
ביזור בישראל 2026: שינוי חלוקת הסמכויות והאחריות המסורתית בין רבדי השלטון

מורן נגיד

מרכז רובינשטיין לאתגרים חוקתיים שבאוניברסיטת רייכמן הוא המרכז האינטלקטואלי הראשון בעולם המתמודד עם האתגרים הדחופים ביותר הניצבים בפני מדינת ישראל ובעולם המערבי ומציע כיצד להתמודד עימם. המרכז נוסד בתרומתו של פרופ' אמנון רובינשטיין ז"ל, חתן פרס ישראל לחקר המשפט ושר החינוך לעבר.

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי, מכני או אחר, כל חלק שהוא מהחומר בנייר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בנייר הזה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב ממרכז רובינשטיין לאתגרים חוקתיים.

עריכה לשונית ועיצוב: ד"ר אסף מונד הורדי
כל הזכויות שמורות למרכז רובינשטיין לאתגרים חוקתיים, אוניברסיטת רייכמן

מרכז רובינשטיין לאתגרים חוקתיים

רחוב האוניברסיטה 8, הרצליה | טלפון: 09-9527272

אתר האינטרנט: <https://www.runi.ac.il/research->

[institutes/law/rccc](https://www.runi.ac.il/research-institutes/law/rccc)

נייר מדיניות זה אינו משקף בהכרח את עמדת מרכז רובינשטיין לאתגרים
חוקתיים

תוכן עניינים

מבוא.....5

סיפורו של השלטון המקומי בישראל: מאפיינים, תמורות היסטוריות ומגמות עכשוויות

א. עדנתו המחודשת של השלטון המקומי במערב.....7

ב. התשתית החוקתית-חוקית לפועלו של השלטון המקומי בישראל.....11

ג. קיצור העבר תולדות השלטון המקומי בישראל.....17

ד. סיכום והאופק לעתיד.....29

"הקואליציה לביזור ואזוריות בישראל", 2024-2025.....32

12 עקרונות ליבה לביזור ואזוריות בישראל.....34

אסופת מאמרים בנושא ביזור בישראל.....38

"החלטות מלמעלה, התמודדות מלמטה" / ד"ר מיכל לרר ואורלי אלמגור-לוטן.....39

גבולות רכים ויצירת תשתית לשיתופי פעולה פיננסים / ד"ר דבורה אברמזון ברוש.....45

לקחים מניסיונות עבר לעריכת רפורמות ומחשבות לעתיד / פרופ' ערן רזין.....54

חוזה המדינה – השלטון המקומי כמפתח לחוזה ישראלי חדש / אורי עפרוני.....64

הפרגמטיזם המקומי מול האידיאולוגיה הארצית / אריאל פינקלשטיין.....72

תנאים פוליטיים ונורמטיביים לביזור סמכויות מיטיב / ד"ר ניר ברק.....79

עידן חיזוק השלטון המקומי בישראל / רועי פולקמן.....87

ביזור סמכויות מיטבי ואזוריות חדשה – מחזון למציאות / מרדכי כהן ונועם נוי גורן.....96

לקראת שוויון מגדרי בשלטון המקומי? / ד"ר ועד אורית רשפי (לביא).....102

ישראל היא אחת המדינות הריכוזיות בעולם, והריכוזיות ביותר ממדינות ה-OECD. מרחב הפעולה המוענק לשלטון המקומי בישראל מוגבל למדי – חרף היותו רובד שלטוני הנבחר בבחירות דמוקרטיות ונושא באחריות במגוון תחומים מרכזיים – והוא נתון תחת רגולציה כבדה של משרדי הממשלה השונים.

מעמדו המשפטי של השלטון המקומי בישראל לוקה גם הוא בחסר: חוקי היסוד נעדרים התייחסות ישירה או עקיפה למוסד המקומי, והוראות החוק נעדרות הגדרה מהותית המתייחסת למבנהו, מוסדותיו ותפקידו השלטוני. את עיקרי סמכויותיו שואב השלטון המקומי מחקיקה מנדטורית ארכאית ובלתי סדורה, שאינה תואמת את תחומי פעילותו העכשוויים. השתיקה החוקתית בשאלת מעמדו ואי הבהירות המאפיינת את מערכת הדינים המגדירים את מבנהו ואת סמכויותיו תרמו לביסוס מעמדו הרעוע במארג היחסים מול השלטון המרכזי, או לכל הפחות לא הועילו לשיפורו.

לריכוזיות הישראלית מיוחסות השלכות שליליות רבות – ובהן אי מיצוי פוטנציאל הצמיחה והפיתוח הכלכליים הטמונים בשלטון המקומי, אספקת שירותים לקויה ומרוחקת מצרכי השטח, פגיעה בערכים של יעילות ואפקטיביות והחמצת היתרונות החברתיים והדמוקרטיים הטמונים בזירת קבלת ההחלטות המקומית וביכולתה לקדם מדיניות שמביאה לידי ביטוי שונות וגיוון. כשל הריכוזיות הזה זוהה והוכר לאורך השנים במגוון הזדמנויות, אולם ההמלצות לרפורמות יסודיות ולתיקונים מערכתיים מעולם לא מומשו, ובמקומם קודמו פתרונות נקודתיים או פריפריאליים. כך, מצבו המשפטי של השלטון המקומי נותר נטול שינויים מהותיים, וזאת בניגוד חריף למגמות המאפיינות את העולם בעשורים האחרונים ומזהות עם תנועת ביזור עמוקה הממוקדת בחיזוק הדמוקרטיה בשכבות הממשל התת־לאומיות ובהעברת סמכויות כלפיהן.

בשנים האחרונות הלכו והתחדדו ההשלכות השליליות של הריכוזיות הישראלית – בעקבות צבר אירועים ונסיבות שעברו המדינה והחברה, ובצלו של משבר פוליטי, כלכלי ובטחוני מהחריפים שידענו – ועמן תשומת הלב המוענקת לשאלת תפקידו ומעמדו הרצוי של השלטון המקומי. חוסר היציבות הפוליטי המתמשך, משבר האמון בממשלה הקיטוב החברתי ההולך ומעמיק, לצד תפקודן הלקוי של המערכות הציבוריות בעתות חרום בהשוואה לכוח המנהיגות והביצוע שהפגינו הרשויות המקומיות במלחמה ובמשבר הקורונה – כל אלו חיזקו את ההערכה הציבורית כלפי השלטון המקומי, ויצרו אקלים

ציבורי התומך בקידום שינויים משמעותיים לחיזוק הרשויות המקומיות ולהגדלת מרחב ההשפעה שלהן בתחומי מדיניות חברה, כלכלה ואפילו ביטחון אישי. תמורות אלה ניכרות גם בקרב גורמי מקצוע וממשל וגם בקרב ציבור האזרחים המביע מידת עניין הולכת וגוברת בזירה המקומית. גם האתגרים העכשוויים המונחים לפתחה של מדינת ישראל – ובראשם שיקום הצפון והדרום והחזרת התושבים המפונים לביתם, הצורך בקידום רפורמות תשתיות מקיפות ובניית אמון מחודש במערכות הציבוריות – מתפקדים כזרז משמעותי להפנמת תפקידה החיוני של מערכת שלטונית מבוזרת, המחוברת לתנאי השטח ולצרכי האוכלוסיות והאזורים, ונשענת על איזונים ובלמים.

בעת הזו מנוסחות יוזמות אזרחיות שונות שתכליתן חיזוק מעמדן וסמכויותיהן של הרשויות המקומיות בישראל וביזור סמכויות מהממשלה כלפי רבדי שלטון תת-לאומיים – אזוריים ומקומיים. אמנם קיימת שונות לא מבוטלת בתוכן ובאסטרטגיית השינוי המונחת בבסיס ההצעות השונות, אך הן חולקות נקודת מוצא דומה המונחת בזיהוי כשלי הריכוזיות ובהתמקדות במודלים המכוונים לביזור אנכי של כוח כלפי מטה. חלק מהיוזמות מכוונות לרפורמות מקיפות הכוללות שינויים משטריים ומבניים משמעותיים, ואחרות ממוקדות בחיזוק כוחו העצמאי של השלטון המקומי, בטיוב יחסי הגומלין בין המרכזי, האזורי והמקומי ובחיזוק הדמוקרטיה המקומית והעמקת מעורבות האזרחים בתהליכי קבלת החלטות ועיצוב מדיניות מקומיים. בליבת כולן מופיעים צעדים לשינוי חלקות הסמכויות המסורתית בין רבדי השלטון בישראל ולמיתון הריכוזיות הממשלתית.

קשה להבין את עוצמתה של הקריאה העכשווית לביזור, כמו גם את מידת מורכבותו של תהליך ביזור סמכויות משמעותי לרובד המקומי. ביזור אינו תהליך פשוט של העברת סמכויות – מדובר בתהליך הנושא מורכבות גדולה, ובהקשר הישראלי פי כמה וכמה. למעשה, כמעט בלתי אפשרי לדון בשאלות של ביזור בישראל מבלי להכיר את סיפורו ההיסטורי של השלטון המקומי ואת התמורות המאפיינות את מערכת היחסים בין המרכזי והמקומי מאז ראשית ימי הישוב העברי והקמת המדינה ועד ימינו אנו.

בעת הזו מנוסחות

יוזמות אזרחיות,

שחולקות נקודת מוצא

דומה המונחת בזיהוי

כשלי הריכוזיות

ובהתמקדות במודלים

המכוונים לביזור אנכי

של כוח כלפי מטה

סיפורו של השלטון המקומי בישראל: מאפיינים, תמורות היסטוריות ומגמות עכשוויות

א. רקע: עדנתו המחודשת של השלטון המקומי במערב

ממשל מקומי, במשמעותו כהתארגנות ממוסדת של קהילה אנושית בטריטוריה מסוימת, קיים משחר ההיסטוריה: כבר בתנ"ך מתואר כיצד קין, בן הדור הראשון לאנושות, בונה עיר וקורא לה על שם בנו חנוך.¹ הממשל המקומי התפתח ושינה את צורתו במקביל להתפתחות החברה האנושית, אך משמעותו הפשוטה, הראשונית, כשלטון הנושא סמכויות להסדרת ענייני הקהילה בשטח מסוים, נשמרה ועודנה רלבנטית.²

לאורך פרקים ניכרים בהיסטוריה המערבית תפקד המרחב המקומי כזירה פעילה ובעלת כוח השפעה פוליטי וחברתי עצום. ביוון העתיקה הייתה עיר המדינה שם נרדף לאזרחות פעילה ולהשתתפות דמוקרטית. אתונה ייצגה את האמונה בתבונה וביכולת השיפוט של האזרחים,³ וייסדה את עקרונות הדמוקרטיה המודרנית: ריבונות העם, שוויון בפני החוק, חופש דיבור ושוויון פוליטי. למעשה, בעיר המדינה היוונית נוסדו הממשלים הדמוקרטיים הראשונים בהיסטוריה, שמורשתם הייתה המסד לתחיית הרעיון הדמוקרטי בעת החדשה. בערים האיטלקיות של שלהי ימי הביניים נולדה הגותם הפוליטית של ניקולו מקיאוולי (1469–1527) ולאונרדו ברוני (1370–1444) – הוגים שחיו בערים האירופאיות העצמאיות ונחשפו לרנסנס התרבותי ולמעורבות האזרחית הפעילה בשטחן. תפיסתם נוסחה מתוך חוויית החיים הפוליטיים בעיר, והייתה בעלת השפעה מכרעת על עיצוב התפיסה המדינית המודרנית.⁴ ערי הנמל האיטלקיות מזוהות עם פריחתן של הקהילות העירוניות העצמאיות ועם רנסנס תרבותי, שלדעת רבים היה הפרוזדור שהוביל למיסוד הדמוקרטיות הליברליות במערב.⁵ אלא שעם התפתחותה של הציביליזציה המערבית, הוחלפה ההתמקדות בעיר המדינה באידאל מדינת הלאום הריכוזית ובמודל הדמוקרטיה הייצוגית.⁶ ובצלם, חלה שחיקה במעמדו העצמאי והמשפיע של הממשל המקומי, וכרסום ניכר בהיקף סמכויותיו ותחומי אחריותו. מעמדו של המרחב המקומי כזירה פוליטית דומיננטית ומשפיעה, המקדמת השתתפות אזרחית וולנטרית ומובילה מאבקים חברתיים, הלך ונחלש. כך, הממשל המקומי ברוב הדמוקרטיות במערב הפך לרשות שלטונית בעל דפוס פעולה מנהלי-ביצועי: הוא הופשט מסממניו העממיים והורחק, בשם ערכי האחידות והסולידריות הלאומית, ממוקדי הכוח וההשפעה הפוליטיים.

עם התפתחותה של
הציביליזציה
המערבית, הוחלפה
ההתמקדות בעיר
המדינה באידאל
מדינת הלאום
הריכוזית ובמודל
הדמוקרטיה הייצוגית

משנות ה-70 מתרחש היפוך מגמה בזירת השלטון המקומי במערב: במרבית המדינות הדמוקרטיות מתחיל תהליך איטי של ביזור סמכויות מהשלטון המרכזי כלפי מטה לזירה הפוליטית המקומית. למרות קיומם של דפוסי ביזור שונים ומגוונים, ברוב המדינות הונהג ביזור תפקודי ופיסקלי שתכליתו הגדלת מרחב הפעולה והאחריות של השלטון המקומי.⁷ ספרות המחקר קושרת את היפוך המגמה לשינוי שחל בתפיסת המדיניות הציבורית במערב – מומחים ומעצבי מדיניות מצאו את השלטון והדמוקרטיה המקומיים כמוסדות נגישים לאזרחים, ובעלי מסוגלות מוגברת לזהות את העדפות הציבור.⁸ ההנחה הניצבת ביסוד המהלכים המבזרים הייתה (ועודנה) כי אלו יולידו מדיניות ציבורית יעילה, חסכונית ואפקטיבית יותר. למעשה, מדיניות ביזור הסמכויות צמחה על רקע שיח הזכויות הניאו-ליברלי, ולפיו גם השירותים הניתנים לאזרחים הם חלק מזכויותיהם הדמוקרטיות. השאיפה לגיבוש מדיניות ציבורית מיטיבה ולמימוש ערכים דמוקרטיים הגבירו את התמיכה במדיניות מבזרת לשלטון המקומי, והעצימו את משקלו כזרוע שלטונית בדמוקרטיה הייצוגית.⁹

אולם יש מי שתולה את התמורות המתוארות בטעמים החורגים משינויים מושכלים בתחום המדיניות הציבורית. הגלובליזציה המתעצמת של התעשייה והמסחר בסוף המאה ה-20 המריצה ממשלים לבזר סמכויות הן כלפי רמות הממשל המקומיות והן כלפי מוסדות על-לאומיים וארגונים גלובליים. ממשלים הקלו על כניסתם של מהגרי עבודה ועודדו מעבר של סחורות והשקעות הון זרות, ולשינויים אלה היו השפעות מרחיקות לכת גם על הזירה המקומית. השלטון המקומי הפך לדמות דומיננטית במשחק יחסי הגומלין הבינלאומיים, ולשלטון המרכזי לא היה מנוס מלהקצות לו משאבים וסמכויות נאותים להתמודדות עם האתגרים החדשים שהוצבו לפניו. גם המציאות הכלכלית הגלובלית, כשלעצמה, עיצבה דפוס חשיבה חדש בנוגע לתפקידו המסורתי של השלטון המקומי במארג הדמוקרטי.¹⁰ הלכה למעשה, הגלובליזציה והתהליכים הפוליטיים והכלכליים שנלוו לה תרמו להסטת הפוקוס המסורתי מהמדינה כלפי מטה, לרמת הממשל המקומי. מגוון ישויות גלובליות, ובהן האו"ם, הבנק העולמי והאיחוד האירופי, החלו להבין כי הממשל המקומי הוא כלי מוכרח לקידום מדיניות ברמה הגלובלית, וכי חלקו במכניזם החוקי והנורמטיבי ילך ויתעצם. למשל, ההבנה כי רשימת הזכויות האזרחיות, החברתיות והפוליטיות שהמדינה מחויבת להעניק לאזרחיה תקפה גם כלפי השלטון המקומי הולידה שינויים מרחיקי לכת בתפיסת תפקידו המסורתי.¹¹ על יסוד הבנה זו הוענקה אזרחות האיחוד האירופי לתושבים מקומיים ברחבי האיחוד, תוך שנשללת מהמדינות החברות האפשרות להתנות אותה באזרחות לאומית. הצ'רטר האירופאי לשלטון עצמי מקומי¹² הרחיק לכת עד להכרה בזכות לשלטון מקומי עצמי – המטילה על מדינות סוברניות את החובה לאמץ מדיניות המביאה לידי ביטוי את מעמדו הפוליטי העצמאי של הממשל המקומי.

הגלובליזציה
והתהליכים הפוליטיים
והכלכליים שנלוו לה
תרמו להסטת
הפוקוס המסורתי
מהמדינה כלפי מטה,
לרמת הממשל
המקומי

שינויים אלה חלחלו והשפיעו גם על האופן שבו הממשל המקומי תופס את עצמו. ממשלים מקומיים ברחבי העולם החלו לאמץ נורמות בינלאומיות רבות ומגוונות בתחום ההגנה על הסביבה, דיני העבודה וזכויות אדם.¹³ מעורבותה הוולונטרית של הזירה המקומית בתחומי מדיניות חדשים ומורכבים מצביעה על כך כי השינויים בדפוס הפעולה של השלטון המקומי לא הוכתבו רק מלמעלה באמצעות מדיניות רשמית, וחלק לא מבוטל מהתמורות הן תולדה ישירה של יזמות ואקטיביזם אזרחי מקומי הצומח דווקא מלמטה.

במקביל ובהתאמה למגמת התבססותו המחודשת של השלטון המקומי במארג השלטון המודרני ולמדיניות ביזור הסמכויות שהתלוותה לה, זכה השלטון המקומי לעדנה מחודשת גם בתחום המחקר האקדמי. ספרות מדעי החברה חזרה לדון בשלטון המקומי כמוסד שלטוני חשוב לדמוקרטיה, וביקשה לנסח מחדש את תפקידו במארג השלטון הדמוקרטי.¹⁴ העיסוק האקדמי המתחדש בזירה המקומית רואה בה יחידה שלטונית בתוך מדינת הלאום הדמוקרטית: הוא אינו קורא תיגר על המבנה המשטרי הקיים, אלא מבקש להביא לידי ביטוי מטיבי את יתרונותיה – בכוח ובפועל – בתוך המסגרת המדינתית הקיימת. ככלל, אפשר לחלק את הדיון האקדמי בתחום לארבע קטגוריות עיקריות, כשהראשונה מתמקדת במאפייניה הייחודיים של הדמוקרטיה המקומית ובממד הפופולרי שלה. עליית קרנו של השלטון המקומי הייתה כרוכה בזיהוי הפוטנציאל הדמוקרטי הטמון בו להגדלת ערך ההשתתפות של האזרחים, ולהגשמה מיטבית של הזכות להשתתפות פוליטית.¹⁵ מחקרים מצאו מתאם חזק בין היעדים של עקרון שיתוף הציבור ובין הדמוקרטיה המקומית,¹⁶ וההנחה המקובלת היא כי הפוליטיקה המקומית נגישה יותר לאזרח הפשוט: היא מעניקה לו הזדמנות להתנסות בעצמו, ולא באמצעות באי כוח, בפעולת השלטון.¹⁷ נגישות זו מעניקה לו יכולת משופרת להשתתף בתהליכים הקרובים לביתו,¹⁸ לחזק את נטייתו לקחת בהם חלק ולהשפיע על סביבת חייו.¹⁹ היא גם קלה להתמודדות על משרות ציבוריות ולכהונה בהן. בישראל, לדוגמה, הזירה הפוליטית המקומית נעשתה לקו החזית להשתלבותם של נשים ובני עדות המזרח בפוליטיקה הלאומית.²⁰ תפיסה זו נתמכת בכך שחלק מכריע מהיזמות והמהלכים המעשיים להגדלת מעורבות הציבור בתהליכים השלטוניים, בישראל ובעולם, נעשה במישור המקומי.

קטגוריה שנייה דנה ביתרונותיו היחסיים של מרחב קבלת ההחלטות המקומי, ומתמקדת בערכים של יעילות כלכלית. הקטגוריה השלישית מצביעה על תכונות היזמות והחדשנות המאפיינות את השלטון המקומי, והקטגוריה הרביעית דנה בערכו הקהילתי של המרחב המקומי, ומתמקדת בתרומתו לקידום שונות חברתית, פלורליזם ורב-תרבותיות. ארבע הקטגוריות אינן זרות זו לזו, ובמובנים רבים הן מתכתבות ומשלימות האחת את השנייה. כך, למשל,

השינויים בדפוס
הפעולה של השלטון
המקומי לא הוכתבו
רק מלמעלה, וחלק
לא מבוטל מהתמורות
הן תולדה של יזמות
ואקטיביזם אזרחי
מקומי הצומח מלמטה

מתבסס הדיון על אודות יעילותם הכלכלית של תהליכי קבלת ההחלטות המקומיים הן על מבנה הדמוקרטיה המקומית והן על תכונותיו הקהילתיות של המרחב המקומי. פעמים רבות הדיון האקדמי בקטגוריות השונות נעשה בערבוביה, וכמעט תמיד הוא נכרך בקריאה לביזור סמכויות מטה לשלטון המקומי. קריאה זו השפיעה על מערכת היחסים וחלוקת הסמכויות המסורתית בין השלטון המקומי והמרכזי, ובמרבית מדינות המערב ניתן לאפיין את מערכת היחסים העכשווית בין השלטון המרכזי למקומי במגמת ביזור סמכויות ובתהליכי דמוקרטיזציה.

ככלל, מגמת ביזור הסמכויות וחיזוק הדמוקרטיה המקומית כמעט ופסחה על השלטון המקומי בישראל. כינונו של שלטון מרכזי חזק בראשית ימיה של המדינה הצעירה הטביע דפוס פעולה ריכוזי חזק בעבודת הממשלה, שגם אם הלך והתמתן במשך השנים לא ביטל את תלותו הגדולה של השלטון המקומי בשלטון המרכזי.²¹ התפיסה הדומיננטית בישראל היא זו הרואה בשלטון המקומי זרוע ביצועית לשלטון המרכזי, וזאת חרף היותו מופקד ישירות על רווחתו של התושב ונושא באחריות כלפיו במגוון תחומים שהם ממרכז חייו. הלכה למעשה, השלטון המקומי בישראל מוגבל מאוד בסמכויותיו, וכפוף להוראותיו ולפיקוחו ההדוק של השלטון המרכזי. למרות חיוניותו למשטר הדמוקרטי, הלגיטימציה הפוליטית שהוא זוכה לה דלה ביותר.²² אמנם בעקבות הגידול באוכלוסייה העירונית השלטון המקומי בישראל הצליח לבסס את עצמו כמוסד שלטוני הפועל לקידום צרכים מקומיים,²³ ובהתאמה אף תבע סמכויות ומשאבים מהשלטון המרכזי, אך בפועל העברת המשאבים והסמכויות לא זכתה לביטוי רשמי בחקיקה או נעשתה בצורה תהליכית ברורה.²⁴ פעמים רבות נכרכו מהלכים מבזרים ביוזמות סותרות לריכוז סמכויות,²⁵ ומגמה אמביוולנטית זו מאפיינת את משפט השלטון המקומי ואת המדיניות הציבורית בישראל עד היום. היא נדונה בספרות כמאפיין מרכזי של מערכת הדינים המגדירים את תחומי הסמכות והאחריות של השלטון המקומי, ובהתאמה מזהה את התשתית החוקתית-חוקית לפועלו עם לקוניות, חוסר אחידות וארכאיות.

ובמרבית מדינות
המערב ניתן לאפיין
את מערכת היחסים
העכשווית בין השלטון
המרכזי למקומי
במגמת ביזור
סמכויות ובתהליכי
דמוקרטיזציה

ב. התשתית החוקתית-חוקית לפועלו של השלטון המקומי בישראל

מעמדו המשפטי של השלטון המקומי בישראל אינו ברור. חוקי היסוד, שהם בבחינת ראשית חוקה, נעדרים התייחסות ישירה או עקיפה למוסד המקומי. גם הוראות החוק חסרות הגדרה מהותית המתייחסת למבנהו, מוסדותיו ותפקידו במארג השלטוני. הגדרתה המשפטית הנוכחית של הרשות המקומית מופיעה בשני מעשי חקיקה נפרדים: פקודת הפרשנות, שהגדרותיה תקפות לעניין מעשי חקיקה הקודמים לשנת תשמ"א, וחוק הפרשנות תשמ"א – 1981. סעיף 1 לפקודת הפרשנות [נוסח חדש] שקובע כי "רשות מקומית – עירייה, מועצה מקומית או רשות כיוצא באלה, שנתכוננו בכוח חוק בר תוקף אותה שעה, הקובע הוראות בדבר הקמת רשויות של שלטון מקומי". סעיף 3 לחוק הפרשנות נוקט לשון מצמצמת יותר המונה רשימה סגורה של "ישויות" החוסות תחת הגדרתה: "רשות מקומית – עירייה, מועצה מקומית, ועד מקומי או איגוד ערים". לצד הגדרות אלו מונחים דברי החוקים המסדירים את מעמדן של כל אחת מסוגי הרשויות המנויות, ומגדירים כל סוג רשות מקומית כתאגיד.²⁶ אליהו וינוגרד, בספר היסוד למשפט השלטון המקומי בישראל "דיני רשויות מקומיות", מכיר גם הוא במעמד משפטי אחיד לכלל הרשויות המקומיות: "כל רשות מקומית היא תאגיד שנוצר מכוח החוק".²⁷

את עיקרי סמכויותיו שואב השלטון המקומי בישראל מחקיקה מנדטורית ארכאית ובלתי סדורה.²⁸ מלבד היותה מיושנת ואינה תואמת את תחומי פעילותה העכשוויים של הרשות המקומית, מאופיינת חקיקת השלטון המקומי גם בחוסר אחידות ובלקוניות.²⁹ למעשה, סעיפי חוק שונים ומגוונים קובעים ומגדירים את מוסדותיה של הרשות המקומית, דרכי היבחרה, נהליה וסמכויותיה. קצרה היריעה מלדון בכל הוראות החוק הקשורות בקיומן, תפקידיהן והיקף סמכויותיהן של הרשויות המקומיות בישראל,³⁰ אך עיון בהן מלמד על מציאות חקיקתית דיכוטומית: מצד אחד, מאופיינות הרשויות המקומיות כרשויות שלטון המוקמות על פי חוק והשואבות סמכויותיהן מהוראותיו, בעוד שלשר הפנים מוענקות סמכויות התערבות ופיקוח נרחבות וביניהן הסמכות להקים, לבטל ולשנות גבולותיהן של הרשויות המקומיות;³¹ ומצד שני, מכיר המחוקק באישיותה העצמאית של הרשות המקומית משום מעמדה ה"תאגידי", מכוחו הוענקו לרשויות המקומיות סמכויות פעולה בתחומים נרחבים. מחד גיסא, כוללים דברי החקיקה המסדירים את תחומי פעילותה של הרשות המקומית מעין "סעיפי הסמכה כללית" בדמות סעיף 249(29) לפקודת העיריות, הקובע כי הרשות המקומית מוסמכת "לעשות בדרך כלל כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העירייה, בריאות הציבור

והביטחון בו".³² ומאידך גיסא, למעלה מ-50 סעיפים ותתי-סעיפים שונים מפרטים את חובותיהן וסמכויותיהן של הרשויות המקומיות השונות.³³

יש הסוברים כי האופן שבו מאורגנת חקיקת השלטון המקומי בישראל הובילה לגיבושה של תפיסה תודעתית מוטעית בנוגע לתחומי פעילותה וסמכויותיה של הרשות המקומית. תפיסה זו, כך נטען, מניחה כי סמכויותיהן של הרשויות המקומיות נוגעות לעניינים טכניים ופעוטי חשיבות, אולם היא מתעלמת מהעובדה כי הרשויות המקומיות פועלות ומעורבות, באופן ישיר, בתחומים מהותיים ביותר:

בעוד שדברי החקיקה המרכזיים של הרשויות המקומיות בישראל – עוסקים דווקא בפן הטכני של סמכויות הרשויות המקומיות... הרי שדווקא התחומים המהותיים כגון חינוך, תכנון ובנייה ורישוי עסקים ניתנו לרשויות המקומיות בחקיקה ספציפית ונפרדת... קיימת, אפוא, שכחה תמידית כי רשויות מקומיות אינן מטפלות רק בביוב, במים, ברחובות ובגינות ציבוריות, אלא גם בתחומים חשובים יותר לחיים היומיומיים – אך גם פוליטיים ומופשטים – של אנשים רבים: חינוך, סעד ורווחה, רישוי עסקים (לרבות פתיחת בתי עסק בשבת, סגירתם בימי אבל שונים, אטליזים לממכר בשר לא כשר ועוד), מימון פעילויות פוליטיות שונות ועוד.³⁴

ככלל, דברי החקיקה המסדירים את תחומי פעילותו וסמכויותיו של השלטון המקומי בישראל לוקים גם בארכאיות ובלקוניות. אומנם במרוצת השנים חוקקו לא מעט הסדרים ותיקוני חקיקה שמטרתם להוסיף על התשתית החוקית החסרה ולהתאימה לתחומי פעילותה העכשוויים של הרשות המקומית,³⁵ אך גם היום שואב השלטון המקומי בישראל את עיקרי סמכויותיו מחקיקה מנדטורית שעברה עשרות תיקונים, עדכונים ומחיקות.³⁶ ההוראות הקובעות את מוסדותיה של הרשות המקומית, את דרכי היבחרה, את נהליה ואת סמכויותיה פזורות על פני עשרות חוקים וסעיפי חוק שונים ותורמים לאי הבהירות הקיימת ממילא.

השתיקה החוקתית בשאלת מעמדו השלטוני של השלטון המקומי בישראל וחולשתה של מערכת הדינים המגדירה את מבנהו ואת סמכויותיו תרמו לעיצובן של תפיסות מנוגדות בנוגע למעמדו המשפטי. ספרות משפט השלטון המקומי דנה בשתי גישות קצה סותרות לתפיסת מעמדו העצמאי של השלטון המקומי בישראל. לפי תפיסה אחת, המוכרת כתפיסה המנהלית-ריכוזית, הרשות המקומית היא גוף משפטי שנוצר על פי חוק, ואין לו קיום אלא על פי הוראותיו.³⁷ תפיסה זו נוסחה בפסק הדין חת,³⁸ ושנים ארוכות שימשה הנחת

השתיקה החוקתית
בשאלת מעמדו
השלטוני של השלטון
המקומי וחולשתה של
מערכת הדינים
המגדירה את מבנהו
וסמכויותיו תרמו
לעיצובן של תפיסות
מנוגדות בנוגע
למעמדו המשפטי

המוצא של כמעט כל דיון משפטי בנושא סמכויות הפעולה של הרשות המקומית.³⁹ ככלל, הגישה המנהלית-ריכוזית מאפיינת חלק לא מבוטל מפסקי הדין בישראל, ורבים אוחזים בדעה שהיא ה"גון השליט במערכת" ומייצגת את מעמדו למעשה של השלטון המקומי בישראל.⁴⁰ לצד הגישה המנהלית-ריכוזית נדונה בספרות גישה אוטונומית-ביזורית לשלטון המקומי – שניצבת בקצה הנגדי של הגישה המנהלית-ריכוזית, ומכירה בשלטון המקומי כמוסד חברתי-פוליטי בעל ערך ומשמעות קהילתיים וכריבון אוטונומי בתחומו.

לכאורה נוכחות ומתקיימות זו לצד זו שתי תפיסות קצה לשאלת מעמדה העצמאי של הרשות המקומית בישראל: האחת מכירה בשלטון המקומי כרשות מנהלית, שקיומה תלוי בהוראות החוק וכפיפותה לרשויות השלטון המרכזי היא יסוד מובנה, והאחרת מדגישה את תכונותיו הפוליטיות והקהילתיות ומכירה במעמדו כגוף שלטוני נבחר וריבון בתחומו. לא ייפלא מדוע חלק הארי של יריעת הדיון המשפטי-אקדמי בתחום יוחדה לתיאור התופעה הדואלית ולאפיונה. ישי בלנק ויששכר רוזן-צבי, שניים מהכותבים החשובים בחקר משפט השלטון המקומי בישראל, מנתחים את קיומן המקביל של התפיסות בהתבססם על המודל של המשפטן האמריקני ריצ'רד פורד,⁴¹ הדן בשתי גישות קוטביות באשר לשלטון המקומי: גישה מלאכותית וגישה אורגנית.⁴² הגישה המלאכותית תופסת את הרשות המקומית כזרוע ביצועית של השלטון המרכזי, ולעומתה הגישה האורגנית מכירה באוטונומיה של השלטון המקומי על יסוד משמעותו הפוליטית-קהילתית. בלנק ורוזן-צבי מזהים את התפיסות הקיימות בשיטת המשפט בישראל כגישות המתקיימות זו לצד זו, בעוד הגישה המלאכותית זוכה לדומיננטיות יחסית. משפטן נוסף, נחמיה אבנרי, דוחה את אפשרות קיומן המקביל של תפיסות סותרות – לשיטתו, לא ניתן למצוא לגישה האורגנית מקורות מחייבים, והגישה העקרונית שחלה בדיון הישראלי היא הגישה המנהלית.⁴³ עם זאת, עיון מעמיק בפסקי הדין המרכזיים שעסקו בשאלת מעמדה, סמכויותיה ומידת עצמאותה של הרשות המקומית בישראל חושף תמונת מצב מורכבת לתפיסת מעמדו של השלטון המקומי בישראל: לא מדובר בקיום מקביל וסותר של תפיסות קוטביות, כי אם בתפיסת מקומיות אחידה ומהותית שבבסיסה מונחת ההכרה בשלטון המקומי כמוסד חברתי-פוליטי בעל ערך ומשמעות קהילתיים וכריבון בתחומו.⁴⁴ תפיסת זו מודעת גם לתפקיד המרכזי שהזירה המקומית ממלאת בקידום התארגנויות ומאבקים פוליטיים המביאים לידי ביטוי ציבורי קולות, דעות ואינטרסים של קבוצות וקהילות שונות בחברה הישראלית, ומדגישה את כוח הפשרה והאיזון הטמונים במרחב הפוליטי המקומי המתנהל בזירה הלאומית, אך גם במובחן ממנה.⁴⁵ אפיון זה של תפיסת האוטונומיה המקומית הפסיקתית מספק הסבר לתופעת האמביוולנטיות המאפיינת את משפט השלטון המקומי בישראל, ולפער המתגלה בין פסקי הדין השונים. במרכז של תפיסת האוטונומיה המקומית ניצבת ההכרה בחירותם הפוליטית של התושבים

ככלל, הגישה
המנהלית-ריכוזית
מאפיינת חלק לא
מבוטל מפסקי הדין
בישראל, ורבים
אוחזים בדעה שהיא
ה"גון השליט
במערכת"

המקומיים. תפיסה זו גם מבחינה בין עניינים המזוהים עם תפקידה הביצועי-אינסטרומנטלי של הרשות המקומית, שבמסגרתם היא ניצבת במבנה היררכי המעניק קדימות ועדיפות לשלטון המרכזי, לבין עניינים המזוהים עם תכליתה הפוליטית-דמוקרטית של הרשות המקומית ועם התפקיד החשוב שהיא ממלאת במארג השלטוני הייצוגי. דו-הערכיות והיעדר האחידות העולים ממקרי הפסיקה ונדונים בהרחבה בספרות המשפטית אינם אלא לכאוריים: תפיסת המקומיות הפסיקתית קוהרנטית ושלמה, והיא מושתתת על הבנת מהותה הפוליטית והדמוקרטית של הרשות המקומית ועל הכרה בערכה החברתי-קהילתי הייחודי. כדי שתוכר חירות הפעולה של הרשות המקומית, עליה לגלם את העדפותיהם הפוליטיות של התושבים המקומיים ועליה לשאת משמעות מקומית ייחודית ונפרדת ביחס למישור הארצי-לאומי. עם זאת, מרחב שיקול הדעת של הרשות המקומית ודאי שאיננו מוחלט: כמו כל רשות שלטונית אחרת, גם הרשות המקומית כפופה לעקרונות יסוד מחייבים.

תפיסת האוטונומיה המקומית במובנה זה התבססה ברשימה ארוכה של פסקי דין, וזכתה לביטוי מובהק ושאינו משתמע לשתי פנים בפרשות משפטיות מהשנים האחרונות⁴⁶ – בראשן פרשת התאחדות הסוחרים והעצמאים, במסגרתה נידונה שאלת סמכותה של עיריית תל-אביב-יפו לקבוע הסדרים לפתיחת בתי עסק בשבת.⁴⁷ בית המשפט העליון לא רק הכיר בסמכות המקומית לקביעת הסדרים ייחודיים בשאלת השבת הציבורית כחלק מהגשמת צביונה הייחודי של האוכלוסייה המקומית, אלא גם הגדיל להכתיר את הזירה הפוליטית המקומית כזירה אוטונומית ומועדפת לקבלת החלטות בשאלות הנתונות במחלוקת ציבורית. זאת, תוך תשומת לב למעלותיו הפוליטיות הייחודיות של מרחב קבלת ההחלטות הדמוקרטי-מקומי בקביעת הסדרים מסוג רגיש ומורכב בציבוריות הישראלית.

אפיונה הפוליטי העמוק של תפיסת המקומיות בפסיקה הישראלית סותר מניה וביה את חלק הארי מההסדרים החוקיים והפוליטיים הקיימים, המנציחים את תפקידו המנהלי-ביצועי של השלטון המקומי ואת מעמדו הציבורי השולי במארג השלטון הדמוקרטי בישראל. במובן זה, תפיסת האוטונומיה המקומית העולה מהפסיקה היא סמן כיוון חשוב למעמדה הרצוי של הזירה הדמוקרטית המקומית בישראל ונקודת מוצא חיונית לדיון בשאלת מעמדו החוקתי של השלטון המקומי, היקף סמכויותיו הראוי וגבולות כוחו העצמאי.

לסיכום, לתפיסת מעמדו ותפקידו של השלטון המקומי בישראל פנים מורכבות. עיון מעמיק בנבכי הפסיקה מצביע על קיומה של תפיסת מקומיות פסיקתית עמוקה, המכירה בתכליתו הפוליטית והדמוקרטית היסודית של המרחב הציבורי המקומי. אך הצבתה מול ההסדרים הקבועים בחוק ובתקנות שעל יסודם מתפקד השלטון המקומי בישראל חושפת פער משמעותי – המתיישב עם זיהוי השלטון המקומי כנדבך החסר ביותר בדמוקרטיה

תפיסת האוטונומיה
המקומית העולה
מהפסיקה היא סמן
כיוון חשוב למעמדה
הרצוי של הזירה
הדמוקרטית
המקומית בישראל

הישראלית.⁴⁸ חסרון זה אינו מסתכם בביטוי החוקי המגביל, הלקוני והארכאי לו זוכים השלטון והדמוקרטיה המקומיים⁴⁹ – הוא נשען על התרבות הפוליטית המתנשאת והמזלזלת המופגנת כלפיהם, ועל המחסור במשאבים הפוליטיים והחומריים הנחוצים להם למילוי תפקידם.⁵⁰ אפיון זה מתסכל במיוחד בהקשר של בעיות השסע המאפיינות את החברה הישראלית והאתגרים הלאומיים, הפוליטיים והחברתיים המורכבים העומדים לפתחה. הזירה הפוליטית המקומית, באפשרה חיים על פי העדפות ייחודיות, איננה רק מרחב זמין להגשמת זכויותיהן התרבותיות של קהילות אתניות ולאומיות שונות – היא גם, ואולי קודם כל, חלופה זמינה ואיכותית למימוש הזכויות האזרחיות של הקהילות השונות המרכיבות את מרחב החיים הישראלי. יש מי שרואה באפשרות זו קריאת תיגר על הלאומיות היהודית-ישראלית או על הסולידריות האזרחית, אך למעשה היא זו המסוגלת לשמר ולהבטיח את המשכיותן. המרחב הפוליטי המקומי, המתנהל בתוך המרחב הלאומי הכללי, אך גם במובחן ממנו, מאפשר מדיניות של מימוש ושילוב העדפות ציבוריות מגוונות, ללא הצורך לפגוע בהסכמה הכללית, או להשיג הכרעה כלל-לאומית גורפת. בכך, הוא עשוי לתרום למיתון בעיות השסע הלאומיות, הדתיות והתרבותיות המאפיינות את החברה הישראלית, ולאפשר את יציבותה של המערכת המדינית – ולא להיפך.⁵¹ למעשה, חלוקת הכוח הפוליטי בין המוסדות הדמוקרטיים השונים עשויה להביא לידי ביטוי העדפות פוליטיות המתקשות לעלות בזירת קבלת ההחלטות הקולקטיבית המדינית, ולהבטיח את תפקודה המיטבי של המערכת הדמוקרטית לטווח הארוך. הנחה זו מתיישבת עם ספרות מחקר הטוענת כי הדרך הנאותה למיתון סכסוכים אתניים ותרבותיים תוך-מדינתיים היא באמצעות הענקת מידה משמעותית של שליטה על ענייניהם הפנימיים של הקבוצות השונות.⁵²

הבחנה זו רלבנטית במיוחד למורכבות הסקטוראלית ולריבוי האינטרסים המאפיין את מדינת ישראל. דמותה הרבגונית והמאתגרת של החברה הישראלית מחויבת להביא בחשבון ראוי את מגוון צורות החיים והקולות הקיימים בתוכה. מרחבים פוליטיים מקומיים פעילים ודומיננטיים עשויים לתרום להעצמת יכולת ההתמזגות וההשפעה של קבוצות המיעוט בציבוריות הכללית, ולהגן עליהן מפני פוטנציאל הדיכוי הטמון בשיטה הייצוגית. הם מסוגלים להשתלב במערכת הדמוקרטית הרובנית, ולמסד בה אלמנטים של דמוקרטיה פלורליסטית שאינה מסתפקת בהכרעת הרוב אלא שואפת למניעת "עוני פוליטי" של כלל הקבוצות והיחידים בחברה הישראלית.

למרבה הצער, למרות התמורות המאפיינות את השיח הציבורי העכשווי, בתודעה הציבורית שלטת עדיין תפיסת-חסר ביחס לתפקידו של השלטון המקומי בדמוקרטיה. תפיסה לקונית זו היא בעלת השפעות שליליות ברורות על יחס הציבור למוסדות הדמוקרטיים המקומיים, משפיעה לרעה על מעלתם

למרות התמורות
המאפיינות את השיח
הציבורי העכשווי,
בתודעה הציבורית
שלטת עדיין תפיסת-
חסר ביחס לתפקידו
של השלטון המקומי
בדמוקרטיה

של הנבחרים המקומיים ועל טיב עבודתם⁵³ – והיא אבן נגף בדרך למיתון הריכוזיות הישראלית.

ג. קיצור תולדות השלטון המקומי בישראל

מגמת ביזור הסמכויות כלפי מוסדות שלטון אזוריים ומקומיים, המאפיינת את מרבית מדינות העולם בעשורים האחרונים, כמעט ופסחה על ישראל. כינונו של שלטון מרכזי חזק בראשית ימיה של המדינה הצעירה הטביע דפוס פעולה ריכוזי חזק בעבודת הממשלה, שגם אם הלך והתמתן במשך השנים לא ביטל את תלותו הגדולה של השלטון המקומי בשלטון המרכזי. אמנם, יש מי שסבור כי בהסתכלות בינלאומית משווה ישראל אינה חריגה בנוף המדינות הנוקטות בגישה ריכוזית כלפי הזירה המקומית,⁵⁴ אולם רבים מוצאים אותה, גם היום, כאחת מהמדינות הריכוזיות במערב.⁵⁵

יחד עם זאת, בעקבות הגידול באוכלוסייה העירונית השלטון המקומי בישראל הצליח לבסס את עצמו כמוסד שלטוני הפועל לקידום צרכים מקומיים,⁵⁶ ובהתאמה אף תבע סמכויות ומשאבים מהשלטון המרכזי. אך בפועל, העברת המשאבים והסמכויות לא זכתה לביטוי רשמי בחקיקה או נעשתה בצורה תהליכית ברורה.⁵⁷ מהלכים מבזרים נכרכו לרוב ביוזמות סותרות לריכוז סמכויות, מעין טנגו של העברת סמכויות המוביל צעד אחד קדימה, ונסוג שניים.⁵⁸ עיון בסיפורו ההיסטורי של הממשל המקומי בישראל, בתפקיד שהוא מילא בראשית ימיה של המדינה ובצעדי המדיניות שליוו את תנועת ביזור ומרכז סמכויותיו מגלה תמורות מעניינות במערכת יחסי הגומלין בין השלטון המרכזי והמקומי, וחושף את המשמעויות הפוליטיות שהשלטון המקומי נושא במארג השלטוני והחברתי.

ממשל מקומי בתקופת היישוב העברי בארץ ישראל

צמיחתו של ממשל מקומי ממוסד בארץ ישראל ארעה בתקופה העות'מאנית (1516–1917). תנופת ההתיישבות המקומית בעת החדשה התרחשה בחסות עיקרון ה"מילט" (Millet),⁵⁹ המעניק למיעוטים האתניים והדתיים בארץ ישראל אוטונומיה לשם ניהול ענייניהם הפנימיים. המילט זכה לעיגון רשמי בחוק העיריות העות'מאני ב-1877, ועמד בתוקף עד ימי המנדט הבריטי.⁶⁰ במסגרתו, יכלו הקהילות המקומיות בארץ ישראל לפתח את סביבת חייהן ולנהל את ענייניהן הציבוריים בעצמאות יחסית. תקופת הפריחה של היישוב היהודי בארץ ישראל מזוהה עם שלהי תקופת השלטון העות'מאני, שבה הלכה והתגברה תנועת העלייה היהודית, ובעידודם ותמיכתם של פילנתרופים ציונים כמו הברון רוטשילד הורחבה ההתיישבות היהודית למקומות רבים בארץ ישראל והפכה למשמעותית.⁶¹

תנופת ההתיישבות
המקומית בעת
החדשה התרחשה
בחסות עיקרון
ה"מילט", המעניק
למיעוטים האתניים
והדתיים אוטונומיה
לשם ניהול ענייניהם

עם כינון ממשל המנדט הבריטי ועד תום תקופתו של הנציב העליון השני (1928) יצאה ההתיישבות היהודית המקומית בארץ ישראל מחוזקת, שכן ננקטה מדיניות ברורה של עידוד ממשל עצמי למגזרים השונים. במסגרתה, הוקמו רשויות מקומיות חדשות ובעלות אוטונומיה רחבה יחסית. ההנחה שניצבה ביסוד מדיניות ממשל המנדט הייתה כי המורכבות הלאומית והתרבותית ששררה בארץ ישראל בעת ההיא מחייבת מדיניות של הפרדה במרחב והענקת עצמאות למגזרים השונים בניהול ענייניהם הפנימיים. אולם אחרי מאורעות תרפ"ט, ובעקבות המתיחות הלאומית, הוחלפה המדיניות הקיימת במדיניות ריכוזית ובנטייה להאחדת מסגרות השלטון המקומי ליהודים וערבים יחד. המדיניות החדשה התגלתה ככישלון חרוץ, והובילה להחרפת העימותים בין אנשי הישוב היהודי והערבי.

בעקבות העימותים האלימים, ובמטרה לחקור אותם, הקים ממשל המנדט ועדת חקירה ממלכתית העונה לשם ועדת פיל.⁶² מסקנות הוועדה קבעו, בין היתר, כי הניסיון לעודד מסגרת שלטון מקומי אחידה לכלל המגזרים בארץ ישראל סותרת את תנאי המציאות ומבטאת חוסר רגישות להבדלים הקיימים בין האוכלוסיות השונות. המלצות הוועדה קראו לארגון מחדש של השלטון המקומי, באופן המביא בחשבון ראוי את צרכי האוכלוסיות השונות ומנהיג יחס מובחן להתיישבות המקומית היהודית והערבית. בעקבותיהן הוביל ממשל המנדט חקיקה מנדטורית ענפה בתחום המוניציפלי, וביסס את מעמדו הרשמי של השלטון המקומי העצמי. אמנם מדיניות ההכרה בממשל העצמי בתקופת המנדט נבעה משיקולים פוליטיים ובטחוניים מורכבים, ופחות מתוך תפיסה עמוקה וכנה של ממשל עצמי, אך תרומתה לביסוס כוחה הפוליטי של הקהילה היהודית בארץ ישראל אינו מוטל בספק. למעשה, חוקי המנדט הם אלה שהעניקו למועצות המקומיות הנבחרות את תוקפן הרשמי וביססו את צורתן הדמוקרטית התקפה עד היום. חקיקה זו אמנם זכתה לניסוח מחדש עם קום המדינה, אך מאז ועד היום היא הבסיס החוקי העיקרי לפועלן של הרשויות המקומיות. חוקי המנדט המוניציפליים העניקו לישוב היהודי בארץ ישראל אוטונומיה יחסית בתחומים רבים ובעלי חשיבות ציבורית, ובהם תברואה, בריאות, חינוך, רווחה ותרבות. הישוב השתמש בסמכויות שהוענקו לו בתבונה יתרה, ובאופן בלתי פורמלי הוא הצליח להרחיב אותן: בעידודם של המוסדות הציוניים, ובמטרה להעצים את תהליכי הפיתוח והארגון העצמיים, החלו מערכות הישוב היהודי הכפרי – המושבים והקיבוצים – להתארגן באופן וולונטרי בגושי התיישבות אזוריים, שאימצו את ההסדרים המוניציפליים הקיימים בערים, ותפקדו כרשות מקומית בלתי רשמית.⁶³

בשלהי תקופת המנדט, ובעקבות המצב הפוליטי המעורער ששרר באזור והמתיחות הבין-עדתית שאפיינה את הערים המעורבות, מינה ממשל המנדט

אחרי מאורעות
תרפ"ט הוחלפה
המדיניות הקיימת
במדיניות ריכוזית
ובנטייה להאחדת
מסגרות השלטון
המקומי ליהודים
וערבים יחד

מועצות לניהול הערים. הדברים הבאים, המצוטטים בשמה של ועידת אחדות העבודה,⁶⁴ ממחישים את מורת הרוח הגדולה שמהלך זה עורר:

הועידה מוחאת בכל תוקף נגד ממשלת א"י שבטלה מזמן הכיבוש עד היום את השלטון העצמי של ערים ומסרה את הנהלת העיריות לידי פקידים ממונים ע"י הממשלה: שיטת מינויים זו היא פגיעה קשה בזכויות היסודיות של התושבים, המדכאה את רגש האחריות והציבוריות העממית, המגדילה שרירות והפקרות פקידותית ומפרעת בעד התפתחותה ופריחתה של הארץ.⁶⁵

ההנהגה הציונית הכירה בממשל העצמי המקומי ככלי הכרחי להגנה מפני שרירות שלטונית, וכאמצעי לביסוס האוטונומיה של הישוב העברי בארץ ישראל.⁶⁶ היא נאבקה בכל ניסיון התערבות של הפקידות הממשלתית, ותבעה את הגדלת האוטונומיה על ענייניה הפנימיים.⁶⁷ מינוי ועדות מקומיות המורכבות מפקידות בריטית עורר את זעמו של הישוב, והתפרש כמהלך עוין שתכליתו לחבל במפעל ההתיישבות העברי ולפגוע בזכויות הפוליטיות של ציבור המתיישבים – אולם עקב סיום שלטון המנדט כהונתן של המועצות הממונות הייתה קצרה במיוחד, וכוחה של ההתיישבות היהודית בארץ ישראל לא נפגע. למעשה, היא שימשה מצע חיוני לבניית הממשל המדיני היהודי בארץ ישראל.⁶⁸ הקהילה המדינית החדשה הורכבה מטריטוריות מקומיות – ערים וישובים כפריים – שהוקמו על ידי קהילות המתיישבים והתאחדו אחר כך למדינה. במובן זה, יחידות ההתיישבות המקומיות היו אבן דרך משמעותית בתהליך קבלת העצמאות של הישוב היהודי בארץ ישראל.⁶⁹ הנה כי כן, גם עברו של השלטון המקומי בארץ ישראל מלמד על חלקה הגדול של הזירה הפוליטית המקומית בקידום התארגנויות ומאבקים של קהילות מקומיות על חירותן.

הלכה למעשה, עוצמתה של הזירה הפוליטית המקומית בימי הישוב היהודי בארץ ישראל הייתה גדולה במיוחד: היא שימשה זירה למפגש של ציבור המתיישבים ולהתדיינות פומביות. עדות לאופייה הפוליטי התוסס והמשפיע של הזירה המקומית בימים ההם ניתן ללמוד מתיאור רוח הוויכוחים הציבוריים שקדמו לבחירות הראשונות בעיריית תל-אביב בשנת 1921:

הוויכוחים שיקפו מציאות שבה בליל אנשים משכונות שונות עם מאפיינים ייחודיים אוחדו תחת שטח שיפוטי אחד. הנושאים הבוטלים שעמדו על הפרק ופילגו את המצביעים לא נגעו לאידאולוגיה מפלגתית כלל-ארצית אלא לשאלות מקומיות שעמדו על הפרק ועניינו את

ההנהגה הציונית
הכירה בממשל
העצמי המקומי ככלי
הכרחי להגנה מפני
שרירות שלטונית,
וכאמצעי לביסוס
האוטונומיה של
הישוב

תושבי העיר בלבד... לדוגמה: האם הבחירות תהיינה יחסיות בכל העיר או אזוריות לפי שכונות? למי תהיה זכות ההצבעה? ומי רשאי להיבחר?... מחנה הפועלים דרש זכות הצבעה לכול, ואילו בעלי הרכוש בעיר תבעו קריטריונים מגבילים להשתתפות... לבסוף הוחלט כי הבחירות תהיינה אזוריות, ומכל שכונה ייבחר מספר נציגים יחסי לבעלי זכות ההצבעה באותה שכונה⁷⁰

המרחב המקומי שימש כמעין אגורה מודרנית, שבמסגרתו התבררו העניינים הציבוריים של היישוב היהודי – מקום למפגש קהילתי, להחלפת דעות ולקבלת החלטות קולקטיבית. לא מפליא אפוא, כי השלטון המקומי בימי המדינה שבדרך היה גם זה שטיפח את המנהיגות הפוליטית היהודית בארץ ישראל. באותה העת, כוחה הפוליטי של המנהיגות הציונית הוגבל למדי במישור הלאומי. האפיק הפוליטי המקומי, הניכר בהשפעתו החזקה על חיי היומיום של התושבים, הפך לאלטרנטיבה נוחה לביסוס וארגון ההנהגה הציונית. כמו כן, בשונה מההומוגניות הפוליטית שאפיינה את ההנהגה הכללית והמוסדות הלאומיים, שיקפה הזירה הפוליטית המקומית גיוון פוליטי ומפלגתי – משום שצורות ההתיישבות השונות ייצגו עמדות אידיאולוגיות-פוליטיות מתחרות.⁷¹ בתל-אביב, לדוגמה, שבתחומה התגוררו כשליש מתושבי הארץ היהודים, שימשה השליטה ברשויות המוניציפליות לבסיס כוחן של מפלגות הימין הציוני, והשפעתם של חוגי הימין בקרב היישוב היהודי המקומי היוותה משקל נגד לדומיננטיות של המפלגות הסוציאליסטיות במוסדות ההסתדרות ובהנהלת הסוכנות היהודית. מציאות זו לא נעלמה מעיני מנהיגי מפלגות הפועלים, ואלו החלו להגביר את פעילותם בזירה המקומית – אלא שגם פעילות זו, שהלכה והתעצמה במהלך שנות ה-30, כמעט ולא הצליחה לערער את כוח ההשפעה הפוליטי של חוגי הימין ברשויות המקומיות. זאת, עד לימי הקמת המדינה ונקיטת מדיניות ממשלתית ריכוזית שנועדה, בין היתר, למתן את כוחה הפוליטי העצמאי והמשפיע של הזירה המקומית.

השלטון המקומי בראשית ימי המדינה

לאחר קום המדינה נקטה הממשלה החדשה במדיניות ריכוזית, שמאחוריה עמדה ההנחה כי ריכוז הסמכויות בידי הממשל הלאומי יספר את יכולת המדינה להתמודד עם האתגרים הביטחוניים, הכלכליים והחברתיים שחוותה בראשית דרכה. עם זאת, קשה להתעלם מכך שמדיניות זו שירתה גם את מטרות מפלגת השלטון וחזקה את אחיזתה בכל התחומים הציבוריים: מוסדות המדינה הצעירה הכניסו תחת כנפיהם עוד ועוד תפקידים וסמכויות

שהיו נתונים קודם בידי הממשל המקומי, ואפילו המפלגות המקומיות עברו לשליטת מוסדות המפלגה הארציים – שהתערבו בסדר היום המקומי והכתיבו את רשימת המועמדים לבחירות המקומיות. למעשה, מפלגת מפא"י ביצעה שינויי חקיקה שנועדו להשפיע על הבחירות המוניציפליות ולחזק את כוחה במועצות העירוניות: היא הרחיבה את מעגל הבוחרים⁷² ואיחדה בין מועד הבחירות המוניציפליות למועד הבחירות לכנסת. בכך, שאפה מפא"י לדחוק את סדר היום המוניציפלי אל שולי הדיון הציבורי, ולהעמיד במרכז מערכת הבחירות המקומיות את סדר היום הלאומי. מאמצי המפלגה נשאו פרי: כוחם של חוגי הימין ברשויות המוניציפליות נחלש בצורה ניכרת, והושגה שליטה מלאה של המפלגה גם במישור המוניציפלי.⁷³

ככלל, ולמרות התפקיד המרכזי שמילאה הזירה הפוליטית המקומית בפיתוח ומימוש השאיפות הריבוניות של היישוב היהודי, עם קום המדינה איבד השלטון המקומי מעוצמתו הפוליטית והתפקודית: רוב הנושאים המדיניים, ובכללם גם העניינים המקומיים המובהקים, רוכזו בידי השלטון המרכזי. לצד זאת, העלייה המסיבית של אזרחים חדשים חסרי ניסיון ומודעות פוליטיים הקלה על מגמת הריכוזיות והעברת השליטה לפוליטיקאים מנוסים ולפקידות מקצועית, ואולי אף עודדה אותה. עוצמתו הפוליטית וסממניו העממיים של השלטון המקומי בימי המדינה שבדרך הוחלשו מאוד, ומעמדו כזרוע הביצועית של השלטון המרכזי הלך וקנה אחיזה.

מגמת הריכוזיות אפיינה את השלטון המקומי בישראל כמעט שלושה עשורים. רק בשנות ה-70, ובעקבות מאורעות לאומיים מכוונים, החלה להסתמן תפנית בזירת השלטון המקומי – והוא החל לבסס את השפעתו ברקמת החיים הפוליטיים בישראל.

ניצני שינוי מקומיים – שנות ה-70

שנות ה-70 הן ציון דרך חשוב בסיפורו ההיסטורי של השלטון המקומי בישראל: בתקופה זו החל ליבה הפוליטי של הזירה המקומית לפעום מחדש. הגידול באוכלוסייה העירונית הפיח חיים בפעילות הפוליטית המקומית, והתארגנויות פוליטיות וולונטריות החלו להתבסס במגוון רשויות מקומיות ברחבי הארץ. סניפים מפלגתיים מקומיים התחילו לפעול באופן עצמאי, ומרכזי המפלגות הרפו משליטתם על רשימת המועמדים למועצות המקומיות.⁷⁴ שינויים אלה היו מצע נכון לצמיחתו של שלטון מקומי חדש, המציב את סדר היום המקומי במרכז ההתעניינות של התושבים המקומיים.

מפא"י שאפה לדחוק
את סדר היום
המוניציפלי אל שולי
הדיון הציבורי,
ולהעמיד במרכז
מערכת הבחירות
המקומיות את סדר
היום הלאומי

תמורות אלה ונוספות צמחו כתגובה למאורעות לאומיים היסטוריים, ולתמורות ערכיות ששיקפו את התפנית המוסרית-חברתית שארעה בציבוריות הישראלית, ובכלל זה מלחמת יום-הכיפורים והשלכותיה מרחיקות הלכת על אמון הציבור בהנהגה הפוליטית, המעבר מסוציאליזם לאינדיבידואליזם וביטול מדיניות השליטה הלא פורמלית של מוסדות המפלגה, והמהפך השלטוני ב-1977. כל אלה הניחו את התשתית לצמיחתה של הנהגה מקומית עצמאית, המחויבת לקידום מטרות פוליטיות מונחות אינטרסים מקומיים.⁷⁵ הנהגה זו ביססה את עצמה כאלטרנטיבה פרגמטית לשליטה על המתרחש בחיי היום-יום של האזרחים, והתרחקה מקידום סדר יום אידיאולוגי רחב – צרכים מקומיים וייחודיים, ולא מפלגתיים או לאומיים, הוצבו במרכז סדר יומה והצמיחו תביעה כלפי השלטון המרכזי לביזור סמכויות ולהענקת משאבים.⁷⁶

מדיניות ביזור הסמכויות לא זכתה לביטוי רשמי בחקיקה, אך היא התחוללה בפועל ויצרה פער מהותי בין מציאות פועלו של השלטון המקומי לבין המסגרת החוקית שאפשרה אותו.⁷⁷ למעשה, תהליכי הביזור מהשלטון המרכזי למקומי לא נעשו בצורה תהליכית ברורה של העברת סמכויות הולכת וגדלה. ספרות המחקר הישראלית מאפיינת את התהליך במורכבות ובסתירות פנימיות. פעמים רבות נכרכו מהלכים מבזרים ביוזמות סותרות לריכוז סמכויות: כך, לדוגמה, נכרכה ההחלטה לאמץ את מסקנות וועדת זנבר, שעניין קריאה להעצמת כוחן העצמאי של הרשויות המקומיות ולהשוואת מעמדם למשרדי הממשלה, בקבלת חוק יסודות התקציב, המסמן מגמה ברורה של פיקוח תקציבי הדוק על הרשויות המקומיות.⁷⁸ מגמה דו-ערכית זו מאפיינת את מערכת יחסי הגומלין בין השלטון המרכזי למקומי ומלווה את שלל הניסיונות להובלת צעדי ביזור עד היום.

היסטוריה של רפורמות כושלות: ועדת זנבר, הצעת חוק העיריות והרפורמה לביזור וטיוב הרגולציה

כינונו של שלטון מרכזי חזק בראשית ימיה של המדינה הטביע דפוס פעולה ריכוזי חזק בעבודת הממשלה, שגם אם הלך והתמתן במשך השנים לא ביטל את תלותו הגדולה של השלטון המקומי בשלטון המרכזי. זאת, בניגוד גמור לתפקיד הפוליטי המרכזי שהוא מילא בימי הישוב היהודי בארץ ישראל, ובראשית ימיה של המדינה. מעניין כי חרף התמורות הפוליטיות, החברתיות והכלכליות הרבות שעברה מדינת ישראל במהלך העשורים האחרונים, נותר מצבו המשפטי הפורמלי של השלטון המקומי נטול שינויים מהותיים.⁷⁹ שניים מהמהלכים העיקריים לשינוי התשתית החוקית במסגרתה פועל השלטון

המקומי ולהסדרת מעמדו היו הקמת ועדת זנבר והדין וחשבון שהגישה, ולעומתה הצעת חוק העיריות שהונחה על שולחן הכנסת בשנת 2007 – ושניהם הסתיימו ללא השפעה מעשית. למרות זאת, הם זכו לאזכור ולהתייחסות משמעותיים, הן בפסיקה והן בספרות האקדמית. גם המהלך האחרון שהובילה הממשלה ה-36 בהחלטת ממשלה לרפורמה לביזור סמכויות נעצר כבר בשלבי התכנון הראשוניים של בחינת מודל העברת הסמכויות. זאת, הגם שבעיקרו עסק בטיוב רגולציה ובהעברת סמכויות ביצוע, ופחות בביזור סמכויות ואחריות לרובד המקומי. שיעור ואיכות הרפורמות שמצליחות להיות מקודמות בפועל על ידי השלטון המרכזי הם מהמדדים החשובים לביזור וריכוזיות, והכשולן החוזר והמתמשך לקדם שינויים בשדה ביזור הסמכויות וחיזוק השלטון המקומי בישראל מצביע הן על חוזקת הריכוזיות הישראלית ועל מורכבותו הפוליטית של תחום הביזור, הן על הנחיצות הגדולה בקידומו.

הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי – ועדת זנבר (תשמ"א-1981)

הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי⁸⁰ מונתה על ידי ממשלת ישראל בשנת 1976, וכללה 15 חברים – ובהם נציגי ציבור, אנשי שלטון מקומי, נציגי ממשלה ואנשי אקדמיה. עבודתה של הוועדה ארכה כחמש שנים, והיא בחנה כמעט את כל תחומי פעילותו של השלטון המקומי ומערכת היחסים שלו עם השלטון המרכזי. תפיסת המקומיות המנוסחת בדו"ח הוועדה מתכתבת עם תפיסת מקומיות עמוקה, המודעת לאיכותו הדמוקרטית של המרחב המקומי ולתפקיד הייחודי שהוא ממלא במארג השלטון הייצוגי, ובפרט במציאות הפוליטית המורכבת הייחודית לישראל. מסקנות הוועדה לא זכו להתממש, וזאת חרף העובדה כי המלצות הדו"ח אומצו באופן רשמי בהחלטת הממשלה.⁸¹ הלכה למעשה, גם אחרי פרסום מסקנות הוועדה וקבלתן הרשמית, מעמדו החוקי והפוליטי של השלטון המקומי בישראל נותר מוגבל ובלתי ברור כשהיה. יחד עם זאת, הדו"ח זכה לאזכור ולהתייחסות אוהדת בפסיקת בתי המשפט ובכתיבה האקדמית העוסקת בשאלת מעמדו הרצוי של השלטון המקומי בישראל ותכלית תפקידו השלטוני, ומכאן גם חשיבות העיסוק בתוכנו.

העקרון הבסיסי שהונח ביסוד עבודת הוועדה מצוטט כבר בהקדמה לדו"ח: חברי הוועדה מנסחים את מעמדם השווה של הרשויות המקומיות למשרדי הממשלה, בכל תחומי הפעולה המשותפים להם. בעת כתיבת הדו"ח תפיסת המקומיות שאפיינה את רוב מדינות אירופה הייתה התפיסה הריכוזית-מנהלית, ומנסחי הדו"ח – שהיו מודעים למציאות זו – הביעו הסתייגות ברורה

העקרון הבסיסי
שהונח ביסוד עבודת
הוועדה מצוטט
בהקדמה: חברי
הוועדה מנסחים את
מעמדם השווה של
הרשויות המקומיות
למשרדי הממשלה

מאימוצה של התפיסה הריכוזית השכיחה. תפיסתם החדשנית, והאמיצה, רואה בשלטון המקומי מוסד דמוקרטי עצמאי השואב את סמכויותיו מהעם, ולא מהשלטון המרכזי:

הבינונו שאין עלינו לקחת את הגדרת הריבונית נוסח אירופה כמות שהיא, יש גישה אחרת לנושא... לפי גישה זו אין המדינה ריבונית אלא העם המרכיב אותה. הסמכויות הפוליטיות נתונות בידי העם המאציל אותן לרשויות ממלכתיות שונות במישור הארצי, ובמישור המקומי גם יחד. לפי גישה זו, אשר שורשיה הקודמים מצויים בתנ"ך, מעמד השלטון המקומי לא פחות מרכזי במדינה דמוקרטית תקינה.⁸²

קווי היסוד של הדו"ח נוסחו סביב תפיסת פסיפס המניחה כי כל המוסדות המדיניים, ובכללם גם המוסדות המקומיים, שואבים את סמכותם מהעם והם בעלי חשיבות דמוקרטית זהה:

המדינה אמנם קובעת את המסגרת לפסיפס זה, וזרועותיה אחראיות לעיצוב תפקידיו, אך בתוך המסגרת אחראיות הרשויות המקומיות באותה מידה למילוי תפקידיהן.⁸³

תפיסת הפסיפס של הדו"ח מנוסחת מנקודת מבט פנימית – המכירה את ייחודיותה התרבותית והלאומית ואת אתגריה הפוליטיים של מדינת ישראל. למעשה, הדו"ח מציג תפיסת עולם פלורליסטית שהקדימה את זמנה, והדגישה את תפקידו הייחודי של השלטון המקומי לייצג את "רווחתם הפיסית, התרבותית והרוחנית" של הקהלים המגוונים בישראל. תחת הכותרת "הניסיון הישראלי", בחרה הוועדה להתייחס למאפייניה ההיסטוריים הייחודיים של מדינת ישראל ולהדגיש את עובדת היותה "תערובת של קהילות" שהתאחדו בשלב מאוחר יותר לקהילה לאומית ולמדינה. ככתוב להלן:

במובן זה מהווה ישראל [...] מדינה שצמחה על סמך קהילותיה המקומיות ולא דוגמת המדינה שנוסדה כדי לשלוט בהן [...] בעוד שהריכוזיות הפורמאלית אינה זרה לחלוטין לניסיון הישראלי, נמצא שהיא זרה ליעוד הציבור הישראלי.⁸⁴

יתרה מכך, לשיטת חלק ממחברי הדו"ח, עצמאותו של השלטון המקומי היא זכות המובטחת הן על ידי המסורת החוקתית הישראלית והן על ידי המסורת היהודית. ומכאן, שתפיסת המקומיות הריכוזית המאפיינת את ההסדרים השלטוניים הקיימים זרה למציאות הישראלית וליעוד שלה.

ב-1981 הוגשו מסקנות הוועדה לממשלה ואושרו בהחלטת ממשלה, אך לא זכו לבוא לידי יישום, ומצבו המסורבל, התלותי והמעורער של השלטון המקומי נותר כשהיה. כשלושה עשורים לאחר פרסום ההמלצות הונחה על שולחן כנסת ישראל הצעת חוק העיריות, שתכליתה היה ניסוח מעמדו המשפטי של השלטון המקומי בישראל והסדרה כוללת של מערכת הדינים וההוראות החלים עליו. גדולות ונצורות נתלו בה, אך היא כשלה להביא בשורה חדשה לשלטון המקומי, ובסופו של יום גם לא התקבלה לספר החוקים הישראלי.

הצעת חוק העיריות (2007)

הצעת חוק העיריות⁸⁵ הייתה המהלך המקיף ביותר שנעשה לטובת הסדרת מעמדו של השלטון המקומי בישראל. אומנם ההצעה, שהונחה על שולחן הכנסת בשנת 2007, לא זכתה להתקבל, אך עיון בהוראותיה ובביקורת האקדמית שנכתבה עליה הוא בעל ערך רב לעיסוק בסיפורו של השלטון המקומי ולהבנת מערכת היחסים בינו לבין השלטון המרכזי. חרף הצהרת מנסחי ההצעה כי היא נועדה להגביר את חירות הפעולה של הרשויות המקומיות ולהמיר את מנגנוני ההתערבות הקיימים במנגנוני פיקוח פנימיים,⁸⁶ היא כשלה לשנות את התפיסה הריכוזית הנוהגת. למעשה, תפיסת השלטון המקומי העומדת ביסודה רואה בו בעיקר רשות מנהלית שתפקידה לספק שירותים מסוימים לתושבים המקומיים, ופחות מוסד שלטוני בעל ערך חוקתי-דמוקרטי. הדברים הבאים, המצוטטים מדברי ההסבר להצעה, מעידים על כך:

כעקרון השלטון המקומי בישראל הוא שלטון מקומי נבחר... לצד עקרון זה, הכיר בית המשפט העליון לא אחת בעקרון נוסף – מהותה של הרשות המקומית כארגון שעליו לספק שירותים לתושביו. איזון ראוי בין שני העקרונות מביא ליצירת מצבים שבהם יש לוותר לתקופה קצרה על הניהול של נבחר הציבור, כדי לאפשר לעירייה למלא את התפקיד למענו היא נוצרה – מתן שירותים מוניציפאליים לתושבים (ההדגשה שלי).⁸⁷

התפיסה הריכוזית-מנהלית העומדת ביסוד הצעת החוק מפרשת את הרשות המקומית כיחידה עסקית שתכליתה הראשונית, והחשובה ביותר, היא יעילות כלכלית. אפיון זה בולט במיוחד נוכח היקפן העצום ונוסחן הדווקני של ההוראות המתלות את חירות פעולתה ביעילות כלכלית. לדוגמה, סעיפים 285–286 להצעת החוק מגדירים מהן "רשויות עצמאיות"⁸⁸ כך: "תוענק החירות לבצע את פעילותן השוטפת ללא צורך באישורים ממשרד הפנים".⁸⁹ על פי נוסח הצעת החוק, רק רשויות העומדות בסטנדרטים של התנהלות כלכלית תקינה תזכינה לעצמאות, ולא תזדקקנה עוד לאישור משרד הפנים

הצעת חוק העיריות
הייתה המהלך
המקיף ביותר שנעשה
לטובת הסדרת
מעמדו של השלטון
המקומי בישראל, אך
ההצעה משנת 2007,
לא זכתה להתקבל

לתקציבן,⁹⁰ לנטילת אשראי⁹¹ ולאישור חוקי העזר שהן מתקינות.⁹² לצידן, מוגדרות שלוש קבוצות נוספות של רשויות מקומיות שלא רק שאינן זכאיות לאותה חירות פעולה, אלא שהן יזכו "באינטנסיביות גדלה והולכת של מעורבות של משרד הפנים בפעולתן".⁹³

אבהיר את ביקורתתי: הצעת החוק מערבת, ובצדק, שיקולים של יעילות כלכלית ומנהל תקין, אולם לא בכך כישלונה – אלא בתפיסה שלפיה חירות הפעולה של הרשות המקומית כלל אינה קשורה למעמדה כרשות שלטונית הנבחרת בבחירת שוות ודמוקרטיות. חירותה וסמכויותיה של הרשות המקומית הן עניין פונקציונלי – הן תלויות בפרמטרים של יעילות כלכלית בלבד, ולעולם כפופות לשיקול דעתו של השלטון המרכזי. למעשה, הצעת החוק כמעט ומתעלמת מתפקידו החשוב של השלטון המקומי במארג השלטוני הדמוקרטי. חזקותיה של הדמוקרטיה המקומית – המתבטאות במחויבותו המוגברת של הדרג הפוליטי לקהל בוחריו, ובמסוגלותו ללמוד את העדפותיו מקרוב – נתפסות כאבן נגף לפעילותה התקינה של הרשות המקומית, בעוד שמידת הריחוק של הדרגים הממונים מציבור הבוחרים משמשת כהצדקה לחיזוק סמכויותיהם על חשבון נבחרי הציבור המקומיים:

עובדת היותו של המנכ"ל עובד הרשות שאינו נדרש לעמוד לבחירתו החוזרת של הציבור, מקלה עליו לפעול בהתאם לתכניות העבודה ולתקציב שאושרו כדין, גם אם הדבר כרוך באי היענות לציבור זה או אחר או אף פגיעה בו, זאת, בשונה מראש הרשות הנמצא בממשק יומיומי עם התושבים ונתפס בעיניהם כמי שעומד לבחירתם ונדרש לספק את כל צרכיהם ורצונותיהם.⁹⁴

יש מי שטוען כי הצעת החוק לא רק שלא הביאה בשורה חדשה, אלא אף הרעה את הקיים והבליטה עוד יותר את דלות תפיסת המקומיות הישראלית:

בהשוואה לפקודת העיריות, תפקידי העירייה מוצגים בהצעת החוק בנוסח מצומצם... הניסוח המוצע עתה נעדר תפיסת מהות... אופן הצגת התפקידים מבליטה את העדר המודעות – או חמור יותר: את ההתעלמות מערכים חדשים האמורים להנחות את פעילות השלטון המקומי בעת כניסתו לעשור השני של המאה העשרים ואחת.⁹⁵

כישלונה של הצעת החוק בהנצחת הקיים מהדהד עוד יותר נוכח התעלמותה ממגמת הביזור והדמוקרטיזציה שאפיינה את מרבית הדמוקרטיות המערביות בזמן ניסוחה, וכללה ביזור פוליטי נרחב ושלל יוזמות ומאמצים לחיזוק הממד הדמוקרטי-השתתפותי של הזירה המקומית. ההצעה, כך נטען, גם אינה

מביאה בחשבון ראוי את האתגרים העכשוויים המונחים לפתחו של השלטון המקומי בישראל, ובהם הגלובליזציה, המשבר הסביבתי וגירעון הדמוקרטיה הייצוגית.⁹⁶ בניגוד גמור לדו"ח ועדת זנבר, ההצעה כמעט ומתעלמת מהמשמעויות התרבותיות והחברתיות של המרחב הפוליטי המקומי ומפספסת את הפוטנציאל הפוליטי, הדמוקרטי והתרבותי האדיר הטמון בזירה המקומית הישראלית. ה"ביזור" המוצע במסגרתה אינו יותר מ"דה-ביוקרטזציה חלקית" של מערכת היחסים מול משרד הפנים.⁹⁷ אף על פי שהצעת החוק המפורטת לא זכתה להשלים את תהליך החקיקה ולהתקבל בספר החוקים, נדמה כי היא החמיצה את ההזדמנות הנדירה שהוענקה לה לחולל שינוי מהותי בתפיסת תפקידו של השלטון המקומי במארג השלטון בישראל.

הרפורמה לביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת (2021)

בנובמבר 2021 הגישו משרדי ראש הממשלה והפנים הצעה להחלטה בנושא "ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת". דברי ההסבר להצעה מדגישים את החשיבות שרואה הממשלה בביזור סמכויות לשלטון המקומי ואת ההכרה בחשיבותן של הרשויות המקומיות במדרג הדמוקרטי בישראל, תוך התייחסות לכשלי הריכוזיות הנהוגה בישראל ולהשלכותיה, ובכלל זה הפגיעה בתפקוד המערכת השלטונית, אי-מיצוי פוטנציאל הצמיחה הטמון בביזור, העמקת אי-השוויון המרחבי והניכור בתוך החברה הישראלית.⁹⁸ כמה ימים אחר כך התקבלה החלטת ממשלה מתאימה המורה על הקמת ועדה בין משרדית בהשתתפות מנכ"לי המשרדים הממשלתיים ובעלי תפקידים רלוונטיים,⁹⁹ שתפקידה לפעול לגיבוש המלצות בדבר ביזור סמכויות למוסדות השלטון המקומי. זאת, תוך התייחסות להיבטים הקשורים לתהליך הביזור ולהשלכותיו, ובהם הסמכויות הניתנות לביזור וזהות מוסדות השלטון שיקבלו אותן לידיהן: הפחתת הנטל הרגולטורי בממשקים שבין משרדי הממשלה האמורים למוסדות השלטון המקומי, ואפילו למשאבים הנדרשים להצלחת תהליך הביזור ולפעולות הנדרשות לשם שמירה על מנהל ציבורי תקין במסגרת תהליך הביזור. החלטת הממשלה הודיעה גם על כוונת שרת הפנים דאז להקים צוות ייעודי לבחינה ולגיבוש המלצות בדבר ביזור סמכויות לרשויות המקומיות, שיכללו בן היתר מדרג ביזור דיפרנציאלי לכלל הרשויות המקומיות וכללים להפעלת הסמכות ולטיוב וחיזוק תהליכי העבודה ברשות המקומית. בין המטרות שנקבעו בהחלטת הממשלה לבין תוצרי העבודה של הוועדה הבין-משרדית והצוותים השונים היה פער גדול. הוועדה הבין משרדית זיהתה 51 סמכויות כבעלות הפוטנציאל המשמעותי ביותר לקידום תהליכי הביזור, אולם בהמשך צמצמה את הרשימה ל-31 בלבד. על פי הסקירה של מרכז המידע והמחקר של הכנסת,¹⁰⁰ מבחינת רמות הביזור

דברי ההסבר
מדגישים את
החשיבות שרואה
הממשלה בביזור
סמכויות לשלטון
המקומי ואת ההכרה
בחשיבות של
הרשויות המקומיות
במדרג הדמוקרטי

שהוגדרו בעבור כל אחת מ-31 מהסמכויות עולה כי רק בשש מהן מדובר על העברת סמכויות של ממש, ואילו באחרות ההתייחסות היא בעיקר לדרכים להפחתת נטל רגולטורי או לבניית יכולות של הרשויות לקראת קבלת הסמכויות בעתיד. צוות משרד הפנים כלל שלושה צוותי משנה: צוות משנה מיסוי ומקרקעין, שגיבש המלצות בתחום הארנונה, חוקי העזר והמקרקעין בישראל; צוות משנה תקציבים, כספים, ערבויות ואשראי; וצוות משנה שלישי לגיבוש מדד לביזור דיפרנציאלי.¹⁰¹ על פי סקירה עדכנית של מרכז המידע והמחקר של הכנסת מפברואר 2025, לא ברור עדיין אם מדרג הביזור ישמש גם את משרדי הממשלה האחרים, ובידי מי הסמכות לאשר את זהות הרשויות שאליהן יבוזרו הסמכויות השונות – ונראה כי גם גורלו של הניסיון האחרון לקידום צעדי ביזור סמכויות לשלטון המקומי דומה לניסיונות העבר בתחום.

ניתן להצביע על פער עצום, בין הצהרת הכוונות שליוותה את המהלך הממשלתי, לבין רשימת ההמלצות המעשיות לביזור ומידת יישומן. עיקרי המלצותיה של הוועדה הבין משרדית עסקו בהעברת סמכויות מנהליות שוליות – שמשרדי הממשלה רואים בהן בעיקר נטל על עבודתן השוטפת – ולא על העברת סמכויות בעלות משקל השפעה פוליטי. גם מדד הביזור שגיבש משרד הפנים לטובת כללי העברת הסמכות ויישומן לא הביא בשורה גדולה. יישום המדד, המחולק לשלוש רמות של ביזור, מעורר קשיים רבים, ובראשם העובדה כי רוב מוחלט של הרשויות המקומיות כלל אינן עונות על התנאים שהוא הציב לקבלת סמכויות מלאות ואפילו חלקיות לביזור, וכי מימושו חושף פערים גדולים ומטרידים בין רשויות בפריפריה לרשויות במרכז.¹⁰² אמנם המלצות הוועדה נועדו להיות אבן דרך בתוך מהלך אסטרטגי ארוך טווח של שינוי מבנה הסמכויות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, ונכון שקידום המהלך נגדע עם חילופי הממשלות, אבל אי אפשר להתעלם מהתוכן הכללי של המהלך, שבעיקרו מציע צעדים הססנים ומוגבלי השפעה. כמו אז, גם סביב הרפורמה הזו, המדיניות הריכוזיות המושרשת בתרבות הפוליטית בישראל, והחשדנות העמוקה המופגנת כלפי השלטון המקומי ונבחריו בקרב משרדי הממשלה מהווים חסם עקרוני ומתמשך בקידום צעדי ביזור אמיתיים.

המדיניות הריכוזיות
המושרשת בתרבות
הפוליטית, והחשדנות
העמוקה כלפי
השלטון המקומי
מהווים חסם עקרוני
ומתמשך בקידום
צעדי ביזור אמיתיים

ד. סיכום העבר והאופק לעתיד

סיפורו של השלטון המקומי בישראל מלמד כי בדומה למקביליו בעולם, דמותו המוסדית והפוליטית עוצבה והשתנתה בהשפעת כוחות כלכליים, חברתיים ופוליטיים משתנים.¹⁰³

מנואל קסטלס (Castells), באחת מהעבודות החשובות ביותר שנכתבו בחקר העירוניות, טוען כי שינויים היסטוריים ושינויים עירוניים שזורים זה בזה.¹⁰⁴ מחקרו הצליח לחשוף קשר אינטימי בין השינויים במבנה העירוניות, לבין התהליך החברתי הכללי. לשיטתו, ה"משמעות האורבנית", קרי, הדרך שבה מוגדר התפקיד שעל העיר למלא, נבחן כל פעם מחדש על ידי גורמי ההשפעה בחברה. ערים מעוצבות, נבנות ומשתנות בהתאמה לשינויים ערכיים המתחוללים בחברה עצמה. למעשה, טוען קסטלס, ערים הן התוצר הבלתי מוגמר של כל הקונפליקטים ההיסטוריים הגדולים של המערב.¹⁰⁵

לאורך פרקים ניכרים בהיסטוריה, הזירה הפוליטית המקומית הייתה זירה דומיננטית למאבק של קהילות ופרטים על חירות ושלטון עצמי. במסגרותיה צמחו התארגנויות אזרחיות שזכו להתמסדות ולהכרה מאוחרים. כך היה בעת העתיקה, עת הושג שוויון אזרחי והתבססה שליטתו של העם על העניינים הציבוריים, בין כתלי עיר המדינה. בימי הביניים המאוחרים הייתה ההתארגנות החברתית העירונית גורם מרכזי לתהליך ההתפוררות של האליטה הפאודלית, ומסד לצמיחת הערים העצמאיות באירופה. בהתאמה לכוחו הפוליטי התוסס והמאתגר מלמטה של המרחב המקומי, ביטאו המהלכים המדיניים להחלשת מעמדו וסמכויותיו, ניסיון לדיכוי הרוח הציבורית שנשבה דרכו. ככלל, רוב תהליכי ההחלשה וההעצמה שחווה, הבאים לידי ביטוי בתהליכי ביזור ומרכז של סמכויות, הם ביטוי לתמורות ערכיות ואידיאולוגיות מתחלפות – שיקוף של סדרי עדיפות חברתיים שהכוחות הדומיננטיים מבקשים לקדם בזמן נתון.

בדומה לסיפורו ההיסטורי של הממשל המקומי במערב, גם הממשל המקומי בישראל קדם למדינה, אך איבד ממידת כוחו ועצמאותו לטובתה. בתקופת הישוב היהודי בארץ ישראל הוא ביסס את מעמדו כזירה פוליטית תוססת ומשפיעה שבמסגרתה נדונו ולובנו עניינים ציבוריים והתקבלו החלטות באופן קולקטיבי. הוא סיפק את התנאים הנדרשים למימוש כוח ההתלכדות החברתי והשאיפות הריבוניות של היישוב היהודי, ובכך מילא תפקיד מרכזי בהקמת המדינה.

גם לאחר הקמת המדינה, המרחב הפוליטי המקומי תפקד כזירה מועדפת לארגון ולהשפעה של כוחות פוליטיים ואידיאולוגיים שסבלו מחולשה ומהתנגדות: הוא תפקד כבימה נוחה להבעה פומבית של דעות ורעיונות

בדומה לסיפורו

ההיסטורי של

הממשל המקומי

במערב, גם הממשל

המקומי בישראל קדם

למדינה, אך איבד

ממידת כוחו

ועצמאותו לטובתה

שהתקשו להישמע ולהילקח בחשבון בזירה הלאומית, וכתשתית לקידום מדיניות הקוראת תיגר על המדיניות הכללית או מגיבה לאדישותו של השלטון המרכזי. במובן זה, הוא היה מנגנון ממתן לדומיננטיות הרוב ומרחב נוח לטיפול כוחות פוליטיים חדשים.

למותר להניח כי גם התמורות הבאות בזירה המוניציפלית בישראל תצמחנה כפועל יוצא של תהליכים ומאורעות גדולים ומורכבים מהמתרחש בכתליה של הזירה המוניציפלית.

צבר האירועים והטרגדיות שעברו המדינה והחברה בישראל בשנתיים האחרונות, והאתגרים המורכבים שעומדים לפתחן בעת הזו, ובראשם שיקום הצפון והדרום והחזרת התושבים המפונים לביתם, בניית האמון הציבורי במערכות המדינתיות, הצורך בקידום רפורמות תשתיות מקיפות, ומיתון מחלוקות השסע המפלגות את החברה הישראלית – כל אלו מתפקדים כדרז משמעותי להפנמת תפקידה החיוני של מערכת שלטונית מבוזרת, המחוברת לתנאי השטח ולצרכי האוכלוסיות והאזורים ונשענת על איזונים ובלמים גם במובנם האנכי.

הסתכלות משווה על רפורמות ביזור שיושמו במדינות שונות בעולם בעשורים האחרונים מלמדת כי הרקע והמוטיבציות לקידומן נשאו קווים דומים. ככלל, הנסיגה המערבית ממידת ההתמקדות הבלעדית במדינה, והניסיון לנסח מחדש את תפקידו של השלטון המקומי במארג השלטון הדמוקרטי, אינם נתפסים ככלים לטיוב מדיניות ושיפור איכות השירותים הציבוריים גרידא. ההכרה בתפקידם החיוני של רבדי השלטון התת-לאומיים צמח גם מתוך הבנת גירעונה של הדמוקרטיה הייצוגית המודרנית. הירידה ההולכת וגדלה במידת אמון הציבור וההיחלשות בכוח ההשפעה של האזרחים על המדיניות הציבורית הציבו את המשטרים הייצוגיים במשבר לגיטימיות חריף, והובילו דמוקרטיות רבות בעולם לחפש דרכים להגדלת מעורבות האזרחים ולבנייה מחודשת של האמון הציבורי במוסדות הדמוקרטיים. חיזוק מוסדות השלטון התת-לאומיים, הקרובים והנגישים לאזרחים, והגדלת מעורבות האזרחים בתהליכים הקרובים לבית, נתפסו כאמצעים חיוניים להגדלת ערך האזרחות, לחיזוק האמון הציבורי ולטיפוחה של הדמוקרטיה בכללותה. כך, תהליך התבססות המחודש של השלטון המקומי במערב צמח והתעצב בהשפעה ישירה של אקטיביזם אזרחי ויוזמות מקומיות.

אין זו הפעם הראשונה שבה נשמעות קריאות לשינויים בתחום. לאורך השנים זוהה והוכר כשל הריכוזיות הישראלי במגוון הזדמנויות, והצעדים שהוצעו לקידום רפורמות ותיקונים מערכתיים בתחום מעולם לא מומשו. יתכן שדווקא עכשיו, נוכח התלכדות האתגרים הניצבים לפתחה של ישראל, נוצר חלון הזדמנויות היסטורי לקידום שינויים כנים וברי השפעה בתחום. זו לא תהיה

לאורך השנים זוהה
והוכר כשל הריכוזיות
הישראלי במגוון
הזדמנויות, והצעדים
שהוצעו לקידום
רפורמות ותיקונים
מערכתיים בתחום
מעולם לא מומשו

הפעם הראשונה שבה שינויים במערכת היחסים בין המרכזי למקומי בישראל מתרחשים כתגובה למאורעות לאומיים היסטוריים: כך היה אחרי מלחמת יום הכיפורים ומשבר האמון שהיא חוללה בציבוריות הישראלית. הללו השפיעו על אופייה של ההנהגה המקומית ועל סדר יומה, וביססו את מחויבותו הראשונית של השלטון המקומי לצרכי המקום והתושבים.

תגובת השלטון המקומי לתפקודן הלקוי של המערכות הציבוריות במלחמת חרבות ברזל ומול אתגרי השיקום הן סמן כיוון דומה. היוזמות העצמאיות שנקטו הרשויות השונות ותביעתן הציבורית מהממשלה לסמכויות ניהול ולמשאבים הגדילו דה-פקטו את מרחב ההשפעה שלהן ויצרו אקלים ציבורי התומך בהרחבתו לתחומי מדיניות חברה, כלכלה ואפילו ביטחון אישי. תמורות ניכרות אלה לא יאפשרו את המשך התעלמותה של המערכת הפוליטית הלאומית ואת שתיקתה של המערכת הפרלמנטרית לאורך זמן. שלמה חסון צופה עימות הולך וגובר עם זירת השלטון המקומי, שינוהל בדרך של נקיטת אמצעי מחאה ופעילות פוליטית מלמטה. בדרך זו, הוא מוצא סיכוי טוב לרפורמה בשלטון המקומי בישראל, אך גם מביע חשש מפני סכנות של פופוליזם וחוסר סבלנות העשויים להיכלל בה.¹⁰⁶ אכן, מוטב כי השינויים המיוחלים בשלטון המקומי בישראל יובלו על ידי המערכת הפוליטית הרשמית, ויכללו מהלכים מקיפים וסדורים לביסוס מהליכי ביזור מושכלים שתכליתם חיזוק המוסדות המקומיים וביזור אנכי של כוח פוליטי. יצירת פער נוסף בין מרחב הפעולה הנוהג של השלטון המקומי לבין המסגרת החוקית המאפשרת אותו, אינו רצוי.

המציאות העכשווית מצביעה על כך שהזרז לשינוי אכן צומח ועולה מלמטה.¹⁰⁷ חברה אזרחית פעילה ומודעת, הכוללת שיעור הולך וגדל של ארגונים, קבוצות ופרטים שהפנימו את תפקידה החיוני של מערכת שלטונית מבוזרת ואת תפקידן החיוני של המוסדות המקומיים לחיי האזרחים, פועלת בזירות פוליטיות וציבוריות מגוונות לקידום שינויים בתחום.

היוזמות העצמאיות
שנקטו הרשויות
השונות ותביעתן
הציבורית מהממשלה
לסמכויות ניהול
ולמשאבים הגדילו
דה-פקטו את מרחב
ההשפעה שלהן

"הקואליציה לביזור ואזריות בישראל", 2024-2025

שינוי המגמה המובהק בתפיסה הציבורית בישראל ביחס לשאלות של ביזור וריכוזיות ממשלתית וקיומן המקביל של מספר הולך וגדל של יוזמות אזרחיות ומחקריות לניסוח הצעות לשינויים בתחום חידדו את הצורך בעדכון ולמידה הדדים בין הרעיונות והגופים השונים. מרכז רובינשטיין לאתגרים חוקתיים נטל על עצמו את היוזמה, ויחד עם שותפים נוספים יזם "שולחן עגול" שבמסגרתו הוצגו חלק מהיוזמות העכשוויות בתחום. המודעות לקשיים הכרוכים בניסיון לבזר ולפצל כוח מלמעלה למטה וההבנה כי המבוי הסתום שאליו התכנסו ניסיונות העבר לביזור ולקידום שינויים משמעותיים בשלטון המקומי בישראל מקורם, בן היתר, במורכבות הגדולה המאפיינת את התחום, הציפו את הצורך במיסוד מהלך מתכלל המכוון לאיגום ידע מחקרי ומקצועי עדכני ולמפגש והתייעצות בין מומחים ובעלי ניסיון בתחום. כך נוסדה "הקואליציה לביזור ואזריות בישראל", כפורום חשיבה מתמשך לאיסוף ידע, למידה והתייעצות בתחום.

מחודש מאי 2024 ועד למועד כתיבת שורות אלה התכנסה הקואליציה – המונה כ-60 שותפים מארגוני החברה האזרחית, מכוני מחקר, מומחים אקדמיים ובעלי תפקידים – לחמישה מפגשי חשיבה ודיון משותפים. המפגשים כללו הרצאות תוכן בנושאי ליבה שונים, ובהם: אזריות ופיתוח אזורי, חקיקת יסוד לשלטון המקומי, רפורמות ביזור בישראל ולקחייהן, דמוקרטיה מקומית, שיתוף ציבור ומעורבות אזרחית, אזריות ופיתוח כלכלי-אזורי, רגולציה, מגמות בפסיקה הישראלית ואתגרים ומאפיינים ייחודיים של הרשויות המגזריות בישראל, וביזור בראי אתגר שיקום אזורי הצפון הדרום. המפגשים חשפו עד כמה מורכבת ומלאת רבדים יריעת הדיון הכרוכה בשאלות של ביזור, שלטון מקומי ואזריות. בהקשר הישראלי, שאלות של ביזור נוגעות בסוגיות ליבה לאומיות כבדות משקל, ובהן פיתוח תשתיות לאומיות, בעלות וניהול קרקעות המדינה, מודלים פיסקליים ותקציביים, יחסי פריפריה ומרכז ופערים בין רשויות. סוגיות אלו הן בעלות פוטנציאל השפעה חברתי, פוליטי ודמוקרטי עמוק וארוך טווח, ובכלל זה יחסי רוב ומיעוט, דילמות של שילוב והפרדה במרחב, צדק חלוקתי ואזרחות בישראל. תובנה זו חיזקה את חיוניות המפגשים של הקואליציה ואת הצורך בהרחבת תחומי התוכן והמומחיות של המפגשים, אך גם הציפה את הצורך בעבודת עומק ביחס למספר נושאי ליבה עקרוניים, הדורשת פיתוח ידע ייחודי ועבודת מחקר שיטתית.

יחד עם זאת, בשים לב לייחודיות גוף הידע שנוצר במסגרת הקואליציה ולתרומה הצפויה מפרסום עיקרי התובנות שגובשו במסגרת המפגשים, נוסח

מסמך עקרונות משותף המציג 12 עיקרים לביזור מושכל בישראל. המסמך אינו מתיימר לשקף את כלל הנושאים והשאלות שנדונו, או לייצג באופן מלא את המנעד הרחב של הדעות והעמדות של כלל החברים או את הפערים ביניהם, אך הוא מצליח למנות רשימה בהירה ופרקטית של כללים ועקרונות מנחים לקידום צעדי ביזור מושכלים ומניבים למדינת ישראל, ובכך לשמש סמן כיוון חשוב למבקשים לקדם שינויים משמעותיים וברי-קיימא בתחום. מסמך העקרונות מופיע בעמוד הבא.

בנוסף, כדי להעניק ביטוי מעמיק יותר לשלל תחומי הידע והמומחיות שהוצגו במסגרת מפגשי הקואליציה, מצורפת בהמשך אסופת מאמרים בנושא ביזור בישראל. אחדים מהמאמרים הם תמצות של הרצאות תוכן שהוצגו במפגשי הקואליציה וממוקדים בעקרונות למודל יישומי לביזור בישראל או באחד מנושאי הליבה המאפיינים את שדה הביזור ואת האתגרים שהוא מציף, ואחרים מציגים זוויות מבט שונות ביחס לשאלת יחסי הגומלין בין רבדי השלטון והאזרחים בישראל.

12 עקרונות ליבה לביזור ואזוריות בישראל

השלטון המקומי הוא מהמוסדות העיקריים של כל משטר מודרני, וככל הנראה המוסד הנגיש והמשפיע ביותר על חיי האזרחים. העניינים המצויים על סדר יומו נוגעים למרחב חיי הקרוב והמיידי של הפרט, ותהליכי קבלת ההחלטות שהוא מקדם משפיעים ישירות על זכויותיו, בריאותו ורווחתו האישית. חרף זאת, סובל השלטון המקומי בישראל מתפיסת חסר המניחה בקרן זוית את מעלותיו הדמוקרטיות, החברתיות והכלכליות – וככלל רואה בו גוף מנהלי-ביצועי התלוי בשלטון המרכזי וכפוף להוראותיו. על פי מדדים בינלאומיים מקובלים, ישראל היא אחת מהמדינות הריכוזיות בעולם, כשהריכוזיות הישראלית חריגה ובולטת ביחס לדמוקרטיות מערביות, זרה למאפייניה הפוליטיים וההיסטוריים של המדינה ומנוגדת לריבוי, הגיוון והשונות התרבותית של הקהילות המרכיבות את החברה הישראלית. ברקע המשבר הפוליטי, החברתי והכלכלי בו מצויה מדינת ישראל, השאלה איננה עוד האם יש לבזר סמכויות לשלטון המקומי בישראל – אלא איך, ובאילו אופנים.

1. הכרה נורמטיבית. נחוצה הכרה ברורה במעמדו, סמכויותיו ומוסדותיו של השלטון המקומי – ביטוי לביזור כוח והפרדת רשויות במובנם האנכי ולביסוס תפקידו של השלטון המקומי במארג הדמוקרטי כרשות שלטונית נגישה ומשפיעה על חיי האזרחים.

2. ביזור מקיים. חלוקת הסמכויות בין רבדי השלטון התת-לאומיים, המקומיים והאזוריים אינה קוראת תיגר על המבנה המדינתי או על ערכי היסוד של המדינה. תפיסת ביזור נאותה תכליתה לקדם חלוקת סמכויות ואחריות במובנה האנכי, ולהביא לידי ביטוי מיטבי את יתרונותיהם היחסיים – בכוח ובפועל – של רבדי השלטון השונים בתוך מסגרת מדינת הלאום. היא מבוססת על מערכת יחסי שותפות והשפעה הדדיים בין גורמי הממשל השונים ולא על מערכת יחסים היררכית המניחה עליונות מובנית של רשות שלטונית אחת על פני רעותה.

3. ביזור מהותי – לוקליזציה של מדיניות ציבורית תואמת את העדפות התושבים ואת צרכי המקום. ביזור הוא הרבה יותר מהעברה פורמלית של סמכויות ביצוע מהשלטון המרכזי למקומי. ביזור אנכי של כוח, המסוגל למתן את הריכוזיות הממשלתית ולממש את הפוטנציאל הטמון ברובד השלטון המקומי, מחויב להעמקת סמכות קבלת ההחלטות לעניינים הציבוריים המקומיים המשפיעים באמת על חייהם של האזרחים. ביזור שתכליתו חיזוק הקשב והנגישות של המערכות הציבוריות לחיי האזרחים מתבסס על ההכרה

ביתרונותיה היחסיים של זירת קבלת ההחלטות המקומית והאזורית לקידום מדיניות תואמת את העדפות התושבים וצרכי המקום. תהליכי ביזור מסוג זה עשויים להביא לשיפור משמעותי באיכותם של השירותים המקומיים ולחזק את מידת ההשפעה של האזרחים על חייהם.

4. סמכויות, אחריות ויחסי גומלין. כמה עקרונות מנחים:

א. מדיניות ביזור מותנית בקיומה של תפיסת עומק המכירה ביתרונות היחסיים של מדרגי השלטון השונים ובחלוקה ברורה של תחומי האחריות והסמכות ביניהם.

ב. מדיניות ביזור מושכלת אינה מסתפקת בהגדרת תחומי האחריות והסמכויות של מדרגי השלטון, אלא גם את הקשר המערכתי ביניהם ואת מנגנוני התאום, הבקרה והפיקוח הנדרשים לתפקודם ההדדי.

ג. עיקרון המשניות (subsidiarity) מקנה את סמכות קבלת ההחלטות לישות השלטונית הקרובה ביותר לציבור המושפע ממנה ומשמש כלל מנחה לחלוקת תחומי הסמכות בין רבדי השלטון. ככל שתחום המדיניות הוא בעל השפעה מקומית ברורה ונבדלת על מרחב החיים המקומי, יש לשאוף להעמקת מרחב ההשפעה העצמאי של הרשות המקומית ולמצות את פוטנציאל הנגישות והקרבה שלה לאזרחים. בנוגע לתחומי מדיניות בעלי השפעה אזורית, המערבים אינטרסים אזוריים ו/או לאומיים, יש לבנות מנגנוני שיתוף פעולה והיוועצות סדורים ומחייבים עם הרשויות המקומיות והשחקנים האזוריים וביניהם, ולהבטיח ראייה מרחבית כוללת ומטרות ארוכות טווח.

5. ביזור כל הדרך למטה. תפיסת ביזור מכוונת לחיזוק הקהילות והפרטים ולא

נשענת על הבהרת יחסי הגומלין בין רבדי השלטון בלבד. מדיניות ביזור תכליתית אינה נעצרת בהעברת סמכויות ממשרדי הממשלה לרשויות המקומיות, אלא "כל הדרך למטה" – מרשויות השלטון המרכזי לרשויות המקומיות ולאזורים, מראשי הערים למועצות הנבחרות, ומהנבחרים המקומיים לקהילות המקומיות, לארגוני חברה אזרחית ולציבור עצמו באמצעות העמקת חלקם בתהליכי קבלת החלטות עיצוב שירותים וקביעת מדיניות וסדרי עדיפות מקומיים ובעלי השפעה על איכות חייהם ורווחתם האישית.

6. ביזור בחברה רב-מגזרית ומקוטבת. הרשות המקומית, באפשרה חיים לפי

העדפות ייחודיות על בסיס מרחבי נפרד, נותנת ביטוי למגוון החברתי-תרבותי הקיים בחברה. מדיניות מקומית מובחנת מקדמת ערכים של גיוון ופשרה וטמון בה פוטנציאל למיתון מחלוקות השסע והקיטוב המאפיינים את החברה הישראלית. מסגרות השלטון המקומי חשובות במיוחד לקהילות מיעוט – הן מעניקות להן אפשרות ליטול חלק בהחלטות המעצבות את מרחב חייהן בתוך המרחב הלאומי ובמובחן ממנו, ובכך מאפשרות להן לקדם את ערך האזרחות

של התושבים המקומיים ולהביא לידי ביטוי את יכולת ההתמזגות וההשפעה שלהם במרחב הכללי. אולם אוטונומיות תרבותיות מקומיות גם עלולות לייצר חצרות אחוריות, ולהעמיק תהליכי הדרה וריחוק חברתיים. לפיכך: א. חירותה של הרשות המקומית לעצב את תחום שיפוטתה ומדיניותה בהתאם להעדפתם והשקפתם של רוב תושביה אינה מוחלטת. הרשות המקומית, ככל רשות שלטונית אחרת, כפופה לעקרונות יסוד של השיטה ובכלל זה לחובה לערוך איזון ראוי בין אינטרסים וזכויות מתנגשים, להגן על מיעוטים מקומיים ולקבל החלטות העומדות במבחנים של סבירות ומידתיות; ב. ביסוס מנגנונים של שיתופי פעולה אזוריים בין רשויות ובין קבוצות, ופיתוח תמריצים לקידום אינטרסים אזוריים משותפים, נתפסים כאמצעים חשובים לבניית אמון והכרות בין קבוצות שונות, ולמיתון החששות מפני העמקת תהליכי ניכור וריחוק חברתיים. ככלל, מרחבים משותפים תומכים בתהליכי הדדיות ותקשורתיות בין פרטים וקבוצות ללא צורך בויתור על הזהות המקומית.

7. חיזוק האחריות המדינתית. חיזוק מעמדן של הרשויות המקומיות והרחבת מרחב הפעולה העצמאית שלהן אין משמעותו הסרת אחריותה של המדינה כלפי הרשויות והתושבים, אלא מיקוד ושכלול תפקידם של משרדי הממשלה והרשויות המדינתיות כרגולטורים וכגופים מתכללים ומקדמים מדיניות ויעדים אסטרטגיים, ולא כגורם מנהל ומבצע. ביזור אחראי ומושכל מותנה בהקצאת משאבים נדרשים, בשכלול מנגנוני בקרה, מדידה ופיקוח, וביצירת מערכי תגובה והתערבות אפקטיביים במקרים של כשלי ביצוע ואכיפה.

8. ביזור מיטבי ואזוריות. חסרונה של אזוריות היא רכיב משמעותי בזיהוי כשל הריכוזיות בישראל. אומנם ביזור ואזוריות הן שתי מגמות העומדות בפני עצמן ואינן מתחייבות זו מזו, אך שוררים ביניהן יחסי גומלין והשפעה ברורים. בהתחשב ביתרונות המיוחדים לאזוריות, מדובר בתהליך תומך תהליכי ביזור יעילים מהשלטון המרכזי כלפי מטה ומקדם ראייה כוללת וארוכת טווח, יכולת משופרת לניהול אתגרי תשתית ופיתוח אזוריים, צמיחה כלכלית וחברתית של אזורים מרובי אתגרים והקצאת משאבים יעילה. צעדים לפיתוחם ולטיפולם של תצורות שונות ומגוונות של רשתות ושיתופי פעולה מתמשכים בין רשויות ושחקנים אזוריים שונים, חיוניים לשיקום ופיתוח אזורי הפריפריה בישראל.

9. ביזור ודמוקרטיזציה קשורים בקשר בל ינתק. הדמוקרטיה המקומית היא לבנת היסוד של תהליכי ביזור. ביסוד ההצדקה להעצמת כוחו העצמאי של השלטון המקומי ניצבת ההכרה באיכותה וסגולותיה של הדמוקרטיה המקומית. בשים לב למבנה השלטון המקומי בישראל ולמאפייניה של הדמוקרטיה המקומית, צעדי ביזור הסמכויות לשלטון המקומי חייבים להיות מלווים בצעדים מקבילים לחיזוק הדמוקרטיה המקומית ולשכלול מנגנוניה: א. חיזוק והנהרת מעמדה, סמכותה ואחריותה של המועצה הנבחרת וביסוס

תפקידה הדמוקרטי כגורם מפקח ומבקר על עבודת הרשות והעומד בראשה; ב. חיזוק מעמדו, עצמאותו והיקף סמכויותיו של השלטון המקומי מחייב בהתאמה את חיזוק האחריות של כלפי התושבים, ובכלל זה שיפור השקיפות והדיווחיות השלטונית לטובת העמקת יכולת התושבים להעריך ולבקר את פעולותיו; ג. חיזוק הפרדת הרשויות האופקית בין הרשויות בשלטון המקומי – המחוקקת, המבצעת, והשופטת/אוכפת – ויצירת איזונים ובלמים למודל "ראש הרשות החזק".

10. פערים ואי שוויון בין רשויות. השלטון המקומי בישראל מתאפיין בפערים כלכליים משמעותיים, הבאים לידי ביטוי בן היתר ביכולות התפקודיות של הרשויות השונות ובאיכות השירותים המסופקים לתושבים. מגמת ביזור המתעלמת מהשונות הגדולה המאפיינת את מפת הרשויות המקומיות עלולה להחריף את הפערים ולהעמיק את אי-השוויון. יחד עם זאת, אסור שקיומם של הפערים ישמש חסם עקרוני בפני מדיניות ביזור: יש לתמוך ביזור בהרחבת מנגנוני התקצוב והתמיכה לרשויות החלשות ובשכלול המנגנונים לתיקון אי השוויון במרחב.

11. תהליך אבולוציוני ובונה יכולות. יש לקדם שינויים בחקיקה ובמנגנונים הממשלתיים מתוך ראייה ארוכת טווח השואפת ליצירת התשתיות הנדרשות שיובילו לשינויי עומק בדפוס הפעולה החסר, הן של הממשלה והן של השלטון המקומי. מעבר הסמכויות והאחריות לרבדי השלטון המקומיים צריך להיעשות באופן הדרגתי, בהתאמה לבניית היכולות בשטח ותוך תהליכי מדידה, הפקת לקחים וטיוב תהליכים שוטף.

12. זה לא הכל או כלום. ביזור אינו שאלה פשוטה של חלוקת כוח, סמכויות והשפעה בין רבדי השלטון. מדובר בשאלה רבת פנים הקשורה לשוויון, רווחה, חירות, אזרחות, כלכלה, תכנון ופיתוח, ובעלת השלכות ישירות על תחומי מדיניות רחבים – ומכאן חשיבותה. ואולם, כובד משקלו של תחום הביזור עלול להיות לו לרועץ ולסכל כל ניסיון להובלת שינויים חיוניים בתחום. ככלל, לא נכון לכרוך צעדי ביזור ברפורמה מקיפה וכוללנית, או בהשגת מלוא התנאים הנדרשים לתוצאה שלמה ומיטבית. בשים לב ללקחי העבר, יש לפעול לקידום תפיסת ביזור היכן שניתן, בהתאם לתנאי הזמן ולנסח צעדי ביזור בעלי מידת ישימות גבוהה.

אסופת מאמרים בנושא ביזור בישראל

עורכת: מורן נגיד

"החלטות מלמעלה, התמודדות מלמטה": מה ניתן ללמוד מהתוכניות על פינוי אוכלוסייה במלחמת חרבות ברזל על יחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי?

ד"ר מיכל לרר ואורלי אלמגור-לוטן, מרכז המחקר והמידע של הכנסת

ב-7 באוקטובר 2023 פתח ארגון חמאס במתקפה משולבת על ישראל, ובעקבותיה החלה מלחמת חרבות ברזל. נוכח המתקפות שאירעו מאז פרוץ המלחמה ונוכח איומים על מתקפות נוספות, הן בזירה הדרומית והן בזירה הצפונית, התקבלה שורת החלטות ממשלה באשר לפינוי אוכלוסייה מיישובים בשתי הזירות: שלוש החלטות ממשלה בנוגע לפינוי אוכלוסייה מיישובי הדרום והחלטת ממשלה אחת לפינוי מיישובי הצפון.¹⁰⁸ סך הכול פונו כ-250,000 תושבים מכמה עשרות יישובים בשתי הגזרות, בזמנים ובאופנים שונים.

בניתוח החלטות הפינוי השונות, נראה כי ניתן לסווגן לשלושה מודלים:

1. "מלמעלה למטה". מתייחס להחלטות שהתקבלו בידי הממשלה או בידי גורמים מטעמה בנוגע ליישובים שיפונו, וזאת על סמך מרחק מהגבול ושיקולים ביטחוניים אחרים. החלטות אלה הסדירו את הפינוי של האוכלוסייה בעיר שדרות וביישובים במועצות אזוריות הממוקמים במרחק של 0-7 ק"מ מהגבול עם רצועת עזה, ושל האוכלוסייה בקריית-שמונה, במועצות המקומיות מטולה, שלומי ורג'ר וביישובים במועצות אזוריות הממוקמים במרחק של 0-3.5 ק"מ מהגבול. תושבים שפונו מכוח החלטות אלה מכונים "מפונים", מה שלמעשה מכניס אותם תחת מטריה של זכויות שונות, ובפרט זכאות למימון עלויות הפינוי – אם בבתי המלון ואם בפתרונות אכלוס חלופיים בקהילה – וכן לקבלת שירותים אחרים שנמצאים באחריות משרדי הממשלה השונים.
2. "מלמטה למעלה". מתייחס לתושבים המתגוררים ביישובים שלא נכללו בתוכניות הפינוי של הממשלה, אך החליטו להתפנות על דעתם עצמם, עקב תחושת האיום וחוסר היכולת לקיים שגרת חיים. מאחר ותושבים אלה לא מתגוררים ביישובים שנכללו בתוכניות הפינוי, הם אינם זכאים לקבל מימון עבור עלויות הפינוי.
3. "מודל ביניים". משלב תנועה מלמטה למעלה ומלמעלה למטה. זהו מודל מצומצם יחסית המתייחס לשתי אוכלוסיות מובחנות באשקלון בלבד: אוכלוסיות קשישים מחוסרי עורף משפחתי ומי שחסר מיגון בדירה או בקומה של בניין מגוריו.¹⁰⁹ הפינוי של שתי האוכלוסיות הללו

באשקלון עלה כדרישה מצד ראש העיר כלפי הממשלה, שבחרה להיענות לדרישה, ובסופו של דבר היישום חזר שוב לעירייה כשהמחלקה לשירותים חברתיים היא זאת שביצעה את עבודת המיפוי והאיתור. בדומה לאוכלוסיית המפונים, גם שתי האוכלוסיות הללו בעיר אשקלון היו זכאיות למימון עלויות הפינוי. במובן זה, מודל הביניים מכונה כך הן בשל שיתוף הרשות בתהליכי קבלת ההחלטות, הגם שלא נעשה בצורה סדורה וממוסדת, והן בשל השבירה של הפתרונות הדיכטומיים שמציעה הממשלה בדבר פינוי או אי פינוי של יישוב שלם אל עבר מתן מענה כירורגי יותר לאוכלוסיות הנזקקות לכך ביותר.

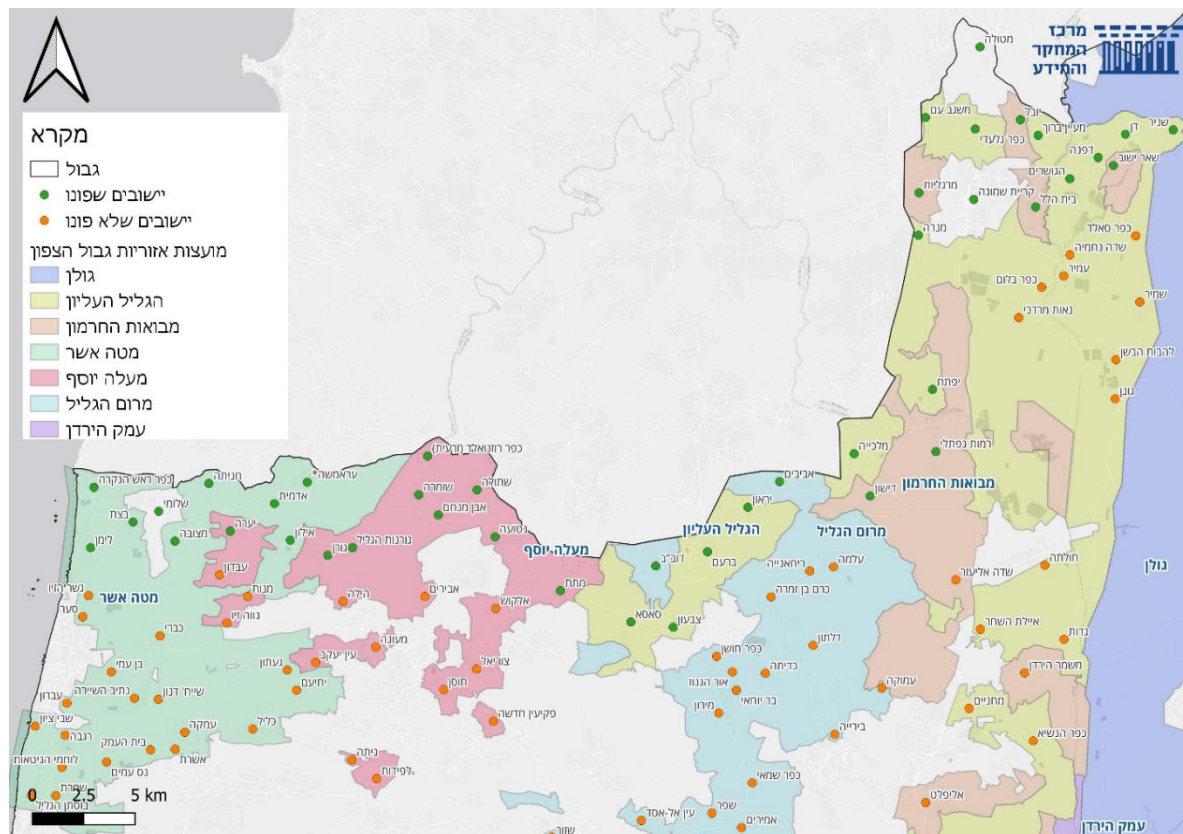
יש לשים לב כי ככלל, החלטות הממשלה על הפינוי לא קבעו את הפינוי בפועל אלא רק אישרו אותו בדיעבד. על הפינוי בשטח החליט הצבא באופן מידי, בשל תחושת האיום הגדולה שליוותה את תחילת המלחמה והדחיפות להגן על האוכלוסייה באמצעות פינויה. עם זאת, גם בחלוף הזמן וכאשר ירדה תחושת הדחיפות, החלטות הממשלה שנועדו להאריך את משך הפינוי התקבלו ברגע האחרון (כפי שיתואר בהמשך) והוסיפו לתחושות האי ודאות של התושבים המפונים ושל הרשויות המקומיות.

ניתוח מאפייני קבלת ההחלטות

בדיקת החלטות הממשלה בנושא הפינויים מעלה שלושה מאפיינים עיקריים של תהליכי קבלת ההחלטות, ובפרט בנוגע ליחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי: קבלת החלטות בפריזמה ביטחונית מבלי להביא בחשבון פריזמה אזרחית; ריכוזיות, דהיינו קבלת החלטות מבלי להיוועץ עם השלטון המקומי ומבלי ליידעו מראש; והיעדר שקיפות. בדברים הבאים נרחיב בנוגע לכל אחד מן המאפיינים, תוך התמקדות בהחלטת הממשלה 975 בעניין פינוי אוכלוסייה מיישובים בצפון.

החלטה 975 מ-18 באוקטובר 2023 כללה שני חלקים: אישור בדיעבד של החלטת שר הביטחון לפנות את האוכלוסייה המתגוררת בטווח של עד 2 ק"מ מהגבול הצפוני, והתייחסות לצורך עתידי שעשוי להיווצר לפנות אוכלוסייה הנמצאת בטווח של 2-5 ק"מ מהגבול. בדברי ההסבר להצעת המחליטים נכתב כך: "נוכח המציאות הביטחונית והאפשרות להתפתחות המערכה גם לגזרה הצפונית, לא ניתן לשמור על שלומה של האוכלוסייה או להבטיח אספקת מוצרים ושירותים בסיסיים בטווח של 5 ק"מ מגבול הצפון אלא באמצעות פינויה המאורגן של האוכלוסייה, ומכאן הצורך בהחלטה זו". על אף ההתייחסות לטווח שבין 0-5 ק"מ, בסופו של דבר התקבלה החלטה לפנות עד למרחק של 3.5 ק"מ מהגבול, ובמסגרת זאת פונתה העיר קריית-שמונה, שלוש המועצות המקומיות – מטולה, רג'ר ושלומי – ו-39 יישובים בחמש מועצות אזוריות. בהחלטה על הפינוי לא נכללו שבעה יישובים באותן חמש

מועצות אזוריות הממוקמים בטווח שבין 3.5-5 ק"מ מהגבול, ועוד 80 יישובים הממוקמים מעבר לקו 5 הק"מ מהגבול, השייכים גם הם לאותן מועצות אזוריות. מצב זה, שבו ההחלטה על פינוי התקבלה רק על סמך מרחק היישוב מהגבול, יצרה במועצות האזוריות מציאות של מועצות מפוצלות שחלק מהיישובים בהן פונו וחלק לא. התרשים הבא מציג את המועצות האזוריות הסמוכות לגבול עם לבנון, תוך הבחנה בין יישובים שנכללו בתוכניות הפינוי וכאלה שלא.



מהתרשים עולה גם השונות הקיימת בין המועצות האזוריות בכל הנוגע ליחס בין מספר היישובים שנכללו בתוכניות הפינוי לעומת כאלה שלא. קרי, יש מועצות אזוריות שמספר היישובים שנכללו בתוכניות הפינוי גדול ממספר היישובים שלא נכללו, ויש מועצות שהמצב בהן הפוך.

החלטות על בסיס שיקולים ביטחוניים בלבד

ההחלטות על הפינויים התקבלו בפריזמה ביטחונית וצבאית, על סמך מרחק היישוב מהגבול ושיקולים ביטחוניים המביאים לידי ביטוי את הצרכים המבצעיים של הצבא. הצרכים האזרחיים של התושבים לא נלקחו בחשבון בתהליכי קבלת ההחלטות, והשאירו את הרשויות המקומיות להתמודד עם ההשלכות של המצב, לאחר מעשה.

אחת ההשלכות המרכזיות של מצב זה נוגעת לאספקה שוטפת וסדירה של שירותים מוניציפליים. יישובים המשתייכים לאותה מועצה אזורית מקיימים ביניהם זיקה בכל הנוגע לקבלה סדירה של שירותים מוניציפאליים ואחרים. אם ניקח לדוגמא את תחום החינוך, הרי שלרוב קיים בית ספר אזורי מרכזי שאליו נשלחים ילדים מיישובי המועצה. אם בית הספר נמצא ביישוב שפונה או שחלק ניכר מכוח האדם העובד בו מתגורר ביישובים שפוננו, הדבר כמובן פוגע באספקה סדירה של שירותי החינוך לילדי הסביבה המתגוררים ביישובים שלא נכללו בתוכניות הפינוי. כמו כן, היישובים במועצות האזוריות, שלרוב הם קטנים יחסית, נשענים כדבר שבשגרה על קבלת שירותים שונים, כגון בתחומי הבריאות, התעשייה והמסחר, מעיר המחוז הגדולה, ובמקרה של הצפון – קריית-שמונה. פינוייה של העיר פוגע למעשה גם ביכולת של מי שמתגוררים ביישובים שלא פוננו לקבל שירותים אלה באופן סדיר, ובכלל ביכולת של תושביהם לקיים שגרת חיים תקינה.

למרות שדברי ההסבר להצעת המחליטים כללו התייחסות גם לסוגיית אספקת המוצרים והשירותים הבסיסיים לתושבים, בפועל ההחלטות לגבי הפינוי התבססו על שיקולים ביטחוניים בלבד.

ריכוזיות

השלטון המרכזי בישראל ריכוזי מאוד כלפי השלטון המקומי. בהשוואות בינלאומיות ישראל חריגה ביחס למדינות דמוקרטיות אחרות בריכוזיות שבה, הבאה לידי ביטוי למשל באישור תקציב שנתי, בהחלטה על נטילת הלוואות, בניהול נכסי מקרקעין, ועוד. במצבי חירום, כמו זה שבו מדינת ישראל הייתה מצויה למן תחילת המלחמה, רמת הריכוזיות אינה פוחתת ואולי אף עולה. ההחלטות בנוגע להארכת תכנית הפינוי התקבלו בהחלטות ממשלה, פלטפורמה שהיא יותר ריכוזית ממהלך שמתבצע בחקיקה, במסגרתו יש לבעלי עניין שונים וכן לציבור מספר הזדמנויות להשמיע את קולם ולהשפיע. כך, החלטות הממשלה על הפינוי התקבלו ללא היוועצות ושיתוף של הרשויות המקומיות, שיכלו להביא לידי ביטוי את הערך המוסף שלהן – היכרות קרובה עם התושבים והצרכים שלהם. כמו כן, החלטות הממשלה על הארכת תוכניות הפינוי התקבלו במרבית המקרים (אם לא בכולם) ממש ברגע האחרון – יום לפני פקיעת התוכנית או אף ביום עצמו. מצב זה משאיר את הרשויות ואת התושבים המפונים במצב של אי ודאות: האם הממשלה תחליט להאריך את תוכנית הפינוי? האם יימצא לזה מקור תקציבי? ומה קורה אם לא? ובעוד ההחלטות התקבלו בשלטון המרכזי, ההתמודדות עם ההשלכות שלהן נפלה במידה רבה על כתפי השלטון המקומי, מבלי שניתנה לו ההזדמנות להיערך לכך מבעוד מועד.

היעדר שקיפות

מאפיין נוסף המתקשר למאפיין הריכוזיות הוא חוסר שקיפות, הנובע מהמאפיינים הצבאיים של תהליכים אלה. בהתייחס להחלטת הממשלה 975, הרציונל שעמד מאחורי ההחלטה (כפי שנכתב בדברי ההסבר להצעת המחליטים) התייחס לצורך לכלול בתוכניות הפינני את היישובים הממוקמים במרחק של עד 5 ק"מ מהגבול עם לבנון – אולם בפועל נכללו בסופו של דבר בתוכניות הפינני רק יישובים בטווח של עד 3.5 ק"מ מהגבול. ההחלטה על קביעת קו הפינני במרחק זה לא נומקה באופן פומבי, והותירה כמה סימני שאלה באשר לעומד מאחוריה.

דוגמה נוספת להיעדר שקיפות נוגעת להחלטות הממשלה שהסדירו את הפינני של היישובים בדרום. לפי ההחלטות, בתוכניות הפינני היו אמורים להיכלל יישובים בטווח שבין 0-7 ק"מ מגבול רצועת עזה (לפי ההגדרה של "עוטף עזה"). בפועל נכללו בתוכניות הפינני גם תשעה יישובים שהם מעבר לקו 7 הק"מ, ללא מתן הסבר פומבי להחלטה. ייתכן כי היעדר השקיפות, כפי שבא לידי ביטוי בשתי הדוגמאות הללו, יש בו כדי לערער את אמון של השלטון המקומי והתושבים בהחלטות של השלטון המרכזי.

האם זה יכול לעבוד גם אחרת?

מכל המתואר לעיל בולטת התנהלותה הדיכוטומית והבינארית של הממשלה: האם לכלול את היישוב בתוכניות הפינני ובכך לתת מענה לכל תושביו, או לא לכלול אותו ולהותיר את כלל תושביו ללא מענה? ייתכן שמנקודת המבט של תחילת המלחמה הדבר מתקבל על הדעת, בהתחשב בתחושת האיום הגדולה והדחיפות שהכתיבו את הצעדים בשטח. עם זאת, גם בחלוף הזמן הדברים נותרו במידה רבה בעינים, ולא בוצעה חשיבה מחודשת, בפרט לגבי האוכלוסייה באזור הצפון. בהקשר זה נשאלת השאלה האם שילוב של השלטון המקומי בתהליכי קבלת ההחלטות יכול לאפשר לקחת בחשבון לא רק שיקולים צבאיים וביטחוניים אלא גם שיקולים אזרחיים המשקפים את צרכי התושבים בשטח? ייתכן כי שילוב השלטון המקומי היה שובר את החשיבה הדיכוטומית של הממשלה ופותח פתח לחשיבה במונחים גמישים יותר ויצירתיים יותר, המותאמים יותר לצרכים שונים ומשתנים.

החלטת הממשלה בעניין אשקלון, שהמודל שלה היה שילוב של תנועה מלמטה למעלה ומלמעלה למטה, היא דוגמה לדרך אחרת של קבלת החלטות. שם נמצא פתרון ביניים עבור שתי אוכלוסיות עם מאפיינים ייחודיים: קשישים מחוסרי עורף משפחתי ומחוסרי מיגון. במקרה זה לא היה מדובר בתכנון מראש של מודל ביניים אלא בהיווצרותו תוך כדי תנועה, אולם ייתכן כי מיסוד

סוג דיאלוג כזה, באופן מובנה ועקבי, יוכל לשפר את מתן הפתרונות ודיוקם עבור האזרחים.

מדד מוכר שבאמצעותו ניתן לאמוד את רמת העצמאות של השלטון המקומי מכונה LAI – Local Autonomy Index. מתוך הרכיבים השונים המרכיבים שלו, קיים אחד המתייחס לקיומם של מנגנוני היועצות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. מסקירה שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה עולה כי ברוב המדינות המערביות קיימים מנגנונים כאלה, שבאמצעותם השלטון המרכזי מתייעץ עם השלטון המקומי בסוגיות שונות, במיוחד באלה הנוגעות לענייניו, בשגרה ובחירום. בישראל אין מנגנוני היועצות פורמאליים מסוג זה.¹¹⁰ אמנם ייתכן כי קיימים מנגנונים לא פורמאליים שבאים לידי ביטוי בקשרים אישיים שיש לראשי רשויות מסוימים עם בכירים בשלטון המרכזי, אולם נעדרים מנגנונים המחייבים את השלטון המרכזי לקחת בחשבון את השלטון המקומי בתהליכי קבלת ההחלטות. הדבר פוגם ביכולת לפתח מודעות בקרב השלטון המרכזי להשלכות של ההחלטות המתקבלות למעלה על ההתמודדות למטה, וכן ביכולת לקיים דיון שוטף ועמוק בצרכיהן של הרשויות המקומיות בעתות שגרה, קל וחומר בעתות חירום.

גבולות רכים ויצירת תשתית לשיתופי פעולה פיננסיים לשם פיתוח כלכלי אזורי בישראל

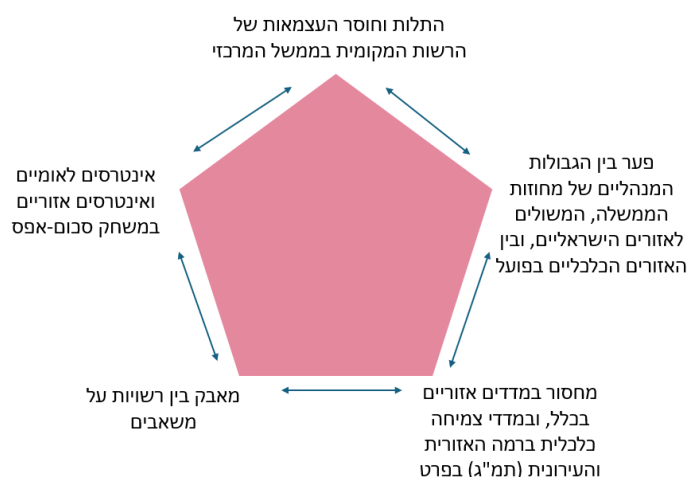
ד"ר דבורה אברמזון ברוש¹¹¹

במדינת ישראל ממשל מרכזי ריכוזי אחד ו-258 רשויות מקומיות. בעשור האחרון הוקמו כ-12 אשכולות אזוריים, והם מאגדים וולונטרית רשויות מקומיות כדרך לעודד פיתוח חברתי וכלכלי-אזורי ולקדם שיתופי פעולה בנושאים שונים¹¹². מערכת היחסים בין הממשל המרכזי לממשל המקומי יוצרת אנמליה – משרדי הממשלה מקדמים החלטות לפיתוח באזורי פריפריה אף שהם מודדים את עצמם בעבודתם השוטפת בספר תוכניות העבודה השנתי¹¹³ לפי מדדים לאומיים ולא אזוריים, ולפיכך, בהכרח, מייחסים חשיבות פחותה למדדים אזוריים (כל אזור ומאפייניו). כך נוצר משחק סכום אפס בין האינטרסים הלאומיים לאינטרסים האזוריים והמקומיים¹¹⁴. אף שמושקעים תקציבים רבים באזורים פריפריאליים, אין אינדיקציה לכך שהיישובים באזורים אלה עולים במידה ניכרת בדירוג החברתי-כלכלי של משרד הפנים¹¹⁵ מאחר שברוב החלטות הממשלה לפיתוח אזורי פריפריאליים (או בכלל) אין מצוינים מדדים לבחינת ההשפעה של פעולות המדיניות על התושבים, אי אפשר למדוד את האפקטיביות של ההחלטות¹¹⁶. נכון למועד כתיבת המאמר, אין בישראל גוף המחזיק באחריות סטטוטורית לקידום פיתוח כלכלי אזורי או פיתוח כלכלי מקומי/עירוני, וזאת אף שמשרדי ממשלה כמו משרד הכלכלה, משרד הפנים והמשרד לפיתוח הנגב והגליל עוסקים בעבודתם במגוון היבטים של פיתוח אזורי במגוון אזורי במדינה.

על הכשל המבני בין הרשויות המקומיות לממשל המרכזי נכתב רבות, אך יש קשר בין מאפייני הכשל לכך שלרשויות המקומיות אין את הסמכות ומרחב הפעולה לפתח זהות כלכלית אזורית ושיתופי פעולה בין הרשויות לקידום האזור. היעדר הכרה חוקתית בשלטון המקומי, תפיסת השלטון המקומי כסוכן מבצע, תלות-יתר של הממשל המקומי בממשל המרכזי ופער בין מרחב הפעולה האוטונומי והא-פורמלי של הרשויות החזקות ובין המגבלות הפורמליות המושטות על הרשויות החלשות¹¹⁷, – כל אלה יוצרים יוצרות מצב שתחום זה לא נמצא תחת הגדרות האחריות של הרשויות מכוח יוצא של מבנה היחסים בין הממשל המרכזי למקומי.

הכשל המבני כלכלי

הכשל המבני מגביל את תחומי האחריות של העירייה וגם את מרחב הפעולה עצמו. משמע, הממשל המרכזי מודד את ראשי הערים, התלויים בו, בעיקר על פי מידת החוסן הפיננסי של הרשות וכמעט שאינו מודד אותם על פי מדדים של צמיחה כלכלית (תמ"ג) של העיר או האזור, פריון, שיתופי פעולה כלכליים בין רשויות, ועוד. בשל כך, ראשי רשויות רבים פועלים, למשל, להקים אזורי תעשייה בגבולות המוניציפליים של העיר או של היישוב כדי לקבל ארנונה עסקית, זאת אף אם אין להם כל ביטחון שהיישוב או העיר שלהם מרכזיים מספיק כדי למלא את כלל אזור התעשייה בחברות ובעסקים. כמו כן, במקרים רבים אין בידיהם נתונים או הערכה לצורך זיהוי של סוגי הענפים הכלכליים הצפויים לתרום לצמיחה הכלכלית של האזור ולהכנסה למשק בית של התושבים, ולכן כדאי להשקיע בהם. ראשי הערים זקוקים לגבייה של ארנונה עסקית כדי להגיע לאיזון פיננסי של הרשות, והדבר מכביד עליהם מאוד. בשל כך, רשויות שהחוסן הפיננסי שלהן נמוך נאבקות על משאבים במקום לשתף פעולה זו עם זו כדי לייעל את עבודתן ולהגדיל את ההכנסות האפשריות שלהן. באזור גוש דן הכשל הכלכלי מבני מאתגר את היכולת לקדם פיתוח אזורי, ואילו באזורי פריפריה הוא מכשיל את האפשרות. איור 1 מדגים את האתגרים העומדים בדרכן של הרשויות לבצע פיתוח כלכלי בראייה אזורית ואת ההשפעה ההדדית שלהם על זה. אתגרים אלו יוצרים מצב של ואקום של סמכות ואחריות בפיתוח הכלכלי המקומי והאזורי:



איור 1: אתגרים העומדים בדרכן של הרשויות לבצע פיתוח כלכלי בראייה אזורית. פיתוח: עצמאי

"אזורים כלכליים" מוגדרים כמרחבים גאוגרפיים שמתרחשות בהם אינטראקציות כלכליות: קשרים בין שווקים, תעשיות ומבני תעסוקה. ההגדרה של אזור כלכלי עשויה להתבסס על תבחינים פונקציונליים, כמו אזורי יוממות

(commuting zones) או על קשרים גאוגרפיים ותעשייתיים¹¹⁸ לראשי הרשויות בישראל, כמו גם לשאר השחקנים העסקיים, ארגוני חברה אזרחית ולעיתים גם למשרדי ממשלה, חסרים נתונים המאפשרים לזהות נקודות חוזק של היישוב, אם אין היישוב אינו מוקד כלכלי, ואילו שיתופי פעולה הוא יכולים לבנות עם ערים ועיריות של המוקדים הכלכליים כדי לחזק את החוסן הפיננסי של הרשויות שלהם. אחד התבחינים העיקריים ליכולת לבנות שיתוף פעולה אזורי הוא מבנה מערכת היחסים בין הממשל המרכזי לממשל המקומי ובין הרשויות המקומיות לבין עצמן. כדי שרשויות מקומיות יוכלו לקיים דיאלוג של אמון ולזהות אינטרסים משותפים, יש צורך לדון בנושא על בסיס מערך נתונים ידוע ומוסכם. בנוסף על המפורט לעיל, יש הבדל בין הגבולות המנהליים של מחוזות הממשלה ובין הגבולות האזוריים הכלכליים – אזורים שמתקיימות בתוכם אינטראקציה ודינמיקה פנימית (למשל מגמות של יוממות ושל התנהלות כמוקדים כלכליים).

תיאוריה – תנאים מוסדיים לשיתופי פעולה

במצב של ואקום בסמכות ובאחריות לפיתוח כלכלי אזורי, יש מקום לדון בתפקיד של המוסדות הממשלתיים וביתרונות שיכולים לנבוע משיתופי פעולה בין רשויות. בעשור האחרון התרבו המחקרים העוסקים בקשר שבין המוסדות הממשלתיים ובין פיתוח כלכלי אזורי, בדגש על שיתופי פעולה ו/או מבנים מוסדיים התומכים בפיתוח כלכלי אזורי¹¹⁹ אנדרס רודריגז-פוסה¹²⁰ בחן אזורים המוגדרים פריפריאליים לפי התיאוריה "People Left Behind" ("שנתרו מאחור") בפיתוח כלכלי. הוא טען שאי-שוויון נוצר לא רק בשל חסרונות פרטניים של אותם אזורים אלא גם בשל גורמים מרחביים – אזורים "שנתרו מאחור" הם לרוב אזורים כפריים או פריפריאליים הסובלים מחולשות כלכליות ומוסדיות מבניות. בהמשך לכך, הוא קרא להתאים מדיניות לצרכים הייחודיים של כל אזור כזה ולא להציע פתרונות אחידים לכל אותם אזורים. רודריגז-פוסה הוסיף שהחוזק והאיכות של המוסדות המקומיים ממלאים תפקיד מהותי בקביעת המסלול הכלכלי של אזור. תיאוריה אחרת של רודריגז-פוסה¹²¹ היא התיאוריה "המוסדות החשובים". במאמר "Do institutions matter for regional development?" הוא הדגיש את התפקיד של מוסדות מקומיים בפיתוח כלכלי. אחת ההבחנות החשובות שלו היא בין מוסדות מעודדי צמיחה למוסדות מגבילי צמיחה. לדבריו, פיתוח כלכלי אזורי תלוי לא רק בתשתיות או בהשקעות כלכליות אלא גם בקיומם של מוסדות חזקים, כאלה השיכולים לנהל את הכלכלה המקומית ביעילות (מעודדי צמיחה). מוסדות חלשים (מוסדות מגבילי צמיחה), לפי רודריגז-פוסה, מובילים אזורים מסוימים לפיגור כלכלי. הוא הציע שהקשר בין המוסדות לאסטרטגיה המקומית קשור ביכולת ה"למידה" של כל בעלי העניין בטריטוריה הנתונה.

לדבריו, התפתחות כלכלית וצמיחה תלויות במידה רבה במוסכמות משותפות המתגלמות בשטח באמצעות השפעות חיצוניות חיוביות מצד מוסדות מקומיים. הצלחתם של מחוזות התעשייה באיטליה, למשל (פעילות מוסדית ברמה המקומית והאזורית באמיליה-רומאניה, בטוסקנה או בוונטו) נקשרה לרמה גבוהה של אינטראקציה חברתית-כלכלית בתוך המחוזות התעשייתיים. ככל שהאזור רווי בהון אינטלקטואלי (כלומר במשאבי ידע), בהון חברתי (אמון, הדדיות, רוח שיתופית ויחסים חברתיים אחרים) ובהון פוליטי (יכולת פעולה קולקטיבית), הפוטנציאל לפיתוח כלכלי רב יותר. הפוטנציאל לפיתוח כלכלי אזורי ולצמיחה טמון אפוא בהון הטריטוריאלי הקיים באזור. במילים אחרות: מוסדות צריכים שיתקיים שיתוף פעולה בתוך האזור הנתון כדי למצות את הפוטנציאל שלהם. שיתופי פעולה של ידע המבוססים על אמון יכולים לבוא לידי ביטוי בפעולה קולקטיבית פוליטית. עם זאת, שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות דורשים אמון וזיהוי של אינטרסים משותפים לישויות המוסדיות, וכדי להשיג זאת, יש צורך בתנאים מסוימים¹²².

כדי להתאים את אסטרטגיות הפיתוח לתנאי הסביבה המוסדית האזורית יש להבין עמוקות את התנאים המקומיים ולהעריך את ההיתכנות של התערבויות מסוגים שונים בתנאים המוסדיים הקיימים. יש אפוא להתאים היטב את ההתערבות למדיניות או להביא להתאמה בין המסגרת המוסדית לאסטרטגיה, ובין דרישות היישום של האסטרטגיה למסגרת המוסדית הרחבה יותר, הלאומית והעל-לאומית. לסיכום, רודריגז-פוסה טען שהתאמה בין המסגרת המוסדית לאסטרטגיה וליכולת ליישם אותה כוללת גיוון רב יותר במדיניות ובאסטרטגיות (ולכן גם באתגרים), וכן עקרון סובסידיאריות אמיתי (עקרון השיריות)¹²³.

מאמרם של סימון פמברטון וג'ניס מורפט¹²⁴ דן בגישתו של קרוגמן, שהציע להגדיר מחדש את התפקיד של המוסדות המקומיים ושל המוסדות הלאומיים. בהמשך להצעתו הם ציינו שהאיחוד האירופי נתן זכויות-יתר למרחבים אזוריים שהם מוקד של מדיניות כלכלית והגביר את האינטגרציה¹²⁵ כאמצעי לקביעת סדר יום ולעיצוב מחדש של הממשל¹²⁶, בין השאר באזורים הנחשבים נחשלים. הם המשיכו וטענו שקווי דמיון גאוגרפיים, ולא גבולות מנהליים, היו מאפיינים מכריעים בעיצוב ההסדרים באיחוד האירופי. כך האסטרטגיה נוצרה בהקשר של המרחבים הטריטוריאליים המוכרים גם באופן מנהלי ופורמלי.

תנאים לשיתוף פעולה בין רשויות

להלן, בלוח 1, נושאי מפתח להצלחה של מבני ממשל מטרופוליני/אזורי. מוסדות יכולים לשתף פעולה זה עם זה גם שלא במסגרת ממשל אזורי, אך יש צורך שהתנאים הללו יתקיימו כדי ששיתופי הפעולה יתקיימו ויהיו אפקטיביים:

פער	נושאי מפתח
מידע	לגשר על א-סימטריה במידע (כמות, איכות וסוג) בין בעלי העניין
יכולת	יכולת מדעית, טכנית ותשתיתית של שחקנים אזוריים ומקומיים
מימון	משאבים מספקים ויציבים לתמיכה ביישום ברמה האזורית והמקומית
מדיניות	אחידות והקשר בין המדיניות ברמה הלאומית למדיניות הרשויות המקומיות ובין הרשויות המקומיות לבין עצמן
מנהלי	התאמה מדויקת בין גבולות מנהלתיים לאזורים כלכליים (FEAs)
מטרות	התאמה אנכית בין מטרות לאומיות ובין מטרות אזוריות
אחריותיות	שקיפות בפעילות בין רמות שונות של ממשל ובתוכן

לוח 1: נושאי מפתח להצלחת מבני ממשל מטרופוליני/אזורי. פיתוח: ¹²⁷Morphet, & Pemberton
 2014, מבוסס על ¹²⁸Charbit, 2011

בהינתן התנאים המוסדיים המצוינים לעיל, אפשר לאמץ מגוון פרקטיקות של שיתופי פעולה אזוריים הנמצאות על הטווח שבין שיתוף פעולה המעוגן כגוף-על מתכלל, דרך אינטראקציות אזוריות ועד שיתופי פעולה אד-הוק.

גבולות רכים ויצירת תשתית פיננסית לשיתופי פעולה אזוריים

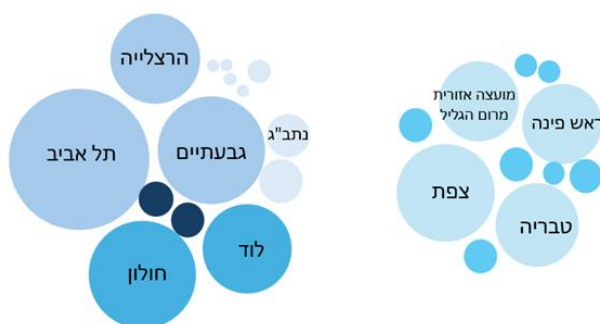
הספרות מלמדת שיש צורך בקיום הלימה בין המבנה לאסטרטגיה כדי שמוסדות וארגונים יוכלו לתמוך בפיתוח כלכלי אזורי. החלטת האיחוד האירופי לפתוח את הגבולות המנהליים בין המדינות וליצור מגה-ערים ואזורים לא עמדה בניגוד לכך שכל מדינה ממשיכה למלא את תחומי אחריותה הלאומיים. על אותו המשקל, יש מקום לבחון האם בישראל יש צורך לפתוח את פתיחת את הגבולות המנהליים בתוך המדינה, בין הרשויות המקומיות שנמצאות באותו אזור כלכלי, כאשר הרשויות המקומיות ימשיכו למלא את תחומי האחריות המקומיים וירחיבו את השפעתן באמצעות שיתופי פעולה בדמות ממשל אזורי או בדמות סוכנויות לתחומים מסוימים (תכנון אזורי, רווחה, בריאות ועוד), ציפוף של הפעילות הכלכלית באזורים רלוונטיים בעזרת תכנון מרחבי תומך פיתוח אזורי, שיתופי פעולה למימון פרויקטים עתירי תקציב באזורים, תמיכה במיסוי מצד רשויות המהוות גלעין כלכלי ברשויות שאינן מוקדים כלכליים והגדלת ההזדמנויות להגדלת הרווחים של הרשויות. להלן שני

שינויים התומכים תשתית ביכולת של הרשויות המקומיות לקדם שיתופי פעולה אזוריים:

שינוי תודעתי: ממקטעים דיכוטומיים רבים לגבולות רכים

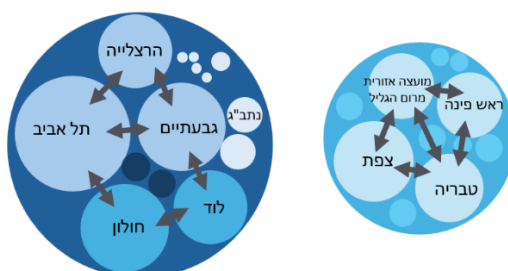
מאז קום המדינה ועד לפני מעט יותר מעשור, מבנה מערכת היחסים בין הממשל המרכזי לממשל המקומי יצר נפרדות ודיכוטומיה תוך-אזורית. כל משרד ממשלתי סימן בנפרד גבולות בין מחוזות באופן שאינו אחיד ושלא בהתאם לדינמיקה החברתית-כלכלית של האזור. היום גופים ומשרדי ממשלה מסוימים פועלים ליצור שיתופי פעולה בין רשויות כדרך לאגם משאבים במתן שירותים לתושב¹²⁹. החשיבה האזורית בראשית דרכה של המדינה לא שינתה את הדיכוטומיה במבנה או בתפיסה, אך היא עודדה שיתופי פעולה בדמות אשכולות אזוריים שנוצרו על בסיס וולונטרי של ראשי הרשויות ולא לפי חלוקה של אזורים כלכליים.

איור 2 מדגים את התפיסה שרווחה מאז הקמת המדינה עד שנת 2012 בערך:



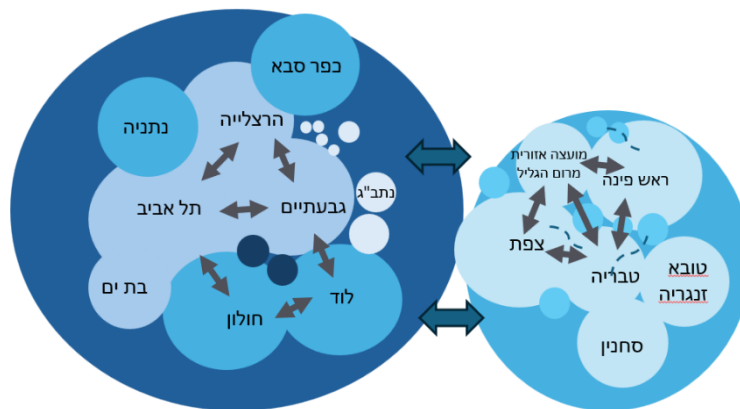
איור 2: תפיסה של דיכוטומיה בין הרשויות המקומיות במחוז נתון. פיתוח: עצמאי

איור 3 מדגים את תפיסת האשכולות האזוריים:



איור 3: תפיסה של דיכוטומיה בין הרשויות המקומיות במחוז נתון, אך עם ניסיונות ליצור גבולות אזוריים חדשים ושיתופי פעולה במתן שירותים כדי לקדם יעילות תקציבית. פיתוח: עצמאי

גישת האזורים החדשה מציעה חשיבה על גבולות רכים בתוך אזורים כלכליים (שגם הם משתנים לפי השינויים המרחביים של יוממות ומוקדים כלכליים). החשיבה מציעה שילוב של מנגנון ממשלי (ממשלי קבוע ו/או שיתופי פעולה במיסוי, במתן שירותים ועוד) ותכנון כלכלת האזור באופן שיאפשר לעירייה הנהנית מחוסן תקציבי פיננסי ולעירייה הסובלת מחולשה תקציבית ליהנות זו מיתרונותיה של זו. כך, למשל, העירייה החלשה תיהנה מתקציבים משותפים למתן שירותים, והעירייה החזקה תיהנה מיתרון תכנוני אזורי בחיזוק מוקדי מסחר:



איור 4: הכרה בכך שאזור הוא תצורה מרחבית המוגדרת על פי גבולות היוממות והאינטראקציה הכלכלית של התושבים. על כן, יש מקום לכך שערים ויישובים, שלכל אחד מהם מבנה מנהלי נפרד, יבצעו תכנון אזורי ויפעילו אותו באמצעות מנגנונים משותפים לפי הצורך והפוטנציאל של האזור. פיתוח: עצמאי

הגישה החדשה מכירה בתצורה המרחבית הכלכלית ומבקשת בחינה של מענה מוסדי וארגוני אנכי (בין משרדי הממשלה לרשויות) ואופקי (בין הרשויות לבין עצמן) לחלוקה של ישראל לאזורים על בסיס התובנות החדשות.

שינוי מבני: גבולות כלכליים, מיסוי תומך ואיגום משאבים לפיתוח עצמאי

הגישה החדשה מבטאת הכרה בדינמיקה הכלכלית-מרחבית (יוממות ומוקדים כלכליים) של אזורים בישראל ובהשפעה של המדיניות העירונית והאזורית על תקציב הרשות ועל הצמיחה האזורית, אך לא פחות מכך על ההכנסה למשק בית של תושבי האזור. שדרוג התנאים המוסדיים דורש שינוי מבנה היחסים בין הרשויות המקומיות לבין עצמן באותו האזור והיחסים בין הרשויות לממשל המרכזי.

לפני שמקדמים בישראל פרקטיקות העוסקות בפיתוח כלכלי, יש לבחון אילו מודלים של שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות יכולים לקדם בה יצירה של תנאים לשיתוף פעולה לשם פיתוח כלכלי מתוך הכרה של כל רשות במאפייניה ובפוטנציאל שלה במרחב. למשל, יש רשויות שהן מוקדים כלכליים, ויש רשויות שנקודת החוזק שלהן היא כמות התושבים ומאפייניהם. דיאלוג של חוזקות מקדם שיח מסוג "זה נהנה וזה לא חסר" על פני גישה של "משחק סכום אפס".

כמה המלצות לשינויים אפשריים:

1. הכרה מוסדית במבנה וגבולות האזור הפריפריאלי/המטרופוליני לפי הגבולות הכלכליים. הכרה בזהות האזורית ובתפקידים השונים של כל רשות, באם היא מוקד כלכלי קיים, מוקד פוטנציאלי ו/או רשות מקומית הנמצאת בטבעת המקיפה את הגלעין הכלכלי של האזור. יש לתת מענה מוסדי ארגוני ומנהלי הן לזהות האזורית הן לדינמיקה הכלכלית;

2. יצירת איזון מחודש בין מענקי איזון לביזור סמכויות ואחריות לרמה האזורית. נכון להיום, דירוג המדד החברתי-כלכלי הוא מדד מרכזי לבחינת מענקי איזון. יש מקום לבחון למדוד את הרשויות בתפיסה אזורית על פי היכולת, היוזמה והעצמאות שלהן: הובלת שיתופי פעולה לפיתוח כלכלי, תכנון פיתוח תשתיות בראייה אזורית ופיתוח עסקי בתוך מרחב האזור הכלכלי ובין אזורים כלכליים. במערך של שיתוף פעולה שוויוני בסמכות והאחריות האזורית, יכול להיווצר לדוגמה שרשות מקומית חלשה תוכל להנות משירותים שממומנים מקרן אזורית משותפת עם הרשות החזקה שלצידה, ורשויות חזקות ייהנו מהשפעה על התכנון המרחבי האזורי. אזורים (המורכבים ממגוון של רשויות) שיראו עצמאות ביכולות המשותפות ובתכנון מרחבי תומך פיתוח כלכלי, יוכלו לקבל יותר סמכויות ואחריות בתחומים תכנוניים ותקציביים;

3. שיתוף פעולה במיסוי על בסיס אזורי/מטרופוליני. שיתוף פעולה במיסוי אזורי או מטרופוליני הוא מנגנון מרכזי להתמודדות עם פערים כלכליים בין רשויות מקומיות. באמצעות מנגנונים משותפים לניהול מיסים, אפשר להבטיח חלוקה מאוזנת של הכנסות ולחזק את שיתופי הפעולה באזור כולו. לצורך יישום מוצלח של מנגנוני מיסוי אלו, יש להקים מוסדות אזוריים משותפים לניהול כסף והשקעות, דוגמת קרנות פיתוח אזוריות או תאגידים לניהול מיסוי. בהינתן המבנה המשילולי של המוסד יאפשר זאת, המוסדות יכולים לפעול בשקיפות ובתיאום בין הרשויות ומסייעים ובכך לסייע לפתרון קונפליקטים ולקביעת סדרי עדיפויות משותפים. הורדה של חסמים המלבים תחרות על משאבים

ויוצרים תלות בממשלה ויצירת מנגנון מיסוי אזורי התומך בתצורה אזורית מתוך הכרה בהבדלים בין מוקדים כלכליים למוקדים פחות חזקים מבחינה עסקית יוכלו לבנות תשתית של אמון ויציבות.

4. שיתוף פעולה בהשקעות משאבים ופיתוח על בסיס אזורי/מטרופוליני.

שיתוף פעולה בהשקעת משאבים משותפת ברמה אזורית או מטרופולינית הוא כלי מרכזי לקידום פיתוח אזורי. שיתוף הפעולה נועד ליצור סינרגיה בין רשויות מקומיות במטרה לשרת את כלל האזור ואת האינטרס האזורי המשותף. כמו כן, שיתוף פעולה בהשקעת משאבים מאפשר בנייה של תדמית אזורית חיובית המשדרת יציבות, חדשנות ומוכנות לקבל השקעות. יצירת חזון אזורי מגובש מבטיחה לחברות עסקיות כי האזור מציע תשתית כלכלית ותפעולית מתקדמת לצד תמיכה מצד הרשויות המקומיות.

5. מדידת צמיחה אזורית. מדידת תמ"ג, פריון, מספר עסקים, תעסוקה,

מבנה הכלכלה, הענפים המרכזיים ועוד, בהתאם לאזורים הכלכליים. מדידה זו תשמש בסיס לדיון מקצועי שקוף ומתואם בין כל הגורמים המוסדיים-ממשליים בכל הרמות, ובעיקר בין הרשויות המקומיות לבין עצמן ובין חברות ועסקים מקומיים. נתונים שקופים ומוסכמים הם בסיס לבניית אמון של בעלי עסקים וחברות באזור בכלל ובמוסדות בפרט. מדידה של היבטים אלו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תתמוך בהכרה מוסדית באזור ובזהותו הייחודית.

המאמר מציע הסתכלות שלקוחה מתוך גישות "האזוריות החדשה" שהתפתחה בעשרים השנים האחרונות בספרות המקצועית הבינלאומית, אך פחות דומיננטית בשיח המדיניות והפיתוח בישראל. הרעיונות המובאים כאן נועדו לפתוח צוהר לדיון שמקדם חשיבה אזורית והסדרת מוסדות כלכליים אזוריים. הדיון מתקיים במסגרת ההכרה בחשיבות של גבולות אזוריים כלכליים עם גבולות פנים אזוריים רכים כתשתית לשיתופי פעולה ומיצוי הפוטנציאל הכלכלי אזורי, לעומת הגבולות האדמיניסטרטיביים בישראל.

לקחים מניסיונות עבר לעריכת רפורמות בשלטון המקומי בישראל ומחשבות לעתיד

פרופ' ערן רזין, המחלקה לגאוגרפיה והמכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים

ישראל היא מדינה ריכוזית בהשוואה לרוב המדינות המפותחות, בעיקר אם לוקחים בחשבון שהיא מדינה אוניטרית ללא דרג שלטון אזורי – דהיינו, סמכויות שאינן בידי הרשויות המקומיות נמצאות כולן בידי הממשלה. זאת, בניגוד למדינות כמו אוסטרליה, שבה הרשויות המקומיות פועלות במגוון מצומצם של תחומים, אבל יתרת הסמכויות נחלקת בין שני דרגי השלטון הגבוהים יותר: המדינות והממשלה הפדרלית.¹³⁰

ישראל נמצאת במקום ה-53 מתוך 57 מדינות אירופה וה-OECD על פי מדד האוטונומיה המקומית (ה-Local Autonomy Index) ל-2020.¹³¹ יתכן שבפועל עוצמתו הפוליטית של השלטון המקומי בארץ גבוהה מזו המשתקפת ממדד זה, אך אין ספק שישראל היא מהריכוזיות שבמדינות המערב ומעמד השלטון המקומי בה אינו מעוגן באמצעות חוקה או חוק יסוד.¹³²

משקל הוצאות השלטון המקומי מסך כל ההוצאה הציבורית בישראל הוא נמוך יחסית – 14.4% בשנת 2022.¹³³ הרשויות המקומיות בישראל גם מתאפיינות בתלות גבוהה יחסית במענקי מדינה ואין להן חופש בקביעת תעריפי הארנונה, שהיא מקור ההכנסות העצמיות החשוב ביותר שלהן.¹³⁴ חינוך ורווחה, שהם סעיפי ההוצאה הגדולים ביותר של הרשויות המקומיות בישראל, מוגדרים כשירותים ממלכתיים, ולרשויות המקומיות אוטונומיה מוגבלת באופן אספקתם. לרשויות המקומיות תלות משמעותית בקבלת אישורים א-פרוירי ממשרד הפנים בביצוע פעולות בתחומים כמו כוח אדם, משכורות, התקשרויות, עסקות מקרקעין, תאגידים עירוניים וחוקי עזר.

הריכוזיות ביחסי שלטון מרכזי ושלטון מקומי בישראל היא בחלקה מורשת של החקיקה המנדטורית מהשנים 1934 ו-1941. השורשים הסוציאליסטיים של המדינה, לפני ואחרי הקמתה, סייעו גם הם בשימור הריכוזיות. האתוס של הקמת מדינה יהודית אחרי 2000 שנות גלות לא כלל עקרונות של ביזור ואוטונומיה מקומית, אלא להיפך – אתגרי הביטחון וקליטת העלייה נתפסו כמחייבים ריכוז סמכויות נרחב בידי השלטון המרכזי. גם מחלוקות בסוגיות של דת ומדינה הרתיעו את המדינה מלוותר על סמכויותיה. זאת, למרות שיח ציבורי ומקצועי המצדד בביזור, על פיו ריכוזיות יתרה מקשה ליישם מדיניות מיטבית לכלכלה המקומית, לחברה ולאיכות החיים של הדורות הבאים,

ופוגעת ביכולתן של קהילות מקומיות לעצב את עתידן ואת זהותן. הקושי שברכוזיות יתרה מקבל משנה תוקף בנסיבות של שלטון מרכזי הסובל מתפקוד ירוד ומחוסר יציבות פוליטית, המכבידים על הניהול השוטף ועל הראייה לטווח ארוך.

שורה ארוכה של רפורמות בשלטון המקומי בישראל הוצעו ולא יושמו

באופן פרדוקסלי, על אף ריכוז הכוח בידי השלטון המרכזי, הרי שזה התקשה מאוד לקדם רפורמות במערכת השלטון המקומי. כך כשלו כל הניסיונות לעריכת רפורמות משמעותיות במפת הרשויות המקומיות מאז שנות ה-60 של המאה ה-20.¹³⁵

רעיונות מוקדמים לרפורמה משמעותית במפת השלטון המקומי כללו הצעות להקמת איגודי ערים כוללניים או עיריות-גג באזורים מטרופוליניים. כך הציעה ועדת פאלק בשנת 1965 להקים איגוד ערים רב-תכליתי לערי גוש דן – אך המלצתה לא יושמה, ובמקום זאת מונתה ועדת בן שחר לבחינת האפשרות להקים עיריית גג לערי גוש דן. הוועדה אכן המליצה על הקמת עירייה כזו בשנת 1973, אך המלצותיה לא יושמו, בין היתר בעקבות מלחמת יום הכיפורים ובחירת איש ליכוד לראשות עיריית תל-אביב. בשנת 1975 הוגש דוח שהמליץ על הקמת איגוד ערים רב-תכליתי למפרץ חיפה, אך גם זה לא יושם. הוקם איגוד ערים ריק מתוכן ובסופו של דבר נותרה מהיזמה ועדה מקומית מרחבית לתכנון ובניה לקריית-ביאליק, קריית-מוצקין וקריית-ים.

איחודי רשויות מקומיות ורפורמות במפת השלטון המקומי העסיקו ועדות רבות. ב-1976 הציעה ועדת שחר רפורמה מוניציפלית באזור אונו המפוצל, אך זו לא קודמה, גם בגלל התנגדות מנהל התכנון. ועדת שחר לאיחוד רשויות מקומיות גם המליצה ב-1998 לאחד 13 מקבצי רשויות מקומיות, וכללה גם כמה המלצות כלליות. המלצותיה לא יושמו, אך תיקון לחוק ההסדרים הקשה להקים מועצות מקומיות עם פחות מ-10,000 תושבים. כמה שנים אחרי המהלך המוגבל לאיחוד רשויות ב-2003, שידון בהמשך, מונתה ב-2007 ועדת אפרתי לאיחוד רשויות מקומיות, שהמליצה על שני איחודי רשויות וקיבלה כתב מינוי למקרה שלישי, אך המלצותיה לא יושמו.

מהלך אחר כלל את הקמתן של ועדות גאוגרפיות מרחביות ב-2016/7, שהחליפו את ועדות החקירה לגבולות ולחלוקת הכנסות שמונו אד-הוק לכל מקרה בנפרד, מתוך כוונה לקדם באופן זה שינויים נרחבים יותר מתוך ראייה כוללת. ואולם, אי היציבות הפוליטית הקשתה על תפקודן, ובפועל הוועדות המשיכו לגבש המלצות פרטניות לכל מקרה בנפרד, עם מעט יותר מקצועיות

מחד גיסא ויתכן שעם מעט יותר פוליטיזציה מאידך גיסא. במסגרת זו מונתה בשנת 2024 ועדה גאוגרפית חדשה לאיחוד רשויות מקומיות, שספק אם תוביל לתוצאות משמעותיות.

בישראל נערכו שני ניסיונות ליישם רפורמה מוניציפלית כוללת. ועדת זנבר (הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי) מונתה בימי ממשלת רבין (1976) והגישה את המלצותיה לממשלת בגין (1981). דו"ח הוועדה עסק במכלול מרכיבי מערכת השלטון המקומי, בדגש על עקרון הביזור, אך המלצותיה כמעט ולא יושמו. הצעה לחוק עיריות ישראלי חדש הוכנה על ידי עורכי הדין שלום זינגר ושרית דנה, שכינהו בעברם כיועצים המשפטיים של משרד הפנים, ביוזמת שר הפנים נתן שרנסקי משנת 2000. עקרונות היסוד של ההצעה היו חיזוק דרג שומרי הסף המקומיים וביזור דיפרנציאלי.¹³⁶ הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה בכנסת ב-2007, אך בסופו של דבר שר הפנים אלי ישי, שהתנגד למשפטזציה ולחיזוק הפקידות הבכירה, לא החיל עליה רציפות ואמר לראשי הרשויות המקומיות בשנת 2011: "לא אתן שיעשו לכם מה שעשו לי" כשר פנים.

רפורמות בהכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות, ובפרט בארנונה, עמדו גם הן על הפרק. בשנים 2007-2009 עסקה בנושא ועדת ברזילי (ועדה ציבורית לרפורמה בארנונה), שהמלצותיה לא הוגשו פורמאלית ונקברו. ב-2016 מונה צוות בין-משרדי לבחינת הנושא, אך גם עבודתו נגנזה עקב אי היציבות הפוליטית שהחלה ב-2018. בהקצאת המענק הכללי לרשויות המקומיות נערכו בעבר כמה שינויים, בראש ובראשונה בהקצאת המענק לפי נוסחה בעקבות דוח סוארי (1992) ובשינוייה בעקבות דוח גדיש (2004). שינויים מוצהרים בהכנסות העצמיות הם "קדומים": ביטול ארנונת הרכוש ב-1968 בתמורה להנהגת הכנסות מועברות וביטול מס העסקים ב-1982.¹³⁷

בכל הנוגע לקידום מסגרות אזוריות, הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות – בפרט במטרופולין תל-אביב – נמצאת על הפרק מזה שנים רבות. עסקה בו ב-2007 ועדת סדן (ועדה ציבורית לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית), אך המלצותיה לא יושמו. שרי התחבורה מעדיפים לשמור את הכוח אצלם ולא להעבירו לרשות מטרופולינית שבה יהיה משקל גדול יותר לראשי ערים ממפלגות יריבות (בפרט לראש עיריית תל-אביב). סוגיה זו שוב עמדה על הפרק ב-2024/5. בשנת 2020 פורסם דוח הצוות לקידום אזוריות, בראשות מנכ"ל משרד הפנים מרדכי כהן, שהמליץ להקים רובד שלטון אזורי דמוקרטי. מאז התחלפו כמה ממשלות ויישום הדוח אינו עומד על הפרק.

רפורמה מוצהרת אולי בודדת שיושמה במערכת השלטון המקומי בישראל כללה את המעבר לבחירות ישירות לראשי ערים ומועצות מקומיות, בחוק שנחקק ב-1975. החוק עבר בתקופת ממשלת רבין הראשונה – תקופת ביניים

בין עזיבת דור מייסדי המדינה של מפא"י לעליית הליכוד, שתי קבוצות כוח שספק אם היו ששות לחזק את המנהיגות המוניציפלית. יתכן שגם ההחלטות ליישם המלצות להקצאת המענק הכללי של משרד הפנים לפי נוסחה ועדכון נוסחה זו, בשנים 1993 ו-2003, היו קשורות בסיטואציות פוליטיות דומות (ממשלת רבין השנייה והרכב ממשלת שרון אחרי בחירות 2003).

מדוע כשלו הניסיונות לעריכת רפורמות בשלטון המקומי בישראל?

ישנם חסמים אוניברסליים לעריכת רפורמות במגזר הציבורי ובהקצאת משאבים ציבוריים. היתרונות מיישום רפורמה מתפזרים על פי רוב בין רבים, ולעיתים באים לידי ביטוי רק כעבור זמן, בעוד שהפגיעה נוטה להיות ממוקדת בקבוצות אינטרס מוגדרות. מחיאות הכפיים של הנהנים תהיינה אפוא חלשות ממחאות המפסידים, בהתאמה לתזת כהנמן וטברסקי.¹³⁸

עם זאת, למימוש רפורמות ישנם כנראה חסמים גבוהים שהם ייחודיים יותר לישראל.¹³⁹ הריכוזיות הטבועה במערכת הפוליטית הישראלית מקטינה את הסיכוי לרפורמות שיש בהן ממד של ביזור. יתרה מכך, הגיוון והפיצול בחברה הישראלית מקשים עוד יותר על עריכת רפורמות, מכיוון שברשויות המקומיות מיוצגות מגוון הקבוצות המרכיבות את החברה הישראלית, על הערכים השונים והאינטרסים הסותרים המאפיינים אותן. אלה מקבלים גם ביטוי במשטר הקואליציוני הבלתי יציב בישראל.

ניצול חלונות הזדמנות לשינויים משמעותיים במערכת השלטון המקומי

לצד הכישלון בביצוע רפורמות סדורות, המבוססות על המלצות ועדות ייעודיות, החלטות ממשלה ובמידת הצורך חקיקה ייעודית, שינויים משמעותיים התחוללו במערכת השלטון המקומי בסיטואציות מסוימות, ללא תהליך סדור.¹⁴⁰ אלו כללו בעיקר ניצול חלונות הזדמנות בזמן משבר – ברוח האמרה המיוחסת לוינסטון צ'רצ'יל, "לעולם אל תיתן למשבר טוב להתבזבז" – או שהיו תוצאת לוואי של צעדים רחבים יותר.

שינוי בולט ברוח זו ארע ביולי 1985 בעקבות יישום התוכנית הממשלתית לבריאת האינופלציה. אחוז ההכנסות העצמיות בתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות זינק מכ-37% ליותר מ-60%, לא כתוצאה של דו"ח, או של החלטה סדורה אלא במקרה, ביוזעין או שלא ביוזעין. שינויים מהותיים במדיניות התכנון המרחבי ובמדיניות הקרקעית אירעו כתוצאה מהצורך הדחוף לקלוט את העלייה ההמונית ממדינות ברית-המועצות לשעבר בתחילת שנות ה-90.

משבר האינתיפאדה השנייה הוביל בשנת 2003 לשורת מהלכי חירום ברוח נאו-ליברלית: כמה רשויות מקומיות אוחדו באופן תקדימי באמצעות חקיקה, מענקי האיזון לרשויות המקומיות קוצצו באופן דרסטי, וכלים רגולטוריים חדשים נקבעו במסגרת חוקי ההסדרים, בהם כללים למיני ועדות קרואות וחשבים מלווים. בשנת 2016 בוטל בחטף מעמד יישוב העולים, שאפשר לרשויות מקומיות שהוכרזו כך לגבות ארנונה מלאה מנכסי המדינה. שינויים אלו היו נחוצים, אך במקום לגבש רפורמה סדורה, לחץ של משרד הביטחון הוביל לשינוי שאינו בהכרח מיטבי.

חדשנות מקומיות ותגובת המדינה

סוג נוסף של חידושים במערכת השלטון המקומי כלל יוזמות מקומיות, לעיתים בליווי ובעידוד ממשלתי, שהניעו את המדינה לעודדן, לכפותן או לחזק את הרגולציה עליהן. יוזמה אחת כללה הקמת אזורי תעסוקה משותפים לכמה רשויות מקומיות וחלוקת ההכנסות מארנונה ומהיטלי השבחה הנובעים מהם. ראשיתה ב-1992 ביוזמה מקומית (בעידוד ובליווי משרד הפנים), כאשר בהמשך החלה המדינה לעודד את שיתופי הפעולה הללו, ובשנת 2006 עבר תיקון לפקודת העיריות שאפשר לשר הפנים לכפות את מנגנון חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות סמוכות.¹⁴¹ אפשרות כפייה זו מחזקת את מרכיב הצדק החלוקתי במנגנונים אלה, אך שוחקת את מרכיב שיתוף הפעולה האזורי בהן ומגבירה את הסיכון להטיות פוליטיות בקבלת ההחלטות.

תאגידי מים וביוב הם דוגמה נוספת למנגנון מוניציפלי שהסדרתו בחקיקה בשנים 2001 ו-2004 הייתה מהפכה באספקת אחד מהשירותים המוניציפליים הבסיסיים והמרכזיים.¹⁴² מדובר בחידוש שהונהג בכפיה על ידי המדינה, אך שני תאגידי המים הראשונים הוקמו ביוזמת עיריות בשנים 1996 ו-2001. הרפורמה נחשבה לסיפור הצלחה, אם כי מסויג, בעיקר בגלל השקעת חסר במתקני טיהור שפכים. לצד לחצי משרד האוצר לרכז את הרשויות המקומיות במספר קטן של תאגידים, צעד שפירושו הלאמתם בפועל, הרשויות המקומיות לוחצות להחזיר את התאגידים לשליטתם המלאה, צעד שיאפשר להן למשוך ביתר קלות רווחים מתחום זה.

מנגנון שלישי כלל את הקמתם של אשכולות אזוריים כמסגרת וולונטרית לשיתופי פעולה בין רשויות מקומיות. האשכול הראשון הוקם ב-2009/10 ביוזמת ראש עיריית מעלות-תרשיחא. מאז 2012 אמצו משרדי הפנים והאוצר את המסגרת והחלו לעודד הקמת אשכולות נוספים. בשנת 2016 עוגן מעמד הממשלתי של האשכולות האזוריים, כאיגודי ערים מסוג אשכול.¹⁴³ ניתן להעריך שהצלחת האשכולות האזוריים היא דווקא בכך שנתרו מינוריים, ללא אלמנט משמעותי של כפיה מלמעלה ככלי לחלוקה מחדש של הכנסות ולצמצום

מענקים. האשכולות האזוריים מצליחים לחבר רשויות מקומיות מכל קצווי החברה, בפרט באזורי הפריפריה, אם כי ראשי רשויות מקומיות מגלים גישה זהירה ולעיתים סקפטית כלפיהם.

מרכיב חשוב, שמשפיע רבות על מערכת השלטון המקומי הם התאגידים העירוניים, המשמשים כלי לאספקת שירותים ולפיתוח מקומי.¹⁴⁴ חברות עירוניות הוקמו מאז שנות ה-30 של המאה ה-20, תחילה על ידי עיריית תל-אביב ואחר כך בערים אחרות. ואולם, בשנות ה-80 המאוחרות ובשנות ה-90 חל גידול משמעותי בקצב הקמתן, כחלק מאימוץ דפוסי פעולה יזמיים יותר על ידי רשויות מקומיות. אלא שצמיחת התאגידים העירוניים הובילה לתהליך מקביל של פיתוח מנגנוני רגולציה עליהם, מעבר לזו המושתתת על חברות ועמותות אחרות, במטרה להפיג את חששותיו של הרגולטור הממשלתי שהתאגידים ישמשו למעקף של כללי המנהל התקין ולעשיית הון פוליטי. ממצב של ואקום רגולטורי הוכפפו התאגידים לרגולציה אינטנסיבית דואלית: הן זו המושתתת על המגזרים הפרטי והשלישי והן זו המושתתת על השלטון המקומי. כך הוגבלה האפשרות לנצל את התאגידים כזרוע מוניציפלית גמישה וממוקדת משימה.

משבר הקורונה, פופוליזם ומלחמה: האם חלון הזדמנויות לשינוי?

משבר הקורונה, בשנים 2020/21, ואי היציבות הפוליטית שליוותה אותו הובילו לאמירות נוסח "לתת לרשויות המקומיות את הכוח" ו"הרשויות המקומיות הן אי של יציבות".¹⁴⁵ המשבר העלה על הפרק את השאלה עד כמה יכולות רשויות מקומיות למלא את הוואקום שמותיר שלטון מרכזי המתקשה לתפקד – והתשובה היא שככל הנראה רק במידה מסוימת, התלויה ביכולותיהן של הרשויות המקומיות ובחופש הפעולה שהשלטון המרכזי מאפשר להן. משבר הקורונה לא פתח חלון הזדמנויות לרפורמה מהותית, בהיעדר ממשלה מתפקדת ויציבה, כמו הממשלות שכיהנו בשנים 1985 ו-2003.

לחצים, שיש הרואים בהם צעדים לכינון דמוקרטיה א-ליברלית, המצויים במוקד השיח הציבורי מאז ינואר 2023, אינם ייחודיים לישראל. ההערכה המקובלת, שנשמכת בראש ובראשונה על הרפורמה שנערכה בהונגריה בשנת 2011, היא ששלטון סמכותני, פופוליסטי, א-ליברלי יפנה גם בכיוון של ריכוזיות והחלשת כוחו של השלטון המקומי, שיש בו פוטנציאל לבניית בסיסי כוח אופוזיציוניים. בנסיבות אלו, משרדי ממשלה שתפקודם ירוד יקרינו באופן שלילי על אפקטיביות השלטון המקומי ולא יפתחו חלון הזדמנויות לחיזוק

האוטונומיה המקומית – דהיינו, משטר בעל נטיות סמכותניות ידכא בסופו של דבר גם את האוטונומיה של הרשויות המקומיות והתאגידים שלהם.

אין כיום בישראל סימנים מובהקים בכיוון זה, אולי בגלל דומיננטיות הליכוד בשלטון המקומי. אפשר אולי לראות ביוזמות שונות ביחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי צעדים המתאפיינים בפופוליזם רך – צעדים שיכולים להיראות הגיוניים וצודקים, ושהוצעו על ידי הדרג המקצועי בממשלה. אלא, שיישום הצעדים נועד לכאורה לקדם את הבייס הפוליטי של הממשלה ולהעניש את מתנגדיה, ומוביל להגדלת תלותן של הרשויות המקומיות בשלטון המרכזי.

דוגמה לכך היא חוק קרן הארנונה (הקרן להרחבת ההשקעה בתושב ולהגדלת היצע הדיור) שעבר בכנסת במאי 2023. מדובר ברעיון מבית מדרשו של משרד האוצר, שיש לו רציונל מקצועי, גם אם ניתן לבקר עיוותים בנוסחאות החלוקה ולשאול אם הסטת משאבים מרשויות עתירות גידול בארנונה שלא למגורים לרשויות עתירות היתרי בניה למגורים שווה את הפגיעה באוטונומיה המקומית.¹⁴⁶ אלא שההחלטה לאמץ את ההצעה התקבלה על פי טענות בעיקר כנקמה ביו"ר מרכז השלטון המקומי חיים ביבס ובראש עיריית תל-אביב רון חולדאי, על התנגדותם לרפורמה המשפטית. הקביעה הכלולה בחוק, שלפיה הרשויות המקומיות היהודיות ביהודה ושומרון אינן תורמות לקרן אך זכאיות לקבל ממנה כסף, מצביעה גם היא על הרקע לחקיקה. עם זאת, צעדים שננקטו על ידי הממשלה בתחומים שונים הנוגעים ליחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי מאז 2023 אינם חורגים באופן מובהק מהריכוזיות (היתרה) הטבועה במדינה מאז קמה. אם חלו תמורות משמעותיות מאז 2023, הרי שאלו כוללות, לדעת מרואיינים מעולם השלטון המקומי, שחיקה ברמת תפקודם של משרדי ממשלה ובמעמדן של הרשויות המקומיות הערביות.

מבט לעתיד

הניסיונות הכושלים ליישום רפורמות במערכת השלטון המקומי בישראל מצביעים על הצורך להיזהר מריכוז מאמץ בגיבוש רפורמות מהפכניות. אין טעם לכלות אנרגיות בשינוי המפה המוניציפלית מן היסוד, בשינוי המשק הכספי מן היסוד וכדו', שסיכויי מימושם קלושים. המצדדים במהפכות וברפורמות מקיפות אינם מודעים על פי רוב להשלכות המורכבות והבלתי צפויות של צעדים משמעותיים, ואולי מעדיפים שלא לדעת – כי מבחינתם העיקר הוא לא לתת למערכת הקיימת להמשיך להתקיים. במציאות הפוליטית המקוטבת כיום, הצעות לרפורמות מרחיקות לכת גם עלולות להתגלגל לכיוונים של קידום אינטרסים פוליטיים של האוחזים בהגה השלטון ולא דווקא לקידום השלטון המקומי ורווחת האזרחים. יש לכאורה הגיון בגיבוש רעיונות,

שנראים חסרי סיכוי כעת, אך עשויים לשמש ממשלה עתידית שתתנהל אחרת, אלא שהנסיבות בישראל צפויות להישאר סבוכות בעתיד הנראה לעין.

קידום האזריות ממקד כיום תשומת לב רבה בשיח המקצועי. יש לו רציונל משכנע והוא אומץ לאחרונה גם על ידי התוכנית האסטרטגית המרחבית של מנהל התכנון.¹⁴⁷ החברה הישראלית הייתה מגזרית מאוד כשעוצבה מערכת השלטון המקומי בשנות ה-50, מה שסיכל גיבוש מסגרות שלטון אזריות המשלבות מגוון מגזרי אוכלוסייה. הציפייה הייתה שהשסעים המגזריים יתעמעמו בהדרגה, אך לא כך קרה, החברה הישראלית משוסעת כיום יותר מאי פעם, ולכפיית מסגרות אזריות, בפרט אלו הכרוכות בהקצאה מחדש של משאבים, יש ממד פוליטי משמעותי, במובן של השלטת קהילות רוב על קהילות מיעוט, בפרט באזורי הפריפריה. כפיית מסגרות של אזריות גם יכולה להוביל לריכוזיות ולא לביזור, כאשר פירושה העברת סמכויות מהרשויות המקומיות למסגרות תכנון וממשל אזריות הנשלטות במידה רבה על ידי הממשלה. לעידוד מסגרות של שיתופי פעולה אזריים חשיבות רבה, אך מדיניות כופה יתר על המידה עלולה להשיג תוצאות הפוכות. קידום צדק חלוקתי באמצעות מנגנוני אזריות הוא משני בהשפעה שתהיה לו, ואינו תחליף למענקים ולשירותים ציבוריים ותשתיות שהמדינה היא זו האחראית להם, דוגמת בריאות, ביטחון אישי וחינוך.

גם בתחום המשק הכספי של הרשויות המקומיות נדרש ביזור, אם כי נדרשת רגולציה שתמנע הכבדה בלתי סבירה של נטל המיסוי על שימושים שאינם יכולים להעתיק את מיקומם ושאינן להם כוח פוליטי ואלקטורלי, ואולי גם כזו שתאפשר הכבדה לא פופולרית של נטל הארנונה על המגורים, שהם הפסדיים לרשויות המקומיות. סוגיית הרגולציה החכמה מחייבת גם היא התמודדות, כולל יישום רחב של עקרון הביזור הדיפרנציאלי וצמצום אישורים הנדרשים א-פריורי בסוגיות של ניהול פרטני יומיומי.

במציאות פוליטית משוסעת, הדגש צריך להיות על איכות השלטון ועל צעדים אינקרמנטליים נחוצים, שאפשר יהיה לקדם בהינתן חלונות הזדמנויות דוגמת אלו שתוארו במאמר זה. אין צורך להמציא את הגלגל: עקרונות השלטון המקומי המודרני – Good government – שנוסחו בכינוס שנערך בפילדלפיה בשנת 1894,¹⁴⁸ רלוונטיים היום יותר מאי פעם. אלה מתייחסים לקיומו של אינטרס ציבורי בתחום הממשל העירוני, שניתן להגדירו אובייקטיבית, כאשר המרכיב המרכזי בו הוא יעילות באספקת שירותים ציבוריים ולא קידום אינטרסים של המקורבים לנבחרי הציבור. מורכבות ניהול של העיר המודרנית מחייב הפרדה מוחלטת בין הניהול היומיומי של השירותים המוניציפליים לפוליטיקה המקומית, בניית דרג מקצועי של עובדים מומחים בעלי כישורים לנהל את העיר ועסקיה וניהול מקצועי מתמחה של העיר בדומה לניהול עסק. דגש על כישורים, מקצועיות וניהול איכותי, ועל איזונים ראויים בין

דרג נבחר לדרג מקצועי הם במקום גבוה יותר בסדר העדיפויות מכל רפורמה מבנית זו או אחרת.

חוזה המדינה – השלטון המקומי כמפתח לחוזה ישראלי חדש

אורי עפרוני, איש מדיניות וחברה, מנכ"ל "פנימה – פתרונות ישראליים"

מדינת ישראל נתונה בעידן של חוסר יציבות מתמשך, שמתבטא בטלטלות פוליטיות, משברים חברתיים והעמקת הפערים הכלכליים. מציאות זו נובעת, בין היתר, מתלות יתרה בשלטון המרכזי, שיצרה כשלים מערכתיים ופגעה ביכולתה של המדינה להתמודד באופן גמיש ויעיל עם אתגרי התקופה. מצב זה הוביל להעמקתם של ארבעה משברים עיקריים: שחיקת אמון הציבור במוסדות הדמוקרטיים, שבאה לידי ביטוי בירידה בשיעורי ההשתתפות הפוליטית, בהתערערות הלגיטימציה של מוסדות השלטון ובהתעצמות מחאות ציבוריות; קיטוב חברתי גובר, המאופיין בפיצול הולך ומעמיק בין קבוצות שונות בחברה הישראלית, דבר המערער את לכידותה הפנימית ופוגע בסולידריות הלאומית; החרפה מתמשכת של הפערים הכלכליים והחברתיים, שיוצרת ריכוזיות יתר של המשאבים בידי מעטים ומגבירה את תחושת חוסר השוויון בקרב שכבות נרחבות באוכלוסיית; ומשבר זהות עמוק, הנובע מחוסר קונצנזוס בנוגע לאופייה של המדינה, לערכיה וליסודות המכוננים של הזהות הלאומית והאזרחית.

בעיות היסוד: כשלים במבנה השלטוני והשלכותיהם

המדינה אינה ממנפת באופן מיטבי את היתרונות הטמונים במרחב המקומי ואת הפוטנציאל שלו לתרום לחיזוק הביטחון הלאומי ולביסוס החוסן האזרחי. מערכת היחסים בין המדינה, השלטון המקומי, הקהילה והאזרח נותרה עמומה, בלתי מוסדרת, וללא הבנייה משפטית ומוסדית מספקת.

מאמר זה, יחד עם מתווה הפתרון המוצע בעקבותיו, שואף להגדיר מחדש את יחסי הגומלין בין ארבעת מרכיביה המרכזיים של החברה, מתוך מטרה לגשר בין החזון הציבורי לבין החוזה החברתי ולהעמיק את מעורבותן ותפקידיהן של הרשויות המקומיות והקהילות. עם זאת, ארבע בעיות יסוד פוגעות ביכולתה של המדינה לגבש הסדרה אפקטיבית ואחראית:

1. היעדר הגדרה ברורה של אחריות המדינה, לצד ריכוזיות שלטונית גבוהה. המבנה השלטוני הקיים מעניק לשלטון המרכזי שליטה רחבה מדי על כלל ההיבטים הנוגעים למדיניות ציבורית, תוך צמצום יכולתן של הרשויות המקומיות לקבל החלטות באופן עצמאי. היעדר הבחנה

ברורה בין אחריות המדינה לאחריות השלטון המקומי מוביל לחוסר יעילות, כפילויות ביורוקרטיות והיעדר מדיניות אחידה ויציבה.

2. **רשויות מקומיות חסרות עצמאות, ומיצוי חלקי של הפוטנציאל שלהן.**
הרשויות המקומיות מוגבלות בסמכויותיהן ובמשאביהן, דבר המקשה עליהן לממש את הפוטנציאל הטמון בהן. היעדר כלים ניהוליים, פיננסיים ומשפטיים מונע מהן לספק שירותים מותאמים באופן מיטבי ולפעול כגורם מנהיגותי עצמאי בעל אחריות קהילתית רחבה.

3. **היעדר קהילות או תחושת קהילתיות.** מגמות של בידול חברתי, פערים כלכליים והיחלשות מסגרות אזרחיות פגעו בתחושת הסולידריות המקומית. היעדר תשתיות קהילתיות מספקות מקשה על חיזוק ההשתייכות הקולקטיבית, מעמיק את הניכור בין האזרח לרשויות ופוגע ביכולתה של החברה להתמודד עם משברים.

4. **השפעה אזרחית מצומצמת ודמוקרטיה מקומית חלשה.** מנגנוני ההשתתפות האזרחית במערכת השלטון המקומי נותרו מצומצמים ומוגבלים בהשפעתם. אזרחים רבים חשים נתק מהתהליכים הפוליטיים המקומיים ומתקשים להשפיע באופן ממשי על קבלת ההחלטות, מה שמוביל להיחלשות האמון במוסדות השלטון ולפגיעה ביציבות הדמוקרטיה.



תרשים 1 – בעיות היסוד ושינויי הפרדיגמה הנדרשים

ריכוזיות המדינה מול ביזור סמכויות – הצורך ברפורמה מבנית

מערכת השלטון בישראל מתאפיינת בריכוזיות שלטונית נרחבת, המתבטאת בריכוז סמכויות ההכרעה בידי השלטון המרכזי, תוך הגבלת יכולת הפעולה של הרשויות המקומיות. מודל זה מוביל לעיכובים בירוקרטיים, לירידה ביעילות התפקודית של המערכת השלטונית ולמענה חלקי בלבד לצורכי האוכלוסייה, הנבדלים זה מזה בהתאם למאפיינים גיאוגרפיים, דמוגרפיים וכלכליים.

נכון להיום, השלטון המקומי מתפקד כיחידה ביצועית של המדינה, ללא עצמאות מספקת בניהול ענייני הפנימיים, בקביעת סדרי עדיפויות ובקבלת החלטות המתאימות לצרכיו הייחודיים. מצב זה מחליש את יכולתן של הרשויות המקומיות להתמודד עם האתגרים המקומיים באופן מותאם, יעיל וגמיש.

כדי להתמודד עם ליקוי זה, עולה הצורך ברפורמה מבנית שתעגן באופן חוקתי את מעמדן וריבונותן של הרשויות המקומיות, תוך מתן סמכויות נרחבות יותר בתחומי הממשל, הכלכלה והפיתוח הקהילתי. רפורמה זו חייבת לכלול העברת סמכויות ניהוליות משמעותיות לשלטון המקומי, לצד הענקת כלים פיננסיים מתאימים שיאפשרו לרשויות לנהל את משאביהן באופן עצמאי, יעיל וצודק. גישה זו לא רק תחזק את הדמוקרטיה המקומית, אלא גם תקדם מתן שירותים ציבוריים איכותיים יותר ותשפר את הקשר בין האזרח למערכת השלטונית.

השלטון המקומי כבסיס לאמון הציבור ולמשילות אפקטיבית

השלטון המקומי מהווה נדבך מרכזי בביסוס האמון הציבורי ובקידום משילות אפקטיבית. קרבתו של השלטון המקומי לתושבים, הנגישות הגבוהה של נבחריו, ויכולתו להעניק שירותים מותאמים לכל אזרח בהתאם למאפייניו הייחודיים – כל אלו יוצרים מסגרת שלטונית הנתפסת כאמינה, שקופה ורלוונטית יותר בעיני הציבור. ביזור סמכויות מבוקר ומתוכנן היטב יאפשר שיפור משמעותי במערכת היחסים שבין האזרח לשלטון, תוך הגברת תחושת האחריות האישית של התושבים וצמצום תחושת הניכור והמרחק בין הפרט לבין מוסדות המדינה. מעבר לכך, ביזור זה יסייע לממשל המרכזי להתמקד בקביעת מדיניות כלל-ארצית רחבה, בעוד שהרשויות המקומיות יתנהלו באופן יעיל וגמיש יותר בהתמודדות עם אתגרים אזוריים וסיפוק שירותים ציבוריים איכותיים.

המודל המוצע: מסגרת חדשה למשילות אפקטיבית

במסגרת חוזה המדינה המוצע, מתווה המודל תשתית רעיונית ופרקטית שתכליתה הגדרה מחדש של מערכות היחסים בין המדינה, הרשויות המקומיות, הקהילות והפרט. בליבת המודל עומדים מספר עקרונות יסוד שנועדו לשקם את האמון הציבורי, לממש את הפוטנציאל הדמוקרטי הטמון במערכת השלטונית ולחזק את החיבור והלכידות בין קבוצות האוכלוסייה השונות. מודל זה מתמקד בכינון מערכת שלטונית השואפת להבטיח הזדמנות שווה לכל ילד וילדה בישראל, לצד פיתוח מסגרות זהות משמעותיות לכל אזרח ואזרחית, והטמעת ערכים משותפים כבסיס ללכידות חברתית.

מודל האחריות המשותפת ממצב את השלטון המקומי כשחקן ליבה במערכת השלטונית, המופקד על אספקת שירותים איכותיים, מותאמים ויעילים, ובמקביל מעודד את האזרחים לקחת חלק פעיל בעיצוב חייהם, בהתאם לצרכים המשתנים של קהילותיהם.

מענה מבני לבעיות היסוד באמצעות ביזור סמכויות

מודל זה מציע מענה ישיר לבעיות היסוד שעלו, תוך העברת סמכויות אחראיות מהמדינה לשלטון המקומי. יש להכיר בכך שמערכת שלטונית המתפקדת היטב באוכלוסייה של 800 אלף איש אינה יכולה לספק מענה אפקטיבי באותו האופן לאוכלוסייה של עשרה מיליון תושבים. על כן, נדרשת העצמה מערכתית של השלטון המקומי, הכוללת בניית יכולות מתאימות, הקצאת משאבים, והענקת סמכויות ניהוליות וכלכליות שיבטיחו כי תהליך הביזור לא יהיה סמלי בלבד, אלא יתורגם להשפעה ישירה וברת-קיימא על חיי האזרחים.

חיזוק קהילות, עיצוב זהות ושיקום התרבות הדמוקרטית

במקביל לחיזוק השלטון המקומי, המודל מציע העמקת תחושת הקהילתיות כנדבך קריטי בעיצוב החברה הישראלית. פיתוח קהילות חזקות הוא שלב הכרחי בגיבוש מסגרות זהות מגובשות, המספקות לאזרח תחושת שייכות ומעורבות. יתרה מכך, התפיסה הדמוקרטית המוצעת במודל זה רואה בפרט לא כצרכן שירותים בלבד, אלא כאזרח פעיל ושותף מרכזי בתהליכי קבלת ההחלטות, וזאת מתוך שאיפה לקדם השפעה ציבורית אפקטיבית ולבנות מחדש את המערכת הדמוקרטית כך שתהא מבוססת על השתתפות אזרחית רחבה ומעורבות קהילתית אמיתית.

תרשים 2 – מתווה חוזה המדינה

יסודות אלו יהוו את התשתית ליישום מודל אחריות משותפת, שבמסגרתו יונחו היסודות לבנייה מחודשת של ישראל, תוך מתן מענה יסודי לארבעת המשברים המרכזיים הפוקדים את החברה הישראלית: הדמוקרטי, החברתי, הכלכלי והזהותי.

מחזון למעשה – דמוקרטיה מקומית כמפתח לכינון חוזה אזרחי חדש

על מנת לתת מענה שורשי ולחולל שינוי משמעותי במרכיבי המשבר הדמוקרטי, החברתי, הכלכלי והזהותי, הדמוקרטיה המקומית זוהתה כנקודה ארכימדית שבכוחה להניע שינוי מערכתי בכל ארבע הפרדיגמות המרכזיות. הדמוקרטיה המקומית מהווה מרחב ממשלתי קרוב ונגיש לאזרח, שבו ניתן להטמיע רפורמות מבניות ולבסס מודל של ביזור סמכויות אחראי, תוך שיתוף פעולה הדוק בין המדינה, השלטון המקומי, הקהילה והאזרח.

לשם כך, מדד הדמוקרטיה המקומית נבחר ככלי מדיניות מרכזי, המאפשר למערכת השלטונית לבצע התאמות מבניות מושכלות: למדינה – לבזר סמכויות באופן אחראי ומבוקר; לשלטון המקומי – לפתח יכולות ניהוליות מתקדמות ולהתפתח כמוקד של מנהיגות; ולתושבים – להפוך לשותפים פעילים בתהליכי קבלת ההחלטות ולבסס השפעה ממשית על סביבתם.

בתרשים שלהלן מוצג המהלך הכללי של המתווה המוצע



מדד הדמוקרטיה המקומית – כלי למדידה ולשיפור הממשל המקומי

מדד הדמוקרטיה המקומית נועד לחזק את הממשל הדמוקרטי ברשויות ובקהילות, על ידי יצירת תמונת מצב מקיפה של מצב הדמוקרטיה המקומית בישראל. מדד זה מסייע להסיר חסמים בירוקרטיים ומוסדיים שעומדים בפני תהליכי ביזור סמכויות, ובכך הוא מסייע למימוש הפוטנציאל הגלום בשלטון המקומי.

המדד מבוסס על שישה ממדים מרכזיים המהווים אמות מידה לבחינת רמת הדמוקרטיה ברשויות המקומיות:

1. **אמון הציבור** – רמת הלגיטימציה הציבורית של ההנהגה המקומית.
2. **ייצוגיות** – היקף השתתפותן של קבוצות מגוונות באוכלוסייה בתהליכים הפוליטיים ברשות המקומית.
3. **שקיפות** – רמת הפתיחות של הרשות המקומית כלפי הציבור, כולל נגישות המידע הציבורי והליכי קבלת ההחלטות.
4. **איזונים ובלמים** – מידת הפיקוח והבקרה על פעולות הרשות המקומית, והבטחת פעילות שלטונית הוגנת.
5. **שיתופיות** – מעורבות הציבור בתהליכי קבלת החלטות ברמה המקומית.
6. **מעורבות אזרחית** – היקף ההשתתפות של התושבים בפעילות הקהילתית והשפעתם על הממשל המקומי.

יישום המדד ופעולות לקידום דמוקרטיה מקומית

בשנת 2023 בוצע פיילוט ראשוני שבחן את הדמוקרטיה המקומית ב-15 ערים גדולות בישראל. בשנת 2024 הורחב המדד וכלל 52 רשויות מקומיות, המייצגות למעלה מ-6 מיליון תושבים.

שיתופי פעולה מרכזיים שנכללו במדד:

1. **עם המדינה** – אנו פועלים להטמעת ערכי המדד בשותפות עם משרד הפנים ומשרדי ממשלה נוספים, במטרה לבסס את המדד ככלי מרכזי להערכת ביזור הסמכויות ולקידום דמוקרטיה מקומית, תוך יצירת מנגנוני תמרוץ לרשויות המקומיות שישפרו את ביצועיהן בתחום זה.

2. **עם השלטון המקומי** – במסגרת תהליך הפיילוט, רשויות מקומיות פועלות לשיפור הציונים בששת ממדי המדד, באמצעות יישום של 47 אינדיקטורים מדידים. לכל רשות מוענק ליווי דיפרנציאלי המותאם לרמת הצורך: בסיסי, בינוני, או ליווי עומק, בהתאם לרמת המוכנות הארגונית שלה.

3. **עם הקהילה והציבור** – אנו פועלים להנגשת המדד ולחשיפת ממצאיו בפני הקהילות המקומיות, במטרה לעודד עשייה אזרחית אקטיבית לשיפור איכות השלטון המקומי ולחיזוק חשיבות הדמוקרטיה המקומית בקרב הציבור הרחב.

חיזוק השלטון המקומי כמנוע משילות אפקטיבי

הטמעת מדד הדמוקרטיה המקומית ויישומו בפועל נועדו לשנות את מעמדו של השלטון המקומי בישראל. לא עוד שלוחה ביורוקרטית של השלטון המרכזי, אלא גורם מנהיגותי עצמאי, אפקטיבי ואמין, המאפשר לערים לנהל את ענייניהן בצורה מיטבית, תוך שיפור ממשי של חיי האזרחים והענקת כלים לכל פרט לעצב את עתידו באופן מיטבי.

מדד זה מהווה צעד משמעותי לכינון חוזה אזרחי חדש, המבוסס על מערכת יחסים מאוזנת בין המדינה, הרשויות המקומיות והקהילות. באמצעותו ניתן להבטיח שלטון מקומי דמוקרטי, חזק, ושקוף, שיספק לתושבים שירותים איכותיים יותר, יאפשר להם לעצב את חייהם ויחזק את יסודות המשילות והאמון הציבורי במדינה כולה.

סיכום והמלצות

ריכוזיות היתר של השלטון המרכזי בישראל מהווה חסם משמעותי למשילות אפקטיבית ולמתן שירותים ציבוריים מותאמים ואיכותיים. התלות המוגזמת של הרשויות המקומיות בממשלה פוגעת ביכולתן להגיב במהירות ובגמישות לאתגרים המקומיים, מובילה לעיכובים ביורוקרטיים ומעמיקה את חוסר האמון הציבורי במערכת השלטונית. ביזור סמכויות אחראי יאפשר לרשויות המקומיות לפעול באופן עצמאי, לנהל את משאביהן בצורה יעילה ושקופה ולחזק את הקשר הישיר עם האזרחים, תוך שיפור השירותים הציבוריים והעצמת תחושת האחריות הקהילתית. עם זאת, תהליך זה חייב להתבצע תוך יצירת מנגנוני פיקוח ובקרה אפקטיביים, שיבטיחו ניהול תקין ושמירה על עקרונות דמוקרטיים וזכויות התושבים.

יישום רפורמה מבנית של ביזור סמכויות הוא המהלך המרכזי הנדרש לחיזוק הדמוקרטיה ולשיפור המשילות בישראל. לשם כך, יש לעגן את מעמד הרשויות המקומיות בחקיקה, להעניק להן עצמאות כלכלית וניהולית ולבסס מנגנונים שיבטיחו שקיפות, ייצוגיות והשתתפות אזרחית רחבה. מדד הדמוקרטיה המקומית מהווה כלי משמעותי לקידום תהליך זה, תוך יצירת תמריצים לרשויות לשיפור התנהלותן. רק באמצעות מהלך מקיף, השואף לחיזוק השלטון המקומי, לעידוד מעורבות אזרחית, ולביזור מוסדר של סמכויות, ניתן יהיה להבטיח משילות יציבה, דמוקרטיה בריאה ואמון מחודש בין האזרחים למערכת השלטונית.

(באתר "פנימה" ניתן לקרוא במלואו את מתווה "חוזה המדינה" וכן תקציר מנהלים, לצפות בתוצאות פיילוט 2023 ולהתרשם מניתוחים נוספים)

הפרגמטיזם המקומי מול האידיאולוגיה הארצית: האופי המיוחד של השלטון המקומי

אריאל פינקלשטיין, ראש פרויקט שלטון מקומי במכון הישראלי לדמוקרטיה

אחת התחושות הרווחות בציבור הישראלי היא שמשו פגום ושביר במבנה השלטון בישראל. תחושות אלו התחזקו מאוד בשנים האחרונות נוכח התפקוד הלקוי של משרדי הממשלה ואי היציבות השלטונית, שהתבטא ברצף בלתי פוסק של בחירות לכנסת. אל מול אלה, התבלטו מרבית הרשויות המקומיות כגופים בעלי יציבות גבוהה ויכולת תפקיד מרשימה בהרבה. דומה שאין זה מקרה שלפי נתוני מדד הדמוקרטיה, אמון הציבור בישראל בשלטון המקומי גבוה בהרבה מאשר האמון בממשלה ובכנסת, והפער רק התרחב בעשור האחרון.¹⁴⁹

חוקרים שונים עמדו על הבדלים עקרוניים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי המביאים למציאות זו. במאמר זה אבקש להצביע על הבדל חשוב שעד היום כמעט ולא ניתנה עליו הדעת, אף שהוא בולט מאוד בישראל: דפוסי ההתנהלות הפוליטית השונים בשני רבדי שלטון אלו והשפעתם על קביעת המדיניות. מתוך כך, אבקש גם להציע המלצות כלליות שיש בהן כדי להביא לשיפור מבנה השלטון בישראל.

מה קרה לפוליטיקה הארצית?

בספרו "סיפורה של הפוליטיקה הישראלית" עומד עמית סגל על השינוי שחל באסטרטגיה הפוליטית של המפלגות בישראל. סגל מסביר כי בעולם של שנות ה-90, המצביע החשוב ביותר היה מה שקרוי "הבוחר החציוני", המצביע שבמרכז. לפי תפיסה זו, מכיוון שהמצביעים שבקצה האידיאולוגי יצביעו בלאו הכי למועמד של הגוש, יש להשקיע את מרב האנרגיה של הקמפיין בשכנוע המצביעים שבאמצע, אלה שמתנדנדים בין הגושים ולא פעם משנים את דעתם בין בחירות לבחירות. לכן, בבחירות 1996 כלל הסלוגן של נתניהו מילה "שמאלנית" כמו שלום ("נתניהו. עושים שלום בטוח") בעוד שפרס ניסה לקרוץ למצביעים הימנים עם סלוגן "ימני" ("ישראל חזקה עם פרס").

לפי סגל, נתניהו אימץ בהדרגה את התפיסה שהניסיון לרצות את הבוחר החציוני מוטעה, מכיוון שהוא גורם לרבים מהמצביעים האידיאולוגיים להתאכזב ולא ללכת לקלפי, בעוד שההצלחה להעביר מצביעים מגוש לגוש

היא מינורית. המסקנה של נתניהו הייתה ש"אין טעם בשכנוע, רק בשינוע", כלשונו של סגל. על הקמפיין להתמקד בשינוע אל הקלפי של התומכים המובהקים, שאותם נהוג לכנות "הבייס", ולא בשכנוע מצביעים מתנדנדים.¹⁵⁰

גישת "הבייס" לא נעצרה בשלב הקמפיינים, אלא חלחלה עמוק גם למדיניות של הממשלה ולהתנהלות של הכנסת. התפיסה הבסיסית במשטר דמוקרטי היא שהלגיטימציה לקבל הכרעות מושתתת על כך שנציגי הרוב פועלים לרווחת כלל הציבור. אין זה מקרה שגם בסיומן של מערכות בחירות סוערות ויצריות נוהג המנצח להכריז את הקלישאה שהוא יהיה "ראש הממשלה של כולם". אף שתמיד היו מפלגות סקטוראליות כמו המפלגות החרדיות, הפועלות בעיקר לרווחת המגזר שלהן, היה ברור בעבר שהקו הציבורי הדומיננטי של הממשלה, ובפרט של מפלגת השלטון, אינו כזה. אולם בשנים האחרונות נראה שהקו של מדיניות סקטוראלית ותעדוף הבייס על פני שאר הציבור הפך להיות דומיננטי בהרבה, לעיתים באופן גלוי ולעיתים באופן פחות מוצהר. הדיבור על תעדוף "ערים ליכודיות" נעשה דומיננטי יותר ויותר, ובתחקיר תכנית "המקור" אף נחשפה מדיניות הרמזור של שרת התחבורה, שבמסגרתה מתקיים לכאורה תעדוף של פרויקטים תחבורתיים ברשויות עם תמיכה מובהקת בליכוד או אף בשרה עצמה.

את הדוגמה הרדיקלית ביותר של מדיניות העדפת הבייס ניתן היה לראות בישיבת ממשלה מאוגוסט 2023, שעסקה בалиמות בחברה הערבית. בתקשורת פורסם כי השרה גלית דיסטל-אטבריאן טענה בישיבה כי "צריך לדבר לבייס היהודי". כלומר, אם יש למשל מהלך שיביא לצמצום האלימות בחברה הערבית, אבל הבייס היהודי לא יאהב אותו, סביר להניח שהיא תתנגד אליו. לפי הדיווחים בתקשורת, נתניהו קטע את דבריה ואמר: "אני לא מדבר עכשיו לבייסים, יש דחיפות שאין להתעלם ממנה". הוא הציג אפוא את התפיסה הקלאסית והבסיסית של ממשל הפועל למען כלל הציבור, אך נראה שהוא הפך לעמדת מיעוט מול הקו הדומיננטי במפלגתו ובקואליציה שלו.

שינוי אחר שגרמה אסטרטגיית הבייס הפוליטי היה התחזקות הקו האידיאולוגי בפוליטיקה הארצית. כוונתי אינה רק לשינוי בתוכן התפיסות הפוליטיות, אלא בעיקר לשינוי באופן שבו הפוליטיקאים סבורים שצריך וניתן ליישם אותן. בעוד אידיאליסטים הם פשוט אנשים ערכיים, אידיאולוגים הם אנשים הסבורים שיש לממש את תפיסתם הערכית בכל מחיר ובמינימום פשרות. בניגוד לנוהגים לדבר על מגבלות הכוח ולצטט את אמירתו של ביסמרק כי "הפוליטיקה היא אמנות האפשר", פוליטיקאים אידיאולוגים נוטים להדגיש כי יש לפעול למען מה שנכון וצודק, בבחינת ייקוב הדין את ההר. את התפיסה המבקשת להשתית את הפוליטיקה על אחווה, אחדות ומכנה משותף חברתי רחב הם מזהים כתפיסה נאיבית שמביאה לקיפאון וחוסר יכולת לקדם מדיניות. להתחזקות הקו האידיאולוגי ביטויים רבים, ובראשם היעדר רצון להגיע

לפשרות, ירידה בהיקף שיתופי פעולה חוצי מחנות והבעת זלזול מופגן בחששות של אנשי המחנה השני.

במצב דברים זה, פסגת השאיפות הפכה להיות ממשלה צרה של 61 מנדטים. עבור הפוליטיקאים האידיאולוגים זוהי ממשלת חלומות, מכיוון שבה הם יוכלו לכאורה לממש את האידיאולוגיה שלהם בטהרה. עבור הסקטוריאליים, היתרון בממשלה כזאת הוא בכך שיש פחות קבוצות שצריך לחלק להם נתח מהמשאבים הממשלתיים, וכך ניתן להגדיל את הנתחים שמקבל הבייס. מולם עומדים מצביעי המחנה הנגדי החשים שהממשלה אינה פועלת עבורם, ואפילו אינה מתיימרת לעשות זאת.

המודל הפוליטי של השלטון המקומי

המודל הפוליטי של השלטון המקומי בישראל מהווה אנטייתזה חריפה למודל הפוליטי הארצי כפי שתואר כאן. בשנת 2018 נערכו בירושלים בחירות סוערות, ולסיבוב השני העפילו שני מועמדים: משה ליאון ועופר ברקוביץ. ליאון, שניצח את הבחירות בפער זעום כאשר זכה לכ־50.8% מהקולות, נתמך בעיקר על ידי הציבור החרדי, שאליו הצטרפו גם המפלגות הדתיות-לאומיות ורבים מחברי הכנסת של הליכוד, בעוד שברקוביץ זוהה כנציג המחנה הפלורליסטי-ליברלי.

ניתן לשער שבסביבת ליאון נמצאו לאחר הבחירות מי שיעצו לו להקים קואליציה צרה יחסית, המבוססת בעיקר על תומכיו מהרשימות החרדיות והדתיות-לאומיות, תוך מקסום הפניית המשאבים העירוניים לקבוצות אלו. הרי המתנגדים בלאו הכי לא יתמכו במועמד של הציבור החרדי, אז מדוע בכלל לנסות לרצות אותם? רווח פוליטי נוסף מהתנהלות כזו הוא עזיבה פוטנציאלית של רבים מהציבור הליברלי את העיר, כלומר צמצום כוחו הפוליטי של המחנה הנגדי.

אלא שליאון פעל בדרך ההפוכה: הוא הקים קואליציה רחבה מאוד, והנהיג מדיניות של ניסיון לפשר ככל הניתן בין הקבוצות השונות בעיר. את הבחירות המקומיות האחרונות, שנערכו בפברואר 2024, ניצח ליאון בהליכה. הסלוגן שלו היה "היחיד שדואג לכולם", ההיפך המוחלט מהתפיסה שהתרגלנו אליה בזירה הארצית, של "היחידים שדואגים לבייס". לאחר הבחירות הוא אף הצליח להקים קואליציה מקיר לקיר, שבה יושבים נציגי הרשימות המקומיות של מפלגות נעם, עוצמה יהודית והחרדים, יחד עם נציגי מרצ, העבודה ויש עתיד.

לקראת הבחירות האחרונות פרסם תושב העיר ד"ר תומר פרסיקו פוסט בפייסבוק, שבו תיאר את החרדה שאחזה בו עם בחירתו של ליאון ב־2018: "הייתי בטוח שליאון יביא איתו עסקנות מפוקפקת, חוסר ענייניות, התעמרות בתושבי העיר הערבים, ומעל הכל כניעה מוחלטת לציבור החרדי. חששתי לעתיד העיר שלי". ואולם, פרסיקו הודה שהתבדה: "ליאון התגלה כראש עיר מוכשר, רציני, שפיתוח העיר ועתידה נמצאים במרכז תשומת לבו". הוא המשיך ותיאר באופן קולע את התחושות של רבים מהציבור החילוני-ליברלי בעיר: "אני לא מהמחנה הפוליטי של ליאון. אני לא מסכים איתו לגבי הכיוון הכללי שהמדינה אמורה להתקדם אליו, כמו גם לגבי החלטות שונות בירושלים עצמה. אבל כאיש שמאל זה מצב רגיל עבורי. נדיר שאני חי תחת נבחר ציבור שהצבעתי עבורם. מאידך, ליאון הוא מבחינתי דוגמה למנהיג שאני לא מסכים איתו פוליטית, אבל יש לי אמון שהוא פועל לטובת הכלל, ולא לטובתו האישית או לטובת הבייס בלבד. יש לי אמון שהעיר שלי נמצאת בידיים אמינות שדואגות לה. זה לא מעט בימינו".

ומה באשר לתל-אביב? בשנתיים האחרונות סערה העיר סביב מאבקי דתיים-חילונים, שהגיעו לשיאם בסערת המחיצה בתפילת יום כיפור. בבחירות האחרונות, לאחר שבאופן טבעי הרשימות החילוניות-ליברליות זכו במרבית המושבים במועצת הרשות המקומית, רבים בעיר ציפו שראש העיר רון חולדאי יקים קואליציה חילונית-ליברלית "על מלא". אלא שלאחר הבחירות פנה חולדאי להקים קואליציה רחבה הכוללת את נציגי המיעוט של הרשימות החרדיות והדתיות-לאומיות, בעוד שכמה מהרשימות החילוניות נותרו מחוץ לקואליציה, לטענתן מכיוון שחולדאי הציע להן הצעות לא אטרקטיביות.

התנהלותו של חולדאי הובילה להפגנות שנערכו מול ביתו, ולביקורת רבה בחוגים ליברליים על כך שהוא משתף פעולה עם נציגי המחנה הנגדי. עיקר הקצף יצא על כך שחולדאי התעקש על מינויו של נציג הציונות הדתית חיים גורן לתפקיד סגן ראש העיר. ברמה הפוליטית אפשר לזהות בעיקר את ההפסדים של חולדאי מהמהלכים הללו, ובפרט מול ההתנגדות של רבים בבייס שלו.

ההתנהלות של ליאון וחולדאי אינה ייחודית, והיא קרובה להיות הסטנדרט ברשויות המקומיות היהודיות (השלטון המקומי הערבי הוא סיפור מורכב בפני עצמו, שלא כאן המקום לעסוק בו). מרבית ראשי הרשויות שואפים לקואליציות רחבות המכילות קבוצות שונות באוכלוסייה. ועם זאת, הסיפור המרכזי הוא לא מבנה הקואליציה,¹⁵¹ אלא המצב שבו מרבית ראשי הרשויות פועלים במובהק לרווחת כלל הציבור בעיר שלהם. גם כאשר הם מקימים קואליציה צרה, הם כמעט תמיד משתדלים לשקף לקבוצות השונות שהרשות המקומית עובדת עבור כולם. הדבר נכון גם ליחסי יהודים-ערבים ברשויות המעורבות, כך שהתושבים הערבים ברשויות אלו מביטים בחיוב על ראשי הרשויות שלהם

הרבה יותר מאשר על מפלגות הימין בכנסת. על אף המתיחות הרבה בערים אלו, גם בערים מעורבות "ליכודיות", כמו עכו, לוד ורמלה, מוקמת בדרך כלל קואליציה משותפת של נציגי הרוב היהודי עם נציגי הרשימות הערביות המקומיות. למעשה, לאחר בחירות 2024 הוקמו בכל שבע הערים המעורבות בישראל, מלבד ירושלים שאין בה רשימה ערבית, קואליציה הכוללת רשימה משותפת לרשימות יהודיות וערביות, בזמן שרשימות יהודיות רבות בערים אלו נותרו באופוזיציה.¹⁵²

המעניין הוא שבניגוד לחששות מכך שפוליטיקה מאחדת עשויה להובילה לקיפאון ולחוסר יכולת לקדם מדיניות, דפוס ההתנהלות המאחד של ראשי הרשויות מתקיים בד בבד עם יכולות ביצועיות גבוהות וחוסר חשש מקבלת החלטות. בסקרים שונים שערכתי במסגרת המכון הישראלי לדמוקרטיה מצאתי באופן שיטתי כי הציבור תופס את השלטון המקומי כיעיל ומקצועי הרבה יותר מהממשלה.¹⁵³ לראשי רשויות רבים יצאה תדמית חיובית של בולדוזרים, ומקצתם אף אולי כוחניים יתר על המידה.

דפוס ההתנהלות הייחודי של ראשי הרשויות בא לידי ביטוי גם בפעילותם המשותפת, באמצעות מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי. שני הגופים הללו הובילו בשנים האחרונות קו שונה מזה של הממשלה. במרץ 2023, בשיא המאבק על הרפורמה המשפטית, התייצבו בבית הנשיא למעלה מ-100 ראשי רשויות המייצגים כמעט 70% מתושבי ישראל, וקראו להפסקת החקיקה ולפעילות בהידברות. הנאום שנשא בכינוס זה יו"ר מרכז השלטון המקומי וראש עיריית מודיעין, איש הליכוד חיים ביבס, משקף יפה את מודל ההנהגה השונה של השלטון המקומי: "אל מול הפילוג והשסע איתם מתמודדת החברה הישראלית, אנחנו, ראשי השלטון המקומי, נמצאים פה מאוחדים ומלוכדים. לא כי אין בינינו מחלוקות, אבל לכולנו יש מכנה משותף אחד גדול – כולנו פה כדי לשרת את הציבור, את כולם".

השאלה המתבקשת היא מדוע המודל הפוליטי של השלטון המקומי עובד באופן שונה כל כך. סקטורים שונים המתחרים על משאבים מוגבלים קיימים בישראל במרחב המוניציפלי בדיוק כמו במישור הארצי. בירושלים, למשל, כל הקצאה קטנה של שטח ציבורי היא בעלת פוטנציאל להפוך למלחמת עולם בין דתיים וחילונים, וכך הדבר גם בערים אחרות. אז מדוע ההתנהלות בשלטון המקומי כה שונה?

פותר הבעיות

בשנת 2013 פרסם פרופ' בנג'מין ברבר, מדען מדינה אמריקני ויועצם לשעבר של הנשיאים קלינטון ואובמה, ספר שהפך לרב מכר: "אם ראשי ערים היו

שולטים בעולם".¹⁵⁴ הספר, שלא תורגם לעברית, הוא שיר הלל לראשי הרשויות. אחת הטענות המרכזיות בו היא שבניגוד לפוליטיקה בזירה הארצית, שנוטה להיות אידיאולוגית, ראשי רשויות הם בעלי אופי פרגמטי וביצועי – "פותרי בעיות", כפי שברבר אוהב לכנות אותם, ו"אידיאולוגים גרועים". בשל כך, לדבריו, הם תמיד נתפסים כסובלניים מדי על ידי המחנה הפוליטי שלהם.

ברבר מזהה את התופעה הזאת כחוצת מדינות, עוצמות אידיאולוגיות ושיטות ממשל עירוניות, וטוען כי מדובר בתופעה אינהרנטית למבנה העירוני-מוניציפלי. "לערים", הוא כותב, "יש מאפיינים חיוניים שגוברים על הגורמים הפוליטיים והאידיאולוגיים הרגילים, שמעצבים ומגבילים פוליטיקה אחרת". וגם: "ראשי ערים מונעים לפעולה מכוח הצרכים העירוניים, יותר מאשר מגורמים הטבועים במערכת החוקתית או הפוליטית אך זרים לעיר".¹⁵⁵

ברבר מאפיין את התופעה בצורה קולעת למדי, אך איננו מסביר מדוע היא אינהרנטית לפוליטיקה העירונית. כדי להסביר זאת אשתמש בדוגמה ששמעתי לפני שנים רבות מהרב יובל שרלו. בכנס שעסק בשיח בין-דתי המליץ הרב שרלו מניסיונו ששיח בין אנשי דת לא יעסוק בשאלות תיאולוגיות דוגמת תפיסת האלוהות, אלא בשאלות פרקטיות הנוגעות לאורחות החיים הדתיים. הוא טען שעיסוק בשאלות מופשטות כמו אלוהות ועבודה זרה יוביל לזיכוכ חריף, שלא יועיל לאיש. לעומת זאת, עיסוק בשאלות פרקטיות כגון דילמות אתיות שונות והתלבטויות בין דת ומוסר, עשוי להיות מפרה. אף שברור שנושאים אלו קשורים גם הם באופן עמוק לתפיסה התיאולוגית הדתית – כאשר המוקד מוסט להיבטים הפרקטיים, מאמיני הדתות השונות עשויים לגלות כי הם עומדים לא פעם בפני אתגרים דומים, ושיש נושאים שבהם הם יכולים לשתף פעולה מול גורמים אחרים.

זהו לדעתי גם שורש ההבדל בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. הכנסת והממשלה עוסקות באופן טבעי בשאלות מופשטות ואידיאולוגיות, דוגמת הרפורמה המשפטית, או בהיבטים של תכנון והחלטות מדיניות כלליות. השלטון המקומי, לעומת זאת, הוא מטבעו פרקטי יותר, וממוקד בשאלות יומיומיות: חינוך, רווחה, תברואה, תשתיות וביוב. בניגוד למה שרבים חושבים, לא מדובר רק בשאלות טכניות-מקצועיות, והמטען הערכי-אידיאולוגי משפיע גם על מרבית ההחלטות בשלטון המקומי. ובכל זאת, הממד הפרקטי והקרבה לשטח מייצרים מודל פוליטי הנוטה לפרגמטיות ולשיתופי פעולה חוצי מגזרים.

הדבר דומה לדיווחים של חיילים ואנשי מילואים על האחדות הנפלאה המתגלה בין הלוחמים בשטח, בניגוד לקיטוב השורר בין המנהיגים. גם ביחידות הלוחמות יש כמובן שונות וגיוון אידיאולוגי, אך העשייה הפרקטית של הלחימה מאחדת את הלוחמים סביבה, וגורמת להם להניח בצד את הפערים ביניהם.

אז מה ניתן לעשות?

לאור ההבדלים שהוצגו בין דפוסי הניהול הפוליטי של השלטון המרכזי והשלטון המקומי אבקש להציע שני כיווני פעולה מרכזיים.

ראשית, מכיוון שהשלטון המקומי יודע לפתור מתחים חברתיים בצורה טובה יותר, יש לפעול לחיזוקו המבני על חשבון השלטון המרכזי. כוונתי אינה רק לסוגיות שבהן המתח החברתי ברור וגלוי לעין – כמו במאבקי דת ומדינה – אלא גם לסוגיות ניהול יום-יומיות כמו תחבורה ודיור. מדדים שונים מלמדים שמדינת ישראל היא אחת המדינות הריכוזיות בעולם המערבי, והדבר מתבטא בכך שתקציב השלטון המקומי בישראל וסמכויותיו מצומצמים, והוא סובל מריבוי פיקוח ורגולציה מצד השלטון המרכזי.¹⁵⁶ הדבר מביא לכך שבישראל רבות מהסוגיות המקומיות והנקודתיות מוכרעות בממשלה או בכנסת באופן שמביא לידי העצמת קונפליקטים ולא לשיכונם.

ההצעה השנייה מבקשת להביא את רוחו של השלטון המקומי לשלטון המרכזי. ברבר מציין בספרו הנזכר כי נציגי ציבור מהשלטון המקומי שעוברים לכהן בשלטון המרכזי נוטים לשמור על התכונות המאפיינות אותן, ובהן הפרגמטיות והיכולת לשתף פעולה. את אותה מגמה אני מזהה גם בישראל. ראש עיריית בני-ברק לשעבר ויו"ר ועדת הפנים כיום, חבר הכנסת יעקב אשר (יהדות התורה), ציין בכנס לכבוד יום השלטון המקומי במאי 2024 כי "אחד מהסודות הגלויים בכנסת הוא שחברי הכנסת הפרקטיים, הטובים והיעילים ביותר, הם בדרך כלל בוגרי השלטון המקומי". ועם זאת, במחקר שפרסמתי במסגרת המכון הישראלי לדמוקרטיה הראיתי כי מספר חברי הכנסת שצמחו בשלטון המקומי נותר יציב למדי מאז 1977 ועד היום, והוא עמד על בין 30 ל-40 בכנסות השונות, כלומר בין רבע לשליש מחברי הכנסת, ובכלל השנים על 28%. לעומת זאת, בשמונה מתוך תשע מדינות מערביות אחרות שנמצאו עליהן נתונים עמד שיעור זה על כ-50% או יותר, ומתוכן נמצאו שלוש מדינות (נורווגיה, פינלנד וצרפת) שבהן שיעור חברי הפרלמנט שגדלו בשלטון המקומי עמד על למעלה מ-75%. כלומר, באופן יחסי יש בישראל מעט מאוד חברי כנסת בעלי רקע פוליטי בשלטון המקומי.¹⁵⁷

השיעור הנמוך ביותר של חברי כנסת שגדלו בשלטון המקומי בישראל נמצא במפלגות שהם סמן אידיאולוגי בכל מחנה: מרצ משמאל, והמפלגות הדתיות-לאומיות מימין. נתון לא מפתיע, לאור הנטייה לפרגמטיות של אנשי השלטון המקומי. ממצא מובהק נוסף נגע למפלגת הליכוד. משנות ה-70 ועד תחילת שנות ה-90 עמד שיעור חברי הכנסת של הליכוד שצמחו בשלטון המקומי על למעלה מ-30%, אלא ששיעור זה ירד בהדרגה, ובמרבית הכנסות מאז שנת 2006 הוא נע בין 5% ל-15% בלבד. שינוי זה קשור לתהליכים שתיארתי בדבר התעצמות הקו האידיאולוגי והקו הסקטוריאלי, הזרים לעולמו של השלטון

המקומי. אין זה מקרה שחברי הכנסת המרכזיים בליכוד שביקשו להוביל קו שונה ביחס לאופן קידום הרפורמה המשפטית היו בעלי הרקורד הארוך ביותר בשלטון המקומי – דוד ביטן ואלי דלל – אך בהיותם מיעוט קטן ולא מוביל בתוך המפלגה, השפעתם הייתה מינורית.

במערכת אקולוגית בריאה מתקיים שיווי משקל הרמוני בין המרכיבים השונים, כך שפגיעה בכל אחד מהם עלולה להפר את המאזן האקולוגי ולגרום לפגיעה במערכת כולה. כך הדבר בעיניי גם במערכת פוליטית, שדרוש בה איזון בין סגנונות פוליטיים שונים. המערכת הפוליטית של השלטון המרכזי בישראל חרגה מהמאזן האקולוגי שלה, ונעה לאורך השנים לכיוונים פחות ופחות פרגמטיים. על מנת ליצור במערכת איזון מחודש, יש לחזק את כוחו המבני של השלטון המקומי ומקביל לחזק בשלטון המרכזי כוחות פוליטיים המגיעים מהשלטון המקומי.

תנאים פוליטיים ונורמטיביים לביזור סמכויות מיטיב

ד"ר ניר ברק, המחלקה לפוליטיקה וממשל, אוניברסיטת בן גוריון
בנגב

הנחת יסוד משותפת לחברי וחברות הקואליציה לביזור סמכויות ואזורים היא כי הגיעה העת לקחת את הדיון לשלב הבא: מ"האם ראוי לבזר סמכויות?" ל"כיצד לבזר סמכויות באופן מיטיב?". כשותף מלא להנחה הזו, ההיענות לאתגר מחייבת התמודדות לא רק עם ההצדקות המבניות הברורות לקידום ביזור (הפרדת רשויות אנכית, אמון ציבורי, מקצועיות ותפקוד השלטון המקומי, ועוד) אלא גם התמודדות ביקורתית עם הסיכונים והאתגרים הכרוכים בכך: האם העצמת השלטון המקומי היא באמת הפתרון, או שמא היא טומנת בחובה סכנות משמעותיות? בעוד שביזור סמכויות נתפס כהתפתחות ראויה ומוצדקת מבחינה נורמטיבית, יש להדגיש לא רק את הפוטנציאל של אוטונומיה עירונית מוגברת, אלא גם את מגבלותיה האפשריות.

הספרות העכשווית מצביעה על שלוש מגבלות עיקריות של אוטונומיה עירונית מוגברת. הראשונה קשורה לכך שהרחבת האוטונומיה העירונית עלולה להעמיק את אי-השוויון בין ערים באותה מדינה, וליצור מובלעות של פריבילגיה (או לחילופין, נחיתות). חשש נוסף הוא שאוטונומיה עירונית מוגברת תעצים מתחים בין אזורים עירוניים לכפריים, ובכך תפגע בסולידריות הלאומית. ביקורת שלישית מצביעה על הסיכון של נפילה ל"מלכודת המקומיות" – קרי, ההנחה המוטעית שממשל מקומי מוביל בהכרח לתוצאות מושכלות, דמוקרטיות ומועדפות.

בנוסף לנקודות אלו, אני מבקש לבחון שלוש הצדקות מרכזיות להגברת האוטונומיה העירונית – בעיקר מתוך הסתכלות על הדינמיקה הפנים-עירונית והשפעת ביזור סמכויות על אזרחי הערים: הגברת האוטונומיה המוניציפלית מגבירה את החירות האישית; הגברת האוטונומיה המוניציפלית מוצדקת משום שהערים הן קהילות מוסריות עבות עם אתוס פוליטי ותפיסת טוב משותפת, המעניקים להן זכות למעין "הגדרה עצמית עירונית"; הגברת האוטונומיה המוניציפלית מניבה פתרונות יעילים יותר לאתגרים עירוניים עכשוויים.

ניתוח הצדקות אלו מצביע על החסרונות הבאים: למרות שערים מהוות "בתי ספר לדמוקרטיה ואזרחות", הן גם אתרים של שחיתות ומושפעות ממאבקי כוח אליטיסטיים-אוליגרכיים, שעלולים לפגוע בחירויות פוליטיות ואזרחיות אישיים; אף שזהות פוליטית משותפת היא תנאי הכרחי לאוטונומיה מוניציפלית

מוגברת, היא אינה מספיקה, שכן היא עלולה לשמש קרקע להדרה ואפליה קבוצתית; ערים אמנם מייצרות מדיניות חדשנית בתחומים רבים, אך התמקדות ב"פיתרון בעיות" נייטרלי ובלתי-אידיאולוגי לכאורה היא רטוריקה שגויה ובעייתית ביותר.

הצדקה 1: אוטונומיה עירונית מוגברת מחזקת את חירות הפרט

הצדקה מרכזית להעצמת אוטונומיה עירונית היא הטענה שהיא מחזקת את חירות הפרט. על ידי העברת הכוח לרמה המקומית, אזרחים יכולים להשתתף בעיצוב מדיניות התואמת את ערכיהם והעדפותיהם, ובכך לטפח תחושת שייכות והשפעה (חוללות – efficacy) על תהליכי קבלת החלטות שמעצבים את סביבתם הקרובה. הצדקה זו מעוגנת בעיקרון השיוריות (subsidiarity), ובתפיסת השלטון המקומי כ"בית ספר לדמוקרטיה".

עיקרון השיוריות קובע כי החלטות צריכות להתקבל ברמת הממשל הנמוכה ביותר האפשרית, תוך העצמת אזרחים וקהילות שייקחו אחריות על ענייניהם, אלא אם רמת סמכות גבוהה יותר (אזורית או מדינתית) מתאימה יותר לטיפול בנושא. במובן זה, שיוריות מצדיקה את המקומיות בכך שהיא מספקת לפרט הגנה מפני דיכוי על ידי איזון כוחו העריצי הפוטנציאלי של השלטון המרכזי.

על כך נוספת תפיסת השלטון המקומי כ"בית ספר לדמוקרטיה" בטענה שהסביבה המקומית מספקת קרקע פורייה למעורבות אזרחית, תהליכי חברות והעצמה אישית – ובכך מחזקות את חירות הפרט. לפי גישה זו, השלטון המקומי משקף טוב יותר את ההעדפות והערכים של אזרחיו, ומספק קרקע פורייה להשתתפות דמוקרטית ולטיפול תרבות של אזרחות עירונית פעילה (city-zenship). עמדה זו מדגישה את השלטון המקומי כזירה שבה יחידים הופכים מאובייקטים סבילים של מדיניות לשותפים פעילים בתהליכי קבלת החלטות. בדרך זו, העצמה של אזרחים לא רק מחזקת את חירותם הפוליטית, אלא גם מעצימה את יכולותיהם האישיות לתרום לעיצוב הקהילה בה הם חיים.

עם זאת, על אף היתרונות וההצדקות החזקות של טיעון זה, מתחייבת נקודת מבט ביקורתית מול רומנטיזציה אפשרית של המקומיות. במידה רבה, השלטון המקומי – על אף היותו "בית ספר לדמוקרטיה" עלול להפוך למוקד של שחיתות ושליטה אוליגרכית שבו קבוצות כוח (כלכליות או אחרות) מנצלות את האוטונומיה המקומית כדי לקדם אינטרסים פרטיים על חשבון האינטרס הציבורי. כלומר, אל מול היתרונות של שיקוף העדפות וערכים מקומיים בצורה מיטבית, ניצב סיכון משמעותי שיחידה פוליטית קטנה חשופה יותר למניפולציה ולקידום אינטרסים של קבוצות מיעוט חזקות. בכך, יש סיכון משמעותי ליציבות פוליטית, לאינטרס הציבורי, ובמידה רבה לפגיעה בחירות הפרט. טיעון זה

מוכר היטב מכתבי הפדרליסטים, למשל, שמצביעים על היתרונות של רפובליקה רחבת היקף – ובהקשר הזה, סמכויות המרוכזות בידי יחידה פוליטית גדולה (קרי, שלטון מרכזי) מבטיחות את האיזונים הנדרשים אל מול סכנות המקומיות, ומהווה הגנה טובה יותר על חירות הפרט.

סיכון נוסף קשור להיתכנות היווצרותה של "עריצות רוב" ברמה המקומית. ערים ויישובים קטנים, בהיותם הומוגניים יותר מבחינה תרבותית או כלכלית, עלולים להיות זירה שבה קבוצות רוב מנצלות את כוחן כדי לדחוק קבוצות מיעוט לשוליים. לדוגמה, החלטות מקומיות לגבי שימוש במשאבים או קביעת מדיניות עלולות לשרת אינטרסים של קבוצת הרוב, תוך פגיעה במיעוטים או באזרחים שמחוץ למעגלי ההשפעה המרכזיים. סכנה זו אף מתעצמת כאשר חלק ניכר מהסמכויות הביצועיות ברמה המקומית נמצאים בידי ראש העיר, עם סמכויות מוגבלות למועצת העיר.

אלה טיעוני-נגד כבדי משקל שדורשים הערכה מחודשת של הטענות: אם חירות הפרט מהווה הצדקה מרכזית לחיזוק המקומיות, אז במקום להתייחס לאוטונומיה עירונית מוגברת כתכלית בפני עצמה צריך להפוך את נקודת המבט – ולהתחיל שוב מהפרט. בכך, ניתן לחשוב על התניה לא רק בתנאי סף מנהליים¹⁵⁸ אלא גם על תנאי סף נורמטיביים הקשורים לחיזוק הדמוקרטיה המקומית, הגנה על חירויות הפרט ומניעת ניצול לרעה של הכוח. במילים אחרות – כדי שהעצמת האוטונומיה העירונית תהיה מוצדקת, ניתן להעביר את חובת ההוכחה לשלטון המקומי – במחויבות לחיזוק מנגנונים וערכים דמוקרטיים, ובעיקר השתתפות אזרחית בתהליכי קבלת החלטות, ולתהליכים שקופים ואחראיים. בהמשך, אם אנחנו מקבלים את עקרון השיוריות כהצדקה למקומיות, אפשר וצריך להמשיך אותו מטה בתוך הערים עצמן, באמצעות חיזוק מנגנונים ברמה הפנים עירונית (למשל, ועדי שכונות, אסיפות אזרחים, תהליכים משתפים), טיפוח תרבות של השתתפות אזרחית, והבטחת קבלת החלטות ברמה המקומית ביותר האפשרית.

הצדקה 2: זהות והעדפות מקומיות

צורת הצדקה נוספת לביזור סמכויות וחיזוק המקומיות נובעת מההכרה כי ערים מהוות קהילות פוליטיות עם זהות מקומית משותפת ששונה ומובחנת מהזהות הלאומית ומזו של ערים אחרות. זהויות ייחודיות אלו מצדיקות מעין הגדרה עצמית מקומית שמבוססת על קיומם של אתוס או תפיסת טוב מקומית. הצדקה זו מבוססת על תיאוריות פוליטיות וסוציולוגיות עכשוויות, המדגישות את הייחודיות של החיים החברתיים בערים, ואת השפעתם על אזרחיהן.

למשל, בספרם The Spirit of Cities מציעים הפילוסופים הפוליטיים דניאל בל ואבנר דה שליט את המושג Civicism כמעין מקבילה עירונית של לאומיות.¹⁵⁹ באופן תיאורי-אמפירי, בל ודה שליט טוענים כי ערים שונות מגלמות אתוסים שונים ודפוסים ייחודיים של אזרחות עירונית שמהווה מקור לגאווה עירונית. על כך נוספת טענה נורמטיבית כי ראוי לטפח את הזהות העירונית גם משום שהיא מחזקת את הלכידות החברתית המקומית וגם משום שהיא מספקת מענה להומוגניזציה הכרוכה בתהליכי גלובליזציה, ואף עשויה להוות מענה הולם להתחזקות לאומנות קיצונית. בנוסף, תיאוריות סוציולוגיות עכשוויות מדגישות את "ההיגיון הפנימי של ערים" – קרי, מכלול המרכיבים החברתיים, הפוליטיים, המרחביים, הטמפורליים והכלכליים הייחודיים לכל עיר, שאנו לרוב מכנים בשם "אופי מקומי".¹⁶⁰ הטענה המרכזית בהקשר זה היא שערים שונות "מתנהגות" אחרת כאשר הן נתקלות בבעיות דומות – שמפורשות ומקבלות מענה מדיניותי בהתאם להיגיון הפנימי המקומי. אם לוקחים ברצינות את שתי התיאוריות הללו מתקבלת תפיסה הרואה בעיר כקהילה פוליטית ייחודית עם פרקטיקות חברתיות, פוליטיות ותרבותיות ייחודיות. ככזו, קהילה פוליטית שיש לה אתוס והיגיון פנימי מעידה גם על כך שיש לה תפיסת טוב פרטיקולרית.

במידה רבה, קו מחשבה זה מציע כי סוגיות בוערות בציבוריות הישראלית – כגון מאבקי השבת – יכולים לקבל מענה הולם על ידי ביזור המחלוקות הלאומיות למרחבי ההסכמה האפשריים ברמה המקומית, שבהם תעוצב מדיניות בהתאם לאתוס המקומי. עם זאת, שימוש בזהות מקומית להצדקת אוטונומיה נהיית מסוכנת במידה והיא נותנת לגיטימציה להדרה ודחיקה חברתית. כדי להדגים טענה זו, אתמקד בשני מקרים מוכרים בציבוריות הישראלית שבהם השלטון המקומי ניסה ומנסה לפגוע לא רק בזכויות פרט (כפי שנדון בסעיף הקודם), אלא גם מייצר אפליה על בסיס קבוצתי: הדרת נשים מהמרחב הציבורי בבית שמש, והדרה של ערבים בעפולה.¹⁶¹

כבר שנים רבות שבית שמש היא מוקד למאבקים ומתח סביב סוגיות של דת ומדינה – ובפרט הפרדה מגדרית במרחבים ציבוריים. אחד האירועים הבולטים התרחש בשנת 2011, כשקבוצה של גברים חרדים דרשו שנשים וילדות ילכו בצדי מדרכות נפרדים, ועל כך נוספו הטרדה מילולית ופיזית כלפי מי שלא צייתו. אירוע זה עורר זעם ציבורי והפגנות, כשרבים ראו בכך – בצדק – פגיעה בזכויות נשים. תופעת ההפרדה המגדרית אף התרחבה לתחומים אחרים, כמו קווי אוטובוס, כניסות למתקנים ציבוריים (בתי ספר למשל), ואף ניסיונות לאכוף קודי לבוש קפדניים.

לפי ההצדקה הזהותית, ניתן לטעון שאם בית שמש נוטה לאורח חיים חרדי, ומדיניות ההפרדה היא חלק בלתי נפרד מתפיסת הטוב שלה, הרי שיש לאפשר לה ליישם מדיניות זו. עם זאת, קו מחשבה זה מבטא סקסיזם קיצוני שלא ניתן

להצדיקו מבחינה מוסרית, והוא מובא כאן כדי להדגיש את המגבלות הנורמטיביות של מבנה ההצדקה הזה.

באותו אופן, עמדות גזעניות עשויות לבוא לידי ביטוי דרך מדיניות מוניציפלית. למשל, בעפולה התקבלה ב-2019 החלטה עירונית לגבות תשלום מתושבי חוץ על כניסה לפארק ציבורי. מדיניות זו הוצדקה ציבורית כ"שירות למשלמי הארנונה", אך בפועל היא כוונה נגד אזרחים ערבים (ובמקרים אחרים – גם כלפי חרדים) שביקרו בפארק בשל מחסור בתשתיות ציבוריות באזור מגוריהם. בראיון על המקרה הסביר בכיר ברשות המקומית: "הסגירה של הפארק לא הייתה מנותקת מהמציאות ששררה באותה התקופה – מיד אחרי הבחירות המקומיות [אוקטובר 2018]. הטיקט של ראש העירייה הנבחר היה לשמור על הצביון היהודי בעיר... בעיר שלנו זיהו בעיה... שיש המון מתנגדים לעובדה שתושבים ערבים רוכשים בתים בעיר. בא ראש העיר ואמר שאם יש בעיה שמפריעה להרבה תושבים אני רוצה להציף אותה".¹⁶²

מקרים אלה נוגעים במתחים ושסעים עמוקים בחברה הישראלית ומדגישים את הדילמה העומדת בפני הרחבת האוטונומיה העירונית: מצד אחד, יש להכיר בזכותן של ערים לבטא אתוס מקומי; מצד שני, נדרשת התערבות של השלטון המרכזי – במקרים האלה דרך מערכת בתי המשפט – למניעת אפליה קבוצתית. המדינה הריבונית נושאת חובה ואחריות חיונית לשמור על זכויות אוניברסליות, שוויון ואי-אפליה באמצעות סמכות חוקית ומוסרית כוללת. מסגרת של אוטונומיה עירונית חייבת לכלול מנגנוני פיקוח ומגבלות שימנעו שימוש לרעה בזהות המקומית לקידום הדרה או אפליה.

הצדקה 3: ערים פותרות בעיות, מדינות מסתרכות מאחור

הצדקה שלישית לחיזוק המקומיות נשענת על התפיסה שערים מסוגלות לספק פתרונות פרגמטיים ויעילים לבעיות מורכבות, לעיתים בצורה טובה יותר מאשר השלטון המרכזי. ערים נתפסות כזירה שבה ניתן להתמודד במהירות וביעילות עם אתגרים מקומיים וגלובליים כאחד, בזכות הקרבה לתושבים והיכולת להגיב באופן גמיש וממוקד.

בנג'מין ברבר, בספרו *If Mayors Ruled the World*, מדגיש כי מדינות, בשל הנטייה שלהן לריכוזיות ולמאבקי כוח פנימיים, מתקשות להתמודד עם אתגרים מודרניים כמו שינויי אקלים, דיור, ותשתיות. לעומתן, ערים פועלות באופן לא-אידיאולוגי ומתמקדות בתוצאות. יוזמות כמו C40 Cities – רשת עירונית על לאומית שקמה ב-2004 כדי להניע מדיניות אקלימית הולמת – מדגימות כיצד ערים יכולות להיות מעבדות חדשנות לפתרון בעיות גלובליות.

נוסף לכך, ערים מציעות מומחיות וידע מקומי המאפשר להן להתאים את המדיניות לצרכים הייחודיים של אוכלוסייתן. דוגמאות לכך כוללות את אמסטרדם, שהשקיעה בתשתיות ייעודיות לרכיבה על אופניים, ואת תנועת "ערים מקלט" בארצות-הברית שהתמודדה עם סוגיות של זכויות מהגרים באמצעות יוזמות מקומיות, לעיתים בניגוד למדיניות הפדרלית. מכך עולה ההצדקה כי יש להגביר את האוטונומיה המוניצפלית משום שזה יגביר את מידת היעילות, ויביא לידי ביטוי את כושר פתרון הבעיות הפרגמטי של השלטון המקומי. צידוק זה מבוסס על שלוש הנחות מרכזיות: מדינת הלאום הפכה לישות מיושנת ולא מתפקדת; ערים הן גופים פרגמטיים ולא-אידיאולוגיים שממוקדים בפתרון בעיות; לערים יש מוטיבציה חזקה יותר לספק פתרונות, שכן אתגרי שינוי האקלים, הטרור, העוני וכו' ניכרים בצורה החריפה ביותר ברמה המקומית-עירונית, והדרך הטובה ביותר להתמודד עמם מבוססת על ידע מקומי.

בעוד שההנחה השלישית נותרת כמעט ללא עוררין, שתי ההנחות הראשונות מעלות כמה דאגות נורמטיביות ומעשיות. הדאגה העיקרית קשורה לדה-פוליטיזציה הנתפסת של משילות עירונית. האמרה המצוטטת לעיתים קרובות כי "אין דרך דמוקרטית או רפובליקנית לנקות רחובות או לתקן בויב" מטעה. כל סיור בערים שונות חושף הבדלים בין אזורים מבוססים כלכלית לבין אזורים מוחלשים באופן שמאתגר את הרעיון של ניהול עירוני פרגמטי ונטול אידיאולוגיה. אי-השוויון באספקת השירותים מדגיש כי החלטות מנהליות או טכניות משקפות שיקולים פוליטיים ואידיאולוגיים שונים. חלוקת משאבים והשקעות ציבוריות לעיתים קרובות מבטאות את המניעים הפוליטיים של נבחרי הציבור, שעשויים להעדיף אזורים המשוויכים לבסיס האלקטורלי שלהם, וכן אמונות אידיאולוגיות לגבי אילו שירותים יש להעדיף ובאיזו רמת איכות. בעוד שהשלטון המקומי בישראל אכן מפגין רמה ביצועית גבוהה, פרקטיקות כאלה חושפות את האופי הפוליטי של משילות עירונית ומאתגרות את ההנחה שניהול עירוני פועל על בסיס פרגמטי בלבד, נטול אידיאולוגיה.

יתר על כן, הצדקה זו גם מבוססת על הפחתה או התעלמות מתפקידה של המדינה, במיוחד בהקשר של "מדינות לאום לא תפקודית לעומת ערים יעילות", כפי שמציע בארבר. הפונקציונליות הגבוהה של ערים קשורה באופן הדוק לפונקציונליות של המדינה, כפי שניכר בבירור בישראל כיום, בראש ובראשונה באספקת ביטחון לאומי, הגנה על זכויות אזרחיות ופוליטיות, הטלת מס הכנסה הוגן וצודק ועוד תחומים רבים שאין ולא יכולה להיות להם מקבילה מקומית. כלומר, השלטון המקומי אכן יכול לפתור בעיות ביעילות רבה, אך זאת בתנאי שהשלטון המרכזי הוא כשיר, צודק ומתפקד. הניסיון המרומז לעקוף את הפוליטיקה המדינתית לטובת פתרון בעיות מבוסס-עיר, על ידי העצמת אוטונומיה עירונית על חשבון היכולות הריבוניות, מוליך שולל.

לבסוף, תיאור מערכת היחסים בין השלטון המרכזי למקומי כמשחק סכום אפס על כוח פוליטי, או כאילו ניתן להעלות על הדעת "ערים ללא מדינה", הוא שגוי, מסוכן מבחינה פוליטית, ובלתי רצוי מבחינה נורמטיבית. כשלוקחים בחשבון את כל ההיבטים הללו, מתברר כי הגברת הקרע בין ערים למדינות בצורה כזו אינה מוצדקת. מהלך כזה יעמיס נטל בלתי אפשרי על הערים וישנה את יכולותיהן, ובמידה רבה יוביל גם להסרת האחריות של המדינה מהטיפול בבעיות שדורשות פעולה קולקטיבית בקנה מידה מדינתי או לאומי. לבסוף, קו חשיבה זה מתעלם מחשיבותו של תפקוד המדינה ליצירת מעורבות אזרחית משמעותית ברמה העירונית ולשיפור היכולות העירוניות.

מסקנות

הניתוח מצביע על שלוש מסקנות מרכזיות בנוגע לשיקולים נורמטיביים ופוליטיים בהעצמת אוטונומיה עירונית. המסקנה הראשונה מציעה שהעצמת סמכויות מוניציפליות צריכה להיות מותנית בהעצמת מוסדות דמוקרטיים ובטיפול מעורבות אזרחית פעילה ברמה המקומית – כלומר התניית האוטונומיה העירונית בקידומה של דמוקרטיה מקומית. מדד הדמוקרטיה המקומית של "פנימה" עשוי להיות נקודת התחלה טובה.¹⁶³ התניה זו מדגישה את החשיבות של יצירת תרבות פוליטית עירונית כוללת, משתפת ומגיבה, שבה הדיונים על תפיסת ה"טוב" של העיר מתפתחים באופן דינמי באמצעות מעורבות פעילה של אזרחים. גישה זו לא רק מתמודדת עם הסיכונים הכרוכים בדה-פוליטיזציה ובעריצות הרוב, אלא גם מרוממת את תפקידם של מרחבים עירוניים כזירות תוססות לניסויים דמוקרטיים ולחדשנות פוליטית. בהקשר זה, אוטונומיה מוניציפלית הופכת לאמצעי להעצמת יחידים וקהילות, המאפשרת להם לעצב באופן פעיל את המדיניות וההחלטות המשפיעות על חייהם ובכך להפוך ערים ל"בתי ספר אמיתיים לדמוקרטיה".

המסקנה השנייה מתייחסת לצורך בהערכה מחודשת של מערכת היחסים בין כוח מוניציפלי לבין כוח מדינתי, תוך התרחקות מנרטיבים פשטניים של משחקי סכום אפס. מסקנה זו מכירה בתפקידים הקריטיים שממלא השלטון המרכזי ביצירת מסגרת יציבה שבתוכה אוטונומיה עירונית יכולה לשגשג. מערכת היחסים בין מרכזים עירוניים לבין רמות ממשל גבוהות יותר צריכה להתאפיין בתלות הדדית. באמצעות קידום מודל של משילות שיתופית, ערים יכולות למנף את מעמדן הייחודי כדי להתמודד עם אתגרים מקומיים וגלובליים, תוך הבטחת תיאום עם מטרות מדינתיות ולאומיות רחבות יותר. גישה סינרגטית זו דורשת ארכיטקטורה מוסדית חדשנית המכירה בכוחות וביתרונות של כל רמת ממשל, ובכך מאפשרת תגובה מאוחדת ויעילה לאתגרים חברתיים מורכבים.

לבסוף, יש להבין את העצמת האוטונומיה העירונית בתוך השיח הרחב יותר על אזרחות, ובפרט אזרחות עירונית, במערכות ממשל רב-שכבתיות. פרספקטיבה זו רואה בקריאות להעצמת אוטונומיה מוניציפלית ובביזור הכוח המדינתי תגובות פרוגרסיביות לאתגרים עכשוויים, כולל הירידה בהשתתפות הדמוקרטית והיחלשות הסולידריות הלאומית. חזון זה מקדם חלוקה מעודנת של העבודה הפוליטית בין השלטון המקומי למרכזי, תוך הכרה בשלטון המקומי כגורם חיוני המסוגל להוביל יוזמות לאומיות וגלובליות. בעוד שטענות אלו מעלות מתחים רבים בין ערים למדינות, הן אינן מבטלות את תפקידה של המדינה כישות פוליטית שמבטיחה את האוטונומיה של אזרחים עירוניים ומאפשרת להם לפעול באופן אישי וקולקטיבי לעיצוב המרחב הציבורי של העיר ותפיסת ה"טוב" שלה. במידה רבה, בישראל – מדינה שמאופיינת ברמת גבוהה מאוד של הטרוגניות לאומית, אתנית, דתית ומעמדית – ייתכן כי הגברת מידת האוטונומיה של ערים היא חלק אינטגרלי משינויים נדרשים במבנה הממשלי, וחשובה לשמירה על הטוב המשותף העירוני והלאומי.

עידן חיזוק השלטון המקומי בישראל: חזון לרפורמה ביחסים בין הממשלה המרכזית לרשויות המקומיות

רועי פולקמן, ח"כ לשעבר וראש צוות מחקר חיזוק השלטון המקומי
בישראל, קרן יתד

בשנים האחרונות גובר העיסוק בשאלת ריכוז היתר של ממשלת ישראל בקביעת סדרי העדיפויות ובעיצוב חיי הקהילות השונות במדינה. דווקא אירועי המשבר התכופים, לצד הקיטוב החברתי והפוליטי, העלו את הטענה כי יש לקדם רפורמה מהותית של ביזור סמכויות – כזו שתקנה לשלטון המקומי עצמאות רבה יותר וכלים רבים יותר להשפיע על אורח החיים, תמהיל השירותים ומאפייני השירות ברמה המקומית. תחת קרן "יתד" נבנה צוות מקצועי שכלל את ד"ר מורן נגיד ואת מיכה פריינד, לצד צוותים משיקים ממכון "אהרון" (רפורמות במימון מוניציפלי), ארגון "פנימה" (מדד הדמוקרטיה המקומית) וצוות לרפורמה במערכת החינוך בהובלת שר החינוך לשעבר שי פירון, לצורך גיבוש חזון ועקרונות ליבה לרפורמה יסודית במערכת היחסים בין השלטון המקומי למרכזי בישראל. בעבודה שגובשה אנו מבקשים לבסס את הרפורמה על חיזוק השלטון המקומי כאבן הראשה של השינוי. אין מדובר בשינוי טכני או טקטי בדרך שבה הממשלה מפעילה את השלטון המקומי, כי אם בשינוי מהותי במבנה היחסים בין מערכות השלטון בישראל, שבמסגרתו יועברו סמכויות החלטה בסוגיות של מדיניות ציבורית לצד סמכויות ביצוע. מהות השינוי הנדרש היא הפיכת השלטון המקומי לרשות שלטונית המסוגלת להביא לידי ביטוי העדפות, סדרי עדיפויות ורצונות של תושביה.

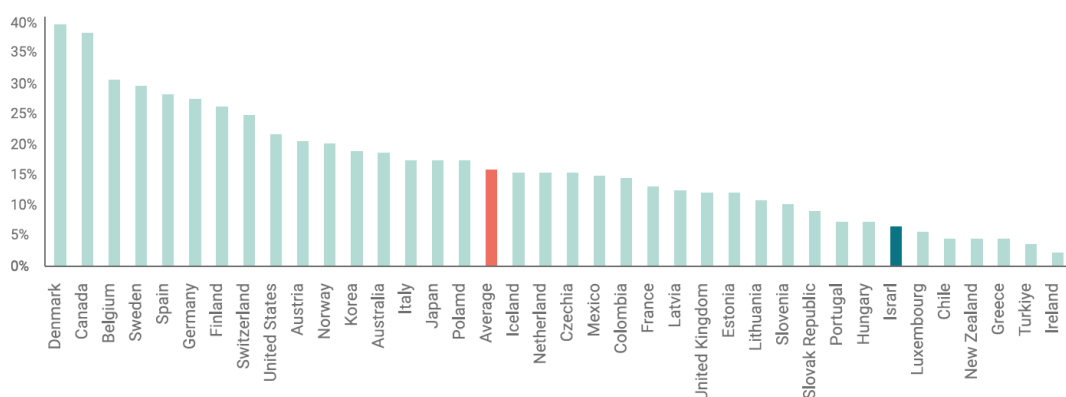
עד כה הדיון על מערכת היחסים התמקד בביזור טכני, סמכויות בירוקרטיות באופיין שיואצלו לשלטון המקומי – וזה איננו השינוי הנדרש. היקף שינוי כזה לא משנה מהותית את צורת העבודה לא בממשלה ולא ברשויות המקומיות. בעבודה הנוכחית הסתכלנו על חזון שבו השלטון המקומי בישראל הופך מזרוע ביצוע של הממשלה לרשות שלטונית של ממש. הדבר מחייב מתן גמישות בקבלת החלטות ובהכרח גמישות גבוהה יותר בשימוש בתקציבים, הן מגבייה עצמית והן בתקציבים הנגבים דרך המערכת הלאומית ומוקצים לרמה המקומית כיום, עם התערבות יתר של המדינה. לצד החופש בקבלת החלטות ובשימושים בתקציב מגיעה אחריות לקפיצת מדרגה ברמת הדמוקרטיה המקומית שתאפשר מידה גבוהה יותר של אחריותיות ומעורבות של התושבים.

המאמר הנוכחי מציע מסגרת לרפורמה שתתמקד בהעברת סמכויות מרכזיות לשלטון המקומי, לצד קידום שקיפות, יעילות ואחריותיות. הרפורמה שואפת

לא רק לשפר את השירותים לאזרחים, אלא גם להעמיק את הדמוקרטיה המקומית ולהפחית את הקיטוב הפוליטי במדינה.

השלטון המרכזי בישראל ריכוזי באופן חריג

הכנסות השלטון המקומי כאחוז מהתוצר, מדינות ה-OECD



מקור: Subnational government, OECD, 2020 (מתוך "רפורמות במימון מוניציפלי, מכון אהרון, 2024)

מערכת השלטון בישראל מאופיינת בריכוזיות יוצאת דופן, כשהממשלה שולטת במידה רבה על המשאבים, הסמכויות וההחלטות המעצבות את חיי האזרחים ברמה המקומית. תופעה זו ייחודית בהשוואה לדמוקרטיות אחרות בעולם, שבהן קיימת מגמה ברורה של ביזור סמכויות לשלטון המקומי. ארגונים בינלאומיים כמו ה-OECD מדגישים כי ביזור סמכויות מהווה כלי מרכזי לשיפור השירותים הציבוריים ולהגברת היעילות.

ריכוזיות היתר בישראל גורמת למספר בעיות מרכזיות: יעילות נמוכה בהקצאת משאבים – הממשלה מתקשה להתאים את המשאבים לצורכי הרשויות השונות; שירותים ברמה נמוכה – האזרחים סובלים משירותים ציבוריים שאינם מותאמים דיים לצורכיהם; מעורבות מוגבלת של השלטון המקומי באתגרים לאומיים – רשויות מקומיות אינן מקבלות את הכלים הדרושים להשתתפות פעילה בפתרון משברים כמו דיור, תחבורה ויוקר המחיה; וקיטוב פוליטי – במצב שבו הכל נקבע בשלטון המרכזי, המלחמות הפוליטיות בירושלים מייצרות השפעה שלילית גם ברמה המקומית, ומנגד גמישות של קהילות מקומיות לקבל החלטות, מפתחת עסקים או תחבורה ועד דגשים היכן לתגבר שעות לימוד, יכולה להפחית את אוירת המלחמה והעוינות בין קבוצות פוליטיות.

פוטנציאל השלטון המקומי – למה לעסוק בזה עכשיו?

מאז ועדת זנבר (1979) ועד היום, גובשו עשרות רפורמות ונכתבו עשרות ניירות מדיניות והשוואות בינלאומיות לעניין היחסים בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי בישראל, ביניהם: הצעת חוק העיריות (2007); דוח זילבר – הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות (2014); הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות (2020); דוח הירש – ביזור סמכויות לרשויות המקומיות בישראל, צוות מיפוי סמכויות משרד הפנים (2022); דוח צוות עבודת המרכזים בראשות סגלוביץ' (2022); וביזור סמכויות לשלטון המקומי – תוצר הוועדה הבין משרדית מכוח החלטת ממשלה 675 (2022). אפשר אף למנות ברשימה את העיסוק במענקי האיזון ואת רפורמות הארנונה שכוונו למודל חזק ועצמאי יותר של הרשויות המקומיות: ועדת סוארי (שנות ה-90), ועדת גדיש (2000), ועדת אפרתי (1997) והוועדה לבחינת נוסחת מענקי האיזון בראשות מיכאל שראל (2022).

החלטה 675 של הממשלה (2.11.2021), שכותרתה "ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת", אמרה בזו הלשון: "הממשלה רואה חשיבות רבה בחיזוק עצמאות השלטון המקומי, הגברת היעילות, הפחתת רגולציה עודפת וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי למוסדות השלטון המקומי, תוך חיזוק מערכי הבקרה, הפיקוח והאכיפה ועידוד שיתוף הפעולה בין רשויות מקומיות".

על בסיס ההחלטה פורסמה באוקטובר 2022 עבודה של ועדה בין משרדית בהובלת מנכ"ל משרד הפנים, שמטרתה בחינה לקראת תהליך ביזור, ובה גובשו המלצות לביזור סמכויות תחת שלושה צוותי משנה: צוות מיסוי ומקרקעין שניסח המלצות בתחום הארנונה; צוות בנושא תקציבים, כספים, ערבויות ואשראי; וצוות שעסק בדירוג רשויות. הצוותים גיבשו רשימה של עשרות סמכויות רלוונטיות לבחינה לקראת תהליך ביזור, כשלכל אחת מהן הוגדרו ארבע רמות ביזור: העברת סמכות, הפחתת נטל רגולטורי, הפחתת נטל ביורוקרטי ובניית יכולות לקראת ביזור בעתיד. בשש סמכויות בלבד דובר על העברת סמכויות של ממש, וכל השאר מוקדו בעיקר בהיבטים של הפחתת רגולציה ובניית יכולות.

המלצות אלו אינן מספקות, כי אינן נוגעות בליבת רציונל הביזור: יכולת קבלת ההחלטות ברמה המקומית, ולא רק שיפור ביכולת ביצוע בהתאם להחלטות שרובן ככולן מתקבלות ברמה הלאומית.

מספר גורמים הופכים את השנים הקרובות לשנים קריטיות לביצוע רפורמה ראשית, שיפור השירותים לאזרח, לאחר שמגפת הקורונה הדגישה את יכולתו של השלטון המקומי לפעול ביעילות ולהעניק שירותים מותאמים. הקרבה של הרשויות המקומיות לתושבים מאפשרת להן להגיב במהירות לצורכיהם

הייחודיים, וכך למשל בתחום החינוך, רשויות מסוימות הצליחו להפעיל תוכניות חדשניות בזמן שמערכת החינוך הארצית נאבקה. שנית, הפחתת קיטוב חברתי ופוליטי – במדינה שבה כל החלטה ברמה הלאומית הופכת לעיתים למלחמת תרבות, ביזור סמכויות יכול לאפשר לקהילות לנהל בעצמן את סדרי העדיפויות שלהן. כך, החלטות לגבי חינוך, תחבורה או דת יכולות להתבצע ברמה המקומית, באופן שמפחית את הקונפליקטים הפוליטיים הארציים. שלישית, היכולת להתמודד עם אתגרים לאומיים, שכן ישראל בדרכה להיות הדמוקרטיה הצפופה בעולם המערבי, ובשל כך ניצבת בפני אתגרים גדולים כמו שינויי אקלים, מחסור בדיור ועלייה ביוקר המחיה ובמחירי אנרגיה ובעיות תחבורה קשות. פתרון בעיות אלו דורש שיתוף פעולה בין השלטון המרכזי למקומי – כך, לדוגמה, ברשויות מקומיות רבות כבר קיימת תשתית לקידום אנרגיה מתחדשת או צמצום זיהום אוויר, אך חסרים הכלים להרחיב את הפעילות הזו בקנה מידה גדול. רביעית, שיקום אמון הציבור בממשל – משום שאחד האתגרים המרכזיים בישראל כיום הוא חוסר האמון של הציבור במוסדות השלטון, וחיזוק השלטון המקומי יכול לסייע לשקם את האמון באמצעות תוצאות מוחשיות ושירותים איכותיים יותר, הנגישים ישירות לאזרח.

חזון

"מאמינים בשלטון המקומי"

הרשות כגורם משילולי

- מעניי הממשלה** – מגורם ביצוע לגורם המשפיע על מדיניות ומייצר סדרי עדיפויות
- מעניי האזרח** – גורם קרוב ונגיש המקבל החלטות בסוגיות ליבה (חינוך, דת ומדינה, תעסוקה, תחבורה) שמייצג אותי ואני יכול להשפיע עליו.

הממשלה כמפקחת

- שינוי מבנה משרדי הממשלה המרכזיים** הפועלים מול השלטון המקומי, משרדים המגדירים תוכניות עבודה המתקציבים אותם ומעבירים לביצוע ברמה המקומית למבנה המייתר קריטריונים ופיקוח על בלא מעורבות ביישום.

גיוון בסל השירות לאזרח

- נטישת חזון "סל השירותים" האחיד.**
- שירותים ניתנים במגוון צורות ורמות בהתאם לסדרי עדיפויות מקומיים (מתדירות פינוי האשפה ועד היקף שעות הלימוד במדעים).
- יקבעו הסדרים המבטיחים שירותי חובה לכל תושב** (חינוך, רווחה וכו')

הרשות המקומית בליבה

- נקודת המוצא היא העברת קבלת החלטות ויישום לרמה המקומית, **בלא אופציות נסיגה**, ההעברה היא לכל הרשויות עם מנגנונים מתאימים לסיוע לרשויות חלשות וקטנות ומנגנונים לבקרה אחרי ביצוע.
- צמצום דומיננטיות הממשלה בקביעת הסדרים וחלוקה עם הרמה המקומית: **מדינה – 50% ; רשות מקומית – 30% ; קהילה – 20%**

הרפורמה המוצעת נשענת על מספר עקרונות מנחים: מיקוד בביזור לרשויות כפי שהן, והימנעות מכריכת השינוי ביישום רפורמות משלימות בתחומי האזורים והמיסוי. רפורמה מלאה לחיזוק השלטון המקומי מחייבת שלושה מאמצים המשלימים זה את זה אך אינם תלויים זה בזה: ביזור לרשויות כפי שהן (מאמץ הליבה) – העברת סמכויות לניהול תחומי חיים מהשלטון המרכזי; תיקון עמוק של המבנה הכלכלי ברשויות, שרובן מצויות כיום במצב של "חדלות פירעון מובנית"; ויצירת פלטפורמות אזוריות מקומיות שיקבלו סמכות ואחריות על נושאים המחייבים טיפול מרחבי. אומנות התכנון הנכון של רפורמה בסדר הגודל הזה מחייבת ניווט זהיר בין שני קצוות: מצד אחד, להבטיח

שהרפורמה הינה משמעותית דיה ולא מסתכמת בשינויים קוסמטיים או מינוריים, ומצד שני, להיזהר ממצב של "תפסת מרובה לא תפסת" – ניסיון להתקדם בכל החזיתות בבת אחת, שסופו פעמים רבות כישלון. ברוח זו, מוצע להתמקד תחילה במאמץ הליבה של העברת האחריות על תחומי חיים מרכזיים לשלטון המקומי כפי שהוא כיום, מבלי לכרוך זאת ברפורמות משלימות.

הרשות החציונית במרכז: ביזור כמצב נורמטיבי בסיסי ולא כהטבה

שיח הביזור התמקד יתר על המידה בשני קצוות – במספר מצומצם של רשויות חזקות בעלות יכולות יוצאות דופן, שביקשו (ובמידה רבה גם הצליחו) "להשתחרר" מהמערכת הנורמטיבית המרכזית, או ברשויות החלשות ביותר, שחולשתן יוצאת הדופן שימשה כגורם מרתיע ומשתק בהנעת שינוי בנתיב המרכזי של מערכת היחסים בין הממשלה לרשויות. אנו מציעים להעמיד במרכז תשומת הלב דווקא את הרשות החציונית או "הרגילה", ולראות ברשויות מן הסוג הזה את נייר הלקמוס המרכזי של הרפורמה. המטרה היא לייצר שינוי שישפיע על מסה קריטית של רשויות, ובהן כ-75% מאזרחי המדינה.

הנעת רפורמה בסדר גודל כזה מחייבת שינוי פרדיגמה: מגישה פרטנית, המסתפקת בהעברת סמכויות מדורגת לרשויות ספציפיות שנמצאו ראויות לכך, לגישה כוללת של "היפוך הנטל": העברת סמכויות גורפת לכלל הרשויות מגודל מסוים, בבת אחת וללא תנאים מוקדמים. הקריטריון המרכזי איננו פרטני – כזה שמחייב הליך הערכה של "יכולות" או "איתנות פיננסית" – אלא ניטרלי וגורף, לפי גודל מינימלי המצדיק השקעה בהתמחות. הכוונה לרשויות בנות 30,000 תושבים ומעלה שבהן מתגוררים 76% מאזרחי המדינה (וכן רשויות עם 20-30 אלף תושבים, שלגביהן ייבחנו תנאי סף נוספים).

הנחת המוצא היא שסמכות ויכולת הן ביצה ותרנגולת: במציאות שבה אין סמכות, ממילא לא מתפתחות אחריות ויכולות מקצועיות, למעט בקרב חריגים החזקים דיים כדי לתבוע אחריות ולבנות יכולות גם ללא סמכות רשמית. התניית סמכות בקיומן של יכולות היא בעצם מעגלית, והיא תנציח את הביזור כפריווילגיה של חזקים. רפורמה עמוקה מחייבת אפוא מידה של קפיצת אמונה, תוך תמיכה והכלה של עקומת הלימוד שתידרש מהרשויות בשנים הראשונות.

יחד עם זאת, בעוד שהסמכות והאחריות יינתנו ללא תנאים מוקדמים, יהיו מצבים של תת-תפקוד מובהק שבהם תישלל הסמכות לתקופה מוגבלת, עד להוכחת יכולות או תיקון הפגמים. נוסף על כך, תפיסת היפוך הנטל מניחה חובה לפני המדינה להקנות את היכולת לרשות לשאת באחריות ולהשתמש

בה בתבונה, וזו כוללת ליווי, הענקת כלים מקצועיים, תקנים ומשאבים חומריים שיבססו את היכולת של הרשות המקומית לתרגם את הסמכות לשדה הביצוע והאחריות.

מרחב חדש של מערכות יחסים בין הממשל המרכזי למקומי

כיום קיימים שני דגמים קיצוניים במערכות היחסים בין הממשל המרכזי לממשל המקומי: ריכוזיות קיצונית שבאה לידי ביטוי בפעולה ישירה של השלטון המרכזי (למשל, בעולם הבריאות) או בשימוש ברשות כ"קבלן ביצוע" של הממשל המרכזי ובכפיפות להנחיותיו (למשל במערכת הרווחה הקלאסית), או ביזור קיצוני לרשות המקומית ללא מעורבות השלטון המרכזי (למשל, בפינוי אשפה).

הרפורמה המוצעת לא מכוונת למעבר ממצב קיצוני אחד (ריכוזיות מלאה) למצב קיצוני אחר (ביזור מוחלט), כי אם לפיתוח טיפולוגיה חדשה של מערכות יחסים שבהן השטח מקבל סמכות, אחריות וגמישות, אך נדרש לאחריות (Accountability) – בין אם לתוצאות מסוימות, או לאחריות וגמישות בתהליכי קבלת ההחלטות ולעקרונות הקצאה רחבים. את האחריותיות יאכוף המשרד הממשלתי באמצעות מארג של תמריצים ("מקלות וגזרים").



מכניזם מלא של שינוי

תהליך שינוי עמוק (ולא קוסמטי) של מעבר סמכות בעולם תוכן מסוים מהממשל המרכזי לשטח מחייב התנעה מסונכרנת של מכניזם מלא של שינוי:

1. **השתנות עמוקה בפעולת הממשלה כמפתח המרכזי – אבן הראשה של הרפורמה.** השינוי יתבטא הן באופן התקצוב של הרשויות, מתקצוב פרטני כנגד פעולות או תוכניות מסוימות לסלי תקציב רחבים שיועברו לרשויות ושיאפשרו להן שיקול דעת נרחב, והן באופי הקשר לשטח, מפיקוח פרטני וממוקד תפוקות להיגוי והכוונה ממוקדי אחריותיות לתהליך ולתוצאות.
2. **מנגנון "חלף ניהול מקומי" לרשויות הקטנות או לאלו שנמצאו בתת תפקוד.** כדי להבטיח השתנות עמוקה של הממשלה, אי אפשר לשחרר את הרשויות הגדולות והבינוניות בגודלן אך לשמר את מערכת היחסים הקיימת מול הקטנות – ויחד איתה את דרכי הפעולה והמנגנונים הקיימים של הממשלה. מוצע כי הפתרון לרשויות הקטנות יהיה במנגנוני שטח שישמשו כ"חלף ניהול מקומי", ושיבואו בנעלי הרשות הקטנה. אלה יכולים להיות התאגדויות של מספר רשויות, רשות גדולה שתיקח אחריות גם על הקטנה, או גוף מקצועי שיוסמך לכך. הבחירה במנגנון הספציפי תהיה של הרשות הקטנה ולמשך תקופה של מספר שנים.
3. **בליץ בניית יכולות בשטח.** כדי להבטיח עקומת לימוד סבירה בקבלת האחריות בעולם תוכן מסוים, המשרד הממשלתי הרלוונטי יצטרך להשקיע בפיתוח יכולות מקצועיות בשטח, וזאת הן במימון תקנים והן בהכשרה ופיתוח מקצועי אינטנסיביים.
4. **חיזוק מנגנוני שקיפות ובקרה ברמה המקומית.** לצד פיתוח היכולות המקצועיות, מעבר הסמכות מחייב גם תהליך של "פיתוח היכולות הדמוקרטיות" בשטח, וזאת כדי להבטיח אחריותיות של הרשות מול הממשלה ומול האזרח. יכולות אלו יכללו כפיפות לשגרת תהליכי הערכה ובקרה סדורים, מנגנונים שקופים של קבלת החלטות, זכות ערר של התושב מול המשרד הממשלתי, ועוד.

טרנספורמציה עמוקה בעולמות תוכן במקום שינוי רוחבי שטחי

עיקרון פעולה זה נגזר מקודמו ועניינו במתווה יישום הרפורמה. אם שינוי עמוק מחייב הנעה של מכניזם מלא של שינוי, הרי שנכון יותר להניע שינוי עמוק ומלא בעולמות תוכן נבחרים, מלנסות לפעול בו זמנית ובאופן רוחבי בכל התחומים. פעולה רחבה מדי תהיה קשה ליישום – הן בהנעת השינוי בממשלה והן מבחינת היכולת של השטח לקלוט את האחריות – וסופה שתהיה שטחית או כושלת.

מוצע אפוא להתקדם במספר גלים של שינוי – שניים-שלושה – על פני תקופה של כעשר שנים, כשכל גל מתמקד במספר מצומצם של עולמות תוכן, אך כזה

שיביא לידי ביטוי את שלוש תכליות הרפורמה: יעילות ואפקטיביות במשאבים ובשירותים ציבוריים; צמצום קיטוב; וקידום אתגרי תשתית לאומיים.

חופש התאגדות

מוצע לקדם רפורמה לחיזוק הרשויות כפי שהן כיום, ללא תלות ברפורמה סטטוטורית הנוגעת לאזורים. יחד עם זאת, אחד הביטויים לעצמאות הוא החופש להתאגד. מוצע אפוא כי בכל תחום תוכן יתאפשר לרשויות ליצור שותפות ולפעול יחד (מול הממשלה מצד אחד ומול השטח מצד שני). במקרים מסוימים ניתן אף ליצור תמריצים לשותפויות הנושאות בחובן פוטנציאל למיצוי יתרונות לגודל, לצמצום פערים ולשיפור מארג יחסים אזורי. חופש ההתאגדות יבוא עם מגבלות הנוגעות להתאגדויות סקטוראליות (ערבים וחרדים, למשל), כשהמטרה היא לייצר התאגדויות מקצועיות אבל לא שבטיות סקטוראליות.

יישום רפורמה בסדר גודל כזה אינו חף מאתגרים. בין היתר, יתכן חוסר מוכנות של חלק מהרשויות להתמודד עם הסמכויות החדשות או חשש מפני כשלים בניהול עצמי. בנוסף, הגדלת האוטונומיה התקציבית והיכולת לקבלת החלטות תגדיל פערים בין רשויות בעלות יכולת ניהול גבוהה לבין רשויות עם מנגנונים לא מתפקדים, ועשויה גם להגדיל פערים. זהו אתגר אמיתי שיש להתייחס אליו ברצינות, אך אין בכך לעמעם את הצורך ברפורמה היסודית המוצעת.

ניתן להתמודד עם האתגרים המרכזיים הללו באמצעות המהלכים הבאים: השקעה בפיתוח יכולות – הכשרות מקצועיות, מימון משרות חדשות ופיתוח מערכות ניהול מתקדמות ברשויות; מנגנוני תמיכה ופיקוח – ליווי מקצועי על ידי הממשלה והצבת יעדים מדידים לתפקוד הרשויות; יישום הדרגתי – העברת סמכויות בשלבים, תוך בדיקה מתמדת של ההשפעה על השירותים הציבוריים; ומנגנוני צמצום פערים, מנגנוני העברות תקציב דיפרנציאליות ומודל מצ'ינג מותאם.

סיכום

הרפורמה לחיזוק השלטון המקומי בישראל אינה רק מענה לצורך המיידי לשיפור השירותים, אלא גם חזון לעתיד דמוקרטי ומאוזן יותר. על ידי הענקת סמכויות נרחבות יותר לרשויות המקומיות, נוכל לשפר את חיי האזרחים, לחזק את הקהילה ולתרום ליציבות החברתית והפוליטית במדינה. זהו צעד חשוב בדרך למערכת שלטון ישראלית דינמית, גמישה ומותאמת לעידן המודרני.

השינוי המוצע דורש שינוי עמוק בפעולת הממשלה, בדגש על שינוי מודל התקצוב של השלטון המקומי, והפחתת התערבות הייתר של משרדי הממשלה בתהליכי הניהול השלטון המקומי. אנו סבורים כי שינוי כזה יהיה גם הקטליזטור לקפיצת מדרגה של יכולות ושל מעורבות דמוקרטית מקומית שתחזק את האמון במערכת הציבורית והפוליטית.

ביזור סמכויות מיטבי ואזוריות חדשה – מחזון למציאות

מרדכי כהן, מנכ"ל משרד הפנים לשעבר, ונועם נוי גורן, מובילי תחום שלטון מקומי, "בונים מחדש"

על רקע חוסר היציבות בשלטון המרכזי בעקבות בחירות תכופות, משבר הקורונה ומלחמת חרבות ברזל, כוחו ומעמדו של השלטון המקומי בישראל הולך ומתחזק. הרשויות המקומיות נתפסות בעיני הציבור כגורם אמין ומצליח לניהול המרחב המקומי, במיוחד בהשוואה לממשלה. כך, לדוגמה, סקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה מראים כי 40% מהציבור סבורים שתפקוד הרשויות המקומיות בזמן המלחמה טוב ויעיל מזה של הממשלה, לעומת 8% בלבד שסבורים שהממשלה מתפקדת טוב יותר. בנוסף, 60% תומכים בביזור סמכויות לרשויות לאחר המלחמה לעומת 13% שמתנגדים לכך.¹⁶⁴ ההערכה והאמון כלפי הרשויות המקומיות בסקרים אלו חוצה גושים פוליטיים.

עמדות הציבור בדבר ביזור סמכויות הולמות את המהלכים של משרדי ממשלה מרכזיים, המובילים בשנים האחרונות תיקוני חקיקה ותהליכים משלימים לביזור סמכויות לידי הרשויות המקומיות – אך מהלכים אלו מהוססים, איטיים ואינם מתואמים. תיקון פקודת הרשויות האיתנות משנת 2014 הוא אחד מההסדרים הראשונים לביזור סמכויות שנעשו במשרד הפנים, והוא מייצר אבחנה דיפרנציאלית בין הרשויות על פי חוסן הכלכלי.

תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה עבר גם הוא בשנת 2014, ועיקרו רפורמה מקיפה בתכנון, רישוי ובנייה המעמידה במרכז את השלטון המקומי וחיזוקו, הגדלת אחריותו ומחויבותו לתחום והגדלת עצמאות הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה, תוך צמצום התלות בוועדות המחוזיות. יתרה מכך, התיקון לחוק קבע מסגרת דיפרנציאלית ברורה לביזור הסמכויות לוועדות מקומיות על בסיס מדרג ותבחינים.¹⁶⁵

בתחום התחבורה, פועלת רשות התמרור המרכזית לניהול התנועה ולה כפופות רשויות התמרור המקומיות. בשנים האחרונות חלוקת הסמכויות לקביעת הסדרי התנועה בין רשות התמרור המרכזית לרשות התמרור המקומית עברה שינויים משמעותיים. כיום רשאית רשות התמרור המקומית, בתחום שנקבע לה על ידי רשות התמרור המרכזית, לקבוע את הסדרי התנועה הקבועים בתקנה.¹⁶⁶ שינויים אלו נוצרו בהתאם לתפיסה כי רשות התמרור המקומית מכירה את התנאים והצרכים המקומיים טוב יותר מהמרכזית, ולכן סביר שהיא תדע לגבש את הסדרי התנועה המתאימים לפי תחום שיפוטתה.¹⁶⁷

בתחום ביטחון הפנים, מערך השיטור העירוני הוקם והתבסס ברשויות

המקומיות בישראל בהדרגה, החל משנת 2010, כדי לשפר את רמת הביטחון האישי והקהילתי ולהפחית את רמות האלימות במרחב המוניציפלי. יחידות השיטור ברשויות המקומיות פועלות בהתאם לסל עבירות ייעודי שהוגדר על ידי המשרד לביטחון פנים ומשטרת ישראל, תוך גמישות באכיפה ומניעת עבירות על בסיס הצרכים והמאפיינים הייחודיים של הרשויות המקומיות.¹⁶⁸ בשנת 2022 אושר צו להרחבת סמכויות הפקחים לאכיפת כלי רכב דו גלגליים,¹⁶⁹ ולאחרונה, לאור שביעות רצון כללית מתפקוד יחידות השיטור העירוני, תוקן החוק המסמיך ומתקצב את יחידות השיטור העירוני, מהוראת שעה להוראת קבע.¹⁷⁰

בתחום החינוך פועלת תוכנית גפ"ן, המקצה למוסדות החינוך תקציבים ייעודיים לניצול באופן גמיש. התוכנית מקנה סמכויות תקציביות לקביעת שימוש הסל הגמיש, עריכת התאמות בתוכנית הבית ספרית וארגון הלימודים במסגרת המשאבים הקיימים – תחת התאמה ליעדי משרד החינוך, צרכי התלמידים והכללים המחייבים. גפ"ן גם שמה דגש על ביזור סמכויות ומתן אוטונומיה ניהולית ותקציבית, במקרה זה למנהלי בתי הספר הכפופים לרשות החינוך העירונית.¹⁷¹

בתקופת הקורונה התגבש בקרב משרד הבריאות קונצנזוס לגבי מעמדן המתחזק של הרשויות המקומיות ויכולתן לתכלל את המרחבים המקומיים ולהעניק לתושביהן מענים יעילים בחירום ובשגרה. ביטוי ראשוני לכך החל בתקופת משבר הקורונה, במודל הרמזור שהאציל סמכויות מרכזיות לניהול המשבר אל הרשויות המקומיות: השתלבות בחקירות האפידמיולוגיות, בהליכי האכיפה וההסברה.¹⁷² גם זאת, תחת התפיסה כי הרשויות המקומיות מחזיקות בידע הכרחי על תושביהן והמרחב ומכירות את ההעדפות ודפוסי ההתנהגות של תושביהן בצורה טובה יותר מהשלטון המרכזי.¹⁷³

בבחינת הרשויות המקומיות, בייחוד הרשויות האיתנות מבחינה כלכלית ומרובות התושבים, נראה כי הן מפנימות את המגמות לביזור סמכויות ממשלתיות ופועלות באופן יזום ללקיחת סמכויות מהממשלה וקידום שירותים המותאמים לתושביהן. כך, לדוגמה, בשנת 2019 הקימה עיריית תל-אביב, בשיתוף עם עיריית הוד השרון, את מערך ההיסעים "נעים בסופ"ש", הפועל בסופי השבוע וחגים ושבתות בו כיום 12 רשויות מקומיות.¹⁷⁴ מהלכים אלו תורמים גם הם להתבססות מעמדן וכוחן של הרשויות המקומיות כאוטונומיות.

המגמה הברורה של התחזקות עצמאותן של הרשויות האיתנות כלכלית בולטת במיוחד על רקע הפערים בין לבין רשויות מקומיות חלשות יותר. ככלל, השלטון המקומי בישראל מאופיין בפערים כלכליים וחברתיים גדולים, זאת בין היתר בעקבות פערים בהכנסות המניבות המושפעות ממיקומן הגאוגרפי של הרשויות, המעמד הכלכלי חברתי של תושביהן וההטרוגניות של אוכלוסייתן.

רכיב נוסף המשפיע על היקף ההכנסות העצמיות של הרשות המקומית הוא מספר התושבים המתגוררים בה, כשמפת השלטון המקומי מאופיינת בריבוי של רשויות מקומיות קטנות ולא איתנות כלכלית: ב-29% מהרשויות המקומיות מתגוררים מתחת ל-10,000 תושבים.¹⁷⁵ רשויות אלו, מפאת גודלן, מתקשות לעמוד ברפי הכניסה לשירותים המוניציפליים, תלויות בתמיכות ממשלתיות ובכך הלכה למעשה נכשלות במילוי תפקידן. לצד זאת, ריבוי הרשויות המקומיות מייצר חוסר יעילות – הן באספקת השירותים לתושבים והן בכל הנוגע לאחזקת מנגנוני ניהול כפולים.¹⁷⁶

שלטון מרכזי ריכוזי

על אף המגמה לביזור סמכויות והפחתת הרגולציה העודפת במשרדי הממשלה השונים, השלטון המרכזי בישראל הוא מהריכוזיים ביותר ב-OECD, על בסיס מספר מדדים מרכזיים: מדד האוטונומיה המקומית Local Autonomy Index (LAI), הכולל מדדים כמו מידת האוטונומיה החוקית, האוטונומיה הפיסקלית והאוטונומיה הארגונית) מעמיד את ישראל עם המדינות הריכוזיות ביותר. כך גם מדד הביזור לרשויות המקומיות של הבנק העולמי – שבו ישראל מדורגת במקום ה-94 מתוך 182.

ריכוזיות זו מכבידה על ההתנהלות היום-יומית של הרשויות המקומיות ומתבטאת בפועל במגוון מנגנוני בקרה ופיקוח המנוהלים במחוזות משרדי הממשלה השונים. בפועל, כל מחוז ממשלתי כפוף למשרד הממשלתי שאליו הוא משתייך, כך שבכל אזור גאוגרפי, בכל נקודה במרחב, פועלים בנפרד כמה מחוזות ללא תיאום ביניהם ולעיתים ללא חפיפה של גבולותיהם.¹⁷⁷ כך, רשות מקומית אחת משתייכת למספר רב של גורמים ממשלתיים ורגולטוריים – דבר המקשה על תפקודה ופוגם באיכות השירות לתושבים, שניצבים למול מנגנונים בירוקרטיים לא ברורים ולא מתואמים. בנוסף, מפת השלטון המקומי כוללת ריבוי של גופים הפועלים בשטחי הרשויות המקומיות, לעיתים בכפילות, כמו תאגידי מים ואיגודי ערים.

אם כך, השלטון המקומי בישראל עובר תמורות ושינויים דמוגרפיים, חברתיים וכלכליים, המחזקים את מעמדו בפני הציבור ובפני השלטון המרכזי ומגבירים את הציפיות ממנו כגורם שלטוני יציב ומשגשג.¹⁷⁸ עם זאת, השלטון המקומי לא אוסדר כראוי מאז קום המדינה והשלטון המרכזי נמנע באופן שיטתי מלחולל רפורמה משמעותית הנוגעת במעמדו של השלטון המקומי ובאסדרת הסמכויות, האחריות והמשאבים הנחוצים לתפקודו.¹⁷⁹ תהליכי החקיקה והמגמות השונות לביזור סמכויות מהממשלה לשלטון המקומי קודמו כמהלכים נפרדים, לעיתים סותרים, ולא כרפורמה מבנית אסטרטגית, והותירו את מרבית סמכויות התכנון, התקצוב, התפעול, הניהול, הבקרה והפיקוח בידי

השלטון המרכזי, ואת השלטון המקומי כסוכנויות ביצוע משניות של השלטון המרכזי.

תקופת הזמן הנוכחית, שבה גם מנוהלת מלאכת שיקום הצפון והדרום, מציבה חלון הזדמנויות משמעותי לעריכה של סדרת שינויים מבניים, המטפלים בשורש העיוותים והכשלים של המצב הקיים ומגדירים את מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, תוך כינון של רובד שלטוני אזורי חדש.

ביזוריות מיטבית ואזוריות חדשה – הצעה לרפורמה מבנית

ארגון מערכת היחסים בין השלטון המקומי למרכזי מצריך בחינה של התפקידים, הסמכויות, האחריות והמשאבים של רבדי השלטון השונים וביזורם על בסיס היתרונות המובנים של כל רובד ממשל – לתפיסה של משילות רב-רובדית.¹⁸⁰ בבסיס הרפורמה שאנו מציעים, השלטון המקומי יעסוק בתכנון וקידום מדיניות מקומית לאספקת השירותים הציבוריים המקומיים, תוך קידום היעילות הכלכלית והתפעולית, טיוב איכות השירותים וצמצום הפערים. בנוסף, הוא יפעל לניהול סוגיות מקומיות וקהילתיות הנמצאות בזיקה ישירה עם התושבים, תוך דגש על הייחוד הערכי, התרבותי וההיסטורי של הקהילה והמקום. תפקידו של השלטון המרכזי ימוקד בתכנון וקידום מדיניות לאומית לאספקת המוצרים הציבוריים הלאומיים, תכנון, פיתוח וניהול תשתיות לאומיות וקביעת רגולציה מיטיבה ופיקוח דיפרנציאלי על עבודת הרשויות המקומיות והרובד האזורי שיוקם.

בנוסף, לשיטתנו יש לכוון רובד אזורי שלטוני חדש בישראל המבוסס על תפיסת האזוריות החדשה¹⁸¹ – כפעולה משותפת, אקטיבית, המתאימה לצרכי האזור ועושה שימוש יעיל בנכסים האזוריים. המערכת האזורית בבסיס הרפורמה חוצה גבולות מוניציפליים ומעודדת אינטראקציה בין השחקנים השונים הפועלים באזור, כך שהוא יהיה אמון על תכנון וניהול של המדיניות האזורית ופיתוח וניהול תשתיות וסוגיות שהן אזוריות באופן מובהק וחוצות גבולות טבעיים ומוניציפליים. באשר לשירותים המוניציפליים, הרובד האזורי יציע סיוע באופן ולונטרי לרשויות המקומיות, בכפוף להסכמתן. אספקת שירותים וניהול אזורי של פרויקטים מוניציפליים, כלכליים וחברתיים עשוי להביא לחיזוק הלכידות החברתית, הפחתת הסקטוריאליזם בין הרשויות המקומיות וחיזוק האינטראקציה בין השחקנים מהמגזרים השונים הפועלים באזור.

עקרונות המפתח לרפורמה: דיפרנציאלית, הדרגתית, ולנטרית ומכלילה

הרפורמה מבוססת על חיזוק מעמדו וכוחו של השלטון המקומי, תחת הכרה בשונות החברתית, הכלכלית והניהולית של הרשויות השונות. תפיסה דיפרנציאלית לביזור הסמכויות, המלווה במנגנוני פיקוח ובקרה אפקטיביים וחיזוק ובניית יכולות תבטיח התאמה ליכולות ולצרכים של הרשויות. הדרגתיות אף היא עקרון מפתח: השינויים המבניים יתקדמו בהצלחה רק אם ינוהלו ברציפות, בעקביות ובשיטתיות, לאורך מספר שנים, ויכללו שלב ניסיוני ללמידה ויישום הדרגתי. ולנטריות ביחס לרובד האזורי היא עקרון מפתח משמעותי נוסף: כל האצלת סמכויות מהרשויות המקומיות אל הרבדים האזוריים כרוכה בהסכמות וללא כפייה מהשלטון המרכזי. בנוסף, בכוחה של הרפורמה להביא לצמצום הפערים החברתיים כלכליים ואי השוויון המרחבי בין תושבי הרשויות המקומיות. לפיכך, צמיחה שבה הפרטים והקהילות השונות במרחבים המקומיים והאזוריים נכללים היא חלק מעקרונות המפתח של הרפורמה.

המבנה המארגן של הרפורמה לביזוריות מיטבית ואזוריות חדשה

הרפורמה מבוססת על שתי קומות. הקומה הראשונה היא חיזוק השלטון המקומי – ביזור סמכויות ממשלתיות והפחתת הרגולציה העודפת לרשויות המקומיות. היא מבוססת על עבודת משרדי ממשלה נבחרים שביצעו בשנים האחרונות צעדים ממשיים לביזור סמכויות משרדיהם אל השלטון המקומי: משרד הפנים, משרד החינוך, משרד הרווחה ומשרד התחבורה. הקומה השנייה היא כינון הרובד האזורי החדש בישראל – והעברת סמכויות באופן שלבי והדרגתי מהשלטון המרכזי לצד האצלת סמכויות מהשלטון המקומי באופן ולנטרי. הקמת הרובד האזורי תעשה לאור שיקולים כלכליים, חברתיים ותכנוניים, ותוך הבטחת רצף גאוגרפי בין הרשויות המקומיות. הסדרת המודל הדמוקרטי תבוסס על כך שמועצות האזור תורכב מראשי הרשויות המקומיות של האזור המייצגים את הקהילות והתושבים, תבחר את ראש האזור וסגניו ותהיה אמונה על התוויות מדיניות האזור ופיקוח על ביצועיו. זאת, לצד קידום הטיפול באסדרת הגבולות ומבנה החלוקה והגופים הממשלתיים האזוריים השונים לטובת יעילות וסנכרון בין התחומים האזוריים. יישום הרפורמה מנוהל במספר שלבים: מתווה ראשוני ומיידי לביזור סמכויות נבחרות של משרד הפנים, משרד החינוך, משרד הרווחה ומשרד התחבורה, ומתווה רב-שנתי המבוסס על מיפוי וניתוח סמכויות משרדי הממשלה המשפיעים ביותר על תפקוד הרשויות המקומיות, אספקת השירותים המקומיים ופיתוח אזורי. תעדוף הסמכויות לביזור על בסיס התייחסות לנושאים מרכזיים בעבודת

הרשויות המקומיות. במסגרת המתווה הרב שנתי, יגובש מדד לביזור דיפרנציאלי ודירוג הרשויות המקומיות ויגובשו ההסדרים הנדרשים, המשאבים ומנגנוני הפיקוח והבקרה ליישום.

המשימה המורכבת לשיקום מרחב הדרום והצפון מדגימה את הנחיצות של רשויות מקומיות חזקות, המשתפות פעולה ביניהן לטובת מטרות משותפות. זוהי הזדמנות פז ליישום הרפורמה כחלק משלב פיילוט ניסיוני.

ניהול הרפורמה יבוצע על ידי צוות מטה מנכ"לי משרדי ממשלה מרכזיים לצד נציגות קבועה מטעם ארגוני השלטון המקומי¹⁸² – רשויות מקומיות, רשויות אזוריות שהוקמו ואשכולות קיימים – תוך חתירה לקבלת החלטות על בסיס הסכמות רחבות. צוות המטה יהיה אמון על ניהול הרפורמה ודיווח על התקדמות העבודה. לצוות יועמדו שורה של כלי מדיניות שיסייעו לניהול, יישום וקידום הטמעת הרפורמה: כוח אדם, תקצוב ותמריצים. זאת, לצד ניהול של השלב הניסיוני להתנסות בהפעלת המודל המבוזר האזורי ואפיון התהליכים הנדרשים במסגרת הרפורמה.

יישום רפורמה ארוכת טווח שכזו מעלה מספר אתגרים מנהליים, פוליטיים וכלכליים. עם זאת, יישום עקבי וממושך של הרפורמה המבנית עשוי להביא למימוש הזדמנויות רבות, כמו צמצום פערים חברתיים כלכליים: ממצאים ממחקרי ה-OECD מראים כי חיזוק האוטונומיה הפיננסית של רשויות חלשות מביאה לשיפור היכולות שלהן בטווח הארוך ובפועל לצמצום הפערים בין רשויות מקומיות חזקות לחלשות מבחינה כלכלית. הגברת האיכות, היעילות ומגוון השירותים לתושבים, בהתאם לעיקרון המשניות (Subsidiarity) ויתרונות מובהקים של מדיניות מותאמת-מקום,¹⁸³ משום שהשלטון המקומי בעל היכרות מעמיקה יותר עם הקהילות השונות והעדפותיהן ולכן הוא מסוגל לספק את המוצרים הציבוריים המקומיים באופן יעיל יותר. כלומר, מדינות שהריכוזיות השלטונית בהן רבה יותר הן גם המדינות שהיעילות הממשלתית בהן מועטה יותר.¹⁸⁴ הגברת האחראיות, לצד אלו, תוביל לקרבה של התושבים לשלטון, תחזק את האחראיות שלו כלפי תושביו ותקטין תופעות שחיתות מקומית. הגברת האיתנות הדמוקרטית תוביל לכינון רובד שלטוני נוסף שעשוי לקרב את הממשלה ואת קבלת ההחלטות לתושבים, ובכך לחזק את ההשתתפות האזרחית, להגביר את הייצוג של קבוצות האוכלוסייה השונות ולרסן ריכוז כוח בידי גורם שלטוני אחד דומיננטי. בנוסף, מיצוי והרחבת פוטנציאל העושר האזורי יסייע ליצירת ערך מוסף ויתרון יחסי אזורי לקידום צמיחה כלכלית תחרותית ביחס לאזורים אחרים.¹⁸⁵

עשור של התעוררות – לקראת שוויון מגדרי בשלטון המקומי?

ד"ר ועו"ד אורית רשפי (לביא), המרכז האקדמי שערי מדע ומשפט

במשטר דמוקרטי, הרשות המקומית מהווה את הזרוע השלטונית הקרובה ביותר לאזרחיות ולאזרחים, לתושבות ולתושבי היישוב. זוהי הרשות המוחשית ביותר עבור הציבור, המאפשרת מגע ישיר בין הנבחרים לבין הבוחרים. תפקידה המרכזי של הרשות המקומית הוא ייצוג האינטרסים של תושביה בשני מישורים מרכזיים: במישור הקולקטיבי, שבו היא מתפקדת כמייצגת קבוצות האוכלוסייה המרכיבות את היישוב, ובמישור האישי, שבו היא משמשת כשלוחה המבטאת את עמדותיהם של הפרטים המרכיבים את הקהילה המקומית.

עקרון הייצוגיות בא לידי ביטוי בכך שנבחרות ונבחרים למועצת הרשות המקומית לתקופת כהונה בת חמש שנים, ובמהלך כהונתם הם אמונים על קידום האינטרסים של הציבור הרחב. חברי וחברות המועצה פועלים לצד ראש הרשות המקומית, הנבחר/ת אף הוא/היא לתקופה זרה, תוך הטמעת עקרונות של ממשל מקומי תקין וייצוג הולם של מגוון האוכלוסייה המקומית.

בהקשר זה, מתעוררת השאלה מהי משמעות היותו של אדם תושב ברשות מקומית. התשובות לשאלה זו משקפות את מרכזיותה של הרשות המקומית בחיי הפרט, הן במובנים הפרקטיים והן במובנים החברתיים והערכיים. הרשות המקומית אמונה על אספקת שירותים בסיסיים ומהותיים כגון ניקיון הרחובות, אספקת מים, פינוי פסולת, הקמת ותפעול גנים ציבוריים ופארקים, וכן נושאת באחריות לתפקוד מערכות החינוך, לרבות בתי הספר וגני הילדים. כמו כן, היא מופקדת על שירותי הרווחה ותשתיות עירוניות נוספות, שלהן השפעה ישירה על איכות חייהם של תושביה, ואף על ערך הנכסים הפרטיים שבתחומה. לצד תפקידה הפונקציונלי, הרשות המקומית מהווה לא פעם מקור להזדהות, לתחושת שייכות ואף לגאווה, או מנגד – לתחושת ניכור ובושה, בהתאם לאופן תפקודה.

נכון להיום, השלטון המקומי במדינת ישראל מונה 259 רשויות מקומיות, לצד כ-1,800 גופים שונים הכוללים כ-60 איגודי ערים ואשכולות אזוריים, כ-650 תאגידים עירוניים, וכ-800 ועדים מקומיים. אוכלוסיית עובדי הרשות המקומית מהווה כ-5% מכוח העבודה במשק הישראלי, ומונה כ-166,000 עובדים ועובדות, מתוכם כ-70% הן נשים.

לאור תפקידו המרכזי של השלטון המקומי במרחב הציבורי, חובותיו כלפי הציבור אינן מתמצות אך ורק באספקת שירותים מוניציפליים, אלא משתרעות גם על היבטים ערכיים וחברתיים, לרבות החובה לקדם עקרונות של ייצוג ושוויון. בהתחשב בכך שנשים מהוות 51% מאוכלוסיית ישראל, מתחייב כי השלטון המקומי יפעל להבטחת ייצוג מגדרי הולם ולמימוש זכותן של נשים לשוויון מלא, זכות המעוגנת בחוק שוויון זכויות האישה, התשי"א-1951, וזכתה למעמד חוקתי במסגרת עקרון כבוד האדם. כפועל יוצא, כל פגיעה בשוויון זה עלולה להוות פגיעה בזכות יסוד חוקתית, ולהיות נגועה באי-חוקיות.

סוגית השוויון מגדרי בשלטון המקומי

בשנת 2000, שיעור חברות המועצה בישראל מכלל חברי המועצה ברשויות המקומיות עמד על כ-6% בלבד. בשנת 2024 חלה עלייה משמעותית, וכיום שיעור חברות המועצה עומד על כ-28% מכלל חברי וחברות המועצות המקומיות. השלטון המקומי בישראל מחזיק בסמכויות נרחבות המשפיעות על חיי האזרחיות והאזרחים ברמה היומיומית. בהתחשב בכך שכ-49% מהתושבים הם גברים וכ-51% הן נשים, מתחייב כי גם המבנה הייצוגי של השלטון המקומי ישקף מציאות זו.

דוח מבקר המדינה "קידום השוויון המגדרי בשלטון המקומי" (2024) מציין אף הוא כי הרשויות המקומיות נושאות באחריות לקידום השוויון המגדרי, בין השאר מתוקף סמכויותיהן הנרחבות וכפוף להוראות הדין. שיעור הנשים העומדות בראש רשות בישראל עומד על כ-6%, נתון נמוך במיוחד ביחס למדינות דמוקרטיות אחרות. ובאשר לחברות מועצה, הרי ששיעורן נמוך אף הוא באופן יחסי למדינות הדמוקרטיות האחרות, ובשל כך גם השפעתן על סדר היום והחלטות מצוי בחסר גדול, בשל היעדרן ממוקדי קבלת ההחלטות. מצבם הסטטוטורי של חברי וחברות המועצות בכלל בישראל יוצר בעצמו חסם עבור נשים שכן התפקיד הינו ללא שכר ומחייב נוכחות רבה והשקעת זמן ומשאבים. כפי שקובע דוח המבקר, על אף העלייה היחסית בשיעור הנשים מקרב נבחרי הציבור ברשויות המקומיות בעשור האחרון, שיעורן הממוצע נותר נמוך – כ-20% – וזאת גם "בהשוואה לשיעור הנשים מקרב נבחרי הציבור ברשויות המקומיות במדינות דמוקרטיות אחרות".

בהקשר זה, התחייבה מדינת ישראל להגיע לשוויון מגדרי עד לשנת 2030, במסגרת השתתפותה הוצגה גם מחויבותה להשגת 17 יעדי הפיתוח בר-קיימא (Sustainable Development Goals – SDG) של האו"ם. יעדים אלה גובשו, אושרו והתקבלו בשנת 2015 על ידי כל 193 המדינות החברות באו"ם (כולל ישראל) במסגרת אג'נדה 2030 (Agenda 2030), מתוך מטרה ליצור עולם שוויוני וטוב יותר לכלל תושביו. בעוד אחד היעדים המוכרים הוא צמצום

פליטות גזי חממה, הרי שיעד מספר 5 מוקדש במלואו לשוויון מגדרי, וכולל מטרות רחבות היקף, בהן: ביטול כל סוגי האפליה נגד נשים ובנות בכל תחומי החיים; מיגור האלימות כלפי נשים ובנות, הן במרחב הפרטי והן במרחב הציבורי, לרבות סחר בבני אדם, אלימות מינית וניצול; מניעת פרקטיקות פוגעניות, ובהן נישואי קטינות, נישואים כפויים וברית מילה נשית; עיגון נורמות חוקיות המחייבות קידום שוויון מגדרי והעצמה נשית בכל הרמות; קידום טכנולוגיות חדשניות לשיתוף מידע ולפיתוח כלים דיגיטליים שיסייעו בהעצמת נשים; קידום רפורמות כלכליות שיבטיחו לנשים זכויות קניין, נגישות לשירותים פיננסיים וזכויות תעסוקתיות מלאות; הבטחת גישה אוניברסלית לשירותי בריאות האישה ולמעקב רפואי בתקופת ההיריון ואחריה, בהתאם לאמנות האו"ם; הבטחת שוויון הזדמנויות למנהיגות נשית ולייצוג נשים בתפקידי קבלת החלטות, הן בתחום הפוליטי, הן במגזר העסקי והן במגזר הציבורי; והכרה בעבודות ניהול משק הבית באמצעות מנגנוני תמיכה ציבוריים, לצד קידום שוויון באחריות לתחזוקת הבית ולמשפחה. יעדים אלה משקפים התחייבות מעשית וממשית להשגת שוויון מגדרי מלא, תוך קביעת מועד יעד: 50:50 עד לשנת 2030.

מן הנתונים הסטטיסטיים ומהיכרות מעמיקה עם השטח עולה כי עבור חלק ניכר מהחברה שוויון מגדרי נתפס כהכרח חברתי וצורך מוסרי בסיסי, כחלק מהשאיפה ליצירת סביבה צודקת והוגנת לנשים ולגברים כאחד. עם זאת, קיימות קבוצות ומגזרים בהם הפערים המגדריים נותרים משמעותיים, וחובתנו לפעול ביתר שאת למען שילוב נשים, בייחוד במגזרים בהם הדרתן נמשכת ופוגעת במרקם החברתי כולו.

במהלך השנים האחרונות, ובפרט מאז שלהי המאה ה-20, נעשו מאמצים משמעותיים על ידי ארגונים פמיניסטיים וארגוני זכויות אדם לקידום השוויון המגדרי. מאבקים אלה אינם מתמצים רק בזכויות נשים, אלא מהווים חלק בלתי נפרד מהמאבק להבטחת שוויון לכל בני האדם ולשמירה על ערכים דמוקרטיים.

לקראת מימוש שוויון מגדרי בשלטון המקומי

בעשורים האחרונים חלה התקדמות משמעותית בהכרה הציבורית והמשפטית בפערים המגדריים בישראל ובעולם, תוך השקעת מאמצים אינטנסיביים לצמצומם. יוזמות שונות ביקשו לקדם את שילובן של נשים בעמדות מפתח, הן בזירה הפוליטית, העסקית והקהילתית, והן במסגרת השלטון המקומי, שנתר במשך שנים ארוכות כמעט נטול ייצוג נשי, חרף אחריותו הישירה לתחומים הנתפסים מסורתית כ"נשיים", דוגמת חינוך, רווחה ושירותים קהילתיים.

נכון לשנת 2024, נשים מהוות כ-28% בלבד מחברות המועצות המקומיות – עלייה מתונה, אך רחוקה מלשקף ייצוג הולם. בתחום ראשות הרשויות, הנתונים מדאיגים אף יותר: מתוך מאות רשויות מקומיות בישראל, רק 15 נשים מכהנות בתפקיד ראש רשות. אמנם ננקטו צעדים חקיקתיים לעידוד השתלבותן, כדוגמת התמריץ הכלכלי לסיעות המשלבות לפחות שליש נשים, אך השפעתם נותרה חלקית ומוגבלת, ומתגבשת כעת מגמה להרחבתם.

בהיותו נדבך יסוד בניהול חיי היומיום של האזרחים, השלטון המקומי אינו יכול להרשות לעצמו להתנהל ללא ייצוג שוויוני ומגוון. נוכחות נשים בעמדות הנהגה אינה רק תיקון חברתי מתבקש, אלא תנאי חיוני לדמוקרטיה בריאה ולפיתוח מדיניות המותאמת לצורכי כלל האוכלוסייה. ואולם, חסמים מבניים והיעדר תמריצים מספקים מוסיפים לעכב את השינוי הנדרש. מחקרים רבים מצביעים על כך שנוכחות נשית בשלטון המקומי מביאה עמה לא רק שיפור בתהליכי קבלת ההחלטות, אלא גם שינוי תודעתי ארוך טווח, המעודד נשים נוספות להעז, להתמודד ולהוביל.

רגע בלתי נשכח נרשם בביקור קנצלרית גרמניה לשעבר אנגלה מרקל בבית ספר יסודי, כשתלמיד צעיר פנה אליה ושאל בתמימות אם גם גבר יכול להיות קנצלרית – עדות לכוחה של הנהגה נשית בעיצוב תפיסות דור העתיד. הדרך לשוויון מגדרי בשלטון המקומי עודנה ארוכה, אך מדובר במשימה דחופה, המחייבת פעולה מערכתית נחרצת כדי להבטיח ייצוג הולם לנשים בכל רמות קבלת ההחלטות.

פערי הידע והאתגרים המבניים בשלטון המקומי

ניסיון העבר, לצד הידע שנצבר בקרב ארגונים הפועלים בתחום, דוגמת פורום אח"מ (ארגון חברי וחברות המועצות ברשויות המקומיות) מצביע על כך שהיכרותם של נבחרי הציבור עם מנגנוני השלטון המקומי מצויה בחסר משמעותי. הארגון מעניק תמיכה וידע לחברי מועצה מכהנים ולמועמדים חדשים, אך בפועל, רמת הידע של נבחרי הציבור נמוכה ביותר, גם בקרב אלו הנושאים באחריות ישירה לניהול הרשויות המקומיות. פער זה מקבל משנה תוקף לאור העובדה שהשלטון המקומי הוא הגוף הקרוב ביותר לאזרחים, ועל כן חיוני שהעומדים בראשו יהיו בעלי כלים מקצועיים מספקים. עם זאת, מציאות הדברים היא כי רבים מחברי וחברות המועצה שנבחרים אינם בקיאים בסמכויותיהם ואינם מסוגלים ליישם מדיניות באופן מיטבי.

מחקרה של רישפי (2018) העלה כי רמות התסכול בקרב חברי קואליציה דומות לאלו של חברי אופוזיציה, בשל תחושת חוסר האונים והיעדר הכלים לפעולה אפקטיבית. תפקידם של חברי המועצה כרוך באחריות כבדה, אך

משאבי הסיוע וההכשרה הניתנים להם דלים ביותר. יתר על כן, נבחרו ציבור מקומיים אינם זכאים לשכר (למעט ראשי רשויות וסגנים בודדים), ולעיתים אף מוצאים עצמם מממנים הוצאות מכיסם הפרטי.

בהתחשב בתנאים אלו, אין זה מפתיע שכ-50% מחברי המועצות מתחלפים בכל מערכת בחירות, וכי שיעור הנשים הנוטשות את התפקיד לאחר קדנציה אחת גבוה בהרבה מזה של הגברים. מצב זה מדגיש את הצורך בתיקון מבני משמעותי, הן ברמה הרגולטורית והן ביצירת מסלולים שיבטיחו את יכולתן של נשים שנבחרו לתפקידים ציבוריים לפעול ולהשפיע לאורך זמן.

הגורמים לפערים המגדריים והדרכים לצמצומם

כדי להבין היטב את הגורמים לפערים המגדריים בישראל, יש הביט גם בגורמים האוניברסליים, וללמוד מכך על עצמנו. ככל שנבין יותר את הגורמים, ניתן יהיה באופן אפקטיבי וטוב יותר להביא לצמצומם. המחקר האחרון של הפורום הכלכלי העולמי (World Economic Forum, 2024) מזהה ארבעה תחומים מרכזיים המשמרים את הפערים המגדריים: השתתפות כלכלית ונגישות להזדמנויות תעסוקה; זמינות של מערכות חינוך לנשים ולנערות; נגישות לשירותי בריאות פיזית ונפשית; וייצוג פוליטי ומעורבות בהליכי קבלת החלטות.

הבנת הגורמים העיקריים מכוונת את הפעילות ליצירת מציאות בה הפערים יצומצמו. כך למשך, נהגה ומוצע האקסלרטור לשוויון מגדרי (GEA – Gender Equality Accelerator) מנגנון שיפעל בכל אחד מהתחומים הללו באמצעות מגוון כלים – חקיקה, תמריצים, בקרה ופיקוח, פיתוח מודלים חדשניים, ואף הטלת סנקציות במקרים שבהם יימצא צורך בכך. כל אלו יתבצעו מתוך מכוונות לשנת 2030: המדדים ינוטרו ויפורסמו, פעולות יעשו כדי לקדם את השינויים בפועל, ולממש את המטרה באופן אפקטיבי – להגיע ליעד של השגת שוויון מגדרי עד שנת 2030.

לאור המציאות העגומה, ולצד היעדים שנקבעו בעולם ובישראל, הרי שבמהלך השנים הקרובות עד 2030 חלה עלינו החובה להאיץ ולמקד את מאמצינו על מנת לממש את השוויון המגדרי הרצוי והנחוץ. להשגת מטרה זו, יש לנקוט בפעולות ממוקדות הנחלקות לשני מישורים עיקריים: חיזוק והרחבת המאמצים הקיימים בהתבסס על נתונים מחקריים, וחדשנות והתאמה לשינויים הדינמיים המתרחשים בעולם, לרבות ניצול טכנולוגיות מתקדמות ליצירת כלים חדשים לקידום השוויון.

המישור הראשון – האצה והעצמה של פעולות קיימות

הפעולה הראשונה והמתבקשת היא הגברת המאמץ והעצמת היוזמות הקיימות, תוך יישום המסקנות שעלו ממחקרים בתחום. יש לפעול להרחבה ולשיפור של כל התהליכים שהתבצעו עד כה, באופן שיבטיח השגת תוצאות מוחשיות וברורות קיימא.

ראשית, יש להרחיב באופן משמעותי את היקף ההכשרות המוצעות לנשים, כך שיהיו מקיפות יותר, מדויקות יותר, מותאמות ספציפית לכל קבוצה רלוונטית, ועשירות בתוכן מעשי ותיאורטי כאחד. הכשרות אלו חייבות להיות מתוקצבות באופן נרחב יותר, תוך השקעת משאבים משמעותיים, על מנת להבטיח את יעילותן והשפעתן ארוכת הטווח.

שנית, יש לפעול לחיזוק הבסיס החוקי באמצעות חקיקה נוספת, שתמסד את הזכויות ותבסס הליכי העדפה מתקנת במקומות בהם מתקיימת אפליה מבנית. אין זה המקום להרחיב בנוגע למבנה ההעדפה המתקנת, אך העדפה מתקנת בישראל היא חוקית כאשר קיימת אפליה, ולכן עליה להיות מוגבלת בזמן, כך שתצמצם התנגדויות ותאפשר למהלכים המתקנים להכות שורש ולהיטמע כחלק ממנגנוני החברה.

שלישית, יש לפתח ולהעמיק את הידע הקיים בתחום, באמצעות מחקרים נוספים שיספקו נתונים מדויקים וניתוח מעמיק של המציאות. על מחקרים אלו להתמקד בזיהוי חסמים, באיתור כלים מוצלחים לשינוי ובמיפוי מקיף של המציאות הקיימת, במטרה לייצר בסיס איתן שיאפשר קבלת החלטות מושכלות ויזום צעדים נוספים לקידום השוויון המגדרי.

המישור השני – חדשנות והתאמה לעולם המשתנה

יש להפנים כי אנו פועלים במציאות דינמית, המאופיינת בשינויים מהירים ומשמעותיים, לרבות שינויים טכנולוגיים והתפתחויות חברתיות. לאור זאת, יש לנקוט בגישה חדשנית ולעודד פיתוח ויישום של טכנולוגיות מתקדמות אשר ישמשו כלי עזר למימוש השוויון המגדרי.

כך, למשל, יש לשלב בינה מלאכותית (AI) בתהליכי קבלת ההחלטות, לפתח מנגנונים חכמים המזהים ומתקנים הטיות מגדריות, ולערוך האקתונים ייעודיים שמטרתם פיתוח כלים טכנולוגיים חדשים שיתמכו בהשגת היעד של ייצוג שוויוני.

יתרה מכך, קידום חדשנות זו מחייב יצירת מסגרות רב-תחומיות לשיתוף פעולה בין-לאומי ואינטרדיסציפלינרי. שיתופי פעולה אלו יאפשרו למידה

והטמעה של שיטות מוצלחות מתחומים שונים, גם כאלה שאינם מזוהים ישירות עם סוגיות מגדריות או שינוי חברתי. מודלים מוצלחים שייבאו מתחומים אחרים עשויים להוות פריצת דרך בהשגת השוויון המגדרי ברמה המוניציפלית, המדינתית והגלובלית.

נחוצה תכנית לאומית לשוויון מגדרי

להגשמת היעד של ייצוג מגדרי שוויוני של 50:50 עד שנת 2030 אין די ביוזמות מבורכות מצד ארגוני החברה האזרחית בלבד. שינוי חברתי ומבני בהיקף כה רחב מחייב פעולה ממשלתית החלטית, מקיפה ומחייבת, שתבטא בגיבוש ויישום של תכנית לאומית מפורטת, מתוקצבת היטב, בעלת מנגנוני ניטור, פיקוח וסנקציות. תכנית זו צריכה לכלול טיפול מערכתי רחב, תוך התייחסות לכלל ההיבטים המבניים המייצרים ומנציחים פערים מגדריים. אין זה די במינויים ובהכשרות ממוקדות – יש לפעול באופן מקיף בכל תחום בו מתקיימים פערים מגדריים, תוך זיהוי ונטרול הגורמים המבניים המובילים לאי-שוויון זה.

במסגרת מהלכים אלו, המשרד לשוויון חברתי והרשות לקידום מעמד האישה יזמו תכנית הכשרה ב-13 רשויות מקומיות, שהחלה כחצי שנה לפני הבחירות המוניציפליות שתוכננו לאוקטובר 2024 (ונדחו לפברואר בעקבות אירועי 7 באוקטובר). מדובר בפיילוט שגובש במהלך השנים האחרונות בשיתוף פעולה בין צוות הרשות לקידום מעמד האישה לבין עמותת כ"ן, שבמסגרתו הוענקה הכשרה מקיפה לנשים המבקשות להשתלב במערכת השלטון המקומי. ההכשרה כללה לימוד מעמיק של חוקי הבחירות, תהליכי ניהול קמפיינים פוליטיים, תפקוד במסגרת סיעה וכן תחומים נוספים כגון יחסי ציבור, אסטרטגיות תקשורתיות, ניהול נוכחות דיגיטלית ופוליטיקה מוניציפלית.

הצלחתו של מהלך זה ניכרת, בין היתר, בכך ש-22 נשים שהשתתפו בהכשרה החליטו להתמודד בבחירות המקומיות, וחלקן אף נבחרו לתפקידים ציבוריים. מעבר לכך, יזמה התוכנית תהליכים משמעותיים לקידום מנהיגות קהילתית מקומית, תוך הקניית כלים מעשיים לנשים השואפות למלא תפקידים ציבוריים. התוכנית התבססה על ההכרה בכך שהשתתפותן של נשים במוקדי קבלת ההחלטות בשלטון המקומי אינה רק זכות, אלא חיוניות מוחלטת, הנדרשת באופן מיידי. לאור ההצלחה, הרי שתוכנית לאומית היא מחויבת המציאות, ובתוכה הפרויקט המתואר לעיל, מורחב ומתוקצב היטב.

האקסלרטור לשוויון מגדרי (GEA)

בזירה הציבורית, על מנת להבטיח התקדמות מואצת להשגת היעדים שהוצבו, נדרש שילוב בין האצת הפעולות הקיימות לבין פיתוחים חדשניים המותאמים לעידן הנוכחי. ישנם גופים רבים ויוזמות רבות בימים הללו שפועלות לקידום השוויון המגדרי. כדאי לשים את הפעילות כולה ולתכללה, כשהיא מכוונה ליעד המוסכם. לשם כך, מוצע להקים גוף ייעודי – "האקסלרטור לשוויון מגדרי" – שישימש כמרכז חשיבה ופעולה מתמשך, בעל היקף פעילות רחב ויכולת השפעה מערכתית.

האקסלרטור יפעל במתכונת מחזורית, כך שאחת לחצי שנה יתקיימו כנסים בינלאומיים לחשיבה אסטרטגית רב-תחומית ורב-תרבותית, ובמהלך החצי שנה שלאחריהם תבוצע הטמעה ויישום של הכלים והפתרונות שיפותחו. תהליך זה יאפשר התקדמות עקבית ומתודולוגית לעבר היעד הברור – השגת שוויון מגדרי מלא עד שנת 2030.

הקמת גוף זה תאפשר ריכוז של כלל המאמצים, בחינת החסמים המרכזיים המונעים שינוי ופיתוח כלים מעשיים וחדשניים לצמצום פערים מגדריים. לצד המשך הפעלת מנגנונים מסורתיים שהוכחו כיעילים, יוקצה דגש משמעותי לפיתוח פתרונות טכנולוגיים מתקדמים, דוגמת יישומי בינה מלאכותית שיסייעו בזיהוי והפחתת הטיות מגדריות. האקסלרטור יפעל מתוך הכרה כי שוויון מגדרי אינו סוגיה נקודתית, אלא נושא רב-מערכתי החולש על מכלול תחומי החיים, ולכן יש לטפל בו בגישה רחבה, בינתחומית, בשיתופי פעולה בינלאומיים, ובגישה ארוכת טווח הרואה ב-2030 יעד משמעותי ומחייב.

הגברת ייצוגן של נשים בשלטון המקומי אינה רק יעד חברתי, אלא תנאי הכרחי לשמירה על עקרונות הדמוקרטיה. בהיותו גוף האחראי על ניהול חיי היומיום של האזרחים, על השלטון המקומי לשקף נאמנה את כלל אוכלוסייתו. למרות זאת, ישנם פערים משמעותיים בייצוג נשים, שמהווים ביטוי ל"גרעון דמוקרטי" במערכת המוניציפלית בישראל. אולם, אנו מצויים בנקודת מפנה: קידום אג'נדה 2030, הרואה בשוויון מגדרי יעד מרכזי, מספק הזדמנות היסטורית שיש למנף. מימושה של מטרה זו אינו רק אינטרס של נשים – אלא של החברה כולה.

1 בראשית ד, ז.

2 להרחבה ראו: משה גוריון **מבוא לתולדות השלטון המקומי בישראל** (תשי"ז) וגם: ALAN NORTON, *INTERNATIONAL HANDBOOK OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENT* (1994).

3 להרחבה ראו למשל: MOGENS HERMAN HANSEN, *THE ATHENIAN DEMOCRACY IN THE AGE OF DEMOSTHENES: STRUCTURE AND IDEOLOGY* (J.A Crook, trans, 1991).

- עבודתו של ברוני נחשבת להיסטוגרפיה המודרנית הראשונה. בהיסטוריון מדיני ברוני סבר כי התחייה התרבותית בפירנצה היא תחילתו של עידן חדש. 3 LEONARDO BRUNI, HISTORY OF THE FLORENTINE PEOPLE (James Hnkins, ed and trans, 2007). מקיוואלי הקדיש שנים לא מעטות לטובת כתיבת ההיסטוריה הפלורנטינית (1521–1525) מסה של 15 כרכים הדנה בעיר פירנצה. הוא עסק בפעילות פוליטית בעיר ואף ניסה לנסח לה חוקה חדשה. להרחבה ראו אצל: שלמה אבינרי **רשות הרבים: שיחות על מחשבה מדינית** (1966).
- רבקה פלדחי "מה ביקשנו לזכור ומה ביכרנו לשכוח על אודות הרנסנס?" **העבר ומעבר לו: עיונים בהיסטוריה ובפילוסופיה שי לאלעזר וינריב** 117 (אמיר הורביץ, אורה לימור, רם בן-שלום ואבריאלי בר-לבב עורכים, 2006).
- Robert A. Dhal, *The City in The Future of Democracy*, 61(4) AM. POL. SCI. REV., 953–970 (1967). בעמ' 957–955, מתאר בהרחבה את השחיקה שחלה במעמדה של עיר המדינה מאז המאה התשע עשרה.
- Coaffee, J., *New localism and the management of regeneration*, 18(2) INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC SECTOR MANAGEMENT 108–113 (2006).
- Pratchett, L., *Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'*, 52(2) POLITICAL STUDIES 358 (2004).
- De Vries, M.S., *The Rise and Fall of Decentralization: A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries*, 38 EUROPEAN JOURNAL OF POLITICAL RESEARCH 193, 198 (2000); Essuman, A. & Akyeampomg K, *Decentralization Policy and Practice in Ghana: the Promise and Reality of Community Participation in Education in Rural Communities*, 26(4) JOURNAL OF EDUCATION POLICY 513–527(2011).
- Yishai Blank, *Localism in The New Global Legal Order*, 47 HARV. INT'L L.J., (2006); Gerald Frug & David Barron, *International Local Government Law*, 38 URB. LAW. 1 (2006); Yishai Blank, [Federalism, Subsidiarity, and the Role of Local Governments in an age of Global Multilevel Governance](#), 37 Fordham Urb. L.J.509 (2010).
- ראו לדוגמה דוח המפורסם על ידי THE INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS LOCAL RULE – DECENTRALIZATION AND HUMAN RIGHTS LOCAL GOVERNMENT AND HUMAN RIGHTS: DOING GOOD נוסף שלה לתפיסת זכויות אדם, ודו"ח נוסף SERVICE. הבוחן את השלטון המקומי בפרספקטיבה של זכויות אדם מתוך הכרה שהשלטון המקומי נושא באחריות הולכת וגדלה לעיצוב ולהוצאה לפועל של שירותים הקשורים הדוקות לזכויות אדם בסיסיות ואשר הפכו לאלמנט מרכזי במדיניות בינלאומית.
- EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT (Strasbourg, 15.x.1985). תרגום לעברית של נוסח האמנה מצוי ב: דוד דרי וגדליה אורבך **יסודות המנהל הציבורי בישראל** יחידה 5: חלוקת עבודה במינהל הציבורי 73–76 (1997).
- Blank, *Localism in The New Global Legal Order*, לעיל ה"ש 10, בעמ' 266–268.
- DANIEL A. BELL & AVNER DE-SHALIT, THE SPIRIT OF CITIES: WHY THE IDENTITY OF A CITY MATTERS IN A GLOBAL AGE (2011) ספרם דן בהרחבה מדוע ספרות הפילוסופיה והמחשבה המדינית צריכות לגלות מחדש את הערים המודרניות. ראו עוד אצל: Vivien Lowndes, Lawrence Pratchett & Gerry Stoker, *Diagnosing and Remediating the Failings of Official Participation Schemes: THE CLEAR FRAMEWORK*, 5(2) SOC. POL'Y & SOC'Y 281–291 (2006); *Diagnosing LOCAL GOVERNMENT AT THE MILLENNIUM* (J. Caulfield, H. O. Larsen eds., 2002); James A. Chandler, *Liberal Justifications for Local Government in Britain: The Triumph of Expediency over Ethics*, 56(2) POL. STUD. 355–373 (2008); Rebecca Abers, *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil, in DEMOCRACY, CITIZENSHIP AND THE GLOBAL CITY* (Engin F. Isin ed., 2000); Harry Blair, *Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries*, 28(1) WORLD DEV. 21–39 (2000).
- ראו בארי ורזין, דמוקרטיה מקומית בישראל, לעיל ה"ש 15, במבוא לספר, וגם, א' בארי "השלטון המקומי כיחידת ניהול" **השלטון המקומי בין המדינה הקהילה וכלכלת השוק** (לוי י' וא' בארי עורכים, 2014) וראו גם את הדברים המופיעים בנוסח האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי הקובעת כי הזכות להשתתפות פוליטית באה לידי מימוש בלתי אמצעי במישור המקומי:
- "Considering that the right of citizens to participate in conduct of public affairs is one of the democratic principles that are shared by all member

States of the Council of Europe [...] (and) that it is at local level that right can be most directly exercised"

16 Phillips, לעיל ה"ש 127, וגם מחקרה של תהילה שוורץ אלטשולר "מדיניות ממשל פתוח בישראל בעידן הדיגיטלי" **מחקר מדיניות** 61, 91, 154 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2012), קובע בתוך פרק המסקנות וההמלצות כי יש להעדיף יוזמות שיתוף ברמה המקומית, שכן מתברר שבעניינים מקומיים ניכרת נכונות שלטונית רבה יותר להשתתף בתהליך. וראו גם David Wilson, *Exploring the Limits of Public Participation in Local Government*, 52(2) PARLIAM. AFF, 246 (1999).

17 Dhal, *The City in The Future*, לעיל ה"ש 6, בעמ' 960, 968, מכיר בדמוקרטיה המקומית כבית ספר שבמסגרתו אנשים יפתחו ביטחון ומיומנות לאמנות הפוליטיקה.

18 Matthew J. Parlow, *Progressive Policy-Making on the Local Level: Rethinking Traditional Notions of Federalism*, 17 (2) TEMP. POL. & CIV. RTS. L. REV. 371 (2008) Dhal, *The City in The Future*, לעיל ה"ש 6, בעמ' 957, סבור כי במסגרת המדינתית הדמוקרטית הייצוגית מפחיתה ומגבילה מאוד את אפשרויות המפגש וההתדיינות של אזרחים עם נבחרי ציבור.

19 David Beetham, *Theorizing Democracy and Local Government*, in RETHINKING LOCAL DEMOCRACY, 29–31 (Desmond King & Gerry Stoker eds., 1996), 131 BANJAMIN BARBER, IF MAYORS RULED THE WORLD: DYSFUNCTIONAL NATIONS, RISING CITIES (2013), 98

20 דניאל י' אלעזר וחיים קלכהיים **השלטון המקומי בישראל** (מהדורה שנייה, 2001), 17.

21 ערן רזין, רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות (2003), בעמ' 58–60.
22 להרחבה ראו: א' בארי ופ' יובל ביצועי השלטון המקומי בישראל – ניתוח עמדות תושבים והערכת מצב לאומית (נייר עמדה מספר 3, הפקולטה לניהול אוניברסיטת בן-גוריון, 2012).

23 אלעזר דניאל י' "הממד המקומי של השלטון והפוליטיקה בישראל" **השלטון המקומי בישראל** 1 (דניאל י' ואלעזר קלכהיים עורכים, 1987) בעמ' 29, 35–36. רזין, לעיל ה"ש 21, בעמ' 52–53.

24 יששכר רוזן-צבי "מקום הצדק: משפט השלטון המקומי ואי צדק חברתי" **עיוני משפט** כח 2, 417 (תשס"ה), בעמ' 466. קיימות גישות שונות בעניין הפער בין המסגרת הפורמלית המצומצמת לשלטון המקומי לבין התפקידים הנרחבים בפועל. יש הטוענים, כי מציאות זו נוחה לרשויות המקומיות, מכיוון שהיא מעניקה להן מרחב פעולה אך חוסכת מהן את האחריות על התוצאות המדיניות של פעולותיהן, ובמיוחד על ההשלכות התקציביות, ראו: קלכהיים ח' **שלטון מקומי במרקם המדינה הדמוקרטית, עוצמה מקומית מול מערכות הממשל הארצי בישראל** (1997) 22–23 מנגד יש מי שטוען כי מצב זה יוצר ערפול שמייטיב דווקא עם השלטון המרכזי, משום שסמכויותיהם של ראשי הרשויות נתונות לפרשנות ולרצונם הטוב של פוליטיקאים בזירה הארצית, רזין, לעיל ה"ש 21, בעמ' 11.

25 דוד דרי ובינת שוורץ מילר **מי שולט בשלטון המקומי?** פרק א, 17–19, "מינהל מקומי מול שלטון מקומי (1994),
26 סעיף 7 לפקודת העיריות [נוסח חדש], התשכ"ד–1964 קובע כי: "...יהיו לה (לרשות) קיום תמיד וזכות לתבוע ולהיתבע בשמה המאוגד". סעיף 10 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]–התשכ"ה–1965, תקף לעניין המועצות המקומיות וסעיף 12 לפקודה לעניין הוועדים המקומיים.

27 אליהו וינוגרד **דיני רשויות מקומיות** 13 (מהדורה חמישית, 1998). ברע"א 546/09 **לוח שלוש פלוס בע"מ נ' עיריית רחובות** (פורסם בבנו, 19.5.2009), קבע בית המשפט, עת הכריע בשאלה האם רשות מקומית רשאית להגיש תביעת לשון הרע נגד יחיד, כי עירייה היא אישיות משפטית כללית ובלתי מסויגת מכוח הגדרתה בחוק כתאגיד נושא חובות וזכויות במשפט הפרטי.

28 ההוראות העיקריות להסדרת מעמדן וסמכויותיהן של הרשויות המקומיות מעוגנות ב: פקודת העיריות [נוסח חדש], התשכ"ד–1964; פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], התשכ"ה–1965; צו המועצות המקומיות (א), התשי"א–1950 וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח–1958.

29 ביקורת כלפי דיני השלטון המקומי ראו: ישי בלנק, יששכר רוזן-צבי ואברהם שפט "מעמדו החוקתי והחוקי של השלטון המקומי בישראל" בכתובת: pirit.tau.ac.il/government/downloads/localgov1.doc.

30 לפי דוד נחמיאס **משילות השלטון המקומי בישראל, ניתוח מדיניות ועיצוב מחדש** 29 (2004), בספרי החוקים מצויים לא פחות מ-127 חיקוקים הנוגעים למעמדן ולתפקודן של הרשויות המקומיות בישראל.

31 דיני השלטון המקומי בישראל מגדירים סוגים שונים של פעולות הטעונות אישור משרד הפנים ומשרד האוצר. תקציב הרשות המקומית, חוקי עזר ועסקה במקרקעין טעונות אישור שר הפנים. נטילת אשראי בנקאי טעונה אישור של שר האוצר ושר הפנים. בסמכותו של שר הפנים אף להורות על פיזור של רשות מקומית ועל מינוי ועדה קרואה לניהולה (סעיפים 143–146 לפקודת העיריות).

32 רשויות מקומיות עשו ועושות שימוש נרחב בסעיף הסמכה זה על מנת להצדיק פעולות שאי אפשר היה למצוא להן עיגון בסעיפי ההסמכה הפרטניים. ראו בהקשר זה: בג"ץ 6446/96 **העמותה למען החתול נ' עיריית ערד**, פ"ד נה(1) 769, 791 (1998). 111

33 למשל: פרק 12 לפקודת העיריות, פרק ב' לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], פרק 9 ופרק 13 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א–1950, פרק 9 ופרק 13 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות),

התשי"ח-1958. חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, ס"ח 26, חוק שירותי סעד, התשי"ח-1958, ס"ח 249, חוק התכנון והבניה, התשכ"ח-1965, ס"ח 467.

34 בלנק, מקומו של המקומי, לעיל ה"ש 372, עמ' 13 וגם תחת הערת שולים 5.

35 ראו לדוגמה: חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001, ותיקוני החקיקה השוטפים במסגרת חוק ההסדרים למשל: חוק הסדרים החוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב) (תיקון מס' 16), התשע"ז-2017.

36 ההוראות העיקריות להסדרת מעמדן וסמכויותיהן של הרשויות המקומיות עדיין מעוגנות באלו: פקודת העיריות; פקודת המועצות המקומיות; צו המועצות המקומיות; צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות).

37 ראו יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** כרך א פרק 16 369 (מהדורה ראשונה, 1996).

38 בג"ץ 36/51 חת נ' **מועצת עירית חיפה**, פ"ד ה' 1553 (1951).

39 ראו ע"א 343/74 **גרובנר נ' עירית חיפה**, פ"ד ל(1) 141 (1975); בג"ץ 347/84 **עירית פתח-תקוה נ' שר הפנים**, פ"ד לט(1) 813 (1985); ע"א 1644/04 **עיריית רמלה נ' מרכז סליקה בנקאית בע"מ**, פ"ד ס(3) 330 (2005).

40 ראו לדוגמה דוד דרי ובינת-שורץ מילנר, לעיל ה"ש 20. גם השופט דורנר בבג"ץ 2838/95 **גרינברג נ' המועצה המקומית קצרין**, פ"ד נג(1) 1, 16-19 (1997) (דעת מיעוט) מצאה כי פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות קובעות מתחם מוגבל למדי של אוטונומיה לרשויות המקומיות ומכפיפות אותן במידה רבה לשלטון המרכזי.

41 Richard T Ford, *The Boundaries Of Race: Political Geography In Legal Analysis*, 107 HARV. L. REV. 1841, 1883-1884, 1886-1887, 1906-1908 (1994).

42 ישי בלנק "קהילה, מרחב, סובייקט – תזות על משפט ומרחב, בעקבות ספרו של יששכר (איסי) רוזן-צבי", דין ודברים ב' 19, 45-46 (התשס"ו)(להלן: "קהילה ומרחב"); ישי בלנק "טכנולוגיה וגבולות האנושי: גבולות מקומיים וטכנולוגיה" טכנולוגיות של צדק – משפט מדע וחברה 123, 130-141 (שי לביא עורך, התשס"ג)(להלן: "טכנולוגיה וגבולות האנושי"); יששכר רוזן-צבי "מקום הצדק: משפט השלטון המקומי ואי צדק חברתי" עיוני משפט כח 2, 417, 440-453 (התשס"ה). בכתיבה מאוחרת שלו רוזן-צבי מציג אפיון מתון יותר, אם כי מעורפל למדי, לקיומן הבו-זמני של הגישות הקוטביות. שם הוא מציע לחלק את סמכויות השלטון המקומי לשני אבות טיפוס לפי שיטת ההסמכה: הראשון – הסמכה פרטנית מפורשת, הקובעת את העניינים שלרשות המקומית יש סמכות לעסוק בהם, מתוך שהיא מוציאה מגדר סמכותן כל עניין שלא הוזכר מפורשות ודינו בטלות; השני – שיטת הסמכה כללית, המסמיכה את השלטון המקומי לפעול בכל "עניין מקומי". לשיטתו של רוזן-צבי, בשיטת המשפט הישראלית נהוגה שיטת הסמכה מעורבת, הממזגת רכיבים משתי השיטות. יששכר (איסי) רוזן-צבי "מהותו של "מקומי", ההוררים על מקומיות בעקבות בג"ץ 10104/04 שלום עכשיו נ' יוסף", **משפט וממשל** יב 335-336 (תש"ע).

43 נחמיה אבנרי, **המשפט והמקום: משפט השלטון המקומי בישראל** (2020). לאמיתו של דבר, אבנרי טוען כי במישור המעשי אין בין התפיסות המזוהות בפסיקה כל מחלוקת עקרונית אלא לכל היותר הבדלי נימה וניסוח.

44 מורן נגיד "תפיסת האוטונומיה המקומית: שתי גישות קצה, או לא, לשלטון המקומי בישראל", מחקרי משפט לד, עמ' 1-51.

46 פרשה שנדונה בבית המשפט העליון לפני כעשור ועסקה במישרין בשאלת תחולתה העניינית של תפיסת האוטונומיה בג"ץ 4790/14 **יהדות התורה – אגודת ישראל – דגל התורה נ' השר לשירותי דת** (פורסם בנבו, 19.10.2014).

47 בג"ץ 6322/14 **התאחדות הסוחרים והעצמאים נ' שר הפנים** (פורסם בנבו, 19.4.2017).

48 יצחק גל נור ודנה בלאגדר **המערכת הפוליטית בישראל – שנים ראשונות; מבנה מוסדי; התנהגות פוליטית; בעיות לא פתורות; הדמוקרטיה בישראל** (2013) בעמ' 411, להרחבת הדיון בפוטנציאל המפוספס ראו פרק 8 לספר, עמ' 358-412.

49 יניב ריינגוורץ ועודד סטקלוב "היבטים כלכליים של ביזור סמכויות ותקציבים לשלטון המקומי בישראל" **דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית** 59 (בארי ורזין עורכים, 2015).

50 שלמה חסון "הגירעון בדמוקרטיה המקומית, דמוקרטיה למראית עין?" **ועידת השלטון המקומי השנייה** 18-19 (בית הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטוך, אוניברסיטת תל אביב, 2006), בעמ' 9.

51 אלעזר וקלכהיים השלטון המקומי בישראל, לעיל ה"ש 20, בהקדמה לספר, עמ' כד.

52 O'FLYNN O'FLYNN IAN, *DELIBERATIVE DEMOCRACY AND DIVIDED SOCIETIES* 4-7 (2006) Heather K. Gerken *"Foreword": Federalism all the Way Down*, 124(4) H.L.R 11 (2010).

53 א' בארי, א' פ' יובל וא' שריג **ביצועי השלטון המקומי בישראל, ניתוח עמדות תושבים והערכת מצב לאומית** (נייר מחקר מס' 4, המחלקה למנהל ומדיניות, **המכון למחקר**, הפקולטה לניהול, אוניברסיטת בן גוריון, 2010). מרדכי יירשובסקי, אורית (לביא) רשפי **מעמד חברי המועצות ברשויות המקומיות בישראל: סמכויות וחובות** 91 (ועידת השלטון המקומי הראשונה של בית הספר לממשל ומדיניות באוניברסיטת תל אביב, ניר עמדה

מס' 12, מאי 2005); עבאדי י' **מבט למעמדו של חבר המועצה בשלטון המקומי: האשליה הדמוקרטית והזרז לשחיתות** (2009) באתר לשכת עורכי הדין:
http://www.israelbar.org.il/uploadFiles/yosi_abadi.pdf

- 54 רזין, ה"ש 21.
- 55 יניב ריינגוורץ ועודד סטקלוב, ה"ש 50.
- 56 אלעזר דניאל י' "הממד המקומי של השלטון והפוליטיקה בישראל" השלטון המקומי בישראל 1, (דניאל י' ואלעזר קלכהיים עורכים, 1987). בעמ' 29, 35–36.
- 57 אלעזר, שם, בעמ' 34; רזין, לעיל ה"ש 21, בעמ' 11; יששכר רוזן-צבי "מקום הצדק", ה"ש 24, בעמ' 466. קיימות גישות שונות בעניין הפער בין המסגרת הפורמלית המצומצמת שלטון המקומי לבין התפקידים הנרחבים בפועל. יש הטוענים, כי מציאות זו נוחה לרשויות המקומיות, מכיוון שהיא מעניקה להן מרחב פעולה אך חוסכת מהן את האחריות על התוצאות המדיניות של פעולותיהן, ובמיוחד על ההשלכות התקציביות, ראו: קלכהיים ח' **'שלטון מקומי במרקם המדינה הדמוקרטית, עוצמה מקומית מול מערכות הממשל הארצי בישראל'** (1997) 23–22 מנגד יש מי שטוען כי מצב זה יוצר ערפול שמיטיב דווקא עם השלטון המרכזי, משום שסמכויותיהם של ראשי הרשויות נתונות לפרשנות ולרצונם הטוב של פוליטיקאים בזירה הארצית, רזין, לעיל ה"ש 21, בעמ' 11.
- 58 דוד דרי ובינת שוורץ מילר **מי שולט בשלטון המקומי? פרק א, 17–19**, מינהל מקומי מול שלטון מקומי (1994), "משמעותו של המונח בתיורקית מידרנית "מדינה" או "עם"
- 59 פקודת העיריות [נוסח חדש] ופקודת המועצות [נוסח חדש]. נוסף על כך יש שלושה צווים המסדירים את פעולות המועצות: צו המועצות המקומיות א, התשי"א–1950; צו המועצות המקומיות ב, התשי"ג–1953, נוגע לרשויות הקטנות; וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח–1958, המסדיר את עבודתן של מועצות אזוריות.
- 60 משה גוריון **מבוא לתולדות השלטון המקומי בישראל** (תשי"ז), 45–62.
- 62 דוח פיל, נכתב על ידי ועדת פיל הממלכתית (Peel Commission) שמונתה לחקור את גורמי מהומות הערבים ואת דרכי הגשמת הוראות המנדט (1936–1937).
- 63 ג' אורבך **יסודות השלטון המקומי** יחידה 3 – ההיסטוריה של השלטון המקומי בארץ ישראל 95, 104 (האוניברסיטה הפתוחה, 2004).
- 64 שהייתה מפלגת הפועלים הדומיננטית בתקופת היישוב, ראו אליקים רובינשטיין "מיישוב למדינה: מוסדות ומפלגות", **הישוב בימי הבית הלאומי 1917–1948** 129, 235 (בנימין אליאב עורך, 1976). בעמ' 252.
- 65 הציטוט לקוח מתוך מאמרו של יששכר רוזן-צבי, "מקום הצדק", ה"ש 24, בעמ' 423.
- 66 המועצה העברית הראשונה לענייני עיריות, התכנסה בשנת 1924 כדי לדון בתפקיד הפוליטי החשוב של הזירה המקומית במימוש בניין הבית הלאומי. ראו אצל רוזן-צבי, שם, בעמ' 422.
- 67 רוזן-צבי שם, בעמ' 422–423; אלעזר י', הממד המקומי, לעיל ה"ש 23, בעמ' 6; אליקים רובינשטיין "מיישוב למדינה: מוסדות ומפלגות", **הישוב בימי הבית הלאומי 1917–1948** 129, 235 (בנימין אליאב עורך, 1976).
- 68 אורבך, לעיל ה"ש 63.
- 69 דוד בן גוריון, בתוכניתו להתפתחות שלטונית בארץ ישראל כתב כי: "התא הראשון והיסודי לשלטון עצמי בארץ, המשותף לכל התושבים בלי הבדל, גזע, עם, דת, מעמד ומין הוא האוטונומיה המוניציפאלית בעיר ובכפר". הפניות ראו אצל: יששכר רוזן-צבי "מקום הצדק", ה"ש 24, 425.
- 70 נעמי היימן-רייש "פוליטיקה מקומית וארצית" **הפרלמנט 60** (2008).
- 71 אלעזר י', הממד המקומי, לעיל ה"ש 23, בעמ' 6–8.
- 72 החקיקה קבעה זכות בחירה מגיל 18 ובכך הרחיבה את זכות הבחירה גם כלפי אלה שסך המס והגיל הקבועים בחוק הוציאם מכלל הבחורים, ומפא"י ראתה בהם תומכים פוטנציאליים שלה.
- 73 ארנון גולן "בחירות עירוניות בתל-אביב בשנות החמישים תהליכים, תוצאות והשלכות", **עיונים בתקומת ישראל 87** 20 (תשע).
- 74 אלעזר י', הממד המקומי, לעיל ה"ש 23 בעמ' 29, 35–36.
- 75 רזין, לעיל ה"ש 21, בעמ' 52–53.
- 76 אלעזר, הממד המקומי, לעיל ה"ש 23, בעמ' 26.
- 77 קיימות גישות שונות בעניין הפער בין המסגרת הפורמלית המצומצמת שלטון המקומי לבין התפקידים הנרחבים בפועל. יש הטוענים, כי מציאות זו נוחה לרשויות המקומיות, מכיוון שהיא מעניקה להן מרחב פעולה אך חוסכת מהן את האחריות על התוצאות המדיניות של פעולותיהן, ובמיוחד על ההשלכות התקציביות, מנגד, ברי כי מצב זה יוצר ערפול שמיטיב דווקא עם השלטון המרכזי, משום שסמכויותיהם של ראשי הרשויות נתונות לפרשנות ולרצונם הטוב של פוליטיקאים בזירה הארצית.
- 78 דוד דרי ובינת שוורץ מילר **מי שולט בשלטון המקומי? פרק א, 17–19** פרק ב, "מינהל מקומי מול שלטון מקומי", 27–28 (1994).

- 79 החריגים לכלל הנם החלת חוק הבחירה הישירה על ראשי הרשויות בישראל בשנת 1978 ותיקון 44 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות) התשע"ד-2014, שלפיו יום הבחירות לרשויות המקומיות יהיה יום שבתון.
- 80 **הועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי – השלטון המקומי בישראל** (תשמ"א-1981) (להלן: ועדת זנבר).
- 81 "הממשלה והכנסת המשיכו להתייחס אל הרשויות המקומיות בזירות ובחשדנות והחמירו את תלותן ואת המגבלות שלהן עד לשיאן בחוק יסודות התקציב ובחוק ההסדרים במשק. מימון הרשויות המקומיות לא השתנה ביסודו, והחידושים שהוצעו לא אומצו". מתוך אלון רובינשטיין **הרשויות המקומיות: בעיות מרכזיות וחלופות לפתרון** 13–14 (הכנסת מרכז מחקר ומידע, 2004).
- 82 בתוך ההקדמה לממצאי הדוח.
- 83 מתוך: אלעזר וקלכהיים השלטון המקומי בישראל, לעיל ה"ש 47, בעמ' כד, בתוך ההקדמה לספר. הספר יצא לאור בסמוך לסיום עבודתה של ועדת זנבר ונכתב על ידי חבר הועדה דניאל י' אלעזר.
- 84 השלטון המקומי בישראל "הניסיון הישראלי" **הועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי (ועדת זנבר) דוח הוועדה** (1981).
- 85 הצעת חוק העיריות, התשס"ז-2007, ה"ח הממשלה 292.
- 86 שלום זינגר ושרית דנה (מי שהיו היועצים המשפטיים של משרד הפנים בעבר) מתוך: "הצעת חוק העיריות: מפיקוח חיצוני למשטר של בלמים ואיזונים" **חוקים** 1, 7 (2009). שם:
- "נבקש להציג את התפיסה העומדת בבסיסה של הצעת החוק, שלפיה ניתן להעניק לרשות המקומית יותר עצמאות וחירות לפעול ובלבד שהענקה כזו תלווה בשינוי מבני וניהולי בתוך הרשות המקומית, תוך חיזוק אורגנים נוספים בתוך הרשות..."
- 87 עמ' 484 לדברי ההסבר להצעת חוק העיריות.
- 88 התנאי לעצמאות הנכספת: עמידה בתקנים של התנהלות תפקודית וכספית.
- 89 זינגר ודנה, לעיל ה"ש 86, בעמ' 34.
- 90 ס' 167 להצעת החוק.
- 91 ס' 192 להצעת החוק.
- 92 ס' 216 להצעת החוק.
- 93 זינגר ודנה, לעיל ה"ש 86, בעמ' 34.
- 94 זינגר ודנה, לעיל ה"ש 86, בעמ' 25.
- 95 נחום בן אליא "הצעת חוק העיריות: קודיפיקציה של תפיסה ללא מוצא", **חוקים** 1, 135–182, 159 (2009).
- 96 ישי בלנק ויששכר רוזן-צבי "הצעת חוק העיריות: הווה ללא עבר, רפורמה ללא עתיד", **חוקים** 1, 49 (2009).
- 97 בן אליא, ה"ש 96 לעיל, בעמ' 165. לפי בן אליא, מדיניות ביזור מושכלת מותנית בקיומה של תפיסה המגדירה את התפקידים הייעודיים של מדרגי השלטון ואת התחומים בהם מחויבת "פעילות מסונכרנת". אין משמעות הדבר כי תבוטל ההפרדות הפורמאלית בין מדרגי השלטון והאוטונומיה היחסית המוענקת לכל אחד מהם, אלא שיוכר הקשר המערכתי שביניהם. שם, בעמ' 145.
- 98 משרד ראש הממשלה – הצעה להחלטה, ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת, 17 בנובמבר 2021.
- 99 החלטת ממשלה מס': 675 ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת, 21 בנובמבר 2021.
- 100 מיכל לרר, ביזור סמכויות לשלטון המקומי – רקע, המלצות ה-OECD בנושא וסטטוס מהלך הביזור בישראל (03.02.2025).
- 101 משרד הפנים, ביזור סמכויות לרשויות המקומיות בישראל: מסמך מסכם עבודת צוות למיפוי סמכויות משרד הפנים והמלצות לאופן הביזור, אוקטובר 2022.
- 102 להרחבה, ראו הניתוח של מיכל לרר, ה"ש 101 לעיל, עמ' 16-17.
- 103 אורבך, לעיל ה"ש 64, בעמ' 101.
- 104 MANUEL CASTELLS, THE CITY AND THE GRASSROOTS: A CROSS-CULTURAL THEORY OF URBAN SOCIAL MOVEMENT (1983), 94.
- 105 שם, בעמ' 303.
- 106 חסון, הגירעון בדמוקרטיה המקומית, לעיל ה"ש 51, בעמ' 13–14.
- 107 ראו לדוגמה: Barak, N. and Mualam, N., 2022. How do cities foster autonomous planning practices despite top-down control? *Cities*, 123, 103576.
- 108 ברק ניר, מועלם ניר, (2023), "אוטונומיה עירונית: שינויים מערכתיים ביחסים בין העיר למדינה בישראל, **מחקרי רגולציה**, 7: 25-84.

¹⁰⁸ החלטה 950 של הממשלה ה-37, תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה המצויה בסמוך לגבול רצועת עזה וקליטתה – חרבות ברזל, 12 באוקטובר, 2023; החלטה 975 של הממשלה ה-37, תוכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון (5-0 ק"מ מהגבול) וקליטתה – מלחמת חרבות ברזל, 18 באוקטובר, 2023; החלטה 978 של הממשלה ה-37, סיוע המדינה לתושבי העיר אשקלון לאור מלחמת חרבות ברזל, 19 באוקטובר, 2023; החלטה 988 של הממשלה ה-37, סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח של 7-0 ק"מ מגבול רצועת עזה ותושבי העיר שדרות לאור מלחמת חרבות ברזל ותיקון החלטות ממשלה, 23 באוקטובר, 2023.

¹⁰⁹ בדברי ההסבר להצעת המחליטים מובא הנימוק בדבר ההתייחסות הספציפית לעיר אשקלון, אשר אף על פי שלפי הערכת המצב המבצעית אין הכרח בעת הזו לפנות באופן מידי את תושבי העיר על ידי צה"ל, התושבים חיים במצב לחימה עזה וירי בלתי פוסק מאז תחילת המלחמה, ומכאן המקום לספק מענה לפגיעים ביותר – מחוסרי המיגון והקשישים מחוסרי העורף.

¹¹⁰ אריאל פינקלשטיין ויובל יעקב ברטוב, מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי: ישראל בהשוואה לדמוקרטיות מפותחות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, יולי 2023.

¹¹¹ המאמר נכתב בתקופת היותה עמיתת מחקר פוסט-דוקטורט בבית הספר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה ע"ש לאוהד, אוניברסיטת רייכמן.

¹¹² משרד הפנים, מנהל הפיתוח. (ח"ת). **אשכול** **אזורי?** <https://govextra.gov.il/moin/regional/home/regional>

¹¹³ משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה. (ח"ת). **תכניות העבודה הממשלתיות**. <https://www.gov.il/he/departments/units/gov-work-plans/govil-landing-page>

¹¹⁴ אברמזון ברוש, ד., אהרון גוטמן, מ., בארי, א., & הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל. הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים

מוסד מעניק תואר. (2022). ה"עדיפות הלאומית" כתקרת הזכוכית של הפיתוח האזורי המכליל במרחב הפריפריאלי / דבורה אברמזון ברוש; [בהנחיית: מירב אהרון גוטמן, איתי בארי]. הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל.

¹¹⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (ח"ת). טבלאות נתונים, 1995, 2006, 2019.

<https://www.cbs.gov.il/he/subjects/Pages/%D7%9E%D7%93%D7%93-%D7%97%D7%91%D7%A8%D7%AA%D7%99-%D7%9B%D7%9C%D7%9B%D7%9C%D7%99-%D7%A9%D7%9C-%D7%94%D7%A8%D7%A9%D7%95%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%94%D7%9E%D7%A7%D7%95%D7%9E%D7%99%D7%95%D7%AA.aspx>

¹¹⁶ שורץ, ר' ויכמוביץ-כהן, נ' (2020). **מעקב אחר יישום מדיניות הממשלה: סקירה משווה**. הכנסת, מרכז המחקר והמידע. https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/4e14e373-5fbb-ea11-8116-00155d0af32a/2_4e14e373-5fbb-ea11-8116-00155d0af32a_11_17638.pdf

¹¹⁷ לוי, י' (2014). יחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי: מאפיינים מבניים ופוליטיים. בתוך י' לוי וא' שריג (עורכים), **השלטון המקומי בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק** (עמ' 83–138). האוניברסיטה הפתוחה.

¹¹⁸ Scott, A. J., & Storper, M. (2003). Regions, globalization, development. *Regional Studies*, 37(6–7), 579–593. <https://doi.org/10.1080/0034340032000108697>; Capello, R. (2016). *Regional Economics*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315738961>; OECD. (2020). *Regions and cities at a glance 2020*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/959d5ba0-en>

¹¹⁹ Pike, A., Marlow, D., McCarthy, A., O'Brien, P., & Tomaney, J. (2015). Local institutions and local economic development: The local enterprise partnerships in England, 2010–. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8(2), 185–204. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsu030>; Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189–209. <http://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>; Bradbury, J., & Davies, A. (2022). Regional economic development and the case of Wales: Theory and practice and problems of strategy and policy. *National Institute Economic Review*, 261, 1–15. <http://dx.doi.org/10.1017/nie.2022.26>; Frenken, K., Neffke, F., & van Dam, A. (2023). Capabilities, institutions and regional economic development: A proposed synthesis. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 16(3), 405–416. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsad021>

¹²⁰ Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189–209. <http://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>

¹²¹ Rodríguez-Pose, A. (2013). Do institutions matter for regional development? *Regional Studies*, 47(7), 1034–1047. <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.748978>

¹²² Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions*. Cambridge University Press. https://www.actu-environnement.com/media/pdf/ostrom_1990.pdf

¹²³ Consolidated version of the treaty on European union. (2008). *Official Journal of the European Union*. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:EN:pdf>

¹²⁴ Pemberton, S., & Morphet, J. (2014). The rescaling of economic governance: Insights into the transitional territories of England. *Urban Studies*, 51(11), 2354–2370. <https://doi.org/10.1177/0042098013493484>

- Borzel T., Risse T. (2012) When Europeanisation meets diffusion: exploring new territory, *West European Politics*, 35, pp. 192–207. [Crossref](#). [Web of Science](#).¹²⁵
- Rhinard M. (2010) *Framing Europe: Shaping Strategies of the European Commission*. Boston, MA: Martinus Nijhoff.¹²⁶
- Pemberton, S., & Morphet, J. (2014). The rescaling of economic governance: Insights into the transitional territories of England. *Urban Studies*, 51(11), 2354–2370. <https://doi.org/10.1177/0042098013493484>¹²⁷
- Charbit, C. (2011). Governance of public policies in decentralised contexts: The multi-level approach (Working paper no. 2011/04). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5kg883pkxkxk-en>¹²⁸

משרד הפנים, מנהל הפיתוח. (ח"ת2). **סיכום שנה באשכולות האזוריים 2022**.
<https://govextra.gov.il/media/2dipcqoc/summary-of-the-year-2022.pdf>¹²⁹

- Grant, B. and Drew, J. (2017) *Local Government in Australia*, Singapore: Springer.¹³⁰
- Ladner, A., Keuffer, N. and Bastianen, A. (2022) *Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990-2020*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.¹³¹
- פינקלשטיין, א' וי'י, ברטוב (2023) **מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי: ישראל בהשוואה לדמוקרטיה המפותחת, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.**¹³²
- OECD (2024) *Subnational Governments Structure and Finance*, Paris.¹³³
- OECD (2021) *A Review of Local Government Finance in Israel, Reforming the Arnona System*, Paris.¹³⁴
- רזין, ע' (1994) **לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין תל אביב בשנות התשעים**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. רזין, ע' וחזן א' (2025) **רפורמות בשלטון המקומי: לשם מה, באילו תחומים, ומדוע כל כך קשה ליישמן?** בתוך: לוי, י' ובן אריה, ר' (עורכים) **השלטון המקומי בישראל: מבט רב-תחומי**, האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 654-719.¹³⁵
- זינגר, ש' ודנה, ש' (2009) **הצעת חוק העריות: מפיקוח חיצוני למשטר של בלמים ואיזונים**, בתוך: **חוקים** א': עמ' 47-7.¹³⁶
- רזין, ע' ולוזון-ברנן, ל' (2023) **הקורונה והארנונה: משבר הקורונה כזרז לרפורמה במשק הכספי של הרשויות המקומיות בישראל**, בתוך: **מחקרי רגולציה** ז': 169-198.¹³⁷
- Kahneman, D. and Tversky, A., (1979) Prospect theory: an analysis of decision under risk, *Econometrica* 47: 263-291.¹³⁸
- Beeri, I. 2020. "Lack of reform in Israeli local government and its impact on modern developments in public management." *Public Management Review* 23: 1423-1435.¹³⁹
- Cohen, N. 2023. "Public administration reform and political will in cases of political instability: insights from Israeli experience." *Public Policy and Administration* 38: 405-423. Razin, E. 2004. "Needs and impediments for local government reform: lessons from Israel." *Journal of Urban Affairs* 26: 67-109.¹⁴⁰
- Razin, E., (2016) Inter-municipal cooperation in the development of industrial parks and tax redistribution: the road to hell is paved with good intentions, *Quaestiones Geographicae* 35(2): 83-90.¹⁴¹
- מבקר המדינה (2020) **תאגידי מים וביו – אסדרה, ניהול ופיקוח, דוח שנתי 71א**, ירושלים, עמ' 1391-1501.¹⁴²
- לרר, מ'. (2019) **אשכולות אזוריים בישראל**, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.¹⁴³
- Razin, E. and Hazan, A. (2023) Municipally owned corporations in Israel: Local initiative and the pursuit of flexibility in a centralized context, in: Van Genugten, M., Voorn, B., Andrews, R., Papenfuß, U. and Torsteinsen, H. (eds.), *Corporatization in Local Government: Context, Evidence and Perspectives from 19 Countries*, Palgrave Macmillan, pp. 73-96.¹⁴⁴
- מילגרם, ד' (2020) **חייבים מהפך בניהול הקורונה: לתת לרשויות המקומיות את הכוח, גלובס 13.10**. אי של יציבות, **רשויות המגזין הישראלי לרשויות מקומיות**, ינואר 2023.¹⁴⁵
- פינקלשטיין, א' (2023) **"הלאמת הארנונה" מנוגדת לדמוקרטיה המקומית ולהמלצות ה-OECD**, המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://www.idi.org.il/articles/49430>¹⁴⁶
- מינהל התכנון, תכנית אסטרטגית מרחבית למדינת ישראל, יולי 2024.¹⁴⁷
- AAAPS (1895) Notes on municipal government, *Annals of the American Academy of Political Science* 5 (Jan): 169–179.¹⁴⁸
- אריאל פינקלשטיין ואח', **השלטון המקומי בראי הנתונים: היבטים ומגמות**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2025, פרק 1.¹⁴⁹
- עמית סגל, **סיפורה של הפוליטיקה הישראלית**, 2021, עמ' 215-216.¹⁵⁰

¹⁵¹ למעשה, אני סבור שהקואליציות בשלטון המקומי דווקא רחבות מדי, ויש לכך גם סיבות מבניות הקשורות לחולשת חברי המועצה והאופוזיציה. ראו על כך: אריאל פינקלשטיין, **האופוזיציה בשלטון המקומי בישראל**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2025.

¹⁵² אריאל פינקלשטיין ואילה גולדברג, "הרכב הקואליציות והאופוזיציות בשלטון המקומי בישראל לאחר בחירות 2024", בתוך: **הבחירות לרשויות המקומיות בישראל, 2024-2003** (עורכים: אריאל פינקלשטיין ואיתמר יקיר), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2026.

¹⁵³ אריאל פינקלשטיין ואח', **השלטון המקומי בראי הנתונים: היבטים ומגמות**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2025, פרק 1.

¹⁵⁴ Barber, Benjamin R., 2013. *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, New Haven: Yale University Press.

¹⁵⁵ שם, עמ' 101-102. התרגום שלי.

¹⁵⁶ להרחבה ראו: אריאל פינקלשטיין ויובל יעקב ברטוב, **מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023.

¹⁵⁷ אריאל פינקלשטיין, **השלטון המקומי - מקפצה לכנסת? הרקע הפוליטי של חברי הכנסת בשלטון המקומי**, ירושלים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024.

¹⁵⁸ ראו - **תנאי הסף בביזור סמכויות לרשויות המקומיות | תנועה ישראלית**

¹⁵⁹ Bell, D.A. and de Shalit, A., 2011. *The Spirit of Cities: Why the Identity of a City Matters in a Global Age*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

¹⁶⁰ Löw, M., 2012. The intrinsic logic of cities: towards a new theory on urbanism. *Urban Research & Practice*, 5 (3), 303-315.

¹⁶¹ ניתוח המקרים הללו מבוסס על: ברק ניר, מועלם ניר, (2023), "אוטונומיה עירונית: שינויים במערכת היחסים בין העיר למדינה בישראל", **מחקרי רגולציה**, 7: 25-84.

¹⁶² ריאיון עם בכיר בעיריית עפולה (13.2.2020).

¹⁶³ **מדד הדמוקרטיה המקומית | פנימה**

¹⁶⁴ פינקלשטיין, אריאל. (2024). עמדות כלפי תפקוד הרשויות המקומיות והממשלה ותמיכה בביזור בעקבות מלחמת "חברות ברזל". המכון הישראלי לדמוקרטיה.

¹⁶⁵ משרד הפנים מנהל התכנון. דגשים מרכזיים לרפורמה בתכנון ובנייה. תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה. גרסה 1.1 יוני 2014. **אוחזר** מתוך:

<https://www.gov.il/BlobFolder/guide/aboutreform/he/KeyHighlightsConstructionLicensingReform0614.pdf>

¹⁶⁶ תקנה 18 ב' לתקנות התעבורה התשכ"א-1961.

¹⁶⁷ גונן, נ', ארן, י'. (2021) תקנה 18 הסמכת רשות תמרון מקומית לניהול תנועה- דוח סיכום הערכת השפעות הרגולציה (RIA). אגף בכיר תכנון תחבורתי במשרד התחבורה. **אוחזר** מתוך:

<https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/regulation-18/he/regulation-18.pdf>

¹⁶⁸ קפיטל, ג'. (2021) היבטים בהפעלת השיטור העירוני. מרכז המחקר והמידע של הכנסת. **אוחזר** מתוך:

https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/edfbb9d7-0f5f-eb11-810a-00155d0aee38/2_edfbb9d7-0f5f-eb11-810a-00155d0aee38_11_18300.pdf

¹⁶⁹ ועדת הכלכלה. (2022). ועדת הכלכלה אישרה את הצו שירחיב את סמכויות האכיפה לפקחים העירוניים כלפי רוכבי הדו גלגלי – ומשלימה מהלך שהחל בהעלאת הקנסות בשבוע שעבר. חדשות הכנסת. **אוחזר** מתוך:

<https://main.knesset.gov.il/news/pressreleases/pages/press20062022c.aspx>

¹⁷⁰ הצעת החוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות. **אוחזר** מתוך: https://fs.knesset.gov.il/25/law/25_lsr_5303971.pdf

¹⁷¹ וינגר, א'. משה נ'. (2023) רפורמת גפ"ן במערכת החינוך. מרכז המחקר והמידע של הכנסת. **אוחזר** מתוך: https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/73dd82e9-5671-ed11-8155-005056aa4246/2_73dd82e9-5671-ed11-8155-005056aa4246_11_19906.pdf

¹⁷² בארי, א', אבני, נ., זייציק, ד., ריין-ספיר, י. ואלטשולר, א. (2022). התמודדות הרשויות המקומיות בישראל עם אתגרי משבר הקורונה המתמשך. <https://drive.google.com/file/d/1Lql8-JdA45DkdpWPvU11-93i2vvhgLLJt/view>

¹⁷³ פינקלשטיין, אריאל. (2020). מודל הרמזור- אור נרקק לחשיבות השלטון המקומי במשבר. המכון הישראלי לדמוקרטיה

<https://www.idi.org.il/articles/32265>

¹⁷⁴ על פי אתר מערך ההיסעים: <https://busofash.co.il/>

¹⁷⁵ עיבוד חברת ADALYA לנתוני למ"ס.

¹⁷⁶ כך לדוגמא, 21% מהרשויות המקומיות בישראל נמצאות בתוכניות הבראה והמראה ו- 77% מהן תלויות במענק האיזון.

(תוכנית הבראה- תוכנית של משרד הפנים להבאת הרשות לאיזון תקציבי באמצעות נקיטת צעדי קיצוץ והתייעלות. הנתון לקוח מנתוני משרד הפנים; תכנית המראה- תוכנית התערבות של משרד הפנים שמטרתה לסייע לרשויות המקומיות לקדם שיפורים משמעותיים בארגון, באופן ההתנהלות וביכולתה לייצר מקורות הכנסה נוספים; מענק האיזון: תקציב בלתי מיועד המועבר על ידי משרד הפנים לרשויות המקומיות בכדי לסייע להן לספק את השירותים הנדרשים לתושביהן)

¹⁷⁷ כך לדוגמא, רשות מקומית מסוימת תמצא במחוז מרכז של משרד הפנים ובמחוז תל אביב של משרד החינוך.

¹⁷⁸ סדרת ניירות מחקר במנהל ומדיניות ציבורית. ניר מחקר מספר 15: איחוד, פיצול ואישכול רשויות מקומיות: האם רפורמות מבניות משפיעות על תפיסת הממשל והדמוקרטיה המקומית? איתי בארי ועקבב זידאן. 2021.

¹⁷⁹ Beer, I. (2020). Lack of Reform in Israeli Local Government and Its Impact on Modern Developments in Public Management. Public Management Review, Special issue on public reforms, 23(10), 1423-1435

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2020.1823138>

¹⁸⁰ ארגון ה-OECD מגדיר ביזור כהליך של העברת מגוון סמכויות, אחריות ומשאבים מהממשל המרכזי לממשלות תת-לאומיות (רובד אזורי ומקומי), המוגדרות כישויות משפטיות הנבחרות על פי זכות בחירה כללית ובעלות מידה מסוימת של אוטונומיה.

¹⁸¹ כפי שאופיינה על ידי הצוות לקידום אזוריות בישראל (2020). דו"ח סקירת מצב והמלצות לממשלה- הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי.

¹⁸² מרכז השלטון המקומי, מרכז השלטון האזורי והאשכולות האזוריים

¹⁸³ עקרון השיירות- מעוגן באמנת האיחוד האירופי כעיקרון מנחה לביזור סמכויות למדינות האיחוד. לפיו רק כאשר עולה יתרון לביצוע פעולות או משימות בדרג הגבוה, לענייננו- השלטון המרכזי, הן יבוצעו בו. להרחבה ראו: משפט האיחוד האירופי עקרונות ומוסדות. אריה רייך. מתוך משפט בינלאומי רובי סיבל ויעל רונן. המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל סאקר. האוניברסיטה העברית בירושלים:

<https://law.biu.ac.il/sites/law/files/shared/segel/mishpatheichodhaeroupi.pdf>

¹⁸⁴ מתוך: אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה. מומי דהן. מחקר מדיניות 114, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2016

מתוך: מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. אריאל פינקלשטיין, יובל יעקב ברטוב. מחקר מדיניות 192 המכון הישראלי לדמוקרטיה. 2023.

¹⁸⁵ כפי שתואר בדו"ח סקירת מצב והמלצות לממשלה- הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי. (2020).