

# השלטון המקומי בישראל

---

## רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים

מהם האתגרים העיקריים שהשלטון המקומי בישראל מתמודד איתם היום? מהי מערכת היחסים האופטימלית בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי? כיצד צריך לעצב מחדש את השלטון המקומי בישראל על פי הנורמות

---

המקובלות במדינות המפותחות?

אריאל פינקלשטיין

מחקר  
מדיניות  
157



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה



# השלטון המקומי בישראל

רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים

אריאל פינקלשטיין

מחקר מדיניות 157

דצמבר 2020

Local Government in Israel: General Background, Core Issues, and Challenges  
Ariel Finkelstein

עריכת הטקסט: נועה שליטין  
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר־דיין  
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק  
הדפסה: גרפוס פרינט ירושלים

מסת"ב: 978-965-519-329-9

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

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2020  
נדפס בישראל, תשפ"א/א/2020

#### המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602  
טל': 02-5300888  
אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

#### להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: [www.idi.org.il/books](http://www.idi.org.il/books)  
דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)  
טל': 02-5300800

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

# המכון הישראלי לדמוקרטיה

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

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

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

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

# תוכן העניינים

7	<b>תקציר</b>
11	<b>מבוא</b>
16	<b>פרק 1. רקע כללי: השלטון המקומי בישראל במבט השוואתי ותאורטי</b>
16	1.1. מבנה השלטון המקומי בישראל
18	1.2. השלטון המקומי בעולם והתמורות במעמדו
23	1.3. מעמד השלטון המקומי בישראל בהשוואה לעולם: ריכוזיות קיצונית
29	1.4. ההשפעות של ביזור סמכויות לשלטון המקומי
32	<b>פרק 2. שיטת בחירות וממשל</b>
32	2.1. הקדמה
33	2.2. גיוון בשיטת הבחירות והממשל
34	2.3. ייצוג נשים במועצת הרשות
36	2.4. הגבלת כהונה לראשי רשויות
37	2.5. ביטול הסיבוב השני בבחירות
37	2.6. מפלגות ארציות ברשויות המקומיות
38	2.7. הדחת ראשי רשויות והקמת ועדות קרואות
40	<b>פרק 3. מועצת הרשות</b>
40	3.1. הקדמה
40	3.2. תגמול כספי
41	3.3. סביבה וכלים לעבודה
42	3.4. תפקידי הפיקוח והבקרה של המועצה
43	3.5. מועצת הרשות כרשות מחוקקת ומבצעת
44	3.6. סקירת פרסומים ושיח ציבורי
45	<b>פרק 4. מיסוי ותקצוב</b>
45	4.1. הקדמה
46	4.2. מידת האוטונומיה הפיננסית של הרשויות המקומיות: ריכוזיות קיצונית

- 48 4.3. ההשפעות השליליות של העיוות בתמריצים
- 50 4.4. צדק חלוקתי
- 52 4.5. עיוותים בירוקרטיים: חישוב שטח הנכסים וסיווגי הארנונה
- 53 4.6. סקירת פרסומים ושיח ציבורי

## פרק 5. הדרג המקצועי

- 54 5.1. מינוי, ניהול ופיתוח ההון האנושי
- 56 5.2. המינויים והמעמד של שומרי הסף: יועץ משפטי, גזבר ומבקר עירייה
- 59 5.3. סקירת פרסומים ושיח ציבורי

## פרק 6. סמכויות ותחומי אחריות של הרשויות המקומיות

- 60 6.1. הקדמה
- 60 6.2. חינוך
- 62 6.3. רווחה
- 63 6.4. תכנון ובנייה
- 65 6.5. תחבורה
- 66 6.6. דת ומדינה

## פרק 7. סוגיות רחב

- 68 7.1. אזוריות: חשיבה אזורית ודרג אזורי
- 70 7.2. שחיתות
- 71 7.3. שקיפות
- 74 7.4. שיתוף הציבור
- 75 7.5. שלטון מקומי ערבי
- 77 7.6. שלטון מקומי חרדי
- 78 7.7. תאגידים עירוניים

## סיכום

## רשימת המקורות

## ת ק צ י ר

מחקר זה מספק רקע כללי על השלטון המקומי בישראל ומבקש למפות את סוגיות הליבה והאתגרים הקשורים במבנה שלו. המחקר מצביע על שני סוגים עיקריים של כשלים מבניים בשלטון המקומי בישראל: האחד, ריכוזיות יתר של המערכת השלטונית במדינה, המביאה לצמצום בסמכויות של השלטון המקומי; האחר, פגמים פנימיים בתוך השלטון המקומי, בלא קשר ליחסים בינו ובין הממשלה, שהעיקרי שבהם הוא עוצמתו הרבה מדי של ראש הרשות אל מול חולשתה של מועצת הרשות. ההמלצה הכללית של המחקר היא ביזור כפול של המערכת השלטונית בישראל: מהרמה הממשלתית לרשות המקומית (ביזור אנכי), ובתוך הרשות המקומית מראש הרשות לחברי המועצה (ביזור אופקי).

הנחת היסוד של המחקר היא שחיזוק מעמדו של השלטון המקומי הוא מטרה חשובה משתי סיבות: מהזווית הערכית-דמוקרטית חיזוק השלטון המקומי יכול לתרום לחיזוק התרבות הפוליטית הדמוקרטית ולשיפור הדמוקרטיה הישראלית בהיבטים של ייצוג, היענות, שקיפות והשתתפות; מהזווית השירותית, חיזוק השלטון המקומי יכול להביא לשיפור באיכות השירותים המוענקים לתושבים, לחיזוק השירות הציבורי ולפיתוח הכלכלה בישראל.

מערכת השלטון המקומי בישראל נדונה במחקר הן בסקירה היסטורית של ההתפתחויות שלה במהלך השנים והן בהשוואה למדינות אחרות, בבחינת היחסים הפנימיים בתוך המדינה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי ובבחינת מערכת השלטון המקומי כשלעצמו. ברוב המדינות המפותחות התגבשה תפיסה עקרונית ומוצהרת שהשלטון המקומי הוא גוף דמוקרטי עצמאי ואוטונומי,

ותפיסה זו באה לידי ביטוי בעקרונות האמנה האירופית לממשל עצמי מקומי (1985), שעליה חתמו כמעט כל מדינות אירופה. מנגד, התפיסה הרווחת בישראל היא שהשלטון המקומי הוא במובנים רבים זרוע ביצועית של הממשלה. המחקר מראה שמדינת ישראל היא אחת המדינות הריכוזיות ביותר בעולם המערבי ושמעמד השלטון המקומי בה חלש בהשוואה למדינות אחרות: במדד הביזור לרשויות המקומיות של חוקרי הבנק העולמי נמצא כי ישראל מדורגת במקום 94 מתוך 182 מדינות בעולם, ומכלל מדינות OECD ישראל דורגה במקום הנמוך ביותר – כלומר המדינה הכי פחות מבוזרת.

חולשתו של השלטון המקומי בישראל באה לידי ביטוי בכמה היבטים:

**פינוסי.** תקציב הרשויות המקומיות הוא 5.5% בלבד מהתוצר בישראל, לעומת 11% בממוצע במדינות OECD; הריכוזיות בתחום הפינוסי באה לידי ביטוי בכך שהרשויות המקומיות בישראל כמעט שאינן שולטות על גובה המיסים שהן גובות, כך ש-95.1% מהמיסוי המקומי בישראל נקבע על ידי הממשלה, לעומת ממוצע של 7.8% בלבד במדינות OECD; גם במדד הבנק העולמי דורגה ישראל כמדינה שרמת הביזור הפיסקלי בה היא הנמוכה ביותר מכל מדינות OECD.

**ניהול ההון האנושי.** האוטונומיה של הרשויות המקומיות נבחנת בין השאר על פי מידת האוטונומיה שלהן לנהל את כוח האדם שלהן, ובתוך כך היכולת לקלוט עובדים חדשים, לקבוע שכר ולפטר עובדים באופן עצמאי, בלא התערבות רגולטורית של הממשלה. במדד הבנק העולמי נמצא כי מתוך 182 מדינות ישראל דורגה במקום ה-109 – הנמוך ביותר מכלל מדינות OECD – במידת הביזור הניהולי לרשויות המקומיות.

**סמכויות.** היקף הסמכויות של השלטון המקומי בישראל מצומצם יחסית. תחום החינוך בולט במיוחד בריכוזיות שלו – OECD מציג חמישה סוגי מודלים של מערכות חינוך הקיימים במדינות החברות בו וממקם את ישראל בקבוצת המדינות הריכוזיות ביותר בתחום החינוך, משום שהיא ממעטת לקבוע מדיניות בשיתוף הרשויות המקומיות ומנהלי בתי הספר. הריכוזיות בולטת מאוד גם בתחום התחבורה, ובפרט התחבורה הציבורית.

נתוני OECD מצביעים על מתאם חיובי בין מידת הביזור לשלטון המקומי במדינה ובין גובה התוצר לנפש ומידת היעילות של עבודת הממשלה. אף שממצאים אלו



לבדם אינם מעידים בהכרח על קשר סיבתי, תאוריה מרכזית טוענת כי הביזור תורם לאיכות השירותים לתושב משום שהשלטון המקומי אוצר מידע רב יותר על התושבים והעדפותיהם ויש לו היכרות טובה יותר עם הקהילה והמרחב, ולכן הוא מסוגל לספק את המוצרים הציבוריים המקומיים באופן טוב יותר.

הצורך להעצים את כוחו של השלטון המקומי התחדד במיוחד בשנים האחרונות לנוכח חוסר יציבות כרוני של השלטון המרכזי במשך שנים רבות, המתבטא בכך ששרים ממעטים להישאר בתפקידם למשך תקופה ארוכה. תופעה זו התעצמה במשבר השלטוני הפוקד את ישראל בשנים 2019-2020, שהוביל לרצף של מערכות בחירות וממשלת מעבר שכינה במשך תקופה ארוכה במיוחד. חוסר היציבות פוגע מאוד בביצועי הממשלה, בעוד השלטון המקומי מתאפיין ביציבות, שלדעת רבים מביאה לתפקוד מוצלח בהרבה.

ייתכן שבשל המשבר בשלטון המרכזי התגברה בשנים האחרונות התופעה של רשויות מקומיות שאינן מחכות לממשלה אלא פועלות באופן עצמאי (במסגרת החוק), כפי שבא לידי ביטוי במיזם התחבורה המקומי בשבת "נעים בסופ"ש" מאז נובמבר 2019 ביוזמת עיריית תל אביב. נראה שמשבר הקורונה חשף את הפוטנציאל הגלום בשלטון המקומי במלוא עוצמתו: תהליך קבלת ההחלטות בממשלה ובכנסת ספג ביקורת ציבורית נוקבת, בעוד הרשויות המקומיות נתפסו בעיני רבים כמבוגר האחראי, המנסה לנווט את התושבים להתנהלות ראויה על רקע הכאוס השורר בשלטון המרכזי. בתחילתו של המשבר הממשלה מיעטה לערב את השלטון המקומי בקביעת המדיניות וביצוע המשימות הנדרשות, אך רשויות מקומיות רבות לא חיכו לממשלה ואף הקימו מערכים אפידמיולוגיים עצמאיים לקטיעת שרשרת ההדבקה. גורמי המקצוע בממשלה שזיהו את החוזקות של השלטון המקומי אף הובילו לגיבוש של תוכנית הרמזור, שבה תפקידן של הרשויות המקומיות בניהול המשבר גדול.

נראה שההתפתחויות הללו הביאו לנכונות גוברת של גורמי הממשל לבזר יותר סמכויות לרשויות המקומיות, אך בפועל טרם נראו צעדים משמעותיים בתחום זה. סקרים מלמדים כי תהליכי ביזור עתידיים לזכות לאהדה מהציבור הישראלי. במגוון סקרים מהשנים האחרונות נמצא כי אמון הציבור בשלטון המקומי גבוה בהרבה מאמון הציבור בממשלה, בכנסת ובמפלגות. למשל, במחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה משנת 2019 נמצא ש-56% מהתושבים בישראל

נותנים אמון ברשות המקומית שהם מתגוררים בה, לעומת 33% הנותנים אמון בממשלה, 29% בכנסת ו-16% במפלגות.

המחקר מצביע גם על חולשות מבוניות של השלטון המקומי בישראל, והעיקרית שבהן היא עוצמה רבה מדי של ראש הרשות אל מול חולשה של מועצת הרשות. מעמד של חברי המועצה בישראל - ובפרט חברי האופוזיציה - נמוך מאוד: ברוב מוחלט של המדינות המפותחות חברי המועצה זוכים לתגמול כספי, ולעיתים אף לשכר מלא, ואילו בישראל חבר מועצה עובד בהתנדבות, ובדרך כלל אינו מתוקצב במשאבים שיכולים לסייע לו בעבודתו. נוסף על כך, לחברי המועצה יש מעט מאוד כלים יעילים לפיקוח ובקרה על עבודת הרשות. החולשה של הפיקוח והבקרה על הרשות המקומית באה לידי ביטוי מובהק גם בחולשת מעמדם של מבקרי הרשויות המקומיות.

נוסף על כך המחקר מצביע על בעיות מבוניות הקיימות בשלטון המקומי, בהן: שיטת המיסוי המקומי (ארנונה) הגורמת עיוותים, שהחמור שבהם הוא פגיעה בהיצע הדירות למגורים בישראל; אי-שוויון בין הרשויות ופגיעה של שיטת הארנונה ברשויות החלשות בשל התייעודף לארנונה מאזורי תעשייה ומסחר; חוסר שקיפות בכמה מהרשויות המקומיות; ייצוג נמוך מאוד של נשים במועצת העיר ובראשות המועצה בהשוואה למדינות המפותחות; מחסור בכוח אדם איכותי ברשויות אחדות.

מטרתו של מחקר זה היא לספק רקע כללי לסוגיות הליבה של מבנה השלטון המקומי בישראל ופירוט שלהן ושל האתגרים הנובעים מהן. נקודת המוצא שלו היא שחיזוק מעמדו של השלטון המקומי הוא מטרה חשובה משתי סיבות: מנקודת מבט ערכית-דמוקרטית, חיזוק השלטון המקומי יכול לתרום לחיזוק התרבות הפוליטית הדמוקרטית ולשיפור הדמוקרטיה הישראלית בהיבטים כמו ייצוג, היענות, שקיפות והשתתפות; מנקודת מבט מעשית, חיזוק השלטון המקומי יכול לשפר את יעילות השירותים המוענקים לתושבים ואת השירות הציבורי ולסייע בפיתוח הכלכלה בישראל.

במובנים רבים השלטון המקומי בישראל מצוי כיום על פרשת דרכים. מחד גיסא הוא סובל מחולשות מבניות וניצב בפני אתגרים ברורים, ובהם המעמד הנמוך של חברי המועצות ברשויות המקומיות, ריכוז יתר של סמכויות בידי השלטון המרכזי, משברים כלכליים, מחסור בכוח אדם מיומן ועוד. סוגיות אלו ואחרות יפורטו להלן. מאידך גיסא בשנים האחרונות נחשף הפוטנציאל הרב של השלטון המקומי, כך שבשיח הציבורי נשמעים יותר ויותר קולות הקוראים לחיזוק מעמדו.

דוגמה מובהקת לפוטנציאל הטמון בשלטון המקומי ניתן למצוא בימים אלה ממש. מדינת ישראל מצויה זה שנתיים במשבר שלטוני. מדצמבר 2018 עד מאי 2020, במשך כשנה וחצי, כיהנה בישראל ממשלת מעבר שסמכויותיה חלקיות בלבד, בלא יכולת ממשית לקדם מדיניות, ואף לאחר הקמת הממשלה לא אושר תקציב למדינה. על רקע חולשתו הרבה של השלטון המרכזי בתקופה זו בולטות היציבות והיעילות של השלטון המקומי, המספק לאזרחים את השירותים הבסיסיים ביותר בשטח: שירותים ממלכתיים, כדוגמת חינוך ורווחה, ושירותים מקומיים, בעיקר בתחומי ניקיון ותברואה, מים, ביוב ותכנון עירוני. חוסר היציבות בשלטון המרכזי אינו תוצאה רק של הקיפאון הפוליטי בשנתיים האחרונות אלא הוא מאפיין קבוע וותיק יותר שלו: שרים ומנכ"לים מתחלפים במשרדי הממשלה באופן תדיר, לעומת ראשי הרשויות המקומיות, המכהנים לתקופה יציבה של חמש שנים וסיכוייהם להיבחר לקדנציות נוספות גבוהים – והרי ידוע שהיציבות מאפשרת ראייה ותכנון לטווח ארוך. באופן כללי יותר, התחושה של אזרחים רבים היא שהשלטון המרכזי מתקשה לספק את צוריהם, סובל ממשבר משילות מתמשך ולוקה בגירעון דמוקרטי בהיבטים של ייצוג והיענות של המערכת הפוליטית לאזרחים ובהיבטים אחרים. לנוכח

כך האפשרות של חיזוק השלטון המקומי כחלופה או תוספת הכרחית לשלטון המרכזי עלתה בשנים האחרונות למרכז הבמה.

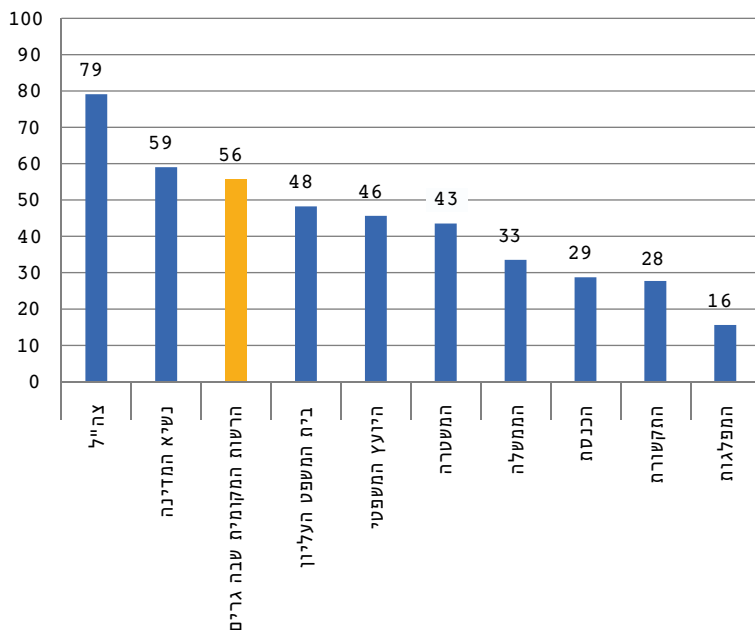
דוגמה להצבת חלופה כזו לשלטון המרכזי היא מיזם "נעים בסופ"ש", שהחל לפעול בנובמבר 2019, ובמסגרתו רשויות מקומיות במרכז הארץ מפעילות תחבורה ציבורית בשבת בחינם עבור התושבים, בניגוד למדיניות הממשלה, הדוגלת בהיעדר תחבורה ציבורית בשבת. הדיון הציבורי הרחב שעורר מיזם זה עסק כמובן ביחסי דת ומדינה בישראל אך הציף גם את שאלת מעמדו של השלטון המקומי בישראל.

יעילות השלטון המקומי לעומת השלטון המרכזי נחשפה בשנה האחרונה גם על רקע התנהלות המדינה במשבר הקורונה: קבלת ההחלטות בממשלה ובכנסת ספגה ביקורת ציבורית נוקבת, בעוד הרשויות המקומיות נתפסו בעיני רבים כמבוגר האחראי המנסה לנווט את התושבים להתנהלות ראויה על רקע הכאוס השורר בשלטון המרכזי. הביקורת על הממשלה קשורה גם באופן הריכוזי שבו ההחלטות מתקבלות, והיא אף הובילה לגיבוש של תוכנית הרמזור, במטרה לחזק את מקומן של הרשויות המקומיות בהתנהלות מול המשבר (אם כי נכון לעת כתיבת שורות אלו בשל מאבקים בממשלה התוכנית התעכבה ולא התממשה). ביקורת אף נמתחה בעת המשבר על הריכוזיות של משרד החינוך, ובעקבותיה שר החינוך יואב גלנט הקים ביולי 2020 ועדה שתבחן ביזור סמכויות לרשויות המקומיות בתחום החינוך.

אפשר להניח שאירועי השנתיים האחרונות הביאו לחיזוק של אמון הציבור בשלטון המקומי, אך למעשה עוד בטרם ההתפתחויות האחרונות סקרים הראו כי הציבור הרחב רוחש לשלטון המקומי אמון רב יותר משהוא רוחש לכנסת או לממשלה. מידת האמון ברשויות המקומיות לעומת שאר הגופים הציבוריים בישראל נבחנה בפעם האחרונה בינואר 2019 בסקר מקיף של המכון הישראלי לדמוקרטיה, כמוצג בתרשים 1.

**חרשים 1**

**שיעור האזרחים בישראל המביעים אמון במוסדות בשנת 2019 (%)**



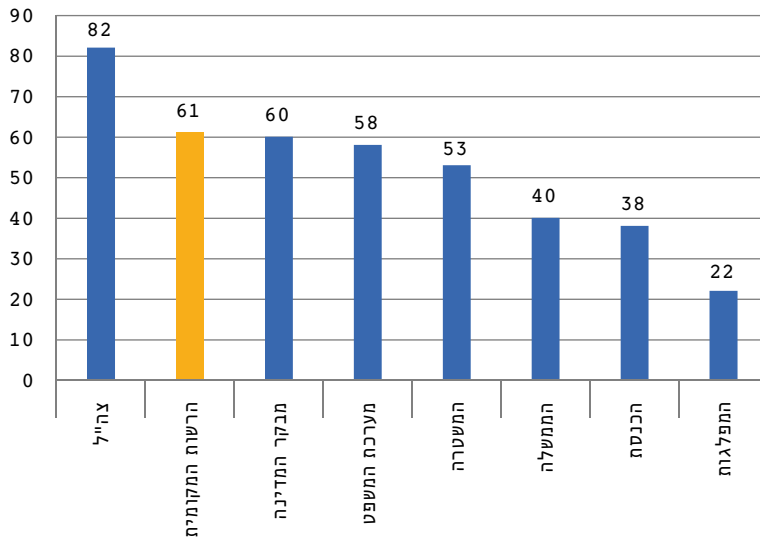
מקור: על פי נתוני הרמן ואחרים, 2019.

מכל גופי הממשל הרשויות המקומיות זוכות לאמון גבוה במיוחד, הנמוך רק מהאמון בצה"ל ובנשיא המדינה, גבוה במעט מהאמון במערכת המשפט ומהאמון במשטרה, וגבוה בהרבה מהאמון בכנסת ובממשלה. במדד הדמוקרטיה הישראלית משנת 2018 התקבלו ממצאים דומים (הרמן ואחרים, 2018).

ממצאים דומים עולים גם מנתוני הסקר החברתי 2015 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כפי שמוצג בתרשים 2.

**חרשים 2**

**שיעור האזרחים בישראל המביעים אמון במוסדות השלטון  
בשנת 2015 (%)**



מקור: על פי נחוניי הסקר החברתי של הלמ"ס לשנת 2015.

האמון ברשויות המקומיות לפי סקר זה הוא 61% - נמוך רק מהאמון בצה"ל, גבוה במעט מהאמון במבקר המדינה ובמערכת המשפט, וגבוה בהרבה מהאמון בממשלה, בכנסת ובמפלגות. חשוב להזכיר שהסקרים הללו נערכו עוד בטרם שלוש מערכות הבחירות בשנים 2019-2020 ולפני פרוץ משבר הקורונה, ולא מן הנמנע שבשל אירועי השנתיים האחרונות אמון הציבור בשלטון המקומי אף עלה לעומת אמון הציבור בממשלה ובכנסת.

כאמור, מטרתו של מחקר זה היא לספק רקע כללי לסוגיות הליבה של מבנה השלטון המקומי בישראל ופירוט שלהן ושל האתגרים הנובעים מהן. בשל התחום הרחב של מחקר זה לא יכולתי לסקור את כל הסוגיות החשובות

הקשורות בשלטון המקומי ולפיכך בחרתי סוגיות שלדעתי הכשלים בהן ברורים ושיש להן השלכות משמעותיות או סוגיות שנשמעו בעניין קריאות לרפורמה.

המחקר פותח בפרק רקע כללי שמטרתו לספק מידע חוקי והיסטורי על פעילות השלטון המקומי בישראל בהשוואה למדינות בעולם. אחריו שישה פרקים - כל אחד מהם סוקר סוגיה עקרונית אחת בעניין השלטון המקומי, לרבות תת־נושאים הנגזרים ממנה. כל פרק מצביע על הבעיות והאתגרים העיקריים בסוגיה הנדונה ועל המחקר והשיח הציבורי הקיימים בעניינה. פרקים אלו עוסקים בתחומים הבאים: שיטת הבחירות והממשל בשלטון המקומי בישראל; מעמדה של מועצת העיר, לרבות תגמול כספי לחברי המועצה והיקף סמכויותיהם; מודל המיסוי והתקצוב של השלטון המקומי בישראל והשפעותיו על מידת האוטונומיה של הרשויות, תכנון ובנייה, צדק חלוקתי ועוד; הדרג המקצועי ברשויות המקומיות, בפרט בכל הכרוך במינוי, ניהול ופיתוח ההון האנושי ומעמדם של שומרי הסף; סמכות השלטון המקומי, בעיקר מול השלטון המרכזי, בתחומים חינוך, רווחה, תכנון ובנייה, תחבורה ודת ומדינה; סוגיות רוחביות הקשורות בשלטון המקומי - אזוריות, שחיתות, שקיפות, שיתוף הציבור, שלטון מקומי ערבי, שלטון מקומי חרדי ותאגידים עירוניים.

# פרק 1

## רקע כללי: השלטון המקומי בישראל במבט השוואתי ותאורטי

מטרתו של פרק זה היא לספק רקע כללי על מעמד השלטון המקומי בישראל ופעילותו בהשוואה לעולם. בתחילה אציג בקווים כלליים את המבנה המוסדי והחוקי של השלטון המקומי בישראל, ולאחר מכן אדון במעמדו של השלטון המקומי בישראל בהשוואה למעמדו בעולם מתוך נקודת המבט התאורטית וההשוואתית העיקרית הרלוונטית למחקר זה: מידת הריכוזיות והביזור בשלטון. אבקש להראות כי מדינת ישראל היא אחת המדינות הריכוזיות ביותר בעולם המערבי וכי מעמד השלטון המקומי בה חלש בהשוואה למדינות אחרות.

### 1.1 מבנה השלטון המקומי בישראל

במדינת ישראל פועלות כיום 257 רשויות מקומיות. הרשויות המקומיות בישראל נחלקות לארבעה סוגים: עירייה – רשות מקומית של עיר, שמספר תושביה עולה על 20,000 בדרך כלל; מועצה מקומית – רשות מקומית של יישוב, שאופיו עירוני, כפרי או קהילתי ומספר תושביו בין 2,000 ל-20,000; מועצה אזורית – מועצה המאגדת כמה יישובים כפריים וקהילתיים באזור גאוגרפי מסוים; מועצה מקומית תעשייתית – רשות מקומית המנהלת אזור תעשייה בין-יישובי שלא מתגוררים בו תושבים. מתוך 257 הרשויות הפועלות בישראל 77 הן עירויות, 124 מועצות מקומיות, 54 מועצות אזוריות ו-2 מועצות מקומיות תעשייתיות.

רשויות מקומיות קיימות באזור זה כ־150 שנים, ורישומן עוגן כהסדר משפטי עם חקיקת חוק העיריות ב־1877 על ידי השלטון העות'מאני ששלט אז בארץ. חוק העיריות העות'מאני נשאר בתוקף עד שנת 1934, אז חוקקו הבריטים את פקודת העיריות. עוד לפני כן חוקקו הבריטים ב־1921 חקיקה נפרדת בעניין רשויות מקומיות קטנות יותר – פקודת המועצות המקומיות. שתי הפקודות זכו לניסוח מחודש לאחר הקמת המדינה, ב־1964, ועם חוקים אחרים הן משמשות עד היום מקור לדיני הרשויות המקומיות (גל־נור ובלאנדר, 2014; מידני, 2014). ראשיתן



של המועצות האזוריות בשנות ה־40, בתקופת המנדט הבריטי, ומעמדן החוקי מוסדר בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958 (אפלבאום, 2014). לאורך השנים נקבעו שינויים נקודתיים בפקודות אלו. הניסיון המשמעותי ביותר לשינוי חקיקה רוחבי בנושא היה בשנת 2007, אז הוגשה הצעת חוק העיריות החדש, שנוסחה בעיקר על ידי שני יועצים משפטיים לשעבר במשרד הפנים במטרה להסדיר מחדש את כלל החקיקה הקשורה ברשויות מקומיות. הצעת החוק ביקשה לקדם שינויי מדיניות ולאחד מבחינה חוקית מועצות מקומיות ועיריות על מנת לפשט את החקיקה וליצור מסגרת חוקית ברורה ואחידה לשלטון המקומי בישראל. ההצעה עברה בכנסת בקריאה ראשונה, אך לא התקדמה מעבר לכך, וירדה מסדר היום הציבורי (בארי ורזין, 2015).

משרד הפנים הוא הרגולטור העיקרי הממונה על פעילות הרשויות המקומיות, והוא פועל באמצעות הממונים על שבעת המחוזות ובאמצעות גופי המטה של המשרד - בהם האגף לכוח אדם ושכר, המפקח על עובדי הרשויות ומטפל בהסכמי שכר, והאגף לביקורת ברשויות מקומיות. מינהל התכנון - שחזר בעת האחרונה למשרד הפנים - מפעיל את מוסדות התכנון הארציים ומפקח על ועדות התכנון והבנייה המחוזיות והמקומיות. את פעילותו של משרד הפנים משלימים משרדי ממשלה המפקחים על פעילות הרלוונטית לתחומי עיסוקם - משרדי החינוך, הרווחה, איכות הסביבה, הבריאות (בריאות הציבור), התשתיות הלאומיות (משק המים העירוני), המשרד לשירותי דת ועוד. מעל כולם ניצב משרד האוצר - אגף התקציבים בו הוא המאשר תקציבים לרשויות, ואגף הממונה על השכר מפקח גם על הרשויות המקומיות. מרכז השלטון המקומי הוא הגוף המאגד את העיריות והמועצות המקומיות, ובין היתר גם מייצגן מול מוסדות המדינה בנושאים עקרוניים. המועצות האזוריות, בגלל אופיין המיוחד, לא הצטרפו לגוף זה אלא התארגנו בנפרד - במרכז המועצות האזוריות בישראל. היום במרכז השלטון המקומי ובמרכז המועצות האזוריות יחד חברות כל הרשויות המקומיות בישראל.

## 1.2 השלטון המקומי בעולם והתמורות במעמדו

ברובן המכריע של מדינות העולם הממשל הוא רב־שכבתי, כלומר בנוי מרמות אחדות: החל בשלטון המרכזי, עבור ברמות המחוזיות או האזוריות וכלה בשלטון המקומי. המדינות נבדלות ביניהן במספר רמות השלטון – במדינות מערביות מדובר בדרך כלל בשתיים-ארבע רמות. לדוגמה, ישנן מדינות פדרליות, המאופיינות ביחידות תת־לאומיות ריבוניות למחצה תחת ממשל מרכזי, כך שמדינות בפדרציה הן אחד מרובדי השלטון (כך בארצות הברית, בקנדה, בגרמניה ובמדינות רבות אחרות); יש מדינות, פדרליות ולא פדרליות, שיש בהן רמות שלטון אזוריות שונות – למשל, בצרפת יש לפחות שתי רמות שלטון בין הרמה הלאומית לרמה המקומית (18 אזורים – regions; 101 מחלקות – département).

ישראל היא מדינה אוניטרית (כלומר לא פדרלית) וקיימים בה שני רובדי שלטון – מרכזי ומקומי – פחות מהמקובל בעולם המערבי. על פי נתוני OECD, מתוך 26 מדינות אוניטריות החברות בארגון רק ב־7 יש שני רובדי שלטון, ב־16 מדינות יש שלושה רובדי שלטון, וב־3 ארבעה רובדי שלטון. באשר ל־14 מדינות שמספר התושבים בהן דומה למספר התושבים בישראל (5–15 מיליון תושבים) נמצא כי במדינה אחת (בלגיה) יש ארבעה רובדי שלטון, ב־12 מדינות יש שלושה רובדי שלטון, ורק במדינה אחת מלבד ישראל (אירלנד) יש שני רובדי שלטון. ייתכן שרובד שלטון מסוים יתקיים רק בחלק מהמדינה – בכמה מדינות ישנו מודל של רובד מעין אזורי המתקיים רק באזורים בודדים במדינה (למשל עיריית לונדון רבתי בבריטניה, שתחתיה פועלות 32 רשויות מקומיות הקרויות boroughs, רבעים). אף שהמיקוד במחקר זה הוא בשלטון המקומי וביחסיו עם השלטון המרכזי, חשוב להזכיר גם את רובדי הביניים, בין היתר בהקשר המתודולוגי: ישנם מדדים הבוחנים את מעמד השלטון המקומי שאינם מפרידים בין השלטון המקומי לדרגי הביניים ובוחנים את השלטון המרכזי מול כלל הדרגים שתחתיו.

מעמדו של השלטון המקומי שונה במדינות השונות, והדבר מתבטא גם בתפיסת מהותו. קיימות שלוש תפיסות עיקריות להבנת מעמדו של השלטון המקומי, אף שבפועל לא כל מדינה מאמצת את אחת התפיסות באופן מוחלט, וכמה מהן

יכולות לשמש יחד בדגשים ובמינונים שונים. אלו הן שלוש התפיסות (לוי ושריג, 2014):

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

- **ממשל עצמי מקומי.** התפיסה ההופכית רואה את השלטון המקומי כמסגרת לניהול עצמי של הקהילה. תפיסה זו מבוססת על ההכרה שלכל קהילה יש צרכים מקומיים ייחודיים משלה והזכות לממשם. לפיכך היא מבחינה בין קהילות מקומיות שונות בהתאם למאפיינים הייחודיים להן – אזור יישובן, גודלן, הרכב האוכלוסייה המקומית וכדומה – והיא פתוחה לגיוון במדיניות שלהן ואף באופן הארגון שלהן. כפי שאראה להלן, תפיסה זו התחזקה מאוד בעשורים האחרונים במדינות הדמוקרטיות.

- **תאגיד שירותים.** תפיסה זו רואה את הרשות המקומית כתאגיד אשר נועד לספק שירותים לתושבים החיים בתחום שליטתו. השירותים צריכים להינתן בהתאם לאמות מידה ציבוריות, והדגש הוא על כך שהתושבים הם צרכנים ולקוחות של הרשות.

ציר לבחינת ההבדלים בין שלוש התפיסות הללו הוא המתח שבין ריכוזיות ובין ביזור: ריכוזיות היא נטילת סמכויות מגופים והעברתן לשלטון המרכזי, ואילו ביזור הוא העברת סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי או לגופים הקשורים אליו – הן סמכויות ביצוע והן סמכויות החלטה (מנוחין, 2014). התפיסה שהשלטון המקומי הוא זרוע של המדינה דוגלת בהעצמת הריכוזיות, בפרט בהיבטים של קביעת מדיניות. לעומתה התפיסה שהשלטון המקומי הוא ממשל עצמי מקומי דוגלת בביזור הסמכויות ובכך שהשלטון המקומי הוא שיעצב את המדיניות. התפיסה שהשלטון המקומי הוא תאגיד שירותים אינה נוטה בהכרח לכיוון מסוים על ציר הריכוזיות-ביזור אלא מדגישה את הצורך של הרשות המקומית לספק את השירותים באופן הטוב ביותר ובמנותק ככל האפשר מהחלטות בגוון פוליטי לא ענייני.

מאז סוף שנות ה־70 של המאה ה־20 ניכרת מגמה כלל־עולמית של ביזור ושל העצמה של דרגי ממשל תת־לאומיים, בעיקר השלטון המקומי אך גם דרגים אזוריים. בפרט, בשנות ה־80 ובתחילת שנות ה־90 מדינות באירופה השקיעו מאמצים מיוחדים בקביעת עקרונות לשלטון מקומי ופעלו לביזור סמכויות לשלטון האזורי והמקומי. אחד הגורמים למגמה זו הוא הגל האידיאולוגי־פוליטי הנאו־ליברלי שהתעצם בשנות ה־80 והעמיד לשאלה את הדומיננטיות של השלטון המרכזי. לפי תפיסה זו המבנה השלטוני הקלסי אינו מאפשר עוד משילות נאותה והתמודדות יעילה עם בעיות ואתגרים אשר מורכבותם גדלה בהתמדה, והתחזקותה הפוליטית תרמה להעצמת כוחו של השלטון המקומי במדינות (בן־אליא, 2005; מנוחין, 2014).

התעצמותן של הרשויות המקומיות קשורה באופן ישיר גם לתפיסה עקרונית של מעמדן כגורם דמוקרטי חשוב. האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי מלמדת על הקונצנזוס במדינות אירופה בנושא זה. אמנה זו של מועצת אירופה נחתמה בשנת 1985, והמדינות החותמות הצהירו כי הן סבורות ש"הרשויות המקומיות הן מיסודותיו העיקריים של כל משטר דמוקרטי" ושהן "מודעות לכך ששמירת הממשל העצמי המקומי וחיזוקו במדינות אירופה יהוו תרומה חשובה לביסוס עקרונות הדמוקרטיה וביזור הכוח באירופה". האמנה כוללת סעיפים רבים המעגנים בפועל את עצמאותו של השלטון המקומי מול השלטון המרכזי ואת הצורך לשמור עליו כמסגרת דמוקרטית מקומית. על האמנה חתומות היום כל מדינות אירופה מלבד שתי מדינות זעירות: סן מרינו ומונקו (דרי, 1997: 73-77; מנוחין, 2014: 46-47).

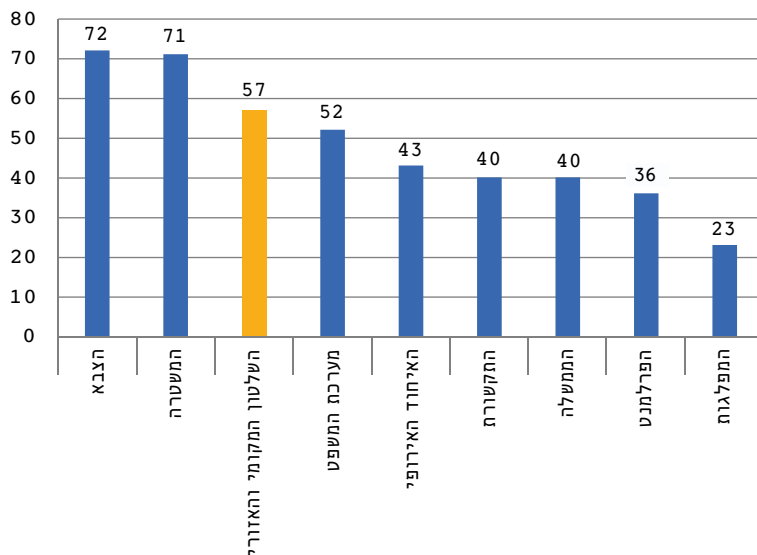
התקבלותה של אמנה זו והצהרה שחיזוק השלטון המקומי חשוב בעיקר כדי לחזק את ההיבטים הדמוקרטיים המקומיים, ולא רק כדי לשפר את היעילות במתן שירותים, מבטאות את התחזקות התפיסה שהשלטון המקומי הוא ממשל עצמי מקומי. זוהי תפיסה מקובלת במדע המדינה. חלקים נרחבים בהגות הדמוקרטית - למשל בהגותו של אלכסיס דה טוקוויל - מייחסים חשיבות רבה לביזור אנכי בין רמות שונות של השלטון, ובפרט לביזור טריטוריאלי, כלומר להענקת עוצמה שלטונית ליחידות טריטוריאליות. לפי תפיסה זו המוסדות האזוריים או המקומיים צריכים להיות לא רק ספקי שירותים לתושבים או זרועה הארוכה של המדינה אלא מוסדות בעלי עוצמה רבה בפני עצמם שיכולים לאזן ולהגביל את עוצמת השלטון המרכזי ובכך לתרום לשיפור המשטר הדמוקרטי.

בעשורים האחרונים המגמות הללו קשורות גם לתפיסות דמוקרטיות רב־תרבותיות, שהדגישו את ההבדלים בין קהילות שונות ואת הצרכים הייחודיים לכל אחת מהן. התומכים בתפיסות רב־תרבותיות נכונים בדרך כלל לאמץ מדיניות המרחיבה את האוטונומיה של קהילות מיעוט, והדבר מתבטא גם בחיזוקן של רשויות מקומיות. לפי עמדה זו פלורליזם חברתי וקהילתי מאפשר בחירה חופשית וסובלנות לשונה כך שההבדלים הגדולים בין רשויות מקומיות, במיוחד בחברה משוסעת המאכלסת פסיכס של קהילות ותרבויות, מאפשרים הכרה במגוון דתות, תרבויות, קהילות ומיעוטים (בארי ורזין, 2015).

סקרים מלמדים כי כמו בישראל, ברוב רובן של המדינות המפותחות השלטון המקומי זוכה לאמון רב מהציבור. תרשים 3 מציג נתונים על אמון הציבור במוסדות במדינות האיחוד האירופי בשנת 2020 כפי שנאספו על ידי הנציבות האירופית.

### תרשים 3

שיעור האזרחים במדינות האיחוד האירופי המביעים אמון במוסדות בשנת 2020 (%)



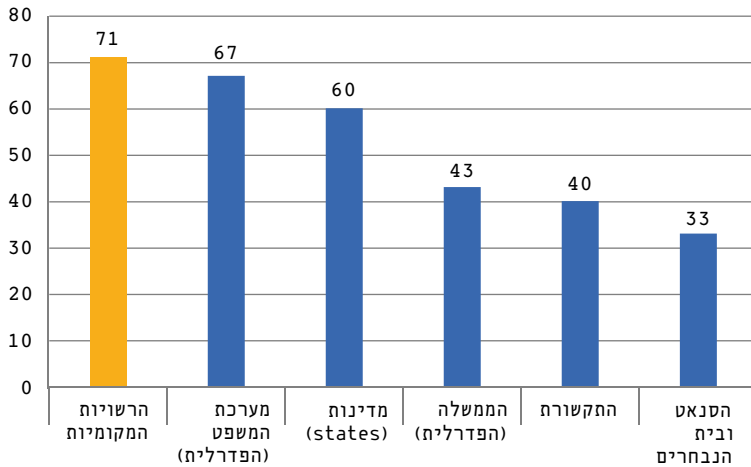
מקור: על פי נתוני European Commission, 2020

אמון הציבור ברשויות המקומיות ובדרגים האזוריים בכלל מדינות האיחוד האירופי ביחד הוא 57% - גבוה בהרבה מאשר האמון באיחוד האירופי (43%), בממשלות (40%) ובפרלמנטים (36%). יתרה מכך, מתוך 28 מדינות האיחוד האירופי רק במדינה אחת (הולנד) הממשלה זכתה לאמון גבוה יותר מאשר השלטון המקומי והאזורי, ורק בשתי מדינות זכה הפרלמנט לאמון גבוה יותר מאשר השלטון המקומי האזורי (הולנד ושוודיה).

בארצות הברית אמון הציבור ברשויות המקומיות גבוה אף יותר מאשר באיחוד האירופי, כפי שמוצג בתרשים 4.

#### תרשים 4

שיעור האזרחים בארצות הברית המביעים אמון במוסדות  
שנת 2020 (%)



מקור: על פי נתוני מכון גאלופ לשנת 2020: Trust in Government, אתר מכון גאלופ.

בארצות הברית ניתן לראות כי ככל שהרובד השלטוני קרוב יותר לאזרח, אמון הציבור בו עולה: 71% מהאזרחים בארצות הברית מביעים אמון ברשויות

המקומיות לעומת 60% המביעים אמון במדינות, 43% מביעים אמון בממשל הפדרלי ורק 33% מביעים אמון בפרלמנט (הסנאט ובית הנבחרים). ממצא מעניין אחר הוא שבעוד אמון הציבור בממשל הפדרלי ובפרלמנט מצוי בירידה ניכרת לאורך שני העשורים האחרונים, אמון הציבור ברשויות המקומיות בארצות הברית יציב מאוד לאורך עשרות שנים וכמעט שאינו משתנה.

על אף הדמיון בשיעור הגבוה של האמון בשלטון המקומי בין ישראל למדינות מפותחות אחרות, בשונה מישראל, במרבית המדינות האמון הגבוה מתורגם לביזור סמכויות נרחב לשלטון המקומי, כפי שאראה בסעיף הבא.

### 1.3

## מעמד השלטון המקומי בישראל בהשוואה לעולם: ריכוזיות קיצונית

---

המגמות בעולם של חיזוק השלטון המקומי ברורות, אולם בישראל תמונת המצב מורכבת יותר: המדינה מעולם לא הציגה תפיסה עקרונית בדבר מעמדו של השלטון המקומי, כפי שהציגו למשל מדינות אירופה באמנה הנזכרת. בפועל שלוש התפיסות בדבר מעמד השלטון המקומי (זרוע של המדינה, ממשל מקומי עצמי ותאגיד שירותים) משמשות בישראל בערבוביה, אך כפי שאבקש להראות להלן, השלטון המרכזי בישראל בעיקר רואה בשלטון המקומי זרוע של הממשלה. להלן אראה שמדינת ישראל היא אחת המדינות הריכוזיות ביותר בעולם המערבי, והשלטון המקומי בה חלש בהשוואה למדינות אחרות.

שני בסיסים ראשוניים לדיון במעמד השלטון המקומי בישראל הם מורשת המנדט הבריטי והנסיבות הייחודיות של הקמת המדינה. המנדט הבריטי עיצב את תפקידו של השלטון המקומי מתוך סתירה בין שני יעדים: מצד אחד הוא היה אמון על פיתוח מוסדות הממשל העצמיים של הקהילה היהודית והקהילה הערבית, מעצם הגדרתו בעל מנדט זמני עד להקמת ישויות מדיניות עצמאיות, ומעצם תפקידו לקדם ערכים דמוקרטיים; מצד אחר היה לו צורך בשליטה יעילה על הקהילות ומניעת פעילות עצמאית שלהן העלולה לערער את הסדר

הפוליטי השבירי ממילא. משכך מבנה השלטון המקומי בתקופת המנדט היה ריכוזי למדי (לוי, 2014).

באשר להנהגה הציונית, עמדות החוקרים חלוקות. יש הסבורים שהיא טיפחה את הרשויות המקומיות כזירה שביטאה את האוטונומיה היהודית תחת שלטונו של ריבון זר. לפי עמדה זו, כבר בסוף תקופת השלטון העות'מאני החלו להתעצם הרשויות המקומיות על רקע חולשתו של השלטון המרכזי. גם בתקופת המנדט הבריטי הצליחו הרשויות המקומיות לבצר לעצמן אוטונומיה לא מבוטלת בניהול ענייניהן המקומיים על אף החקיקה הריכוזית. בתוך החברה היהודית הפך השלטון המקומי – שנבחר באופן דמוקרטי במידה חלקית – למוקד כוח פוליטי נפרד ממוקדי הכוח העיקריים של היישוב, אשר התרכזו בוועד הלאומי ובסוכנות היהודית. רק לאחר הקמת המדינה נבלם מעמדו של השלטון המקומי, וההנהגה הציונית אימצה מודל בירוקרטי-ריכוזי, בהתאם לדגמים שתאמו את תפיסת עולמה הסוציאליסטית הריכוזית ובהסתמך על החקיקה המנדטורית, שנותרה במידה רבה בתוקפה עד היום (אלעזר, 1991; רחון-צבי, 2004). לעומת זאת יש הסבורים שכבר בתקופת המנדט המוסדות הלאומיים היהודיים פעלו להחלשת השלטון המקומי וליצירת תפיסה פטרונית של המוסדות המרכזיים והמפלגות הארציות כלפיו (גל-נור ובלאנדר, 2014).

לאורך השנים חלו תהליכי ביזור, רבים מהם לא פורמליים. התהליכים האלה היו ביזור דה פקטו, והשלטון המקומי נהנה בהם מאוטונומיה לא פורמלית גדלה, אך הבסיס החוקי נותר ריכוזי. דוגמה בולטת לכך היא תחום החינוך, שבו כוחן של הרשויות המקומיות הלך וגדל, אף שהחקיקה נותרה ריכוזית למדי (להרחבה ראו להלן סעיף 5.2). מגמה זו הביאה למצב בעייתי, שבו הרשויות המקומיות מקבלות על עצמן את האחריות, אך הסמכות נותרת בידי המדינה. נוסף על כך, מאמצע שנות ה־80 חלו תהליכים ברורים גם בכיוון המנוגד, שבמסגרתם התעבתה הרגולציה על השלטון המקומי, בעיקר בהיבטים תקציביים וניהוליים. למשל, קביעת שיעור הארנונה נתונה היום לרגולציה ממשלתית (בארי ורזין, 2015).

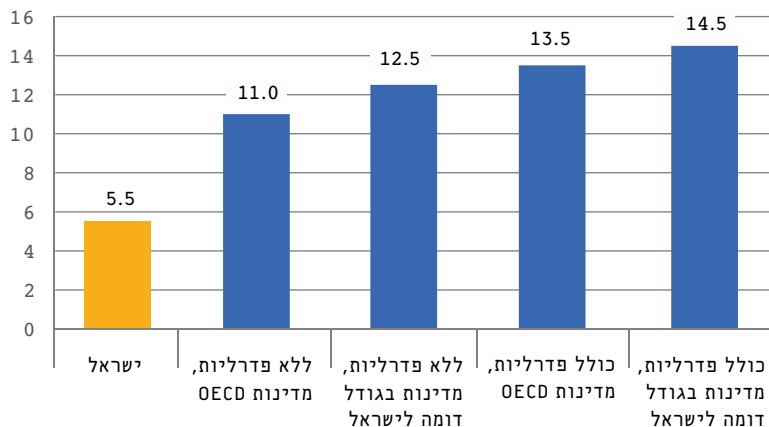
על כל פנים, אין ספק שבהשוואה למדינות אחרות בעולם המערבי מדינת ישראל היא אחת המדינות הריכוזיות ביותר והשלטון המקומי בה חלש. טענה זו מגובה בממצאים אמפיריים רבים המלמדים על מעמד השלטון המקומי במדינות השונות, והם יוצגו להלן.



מדד המשמש חוקרים רבים כדי לבחון את מידת הביזור הוא החלק של התקציב לרבדים שלטוניים מכלל ההוצאות במדינה - שכן ככל שהתקציב מצומצם יותר, היקף הפעילות המתבצעת במסגרת רובד שלטוני מסוים מצומצם יותר. OECD מפרסם בכל שנתיים מחקר מפורט הכולל נתונים משווים על הממשלים התת־מדינתיים במדינות. כאמור, הוא דן בכל הרבדים התת־מדינתיים כמקשה אחת, בלא הבחנה בין שלטון מקומי לשלטון אזורי. המחקר האחרון פורסם בשנת 2018 והוא מציג מגוון נתונים על הביזור ב־35 מדינות OECD בשנת 2016 (ליטא הצטרפה לארגון בשנת 2018, והיום יש בו 36 מדינות). תרשים 5 מרכז את הממצאים העיקריים על תקציב הרשויות המקומיות בישראל בהשוואה למדינות OECD.

### תרשים 5

תקציב רובדי הממשל התת־מדינתיים כאחוז מהתוצר (%)



מקור: עיבודים לקובצי הנתונים שהופקו ממאגר הנתונים האינטרנטי של OECD.

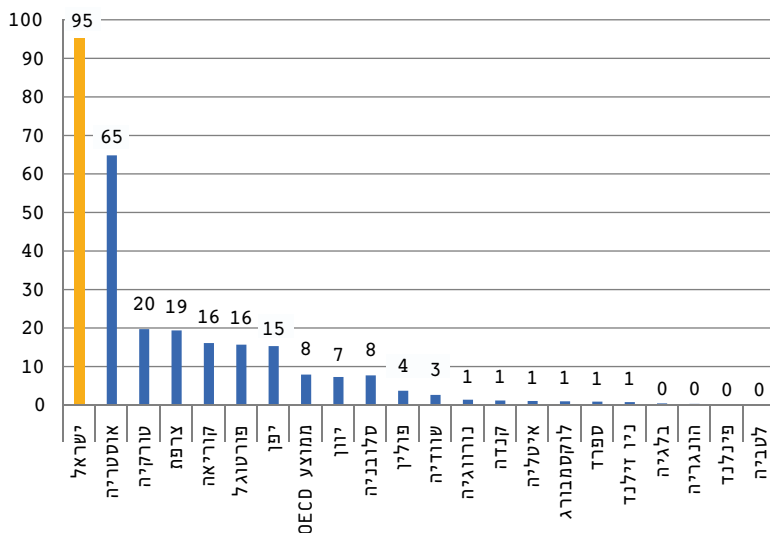
הממצאים מלמדים כי בישראל תקציב הממשלים התת־מדינתיים הוא 5.5% מהתוצר, וישראל ממוקמת במקום 28 מתוך 35 מדינות במידת הביזור שלה. לשם השוואה, הממוצע במדינות הלא פדרליות הוא 11%, בדיוק כפול מישראל; הממוצע הכולל גם את המדינות הפדרליות הוא 13.5%; ממוצע מדינות האיחוד האירופי הוא 15.5%, כמעט פי שלושה מישראל. השוואה של ישראל למדינות שמספר התושבים בהן דומה (5-15 מיליון תושבים) מעלה נתונים דומים: ב־14 המדינות החברות ב־OECD שמספר התושבים בהן הוא 5-15 מיליון תקציב הממשלים התת־מדינתיים כאחוז מהתוצר הוא 14.5%, ובניכוי שלוש מדינות פדרליות השיעור הוא 12.5%. כמו כן המחקר מלמד ששיעור ההוצאה הציבורית של השלטון המקומי בישראל מסך ההוצאה הציבורית בישראל הוא 14% (מקום 29), לעומת ממוצע של 24.4% במדינות OECD הלא פדרליות, ממוצע של 31.8% בתוספת המדינות הפדרליות, וממוצע של 33.4% במדינות האיחוד האירופי. המדינות הבודדות שהן ריכוזיות פחות מישראל או קרובות אליה במדדים אלו הן יוון, טורקיה, פורטוגל, לוקסמבורג, אירלנד, הונגריה, סלובקיה וניו זילנד. מנגד, המדינות הביזוריות ביותר הן מדינות סקנדינוויה: דנמרק, שוודיה ופינלנד (OECD, 2018).

נתוני OECD עוסקים בכלל הרובד התת־ממשלתי ולא ברשויות המקומיות בלבד, ובבנק העולמי פיתחו מדד ביזור כללי הבוחן את הרשויות המקומיות בלבד (Ivanyna and Shah, 2013): הם לא הסתפקו בבחינת התקציב של הרשויות המקומיות אלא בחנו פרמטרים רבים המלמדים על מידת הביזור, ובתוכם היקף הרגולציה על הרשויות, היכולת של הרשויות המקומיות לקבל באופן עצמאי החלטות הקשורות בניהול ההון האנושי, בגביית מיסים ועוד. בשקלול כלל הפרמטרים ישראל דורגה במקום 94 מתוך 182 מדינות בעולם; ומתוך מדינות OECD היא דורגה במקום הנמוך ביותר – כלומר המדינה הכי פחות מבוזרת; מתוך מדינות האיחוד האירופי רק קפריסין ומלטה דורגו במקום נמוך מישראל. מנגד, עשר המדינות המבוזרות ביותר לפי מדד זה הן מדינות סקנדינוויה המורחבת (דנמרק, שוודיה, נורווגיה, פינלנד ואיסלנד), מדינות דרום מזרח אסיה (יפן, הונג קונג וסינגפור), שווייץ וארצות הברית. בולט במיוחד הדירוג הנמוך של ישראל במדד הביזור הפיסקלי, הבוחן את העצמאות של הרשויות המקומיות לנהל את תקציבן, ובמדד הביזור המינהלי, הבוחן את העצמאות שלהן לנהל את כוח האדם שלהן. בשני מדדים אלו דורגה ישראל במקום 109 בעולם, ובמקום הנמוך ביותר מכל מדינות OECD.

מדד אחר של OECD מתמקד במדידת הביזור הפיננסי לרשויות המקומיות במדינות לפי שיעור המיסים המקומיים שהרשויות המקומיות רשאיות להחליט עליהם באופן עצמאי. הנתונים מוצגים בתרשים 6.

**תרשים 6**

**שיעור המיסוי של השלטון המקומי הנקבע על ידי השלטון המרכזי  
שנת 2014 (%)**



מקור: OECD, 2020

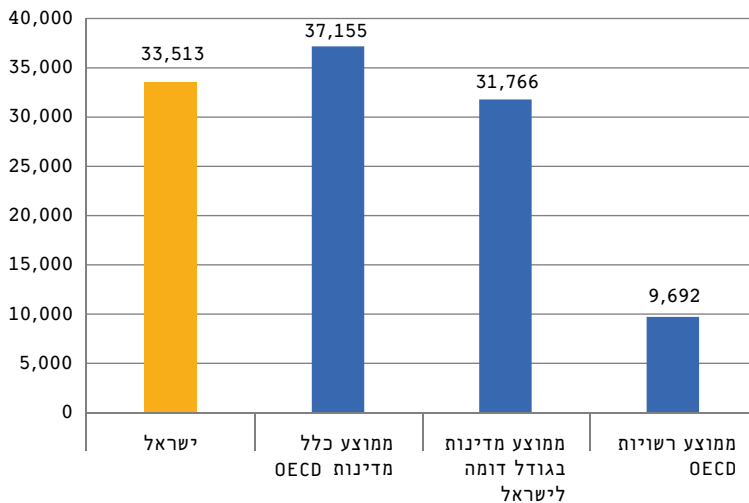
גם לפי מדד זה ישראל היא המדינה הריכוזית ביותר ב־OECD ובפער ניכר מכל המדינות. 95.1% מהמיסוי המקומי בישראל נקבע על ידי המדינה, לעומת 7.8% בממוצע במדינות OECD. מלבד אוסטריה בשום מדינה שיעור המיסוי המקומי הנקבע על ידי השלטון המרכזי אינו עולה על 20%. ממצאים דומים עלו גם במחקר של צוות פנימי במשרד הפנים (ארלוזורוב, 2019). יתרה מזו, מחקר של OECD הצביע על כך שבישראל שיעורי הארנונה מצויים בטווח שקבע השלטון

המרכזי, ובתוך הטווח הזה רשות מקומית המעוניינת לשנות את גובה הארנונה נדרשת לאישורם של משרד הפנים ומשרד האוצר, ובפועל הבקשות המאושרות כוללות שינויים שוליים בלבד (OECD, 2020). הרחבה על ההשלכות השליליות של הריכוזיות הפיננסית בישראל להלן בפרק 4).

היבט השוואתי חשוב אחר הוא מספר התושבים הממוצע בשלטון המקומי. בשיח הציבורי בישראל פעמים רבות עולה הטענה שהרשויות המקומיות קטנות מבחינת מספר התושבים, תופעה המייצרת חוסר יעילות ניהולית-כלכלית. ואולם השוואה בינלאומית מלמדת שמספר התושבים הממוצע לרשות בישראל אינו נמוך, כפי שמוצג בתרשים 7.

### תרשים 7

מספר תושבים ממוצע ברשות המקומית בשנת 2016



מקור: עיבודים לקובצי הנחונים שהופקו ממאגר הנחונים האינטרנטי של OECD.

מספר התושבים הממוצע לרשות מקומית בישראל הוא 33,513; מספר התושבים הממוצע במדינות OECD – על ידי חישוב הממוצע בכל מדינה בנפרד, ולאחר מכן חישוב ממוצע בין הממוצעים – הוא 37,155 (הפרש של כ-11%). במדינות בסדר גודל דומה לישראל (5-15 מיליון תושבים) מספר התושבים הממוצע לרשות הוא 31,766. מספר התושבים הממוצע של כלל הרשויות המקומיות במדינות OECD הוא 9,692, ובמדינות האיחוד האירופי 5,886 בלבד (בחישוב זה יש משקל רב יותר למדינות שיש בהן מספר רב של תושבים). בבחינת שיעור הרשויות שמספר התושבים בהן קטן מ-5,000 מתברר שבישראל הוא 29.8%, לעומת 44% בכלל מדינות OECD (ממוצע של כלל הרשויות ביחד). חשוב לציין שאין ללמוד מכך שאיחוד רשויות אינו נצרך בישראל. למעשה, בדוח של OECD על כלכלת ישראל שפורסם בשנת 2020 הומלץ לאחד רשויות, בטענה שרשויות גדולות יותר חזקות יותר מבחינה כלכלית ויש להן פוטנציאל להיות יעילות יותר ולשפר את איכות השירות לתושב (OECD, 2020).

## 1.4 ההשפעות של ביזור סמכויות לשלטון המקומי

מחקרים הצביעו על מתאם חיובי בין ביזור אנכי במדינה (לדרגי ביניים ולשלטון המקומי) ובין תוצר לנפש (OECD/UCLG, 2016; OECD, 2017). כמו כן, מומי דהן (2016) בחן בעבודתו על אפקטיביות הממשלה את הקשר בין מידת הריכוזיות השלטונית במדינות ובין יעילות הממשלה ומצא כי מדינות שהריכוזיות השלטונית בהן רבה יותר הן גם המדינות שהיעילות הממשלתית בהן מועטה יותר, אם כי לדברי דהן קשר שלילי זה אינו מובהק ברמה מקובלת.

אך שממצאים אלה לבדם אינם מעידים בהכרח על קשר סיבתי, אפשר להציע להם הסברים. למשל, אפשר לטעון שביזור תורם ליעילות משום שהשלטון המקומי אוצר מידע רב יותר על התושבים והעדפותיהם ויש לו היכרות טובה יותר עם הקהילה והמרחב, ולכן הוא מסוגל לספק את המוצרים הציבוריים המקומיים באופן יעיל יותר. על פי המודל שהציג צ'רלס טיבוט (Tiebout, 1956), אם הפרטים בחברה ניידים הם יצביעו ברגליים ויקבעו את מקום מגוריהם

בהתאם להעדפותיהם בעניין המוצר הציבורי. במקרה זה הרשויות המקומיות יבקשו להתאים את עצמן להעדפות של הפרטים, כך שייוצר שיווי משקל, ותושבים בעלי העדפות שונות יתגוררו ביישובים שונים, והן אף יתחרו זו בזו כדי למשוך אליהן תושבים - כל אחת מהן תבקש לספק שירותים בצורה טובה יותר. תהליכים כאלה יש בכוחם להגביר את היעילות של הרשויות המקומיות ואת שביעות הרצון של התושבים מהן, אלא שהם יתרחשו רק במדינה מבוזרת שהרשויות המקומיות בה יכולות להחליט החלטות ולבצען בהתאם להעדפות של התושבים. מנגד, יש הטוענים שביזור עלול לפגוע ביעילות הממשלה, בשל יצירת גירעונות, חסרונות של קוטן ועוד (סטקלוב וריינגורץ, 2015א).

סוגיה חשובה במיוחד בהקשר זה היא ההשפעה של ביזור סמכויות לשלטון המקומי על היקף השחיתות. רבים תופסים את השלטון המקומי בישראל כרובד שלטוני מושחת, ותפיסה זו פוגעת מאוד ביכולת לקדם רפורמות של ביזור הכוח לשלטון המקומי, משום שמקבלי החלטות חוששים להעניק עוצמה לגופים מושחתים. ברמה התאורטית המצדדים בתפיסה זו סבורים שהשלטון המקומי יכול להיות כרוני להשתלטות של קבוצות לחץ אינטרסנטיות, המנצלות את היעדר הפיקוח הממשלתי. מנגד יש סברה הפוכה - שביזור מפחית שחיתות, מכיוון שהוא מחזק את האחראיות של השלטון כלפי התושבים ומקטין תופעות שחיתות בהיקפים גדולים במיוחד, שבאופן טבעי יכולות להתקיים רק בשלטון המרכזי (כלב, 2009). מחקרים בכל רחבי העולם אינם מאפשרים להכריע אם רמת השחיתות בשלטון המקומי גבוהה מאשר בשלטון המרכזי (למשל Treisman, 2000) או להפך (Ivanyina and Shah, 2011; Arikian, 2004). בשל ריבוי המחקרים הסותרים בנושא יש הסבורים כי אי־אפשר להכריע אם השלטון המקומי מועד לשחיתות יותר מהשלטון המרכזי, והדבר תלוי במשתנים רבים בכל מדינה ובמאפייניה (Bardhan and Mookherjee, 2005).

גם בישראל אין בסיס והוכחה לטענה שהשלטון המקומי מושחת יותר מהשלטון המרכזי. דורון נבות, חוקר מרכזי של תחום השחיתות בישראל, טען כי גם אם יש אינדיקציות לתופעות של שחיתות בשלטון המקומי בישראל, "קשה לקבוע אם רשות מקומית ישראלית טיפוסית מושחתת יותר מהמקבילות לה בעולם הרחב" (נבות, 2012: 450). לדבריו, "מצב הידע בנוגע לשחיתות שלטונית בכלל ושחיתות בשלטון המקומי בפרט אינו מאפשר לקבוע קביעות נחרצות. אף כי

פורסמו כמה מחקרים בנושא, הנסתר עדיין רב על הנגלה" (נבות, 2013). בשנת 2017 אף נטען כי בישראל השלטון המרכזי מושחת יותר מהשלטון המקומי (מענית, 2017).

ככלל נכון לומר כי הספרות התאורטית והאמפירית מצביעה על יתרונות וחסרונות של ביזור לשלטון המקומי בהיבט המינהלי. באופן כללי המצדדים בביזור מדגישים את ההיבטים הבאים: קבלה מהירה ויעילה יותר של החלטות בשל קרבה לתושב ולמקום ההתרחשות, צמצום הברוקרטיה, חיזוק ההשתתפות האזרחית, ריסון כוח מוגזם בידי גורם דומיננטי ועוד. המתנגדים לביזור מדגישים את ההיבטים הבאים: חוסר תיאום, אי־שוויון, כפילות, בזוז ואיבוד היתרון לגודל, שימוש לרעה בסמכות עקב פיקוח לקוי ועוד (גזאל, 1987; Miller, 2002). הרכב האוכלוסייה במדינת ישראל והנטייה של קבוצות רבות להתכנס ליישובים הומוגניים מציפה בישראל ביתר שאת את החשש מכך שביזור לרשויות המקומיות יחזק מגמות של התבדלות תרבותית והפרדה בין יהודים לערבים ובין דתיים לחילונים, וכן יעצים את האי־שוויון בין קבוצות שונות זו מזו (בלנק, תשס"ד; תשע"א). מנגד, בתחומים רבים נראה שהביזור לא יעצים מגמות מעין אלו, ויש הסבורים שלהפך: הריכוזיות הממשלתית ממוקדת בעיקר ברשויות חלשות, ואילו רשויות חזקות מצליחות לעקוף במגוון צורות את הריכוזיות הממשלתית, כך שהריכוזיות היא שיוצרת אי־שוויון מובנה ומעצימה את התלות של הפריפריה החברתית והגאוגרפית בממשלה. על כל פנים, הנטייה היום ב־OECD היא לעודד תהליכי ביזור מתוך תכנון מוקפד ודגש על כך שהביזור אינו מטרה כשלעצמו אלא אמצעי להשגת יעדים, כדוגמת חיזוק הדמוקרטיה, התייעלות ויציבות פוליטית של המגזר הציבורי, כך שיש לבחון כל מקרה לגופו ולבדוק אם הביזור אכן מצליח לקדם מטרות אלו (OECD, 2019). באופן ספציפי OECD המליץ לישראל בשנת 2020, במסגרת הדוח התקופתי של הארגון על כלכלת ישראל, לקדם מדיניות של חיזוק האוטונומיה הפיננסית של הרשויות המקומיות, ובפרט של הרשויות בדירוג חברתי־כלכלי נמוך. הדוח הצביע על כך שעל רקע הפערים הנרחבים בין רשויות מקומיות בישראל חשוב לפעול בדרך זו, שכן ממצאים ממדינות אחרות ב־OECD הראו שחיזוק האוטונומיה הפיננסית של רשויות חלשות חיזקה אותן והביאה לשיפור היכולות הפיננסיות שלהן ולצמצום הפערים בין רשויות חזקות לחלשות (OECD, 2020).

## פרק 2

### שיטת בחירות וממשל

#### 2.1

#### הקדמה

בישראל עד לשנת 1975 שיטת הבחירות לרשויות המקומיות הייתה דומה לשיטת הבחירות לכנסת (שיטת בחירות רשימתית יחסית), ושיטת הממשל בהן הייתה דומה לשיטת הממשל בשלטון המרכזי (משטר פרלמנטרי): תושבי הרשות המקומית היו בוחרים רשימה בפתק אחד מתוך רשימות שהתמודדו על מושבים למועצת העיר, וחברי המועצה שנבחרו הם שבחרו את ראש הרשות, והיו יכולים להחליפו במהלך הקדנציה. השיטה הביאה לחוסר יציבות ולמקרים רבים שבהם חברי מועצה העבירו את תמיכתם ממועמד אחד למועמד אחר בתמורה לתפקידים בהנהלת העירייה. בעקבות זאת ב־1975 שונה החוק, ומאז התושבים מצביעים בשני פתקים: בפתק אחד הם בוחרים ישירות את ראש הרשות (כמו במשטר נשיאותי), ובפתק אחר, כמו בעבר, הם בוחרים רשימה למועצה. שיטת הבחירות למועצות האזוריות שונה במעט: ראש המועצה נבחר באופן דומה בבחירה ישירה, אך חברי המועצה אינם נבחרים על ידי כלל התושבים, אלא כל יישוב בוחר את נציגיו במועצה באופן עצמאי. גם המבנה השלטוני אחר: הוא בנוי כמערכת דו־רובדית, שבה ועד מקומי יישובי הוא הרובד התחתון והמועצה האזורית היא הרובד העליון.

בהיבט הממשלי, בחירה ישירה של ראש הרשות (וחוסר יכולת של המועצה להדיח אותו, אלא במקרים יוצאי דופן) בשילוב הסמכויות הרחבות המוקנות לו מול חברי המועצה מכונה בספרות המחקר מודל ראש העיר החזק, והוא שונה ממודלים אחרים, למשל המחלקים את הסמכויות בין מועצת העיר לראש הרשות, וממודלים שבהם ההנהגה משותפת ואין דמות דומיננטית אחת (Mouritzen and Svara, 2002).

שיטת הבחירות לרשויות המקומיות אינה נושא המצוי בסדר היום הציבורי בישראל: בעוד שיש ביקורת ציבורית קשה על שיטת הבחירות לכנסת, ולדעת



רבים היא מביאה לחוסר יציבות ולפגיעה במשילות השלטונית בישראל, על פי מבחן התוצאה שיטת הבחירות בשלטון המקומי נחשבת לשיטה המביאה יציבות ומשפרת את יכולות הביצוע של השלטון המקומי. כמו כן, המודל של ראש העיר החזק מקובל במדינות רבות וישראל אינה חריגה בו (Denters, 2006). אומנם ישנה ביקורת על העוצמה הרבה של ראש הרשות בישראל, אך לפי הגישה המקובלת עדיף לפתור בעיה זו על ידי שינוי מעמדה של מועצת הרשות (על כן בהרחבה להלן בפרק 3) ולא על ידי שינוי שיטת הבחירות. בהתאם לכך אין ארגונים הקוראים לשינוי מהותי בשיטת הבחירות לרשויות המקומיות, ובישראל כמעט שלא נכתבו מחקרי מדיניות על הנושא.

למרות זאת ישנם תחומים הקשורים בשיטת הבחירות והממשל שייתכן שכדאי לבחון, מכיוון שמהשיח הציבורי ומהמציאות בשטח עולה שבתחומים אלו ישנם כשלים או חסרונות. תחומים אלו מוצגים להלן.

## 2.2 גיוון בשיטת הבחירות והממשל

גדעון רהט (2018) טוען כי הדיון על שיטת הבחירות לפרלמנט בישראל (ובמדינות אחרות) עוסק, בין השאר, בצורך להתאים את שיטת הבחירות והממשל לאופי ולהרכב של האוכלוסייה. לעומת זאת שיח כזה כמעט שאינו קיים בעניין הבחירות המוניציפליות בישראל. הדבר מתבטא בכך שעל אף הגיוון וההבדלים הרבים בין רשויות מקומיות שונות, למעט המועצות האזוריות בכל הרשויות המקומיות נהוגה אותה שיטה של בחירות וממשל: שיטת משטר נשיאותית, שבה ראש המועצה נבחר ישירות על ידי התושבים; שיטת בחירות יחסית ורשימתית סגורה, שבה הציבור מצביע אך ורק לרשימת מועמדים ולא למועמדים בודדים; בלא חלוקה לאזורי בחירה - כל הרשות היא אזור בחירה אחד, שבו נבחרים כל חברי המועצה.

ישנן מדינות שבהן שיטת הבחירות והממשל אחידה בכל הרשויות המקומיות, ויש מדינות שיש בהן מגוון שיטות - במיוחד מדינות פדרליות (ארצות הברית, שווייץ, קנדה, בלגיה) אך גם מדינות אחרות (למשל בריטניה). רהט דן בהרחבה

במודל הבריטי, שבו כל רשות מקומית בוחרת שיטה אחת מתוך כמה שיטות אפשריות. הוא תומך ביצירת גיוון בשל כמה גורמים:

- **גודל.** לרשויות שונות יש מספר תושבים שונה, וייתכן שבשל כך מתאימות להן שיטות שונות זו מזו. למשל, אולי ברשויות גדולות יתאים מודל בחירה אזורי על בסיס שכונות.

- **הומוגניות-הטרוגניות חברתית.** הרכבי האוכלוסייה ברשויות שונים מאוד זה מזה. יש רשויות שהרכב האוכלוסייה בהן הטרוגני ויש רשויות שבהן הוא הומוגני, ולכן ייתכן שלרשויות שונות יתאים מודל שונה. למשל, ייתכן שברשויות ערביות, שבהן לרכיב החמולתי יש השפעה רבה על ההצבעה (בן בסט, דהן וקלור, 2013), עדיף שלא לאמץ מודל נשיאותי, שבדרך כלל מגביל את הייצוג של מגוון אוכלוסיות ואינטרסים.

- **ניסוי וטעייה.** קיומן של שיטות שונות הפועלות במקביל מאפשר לבחון מהן השיטות המוצלחות יותר, אם כי ברור שהמהימנות של ניסוי כזה נמוכה בשל הקושי להשוות בין שתי ערים שאינן דומות לחלוטין במאפייניהן.

- **פוליטיקה אישית.** אף שהבחירות בשלטון המקומי הן לרשימה, בפועל התנהגות הבוחרים ונבחרי הציבור היא של פוליטיקה אישית - רוב התושבים מצביעים לפי הזהות של ראש הרשימה, והמחויבות של נבחרי הציבור לרשימה שבמסגרתה נבחרו חלקית בלבד. לפיכך יש לשקול אימוץ רכיב אישי לשיטת הבחירות, כדי לאפשר לציבור לתגמל ולהעניש את נציגיו באופן אישי וישיר.

בפרט רהט הציע לקדם את הרעיון של מעבר לשיטת בחירות אזורית בתוך הרשות המקומית. לדוגמה, ערים גדולות יחולקו לכמה מחוזות בחירה, לפי חלוקה לשכונות, ומכל מחוז בחירה ייבחרו נציג אחד או כמה נציגים למועצה.

## 2.3

### ייצוג נשים

### במועצת הרשות

ייצוג הנשים בקרב נבחרי הציבור ברשויות המקומיות בישראל היה מאז ומעולם נמוך מאוד, ואף שבתחום זה חל שיפור ניכר בשנים האחרונות המצב

רחוק מלהיות מספק. בבחירות 2018 עלה ב-35.5% שיעור חברות המועצה ברשויות המקומיות בישראל - מ-13.1% בבחירות 2013 ל-17.7%. עם זאת השיעור של חברות מועצה עדיין נמוך בהשוואה למקובל במדינות אירופה. מחקר משנת 2018 מצא כי מתוך 30 מדינות באירופה, רק ב-4 מדינות (טורקיה, רומניה, קפריסין ויוון) השיעור של חברות מועצה נמוך מאשר בישראל. גם בשיעור הנשים העומדות בראש מועצה ישראל מצויה במקום דומה (בניטה ומזרחי-סימון, 2018). אפשר לשער כי השיפור (הלא מספק) בייצוג הנשים במועצה בעקבות הבחירות המקומיות ב-2018 נובע הן מקמפיינים ציבוריים תקשורתיים לעידוד התמודדות של נשים והן משינוי חקיקה בשנת 2014 שביקש לקדם ייצוג נשים ברשויות המקומיות בישראל באמצעות תמריץ כלכלי לשילוב נשים במקומות ריאליים ברשימות הסיעות. התיקון קובע כי סיעות ברשויות המקומיות שלפחות שליש מחבריהן נשים יקבלו תוספת 15% לסכום מימון הבחירות שהן זכאיות לו לפי החוק.

נושא זה נחקר במגוון היבטים, בהם ההשפעה של חברות מועצה על קבלת ההחלטות בשלטון המקומי והגורמים המעכבים והמקדמים מעורבות נשים בפוליטיקה המקומית בישראל (ראו למשל סטקלוב וריינגורץ, 2015; עקירב ובן-חורין נאות, 2015; בניטה ומזרחי-סימון, 2018). באשר לארגונים הפועלים בנושא, עמותת כ"ן - כוח נשים - מקדמת את הנושא באמצעות קידום חקיקה, עידוד נשים להתמודד בבחירות והקמת המדרשה לפוליטיקה מוניציפאלית, המסייעת לחברות מועצה במילוי תפקידן. אחד הרעיונות שעלו בהקשר זה הוא קביעת מכסות ייצוג גדולות יותר - למשל הגדלת תוספת המימון שתיתן לרשימות שיעמדו בדרישות החוק לייצוג נשים. מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה התפרסם מחקר מקיף על סוגיית ייצוג הנשים בפוליטיקה, הממוקד ברמת הפרלמנט ולא ברמה המקומית, אך חלקים נרחבים מהמחקר עוסקים בנושא מהזווית העקרונית והתאורטית, כך שהם רלוונטיים במידה רבה גם לשלטון המקומי (שפירא ואחרים, 2013).

## 2.4 הגבלת כהונה לראשי רשויות

הרעיון להגביל את כהונתם של ראשי רשויות למספר קדנציות (בדרך כלל שתיים) נובע משאיפה למנוע ריכוז כוח מוגבר ומעשי שחיתות, ויש לו תומכים רבים בשיח הציבורי בנושא הרשויות המקומיות, על רקע הישנות מקרים של ראשי רשויות המכהנים במשך עשרות שנים והטענה שכהונה ארוכה מאפשרת מעשי שחיתות. הרעיון גם תואם את העובדה שמדובר במשטר נשיאותי, ובמשטרים נשיאותיים ברמת המדינה מקובלת הגבלת כהונה, לדוגמה בארצות הברית.

זמיר וקניג (2018) דנו ברעיון הגבלת הכהונה והציעו שלא לקבלו, בשל כמה השלכות שליליות ברורות: פגיעה בראשי רשויות טובים שלא עברו עבירה, פגיעה בזכות לבחור ולהיבחר והקטנת מידת האחראיות כלפי התושבים באופן שעלול להגביר שחיתות. באשר לצמצום השחיתות הם הציגו כמה טענות: קשה לערוב לכך שלהגבלה יהיו בהכרח תוצאות חיוביות; בדיקה ראשונית של מעשי השחיתות של ראשי רשויות בשלטון המקומי לא הצביעה על מספר גדול יותר של מעשי שחיתות של ראשי רשויות ותיקים. מחקר רחב יותר שפורסם בנושא אף מצא כי בדרך כלל מעשי שחיתות נעשים בקדנציות המוקדמות יותר של ראשי רשויות (רול ופרנקו־קורמוש, 2019).

גם במבט השוואתי, במרכז המידע והמחקר של הכנסת נמצא כי רק בשלוש דמוקרטיות (איטליה, פורטוגל ואנדורה) כהונתם של ראשי רשויות מקומיות מוגבלת בחקיקה, ובעוד שתי מדינות (ארצות הברית ושווייץ) הממשל הפדרלי מאפשר לממשלים, למדינות או לקנטונים שתחתיו להכריע בנושא, וברוב הרשויות בהם אין הגבלת כהונה (ספקטור־בן ארי, 2014; זמיר וקניג, 2018).

## 2.5 ביטול הסיבוב השני בבחירות

במצב החוקי הנוכחי על מועמד לקבל לפחות 40% מהקולות כדי לנצח בבחירות לרשות מקומית. במקרה שאף מועמד אחד לא קיבל את שיעור הקולות הנדרש, מתקיים סיבוב שני בין שני המועמדים המובילים. בבחירות 2018 התקיים סיבוב שני ב־55 מתוך 251 הרשויות המקומיות שנערכו בהן בחירות (22%). מלבד העלויות הכספיות ששיטת הסיבוב השני מייצרת, שיעורי ההצבעה בסיבוב השני נמוכים יותר – בשנת 2013 שיעור ההצבעה בסיבוב השני היה 51%, לעומת 60% בסיבוב הראשון ברשויות שהתקיים בהן סיבוב שני.

יש חוקרים שהציעו לבטל את הסיבוב השני באמצעות הצבעה בסיבוב הראשון בשיטת ההעדפה, כך שהבוחר ידרג את המועמדים, כמקובל בערים ומדינות בעולם (רהט, 2018; שפירא, 2018). היתרונות של הצעה זו הם חיסכון כספי, מניעת אחוז הצבעה נמוך, ואולי אף מיתון ההתכתשויות במסעות הבחירות של המועמדים.

## 2.6 מפלגות ארציות ברשויות המקומיות

עם המעבר מתקופת היישוב למדינה התחזק מעמדן של המפלגות, ואחיזתן הייתה איתנה ברמה הלאומית והמקומית כאחת. רוב רובם של ראשי הרשויות השתייכו למפלגות הארציות, בעיקר מפא"י העבודה ולאחר מכן הליכוד. ראשי רשויות עצמאיים היו מחזה נדיר, וכך גם מפלגות מקומיות שאינן מזוהות עם המפלגות הארציות. ואולם בעשורים האחרונים יש שינוי נרחב בתופעה זו: בשנת 1955 97.4% מחברי המועצה השתייכו לרשימות המזוהות עם מפלגות ארציות, ובשנת 2013 רק 24% השתייכו לרשימות המזוהות עם מפלגות ארציות, ומתוכם 45% השתייכו למפלגות המזוהות עם קבוצות דתיות יהודיות מגזריות (בריכטה, 2005; זובידה ולביא, 2015). לירידת כוחן של המפלגות הארציות במישור

המקומי תרמו ככל הנראה חוק הבחירה הישירה, ההפרדה בין הבחירות לרשויות המקומיות ובין הבחירות הארציות (עד שנות ה־70 מועד הבחירות היה זהה), שינויים בתרבות הפוליטית והיחלשות כללית של המפלגות הגדולות בישראל.

יש המצביעים על היבטים חיוביים בתהליך זה: צמיחתה של פוליטיקה מקומית שדאגתה העיקרית היא רווחת התושב ואיכות החיים והסביבה. לטענתם במצב החדש הבוחר המקומי שוקל שיקולים ענייניים בבחירות המקומיות, ולא שיקולים של אידיאולוגיה כלל־ארצית שלכאורה אינה רלוונטית (בריכטה, 1998; הימין־רייש, 2008). מנגד, שפירא (2019) מצביע על כך שבמציאות הנוכחית יש כמה כשלים: היעדר יציבות של הרשימות המקומיות ותחלופה רבה של הרשימות בין בחירות לבחירות, ובעקבות זאת היעדר אחריותיות – תגמול או הענשה – של רשימות לפי תפקודן; רשימות מפלגתיות באופן טבעי שומרות על יציבות רבה יותר; ייתכן שחיזוק הרשימות המפלגתיות יעלה את אחוז ההצבעה. שפירא טוען גם שאיבוד כוחן של המפלגות במישור המקומי פוגע במוסד המפלגה: הניסיון ההיסטורי וההשוואתי מלמד שנוכחות של מפלגות בזירה המוניציפלית מספקת להן בסיסים ארגוניים מקומיים המסייעים לגייס פעילים והיא חממה שבה פוליטיקאים צומחים וצוברים ניסיון חשוב (שם).

## 2.7

### הדחת ראשי רשויות והקמת ועדות קרואות

ועדה קרואה (או ועדה ממונה) היא ועדה ששר הפנים ממנה כדי שהיא תנהל רשות מקומית במקום מועצת הרשות, כך שיושב ראש הוועדה הקרואה מכהן למעשה בתפקיד ראש הרשות. על פי החוק, עד שנת 2004 ועדות קרואות מונו בעקבות תפקוד וניהול בלתי תקינים שהוגדרו באופן כוללני. בתיקוני חקיקה שהוכנסו בפקודת העיריות בשנת 2004 הוסמך שר הפנים לפזר מועצת רשות ולהדיח את ראש הרשות גם בגין כשל תקציבי של הרשות המקומית או בשל אי־עמידה ביעדי תוכנית הבראה, בשל אי־הגשת תוכנית הבראה או אי־אישור תקציב. במהלך חמישים השנים 1955–2004 מונו בסך הכול 33 ועדות קרואות (פחות מוועדה אחת לשנה). לעומת זאת במהלך שש השנים 2004–2009 מונו

27 ועדות קרואות. כנגד הטענות שמנגנון הוועדה הקרואה משפר את השלטון המקומי עלו טענות שהוא פוגע באוטונומיה של הדמוקרטיה המקומית.

מחקר הבוחן בין היתר את היעילות של מינוי ועדות קרואות והשפעתו על הביצועים התקציביים הצביע על מגמות מעורבות: בצד הצמצום הברור בהוצאות הרשות המקומית לתושב נמצאו עלייה ניכרת ברמת החוב וחוסר השפעה על הכנסות הרשות מארנונה (בן בסט, דהן וקלור, 2013). במחקר אחר נטען כי בטווח הרחוק ועדות קרואות חיזקו ייצוגיות ומשילות אך פגעו ברציפות וביציבות הפוליטית (בארי וקואל, 2010).

ביקורת רבה הוטחה בשימוש הגובר במודל הוועדה הקרואה, בעיקר בשל הפגיעה הקשה בדמוקרטיה המקומית ובאוטונומיה של הציבור לבחור את מנהיגיו. באופן ספציפי הביקורת התמקדה בכך שבדרך כלל ברשויות ערביות מונו חברים וראשי ועדות קרואות יהודים. עוד נטען כי במקרים רבים מינוי ועדה קרואה מציב את שר הפנים בניגוד עניינים מובנה, ובפרט: לא פעם מונו מקורבים של שרי הפנים לתפקידים של ראשי ועדות קרואות. מבקר המדינה (2009) הצביע גם הוא על כשלים רבים באופן שבו משרד הפנים ניהל את הוועדות הקרואות. בעקבות הביקורת הרבה בנושא, בשנים האחרונות צמצם משרד הפנים במידה ניכרת את מינוי הוועדות הקרואות, ונכון לאוקטובר 2020 מכהנות ועדות קרואות בארבע רשויות בלבד (טבריה, תל מונד, ירכא ומסעדה), אף שהמצב החוקי לא השתנה, ושר פנים עתידי יוכל להחזיר בקלות את המדיניות הקודמת.

למרות זאת, ועל אף ההפחתה במינוי ועדות קרואות על ידי משרד הפנים, גם היום יש דיון ציבורי מסוים בנושא. בביקורת ציבורית שעלתה בעקבות הדחה של רון קובי מראשות עיריית טבריה נטען שכאשר ראש רשות אינו מצליח להעביר תקציב במועצת העיר, באופן אוטומטי ממנים ועדה קרואה המחליפה את מועצת הרשות, ובהתאם להחלטת שר הפנים יושב ראש הוועדה מחליף את ראש הרשות, אך היה מוטב שאת ראש הרשות יחליף אחד מחברי המועצה או לערוך בחירות מחודשות. ביקורת אחרת היא על הימשכות הכהונה של ועדות קרואות: בתל מונד מונתה ועדה קרואה בספטמבר 2016, ואף שעברו שלוש שנים מעת המינוי משרד הפנים לא אפשר לערוך שם בחירות מחודשות. הדבר אף הביא לעתירה לבג"ץ בפברואר 2020 של 93 מתושבי הרשות כנגד משרד הפנים, ובעקבותיה הודיע שר הפנים לבג"ץ ביוני 2020 כי ייערכו בחירות בחודש נובמבר.

## מועצת הרשות

# פרק 3

### 3.1. הקדמה

בישראל יש היום 3,841 חברי מועצה בכלל הרשויות המקומיות בישראל: עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות. כאמור לעיל, בעבר חברי המועצה הנבחרים הם שבחרו את ראש הרשות, ולאחר שינוי החוק ב־1975 ראש העיר נבחר בבחירה ישירה על ידי התושבים. אף שבשיח הציבורי אין שאיפה לחזור למצב החוקי הקודם, רבים סבורים שהמגמה לחיזוק מעמדו של ראש הרשות מוגזמת, ויש לאזנה על ידי חיזוק מעמדם של חברי המועצה. חברי המועצה בישראל חלשים מאוד בהשוואה לחברי מועצה במדינות אחרות, והדבר פוגע בדמוקרטיה המקומית, ובפרט בייצוג האוכלוסייה המקומית. להלן מוצגים כמה נושאים הקשורים במעמדם של חברי המועצה.

### 3.2. תגמול כספי

במצב החוקי הנוכחי בישראל חברי המועצה אינם מקבלים שכר או תגמול כלשהו על מילוי תפקידם, ואף לא פיצוי כספי על הזמן שהם נדרשים להשקיע בשיבות המועצה והוועדות. מלבד ראשי הרשויות, נבחרו הציבור היחידים בשלטון המקומי שמקבלים שכר הם סגני ראש הרשות בשכר (יש סגנים שאינם בשכר), שמספרם בכלל הרשויות בארץ הוא 245 - 6.5% בלבד מחברי המועצה (מנו, 2018). במצב זה לחברי המועצה יש קושי להשקיע זמן ומשאבים בעבודתם, ועולה טענה שהמצב מעודד שחיתות ומשפיע על זהות המתמודדים לרשויות המקומיות, כך שבמקרים רבים מי שמתמודד בבחירות הם אנשים שיכולים להרשות לעצמם מבחינה כספית להשקיע בכך את זמנם ומשאביהם או בעלי אינטרסים (פינקלשטיין, פרידמן ושפירא, 2020).

ידגש כי לרשויות המקומיות אסור להעניק תגמול כספי לחברי מועצה: חוזר מנכ"ל (2017/4) מבהיר כי לרשות אסור לתת גמול כלשהו עבור פעילות של חבר



מועצה, כולל החזר הוצאות. בהשוואה למדינות אחרות ישראל חריגה בהיבט זה: האמנה האירופית לממשל עצמי מקומי של מועצת אירופה קובעת בסעיף 7.2 כי לחברי המועצה יינתן תגמול כספי הולם או לכל הפחות פיצוי על אובדן הכנסות. מחקר משנת 2019 מצא כי מתוך 47 מדינות אירופה החתומות על האמנה רק 13 לא אשררו את הסעיף, וגם בקרב מי שלא אשררו מוענק בדרך כלל תגמול כספי לחברי מועצה. כך שמכלל המדינות נמצאו רק שתיים (קפריסין ומונטנגרו) שאין בהן תגמול כספי לחברי מועצה, אך גם בהן זכאים חברי המועצה להטבות שוות כסף (Congress of Local and Regional Authorities, 2019). מחקר אחר מצא כי גם באוסטרליה, בקנדה ובארצות הברית מקובל שחברי המועצה מקבלים תגמול על עבודתם, ובפרט ברשויות גדולות (בן יהודה, 2014).

### 3.3

## סביבה וכלים לעבודה

במצב הנוכחי במרבית המקרים סביבת העבודה של חברי המועצה אינה ראויה, ואף אין היא כוללת משרד, ציוד משרדי בסיסי וגישה לכלי עבודה מקצועיים בסיסיים. חוזר מנכ"ל (משרד הפנים, 2017) קובע כי על הרשות המקומית להעמיד לרשות כלל חברי המועצה יחד משרד אחד ובו מכשיר טלפון ומחשב, אך אפילו סעיף זה אינו מתממש בכמה מהרשויות. למעשה משאבי הרשות המקומית כולם מצויים בידיו של ראש הרשות, כך שחברי המועצה אינם זכאים לתקציב בשביל קשר עם הבוחר (כדוגמת פרסומים) או עבור ייעוץ מקצועי (משפטי או מחקרי כלכלי) נפרד או לשם עתירה לבג"ץ. גם לגבי השתלמויות והכשרות חברי המועצה אינם זכאים למימון כלשהו, והם תלויים בחסדיו של ראש הרשות. חוזר המנכ"ל אף קובע כי הרשות המקומית רשאית לממן השתלמות של חברי מועצה רק במקרים שההשתלמות היא מטעם הרשות עצמה, משרד הפנים או מרכז השלטון המקומי. חברי המועצה גם אינם מקבלים תמיכה מחקרית-מקצועית, כפי שחברי הכנסת מקבלים ממרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ). בניגוד לעבר, הם אומנם מקבלים היום הכשרה בסיסית ממשרד הפנים, אך ההכשרה אינה מספקת ואינה מחייבת וגם אינה מסייעת להם די הצורך להבין את העניינים שהם עוסקים בהם. בהיעדר משאבים בסיסיים אלו, במקרים רבים חברי המועצה נעדרים יכולת לבצע את עבודתם כראוי. נוסף על כך, השליטה של ראש הרשות במשאבים מסייעת לו לנטרל את האופוזיציה ולשכנע חברי מועצה שלא לפעול נגדו.

### 3.4 תפקידי הפיקוח והבקרה של המועצה

אחד התפקידים החשובים של חברי המועצה הוא לפקח על עבודת הרשות המקומית ולבקר אותה, ובפרט את העומד בראשה. ואולם במצב הנוכחי חברי המועצה נעדרים כלים ממשיים לבצע תפקיד זה ביעילות. על פי פקודת העיריות, חברי מועצה זכאים לעיין במסמכים, להגיש הצעה לסדר ולהגיש שאילתות לראש הרשות בעניין עובדתי שבתחום תפקידי הרשות וזכאים לתשובה בתוך זמן מוגדר. סמכויות אלו של חברי המועצה מינוריות ומצומצמות, ובפועל במקרים רבים אינן ממומשות על ידי ראשי הרשויות. הממונים על המחוזות במשרד הפנים אחראים על אכיפת הנושא, אך חברי מועצה רבים טוענים כי תלונות המועברות אליהם אינן מביאות לשינוי מהותי במצב. נוסף על כך, ועדות העירייה, שחברי המועצה חברים בהן, ברובן המוחלט חסרות סמכויות, מלבד הוועדה לתכנון ובנייה וועדת כספים, שיש להן סמכויות סטטוטוריות מוגדרות. כמו כן, יש ראשי רשויות המנחים את פקידי הרשות למדר את חברי המועצה ולמנוע מהם גישה לדרג המקצועי, והדבר כמובן פוגע ביכולת הפיקוח והבקרה שלהם.

שלושת ההיבטים הבעייתיים שהוזכרו בעניין מעמדם של חברי המועצה (תגמול כספי, סביבה וכלים לא מספקים ויכולת פיקוח מוגבלת) מחריפים במיוחד כאשר מדובר בחברי מועצה מן האופוזיציה. בניגוד לאופוזיציה לממשלה, הזוכה לתפקיד רשמי ומוגדר, חברי האופוזיציה ברשויות המקומיות נעדרים סמכות כמעט. מאחר שחברי המועצה נתונים לחסדיו של ראש הרשות, מעמדם של חברי האופוזיציה נמוך במיוחד, יותר משל חברי המועצה האחרים. בשל היכולת האפסית להשפיע מתוך האופוזיציה, הקואליציות ברשויות המקומיות בישראל רחבות מאוד (Tuttnauer and Friedman, 2020).

בסיכומם של דברים, מעמדם של חברי המועצה מול ראש הרשות ועובדי הרשות נמוך בהרבה ממעמדם של חברי הכנסת מול הממשלה (שגם הוא כשלעצמו טעון שיפור).

## 3.5 מועצת הרשות כרשות מחוקקת ומבצעת

מועצת הרשות משמשת גם כרשות מחוקקת: יש לה סמכות לחוקק חוקי עזר במגוון תחומים. חוקי העזר מאפשרים לרשות המקומית להטיל על בעלי נכסים את החובה לבצע פעולות מסוימות בנכסיהם ולהימנע מפעולות אחרות כדי לשמור על טובת הציבור, בריאותו וביטחונו. חוקי העזר נועדו גם לתת לרשויות המקומיות את הסמכות להטיל על התושבים תשלומים (היטלים, אגרות, דמי השתתפות ותשלומי הוצאות) כדי לממן את פעולותיהן לרווחת תושביהן וכדי לחלק את הנטל באופן הוגן בין התושבים. חוקים אלו נחקקים בדרך כלל בנושאים הקשורים לאיכות הסביבה, להסדרת החניה, לתליית מודעות ושלטים, לסלילת כבישים ומדרכות, לתיעול וניקוז, להסדרת השמירה, להחזקת מקלטים ולפיקוח על בעלי חיים והחזקתם. במצב החוקי הנוכחי הרשות כפופה למשרד הפנים, ואישורו נדרש לכל חוק עזר של הרשות. מציאות זו זוכה לשני סוגי ביקורת – האחת נורמטיבית והשנייה מעשית.

בהיבט הנורמטיבי יש הטוענים כי המצב שבו שר הפנים ופקידי משרד הפנים רשאים להתערב באופן נרחב בהחלטות של נבחרי הציבור ברשות המקומית פוגע באוטונומיה של הרשות ובדמוקרטיה המקומית. בשיח הציבורי ביקורת מסוג זה נשמעה בשנים האחרונות בעניין חוקי העזר העירוניים בנושא השבת, ובפרט בהקשר של חקיקת חוק המרכולים בכנסת, שנועד להגביר את הפיקוח של שר הפנים על חקיקה של רשויות מקומיות בנושאים אלו. בהיבט המעשי מבקר המדינה הראה בסדרת דוחות, האחרון שבהם פורסם בשנת 2016, כי משרד הפנים מעכב במשך זמן רב כניסה לתוקף של חוקי עזר עירוניים בשל עניינים בירוקרטיים (מבקר המדינה, 2016א).

נוסף על כך, ברוב הרשויות המקומיות חברי מועצה מתמנים למחזיקי תיק, ובמונחים הלקוחים מהדמוקרטיה ברמת המדינה: שרים וחלק מהרשות המבצעת. למשל, במרבית הרשויות ישנם מחזיקי תיק חינוך, מחזיקי תיק רווחה ומחזיקי תיק תברואה. מעמדם של חברי מועצה מחזיקי התיקים אינו מעוגן בחקיקה, ולמעשה אין להם כל סמכות ביצועית פורמלית מוגדרת. מעמדם

דומה לשל סגני שרים, במובן שכפי ששר רשאי על פי שיקול דעתו להאציל סמכויות מסוימות לסגנו, כך ראש הרשות רשאי להאציל סמכויות לחברי מועצה בנושאים מסוימים (אם כי מעמדו של סגן שר מעוגן בחוק יסוד: הממשלה, ואילו מעמדם של מחזיקי תיקים אינו מעוגן כלל). על כל פנים, במצב הנוכחי במרבית המקרים הסמכות והאחריות המואצלות למחזיקי התיקים אינן גדולות. ברסלר-גונן (2010) אף טענה כי כיום מנגנון מחזיקי התיקים יוצר קושי ארגוני וניהולי בעבודה היום-יומית של הרשות המקומית.

### 3.6 סקירת פרסומים ושיח ציבורי

מעמדם של חברי המועצות ברשויות המקומיות כמעט שלא נדון במחקר בישראל, ובפרט שלא במחקרי מדיניות. ברסלר-גונן (2010) הציגה סקירה במבט-על של מעמדם של חברי המועצות. ההיבט במעמדם שזוכה לתשומת הלב הרבה ביותר במחקר הוא התגמול הכספי (עבדי, 2009; בן יהודה, 2014). לעומת זאת סוגיית כלי הבקרה והפיקוח של חברי המועצה נדונה רק בעבודה ראשונית ביותר של מריק שטרן עבור מכון שחרית (שטרן, חש"ד). לאחרונה התפרסם מחקר של אסף שפירא ואביטל פרידמן (2020) הבוחן את שאלת מעמדם של חברי המועצה אל מול ראש הרשות ברמה העקרונית-תאורטית וכולל המלצות מעשיות לחיזוק כלי הפיקוח והבקרה של חברי המועצה והמלצות כלליות יותר בנושא התגמול הכספי והקצאת משאבים.

היבטים שאינם זוכים לתשומת לב רבה במחקר הם מעמדה של מועצת הרשות כרשות מחוקקת (חוקי עזר) וכרשות מבצעת (מחזיקי תיקים). כאמור, מעמדה של מועצת העיר בחקיקת חוקי עזר זכה לדיון ציבורי בשנים האחרונות, בעיקר מהזווית של דת ומדינה, בעקבות המאבק על חוקי העזר העירוניים בנושא השבת בין עיריית תל אביב ורשויות אחרות לבין שר הפנים (וינר ופרידמן, 2018). מלבד זאת אין דיון ציבורי משמעותי על מעמדה של מועצת העיר כרשות מחוקקת, אם כי פורסם מחקר אקדמי מקיף בנושא (אבנרי, 2013). העיסוק המחקרי והציבורי בשאלת הסמכויות הביצועיות של חברי המועצה כמחזיקי תיקים מועט ביותר – יוצא דופן הוא מחקרה של ברסלר-גונן (2010).

#### 4.1 הקדמה

מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות בישראל הם בעיקר מיסים ואגרות, שהרשויות גובות בעצמן, ומימון ממשלתי. התקציב המוניציפלי מתחלק, הן בצד ההכנסה והן בצד ההוצאה, לתקציב רגיל ולתקציב בלתי רגיל (תב"ר). התקציב הרגיל מכון ברובו להוצאות שוטפות, והתב"ר להוצאות חד-פעמיות ולהוצאות עבור מיזמים (במרבית המקרים פיתוח מבנים ותשתיות). המס העיקרי שהרשויות המקומיות גובות מתושבים ומבתי עסק הוא מס עבור נכסים - הארנונה. בתקציב הרגיל של כלל הרשויות המקומיות, הארנונה היא כ-40% מסך התקציב; 21% מגיעים מהכנסות עצמיות אחרות (אגרות שימוש בשירותים, תקבולים מחוקי עזר, קנסות ועוד); יתרת התקציב (39%) מועברת מהממשלה. מקורות התב"ר הם כ-50% הכנסות עצמיות של הרשויות מהיטלים (כדוגמת היטלי השבחה) וכ-50% מימון ממשלתי ומימון ממקורות חיצוניים, כדוגמת מפעל הפיס וטוטו (אגמון, 2017א; מופקדי ושלם, 2018). עם זאת, החיבור המצרפי מטעה מעט: ברשויות חזקות ועשירות ההכנסות העצמיות גבוהות בהרבה מהממוצע, ואילו ברשויות רבות ההכנסות העצמיות נמוכות בהרבה, ומקור ההכנסה העיקרי שלהן הוא המימון הממשלתי. לדוגמה: בכלל הרשויות המקומיות במחוז תל אביב שיעור ההכנסות מארנונה הוא 5.6 מיליארד ש"ח, ו-2.5 מיליארד ש"ח מועברים מהממשלה, ואילו ברשויות המקומיות באזור הצפון שיעור ההכנסות העצמיות מארנונה הוא 2.2 מיליארד ש"ח, ו-4.4 מיליארד ש"ח מועברים מהממשלה (אגמון, 2017ב).

מבנה מערכת התקציב והמיסוי המקומיים בישראל מעורר דיונים עקרוניים, כמפורט להלן.

## 4.2 מידת האוטונומיה הפיננסית של הרשויות המקומיות: ריכוזיות קיצונית

בהשוואה למדינות אחרות, ובמידה מסוימת גם לישראל בעבר, לרשויות המקומיות יש אוטונומיה מינימלית בניהול עניינהן הפיננסיים. בפרק הרקע הכללי הוצג מדד הביזור של חוקרי הבנק העולמי, שאחד הפרמטרים שלו היה מדד הביזור הפיסקלי. מדד הביזור הפיסקלי חושב לפי כמה קריטריונים, ובהם מידת האוטונומיה של הרשות המקומית להחליט על גביית המיסים, התקציב שהממשלה מעבירה לרשויות המקומיות שאינו מותנה או ייעודי למיזמים מסוימים ומידת הרגולציה הממשלתית על לקיחת הלוואות על ידי הרשויות המקומיות. כאמור לעיל, ברמת הביזור הפיסקלי ישראל מוקמה במקום האחרון ממדינות OECD, ובמקום 109 מכלל 182 המדינות שנכללו במחקר (Ivanyna and Shah, 2013). גם לפי מדד הביזור הפיננסי לרשויות המקומיות של OECD ישראל היא מדינה ריכוזית מאוד: 95.1% מהמיסוי המקומי בישראל נקבע על ידי המדינה, לעומת ממוצע של 7.8% בלבד בכלל מדינות OECD (OECD, 2020). על מנת להבין את המצב לאשורו יש לבחון את השינויים החוקיים שחלו בישראל בנושא זה לאורך השנים.

עד לשנת 1985 הרשויות המקומיות היו מוסמכות לקבוע את שיעור הארנונה בתחומן בלא כל מגבלה ובהתאם לקריטריונים שקבעו, ובהם: האזור שהנכס מצוי בו, סוג הנכס, סיווגי הנכסים בהתאם לשימוש בהם, תעריף למטר רבוע ועוד, אם כי רוב התקציב של הרשויות הגיע מהמדינה ולא מהכנסות עצמיות. כחלק מתוכנית הייצוב של 1985 הגביל המחוקק את שיקול הדעת שהקנה בעבר לרשויות המקומיות. הגבלה זו הוסדרה מאוחר יותר בחקיקה משנת 1993 ובתקנות של שרי הפנים והאוצר שהותקנו מכוחה, ובהן נקבע שיעור מינימום ומקסימום של תעריפי ארנונה לפי 12 סיווגים של שימושים בנכס. היום לרשויות המקומיות יש יכולת מינימלית לקבוע את גובה הארנונה שתוטל בשטחן, והן נדרשות לפעול במתכונת של טייס אוטומטי על פי נוסחה מוגדרת. גם לשינויים בתוך המסגרת שנקבעה הן נדרשות לבקש אישור חריג משר האוצר ושר הפנים. בדומה, הפטורים וההנחות שהתושבים זכאים להם נקבעים בעיקר על ידי השלטון המרכזי.

יש הרואים במצב חוקי זה פגיעה קשה בדמוקרטיה המקומית ובאוטונומיה שלה: מבנה התעריפים הקשיח של הארנונה מייצר חוסר הלימה בין הנכונות של התושבים לשלם לבין רמת השירותים המוניציפליים שהם מקבלים. למשל, ייתכן שאוכלוסייה מסוימת הייתה מעדיפה להגדיל את תשלום הארנונה על מנת לשפר ולהגדיל את השירותים שהיא מקבלת מהרשות המקומית, לעומת אוכלוסייה אחרת שהייתה מעדיפה לשלם פחות מיסים עירוניים, גם אם הדבר כרוך בירידה ברמת השירותים המוניציפליים שהיא מקבלת. נוסף על כך, כפי שאראה להלן (סעיף 3.3), חוקרים רבים מצביעים על כך שהמבנה הקשיח של הארנונה מייצר עיוות בתמריצים של הרשויות המקומיות בכל הקשור בהקצאת שטחים למגורים ולמסחר.

מידת האוטונומיה המועטה של הרשויות המקומיות מתבטאת גם בשיעור הנמוך של תקציב גמיש המועבר אליהן מהממשלה: רוב רובו של התקציב הממשלתי לרשויות מקומיות הוא העברות ייעודיות (צבועות), בעיקר לתחומי החינוך והרווחה, ולרשויות המקומיות אין גמישות לנהל תקציב זה על פי שיקול דעתן; רק 23% מהתקציב הממשלתי המועבר לתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות הם העברות לא ייעודיות - רובו הוא מענק האיזון שמשרד הפנים מעביר לרשויות שההכנסות העצמיות שלהן אינן מאפשרות להן לספק את השירותים שהן נדרשות לספק (אגמון, 2017א). נוסף על כך, כפי שהראתה סדן-סמט (2009), ישראל חריגה בנוף הבינלאומי מבחינת התשתית הפורמלית המסדירה את המימון הממשלתי של הרשויות המקומיות. מלבד ישראל, רק בשלוש מדינות החברות ב־OECD (ארצות הברית, יפן ואירלנד) לשלטון המקומי אין השפעה על ההסדרים החוקיים של המימון הממשלתי. במרבית המדינות העיגון הפורמלי של הסדרי המימון הממשלתי היה חלק מתהליך שיתופי בין שתי רמות השלטון. בהתאם לכך סדן-סמט מראה כי העובדה שמענקי האיזון חשובים לקיצוצים של הממשלה מאפשרת לשלטון המרכזי לכפות על הרשויות המקומיות - ובפרט החלשות שבהן - לשאת בנטל הגירעון של השלטון המרכזי. העובדה שרוב התקציב המועבר מהממשלה ייעודי ושהרשויות המקומיות אינן מעורבות בהחלטות בענייני מחזקת את היותן קבלן ביצוע של השלטון המרכזי יותר משהן, בפרט החלשות והפריפריאליות שבהן, גוף דמוקרטי עצמאי.

שינויי חקיקה משנת 2004 שנועדו להתמודד עם גירעון של רשויות מקומיות הגבירו את הכלים הרגולטוריים של משרד הפנים לפיקוח על תקציב הרשויות

המקומיות במסגרת מערך הבקרה והאישור של התקציב. סדן-סמט (2009) טענה כי אומנם יש קושי להשוות באופן ברור בין מדינות בהיקף הביזור הפיננסי של השלטון, אך גם בתחום זה נראה שהרגולציה בישראל הדוקה יותר מאשר במדינות אחרות. בתחום זה בולט במיוחד נוהל חיוב אישי שגיבש משרד הפנים בשנת 2001, ולפיו ועדה מינהלית של המשרד יכולה להמליץ לשר הפנים לחייב אישית נבחר ציבור או עובדים ברשויות המקומיות לשלם מכספם הפרטי בגין הוצאה מקופת הרשות המקומית שלא כדין, גם כאשר מדובר בהחלטה שסיבתה רשלנות, בלא חשד פלילי כלשהו. כפי שהראתה שריג (2008), מלבד ישראל, בריטניה היא המדינה היחידה אשר מוטל בה חיוב אישי באמצעות הליך מינהלי, אם כי בבריטניה - בניגוד לישראל - קיימת זכות ערעור לבית משפט על החלטות הגוף המינהלי שהטיל חיוב אישי.

בעוד הפגיעה בדמוקרטיה המקומית של המנגנונים הרגולטוריים האלה ברורה, ייתכן שאפשר להצדיק אותם אם יתגלה שהם מסייעים בשיפור ההתנהלות הפיננסית של הרשויות המקומיות. מחקרים הציגו ממצאים שונים בעניין (בוסטין, 2008; סדן-סמט, 2009; שרביט, 2016), אך יש הסבורים שהמנגנונים הרגולטוריים הללו לא סייעו די הצורך לא בשל בעיה אינהרנטית במנגנון הרגולציה אלא משום שהשימוש בהם לא היה נרחב.

### 4.3

## השפעות השליליות של העיוות בתמריצים

במודל הארנונה הקיים כל תוספת של תושב תהיה גירעונית עבור הרשות המקומית ואילו תוספת של בתי עסק תשפר את המאזן התקציבי. במילים אחרות, בממוצע, הרשות נדרשת להוציא יותר כסף עבור תושב משהוא משלם, ואילו בתי העסק משלמים יותר משהרשות מוציאה עליהם - מצב זה מביא לעיוות שיש לו השפעה על היצע הדירות למגורים בישראל. חוקרים רבים הצביעו בשנים האחרונות על כך שבמקרים רבים ועדות התכנון והבנייה המקומיות הפועלות בהנחיית הרשויות המקומיות מעדיפות לצמצם בנייה למגורים בשל העלויות הכרוכות בכך (אסיף ואחרים, 2014; פיטוסי, יקר ושראל, 2015;



אקשטיין וקוגוט, 2017; מופקדי ושלם, 2018). המדינה מנסה לפתור בעיה זו באמצעות הסכמי־גג, הכוללים תקצוב ממשלתי גדול לרשויות המקדמות בנייה למגורים, אך גם פתרון זה זוכה לביקורת רבה: הפתרון נקודתי; אין הוא שקוף לחלוטין; יש בו פוטנציאל לעיוותים ולהטיות על בסיס פוליטי; הוא מביא לכך שרשויות מקומיות מעכבות בנייה כדי לקבל בעתיד מימון גבוה יותר במסגרת הסכמי־גג; הוא משעבד רשויות חלשות להוצאות עתידיות שאינן יכולות לעמוד בהן ובכך פוגע בחוסן הכלכלי (הביקורת הללו עלו במחקרים שהוזכרו לעיל. לביקורת על פגיעה בחוסן הכלכלי ראו בהרחבה אצל לב ואחרים, 2020).

מודל הארנונה יוצר עוד עיוותים תכנוניים. למשל, הרשויות מעדיפות בנייה של דירות גדולות, שלא בהכרח מותאמת לביקושים בשוק, משום שההכנסות העצמיות שלהן מדירות אלו יהיו גבוהות יותר (אסיף ואחרים, 2014). בשל כך ביולי 2016 אושרה בכנסת הוראת שעה לחמש שנים, שיזמו חברי הכנסת אלי כהן ודוד ביטן, המחייבת את הרשויות המקומיות במרכז הארץ לאשר הקלות בבניית דירות קטנות (55–80 מ"ר) בשיעור 10% מהפרויקט.

ביקורת אחרת עולה מצד בעלי העסקים, הטוענים שנטל הארנונה בישראל נופל בעיקר עליהם, בלא קשר לשירותים שהם מקבלים מהרשות המקומית. התאחדות התעשיינים מובילה בשנים האחרונות את המאבק בנושא, ואף ביקשה להראות כי נטל הארנונה על התעשייה בישראל גבוה בהשוואה למדינות אחרות (התאחדות התעשיינים, 2017). טל מופקדי ורועי שלם (2018) טענו כי המצב הזה מביא לעיוות נוסף: בתי עסק מצמצמים ככל הניתן את השטח שלהם ואת הפרישה הגאוגרפית שלהם ברחבי הארץ כדי לחסוך בעלויות, שלא בהתאם לביקוש ולצרכים של התושבים.

חוקרים ממליצים, כל אחד בדרכו, לשנות את מבנה הארנונה והתקצוב של הרשויות על מנת שהארנונה תשקף נכונה את השירותים שהתושבים ובתי העסק מקבלים בתמורה. בשל כך רוב החוקרים תומכים בהרחבת האוטונומיה של הרשויות המקומיות בתחום הגבייה, גם אם הם חלוקים בעניין אופן הביצוע (הראל, 2004; פיטוסי, יקיר ושראל, 2015; מופקדי ושלם, 2018). בדוח מקיף על כלכלת ישראל משנת 2020 הצביע OECD על מרבית הליקויים שתוארו לעיל במבנה הארנונה ובפרט על עיוות הביקושים בתחום הדיור והבעייתיות שבהסכמי־גג. כמו החוקרים הישראלים גם חוקרי OECD המליצו על רפורמה

מקיפה במבנה הארנונה והדגישו את הצורך לחזק את האוטונומיה הפיננסית של הרשויות המקומיות (OECD, 2020).

## 4.4 צדק חלוקתי

אחד הנושאים החשובים ביותר בשיח הציבורי בעניין מיסי הארנונה הוא אי־שוויון שהמודל הנוכחי מייצר. כאמור לעיל, במצב היום לרשויות מקומיות שיש בתחומן אזורי מסחר ועסקים נרחבים ישנן הכנסות גבוהות, ואילו ההכנסות של רשויות המסתמכות בעיקר על ארנונה ממגורים נמוכות ביחס לצרכים שלהן. מחקרים הראו שב־ישראל ישנם פערים ניכרים בין רשויות מקומיות בהכנסות מארנונה לעסקים ושפערים אלו בהכנסות הם גורם מכריע ביצירת אי־שוויון בחוסן התקציבי של הרשויות המקומיות בישראל (רזין וחזן, 2006; ספקטור־בן ארי, 2013). בהקשר זה בולט במיוחד הפער בין מועצות אזוריות – שיש להן שטחים נרחבים ובהם אזורי תעשייה אך מספר התושבים בהן נמוך יחסית – ובין עיירות הפיתוח השוכנות בצידן; וכן בין רשויות של ערים גדולות במרכז הארץ, שרוב הכנסות הארנונה לעסקים מגיעות אליהן, ובין רשויות חלשות יותר – ערביות, חרדיות ועיירות פיתוח – הממוקמות ברובן בפריפריה. הממצאים מלמדים על קשר ישיר בין רמה חברתית־כלכלית גבוהה של הרשות המקומית ובין שיעור הכנסה גבוה מארנונה לעסקים מתוך סך ההכנסות מארנונה (להבי וגל־רומנו, 2016). כך באופן אבסורדי מבנה הארנונה מרחיב את הפערים הקיימים בין רשויות חזקות לחלשות. מרבית ההצעות לשינוי בנושא זה מתמקדות בשינויי הגבולות בין רשויות ובהקמת אזורי תעשייה המשותפים לכמה רשויות, ובעשור האחרון ננקטו צעדים אחדים בעניין, אך השינויים עדיין אינם משפיעים על המגמה הכללית.

ביקורת נוספת על פגיעה בצדק החלוקתי קשורה למענקי האיזון שמשדר הפנים מעביר למרבית הרשויות המקומיות בישראל. כדי לסייע לרשויות המקומיות לספק לתושביהן שירותים מוניציפליים משרד הפנים מעביר מענק שנועד להשלים את ההפרש שבין הכנסותיהן הפוטנציאליות של הרשויות הזכאיות לקבלו ובין ההוצאות שיאפשרו להן לספק לתושביהן שירותים מוניציפליים ברמה מינימלית נאותה (אומנם אין הגדרה חוקית או רשמית של סל שירותים

שהרשויות מחויבות לספק, אך לצורך הנוסחה נקבע חישוב מסוים על בסיס ההוצאות המקובלות). לפיכך מרבית התקציבים של מענק האיזון מגיעים לרשויות מקומיות חלשות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך שאין להן הכנסות גבוהות מארנונה לעסקים ושתושביהן זכאים להנחות גבוהות בארנונה למגורים. מענק האיזון לכלל הרשויות הוא היום כשלושה מיליארד ש"ח בשנה. משנת 2004 המענקים מועברים על פי המלצות ועדת גדיש, ולכן המודל נקרא נוסחת גדיש. להלן שלוש נקודות ביקורת על המודל.

- **גובה המענק בפועל.** באופן מסורתי הממשלה אינה מעבירה למשרד הפנים את סך התקציב שנקבע על פי נוסחת גדיש למענקי האיזון, אלא 80%-90 ממנו, ומשרד הפנים מקצץ בהתאם מסכום המענק של כל רשות מקומית. מרכז השלטון המקומי טוען כי בכך הממשלה אינה מאפשרת לרשויות המקומיות החלשות להעניק לתושביהן את השירותים המינימליים שהממשלה בעצמה קבעה.

- **אופן החישוב.** במרכז השלטון המקומי טוענים כי הנוסחה מיושנת ואינה משקפת את ההוצאות הממשיות ושהן גבוהות יותר, ולפיכך מבקשים לעדכן את הנוסחה בהתאם (אגמון, 2016; מבקר המדינה, 2008).

- **חלוקת המענק בין הרשויות.** בעבר הוטחה ביקורת על כך שהמענק ניתן באופן לא שוויוני ובלא קריטריונים, והדבר הביא לכך שרשויות חלשות, ובפרט רשויות ערביות, קיבלו מענק נמוך מאחרות. אין ספק שאימוץ המלצות ועדת גדיש הגביר את השוויון בין הרשויות הזכאיות למענק, אך עדיין יש ביקורות על אופן חלוקת המענק בין הרשויות: יש הטוענים כי הנוסחה הקיימת מעניקה עדיפות לרשויות לא חרדיות ביהודה ושומרון ופוגעת ברשויות שבפריפריה (שחור, 2010; סבירסקי וקונור־אטיאס, 2019), וברשויות החרדיות טוענים כי הנוסחה פוגעת ברשויות שיש בהן משפחות מרובות ילדים ולפיכך פוגעת בהן.

ביקורת על פגיעה בשוויון עולה גם כנגד המימון הממשלתי בתחום הרווחה. כפי שאראה להלן בהרחבה (סעיף 5.3), מחקרים הראו שבשל שיטת המימון התואם (matching), הרשויות החלשות מופלות לרעה בתקציב הממשלתי שהן מקבלות בתחום הרווחה בעקבות היעדר הכנסות עצמיות.

מרבית הנושאים הללו נמצאים גם בדוח של OECD בעניין צמצום הפערים החברתיים-כלכליים בין רשויות מקומיות בישראל. חוקרי הארגון המליצו לישראל לבחון מודלים אחרים של חיזוק הרשויות החלשות הנהוגים ב־OECD,

ובהם הגדלת התקצוב הממשלתי והעברות כספים בין רשויות מקומיות (OECD, 2020).

## 4.5 עיוותים בירוקרטיים: חישוב שטח הנכסים וסיווגי הארנונה

עד כה פרק זה התמקד בהיבטים עקרוניים של מבנה המיסוי והמימון הממשלתי לרשויות המקומיות. נוסף עליהם ישנן בעיות מינהליות-בירוקרטיות, וחלק מהשיח התקשורתי בנושא מופנה אליהן. להלן סקירה של כמה מהן.

ראשית, אין כיום שיטת חישוב אחידה להיקף השטח הכלול בנכס מסוים. הרשויות המקומיות פועלות על פי ארבעה סוגים שונים של חישובים (ברוטו, נטו, ברוטו-ברוטו ונטו-נטו), וכך בית עסק זהה ברשויות שונות ובאותו הגודל נדרש לשלם בכל רשות על פי שטח שונה. אומנם שיטות החישוב השונות מרחיבות במעט את האוטונומיה של הרשות, אך ההבדלים יוצרים בלבול ואי-ודאות, ובתי העסק נדרשים להיוועצות מתמדת ביועצי מס ובמודדים.

בעיה דומה קיימת גם בסיווגי הארנונה של הנכסים. לפי החוק קיימים כ-13 סיווגי ארנונה עיקריים בצו הארנונה: מגורים, משרדים, בנקים, תעשייה, חקלאות ועוד. הרשויות המקומיות הוסיפו להם תת-סיווגים רבים, לעיתים באמצעות חלוקת שטח הרשות לאזורים, כך שבפועל ישנן רשויות שיש בהן מאות סיווגים, ובמקרים חריגים אף אלפי סיווגים (OECD, 2020). מבקר המדינה (2014) הראה שלעיתים רשויות שונות מסווגות שני בתי עסק נפרדים מאותו סוג של עסק באופן שונה זה מזה. גם בנושא זה חוסר האחידות והיעדר הפשטות יוצרים בלבול ואי-ודאות, וצורך מתמיד בהיוועצות עם יועצי מס.

העיוותים הרבים – הן בהיבט הבירוקרטי והן בהיבט העקרוני – שנוצרים בשל מבנה הארנונה עולים גם בטיטה הסופית של דוח הוועדה הציבורית לרפורמה בארנונה שהוגשה למשרד הפנים בשנת 2015. הוועדה קבעה: "קיימת תמימות דעים שהארנונה התפתחה מאז קום המדינה [...] על בסיס פזור ורעוע. ריבוי חיקוקים שתוקנו טלאי על טלאי [...] הובילו להתפתחות לא סדורה של מערכת

דיני ארנונה שאינם ברורים, אינם אחידים, חלקם אינם צודקים וחלקם אינו תואם עוד את המציאות המודרנית" (בניטה, 2015: 25). הוועדה העלתה הצעות לשינוי מבנה הארנונה, אך עד כה הן לא מומשו.

## 4.6 סקירת פרסומים ושיח ציבורי

היקף הפרסומים והשיח הציבורי בסוגיית המיסוי והתקצוב המקומי גדול יחסית, אם כי יש להפריד בין סוגיות שונות: מכוני מחקר ממוקדים בעיקר בסוגיות הדיור ובעיוותים העקיפים שמודל הארנונה יוצר (פיטוסי, יקיר ושראל, 2015; אקשטיין וקוגוט, 2017; מופקדי ושלם, 2018) או בתהליך הכנת התקציב (סדן-סמט, 2009); לעומתם גורמים עסקיים, ובראשם התאחדות התעשיינים, באופן טבעי מתמקדים בסוגיית הארנונה לעסקים, מתוך רצון לצמצם את הנטל הכלכלי המושת עליהם; ארגונים העוסקים בקידום שוויון וצדק חברתי, כדוגמת מרכז אדוה ומכון ון ליר, התמקדו בעיקר בסוגיות הקשורות בצדק החלוקתי שבמנגנוני התקצוב הממשלתי לרשויות המקומיות (שחור, 2010; סבירסקי וקונור-אטיאס, 2019), אם כי מרבית העבודות והמחקרים בנושא ההשפעה של הארנונה והמימון הממשלתי על הצדק החלוקתי נכתבו על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת (למשל ספקטור-בן ארי, 2013; אגמון, 2016). נראה שהריבוי מעיד על ההתעניינות הציבורית הרבה בנושא זה, המשתקפת בעיסוק הנרחב של חברי הכנסת והוועדות בסוגיה זו. באשר לעיוותים הבירוקרטיים הנוצרים ממודל הארנונה הנוכחי, העיסוק הוא בעיקר ברמת העיתונות ובפרסומים ממשלתיים (כדוגמת דוחות מבקר המדינה), אך בכתיבה המחקרית והאקדמית נושאים אלו אינם זוכים לדיון נרחב.

על רקע הדיון הנרחב בסוגיות של מיסוי ותקצוב בולט היעדר הדיון בשאלה העקרונית של האוטונומיה של הרשויות המקומיות בתחומים אלו. סוגיה זו אומנם נדונה בכמה מהמחקרים, אך בדרך כלל מנקודת המבט של ההשפעה של היעדר האוטונומיה על היבטים אחרים (כדוגמת היצע הדיור), ולא כנושא לדיון העומד בפני עצמו, בפרט לא במישור העקרוני-דמוקרטי.

## פרק 5

### הדרג המקצועי

#### 5.1

### מינוי, ניהול ופיתוח ההון האנושי

הסוגיה שבמוקד הדיון על ההון האנושי ברשויות המקומיות היא הצורך לשפר את איכות העובדים ברשויות המקומיות, הנחשב לא איכותי דיו, באמצעות גיוס, פיתוח והכשרה ושימור כוח אדם איכותי. בעבר משרד הפנים התמקד ברגולציה תקציבית על הרשויות המקומיות, ואילו בשנים האחרונות, ובפרט מאז הקמת מינהל הפיתוח במשרד הפנים בשנת 2018, הוא עוסק גם בקידום ההון האנושי בשלטון המקומי. סוגיה זו קשורה בנושאים וצרכים אחרים, כדוגמת שמירה על כללי מינהל תקין ומניעת שחיתות, הימנעות מחריגות שכר ומידת האוטונומיה של השלטון המקומי. כל אחד מהמשתתפים הממשלתיים העוסקים בנושאים אלו – משרד הפנים, משרד המשפטים, משרד האוצר והרשויות המקומיות – מדגיש היבטים אחרים. להלן אתמקד בשני מנגנונים הקשורים בקידום ההון האנושי ברשויות המקומיות: שיפור ההכשרה ושיטת המינויים.

**שיפור ההכשרה.** משרד הפנים עוסק בשנים האחרונות בקידום הכשרת כוח אדם איכותי לרשויות המקומיות במגוון דרכים. המשרד הקים בשנת 2013 את התוכניות צוערים לשלטון המקומי וצוערי אסטרטגיה ותכנון אורבני, המשלבות כוח אדם צעיר ואיכותי ברשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך. הצוערים זוכים להכשרה ייעודית במשך תקופה של שנתיים-שלוש לפני שילובם ברשויות המקומיות והם זוכים לליווי צמוד גם בתקופת עבודתם ברשויות. בשנת 2019 החל משרד הפנים להפעיל בעשרות רשויות מקומיות את תוכנית ההמראה, ובמסגרתה רשויות מקומיות מקבלות תקציב עבור יצירת תוכנית לפיתוח ההון האנושי במטרה לבנות תשתיות ארגוניות וניהוליות מוצלחות. כמו כן משרד הפנים שוקד כיום על הקמת בית ספר למצוינות בשיתוף מרכז השלטון המקומי שיפעל ברמה הארצית ויכשיר נבחרים, מנהלים ועובדים בשלטון המקומי.

**שיטת המינויים.** איכות ההון האנושי ברשויות המקומיות קשורה כמובן גם להליכי המינוי לתפקידים בכירים בשלטון המקומי. בשנת 2014 הקים היועץ המשפטי דאז, יהודה ויינשטיין, צוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי בראשות המשנה ליועץ המשפטי דינה זילבר. בצוות היו חברים בעיקר נציגים מפרקליטות המדינה, ממשרד הפנים ומהשלטון המקומי. הצוות הגיש את מסקנותיו בדוח בשנת 2016 (דוח ועדת זילבר), ובו דיון מורחב בהליכי המינויים בשלטון המקומי. נושא זה מורכב, ולמעשה אין אחידות בין סוגים שונים של רשויות מקומיות: הליכי המינוי למשרות ברשויות המקומיות כרוכים בשורה ארוכה ומורכבת של הוראות, המעוגנות בחקיקה, בפסיקה ובנהלי משרד הפנים. כפי שהראתה ועדת זילבר, בתמצית: בעריות לראש העיר יש סמכויות נרחבות יחסית בנושא המינויים (בכפיפות לרגולציה של משרד הפנים), ואילו במועצות אזוריות ומקומיות המעורבות של משרד הפנים גבוהה אף בהליכי המינוי. ועדת זילבר סברה כי בשני המודלים חסר מנגנון ניהול מקצועי של ענייני כוח האדם ברשות, והמלצתה העיקרית בנושא זה היא שבמשרות מקצועיות מסוימות תהיה חובה שאחד מנציגי ועדת הבחינה לתפקיד יהיה מומחה לנושא. הוועדה אף דנה בהצעות לצמצום מעורבותו של ראש העיר בהליכי המינוי, אך בשל עמדות שונות שהועלו בנושא לא התקבלו המלצות בעניין זה (משרד המשפטים, 2016).

מנגד, בשלטון המקומי ישנה ביקורת על המעורבות הרבה והרגולציה של משרד הפנים בניהול ההון האנושי של הרשויות המקומיות, ובפרט על היעדר יכולת למנות, לפטר ולקבוע באופן עצמאי תנאי העסקה לעובדים. בהקשר זה חשוב לציין שבמחקר משווה על רמת הביזור במדינות העולם נבחנה גם מידת הביזור המינהלי שהשלטון המרכזי מאפשר לרשויות המקומיות באמצעות פרמטרים שבראשם היכולת לקלוט עובדים, לפטרם ולקבוע באופן עצמאי את שכרם. כאמור, מתוך 182 מדינות ישראל דורגה במקום 109 – הדירוג הנמוך ביותר מכלל מדינות OECD (Ivanyna and Shah, 2013). כלומר, גם בהשוואה בינלאומית ישראל ריכוזית מאוד גם בכל הכרוך בהליכי מינוי עובדים ברשויות המקומיות.

טענה שכיחה נגד הרגולציה המחמירה של השלטון המרכזי על מינוי עובדים בשלטון המקומי היא שהגבלות השכר מביאות לכך שהרשויות המקומיות מתקשות לקלוט כוח אדם איכותי בתפקידים רבים. בהקשר זה חשוב לציין שמשרד הפנים איננו מתווה המדיניות היחיד בזירה זו. אגף השכר והסכמי

עבודה במשרד האוצר (הידוע יותר בשם: הממונה על השכר) קובע את תנאי העסקתם של עובדי המדינה, ובהם עובדי הרשויות המקומיות (אף שאינם עובדי מדינה באופן פורמלי), הוא מייצג את המדינה במשא־ומתן לגיבוש הסכמים קיבוציים לעובדי המדינה, חותם על הסכמים אלה ואחראי לעקוב אחר ביצועם. גם ההסתדרות ממלאת תפקיד מרכזי בהסכמי העבודה והשכר ברשויות המקומיות.

ניהול ההון האנושי קשור גם בהצעות אחרות הנדונות מעת לעת במשרד הפנים, כדוגמת קציבת קדנציות לבכירים ברשויות המקומיות. כיום ישנם פקידיים – גם בכירים, כדוגמת גזברים ומהנדסים – המכהנים בתפקידים במשך עשרות שנים. כמו כן ישנה הצעה לקדם מעבר של נושאי תפקידים בין רשויות מקומיות באופן פשוט יותר, באמצעות הקלות בדיני מכרזים, כפי שנקבע בעניין מעבר בין משרדי ממשלה.

## 5.2 המינויים והמעמד של שומרי הסף: יועץ משפטי, גזבר ומבקר עירייה

לשלושה תפקידים ברשות המקומית נהוג לייחס מעמד של שומרי סף: גזבר, יועץ משפטי ומבקר (משרד המשפטים, 2016). יש הטוענים ששומרי הסף ברשויות המקומיות זוכים למידת עצמאות דלה ולהיקף סמכויות מצומצם המקשים עליהם לפקח כראוי על התנהלות הרשות, ואילו אחרים טוענים שכבר כיום הכוח של שומרי הסף רב מדי ומייצר בירוקרטיה מכבידה.

גזבר הרשות ממונה על קופת הרשות, וסמכויותיו נרחבות ביותר; העיקרית שבהן היא היותו מורשה חתימה על כל הוצאה כספית של הרשות, כך שראש הרשות אינו יכול לקדם שום מדיניות תקציבית בלא הסכמתו. על פי דין נדרשת חוות דעתו של היועץ המשפטי של הרשות בטרם קבלת החלטות, וקיימת לו הזכות להשתתף בכל ישיבה של ועדה מוועדות הרשות המקומית, יש לזמנו לכל



ישיבה משיבוטית, ובמקרים מסוימים השתתפותו מתחייבת על פי דין. מבקר הרשות נדרש להגיש דוח ביקורת שנתי הבוחן את פעולות הרשות המקומית בהתאם לכללי מינהל תקין, טוהר המידות ויעילות. על מנת להדיח יועץ משפטי וגזבר יש צורך ברוב של 2/3 במועצת העיר; כדי להדיח מבקר נדרש רוב של 3/4; במקרה של פיטורי גזבר ישנה ועדה חיצונית במשרד הפנים אשר תפקידה לבחון את החלטת המועצה. כך גם במקרה של השעיה זמנית של יועץ משפטי, מבקר או גזבר.

יש חוקרים המצביעים על חולשתם של שומרי הסף, הנובעת מתלותם הרבה בראשי הרשויות, ומבקשים לחזק את מעמדם כחלק מהמאבק בשחיתות (כלב, 2009). לשיטתם, העובדה ששומרי הסף כפופים מבחינה מינהלית להנהלת הרשות ולעומד בראשה, העובדה שראש הרשות מכריע בבחירת ממלאי התפקידים ואחראי לתנאי העסקתם והעובדה שבמערכת המקומית יש יחסי קרבה ברורים בין בעלי התפקידים להנהלת הרשות ולראש הרשות מקשות על תפקודם היעיל של שומרי הסף ומפריעות להם לפעול במרץ כדי להגן על שלטון החוק ולמנוע פגיעה בטוהר המידות. מנגד, נבחרי ציבור בשלטון המקומי הציגו לפני ועדת זילבר עמדה הפוכה, ולפיה שומרי הסף, ובמיוחד היועצים המשפטיים והגזברים, צברו לאורך השנים כוח רב מדי, וכוח זה מכביד על נבחרי הציבור לממש את מדיניותם ולעיתים אף מסכל לחלוטין את יכולתם לעשות כן. הללו טבורים כי אין כל צורך לחזק את שומרי הסף (משרד המשפטים, 2016). בשנת 2020 פרסם מבקר המדינה דוח מקיף על התפקידים וההתנהלות של המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית. ככלל ניתן לומר כי המבקר זיהה את הביקורת הפנימית כחוליה החלשה מתוך השלושה והצביע על ליקויים בהתנהלות כלפי המבקרים בכמה מהרשויות ועל כך שאיכות העבודה של הביקורת הפנימית בכמה מהרשויות אינה מספקת (מבקר המדינה, 2020).

ועדת זילבר המליצה שאחת מאמות המידה לצורך הסמכה של רשות לרשות איתנה - מעמד שפירושו שמידת הרגולציה של משרד הפנים עליה נמוכה - תהיה מעמדם של שומרי הסף בה, בניגוד למצב היום שבו מרבית הקריטריונים הם פיננסיים. הוועדה אף הציעה קריטריונים לבחינת מעמדם של שומרי הסף בכל רשות: קיומה של מחלקה משפטית פנימית ברשות, היקף כוח האדם העומד לרשות המחלקה המשפטית ונתונים דומים על פעילותו של מבקר הרשות.

באשר ליועץ המשפטי, הוועדה דנה בהצעה שהוא ימונה על ידי היועץ המשפטי לממשלה ויוכפף לו, אך בחרה שלא לקבל אותה, בשל הפגיעה ברשות המקומית כדמוקרטיה אוטונומית. עם זאת הוועדה המליצה לפעול כדי שבכל הרשויות המקומיות ימונה יועץ משפטי שהוא עובד הרשות ולא עובד חיצוני, כפי שנהוג היום בכמה מהרשויות. באשר לגזבר הרשות המליצה הוועדה להתנות את אישור התקציב בחוות דעתו של הגזבר ולצרפו כחבר קבוע בוועדת המכרזים של הרשות. באשר למבקר הרשות המליצה הוועדה לפעול במישור החקיקה לקביעת הסדרים בנושא תקני העובדים בלשכות מבקרי הרשות ושיעור התקציב שיוקצה להן וכן לקביעת הסדר שלפיו ממצאי ביקורת המעלים חשש לעבירה פלילית או משמעתית יועברו ליועץ המשפטי לרשות, ובמקרים מסוימים אף לידיעת היועץ המשפטי לממשלה (משרד המשפטים, 2016). אף אחת מההמלצות הללו לא בוצעה עד כה, על אף כמה ניסיונות בהצעות חוק פרטיות.

באשר למעמדו של מבקר הרשות הציעו יובל אופק והרצל כהן, בשונה מוועדת זילבר, שלא להתמקד בשינויי חקיקה, משום שכבר היום הסדרי חקיקה רבים בעניין מבקר הרשות אינם מתממשים (אופק וכהן, 2015). לדוגמה, מבקר המדינה (2011) מצא כי בשנת 2010 19% מהרשויות המקומיות לא מינו מבקר רשות, בניגוד מפורש לחוק. כמו כן מתוך מי שמינו מבקר, 10.5% העסיקו אותו בהיקף משרה קטן מהנדרש על פי חוק. בדוח משנת 2020 מצא מבקר המדינה כי בשנים 2015-2017 17 רשויות לא מינו מבקר (בממוצע לשנה), ו-9 רשויות מקומיות לא כיהן מבקר במשך שלוש השנים ברציפות (מבקר המדינה, 2020). אופק וכהן מצאו ליקויים רבים מבחינה חוקית בהתנהלותן של ועדות הביקורת של הרשויות המקומיות, וכדי להתגבר על כך ההמלצה העיקרית שלהם הייתה לקדם את הביקורת הפנימית באמצעות שינויים ארגוניים, כדוגמת מיקור חוץ של ועדות הביקורת, במתכונת דומה לפעילותן בחברות עסקיות או בחברות ממשלתיות.

אף שתפקיד המנכ"ל אינו נתפס כתפקיד של שומר סף, אלא משרת אמון וראש הרשות יכול להחליף בקלות את מי שממלא אותו, יש הטוענים שיש לשנות את יחסי הכוחות בין ראש הרשות למנכ"ל. בן בסט, דהן וקלור (2013) הראו שבמצב החוקי הנוכחי למנכ"ל הרשות אין כמעט סמכויות סטטוטוריות, כך שראש הרשות מופקד למעשה לא רק על ההחלטה על מדיניות אלא גם על ביצועה. לפיכך, בהתאם להצעת חוק העיריות משנת 2007, הם הציעו להעביר למנכ"ל

את הסמכויות הדרושות לניהול העירייה ועובדיה, כגון חתימה על הסכמים בשם העירייה, קבלת עובדים וקביעת שכרם. חלוקת עבודה זו דומה לחלוקת העבודה בין שר לבין מנכ"ל במשרד ממשלתי.

### 5.3 סקירת פרסומים ושיח ציבורי

---

כאמור, נושא ההון האנושי ברשויות המקומיות מצוי בלב הדיון בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים ומשרד האוצר, אך העיסוק בו נשאר פנים־ממשלתי, ובישראל אין כתיבה מחקרית בעניין – לא באקדמיה ולא מחקרי מדיניות המבקשים לקדם הצעות. לעומת זאת סוגיית מעמדם של שומרי הסף זוכה לדיון ציבורי, כחלק מהמאבק בשחיתות ומהשיח על המשילות ועל חלוקת הסמכויות בין נבחר ציבור ובין פקידים. בהתאם לכך יש גם כתיבה מחקרית בעניין, אם כי היא מועטה יחסית ואין היא מתמקדת בקידום מדיניות (למשל כלב, 2009; אופק וכהן, 2015).

## פרק 6

### סמכויות ותחומי אחריות של הרשויות המקומיות

#### 6.1 הקדמה

הנושאים שהוצגו עד כה קשורים בעיקר בהיבטים של מבנה הרשות המקומית ולא בתוכן של עבודתה ופעולתה. בפרק זה יידונו תכנים אלו. הרשויות המקומיות עוסקות במגוון רחב של תחומים ונושאים. שאלת הסמכויות של השלטון המקומי כרוכה בכמה נושאים, שהמרכזי שבהם הוא מידת הביזור לשלטון המקומי. ככלל במצב הנוכחי מידת הריכוזיות בישראל רבה מאוד במרבית התחומים, כפי שהודגם למשל בתחום הביזור הפיננסי. כאמור, לריכוזיות זו עלולים להיות נזקים הן מבחינת הערכים הדמוקרטיים והן מבחינת יעילות השירותים, ומנגד יש הטוענים שביזור עלול לפגוע בשירותים ולהעצים את האי־שוויון בין קבוצות אוכלוסייה שונות. בכל אחד מהתחומים שהרשויות עוסקות בהם עולה דילמה זו בין ריכוז לביזור, ובכל אחד מהם עולות שאלות נוספות, כדוגמת אופן התקצוב של המדינה, חוסר בהירות באשר להגדרת סמכויות השלטון המקומי ועוד.

הנושאים שאתמקד בהם הם נושאים עקרוניים שיש להם השפעה רוחבית ונושאים שקיים בהם מתח בין השלטון המרכזי למקומי בשאלת הסמכויות והאחריות. להלן אסקור בקצרה חמישה תחומים מרכזיים הנכללים לדעתי בתיאור זה: חינוך, רווחה, תכנון ובנייה, תחבורה ודת ומדינה.

#### 6.2 חינוך

מבחינה חוקית, מעורבות הרשויות המקומיות במערכת החינוך אינה מובהרת די הצורך, אך במשך השנים התפתחה התפיסה ש"נושא משרד החינוך באחריות לצד הפדגוגי, ואילו הרשויות המקומיות נושאות באחריות לצד הפיזי והתחזוקתי" (בג"ץ 04/2910, מרכז השלטון המקומי בישראל נ' משרד החינוך

ומשרד האוצר). בפועל מעורבות הרשויות באה לידי ביטוי בשני תחומים עיקריים: האחד, אחריות על הרישום למוסדות החינוך, קביעת אזורי הרישום ושיבוץ התלמידים למוסדות; האחר, השתתפות במימון מוסדות החינוך והפעלה ישירה של מוסדות. לרשויות המקומיות יש עוד מגוון סמכויות – את חלקן הן נדרשות להפעיל בלא שיקול דעת על פי מדיניות משרד החינוך, ובחלקן יש להן מרחב מסוים של חופש לעצב מדיניות. אומנם לאורך השנים התחזק מעמדן של הרשויות המקומיות בתחום החינוך, אך גם כיום יש להן השפעה מועטה בלבד בהיבטים הפדגוגיים של תוכניות הלימודים ועל שכר המורים, ובהיבטים אחרים, כדוגמת גבייה מהורים ומתן רישיון למוסדות חינוך, יכולת ההשפעה שלהן חלקית בלבד.

ארגון OECD מציג חמישה סוגי מודלים של מבנה מערכת החינוך הקיימים במדינות החברות בו: בקצה האחד המודל הריכוזי, בקצה האחר המודל המבוזר, וביניהם מודלים של שילוב שליטה מרכזית ומקומית. ישראל ממעטת לקבל החלטות בתחום החינוך בשיתוף עם הרשויות המקומיות והמנהלים, ולכן היא ממוקמת בקבוצת המדינות הריכוזיות ביותר בתחום החינוך (OECD, 2015).

בשיח הציבורי סוגיית מקומן של הרשויות המקומיות בתחום החינוך עולה בדרך כלל במסגרת הדיון בהיקף המעורבות של הרשויות המקומיות בתקציבי החינוך ובהשפעה של מעורבות זו על האי־שוויון בין קבוצות אוכלוסייה בישראל. מחקרים הצביעו על כך שהרשויות החזקות והעשירות ממנות את מוסדות החינוך בתחומן בסכומים ניכרים, כך שברמה הארצית הדבר מביא להגדלת הפערים בין ההשקעה בתלמידים מרקע חברתי־כלכלי גבוה לבין ההשקעה בתלמידים מרקע נמוך (בן בסט ודהן, 2009; בלט, זוסמן וצור, 2016). עם זאת, התנהלות משרד החינוך בעת משבר הקורונה הציפה ביקורת ציבורית על הריכוזיות הרבה בתחום החינוך ובעקבות כך הודיע שר החינוך יואב גלנט ביולי 2020 על הקמת ועדה שתבחן העברת סמכויות ממשרד החינוך לרשויות מקומיות ולמנהלים.

במחקר בישראל אין עיסוק נרחב במעמדן של הרשויות המקומיות בתחום החינוך, אם כי הנושא עלה בכמה מחקרים. המכון הישראלי לדמוקרטיה פרסם בשנת 2003 לקראת כנס קיסריה נייר עמדה של צוות בראשות ויקטור לביא ומנכ"לית משרד החינוך דאז רונית תירוש ובו הצעה לארגן מחדש את החינוך הציבורי בישראל באמצעות ביזור והקמת מינהל חינוך מקומי בעל עוצמה (לביא

ותירוש, 2003). חוקרים אחרים התייחסו בחשדנות להעצמת הביזור וחיזוק הרשויות המקומיות בתחום החינוך והדגישו בעיות אי־שוויון שמודל ביזור ייצר (בלנק, 2004; שנקר, 2015). העבודה החשובה האחרונה שפורסמה בנושא היא תוצר של שיתוף פעולה בין איגוד מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות ובין מכון ון ליר, ובמסגרתו פעלה בשנים 2012–2013 קבוצת מחקר שעסקה בנושא "רשויות מקומיות ומשרד החינוך – בין אמון לרגולציה". קבוצת המחקר פרסמה מחקר מדיניות בנושא ובו המלצה להרחיב את סמכויותיהן של הרשויות המקומיות על ידי מיסוד מנגנון המצמצם את האי־שוויון המובנה בין רשויות מקומיות והתאמת המערכת הרגולטורית התומכת לכל רשות מקומית על פי רמת הבשלות המוסדית (ברקוביץ, 2012). בעבודה אחרת ניבי גל־איראלי (2013) בחנה את תפיסתם של מעצבי מדיניות החינוך ברשויות המקומיות וההשלכות שלה על מעורבות הרשות המקומית בתחום החינוך. גם פורום קהלת פרסם מחקרים בעניין צמצום הריכוזיות במערכת החינוך אך לא עסק באופן ממוקד במעמד השלטון המקומי. לעומת זאת במחקרים שעסקו בנושאים כדוגמת פתיחת מוסדות חינוך ובחירת מנהלים נדון גם מקומו של השלטון המקומי בסוגיות אלו (לובושיץ, 2018; שפט, בן־שלמה וקליין, 2018).

### 6.3 רווחה

שירותי הרווחה בישראל נועדו לקדם את רווחתם של הפרט והמשפחה ולאפשר את התפתחותם התקינה של אנשים עם לקויות או של אנשים בסיכון. מרבית השירותים ניתנים על ידי העובדים הסוציאליים במחלקות הרווחה והשירותים החברתיים ברשויות המקומיות או על ידי ארגוני מגזר שלישי או ארגונים עסקיים במימון הרשות המקומית במיקור חוץ. בתחום הרווחה השלטון המקומי הוא המְכַבֵּד את מרבית השירותים; אך הוא משמש גוף ביצועי בלבד ואינו מעצב או קובע מדיניות, כך שהיבטים של מדיניות הרווחה בישראל מרוכזים בעיקר בשלטון המרכזי ובפרט במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

עיקר הדיון הציבורי והמחקרי בעניין שירותי הרווחה המקומיים בישראל עוסק בשאלת המימון. כמו בתחום החינוך, גם בתחום הרווחה מחקרים מצביעים על פערים בהיקף ההשקעה ברווחה בין רשויות מקומיות חלשות וחזקות, אך בעוד

בתחום החינוך הפער נובע רק מהתוספת שהרשויות המקומיות משקיעות מעבר לתקציב משרד החינוך, הרי בתחום הרווחה הביקורת היא בעיקר על שיטת המימון של משרד הרווחה עצמו - שיטת המימון התואם. במודל זה משרד הרווחה קובע על פי נוסחה קבועה תקציב רווחה לכל רשות, והרשות נדרשת לממן 25% ממנו כדי לקבל מהמשרד 75%. על כל שקל שהרשות המקומית מפחיתה, המשרד גורע שלושה שקלים מהתקצוב שלה. בנושא זה נטען כי בשל היעדר הכנסות של הרשויות החלשות - ובפרט הרשויות החרדיות והערביות - הן למעשה מופלות לרעה בהיקף התקציב הממשלתי שמועבר אליהן, והדבר בעייתי במיוחד על רקע הצרכים הייחודיים של רשויות אלו בתחום הרווחה (בליקוף ואברסלאח, 2011; אבגר, 2017; גל, מדהלה ובלייך, 2017). ביקורת ציבורית בנושא נשמעה גם ממבקר המדינה (2007) ומוועדת אלאוף (משרד הרווחה, 2014). בשנים 2016-2017 ראשי רשויות מקומיות מהפריפריה אף הובילו מאבק בנושא, ובמסגרתו קיימו את צעדת השוויון ועתרו לבג"ץ כנגד משרד הרווחה, אך עד כה לא היה שינוי במודל המימון.

מלבד העיסוק בסוגיית המימון, כמעט שאין דיון עקרוני בסוגיית מעמדה של הרשות המקומית בתחום הרווחה. סוגיה זו נדונה לפני עשור בדוח הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים, ובו עלו היבטים כדוגמת מעורבות נמוכה של הרשויות המקומיות בענייני עוני ואבטלה, קשיים בהפעלת שירותי רווחה ברשויות קטנות, ריבוי של ארגונים לא ממשלתיים המעניקים שירותי רווחה עבור הרשויות ועוד (משרד הרווחה, 2010).

## 6.4 תכנון ובנייה

על פי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, סמכויות רישוי הבנייה במדינת ישראל מחולקות בין שלוש ערכאות: ועדות מקומיות או מרחביות; ועדות מחוזיות; הערכאה העליונה - המועצה הארצית לתכנון ולבנייה. ועדה מקומית אחראית על מרחב תכנון מקומי אשר בדרך כלל חופף את שטחה של רשות מקומית אחת. במקרה של רשויות שמספר התושבים בהן קטן מוקמת ועדה מרחבית לכמה רשויות וסמכויותיה דומות לסמכויותיה של ועדה מקומית.

מכוח החוק, כל ועדה מקומית לתכנון ובנייה מקימה ועדת משנה לתכנון ובנייה, ובראשה עומד ראש הרשות המקומית או אחד מסגני שמינתה מועצת הרשות. הוועדה המקומית אחראית על הנפקת היתרי בנייה בשטחים שיש להם תוכנית בניין עיר מאושרת. לאורך השנים התחזק כוחה של הוועדה המקומית, בעיקר בשל הרצון לקצר את הליכי התכנון והבנייה: בשנת 1995 תוקן חוק התכנון והבנייה ונוסף בו סעיף המעניק לוועדה המקומית סמכות לאשר שינויים בתוכניות מתאר מקומיות בהתאם לרשימה סגורה של נושאים המנויים בסעיף. בשנת 2014 תוקן שוב חוק התכנון והבנייה, ובתיקון זה הורחבו מאוד הסמכויות של הוועדות המקומיות שהוגדרו "ועדות עצמאיות" ונמצאו ראויות לביזור הסמכויות על פי קריטריונים של יעילות ומקצועיות (על פי נתוני משרד הפנים יש היום 23 ועדות עצמאיות).

בנושא זה ישנם פרסומים רבים, ובפרט ניירות מדיניות מהשנים האחרונות, רובם בעניין ההשפעה של ועדת התכנון והבנייה על היצע הדיוור. כפי שהוצג לעיל, מרבית הפרסומים מצביעים על כך שבמבנה הארנונה הקיים לרשויות יש תמריץ להקצות שטחים לעסקים על פני דיוור, והם מבקשים להציע מודל חלופי (אסיף ואחרים, 2014; פיטוסי, יקיר ושראל, 2015; אקשטיין וקוגוט, 2017; מופקדי ושלם, 2018). כמו כן נדון הניסיון לפשט ולקצר את הליכי התכנון והבנייה (למשל שניר, 2015) – נתוני הבנק העולמי (מדד Doing Business לשנת 2020) מלמדים שמשך הזמן הנדרש לקבלת היתר לבניית מבנה מהסוג הפשוט ביותר בישראל הוא 200 ימים, לעומת 152.3 ימים בממוצע במדינות OECD. בעניין מבנה הוועדות המקומיות כשלעצמו ושאלת ביזור הסמכויות אליהן אין מחקרים רבים, אם כי גם בנושאים אלו ישנה כתיבה אקדמית וממשלתית (אלפסי ופורטוגלי, 2009; היימן, 2013). על רקע הנעשה במדינות אחרות המליץ OECD לישראל לשקול את המשך תהליכי הביזור בתחום התכנון והבנייה וכן הציע להתנות אותם בשינוי מבנה הארנונה, שכן המבנה הקיים מייצר תמריצים מעוותים לרשויות המקומיות, ובחיזוק ההון האנושי והיכולות הטכנולוגיות של הרשויות (OECD, 2020).

בשיח הציבורי בישראל ישנו עיסוק משמעותי בסוגיית השחיתות בתחום התכנון והבנייה בשלטון המקומי, אך במחקר העיסוק בנושא דל יחסית. עדנה הראל-פישר (2018) הציגה בנושא זה המלצות, ועיקרן חיזוק השקיפות בצד חיזוק שומרי הסף ומניעת מקרים של ניגודי עניינים, ומחקר אחר בחן את הקשר



שבין שחיתות לרגולציה בתחום התכנון והבנייה בשלטון המקומי (פינקלשטיין, 2018א).

## 6.5 תחבורה

תחום התחבורה הוא אחד התחומים הריכוזיים ביותר במדינת ישראל, ובפרט התחבורה הציבורית. משרד התחבורה, באמצעות הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, מופקד על הפעלת התחבורה הציבורית הסדירה ופעילותה, מטפל בתכנון מערך הקווים בכל הארץ, קובע את מאפייני רמת השירות בתחבורה הציבורית, נותן רישיונות קווים למפעילים, מנהל פיקוח ובקרה על התאמת הביצוע לתכנון ומטפל בסבסוד ובהתחשבות הכספית עם מפעילי התחבורה הציבורית. כבר בשנת 1999 פרסם משרד התחבורה את התוכנית להנהגת תחרות בשירותי התחבורה הציבורית בישראל, ובה הצביע על הבעייתיות בכך שלרשויות המקומיות אין כל סמכות תכנונית או תפעולית בנושא התחבורה הציבורית שפועלת בתחומן. לרשויות המקומיות ישנן סמכויות חלקיות בתחום הצבת התמרום וסמכות לקבוע נתיבי תחבורה ציבורית, אך גם בתחום זה הן מוגבלות על ידי רגולציה מחמירה. לעומת זאת במרבית מדינות העולם האחריות על התחבורה הציבורית מופקדת בידי רשויות תחבורה מטרופוליניות, השייכות ברוב המקרים לרובד השלטון האזורי, רובד שאינו קיים בישראל (רונו, 2013).

התוכנית האסטרטגית שפיתחו משרד האוצר ומשרד התחבורה (2012) הצביעה על כך שהמבנה הריכוזי של ענף התחבורה הציבורית בארץ, בהיעדר מבנה היררכי והאצלת סמכויות לגורמים מטרופוליניים ועירוניים, מקטין את היכולת לייצר מספר מספק של מיזמים בעת ובעונה אחת ומטיל על משרד התחבורה עומס לא סביר ומעורבות מיותרת בתכנון ומכרז של כל פרויקט בתחבורה הציבורית המקומית במטרופולינים ובערים במדינה. ההמלצות של ועדת טרכטנברג בנושא משנת 2011, בהתאם לדוח הוועדה לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית משנת 2007 (דוח סדן), היו להקים רשות מטרופולינית ייעודית לתחבורה הציבורית בכל אחד מן המטרופולינים הגדולים בישראל (ירושלים, תל אביב וחיפה) בהובלתן של הרשויות המקומיות. בפועל, על אף החלטת ממשלה שהתקבלה בדצמבר 2011 בהתאם להמלצות ועדת טרכטנברג,

ועל אף דוחות ביקורת של מבקר המדינה (2016; 2019), הקמת הרשויות המטרופוליטיות לא התקדמה. אחד הנושאים השנויים במחלוקת בנושא זה הוא מעמדן של הרשויות המקומיות ומעורבותן ברשויות מטרופוליטיות אלו.

מרבית הפרסומים בנושא התחבורה הם של גופים ממשלתיים, כדוגמת מרכז המחקר והמידע של הכנסת (בקר, 2016; רונן, 2009), משרדי ממשלה ומבקר המדינה. מעבר לכך, עידה וטלית (2014) בחנו את המבנה הרגולטורי של התחבורה הציבורית בישראל אך מיעטו לעסוק במעמדו של השלטון המקומי.

## 6.6 דת ומדינה

המתח שבין דת למדינה הוא נושא המעסיק את החברה הישראלית. לרשויות המקומיות ישנם שני היבטי פעילות הקשורים ליחסים בין דת למדינה. ההיבט העקרוני יותר הוא מעמדו של המרחב הציבורי ברשויות המקומיות, והוא אחד מהנושאים המדוברים ביותר בשיח הציבורי בישראל בשנים האחרונות. לדוגמה, בעניין מעמד השבת, רשויות מקומיות שיש להן רוב חילוני – ובראשן עיריית תל אביב – הובילו בשנים האחרונות מאבק ציבורי שלווה בעתירות לבית המשפט כנגד התערבות שר הפנים בחוקי העזר העירוניים שלהן בעניין פתיחת מרכולים בשבת (וינר ופרידמן, 2018). באשר לתחבורה הציבורית בשבת, בעת האחרונה החלו רשויות מקומיות במרכז הארץ – גם כן בהובלת עיריית תל אביב – להפעיל תחבורה ציבורית חינוכית בשבת. סוגיה אחרת בעניין דת ומדינה במרחב הציבורי היא הפרדה המגדרית באירועים ובמוסדות במימון רשויות מקומיות ובתחום השיפוט שלהן. מאבק זה הגיע לשיאו בשנת 2019 בעקבות עתירה לבית המשפט כנגד קיום אירוע נפרד לציבור החרדי על ידי עיריית עפולה. בכמה רשויות מקומיות מתחוללים גם מאבקים הקשורים בהקצאת קרקעות לתחום שירותי הדת – ובפרט למקוואות – כחלק מהמאבק על אופי הרשות או היישוב, ונושא זה אף נדון בעתירות לבג"ץ (אליהו וספירו, תשע"ו).

היבט אחר בעניין יחסי דת והשלטון המקומי הוא סוגיית שירותי הדת המקומיים: במדינות מערביות רבות מוענקים תקציבים לתחומי הדת – לעיתים על ידי הרשויות המקומיות – אך ככלל המדינות או הרשויות המקומיות אינן

מספקות את שירותי הדת בעצמן באמצעות מערכת ציבורית ממוסדת; לעומת זאת מדינת ישראל מספקת שירותי דת ואף הקימה משרד ממשלתי ייעודי לשם כך - המשרד לשירותי דת. המדינה החליטה שהגופים לאספקת שירותי הדת יהיו מקומיים, באמצעות גופים מינהליים מקומיים, נפרדים מהרשויות המקומיות, הקרויים מועצות דתיות. נושא זה נדון במחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה, שם ההמלצה הייתה להעביר את שירותי הדת לניהול הרשויות המקומיות (פינקלשטיין, 2018ב).

## סוגיות רחב

בפרק זה אסקור סוגיות רחב של השלטון המקומי: אזוריות, שחיתות, שקיפות, שיתוף ציבור, שלטון מקומי ערבי, שלטון מקומי חרדי ותאגידים עירוניים.

## 7.1

## אזוריות: חשיבה אזורית ודרג אזורי

נושא האזוריות שייך במידה מסוימת לדיון נפרד מהדיון על השלטון המקומי, אך בשל ההשלכות הרחבות שלו על מבנה השלטון המקומי ואופיו נראה שחשוב לדון בו. מאז שנות ה־90 האזורים זוכים לדיון מיוחד במדינות המפותחות. למרות ההבדלים בין המדינות, הנובעים מההיסטוריה הייחודית של כל מדינה ומאופי משטרה, בולטת מגמה כוללת להציב את האזורים כישויות במעמד נבדל. תפיסה זו מעניקה לממד האזורי משקל כבד בקבלת החלטות ובביצוע מדיניות. במדינות רבות מגמה זו מלווה גם בתמורה ברמת הממשל: מעבר ממבנה דו־רובדי (שלטון מרכזי ושלטון מקומי) למבנה תלת־רובדי תוך כדי יצירת דרג שלטוני אזורי שיש לו סמכויות נפרדות, או העצמת כוחם של דרגים אזוריים שהיו קיימים בעבר והגדלת סמכויותיהם (בן־אליא, 2006).

קידום החשיבה האזורית, בפרט בשלטון המקומי, אינו כרוך בהכרח ביצירת דרג אזורי. בשנים 2017–2018 פעל פורום המומחים לאזוריות בהובלת משרד הפנים ומכון אלכא למנהיגות וממשל בג'וינט, ובשותפות עם מרכז השלטון המקומי, על מנת לבחון את קידום האזוריות בישראל, מבלי לדון בסוגיית הדרג האזורי. דוגמה לקידום מדיניות של אזוריות בלא הקמת דרג אזורי היא מיזם האשכולות של משרד הפנים.

בתמצית ניתן להצביע על שני יתרונות גדולים למדיניות על בסיס אזורי:

- יתרון ניהולי־כלכלי לגודל. בשיח הציבורי נטען שיש בישראל רשויות מקומיות רבות שהן קטנות מבחינת מספר התושבים, וגודלן מייצר חוסר יעילות בפן הניהולי־כלכלי, בעיקר בשל הוצאה גבוהה על תקורות ולעיתים בשל קושי

להשיג תנאים טובים במכרזים. משרדי האוצר והפנים ניסו לקדם במשך שנים רבות מהלכים לאיחוד רשויות מקומיות, והמהלך העיקרי בנושא זה היה בשנת 2003 כחלק מהתוכנית הכלכלית להבראת ישראל. כיום אין ניסיונות ממשיים של מהלך רחב לאיחוד רשויות, ככל הנראה בעיקר בשל חסמים פוליטיים.

• **חשיבה מבוססת טריטוריה.** ישנם תחומים רבים שבהם ברור שעדיף ניהול המבוסס על חשיבה אזורית שאינה ברמת הרשות המקומית, לא רק בגלל גודל הארגון, אלא בשל החשיבות של ההיבט המרחבי-אזורי. למשל, בתחום איכות הסביבה מדיניות מסוימת ברשות מקומית אחת משפיעה באופן ישיר על רשויות מקומיות אחרות במרחב. גם בתחום התחבורה במקרים רבים ניכר שהמיזמים חורגים בהשפעתם מתחומה של רשות מקומית אחת. כמו כן, העברת סמכויות מהשלטון המרכזי לניהול ברמה האזורית מדגישה את החשיבות של הטריטוריה והמיקום בקבלת החלטות.

משרד הפנים מקדם בשנים האחרונות את החשיבה האזורית באמצעות עידוד הקמת אשכולות אזוריים של רשויות מקומיות. אשכול רשויות מקומיות הוא צורה חדשה של איגוד ערים המבוסס על התאגדות וולונטרית של רשויות שכנות כדי לעודד פיתוח אזורי ולקדם שיתופי פעולה בנושאים מגוונים בין הרשויות המקומיות החברות בו. בשנים 2013–2017 הוקמו חמישה אשכולות, ובשנת 2018 עוד חמישה, כך שהיום מאוגדות באשכולות 50% מהרשויות המקומיות, ובהן מתגוררים 20% מאוכלוסיית המדינה (לרר, 2019). מיזם האשכולות טרי יחסית, ונראה שבשלב זה עדיין מוקדם להעריך את מידת הצלחתו.

הקמת דרג אזורי היא כמובן צעד משמעותי בהרבה, ויש לו השלכות מרחיקות לכת על מבנה הממשל במדינת ישראל. ביולי 2019 הודיע משרד הפנים שגיבש תוכנית לחלוקה של ישראל לעשרים מינהלות אזוריות נבחרות והן יקבלו לידיהן סמכויות ממשלתיות, אך הנושא לא קודם מאז מול הממשלה והכנסת באופן ממשי.

הדרג האזורי נדון בפרסומים מחקריים בעיקר מהזווית העקרונית: האם מומלץ להקים דרג כזה בישראל, הן מההיבטים הדמוקרטיים העקרוניים והן מההיבטים של שיפור היעילות של הממשל? המתנגדים להקמת דרג אזורי טוענים שישראל היא מדינה קטנה ולכן אין בדרג האזורי צורך, שהדרג יביא לעלויות כלכליות בירוקרטייות רבות ושקביעת הגבולות האזוריים תיצור בהכרח מתח על רקע

המתיחות בין יהודים לערבים. לפיכך הם מציעים לקדם את ההיבט האזורי באופן נקודתי בנושאים שהוא נדרש בהם, אך לא באמצעות הקמת דרג אזורי (רזין, 2003; Sharkansky, 1997). מנגד, המצדדים בהקמת דרג אזורי מצביעים על ההיבטים שהוזכרו לעיל: יתרון לגודל, החשיבות של קידום מדיניות מבוססת מיקום והיתרונות הדמוקרטיים של ביזור (בן-אליא, 2006; רוזן-צבי, תשס"ו; המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002). עם זאת, גם התומכים מיעטו לעסוק בהיבטים הממשליים הכרוכים בהקמה ובניהול של דרג אזורי נבחר בישראל: תהליך ההקמה של דרג חדש ושל המוסדות הדמוקרטיים שלו (רשות מחוקקת ומבצעת), היחסים בין הדרג הממונה לדרג הנבחר וכפיפותו השיפוטית.

## 7.2 שחיתות

כאמור בפרק הרקע הכללי, רבים תופסים את השלטון המקומי בישראל כרובד שלטוני מושחת יותר מאשר השלטון המרכזי, אך אין לכך ראיות ברורות. על כל פנים, אין חולק על כך שלאורך השנים, ובפרט בשני העשורים האחרונים, התגלו בשלטון המקומי פרשיות שחיתות חמורות. על אף הדיון הציבורי הרב בשנים האחרונות בנושא השחיתות בישראל, ובפרט בשלטון המקומי, כמעט שאין דיון בנושא מזווית של מדע המדינה ומדיניות ציבורית. מרבית הפרסומים בנושא בוחנים אותו מהזווית המשפטית, המתמקדת בשאלות כדוגמת אילו מעשים מוגדרים שחיתות ומהו השיוך שלהם לעבירות בחוק הפלילי (למשל: שוחד והפרת אמונים), אך דיון אמפירי בשאלות כדוגמת הגורמים לשחיתות ומיפוי של היקפי השחיתות כמעט שאין בנמצא.

המלצות הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי (ועדת זילבר) בנושא ניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות הוצגו בהרחבה לעיל (סעיף 4.1). המלצות אחרות בדוח הצוות קשורות במרכזים והתקשרויות, במניעת ניגוד עניינים, בקביעת כללי אתיקה, בשקיפות ועוד (משרד המשפטים, 2016). החלטת ממשלה 3435 מינואר 2018 קבעה כמה תחומים שהממשלה תפעל לשנות בחקיקה בהתאם לדוח, אך בפועל, על אף ניסיונות חקיקה בנושא, הדבר לא קודם.

עבודה ראשונית על השחיתות בשלטון המקומי בישראל נכתבה בעבר על ידי דורון נבות במסגרת מחקרו המקיף על השחיתות הפוליטית בישראל (נבות, 2012). נוסף על כך, המכון הישראלי לתכנון כלכלי שוקד כיום על פרויקט מחקרי בנושא שחיתות בשלטון המקומי במטרה לגבש פתרונות לצמצום ניכר של השחיתות מבלי לפגוע ביעילות המערכת ובמשילות. מסמך ממצאי הביניים של הפרויקט פורסם בדצמבר 2019 ומציע כיוונים רבים לפתרון, ובהם ייעול המערכת הבריוקרטית בשלטון המקומי, הגברת השקיפות וחיזוק מעמדה של האופוזיציה (רול ופרנקו-קורמוש, 2019). נוסף על כך, כאמור לעיל, בכמה עבודות אחרות נבחנה השחיתות בתחום התכנון והבנייה באופן ספציפי (הראל-פישר, 2018; פינקלשטיין, 2018א).

### 7.3 שקיפות

קידום השקיפות בממשלה וברשויות המקומיות הוא חלק בלתי נפרד מהתנהלותה של כל מדינה דמוקרטית. מדינות ורשויות מקומיות רבות פועלות לקידום המינהל התקין ולהגברת אמון הציבור בשלטון באמצעות חיזוק מנגנוני השקיפות והדיווחיות לתושבים. הארגונים הבינלאומיים מדגישים את חיזוק השקיפות כחלק מעקרונות הממשל הפתוח, לדוגמה על ידי רתימה של טכנולוגיות חדשות לשכלול הדמוקרטיה הליברלית באופן שיחזק את הקשר בין הממשל לציבור במסגרת חיזוק הערכים הדמוקרטיים (דב"ש ווינגרד, 2019).

השקיפות היא כלי להעלאת המעורבות של התושבים בקבלת ההחלטות ולשיפור יכולת הבקרה שלהם על ההחלטות של נבחרי הציבור והפקידים. לחשיבותה של השקיפות בכל הכרוך בהתנהלותו של השלטון המקומי ממד מיוחד, הנובע מכך שהרשויות המקומיות הן הרובד השלטוני הקרוב ביותר לחיי האזרח, ולהחלטותיהן יש השפעה מיידית יום-יומית וניכרת על חיי התושבים, כך שבמקרים רבים לתושבים יש גם יכולת אמיתית לחוות דעה בנושאים הנדונים. נוסף על כך השקיפות נתפסת ככלי לצמצום השחיתות. חוקרים אכן מצאו כי הגברת השקיפות - בפרט בעניין התקציב - מביאה לצמצום שחיתות, אם כי ישנם מקומות שבהם הגברת השקיפות הציפה בציבור מידע לא רלוונטי באופן שחזק את היכולת לקדם מעשי שחיתות. כלומר, יש צורך בקידום מחושב של

השקיפות והתמקדות בתחומים חשובים ורלוונטיים (Kolstad and Wiig, 2009; Gaventa and McGee, 2013). מעבר להיבטים הדמוקרטיים ולמינעת שחיתות, לשקיפות יש גם חשיבות בהיותה כלי להנגשת מידע לחברות ולארגונים שיכולים להשתמש בו לטובת הציבור. לרשויות המקומיות יש מאגרי נתונים שיכולים לסייע לציבור (לדוגמה שיתוף פעולה עם ויז בעניין נתוני מפגעים עירוניים או עבודות יזומות בכבישים). בהקשר זה יש לאזן בין השקיפות ובין שמירה על הפרטיות של התושבים.

ישנם שני כלים עיקריים לקידום שקיפות ברשויות המקומיות: האחד, מתן מידע לאנשים ולארגונים המבקשים לקבל אותו באמצעות יישום הוראת חוק חופש המידע, החל גם על רשויות מקומיות; האחר, פרסום יזום על ידי הרשות המקומית, בדרך כלל באתר האינטרנט שלה. רשויות מקומיות מתקדמות במיוחד בישראל אף עוסקות בהנגשה מסודרת ושיטתית של מאגרי מידע לחברות ולעמותות על מנת שיפיקו מהם ערך לציבור.

ישנן אינדיקציות לכך שמצב השקיפות של הרשויות המקומיות אינו טוב די הצורך: מבקר המדינה (2015) הצביע על כך שרשויות מקומיות רבות אינן מפרסמות באתר האינטרנט שלהן מידע שהן מחויבות לפרסם על פי החוק, ואינן יוזמות די הצורך פרסום של חומרים שאין הן מחויבות לפרסם על פי חוק אך יש בהם עניין רב לציבור; היחידה הממשלתית לחופש המידע (2018) מצאה כי בשנת 2017 50% מהרשויות לא הגיבו לבקשת חופש מידע פשוטה שהוגשה להן, ו-18% השיבו בחריגה מהזמן ומבלי ליידע את מבקש המידע; 95% מהעתירות (מתוך 81) שהוגשו בנושא חופש המידע כנגד רשויות מקומיות בשנת 2018 התקבלו על ידי בתי המשפט, לעומת 54% מהעתירות כנגד משרדי הממשלה (היחידה הממשלתית לחופש המידע, 2019). עם זאת, ישנן רשויות מקומיות שמקדמות מאוד תרבות של שקיפות ואינן מחכות לחקיקה או לרגולציה. למשל, פורום ה־15 (פורום הערים העצמאיות) פרסם מדריך מפורט להטמעת שקיפות ברשות מקומית (פורום ה־15, 2019).

אחריות הממשלה מתבטאת, מלבד במשרד הפנים, גם במשרד המשפטים, ובפרט ביחידה הממשלתית לחופש המידע הפועלת במסגרת משרד זה. היחידה הוקמה בהחלטת ממשלה אך אין לה סמכויות מחייבות בעניין הרשויות



המקומיות, כדוגמת סמכות לברור תלונות הקשורות ליישום חוק חופש המידע בעניינים מסוימים (לעומת הסמכויות המוקנות ליחידה כלפי משרדי הממשלה), ולא סמכות ליתן הנחיות לתיקון ליקויים ביישום החוק. נושא זה מצוי במתיחות מתמדת בין משרד המשפטים ובין משרד הפנים. ועדת זילבר הקדישה כמה עמודים בדוח שלה להמלצות בנושא השקיפות בשלטון המקומי (משרד המשפטים, 2016).

מחוץ לתחומי הממשלה, עמותות וארגונים רבים עוסקים בקידום שקיפות שלטונית בישראל, וכמה מהם ממוקדים בשלטון המקומי. הארגון הבולט בהיבט זה הוא עמותת שבי"ל (שקיפות בינלאומית ישראל), שהיא סניף של הארגון החברתי הגלובלי Transparency International (IT), המפעיל למעלה ממאה סניפים ברחבי העולם. משנת 2009 עמותה זו מפרסמת מדי שנה את מדד שקיפות האתרים של הרשויות המקומיות, הבוחן את הפרסום היזום של הרשויות באתרי האינטרנט שלהן על בסיס היקף רחב של פרמטרים. העמותה פועלת גם בשיתוף פעולה עם רשויות מקומיות באופן פרטני לקידום הטמעה של תהליכים להגברת שקיפות באמצעות סדנאות להנהלת הרשות, ייעוץ וליווי. התנועה לחופש המידע פרסמה גם היא בשנת 2019 מדד שקיפות של רשויות מקומיות, אם כי המדד היה חלקי ומפורט פחות (התנועה לחופש המידע, 2019). ארגונים אחרים, כדוגמת התנועה לאיכות השלטון ולובי 99, פועלים ברמה הציבורית לקידום חקיקה שתרחיב את חובות השקיפות בשלטון המקומי. אופן פעולה אחר לקידום שקיפות בשלטון המקומי נוקטת הסדנא לידע ציבורי, הפועלת לקידום שקיפות בשלטון המקומי באמצעות הנגשת מידע: היא הקימה את אתר "תב"ע פתוחה", המאפשר גישה קלה לנתוני תוכניות בניין עיר (תב"ע) של רשויות מקומיות, ואת אתר "תקציב מקומי פתוח", שנועד להנגיש לציבור באופן גרפי וויזואלי את נתוני התקציב של הרשויות.

על אף ריבוי העמותות העוסקות בתחום, אין בישראל כתיבה מחקרית רצינית על הנושא. התייחסויות ראשוניות לסוגיית השקיפות בשלטון המקומי ניתן למצוא אצל וינר (2018) ואצל דב"ש ווינגרד (2019).

## 7.4 שיתוף הציבור

שיתוף ציבור הוא תהליך שיח או תקשורת בין אזרחים וארגוני חברה אזרחית ובין גורמי ממשל לקראת קבלת החלטות בדבר גיבוש מדיניות או יישומה. בהליכי שיתוף ציבור גורמי הממשל מבקשים לשמוע את דעתו של הציבור בטרם יקבלו החלטה. להליכי שיתוף ציבור יש מגוון רחב של דרכים: מפגשים עם תושבים, סקרים דיגיטליים, פרסום טיוטות לציבור ועוד.

שיתוף הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות מבוסס על אידיאל של אזרח מודע, פעיל ומשפיע ועל ההנחות שהשתתפות פוליטית היא עיקרון דמוקרטי ראשון במעלה ושחזיקה הוא אמצעי חשוב לשיפור הדמוקרטיה ואף להחייאתה. בעבר שיתוף הציבור התייחד לתכנון העירוני, אך ההכרה בחשיבות שבשיתוף הציבור ותפיסתו ככלי להעצמת האזרחים ולחיזוק הממשל ואמון הציבור במוסדות הדמוקרטיה הביאו לגידול ניכר ברחבי העולם במספר היוזמות לשיתוף הציבור ובמספר התחומים לשיתוף. בד בבד החלו להטיל ספק באיכותם של מהלכים אלו – נטען כי התחום התפתח בלי שנבדקו סוגיות חשובות ובלי הליכי הערכה מספקים.

שיתוף הציבור רלוונטי במיוחד לשלטון המקומי, ולא במקרה מרבית הליכי שיתוף הציבור בעולם ובישראל מתבצעים כיום בשלטון המקומי. הסיבות לכך ברורות: הרשויות המקומיות הרבה יותר נגישות לתושבים, לתושבים יש היכרות רבה יותר עם הנושאים שהרשויות המקומיות מחליטות בעניינם והרשויות המקומיות יכולות להגיב במהירות וביעילות לעמדות התושבים. בשנים האחרונות ברוב מוחלט של הרשויות המקומיות בישראל יצאו לפועל יוזמות רבות לשיתוף תושבים ובעלי עניין במנעד תחומים ורמות שיתוף. בכמה רשויות אף פועלות יחידות ייעודיות לשיתוף הציבור. עם זאת, יש ביקורת על היעדר המיסוד של תהליכי שיתוף הציבור בשלטון המקומי, על איכותם ועל הנגישות שלהם לכל התושבים (נגיד, 2020).

חברות עסקיות, כדוגמת "תובנות" ו"שיתופים", מציעות לרשויות המקומיות ייעוץ ופלטפורמות לשיתוף הציבור. ארגון "מנהיגות אזרחית", ארגון גג של כל ארגוני החברה האזרחית והמגזר השלישי בישראל, פועל לקידום הליכי שיתוף

ציבור ברשויות מקומיות מתוך דגש על שיתוף של ארגוני החברה האזרחית בתהליכי קבלת ההחלטות, והוא אף פרסם מסמך עקרונות המבוסס על מקרי בוחן ברחבי העולם (אברמזון, 2019). גם אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה עוסק בשנים האחרונות בקידום תהליכי שיתוף ציבור.

המחקר המקיף ביותר על שיתוף ציבור בשלטון המקומי בחן את הנושא בעיקר על בסיס הניסיון המעשי בעולם והציע מגוון דרכים לקידום שיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל (נגיד, 2015). בעת האחרונה התפרסם נייר עמדה ממקד יותר הכולל בעיקר כיווני פעולה והמלצות (נגיד, 2020). מחקר משוה מקיף בנושא פורסם גם מטעם מרכז המחקר והמידע של הכנסת (בקר, 2019).

## 7.5 שלטון מקומי ערבי

בישראל פועלות כיום 85 רשויות מקומיות שרוב מוחלט של תושביהן הם ערבים (כולל דרוזים, בדואים וצ'רקסים) מתוך 257 רשויות, כך ששליש מהרשויות המקומיות בישראל הן רשויות ערביות. ברשויות אלו מתגוררים 1,226,000 תושבים, שהם מרבית אזרחיה הערבים של מדינת ישראל. מתוך הרשויות הערביות 11 הן עריות, 70 מועצות מקומיות ו-4 מועצות אזוריות. לשלטון המקומי הערבי יש חשיבות רבה במישור העקרוני: משום שהערבים אינם משתתפים בתהליכי קבלת ההחלטות ובעיצוב המדיניות בממשלה, השלטון המקומי הוא הזירה שבה הם יכולים להשתתף ולזכות לייצוג והיענות. הדבר מתבטא באמון הרב שהציבור הערבי רוחש לרשויות המקומיות. על פי נתוני המחקר "שותפות בעירבון מוגבל: יהודים וערבים - ישראל 2019" הרשויות המקומיות הן גוף הממשל שזוכה לאמון הרחב ביותר בציבור הערבי: 52.3% מהערבים בישראל נותנים אמון ברשות המקומית שהם גרים בה (ושיעור דומה בבית המשפט העליון) - לעומת 22.5% בממשלה, 21% בכנסת ו-14.1% במפלגות (הרמן ואחרים, 2019).

לרשויות הערביות יש אתגרים ייחודיים הנובעים ממגוון גורמים, כדוגמת היות הערבים קבוצת מיעוט במדינה והמאפיינים התרבותיים והגאוגרפיים של החברה הערבית. מחקרים מצביעים על כמה מהאתגרים הייחודיים להן:

• **מנהיגות.** במבנה החברתי הקיים ברשויות הערביות החמולה או המשפחה המורחבת הן יסוד חברתי, כלכלי ופוליטי מרכזי. בכל יישוב ערבי בינוני או גדול יש כמה חמולות, והגדולות שבהן מתחרות ביניהן על מוקדי הכוח והשליטה, ובפרט על ניהול הרשות המקומית ועל הקצאת המשאבים שלה לטובת החמולה.

• **כלכלה.** הרשויות המקומיות הערביות סובלות מהכנסות נמוכות, בשל מחסור בשטחי מסחר (המנפקים לרשויות הכנסות גבוהות מארנונה), תושבים רבים הזכאים להנחות בגלל מצב חברתי-כלכלי נמוך ושיעור גביית מיסים נמוך בהשוואה למגזר היהודי.

• **תכנון ובנייה.** ברשויות הערביות היקף הבנייה הלא חוקית רחב, ובעקבות כך בתים רבים מצויים בסכנת הריסה. שתיים מהסיבות לבנייה הלא חוקית הן המחסור בקרקעות והיעדר תוכניות מתאר עדכניות במרבית היישובים הערביים. המאבק הנרחב של מנהיגי הציבור הערבי בשנים האחרונות לביטול תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה משנת 2017 (חוק קמיניץ) שהחמיר את הענישה על בנייה לא חוקית מבטא את חשיבות הנושא עבור החברה הערבית. נוסף על כך, השיעור הגבוה של קרקעות פרטיות בחברה הערבית מקשה על הרשויות הערביות לפתח תשתיות לטובת כלל התושבים.

מאפיינים אחרים של הרשויות הערביות ותחומים מיוחדים שהן מתמודדות איתם הם בין השאר: הון אנושי חלש יחסית, תרבות ניהול לקויה, אפליה מצד השלטון המרכזי, מיקום גאוגרפי בפריפריה, ייצוג זניח של נשים (בשונה מהזירה הערבית הארצית), רשויות קטנות במיוחד ועוד.

לאחר אפליה תקציבית ארוכת שנים של החברה הערבית, בשנים האחרונות יש ניצנים של שינוי: המדינה, בהובלת הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי, משקיעה משאבים רבים בחברה הערבית, ושיאם בהחלטת ממשלה 922 משנת 2015 שבמסגרתה הוקצו 15 מיליארד ש"ח לקידום החברה הערבית כחלק מתוכנית חומש בנושא. חלק גדול מהכסף הועבר לרשויות הערביות או לגופים העובדים בתיאום ובשיתוף פעולה עימן. בעתיד הקרוב מתוכננת החלטת ממשלה על תוכנית חומש חדשה בנושא.

ברמת השלטון המרכזי, מלבד משרד הפנים, הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי במשרד לשוויון חברתי ממלאת תפקיד חשוב בקשר של הממשלה עם רשויות מקומיות ערביות. ברמת השטח עמותת אינג'אז (בערבית: הישג) נוסדה

בשנת 2008 על ידי הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל במטרה לפתח ולהעצים את יכולותיהן של הרשויות למען קידום איכות החיים ביישובים הערביים. העמותה פועלת לחיזוק הממשק שבין הרשויות הערביות לשלטון המרכזי וכן היא פועלת בתוך הרשויות הערביות עצמן כדי להגביר את היכולות, הידע והמיומנויות על ידי הקמת תשתיות ארגוניות והטמעת כלים ניהוליים מתקדמים לפיתוח כלכלי וארגוני. עמותת סיכוי פועלת לקדם שוויון ושותפות בין ערבים ליהודים (אם כי בניגוד לאינג'אז, השלטון המקומי איננו תחום הפעולה היחיד והעיקרי שלה). ישנה כתיבה מחקרית ענפה על הרשויות המקומיות הערביות (לדוגמה, חידר, 2010; לביא ורודניצקי, 2010; ג'בארין ומוסטפא, 2013; בן בסט, דהן וקלור, 2013; סנד ואחרים, 2015).

## 7.6

### שלטון מקומי חרדי

ערים חרדיות הן תופעה חדשה יחסית בחברה הישראלית. אף שהחברה החרדית מוכרת כחברה המבקשת להתבדל מהציבור הרחב, עד סוף שנות ה־80 הציבור החרדי, רובו ככולו, התגורר בערים מעורבות בצידם של חילונים, דתיים לאומיים ואף ערבים. מסוף שנות ה־80 מסתמנת מגמה של התפתחות יישובים חרדיים הומוגניים – רשויות מקומיות שהרוב המוחלט של התושבים בהן חרדי. בכמה מהמקומות מדובר בערים חדשות (מודיעין עילית, ביתר עילית ואלעד) ובמקומות אחרים מדובר ברשויות מקומיות שיש להן היסטוריה של יישוב מעורב, אך במרוצת השנים חל בהן תהליך מואץ של התחרדות (בני ברק ורכסים).

נכון לשנת 2020 קיימות בישראל שבע רשויות מקומיות שהרוב המוחלט של התושבים בהן חרדים. מספר התושבים ברשויות החרדיות הללו הוא כ־385,000, כ־35% מהציבור החרדי בישראל מתגורר כיום ברשויות חרדיות. בשל קצב הגידול המהיר של האוכלוסייה החרדית קיימת תוכנית ממשלתית להקים עיר חרדית נוספת בנגב (כסיף) וכן יוזמה פרטית להקים עיר חרדית בשומרון (דורות עילית). יש הצופים תהליכי התחרדות שבמסגרתם ערים מעורבות, כדוגמת בית שמש, יהיו לחרדיות כמעט לחלוטין.

באופן טבעי תהליך זה מלווה בהיווצרות ממסד מוניציפלי חרדי: רשויות מקומיות שבראשן עומד ראש רשות חרדי ושחברי המועצה בהן – כולם או רובם המוחלט – חרדים. כך ציבור שחי בתודעה של מיעוט ומתנהל ברמה הארצית כמיעוט מקבל לידי ברמה המוניציפלית סמכויות המצויות בדרך כלל בידי קבוצת הרוב. לרשויות אלו יש מאפיינים ייחודיים, והן עומדות בפני אתגרים ייחודיים על רקע המורכבות שביחסים בין החברה החרדית למדינה. היותן של הרשויות מוסדות המצויים בתווך שבין גורם המייצג את הציבור החרדי לפני השלטון המרכזי ובין גורם שלטוני המפעיל סמכות מדינתית כלפי הציבור החרדי מעצים את הקושי שבמסגרתו הן פועלות. על רקע התרחבות של תופעת הרשויות החרדיות והגידול הדמוגרפי של החברה החרדית יש חשיבות לבחינת הרשויות המקומיות החרדיות מכמה היבטים של מדיניות: היתרונות והחסרונות אל מול המודל של עיר מעורבת, מידת הביזור המומלצת, המלצות לחיזוק הדמוקרטיה ובחינה כללית של השאלה עד כמה הרשויות החרדיות יכולות להיות סוכן שינוי לשילוב האוכלוסייה החרדית בחברה ובכלכלה הישראלית.

עד היום הרשויות המקומיות החרדיות לא נבחנו במחקר כיחידה מינהלית, מלבד מחקר בודד שנכתב לפני למעלה משני עשורים, בעת שהרשויות החרדיות היו בתהליך התהוות ראשוני (שלהב, 1997). עם זאת, ישנם מחקרים שעסקו בריכוזים החרדיים ההומוגניים מזווית גאוגרפית (שלהב וכהנר, 2012; כהנר, 2018) וכן בהקשר של תכנון הדיור לחברה החרדית (זיכרמן, 2016; רגב וגורדון, 2020).

## 7.7 תאגידי עירוניים

תאגיד עירוני הוא תאגיד שרשות מקומית מחזיקה בחלק מהונו, בחלק מכוח ההצבעה בו או בחלק מהכוח למנות מי מחברי הגוף המנהל של התאגיד. חובת הנאמנות של נציגי הרשות המקומית במועצת המנהלים של התאגיד היא לרשות המקומית, אך התאגיד הוא גם ישות משפטית עצמאית שאמורה להתנהל כמו חברה פרטית. תאגידי עירוניים הם הזרוע הארוכה של הרשות המקומית והם אחד הכלים החשובים שמשמשים רשויות מקומיות לקדם מיזמים באופן מהיר ויעיל, ליזום מיזמים מחוללי הכנסות ולנהל שותפויות עם רשויות מקומיות אחרות או עם המגזר הפרטי.

לפי נתוני משרד הפנים פועלים כיום 614 תאגידים עירוניים. התאגידים נחלקים לשלושה סוגים עיקריים: חברה עירונית כלכלית, חברה לתועלת הציבור ועמותה עירונית. בשנות ה-90 החלה מגמה ברורה של הקמת תאגידים עירוניים והעברת סמכויות אליהם. תהליך דומה התרחש במדינות רבות בעולם כחלק מהתפשטותה של תפיסת הניהול הציבורי החדש (Krause and Van Thiel, 2019). 73% מהתאגידים העירוניים בישראל מיועדים על פי הגדרתם לעסוק בתחום הפיתוח, כך שעיקר עיסוקם הוא פיתוח המרחב הציבורי (מבני ציבור ותשתיות) ויזום והקמה של אזורי תעסוקה; 20% מהם עוסקים בתחום התרבות והספורט (בעיקר מתנ"סים); כ-7% בתיירות, בתחבורה ובתחומים אחרים (מבקר המדינה, 2012).

שאלה עקרונית בעניין התאגידים העירוניים היא אם יש להרחיב את התפקידים והסמכויות שלהם או שמא לצמצמם. ההחלטה קשורה לבחינת התרומה שלהם להתנהלות של הרשות ולמידת היעילות שלהם בניהול מיזמים. חלק מהותי מהדיון בנושא זה קשור ברגולציה ובבקרה - הפנימיות והחיצוניות - המושתות על התאגידים. הרגולציה של משרד הפנים על התאגידים העירוניים התפתחה והתרחבה עם השנים, ובפרט מאז הקמתו של אגף תאגידים עירוניים במשרד בשנת 2008. מחד גיסא יש הטוענים, ובראשם ראשי רשויות, כי הרגולציה הקיימת על התאגידים העירוניים פוגעת באוטונומיה של הרשות המקומית וביעילות עבודתה ויש לצמצמה. לדוגמה, ברוב מדינות אירופה הקמת תאגיד עירוני אינה טעונה אישור של השר הממונה על השלטון המקומי, ואילו בישראל נדרש אישור של שר הפנים לא רק להקמת תאגיד אלא גם לרכישת מניה בתאגיד על ידי הרשות, לשינוי התקנון, לשינוי מבנה השליטה ועוד. מאידך גיסא, המצדדים בהרחבת הרגולציה טוענים שהתאגידים נהפכו לחצר האחורית של השלטון המקומי, והתפתחותם מלווה בהפרה של כללי מינהל תקין, עשיית הון פוליטי וחלוקת משרות למקורבים (רזין וחזן, 2012; שריג, 2014). טענות אלו מתחברות לביקורת על הפיקוח של הרשויות על התנהלות התאגידים: חברי מועצה ברשויות מקומיות טוענים שאין להם יכולת בקרה ממשית על התאגידים העירוניים. נוסף על כך מבקר המדינה (2017) הצביע על ליקויים בהתנהלות דירקטוריונים של תאגידים עירוניים.

מלבד אגף תאגידים עירוניים במשרד הפנים, התאגידים העירוניים כפופים לרגולציה של רשות התאגידים העירוניים ורשם החברות במשרד המשפטים.

משרד המשפטים מפקח על התאגידים העירוניים מתוקף דיני התאגידים (ועל החברות שבהן מתוקף דיני החברות), ומשרד הפנים מפקח עליהם מתוקף היותם עירוניים. מבקר המדינה (2012) הצביע בעבר על בעיות קשות בתיאום בין שני המשרדים.

בישראל אין כתיבה מחקרית משמעותית על התאגידים העירוניים, ומעט העיסוק הקיים הוא מהזווית המשפטית של דיני התאגידים.



מחקר זה מספק רקע כללי על השלטון המקומי בישראל ומבקש למפות את סוגיות הליבה והאתגרים הקשורים במבנה שלו. הוא מצביע על שני סוגים עיקריים של כשלים מבניים בשלטון המקומי בישראל: האחד, ריכוזיות יתר של מערכת השלטון במדינה, המביאה לצמצום בסמכויות של השלטון המקומי; האחר, פגמים פנימיים בתוך השלטון המקומי, בלא קשר ליחסים בינו ובין הממשלה, שהעיקרי שבהם הוא עוצמה רבה מדי של ראש הרשות אל מול חולשה של מועצת הרשות.

באשר לריכוזיות היתר, המחקר מציג שלושה ממדים במערכת השלטון בישראל, משווה אותה למדינות אחרות בעולם ומציע בהם הליכי ביזור:

**פיננסי.** תקציב הרשויות המקומיות בישראל כיום נמוך מאוד בהשוואה למדינות מפותחות אחרות, לרשויות המקומיות בישראל אין אוטונומיה לגבות מיסים כרצונן, והן נתונות לרגולציה כבדה באשר לניהול התקציב שלהן.

**ניהול ההון האנושי.** לרשויות המקומיות בישראל יש מידה מועטת של אוטונומיה לנהל את כוח האדם שלהן, ובתוך כך יכולת מופחתת לקלוט עובדים חדשים, לקבוע שכר ולפטר עובדים באופן עצמאי, בלא התערבות רגולטורית של הממשלה.

**סמכויות.** היקף הסמכויות של השלטון המקומי בישראל מצומצם יחסית. שני תחומים שהריכוזיות השלטונית בולטת בהם במיוחד הם החינוך והתחבורה הציבורית.

המחקר מצביע גם על חולשות מבניות של השלטון המקומי בישראל, והעיקרית שבהן היא עוצמה רבה מדי של ראש הרשות אל מול חולשה של מועצת הרשות. מעמדם של חברי המועצה בישראל – ובפרט חברי האופוזיציה – נמוך מאוד: הם אינם זוכים לתגמול כספי או למשאבים, ואין להם כלים יעילים לפיקוח ובקרה על עבודת הרשות. החולשה של הפיקוח והבקרה על הרשות המקומית באה לידי ביטוי מובהק גם בחולשת מעמדם של מבקרי הרשויות המקומיות.

המחקר מציין גם בעיות מבניות בשלטון המקומי, בהן: שיטת המיסוי המקומי (ארנונה), היוצרת עיוותים, שהבעייתי שבהם הוא פגיעה בהיצע הדירות למגורים בישראל; אי־שוויון בין הרשויות; פגיעה של שיטת הארנונה ברשויות

החלשות בשל התיעדוף לארנונה מאזורי תעשייה ומסחר; חוסר שקיפות בכמה מהרשויות המקומיות; ייצוג נמוך מאוד של נשים במועצת העיר ובראשות המועצה בהשוואה למדינות המפותחות; מחסור בכוח אדם איכותי בכמה מהרשויות.

המסקנה הכללית העולה מהמחקר היא שנדרש ביזור כפול של מערכת השלטון בישראל: מהרמה הממשלתית לרשות המקומית (ביזור אנכי), ובתוך הרשות המקומית מראש הרשות לחברי המועצה (ביזור אופקי).

## רשימת המקורות

- אבגר, עדו, 2017. "מימון שירותי רווחה ברשויות המקומיות בשיטת המימון התואם (מצ'ינג)", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- אבנרי, נחמיה, 2013. **משפט המקום: שלטון עצמי מקומי וחקיקה מקומית**, שריגים-ליאון: נבו.
- אברמזון, דבורה, 2019. "משילות משתפת ברמה המקומית: עקרונות ומקרי בוחן מרחבי העולם", מנהיגות אזרחית.
- אגמון, תמיר, 2016. "ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות בשנים 2014-2015", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- אגמון, תמיר, 2017א. "תיאור וניתוח תקציבי הרשויות המקומיות", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- אגמון, תמיר, 2017ב. "ניתוח ההכנסות וההוצאות של הרשויות המקומיות לפי מחוז בשנת 2014", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- אופק, יובל, והרצל כהן, 2015. "הביקורת ברשויות המקומיות בישראל: לא על החוק לבדו", בתוך: איתי בארי וערן רזין (עורכים), **דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית**, כרך א, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, עמ' 128-147.
- אליהו, אביחי, ורחל ספירו, תשע"ו. "שמירה על אופי יישוב כשיקול רלוונטי בחלוקת משאבים של רשות מקומית מחשבות בעקבות בג"ץ סלע", **הארץ דין יא: 58-75**.

אלעזר, דניאל, 1991. "הקדמה", בתוך: הנ"ל (עורך), עם ועדה: המסורת המדינית היהודית והשלכותיה לימינו, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור מדינה וראובן מס.

אלפסי, נורית, ויובל פורטוגלי, 2009. מבנה חדש למערכת התכנון בישראל: הצעה, חוברת מחקר מס' 4, תל אביב: המרכז ללימודים בינלאומיים ואזוריים ע"ש ס' דניאל אברהם.

אסיף, שמאי, עידן פורת, איריס יפה ודליה דומברובסקי, 2014. "בחינת תמריצים לעידוד רשויות מקומיות לגידול ולמשיכת אוכלוסייה", המרכז לחקר העיר והאזור; מוסד הטכניון, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים.

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

אקשטיין, צבי, ותמיר קוגוט, 2017. רפורמות וכשלים בשוק הדיור, נייר מדיניות 2017.01, הרצליה: מכון אהרן למדיניות כלכלית.

ארלוזורוב, מירב, 2019.7.17. "בדרך למהפכה שלטונית: תוכנית החלוקה מחדש של מדינת ישראל", דה־מרקר.

בארי, איתי, ואיתן קואל 2010. "בחירות ללא נבחרי ציבור מכהנים: ועדות ממונות והיבטים דמוקרטיים במערכות הבחירות ברשויות המקומיות", בתוך: אברהם בריכטה, ערן ויגודה־גדות וגיא פדה (עורכים), עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי לקראת העשור השביעי, חיפה: כרמל ואוניברסיטת חיפה, עמ' 50-85.

בארי, איתי, וערן רזין, 2015. "מבוא – דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות והשתתפות", בתוך: הנ"ל (עורכים), דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, השתתפות ופוליטיקה מקומית, כרך א, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, עמ' 9-30.

- בוסטין, דני, 2008. "חשיבותו של נוהל החיוב האישי בשלטון המקומי בישראל", בתוך: אנה חזן וערן רזין (עורכים), **חיוב אישי בשלטון המקומי: במה, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, עמ' 69-78.**
- בליקוף, מיכל, ומהא אבו־סלאח, 2011. "מחסמים לסיכויים: הקצאת תקציב משרד הרווחה ותקני עובדים סוציאליים למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הערביות", סיכוי.
- בלנק, ישי, 2004. "ממלכתיות מבוזרת: שלטון מקומי, היפרדות ואי־שוויון בחינוך הציבורי", **עיוני משפט כח (2): 347-416.**
- בלנק, ישי, תשס"ד. "מקומו של ה'מקומי': משפט השלטון המקומי, ביזור ואי־שוויון מרחבי בישראל", **משפטים לד (2): 197-299.**
- בלנק, ישי, תשע"א. "איים של פלורליזם: היפרדות ושילוב בין דתיים וחילונים בישראל", **דין ודברים ו: 85-137.**
- בלט, נחום, נעם זוסמן ושי צור, 2016. **מעורבותן של הרשויות המקומיות במימון שעות העבודה של כוחות ההוראה בחינוך היסודי והשפעתה על ההעדפה המתקנת בחינוך הממלכתי־עברי, ירושלים: מרכז טאוב.**
- בן־אליא, נחום, 2005. **רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.**
- בן־אליא, נחום, 2006. **החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.**
- בן בטט, אבי, ומומי דהן (עורכים), 2009. **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.**
- בן בטט, אבי, מומי דהן ואסטבן קלור, 2013. **ייצוגיות ויעילות ברשויות המקומיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.**
- בן יהודה, צח, 2014. "תנאי שכר, החזרי הוצאות ושירותים נוספים שחברי מועצה ברשויות מקומיות זכאים להם - סקירה משווה", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

בניטה, רינת, 2015. "רשויות מקומיות בישראל: מסמך רקע לוועדת הפנים והגנת הסביבה", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

בניטה, רינת, ושלי מזרחי-סימון, 2018. "ייצוג הולם לנשים בשלטון המקומי: תמונת מצב בישראל ומבט משווה", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

בקר, אהוד, 2016. "בחינת יישום החלטת הממשלה להקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות מטרופוליניות לתחבורה ציבורית", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

בקר, אהוד, 2019. "שיתוף ציבור במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

בריכטה, אברהם, 1998. "אל תזילו דמעה: היחלשות המפלגות בשלטון המקומי", בתוך: דני קורן (עורך), **קץ המפלגות: הדמוקרטיה הישראלית במצוקה**, תל אביב: קו אדום, עמ' 263-273.

בריכטה, אברהם, 2005. "הדומיננטיות של הרשימות העצמאיות בשלטון המקומי בישראל", **מדינה וחברה** 5 (1): 977-984.

ברטלר-גונן, רותם, 2010. "בית הנבחרים המקומי: מאזן הכוחות בין ראש רשות, חברי מועצה והפקידות המקומית לאור הבחירה הישירה והצעת חוק העיריות החדש", בתוך: אברהם בריכטה, ערן ויגודה-גדות וגיא פדה (עורכים), **עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי לקראת העשור השביעי**, חיפה: כרמל ואוניברסיטת חיפה, עמ' 476-503.

ברקוביץ, יצחק, 2012. **הסדרה מחודשת של היחסים בין הרשויות המקומיות למשרד החינוך: המרחב שבין אמון לרגולציה**, ירושלים: מכון ון ליר.

ג'בארין, יוסף, ומונהד מוסטפא, 2013. **השלטון המקומי בחברה הפלסטינית בישראל: היבטים פוליטיים, ניהוליים ומשפטיים**, חיפה: פרדס.

גזיאל, חיים, 1987. **יסודות בניהול הציבורי**, תל אביב: דקל.

גל, ג'וני, שביט מדהלה וחיים בלייך, 2017. "תקצוב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות", בתוך: אבי וייס (עורך), **דוח מצב המדינה 2017**, ירושלים: מרכז טאוב, עמ' 147-176.

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

גל-נור, יצחק, ודנה בלאנדר, 2014. **המערכת הפוליטית בישראל**, כרך א, תל אביב וירושלים: עם עובד והמכון הישראלי לדמוקרטיה.

דב"ש, רבקי, ואלונה וינוגרד, 2019. **קידום השקיפות השלטונית: תוכנית עבודה לממשלה ה-35**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

דהן, מומי, 2016. **אפקטיביות הממשלה בישראל: במבט בינלאומי משווה**, מחקר מדיניות 114, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

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

היחידה הממשלתית לחופש המידע, 2018. "דו"ח אודות יישום חוק חופש המידע 2017: 20 שנה לחקיקת החוק", משרד המשפטים.

היחידה הממשלתית לחופש המידע, 2019. "דו"ח שנתי אודות יישום חוק חופש המידע 2018", משרד המשפטים.

היימן, תמיר, 2013. "ביזור סמכויות תכנון לרשויות מקומיות בישראל: ניתוח רפורמות קודמות בחוק התכנון והבנייה", עבודת מוסמך, האוניברסיטה העברית בירושלים.

הימין-רייש, נעמי, 2008. "פוליטיקה מקומית וארצית", **פרלמנט 60**: משבר ההשתתפות ומשברים אחרים ברשויות המקומיות (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה).

המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002. "דו"ח מסכם של עבודת הצוות האזורי: המועצה הציבורית", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**.

הראל, קרון, 2004. "בלאגן ושמר ארנונה: התמקדות במיסוי המוניציפלי בישראל והצעות לשינויים", מכון מילקן.

הראל-פישר, עדנה, 2018. "טוהר מידות ומניעת שחיתות בתכנון ובבנייה בשלטון המקומי: המלצות לנבחרי הציבור ולציבור הבוחרים", פרלמנט 82 (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה).

הרמן, תמר, אור ענבי, אלה הלר ופאדי עומר, 2018. מדד הדמוקרטיה הישראלית 2018, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הרמן, תמר, אור ענבי, אלה הלר, פאדי עומר וויליאם קביסון, 2019. שותפות בעירובן מוגבל: יהודים וערבים - ישראל 2019, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

התאחדות התעשיינים, 2017. "מצגת: ארנונה ומיסוי מוניציפאלי בתעשייה - תמונת מצב".

התנועה לחופש המידע, 2019. "מדד התנועה לחופש המידע לשנת 2018: רשויות מקומיות".

וינר, אסף, 2018. "שקיפות וחופש מידע ברשויות המקומיות", פרלמנט 82 (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה).

וינר, גלעד, ושוקי פרידמן, 2018. שבת מקומית: חוקי שבת והיקף האיסור על פעילות כלכלית ברשויות המקומיות, דוח מחקר, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

זובידה, הני, ולירון לביא, 2015. "תהליך הדעיכה של המפלגות הארציות בבחירות המקומיות: תרגיל 'הודיני' או רציונליות לשמה?", בתוך: איתי בארי וערן רזין (עורכים), דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, כרך ב, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, עמ' 126-146.

זיכרמן, חיים, 2016. "תוכנית אסטרטגית לדיור לאוכלוסייה החרדית 2016-2035", משרד הבינוי והשיכון והמכון החרדי למחקרי מדיניות.



זמיר, שחף, ועופר קניג, 2018. "הגבלת כהונה לראשי ערים", פרלמנט 82 (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה).

חידר, עזיז, 2010. **קריסת הרשויות המקומיות הערביות: הצעות להבניה מחדש**, ירושלים: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד.

כהנר, לי, 2018. "מרחב, חברה וקהילה: המבנה המרחבי של האוכלוסייה החרדית בישראל בעידן של שינויים", בתוך: יורם מרגליות וחיים זיכרמן (עורכים), **משפט, חברה ותרבות**, כרך א, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, עמ' 259-297.

כלב, ברק, 2009. **מנגנוני הבקרה והביקורת שמפעיל משרד הפנים על התנהלות הרשויות המקומיות בהתאם לכללי מנהל תקין וטוהר המידות: נייר עמדה**, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, בית הספר לממשל ומדיניות ע"ש הרולד הרטוך.

לב, הראל, אלכס אלטר, אורי שכטמן ותמר גוברמן, 2020. "דיור מואץ וחוסן מוניציפלי בחינת השפעת פיתוח מואץ למגורים על חוסן כלכלי של רשויות מקומיות: דו"ח מסכם - מהדורה 2.0", משרד הפנים.

לביא, אפרים, ואריק רודניצקי, 2010. **פוליטיקה, בחירות ושלטון מקומי ביישוב הערבי והדרוזי בישראל**, תל אביב: מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה.

לביא, ויקטור, ורונית תירוש, 2003. **הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס ביזור ואיזור**, נייר עמדה 44, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

להבי, סיון, וחגיית גל-רומנו, 2016. "כלכלת השלטון המקומי בישראל: ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל", משרד הפנים.

לבושיץ, צבי, 2018. **מינוי מנהלים במערכת החינוך**, נייר מדיניות מס' 38, ירושלים: פורום קהלת.

לוי, יגיל, 2014. "יחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי", בתוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, כרך א, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 83-187.

לוי, יגיל, ואתי שריג, 2014. "פתח דבר", בתוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, כרך א, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 3-16.

לרר, מיכל, 2019. "אשכולות אזוריים בישראל", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

מבקר המדינה, 2007. דוח שנתי 157 לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005.

מבקר המדינה, 2008. דוח שנתי 158 לשנת 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006.

מבקר המדינה, 2009. דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008.

מבקר המדינה, 2011. "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010".

מבקר המדינה, 2012. "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012".

מבקר המדינה, 2014. "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014".

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

מבקר המדינה, 2016א. "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016".

מבקר המדינה, 2016ב. "דוח שנתי 167א".

מבקר המדינה, 2017. "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017".

מבקר המדינה, 2019. "דוח ביקורת מיוחד: משבר התחבורה הציבורית".

מבקר המדינה, 2020. "דוח שנתי 171א".

- מופקדי, טל, ורועי שלם, 2018. רפורמה במימון הרשויות המקומיות, הרצליה: מכון אהרן למדיניות כלכלית.
- מידני, אסף, 2014. "משפט השלטון המקומי", בתוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, כרך א, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 139-204.
- מנו, דן, 2018.11.11. "שכר של 30 אלף שקל בחודש: תפקיד יקר ולא מועיל בעירייה", **דה-מרקר**.
- מנוחין, נזר, 2014. "השלטון המקומי בעולם בן-זמננו", בתוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, כרך א, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 17-81.
- מענית, חן, 2017.1.26. "מחקר: השלטון המרכזי בישראל מושחת מהשלטון המקומי", **גלובס**.
- משרד האוצר ומשרד התחבורה, 2012. "פיתוח התחבורה הציבורית: תכנית אסטרטגית".
- משרד המשפטים, 2016. "הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי: דין וחשבון.
- משרד הרווחה, 2010. "דין וחשבון הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים".
- משרד הרווחה, 2014. "דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל".
- נבות, דורון, 2012. **שחיתות פוליטית בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- נבות, דורון, 2013. "שחיתות בשלטון המקומי בישראל: הכצעקתה?", **פרלמנט 77** (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה).
- נגיד, מורן, 2015. **שיתוף הציבור בשלטון המקומי: הניסיון המעשי ולקחיו**, מחקר מדיניות 110, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

נגיד, מורן, 2020. תהליכי שיחוף בשלטון המקומי בישראל: כיווני פעולה והמלצות, ירושלים: פורום קהלת.

סבירסקי, שלמה, ואחי קונור־אטיאס, 2019. השתתפות ממשלתית במימון תקציבי הרשויות המקומיות 1997-2017: השתתפות ממשלתית המיועדת למימון שירותים חברתיים, תל אביב: מרכז אדוה.

סדן־סמט, עדית, 2009. "תהליך התקצוב ברשויות המקומיות להלכה ולמעשה", בתוך: אבי בן בסט ומומי דהן (עורכים), הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 125-182.

סטקלוב, עודד, ויניב ריינגוורץ, 2015א. "היבטים כלכליים של ביזור סמכויות ותקציבים לשלטון המקומי בישראל", בתוך: איתי בארי וערן רזין (עורכים), דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, כרך א, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, עמ' 55-74.

סטקלוב, עודד, ויניב ריינגוורץ, 2015ב. השפעת ייצוג נשי על תפקוד מועצת הרשות המקומית: תחומי החינוך והרווחה כמקרה בוחן, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר.

סנד, איתי, יששכר רוזן־צבי, ראסם חמאייסי וזיאד אבו־חבלה, 2015. מחקר לבדיקת המדיניות הממשלתית כלפי האוכלוסייה הערבית במסגרת עבודת הרשויות המקומיות בחברה הערבית: דו"ח סופי, מרכז השלטון המקומי.

ספקטור־בן ארי, שירי, 2013. "חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות (ארנונה והיטלי השבחה): סעיפים 9א ו־9ב לפקודת העיריות והקשיים ביישומם", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

ספקטור־בן ארי, שירי, 2014. "הגבלת משך כהונתם של ראשי ערים: סקירה משווה", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

עבדי, יוסי, 2009. "מבט למעמדו של חבר המועצה בשלטון המקומי: האשליה הדמוקרטית והזרז לשחיתות", אתר האינטרנט של לשכת עורכי הדין בישראל.

עידה, יורם, וגל טלית, 2014. רגולציה של שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים בישראל, ירושלים: מכון ון ליר.

עקירב, אסנת, ויעל בן־חורין נאות, 2015. "התשמע קולי? מהשתתפות אזרחית להשתתפות פוליטית של נשים בפוליטיקה המקומית", בתוך: איתי בארי וערן רזין (עורכים), דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, כרך ב, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, עמ' 164-189.

פורום ה־15, 2019. "מדריך להטמעת שקיפות מידע ברשות המקומית".

פיטוסי, סנדרין, איתמר יקיר ומיכאל שראל, 2015. פריצת חסמי הדיור בישראל, חלק ב: תפקידן והעדפותיהן של הרשויות המקומיות בפיתוח נדל"ן למגורים, ירושלים: פורום קהלת.

פינקלשטיין, אריאל, 2018א. "על גלגלים חלודים ושמן אסור", השילוח 8: 51-74.

פינקלשטיין, אריאל, 2018ב. המועצות הדתיות: שירותי דת, מינהל ציבורי ופוליטיקה, מחקר מדיניות 118, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל, אביטל פרידמן ואסף שפירא, 2020. "חוות דעת: מתן תגמול לחברי מועצות ברשויות מקומיות", המכון הישראלי לדמוקרטיה.

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

רגב, איתן, וגבריאל גורדון, 2020. שוק הדיור החרדי ופרישתה הגאוגרפית של האוכלוסייה החרדית בישראל, מחקר מדיניות 150, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רהט, גדעון, 2018. "שיטת הממשל ושיטת הבחירות לרשויות המקומיות: מתפיסה ריכוזית לתפיסה מבוזרת", פרלמנט 82 (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה).

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

רוזן-צבי, יששכר, תשס"ו. "ממקומות לאזוריות: לקראת סדר יום חדש למשפט השלטון המקומי", דין ודברים ב: 159-210.

רול, יונתן, ושואל פרנקו-קורמוש, 2019. שחיתות בשלטון המקומי בישראל: גורמים והשלכות - מסמך ממצאי הביניים, הרצליה: המכון הישראלי לתכנון כלכלי.

רונו, יניב, 2009. "רשויות תחבורה מטרופוליניות בעולם ובארץ", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

רונו, יניב, 2013. "השקעות בתחבורה ציבורית בישראל ובעולם", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

רזין, ערן, 2003. רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ערן, ואנה חזן, 2006. חלוקת העושר המוניציפלי בישראל, צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ערן, ואנה חזן, 2012. הסדרים מוניציפליים: כיוונים לרפורמה במסגרות שלטון וממשל מקומי בישראל, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר.

שחור, טל, 2010. מענק האיזון של משרד הפנים: האם הוא מצמצם את הפערים בין הרשויות המקומיות?, ירושלים: מכון ון ליר.

שטרן, מריק, חש"ד. דמוקרטיה מקומית במשבר: מעמדם של חברי המועצה ברשויות המקומיות בישראל, תל אביב: מכון שחרית.

שלהב, יוסף, 1997. מינהל וממשל בעיר חרדית, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

שלהב, יוסף, ולי כהנר, 2012. "מגטו לפרוור: תמורות במרחב החרדי בישראל", בתוך: קימי קפלן ונורית שטדלר (עורכים), **מהשרדות להתבססות: תמורות בחברה החרדית בישראל ובתקרה**, ירושלים: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, עמ' 252-272.

שניר, אביחי, 2015. **פריצת חסמי הדיור בישראל, חלק ג: אישורי בנייה**, ירושלים: פורום קהלת.

שנקר, דניאלה, 2015. "לוקליזציה של החינוך: אינטרס ציבורי או שירות מקומי", בתוך: איתי בארי וערן רזין (עורכים), **דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית**, כרך א, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, עמ' 188-210.

שפט, שובל, אביטל בן-שלמה ויצחק קליין, 2018. **אוטונומיה ובחירה במערכת חינוך פתוחה**, ירושלים: פורום קהלת.

שפירא, אסף, 2018. "האם באמת צריך את הסיבוב השני?", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**.

שפירא, אסף, 2019. "לחשוב מחוץ לארגז", **תלם 2**.

שפירא, אסף, עופר קניג, חן פרידברג ורעות איצקוביץ-מלכה, 2013. **ייצוג נשים בפוליטיקה: ישראל במבט השוואתי**, מחקר מדיניות 99, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שרביט, יוגב, 2016. "וועדת חיוב אישי: סיקור פעילותה וביקורת", **המשמר החברתי המקומי לישראל**.

שריג, אתי, 2008. "חיוב אישי של נושאי משרות ברשויות המקומיות", בתוך: אנה חזן וערן רזין (עורכים), **חיוב אישי בשלטון המקומי: במה**, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, עמ' 45-68.

שריג, אתי, 2014. "כלכלת השלטון המקומי", בתוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, כרך א, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 289-373.

Arikan, Gulsun, 2004. "Fiscal Decentralization: A Remedy for Corruption?," *International Tax and Public Finance* 11 (2): 175–195.

Bardhan, Pranab, and Dilip Mookherjee, 2005. "Decentralizing Antipoverty Program Delivery in Developing Countries," *Journal of Public Economics* 89 (4): 675–704.

Congress of Local and Regional Authorities, 2019. *Financial Compensation of Local and Regional Elected Representatives in the Exercise of their Office*.

Denters, Bas, 2006. "Duo or Duel? The Relations between Mayors and Councils in Democratic Local Government," in: Henry Bäck, Hubert Heinelt, and Annick Magnier (eds.), *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 271–285.

European Commission, 2020. *Standard Eurobarometer 93: Summer 2020 – Annex*.

Gaventa, John, and Rosemary McGee, 2013. "The Impact of Transparency and Accountability Initiatives," *Development Policy Review* 31: s3–s28.

Ivanyna, Maksym, and Anwar Shah, 2011. "Decentralization and Corruption: New Cross-Country Evidence," *Environment and Planning C: Government and Policy* 29 (2): 344–362.

Ivanyna, Maksym, and Anwar Shah, 2013. *How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization: Policy Research Working Paper 6138*, World Bank.



Kolstad, Ivar, and Arne Wiig, 2009. "Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries?" *World Development* 37 (3): 521-532.

Krause, Tobias, and Sandra Van Thiel, 2019. "Perceived Managerial Autonomy in Municipally Owned Corporations: Disentangling the Impact of Output Control, Process Control, and Policy-Profession Conflict," *Public Management Review* 21 (2): 187-211.

Miller, Keith, 2002. "Advantages and Disadvantages of Local Government Decentralization," A Presentation to the Caribbean Conference on Local Government and Decentralisation, IV.

Mouritzen, Poul Erik, and James H. Svara, 2002. *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

OECD, 2015. *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*.

OECD, 2017. *Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities*.

OECD, 2018. *OECD Regions and Cities at a Glance 2018*.

OECD, 2019. *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*.

OECD, 2020. *OECD Economic Surveys: Israel*.

OECD/UCLG, 2016. *Subnational Governments around the World: Structure and Finance: A First Contribution to the Global Observatory on Local Finances*, United Cities and Local Government, OECD.

Sharkansky, Ira, 1997. "Israel: A Metropolitan Nation-State," *Cities* 14 (6): 363-369.

Tiebout, Charles M., 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy* 64 (5): 416-424.

Treisman, Daniel, 2000. *Decentralization and the Quality*, Los Angeles: Department of Political Science, University of California.

Tuttnauer, Or, and Avital Friedman, 2020. "Unnatural Partners: Coalescence in Israeli Local Government," *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 30: 1-21.



are compensated for their work and sometimes even receive a full salary. In Israel, by contrast, council members are essentially volunteers who receive no remuneration; nor, for the most part, are there budgeted resources to support their work. What is more, council members have very few effective means for tracking and monitoring the local authority's activities. This ineffectual oversight is redoubled by the weak status of local authority comptrollers.

The study also notes the structural flaws that plague local government in Israel. These include the system of local taxation (essentially property tax), which has a negative effect on the supply of residential housing; the disparity between localities and the damaging impact of the property-tax method on socioeconomically weak authorities, because of the prioritization of property taxes from industrial and commercial zones; the lack of transparency in some local authorities; the very low number of female council members and mayors, far below the rate in most developed countries; and the shortage of suitable personnel in some localities.

but act independently (as far as the law allows). This is exemplified by the local public transportation on the Sabbath project initiated by the Tel Aviv municipality, which began operating in November 2019. The coronavirus pandemic seems to have exposed the full latent potential of local government. While the decision-making process by the Government and Knesset has been roundly castigated by the public, many see the local authorities as the responsible adult that is trying to steer residents to appropriate behavior, in contrast to the chaos that prevails at the national level. When the pandemic first erupted, the Government tended to ignore the local authorities when it set policy and implemented essential tasks. But many local authorities did not wait for the central government and set up their own epidemiological systems to break the chain of infection. The professional echelons in Jerusalem who identified the strong points of local government pushed for the implementation of the Traffic Light plan, which assigns a major role to local authorities in management of the crisis.

These developments seem to have produced an increasing willingness among central government officials to delegate more powers to the local authorities. In practice, however, there have yet to be significant moves in this direction. Opinion polls have found that Israelis are in favor of more decentralization in the future. Various surveys conducted in recent years indicate that public confidence in local authorities far exceeds that in the Government, Knesset, and political parties. For example, a study conducted by the Israel Democracy Institute in 2019 found that 56% of Israelis trust their local authority, but only 33% trust the Government, 29% trust the Knesset, and 16% trust the political parties.

The present study highlights the internal weaknesses of local government in Israel. The most prominent of these is the excessive power wielded by the mayor/council head and the weakness of the council. Council members—especially those who sit in the opposition—have a very low status. In a majority of developed countries, the members of local councils

central government. On the World Bank index, Israel ranks 109 out of 182 countries (the lowest of all the OECD states) with regard to administrative decentralization.

*Powers.* The powers wielded by local authorities in Israel are relatively limited. Education in particular stands out for its centralized nature. There are five main models of education systems in the OECD; Israel falls into the most centralized group of countries, because there is little coordination with local governments and school principals in the setting of policy. The centralization is also blatant with regard to transportation, especially public transportation.

The OECD data present a positive correlation between the decentralization of authority to local governments and the efficiency of government operations. Although this does not necessarily indicate a causal relation, there is an important theory that decentralization improves the quality of the services provided to residents, because local governments possess more information about residents and their preferences and are more familiar with the community and spatial environment; as a result, they are better equipped to provide the local public with the goods and services required, and at a higher level.

The need to grant greater power to local authorities has become more acute in recent years, given the chronic instability of the national government, which means that few ministers hold the same portfolio for long. This phenomenon was exacerbated by the governance crisis that struck Israel in 2019 and 2020, marked by repeated national elections and a caretaker Government with a prolonged tenure in office. This instability has a severe impact on the Government's ability to function. By contrast, local governments tend to be stable; many believe that this situation contributes to their much more successful performance.

In recent years the crisis state of the central government has expanded the phenomenon of local authorities that do not wait for the former

services, a stronger local government could improve the quality of the services provided to residents, bolster the public service, and develop the Israeli economy.

The present study of Israeli local government system is based on a historical survey of its development over the years as well as a comparison with other countries; on an examination of the internal relations between local government and the central government; and on the structure of local government itself. In most developed countries, as a matter of principle, local government has become an autonomous democratic entity; this idea is reflected in the European Charter of Local Self-Government (1985), endorsed by almost every country in Europe. By contrast, the prevailing idea in Israel is that local government is little more than an executive arm of the national government. This study demonstrates that Israel is one of the most highly centralized countries in the western world and that its local authorities are much weaker than those elsewhere. On the World Bank's decentralization of governance index, Israel ranks 94 out of 182 countries; among the OECD states, it comes in last—the least decentralized country.

The weakness of local government in Israel has many manifestations:

*Fiscal.* In Israel, local government budgets account for only 5.5% of GDP, as against an average of 11% in the OECD countries. One aspect of this economic concentration is that Israeli local authorities have hardly any control of their tax rates: 95.1% of local taxation is set by the central government, as against only 7.8% in the OECD countries. Similarly, according to the World Bank index, Israel stands at the bottom of the OECD with regard to fiscal decentralization

*Human resource management.* One way of assessing the independence of local governments is the degree of autonomy they enjoy in managing their personnel, including the ability to hire new staff, set salaries and wages, and dismiss employees without regulatory interference by the

## **ABSTRACT**

The present study offers a general background to the topic of local government in Israel and surveys the core issues and challenges related to its structure. Two main types of structural failures are identified: first, the excessive centralization of the Israel system of government, which curtails local authorities' powers; second, the internal deficiencies of local authorities, quite separate from their relations with the central government, of which the most prominent is the excessive power of the mayor/council head and the corresponding weakness of the council. The main recommendation offered here is a dual decentralization of the Israeli system of government: a devolution of power from the central government to the local authorities (a vertical transfer), and, within the authorities from the mayor to the members of the council (a horizontal transfer).

The fundamental assumption underlying the study is that there are two reasons why it is important to enhance the status of local government. As a matter of democratic principles, the strengthening of local government could reinforce the democratic political culture and improve the character of Israeli democracy with regard to representation, responsiveness, transparency, and citizen participation. With regard to the provision of



Text Editor [Hebrew]: Noa Shalitin  
Series and Cover Design: Studio Tamar Bar Dayan  
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk  
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-329-9

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

**Copyright © 2020 by the Israel Democracy Institute (RA)**  
Printed in Israel

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

**To order books:**

Online Book Store: [en.idi.org.il/publications](http://en.idi.org.il/publications)  
E-mail: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)  
Tel: (972)-2-5300-800

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

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



**Policy Paper 157**

## **LOCAL GOVERNMENT IN ISRAEL**

---

### **General Background, Core Issues, and Challenges**

Ariel Finkelstein

December 2020

מהם האתגרים העיקריים שהשלטון המקומי בישראל מתמודד איתם היום? מהי מערכת היחסים האופטימלית בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי? כיצד צריך לעצב מחדש את השלטון המקומי בישראל על פי הנורמות המקובלות במדינות המפותחות?

על רקע האייצויבות המתמשכת בשלטון המרכזי בישראל והתנהלות הממשלה במשבר הקורונה, בולט בשנים האחרונות הפוטנציאל הגלום בשלטון המקומי. אמון הציבור ברשויות המקומיות הולך ומתחזק לנוכח הקרבה שלהן לתושבים, היציבות המתמשכת שלהן וההיכרות המיטבית עם המרחב הגאוגרפי המקומי. רשויות מקומיות רבות אף הפסיקו "לחכות לממשלה", ובתחומים רבים הן מנסות לפעול באופן עצמאי, כאשר החוק מאפשר להן, על מנת לספק את השירותים המיטביים לתושביהן. למרות זאת, סקירה השוואתית מלמדת שהשלטון המקומי בישראל הוא בעל סמכויות מצומצמות ביותר, ושמדינת ישראל היא אחת המדינות הריכוזיות ביותר בעולם המערבי, אם לא הריכוזית שבהן.

מחקר מדיניות זה מסרטט בקווים כלליים את הרפורמה הנדרשת במערכת השלטונית בישראל, שבמרכזה הפיכת השלטון המקומי מזרוע ביצועית של הממשלה לרובד שלטוני עצמאי ואוטונומי, כמקובל בעולם. הכיוון הכללי המוצע הוא ביזור כפול של המערכת: מהרמה הממשלתית לרשות המקומית (ביזור אנכי), ובתוך הרשות המקומית - מראש הרשות לחברי המועצה (ביזור אופקי).

**אריאל פינקלשטיין** הוא חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ודוקטורנט במחלקה למדע המדינה באוניברסיטת בר־אילן. תחומי המחקר העיקריים שלו הם השלטון המקומי ויחסי דת ומדינה.



0 4500001211 0  
דאנאקוד 450-1211