

## השלטון המקומי בישראל : בצומת ביזור הסמכויות דבר המערכת

דומה שלא ניתן להפריז בהשפעתה של הרשות המקומית על רווחת הפרט. במסגרת תחום שיפוטה, רשות מקומית עוסקת במגוון רחב של תחומים הנוגעים במישרין לענייני הפרט ולחברה שבה הוא מתנהל: רישוי עסקים, תכנון ובנייה, חינוך, רווחה, בריאות, תברואה, תחבורה, תרבות וספורט. הרגולציה העירונית בנושאים אלה מעצבת את חיי היום יום של תושבי העיר.<sup>1</sup>

ככלל, תפקידו העיקרי של השלטון המקומי הוא לעסוק בניהול העניינים המקומיים של יישוב או של קבוצת יישובים. לכל רשות מקומית נמסר תחום שיפוט מקומי אשר נקבע על ידי שר הפנים. הרשויות המקומיות בישראל נחלקות לארבעה סוגים, בהתאם למעמדן המוניציפלי: עיריות (רשות מקומית של עיר, שמספר תושביה עולה על 20,000), מועצות מקומיות (רשות מקומית של יישוב שמספר תושביו בין 2,000–20,000), מועצות אזוריות (מועצה מקומית המאגדת כמה יישובים כפריים וקהילתיים באזור גאוגרפי מסוים) ומועצה מקומית תעשייתית (רשות מוניציפלית המנהלת אזור תעשייה בין-יישובי). בישראל קיימות כיום 257 רשויות מקומיות: 80 מהן עיריות, 121 מועצות מקומיות, 54 מועצות אזוריות ו-2 מועצות תעשייתיות.<sup>2</sup>

ההיסטוריה של השלטון המקומי בישראל מתחילה כ-150 שנים לאחור, כאשר השלטון העותמאני קבע את קיומן של רשויות מוניציפליות ("נאהיות") ברחבי הארץ. בזמן המנדט הבריטי פעלו בארץ 22 עיריות, מהן 16 ערביות ו-6 מעורבות. בשנת 1938 כונן "חבר המועצות המקומיות" שנרשם בתחילה כאגודה עותמאנית, והממשלה הבריטית הכירה בו כמייצג את השלטון המקומי העברי. בשנת 1953 הצטרפו חיפה, ירושלים ותל אביב לארגון ומאז גם שונה שמו ל"מרכז השלטון המקומי". מטרתו העיקרית של הארגון היא לייצג את הרשויות המקומיות ולקדם את ענייניהן בפני הכנסת, גורמי ממשלה וגופים ממלכתיים שונים.<sup>3</sup> בשנת 1877, השלטון העותמאני עיגן לראשונה את מעמדן המשפטי של הרשויות המקומיות בחוק העיריות אשר היה בתוקף עד 1934. בשנה זו החליפה אותו פקודת העיריות הבריטית,<sup>4</sup> אשר יחד עם פקודת המועצות המקומיות (שנחקקה על ידי הבריטים בשנת 1921 לטיפול ברשויות מקומיות קטנות), הסדירו את פעילות הרשויות המקומיות בארץ גם לאחר קום המדינה. בשנת 1964 נוסחו מחדש שני החוקים: פקודת העיריות [נוסח חדש] עוסקת במיסוד העירייה, גופיה,

- 1 מבקר המדינה דו"ח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת כספים 2011 היבטים בתפקוד משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי (2013).
- 2 "רשות מקומית" ויקיפדיה (21.12.2021) <https://bit.ly/3SqrVsf>; "רשות מקומית בישראל" ויקיפדיה (7.9.2022) <https://bit.ly/3SprxtM>.
- 3 "מרכז השלטון המקומי בישראל" ויקיפדיה (12.9.2022) <https://bit.ly/3BY567S>.
- 4 פקודת העיריות, 1934.

יחסיה עם השלטון המרכזי ותקציבה, ופקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] היא החוק המקביל לגבי מועצות מקומיות ואזוריות. שתי הפקודות מהוות את המקור והבסיס לדיני השלטון המקומי בישראל. עם זאת, הרגולציה המתייחסת לרשויות מקומיות מורכבת כיום ממספר רב של חוקים ותקנות. בולט בהיעדרו חוק מרכזי, מפורש וספציפי לאסדרת מעמדו של השלטון המקומי; חסר זה גורם בעיני רבים למאבק סמכויות נמשך בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. פעולות רבות ננקטות על ידי השלטון המקומי שלא מכוח חוק מפורש, אלא מכוח הסכמות פוליטיות, וזאת עקב היעדר חלוקה ברורה ומפורשת של אחריות בין השלטון המרכזי למקומי.<sup>5</sup>

בפקודת העיריות [נוסח חדש]<sup>6</sup> וכן בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]<sup>7</sup> נקבעה סמכותה של הרשות המקומית להתקין חוקי עזר, שהם בבחינת חקיקת משנה. הרשויות המקומיות קובעות ואוכפות את חוקי העזר, שמטרתם העיקרית היא "לאפשר לעיריה ביצוע הדברים שהיא נדרשת לעשותם על פי הפקודה או כל דין אחר או לעזור לה בביצועם, או כדי לדרוש מבעל נכס או מחזיקו לבצע באותו נכס עבודה הנחוצה למטרה האמורה".<sup>8</sup> משנות ה-30 של המאה העשרים ועד נובמבר 2021 חוקקו כלל הרשויות המקומיות בישראל 2,384 חוקי עזר ב-61 נושאים שונים.<sup>9</sup> מקובל לומר כי שלושת התחומים שבהם פועלות הרשויות המקומיות כמאסדר הם: א. תכנון ובנייה; ב. רישוי עסקים; ג. חוקי עזר עירוניים במגוון תחומים.<sup>10</sup>

חוקי העזר שייכים לענף המשפט המנהלי, ולפיכך – על הרשות המקומית להקפיד בחקיקתם על כללי המשפט המנהלי: הפעלת שיקול דעת ענייני ופעילות בתום לב, בסבירות ובמידתיות ומתוך איזון אינטרסים. חוקי העזר עוברים תהליך אישור ארוך יחסית הכולל את בדיקת החוק ואישורו על ידי גופים שונים ברשות עצמה, אישור השרים הרלוונטיים לחוק ולבסוף – חתימת משרד הפנים.<sup>11</sup> בעבר נדרש כי כל חקיקת עזר תאושר ותיחתם על ידי שר הפנים; המצב שונה ב-1988 באופן שלשר הפנים תהיה הזכות לעכב חוק עזר לתקופה של 60 יום, ואם לא התנגד – החוק ייכנס לתוקף. אם החוק עוכב, בפני שר הפנים עומדות האפשרויות לבטל את העיכוב, לפסול את חוק העזר או להחזיר אותו לרשות המקומית לביצוע תיקונים. חלק מהביקורת על תהליך חקיקת חוקי העזר מתייחס להיות התהליך מסורבל ולא ברור דיו: הן מבחינת הגורמים הרשאים להציע הצעות לחוקי עזר, הן מבחינת העבודה המקדימה להכנת

- 5 אלון רובינשטיין **מסמך רקע בנושא הרשויות המקומיות: בעיות מרכזיות וחלופות לפתרון** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2004).
- 6 סעיף 250 לפקודת העיריות [נוסח חדש].
- 7 סעיף 22 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].
- 8 סעיף 250 לפקודת העיריות [נוסח חדש].
- 9 מבקר המדינה **דו"ח על הביקורת בשלטון המקומי** ביקורת מעקב – חקיקת חוקי עזר של רשויות מקומיות (2022).
- 10 "חוקי עזר" **משרד הפנים** (19.7.2021) <https://bit.ly/40xDxxN>.
- 11 הוראת נוהל של משרד הפנים "נוהל אישור ופרסום חוקי עזר" (2021).

חוק העזר לאישור ברשות עצמה והן מבחינת שיתוף הציבור או פרסום טיוטות של חוקי עזר להערות הציבור (הליך שאינו בגדר חובה לגבי חוקי עזר).<sup>12</sup>

סמכות הרשויות המקומיות בחקיקת חוקי עזר היא מוגבלת במובן זה שהן אינן רשאיות לקבוע הסדרים ראשוניים המחויבים בחקיקה ראשית. רשות מקומית לא יכולה להסדיר "בעיה כללית וארצית, שאינה מיוחדת למקום מסוים, ופתרונה נתון לסמכותו הייחודית של המחוקק הארצי, אלא אם כן מצא המחוקק הארצי לנכון להעביר את כוח ההחלטה בעניין זה לסמכויות המקומיות... אין ללמוד על הענק כוח כזה מכלל אלא אם כן הכוונה להעניק כוח זה בולטת ומשתקפת באופן ברור בנוסח החוק או במטרתו המפורשת".<sup>13</sup>

הסמכות לחוקק חוקי עזר מהווה דוגמה בולטת לקשר המורכב המתקיים בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי. סוגיה זו הייתה ועודה מצויה במרכז השיח על אודות תפקיד השלטון המקומי בארץ. ישראל נחשבת לאחת המדינות הריכוזיות בהשוואה למדינות המערב, משום שהשלטון המקומי הוא ממועט כוחות יחסית לסמכויות הממשלה.<sup>14</sup> הריכוזיות השלטונית מופיעה במופעים שונים, בין היתר בפקיח שוטף, באישור הנדרש כמעט לכל פעולה לרבות חקיקת חוקי עזר, וכן בתקצוב הייעודי שמועבר לרשויות המקומיות המבטא גם הוא את האוטונומיה המוגבלת שלהן.<sup>15</sup> אחת הסיבות לכך היא היסטורית: מייסדי המדינה העדיפו גישה שלטונית ריכוזית על פני ביזור סמכויות, על מנת לעצב את אופייה של המדינה. הנטייה לריכוזיות שלטונית עדיין רווחת, למרות השינויים המשמעותיים, הפוליטיים והכלכליים, שעברה המדינה מאז היווסדה.<sup>16</sup> ריכוזיות שלטונית מתנגשת עם רמת הטרוגניות גבוהה של האוכלוסייה, המבוטאת במגזרים ותתי-קבוצות: המגזר היהודי והמגזר הערבי, המגזר החילוני והמגזר הדתי, המגזר הדתי על פלגיו, מגזרים המאופיינים במוצא עדתי, וכן קבוצת העולים החדשים על גוניה. מספר קטן של רשויות מקומיות מקיימות אוכלוסיות מעורבות של יהודים וערבים (ירושלים, חיפה, לוד, רמלה, עכו ותל אביב-יפו), אך מרבית היישובים נוטים להיות מאוכלסים על ידי אחת משתי האוכלוסיות. מרקם אוכלוסייה כה הטרוגני מחריף את הדילמה בין ריכוזיות לביזור, משום שהוא דוחף לשני כיוונים: מצד אחד, קיומם של מגזרים ייחודיים מצדיק לכאורה אסדרה מקומית מותאמת; מצד שני, קיים חשש שביזור סמכויות גבוה יחריף את הפערים הכלכליים והתרבותיים הקיימים ממילא בין קבוצות

12 אריאל פינקלשטיין "צמצום הרגולציה על חקיקת חוקי עזר" המכון הישראלי לדמוקרטיה [www.idi.org.il/ministerial-committee/38136](http://www.idi.org.il/ministerial-committee/38136) (19.1.2022).

13 בג"ץ 54/122 אקסל נ' ראש העיר נתניה, פ"ד ח 1524 (1954).

14 אריאל פינקלשטיין **השלטון המקומי בישראל: רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים** (2020).

15 אריאל פינקלשטיין "מתווה ועקרונות כלליים לביזור לרשויות המקומיות" המכון הישראלי לדמוקרטיה [www.idi.org.il/government-discussions/38333](http://www.idi.org.il/government-discussions/38333) (21.2.2022).

16 ביזור הוא העברת סמכויות ואחריות מרמת הממשלה המרכזית לרשויות נבחרות ברמה תת-לאומית והענקת אוטונומיה מסוימת לרשויות אלה (ראו OECD **עושים את זה נכון: ביזור בראייה עולמית – מדריך לקובעי מדיניות** (משרד הפנים וג'וינט אלכא מתרגמים 2020)). לעיתים גם מדגישים כי מדובר בביזור אנכי – חלוקת סמכויות בין רמות הממשל: מרכזי ומקומי, לעומת ביזור אופקי, שמתייחס לחלוקה בין הרשויות ברמה הארצית: הרשות המבצעת, המחוקקת והשופטת (ראו תום זיו "על דעת המקומי: הדרך לחירות מתחילה בביזור" **השילוח** 16 109 (2019)).

האוכלוסייה.<sup>17</sup> ההחלטה לשמר הגמוניה ריכוזית היא לכן פוליטית ונועדה לאפשר לקבוצה השלטת להכתיב מדיניות כלל ארצית, בעיקר בנושאים רגישים הנוגעים לאופייה היהודי-ציוני של המדינה.

קיימת הכרה בכך שדווקא סוגיות חברתיות וכלכליות מטופלות טוב יותר במישור המקומי מאשר בארצי. בפרט נכון הדבר בעיתות משבר, שבהן עיקר הנטל מוטל על הרשויות המקומיות,<sup>18</sup> ואז יש להן תפקיד חשוב בשמירה על חוסנו של הציבור: למשל, הרשויות המקומיות מחויבות בהמשך הספקת שירותים חיוניים לתושבים; הן מוציאות לפועל את מדיניות החירום הלאומית ויש להן תפקיד מרכזי בביצוע שלה. בעת משבר הקורונה, נמצא כי 53% מגורמים ברשויות המקומיות סייעו לתושבים למצוא מקום לבידוד, 63% סייעו בהספקת תרופות ו-78% סייעו בהספקת מזון. דו"ח מבקר המדינה לשנת 2021, שבחן את התנהלות הרשויות המקומיות בזמן הקורונה, כלל המלצה שלפיה "על השלטון המרכזי לפעול לשלב את נציגי הרשויות המקומיות בגיבוש המדיניות ולבחון את הרחבת עצמאותן וגמישותן הניהולית של הרשויות, ובפרט בעת חירום".<sup>19</sup>

האם רמה גבוהה של אוטונומיה עירונית מסייעת או מפריעה למשילות מצד הממשלה? התשובה לשאלה זו תלויה בהשקפה לגבי מידת המעורבות הממשלתית הראויה בענייני הציבור.<sup>20</sup> אחת הטענות היא, שיש לראות בשלטון המקומי כמעין "קבלן משנה-מבצע" של השלטון המרכזי ולכן יש להותיר את סמכויות ההחלטה העיקריות בידי השלטון המרכזי. לעומת זאת, יש הטוענים כי ריכוזיות שלטונית מעידה על חולשת הדמוקרטיה, משום שהסמכויות השלטוניות מרוכזות בידי מספר קטן של גורמים. מצב זה מגביל את גורמי השלטון המקומי במתן מענה לבקשות הציבור ועלול לפגוע באיכות השירותים הניתנים לו.<sup>21</sup> הטוענים בעד ביזור סמכויות מציגים יתרונות בכמה מישורים.<sup>22</sup> למשל, נמצא קשר חיובי בין ביזור לבין ביצועים כלכליים המבוטאים בתוצר לנפש.<sup>23</sup> נמצא כי במדינות ריכוזיות, היעילות השלטונית מעטה יותר.<sup>24</sup> ביזור סמכויות עשוי לעודד תחרות בין רשויות מקומיות (בדומה למגזר הפרטי), שעשויה להוביל להקלה בנטל המס המקומי ולשיפור בשירותים

17 אמיר לוי ואח' "רפורמה בשלטון המקומי והפערים החברתיים-כלכליים בישראל" ראנד [www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR3204.html](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR3204.html) (2020).

18 מבקר המדינה דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021 (2021).

19 מבקר המדינה דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, התשפ"א-2021 התנהלות הרשויות המקומיות בעת משבר הקורונה (2021).

20 מומי דהן אפקטיביות הממשלה בישראל כמבט בינלאומי משווה (מחקר מדיניות 114, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2016).

21 דוד דרי ובינת שורץ-מילנר מי שולט בשלטון המקומי? (1994).

22 יניב ריינגורץ ועודד סטקלוב "היבטים כלכליים של ביזור סמכויות ותקציבים לשלטון המקומי בישראל" דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית כרך ראשון 55 (איתי בארי וערן רזין עורכים 2015).

23 ראו OECD, MAKING DECENTRALISATION WORK: A HANDBOOK FOR POLICY-MAKERS (2019).

24 עם זאת, החוקר מציין כי הקשר אינו מובהק ברמה המקובלת.

החינוך.<sup>25</sup> ביזור סמכויות עשוי להביא לצמיחה כלכלית (אם כי הספרות המחקרית חלוקה בשאלה זו<sup>26</sup>) וכן לתת מענה טוב יותר למגוון תרבותי וחברתי בין אזורים שונים באותה מדינה.<sup>27</sup>

המסתייגים מביזור הסמכויות מציינים כי קיים היגיון בהטלת עיקר האחריות להספקת שירותים ציבוריים על השלטון המרכזי, בעיקר בשל יתרונות לגודל ובשל השפעות חיצוניות שעלולות לפגוע ביעילות שעה שכל רשות מקומית תפעל בנפרד.<sup>28</sup> כמה מחקרים תומכים בכך שביזור עלול לפגוע ביעילות הממשלה;<sup>29</sup> להביא לגידול באי־השוויון בין הרשויות המקומיות; ולגרום לגידול בהעברות תקציביות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי ובכך לגרום לגרעונות.<sup>30</sup> חשש נוסף הוא העמקת השחיתות, אולם הדעות בעניין זה נוטות לכאן ולכאן. יש הסוברים שבהיעדר פיקוח ממשלתי, קבוצות לחץ בעלות אינטרס עלולות להשתלט על השלטון המקומי, ובין השאר תגדלנה העלמות המס. אולם יש הסוברים שהשחיתות גבוהה יותר דווקא בשלטון המרכזי, ולפיכך ביזור סמכויות יפחית את השחיתות.<sup>31</sup> ניתן לומר כי לא הוכחה זיקה בין שחיתות לבין רמה גבוהה של ביזור.<sup>32</sup>

הדיון הציבורי בנושא חלוקת הסמכויות בין השלטון המרכזי למקומי הוא ותיק.<sup>33</sup> ועדות רבות התכנסו כדי למצוא פתרונות. נזכיר את ועדת ויתקון שהתכנסה בשנת 1964 כדי לבדוק את שיטת המיסוי הנהוגה ברשויות המקומיות; ועדת קוברסקי שהתכנסה בשנת 1976 לבחינת דרכים לשיפור שיטת המימון של הרשויות המקומיות; ועדת זנבר – הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי שהתכנסה לאור המלצות ועדת קוברסקי והגישה המלצותיה בשנת 1981 ועיקרן: להעביר את מרכז הכובד של השלטון בישראל אל הרשויות המקומיות. לאחריה התכנסו עוד שלוש ועדות: ועדת הרמלך בשנת 1991 (שדנה בחלוקת תפקידים בין הרשויות המקומיות לממשלה בחינוך ושירותים חברתיים); ועדת סוארי בשנת 1992 (לבחינת קריטריונים לחלוקת מענק איזון לרשויות מקומיות); וכן ועדת שחר משנת 1995 (לבחינת איחוד רשויות מקומיות סמוכות). על אף שהמסקנות נטו ברובן לחזק את מעמד השלטון המקומי, בפועל לא נעשה כמעט דבר כדי לקדם את ביזור הסמכויות.

בכל זאת מורגשת בשנים האחרונות התקדמות לקראת ביזור סמכויות.

החלטת ממשלה 922 מדצמבר 2015 היא החלטה חשובה המבטאת הכרה שנדרשת מעורבות של השלטון המקומי על מנת לצמצם את אי־השוויון בין הקהילות הערבית והחרדית

- 25 ראו Y. Qian & G. Roland, *Federalism and the Soft Budget Constraint*, 88 AM. ECON. REV. (1998) 1143.
- 26 ריינגוורץ וסטקלוב, לעיל ה"ש 22.
- 27 ראו V. Tanzi, *Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization* (Working Paper, Number 19, Washington DC, Carnegie Endowment, 2002).
- 28 דהן, לעיל ה"ש 20.
- 29 ריינגוורץ וסטקלוב, לעיל ה"ש 22.
- 30 שם.
- 31 שם.
- 32 פינקלשטיין, לעיל ה"ש 14.
- 33 רובינשטיין, לעיל ה"ש 5.

ל בין שאר האוכלוסייה, תוך שיפור השתלבותם בכלכלה הישראלית. במסגרת ההחלטה הוגדרה תכנית חומש (לשנים 2016–2020) לתמיכה בפיתוח כלכלי וצמצום פערים מערכתיים בין האוכלוסייה היהודית לערבית.<sup>34</sup> בין היתר נקבע תגבור לתקציבי הרשויות המקומיות ונקיטת צעדים לקידום ההון האנושי.<sup>35</sup>

החלטה 675 של הממשלה מנובמבר 2021 הורתה על הקמת ועדה בין-משרדית וצוות פנימי במשרד הפנים לגיבוש המלצות לביזור סמכויות והפחתת רגולציה עודפת לרשויות מקומיות. בנובמבר 2021 הוקם במשרד הפנים צוות לגיבוש המלצות, וחודש לאחר מכן הוקמה הוועדה הבין-משרדית לגיבוש המלצות לביזור הסמכויות לרשויות המקומיות בתחומי העיסוק של המשרדים השונים.<sup>36</sup>

בתוצר הוועדה הבין-משרדית שפורסם באפריל 2022<sup>37</sup> ("הפרק הראשון בעבודת הוועדה ומהווה בסיס לסדרת החלטות ממשלה עתידיות"), מוצגים חמישים אחד נוסאים שהוועדה מצאה לנכון להמליץ עליהם כ"בעלי פוטנציאל משמעותי לתהליכי ביזור". בין הנושאים המומלצים לביזור: משרד החינוך יאפשר לרשויות המקומיות גמישות ניהולית ותקציבית בבתי הספר וברשויות המקומיות ויגביר את גמישות התכנון וההפעלה בבינוי מוסדות חינוך; משרד העבודה יעביר לרשויות סמכויות ברישוי עסקים ויאפשר להן פיקוח ואכיפה בנושא בטיחות בבנייה; משרד התחבורה יאפשר הרחבת סמכויות אכיפה לפקחים עירוניים וכן טיוב חוקי עזר עירוניים בתחום התעבורה; ומשרד הפנים יאפשר אישור חוק עזר של רשות מקומית, שינויים בצו הארנונה של הרשות המקומית ונוהלי עבודה לשימוש בכספי תאגיד המים והביוב. הוועדה הבין-משרדית המליצה כי הביזור יעשה באופן דיפרנציאלי. כלומר, כי חלק מהסמכויות יבוזרו לכלל הרשויות בעוד סמכויות אחרות יבוזרו רק לחלק מהרשויות שיעמדו בקריטריונים מסוימים, או לרשויות גדולות, לפי העניין.<sup>38</sup>

ניתן לומר כי לפנינו "רפורמת ביזור לשלטון המקומי" השואפת להרחיב את הסמכויות העירוניות לחוקק חוקי עזר ללא פיקוח של משרד הפנים, לנהל תקציב באופן עצמאי, לקבוע את שיעורי הארנונה בתחום השיפוט וכן לפעול באופן עמוק במגוון תחומים כמו חינוך, ביטחון פנים ואיכות הסביבה.<sup>39</sup>

הרפורמה בישראל צועדת אחר מגמה עולמית של ביזור סמכויות, המאפיינת את רוב מדינות ה-OECD. הסיבות לתהליך זה משתנות בין המדינות ויכולות לנבוע ממניעים כלכליים,

34 לוי ואח', לעיל ה"ש 17.

35 החלטה 922 של הממשלה ה-34 "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016–2020" (30.12.2015).

36 מבקר המדינה דוח על הביקורת בשלטון המקומי – יולי 2022 ממסקי העבודה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי והשימוש בדיגיטציה (2022).

37 הוועדה הבין-משרדית מכוח החלטת ממשלה 675 **ביזור סמכויות לשלטון המקומי** (2022).  
38 מטרת המלצה זו של הוועדה היא לאפשר הלימה בין הסמכויות שיבוזרו לבין המשאבים והיכולות של השלטון המקומי. ההחלטה לגבי ביזור דיפרנציאלי תתקבל בהתאם למדד הביזור, שהוא מדד אשר יחליף את מדדי הרשויות האיתנות והיציבות.

39 על פי תוכנית העבודה שפורטה בתוצר הוועדה, חודשים יולי-אוגוסט 2022 אמורים להיות מוקדשים לשלב הבא – גיבוש החלטת ממשלה; אך נראה כי שלב זה יידחה בשים לב לבחירות הקבועות לנובמבר 2022.

פוליטיים או היסטוריים. תהליכים אלה נקראים לפעמים גם "המהפכה השקטה", כינוי המבטא את עומקם של התהליכים והשלכותיהם על רווחת הפרט, על עומק הדמוקרטיה ועל חלוקת העושר הלאומי. תהליך הביזור כולל יצירה מחדש של היחסים בין השלטון המרכזי למקומי ויש לו משמעות בממדים פוליטיים, אדמיניסטרטיביים וכספיים.<sup>40</sup> הממד הפוליטי מתייחס לחלוקת הסמכויות ובתוך כך לאופן הבחירה בנציגים; הממד האדמיניסטרטיבי כולל ארגון מחדש והקצאת משימות ותפקידים תוך העברת סמכות ההחלטה לרמות ממשל נמוכות יותר; והמדד הכספי כולל האצלת סמכויות בתחום המיסוי. מטבע הדברים, הממד הכספי נושא רגישויות מיוחדות. חלק מהרגישויות המקומיות בישראל מנהלות תקציבים בהיקף של כ-71 מיליארד ש"ח, מעסיקות כ-165 אלף עובדים ומנהלות תהליכים כספיים רבים הקשורים לרכש, גבייה, תשלומי שכר וניהול נכסים וציוד. אחריות זו על כספי הציבור מלווה בחובות של שמירה על אומן הציבור, מנהל תקין וטוהר מידות. דו"ח מבקר המדינה (דו"ח על הביקורת בשלטון המקומי) לשנת 2022 התמקד בבדיקת התנהלות הרשויות המקומיות למניעת מעילות והונאות, ובכך נמצאו למרבה הצער ליקויים רבים.<sup>41</sup> כך, משנת 1996 הורשעו יותר מ-20 ראשי ערים בעבירות שחיתות, מרמה והפרת אמונים בגין עבירות שביצעו בעודם מכהנים בתפקידיהם ותוך ניצול מעמדם לרעה. התופעה, שנדמה שהפכה לנפוצה מאוד, גורמת לפגיעה ערכית במעמד ראשי הערים ויש לה השלכות רחבות על הציבור (כגון שמדובר בשחיתות במכרזים או בהליכי תכנון ובנייה). מדובר בתופעה כלל ארצית ונראה שהיא אינה תלויה במאפיינים של הרשות. עם זאת, נמצא שמוקדי השחיתות העיקריים נוגעים לתחום התכנון והבנייה, מכרזים ומימון מערכת בחירות.<sup>42</sup> יש לתת את הדעת לצמצום השחיתות בקרב ראשי הערים, למשל בדרך של הגברת שקיפות החלטות, כמו גם הגבלת משך הכהונה ומספר הקדנציות שבהן ניתן להיבחר לראשות עיר באופן חוזר.

בעיה מהותית המאפיינת את השלטון המקומי בישראל היא הפערים הכלכליים בין הרשויות המקומיות באזורים השונים בארץ. בעיה זו, על סיבותיה, נותחה לאחרונה בדו"ח חשוב של ה-OECD משנת 2020.<sup>43</sup> הדו"ח עומד על כך שהפערים הכלכליים בין הרשויות באים לידי ביטוי במגוון תחומים: איכות ההוראה והחינוך בבתי הספר; איכות התחבורה ומצב התשתיות העירוניות; רמת התחזוקה, הניקיון והגינות; והיקף השירותים החברתיים ושירותי הרווחה. אחת הסיבות לפערים אלה נעוצה בהתפלגות הגאוגרפית בשוק העבודה בישראל: ענף ההייטק הרווחי, המציע משרות בשכר גבוה, פועל בעיקר במרכז הארץ (כ-80% מחברות ההייטק בישראל ממוקמות במרכז). בד בבד, עבודות באיכות ובשכר נמוכים מופיעות בעיקר בפריפריה. בהתאמה לכך, רשויות "עניות" מתאפיינות באוכלוסייה משכילה פחות וכן מיומנת פחות מבחינה מקצועית. שני הפתרונות העיקריים המוצעים לכך בדו"ח הם טיוב תשתית

40 OECD, לעיל ה"ש 16.

41 מבקר המדינה דוח על הביקורת בשלטון המקומי – יולי 2022 (2022).

42 יונתן רול ושאל פרנקו-קורמוש שחיתות בשלטון המקומי בישראל: גורמים והשלכות – מסמך ממצאי הביניים (2019).

43 ראו OECD, ECONOMIC SURVEYS: ISRAEL (2020).

התחבורה הציבורית, לשיפור הגישה של האוכלוסייה להזדמנויות תעסוקה, ושיפור איכות החינוך, הנתפס כאמצעי חשוב לצמצום פערים כלכליים.

סיבה נוספת לאי־שוויון בין רשויות מקומיות, לפי הדו"ח, נעוצה בפערי הכנסות העיר ממיסים עירוניים: אלה הרבה יותר גבוהות ברשויות חזקות מבחינה כלכלית בהשוואה לרשויות "עניות". רשויות חזקות נהנות בדרך כלל גם מהכנסות מפארקי תעשייה ופעילות מסחרית וכלכלית רחבה בתחומי המטרופולין. בנוסף, רשויות מקומיות "עניות" מתקשות בגביית מיסים מתושביהן (אחוזי הגבייה עומדים על 50% בדרך כלל ברשויות עניות לעומת 90% ברשויות עשירות). פערי גבייה נובעים מסיבות שונות, כגון פטורים ממס, הכנסות נמוכות, או הימנעות מתשלום מיסים על ידי תושבים.<sup>44</sup>

כמובן, תופעת אי־השוויון בין הרשויות המקומיות משקפת את אי־השוויון בחברה הישראלית כולה. לא ניתן להתעלם מבעיה מהותית זו שעה שעוסקים בתוכנית לביזור סמכויות. ביזור סמכויות נועד להיטיב את השירות שהעירייה נותנת לתושביה, אך לא להטיל עליה חבויות שאין בכוחה לממן בעצמה. בצומת ביזור הסמכויות, ראוי להבחין בין סוגי סמכויות לפי ההשלכות שלהן על רווחת התושבים. בתחומים שאופיים העיקרי הוא מקומי, כמו רישוי עסקים, מפעלי תרבות וניהול מתחמים ציבוריים, ביזור סמכויות עשוי לקדם טיפול יעיל בפרט ואף לבטא צביון ייחודי של אוכלוסייה. לעומת זאת, תחומים עתירי הון כמו בניית תשתיות, שירותי חינוך ושירותי רווחה עשויים שלא להתאים לביזור סמכויות; ביזור סמכויות בתחומים מסוג זה עלול להטיל על רשויות עניות משימות שאינן בנות השגה וכך להרחיב פערים כלכליים בין ערים. ראוי שמקבלי ההחלטות יתנו דעתם על "התמונה הגדולה" בצומת ביזור הסמכויות; היעד אינו רק יעילות כלכלית, כי אם גם לכידות חברתית ויציבות החברה הישראלית בכללותה.

\*\*\*

המאמרים בגיליון הנוכחי עוסקים בהיבטים שונים שעניינם השלטון המקומי. המאמר הפותח את הגיליון הוא מאמרם של ד"ר ניר ברק וד"ר ניר מועלם, שבוחרן שינויים שמתקיימים במערכת היחסים בין ערים לבין השלטון המרכזי בישראל, לאור העלייה במקרים שבהם מתקיימת אוטונומיה עירונית בישראל. המאמר מבקש לבחון כמה שאלות: מהן העמדות הקיימות ביחס לאוטונומיה עירונית בישראל בקרב בעלי תפקידים בחברה האזרחית ובשלטון המקומי והמרכזי? מהם התנאים המאפשרים את צמיחתה של אוטונומיה בקרב השלטון המקומי בישראל? ואילו מתחים וקונפליקטים עולים בין ערים לבין המדינה לאור ניסיונות העצמת האוטונומיה העירונית? הבחינה נעשתה בהתבסס על עשרה מקרי בוחן שנחקרו בשנים 2019–2020. הממצאים העלו הסתייגות מחלוקה שלפיה "ערים הן טובות ומדינות הן

44 כותבי הדו"ח מציעים כמה פתרונות לבעיות שנמצאו (חלקן הוזכרו בטקסט לעיל). הצעות נוספות היו קשורות לרפורמה במימון הרשויות המקומיות: הפחתת ההבדלים הקיימים בין שיעורי המיסים העירוניים בין אזורים מגורים ולא־מגורים; יצירת מערכת שקופה ואחידה למיסוי המבוססת על ערך הנכס; הפחתת מספר הרשויות המקומיות באמצעות איחוד רשויות; קידום שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות באזורים שונים; ועוד.



רעות". יחד עם זאת, נראה כי העלייה במידת האוטונומיה של ערים מחייבת חשיבה מחודשת על טיב היחסים בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי.

המאמר השני בגיליון הוא פרי עטן של פרופ' נורית אלפסי, פרופ' הנרייט דהאן-כלב וד"ר אראלה המילטון, שבוחן את הסיבות שבשלן בוחרות רשויות מקומיות לקדם תהליכי התחדשות עירונית. במסגרת המחקר, החוקרות בחנו חמש ערים בישראל שבהן מתקיימים תהליכי התחדשות עירונית. המחקר התמקד בקבוצות של בעלי תפקידים "רשמיים" בתהליך בלבד, במסגרתו נבדקה תפיסתם של נבחרי ציבור, של אנשי מקצוע מתחום ההנדסה המועסקים ברשות ושל אנשי מנהלת להתחדשות עירונית לגבי התהליך. הממצאים מחולקים לפי כל אחת מהערים ומציגים את ההבדלים ביניהן. מן הממצאים עולה כי למרות שתהליכי התחדשות עירונית מתקיימים בהתבסס על התוכנית האסטרטגית לדיור של ממשלת ישראל, בפועל, הגורמים המניעים את התהליך בשטח מגוונים, ובהתאם גם דרכי הביצוע של התהליך ברשויות השונות. עוד עולה כי התהליכים בפועל לא תמיד תואמים את מטרות תהליכי ההתחדשות העירונית שנקבעו על ידי הממשלה.

המאמר השלישי הוא מאמרם של פרופ' אורן יפתחאל, ד"ר טליה מרגלית ועו"ד שרון אשל, שבוחן את מנגנון הסכמי הגג ביחס לאי-שוויון. מנגנון הסכמי הגג היווה מענה חלקי למשבר הדיור של 2011, כשמטרתו הייתה להגדיל את היצע הדיור על ידי נטרול התנגדותן של רשויות מקומיות לבניה למגורים בשטחן. מן המחקר עולה כי הסכמי הגג, בדומה לעסקאות תכנוניות נפוצות אחרות בתכנון בישראל, מעמיקים את אי-השוויון ומרחיבים את הפערים הקיימים בין רשויות חלשות לחזקות. כך, נמצא כי רשויות חלשות חותמות על הסכמים הפוגעים בעיר ובתושביה, ואילו הרשויות החזקות חותמות על הסכמים שמיישמים עימן. החוקרים מסבירים כי תהליך זה נובע מאופיו של מנגנון הסכמי הגג, שמיישם מדיניות דיור ממשלתית שמסתמכת על ערכי הקרקע ותפיסות יזמיות, חלף על צורכי הדיור של אזרחי הערים והמדינה.

המאמר הרביעי הוא פרי עטו של פרופ' ערן רזין, שבוחן את השינוי הנדרש במשק הכספי של הרשויות המקומיות ודן בשאלת צמצום הפערים בתעריפי הארנונה בין מגורים לעסקים. ארנונה שלא למגורים מהווה את מקור הרווח העיקרי של הרשויות המקומיות בישראל. אלא שביקוש גבוה למגורים ביחס לגידול מתון יותר בשטחי תעסוקה מעלים ספקות באשר להמשך התקיימותו של מודל המימון הנוכחי. במסגרת המחקר בוצעו ראיונות עם בעלי תפקידים המייצגים את בעלי העניין ועם מומחים, שסייעו לגבש תובנות לגבי חלופות לשינוי וחסמים למימושן. הראיונות העלו כי קיימת רתיעה מלטפל בנושא, ובתוך כך הודגשו החסמים לביצוע שינויים. מלבד זאת, אתגר תלות היתר של הרשויות המקומיות במיסוי העסקים בולט בישראל גם משום שהארנונה לעסקים לא מתבססת על ערך הנכס וכן מוטלת על המחזיק בו. המאמר דן בחלופות אפשריות לבעיה זו, ומוצא כי יש לערוך שינויים במודל הארנונה הקיים. עוד עולה מן המאמר כי המשטר הקואליציוני הישראלי מייצר חסמים גבוהים לביצוע רפורמות בשלטון המקומי. המאמר דן בכיווני פעולה אפשריים לצמצום התלות בשימושי הקרקע העסקיים והפיכת המגורים לכדאיים יותר לרשויות המקומיות.

המאמר החמישי בגיליון זה עומד בראש קבוצת מאמרים בגיליון זה שעניינם הוא תחבורה ציבורית בישראל. מאמר זה הוא פרי עטם של פרופ' שלמה בכור ועו"ד דויד סיוון-סרוסי, שבוחן את מדיניות הקצאת המשאבים לתחבורה הציבורית בישראל. במסגרת המאמר נדונה

השאלה כיצד יש לעצב מדיניות שמאזנת שיקולים לאומיים ומקומיים כאחד, בתחום מורכב על ידי מקבלי החלטות שאינם בהכרח מומחים. ממשלת ישראל החליטה להעביר סמכויות בתחום התחבורה הציבורית מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי. אלא שהחלטה זאת טרם יושמה ממגוון סיבות. כך שבפועל, השלטון המרכזי מקצה את המשאבים לתחבורה הציבורית במסגרת תהליך שבו הרשות המקומית כמעט ולא שותפה. המאמר מציג מתודולוגיה לניסוח וניתוח מדיניות הקצאת משאבים אפקטיבית (DEAHP) שמשמשת במאפייני היישוב ומאפייני השירות שזמין לתושביו. מדיניות הקצאת המשאבים מנוסחת בתהליך היררכי אנליטי (AHP). כנגזר מהמדיניות מחושב לכל יישוב מחוון הקצאת משאבים, שמלמד על שירותי התחבורה הציבורית הזמינים ליישוב מול היקף השירותים הראויים לו בהתאם למדיניות שנקבעה. המתודולוגיה מאפשרת לבזר באופן מאוזן ושקוף את סמכויות הקצאת המשאבים לתחבורה ציבורית וכן ליצור תחרות על האפקטיביות הכוללת בין מפעילי השירות שכיום מתפקדים כמונופולים אזוריים. המתודולוגיה עשויה לעזור למקבלי החלטות להתמודד עם אתגרים משמעותיים באמצעות כלים ניהוליים גמישים.

המאמר השישי בגיליון זה הוא מאמר של ד"ר יורם עידה וד"ר גל טלית, שבוחן את אפשרות שילובם של שחקנים חדשים ברמה המקומית, במערך הקיים המתנהל ברמה הארצית, של הספקת שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים בישראל. בישראל, לעומת המדינות המפותחות בעולם, שירותי התחבורה הציבורית מסופקים באופן ריכוזי על ידי רשות תחבורה ארצית. האחרונה קובעת את אופן הספקת השירותים בכל רחבי המדינה. כך, בעקבות ריחוק שקיים בין רשות התחבורה לבין משתמשי התחבורה הציבורית ברחבי הארץ, השירות המסופק אינו מיטבי. המאמר בוחן את היתכנות שילובם של האשכולות האזוריים במערך התחבורה הציבורית באמצעות ראיונות עם בעלי תפקידים שונים העוסקים בנושא. הממצאים העלו כי שילוב האשכולות עשוי לתרום לשיפור המצב הקיים, בעיקר באזורים פריפריאליים מבחינה גאוגרפית. עם זאת, ישנם גם חסמים ומגבלות שיש להתייחס אליהם כדי ליישם רפורמה מוצלחת בתחום.

המאמר השביעי והאחרון בקבוצת המאמרים שעניינם תחבורה ציבורית בישראל, נכתב על ידי יוסי דסקל. המאמר בוחן את הגורמים שמשפיעים על שינויים מוסדיים ועיצוב מדיניות בתחום התחבורה המסילתית בישראל. התחבורה המסילתית המודרנית מהווה מוצר ציבורי חיוני ויעיל ברחבי העולם. בניגוד למגמות עולמיות, ממשלות ישראל הקפידו למשך כארבעים וארבע שנים כל התפתחות בתחבורה המסילתית בארץ. המאמר מתמקד בהחלטות לגבי שינויים מוסדיים ועיצוב מדיניות שהתרחשו בתחום התחבורה המסילתית בישראל החל מהשפעת הגלובליזציה, הניאו־ליברליזם ותאוריות הניהול החדשות, מהן הושפע המנהל הציבורי בישראל. בעקבות זאת, התקיימו רפורמות מבניות בענפי תשתית בישראל וכן התקבלו החלטות על שינויים מוסדיים בכל הנוגע למדיניות הציבורית בתחום הרכבות. למרות זאת, הסעת המונים בישראל המספקת לציבור תחבורה ציבורית נגישה ושימושית מתפקדת באופן חלקי מאוד. המאמר מבקש להסביר את תהליכי עיצוב השינויים המוסדיים ולתרום לידע המדעי בנושא. בתוך כך, המאמר יצביע על הגורמים העיקריים שעיצבו את המדיניות ואת המחסומים שמונעים יישומם של שינויים, כפי שהוחלטו.

המאמר השמיני בגיליון זה הוא מאמרו של עו"ד אליאור כורם, שבוחן את תוכנות הספרות הכלכלית והפסיקה ביחס לשימוש בשיטות דירוג שונות במכרזים ציבוריים. במכרזים ציבוריים

נעשה שימוש בשיטה לדירוג ההצעות המוגשות במכרז. אחת ממטרותיו העיקריות של המכרז הציבורי היא להביא לכך שעורך המכרז יבחר בהצעה בעלת מרב היתרונות. לשם כך, עורך המכרז נדרש לתת דעתו לכמה גורמים, ביניהם: החלטה בדבר המשקל היחסי של רכיב המחיר במכרז אל מול רכיב האיכות במכרז; החלטה בדבר המשקלות של רכיבי המשנה של רכיב המחיר והאיכות במכרז; והחלטה בדבר נוסחת הניקוד שנכון להשתמש בה במסגרת המכרז. בעוד קבלת החלטה מושכלת בעניין עשויה להניב תועלת גבוהה לעורך המכרז, קבלת החלטה שגויה או שרירותית עלולה לגרום למכרז להסתיים בתוצאה גרועה. לפיכך, המאמר מבקש להעמיד לנגד עיני עורך המכרז את משמעותן של החלטות אלה על מנת שיפיק את המרב מהמכרז.

המאמר שחותם גיליון זה הוא מאמרם של פרופ' ענת גופן וד"ר עודד סטקלוב, שבוחן את הקשר שבין ייצוג פסיבי (מספר הנשים המכהנות בתפקידי מפתח) לבין ייצוג אקטיבי (קידום העדפות המדיניות בקרב נשים בציבור הרחב) במסגרת ייצוג נשים בשלטון המקומי בישראל. לשיטת תאוריית הבירוקרטיה הייצוגית, מאפייני הרקע של עובדי ארגון ציבורי משפיעים על החלטות הארגון ועל אופן התנהלותו. במסגרת המאמר נבחנו ארבעה תפקידי מפתח: שניים מהם תפקידים פוליטיים: חברות מועצה ברשות וראשת הרשות המקומית, ושניים מהם תפקידים פקידותיים: מנכ"לית וגזברית הרשות המקומית. מן הממצאים עולה כי מדיניות שתעודד מינוי מנכ"לית אישה ברשויות המקומיות תוכל להוביל לקידום העדפות מדיניות בקרב תושבות הרשות.

אנו מאחלות קריאה פורייה ומהנה,

ד"ר איריס סרוקר, שופטת בדימוס  
ד"ר דנה נייער