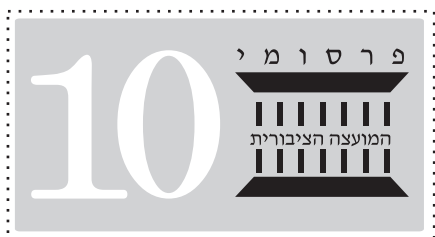


ההיבטים החוקתיים המשטריים והפרוצדורליים  
של השלטון המקומי





# ההיבטים החוקתיים המשטריים והפרוצדורליים של השלטון המקומי

המועצה הציבורית: הכינוס השמיני  
ג'-ד' בתמוז התשס"ב  
14-13 ביוני 2002  
תל-אביב

המכון הישראלי לדמוקרטיה

**המכון הישראלי לדמוקרטיה** הוא גוף עצמאי, המסייע לכנסת ולוועדותיה, למשרדים ולמוסדות ממשלתיים, לגופי השלטון המקומי ולמפלגות, באצעות הגשת מחקרים והצעות לביצוע שינויים ורפורמות בדפוסי פעילותם.

נוסף על כך המכון הישראלי לדמוקרטיה מממש את שליחותו על-ידי הצגת מידע משווה בנושאי החקיקה ובדרכי התפקוד של משטרים דמוקרטיים שונים. כמו כן הוא שואף להעשיר את השיח הציבורי ולעודד דרכי חשיבה חדשות על-ידי ייזום דיונים בנושאים שעל סדר היום הפוליטי, החברתי והכלכלי, בהשתתפות מחוקקים, בעלי תפקידי ביצוע ואנשי אקדמיה ועל-ידי פרסום מחקריו.

עורך ראשי: אורי דרומי  
 ראש מינהל מחלקת פרסומים: עדנה גרניט  
 עורכת הספרייה: יעל מושיב  
 עורכת לשון: תמי אילון-אורטל  
 עיצוב גרפי וסדר: רון הרן  
 רכז הפקה: נדב שטכמן  
 נדפס בתשס"ג בדפוס העיר העתיקה, ירושלים

מסת"ב 9-51-7091-965  
 © כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה

אין לשכפל להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר מידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר שבספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר שבספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמו"ל.

Copyright by The Israel Democracy Institute  
 Printed in Israel 2003

הדברים המתפרסמים בפרסום זה מובאים בשם אומרים ועל אחריותם ואינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

These deliberations are made possible by the late Lyn P. Meyerhoff through her foundation and its trustees. Mrs. Meyerhoff was a staunch advocate of Israel and of democracy and believed that a better understanding of democracy in Israel is critical to its future.

## תוכן העניינים

### מושב ראשון:

דברי פתיחה

- 9 מר רון חולדאי, ראש העיר תל-אביב-יפו  
 10 פרופ' אריק כרמון, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה  
 11 השופט מאיר שמגר, לשעבר נשיא בית המשפט העליון  
 הצגת הדגמים לדיון  
 14 פרופ' דוד דרי – הצגת הנושאים  
 17 פרופ' אריאל בנדור – נקודת המבט החוקתית  
 28 דברי המשתתפים  
 דגמים לפיתוח הקשר בין השלטון המרכזי והמקומי  
 בהסדר החוקתי – הממד המשווה  
 מנחה: אהוד אולמרט; משתתפים (באמצעות ועידה חזותית):  
 36 ג'ק וואלך, סטיבן גולדסמית'

### מושב שני: פרספקטיבות בשלטון המקומי

- 47 דברי המשתתפים  
 קבוצות דיון  
 קבוצה א': הדגם הביזורי-אוטונומי  
 60 מנחים: רון חולדאי, פרופ' דוד דרי  
 קבוצה ב': הדגם הריכוזי-רגולטורי  
 77 מנחים: ד"ר רמזי חלבי, עו"ד אחז בן-ארי  
 קבוצה ג': הדגם האזורי  
 94 מנחים: יעל גרמן, פרופ' רפי בר-אל

### מושב שלישי: לקראת גיבוש דגמים

- 116 דברי המשתתפים  
 מאמר: לקראת הגדרת מעמדו החוקתי של השלטון המקומי בישראל  
 143 פרופ' דוד נחמיאס ודורון נבות

### נספח:

- 150 דוח מסכם של עבודת הצוות לפיתוח מודל ביזורי-אוטונומי  
 164 דוח מסכם של עבודת הצוות הריכוזי-רגולטורי  
 173 דוח מסכם של עבודת הצוות האזורי



מושב ראשון







## דברי פתיחה:

**חולדאי, רון** – ראש עיריית תל-אביב  
**פרופ' כרמון, אריק** – נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים  
**השופט שמגר, מאיר** – לשעבר נשיא בית המשפט העליון; יושב-ראש  
המועצה הציבורית

**שמות הדוברים** (לפי סדר אלף-בית):

**ח"כ אורון, חיים** – מר"צ  
**בן אליהו, איתן** – אלוף במיל.  
**עו"ד בן-ארי, אחז** – יועץ משפטי של עיריית תל-אביב  
**פרופ' בנדור, אריאל** – הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה  
**פרופ' בר-אל, רפי** – ראש החוג למנהל ציבורי, אוניברסיטת בן גוריון,  
באר שבע  
**גרמן, יעל** – ראש עיריית הרצליה  
**פרופ' דרי, דוד** – מנהל ביה"ס למדיניות ציבורית  
**עו"ד הרצוג, יצחק** – מזכיר הממשלה  
**וירשובסקי, מרדכי** – חבר מועצת עיריית תל-אביב  
**חלבי, רמזי** – ראש המועצה המקומית דליית-אל-כרמל  
**השרה ליבני, ציפי** – המשרד לפיתוח ציבורי  
**השר מרידור, דן**  
**פרופ' נחמיאס, דוד** – ראש התכנית למדיניות ציבורית, אוניברסיטת  
תל-אביב; עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים  
**פורר, שוקי** – ראש עיריית רחובות  
**קלעג'י, עמרם** – יו"ר המועצה הארצית לתכנון ובנייה, משרד הפנים

## דברי פתיחה

◆ **רון חולדאי:** במה שנוגע למערכת השלטון המקומי/השלטון המרכזי במדינת ישראל, יש לנו כרגע שתי בעיות יסוד: מדינת ישראל קיבלה עם הקמתה שתי ירושות גדולות – הסוציאליזם בנוסח הארצישראלי והמבנה המנדטורי של רשויות השלטון. כל עוד מנתה המדינה מספר קטן של תושבים, המבנים הללו יכלו לענות על צרכי הציבור, אך

עם הגידול באוכלוסין, נמצא שהשלטון המרכזי מסוגל פחות ופחות לטפל באותן בעיות עצמן. נוסף לכך את העובדה שעיקר מעייניה של הממשלה נתונים לבעיה הביטחונית, ובכך היא משקיעה את מרב המאמצים והמשאבים. נושאים מרכזיים בחיי היום-יום אינם מטופלים כראוי: החל מפי-גלילות, דרך התפלת מים, דרך מערכות התחבורה ועוד אלף ואחד נושאים אחרים. לכן, גם אם המערכת המוניציפלית התפתחה מבחינת היקפיה ותרבות העבודה שלה, המבנה החקיקתי המשפטי והממשלי של מדינת ישראל אינו מאפשר לה לעסוק באופן הנאות בנושאים האלה, אין לה הכלים לעסוק בהם, אין לה היכולת לקבל החלטות ולבצען. אתן לכם דוגמה קטנה: חניה במרכז לונדון היום עולה שבע לירות שטרלינג לשעה; הסכום גבוה במכוון כי בכך רוצים לעודד את השימוש בתחבורה הציבורית. בישראל, לעומת זאת, מחיר החניה במטולה ובתל-אביב זהה, כי ראש הרשות המוניציפלית אינו מוסמך להחליט על מחיר החניה. או, למשל: ראש רשות מקומית חייב באישור של שר הפנים כדי לפתוח תחנת הצלה על החוף - שריד מנדטורי למניעת העפלה בלתי-חוקית לחופי ישראל. במערכת היחסים בין השלטון המקומי והשלטון המרכזי יש אי-אמון, חוסר יעילות, בלבול וכפילויות; לא ברור מי האחראי לביצוע או לתוצאה.

אחת הסיבות הרבות להתברך בדיון שמתקיים כאן היום היא שעל-פי רוב דיונים מסוג זה מתקיימים ברמה האקדמית, מקבלים ביטוי בספר, ואין להם הד ציבורי מספיק שישמש מנוף פוליטי ואמצעי לחץ על בעלי ההשפעה. ליושבים כאן אני קורא לא רק לתרום מניסיונם לדיון, אלא להיות הלוכי הפוליטי שיוציא דברים מן הכוח אל הפועל.

♦ **אריק כרמון:** אני מבקש לפתוח בציטטה מדבריו של שר הפנים חיים משה שפירא, ביוני 1949: "אנו מכירים בזכות ההגדרה העצמית של הרשויות המקומיות, ובכל מקרה שטובת הציבור בכללו אינה דורשת את התערבות השלטונות, אנו רוצים להעניק לרשויות המקומיות אוטונומיה מוחלטת." למר שפירא הייתה שורה שלמה של אמירות, שמאז ועד היום הן נשזרות לשרשרת ארוכה של הצהרת כוונות, של איזו ראיית עולם שלא מצאה לה ביטוי מעשי הולם. לאורך הדרך גם אפשר להזכיר את ועדת זנבר, שהקים ראש הממשלה המנוח יצחק רבין ז"ל בקדנציה הראשונה שלו, וממשלת ישראל אימצה את המלצותיה, ואחריה ועדת קוברסקי, ששוב חקרה ודנה וטיפלה ושמשלת ישראל אימצה את החלטותיה, ועוד ועוד. על הרקע הזה אני מבקש להצהיר שאיננו מתכוונים לטפל כאן בכל

הבעיות הרבות מאוד של השלטון המקומי. גם איננו מתכוונים לצאת מכאן עם המלצות כאלה או אחרות לגבי ביצוע של דוח כזה או אחר, אלא כוונתנו היא למקם את הדיון בסוגיית השלטון המקומי בתוך כלל הדיונים על חוקה למדינת ישראל. המחשבה היא שאם נצליח לסרטט דגם ברמת העקרונות החוקתיים, כמתווה, כחלק מתפיסה חוקתית כוללת, אולי נוכל אחר כך ליישם המלצות מעשיות, למשל בנושאים ארכאיים כמו הפקודה המנדטורית.

חשוב לציין כי בחוקות שונות בעולם יש מעמד חוקתי לשלטון מקומי. בחוקות של מדינות כמו ספרד, הולנד, פינלנד, איטליה, שוודיה וגרמניה יש מקום לדיון במעמד החוקתי של השלטון המקומי. בכינוס זה של המועצה הציבורית, השמיני במספר, הנחת היסוד שלנו היא שיש לשקול במלוא כובד הראש עיגון הנחות לגבי השלטון המקומי בפרק המשטרי של החוקה, וזאת מכמה טעמים: ראשית, טיפול בהיבטים המשטריים של השלטון המקומי, בעיקר במדינה ריכוזית כמו שלנו, עשוי לקפל בתוכו תפיסה של ביזור העצמה הפוליטית. יתרה מזאת: בעולם שבו נעשים מאמצים להעמיק את הדמוקרטיזציה ואת התפיסה ההשתתפותית של הדמוקרטיה, אין מנוס מירידה אל הרמה הקהילתית, אל הרמה המוניציפלית ומעבר לה.

שנית לטיפול בסוגיות מוניציפליות היא אנומליה מבנית. מעבר לעובדה שעודנו חיים בצלה של פקודה מנדטורית, אנחנו מדינה קטנה עם ריבוי רשויות, ויתר על כן עם רמות יציבות שונות של השלטון המקומי. ביטוי נוסף לאנומליה המבנית שיש לתת עליו את הדעת ברמה המשטרית הוא שמעשית, נבחר הציבור, שבאים לקבל את ההכרעות ולנהל מדיניות שאמורה לשרת את אלה שבחרו אותם, כפופים לאנשים שמתמנים לתפקידם. נבחר הציבור, אם תרצו, באים "מלמטה" והפקידות באה "מלמעלה".

אף שהכנסת קיימה מספר דיונים באפשרות לחוקק חוק יסוד: השלטון המקומי - לדיון ברמה החוקתית בהיקף שאנו מבקשים לקיים כאן, יש אופי מאוד ראשוני. יש להניח שלא נוכל להתמקד אך ורק ברמה העקרונית, ומטבע הדברים גם ניאלץ לעסוק בכמה וכמה סוגיות שעומדות על סדר יומו של השלטון המקומי, אבל התכלית שלנו היא לנסות ולהגיע בסופם של דיונים לאיזושהו דגם משולב.

◆ **מאיר שמגר:** ביומיים האלה ננסה להגדיר את מקומה של הרשות המקומית במבנה החוקתי הישראלי, במיוחד ברמה העקרונית. מעמדו החוקתי של שלטון מקומי הוא בעל שני היבטים עיקריים: ההיבט שבין

האזרח לשלטון המקומי וההיבט שבין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי. מבחינת האזרח (וזאת אולי הבעיה הפשוטה יותר), המציאות לפי ההצהרות האירופיות והאחרות היא של אוכלוסייה שבחרת את הרשות המקומית ואת ראש הרשות בשיטות דמוקרטיות שונות. אולם גם לגבי השלטון המרכזי וגם לגבי השלטון המקומי, קיימת תפיסה מוטעית, שלפיה תפקידו של האזרח מסתיים עם סיום ספירת הקולות. התזה היא שהאזרח משתתף בשלטון, הן המרכזי והן המקומי, על-ידי ההליכה לבחירות – הבחירות לרשויות המקומיות אחת לכמה שנים והבחירות הכלליות לכנסת. לאחר מכן הוא קורא עיתון, הוא עורך לעתים הפגנה אם משהו מעיק עליו, אבל אין לו במה שבה הוא משתתף באופן פעיל בהבעת דעה, בהשגות, בהעלאת הערות על המתרחש ברשויות השלטון. מבחינה זאת, אנחנו מפגרים בהשוואה לארצות רבות אחרות. למשל, בארצות הברית אין מפרסמים חוקי עזר בנושאי איכות הסביבה בלי שכינסו תחילה את תושבי האזור הנוגע בדבר ואפשרו להם, אחרי קריאת החומר שמתפרסם מראש, להעיר הערות, להשמיע את השגותיהם, להביע את התנגדותיהם. על-ידי כך, אלו המופקדים על הנוסח הסופי יהיו ערים לרחשי הציבור, יוכלו להביא בחשבון, מתוך הגינות (Fairness), את מה שהושמע ולאמץ את החשוב.

הדברים שאני אומר כאן היום אינם הרהורים שאני מעלה לראשונה; כבר כתבתי לא מעט מסמכים בנושא זה שהוגשו לשורה של שרי משפטים ונותרו ללא מענה. דיברתי על כך שחוקים מהותיים שנוגעים לכלל, למשל שינוי הכללים לאחריות לעברה – מתי זוהי טעות בחוק, מתי זוהי טעות בעובדה, מתי אדם יכול לטעון לשכרות, מתי אדם יכול לטעון ללחץ שהופעל עליו, לכפייה – שינויים כאלה עברו במציאות הישראלית בדיון של ועדה בכנסת, בלי שהאזרח נשאל אי-פעם לדעתו. הכללים האלה חלים גם על נושאים שמתחום איכות הסביבה. אם רוצים לפרסם ברשות מקומית נושא בעל זיקה לאיכות הסביבה, למשל מקומות חניה, אין שום סיבה בעולם מדוע לא יכנסו את האנשים שגרים באזור וישמעו את דעתם. דמוקרטיה היא תהליך מתמשך; לא די בקיום בחירות, בתהליך חד-פעמי אחת לכמה שנים. אשר ליחסים בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי, אכן נכון הוא שצווים שפורסמו לגבי רשויות מקומיות ורשויות אזוריות היו על בסיס תפיסות מנדטוריות, כי היה מדובר בשלטון קולוניאלי, שהריכוזיות הייתה סימן ההיכר המהותי ביותר שלו. השלטון בזמן המנדט, שבא לביטוי בפקודת

העיריות ובפקודת המועצות המקומיות, היה שלטון שהיה בו גורם ביניים מתווד, גם אם לא היה בעל השקפה פתוחה של הכרה בשוויון האזרחים כלפי הרשות. כוונתי היא למושל מחוז, היינו נציג שלטון שחלש על אזור מוגדר במדינה. בהצעה שנמנתה כאן על מינוי גורם שלטוני אזורי שיחלוש על מספר רשויות מקומיות, יש אולי, 'בדלת האחורית', כניסה למושג של 'מושל מחוז', שיש בו יתרונות רבים, שאני מקווה כי יידונו כאן. לא כל אחת מ-300 ויותר הרשויות המקומיות בארץ מסוגלת לקיים את כל החובות השלטוניות שנדרשות מרשות עצמאית, במיוחד אם תצא אל הפועל הכוונה להרחיב את סמכויותיהן של הרשויות הללו על-ידי צמצום הביקורת עליהן. הענקת סמכויות עצמאיות יותר לרשויות המקומיות, אין פירושה היעלמות הפונקציה של ביקורת; אין גורם בעולם שיכול לנהל את הנושאים שנמסרים לידי ללא בקרה, ללא ביקורת. כל גורם ממלכתי, וגם פרטי, חייב לעמוד לבחינה אובייקטיבית כלשהי של הנושאים שהוא מופקד עליהם. אין זאת אומרת ששוללים ממנו את שיקול הדעת, אבל האזרח צריך לדעת מה קורה. לכן אחת הבעיות היא איך תושג אותה מציגה בין הענקת סמכויות, דמוקרטיזציה של הרשויות, באופן שהרשויות תנהלנה את עצמן, ובין הוספת הנדבך של הביקורת הציבורית היעילה למניעת שימוש לרעה בכוח שהוא אחת התוצאות הצפויות של היעדר פיקוח. כבר אמרו חכמי משפט אנגליים שכוח בלתי מוגבל משחית באופן בלתי מוגבל. הכרחי אפוא, למצוא את המציגה הנכונה בין הפיקוח האזורי לבין הענקת הסמכויות.

היום הרשויות המקומיות מוגבלות ביותר בסמכויותיהן, כי התזה המשפטית שבאה לידי ביטוי בפסיקת בית המשפט העליון בעקבות פנייתו של נחום חת, תושב חיפה, קבעה שלרשות המקומית יש רק את אותן סמכויות המנויות באופן פוזיטיבי בתוך החוק. זאת, להבדיל מהממשלה, אשר על-פי חוק יסוד: הממשלה, בכל צורותיו וגלגוליו, כל סמכות שלא הוקנתה לגורם אחר מסורה באופן אוטומטי בידיה, על אף שהדבר לא נאמר מפורשת בחוק זה או אחר. זאת אומרת: מצד אחד סמכויות בלתי מוגבלות, שירותיות, של הממשלה, ומצד שני צמצום סמכותן של הרשויות המקומיות למפורט בתוך החוק ולא עוד. במבדך הזה של יחסי האזרח והשלטון, של הקניית סמכויות לרשות המקומית, של קביעת גורם ביניים בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי והפיקוח והבקרה והביקורת - תצעדו אתם, אגב שמיעת ההצעות. אני מקווה לכולנו שנגיע למסקנות, ואחרי שנסכם את העקרונות, מן הסתם גם נבחן את הסמכויות לפרטיהן.

## הצגת הדגמים לדיון

### פרופ' דוד דרי – הצגת הנושאים

סעיף 2 באמנה האירופית לשלטון מקומי, שנחתמה ב-1985, אומר דבר מאוד פשוט: "העיקרון של ממשל עצמי מקומי יוכר בחקיקה של המדינות, וכשניתן הדבר, רק בחוקה." ברוח זו, הנושא שארצה לדבר עליו הוא הבסיס החוקתי של השלטון המקומי. ללא בסיס כזה, אינני חוזה עתיד לתמורות בשלטון המקומי בישראל וליחסים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי. עובדה אמפירית היא שהשלטון המקומי מעורב בכל תחומי המדיניות, הפעילות והעשייה הרבים שיש לנו במדינה. אין תחום בשנתיים האחרונות, כולל הביטחון האישי, שהשלטון המקומי אינו מעורב בו. מרגע היקיצה בבוקר, התושב נפגש עם רשויות השלטון המקומי בנושאים החשובים לו ביותר: חינוך, תרבות, תברואה; עם השלטון המקומי, ולא עם השלטון המרכזי. גם לרשויות קטנות יחסית (למשל רעננה, בני-ברק, הרצלייה, כפר-סבא) יש השפעה עצומה על איכות חייהם של התושבים, קל וחומר רשויות כמו תל-אביב-יפו, ירושלים, חיפה וכדומה. במילים אחרות, איכות חייו של האזרח, של התושב, היא פונקציה של תפקוד השלטון המקומי. יתרה מזאת: השלטון המקומי הוא הישות השלטונית הראשונית שמהווה בסיס להתנסותם של האזרחים עם דמוקרטיה – זה קורה בישיבות הורים בבית הספר, זה קורה כשראש העיר בא לשמוע ולדבר. כאן, בעצם, נוצר השלטון המקומי.

מבחינה היסטורית, השלטון המקומי נולד בעיר, בפוליס, ורק בגלל התפתחויות היסטוריות הגענו למשילות ברמת המדינה. עם זאת, השלטון המקומי מעולם לא איבד את חשיבותו מבחינת הדמוקרטיזציה של המערכת הלאומית. יתר על כן – השלטון המקומי מאפשר לקיים דמוקרטיה ישירה, השתתפותית, בזעיר אנפין. רשויות גדולות מקיימות זאת באמצעות כלים שונים: בתל-אביב אנחנו מדברים על רובעים, בירושלים מדברים על מנהלות. בכל הערים הגדולות במדינות הדמוקרטיות יש חלוקה מנהלית מסוימת שבתוכה מתקיימים החיים הדמוקרטיים. הפוטנציאל הדמוקרטי הגדול של השלטון המקומי גלום גם בעובדה שהשלטון מעורב באופן ישיר ומשמעותי בתחומי חיים מרביים, וגם בעובדה שהיקפו, הקטן יחסית, של השלטון המקומי

מאפשר לקיים בו דמוקרטיה השתתפותית. מחקרים רבים במדיניות ציבורית מראים שככל שהשלטון המקומי יציב ודמוקרטי, גדלה ההסתברות שהשלטון הממלכתי, הגדול, הלאומי, יהיה גם הוא דמוקרטי יותר (בגרמניה, למשל, נעשים ניסיונות מסיביים ב-15 השנים האחרונות דווקא ברמת הדמוקרטיזציה של השלטון המקומי, משום שמסורתית מדובר בשלטון לא-דמוקרטי). העובדה שהשלטון המקומי מנוהל על-ידי נציגי ציבור נבחרים, היא כמובן צעד חשוב בקידום הדמוקרטיה המקומית, ועם זאת, בחירות כשלעצמן אינן ערובה לדמוקרטיה מהותית. דמוקרטיה מהותית היא פונקציה של השתתפות, של ייצוגיות, של מעורבות בתהליכי קבלת החלטות, היא פונקציה של מעורבות ביישום מדיניות, של ייצוגיות האינטרסים השונים בקהיליה. יש קהילות שונות, יש אינטרסים שונים, ובני-ברק איננה רעננה, ובערים הגדולות קיימת שונות רבה בין אזורים שונים. יתר על כן, דמוקרטיה מקומית חייבת להתבסס על הבדלים בין אוכלוסיות שונות – על הבדלים בגישות, בעמדות, בתרבויות, ושלטון מקומי שמלווה בביזור, מאפשר גיוון במדיניות המקומית – גיוון באספקת מוצרים ציבוריים בהתאם לצרכים הייחודיים של התושבים. יש פה פרדוקס מסוים, כי המדינה מבצעת, ובצדק, מדיניות ציבורית אוניברסלית, ועם זאת, השונות הרבה בתוך השלטון המקומי מחייבת התאמה מסוימת של המדיניות האוניברסלית להקשר המקומי, ובעניין זה נודעת חשיבות רבה לחקיקה המקומית. באמצעות דמוקרטיה מקומית וביזור אפשר לעודד תחרותיות ותהליכי למידה בין רשויות מקומיות. למשל, אין צורך להתחיל תכניות ציבוריות ברמה הלאומית, אלא יש לבחור שתיים-שלוש רשויות מקומיות ולראות כיצד זה עובד, ומשם ללכת הלאה ולדבר על מדיניות לאומית. דמוקרטיה מקומית המלווה בביזור תסייע גם במניעת סיאוב והשחתת המידות; כבר נאמר כאן שעצמה אבסולוטית מביאה פעמים רבות להשחתה אבסולוטית. במילים אחרות, ביזור מביא לדיפוזיה של העצמה הפוליטית, לביקורת מסוימת.

אלא שקיימת בעיה מבנית אינהרנטית ביחסים בין השלטון המקומי לשלטון האזורי, שבעטייה אין לשלטון המקומי תמריץ לדמוקרטיזציה. מה הבעיה המבנית הזאת? השלטון המקומי אמור לייצג את העדפות הקהיליה והתושבים, ומאידך גיסא הוא כפוף לשלטון המרכזי שממנו הוא שואב את סמכותו החוקית. במילים אחרות – השלטון המקומי אמור להיות שלטון של הבדלים בהעדפות הציבור, אלא שהוא כפוף

לאופי האוניברסלי של המדיניות הציבורית. מבחינה נורמטיבית, חיזוק הדמוקרטיה המקומית עלול לגבות מחירים מסוגים שונים: בלי מדיניות מתקנת מצד השלטון המרכזי, צפוי מצב של אי-שוויון רב יותר בין הרשויות המקומיות שיפגע בסולידריות החברתית. נחוץ אפוא הסדר חוקתי במה שנוגע לסל השירותים ולמדיניות שתפחית את הפער ואי-שוויון בין הרשויות המקומיות. נוסף לכך, וגם זאת מהבחינה הנורמטיבית, הגברת עצמאותו של השלטון המקומי עומדת בסתירה מסוימת לצורך של המדינה לרכז עצמה פוליטית.

המסקנה מן האמור לעיל היא שיש למצוא איזון נכון בין חלוקת העצמה וחלוקת הסמכות והאחריות בשלטון המקומי. מצב-הדברים היום, אי-היכולת לקדם פרויקטים, הוא תוצאת אי-ההתמודדות שלנו עם הבעיה החוקתית של השלטון המקומי, כלומר עם קיומו של פער גדול בין החוק הכתוב למציאות בשטח, בין תכנון רציונלי וחשיבה חברתית לבין עשייה פוליטית. מה שקורה היום בשלטון המקומי הוא פונקציה של יחסי כוח ויד המקרה; פתאום יש משבר, ואז משנסים מותניים ומנסים לטפל בבעיה. גירעונות כספיים הפכו למסורת ברשויות מקומיות רבות, אין לרשויות הסמכות לגייס כספים, הן סובלות כל העת משביתות, קיים ביקוש גואה לשירותי רווחה שאינו זוכה למענה נאות, לשירותי חינוך ותרבות. יש בעיות בתשתית, במיוחד ברשויות הערביות. חוקה היא הניסיון החברתי המשמעותי ביותר למסד יחסים פוליטיים, משפטיים ומנהליים באמצעות חשיבה, תכנון ובחירה מודעת. חוקה איננה רק מסמך המסכם תפיסות פוליטיות מסוימות, אלא היא גם תהליך שמבקש לעצב את חיינו המשותפים ולארגנם, לא על בסיס כוח ויד המקרה, אלא על בסיס חשיבה משותפת, על עקרונות נורמטיביים ושכל ישר. אנחנו חייבים אפוא לנסות להבין מהו שלטון מקומי במדינה ישראל, מהם תחומי המדיניות והאחריות של השלטון המקומי. אלה הן כמובן סוגיות חוקתיות ממדרגה ראשונה משום שהן עוסקות, מצד אחד, בחלוקת העצמה הפוליטית, מצד שני – באיזונים ובלמים, ומצד שלישי – בשיתוף אזרחים בתהליכי קבלת החלטות בכל הרמות.

נאמנים להשקפה הזו, ניסינו להציב שלוש חלופות. ראיתם כולכם את החומר, ודאי שמתם לב שיש חפיפה מסוימת בהנחות, שיש שונות בהנחות אחרות. אחרי דיוני הקבוצות מחר, אולי נצליח אפילו לגבש דגם נורמטיבי שיקבל בעתיד גם לשון חוקתית.



## דברי המשתתפים

### פרופ' אריאל בנדור - נקודת המבט החוקתית

דיני השלטון המקומי הם אולי הענף המסובך ביותר בתחום המשפט הציבורי. הדין מורכב ומלא סתירות פנימיות ולאקוונות, שגם גורמות לא אחת לפער בין הדין המוצהר לבין המציאות. שורש המצב הזה, כך נדמה לי, הוא היעדר תפיסה חוקתית ברורה ביסוד דיני המנהל הציבורי בישראל. תפיסה או תאוריה חוקתית איננה רק עניין של הרמוניה אסתטית. היא צריכה להגשים עקרונות של שוויון, של מניעת שרירות, של יעילות. בהיעדר עקרונות חוקתיים ביסוד סבך הדינים הספציפיים, התוצאה היא פגיעה בערכים הללו.

בהערות שלי אנסה להציג מגמות חוקתיות – בתוכן מגמות סותרות – שניתן לאתר בדין הקיים, ולאחר מכן שיקולים שצריכים להנחות אותנו לקראת הסדר חוקתי פורמלי בתחום השלטון המקומי.

עיקרון קיים אחד בשלטון המקומי הוא שהרשויות המקומיות הן ביסודן דמוקרטיות בזעיר אנפין. הן מחולקות לשלוש רשויות: ראש הרשות המקומית – הוא הרשות המבצעת, מועצת הרשות – היא הרשות המחוקקת, ויש אפילו רשות שופטת בדמות בתי המשפט לעניינים מקומיים, שאף שהם חלק מן הרשות השופטת המדינתית, בהיבטים רבים פעולתם צמודה לפעילותה של הרשות המקומית. הן הרשות המבצעת (ראש הראשות המקומית) והן מועצת הרשות נבחרות בבחירות שבהן משתתפים כל התושבים של הרשות המקומית. לרשויות מקומיות במדינת ישראל נתונות סמכויות רבות מאוד. אמנם אין לרשויות מקומיות סמכות שיורית כללית בדומה לסמכות הממשלה, אבל החוקים השונים – בין החוקים הכלליים אשר מייסדים רשויות מקומיות, כגון פקודת העיריות, ובין חוקים ספציפיים רבים – מקנים להן עושר של סמכויות בתחומים שהרשויות מופקדות עליהם: ביטחון פנים, פיתוח, דאגה לתחומים כלכליים, חברתיים ותרבותיים של התושבים ושל היישוב, הקמת מפעלים ושירותים לתועלת הציבורית, תכנון ובנייה, חינוך, מים, תברואה, דרכים, רישוי עסקים ועוד ועוד. לצד התחומים הרחבים הללו שהשלטון המקומי מופקד עליהם על-פי דין, קיימות גם מגבלות הדוקות על השלטון הזה. ראשית, בגלל אי-בהירות של הדין הקיים, קיימת כפילות משפטית רבה, לפחות לכאורה, בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. בתחומים רבים יש סמכויות גם בידי השלטון המרכזי וגם בידי השלטון המקומי, ועל-ידי כך, כל אחת מהן נמצאת

מוגבלת. שנית, קיים פיקוח הדוק על הרשויות המקומיות, גם משפטי פורמלי וגם באמצעות כלים תקציביים של הרשות המבצעת, לרבות על בעלי תפקידים (בירוקרטיים) שאינם נבחרים. היבט שלישי מרכזי של המגבלות שמוטלות כיום על השלטון המקומי הוא בתחום הביקורת המשפטית והשיפוטית. במקרים רבים, השלטון המקומי נחשב ככל הנראה מבחינה משפטית (אם כי גם בעניין זה אין קונספציה ברורה ומסודרת) לרשות מנהלית רגילה ואפילו, לעתים, לרשות מנהלית נחותה. למשל, יש פסיקה הקובעת שהיקף הביקורת השיפוטית על חקיקת משנה מוניציפלית מקומית הוא רחב יותר מהביקורת השיפוטית על חקיקת משנה מטעם הרשות המבצעת הכללית. כך או כך, ניתן לומר שהביקורת המשפטית והביקורת השיפוטית על השלטון המקומי דומות לביקורת על הרשות המבצעת, לרבות על דרגים שאינם נבחרים, ובהיבטים מסוימים היא אפילו מקיפה יותר. המגמות הללו לא תמיד מתיישבות מבחינה נורמטיבית, או, לפחות, הן אינן מתואמות זו עם זו. ביזור סמכויות משמעו ייעול, בהנחה שקביעת אזורים ורשויות מקומיות, כאשר כל אחת מהן תהיה מופקדת על תחומה בתחומים מסוימים, תיעל את הטיפול באותם תחומים. ביזור משמעו התאמה לצורכי המקום. כלומר, רשות מקומית נבחרת יודעת את רצון התושבים, היא הרי נבחרה על מנת לקיים את רצון התושבים באותו אזור. ריבוי רשויות מקומיות תוך כפילויות בינן לבין השלטון המרכזי, תוך פיקוח משפטי ושיפוטי הדוק של השלטון המרכזי, מבטא רעיון של איזונים ובלמים, של הימנעות מכוח מוחלט שיביא לשחיתות מוחלטת.

על רקע הסקירה הזאת של המצב הקיים, מתעוררות שתי שאלות מרכזיות:

1. האם נחוץ להסדיר את תחום השלטון המקומי במסגרת חוקה פורמלית?
2. בהנחה שהתשובה היא חיובית - מהם ההסדרים הראויים לחוקה כזאת?

בפועל, אין הסכמה בעולם בשאלות הללו. רק בחלק מן החוקות הקיימות יש הסדרים הנוגעים לשלטון המקומי, ומשמעות דבר היא שלא קיימת הסכמה אם שלטון מקומי הוא עניין שראוי להסדרה בחוקה. כידוע, חוקה אמורה לקבוע הסדרים בסיסיים, את עקרונות היסוד של השיטה, ונושא השלטון המקומי הוא בהחלט עניין יסודי מהבחינה הזאת. אלא שיש צידוק לקביעת הסדרים בחוקה רק על סמך עיקרון

נוסף והוא: האם ראוי לקבוע את ההסדרים הללו לא רק כיסודיים, אלא גם כעליונים מבחינה משפטית, מבחינה נורמטיבית. במילים אחרות – לקבוע בחוקה הסדרים בנושא, שרוב דמוקרטי רגיל במדינת ישראל לא יוכל לשנותם, אלא רק רוב מיוחס. עלינו אפוא לשקול תחילה אם תחום השלטון המקומי, ויהיה הדגם ראוי ככל שיהיה, אכן זכאי לעליונות מפני הרוב הדמוקרטי הרגיל המחוקק במדינת ישראל. יש פנים לכאן ולכאן בשאלה הזאת. בהנחה שבכל זאת נפנה לנושא ההסדרה בחוקה, יש כמה נקודות שראוי לתת עליהן את הדעת. האחת: לא כדאי לכלול נורמות חדשניות מדי, גם משום שספק אם נורמות חדשניות ורפורמות דרמטיות ראוי לשריין שריון שבלעדיו קשה באמת לדבר על חוקה פורמלית ממשית, גם משום שהניסיון שלנו עם שיטה חדשנית משטרית שהוכנסה למסגרת של חוק-יסוד הוא למצער ניסיון שנוי במחלוקת (וכוונתי לנושא הבחירה הישירה של ראש הממשלה). הכנסת רפורמה חדשנית שלא נוסתה במדינת ישראל על-ידי חקיקה רגילה והדרגתית, וקביעתה בחוקה – ומה עוד דגמים שאין בקשר אליהם ניסיון ברור במדינות דומות למדינת ישראל – נראית לי בעייתית. נקודה שנייה: כאשר מדובר בהגבלות חוקתיות, ההגבלות הללו, ככל שהן קיימות, צריכות לפעול לטובת גורמים שאין להם כוח או השפעה חקיקתית רגילה. לכן, גם אם נבחר בדגם יותר ריכוזי, אינני בטוח שצריך לשריין את הדגם הריכוזי הזה, משום שדגם ריכוזי הוא מטבעו נוח לממשלה. אם הממשלה בעצמה מעוניינת בהחלשה מסוימת של הדגם הריכוזי, אין למנוע זאת ממנה על-ידי כך שנדרוש רוב משוריין. לעומת זאת, אם ההסדר בא להרחיב את מעמדן של הרשויות המקומיות, ובכלל זה את מעמדם של התושבים ברשויות המקומיות – יש לשקול בחיוב את עיגונו בחוקה. במילים אחרות, אם יתגבש קונסנזוס במועצה הזאת בקשר לדגם הראוי להסדרה חוקתית של השלטון המקומי – שאלת עיגונו בחוקה תלויה בסוג הדגם: ככל שהוא ביזורי, כך יאה יותר לעגנו בחוקה.

ולבסוף – כאשר מדובר בהסדרים שקשה לשריין בהליכים פוליטיים רגילים, יש להתחשב בצרכים ובאילוצים של המציאות. אם ההסדר החוקתי יהיה מנותק מהמציאות הקיימת, התוצאה תדמה מן הסתם למה שיש לנו היום – פער בין ההסדרים המשפטיים הפורמליים לבין המציאות הקיימת.

◆ אריק כרמון: במה שנוגע לשאלתו של פרופ' בנדור – האם ראוי לעגן

את סוגיית השלטון המקומי בחוקה פורמלית – עלינו להביא בחשבון שתי נקודות של אנומליה: א) 54 שנה אחרי הקמת המדינה עודנו חיים מתוך ראייה, נורמטיבית וניהולית כאחת, שאינה שייכת לעידן הזה. ב) מדובר על השלמת תהליך חוקתי, אבל לא בשלב המכונן של המדינה, שבו אפשר היה לשקול לכאן ולכאן מה יהיו פני המשטר בעתיד. כיום עלינו לשקול האם נמשיך תואי שנוצר, שאיננו חף מבעיות, או שנפתח בתואי חדש. ואולי השאלה העיקרית היא מה צריך להיות המינון הנכון בין כל האפשרויות שעומדות בפנינו.

אנו עוברים עכשיו להצגת הדוחות של שלושת הצוותים. פרופ' דוד דרי עמד בראש צוות שהמליץ בכיוון של ביזור ואוטונומיה בשלטון המקומי, ושותפיו היו פרופ' ערן רזין, עו"ד מרדכי וירשובסקי, מר עוזי צופנר ועו"ד חמי אבנרי ממשרד הפנים, גב' דנה בלנדר ומר דורון נבות מהמכון הישראלי לדמוקרטיה.

♦ **דוד דרי:** תחילה אני מבקש להסב את תשומת לבכם כי אף אחד משלושת הדוחות של שלושת הצוותים אינו תומך בסטטוס-קוו. נקודת המוצא היא אפוא שדרוש שינוי, והוויכוח הוא בין שתי גישות, הריכוזית והביזורית (ואפילו לא בין שלוש גישות, כי הגישה האזורית – אף שהיא מתיישבת עם הגישה הביזורית יותר מאשר עם הגישה הריכוזית – איננה חלופה של ממש לגישה הריכוזית או הביזורית). בצוות שלנו גובשו שתי הסכמות: האחת – השלטון המקומי איננו בעיה, אלא הוא פוטנציאל לפתרון של בעיות ממשליות חשובות בישראל, אף כי לא בדגם שקיים היום בארץ של ראש עירייה חזק; השנייה – העיסוק שלנו הוא בפיתוח דגם שקראנו לו 'דמוקרטיה מקומית', ולא 'דגם ביזורי', משום שהגישה שלנו לביזור, כמו לריכוז, איננה דוקטרינרית-אידאולוגית, אלא פרגמטית. ביזור הוא חשוב וטוב בגבולותיו, ריכוז הוא חשוב וטוב בגבולותיו, ואילו אנחנו שואלים את עצמנו היכן ריכוז וביזור ישרתו בצורה הטובה ביותר את מה שהיינו רוצים שישרתו. נזקקנו אפוא לאיזשהו אידאל שיעמוד ביסוד הגישה שלנו ולאידאל הזה קראנו: 'ממשל אחראי ורספונסיבי'. כלומר, אם השאיפה היא לממשל גם אחראי וגם רספונסיבי, מה נובע מכך ביחס ליחסי הגומלין בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי? מה נובע מכך ביחס לדרכי העבודה של השלטון המקומי? מכאן צמח המושג 'דמוקרטיה מקומית'. מה הכוונה ב'ממשל אחראי'? ממשל שער לצרכים של הטווח המידי, הבינוני והארוך ומסוגל לנווט את ספינת המדינה לעתיד טוב יותר. ואילו 'ממשל

רספונסיבי' הוא ממשל שקשוב לצרכים, למאוויים ולסדרי הקדימויות של האזרחים. טענת הצוות שלנו היא שממשל מרכזי שאיננו מתחלק בעצמה, במשאבים, בסמכויות ובאחריות עם גופים אחרים, איננו ממשל אחראי. לדאבוני, הממשל הריכוזי בישראל נותן לנו דוגמאות רבות לחוסר-אחריות במובן שהגדרתי עכשיו באשר לצרכים של הטווח המידי, הבינוני והארוך. לדוגמה אזכיר את האג'נדה החברתית או האג'נדה הדומסטית של ראש הממשלה לשעבר, אהוד ברק. אם נתעלם מנושאי חוץ וביטחון, מה היו הנושאים שהגיעו לדיון בממשלת ישראל בתקופה הקצרה שאהוד ברק היה ראש הממשלה? מצאתי 64 נושאים, שמטבע הדברים כוסו בתקשורת, שנידונו בוועדת כנסת אחת או יותר, שנידונו כולם במליאת הכנסת. מתוך 64 הנושאים הללו, כמה טופלו בעבר או נידונו בעבר, כמה הם חדשים לחלוטין, שנחתו זה מקרוב על שולחנה של הממשלה? רק שישה מתוכם היו חדשים, ביניהם נושאים די טריוויאליים, כמו אנטיביוטיקה שנתגלתה בחלב של 'תנובה', או כישלון המשלחת הישראלית לאירוביזיון. חלק גדול מהנושאים שמונחים היום על שולחנה של ממשלת שרון, כבר נידונו בוודאי בממשלת ברק ובממשלות קודמות, ולפעמים הם עתיקים כימי המדינה – למשל פרשת עקורי איקרית וברעם או פרשת גיוס בני ישיבות.

כל זה אומר לנו משהו כללי על היכולת למשול בשיטה הנוכחית. היכולת למשול, בצורתה הפשוטה ביותר, היא פונקציה של היכולת להכריע בסוגיות השנויות במחלוקת והיכולת לבצע את ההכרעות. בשני התחומים האלה, הציון שאפשר לחלוק לממשלות ישראל איננו גבוה. אצלנו הדוחק דוחף את החשוב, סדר היום הצפוף מזמין הסלמה בדרכי הביטוי של המחאה הציבורית, קללות, צעדים יוצאי-דופן. בשל אילוצים קואליציוניים, כל מגזר שמוצג על-ידי שותפים לקואליציה, זוכה לעדיפות כוללת ועקבית, ובשל מורכבות משימות הניווט, גדלה ההסתברות לטעויות בקנה מידה גדול. אם כבר טועים אז טועים בגדול, כי ההחלטות הן עבור המדינה כולה. גם אם 'דמוקרטיה מקומית' משמעה לשים סייגים לעצמה – לפעמים ללא מצרים – של ראשי הערים בדגם הקיים היום של ראש עירייה חזק, ברור שאי-אפשר לצפות שממשל מקומי יהיה רספונסיבי ושיישא באחריות בלי שיהיו לו סמכויות. באשר למתן ולהעברת סמכויות לשלטון המקומי, יש להקפיד על הנקודות העיקריות הבאות:

• הפיכת ראשי הערים והנהלות הערים לכתובת העיקרית שצריכה

- ויכולה לספק מענה לציבור במרבית תחומי החיים.
- משרדי הממשלה יעסקו בהתוויית מדיניות לאומית ובפיקוח ברמת המאקרו וישאירו את פרטי הביצוע ואת ההתאמה לצרכים מקומיים בידי הרשות המקומית.
- השתתפות הממשלה בתקצוב שירותים ממלכתיים והמענק הכללי תהיה בהיקף ההולם את הצרכים ולאור קריטריונים קבועים ושוויוניים.
- יבוטל הצורך בקבלת אישורים מאת הגורמים הממלכתיים על ניהול ענייני הרשות המקומית ויוענקו תמריצים לניהול וקבלת החלטות אחראיים על בסיס כלכלי.

באשר לפיתוחה של 'דמוקרטיה מקומית', יש להקפיד על היבטים אלה:

- איזון הסמכויות בין ראש הרשות, הוא ראש העירייה, לבין המועצה; כיום המועצה איננה משמשת, במרבית המקרים, אופוזיציה משמעותית. דוח הצוות שלנו מתייחס לכל זאת במילים אלה: "במצב הנוכחי, אם יוענקו סמכויות יותר נרחבות לרשויות המקומיות, דרישה כמעט אוניברסלית של כל מי שעוסק בתחום הזה, הרי שבהיעדר איזון הסמכויות ויחסי הכוחות בין ראש הרשות לבין המועצה וחבריה, יוחרף המצב העגום עוד יותר, והדמוקרטיה המוניציפלית תיפגע עוד יותר." בכל התייחסות חדשה לשלטון המקומי ותיקוני החקיקה הדרושים, יוגדרו במפורש תפקידי המועצה וחבריה. הכוונה היא לחזק את מעמד המועצה מול הרשות המבצעת בעירייה, להבטיח לחברי המועצה תגמול על עבודתם, לאפשר לחברי המועצה להיוועץ באנשי מקצוע לטובת התפקוד שלהם כאופוזיציה ראלית. בהקשר זה חשוב לחזק את הביקורת הפנימית, שכיום איננה מתפקדת כראוי ואיננה תורמת דבר לדמוקרטיה המקומית.
- הבהרת יחסי הגומלין בין הדרג הנבחר לדרג המקצועי ברשות המקומית.
- מערכת יחסים תקינה בין הרשות המקומית לבין התושבים. אנחנו ערים לכך שדרישות המינימום לקיומה של דמוקרטיה בדרג המקומי אינן מקדמות את סוג הדמוקרטיה המקומית שאנו שואפים לו. במילים אחרות, אנחנו זקוקים למנגנונים נוספים, להסדרים מוסדיים נוספים שיבטיחו, או שיגדילו, את מידת הדמוקרטיה. על כן מוצע להקים במשרד הפנים יחידה מקצועית, שתפקידה לספק מידע לציבור

על טיב השירותים שהוא מקבל ברשות המקומית, ובכך לעזור לתושבים להפוך להיות שותפים בעשייה המקומית. גם העזנו להציע לעגן בחוק את האפשרות של משאל אזרחי העיר – כלומר לאפשר לתושבים ליזום סוגיות לדיון ולהכרעה של הציבור גם בניגוד לרצונם של נציגיהם הנבחרים, וזאת כדי שלא יהיה מצב שבו תושבים הופכים להיות בני ערובה של ראשי הרשויות בתקופות הביניים שבין הבחירות.

♦ **אריק כרמון:** עד עכשיו, ניסינו להתוות דגמים שעשויים לשמש אותנו בבניית עקרונות חוקתיים. אך כיום איננו נמצאים בשלב המכונן, והתרבות הפוליטית המקומית איננה פשוטה. בעבר ידענו את תופעת הכלנתריזם, כלומר חיזוק ראש הרשות על חשבון המועצה, ובדיוני הקבוצות עלינו להביא אפוא בחשבון נטיות ומגמות שהן פועל יוצא של הרכב החברה בישראל, והן שמצמיחות את התרבות הפוליטית בישראל.

אני מבקש להזמין עתה את פרופ' רפי בר-אל, שעמד בראש הצוות שעסק בסוגיה האזורית. שאר חברי הצוות הם פרופ' יהודה גרדוס, פרופ' גדעון דורון, עו"ד איל ינון ודורון נבות.

♦ **רפי בר-אל:** הדגם שניסינו לפתח, דגם השלטון האזורי, הוא אולי חדשני במציאות הישראלית, אך מוכר בעולם. שלטון אזורי הוא דרג ביניים בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי, שמייצג את האוכלוסייה של אזור שלם, למשל אזור הנגב, אזור הגליל, אזור מרכז הארץ. דגם כזה עונה על צרכי האוכלוסייה באזור, שאינם באים לידי ביטוי מספיק לא ברמה המקומית ולא ברמה הלאומית, ופרט לזאת הוא מגשר ומתאם בין המדיניות ברמה הלאומית למדיניות ברמה המקומית. נחיצותו של הדגם הזה היא מהסיבות האלה: (א) קיומם של צרכים ייחודיים לכל אזור; (ב) קיומם של יתרונות ברמה של אזור; (ג) הצורך בשילוב הממד המרחבי בקבלת החלטות לאומיות.

(א) הצורך בקביעת מדיניות ייחודית לאזור מסוים, לא לכלל המדינה ולא בכל רשות בנפרד, נובע מסיבות אלה: 1. אפיונים אזוריים שמחייבים מדיניות מקיפה לכלל האזור, כמו משאבי טבע, משאבי תיירות, מאפיינים אקולוגיים; 2. בעיות כלכליות או חברתיות שנובעות מתכונות האזור בכללותו, כמו בעיות של אבטלה ועוני שמושפעות מבידודו הגאוגרפי של אזור (למשל אזור הנגב), רמה נמוכה של משאבי אנוש כתוצאה ממבנה דמוגרפי-היסטורי, צרכים ייחודיים של אזורי גבול; 3. זהות תרבותית, חברתית או קהילתית, הייחודית לאזורים מסוימים.

ב) קשרים תוך-אזוריים חזקים, הם למשל, קשרי תעסוקה בין תל-אביב ויישובים בסביבתה שמהווים יחידה כלכלית בפני עצמה. גורמים נוספים שמצדיקים התארגנות אזורית לעומת נקיטת פעולות ברמה מקומית או אפילו ברמה לאומית, הם אלה:

- ייעול מתן שירותים מוניציפליים דווקא באמצעות שיתוף אזורי (למשל סילוק אשפה).
- פיתוח תשתית תעסוקה אזורית בהיקף נרחב, במקום המצב הקיים היום שבו כל רשות מקומית מתחרה, למעשה, ברשות האחרת בפעילותה הכלכלית, לרבות אזורי תעשייה.
- כדאיות גדולה יותר של השקעות המגזר העסקי באזור שהוא יותר מרושת, אזור בעל דימוי של יחידה כלכלית ומנהלית הומוגנית.
- שיתוף פעולה ורשת קשרים בין בתי עסק, מוסדות השכלה, מוסדות מחקר ומוסדות פיננסיים.

ג) אשר לממד המרחבי בזיקה למדיניות הלאומית – בכך יש לכלול מודעות להשלכות האזוריות של מדיניות סקטוריאלית, למשל השפעת פיתוח תעשיית היי-טק על אזורי פריפריה; תפעול יעיל יותר של שירותים ציבוריים ברמה האזורית; הפיכת שוקי העבודה לאזוריים במקום למקומיים באמצעות מדיניות פיתוח של תשתיות אזוריות (להביא למצב שבו אדם שגר בעיר או בעיירה מסוימת, יראה לנגד עיניו את מרחב אפשרויות התעסוקה באזור כולו ולא דווקא במקום מגוריו); צמצום עימותים ושסעים תוך-אזוריים שנובעים מתחרות על משאבים לאומיים; טיפול יעיל יותר במצוקות חברתיות על בסיס אזורי (לדוגמה: מצוקת הبدوים בנגב).

התועלות שעשויות אפוא לצמוח מההתייחסות האזורית הן ברמת הרווחה הכלכלית והחברתית של כלל האוכלוסייה: מיצוי פוטנציאלים אזוריים, בעיקר כלכליים-חברתיים; צמצום פערים בין אזורים על-ידי ייצוג כלל-אזורי הולם ברמה הלאומית; העלאת רמת ההשתתפות של האוכלוסייה בתהליך קבלת ההחלטות, והעלאת רמת ההזדהות של האוכלוסייה והגאווה האזורית.

מסגרות אזוריות שכבר קיימות במדינת ישראל, דווקא מצביעות על הצורך הטבעי בהתארגנות אזורית. קיימת כיום חלוקה מחוזית, אלא שחלוקה זו עדיין אינה מתפקדת ביעילות בכל משרדי הממשלה. קיימות מועצות אזוריות, אבל הן עונות על צרכים של מועצות קטנות. בעצם זו



צורה אחרת של רשות מקומית. קיימים איגודי ערים, קיימים הסכמים וולונטריים בין רשויות מקומיות, יש התייחסות אזורית בחוק לעידוד השקעות הון ועוד ועוד.

כעת אני מבקש להציג בקצרה את הדגם שגיבשנו בצוות, שכולל כמה נקודות ראשוניות:

1. הקמת דרג של ממשל אזורי, בין המקומי והלאומי, שמטרתו לקדם את האינטרסים המשותפים לאזור.
2. חלוקתה של מדינת ישראל לארבעה אזורים – צפון, מרכז, ירושלים, דרום – שתחפוף במידת-מה את החלוקה למחוזות.
3. הסמכות השלטונית תהיה מועצת האזור, מעין כנסת אזורית נבחרת ובראשה נשיא. אלא שבניגוד לכנסת, מועצה זו היא גם סמכות מבצעת.
4. הסמכות המקצועית – יש לשקול הקמתה של מועצה מייעצת אזורית שמורכבת מאנשי מקצוע בתחומים רלוונטיים, כולל נציגי המגזר העסקי, נציגי האקדמיה, נציגים של בעלי תפקידים במגזר הציבורי. כל זאת כדי לגבש כיווני פיתוח ברמה הכלל-אזורית.
5. תחומי האחריות – יחולו על נושאים בעלי נגיעה אזורית או בעלי **יתרונות לגודל** מובהקים, כמו תשתיות אזוריות, השכלה ברמות הגבוהות או המקצועיות, אזורי תעשייה.
6. התקציב – יתבסס על מסים שייגבו מאוכלוסיית האזור (חוץ מהמסים המשולמים לרשות המקומית), בצד השתתפות במימון של הממשל המרכזי על בסיס תקצוב מחדש – חלוקה בין תמיכה ישירה ברשויות המקומיות ובין תמיכה ברשות האזורית.
7. קשר עם הרשות המחוקקת – עלה רעיון להקים פרלמנט אזורי ברמה הלאומית, ליד הכנסת, שבו האזורים מיוצגים לפי משקלם היחסי. הפרלמנט האזורי יהיה שותף בכל תהליכי החקיקה הלאומית שיש להם השלכות אזוריות.
8. קיומם של חוזי תכנון רב-שנתיים בין הממשלה ובין מועצת האזור בנושאים של תשתיות, השכלה, הכשרה וכן הלאה, תוך תיאום עם הרשויות המקומיות. לגבי כל פרויקט, ייקבע בחוזה שיעור ההשתתפות של כל אחת משלוש הרמות (הרשות המקומית, הרשות האזורית, השלטון המרכזי).
9. שיתוף תוך-אזורי – תמיכה בשיתוף תוך-אזורי בין רשויות מקומיות מסוימות או בין מוסדות שונים בתוך אזור.

לסיכום: הדרג האזורי הוא אמצעי להגדלת רווחתם של התושבים, למיצוי הפוטנציאל האזורי, להגברת השתתפותה של האוכלוסייה. דגם כזה מאפשר לאוכלוסייה ברשויות המקומיות לקחת חלק בתהליכי הפיתוח שנקבעים ברמה הלאומית. החלוקה המחודשת של הסמכויות בין שלושת הדרגים – המרכזי, האזורי והמקומי – תעניק סמכויות ממשיות לדרג האזורי על בסיס ייצוג דמוקרטי ועל בסיס תמיכה מצד דרג השלטון המרכזי. קבלת ההחלטות בכל שלוש הרמות תבטיח אינטרסים כלל אזוריים ברמה הלאומית, הסכמה ותפקוד יעיל יותר ברמה התוך אזורית.

♦ **אריק כרמון:** הדובר הבא, עו"ד אחז בן-ארי, היועץ המשפטי של עיריית תל-אביב, עמד בראש הצוות הריכוזי-רגולטורי, ולצדו פרופ' אריאל בנדור, פרופ' אריה שחר ודורון נבות.

♦ **אחז בן-ארי:** כמעט כל מי שנחשף לענייני השלטון המקומי יוצא בתחושה שהמערכת הזאת טעונה טלטלה עזה ושידוד מערכות. יש בוודאי הרבה סיבות למצב העגום הזה, והייתי מבקש להצביע על השתיים העיקריות:

**1. חלוקת המשאבים** – מערכת השלטון המקומי מורכבת מהרבה רשויות מקומיות קטנות, שכל אחת מהן רוצה, ואפילו חייבת לפי הדין, לספק שירותים ולהפעיל סמכויות, אלא שאינה מסוגלת. כל רשות כזאת איננה מסוגלת לכלכל את עצמה ולתחזק את המערכת שהיא מופקדת עליה. ההשלכות הן הרסניות מבחינת התשתית ומבחינת איכות השירותים הניתנים לאזרחים. יתר על כן, למצב דברים זה גם תוצאות נופיות – במאמץ לקיים את השירותים, מתכרסמות מדי יום הרזרבות הקרקעיות של מדינת ישראל; השטחים החקלאיים נעלמים, 'הריאות הירוקות' מתחסלות, ויש לחץ אדיר, כלכלי, גם של הרשויות המקומיות, להפשיר קרקעות אלה, כמובן על חשבון ניוון מרכזי הערים, שהעסקים נודדים מהן החוצה, לפריפריה. במערכת היחסים עם השלטון יש הקצאה לא מסודרת של משאבים – יש הרבה התחכמות, יש הקצבה לא-שוויונית, ובדרך יש גם טשטוש של גבולות האחריות בין הממשלה לבין הרשויות המקומיות. הדבר הזה מאפשר לכל צד להתחמק מהאחריות ולגלגל אל האחר את האשם למצב פלוני.

**2. ריכוזיות** – בשיטת הממשל שלנו, הרבה מעשים של הרשות המקומית טעונים אישור של שרים ושל בעלי תפקידים אחרים במערכת השלטון המרכזית. הריכוזיות הזו אינה מלווה בהכרח בתחושת אחריות, וחשוב

לא פחות – לריכוזיות יש אחות ושמה 'חוסר יעילות'. חוסר יעילות איננו נובע דווקא מעצלותם של העובדים, אלא מהעובדה שמדובר במלחמת מעטים מול רבים, מהעובדה שמנגנון לא גדול של משרדי ממשלה צריך לשאת על גבו מסכת שלמה של אישורים ולקיים פיקוח על מעשי השלטון המקומי; הוא פשוט לא עומד בנטל.

אופן חלוקת המשאבים, מחד גיסא, והריכוזיות שמתלווה לה חוסר היעילות, מאידך גיסא, גורמים להיעדר פיקוח ממשי. יש איזושהי התחמקות של המדינה מן האחריות לנתח שלם של שירותים המגיעים לכל אזרח, וכל זה הופך את ניהול הרשות המקומית למשימה מתישה ומיוזעת. אם גם קיימת רמה סוציו-אקונומית נמוכה ברשויות המקומיות, אם יש ניהול גרוע, ולפעמים גם מושחת – כי אז התוצאה היא תבשיל מסוכן אשר פוגע בציבור הרחב, שזכאי לקבל שירותים מן השלטון שלו.

הדגם שלנו, הדגם הריכוזי-רגולטורי, משאיר את מוסדות המדינה במרכז התמונה ובראש הפירמידה, ושומר על המרכזיות שלהם. מהבחינה הזאת, הרשות אינה משנה את פניה, וכמו קודם היא ממשיכה להיות בעלת שניות פונקציונלית: מצד אחד, סוכנות או מכשיר לאספקת שירותים של המדינה, ומצד שני – תאגיד שתפקידו לארגן את חיי הקהילה.

אנו סבורים שיש להגדיר מחדש וברור את הסמכויות בין הרשות המקומית לבין השלטון המרכזי, תוך עיגון מחויבותה של המדינה ליציבותן של הרשויות המקומיות. בעניין הזה יש הרבה מאוד בעיות יומיומיות: מי, למשל, אחראי למתן פטורים ממסים? מי יפצה על הפטור ממסים? האם ייתכן לתת פטור בלי ליצור את הכלים שיאפשרו העמסת הפסדי ההכנסה על יתר המשלמים? לפי הצעתנו, יש צורך להגדיר מחדש את השירותים בשלוש קבוצות: שירותים שהממשלה מממנת (דוגמה מובהקת: שירותי המשטרה); שירותים שהממשלה מממנת והרשות המקומית מספקת; שירותים שהרשות המקומית מספקת במסגרת סמכויותיה בסיוע המדינה.

חייבים להגדיר סל שירותים לכל אזרח במדינה על בסיס שוויוני, כדי לנתק ככל האפשר את איכות חייו של האזרח מרמת הניהול של הרשות המקומית. גם מערכת המיסוי חייבת לעבור רוויזיה. ההצעה שלנו היא לצמצם את המיסוי המוניציפלי ולהעביר את מרכז הכובד למיסוי של המדינה, שמתוכו יוקצו המשאבים לרשויות המקומיות. התלות הקיימת של הרשויות המקומיות תבוא על פתרונה על-ידי רגולציה – במקום

לבוא ולקבל אישורים על הרבה מאוד דברים, צריך לקבוע כללי התנהגות שהסטייה מהם עלולה להיות בעלת תוצאות שונות. על כל פנים, רשויות המדינה יטפלו רק במקרים החריגים ולא בכל עניין ודבר. גם בחוקי העזר של הרשויות המקומיות חייב לחול שינוי בכיוון של צמצום סמכויותיהן של הרשויות המקומיות לחוקק חוקי עזר. העובדה שכל רשות מקומית מחוקקת חוקי עזר משלה, אינה תורמת הרבה מבחינה נורמטיבית; להפך, זה מוסיף לכאוס, וממילא הרשויות המקומיות נוהגות להעתיק את חוקי העזר האחת מרעותה. מהצד האחר, במקביל לסטנדרטיזציה של סדרי השלטון והמשפט במדינה, רשויות המדינה יכולות להתקין תקנות בהרבה מאוד תחומים שיקבעו את התשתית הנורמטיבית שמוסדרת היום לפעמים בחוקי עזר. אין צורך בחוקי עזר רבים כל-כך; בתי המשפט גם אינם מייחסים להם חשיבות רבה ורואים את החקיקה הזאת כנחותה לחקיקת המשנה של רשויות המדינה. גם אי-אפשר לפסוח על שינויים מבניים בתוך הרשות המקומית במסגרת הארגון-מחדש של המערכת הזאת, שינויים שיתבטאו בחיזוק המערכת המקצועית על חשבון הסמכויות הקיימות היום בידי נבחרים.

### דברי המשתתפים

◆ **ציפי ליבני:** בתהליך קבלת ההחלטות עלינו להתייחס כמובן לעניין הטכני, אבל אין להתעלם תחילה מהעניין התוכני. כלומר, התשובה לכמה שאלות שנשאלו כאן ביחס למערכת היחסים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי, צריכה להיגזר גם מכמה היבטים ערכיים שלא עסקנו בהם לפני שהתקדמנו להיבט של 'איך זה צריך להיראות'. העברת יתר סמכויות לשלטון מקומי היא אכן עניין טכני, אבל בה-במידה יש לה השפעה רבה על אופי החיים החברתיים במדינת ישראל. אם ניקח, לדוגמה, נושאי דת ומדינה – האם תשעה באב ושבת הם שאלה מקומית או הם שאלה שצריכה להיקבע בתהליך של הסכמה חברתית שאינו ניתן לשינוי על-ידי קבוצת אוכלוסייה מסוימת במקום מסוים? שאלה נוספת שעלינו לשאול היא האם אנחנו מעוניינים בריכוז אנשים שאינם שותפים רק לאיכות חיים, אלא גם למערכת ערכית מסוימת? או אולי להפך. האם בחירת מגורים איש-איש לפי אורחות חייו, בני-ברק לעומת תל-אביב, היא הדגם המועדף, או שרצוננו לקדם תהליך המשותף לכלל האוכלוסייה במדינת ישראל. לפחות עלינו להכיר בכך שככל שמעבירים

יותר סמכויות לשלטון המקומי בתחומים שנמנו כאן, כך מקבעים את אופיו של המקום, ומי שמעוניין, למשל, במאפיינים מסורתיים מסוימים, ימצא את עצמו בסופו של דבר מתגורר בבני-ברק ולא בתל-אביב.

♦ **רון חולדאי:** בהקשר למה שנאמר כאן על החלשתו של ראש הרשות המקומית, הייתי מבקש להעיר כדלקמן:

לדמוקרטיה יש שני פנים: האחד הוא היכולת להחליף את השלטון אם האזרח איננו מרוצה ממנו; השני – הנבחר לשלטון רשאי לבצע את הפרוגרמה שעליה הוא נבחר. אילו התבקשתי לאבחן את מכשלות השלטון במדינת ישראל, הייתי אומר שהכשל אינו אי-היכולת להחליף את השלטון, אלא שמרגע שהממשלה נבחרת, מבנה הממשל מסכל את יכולת הביצוע שלה. לכן החלשת השלטון המקומי תהיה גם החלשתו של מבנה השלטון בכלל, כי אם יש עדיין מערכת שמסוגלת לבצע – זוהי מערכת השלטון המקומי. יתר על כן, ראש עיר איננו חזק מבחינת החקיקה, מבחינה משפטית; יתרונו היחיד מבחינה זו הוא שכמעט אי-אפשר להדיח אותו בתקופת כהונתו, אלא רק בסיומה, בדרך של בחירות דמוקרטיות. זו איננה החלשה, נהפוך הוא.

עניין אחר – מרבית האנשים, ולדאבוני דווקא נושאי משרות בכירות, אינם מודעים לרמת ההשתתפות של הציבור בתהליכים יומיומיים שמתקיימים ברשות המקומית. ההשתתפות היום היא מסיבית, ההשפעה של הקהל, במיוחד בנושאי תכנון, רבה היום יותר מאי-פעם בעבר. כלומר, כשמדובר על הכנסת האלמנט של דמוקרטיה השתתפותית, צריך דווקא להיות ערים לכך שהגורם הזה עלול לעתים להחליש את יכולת הביצוע, כי בסופו של דבר, בתום הדיונים, מישוהו צריך להכריע כדי שמשוהו יתבצע...

כדי להתקדם הלאה בדיון שלנו, צריך להזדרז ולבחור חלופה בלי שנחתור דווקא אל הטוב ביותר, להגיע לאיזו פשרה, אחרת נסתבך בדיונים אינסופיים. היות שהמצב כיום הוא כל-כך ירוד, גם רפורמות קטנות יחסית עשויות לחולל שינוי ניכר. למשל, אחת הבעיות העקרוניות בתל-אביב היא שלמועצת העיר אין די סמכויות חקיקה באלף ואחד נושאים שאינם שייכים כלל לשלטון המרכזי, החל מחוק שיפוץ בתים, דרך הסדרת קרקעות וכלה בשינוי במבנה המיסוי.

דובר כאן על צמצום התלות של השירות לאזרח באיכות הניהול של הרשות המוניציפלית. זוהי מגמה אנטי-דמוקרטית; האזרח תלוי באיכות הניהול של הרשות המוניציפלית, ואם היא איננה תקינה, עליו להחליף את הרשות.

♦ **דן מרידור:** הערה ראשונה היא שכל שהדיונים שלנו כאן במכון הם ענייניים ותרבותיים וחפים משיקולי פוליטיקה צרה, אלא שאינני בטוח שההמלצות שתצאנה מכאן תתקבלנה באותה הרוח אצל הדרגים בשלטון שמתפקידם להכריע. עניין אחר – אם בעבר יכולנו לדבר על ייחוד של עיר אחת לעומת אחרת, כיום, בעידן הכפר הגלובלי, כשעיקר המגמה היא לייצר איזושהי אחידות ברמות מינימום, שאלת השלטון המקומי צריכה להיבחן קצת אחרת. ברוח דבריה של ציפי ליבני – יש אלמנט שהייתי מכנה אותו 'הזכות לתרבות'; הרעיון שלפיו אני רוצה לחיות בקהילתי וזה חלק מתרבותי, נותן מקום והצדקה לקהילות כאלה, אבל קשה לומר שהקהילות בארץ מסודרות כך גאוגרפית, ומה שונה יותר ממאה שערים והגבעה הצרפתית השוכנות באותו מתחם מוניציפלי. אינני חושב שהחלוקה לאזורים גאוגרפיים היא בהכרח חלוקה לפי סוגי תרבות ואורח חיים. הודגש כאן מאוד, גם בדברי הנשיא שמגר וגם אצל אחרים, שכוח מוחלט נוטה להשחית באופן מוחלט, ולכן אנחנו מעוניינים ביתר רספונסיביות, ביתר קשב וקשר לציבור, ביתר שקיפות. אני מבקש להצביע על סכנה גדולה דווקא מהכיוון הזה, כי אין לי תשובה חד-משמעית לשאלה הבאה – מה יותר מושחת? אי-רספונסיביות או יתר-רספונסיביות, שאז, למשל, חבר המועצה הופך לשתדלן של הציבור שלו, דואג שמי שתרים לו או עוזר לו הוא מי שיקבל? ההנחה שפתיחות והיענות מרבית הן סייג נגד שחיתות, היא הנחה מסוכנת. זאת שאלה שנוגעת גם להיבט מוסרי עמוק וגם להיבט משפטי. במשפט המנהלי התפתחה תורה שלמה סביב השיקול הענייני לעומת השיקול הלא-ענייני. לפקיד ציבור אסור לשקול שיקול לא ענייני; פוליטיקאי אינו חייב בכך. פוליטיקאי מעצם טבעו של הסכס קואליציוני עושה דברים שהוא אינו מאמין בהם כדי שחברו יעשה דברים שהוא אינו מאמין בהם. כל אחד מתחייב להצביע בעד משהו שהוא אינו מאמין בו כדי שאפשר יהיה להעמיד קואליציה. זה אסור ברמה המנהלית. כאשר בפורום הזה אנו שואלים למי צריך לדאוג חבר מועצת עיר או ראש עיר? מתי נפסול בבג"צ את ההחלטה שלו? האם לגיטימי שהוא ידאג, נניח, לכך שיהיה פטור מחובה כלשהי או יתרון אחר כלשהו לפי הקהילות או השכונות שבחר בו – יהודים מול ערבים, חילוניים מול חרדים – או שעליו לפעול לטובת כלל תושבי העיר? זוהי שאלה מאוד חשובה במה שנוגע לשלטון המקומי, כי שם הקשר לבוחר הוא מאוד מידי.

שאלה אחרת היא שאלת עצמאותו של השלטון המקומי. האם כספי המסים של הרשות ייוחדו לענייניה שלה בלבד, ובכך ננציח ערים עניות לעומת עשירות, או שאנחנו בעד מענקי איזון - עומר תתמוך בבאר-שבע וכדומה? היות שאנחנו מדינה שחותרת לשוויון, ולו גם מזערי, זה איננו מתיישב כל-כך עם הדרישה הזאת לעצמאות מוניציפלית. אני בא מ'העיר הגדולה במדינה והענייה מאוד' - ירושלים. השאלה מהם הקריטריונים להנחות בארנונה שהופכות את ירושלים לעיר ענייה לא נקבעת בירושלים, היא נקבעת במשרד הפנים. לכן, השאלה היא מה אנחנו רוצים להשאיר בסמכות המדינה מטעמים של זכויות יסודיות של האזרחים, ומה אנחנו רוצים להעביר לאדם שגר ברמת-גן ולא בבני-ברק ולא בפתח-תקווה ולא בתל-אביב או בהרצלייה. במדינה שבה כבר אין אוטונומיה אמיתית ליישובים, כי כולם באותה טלוויזיה וכולם הולכים לבלות אחד אצל השני, שאלת העצמאות צריכה להיבחן היטב; אנחנו הרי לא רוצים באמת עצמאות מלאה, ודאי לא עצמאות כספית.

◆ **עמרם קלעגי:** מתרחשים במקביל שני תהליכים הפוכים: אחד - הניסיון לאחד את הרשויות, שאינני מאמין שהוא יצא אי-פעם לפועל; שני - ערים גדולות, כמו ירושלים ותל-אביב, שרוצות לתת ביטוי לאוכלוסייה באמצעות מנהלות. לכן הדיון שננהל כאן הוא, בעצם, מציאת האיזון והתמהיל הנכון.

◆ **חיים אורון:** אני מבקש לכפור בהנחה שהדיון הכולל על מעמדו של השלטון המקומי, ובעיקר על יחסיו עם השלטון המרכזי, הוא באמצעות הדיון על סעיף בחוקה. יכול להיות שעם תום הדיון יהיה גם מקום לנסח סעיף בחוקה, אלא שהשאלה מה אעשה אם ראש העיר שלי אינו מספק לי את השירותים המובטחים, איננה שאלה תאורטית.

אני תומך בביזור סמכויות ואני תומך בהחלשת משקלו או מעמדו של השלטון המרכזי, ועם זאת השאלה אם יש או אין סל שירותים בחוק היא בעיניי שאלה מכרעת. אם סל החינוך והבריאות והרווחה מקובע בחוק, והאחריות עליו היא בחוק המדינה כולה, אני מוכן להעניק יתר עצמאות לאזורים השונים לממש את החוק הזה בהתאם לייחודיות שלהם. כך גם לגבי המיסוי - אם מערכת המיסוי תוגדר באופן חוקתי או באופן מוסכם, אצדד ביתר עצמאות לשלטון המקומי גם בתחום המיסוי.

דיון על יחסי שלטון מקומי-מרכזי לא יגיע לכלל מיצוי ללא דיון רציני

על יחסי פריפריה-מרכז, ויחסי פריפריה-מרכז אינם חופפים בדיוק את ארבעת האזורים שתוארו פה, כי בארבעת האזורים שנמנו פה יש שני מחוזות שהם חזקים יותר מלכתחילה.

למה אני מציג את השאלות האלה? כי נדמה לי שהקולב שרוצים להעמיס עליו את הדיון הזה הוא הגדרת הנושא כסעיף בחוקה. אלא שלדיון הזה יש מספר תנאים מוקדמים בתחום הסוגיה המוניציפלית גרדא. ההנחות המוקדמות שיש להכריע לגביהן ושיש להן השלכה לגבי התפיסה המוניציפלית, נמצאות במקומות אחרים. לכן, לבחור היום בין חלופות, משמעו הגברת פערים בין מרכז ובין פריפריה, פגיעה ברשויות המקומיות החלשות שבהן מצטברים הפערים בחברה הישראלית.

♦ **שוקי פורר:** אני מצטרף בכל לב לדברים שאמר חיים אורון – יש היום קיפוח מובנה בתוך השיטה, בין תושב לתושב, ועלינו לשאוף לצמצם את רמת הקיפוח הזאת ככל האפשר. רמת חייו של תושב היא לא פעם עניין של מזל – אם יש לי מזל, ראש העיר שלי מודע לענייני חינוך – אלא שאי-אפשר להניח זאת בידי המזל. גם אי-אפשר לתלות את רמת חייו של תושב בעיר מסוימת בעובדה שמשרד הפנים נתן פטור, מנימוקים פוליטיים אלה או אחרים, למוסד מסוים, והפטור הזה מקטין את הכנסות הרשות, ובאופן אוטומטי התושבים יוצאים ניזוקים. את הנושאים הללו יש להסדיר חוקית באופן דחוף. וגם, למשל, מצב דברים שבו מועצה אזורית מסוימת סיפחה שטחים והתירה לקיים שם מסחר פראי בניגוד לחוק, ואילו הסוחרים המסכנים ברשות שלי אינם יכולים להתפרנס, אינם מסוגלים לשלם לי ארנונה.

לכן כדאי היה שננצל את רמת הדיונים הגבוהה שהפורום הזה מקיים דרך קבע, כדי להגיע לאיזה שהן הצעות קונקרטיות שנוכל להעביר הלאה, לגורמים הנוגעים בדבר.

♦ **יעל גרמן:** ראשית: כמו שוקי פורר, גם אני סבורה שאפשר בהחלט לצאת מהדיונים עם כמה תכניות והחלטות אופרטיביות.

שנית: לדן מרידור אני מבקשת לומר שרספונסיביות בשלטון המקומי איננה היכולת של חברי המועצה לייצג סקטורים כאלה ואחרים על כל הבעייתיות שנלווית לכך, אלא להרחיב בהרבה את מעגל הדמוקרטיה הישירה על-ידי כך שראש הרשות עומד מול האזרחים ולא דווקא מול חברי המועצה. זה דבר שכל אחד מראשי העיריות שיושבים עמנו כאן יכול לעשות גם ללא תוספת של חוקים וחוקה. ייתכן, למשל, שנגיע לכלל החלטה שכדאי להתחיל להחיל את משאל העם בשאלות שנויות



במחלוקת; לדוגמה – משאל עם על איחוד קבוצות הכדורסל בערים כמו הרצלייה ורעננה הוא הליך שניתן ליישם. במילים אחרות, אינני משלה את עצמי שנגיע פה לתמימות דעים לקראת חקיקה בשלטון המרכזי, אבל בהחלט אפשר לצאת מפה עם החלטה אופרטיבית על רספונסיביות ונגישות ומגע עם הקהל שלנו ועם התושבים. הן הבעיות שהעלתה ציפי ליבני והן אלה שהעלה חיים אורון חבויות בתוך הדגמים שהוצגו כאן. כאשר דנים בדגם ביזורי לעומת דגם ריכוזי, במידה מסוימת דנים במעורבות של שלטון מרכזי, ברעיונות סוציאליים, מול כלכלה חופשית ואי-התערבות מוחלטת. התערבות ודגם ריכוזי וסל שירותים נותנים בדיוק את המענה למצוקות שדיברתם עליהן. אין צורך אפוא לתאר את הבעייתיות במושגים של פריפריה-מרכז; הדגמים שהובאו כאן מקיפים את כל הבעיות.

♦ **איתן בן-אליהו:** דומני שאפשר לקבוע כבר בראשית הדיון שיש פה הסכמה די רחבה שצריך למצוא דרך להעביר סמכויות לרשויות המקומיות. הבעייתיות מתחילה כשעוברים לדבר על אופן הביצוע. כלומר, הבעיה האמתית היא הפרטים ולא השאלה העקרונית. גם קיימת הסכמה על כך שמספר הרשויות המקומיות במדינת ישראל רב מדי, וגם כאן אינני סבור שהדיון התאורטי הוא החשוב, אלא ההתמודדות המעשית עם הבעיה.

בניגוד לאיזו עמדה שהושמעה פה, אני סבור שהתהליך הזה צריך להיכלל במסגרת החוקתית, ולכן אני רואה בחיוב את הממשק הזה של שני צירי הדיון – הדיון המרכזי בשאלת החוקה והדיון הנוכחי בעניינים מוניציפליים.

ההערה המתודית הכבדה שלי נוגעת דווקא לשלוש החלופות. כשמציעים שלוש חלופות, הדינמיקה בדרך כלל היא שהטיעונים מתנקזים מהשתיים הקיצוניות לטובת המרכזית. אלא שהשיטה הזאת, מסתבר, אינה עובדת במקרה שלפנינו, בגלל נימוק מרכזי אחד: תוספת עוד שכבת ביורוקרטיה למערכת השלטונית שלנו, כלומר החלופה האזורית, תעמוד בניגוד מוחלט למגמות אחרות, כמו עלויות ותהליכים. כבר עכשיו אני רואה בדמיוני את מאבקי הכוח בין שלוש הרשויות, מה שמביא אותי להציע שבמקום להוסיף שכבה ביורוקרטית שלטונית-אזורית, נכלול אותה בזו המרכזית – נחלק משרדים בשלטון המרכזי על בסיס אזורי, בדומה, למשל, לחלוקה במשרד ההגנה האמריקני – תת-שר הגנה לענייני אוויר, תת-שר הגנה לענייני ימיה ותת-שר הגנה לענייני יבשה.

♦ **יצחק הרצוג:** חוקה אינה צריכה לעסוק בעניינים מוניציפליים, והדעות ששמענו עד כה הן המוכיחות. הרי אנחנו נמצאים במתח בין שלושה רבדים: הרובד הראשון הוא רובד האחריות, ה-accountability, או למי אתה נותן דין וחשבון; אזרח מצפה, כמובן, שראש הרשות יפתור לו את רוב הבעיות וייתן לו את רוב השירותים. מנגד קיים רובד תמונת הכלכלה הלאומית או התקציב הלאומי - כל מי שעוסק בתחום יודע שגם הערים העשירות ביותר נהנות מתמיכות ישירות ועקיפות של המדינה. מעורבותה של המדינה בחיי הערים ברמות אין-ספור של תחומים היא עצומה, ולכן כאשר רוצים לתת לראש העיר סמכות כמעט בכל נושא כי האזור מצפה ממנו לדין וחשבון בסוף היום, אי-אפשר להתעלם מהתלות המוחלטת בשלטון גם אם תבזר את סמכויות. הרובד השלישי הוא רובד של אינטרסים לאומיים. פרשת פי-גלילות, למשל, מוכיחה שאף עיר אינה מעוניינת במכלי הגז לידה, אבל בסוף יש אינטרס לאומי איפה ימקמו את חוות הגז וכמוהו נושא איכות סביבה, שהוא שיקול כלל-לאומי או כלל-ארצי, ואינו יכול להישאר בחצר של מועצה או רשות אחת. לכן נשאלת השאלה כיצד אתה בונה חוקה שלא תסרס ראשי ערים מצד אחד, ולא תגביל זכויות של אחרים מצד שני, או תמנע העברות תקציבים מצד שלישי. התחום המקומי הוא תחום שמשנתה עם הזמן, הוא מייצג ריבוי אינטרסים, הוא צריך לאפשר פתרונות מקומיים בביזורם של הסדרים חברתיים שונים, החל מדת ומדינה וכלה בהסדרים בתחום התרבות. לכן הייתי נמנע מלהכניס בחוקה כלים נוספים בתחום המקומי, כדי שלא נתעורר יום אחד ונמצא שבנינו מבנה שרק מקשה פי כמה על התפקוד.

♦ **מרדכי וירשובסקי:** אשר לממד העקרוני - אני בהחלט סבור שיש לכלול בחוקה בישראל פרק על שלטון מקומי. בממד המעשי - כאדם שעיסוקו בשלטון המקומי מכל הזוויות משנת 1966, אני חותר כיום לפתרונות מידיים. כל הממשלות בישראל לא רצו לתת לשלטון המקומי להתפתח. הן רצו להשאיר אותו במצב המנוון שבו הוא נמצא היום - על בסיס פקודה משנת 1934 הוסיפו 75 תיקונים שרובם הזיקו. לכן, אם כתום היוםיים הללו לא נגבש הצעות ביצוע לאלתר, אלא נעסוק רק בחוקה שתבוא לכשתבוא, לא עשינו הרבה. שהרי גם אם 31 חברי מועצת עיריית תל-אביב, ובראשם ראש עיריית תל-אביב החזק, יקבלו החלטה שטעונה אישור משרד הפנים, עדיין פקיד ששר הפנים האציל לו סמכויות, יכול לעצור את הביצוע. כוונתי בעיקר היא לכל הנוגע לתכנון

ובנייה – התכנון הפיזי והאורבני, שמצוי, כביכול, בסמכותה של הרשות המקומית, ולמעשה שליטתה בו היא קטנה ביותר.

◆ **רמזי חלבי:** מצב השלטון המקומי באמת קשה, לפחות ב-50% מהרשויות, ולמשנתה הגודל יש משקל בהקשר הזה – כשהיישוב גדול יותר, פוחתת היכולת להפעיל לחצים על ראש הרשות; אתה הרי נע בין המחויבות לתפקיד שלך ולתושבים, לבין המחויבות למי שבחרו אותך או לקבוצות הלחץ. מכאן גם תמיכתי ברעיון איחודן של דליית-אל-כרמל ועוספייה.

בחלק מהנושאים, יהיה נוח יותר אם ההחלטות שנוגעות לרשויות יבואו מהשלטון המרכזי, למשל מדיניות העסקת עובדים ותשלום המשכורות לפי תקן מסוים ולפי צרכים אמתיים ולפי הנדסת ייצור; נושא העסקת אנשים מפעיל לחץ על ראש הרשות.

הערה אחרונה – רמת השירות ורמת החיים ביישוב נקבעת על-פי מצב הרשות, ומצב הרשות איננו רק נגזרת של רמת הניהול; יש גורמים נוספים כמו מצבם הסוציו-אקונומי של התושבים, מצב הגבייה, שיעור ההכנסות העצמיות. לכן שילוב בין ריכוזיות בקטעים מסוימים לבין ביזור בנושאים אחרים הוא בעיניי השילוב האופטימלי.

◆ **מאיר שמגר:** כמה הערות הבהרה: כשהזכרתי את תופעת השחיתות ברשויות מקומיות מסוימות, לא התכוונתי לתופעה של שתדלנות ציבורית כפי שדן מרידור סבר בטעות. התכוונתי לדברים מוחשיים בהרבה, שוודאי אין צורך למנותם כאן בקול.

לדעתי, לא הפיקוח של ראש הרשות קובע, לא חברי המועצה, גם לא דיברתי על Internal Management. כוונתי לכך שנושאים כספיים ונורמות התנהגות חייבים להיות תחת פיקוח של גורם ממלכתי מרכזי – מבקר המדינה. זה איננו קשור להשתתפות הציבורית, שהיא דבר חיובי. הצגתי את הדברים כתזה שצריך לפתח, ושמחתי שגם יעל גרמן סבורה שהדבר הוא בר-ביצוע; לא נחוצים שום חוק ושום חוקה, אפשר לבצע זאת כבר מחר.

עניין אחר – במה שנוגע לחוקי העזר, לפני שנים תיקן משרד המשפטים את החוק ואפשר להעתיק או לאמץ חוק עזר לדוגמה. למעשה, די לומר 'המועצה מאמצת את חוק העזר של מודיעין' כדי שהוא יחול במקום אחר.

נקודה מרכזית נוספת שעלתה כאן – עקרון השוויון הוא עיקרון מנחה ויש להפעילו גם במה שנוגע לחלוקת התחומים בין הרשויות המקומיות

לרשות המרכזית. כנושא חוקתי, הנושא הזה הוא אפוא בעל חשיבות. לא בכדי כתבו בחוקות של ספרד ואיטליה ואחרות מהן סמכויותיהן של הרשויות המקומיות, כי זהו חלק של התהליך הדמוקרטי החיוני אשר פורש את התמונה בכללותה ומצביע על האופן שבו המדינה פועלת. השוויון אצלנו בא לידי ביטוי בכך שכל סל שירותים בסיסי צריך לחול בכל מקום, סל אחיד שמסופק מלמעלה, גם אם השוויון לא יהיה מושלם בגלל צורת ההפעלה של הדברים שמשתנה ממקום למקום. אבל עקרונית, חיוני הדבר שלא יצטרכו להילחם על גודל הקצבה לחינוך, או לתברואה או לבריאות. זה צריך להיות אחיד, וזה יגביל את היקפן של הרבה תופעות שליליות שחיים אורון הצביע עליהן.

♦ **אריק כרמון:** במושב אחר-הצהריים נארח שני ראשי עיר – ראש עיריית כרונינגן, שיציג דגם רגולטורי מאוד ספציפי להולנד, ואת מי שהיה ראש עיריית אינדיאנפוליס והכניס שינויים רבים ברמה של האוטונומיה והיה 'אלוף ההפרטות' בשירות הציבורי של אמריקה – 27 שירותים שהעירייה נהגה לספק, הועברו לידיים פרטיות.

## דגמים לפיתוח הקשר בין השלטון המרכזי והמקומי בהסדר החוקתי – הממד המשווה

**מנחה: אולמרט, אהוד – ראש עיריית ירושלים**

**משתתפים** (באמצעות ועידה חזותית):

**גולדסמית', סטיבן** – ראש עיריית אינדיאנפוליס לשעבר ויועץ לנשיא ארה"ב

**וואלך, ג'ק** – ראש עיריית כרונינגן (הולנד)

**פרופ' נחמיאס, דוד** – החוג למדע המדינה אוניברסיטת תל-אביב; עמית

בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים

**ראב, דוד** – e-buisness Strategies LTD

♦ **אהוד אולמרט:** במשך לא מעט שנים הזדמן לי לבחון את נושא דיוננו היום דווקא מהפרספקטיבה של השלטון המרכזי, במיוחד בתקופה שכיהנתי כשר בממשלה במשרד שהיו לו יחסים עם הרשויות מקומיות, ואני מודה שאל כהונתי כראש העיר ירושלים הגעתי עם דעה קדומה כנגד הרשויות המקומיות. אלא שבמשך השנים שאני מכהן בראשות העירייה שיניתי את דעתי כמעט ב-180 מעלות. היום אין לי ספק שדרושה

מהפכה במבנה היחסים שבין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי. אבל לפני שמגדירים בצורה שונה את מערכת היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, עלינו להקטין תחילה באופן דרמטי את מספר הרשויות המקומיות במדינה.

כל מה שאני עומד להציע כאן, אין לו שום סיכוי להתקיים, משום שהוא מנוגד להיגיון הפוליטי שמוכר לכולנו. שום ממשלה לא תהיה מוכנה או מסוגלת להתמודד בשנים הקרובות עם ביזור של העצמות הפוליטיות במדינת ישראל, גם אם השקעה בכיוון הזה, גם משיקולים של הישרדות פוליטית, הייתה מתבררת כמועילה בהרבה מההתמקדות בנושאים שנהוג אצלנו להקדיש להם את מרב הזמן.

כאמור, ראשית יש להקטין באופן ניכר את מספר הרשויות המקומיות. אין להעלות על הדעת שכל 3,000 תושבים הם רשות מקומית, שכל 20,000 תושבים הם עיר. זה בזבוז אדיר של משאבים, בזבוז אדיר של אנרגיות וגם בזבוז של היכולות לתכנן ולפתח את איכות החיים באופן שיש בו אינטראקציה יותר נכונה בין קבוצות אוכלוסייה יותר גדולות. הממשלה אינה בנויה לתת שירותים, ומי שעושה זאת בפועל, אלה הן העיריות. הממשלה לא מסוגלת להיות המוציא לפועל של מדיניותה שלה. העיריות הן שמשמשות ספקי שירותים של הממשלה, ואף שהחובה אינה מוטל עליהן על-פי חוק, הממשלה אינה מעניקה להן את האמצעים לאספקת השירותים הללו.

הפתרון למצב הבלתי-נסבל הזה הוא הקצאת הכספים ישירות ממשרד האוצר לרשויות ולא דרך משרדי הממשלה. בכך גם נחסוך מנגנונים עצומים, בלתי-נחוצים, של הממשלה, נגביר את היעול הן בשלטון המרכזי והן ברשויות המקומיות. תפקידם של משרדי הממשלה יתמצה בקביעת הסטנדרטים ובפיקוח על רמת הביצוע.

כעת אני מבקש לפנות לאורח שלנו, מר ג'ק וואלך, ראש עיריית כרונינגן, הולנד:

הוועידה עסקה באריכות בניסיון לגבש מתכונת טובה יותר של יחסי הגומלין בין הממשל המרכזי והממשל המקומי, ועלו רעיונות מוצלחים אחדים, שאפשרויות היישום שלהם אינן רבות, בגלל המבנה הפוליטי הקיים. עם זאת, אנחנו מעוניינים לשמוע על הניסיון ההולנדי בנושאים האלה.

♦ **ג'ק וואלך:** שאלת גיבוש מדיניות של ממשל מקומי בנפרד מהממשל המרכזי קשורה אצלנו לחלוקת העבודה. ראשית, קיימות שלוש רמות של ממשל - הממשלה הלאומית, מחוזות ורשויות מקומיות (קהילות).

יש המכנים את שתי האחרונות 'הרשויות הנמוכות', ואילו כשמדברים על 'הרשות האחרת', הכוונה היא לממשלה הלאומית. למחוזות ולרשויות המקומיות יש סמכות נפרדת; הממשלה הלאומית אינה מנחה את הרשויות המקומיות.

♦ **אהוד אולמרט:** ככל שידוע לי, ראשי הערים בהולנד אינם נבחרים, אלא ממונים.

♦ **ג'ק וואלד:** כך הוא המצב היום, וייתכן שהוא ישתנה בעתיד. ראש העיר מוצע כמועמד מטעם הממשלה, אך מתקיים תהליך התייעצויות שמקשה מאוד על הממשלה להציע אדם שלא יזכה לאמון הרשות המקומית, או לפחות לאמון מועצת העיר.

נחזור לנושא חלוקת העבודה: לפי החוק, הרשויות המקומיות נהנות ממרחב גדול לקביעת מדיניות בנושאי תכנון ערים, חינוך, תרבות, דיור. לדוגמה, זכותנו להחליט היכן נבנה בתים חדשים, באיזה גובה וכיוצא באלו, אך עלינו להכין תכנית עירונית לשימושי הקרקע. הממשלה בודקת האם התכנית עולה בקנה אחד עם היעדים שהיא קבעה עבור האזור כולו, אך אין בסמכותה להכניס שינויים בתכנון שלנו. במילים אחרות, כל עוד נשמר המתווה של תכניות שימושי הקרקע בערים, המעוגנות בחוק, אנחנו חופשיים לקבל החלטות על אופן התכנון והמימוש. עם זאת, ש-85% מכלל המימון מגיע אלינו מהממשלה הלאומית וחלק ממנו מיועד לתכניות מסוימות – איננו עצמאיים לגמרי במה שנוגע לשימושי המימון הזה, גם אם חלק הארי מן היעדים נקבע על-פי המדיניות שלנו. דוגמה נוספת היא בתחום החינוך. החינוך כולו ממומן על-ידי הממשלה הלאומית, וגם מבנה מערכת החינוך נקבע ברמה הלאומית – בין השאר מספר בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים. במה שנוגע לתכנית הלימודים – לרשויות המקומיות חופש רב בגיבוש התוכן, אך קיימת מערכת הערכה ובקרה קפדנית מטעם הממשלה.

בקצרה, למדיניות הלאומית השפעה על סמכויותיהן של הרשויות המקומיות, ועם זאת הממשלה אינה יכולה להגביל רשויות מקומיות שמעוניינות להפעיל מדיניות עצמאית. מידת האוטונומיה של הרשויות המקומיות תלויה אפוא ברצונן.

במה שנוגע לחלוקת תחומי האחריות, התחבורה העירונית, למשל, הייתה לפני 30 או 40 שנה באחריות מקומית. בשנות ה-70, בעת כהונתי כ-Alderman בעירי, הייתי ממונה על התחבורה בעיר, והפעלנו חברת אוטובוסים משלנו.

במהלך השנים, רשויות מקומיות רבות מכרו את חלקן במשק האנרגיה, בתחבורה ובתחומים אחרים, לארגונים פרטיים או לאיגודים אזוריים. למשל: אם התחבורה העירונית אינה מתפקדת היטב, התושבים פונים לחבר במועצה המקומית, לראש העיר, או ל-Alderman בדרישה לשיפור השירות, ומתנהל משא ומתן עם חברת האוטובוסים, הנמצאת, כאמור, בידיים פרטיות. כלומר, כל תלונה על איכות השירותים מגיעה לעירייה ולא רק לחברות התחבורה.

לגבי חלוקת הסמכויות ברשות המוניציפלית עצמה, בעבר הייתה לנו שיטה הדומה לזו של ה-House of Commons הבריטי, ששם השרים ממשיכים לשמש חברים בפרלמנט, והיו לנו Aldermen שכיחנו כחברים במועצת העיר. השנה הנהגנו, לפי חוק, שיטה הדומה לזו הנהוגה בבית העליון הלאומי, שלפיה מי שנתמנה ל-Alderman, כלומר לתפקיד ביצועי יומיומי, חייב להתפטר ממועצת העירייה. נוצרה אפוא מערכת דואלית שבה מועצת העיר הופכת בהדרגה לפרלמנט מקומי והזרוע המבצעת דומה לממשלה. הניסיון שלנו בשיטה זו הוא בן חודשים אחדים בלבד, אבל כבר עכשיו מסתבר שלפי השיטה החדשה מתקיים דיון פוליטי רחב יותר ממה שהיה קודם ושחברי מועצת העיר מתפקדים כנציגי העם יותר מאשר כרשות מבצעת.

◆ **אהוד אולמרט:** גם ה-Aldermen מתמנים לתפקידיהם? מי מחליט לאחר המינוי, אילו תיקים ביצועיים יימסרו להם בהנהלת העיר?  
◆ **ג'ק וואלך:** מועצת העיר היא שממנה את ה-Aldermen, וכיום אדם יכול לכהן במשרה זו בלי להיות חבר במועצת העירייה וגם בלי להשתייך למערכת הפוליטית. מועצת העיר היא שממנה את חברי הגוף המבצע, מלבד ראש העיר הממונה על-ידי הממשלה. ה-Aldermen וראש העיר אחראים על המדיניות הכוללת בפני מועצת העיר, והם עלולים לעמוד להצבעת אי-אמון מטעם מועצת העיר. במקרה של הפרעות סדר, ראש העיר נושא באחריות כלפי מועצת העיר וניתן אף להביאו להתפטרות.

◆ **אהוד אולמרט:** איך ייתכן שמועצת העיר מוסמכת לפטר ראש עיר אם היא איננה אחראית למינויו? הרי באופן פורמלי, ראש העיר מתמנה על-ידי המלכה.

◆ **ג'ק וואלך:** להלכה, ראש העיר יכול לומר: "תגידו עלי מה שתגידו, אני נשאר בתפקיד!" אך למעשה איש אינו יכול לתפקד ללא אמון הרוב במועצת העיר. גם אם הממשלה היא שמינתה אותך, התפקוד שלך נתון

לביקורת ישירה של מועצת העיר. קודמי בתפקיד, ראש עיריית כרונינגן, זכה ב-51% תמיכה בהצבעת אמון בסוגיית חוק וסדר, אך החליט שאין די בכך להצדקת המשך כהונתו, והתפטר. בעוד שנים אחדות ישתנה המצב, וכל ראשי הערים יתמנו על-ידי מועצות הערים, כפי שמתמנים ה-Aldermen.

בנושא המגבלות המוטלות על הממשל המקומי בגביית מסים – כפי שציינתי, 85% מהתקציב העירוני בא מהממשל המרכזי. אנו גובים רק מסי ארנונה, וכקוריוז – גם מס על כלבים. כלומר, הארנונה מהווה רק 15% מההכנסות שלנו. אף שמתנהל ויכוח לגבי הגדלת מרחב המיסוי של הממשל המקומי, קיימת התנגדות חזקה לרעיון זה, כי אנשים חוששים מהאמרת המסים העירוניים.

המחוזות הם האחראים על הביקורת הפיננסית ברשות המקומית – כלומר להשגיח שההוצאות לא יחרגו מגבולות התקציב ושניהול החשבונות יהיה מעודכן ותקין. היות שהרשויות המקומיות מוסמכות לקבל באופן עצמאי החלטות רבות, מפתיע שהביקורת על הממשלה הלאומית היא כה מוגבלת. לדוגמה: המשטרה ממומנת על-ידי הממשלה הלאומית ומנוהלת על-ידי גוף מקומי המורכב מראשי ערים. המימון כולו הוא של הממשלה הלאומית, אך אופן התנהלותה של המשטרה נקבע בתהליך קבלת החלטות מבוזר. הייתי מצפה שהממשלה הלאומית תבדוק האם השיטור שלנו מעודכן, שתעיר לנו שאיננו עושים די בנושא פשיעת צעירים או עברות פיננסיות, ולא כך היא. רשמית, השר מניח על שולחן הפרלמנט תכנית משטרה לאומית, אך בפועל אין פיקוח אמיתי על אופן הביצוע שלנו. בתחום החינוך, הביקורת הממשלתית פעילה יותר, אך גם כאן, הממשלה הלאומית אינה משדרת לנו מסרים שלגבי בית ספר פלוני יש מקום לשיפור. הייתי בהחלט מברך מצב שבו האחריות המבוזרת תעמוד למבחן מול יעדים תוכניים, הייתי מברך דו-שיח סביב תכנים בין ראשי הערים והממשלה. אלא שבפועל אין יעדים תוכניים. יש פיקוח זה או אחר על ההוצאות הכספיות ותו לא.

במה שנוגע לכלים ולתהליכים הארגוניים לשיתוף התושבים בקבלת החלטות מקומיות – ראשית, מועצת העיר היא האחראית על גיבוש ההסדרים, כי בחוק יש הנחיות מעטות בלבד לכך. ניסינו לאפשר ייצוג מכל שכונה ושכונה: הצגנו את תכניותינו בקווים כלליים בפני נציגי השכונות, מועצת השכונות רשמה הערות על התכניות הללו ומועצת העיר היא שמכריעה בתום ההתייעצות עם האזרחים. המהלך הזה לא



התקבל בקורת רוח או באופטימיות יתרה כי רבים סבורים שבסופו של דבר הביורוקרטיה תהיה כשהייתה. למרות שלמראית עין מתקיימות התייעצויות רבות, דעת הקהל לגבי אופן תפקודנו בדרך כלל אינה חיובית. ולשאלתכם האחרונה – האם הסמכות להטיל מסים מותנית ברצון התושבים – התשובה היא לא. לגבי מס הארנונה, מועצת העיר מוסמכת להשתמש במרחב התמרון המעוגן בחוק על-ידי הממשלה. על אף שיש 'תקרה' לגובה המסים שניתן לגבות, למעשה אנחנו קובעים את הסכום לפי מיטב שיפוטנו.

◆ **מאיר שמגר:** איך אתם מחשבים את התקציב, למשל בנושא החינוך? האם אתם מקבלים תקציב על כל ילד וילד, או שהממשלה מקציבה סכום גלובלי? כיצד הממשלה מחליטה על גובה המימון בנושאי חינוך?  
◆ **ג'ק וואלד:** בעבר, הייתה נהוגה בהולנד מערכת מימון מאוד מפורטת לפי התלמידים, בתי הספר, מספר מטרים רבועים וכדומה; לבד מעלויות השכר, היו לא פחות מ-40 קריטריונים לקביעת מימון ההוצאות החומריות של בתי הספר. השיטה הייתה כל כך מסובכת, עד שמשרד החינוך לא הצליח לספק את הכסף לבתי הספר במועד, ולכן שינינו את השיטה באופן דרסטי. כיום, למספר התלמידים יש משקל רב, אך מקציבים גם סכום גלובלי לסובסידיות אישיות וחומריות, ויוצא שאפילו בנוגע להעסקת מורים, יש מקום במסגרת התקציב שהממשלה מעניקה לנו לכמה וכמה החלטות.

◆ **דוד ראב:** האם העירייה מוסמכת לגשת למקורות מימון נוספים, לקחת הלוואות, להנפיק אגרות חוב?

◆ **ג'ק וואלד:** כן, יש לנו אפשרות לגייס השקעות הון. אנחנו מממנים אותן בעצמנו באמצעות הבנק הלאומי של הרשויות המקומיות, כך שעומדים לרשותנו סכומי כסף גדולים בהלוואות לטווח בינוני וארוך. להלוואות לטווח קצר, אפשר לפנות לבנקים פרטיים, אך באופן כללי מדובר במערכת סגורה שבה אנחנו משתמשים בהכנסות שלנו מהמדינה כדי לממן את ההלוואות ארוכות-הטווח שאנחנו נוטלים מהבנק של הרשויות המקומיות.

◆ **אהוד אולמרט:** במשך היום התקיימו כאן דיונים על יחסי הגומלין בין הממשל המרכזי והממשל המקומי ומה הן הרפורמות הנחוצות בהתחשב בנסיבות הפוליטיקה הישראלית. אבקש מסטיבן גולדסמית' כמי שנושא בארצות-הברית את דגל ההפרטה של השירותים העירוניים, להתייחס לנושאים הללו.

◆ **סטיבן גולדסמית'**: כחבר במשלחת ראשי ערים, ביקרתי בישראל במשך 12 שנים וצפיתי בהתפתחות הממשלים המקומיים מאז זכו ראשי הערים בישראל בזכות להיבחר, מה שגרם לשינוי דרמטי בתמונת המצב. בשנות ה-80 בארצות-הברית, נהגו ראשי ערים שנתקלו בבעיות, להעלות מסים ובמקביל לבקש תוספת סיוע מוושנינגטון. ככל שעלו המסים, עזבו יותר ויותר אנשים את הקהילות שלהם והעבירו את העסקים וההשקעות למקומות אחרים. ככל שהבעיות החמירו, גברה זכאותן של הערים לבקש כסף, ופעמים רבות היה הכסף כפוף לתנאים מסוימים שייקרו את השימוש בו. יצא אפוא שהפיקוח העקיף של הממשל הלאומי השיג תוצאות הפוכות. וושינגטון הוציאה סכומי עתק ומצבן של הערים לא השתפר. בתחילת שנות ה-90 נבחרה קבוצת ראשי ערים בעלי גישה פרגמטית יותר, שהאמינו שעליהם לשאת ביתר אחריות לקהילות שלהם ושתמציתו של ממשל עצמי מוצלח היא קרבה גדולה לציבור. רכיבי הגישה הזאת כוללים סמכות גדולה יותר לשלוט בבסיס המסים, מאמץ גדול יותר לערב אזרחים מקומיים, והגדרה ברורה יותר של תפקידי הממשל המרכזי והממשל המקומי. אחת השאלות הייתה: איזו רמת ממשל צריכה לממן את הכבישים, את השיטור ואת שירותי הרווחה? שאלה אחרת הייתה: מי יהיה אחראי לספק את השירותים – העיר, השכונה, הארגון הקהילתי, או שמא המדינה? במילים אחרות – מי יממן את השירות ומי יספק את השירות. כפקידי ציבור מוטל עלינו להעריך את רמת הביצועים. כלומר, אם נרצה לדרוש שליטה מקומית רבה יותר, עלינו למדוד את ביצועינו, לאמוד את העלויות ולקבוע מהי הדרך היעילה ביותר למתן השירות. שנית, עלינו לקבוע האם השירות יתבצע על ידי הרשות ובאמצעות עובדיה או שיש לרכוש אותו מגופים פרטיים. הניסיון שלי בישראל מראה שאם נתעלם לרגע מסוגיות של ביטחון לאומי המלוות את חיי היום-יום – כל עוד הממשלה אינה סומכת על ראשי הערים, וכל עוד ראשי ערים צריכים להתחנן לכסף, קשה מאוד ליצור זהות בין סמכות לשיקול דעת והכרעה עצמאית. כאשר תיווצר הזהות הזאת, הפתרונות בהחלט מזומנים, ואם הדמוקרטיה הישראלית המתפתחת תאפשר לממשלה להעניק לראשי ערים יותר סמכויות על התקציבים שלהם ויימצאו ראשי ערים המוכנים ליטול לידם אחריות זו – אפשר לצפות להתפתחויות מעניינות ודרמטיות מאוד.

◆ **אריק כרמון**: מהן מערכות היחסים בין הרשויות ברמת העיר והמדינה לבין הרשויות הפדרליות? האם תוכל להגדיר אותן במושגים של סמכות ואחריות? שאלה אחרת: מהם מקורות המימון? מהיכן הם נובעים? מי הקובע בעניין זה – העיר עצמה או רשות חיצונית כלשהי?

◆ **סטיבן גולדסמית'**: ככלל, כל רמת ממשל זונחת את הממשלים הנמוכים יותר. נכון שקיבלנו כסף פדרלי וכסף מהמדינה, אך אל מתן הכסף הסתפחו בירוקרטים רבים שאמרו לנו מה לעשות אתו. היות שתפקידה של הממשלה הוא בעצם לממן מטרות, במהלך השנים הצעתי לווינגטון לרשום לי המחאה, לומר לי לאילו מטרות נועד המימון, ולהטיל עלי את כל האחריות. כך גם יקטנו למעשה ההוצאות שלהם. בארצות-הברית, יחסי הגומלין בין הממשל הפדרלי והמדינה לבין הרשות המקומית מתנהלים ברמות שונות: הם מעבירים חוקים, הם מגדירים הנחות מיסוי וגם בישראל, איזורים מסוימים במדינה וערים מסוימות זוכים לתמריצים על-ידי הנחות (במסים) – אם תשקיע בדבר מסוים, תזכה להנחות במס הפדרלי. שיטה אחרת היא שיטת ה'קופונים' (vouchers) ליחידים – אדם מקבל שובר שמזכה אותו בשירותי רווחה בעירו. קיבלנו גם מענקים לטובת העיר. עם זאת, למרות אפיקי המימון השונים, אין בעיה שווינגטון לא רקחה עבורה תכנית, וכל תכנית מלווה במערכת כללים משלה. כך, קשה מאוד לתמרן ברמה המקומית. ואנחנו משתדלים לכן לדרוש מימון גמיש יותר: הממשל בווינגטון אחראי למימון הערים, אך עליו לעשות זאת בצורה גמישה יותר.

◆ **אהוד אולמרט**: בעבר הצעתי שנשנה את השיטה שלנו, ובמקום שמשרדי הממשלה יתווכו בין העיריות ובין האוצר, הכסף יגיע ישירות מהאוצר אל העיריות, לפי קריטריונים שונים. בהסתמך על הנתונים שבידיך, איך היית משנה את שיטות המימון של הרשויות המקומיות בישראל?

◆ **סטיבן גולדסמית'**: בדיוק כפי שאמרת אתה – הם צריכים לשלוח לכם המחאה ולהטיל עליכם את האחריות לחינוך ילדי ירושלים, למשל. היות שאין לכם תקציב אמתי משלכם, ואתם משתמשים למעשה בכספיהם של אחרים, הממשלה מנסה לפקח על האופן שבו אתם משתמשים בכסף שלה, לוודא שתשתמשו בו נכון, אחרת תבואו אליה בבקשות נוספות. לכן כאשר הנשיא בוש דיבר אצלנו על 'שמרנות רחומה', הוא התכוון לממשל שאחראי למימון פעולות חשובות, ובמקביל הוא מספק את הכסף באופן שמטפח כבוד עצמי ונאורות בשלטון המקומי.

◆ **דוד נחמיאס**: מהן סמכויות המדינה והרשות המקומית כנגד סמכויות הממשל הפדרלי?

◆ **סטיבן גולדסמית'**: בארצות-הברית, הערים קיימות רק הודות לממשלות של המדינות. הן פועלות לפי חוקות המדינות וסמכותן להטיל מסים מותנית באישור בתי המחוקקים של המדינות. אני יכול להחיל מס

ארנונה רק מכוח הרשאה של בית המחוקקים של המדינה. למשל, לערים רבות יש הזכות להטיל מס מכירות, ואילו אני איני רשאי לפי חוקת המדינה שלי. למעשה, איננו קיימים בעיני הממשלה הפדרלית כלל. היא מכירה בממשלות של המדינות ואינה מכירה בנו כלל, למעט במונחים של תכניות ומענקים. ההתקדמות בסמכויותיהם של ראשי הערים חלה בעקבות שתדלנות בושינגטון ובבתי המחוקקים של המדינות לעיגון סמכויות נוספות בחוק, להענקת סמכויות נוספות לערים על מקורות המימון שלהן. לדוגמה: בעיר שלי, שני-שלישים מהכספים שהוצאתי באו ממסים מקומיים שגביתי, ושליש נוסף בא מושינגטון או ממסים שגבתה ממשלת המדינה.

◆ **דוד נחמיאס:** אחת השאלות שעסקנו בה הייתה האם ממשל מקומי מהווה סוגיה חוקתית. לאור היכרותך עם שיטת הממשל בישראל, האם אתה סבור שנושא הממשל המקומי צריך להיות חלק מהטיעון שלנו בזכות חוקה כתובה או חוקה בהסכמה?

◆ **סטיבן גולדסמית':** אמריקני אינו רשאי להשיב על שאלה כזאת. מאידך גיסא אוכל לומר כי בכך שישראל החליטה על מינוי ראשי הערים באמצעות מערכת בחירות, היא עשתה צעד חשוב מאוד. אני גם סבור שקהילות מצליחות חייבות לכלול רכיבים של מה שאני מכנה 'אזרחות עירונית' – אזרחים חייבים להיות אחראים על מעשיהם. המפתח לקהילה מוצלחת הוא הלכידות הפנימית שלה. חוויתי הגרועות ביותר כראש עיר קשורות בעבודתי בשכונות מצוקה – היינו מתנדבים רבים ועובדי עירייה רבים, אבל איש מהשכונה לא נחלץ לעזור לנו בעבודתנו; מסתבר שלא הבהרנו להם את ציפייתנו לנשיאה באחריות. הדבר נכון גם לגבי ממשלות פדרליות וגם לגבי ממשלים מקומיים.

# מושב שני

פרספקטיבות בשלטון המקומי



## מנחה:

**פרופ' כרמון, אריק** - נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים

**רשימת הדוברים** (לפי סדר אלף-ביתי):

**אביצור, מרדכי** - ראש מועצת ירוחם

**אלקראני, טלאל** - ראש עיריית רהט

**חטיב, שאוקי** - ראש המועצה המקומית יפיע; יו"ר ועדת המעקב של ערביי ישראל

**השר ישי, אלי** - משרד הפנים

**עו"ד מרום, חגי** - לשעבר חבר כנסת

**עו"ד פרידמן, עפרה** - הסוכנות היהודית, מנהלת אזור ישראל

**הרב קרליץ, מרדכי** - ראש עיריית בני-ברק

**השופט שמגר, מאיר** - לשעבר נשיא בית המשפט העליון; יושב-ראש המועצה הציבורית

## דברי המשתתפים

♦ **אריק כרמון:** ביקשנו מראשי ערים להתייחס לשלושת הדגמים ולסוגיות שעומדות על הפרק מזווית הראייה הספציפית של מקום היישוב שלהם.

♦ **מרדכי אביצור:** התכנסנו כאן כדי לבחון את ההיבטים החוקתיים של השלטון המקומי בישראל, ולשם כך הוצגו בפנינו מספר דגמים של ניהול מוניציפלי. ככל הידוע לי, שלושת הדגמים הללו מתקיימים באזורים, בערים, במועצות, לפעמים מתוך בררה, אך על-פי רוב מחוסר-בררה.

### א. הדגם הביזורי

דגם זה מתקיים ברוב הערים הגדולות, החזקות, וזאת בשל אזלת היד של השלטון המרכזי. אף שערים אלו הן לכאורה בלתי-תלויות, לא פעם קורה שראש העיר, שהוא ראש רשות נבחר, נאלץ לבקש את אישורו של משרד הפנים גם בנוגע לפעולות פשוטות ולקבל תכתיבים מפקידות שאינה נבחרת. זהו מצב דברים לא-אפשרי, כי מצד אחד תושבי העיר דורשים הכרעות, ומצד שני ראש הרשות נתון לחסדיה של פקידות שלא מבינה בסדרי מנהל ציבורי, איננה מצוידת בפרספקטיבה רחבה וכדומה.

### ב. הדגם הריכוזי

הדגם הזה מייצג לכאורה את רעיון מדינת הרווחה, אלא שהשלטון

המרכזי שקובע את סל השירותים בחינוך וברווחה ולהלכה משתתף בתקצובם ב-75%, למעשה, שיעור ההשתתפות שלו אינו מגיע אף ל-50%. יתר על כן, יש נושאים בסל הרווחה והחינוך שאינם זוכים לטיפול של השלטון המרכזי כלל, ויוצא שרשויות חזקות משקיעות יותר משאבים להשלמת החסר, ואילו רשויות חלשות משקיעות, מטבע הדברים, פחות, ומכאן שלא כל האזרחים זוכים בשירותי רווחה זהים. כך, השלטון המרכזי גורם להגדלת הפערים החברתיים הגדולים ממילא. עד כה, כל ניסיון של השלטון המרכזי לצמצם את הפערים הללו, העלה חרס. במקביל לאזלת ידו של השלטון המרכזי במימון כל שירותי החינוך והרווחה, הוא גם מסכל לא פעם ניסיונות ויזמות בכיוון הזה של הרשויות עצמן. ראשי הרשויות נוטלים על עצמם את האחריות, יזמה ברוכה ובריאה שלכשעצמה, אבל בהיעדר משאבים כספיים, ובג'ונגל שאנו חיים בו, יוצא שהחזק מנצח תמיד.

### ג. הדגם האזורי

גם אם קיימות פה ושם התארגנויות לפי נושאים, המנהיגות באזורים חלשים עדיין אינה מסוגלת לחרוג מעבר לטיפול בצלקות של המהפכים וההתנהלות הכושלת של השלטון המרכזי בעשורים האחרונים. כששואלים מדוע ראשי הרשויות בנגב אינם מתלכדים ופועלים יחד – התשובה היא שכל ראש של רשות עסוק בבעיות השוטפות של היישוב ואין לו פנאי להביט קדימה. לעומת זאת, בערים גדולות וביישובים חזקים, בעיקר במרכז הארץ, אנו עדים לפיתוח תהליכים של חשיבה אזורית משיקולים כלכליים ואקולוגיים. לעתים, גם החלטות שלטוניות תורמות להתארגנויות אזוריות. למשל, החלטת הממשלה להעניק הטבות ליישובים בקו העימות המריצה את היישובים להתלכד ולפעול במשותף. אין זה משנה איזה דגם נאמץ, כי במצב היום שהוא תוצאה של חמישה עשורים של הגדלת הפערים, אי-אפשר להתקדם כלל מבלי שניישר תחילה קו, ומבלי שניצור דגם שיענה על כל הבעיות. גם כשמתפתחות יזמות ברמה של מנהיגים או של אזורים, השלטון המרכזי בולם אותן, במתכוון או שלא במתכוון, מסיבות של ביורוקרטיה מנופחת. כך יוצא שמנהיג שנבחר על-ידי התושבים לייצג ולקדם את השירותים החיוניים בעירו, מקבל תכתיבים מפקידות מקצועית, שאין לה למעשה הכשרה לגזור כהלכה את המדיניות המקומית מהמדיניות הלאומית. לכן, הדבר הטוב ביותר הוא לקדם את הנושא במסגרת של חוקה. תוך הידברות והסכמה לקראת חוקה, נגיע לדפוס של התנהלות השלטון



המקומי שמאגד בתוכו חזון וראייה לטווח ארוך ואיננו בגדר 'כיבוי שרפות' כנהוג היום. אביא כמה דוגמאות:

אזור הנגב התארגן ובנה תכנית למכינות קדם-אקדמיות לטובת מי שהתקשו לעבור את הרף הנחוץ של בחינות הבגרות כדי להגיע לאוניברסיטה. אלא שהסתבר כי הקריטריונים הקיימים במשרדי הממשלה אינם מאפשרים למעשה הצטרפות למכינות כאלה; מי שהולך להכשרה מקצועית מקבל דמי קיום, אבל מי שהולך למכינה קדם-אקדמית אינו מקבל שום סיוע.

דוגמה אחרת: אספנו יותר מ-1,000 נשים וגברים בני 21-27 במטרה לחלץ אותם ממעגל האבטלה. חלקם הגדול מקבל הבטחות הכנסה מביטוח לאומי;

כך אנחנו מקווים להקטין את תקציבי ההעברות, או להשקיעם כדי שיניבו רווחים ויחזרו לקופת המדינה. יום אחד הגיעה אלי אם חד-הורית לשני ילדים שקיבלה את ההצעה שלנו והצטרפה למכינה קדם-אקדמית, וסיפרה לי שהוציאו את הילד שלה מהמעון והפסיקו לה את קצבת הביטוח הלאומי בטענה שהיא עושקת את המדינה.

דוגמה נוספת: לאחרונה ביקשתי להעביר אלי נתונים לגבי שיעור התושבים מירוחם שנקלטו בעבודה בחמש השנים האחרונות אחרי שעברו תהליך של הכשרה מקצועית. גם בלי לראות את התוצאות, אני בטוח שמדובר ב-2%-3% ולא יותר. חמור בהרבה הוא כשמכשירים אנשים במקצועות של תעשייה מסורתית שתוחלת החיים שלה קצרה מלכתחילה; המפעלים צפויים לסגירה או מצטמצמים בגלל התחרות עם מדינות העולם השלישי. מדובר בשלוש קבוצות שאין סיכוי במצב העניינים היום כי ישתלבו במעגל העבודה: א. אנשים שקיבלו אישור רפואי על אי-כשירות – אפשר להחליט כי ההסדר הזה אינו תקף, כי אנשים כאלה חייבים לעבוד לכל הפחות בתעסוקה מוגנת כדי לזכות בהבטחת הכנסה. ב. קבוצת מקבלי שכר מינימום שבעצם אין להם תמריץ לחזור למעגל העבודה. הם מסתפקים בעבודה או שתיים בחודש ומקבלים על כך השלמה מהמדינה. ג. מובטלים מעל גיל 35. לגבי שלוש הקבוצות האלה אני מבטיח לכם כי אם יוקמו מחר עשרה מפעלים בירוחם, בדימונה, באופקים, בשדרות, ובקריית מלאכי – הקבוצות הללו יישארו בחוץ כי איש אינו מטפל בהן.

האבטלה שקיימת ביישובי הנגב דומה באופייה למתרחש במרכז הארץ. אלא שבמרכז הארץ מובטל עובר מעבודה לעבודה, אך אינו עוזב את

מקום היישוב, ואילו בנגב הוא קם ועוזב את היישוב, ובדרך כלל מדובר בחיילים משוחררים ובבוגרי אוניברסיטה. אני מאמין שאילו התקיימו תהליכים מובנים עם משרדי הממשלה, אילו היו קבוצות עבודה ודיונים ענייניים, היינו פותרים את הבעיות האלה. לדאבוני, ההפך הוא הנכון.

בלי שנגדיר את מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי וניצור מחויבות משותפת לקביעת המדיניות ברמה הלאומית ולמיקודה ברמה האזורית והמקומית – לא נחולל שום שינוי.

♦ **אריק כרמון:** קודם נאמר כאן שאחד הדברים שיש להביא בחשבון חוץ ממערכת היחסים בין שלטון מקומי לשלטון מרכזי, הוא הזיקה בין מרכז ופריפריה. נשאלת השאלה האם לפריפריה שאתה בא ממנה, קרי הנגב, בשונה מערים דומות בפריפריה אחרת, יש נתונים נוספים שצריך להביא בחשבון בתוך כלל השיקולים לאפיונו של דגם רצוי כזה או אחר – ואני סבור שבהחלט כן. לדעתי, אנחנו מנסים לעשות השוואה בינינו למדינות אחרות בעולם מבלי שניצור את המכנה המשותף, וזוהי אחת הבעיות המרכזיות שלנו; אנחנו מאתרים דגם שהצליח בארצות-הברית וסבורים שגם אצלנו אין מניעה שיצליח. אלא שתהליך ההקמה אצלנו שונה מכל מדינה אחרת בעולם, כי בכל מדינה אחרת בעולם נוצרה תחילה יציבות, נרקמו מערכות יחסים בין קבוצות אוכלוסייה חזקות שפנו אחר-כך אל הפריפריה, ויצא שהפריפריה הפכה לחזקה בהרבה מהמרכז. אצלנו התהליך הוא הפוך: בדרך כלל לקחו את האוכלוסייה החלשה אל הפריפריה, לא נתנו לה כלים ולא תנאים, ועל-ידי כך נוצרו פערים אדירים. עכשיו, במקום לחשוב איך הופכים את המגמה ומקרבים את המרכז אל הפריפריה, עסוקים כל הזמן בנושא צמצום הפערים. זה הבסיס שחשוב מאוד להתחיל לדון בו.

♦ **שאוקי חטיב:** המשפט הבא כלול בחומר הרקע שקיבלנו היום, "אחת המטרות שחוקה דמוקרטית מבקשת לקדם היא מניעת שימוש שרירותי בעצמה השלטונית." אני מבקש לספר לכם כי בתפקידי כיו"ר ועד ראשי הרשויות, נפגשתי היום עם נשיא המדינה וחלקתי עמו את דאגתי באשר לאווירת הבידוד והבדלנות השוררת בין ערבים ויהודים במדינה. אמרתי לו: "אני מצפה שמוסד הנשיאות יפעל לשינוי הגישה שלפיה מנהלים את התושבים הערבים, לקראת הגישה שלפיה האזרחים הערבים שווים לשאר האזרחים." הגישה המוטעית הזאת נובעת מתפיסתו של השלטון המרכזי ומשליכה ישירות על תפקודן של הרשויות הערביות.

הרשות המקומית הערבית היא הביטוי היחיד לניהול עצמי בעיני אזרחיה הערבים של מדינת ישראל. היא גם המוסד היחיד שדואג לפיתוח ולרווחה במגזר הערבי, והיא המבטאת והמייצגת את כוחו של המיעוט הערבי בהיעדר ייצוג הולם בשלטון המרכזי. הרשות המקומית היא האמצעי המשמעותי היחיד להתקיימותה של מעורבות ציבורית ערבית – חברתית, פוליטית וכלכלית, והיא היעד היחיד של המשכילים והאקדמאים הערבים אחרי שנאשו מלהגיע למוקדי כוח אחרים במדינה, כולל המגזר הפרטי. הרשות היא גם המעסיק העיקרי, והגדול, בעיקר של אקדמאים ומשכילים. כך נתפסת הרשות המקומית הערבית בעיני הציבור.

אשר למצבן הכלכלי של הרשויות הערביות – אזכיר כאן כי המדינה מחולקת לעשרה אשכולות: באשכול הנמוך ביותר יש עשר רשויות – מהן תשע ערביות; באשכול השני יש 37 רשויות, מהן 32 ערביות; באשכול השלישי יש 29 רשויות, מהן 23 ערביות. כלומר, 84% מכלל הרשויות בשלושת האשכולות הנמוכים הן הרשויות הערביות, ומשמעותו של הנתון הזה היא שהערבים בישראל נמצאים בתחתית המדרג החברתי-כלכלי. אלה הם נתונים שיש לתת עליהם את הדעת בפורום זה, כשמנסים לחשוב על תפיסה אחרת של השלטון המקומי. הרשויות סובלות מגירעון מתמשך לאורך השנים. בראשית דרכי הציבורית בתחילת 1990 פורסמו המלצותיה של ועדת זנבר, ובין השאר נאמר שם: "ההסדרים הכספיים שיקבעו בין הממשלה והרשויות המקומיות צריכים להיות כאלה שבניהול תקין של הרשויות המקומיות יהיה בהן כדי להבטיח שהסתבכויות כספיות בעבר ובהווה יקבלו פתרון הדרגתי ותימנע הסתבכות נוספת מעכשיו והלאה." במהלך העשור האחרון היה לי הכבוד להשתתף בניסוחם של ארבעה הסכמים עם ממשלות ישראל וגם להיווכח שאינם מתקיימים. גם דוחות מבקר המדינה מצביעים על הנעשה ברשויות הערביות – מעוררים עניין בציבור למשך שבוע בלבד. לרשות הערבית הכנסות עצמיות נמוכות מאוד, אפסיות כמעט, בהיעדר אזורי תעשייה ואזורי תעסוקה. ההרכב הממוצע של הכנסות מארנונה במגזר הערבי הוא 88% ארנונה ממגורים ו-12% ארנונה ממסחר, בעוד שבמגזר היהודי מדובר ב-70% ארנונה ממסחר ותעשייה ו-30% ארנונה ממגורים.

גם אנחנו סובלים מחלוקת הסמכויות הלא-ברורה בין השלטון המרכזי והמקומי בענייני חינוך ורווחה, אלא שההשקעה הממשלתית בילד ערבי

היא חצי מההשקעה בילד יהודי. גם אנחנו סובלים מהתופעה הרווחת אצלנו של בחירות על רקע חמולתי, שיש לה לא פעם השלכות שליליות בכל הנוגע למחויבות לשרת את כלל האוכלוסייה לעומת המחויבות לשרת קבוצות לחץ, או בכל הנוגע להיבט הדמוקרטי של שיתוף הציבור.

הכפר הערבי רחוק גם היום מליהנות מהקצאת תקציבים השווה לזו של הרשויות היהודיות, והחמור מכול הוא שלראש הרשות או לפקידות הבכירה אין שום יכולת השפעה על מקבלי ההחלטות וקובעי המדיניות בממשל המרכזי. לא פשוט לראש רשות ערבי לפתוח דלתות. לא מובן מאילו שראש רשות ערבית אשר משאיר הודעה למנכ"ל במשרד ממשלתי יקבל תשובה בתקופת-זמן סבירה.

אשר לשלושת הדגמים שהוצעו כאן –

במה שנוגע למנהל אזורי, דגם כזה רק יסרב את המערכות וינפח את הבירוקרטיה. הקמת רשות נוספת רק תאריך את הליכי קבלת ההחלטות ותקשה על הנגישות, ועם זאת אני מצדד בתכנון אזורי ובשיתוף פעולה אזורי.

במה שנוגע לסל שירותים אחיד, כדאי לזכור את ועדת סוארי שבנתה סל שירותים, המבוסס על הכנסה נורמטיבית מול הוצאה נורמטיבית, ושהמלצותיה לא יושמו במלואם, ושמרו על פערים קיימים בין הרשויות הערביות והרשויות היהודיות.

גם אם יחולו שינויים בתפקודי הרשויות במדינה בכל הנוגע לניהולה של הרשות, ליחסי רשות-תושב וליחסי רשויות מקומיות/שלטון מרכזי – קצב השינוי ברשויות הערביות יהיה אטי בהרבה. התרגלנו שאחת לזמן מחוקקים חוקים ותקנות ומנסים להחיל אותם על הציבור הערבי מתוך תפיסה שהציבור הערבי נמצא במצב זהה לשאר הציבור בישראל, באותה נקודת זינוק. אלא שאין זה כך, וזה נתון מרכזי שהכרח להביאו בחשבון בכל חקיקה חדשה שנוגעת לענייני השלטון המקומי.

♦ **מרדכי קרליץ:** רשויות מקומיות מטפלות בתחומים רבים, הנחלקים לקבוצות אחדות:

א. שירותים מקומיים: תברואה, פינוי פסולת, הדברת מזיקים, תאורת רחוב, תחזוקת כבישים ומדרכות, גינות ציבוריות, גני משחקים, אספקת מים, ביוב, ניקוז. מקור המימון לפעולות הללו הוא ארנונה ואגרות השירותים.

ב. שירותים ממלכתיים: חינוך, רווחה, בריאות ועוד. יותר ממחצית

הפעילות של הרשויות המקומיות היא בתחומים האלה – גני ילדים, בתי ספר יסודיים, בתי ספר על-יסודיים, חינוך מיוחד, חינוך משלים, טיפול בנכים, קשישים, מפגרים, משפחות במצוקה ועוד. להלכה, השלטון המרכזי הוא שמספק את השירותים הללו, אך בפועל, אספקת השירותים והפעלתם הן בידי הרשות המקומית. מבחינה תקציבית, החלוקה בין הרשות המקומית והמרכזית היא 25% לעומת 75%, אך למעשה הרשות המקומית מממנת קרוב ל-50% מהשירותים.

ג. פיתוח יזמות לתועלת הציבור: מתנ"סים, מועדוני נוער, מועדוני קשישים, ספריות, אולמות ספורט, ברכות שחייה, מקוואות, בתי כנסת, ועוד ועוד. מתפקידה של הרשות למצוא מקורות מימון ליזמות הללו, אם ממקורות ממשלתיים, מקרנות ציבוריות, או מתורמים.

ד. משק לשעת חירום, כיבוי אש, שמירה בבתי ספר: הפעולות הללו ממומנות חלק כחלק, על-ידי השלטון המרכזי והמקומי.

ה. פעולות בעלות אופי שלטוני: חוקי עזר למיניהם, רישוי עסקים, תכנון ובנייה, חניה, פרסום, שילוט, רשות תמרור, שירות וטרינרי. בתחומים אלה יש לנו סמכויות פיקוח ואכיפה, לרבות צווים מנהליים (צווי הריסה, צווי סגירה).

כעת אני מבקש להציע תזה לגבי מבנה ההכנסות של הרשות, וכוונתי להכנסות מארנונה: ארנונה על מגורים היא להלכה מס, אבל בפועל מדובר על תשלום על שירותים שכל תושב מקבל – שהרחוב מואר ונקי, שמפנים את הפסולת וכן הלאה. דומות לכך אגרות המים והביוב, שהן תשלום על שימוש שנמדד לפי היקף השימוש.

ארנונה מעסקים גם היא תשלום עבור שירותים עירוניים, אבל במבנה המוניציפלי הקיים, חלק ממנה הוא למעשה מס שהרשות המקומית צריכה לחיות ממנו. בדקתי את התפלגות הכנסות העצמיות בעיריית בני-ברק מארנונה על מגורים, אגרות מים ביוב, לעומת הכנסות מארנונה על עסקים – 65% מארנונה על עסקים לעומת 35% מארנונה על מגורים. מסתבר שהכנסות מארנונה על מגורים (כולל אגרות שירותים), מכסות את כל הוצאותיה של הרשות על שירותים מקומיים, וזאת למרות המצב החברתי-כלכלי הנמוך בבני-ברק שמחייב אותנו להעניק הנחות רבות, ולמרות צפיפות-המגורים הגדולה (הרי ארנונה משלמים לפי מטרים ולא לפי מספר הנפשות). איפה 'החור' הגדול שלנו? ההשלמה שעלינו להשלים את השירותים הממלכתיים. ברשויות חזקות

יותר, ההכנסות מארנונה על עסקים הן שמכסות את החסר בשירותים הממלכתיים, ובמקומות יישוב שאין בהם הכנסות גבוהות מארנונה על עסקים או שצורכי החינוך והרווחה בהם גבוהים מאוד, אין די בכך. זוהי אמת המידה לבדוק האם יישוב אכן מסוגל לדאוג לעצמו, האם הוא גובה ארנונה ואגרות שירותים ברמה שתוכל לספק את השירותים המקומיים הבסיסיים. דגם מוניציפלי רצוי הוא זה שעונה על אמת-המידה הזו בכל מקומות היישוב ולא רק במבוססים שבהם. דובר כאן על מספרן המוגזם של הרשויות המקומיות בישראל. אני עומד בראש רשות של כ-140 אלף תושבים. במה שקשור להפעלתם של השירותים המקומיים, כבר מיצינו את היתרון לגודל, הוא כבר איננו קיים לגבינו. התחומים שעדיין אנו נהנים בהם מהיתרון לגודל, מאפשרים לנו להשתתף באיגוד ערים עם מחוז תל-אביב – וכוונתי לתחומים: בייב, תברואה וכבאות. יש לנו גם שותפויות מקומיות בתחומים מסוימים, למשל בשירותים וטרינריים. אני בהחלט מצדד בהפעלה משותפת של שירותים כשמדובר ביישובים קטנים. הוזכר כאן דרג ביניים בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי, ודרג כזה קיים כבר היום בנושאי תכנון ובנייה, וכוונתי לוועדות המקומיות ולוועדות המחוזיות המחויבות לפי חוק. על-פי רוב, הוועדות הללו עובדות ביעילות, בעיקר כשמדובר בתכניות גדולות; ההסתבכויות והסחבת הן דווקא בפרטים הבלתי-חשובים. פרויקטים גדולים שנוגעים לכבישים או לשירותים המחוזיים, מוסדרים במסגרת תכניות מתאר מחוזיות, ועם זאת, יש לדעתי לחזק דווקא את הוועדות המקומיות. אחת הבעיות של השלטון המקומי היא שהכול נבנה טלאי על טלאי. חלוקת הסמכויות אינה מוסדרת באופן הגיוני, למשל: למה שירותי הכבאות הם חלק מהשלטון המקומי ומד"א הוא מוסד עצמאי? דוגמה אחרת היא מתחום החינוך: בתי ספר על-יסודיים בבני-ברק הם בפיקוח משרד החינוך, אבל אנחנו מחליטים אם לפתוח או לא לפתוח ואיפה לפתוח; אנחנו מחליטים מה ייעשה בתקציב שמשרד החינוך נותן לנו עבור כל תלמיד. המורים הם שלנו. לעומת זאת, בתי ספר יסודיים הם בבלעדיות של משרד החינוך; אינני יכול להחליט לבדי על פתיחה או סגירה של בית ספר. תפקידנו שם הוא לספק שירותים – תחזוקה, ניקיון, מזכירות. גני ילדים כפופים לסידור מסוג שלישי. אינני מבין את הסיבות לכך, הדברים התגלגלו, וכך הם היום, וצריך להיות מומחה גדול כדי להתמצא בכל המורכבות הזאת.

לסיכום, עלינו להיות זהירים, לא לדבר על מהפכות, אלא לשבת ולהסדיר נקודה פה ונקודה שם; לקבוע בצורה ברורה מה עושה השלטון המקומי, מה עושה השלטון המרכזי. אשר לחקיקה ארצית מול חקיקה מקומית – צריך שתהיה חקיקה ארצית מחייבת בהרבה תחומים, זה משליט סדר, אנחנו יודעים איך להתארגן לפי הכללים. במקביל, חשוב שתהיה הסכמה על כך שכל רשות מקומית מתאימה את חוקי העזר לצרכיה ולאפשרויותיה.

♦ **אריק כרמון:** שמענו כאן נציגים של שלוש רשויות – נציגים המייצגים סוג מסוים של רשויות שאינן משתייכות דווקא לקבוצת 15 הערים שלא מקבלות מענק. הדיון שלנו לא נועד למצוא מזור לבעיות השלטון המקומי כאן ועכשיו, אלא הכוונה היא להסתכל קדימה ולשאול האם יש מקום לעגן בחוקה כתובה, כחלק מהתפיסה המשטרית, את הפרק שנוגע לשלטון המקומי. עלו כאן שאלות לא פשוטות: האם אפשר לדבר על מתן אוטונומיה ליישובים, שבעצם אינם מסוגלים להחזיק את עצמם? ואין מדובר דווקא במגזר הערבי האם יש צורך להביא את כולם לקו התחלה שווה לפני שמתחילים בהפעלתם של עקרונות חוקתיים? חשוב שננסה תחילה לסרטט דגם של מצב ב' שהוא מצב רצוי, ואילו השאלה איך מגיעים ממצב א' למצב ב' תהיה הבאה בתור. בעת שנסרטט את אותו מצב ב', שמן הסתם יהיה שילוב של שלושת הדגמים שהצגנו, כדאי יהיה לשקול תהליך אגרגטיבי, ולא דווקא שווה, לכל הרשויות להגיע אליו.

♦ **אלי ישי:** אני מסכים עם ראש עיריית בני-ברק; כשמדברים על מהפכות, יוצא לא פעם ש"תפסת מרובה לא תפסת", יוצאים בלא כלום.

במהלך תפקידי הציבוריים נתקלתי יותר מפעם באי-הגינות מצד השלטון המרכזי כלפי השלטון המקומי – אם בנושא חוקי התכנון והבנייה, ואם בחוק התקציב. למשל: הממשלה מחייבת את השלטון המקומי להגיש את הצעת התקציב עד דצמבר, ואילו המדינה מביאה את התקציב רק אחרי דצמבר – בינואר, בפברואר ואף מאוחר מזה. איך ראש הרשות המקומית יכול לקבוע את התקציב שלו בדצמבר, כשהממשלה עדיין לא קבעה בינואר את גובה הארנונה? מעמידים תביעות לשלטון המקומי בהרבה נושאים שהממשלה, לרבות משרד הפנים, לא עומדת בהן, ועוד מטיפים לו מוסר. מחייבים את השלטון המקומי ליישם חוקים או לספק שירותים, בלי שמעמידים לרשותו

את התקציב הנחוץ לכך, ועליו לעמוד מול התושבים בידיים ריקות. עם זאת, חלו בשנים האחרונות שיפורים אדירים ברשויות המקומיות, ולשבחם של ראשי הרשויות ייאמר, שלמרות הגזרות והקיצוצים ושינויי החקיקה מלמעלה, הם מצליחים להתמודד. אחת לשבוע אני מקפיד לסייר במקומות יישוב, בכל פעם בעיר אחרת, ללמוד מקרוב, לשמוע את הבעיות וגם לראות עבודות של פיתוח. השנה היא שנה קשה במיוחד, אבל גם בשנים טובות יותר, של צמיחה, היו קיצוצים כדי להגיע ליעד גירעון שהממשלה קובעת מעת לעת.

נכון שצריך להגדיל את סמכויותיהן של הרשויות המקומיות, אבל גם זאת מתוך גישה זהירה ומתוך מידה של פיקוח מצד השלטון המרכזי, ולא במסגרת של חוק יסוד, אלא באמצעות שינויי חקיקה. עלינו להקים צוות של נציגי השלטון המרכזי והמקומי, שיבחן לעומקם רעיונות שמדובר בהם כבר שנים רבות ויביא לכלל ביצוע לפחות את חלקם. חוק כזה יכול לעבור בכנסת בצורה מכובדת, כאשר האינטרס של כולנו, כנבחר ציבור, הוא מתן השירות הטוב ביותר לאזרחים, ומהר ככל האפשר, בלי ליפול בפח הביורוקרטיה.

♦ **חגי מרום:** אני מבקש להפנות שאלה לשלושת ראשי הרשויות – שמענו אתכם סובלים מאוד מהמבנה, אבל מדוע לא הצעתם שום דבר חדש? פעמיים בשבוע אתם מכתתים את רגליכם לכנסת, מתרוצצים בין משרדי הממשלה, חוזרים הביתה מאוד מאוכזבים ומרגישים שקיים נתק בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי. מדוע אינכם מוכנים להרהר בחלופה השנייה, שמציעה מדרג דמוקרטי בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, שהסיכוי להידבר אתו גדול בהרבה מהיכולת שלכם להידבר כיום עם השלטון המרכזי? מדוע לא לאמץ מערכת כזו למשל בנגב, מערכת שנבחרה על-ידי תושבי הנגב והיא מצויה מאוד אצל הבעיות של אזור זה, מערכת שמקבלת מהמדינה את המשאבים ומפזרת אותם בצורה גם מובנית וגם מתמקדת?

♦ **מרדכי אביצור:** ראשית, ניסיתי להראות בדבריי ששלושת הדגמים קיימים בפועל, אבל הם נבחרים על-ידי הרשויות החזקות או על-ידי היישובים החזקים.

שנית, כדאי היה לבדוק איך אותו דגם עצמו מתפקד, למשל, באזור הנגב, כשמצדו האחד של הכביש יושבת רהט, המשתייכת ל'אשכול 1', ומצדו האחר יושבת להבים המשתייכת ל'אשכול 10'. כלומר, אחת הבעיות היום היא הפערים הגדולים בתוכנו.



לכן, לפני שחושבים במושגים של דגם זה או אחר, יש להשלים תחילה את שלושת השלבים הבאים: א. הכשרתן של רשויות, שאינן מסוגלות לכך היום, לקבל על עצמן שלטון עצמאי; ב. צמצום הפערים בין יישובים שכנים; ג. היערכות לקראת חשיבה אזורית.

כרגע, כל ראשי העיריות בנגב עסוקים ב'איך גומרים את החודש', וודאי שאינם מסוגלים להתפנות לעיסוק בתרבות שלטונית, לרבות יתר-עצמאות לשלטון המקומי.

◆ **שאוקי חטיב:** מי שהציעו את הדגם הביזורי, התעניינו יותר בדרכים לחשק את ראש הרשות מאשר בדרכי ההתמודדות עם שלושת המישורים האלה: רשות-תושב, רשות-שלטון מרכזי וסל השירותים מגודר מטעמה ניהול הרשות בעצמה. אשר לדגם האזורי – בגלל שיטת הבחירות בישראל ובגלל ריכוזיותו של השלטון המרכזי, הדגם הזה מועד לכישלון. עדיף אפוא להמשיך בוויכוח בין שלטון מקומי לשלטון מרכזי במקום ליצור עוד גוף-ביניים שרק יסרב את הבירוקרטיה המנופחת ממילא. אשר לדגם הריכוזי – הוא כבר קיים, למעשה, אלא שלא ישמו אותו כהלכה לפי הצעת ועדת סוארי.

◆ **מאיר שמגר:** מה שדרוש לנו היום הוא הגדרת חלוקת הסמכויות, שתכלול את קביעת סל השירותים בתור נתון מדויק שניתן ליישם בפועל לגבי הרשויות. זאת, מפני שאחד מקשיי היישום של שיתוף הפעולה המעשי בין הרשות המרכזית והרשות המקומית הוא היעדר נורמות מוסכמות; הכול מתנהל בתור משא ומתן פתוח ונייד מכדי לשמש קנה מידה לפעולה. אחרי שיגדירו את סל השירותים שיחול בצורה שוויונית על כל הרשויות, ייתכן שניתן יהיה לחשוב על השלב השני. עם זאת, אינני מתחייב היום שהדבר הוא בר-ביצוע כל עיקר, ומסיבה זו, אם שלב הביניים יהיה פקיד ציבור, דהיינו אדם שמתמנה מתוך הרשות השלטונית המרכזית, תהא זו ברכה לבטלה שכן הקושי הקיים עם הרשות המרכזית ימשיך להתקיים ממילא. אלא אם כן יוספו הוראות מפורטות אשר מייתרות את הוויכוח או מצמצמות אותו; מאידך, אם שלב הביניים יהיה אדם נבחר, הוא ממילא יהיה עוד ראש רשות מקומית שאינו מסוגל להחליט כי אין לו אמצעים. כי אם אין חלוקת נורמות מוסכמות, הוא יחויב לפנות, אל הרשות המרכזית, אולי בצוותא עם ראש הרשות המקומית בתפקיד שתדלן. כמוהו כראש הרשות, ואם כך מדוע נחוץ לנו אדם נוסף?

לכן כדאי תחילה לראות איך עובדת הגדרת הסמכויות וחלוקתן לפי

נורמות מוסכמות, ורק אז לבדוק אם שיטת הפרקטים הצרפתיים ישימה אצלנו. כמי שמכיר את השיטה הצרפתית, הייתי מציע לא להתפעל ממנה ממרחקים. בשיטה הצרפתית ראשי הערים מעורבים בפוליטיקה המרכזית: ז'וסטן הוא ראש עיריית בורדו, אבל היה גם ראש ממשלה, ובדומה לכך שיראק. אינני בטוח ביעילותה של העתקה כזו משיטה שצמחה על קרקע שונה לחלוטין. אצלנו נחוץ תחילה שלב ביניים שייצור בסיס שוויוני משותף.

♦ **טלאל אלקראני:** ראשי הרשויות מקבלים את המנדט שלהם מהציבור, נבחרים על-ידיו ישירות. ואם הציבור הזה חזק כלכלית, אינטלקטואלית וחינוכית אפשר אולי לספק לו את מרב השירותים במסגרת החוקים והתקנון הקיימים. אבל אם הציבור הזה חלש ועני, קשה לרשות להתמודד עם החוקים והתקנון של השלטון המרכזי, ועד מהרה היא עלולה למצוא את עצמה במעמד של עבריינית. אביא שלוש דוגמאות:

1. בטיחות במוסדות חינוך: אם אני שולח תלמידים לבתי ספר לא-בטיחותיים וקורית חלילה תאונה, אני עבריון. אבל גם אם אני חורג מהתקציב בגלל שיפוצים שביצעתי במוסדות חינוך בנושא הבטיחות, אני עבריון.
2. תכנון ובנייה: אם אדם חסר-אמצעים בונה צריף כי איננו יכול לבנות בית ואינני מוציא צו הריסה, אני עבריון. אבל גם אם הגג של הצריף יתמוטט על המשפחה, איחשב לעבריון.
3. איכות הסביבה: כדי לעמוד בדרישות החוק לאיכות הסביבה, דרוש לי אתר לפסולת מוצקה, ואם אין לי כזה ביישוב שלי, אני מבצע עברה פלילית.

איך מתמודדים עם הבעיה הזאת?

♦ **אלי ישי:** אני מסכים בסך הכול עם טענותיו של טלאל אלקראני, ועם זאת יש להעיר, שלעתים גם לראש הרשות יש השפעה, מבחינת חלוקת המשאבים וההשקעה, על הצורה שבה היישוב שלו מתפקד. לא תמיד מדובר בעוול של השלטון המרכזי כנגד השלטון המקומי.

♦ **עפרה פרידמן:** מוטי אביצור, מאחר שאני מכירה היטב את פעילותך בירוחם, הייתי מבקשת שתספר לנו על הדגם שהפעלת בנושא החינוך, שדווקא מצביע על כוחו של ראש עיר להשתמש בתקציבים לפי שיקול דעתו, לייעד אותם לכיוונים שיובילו לשינוי.

♦ **מרדכי אביצור:** אענה בקצרה על שאלתך – אתמול ישבתי עם קבוצת גדולה של הורים מהמגזר הדתי. אין לנו מסלול דתי בירוחם בבית

הספר התיכון, והם עומדים על כך שנפתח כיתה דתית בבית הספר הממלכתי. עצם הפנייה שלהם משקפת בעצם התפתחות של מגמה בבית הספר התיכון בירוחם, שבשנותיו הראשונות היה בעל רמה ירודה ביותר, והכיוון היה ממנו והחוצה. כדי להתמודד עם הבעיה החלטתי לנקוט שיטה שקיימת היום במקומות רבים בארץ ושממנה גם נולד פרויקט 'אומץ' – אמנה מחייבת משותפת לתלמיד, להורים ולמוסד, שלפיה המוסד מתחייב לספק לתלמיד בשנת לימוד אחת מה שלא קיבל בשנים שקדמו לכך. כיום, ברוח המגמה הזאת, בית הספר התיכון בירוחם הוא בית ספר מקיף שקולט את כולם, עד לגבול שהוא בעייתי מבחינת לקויי למידה, ולמעלה משליש המקצועות הם ברמה של חמש יחידות לימוד. זאת, למרות שמשלב מסוים ואילך, משרד החינוך ביקש ממני להמשיך הלאה לבד ונאלצתי לפנות למקורות מימון פרטיים, כמו גופים עסקיים ותורמים מחו"ל. במילים אחרות, בהתאם לתמונת-מצב קיימת שחובה להתעמת אתה ביושר, יש לבנות סל שירותים אחיד במגמה לצמצם את הפערים בשלב הביניים לקראת השוויון המיוחל בעתיד.

## קבוצות דיון

### קבוצה א': הדגם הביזורי-אוטונומי

#### מנחים:

**חולדאי, רון** - ראש עיריית תל-אביב

**פרופ' דרי, דוד** - מנהל בית-הספר למדיניות ציבורית

**שמות הדוברים** (לפי סדר אלף-בית):

**אל-גריןאווי, טלאל** - ראש עיריית רהט

**פרופ' אריאן, אשר** - המחלקה למדע המדינה, אוניברסיטת חיפה; עמית

בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה

**ג'בארה, סלאח** - ראש עיריית טייבה

**פרופ' גוטמן, עמנואל** - המחלקה למדע המדינה, האוניברסיטה העברית,

ירושלים

**ד"ר דהן, מומי** - המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית, ירושלים

**דורון, גדעון** - יו"ר מועצת הרשות השנייה

**וירשובסקי, מרדכי** - ח"כ לשעבר

**וכסלר, עוזי** - גזבר עיריית ירושלים

**ועקנין, בני** - ראש עיריית אשקלון

**ד"ר מליץ, עמרם** - עורך דין

**נחמן, רון** - ראש עיריית אריאל

**עו"ד עטיה, איתן** - מנכ"ל, פורום 15 הערים העצמאיות

**פרידמן, עופרה** - הסוכנות היהודית, מנהלת אזור ישראל

**רהט, גדעון** - החוג למדע המדינה, האוניברסיטה העברית, ירושלים

**אלוף שיף, אילן** - נשיא בית הדין לערעורים, צה"ל

♦ **רון חולדאי:** קבוצת הדיון שלנו תעסוק בדגם הביזורי, ובמילים אחרות –

מהי מידת האוטונומיה שהממשל המרכזי מפקיד בידי הרשויות המקומיות.

♦ **מומי דהן:** באתי הנה כדי לשכנע אתכם לא לאמץ את הדגם הביזורי;

אני חסיד של הדגם הריכוזי, ועל כן אנסה לסרטט את ההיבטים

החשובים במציאות הישראלית שמהם עלינו לגזור את הדגם הרצוי.

קודם אתן איזו מפת דרכים קטנה מנקודת מבט כלכלית, ואחר כך

אגיע להיבטים הישראליים.

מנקודת ראות כלכלית, קיימים סוגים אחדים של, ובמילים אחרות סוגים של פעילויות ממשלתיות (מוצרים) שהשלטון המרכזי והשלטון המקומי מספקים בנפרד. דוגמה בולטת היא מוצר ציבורי כמו ביטחון, שהוא באחריותה של הממשלה. בעידן שבו אנחנו חיים, כלומר של מדינת הרווחה המודרנית, גם תשלומי ההעברה נעשים ברובם על-ידי השלטון המרכזי, ובדומה לכך גם רוב התשלומים לתשתית והוצאות המימון שבגין החוב.

פעילויות שבהן קיים ממשק בין השלטון המרכזי והמקומי נוגעות ל'מוצרים ציבוריים למחצה' – חינוך, במידה מסוימת בריאות, ורווחה. כאמור, עלינו לאפיין את ההיבטים הישראלים הייחודיים ומהם לגזור את הדגם הראוי. לכן, ראשית יש להביא בחשבון שמדובר ביחידה גאוגרפית קטנה יחסית, ושביזוריות היא שיטה מוצדקת במדינות גדולות במיוחד, למשל ארצות-הברית. שנית, עלינו להביא בחשבון שמדובר במדינה בעלת אוכלוסייה צעירה עם שיעור ילודה גבוה יחסית, מה שלא קיים, למשל, במדינות אירופיות רבות. המשמעות המוחשית של העובדה הזאת היא שהקשר בין ראש הרשות לתושבים הוא מאוד בעייתי במובן של המחויבות הקהילתית, החמולתית, ואינני מתכוון רק ליישובים הערביים. מאפיין שלישי של ישראל הוא הפערים הכלכליים וההתפלגות של הפערים האלה. כלומר, יש מדינות שבהן שיעור העוני גבוה מאוד, אבל הוא מתפלג על פני כל היחידות הגאוגרפיות, ואילו בישראל קיימת חפיפה די גדולה בין עוני ויישובים מסוימים. על כך יש להוסיף את פערי ההכנסה העצומים, ואין מדובר בהכנסה נטו, שבה אי-השוויון בישראל הוא סביר, אלא בהכנסה הכללית: הכנסה משכר, הכנסה מעבודה והכנסה מהון. על ההתפלגות הקיימת ממילא, יש להוסיף את ייחודיותם של היישובים הערביים, שיש בהם ריבוי של קהילות בעלות צרכים מיוחדים.

היבט נוסף שאין להתעלם ממנו הוא הגלובליזציה – שלטון אינו יכול לקבוע שיעורי מס בלי להביא בחשבון את השיקול הגלובלי. ההיבט האחרון שעלינו להביא בחשבון אינו ייחודי לישראל והוא מה שכלכלנים מכנים 'בעיית הנושא החופשי'. כלומר הטוב ביותר מנקודת הראות של ראש עיר הוא שהמסים העירוניים יהיו נמוכים בהשוואה למסים מסוגים אחרים, ושההכנסות ממסים יועברו אליו. למשל, הוא יטיל מסי ארנונה נמוכים, ואילו תקבולים ממס הכנסה יועברו אליו, מה שיאפשר לו לספק שירותים ברמה גבוהה וישריין את סיכווי

להיבחר שנית. בהקשר לכל ההיבטים שצינתי כאן, הדגם הביזורי הוא בעייתי ביותר. מהי, בעצם, משמעותו של הדגם הביזורי? חופש בשיעור קביעת המס. אז אם האדם עשיר, הוא יעדיף לגור ליד אדם עשיר, כי הוא הרי מעוניין לממש שירותי חינוך הולמים לילדיו. כך, אפוא, בעזרת הדגם הביזורי אנחנו יוצרים ריכוזים של עשירים וריכוזים של עניים ומחריפים את ההתפלגות הגדולה ממילא.

♦ **דוד דרי:** בני ועקנין, ראש עיריית אשקלון.

♦ **בני ועקנין:** ראשית, נושא היחס בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי חייב להיות קבוע בחוקה; אחת הבעיות המרכזיות שלנו היא היעדר חקיקה מתאימה שתעגן את הזכויות והחובות של השלטון המרכזי והשלטון המקומי. יש לחייב גם את השלטון המרכזי במתן סל שירותים שיתחשב במאפיינים השונים בין יישוב ליישוב. אשר לדגם הביזורי – בחומר הרקע שחולק לנו דובר על ממשל אחראי ורספונסיבי, וזהו בדיוק התכונה שמבדילה בין נבחר ציבור (בין אם ראש רשות ובין אם חבר מועצה) לבין פקיד ממשלתי (בין אם הממונה על המחוז במשרד הפנים ובין אם הממונה על המחוז במשרד השיכון, או פקיד בכיר במנהל). אם רוצים, למשל, להקים ספרייה באשקלון – אני כמעט יוצא מדעתי ואינני מבין מדוע לא מסתיים הליך של חתימה על קרקע. הציבור דוחק, ואילו אצל הפקיד במנהל מקרקעי ישראל אין שום לחץ – יכול לקחת לו גם שנה. בדומה לכך, כשמדובר בכביש חיוני ברשות המקומית – הנבחר מרגיש שהוא חייב להשלים את הכביש, שאי-השלמתו עלולה אפילו לערער את שלטונו, ואילו הפקיד במשרד השיכון, שום דבר אינו דוחק לו. הוא אינו סובל מאותו לחץ ציבורי.

דובר כאן על החלשת כוחו של ראש המועצה והגברת כוחה של המועצה, ובעניין זה הייתי מבקש דווקא להתריע. מדי פעם מנסים להשוות בין המועצה לכנסת. לכנסת אין סמכויות ביצוע. חוץ ממינוי נשיא המדינה, יש לכנסת רק מעט מאוד תפקודים ביצועיים. מתן פונקציות ביצועיות למועצה, יפגע, לדעתי, ביעילותה של הרשות. לעומת זאת, יש להעניק לה יותר סמכויות של ביקורת ופיקוח, לאפשר לה לשכור מומחים בענייני תקציב, למשל. למועצה אין אפילו סמכות ברורה לבקש את חוות דעתו של היועץ המשפטי של העירייה, אלא באמצעות ראש העיר. איזון בין המועצה וראש הרשות לא יושג על-ידי חלוקת סמכויות הביצוע; חלוקה כזו רק תחבל ביעילות. יתר על כן, ייתכן שכדאי היה להחזיר לכהונתו, בנושאים מסוימים, את

גוף הביניים שהיה קיים פעם – הנהלת העיר, במתכונת מצומצמת ועם סמכויות ביצוע מסוימות, ועל-ידי כך לספק לראש הרשות פרום אקזקוטיבי שאפשר להעביר אליו נושאים לדיון. היה כדאי גם לכלול בחקיקה את תכנית העבודה (שבניגוד לתקציב העירייה, היא אינה מוגדרת בפקודת העיריות), וכוונתי לתכנית שמפרטת את המדיניות, את חזון ראש העיר, שמפרטת נושאים שמופיעים בתקציב תחת סעיף תקציבי אחד, שמגדירה סדרי עדיפויות.

צריך לחייב בחוק את הבאתה של תכנית עבודה כזו לפני המועצה. אני חוזר ואומר, איזון בין ראש הרשות למועצה לא יושג על-ידי חלוקת סמכויות ביצוע; חלוקה כזאת פירושה רק נטרול של גוף אחד את יכולותיו של הגוף האחר.

◆ **רון נחמן:** השלטון היום במדינת ישראל הוא שלטון מרכזי, ובמידה מסוימת הוא בולשביוקי – וזאת אני אומר בתור מי שישב בכנסת ארבע שנים כחבר בוועדת חוקה, חוק ומשפט ובוועדת הכספים. מהמקום ההוא אני יכול לספר לכם על פעולת החקיקה – איך רומסים את השלטון המקומי, איך מעלים את האינטרסים שלנו על מזבח של קוניונקטורה פוליטית ברמה לאומית, איך הורסים את מדינת ישראל מלמעלה כלפי מטה, איך, למעשה, השלטון המקומי איננו רלוונטי כלל. מעצם השיטה הפוליטית, השלטון המקומי הוא הזרוע הארוכה של השלטון המרכזי. השלטון המקומי הוא סרח עודף, הוא מקום להסדיר בו משרות לאנשים שהשלטון הפוליטי במדינת ישראל חפץ ביקרם. ניקח לדוגמה את נושא החינוך. מהי ההשפעה שלנו כראשי ערים בנושא זה? אצל חולדאי קיימת השפעה כלשהי, כי מדובר בעיר גדולה. אבל לעיר עם עשרת אלפים עד 20 אלף נפש אין השפעה. את הכול מסדרים בירושלים; מערכת החינוך היא ריכוזית לגמרי. דוגמה אחרת: הקמתו באריאל את המערכת הכי מתקדמת במדינת ישראל בנושא מחשוב ותקשור בשלטון המקומי – Smart City, לפי הדגם של סינגפור. שש שנים אני עובד על הנושא הזה. לא אלאה אתכם בקשיים שהיו לי במשרד התקשורת בנושא הרגולטור. בהקשר החקיקתי – יושבים אנשים בוועדת הכלכלה של הכנסת, שאינם יודעים איך נראית אנטנה, והם אלו שמקבלים החלטות.

אני רוצה ביזור. אני רוצה שהממשל המרכזי יפטר 50% מהעובדים שלו, שיסיר את הבלמים והחסמים של הביורוקרטיה בכל המשרדים, ושיאפשרו לראשי הערים לעבוד – ותראו אז איך מדינת ישראל תפרח.

לפני שבועיים הצעתי בוועדת שרים למדע שיאפשרו לנו, במסגרת הפרויקט של ה-Smart City, לחבר את כל המדינה למה שנקרא 'הטכנולוגיה של הפס הרחב', וראו זה פלא – מתן וילנאי הסכים, והציעו שבועדה ישבו נציגים של משרדי התקשורת, האוצר, החינוך, התשתיות, ושיהיה נציג של השלטון המקומי וגם של האקדמיה. מה אני בא לומר? שהשלטון המרכזי והמקומי חייבים לחבור יחד. היות שאין דין ירושלים, תל-אביב וחיפה כדין ירוחם, החלוקה צריכה להיות לפי גודל האוכלוסייה, ולאחר מכן, כשתאפיין את סדרי הגודל של הרשויות תוכל לדעת מהי המסה הקריטית שיש לתת לכל סוג של רשות בחיתוך הזה, מהרשות הגדולה ועד הקטנה.

אני דוגל בדגם של מועצת העיר שמתנהל כמו חברה עסקית, שיש בו הפרדה בין מועצת המנהלים לבין האופרציה, שבו מועצת הרשות, עם ראש הרשות, נעזרת בגופים ייעוציים. וכמו שקיימת בחברות אחריות של דירקטוריון, כלומר אם בעלי המניות מרוצים מהדירקטוריון ומרוצים מהמנכ"ל – מצביעים, ואם אינם מרוצים – שולחים הביתה, כך גם בעלי המניות שלנו, כלומר התושבים. התפיסה שלי היא עסקית למהדרין, לרבות יזמות.

עניין אחרון. מה שהביא ליציבות השלטון המקומי הוא הבחירה הישירה. ללא בחירה ישירה לשלטון המקומי מדינת ישראל כבר הייתה קורסת. הדבר החשוב ביותר שקרה הוא הכוח שנתנו לראש הרשות המקומית, ולכן אסור שלמועצת הרשות המקומית תהיה הסמכות להדיח את ראש המועצה, כי לפעמים ראש עיר נופל מפני שלא נכנע ולא העניק טובות הנאה. אסור להעביר ראש עיר מכהונתו לפני תום הקדנציה. מבחן הציבור הוא הקובע. ציבור שקיבל את השירות שהוא רצה, יצביע שוב בעד ראש המועצה.

♦ **מרדכי וירשובסקי:** ראשית, חייבים לכלול בחוקה פרק על השלטון המקומי, אחרת הוא ימשיך להיות הקרוב המסכן והעני. במערך השלטון בישראל, לשלטון המקומי יש מקום בכותל המזרחי, וזה חייב למצוא ביטוי בחוקה.

שנית, משלוש השיטות שהוצגו לנו, היחידה שבאה בחשבון היא הביזורית. ההצעה להקים מנהל ביניים תהיה טעות גדולה במדינת ישראל, שבה קיים ממילא עודף ביורוקרטיה ועודף פקידות. ייתכן שצריך לשפר את חוק איגודי ערים, לעודד שיתוף פעולה גם בערים גדולות, והראיה – תל-אביב משתפת פעולה עם שש ערים נוספות בנושא הביוב, כי נמצא שרק כך ניתן להתמודד עם הבעיה.



השיטה הביזורית כבר קיימת, למעשה, בעיני תושבי הערים, שרואים ברשות המקומית מקור לעיקר השירותים; זה הקו הקיים, ופשוט צריך לחזק אותו.

עניין שלישי – גם אני סבור שאין להעביר סמכויות ביצוע לחברי המועצה; כיום יש סעיף שקובע שהעיר מתנהלת על-ידי ראש העירייה, וכך צריך להיות. אלא מה, גם תפקידים שרון נחמן היה רוצה לייעד לחבר מועצה – חבר מועצה איננו יכול למלא. מקור הרע הוא העובדה שהשלטון המרכזי אכן מעוניין שהרשות המקומית תהיה הזרוע המבצעת שלו, ולפיכך נבחרת מועצת הרשות, ובדיוק בשיטת הבחירות לכנסת, אלא שלחבר המועצה, שצריך גם לעבוד לפרנסתו, אין לעתים לא הכלים, לא הפנאי ולא המנגנון המייעץ לקבל החלטות בנושאים שהוא מתבקש לחוות עליהם דעה. לכן, כדי שחבר המועצה יתפנה למלא את תפקידו כהלכה, צריך לתת לו תמורה.

בקצרה, אם רוצים לקדם את השלטון המקומי, יש לחזק את מה שקיים היום, לא להיסחף להרפתקאות, אלא לקחת את חוק הרשויות המקומיות, את ההוראות הקיימות ולשפר אותם. פירושו של דבר שחבר מועצה יוכל להתפרנס בכבוד, שתהיה ביקורת על הפקידות, שלראש הרשות המקומית תהיה יד חופשית. במקביל צריך לתבוע מהשלטון המרכזי לוותר על השליטה בעשרות נושאים, ובכך למנוע מהרשות המקומית התבזות בעיני עצמה ובעיני הציבור שלה גם יחד.

♦ **עמנואל גוטמן:** לא יעלה על הדעת שחוקת העיריות בשלמותה תיכנס לחוקה, אלא כמה סעיפים של עקרונות. עם זאת, גם אם לא ייכללו בחוקה, אין זה הפסד גדול, כי אין זה העיקר בשלב שאנו נתונים בו. מה שחשוב כעת הוא בראש ובראשונה סמכויותיו של השלטון המרכזי בזיקה לרשויות המקומיות. בעניין זה יש לנו איזה קושי מתודולוגי; מצד אחד, אמרו כאן הבוקר שעד שלא נפתור את כל הבעיות של המדינה, אין טעם לעסוק בבעיות של שלטון מקומי. מצד שני, היות שאיננו בשלב הקמת המדינה, גם לא בשלב הקמת העיריות, אנחנו כן מחויבים בדיון משמעותי לגבי נקודות התורפה. עניין נוסף הוא סל השירותים, ולזאת יש להקדיש את עיקר הדיון, ובמילים אחרות – מהי 'חלוקת העבודה' בין שלטון מרכזי לשלטון מקומי. ובעניין זה לא די בדיבורים בלשון כללית, אלא יש לערוך דיון מפורט.

נקודה אחרונה – מדברים שאמרו כאן אנשי השלטון המקומי, ובמיוחד

ראשי עיריות, עולה שהם מעוניינים בחברי מועצות מקומיות שלא נבחרו על-ידי מפלגות. אלא שזוהי משאלה לא-מציאותית כרגע, ועם זאת, חשוב שנשקיע חשיבה מחודשת לגבי שיטת הבחירות לרשויות המקומיות כדי לבער ככל האפשר את הפוליטיזציה שחודרת אצלנו לכל מקום.

♦ **אילן שיף:** גם אני סבור שהדגם הביזורי הוא דגם טוב מאוד, ובאותם תחומים שיישמנו אותו בצבא, הוא הסתבר כיעיל. אני מניח שלפחות במישור התאורטי, זהו דגם מעולה גם לרשות המקומית. אלא שלכך יש לצרף 'הערת אזהרה' שאומרת, שברשויות מסוימות, דגם ביזורי עלול להביא להחלטות לא-ענייניות. ברשות מקומית שאיננה גדולה, יש סכנה שראש הרשות יהיה נתון ללחצים אדירים של קבוצות סקטוריאליות, למשל של עשירי המקום, כי ראש עיר, בייחוד ברשות מקומית קטנה, נמדד לא רק בהצלחתו לנהל את ענייני הרשות, אלא גם בהצלחתו לגייס תומכים ובעלי הון. זה עדיין איננו פוסל את הדגם הביזורי, ובתנאי שיתלוו אליו אמצעי בקרה ביקורת ופיקוח, שיקנו סמכויות גדולות למועצת העירייה ויוקצו תקציבים למועצת העירייה כדי שתוכל להפעיל את סמכויותיה. עם זאת, אינני בטוח שמה שיפה למדינות אחרות יהי יפה גם אצלנו, כי אצלנו קיים המונח 'תנאי הארץ ותושביה', שלא תמיד הוא מתיישב עם הנעשה בעולם. לכן אני רושם הערת אזהרה נוספת והיא שאם מחליטים בסופו של דבר על הדגם הביזורי (ובלבד שמתלווים לכך כל האמצעים שמנתי), אין לקבוע אותו בחוקה כבר מתחילה, אלא רק אחרי שבדקנו ארבע-חמש שנים אם הדגם פועל כהלכה.

♦ **עמרם מליץ:** מתן יתר אוטונומיה מתאים ליישובים גדולים, אבל לא ליישובים קטנים, ובעיקר לא לקבוצות של מיעוטים. למשל, אם שכונות חרדיות בערים הגדולות לא היו מתוקצבות ארצית, הן היו נקלעות לקשיים עצומים.

גם אם הביזור נועד בעצם לאזן בין הצרכים של התושבים לבין היכולת של הרשות לספק אותם, יצא לא פעם ששיקולים מקומיים גברו על שיקולים גלובליים, ארציים. למשל בנושאי רווחה – אינני בטוח שביישוב שמונה אפילו עשרת אלפים איש יבנו בית לנשים מוכות מהתקציב המקומי, ויש לא מעט נושאים נוספים שמטופלים ברמה הארצית על-ידי משרד העבודה והרווחה ואין סיכוי שיטופלו ברמה המקומית. כך גם לגבי נושאי חינוך.

לכן כשמדברים בזכות הביזור, צריך תחילה לדעת מה הוא כולל בדיוק,

להגדיר סל שירותים שהרשות המקומית תספק. היום הרשויות אינן מרוצות כי אין סל מוגדר, גם לא בחינוך. גם כאשר המדינה מגדירה תקציב ייעודי, לא פעם הרשות המקומית משתמשת בו למטרות אחרות בגלל שיקולים מקומיים, לחצים מקומיים, תשלום משכורת, וכדומה. רק אחרי שיוגדר מהו סל השירותים שהמדינה אמורה לתת לתושב, נוכל לדבר על יחסים בין שלטון מקומי לשלטון מרכזי.

◆ **גדעון רהט:** ראשית אני מוטרד מכך שעד כה לא שמעתי מילה על דמוקרטיה, רק מדברים פה על ניהול מוצלח ועל כך שראשי הערים רוצים כמה שפחות מכשולים ובלמים, ואגב – זה טבעי. שנית, על אף שכל ראש עיר מאמין שהוא עושה ככל יכולתו לשרת את הציבור שלו ושכולם מנסים 'לשים לו רגל', חייב לדעתי להיות מנגנון דמוקרטי שיאפשר להדיח את ראש העיר, אם לפחות 50% מהתושבים מעוניינים בכך.

צריך לזכור ששלטון מקומי איננו רק עסק, ולא רק מנהל, אלא גם דמוקרטיה, ושיש לאפשר לאזרחים להביע דעה, ולא דווקא לגבי כשירותו של ראש הרשות, גם לגבי ענייני היום-יום, למשל ניקיון הרחובות. השיעור הנמוך של ההשתתפות בבחירות לרשות המקומית מעיד שהיא לא נהנית מהערכה גדולה מצד התושבים, וזה אומר דרשני. אם הייתה יותר אוזן קשבת לתושבים, יש להניח שגם מעורבותם בעיר הייתה גדלה, ובמעורבות אין כוונתי שאזרחים יחליטו בכל עניין ועניין. ביזור, לדעתי, הוא צעד חיובי דווקא מנקודת מבטו של השלטון המרכזי. אני מסתכל על השלטון המרכזי ואני חרד לו; הוא נתון לעומס-יתר של לחצים. ביזור יוריד ממנו לחצים. עם זאת, גם אני שואל את עצמי, האם ההרגלים הקיימים, לרבות התרבות הפוליטית המקומית הירודה, מאפשרים להאציל יותר סמכויות לרמה המקומית.

◆ **סלאח ג'בארה:** ברור לכולנו שאיננו יכולים להתוות שיטה אחת ויחידה שתיתן מענה לכל צורכי השלטון המקומי, מה גם שהשיטה של השלטון המרכזי עוברת אף היא שינויים ותלאות כל העת. היות שהשלטון המרכזי עדיין אינו מגובש, אם נגזור ממנו לשלטון המקומי, נעביר אליו גם חלק מהתופעות השליליות.

נקודה נוספת: מסתבר שאנחנו מתמקדים רק ביחס שבין השלטון המקומי לשלטון המרכזי ומחמיצים את ההיבט של המגזר הפרטי, במובן זה שאיננו שמים לב כי בתחומים רבים, למשל במה שנוגע לבתי המשפט או למשרדי הממשלה, היחס לשלטון המקומי אינו שונה מהיחס

לאדם פרטי או לחברה פושטת רגל, למשל בנושא הלנות שכר, כשראש הרשות אינו משלם את המשכורות במועד, גם מסיבות אובייקטיביות. מצב-דברים כזה לא היה קורה במנגנון שיש בו סממנים של שלטון מרכזי. דוגמה נוספת היא תכניות הלוואה – אתה מקיז דם לקבלת אישור מההסתדרות, שבלעדיו אינך יכול להתקדם, מה שאינו כך במגזר הפרטי. או נושא העיקולים, שבו צריך שהשלטון המקומי ייהנה מחסינות מסוימת, ואילו בית המשפט, על סמך תביעה צודקת או לא-צודקת, מטיל עיקולים זמניים שמסוגלים לשתק את העירייה.

עניין אחר – אני מאלה שתומכים בהגדלת מועצת העירייה אפילו עד 40-50 חברים. בכך נשיג שני יעדים: א. במועצה מצומצמת, למטענים האישים השפעה גדולה יותר והדיונים, מטבע הדברים, פחות ענייניים. ב. הרחבת המעגל מאפשרת כניסתם של גורמים חיוביים ומפריכה את הרושם שהפוליטיקה המקומית היא דבר 'מלוכלך'.

נקודה אחרונה – גם אם הולכים לקראת שיטה ביזורית, בנושאים מסוימים המדינה צריכה לקחת אחריות. למשל, אסור שנושאים כמו תשתיות וביוב יהיו נתונים לשיקוליו של ראש עיר.

♦ **עופרה פרידמן:** נקודת המוצא שלי היא שעלינו ללכת בכיוון של פיתוח חברה אזרחית מתוך המודעות לכך שמה שהכרנו בעבר כמדינת רווחה שאמורה לספק את כל השירותים, אינו מסוגל להתקיים עוד; הצרכים הולכים וגדלים, ויכולתה של הממשלה לספק אותם קטנה. הפתרון יכול לבוא רק מכיוון הכוח האזרחי; רק הוא מסוגל לפתח ולקדם את השירותים שלו. לשם כך עלינו לחשוב במונחים של קהילה גאוגרפית, שעל מנת לפתח אותה נחוץ לנו 'הון חברתי', כפי שהגדיר אותו קודם ראש עיריית אינדיאנפוליס, צד-בצד עם ביזור בתחום השלטון המקומי. במילים אחרות, יש להחליט על דגם סטנדרטי של שירותים מינימליים, שכל אזרח זכאי להם, ובתחום זה לאפשר מרחב ליזמות חברתית (שמתקיימת על בסיס של קהילה גאוגרפית או אחרת), שמשתפת גם את המגזר העסקי.

אשר לבעיית ריבוי הסיעות בתוך מועצת העיר, לנגע הפוליטיזציה, את זה אפשר לפתור על-ידי קביעת אחוז חסימה גבוה יותר, וגם על-ידי הגדלת המעורבות האזרחית, שמטבע הדברים תכניס יותר רשימות אזרחיות למועצת הרשות המקומית. גם הייתי מציעה לקצר את משך הכהונה מחמש שנים לארבע. ראש עיר שאיננו 'מספק את הסחורה', לא צריך לכהן יותר מראש ממשלה!

חשוב להגביר את הזיקה בין האזרח והרשות, ותבוא על הברכה עיריית תל-אביב שיזמה את הצגת תכניות הבנייה של העיר לפני התושבים. מעורבות האזרחים גם תשפר את הקשר הישיר בין הבוחרים ובין הנבחר ותקטין את הצורך במתווכים בנוסח מועצת העירייה.

♦ **רון חולדאי:** מי שאומרים על ראשי הרשויות המקומיות שהם אינם דמוקרטים, אינם מבינים את הבעיה לאשורה. דווקא המערכת הממשלתית היא פחות ישרה, יותר מושחתת, יותר קוניונקטוראלית, יותר פוליטרקית. על המערכת התל-אביבית אפשר לומר שיש בה שחיתות ויש בה חוסר מנהל תקין, אבל הרבה פחות מאשר במערכות הממשלתיות שמסביבי. יתר על כן, אחת הבעיות של מדינת ישראל, כלומר מפלגות גדולות בתפקיד של מתווך בין האינטרס האישי הקוניונקטוראלי לבין האינטרס הציבורי, אינה קיימת ברמת השלטון המקומי מאז כינון הבחירה הישירה לראשות העיריות.

אגיד לכם יותר מזה, תוצאותיה של השיטה הריכוזית הזאת, שלכאורה הייתה אמורה לשמור על האינטרס של הציבור, מאכזבות ביותר: מצד אחד היא לא הצליחה לשמור נתיבים לביוב, מצד שני היא לא הצליחה לשמור נתיבים וזכויות דרך. היא לא הצליחה ליצור התפלה. הרי אין בעיה לעיריית תל-אביב-יפו לבנות מחר בבוקר מתקן התפלה. הבעיה היחידה שלה היא הגנה על מחירי המים כמו שזכתה לו עיריית אשקלון. אלא שעל בקשה ברוח זו ענה לי שר התשתיות בשלילה. זה דמוקרטי שלראש עיריית תל-אביב-יפו לא תהיה הסמכות להקים מתקן התפלה כדי לשרת את תושביו? דובר כאן על דיונים ציבוריים; הכנסת מקיימת דיון ציבורי? לעומת זאת, בעיר תל-אביב-יפו, לטוב או לרע, מתקיימים דיונים ציבוריים בנושאים רבים מאוד. הבעיה אפוא איננה דמוקרטיה, הבעיה היא ביזור סמכויות ברמה הכי עניינית, הבעיה היא להגיע ברמה הדמוקרטית לתפקוד נכון לטובת האזרח שבחר את נציגיו. זאת השאלה האמתית שעומדת על הפרק, ועליי לומר שהיום האזרח אינו מקבל את השירות המגיע לו, כי פעמים רבות איננו יכולים לבצע מפני שאין לנו הסמכות לכך. המקום שהאזרח מגיע אליו כדי להפגין בכל הנושאים שמסורים לפי חוק לאחריותה של המדינה, איננו הכנסת, אלא הקומה ה-12 על יד הדלת של ראש העיר; כשלמישהו חסר דיור הוא אינו מפגין במשרד השיכון אצל שר השיכון. הוא מפגין על יד הדלת שלי. לכן נימת הדברים שהושמעו פה מפי חברים שעיקר עיסוקם היה מתחום הממשלה, אינה מצביעה אלא על עריצות השלטון. האם ענייני הרשויות

המקומיות יעוגנו בחוקה? זאת איננה השאלה העיקרית, בעיניי. אבל אם יוחלט על עיגון כזה, חובה להגדיר בדיוק מה הסמכויות ותחומי האחריות של הרשויות המקומיות. לא ייתכן שאזרח משלם סכום שנתי גבוה על בריאות ובמקביל העירייה מוציאה מכספי הארנונה על שירותי בריאות, ובדומה לכך בתחום החינוך. לא זו בלבד שהממשלה אינה מצליחה להעניק את השירותים שהתחייבה עליהם, מקצצת ומשנה חדשות לבקרים, היא גם מפקחת עליי. אני מסכים בהחלט שהממשלה תחליט על סדרי עדיפויות בשימוש שהיא עושה בהכנסות ממסים, ותקבע שלילדים בנגב נותנים תקן אחר מאשר לילדי תל-אביב ושנותנים תוספת כזאת או אחרת למגזר הערבי. אבל אני כופר בכך שמשעה שהיא נתנה לרשות המקומית את מה שמגיע לה, היא לא חדלה לפקח עליה בהנחה שהיא מסוגלת לעשות את העבודה טוב בהרבה. לכן אני חוזר ואומר שיש להגדיר את התחומים שבאחריות הממשלה, ושהאחריות תתמצה לא רק בסמכויות של הממשלה, אלא בכך שהיא אחראית בפני האזרח על מהות השירות ועל איכותו. דבר נוסף שחובה להגדירו הוא עצמאותן של הרשויות בכל הנוגע להטלת מסים; אי-אפשר לחייב אותי לתת שירות בלי שאהיה מוסמך להעלות את המס. הניסיון מלמד שכשמעניקים סמכות ואחריות, מקבלים תוצרים טובים יותר. למשל, אותם בתי ספר בתל-אביב-יפו שעברו לניהול עצמי, מצליחים למצוא בכוחות עצמם מימון לחשמל ולמיזוג-אוויר, לומדים להשכיר את הכיתות כמקור הכנסה נוסף, מגדילים את החיסכון, משגיחים על הציוד – בקצרה, מקבלים אחריות. ואני דורש מהם דין וחשבון, והלוואי שגם יכולתי להחליף את מי שסרת. אינני חושב שהרשות המקומית חייבת לספק סל שירותים אם לא מסמיכים אותה לגבות ארנונה, או כל מס עירוני אחר.

רשויות מקומיות, לפחות הגדולות והמתוקנות שבהן, מפרסמות תכנית עבודה, כלומר מה הן מתחייבות לספק במסגרת התקציב. עיריית תל-אביב מפרסמת בספר איך בכוונתה לחלק תקציב של שלושה מיליארד וחצי שקלים ברמת פירוט של מה, כמה ומתי. אני לוקח סיכון פוליטי גדול יותר מאשר כל שר במדינת ישראל, כי בכל שנה אני אומר מה יבנו, מתי יתחילו לעבוד ומתי יסיימו.

אם אכן מתכוונים לפעול בנושא הדיון שלנו, צריך לקחת את הרשויות נטולות המענק (כמובן, בהסכמתה של ממשלת ישראל) ולהתקדם אתן בכיוון הביזור – מדובר ב-17 רשויות, בהן 14 שמקיפות שליש ממדינת

ישראל, שהן דגם ניסויי מכובד ביותר. בגלל גודלן, הרשויות האלה פלורליסטיות מבחינה פוליטית, כלומר אין בהן אותם מוקדי כוח בלתי-אפשריים שקיימים ביישובים קטנים, שבהם משפחה לופתת את ראש העיר בצווארו. הצלחתו של הדגם הזה תעודד רשויות נוספות להצטרף למעגל הרשויות נטולות המענק, ובכך יש, כמובן, גם תועלת כלכלית.

♦ **אשר אריאן:** לדעתי, חשוב שיהיה אזכור בחוקה (אם יוחלט על השיטה הביזורית) לנושא השלטון המקומי בפרט, כי תפקיד החוקה איננו רק לפתור את בעיות השלטון המקומי, אלא גם לחנך ולקבוע נורמות. הייתי מבקש עתה להרחיב בנושא הביזור, מעבר לוויכוחים בעלי האופי הפרגמטי ששמענו היום. אינני סבור שדמוקרטיזציה חלה מעצמה; חייבים לעודד אותה, ותחילה בקבוצות החזקות בחברה, בתקווה שהיא תתפשט משם לכלל האוכלוסייה. היות שאין לנו רקע דמוקרטי, דרושים לשם כך מאמצים גדולים במיוחד, והשלטון המקומי הוא המקום המתאים להתחיל בו. מסלול השלטון המקומי מתאים לכך גם מפני שהוא משמש מסלול קידום טוב מאוד בפוליטיקה שלנו. מאחר שבמאמץ לעבר הדמוקרטיזציה, ייצוג הוא רק חלק מהבעיה, הייתי מציע, לא בחוקה אבל במחשבה שלנו, לחייב במקביל פתיחות לקהל הרחב בדיונים של השלטון המקומי. נכון שקבוצות מסוימות ייהנו מכך יותר מאחרות, אבל אם תהיה להן נגישות, אם יהיה בכוחן להשפיע על הצעות חוק – הדרך לכך תהיה סלולה גם עבור שאר האזרחים. כך שבזיקה לדיון החוקתי, עלינו לכלול, בנוסף לרספונסיביות ולאחריות, גם דמוקרטיזציה.

♦ **איתן עטיה:** בדברים שהושמעו כאן, הייתה בעצם התייחסות לשני מישורים נפרדים של המונח 'ביזור', ואני הייתי מבקש לחדד את ההבחנה הזאת. בעצם מדובר בביזור תפעולי לעומת ביזור של עקרונות ואינטרסים לאומיים.

באופן טבעי קשה יותר, וייתכן שאף לא נכון, לבזר את העקרונות והאינטרסים הלאומיים. כך, למשל, ברור שעקרון השוויון ימשיך להיות מפוקח ומטופל על-ידי רשויות השלטון השונות. רוצה לומר, שביזור אין כוונתו פריקת הממשלה והמחוקק מדאגה לאינטרסים ועקרונות רחבים לאומיים. ואכן, מן הראוי לקבוע בחקיקה, ברשימה מסודרת, את העקרונות היסודיים ואת האינטרסים הלאומיים הבסיסיים, אם בנוגע לעקרונות היסודיים של המשטר, ואם בנוגע לשאלות מתחום

השלטון המקומי, כגון: פיזור אוכלוסין, זכויות סוציאליות או אפילו בנוגע לסל השירותים העירוניים המחייב. אבל מרגע שקבענו זאת בחקיקה והטלנו אחריות על ראשי הרשויות המקומיות, עלינו לאפשר את הביזור התפעולי היומיומי. בכל מסגרת חוקתית שתיקבע, יש לאפשר מעתה לרשות המקומית לנהל את הדברים לפי שיקול דעתה בהתאם לנסיבות, למציאות, ולרצונה וצרכיה של אוכלוסיית המקום.

במקביל, יש להטיל על הרשויות המקומיות את האחריות השיורית, באופן שבו הדבר מתקיים בחוק יסוד: הממשלה (כלומר, בכל עניין שבו החוק אינו מטיל סמכות על גוף פלוני, לממשלה הסמכות האוטוטמטית לטפל בו). במישור המקומי, חשוב מאוד להעניק את הסמכות הזאת לראש הרשות המקומית; למשל, אם נושא התפלת המים לא הוסדר בחקיקה ראשית, יוכל רון חולדאי או עמרם מצנע לטפל בו במסגרת המנגנון המקומי. עד כאן לשאלת ביזור הסמכויות.

וכעת הערה לגבי סוגיית הדמוקרטיזציה בתוך הרשות המקומית: יש בעניין זה שני אינטרסים שמתנגשים לעתים וצריך למצוא ביניהם את נקודת האיזון: מצד אחד קיימים הדמוקרטיזציה והשיתוף, המחייבים לכאורה את הגדלת כוחה של מועצת הרשות על חשבון סמכויותיהם וכוחם של ראש הרשות והפקידים הבכירים ברשות. מצד שני קיימת סכנת השיתוק היכולה לנבוע, כפי שניתן לראות כבר כיום ברשויות מקומיות רבות, מניצול ציני של המנגנונים הפוליטיים, ומעסקנות פוליטית בלתי ראויה. תופעות אלה מביאות במקומות רבים לחוסר תפקוד של ממש, לפגיעה בתפקוד הרשות ובמתן השירותים לתושב. לפיכך, בבואנו לדון בשינוי נקודת האיזון ביחסי הכוחות הפנימיים ברשות (מועצה – ראש רשות), עלינו להיות ערים לבעייתיות הנ"ל ולהישמר ממצב שמא יתר "דמוקרטיזציה ושיתוף" יביאו למעשה ל"שיתוק".

דבר נוסף – לא הייתי מתעסק בהרכבי המועצה או באחוז המינימום הדרוש להדחתו של ראש הרשות. כנגד זאת, הייתי שוקל ברצינות להשתמש במנגנון 'משאל הציבור', שקיים במדינות רבות בעולם, גם אם הפעלתו כרוכה בהשקעה כספית נכבדה.

◆ **דוד דרי:** עוזי וכסלר, בבקשה.

◆ **עוזי וכסלר:** הרעיון הביזורי הוא רעיון נכון ביסודו, ועל כן עליו לקבל ביטוי בחוקה. לא יעלה על הדעת שרעיון יסוד שנוגע לזכויות האזרח או ליחסים שבין אזרח לשלטון לא יקבל ביטוי בחוקה, ואין ספק שהרשות



המקומית היא נקודת העימות ברוב המגעים של האזרח עם השלטון. אחת השאלות החשובות בנוגע לשלטון מקומי היא האם אנחנו אכן מסוגלים לייצר מנגנון עצמאי לטוב ולרע. זה בוודאי אינו פשוט ביישובי ספר ובאזורי מצוקה, אבל זה גם אינו פשוט בעיר כמו תל-אביב, משום שכשיש שביתת עובדי תברואה בתל-אביב אז פקידי הממשלה לא יכולים לבוא לעבודה.

בשבוע שעבר הוגש לכנסת דוח ועדת חקירה פרלמנטרית על מחירי המים במדינת ישראל, ונאמר בו בין השאר שהרשויות המקומיות עושקות את הציבור עם מחיר המים (הדוח אינו מתייחס כלל לעלויות התפעול של משק המים). כאחראי על אחת ממערכות המים הגדולות בישראל, אני יכול לומר במלוא האחריות שמשק המים הוא בגירעון ובהפסד תפעולי, משום שהכנסת איננה מוכנה, כבר שש שנים, לעדכן את מחירי המים. הכנסת אינה מעלה את מחיר המים לציבור, ומאידך גיסא, ועדת חקירה פרלמנטרית שלה מדברת על עושק. זוהי דוגמה לפופוליזם. יהיה מי שיפיק מכך רווחים פוליטיים ("שמרנו על הציבור מפני העושים...").

יש שתי סוגיות יסוד שללא הדיון בהן לא ניתן להתקדם בנושא הביזור בשלטון המקומי. הראשונה היא כלכלית-תקציבית, והיא נוגעת בעיקר לארנונה, לתשלום עבור שירותים שהפך למס מעוות ופגום. לכן, אם מדברים על עצמאות של שלטון מקומי, חייבים ליצור כלי של הכנסות שבנוי על פרוגרסיביות כלכלית כלשהי, ואין טוב בעניין זה מהחזר עבור שירותים בדרך של אגרות או היטלים.

סוגיה שנייה היא נכונותו של השלטון המקומי ללכת עם הדמוקרטיזציה כלפי מטה, למשל בכל הנוגע להעסקת עובדים, לתנאי שכר הולמים; לא להשתמש במנגנונים הללו ככלי שלטוני כמו שידענו שנים ארוכות, בתקופת שלטונה של מפא"י. רשות מקומית צריכה להיות שלטון ללא פקידים, כלומר שלטון שמעביר הכול למערכות מופרטות.

נקודה אחרונה – דיברו כאן על הגברת שיתוף תושבים בהחלטות וביזמות מקומיות, ואילו אני סבור שאין להגזים בכך ושגישה כזאת נגועה קצת בפופוליזם. הרי בסופו של דבר תושבי קטמון לא רוצים את עמק הצבאים, תושבי עין כרם לא רוצים בנייה בעין-כרם. ירושלים צריכה לקבל תשובה איך לבנות. לא רק איך לבנות לתושבים אלא איפה תעמוד מכולת אשפה, איפה יהיה גן לילדים חריגים ואיפה יהיה חינוך מיוחד, כי בלי השירותים האלה, בלי השירותים החריגים,

אי-אפשר לנהל מערכת. מכאן שחלק ניכר מההחלטות שיש לקבל עלולות להתנגש עם הרצון להעניק אוטונומיה מקומית, או דמוקרטיזציה של מנהלים מקומיים.

אשר לשירותים – אני בעד פיתוח ותגבור השירותים המרחביים, משום ששירותי תנועה ושירותי כבישים ושירותי ביוב ומים וכיוצא בזה אינם יכולים לתפקד לפי קו הגבול שבין רחוב ז'בוטינסקי ברמת-גן לרחוב ז'בוטינסקי בתל-אביב, מה עוד במדינה ששיעור הצפיפות שלה, באזורים שמבאר-שבע וצפונה, הוא מהגבוהים בעולם.

♦ **דוד דרי:** לפני הסיכום, דובר אחרון.

♦ **גדעון דורון:** אינני אוהב את המילה 'ביזור', בראש ובראשונה מפני שמדובר פה בעצם בדגם אירופי שבו ההתפתחות הייתה מלמטה, ולאט לאט, עם כל השינויים שהתחוללו במדינות השונות, השלטון המרכזי הגיב ונוצר שיווי משקל בינו לבין השלטון המקומי.

בישראל הכיוון היה הפוך – מלמעלה. בישראל של 1949, אותם 120 חברי מועצה שהפכו לכנסת ישראל, ניהלו בעצם חברה בסדר גודל של עיריית תל-אביב. עם השנים גדלה החברה פי עשר, ויותר, הפכה להיות מודרנית, מורכבת יותר ומשופעת בעיות ואותם 120 גאונים, צריכים לנהל עכשיו את העסק המורכב הזה, ומסתבר שהם סובלים מעומס יתר, הם אינם מסוגלים.

מנקודת ראותו של אזרח משלם מסים, אזרח דמוקרטי, שרוצה לקבל את השירותים שמגיעים לו, המפגש שלי הוא עם הממשל המקומי. וכאן המילה 'ביזור' אינה מתיישבת היטב, כי היא מניחה שעדיין משאירים את האחריות הקונסטטוציונית בידי איזה גוף עליון. לגוף העליון הזה תפקידים רבים – ביטחון, יחסי-חוץ, איזונים ושוויון חברתי. אלא שהעמדת ערך השוויון, שכולנו מצדדים בו, מול הערך של הניהול היעיל בשלטון המקומי איננה הוגנת.

בוודאי ובוודאי שיש לכלול בחוקה הגדרת סמכויות של השלטון המקומי; הרי בישראל הכול נתון למקח וממכר, ונחוץ אפוא שריון של הדברים העקרוניים. נחוצה איזו הגדרה, חישוק חוקי שיהיה קשה להפר אותו. מה שמקשה פי כמה הוא אותה פרנויה ששורשיה בתרבות הפוליטית שלנו, ושבגללה איננו סומכים על השלטון המקומי, אבל בד-בבד גם איננו סומכים על השלטון המרכזי. הפרנויה הזאת נובעת מהקלות הבלתי-נסבלת שבה משנים חוקים בישראל. מצד שני, לחוקי יסוד יש איזה סטטוס קונסטטוציוני שעדיין מכבדים כאן. לכן אני

מצדד בעיגונם בחוקה של אותם נושאים שבהם הרשות המקומית מתפקדת טוב יותר מהשלטון המרכזי. מדברים כאן כל העת על דמוקרטיזציה, אבל למעשה אנחנו מתכוונים לליברליזציה, לראיית המצב מנקודת מבטו של הפרט; הפרט כיחידה המרכזית שממנה אני מסתכל על העולם. לאזרחים כפרטים יש זכויות, ואחת מהן היא לדעת מה השירותים שהם זכאים לקבל, ומי האחראי לספק אותם. בכך אולי נמנע את הבלבול שמתרחש כאשר אזרחים מתגודדים לפני דלתו של ראש העירייה בתביעות שנוגעות לשירותי חינוך, בעוד שהאחראי לספק את התביעות האלה יושב לפי חוק במקום אחר.

♦ **טלאל אל-גריןאווי:** יהיה קשה מאוד לעגן בחוקה יחסים בין שלטון מרכזי למקומי בלי להביא בחשבון את כל האלמנטים החברתיים, בין השאר את היותה של ישראל ארץ של קיבוץ גלויות, לרבות המגזר הבודאי. על סכסוך של עבריינים בתל-אביב שמסתיים במוות, נשמע לכל היותר בעיתון, אבל עימות כזה בדיוק בין שני עבריינים בדואים, מקיף מיד שתי חמולות, על כל התוצאות הנלוות לכך, כמו ילדים שאינם יכולים להגיע לבית ספר, או מבוגרים שאינם יכולים להציג את רגלם במרכז העירוני או בבנק או בקופת חולים. ומי הכתובת שאליה יפנו? הכתובת היא ראש העיר או השלטון המקומי, בוודאי לא השלטון המרכזי.

אשר לדגם האזורי – אין לצפות לשוויונית ביישובי הנגב; תמיד תהיה לבאר-שבע עמדת בכורה בוועדה המחוזית על פני רהט ודימונה, למשל, אם מדובר בנושאי תעסוקה, מסחר, או הקמתו של בית חולים נוסף באזור, שלא לדבר על יישובים קטנים יותר, שקולם לא יישמע בכלל. לכן הייתי מציע לשקול קביעתו בחוק של סל שירותים מוגדל לנפש בישראל על-פי כל יישוב ויישוב, בלי להתייחס לגודל היישוב או למיקומו. כולנו שווים מבחינת סל השירותים שממשלת ישראל מעניקה לכל אזרח, ורשות שיש לה הכנסות עצמיות, תוכל לספק תוספת שירותים. לא ייתכן שבאופקים יקבלו 4,800 שקלים לנפש ובמקום אחר רק 2,600. הפער הזה יוצר רגשי קיפוח וכעס נגד המדינה, ולא רחוקה הדרך עד לצמיחת רגשות לאומניים עוינים.

עקרונית, אני מצדד באחריות אישית של ראשי השלטון המקומי, אך בתנאי שיציידו אותם גם בסמכויות וגם ביכולת, וגם יביאו בחשבון מקרים בלתי צפויים, כמו, למשל, מערכת שירותים שקרסה בבית ספר מסוים, בלי ששוריין לכך תקציב מראש.

♦ **רון חולדאי:** כשבדקים את ההיסטוריה של החוקים העירוניים ואת הרפורמות שבוצעו, מסתבר שלא הרבה השתנה מתקופת המנדט. גם לגבי העתיד אינני אופטימי, כי אנשים לא אוהבים להתפרק מכוחם; מי שעשוי לזכות במינוי תמורת אישור הלוואה שממילא מגיעה לו, לא משחרר כל כך מהר את הרסן.

לסיכום – מה שהתברר בדיון שלנו הוא שחייבים להגיע לאיזושהי רמה של ביזור, להגדרת זכויות טריוויאליות, מובנות מאליהן, של השלטון המקומי על היבטיו השונים. הדרך היחידה לקדם את הנושא היא להגדיר כמה וכמה החלטות אופרטיביות, ואלה הן: א. לזנוח לפי שעה את הנושאים שממילא ייצרו אנטגוניזם גדול; ב. לייצר דגם שאולי לא יענה על הבעייתיות המיוחדת של רהט, אבל יקדם את ענייניהן של רשויות מקומיות רבות; ג. לקבוע מהם תחומי סמכותם ואחריותם של השלטון המרכזי ושל השלטון המקומי.

## קבוצה ב': הדגם הריכוזי-רגולטורי

### מנחים:

**ד"ר חלבי, רמזי** – ראש המועצה המקומית, דליית אל-כרמל  
**עו"ד בן-ארי, אחז** – יועץ משפטי של עיריית תל-אביב

**שמות הדוברים** (לפי סדר אלף-בית):

**אבנרי, חמי** – מנהל מחלקת ייעוץ משפטי, משרד הפנים

**ג'ריסי, ראמז** – ראש עיריית נצרת

**פרופ' כרמון, אריק** – נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים

**להט, שלמה** – לשעבר ראש עיריית תל-אביב

**מרום, חגי** – לשעבר חבר כנסת

**נבות, זורון** – המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים

**פרופ' נחמיאס, דוד** – החוג למדע המדינה, אוניברסיטת תל-אביב; עמית

בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים

**סגל, ישראל** – מנהל הפורום 'שולחן עגול', המכון הישראלי

לדמוקרטיה, ירושלים

**עו"ד ענבר, צבי** – לשעבר היועץ המשפטי של הכנסת

**צחור, זאב** – נשיא מכללת ספיר

**ראב, דוד** – e-Business Strategies Ltd

♦ **אחז בן-ארי:** הדגם הריכוזי-הרגולטורי הוא המשך המצב הנוכחי, שבו הממשלה משמשת בתפקיד המרכזי של קביעת סוג השירותים ורמת השירותים, בתוספת הקלות רבות. במצב הנוכחי, המדינה מרכזת סמכויות רבות ועיקר התקציבים מגיעים ממנה, אך בצד המימון שמגיע ממנה היא גם מצרפת רשימה של הוראות ביצוע. הדגם שעומד במוקד הדיון שלנו היום הוא סטייה מהתבנית הזאת לטובת איזושהי מסגרת של רגולציה שבה יש מתווה מראש לפעולה, יש עקרונות פעולה, בעוד שהיישום נתון לשיקולן של הרשויות המקומיות. למשל, עיקר החיכוכים של הרשויות המקומיות עם משרד הפנים הוא הצורך בקבלת אישור בנושאים רבים, מה גם שלא תמיד ידוע מהם הכללים שעליהם מיוסד האישור הזה. סל השירותים הוא נושא חשוב בעיצוב מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לבין הרשויות המקומיות, וכמוהו נושא מערכת המיסוי המוניציפלית. יש רשויות מקומיות שעיקר המימון שלהן בא

מהממשלה, ואחרות שמסתמכות יותר על מסים עירוניים; כך או אחרת, יש מקום לשינוי מקיף בתחום הזה, שלפיו עיקר המיסוי יהיה מטעם השלטון המרכזי והוא יגיע אל הרשויות המקומיות בתור תקציבי פעולה. ברוח זו גם יש להתייחס לנושא חשוב אחר והוא חוקי העזר העירוניים, שבעיניי הם שריד מנדטורי מיותר, שכיום, למיטב ידיעתי, גם איננו קיים אפילו באנגליה.

בתחומים שציינתי, הרבה יכול להיעשות באמצעות תקנות של שר הפנים: קביעת כללים נורמטיביים שטובים בתל-אביב ובגבעתיים, בג'סר-א-זרקא, בדליית אל-כרמל ובנהרייה – הוראות לגבי פינוי אשפה, או דוחות חניה. עם זאת, אין הכוונה לבטל כליל את חוקי העזר, שהרי קיימים עדיין נושאים מקומיים במובהק, אלא שהטיפול בהם יהיה באמצעות היטלים ואגרות.

♦ **חמי אבנרי:** הסוגיה העיקרית שיש לדון בה לפני שמחליטים מהו הדגם הרצוי, איננה ברובד של ה'איך'. כל הדגמים שנמנו כאן עוסקים לא מעט ב'איך'. איך מתנהלת רשות מקומית על איבריה הפנימיים, אבל אינם עוסקים ב'מה' – בחלוקת הסמכויות ונושאי הטיפול בין השלטון המקומי למרכזי. היות שה'איך' ישרת בסופו של דבר את ה'מה', טוב היה לו הגדרנו תחילה מהם תחומי העיסוק של השלטון המרכזי לעומת המקומי, לפני שנכנסים לרמת הדיון של ריכוזי לעומת ביזורי.

החלוקה הראשונה שעלינו לעשות היא בין נושאים השייכים במובהק למישור המקומי, נושאים השייכים במובהק למישור הלאומי, נושאים שראוי לטפל בהם במישור ביניים אזורי, ונושאים שראוי לטפל בהם בשילוב בין המקומי ללאומי.

בנוגע לשאלה מה כדאי לציין בעניין זה בחוקה, לדעתי די לדרוש בחוקה כי הגדרת הנושאים השונים ומישור הטיפול המתאים לכל אחד מהם, יקבעו בחקיקה ראשית.

♦ **שלמה להט:** השלטון המרכזי, ואין זה משנה אם זוהי ממשלת ימין או שמאל, רואה בשלטון המוניציפלי מכשלה וסבור שיש להצר את צעדיו ככל האפשר. אחת הדרכים להיחלץ ממצב-הדברים הזה הוא לארגן את המערכת המוניציפלית לפי חוק – לא לפי מצב רוח, לא לפי נהגים ולא לפי מסורת, להגדיר בחוקה במדויק את התפקידים והסמכויות. גם חיוני לקבוע מסגרת מינימום מספרית לרשות מקומית, להסתכל מה נעשה בתחום זה בעולם וליישם את המתאים לנו, ולא להפוך כל יישוב בן 22 אלף תושבים לעיר.

אני בעד הגדלת סמכויותיהם של נבחרי ציבור, ובמקביל – הקטנת היקפן של המועצות. גם ראוי לשלם משכורת לחברי המועצה; על-ידי כך הם יתפנו לעשות את מלאכתם נאמנה בלי להיות טרודים בבעיות פרנסה. אני מצדד גם בהמשך הבחירה הישירה לראשות העירייה. מיום שהנהיגו את הבחירה הישירה, עלתה לעין ערוך רמתן של העיריות. אני תומך גם בסל שירותים ממלכתיים אחיד (שירותי חינוך, רווחה, תרבות וכדומה), שמימונו יבוא מהשלטון המרכזי, ושהרשות המקומית רשאית להוסיף עליו לפי יכולתה. עלינו ללכת על המקסימום – למשל, לא להפלות בשום עניין בין תלמידים שבאים ממשפחות בעלות רמות הכנסה שונות. יש לפקח על אופן העבודה וניהול הכספים של הרשויות המקומיות ולא להסס לפטר בשעת הצורך את ראש העיר או את המועצה אם לא ביצעו את עבודתם כהלכה.

צריך בהחלט לשלב אזרחים בקבלת החלטות עקרוניות. אפשר ליישם את שיטת משאל התושבים שקיימת, למשל, בשווייץ (Referendum), ששם אזרחים מחווים את דעתם לזכות או לשלילה על פרויקטים או על החלטות של מועצת הרשות וכמובן, בגבולות של פרק-זמן נתון כדי למנוע מפגעים (ביורוקרטיים) – שינוי שכונה, שינוי אחוזי הבנייה, שינוי גובה הבנייה וכדומה. על-ידי כך מטפחים עניין קרוב של התושבים בנושאים מוניציפליים. לא להסתפק בכך שמזמינים מדי פעם למועצה שניים-שלושה תושבים, שאז הוויכוח מסתיים על-פי רוב בהתנצחויות קולניות ובהחלטות שגויות.

אינני תומך בתוספת של מערכות ביניים בין הממשלה ובין הרשות המקומית; זה רק ינפח עוד את הביורוקרטיה המנופחת ממילא. לעומת זאת, אני מצדד בהחלט בתאגידים של כמה רשויות יחד בנושאים מסוימים, כדוגמת תאגיד השפד"ן.

אשר למיסוי – יש להסמיך את הרשות להחליט על סוג המסים וגובהם. גם על כך אפשר להסכים בשיטה של משאל תושבים. עוד נושא מובהק הוא נושא החניה; לא יעלה על הדעת לגבות אותו תשלום על חניה בתל-אביב ובמטולה.

◆ **ישראל סגל:** מדברייך יוצא שמעבר לסוגיות ספציפיות, יש להעניק יתר עצמאות לרשות המקומית ולהמעית את התלות שלה ברשות הארצית, קרי הממשלה. אבל אם עיקר הכסף מגיע מהממשלה, יש כאן סתירה מובנית – מה לעשות אם בעולם שלנו, המוגבל, מי שנותן את הכסף הוא זה שנותן את ההוראות...

♦ **שלמה להט:** הממשלה לא מייצרת את הכסף לבד. היא לוקחת אותו ממך וממני. לכן אין שום סיבה שרשות מקומית תיכנס למצב של מקבל הוראות בלבד.

♦ **חגי מרוס:** גם אם אהיה לבד בעניין הזה, הייתי רוצה להגן על היצירתיות המחשבתית הגלומה במה שמכונה 'הדגם האזורי'. אבל תחילה הייתי מבקש להעיר שתי הערות:

א. סוגיית הממשל המקומי חייבת לבוא לידי ביטוי כלשהו בחוקה. אם מדובר בחוקה מאוד כללית, יהיה עלינו לומר על השלטון המקומי שהוא זכאי לעצמאות, לאוטונומיות, ושמחובתה של המדינה לשרת אותו.

ב. גם לא יהיה מנוס מלהזכיר בחוקה את עקרון השוויון בהקשר לממשל המקומי, שהרי אנו עדים לאי-שוויוניות משועת בתחום הזה. במילים אחרות, אי-אפשר יהיה שלא לטפל בחובת המדינה להימנע מהאפליה הפסולה הקיימת היום, בעיקר כלפי יישובים לא-יהודיים. אשר לסוגיית הדגמים - הדגם הראשון והשלישי (הדגם הביזורי-האוטונומי והדגם הריכוזי-הרגולטורי) הם, לדעתי, וריאציות על הדגם הקיים, ויש בהם אלמנטים שהיה אפשר בקלות להטמיע בדגם השני, הוא הדגם האזורי, שארחיב בו עוד מעט.

במה שנוגע למשאלי תושבים - זוהי שיטה דמוקרטית יפה מאוד שאפשר להפעילה בכל רמה של ממשל ומנהל ואפילו לעגנה בחוק. לא כך לגבי הצבעות אי-אמון ברשויות המקומיות, שהן בעיני אלמנט סחטני שרק יפגע ביציבותן. מאידך גיסא, אני מצדד בחובת דיווח תקופתי לתושבים שאפשר ליישם בנקל בכל שיטה מוניציפלית; בחיזוק המידע לתושבים באמצעות משרד הפנים; בהאצלת סמכויות של ראש רשות לכפופים לו. במה שנוגע לדגם הביזורי-האוטונומי, אינני רואה בו שום ייחוד. אשר לדגם הריכוזי הרגולטורי - אני מסכים בעניין סל השירותים, גם אם לאו דווקא במתכונת המוצעת. אינני מבין מהו החידוש ב'פיקוח המדינה על רמת שירותים' שקיים ממילא. גם אינני מוצא שום חידוש בשאלה האם יש להסדיר את נושא השלטון המקומי בחקיקת משנה או בחקיקה ראשית.

במילים אחרות, היות שאינני רואה בדגמים הללו שוני מובהק מהמערכת הנוכחית, הייתי מצדד דווקא בדגם האזורי. בצרפת, למשל, נהוגה שיטה של ממשלים אזוריים נבחרים, וכל ממשל כזה מופקד



על חלוקת התקציבים לרשויות המקומיות הכלולות בו. זאת, בניגוד למתרחש אצלנו, לאותה הריצה הבלתי פוסקת של השלטון המקומי אל משרדי הממשלה. השיח ושיג העיקרי הוא בין הממשל האזורי לרשויות המקומיות שנמצאות בתחומי האזור.

גם מדינת ישראל חילקה את עצמה לחמישה אזורים באמצעות 'הממונה על המחוז', אלא שזה איננו מוסד נבחר; הממונה על המחוז הוא פקיד ממשלה, הוא ממונה על-ידי משרד הפנים, הוא למעשה ייצוג של השלטון המרכזי באזור. מעשית הוא כמעט חסר סמכויות.

אני מדבר על מבנה אחר, על מבנה נבחר. במבנה כזה אין 'ממונה על מחוז'; יש מחוז חיפה והסביבה, למשל, שמקבל מהשלטון המרכזי את חלקו בתקציב, יש גורם שנבחר להיות הפרלמנט של המחוז, כלומר 'מערך הביצוע של המחוז'. יש היכרות עם השטח, יש היבחרות על-ידי התושבים, יש תקציב, שגם אם הוא בא מהמערכת המרכזית, האזור יכול להשפיע על אופן חלוקתו.

◆ **ראמוז ג'רייסי:** יש כמה שאלות שהן בבסיס הדיון: האם הכוונה היא לתקן מערכת או ליצור דגם חדש בהנחה שכל שינוי עמוק יוצר מיד התנגדות גדולה? האם הכוונה היא לתקן מערכת קיימת לקראת תפקוד יעיל יותר, או שמומתנו היא מהפכה כוללת, שמטבע הדברים מתנתקת מהמציאות לקראת מימושו של איזה אידאל? האם הדרך המוצעת מביאה בחשבון שתחילה עלינו להשתית שוויוניות?

אני בעד סל שירותים אחיד ובעד עיגונו בחוקה – כלומר שלא יהיה תלוי בראות עיניו של שר הפנים, או בהמלצותיה של ועדה, שגם אם הן חיוביות, יישומן הוא לעתים מעוות. למשל: ועדת סוארי דיברה על סל שירותים מינימלי אחיד לכל הרשויות המקומיות. המסקנות אומצו, אבל כמעט מאום לא נעשה בשטח כמעט לכן בשלב זה, כשעדיין אין לנו חוקה, יש לעגן את סל השירותים לפחות בחוק יסוד.

בלי קשר לרמת התפקוד של ראש רשות מקומית, לחולשתו או לעצמתו הכלכלית של אזור מסוים או של יישוב מסוים – מדינה דמוקרטית מתוקנת חייבת להבטיח רמת שירותים מינימלית נאותה לכל אזרחיה. הבטחת סל השירותים היא מחובתו של הממשל המרכזי. שהרי אם הרשות המקומית היא רשות חלשה, אם ראש הרשות המקומית אינו יכול להבטיח, למשל, משכורות לעובדי הרשות המקומית – יש שביתות והשירותים נפגעים.

בהקשר הזה, ורק בהקשר הזה, אני תומך בחיזוק מעמדו של הדרג

הפקידותי בתוך הרשות המקומית, תוך קביעת סמכויות מוגדרות בחוק שיאפשרו מימושן של הסמכויות הללו, בלי שים לב לשיקולים פוליטיים. מצד שני, יש לחזק את מעמדו של ראש הרשות המקומית ברמת קבלת ההחלטות, ברמה של מדיניות ושל תכנון. היום, ראש הרשות הוא נטול סמכויות כמעט; הסמכויות שמורות לוועדות המחוזיות, והן שמחליטות. ועדה מקומית יכולה להמליץ בפני הוועדה המחוזית, אבל מי שקובע את המדיניות היא הוועדה המחוזית – אם בנושאי המתחם המוניציפלי, אם בנושא היקפו של אזור התעשייה וכן הלאה. לעובדה זו יש השלכות על חוסנו הכלכלי של יישוב זה או אחר, ועל מעמדו לעומת יישובים אחרים. עם זאת, בחיזוק מעמדו של ראש הרשות, כלומר העברת סמכויות אליו מהוועדה המחוזית, לא התכוונתי לכך שמעתה ואילך כל ראש רשות מקומית יגיד שהוא רוצה עשרת אלפים דונם לאזור תעשייה. וזה גם מתקשר לראייה האזורית, ולדגם שעומד במרכז הדיון היום. מי שקובע היום אינם ראשי היישובים שנמצאים באזור, אלא משרד הפנים, כלומר הממשל המרכזי. ואילו אני מבקש להעביר את הסמכות הזאת לגוף אזורי. בכך גם מנטרלים כלי השפעה חזק מאוד של הממשל המרכזי היום.

הייתי מציע גם לבטל את מערכת המיסוי העירונית הביורוקרטית המסורבלת, ובמקום זאת להנהיג תוספות במערכות המיסוי המרכזיות – מס הכנסה ומס ערך מוסף; מי שיכול משלם, והשאר משלמים לפי יכולתם או פטורים מתשלום, כמו שנהוג כיום בתשלומי הארנונה. בצורה כזאת חוסכים טרדה מיותרת מהרשות המקומית ומהאזרחים וגם משיגים צדק חברתי. צורה כזאת של גביית מסים תחליף את הארנונה, ובמקביל תהיה הרשות המקומית רשאית להטיל מס אם התושבים תובעים שירותים שהם מעבר לסל הבסיסי.

♦ **דורון נבות:** שלטון מקומי הוא, למעשה, דרג פוליטי נבחר שכפוף לסמכות פוליטית גבוהה ממנו. בכל העולם מתחבטים לגבי הגדרת סמכויותיו של השלטון המקומי מפני שמצד אחד הוא נבחר – ורגילים לחשוב שלנבחרים יש סמכויות פעולה – ומהצד האחר הוא כפוף לגבוהים ממנו. בדיון שלנו אני מאתר איזה ניסיון מבורך להתיר את הכפילות הזו, או לכל הפחות להפחית אותה; אך במקביל עלינו לשאול את עצמנו, אם יוצרים שלטון מקומי שאיננו כפוף לשלטון המרכזי, באיזה מובן הוא שלטון מרכזי? התפיסה הרווחת היא ששלטון מקומי מטפל בנושאים מקומיים; אבל מהם בדיוק 'נושאים מקומיים'? האם

שמירת הביטחון במקומות בילוי היא נושא מקומי? ואולי היא נושא לאומי? מדוע השמירה אינה מופקדת בידי הצבא, אלא בידי שוטרים של השלטון המרכזי? במילים אחרות, אין, לדעתי, 'נושאים מקומיים', אבל יש ויש 'שלטון מקומי'. להגדרת השלטון המקומי, אחריותו וסמכויותיו יש אופי חוקתי. הדיון בחלוקת העצמה בין הדרג הפוליטי של השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי, הוא דיון חוקתי, אם כי אינני בטוח שעלינו לתת את התשובה בחוקה. לתת לזה ביטוי בחוקה משמעו סמכויות-יתר לשלטון המקומי, ועדיין לא כשרה השעה להמציא פתרון בשאלה זו ולקבע אותו באופן סופי.

לכן הצעתי היא שנדון בנושא הזה כאילו לקראת עיגונו בחוקה – כלומר דיון ברמה של עקרונות, של סוגיות-יסוד, אבל במקביל גם דיון לקראת פעולה בשטח, שמשמעו עבודה אפורה ויומיומית ופרטנית. למעשה, מצבן של הרשויות המקומיות בישראל טוב יותר ממה שהצטייר כאן. בישראל 265 רשויות מקומיות, ובהשוואה לשאר מדינות העולם, אין זה מספר גבוה ביחס למספר התושבים. שורש הבעיה איננו מספר הרשויות, אלא מפת הרשויות, חלוקת תחומי השיפוט בין הרשויות המקומיות. אשר לדגמים – אינני סבור שהדגם האזורי מהווה הכבדה בירוקרטית מיותרת. אין מדובר במנהלי המחוזות של משרד הפנים או משרד הבריאות; מדובר בדרג נבחר, פוליטי, כי מישהו הרי צריך לייצג את האינטרסים האזוריים. לכן, גם אם מדובר בתהליך ארוך יותר, הוא יבטא אינטרסים שכיום אינם באים לידי ביטוי.

♦ **חמי אבנרי:** הטיעון לגבי שלטון מקומי כפי שהציג אותו דורון נבות, עשוי לעיתים להיות לא מדויק. הניסיון להגדיר שלטון מקומי על-פי התפקידים שלו הוא עירוב מין בשאינו מינו. בעוד שבתוך השלטון המרכזי ההפרדה בין הרשויות נעשית על-פי תפקוד – זאת רשות **שופטת**, זאת רשות **מחוקקת** וזאת רשות **מבצעת** – הרי שבין שלטון מרכזי למקומי חלוקת כוח נעשית בשיטה טריטוריאלית. המתח אינו גלום בכך ששלטון מקומי הוא גם נבחר וגם כפוף; זה אינו תנאי הכרחי לשלטון מקומי, על אף שהוא רווח. התפקוד נגזר מקיומן של שתי רמות שלטון, האחת לאומית והשנייה מקומית. בעולם יש ניסיונות לחלק בין הרשות המקומית והמרכזית לפי סוגי תפקידים – אחדים שהם תמיד מקומיים ואחרים שהם תמיד לאומיים. עם זאת, יש תמיד אזור-אמצע 'אפור' – למשל נושאי בנייה.

♦ **דוד ראב:** ככל שמעניקים יותר סמכויות לרשות המקומית, גובר

הצידוק לעיגונן של הסמכויות הללו בחוקה, אחרת מסתכנים בכך שהשלטון המרכזי ינסה ואף יצליח לחמוס אותן בחזרה. השאלה הקובעת היא איך משרתים את האזרח בצורה הטובה ביותר, והתשובה לכך היא מתן מרחב מרבי לרשות המקומית לספק את סל השירותים המינימלי בדרכים שנראות לה. יש להגמיש את מרחב התמרון של הרשות המקומית ולצמצם ככל האפשר את ההכתבה האחידה, והקשוחה מראש ומלמעלה. מומלץ גם לאפשר לכל עיר להחליט על שיעור השיתוף של האזרחים בעניינים המוניציפליים ועל שיטת השיתוף. שיטה אחת היא משאל תושבים. שיטה אחרת היא באמצעות הנציגים שלך במועצה המקומית – לנציג שכונתי במועצת הרשות המקומית יש אפקטיביות רבה. אין לכפות שיטה אחת; כל רשות מקומית תבחר את אופן שיתוף התושבים לפי נתונה הדמוגרפיים. או, למשל, יש רשויות בחו"ל שבחרות מועצות לנושאים ספציפיים: חינוך, איזור וכן הלאה. בכך גם מבזרים את סמכויותיה של המועצה המקומית. מאידך גיסא, כדי להגביר את רמת אחריותה של רשות מקומית, היא חייבת לעמוד במבחן התוצאות בלי שהשלטון המרכזי יזרז לחפות על כישלונותיה.

אשר לדגם האזורי – בארצות-הברית, כל מדינה מחולקת ל-counties. לכל county יש רשות שהיא נבחרת, שמתפקדה לספק שירותים – לא את כל השירותים, אלא בתחומים ספציפיים שיש בהם יתרון לגודל או לאיכות. הדגם האזורי שהוצע כאן, מבוסס על שיטה שנהוגה בצרפת, שבה ביקשו ליצור תת-מדינות, שיטה שלדעתי אינה מתאימה לנו.

♦ **אריק כרמון:** הייתי מבקש להמשיך בכיוון שכמה מקודמי הלכו בו ולהציע הצעות יותר פרקטיות. השאלה איננה האם הרעיונות שאני מבקש לחלוק אתכם הם ראלים או לא-ראלים, אלא מה מתאים ומה יכול להיות. הבירור שהתחלנו בו, כלומר לנסות להגדיר את השלטון המוניציפלי, הוא מאוד מועיל. נאמר פה שרשות מוניציפלית צריך שתהיה גוף שלטוני יעיל, ורק במשפט הזה אפשר להפוך שוב ושוב: מה המשמעות של גוף שלטוני? האם גוף שלטוני יעיל הוא מטרה? האם הוא אמצעי? ועוד שאלות כהנה וכהנה.

נקודת המוצא שלי היא שמדובר בחוקה קוהרנטית ולא בחוקי יסוד, כי לגבי חוקה קוהרנטית קיימת מערכת שלמה של שיקולים. כזו שאינה קיימת בזיקה לחוק יסוד, שהוא עניין בפני עצמו. על כן, היות שמדברים כאן ברמה החוקתית, היות שהדמוקרטיה היא בסופו של דבר קו מנחה – יש להתייחס אל גוף שלטוני יעיל כאמצעי ולא דווקא כמטרה.

לפני שאמנה את העקרונות ובהמשך גם אציע הצעה, אני מבקש לחזור על דברים שכבר נאמרו – קרי, שיש להביא בחשבון שהדיון הזה מתקיים לא בשלב המכונן של מדינה, אלא 54 שנה לאחר הקמתה, בתוך דפוסי חיים שכבר התקבעו. חלקם נקבעו בצורה יצירתית בדרך של חקיקה, את חלקם האחר אנחנו גוררים אתנו, למורת רוחנו, בצורת פקודות מהתקופה המנדטורית. יתרה מזאת – כשמדברים ברמה חוקתית, מתייחסים לדבר אחד ושוכחים דבר אחר, ויוצא לא פעם שזונחים את הטיפול בבעיות חמורות באמת, שנובעות מפערים בתרבות ניהולית, בתרבות פוליטית. רמזי חלבי הזכיר פה בעיות מקומיות שקשורות במובהק לתרבות הפוליטית של המגזר שהוא בא ממנו ולא לשלטון המרכזי, למשל משקלן של החמולות בבחירת ראש הרשות המקומית; כמו שמוטי אביצורר הזכיר בעיות שקשורות במובהק לערי פיתוח, כלומר לפריפריה חלשה מראש. אשר לעקרונות –

א. העיקרון הראשון שאני מבקש להציע כקו מנחה לאותו פרק משטרי שמתייחס לשלטון המקומי הוא ביזור העצמה הפוליטית. תפיסה דמוקרטית שמתאימה לחברה הישראלית חייבת לכלול ביזור העצמה הפוליטית בד-בבד עם חיזוק הדמוקרטיה התיווכית.

ביזור העצמה הפוליטית, קשור בפיצול סדר היום. הכנסת, בית הנבחרים – יש לה סדר יום לאומי. היא אינה חייבת לטפל בכל הנושאים, אלא בדומה לכל מבנה פדרלי, היא מקיימת איזו דיפרנציאציה, מסירה מעליה נושאים שאפשר לטפל בהם ברמת דיון אחרת.

ביזור העצמה הפוליטית קשור גם בהשתתפות באופני הקצאת המשאבים. אפשר לקבע את העקרונות של הקצאת המשאבים – עקרון השוויון או עיקרון של אפליה מתקנת וכן הלאה – אבל ברגע שמבזרים את העצמה הפוליטית, גם מבזרים את אופני הקצאת המשאבים בצורה שונה לגמרי. וכאן נכנס אותו יסוד של אוטונומיה שבא מאחד הדגמים שדובר בהם. כלומר הענקת אוטונומיה נוספת לשלטון המקומי על חשבון סמכויות הקיימות היום בשלטון המרכזי ובבית המחוקקים. ביזור העצמה הפוליטית הוא גם תנאי להחדרתם למערכת של accountability וסקיפות.

ב. עיקרון שני הוא חיזוק הדמוקרטיה התיווכית מצד אחד וההשתתפותית מהצד האחר. במדינת ישראל אין תחליף לדמוקרטיה פרלמנטרית – אם מדובר בבחירה ישירה, או בשיטה נשיאותית. בחברה כמו שלנו, נחוץ לחשק דרך קבע את הדמוקרטיה התיווכית. כלומר,

בין הבוחרים לנבחרים חייבת להיות המפלגה, חייב להיות אותו גורם אגרגטיבי שמאפשר את התהליך היותר אטי כשמדובר בקבלת החלטות ובטיפול בסדר היום הלאומי. מצד שני הליכה בכיוון כזה פועלת באיזשהו מקום בדמוקרטיה השתתפותית. בד בבד חייבים למצוא דרכים להגביר ולהעמיק את השתתפותם של אזרחים בצורה דמוקרטית בקבלת החלטות לגבי אורחות חייהם. חיזוק הדמוקרטיה התיווכית מצד אחד והשתתפותית מצד שני תתבטא, למשל, באופן מוחשי על-ידי הכנסתו של האזור לשיטת הבחירות.

ג. העיקרון השלישי הוא חיזוקם בחוקה של מבנים של רב-תרבותיות שאין מנוס מהם בחברה כמו שלנו, ש-20% בה אינם יהודים ועוד 20% מתושביה היהודים הם דתיים. אף שאחת ממטרותיה של מדינה היא יצירת כלים לאינטגרציה, בעיקר במה שנוגע לשוויון ולצדק חברתי, אין לדבר היום עוד על אינטגרציה במובנים של 'כור היתוך'.

ד. עיקרון רביעי קשור לחוק יסוד: הממשלה. כידוע, הרשות המבצעת בישראל סובלת מסרבול-יתר, וחוץ מבזבוז המשאבים הנוהג בה, היא מלאה בתקנות. לכן, במהלך כולל אפשר להתחיל היום לדבר על הקטנת היקף הממשלה, אבל בלי שנגרע מסמכויותיה.

אני מציע לקחת את הדגם השני, האזורי, שמתבסס על השיטה הנהוגה בניו-ג'רזי, אבל בלי להתחקות אחריו במדויק – כלומר, ליצור מספר גדול יותר של אזורים, בין 10 ל-40. בכל אחת מהישויות האלה תתקיימנה בחירות. העולם המערבי הולך לקראת יצירה של תשתית לחיים קהילתיים כדי לבסס את השתתפותיות. על העיריות הקיימות הייתי חושב בצורה אחרת, בכיוון של מה שבירושלים נקרא מנהלות, ובמקומות אחרים נקרא קהילות. כלומר, האזור כולו הוא גורם שמתווך בין השלטון המרכזי לרמה המחוזית. הוא נבחר, הוא מנהל את המדיניות של הקצאת המשאבים, הוא אחראי על מערכת שלמה של נושאים שעל סדר היום ברמה הזאת, כגון חינוך, רווחה וכיו"ב אבל איננו יורד בהכרח לכל הפרטים שקיימים באזור. יש לנו 265 רשויות, מספר מופרך לדעתי, ולא מן הנמנע שבסופו של דבר, כשנדבר על קהילות, נגיע למספרים גדולים בהרבה, שייגזרו מצרכיו של כל מחוז ומחוז. ניקח לדוגמה את הנגב: ייתכן שהוא יהיה אזור אחד וייתכן שנחלק אותו לשני אזורים. לעומת הנגב, מהי, למשל, משמעותו של הקו שמפריד בין תל-אביב וגבעתיים או בין גבעתיים ורמת-גן? זאת, לעומת

משמעותו הברורה לכול של הקו שמפריד בין כל אלה לבין בני-ברק. אבל ברגע שחושבים במושגים כאלה – אני חוזר ואומר: אני מסתכל קדימה ואינני רוצה להתחשב במה שאפשרי אלא במה שרצוי – נדמה לי שמסתמן איזשהו כיוון.

עניין אחרון – בדגם כזה יש תמריץ לאותו תהליך של הפרטת השירותים, שדיבר עליו סטיבן גולדסמית', תהליך שרק ייטיב עם התושבים.

♦ **צבי ענבר:** אינני רואה שום מניעה לכך שנושא השלטון המקומי יבוא לידי ביטוי בחוק יסוד שיקבע כמה עקרונות מאוד חשובים שהוזכרו, כגון עקרון השוויון – אם שוויון בסל שירותים או שוויון בייצוג. גם אפשר לקבוע בחוק שבנושאים בעלי חשיבות יתקיימו משאלי תושבים. הייתי גם מעניק יתר עצמאות לשלטון המקומי, שבנושאים רבים אין לו סמכות החלטה, אלא היא שמורה לגורם חיצוני, שלא תמיד יש לו יותר נתונים או ידע או תבונה מאשר לגורם המקומי.

נושא נוסף שיש לפעול בו הוא מציאת הסדר חוקי ומעשי למניעת חדירתם של שיקולים זרים בנושאי רישוי, בעיקר במה שנוגע לתכנון ובנייה. שהרי החלטות בנושאים אלה מתקבלות לעתים לא בגלל שיקולים ענייניים, אלא בהשפעתן של קבוצות לחץ, ובמקרים רבים גם יש חשד לשחיתות שמסתיים בהעמדתם של ראשי הרשות המקומית לדין.

♦ **דורון נבות:** סוגיה חשובה שעלינו לדון בה היא אחריות המדינה לאזרחיה, ובמילים אחרות: מי משלם על שגיאותיה של הרשות המקומית? כי מרוח הדברים כאן התקבל הרושם כאילו האזרחים הם שישלמו על השגיאות של הרשות המקומית וכי המנגנון לתיקונה של הרשות המקומית הוא החלפת ראש הרשות – זה טיבה של דמוקרטיה, הם בחרו בו, עליהם לשאת בתוצאות, עליהם להחליפו! אלא שעד שיחליפו אותו, עוד יסבלו רבות, ומי ערב להם שהמחליף יהיה טוב מקודמו. לכן צריך לקבוע עקרונית שהמדינה היא האחראית לרווחת תושביה, ואם ראש רשות מקומית נכשל וגורם נזק, יש להחליפו ועליו לשאת באחריות אישית.

סוגיה שנייה לדין היא האם נאפשר מעורבות לאזרחים ונעניק סמכויות לרשות המקומית גם במחיר של פגיעה במה שנחשב בעיני השלטון המרכזי כאינטרס לאומי. לדוגמה: הרשות המקומית מחליטה להעלות את מסי הארנונה (בהסכמת התושבים, כי יש להם עניין בפיתוח העיר), ואילו שר האוצר סבור שצעד כזה פוגע בפעילות המשקית ברמה

הלאומית. מי הקובע? ראש הרשות המקומית, או שר האוצר? סוגיה שלישית – האם למדינה הסמכות לקבל החלטות על בסיס מרחבי, או בלשון בוטה יותר – עד כמה למדינה הסמכות לפגוע באזרחיה באמצעות החלטות מרחביות? שהרי המדינה יכולה להחליט שהיא פוטרת אזור מסוים ממיסוי, ועל-ידי כך נפגעים אזורים אחרים ששוב אינם יכולים להתחרות באותו אזור. או, למשל, המדינה מחליטה שהיא מיישבת עולים בדרג אזורי מסוים. האם מותר לה? אלה הן שלוש סוגיות שכדאי לתת עליהן את הדעת, ובהקשר לכך גם ראוי לברר האם עדיף שהביטוי החוקתי יהיה כללי או שיינתן תשובות לסוגיות פרטניות מן הסוג הזה.

♦ **זאב צחור:** ברגעי ייאוש נוטים לומר שהחברה הישראלית מתפוררת, ואני אומר שהיא אינה מתפוררת מהסיבה הפשוטה שהיא עדיין לא קמה, ויתר על כן – שהבעיה המכרעת שלה היא יחסי מרכז-פריפריה. אם תתבוננו תגלו ששלושת השסעים המרכזיים של החברה הישראלית נוגעים למרכז-פריפריה: הבעיה הלאומית, דהיינו יהודים-ערבים, הבעיה העדתית והבעיה הדתית אינן סוגיות תל-אביביות, אלא סוגיה של נתיבות, שדרות, אופקים, ירוחם וכן הלאה, כלומר של הפריפריה. יש טוענים שלא מדובר בבעיה דמוגרפית, כלומר מרכז-פריפריה, אלא בבעיה סוציו-אקונומית, כי גם שכונת-התקווה ואור-יהודה הן פריפריה לעניין זה. מי שאומרים זאת הם מן הסתם תושבי רמת-גן, ובעצם מדובר בבעיה שהיא בעיקרה גאוגרפית. דוגמה פשוטה לכך, אך מובהקת, היא דוח מבקר המדינה משנת 2000 שבדק יישובי פיתוח בנגב; מסתבר שבשישה יישובים, בהם ארבע ערים, אין חמש יחידות בפיזיקה לבגרות. מי שנולד באור-יהודה יכול ללמוד חמש יחידות בפיזיקה, ומי שנולד בשדרות, נתיבות, אופקים אינו יכול, ועל כן נגזר עליו, למשל, שלא ילמד מדעי המחשב, גם אם הוא מחונן.

סוגיית השלטון המקומי מול השלטון המרכזי צריכה להיכנס לתוך החוקה כיוון שזאת הבעיה המרכזית של מדינת ישראל. אני מסתייג ממתן אוטונומיה לרשויות המקומיות בגלל כמה מרכיבים בעייתיים מאוד המאפיינים את השיטה הזאת: א. השוני, המובהק לעתים בין יישובים סמוכים השונים מאוד זה מזה ויש להם אינטרסים שונים ולעתים מנוגדים. למשל, אני מתגורר בעומר, שיצא שמה כאחת המובילות בארץ ברמת ההכנסה, ולא הרחק מעומר שוכנים אבו-כף ותל-שבע הנמצאים בתחתית סולם ההכנסה. אני מחפש איזה מכנה



משותף בין עומר לשני היישובים הבדואים. הללו, ואני בטוח שהדבר אפשרי; אני מחפש מסגרת משותפת שהיא היפוכה של המסגרת שבה באר-שבע נסגרת אל מול עומר, מסגרת השתתפותית שבה בנוסף לבחירת ראש העירייה, התושבים גם יצביעו על סוג עצי השדרה שנוטעים בשכונה מסוימת. הם גם יקחו אחריות בנושאים אזוריים רחבים יותר מתחום השיפוט המוניציפלי, תוך איתור המכנה המשותף וחיזוקו.

◆ **דוד נחמיאס:** השאלה הבסיסית היא האם אנחנו רוצים לראות בשלטון המקומי ישות משטרית או ישות מנהלית? לדעתי, שלטון מקומי חייב להיות ישות משטרית, ובמובנים רבים הוא ישות משטרית כי מתקיימים בו התנאים הבאים: יש בחירות, יש תקציב, יש מועצה, יש תהליכים פוליטיים ויש משא ומתן בין קבוצות אינטרס שונות. אם מעשית הוא כזה, נחוץ למסד את כללי המשחק כדי שנוכל להגשים שני דברים: ראשית, דמוקרטיזציה של השלטון המקומי; ושנית, מערכת יחסים בין השלטון המקומי למרכזי שתשרת את צרכי האזרחים בדרך היעילה והרספונסיבית ביותר.

אשר להיבט הדמוקרטיה – העיצוב המוסדי של המשטר בישראל מושתת לצערנו על הדגם המזרח-אירופי ולא על המודל הליברלי-מערבי. ב-2002 אנחנו שואלים שאלות בסיסיות שבדמוקרטיה מערביות הן ברורות לגמרי, הן כבר חלק מהתרבות הפוליטית – *accountability*, שקיפות, יחסים בין אזרח לבין נבחר, לבין ממונה. יתרה מזאת; השלטון המקומי הוא המקום הראשון שהילד, התלמיד, התושב, מכירים כישות שלטונית. שם מתפתחת הדמוקרטיה. היא אינה מתפתחת בשלטון המרכזי. היא מתחילה בבית הספר; היא מתחילה מהורים שמנסים להשפיע על הנהלת בית הספר; היא מתחילה בגיבוש חברה אזרחית. הכול מתחיל ברמה המקומית. כך אפוא, השלטון המקומי חשוב מכדי שלא יהיה חלק מחוקה או מחוק יסודי. דמוקרטיה יציבות הן אלה שבהן השלטון המקומי דמוקרטי יותר, ממוסד יותר מבחינה דמוקרטית ומוגן יותר. אני מצדד ביישום הדגם האוטונומי-הביזורי, תוך העברה כלפי מטה של סמכויות רבות, ובמקביל יישומו של רעיון סל השירותים הלאומי, קרי – סל שירותים מוגדר לרשויות המקומיות.

הדגם ה'אוניברסלי-ריכוזי' בעייתי מאוד מבחינת יישום מדיניות. היות שבישראל היישום איננו באמצעות השלטון המרכזי או המנהל הציבורי המרכזי, אלא על-ידי הרשות המקומית, שבה היישום הוא עקב אכילס

של המדיניות הציבורית, הכרח לתת לשלטון המקומי 'כמה שיותר שיניים' כדי שיוכל להנהיג יישום דיפרנציאלי, כזה שעונה על צרכיהן השונים והמגוונים של הרשויות המקומיות.

בזכות התפיסה האוטונומית-הביזורית ייאמר, שמידת ההטרוגניות החברתית, התרבותית וכן הלאה במדינת ישראל, מדינה קטנה ומאוד הטרוגנית – מחייבת שלטון מקומי עצמאי שיוכל להתחשב במורכבות הרבה שלנו. עם זאת, יש להקפיד על איזון בין הסמכויות, המרכזית והמקומית, איזון שהולם את המערכת הפוליטית והכלכלית שלנו. כמו כן, יש להגדיר במדויק את היחסים בין ראש הרשות המקומית והמועצה: מהם כללי המשחק ומי accountable למי, וכדומה. במדינות רבות החוקה מגדירה את הסמכויות והחובות של מערכות הממשל ואילו שירותים מספקת כל אחת מהרשויות. אצלנו התהליך הזה איננו מתרחש באמצעות הגדרה; אנחנו רק יודעים שהשלטון המרכזי נותן קצת כסף לחינוך, וקצת כסף לבריאות וכדומה. עד כה לא נעשתה חשיבה מסודרת על סל שירותים, וזה בדיוק מה שחיוני לעשות, אחרת הרשויות המקומיות הן מעין קבלן משנה של הממשלה, שחדשות לבקרים מנחיתה עליהן הוראות למתן שירותים בלי להקצות לכך את המשאבים הנחוצים.

♦ **אחז בן-ארי:** בשיטה המשטרית שלנו, האחריות הכוללת לרווחת האזרחים מוטלת על המדינה, ולא הייתי מציע לפטור אותה מן האחריות הזו. את האחריות הזאת היא מוציאה לפועל באמצעות גופים שונים – משרדי הממשלה, גופים פונקציונליים שהיא הקימה לעצמה, וברמה הקהילתית – הרשויות המקומיות. הרשויות המקומיות אמורות לטפל בעניינים שהחוק והמדינה מעבירים לטיפולן. בשיטה המשטרית שלנו, לכל תאגיד הסמכויות שהוקנו לו בחוק, ולא מעבר לכך, והוא תלוי בשר הממונה על ביצוע החקיקה בתחומו. תאגיד כזה אינו יכול לפעול במנותק מכל גורם שהוא, או בלי שיתקיים עליו פיקוח, והפיקוח הזה צריך להיעשות על-ידי רשויות – לפעמים השר, לפעמים רשויות שהוקמו באופן מיוחד בחוק. למשל, באנגליה קיים ה-auditing-commission – גוף כמו-עצמאי שמפקח על ביצועם הנאות של השירותים שהרשות המקומית מספקת. מכאן, שתחילה חייבת להיות הגדרה ברורה של השירותים שהרשות המקומית מופקדת על אספקתם. שנית, חייב להיות מקור מימון איתן ויציב לשירותים האלה, שמאפשר לרשות המקומית לבצע את תפקידיה ביעילות. במערכת היחסים בין

הישות הזאת לבין הגוף הממונה עליה, לא ייתכן המצב האנכרוניסטי של 'תלך תבוא', של כללי אישור או אי-אישור מעורפלים. נחוצה מערכת של כללים, או תנאים, שאם עמדת בהם אתה זכאי לאישור, ואם לא עמדת בהם - תקבל אישור חריג, או לא תקבל כלל. בעניינים מקומיים, כחלק משיטת משטר וכיוון שמדובר בתאגיד, על התאגיד הזה יש פיקוח של מעין דירקטוריון - מועצת הרשות. היא שמפקחת על פעילותו של התאגיד וקובעת את המדיניות שלו בעניינים שמצריכים עיצוב מדיניות על-פי התנאים המקומיים והקהילתיים.

אשר למודל האזורי - ייתכן שהמודל של רשות מקומית אוטונומית איננו מעשי לגבי רשויות קטנות, ושעדיפה במקרה זה שיטה של רשויות מקומיות-אזוריות - ולא דווקא מועצה אזורית עם ועד מקומי - שיוצרות בעצם הסדר דו-שכבתי, שבו לרשויות המקומיות הקטנות יותר יש רק חלק מן הסמכויות, ואותן סמכויות שנכון יותר, מבחינת היעילות והקצאת המשאבים, שיוקצו למקום מרכזי - יתנהלו ברמת הרשות המקומית-האזורית, שהיא מעין גרסה של איגוד ערים.

◆ **רמזי חלבי:** אני מבקש לסכם בקצרה את הנאמר עד כה.

א. כולנו מסכימים שהמצב הקיים איננו טוב. יש רשויות חזקות, יש רשויות חלשות, והמדינה איננה מסוגלת להבטיח סל שירותים מינימלי לכל התושבים.

ב. סוגיית הקשר בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי צריכה להיכלל בחוקה. במקביל יש להגדיר את הישות המקומית כישות משפטית, כישות שלטונית.

ג. כולנו בעד דמוקרטיה השתתפותית, בכל דגם שיוסכם עליו. בזיקה לשיתוף התושבים, דובר גם על referendum, כעין משאל תושבים. נזכרה תכנית של משרד הפנים בכמה רשויות, 'רשות איכותית', שאחד ממרכיביה העיקריים הוא שיפור התקשורת בין ראשי הרשות ובין הקהילה - אם באמצעות ועדי שכונות, אם באמצעות פורום חינוך, פורום צעירים ליד ראש המועצה ועוד.

ד. אין להפריז במידת האוטונומיה שמעניקים לרשות המקומית. יתר-אוטונומיה עלול להניב תוצאות לא-רצויות.

ה. שיתוף אפשרי בין פריפריה למרכז, בין ערבים ליהודים, מותנה במרחב נייטרלי של שוויון.

ו. דובר על תאגידים פונקציונליים, כדוגמת איגוד ערים לכבאות, איגוד ערים למים ולביוב, כלומר התייחסות לרמה האזורית גם בלי שנקרא

לזה התארגנות אזורית, חשיבה אזורית ולא שכל רשות מקומית תהיה ספונה בד' אמותיה.

◆ **אריק כרמון:** במקביל לנקודות שהעלה כאן רמזי חלבי, חשוב לציין כי במהלך הדיון התפתחה גם מחשבה שמבקשת להתעלם מקשיים, להתבונן מלמעלה ולהציע דגם שמקורו בראייה המחברת בין ההיבטים המשטריים והמשילותיים של השלטון המקומי לבין צורכי המשטר בכלל. דוד ראב דיבר על counties – אפשר לקרוא לזה נפות, מחוזות או מרחבים – ומה שהתחיל להסתמן פה, אולי נותן תשובה לביקורת הראשונה האינטואיטיבית, שרואה בדגם האזורי עוד גורם-ביניים מסרבל, עוד תוספת ביורוקרטית מיותרת. מי שיעמוד בראש חבל כזה ייבחר על-ידי התושבים, תהיה לו מועצה. כלומר אנחנו מעלים במדרגה נוספת את כל מארג הניהול הזה ובד-בבד, על-פי העיקרון של הדמוקרטיה ההשתפותית, מי שהיום הן הישויות העירוניות או המוניציפליות יהפכו לכעין מנהלות.

ה-county של ארצות-הברית מרכז משאבים כדי לפלח אותם, על-פי הגדרות שווינויות, בצורה מבודלת לפי הצרכים בשכונות מגורים שונות. קחו, למשל, את ה-superintendent for duration של לוס אנג'לס, שהוא מעין משרד חינוך ברמה של האזור – יש לו תחתיו שכונות עשירות יותר ועשירות פחות, וכאשר ה-county מחליט להכניס מחשבים הוא האחראי לביצוע. תפקידנו כאן הוא לסרטט את מצב ב'. המעבר ממצב א' למצב ב' הוא סוג חשיבה אחר. כאשר הכנסת תתחיל לטפל בסוגיות החוקתיות האלה, יהיה עליה לתת את הדעת על שלבי המעבר, האם התהליך יהיה אגרטיבי. לדוגמה: בפרק המשטרי הגענו לכך ש-30 חברי כנסת ייבחרו ברשימה הארצית, 90 חברי כנסת ייבחרו באזורית. אבל היות שאי-אפשר לעבור בבת-אחת ממציאאות למציאות, דובר על פריסה לאורך שלושה-ארבעה מועדי בחירות. או נניח שיוחלט להעלות את אחוז החסימה, שהיום הוא עומד על אחד וחצי; לא יהיה אפשר לבצע זאת ב'מכה אחת', אלא יהיה צורך לפעול בצורה אגרטיבית. גם כשמדובר על שינויים מבניים בממשלה – מציעים ביזור גם ברמה הזאת – לא מדובר על שינוי מהיום למחר. לדוגמה: ה-Executive agency, אותה רשות ביצועית במשרד הממשלתי, שכפופה כיום למנכ"ל, שכפוף הוא עצמו לאגף התקציבים באוצר ולחשב הכללי – הצענו שתהיה הרבה יותר אוטונומית, אבל גם זאת לא בצורה דרסטית. שינוי בהתנהגות ארגונית מצריך זמן.

◆ **דוד ראב:** אולי בכמה מקרים המושגים 'חבל' ו'מועצה מקומית' יכולים להיות היינו הך, למשל בתל-אביב, או בירושלים. כלומר, קיומו של החבל אינו צריך לבטל באחת את התקיימותה של עיר.

## קבוצה ג': הדגם האזורי

### מנחים:

**גרמן, יעל** – ראש עיריית הרצליה  
**פרופ' בר-אל, רפי** – המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת בן-גוריון

**שמות הדוברים** (לפי סדר אלף-בית):  
**אבו פול, מוחמד** – ראש המועצה המקומית עילבון  
**אביצור, מרדכי** – ראש עיריית ירוחם  
**ד"ר אבנון, דן** – המחלקה למדע המדינה, האוניברסיטה העברית, ירושלים  
**ד"ר ארד, עוזי** – ראש המכון למדיניות ואסטרטגיה במרכז הבין-תחומי, הרצליה  
**עו"ד ארידור, יורם** – לשעבר שר האוצר  
**עו"ד גוברמן, שלמה** – לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה  
**פרופ' גרדוס, יהודה** – החוג לגאוגרפיה, אוניברסיטת בן-גוריון  
**ורטהיים, אבי** – יושב ראש מועצת המנהלים, בנק המזרחי  
**כיוף, וג'יה** – מנכ"ל העמותה לקידום הדמוקרטיה במגזר הערבי בישראל  
**ד"ר עוז-זלצברגר, פניה** – החוג להיסטוריה כללית, אוניברסיטת חיפה  
**השופט שמגר, מאיר** – לשעבר נשיא בית המשפט העליון

◆ **יעל גרמן:** בעת הדיון בדגמים השונים, עלינו לתת את הדעת לשני היבטים: א. יצירת דגם שמאפשר שוויון משאבים והזדמנויות לתושבים ומתנתק מהאקראיות של נסיבות, גאוגרפיה, דמוגרפיה ואולי אפילו כישרונותיו של ראש רשות כזאת או אחרת. אל ההיבט הזה קשור הדגם הריכוזי עם סל השירותים שלו. ב. הענקת יתר עצמאות לשלטון המקומי ויכולת פעולה מתוגברת כלפי השלטון המרכזי, אבל בעיקר כלפי התושבים; פיתוח אמצעים נוספים לדמוקרטיזציה ולשיתוף התושבים בתהליך השלטון המקומי.  
שני ההיבטים הללו הם, למעשה, שתי כפות המאזניים. איזונים הוא הנוסחה הנכונה לשלטון המקומי.  
משתתפי הדיון גם מתבקשים לתת את הדעת לנושא מימון הבחירות,

היות שמקרי שחיתות ברשות המקומית מקורם תמיד במימון הבחירות. כאשר ראש רשות, או כל נבחר שהוא, מקבל משאבים ותרומות מגוף כלשהו (לא מימון מן השלטון המרכזי ולא מימון מפלגות) הוא חייב לו – אין ארוחות חינם, ועל-פי רוב, האינטרס של הגוף המממן מנוגד לאינטרס הציבורי. לכן, אם רוצים לחזק את הדמוקרטיה בשלטון המקומי, יש לעגן את מימון הבחירות בתוך החוק ובתוך החוקה.

היבט נוסף שיש לעסוק בו הוא איזון המועצה המקומית מול ראש הרשות, שהוא מרכיב אחד בכלל המאזנים בין השלטון המקומי והשלטון המרכזי ובין השלטון המקומי והתושבים. השלטון המקומי בנוי היום מראש רשות, שנבחר בבחירה ישירה ומצויד בסמכויות רבות, וממועצה כמעט נטולת סמכויות. גם אל לנו לשכוח כי חברי מועצה משמשים בתפקידם שלא תמורת תגמול, ואפילו נאסר לשלם להם החזר הוצאות על שיחות טלפון שהתבצעו לצורכי ציבור.

◆ **רפי בר-אל:** ברצוני להציע כמה קווים מנחים לדיון:

א. רצוי לקיים דיון לגופו של עניין, לא כזה שעיקרו תלונות. הבעייתיות של הרשויות המקומיות ידועה ואיש אינו מזלזל בה, אלא שעלינו להתמקד בצד האופרטיבי-קונסטרוקטיבי ולא לדוש שוב ושוב בפרטיה של אותה בעייתיות.

ב. נקודת המוצא בעת הדיון בשלושת הדגמים היא להגיע לאופטימום של כלל האוכלוסייה במדינת ישראל, כלומר שאנשים רבים ככל האפשר יזכו בשירותים טובים ושוויוניים ככל האפשר. אל האופטימום הכולל הזה יש להתייחס לא רק מבחינה כלכלית וחברתית, אלא גם מבחינה פוליטית – כלומר, מבחינת יכולתה של כל קבוצת אוכלוסייה להשפיע על המתרחש באזור מגוריה.

ג. אני מציע שלא נפסול שום דבר על הסף. היות שאיננו מקבלים עדיין החלטות או מנסחים חוקים, מדוע שלא ננסה למצוא את האופטימום האידאלי, ואחר כך נשאל את עצמנו איך משיגים אותו. גם אין להתייחס כמגבלה היום לעובדת קיומם של נתונים מסוימים. יש לצאת מהנחת יסוד שהכול פתוח.

◆ **יהודה גרדוס:** כמי שהיה שותף בניסוח הדגם האזורי, אני מבקש לפתוח ולומר כי השיטה האזורית-הטריטוריאלית היא הרבה יותר דמוקרטית ויעילה. לדוגמה: צבא הגנה לישראל פועל בשתי השיטות – יש לו חילות ויש לו פיקודים; הוא היה מתקשה לנהל את ביטחון ישראל רק בעזרת חילות. נחוץ לו, למשל, פיקוד דרום, כלומר אחראי

על המתרחש באזור הדרום. במגזר האזרחי אין לנו אלוף פיקוד דרום. אם מתרחש איזה מחדל, אין מי שישלם את המחיר. כהונת הממונה על המחוז היא בדיחה – לפחות במחוז המרכז, אין לו תקציב, אין לו כוח, הוא פקיד של משרד הפנים. בתקופה המנדטורית, ממונה על מחוז היה פונקציה מאוד חשובה; היום זוהי פונקציה שמדי פעם גוערת קצת בראש רשות מסוימת על חריגה מהתקציב וכדומה. בנגב, הצורך במסגרת אזורית התבטא לאחרונה במחאה נגד הניסיון לבטל את חוקי הנגב. היו הפגנות, הייתה סולידריות אזורית, בדואים, קיבוצניקים, מושבניקים ועיירות פיתוח פעלו יחד למען האזור.

בשיטה הקיימת, המרכז שיושב בירושלים שולט בנו באמצעות 'הפרד ומשול'. אנחנו פסיביים, אין לנו כוח, אין לנו ייצוג אזורי, המרכז הוא שמחליט, ובוקר אחד אתה מתעורר ומוצא את דודאים צפונית-מערבית לבאר-שבע ואת רמת חובב דרומית לבאר-שבע, ולא יועילו ההפגנות והצעקות.

יש בעיות אזוריות בגליל ובנגב. בנגב קיימת בעיית תעסוקה כלל-אזורית; מטרופולין באר-שבע, שהוא אזור בחירה משותף ממצפה רמון עד לקריית גת, הוא בעצם שוק עבודה אחד. הקמת מפעל כמו 'אינטל', נאמר בבאר-שבע, לא תשפיע רק על באר-שבע, היא תשפיע על כל האזור. לכן חובה לספק פתרונות אזוריים של תעסוקה, וכיום – בעיקר פתרונות לאבטלה.

גם הבעיות האקולוגיות הן בעיות אזוריות. רמת חובב איננה בעיה של באר-שבע בלבד, אלא של רמת נגב, של ירוחם ויישובים אחרים, וחייב להיות לה פתרון אזורי ולא פתרון פונקציונלי. במילים אחרות, כשיש בעיות אזוריות, נחוצות מסגרות אזוריות שיתנו להן מענה.

למרות שהנגב מצטייר בעיני הציבור כאזור עני יחסית, אזור בעייתי – למעשה הוא האזור העשיר במדינה מבחינת המשאבים: מדי שנה ישראל מייצאת כימיקלים שמקורם בנגב בשווי של למעלה משני מיליארד וחצי דולר. אלא שהנגב אינו נהנה מכך ביותר. מ-80 מיליון דולר ש'מפעלי ים המלח' – שהיא חברה רב-לאומית – נותנים למדינת ישראל, הנגב אינו מקבל מאומה. קיימת היום חדירה מסיבית של חברות רב-לאומיות לנגב, וכמעט שאין באזור תעשייה פרטית. הגלובליזציה הזאת יוצרת פערים עצומים, שרק הולכים ומתרחבים, וזאת בלי שהזכרתי את בעייתם של הבדואים. לכן, אם לא נבנה מסגרת אזורית, המצב יורע פי כמה. אני חסיד גדול של השיטה הטריטוריאלית, והיות שאני מודע



לכך שבמציאות הישראלית קשה מאוד לעבור משיטה אחת לשנייה, ייתכן שהפתרון הוא לאתר בשיטה הקיימת את אותם אלמנטים שניתן להעביר בנקל לשיטה אזורית, ועם הזמן להגיע למבנה שיהיה סינתזה בין השיטה הפונקציונלית לשיטה האזורית.

◆ **מאיר שמגר:** כיום קשה להזדהות לחלוטין עם דגם מסוים מאלה שהובאו בפנינו, וטוב נעשה אפוא אם נדלה מכל אחד מן הדגמים היבטים מעשיים שניתן ליישם בטווח הקרוב ונבנה מכולם יחד דגם חדש שהייתי קורא לו 'הדגם העדכני'.

מבחינת העיקרון, טוב אם נבחון בין הכללת נושא כחוק יסוד לבין הכללתו כחוק רגיל. חוק רגיל כולל פרטים רבים, שחלקם פרוצדורליים במהותם או מוגבלים יותר מבחינת השפעתם, וקשה לראות בהם עקרון-על חוקתי שצריך למצוא את מקומו בחוקה. אבל הנושא כשלעצמו, דהיינו מעמד הרשויות המקומיות, ראוי לו שימצא את מקומו במסגרת חוקתית, כאשר נגיע אליה, ואין זה משנה אם ננסח אותו היום כחוק יסוד נפרד בין חוקי היסוד שבדרך על-פי הצעת הררי, או נכלול משהו בחוק היסוד השלם והסופי. הרעיון המנחה שהייתי מבטא בחוק היסוד הוא כפול: ראשית – עקרון הדמוקרטיה, דהיינו השיתוף של כלל האוכלוסייה בבחירת כלל המוסדות ועצמאותן של הרשויות המקומיות, האוטונומיה שלהן; שנית – השוויון בין הישובים. שני העקרונות האלה מצדיקים את העלאת הנושא לרמה של חקיקת יסוד.

אשר לדגמים השונים – לדגם הריכוזי מעלות מסוימות שאני מבקש למנות:

א. האפשרות של ראייה רחבה מבחינת השטח והנושאים, כלומר איגוד של מספר רשויות מקומיות מאפשר פרספקטיבה שמקיפה שטח שלם ולא רק רשות מקומית אחת. לעתים קרובות מאוד רשות מקומית מסוימת, אינה מאפיינת את כלל התכונות שבאות לידי ביטוי בשטח רחב יותר בסביבתה. כאן מתאפשרת סינתזה של הבעייתיות וניתן להסתכל על בעיות מסוימות במאוגד. היתרון הזה מתבטא בעיקר בתכנון המוקדם, כי אם למשל עוסקים בבעיות אבטלה באזור מסוים, יש ללא ספק תועלת בכך שניתן לקשר בין תיעוש לבין מלחמה באבטלה, שאינם קשורים דווקא עם מקום יישוב מסוים.

ב. מיוזג של יישובים לא גדולים (כ-3,000 נפש ביישוב) או ביטול יישובים נפרדים שאינם מסוגלים לטפל בעצמם בבעיותיהם.

ג. הפעלת מומחים לטיפול בבעיות מיוחדות; קל יותר לשכור את

ההיבטים החוקתיים המשטריים והפרוצדורליים של השלטון המקומי!

שירותיו של מומחה שיחלוש בעבודתו על שטח של מספר יישובים, מאשר מומחה לכל יישוב בנפרד.  
 ד. אין ספק שגוף ריכוזי המאגד מספר יישובים הוא כוח שקול יותר כלפי הרשות השלטונית המרכזית מאשר יישוב בודד אחד.

מגרעותיו של הדגם הזה הן כדלקמן:

- א. כפל או שילוש המנהל. כלומר, יש כאן יצירת גוף שאין לו משמעות אלא אם הוא מורכב ממחלקות לסוגיהן. כשמדובר באזור שכולל כמה וכמה יישובים, אדם אחד אינו יכול להשתלט על כל המלאכה.
- ב. גם אם יש יתרון באזור תיעוש אחד שישרת מספר יישובים, אין זאת אומרת שיש תמימות דעים לאלתר בין היישובים על מיקומו של האזור הזה; הרי כל יישוב מעוניין שאזור התעשייה יתמקם בתחומו. דגם כזה מנתק במידה מסוימת את היישוב הבודד מן הישות המרכזית, כלומר – ראש הרשות של יישוב מסוים כבר אינו יכול לגשת ישירות אל השלטון המרכזי, אלא בתיווך נציגו של האזור.
- ד. על-ידי יצירת פרלמנט אזורי עם נשיא, כמו שהומלץ כאן, נכניס אלמנט של התמודדות וויכוחים בנושאים הפוליטיים הכלל-ארציים, שהרי מטבע הדברים פרלמנט נבחר על בסיס מפלגתי. מבנה כזה יפה לפדרציה כמו ארצות-הברית, שבכל אחת ממדינותיה יש קונגרס, ובלי קשר לגודלן הן משגרות מספר זהה של נציגים לסנאט – שניים ולא יותר. אצלנו, לעומת זאת, בשיטת בחירות שאינה אזורית אלא יחסית-טוטלית, ניצור למעשה גוף פרופורציוני חדש, ואני הייתי נזהר מיצירת גוף נוסף זה.

כל האמור לעיל מצדיק את הכללתו של הנושא הזה במסגרת החוקתית על-ידי הדגשתם של העקרונות הללו:

- א. חלוקת הסמכויות בהגדרה מדויקת, וכאן אני הולך בעקבות חוקות כדוגמת האיטלקית והספרדית, ששתיהן, אגב, אינן מדגישות ביותר את הרשות המקומית. ה-local authority קיים, אבל העיקר הוא האוטונומיה האזורית של הפרובינציות, ועל כך יש פירוט בתוך החוקה. הספרות אומרת שהסיבה העיקרית לכך היא המגמה, אחרי מלחמת העולם השנייה, לנטרל את ההשפעות הפשיסטיות הריכוזיות. לגבי כל אחד מהגופים האלה, דהיינו האוטונומיה האזורית והשלטון

- המקומי, קיים בחוקה פירוט מדוקדק של הסמכויות. יודעים בדיוק למי שייכים נושאי תברואה ובריאות, למי צבא ויחסי חוץ וכולי.
- ב. תרגומו של יסוד השוויון ליחסים הפיננסיים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, דהיינו עיבוד אמות מידה, תחשיב קבוע, פשוט ככל האפשר, בנושאים כמו חינוך, תברואה וכדומה, כדי שכל יישוב יתקצב בידי השלטון המרכזי על-פי נתוני האנושיים. הסדרה באופן מלא תפתור גם את הבעיות של היישובים הערביים. יימנע מצב של ויכוח ותחנונים על כל סכום ועל כל הקצבה, ובנושאים המרכזיים שהם בתחום הרשות המקומית – בריאות, תברואה, חינוך וכדומה – האדם מקבל 'לפי גולגולת'.
- ג. הקטנת הרשויות המקומיות – אמת מידה שלפיה 3,000 איש הם יישוב נפרד עם מועצה נבחרת, איננה מוצדקת מבחינת השירותים שהאזרח יכול לקבל, ואינני מתכוון ליישובים עשירים כמו סביון. לא יהיה שום אסון אם יישובים קרובים וקטנים יאוחדו לרשות אחת. כמובן, צריך לאפשר גביית סכומים נוספים מעבר לסל השירותים המוקנה מלמעלה – ארנונה ותשלומים אחרים שיכסו את צרכי המיוחדים של היישוב על-פי שיקול דעתו.
- ד. יצירת איגודי ערים לפעילויות מסוימות – כיום כבר יש לנו איגודי ערים לכבאות, לאיכות הסביבה ולהובלת אשפה. אלה הם דברים שניתן לבצע גם ללא איחוד של הרשויות במתכונת האזורית.
- ה. הנהגת שיתוף פעיל של האזרחים – אין שום סיבה שאזרחים יקראו בעיתוני הערב על הצעה להנהיג חוק-עזר חדש ברשות המקומית שהם גרים בה, בנושא שהם יכולים להביע בו את דעתם. למשל, בשכונת בית הכרם שאני גר בה, האזרחים רוצים לדעת אם הכביש יעבור כאן או במקום אחר, אם צפיפות הדיור תהיה כזאת או אחרת. לא תמיד כולם חייבים להסכים, אבל צריך לאפשר לתושבים להשמיע את דעתם ולתת את נימוקיהם גם אם ההחלטה הסופית איננה בידיהם. הוא הדין לגבי משאלים; רוצים לעשות משהו שמשנה את תנאי החיים, יש לבדוק תחילה מה אנשים אומרים, ואם הרוב המכריע יגיד לא, אף ראש רשות בר-דעת לא יפעל בניגוד לדעת הרוב.
- לא הייתי מציע לשנות את ההוראות הנוגעות לרוב הדרוש כדי להעביר ראש רשות מתפקידו. אם נחזור לאחוזים נמוכים, אנחנו מחזירים את הקלנטריזם. 65% הם הגבול, וההנמקה להשוות את האחוז הזה עם האחוז

הקבוע בחוק היסוד כאשר הייתה בחירה ישירה של ראש הממשלה, איננה רלוונטית כאן. העברת ראש ממשלה מתפקידו אינה דומה להעברת ראש רשות מקומית מתפקידו. קל בהרבה להגיע לעסקאות ברשות מקומית כדי להעביר אדם מסיעה לסיעה מאשר ראש ממשלה.

♦ **אבי ורטהיים:** לפני שנעסוק בכל דגם בנפרד, הייתי רוצה תחילה שנברר לעצמנו מה מכל זה קשור בחוקה. אם במדינת ישראל יש בעיות במערכת הבריאות, לא עולה על דעתו של איש להכניס את נושא איגוד בתי החולים לחוקה של מדינת ישראל. ההיבט היחיד שנידון כאן שקשור ישירות לרמה החוקתית הוא דברים שאמר הנשיא שמגר בקשר לחלוקת הסמכויות, ואכן לנושא החלת הסמכויות והאוטונומיה המקומית זיקה לנושא החוקתי.

אשר לנושא השוויון בזיקתו לחוקה – דובר פה, ובצדק, על חשיבות השוויון בנוגע למגזרים השונים, ועם זאת, הדרך הבטוחה שבה לא נפתור את בעיות המגזר הערבי היא באמצעות שוויון, אלא, לפחות תקופת-מה, עלינו לפעול בחוסר שוויון מוחלט כדי לפצות על העיוותים שנוצרו. דברים ברוח זאת אינם מה שראוי לכתוב בחוקה; תכתוב שהחוקה תגדיר אי-שוויון?

דובר כאן על הקמתו של בית נבחרים ברמה האזורית, ועצם העלאתו של נושא כזה, על כל ההיבטים הביורוקרטיים והפוליטיים שנגזרים ממנו, משמעו אוזן ערלה לרחשי לבו של הציבור.

אני סבור גם שהשיטה האזורית אינה יפה לכל מקום בארץ ושתומכיה מביאים כדוגמה אזורים שמלכתחילה צריך היה לצמצם את הרשויות המקומיות בהם לרשות מקומית אחת. השיטה האזורית באה בעצם לכסות על אי-היכולת לאחד רשויות מקומיות באזורים מסוימים, כי תל-אביב וירושלים אינן זקוקות לשיטה אזורית.

אשר לאוטונומיה באספקת השירותים, עליה לבוא בד-בבד עם העצמאות בקביעת המסים המקומיים. נכון שנאמר פה שאפשר לאלץ את השלטון המרכזי להגדיר נוסחה בהקצאת המשאבים – אבל גם הגישה הזאת היא בעייתית בעיניי, כי אי-אפשר לשלול מהשלטון המרכזי הבאתו של שיקול הדעת הלאומי בהקצאת המשאבים לצד שיקולי התקצוב של הרשויות המקומיות. לכן פתרון ברמת האוטונומיה שאינו קובע שהרשות המקומית תהיה אחראית לגביית המשאבים – איננו מעשי. מאידך גיסא קיימת בעיית השוויוניות – לא כל רשות מקומית מסוגלת לדאוג לענייניה; לא הרי שביון כהרי ירוחם. לכן אי-שוויון ברמה הדמוגרפית יכול להיפתר רק

ברמה הממלכתית, והעיוות הצורם ביותר בהקשר זה הוא חוסר האחריות ברמה הממלכתית לדאוג לכך שהרשויות המקומיות יהיו מסוגלות לתת את השירותים שהן מחויבות להם.

כל ההיבטים שמניתי כאן מחזקים את ההכרה שאנחנו עוסקים בפרטים שמקומם בסמינר בנושא פתרון שיטת העבודה של רשויות מקומיות מול הצד הממלכתי. למרות חשיבותו, אין לנושא הזה כל קשר לדיון ברמת החוקה.

♦ **יורם אריזור:** הייתי מבקש להתייחס לכל הדגמים יחדיו כי אי-אפשר להפריד ביניהם. בישראל 265 רשויות מקומיות, ולדבר עליהן כמוצר הומוגני הוא טעות גמורה. יש יותר מ-100 רשויות מקומיות שמונות פחות מ-10,000 תושבים, ואילו 25 ערים מכסות כמעט 70% מהאוכלוסייה. לכן בכל דיון במערכת היחסים שבין השלטון המקומי והמרכזי, אי-אפשר לדבר על דגם מייצג אחד. דגם אחד לא ייתן פתרון לשונות כל-כך אדירה, בראש ובראשונה מבחינת סוג האוכלוסייה (המגזר היהודי והלא-יהודי, החרדי לעומת החילוני וכדומה), אבל גם מהיבטים אחרים.

היות ששורש העניין הוא מתן יתר עצמאות לשלטון המקומי, יש לחזק את סמכויות הביצוע של מוסד ראש הרשות. יש לקשור בין מה שראש הרשות לוקח ומה שהוא נותן בתמורה. בחשבון החשוב הזה יש לנו בעיה קטנה והיא הפער בין הארנונה למגורים והארנונה לעסקים; בדרך כלל, ראש הרשות והמועצה מקלים במה שנוגע לארנונה למגורים ואינם מקלים בארנונה שאינה למגורים, כי האחרונה היא מרכיב חשוב מאוד בהכנסות ואיננה מרכיב משמעותי בבחירות.

לכן חובה למצוא דרך לקשר את גובה הארנונה למגורים וגובה הארנונה שאיננה למגורים. אחד הפתרונות לכך הוא לחזור ולאפשר לרשות המקומית לקבוע את גובה המסים שלה, לאחר שהסמכות הזאת הופקעה ממנה, כזכור, ובדין, בשנת 1985.

בחירתו של ראש רשות לתקופה של חמש שנים המלווה בהענקת סמכויות ועצמה אדירה, מצריכה איזשהו תהליך של בקרה, ועל כן אין מנוס מחיזוקה של המועצה. כיום, כל חברי המועצה פועלים על בסיס התנדבותי, וזהו סידור בלתי-סביר לחלוטין, שכן להיות חבר מועצה מצריך גם שעות ארוכות של עבודה בוועדות למיניהן (ועדת כספים, ועדת תכנון ובנייה, ועדת ערים ואחרות). מי שחותר למערכת יעילה, חייב לקבוע שיש ראש עיר ופקידים המופקדים על הביצוע, שלא קיימת עוד הפונקציה שנקראת 'סגני ראש עיר', ובכסף שנחסך על-ידי כך, לתגמל

את חברי המועצה, לפחות כמו שמתגמלים היום כל דירקטור בחברה. בצורה כזאת מחזקים את עבודת המועצה כדי שתשמש צינור פיקוח בין תקופות הבחירות של ראשי העיר. מתפקידה של המועצה אפוא לאשר את המדיניות, את התקציב ואת הארנונה, וכמובן לבקר את הביצוע. עניין אחר – עד כה נכשלו כל הניסיונות המנהליים לצמצם את מספרן המופרז של הרשויות המקומיות, ומכאן שיש למצוא מוטיבציות אחרות לאיחודן של כמה רשויות יחד.

סוגיה אחרת היא התקצוב הממלכתי לשירותים. לא ייתכן שהתקצוב יהיה נטו לגולגולת, אלא עליו להיות תקצוב משוקלל לגולגולת, בגלל אותה שונות שהזכרתי קודם. כיום יש 18 רשויות מקומיות שתמיכת הממשלה אינה נחוצה להן, למעשה, שיש להן משאבים אף שהממשלה אינה מתקצבת אותן בסכומים גדולים, מפני שהן מהוות את מרכז העסקים הארצי. כנגד זאת, ברשויות שקיימת בהן רק ארנונה למגורים, שאין די בה לבדה כדי להשלים את תקציב הרשות המקומית, המדינה חייבת להגדיל את ההקצבה לגולגולת. משרדי הממשלה צריכים אפוא לתקצב לפי נורמטיביות מסוימת; אי-אפשר להגדיר סל שירותים, אלא יש להגדיר נורמות. הבעיה הגדולה שלנו היא שעד היום, בכל משרדי הממשלה, הגדרנו שני קצוות לקביעת הנורמטיבי: האחד יתרונות לגודל והשני יתרונות לקוטן. על-ידי קביעת קצוות מהסוג הזה, מעודדים אוטומטית את הקטן להמשיך להיות קטן ומפחיתים מהמוטיבציה שלו להתאחד. נכון שיש רשויות קטנות שאין להן בררה; ירוחם קטנה, אבל היא תישאר קטנה לפי שעה כי אין לה עם מי להתאחד, ועל כן מישחו צריך לתת לה פיצוי בגין יתרונות לקוטן. לעומת זאת, למבשרת-ירושלים הקטנה יש אפשרות להתאחד, אבל היא אינה מעוניינת, ועוול גדול הוא להמשיך ולהעניק לה תמיכה ממשלתית. אם היא רוצה להישאר קטנה, שתואיל בטובה לממן את החיסרון לקוטן מכיס תושביה, כלומר יש לבצע את התיקונים הללו באמצעות מוטיבציות כלכליות ולא על-ידי פעולות מנהליות שהפוליטיקה קוטלת מראש, מעצם הגדרתה.

על המגזר הערבי אני מבקש להגיד שאין לו שום סיכוי להתרומם מהמצב שהוא נמצא בו כיום. הרשויות המקומיות במגזר הערבי מרכזות לא יותר מ-11% מאוכלוסיית מדינת ישראל. שאר האוכלוסייה הערבית יושבת בערים גדולות מעורבות – ירושלים, חיפה, לוד ואחרות. אותם 11% יושבים ב-33% מהרשויות המקומיות בישראל – כלומר המספרים הם קטנים; אי-אפשר לקיים מערך של שירותים

מוניציפליים במבנה רשויות כל-כך מפוצל. יש רשויות ערביות שכנות, שחוץ מהמקומיים, איש אינו יודע להגדיר את הגבולות ביניהן. המשאבים שמעניקים היום למגזר הערבי הם לפי עיקרון של אפליה מתקנת. האפליה המתקנת נובעת על-פי רוב מכך שברשויות המקומיות יש מרכיב של חסרונות לקוטן ושנותנים להן את הפיצוי בגין חסרונות לקוטן. אם ישנו את עקרונות התקצוב ויבטלו את החסרונות לקוטן, מצבן של הרשויות הערביות יהי בכי רע גם אם יקצבו להן כפול לגולגולת ממה שקוצבים במקום אחר. תוסיפו לזה את העובדה שבמגזר הערבי לא קיימת מוטיבציה להשתמש בחוקים שמשתמשים בהם בכל יתר המגזרים, למשל במה שנוגע להפקעה לצורכי ציבור ללא תמורה; אם מפקיעים ממישהו שטח לצורכי ציבור, חיבים לשלם לו, והתשלום הוא מתוך משאבים של הרשות המקומית שמיועדים במקורם לרווחת כלל התושבים. לכן קשה מאוד להעביר כבישים וקשה מאוד לבנות בתי ספר. להרבה רשויות במגזר הערבי יש תקציב לבית ספר ואין להן שטח לבית ספר בגלל אי-היכולת להקצות שטח כזה. בידיעה שהפקעת קרקעות היא בגדר איסור שאין לעבור עליו במגזר הערבי, יוצא שמנהל מקרקעי ישראל מקצה את רוב שטחיו לצורכי הציבור במגזר הזה.

♦ **וג'יה פיוף:** בזיקה לדברים שאמר יורם ארידור, אני מבקש להעיר שבשנת 1948 היו לעוספייה 29 אלף דונם, ואילו היום היא מחזיקה בחמשת אלפים דונם בלבד. כלומר, הופקעו 24 אלף דונם, והיום כבר אין מאיפה להפקיע, וכדי לקבל בית ספר מקרקעות הפארק הלאומי, עלינו להפגין.

אינני סבור שטיב הדגם הוא שיקבע. הצרכים הם שיקבעו, ויתר על כן – סדר העדיפויות של הצרכים הוא שיקבע מה הדגם המתאים לכל אוכלוסייה. בעיות השלטון המקומי בישראל מתחלקות לשתיים: א. צפון ודרום, של תעשייה וחקלאות, של מושבים וקיבוצים של מרכז הארץ לעומת אלה של דרום הארץ; ב. יהודים וערבים. אלה שתי הבעיות המרכזיות של השלטון המקומי בישראל, והפתרון להן הוא יצירת אוטונומיה ללא חישוקים. דוגמה מתחום החינוך והתרבות: ראש מועצה היום אינו מוסמך למנות מנהל או מורים לבית ספר, אבל מיניסטרילית הוא אחראי על החינוך. עליו לתת דין וחשבון על מצב החינוך והתרבות ביישוב שלו בלי שהוא רשאי לקבוע את האחראים שם בתחום זה. הוא רק אחד מחמישה גורמים שמוסמכים לקבוע בעניינים

אלה, כששניים לפחות מתוך החמישה הם נציגי הסתדרות המורים ונציג משרד החינוך.

◆ **פניה עוז-זלצברגר:** את רוב חיי המקצועיים הקדשתי לחקר החברה האזרחית וההשתתפות האזרחית בשלטון, ואני מבקשת לומר דברים ברמה החוקתית – כלומר, איך הדגמים שהוצעו כאן מתקשרים לאמירה כללית חוקתית.

מה שחסר לי מאוד בדיונים שנערכו עד כה היום וגם בניירות שהוצגו לפנינו מלכתחילה הוא ההשתתפות האזרחית בשלטון כיותר ממס שפתיים: האזרח הפוליטי הפעיל כקריטריון לבחינתם של הדגמים השונים. יש מסורת בעולם, שאנחנו שותפים לה במידה פחותה, מסורת רפובליקנית של מה שהתחיל כפוליס, כעיר-מדינה, שהשלטון שלה תבע השתתפות ישירה של האזרחים בכיכר העיר בקבלת ההחלטות המדיניות והצבאיות. מסורת זו, שתחילתה בפוליס היוונית, ברפובליקה הרומית, והמשכה בערים מסוימות באירופה בימי הביניים – הופנמה היטב אצל חלק מהדמוקרטיה הגדולות, לא כולן. למשל האמריקנים אמונים על שילוב בין המסורת הרפובליקנית-השתתפותית למסורת הדמוקרטית, ויש דמוקרטיה גדולות אחרות, דמוקרטית של קלפיות, שם האזרח משלשל פתק אחת לארבע שנים, דמוקרטיה שחסרות את המסורת הקונקרטית יותר של השתתפות אזרחית פעילה בשלטון ובקבלת ההחלטות – ובמועדון הזה חברה גם ישראל.

שני העמים היושבים בישראל אינם אמונים מסיבות שונות על המסורת הרפובליקנית. רוב הגרים בארץ הזאת באו מיישובים קטנים בתוך אימפריות ריכוזיות גדולות, ולכן גם אם הפנמנו היטב את הדגם הדמוקרטי-הריכוזי, הוא 'דגם הקלפי', אין לנו המסורת של הדגם הרפובליקני, הביזורי, האקטיבי של אזרחים פעילים הלוקחים חלק בשלטון. מבחינה זאת, חקיקה יכולה לעזור חלקית, אבל חקיקה לא בהכרח תחנך. שלושת הדגמים שלפנינו אינם כוללים הצעה קונקרטית איך ניתן להגביר באמת בחריש מעמיק, את ההשתתפות האזרחית בתהליכי קבלת החלטות, בתהליכים מסודרים של קביעת גורל ברמה המוניציפלית וגם ברמה הלאומית. טעות לחשוב, על אף שנרמז כמה פעמים, שהדגם הביזורי-אוטונומי טוב יותר בענייני שותפות של אזרחים בשלטון משני הדגמים האחרים. בחברה עם סממנים אוליגרכיים, או ביישוב שיש בו קבוצות לחץ, דווקא הדגם החזק האוטונומי ימנע מאזרחים להשתתף בשלטון. גם ההיסטוריה מלמדת, שלא פעם הדגם



הריכוזי הגדול נתן יותר חירות לאזרחים ברמה המקומית מאשר חברות שהייתה בהן שליטה חזקה של רשויות מקומיות ושל בוסים מקומיים. כלומר, אין מתאם חד-ערכי מיידי בין סוג הדגם לבין הבטחה להשתתפותם של אזרחים רבים ככל האפשר בקביעת גורלם. בכל הנוגע לדגם האזורי, אין לי מושג מה מציעים לנו כאן מבחינת ההשתתפות האזרחית, מה עוד שאינני שואבת ביטחון רב מדגם שמשווה את ההשתתפות האזרחית לפיקודים הגאוגרפיים בצה"ל. זו איננה דוגמה דמוקרטית במיוחד, אני צריכה לשמוע הרבה יותר על אופציות של השתתפות אזרחית הגלומות בדגם האזורי, שאינני פוסלת אותו על הסף.

האזנתי בקשב רב לדברים שאמר הנשיא שמגר בנוגע לבחירת הטוב בכל שלושת הדגמים ומיזוג יתרונותיהם. עם זאת, ראוי שתופק גישה או מסגרת קריטריונים נפרדת לשאלת ההשתתפות האזרחית, גישה שתחצה את שלושת הדגמים ותבדוק מה אנחנו יכולים לעשות כדי שבכל דגם נוכל לקדם ככל האפשר את ההתמצאות האזרחית, את המוטיבציה האזרחית ואת ההשתתפות בפועל בתהליכים של קבלת החלטות. דוגמה קונקרטית אחת היא זאת:

במציאות הישראלית, שבה אין לנו מסורות מקדמת-דנא של השתתפות אזרחית רפובליקנית, ועם זאת אנחנו חברה זריזה ולומדת וחברה שמסתגלת מהר למציאויות חדשות – יש מוסד אחד שקיים בכל יישוב בארץ, שהוא בעיניי דגם ברמת השורשים להשתתפות אזרחית גוברת והולכת, וכוונתי לבית הספר.

אני מחפשת דרך ליצור רשימה של אמות-מידה שתאפשר לבתי הספר להפוך לדגמים שמצמיחים מתוכם נורמות חדשות, מוסדות חדשים טבעיים, אורגניים, של השתתפות אזרחית, באמצעות השתתפות הורים, באמצעות ועדות שכונתיות – בכל אמצעי אחר שיימצא ראוי. צריך שנושאים אלה יהיו מקובעים בכל אחד מהדגמים שנדון בהם ונבחן אותם לעתיד לבוא. המסגרת החקיקתית והפורמליסטית ושאלת השלטון המקומי ויחסיו עם השלטון המרכזי הדמיוני אינם משנים לצורך העניין. צריך לתת את הדעת באופן קונקרטי וספציפי על הצמחתם של מוסדות להשתתפות אזרחית מלמטה בכל אתר ואתר.

♦ **עוזי ארד:** דבר אחד שאולי מובן מאליו לכולם אבל לא נאמר מפורשות, הוא שנושא הדיונים הוא בסופו של דבר רמת השירותים לתושב. זוהי הנקודה שעלינו להתמקד בה, ואין זה משנה אם יינתן

שירות טוב לתושב דרך חוקה או באמצעות דגם זה או אחר. חשוב אפוא לראות הכול מנקודת מבטו של התושב, לבדוק מה הוא מקבל כמשלם מסים וכתושב הארץ. חייב להיות סל שירותים בסיסי, אחיד בכל המדינה, כמו סל שירותי הבריאות הקיים. כל רשות חייבת להגיע לרף הזה, ולשם כך יש להעניק לה את כל הסמכויות שבעולם. מעבר לכך, ולפי ראות עיניה ויכולותיה, היא תעניק שירותים נוספים לתושביה, ואז כל תושב יוכל לשקול, תאורטית, איפה יעדיף לחיות במדינת ישראל: מקום עם נוף ברמת שירותים בסיסית, או מקום ללא נוף ורמת-שיא של שירותים.

כל הדגמים שהוצגו פה יכולים להיבחן לפי אמת המידה הזאת – הדגם האזורי-גאוגרפי שיאחד כוחות מול הממשלה, הדגם הריכוזי, או כל שלטון מקומי שהוא חזק דיו להשתלב בדגם הביזורי.

אשר לנושאים שבאחריות השלטון המרכזי או המקומי – נושאים הנוגעים לאיכות החיים הייתי מפקיד בידי הרשות המקומית, אך בנושאי ביטחון או בטיחות נחוצה מעורבות חזקה של השלטון המרכזי.

יש לערב יותר את הציבור בעניינים המוניציפליים. הציבור והמועצה הם שיפקחו על ראש הרשות ועל ההיבט הביצועי של העירייה, ואכן חובה לחזק את הדרג המקצועי ועליו להיבחר אך ורק לפי קריטריונים מקצועיים ולא על-פי שיקולים פוליטיים.

♦ **יעל גרמן:** זה קיים גם היום. יש חוק מכרזים וחייבים להיבחר על-פי קריטריונים.

♦ **שלמה גוברמן:** אני סבור כי עדיין לא הגיעה העת להעלות את נושא השלטון המקומי לרמה חוקתית. המהות של השלטון המקומי בישראל שונה לגמרי מזו של השלטון המקומי בארצות אחרות: מרבית היישובים בישראל הוקמו מכוח החלטות של השלטון המרכזי; הפניית המשאבים, כמו הפניית העולים אל היישובים, נעשית על-ידי גורמים מרכזיים. למקומות יישוב באירופה, כנגד זאת, יש היסטוריה עתיקת יומין – מלכויות, נסיכויות וכדומה, שהיו קיימות במשך מאות בשנים. לכן התפיסה שגורסת שעלינו להעתיק מארצות חוץ, היא מוטעית לחלוטין.

עניין אחר – ההיסטוריה של השלטון המקומי מבחינת קיום שלטון החוק ומינהל תקין, בעיקר בתחום הכספי ובהקפדה על חוק התכנון והבנייה, עדיין אינה מצדיקה התייחסות חוקתית אל השלטון המקומי, כלומר הנושא כולו אינו בשל עדיין לקביעה נורמטיבית, לקביעת עקרונות יסוד. בין כלל היישובים, רק לירושלים יש היום מעמד חוקתי

מיוחד מכוח חוק יסוד: ירושלים בירת ישראל. בכלל, אינני סבור שיש להחיל משטר משפטי אחיד על כל הרשויות המקומיות. בוודאי אינה דומה ירושלים, או תל-אביב, לכרמיאל או לאופקים וכן הלאה. הדעת אינה סובלת שיהיה משטר אחיד לכל הרשויות המקומיות. מטרופולין כמו תל-אביב לא יכולה ולא צריכה להתנהל על-פי הכללים שחלים על רמלה ולוד.

אשר למודל האזורי: החלוקה למחוזות שהייתה קיימת בזמן המנדט, מקורה עוד בתקופה העותומנית, שאז נתבקשה חלוקה מינהלית למחוזות מטעמים של תקשורת, מטעמים של תובלה ותחבורה וכיו"ב. הצידוקים הללו שוב אינם קיימים בתקופתנו, מה עוד שמדינה כל-כך קטנה כשלנו, עם צרותיה הגדולות, צריכה להתנהל מן המרכז. מהסיבה הזאת אני מתקשה לבצר בחוק או בחוקה את האוטונומיה של השלטון המקומי, ואני מעדיף עליה את הדגם הריכוזי-רגולטורי.

◆ **מוחמד אבו פול:** השאלה הראשונה שעלינו לשאול את עצמנו לפני שבונים דגם היא זו: על איזה ראש רשות אנחנו מדברים? האם מדובר בפקיד שיחלק שירותים או באדם נבחר, באיש-ציבור בעל חזון שהייתי מכנה 'פרנס עיר', כמו שמקובל לכנות ראשי ערים במקומות אחרים בעולם? אם אכן אנו מעוניינים בפרנס עיר ולא בפקיד - זאת היא נקודת המוצא לבניית הדגם ולהתוויית יחסי הגומלין בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.

אחת הבעיות הגדולות שלנו היא חלוקת המשאבים. מדי שנה מתקבל חוק תקציב חדש, וראש הרשות מחויב לפעול על-פיו. לכן, תחילה יש ליצור דגם חוקתי - נקרא לו חוק יסוד, חוק יסודות השלטון - שיקבע שוויון בחלוקת המשאבים לכל אזרחי המדינה. החוק הזה חייב לכלול את הגדרת יחסי הגומלין בין השלטון המרכזי והמקומי - מהן הסמכויות של השלטון המקומי לעומת אלה של השלטון המרכזי, לרבות בנושא חלוקת התקציב. אם נותנים סמכות לשלטון המקומי, יש לצייד אותו בתקציב כדי שיוכל לתפקד כהלכה.

שנית, חובה להגדיר סל שירותים עם אמות מידה ברורות ושקופות כדי להבטיח חלוקה שוויונית.

שלישית, היות שמדובר בראש רשות עם חזון, יש להעניק לו עצמאות מרבית.

רביעית, נחוצה חלוקה אזורית של משאבי תעסוקה ומסחר, אחרת הרשויות המקומיות החלשות לא ייחלצו לעולם ממצב של משבר, ואין

זה משנה מהו גודל התקציב שיקבלו. לנושא זה גם מתקשר הצורך בשיפור התשתיות בכפרים, שבלעדיו גם אין לדבר על איחודם של כמה מקומות יישוב קטנים לעיר.

חמישית, אם רוצים ראש רשות חזק, יש לבטל את מוסד הסגנים וממלאי המקום, ואת שכרם לחלק בין חברי המועצה. בדומה לכך יש לנהוג במשרות הבכירים במועצות – במקום משכורות עתק, ישולמו להם משכורות רגילות בלבד.

אשר לשיתוף הציבור: בכפר ג'ת, שבו אני משמש בתפקיד ראש המועצה, התחלנו להפעיל ועדי הורים (וליתר דיוק ועדי אימהות) בבתי הספר, ואכן משתתפים דברים רבים – עדיין לא בתכנים, אבל במבנים. גם יש לעגן בחוק את נושא הוועדים השכונתיים, לאפשר להם שיתוף בהחלטות המוניציפליות.

♦ **מדרכי אביצרון:** היות שכל אחד 'מדבר מהמקום שכואב לו', אז, להערכתך, הערים הגדולות היו בוחרות כנראה בדגם האוטונומי, הנגב היה בוחר בדגם האזורי, ויישובים קטנים במועצות אזוריות – כנראה בדגם הריכוזי. לכן, ברוח דבריו של השופט שמגר, יש לדלות את הראוי מכל שלושת הדגמים, ולגבש דגם אופטימלי.

לעניין השוויון בחלוקת המשאבים – לפני שמגיעים לשוויון, יש תחילה להגדיר את אי-השוויון על-ידי מדדים חברתיים-כלכליים ועל-ידי מדדים של מיקום. היות שתמיד יהיו פערים, צריך לקבוע מדדים שיצמצמו את הפערים. יש לבנות סל שיצמצם שוב ושוב את הפערים הללו.

לפני שאני מגדיר את הדגם הרצוי לי, הרשו לי שתי הערות: א. עלינו להיות זהירים, כי קל מאוד לעקר כל יזמה וכל חוק, ודוגמה מובהקת לכך היא 'חוקי הנגב'. הרעיון המרכזי בחוק זה היה לבנות חבילה שתעודד אנשים לעבור לגור בנגב, ובמקביל להשקיע בתשתיות כדי לאפשר את קליטתם של הבאים לאזור. מה שקרה בפועל הוא שלא הזרימו תקציבים לתשתיות, אבל העבירו את החוקים שנותנים איזשהו מענק לתושבים. הייתי בדעת מיעוט בזמנו כשעמדתי מול כולם ואמרתי שלפני שמדברים על החבילה כולה, יש לדאוג לנושא התשתיות וצריך לקבוע לוחות זמנים, ורק אז לנסות ולמשוך תושבים חדשים באמצעות מענקים והנחות בארנונה. ב. דבר נוסף שיש להקפיד בו הוא הטיפול הנקודתי.

אשר לדגם שנראה לי, עליו לכלול את המרכיבים הבאים:

א. סל שירותים ממלכתי אחיד.

ב. סל שירותים מוניציפלי בסיסי – לא יעלה על הדעת שביני לבין

המועצה האזורית השכנה יש פער של 1 ל-37: על כל שקל שאני מקבל לנפש הם מקבלים 37 שקלים, ויש מקומות שמקבלים גם 78. ג. גבולות מינימום ומקסימום של הארנונה. גם יש לאפשר תחרות בנושא זה בין הרשויות, שכל אחת מהן תיצור יתרון יחסי שימשוך אליה תושבים.

ד. הענקת עצמאות לראש הרשות, שבלעדיה הוא אינו מסוגל לקדם את המצריך קידום.

ה. בניית סל השלמות של תשתיות פיזיות ותשתיות חברתיות-כלכליות לצמצום הפער עד לשוויון בבסיס הנתונים שיאפשר תחרות הוגנת, למשל בני לבין רעננה, בתחומי השירותים שאנחנו מספקים מבחינת מוסדות, מבחינת תשתיות פיזיות, תשתיות המים, רשת הביוב, רשתות הכבישים וכדומה. במילים אחרות: נקודת זינוק שווה.

ו. טיפול בהרכב הנבחרים ותפקודם, כאשר אחת הבעיות המרכזיות היא גיוסם של הנבחרים.

ז. חידוד הפרדת הסמכויות ובה-בעת גיבוש אמנה המחייבת את שני הצדדים, את השלטון המרכזי ואת השלטון המקומי, לפעול במשותף להענקת סל השירותים הממלכתי וסל השירותים המקומי.

◆ **רפי בר-אל:** אני מבקש לסכם עקרונות אחדים שגובשו עד כה.

בזיקה לדגם הביזורי:

א. השוואת התנאים המגובה בקריטריונים להקצאה שווה של משאבים, קרי סל שירותים.

ב. חיזוק מעמד השלטון המקומי לקראת אוטונומיה סמכותית, שמתיישבת עם האחריות שהוטלה עליו.

ג. שמירת מעמדו של ראש הרשות לצד חיזוק הבקרה והמועצה, לרבות מתן תמורה לעבודת חברי המועצה.

ד. שיתוף נרחב של אזרחים בכל התחומים – תכנון ובנייה, חינוך, חוקי-עזר וכן הלאה.

ה. בזיקה לדגם האזורי – יצירת מבנים אזוריים במקומות שאינם חזקים דיים מול השלטון המרכזי – בנגב ובגליל.

ו. צמצום מספר הרשויות על מנת לאגם משאבים.

ז. איגום משאבים על בסיס ארגוני, בעידוד ובתמרוץ הממשל המרכזי, ויצירת גופים מאוגדים לצרכים משותפים, כגון איכות הסביבה, תעסוקה (למשל אזורי תעשייה), חינוך ועוד. איגום משאבים כדוגמת הדגם האזורי על בסיס שוויוני כבר קיים היום. התוספת שלנו היא

- על-ידי מספר רשויות מקומיות ביחד ולא בנפרד.
- ◆ **יעל גרמן:** ניתן לחשוב על דגם אזורי מסוג שונה במקצת מזה שתואר קודם: דגם שלטוני וביורוקרטי שאינו חוצץ בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, כזה שכולל את יתרונותיו של הדגם האזורי בלי החסרונות שצוינו כאן. היתרונות הם איגום משאבים, עמידה יחד של גופים חלשים כשדולה מול השלטון המרכזי וכדומה.
- חוץ מהעקרונות שמנה רפי בר-אל, אין לשכוח את דבריו של שלמה גוברמן, אף שהם דעת מיעוט, כדלקמן: א. השלטון המקומי עדיין אינו בוגר וראוי לאוטונומיה; ב. כל אזור ראוי, על-פי נתוניו, לדגם שלטוני משלו.
- ◆ **מאיר שמגר:** יש לציין כי רוב הדוברים גרסו כי נושאי השלטון המקומי שראוי לכלול בחוקה נוגעים לעקרון השוויון ולעקרון האוטונומיה. יתר הנושאים שייכים לחקיקה רגילה. שלמה גוברמן סבור שאף נושא איננו ראוי לחוקה.
- ◆ **שלמה גוברמן:** שוויון יהיה ראוי תמיד, אבל בתור עקרון-על. אין צורך להדגיש את השוויון בשלטון המקומי דווקא, מפני שהכרח להדגישו ברמה הערכית הכללית.
- ◆ **דן אבנון:** מה שחסר בדיון שלנו הוא מסגרת ערכית מקדימה במובן החוקתי העמוק, שממקמת את הדיון בהקשר רחב ומקיף. בשלב שבו אנו מנסחים המלצות ופרמטרים בסיסיים, ראוי להידרש שלושה יסודות חשובים שעסקנו בהם בדיונים קודמים: א. חירות אישית (בהקשר שלנו קוראים לזה אוטונומיה); ב. שוויון (ובהקשר שלנו שוויון אזרחי); ג. זהות משותפת. יש מתח בין חירות אישית, שוויון אזרחי וזהות משותפת. אלה הדברים שמצויים ברקע הערכי המורכב שבתוכו מכוננים חוקה בישראל.
- לצורך הערכי, חשוב מאוד להגיד שיש לנו אותם שלושה ערכים או אמות מידה שציינתי למעלה, ואם רוצים לעבוד בצורה מעשית, צריך לאזן בין הערכים האלה לפני שמייצרים את העקרונות המוסדיים.
- ◆ **יעל גרמן:** נוסף לסוג השוויון שאתה מדבר עליו, אנחנו מדברים בהקשר שלנו על שוויון וכסף, על שוויון שמניב שוויון הזדמנויות ושנובע מכך שהמשאבים במדינה מחולקים שווה בשווה. את זה צריך להגדיר בחוק.

◆ **מאיר שמגר:** אינני בטוח ששוויון בין רשויות מקומיות זהה או נובע מהדיבור הכללי על שוויון בין בני אדם, כמו שאין שוויון בין חברות ובין תאגידיים או בין עמותות או בין איגודים.

◆ **יהודה גרדוס:** אני מבין שרעיון המבנים האזוריים ירד מהפרק בגלל החשש מביורוקרטיה נוספת, ואף שאני מסכים עם הצעות שעלו פה, לדעתי לא ניתנה תשובה לסוגיית יחסי מרכז-פריפריה, שמבנים אזוריים באזורי שוליים או פריפריה אולי נותנים לה תשובה חלקית.

לפני שנה וחצי התפרסם דוח מבקר המדינה על מצב עיירות הפיתוח בנגב, ואחת ההמלצות המרכזיות הייתה תקצוב אזורי. במילים אחרות – לקחת את תקציב המדינה שמחולק היום לפי פונקציות, ולחלק אותו לפי אזורים. זוהי, בין השאר, תשובה לצורך בשוויון הזדמנויות שהוזכר כאן.

◆ **רפי בר-אל:** דעת הרוב שהוצגה כאן אין משמעה שכל יתר ההצעות אינן טובות. הגענו להסכמה לגבי העקרונות. בנושא האזורי הוסכם על דגם אזורי מתוקן, כלומר הדגם שהוצג הבוקר פחות כמה מרכיבים מיותרים שלו, לרבות ביורוקרטיה מנופחת. הדגם הזה ייושם בשני אזורים – בנגב ובגליל.

◆ **מאיר שמגר:** ליישם את הדגם האזורי בשני המקומות הללו, משמעו ליישם אותם בחצי המדינה, ועל כך לא הסכמנו. הייתה הסכמה שיישמו אלמנטים מסוימים בהצעת הדגם האזורי, אבל לא באפשרות לכונן איגודי ערים או בנושאים מסוימים אחרים.

◆ **רפי בר-אל:** לא הוחלט על יישום הדגם האזורי בשלמותו בשני אזורים בארץ, אלא על ייצוג אלמנטים אחדים של הדגם האזורי: איגום האזור וייצוג האזור מול רשויות הממשל המרכזי.

◆ **יעל גרמן:** כדי להסיר טעות ואי-בהירות – מה שאנחנו עושים כרגע הוא בניית דגם שמאגד היבטים משלושת הדגמים שהסכמנו עליהם כולנו. מתוך הדגם הזה דלינו שני אלמנטים יחידים שמתאים לשלבם בחוקה: האוטונומיה של השלטון המקומי והשוויון שאנחנו מבקשים לקיים לגבי השלטון המקומי. את הדגם האזורי איננו מכניסים לחוקה. לגביו נאמר שניקח ממנו את המתאים לנו לשם חלוקה זהה של משאבים ולשם העמדת שדולה של אזורים מול השלטון המקומי.

◆ **יורם ארידור:** מתקבל הרושם שהצגתם של שלושת הדגמים והדיונים עליהם קצת עמעמו את השאלה החוקתית האמתית והיא מבנה-העל של נושא מעמד הרשויות המקומיות. בשלושת הדגמים מובלעת, בעצם,

הדוקטרינה הקיימת של פירמידת הנורמות, שלפיה כל הסמכויות של הרשויות המקומיות נובעות מהשלטון המרכזי. זה איננו מתיישב עם ערכים של שוויון ואוטונומיה.

עקרון הפרדת רשויות אמתי צריך לעגן בחוקה את סמכויות הרשויות המקומיות שנובעות לא מהשלטון המרכזי, אלא מריבונות התושבים ברשויות המקומיות. והדברים אינם נוגעים אך ורק לשאלות של תקציבים, אלא לשאלות של בחירות ערכיות – למשל, האם רשויות מקומיות הן אלו שמוסמכות להסדיר עניינים ערכיים בתחומן, נושא שכלל איננו נמצא על סדר הדיון הציבורי היום; מה בנוגע לתחבורה בשבת, לפתיחת חנויות בשבת? האם ההכרעה בסוגיות אלה היא בסמכותן של הרשויות המקומיות?

שאלה אחרת היא מהי משמעותה של אוטונומיה? אוטונומיה היא יותר ממה שעלה כאן בדיון, היא בחירת דרך חיים, היא תחרות ערכית בין אזורים או רשויות מקומיות ועוד ועוד. גבולות האוטונומיה הוא נושא שיש לעגן בחוקה. בדומה לכך ערך החירות. ערך החירות מוגשם אם לאזרח יש בחירה בין מגורים במקום שמסדיר את ענייניו בצורה אחת, ומקום שמסדיר את ענייניו בצורה אחרת. חלוקת תקציבים זהה וסל שירותים שווה אינם הגשמה של ערך החירות.

◆ **יעל גרמן:** הנושא שיוורם ארידור העלה הוא בעצם, גבולות האוטונומיה – האם האוטונומיה מתמצה רק בקביעת גובה ארנונה, באישור חוזים בלי פיקוחו של משרד הפנים; או האם אוטונומיה משמעה לחוקק חוקי-עזר, שפירושהם בעצם חקיקה משנית.

◆ **יורם ארידור:** לכן אני מערער על התפיסה היסודית שחוקי-עזר עומדים באותו מדרג נורמטיבי של תקנות. חוקי-עזר, בניגוד לתקנות שמתקן שר מטעם הממשלה, נחקקים על-ידי גוף דמוקרטי שנבחר באופן ישיר בידי התושבים. ברוח זו הייתי מציע לקיים משאל עם בנושא תחבורה בשבת, שתוצאותיו יחייבו את הממשל המרכזי.

◆ **יעל גרמן:** הבעיה תצוץ כאשר חוקים שחוקקו בשלטון המקומי מנוגדים לחקיקה ראשית, למשל חוק שעות עבודה ומנוחה בשבת.



# מושב שלישי

לקראת גיבוש דגמים



**המנחה:**

**פרופ' כרמון, אריק** – נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים

**שמות הדוברים** (לפי סדר אלף-ביתי):

**ד"ר אבנון, דן** – המחלקה למדע המדינה, האוניברסיטה העברית, ירושלים  
**פרופ' אריאן, אשר** – המחלקה למדע המדינה, אוניברסיטת חיפה; עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים

**עו"ד ארידור, יורם** – לשעבר שר האוצר

**פרופ' בר-אל, רפי** – המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת בן-גוריון

**ג'בארה, סלאח** – ראש עיריית טייבה

**עו"ד גוברמן, שלמה** – לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה

**פרופ' גרדוס, יהודה** – החוג לגאוגרפיה, אוניברסיטת בן-גוריון

**גרמן, יעל** – ראש עיריית הרצליה

**ד"ר דהן, מומי** – המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית, ירושלים

**פרופ' דרי, דוד** – מנהל בית-הספר למדיניות ציבורית

**דרין, דן** – ממלא מקום ראש עיריית תל-אביב

**וירשובסקי, מרדכי** – חבר מועצת עיריית תל-אביב

**וכסלר, עוזי** – יו"ר הרשות לפיתוח ירושלים

**ד"ר זלצברגר, עלי** – ממלא מקום קבוע לדיקן, הפקולטה למשפטים,

אוניברסיטת חיפה

**חולדאי, רון** – ראש עיריית תל-אביב

**חטיב, שאוקי** – ראש המועצה המקומית יפיע; יו"ר ועדת המעקב של

ערביי ישראל

**ד"ר חלבי, רמזי** – ראש המועצה המקומית דליית אל-כרמל

**ד"ר מליץ, עמרם** – עו"ד

**עו"ד מרום, חגי** – לשעבר חבר כנסת

**נחמן, רון** – ראש עיריית אריאל

**ד"ר עוז-זלצברגר, פניה** – החוג להיסטוריה כללית, אוניברסיטת חיפה

**עו"ד ענבר, צבי** – לשעבר היועץ המשפטי של הכנסת

**עו"ד פרידמן, עפרה** – הסוכנות היהודית, מנהלת אזור, ישראל

**קלעג'י, עמרם** – יו"ר המועצה הארצית לתכנון ובנייה, משרד הפנים

**הרב קרליץ, מרדכי** – ראש עיריית בני-ברק

**ראב, דוד** – e-Business Strategies Ltd

**פרופ' רזין, ערן – חוקר בכיר במכון פלורסהיימר**  
**השופט שמגר, מאיר – לשעבר נשיא בית המשפט העליון; יושב-ראש**  
**המועצה הציבורית**

### דברי המשתתפים

♦ **אריק כרמון:** הערה מקדימה ראשונה: לתועלת הדיון היום, ראוי שנתנתק מההקשרים של ההווה ונעמיד לנגד עינינו רק את העתיד; נתעסק במצב ב' ולא נעסוק בשאלה איך מגיעים מהמצב שבו אנחנו נמצאים עכשיו – מצב א' – אל מצב ב'. יהיה אשר יהיה הדגם שיתגבש כאן בסוף היום, הבה נתנתק מהקשיים להגיע אליו. כמובן, דגם כזה אינו יכול להיות תאורטי, עליו להיות מתאים ורצוי להוויה הישראלית ולמציאות הישראלית.

הערה מקדימה שנייה: אחד היתרונות של התהליך שלנו סביב השולחן הזה הוא קיומה של איזושהי ראייה אינטגרטיבית. את הדיון בשלטון המקומי מיקמנו בתוך השיח המשטרי, ובחשיבה נכונה כדאי ליצור ולהתוות את הקשרים בין ההיבטים המשטריים שנוגעים לשלטון המקומי עם אלה של השלטון המרכזי – הרי שני הדברים קשורים בקשר בל יינתק.

♦ **יעל גרמן:** הדיון בקבוצה שלנו התחלק לשניים: מהו הדגם האידיאלי; מה היסודות בדגם הזה שראוי לכלול בחוק או בחוקה. היה גם ויכוח אם יש מקום לדגם הזה בתוך חוקה.

שלמה גוברמן ייצג בקבוצה שלנו דעת מיעוט. לדבריו, השלטון המקומי עדיין אינו בשל ואינו ראוי לאוטונומיה. מר גוברמן גם התנגד להכללתם בחוקה של העקרונות שלקחנו מתוך הדגמים השונים ועשינו ביניהם אינטגרציה וסינתזה. מדובר בעקרונות האלה:

א. עקרון השוויון: אין מדובר רק בשוויון השירותים שאזרחים מקבלים מהשלטון המקומי, אלא בנקודת זינוק שווה עוד לפני חלוקתם השווה של המשאבים. ברור מאליו שאם נותנים לאוכלוסיות בלתי-שוות אמצעים שווים, מנציחים את אי-השוויון. ההתלבטות הייתה, אפוא, איך מגיעים למכנה משותף של תשתיות, שממנו ייגזרו שירותים שווים.

ב. שמירה על מעמדו של ראש הרשות: אין לפגוע במעמדו של ראש עיר ואין לצמצם את מספר המינימום של חברי המועצה להדחתו של ראש העיר. יש לחזק את מעמדה של מועצת העיר ככוח מאזן

- ולהגביר את הביקורת על ראש הרשות. יש לתגמל את חברי מועצת הרשות באופן שימריץ אותם להתמסר לפעילויות לסוגיהן.
- ג. שיתוף האזרחים בפעילות המוניציפלית: תכנון ובנייה, חינוך, חוקי עזר ועוד.
- ד. אוטונומיה של השלטון המקומי לפי האחריות המוטלת עליו. כיום אין הלימה בין תחומי האחריות של השלטון המקומי לבין סמכויותיו. מדובר על אוטונומיה בתחום קביעת הארנונה, ואולי ראוי לתת אוטונומיה לרשות גם בתחום חוקי העזר.
- ה. יצירת מבנים אזוריים במקומות שאינם חזקים מול השלטון המרכזי.
- ו. צמצום מספר הרשויות ואולי אפילו מתן תמריץ שלילי לרשויות קטנות כדי שיתאחדו.
- ז. איגום משאבים ויצירת גופים מאוגדים לצרכים משותפים, כגון איכות הסביבה, תעסוקה וחינוך. הנשיא שמגר המליץ על שני תחומים שראוי לכלול בחוקה: א. תחום השוויון; ב. תחום האוטונומיה. שאר התחומים יבואו לידי ביטוי בחוקים רגילים.
- ◆ **רפי בר-אל:** במה שנוגע לשלושת הדגמים, גם דובר על כך שכל דגם עשוי להתאים לתנאים מסוימים של רשות ולתחום מסוים של אחריות. לדגם מסוים יש יתרונות בהקשר לשירותים מוניציפליים, ולאחר בהקשר לרמה הממלכתית. למשל, את הדגם האזורי, או מרכיבים של הדגם האזורי, יש להפעיל בזיקה לתחומים ברמה האזורית: תשתיות, השכלה גבוהה, אקולוגיה, ייצוג פולטי. אין הכוונה ליישם את הדגם האזורי בנושאי שירותים מוניציפליים ממש, ואפילו לא לגבי שירותים ממלכתיים ברמה של בתי ספר.
- ◆ **רמזי חלבי:** בקבוצת הדיון שלנו הייתה הסכמה כמעט כללית שיש לחשוב על שינוי המצב הקיים. גם הוסכם שיש להסדיר את נושא הרשויות המקומיות ברמה של חוקה, והשאלה המרכזית היא מה תהיה רמת הפירוט בחוקה של הנושאים השונים. התייחסנו לנקודות הבאות:
- א. חלוקת תפקידים וסמכויות בין השלטון המרכזי והמקומי, בין ראש המועצה המקומית והמועצה עצמה.
- ב. הגנה על רשויות מקומיות מפני ניסיונותיו של השלטון המרכזי להצר את צעדיהן.
- ג. מתן תמורה לנבחרי הציבור, קרי מועצת הרשות, על עבודתם.

ד. אין להיצמד בלעדית לדגם מסוים מאלה שהוצגו, אלא לקחת מרכיבים משלושת הדגמים ולנסות לבנות משהו חדש.  
ה. מנקודת ראות של צדק חברתי, של הבטחת שוויון במדינה, התייחסנו לשלוש נקודות:

1. סל שירותים שייקבע בחוק. מדובר במינימום מסוים לכל קבוצות האוכלוסייה במימון הממשלה. החקיקה תמנע תלות של הרשות המקומית בממשלה. תהיה העדפה מתקנת לרשויות החלשות, כלומר הגדלת השירותים לאוכלוסייה בפריפריה, לאוכלוסיות מיעוטים ולכל אוכלוסייה חלשה אחרת. רשויות מקומיות שידן משגת, יוכלו להוסיף שירותים במימון מקומי.
2. שילוב אזרחים בקבלת החלטות מוניציפליות, ובמילים אחרות, חתירה ל'דמוקרטיה השתתפותית'. הדבר ייעשה באמצעות מנגנונים כגון משאל עם, ועדים לסוגיהם, לרבות ועדי שכונות.
3. יתר אוטונומיה לרשויות המקומיות, כלומר לא בכל עניין ועניין נרוץ לדרגים הגבוהים, ועם זאת יש תחומים שצריך לשמור עליהם ברמה הלאומית.

ו. ככלל, הצעתה של הקבוצה הייתה 'דגם אזורי עם שיפורים מסוימים'. אין הכוונה לחולל מהפכה, אלא לגבש דגם אזורי שאינו בא במקום הרשויות הקיימות. דגם כזה יעלה נושאים כמו ביוב ותעסוקה אל מעל הרמה של הרשות המקומית הבודדת. בדגם כזה, כדוגמת ה-County המוכר לנו מרחבי העולם, ממלאי התפקידים יהיו נבחרים ולא ממונים. בתוך ה-Counties האלה יהיו מנהלות על בסיס רשויות קיימות, עיריות, קהילות, בהתאם לאופי האוכלוסייה. הדגם הזה בא להגשים כמה עקרונות: ביזור העצמה הפוליטית; חלוקת סדר היום הציבורי בין לאומי למקומי; ביזור הקצאת המשאבים; חיזוק הדמוקרטיה התיווכית (הנבחרים יתווכו בעצם בין השלטון המרכזי לבין הקהילות המקומיות); חיזוק מבנים של רב-תרבותיות – לא עוד 'כור היתוך', אלא מרחב לרב-תרבותיות ושמירה על אופיין המיוחד של הקהילות.

♦ **אריק כרמון:** כאחד המשתתפים בקבוצה זו, הייתי מבקש, ברשותכם, לפתח נקודה אחת. ברמת העקרונות מנינו את הנושאים האלה:  
א. ביזור העצמה הפוליטית, אבל עדיין מתוך ראיית מקומן של הכנסת והממשלה במרכז. הביזור יתבטא בראש ובראשונה בהשתתפות באופני הקצאת המשאבים. משרד האוצר הוא האחראי להקצאת

המשאבים ברמה הלאומית, אבל צריך לחשוב על דרכים שבהן הקצאת המשאבים תרד אל השלטון המקומי על-פי הדגם שאתאר בהמשך. הביזור גם יתבטא בפיצול סדר היום הלאומי. היום נראה שכל הנושאים התחוקתיים נמצאים על שולחנה של הכנסת מצד אחד, וכל הדברים הביצועיים מצויים בידי הממשלה. כעיקרון משטרי, יש מקום לפצל את סדר היום, להגדיר נושאים שנמצאים על שולחנה של הכנסת. חלק מביזור העצמה הפוליטית הוא גם החדרתן של *accountability* וסקיפות למערכת.

ב. התהליך הפוליטי הוא תהליך אגרגטיבי. יש גורמים מתווכים בין כלל האזרחים לבין מקבלי ההחלטות, וברמה הלאומית – הבסיס של הדמוקרטיה הפרלמנטרית הן המפלגות, על גבן של המפלגות וחיצוקן אנחנו מחזקים את הדמוקרטיה התיווכית. מצד שני קיים העיקרון של ההשתתפותיות, של הגדלת מעורבותם של האזרחים. אף שאני מתנגד קבוע למשאלי עם, יש מקום לרפרנדום ככלי להשתתפות אזרחים ברמה המקומית. חיזוק הדמוקרטיה התיווכית וההשתתפותית הוא גם בסיס להכנסת אזור לשיטת הבחירות לכנסת.

ג. עקרון השוויון.

ד. חיזוק המבנים לרב-תרבותיות.

למבנה הזה, ברמה האינטגרטיבית, יש גם יסודות שיאפשרו את הקטנת הממשלה – גם ברמת נבחרי הציבור ואולי גם מבחינת ההיקף שלה. יהיה מה שיהיה מספרם של האזורים/החבלים האלה, הכוונה היא שברמת החבל/האזור יתקיימו בחירות. בראש החבל יעמוד ראש עיר/חבל/אזור, ותהיה לו מועצה משלו. ואז, לדוגמה, מה שהיום הן הערים תל-אביב, רמת-גן, גבעתיים, יהפכו למנהלות או לקהילות ברמות שונות. בד-בבד עם התהליך הזה, יתרחש גם תהליך של הפרטה.

♦ **דוד דרי:** הקבוצה שלנו עסקה בעיקר בדגם הריכוזי, יתרונותיו וסכנותיו. ההתייחסות לדגם הביזורי הייתה בהקשר לצורך להגן על רשויות שאוכלוסייתן חלשה. על השאלה: האם הכרח להגן על מעמדו של השלטון המקומי בחוקה? השיבו הרוב בחיוב. הנושא חשוב מכדי לתלות אותו בשיקול דעתו או רצונו הטוב של שר זה או אחר. מצד שני, השריון צריך להיות ברמה עקרונית בלבד; אולי אחרי התנסות בשיטה אוטונומית, אולי אחרי השלמת החוקה ולא לפני כן.

שאלה שעלתה שוב ושוב: האם להתייחס לרשויות המקומיות כאל מקשה אחת? התשובה המתבקשת היא שיש לנקוט מדיניות דיפרנציאלית

שמביאה בחשבון את השונות שבין הרשויות. נשמעה טענה חשובה שאסור 'להתיישר' לפי החוליה החלשה. יש להתיישר לפי החוליה החזקה ולתת תמריצים לחוליות החלשות.

על חלוקת הסמכויות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, אמרו שיש להגדיר אותה היטב לטובת החלשים. בהקשר זה גם דובר על אופן האיזון בין אינטרס ארצי לאינטרסים המקומיים – יש שאלות שטוב שהשלטון המרכזי יכריע בהן ואסור שאינטרסים מקומיים ישתלטו על השיקול הממלכתי.

באשר לדמוקרטיזציה של הרשות המקומית, דובר על האיזון בין כוחו של ראש הרשות המקומית וכוחה של המועצה ועל הצורך בביקורת. בהקשר זה עלתה שאלת הדחתו של ראש המועצה ושיעור הקולות הנחוץ לכך בקרב חברי המועצה, והוחלט דווקא בזכות השמירה על יציבות הכהונה הזאת, ומה עוד לנוכח אי-היציבות של הממשל בדרג הלאומי. עם זאת, חשוב ליצור מנגנון בקרה (כולל אפשרות הדחה) מעבר לקבוע היום בחוק, כתמריץ ליתר היענות וקשב של ראש עירייה לתושבים; למנוע את ההרגשה שהתושבים הם בני ערובה של ראש העיר בחמש השנים שבין בחירות לבחירות. הייתה הסכמה שיש להגדיל את השקיפות, להגדיל את ההזדמנויות להשתתפות ולמעורבות – אם כי היו כאלה שהצביעו על בעייתיות ביתר-מעורבות של תושבים. עלתה הצעה להעלות את אחוז החסימה בבחירות למועצה כדי להקטין את הסיעתיות והפיצול הרב במועצת העיר, ובה-בעת לשקול את המחיר שמשלמים על כך במונחים של ייצוגיות. דובר על הגברת כוחה של המועצה לשמש פרלמנט מקומי בכך שיוענקו לה הכלים למלא תפקידים של עיצוב מדיניות ופיקוח. עלתה אפשרות לחייב את ראש הרשות להביא לאישור המועצה גם תכנית עבודה עם סדרי עדיפויות (חוץ מהתקציב), וגם דובר על הנהגת משאל בין תושבי העיר על פרויקטים מוניציפליים.

סוגיה חשובה הייתה החלת עקרון השוויון. אי-אפשר לדבר בזכות הענקת סמכויות ואחריות לרשות המקומית כאשר קיימת שונות גדולה ברמת החיים ובהיעדר הגדרה של סל שירותים מינימלי שהמדינה מחויבת בו כלפי כל אזרח; זוהי אבן הנגף העיקרית בדרכה של כל רפורמה שהיא.

♦ **חגי מרום:** הדיון פה, מתחילתו, מנסה להתבונן על המבנים ברמה החוקתית ומנסה לייצר איזושהי נורמטיביות חוקית/חוקתית לכל פעולת הרשויות המקומיות. ברוח זו, הייתי מציע אפוא שהחוקה תאזכר חמישה



עקרונות: א. עקרון השוויון; ב. עקרון עצמאות הרשות; ג. עקרון אחריות הרשות – היות שמדובר בסוג של ממשל; ד. עקרון הבחירה – יש לעצב את הרשויות באמות מידה דמוקרטיות נבחרות ולא אחרות; ה. עקרון הייצוג ההולם – בחלק מהרשויות אין כיום ייצוג הולם.

כיצד תיראה חוקה? גם אם תהיה מסוג החוקות הקצרות, עלינו להקדיש לנושא משפטים אחדים ובהם חמשת העקרונות שמניתי כאן. אם תהיה חוקה מפורטת יותר, יהיה כמובן מקום לפרק שלם.

כחוט השני בתוך הדיונים וגם בשיחות אישיות, אתה קולט את הפגיעה בעקרונות הללו לאורך כל הדרך – אי-שוויון הגובל באפליה פסולה מתמשכת, ויש בעיות עם עקרון הייצוג, במיוחד בגופים שאינם נבחרים אלא ממונים, כמו ועדות תכנון למיניהן.

אשר למבנים שמוצעים כאן – הדגם הראשון (הביזורי) והשלישי (המרכזי) אינם מחדשים הרבה, אלא נוטעים ברשויות המקומיות, במבנה הנוכחי שלהן, אלמנטים של חיזוק חשובים כשלעצמם. כך, למשל, שיטת משאל התושבים טובה לכל מבנה של שלטון מקומי, וכך גם שיטת הדיווח התקופתי. מאידך גיסא, קיימת בעייתיות בשיטה הדמוקרטית, המאפשרת לשני-שלישים ממועצת הרשות להביע אי-אמון בראש הרשות; זהו פתח לסחטנות והעמדת מכשול גדול ליציבותן של הרשויות המקומיות. אני מצדד דווקא בדגם האזורי, גם אם איננו מושלם וגם אם עלינו להגיע אליו בשלבים, לא בצעד אחד מהפכני.

הדגם האזורי יכול לבוא בשתי גרסאות: א. בשיטת הממשל המתווך בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי – מערכת אזורית, שנקרא לה לצורך העניין 'שלטון אזורי'; ב. הליכה בכיוון של הממשל האזורי, אבל בדרך ישירה: חלוקה ל-15-20 אזורים ארציים בתהליך בחירה, ובדרך זו צמצום מאות הרשויות המקומיות הקיימות.

אני מבקש לומר דברים בזכות הממשל האזורי כגורם מתווך בין הממשל המרכזי לשלטון המקומי:

אחת הבעיות הקשות שנוגעות לשלטון המקומי היא שיטת ה'תן וקח' הבלתי-מוסדרת בין הרשויות השלטוניות – קרי, משרדי הממשלה – לבין הרשויות המקומיות. על הדופי הזה אפשר להתגבר בשיטת 'סל השירותים השווה לרשויות המקומיות'. שיטה זאת תגרע בהחלט מן המשקל שיש לדעתם של השר או המנכ"ל שלו בנוגע לזכאים לקבלת השירותים, תגרע מאותו שיקול דעת, פוליטי ביסודו, שגורם לעיוותים ולאי-שוויון. לו היינו מייצרים גורם מתווך (כלומר שלטון

אזורי פרלמנטרי, שמביא את הייצוג שלו רק מתוך תושבי האזור, הנבחר אחת ל-4 או 5 שנים ומנהל את ענייניו כגוף, גורם שהיה מקבל את כל ההקצבה לאזור ומחלק אותה, היינו מפחיתים גם מהרגשת הניכור של האזרח וחוסר יכולתו להשפיע - שהרי הוא לא היה אז עוד אחד מחמישה מיליוני מצביעים בבחירות הכלליות, אלא אחד מכמה מאות אלפים בכל אזור ואזור.

מאוד בעייתי לחולל מהפכה כזו בשיטת הממשל שלנו, ועם זאת אני מציע לנו פה, במועצה הציבורית של המכון הישראלי לדמוקרטיה, להניח לרגע בצד את שאלת ההיתכנות, לדון ברעיונות עצמם, ורק אחר-כך 'לשבור את הראש' בשאלה כיצד נכונן את המהלך הזה דרך חוקה או בחקיקה.

◆ **מרדכי קרליץ:** אשר לסל השירותים - הכרחי לקבוע לו מקורות מימון, אם בשלטון המרכזי או בשלטון המקומי. אלה הם הסדרים שאין להם קשר דווקא לרמה החוקתית.

במה שנוגע לביזור, כלומר הגברת האחריות והסמכות ברמה המקומית, ידוע לנו שלא כל הרשויות שוות - יש רשויות שמסוגלות לנהל את עצמן, לקבל אחריות וסמכות, ויש רשויות שעדיין אינן מתאימות לזה. מצד שני, אי-אפשר למדוד תחילה את מידת היעילות של הרשות ועל-פי זה לקבוע האם היא זכאית לתגבור האחריות והסמכויות. לכן הייתי מציע לחשוב במושגים של ביזור רק לגבי רשויות שמספר התושבים בהן עולה על 100,000, ואילו רשויות קטנות יותר יראו בכך תמריץ להתאחדות; אם קבוצת רשויות הצליחה להגיע להבנה ולהתאחד, כך שסך הכול יגיעו ל-100,000 תושבים, אין הוכחה גדולה מזו לכך שהן מסוגלות לדאוג לעצמן.

ביורוקרטיה היא רעה חולה שמאפיינת בעיקר את השלטון המרכזי. סיפוק השירותים בשלטון המקומי הוא מיידי יותר, כי העיסוק הוא בצרכים דוחקים יותר, קונקרטיים יותר, הנגישות של האזרח גדולה יותר - פה צריכים מדרכה, שם צריכים כביש או בית ספר וכן הלאה. בשלטון המקומי, בעניינים חשובים ובעלי משמעות, למדנו להתמודד עם הביורוקרטיה, ובשלטון המרכזי זה עדיין לא קרה. יש תחומים שאפשר להסדיר בדרך של חקיקה, ואינני מתכוון לחוקה שבה מסדירים במדויק יחסים בין רשויות מקומיות ורשות מרכזית, אלא כוונתי לנושאים של פיתוח. בנושאים אחרים, גם אם ירחיבו את האוטונומיה של השלטון המקומי, עיקר הטיפול בהם יישאר תמיד בידי השלטון המרכזי, כי הרי

בעל המאה הוא בעל הדעה, כך שהשלטון המרכזי הוא הקובע בכל התחומים שבהם נסמכים על תקציבים שלו.

◆ **עוזי וכסלר:** שלטון מקומי זו הכללה המתייחסת לסוגים אחדים של שלטונות, החל ממועצות מקומיות קטנות, ערים בגדלים אחדים, מועצות אזוריות וערים גדולות. אני תומך בעמדתו של הרב קרליץ שיש להתייחס בדרך כלל להיקף האוכלוסייה (הדבר אינו נכון באזורים מרוחקים) וכן לקבוע גודל מינימלי להגדרת עיר, וזה היקף שחייב להיות גדול בהרבה מ-20,000 נפש, שזה המודד הנוכחי. במצב הנוכחי מעלה אדומים ומבשרת ציון הן שתי ערים, ורמות אלון בירושלים שגודלה כשתי ערים אלו, נחשבת שכונה. עניין אחר שהועלה כאן הוא הדמוקרטיה או הגברת שיתוף התושבים בהחלטות. זה נשמע אידאלי, אבל יש לזכור שקשה מאוד להסתייע בהליך דמוקרטי כדי לשכן גן לילדים חריגים, מכולת אשפה, או תחנת אוטובוס. החיים האורבניים מחייבים יצירת שירותים ומערכות שלא תמיד תואמים למשאלותיו, רצונותיו או מגוריו של הפרט. לדעתי אחת המחויבויות של שלטון היא להחליט החלטות שאינן מתיישבות עם הרצון של פרטים.

ושתי הערות לסיכום:

א. הפרטת שירותים של השלטון המקומי היא תנאי לתהליכי השינוי הנדרשים.

ב. הארנונה היא מס גרסיבי שחשוף להתערבות פוליטית ושהפך לאמצעי סחיטה של עסקנים או גופים אחרים. יש לקבוע מס אחר. בזמנו כמעט הונהג מע"מ עירוני שבוטל עקב שינוי מע"מ במלחמת שלום הגליל. איני מפרט כי זה נושא שלא ניתן לשנותו ולהחילו ביעף, אבל ודאי שיש לקבוע מיסוי התואם לנסיבות ושיש לו זיקה למציאות הכלכלית. שינוי כזה יאפשר תהליך של תחרות ושונות בין ערים, בדומה למערכות המשיכה/דחייה שבין ניו-יורק לניו-ג'רזי.

◆ **עלי זלצברגר:** נידונו פה שלושה דגמים שתוכנם מאוד רלוונטי, אבל יש דיון מקדים שלא קיימנו והוא הדיון על המתווה החוקתי או על מתווה-העל של הדגמים האלה. למעשה, את כל הדגמים האלה ניתן להכניס למסגרת הדגם שאנו מורגלים אליו, זה הקיים במדינת ישראל, וכוונתי לדגם היוניטרי. על-פי דגם זה, סמכויותיהן של הרשויות המקומיות נובעות מהשלטון המרכזי. המוצר החקיקתי של הרשויות המקומיות, חוקי העזר, הם חקיקת משנה שהיא ברמה נורמטיבית של תקנות של שרים. דגם זה אינו ראוי בעיניי, כי הוא אינו מבטא את

המטרות האמתיות שבגללן אנו מעוניינים לתת אוטונומיה לרשויות המקומיות, ולבזר את סמכויות השלטון המרכזי. הדגם הראוי בעיני הוא דגם חלופי, שלפיו סמכויותיהן של הרשויות המקומיות, חוקי העזר שהן מחוקקות, נובעים ישירות מהחוקה, ישירות מהריבונות של התושבים באותן רשויות. לפי הדגם הזה, לא יהיה אפשר עוד, למשל, לבטל חוקי עזר עירוניים כנוגדים חוקים. הדגם הזה דומה לדגם שקיים במדינות פדרליות, או לדגם של האיחוד האירופי, ומשמעו שלרשות המרכזית אין סמכויות בנושאים שהרשות המקומית מפעילה בהם את סמכויותיה. אינני מציע להרחיק לכת עד לתפיסה האמריקנית שאומרת שסמכות השלטון המרכזי (הפרדרלי) נובעת מהמדינות, אבל בהחלט ראוי לעגן בחוקה את חלוקת הסמכויות הזאת בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, ובכך למנוע את התערבותה של הרשות המרכזית בעניינים שהם באוטונומיה ובסמכות הבלעדית של הרשות המקומית. מידת האוטונומיה שתוענק לרשויות המקומיות נגזרת, בעצם, ממרכיבים אחרים של הפרדת רשויות, שמטרתה קידום ערכי החירות, הפלורליזם וההשתתפות. לכן אוטונומיה זו מתאימה גם לדגם הליברלי של המדינה וגם לדגם הרפובליקני. במדינה כמו שלנו, שבה אין פדרליזם, שבה אין הפרדה אמתית בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת, מידת האוטונומיה של הרשויות המקומיות צריכה להיות גדולה עוד יותר. דווקא במדינות קטנות שבהן אין אופציית exit אמתית (Exit, Voice, Loyalty הם שלושת המרכיבים של הדמוקרטיה), צריך שתהיה אוטונומיה אמתית, חוקתית, לרשויות המקומיות.

במסגרת התפיסה הכללית הזו שאני מציע לנו לאמץ, חוקה צריכה לטפל ברשויות המקומיות גם בזיקה לפרק המשטרי וגם בזיקה לפרק של הזכויות:

בפרק המשטרי, צריך לעגן את נושא האוטונומיה של הרשויות המקומיות, את סמכותן הנפרדת – שנובעת ישירות מהתושבים ולא מהשלטון המרכזי – וגם דבר נוסף, שלא נידון פה: הקמת רשות ארצית, מעין-שיפוטית, שמנותקת מהשלטון המרכזי, מנותקת מהפוליטיקה הארצית, שמתפקידה יהיה לקבוע גבולות, הקמה וביטול של רשויות מקומיות. בכך אנו מנתקים את תלותן של הרשויות המקומיות בשלטון המרכזי, שעדיין תהיה קיימת גם אם נעניק להן אוטונומיה של חקיקה בתחומים מסוימים. הפרק החוקתי-המשטרי צריך לטפל גם בנושא הרשות המבצעת, המחוקקת והשופטת בתוך הרשויות המקומיות, וגם

בעניין הזה יש אולי מקום לתת אוטונומיה לרשויות מקומיות שונות להקים מבנים חוקתיים פנימיים, שונים במקצת זה מזה, כדי להגביר את רעיון התחרות, שמקדם את ערך החירות והחופש.

הפרק השנוי יותר במחלוקת והחשוב יותר במסגרת החוקה בנושא עיגון הרשויות המקומיות, הוא פרק הזכויות. פרק הזכויות בחוקה, נועד להגן על האזרח הבודד מפני התערבות השלטון המרכזי. בדגם שאני מציע, יש לכלול בפרק הזכויות גם זכויות שנותנות אוטונומיה קהילתית – אוטונומיה קולקטיבית, או אוטונומיה קבוצתית – שמגינה על הרשויות המקומיות מפני התערבותו של השלטון המרכזי. וכאן צריכים לעלות נושאים שנהוג 'לטאטא מתחת לשטיח', נושאים ערכיים של בחירה אמתית בין דרכי חיים. אני לא רואה סיבה, למשל, מדוע חלק גדול מנושא הקונפליקט בין דת ומדינה לא יואצל בחוקה לרשויות המקומיות. למה נושאים של תחבורה בשבת, של פתיחת עסקים בשבת, לא יוסדרו במישור המקומי. על-ידי כך יוצרים תחרות, ואם אדם לא אוהב דרך חיים מסוימת, בחירות ערכיות מסוימות, זהויות מסוימות, הוא יכול לארוז את מטלטליו ולעקור מרשות אחת לרשות אחרת. גם תכניות החינוך או נושאים אחרים של קונפליקטים אתניים שקיימים במדינת ישראל, יכולים להיכלל בנושאים להסדרה ברמת הרשויות המקומיות וסמכויותיהן.

לכן הדיון המרכזי שעלינו לקיים פה הוא על הנושאים הערכיים, האמתיים, שברצוננו להציג להכרעה ברמה המקומית ולא ברמה הארצית.

◆ **עמרים קלעגי:** ישראל מחולקת לנפות, והנפות הללו כוללות מועצות אזוריות ורשויות מקומיות. הייתי מחלק את המדינה לכ-20 אזורים וליד כל אזור הייתי מקים מעין גוף מייעץ. אל הגוף הזה הייתי מעביר הרבה סמכויות של הוועדה המחוזית, ובכך הוא היה משמש בתפקידי הוועדה המקומית והוועדה המחוזית גם יחד. זהו גוף נבחר, שיהפוך עם הזמן לגוף המוניציפלי של האזור. מה שהייתה בעבר הרשות המקומית, תהפוך מעתה למנהלה. הגוף האזורי הזה יקבל את ההכנסות והתקציבים ויהיה ממונה על חלוקתם. הוא גם ישלח נציג לכנסת.

◆ **מומי דהן:** קביעת סל השירותים בחוקה היא צעד פזיז מאוד. סל שירותים הוא לאו דווקא עניין חוקתי והוא לאו דווקא שייך לחלוקת סמכויות בין השלטון המרכזי והמקומי. אשר לדגמים – במה שנוגע למיסוי, אני בעד הדגם הריכוזי עם אלמנטים מהדגם הביזורי. מתן

אוטונומיה ליישובים קטנים בקביעת שיעורי המס תגרום להם נזק גדול. יישובים קטנים נתבעים תמיד לתת פטורים והקלות, ובהיעדר קביעה מרכזית בנושא זה, הרשות עלולה לכרוע תחת עומס הלחצים הללו. יש יתרון במתן אוטונומיה כזאת ליישובים חזקים דווקא, אלא שאז מתעוררת בעיה אחרת, ברמה המקרו-כלכלית. נניח שראש עיריית תל-אביב יהיה מוסמך לקבוע את שיעור המע"מ (ברוח הצעתו של עוזי וכסלר). מובן ששר האוצר יהיה חייב להתחשב בשיעור המע"מ בתל-אביב בבואו לקבוע את שיעורו בכל הארץ, ומי שיצא ניזוק מכך הן הרשויות החלשות. התפיסה הרצויה היא ששיעורי המס ייקבעו אצל השלטון המרכזי ואילו התפעול ייעשה במסגרת השלטון המקומי.

♦ **עמרם מליץ:** מאחר שהרשות המקומית נועדה בעיקר לספק שירותים, הייתי מציע דגם משולב: חלק מהנושאים יטופלו ברמה הארצית, חלק אחר ברמה האזורית והשאר ברמה המקומית. למשל: חניה תטופל ברמה המקומית – אין חניה במטולה כהרי חניה בתל-אביב; חינוך – גני ילדים ובתי ספר יסודיים מטופלים כבר עתה ברמה מקומית, ואילו בתי ספר תיכוניים מטופלים במקומות רבים ברמה האזורית. חינוך גבוה הוא ללא ספק ברמה הארצית; רווחה – יש נושאים שמטופלים ברמה המקומית, אבל נושאים ייחודיים, כמו החינוך המיוחד או נוער במצוקה, יטופלו ברמה האזורית.

בדומה לכך בנושאי בריאות, תכנון, כיבוי אש, מים, תנועה, מדד היעילות הוא שיקבע אם הנושא יטופל ברמה המקומית, האזורית או הארצית. כך, אפוא, דיון נפרד על רמה מקומית או אזורית עושה עוול לעניין כולו. עם זאת, חובה לשנות את המצב הקיים, שלפיו אין אחראי על התוצאות, וכאשר ראש רשות נכשל, המדינה מחויבת לפצות על כישלונותיו. כשאין אחריות לתוצאות, אי-אפשר לבוא היום בתביעה להגברת האוטונומיה לרשויות המקומיות.

♦ **שלמה גוברמן:** עוד לא הגיעה השעה למיסוד חוקתי של השלטון המקומי בישראל. אסור להנציח בחקיקת יסוד את המבנה הקיים של השלטון המקומי, משום שהשלטון המקומי לא רשם עד כה דף מפואר בקיום שלטון החוק או במנהל תקין, בעיקר מנהל כספי.

יש להבחין בצורות שונות של השלטון המקומי, בעיקר מבחינת הגודל. לירושלים מעמד חוקתי מיוחד שהוגדר בחוק יסוד: ירושלים, בירת ישראל. המסקנה הנגזרת מכך היא שהתפקוד הפיזי של הכנסת, של בית המשפט העליון, של משרדי הממשלה ובעיקר של המקומות הקדושים

אינן עניין לטיפול של עיריית ירושלים, אלא של השלטון המרכזי. הקמת היישובים במדינת ישראל והפניית העולים ליישובים נעשות במידה רבה מטעם השלטון המרכזי, או השלטונות/הרשויות המרכזיות, ועל-ידי כך מנטרלים במידה ניכרת את היסוד של האוטונומיה המקומית.

בכלל, נראה לי שיש צורך בהקמת 'ועדת זנבר' חדשה שתבחן בחשיבה יצירתית יסודות חדשים למבנה השלטון המקומי. אינני רואה את העיר כעיר-מדינה שצריכה להתנהל לפי קווים שעל-פיהם מתנהלים מוסדות המדינה, בעיקר בתחום הפוליטי. דרושה כאן יותר מקצוענות, מפני שעיר היא מיזם. עיר צריכה להתנהל ביעילות ולא בחובבנות או בעסקאות של פוליטיקאים. דרושה מהפכה של ממש בתפיסת ניהול עיר בישראל. בחוקה העתידית יהיה לנו סעיף של שוויון, שצריך למצוא את ביטוי גם בשוויון במתן השירותים הממלכתיים בכל הרשויות המקומיות. כמו שחוק ביטוח בריאות ממלכתי קובע ביטוח בריאות על בסיס שוויוני, כך גם החינוך צריך להיות שוויוני, וכך יתר השירותים הממלכתיים שניתנים במסגרת השלטון המקומי.

♦ **שאוקי חטיב:** הערה ראשונה: דובר פה הרבה על שיתוף הציבור בשאלות מוניציפליות ומתן במה לציבור לבטא את דעותיו, ואילו אני סבור שהציבור מעורב די והותר ואין צורך בדגמים ובמעגלים נוספים לשיתוף הציבור.

באשר לדגם האזורי – כידוע, כל תכנון אזורי מעובד לפרטי הפרטים כבר מלמעלה, מהשלטון המרכזי, מהמועצה הארצית לתכנון ובנייה, דבר העומד מלכתחילה בסתירה לשאיפות העצמאות של האזור וגם לדרישות של יתר שיתוף הציבור. הנפגעות העיקריות מדגם כזה תהיינה הרשויות המקומיות. לכן הדרך שנראית לי היא הקמתו של מבנה ביניים, של מחוז, שיהיה לו תפקיד מתווך של ממש, לא כתפקיד המחוזות כיום במשרד הפנים שאינם אלא דוורים. מוסד המחוזות קיים היום, אלא שצריך לצקת בו תוכן חדש. מיותר להקים מערכת חדשה, עם בחירות חדשות.

♦ **דוד ראב:** לצד עקרון השוויון והעקרונות האחרים שהוזכרו היום, יש עיקרון נוסף, והוא הצורך לשרת את האזרח בדרך הרספונסיבית והיעילה ביותר. לכן, ככל שנותנים לרשות המקומית מרחב תמרון מקסימלי באספקת סל השירותים המינימלי ובהתאמתו לצרכים הספציפיים של המקום, וככל שנותנים לרשות המקומית סמכות להגדיר ולספק צרכים

מקומיים נוספים בדרכים שהרשות עצמה רואה לנכון – יושגו גם שני העקרונות האחרים.

חייבים אפוא להגמיש את מרחב הפעולה של הרשות המקומית ולצמצם ככל שאפשר הכתבה מלמעלה של דפוסי פעולה אחידים וקשיחים לכל סוג של רשות מקומית. צריך שאזרחי המקום יוכלו להגדיר איך הם רואים לנכון לנהל את יישובם. למשל, אם אזרחי המקום סבורים שהמועצה המקומית צריכה להיבחר בבחירות אישיות שכונתיות, יש לאפשר זאת. אם ירצו להקים מועצות נבחרות אחרות למטרות ספציפיות, כגון מועצת חינוך (Board of education) או מועצת תכנון (Board of adjustment) כדי לבזר עוד יותר את סמכות הרשות המקומית ולשתף את האזרח עוד יותר בדמוקרטיה המקורית, כפי שהדבר קיים בערים רבות בארצות-הברית, יש לאפשר זאת. אם תושבי הרשות המקומית מרגישים שאפשר לנהל את המקום עם פחות מ-31 חברי מועצה, בלי רכב מפואר כל-כך לראש הרשות, או עם משכורות נמוכות יותר, יש לאפשר זאת ועוד ועוד.

אני מצדד גם בדגם של שלטון אזורי כדרך לאספקה טובה ויעילה יותר של שירותים, אך איני סבור ששלטון אזורי הוא בהכרח רשות מתווכת לכל דבר בין הרשות המקומית והמרכזית. במילים אחרות, השלטון האזורי איננו אמצעי לצמצום סמכויותיו של השלטון המקומי, אלא הוא דרך לאספקת שירותים ספציפיים בצורה טובה יותר במקום שיש בו יתרונות לגודל, במקום שקיים רציונל חזק מאוד להפקיע שירות מסוים מסמכותה של הרשות המקומית. שלטון אזורי צריך להיות שלטון נבחר, וגם מצומצם בהרבה מהמוצע בדגם. סבירה בעיני חלוקה ל-14-15 אזורים. הזכירו כאן את ה-County של ניו-ג'רזי. מדינת ניו-ג'רזי מונה כ-8 מיליון תושבים על שטח הדומה לשטחה של ישראל, והיא מחולקת ל-21 Counties עם רשות נבחרת בכל אחד. Bergen County, למשל, מספק שירותי בריאות מסוימים, שירותי רווחה מסוימים, תכנון ופיתוח אזורי, כבישים בין-עירוניים אזורים, פארקים ועוד. תחומים כמו ספריות, איסוף אשפה וחינוך הם בסמכותה של העיר.

חשוב מאוד לקבוע אילו שירותים הם בסמכותה של העיר ואילו בסמכותו של המחוז, אבל, כללית, מבנה כזה עשוי בהחלט לשפר את אספקת השירותים החיוניים לאזרחי המדינה.

♦ **דן אבנון:** הייתי מבקש לומר דברים אחדים בעניין המשטרי, כלומר לצאת קצת מהדיון בפרטי ניהולה של רשות מקומית ולחזור לנושא



כינון החוקה, שהדיון שלנו הוא חלק ממנו. צריך לתת את הדעת על התפיסה החוקתית הכוללת מההיבט המשטרי לפני דיון בפרטים כדוגמת איך נשלם ארנונה, אילו מסים נטיל ואיפה.

יש דברים שאם לא ניתן עליהם את הדעת כבר בשלב זה, נפגע בתהליך החוקתי כולו. דוגמה: יחידת היסוד של עיר היא תושב, יחידת היסוד של מדינה היא אזרח. אלה הם שני אופנים שונים של קיום בקולקטיב. עיר ויישוב דואגים לתושבים, מדינה דואגת לאזרחיה וזה איננו היינו הך. יש תושבים שאינם אזרחים. כלומר, לפנינו תחום שלם שיש לתת עליו את הדעת מבחינה משטרית. שאלה נוספת היא: מהי העמדה העקרונית שמוליכה כאן את הדיון? האם הכוונה היא לכוון מדינה מלמטה למעלה – משמע מהתושבים אל עבר האזרחים, מהמועצות המקומיות לעבר הפרלמנט, או להפך? במדינה שקיימת יותר מ-50 שנה, בעלת פרלמנט ושיטת ייצוג, טוב יותר לעבוד מהתוואי הפוליטי הקיים ומטה מאשר מהתוואי הקיים ומעלה. במילים אחרות, השגיאה היא להניח מועצות מקומיות שלא מתקיימות במדינה שכבר קיימת ומתפקדת. הרי איננו מכוננים מדינה אוטופית, אנחנו עוסקים במדינה קיימת. וזה מוביל אותי לשימוש שאנו עושים במונח 'אזור' בדיונים שלנו. בדיונים קודמים עסקנו ב'אזור' מן ההיבט של אזור הפרלמנט, אלא שאלה הם שני דיונים נפרדים: אין הייצוג האזורי בהקשר הפרלמנטרי דומה לאזור בהקשר של חלוקה לחבלים. אם לא ניתן את הדעת על כך שאנו עוסקים באותן מילים אך בתופעות שונות, נהיה מאוד לא קוהרנטיים בתוצאה הסופית.

העמדה שלי היא שבמציאות הישראלית נכון להמשיך לחשוב במונחים של ייעול המערכת הפרלמנטרית בהקשר של אזור, ומתוך כך, כל הסוגיות של חלוקת משאבים – מה ברמה הארצית, מה ברמה המקומית, והיכן נחוצה התארגנות אזורית – יטופלו באמצעות הכלי הפרלמנטרי, קרי, הכנסת.

בעיה כללית שמעסקה אותנו היא הזהות המשותפת, וביזור לא יענה על הבעיה הזאת. ביזור, בו-בזמן שהוא מגביר את עצמתן של המועצות המקומיות, מנציח את חולשתן של מועצות חלשות. שינוי הממשל על-ידי מתן יתר אוטונומיה לרשויות מקומיות, גם מנציח יתר עוני של רשויות קיימות, וברמת הזהות המשותפת הכללית, זה פועל נגד תכלית-העל של התהליך החוקתי שמעסיק אותנו.

◆ דן דרין: כשמדברים על עקרונות, צריך לזכור שהכלים קובעים,

ובמידה רבה, את מהות העקרונות. למשל, אם תכנית מתאר ארצית היא ברמה של קביעת מדיניות ארצית בלבד, נותר לשלטון המקומי מה לעשות לאחר מכן. לעומת זאת, אם היא הופכת לתכנית מדוקדקת, לא נותר לשלטון המקומי מה לעשות. דוגמה אחרת: לו היינו אוספים את כל כספי הארנונה מעסקים לקופה אחת ומחלקים לפי מספר נפשות ולא לפי מספר יישובים, מיד היה משתנה התכנון הארצי. שפיים לא הייתה קמה, כי לא היה בכך אינטרס כספי, ומועצת רמת השרון לא הייתה נלחמת על כך שפי-גלילות יהיה אזור תעסוקה, אלא הייתה מקבלת את העמדה שיהיה אזור מגורים. כלומר, הכלי של הארנונה הפך היום למהות עקרונית שקובעת את כל התכנון במדינת ישראל.

לכן, כשמדברים על 'רמה עקרונית' ועל קביעת עקרונות שייכנסו לחוקה, צריך תחילה לחשוב היטב על הכלים, כי הכלים הם שקובעים את המהות. דוגמה נוספת: כשעלתה הצעה באחת מקבוצות דיון לאפשר הדחה של ראש עיר ברוב של שני-שלישים, היא נדחתה מיד, אבל איש אינו מעלה בדעתו לבטל את המנגנון הזה בדיוק בשלטון המרכזי, כי בשלטון המרכזי זה נכון. כלומר – הכלי קובע את העיקרון. מדברים הרבה על שיתוף תושבים, אך למעשה לא מתכוונים לזה, או שמתכוונים לזה רק בנקודה אחת – בוועדות תכנון ובנייה. איש אינו חושב שתושבים צריכים להשפיע בוועדת מל"ח (משק לשעת חירום), או בוועדת מכרזים. זאת, אף שנושא תכנון ובנייה הוא לא בדיוק הנושא העיקרי של השלטון המקומי, כי הוא מדבר על העתיד ולא על אספקת שירותים מידיים לתושבים. ייתכן שמי שדורשים היום את שיתוף התושבים, אינם מתכוונים לשיתוף התושבים כולם, אלא לשיתופם הם עצמם בתהליך מסוים. למשל, כשרוצים להקים מרינה בחיפה, הפרופסורים של הטכניון מעוניינים להשתתף ולהביע דעה. כשאתה אומר להם: למה לא נכנסתם לבחירות? למה שלא תצטרפו לוועדת בניין ערים? מסתבר שלא מעניין אותם לדון בשימוש חורג בקומה שנייה ברחוב הנביאים. זה איננו שיתוף תושבים; שיתוף תושבים צריך להתבצע בדרך של בחירות. למשל, שוועדות תכנון ובנייה ייבחרו ישירות על-ידי התושבים ולא יהיו כעין סרח עודף של הסכמים קואליציוניים. אשר למשאל תושבים בהקשר לנושאי תכנון ובנייה, זוהי על-פי רוב ססמה ריקה מתוכן, כי הנושא מורכב ותוצאות המשאל הן לרוב מאכזבות. משאל תושבים צריך להתבטא בדרך של בחירות מוניציפליות, ואם חמש שנים הן פרק-זמן ממושך מדי, אולי כדאי לצמצמו לשנתיים-שלוש.

אשר לחלוקת סמכויות בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי, יש נושאים מקומיים שסמכויות החקיקה בהם מצויות בידי המדינה, שבעצם אין לה זמן לנושאים מקומיים. מדוע, למשל, נושא שיפוץ מבנים בתל-אביב אינו מופקד בידי הרשות המקומית? למה שרשות מקומית לא תוכל לחוקק חוק לגבי תחזוק חצרות הבתים? מצד שני, יש נושאים שצריכים להעלותם לרמה הארצית, למשל הפיקוח על הבנייה.

♦ **ערן רזין:** דגם השלטון האזורי, המכונה לעתים 'מטרופוליני', הוא נושא שנוי במחלוקת במקומות רבים בעולם. מסגרות כאלה הוקמו, מסגרות כאלו גם בוטלו; לפעמים אלה הן ישויות היסטוריות, ומסיבה זו הן שורדות.

לדגם זה שני יתרונות עיקריים: א. כל נושא מטופל ברמה המתאימה לו – רמה מקומית, רמה אזורית, רמה לאומית; ב. ייצוג הזהות האזורית – הרשות האזורית גם מייצגת את האזור בתחרות על 'העוגה הלאומית'. אבל למסגרות האזוריות גם חסרונות: א. כפילויות: יוצרים עוד דרג ביורוקרטי כבד, זולל משאבים; ב. אין מדובר בהכרח בתרומה ליעילות הכלכלית. לעתים עלותם של דרגים מטרופוליניים היא גבוהה ביותר. אחת הסיבות לכך היא שדרג אזורי פירושו להעביר סמכויות משמעותיות מלמעלה – מהשלטון המרכזי, אבל גם מלמטה – מהדרג המקומי. זה לא קל, והתוצאה בדרך כלל היא שמעבירים סמכויות באופן חלקי, וממילא נוצרת בעיה קשה של כפילויות שהמשמעות שלה היא עלויות נוספות. ג. במדינות רב-אתניות קיימת גם בעיה פוליטית מאוד מורכבת, בעיקר כאשר קבוצות אתניות מתרכזות באזורים מסוימים. אצלנו זוהי סוגיה מאוד מסובכת בהקשר ליחסי יהודים-ערבים.

מהו התחליף לדרג אזורי? מה עלינו לעשות? דובר פה על צמצום מספר הרשויות המקומיות. זה איננו נושא לחוקה, אלא לחוק, אבל יש לצעד כזה השלכות על רעיונות שעומדים בבסיסה של חוקה. לומר על ישראל שהיא המדינה הכי מפוצלת בעולם זו טעות, אבל הבעיה שלנו בהקשר הזה היא שאין לנו מנגנונים שמפצים על הפיצול, כמו דרג אזורי, וכך מעבירים למעלה את מה שלא ניתן לבצע ביעילות ברשויות הקטנות.

להוצאתם של יישובים גדולים יחסית מהמועצות האזוריות אין שום הצדקה עניינית, ועם זאת מועצות אזוריות רבות נוטות היום להקיא

מתוכן יישובים גדולים, ואחת ההשלכות לכך היא בנושא של תקצוב, של מענקי משרד הפנים, ששם הקריטריון המרכזי להקצאת מענקים הוא פיצוי הרשויות המקומיות הקטנות על קוטנן. מה שנכון לעשות הוא לפצות דווקא על סטטוס חברתי-כלכלי נמוך, על מיקום פריפריאלי, ולא על כך שאתה קטן. יש לנקוט ביזור דיפרנציאלי: לתת סמכויות רבות יותר לרשויות מקומיות גדולות ומעטות יותר לרשויות קטנות, וכן לטפח רשויות מיוחדות לתחומים מסוימים, מה שמכונה בארצות-הברית Special district.

במילים אחרות, אין מדובר בשלטון אזורי כוללני, שאין לו סיכוי אצלנו מסיבות פוליטיות ומסיבות של יעילות כלכלית, אלא בשכלול של איגודי ערים, או בהקמת רשויות מיוחדות בתחומים של ביוב, תחבורה, כיבוי אש וחינוך, ובפיתוח אזורי תעשייה.

♦ **עפרה פרידמן:** היות שנגע הפוליטיזציה פוגע אצלנו בתחומים רבים של ממשל וחברה, אם נייסד דגם נבחר נוסף, קרי הדגם האזורי, אני חוששת שגם הוא לא יצא נקי. למשל, אדם שירצה להיבחר לראשות המנהל האזורי הזה, יעדיף את הרשות היותר גדולה באותו מרחב, כי משם עשויה לבוא לו בפעם הבאה מסה גדולה יותר של בוחרים. כלומר, תמיד יהיה איזה שיקול אינטרסנטי.

במה שנוגע לבחירות אזוריות, עלה בדעתי לנסות למצוא זיקה בין נושא הבחירה האזורית ובין העניין של המנהל האזורי, כלומר לא ליצור מערכת נוספת, שהרי בסופו של דבר, נציג האזור אמור לשקף את הצרכים ואת ההשקפות של תושבי האזור.

♦ **מרדכי וירשובסקי:** בחוקה העתידית יש לשלב פרק על שלטון מקומי, אחרת ייגרע עוד יותר ממעמדה הירוד ממילא של הרשות המקומית בעיני הציבור. חוקה מודרנית טובה איננה רק מסמך משפטי, אלא גם מסמך מונח ומדריך על מהות החברה, והשלטון המקומי צריך לתפוס את מקומו האמיתי והנכון בחברה הישראלית, מה שאיננו עושה היום הן בגלל חקיקה מיושנת והן בגלל יחס לא-רציני של הממשל המרכזי, לרבות הכנסת, לנושאים המוניציפליים.

הדיון שלנו היום מוביל למסקנות הבאות:

א. יש לעשות הבחנה בין הרשויות המקומיות, שהרי לא דין תל-אביב כדין עיר אחרת, ענייה, קטנה ומרוחקת. לערים גדולות יש להעניק סמכויות ואפשרויות רבות ממה שיש להן כיום.

ב. נחוצה הבחנה ברורה בין תפקידי הרשויות – הגדרה מפורשת מה

עושה השלטון המקומי ומה עושה השלטון המרכזי ומהי חלוקת ההוצאות ביניהם.

ג. צריך להתיר, מיידית לרשויות החזקות ובהמשך גם לרשויות החלשות, לטפל בכל נושא שנוגע לתחומן ולא להתמיד בשיטה הישנה, לפיה מותר לרשות מקומית לעשות רק מה שכתוב בחוק, בפקודה, כשיש פירוט של 47 סעיפי חובה ו-35 סעיפי רשות; זה מגוחך ומיושן.

ד. יש לחזק את מעמדם של חברי המועצה. היום פועלים 2,500 חברי מועצות עירוניות, ובניגוד למה שנהוג לחשוב, הם אינם מאשרים את התקציב, הם אינם מאשרים חוקי עזר, הם לא יותר מחותמת גומי. הם לא מתכננים את עתידה של העיר, לא בחינוך ולא בתחום אחר, כי אין להם לא כלים ולא מעמד. אם רוצים באמת להפוך את השלטון המקומי לגוף מרכזי דמוקרטי, שקיומו וסגנונו הם הכוונה לאוכלוסייה לחיים דמוקרטיים ונאורים, צריך לכונן משחק הוגן ונכון, שלא קיים היום, בין ראש הרשות ובין חברי המועצה. בזה גם תיבחן הדמוקרטיה הכללית של מדינת ישראל.

◆ **יהודה גרדוס:** בשנים האחרונות חלה עלייה במודעות האזורית בישראל. הטריטוריאליזם נכנסת לחיים המנהליים והפוליטיים שלנו; זהו תהליך חשוב ובלתי-נמנע, מה גם שהוא בא מלמעלה, כשמפלגות משריינות מושבים בבחירות לכנסת לנציגי אזורים. איך משרד הפנים יכול לטפל ב-956 ישויות מוניציפליות עם כל הבעיות שלהן? נציגי הרשויות עומדים בתור במשרד הפנים כשכל אחד זוכה לשתי דקות ולא יותר אצל פקיד המשרד.

את הבעיות יש לפתור ברמה האזורית, בצורה הרבה יותר יעילה. הממשל המרכזי חייב להאציל מכוחו הפוליטי לרשויות אזוריות, שיהיו בקשר מתמיד עם הרשויות השונות באזור. לא חסרות בעיות אזוריות בישראל. למשל, את הכביש לדימונה בנוים כבר שבע שנים כי 'אין לו אבא'; הוא לא שייך לבאר-שבע ולא לדימונה ולא לירוחם. יש בעיות אזוריות, בתחום איכות הסביבה (רמת חובב למשל), בתחום התעסוקה ובתחומים נוספים. לכן צריך גוף אזורי שיטפל בהן, והייתי מרחיק לכת ואומר שיש לשלב זאת יחד עם רשויות אזוריות, דהיינו כל אזור מנהלי יהיה גם אזור בחירה לכנסת.

כיום ישנם לנו חברי כנסת שגרים בנגב, אבל אין להם accountability למה שקורה בנגב. ברגע שיהיו שלושה, ארבעה, או חמישה חברי כנסת מהנגב (כוחו האלקטורלי של הנגב שווה 8.5 מנדטים), אם הם ירצו

להיבחר מחדש באזורם, יהיה עליהם לדאוג לבעיות שונות של האזור, אחרת בבחירות האזוריות הבאות הם לא ייבחרו. כיום הם נבחרים לכנסת על-ידי מרכז המפלגה ולא על ידי אזרחי האזור.

פעם חשבו שטעות לכונן ממשל אזורי במדינה קטנה כמו ישראל, אבל דעו לכם שגם באיסלנד (שמונה כ-200,000 תושבים) וגם באנדורה הקטנה יש חלוקה לאזורים וקיימות בחירות אזוריות. חייבים לתת ביטוי לכמהיה האזורית שקיימת היום בציבוריות הישראלית. אף-על-פי שקיימות בעיות אזוריות, אין בארץ מדיניות אזורית. לדוגמה: תקציב המדינה מחולק לפונקציות, אבל לא לפי אזורים; אינך יודע, למשל, כמה מתקציב החינוך הולך לנגב. בכל מדינה דמוקרטית בעולם התקציב מחולק לפי שני המדדים גם יחד. על-פי דוח מבקר המדינה, הנגב מקופח תקציבית בנושאי חינוך ובריאות, ובנושאים אחרים. קשה להבחין בקיפוח הזה כי סעיפי התקציב כיום הם סקטוריאליים ולא טריטוריאליים.

ברוח דבריו של מרדכי וירשובסקי, גם אני תומך בחיזוקם של חברי מועצת העיר. כחבר מועצה בעיריית באר שבע, אני מממן הוצאות נסיעה למרכז מתקציבי האישי, וזה לא בא בחשבון.

♦ **פניה עוז-זלצברגר:** הייתי מבקשת להתמקד בנושא ההשתתפות האזרחית.

לסוגיית השלטון המקומי שאנו דנים בה, שלושה קדקודים: א. יחסי שלטון מקומי וממשל מרכזי, שזה רוב עניינינו כאן; ב. שאלת סל השירותים לאזרח; ג. השתתפות אזרחית אקטיבית ברמה של התמצאות, מוטיבציה, שותפות בהליכים, קבלת החלטות. מכל שלושה, השתתפות אזרחית היא הדבר שהכי קל לשלם לו מס שפתיים – ואני חושבת ששילמנו לו מס שפתיים – ואני מבקשת שנעשה קונקרטיזציה של הסוגיה הזאת.

במערב יש מסורת חזקה מאוד של חברה אזרחית, של השתתפות אזרחית – המסורת הרפובליקנית – שאינה באה לידי ביטוי בחברה הישראלית. רוב הישראלים הגיעו היישר ממדינות אוטוקרטיות אל דמוקרטיית הקלפיות הגדולה שלנו, בלי שעברו בדרך תחנה של חברה אזרחית, של מסורת רפובליקנית, וזה מצריך יצירת יש מאין. אנחנו חברה זריזה ולומדת, כבר יש דגמים מאוד מעניינים, אבל כאמור, הנושא הזה מצריך קונקרטיזציה.

משלושת הדגמים שהוצעו כאן לדיון, אף אחד אינו מבטיח, אינהרנטית,

השתתפות אזרחית. טעות לחשוב שהדגם הביזורי-אוטונומי מבטיח השתתפות אזרחית. אדרבה, לפעמים רשות חזקה היא ההפך הגמור ממגמות של השתתפות אזרחית מקומית. לכן כל דיון בדגם מנצח, או בקומבינציה של שלושת הדגמים האלה, חייב לכלול אמות מידה קונקרטיות של השתתפות אזרחית, שעוברות דרך כל חתך הדגמים שלפנינו. בקבוצת הדיון שנכחתי בה, נמנו הדוגמאות המעניינות של יישובים כמו ירוחם וג'ת, ששם בתי הספר עצמם הם בית ספר ראשוני להשתתפות אזרחית ברמה קהילתית. עניין אחרון וחשוב – עלו כאן הסתייגויות מיעוט מעניינות לגבי עצם הלגיטימיות של עיגון שאלת השלטון המקומי בחוקה. לדעתי, ההשתתפות האזרחית היא דוגמה מהותית ביותר לחוקתיות של סוגיית השלטון המקומי, מפני שהשתתפות אזרחית, שהיא עניין ערכי וחוקתי ברמה לאומית, מוצאת את המצע האופייני ביותר שלה, המיידית ביותר שלה, בשלטון המקומי.

♦ **רון נחמן:** הכרחי לעגן בחקיקה את יחסי השלטון המקומי והמרכזי, וזה אינו קשור דווקא לנושא החוקה, אלא לכאוס שקיים בכל הקשור לניהול עיר. אני מחזיק ביד את דוח זנבר, ומה כתוב בו? "השלטון המקומי והשלטון המרכזי מהווים יחד את המערכת השלטונית של המדינה... ייעודן של הרשויות המקומיות הוא ייצוגם של תושביהן והשקידה על רווחתם הפיזית, התרבותית והרוחנית, תוך שילובם ביעדים של המדינה... לרשויות המקומיות יהיה מעמד שווה לזה של הממשלה בתחומי הפעולה המשותפים לשתיהן... לא ייעשו דברים בעניין הנוגע לשלטון המקומי ללא שיתוף או תיאום מוקדם עם נציגיו... יוגדר תחום רחב של סמכויות הרשות המקומית והיא תהיה מוסמכת לבצע כל פעולה... לרשויות המקומיות יובטחו מקורות מימון הדרושים למילוי תפקידיהן". כלומר, יש לנו מסמך שהכול כתוב בו, אלא שלא נעשה בו כל שימוש. החולי של השלטון המקומי הוא תוצאת החולי של השלטון המרכזי. שלמה גוברמן אמר קודם שצריך ללמד איך מנהלים עיר, אבל קודם יש ללמד איך מנהלים מדינה.

השלטון המרכזי במדינת ישראל הוא היחיד בעולם שמתנהל בסגנון בולשביקי-ריכוזי מימי טרום-המדינה, ואין זה משנה איזו ממשלה נמצאת בשלטון. כל דבר ודבר הוא תלוי שיקולים פוליטיים. כדי לשנות את מצב הדברים הזה, יש לטפל בשלושה היבטים: א. בעיית הקרקעות; ב. משאבים; ג. המבנה הארגוני של השלטון המקומי. כבר מזמן הצעתי למשרד הפנים להקים עירייה חבלית – יישוב עירוני, שמסביבו יישובים

קטנים, מה שמקל על אספקת השירותים. לא נחוץ לנו גוף ביניים; יש להשאיר על מקומם את מבני השלטון המרכזי והמקומי, אך במתכונת אחרת.

♦ **יעל גרמן:** לפני שאתייחס לדגמים ולנושאים שיש להם היבט חוקי, אני מבקשת תחילה להצביע על תהליכים שאפשר לקדם מיידית: נוסף לכינון מוסד של משאל עם, כמו לדוגמה: האם יש לחייב את התושבים בתשלום היטל ביטחון (ומספר ערים כבר התחילו בכך), אפשר גם לקדם את הצעת החוק לגבי תשלום גמול לחברי מועצה, הצעה שכבר עברה, כמדומה לי, קריאה טרומית, ולמסד את עבודתם של חברי המועצה. חוק התכנון והבנייה מצריך תיקון קל: לחייב במשלוח הודעה אישית, במקרה של תב"ע (תכנית בניין עיר), לכל אדם, ולכל תושב שיכול להיפגע מהתב"ע ברדיוס מסוים. זה נקרא 'שיתוף הציבור'. בכלל, את שיתוף הציבור בחוקי התכנון והבנייה ניתן להפעיל כבר מהיום, וכך אנו עושים בהרצלייה – אין תב"ע שמתכננים אצלנו בלי שמראים אותו לכל תושבי האזור, שומעים את דעתם, מטמיעים את ההערות שניתן להטמיע, גם אם ההחלטה הסופית היא בידי העירייה. דובר על כך שקיצור הטווחים בין הפריפריה למרכז באמצעות רכבות מהירות יתרום לשוויון; זה מגדיל את מצאי מקומות העבודה. גם זאת ניתן ליישם כבר היום בלי להזדקק לחוק או לחוקה.

אני מתנגדת לדגם האזורי ומסיבות אלה:

אחד הנכסים של השלטון המקומי הוא הקשר הישיר בין התושב לבין השלטון; זה הבסיס, הסיבה והתוצאה של השירות לתושב. ככל שנרחיק את התושב מהשלטון, נחבל בקשר ובשירות גם יחד, ובמילים אחרות, נגרום עוול לתושבים. יתר על כן, תוספת של מנגנון רק תגביר את הסרבול הפוליטי והביורוקרטי הגדול ממילא. והעיקר – נראה לי שקצת נסחפנו מרוב רצון לשוויון ולהאחדה. כאשר עמרם מצנע מדבר על כך שהוא, מלמעלה, יאחד את המדינה במספר אזורים, יש בכך ניגוד מופרך לכל מגמה של שיתוף האזרח. האם יעלה על הדעת שאנחנו נקבע לאזרח באיזה אזור הוא יגור? פרט לכך, יש זכות קיום גם ליישובים קטנים של 300 איש, ואין זה משנה אם מדובר בקיבוץ או בכפר או בסביון. גם לאנשים מאוד עשירים מותר לבחור את מקום מגוריהם.

לסיכום, עלינו למצוא את האיזון הנכון בין ריכוזיות מכוונת, שהיא גם פטרנליסטית אבל גם עונה על הצורך בשוויון, לבין אוטונומיה מגוונת. ♦ **סלאח ג'בארה:** השלטון המקומי הוא מאוד ריכוזי בכמה תחומים,



מאוד ביזורי בתחומים אחרים, אבל גם נוהג כחברה כלכלית לכל דבר – עוסק בתכניות הבראה וייעול והפרטה. עם זאת הוא אינו עונה על הצרכים שלנו, ועלינו לבחור דגם שלטוני שישנה את המצב הקיים, שיספק את השירותים המרביים לתושבים תוך התחשבות בשיקולים של שוויון ודמוקרטיה.

לדעתי, 'שם המשחק' הוא ניהול כספי יעיל וחוסן כלכלי. לכן הרשויות המקומיות במגזר הערבי אינן צריכות לחשוש מרעיונות חדשים, לרבות מבנים אזוריים, כדי להתרומם מהמצב הירוד שהן שקועות בו. הנצחת המצב הקיים משמעה פצצה מתקתקת, ואינני מכוון אצבע מאשימה לגורם אחד ויחיד, כי גם ראשי הרשויות הערביות אינם טלית שכולה תכלת. גם אנחנו צריכים לעשות חשבון נפש ולברר איפה טעינו.

אל הדגם האזורי מתקשרות תכניות כמו אצטדיון כדורגל, אמפיתאטרון, או קאונטרי-קלאב שישמחו את כל תושבי האזור, ומנגד תכנית-אב אסטרטגית שתיתן מענה לבעיות של תעסוקה ודמוגרפיה לאזור כולו. בטייבה עובדים עכשיו על תכנית אזורית שכוללת את המועצה האזורית לב השרון, שער אפריים, טייבה וטול כרם.

בכל דגם שיוסכם עליו יש להקפיד על העקרונות הבאים: א. שאנשי השטח באמת יהיו קרובים לשטח, כי קיים גם אלמנט השוני הן מבחינת הלאום והן מבחינת הדת ושמירת ימי החג והמנוחה. ב. קביעת השכר לפי נתונים עכשוויים ולא לפי הסכמי שכר ישנים ולעתים מעוותים; ג. הגדלת המועצות, גם אם לחברים הנוספים לא תהיה זכות הצבעה והם ישמשו בתפקיד משקיפים או נציגים של משרדי הממשלה; ד. שמירה על חסינותו של ראש המועצה, הן מפני התושבים והן מפני פסקי דין נגד העירייה שמתקבלים לא בנוכחות ראש העיר או נציג מטעמו או מטעם משרד הפנים.

◆ **רפי בר-אל:** שלוש הערות בנוגע לדגם האזורי:

א. במה שנוגע לחסרונותיו של דגם זה, חלקם אמתיים, וצריך לנסות לפתור אותם באמצעות עיבוד מפורט יותר של הדגם והתאמתו לצרכים ולמגבלות. חלק אחר של החסרונות הללו לא ניתן לפתור ויש להסתגל אליהם אם אכן יתרונויותיו של הדגם עולים על חסרונותיו.

ב. חלוקה למחוזות לפי הדגם הצרפתי, ה-Prefet, אינה התשובה לצרכים שלנו: המחוז הצרפתי הוא נציג של הממשל כלפי האזרחים המקומיים, ואילו הדגם האזורי, כפי שאנחנו מציעים אותו, משמעו

חיזוק האוכלוסייה מלמטה, דרג שמייצג את האוכלוסייה ולא את הממשל.

ג. אשר לדגם האזורי עצמו, שמענו פה שתי חלופות של הדגם: האחת הוצעה על-ידי חגי מרום והאחרת על-ידי עמרם קלעג'י. החלופה של חגי מרום קרובה יותר לדגם שהצענו אנחנו, שלפיו הדרג האזורי איננו תחליף לדרג המקומי. כלומר, אפשר לאמץ את כל ההמלצות שנמנו פה על הדרג המקומי, לרבות חיזוק ואוטונומיה, ולהוסיף על הדרג הזה, כהשלמה, את הדרג האזורי, שישמש מתאם ואחראי על תחומי פעולה מסוימים, שהדרג המקומי איננו עוסק בהם על-פי רוב – תשתיות, השכלה, אקולוגיה וכן הלאה. החלופה שהציע עמרם קלעג'י מרחיקת לכת יותר; לפיה, הדרג האזורי ייקח לעצמו חלק מהסמכויות של הדרג המקומי, ואולי אף את כולן. כלומר, השלטון מתחלף: במקום שלטון מקומי מול מרכזי, יש לנו שלטון אזורי מול מרכזי.

♦ **צבי ענבר:** מה שהביא אותי לבקש את רשות הדיבור, היו דבריו של שלמה גוברמן שאמר כי עדיין לא כשרה השעה להנציח בחקיקת יסוד את המבנה הקיים של השלטון המקומי. חוק יסוד אינו אמור להנציח את המצב הקיים של השלטון המקומי, לא עכשיו וגם לא בעתיד. חוק יסוד אמור לקבוע עקרונות שמן הראוי לנהוג על-פיהם – למשל שהשוויון הוא יסוד חשוב מאוד שצריך לבוא לידי ביטוי בחוק יסוד, ומדובר בשוויון בסל השירותים, בשוויון בייצוג וכן הלאה. לא מן הנמנע שתהיה מחלוקת על היקפם ותוכנם של הנושאים בחוק היסוד, אבל אין סיבה שלא לחוקק אותו, ובהקדם.

♦ **אשר אריאן:** הייתי מציע שנסתכל על הסוגיה הזאת גם בכיוון ההפוך. נכון שיש בעיות חמורות בשלטון המקומי, אבל הדיון חייב להיות רחב יותר ולהתייחס אל הבעיה גם ככלל-שלטונית. השלטון המקומי הוא חלק מהשלטון הרחב, וביזור אין פירושו רק חיזוק השלטון המקומי, אלא גם הקלה על השלטון המרכזי. בעשור האחרון הגענו בעצם למבוי סתום בכל הקשור למשילות ולבעיות המוסדות השלטוניים בעקבות כך, ונמצאנו ממציאים שיטות שונות ומשונות, ובסך הכול מזיקות, לשיפור השלטון. פעילותם המוגברת של בתי המשפט, הפריימריס במפלגות, הבחירה הישירה לראשות ממשלה – כל אלה הם ביטויים להרגשת אין-אונים מצד הציבור במה שנוגע להשפעתו וליכולתו להשיג את המטרות הרצויות לו. חשוב אפוא להבין ששינוי בשלטון המקומי איננו

פתרון לשלטון המקומי בלבד, אלא גם פתרון לבעיה הרחבה יותר. לכן, אם דיברנו על ביזור, יש להבין 'ביזור' לא כהעברת סמכות בלבד, אלא גם במובן של דמוקרטיזציה. עקרון הביזור כולל גם נורמות וגם היבט חינוכי חשוב מאוד: לא רק 'יעילות', לא רק 'מתן אחריות', לא רק 'פתרון בעיות', אלא גם מסר של דמוקרטיזציה שהוא אחד המסרים החשובים בדיון הזה. במה שנוגע לשיתוף אזרחים, לפעמים יש לי הרושם שאנחנו דורשים מבעלי הכוח יותר ממה שהם מוכנים לתת, ואני מבקש להזכיר בהקשר זה, שבסקלה העולמית אנחנו נמצאים בקצה החלש של הדמוקרטיזציה. אציג כמה נתונים: אצלנו נבחרים כ-2,600 בעלי תפקידים, כלומר אדם אחד על כל 5,000 תושבים. בארצות-הברית נבחרים בבחירות חופשיות ופתוחות חצי מיליון בעלי תפקידים, כלומר אדם אחד לכל 500 איש, גם אם שיתוף הבוחרים איננו מושלם ואחוז הבוחרים נמוך. בקצרה, אין מקום לפחד מהמושג 'דמוקרטיזציה' – ייתכן שבשלב הראשון זה ייטיב עם החזקים, עם המשכילים, אבל בדור הבא זה ישכיל את כולנו.

◆ **יורם ארידור:** אין דגם אחיד אידאלי של שלטון מקומי, יש דגמים רבים, וכל דגם גם חייב להיות מותאם לסביבתו, מה עוד שיש לדון בדגמים גם בהקשר למציאות הישראלית. נכון שבחוקה יש לקבוע שוויון על בסיס מינימום בחינוך, ברווחה, אבל אין לציין זאת דווקא בסעיף הנוגע לשלטון המקומי. יצירת רשויות נוספות איננה מניבה בהכרח יתר יעילות; שלטון אזורי פירושו עוד מנכ"ל, עוד סמנכ"ל וכן הלאה. גם איחוד רשויות איננו ערובה ליעילות. רשויות קטנות עשויות להיות יעילות מרשויות גדולות, שמצריכות מתאמים בין חלקי הרשות. בתוך הרשויות עצמן, גדולות וקטנות, הייתי ממליץ ליצור את מוסד 'משאל התושבים'; אסור שהשלטון המקומי יהיה רק, או בעיקר, בידי נציגי ציבור. בדרך של משאל עם, גם ניצור פיקוח על הנציגים הנבחרים, ובמילים אחרות – נטיל אחריות גם על התושבים וגם על הנציגים. גם אסור שיהיו החריגות הידועות לנו בשכר, וצריך להפעיל הלכה למעשה את החוק המטיל אחריות אזרחית, ואולי גם אחריות פלילית, על חריגות.

◆ **עוזי וכסלר:** הוזכר כאן פעמים אחדות המושג 'ערים נטולות מענק', והוא מצריך הבהרה. מדובר בעצם בערים נטולות מענק איזון – סכומי עתק שמדינת ישראל מתקצבת ומעניקה גם לערים נטולות מענק, ועל-ידי כך היא גם מקיימת שליטה על אותה עיר ומונעת התנהגות

חריגה. מאידך גיסא, הממשלה היא גם זו שמחלצת ערים שהסתבכו. על מנת שערים יהיו עצמאיות וכדי שאפשר יהיה להטיל על עיר גם אחריות בצד הסמכות, יש להעניק להן כלים של ממש לתהליך של גבייה.

♦ **עמרים קלעג'י:** א. תפקידה של רשות המקומית מתחלק לשניים: חקיקת חוקי עזר, תכנון ובנייה שבהם ראש הרשות פועל בצוותא עם חברי המועצה; ההיבט הטכני: פינוי אשפה, אספקת מים וכדומה. שיתוף המועצה בהיבט הטכני רק יחבל בהתנהלות העבודה, מה עוד שתחומים רבים בנושא הטכני ראוי להעביר לגורמים פרטיים.

ב. גם אם תהיה לנו מועצה אזורית, אין זה אומר שתימחק זהותן של הרשויות המקומיות. אדרבה, כמו שקיים ועד שכונה, יהיה 'ועד הרצליה'. מצד שני, אין שום מניעה לכך שתל-אביב והרצלייה לא ישתפו פעולה בנוסח שפד". החשיבה תהפוך לגאוגרפית – איך לנצל ככל האפשר את האזור לטובת כל הרשויות המקומיות.

♦ **רון חולדאי:** בגלל עודף בעייתיות במערכת השלטון שלנו, איננו מצליחים לתת גם מינימום של שירות לאזרח, למשל בנושא התחבורה הציבורית. בגלל ההיסטוריה של חלוקת סמכויות השלטון בישראל, יוצא שכל תמרוך בעיר תל-אביב-יפו מחייב חתימה של משרד ממשלתי, ובדומה לכך המציל בחוף הים והעובד הסוציאלי ועובד החינוך. מובן שההתנהלות הזאת מחבלת קשות ביכולת שלנו לספק שירותים ראויים, וכהלכה, לתושבים.

גם במשרדי הממשלה, גם ברשויות המקומיות וגם באקדמיה ברור שהמערכת חייבת לאפשר לדרגים נמוכים יותר לבצע עבודה שנעשתה בעבר על-ידי השלטון המרכזי; על כך אין חילוקי דעות. אבל מה שצמח מההסכמה הזאת, בין השאר, הוא ההצעה להקים רשות אזורית, שהרי לא יעלה על הדעת שכל יישוב קטן יקבל את מלוא הסמכויות.

אם במושג 'אזור' כוונתנו להוסיף עוד שלב במדרג השלטון – אני מתנגד לזה באופן נחרץ. אבל אם הכוונה היא לאחד כמה רשויות לגוף אחד כדי ליצור אותה מסה קריטית שמאפשרת החזקת מהנדס תעשייה וניהול ואתר פסולת וכל יתר השירותים שרשות מקומית אחת ממילא אינה יכולה להחזיק – אני בעד.

מי שחושב שבגוש דן אין בעיות אזוריות, טועה; דווקא בגוש דן גדל מיום ליום הצורך ברשות מרכזית בנושאים רבים, למשל מיקומו של אתר מרכזי לפסולת בניין. גוש דן צפוף בהרבה מאזור הנגב, ולכן בעיות של תיאום דרכים, של מעברים ותשתיות מסובכים אצלנו בהרבה. גם

יש לנו תחרות חריפה בין גבעתיים, רמת-גן, ובני-ברק על כל נושא שבעולם, החל מהירקון וגמור בביוב, ובהחלט נחוץ לנו גוף פוסק. יש להניח בידי הממשלה את הסמכות בנושאים האזוריים, למשל במה שנוגע לנתיבים לאומיים, כמו שיש לה הסמכות לקבוע שילד בנגב יקבל יותר מילד באזור המרכז. אבל משעה שרשות מקומית קיבלה את האמצעים, צריך לאפשר לה לעבוד. כדי למסד את כל הדברים הללו, נחוצה עבודת חקיקה שתעסוק בעיגון זכויותיה וסמכויותיה של הרשות המקומית.

אשר לדמוקרטיזציה – לאפשר שיתוף מוגבר של התושבים מחייב גם להרשות להגביל, למשל, את משך הדיבור של חבר מועצה, למסד ולהסדיר את נוהלי ישיבות המועצה וכדומה. דבר אחרון זה יש לבצע באמצעות חקיקה – אם חוקי יסוד או חוק רגיל.

♦ מאיר שמגר: בשלב שאנו נמצאים בו כעת, שלב הסיכום, עלינו למיין או לספור את הנושאים שעלו בדיונים תוך פירוט מעלותיהם ומגרעותיהם.

א. חוקה או לא חוקה. בנקודה הזאת הייתה כאן אי-הסכמה חלקית: אף אחד מהנוכחים לא הציע שכל מגוון הבעיות הנוגעות ליחסי הרשות המקומית עם הרשות המרכזית יפורט בחוקה כלשהי. חוקה איננה מכילה פרטים רבים ומגוונים מסוג זה, לא של סל שירותים ולא של נושאים אחרים. חוקה קובעת עקרונות, והנושא שעמד כאן לדיון ובו נצטרך להכריע הוא האם התפיסות הבסיסיות שעל-פיהן יש לבנות את השלטון המקומי, צריכות למצוא את מקומן בסעיף אחד או שניים בתוך החוקה, כפי שהדבר קיים בחוקות מסוימות. הושמעה דעה בזכות העניין וגם כנגדו, ועלינו אפוא להציע נוסחה שמשקפת נכונה את מה שנאמר כאן: מצד אחד, סברו כי יש לכלול בחוקה עקרונות מנחים, כמו ייצוגיות ודמוקרטיזציה, שחייבים להיות נחלתה של רשות מקומית; מצד שני, סברו אחרים, שטרם הגיע הזמן לכלול בחוקה את הנושאים הללו. היות שהרוב סברו שיש לכלול בחוקה את התפיסות הבסיסיות, על המכון לדמוקרטיה לנסח הצעה סופית בנקודה הזאת.

ב. תיווך ביניים אזורי מלא – כן או לא? תיווך ביניים חלקי – כן או לא? האזוריות איננה מקיפה את כל הנושאים שהרשות המקומית מטפלת בהם, אלא רק שורה נבחרת של נושאים. אבל גם היום, רשויות מקומיות שונות, על-פי המצב המשפטי הקיים, יכולות ליצור

- איגודי ערים שעוסקים בנושאים קונקרטיים מסוימים, וזה אכן קיים הן באזור דן והן באזור חיפה. גוף כזה הוא כלי יעיל שיש להרבות בשימוש בו. מבחינה זאת, אזור דן מזכיר את 'לונדון רבתי' – יש בו גופים עירוניים נפרדים, שיש להם נושאים משותפים שמחייבים טיפול משותף. אזור חלקי כזה כרוך ביצירת תאגידים או איגודים שעוסקים בנושאים מסוימים משותפים.
- ג. בעיית המיסוי ובעיית סל השירותים – צריכים לעסוק בזה מומחים לכלכלה ולמיסוי, שיקבעו בסיס פשוט ככל האפשר של חישוב.
- ד. פירוט הסמכויות – מהן סמכויות השלטון המרכזי לעומת אלה של השלטון המקומי. הייתי מציע שהמכון לדמוקרטיה ייעזר ביועצים משפטיים של מספר רשויות, שיוכלו לפרט בדיוק מהן הסמכויות הללו – לא רק את אלה שכתובות כיום בחוק, אלא יש להיכנס לחלוקות-משנה פרטניות; לדעת מה בדיוק דרוש לרשויות המקומיות כדי לקיים רמה נאותה של אוטונומיה ושל משילות.
- ה. שיתוף האוכלוסין – המנגנון של משאל עם נראה לי אמצעי סביר ושימושי יותר במסגרת הרשות המקומית. בצרפת של דה-גול, משאל עם היה דבר של יומיום.

◆ **אריק כרמון:** לסיום אני מבקש לדווח על שני תהליכים:

- א. חוקה בהסכמה – אנחנו נמצאים כיום בשלבים של פיתוח אינטראקציה בין המועצות המקומיות למועצה הציבורית. שש מועצות כבר קיימו לפחות פגישה אחת עם המועצה הציבורית. בקרוב תתכנס מועצת עורכי הדין בראשות פרופ' דוד ליבאי בעניין חוקה בהסכמה, וכמו כן מועצת הצעירים (עד גיל 45) בראשות השרה ציפי ליבני. הדגם השלישי, אחרי עיבוד, מובא בפני המועצות המקומיות לקבלת הערות.
- ב. לפני שבועות אחדים התחלנו בכינוס התוצרים של כינוסי המועצה הציבורית. אני מקווה שבתוך כשנה נוכל להביא סיכום מילולי של הדגמים שהגענו אליהם בכל אחד מנושאי הכינוס של המועצה הציבורית, בצד ניסיון, אולי יומרני, לנסח דגמים אלה כבר בשפה חוקתית לקראת הקמתן בבוא היום של אספה מכוננת או ועדת חוקה.

## לקראת הגדרת מעמדו החוקתי של השלטון המקומי בישראל פרופ' דוד נחמיאס ודורון נבות

כללי

קביעת עקרונות והסדרים לשימוש בכוח השלטון ולמיסודו היא מבין הסוגיות החוקתיות המובהקות ביותר במשטרים דמוקרטיים. אחת המטרות שכל חוקה דמוקרטית מבקשת לקדם היא מניעת שימוש שרירותי בעצמה השלטונית, לצד שימוש ראוי בעצמה זו לקידום מטרות חברתיות משותפות. אחת הדרכים המרכזיות להבטיח שהכוח השלטוני ישרת את המטרות שלשמן הוא נועד היא ביזורו וחלוקתו בין רשויות נפרדות. עקרון הפרדת הרשויות בא לידי ביטוי בראש ובראשונה על-ידי כינון רשויות עצמאיות ובעלות סמכויות, הרשות המחוקקת, המבצעת והשופטת, אשר מאזנות ובלמות זו את זו. דרך מקובלת נוספת לחלוקת העצמה השלטונית היא הפרדתו גם על-בסיס אזורי.<sup>1</sup>

הגדרת מעמדו, תחומי אחריותו, סמכויותיו ומגוון הכלים השלטוניים שעומדים לרשות השלטון המקומי במערכת הממשל הישראלית, הם בבחינת נדבך נוסף של ביזור העצמה הפוליטית, מימוש עקרון הפרדת הרשויות, הגבלת הכוח השלטוני, ועיצוב ההסדרים המוסדיים לשיתוף אזרחים בתהליכי קבלת החלטות.

### מעמד השלטון המקומי בישראל

שאלת מעמדו של השלטון המקומי מעסיקה את ישראל מאז הקמתה. כבר בדיוני הכנסת הראשונה, הצביעו שרים וחברי כנסת על כך שהשלטון המקומי הוא שריד מהשלטון המנדטורי, כי פקודת העיריות מ-1934, שמהווה את הבסיס החוקי העיקרי לשלטון המקומי, מיושנת וכי אופיו הדמוקרטי של שלטון זה לא בא לידי ביטוי בממשל הישראלי. הנוכחים במליאת הכנסת היו תמימי דעים שיש להעניק לשלטון המקומי את מקומו הראוי לו בדמוקרטיה הישראלית ושיש להתאים את החקיקה למטרה זו בהקדם.<sup>2</sup> אך מאז הדיונים הראשונים

1. ראו גם: אזרחי ירון ומרדכי קרמניצר, **ישראל לקראת דמוקרטיה חוקתית**, (ירושלים; המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2001), בפרט עמודים 90-92. אנו מבקשים להדגיש שהמחברים מציינים את חלוקת המדינה לאזורים כפי שמקובל במדינות פדרטיביות.

2. להרחבה, ראו: **דברי ימי הכנסת**, כרך א', ישיבה מ"ה, 21.6.1949, עמ' 720-772.

של הכנסת הראשונה ועד ימינו, לא השתנה מעמדו של השלטון המקומי בצורה מהותית.<sup>3</sup> למעשה, למעט שינוי משמעותי אחד (המעבר לבחירה ישירה של ראש הרשות המקומית, במהלך שנות השבעים) ומספר שינויים משניים (כגון שינויים במערכת המיסוי,<sup>4</sup> הפרדת יום הבחירות לרשויות המקומיות מיום הבחירות לכנסת<sup>5</sup> וההשפעות הלא מתוכננות שהיו לאימוץ הפריימריס המפלגתיים<sup>6</sup>), נותר מעמדו של השלטון המקומי בישראל דומה למדי למעמדו מאז ראשית המדינה. עד עצם היום הזה המבנה השלטוני בישראל ריכוזי מאוד ומעמדו של השלטון המקומי אינו מוגדר.

ההכרה בצורך לחולל שינוי במצבו של השלטון המקומי בישראל הייתה גם מנת-חלקה של ממשלת-ישראל. ב-1976 מונתה ועדה ממלכתית בראשות משה זנבר, לבחינת מצבו של השלטון המקומי. הוועדה הגישה את הדוח המסכם של עבודתה ב-1981 וכעבור ארבע שנים אומצו המלצותיה על-ידי הממשלה. אולם חרף החלטת הממשלה וחרף העובדה שדוח הוועדה נחשב למסמך קנוני המשרת אנשי מנהל, מומחים וחוקרים, המלצותיו לא יושמו מעולם.

ככלל, כל מערכת שלטון מקומי, ובכלל זה המערכת בישראל, מצויה בבעיה מבנית, הנובעת מכך שמקור הסמכות של הרשות המקומית הוא ציבור התושבים, בעוד שמעל הרשות המקומית ניצב השלטון המרכזי. בעיה מבנית זו באה לידי ביטוי בכך שהרשויות המקומיות, אשר נבחרות על ידי תושביהן ואמורות להיות אחראיות כלפיהם, מוגבלות בסמכויותיהן.<sup>7</sup>

בעיה מבנית נוספת שמאפיינת את השלטון המקומי בישראל היא כאמור ריכוזיות רבה בתהליכי קבלת ההחלטות. כתוצאה מכך, השלטון המקומי הוא שותף משני בלבד בעיצוב המדיניות הציבורית. זאת ועוד,

3. ראו גם: דרי דוד ואריה נאור, **יסודות המנהל הציבורי** (יחידות 5-6), (ת"א; האוניברסיטה הפתוחה, 1997), עמ' 80.

4. כגון ביטול מס הרכוש העירוני ב-1968.

5. ראו גם: בריכטה אברהם, "אל תזילו דמעה: החלשות המפלגות בשלטון המקומי", אצל דני קורן (עורך), **קץ המפלגות**, (ת"א; הוצאת הקיבוץ המאוחד, 1997), עמ' 263-273.

6. להרחבה, ראו: חזן ראובן, "מהרסיד ומחרבייך ממך יצאו: השלכות הפריימריס על המפלגות", אצל דני קורן (עורך), **קץ המפלגות**, (ת"א; הוצאת הקיבוץ המאוחד, 1997), עמ' 78-90.

7. להרחבה ראו: Page E.C., *Localism and Centralism in Europe*, Oxford University Press, 1991.



גם במקרים שבהם הרשויות המקומיות משפיעות למעשה על המדיניות הציבורית, השפעה זו מושגת לא אחת באמצעים ספק חוקיים.<sup>8</sup> הבעיות המבניות שהשלטון המקומי סובל מהן באות לידי ביטוי במספר תחומים. ראשית, המציאות שבה נקבע מעמדו המשפטי של השלטון המקומי בישראל (כאמור, פקודת העיריות שנקבעה על-ידי השלטון המנדטורי ב-1934) השתנתה לבלי היכר, אם כי החוק הישראלי מבוסס במידה רבה על פקודה זו. שנית, פעולות רבות שנקטות על-ידי השלטון המקומי נעשות שלא בהתאם לחוק ושלא מכוח חוק, אלא מכוח יחסי עצמה פוליטיים. שלישית, במרבית המדינות הדמוקרטיות חלו רפורמות יסודיות בשלטון המקומי,<sup>9</sup> אשר מבטאות את ההכרה בחשיבותו של דרג שלטון זה, כמו גם את הניסיונות להתמודד עם המורכבות הכרוכה בעצם קיומם של שני דרגי ממשל במדינה אחת. בישראל, כאמור, לא התחוללה אף לא רפורמה יסודית אחת. רביעית, ישנן מספר בעיות שהשלטון המקומי סובל מהן באורח שכמעט נהיה מסורתי, והן לא זוכות להתמודדות אפקטיבית, כפי שיובהר מיד.

מנקודת ראותן של הרשות המקומית והמדינה, הבעיות המרכזיות והשכיחות הן הגירעון התקציבי שממנו סובלות רבות מהרשויות המקומיות<sup>10</sup> והעדר חלוקה ברורה של סמכות ואחריות בין הישויות השלטוניות הללו. מנקודת ראותן של האזרח והתושב, בעיות השלטון המקומי כוללות חלוקה לא-שוויונית של מגוון שירותים שהמדינה מקצה לתושביה,<sup>11</sup> מערכת חינוך ורווחה שאינן מעניקות מענה מלא לצרכי התושבים<sup>12</sup> ובעיות בתשתיות שהרשויות המקומיות מעורבות באספקתן (בעיקר ברשויות המקומיות הערביות).

8. אחד התחומים הבולטים שבהם לשלטון המקומי השפעה מוגבלת להלכה, אולם למעשה השפעתו רבה, עד-לכדי חוסר חוקיות, הוא התכנון והבנייה. להרחבה, ראו: קלכהיים חיים, **שלטון מקומי במירקם המדינה הדמוקרטית**, (ירושלים; המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 1997), עמ' 117-166.

9. אנגליה, למשל, שהעניקה לנו את החוק המנדטורי, חוללה רפורמה עמוקה במחצית הראשונה של שנות השבעים של המאה העשרים, וחוללה רפורמה נוספת בשנות התשעים.

10. בשנה האחרונה, העניק משרד הפנים פרס ל-169 רשויות מקומיות על-כך שסיימו את שנת התקציב עם תקציב מאוזן. הענקת הפרס לאותן רשויות מלמדת לא רק על כך שקרוב לתשעים רשויות אחרות סיימו עם גירעון תקציבי, אלא שמאזן תקציבי כלל אינו מובן מאליה בישראל.

11. להרחבה ראו: סבירסקי שלמה, אתי קונור אטיאס ואלון אטקין, **מימון ממשלתי של ההתיישבות הישראלית ביש"ע ובגולן בשנות ה-90: רשויות מקומיות, בנייה למגורים וסלילת כבישים**, (ת"א; מרכז אדוה, 2002).

12. להרחבה, ראו: ראובני יעקב (2001) "סוגיות מנהליות בשלטון המקומי", אצל דניאל י' אלעזר וחיים קלכהיים (עורכים), **השלטון המקומי בישראל**, (ירושלים; המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה).

מעמדו הנוכחי של השלטון המקומי בישראל, אם כן, מהווה דוגמה הפוכה למה שחוקה מבקשת לבטא. בעוד שזו האחרונה מהווה את הניסיון החברתי המשמעותי ביותר לעצב יחסים פוליטיים, משפטיים ומשטריים באמצעות חשיבה, תכנון ובחירה מודעת, היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי מוכתבים באופן קבוע על-ידי יחסי עצמה וכוח, ולחלופין, על בסיס נסיבות אקראיות ומזדמנות. דיון במעמדו של השלטון המקומי ובתפקידו, שייביל להגדרת מעמדו המשטרי של השלטון המקומי, עשוי לסייע בהתמודדות עם מגוון הבעיות שצוינו לעיל.

### חלופות למעמדו החוקתי של השלטון המקומי בישראל

נאמנים להשקפה הרואה במעמדו של השלטון המקומי סוגיה חוקתית, הקמנו שלושה צוותים מקצועיים אשר דנו בבעיות השונות שמאפיינות את השלטון המקומי. הצוותים אף הציעו שלוש גישות עקרוניות לחלופיות, כמו גם הצעות קונקרטיות וחדשניות, לשינוי המצב הקיים ושיפורו. להלן עיקרי המלצות הצוותים, כפי שהן מופיעות בניירות העמדה המצורפים לתיק הנוכחי.

#### המודל הביזורי-אוטונומי

- טובת האזרחים/תושבים מחייבת את חיזוק השלטון המקומי, בין השאר מכיוון שהשלטון המרכזי לא יכול לספק כראוי את צרכי התושבים ולהגדיל את הערך הציבורי, כשם שיכולים לעשות זאת התושבים ונציגיהם ברשות המקומית.
- הגשמת עקרון ההיענות להעדפות הציבור והאחריות בפניו (מודל "דמוקרטיה מקומית").
- הרחבת סמכויותיה של המועצה המקומית. בין השאר, המועצה תהיה מעורבת בקביעת מדיניות הרשות ותאשר אותה. בנוסף, חיזוק הפיקוח של חברי המועצה על ראש הרשות, בין השאר על-ידי העמדת אחוז חברי המועצה שיכולים להביע אי-אמון בראש הרשות על שישים וחמישה (שני שלישים מחברי המועצה).
- הגברת השתתפות התושבים בתהליכי קבלת החלטות, באמצעות:
  - א. משאלי תושבים.
  - ב. הגברת מנגנוני הבקרה המקומיים (כגון, חיזוק מעמדו של מבקר הרשות המקומית).

- ג. שקיפות מלאה בתהליכי קבלת החלטות וחובת דיווח תקופתית אודות פעולות הרשות המקומית בפני התושבים, באופן קבוע ועתיד.
- ד. הקמת יחידה מקצועית במשרד הפנים שתפקידה לספק מידע לתושבים על טיב השירותים שהוא מקבל מהרשות המקומית.
- אין לקבוע קריטריונים נוספים באשר לזכותו של ראש הרשות המקומית להיבחר מלבד אלה הקיימים כיום.
  - הגורמים המקצועיים ברשות המקומית (כגון: מנכ"ל העירייה) יהיו כפופים לראש הרשות ולמועצה המקומית, וסמכויותיהם יואצלו על-ידי ראש הרשות המקומית והמועצה.
  - תנאי הכרחי ומקדים להעברת סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי הוא פיתוח מנגנוני בקרה ונשיאה באחריות. מנגנון הפיקוח והבקרה העיקרי על הרשות המקומית יהיו האזרחים. כלומר, חיזוק יכולת ההשפעה, ההשתתפות והמעורבות של האזרחים, כדי שהרשות המקומית תענה יותר להעדפות התושבים.
  - השלטון המרכזי מחויב להעביר תקציבים לשלטון המקומי על-בסיס קריטריונים מוסכמים.

### המודל האזורי

- יצירת דרג קבלת החלטות שייצג את המרחב הגאוגרפי שמצוי בין רמת השלטון המקומי המסורתי (שמתמקדת ברשויות מקומיות) לבין רמת השלטון המרכזי (המדינה).
- פיתוח דרג ממשל ברמה האזורית יתרום לקידום עקרון השוויון, לקידום האינטרסים האזוריים והוא יגביר את הרווחה האישית של תושבי הרשויות המקומיות החלשות.
- שיתוף פעולה בין רשויות על-בסיס אזורי מגביר את היעילות לאור היתרון שיש לגודלה של היחידה הפוליטית-מנהלית שתיכון ולאור העובדה שהוא ימנע בזבוז עתודות קרקע ופיתוח יתר.
- הממשל האזורי יינה מסמכויות מסוימות שיאפשרו קידום של האינטרסים הכוללים של האזור ותושביו, באופן שאינו אפשרי כיום.
- "דרג ממשל אזורי" אמור להוות מרחב נוסף לקבלת החלטות, שישלים את תהליכי קבלת ההחלטות בשני דרגים שלטוניים.
- חלוקת תחומי האחריות בין שלושת דרגי הממשל בדרך חדשה. נושאים הקשורים לתפקוד השוטף היומיומי של הישוב יהיו בסמכות

הרשות המקומית (עניינים מוניציפליים שונים). נושאים בעלי נגיעה אזורית או בעלי יתרונות מובהקים לגודל יהיו בסמכות הרמה האזורית (כמו תכנון תשתיות, השכלה גבוהה, מרכזי תעסוקה, ועוד). נושאים בתחומים ברמה הלאומית יהיו בסמכות הממשל המרכזי (כמו פרויקטים לאומיים, נושאים מדיניים, נושאים בתחום הביטחון).

- תקציב מועצת האזור יורכב משני מקורות, מסים מאוכלוסיית האזור ותמיכה מהממשל המרכזי (המסים מהאוכלוסייה המקומית ייגבו ישירות או באמצעות הרשויות המקומיות).
- קביעת מסגרות פוליטיות חדשות, כגון פרלמנט אזורי, שיבטיחו את שיתוף נציגי האזורים בתהליך קבלת ההחלטות הלאומי.

#### המודל הריכוזי-רגולטורי

- החלת תפיסה מעודכנת של רעיון מדינת הרווחה בכל הנוגע לסמכויותיהם ותחומי אחריותם של השלטון המרכזי והשלטון המקומי.
- המדינה אחראית למימון מלא של "סל שירותים" אשר תכניו יוגדרו בשיתוף עם השלטון המקומי.
- המדינה תפקח על רמת השירותים שהרשות המקומית מעניקה לתושביה.
- השלטון המקומי יישא באחריות תפעולית לספק את "סל השירותים", לצד מעורבותו בגיבוש הסל.
- השלטון המקומי ימשיך להוות מרחב חשוב לקבלת החלטות פוליטיות, אשר מביא לידי ביטוי את מגוון צורות החיים המשותפים בישראל ומייצג את העדפותיהם השונות של האזרחים והתושבים.
- הבחנה בין הריכוזיות שמאפיינת את יחסי השלטון המרכזי והשלטון המקומי כיום, לבין מעורבות עתידית של המדינה כמדינת רווחה בהתנהלותו של השלטון המקומי. לצד המחויבות במימון מלא של "סל השירותים" לאזרח, מומלץ להסדיר את התנהלותו של השלטון המקומי בחקיקה ובחקיקת משנה ברורה. כשני צעדים משלימים, יש לשנות את ההסדרים המוסדיים, שעל-פיהם השלטון המרכזי עוסק באישורים פרטניים הכרוכים בהחלטות כאלה ואחרות של השלטון המקומי, ולשקול מחדש את מערכת החקיקה המקומית הרווחת כיום.

- לסיכום, הכרה בכך שאופיו של השלטון המקומי בישראל מגוון. מחד גיסא, השלטון המקומי הוא גורם מנהלי-אקזקוטיבי, ומאידך גיסא, ישות שלטונית שמקיימת דמוקרטיה בזעיר אנפין.

## סיכום

הנחת המוצא של כותבי מסמך זה היא שההחלטות על מהותו של השלטון המקומי, באילו תחומי מדיניות הוא אמור להיות מעורב, מהן סמכויותיו ומהם הנושאים שראוי להתירם לשלטון המרכזי, קשורות קשר הדוק בסוגיות שכל חוקה מתמודדת עמן: חלוקת העצמה השלטונית ושיתוף האזרחים בתהליכי קבלת ההחלטות. לפיכך, יש לדון בשאלת מעמדו של השלטון המקומי באותה מידת הרצינות וכובד הראש שבהם דנים בכל סוגיה משטרית וחוקתית אחרת. במלים אחרות, דיון ציבורי רציני אודות מעמדו ועתידו של השלטון המקומי בישראל הוא דיון בעל אופי חוקתי.

הדיון שאנו מבקשים לקיים במסגרת הכינוס השמיני של המועצה הציבורית יתמקד בשאלות העקרוניות ובסוגיות חוקתיות אלה. אנו נבקש ללבן יחד את השאלה מהי ההגדרה השלטונית הרצויה לשלטון המקומי בישראל, מהם תחומי המדיניות המרכזיים שהשלטון המקומי צריך להיות מעורב בעיצובם ובאילו כלים חוקיים ופוליטיים אנו מבקשים לציידו, בפועלו מול השלטון המרכזי ולצדו.

**נספח**

**דוח מסכם של עבודת הצוות לפיתוח מודל ביזורי-אוטונומי**

**ראש הצוות: פרופ' דוד דרי, האוניברסיטה העברית  
 חברים: פרופ' ערן רזין, מכון פלורסהיימר, ירושלים  
 עו"ד מרדכי וירשובסקי, חבר מועצת עיריית תל-אביב  
 עוזי צובנר, יועץ למשרד הפנים**

כמו כן, סייעו בעבודה:  
**עו"ד חמי אבנרי, לשכת היועץ המשפטי, משרד הפנים  
 דנה בלאנדר, המכון הישראלי לדמוקרטיה  
 דורון נבות, המכון הישראלי לדמוקרטיה**

## מבוא

המשימה שהוטלה על 'הצוות הביזורי' הייתה לנסח רציונל למודל ביזורי ולהציע בקווים כלליים את עקרונותיו. הצוות בחר להתמקד במודל של 'דמוקרטיה מקומית' במקום ב'מודל ביזורי', וזאת משום שביזור לכשעצמו אינו מחויב לאידאל של ממשל אחראי ורספונסיבי. מכיוון שהכוונה איננה להחליף 'עריץ' רחוק ב'עריץ' קרוב, הדגש צריך להיות לא רק על מידת השותפות של השלטון המקומי בעצמה, במשאבים ובסמכויות של השלטון המרכזי, אלא בעיקר על האופן שבו תשתמש הרשות המקומית בסמכויות ובמשאבים שיעמדו לרשותה. דגש זה על דמוקרטיה מקומית מתבקש גם לנוכח החשדנות הרבה המלווה כל כוונה לבזר סמכויות ולהטיל אחריות על השלטון המקומי. כל עוד השלטון המקומי חשוד בהתעלמות מן הצרכים והמאויים של תושביו, בחוסר מקצועיות, או בהענקת יחס מפלה לקבוצות שונות, לא תימצא הצדקה להעברת מוקד שיקול הדעת בקבלת החלטות מן הדרג הארצי לדרג המקומי.

לאור החשיבות שהצוות העניק להגשמת דמוקרטיה מקומית כתנאי הכרחי לביזור סמכויות שלטוניות, הסוגיות העיקריות שנידונו מתייחסות לחיזוק הדמוקרטיה המקומית: העברת סמכויות ואחריות לשלטון המקומי ודפוסי העבודה הראויים בין שני הדרגים, יחסי הרשות המקומית עם תושביה, חיזוק הפיקוח של המועצה על הרשות המבצעת בדרג המקומי, יחסי הדרג הנבחר עם הדרג המקצועי ברשות המקומית. כמתבקש מההקשר הנוכחי, הצוות עסק ברמה העקרונית בלבד ומניח שבעתיד יהיה מקום לתרגם את העקרונות לצעדים קונקרטיים.

### פרק ראשון: ממשל אחראי ורספונסיבי

**ממשל אחראי** - ער לצרכים של הטווח המידי, הבינוני והארוך, ומסוגל לנווט את ספינת המדינה אל עתיד טוב יותר.

**ממשל רספונסיבי** - קשוב לצרכים, למאויים, ולסדרי הקדימויות של האזרחים.

**1. ממשל שאינו מתחלק בעצמה, במשאבים, בסמכויות ובאחריות עם גופים אחרים, אינו יכול להיות אחראי.** בשל עומס יתר, הדחוף דוחק את החשוב. סדר יום צפוף מזמין הסלמה בדרכי הביטוי של מחאה ציבורית, כי ללא צעדים יוצאי דופן אי אפשר לפרוץ לסדר היום הציבורי-תקשורתי. בשל אילוצים קואליציוניים, כל מגזר המיוצג על ידי שותפים לקואליציה זוכה לעדיפות על-פני ראייה כוללת ועקבית. בשל מורכבות משימת הניווט, גדלה ההסתברות לטעויות בקנה מידה גדול.

**2. ממשל שאינו מתחלק בעצמה, במשאבים, בסמכויות ובאחריות עם גופים אחרים, אינו יכול להיות רספונסיבי.** בשל סדר יום צפוף, רק בעיות אקוטיות הנוגעות למספר גדול של אזרחים יכולות להגיע לסדר היום, ולכן מידע על מה שמציק לאזרחים ומה שאזרחים רוצים הולך לאיבוד. בשל צווארי בקבוק צרים וארוכים, רק מספר קטן של נושאים ובעיות יכול לזכות לעיון רציני ולהתמודדות כנה; כל השאר נדון לשכחה, אלא אם יצבור ממדי משבר. משום שההכרעות מתקבלות במרכז עבור כלל האזרחים, היכולת להתאים מדיניות לתנאים מקומיים ולמה שאזרחים רוצים, נפגמת. מערכת ריכוזית ורחוקה מציבה רף גבוה להתארגנות אפקטיבית של אזרחים הרוצים בשינוי.

**3. ממשל המתחלק בעצמה, במשאבים, בסמכויות ובאחריות עם גופים מנהליים (בשונה מגופים פוליטיים-שלטוניים) יכול להתקדם לעבר האידאל של ממשל אחראי, אך לא לעבר האידאל של ממשל רספונסיבי.** כדי שהממשל יהיה קשוב לצרכים, למאווים ולסדרי הקדימויות של האזרחים, עליו להתחלק עם גופים פוליטיים-שלטוניים, גופים שיש להם אפשרות מעשית ואינטרס עצמי להיות קשובים לאזרחים. כדי שאינטרס כזה יתקיים, דרוש ליצור 'דמוקרטיה מקומית'.

**4. אין להסתפק ב'שלטון מקומי' (בשונה מ'מנהל מקומי'), משום ששלטון מקומי, כמו שלטון מרכזי, יכול ללבוש צורות שונות ולא דווקא דמוקרטיות.** מאותו טעם, אין להסתפק ב'ביזור' (ניתן לקיים ביזור בלי דמוקרטיה). גם אין להסתפק ב'שלטון מקומי עצמי', ב'אוטונומיה מקומית', או ב'אוטונומיה מוניציפלית' (שוב, משום שאוטונומיה איננה בהכרח דמוקרטית. בנוסף לכך, יחסי שותפות עם הממשל המרכזי



שוללים אוטונומיה מלאה כפי שהם שוללים את קיומה של יחידה ריבונית אחת).

## פרק שני: יחסי שלטון מרכזי - שלטון מקומי

### א. מדוע ביזור?

מודל ריכוזי דומה לזה הנהוג בהולנד אינו ישים במציאות הפוליטית-חברתית בארץ: תהליך הביזור והפיצול החברתי שהתחולל בישראל ומשבר הממשל העובר עליה הרחיקו את ישראל מהמודל הריכוזי. הקושי לקדם מדיניות מגובשת בממשלה ובכנסת, חולשת השלטון המרכזי בהפעלת סמכויות הפיקוח המצויות בידיו ואבדן האמון בשלטון המרכזי כמתווך הוגן שאינו פועל על-פי אינטרסים מגזריים צרים, מקטינים מאוד את ההסתברות שמודל מדינת רווחה ריכוזי יתפקד כהלכה בישראל.

הכיוון הראוי לרפורמה בישראל הוא של ביזור. רפורמה כזו אמורה להגן על השלטון המקומי מפני השלטון המרכזי בתחומים רבים, גם אם אין מנוס ממעורבות ממשלתית, בתחומים כמו תכנון פיזי רציונלי, צמצום פערים חברתיים-כלכליים ופיקוח על רשויות מקומיות כושלות.

### ב. מה ייכלל ברפורמה של ביזור?

הבעיה המרכזית היא הפער הקיים בין תחומי ודפוסי הפעולה של הרשויות המקומיות בפועל לבין הבסיס החוקי המשקף ריכוזיות רבה ופיקוח הדוק של השלטון המרכזי על השלטון המקומי. פער זה יוצר מחד גיסא מצב שבו הרשויות המקומיות מטפלות בתחומים מגוונים, כאשר האחריות לתוצאות מוטלת במקרים רבים על השלטון המרכזי, והוא שנושא בה באופן פורמלי. מאידך גיסא, הרשויות המקומיות סובלות מבעיות ומאי-ודאות רבה בתקצוב ובביצוע פעולות בתחומים רבים, בגלל היעדר הגדרה מספקת בחוק של סמכויותיהן ושל המקורות למימון פעילויותיהן.

**יעד מרכזי של הרפורמה הוא, אפוא, הסדרת הקשר בין התפקידים שממלאות הרשויות המקומיות לבין המקורות הכספיים העומדים לרשותן לביצוע תפקידים אלה. חלוקת נטל מימון השירותים הממלכתיים**

שמספקות הרשויות המקומיות צריכה להיות מעוגנת בחוק ובהסכמים מחייבים, שלממשלה תהיה סמכות לשנותם רק בנסיבות מיוחדות ומוגדרות מראש. החוק צריך להתייחס גם לעקרון הפיצוי של הרשויות המקומיות בגין מטלות חדשות המוטלות עליהן על-ידי הממשלה או על-ידי חקיקה בכנסת, כולל פיצוי על מנגנונים אוטומטיים המגדילים את עלויותיהן של הרשויות המקומיות. למותר לציין שפיצוי כזה אינו חייב להתבסס רק על מענקים מוגדלים והוא עשוי לכלול גם גידול בהכנסות עצמיות והתייעלות, אך מקורות המימון ורמות השירות צריכים להיות מוגדרים בהסכמים ברורים.

יש לפעול להגדלת השקיפות בהקצאת מענקי הממשלה ובהשתתפויותיה בתקציבי הרשויות המקומיות. הקריטריונים להקצאת המענקים וההשתתפויות צריכים להיות ברורים ושקופים וגם הקצאת משאבים לפתרון משברים ובעיות מיוחדות – כגון במסגרת תכניות הבראה של הרשויות המקומיות – צריכה להיכלל במסגרת זו.

**יש להחליף את עקרון ה-Ultra Vires בעיקרון המקנה לרשויות המקומיות סמכות לטפל בכל סוגיה שגורם פוליטי/מנהלי אחר לא מטפל בה.** ככלל, השאיפה היא שהרשויות המקומיות יהיו אחראיות על מתן השירותים הציבוריים לאזרחים ואם כספקיות ישירות ואם כנושאות באחריות על אספקת שירותים בידי גורמים אחרים, פרט לשירותים שהן אינן מסוגלות לספק ביעילות או שבעיות של שוויוניות והשפעות חיצוניות מחייבות את שמירת האחריות בידי דרג שלטוני גבוה יותר.

**מן הראוי לצמצם באופן דרסטי את המנגנונים הדורשים מהרשויות המקומיות אישורים פרטניים ממשרדי הממשלה או מוועדות הכנסת על מגוון רחב ביותר של פעילויות בעלות משמעות כספית.** הפיקוח והמעורבות הממשלתית בתחומי הפעולה של הרשויות המקומיות צריכים להתמקד במספר מוגבל של תחומים בעלי משמעות קריטית. מן הראוי, לדוגמה, להשיב לרשויות המקומיות את סמכות קביעת תעריפי הארנונה, אך לקבוע מגבלות שיגנו על קבוצות מיעוט ועל עסקים ושימושי קרקע אחרים שלא למגורים, מפני הטלת ארנונה לא-סבירה עליהם בגלל חולשתם האלקטורלית. מגבלות יכולות להתייחס גם לאפשרות להפלות לטובה קבוצות המחזיקות בעמדות הכוח בשלטון המקומי. צמצום

מנגנוני הפיקוח לא יכלול רשויות מקומיות הסובלות מגירעונות גדולים ומליקויים קשים בתחום המנהל.

מן הראוי לבטל או לצמצם למינימום את מעורבות השלטון המרכזי בגופי שלטון מקומי כמו מועצות דתיות וועדות תכנון מרחביות, בפרט כאשר השלטון המקומי הוא זה הנושא בעיקר נטל מימון של גופים אלה. גם המצב שבו ראש המועצה הראשון של מועצה מקומית חדשה ממונה על ידי שר הפנים הוא בעייתי, ויש לערוך שינוי בדרך מינויים של חברי מועצה מקומית חדשה, ובכללם ראש המועצה, בדרך שתהלים עקרונית של דמוקרטיה מקומית.

מנגד, יש להסדיר גם את רמת אחריותן של הרשויות המקומיות וראשיהן להסתבכויות כספיות ולגירעונות, ולקבוע את גבולות מחויבותה של המדינה לחילוץ רשות מקומית ממשבר הנובע מניהול בלתי תקין ומסיבות אחרות. התערבות זו עשויה לכלול מינוי ועדה קרואה והשתתפות של התושבים בכיסוי ההוצאות הנובעות ממחדלי נבחריהם, באמצעות העלאת מסים.

חוק יסוד שיסדיר את יחסי השלטון המקומי עם השלטון המרכזי צריך בראש ובראשונה לכלול הצהרה שתחזק את מעמדו של השלטון המקומי ואת יכולתו לפעול בתחומים רבים ומגוונים, שיש ביכולתו לעסוק בהם ואשר תואמים את האינטרסים של ציבור האזרחים שאותו הוא מייצג. החוק גם צריך להגן על השלטון המקומי מפני החלטות של השלטון המרכזי המטילות עליו נטל נוסף בלי להצביע על מקורות המימון, או החלטות הגורעות מהכנסותיו באופן שרירותי. היבטים אחרים ייכללו בחקיקה מפורטת.

סעיפים רלוונטיים מתוך האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי

א. עקרונות לחלוקת אחריות וסמכות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי

1. ממשל עצמי מקומי משמעו זכותן ויכולתן של רשויות מקומיות, בכפוף לחוק, לכוון ולנהל תחת אחריותן חלק משמעותי מענייני

- הציבור לטובת האוכלוסייה המקומית. זכות זאת תיושם על-ידי מועצות המורכבות מחברים שנבחרו בבחירות חופשיות וסודיות על בסיס זכות בחירה ישירה ושווה לכול. אפשר שיהיו למועצות גופים מבצעים הכפופים להן.
2. סמכותן ואחריותן הבסיסיות של רשויות מקומיות ייקבעו בחוק. עם זאת, הוראה זו לא תמנע מתן סמכות ואחריות לרשויות מקומיות למטרות מסוימות בהתאם לחוק. לרשויות מקומיות יינתן שיקול דעת מלא, בכפוף לחוק, להפעיל יזמה בכל נושא שאינו מעבר לתחום מומחיותן ושלא הופקד בידי רשות אחרת.
3. בדרך כלל תיושם אחריות ציבורית, בעדיפות ראשונה, על ידי הרשויות הקרובות ביותר לאזרח. העברת סמכות לרשות אחרת תביא בחשבון את היקף המשימה ואת טבעה, ואת הצורך ביעילות ובחיסכון.
4. הסמכויות הניתנות לרשויות המקומיות תהיינה בדרך כלל מלאות ובלעדיות. הן אינן ניתנות לערעור או להגבלה על ידי רשות אחרת, אלא כפי שנקבע בחוק.
5. כאשר יואצלו להן סמכויות על ידי רשות מרכזית, יקבלו הרשויות המקומיות את שיקול הדעת להתאמת מימושן לתנאים המקומיים, עד כמה שניתן.
6. בתכנון ובתהליכי קבלת החלטות בכל הנושאים הנוגעים לרשויות המקומיות ייועצו בהן עד כמה שאפשר, במועד ובאופן המתאימים.
7. פיקוח מנהלי על הרשויות המקומיות ייעשה אך ורק בהתאם להליכים ובמקרים שייקבעו בחוק, ויכוון בדרך כלל רק להבטיח את שמירת החוק. עם זאת, פיקוח מנהלי ביחס ליעילות יהיה ניתן ליישום על-ידי רשויות בדרג גבוה יותר לגבי תפקידים שהואצלו לרשויות המקומיות. הפיקוח המנהלי על הרשויות המקומיות יבוצע באופן שיבטיח שהתערבות הרשות המפקחת תישמר ביחס מתאים לחשיבות האינטרסים שעליהם היא באה להגן.
8. בלא לפגוע בהוראות חוק כלליות יותר, רשויות מקומיות תוכלנה לקבוע את המבנים המנהליים הפנימיים שלהן בעצמן כדי להתאימם לתנאים המקומיים ולהבטיח ניהול יעיל.
9. רשויות מקומיות תהיינה רשאיות לשתף פעולה ביישום סמכויותיהן ולהקים שותפויות במסגרת החוק עם רשויות מקומיות אחרות לצורך ביצוע משימות שבהן יש להן עניין משותף.

10. לרשויות המקומיות תהיה זכות להשתייך לאיגוד להגנת ענייניהן המשותפים ולקידומם.

### **ב. הקמת רשויות מקומיות ועריכת שינויים בגבולותיהן**

11. לא ייעשה שינוי בתחומי הרשות המקומית ללא התייעצות מוקדמת עם הקהילות המקומיות הנידונות.

### **ג. מימון הרשויות המקומיות**

12. רשויות מקומיות זכאיות למשאבים כספיים הולמים משלהן במסגרת המדיניות הכלכלית הלאומית, שבהם ישתמשו בחופשיות במסגרת סמכותן. המשאבים הכספיים של הרשויות המקומיות יהיו שקולים לסמכויות הניתנות להם בחוק. מקורם של לפחות חלק מהמשאבים הכספיים של הרשויות המקומיות יהיה במסים ובאגרות אשר, בכפוף לחוק, להן הסמכות לקבוע את גודלם.

13. הצורך בהגנה על הרשויות המקומיות החלשות מבחינה כספית מחייב ייסוד הליכים להשוואה כספית או צעדים שווי ערך המיועדים לתקן את ההשפעה של חלוקה לא-שווה של מקורות כספיים אפשריים ושל הנטל הכלכלי שהן נושאות. הליכים או צעדים אלה לא יגבילו את שיקול הדעת של הרשויות המקומיות ביחס לתחומי אחריותן. הרשויות המקומיות תתבקשנה באופן הולם להביע את דעתן על הדרך שבה יש להקצות להן משאבים שחולקו מחדש.

14. במידת האפשר, מענקים לרשויות מקומיות לא ייועדו לפרויקטים מסוימים. מתן מענקים לא ישלול את החירות הבסיסית של הרשויות המקומיות לקבוע מדיניות בתחום שיפוטן.

15. לצורך קבלת הלוואות להשקעות הון תהיה לרשויות המקומיות גישה לשוק ההון הלאומי במסגרת המגבלות הקבועות בחוק.

16. תנאי השירות של עובדי הרשות המקומית יהיו כאלה שיאפשרו גיוס צוות באיכות גבוהה על בסיס כישורים ויכולת.

17. תנאי השירות של נציגים נבחרים מקומיים יאפשרו להם למלא את תפקידהם בחופשיות. תנאים אלה יבטיחו גמול הולם להוצאות שיוציאו במהלך מילוי תפקידם, וכן כאשר הדבר מתאים, פיצוי על אבדן הכנסה או פיצוי כספי עבור עבודה שנעשתה, וזכויות סוציאליות בהתאם.

## פרק שלישי: מועצת הרשות וחבריה

הנהגת שיטת הבחירה הישירה של ראש הרשות המקומית (החוק הוחק ב-1975 והופעל לראשונה ב-1978), הוכיחה את עצמה כשיטה מוצלחת. עיקר חשיבותו של החוק, שהעניק מעמד יציב לראש הרשות, שלא היה צפוי להפיכות חצר חדשות לבקרים, 'כלנתריזם', כפי שהדבר נקרא בימים ההם (מונח שחלף מהעולם מאז). עם זאת, החוק יצר בעיות חדשות שלא נפתרו עד עצם היום הזה. ברצונם לחזק את מעמדו של ראש הרשות המקומית, המחוקקים לא נתנו את דעתם על מעמדה ותפקידה של מועצת העירייה ושל חברי המועצה המרכיבים אותה.

התזה הייתה (ועודה) שהמועצה וחבריה הם בעלי מעמד נחות ואין ביכולתם להשפיע כמעט על המדיניות של העירייה ועל ניהולה של העיר. בחוקי הרשויות מפורזרות אמנם אי-אילו הוראות בקשר לתפקידה של המועצה, אך במציאות יש בהם מעט מאוד ערך מעשי. נוצר מצב שחברים ברשות דמוקרטית שלטונית כמו רשות מקומית, שנבחרים, כמו חברי הכנסת, על-ידי ציבור בוחרים, ממלאים בעצם תפקידים וירטואליים או שהחלטותיהם פורמליות בלבד ואין להם יכולת להשפיע הלכה למעשה על הנעשה ביישובם, גדול כקטן.

כך הפכה הרשות המקומית, שברוב המדינות המתוקנות בעולם היא המערכת השלטונית הדמוקרטית המרכזית של התושבים והאזרחים, לגוף המנוהל על-ידי אדם אחד, הוא ראש הרשות המקומית. **במצב הנוכחי, אם יוענקו סמכויות נרחבות יותר לרשויות המקומיות, דרישה כמעט אוניברסלית של כל מי שעוסק בתחום זה, הרי שבהיעדר איזון של סמכויות ויחסי כוחות בין ראש הרשות לבין המועצה וחבריה, יוחרף המצב העגום והדמוקרטיה המוניציפלית תיפגע עוד יותר.**

יש לתקן את המצב הזה על-ידי חקיקה והסברים נאותים, שיאפשרו לראש הרשות לנהל את ענייני עירו, אך תוך שיתוף עם הגורמים הנבחרים האחרים המכהנים מכוח אותו חוק שלפיו נבחר ראש הרשות. יודגש, שהמדובר הוא בראש ובראשונה בחברי המועצה והמועצה כולה כגוף, ופחות בתפקידיהם של סגני ראש העירייה שמעמדם שונה, מאחר שראש העירייה מאציל להם מסמכויותיו בתחומים שונים.

בעוד שהחוק קובע שהרשות תפעל באמצעות ראש הרשות (סעיף 126 (א) לפקודת העיריות), ושראש הרשות יהיה אחראי לכך שהתפקידים שהוטלו על הרשות יבוצעו כראוי; כלומר, הגדרה רחבה של מעמדו וסמכויותיו, אין במקביל הגדרה של תפקידי המועצה או חבריה. **מן הראוי שבכל התייחסות חדשה לשלטון המקומי ולתיקוני החקיקה הדרושים, תפקידי המועצה וחבריה יוגדרו במפורש.**

יש לקבוע שהמועצה, בין הדברים שהיא צריכה לאשר כיום כגון: תקציב, חוקי עזר, תכניות בנין עיר, מנויים שונים וכו', תקבע ותאשר את מדיניותה של הרשות שתיקבע בצורה שנתית ורב שנתית. אין כיום הוראה כזו. החוק צריך להבטיח שראש הרשות יצהיר בתחילת כהונתו (כדוגמת שר בכנסת), שהוא מתחייב למלא את החלטות המועצה ולקבע בכל חוקית את מעמדה של המועצה כגורם קובע ומחליט לצד ראש הרשות.

כמו כן, יש לבחון אם מעמדו הבלתי מעורער למעשה של ראש הרשות למשך חמש שנים הוא מוצדק. החוק קובע היום שניתן להעביר ראש רשות מקומית על-ידי החלטה של 75% של חברי המועצה ורק במקרים קיצוניים ביותר (אם, לדעת אותם חברי מועצה, נבצר מראש הרשות למלא את תפקידו מטעמי בריאות, או אם אין הוא ראוי למלא כהונתו). כך, שלמעשה אין אפשרות מעשית להעביר ראש רשות מקומית מכהונתו, אף כי הוא יכול לאבד את הרוב במועצה. במקרה כזה, נוצר חוק שמונע ניהול תקין של העירייה, חוק שאין עמו ברכה לתושבי העיר.

**נראה שיש מקום להעמיד את אחוז חברי המועצה שיכולים להביע אי-אמון על 65% (שני שלישים), כפי שהיה נהוג לגבי ראש הממשלה בחוק הבחירה הישירה.** הצעת אי-אמון כזו צריכה להיות מוגשת על-ידי מספר מסוים של חברי מועצה. כך יתחזק הפיקוח הפרלמנטרי של חברי המועצה על ראש הרשות, פיקוח שכמעט לא קיים היום.

**יש להבטיח לחברי המועצה תגמול על עבודתם.** המצב האבסורדי היום הוא שחבר מועצה, בייחוד ברשות גדולה, הרוצה למלא את תפקידו בנאמנות בוועדת בניין ערים, בלימוד התקציב ובנושאים רבים אחרים, איננו יכול לעשות זאת אלא אם הוא משוחרר לחלוטין מדאגות פרנסה.

חבר מועצה, הן באופוזיציה והן בקואליציה, חייב להשקיע שעות רבות בלימוד החומר הרב, דבר שמצריך השקעת זמן גדולה. הוא נדרש לאשר תקציבים של מאות מיליונים (לפעמים מיליארדים), וכדי לקבל ולו מבט כולל על התקציב, הוא צריך להקדיש לכך זמן רב, זמן שאין הוא מקבל תמורתו כל פיצוי. **הסדרת התגמול לחבר מועצה (על-ידי תשלום עבור השתתפות בישיבות), היא חיונית, אחרת כל האישורים שהמועצה נדרשת לקבל הופכים פורמליים וחסרי משמעות.**

יתר על כן, לחבר מועצה, בין שהוא בקואליציה ובין שהוא באופוזיציה, אין את הכלים למלא את תפקידו. חברי המועצה אינם בהכרח אנשי מקצוע בתחומים השונים שהם נדרשים לדון בהם, וחבר מועצה שצריך לאשר תכנית בניין ערים סבוכה או תקציב גדול וכבד, או להתעמק בחוק עזר מסובך המטיל חובות על התושב, אינו בקיא דיו כדי לקבוע עמדה ברורה בנושא ואין בידיו לא אמצעים ולא מערכת שיכולה ליעץ לו בכל אחד מהתחומים האלה.

יש ליצור מערכת שתאפשר לחבר המועצה להתייעץ עם גורמים מקצועיים בתחומים השונים, כדי שיוכל ליצור לעצמו עמדה ברורה בנושא שעליו הוא צריך להצביע. המנגנון העירוני הקיים לעניין זה איננו יכול להיות מענה מספק; הוא עמוס, הוא בעל עמדה קבועה בעניין (שהרי הוא שיוצר את התכנית או התקציב וכו'), וכן אין ספק שהוא רואה את ראש הרשות וסגניו כקובעים את העמדה הפורמלית של הרשות והדבר יוצר ניגוד עניינים מובהק ומונע ממנו למלא את תפקידו.

**יש למצוא מערכת שתוכל להעניק לחבר מועצה את האפשרות ללמוד נושא מסוים ולהתעמק בו, על-ידי העמדת סכום שנתי לכל חבר מועצה (שאינו קשור בתגמול שעומד לרשותו) לקבלת ייעוץ בתחומים שייראו לו.** בצורה כזו יוכל חבר המועצה לבחור לו את התחומים שלהם יקדיש תשומת לב מיוחדת ויוכל להשתתף בדיונים ובהכרעות בצורה מושלמת ויסודית. הדברים נשמעים טכניים, אולם יש בהם מהות רצינית. חבר מועצה המצביע, בין שמדובר בהצבעה על תקציב, על חוק עזר, על תכנית בניין, על מיסוי או על עניין מרכזי אחר, בעניינים כבדי משקל, ללא קשר אם הוא מצביע בעד או נגד ההחלטה המוצעת על-ידי ההנהלה.



אם רוצים לתת משמעות להצבעתו, מעבר לצד הפורמלי, יש לאפשר לו לשקול את הבעיות בצורה רצינית. בעתיד (שלא נראה לעין), אפשר לדון על לשכת ייעוץ המנוהלת על-ידי משרד הפנים, שאליה יוכל חבר המועצה לפנות ולקבל ייעוץ בתחומים השונים. בשלב זה מוצע לקבוע בחוק שסגן ראש העיר או חבר מועצה שאינו חבר הנהלה, יוכל להעסיק מומחים במסגרת תקציב שיוענק לו לייעוץ מקצועי בתחום זה או אחר.

מן הראוי גם לחזק את הביקורת העירונית הפנימית ואת סמכויות ועדת הביקורת העירונית ולתת מעמד חזק ואקטיבי יותר מול פעולתו של מבקר העירייה (בקביעת נושאי הביקורת, תכנית עבודה שנתית וכו'). הוא הדין לגבי היועץ המשפטי של העירייה, שצריך לקבל, מכוח החוק, מעמד דומה למעמדו של היועץ המשפטי לממשלה ביחסו אל הממשלה והכנסת.

דבר זה יאפשר לחברי המועצה להיעזר יותר בייעוץ המשפטי של העירייה, וחלק גדול מהחיכוכים בין חברי המועצה והנהלת העירייה ייעלמו או יצטמצמו. מן הדין שהמחוקק ייתן את דעתו על מעמד חבר המועצה, על סמכויותיו ועל היכולת שלו למלא אותן. המצב הנוכחי אינו מאפשר לקיים סדרי עבודה תקינים של מועצה. תקנון המועצה המיושן המוכתב בחוק, מגביל את עבודת המועצה וגורם לתסכולים ולהפיכת ישיבות המועצה לבימות השמצות ודיונים עקרים.

**פרק רביעי: יחסי גומלין בין הדרג הנבחר לדרג המקצועי ברשות המקומית**

בעוד שהבקרה העיקרית על נבחרי הציבור ועל ראש הרשות ולחלופין: ראש העיר) ברשות המקומית תיעשה, על-פי המודל המוצע, באמצעות הציבור (מקבלי השרות), מוצע בזאת שביצוע המדיניות מתחת לדרג הנבחר ייעשה בדרג המקצועי בלבד (משרתי הציבור). בדרך זו, ראש העיר והנבחרים יהוו את דרג קובעי המדיניות כשמעליהם בקרה ציבורית ומתחתם דרג מקצועי מבצע.

על מנת לבצע את המדיניות בדרך עניינית ויעילה, חייבת להיות הפרדה בין נבחרי הציבור החייבים, בדרך כלל, את היבחרותם לקבוצת

ההיבטים החוקתיים המשטריים והפרוצדורליים של השלטון המקומי!

אוכלוסייה מסוימת, לבין הדרג המבצע, שמונע על ידי שיקולים ניהוליים מקצועיים בלבד. מובן, אפוא, שהדרג הביצועי חייב להיבחר לתפקידו על סמך שיקולים מקצועיים. הבקרה על הביצוע תיעשה על-ידי הציבור ונבחרי.

ראש העיר, מתוקף בחירתו הישירה על-ידי כלל הציבור, יהיה החוט המקשר בין הדרג הנבחר לדרג המבצע. הוא יהיה אחראי הן על קביעת המדיניות והן על ביצועה. יתר נבחרי הציבור יהוו חלק ממערך הבקרה של הציבור, מתוקף היותם נציגיו הקרובים לתהליך קבלת ההחלטות וקביעת המדיניות. ליתר נבחרי הציבור לא יהיו תפקידים אופרטיביים ברשות. סמכויות ביצועיות יוענקו על-ידי ראש העיר לבעלי תפקידים מקצועיים ברשות. חובת הדיווח שלהם תהא, אפוא, לראש העיר ובאמצעותו לציבור.

את מערכת האיזונים העדינה בין הציבור, ראש הרשות, נבחרי הציבור והדרג המקצועי ניתן לסכם כלהלן:

- הציבור בוחר את ראש הרשות ואת נציגיו למועצת הרשות.
- מרגע הבחירה ישנה התפצלות. ראש הרשות אחראי על עיצוב המדיניות ועל ביצועה; נבחרי הציבור במועצת העיר שותפים בעיצוב המדיניות, או לכל הפחות אחראים על אישור המדיניות, ועל ביצועה, למען טובת הציבור.
- ראש הרשות ממנה את הדרג הביצועי שאחראי לביצוע על-פי המדיניות שנקבעה.
- הדרג הביצועי כפוף לראש הרשות ומדווח לו.
- ראש הרשות חייב בדיווח הן כלפי נבחרי הציבור והן כלפי הציבור שבחר בו ישירות.

### פרק חמישי: הרשות המקומית ותושביה

דרישות המינימום ל'דמוקרטיה מקומית' ייצוגית (הנושאים באחריות לנעשה ברשות המקומית נבחרים לתפקידם בבחירות חופשיות והוגנות. וכן יש שמירה על חופש הביטוי וחופש ההתאגדות) מתקיימות גם היום, וזו אולי ההוכחה לכך שאינן מספקות. המערכת השלטונית

בישראל אינה מזמינה השתתפות של אזרחים, למעט הצבעה בבחירות, אלא שאזרחות דמוקרטית איננה מתחילה ומסתיימת בהצבעה. השלטון המקומי מצוי תדיר ביחסי קונפליקט עם האזרחים שבשמם ולמען רווחתם הוא פועל. מעטים משתתפים, מעטים מרגישים שותפות, רבים מדי מאוכזבים לנוכח התנהגות נציגיהם. כך נמנעות מן הציבור הזדמנויות לשיח ציבורי, למעורבות בונה בחיי הציבור, לחינוך אזרחים להתחשבות באינטרסים שמעבר לאינטרס האישי, להפנמת ערכים דמוקרטיים (אמון, סובלנות, שיתוף פעולה, סולידריות) וליצירת חברה אזרחית.

נשיאה באחריות של גופי השלטון המקומי כלפי האזרחים (Accountability) ועידוד ההשתתפות לא יכולים להתקיים ללא שקיפות תהליכי העבודה הפוליטיים והמנהליים וללא נגישות קלה יחסית של אזרחים למידע רשמי ולמידע אלטרנטיבי על עבודת הרשות המקומית. **מוצע לכן להקים במשרד הפנים יחידה מקצועית שתפקידה לספק מידע לציבור על טיב השירותים שהוא מקבל ברשות המקומית (חינוך, איכות אוויר, איכות מי השתייה, תחזוקה של כבידים וכיו"ב), וכן על אינדיקטורים שונים לאיכות הממשל המקומי.** כן מוצע לעודד הקמתן של יחידות עצמאיות למעקב אחר המתרחש ברשות המקומית.

יתר על כן, אין להסכין עם מצב שבו הרשות המקומית מרגישה חסינה מפני רצון התושבים, פרט לערב הבחירות. מוצע לעגן בחוק 'משאל אזרחי העיר', שמשמעו מתן אפשרות לתושבי הרשות המקומית ליזום סוגיות לדיון ולהכרעה של ציבור התושבים, גם בניגוד לרצונם של נציגיהם הנבחרים. אפשרות כזו תותנה בתמיכה ציבורית רחבה (מספר מינימלי של חתימות), ותמומש במסגרת כללים ברורים ותחת פיקוח נאות.

## דוח מסכם של עבודת הצוות הריכוזי-רגולטורי

**ראש הצוות: עו"ד אחז בן-ארי, יועץ משפטי של עיריית תל-אביב  
חברים: פרופ' אריה שחר, האוניברסיטה העברית  
פרופ' אריאל בנדור, אוניברסיטת חיפה  
דורון נבות, המכון הישראלי לדמוקרטיה**

### רקע

מודל ריכוזי-רגולטורי מציע להחיל תפיסה מעודכנת של רעיון מדינת הרווחה בכל הנוגע לסמכויותיהם ותחומי אחריותם של השלטון המרכזי והשלטון המקומי. על-פי מודל זה, המדינה אחראית במימון מלא של "סל שירותים" אשר תכניו יוגדרו בשיתוף עם השלטון המקומי. בנוסף לכך, המדינה תפקח על רמת השירותים שהרשות המקומית מעניקה לתושביה. השלטון המקומי, מצדו, יישא באחריות תפעולית וארגונית לספק סל שירותים זה, לצד מעורבותו בגיבוש הסל. בנוסף, השלטון המקומי ימשיך להיות מרחב חשוב לקבלת החלטות פוליטיות, יביא לידי ביטוי את מגוון צורות החיים המשותפים בישראל ויצג את העדפותיהם השונות של האזרחים והתושבים.

לפי המודל המוצע, יש להבחין בין הריכוזיות שמאפיינת את יחסי השלטון המרכזי והשלטון המקומי כיום, לבין מעורבות עתידית של המדינה כמדינת רווחה בהתנהלותו של השלטון המקומי. לצד המחויבות למימון מלא של סל השירותים לאזרח, אנו ממליצים על הסדרת התנהלותו של השלטון המקומי בחקיקה ובחקיקת משנה ברורה. כשני צעדים משלימים, אנו מציעים לשנות את ההסדרים המוסדיים, שעל-פיהם השלטון המרכזי עוסק באישורים פרטניים הכרוכים בהחלטות כאלה ואחרות של השלטון המקומי, ולשקול מחדש את מערכת החקיקה המקומית הרווחת כיום.

התפיסה המוצעת מכירה בכך שאופיו של השלטון המקומי בישראל מגוון. מחד גיסא, השלטון המקומי הוא גורם מנהלי-אקזקוטיבי, ומאידך גיסא, ישות שלטונית שמקיימת דמוקרטיה בזעיר אנפין. המודל מבקש לשמר את אופיו הרב-גוני של השלטון המקומי.

## מטרות המודל

המודל מעוניין לקדם כמה מטרות.

ראשית, להבטיח מתן סל שירותים לכלל האזרחים בישראל. כלומר, לא צריך להיות כל קשר בין הרמה הכלכלית והכושר הניהולי של ישוב מסוים בישראל לבין רמת השירותים שתושבי היישוב נהנים ממנו, בתחומי חינוך, שיכון ודאגה, רווחה, בריאות ותברואה – תחומים שכמעט כל שלטון מקומי ברחבי העולם הדמוקרטי מעורב באספקתם במידה כזו או אחרת. ניתן לומר שזו תפיסת מדינת הרווחה הקלאסית. בנוסף לכך, אנו סבורים שיש לעשות כל שאפשר כדי לנתק את תהליך קבלת סל השירותים ממערכות יחסים פוליטיות-מפלגתיות, שמאפיינות כיום את המצב בישראל.

שנית, לצערנו, רמת שירותי הרווחה המוענקת לתושבים בישראל איננה שוויונית כלל ועיקר. המודל מבקש לקדם את ערך השוויון בישראל, כמטרה בפני עצמה. למיטב הבנתנו, ערך השוויון יקודם כפועל יוצא כשכל תושב ותושב ייהנה מסל שירותים מינימלי, ללא קשר לעושרו של היישוב שבו הוא מתגורר. ערך השוויון יקודם במידה שהמדינה אמנם תהיה אחראית מלאה על מימון סל השירותים, ולא אחראית באופן חלקי להלכה ולמעשה.

שלישית, המודל מבקש להפחית מעומס היתר שמערכת הממשל הישראלית סובלת ממנו. אנו סבורים שחלק מהסיבות לעומס היתר הוא נטייתו של השלטון המרכזי להתערב באופן פרטני בהחלטות מקומיות, במקום לקבוע מדיניות, מטרות ויעדים ברורים ובני מימוש. ייעול אופן עבודתו של השלטון המרכזי ומעבר מתהליך אישורים פרטני לרגולציה ולהסדרה של פעילויות הרשות המקומית בחוק, עשויה אם כן להיטיב עם יכולת המשילות בכלל.

רביעית, יש לחזק את איכות השירותים שהרשות המקומית מעניקה, על-ידי מתן דגש לתפקיד הביצועי-ניהולי של הרשות המקומית על חשבון מרחב שיקול הדעת של הדרג המקומי לבסוף, המודל מבקש לחזק את עקרון הדיווח והנשיאה באחריות של השלטון המרכזי והשלטון המקומי בנוגע למדיניות רווחה ופנים. זאת, על-ידי חלוקת תפקידים, סמכויות ואחריות ברורה בין שני דרגי השלטון, כמו גם על-ידי שינוי המיסוי וחקיקת העזר העירונית.

## אתגרים ביחסים שבין השלטון המקומי והשלטון המרכזי שהמודל מבקש לקדם

קשה לדבר באופן מכליל על הרשויות המקומיות בישראל. הרשויות שונות מאוד זו מזו בגודל האוכלוסייה שלהן (החל ממאות בודדות של תושבים וכלה במאות אלפים), באופי הישובים (למשל, עירוני לעומת כפרי), בהיקף פעולותיהן (החל מדאגה לצרכים חקלאיים וכלה באירועי תרבות רחבי היקף), באיכות הניהול שלהן (מקצועי לעומת חמולתי) ובעצמתן הפוליטית.

לכאורה, החוק בישראל מעניק עצמה רבה לשלטון המרכזי על-פני השלטון המקומי. גם הסדרים מוסדיים שונים קובעים את בכרותו של השלטון המרכזי על השלטון המקומי. בין השאר, החוק קובע שלשר הפנים מגוון סמכויות, בכלל זה סמכויות להקמת רשויות מקומיות, החלטות בנוגע למפת הרשויות המקומיות וסמכות להקצות תקציבים.

אף כי מבנה המערכת הפוליטית בישראל ריכוזי למדי, בפועל המציאות מורכבת הרבה יותר. בסוגיות שונות ובמקרים רבים, מידת השפעתו של השלטון המרכזי על השלטון המקומי קטנה יותר מכפי שניתן אולי ללמוד מהחוק הכתוב ומההסדרים הפורמליים שנקבעו בהנחיות המיניסטריליות; מחקרים שונים מלמדים על כך שהשלטון המרכזי אינו מצליח לפקח על חלק ניכר מפעולות השלטון המקומי ואינו מצליח לקדם את המדיניות הרצויה לו. כך למשל, בתחום החינוך, שבו השלטון המקומי אמור לספק שירותים פיזיים בלבד, ישנה מעורבות הולכת וגוברת של הרשויות המקומיות גם בתכנים פדגוגיים. זאת, גם באופן הסותר את המדיניות המוצהרת של השלטון המרכזי.<sup>1</sup>

מעורבותו של השלטון המקומי בעיצוב סל השירותים ובמגוון התכנים שהשלטון המרכזי מבקש להנחיל לאזרחיו מבורכת למדי לכשעצמה. זו בעצם אחת המשמעויות החשובות של חברה פלורליסטית ושל חיים במדינה דמוקרטית. ברם, מעורבות השלטון המקומי בעיצוב המדיניות הציבורית והגמישות והסלחנות שהשלטון המרכזי מפגין כלפי יוזמותיו של השלטון המקומי אינם רק ביטוי לדמוקרטיזציה של החיים הפוליטיים בישראל. הם מבטאים גם התחמקות של המדינה

1. ראובני יעקב (2001) "סוגיות מנהליות בשלטון המקומי", אצל דניאל י' אלעזר וחיים קלכהיים (עורכים), **השלטון המקומי בישראל**, (ירושלים; המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה), עמ' 167.

ממחויבויותיה כלפי אזרחיה, ואי-מילוי אחריותו של השלטון המקומי כלפי תושביו.

אחת הבעיות המרכזיות שהשלטון המקומי בישראל סובל מהן הוא מחסור תמידי בתקציבים ובמשאבים, שבא לידי ביטוי בראש ובראשונה בניהול גירעוני כמעט כרוני. אפילו להלכה, מדינת ישראל מממנת 75% בלבד מהוצאות הרווחה המקומיות המוכרות על-ידה, ולא את מלוא ההוצאות הללו. בפועל, מחקרים מלמדים על כך שכיום המדינה משתתפת בכמחצית מהוצאות הרווחה.<sup>2</sup> אמנם, המימון היחסי ההולך ופוחת נובע מכך שהרשויות מגדילות את ההוצאות הלא-מוכרות שלהן, אך הוא נובע גם מכך שהמדינה מפרה את התחייבויותיה כלפי שלטון המקומי.

בנוסף לכך, השיטה הריכוזית הנוכחית לא יצרה שוויון ברמת השירותים האישיים הניתנים לתושבי המדינה. ממצאים שונים מצביעים על הבדלים משמעותיים בין יישובים שונים בשיעור השתתפות הממשל ובהוצאה הממוצעת לנפש.<sup>3</sup>

למצב שבו רשויות מקומיות רבות סובלות מהיעדר כרוני של משאבים ותקציבים, ואשר נלווה לו ניהול גירעוני (ספק חוקי), שלוש השלכות שליליות עיקריות.

ראשית, כתוצאה מהמצב הגירעוני, הרשויות המקומיות מתקשות להעניק את מכלול השירותים שהמדינה אמורה להבטיח שתושביה ייהנו מהם. שנית, מערכת התלות הכלכלית, שאיננה מאפשרת בקרה מלאה על הוצאת כספי הרשות, מעודדת שחיתות פוליטית וחוסר יעילות, שאכן מאפיינים רשויות מקומיות רבות בישראל.<sup>4</sup> שלישית, בהיעדר חלוקה ברורה של סמכויות ואחריות, קל מאוד לדרגים הפוליטיים השונים (ברמה הלאומית וברמה המקומית), שלא לתת דין וחשבון על מעשיהם, ולהתנער מאחריות למחדליהם. כלומר, המבנה המוסדי הנוכחי אינו מעודד את יישומו של עקרון ה-Accountability, שהוא מנשמת אפו של משטר דמוקרטי.<sup>5</sup>

2. אנו מודים לד"ר מרים גבאי שמסרה לנו את הנתונים הללו.  
3. להרחבה, ראו: קלכהיים, הערה 1; ראו גם: סבירסקי שלמה, אתי קונור-אטיאס ואלון אטקין (2002), **מימון ממשלתי של ההתיישבות בישראל ובגולן בשנות ה-90: רשויות מקומיות, בנייה למגורים וסלילת כבישים**, (ת"א; מרכז אדוה).  
4. להרחבה ראו: ראובני (2001), הערה 1 לעיל; כהנא ראובן (1984) **דפוסיים של שחיתות**, (ירושלים, אקדמון).

5. להרחבה על עקרון ה-Accountability ראו: Peters B. Guy (2001) *Accountability*, in Paul Barry Clarke and Joe Foweraker (Ed), **Encyclopedia of Democratic Thought**, (London and New-York: Routledge), pp. 1-3.

לשלטון המקומי שלושה מאפיינים שליליים נוספים. ראשית, רמת הניהול של הרשויות המקומיות איננה אחידה, ופעמים רבות איננה מספקת. אמנם, רשויות רבות מנוהלות היטב, אך רמת הניהול הירודה שנצפית ברשויות מסוימות ראויה לתיקון שורשי. הדרך העיקרית המוצעת לשינוי הניהול הכושל באותן רשויות היא הפרדה בין הדרג הנבחר לדרג המבצע, כפי שנפרט בהמשך. שנית, השלטון המרכזי נוהג להתערב באופן פרטני בהחלטות של הרשויות המקומיות השונות. החלטות שונות של הרשויות המקומיות, כגון מכירת נכסים, מחייבת קבלת אישור פרטני מהדרג המיניסטרילי. התוצאה היא אטיות וסרבול, הנובעים בראש ובראשונה מהעומס שהצורך באישורים פרטניים יוצר על דרג הממשל המרכזי. שלישית, חקיקת העזר העירונית התפתחה לממדים מדאיגים. משאבים אנושיים רבים מוקדשים לחקיקת עזר פרטנית בכל רשות ורשות, בשעה שהתוצאה הכללית של חקיקת העזר העירונית דומה למדי. כך למשל, אם נשווה בין חקיקת העזר העירונית של עיריית חיפה ועיריית ראשון לציון, נגלה שמבחינה משפטית ומהותית התוצאה שהמחוקק העירוני הגיע אליה בחיפה ובראשון לציון כמעט זהה. זאת, גם עקב העובדה שרשויות מקומיות "לומדות" זו מזו, וגם לאור העובדה החשובה יותר, שצורכי הרשויות המקומיות דומים למדי בתחומים רבים של החיים הציבוריים. לפיכך, אנו ממליצים לשקול מחדש את המתכונת הקיימת של מערכת חקיקת העזר העירונית, זאת כמובן בלי שתפגע היכולת לקבוע, במקרים המתאימים, חקיקה שתתאים לצרכים של הרשות המסוימת.

### המודל המוצע

הרעיון המרכזי שביסוד המודל הריכוזי-רגולטורי הוא להעמיק את מחויבותה של המדינה לרווחת תושביה, על-ידי ארבעה שינויים תפיסתיים ומוסדיים המשלימים זה את זה. ראשית, אנו ממליצים לנתק את הקשר הקיים בין כושרה הכלכלי והניהולי של הרשות המקומית לבין רמת השירותים הממלכתיים שתושביה מקבלים. בסופו של דבר, יש לחייב את המדינה במימון מלא של סל שירותים שייקבע על-ידי הכנסת, או לכל הפחות במימון מלא של הרכיב הממלכתי בסל זה, ומימון משמעותי (לפחות כמו היום) של השירותים המקומיים. הרשות המקומית תהיה שותפה חשובה באספקת סל השירותים, אך לא תהיה אחראית למימונו.



שנית, יש לשנות באופן יסודי את אופי הפיקוח והמעורבות של השלטון המרכזי בנעשה בשלטון המקומי. הרעיון הוא לעבור ממערכת של אישורים פרטניים שבהם שר הפנים מאשר החלטות נקודתיות אל חקיקה ורגולציה מיניסטריאלית שאיננה מתערבת ואינה מעורבת בניהול השוטף של הרשויות המקומיות.

שלישית, חשוב לחזק את הממד המקצועי ברשות המקומית, גם על חשבון מרחב שיקול הדעת של הדרג הנבחר.

לבסוף, אנו סבורים שיש מקום לרפורמה בחקיקת העזר העירונית, שתכלול העברת חלק מן התחומים לחקיקה מרכזית, וקביעת "בררת מחדל" אחידה בתחומים אחרים, שניתן יהיה לחרוג ממנה כאשר הדבר נדרש לצורכי רשות ספציפית.

א. באשר לחלוקת הסמכות והאחריות בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי, אנו מבחינים בין שלושה תחומים, או שלוש זיקות ממשליות אפשריות. ראשית, תחום הנתון לאחריותו הבלעדית של השלטון המרכזי, כגון משטרה. שנית, תחום שבו השלטון המרכזי אחראי למימון מלא של שירותים, והשלטון המקומי מעורב באספקתם (כיום, תחום זה כולל את השירותים הממלכתיים שהמדינה מחייבת את השלטון המקומי באספקתם, אך אינה מעניקה לאספקה זו מימון מלא; כאמור, אנו מבקשים לחייבה במימון מלא). התחום השלישי שיש להגדיר הוא תחום שבו המדינה עשויה להתיר לשלטון המקומי מרחב שיקול דעת, והיא עשויה להיות מעורבת במימון חלקי או מלא של פעולות הרשות המקומית.

ב. בראש ובראשונה, על ממשלת ישראל לממן באופן מלא את השירותים הממלכתיים שהרשות המקומית מעורבת באספקתם (חינוך ורווחה), וכל שירות אחר שהמדינה מטילה על הרשות המקומית לספק (למשל, ספרייה עירונית חינוך). אף כי מרבית תקציבי הרווחה שמועברים לאזרח בישראל אינם עוברים דרך הרשויות המקומיות (שהרי הביטוח הלאומי הוא מקור העברת תקציבי הרווחה המרכזי בישראל, ומשקלו התקציבי גדול פי חמישה ממשקלם של שירותי הרווחה המוניציפליים), אנו סבורים שחייב המדינה במימון מלא של סל השירותים הממלכתיים עשוי לשפר את תפקוד הרשויות ואת חובת הדיווח של דרגי הממשל לציבור. לצד הטלת אחריות מלאה על מימון סל השירותים, אנו ממליצים לשקול מחדש את חיוניותה של מערכת המיסוי המקומית הנוכחית.

לדידנו, המסים המקומיים מעוררים שלוש בעיות המחייבות התייחסות. ראשית, מערכת הגבייה אינה יעילה, שכן גביית המסים מצריכה מערכת בירוקרטית מוניציפלית גדולה יחסית. שנית, מנקודת ראותו של האזרח, הוא צריך להתמודד עם שתי מערכות של גביית מסים, שלא בהכרח מתואמות בכל החלטותיהן. שלישית, מקורות המימון העצמיים של הרשות המקומית אינם מאפשרים להצביע על גורם מרכזי שנושא באחריות לתוצאות המדיניות המקומית.

במקום שהרשות המקומית תהיה אחראית לגביית מסים מקומיים לא-ייעודיים (כגון: ארנונה), ולמימון חלקי של סל השירותים, ראוי להגדיר באופן ברור יותר את תשלומי החובה שהרשות המקומית רשאית לגבות, תוך חיוב הרשות המקומית בשקיפות מלאה.

בסיכומו של דבר, שיטת מימון זו תבטיח שכל רשות מקומית תוכל להעניק לתושביה את מלוא השירותים שייקבעו על-ידי הרשות המחוקקת, ושיובטח לה איזון תקציבי, במידה שהרשות המקומית תקפיד על כללי מנהל תקין, ותהיה אחראית בלעדית על מימון הוצאות שאינן מוגדרות בחוק.<sup>6</sup>

ג. יש להגדיר מחדש את תפקיד הרשות המקומית, וכתוצאה מכך גם ליישם מעין "הפרדת רשויות" ברשות המקומית.

אנו ממליצים שלראש הרשות ולחברי המועצה יהיו שלושה תפקידים עיקריים. ראשית, ראש הרשות המקומית והמועצה המקומית יהיו אחראים לגיבוש מדיניות שנתית ורב-שנתית באותם תחומים שבהם המדינה תגדיר מרחב שיקול דעת לשלטון המקומי. ראש הרשות וחברי המועצה אף יהיו אחראים לפקח על יישום המדיניות המעוצבת על-ידם. עם זאת, חברי המועצה לא יהיו מעורבים בניהול השוטף של ענייניה המקצועיים של הרשות המקומית. אלה ינוהלו על-ידי המנגנונים המקומיים השונים ולמשל, מחלקות העירייה). שנית, ראש הרשות וחברי המועצה יהיו מעורבים בפיקוח על תהליכי אספקת השירותים השונים. המועצה המקומית תהיה רשאית לקבוע על מי להטיל את יישום סל השירותים, והיא תהיה מעורבת בפיקוח עליו. לבסוף, הרשות המקומית תהיה אחראית לקידום האופי הקהילתי והיישובי המקומי, ולייצוג האינטרסים המקומיים מול השלטון המרכזי. כדי לצקת תכנים בתפקיד זה, מומלץ לחייב את

6. ראו גם: דוח הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי (ירושלים; 1981), עמ' 19. אנו מבקשים להדגיש שדוח הוועדה (דוח זנבר) מציע גישה שונה מזו המוצגת במסמך זה.

השלטון המרכזי לשתף את נציגי השלטון המקומי גם בתהליכי קבלת ההחלטות שמתקיימים בשלטון המרכזי. כך למשל, יש לקבוע את סל השירותים וחלוקת הנושאים בשיתוף עם הרשויות המקומיות, ולבחון אפשרות של הקמת מעין פרלמנט המורכב מנציגי הרשות המקומית, שיהיה שותף שווה בהחלטות הנוגעות לשלטון המקומי.

ד. כחלק מתהליך הפרדת הרשויות והגברת המקצועיות של הרשות המקומית, מוצע לחזק את הדרג המקצועי ברמה המקומית. גזבר המועצה ייהנה ממעמד דומה לזה שנהנה ממנו חשב במשרד ממשלתי, ויש לשקול להפכו לאיש משרד האוצר. אנו ממליצים לחזק גם את מעמדם של היועץ המשפטי, מהנדס הרשות ומנכ"ל הרשות. ה. אנו סבורים שאין מקום לחקיקת העזר הנוכחית. יש לבטל את מרביתה ולקבוע במקומה חקיקת משנה מרכזית. חקיקה כזו תיעשה בשיתוף פעולה של משרדי הפנים והמשפטים. עם זאת, יש לאפשר לרשויות ליזום שינויים בחקיקה זאת, שיאפשרו התחשבות בצורכיהן המיוחדים.

## סיכום

אף כי תפיסת מדינת הרווחה שרירה וקיימת בשיח הפוליטי בישראל, אזרחיה ותושביה של ישראל סובלים מכרסום מתמיד בשירותים שהמדינה והשלטון המקומי מעניקים להם. חולשתו המבנית של השלטון המקומי, וחלוקת הסמכות והאחריות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל, מאפשרים לדרג הנבחר בשלטון המרכזי ולדרג הנבחר בשלטון המקומי שלא לשאת באחריות לפועלם.

המצב הנוכחי משרת את הפוליטיקאים הנבחרים ומעניק עצמה רבה לדרג הממונה בשלטון המרכזי, אך האזרחים והתושבים סובלים מסל שירותים מופחת. זאת ועוד, המצב הנוכחי מזמין שחיתות פוליטית בקנה מידה נרחב.

המודל המובא כאן מציע לחולל מספר שינויים בחלוקת הסמכות, האחריות וחלוקת התפקידים בין דרג הממשל המרכזי לדרג השלטון המקומי. הטלת מחויבות מלאה של המדינה למימון סל שירותים (או לכל הפחות למרכיב הממלכתי שבסל זה), ביטול שיטת האישורים והבקרה הפרסונלית-מפלגתית ובמקומה יישום שיטת הסדרה בחוק ורגולציה של פעולות השלטון המקומי, הפרדת רשויות והגברת המקצועיות של השלטון המקומי – עשויים להפחית את עומס היתר

שהממשל המרכזי נתון בו ולחזק את השלטון המקומי.  
החשוב מכול, יישום השינויים המוצעים עשוי לשפר במידה משמעותית את רמת השירותים המוענקים לאזרחי ישראל.

## דוח מסכם של עבודת הצוות האזורי

**ראש הצוות: פרופ' רפי בר-אל**  
**חברים: פרופ' יהודה גרדוס, אוניברסיטת בן-גוריון**  
**פרופ' גדעון דורון, אוניברסיטת תל-אביב**  
**עו"ד איל ינון**  
**דורון נבות, המכון הישראלי לדמוקרטיה**

### השלטון האזורי: בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי

#### **הבעיה והצורך במערכת אזורית**

מערכת השלטון היום כוללת מצד אחד את השלטון המרכזי ומצד שני את השלטון המקומי. השלטון המקומי (הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות) אחראי על תחומים מוגדרים של אספקת שירותים לאוכלוסייה המקומית, הקשורים בצרכים היומיומיים ביישוב. השלטון המקומי נשען על בחירות ישירות לרשויות, ומבחינה כלכלית על גבייה של מסים מקומיים. תלותו בשלטון המרכזי משמעותית מאוד, בעיקר בתחום הכלכלי, כיוון שחלק ניכר מתקציביו מגיעים ממנו. הצורך בקיומו של דרג אזורי במערכת השלטון הקיימת נובע משלוש קבוצות של גורמים: האחת היא קיומם של צרכים המאפיינים אזורים שלמים. השנייה היא קיומם של יתרונות לגודל בפעילויות המבוצעות על-ידי רשויות מקומיות בנפרד. השלישית היא העיוותים העשויים לנבוע מכך שקבלת ההחלטות במדינה מתמקדת בעיקר בממד הסקטוריאלי או המקומי תוך התייחסות שולית יחסית לממד הטריטוריאלי. בין הצרכים האזוריים, ניתן לציין:

קיומם של מאפיינים כלכליים כלל-אזוריים העשויים להשפיע על כלל הרשויות באזור נתון ולחייב אמצעי מדיניות מקיפים לכלל האזור. לדוגמה קיומם של משאבי טבע אופייניים לאזור מסוים, משאבי תירות שניתן למצות את הפוטנציאל הטמון בהם על בסיס כלל-אזורי, סוגיות אקלימיות או אקולוגיות הנוגעות לאזור שלם, ועוד.

קיומן של בעיות כלכליות או חברתיות הנוגעות לרוב אוכלוסיית האזור ונובעות ישירות ממאפייניו, כגון בעיות אבטלה ועוני הקשורות למיקום האזור בפריפריה, קשיים הנובעים מרמה נמוכה של הון אנושי כתוצאה ממבנה דמוגרפי, היסטורי, ועוד.

קיום זהות תרבותית, חברתית, קהילתית ייחודית לאזור.  
קיום קשרים תוך-אזוריים בין היישובים השונים המחייבים תכנון כלל-אזורי של רשתות תחבורה, תקשורת, ועוד.

בתחום היתרונות לגודל, אפשר לציין:  
קיומם של שירותים המסופקים על-ידי הרשויות המקומיות בנפרד, ושניתן לספק אותם בצורה יעילה יותר באמצעות מערכת כלל-אזורית, כגון אספקת שירותי איסוף וסילוק אשפה, רשתות מים, וכדומה.  
צמצום התחרות בין הרשויות במשיכת פעילות כלכלית, והערכות במקוות תעסוקה אזוריים תוך שיפור הנגישות של כל יישוב אליהם, כפי שהומלץ על-ידי תכנית המתאר הארצית תמ"א 35.

בתחום הממד הטריטוריאלי, אפשר לציין:  
לקבלת החלטות ברמה הלאומית על בסיס סקטוריאלי (כגון פיתוח של ענפי תעשיית היי-טק, מדיניות תשתיות, וכדומה) יש השלכות מרחביות מרחיקות לכת לעתים: מדיניות קידום היי-טק לדוגמה, עשויה להוביל לריכוזיות הפיתוח הכלכלי במרכז הארץ ולניוון יחסי של אזורי הפריפריה. קיומו של דרג אזורי בממשל עשוי לעודד לקיחה בחשבון של השלכות המדיניות הלאומית על קבוצות אוכלוסייה באזורים שונים.  
פיתוח דרג ממשל אזורי עשוי לתרום לצמצום שסעים חברתיים. פיתוח יחידת ממשל על בסיס אזורי תהווה תמריץ חיובי לחברי הקבוצות השונות למצוא את האינטרסים המשותפים להם, ותעודד אותם לראות אלה באלה שותפים ובני ברית, ולא יריבים ואויבים.  
חלק מהבעיות החברתיות והשסעים עשויים להתמתן אם יקבלו אופי מקומי ואזורי, ואם הפתרונות למצוקות החברתיות יהיו אזוריים. כך למשל, אפשר להקל על מצוקות הבדווים בנגב ולמצוא פתרונות בני יישום, אם במקום לטפל במגוון הבעיות (עוני, בריאות, פשיעה, וכדומה) מנקודת מוצא לאומית וכתולדה של סכסוך לאומי-אתני ממושך ואולי לא-פתיר, הפתרונות יינתנו במסגרת אזורית של פיתוח מרחב הנגב.

הערכות מחודשת של השלטון באמצעות החדרת האלמנט האזורי יכולה לשפר את מצב הרווחה הכלכלית והחברתית של כלל האוכלוסייה בדרכים הבאות: תפקוד כלכלי יעיל יותר של פונקציות מוניציפליות שונות, מיצוי של פוטנציאלים אזוריים באמצעות כלל האוכלוסייה במקום, צמצום פערים בין אזורים על-ידי ייצוג הולם של האזור מול

הממשל המרכזי בטיפול בבעיותיו הייחודיות. אנו רואים את מטרתו המרכזית של דרג הממשל האזורי בקידום האינטרסים המשותפים – הפוליטיים, הכלכליים, התרבותיים וכל אינטרס אחר שקשור לאיכות חייהם – של תושבי אזור מסוים. ההיגיון שעומד מאחורי רעיון האזוריות הוא שהתארגנות ברמת הרשויות המקומיות אינה מספקת את מגוון הצרכים והפוטנציאל הגלום בהתארגנות על בסיס יחידה שלטונית גדולה יותר. לצד זאת, הצרכים המשותפים של תושבי האזור לא מקבלים מענה נאות ברמה הלאומית.

דרג ממשל אזורי אפקטיבי יכול לקדם מספר מטרות בעלות ערך חברתי רב. ראשית, הוא עשוי לחזק את הדמוקרטיה, שכן הוא מעמיק את מידת ההשתתפות של רשויות מקומיות חלשות בתהליכי קבלת החלטות הנוגעת לגורלן, ולכן הוא עשוי לחזק גם את מידת ההשתתפות של התושבים ברשויות חלשות אלה. שנית, במקרים רבים הדגם האזורי יכול לקדם יעילות כלכלית באספקת שירותים ובקידום פעילות כלכלית כפי שהובהר לעיל. שלישית, הדגם יתרום לפיתוח איכות השירותים השונים שמוענקים לתושבים, תודות ליתרונות הגלומים בגודל של יחידה שלטונית (למשל, פיתוח מרכזי תעשייה גדולים). רביעית, הדגם יעניק מסגרת פוליטית ומנהלית שתאפשר מתן מענה לאתגרים מרחביים (כגון: פיתוח תרבות אזורית), כמו גם מתן מענה לבעיות מרחביות (כגון זיהום סביבתי).

### **תמונת מצב**

על-פי החלטת ממשלה משנת 1957, מדינת ישראל מחולקת לשישה מחוזות. ברם, חלוקה זו לא תרמה לפיתוחו של דרג ממשל אזורי, וזאת ממספר סיבות. ראשית, חלוקה אזורית זו נועדה להקל על עבודת משרדי הממשלה, אך לא נועדה לקדם את האזור כמרחב נוסף בתהליך קבלת ההחלטות. שנית, החלוקה האזורית לא כללה יצירת פונקציה אזורית מרכזית שתאגד בתוכה את הפעילות המשרדית ברמה האזורית. במילים אחרות, כל משרד ממשלתי היה אמור לפרוס את יחידותיו המנהליות ברמה האזורית, אך אין שום תפקיד שאמור היה ליצור אינטגרציה ברמה האזורית בין היחידות המנהליות השונות. שלישית, משרדים ממשלתיים רבים לא פועלים לפי החלוקה האזורית שנקבעה על-ידי הממשלה.

בפועל, אנו יכולים למצוא שלוש צורות התארגנות מרכזיות בישראל שמזכירות התארגנות אזורית, אם כי חשוב להדגיש שצורות התארגנות אלה אינן מהוות דרג ממשל אזורי.

צורת התארגנות אחת היא המועצה האזורית. המועצה האזורית, שמהווה סוג של רשות מקומית, מאגדת בתוכה מספר יישובים, שבכל אחד מהם פחות מ-5,000 תושבים, ולכן הם לא יכולים להקים רשות מקומית. אך הרשות האזורית איננה מהווה סוג של דרג ממשל אזורי, שכן היא איננה מתייחסת לאינטרסים אזוריים כוללים, אלא לאינטרסים של קבוצת יישובים קטנים.

צורת התארגנות שנייה היא איגוד הערים. גם איגוד ערים, בדומה לרשות אזורית, פועל מכוח חוק מדינה. איגוד ערים, בדומה לרשות אזורית, מקדם את האינטרסים של הערים שחברות באיגוד, אך לא בהכרח מקדם את האינטרסים של האזור כולו. זאת, גם לאור העובדה שאיגוד ערים מצטמצם לערים, ואילו אזורים כוללים אינטרסים נוספים, בכלל זה אינטרסים של יישובים ומרחב שלא באים בהכרח לידי ביטוי באינטרסים של הערים עצמן.

צורת התארגנות שלישית היא הסכמים וולונטריים בין רשויות מקומיות, בנושאים מסוימים. הסכמים אלה זוכים לא אחת לתמיכת המדינה, בין השאר בפיתוח אזורי תעשייה אזוריים. בהקשר זה ניתן גם לציין את החברה למשק ולכלכלה של מרכז השלטון המקומי שאמנם אינה מיועדת בהכרח לפעול על בסיס אזורי, אך שואפת לנצל יתרונות של שיתוף בין רשויות מקומיות שונות.

בנוסף להתארגנויות אלה, ניתן לציין את קיומן של רשויות שהוקמו במסגרת משרדי ממשלה שונים, כגון הרשות לפיתוח הנגב והרשות לפיתוח הגליל.

המשותף להתארגנויות השונות, מעבר לעובדה שהן סוג של שיתוף פעולה הנובע מתוך קרבה גאוגרפית בין יחידות מקומיות, הוא העובדה שהן נעשות בקנה מידה קטן יחסית, במטרה לפתור סוגיות ממוקדות, תוך התייחסות חלקית ביותר, אם בכלל, לאינטרסים כלל-אזוריים. התשובה של הממשל המרכזי לבעיה זו היא הקמת מערכות הפועלות על בסיס אזורי במשרדי ממשלה אחדים, כגון ועדות התכנון המחוזיות של משרד הפנים. אבל, כאמור, מעטים הם משרדי הממשלה המקיימים מערכות על בסיס אזורי. יתר על כן, מערכות אלו מהוות מכשיר ניהולי בידי הממשל המרכזי, ואינן מייצגות את הרצונות של האוכלוסייה האזורית.



אזורי הפריפריה הם הנפגעים העיקריים ממצב זה, ובפרט אזור הנגב.<sup>1</sup> אזור הנגב סובל מתת-פיתוח, כתוצאה מכך שהאינטרסים הייחודיים של תושביו אינם באים לידי ביטוי בצורה פוליטית ומנהלית, למעט ברמה מצומצמת על-ידי שילוב נציגים אזוריים ברשימות המפלגתיות השונות.

### התפתחות דרג הממשל האזורי בעולם הדמוקרטי

בדומה למושגים רבים במדעי החברה, אין כיום הסכמה לגבי משמעות המושג "דרג ממשל אזורי", או "שלטון אזורי" (לחלופין: אזוריות).<sup>2</sup> אין גם הסכמה מלאה לגבי כל מאפייניה של התופעה, היקפו של הממשל האזורי והשלכותיו. כך למשל, לא ברור האם ממשל אזורי באמת מחזק את מידת השתתפות האזרחים בתהליכי קבלת החלטות, והאם הוא מחולל שינוי משמעותי ביחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.<sup>3</sup>

דרג הממשל האזורי התפתח כתולדה של מגוון סיבות, שקשורות במידה כזו או אחרת בחוסר שביעות רצון (מצד הגורמים השונים) מהחלוקה המסורתית בין שלטון מרכזי לשלטון מקומי. בעבר, אזוריות הייתה ביטוי לחוסר שביעות רצון עמוק של הפריפריה מהמדינה, ולא אחת הייתה תולדה של התפתחות מגמות בדלניות (כגון: בחבל הבסקים בספרד). עם זאת, רעיון האזוריות ינק גם ממקורות אחרים, שדווקא קיבלו ללא כחל וסרק את ריבונות המדינה. כיום, מדינות רבות מאמצות רפורמות שמבקשות לחזק את האזורים השונים במדינה עצמה, מתוך רצון "לגלות מחדש" את המדינה, או לשמור על חיוניותה, בסביבה משתנה (בפרט בעידן הגלובליזציה).

מבחינה כרונולוגית, התפתחות דרג הממשל האזורי (המכונה בספרות גם Meso, המקבילה הלטינית למילה "ביניים") התרחשה במספר שלבים, וידעה עליות ומורדות. במאה העשרים, התפתח דרג הממשל האזורי בעיקר לאחר מלחמת העולם השנייה. ברמה הפוליטית והפונקציונלית, הדרג האזורי הוא מענה לציפיות החדשות שעוררה מדינת הרווחה, ציפיות שהחלוקה המסורתית בין שלטון מרכזי ושלטון מקומי לא יכלה

1. על מצבו העגום של הנגב, ראו דוח מבקר המדינה מספר 50 ב'.  
2. מעבר לאי הבהירות סביב המשמעות המדויקת של המושג "אזוריות", ניתן כיום למצוא בספרות התייחסות לאזוריות במובן של התארגנות מספר מדינות לקידום אינטרסים משותפים (כגון: האיחוד האירופי). מובן שבמסמך זה אין בכוונתנו להתייחס לסוג זה של אזוריות (ראו גם Meny, 1987: 526).  
3. ראו למשל את גישתו הספקנית של אדוארד פייג' כלפי התגבשות הדרג האזורי (Page, 1991: 7-8), לעומת עמדתו הנחרצת של L. J. Sharpe, באשר לחשיבות התהליך ועומק השפעתו על הפוליטיקה באירופה (Sharpe, 1993).

לספק. ברמה הפוליטית-אידאולוגית, פיתוח הדרג האזורי היה חלק ממאמץ לבזר את העצמה הפוליטית לאחר מלחמת העולם, בין השאר כדי להקשות על האפשרות שמדינות אירופיות יאמצו בחזרה דפוסיים שלטוניים פשיסטיים (בפרט איטליה וספרד).<sup>4</sup>

בשנות השמונים חלה נסיגה מסוימת בעצמתו של דרג הממשל האזורי, בין השאר כתוצאה מדעיכתה של מדינת הרווחה ושל והאידאולוגיה שעמדה מאחוריה, ומתהליכי הפרטה שהונהגו על-ידי בריטניה (תאצ'ר) וארה"ב (רייגן) (Page, 1991: 7-9).<sup>5</sup>

כיום, ניתן לזהות שוב שדרג הממשל האזורי הולך וצובר תאוצה, בפרט בקרב מדינות האיחוד האירופי. אומנם, דרג הממשל האזורי מתמקד בעיקר בשיתוף פעולה כלכלי בין הרשויות המקומיות שמרכיבות את האזור, אך התוצאה המצטברת עשויה להיות התחזקות האזור גם מבחינות פוליטיות אחרות – למשל, שיתוף האזור בתהליכי קבלת החלטות.<sup>6</sup>

הגורם המרכזי להתחזקותו של דרג הממשל האזורי הוא תהליכי הגלובליזציה. בקרב האיחוד האירופי רווחת הטענה שפיתוח תכניות מדיניות בדרג הממשל האזורי מחזקת את התחרותיות של אזורים אלה, ובמידה רבה מקדמת את הכלכלה של המדינות בכלל. מבין הסיבות לכך ניתן לציין את העובדה ששיתוף פעולה אזורי מאפשר לחברות ולרשויות מקומיות להתארגן בצורה אפקטיבית יותר בסביבה כלכלית המשתנה במהירות, בלי לאבד את הקשר לצרכים המקומיים ולמידע אודות צרכים אלה, אשר עשוי להתקבל ישירות "מהשטח". כלומר, התארגנות כלכלית על בסיס אזורי (ולא על בסיס מדינתי בלבד או על בסיס מקומי בלבד), מעניקה לרשויות ולחברות שמשתפות פעולה ברמה האזורית גמישות כלכלית ואיזונים מסוימים כנגד שינויים תכופים שהם חלק מהכלכלה שמאפיינת את הגלובליזציה, בלי לאבד את הקשר לצרכים של התושבים (איבוד קשר שעלול להתרחש אם ההחלטות הכלכליות מתבצעות רק ברמה הלאומית).<sup>7</sup>

4. ראו למשל: Cassese and Torchia, 1993: 93-95.

5. הנפגעות העיקריות של מגמות אלה היו רשויות מטרופוליטניות, שהן התארגנות קטנה יותר מהתארגנות אזורית, אך גדולה יותר מהתארגנות של רשות מקומית "קלאסית".

6. Jeison and Leijon, 1996: 32-34.

7. Hirst and Thompson, 1999: 191-227; Alden and Boland (ed.), 1996.

צרפת הייתה הראשונה שהחלה בתהליך ביזור השלטון לרמה של אזורים, כאשר הכירה, ב-1962 באזורים כמסגרת לפיתוח כלכלי ולתכנון, ויצרה, ב-1972, דרג מנהלי חדש, הוא דרג האזור. צרפת חולקה לשם כך ל-22 אזורים, שהיוו בשלב זה יחידות אדמיניסטרטיביות המנוהלות למעשה על-ידי נציג הממשלה באזור, ה-prefet האזורי. תהליך ביזור הסמכויות מהרמה המרכזית לרמה האזורית התרחש בין 1982 ל-1985, כאשר הוגדרה חלוקת סמכויות ברורה בתחומים ספציפיים שונים ברמה של המדינה, ברמה של האזור וברמה המקומית (המוניציפלית), תוך העברה מתאימה של תקציבים ותוך יצירת מסגרות נבחרות ברמה האזורית. המודל המוצע להלן ליצירת דרג שלטון אזורי בישראל מושפע במידה ניכרת מהגישה הצרפתית.

### המודל המוצע

1. הגישה הכללית: הרעיון המרכזי שעומד מאחורי פיתוח דרג הממשל האזורי הוא יצירת דרג קבלת החלטות שמייצג את המרחב הגאוגרפי המצוי בין רמת השלטון המקומי הקלאסי (רשויות מקומיות) לבין רמת השלטון המרכזי (המדינה כולה). בסופו של דבר, דרג ממשל אזורי אמור להנות מסמכויות מסוימות שיאפשרו לקדם את האינטרסים הכוללים של האזור ותושביו, באופן שאינו אפשרי בחלוקה הדיכוטומית בין שלטון מרכזי ושלטון מקומי. "דרג ממשל אזורי" לא נועד להוות תחליף לשלטון המרכזי והוא לא מבקש לייתר את השלטון המקומי. הוא אמור להוות מרחב נוסף לקבלת החלטות, שישלים את תהליכי קבלת ההחלטות בשני דרגים שלטוניים אלה (Sharpe, 1993).
2. חלוקה לאזורים: מוצע לבחון חלוקה של המרחב הכולל של המדינה למספר אזורים. ניתן, למשל, לחלק את המדינה לארבעה אזורים, אשר יחפפו בחלקם את החלוקה למחוזות. האזורים יהיו: הדרום ועל בסיס מחוז הדרום, או על בסיס נפת באר-שבע בלבד, לא כולל נפת אשקלון, הכוללת את אשקלון ואשדוד, כפי שהמחוזות והנפות הוגדרו בהחלטת הממשלה המצוינת לעיל), הצפון (על בסיס מחוז חיפה ומחוז הצפון, כנ"ל), המרכז (מחוז תל-אביב ומחוז המרכז, אשר יכללו גם את נפת אשקלון, כנ"ל) וירושלים (מחוז ירושלים, כנ"ל).
3. הסמכות השלטונית האזורית: בכל אזור תוקם "מועצת האזור" נבחרת ובראשה נשיא. המועצה תיבחר על-ידי אוכלוסיית האזור. יש

- להבטיח שיטת בחירות שתאפשר ייצוג במועצה לכל אחד מהיישובים הנכללים באזור. למועצת האזור יהיו סמכויות של רשות מבצעת.
4. הסמכות המקצועית האזורית: בכל אזור תוקם מועצה מייעצת אזורית, שתרכב מאנשי מקצוע במגוון תחומים הקשורים בפיתוח האזור, אשר תשמש בתפקיד של יועצת למועצת האזור.
5. תחומי אחריות: תיקבע חלוקה של תחומי אחריות של שלושת דרגי הממשל. בקווים כלליים, נושאים הקשורים לתפקוד השוטף היומיומי של היישוב יהיו בסמכות הרשות המקומית (עניינים מוניציפליים שונים), נושאים בעלי נגיעה אזורית או בעלי יתרונות מובהקים לגודל יהיו בסמכות הרמה האזורית (כמו תכנון תשתיות, השכלה גבוהה, מרכזי תעסוקה, ועוד), נושאים בתחומים ברמה הלאומית יהיו בסמכות הממשל המרכזי (כמו פרויקטים לאומיים, נושאים מדיניים, נושאים בתחום הביטחון).
6. תקציב מועצת האזור: יורכב משני מקורות, מסים מאוכלוסיית האזור ותמיכה מהממשל המרכזי. המסים מהאוכלוסייה המקומית ייגבו ישירות או באמצעות הרשויות המקומיות. המסים הנגבים מהאוכלוסייה המקומית לא יועלו כתוצאה משינוי המסגרת השלטונית, אלא יתחלקו בין הרשות המקומית והרשות האזורית. גם התקציבים של הממשל המרכזי לא יועלו: התקציבים המועברים היום לרשויות המקומיות יחולקו עם הרשות האזורית, וכן תקציבים אחרים של הממשל בתחומים שהיו באחריותו והועברו לרמה האזורית יועברו למועצת האזור.
7. הקשר עם הממשל המרכזי: הממשלה תקים "רשות לפיתוח אזורי", רצוי במשרד ראש הממשלה, שתהיה ממונה על הקשר בין הממשל המרכזי והממשל האזורי. לרשות זו תהיה נציגות בכל אזור, שתשמש למגעים בין דרגי הממשל השונים. מטרתה של הרשות הזו תהיה לקדם את הפיתוח האזורי, תוך מיקוד באזורים בעייתיים יותר. הרשות תבחן נושאים כגון מיקום של פעילות כלכלית, מחקרים בתחום תכנון אזורי, וכדומה.
8. הקשר עם הרשות המחוקקת המרכזית: יוקם פרלמנט אזורי ברמה הלאומית, אשר יכלול נציגים של כל אחד מהאזורים כפי שיוגדרו. נציגי האזורים ייבחרו על-ידי תושבי כל אזור, וכל אזור יקבל מספר קבוע של נציגים (למשל, 20 נציגים לכל אזור, וסך הכל 80 נציגים, במידה שיהיו ארבעה אזורים). הפרלמנט האזורי יהיה שותף בתהליך

קבלת ההחלטות הלאומי הנוגע לאזורים ולא תהיה לפרלמנט סמכות לדון בסוגיות של מדיניות חוץ וביטחון).

9. חוזי תכנון רב-שנתיים: כל אזור יכין חוזה תכנון רב-שנתי. החוזה יכלול תכניות ארוכות טווח לפיתוח האזור בתחומי תשתיות, תכנון, השכלה גבוהה, הכשרה מקצועית, מדיניות כלכלית, סביבה, וכדומה, ויוכן בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות, במטרה להבטיח תיאום בין התכנית האזורית לתכנית המקומית. הנושא התקציבי יערך בתיאום עם הממשל המרכזי. הממשל המרכזי ישתתף באחוזים מסוימים ממרכיבי התכנית השונים, לפי חשיבותם למשק הלאומי ולפי חשיבותם ביחס לתכניות אחרות שהוגשו על-ידי אזורים אחרים.

10. שיתוף תוך-אזורי: יוגדרו תחומים שבהם הממשל המרכזי והממשל האזורי יתמכו תקציבית ברשויות המקומיות, כדי לעודד שיתוף בין יחידות כלכליות שונות בתוך האזור. לדוגמה: שיתוף בביצוע שירותים עירוניים שונים על-ידי מספר יישובים.

## סיכום

השלטון האזורי מאפשר הגדלה של הרווחה הכוללת של אוכלוסיית האזור באמצעות אספקת שירותים יעילה יותר שמייצגת יותר את צורכי האזור של מגוון שירותים המוענקים היום על-ידי השלטון המקומי או המרכזי. חשיבותו של הדרג האזורי הולכת וגוברת ככל שפוטנציאל הפיתוח מצוי במערכות של קשרים ושיתוף פעולה החורגות מהרמה המקומית, וככל שהבעיות היומיומיות חורגות מהגבולות המוניציפליים. דרג אזורי מאפשר לבזר את העצמה ולשמור על הדמוקרטיה. הוא מעניק ממד נוסף של זהות פוליטית ומאפשר התארגנות כלכלית, זאת בלי לפורר את המסגרת המדינית ובלי לייטר את השלטון המקומי הקטן יותר.

### רשימת מקורות

- דוח מבקר המדינה מס' 50 ב'.

- Alden J. and P. Boland (eds.), **Regional Development Strategies**, Jessica Kingsley Publishers and Regional Studies Association, 1996.
- Cassese S. and L. Torchia "The Meso Level In Italy", in L. J. Sharpe (ed.), **The Rise of the Meso Government in Europe**, Sage Publications, 1993, pp. 91-116.
- Hirst P. and G. Thompson "Globalization in Question", **Polity**, 1999.
- Leijon S. and C. Jensen "Theorizing and Conceptualizing Regions The West Sweden Region – an Idea Searching for a (Re)Form", in Alden J. and P. Boland, (eds.), **Regional Development Strategies**, Jessica Kingsley Publishers and Regional Studies Association, 1996, pp. 14-37.
- Meny Y. "Regionalism", in V. Bogdanor (ed.), **The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions**, Blackwell Reference, 1987, p. 526.
- Page E.C. **Localism and Centralism in Europe**, Oxford University Press, 1991.
- Sharpe L. J. "The European Meso: An Appraisal", in L. J. Sharpe (ed.), **The Rise of the Meso Government in Europe**, Sage Publications 1993, pp. 1-39.

## **פרסומי המועצה הציבורית**

- \* **ישראל לקראת דמוקרטיה חוקתית:** עקרונות לתיקון מדינה ומשטר ירון אזרחי ומרדכי קרמניצר, עם מרגית כהן ואיתן אלימי
- \* **דגם המשטר הראוי לישראל:** דמוקרטיה פרלמנטרית, שיטה נשיאותית או בחירה ישירה לראשות הממשלה
- \* **הכנסת והרשויות, בית עליון, שיטת הבחירות**
- \* **חוקה, חוקי יסוד, מגילת זכויות**
- \* **לקראת פתרון ההיבט החוקתי של יחסי דת ומדינה**
- \* **דגמים של ביקורת שיפוטית**
- \* **חוקי-היסוד כתשתית לחוקה** ארגון מחדש של חוקי היסוד בדרך למסמך חוקתי כולל  
מרדכי קרמניצר, דוד קרצ'מר, אבישי בניש
- \* **סוגיית אופי המדינה והשלכותיה על החוקה - המבוא לחוקה**
- \* **הליכי קבלת החוקה ותיקונה והדרכים לעיצוב בית נוסף ליד הכנסת**
- \* **ההיבטים החוקתיים המשטריים והפרוצדורליים של השלטון המקומי**

