

מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי

ישראל בהשוואה לדמוקרטיה המפותחות

מה צריך להיות מעמדו החוקתי של השלטון המקומי? איך צריך השלטון המרכזי להיועץ בשלטון המקומי? מהו מבנה הרגולציה הראוי לשלטון המקומי? כיצד על המדינה להנהיג דיפרנציאליות בין רשויות מקומיות?

אריאל פינקלשטיין | יובל יעקוב ברטוב

מחקר
מדיניות
192





המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי

ישראל בהשוואה לדמוקרטיה המפותחות

אריאל פינקלשטיין | יובל יעקוב ברטוב

מחקר מדיניות 192

יולי 2023

Relations between Central and Local Government:
Israel Compared to Other Developed Democracies
Ariel Finkelstein | Yuval Yaakov Bartov

עריכת הטקסט: ענת ברנשטיין
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees
ביצוע גרפי: רונית גלעד, ירושלים
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 7-435-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר) 2023
נדפס בישראל, תשפ"ג/2023

המכון הישראלי לדמוקרטיה
רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:
החנות המקוונת: www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חנם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים במחקר מדיניות זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	תקציר
15	מבוא
20	פרק 1. מעמדו החוקתי של השלטון המקומי
20	1.1. הדרכים להסדרת מעמדו של השלטון המקומי
21	1.2. עיגון עקרון האוטונומיה המקומית בחוקה ובחקיקה
26	1.3. הגנה משפטית על האוטונומיה המקומית
29	1.4. מרחב הפעולה של השלטון המקומי: בין "אולטרה וירס" לכושר כללי
33	1.5. סיכום
34	פרק 2. מנגנוני ההיוועצות של השלטון המרכזי בשלטון המקומי
34	2.1. סקירה השוואתית
42	2.2. המצב בישראל
51	2.3. סיכום ודיון
53	פרק 3. מבנה הרגולציה לשלטון המקומי
53	3.1. מבוא
54	3.2. מקורה של הרגולציה
63	3.3. תכלית הרגולציה
68	3.4. אופי הפיקוח: בין חוקיות לכדאיות
76	3.5. עיתוי הפיקוח
80	3.6. החלפת הרשות המקומית ונטילת סמכויותיה
93	3.7. היבטים נוספים של מבנה הרגולציה: שקיפות, בהירות והתמשכות
101	3.8. היקף הרגולציה
104	3.9. סיכום ודיון

109	פרק 4. ביזור דיפרנציאלי
109	4.1. רקע תאורטי
112	4.2. מודלים של ביזור דיפרנציאלי בעולם
122	4.3. ביזור דיפרנציאלי בישראל
140	4.4. סיכום ודין
146	פרק 5. סיכום והמלצות
154	רשימת המקורות
iii	Abstract

תקציר

זה כמה שנים שהעיסוק בשאלת מעמדו של השלטון המקומי מול השלטון המרכזי בישראל הולך ומתעצם. רוב השיח הממשלתי והציבורי בנושא ממוקד בסוגיה של חלוקת הסמכויות ואספקת השירותים הציבוריים בין שני רובדי השלטון. מחקר זה בוחן את מסגרת היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי מנקודת מבט עקרונית יותר ושואל, לדוגמה, מה צריך להיות מעמדו החוקתי של השלטון המקומי; כיצד ואיך צריך השלטון המרכזי להיוועץ בשלטון המקומי; ומהו מבנה הרגולציה הראוי לשלטון המקומי.

שאלת היחסים בין שני רובדי השלטון, המרכזי והמקומי, מערבת בתוכה היבטים נורמטיביים – עד כמה ראוי לחזק את השלטון המקומי כגוף דמוקרטי; והיבטים הקשורים ביעילות ובאפקטיביות – מהי הדרך המיטבית לאספקת השירותים הציבוריים. מחקר זה מציב במוקד הדיון את השאלה הנורמטיבית, כמקובל בעולם הדמוקרטי המפותח. בחינת מסגרת היחסים בין שני רובדי השלטון הללו בישראל נעשית כאן על בסיס סקירה השוואתית של עיצוב מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי במדינות הדמוקרטיות המפותחות החברות

באיחוד האירופי ו/או בארגון OECD. לצורך ההשוואה נעשה שימוש נרחב במדד האוטונומיה המקומית (LAI – Local Autonomy Index). המדד פותח במימון האיחוד האירופי בידי חוקרים מטעם בית הספר למינהל ציבורי באוניברסיטת לוזאן, והוא בוחן באמצעות 11 אינדיקטורים את היקף האוטונומיה שהרשויות המקומיות במדינות הנבחנות נהנות ממנה.

עיקרי הממצאים

(1) מעמדו החוקתי של השלטון המקומי

א. השיטה להסדרת מעמדו של השלטון המקומי

84% מהמדינות החברות באיחוד האירופי ו/או בארגון OECD מתייחסות למעמדו של השלטון המקומי בחוקה או בחוקי היסוד שלהן, וכמעט כל המדינות שלא הסדירו זאת הן מדינות פדרליות או מדינות ללא חוקה או חוקי יסוד. בישראל, לעומת זאת, אין בחוקי היסוד כל התייחסות עקרונית למעמד השלטון המקומי, והיא ונורווגיה הן המדינות הלא־פדרליות היחידות בקרב המדינות החברות באיחוד האירופי ו/או ב־OECD שאף שיש להן חוקה או חוקי יסוד, אין אצלן לא בחוקה ולא בחוקי היסוד כל התייחסות חוקתית למעמדו של השלטון המקומי.

ב. עיגונו של עקרון האוטונומיה המקומית בחוקה, בחקיקה ובפסיקה

סעיף 2 של האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי קובע כי "העיקרון של ממשל עצמי מקומי יוכר בחקיקה של המדינות, וכשניתן הדבר – אף בחוקה". כלומר, מוצע למדינות לעגן במפורש את זכותו של השלטון המקומי לאוטונומיה. לפי בדיקת האיחוד האירופי, בכל 27 מדינות האיחוד האירופי מתקיים עיגון מסוג זה (ב־26 מהן – בחוקה). בישראל, לעומת זאת, אין כל התייחסות בחקיקה לכך שהשלטון המקומי זכאי לאוטונומיה או שהוא מהווה ממשל עצמי מקומי. הגישה השלטת במחקר המשפט בישראל היא שההסדרים החוקיים ופסיקות בתי המשפט נוטים לעמדה המצמצמת את עקרון האוטונומיה המקומית ושהם קרובים לראות בשלטון המקומי זרוע ביצועית של השלטון המרכזי. ניתוח של נתוני מדד האוטונומיה המקומית (LAI) מלמד

כי מקרב 41 המדינות החברות באיחוד האירופי ו/או ב־OECD, הציון של ישראל באינדיקטור "הגנה חוקית/משפטית על השלטון המקומי" הוא הנמוך ביותר, למעט קנדה.

ג. מרחב הפעולה של השלטון המקומי

מדד מקובל לבחינת אוטונומיה מקומית הוא מרחב הפעולה של הרשויות המקומיות ליזום ולפעול בכל תחום הנוגע לקהילה המקומית, ובלבד שלא תהיה בכך הפרה ברורה של חוק האוסר זאת במפורש. ניתוח של נתוני מדד האוטונומיה המקומית (LAI) מלמד כי מקרב 41 המדינות החברות באיחוד האירופי ו/או ב־OECD, 63% הרשויות המקומיות רשאיות לעשות פעולות על פי החלטתן בתנאי שלא מדובר בביצוע תפקידים שהוגדרו במפורש לרשות שלטונית אחרת, ואילו ב־20% מהמדינות הרשויות המקומיות אומנם תחומות בפעולות שהן רשאיות לבצע, אך עומד לרשותן מגוון פעולות רחב מאוד. לפי המדד, ישראל היא אחת מ־6 מדינות בלבד (15%) שבהן הרשויות המקומיות רשאיות לעשות פעולות מתוך היקף מצומצם ומוגדר מראש (במדינה אחת, בריטניה, הרשויות המקומיות רשאיות לבצע רק פעולות שהן מחויבות בהן).

(2) מנגנוני ההיוועצות של השלטון המרכזי בשלטון

המקומי

קריטריון חשוב להכרה במעמדן של הרשויות המקומיות כגופים אוטונומיים הוא עד כמה הממשלה והפרלמנט מתייעצים עימן קודם לקבלת החלטות הנוגעת לשלטון המקומי. ישנם שני סוגי מנגנונים עיקריים להסדרת היוועצות מסוג זה: האחד, הכרה רשמית של המדינה בגופים הייצוגיים של השלטון המקומי; והשני, הסדרה של צורת ההיוועצות של הפרלמנט או הממשלה בגופים אלו. מדד האוטונומיה המקומית (LAI) בוחן, בין היתר, את גישתו של השלטון המקומי לקבלת החלטות בשלטון המרכזי. ניתוח נתוני המדד מלמד כי מקרב 41 המדינות החברות באיחוד האירופי ו/או ב־OECD, רק ב־9 מדינות (22%), ובכללן ישראל, הגישה של הרשויות המקומיות לקבלת החלטות בשלטון המרכזי היא בערוצים לא־פורמליים בלבד. ברבות מהמדינות (37%) מקובלים גם מנגנוני היוועצות פורמליים וגם הכרה פורמלית־חוקית של המדינה בגופים הייצוגיים של השלטון המקומי, ובעוד 41% פועל רק אחד מהמנגנונים הללו. ואכן, בישראל אין בנמצא

מנגנוני היועצות מסוג זה. הגופים הייצוגיים של השלטון המקומי מאוגדים כעמותות ואין להם מעמד חוקי רשמי. רק בסעיפי חקיקה ספורים, ושוליים ברובם, יש התייחסות לחובת התייעצות עם הגופים הללו טרם קבלת החלטות בשלטון המרכזי. אומנם לגופים הייצוגיים של השלטון המקומי בישראל יש כוח לא־מבוטל בהשפעה על ההחלטות הנוגעות לשלטון המקומי, אך מדובר בכוח המבוסס על מערכות לא־פורמליות שאינן מוסדרות בחוק.

(3) מבנה הרגולציה על השלטון המקומי

מבנה הרגולציה על השלטון המקומי הוא אחת משאלות המפתח בנושא מסגרת היחסים בין שני רובדי השלטון, שכן מערכת היחסים שבין הממשלה לרשויות המקומיות מתנהלת בעיקר באמצעות תפקידים של משרדי הממשלה כרגולטורים המפקחים על השלטון המקומי. מחקר זה מצביע על היבטים רבים שבהם הרגולציה בישראל בהקשר של השלטון המקומי משקפת תפיסה ריכוזית וחרויה מאוד יחסית לעולם הדמוקרטי המפותח. להלן העיקריים שבהם:

א. מקור הרגולציה והיקפה

התפיסה המקובלת בעולם הדמוקרטי היא שמקורם של כללי רגולציה המושתים על השלטון המקומי צריך להיות מעוגן בחקיקה ראשית או בתקנות. לעומת זאת, בישראל יותר ממחצית מן הממשקים שמשרדי הממשלה ויחידות הסמך מנהלים מול השלטון המקומי מתוקף תפקידם כרגולטורים אינם מתקיימים מכוח חקיקה או תקנות, אלא מכוח נהלים פנימיים, רובם חוזרי מנכ"ל. נוסף על כך, בישראל נוצרה מציאות של רגולציה שאינה מעוגנת בנהלים אלא מבוססת על תקצוב: יותר מ־85% מהתקצוב הממשלתי של הרשויות הוא ייעודי ("צבוע"). מנגד, במרבית המדינות החברות באיחוד האירופי ו/OECD התקציב הממשלתי לרשויות הוא ברובו לא־ייעודי. במצב הנוהג בישראל התקצוב הממשלתי הופך לכלי של השלטון המרכזי להכוונת מדיניות ולקביעת רגולציה לשלטון המקומי. אינדיקציה מסוימת להיקף הנרחב של הרגולציה המוחלת על השלטון המקומי בישראל מבוססת על האינדיקטור שבמדד האוטונומיה המקומית (LAI) הבוחן עד כמה השלטון המקומי רשאי לקבל החלטות סופיות על משימותיו – כלומר, עד כמה מקבלי ההחלטות ברשויות המקומיות מחויבים להתייעץ ולבקש אישור מדרגים גבוהים קודם לקבלת החלטה כלשהי. מתוך 41

המדינות החברות באיחוד האירופי ו/או ב־OECD, ישראל מדורגת באינדקס טור זה במקום ה־39; רק טורקיה ומלטה מדורגות נמוך ממנה.

ב. תכלית הרגולציה ואופיו של הפיקוח

התכליות הראשיות בעולם הדמוקרטי לרגולציה ממשלתית המוחלטת על השלטון המקומי הן שמירה על כך שהרשויות המקומיות פועלות לפי חוק והגנה על אינטרסים מדינתיים או אינטרסים של רשויות מקומיות אחרות, ובמקרים חריגים מניעת קריסה של רשויות מקומיות. לעומת זאת, בישראל התכליות הראשיות של הרגולציה עוסקות בבחינת איכות העבודה של הרשויות המקומיות ובהתוויית מדיניות מטעם הממשלה. מתכליות אלו נגזר פיקוח הדוק על פעולותיהן של הרשויות המקומיות שעיקר עניינו תוכן ההחלטות שהן מקבלות, שלא כמו הגישה המקובלת בעולם הדמוקרטי המפותח – שלפיה תכלית הפיקוח על הרשויות המקומיות היא בדיקת חוקיותן של ההחלטות. לפי נתוני מדד האוטונומיה המקומית (LAI), מקרב 41 המדינות החברות באיחוד האירופי ו/או ב־OECD, ישראל היא אחת מ־13 מדינות (31%) שהפיקוח המינהלי בהן עוסק בתוכן של החלטות השלטון המקומי. ברוב המדינות (49%) הפיקוח נועד להבטיח ציות לחוק בלבד, וב־19% הפיקוח מצומצם אפילו יותר.

ג. עיתוי הפיקוח

העמדה המקובלת בעולם הדמוקרטי המפותח, שקיבלה ביטוי גם בהמלצה של ועדת השרים של מועצת אירופה, היא העדפת השיטה שלפיה הפיקוח על השלטון המקומי מבוצע לאחר כניסת ההחלטות של השלטון המקומי לתוקף, ואם הוא יוצר מנגנונים המאפשרים לשלטון המרכזי לבטל החלטות של השלטון המקומי, הדבר ייעשה רק בדיעבד. מבנה הפיקוח על השלטון המקומי בישראל מנוגד לחלוטין לגישה זו. הפיקוח של משרד הפנים הישראלי מושתת בעיקרו על כך שהחלטות העומדות בליבת הסמכויות של הרשויות המקומיות יכולות להתבצע או להיכנס לתוקף רק לאחר קבלת אישור ישיר משר הפנים והמשרד. כך הם פני הדברים בחקיקת חוקי עזר, באישור התקציב השנתי והתקציבים הבלתי רגילים (תב"רים), בנטילת הלוואות, בניהול נכסי מקרקעין, בתשלום שכר בכירים ברשויות המקומיות, בהקמת תאגידי עירוניים, ועוד ועוד.

ד. החלפת הרשות המקומית ונטילת סמכויותיה

מעבר לרגולציה השוטפת, נהוגים מנגנוני התערבות חריפים יותר של השלטון המרכזי, כגון נטילת סמכויות ספציפיות מרשות מקומית והעברתן לגורם אחר, ובמקרים הקיצוניים ביותר גם פיטורי ראש הרשות ו/או חברי המועצה על ידי השלטון המרכזי. אף שמדינות רבות הסדירו מנגנונים להתערבות מסוגים אלו, ברוב המדינות ממעטים להשתמש בהן. ישראל, לעומת זאת, סווגה בידי חוקרים כמדינה המשתמשת במנגנונים אלו בהרחבה: בעבר נעשה שימוש מסיבי במנגנון הוועדות הקראות, וכיום נעשה שימוש מסיבי במנגנון החשב המלווה.

סיכום והמלצות

מחקר זה מלמד כי מבנה השלטון בישראל הוא ריכוזי מאוד וכי ישראל חריגה מאוד יחסית לעולם הדמוקרטי המפותח כמעט בכל היבט של מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. בחינת הדירוג הסופי במדד האוטונומיה המקומית (LAI), הכולל את הניקוד המצרפי בכל 11 האינדיקטורים, מלמדת כי בקרב 41 המדינות החברות באיחוד האירופי ו/או ב־OECD ישראל מדורגת במקום הנמוך ביותר.

במחקר מוצגת שורת המלצות מפורטת. להלן עיקרן:

(1) **באשר למעמדו הכללי של השלטון המקומי** – מוצע להסדיר אותו בחוק יסוד ולעגן בחוק את זכותו של השלטון המקומי לאוטונומיה ואת מעמדו כממשל עצמי מקומי. כמו כן מוצע לשנות את ההסדר החוקי הקיים המעניק לרשויות המקומיות היתר לפעול רק לפי הסמכויות המוקנות להן במפורש בחוק ולעבור למודל המעניק לרשויות המקומיות את הזכות ליזום ולפעול בכל תחום הנוגע לקהילה המקומית. עוד מוצע לעגן בחוק ולהכיר באופן רשמי במרכז השלטון המקומי ובמרכז השלטון האזורי כגופים הייצוגיים של השלטון המקומי, להסדיר בחוק את המקרים שבהם הפנסת והממשלה מחויבות להיוועץ באופן מסודר בגופים אלו ולקבוע את המסגרת של הליכי ההיוועצות.

(2) **באשר למבנה הרגולציה** – המודל המפורט המוצע מבוסס על העקרונות כדלהלן: שינוי התכלית של הרגולציה ומיקודה בבחינה של חוקיות הפעילות

של הרשויות המקומיות; צמצום הרגולציה השוטפת המוחלת על כלל הרשויות המקומיות והעדפת התערבות נקודתית ברשויות שנמצאו בהן ליקויים; חיזוק הפיקוח האזרחי ומנגנוני הפיקוח הפנימיים לצד צמצום הפיקוח הממשלתי; והרחבת מודל הדיפרנציאליות בין רשויות מקומיות, אגב קביעת תנאי סף בינריים כך שכל רשות מקומית שעומדת בהם תהיה רשאית לפעול במודל המבוזר.

סוגיית מעמדו של השלטון המקומי זוכה בשנים האחרונות בישראל לעניין רב. נראה כי ברקע חוסר היציבות המתמשך בשלטון המרכזי וההתנהלות הטובה של הרשויות המקומיות בעת משבר הקורונה התבססה בישראל העמדה שיש לחזק את מעמדן של הרשויות המקומיות. נתוני מדד הדמוקרטיה הישראלית של המכון הישראלי לדמוקרטיה בשנים האחרונות מאששים טענה זו במידה רבה ומצביעים על עלייה הדרגתית באמון הציבור בשלטון המקומי. אף שגם בעבר נרשם אמון גבוה של הציבור בשלטון המקומי, יותר מזה שבכנסת או בממשלה, הפער ביניהם בכל זאת העמיק לאורך השנים. במדד הדמוקרטיה הישראלית של שנת 2021 נבחנה גם תמיכת הציבור בישראל בשלל רפורמות מבניות במערכת השלטון, ונמצא כי הרפורמה שקיבלה את התמיכה הרחבה ביותר היא העברת סמכויות ממשרדי הממשלה לרשויות המקומיות: 67% תומכים לעומת 19% בלבד שמתנגדים.¹ השיח בנושא גם בא לידי ביטוי בשינוי גישה בממשלה עצמה כלפי השלטון המקומי. וכך, בנובמבר 2021 התקבלה החלטת ממשלה בנושא "ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת", שהורתה על הקמת ועדה ממשלתית בין־משרדית ועל צוות פנימי במשרד הפנים שיגבשו המלצות בדבר ביזור סמכויות מהממשלה לרשויות המקומיות.² באפריל 2022 הוצגו המלצות הצוות והוועדה בכנס במעמד ראש הממשלה ושרת הפנים, ובנובמבר 2022 פרסם משרד הפנים דוח מפורט יותר בנושא. אף שבזמן כתיבת דברים אלה (יוני 2023) ההמלצות עדיין לא יושמו, גורמים מקצועיים במשרדי הממשלה ממשיכים לפעול בנושא, ודומה כי עצם החלטת הממשלה והקמת הצוותים משקפות כשלעצמן שינוי מסוים.

השיח הממשלתי והשיח הציבורי עוסקים בשאלת מעמדו של השלטון המקומי מול השלטון המרכזי, מתוך התמקדות בסוגיה של חלוקת הסמכויות ואספקת השירותים הציבוריים בין שני רובדי השלטון. מטבעו של דיון מסוג זה שהוא נקודתי למדי. ואכן, צוותי ממשלה למיניהם בחנו מאות סמכויות או ממשקים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי וניסו להשיב על השאלה באילו מהם ניתן להעביר סמכויות לשלטון המקומי. הדיון בכל סמכות כזו הוא דיון נקודתי,

1 הרמן ואח', 2021.

2 החלטת ממשלה מס' 675 מיום 21.11.2021.

והוא מחייב, בדרך כלל, מומחיות בנושא הנדון. לדידנו, נחוץ להתעמק בשאלות העקרוניות יותר, שאינן עוסקות בחלוקת הסמכויות הספציפיות בנושאים דוגמת חינוך ורווחה, אלא נוגעות למערכת היחסים העקרונית שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, למשל ההסדרה החוקתית והחוקית של מערכת היחסים בין שני רובדי השלטון והמבנה ואופי הרגולציה שהשלטון המרכזי משית על השלטון המקומי. זוהי אפוא מהותו של מחקר זה: הוא עוסק במסגרת היחסים שבין השלטון המרכזי ובין השלטון המקומי, והוא עושה זאת מנקודת מבט השוואתית.

דרך ההסדרה של מסגרת היחסים מתווה במקרים רבים גם את הדרך שבה יחולקו הסמכויות עצמן בין שני רובדי השלטון. כך למשל, שאלות בדבר הסמכויות הקונקרטיות נגזרות לא פעם משאלות פרדיגמטיות יותר כגון הקשר בין סמכות לאחריות. קשה, למשל, לנתק את השאלה אם לשחרר סמכות מסוימת לשלטון המקומי בנושא מסוים מהשאלה הפרדיגמטית בדבר מידת האחריות של הרשות המקומית כאשר זו אינה מתפקדת כיאות, שכן השאלה הפרדיגמטית קשורה למנגנוני ההתערבות של השלטון המרכזי במקרים כאלה. ככל שהאחריות התקציבית על כישלון כלשהו תוטל ביתר תוקף על המשרד הממשלתי, כך הוא יטען ביתר שאת שיש צורך לצמצם את ביזור הסמכויות לשלטון המקומי. נוסף על כך ישנן שאלות תשתיות שמעסיקות את משרדי הממשלה השונים, ובכללן – האם ועד כמה יש לבזר סמכויות בין רשויות באופן דיפרנציאלי ומה יהיה אופי הרגולציה לאחר הביזור. מדובר למעשה בשאלות תשתיות על מסגרת היחסים שבין רובדי השלטון החורגות מן הדיון בביזור של סמכות ספציפית.

שאלת מסגרת היחסים בין רובדי השלטון מערבת בתוכה הן היבטים נורמטיביים – עד כמה ראוי לחזק את השלטון המקומי כגוף דמוקרטי המבטא את רצון התושבים – והן היבטים הנוגעים ליעילות ולאפקטיביות – כיצד יש לספק את השירותים הציבוריים באופן המיטבי לתושב ולאזרח. השיח הציבורי והשיח הממשלתי בישראל בנושא זה ממוקדים בעיקר בהיבטי היעילות והאפקטיביות, אך אנו סבורים שבמוקד הדיון על מסגרת היחסים ראוי להציב, כמקובל בעולם הדמוקרטי המפותח, דווקא את השאלה הנורמטיבית. לפיכך החלטנו לבחון במחקר זה את מסגרת היחסים בין רובדי השלטון בישראל על בסיס סקירה השוואתית של הדרכים שמדינות דמוקרטיות מפותחות בעולם

בחרות לעצב בהן את מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. תכליתה של הסקירה ההשוואתית היא להציג את מגוון המודלים הדמוקרטיים ליישום העקרונות התאורטיים בנושא. ההשוואה למדינות אחרות מאפשרת להבין טוב יותר את מאפייני המודל הישראלי ומסייעת בחשיבה על מודלים חדשים אפשריים לישראל.

בהקשר זה מעניין להזכיר כבר בפתח הדברים כי השיח הפוליטי והציבורי בישראל בשנים האחרונות, ובפרט מאז הקמת הממשלה הנוכחית בדצמבר 2022, עוסק בהתמדה בטענות על הצורך להסדיר מחדש את מסגרת היחסים בין רשויות השלטון בישראל ואת מערכת האיזונים ביניהן כדי למנוע ריכוז של כוח מופרז בידי אחת מן הרשויות הללו. אלא שהדיון ממוקד כולו בהסדרת היחסים שבין שלוש הרשויות שבזירה הארצית האופקית: הרשות המחוקקת, הרשות המבצעת והרשות השופטת. הדיון על מסגרת היחסים האנכית בין רובדי השלטון הארצי והמקומי נעדר לחלוטין משיח ביזור הכוח בישראל. במבוא לאמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי, לעומת זאת, כתוב כי "שמירת הממשל העצמי המקומי וחיזוקו במדינות אירופה השונות יהוו תרומה חשובה להקמת אירופה המבוססת על עקרונות הדמוקרטיה וביזור הכוח".³

בהתאם למבנה מערכת השלטון בישראל, המחקר המוצג כאן ממוקד במסגרת היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ואינו עוסק ברובדי ביניים שלטוניים דוגמת מחוזות, אזורים או קנטונים, הנהוגים באחדות מן המדינות הדמוקרטיות. אומנם בעשור החולף הוקמו בישראל אשכולות אזוריים המבוססים על שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות, אך במצב הנוכחי לא מדובר ברובד שלטוני נפרד, ולכן גם ההתייחסות שלנו אליהם אינה שיטתית, אם כי בכמה מקומות במסמך אנו מתייחסים להיבטים הקשורים אליהם.

במהלך המחקר הצגנו את עיקרי הממצאים לפני צוות חשיבה רבי-מגזרי, שחבריו העירו הערות וסייעו בתובנות: אדית בר (מרכז בלומברג סגול למנהיגות עירונית), חנה ציבין (משרד ראש הממשלה), איתמר בן ישראל (משרד ראש הממשלה), רותם ברמלי (משרד האוצר), עינת פלינט (מרכז השלטון המקומי),

יהודה שוויגר (מיזם מקום, מעוז), דן סממה (פנימה), קרן דורון-כץ (גו'ינט אלכא), מלי טופצ'יאשילי (תנועה ישראלית). תודתנו נתונה להם על סיועם. תודה גם לדניאל שורצשטין על העזרה באיסוף הנתונים והמידע למחקר. הממצאים, הניתוח וההמלצות הסופיים הם כמובן באחריותנו בלבד.

מתודולוגיה

לצורך המחקר ההשוואתי נעשה שימוש במגוון מקורות מידע גדול. נרחיב על כמה מהעיקריים שבהם.

ראשון לכול – האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי (1985),⁴ מיסודה של מועצת אירופה (Council of Europe), ארגון בינלאומי הפועל בנפרד לחלוטין מהאיחוד האירופי למען שיתוף פעולה בין מדינות אירופה. באיחוד האירופי חברות 27 מדינות מאירופה, ואילו במועצת אירופה חברות כל 46 מדינות אירופה. ישראל היא אחת מ־6 מדינות שיש להן מעמד כללי של מדינה משקיפה במועצת אירופה או משקיפה באספה הפרלמנטרית של המועצה. על האמנה חתומות כיום כל מדינות אירופה (אך שיש בהן שלא אשררו סעיפים מסוימים באמנה), ויש בה התייחסות עקרונית נורמטיבית למערכת היחסים הראויה בין רובדי השלטון המרכזי והמקומי. קונגרס הרשויות המקומיות והאזוריות של מועצת אירופה עושה ניטור שוטף של יישום האמנה במדינות אירופה. במחקרנו השתמשנו גם במידע על המדינות וגם בדוחות הניטור שמפרסם ארגון זה (מידע המתפרסם באופן שוטף באתר האינטרנט של הארגון ולא בפרסומים רשמיים).⁵ בשנים 1998–1999 הכין האו"ם טיוטת אמנה לאומית לשלטון עצמי מקומי ואף קיים דיונים בעניינה. אמנה זו היא הרחבה של האמנה האירופית, ואף שהיא נותרה ברמת טיוטה, היא הייתה הבסיס להתנעת מהלכים של האו"ם לקידום פעולות של ביזור בתחום זה.⁶

4 המסמך תורגם בשלמותו לעברית ומופיע אצל דרי, 1997: 73–77.

5 ראו האתר *CARTA-MONITOR: Monitoring of the European Charter of Local Self-Government*

6 UN, 2009

במחקרנו עשינו שימוש נרחב גם במדד האוטונומיה המקומית (LAI – Local Autonomy Index), שהאיחוד האירופי משתתף בו.⁷ מדד זה בוחן, באמצעות פרמטרים רבים, את היקף האוטונומיה שהרשויות המקומיות נהנות ממנה במדינות שונות, והנתונים העדכניים ביותר שלו הם לשנת 2020. בעבר בחן המדד רק את מדינות האיחוד האירופי, אך מאז שנת 2020 הוא התרחב והוא כולל כיום גם את ישראל; סך הכול 57 מדינות. לצורך ההשוואה בחרנו להתמקד רק במדינות החברות באיחוד האירופי ו/או בארגון OECD. נכון לשנת 2020 המדד בחן את כל המדינות החברות בשני ארגונים אלו, מלבד ניו זילנד.⁸ מספר המדינות הכולל שבחנו על בסיס מדד LAI הוא אפוא 41, שמהן 27 מדינות חברות באיחוד האירופי, 36 חברות ב־OECD, ורבות מהן חברות בשני הארגונים גם יחד. למדד LAI מצורפים גם דברי הסבר המפרטים בקצרה את הסיבות לניקוד שקיבלה כל מדינה בכל פרמטר, ולצורך המחקר השתמשנו גם בדברי ההסבר הללו.⁹

7 את הגרסה המקורית של מדד זה (LAI 1.0), שנערכה בשנים 2014–2015, רכש האיחוד האירופי. לצורך מחקרנו השתמשנו בגרסתו המעודכנת (LAI 2.0). שני הספרים המרכזים את הממצאים העיקריים העולים מהמדד אף פורסמו בהוצאת האיחוד האירופי.

8 קוסטה ריקה הצטרפה ל־OECD רק בשנת 2021, וגם היא אינה כלולה במדד.

9 בכל אינדיקטור במדד זה ניתן ניקוד הנע בין 0 ל־3 או בין 0 ל־4, בהתאם לשלוש או ארבע קטגוריות שנקבעו. ככלל, מרבית המדינות קיבלו ניקוד עגול באינדיקטורים השונים, אך יש מדינות שקיבלו ניקוד לא־עגול, בשל מצב ביניים בין הקטגוריות או משום שמדובר במדינה פדרלית שיש בה שונות בין הרשויות המקומיות באזורים השונים. על מנת להציג את הדברים באופן נוח ופשוט עיגלנו את הניקוד למעלה או למטה (לדוגמה, מדינה שקיבלה ניקוד 0.7 במדד מסוים נחשבת מדינה בניקוד 1), מלבד באינדיקטור אחד – שבו הניקוד של ישראל היה בדיוק 0.5, ולכן הצגנו בו את הניקוד על כלל המדינות כשהוא מעוגל למספרים חצויים (0.5, 1.5, וכן הלאה).

פרק 1

מעמדו החוקתי של השלטון המקומי

1.1

הדרכים להסדרת מעמדו של השלטון המקומי

מרבית המדינות המערביות מתייחסות במסמכים החוקתיים שלהן למעמדו של השלטון המקומי. עיון בחוקות של כלל המדינות החברות באיחוד האירופי ו/או בארגון OECD מעלה כי מתוך 43 מדינות – ב־36% (84%) יש פרקים, או לכל הפחות סעיפים אחדים, המתייחסים למעמדו של השלטון המקומי. מתוך 7 המדינות שאין במסמכים החוקתיים שלהן התייחסות לשלטון המקומי, ל־2 אין כלל חוקה או חוקי יסוד (בריטניה וניו זילנד) ו־3 הן מדינות פדרליות (ארצות הברית, קנדה, אוסטרליה), ובהן בכמה מהחוקות של המדינות המשתייכות אליהן יש התייחסות חוקתית לשלטון המקומי. לצד זאת, ב־6 מדינות פדרליות אחרות החברות באיחוד האירופי ו/או ב־OECD ישנה התייחסות בחוקה המשותפת של המדינה למעמדו של השלטון המקומי. 2 המדינות הלא־פדרליות היחידות החברות באיחוד האירופי ו/או ב־OECD שיש להן חוקה או חוקי יסוד ואשר אין מופיעה בהם התייחסות למעמדו של השלטון המקומי הן ישראל ונורווגיה.¹⁰

לישראל, כידוע, אין חוקה, אך גם אין, כאמור, כל חוק יסוד העוסק במעמדו של השלטון המקומי. בשלושה חוקי יסוד בישראל יש אומנם התייחסות לשלטון

10 עם זאת, בפרק השלישי בחוקת נורווגיה, העוסק ב"זכויות האזרח וכוח המחוקק", הסעיף הראשון (49) קובע כי "לתושבים יש הזכות לנהל את העניינים המקומיים באמצעות גופים מקומיים שנבחרו באופן דמוקרטי. הוראות ספציפיות לרמה המקומית שנבחרה באופן דמוקרטי ייקבעו בחוק" (התרגום שלנו). סעיף זה יכול, אולי, להתפרש כהתייחסות כללית לשלטון המקומי.

המקומי, אך אלו הן התייחסויות אגביות ובכולן ההתייחסות היא לתחולת הסמכויות של גורמי ממשל בשלטון המרכזי – הכנסת, מבקר המדינה, בג"ץ – על השלטון המקומי: סעיף 21 לחוק יסוד: הכנסת מעניק סמכות לוועדות הכנסת לזמן לדיון נושאי משרה ברשות מקומית ולחייבם למסור מידע; סעיף 2 לחוק יסוד: מבקר המדינה מסמיך את מבקר המדינה לערוך ביקורת על הרשויות המקומיות; וסעיף 15 לחוק יסוד: השפיטה מסמיך את בג"ץ לתת צווים לרשויות מקומיות. כל ההתייחסויות הללו הן עקיפות ואינן עוסקות כלל בהיבטים של מעמדו החוקתי של השלטון המקומי.

יתרה מזו, החקיקה המרכזית המסדירה את דרכי פעילותן וסמכויותיהן של הרשויות המקומיות היא חקיקה מתקופת המנדט הבריטי: פקודת העריות שנחקקה בשנת 1934; ופקודת המועצות המקומיות שנחקקה בשנת 1921 והוחלפה בשנת 1941. פקודות אלו עברו כמובן תיקונים רבים במרוצת השנים, אך לא נערך בהן שינוי חקיקה רוחבי עקרוני. בשנת 2007 נעשה הניסיון העמוק ביותר לשינוי חקיקה רוחבי: הוגשה הצעת חוק העריות החדש, שביקשה לקדם שינויי מדיניות וליצור מסגרת חוקית ברורה ואחידה לשלטון המקומי בישראל. ההצעה עברה בכנסת בקריאה ראשונה, אך לא התקדמה מעבר לכך וירדה מסדר היום הציבורי.

1.2

עיגון עקרון האוטונומיה המקומית בחוקה ובחקיקה

בספרות המחקר התאורטית קיימות שתי תפיסות ראשיות המבטאות שני קטבים כלפי מעמדו ומהותו של השלטון המקומי.¹¹

11 לוי ושריג, 2014. למעשה, ישנה גם תפיסה שלישית – הרואה ברשות המקומית תאגיד שירותים. ואולם גישה זו דומיננטית פחות, וגם לא נמצאת על הציר שבין שתי התפיסות הקוטביות הנזכרות.

(1) השלטון המקומי הוא זרוע של המדינה

לפי תפיסה זו, השלטון המקומי הוא זרוע של המדינה והממשל המרכזי. היות שהמדינה אינה יכולה לנהל ביעילות את כל ענייניהם של אזרחיה, היא מאצילה חלק מסמכויותיה לשלטון המקומי ומפקחת על פעולותיו. במסגרת זו הרשויות המקומיות מספקות שירותים ומפעילות אכיפה שלטונית מטעם המדינה.

(2) השלטון המקומי הוא מסגרת של ממשל עצמי מקומי

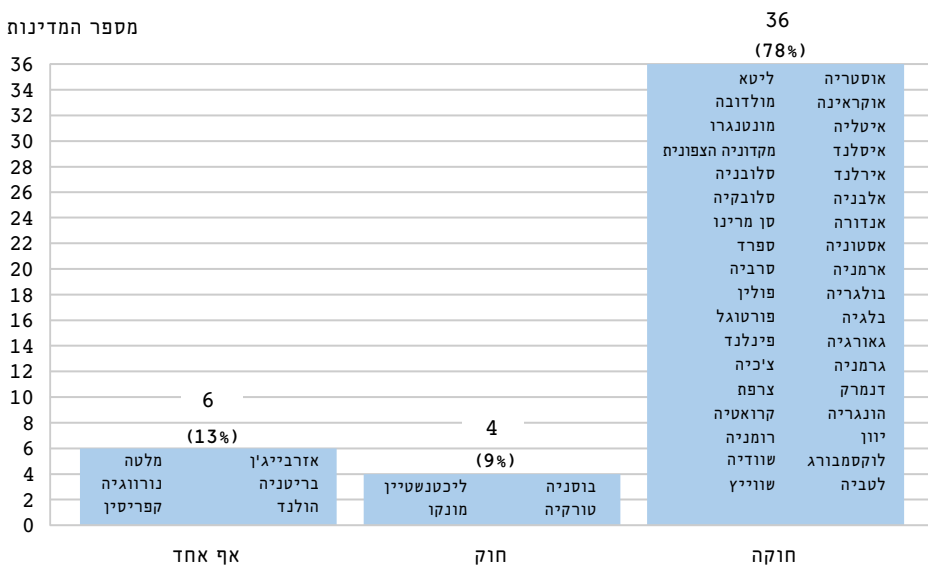
התפיסה ההופכית רואה בשלטון המקומי מסגרת לניהול עצמי של הקהילה. תפיסה זו מבוססת על ההכרה שלכל קהילה יש צרכים מקומיים ייחודיים משלה והזכות לממשם. לפיכך היא מבחינה בין קהילות מקומיות על פי המאפיינים הייחודיים שלהן – אזור, גודל, הרכב האוכלוסייה המקומית וכדומה – והיא פתוחה לגיוון במדיניות שלהן ואף באופן הארגון שלהן. כפי שנראה להלן, תפיסה זו התחזקה מאוד בעשורים האחרונים במדינות הדמוקרטיות.

כמובן, במציאות לא כל מדינה מאמצת את אחת התפיסות בלעדית. שתיהן התפיסות יכולות בהחלט להתקיים בכפיפה אחת, בדגשים ובמינונים שונים. להלן נבחן עד כמה מדינות נוהגות לעגן את העיקרון של מעמדו של השלטון המקומי כממשל עצמי מקומי במערכת החוקתית והחוקית שלהן.

במבוא לאמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי, שעליה חתמו כאמור כל מדינות אירופה, מפורטים המניעים ליצירת האמנה והעקרונות שעליהם מתחייבות המדינות החתומות על האמנה. בין השאר, המדינות החתומות מצהירות כי "הרשויות המקומיות הינן אחד היסודות העיקריים של כל משטר דמוקרטי" וכן ש"הגנה על הממשל העצמי המקומי וחיזוקו במדינות אירופה השונות יהוו תרומה חשובה להקמת אירופה המבוססת על עקרונות הדמוקרטיה וביזור הכוח". החלק המסכם של המבוא מבהיר כי סעיפי האמנה הם הדרך לשמור על עקרונות אלו וכי הם נועדו לתמוך ב"קיום רשויות מקומיות אשר להן גופים לקבלת החלטות שהוקמו באופן דמוקרטי ובעלות מידה רבה של אוטונומיה ביחס לתחומי אחריותן, לדרכים ולאמצעים למימוש תחומי אחריות אלה ולמשאבים הנדרשים להגשמתם"¹².

דברי ההקדמה הללו מבטאים את התפיסה בדבר הצורך בשמירה על האוטונומיה של השלטון המקומי. למעשה, הדבר עולה כבר משמה של האמנה, שנוספה בו המילה "עצמי" לביטוי "שלטון מקומי" (באנגלית: Local Self-Government). סעיף 2, הסעיף הביצועי הראשון באמנה, עוסק בעיגון עיקרון זה בחוקי המדינה. כותרת הסעיף היא "בסיס חוקתי ומשפטי לשלטון עצמי מקומי", ונכתב בו כי "העיקרון של ממשל עצמי מקומי יוכר בחקיקה של המדינות, וכשניתן הדבר – אף בחוקה"¹³.

תרשים 1 עיגון עקרון הממשל העצמי המקומי (יישום סעיף 2 באמנה האירופית), מדינות אירופה, 2022



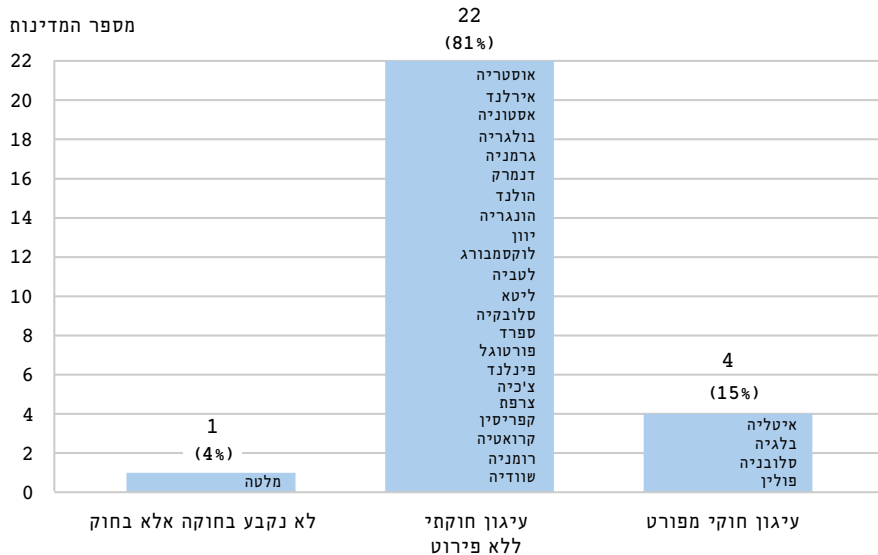
מקור: עיבודי המחברים לנחוני קונגרס הרשויות המקומיות והאזורים של מועצת אירופה.

מתוך 46 מדינות אירופה, ב־36 מדינות (78%) עקרון האוטונומיה המקומי מעוגן בחוקה ובעוד 4 מדינות (9%) הוא מעוגן בחקיקה. מנגד, רק 6 מדינות באירופה (אזרבייג'ן, בריטניה, הולנד, מלטה, נורווגיה, קפריסין) לא עיגנו את העיקרון הזה במערכת החוק שלהן.

מדד מקביל של האיחוד האירופי, "מדד הביזור" (Decentralization Index), בוחן את עיגון עקרון הממשל העצמי המקומי באופן מעמיק יותר ומבחין בין עיגון חוקתי ללא פירוט – מצב שבו עקרון הממשל העצמי המקומי מעוגן בחוקה אך ללא פרטים – ובין עיגון חוקתי מפורט – מצב שבו החוקה חורגת מעצם ההכרה בעקרון הממשל העצמי המקומי ומגדירה סמכויות, היקף או היבטים נוספים הרלוונטיים לעיגון האוטונומיה של השלטון המקומי.

תרשים 2

הבסיס החוקי או החוקתי לממשל העצמי המקומי, מדינות האיחוד האירופי, 2019



מקור: עיבודי המחברים למדד הביזור (Decentralization Index) של האיחוד האירופי.

בדיקת האיחוד האירופי מעלה כי כל 27 מדינות האיחוד עיגנו את עקרון האוטונומיה של השלטון המקומי: 26 עשו זאת בחוקה, ומתוכן 4 מדינות (איטליה, בלגיה, סלובניה, פולין) אף הרחיבו ופירטו על עיקרון זה בחוקה שלהן.¹⁴ מכלל מדינות האיחוד האירופי רק מדינה אחת (מלטה) לא הגדירה את הבסיס לממשל העצמי המקומי בחוקה, אך כן עשתה זאת בחוק.¹⁵

גם בנושא זה ישראל חריגה מאוד יחסית למקובל בעולם המערבי. עקרון השלטון המקומי העצמי אינו מעוגן בישראל כלל – לא בחוקי היסוד ולא בחקיקה רגילה. פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות אינן מתייחסות כלל לצורך בשמירה על האוטונומיה של השלטון המקומי.

מעניין כי גם בהצעה המשמעותית ביותר לחוקה שהוצעה בישראל – הצעת "חוקה בהסכמה" (2005) – יש פרק העוסק בשלטון המקומי, אך גם בו אין התייחסות לאוטונומיה של השלטון המקומי. למעשה ההפך הוא הנכון: הסעיף הראשון בפרק העוסק בשלטון המקומי קובע כי "הרשויות המקומיות ינהלו את ענייני הציבור המקומי לטובת תושביהן תוך כדי התחשבות בטובת הציבור הכללי ובכפוף למדיניות הממשלה בתחומים שייקבעו בחוק".¹⁶ דברים אלו מלמדים דווקא על כפיפותו של השלטון המקומי למדיניותה של הממשלה, הפוך מתפיסת השלטון המקומי העצמי. נראה כי יש בכך כדי לשקף את התפיסה השלטת בישראל הנוטה לראות בשלטון המקומי זרוע של השלטון המרכזי, תפיסה שהיא כאמור חריגה בעולם הדמוקרטי המפותח.¹⁷

14 בניגוד לבודקים מטעם מועצת אירופה, הבודקים מטעם האיחוד האירופי טוענים כי הטקסט המופיע בחוקה של הולנד ובחוק השלטון המקומי של מלטה נחשבים כמגדירים את הזכות של השלטון המקומי לאוטונומיה.

15 הסיווג במדד זה לא תואם לחלוטין את הסיווג במדד הקודם, בשל הבדלים במדידה, אך נראה שההבדלים מינוריים.

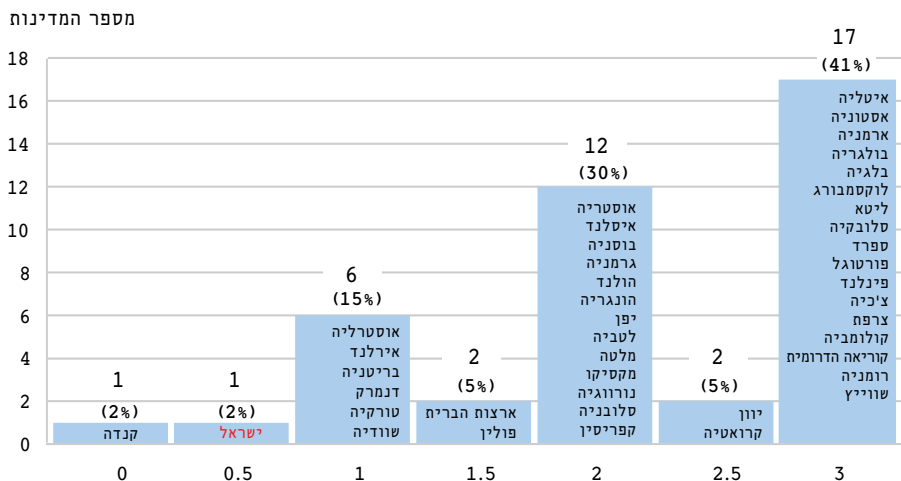
16 המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2005: 130.

17 על הדיונים בדבר מעמדו החוקתי של השלטון המקומי שקדמו להכנת המסמך "חוקה בהסכמה" ניתן ללמוד מן המסמך המסכם את הכינוס השמיני של המועצה הציבורית של המכון הישראלי לדמוקרטיה, שבו הוצגו עמדות מגוונות כלפי האוטונומיה של השלטון המקומי. ראו המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002.

1.3 הגנה משפטית על האוטונומיה המקומית

עיגון האוטונומיה המקומית בחוקה ובחקיקה הוא הבסיס לכך שהערכאות המשפטיות במדינה יוכלו לשמור על האוטונומיה של הרשויות. אחד הפרמטרים במדד האוטונומיה המקומית (LAI) הוא "הגנה חוקית", הבוחן את "קיומם של אמצעים חוקתיים או משפטיים לשמירה על אוטונומיה מקומית". מדד זה מורכב מציון הנע בין 0 ל-3, והוא בוחן את התקנות הסטטוטוריות המגנינות על האוטונומיה המקומית, את היכולת של רשויות מקומיות לערער לפני ערכאות משפטיות על החלטות שהתקבלו בשלטון המרכזי בענייןן ואת היקף ההתערבות של בית המשפט בהחלטות השלטון המרכזי מטעמים של פגיעה באוטונומיה המקומית.

תרשים 3
הגנה חוקית או משפטית על השלטון המקומי, מדד האוטונומיה המקומית (LAI), מדינות החברות באיחוד האירופי ו/או ב-OECD, 2020



מקור: עיבודי המחברים לנתוני מדד האוטונומיה המקומית (LAI).

הציון של ישראל במדד זה היה 0.5 (מתוך 3) כך שמתוך 41 המדינות החברות באיחוד האירופי ו/או ב־OECD שנמדדו נמצא שרק קנדה קיבלה ציון נמוך מישראל. 17 מהמדינות (41%) קיבלו את הציון 3, ועוד 14 מדינות (34%) קיבלו את הציון 2 או 2.5. באשר לישראל ציינו החוקרים בדברי ההסבר המצורפים למדד כי אף שלרשויות מקומיות בישראל הזכות לפנות לבג"ץ כנגד החלטות של הממשלה, בכל זאת "בית המשפט יתערב לעיתים רחוקות בשיקולי מדיניות, והוא יבטל החלטת שר בעיקר אם לא נשמרו הליכים פורמליים או שההחלטה נבעה במובהק משיקולים פסולים"¹⁸.

נראה שניתוח של המבנה החוקי ושל פסיקות בג"ץ בעניין מעמדו של השלטון המקומי אכן מוביל למסקנה זו. כך למשל, במבוא לספרו המקיף "דיני רשויות מקומיות" כתב השופט אליהו וינוגרד על המסגרת החוקית של השלטון המקומי בישראל את הדברים האלה:

השימוש בביטוי "שלטון מקומי" יוצר מעין פרדוקס. השימוש במלה "שלטון" יוצא מנקודת הנחה של קיום שלטון מרכזי, המעניק סמכויות לשלטון המקומי, סמכויות העושות את השלטון המקומי לחפשי ובלתי־תלוי בשלטון המרכזי באותם תחומים, ואולם, כידוע, אין הרשויות המקומיות בארץ חפשיות ובלתי תלויות כמעט באף תחום מתחומי פעולותיהן.¹⁹

חוקרי משפט נוספים מבקשים לבחון את דבר קיומו של עקרון האוטונומיה של השלטון המקומי בישראל מתוך פסיקותיו של בית המשפט העליון. הם מראים כי לצד פסיקות שבהן בית המשפט מצהיר על חשיבות האוטונומיה ועל שמירה על מעמדו העצמאי של השלטון המקומי, בפסיקות אחרות היחס לשלטון המקומי הוא כאל זרוע ביצועית של השלטון המרכזי. אחת הטענות היא ששתי הגישות בפסיקות מתקיימות למעשה זו בצד זו, אם כי העמדה הבולטת יותר היא גישת הזרוע הביצועית:

18 התרגום שלנו.

19 וינוגרד, 2010: 3.

מקריאת פסקי־דין אלה עולה כי מקור כוחן של הרשויות המקומיות אינו רצון התושבים המקומיים, אלא השלטון המרכזי, באמצעות החקיקה. הרשויות המקומיות עומדות חסרות־אונים ואינן רשאיות לפעול לטובת תושביהן בלא הסמכה מפורשת בחוק. תפיסת השלטון המקומי העומדת אִם־כֵן בבסיס החלטות אלה היא זו המלאכותית, שעל־פיה הרשויות המקומיות אינן אלא זרוע ביצועית של המדינה, הקיימות בחסדה ולצורך נוחיותה המנהלתית.²⁰

מנגד, יש המבקשים לעמוד על הפערים בין פסקי הדין של בג"ץ בנושא באמצעות הרמוניזציה, חלקית לפחות. נטען כי בכל הנוגע לסמכויות של הרשויות המקומיות הגישה השלטת בפסיקה מתייחסת לרשויות המקומיות כאל קבלן משנה וזרוע ביצוע של המדינה, בעוד הפסיקות המדגישות את עקרון האוטונומיה המקומית מתייחסות בעיקר לחסינות, כלומר להגנה מפני פיקוח והתערבות חיצוניים. לפי טענה זו, "עקרון האוטונומיה המקומית נזכר בעיקר אגב ציון המגבלות החלות על העיקרון וההסתייגויות ממנו", ונראה שגם מכך ניתן לעמוד על חולשתו של עיקרון זה בפסיקות בית המשפט בישראל.²¹ טענה מנוגדת גורסת שתפיסת האוטונומיה המקומית בפסיקות בתי המשפט רחבה יותר. לפי טענה זו, השוני הרטורי והמושגי העולה מפסקי הדין מקורו בהבחנה בין עניינים המזוהים עם תפקידה המוסדי־ביצועי של הרשות המקומית – תפקיד המציב אותה במבנה היררכי המעניק עדיפות יחסית לשלטון המרכזי – לבין עניינים מקומיים המזוהים עם האינטרסים, ההעדפות והזכויות הפוליטיים הייחודיים של התושבים המקומיים. עם זאת, גם גישה זו מסכימה כי התפיסה האוטונומית העולה בפסקי הדין סותרת את מרבית ההסדרים החוקיים הפוליטיים הקיימים, המנציחים את מעמדו של השלטון המקומי כזרוע ביצוע של השלטון המרכזי.²²

20 רוזן־צבי, 2004: 444.

21 אבנרי, 2020: 166–167.

22 נגיד, 2021.

על כל פנים, ברור לחלוטין כי עקרון האוטונומיה המקומית אינו מעוגן בישראל לא בחוקי היסוד ולא בחוק. עצם המחלוקת על כך בפסיקה מלמדת עד כמה עיקרון זה אינו מובן מאליו בישראל. כפי שהראינו, הגישה השלטת במחקר המשפט בישראל היא שהמנגנון ההסדרי הקיים אצלנו נוטה יותר לעמדה המנוגדת לעקרון האוטונומיה המקומית, כלומר רואה בשלטון המקומי זרוע ביצועית של השלטון המרכזי. בהמשך דברינו נעמוד על כמה היבטים הממחישים את קביעתנו זו.

1.4 מרחב הפעולה של השלטון המקומי: בין "אולטרה וירס" לכושר כללי

כאמור, במחקר זה איננו עוסקים כלל בחלוקת הסמכויות שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, אך בכל זאת ראוי לבחון מהם הגבולות של סמכות הפעולה של השלטון המקומי – לא בהיבט של חלוקת סמכויות אלא בשאלה עד כמה הוא רשאי לפעול באופן עצמאי.

בהקשר של המעמד החוקתי של השלטון המקומי במדינות שונות נהוג להתייחס למושגים שהפכו למרכזיים ביחסים שבין רובדי השלטון: עקרון החריגה מן הסמכות, או בכינויו המקובל – "אולטרה וירס" (*ultra vires*; בתרגום מילולי: "מעבר לכוחות"), ועקרון הסמכות הכללית, או בכינויו המקובל – "כושר כללי" (*general competence*). על פי עקרון האולטרה וירס אין לרשויות המקומיות שום סמכות חוקית מעבר לזו שמעניק להן החוק. כלומר, הן יכולות לעשות רק מה שמתיר להן החוק, ואינן יכולות לעשות את מה שאין החוק מתיר במפורש. אם הרשויות יפעלו מחוץ לגבולות שהתווה החוק, יהיו מעשיהן חסרי תוקף. עקרון הכושר הכללי, לעומת זאת, מעניק לרשויות המקומיות את הזכות ליזום ולפעול בכל תחום שקשור בקהילה המקומית, ובלבד שלא תהיה בפעולתן הפרה ברורה של חוק האוסר זאת במפורש. דוקטרינה זו מבטאת תפיסה ברורה של אוטונומיה מקומית, מכיוון שהיא דוגלת בתפיסה שהרשות המקומית היא

ישות הנושאת בסמכות ובאחריות פוליטית, ולכן זכאית, ואף חייבת, לפעול לשם קידום רווחת התושבים החיים בתחומה.²³ במילים אחרות, בתפיסת הכושר הכללי מקור הסמכות של התושבים נובע "מלמטה", מהתושבים, ולא "מלמעלה", מהשלטון המרכזי.

סעיף 4.2 לאמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי קובע כי "לרשויות המקומיות יינתן שיקול דעת מלא, בכפוף לחוק, להפעיל יזמה בכל נושא שאינו מעבר לתחום מומחיותן ושלא הופקד בידי רשות אחרת".²⁴ הסעיף קרוב במידה רבה לעקרון הכושר הכללי לעיל. על פי בדיקת מועצת אירופה, ב־27 מדינות אירופיות (63%) סעיף זה מיושם במלואו ב־6 מדינות (14%) הוא מיושם חלקית, וב־10 מדינות (23%) הוא אינו מיושם כלל.²⁵

מדד האוטונומיה המקומית בוחן נושא זה קצת אחרת, בדרך המאפשרת לבדוק את הגיוון בין המדינות באופן מדויק יותר. המדינות מסווגות לארבע קטגוריות: הרשויות המקומיות רשאיות לבצע רק פעולות שהן מחויבות בהן (דירוג 0); הרשויות המקומיות רשאיות לבצע פעולות מתוך מספר פעולות מצומצם מאוד ומוגדר מראש (דירוג 1); הרשויות המקומיות רשאיות לבצע פעולות מתוך מגוון פעולות רחב ומוגדר מראש (דירוג 2); הרשויות המקומיות חופשיות לבצע פעולות חדשות כל עוד פעולות אלו לא הוגדרו לרמות שלטון אחרות (דירוג 3).

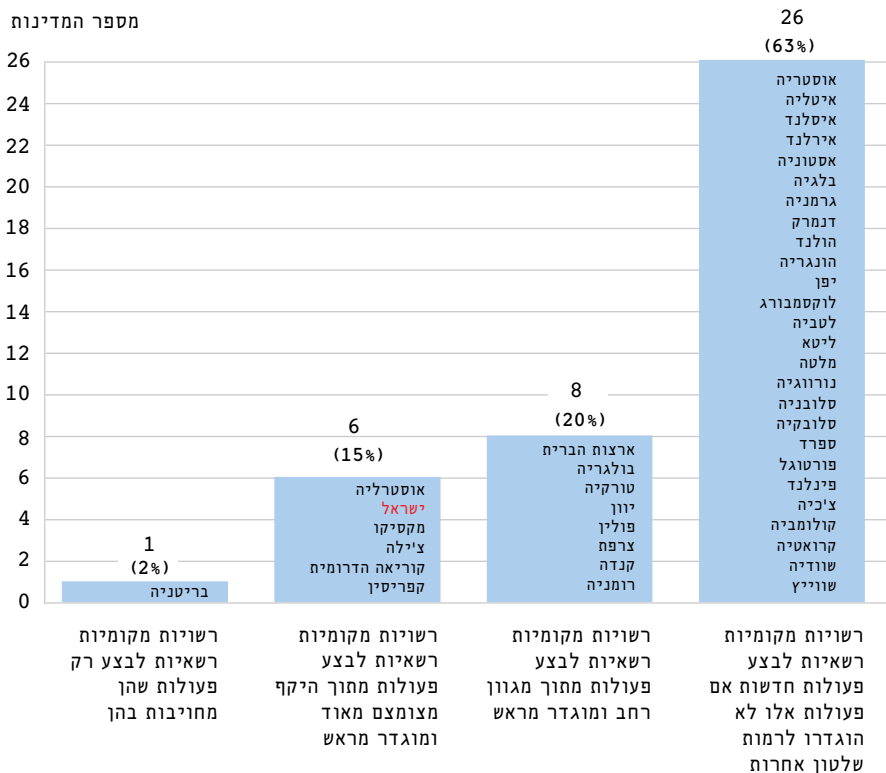
23 מנוחין, 2014: 48.

24 דרי, 1997: 74.

25 בשלוש מדינות לא ניתן לסעיף זה שום ציון.

תרשים 4

עד כמה השלטון המקומי רשאי להחליט על פעולות שהוא רוצה לבצע, מדד האוטונומיה המקומית (LAI), מדינות החברות באיחוד האירופי ו/או OECD, 2020



מקור: עיבודי המחברים לנתוני מדד האוטונומיה המקומית (LAI).

רוב מדינות האיחוד האירופי וה־OECD מדורגות בדירוג הגבוה ביותר, כלומר הרשויות המקומיות בהן רשאיות לבצע פעולות על פי החלטתן כל עוד אלו אינם תפקידים שהוגדרו במפורש לרשות שלטונית אחרת. עם זאת, בקבוצת מדינות גדולה נוספת, הרשויות המקומיות אומנם תחומות בפעולות שהן רשאיות

לבצע, אך נתון לרשותן מגוון פעולות רחב מאוד. רק 7 מדינות (17%) ממדינות האיחוד האירופי וה־OECD מדורגות בדירוג הנמוך של 0 או 1, וישראל היא אחת מהן. מאלו, רק בבריטניה הרשויות המקומיות רשאיות לבצע אך ורק פעולות שהן מחויבות בהן, ואילו ביתר 6 המדינות נתונה לרשויות המקומיות גמישות מעבר לחובתן, אך היא מוגבלת מאוד.

חוקרים שונים עמדו על כך שעקרון האולטרה וירס רווח בבריטניה ובישראל, בשעה שברוב המדינות הדמוקרטיות רווח עקרון הכושר הכללי.²⁶ ממצאי המדד אכן מאששים מסקנה זו. עקרון האולטרה וירס נקבע בפסיקת בית המשפט העליון הישראלי כבר בראשית שנות ה־50 של המאה ה־20:

בבואנו לשקול אם דבר מסויים חורג מסמכויות המועצה אם לא, המבחן אינו, אם פקודת העיריות אוסרת את הדבר, בפירוש או מכללא, אלא אם הדבר מותר לפיה. לשון אחר, לא די בכך שהדבר אינו אסור; הוא צריך להיות מותר, כדי להיות כשר בעיני החוק. החוק אינו משאיר, כביכול, חלל ריק, שמותר למלאונו לפי הרצון.²⁷

ואולם חשוב לסייג ולומר שבהוראות החוק החלות על הרשויות המקומיות ישנם סעיפי הסמכה כלליים למדי. סעיף 249(29) לפקודת העיריות קובע כי בסמכותה של עירייה "לעשות בדרך כלל, כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העירייה, בריאות הציבור והבטחון בו", וסעיף 146 לפקודת המועצות המקומיות קובע כי מועצה מוסמכת "לפעול בכל ענין הנוגע לציבור בתחום המועצה". כך, למרות שמקור הסמכות של הרשויות המקומיות הוא רק בחוק, נראה שיש להן היקף הסמכה רחב למדי. ברקע סעיפים אלו ציין היועץ המשפטי לשעבר של משרד הפנים, שלום זינגר, כי לעקרון האולטרה וירס "חשיבות רעיונות יותר מאשר מעשית".²⁸

26 דרי ושוורץ-מילנר, 1994: 29-30; מנוחין, 2014: 48.

27 בג"ץ 36/51 נחום חת נ' מועצת עיריית חיפה (1951).

28 זינגר, 2013: 25.

1.5 סיכום

בפרק זה עסקנו במעמדו החוקתי של השלטון המקומי בישראל. הראינו כי בנושא זה ישראל חריגה מאוד בקרב מדינות האיחוד האירופי וה-OECD כמעט בכל היבט: השלטון המקומי בישראל אינו מוסדר בחוקה או בחוק יסודי; עקרון האוטונומיה של השלטון המקומי אינו מעוגן בחוק, ובפועל בתי המשפט ממעטים להגן על האוטונומיה של הרשויות המקומיות; והשלטון המקומי פועל על פי עקרון האולטרה וירס, ולכן רשויות מקומיות רשאיות לבצע רק פעולות ומשימות שהוגדרו להן בחוק.

מנגנוני ההיוועצות של השלטון המרכזי בשלטון המקומי

2.1

סקירה השוואתית

סעיף 4 של האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי עוסק בהיקפו של הממשל העצמי המקומי. סעיף 4.6 קובע כי "בתכנון ובתהליכי החלטת החלטות בכל הנושאים הנוגעים ישירות לרשויות המקומיות ייוועצו בהן עד כמה שאפשר, במועד ובאופן המתאימים"²⁹. במילים אחרות, בעת תכנון וקבלת החלטות בדרג הארצי (ממשלה או כנסת) הנוגעות לרשויות המקומיות יש להיוועץ בהן ככל האפשר. בדוח ההסבר לאמנה של מועצת אירופה מבואר כי אופן ועיתוי ההתייעצות צריכים להיעשות כך שלרשויות המקומיות תהיה אפשרות ממשית להשפיע על תהליכי קבלת החלטות, ורק בנסיבות חריגות יהיה מותר לעקוף את דרישת ההיוועצות, בעיקר במקרים דחופים. עוד מבואר כי כאשר ההחלטה עוסקת ברשות מקומית ספציפית או בקבוצת רשויות ספציפית, ההתייעצות צריכה להיעשות ישירות עימן, וכי כאשר מדובר בהחלטה הנוגעת למספר גדול של רשויות, ההיוועצות יכולה להיעשות באמצעות האגודות והגופים הייצוגיים של השלטון המקומי.³⁰

שני סעיפים נוספים באמנה מתייחסים לחובת ההיוועצות בתחומים ספציפיים. סעיף 5 עוסק ב"הגנה על תחומי [גבולות] הרשות המקומית", ונקבע כי "לא ייעשה שינוי בתחומי הרשות המקומית ללא התייעצות מוקדמת עם הקהילות המקומיות הנידונות, אפשר גם באמצעות משאל'עם אם צעד זה מותר בחוק".³¹

29 דרי, 1997: 75.

Council of Europe, 2014 30

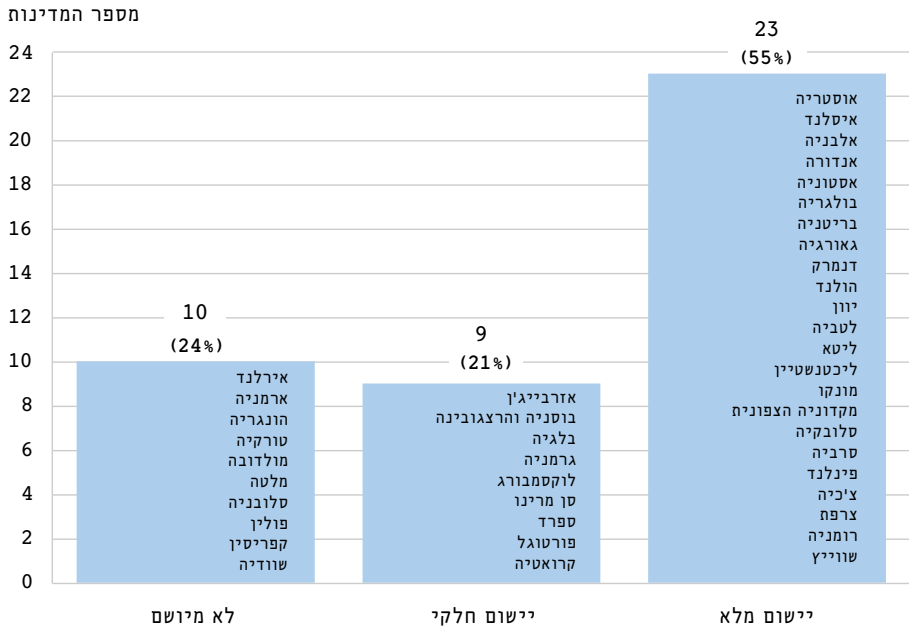
31 דרי, 1997: 75.

סעיף 9 עוסק ב"משאבים הכספיים של הרשות המקומית", ונקבע בו, בסעיף 9.6, כי "הרשויות המקומיות תתבקשנה באופן הולם להביע את דעתן על הדרך שבה יש להקצות להן משאבים שחולקו מחדש".³² בעוד סעיף 5 עוסק בחובת ההיוועצות עם רשויות ספציפיות בסוגיות הנוגעות להן בלבד (שינוי גבולות), סעיף 9.6 עוסק בחובת ההיוועצות הכללית של הפרלמנט והממשלה עם הרשויות המקומיות בסוגיות הנוגעות להקצאות המשאבים המיועדים להן. טיוטת האמנה לשלטון עצמי מקומי של האו"ם, שהיא כאמור הרחבה של האמנה האירופית בנושא, ייעדה סעיף שלם נוסף לנושא – "איגודי הרשויות המקומיות" (סעיף 11). סעיף 11.1 שלו קובע כי הרשויות המקומיות יהיו רשאיות להקים אגודות משותפות לקידום האינטרסים שלהן וכדי לספק שירותים מסוימים. סעיף 11.2 קובע כי "רמות שלטון אחרות יתייעצו עם איגודי רשויות מקומיות בעת הכנת חקיקה המשפיעה על השלטון המקומי".³³

עיקרון זה של הנהגת חובת התייעצות עם הרשויות המקומיות בהחלטות בעניינן הוא ביטוי ברור של תפיסת הרשויות המקומיות כגופים דמוקרטיים המייצגים את הציבור. לפי תפיסה זו, הרשויות המקומיות שונות מהותית מחברות ממשלתיות, שהן זרוע של המדינה, ולכן כאשר הממשלה או הפרלמנט נדרשים לקבל החלטה בעניינן, חובה עליהם לשמוע את נציגיהן הרשמיים של הרשויות המקומיות. תרשים 5 בוחן את יישומו של עיקרון זה במדינות אירופה.

תרשים 5

היועצות עם השלטון המקומי בטרם קבלת החלטות הקשורות בו
(יישום סעיף 4.6 באמנה האירופית), מדינות אירופה, 2022



מקור: עיבודי המחקרים לנחוני קונגרס הרשויות המקומיות והאזורים של מועצת אירופה.

מ־42 המדינות באירופה שנבדקו על ידי מועצת אירופה, 23³⁴ (55%) מיישמות במלואה את חובת ההיועצות הכללית עם הרשויות המקומיות בטרם קבלת החלטות בעניינן, 9 מדינות (21%) מיישמות אותה חלקית, ו־10 מדינות (24%) אינן מיישמות אותה כלל. ממצאים דומים עולים באשר לסעיף 9.6 באמנה, העוסק בהיועצות עם הגופים הייצוגיים של השלטון המקומי על הקצאת

34 אף שבמועצת אירופה חברות 46 מדינות, ההתייחסות כאן היא ל־42 מדינות מכיוון שבבדיקת היישום של כמה מסעיפי האמנה האירופית יש מדינות ספורות שלא זכו להתייחסות. גם בסעיפים נוספים שנציג להלן מידע על יישומם יש מדינות ספורות שאין עליהן מידע (ואין מדובר בהכרח באותן המדינות). בכל סעיף אלו מדינות אחרות.

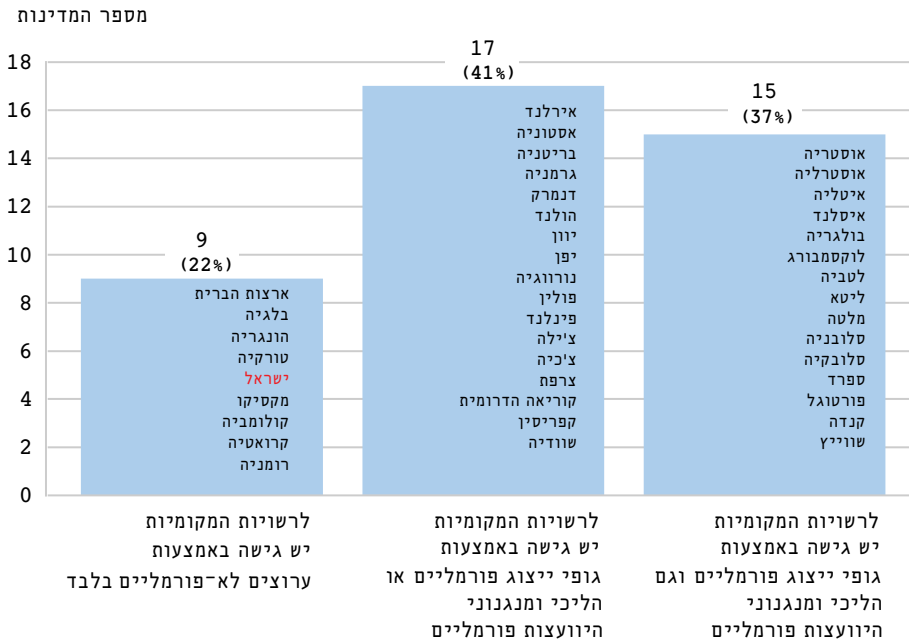
המשאבים לרשויות המקומיות: מ־41 המדינות באירופה שנבדקו על ידי מועצת אירופה, 21 (51%) מיישמות אותו במלואו, 7 (17%) מיישמות אותו חלקית, ו־13 (32%) אינן מיישמות אותו כלל.

באשר להיוועצות עם רשויות מקומיות ספציפיות על שינוי הגבולות שלהן (סעיף 5) נמצא כי היקף ההיוועצות ברשויות אף גבוה יותר. כך, מ־43 המדינות באירופה שנבדקו על ידי מועצת אירופה, 36 (84%) מיישמות במלואה את חובת ההיוועצות ברשויות מקומיות בעניין שינוי גבולות, 2 מדינות (5%) (אזרבייג'ן, קפריסין) מיישמות אותה חלקית, ו־5 מדינות (12%) (ארמניה, צרפת, אירלנד, מונקו, טורקיה) אינן מיישמות אותה כלל.

מועצת אירופה בחנה בעיקר את היקף ההיוועצות בפועל, אבל מדד האוטונומיה המקומית (LAI) בחן את הנושא אגב התייחסות לשתי דרכים פורמליות שבאמצעותן הרשויות המקומיות יכולות להשפיע על קבלת ההחלטות בשלטון המרכזי: האחת, מנגנונים פורמליים להיוועצות של גופי השלטון המרכזי בגופים הייצוגיים של השלטון המקומי; השנייה, הכרה פורמלית־חוקית כללית של המחוקק בגופים הייצוגיים של השלטון המקומי.

תרשים 6

גישת השלטון המקומי לקבלת החלטות בשלטון המרכזי, מדד האוטונומיה המקומית (LAI), מדינות החברות באיחוד האירופי ו/או ב־OECD, 2020



מקור: עיבודי המחברים לנתוני מדד האוטונומיה המקומית (LAI).

מן הנתונים עולה שמ־41 המדינות החברות באיחוד האירופי ו/או ב־OECD רק ב־9 מדינות (22%), ובכללן ישראל, הגישה של הרשויות המקומיות לקבלת החלטות בשלטון המרכזי נעשית אך ורק בערוצים לא־פורמליים, בשיעור גבוה יותר (37%) והוגים גם מנגנוני היועצות פורמליים וגם הכרה פורמלית־חוקית של המדינה בגופים הייצוגיים של השלטון המקומי, וב־41% מהמדינות מקובל רק אחד מהמנגנונים הללו. ניתוח הנתונים לכל מנגנון בנפרד מלמד כי מ־41 המדינות החברות באיחוד האירופי ו/או ב־OECD ב־28 מדינות (68%) יש הכרה פורמלית־חוקית של המדינה בגופים הייצוגיים של השלטון המקומי, וב־19 מדינות (46%) ישנם מנגנונים פורמליים להיועצות עם הגופים הייצוגיים של השלטון המקומי.

למעשה, מדינות שונות מסדירות בשיטות שונות מגוון רחב של מנגנונים להיוועצות של הפרלמנט והממשלה עם השלטון המקומי באשר להחלטות בענייניו. להלן נציג כמה דוגמאות בולטות למנגנונים מסוג זה במדינות החברות באיחוד האירופי ו/או ב־OECD.

אוסטריה

מעמד הגופים הייצוגיים של השלטון המקומי באוסטריה מוסדר בחוקה. סעיף 115 בפרק השלישי של חוקת אוסטריה קובע כי "התאחדות העירונית האוסטרית (הפדרציה הקהילתית האוסטרית) והתאחדות הערים והעיירות האוסטרית (הפדרציה העירונית האוסטרית) מוסמכות לייצג את האינטרסים של העירויות"³⁵. בבדיקה שעשו האיחוד האירופי ומועצת אירופה נמצא כי המדינה אכן מתייעצת עם הארגונים הללו, המשתתפים, למשל, במשא ומתן בין הממשל הפדרלי לממשלות של המחוזות על התוכניות לשוויון פיסקלי.³⁶

גרמניה

תקנון הנוהל של הבונדסטאג, בית הנבחרים הפדרלי של גרמניה, קובע כי איגודי הרשויות המקומיות בגרמניה זכאים להביע את עמדתם בוועדה של הפרלמנט לפני קבלת החלטה או בעת דיון בהצעת חוק שנוגעות לתחומים שיש להם השפעה משמעותית על הרשויות המקומיות (תקנה 69.5 ותקנה 70.4). התקנון אף קובע כי בדוחות שמגישות ועדות הפרלמנט הכוללים את המלצות הוועדה, יש להתייחס לעיקרי העמדה של איגודי הרשויות המקומיות (תקנה 66.2).³⁷ נוסף על כך, מרבית המדינות בתוך גרמניה נוהגות להסדיר בחוקות שלהן את הזכות של הרשויות המקומיות להיוועצות עם גורמי השלטון המרכזי במדינה שלהן.³⁸

35 התרגום שלנו.

36 מבוסס על דברי ההסבר למדד ה־LAI ועל דוח ניטור יישום האמנה של מועצת אירופה.

37 מבוסס על דוח ניטור יישום האמנה של מועצת אירופה.

38 שם; וגם בדברי ההסבר למדד LAI.

קוריאה הדרומית

סעיף 165 לחוק הרשויות המקומיות של קוריאה הדרומית מסדיר את הדרך שבה הרשויות המקומיות יכולות להקים מועצה מייעצת ארצית שיש לה הזכות להגיש לממשלה את חוות דעתה על חוקים והחלטות המשפיעים על האוטונומיה המקומית. החוק קובע כי הגורמים הרלוונטיים לנושא בממשלה חייבים לבחון את חוות הדעת ולהעביר לשר הממונה את תגובתם לה בתוך פרק זמן של חודשיים. השר מחויב להעביר את התגובה למועצה הארצית של הרשויות המקומיות. סעיף 168 לחוק הרשויות המקומיות קובע כי לצורך היועצות וגישור בחילוקי דעות בין בכירי השלטון המרכזי לנציגי השלטון המקומי תוקם ועדת ייעוץ וגישור ממשלתית. בוועדה יהיו 13 חברים לכל הפחות, ובהם שרים בכירים, ראשי רשויות, גורמים מקצועיים בממשלה וגורמים נוספים בעלי ידע, ניסיון ומומחיות באוטונומיה מקומית.³⁹

ספרד

המוסד הפועל בתחום זה ברמה הלאומית בספרד הוא הוועדה הלאומית למינהל מקומי. דרכי פעולתה מוסדרות בסעיפים 117-119 בחוק הרשויות המקומיות. הוועדה מורכבת ממספר שווה של נציגי הממשלה ונציגי הפדרציה הספרדית של עיריות ומחוזות (FEMP). הוועדה מחויבת להיפגש לפחות פעמיים בשנה, והיא דנה בטיטות של חוקים ותקנות המשפיעים על השלטון המקומי. כמו כן היא יכולה להציע הצעות בנושא לממשלה. נוסף על הוועדה פועל גם גוף עליון ליחסים בין-ממשלתיים – "ועידת הנשיאים" – שחברים בו הנשיאים האזוריים, כלומר ראשי הקהילות האוטונומיות, שהן הישויות האזוריות של ספרד. ועידת הנשיאים פעלה נמרצות בעת ההתמודדות עם מגפת הקורונה במדינה, ואף השתתפה בניהולה. לפגישותיה זומנו גם נציגי הפדרציה הספרדית של העיריות והמחוזות.

זכותן של הרשויות המקומיות לחובת היוועצות מפותחת מאוד בספרד גם ברמה האזורית, וכמה קהילות אוטונומיות (אזורים) הגדירו בתקנון שלהן את הזכויות של הרשויות המקומיות להשתתף בתהליך קבלת ההחלטות ברמה האזורית.⁴⁰

אוסטרליה

לכל מדינה וטריטוריה בתוך אוסטרליה הפדרלית יש איגוד של רשויות מקומיות, וכלל האיגודים יחדיו מיוצגים בארגון על – איגוד השלטון המקומי האוסטרלי (Australian Local Government Association). ארגון זה מייצג את השלטון המקומי במגוון רחב של ועדות בין־ממשלתיות וגופים מיעצים. בשנים 1992–2020 פעלה באוסטרליה מועצת הממשלות האוסטרלית (Council of Australian Governments), פורום בין־ממשלתי שניהל את היחסים השלטוניים בתוך המערכת הפדרלית של אוסטרליה בעניינים בעלי חשיבות לאומית. חברי הפורום היו ראש הממשלה הפדרלית, שרים בכירים, ראשי מדינות ונשיא איגוד השלטון המקומי האוסטרלי.⁴¹

איסלנד

חוק השלטון המקומי שנחקק באיסלנד בשנת 2011 מתייחס בהרחבה לסוגיית ההיוועצות בשלטון המקומי. סעיף 2 לחוק עוסק בהיוועצות עם רשות מקומית ספציפית וקובע כי אין להכריע בעניינים הנוגעים ספציפית לאינטרס של רשות מקומית ללא התייעצות עם מועצת הרשות המקומית. סעיף 98.3 מסדיר את המעמד של איגוד הרשויות המקומיות במדינה וקובע כי "כאשר השר קובע הנחיות מינהליות כלליות על יסוד חוק זה, עליו להתייעץ עם איגוד הרשויות המקומיות של איסלנד באשר לתוכן". פרק 13 של החוק עוסק כולו ב"תקשורת והתייעצות בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות". סעיף 128 קובע כי "הממשלה תבטיח שיתוף פעולה פורמלי וקבוע עם העיריות בכל הנוגע לסוגיות שלטון חשובות הנוגעות לתפקידן ולאחריותן של העיריות. יתקיים

40 מבוסס על דברי ההסבר למדד LAI ועל דוח ניטור יישום האמנה של מועצת אירופה.

41 מבוסס על דברי ההסבר למדד LAI. להרחבה על הפורום הבין־ממשלתי באוסטרליה ראו גם Anderson, 2008.

שיתוף פעולה פורמלי, בין היתר, בנושא הצגת טיוטות חקיקה הנוגעות לרשויות המקומיות ולפיקוח על כספי הציבור, חלוקת אחריות בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות ונושאים חשובים נוספים הנוגעים לאינטרסים או לתקציב של הרשויות המקומיות.⁴² מכוח חקיקה זו הוקמו באיסלנד שני מנגנונים קבועים לשיתוף פעולה בין הממשלה לרשויות המקומיות: האחד בדרג הפוליטי – בין השר הממונה על השלטון המקומי ליו"ר איגוד הרשויות המקומיות (במידת הצורך משתתפים שרים נוספים); והשני, והמשפיע יותר, בדרג המקצועי – בין המנהלים המובילים במשרד האוצר ובמשרד השלטון המקומי לבין נציגי איגוד הרשויות המקומיות.⁴²

2.2 המצב בישראל

הדירוג של ישראל במדד האוטונומיה המקומית (LAI) בפרמטר "גישת השלטון המקומי לקבלת החלטות בשלטון המרכזי" הוא 1 מתוך 3. בדברי ההסבר לדירוג נכתב כי הסיבה לדירוג זה היא שבישראל אין בכלל מנגנוני היועצות פורמליים של השלטון המרכזי ברשויות המקומיות, וכן שלמוסדות הייצוגיים של השלטון המקומי אין מעמד פורמלי. ועם זאת ניתנה נקודת דירוג 1 מכיוון שלרשויות המקומיות יש גישה לקבלת החלטות בדרגים גבוהים יותר באמצעות ערוצים לא־פורמליים. מלבד גישה לא־פורמלית המבוססת על קשרים אישיים ברמה פרטנית (ראש רשות מול השר ובכירי המשרד), הערוצים הלא־פורמליים הרוחביים מבוססים בעיקר על פעילות של שלושה גופים ייצוגיים של השלטון המקומי: מרכז השלטון המקומי – גוף המאגד את כלל העיריות והמועצות המקומיות; מרכז השלטון האזורי – גוף המאגד את כלל המועצות האזוריות; ופורום ה־15 – גוף המאגד עיריות חזקות מבחינה פיננסית (כל העיריות החברות בפורום מאוגדות גם במרכז השלטון המקומי). להלן נבחן לעומק את מעמדם

42 מבוסס על דברי ההסבר למדד LAI ועל חוק הרשויות המקומיות של איסלנד (The Local Government Act No. 138/2011; זמין באתר ממשלת איסלנד).

של הגופים הללו בישראל, ובפרט מעמדו של הגוף המרכזי המייצג את מרבית הרשויות המקומיות – מרכז השלטון המקומי.

מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי הם עמותות המאגדות את הרשויות המקומיות על בסיס וולונטרי. מרכז השלטון המקומי הוקם עוד לפני קום המדינה, בשנת 1938, כאגודה עות'מאנית. הוא נקרא אז "חבר המועצות המקומיות"; בשנת 1953 הוחלף השם ל"מרכז השלטון המקומי"⁴³. מרכז השלטון האזורי הוקם בשלב מאוחר יותר, בשנת 1982, תחת השם "מרכז המועצות האזוריות"; בשנת 2021 הוחלף השם לשמו הנוכחי. פורום ה-15 הוקם בשנת 2002 על ידי 15 עיריות חזקות פיננסית והוא מכונה גם "פורום הערים העצמאיות". מאז הקמתו הצטרפו אליו עוד שתי עיריות (כלומר, היום חברות בו 17 עיריות). קיומם של גופים ייצוגיים נפרדים למועצות האזוריות ולערים החזקות הוא תוצאה של האופי השונה של הרשויות, ונגזרים ממנו אינטרסים שונים, לעיתים אפילו מנוגדים. נבהיר: כל הגופים הללו לא הוקמו מכוח החוק, והחוק גם אינו מגדיר את מעמדם. ועם זאת, המחוקק התייחס אליהם בכמה מקומות, בעיקר למרכז השלטון המקומי, בשני סוגי חוקים.

(1) מינוי נציגים לגופים סטטוטוריים

חוקים למיניהם קובעים כללים להקמה של ועדות, מועצות ורשויות סטטוטוריות שהנהלה של כל אחת מהן מבוססת על מקבץ נציגי ציבור מגוון. באשר לנציגי הציבור המתמנים לגופים אלו, במקרים מסוימים המחוקק קובע כי ימונו נציגים מטעם מרכז השלטון המקומי. אלו הם למעשה כמעט כל האזכורים בחוק של המרכז לשלטון המקומי. עם הגופים הללו נמנות, בין השאר, המועצה הציבורית לענייני האזרחים הותיקים (חוק האזרחים הותיקים, תש"ן-1989); מועצת הבריאות (חוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד-1994); המועצה לגנים בוטניים (חוק גנים בוטניים, תשס"ו-2006); והמועצה לגיל הרך (חוק המועצה לגיל הרך, תשע"ז-2017). בחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ח-1998, נקבע כי נציגי הציבור המקומיים לרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים יהיו גם ממרכז השלטון המקומי וגם ממרכז השלטון

43 על שלבי ההקמה וההתפתחות של גוף זה בתקופת המנדט הבריטי וקום המדינה ראו היידקר, 2020.

האזורי. על כל פנים, ברור שאי־אפשר לראות בהתייחסות זו של המחוקק מעמד רשמי הניתן לגופים המייצגים של השלטון המקומי, ודאי לא בתחומים הנוגעים לקבלת החלטות בכנסת או בממשלה בתחומים הקשורים בשלטון המקומי.

(2) חובת היוועצות

במספר חוקים קטן יש התייחסות לחובת היוועצות עם הגופים המייצגים את השלטון המקומי טרם קבלת החלטות בעניינו, כמפורט להלן:

א. תיקון משנת 2002 לסעיף 7א לחוק לימוד חובה, תש"ט-1949, עוסק בתשלומים שמשלמות רשויות מקומיות עבור תלמידים הלומדים ברשות מקומית אחרת.⁴⁴ מלבד ההוראות המפורטות במפורש בחוק, נקבע גם כי שר החינוך יתקין תקנות בנושא "בהתייעצות עם מרכז השלטון המקומי ובאישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת". תקנות אלו הותקנו בשנת 2005.

ב. תיקון משנת 2005 לסעיף 19לג לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998, קובע כי תקנות בנושא התאמות נגישות פרטנית לתלמיד ולהורה ייקבעו בידי שר החינוך "בהתייעצות עם המרכז לשלטון מקומי, עם הנציבות ועם ארגונים העוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות". תקנות אלו הותקנו בשנת 2018. בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות אירועי פינוי אוכלוסייה וקליטתה במצב חירום), תשפ"ב-2022, נקבעו נהלים שמשרדי הבריאות והרווחה צריכים לפעול על פיהם, בהתייעצות עם מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי.

ג. סעיף 5 לחוק הספריות הציבוריות, תשל"ה-1975, קובע כי אחת לשלוש שנים יקבע שר התרבות והספורט את העלות השנתית של הוצאות ההחזקה והניהול של ספרייה ציבורית "בהסכמת שר האוצר ובהתייעצות עם שר הפנים, עם מרכז השלטון המקומי ועם ארגון המועצות האזוריות בישראל".

44 למעשה, החוק מתייחס ל"רשות חינוך מקומית" ולא לרשות מקומית. הגוף הקרוי "רשות החינוך המקומית" חופף על פי רוב את הגוף "רשות מקומית", זולת בקיבוצים ובמושבים. אלה משתייכים לרשות מקומית אחרת – מועצה אזורית, אך בתחום החינוך נשמרת האוטונומיה שלהם (גל-אריאלי, 2013: 16). כאן ובהמשך דברינו נתייחס לרשות חינוך מקומית כרשות מקומית.

ד. חוק הפיקוח על מחירי קייטנות ציבוריות, תשע"ז-2017, מורה על הקמת ועדה ממשלתית מייצעת בנושא הפיקוח על מחירי הקייטנות הציבוריות. על פי החוק, "הוועדה המייצעת תקבל את החלטתה לאחר שנתנה, בין השאר, לנציג הארגון המייצג את המספר הרב ביותר של רשויות מקומיות בישראל לטעון את טענותיו".

ההתייחסויות הללו בחוק לגופים הייצוגיים של השלטון המקומי הן ספורות בלבד ועוסקות בהיבטים שוליים יחסית בעבודת הרשויות המקומיות. נראה שניתן ללמוד מכך בעיקר על היעדרם של הגופים הייצוגיים של השלטון המקומי ממסגרת קבלת ההחלטות בעניינם. כך, לא זו בלבד שהמדינה לא הסדירה מעמד רשמי לגופים הייצוגיים של השלטון המקומי או מנגנונים מסודרים להיוועצות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, אלא שגם בנושאים ספציפיים כמעט שאין חובת היוועצות עם השלטון המקומי.

לעומת זאת, בסעיפי חוק רבים נקבע כי כאשר שרים בממשלה מקבלים החלטות שיש להן השפעה על השלטון המקומי, הם נדרשים להתייעץ עם שר הפנים ולעיתים אף לקבל את הסכמתו. להלן דוגמאות אחדות.

א. סעיף (ב) לחוק לימוד חובה, תש"ט-1949, קובע כי על שר החינוך להיוועץ עם שר הפנים ועם ועדת החינוך של הכנסת קודם שהוא קובע בצו את שיעור ההשתתפות של המדינה בתקציב החינוך של רשויות החינוך המקומיות.

ב. סעיף 2(א) לחוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958, קובע כי "רשות מקומית תקיים מחלקה לשירותים חברתיים לשם טיפול סוציאלי בנזקקים והגשת סעד להם. שר הרווחה והשירותים החברתיים, בהתייעצות עם שר הפנים, רשאי להתקין תקנות בדבר ארגון של מחלקות לשירותים חברתיים של רשויות מקומיות".

ג. סעיף 13(א) לחוק הספורט, תשמ"ח-1988, קובע כי שר התרבות והספורט "רשאי, בהסכמת שר הפנים, לקבוע בתקנות תנאים שבהם ניתן לחייב רשות מקומית לאפשר פעילות ספורט במיתקני ספורט המצויים במוסדות חינוך, במבני ציבור או בשטחים ציבוריים השייכים לאותה רשות מקומית".

ד. סעיף 17 לחוק אזורי נמל חפשיים, תשכ"ט-1969, קובע כי שר האוצר רשאי לפטור מיזם מורשה מכל מס, היטל, אגרה, ארנונה או תשלום אחר באישור ועדת הכספים של הכנסת, וכי לגבי פטור ממיסים של רשות מקומית נדרשת הסכמת שר הפנים.

ה. סעיף 6א לחוק חופש המידע, תשנ"ח-1998, קובע כי השר לאיכות הסביבה יקבע את סוגי המידע על איכות הסביבה שיעמידו הרשויות המקומיות לעיון הציבור, בהסכמת שר הפנים. סעיף 14 לחוק זה קובע כי שר המשפטים רשאי לקבוע בצו כי החוק לא יחול על חברה עירונית, לאחר התייעצות עם שר הפנים.

ו. סעיף 23 לחוק להסדרת הטיפול באריזות, תשע"א-2011, עוסק בקביעת הסדרי הפרדה, איסוף ופינוי של פסולת אריזות, ונקבע בו כי "תקנות לפי סעיף קטן זה בכל הנוגע לרשויות מקומיות ייקבעו בהסכמת שר הפנים".

כאמור, אלו הן רק דוגמאות מתוך סעיפי חקיקה רבים המחייבים גורמי ממשל להתייעץ עם שר הפנים או לקבל את הסכמתו טרם קבלת החלטה שיש לה השפעה על השלטון המקומי. יש אף חוקים שבהם החלטות של גורמי ממשל הנוגעות לשלטון המקומי צריכות להיעשות בהתייעצות עם הדרג המקצועי בממשלה דוגמת ראש מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים.⁴⁵ מנגד, בהחלטות רבות של גורמי הממשל הנוגעות לשלטון המקומי, ואולי ברוב ההחלטות, לא נדרשת אפילו התייעצות עם שר הפנים או הסכמה שלו.

על הרציונל של המחוקק בעניין חובת ההסכמה או ההיוועצות בשר הפנים ניתן ללמוד מפסיקת בג"ץ בנושא. בשנת 2004 עתר מרכז השלטון המקומי לבג"ץ נגד האופן שבו הפעיל שר החינוך את סמכותו לקביעת שיעור ההשתתפות של המדינה בתקציב החינוך של רשויות החינוך המקומיות. כך תיאר בג"ץ את חובת ההיוועצות בעניין זה:

סעיף 7(ב) לחוק לימוד חובה קובע במפורש כי על שר החינוך לקיים התייעצות עם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת ועם שר הפנים. חשיבות השתתפותו של שר הפנים בהיוועצות

45 לדוגמה, סעיף 15 לחוק לטיפול סביבתי בצידוד חשמלי ואלקטרוני ובסוללות, תשע"ב-2012; וסעיף 24 לחוק להסדרת הטיפול באריזות, תשע"א-2011.

לפי סעיף 7(ב) לחוק לימוד חובה נובעת, בין היתר, מתפקידו כממונה על הרשויות המקומיות [...] המחוקק לא היה מטיל חובה זאת אילולא סבר כי ההתייעצות עשויה להשפיע על הרשות.⁴⁶

בדברים אלו מבאר בית המשפט את כוונת המחוקק כי בטרם קבלת החלטה על ידי משרד החינוך שיש לה השלכות כספיות ניכרות על הרשויות המקומיות יש להיוועץ עם שר הפנים. גישה זו משקפת את תפיסת החוק בישראל שלפיה אין לשלטון המקומי מעמד עצמאי כגורם שיש להיוועץ בו, אלא רק לשר הפנים, שככל הנראה נתפס בעיני המחוקק כ"נציג הרשויות המקומיות", אף שברור שהוא "הממונה על הרשויות", כפי שציין בית המשפט, כלומר – נציג הממשלה. על רקע זה ברור גם מדוע, לתפיסת המחוקק, שר הפנים עצמו אינו מחויב להתייעץ עם הגופים הייצוגיים של הרשויות המקומיות קודם שהוא מקבל החלטות בעניינן.

היעדר החובה להיוועץ עם הרשויות בהחלטות הנוגעות אליהן עלתה גם בפסיקה של בג"ץ משנת 2021. בעתירה על כך ששר הפנים לא התקין תקנות בעניין תיקון לחוק חוברת מכרזים לתאגידיים עירוניים עלתה טענה מצד משרד הפנים שהעיכוב נבע מהרצון להיוועץ קודם לכן ברשויות המקומיות. בית המשפט דחה את הטענה וחידד כי על פי החוק קיימת לשר הפנים החובה להיוועץ בנושא עם שר האוצר בלבד. לדברי בית המשפט, אף שחובת ההיוועצות עם הרשויות המקומיות היא מבורכת, היא אינה מחויבת, ובעיני בית המשפט אינה יכולה לשמש הצדקה משפטית לעיכוב של התקנת תקנות.⁴⁷

כאמור, גם במקרים ששרים נדרשים להתקין תקנות שיש להן השפעה על הרשויות המקומיות, אין מוגדרת להם חובת היוועצות בגופים הייצוגיים של השלטון המקומי. אפילו בקובץ הנחיות 2.3100 של היועץ המשפטי לממשלה, שכותרתו "חקיקת משנה: נוהל והנחיות", אין הנחיה להיוועץ בשלטון המקומי באשר לתקנות הקשורות בו. בסעיף 13.2 לקובץ הנחיות – "התייעצות עם

46 בג"ץ 2910/04 מרכז השלטון המקומי בישראל נ' משרד החינוך (2004).

47 בג"ץ 8438/16 ארגון אמון הציבור חברה לתועלת הציבור בע"מ נ' שר הפנים (2021).

גופים מעוניינים שלא מכוח חוק" – נטען באופן כללי, בלא אזכור מפורש של השלטון המקומי, שראוי להתייעץ עם גופים שיש להם עניין בנושא שבו עוסקות התקנות.

למעשה, במקרים רבים משרד הפנים ומשרדי ממשלה אחרים כן שומעים את עמדת הגופים הייצוגיים של השלטון המקומי לפני שהם מקבלים החלטות הקשורות בו, אך בהיעדר חובה פורמלית, הדבר נעשה על בסיס רצון טוב ומתוך עמדה של "עושים לו טובה" בלבד, ולעיתים אף אין מתרחשת כלל היוועצות. כך לדוגמה, בשנת 2007 עתר מרכז השלטון המקומי לבג"ץ לאחר שפורסמו תקנות חדשות בעניין מינוי רבני ערים שיש להן השפעה ישירה על הרשויות המקומיות. בכתב הטענות של העתירה נטען כי –

יובהר, כי העותר [מרכז השלטון המקומי] נדהם לגלות את דבר פרסומן של התקנות, כאשר לא הייתה לו כל ידיעה אודות הכוונה להתקין, קל וחומר שלא הייתה לו כל ידיעה אודות תוכן והשלכותיהן, ומעולם לא נעשתה, עובר להתקנתן של התקנות, פניה כלשהי לעותר ו/או לרשויות המקומיות אותן הוא מייצג לשם קבלת התייחסותם, עמדתם או הערותיהם לנוסח התקנות ו/או למשמעותן.⁴⁸

הלכה למעשה, לאחר שדבר העתירה נמחק, לא ניתנה במקרה זה פסיקה עקרונית בידי בית המשפט בדבר חובת ההיוועצות עם השלטון המקומי.⁴⁹ ובעצם, גם במקרים שחלה בהם חובת היוועצות, או שהשלטון המרכזי בוחר מרצונו לקיים היוועצות, הרי בהיעדר מסגרת פורמלית ברורה של היוועצות – שכפי שראינו לעיל, במדינות אחרות היא אף מחייבת במקרים מסוימים התייחסות ממשלתית מסודרת לעמדת הגופים הייצוגיים של השלטון

48 בג"ץ 8908/07 מרכז השלטון המקומי בישראל נ' ראש הממשלה (דבר עתירה זמין בנבו).

49 בפסיקה אחרת ציין השופט חנן מלצר כי העתירה נמחקה "שכן גם למשיגים שם הובטח שימוע" (בג"ץ 6051/08 המועצה המקומית ראש פינה נ' השר לשירותי דת).

המקומי – ייתכן מצב שההיוועצות נעשית בו מן השפה ולחוץ ולמראית עין בלבד.⁵⁰

בהיעדר כוח פורמלי, עוצמתם של הגופים הייצוגיים של השלטון המקומי בישראל מבוססת על מאבקים ציבוריים, ובמקרים רבים באמצעות שביתות. בחמשת החודשים הראשונים של שנת 2023 לבדם התקיימו שלוש שביתות מחאה של רשויות מקומיות בעקבות מאבקים על תקציב המדינה וחוק ההסדרים: בפברואר ובמאי 2023, שביתות של כלל הרשויות המקומיות, בהובלת מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי, כחלק מהמאבק על תקציב המדינה וחוק ההסדרים; ובמרץ 2023, של פורום ה־15.⁵¹ לתופעת השביתות והאיומים בשביתות כחלק ממאבקי השלטון המקומי בחקיקה ובהחלטות ממשלה יש דוגמאות רבות גם משנים קודמות.⁵²

עד כה עסקנו בהיוועצות של השלטון המרכזי עם הגופים הייצוגיים של השלטון המקומי, אך יש להפנות מבט גם אל קבלת החלטות עקרוניות הנוגעות במישרין לרשות מקומית יחידה או למספר קטן של רשויות מקומיות. התחום הבולט בחוק שבו ישנה התייחסות – אומנם חלקית – להיוועצות מסוג זה הוא התחום של שינוי הגבולות המוניציפליים של הרשות.

כאמור, סעיף 5 של האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי קובע כי אין לעשות שינוי בגבולות של רשויות מקומיות ללא התייעצות מוקדמת עם הקהילות המקומיות הנדונות, בעדיפות לביצוע משאל עם. סעיפי החקיקה בישראל לעניין זה מבחינים בין סוגי רשויות מקומיות. באשר למועצות אזוריות הוסדר

50 דוגמה לכך ניתן להביא אפילו מן המקרים הספורים שבהם החוק מחייב חובת היוועצות בגופים הייצוגיים של השלטון המקומי. כך למשל, מרכז השלטון המקומי עתר בעבר נגד שר החרבות והספורט על כך שקיבל החלטות הנוגעות לתקצוב הספריות הציבוריות בלי שקיים עימן את ההתייעצות הנדרשת לפי חוק. בית המשפט דחה טענה זו והצביע על פגישה אחת שהתקיימה בין נציגי מרכז השלטון המקומי לשר בנושא. בעיני מרכז השלטון המקומי לא היה בפגישה זו די כדי לקיים את חובת ההיוועצות, אך בעיני בית המשפט היא הספיקה לצורך זה (בג"ץ 2376/01 מרכז השלטון המקומי בישראל נ' שר המדע, החרבות והספורט).

51 גרמן ואלמקייס, 2023; ואקד, 2023; חרות-סבר, 2023.

52 לדוגמאות בולטות מהשנים האחרונות ראו בסול, 2016; אלון, 2019; סלע, 2022.

בצו מנגנון היועצות מסודר. סעיף 228 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) קובע כי שר הפנים חייב להודיע למועצה האזורית על כוונתו לבצע שינוי בגבולותיה, וזו מחויבת להודיע על כך לוועדים המקומיים שבתחומה וכל ועד מקומי זכאי להגיש את הערותיו לשינוי המוצע. המועצה האזורית מעבירה לשר הפנים את חוות דעתה ואת ההערות שנתקבלו מהוועדים, והשר מכריע לפי שיקול דעתו. באשר לעיריות, סעיף 8 של פקודת העיריות קובע כך:

ראה השר, כי רצוי הוא לשנות תחומה של עיריה פלונית [...]
להרחיבו או לצמצמו – אם משום שזו משאלתם של רוב בני העיר ואם מסיבה אחרת – רשאי הוא לצוות על עריכת חקירה בדבר תחום העיריה על ידי ועדת חקירה, בהתחשב עם כל מפעל או פיתוח המבוצעים על ידי העיריה, ולאחר עיון בתסקיר של הועדה רשאי הוא, לפי שיקול דעתו, לשנות דרך אכרזה את התחום, להרחיבו או לצמצמו.

הסעיף קובע כי השר רשאי לקבל החלטה על בסיס "משאלתם של רוב בני העיר", בלי לפרט כיצד היא מובעת, אך הוא יכול לקבל החלטה זו גם מסיבה אחרת. כחלק מהליך קבלת ההחלטה, השר נדרש להקים ועדת חקירה שתבחן את ההחלטה. באשר למועצה מקומית, אין אפילו חובה חוקית של הקמת ועדת חקירה, ומוזכר רק הצורך בהמלצת הממונה על המחוז. למעשה, בחלוף השנים התפתח נוהג למנות ועדות חקירה בעניין גבולות גם כאשר אין מעורבות של עירייה. בתי המשפט סמכו ידם על נוהג זה, ולכן יקשה היום על שר הפנים להחליט על שינוי גבולות מקומיים בלי למנות ועדה לשם כך.⁵³ החוק אינו מגדיר את תפקידה של ועדת החקירה ועם מי היא נדרשת להתייעץ, אך בפסיקה של בג"ץ נקבע כי על הוועדה להקפיד על מתן זכות שימוע לצדדים המעורבים ולאפשר להם להשמיע את עמדתם ואת השגותיהם. וכך, בית המשפט פסל החלטה בעניין גבולות העיר רמלה, בין היתר משום שוועדת החקירה לא התייחסה לטענות שהעלתה מועצת עיריית רמלה.⁵⁴

53 בלנק, 2014: 286; רזין וחזן, 2020: 17-18.

54 בג"ץ 5445/93 עיריית רמלה נ' שר הפנים. ראו גם רזין וחזן, 2020: 28-29.

בסעיף 19 לפקודת העיריות, הקשור במידה רבה לסוגיית שינוי הגבולות, מופיעה התייחסות מפורשת לחובה ספציפית ונקודתית להיועצות עם רשות מקומית. הסעיף עוסק בהחלטה של שר הפנים על "אזור חלוקת הכנסות". ההחלטה קובעת כי רשות מקומית תחלוק את ההכנסות מארנונה והכנסות נוספות באזור שיוגדר "אזור חלוקת הכנסות" עם רשות מקומית, אחת או יותר, הסמוכה, או הסמוכות, לה. הסעיף קובע כי יש להקים ועדת חקירה שתבחן את ההצדקות למהלך זה "לאחר שנתנה לראשי הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, או למי מטעמם, הזדמנות להביע את עמדתם". סעיף זה הוא כאמור ייחודי, אך בשאר התחומים וההחלטות הנוגעים לשלטון המקומי אין חובת היועצות עם נציגי הרשות המקומית הספציפית או השלטון המקומי בכלל.

2.3

סיכום ודיון

במרבית המדינות הדמוקרטיות מקובל שיש להסדיר מנגנוני היועצות בין גופי השלטון המרכזי – הפרלמנט, ובעיקר הממשלה – ובין השלטון המקומי. הכוונה היא הן לחובת היועצות עם הגופים הייצוגיים של הרשויות המקומיות במדינה בהחלטות כלליות הנוגעות לשלטון המקומי, והן להיועצות עם רשות מקומית ספציפית (או קבוצת רשויות קטנה) בהחלטות עקרוניות בעניין. לעיל עמדנו על כמה סוגי מנגנונים להסדרת היועצות מסוג זה, ובכללם הכרה רשמית בגופים הייצוגיים של השלטון המקומי והסדרת מחויבותם של הפרלמנט או הממשלה להיועץ בגופים אלו. במדינות מסוימות הוקמו גופים משותפים לממשלה ולשלטון המקומי (ולפעמים אף לשלטון האזורי או התת־פדרלי), ובהם מלובנות דרך קבע סוגיות שעניינן היחסים שבין שני רובדי השלטון ומשימות לאומיות.

בישראל לא קיימים מנגנוני היועצות מסוג זה. הגופים הייצוגיים של השלטון המקומי מאוגדים כעמותות, ואין להם מעמד חוקי רשמי. רק בסעיפי חקיקה ספורים, ושוליים ברובם, יש התייחסות לחובת התייעצות עם הגופים הללו טרם קבלת החלטות בשלטון המרכזי. אומנם לגופים הייצוגיים של השלטון המקומי בישראל יש כוח לא־מבוטל בהשפעה על ההחלטות הנוגעות לשלטון המקומי, אך מדובר בכוח המבוסס על מערכות לא־פורמליות, שאינן מוסדרות בחוק.

מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל אינה מבוססת אפוא על הכרה במעמדו של השלטון המקומי, אלא על מאבקי כוח ו"כיפופי ידיים", ולעיתים אף על איומים בשביתות או באירועי מחאה. מערכת יחסים זו מעצבת את מעמדו של השלטון המקומי כגוף הכפוף לממשלה, נשען עליה ופועל בצל חסדיה וגחמותיה.

מעבר לבעיה העקרונית של מערכת יחסים מסוג זה והפגיעה באוטונומיה של השלטון המקומי, במקרים רבים הדבר גורם גם לפגיעה באיכות ההחלטות המתקבלות בממשלה. פעמים רבות החלטות של השלטון המרכזי, המתקבלות ללא היוועצות עם השלטון המקומי, עלולות להיות פחות אפקטיביות בגלל חוסר ההיכרות של הגורמים המחליטים בשלטון המרכזי עם המציאות בשטח. ואכן, בימי ההתמודדות עם משבר הקורונה בלטה התופעה של החלטות שהתקבלו בממשלה באשר לשלטון המקומי, בעיקר בתחום החינוך, שהיו לא־ישימות ולפעמים אף לא־נהירות די צורכן ועוררו תרעומת רבה בקרב הרשויות המקומיות על שאין מתייעצים עימן קודם לקבלת ההחלטות.⁵⁵

מבנה הרגולציה לשלטון המקומי

3.1 מבוא

מבנה הרגולציה המושת על השלטון המקומי הוא אחת משאלות המפתח בנושא מסגרת היחסים שבין שני רובדי השלטון, שכן מערכת היחסים שבין הממשלה והרשויות המקומיות מתנהלת בעיקר באמצעות תפקידים של משרדי הממשלה כרגולטורים המפקחים על השלטון המקומי.

למונח "רגולציה" הגדרות אחדות. במובן הרחב, המונח מתייחס ל"כלל החוקים והתקנות המשליטים סדר ביחסי החליפין של סחורות ושירותים". ואולם אנו עוסקים בו כאן במובנו הצר והמקובל יותר: "תהליך או פעילות שבהם רשות שלטונית ביצועית דורשת, מונעת או אוסרת פעילות או התנהגות מסוימת של הפרט ו/או של מוסדות וארגונים, ועושה זאת באופן מינהלי מתמשך"⁵⁶. במובן זה, הרגולציה אינה כוללת כל חקיקה באשר היא, אלא רק חקיקת משנה (תקנות) של משרדי ממשלה או סוכנויות ממשלתיות שמטרתן להצר ולהגביל את פעילותו של פרט או ארגון כלשהו. השיח הציבורי על רגולציה בישראל עוסק בדרך כלל בנטל שהיא יוצרת למגזר העסקי ולאנשים פרטיים. משום כך נהוג להתייחס בדרך כלל לממשלה ולרשויות המקומיות יחד בתור רגולטורים מול המגזר הפרטי. המבט שלנו בפרק זה הוא אחר, מכיוון שהוא בוחן את הרשויות המקומיות כארגונים הנתונים למגבלות רגולטוריות, במצב שהממשלה והשלטון המקומי עומדים בשני צדדים של מתרס: הממשלה – כרגולטור, והשלטון המקומי – כגוף מפוקח הנתון לרגולציה.

לרגולציה שלושה כלים עיקריים: הסדרה, פיקוח ואכיפה. ההסדרה היא קביעת הכללים שלאורם הגוף הכפוף לרגולטור נדרש לפעול, ואילו הפיקוח והאכיפה הם

האופן שבו הרגולטור מוודא שכללי ההסדרה נשמרים בידי הגופים המפוקחים.⁵⁷ להלן נבחן היבטים רבים באופייה של הרגולציה, ובהם מקורה, תכליתה, אופיו של הפיקוח מטעמה (מה הוא בוחן), עיתוי הפיקוח (האם הוא נעשה טרם כניסת החלטות לתוקף), החלפת הרשות המקומית ונטילת סמכויותיה, וכן השקיפות, הבהירות וההתמשכות של הרגולציה.

3.2 מקורה של הרגולציה

רגולציה פורמלית

סעיף 4 באמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי עוסק במסגרת הסמכויות של השלטון המקומי. סעיף 4.4 קובע את הגבולות לפגיעה בסמכויות של הרשות המקומית: "הסמכויות הניתנות לרשויות המקומיות תהיינה בדרך כלל מלאות ובלעדיות. הן אינן ניתנות לערעור או להגבלה על ידי רשות אחרת, מרכזית או מחוזית, אלא כפי שנקבע בחוק".⁵⁸ הדרישה שהגבלת סמכויות המוענקות לרשויות המקומיות תעוגן בחקיקה באה לידי ביטוי גם בסעיף 8 של האמנה, העוסק בפיקוח מינהלי: סעיף 8.1 קובע כי "פיקוח מינהלי על הרשויות המקומיות ייעשה אך ורק בהתאם להליכים ובמקרים שייקבעו בחוקה או בחוק".⁵⁹ הרציונל העומד בבסיסם של סעיפים אלו הוא הגברת האוטונומיה של הרשויות המקומיות באמצעות צמצום כללי הרגולציה שמקורם בהחלטות של משרדי הממשלה שאינן מעוגנות בחקיקה. קביעת רגולציה על ידי משרדי ממשלה שלא על בסיס חקיקה יכולה להיות רחבה בהרבה ונתונה לשינויים תכופים יותר – שלא כמו חקיקה, שיש בה ממד ודאי ויציב יותר. רגולציה שכזאת מצמצמת את

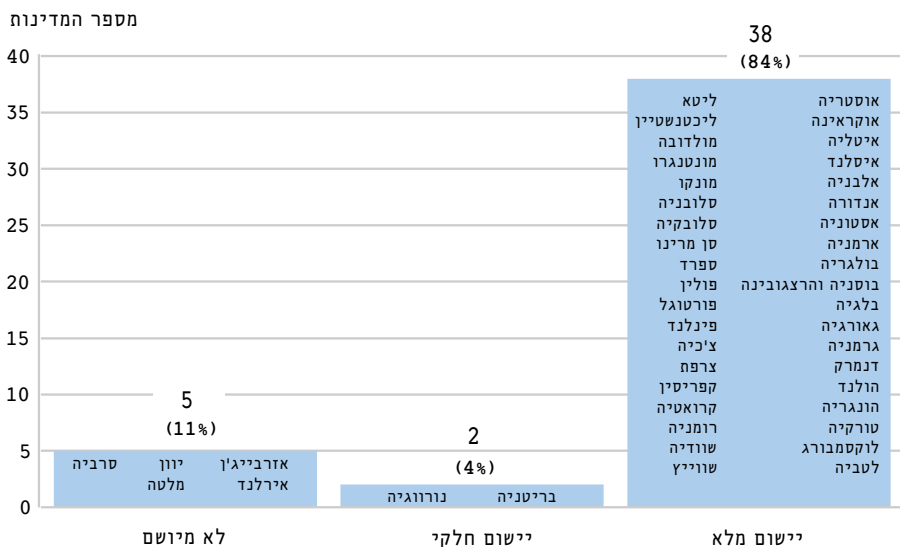
57 ידין, 2014.

58 דרי, 1997: 75.

59 שם: 76.

האוטונומיה של הרשויות המקומיות. תרשים 7 מציג מידע על היישום של סעיף 8.1 במדינות אירופה.

תרשים 7
יישום העיקרון שהפיקוח המינהלי על הרשויות המקומית נעשה אך ורק בהתאם להליכים ובמקרים שייקבעו בחוקה או בחוק (יישום סעיף 8.1 באמנה האירופית), מדינות אירופה, 2022



מקור: עיבודי המחברים לנתוני קונגרס הרשויות המקומיות והאזוריות של מועצת אירופה.

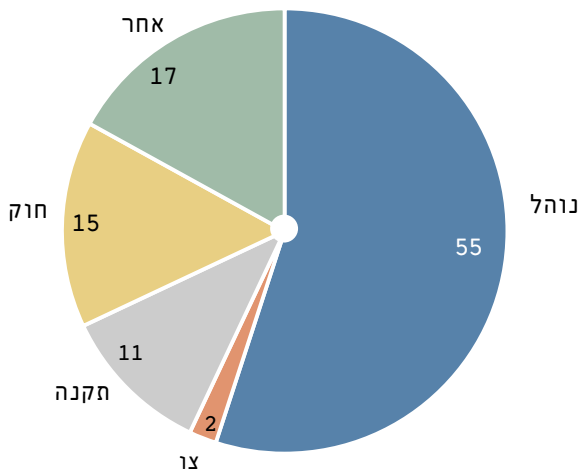
מהנתונים עולה כי מתוך 45 מדינות באירופה, 38 מדינות (84%) מיישמות את סעיף 8.1 במלואו, 2 מדינות (4%) (בריטניה ונורווגיה) מיישמות אותו חלקית, ו-5 מדינות (11%) (ארזבייג'ן, יוון, אירלנד, מלטה, סרביה) אינן מיישמות אותו כלל.

המצב בישראל שונה מן המקובל באירופה. בדיקה מקיפה שערך מבקר המדינה בשנת 2022 העלתה כי יותר ממחצית מהממשקים שמקיימים משרדי הממשלה

ויחידות הסמך בישראל מול השלטון המקומי מתוקף תפקידם כרגולטורים אינם מתקיימים מכוח חקיקה או תקנות, אלא מכוח נהלים פנימיים (תרשים 8).⁶⁰

תרשים 8

היקפי השימוש בכלי הרגולציה של השלטון המרכזי מול השלטון המקומי, עיבוד מבקר המדינה למענה משרדי הממשלה, 2022 (%)



מקור: מבקר המדינה, 2022א: 1338.

ספציפית, מבקר המדינה מצביע על כך ש"נכון למועד סיום הביקורת, בדצמבר 2021, חלים על הרשויות המקומיות 300 חוזרי מנכ"ל של משרד הפנים, שהם בגדר הנחיות רוחביות המחייבות אותן, זאת נוסף על הנחיות והוראות של משרדים נוספים".⁶¹ חוזרי מנכ"ל אלו הם הנחיות רגולטוריות שמקורן אינו בחקיקה או

60 מבקר המדינה, 2022א: 1338.

61 שם: 1339-1338.

בתקנות. למעשה, יש שהראו שמשרד הפנים קובע הוראות רגולטוריות כלפי הרשויות המקומיות אף בלי שהן מעוגנות בחוזרי מנכ"ל.⁶²

מקור הסמכות של משרד הפנים לפרסום חוזרי מנכ"ל, ובכלל לקביעת הוראות כלליות לרשויות המקומיות, מבוסס על סעיף 233 בפקודת העיריות, שהוא למעשה הסעיף הפותח את הפרק ה־12 בפקודה שעניינו "חובותיה וסמכויותיה של מועצה". הסעיף מקדים סייג לכלל הסמכויות המתוארות אחריו:

עריה תעשה בתוך תחומה בענינים המפורשים בסימן ב', וכל פעולה אחרת שעיריה מצווה לעשות לפי הפקודה או לפי כל דין אחר, והיא מוסמכת, בתחום העיריה או בשטח בנין עיר הכולל את תחום העיריה, לעשות בענינים המפורשים בסימן ג' – והכל כשאין הוראה אחרת מאת השר בענינים אלה, כולם או מקצתם, ובכפוף להוראות הפקודה או כל דין אחר.

סעיף זה מסמיך את השר במפורש לתת הוראות ולסייג את סמכויותיהן של הרשויות המקומיות. סעיפים ברוח דומה מופיעים בסעיף 146 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, ובסעיף 63 לצו המועצות האזוריות.⁶³ בית המשפט העליון קבע, בהתייחסו לסעיפים אלו, כי "מסכת הסמכויות הנתונות לרשויות המקומיות כפופה, אפוא, להוראות השר או להגבלות שיטיל. בפועל, שר הפנים משתמש בסמכותו זו לצורך מתן הנחיות פעולה כלליות באמצעות חוזרי מנכ"ל משרד הפנים".⁶⁴

62 למשל, נחמיה אבנרי (2020: 495-496) הצביע על הוראות בעניין רגולציה של תאגידים עירוניים שלא נכללו בחוזר מנכ"ל.

63 למעשה, כפי שהראינו בפרק 1, הסמכויות של מועצות מקומיות ומועצות אזוריות מבוססות על צווים מטעם שר הפנים, כך שמבחינה פורמלית הכפיפות המוחלטת שלהן לכל הוראה של שר הפנים אינה נדרשת לסעיפים אלו, שהרי שר הפנים יכול, הוא עצמו, לכלול סייגים שונים בצווים שהוא מנפיק.

64 בג"ץ 232/16 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (2016). שלום זינגר, לשעבר היועץ המשפטי של משרד הפנים, ציין בספרו משנת 2013 כי אף שההשענות על סעיף 233 כמקור לפרסום חוזרי מנכ"ל בנושאים כלליים למיניהם לא נדונה בפסיקה במישרין, היא "הוצגה לא אחת בדיונים שונים לפני בית המשפט העליון וזכתה לאישורו – למצער אישור שבשתיקה" (זינגר, 2013: 131).

הייחודיות שבסעיפים אלו היא שהם אינם תואמים תפיסה אוטונומית של השלטון המקומי המקובלת בשיטות משפט אחרות בעולם:

הסייגים המפורטים בסעיף 233 לפקודת העיריות אינם תואמים תפיסה אוטונומית של השלטון המקומי. סייגים אלה מכפיפים את הרשויות המקומיות לא רק לרשות המחוקקת המדינתית, אלא גם לרשות המבצעת המדינתית [...] על פי לשון הסעיף, הסייגים רחבים ומוחלטים, ואינם מוגבלים לעניינים מסוימים או לשיקולים מסוימים [...] כפיפות זו אינה תואמת תפיסות של שלטון עצמי מקומי התקפות בשיטות משפט אחרות.⁶⁵

מצב דומה מתקיים גם בתחומי שירותים שאינם כפופים למשרד הפנים. פורמלית, החוק מטיל את האחריות על שירותי הרווחה על הרשויות המקומיות, אבל במציאות, באמצעות היכולת לקבוע תקנות, משרד הרווחה הפך למתווה המדיניות הראשי בתחום בשעה שהוא פטור מאחריות ישירה:

למעשה, מטיל החוק אחריות פורמלית מלאה על הרשות המקומית להגיש שירותי רווחה לאוכלוסייה, בה־שעה שהוא פטור כליל את השלטון המרכזי מאחריות כזו. יתרה מזאת, החוק מקנה לשר העבודה והרווחה סמכות כמעט בלתי מוגבלת להתקין תקנות ולקבוע על פיהן, לפי ראות עיניו, את הנעשה בתחום שירותים אלה. לפי מצב חוקי זה, שירותי הרווחה המקומיים הפכו לכלי ביצוע של מדיניות השלטון המרכזי.⁶⁶

למעשה, מרבית ההנחיות של משרד הרווחה לרשויות המקומיות אינן מעוגנות בתקנות אלא בתקנון העבודה הסוציאלית, המכונה תע"ס, שהוא קובץ הנחיות והוראות מטעם מנכ"ל משרד הרווחה. בתע"ס 18 פרקים, ובכל פרק עשרות הוראות. אין מדובר בתקנות שהותקנו כחקיקת משנה, דהיינו כהשלמה לחקיקה

65 אבנרי, 2020: 496.

66 דורון, 1994: 6-7.

ראשית של חוק שירותי הסעד, כי אם בהנחיות ובנהלים פנימיים, דוגמת ההנחיות של חוזרי מנכ"ל.⁶⁷

רגולציה מכוח תקצוב

מלבד הרגולציה הפורמלית, מתקיימים הליכי רגולציה ופיקוח הדוקים מאוד שלא באופן רשמי אלא מכוח מאפייני התקצוב. כאשר ממשלה מממנת רשויות מקומיות באמצעות תקצוב ממשלתי מובנה או קולות קוראים, הדבר נעשה במקרים רבים מתוך התניה הכוללת דרישות ספציפיות לשימוש בתקציב, שאי-עמידה בהן עלולה לגרור את אי-העברת התקציב לרשות המקומית, נוסף על פיקוח הדוק מצד הממשלה על השימוש בתקציב. זוהי למעשה רגולציה מכוח תקצוב שאינה מעוגנת בהסדרים חוקיים. בשל ההבנה ששימוש ברגולציה מסוג זה פוגע באוטונומיה של השלטון המקומי, נקבע בסעיף 9.7 לאמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי כי "במידת האפשר, מענקים לרשויות מקומיות לא ייועדו לפרויקטים מסוימים. מתן מענקים לא ישלול את החירות הבסיסית של הרשויות המקומיות לקבוע מדיניות בתחום שיפוטן".⁶⁸

בישראל, בדומה למדינות ה־OECD, כמחצית מתקציב הרשויות המקומיות (תקציב רגיל ותקציב בלתי רגיל) מקורו בתקצוב ממשלתי.⁶⁹ היות שכך, מעניין להשוות בעיקר כיצד עובר התקציב מהממשלה לרשויות המקומיות. אחד הפרמטרים במדד האוטונומיה המקומית (LAI) בוחן עניין זה על ידי מדידת שיעור ההעברות הכספיות הלא-ייעודיות (לא-צבועות) מסך התקצוב המועבר לשלטון המקומי (תקציב שאינו בהכנסות עצמיות), בחלוקה של המדינות לארבע קבוצות דירוג.

67 מבקר המדינה, 2021: 583.

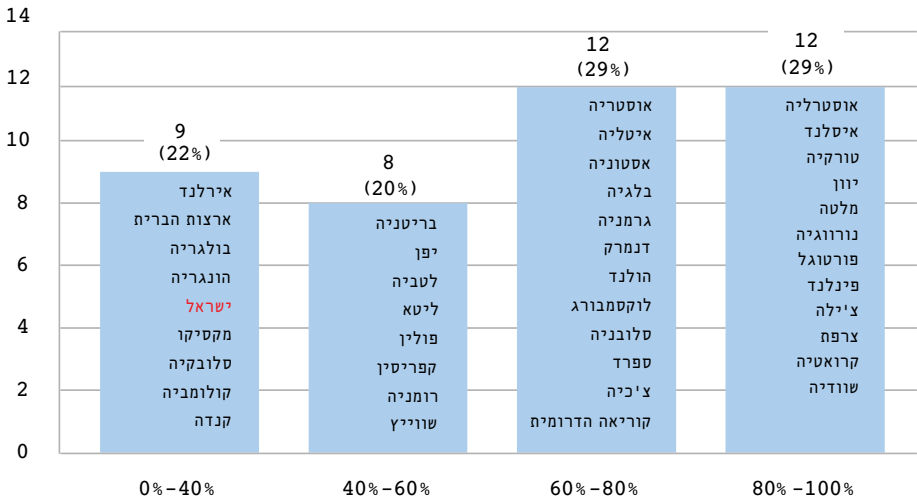
68 דרי, 1997: 76.

69 OECD, 2021: 47-48

תרשים 9

שיעור ההעברות הכספיות הלא-ייעודיות (לא-צבועות) מסך התקצוב המועבר לשלטון המקומי, מדד האוטונומיה המקומית (LAI), מדינות החברות באיחוד האירופי ו/או ב-OECD, 2020

מספר המדינות



מקור: עיבודי המחברים לנתוני מדד האוטונומיה המקומית (LAI).

ההשוואה מלמדת כי מתוך 41 המדינות החברות באיחוד האירופי ו/או ב-OECD, ישראל היא אחת מ-9 מדינות (22%) שבהן שיעור התקצוב הממשלתי הלא-ייעודי עומד על פחות מ-40% מסך התקצוב הממשלתי. המדד אינו מציג את השיעור הספציפי של העברות לא-ייעודיות, אך באשר לישראל ניתן להסיק כי שיעור התקצוב הלא-ייעודי נמוך בהרבה מ-40%. ניתוח שערכנו לדוחות המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2018 מלמד כי מתוך 28 מיליארד ש"ח שהעבירה הממשלה לרשויות המקומיות במסגרת התקציב הרגיל, מרבית התקציב יועד לתחומים ספציפיים (בעיקר חינוך ורווחה), ורק 5 מיליארד ש"ח (17.9%) היו העברות לא-ייעודיות. בתוספת של 6.5 מיליארד ש"ח של העברות ממשלתיות לתקציב הבלתי רגיל, שהוא בהגדרתו תקציב

ייעודי, עולה כי רק 14.5% מהתקצוב הממשלתי לרשויות המקומיות הוא תקצוב לאייעודי.⁷⁰

הייעוד הכללי של התקציב לתחום ספציפי בישראל כרוך בדרך כלל גם בהתניה של העברת התקציב לרשות המקומית בהנחיות למיניהן מגופי הממשל. יתרה מזו, בעשור החולף אף התרחב מאוד המודל של תקצוב באמצעות קולות קוראים שמשרדי הממשלה וגופים ציבוריים אחרים מפרסמים לרשויות המקומיות כדי שיציעו את מועמדותן לקבלת תמיכה כספית, על פי רוב לצורך השתתפות בפרויקטים או במיזמים המיועדים למימוש מדיניות של המשרד. בעוד בשנת 2013 פורסמו רק 41 קולות קוראים הרלוונטיים לרשויות המקומיות, בשנת 2018 עמד מספרם על 71.374⁷¹ הקולות הקוראים כוללים בדרך כלל הנחיות מפורטות ודרישות פיקוח מחמירות לשם קבלת התקציב, ובכך הם למעשה סוג של מנגנון רגולציה נוסף המופעל על עבודת הרשות המקומית במקרה שהיא מעוניינת בתקציבי הממשלה, שהם, כאמור, חלק גדול מתקציבה.

מבקר המדינה עמד בשנת 2022 על תפקודו של מנגנון התקצוב הממשלתי כמנגנון רגולציה נוסף המופעל על הרשויות המקומיות בישראל:

בכל הנוגע לרשויות המקומיות יש הסבורים שגם מנגנון התקצוב משמש את הרגולטור ככלי מדיניות מרכזי. כאשר משרד ממשלתי קובע ומגדיר תקנות וסעיפי תקציב לצרכים שונים של הרשויות המקומיות, שאין באפשרותן לשנות, פעולות אלו למעשה מסדירות נורמות ומכוונות את הרשויות בהתאם למדיניות המשרד הממשלתי.⁷²

70 פינקלשטיין וברטוב, 2022: 5.

71 מבקר המדינה, 2022א: 1408-1409.

72 מבקר המדינה, 2022א: 1328. גם בפרק אחר בדוח זה, העוסק בניהול התקציב עמד מבקר המדינה על נקודה זו: "למדינה המממנת חלק ניכר מתקציבן של הרשויות המקומיות יש מדיניות וסדרי עדיפות לשימוש בתקציבים, וכל זאת מתוך ראייה כוללת של צרכי המדינה" (שם: 777).

דוגמה בולטת לעניין זה, קרי תפקודו של מנגנון התקצוב הממשלתי כמנגנון רגולציה נוסף המופעל על הרשויות המקומיות, מגיעה מתחום שירותי הרווחה, כאמור: אף ש"למעשה, מטיל החוק אחריות פורמלית מלאה על הרשות המקומית להגיש שירותי רווחה לאוכלוסייה"⁷³, הרי בפועל משרד הרווחה הוא הקובע את המדיניות בתחום זה. לעיל התייחסנו להגבלה המוטלת על הרשויות המקומיות באמצעות תקנון והנחיות של מנכ"ל המשרד, אך חשוב להתעכב גם על המרכזיות של מסגרת התקצוב כגורם:

שירותי הרווחה האישיים המקומיים נקבעים רובם על-ידי הממשלה המרכזית. שליטת הרשויות המקומיות בתקציבי הרווחה של עצמן היא מוגבלת, וחלוקת התקציבים מוכתבת רובה ככולה על-ידי הממשלה. עקב כך, הרשות המקומית אינה מסוגלת להתאים את השירותים לצורכי תושביה ולקבוע סדר עדיפויות על פי שיקול דעתה [...] השלטון המרכזי, באמצעות המשרדים הייעודיים על מחלקותיהם השונות, הוא שקובע את פרטי תקציב הרווחה של הרשויות המקומיות בכ־150 סעיפי תקציב נפרדים ומחייבים. למעשה, השלטון המרכזי נטל לעצמו בדרך זו את עיקר הסמכות בקביעת מדיניות הרווחה ברשויות המקומיות לגבי מרבית פעולותיהן, שכן לרשות המקומית אין אפשרות להעביר כספים מסעיף תקציבי אחד למשנהו, ללא הסכמת המשרד הממשלתי המתאים ולעתים משרד האוצר עצמו.⁷⁴

הדבר נעשה בעיקר באמצעות השליטה בכוח האדם: "תקן כוח האדם המקצועי ברשויות המקומיות, דהיינו מספר העובדים הסוציאליים, שהרשות המקומית רשאית להעסיק בשירותי הרווחה שלה ושהשלטון המרכזי מוכן להשתתף במימון העסקתם, נקבע על-ידי משרדי הממשלה הייעודיים"⁷⁵. מחקר שפרסם בשנת 2020 מרכז המחקר והמידע של הכנסת הראה עד כמה ישראל חריגה

73 דורון, 1994: 5.

74 שם: 7-11.

75 שם: 12.

בתחום זה. לעומתה, במדינות אחרות הרשויות המקומיות קובעות בעצמן את מצבת העובדים שלהן בתחום הרווחה, ואין נוסחאות תקינה שמחייבות אותן לחלוקה מסוימת של תקן כוח אדם לתחומים מסוימים.⁷⁶

3.3

תכלית הרגולציה

שאלה בסיסית שיש לשאול על רגולציה היא מהי התכלית שהרגולציה נועדה לשרת. שאלה זו עולה במדינות רבות בהקשר של הפיקוח המינהלי על השלטון המקומי, ולכן נתמקד בסעיף זה בעיקר בה, אגב דיון במטרת הפיקוח על הרשויות המקומיות.

הרגולציה יכולה לשרת ארבע תכליות עיקריות:

(1) שמירה על התנהלות הרשויות המקומיות לפי החוק
 הרשויות המקומיות הן גופים מינהליים, ובתור שכאלה הן מחויבות לפעול לפי חוק. לפי תפיסה זו, מטרת הפיקוח על הרשויות המקומיות היא לשמור על כך שהרשויות המקומיות יפעלו בהתאם לחוק, הן בהיבט של מילוי החובות המוטלות עליהן והן בהיבט של אי-חריגה מסמכותן.

(2) הגנה על אינטרסים לאומיים ומדינתיים או של רשויות מקומיות אחרות
 רשויות מקומיות יכולות לקבל החלטות שיש בהן כדי להשפיע על היבטים הנוגעים לכלל המדינה או לרשויות מקומיות אחרות שלתושביהן אין יכולת להשפיע עליהן באופן דמוקרטי. לפי תפיסה זו, מטרת הפיקוח היא שהשלטון המרכזי יוכל לפקח על החלטות מסוג זה, מתוך ראיית האינטרס הכללי-מדינתי.

(3) שמירה על תפקוד ראוי של הרשויות המקומיות ומניעת קריסתן

רשויות מקומיות יכולות לצבור גירעונות כבדים או לתפקד גרוע ולאבד את היכולת לספק שירותים ברמה סבירה לתושבים. לפי תפיסה זו, מטרת הפיקוח היא למנוע מלכתחילה את האפשרות שרשות מקומית תיקלע למצב כזה או, לחלופין, לספק דרכים ואמצעים להתמודדות איתו לאחר שהוא כבר נוצר.

(4) שמירה על כך שפעילות הרשויות המקומיות מתבצעת לפי מדיניות הממשלה

לפי התפיסה הקרובה לעמדה שהרשויות המקומיות הן זרוע של המדינה, תפקידו של הרגולטור הוא לכוון את הרשויות המקומיות כך שיפעלו בהתאם למדיניות הממשלה ולפקח על כך שהן אכן עושות זאת.

כאן, ובמידה מסוימת גם בהמשך דברינו, נראה שתפיסת הרגולציה, ובפרט הפיקוח, המופעלת על השלטון המקומי המקובלת בעולם הדמוקרטי נועדה לשרת בעיקר את שתי התכליות הראשונות, ואת התכלית השלישית – רק במידה מסויגת. בישראל, לעומת זאת, דווקא התכליות השלישית והרביעית הן התכליות הדומיננטיות של הרגולציה, בהתאם לתפיסה הישראלית הקרובה יותר לראיית הרשויות המקומיות כזרוע ביצועית ליישום המדיניות של הממשלה.

סעיף 8.3 לאמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי קובע כי "פיקוח מינהלי על רשויות מקומיות יבוצע באופן שיבטיח שהתערבות הרשות המפקחת תישמר ביחס מתאים לחשיבות האינטרסים שעליהם היא באה להגן"⁷⁷. סעיף זה קובע שעל הפיקוח להיות מוגבל להגנה על האינטרסים שהוא נועד לשמור, אך אינו מגדיר מהם האינטרסים הללו. אך על פי כן נבקש להראות בהמשך הדברים שהאמנה כן מתייחסת לסוגיה זו, אך היא עושה זאת בעקיפין.

ובכן, לא כל המדינות מגדירות פורמלית את האינטרסים שעליהם נועד להגן הפיקוח המינהלי, אך יש שעושות זאת, ומקצתן אף עשו זאת בחוקה. נדגים.

בלגיה

סעיף 162 בחוקת בלגיה מגביל במפורש ובבירור את הפיקוח על הרשויות המקומיות לשני מקרים: הפרת חוק ושמירה על האינטרסים הציבוריים.

איטליה

סעיף 120 בחוקת איטליה קובע שלושה סוגים של מקרים שבהם הממשלה רשאית להשתמש בסמכות הפיקוח המרכזית שלה (שבה נעסוק בהמשך): אי-ציות של הרשות המקומית להנחיות משפטיות, לאמנות בינלאומיות או לחקיקה של האיחוד האירופי; איומים חמורים על ביטחון הציבור; ושמירה על האחדות המשפטית או הכלכלית של המדינה, ובפרט כדי להבטיח את הרמות הבסיסיות של זכויות חברתיות ואזרחיות לכלל האוכלוסייה.

צרפת

סעיף 72 לחוקת צרפת קובע כי הרגולטור הממונה על הרשויות המקומיות יהיה מופקד על האינטרסים הלאומיים ועל הציות לחוק.

הולנד

סעיף 132 לחוקת הולנד קובע כי בכלי הפיקוח המרכזי על השלטון המקומי – ביטול החלטות – ייעשה שימוש רק כאשר החלטה של הרשויות מנוגדת לחוק או לאינטרס הציבורי.

מדינות אחרות קבעו הגדרות דומות לפיקוח על השלטון המקומי, בלי לקבוע אותן בחוקה. כך למשל, בספרד ניתן להפעיל את פונקציית הפיקוח הראשית בשלושה מקרים: פעולה או החלטה לאיחוקית; חריגה מסמכות או פגיעה בסמכויות של דרגים גבוהים; והחלטה המסכנת באופן חמור את האינטרס הכללי של המדינה.⁷⁸ בדומה לכך, גם בלוקסמבורג נקבע כי ניתן להפעיל פיקוח מינהלי רק כאשר רשות מקומית מקבלת החלטה שאינה חוקית או כאשר החלטה שלה מנוגדת לאינטרס הכללי.⁷⁹

Moreno, 2012c: 626–630 78

Goerens, 2012: 426–430 79

כפי שניתן לראות, בכל המדינות הללו ישנן שתי תכליות ראשיות מוצהרות לפיקוח על הרשויות המקומיות: פעילות לפי חוק (על היבטיו השונים) ושמירה על אינטרס כללי, לאומי או ציבורי. בספר מקיף על השלטון המקומי באיחוד האירופי נטען כי המודל הדומיננטי של פיקוח מינהלי על הרשויות המקומיות מתמקד באינטרסים על-מוניציפליים.⁸⁰

ואולם זה כמובן אינו המודל היחיד. כך למשל, אירלנד הציגה למועצת אירופה, באופן רשמי, מדיניות אחרת, הכוללת ארבע תכליות של הפיקוח המינהלי: הבטחת עקביות (מבחינת תקנים ורמת שירות) בין הרשויות המקומיות השונות במדינה; שליטה על ההשלכות הכספיות של פעילות הרשות המקומית; עדכון הממשלה בהתקדמות התוכניות והפעילויות של הרשויות המקומיות; והבטחת עמידה נאותה ביעדים לאומיים ובהתחייבות בינלאומיות.⁸¹ עניינן של התכליות הללו הוא ההיבטים הברורים של מדיניות הממשלה, וכן הפעילות הכלכלית של הרשויות המקומיות שלא בהכרח קשורה לחוקיות או לפגיעה באינטרסים על-מקומיים.

מהי מטרת החלת הרגולציה על השלטון המקומי בישראל? הן המחוקק והן משרדי הממשלה לא הגדירו את הדברים במפורש, אך נראה שניתן להסיק אותם מאופייה ומתוכנה של הרגולציה. כך קבע מבקר המדינה בדוח שלו משנת 2013 שעסק בתפקידו של משרד הפנים כרגולטור:

סוגיית היחסים בין שני נדבכי השלטון היא מורכבת וטומנת בחובה מתח ומאבק בין ערכים שונים. מן הצד האחד – חיזוק הדמוקרטיה המקומית על מגוון ערכיה ויתרונותיה וחיזוק עצמאותן של הרשויות המקומיות, ומן הצד השני – החשיבות של הכפפת פעולות השלטון המקומי לראייה ממלכתית וכוללנית ולשיקולים לאומיים בתחומי החברה, הסביבה,

Moreno, 2012b: 15–21 80

81 ניטור האמנה, אירלנד, סעיף 8.

הכלכלה והביטחון, ולמניעה מוקדמת, ככל הניתן, של משברים

כספיים וכשלים בתפקוד הרשויות המקומיות.⁸²

נראה שמבקר המדינה התייחס בדבריו אלו להיבטים שונים של תפקיד השלטון המרכזי כרגולטור. ראשית, הוא התייחס לכך שתפקיד הרגולטור הוא לבחון את החלטות השלטון המקומי מתוך "שיקולים לאומיים בתחומי החברה, הסביבה, הכלכלה והביטחון". היבט זה של הפעלת רגולציה ממשלתית על השלטון המקומי בולט במיוחד במשרדי הממשלה שאינם משרד הפנים. כך למשל, משרד הרווחה ומשרד החינוך פועלים כרגולטורים על מנת לקדם את המדיניות הראויה בעיניהם בתחום הרווחה והחינוך, ובמידה רבה הם רואים בשלטון המקומי רק זרוע ביצועית שלהם לקידום מדיניות. וכפי שנאמר על שירותי הרווחה: "המבנה שהתפתח נועד בעיקר להיות כלי מינהלי נוח שישרת ביעילות את מטרות השלטון המרכזי על שלוחותיו השונות, במקום לשרת את רצונות הרשות המקומית".⁸³

שנית, המבקר התייחס לכך שתפקידה של החלת רגולציה על השלטון המקומי הוא "מניעה מוקדמת של משברים כספיים וכשלים בתפקוד של הרשויות המקומיות". היבט זה של הרגולציה רלוונטי בעיקר לפעילותו של משרד הפנים. המשרד שם דגש חזק מאוד על רגולציה פיננסית כדי למנוע מרשויות מקומיות להגיע למצב של משבר פיננסי או של אייכולת לשמור על תפקוד יעיל.

מעניין כי גם בהצעה המשמעותית ביותר לחוקה שהוצעה בישראל, הצעת "חוקה בהסכמה" (2005), יש ביטוי לתפיסה זו של הרגולציה בישראל. סעיף 178, הסעיף הרביעי והאחרון בפרק הרשויות המקומיות בהצעה, עוסק ב"פיקוח ובקרה" וקובע כי החוק יכול לקבוע לממשלה את הסמכות "להשעות את תוקפה של תקנה שהתקינה הרשות המקומית או לבטלה, אם מצאה הממשלה שהיא פוגעת במידה העולה על הנדרש בטובת הציבור, ברשות מקומית אחרת או במדיניותה הכללית של הממשלה".⁸⁴ לצד ההגנה על האינטרס הציבורי

82 מבקר המדינה, 2013: 1224.

83 דורון, 1994: 9.

84 המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2005: 131.

ועל רשויות מקומיות אחרות נקבע כאן בבירור שתפקיד הפיקוח הוא לבחון שהרשויות המקומיות פועלות על פי מדיניותה של הממשלה.

בסעיפים הבאים נעמיק בבחינת מאפייני הפיקוח המינהלי על הרשויות המקומיות בישראל, ובין היתר נראה כי תפיסה זו של תכלית הרגולציה באה לידי ביטוי בעוצמה רבה במבנה הפיקוח בישראל.

3.4 אופי הפיקוח: בין חוקיות לכדאיות

סעיף 8.2 לאמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי קובע כך:

פיקוח מינהלי על פעילויותיהן של הרשויות המקומיות יכוון בדרך כלל להבטיח רק את שמירת החוק והעקרונות החוקתיים. עם זאת, פיקוח מינהלי ביחס ליעילות ניתן יהיה ליישום על ידי רשויות בדרג גבוה יותר לגבי ביצוע תפקידים שהואצלו לרשויות המקומיות.⁸⁵

העיקרון שמתווה סעיף 8.2, כפי שגם מוסבר בדוח ההסבר לאמנה, הוא שהפיקוח צריך להיות ממוקד בכך שההחלטות של הרשויות המקומיות עומדות במסגרת החוק, אך לא לבחון את ה־expediency שלהן (כך במקור) – היעילות, הכדאיות, הכשירות (להלן נשתמש במונח כדאיות) – מלבד במשימות שהן באחריות השלטון המרכזי ואשר הואצלו ספציפית לרשויות המקומיות. כך הסבירו חוקרים העוסקים באוטונומיה של השלטון המקומי את ההבדל שבין בחינת חוקיות ההחלטה לבחינת הכדאיות שלה:

הפיקוח על חוקיות ההחלטות נועד לוודא את עמידתה של הפעילות המקומית במסגרת החוקים המגדירים את גבולות השלטון העצמי המקומי. זוהי הדרך שמערכות פוליטיות

מבטיחות שהרשויות המקומיות לא יחרגו מסמכויותיהן. דרך זו מוצדקת לאור עקרון שלטון החוק, והיא מבטיחה שהפעילות המקומית עומדת בו. הרשויות המקומיות צריכות לפעול על פי החוקה, החקיקה הראשית והחקיקה המשנית הקובעות את המסגרת המשפטית לתפקידו של השלטון המקומי. לסוג זה של פיקוח מתייחס סעיף 8.2 באמנה האירופית [...] פיקוח על כדאיות ההחלטה מתייחס לבחינת איכותה. המשמעות היא שרשות הפיקוח יכולה להעריך לא רק את מידת התאמתה של החלטה לחוק אלא גם את היותה הולמת. מכך משתמעת בחינת היבטים כמו תוכן הפעולה או ההחלטה ומימונה, העיתוי שלה או האוכלוסייה המושפעת ממנה וכן ההחלטה אם היא הולמת.⁸⁶

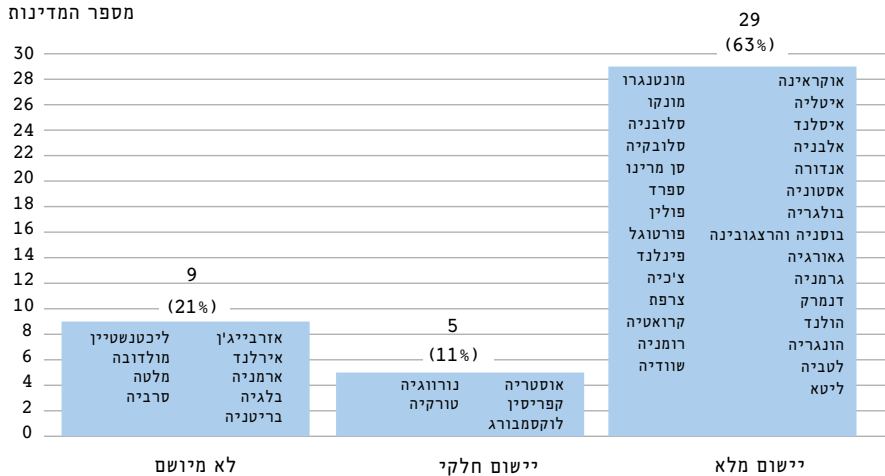
במילים אחרות, תפקידו של השלטון המרכזי הוא לבחון אם הרשויות המקומיות מבצעות את החובות המוטלות עליהן ואם הן חורגות מתפקידן. ואולם אם הפיקוח עוסק בבחינת תוכן ההחלטות של הרשויות המקומיות, יש בכך פגיעה באוטונומיה שלהן. ערך זה – שהחלת רגולציה על הרשויות המקומיות פוגעת באוטונומיה שלהן – נתפס כחשוב ביותר, עד כדי כך שהוא נחשב בעיני כמה מהחוקרים את התחום "עמוד השדרה" של האוטונומיה המקומית.⁸⁷ אף שהחוק עצמו יכול להיות רחב למדי בהנחיותיו, במציאות תפיסה זו של האמנה והתנגדותה המפורשת לבחינת כדאיות באמצעות הפיקוח המינהלי על הרשויות המקומיות היא ביטוי לתפיסה המקובלת שהאינטרסים שעליהם נועד הפיקוח להגן צריכים להיות מזעריים, וודאי שלא לשקף הֶכוּוּנָה של הרשויות המקומיות לפעול לאור המדיניות הממשלתית (שבמהותה עוסקת בכדאיות). תרשים 10 מציג את מידת היישום של סעיף 8.2 באמנה, לפי בדיקת קונגרס הרשויות המקומיות והאזוריות של מועצת אירופה.

86 Ladner et al., 2019: 176. התרגום שלנו.

87 Moreno, 2012b: 15–21; Ladner et al., 2019: 177. הסדירו את הנושא בחוקה. כך למשל, סעיף 102 לחוקת יוון קובע כי "המדינה תפעיל את הפיקוח על רשויות השלטון המקומי, אשר יכלול אך ורק בדיקת חוקיות".

חרשים 10

אופיו של הפיקוח על הרשויות המקומיות, פיקוח הממוקד בחוקיות ולא בכדאיות (יישום סעיף 2 באמנה האירופית), מדינות אירופה, 2022



מקור: עיבודי המחברים לנתוני קונגרס הרשויות המקומיות והאזוריות של מועצת אירופה.

מתוך 43 המדינות באירופה, 29 מדינות (63%) מיישמות סעיף זה באמנה במלואו, 5 מדינות (11%) מיישמות אותו חלקית, ו-9 מדינות (21%) אינן מיישמות אותו כלל. לא מפתיע שאירלנד, שכאמור הגדירה במפורש בתכלית הפיקוח על הרשויות המקומיות היבטים הנוגעים לשמירה על מדיניות הממשלה, נמצאה כמדינה שבה סעיף 8.2 אינו מיושם.

במדד האוטונומיה המקומית (LAI) נבחן היבט זה בחינה רחבה יותר. המדד חילק את המדינות לארבע קטגוריות:

1. מדינות שבהן הפיקוח המינהלי על הרשויות המקומיות מוגבל מאוד, והוא אף ממעט לבדוק את חוקיות ההחלטות של הרשויות המקומיות;
2. מדינות שבהן הפיקוח המינהלי על הרשויות המקומיות נועד להבטיח ציות לחוק בלבד;

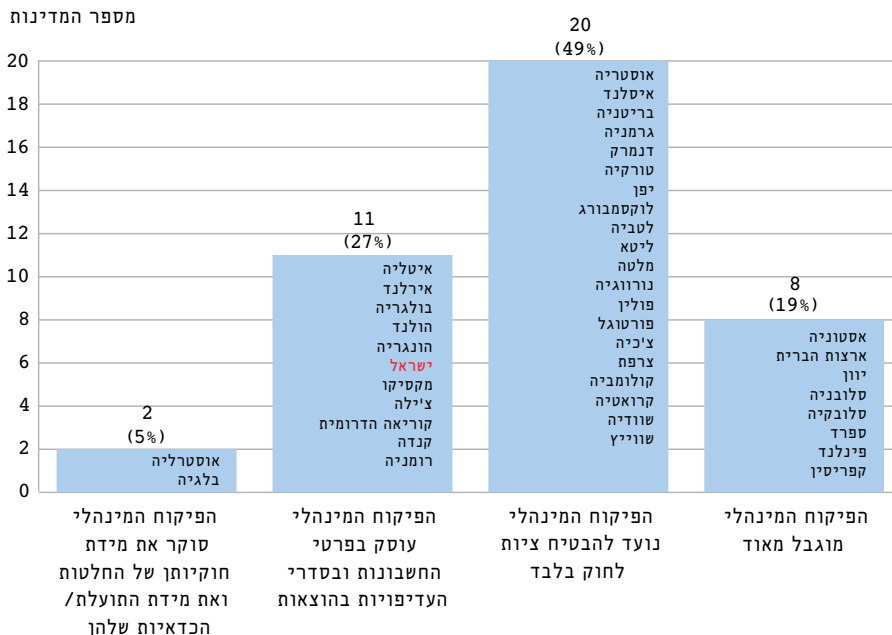
3. מדינות שבהן הפיקוח המינהלי על הרשויות המקומיות עוסק בפרטי החשבונות ובסדרי העדיפויות בהוצאות;

4. מדינות שבהן הפיקוח המינהלי על הרשויות המקומיות סוקר את מידת כדאיותן של ההחלטות.

למעשה, הקטגוריות השלישית והרביעית מתייחסות שתיהן לפיקוח הבוחן כדאיות. אך נראה שבעוד הקטגוריה השלישית מתמקדת בהיבטים פיננסיים, ובפרט בבחינת סדרי העדיפויות של הרשויות המקומיות בניהול התקציבי שלהן, הקטגוריה הרביעית היא רחבה יותר בבחינת היקף הכדאיות של ההחלטות.

תרשים 11

מאפייני הפיקוח המינהלי על השלטון המקומי, מדד האוטונומיה המקומית (LAI), מדינות החברות באיחוד האירופי ו/או ב-OECD, 2020



מקור: עיבודי המחברים לנחוני מדד האוטונומיה המקומית (LAI).

מתוך 41 המדינות החברות באיחוד האירופי או ב־OECD, 8 מדינות (19%) דורגו בקטגוריה הגבוהה ביותר ו־20 מדינות נוספות (49%) דורגו בקטגוריה השנייה. ישראל היא אחת מ־13 מדינות (31%) שבהן נמצא שהפיקוח המינהלי עוסק בתוכן של החלטות השלטון המקומי. ברוב המדינות נמצא כי הפיקוח המינהלי ממוקד בהיבטים הפיננסיים ובסדרי העדיפויות בהוצאות, ואילו על 2 מדינות נמצא כי הפיקוח המינהלי בהן אפילו רחב יותר. בדברי ההסבר למדד ציינו עורכיו כי "על הנייר" הפיקוח המינהלי בישראל חורג בהיבט של פרטי החשבונות וסדרי העדיפויות בהוצאות, אך למרות זאת ישראל לא דורגה בקטגוריה הרביעית והאחרונה, מכיוון שלמעשה הפיקוח בה אינו איכותי ולכן הוא ממעט לבחון את תוכן ההחלטות של הרשויות המקומיות, מלבד בהיבטים של פרטי חשבונות הוצאות.

החקיקה בישראל מעניקה למשרדי הממשלה, ובפרט לשר הפנים ומשרדו, סמכויות פיקוח נרחבות, אך בדרך כלל אינה מגדירה את עילות הפיקוח (מלבד בהיבטים של התערבות, שבהם נעסוק בהרחבה בהמשך). למעשה, הפיקוח משמש את משרדי הממשלה לשם התערבות בתוכן ההחלטות של הרשויות המקומיות. ביטוי למגמה זו משתקף בסמכויות שהעניק המחוקק לשר הפנים לפסול את תקציבי הרשויות המקומיות, ואף לערוך בהם שינויים. בשנת 1986 דן בג"ץ במהותה של סמכות זו וקבע כי –

לפי המבנה השלטוני, הקיים במדינתנו מאז כינונה ועוד בטרם הקמת המדינה, כפופים תקציביהן של הרשויות המקומיות לאישורו של שר הפנים. כפיפות זו אינה שרירותית וחסרת טעם. היא יסוד מוסד של המבנה השלטוני הקיים [...] ככל שהרשות המקומית נהנית ממידה רבה של עצמאות, עדיין אין היא עומדת בפני עצמה, מנותקת מהמערכת המדינית והחברתית כולה. כשבאים לקבוע קדימויות ועדיפויות מבחינת צורכי המדינה ותושביה, יש – וצריך להתקיים – יחס של גומלין בין המדיניות הממשלתית הכללית לבין המדיניות המקובלת על הרשות המקומית.⁸⁸

88 בג"ץ 609/85 אריה צוקר נ' שלמה להט, ראש עיריית תל-אביב-יפו (1986).

בג"ץ חזר על קביעתו זו בשנת 2016, אז קבע כי "אישורו של התקציב בידי שר הפנים הוא כלי פיקוח שניתן לו מכוחו של הדין כדי שיוכל להביא את הרשויות המקומיות להתאים את תקציביהן ואת מדיניותן לנדרש ולמתחייב מן המדיניות הכלכלית והחברתית הכוללת".⁸⁹ פסיקות אלו של בג"ץ מבטאות את העמדה שתכליתה של הרגולציה הממשלתית ברשויות המקומיות היא שמירה על כך שהרשויות המקומיות יפעלו בהתאם למדיניות הממשלה.

באשר לאישור התקציב של הרשות המקומית – בדוח הביזור שפרסם משרד הפנים בנובמבר 2022 הוא הסביר, כחלק מהבעת החשש מצמצום הרגולציה בנושא, את ההליך של אישור הצעת התקציב על ידו:

נציגי מחוזות משרד הפנים המאשרים כיום את תקציבי הרשויות הדגישו במהלך הדיונים את הסיכון הכרוך בביזור הסמכות לאישור התקציב לרשויות המקומיות, שמהווה צומת מרכזי בבקרה על הרשות. המפגש בין המחוז לרשויות מייצר מסגרת כלכלית לעבודתה ובודק את התאמת התקציב לתוכנית העבודה השנתית. במסגרת המפגש והדיון באישור התקציב ע"י המחוז, נבחנת בפירוט התנהלותה של הרשות בתחומי החינוך, הרווחה, תוכניות העבודה, כוח האדם ומכלול הקשיים והאתגרים של הרשות.⁹⁰

בדברים אלו מפרט משרד הפנים עצמו כי הליך האישור של הצעת התקציב כולל התייחסות רחבה להיבטים החורגים בהרבה מבחינת פרטי החשבונות של הרשות המקומית. משרד הפנים מתייחס לתוכנית העבודה של הרשות המקומית ולהתנהלותה במגוון תחומי שירות, דוגמת חינוך ורווחה, כתנאי לאישור התקציב. בבדיקה שערך בעבר מבקר המדינה בנושא זה עלה כי "הבדיקות של הצעות התקציב מתמקדות בסבירותם של האומדנים המוצגים בהן, ובבדיקה אם התקציב מאוזן".⁹¹ כלומר, הם חורגים בהרבה מבדיקה של

89 בג"ץ 232/16 חנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (2016).

90 משרד הפנים, 2022: 24.

91 מבקר המדינה, 2013: 1283.

חוקיות. יש לומר כי מבקר המדינה העביר ביקורת על כי "הגורמים המקצועיים במחוזות אינם בודקים את נחיצותן של ההוצאות כדי למנוע בזבז משאבים"⁹², ובכך ביטא תפיסה אפילו רדיקלית יותר של התערבות ממשלתית בתוכן ההחלטות של הרשויות המקומיות.

סוגיית הפיקוח על תקציב הרשויות המקומיות היא רק דוגמה הממחישה את אופיו של הפיקוח מצד משרד הפנים גם בשאר התחומים. כך למשל, באשר להלוואות הראה דוח מבקר המדינה משנת 2022 כי המשרד מבצע פיקוח מעמיק על נטילת הלוואות על ידי רשויות מקומיות, וכי פיקוח זה אינו עוסק כלל בכך שההלוואה ניתנה לפי החוק או הנהלים (כפי שנראה להלן, למעשה אין שום נהלים כאלה). תחת זאת הפיקוח בוחן עניינים כמו מצבה הפיננסי של הרשות המקומית או נחיצות ההלוואה.⁹³

דוגמה מעניינת נוספת היא מתחום חוקי העזר. על פי החוק, למועצת הרשות המקומית נתונה הסמכות להתקין חוקי עזר בתחומים מסוימים, ולשר הפנים נתונה הסמכות לעכב את כניסתו של חוק כזה לתוקף או שלא לאשר אותו כלל. (בחוקי עזר מסוימים, הנוגעים לתחומי פעילות של משרדי ממשלה אחרים, יש לעיתים שר נוסף שיש לו סמכות דומה). החוק אינו קובע מהן עילות הביקורת ששר הפנים רשאי לשקול בבדיקתו את חוק העזר ואשר עליהן הוא רשאי לבטל את החלטתו לעכב חוק עזר. על פי הנהלים שקבע משרד הפנים, החוקים עוברים במשרד ביקורת כלכלית-תקציבית באגף מקרקעין ומיסוי מקומי במשרד הפנים וביקורת משפטית בלשכה המשפטית של משרד הפנים ובמשרד המשפטים.⁹⁴ מרבית חוקי העזר עוסקים בהיבטים פיננסיים, והביקורת הכלכלית-תקציבית בוחנת במשך זמן ממושך את תוכנם של חוקים אלה.⁹⁵ מכיוון שחקיקת חוק עזר היא סמכות שיש לה ממד דמוקרטי בולט, ולכן היא נתונה בידי מועצת הרשות המקומית, הפגיעה שיש בהתערבות הממשלה בתוכן ההחלטות של הרשות המקומית מובהקת בתחום זה אפילו יותר. ככל הנראה, בשל הממד הדמוקרטי

92 ש.ס. ש.ס.

93 מבקר המדינה, 2022:ב-42-77. ראו גם מבקר המדינה, 2014: 191-243.

94 משרד הפנים, 2021.

95 להרחבה על כך ראו פינקלשטיין, 2022.

קבע גם מבקר המדינה, שכאמור נוטה לתמוך בפיקוח שעיקרו בחינה של כדאיות ההחלטות, כי "ראוי להגדיר את נושאי המדיניות הלאומית שבהם שוקל שר הפנים להתערב ואת אופן בדיקתם במטרה לאפשר לשר להפעיל כהלכה את סמכות העיכוב ולהסדיר את חלוקה העבודה בין משרד הפנים למשרד המשפטים"⁹⁶.

חשוב להדגיש שההתמקדות של הפיקוח מצד משרד הפנים בבחינת הכדאיות של החלטות הרשויות המקומיות נעשית לפעמים על חשבון הבחינה של חוקיות ההחלטות, ולא במקביל אליה. כך למשל, על פי תקנות העיריות (תקנים ותקציב שנתי ללשכת מבקר העירייה), התשע"ח-2018, עיריות מחויבות – אך לא מועצות מקומיות ומועצות אזוריות – בהקצאת תקציב קבוע ללשכת מבקר הרשות, על פי קריטריונים מסוימים. דוח של עמותת עורכי דין לקידום מנהל תקין מצא כי מאז הותקנו התקנות, עשרות עיריות לא העמידו ללשכת המבקר את התקציב הנדרש על פי חוק, ולמרות השיפור לאורך השנים נמצא כי ב־15 עיריות (27% מהעיריות שנבדקו) היה בשנת 2022 התקציב ללשכת המבקר נמוך בעשרות אחוזים מהרף הנמוך ביותר שנקבע בתקנות.⁹⁷ למעשה, תקציבן של העיריות הללו אושר על ידי משרד הפנים אף שהיה מנוגד מיסודו לדיון כפי שנקבע בתקנות.⁹⁸ בעניין זה נעיר כי גם בציטוט שהוזכר לעיל מדוח של משרד הפנים, המתאר את הנעשה בעת אישור הצעת תקציב, לא צוין כלל כי במסגרת הבחינה של הצעת התקציב נעשית גם בחינה של עמידת התקציב במסגרת החוקית.

96 מבקר המדינה, 2003: 690. גם הייעוץ המשפטי לממשלה קבע בעבר כי "ראוי שהפעלת הסמכות של פסילת חוקי עזר שאינם עוסקים בשאלות בעלות השפעה על השלטון המרכזי או החורגים מתחומה של אותה רשות מקומית, תיעשה במשורה" (בג"ץ 953/01 מרינה סולודקין נ' עיריית בית-שמש (2004)).

97 עורכי דין לקידום מנהל תקין, 2022: 6.

98 שם: 6-10.

3.5

עיתוי הפיקוח

אחד ההיבטים המרכזיים של הפיקוח של השלטון המרכזי על השלטון המקומי קשור לשלב שבו מתקיים הפיקוח מול ההחלטה או הפעולה שנקט השלטון המקומי, ובפרט בכל הנוגע ליכולת של השלטון המרכזי לבטל או לא לאשר החלטות מדיניות שקיבל השלטון המקומי.

נהוג להבחין בין שני סוגי פיקוח: פיקוח אפריורי ופיקוח אפוסטריורי. פיקוח אפריורי הוא פיקוח המתרחש בשלב שבו פעולות או החלטות של השלטון המקומי עדיין לא קיבלו תוקף משפטי. פיקוח זה הוא למעשה דרישה של השלטון המרכזי לאשר החלטות שהתקבלו בשלטון המקומי טרם כניסתן לתוקף (מכונה גם "פיקוח מונע" או "פיקוח מבוסס אישורים"). לעומתו, פיקוח אפוסטריורי מתבצע לאחר כניסת ההחלטות של השלטון המקומי לתוקף, ואם הוא יוצר מנגנונים המאפשרים לשלטון המרכזי לבטל החלטות של השלטון המקומי, הדבר נעשה רק בדיעבד.⁹⁹

האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי לא התייחסה לנושא זה, אך ועדת השרים של המדינות החברות במועצת אירופה פרסמה בשנת 1998 מסמך המלצות המרחיב את האמנה וכולל הנחיות לשיפור מערכות הפיקוח על פעילותן של הרשויות המקומיות. מסמך זה ממליץ למדינות במפורש לפעול ל"צמצום בקורות מינהליות אפריוריות, אלו שבהן המעורבות של רשות ממשלתית נחוצה כדי שהחלטה מקומית תיכנס לתוקף או תהיה תקפה"¹⁰⁰. המסמך גם ממליץ "לקבוע סטטוטורית את המועד שעד אליו רשות הפיקוח חייבת לבצע את הפיקוח האפריורי ולקבוע כי אי-החלטה בתוך פרק הזמן שנקבע מעידה על הסכמה [להחלטה]"¹⁰¹. משמע, גם כאשר מתבצע פיקוח אפריורי, יש להגדיר

Ladner et al., 2019: 177 99

Santamaría-Pastor & Nemery, 1999: 9 100. התרגום שלנו.

שם: 10. התרגום שלנו. 101

לשלטון המרכזי מסגרת זמנים קצובה, שאם הוא אינו עומד בה – החלטת הרשות המקומית תיכנס לתוקף.

בעניין זה אין בנמצא מדד משווה מסודר. עם זאת, ספר מקיף בנושא השלטון המקומי באיחוד האירופי, הכולל ניתוחים מאת חוקרים שונים על מבנה השלטון המקומי בכל מדינה,¹⁰² וכן ניתוח של דוחות ניטור בעניין יישום האמנה של קונגרס הרשויות המקומיות והאזוריות של מועצת אירופה, מלמדים כי במעט מאוד מדינות באיחוד האירופי נהוגה דומיננטיות של הפיקוח האפריורי, הבולטות שבהן **בלגיה, פולין וקפריסין**. במרבית המדינות הפיקוח הדומיננטי, או היחיד, על הרשויות המקומיות הוא פיקוח אפוסטריורי. **בצרפת** אף אושר בשנת 1982 חוק האוסר על כל צורות הפיקוח האפריורי על רשויות מקומיות.¹⁰³

עם זאת, מדינות שונות מנהיגות צורות שונות של פיקוח אפוסטריורי. במרבית המדינות הגוף המפקח אינו רשאי לבטל בעצמו החלטות או פעולות שקיבלו או ביצעו רשויות מקומיות. כך לדוגמה, באסטוניה, ברומניה ובסלובקיה רשאי הגורם המפקח לומר לרשות מקומית כי לדעתו היא פועלת בניגוד לחוק, ואם היא לא עשתה דבר כדי להתאים את פעילותה לחוק, הוא רשאי לפנות לבית המשפט כנגדה, ורק בית המשפט יוכל לבטל את החלטת הרשות המקומית.¹⁰⁴ נוהל דומה, בשינויים קלים, מקובל ב**בולגריה**: הגורם המפקח רשאי לדרוש ממועצת הרשות המקומית לדון מחדש בהחלטה שלה שלדעתו אינה חוקית. למועצת הרשות המקומית ניתנת הסמכות למשך שבועיים לאשר את ההחלטה מחדש (ברוב של לפחות מחצית מחברי המועצה). אם מועצת הרשות עשתה זאת, רשאי הגורם המפקח לערער לבית המשפט. הערער מעכב את כניסת ההחלטה לתוקף עד להחלטת בית המשפט.¹⁰⁵

102 Moreno, 2012b. אף שספר זה יצא לאור לפני עשור, נראה כי המתואר בו רלוונטי מאוד גם כיום. כפי שהראו חוקרים העוסקים בחקר יחסי שלטון מרכזי ושלטון מקומי, מבנה הפיקוח המינהלי הוא אחד התחומים היציבים ביותר, ומדינות כמעט שאינן עושות בו שינויים (Ladner, Keuffer, & Baldersheim, 2019: 184).

103 Santamaría-Pastor & Nemyer, 1999: 40

104 ניטור האמנה, אסטוניה, סעיף 8; Tanasescu, 2012: 571–572; Buček & Nemeč, 2012: 549–550

105 ניטור האמנה, בולגריה, סעיף 8; 85–86; Vodenicharov, 2012:

בפינלנד, במקרה של החלטה בלתי חוקית בעליל של הרשות המקומית, רשאי הגורם המפקח להוציא צו ולאחר מכן להטיל קנס, אך אין לו הסמכות לבטל החלטות של הרשות. יתר על כן, הגורם המפקח רשאי להפעיל את סמכויות הפיקוח הנזכרות רק בתגובה לתלונה, כלומר הוא אינו עורך באופן שיטתי בדיקה של חוקיות ההחלטות של הרשות המקומית. רק לבית המשפט נתונה הסמכות לבטל החלטה של רשות מקומית, לאחר שערער עליה אדם או גוף שנפגע ממנה.¹⁰⁶ גם בלטיה הנוהל המקובל, מלבד באשר להתקנת תקנות על ידי הרשות המקומית, הוא שרק בית המשפט יכול לבטל החלטות של הרשות.¹⁰⁷ במדינות אחרות, דוגמת שוודיה,¹⁰⁸ אין פיקוח מינהלי שוטף בידי גורם ממשלתי על פעילותה של הרשות המקומית, ולכן ברור שביטול החלטות של הרשות יכול להיעשות רק בידי בית המשפט.

גם בליטא ביטול החלטות של רשות מקומית מחייב פנייה של הגורם המפקח לבית המשפט, אבל שלא כמו המדינות שנזכרו עד כה, מלבד העילה של אי-חוקיות, נהוגה בליטא גם העילה של פגיעה באינטרס הציבורי.¹⁰⁹ בסלובניה, הפיקוח על חוקיות ההחלטות של הרשות המקומית נעשה על ידי משרד המשפטים, שיכול להתריע לפני הרשות המקומית בדבר החלטה לא-חוקית שקיבלה, ואם הרשות אינה משנה את ההחלטה, משרד המשפטים נדרש לערער כנגדה לבית המשפט. עם זאת, בצווים הקשורים ישירות לתחומים הנחשבים מדינתיים, הממשלה או השר הרלוונטי רשאים להשהות החלטות מסיבות של אי-חוקיות ולהגיש לבית המשפט בקשה לביטולן.¹¹⁰

לעומת מדינות אלו, קיימים גם מודלים אחרים המאפשרים לבטל החלטות של הרשות המקומית ללא הזדקקות לבית המשפט. בדנמרק ניתן לבטל החלטה לא-חוקית בלי מעורבות של בית המשפט. עם זאת נקבע שם שמצב עניינים

106 ניטור האמנה, פינלנד, סעיף 8; 199–200: Mäenpää, 2012:

107 ניטור האמנה, לטיה, סעיף 8; 382–384: Vilka, 2012:

108 ניטור האמנה, שוודיה, סעיף 8; 654–658: Madell, 2012:

109 Šėaparnienė & Lazauskienė, 2012: 405–407

110 Grad, 2012: 592–595; סעיף 8; סלובניה, סעיף 8:

שכזה יכול להתרחש רק אם ההחלטה לא־חוקית בעליל, משמע שלא יכול להיות אפילו ספק סביר בדבר אי־חוקיותה.¹¹¹ בצ'כיה נהוגה הבחנה חוקית בין סמכויות שהרשויות המקומיות נחשבות בהן עצמאיות לבין סמכויות מואצלות – שבהן ישנה אחריות ניכרת גם לממשלה. באשר לסמכויות העצמאיות – הפיקוח מצומצם, ולרשות המפקחת נתונה היכולת החוקית להשהות תקנה או החלטה רק כאשר הן מנוגדות לחוק, וביטול מוחלט יכול להיעשות רק על ידי פנייה לבית משפט. לעומת זאת, באשר לסמכויות המואצלות – הרשות המפקחת רשאית לבטל החלטות של הרשות המקומית או פעולות הנובעות מהן בלי להזדקק לבית משפט, ולא רק מסיבות של חוקיות אלא גם אם ההחלטה או הפעולה מנוגדות להחלטה או למדיניות של הממשלה.¹¹²

בכמה מדינות, דוגמת גרמניה, ספרד, לוקסמבורג¹¹³ והולנד,¹¹⁴ מקובלים מודלים מעורבים של פיקוח אפריורי ופיקוח אפוסטריורי. בגרמניה נדרש בתחומים מסוימים אישור מקדים מהגורם המפקח לפני הכניסה לתוקף של החלטות של הרשויות המקומיות, אך בגלל התפיסה שהדבר פוגע באוטונומיה של השלטון המקומי, הנטייה היא לצמצם את הפיקוח הזה או לקבוע מסגרת זמן שבסופה תיכנס ההחלטה לתוקף אם הגורם המפקח לא יחווה את דעתו.¹¹⁵ בספרד מתקיים פיקוח אפריורי בתחומים מעטים, ומרבית הפיקוח מתרחש לאחר כניסתן של החלטות לתוקף. המדינה קבעה מדרג של שלושה סוגי החלטות: במקרה של פעולה או החלטה לא־חוקית, הרשות מקבלת מהגורם המפקח המחוזי או הממשלתי התראה של 30 יום, ובתום פרק הזמן הזה הוא פונה לבית המשפט בבקשה לבטל את החלטת הרשות; במקרים של חריגה מסמכות או פגיעה בסמכויות של דרגים גבוהים, הגורם המפקח המחוזי או הממשלתי רשאי לתת צו מניעה מיידי, וכדי לבטל את ההחלטה הוא נדרש לפנות לבית המשפט; ובמקרה של החלטה המסכנת באופן חמור את האינטרס הכללי של המדינה,

111 ניטור האמנה, דנמרק, סעיף 8: 151–153; Greve, 2012:

112 ניטור האמנה, צ'כיה, סעיף 8: 127–129; Kadečka, 2012:

113 ניטור האמנה, לוקסמבורג, סעיף 8: 426–430; Goerens, 2012:

114 Van Haaren–Dresens, 2012: 477–480

115 Schefold, 2012: 224–251

הגורם המפקח הממשלתי רשאי לבטל זמנית, ומייד, את ההחלטה. כדי להביא לביטולה הסופי הוא נדרש לפנות לבית המשפט.¹¹⁶

מבנה הפיקוח על השלטון המקומי בישראל מנוגד לחלוטין למקובל במרבית מדינות אירופה. הפיקוח של משרד הפנים מושתת בעיקרו על כך שהחלטות העומדות בליבת הסמכויות של הרשויות המקומיות יכולות להתבצע או להיכנס לתוקף רק לאחר קבלת אישור ישיר משר הפנים ומהמשרד. כך הם פני הדברים, למשל, בחקיקת חוקי עזר, באישור התקציב השנתי ותקציבים בלתי רגילים (תב"רים), בנטילת הלוואות, בניהול נכסי המקרקעין, בתשלום שכר בכירים ברשות ובהקמת תאגידים עירוניים. בכל אחד מהתחומים הללו – שבהם מחויבת הרשות המקומית באישור מקדים – החוק אינו מגביל את השר ומשרדו בעילות שבגינן הוא רשאי לפסול את ההחלטות, וכפי שכבר הראינו – הפיקוח אינו מתמקד בהיבטים של חוקיות והגנה על האינטרס הציבורי בלבד, אלא הוא עוסק ברבות מהן גם בתוכן ההחלטות של הרשות המקומית ובבחינת כדאיותן. היות שסמכויות הפיקוח מושתתות על החובה לקבל אישורים מקדימים לצורך כניסה לתוקף של פעולות שונות של הרשויות המקומיות, המחוקק לא נדרש להעניק למשרד הפנים סמכויות לבטל בדיעבד החלטות שקיבלו רשויות מקומיות, כמקובל במדינות שבהן הפיקוח הוא אפוסטריורי.

3.6

החלפת הרשות המקומית ונטילת סמכויותיה

רקע תאורטי והשוואתי

עד כה עסקנו ברגולציה השוטפת שהשלטון המרכזי מחיל על השלטון המקומי. לצד זאת, קיימים מנגנוני התערבות חריפים יותר של השלטון המרכזי, דוגמת נטילת סמכויות ספציפיות מן השלטון המקומי והעברתן לגורם אחר, ובמקרים

הקיצוניים ביותר אף פיטורי ראש הרשות ו/או חברי המועצה על ידי השלטון המרכזי. כפי שנראה להלן, השימוש במנגנוני התערבות חריפים אלו הוא בדרך כלל תוצאה של בעיות קשות ביותר בתפקודה של הרשות המקומית.

קיימים ארבעה סוגי מדיניות של ממשלות כלפי רשויות מקומיות כושלות, והם משקפים קשת שלמה של אסטרטגיות פעולה: מדיניות מאפשרת, מדיניות קידום, מדיניות התערבות ומדיניות נטרול.¹¹⁷

(1) מדיניות מאפשרת

השלטון המרכזי נמנע מהתערבות ישירה בפעילות של רשות מקומית המתאפיינת בבעיות תפקוד. במקרים מסוימים הוא אף נמנע מתמיכה כספית חרף קשיים תקציביים. גישה זו היא, בעיקרון, ביטוי של כבוד לאוטונומיה המקומית, אך יש שהיא מבטאת גם את חולשתו של השלטון המרכזי.

(2) מדיניות קידום

השלטון המרכזי מעורב בנעשה ברשויות המקומיות הלוקות בבעיות תפקוד, אך הוא עושה זאת בלא התערבות ישירה. תחת זאת הוא פועל באמצעות הדרכה, ייעוץ והספקת מידע. מדיניות זו כרוכה, למשל, בתוכנית לאיזון תקציבי של הרשות המקומית בשילוב עם סנקציות כלכליות נקודתיות.

(3) מדיניות התערבות

במדיניות זו מופעלת התערבות של השלטון המרכזי בפעילות של הרשות המקומית, אך ההתערבות אינה גורפת אלא מתמקדת בנטילת סמכות ספציפית או במינוי גורם חיצוני שיהיה מופקד על תחום ספציפי בעבודתה של הרשות המקומית. במודל זה, השלטון המרכזי קובע מדדים, בוחן ביצועים, מאתר כשלים ומתערב בפעילותן של רשויות מקומיות שאינן עומדות בסטנדרטים שקבע השלטון המרכזי.

(4) מדיניות נטרול

מדיניות זו מייצגת את סוג ההתערבות החריף ביותר שהשלטון המרכזי יכול לעשות בשלטון המקומי. במודל זה השלטון המרכזי מעביר מתפקידה את ההנהגה המקומית הנבחרת, כולה או חלקה, ומגביל מאוד את האוטונומיה המקומית.

מדינות יכולות להפעיל כלפי השלטון המקומי שילוב של סוגי המדיניות הללו, לעיתים בהדרגה. במדינות מעטות המדינה מסתפקת במדיניות מאפשרת בלבד. ברבות ממדינות (states) ארצות הברית, המדינה (state) מאפשרת לרשויות המקומיות שבתחומה לקיים הליך של פשיטת רגל באופן עצמאי. במדינות ארצות הברית שבהן הליך פשיטת רגל אפילו אינו מחייב אישור של המדינה נמצא שלא קיימות כלל תוכניות התערבות של המדינה ברשויות המקומיות.¹¹⁸ במודל זה המדינה מאפשרת לרשויות המקומיות חופש פעולה נרחב, אך על הרשויות לקבל עליהן אחריות מוחלטת במקרה של כישלון. מנגד, מדינות דמוקרטיות ספורות עושות שימוש נרחב במדיניות הנטרול, ובכללן אירלנד, איסלנד, יפן, הולנד, נורווגיה וישראל¹¹⁹ (על ישראל נרחיב בהמשך דברינו). המנגנונים המקובלים יותר להתמודדות עם אי־תפקוד של רשויות מקומיות הם התערבות על בסיס ספציפי או קביעת סנקציות על רשויות מקומיות – בעיקר במישור הכלכלי – כדי למנוע גירעונות תקציביים או כדי להתמודד עימם.¹²⁰

כאמור, מיקודו של פרק זה הוא בעיקר במודלים של התערבות ונטרול של הרשויות המקומיות על ידי השלטון המרכזי. בנושא זה אין מחקר מעמיק ומפורט שמשווה בין הרשויות המקומיות, ולכן נתמקד בעיקר בהצגת המודלים הראשיים שנמצאו במדינות שונות, כפי שנסקרו בספר מאמרים מקיף על השלטון המקומי במדינות האיחוד האירופי¹²¹ ובדוחות הניטור

Yang, 2021 118

Beerli & Yuval, 2015: 628 119

Joumard & Kongsrud, 2003 120

Moreno, 2012b 121

של יישום האמנה של קונגרס הרשויות המקומיות והאזריות של מועצת אירופה.

פינלנד

לשלטון המרכזי בפינלנד אין סמכות לפזר רשות מקומית נבחרת, לפטר נבחר ציבור מקומיים או להשעותם. בנסיבות קריטיות וחריגות של אייכולת להחזיר חובות או של אי-קיום תפקידים סטטוטוריים, השלטון המרכזי רשאי להכניס רשות מקומית תחת "אפוטרופסות" כלכלית ומינהלית. לאפוטרופוס נתונות סמכויות נרחבות לקבל החלטות מטעם הרשות המקומית, לרבות סמכויות פיננסיות (אישור תקציב, אישור חוזים והסכמים) וסמכויות מינהליות (קליטה ופיטורים של עובדים), אך הוא אינו מחליף את נבחרת הרשות המקומית. לאחר שהרשות המקומית מוכיחה כי היא מסוגלת להתנהל כיאות מבחינה תקציבית ולמלא את חובותיה הסטטוטוריות, תפקיד האפוטרופוס מבטל. במקרה של רשויות מקומיות במצב כלכלי גרוע במיוחד, השלטון המרכזי אף רשאי לפעול לאיחוד רשויות כפוי.¹²²

גרמניה

בגרמניה פועל מנגנון מדורג של מעורבות והתערבות של גורמי הפיקוח בשלטון המקומי. שני מנגנוני הקצה של ההתערבות הם החלפה (Ersatzvornahme) ומינוי נציב (Kommissarbestellung). מנגנון החלפה מאפשר לגורמי הפיקוח לנקוט פעולה כאשר רשות מקומית אינה עומדת במחויבות חוקית. על הגורם המפקח להודיע לרשות המקומית על רצונו להתערב ולבצע את הפעולה הנדרשת בעצמו. אם הרשות המקומית מביעה התנגדות, בית המשפט יקבע אם לגורם המפקח יש סמכות התערבות. מנגנון מינוי הנציב מיועד למקרים שהרשות המקומית אינה מתפקדת פיננסית או מינהלית. לאחר הקמת ועדת חקירה לבחינת פעילותה של הרשות, נתונה לגורם הפיקוח הסמכות למנות נציב (ממונה) ולקבוע את תחומי אחריותו המדויקים. ראש הרשות וחברי המועצה אינם מפוטרם, אך סמכויותיהם מקוצצות מאוד. משך כהונת הנציב תחום לפרק זמן מסוים, ואם נמצא שהרשות המקומית מצליחה להתנהל כיאות, מינוי

הנציב מבוטל ונבחרו הציבור שבים למעמדם הקודם. שני מנגנונים אלו נחשבים מנגנונים קיצוניים; הם בבחינת מוצא אחרון ולכן מופעלים רק במקרים חריגים במיוחד.¹²³

יוון

לגורם הפיקוח ביוון נתונה הסמכות להורות על הדחתם של נבחרים בשלטון המקומי או על השעייתם לתקופה של עד שישה חודשים, במקרים חריגים שהם חרגו מסמכותם או הפרו את חובתם באופן חמור. לצורך זה נדרשת הסכמה של ועדת משמעת המורכבת בעיקר משופטים. נוסף על כך, ישנו מנגנון קל יותר, ובו מבוטלת או מושהית סמכות ספציפית מנבחרו הציבור, על פי הליקויים המסוימים.¹²⁴

איטליה

סעיף 120 בחוקת איטליה קובע שלושה סוגי מקרים שהממשלה רשאית לבצע בהם החלפה ספציפית (בהחלטה מסוימת) של רשות מקומית: אי־ציות של הרשות המקומית להנחיות משפטיות, לאמנות בינלאומיות או לחקיקה של האיחוד האירופי; איומים חמורים על ביטחון הציבור; ושמירה על האחדות המשפטית או הכלכלית של המדינה, בפרט כדי להבטיח רמות בסיסיות של זכויות חברתיות ואזרחיות לכלל האוכלוסייה. על פי פסק דין של בית המשפט לחוקה של איטליה משנת 2004, החוקה מעניקה את סמכות ההחלפה הזאת כאמצעי יוצא דופן שמותר להשתמש בו רק במצבי חירום מוסדיים חמורים המשפיעים על האינטרסים של המדינה. לשלטון המרכזי נתונה גם הסמכות לפטר את כל חברי המועצה המקומית וראש הרשות, או מקצתם, בשל העילות הנזכרות לעיל וכן במקרים של אי־אישור תקציב, פיחות ניכר במספר חברי המועצה או השתלטות של גורמי פשיעה (מאפיה) על הרשות המקומית.¹²⁵

123 ניטור האמנה, גרמניה, סעיף 8.

124 Council of Europe, 2012: 40–41

125 ניטור האמנה, איטליה, סעיף 8; Vandelli, 2012: 358–361

אירלנד

סעיף 216 לחוק הרשויות המקומיות של אירלנד משנת 2001 (Local Government Act) קובע כי השר הממונה ראשי להעביר מכהונתם את חברי מועצת הרשות המקומית במקרים האלה: רשות מקומית הפועלת לאורך זמן בניגוד לחוק או לפסיקת בית משפט; רשות מקומית המתנהלת באופן לא־יעיל (לצורך זה נדרש לערוך חקירה מקומית על מילוי תפקידיה של הרשות המקומית); או שמספר חברי הרשות המקומית הפך בחלוף הזמן לנמוך ממספר המניין הדרוש להתנהלות המועצה.

לטביה

הסמכות לפטר את מועצת הרשות המקומית בלטביה נתונה לפרלמנט (סאימה), ולא לממשלה כמקובל במדינות אחרות. קבינט השרים מציג לפרלמנט הצעת חוק לפיזור ספציפי של רשות מקומית ספציפית, והפרלמנט ממנה הנהלה זמנית לאותה רשות מקומית עד לתאריך הבחירות לרשויות המקומיות. העילות שנקבעו למהלך זה הן: הפרה מתמשכת של החוקה או החוקים או התקנות או הנחיות בית המשפט; חריגה מסמכות אגב פעולה בתחום תפקידם של גורמי ממשל אחרים; ואי־יכולת לקבל החלטות עקב אי־נוכחות של מרבית חברי המועצה בשלוש ישיבות רצופות. במחקר משנת 2012 נמצא כי בלטביה נעשה שימוש בסמכות זו רק פעמיים – בשל היעדרות מתמשכת של חברי מועצה מישיבות המועצה ובשל פעילות מתמשכת של הרשות המקומית בניגוד לחוק.¹²⁶

סלובניה

המצב החוקי בנושא זה בסלובניה דומה לזה שבלטביה. גם בסלובניה ההחלטה על פיזור מועצת רשות מקומית מצויה בסמכות הפרלמנט, בהמשך להמלצת הממשלה. העילות העיקריות לפיזור המועצה בסלובניה דומות לאלו שבלטביה: התנהלות מתמשכת בניגוד לחוקה או לחוק; אי־ביצוע חובות סטטוטוריות; ואי־יכולת לנהל את ישיבות המועצה. לאלו יש להוסיף גם את המקרה של אי־העברת תקציב. כאשר המועצה מפוזרת, הפרלמנט ראשי לפטר גם את ראש הרשות.

פיטורים של ראש הרשות גוררים בחירות חדשות, ולכן הממונה מטעם הפרלמנט ישמש בתפקידו רק באופן זמני.¹²⁷

ס פ ר ד

בספרד נהוגים שני מודלים של התערבות במקרי קיצון: החלפה ופירוק. החלפה היא מצב שבו גורם הפיקוח נוקט פעולה במקום הרשות המקומית כאשר הרשות מסרבת, בעקביות, לבצע אותה וכאשר סירובה זה הוא בניגוד לחוק. מנגנון ההחלפה נחשב ליוצא דופן, ולכן נקבע שיש להגבילו לפרק זמן מסוים ולהחלטה קונקרטית. פירוק הוא מנגנון הנחשב קיצוני עוד יותר, שכן הוא מאפשר למועצת השרים (הרשות הממשלתית המרכזית העליונה) להחליט על פיטורי הנהלת הרשות המקומית בעילה של פגיעה קשה באינטרס הכללי באמצעות הפרה של חובה חוקתית. בתקופה של 35 שנה נמצא כי מנגנון זה הופעל פעמיים בלבד.¹²⁸

לסיכום הדברים נראה שישנן שלוש עילות מרכזיות להתערבות של השלטון המרכזי בשלטון המקומי:

1. **פעילות לא־חוקית** – התנהלות ממושכת של הרשות המקומית בניגוד לחוק או אי־מילוי חובות סטטוטוריות;

2. **ניהול שוטף לקוי** – רשות מקומית המתנהלת באופן בעייתי. הדבר יכול להתבטא במישור הפיננסי (גירעונות תקציביים) או בפגיעה באיכות של אספקת השירותים;

3. **בעיות בניהול הפוליטי** – תופעות מסוימות משקפות בעיות בתפקוד הפוליטי, כגון אי־אישור תקציב במועצת הרשות המקומית, אי־התכנסות של המועצה או ירידה ניכרת במספר חברי המועצה.

Grad, 2012: 592–595 127

Moreno, 2012c: 625–630 128

המצב בישראל

כאמור, חוקרים סיווגו את ישראל כמדינה שההתערבות של השלטון המרכזי בשלטון המקומי בה היא רחבה מאוד עד לכדי דומיננטיות של מדיניות הגורסת נטרול של הרשויות המקומיות על ידי השלטון המרכזי במקרים שהן אינן מתפקדות. בסעיף זה נבקש תחילה להציג ולאפיין את הכלים שהעניק המחוקק הישראלי לשלטון המרכזי לצורך החלפת הרשות המקומית או נטילת סמכויותיה, ולאחר מכן נבחן את היקף השימוש בכלים אלו.

ובכן, מרבית כלי ההתערבות שהעניק המחוקק לשלטון המקומי מופיעים בסימן ד של פקודת העיריות – "סמכויות השר והממונה (על המחוז) במקרים מיוחדים".

נטילת הסמכות הקיצונית ביותר בישראל נעשית באמצעות הקמת **ועדה ממונה** או **קרואה**. סעיף 143 לפקודת העיריות – שחל גם על מועצות מקומיות ואזוריות – מסמיך את שר הפנים למנות ועדה קרואה, המכונה רשמית גם "ועדה למילוי תפקידי ראש העירייה והמועצה", כדי למלא את תפקידם של ראש העירייה ומועצת העירייה, או את תפקידה של המועצה בלבד. הסעיף המקורי קבע שלוש עילות המאפשרות לשר להקים ועדה קרואה:

1. מספר החברים במועצה פחת אל מתחת למספר המינימלי;
2. המועצה או ראש העירייה אינם ממלאים כראוי, לדעת השר, את התפקידים שהוטלו עליהם;
3. ועדת החקירה שמינה השר מצאה כי ראש העירייה או המועצה עשויים שלא למלא את תפקידיהם כראוי והמליצה לשר לסיים את כהונת ראש העירייה או לפזר את המועצה.

בשנת 2004, במסגרת חוק ההסדרים, נוסף סעיף 143א לפקודת העיריות, הקובע עילות נוספות למינוי ועדה קרואה. לפי הוראות סעיף זה, שר הפנים ושר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, הוסמכו לקבוע שיעורים של גירעון שוטף, גירעון מצטבר, גביית ארנונה וגביית תשלומי אספקת מים שאם הם מתקיימים בעירייה מסוימת, שר הפנים חייב למנות ועדה קרואה במקום ראש העירייה והמועצה. כמו כן, השרים הוסמכו לקבוע שיעורים שאם הם

קיימים, שר הפנים לא יהיה חייב למנות ועדה קרואה אך בכל זאת הוא יהיה רשאי לעשות כן לפי שיקול דעתו. כל השיעורים נקבעו בתקנות העיריות (כללים למינוי ועדה למילוי תפקידי ראש הרשות המקומית והמועצה, התשס"ד-2004). במסגרת חוק ההסדרים של 2004 תוקן גם סעיף 206, העוסק בתקציב העירייה. לפי התיקון, אם לא אישרה המועצה את תקציב העירייה בתוך שלושה חודשים מיום אישור תקציב המדינה, שר הפנים חייב למנות ועדה קרואה למילוי תפקידי ראש העירייה והמועצה או ועדה קרואה למילוי תפקידי המועצה בלבד. השר רשאי להאריך תקופה זו בשלושה חודשים נוספים.

אם כן, העילות למינוי ועדה קרואה לרשות מקומית הן בעיקרן עילות שקשורות בניהול לקוי של הרשות המקומית (הן בתחום הפיננסי והן באופן כללי) או עילות הקשורות בהיבט הפוליטי (אייאישור תקציב או ירידה במספר חברי המועצה). עם זאת, אין עילות ברורות הנוגעות למישור של התפקוד של הרשות המקומית על פי החוק.

מודל אחר בישראל להתערבות השלטון המרכזי בפעולתה של רשות מקומית הוא נטילת תפקיד ספציפי מידי הרשות המקומית. תיקון חקיקה בפקודת העיריות משנת 2004 מעגן בחוק שני תפקידים שהשר יכול למנות לרשות המקומית: **חשב מלווה וגובה ממונה**. חשב מלווה מקבל סמכויות של מורשה חתימה כך שהרשות המקומית אינה יכולה לבצע שום התחייבות כספית ללא אישור מראש בכתב של החשב המלווה. על פי סעיף 142 לפקודת העיריות, שר הפנים רשאי למנות לעירייה חשב מלווה לתקופה שיקבע, באחד משלושת התנאים שלהלן:

1. שיעור הגירעון השוטף של העירייה, כפי שהופיע בדוח המבוקר האחרון, הוא 10% או יותר, ושיעור הגירעון המצטבר של העירייה הוא 15% או יותר;
2. תקציב העירייה או ענייניה הכספיים האחרים מנוהלים, לדעת השר, באורח לא תקין או שלא בהתאם להוראות כל דין;
3. יש נסיבות מיוחדות שבגינן דרוש, לדעת השר, מנימוקים שיירשמו, למנות חשב מלווה כדי להבטיח ניהול כספי תקין של העירייה.

עוד נקבע כי שר הפנים רשאי למנות גובה ממונה לרשות מקומית שאינה עומדת ביעדי גבייה מינימליים הקבועים בחוק. תפקידו של הגובה הממונה הוא גביית מיסי הרשות, וסמכויות בעלי התפקידים הרלוונטיים בתחום הגבייה מועברות אליו. החשב המלווה הוא למעשה גם גובה ממונה. כך, העילות למינוי חשב מלווה וגובה ממונה הן במהותן עילות הנובעות מניהול שוטף לקוי של הרשות המקומית, ובפרט בתחום הפיננסי.

תחת סימן ד של פקודת העיריות ישנו גם סעיף המעניק לממונים על המחוזות במשרד הפנים סמכות כללית להתערב בפעולתה של הרשות המקומית, ואף להחליף אותה, בכל פעם שנבחרו הרשות לא מילאו תפקידים המוטלים עליהם על פי חוק. כך, סעיף 141 לפקודת העיריות קובע כי אם נראה לממונה על המחוז במשרד הפנים שמועצת הרשות המקומית או שראש הרשות נמנעים ממילוי חובה או מביצוע עבודה שהוטלה עליהם בפקודת העיריות או בכל דין אחר, רשאי הממונה לדרוש מהם בצו למלא את החובה או לבצע את העבודה בתוך פרק הזמן הנקוב בצו. הסעיף קובע גם כי אם "לא מילאו המועצה או ראש העיריה אחרי הצו בתוך הזמן המצוין בו, רשאי הממונה למנות אדם מתאים, למילוי החובה או לביצוע העבודה" ולקבוע את שכרו שישולם לו מקופת העירייה. סעיף 36 לפקודת המועצות המקומיות קובע הנחיות דומות למועצות מקומיות ולמועצות אזוריות. סעיף 167א לפקודת העיריות, החל גם על מועצות מקומיות ואזוריות, קובע הנחיה דומה ספציפית בעניין רשות מקומית שלא מינתה מבקר רשות. במקרה זה יש עילה ברורה להתערבות המבוססת על אי-פעילות בהתאם לחוק, ובפרט על אי-מילוי חובות סטטוטוריות.

את הסמכויות להתערבות ספציפיות הגדיר המחוקק בתחום התכנון והבנייה. סעיף 28 לחוק התכנון והבניה קובע כי שר הפנים רשאי להקים ועדה ממונה במקום הוועדה המקומית לתכנון ובנייה במקרים שהוועדה אינה ממלאת, או עלולה שלא למלא, לדעת השר, את התפקידים המוטלים עליה על פי החוק. סעיף 28 לחוק קובע כי אם מצא שר הפנים שהוועדה המקומית אינה ממלאת דרך קבע את תפקידיה לעניין תוכניות או שהיא ממלאת אותם שלא לפי הוראות הדין או שהיא פועלת בעניין בחריגה מסדרי מינהל תקין או מעקרונות של טוהר המידות, הוא ראשי להעביר את סמכויותיה לדון ולהחליט על הפקדון או אישורן של תוכניות לוועדה המחוזית. סעיף 25ד לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, קובע כי למנהל היחידה הארצית לאכיפה ולמנהל המחלקה

לאכיפת דיני מקרקעין במשרד האוצר נתונה הסמכות ליטול מוועדה מקומית לתכנון ובנייה את סמכויות האכיפה הנתונות לה, ובכלל זה לעניין ביצוע פעולות אכיפה, אם נמצא כי הוועדה המקומית "אינה ממלאת את התפקידים המוטלים עליה". גם העילות בסעיפים אלו הן בעיקרן עילות של פעילות בהתאם לחוק ולכללי מינהל תקין.¹²⁹

מספר גדול של הסדרים משפטיים מאפשר, אם כן, לגורמי השלטון המרכזי להתערב התערבות של ממש בפעולות הרשויות המקומיות ובמבנה הדמוקרטי שלהן, ולא זו בלבד אלא שרבים מהסדרים אלו אינם מבוססים על פעילות לא-חוקית. בצדק נאמר כי "ככל הידוע, הסדרים משפטיים אלה במשפט הישראלי הם קיצוניים בהשוואה לשיטות משפט דמוקרטיות מערביות, הנוטות לתת משקל יתר לערכים הדמוקרטיים של הרשויות המקומיות".¹³⁰

הלכה למעשה, רק בחלק מכלי ההתערבות שקבע המחוקק הישראלי נעשה שימוש במרוצת השנים. בעיקר נעשה שימוש בכלי התערבות המבוססים על תפקוד לקוי של הרשות המקומית, אך לא על פעילות בניגוד לחוק. כך, הממונים על המחוז ממעטים להשתמש בסמכות המקנה להם להוציא צו המחייב רשות מקומית למלא את חובתה הסטטוטורית ולמנות אדם שימלא את החובה במקרה שהצו לא מולא. ממענה לבקשת חופש מידע שהתקבל ממשרד הפנים במרץ 2023 עולה כי במהלך השנים 2010-2022 הנפיקו כלל ממוני המחוזות במשרד הפנים רק שלושה צווים מסוג זה¹³¹ וכי הם לא השתמשו כלל בסמכות ההתערבות למנות אדם שימלא את החובה במקום הרשות המקומית (כאשר

129 נוסף על כך, עם סיום כתיבת מחקר זה, במאי 2023, עבר בכנסת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023, הידוע יותר בשם חוק ההסדרים. בחוק זה נכלל תיקון לחוק התכנון והבניה (סעיף 158סג) שלפיו כדי להאיץ את הליכי הרישוי ייקבע כי ברשויות רישוי מקומיות שבהן הליך הרישוי מתארך הרבה מעל פרק הזמן הממוצע, שר הפנים מוסמך להכריז כי הרשות אינה ממלאת כראוי את תפקידיה במתן היתרי בנייה, ולכן יתאפשר לרשות רישוי ארצית מקבילה לפעול בנושא. חקיקה זו משקפת התערבות של השלטון המרכזי בשלטון המקומי בגין בעיות כלליות של חוסר תפקוד, במטרה לקדם אינטרסים של המדינה.

130 אבנרי, 2020: 372.

131 כל שלוש הצווים הוצעו על ידי מחוז חיפה: שניים למועצה המקומית זכרון יעקב ואחד לעיריית נשר.

הצו לא מולא על ידי הרשות המקומית). האי־שימוש בסעיף זה אינו תוצאה של היעדר ליקויים. כך למשל, אף שבחוק יש סעיף ייחודי המסמין את הממונה על המחוז למנות מבקר לרשות מקומית שלא מינתה מבקר, בפועל הממונים על המחוזות אינם משתמשים בסמכותם אף שיש רשויות מקומיות שלא מכהן בהן מבקר, במקצתן אף במשך תקופה של שנים אחדות. מבקר המדינה מתח בעבר ביקורת על האי־שימוש בסמכות הממונה על המחוז לצורך מינוי של מבקרי רשויות.¹³²

באשר להתערבות של משרד הפנים ומשרד האוצר בתחום התכנון והבנייה – ממענה שהתקבל ממשרד הפנים באפריל 2023 עולה כי בשבע השנים האחרונות לא נעשה שימוש בסמכויות המשרד להקים ועדה ממונה במקום ועדה מקומית לתכנון ובנייה או להעביר חלק מסמכויות הוועדה המקומית לוועדה המחוזית (לא התקבל מידע על שנים קודמות). ממענה שהתקבל מהרשות לאכיפה במקרקעין במשרד האוצר במאי 2023 עולה כי הרשות לאכיפה במקרקעין לא השתמשה מעולם בסמכותה ליטול סמכויות אכיפה מוועדות מקומיות.

כלי ההתערבות העיקריים שנעשה בהם שימוש בישראל הם הקמת ועדה קרואה, מינוי חשב מלווה ומינוי גובה ממונה. מאז קום המדינה ועד לשנת 2004 מונו בישראל בסך הכול 33 ועדות קרואות. לאחר שינוי החקיקה בשנת 2004 התרחב מאוד השימוש בכלי זה: בסוף שנת 2007 כיהנו 25 ועדות קרואות ובתחילת 2011 – 2011 עם זאת, בעשור החולף פחת בחזרה השימוש בכלי זה, ונכון למאי 2023 פועלות 4 ועדות קרואות מכוח הסעיפים שהוזכרו לעיל: בשלוש רשויות (בית אריה, אבו גוש, ירכא) הוועדה הקרואה מחליפה את מועצת הרשות אך ראש העיר נותר על כנו, ורק בטבריה פועל ראש רשות שמינה משרד הפנים במסגרת הוועדה הקרואה. בכל ארבעת המקרים מונתה ועדה קרואה משום שמועצת הרשות לא אישרה את התקציב.¹³⁴ השינוי במספרן של הוועדות

132 להרחבה בנושא ראו פינקלשטיין, 2023: 30–34.

133 טל, 2008: בר, 2011.

134 נוסף על כך, במועצות המקומיות התעשייתיות, שבהן לא מתגוררים חושבים כלל, מכהנת גם ועדה ממונה מטעם משרד הפנים, וכך גם במועצה המקומית הדרוזית מסעדה, שבה לא היו כלל מועמדים בבחירות בשל ההתנגדות העקרונית לבחירות מצד הציבור הדרוזי בגולן.

הקוראות הוא תוצאה של מדיניות נוכחית של משרד הפנים, ואולי אף של שיפור בהתנהלות הרשויות, אך לא מדובר במגבלה משפטית. ההפך הוא הנכון. למרות עתירות רבות נגד מינויים של ועדות קראות, בית המשפט התערב בהחלטת שר הפנים רק במקרה יחיד. בהקשר זה נטען כי "בולטת העובדה שבית המשפט מתעלם כמעט לחלוטין מהבעייתיות הפוליטית של הפעלת הסמכות של שר הפנים בעניין זה"¹³⁵.

מודל ההתערבות המרכזי שנעשה בו שימוש שיטתי על ידי משרד הפנים הוא מודל החשב המלווה, שכאמור הונהג החל משנת 2004. עד לאוגוסט 2020 פעלו חשבים מלווים ב־79 רשויות מקומיות (31% מהרשויות המקומיות), מתוכן 62 רשויות ערביות ו־17 רשויות יהודיות. במרבית הרשויות המקומיות הללו החשבים המלווים פועלים לתקופות ארוכות – בין 11 ל־17 שנים.¹³⁶ מדובר בהיקף התערבות נרחב ביותר, שכן כשליש מהרשויות המקומיות במדינה כלולות בו. לפיכך ההגדרה "מקרים מיוחדים" שבפקודת העיריות אינה מתאימה לו. נוסף על כך, ממידע שהתקבל ממשרד הפנים באפריל 2023 עולה כי ב־19 רשויות מקומיות – כולן רשויות ערביות – מונו החשבים המלווים גם כגובים ממונים. מהמענה עולה כי אף שהדבר אפשרי על פי חוק, בפועל לא מתמנים גובים ממונים שאינם חשבים מלווים.

בדוח משנת 2021 בחן מבקר המדינה את תפקודם של החשבים המלווים ב־12 רשויות מקומיות והצביע על חוסר הצלחה במרביתן: "החשבים המלווים שמינה משרד הפנים לרשויות המקומיות בשמונה מבין 12 רשויות שנבדקו לא הצליחו לאורך שנים להביא להבראתן של הרשויות המקומיות לטווח הארוך ולניהולן התקיין"¹³⁷. מבקר המדינה גם העיר בהקשר זה על הכהונות הארוכות והממושכות של החשבים המלווים. נראה כי ממצא זה מלמד כי במובנים רבים ייתכן שמודל החשב המלווה הוא לא כלי התערבות זמני, אלא הפך ברשויות רבות לחלק מהשגרה הניהולית. על נקודה זו הצביע גם מרכז המחקר והמידע של הכנסת במחקר שעשה בשנת 2021:

135 אבנרי, 2020: 371.

136 לרר, 2021א: 12-13.

137 מבקר המדינה, 2021: 246.

נוכח השנים הרבות שבהן פועלים החשבים המלווים בחלק מהרשויות המקומיות נשאלת השאלה על מהותו של הכלי: לכאורה החשב המלווה נועד לכתחילה להוות כלי התערבות זמני שנועד להביא את הרשות המקומית למצב של איזון כלכלי שבו היא יכולה "לעמוד על הרגליים" מבחינת התנהלותה הפיננסית. עם זאת, משכי הזמן הארוכים שבהם מכהנים חשבים מלווים בחלק מהרשויות המקומיות אינם מתכתבים עם תכלית זאת.¹³⁸

3.7 היבטים נוספים של מבנה הרגולציה: שקיפות, בהירות והתמשכות

שקיפות ובהירות הרגולציה

עקרונות מרכזיים במדיניות רגולציה, שעליהם הצביע גם ארגון OECD בהמלצותיו בתחום הרגולציה, מתייחסים לכך שהכללים המנחים את הרגולציה צריכים להיות שקופים לגופים המפוקחים, וכן שעליהם להיות פשוטים ובהירים.¹³⁹ פעילות של רגולטור שלא לאור קווי מדיניות שקופים וברורים לגורם המפוקח יכולה להביא לידי הפעלת הרגולציה באופן שרירותי ולהעלות חששות לאי־שוויון ולאכיפה בררנית. עקרונות אלו אינם ייחודיים לרגולציה בתחום השלטון המקומי, אך הם רלוונטיים כמובן גם לו.

ניתוח של מבנה הרגולציה, ובפרט הפיקוח, של השלטון המרכזי על השלטון המקומי בישראל מלמד כי עקרונות מרכזיים אלו אינם מיושמים וכי חרף הערות חוזרות ונשנות של מבקר המדינה בנושא לאורך השנים – משרד הפנים אינו עושה כל שינוי בנושא. להלן כמה דוגמאות לתחומי רגולציה מרכזיים שבהם

138 לרר, 2021א: 17.

139 לרר, 2021ב: 4-5; OECD, 2012

משרד הפנים מפעיל פיקוח על השלטון המקומי בלי לפרסם באופן שקוף את הנהלים שעל פיהם הוא עובד, ובדרך כלל גם בלי שקיים נוהל עבודה פנימי, כך שהלכה למעשה הרגולציה אינה מתבצעת באופן אחיד.

(1) אישור התקציב של הרשות המקומית

בדוח משנת 2013 בדק מבקר המדינה את ההליך של אישור התקציב של הרשויות המקומיות על ידי מחוזות משרד הפנים וקבע בזו הלשון: "נמצא כי משרד הפנים לא קבע בנוהל את אופן בדיקת התקציב של הרשויות המקומיות, ואף לא קבע כללים ואמות מידה לאישורו של התקציב. לפיכך קיימים הבדלים בדרך בדיקת התקציב על ידי הגורמים השונים העוסקים בכך במשרד, ועולה חשש שהבדיקות אינן משיגות את מלוא יעדיהן"¹⁴⁰. לטענת המבקר, "בהיעדר נוהל משותף לכל הגורמים העוסקים בנושא במחוזות, הבדיקות אינן נעשות במתכונת אחידה, ולעתים נוצרת אייבהירות בנוגע לשיטות הבדיקה של חלק מהנושאים בתקציב"¹⁴¹. בבדיקה חוזרת בשנת 2022 הצביע שוב מבקר המדינה כי "במועד הביקורת הנוכחית, משרד הפנים לא קבע נהלים בדבר אופן בדיקת התקציב של הרשויות המקומיות, ולא קבע כללים ואמות מידה לאישור תקציביהן"¹⁴².

(2) נטילת הלוואות

הליך הפיקוח על אישור הלוואה הוא כפול ומתרחש תחילה במחוז ולאחר מכן במטה משרד הפנים. בשנת 2014 בחן מבקר המדינה את הליכי האישורים של נטילת הלוואות ומצא כי "משרד הפנים ומחוזותיו פעלו במשך שנים רבות ללא נוהל שהסדיר את תהליך אישור המלוות לרשויות המקומיות"¹⁴³. משרד הפנים טען בפני המבקר כי קיימים נהלים פנימיים כלליים לבדיקת הלוואות שאינם מופצים לרשויות המקומיות, מכיוון ש"בקשה להלוואה של רשות מקומית

140 מבקר המדינה, 2013: 1220.

141 שם: 1282.

142 מבקר המדינה, 2022א: 86.

143 מבקר המדינה, 2014: 204.

היא מקרה פרטני שיש לבחון אותו לגופו ורק על פיו ניתן לגבש [את] ההחלטה הסופית באשר לאישור או אי אישור ההלוואה המבוקשת. לכן במקרה זה נוהל אישור מפורט אינו מתאים ולא יאפשר למשרד לפעול כראוי".¹⁴⁴ בשנת 2022 ערך מבקר המדינה בחינה נוספת של תחום ההלוואות. בדוח שכתב נמצא כי לא רק שמשרד הפנים לא פרסם לרשויות המקומיות נהלים המבהירים את התנאים לאישור הלוואות, אלא שלמחוזות משרד הפנים אין אפילו נוהל פנימי אחיד לבדיקת הלוואות: "נמצא כי מטה משרד הפנים לא גיבש נוהל לכלל המחוזות לגבי אופן בדיקת הבקשה להיתרי אשראי מרגע הגשת הבקשה על ידי הרשות המקומית ועד אישורה על ידי הגורם המוסמך וכל מחוז במשרד הפנים בודק את ההיתר על פי שיקול דעתו המקצועית כך שתהליך הבדיקה אינו זהה בכלל המחוזות".¹⁴⁵

(3) אישור עסקאות במקרקעין

בשנת 1998 פרסם משרד הפנים הנחיות לרשויות המקומיות להליך האישור של עסקאות מקרקעין. ואולם הנחיות אלו הן כלליות ואינן כוללות את הליך הבדיקה המפורט שעורכים מחוזות המשרד בעניין זה. גם בתחום זה מצא מבקר המדינה כי אין למשרד הפנים נוהל אחיד של בחינת הבקשות וכי למעשה כל מחוז פועל על פי נהלים אחרים משלו: "בביקורת נמצא, כי משרד הפנים לא הכין נוהל פנימי כתוב המנחה את הגורמים המקצועיים במטה ובמחוזות בנוגע לאופן הפעלת הסמכות לאשר עסקאות מקרקעין ולהליך הבדיקה של בקשות לאישור עסקאות מקרקעין. עם זאת יצוין, כי בחלק מהמחוזות נקבעו נהלים פנימיים בנוגע לדרך הטיפול בבקשה במחוז, ואולם, בביקורת נמצא כי הנהלים האלה אינם אחידים מבחינת רמת פירוטם והנושאים שהם עוסקים בהם, וחלקם מכסים רק חלק מההיבטים הכרוכים בבדיקת הבקשה".¹⁴⁶

144 שם: 205.

145 מבקר המדינה, 2022ב: 54.

146 מבקר המדינה, 2013: 1288-1289.

(4) אישור תב"ר (תקציב בלתי רגיל)

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מינואר 1998 שעסק באישור תב"רים נכתב כי "בנוגע להליך האישור של משרד הפנים, מנוסח בימים אלה נוהל מפורט, אשר עתיד להיות מפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים".¹⁴⁷ על אף התראות חוזרות ונשנות של מבקר המדינה בנושא זה בדוחות רבים לאורך השנים¹⁴⁸ לא נכתב עד היום כל נוהל בנושא. בדוח משנת 2022 בחן מבקר המדינה כיצד מחוזות משרד הפנים בודקים את התב"רים והצביע על שונות ביניהם, כך שבכל מחוז יש דרישות אחרות מהרשויות המקומיות. המבקר ציין כי ההבדלים לא היו רלוונטיים למאפיינים הייחודיים של היישובים בכל אחד מן המחוזות.¹⁴⁹

(5) חוקי עזר

לעיל התייחסנו לכך שעל פי נוהלי משרד הפנים, חוקי העזר עוברים ביקורת כלכלית-תקציבית באגף מקרקעין ומיסוי מקומי במשרד הפנים. גם בנושא זה אין נהלים ברורים. החוק אינו קובע מהן עילות הביקורת ששר הפנים רשאי לשקול בבדיקתו את חוק העזר ואשר עליהן הוא רשאי לבסס את החלטתו לעכב חוק עזר. על פי הנהלים שקבע משרד הפנים, החוקים עוברים ביקורת כלכלית-תקציבית באגף מקרקעין ומיסוי מקומי שבמשרד הפנים וביקורת משפטית בלשכה המשפטית של משרד הפנים ובמשרד המשפטים.¹⁵⁰ בדוח ביקורת משנת 2016 עמד מבקר המדינה על כך שמשרד הפנים לא קבע נהלים לבדיקות שהיחידה הכלכלית נדרשת לערוך והמליץ לעגן בנהלים או בקווים מנחים את הבדיקות הללו.¹⁵¹ למרות זאת, בדוח ביקורת המעקב שערך מבקר המדינה בנושא בשנת 2022 "נמצא כי לא נקבעו נהלים לגבי הבדיקות שהיחידה הכלכלית נדרשת לבצע לגבי חוקי העזר שהוגשו לה, וכן לא קיימות ביחידה

147 משרד הפנים, 1998: 6.

148 מבקר המדינה, 2007: 57; מבקר המדינה, 2015: 195; מבקר המדינה, 2022: 916.

149 מבקר המדינה, 2022: 917-919.

150 משרד הפנים, 2021.

151 מבקר המדינה, 2016: 547-548.

הכלכלית הנחיות או טבלאות שעל פיהן נעשתה השוואת תעריפים של אגרות שאושרו ברשויות מקומיות שונות".¹⁵²

מכלול הדוגמאות שהצגנו מלמד שהחלת הרגולציה על הרשויות המקומיות בישראל מתאפיינת בחוסר שקיפות ובחוסר בהירות מובנה. בסיכומו של דוח מבקר המדינה שעסק בתפקידו של משרד הפנים כרגולטור טען מבקר המדינה כי פעילותו של משרד הפנים כרגולטור מתאפיינת "במדיניות אסדרה לא בהירה ולא עקבית" ו"בהיעדרם של נהלים פנימיים ואמות מידה להפעלת הסמכות, שהם אבן פינה לקיומו של מינהל תקין".¹⁵³ העובדה שמדובר בתופעה רווחת החוזרת ונשנית חרף דוחות ביקורת רבים המתריעים עליה מלמדת כי לא מדובר בעניין מקרי אלא בתפיסה שיטתית עקרונית.

במציאות זו גובר מאוד כוחו של הרגולטור, ולרשות המקומית אין יכולת ממשית לערער על החלטותיו. כפי שכתב מבקר המדינה, הדבר מוביל לעיתים למציאות לא-שוויונית בין הרשויות המקומיות,¹⁵⁴ ונראה שיש כאן גם פתח לפוליטיזציה ולהחלטות שרירותיות בהתנהלות הרגולטור. מבנה רגולטורי שכזה גם מסייע להבין מדוע הפיקוח המינהלי בישראל רחוק מלעסוק בבחינת החוקיות של פעילות הרשויות המקומיות. כאשר מלכתחילה אין שום נהלים והנחיות רשמיים שהרשויות המקומיות נדרשות לפעול לפיהם, ברור שתפקיד הרגולטור לא יכול להציב בראש סדר העדיפויות שלו את בחינת החוקיות.

התמשכות הפיקוח

כאמור, בשנת 1998 פרסמה ועדת השרים של המדינות החברות במועצת אירופה מסמך המלצות המרחיב את האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי, ובכלל זה הנחיות לשיפור מערכות הפיקוח על פעילות הרשויות המקומיות. לעיל הראינו שהמסמך ממליץ לצמצם את הפיקוח האפריורי על הרשויות המקומיות – פיקוח המבוסס על כך שפעולה או החלטה של הרשות המקומית

152 מבקר המדינה, 2022א: 1512.

153 מבקר המדינה, 2013: 1297.

154 שם: שם.

נכנסת לתוקף רק לאחר שאושרה על ידי הגוף המפקח. כאן נוסיף שהמסמך מציין כי גם במקרים שמונהג פיקוח אפריורי, מומלץ "לקבוע סטטוטורית את המועד המוענק לרשות הפיקוח לביצוע הפיקוח האפריורי ולקבוע כי היעדר החלטה בתוך פרק הזמן שנקבע מעיד על הסכמה [עם החלטת הרשות המקומית]"¹⁵⁵. במילים אחרות, גם כאשר מתבצע פיקוח אפריורי, יש להגדיר לשלטון המרכזי מסגרת זמנים קצובה, שאם הוא אינו עומד בה – החלטת הרשות המקומית תיכנס לתוקף. מטרתה של המלצה זו היא לצמצם את הפגיעה באוטונומיה של הרשויות המקומיות למסגרת זמנים תחומה ומוגבלת, כדי למנוע עיכובים ממושכים בפעילות השוטפת של הרשויות.

מאפייני הפיקוח המינהלי על הרשויות המקומיות בישראל אינם מבוצעים בהתאם להמלצה זו. ככלל, כאשר המחוקק קבע כי החלטה או פעולה מסוימת של רשות מקומית מחייבת את אישורו של שר הפנים, הוא לא הגדיר את משך הזמן שעל המשרד לקבל את החלטתו בנושא, וגם המשרד אינו נוהג לקבוע לעצמו נהלים פנימיים. שני דוחות מקיפים של מבקר המדינה, הראשון משנת 2007 והשני משנת 2013, הצביעו על התמשכות ההליכים בכל התחומים המרכזיים שמשרד הפנים מבצע בהם פיקוח אפריורי. מהדוחות עולה כי מציאות זו מקשה על פעילותן השוטפת של הרשויות המקומיות, ובמקרים מסוימים אף מביאה לידי כך שהן נדרשות להתנהל בניגוד לחוק, למשל התנהלות בלי תקציב מאושר.¹⁵⁶

כדי להראות כי הטענות הכלליות העולות בדוחות אלו משקפות את המצב גם כיום, נתייחס לכמה דוגמאות עדכניות יותר.

כאמור, הליך הפיקוח על אישור הלוואה הוא כפול ומתרחש תחילה במחוז ולאחר מכן במטה משרד הפנים. ביולי 2021 פנה משרד מבקר המדינה למטה משרד הפנים בבקשה לקבל את משך הטיפול הממוצע בבקשות להיתרי הלוואה. משרד הפנים השיב כי אין באפשרותו להוציא נתונים על משך הטיפול. מבקר המדינה ערך בדיקה מדגמית במחוז צפון ומצא כי משך הזמן הממוצע ממועד

155 Santamaría-Pastor & Nemery, 1999: 40. התרגום שלנו.

156 מבקר המדינה, 2007: 37-82; מבקר המדינה, 2013: 1211-1298.

הגשתה של בקשה להלוואה ועד לאישורה במטה של מינהל משרד הפנים הוא 49 ימים בממוצע (פרק זמן זה אינו כולל את משך הזמן עד לאישור המחוז, שאותו המבקר לא בדק). ב־13% מהמקרים שנדגמו ארך הליך האישור במטה משרד הפנים לבדו למעלה מ־100 ימים.¹⁵⁷ בדיקת המבקר העלתה כי התמשכות אישור ההלוואות פוגעת ברשויות המקומיות: "אישור בקשת הלוואה לאחר פרק זמן ממושך מעכב את הליך קבלת ההלוואה. בפרקי זמן שכאלה אף תנאי ההלוואה המוצעים על ידי הבנקים יכולים להשתנות מהותית והבנקים יכולים לבקש להתחיל את תהליך אישור ההלוואה מחדש ולעכב שוב את ההליך".¹⁵⁸

בדוח משנת 2022 בחן מבקר המדינה את נושא התב"רים ומצא גם כאן כי "משרד הפנים לא הוציא הנחיות כלליות הנוגעות למשך הטיפול המירבי של מחוזות המשרד בבקשות לאישור תב"רים".¹⁵⁹ המבקר בחן את משך הטיפול בשלושה מחוזות. הוא מצא כי מחוז תל אביב ומחוז צפון קבעו לעצמם נוהל פנימי של 14 יום עד לאישור תב"ר, אלא שבעוד מחוז צפון עמד בנוהל זה ב־93% מהמקרים, מחוז תל אביב עמד בו רק ב־50% מהתב"רים שהוגשו לאישורו (575 מתוך 1,155). עוד נמצא כי ב־15% מהבקשות לאישור תב"ר ארך הליך האישור למעלה מ־50 יום. לעומתם, למחוז מרכז לא רק שאין נוהל פנימי של מסגרת זמנים, אלא שהוא כלל אינו עושה מעקב אחר התמשכות ההליכים באישורי התב"רים, ולכן אי־אפשר לדעת מה היה משך הזמן של הטיפול בהם.¹⁶⁰

הדוגמה הממחישה באופן הטוב ביותר עד כמה מושרשת במשרד הפנים התפיסה המתנגדת להגבלת פיקוח אפריורי במסגרת זמנים היא מתחום חקיקת חוקי העזר. בעבר קבע החוק כי כל חקיקה או תיקון של חוק עזר על ידי רשות מקומית נדרשים לאישורו של שר הפנים, ולכן בלי אישורו לא ייכנס החוק לתוקף. הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי (ועדת זנבר) המליצה ב־1981 לבטל את זכות הוועד של השר בטענה שהיא "מהווה פגיעה בעצמאות

157 מבקר המדינה, 2022ב: 54-55.

158 שם: 55.

159 מבקר המדינה, 2022א: 922.

160 שם: 923-922.

הגוף השלטוני המקומי".¹⁶¹ בשנת 1988 שונה החוק בהתאם להמלצת הוועדה ונקבע שכל חוק עזר יוגש לשר הפנים ובמשך 60 יום יוכל השר להחליט אם הוא מעכב את כניסת החוק לתוקף. אם בתוך פרק זמן זה הוא לא יביע שום התנגדות, ייכנס החוק לתוקף.¹⁶² עוד נקבע שלאחר העיכוב הראשוני רשאי השר לבטל את העיכוב, לפסול את חוק העזר מנימוקים שיפרט או להחזיר אותו למועצת הרשות המקומית לתיקונים. תיקון חקיקה זה יצר מסגרת זמנים ברורה לפיקוח האפריורי. הדבר נעשה רק בתחום חוקי העזר, ככל הנראה מכיוון שמדובר בסמכות דמוקרטית מיסודה, ולכן היא מצויה בתחום סמכותה של מועצת הרשות המקומית ולא של הרשות המקומית כגוף מינהלי.

הלכה למעשה, משרד הפנים עיקר מתוכנו את תיקון החקיקה, שכן הוא בוחר לעכב את מרבית החוקים (89%) המוגשים לאישורו,¹⁶³ ולפי פרשנותו – לאחר העיכוב הראשוני הוא לא נדרש כלל לעמוד במגבלת זמן לאישורו של החוק או לפסילתו.¹⁶⁴ כבר בשנת 2003 טען מבקר המדינה כי "התמשכות הטיפול בחוקי עזר שעוכב פרסומם, שלא נקצב לו זמן בחוק, אינה מתיישבת עם עקרונות מינהל תקין" וקבע כי "ראוי לשקול את האפשרות לקצוב בהוראת נוהל או בדבר חקיקה זמן סביר לטיפול בחוקי עזר כאלה כדי למנוע התמשכות בלתי סבירה של הליך ההתקנה".¹⁶⁵ הדבר לא נעשה עד היום, וסדרת הדוחות של מבקר המדינה לאורך השנים מצביעה על התמשכות הליכים שאינה סבירה באישור חוקי העזר על ידי המשרד.¹⁶⁶ בדוח העדכני ביותר משנת 2022 נמצא כי מתוך 535 חוקי עזר שאושרו על ידי משרד הפנים בשנים 2018–2021, ב־71 חוקי עזר (13%) ארך הטיפול למעלה מ־9 חודשים.¹⁶⁷

161 דוח הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי, 1981: 89.

162 בדוח הוועדה הומלץ לתח לשר פרק זמן של 30 יום, אך בחוק נקבעו 60 יום.

163 מבקר המדינה, 2022א: 1534.

164 אנו סבורים שפרשנות זו מנוגדת לא רק לתכלית החוק אלא גם ללשון החוק. ראו פינקלשטיין, 2022ב.

165 מבקר המדינה, 2003: 692.

166 ראו למשל מבקר המדינה, 2016: 550–551.

167 מבקר המדינה, 2022א: 1534–1535.

לסיכום הדברים, פרק הזמן הממושך שאורכים כל הליכי הפיקוח האפרירי במשרד הפנים הוא היבט נוסף של הפגיעה באוטונומיה של הרשויות המקומיות בישראל ושל הגברת תלותן בממשלה. כפי שציין מבקר המדינה בדוח שעסק בתפקידו של משרד הפנים כרגולטור, "פעולות האסדרה מתאפיינות לא פעם בסרבול, בחוסר אחידות ובחוסר עקביות. חמור מכך, לעתים החלטות חשובות אינן מתקבלות או שיש שיהוי רב בקבלתן – דבר שעלול לעורר חשש לעירובם של שיקולים לא ענייניים"¹⁶⁸.

3.8

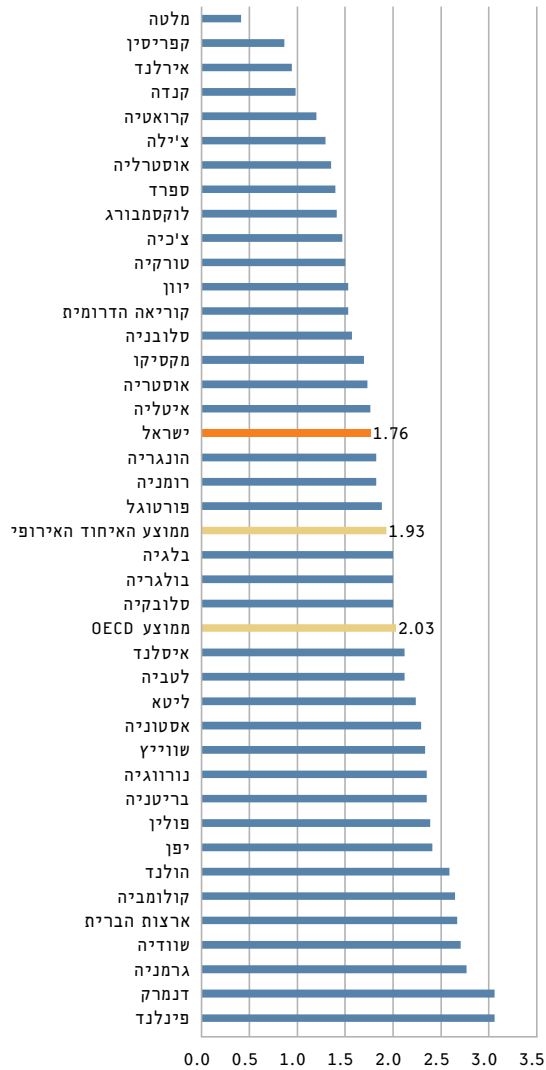
היקף הרגולציה

קשה למדוד כמותית את היקף הרגולציה ואת מידת מעורבותה בפעילות השלטון המקומי. עם זאת, ניתן לתת לכך אינדיקציות מסוימות מתוך נתוני מדד האוטונומיה המקומית (LAI). במסגרת מדד זה נבחנו בעת ובעונה אחת, בין היתר, שני היבטים: האחד, היקף השירותים או הסמכויות שהשלטון המקומי אחראי עליהם במגוון תחומים, ובראשם חינוך ורווחה; והשני, עד כמה השלטון המקומי יכול לקבל החלטות סופיות לגבי השירותים או הסמכויות הללו. עורכי המדד הגדירו כי קטגוריה זו מבקשת לבחון "אם מקבלי החלטות העירוניים מחויבים על פי חוק להתייעץ, לבקש אישור, הסכמה או שיתוף פעולה של דרגים גבוהים יותר לפני קבלת החלטות סופיות". שני אינדיקטורים אלו במדד ממעטים להתייחס לפעילות של משרד הפנים מול הרשויות המקומיות. תחת זאת הם מרבים להתייחס דווקא לרגולציה של משרדי הממשלה האחרים, שכן הם עוסקים בתחומי פעילות ספציפיים של הרשויות ולא בהיבטים רוחביים או פיננסיים שהרגולציה של משרד הפנים ממוקדת בהם.

שני התרשימים הבאים מציגים את נתוני המדינות החברות באיחוד האירופי ו/OECD בעניין זה.

תרשים 12

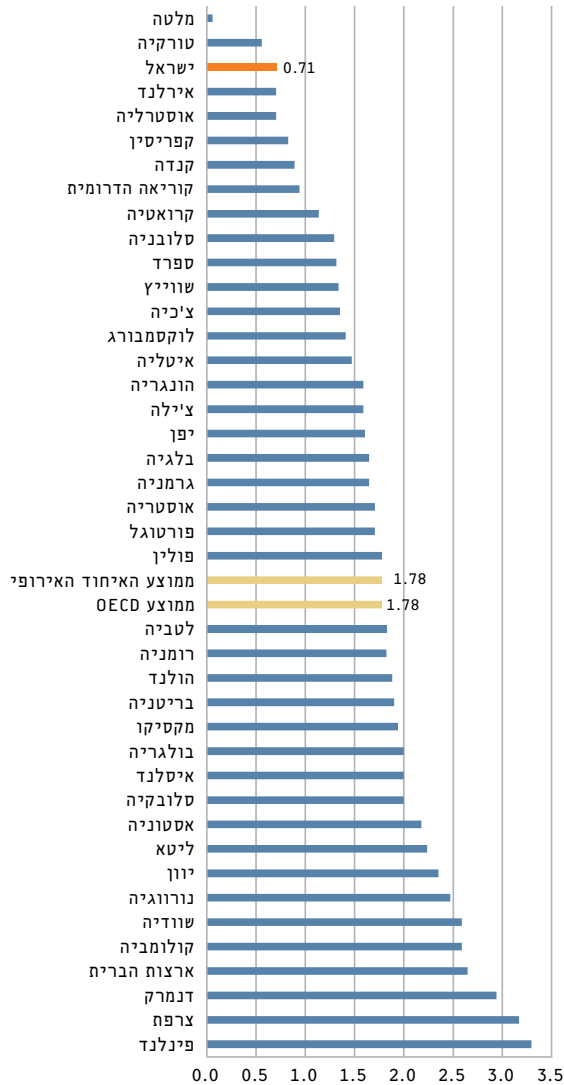
היקף השירותים או הסמכויות שהשלטון המקומי אחראי עליהם, מדד האוטונומיה המקומית (LAI), מדינות החברות באיחוד האירופי ו/או ב-OECD, 2020



מקור: עיבודי המחברים לנתוני מדד האוטונומיה המקומית (LAI).

הרשים 13

עד כמה השלטון המקומי יכול לקבל החלטות סופיות על משימותיו, מדד האוטונומיה המקומית (LAI), מדינות החברות באיחוד האירופי ו/או ב-OECD, 2020



מקור: עיבודי המחברים לנתוני מדד האוטונומיה המקומית (LAI).

הבדיקה העלתה שבהיבט של היקף השירותים או הסמכויות של השלטון המקומי, ישראל קיבלה את הציון 1.76 מתוך 3.5, והיא דורגה במקום ה-24 ברשימת 41 המדינות החברות באיחוד האירופי ו/או בארגון OECD בהיקף השירותים המסופקים על ידי הרשויות המקומיות, נמוך במעט מן הממוצע. לעומת זאת, בהיבט השני – הבוחן את כפיפות הסמכויות של הרשויות המקומיות לרגולציה הממשלתית – ישראל קיבלה את הציון 0.71 ודורגה במקום ה-39 ברשימת 41 המדינות החברות באיחוד האירופי ו/או בארגון OECD, נמוך בהרבה מן הממוצע; רק טורקיה ומלטה דורגו נמוך ממנה.

נראה כי המשמעות של השילוב של ממצאי שני התרשימים הללו היא בכך שחולשתו העיקרית של השלטון המקומי בישראל אינה מתבטאת בתפקידים שהוא מבצע, אלא ביכולותיו האוטונומיות לבצע את התפקידים הללו.

3.9

סיכום ודיון

בפרק זה עמדנו על היבטים שונים במבנה הרגולציה המושתת על השלטון המקומי. להלן עיקרי הממצאים העולים מן הפרק.

(1) מקור הרגולציה

בעולם הדמוקרטי מקובל כי נוהלי הרגולציה המושתים על השלטון המקומי מבוססים על מסגרת החוק. בישראל, לעומת זאת, הרגולציה נקבעת בעיקרה על בסיס נהלים פנימיים של משרדי הממשלה, דוגמת חוזרי מנכ"ל. באשר לתקציב – מכיוון שבניגוד למקובל בעולם הדמוקרטי מרבית התקצוב הממשלתי לרשויות המקומיות בישראל הוא תקציב ייעודי ("צבוע"), נוצרת בה גם רגולציה בהיקף נרחב מכוח תקצוב שאינה מעוגנת בבסיס חוקי.

(2) תכלית הרגולציה

בעולם הדמוקרטי התכליות הדומיננטיות של הרגולציה המוחלת על השלטון המקומי, ובפרט הפיקוח המינהלי, הן שמירה על התנהלות הרשויות על פי חוק והגנה על האינטרסים הלאומיים או על האינטרסים של רשויות מקומיות אחרות.

בישראל, לעומת זאת, שולטת התכלית של בחינת אופי התפקוד של הרשויות המקומיות, מניעת קריסתן ושמירה על כך שיפעלו בהתאם למדיניות הממשלה.

(3) אופי הפיקוח

כתולדה של תכלית הרגולציה המושתת על השלטון המקומי בישראל, אופי הפיקוח המינהלי על הרשויות המקומיות נוטה להתמקד בבחינת תוכן של ההחלטות ובכדאיות שלהן. לעומת זאת, בעולם הדמוקרטי מקובל שהפיקוח המינהלי ממוקד בכך שהרשויות המקומיות אינן חורגות מן הסמכויות שהוקנו להן ושהן ממלאות את המחויבויות הסטטוטוריות שלהן. ממד זה מבטא את היקף המעורבות הניכר של השלטון המרכזי בישראל בהחלטות השלטון המקומי.

(4) עיתוי הפיקוח

התפיסה המקובלת בעולם הדמוקרטי מבטאת העדפה לפיקוח אפוסטריורי על הרשויות המקומיות, המתבצע לאחר כניסת ההחלטות של השלטון המקומי לתוקף, ואם הוא יוצר מנגנונים המאפשרים לשלטון המרכזי לבטל החלטות של השלטון המקומי, הדבר נעשה רק בדיעבד. לעומת זאת, התפיסה השלטת בישראל היא של פיקוח אפריורי: פיקוח המתרחש בשלב שבו פעולות או החלטות של השלטון המקומי טרם קיבלו תוקף משפטי, והפיקוח הוא בעצם הדרישה של השלטון המרכזי לאשר החלטות שהתקבלו בשלטון המקומי טרם כניסתן לתוקף. מודל זה של פיקוח מגביל מאוד את האוטונומיה של השלטון המקומי.

(5) החלפת הרשות המקומית ונטילת סמכויותיה

חוקרים סיווגו את ישראל כאחת מן המדינות הדמוקרטיות היחידות הנוקטת גישה של "מדיניות נטרול" כלפי הרשויות המקומיות, כלומר התערבות חריפה של השלטון המרכזי באוטונומיה המקומית עד כדי החלפה של הרשות המקומית. ואכן, ההסדרים החוקיים בישראל מאפשרים מגוון רחב מאוד של כלי התערבות של השלטון המרכזי בשלטון המקומי. הכלי שנעשה בו השימוש הנפוץ ביותר הוא ההסדר של מינוי חשב מלווה (31% מהרשויות המקומיות), ועד לפני עשור גם כלי הוועדה הקרואה. כלי ההתערבות שמשמשים בהם מבוססים בעיקר על העילות בדבר איכות התפקוד הפיננסי של הרשות המקומית, אך כמעט שלא

משתמשים בכלי התערבות שמטרתם לשמור על כך שהשלטון המקומי פועל על פי חוק וממלא את חובותיו הסטטוטוריות.

(6) שקיפות ובהירות הרגולציה

הרגולציה המוחלטת על הרשויות המקומיות בישראל מתאפיינת בחוסר שקיפות ובחוסר בהירות מובנה. ואכן, ברוב התחומים המרכזיים שמשרד הפנים מפקח על הרשויות המקומיות אין נהלים ברורים לאופן ההפעלה של סמכות הפיקוח.

(7) התמשכות הפיקוח

להליכי הפיקוח של משרד הפנים על הרשויות המקומיות לא נקבעה מסגרת זמנים ובדרך כלל הם אורכים זמן ממושך. התוצאה היא שחל עיכוב בכניסתן לתוקף של החלטות הרשויות המקומיות, והדבר פוגע ביעילות של עבודת הרשויות.

בסיכומם של דברים ניתן לומר כי היקף הרגולציה המושתת על השלטון המקומי בישראל הוא רחב מאוד, ויש בו כדי להגביל מאוד את האוטונומיה המקומית של הרשויות המקומיות. נראה כי התשתית הרעיונית למבנה רגולציה זה נטועה בתפיסה המדגישה את הממד של הרשויות המקומיות כזרוע של המדינה, בשני היבטים: האחד, כפי שהראינו, מבנה הרגולציה בתחום השלטון המקומי משרת במקרים רבים את השלטון המרכזי לצורך הכוונת המדינית. הדבר בולט במיוחד בשירותים (דוגמת רווחה), שבהם דומיננטית מאוד התפיסה הקרובה לראות בשלטון המקומי זרוע מבצעת בלבד. ההיבט השני הוא שהמטרה הראשית של הפיקוח המינהלי של משרד הפנים היא למנוע בעיות בתפקוד הפיננסי או באיכות של אספקת השירותים ברשויות המקומיות. הכוונה היא לא רק לכלי ההתערבות החריפים ביותר כמו ועדה קרואה או חשב מלווה, אלא גם לפיקוח השוטף של משרד הפנים – שנועד למנוע הידרדרות של הרשויות המקומיות למצבי קיצון.

ניתוח מדיניות הרגולציה בתחום השלטון המקומי מלמד כי רכיב חשוב ברגולציה הוא הניסיון להימנע ממשברים עתידיים ומשימוש בכלי התערבות חריפים יותר. כך, הרגולציה השוטפת נועדה למנוע הידרדרות כלכלית של רשויות מקומיות והתנהלות שלא על פי כללי מינהל תקין. ואולם מנגד משרד הפנים מעדיף שלא

להשתמש בסמכויות של הממונים על המחוזות המאפשרות להם להתערב בסמכויות של הרשויות המקומיות. בדומה לכך, ברור שישנה העדפה בעשור האחרון לשימוש רב במנגנון החשבים המלווים ובד בבד להימנעות כמעט מוחלטת משימוש במנגנון החריף יותר של ועדות קרואות.

מול המדיניות הרגולטורית הממשלתית הנוכחית – המושתתת על תפיסה ריכוזית שלפיה הפיקוח על עבודת הרשויות המקומיות הוא משימה של השלטון המרכזי בלבד – ראוי להציב מודל אחר של מדיניות רגולטורית המבוססת על תפיסה נורמטיבית הדוגלת באוטונומיה מקומית רחבה יותר. לפי תפיסה זו, יש לחזק את מנגנוני הבקרה הפנימיים בתוך הרשויות המקומיות, ובעיקר את תפקידם של התושבים בניטור ובפיקוח על עבודת הרשות, באמצעות הגברת השקיפות, ולהותיר לשלטון המרכזי את הסמכויות של פיקוח כללי בלבד.

ביטוי לתפיסה זו מופיע במסמך ההמלצות שפרסמה ועדת השרים של המדינות החברות במועצת אירופה בשנת 1998, המרחיב את האמנה האירופית וכולל בעיקר הנחיות לשיפור מערכות הפיקוח על פעילותן של הרשויות המקומיות. בתחילת המסמך מוצגות ההנחות העומדות בבסיס ההמלצות, ואחת מהן עוסקת בכך שפיקוח אזרחי יכול להיות תחליף מסוים לפיקוח ממשלתי:

שקיפות היא הערובה הטובה ביותר לכך שרשויות ציבוריות יעשו את פעולותיהן לטובת הקהילה, והיא תנאי הכרחי לפיקוח פוליטי אפקטיבי של האזרחים. לפיכך חיזוקה מאפשר לצמצם צורות פיקוח אחרות.¹⁶⁹

בהתאם לתפיסה זו המליצה ועדה השרים של מועצת אירופה למדינות החברות בה "להכיר בתפקיד המהותי של הפיקוח הפוליטי על ידי האזרחים ולטפח את יישום הפיקוח הזה, בין היתר, באמצעות שימוש בכלי הדמוקרטיה הישירה", ו"לחזק את השקיפות של פעילות הרשויות המקומיות", ובפרט החלטות הטומנות בחובן עלויות כספיות.¹⁷⁰ יתר על כן, הנספח להמלצות כולל תתי-פרק שכותרתו "הנחיות לפיתוח מנגנונים חלופיים לפיקוח מינהלי", ובו המלצות

169 Santamaría-Pastor & Nemery, 1999: 7. התרגום שלנו.

170 שם: 8. התרגום שלנו.

ל"חיזוק מנגנוני הפיקוח הפנימיים, בפרט בתחום הפיננסי והניהולי" ולחיזוק הדיאלוג בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.¹⁷¹

תפיסה דומה הציג גם ארגון OECD במדריך לקובעי מדיניות בתחום הביזור. לתפיסת הארגון, בעוד "במערכת מרוכזת לאספקת שירות ציבורי, המנהלנים לא נותנים את הדין בפני תושבים מקומיים, אלא מדווחים לממונים עליהם בממשלה המרכזית", הרי ש"הביזור הופך את שרשרת האחריות מייחסי 'מעלה-מטה' ליחסי 'מטה-מעלה'", ובשל כך "בדגם מבחור, הרשויות המקומיות הנבחרות נותנות את הדין בפני התושבים המממנים וצורכים את השירותים".¹⁷² על פי תפיסה זו, ההמלצה של ארגון OECD לממשל המרכזי בתחום הפיקוח של הרשויות המקומיות היא לחזק את השקיפות בפעילותן של הרשויות כלפי התושבים: "מערכות ניטור והערכה מורכבות, אד-הוקיות ותוספתיות, הן יקרות ופחות יעילות לממשלות מקומיות בהשוואה לכלים ולמנגנונים מובנים לשקיפות ממשלתית, להערכה עצמית ולאחריותיות המבוססת על האזרחים".¹⁷³ דברים אלו מתייחסים גם לסוגיה של אפקטיביות הרגולציה, החורגת מגבולותיו של מחקרנו זה. בכל זאת נעיר כי גם אנו סבורים שמודל של פיקוח "מלמטה" הוא אפקטיבי בהרבה, מכיוון שמבחינה מוסדית לממשלה יש יכולת מוגבלת לעשות פיקוח שוטף יעיל על מספר רשויות מקומיות גדול בשל הריחוק שלה ממוקדי ההתרחשויות.

171 שם: 9. החרגום שלנו.

172 OECD (הרגום: ג'וינט אלכא), 2020: 140.

173 שם: 219.

ביזור דיפרנציאלי

בשנים האחרונות גובר בשיח הממשלתי בישראל הדיון בדבר הצורך ליצור דיפרנציאליות בביזור בין 257 הרשויות המקומיות הקיימות במדינה. בפרק זה נבחן את המגמות המקובלות בעולם בתחום זה, ולאחר מכן נאפיין את הממדים הדיפרנציאליים הקיימים בשלטון המקומי בישראל ונדון בהם. לפני כן נבהיר כי אף שבספרות המחקר מקובל יותר להשתמש במונח "ביזור אסימטרי" כדי לתאר דיפרנציאליות בביזור, בפרק זה בחרנו להשתמש במונח "ביזור דיפרנציאלי", המקובל יותר בישראל.

4.1

רקע תאורטי

על פי ההגדרה המקובלת, כפי שמציין ארגון OECD, "ביזור אסימטרי מתרחש כאשר ממשלות באותה רמת ממשלה תת-לאומית מחזיקות בסמכויות פוליטיות, מינהלתיות או פיסקליות שונות"¹⁷⁴. כלומר, דיפרנציאליות בביזור מתרחשת כאשר באותה המדינה רובדי ממשל באותו הדרג מקבלים סמכויות שונות. הדבר יכול לבוא לידי ביטוי בהבדלים בסמכויות בין מדינות המשויות לאותה המדינה הפדרלית, ובמדינות אוניטריות – בין רבדים אזוריים או בין רשויות מקומיות. מכיוון שאנו עוסקים במחקר זה בשלטון המקומי בלבד, נתמקד בפרק זה בביזור דיפרנציאלי הנעשה בין רשויות מקומיות באותה המדינה.

נהוג לדבר על שלושה סוגי ביזור, ואם כך גם על שלושה סוגי ביזור דיפרנציאלי: ביזור פוליטי, ביזור מינהלי או ניהולי (להלן: ביזור מינהלי) וביזור פיסקלי.

בביזור דיפרנציאלי פוליטי הדיפרנציאליות מתבטאת בשיטה הפוליטית או בסמכויות הפוליטיות דוגמת שיטת הבחירות, שיטת הממשל או השיטה של חקיקת החוקים; בביזור דיפרנציאלי מינהלי הדיפרנציאליות מתבטאת בסמכויות, בתפקידים ובתחומי האחריות הכלליים; ובביזור דיפרנציאלי פיסקלי

הדיפרנציאליות מתבטאת באוטונומיה הפיננסית, כלומר בסמכות המיטוי, בגישה למקורות מימון, בשימוש בתקציב ולעיתים אף במימון הממשלתי עצמו.

כמובן, ישנם מקרים שדיפרנציאליות בביזור באה לידי ביטוי בכמה מסוגי ביזור אלו בוזמנית. למשל, ביזור פוליטי כרוך בדרך כלל כך גם בביזור מינהלי ובביזור פיסקלי. ביזור דיפרנציאלי מסוג מינהלי ופיסקלי יכול להתבטא בשתי דרכים עיקריות: (1) **תפקידים או סמכויות**: בביזור זה רשויות מקומיות מסוימות במדינה מספקות שירותים מסוימים, או רשאיות לספק אותם, בעוד רשויות מקומיות אחרות אינן מספקות אותם. (2) **רגולציה**: דיפרנציאליות בביזור בין רשויות מקומיות יכולה להתבטא ברגולציה בלבד, ולא בתפקידים או בסמכויות. במצב זה כל הרשויות המקומיות רשאיות לספק אותם שירותים, אך כללי הרגולציה החלים עליהן אינם אחידים. בהמשך לדברינו בפרקים הקודמים, הדיפרנציאליות ברגולציה יכולה להתבטא בהסדרה באמצעות כללים והנחיות שהרשויות מחויבות בהם. באופן מצומצם יותר היא יכולה להתבטא באמצעות פיקוח בלבד, מצב שבו אותם נהלים חלים על כל הרשויות המקומיות, אך ברשויות מסוימות הפיקוח הממשלתי על ביצוע נהלים אלו הדוק פחות.

לכאורה, יצירת דיפרנציאליות בסמכויות וברגולציה בין גופים דמוקרטיים שונים באותה מדינה, המצויים באותו מדרג שלטוני, מנוגדת בבירור לאחד העקרונות הבסיסיים של המשטר הדמוקרטי – שוויון. ואף על פי כן ניתן לתת שלוש הצדקות לביזור דיפרנציאלי:¹⁷⁵

(1) **הבדלי היסטוריה, תרבות ושפה**

כיצד קבוצת אנשים תופסת אוטונומיה, עצמאות וסמכות פיסקלית? היסטוריה, תרבות ושפה עשויות להשפיע על תפיסתם. במדינות שיש בהן אזורים שהאוכלוסייה שלהם מובחנת מבחינה תרבותית והיסטורית נהוגה פעמים רבות דיפרנציאליות שבאה לידי ביטוי בביזור פוליטי לאזורים הללו (ובמדינות פדרליות – אף לקנטון או לטריטוריה). הסדרים דיפרנציאליים מסוג זה משמשים כדי לצמצם סכסוכים בין קבוצות אתניות במדינה וכדי לאפשר לשלטון להתאים

175 Bird & Ebel, 2007; Henders, 2010; OECD, 2020: 7-11. שתי ההצדקות הראשונות הן הדומיננטיות יותר בספרות המחקר.

את עצמו לצרכים המשתנים של הקבוצות השונות. ביזור דיפרנציאלי המבוסס על הבדלי היסטוריה ותרבות מקובל בעיקר ברבדים פדרליים ואזוריים, אך השלטון המקומי הוא יחידה גאוגרפית קטנה למדי, ולכן מקובל פחות להנהיג בו ביזור דיפרנציאלי מסוג זה.

(2) כישורים או ביצועים של רובדי הממשל

טיעון נוסף התומך בביזור הדיפרנציאלי מתמקד בהבדלים ביכולות ובביצועים בין אזורים או בין רשויות מקומיות. היבט זה מתמקד באיכות של אספקת המוצרים והשירותים הציבוריים. על פיו, אזורים או רשויות מקומיות שיש להם יכולות גבוהות ראויים לביזור בהיקף נרחב יותר מזה שראויים לו גופים ציבוריים מקבילים להם, בעלי יכולות נמוכות יותר. ביזור דיפרנציאלי שאלו הצדקותיו רלוונטי לרשויות מקומיות, והוא מביא בדרך כלל לידי ביזור דיפרנציאלי מינהלי וביזור דיפרנציאלי פיסקלי. לפיכך נתמקד להלן בעיקר במאפיינים הללו של הביזור הדיפרנציאלי.

(3) צרכים

הצדקה נוספת לביזור דיפרנציאלי קשורה לצרכים הייחודיים של רשויות מקומיות או של אזורים מסוג מסוים. כך למשל, ניתן להצדיק ביזור דיפרנציאלי במיקומה של הרשות המקומית (בפריפריה או במרכז), בגודלה או במאפיינים ייחודיים אחרים שלה. במידה מסוימת, ניתן לראות בהצדקה הראשונה לעיל לביזור דיפרנציאלי (הבדלי היסטוריה, תרבות ושפה) היבט מסוים של צרכים. הצדקת ביזור דיפרנציאלי בצרכים ייחודיים נשמעת כיום בעיקר בהקשר של אזורים מטרופוליניים. לעניין זה נידרש בהמשך הדברים.

4.2 מודלים של ביזור דיפרנציאלי בעולם

גופי ממשל מטרופוליניים

מרבית ההסדרים של ביזור דיפרנציאלי מתרחשים ברובדי ממשל פדרליים או אזורים, שכאמור אינם מענייננו במחקר זה. עם זאת, בטרם נתייחס בפירוט להסדרים הדיפרנציאליים המקובלים בין רשויות מקומיות במדינות שונות, חשוב לדבר על התופעה של התרחבות ממשלי המטרופולין הנהנים מאוטונומיה רבה יותר, מכיוון שזו מבטאת ממד של דיפרנציאליות בתפר שבין השלטון המקומי לרבדים האזוריים.¹⁷⁶

מטרופולין היא מקבץ של יישובים עירוניים וכפריים המקיימים זיקות בעוצמות שונות לעיר המרכזית (עיר האם), שעל שמה קרויה לרוב המטרופולין. זוהי הגדרה גאוגרפית-חברתית שאין לה בהכרח זיקה לגוף מינהלי או ממשלי כלשהו. החל משנות ה־90 של המאה ה־20 חלה עלייה חדה בהקמת גופים ציבוריים מטרופוליניים; ההערכות היום הן שלשני שלישים מאזורי המטרופולינים במדינות OECD יש גוף ממשל מטרופוליני. הסמכויות הנוספות המוקנות לגופי ממשל אלו קשורות בדרך כלל למשימות תשתית ופיתוח כגון תחבורה ציבורית, סביבה ותכנון מרחבי, ולשירותים המיועדים לעסקים מקומיים. ההצדקות העיקריות להקמה של מבני ממשל מטרופוליניים ולחיזוק סמכויותיהם הן הצרכים והאתגרים הייחודיים הנלווים לתופעת המטרופולין, המתבטאת בגידול אוכלוסייה, בשינויים דמוגרפיים ובהגירה.

הגרסה הרווחת של גופי ממשל מטרופוליניים היא של רובד ממשל שנמצא בתווך שבין הממשל המרכזי או האזורי ובין הרשות המקומית, כך שבתוך כל

176 המידע על גופי הממשל המטרופוליניים המוצג להלן מבוסס על שלושת המקורות האלה: OECD (תרגום: ג'וינט אלכא), 2020: 99-101, 104; Ahrend, Gamber, & Schumann, 2014; OECD, 2020: 20-22

מטרופולין פועלות כמה יחידות מוניציפליות קטנות יותר. עם זאת, קיים גם מודל של ממשל מטרופולין רשותי, שבו המטרופולין היא גוף ציבורי מקביל לרשויות מקומיות שאין מתחתיו יחידות מקומיות. מודל מעין זה מתקיים בדרום אפריקה, שבה החוקה מגדירה שלושה סוגים של גופי שלטון מקומי: מטרופולינים, רשויות מקומיות ומחוזות. המודל המקובל בדרום אפריקה הוא של שלטון מקומי דו-שכבתי, שבו 288 רשויות מקומיות המקובצות ל-44 מחוזות. השירותים הציבוריים נחלקים בין הרשויות המקומיות לבין המחוזות (רשויות מסוימות מקבלות יותר שירותים מהמחוז ואחרות פחות. הדבר תלוי בעיקר במספר התושבים). לצד אלו פועלות 8 רשויות מטרופוליניות המספקות את השירותים שנותנים רשויות מקומיות ומחוזות. מכאן שהמטרופולין נמצאת בדרג ממשלי המקביל לרשויות מקומיות.¹⁷⁷

מודלים בולטים של ביזור דיפרנציאלי בין רשויות

בתתי-סעיף זה נציג כמה מדינות שנמצא שיש בהן מודלים מפותחים ומורכבים של ביזור דיפרנציאלי בין רשויות מקומיות.¹⁷⁸ מאפיין חשוב של כולן הוא שהדיפרנציאליות בהן נוצרה בעקבות הליכי ביזור לשלטון המקומי שהובילה הממשלה.

177 על המודל הדרום אפריקאי ראו, Development Bank of Southern Africa, 2011, וכן בסעיף 155 לחוקת דרום אפריקה. להרחבה ראו גם באתר *SALGA: South African Local Government Association*

178 ישנן מדינות נוספות שלא התייחסנו אליהן כאן, אף שבמסמכים מסוימים (למשל, של ה-OECD) יש המתייחסים אליהן כמדינות המנהיגות ביזור דיפרנציאלי בין רשויות מקומיות. הסיבה לכך היא שהמינוח לא תמיד אחיד, ולפי ההגדרות שלנו אין בהן ביזור דיפרנציאלי בין רשויות מקומיות. כך למשל, בציכיה מקובל מודל הקובע חלוקה לשלושה סוגים של רשויות מקומיות המקבלות סמכויות שונות לפי מספר התושבים בהן, אך בפועל לא מדובר בגופי שלטון באותו הרובד אלא ברובדי שלטון המשולבים זה בזה (הרשויות המקומיות עם הסמכויות המורחבות מורכבות מרשויות קטנות עם סמכויות פחותות). ראו OECD, 2023. בדרום אפריקה משרד האוצר מחלק את הרשויות המקומיות במדינה ל-6 "קבוצות ביצועיים" על בסיס משתנים כלכליים, דמוגרפיים וביצועיים. ואולם, ככל הנראה, לחלוקה זו אין השפעה ממשית על ביזור הסמכויות או הרגולציה, אלא בעיקר על המדיניות הממשלתית כלפי הרשויות המקומיות ובתוך כך על היקף הסיוע הממשלתי לרשויות המקומיות.

קולומביה

קולומביה מקיימת מגוון רחב של צורות ביזור דיפרנציאלי בין הרשויות המקומיות הפועלות בה, כמפורט להלן:¹⁷⁹

המערכת לסיווג עיריות

המערכת לסיווג עיריות היא כלי ניהולי חשוב של הממשל המרכזי בקולומביה, והיא מעוגנת בחקיקה משנת 2000, שעודכנה בשנת 2012. המערכת מחלקת את הרשויות המקומיות בקולומביה ל-7 קבוצות או קטגוריות על פי שני קריטריונים: מספר התושבים והיכולת של הרשות המקומית לייצר הכנסות (כלומר, הכנסות הנובעות מיכולת גביית המס האמיתית שלה). סיווג הרשויות המקומיות משמש ליצירת ביזור דיפרנציאלי פיסקלי: קביעת מגבלות למיניהן על הוצאות שוטפות והיבטים שונים של ניהול פיננסי ופיקוח. מתוך 1,101 רשויות מקומיות בקולומביה, 971 (88%) נמנות עם הקטגוריה הנמוכה ביותר, לעומת רק 5 רשויות (0.5%) הנמנות עם הקטגוריה הגבוהה ביותר ו-27 רשויות הנמנות עם הקטגוריה השנייה. יתר 98 הרשויות נמנות עם ארבע הקטגוריות הנותרות. ועם זאת, מכיוון שהדירוג מתחשב בעיקר במספר התושבים, ב-88% מהרשויות שבקטגוריה הנמוכה ביותר מתגוררים 33% מתושבי המדינה. לעומת זאת גם ב-5 הרשויות היחידות שבקטגוריה הגבוהה ביותר מתגוררים 33% מתושבי המדינה (ב-27 הרשויות שבקטגוריה השנייה מתגוררים עוד 19% מתושבי המדינה).

רשויות מוסמכות

מנגנון הביזור הדיפרנציאלי המרכזי בקולומביה מושתת על בחינת היכולות של הרשויות המקומיות, והוא מבוסס על התפיסה שישנם פערי יכולות גבוהים מאוד בין הרשויות המקומיות במדינה. השלטון המרכזי בקולומביה מפעיל מערכת הסמכה כדי לזהות את הרשויות המקומיות בעלות היכולת לספק שירותים ציבוריים חשובים דוגמת חינוך, בריאות, מים וביוב. לרשויות המוגדרות "רשויות מוסמכות" יש יותר אוטונומיה בארגון השירותים הללו ובהקצאה של

179 המידע המוצג כאן על קולומביה מבוסס בעיקרו על מחקר מקיף שעשה ה־OECD על ביזור דיפרנציאלי בקולומביה (OECD, 2019); וכן על התייחסות במחקר אחר - OECD, 2017: 225.

התקציבים המועברים מהממשלה, והן גם נהנות מעדיפות בהגשת בקשות למימון ממשלתי לפרויקטים. בכל תחום שירות פועלת מערכת הסמכה נפרדת. כך למשל, רשות מקומית הנחשבת רשות מוסמכת בתחום שירותי החינוך לא בהכרח תהיה רשות מוסמכת בתחום שירותי המים והביוב. חוקרים מטעם ה-OECD מתחו ביקורת על כך ששיטת ההסמכה שונה מאוד בין תחום לתחום, וכך גם היקף הזמן עד להסמכה מחודשת. לטענת החוקרים, שיעורן של הרשויות המקומיות המוסמכות נמוך יחסית, כך שבתחום החינוך הוסמכו רק 8.3% מהרשויות, לעומת 36% בתחום שירותי הבריאות ו-86% בתחום שירותי המים והביוב.

שיתוף פעולה בין רשויות (מטרופולינים)

בקולומביה קיימות 6 מטרופולינים, הנהנות מאוטונומיה מינהלית ופיסקלית חזקה יותר מאזורים עירוניים אחרים. מטרופולין בקולומביה היא התאגדות של כמה רשויות לניהול משותף של שירותים בעלי מאפיינים אזוריים, למשל תחבורה. על פי חוק, יוזמת שיתוף הפעולה במטרופולין חייבת להגיע מהרשויות המקומיות שבתוכה. לאחר מכן השלטון המרכזי מקבל החלטה על מעמדו המשפטי של ההסדר ביניהן.

רומניה

כחלק מהליך כניסתה של רומניה לאיחוד האירופי בשנת 2007 הוטמעו במדינה המלצות ושיטות עבודה של האיחוד. אחת מהן הייתה רפורמת ביזור לשלטון המקומי, שלוותה בשנת 2006 בחקיקת חוק ביזור. סעיף 10 לחוק יוצר הבחנה בין שני סוגי רשויות מקומיות (ומחוזות) לעניין כל הליך ביזור המתנהל במדינה: האחד, רשויות מקומיות "בעלות היכולת הניהולית הדרושה לביצוע הסמכויות המועברות" אשר "רשאיות להפעיל את הסמכויות המועברות במלואן ומייד"; השני, רשויות מקומיות "שאין להן היכולת הניהולית הדרושה לביצוע הסמכויות המועברות"¹⁸⁰. החוק אינו מגדיר את הסמכויות המוענקות לרשויות בעלות יכולות ניהוליות אלא קובע כי במסגרת הליכי הביזור שעושים משרדי הממשלה

180 התרגום לעברית שלנו. לתרגום החוק לשפה האנגלית ראו [The Framework Law No. 195 of 22 May 2006 on Decentralization, Global-Regulation](#)

הם רשאים להשתמש בחלוקה זו, ואם כך – כל משרד ממשלתי יכול לקבוע לעצמו את הסמכויות שהוא מעניק לרשויות המקומיות בדירוג הגבוה.

הקריטריונים לסיווג הרשויות המקומיות ברומניה נקבעו בשנת 2008, והם כוללים חמישה תחומים הנמדדים כך:¹⁸¹ (1) תכנון אסטרטגי: קיומה של תוכנית אסטרטגית רשותית; (2) ניהול פיננסי: שיעור הגבייה ושיעור ההכנסות העצמיות מסך ההכנסות; (3) ניהול משאבי אנוש: שיעור העובדים מתוך כלל העובדים שעברו הכשרה כלשהי (לפי חוק) ושיעור העובדים שקיבלו הערכה של "טוב" או "טוב מאוד" בהערכה השנתית של ביצועיהם המקצועיים; (4) ניהול פרויקטים: בחינת יכולתה של הרשות המקומית לגייס משאבים כספיים לפרויקטים ולבצע אותם על פי ההערכות הראשוניות של הפרויקט. נבחנו, למשל, שיעור המימוש של הכספים שהוקצו לרשות המקומית לצורך מימון פרויקטים ושיעור התקציב ממקורות חיצוניים מסך השווי של עלויות הפרויקטים; (5) פעילות לפי חוק: שיעור ההחלטות והפעולות המינהליות שקיבלו הרשות המקומית, ובפרט ראש הרשות, שבוטלו על ידי בתי המשפט.

בכל אחד מחמשת התחומים ניתן ניקוד של עד 20 נקודות. כדי להיחשב רשות בעלת יכולת ניהולית, הרשות המקומית נדרשת לצבור ניקוד של למעלה מ־50 נקודות. במחקר שדגם בשנת 2016 42 רשויות מקומיות נמצא כי 5 מהן הגיעו לרף הנקודות המרבי של 100 נקודות, ואילו רק 2 זכו לציון של פחות מ־50 נקודות. יתר 25 הרשויות המקומיות צברו ניקוד בין 50 ל־90. במחקר נמצא כי כפרים וערים קטנות הגיעו ברובם לניקוד נמוך יותר יחסית.¹⁸²

בריטניה

משאלי העם שנערכו בבריטניה בעשור הקודם על עצמאות סקוטלנד (2014) ועל הפרישה מהאיחוד האירופי (ברקזיט) (2016) חיזקו את שיח האוטונומיה המקומית גם בנושא השלטון המקומי במדינה. בהצהרה הרשמית של ראש ממשלת בריטניה דייוויד קמרון לאחר משאל העם בסקוטלנד בספטמבר 2014, הוא טען כי יש להגדיל את המעורבות האזרחית במדינה ו"להעצים את הערים

Neamțu, 2016 181

182 ש.ש.

הגדולות שלנו".¹⁸³ בדומה לו, בנאום שנשא ראש הממשלה בוריס ג'ונסון ביולי 2019 הוא פירש את הצבעת תושבי בריטניה למען פרישה מהאיחוד האירופי כרצון לביזור הכוח גם לשלטון המקומי: "אני לא מאמין שכאשר תושבי הממלכה המאוחדת הצביעו להחזיר את השליטה, הם עשו זאת כדי שהשליטה הזו תישמר בווסטמינסטר. לכן אנחנו הולכים להעניק סמכויות גדולות יותר לראשי המועצות המקומיות ולקהילות".¹⁸⁴

בהמשך לכך פותח בבריטניה מודל ייחודי של ביזור דיפרנציאלי לרשויות מקומיות הפועל מאז שנת 2014. במודל זה המדינה מבצעת עסקאות האצלה (devolution deals), ובמסגרתן היא מבזרת סמכויות ויכולת לקבל החלטות ומעבירה מימון מהשלטון המרכזי לרשויות מקומיות ספציפיות.¹⁸⁵ בשנת 2016 אף נחקק חוק מיוחד (Cities and Local Government Devolution Act 2016), שהוא הבסיס המשפטי לביצוע עסקאות אלו.

עיקרון חשוב ביותר של המדינה בהעברת הסמכויות לשלטון המקומי הוא ההסתמכות על יתרון הגודל ושיתוף הפעולה בין רשויות מקומיות. כך, עסקת האצלה יכולה להתבצע רק עם גוף מקומי שיש בו 500 אלף תושבים לכל הפחות. למעשה, רוב עסקאות ההאצלה מתבצעות עם רשויות משולבות (combined authorities). רשות משולבת בבריטניה היא גוף סטטוטורי המוקם על בסיס חקיקה המאפשרת לשתי רשויות מקומיות או יותר לשתף ביניהן פעולה ולקבל החלטות קולקטיביות. על פי החוק, יש רשויות משולבות שיש להן ראש רשות עצמאי נפרד (שאינו אחד מראשי הרשויות הכלולות ברשות המשולבת) ויש רשויות שאין להן ראש רשות עצמאי נפרד. השלטון המרכזי מבצע עסקאות האצלה עם רשויות מקומיות משולבות שיש להן ראש רשות, משמע – הקמת רשות משולבת או מינוי ראש רשות לרשות משולבת הם תנאי סף כמעט

¹⁸³ ["Scottish Independence Referendum: Statement by the Prime Minister"](#) (Press Release), GOV.UK. התרגום שלנו.

¹⁸⁴ ["PM Speech at Manchester Science and Industry Museum"](#), GOV.UK. התרגום שלנו.

¹⁸⁵ קדמו לכך שני מודלים שכוננו "עסקאות עיר" (City Deals) ו"עסקאות צמיחה" (Growth Deals).

בסיסיים מצד השלטון המרכזי לכך שהרשות המשולבת תוכל לחתום על עסקת האצלה. כיום פועלות בבריטניה 10 רשויות מקומיות משולבות שעם כולן בוצעו עסקאות האצלה. מלבד אלו, בוצעו עסקאות האצלה עם 4 רשויות מקומיות או מחוזות שאינם רשויות משולבות.

עסקאות האצלה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי מתבצעות באופן וולונטרי בלבד, כלומר השלטון המרכזי אינו כופה אותן על הרשויות המקומיות. כל עסקת האצלה עוסקת בנושא אחר והיא תקפה רק לרשות המקומית שעמה היא נחתמה. עסקת האצלה נחתמת לאחר משא ומתן קונקרטי בין השלטון המרכזי לרשות המקומית הרלוונטית, והחוק אף הסדיר את ההליך ואת מידת השקיפות שלו. עד ליולי 2021 בוצעו בבריטניה סך הכול 201 עסקאות האצלה. התחומים המרכזיים שבהם התבצעו עסקאות האצלה הם תחבורה ותשתיות, מימון, יוזמה וצמיחה ובריאות.¹⁸⁶

ביזור דיפרנציאלי כפיילוט: המודל הסקנדינבי או הדני
מודל ייחודי של ביזור דיפרנציאלי בין רשויות מקומיות נוטה בעבר ברבות ממדינות סקנדינביה, ובעשור האחרון הוא פועל בעיקר בדנמרק. הייחודיות של מודל זה היא שלא מדובר בביזור דיפרנציאלי קבוע לאורך זמן אלא בניסוי המוגבל למספר שנים מסוים שבמהלכן המדינה מנהיגה דיפרנציאליות בין הרשויות המקומיות במטרה לבחון סוגיות שונות ביחסי השלטון המרכזי והמקומי ולאחר מכן לבצע שינויי חקיקה מקדמי ביזור שיחולו על כלל הרשויות. המונחים שהמודל מתואר בהם בספרות המחקר הם free local government ו־free commune – להלן "רשויות חופשיות".¹⁸⁷

186 המידע על מודל זה בבריטניה מבוסס על Sandford, 2023; OECD, 2020: 15-16. לרשימה של עסקאות האצלה בבריטניה והתחומים שלהם ראו באתר איגוד הרשויות המקומיות של בריטניה (Local Government Association).

187 מקורות המידע העיקריים שעליהם מבוסס המידע המופיע כאן על מודל זה הם: דרי ושוורץ־מילנר, 1994; Askim, Hjelmar, & Pedersen, 2018; Rose, 1990. חלק מהמידע העדכני על דנמרק הושלם מתוך אתר משרד הפנים של דנמרק, בעמוד העוסק ב־Frikommuneforsøg.

מכיוון שהמניע העיקרי ליישום המודל במדינות השונות היה הטענות של הרשויות המקומיות שמסגרת החקיקה במדינה מביאה לידי מעורבות עמוקה של השלטון המרכזי בנעשה בשלטון המקומי, המוקד של המודל הוא צמצום הרגולציה וקבלת "פטורים" של רשויות מקומיות מחוקים ותקנות המגבילים אותן. במחקרם על ביזור אסימטרי ציינו חוקרים מטעם ה־OECD כי בדרך כלל מהלכי ביזור אסימטרי ממוקדים בהרחבת סמכויות ולא בצמצום רגולציה, ולכן בדבריהם על הנעשה בדנמרק אמרו כי "מניע מעניין נוסף אולם נדיר יותר לביזור אסימטרי הוא ביטול הרגולציה ופישוט הנחיית הממשלה ביחס לממשלות מקומיות"¹⁸⁸. נראה שברבים מהמקרים צמצום הרגולציה במודל זה הוא כה רחב עד שהוא גולש להרחבת הסמכויות והתפקידים שהרשויות המקומיות לוקחות לעצמן.

רעיון הרשויות החופשיות עלה לראשונה בשוודיה בשנת 1983, והוא התפשט במהרה למדינות השכנות. וכך, ניסויים דומים נעשו בשנות ה־80 ובשנות ה־90 גם בדנמרק, בפינלנד ובנורווגיה. בעשור האחרון חזרה דנמרק לביצוע ניסויים במודל זה ועשתה שלוש סדרות של ניסויי רשויות חופשיות. וכך, חרף הבדלים מסוימים באופני הניסוי של שיטת הרשויות החופשיות במדינות סקנדינביה השונות, ניתן להצביע על מאפיינים כלליים דומים בכל המדינות.

המטרה הראשית בכל המדינות הייתה להרחיב את תחום שיקול הדעת של הדרג המקומי כדי לאפשר קבלת החלטות המביאה בחשבון את התנאים ואת הצרכים המקומיים. משום כך הושם דגש רב על כך שהמהלכים הללו יסייעו לרשויות המקומיות להגביר את החדשנות בפעילותן. מטרה נוספת הייתה לחזק את ההשפעה של האזרחים על החלטות הממשלה כחלק מקידום הדמוקרטיה המקומית.

מאפיין חשוב של ניסויי השלטון המקומי החופשי הוא המקום המרכזי שניתן בו ליוזמה של הרשויות המקומיות בהליך. כך, לא המדינה היא שקבעה את התחומים שבהם יתקיימו צמצום או ביטול רגולציה, אלא הרשויות המקומיות הן שהציעו את התחומים הללו. כך, כל ניסוי לא הצטמצם לנושא או שניים אלא

עסק במגוון נושאים. בדרך כלל כל הרשויות המשתתפות בניסוי קיבלו את כלל ה"פטורים" הרגולטוריים, ולא רק את ה"פטורים" שהן עצמן ביקשו.

להלן מוצגים שלבי הניסוי, החל בהתנעת ההליך וכלה בבחירת הרשויות החופשיות: (1) העברת חוק מסגרת המאפשר את עריכת הניסוי לפרק זמן מוגבל (הדבר נדרש משום שהרשויות מקבלות "פטורים" מהנחיות חוקיות); (2) הזמנת רשויות מקומיות, באמצעות "קול קורא", למלא טופסי מועמדות לקבלת מעמד מיוחד של "שלטון מקומי חופשי", המעניק "פטור" מחוקים ומהוראות של השלטון המרכזי בתחום אחד או יותר; (3) הטלת האחריות על יחידות השלטון המקומי לניסוח הצעות מפורטות לקבלת ה"פטור" הרגולטורי, ובכלל זה הדרכים המוצעות להתמודדות מקומית אוטונומית; (4) הגורם האחראי בשלטון המרכזי בוחן את ההצעות, מתדיין עם המציעים, מתייעץ עם גורמים אחרים בשלטון המרכזי ומחליט אילו רשויות מקומיות שהצעתן ל"פטור" הרגולטורי המבוקש תתקבל, לפי קריטריונים שנקבעו מראש. הקריטריונים העיקריים לבחירת הרשויות המשתתפות בניסוי הם התאמה וניסיון בתחומים הרלוונטיים, ולכן הרשויות המשתתפות הן לא בהכרח מדגם מייצג של כל הרשויות המקומיות או של כלל האוכלוסייה במדינה; (5) החזרת הכדור למגרשה של הרשות המקומית, אגב דרישה להעביר את החלטה במועצת הרשות.

בלוח 1 מוצג מידע מפורט על ניסויי השלטון המקומי החופשי במדינות סקנדינביה: שנות הניסוי, מספר הרשויות המקומיות המשתתפות והתחומים המרכזיים שבהם נערכו הניסויים.

לוח 1

ניסויי השלטון המקומי החופשי במדינות סקנדינביה

המדינה	שנות הניסוי	מספר הרשויות המקומיות בניסוי	מספר הרשויות המקומיות במדינה	התחומים המרכזיים שהשתתפו בניסוי
שוודיה	1992-1984	39	284	חינוך, תכנון ובנייה, שירותים חברתיים, תעסוקה
דנמרק	1993-1985	63	275	חינוך, תכנון, בריאות, רווחה
נורווגיה	1992-1986	26	443	טיפול בילדים ובצעירים, בריאות, רווחה, בינוי ותכנון, נוהלי עבודה כלליים של השלטון המקומי
פינלנד	1996-1988	56	461	[אין נתונים]
דנמרק	2015-2012	9	98	קשישים, בריאות, חינוך, אספקה ורכש
דנמרק	2020-2016	44	98	תעסוקה, דיור, רווחה, חינוך, חירום
דנמרק	-2019	7	98	רווחה: מעונות יום, הגיל השלישי, בתי ספר יסודיים

בכמה מהמדינות יש מעט מחוזות שהשתתפו בתהליכים אלו, ובכל מקרה – המוקד העיקרי היה ברשויות המקומיות. נוסף על כך, הניסוי שנעשה בדנמרק בשנים 2016-2020 שם דגש על שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות, ולכן קבוצת רשויות מקומיות התבקשה להתמודד עם אתגרים דומים במשותף, אגב חשיבה משולבת ושיתוף ידע, אף שהרשויות החברות בקבוצה לאו דווקא השתתפו באותם הניסויים של הסרת רגולציה.

ניסויי הרשויות החופשיות לוו בהערכה מקיפה, שמטרתה העיקרית הייתה ללמוד מהניסוי מה אפשר לאמץ כשינוי מדיניות קבוע. ואכן, במקרים רבים עשה השלטון המרכזי לאחר הניסוי שינויי חקיקה משמעותיים: בשוודיה, בפינלנד ובנורווגיה לווה סיום הניסויים בחקיקת חוק שלטון מקומי חדש, שהיה מבוסס

בחלקו על תהליכי הלמידה בניסויי הרשויות החופשיות. בכל המדינות שימשו ניסויי הרשויות החופשיות גם בסיס לשינויי חקיקה ומדיניות ספציפיים יותר במסגרת היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.

4.3 ביזור דיפרנציאלי בישראל

עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות - האומנם ביזור דיפרנציאלי?

החלוקה הבסיסית של השלטון המקומי בישראל היא לשלושה סוגי רשויות מקומיות: עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות. עירייה היא רשות מקומית של עיר שמספר תושביה הוא בדרך כלל מעל 20 אלף; מועצה מקומית היא רשות מקומית של יישוב שאופיו עירוני, כפרי או קהילתי ומספר תושביו אינו עולה בדרך כלל על 20 אלף; מועצה אזורית היא מועצה המאגדת כמה יישובים כפריים וקהילתיים באזור גאוגרפי מסוים. כל אחד מסוגי הרשויות הללו מוסדר בחוק אחרת. עיריות פועלות על פי פקודת העיריות, ואילו מועצות מקומיות ומועצות אזוריות פועלות מכוח פקודת המועצות המקומיות, המסמיכה את שר הפנים להוציא צווים ולעצב דגמים שונים של מועצות מקומיות. צו המועצות המקומיות, התשי"א-1950, וצו המועצות המקומיות, התשי"ג-1953, עניינם ניהול המועצות המקומיות וסמכויותיהן, וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, מסדיר את פעילותן של מועצות אזוריות. נעיר כי בחוק, מבחינה פורמלית, מועצה אזורית היא סוג של מועצה מקומית, וההבחנה ביניהן היא רק בצווים.

שיטת ההבחנה העקרונית בין הסוגים השונים של רשויות מקומיות יכולה לשמש בסיס לדיפרנציאליות בין רשויות מקומיות בסמכויות וברגולציה, אך במציאות ההבדלים העקרוניים ביניהן מעטים, וגם את מעט שינויי הנוסח בחקיקה נוהג בית המשפט לפרש בפרשנות מצומצמת מאוד. עמד על כך שלום זינגר, היועץ המשפטי לשעבר של משרד הפנים, בספרו על משפט השלטון המקומי:

עניין נוסף [...] הוא האחידות שהנהיגו החוק והפסיקה בסמכויות הנתונות לרשויות המקומיות השונות. בפועל הסמכויות הנתונות לרשות מקומית גדולה שמתגוררים בה יותר מחצי מיליון נפש דומות ואולי אף זהות לאלו של רשות מקומית שמתגוררים בה 5,000 נפש [...] בעיקרו של דבר, על פי המצב המשפטי בישראל, יש לרשויות המקומיות לסוגיהן אותן סמכויות. דברי החקיקה המסדירים את סמכויות הרשויות לסוגיהן כוללים הבדלי נוסח משמעותיים, ואלם בשורה של פסקי דין סירב בית המשפט להעניק משמעות מחייבת להבדלים אלה.¹⁸⁹

נראה אפוא כי "ההבדל המשמעותי היחיד בין מועצות מקומיות לעיריות הוא ככל הנראה בדרך קבלת העובדים".¹⁹⁰ הבדל זה הוא ככל הנראה הבדל טכני שקשה לראות בו ביזור דיפרנציאלי מיהלי עקרוני.

אף שבעניין הסמכויות והרגולציה אין הבדלים ניכרים בין סוגי הרשויות, יש הבדלים ניכרים בשיטת הבחירות והממשל בין מועצות אזוריות ובין עיריות ומועצות מקומיות.

באשר לשיטת הממשל – בעוד העיריות והמועצות המקומיות מורכבות מרובד אחד, השלטון המקומי במרחב הכפרי מורכב ממבנה דו־רובדי של רשות מקומית (מועצה אזורית) שמתחתיה ועדים מקומיים בעלי מעמד סטוטורי. המועצה האזורית רשאית להאציל סמכויות לוועדים המקומיים, ורובן אכן עושות זאת, אם כי לא בהכרח באותה מתכונת או באופן שוויוני.

באשר לשיטת הבחירות – בחירת ראש הרשות נעשית במתכונת זהה בכל סוגי הרשויות, אך שיטת הבחירות למועצת הרשות המקומית אינה זהה: בעוד שיטת הבחירות בעיריות ובמועצות המקומיות היא השיטה היחסית, בדומה לשיטה הפרלמנטרית הנוהגת בכנסת, במועצות האזוריות נהוגה שיטות בחירות אזורית

189 זינגר, 2013: 128-129, 141.

190 שם: 129. עיריות מוסמכות להחליט בעצמן במרכזי קבלת עובדים. לעומתן, מועצות מקומיות זקוקות לאישור משרד הפנים הן להגדרת המשרה הנחוצה והן לבחירת המועמד הראוי.

שלפיה חברי המועצה מייצגים אזורי בחירה נפרדים בתוך תחום המועצה האזורית, ולכל אזור בחירה (בדרך כלל יישוב) נקבעת מכסת נציגים במועצה על פי שיטה מוגדרת מראש.¹⁹¹

דוגמה זו לשוני בשיטת הממשל והבחירות במועצות האזוריות היא מקרה טיפוסי של ביזור דיפרנציאלי פוליטי. מכיוון שאנו מתמקדים בפרק זה בביזור דיפרנציאלי של סמכויות ורגולציה (מינהלי ופיננסי), נפנה כעת לבחון את קיומם של הסדרים דיפרנציאליים מסוג זה במערך השלטון המקומי בישראל.

רשויות איתנות ורשויות יציבות: ביזור פיסקלי רגולטורי

בשנת 2014 נערך תיקון 135 בפקודת העיריות. התיקון הוחל גם על מועצות מקומיות ומועצות אזוריות וטבע מונח חדש בנוף השלטון המקומי בישראל: "רשויות איתנות". אף שהתיקון התבסס על הצעת חוק פרטית של חברי כנסת, הוא אושר בתמיכה מובהקת של משרד הפנים ושל שר הפנים גדעון סער. זהו מקרה מובהק של דיפרנציאליות בביזור ביחסי שלטון מרכזי ושלטון מקומי בישראל, ולכן נאריך בו להלן.

בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב בזו הלשון: "בהצעת החוק המתפרסמת בזה מוצע להבדיל בין רשויות מקומיות איתנות, שמקיימות ניהול יעיל ותקין, ובין רשויות מקומיות שדרך ניהול זו אינה מאפיינת אותן".¹⁹² סעיף 232א לפקודת העיריות מגדיר בבירור את הקריטריונים הנדרשים לרשות מקומית כדי להיחשב רשות איתנה, ונראה כי הם רחבים מעט מבחינת ניהול יעיל ותקין בלבד. מדובר בשלוש קבוצות של קריטריונים:

(1) התנהלות פיננסית יעילה

מרבית הקריטריונים שנקבעו הם קריטריונים הבוחנים את תפקודן של הרשויות המקומיות בתחום הפיננסי באמצעות קביעת הגובה המרבי של מקבץ היבטים

191 על המאפיינים הייחודיים של שיטת הבחירות והממשל במועצות האזוריות ראו אפלבוים, 2014; אבנרי, 2020: 317-323.

192 הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 128) (עיריות איתנות), התשע"ב-2012.

פינוסיים: שיעור הגירעון המצטבר, שיעור הגירעון השוטף, שיעור הגבייה, שיעור עומס המלוות ושיעור היקף המלוות.

(2) משאבים עצמיים

שני פרמטרים בוחנים את התנאים הפינוסיים האינהרנטיים של הרשות המקומית והם לא קשורים בהכרח לתפקוד הרשות: איקבלת מענק איזון ושיעור ההכנסות העצמיות מסך ההכנסות של הרשות. יש לומר כי במבנה הארנונה בישראל, שיעור ההכנסות העצמיות אינו תלוי רק בשיעור הגבייה של הרשות, אלא גם במצב הפינוסי של תושבי הרשות ובקיומם של אזורי תעשייה בתחומי הרשות. הללו הם היבטים שאינם קשורים בתפקוד.

(3) עמידה בחוק או בנהלים

מלבד הקריטריונים הקשיחים שהוזכרו, החוק קובע כי בטרם יכריז שר הפנים על רשות מקומית כעל רשות איתנה עליו לקבל חוות דעת של מנכ"ל משרד הפנים שבה ייקבע כי אין מדובר ברשות מקומית ש"תקציבה או ענייניה מנוהלים באורח לא תקין או שלא בהתאם להוראות כל דין" או ברשות מקומית שחרגה מתקן כוח האדם שאושר בתקציבה.

בתיקון החקיקה לשנת 2014 נקבעו 4 הקלות רגולטוריות לרשויות איתנות, כמפורט להלן:

1. פטור מהצורך בקבלת אישור שר הפנים לביצוע עסקאות במקרקעין (סעיף 188);

2. פטור מהצורך בקבלת אישור שר הפנים לעריכת חוזים הטעונים אישור (סעיף 196);

3. פטור מהצורך בקבלת אישור שר הפנים לאישורי התקציב האלה: תקציב העירייה השנתי (סעיף 206), תקציב מילואים (סעיף 210) והעברה מסעיף לסעיף בתקציב הרגיל (סעיף 211);

4. פטור מהצורך בקבלת אישור הממונה על המחוז ואישור השר למחיקת חובות (סעיפים 338 ו-339).

כפי שניתן לראות, הדיפרנציאליות בין רשויות איתנות לרשויות מקומיות אחרות באה לידי ביטוי ברגולציה בלבד, וגם אז רק בהיבטים של פיקוח ולא בהסדרה, באמצעות מעבר מפיקוח אפריורי לפיקוח אפוסטריורי בכמה תחומים פיננסיים. במילים אחרות, בכל התחומים הנזכרים, דוגמת עריכת תקציב וביצוע עסקאות במקרקעין, חלים על רשויות איתנות בדיוק אותם החוקים והנהלים שחלים על שאר הרשויות המקומיות. ההבדל בין הרשויות מתבטא בכך שהרשויות המקומיות האחרות נדרשות לבקש אישור ישיר משר הפנים או ממשרד הפנים קודם לביצוע פעולות אלו.

בשנת 2015 קידם משרד הפנים הגדרת ביניים נוספת של רשויות מקומיות לצורכי ביזור דיפרנציאלי בתחום הפיננסי: "רשויות יציבות". בניגוד למונח "רשויות איתנות", המעוגן בחקיקה, ההגדרה "רשות יציבה" מבוססת על נהלים פנימיים של משרד הפנים ואינה מעוגנת בחקיקה. בעוד הקריטריונים לקבלת ההגדרה "רשות איתנה" היו בעיקר בהיבטים הפיננסיים, באשר לרשויות יציבות יש גם דומיננטיות לקריטריונים מתחום המינהל או הניהול התקין. תנאי סף להיחשב רשות יציבה הוא היעדר ליקויים בדוח הביקורת השנתי שעורך האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים בשישה תחומים שנקבעו (דוגמת הענקת תמיכות או מחיקת חובות), וכן היעדר ליקויים במערך השכר והעסקת העובדים ברשות ובתאגידים העירוניים. כל הליקויים הנזכרים בקריטריונים הם בינריים ומבוססים על דרישות החוק או הנהלים, ולכן לא נדרש שיקול דעת של הגורם הממשלתי בהחלטה עליהם.

באשר לקריטריונים הפיננסיים – מקובלים שני מסלולים כדי להיחשב רשות יציבה. רשויות שאינן מקבלות מענק איזון ממשרד הפנים ייחשבו רשויות יציבות אם הן מאזנות בתקציב השוטף, ובתנאי שאינן נמצאות בתוכנית הבראה או התייעלות. באשר לרשויות מקומיות המקבלות מענק איזון ממשרד הפנים – כדי להיחשב רשויות יציבות עליהן לעמוד בקריטריונים מסוימים של תפקוד פיננסי. כמה מהקריטריונים זהים לחלוטין לאלו של רשויות איתנות (למשל, שיעור גירעון מצטבר או שיעור פירעון מלוות), כמה מהקריטריונים קיימים גם עבור רשויות איתנות אך עבור רשויות יציבות נקבע רף מקל יותר (למשל, שיעור הגבייה המינימלי), וכמה מהקריטריונים אינם מהווים כלל תנאי סף כדי להיחשב רשות איתנה (למשל, שיעור הוצאות השכר בתחומים מסוימים).

מכיוון שההגדרה "רשות יציבה" אינה מעוגנת בחקיקה, גם הפטורים הניתנים לרשויות יציבות אינם נוגעים להסדרים הקבועים בחקיקה אלא מתייחסים לנהלים פנימיים של משרד הפנים.¹⁹³ מרבית ההקלות הרגולטוריות לרשויות יציבות מתייחסות לאופן הגשת התקציב. על פי נוהלי משרד הפנים, בעת הגשת התקציב לאישור משרד הפנים הרשויות המקומיות נדרשות לצרף נספחים הכלולים תוכנית אשראי לזמן ארוך ומדיניות ארנונה. משרד הפנים פוטר את הרשויות היציבות מרוב חובות הדיווח הללו בעת הגשת התקציב לאישור, אף שהוא מדגיש כי "למרות ההקלות בחובת הדיווח ולאור הבקרה והמעקב, על הרשות לעבוד על פי הכללים לגבי הכנת התקציב, מתכונתו ועריכתו אשר חלים עליה כמו על כל רשות אחרת". אומנם שלא כמו רשויות איתנות, שאינן חייבות כלל להגיש את התקציב לאישור משרד הפנים, רשויות יציבות נדרשות לעשות כן, אך לפי המדיניות המוצהרת "באם לא תהיינה השגות מצד המשרד יראה התקציב כמאושר בתום 31 ימים (להבדיל מרשויות אחרות המחויבות בקבלת אישור)".¹⁹⁴ נוסף על כך, מעמד של רשות יציבה מעניק הקלות רגולטוריות אחדות בתחום הפיקוח על ההון האנושי: רשות יציבה אינה מחויבת באישור משרד הפנים לעדכון שכר הבכירים שלה בהתאם למספר התושבים ברשות, והיא רשאית לשלם שכר בכירים למשך שלושה חודשים טרם קבלת האישור ממשרד הפנים. למועצות מקומיות יציבות ניתן גם פטור מקבלת אישור נחיצות משרה קודם לאיזוש תפקיד (בעיריות אין מלכתחילה החובה לקבל אישור זה).

בחינה כוללת של התחומים המואצלים לרשויות איתנות ולרשויות יציבות מלמדת כי מדובר בעיקר בביזור פיסקלי רגולטורי שעיקרו הסרת פיקוח ומעבר מפיקוח אפריורי לפיקוח אפוסטריורי, אך הנהלים עצמם שחלים על הרשויות המקומיות האיתנות והיציבות אינם שונים מאוד מן הנהלים החלים על שאר הרשויות המקומיות. באשר לרשויות יציבות – מדובר למעשה בהקלות רגולטוריות קלות במיוחד, ולכן קשה לראות שינוי מהותי באוטונומיה המוענקת לרשויות אלו מצד הממשלה.

193 המידע המוצג כאן על הרשויות היציבות מבוסס על שני מסמכים: להבי ורומנו, 2016; משרד הפנים, 2020א.

194 להבי ורומנו, 2016: 41. הסוגריים במקור.

בשולי הדברים ראוי להעיר כי בטיוטת חוק ההסדרים שפורסמה במרץ 2023 הוצע לערוך שינויים בנוסח ההגדרה של רשות איתנה; לקבוע בחקיקה את ההגדרה לרשות יציבה (באופן שונה במעט מהאופן שבו משרד הפנים מגדיר זאת כיום); ולהוסיף הקלות רגולטוריות על רשויות איתנות ויציבות בתחום נטילת אשראי (הלוואות) וקביעת גובה הארנונה. הצעות אלו הוסרו לבסוף ולא נכללו בגרסה הסופית של החוק, ולפיכך אין לעת עתה כל שינוי במצב החוקי שנסקר לעיל.

לפי הנתונים המתפרסמים באתר משרד הפנים, נכון ליוני 2023, מתוך 257 רשויות מקומיות בישראל 36 רשויות (14%) הן רשויות איתנות, ו-57 (22%) הן רשויות יציבות.¹⁹⁵ ניתוח של מאפייני הרשויות המקומיות הללו מלמד כי מספר התושבים בהן גבוה יחסית, ובפרט ברשויות האיתנות: 34% מתושבי ישראל מתגוררים ברשויות איתנות, ועוד 15% מתגוררים ברשויות יציבות. הדירוג החברתי-כלכלי של רשויות אלו גבוה יחסית: מתוך 36 הרשויות האיתנות, 31 רשויות (86%) מדורגות בדירוג 7-10, והיתר בדירוג 4-6 (רק אחת בדירוג 4). הסיבה למצב זה היא כמובן תנאי הסף הנובעים ממשאבים עצמיים שאינם מאפשרים לרשויות בדירוג נמוך להפוך לרשויות איתנות. לעומת זאת, תנאי הסף לרשויות יציבות מתמקדים, כאמור, בהתנהלות הרשות בלבד, ולכן יש גם רשויות מקומיות בדירוג החברתי-כלכלי הנמוך ביותר (1) המוגדרות רשויות יציבות (ביתר עילית, מודיעין עילית). ועם זאת, גם הרשויות היציבות מדורגות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה יחסית מן הממוצע. בולט מאוד בהקשר זה הממצא שאף שיש בישראל 85 רשויות מקומיות ערביות (שליש מכלל הרשויות מקומיות), ומתוכן 80 רשויות בדירוג חברתי כלכלי שבין 1 ל-4, אף לא אחת מהן היא בעלת מעמד של רשות איתנה או יציבה.

באשר למיקום הגאוגרפי – מרבית הרשויות האיתנות (21 רשויות, 58%) נמצאות במחוזות תל אביב ומרכז, 5 (14%) במחוז חיפה, ו-10 (28%) במחוזות צפון ודרום. אף לא אחת מהרשויות המקומיות במחוזות ירושלים ויהודה ושומרון היא רשות

195 שחי המועצות המקומיות התעשייתיות (נאות חובב ומגדל חפן) נחשבות בספירה, ושמהן מוגדרות רשויות יציבות.

איתנה. לעומת זאת, הביזור הגאוגרפי של הרשויות היציבות רחב ומגוון הרבה יותר בין המחוזות.

ועדות עצמאיות: סמכויות תכנון

בשנת 2014 עבר בכנסת תיקון 101 לחוק התכנון והבניה. מדובר בתיקון רחב ביותר ששיקרו ביזור סמכויות לוועדות המקומיות לתכנון ובנייה. התיקון לחוק, שהתבסס על הצעת חוק ממשלתית, קבע מסגרת דיפרנציאלית ברורה לביזור הסמכויות, כפי שמופיע גם בדברי ההסבר להצעת החוק:

על פי המוצע, ביזור הסמכויות לוועדות המקומיות ייעשה באופן הדרגתי והוא מותנה בהתנהלותן וביכולתן המקצועית של הוועדות. על פי המוצע, יהיה מדרג ותיעשה הבחנה בין ועדות מקומיות שונות – ועדה מקומית רגילה, ועדה מקומית עצמאית וועדה מקומית מיוחדת.¹⁹⁶

בעוד ההבדלים בין רשויות רגילות ובין רשויות איתנות ויציבות קשורים להיבטים של פיקוח בלבד, ההבדלים בין ועדות עצמאיות ובין ועדות רגילות עיקרם בהיקף הסמכויות המוקנות לוועדה. לוועדה מקומית רגילה נתונה הסמכות לעסוק ב־20 נושאים המופיעים בסעיף 6א2(א) בחוק התכנון והבניה. עם נושאים אלה נמנים פרויקטים בעלי חשיבות לשיפור רווחת התושב (שבדרך כלל אין להם השפעה מרחבית ניכרת) ופרויקטים המיועדים לטובת הציבור. לוועדה מקומית רגילה נתונה גם הסמכות לאשר תוכניות לתוספת מוגבלת של שטחי בנייה. לעומת זאת, ועדה מקומית עצמאית מקבלת 12 סמכויות נוספות על אלה המוענקות לוועדה מקומית רגילה, ואלו מאפשרות לה לאשר תוכניות לתוספת רחבה יותר של שטחי בנייה בהיקפים הקבועים בחוק למגוון מטרות כגון מגורים, תעסוקה, מלונאות ומבני ציבור. ועדה מקומית עצמאית מיוחדת מקבלת בתחום ההתחדשות העירונית שתי סמכויות נוספות מעבר לסמכויותיה של ועדה מקומית עצמאית (סך הכול 34 סמכויות). ועדה מקומית עצמאית או ועדה מקומית עצמאית מיוחדת, שיש לה תוכנית כוללת, מצויה בראש המדרג,

196 הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 102), התשע"ג-2013, ה"ח ממשלה 793, עמ' 1194.

ובסמכותה לדון ולהחליט על הפקדה ועל אישור של כל תוכנית שאינה סותרת את התוכנית הכוללנית, בכפוף לחריגים.¹⁹⁷

באשר לקריטריונים להיחשב ועדה עצמאית – על פי סעיף 31 לחוק התכנון והבניה, שר הפנים רשאי להכריז על ועדה מקומית לתכנון ובנייה כעל ועדה מקומית עצמאית "אם נוכח כי היא מקיימת באופן מקצועי ויעיל מערכת תכנון ורישוי ומערכת אכיפה של ההוראות לפי חוק זה לרבות בעניין שיעור היתרים שנתנה מכוח תכניות התחדשות עירונית". כמו כן נקבעו תנאים נוספים להכרזה של השר: כהונה של נציג בעל דעה מייעצת (על פי סעיף 18 בחוק) ובחינת "חשד לעבירות שעניינן טוהר המידות בפעולתה של הוועדה המקומית, עובדיה וחבריה, לפי חוות דעת לעניין זה מאת היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיך לכך". עוד נקבע כי על השר לקבל חוות דעת של ראש מינהל התכנון, של ראש הוועדה המחוזית ושל מנהל יחידת הבקרה על ועדות במשרד הפנים לפני שהוא מכריז על ועדה מקומית כוועדה עצמאית.

שלא כמו ההגדרה של רשויות איתנות, המעוגנת במפורש בחוק באמצעות קריטריונים מדידים, חוק התכנון והבניה אינו קובע כיצד שר הפנים ומינהל התכנון צריכים לקבוע אם הוועדה המקומית "מקיימת באופן מקצועי ויעיל מערכת תכנון ורישוי ומערכת אכיפה של ההוראות". באתר מינהל התכנון, בדף שכותרתו "הסמכת ועדות מקומיות", מוצג כיצד המינהל בוחן את הוועדות:

על מנת לזהות אילו וועדות הן אכן מקצועיות ויעילות, קבע מינהל התכנון קריטריונים לבחינתן. קריטריונים אלה מבוססים על 3 רבדים בהתנהלות הוועדות:

היערכות – דהיינו היכולת של הוועדות לבצע את המשימות המוטלות עליהן בהיבטי דיור, ציוד, כוח אדם והכשרה.

ביצוע – כלומר האופן שבו הוועדות ממלאות אחר דרישות החוק, נהלי העבודה ועמידה בלוחות הזמנים הנדרשים.

איכות – אילו החלטות מתקבלות באותן וועדות ותרומתן

לרשות ולתושביה.¹⁹⁸

שלושת הקריטריונים המוצגים הם כלליים למדי ואינם כוללים מאפיינים ברורים ושקופים. הקושי ליצור מאפיינים מסוג זה הוא מובנה מכיוון שבחינת איכות ההחלטות של הוועדות המקומיות היא סובייקטיבית למדי. במציאות, כל הליך הסמכה של ועדה מקומית מבוסס על הליך בקרה נרחב שעורך מינהל התכנון בוועדה המקומית, ובכללו איסוף וניתוח נתונים על הוועדה המקומית, ביקור פיזי בוועדה המקומית של נציגי האגף לבקרת ועדות מקומיות של מינהל התכנון והפקת חוות דעת מסכמת להסמכה.¹⁹⁹ מבקר המדינה מצא כי מדובר בתהליך הסמכה מורכב וארוך שנמשך כתשעה חודשים בממוצע.²⁰⁰

בשני דוחות של מבקר המדינה, מהשנים 2020 ו-2021, העיר המבקר כי שיעור הוועדות המקומיות שהוסמכו למעמד של ועדות עצמאיות הוא נמוך מאוד.²⁰¹ המבקר הראה כי לתיקון החקיקה בשנת 2014 קדמה החלטת ממשלה 1295 משנת 2010, שבה "נקבע כי כל הוועדות המקומיות יידרשו לעמוד בתנאים הנדרשים ולקבל הסמכה בתוך ארבע שנים עד תום תחולת הרפורמה בתחום התכנון והבנייה"²⁰² – כלומר, השאיפה היא שכל הוועדות יהפכו לוועדות עצמאיות. מבקר המדינה גם הצביע על כך שבדברי ההסבר להצעת החוק הממשלתית בנושא נכתב כי "ביזור הסמכויות ייעשה באופן הדרגתי"²⁰³ – כלומר, השאיפה היא שעם הזמן תתרחש עלייה הדרגתית במספר ובשיעור הוועדות העצמאיות. למעשה נמצא כי מאז נחקק החוק, מספר הוועדות העצמאיות יציב למדי: במאי 2016 היו 19 ועדות עצמאיות, ובבדיקת המבקר בשנת 2021 נמצא

198 "הסמכת ועדות מקומיות", מינהל התכנון – gov.il.

199 לפירוט נרחב על כל השלבים בהליך ההסמכה ראו מבקר המדינה, 2021: 936.

200 שם: 942.

201 מבקר המדינה, 2020: 887; מבקר המדינה, 2021: 936-939.

202 מבקר המדינה, 2021: 936.

203 הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 102), החשע"ג-2013, ה"ח ממשלה 793, עמ' 1194.

כי מתוך 131 ועדות מקומיות לתכנון ובנייה רק 22 היו עצמאיות (17%)²⁰⁴. על פי הרשימה המופיעה באתר מינהל התכנון, נכון למאי 2023 מספר הוועדות העצמאיות אף נמוך יותר ועומד על 15 בלבד (11%). בתחום האחריות של ועדות אלו מתגוררים 19% מאוכלוסיית ישראל.

מדוח מבקר המדינה עולה כי השיעור הנמוך של הוועדות העצמאיות נגרם מן השמרנות והזהירות שנוקט מינהל התכנון בהליך ההסמכה:

מינהל התכנון ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הליך הסמכת הוועדות המקומיות הוא הדרגתי, מחושב ושקול ומבוסס על סוגיות איכותיות, וכי גורמים רבים משתתפים בו, ולכן לא כל הוועדות המקומיות מוסמכות. זאת מתוך הנחה כי ביזור הסמכויות אינו דבר של מה בכך ואין להקל בו ראש. המינהל ציין כי קידום הסמכות באופן פיזי ולא אחראי עלול להביא בסופו של דבר לפגיעה בתושבים ובאיכות החיים שלהם. המינהל ציין כי יחטא לתפקידו ולתכלית החוק אם יסמך ועדות מקומיות שאינן ראיות לכך.²⁰⁵

גורם משמעותי נוסף המשפיע על מיעוט מספרן של הוועדות העצמאיות הוא אורכו של ההליך ופרק הזמן הקצר של ההסמכה, הנגזרים מן המדיניות השמרנית של משרד הפנים. כך לדוגמה, אף שהחוק מאפשר להעניק הסמכה לוועדה עצמאית לתקופה של חמש שנים, בפועל משך ההסמכה החציוני הוא לתקופה של שלוש שנים. כפי שציין מבקר המדינה, מכיוון שהליך הסמכה ממוצע אורך תשעה חודשים, שיעורו הממוצע של פרק הזמן הנדרש כדי להסמיך ועדה הוא כ-23% מכל תקופת ההסמכה הממוצעת, פרק זמן בלתי סביר.²⁰⁶ מציאות זו יוצרת עיכובים בירוקרטיים רבים. בדוח פנימי של מינהל התכנון נכתב כי "מושקעת פעילות רבה בחידוש הסמכות קיימות על חשבון

204 מבקר המדינה, 2021: 938.

205 שם: 939.

206 שם: 942.

קידום ועדות הראויות לחיזוק ולשיפור מקצועיותן לשם הסמכתן.²⁰⁷ בדומה לכך, בתשובתו למבקר המדינה השיב מינהל התכנון כי עליו "לבצע תיעדוף להסמכת ועדות מדי שנה בשל משאבים מוגבלים העומדים לרשותו ולרשות יתר הגורמים הממליצים כיצד לטפל בסוגיה זו".²⁰⁸

מבקר המדינה גם עמד על כך שמרבית הוועדות העצמאיות נמצאות במחוזות מרכז ותל אביב. על פי הנתונים העדכניים למאי 2023, מתוך 15 ועדות עצמאיות, 12 (80%) נמצאות במחוזות מרכז ותל אביב, 2 ועדות עצמאיות במחוז דרום (באר ושבע ונתיבות) ו-1 במחוז צפון (קצרין). מבקר המדינה קבע ש"מומלץ כי מינהל התכנון ירכז מאמצים בוועדות שבפריפריה וברשויות שבהן מתגוררים תושבים רבים כדי לשפר את הפיזור הגיאוגרפי, ואת היעילות והמקצועיות של הוועדות המקומיות על הציר שבין המרכז לפריפריה ובתוך כך גם את השירות לתושבים אלה". מנגד, מינהל התכנון ציין כי "ריכוז מאמצים להסמכת ועדות רק בשל מיקומן הגיאוגרפי אינו הוגן כלפי שאר הוועדות ואף עשוי לעכב תהליכי הסמכה אחרים".²⁰⁹

רגולציה בתחום ההון אנושי

בסוף שנת 2020 פרסם משרד הפנים חוזר בנושא הביזור הדיפרנציאלי בתחום ההון האנושי. החוזר הוא תוצר הפרויקט "נקודת ראות" שקידם המשרד בשיתוף עם אגף הממונה על השכר באוצר, ועניינו עדכון המדיניות ותורת הבקרה בתחום ההון האנושי בשלטון המקומי. במסגרת הפרויקט הוקם צוות מדיניות לרגולציה דיפרנציאלית, והוחלט על יצירת מדד הון אנושי שיהווה את הבסיס לדיפרנציאליות בין הרשויות המקומיות בנושא. בחוזר נכתב כי "מדיניות הבקרה הדיפרנציאלית נועדה לקדם שיטת בקרה חכמה, גמישה ושקופה, אשר תאפשר ביזור סמכויות נרחב בתחום ההון האנושי לרשויות מקומיות, שיפעלו בהתאם

207 שם: 938.

208 שם: 939. קשיים בירוקרטיים נוספים המעכבים את ההליך הם ההגבלות שהטיל היועץ המשפטי לממשלה על הסמכת ועדות עצמאיות בתקופת בחירות ועיכובים של הגורמים שהחוק מחייב לקבל מהם חוות דעת בטרם ההסמכה (שם: 942).

209 שם: 939.

לכללי המנהל התקין ויציגו ביצועים גבוהים בתחום ההון האנושי, גם לרשויות שלא זכו עד כה לקבל ביזור סמכויות בתחומים שונים"²¹⁰.

את הקריטריונים שנבחנו במדד הציג משרד הפנים בפירוט בחוזר המנכ"ל, ובכלל זה חלוקת הניקוד ביניהם:

1. איוש משרות סטטוטוריות: מנכ"ל, גזבר, יועץ משפטי, מבקר, מהנדס, מנהל יחידת החינוך, יועצת לקידום מעמד האישה (הניקוד: 20%);

2. חריגות שכר: חריגות שכר לכאורה בשנתיים האחרונות, על פי בדיקת הממונה על השכר באוצר (הניקוד: 20%);

3. עמידה בתקן כוח אדם שאישרו ועדת הכספים ברשות המקומית ומועצת הרשות (הניקוד: 10%);

4. קיומו של מנגנון הערכת עובדים (הניקוד: 10%);

5. ניהול תקין של הליכי מכרזים: בדיקת התקינות הפרוצדורלית של הליכי המכרזים בהיבטים רבים (למשל, הופעת פרטים מוגדרים בפרסום המכרזים ופעילות לפי החוק בהיבטים דוגמת פרסום), וכן שקיפות באמצעות הטמעת מערכת של משרד הפנים (הניקוד: 25%);

6. מעמדה של יחידת ההון האנושי בארגון: כפיפות ישירה של מנהל היחידה למנכ"ל ובחינת מעמדו של המנכ"ל במדרג הארגוני כזה או עד רמה אחת מתחת למשרות סטטוטוריות בכירות (הניקוד: 15%);

7. הגשת הצהרת הון בידי ראש הרשות המקומית (תנאי סף).

8. אי־המצאות הרשות המקומית בתוכנית הבראה או בתוכנית התייעלות ופעילות שוטפת ללא חשב מלווה (תנאי סף).

על פי החוזר, המשרד מחלק את הרשויות המקומיות לשלוש קבוצות של ניהול הון אנושי: תפקוד גבוה (ניקוד מצטבר של 90 נקודות ומעלה); תפקוד בינוני

(ניקוד מצטבר של בין 75 נקודות ל־90); תפקוד נמוך (ניקוד מצטבר של פחות מ־75 נקודות). רשויות בתפקוד גבוה הן הרשויות המקומיות הזוכות לסמכויות המואצלות במסגרת המדד, ונקבע שבעתיד יישקל לאפשר זאת גם לרשויות בתפקוד בינוני. ואולם הלכה למעשה, למרות השימוש התדיר במדד בביטוי "האצלת סמכויות", בפועל הוא התייחס לצמצום רגולציה בלבד, וליתר דיוק – לצמצום הפיקוח על הרשויות המקומיות באמצעות מעבר מפיקוח אפריורי לפיקוח אפוסטריורי. מכיוון שמדד ההון האנושי, בדומה לרשויות יציבות, אינו מעוגן בחקיקה, גם כאן הקלת הנטל הרגולטורי מתייחסת רק לנהלים הפנימיים של משרד הפנים ולא לרגולציה המופיעה בחוק.

חוזר המנכ"ל מציג ארבע פעולות הנוגעות לשכר עובדי הרשות בחוזים אישיים שרשויות מקומיות בתפקוד גבוה יהיו רשאיות לבצע ללא קבלת אישור מקדים ממשרד הפנים אך מתוך עמידה בנהלים החלים על כלל הרשויות המקומיות. בשל מורכבות הפעולות הללו נציג כאן רק שתיים מהן: האחת, מתן סמכות לרשות המקומית לאשר העסקה ועדכון שכר של עובדים בחוזים אישיים ללא צורך בקבלת אישור פרטני של משרד הפנים, בכפוף לכללים ולהנחיות החלים בנושא; והשנייה, מכיוון ששכר העובדים בחוזים אישיים מושפע ממספר התושבים ברשות, כאשר מספר התושבים ברשות (לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) עובר רף מסוים, מותר להעלות את שכר העובדים. לצורך ביצוע ההעלאה כל הרשויות נדרשות לבקש אישור ממשרד הפנים, אבל רשויות בתפקוד גבוה רשאיות לבצע את ההעלאה בלי לבקש את אישור המשרד.²¹¹

במדד לשנת 2022 (כפי שהתפרסם באתר המשרד בינואר 2023) נכללו 166 רשויות מקומיות בלבד (ובכללן שתי המועצות המקומיות התעשייתיות), מכיוון ש־91 רשויות מקומיות (35%) לא עמדו בתנאי הסף לכניסה למדד. מתוך הרשויות המקומיות שנבחנו במדד: 57 רשויות (34%) דורגו בתפקוד גבוה, 40 (24%) דורגו בתפקוד בינוני, ו־69 (42%) דורגו בתפקוד נמוך. אם כן, מתוך 257

²¹¹ במסמך שפרסם משרד הפנים בשנת 2022 נוספו לארבע הפעולות הנוגעות לשכר העובדים בחוזים אישיים גם מתן סמכות לרשות המקומית לאייש משרה ניהולית חדשה ללא אישור פרטני של המשרד, בכפוף לכללי חוזר המנכ"ל בנושא.

הרשויות המקומיות בישראל, 22% זכו ליהנות מצמצום הרגולציה אצלן בתחום ההון האנושי.

ניתוח של מאפייני 56 הרשויות בדירוג הון אנושי גבוה (לא כולל מועצה מקומית תעשייתית) מעלה כי מספר התושבים בהן הוא 42% מתושבי ישראל. הדירוג החברתי-כלכלי של רשויות אלו גבוה יחסית: 37 רשויות (66%) מדורגות בדירוג 7-10. בניגוד לרשויות איתנות ויציבות, שם כאמור אין בנמצא כלל רשויות ערביות, יש 2 רשויות ערביות בדירוג גבוה במדד ההון האנושי (המועצות המקומיות אעבלין ושגב שלום). באשר למיקום הגאוגרפי – 50% מהרשויות בדירוג גבוה (28 רשויות מקומיות) נמצאות במחוזות תל אביב ומרכז, עוד 27% (15 רשויות) במחוזות דרום וצפון, והיתר במחוזות חיפה, ירושלים ויהודה ושומרון. מעניין גם כי אף ש־66% מהרשויות שבדירוג גבוה במדד הן רשויות איתנות או יציבות, 44% מהרשויות האיתנות ו־70% מהרשויות היציבות לא הגיעו לדירוג גבוה במדד ההון האנושי.

מדרג הביזור דיפרנציאלי

עד כה עסקנו במהלכי ביזור דיפרנציאלי שכבר בוצעו. לסיום הפרק נעסוק במהלכים שהממשלה מקדמת ומובילה אך עד כה (יולי 2023) לא הגיעו לידי ביצוע.

כאמור, החלטת ממשלה מנובמבר 2021 עסקה ב"ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת" והורתה על הקמת ועדה בין־משרדית שתעסוק בנושא זה ותגיש המלצות, וכן על הקמת צוות פנימי במשרד הפנים שיגיש גם הוא המלצות בנושא. אשר לוועדה הבין־משרדית, החלטת הממשלה קבעה שהמלצותיה יתייחסו בין היתר אל "המדדים והתבחינים שעל פיהם תיקבע מידת הביזור, השלביות וההדרגתיות הנדרשת ליישום הביזור". באשר לצוות של משרד הפנים נקבע בהחלטת הממשלה כי המלצותיו יעסקו בנושא זה באופן מפורט:

המלצות אלה יכללו בין היתר, מדרג ביזור דיפרנציאלי לכלל הרשויות המקומיות, אשר יתייחס בין השאר למאפייני הרשות המקומית ולמאפייני הפעולה הטעונה אישור. זאת ככל הנדרש,

תוך קביעת כללים להפעלת הסמכות ולטיוב וחיזוק תהליכי העבודה וקבלת ההחלטות ברשות המקומית וחיזוק מערכי הבקרה, הפיקוח והאכיפה, ותוך יצירת תמריץ עבורן להתנהלות פיננסית מצוינת, למינהל תקין ולעצמאות כלכלית.²¹²

המהלך המוצע בהחלטת הממשלה הוא הרחבת עקרון הדיפרנציאליות אגב יצירת מדרג לביזור דיפרנציאלי שישמש את כלל משרדי הממשלה. בנובמבר 2022 פרסם משרד הפנים את דוח הצוות הפנימי שלו וכלל בו גם התייחסות למדרג הביזור הדיפרנציאלי: "מוצע כי מדד הדירוג יהיה מדד כלל ממשלתי לביזור סמכויות לשלטון המקומי וישמש את יתר משרדי הממשלה בפעולות של ביזור סמכויות לשלטון המקומי".²¹³

כך, בדוח זה של משרד הפנים מוצע לשנות את חוק רשויות איתנות וליצור בחוק מדרג של שלוש רמות של רשויות – ביזור מלא, ביזור חלקי, ללא ביזור – וכן לצרף לקריטריונים הפיננסיים שנקבעו לרשויות איתנות גם "מאפיינים מנהליים המעידים על עמידתה של הרשות בכללי המנהל התקין".²¹⁴ הקריטריונים של מינהל תקין שהוצעו הם: אישור משרות סטטוטוריות, היעדר הסתייגות של רואה חשבון מהדוח המבוקר, פעילות ללא חשב מלווה ומועצה ממונה. במידה רבה המלצות הצוות הן למעשה לאמץ את מודל הרשויות היציבות אל תוך החקיקה, וכך ליצור באופן רשמי מודל מדורג של שלושה סוגי רשויות מבחינת הדירוג, וכן להוסיף לקריטריונים הפיננסיים גם קריטריונים של מינהל תקין.

בנספח לדוח מופיעה התייחסות למודל דירוג נרחב יותר שהוועדה שקלה לאמץ בדיוניה אך בחרה שלא להציע אותו. במודל זה מופיעה התייחסות גם לקריטריונים בתחום ההון האנושי (קימום של מנגנון להערכת עובדים, איוש משרה של מנהל משאבי אנוש), התנהלות מועצת הרשות המקומית (התכנסות של ועדות כספים, הנהלה, ביקורת ומכרזים, דיון של ועדת הביקורת בדוח מבקר הרשות) ותאגידי עירוניים (יצירת תקנון לתאגידי עירוניים, דיווח ודיון בדוחות הכספיים של התאגיד).

212 החלטת ממשלה מס' 675 מיום 21.11.2021.

213 משרד הפנים, 2022: 18.

214 שם: שם.

מכרזים לשירותי תשתיות ברשויות ערביות: ניסיון לדיפרנציאליות על רקע הבדלי תרבות

אחת התופעות המאפיינות את השלטון המקומי בישראל היא רשויות הומוגניות מאוד מבחינת המאפיינים האתניים, הדתיים והתרבותיים של תושביהן. ניתוח נתוני קובץ הרשויות המקומיות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מלמד כי מתוך 255 רשויות (לא כולל שתי המועצות המקומיות התעשייתיות), שליש (85) הן רשויות שהרוב המובהק של תושביהן (למעלה מ-97.5%) הם ערבים. בדומה לכך, למעלה משליש מהציבור החרדי בישראל מתגורר ב־7 רשויות מקומיות שהרוב המובהק של תושביהן הם חרדים,²¹⁵ ויש גם רשויות מקומיות עם רוב מובהק של ציבור דתי-לאומי או חילוני. אף שבשיח הציבורי מקובל מאוד הדיון על רשויות מקומיות ערביות וחרדיות, החוק והנהלים הרשמיים של משרדי הממשלה אינם מתייחסים רשמית לחלוקה זו בהקשר של הענקת סמכויות לרשויות המקומיות והחלת רגולציה עליהן.

ובכל זאת נעשה בשנים האחרונות ניסיון, ראשון מסוגו, ליצור דיפרנציאליות בתחום המכרזים ברשויות המקומיות בין רשויות מקומיות ערביות לשאר הרשויות המקומיות. ביולי 2020 הוגש לממשלה מסמך מדיניות מסכם מאת ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית. אחת הטענות שהועלו במסמך הייתה שגורמי פשיעה משתלטים על מכרזי שירותים ותשתיות ברשויות מקומיות ערביות באופן הפוגע בשירות לאזרח. היות שכך ניתנה המלצה ל"עידוד פיתוח חלופות להוצאת מכרזים ברשויות המקומיות באמצעות מנגנונים על-רשותיים"²¹⁶. בתוכנית החומש לחברה הערבית משנת 2021 התקבלה החלטת ממשלה המורה למשרד הפנים לפעול ברוח דומה ו"לבחון כלים לעידוד ביצוע התקשרויות בידי גופים על-רשותיים כגון האשכולות האזוריים או גופים ציבוריים אחרים, או בסיוע של גופים כאלו".²¹⁷

215 פינקלשטיין, 2022א: 23-24.

216 משרד ראש הממשלה, 2020: 53.

217 החלטת ממשלה מס' 449 מיום 24.10.2021 בעניין התכנית לטיפול בחופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית.

הממשלה הקימה צוות בין-משרדי ליישום תוכנית החומש, בראשות סגן השר לביטחון פנים יואב סגלוביץ' ובהשתתפות, בין השאר, מנכ"ל משרד הפנים. בשנת 2022 המליץ הצוות להוציא את רוב מרכזי הביצוע של תוכנית החומש ותקציבי הפיתוח של משרד הפנים מידי ראשי הרשויות המקומיות ולהעבירם למגוונים "על-רשותיים" דוגמת חברות ממשלתיות, אשכולות אזוריים, ובעיקר החברה למשק וכלכלה (משכ"ל) של מרכז השלטון המקומי.²¹⁸ מכיוון שתקציבי תוכנית החומש ותקציבי הפיתוח הם תקציבים תוספתיים, הממשלה יכולה להגדיר בהם תנאים לרשויות המקומיות בלי לקבוע אותם בחוק או בנהלים רשמיים (תופעה שכינינו לעיל "רגולציה מכוח תקצוב"). מדובר בניסיון ראשון מסוגו ליצור דיפרנציאציה רשמית בין רשויות מקומיות לנוכח הטענות על הבדלי תרבות בין הרשויות.

אף שניציגי הממשלה טענו כי בכירים ברשויות מקומיות ערביות תומכים בהצעה, התנגד לה הוועד הארצי של ראשי הרשויות הערביות. גם ארגוני חברה אזרחית העוסקים בחברה הערבית פרסמו יחד עם הוועד חוות דעת וניירות מדיניות המביעים התנגדות למודל המוצע. טיעוניהם ונימוקיהם להתנגדותם היו מגוונים: נטען כי התשתית העובדתית בדבר המעורבות העמוקה של משפחות הפשע במרכזי הרשויות הערביות אינה מבוססת וכי גם אם יש מעורבות כזאת, היא אינה מתרחשת בכל הרשויות, ואשר על כן המהלך יפגע שלא לצורך בכמה מהרשויות; נטען כי ההצעה לא תפתור את הבעיות הקיימות במכרזים ברשויות הערביות; ונטען כי ההצעה מביאה לידי פגיעה בשוויון ובאוטונומיה של הרשויות הערביות.²¹⁹ שורה תחתונה: ההצעה לא יושמה עד כה, ולא ברור אם היא תיושם בקרוב.

218 ראו למשל זקן, 2022.

219 הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל, אינג'יאז ועדאלה, 2021; עורכי דין לקידום מנהל תקין, 2021.

4.4 סיכום ודיון

לוח 2 סוגי ביזור דיפרנציאלי בישראל, 2023 – סיכום

שיעור הרשויות	מה ניתן לרשויות	סוג ביזור	סובייקטיביות במדידה	קריטריונים ראשיים	בסיס משפטי	
14%	צמצום פיקוח	פיסקלי	בינונית/ נמוכה	התנהלות פיננסית + משאבים עצמיים	חוק	רשויות איתנות
22%	צמצום פיקוח	פיסקלי	נמוכה	התנהלות פיננסית + עמידה בחוק ובנהלים	נהלים פנימיים	רשויות יציבות
11%	סמכויות	מינהלי	גבוהה	בחינת איכות ביצועים	חוק	ועדות עצמאיות
22%	צמצום פיקוח	מינהלי	נמוכה	עמידה בחוק ובנהלים	נהלים פנימיים	רשויות בתפקוד גבוה (הון אנושי)

בהמשך לממצאי הפרק לעיל נדון להלן באופן ביקורתי במאפיינים בולטים של הביזור הדיפרנציאלי בישראל כיום.

(1) שוליות התחומים המבוזרים

באופן כללי, מלבד בנושא התכנון והבנייה (ועדות עצמאיות), הביזור הדיפרנציאלי בישראל עוסק בהיבטים שוליים יחסית של פעילות הרשויות המקומיות. ראשית, הוא ממוקד ברגולציה ולא בסמכויות, וליתר דיוק – בצמצום הפיקוח, באמצעות מעבר מפיקוח אפרירי לפיקוח אפוסטרירי, ולכן אין בעצם הבדלים ניכרים בסמכויות בין הרשויות הזכאיות לביזור דיפרנציאלי לבין הרשויות הלא-זכאיות לו. שנית, הביזור הדיפרנציאלי לרשויות יציבות ולרשויות בתפקוד גבוה

בתחום ההון האנושי עוסק בהיבטים שוליים וטכניים ביותר של פעילות הרשויות המקומיות בתחומים אלו. הביזור שהרשויות האיתנות נהנות ממנו הוא אומנם רחב יותר, אך גם הוא מינימלי. למעשה, ברוב הפעולות הפיננסיות הנחשבות למשמעותיות בתחום השלטון המקומי, כגון אוטונומיה במיסוי ואוטונומיה בנטילת הלוואות, אין בישראל כל הבדל בין הרשויות המקומיות.

(2) מספר מועט של רשויות מקומיות הזכאיות לביזור הדיפרנציאלי

הממצאים מלמדים שבכל התחומים מעט מאוד רשויות מקומיות זכאיות לביזור. תופעה זו בולטת במיוחד בשני התחומים הראשיים של הביזור הדיפרנציאלי, שאף מעוגנים בחקיקה: רשויות איתנות (14%) וועדות עצמאיות (11%). כך, אף שהוועדות העצמאיות זכאיות לביזור סמכויות רחב, בפועל מעט מאוד ועדות נחשבות ועדות עצמאיות. שני גורמים עיקריים למצב זה:

א. שימוש בקריטריונים מבניים

כפי שהראינו, עם הקריטריונים הקובעים איזו רשות מקומית תיחשב רשות איתנה נמנים קריטריונים דוגמת אייקבלת מענק איזון ושיעור ההכנסות העצמיות מסך הכנסות הרשות, שבמבנה השלטון המקומי בישראל הם קריטריונים מבניים שאינם בוחנים את התפקוד. במצב זה, רבות מהרשויות אינן יכולות להגיע מלכתחילה ליעד הנכסף. דומה שלא נכון להשתמש בקריטריונים מבניים מסוג זה, שלמעשה מפלים רשויות עניות לעומת רשויות עשירות בלי קשר לתפקודן. הדבר נכון במיוחד במקרים שהביזור הדיפרנציאלי כרוך בהקלת נטל רגולטורי ובצמצום פיקוח, כלומר בהתנהלות של הרשות המקומית ללא שום קשר למשאביה העצמיים.

ב. מדיניות ממשלתית שמרנית

כאמור, באשר לוועדות עצמאיות, מבקר המדינה הראה כי החלטת הממשלה שאפה לכך שכל הוועדות יהיו זכאיות בהדרגה לביזור הדיפרנציאלי, אך במציאות מדיניות הביזור של מינהל התכנון היא שמרנית מאוד. נראה כי הדבר קשור לכך שבתחום זה, בניגוד לרשויות איתנות, המחוקק הותיר בידי הדרג המקצועי שיקול דעת רחב בהחלטה על הביזור הדיפרנציאלי (ראו להלן). במצב זה, הדרג

המקצועי נוטה לביזור מועט ביותר מכיוון שהוא חש שהאחריות מונחת על כתפיו. בדומה לכך, גם בתחום מדד ההון האנושי בחר לעת עתה משרד הפנים שלא לאפשר לרשויות בדירוג בינוני כל הליך של ביזור דיפרנציאלי, אף שהן עומדות כמעט בכל הקריטריונים שנקבעו במדד.

(3) שקיפות ובהירות

ביזור דיפרנציאלי יוצר אי־שוויון בחלוקת הסמכויות בין רשויות מקומיות. משום כך, אחת ההמלצות העיקריות של ה־OECD בנושא קובעת כי "אופן הקצאת האחריות האסימטריות צריך להיות מפורש, מובן לכל וברור לכל המשתתפים"²²⁰. ואכן, בדברינו הראינו כי חוקרים מטעם ה־OECD ביקרו את העובדה שבקולומביה נהוגה אי־אחידות במדדי הדיפרנציאליות בין הרשויות המקומיות. כאשר הקריטריונים אינם שקופים ובינריים, מתאפשר שיקול דעת נרחב לגורמי הממשל בהחלטה לאילו רשויות מקומיות להקצות סמכות ולאילו לא, מה שפוגע בתחושת השוויון.

באשר לישראל הראינו כי שיטת המדידה של הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה היא סובייקטיבית מאוד ואין בה קריטריונים ברורים ושקופים. לעיל עמדנו על כך שהדבר מביא לידי מדיניות שמרנית הממעטת בביזור, וכאן אנו מוסיפים שעניין זה בעייתי גם כשלעצמו. באשר לרשויות איתנות נקבעו מדדים בינריים וברורים, אך יש צורך גם בחוות דעת של מנכ"ל משרד הפנים, שאינה מגובה במדדים ברורים, על התנהלותה התקינה של הרשות המקומית. לעומת זאת, באשר לרשויות יציבות ומדד ההון האנושי, הקריטריונים שנקבעו הם בינריים וברורים ואינם מותירים מקום לשיקול דעת של הדרג המקצועי בממשלה.

(4) דיפרנציאליות מבוססת תרבות

ההצעה לפעול לריכוזיות בתחום מכרזי השירותים והתשתיות ברשויות המקומיות הערביות מבטאת חשיבה המבקשת ליצור דיפרנציאליות על בסיס השילוב שבין רקע תרבותי לתפקוד. הצעה זו חריגה מאוד יחסית למקובל בעולם. כאמור, הבדלי היסטוריה, תרבות ושפה הם אחת ההצדקות לדיפרנציאליות, אך

אלו מובאים בדרך כלל בחשבון על בסיס פוליטי וברבדים פדרליים ואזוריים. יתרה מזו, השימוש בדיפרנציאליות על בסיס זה נהוג בדרך כלל כדי למתן סכסוכים בין קבוצות אתניות במדינה, ולכן הוא מביא ברוב המקרים לחיזוק הסמכויות של מיעוטים אתניים ונעשה בהסכמות עם קבוצות המיעוט. בהתאם לכך, נהוג שביזור דיפרנציאלי על בסיס אתני ותרבותי נעשה אגב הסכמה ושיח עם קבוצת המיעוט האתני-תרבותי. זוהי גם אחת ההמלצות הראשיות של ארגון OECD בנושא הביזור הדיפרנציאלי: "יש לבסס גישת ביזור אסימטרי על דו-שיח, שקיפות והסכמים בין כל בעלי העניין העיקריים".²²¹

ההצעה ליטול סמכויות בתחום המכרזים מהרשויות המקומיות הערביות פועלת על בסיס רציונל מנוגד לחלוטין. היא קודמה חרף התנגדות ברורה של הנציגים הרשמיים של השלטון המקומי הערבי, והיא מבקשת להחליש את האוטונומיה של המיעוט האתני. לפיכך, וללא קשר לשאלת התשתית העובדתית בדבר מעורבותן של משפחות פשע בפעילותן של הרשויות המקומיות הערביות, מוצע שלא ליצור דיפרנציאליות – גם כלפי רשויות חרדיות – על בסיס אתני, דתי או חברתי, אלא להתמקד בקביעת קריטריונים שקופים ומדידים לאיכות הפעילות של הרשויות המקומיות.

מלבד ההיבטים הביקורתיים אנו מבקשים להצביע על היבטים של ביזור דיפרנציאלי המתקיימים במודלים למיניהם בעולם אך לא אומצו בתהליכי הביזור הדיפרנציאלי בישראל. אין בכוונתנו לטעון כי יש בהכרח לאמץ את המודלים הללו בישראל. תחת זאת אנו רוצים, בעיקר, להסב את תשומת הלב לאפשרויות הקיימות בתחום הביזור הדיפרנציאלי.

(1) דיפרנציאליות על בסיס מטרופוליני

כפי שהראינו, במרוצת השנים נוצרו בעולם המערבי יותר ויותר ממשלים ייחודיים למטרופולינים גדולות. בדרך כלל מדובר במעין רובד שלטוני נפרד, אך יש גם מקרים של יצירת מעמד מיוחד של רשויות מקומיות המהוות, יחד, מטרופולין. בישראל, לעומת זאת, "הסמכויות הנתונות לרשות מקומית גדולה

שמתגוררים בה יותר מחצי מיליון נפש דומות ואולי אף זהות לאלו של רשות מקומית שמתגוררים בה 5,000 נפש".²²²

(2) דיפרנציאליות על בסיס שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות

המדיניות והמסגרות החוקיות התומכות בשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות במדינות ה־OECD התחזקו מאוד ב־15 השנים האחרונות.²²³ גם ישראל פעלה בכיוון זה, עם ייסוד מודל האשכולות האזוריים בעשור האחרון.²²⁴ כפי שהראינו, במדינות מסוימות מבוסס מודל הביזור הדיפרנציאלי שלהן, במידת מה, על שיתוף פעולה מסוג זה. במודל הבריטי, כל הביזור הדיפרנציאלי מושתת על כך שהמדינה מבזרת סמכויות רק לרשויות מקומיות המשתפות פעולה ביניהן ופועלות ביחד, ובמודל הקולומביאני יש מעמד מיוחד למטרופולינים, שהן שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות. בישראל, לעומת זאת, לא נעשה ניסיון ממשי לביזור דיפרנציאלי המושתת על אשכולות או על שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות.

(3) דיפרנציאליות בתחומים ספציפיים

יש מדינות, דוגמת קולומביה, שבהן הדיפרנציאליות מתבצעת אחרת בתחומי פעילות שונים, בהתאם לאיכות התפקוד של הרשות המקומית בכל תחום. בישראל ניתן למצוא מודל כזה רק בתחום התכנון והבנייה, אך בשאר השירותים שהרשויות המקומיות מספקות, למשל חינוך ורווחה, לא מונהגת כלל דיפרנציאליות בין רשויות מקומיות.

222 זינגר, 2013: 128-129. מעניין כי סעיף 153 בהסכם הקואליציוני שנחתם בדצמבר 2022 בין סיעת הליכוד לסיעת עוצמה יהודית קובע כי "במטרה לעודד הגירה חיובית מהמרכז לנגב ולחזק את בירת הנגב באר שבע, במסגרת החלטת ממשלה, הממשלה תכיר בבאר שבע כעיר מטרופולין". לא ברור מן ההסכם מה המשמעות הביצועית של הצעה זו, ונכון ליוני 2023 היא טרם יושמה.

223 OECD (הרגום: ג'וינט אלכא), 2020: 94-98.

224 להרחבה על מודל האשכולות ראו לרר, 2019.

(4) עריכת פיילוטים ומתן מקום ליוזמה של הרשויות המקומיות

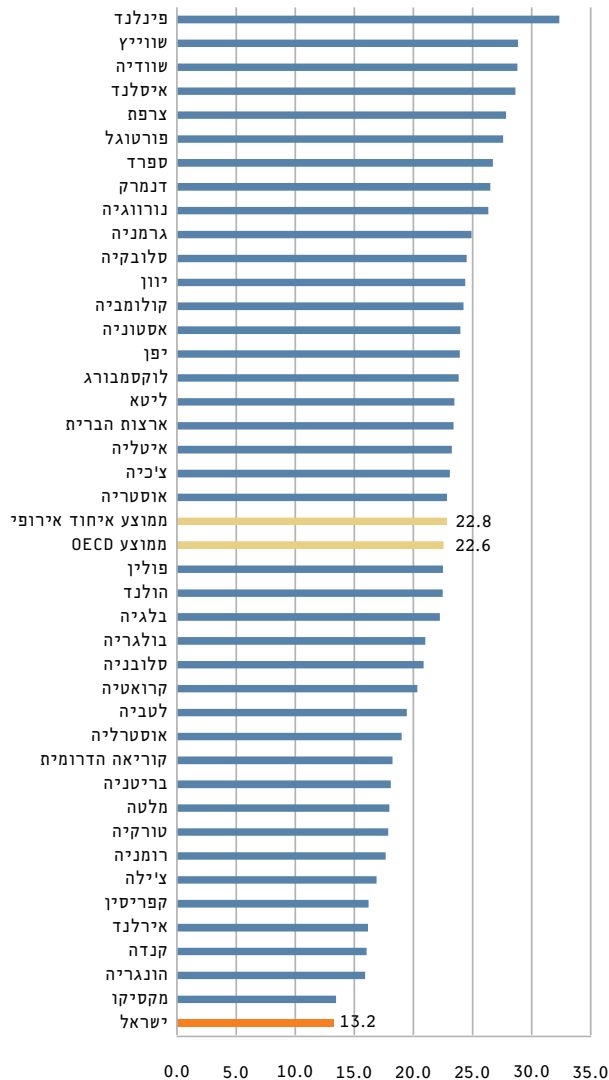
ממודל הרשויות החופשיות הסקנדינבי ניתן ללמוד כיצד ביזור דיפרנציאלי יכול, באמצעות פיילוט, להביא לאחר מכן להטמעה רחבה בכלל המדינה. היבט נוסף מעניין במודל זה, שאינו מיושם כיום בישראל, הוא העברת היוזמה אל הרשויות המקומיות. מתווי הביזור הדיפרנציאלי השונים הקיימים בישראל הם יוזמות של הכנסת והממשלה, גם אם יש בהם שבועו רק לאחר היוועצות עם נציגי השלטון המקומי. מודל הרשויות החופשיות מעביר לחלוטין את היוזמה אל הרשויות המקומיות ובכך ממקד את הביזור הדיפרנציאלי בצרכים העולים מן השטח.

סיכום והמלצות

במחקר זה בדקנו בחתך רוחב, ובמבט השוואתי, את מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. התמונה העולה מן הממצאים היא שמודל היחסים בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי בישראל הוא ריכוזי ביותר וחורג כמעט בכל היבט מן המקובל בדמוקרטיית המפותחות. במסגרת המחקר עשינו שימוש נרחב במדד האוטונומיה המקומית (LAI), שנערך בשיתוף האיחוד האירופי, והצגנו 7 אינדיקטורים מתוך 11 אינדיקטורים שהמדד כולל (4 האינדיקטורים שלא התייחסנו אליהם קשורים להיבטים של אוטונומיה פיננסית וארגונית). הציון הסופי במדד הכולל את הניקוד המצרפי בכלל האינדיקטורים מאפשר לבחון לרוחב את היחסים בין שני רובדי השלטון בישראל – המרכזי והמקומי – בהשוואה לעולם הדמוקרטי המפותח.

הרשים 14

מדד האוטונומיה המקומית (LAI), ציון מסכם, מדינות החברות באיחוד האירופי ו/או ב־OECD, 2020



מקור: עיבודי המחברים לנתוני מדד האוטונומיה המקומית (LAI).

מהתרשים עולה כי ישראל היא המדינה הריכוזית ביותר, כלומר לשלטון המקומי בה יש פחות אוטונומיה מלכל שלטון מקומי ב־41 המדינות החברות באיחוד האירופי ו־או־OECD. ממצא זה מלמד כי חיזוק האוטונומיה של השלטון המקומי בישראל מחייב רפורמה מקיפה בתשתית מערכת היחסים שבין רובדי השלטון בישראל.

מכיוון שמחקר זה הוא מחקר תשתיתי עקרוני, הוא עסק בקצרה במגוון נושאים רחב שבכל אחד מהם, כשלעצמו, ניתן וראוי להעמיק מאוד. משום כך גם ההמלצות שיוצגו להלן הן ברובן כלליות למדי ואינן יורדות לפרטים הקונקרטיים והמדויקים של ההסדרים המוצעים. ההמלצות נחלקות לשני סוגים: המלצות כלליות, העומדות כל אחת לעצמה, בעניין מעמד השלטון המקומי; והמלצות החולקות היגיון משותף לעניין מבנה הרגולציה שמן הראוי לדעתנו להחיל על השלטון המקומי בישראל.

המלצות

מעמדו של השלטון המקומי

(1) הסדרת מעמדו של השלטון המקומי בחוק יסוד

מוצע להסדיר באמצעות חוק יסוד עקרונות כלליים בדבר מעמדו של השלטון המקומי, כמקובל במרבית המדינות הדמוקרטיות. אין הכוונה לשינוי החקיקה הקיימת העוסקת ספציפית בהסדרה החוקית של השלטון המקומי אלא לעקרונות כלליים בלבד הנוגעים לאוטונומיה המקומית, למבנה הרגולציה, לתכלית הפיקוח ולסוגיות נוספות שברובן עסקנו במחקר זה.

(2) עיגון עקרון האוטונומיה המקומית

מוצע לעגן במפורש בחוק היסוד לעיל, ולכל הפחות בחקיקה ראשית, את זכותו של השלטון המקומי לאוטונומיה ואת מעמדו כממשל עצמי מקומי, כמקובל במרבית המדינות הדמוקרטיות.

(3) מרחב הפעולה של השלטון המקומי

מוצע לשנות את ההסדר החוקי הקיים המתיר לרשויות המקומיות לפעול רק לפי הסמכויות המוקנות להן במפורש בחוק (אולטרה וירס) ולעבור למודל של כושר כללי, המעניק לרשויות המקומיות את הזכות ליזום ולפעול בכל תחום הנוגע לקהילה המקומית, ובלבד שלא תהיה בכך הפרה ברורה של חוק האוסר זאת במפורש. כפי שהראינו, זהו המודל הנוהג במרבית המדינות הדמוקרטיות.

(4) היוועצות של השלטון המרכזי בשלטון המקומי

מוצע לעגן בחוק ולהכיר באופן רשמי במרכז השלטון המקומי ובמרכז השלטון האזורי כגופים הייצוגיים של השלטון המקומי. כמו כן מוצע להסדיר בחוק את המקרים שבהם חובה על הכנסת והממשלה להיוועץ באופן מסודר בגופים אלו, וכן לקבוע את המסגרת של הליכי היוועצות. כך, מוצע כי קודם לקביעת חקיקה, התקנת תקנות, פרסום חוזרי מנכ"ל והחלטות ממשלה שיש להם השפעה ישירה על השלטון המקומי, תחול חובה לקיים הליך מסודר של היוועצות בגופים הייצוגיים של השלטון המקומי.

מבנה הרגולציה שתוחל על השלטון המקומי

בטרם נציג את ההמלצות למבנה הרגולציה, נפרוש כאן את הקווים הכלליים של ההיגיון המנחה אותנו בסוגיה זו.

(1) תכלית הרגולציה

כפי שהראינו בהרחבה, התכליות העיקריות במדינות הדמוקרטיות לרגולציה ממשלתית המושטת על השלטון המקומי הן שמירה על כך שהרשויות המקומיות פועלת לפי החוק והגנה על אינטרסים ציבוריים, מדינתיים או של רשויות מקומיות אחרות, ובמקרים חריגים – מניעת קריסה של רשויות מקומיות. לעומת זאת, התכליות העיקריות של הרגולציה בתחום זה בישראל הן איכות השירות של הרשויות המקומיות והתוויית מדיניות מטעם הממשלה. מתכליות אלו נגזר פיקוח הדוק על פעולותיהן של הרשויות המקומיות, בפרט על תוכן ההחלטות שהן מקבלות. הצעתנו היא לעבור למודל רגולטורי המבוסס על התכליות המקובלות בעולם הדמוקרטי.

(2) צמצום הרגולציה השוטפת המוחלת על כלל הרשויות המקומיות והעדפת התערבות נקודתית ברשויות שיש בהן ליקויים

חרף המבנה הריכוזי מאוד של היחסים בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי בישראל, מאפיין חשוב של מבנה הרגולציה הוא דווקא, ושלא כצפוי, הניסיון להימנע מהתערבות חריפה בשלטון המקומי. זוהי הסיבה להעדפה מצד השלטון המרכזי לשימוש במנגנוני פיקוח המחייבים אישורים מוקדמים מכלל הרשויות המקומיות (פיקוח אפריורי) על פני ביטול החלטות לאחר כניסתן לתוקף (פיקוח אפוסטריורי) או החלפה נקודתית של רשויות מקומיות שאינן ממלאות את תפקידן הסטטוטורי (דוגמת סמכות הממונים על המחוזות). זוהי גם ככל הנראה הסיבה להעדפת השימוש הרב במנגנון החשב המלווה על פני שימוש נקודתי במנגנון הוועדות הקראות.

אנו מציעים לשנות את התפיסה בנושא זה ולעבור למודל רגולטורי אחר. לדעתנו, הפיקוח של השלטון המרכזי על השלטון המקומי לא צריך לעסוק באופן שוטף בכלל הרשויות המקומיות. תחת זאת עליו להתמקד ברשויות ספציפיות שיש אצלן סימנים ברורים לגירעונות גבוהים ולבחון פרטנית את התלונות המתקבלות על הפרת נהלים וליקויים. במקרים שהבירור הפרטני מעלה ליקויים מהותיים, תפקידו של השלטון המרכזי הוא להתערב עד כדי נטילת סמכויות מהשלטון המקומי, בניגוד למקובל היום – הימנעות. כך, כתחליף לרגולציה השוטפת המוחלת על כלל הרשויות מוצע לעשות שימוש נקודתי בביטול בדיעבד של החלטות ובהתערבות נקודתית. כתחליף למינוי המסיבי של חשבים מלווים מוצע למנות יותר ועדות קראות במקרים חריגים שהדבר נצרך. במילים אחרות, עדיפה פגיעה נקודתית וחריפה באוטונומיה של מעט רשויות מקומיות מפגיעה קבועה ומתמשכת באוטונומיה של כלל הרשויות. יש לומר כי המודל המוצע תואם מאוד את התפיסות המקובלות כיום במדיניות הרגולציה, ובפרט את מודל הרגולציה התגובתית (regulation responsive).²²⁵ מודל זה מציב פירמידת אכיפה ופיקוח שלפיה קבוצה קטנה של גורמים מפוקחת בפיקוח הדוק הדורש בדיקות אפריוריות. לצידם פועלים גורמים מפוקחים אחרים בשיטה של פיקוח

בדיעבד (אפוסטריורי) סדיר או מדגמי, ומעט גורמים מפקחים אף פועלים
ברגולציה עצמית ללא אכיפה.²²⁶

(3) חשיבות הפיקוח האזרחי ומנגנוני הפיקוח הפנימיים לצד הפיקוח הממשלתי

המדיניות הרגולטורית בישראל כלפי השלטון המקומי מושתתת על תפיסה
ריכוזית הגורסת כי הפיקוח על עבודת הרשויות המקומיות הוא משימה של
השלטון המרכזי בלבד. לדעתנו ראוי להציב מודל אחר של מדיניות רגולטורית
הרואה בפיקוח סינרגיה בין השלטון המרכזי ובין מנגנוני פיקוח מקומיים ופיקוח
אזרחי של התושבים המבוסס על העצמת השקיפות ועל מנגנונים המעודדים
שיתוף של האזרחים בקבלת החלטות. במחקרים קודמים שנעשו במכון
הישראלי לדמוקרטיה בפריקט השלטון המקומי הצגנו בהרחבה ובשיטתיות
המלצות לחיזוק הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות,²²⁷ חיזוק מעמד חברי
המועצה²²⁸ וקידום שיתוף הציבור בשלטון המקומי.²²⁹

(4) דיפרנציאליות בין רשויות מקומיות

בהסדר המשפטי הנוכחי כמעט שאין בישראל דיפרנציאליות בין הרשויות
המקומיות מבחינת הסמכויות, ויש רק מעט דיפרנציאליות המתבטאת בפיקוח.
גם במקרים שישנה דיפרנציאליות, שיעור קטן מהרשויות המקומיות נחשבות
רשויות הזכות לסמכויות מורחבות ו/או לצמצום רגולציה. במודל שאנו מציעים
הדיפרנציאליות תהיה נחלתן של הרבה יותר רשויות מקומיות, וייקבעו תנאי
סף מדידים שכל רשות שעומדת בהם תוכל להיחשב רשות הזוכה לסמכויות

226 להרחבה על מודל זה מזוית ראייה ישראלית ראו פאר ואח', 2019. התמכה
במודל רגולטורי זה מושתתת על מגוון סיבות, ובראשן: חוסר היכולת של הרגולטור
לפקח באופן הדוק על ריבוי גורמים מפקחים; היכולת למקד את המאמץ הרגולטורי
בתחומים שבהם הוא חיוני; והתרומה לשיפור מערכת היחסים בין הרגולטור לגורמים
המפקחים (שם: 14-15). נראה כי הסיבות הללו רלוונטיות בעיקרן גם להשחתת
הרגולציה על ידי השלטון המרכזי על השלטון המקומי.

227 פינקלשטיין, 2023.

228 פרידמן ושפירא, 2020; פינקלשטיין ופרידמן, 2021.

229 נגיד, 2015.

מורחבות ו/או לצמצום רגולציה. תנאי הסף יכללו אך ורק את התנהלות הרשות המקומית ולא היבטים מבניים שאינם קשורים להתנהלות. מכיוון שמחקר זה אינו עוסק בסמכויות של הרשויות המקומיות, איננו מציגים מודל מסוים לביצוע של ביזור סמכויות דיפרנציאלי.

על בסיס העקרונות לעיל, להלן עיקרי ההמלצות שלנו למבנה הרגולציה בשלטון המקומי בישראל.

לוח 3

מבנה הרגולציה בשלטון המקומי בישראל – עיקרי ההמלצות

המדיניות המומלצת	המדיניות הממשלתית הנוכחית
קביעת חובת היועצות שתעוגן בחוק. ההיועצות תיעשה באמצעות מנגנוני היועצות מוסדרים עם הגופים הייצוגיים של השלטון המקומי.	ללא חובת היועצות בגופים הייצוגיים של השלטון המקומי
ביזור ואוטונומיה (לרשויות מקומיות שעומדת בתנאי הסף) שייקבעו מראש.	ריכוזיות
שינוי ברירת המחדל: רק רשויות מקומיות שאינן עומדות בתנאי הסף לא יזכו לביזור סמכויות ו/או לצמצום רגולציה.	רשויות מקומיות ספורות נהנות מסמכויות מורחבות ו/או מצמצום רגולציה.
חקיקה בלבד (חוקים ותקנות)	חוקים, תקנות, חוזרי מנכ"ל, נהלים פנימיים, תקצוב
צמצום ניכר של כללי הסדרה, ובעיקר של הפיקוח	ריבוי של כללי הסדרה ופיקוח
1. פיקוח על כך שפעילות הרשויות המקומיות מתבצעת לפי חוק ושהן ממלאות את תפקידן הסטטוטורי; 2. הגנה על אינטרסים ציבוריים ומדינתיים ועל אינטרסים של רשויות מקומיות אחרות	1. תפקוד ראוי של הרשויות המקומיות 2. התוויית מדיניות של הממשלה

המדיניות המומלצת	המדיניות הממשלתית הנוכחית	
בחינה של חוקיות ההחלטות המתקבלות ברשויות המקומיות.	בחינת תוכנו של ההחלטות המתקבלות ברשויות המקומיות	אופי הפיקוח
פיקוח אפוסטריורי: החלטות שהתקבלו ברשויות המקומיות נכנסות לתוקף לאחר שהתקבלו על ידן. לשלטון המרכזי נתונה הסמכות להשהות כניסה לתוקף של החלטות מטעמים של חוקיות בלבד, ולצורך ביטולן המוחלט יש צורך באישור של בית משפט.	פיקוח אפריורי: חובת אישור מקדים של הממשלה כדי שהחלטות של הרשויות המקומיות ייכנסו לתוקף.	עיתוי הפיקוח
אם יופעל פיקוח אפוסטריורי, יש לקבוע פרקי זמנים ברורים ומוגדרים להפעלת סמכות הפיקוח, כך שאם לא תהיה התייחסות בפרק הזמן המוגדר, החלטת הרשות המקומית תיכנס אוטומטית לתוקף.	פיקוח שנמשך זמן ארוך ומונע מהחלטות של רשויות מקומיות להיכנס לתוקף	התמשכות הפיקוח
קביעת נהלים והסדרים שקופים וברורים לרשויות המקומיות. הפיקוח יתמקד בבדיקה שהרשויות עובדות בהתאם להם.	מדיניות פיקוח לא-ברורה ולא-עקבית; היעדר נהלים ברורים להפעלת סמכות הפיקוח	שקיפות ובהירות הרגולציה
הגברת השימוש בכלי זה במקרה שרשות מקומית אינה ממלאת חובה סטטוטורית מובהקת (למשל, מינוי מבקר רשות).	הימנעות כמעט מוחלטת מהפעלת הסמכות המוקנית בחוק	החלפה נקודתית של הרשות המקומית
הפחתת השימוש במנגנון החשב המלווה, אך במקרים של קריסה ממשית או התנהלות לא-תקינה ממושכת – שימוש מוגבר במנגנון הוועדות הקרואות	שימוש ניכר במנגנון החשב המלווה והיעדר שימוש במנגנון הוועדות הקרואות	התערבות מנטרלת ברשות המקומית

רשימת המקורות

אבנרי, נחמיה, 2020. **המשפט והמקום: משפט השלטון המקומי בישראל**, רעננה: למדא – ספרי האוניברסיטה הפתוחה.

אלון, אמיר, 2019. "מרכז השלטון המקומי מאיים בשביתה כללית", **ידיעות אחרונות**, 1.11.2019.

אפלבוים, לביאה, 2014. "השלטון המקומי במרחב הכפרי בישראל", בתוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, כרך ב, עמ' 611–684.

ארבל-גנץ, אורי, 2003. **רגולציה: הרשות המפקחת**, מחקר מדיניות 37, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בלנק, ישי, 2014. "מקומו של ה'מקומי': משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל", **משפטים** לד (2): 197–299.

בסול, ז'נאן, 2016. "השביתה ברשויות המקומיות בוטלה: מרכז השלטון המקומי הגיע להסכמות עם האוצר", **דה מרקר**, 9.2.2016.

בר, אילנית, 2011. "רשויות מקומיות בישראל המנוהלות בידי ועדה ממונה: תיאור וניתוח", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

גל-אריאלי, ניבי, 2013. "איפה החינוך? מעורבות הרשויות המקומיות בחינוך ותפיסת החינוך כשירות ציבורי", עבודת לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת חיפה.

גרמן, עטרה, וישי אלמקייס, 2023. "החל ממחר בבוקר: מרכז השלטון המקומי הודיע על שביחה בשירותים המוניציפליים", **מקור ראשון**, 14.5.2023.

דורון, אברהם, 1994. **שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשויות המקומיות**, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר.

דרי, דוד, 1997. **יסודות המנהל הציבורי**, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

דרי, דוד, ובינת שורץ-מילנר, 1994. **מי שולט בשלטון המקומי?**, תל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה והוצאת הקיבוץ המאוחד.

הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל, אינג'אז ועדאלה, 2021. **הוצאת מרכזי הרשויות המקומיות הערביות לגורמים חוץ-רשתיים** (נייר עמדה), הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל, אינג'אז ועדאלה.

היידקר, נדב, 2020. "עלייתו ונפילתו של חבר המועצות המקומיות, 1937-1948". בתוך: אופירה גראוויס קובלסקי ויחיעם ויץ (עורכים), **בין הפרטי לכללי בהתיישבות היהודית בארץ ישראל**, חיפה: מוסד הרצל לחקר הציונות - אוניברסיטת חיפה, עמ' 195-224.

המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002. "ההיבטים החוקתיים המשטריים והפרוצדורליים של השלטון המקומי", המועצה הציבורית: הכנס השמיני, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2005. **חוקה בהסכמה: הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה, בהנהגת השופט מאיר שמגר**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

- הרמן, תמר, אור ענבי, ירון קפלן, ואינה אורלי ספוז'ניקוב, 2021. **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2021**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ואקד, יאסר, 2023. "ועדות התכנון ב-17 ערים בארץ שובתות מהיום ועד להודעה חדשה", **גלובס**, 19.3.2023.
- וינוגרד, אליהו, 2010. **דיני רשויות מקומיות**, רמת השרון: הלכות.
- זינגר, שלום, 2013. **דיני שלטון מקומי: הווה ועתיד**, שריגים-ליאון: נבו.
- זעירא, גדעון, 2020. "אופן קביעת מצבת העובדים הסוציאליים ברשויות מקומיות בישראל ובמדינות שונות", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- זקן, דני, 2022. "כחלק מהמאבק בפשע: יופקעו מכרזים בהיקף של 7 מיליארד שקלים מהרשויות הערביות", **גלובס**, 20.5.2022.
- חרותי-סבר, טלי, 2023. "גנים ובתי ספר ייסגרו: שביתה ברשויות המקומיות ביום חמישי", **דה מרקר**, 20.2.2023.
- טל, אורי, 2008. "ועדות ממונות (ועדות קרואות)", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- ידין, שרון, 2014. "מהי רגולציה? הצעה להגדרה בעקבות מופעים ראשונים של המונח בחקיקה הישראלית", **חוקים בקצרה** 6: 1-14.
- להבי, סיון, וגל-חגית רומנו, 2016. **כלכלת השלטון המקומי בישראל: ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל, המינהל לשלטון מקומי - משרד הפנים**.
- לוי, יגיל, ואתי שריג, 2014. "פתח דבר", בתוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, כרך א, עמ' 3-16.
- לרר, מיכל, 2019. "אשכולות אזוריים בישראל", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

לרר, מיכל, 2021א. "חשבים מלווים ברשויות המקומיות", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

לרר, מיכל, 2021ב. "מדדי ה־OECD להערכת מדיניות רגולציה ודירוג ישראל לאורם", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

מבקר המדינה, 2003. דוח שנתי 53 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001, משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה, 2007. דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2006, משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה, 2013. דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011, משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה, 2014. דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013, משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה, 2015. דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015, משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה, 2016. דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016, משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה, 2020. דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2020, משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה, 2021. דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021, משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה, 2022א. דוח על הביקורת בשלטון המקומי 2022, משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה, 2022ב. דוח שנתי של מבקר המדינה – נובמבר 2022, משרד מבקר המדינה.

מנוחין, נזר, 2014. "השלטון המקומי בעולם בן-זמננו", בחוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, כרך א, עמ' 17-81.

משרד הפנים, 1998. "חוזר מנכ"ל 1/1998", משרד הפנים.

משרד הפנים, 2020א. "רשויות יציבות על פי דו"ח כספי מבוקר לשנת 2018", משרד הפנים.

משרד הפנים, 2020ב. "חוזר הנחיות לבקרה דיפרנציאלית בתחום ההון האנושי ברשויות המקומיות – יישום מסקנות 'צוות שיטות בקרה: רגולציה דיפרנציאלית'", משרד הפנים.

משרד הפנים, 2021. "נוהל אישור ופרסום חוקי עזר", משרד הפנים.

משרד הפנים, 2022. "ביזור סמכויות לרשויות המקומיות בישראל: מסמך מסכם עבודת הצוות למיפוי סמכויות משרד הפנים והמלצות לאופן הביזור", משרד הפנים.

משרד ראש הממשלה, 2020. "המלצות ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית: מסמך מדיניות מסכם", משרד ראש הממשלה.

נגיד, מורן, 2015. **שיתוף הציבור בשלטון המקומי: הניסיון המעשי ולקחיו**, מחקר מדיניות 110, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

נגיד, מורן, 2021. "תפיסת האוטונומיה המקומית: שתי גישות קצה, או לא, לשלטון המקומי בישראל", **מחקרי משפט** לד: 1-51

סלע, אורי, 2022. "המשבר במערכת החינוך: מרכז השלטון המקומי מאיים בשביתה", **וואלה**, 2.6.2022.

עורכי דין לקידום מנהל תקין, 2021. "מכרז שירותים מוניציפאליים באמצעות גורמים חיצוניים", נצרת: עמותת עורכי דין לקידום מנהל תקין.

עורכי דין לקידום מנהל תקין, 2022. "יישום תקנות העיריות (תקנים ותקציב שנתי ללשכת מבקר העירייה), התשע"ח-2018: תמונת מצב וסיכום ביניים", נצרת: עמותת עורכי דין לקידום מנהל תקין.

פאר, איל, יובל פלדמן, עומר זליבנסקי אדן, ודפנה אבירם ניצן, 2019. השימוש בהצהרות ככלי להקלה בנטל הרגולציה ולייעולה, דוח מחקר, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל, 2020. "כל הסיבות להעברת סמכויות לשלטון המקומי – בשגרה וגם בימי קורונה" אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 8.11.2022.

פינקלשטיין, אריאל, 2022א. חרדים לעירם: פוליטיקה ומינהל ברשויות המקומיות החרדיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל, 2022ב. "צמצום הרגולציה על חקיקת חוקי עזר" (חוות דעת), אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 19.1.2022.

פינקלשטיין, אריאל, 2023. הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות, מחקר מדיניות 187, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל, ויובל יעקוב ברטוב, 2022. "חיזוק האוטונומיה הפיננסית של הרשויות המקומיות" (חוות דעת), אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 25.1.2022.

פינקלשטיין, אריאל, ואביטל פרידמן, 2021. מתן תגמול כספי לחברי מועצות ברשויות המקומיות, הצעה לסדר 42, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרידמן, אביטל, ואסף שפירא, 2020. חיזוק מעמדם של חברי מועצות ברשויות המקומיות, הצעה לסדר 35, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רוזן-צבי, יששכר, 2004. "מקום הצדק: משפט השלטון המקומי ואי צדק", עיוני משפט 28 (2): 417-471.

רזין, ערן, ואנה חזן, 2000. הליכים לשינוי חחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת "שליטה מלמעלה", ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

OECD (תרגום: ג'וינט אלכא), 2020. עושים את זה נכון: ביזור בראייה עולמית, מדריך לקובעי מדיניות, ג'וינט אלכא, משרד הפנים ו-OECD.

Ahrend, Rudiger, Catherine Gamper, & Abel Schumann, 2014. "The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in Large Urban Agglomerations," OECD.

Anderson, Geoff, 2008. "The Council of Australian Governments: A New Institution of Governance for Australia's Conditional Federalism," *The University of New South Wales Law Journal* 31 (2): 493-508.

Askim, Jostein, Ulf Hjelmar, & Lene Holm Pedersen, 2018. "Turning Innovation into Evidence-based Policies: Lessons Learned from Free Commune Experiments," *Scandinavian Political Studies* 41 (4): 288-308.

Ayres, Ian, & John Braithwaite, 1995. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford: Oxford University Press.

Beeri, Itai, 2013. "Governmental Strategies towards Poorly-performing Municipalities: From Narrow Perceptions to Ineffective Policies," *Lex Localis: Journal of Local Self-Government* 11 (3): 33-52.

Beeri, Itai, & Fanny Yuval, 2015. "New Localism and Neutralizing Local Government: Has Anyone Bothered

Asking the Public for Its Opinion?," *Journal of Public Administration Research and Theory* 25: 622-652.

Bird, Richard, & Robert E. Ebel, 2007. "Subsidiarity, Solidarity and Aymmetry: Aspects of the Problem," in: Richard M. Bird & Robert E. Ebel (eds.), *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries*, Cheltenham: Northampton, MA, pp. 3-26.

Buček, Milan, & Juraj Nemec, 2012. "Local Government in Slovakia," in: Moreno, 2012a, pp. 555-575

Council of Europe, 2012. "Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Greece, Situation in 2012," Council of Europe.

Council of Europe, 2014. "CETS 122: Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government," Council of Europe.

Development Bank of Southern Africa, 2011. "The Municipal Infrastructure Investment Framework (MIIF 7) for South Africa," Development Bank of Southern Africa.

Goerens, Jean Mathias, 2012. "Local Government in Luxemburg," in: Moreno, 2012a, pp. 411-423.

Grad, Franc, 2012. "Local Government in Slovenia," in: Moreno, 2012a, pp. 577-597.

Greve, Emil, 2012. "Local Government in Denmark," in: Moreno, 2012a, pp. 135-155.

Henders, Susan, 2010. *Territoriality, Asymmetry, and Autonomy: Catalonia, Corsica, Hong Kong, and Tibet*, New York: Palgrave Macmillan.

Joumard, Isabelle, & Per Mathis Kongsrud, 2003. *Fiscal Relations Across Government Levels*, OECD Economics Department Working Papers No. 375, Paris: OECD Publishing

Kadečka, Stanislav, 2012. "Local Government in Czech Republic," in: Moreno, 2012a, pp. 111-133.

Ladner, Andreas, Nicolas Keuffer, Harald Baldersheim, Nikos Hlepas, Pawel Swianiewicz, Kristof Steyvers, & Carmen Navarro (eds.), 2019. *Patterns of Local Autonomy in Europe*, London: Palgrave Macmillan.

Madell, Tom, 2012. "Local Government in Sweden," in: Moreno, 2012a, pp. 637-661.

Mäenpää, Olli, 2012. "Local Government in Finland," in: Moreno, 2012a, pp. 185-201.

Moreno, Angel-Manuel (ed.), 2012a. *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, Madrid: National Institute of Public Administration.

Moreno, Angel-Manuel, 2012b. "Forward," in: Moreno, 2012a, pp. 15-21.

Moreno, Angel-Manuel, 2012c. "Local Government in Spain," in: Moreno, 2012a, pp. 599-635.

Neamțu, Bogdana, 2016. "Asymmetric Decentralization in Romania: Lost Opportunity," *Online Journal Modelling the New Europe* 20: 47-79.

OECD, 2012. *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing.

OECD, 2017. *Making Decentralisation Work in Chile towards Stronger Municipalities*, OECD Publishing.

OECD, 2019. *Asymmetric Decentralization: Policy Implications in Colombia*, OECD Publishing.

OECD, 2020. *Asymmetric Decentralisation: Trends, Challenges and Policy Implications*, OECD Publishing.

OECD, 2021. *A Review of Local Government Finance in Israel: Reforming the Arnona System*, OECD Publishing.

OECD, 2023. *OECD Public Governance Reviews: Czech Republic, Towards a More Modern and Effective Public Administration*, OECD Publishing.

Rose, Lawrence E., 1990. "Nordic Free-commune Experiments: Increased Local Autonomy or Continued Central Control," in: Desmond S. King & Jon Pierre (eds.), *Challenges to Local Government (Sage Modern Politics Series, Vol. 28)*, London: Sage, pp. 212–241.

Santamaría-Pastor, Juan, & Jean-Claude Nemery, 1999. "Supervision and Auditing of Local Authorities Action," *Local and Regional Authorities in Europe*, No. 66, Council of Europe Publishing.

Schefold, Dian, 2012. "Local Government in Germany," in: Moreno, 2012a, pp. 233–255

Šėaparnienė, Diana, & Aiste Lazauskienė, 2012. "Local Government in Lithuania," in: Moreno, 2012a, pp. 389–409.

Standford, Mark, 2023. *Devolution to Local Government in England: House of Commons*, UK Parliament: House of Commons Library.

Stoker, Gerry, 2004. *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour*, Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

Tanasescu, Simina, 2012. "Local Government in Romania," in: Moreno, 2012a, pp. 533–553.

UN, 2009. *International Guidelines on Decentralisation and Access to Basic Services for All*, Nairobi: United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT).

Van Haaren-Dresens, Ine, 2012. "Local Government in Netherlands," in: Moreno, 2012a, pp. 459–483.

Vandelli, Luciano, 2012. "Local Government in Italy," in: Moreno, 2012a, pp. 339–364

Vilka, Inga, 2012. "Local Government in Latvia," in: Moreno, 2012a, pp. 365–387

Vodenicharov, Alexander, 2012. "Local Government in Bulgaria," in: Moreno, 2012a, pp. 69–89

Yang, Lang Kate, 2021. "State Intervention in Local Government Fiscal Distress," *SSRN Electronic Journal* (January).



Policy Paper 192

RELATIONS BETWEEN CENTRAL AND LOCAL GOVERNMENT

Israel Compared to Other Developed Democracies

Ariel Finkelstein | Yuval Yaakov Bartov

July 2023

Abstract

The issue of the status of local versus central government in Israel has been gaining more and more attention in the past few years. Most of the governmental and public discourse on the subject has focused on the division of powers and of the delivery of public services between the two tiers of government. This study examines the relations between central and local government from a more fundamental perspective, asking, for example, what constitutional status local government should have, in what way the central government should consult with local government, and what form the regulation of local government should take.

The question of relations between the two tiers of government, central and local, includes normative aspects (to what extent local government should be strengthened as a democratic entity) and aspects concerning efficiency and effectiveness (how to provide public services optimally). This study focuses on the normative side of things, as is customary in the developed democratic world. The relations between these two tiers of government in Israel are examined here based on a comparative survey of relations between central and local government in developed

democracies that belong to the EU and/or OECD. The comparison makes extensive use of the Local Autonomy Index (LAI). This index, developed by researchers at the University of Lausanne School of Public Administration, with funding from the EU, uses 11 variables to assess the degree of autonomy enjoyed by local authorities in the countries studied.

Main Findings

1. The constitutional status of local government

a. Arrangements for the status of local government

Some 84% of member countries in the EU and/or OECD address the status of local government in their constitutions or basic laws, and almost all of those that do not are federalist countries or countries with no constitution or basic laws. By contrast, Israel has basic laws, but they do not address the status of local government; Israel and Norway are the only non-federalist member countries in the EU and/or OECD that, despite having a constitution or basic laws, do not address the status of local government in either.

b. Enshrinement of the principle of local autonomy in the constitution, in legislation, and in court decisions

Article 2 of the European Charter of Local Self-Government states: “The principle of local self-government shall be recognized in domestic legislation, and where practicable in the constitution.” In other words, countries are advised to provide an explicit guarantee of the right of local government to autonomy. A review by the EU found that all 27 EU countries had done so (26 of them in their constitutions). In Israel, by contrast, there is no legislation that guarantees local government

autonomy or states that local government constitutes local self-administration. The prevailing approach in Israeli legal scholarship is that legislation and court rulings tend to minimize the principle of local autonomy and regard local government almost as a branch of the central government. An analysis of the LAI data shows that of the 41 EU and/or OECD member states, Israel scores second-lowest (behind only Canada) on the variable of “legal protection” of local government.

c. The scope of action of local government

A commonly used variable for assessing local autonomy is the range of activities relevant to the local community that local authorities can initiate and carry out, provided that no law prohibits them explicitly. Analysis of the LAI data shows that in 63% of the 41 EU and/or OECD member states, local authorities may choose what tasks to perform provided that these tasks are not defined explicitly as the purview of a different government authority; in 20% of the countries, local authorities are limited in the actions they may perform but still have a very wide range of actions available to them. According to the index, Israel is one of only six countries (15%) in which local authorities may perform tasks from a small, predefined list only (in one country, the UK, local authorities are allowed to perform only those tasks that they are explicitly required to perform).

2. Mechanisms for consultation by the central government with local government

An important criterion for recognition of the status of local authorities as autonomous entities is the extent to which the executive branch and parliament consult with them before making decisions affecting local government. There are two main types of mechanisms for regulating consultation of this sort: first, formal recognition by the state of the

representative bodies of local government; and second, regulation of the way in which the parliament or executive branch consults with these organizations. Among the variables examined by the LAI is the extent to which local authorities can influence central government decisions. Analysis of the LAI data shows that in only nine (22%) of the 41 EU and/or OECD member states, including Israel, local authorities' access to central government decision-making is exclusively through informal channels. In many of the countries (37%), there are formal consultation mechanisms, and the state also grants formal legal recognition to the representative bodies of local government; another 41% have one of these formal mechanisms.

Israel has no such formal consultation mechanisms. The representative bodies of local government are merely nonprofit corporations with no official legal status. Only a few clauses in legislation, most of them peripheral, make any mention of a central government obligation to consult with these organizations before making decisions. Although the representative bodies of local government in Israel have a significant ability to influence decisions affecting local government, this ability is based on informal channels not stipulated in law.

3. Regulation of local government

The way regulation of local government is structured is one of the key issues in relations between the two tiers of government, since the relationship between the executive branch of the central government and local authorities has to do mainly with the function of government ministries as regulators overseeing local government. This study points out many aspects in which regulation of local government in Israel reflects a centralized approach that is highly unusual in the developed democratic world. The main aspects are as follows:

a. The source and scope of regulation

The standard approach in the democratic world is for the rules governing oversight of local government to be based in primary or secondary legislation. By contrast, in Israel more than half of the interactions that government ministries and agencies have with local government in their capacity as regulators are not based in primary or secondary legislation, but in internal procedures, mostly set forth in director-general's circulars. Furthermore, in Israel some of the regulation is not even detailed in procedures but rather is accomplished through budgeting: more than 85% of the central government budget allocations to local authorities are earmarked for specific purposes. By contrast, in most EU and/or OECD member countries, central government allocations to local authorities are mostly not earmarked. As things stand in Israel, budgeting has become a tool with which the central government directs policy and regulates local government. Some idea of the broad scope of oversight of local government in Israel can be garnered from the LAI variable that looks at the extent to which local authorities can make final decisions about the tasks they wish to perform—that is, to what extent decision-makers in local authorities are required to consult with and seek approval from a higher tier before making any decision. Of the 41 EU and/or OECD member states, Israel is ranked 39th on this variable; only Turkey and Malta are ranked lower.

b. The purpose of regulation and the nature of oversight

In the democratic world, the primary purposes of central government regulation of local government are to ensure that local authorities operate according to the law and to protect national interests or the interests of other local authorities, and in exceptional cases to prevent the collapse of local authorities. By contrast, the primary purposes of this regulation in Israel are to assess the quality of the local authorities' work and dictate

policy. Consequently, there is close oversight of local government activity, focusing mainly on the content of the local authorities' decisions, rather than on the constitutionality of those decisions, as is customary in the developed democratic world. According to the LAI data, of the 41 EU and/or OECD member states, Israel is one of 13 countries (31%) in which administrative oversight focuses on the content of local government decisions. In most of the countries (49%), oversight is intended solely to ensure compliance with the law, and in 19% it is even more limited than that.

c. The timing of oversight

The standard approach in the developed democratic world, which is also manifested in a recommendation by the Committee of Ministers of the Council of Europe, is to conduct oversight of local government only after the decisions being reviewed have gone into effect; if there are mechanisms that allow the central government to revoke local government decisions, this is done only post factum. The way oversight of local government is structured in Israel is diametrically opposed to this approach. The Israeli Interior Ministry's oversight is based mainly on the idea that decisions within the local authorities' purview can be carried out or go into effect only after receiving direct approval from the Interior Minister and the Ministry. This is the case with respect to enacting bylaws, approving the annual budget and special budgets, taking out loans, managing land assets, paying the salaries of senior municipal officials, establishing municipal corporations, and more.

d. Replacing the local authority or stripping it of its powers

Beyond routine oversight, more extreme intervention mechanisms are employed by central governments, including stripping local authorities of

specific powers and transferring them to other entities, and in the most extreme cases even dismissing the head of the local authority and/or local councilors. Although many countries have intervention mechanisms of these sorts, in most countries they are rarely used. Israel, by contrast, is classified by researchers as a country that uses these mechanisms extensively: in the past, there was massive use of the mechanism of appointed councils; today massive use is made of the mechanism of appointing a supervising comptroller.

Summary and Recommendations

The present study found that the structure of government in Israel is highly centralized and that Israel is exceptional in the developed democratic world in almost every aspect of the relations between central and local government. A look at the overall ranking on the LAI, which combines the scores for all 11 variables, shows that Israel is ranked the lowest of the 41 EU and/or OECD member states.

The study presents a series of detailed recommendations. The main ones are as follows:

(1) Overall status of local government: The overall status of local government should be stipulated in a Basic Law, and the right of local government to autonomy and its status as local self-administration should be enshrined in law. Moreover, the present legal arrangement that permits local authorities to act only in accordance with the powers granted to them explicitly by law should be changed to a model that grants them the right to initiate and carry out actions in any field of activity relevant to the local community. Furthermore, the Federation of Local Authorities and the Union of Regional Authorities should be formally recognized by law as the representative bodies of local government, the cases in which the Knesset and government ministers are required consult with these

organizations should be stipulated in law, and the framework of the consultation procedures should be set down.

(2) Regulatory structure: The detailed model proposed is based on the following principles: changing the purpose of oversight so that it focuses on the legality of local authorities' activity; reducing routine oversight of all local authorities in favor of specific intervention in authorities where poor management has been identified; strengthening civil oversight and internal oversight mechanisms alongside reduction of government oversight; and expanding the differential model for local authorities, with binary threshold conditions set so that any local authority that meets the standards may operate according to the decentralized model.

Text Editor [Hebrwe]: Anat Bernstein
Series and Cover Design: Studio Alfabees
Typesetting: Ronit Gilad, Jerusalem
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-435-7

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2023 by the Israel Democracy Institute (RA)
Printed in Israel

The Israel Democracy Institute
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602
Tel: (972)-2-5300-888
Website: en.idi.org.il

To order books:
Online Book Store: en.idi.org.il/publications
E-mail: orders@idi.org.il
Tel: (972)-2-5300-800

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

מה צריך להיות מעמדו החוקתי של השלטון המקומי? איך צריך השלטון המרכזי להיוועץ בשלטון המקומי? מהו מבנה הרגולציה הראוי לשלטון המקומי? כיצד על המדינה להנהיג דיפרנציאליות בין רשויות מקומיות?

זה כמה שנים שהעיסוק בשאלת מעמדו של השלטון המקומי מול השלטון המרכזי בישראל הולך ומתעצם. רוב השיח הממשלתי והציבורי בנושא ממוקד בסוגיה של חלוקת הסמכויות ואספקת השירותים הציבוריים בין שני רובדי השלטון. מחקר זה בוחן את הנושא מנקודת מבט עקרונית יותר ומבקש לבחון לעומקה את מסגרת היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, מתוך השוואה למקובל בעולם הדמוקרטי המפותח.

התמונה העולה מן הממצאים במחקר היא שמודל היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל הוא ריכוזי ביותר וחורג כמעט בכל היבט מן המקובל בדמוקרטיה המפותחות. ריכוזיות זו פוגעת בערכים הדמוקרטים הבסיסיים של האוטונומיה המקומית וביכולתו של הממשל המקומי לספק שירותים יעילים לתושביו.

ד"ר אריאל פינקלשטיין הוא ראש פרויקט שלטון מקומי במכון הישראלי לדמוקרטיה. מחקריו עוסקים בשלטון המקומי וביחסי דת ומדינה בישראל.

יובל יעקוב ברטוב הוא עוזר מחקר בפרויקט שלטון מקומי במכון הישראלי לדמוקרטיה.

