

"קבלן משנה" – מעמדו של השלטון המקומי

"...בסוברן כי הרשויות המקומיות הן אחד היסודות העיקריים של כל משטר דמוקרטי;

"בסוברן כי זכות האזרחים להשתתף בניהול ענייני הציבור היא אחד העקרונות הדמוקרטיים המשותפים לכל המדינות החברות במועצת אירופה;

"בהיותן משוכנעות כי קיומן של רשויות מקומיות בעלות אחריות ממשית יכול להבטיח מנהל יעיל שיהיה גם קרוב לאזרח;

"מתוך מודעות לכך ששמירת הממשל העצמי המקומי וחיוקו במדינות אירופה השונות יהיו תרומה חשובה להקמת אירופה המבוססת על עקרונות הדמוקרטיה וביזור הכוח;

"בהטעימן כי הדבר כרוך בקיומן של רשויות מקומיות בעלות גופים לקבלת החלטות שהוקמו באופן דמוקרטי, ובעלות מידה דבה של אוטונומיה בתחומי אחריותן, בדרכים ובאמצעים למימוש תחומי אחריות אלה, ולמשאבים הדרושים להגשמתם, הסכימו [המדינות החברות במועצת אירופה] כלהלן..."

(מתוך דברי המבוא ל"אמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי",

מועצת אירופה, שטרסבורג, פברואר, 1991)

השם "קבלן משנה" נועד לאפיין, בפשטות ובמישרין, את מעמדו של השלטון המקומי בישראל כמי שממלא תפקיד מטעמו של גוף שלטוני אחר, כפוף להוראותיו, נתון לפיקוחו, תלוי במילוי המשימות המוטלות עליו ובמשאבים הכלכליים והשלטוניים שמעמיד הפטרון לרשותו. בניגוד לרוח האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי, אין לו לקבלן המשנה זכות קיום משל עצמו, אלא הוא בחזקת כלי, זרוע ביצוע

המכוונת למילוי מטלות ולאספקת שירותים מוגדרים מראש. אף על פי שהוא מכונה "שלטון מקומי", כתב מנכ"ל משרד הפנים ב-1965, "חסרה בו התכונה היסודית של שלטון, והיא הריבונות; ולמעשה, וגם להלכה, נתון הוא לפיקוחו ולהדרכתו של שלטון עליון במדינה, הוא השלטון המרכזי" (סילברסטון, 1965).

איפיון זה מסגיר באחת סתירה חריפה: "קבלן הביצוע", המנוהל ונשלט מן המרכז, הוא בפועל ישות שלטונית נפרדת, הנבחרת בבחירות דמוקרטיות ואמורה לשרת את התושבים, לשאת באחריות כלפיהם ולמסור להם דין וחשבון על הישגיה ומחדליה. גוף שלטוני זה הנשלט מלמעלה, נדרש מחד לבצע החלטות של גוף אחר, אך מאידך עליו להתייצב בדד בשעה שהוא מבקש לזכות באמון התושבים – ליצגם, לשתפם בהתלבטויות ובהכרעות, ולהענות לצרכים, לרצונות, לרחשי הלב ולסדרי עדיפויות המיוחדים לכל ישוב.

משטר דמוקרטי מושתת על חשדנות כלפי שררה, ומכאן השאיפה המסורתית לפצל סמכויות שלטוניות ולהגבילן. בנוסף לכך, השיטה הדמוקרטית מושתתת על התמריץ שיש לבעלי השררה, בשל שאיפתם להיבחר, להתחשב באזרחים ולהתאמץ לרצונותם. איפיון השלטון המקומי בישראל כ"קבלן משנה" מצביע על חולשת הדמוקרטיה הישראלית בשני היסודות גם יחד: הסמכויות השלטוניות אינן מפוצלות, אלא מרוכזות בידי מספר קטן של גורמים בשלטון המרכזי; בשל הריכוז הזה, ידיהם של נציגי הציבור במישור המקומי כבולות, ואין הם יכולים להיענות לצורכי הציבור ולרצונותיו. איפיון זה, המייחס לשלטון המקומי מעמד צר של זרוע ביצוע, אינו מתיישב עם החשיבות המיוחסת לייצוגיות ולעליונות של הדרג הפוליטי במשטר דמוקרטי. כפועל יוצא משלטון ריכוזי, גם אם איש לא כיוון כך את פני הדברים, נדרשים נבחרי הציבור במישור המקומי לסור להוראותיהם של פקידים במשרדי הממשלה.

כל אחד מן העקרונות המרכזיים של הדמוקרטיה – נשיאה באחריות כלפי הציבור (Accountability), היענות לרצונותיו ולסדרי הקדימויות שלו (Responsiveness) ושיתוף הציבור בהכרעות המשפיעות על גורלו (Participation) – יוצא נפגע: הישות השלטונית המופקדת ישירות על רוחת האזרחים בתחומה מוגדרת כזרוע ביצוע מטעמו של השלטון המרכזי, שהוא רחוק וטרוד בבעיות לאומיות בוערות. הרשות המקומית עומדת אמנם למשפט הציבור בקלפי, אבל חלק ניכר ממעשיה וממחדליה הם בגדר מעשיו ומחדליו של שליח האחראי כלפי שולחו בראש ובראשונה. המרכז קובע מדיניות אחידה לכלל הרשויות, בולם יוזמות מקומיות ומקשה על רעיונות חדשניים שמקורם בשטח. דווקא

הגורמים הרחוקים ביותר מן האזרת, מצרכיו ומבעיותיו, הם המחזיקים בסמכויות ההחלטה ובכלי ההתמודדות. כך נוצרים צווארי בקבוק, המכבידים על כושר ההחלטה ועל ההסתגלות למצבים משתנים. את מקום הפיקוח הדמוקרטי שיכול להפעיל ציבור פעיל ועירוני, בעל נגיעה ישירה להחלטות הרשות המקומית ולאופן ניהולה, תופס הפיקוח הביורוקרטי של משרדי הממשלה, שמפעילים הפקידים המרוחקים והעמוסים. הפיקוח הביורוקרטי הזה עוסק בפרטי הפרטים של קבלת החלטות וביצוען, ומגביל את חופש הפעולה של הרשויות המקומיות הרבה יותר מכפי שדרוש להכוונה, לפיקוח כללי ולתיאום עם מדיניות הממשלה. ברוב הנושאים החשובים, הרשות המקומית אינה הכתובת לפניית האזרת, ואם ראשיה רוצים לסייע לו, עליהם לעקוף את ההוראות הכובלות של השלטון המרכזי או לפעול כשתדלנים ומליצי יושר לאזרח במסדרונות השררה.

לא עקרונות ערטילאיים של פילוסופיה פוליטית נפגעים ממעמדו של השלטון המקומי בישראל, אלא אזרחים בשר ודם, שבשיטה הקיימת סובלים מיכולת מוגבלת ביותר להשפיע על הנעשה בסביבתם הקרובה, על איכות חייהם, על עתיד ילדיהם. רשת הדרכים העירונית ואמצעי הבטיחות הנהוגים בה, הנוף הנשקף מן החלון, איכות האוויר שאנו נושמים, טיב המורים והגננות, העזרה לקשישים, ההגנה על רכוש, הסיכוי למצוא תעסוקה – כל אלה והיבטים רבים אחרים של איכות החיים בישובי ישראל מוכתבים במידה רבה מלמעלה, הרחק מהשפעתם הישירה של האזרחים ושל הרשויות שבהן בחרו לשרתם.

עבודה זו לא נועדה לבחון את מכלול הנושאים שעל הפרק, אלא לתת ביטוי לגוון השליט במערכת, במברשת רחבה, שיתרונה בהצגת קווי מתאר אחידים, וחסרונה בהתעלמות מפרטים החורגים מן הטון השליט. מערכת הבחירות לרשויות המקומיות והבחירה הישירה של ראש הרשות אינן מותירות כל ספק במעמדו הפוליטי של השלטון המקומי כישות שלטונית וייצוגית נפרדת, בניגוד בולט למעמדו למעשה כ"מינהל מקומי", וכ"קבלן משנה".

הניגוד ומשמעותו הם נושא חלקה הראשון של העבודה. חלקה השני שואף להראות כיצד בא ניגוד זה לידי ביטוי במערכת היחסים התקציבית שבין השלטון המרכזי לבין הרשויות המקומיות.

בהמשך לדו"ח ועדת זנבר, גורסת עבודה זו כי ברוב התחומים יש להעביר את מרכז הכובד של השלטון בישראל אל הרשויות המקומיות. העמקת עצמאותן של הרשויות המקומיות תשחרר את השלטון המרכזי ממטלות שגרתיות עמוסות פרטים, המכבידות על התמודדותו עם בעיות ואתגרים לאומיים, תבסס את הדמוקרטיה בישראל ותשפר את

השירות לאזרח.

ואולם, כפי שמעיד גורלו של דו"ח ועדת זנבר, עצם ההסכמה עם תפיסה ביזורית, ואפילו קבלת החלטה של הדרג הקובע, אינם ערובה להגשמת ההחלטה. כבר ב־1985 אישרה ממשלת ישראל עקרונית את המלצות הדו"ח, אבל מאז לא נעשה דבר להנחיל את התפיסה הביזורית לממשל בישראל. ההיפך הוא הנכון – באותה שנה ממש התקבל חוק יסודות התקציב התש"מ"ה־1985, המסמן מגמה ברורה להגברת הפיקוח המרכזי על תקציבי הרשויות המקומיות.

דווקא בשל מרכזיותו של הנושא, בשל היקפו ונגיעתו כמעט בכל תחום בחיי האזרחים, כל שינוי בסטטוס־קוו הוא בבחינת סיכון, וגודל הסיכון כגודל השינוי. לכן, גם אם קברניטי המדינה אינם שבעי רצון מן המצב הקיים, סביר להניח כי לא יסתכנו ברפורמה מקיפה, אלא רק כאשר יעמדו מול משבר עמוק. יתר על כן, מערכת היחסים הסבוכה בין שני רובדי השלטון בישראל הולידה חוסר אמון הדדי ביכולת המקצועית, ביושר ובטוהר הכוונות של הצדדים. חוסר האמון הזה בולם כל נסיון ביזורי.

לכל תהליך של ביזור שותפים צד נותן, המעניק סמכויות ותקציבים, וצד מקבל. אולי היה הצד הנותן מתגבר על נטייתו הטבעית לשמור על כוחו, אילו היה סמוך ובטוח כי הצד המקבל יעשה שימוש אחראי בסמכויות ובתקציבים שיוענקו לו; אולי היה הצד המקבל מפגין בגרות בניהול ענייניו, אילו העניקו לו כללי המשחק מידה רבה יותר של חופש פעולה, ובעיקר אחריות למעשיו, ואלמלא היטיבו הכללים עם מי שאינו מקפיד על ניהול תקין ויעיל דווקא; אולי היו הרשויות המקומיות מקפידות יותר על כללי ניהול תקין ואחראי, אילו הופקד חלק מן הפיקוח עליהן בידי האזרחים, האוחזים בשוט הבחירה מחדש.

הדרך להתגבר על חוסר האמון השורר במערכת ועל החששות מפני הסיכון הטמון ברפורמה מקיפה, אינה להמעיט בחשיבותם, אלא ליצור תהליך המכבד חששות אלה ושואף לספק להם מענה. כך נולד רעיון הניסוי שיוצג בפרק המסכם של העבודה: תהליך למידה הדרגתי, שקל יחסית לסגת ממנו ולתקן בו משגים, תהליך המכיר ביכולתנו המוגבלת לספק מראש תשובות הולמות לאיך־ספור שאלות, תהליך שיטתי של בניית אמון הדדי, שאת הצלחותיו אפשר להעתיק במהירות יחסית, ואת משגיו לתקן ולבלום בראשית הדרך.

אין צורך בעוד ועדה נוסח ועדת זנבר, אין צורך בעוד החלטת ממשלה המאשרת עקרונית תוכנית לרפורמה מקיפה, שתשאר, ככל הנראה, על המדף. יש צורך בשינוי יסודי, ואפשר להתחיל בו מיד.