

**הספריה לדמוקרטיה**

# **המדיניות הציבורית בישראל**

עורכים:

**דוד נחמיאס**

**גילה מנחם**



המכון הישראלי לדמוקרטיה

## משל מקומי: ביזור דה-פקטו\*

דוד דרי, המחלקה למדע המדינה, האוניברסיטה העברית, ירושלים

### מבוא

היחסים בין הממשל המרכזי והמקומי בישראל רצופים משברים ו"מקרי חירום". המשברים הכספיים, במיוחד, הפכו לעניין שבשגרה בשני העשורים האחרונים כשהם מלווים לעתים קרובות בשביתות, בהפגנות המונים, ובצורות אחרות של הפעלת לחץ פוליטי. בדרך כלל, בעקבות משבר כזה מגיע הסדר כספי אשר מותיר על כנה את מערכת היחסים הבעייתית ומזמין סכסוך נוסף אשר גם הוא בתורו יוסדר בצורה דומה. מבקר המדינה וועדות ציבוריות רבות ציינו שוב ושוב תופעה זו ולא חסכו ממנה דברי ביקורת קשים. "התופעות השליליות של בזבוז וניהול לקוי" בממשל המקומי עמדו במרכז תשומת הלב של הוועדה הממלכתית היוקרתית לענייני השלטון המקומי (המוכרת כוועדת זנבר, ראו דו"ח הוועדה, 1981: 18) אשר המליצה על רפורמה מקיפה ביחסים בין השלטון המקומי והמרכזי בישראל. הוועדה עשתה שימוש בלשון דרמטית בתארה את הרשויות המקומיות כנושאות ב"נטל ללא נשוא [המעורר] לעתים ייאוש והרגשה של אבדן תקווה ודיכאון המבטלים כל רצון

\* גרסה מוקדמת של מאמר זה, Elected Mayors and De-Facto Decentralization, Israeli Style, ראתה אור בכתב העת Local Government Studies.

להתמודדות עם הבעיות האמיתיות" (שם, ע"ע 18-19).

במקום לבצע רפורמה יסודית במערכת, הפגינו ממשלות ישראל העדפה עקבית ברורה לאסטרטגיית התמודדות אד-הוק. לא ההצעות המעשיות של דו"ח זנבר ביחס לניהול הכספים בממשל המקומי, אף לא תכנית הרפורמה הכוללת של דו"ח זה (אשר אושרה באופן פורמלי בידי הקבינט רק בשנת 1985), זכו ליישום. במקום זאת, ועדת זנבר הפכה לסמל של חוסר התלהבות להנהיג שינויים יסודיים בסדרי ממשל ושל הכשל החוזר ונשנה של ממשלות ישראל ליישם את החלטותיהן שלהן. ההימנעות העקבית מעריכת שינוי יסודי במערכת היחסים שבין שני רובדי השלטון בולטת במיוחד לנוכח מחזוריות התופעה של משברים תקציביים – הפעלת לחצים – גיבוש תכנית הבראה – משברים תקציביים, וחוזר חלילה.

## ביזור דה-פקטו: או כאשר מערכת ריכוזית "תקועה" עם שיטה של "ראש עיר חזק"

את הכישלון ליישם את "אחד הניסיונות המקיפים... להגיע לרפורמה בשלטון המקומי" (קוברסקי, 1987, עמ' י"ז), ניתן להסביר היטב באמצעות אחת האירוניות הדקות של מדיניות ציבורית – "תסמונת ההיתקעות" ("getting stuck syndrome") של הירשמן (Hirschman, 1995: 56-51; 1991: 127-132). הירשמן מעלה אפשרות מעניינת לפיה העלייה על מה שנראה כמסלול התקדמות הדרגתית יכולה להיות לרועץ בשל סכנת היתקעות בשלב מוקדם. לדבריו, פתרון בעיות סדרתי נושא בחובו סכנת היתקעות, ולכן עלינו להיות ערים למצבים בהם צעד אחד קדימה ידחה, ולא יקרב כמתוכנן את השלב הבא.

הצעד קדימה האחד המשמעותי למדי שנראה שהוא זה שדחה את ההתקדמות לעבר האידיאל של רשויות מקומיות בשלטון עצמי, התרחש לפני המינוי של ועדת זנבר. בקיץ 1975 אישרה כנסת ישראל את החוק בדבר בחירה ישירה של ראשי עיריות (וראשי מועצות מקומיות), חוק שהיה מונח על שולחן הכנסת מאז הועלה לראשונה בשנת 1959. חוק זה שזכה להכרה רחבה

בתור "הרפורמה המבנית – דמוקרטיה היחידה שהתרחשה בישראל בדרג השלטון המקומי" (טורגובניק, 1987: 62), יצר מציאות פוליטית חדשה. במציאות זו, העברת סמכויות לשלטון המקומי עלולה הייתה לנגוס בעצמת השלטון המרכזי.

אולם בעוד החשש מפני ממשל מקומי העלול לצאת מכלל שליטה מנע אולי את יישום המלצות ועדת זנבר או אמצעי ביזור נוספים, ברור שהשיטה החדשה של "ראש עיר חזק" אינה עולה בקנה אחד עם מערכת ריכוזית מאוד. הניגוד שבין ריכוזיות קיצונית מצד אחד וחיזוק העצמה הפוליטית של ראשי העיריות מצד שני, הוליד ככל הנראה את ההסדר היצירתי של "ביזור דה-פקטו", הסדר המתקיים לאורך שנים הודות להתאמתו לעולם של שאיפות ותכתיבים סותרים. באופן אירוני נראה שהסדר זה מפחית עוד יותר את הסיכויים לרפורמה יסודית ביחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.

## 1. צעד ראשון קדימה

ועדת זנבר מונתה בנובמבר 1976, אחרי אישורה של השיטה של "ראש עיר חזק", ובעקבות כך הוועדה ראתה צורך לערוך "שינויים מתאימים" בחקיקה הקיימת כך שיתאפשר לרשויות המקומיות לתפקד במסגרת השיטה החדשה. דאגתה העיקרית של ועדת זנבר בהקשר זה התייחסה לחלוקת הסמכויות ותחומי האחריות בין ראש העירייה אשר ייבחר ישירות לבין מועצת העיר. הרכיבים המרכזיים של השיטה החדשה של "ראש עיר חזק" כללו את הבחירה הישירה של ראשי העיריות, הארכת משך שירותם מארבע לחמש שנים ובעקבות כך גם את ההחלטה לערוך בחירות מקומיות בנפרד מן הבחירות הכלליות לכנסת. כל שלושת הרכיבים הללו היו שנויים במחלוקת מרה ותמידית במשך לפחות 20 שנה לפני שאושרו מבעוד מועד בבחירות המקומיות שנערכו בשנת 1978 (ראו: גולדברג, 1987). המחלוקת התייחסה לעצם הרעיון של חיזוק האוטונומיה של השלטון המקומי והעלתה את הדאגה של גורמים פוליטיים ומגנזונים מפלגתיים שהשינוי יעניק עדיפות לאינטרסים ולבעלי כוח מקומיים.

לפני הבחירות המקומיות שנערכו בשנת 1978 בחרו התושבים ברשימות פוליטיות (במרבית המקרים היו רשימות אלה קשורות למפלגות ארציות) ונציגי רשימות ייצגו את ציבור הבוחרים במועצת העיר. המועצה בתורה בחרה אחד מחבריה לעמוד בראש הקואליציה של הרשימות הפוליטיות ולכהן כראש העירייה. בעת שהפכה את ראש העירייה למחויב ישירות כלפי בוחריו במקום שיהיה תלוי בחברי המועצה הנבחרים אתו, חיזקה שיטת הבחירות החדשה במידה ניכרת את מעמדו של ראש העירייה בזירה המקומית. בשיטה החדשה, נהנה ראש העירייה ממידה רבה של אי תלות במנגנוני המפלגה ובפוליטיקה הלאומית. עד לתחילת שנות ה-70, הנהלים למינוי מועמדים מקומיים למועצה ולראשות העיר כאחד נשלטו בצורה כמעט מלאה בידי מרכז המפלגה. החקיקה החדשה ציינה את נקודת המפנה בשקיעת המנגנונים המפלגתיים, שקיעה שהתממשה במלואה רק כעבור עשור שנים. השינוי בשיטת הבחירות המקומיות תרם "...לתהליך הדמוקרטיזציה במישור המקומי ולהשתחררות מכבלי מרכזי המפלגות. אמנם בניצני התהליך ניתן להבחין כבר במערכות בחירות קודמות... אך המתכונת החדשה של החוק האיצה את התהליך" (גולדברג, 1987: 95). ברמה הסמלית הפך ראש העיר לבעל התפקיד הנבחר היחיד במדינה שנבחר באופן אישי (זאת עד לשנת 1996 כאשר שינוי דומה יושם גם בבחירות לראשות הממשלה). ראש עיר שנבחר ישירות בידי ציבור הבוחרים "תלותו במרכז המפלגה מצומצמת מאוד... יחסי התלות עשויים להיות הפוכים דווקא: מרכז המפלגה נזקק עתה למנהיג המקומי המנצח" (גולדברג, שם).

אולם כבר בסוף שנת 1978 – בד בבד עם קיום הבחירות המקומיות במתכונת החדשה – ניתן להבחין בסימנים ראשונים של התנגדות וסירוב לשתף פעולה עם מה שנראה אז כראשיתו של עידן חדש בממשל המקומי. הקואליציה החדשה בראשות הליכוד שהוקמה בעקבות הבחירות הכלליות במאי 1977, אישרה מחדש את המנדט של ועדת זנבר והוועדה בתורה הגישה לממשלה מספר רב של דו"חות ביניים המציעים דרכים שונות לקידום האוטונומיה והאחריות ברמה המקומית. בעוד התפתחויות מעודדות אלה מתרחשות, החלה הממשלה בפרויקט שיקום שכונות, תכנית בת חמש שנים לשיקום עירוני בתקציב של 1.2 ביליון דולר – תכנית שככל הנראה הייתה

חשובה מכדי שניתן יהיה להפקידה בידי פרנסי הרשויות המקומיות. מבקר המדינה ידע לתמצת את הדעה הרווחת ביחס לאמינותם של הפוליטיקאים המקומיים: "כדי להצביע על הישגים לפני ציבור הבוחרים, גדול לעתים הפיתוי להתיר את הרסן ולבצע פעולות בחריגה מהוראות החוק, ובכלל זה פעולות שאין לגביהן כיסוי תקציבי" (1986: 3).

פרויקט שיקום השכונות הציב כבר מראשית דרכו את שיתוף התושבים כאחד מעקרונות היסוד של המפעל הלאומי. עקרון זה הכתיב לכל הגורמים כללי משחק הרואים בתושבי השכונה שותף פעיל ומלא לתהליכי תכנון, קבלת החלטות ופיקוח. מרכיב חסר תקדים זה במדיניות ציבורית בישראל התקשר על נקלה עם רעיונות הביזור והאצלת הסמכויות. לפי טורגובניק (1987, עמ' 80), "התושבים עצמם נטלו חלק פעיל בעיצוב התכניות החברתיות, וזאת באמצעות גופים מייצגים בעלי זכות החלטה, שהעניקו לאוכלוסייה המקומית מידה לא מבוטלת של בקרה על סוג התכניות שיתקבלו". אולם בקושי ניתן להתעלם מן העובדה שהעיקרון בדבר השתתפות תושבים נכפה על-ידי תכתיב ממשלתי, על פרויקט שהופעל ונוהל בידי המדינה ולא בידי הרשויות המקומיות. הדומיננטיות של המדינה בפרויקט נשתמרה בין השאר באמצעות "מנהל פרויקט שכונתי" שגויס והופעל על-יד המטה המרכזי של הפרויקט בירושלים. השליטה של המדינה הושגה גם באמצעות דרכים מוכרות של מנגנוני שליטה ריכוזיים כגון הנחיות מחייבות, הקצאת משאבים ריכוזית, והגבלת שיקול הדעת בקבלת החלטות מקומיות. על ראש העירייה שזה מקרוב נבחר באופן ישיר נכפה לשמש גורם אחד מני רבים בתכנית השיקום של שכונה השייכת לתחום שיפוטו ואחריותו. אם כי באופן פורמלי כיהן ראש העירייה או סגנו בראשות ועדת ההיגוי המקומית, הרי שההרכב של ועדה זו שהוכתב בידי המטה המרכזי – כאשר מחצית מניינה הוענקה ל"נציגי התושבים" – הגביל במידה ניכרת את השפעת הרשות המקומית. יתר על כן, השתתפותם של תושבים שנבחרו בידי שכניהם לכהן בוועדת ההיגוי המקומית, ערערה את הלגיטימיות של ראש העירייה כנציג המוסמך והדובר מטעם כלל תושבי העיר. לעתים קרובות מאוד מצאו עצמם ראשי עיריות בעמדה מנוגדת לקואליציות אד-הוק שהורכבו מפקידי השלטון המרכזי אשר שימשו חברים בוועדת ההיגוי

המקומית, עם נציגי שכונות "אותנטיים". נציגי שכונות אלה שימשו למעשה ככלבי שמירה מטעם השלטון המרכזי תוך שהם פוקחים עין על הפוליטיקאים המקומיים שמא יסטו מן ההנחיות שנתקבלו מירושלים. ראש הפרויקט באותם ימים טיפח קשר בלתי אמצעי עם נציגים מקומיים בהם ראה בני ברית ושותפים לדרך. במפעל השיקום היינו עדים לאנומליה המוכרת של שיתוף תושבים, כאשר ערכים וציפיות דמוקרטיים נכפו על מערכות ביורוקרטיית המבקשות לקדם ערכים סותרים (Kweit and Kweit, 1981). במקרה שלנו, לאנומליה זו נוסף נדבך אירוני – גימורה של הדמוקרטיה המקומית בשם ערכים דמוקרטיים.

## 2. ביזור דה-פקטו גירעונות ואוטונומיה

הרשויות המקומיות בישראל ידועות לשמצה בשל מיומנותן במימון גירעוני וכשרונן בעקיפת תכתיבים וצווים מנהליים. על-פי אלעזר (1987:א' 16) "הרשויות המקומיות בישראל מצליחות, בדרך כלל, לשמור על חופש פעולתן על-ידי צבירת גירעונות, לא פחות מאשר על-ידי מענקים, כשהשניים הפכו זהים עבורן." סקירה קצרה של המשברים הכספיים והסדריהם בעשר השנים האחרונות (ראו: הכט, 1987; דרי ושוורץ-מילנר, 1994; דרי, 1997), עשויה לבטא משהו מטעמו של המצב הייחודי בו נתון הממשל המקומי בישראל. לפי אלעזר, "...נותר פער גדול בין המסגרת הרשמית אשר עדיין בנויה כפירמידה, לבין המערכת של יחסי הכוחות הקיימת למעשה בארץ" (1987:א' 23). ועדת זנבר (1981: 18-19) שרטטה תמונה עגומה של מימון הממשל המקומי בשנות ה-70:

"התופעות השליליות של בזבוז וניהול לקוי, ללא מוטיבציה מספקת להתייעלות, הן במידה רבה – אך בודאי לא בלעדית – תוצאה של העמדת הרשויות המקומיות לעתים במצב ללא מוצא, בו אין להן סיכוי להתגבר על הבעיה הקשה של איזון התקציב השוטף ופירעון חובות העבר. המגבלות בהטלת מסים מקומיים מחד גיסא, וחיובן לשאת בנטל ההוצאות של שירותים ממלכתיים מאידך גיסא, ללא

דאגה מספקת לאיזון תקציבי אפשרי גם במקרה של ניהול עירוני יעיל וחכמוני, ובנוסף על כל אלה פיגורי זמן ניכרים באישור התקציבים על-יד משרד הפנים ובהעברת הסכומים המוסכמים מן הממשלה אל הרשויות המקומיות ... כל אלה ביחד, וכל אחד מהם בנפרד, מהווים נטל ללא נשוא. ...”

המלצות ועדת זנבר אושרו באופן פורמלי בידי הממשלה רק בשנת 1985, עם זאת אושרו ההמלצות “באופן עקרוני” ובתנאי שיישומן לא יגדיל את ההוצאה הממשלתית. באותה שנה העבירה הכנסת את חוק יסודות התקציב בו זמנית עם תכנית הייצוב המוצלחת שהצילה את כלכלת המדינה ממשבר קשה. הסעיף בחוק זה המתייחס לממשל המקומי, העניק לממשלה המרכזית אמצעי שליטה מרחיקי לכת על הניהול הכספי של השלטון המקומי. למעשה, רבים מאמצעי הביטחון שהוצעו בידי ועדת זנבר, במידה והמדינה אכן תיבחר במסלול הביזורי המומלץ, יושמו עתה בניסיון לשפר את שליטת המדינה בהוצאות הממשל המקומי. אולם המצב בשנות ה-80 ובשנות ה-90 לא היה טוב יותר מזה שתואר בידי ועדת זנבר.

בשנת 1987 הגיעה הממשלה להסדר עם 115 רשויות מקומיות (מתוך סך כולל של 239 רשויות) על-פיו ניתנו מענקים לכיסוי גירעונות ניכרים (בסביבות 145 מיליון ש”ח המקבילים בערך ל-50 מיליון דולר ארה”ב), הלוואות אושרו ל-130 מיליון ש”ח נוספים, ואשראי לטווח קצר ניתן בהיקף של כ-185 מיליון ש”ח (כל הסכומים בערכים של שנת 1992). בשנת 1989 לפני שהושלם יישום ההסדר משנת 1987, הגיעה הממשלה להסדר עם 214 רשויות מקומיות לפריסה מחדש של חובותיהם שהרקייעו עתה לסך כולל של 900 מיליון ש”ח. על-פי הסדר זה הומרו הלוואות לטווח קצר בהלוואות לטווח ארוך, הבנקים העניקו אשראי לרשויות המקומיות בעבור תשלומים לספקים והממשלה העבירה כספים כדי לכסות חובות לספקים. עם זאת עד לשנת 1990 כ-80% מהרשויות המקומיות שהשתתפו בהסדר זה כבר צברו גירעונות בתקציביהם השוטפים ובנובמבר 1991 התערבה הממשלה כדי לסייע ל-24 מבין הרשויות הללו (ראו: דו”ח מבקר המדינה 1992, עמ’ 561). בתחילת 1992 איימה קבוצה של הערים הגדולות ביותר בארץ לערער בפני בית המשפט הגבוה לצדק במידה ולא יכוסו גירעונותיהן (בסך 260 מיליון ש”ח שנגרמו



לטענתם בשל קליטת העלייה ההמונית). החוב של עיריית תל אביב הוערך בסכום שיא של 700 מיליון ש"ח. עד לסוף 1993 עלו חובותיה של עיריית תל אביב ל-913 מיליון ש"ח, כ-21% מתקציבה השנתי של עיריית תל אביב. משבר כספי חמור נתגלע שוב במועצות המקומיות הערביות והדרוזיות והיה צורך לשאת ולתת גם עמן על הסדר חדש (ראו: Al-Haj and Rosenfeld, 1990). מובן שאף לא אחד מהסדרים אלה הושג באווירה רגועה. שביטות, הפגנות וצורות אחרות של לחץ הפכו כמעט לעניין שבשגרה המלווה טקס מוכר היטב שבסופו מגיעים ל"תכנית הבראה" שאינה מאריכה ימים. בכל תכנית כזו, הרשויות המקומיות מבטיחות לאזן את תקציביהן כדת וכדין, לכבד את המגבלות שהוטלו על תקנים ושכר ולייעל את גביית המסים ואת מתן השירותים. תכניות ההבראה השונות לא נועדו להחליף מן היסוד את מערכת היחסים הבעייתית אלא לפתור באורח זמני בעיות שנוצרו בגינה. לפי מבקר המדינה, גיבוש ההסדר המקיף של 1989 "לא נעשה תוך התווית תכנית כוללת ומפורטת לפתרון מכלול בעיות היסוד של הרשויות, כדי למנוע את הצורך בהסדרים דומים בעתיד. בעיקר לא באה על פתרונה סוגיית התקצוב הריאלי של הרשויות המקומיות, ולא גובשה תכנית מחייבת לייעול וחיסכון" (דו"ח שנתי מס' 42, עמ' 556). הדברים נכונים גם ביחס לתכניות הבראה אחרות.

במאי 1992 פתחו עובדי משרד הפנים בשביתה. ללמדך עד כמה המערכת מרוכזת, ראשי הרשויות המקומיות מחו שהשביתה משתקת את הרשויות המקומיות והצטרפו אף הם לעובדים השובתים. ראש הממשלה, יצחק רבין, נפגש עם נציגי הממשל המקומי והבטיח לסייע לפתור את הסכסוך. ראש הממשלה אמר "כי הוא לא רוצה לשמוע יותר על בעיות בשלטון המקומי ומקווה שתושג בו רגיעה ושקט תעשייתי" (הארץ, 18 במאי, 1992). תקוותו של רבין נתבדתה תוך זמן קצר. הגירעונות המשיכו להצטבר גם בשנת 1993 והובילו להסדר נוסף אשר שאף לטפל בגירעונות החדשים שנצטברו באופן יסודי. הסדר זה גם ביקש להכין את הבסיס לתקציב 1994 ולזכות בשיתוף הפעולה של הרשויות המקומיות ביישום ההמלצות של ועדת סוארי שהציעה קריטריונים להקצאת המענק הכללי של הממשלה לרשויות המקומיות.

הדו"ח של ועדת סוארי מספק הסברים מפורטים של כללי המשחק המעוררים מימון גירעוני. מאחר שהחזרי ההלוואות נעשים מתוך התקציב השוטף של הרשות המקומית, כל גידול בסעיף הוצאה זה כרוך בגידול בהוצאות הנלקחות בחשבון בחישוב המענק הכללי. נובע מכך שהרשויות המקומיות מקבלות המענק "אדישות" כמעט ביחס להיקף פירעון המלוות (דו"ח ועדת סוארי, 1992 עמ' 49). לפי אותו דו"ח, הרשויות המקומיות גם אדישות לעלות האשראי מאחר שעלות זו מכוסה באופן מלא בידי הממשלה. "בפועל נוצר מצב שהרשויות המקומיות לוקחות אשראי בעבור הממשלה" (שם). הבנקים, ממשיך דו"ח ועדת סוארי, רואים את האשראי הניתן לרשויות המקומיות כאשראי נטול סיכונים, בדומה מאוד לאגרות חוב ממשלתיות מפני שהם מניחים שהממשלה לא תניח לרשויות המקומיות לפשוט רגל.

ראש עיריית אשקלון ביטא היטב מצב זה. כאשר התקציב העירוני לשנת 1993 הוגש לאישור מועצת העיר הוא הסביר שהגירעון הכלול בתקציב מהווה "יעד מדיניות" (קול הדרום, 5 במארס 1993). "אני גאה לעשות גירעונות", הכריז ראש עיריית תל אביב, "כי גירעון זה רק כסף שהולך ובא, אך אני העליתי את רמת החינוך של השכונות בת-אביב – וזה דבר שיישאר לעד" (הארץ, 24 בנובמבר 1992). פקידים במשרד האוצר הודו אף הם שנוצר "מצב אבסורדי שבו אותם ראשי ערים שמגלים אחריות ציבורית כלפי הקופה הלאומית זוכים לתקציבים קטנים, לעומת ראשי ערים שהם 'פושעים' ברמה הלאומית... ראשי הרשויות מתנהגים כאילו קופת האוצר היא בור ללא תחתית" (מעריב, 30 בדצמבר 1992).

ספר עיקרי התקציב לשנת הכספים 1993 קבע שהקריטריונים אשר נוסחו בידי ועדת סוארי ייושמו "... במטרה להפחית מעורבות הממשלה בפעילות הרשויות המקומיות, לבזר האחריות הכספית ולבטל עיוותים בהקצאת המענק בים המגזרים השונים" (עמ' 19). אולם גם המלצות אלו נותרו כ"אות מתה" שאין בה כדי להפר את שגרת המשברים הכספיים. באמצע ינואר 1996 פרסם "מטה המאבק של ראשי הרשויות המקומיות" הצהרה ובה הוא טוען את מה שכבר נטען פעמים רבות בעבר:

"לצערנו, לא עומדת הממשלה בהתחייבויות [התקציביות כלפי הרשויות המקומיות] וגורמת בכך להוצאות בלתי אפשריות בתקציבי

הרשויות המקומיות ולפגיעה ברמת ובאיכות השירותים המוניציפליים הניתנים לאוכלוסייה. בניגוד להסכמים חתומים מטילה הממשלה חדרות לבקרים משימות נוספות על הרשויות המקומיות, אינה מעבריה כספים למימון פעילויות אלה ומתרעמת ולאחר מכן על הגירעונות החדשים הנוצרים בשל כך" (גלובס, 16 לינואר 1996).

באותו יום הגיש שר הפנים הצעת חוק לכנסת המשקפת את המלצות ועדת סוארי, במגמה להפוך את הטיפול בגירעונות הרשויות המקומיות לקפדני יותר וליצור מנגנון אשר יטיל באופן אוטומטי, ללא שיקול דעת מנהלי או פוליטי, את האחריות לגירעונות גדולים על הרשות המקומית. מנגנון אוטומטי להטלת אחריות נועד להתגבר על הנטייה האנושית מדי להפלות על בסיס פוליטי. החלק המסביר את הצעת החוק טען כי: "הגירעונות ברשויות והסדרי הסיוע של הממשלה הפכו לחזון נפרץ ונלעג. הרשויות יוצרות גירעונות תקציביים ומגישות את שטר הפירעון לממשלה" (שם). דברים כדברנות "מפי הסוס".

כעבור שנה ומחצה, ביוני 1997, שוב נחתמה תכנית הבראה ושוב חלו שיבושים ביישומה ובהשגת יעדיה הומניים. לא נקפה שנה מיום החתימה, ושר הפנים הורה לעובדי משרדו להפסיק את הדיונים עם ראשי הרשויות המקומיות על תכנית הבראה, בשל העיכוב שחל בהעברת כספים מהאוצר (הארץ, 6 במאי 1998). בראשית מאי 1998 הודיעו 40 רשויות מקומיות כי לא ישלמו לעובדיהן את משכורת מאי, מאחר שמשרד האוצר מעכב הזרמת 500 מיליון שקל לרשויות המקומיות הנכללות באותה תכנית הבראה מיוני 1997 (שם). המערכת שוב מוצאת את עצמה במשבצת הבעייתית ששרטט דו"ח ועדת זנבר.

### 3. ביזור דה-פקטו (או כיצד לחיות עם תכתיבים סותרים)

מערכת מוזרה זו בכל זאת ממשיכה להתקיים, כנראה מפני שנוח לה יחסית

עם סדרה של "תכתיבים" בעלי שאיפות שונות ולעתים סותרות:

1. התכתיב הבירוקרטי – שמגמתו העיקרית לשלוט בהוצאות ולהבטיח אחידות וציות למדיניות הלאומית;
2. התכתיב הפוליטי – שעניינו לשמר את השפעת הפוליטיקאים בדרג הלאומי על החלוקה המרחבית של עלויות והטבות ואת יכולתם לסייע לבעלי ברית פוליטיים ברמה המקומית;
3. תכתיב המדיניות – המכיר בצורך להעניק לפחות מידה מסוימת של אוטונומיה לרמה המקומית כדי לאפשר לרשויות המקומיות לספק מענים לצרכים משתנים ולהתמודד עם נסיבות ייחודיות.

במציאות רווית סתירות זו, הרשויות המקומיות מוכרות באופן פורמלי כישויות פוליטיות, אך השלטון המרכזי מתייחס אליהן כאילו היו שלוחות אדמיניסטרטיביות מטעמו, ובה בעת הוא מתקשה לשלוט על התנהגותן, אם בשל עצמתן הפוליטית ואם בשל חולשתו הניהולית. במנגנוני המפלגה ובמסדרונות השלטון המרכזי, ראש העירייה הנבחר ישירות מעורר הערצה ופחד. מתייחסים אליו בחוסר אמון אך זקוקים לו. ראש העירייה הוא חזק מבחינה פוליטית וחלש מבחינה אדמיניסטרטיבית; האתגר שלו הוא לתרגם עצמה פוליטית להישגי מדיניות. שר הפנים נושא באחריות הממשלתית לענייני השלטון המקומי ובתור שכזה הוא אמור להיות ראש וראשון ביישום אמצעי שליטה ריכוזיים ובאותה נשימה עליו גם לשמור על "שקט תעשייתי". בעוד שר האוצר שואף בעיקר לקצץ בהוצאות הממשלה, שר הפנים יטה יותר להבין ללב הרשויות המקומיות ולנסות לסייע להן, מאשר לשתף פעולה מרצון עם תכנית הבראה העלולה לפגוע בתפקודן.

על מנת להתמודד עם מערכת מורכבת מעין זו קרוב לוודאי שיש צורך בהסדר שיהיה עשיר לא פחות בניגודים. ואמנם, בדומה מאוד לחופש הממשי לו זוכות הרשויות המקומיות באמצעות מימון גירעוני, קיים פער משמעותי בין המדיניות והנהלים המוכתבים באופן פורמלי לבין ההתנהגות בפועל. דניאל אלעזר (1987: כ"ב) ניסח בתמציתיות הסדר מוזר זה:

"...אמנם ריכוזיות רשמית אינה זרה כלל למציאות הישראלית, אך היא זרה בהחלט לרוחם של רוב תושבי מדינה זו. עובדה זו גרמה לכך שישראל היא אמנם ריכוזית הרבה פחות משנראה במבט ראשון.

נציגים במישור המקומי צברו בדרכים בלתי רשמיות מידה רבה של חופש תמרון ושליטה על עניינים מקומיים.<sup>36</sup> בניסיון להסביר את הדגם הישראלי הייחודי, אלעזר מצביע על כך שמשטר ריכוזי השאול מן המבנה המדיני האירופאי עומד בסתירה גדולה לתרבות המדינית המקורית של עם ישראל, ל"תרבות הפוליטית היהודית". להסבר הפער בין הריכוזיות הרשמית לביזור בפועל, נזקק קלכהיים (1987, עמ' 36) לקשיי הפיקוח של השלטון המרכזי: "...במגזרים רבים לא קיימת למעשה בקרה או שהיא קיימת במידה חלקית בלבד. אם כך, מפריכה תופעה זו את הטענה הנפוצה שסמכויות הפיקוח של השלטון המרכזי מגבילות את עצמאותן של הרשויות המקומיות."

אולם יש לזכור כי הסדר יצירתי זה של "ביזור דה-פקטו" איננו פטור מקשיים ועוותים. העדרם של כללי משחק ברורים ואחידים מזמין שרירות לב ושיקולים זרים. יש וגירעון ברשות מקומית שולח את ראש העיר לבית המשפט (עד היום קרה הדבר רק פעם אחת), ויש (כפי שקורה בדרך כלל) שהוא מעשיר את קופת הרשות ומעניק לראש העיר יתרון בהתמודדות על משרה ציבורית. לעולם אין לדעת בביטחון היכן נמצאים הגבולות ואם ניתן לגזור מן הסלחנות בה נהגו פקידי שלטון המרכזי במקרה אחד ביחס למקרים אחרים. הפיתוי לחרוג מכללי משחק כתובים, והנטייה בשלטון המרכזי להתעלם מסטיות כאלה, בונים יחדו תחום אפור שלא תיתכן בו מערכת הוגנת של שכר ועונש. האוטונומיה הגדולה יותר ממנה נהנות הרשויות המקומיות על-פי הסדר זה, לעולם איננה ניתנת מרצון, אלא בליט ברירה, לעולם איננה ניתנת בצורה גלויה וברורה אלא מתוך הבנה סמויה ושקטה בין שותפים לדבר עבירה. אוטונומיה זו לעתים קרובות איננה ניתנת אלא נלקחת, בין אם בהסכמה שבשתיקה ובין אם לנוכח מחאה קולנית. ואם "כל המרבה (בחרגה מכללים רשמיים) הרי זה משובח", אל לנו לתמוה על צמיחתו של הזון ה"חזק" בקרב ראשי הרשויות ועל שגשוגה של פוליטיקה כוחנית. יתר על כן, הפער בין הדרישות הפורמליות לבין ההתנהגות בפועל איננו אחיד עבור כלל הרשויות המקומיות. יש מהן שמסוגלות, אם בשל עצמה פוליטית, ואם בשל עושר כלכלי, להתעלם מהנחיות השלטון המרכזי ולנהוג כרצונן, ויש מהן חלשות כעלה נידף שיסכינו לכל הנחיה והוראה ובלבד שלא ינקטו נגדן

צעדים מכאיבים. בהעדר עוגן פורמלי כלשהו, מדובר במערכת שאינה מכירה בתקדימים, אין בה זיכרון מחייב, או בסיס מוסכם (Wildavsky, 1983) שממנו ניתן להתחיל או שעליו ניתן להסתמך כאשר מתעוררים סכסוכים חדשים. לפי אלעזר (1987, עמ' כ"ב), ההסדרים המאפשרים את מה שכונה כאן "ביזור דה-פקטו", "אינם פותרים את הבעיות האמיתיות הטמונות במבנה הכוחות ובתחומי השיפוט ושאתן יש צורך להתמודד, כדי לאפשר לא רק מרחב רב יותר לשלטון המקומי, אלא גם כדי ליצור יחסי שיתוף טובים יותר בין רשויות שונות, כאשר העומדים בראשן ירגישו בטוחים יותר בסמכויותיהם."

## מסקנה

בעקבות "תסמונת ההיתקעות" של הירשמן (Hirschman), מאמר זה העלה את האפשרות המעניינת לפיה הצעד המשמעותי ביותר שנעשה לקראת ההכרה ברשויות המקומיות בישראל כישויות פוליטיות בזכות עצמן, עיכב למעשה כל התקדמות נוספת באותו כיוון. המעבר לשיטה של בחירה ישירה לראשות העיר, שלכאורה רק פסע בינה לבין אוטונומיה פוליטית ומנהלית ניכרת, יצר למעשה מציאות פוליטית חדשה שבה אמצעי ביזור נוספים היו עלולים לסכן את אחיזת השלטון המרכזי. האתגר שצמח בעקבות הבחירות הישירות שנערכו ב-1978 היה לכן לדכא את מה שנראה כגלישה לעבר "ממשל מקומי חסר רסן". במצב כזה אין לדבר על תכניות ביזור גרנדיוזיות דוגמת זו שהוצעה בדו"ח ועדת זנבר.

המערכת הריכוזית משכבר הימים נאלצה בכל זאת להתמודד עם מציאות חדשה של ראשי עיריות "חזקים". ניגוד זה הוביל ל"ביזור דה-פקטו", לא ניסיון לפתור את הסתירה לכאן או לכאן, אלא הסדר יצירתי דוחה הכרעה. בשיטה זו הרשויות המקומיות תלויות לחלוטין בבעלי תפקידים מטעם השלטון המרכזי ובחוקים ובתקנות של המדינה, אך תלות זו היא פורמלית בלבד. ניתן לתאר מציאות זו בדרך שונה: לרשויות המקומיות ניתנת חירות פעולה ניכרת וסמכויות בלתי תלויות לקבלת החלטות, אך רק באופן בלתי פורמלי. בדרך זו מפצה המערכת במידת מה על החולשות של מערכת ריכוזית

מאוד ("תכתיב המדיניות"), בלי לוותר לחלוטין על האפשרות של שליטה מנהלית מרכזית ("התכתיב הבירוקרטי"), ובלי להפקיע מידי הפוליטיקאים את ההזדמנות להשפיע על החלוקה המרחבית של עלויות והטבות ("התכתיב הפוליטי").

## מקורות

אלעזר, דניאל, י. (1987). "הקדמה", השלטון המקומי בישראל, בעריכת דניאל אלעזר וחיים קלכהיים, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור, כ"א-כ"ד.

אלעזר, דניאל, י. (1987). "המימד המקומי של השלטון והפוליטיקה בישראל", בתוך השלטון המקומי בישראל, בעריכת דניאל אלעזר וחיים קלכהיים, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור, 3-26. גולדברג, גיורא (1987). "בחירות מקומיות", השלטון המקומי בישראל, בעריכת דניאל אלעזר וחיים קלכהיים, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור, 89-110.

דרי, דוד, בהשתתפות בינת שורץ-מילנר (1994). מי שולט בשלטון המקומי, תל-אביב: הקיבוץ המאוחד והמכון הישראלי לדמוקרטיה. דרי, דוד (1997). "הציץ' ולא נפגע: אחריות אישית ומדיניות ציבורית", מחקרי תל-אביב-יפו, כרך ב', בעריכת דוד נחמיאס וגילה מנחם, תל-אביב: הוצאת רמות - אוניברסיטת תל-אביב, 65-80.

המלצות הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת מענק האיזון לרשויות המקומיות ("דו"ח טוארי"), אוגוסט 1993.

השלטון המקומי בישראל (1981), דו"ח הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי בישראל, ("דו"ח ועדת זנבר"), ירושלים.

טורגובניק, אפרים (1987), "מדיניות אורבנית בישראל", השלטון המקומי בישראל, בעריכת דניאל אלעזר וחיים קלכהיים, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור, 55-85.

ישראל, מבקר המדינה (1986), דו"ח על הביקורת בשלטון המקומי,

ירושלים.

ישראל, משרד האוצר, אגף התקציבים (1992), עיקרי התקציב 1993, ירושלים.

קלכהיים, חיים (1987), "השלטון המקומי ומשרדי הממשלה: חלוקת תפקידים ויחסי גומלין", בתוך השלטון המקומי בישראל, בעריכת דניאל אלעזר וחיים קלכהיים, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור, 27-53.  
 קוברסקי, חיים (1987), "פתח דבר", השלטון המקומי בישראל, בעריכת דניאל אלעזר וחיים קלכהיים, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור, י"ז-כ'.

Al-Haj, Majd and Henry Rosenfeld (1990), **Arab Local Government in Israel**, Boulder, Colorado: Westview.

Hirschman, Albert, O. (1995), **A Propensity to Self-Subversion**, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Hirschman, Albert, O. (1991), **The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy**, Cambridge Mass.: Harvard University Press.

Kweit, Mary, G. and Robert W. Kweit (1981), **Implementing Citizen Participation in a Bureaucratic Society**, New York: Praeger.

Wildavsky, Aaron (1983), **The Politics of the Budgetary Process**, 3rd edition, Boston: Little Brown.

Yates, Douglas (1982), **Bureaucratic Democracy**, Cambridge Mass.: Harvard University Press.