

הבחירות
לרשויות
המקומיות
2018

יחסי

אהבה שנאה?

בין השלטון המרכזי למקומי

עמיחי כהן



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הבחירות לרשויות המקומיות הן הזדמנות לדון במעמדן החוקתי של רשויות אלו ובתפקיד שהן הולכות ותופסות. נושא זה נדון בשנים האחרונות בכתיבה האקדמית,¹ וממש לאחרונה זכה גם להתייחסותו של בית המשפט העליון בפסק הדין ובדיון הנוסף בעניין חוק המרכולים.² נקודת המוצא של מאמר קצר זה היא פסק הדין של בית המשפט העליון ותיקון החוק שהגיע בעקבותיו.

המאמר מנסה להכליל כמה מהשאלות העולות מפסק הדין, ועיקר טענתו היא כי בישראל קיים פער הולך וגדל בין עמדתו של השלטון המרכזי ובין תפיסתו של הציבור בכמה רשויות מקומיות חזקות בנוגע למדיניות שיש לנקוט בשורה של נושאים לאומיים שבאים לידי ביטוי במישור המקומי. בהתבסס על הדוגמה של תל אביב-יפו אראה גם כיצד רשות מקומית יכולה לנקוט מדיניות שיש בה סממנים של עצמאות מהממשלה.

המסקנה העולה מכל אלה היא כי בתנאים הפוליטיים בישראל הבחירה מי יעמוד בראש הרשות המקומית איננה רק בחירה במי יספק את השירותים המקומיים, אלא בחירה במדיניות הנכונה בשורה של נושאים שיש להם תהודה ומשמעות לאומית.

1 ראו למשל ישי בלנק, "מקומו של המקומי: משפט השלטון המקומי, ביזור ואי שוויון בישראל", **משפטים** לד (2) (2004): 197-299; נחמיה אבנרי, **משפט המקום: שלטון עצמי מקומי וחקיקה מקומית**, שדרות: המכללה האקדמית ספיר, 2013, עמ' 23-58; שלום זינגר, **דיני שלטון מקומי: הווה ועתיד**, שריגים-ליאון: נבו, 2013, עמ' 121-147; יששכר רוזן-צבי, "מקום הצדק": משפט השלטון המקומי ואי-צדק חברתי", **עיוני משפט** כח (תשס"ו-תשס"ז): 471-471. 2 דנג"צ 3660/17 **התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים** (26.10.2017)

חוק המרכולים כמקרה בוחר ליחסים המורכבים

פסק הדין בדיון הנוסף בעניין התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית (חוק המרכולים) שנתן הרכב מורחב של בית המשפט העליון באוקטובר 2017 מייצג את הדיון הנרחב ביותר עד כה בבית המשפט העליון בתפקידה של הרשות המקומית. במקד פסיקתו של בית המשפט עמד חוק העזר של עיריית תל אביב-יפו שקבע הסדר לפתיחת מרכולים מסוימים בשבת. חוק העזר נחקק מכוח "חוק ההסמכה" הקובע כי בסמכותה של העירייה לקבוע הסדרים בעניין פתיחה וסגירה של עסקים בימי המנוחה אף מטעמים דתיים.³

פסיקתו של בית המשפט מבוססת על כמה אדנים: עמדת שר הפנים, שהוגשה לבית המשפט באיחור; הפרשנות הנכונה של חוק שעות עבודה ומנוחה; והיחס בין חוק ההסמכה לחוק שעות עבודה ומנוחה. לענייננו חשובה במיוחד העובדה ששופטי ההרכב התייחסו לחוק ההסמכה כאל חוק שמייצג גישה כללית כלפי סמכותה של הרשות המקומית, גישה התומכת בהרחבת סמכות זו. בין השאר הקדישו אחדים משופטי ההרכב מקום נרחב להבהרת תכליתו של החוק. שופטי הרוב ראו בחוק ההסמכה ביטוי לעמדה שלפיה השאלה של שמירת השבת היא שאלה שבאופייה היא שאלה מקומית-קהילתית. כיצד מבקשים תושבי

3 פקודת העיריות סעיף 249 קובעת כי "בסמכותה של העירייה [...] (20) [בכפוף להוראות כל דין*], להסדיר פתיחתם וסגירתם של חנויות ובתי מלאכה, מסעדות, בתי קפה, בתי תה, בתי משקה, מזנונים, קונטיינר ומסדות אחרים כיוצא באלה, ושל בתי קולנוע, תיאטרונים ומקומות אחרים של עינוג ציבורי או של סוג פלוני מהם, ולפקח על פתיחתם וסגירתם, ולקבוע - בלי לפגוע בכללותה של הסמכות - שעות פתיחתם וסגירתם ביום פלוני; אלא שתקפה של פסקה זו יהא בכפוף לכל פטור שהשר יורה עליו בצו;

(21) עירייה רשאית להפעיל את סמכותה על פי פסקה (20) בתחום שיפטה או בחלק ממנו לגבי ימי המנוחה, בהתחשב בטעמים שבמסורת דתית ולגבי יום תשעה באב...

*המילים "בכפוף להוראות כל דין" נוספו לחוק לאחר תיקון בעקבות פסק הדין (חוק המרכולים) שידון להלן.

מקום מסוים לראות את השבת שלהם. השופט עמית למשל ראה בחוק ביטוי לעיקרון כללי יותר שלפיו "המשפט הישראלי מכיר באוטונומיה הנתונה לרשות המקומית להפעיל את סמכותה החוקית בהתאם לאופי תושביה ולצביון המקומי".⁴ לנוכח תפיסה כללית זו נטו שופטי הרוב להעדיף את העמדה שהציגה העירייה, כמייצגת הנאמנה של עמדת תושבי העיר, על פני העמדה שהציג שר הפנים, כמייצג של השלטון המרכזי. לנוכח עמדתה הברורה של העירייה ראו השופטים בעמדתו של שר הפנים עמדה לא סבירה, שמתעלמת מהאינטרסים של התושבים המקומיים.

חוק ההסמכה נולד דווקא מתוך הניסיון לשמר את הסטטוס קוו, לאחר שבסוף שנות השמונים קבע בית המשפט שלעיריות אין סמכות לחוקק חוקי עזר מטעמים דתיים, בייחוד בנוגע לפעילות בשבת. חשוב לציין שעד כה השתמשו הרשויות המקומיות בסמכויות שהוענקו להן בחוק ההסמכה לעניין פתיחה וסגירה של חנויות בשבת, ובחוק המקביל לעניין מכירת בשר חזיר, עיריות שביקשו למנוע פעילות מסחרית מטעמים דתיים. פסק הדין בעניין התאחדות הסוחרים הוא הפעם הראשונה שבה דן בית המשפט בחוקי עזר שמבקשים להתיר פעילות מסחרית על בסיס החוק מתוך עמדה שהקהילה המקומית פיתחה גישה "לא דתית" כלפי חוקי השבת.

פסיקתו של בית המשפט עוררה התנגדות פוליטית עזה. ביוני 2018 העבירה הכנסת את התיקון לפקודת העיריות (חוק המרכולים) שכוונתו המפורשת הייתה לאיין את פסיקתו של בית המשפט העליון ולקבוע כי בנושאים של פתיחת עסקים בשבת סמכותו של שר הפנים גוברת על כוחה של הרשות המקומית, וכי לחקיקת חוקי העזר אין כל תוקף אלא לאחר קבלת האישור

4 השופט עמית, פסקה 8 לפסק דינו בעניין דנג"צ 3660/17 לעיל בה"ש 2.

מהשר.⁵ נדמה שבמישור הפוליטי הארצי התמקד הדיון בסטטוס קוו בעניין השבת, ולא ביחסים בין הרשות המקומית לשלטון הארצי. פסיקתו של בית המשפט נתפסה אפוא ככזאת שמאפשרת חריגה ניכרת מהסטטוס קוו, והכנסת פעלה לתיקון המצב. חשוב להדגיש כי חקיקת הכנסת אינה חלה רטרואקטיבית, ולפיכך חוק העזר של תל אביב-יפו, שהניע את הדיונים בבית המשפט העליון, עומד בתוקפו גם לאחר חקיקת חוק המרכולים. בפועל נראה כי כמעט בכל הרשויות המקומיות לא ישתנה המצב בעקבות פסק הדין או בעקבות תיקון החוק. נגד חוק זה הוגשו לבית המשפט העליון כמה עתירות, ואלה עדיין תלויות ועומדות.

5 התיקון לפקודת העיריות הוסיף לסעיף 149 שצוטט לעיל את המילים "בכפוף להוראות כל דין" שנועד להכפיף את הסעיף לחוק שעות העבודה והמנוחה, וכמו כן התיקון הוסיף לפקודת העיריות את סעיף 258א הקובע כי:

(ב) על אף הוראות סעיף 258(ב) עד (ה), לא יפורסם ברשומות חוק עזר לפי סעיף 249(20) ו-21(21) בעניין פתיחתם וסגירתם של עסקים בימי מנוחה, אלא לאחר שהשר נתן את הסכמתו לחוק העזר.

(ג) השר לא ייתן את הסכמתו לחוק עזר כאמור בסעיף קטן (ב), אלא אם כן פתיחתם של העסקים בימי מנוחה, כפי שמוצע בחוק העזר, נדרשת כדי לספק צרכים אשר לדעת השר הם צרכים חיוניים.

[עסקים הוגדרו חוק בצורה שאיננה כוללת מסעדות ובתי קפה, ולפיכך כלולים בה בעיקר מרכולים, למעט אלו שבתחנות דלק]

האוטונומיה של השלטון המקומי

אני מציע לקרוא את המטוטלת בעניין המרכולים כביטוי למאבק רחב יותר בין הרשויות המקומיות ובין השלטון המרכזי. למאבק זה כמה רכיבים. ראשית הוא מבטא את רצונה של הקהילה המקומית לייצר מרכיבים דמוקרטיים מקומיים ובמידת האפשר לנהל את חייה בעצמה. בעמדה זו של ביזור הכוח השלטוני כבר דנה שורה של כותבים, שבחנו את היתרונות ואת החסרונות של השלטון המקומי אל מול זה הארצי.

המרכיב החדש במאבקו של השלטון המקומי בשנים האחרונות מבטא את העובדה שבאחדות מהערים החזקות ביותר בישראל מבחינה כלכלית-חברתית הרוב מחזיק בעמדות שנוגדות את העמדות המקובלות על השלטון. מנתוני הבחירות לכנסת עולה כי בכמה וכמה יישובים קיימת התאמה בין המעמד החברתי-כלכלי הגבוה של היישוב ובין ההצבעה בבחירות לכנסת. התוצאה היא כי התושבים בערים "העשירות" והחזקות בישראל מחזיקים בעמדות שונות מאלו של השלטון המרכזי בשורה ארוכה של נושאים.

כך למשל מניתוח תוצאות הבחירות לכנסת ה-20 (המכהנת) בערים חזקות יחסית,⁶ לפי חלוקה למפלגות הקואליציה ולמפלגות האופוזיציה⁷ עולה תמונה ברורה (לוח 1). למעט בשתי

6 בבדיקה כלולות כל הערים שבאשכול הכלכלי-חברתי השמיני והתשיעי, שכן על פי הדירוג של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אף עיר אינה נמצאת בקבוצת הדירוג העליונה (העשירית). רק עיר אחת, רמת השרון, נמצאת בקבוצת הדירוג התשיעית. ראו: אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2013 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 30.11.2017).

7 מפלגות הקואליציה: הליכוד, הבית היהודי, כולנו, ישראל ביתנו, ש"ס, יהדות התורה. מפלגות האופוזיציה: המחנה הציוני, יש עתיד, מרצ, הרשימה הערבית המאוחדת. התוצאות לקוחות מאתר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20, "תוצאות האמת של הבחירות לכנסת ה-20", תוצאות הבחירות לפי יישובים.

ערים (גבעת שמואל ויהוד), בכל הערים המשתייכות לאשכולות החברתיים-כלכליים הגבוהים קיבלו מפלגות האופוזיציה תמיכה רבה יותר.⁸ בערים החזקות ביותר מתוך הערים הללו - אלה החברות בפורום ה-15 ואינן תלויות כלל בממשלה - ניצחה האופוזיציה בכולן.⁹

8 למעשה, גם ביהוד שיעור הבחירה במפלגות האופוזיציה גבוה יותר משיעור הבחירה הארצי בהן בבחירות לכנסת. גבעת שמואל חריגה בעיקר בגלל שיעור האוכלוסייה הדתית-הלאומית העצום בה. מפלגת הבית היהודי קיבלה בבחירות לכנסת ה-20 כמעט 30% מהקולות בגבעת שמואל.

9 "פורום ה-15 מאגד את "העיריות העצמאיות" בישראל - עיריות אשר אינן מקבלות מענקי איזון או מענקי פיתוח ממשלתיים, ומנוהלות כמשק עצמאי סגור, מכוח משאביהן הכספיים העצמאיים" (מתוך אתר האינטרנט של פורום ה-15). התושבים של ערים אלו אינם בהכרח במעמד סוציו אקונומי גבוה. ובמקביל - ערים שתושביהם במעמד סוציו אקונומי גבוה אינן בהכרח "עצמאיות". מובן כי עיר המקיימת את שני התנאים (עצמאית וגם תושבים במעמד סוציו אקונומי גבוה) היא עיר חזקה במיוחד.

תוצאות הבחירות לכנסת ה-20 בערים באשכול סוציו אקונומי גבוה לפי חלוקה לקואליציה ואופוזיציה (%)

שיעור הקולות של מפלגות האופוזיציה	שיעור הקולות של מפלגות הקואליציה	אשכול חברתי-כלכלי	תוצאות הבחירות הכלליות
42.03	53.46	[בכל הארץ]	
68.02	30.06	9	רמת השרון
65.78	32.27	8	גבעתיים *
28.79	66.46	8	גבעת שמואל
63.21	35.43	8	הוד השרון
56.13	41.21	8	הרצליה *
44.63	52.17	8	יהוד
55.43	41.79	8	כפר סבא*
51.99	45.57	8	מודיעין מכבים רעות
51.29	43.1	8	נס ציונה
58.29	39.5	8	קרית אונו
51.81	45.39	8	רמת גן*
52.71	43.83	8	רעננה*
62.12	34.41	8	תל אביב יפו*

*חברות בפורום ה-15: פורום הערים בישראל שאינן מקבלות סיוע ממשלתי ישר בצורת מענקי איזון או מענקי פיתוח.

** התוצאות אינן מגיעות ל 100% בגלל קולות לרשימות שלא עברו את אחוז החסימה.

שיטת הבחירות היחסית הנוהגת בישראל אינה משקפת מגמה זו בכנסת. לעובדה שהרוב בתל אביב-יפו תומך באופוזיציה אין משמעות במישור הארצי. מבחינה פורמלית גם אין לכך משמעות במישור המקומי. במדינת ישראל רבים מראשי הערים אינם מייצגים כלל מפלגות ארציות, אלא עומדים בראש רשימות

עצמאיות שלכאורה אין להן כל קשר לרשימות ארציות כלשהן. ואכן, בכל הנוגע לסוגיות שבהן אין היבט מקומי, נקודה זו חסרת משמעות.

אבל טיבו של השלטון המודרני הוא שרבות מהחלטות המדיניות מתקבלות במישור המקומי, ולא הארצי. שאלות של חינוך, רווחה, תרבות, דיוק, פיתוח עסקי ועוד – כולן נדונות ומוכרעות במישור המקומי.¹⁰ ומכיוון שהסוגיות מקומיות באופיין, אי-אפשר לדבר על מדיניות כללית שהאופוזיציה מכוונת. מה שאפשר לומר הוא שלרוב המובהק בערים אלו עמדות שונות מאלה של הממשלה בשורה של נושאים.

תופעה זו חשובה במיוחד בממשלה הנוכחית, שבה יש מגמה מוצהרת ולא מוסתרת של שינוי ההתנהלות בנושאים רבים כמו תרבות, חינוך, ודיוק – נושאים שכולם תלויים בשיתוף פעולה בין הארצי למקומי.

כלומר: הפער האידאולוגי בין הארצי למקומי איננו עוד תופעה שאפשר להתעלם ממנה, אלא מדובר בתופעה משמעותית לניהולה של המדינה. פער זה מעורר שאלות ותהיות בדבר יכולתה של המדינה לכפות מדיניות על ערים חזקות ועצמאיות שאינן תומכות בעמדות הכלליות של השלטון, והוא גם מעורר מחשבות על שיטת המשטר הישראלית. בחלק הבא של המאמר אבקש להביא כמה דוגמאות מעיר חזקה אחת – תל אביב-יפו – כנראה העיר החזקה בישראל בנושאים שנוגעים לעמידתה מול הממשלה.

10 ראו בלנק לעיל בה"ש 1, וכן ישי בלנק, "ממלכתיות מבוזרת: שלטון מקומי, היפרדות ואי-שוויון בחינוך הציבורי", **עיוני משפט** כח (2) (2004): 347-416.

תל אביב-יפו והמדינה: סיפורה של עצמאות עירונית מתפתחת

חוק המרכולים והמהומה סביבו הם רק מקרה אחד שבו קידמה העיר תל אביב-יפו מדיניות עצמאית. אדגיש, חוק המרכולים הוא מקרה קיצוני של התנגשות בין מדיניות העירייה ובין עמדת הממשלה. בדרך כלל גם עיר חזקה כמוה אינה יכולה, ואינה רוצה, לאמץ מדיניות שנוגדת במפורש את עמדת המדינה. עם זה במקרים רבים שבהם המדינה מתלבטת או אינה מאמצת מדיניות ברורה, עיריית תל אביב פועלת.

כך בנושא פתיחת המרכולים. מדינת ישראל מעלימה עין מתופעה הולכת וגוברת של פתיחת עסקים בשבת בערים רבות. אין מדיניות ממשלתית כללית בנושא זה. גם כאן – כמו בנושאים אחרים של דת ומדינה – המדינה מבקשת לשמור על הסטטוס קוו. מובן ששמירה על סטטוס קוו שנקבע לפני שבעים שנה ויותר אינו מעשי ואינו תואם את נסיבות החיים במדינת ישראל; אבל מסיבות פוליטיות ידועות הממשלה נמנעת ככל יכולתה מעיסוק בסוגיות אלה, וכך יכלה תל אביב לאמץ לה מדיניות משלה. הנושא הגיע לעימות כשבעלי המרכולים הקטנים בתל אביב ביקשו להעמיד במבחן משפטי את מדיניות העירייה.

עוד בתחום היחסים בין הדתיים לחילוניים נקטה עיריית תל אביב עמדה משלה שנוגעת להפרדה על בסיס מגדר; ובתחום אחר נקטה עמדה עצמאית בנושא מבקשי המקלט.

הפרדה מגדרית

סוגיית ההפרדה המגדרית הולכת ונעשית סוגיה עיקרית ביחסי חילוניים ודתיים בישראל. בשנים האחרונות הולכת וגוברת הדרישה להפרדה מגדרית, דרישה שגם מוסדות ממשלה מקדמים. כך למשל נפתחו קווי תחבורה ציבורית "מהדרין" שבהם מקומות הישיבה מחולקים בין גברים לנשים;¹¹ המועצה להשכלה גבוהה אימצה מדיניות של אישור הפרדה מגדרית בלימודים אקדמיים לחרדים;¹² נציבות שירות המדינה פתחה קורס הכשרה לעובדי מדינה חרדים בהפרדה מגדרית;¹³ ולאחרונה דווח גם על קורסים ב"נהיגה מונעת" - שנהגים מחויבים בהם - שנערכים בהפרדה מגדרית.¹⁴ למרות דוגמאות אלה - שבהן משרדי ממשלה מאמצים מדיניות של הפרדה מגדרית בפעילותם בקרב האוכלוסייה החרדית - ההפרדה המגדרית, אפילו לציבור החרדי, איננה יכולה להיחשב מדיניות ממשלתית. להפך, משרד המשפטים פועל לצמצום השפעותיה של הפרדה זו, בייחוד במרחב הציבורי.¹⁵

-
- 11 בג"ץ 746/07 נעמי רגן נ' משרד התחבורה (5.1.2011).
- 12 החלטת המועצה להשכלה גבוהה מיום 23.5.2017 "מדיניות רב שנתית לשנים תשע"ז-תשפ"ב בנושא הרחבת הנגישות של ההשכלה הגבוהה לחרדים". כנגד ההחלטה הוגשה עתירה התלויה ועומדת בפני בית המשפט העליון, בג"ץ 6500/17 תירוש נ' המועצה להשכלה גבוהה.
- 13 תוכנית "משפיעים" מיועדת לאוכלוסייה החרדית, והיא נפתחה בראשית שנת 2018 עבור קבוצה של גברים, כאשר קורס מקביל עבור קבוצה של נשים עתיד להפתח במהלך שנת 2018. תביעה נגד התוכנית הוגשה בבית הדין לעבודה. בית הדין האזורי לעבודה התיר לתוכנית לפעול רק אם ישולבו בה נשים. [סע"ש 8222-02-18 שדולת הנשים נ' נציבות שירות המדינה (בית הדין האזורי לעבודה בירושלים, 8.4.2018)]. בית הדין הארצי הפך את ההחלטה, ובג"צ אישר את החלטתו.
- 14 ת"א 53057-08-18 שדולת הנשים ואח' נ' משרד התחבורה ואח' (כתב תביעה הוגש ב 27.8.2018).
- 15 ראו למשל דו"ח הצוות המשרדי לבחינת תופעת הדרת נשים במרחב הציבורי, משרד המשפטים (7.3.2013).

ב-18 ביוני 2018 בעקבות המחאה שהתעוררה לקראת אירוע בהפרדה מגדרית שארגנה תנועת חב"ד בכיכר רבין הודיע ראש העיר תל אביב-יפו רון חולדאי כי כעניין עקרוני לא יאשר עוד עריכת אירועים בהפרדה בשטחים ציבוריים בתל אביב,¹⁶ ועמדה זו זכתה לאישורו של היועץ המשפטי לממשלה.¹⁷ אף שאת האירוע הקונקרטי התיר בית המשפט לקיים, פסיקה זו אינה דוחה עקרונית את עמדת העירייה.¹⁸

עמדת המדינה בסוגיית ההפרדה המגדרית פוסחת אפוא על שתי הסעיפים: נראה כי המדינה מבקשת להתנהל בנושא זה ממקרה למקרה, בלי לאמץ מדיניות כוללת. בניגוד לעמדת המדינה, עיריית תל אביב אימצה בנושא זה מדיניות עקרונית.

היחס למבקשי המקלט

בשני העשורים האחרונים עומדת ישראל בפני שאלת מבקשי המקלט – מהגרים לא חוקיים משורה של מדינות באפריקה, שלפחות חלקם הגיעו לישראל מתוך חשש לשלומם במדינות מוצאם. רבים ממבקשי המקלט גרים בתל אביב-יפו, בייחוד בכמה שכונות דרומיות שלה, סביב התחנה המרכזית הישנה.

עמדתה הרשמית של מדינת ישראל כלפי מבקשי המקלט עמומה. מצד אחד ישראל אינה מגרשת חלק ניכר מהם, בעיקר למדינות שבהן קיים חשש לחייהם – אריתראה וסודאן. מצד שני המדינה גם נמנעת מלהכיר בזכויותיהם ולהעניק להם אופק לקיום בישראל, שכן כולם נחשבים שהם זמניים בלבד. שהות זו כוללת לכל היותר התחייבות שלא לגרש אותם ושלא למנוע מהם

¹⁶ ההחלטה הופצה לציבור באינטרנט <https://youtu.be/ujkmavM87dw>
¹⁷ "סיכום דיון בנושא ארוע משיח בכיכר" – מכתבו של ד"ר גיל לימון, עוזר בכיר ליועץ המשפטי לממשלה, מיום 18 ביוני 2018.

¹⁸ עת"צ 50491-06-18 **האגודה למען הגאולה האמיתית השלמה נ' עיריית תל אביב-יפו** (פרוטוקול דיון ופסק דין מיום 24.6.2018).

לעבוד. דו"ח מבקר המדינה משנת 2014, שעסק במדיניות כלפי השוהים הבלתי חוקיים, קבע בפירוש כי למדינת ישראל יש מדיניות ברורה של מניעת כניסה של זרים לישראל ואף הוצאתם, אבל בעת כתיבת הדו"ח לא הייתה למדינה כל מדיניות ברורה באשר לטיפול באלה שהיו בישראל ולשמירה על זכויות האדם הבסיסיות שלהם.¹⁹

אל מול מדיניות זו אימצה עיריית תל אביב גישה ברורה של דאגה לזכויותיהם הבסיסיות של מבקשי המקלט. יודגש כי לעירייה אין מדיניות ברורה של הישארות מבקשי המקלט בישראל. עם זאת בנושאים של בריאות, חינוך ורווחה היא הקימה מערך תמיכה בהם. העירייה מעניקה חינוך לילדיהם וכן שירותי רווחה באמצעות מרכז מסיל"ה שפועל בקרבם במימון חלקי של העירייה.²⁰ במקרה זה עמדתה של עיריית תל אביב אינה מנוגדת לעמדת הממשלה, אבל גם כאן במקום שבו לא נקטה הממשלה עמדה ולא פיתחה מדיניות מקיפה, נקטה העירייה עמדה ופיתחה מדיניות.

סיכום

את עליית כוחו של השלטון המקומי בישראל תיעדו כותבים רבים, אבל בשנים האחרונות נוסף לעלייה זו ממד אידאולוגי: הולך ומתברר כי נפער פער בין העמדות השמרניות יחסית של השלטון המרכזי ובין העמדות הליברליות יחסית שבהן אוחזים תושבי הערים החזקות והעשירות בישראל. פער זה מוצא את ביטויו באימוץ מדיניות עצמאית למחצה של העיריות במגוון של נושאים שבעבר היו בשליטתה הבלעדית של המדינה. העיריות יכולות לפעול בעיקר בנושאים שבהן עמדת המדינה טרם עוגנה

¹⁹ דוח מבקר המדינה, "זרים שאינם בני הרחוקה מישראל", דו"ח 64א (2014), עמ' 59-131.

²⁰ ראו למשל את דף הבית של מרכז מסיל"ה באתר עיריית תל אביב-יפו.

באופן ברור או שהיא שנויה במחלוקת בין מוסדות בשלטון המרכזי.

תופעה זו אינה ייחודית לישראל. לאורך ולרוחב העולם המערבי כולו גוברת עצמאותו של השלטון המקומי. אל מול עלייתם של כוחות שמרניים ברבות ממדינות המערב נעשו ערים רבות למגינותיהם של מהגרים וקבוצות מוחלשות אחרות בחברה. התחזקות זו מאתגרת את השלטון המרכזי ויוצרת קואליציות מעניינות בין ערים במדינות שונות.²¹

מדינת ישראל נחשבת באופן מסורתי מדינה בעלת שלטון מרכזי חזק ושלטון מקומי חלש במיוחד, אבל ייתכן שחלוקה זו משתנה. הפער האידאולוגי שנוצר בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ועליית כוחו של השלטון המקומי הם פוטנציאל ליצירתם של מוקדי כוח חדשים בפוליטיקה הישראלית. אפשר כי מוקדי כוח אלה יבקשו להביא את כוחם לידי ביטוי: אפשרות אחת היא שינוי שיטת הבחירות לשיטה שתיקח בחשבון את ההעדפות האזוריות (למשל שיטת בחירות אזורית או אזורית למחצה); אפשרות אחרת היא ביזור נוסף של כוח מהשלטון מהמרכזי אל זה המקומי. ברשימה קצרה זו לא אוכל להעריך במלואן את השפעותיהם של שינויים אפשריים אלו,²² אבל במגמות החדשות יש פוטנציאל נכבד לעיבוי של השלטון הדמוקרטי בישראל.

Barbara Oomen and Moritz Baumgärtel, "Frontier Cities: The Rise of Local Authorities as an Opportunity for International Human Rights Law", *EJIL*, 29 (2) (2018): 607-630

21 לניתוח השפעות האפשריות של מעבר לשיטת בחירות אזורית או אזורית יחסית מעורבת ראו למשל: ניר אטמור (בהנחיית אשר אריאן), **שיטות לבחירת בתי נבחרים דמוקרטיים (מחקר מדיניות 82)**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2010; דנה בלאנדר, אשר אריאן ועופר קניג, שיפור דגם המשטר הפרלמנטרי בישראלי (נייר עבודה), אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2010.

פרופ' עמיחי כהן הוא עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה וראש התוכנית לביטחון ודמוקרטיה ע"ש אמנון ליפקין־שחק. חבר סגל בפקולטה למשפטים בקריה האקדמית אונו. תחומי המומחיות שלו הם משפט חוקתי ומשפט בינלאומי.

המחקר רואה אור במסגרת סדרה מיוחדת של
המכון הישראלי לדמוקרטיה
לקראת הבחירות לרשויות המקומיות 2018

www.idi.org.il



המכון הישראלי
לדמוקרטיה