

לקראת משילות מקומית

חלקם המכריע של הליקויים, המעשיים והעקרוניים, בחיים האזרחיים בישראל נגזר מהמבנה המסורס של השלטון המקומי; ליקויים אלה אינם מונעים מהציבור להכיר בחשיבותו של השלטון המקומי ובפוטנציאל הטמון בו. דרושה רפורמה רחבת היקף, שתשחרר את הרשויות המקומיות מכבליהן

באחד מדיוניה של ועדת התחבורה בעיריית ירושלים הבעתי את מורת רוחי מן העובדה שמשרד התחבורה 'מצפצף' על הדיאלוג עם התושבים ועם נבחרי הציבור המקומיים, ואינו שולח נציג מטעמו לדיונים. אחת מן הסטודנטיות שנכחה בדיון השיבה לי כי אני 'זורק את האחריות' על משרד התחבורה. תשובתי הייתה שהייתי שמח מאוד לו הייתה בידי האפשרות 'לזרוק אחריות' על משרד התחבורה, אלא שהאחריות מעולם לא הייתה באמת בידיי משום שלא ניתנו לי סמכויות מספקות על מנת למלא אחריה.

אירוע מעין זה אינו חריג, ומצב העניינים האמור אינו נכון רק במקרה של משרד התחבורה וועדת התחבורה המקומית. מטבע הדברים, נציגי הציבור בשלטון המקומי קרובים לציבור הבוחרים הרבה יותר מפקידי משרד ממשלתי, זה או אחר, וגם קשובים יותר לציבור זה; אך הסמכות העיקרית לביצוע פעולות שונות אינה נתונה בידיהם כי אם בידי השלטון המרכזי ומשרדי הממשלה.

מבנה השלטון הריכוזי בישראל ואופי היחסים – בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי – שהוא מעצב מסרסים כמעט לחלוטין את הרשויות המקומיות. בפועל, הן נותרות ללא סמכות ועצמאות ואין מתאפשר להן לבצע את תפקידן באופן מיטבי (ואפילו לא מניח את הדעת), או לעסוק בנושאים שנבחרו הציבור סבורים שנכון לטפל בהם או שציבור בוחריהם מצפה שיטפלו בהם.

לבעיית חוסר עצמאותו של השלטון המקומי ישנן (בין היתר) השלכות שליליות על

אלעד מלכא הוא חבר מועצת העיר ירושלים ומנכ"ל האגודה לזכות הציבור לדעת.

רוב ההיבטים המשמעותיים של חיי האזרחים בישראל: החל מאיכות חייהם ורמת השירותים שמהם הם נהנים; עבור דרך מידת חירותם הפוליטית; וכלה במרקם חייהם החברתי והזהותי. על אף זאת, אי-עצמאותו של השלטון המקומי כמעט שלא נידונה בשיח הציבורי. המאמר שלפניכם מבקש להשלים חיסרון זה: להציג את כשלי השלטון המקומי בישראל; ולהציע תפיסה אלטרנטיבית העשויה להפוך אותו ממערך חלש ותלותי לחוד החנית של האזרחות הישראלית.

אלימות כלכלית

בישראל ישנן 255 רשויות מקומיות: 76 מהן עיריות, 125 מועצות מקומיות, 52 מועצות אזוריות והשתיים הנותרות הן מועצות תשתיתיות (רשויות שיש בהן עסקים ומפעלים בלבד, ללא תושבים). הרשויות המקומיות בישראל מתאפיינות במספר תושבים נמוך ביחס למקובל בעולם, וכן בהיעדר עיסוק מוניציפלי בסוגיות חוץ וביטחון. במסגרת התנאים הללו מצופה היה שתושבי ישראל ייהנו מקרבה רבה לשלטון, וזו תבטא באיכות השירותים ובהתאמתם לצורכי התושבים, ובעיקר בהשפעת האזרחים על ההחלטות המתקבלות בתחומם. אולם ההפך הוא הנכון: תושבי ישראל אינם זוכים לקרבה לשלטון ואין להם השפעה ממשית על הנעשה בתחום מגוריהם.

מצב עניינים זה נובע מהריכוזיות הגבוהה שבה מאופיין השלטון בישראל, המתבטאת בראש ובראשונה בחוסר העצמאות הפיסקלי (קרי הכספי והתקציבי) של הרשויות המקומיות.¹ מדד עולמי חדש הבוחן את מידת קרבתו של הממשל לאזרח ב-182 מדינות (Government Closeness Index) ממקם את ישראל במקום ה-98. על פי מדד זה, מלבד קפריסין וקוריאה הדרומית, ישראל היא המדינה בעלת השלטון הריכוזי ביותר (או הפחות-מבוזר) בקרב מדינות המערב.²

אחד המדדים לריכוזיות שלטונית הוא משקלן של הרשויות המקומיות בסך ההוצאה הציבורית. מבחינה עקרונית, החלק היחסי בסך ההוצאה הציבורית יש בו כדי להעיד על רמת הפעילות הנמצאת באחריותו של השלטון המקומי; ומכאן ההנחה שככל שחלקו היחסי של השלטון המקומי בהוצאה הציבורית גבוה יותר, כך השלטון המקומי עצמאי יותר. לפי בחינת חלקן של הרשויות המקומיות בהוצאה הציבורית בין השנים 1991–1997, ישראל היא מן המדינות הריכוזיות ביותר ב-OECD: שיעור ההוצאה של הרשויות המקומיות בה, מתוך סך ההוצאה הציבורית, עומד על 14.24%; ולמעט אוסטרליה (6.07%), ניו-זילנד (9.97%), ספרד (13.99%) ובלגיה (11.57%), ישראל היא המדינה המפותחת הריכוזית ביותר. אומנם, בישראל ההוצאה לצרכי ביטחון, הכלולה בהוצאות השלטון המרכזי, גבוהה ביחס ליתר המדינות ה-OECD וניכונה מגדיל את משקלן של הרשויות המקומיות בסך ההוצאה הציבורית, אך אין בכך כדי להסביר את מיקומה הנמוך של ישראל במדד הנזכר.³



קדימה, אמרחי שכולם עכשיו בונים פאזל!

למעשה, מידת עצמאותו של השלטון המקומי בישראל נמוכה באופן משמעותי ממה שמדד זה עשוי ללמדנו, שכן משקל ההוצאה המקומית אינו מעיד בהכרח על מידת האוטונומיה השלטונית. במקרים רבים, תקציבים מועברים מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי – כדי לבצע מדיניות של הראשון על ידי האחרון. הוצאות אלו נרשמות כחלק מסך ההוצאות של השלטון המקומי, אך למעשה הלה משמש קבלן ביצוע של השלטון המרכזי ואין בתקציבים אלה כדי להעיד על עצמאותו.

אשר על כן, הנתון האמין ביותר שיש בו כדי להעיד על עצמאות פיסקלית הוא ההכנסות העצמיות של הרשויות מתוך סך ההכנסות שלהן. ככלל, ככל שאחוז ההכנסות העצמיות מתוך סך ההכנסות גדול יותר, כך נדרשת הרשות המקומית לפחות הסכמות מצד בעל המאה – הלוא הוא השלטון המרכזי, המשלים את הכנסותיה לשם ביצוע צעדים שברצונה לנקוט – וממילא מידת עצמאותה הולכת וגדלה. לרשויות מקומיות כמה סוגי הכנסה עצמית: תשלומי אגרות, מיסי ארנונה למגורים, מיסי ארנונה לעסקים, והכנסות מנכסים או שירותים. מקורה של יתרת ההכנסות הלא-עצמיות הוא בהשתתפות ממשלתית ובמענקי משרד הפנים.

בשנת 2011, שיעור ההכנסות העצמיות מתוך סך הכנסותיהן של הרשויות המקומיות בישראל עמד על 52% בממוצע; ובאשכולות הסוציאל-אקונומיים הנמוכים, שיעור ההכנסות העצמיות היה נמוך עד כדי 20–30 אחוזים.⁴ משמעות הדבר ברורה: הרשויות המקומיות בישראל נעדרות עצמאות פיסקלית עד כדי תלות מוחלטת בשלטון המרכזי.

מדוע?

בהיותן זרוע שלטונית, מקור ההכנסה הבסיסי והטבעי ביותר בעבור רשויות מקומיות הוא מיסים. ממילא, המאפיין הראשון שעשוי לבטא עצמאות מקומית הוא הסמכות לקבוע את שיעור המס ברשות ואת אופיו, אלא שהרשויות המקומיות בישראל נעדרות סמכות זו. בישראל ישנו מספר מצומצם של מיסים שהרשויות המקומיות רשאיות לגבות (כגון היטל סלילה והיטל השבחה), אולם המס המשמעותי היחיד שהן רשאיות לגבות – ואכן זהו הבסיס לבניין התקציב שלהן – הוא מס הארנונה.

למס הארנונה, במיוחד בתצורתו הנוכחית, ישנם חסרונות רבים, והראשון שבהם הוא העובדה שרשות מקומית אינה רשאית להגדיר בעצמה את גובה הארנונה שהיא גובה מתושביה. מדי שנה מעדכנים משרדי הפנים והאוצר את תעריפי הארנונה ואת שיעור העלאת החובה (כלומר את האחוז המינימלי שבו יש להגדיל את הארנונה בכל הרשויות בארץ); ואילו לרשויות המקומיות אין יכולת להגדיר יעדים פיסקליים ולממש אותם, לגייס כסף מתושביהן, ולשלוט על תקציביהן באמצעות הפעלת מדיניות מיסוי.

מס הארנונה הוא מס בלתי-מתאים לצורכיהן של רשויות מקומיות, משום שהוא

מחושב על פי מטר רבוע בנוי, בעוד הוצאות הרשויות המקומיות פחות קשורות לאמת מידה זו ותלויות הרבה יותר במספר נפשות. משפחה מרובת נפשות המתגוררת בבית קטן מצריכה השקעת משאבים (בגין שירותי חינוך, פנאי ורווחה) גדולה יותר מזו שלה זקוקה משפחה מעוטת נפשות המתגוררת בבית גדול. בשל מדיניות הממשלה בקביעת שיעורי הארנונה, מס זה צומח בקצב נמוך ביחס לקצב גידול האוכלוסייה ולקצב התייקרות השירותים העירוניים, והדבר מקשה על רשויות מקומיות להעניק שירות ברמה גבוהה. צמיחה נמוכה זו עומדת בניגוד למס על הכנסה או על צריכה – מקור ההכנסה העיקרי של השלטון המרכזי – הצומח בקצב מהיר יותר ומותאם לקצב התייקרות השירותים וגידול האוכלוסייה.⁵

קושי נוסף שהשלטון המרכזי מערים על פוטנציאל ההכנסות-ממיסים של השלטון המקומי הוא מנגנון הנחות ופטורים מארנונה בשיעור קבוע; גם אותו קובעת המדינה בעבור הרשות המקומית ללא שיקול דעתה של האחרונה; והמדינה אינה משפה את הרשויות המקומיות בגין אובדן ההכנסה כתוצאה מהנחות אלו. במילים אחרות: במקום שהמדינה תסייע לאוכלוסיות נחשלות לשלם את המס לרשות המקומית, המדינה 'מענישה' רשויות המשרתות אוכלוסיות חלשות ומאלצת אותן להסתפק בהכנסות נמוכות.

חוסר השליטה, חוסר ההתאמה, וקשיים בגבייתו של מס הארנונה למגורים הופכים אותו למקור הכנסה אכזב. מיסי הארנונה לעסקים סובלים באופן עקרוני מאותן בעיות, אלא שתעריפי הארנונה העסקיים שקובעת המדינה גבוהים בשיעור ניכר מתעריפי הארנונה למגורים, ועל כן בכוחם לייצר הכנסה משמעותית יותר. בשל כך התפתחה ברשויות מקומיות העדפה לבניית שטחי תעסוקה ומסחר על חשבון בנייה למגורים. רשויות המצויות בתחום הביניים של הסולם הסוציו-אקונומי מבססות חלק ניכר מהכנסותיהן – למעלה מ-15% – על ארנונה עסקית, יותר מחלקה של הארנונה למגורים, אך גם חלק זה אין בכוחו לייצר הכנסה מספקת על מנת להגיע למידה מינימלית של עצמאות פיסקלית.

ללא יכולות מיסוי אפקטיביות, נאלצות הרשויות להישען על תמיכות ממשלתיות לשם השלמת תקציביהן וביצוע תפקידיהן. מתוך 255 רשויות מקומיות, 15 רשויות מקומיות בלבד – כ-6% מכלל הרשויות המקומיות – מוגדרות רשויות איתנות המצליחות לשמור על יציבות פיננסית ללא תמיכה ממשלתית; וזאת בזכות דרגה גבוהה של הכנסות משירותים ונכסים (כלומר למרות המבנה השלטוני הקיים); יתר הרשויות המקומיות מוגדרות רשויות נתמכות. נחשלותן הפיננסית של 94% מהרשויות אינה עדות למגפת כשל ניהולי ארצית; היא תוצאה ישירה של מבנה המערכת המונע מהרשויות לייצר הכנסות ומכריח אותן להיתלות בשלטון המרכזי.

מאמץ מרכז

מבנה השלטון הריכוזי בישראל לא נולד יש-מאין, ובדומה לרוב ההסדרים החוקיים בארץ מקורו במסורת השלטון הבריטית. ככלל, בנוגע לשאלת היחסים בין השלטון המרכזי למקומי, ניתן לחלק את מדינות העולם לשתי קבוצות. הראשונה כוללת מדינות שבהן לרשויות המקומיות מותר לפעול בכל תחום שהחוק לא אוסר עליהן לעסוק בו; במילים אחרות: כל מה שלא אסור בפירוש – מותר. במדינות אלו קיימות לרוב שלוש רמות שלטון – מרכזית, מחוזית ומקומית – וקיימים בהן שלל מגננוני בלימה המונעים מהשלטון המרכזי להתערב בנעשה ברשות המקומית. בקבוצת מדינות זו נכללות (בין היתר) גרמניה, שווייץ ואוסטריה.

בקבוצת המדינות השנייה, לעומתן, לשלטון המקומי אסור לפעול אלא בנושאים שבהם הוסמך לפעול במסגרת חקיקה; במילים אחרות: כל מה שלא מותר בפירוש – אסור. לרוב, במדינות אלו ישנן רק שתי שכבות שלטון – מרכזי ומקומי – והן נחשבות ריכוזיות מאוד. בין המדינות הללו נכללות: בריטניה, קפריסין, אוסטרליה, שלל מדינות קולוניאליות-לשעבר, וכמובן ישראל.⁶

אין צורך להכביר מילים על התאמתו של מודל השלטון הריכוזי לשלטון קולוניאליסטי, שבו האינטרס של השלטון והאינטרסים של האזרחים אינם עולים בקנה אחד בהכרח (או שמא: בהכרח אינם עולים בקנה אחד). מובן מדוע שלטון המנדט הבריטי ביקש להימנע מהענקת כוח לתושבים, בדמות שלטון עצמי ברמה המקומית, אולם מדיניות ריכוזית עלולה לנבוע לא רק ממניעים אינטרסנטיים אלא גם מעמדות ערכיות. בהקשר זה סובלת מדינת ישראל לא רק ממסורת שלטון בריטית, אלא גם ממסורת שלטון עצמי בעלת נטיות סוציאליסטיות דומיננטיות ואמונה מוצקה בתכנון מרכזי. תחת הגמוניית מפא"י היה השלטון המקומי בישראל לא-יותר מזרוע ביצועית נוספת של הממשלה; אלו גם אלו נשלטו על ידי מפא"י וממילא האחד ראה באחר גורם מבצע, והוא מצידו ראה בחברו גורם תומך ומממן. כך חברו להם הקולוניאליזם והסוציאליזם ליצירת אחד ממערכי השלטון הריכוזיים ביותר בעולם.

מצב זה עמד בעינו עד לשנות השבעים של המאה העשרים, שבהן שילוב של כמה גורמים הניע תהליך הדרגתי של שינוי במעמד השלטון המקומי. תחילה היו אלו תמורות פוליטיות – מלחמת יום הכיפורים, פרישת דור המייסדים מהחיים הפוליטיים, ומהפך 1977 שסימן את קץ שלטון מפא"י – שהכשירו את הקרקע לצעדי הביזור שהשלטון המרכזי נאלץ לנקוט בשל המשבר הכלכלי של שנות השמונים.

בתחילת שנות השמונים הגיעו ההכנסות העצמאות של הרשויות המקומיות לשפל כאשר עמדו על 34.5% מסך ההכנסות שלהן.⁷ אחת הסיבות לכך הייתה ההיפר-אינפלציה ששררה בישראל בין השנים 1973–1985. שילוב של היפר-אינפלציה

עם פיגור בעדכון התעריפים הביא לשחיקה בהכנסות הרשויות המקומיות ולעלייה בתלותן של הרשויות במענקים ממשלתיים.⁸ מצב זה גרם לממשלה לכלול כמה צעדים בעניין זה במסגרת תוכנית הייצוב בשנת 1985, ואלה הובילו להגברת עצמאות הרשויות המקומיות. ראשית, הונהגה הקפאת מחירים, שכר ומיסים, לבד ממיסי ארנונה; וכך קרה שכאשר כל המשק עמד בקיפאון מחירים – ובכלל זאת הכנסות הממשלה – הכנסות הרשויות מארנונה המשיכו לעלות ומידת עצמאותן גברה. שנית, מענקי המים הממשלתיים הומרו בהיתר לרשויות המקומיות לגבות תשלומי מים מהתושבים, וצעד זה הוביל לעלייה בהכנסות העצמיות של הרשויות ולירידה בהכנסות מהממשלה.⁹ בסופו של התהליך, טיפס אחוז ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות לרמה של 60–65 אחוזים מסך כל הכנסותיהן.¹⁰

תהליך ביזור הסמכויות נבלם, וכמעט נעלם, כמה שנים מאוחר יותר, כאשר הכנסת הטילה פיקוח על תעריפי הארנונה של הרשויות המקומיות ושיעור הכנסותיהן העצמיות צנח חזרה לסביבות ה-40% מתוך סך הכנסותיהם. עצמאותן היחסית של הרשויות המקומיות לא האריכה ימים, אך בסופו של דבר על אף הנסיגה בתהליך הביזור, המשברים הכלכליים והצעדים שבאו בעקבותיהם היטיבו עם יכולתן של הרשויות המקומיות לייצר הכנסות עצמיות, ושיעורן מוסיף לטפס בהדרגה – גם אם טיפין טיפין.

לצד התפתחויות אלו, התחוללו לאורך השנים תמורות חשובות במערכת היחסים הלא-פורמליים בין הרשויות המקומיות לבין השלטון המרכזי – תמורות שהעצימו את מעמדן של הרשויות והעניקו משקל רב יותר לעמדותיהן בתהליכי קבלת החלטות. תמורות אלו צמחו משילובם של כמה כשלים בשלטון המרכזי: ראשית, חילופי שלטון תדירים ברמה הלאומית, המקשים על ביצוע תוכניות עבודה; שנית, סרבולו של השלטון המרכזי, המונע גמישות והתאמה לצרכים נקודתיים; שלישית, גודלו של השלטון המרכזי המרחיק אותו מהתושבים מקבלי השירות ומקשה עליו למפות את צרכיהם; ורביעית, 'שומרי הסף' – יועצים משפטיים וחשבים – המרכזים את מרב הכוח והסמכויות בשלטון המרכזי ומקשים על ביצוע פעולות. לעומת כל אלה, התגלה השלטון המקומי כבעל יציבות פוליטית (באופן יחסי) המאפשרת תכנון וביצוע, כבעל גמישות וקרבה לתושבים, וכגוף שמערך הביקורת שלו מגביל פחות וממילא כוחו כגוף ביצועי חזק יותר.¹¹ לא עוד אלא שהשלטון המרכזי – בהכירו כי השלטון המקומי חופשי מחלק ממגבלותיו-שלו – החל לעבוד ביתר שיתוף פעולה ותיאום עם הרשויות המקומיות.

וכך, על אף המסורת השלטונית והערכית שיצרה את אופיו המסורס של השלטון המקומי בישראל, כורח המציאות הביא לשינויים חיוביים במעמדן של הרשויות המקומיות. מובן כי שינויים אלה לא לוו בשינויי חקיקה – למעט המעבר לבחירה ישירה של ראשי רשויות מקומיות בשנת 1978¹² – או בהתאמת סמכויות הרשויות

המקומיות למצב החדש.

המחקר העדכני מתאר את יחסי השלטון המקומי והמרכזי שהתגבשו בישראל משתי נקודות מבט שונות, המבטאות היטב את מורכבות היחסים הללו. צד אחד מכנה את המצב הקיים 'ביזור דה-פקטו'. לדידו, ללא שינוי חקיקה מהותי, ובתוך מסגרת הנהלים והחוקים הנוקשים, מגיעות הרשויות המקומיות להבנות רכות וגמישות עם משרדי הממשלה; כך מועצם כוחן של הרשויות המקומיות בפועל. הצד השני מתאר את התהליך כ'ריכוזיות דה-יורה'. לדידו, בשל היעדר חוקים ונהלים המגדירים את מידת עצמאותן של הרשויות המקומיות, הופכות הרשויות לתלויות בחסדיהם של פקידים או גורמים פוליטיים ברמה הלאומית; מצב זה משמר את התלותיות של השלטון המקומי בשלטון המרכזי.

אחד התוצרים המעניינים אך-בעייתיים של מערכת יחסים סבוכה ובלתי-פורמלית זו הוא הערבוב שנוצר בין תחומי האחריות של השלטון המקומי והמרכזי. כוחן המועצם של הרשויות המקומיות מקנה להן השפעה גם בתחומים שאינם מצויים בהכרח תחת אחריותן. הבוחרים למדים לראות ברשויות המקומיות אחריות לכל הנעשה בשטחן, וממילא גם נושאים שאינם מוגדרים בחוק כנתונים לאחריותו של השלטון המקומי נתפסים במישור הפוליטי כנושאים שאליהם נדרשים קברניטי השלטון המקומי.¹³

מכל מקום, ההבדל בין שתי הפרספקטיבות מתבטא בעיקר בצד ההסדר שאותו הן בוחרות להדגיש. נקודת מבט אחת מדגישה את העובדה שמשרדי הממשלה אומנם נהנים עדיין מסמכות לניהול עניינים אזרחיים מוניציפליים, אך מבינים שכדי לבצע פעולות באופן מיטבי ובהלימה לצרכים הקהילתיים בשטח, עליהם לקיים דיאלוג עם הקבלן המבצע – הלוא הוא הרשות המקומית. נקודת המבט השנייה מתארת את רצונה של הרשות המוניציפלית לפעול בתחומי אחריותה וכיצד הופכת היא בעקבות זאת לשתדלנית בקרב משרדי הממשלה – שבמידה ששתדלנותה תעלה יפה, היא גם תזכה להיות הקבלן המבצע של השלטון המרכזי. כך או כך, בעל המאה – וממילא בעל הדעה – עודנו השלטון המרכזי על שלל משרדיו, פקידי ונבחרי הציבור שלו.

מריונטה מקומית

עמדנו עד כה על המאפיינים הכלליים וההיסטוריה של השלטון המקומי בישראל ומבנהו המסורס. נתאר עתה באופן מפורט יותר כיצד הניהול הריכוזי מונע את עצמאותו של השלטון המקומי בכמה תחומים שלכאורה הוא מופקד עליהם, וכיצד מצב עניינים זה משפיע על יכולתן של הרשויות המקומיות להיענות לרצונותיהם של התושבים ולצורכיהם.

התחום הראשון הוא התחבורה בכלל והתחבורה הציבורית בפרט. תכנון תחבורה הוא לכאורה תחום שבאופן טבעי אמור להימצא תחת אחריותם של 'האנשים בשטח',

המכירים את תנאי האזור וצורכי התושבים; אולם בפועל, סלילת כבישים ועבודות תשתית מתקצבות ב־80–100 אחוזים על ידי משרד התחבורה והיתר על ידי הרשות המקומית, וממילא סדרי העדיפויות נקבעים על ידי משרד התחבורה.

תכנון תחבורה אינו מסתיים בסלילת כבישים ובניית מחלפים. תחבורה ציבורית הופכת לחלק משמעותי יותר ויותר בתפיסת תכנון התחבורה בארץ; אלא שגם במקרה זה אין לרשות המקומית סמכות לניהול התחבורה הציבורית בתחומה. החוק בישראל מעניק למשרד התחבורה מונופול בלעדי על הסעת נוסעים תמורת תשלום, והלה מעניק רישיונות בלעדיים להפעלת שירותי הסעת המונים למפעילים השונים באזורים שונים; וכך יוצא שכל מפעיל נהנה ממונופול בתחומו בחסות החוק. בתנאי הרישיון מגדיר משרד התחבורה למפעילים את מסלולי הקווים, את תדירותם ואת מפרטי האוטובוסים, כך שלא רק זהות המפעיל מוכתבת בידי השלטון המרכזי אלא גם אופי פעולתו. לכל היותר, יכולה רשות מקומית לבקש ממשרד התחבורה להוסיף קווי תחבורה ציבורית או להורידם, לשנות מסלולים או לייעל אותם; אך אין לה סמכות של ממש לפעול בנושא.

סוגיה נוספת וכבדת משקל ביותר שאליה נדרשים בפועל ראשי רשויות מקומיות – מבלי שתהיה להם הסמכות לעשות זאת כראוי – היא סוגיית החינוך. החינוך היסודי כולו מנוהל על ידי משרד החינוך, הן מבחינת ההיבטים הפדגוגיים, הן מבחינת ניהול משאבי האנוש. בכל הנוגע לחינוך העל-יסודי, בישראל נהוג מנגנון מימון תואם (matching), בסוגיות המשלמות את נושא החינוך מלבד שעות הוראה, שלפיו המדינה והרשות המקומית משתתפות בעלויות הקשורות לחינוך: 75% מהתקציב מגיע ממשרד החינוך ו־25% מן הרשות המקומית. ניתן להרחיב על הפערים שמנגנון זה יוצר, אולם כאן נתמקד בעובדה שהסמכות הפדגוגית והתקציבית המפקחת על בתי הספר היא השלטון המרכזי (באמצעות משרד החינוך) ולא השלטון המקומי. מבחינת תשתיות, רשויות מקומיות מבקשות לא־אחת להקים בתי ספר חדשים בתחומן אולם האישור לכך תלוי במשרד החינוך. למעשה, הרשויות המקומיות הן קבלן ביצוע גרידא, המופקד על בניית מבנים לבתי הספר ועל ניהול הרישום למוסדות החינוך.¹⁴

מנגנון המימון התואם, שלפיו המדינה מממנת 75% מסך השקעה הדרושה, מצוי גם בתחום הרווחה. משרד הרווחה הוא המכתיב לרשויות המקומית כלפי אילו אוכלוסיות עליהן לפעול, באיזה אופן ובאילו היקפים; והפיקוח המקצועי מופקד גם הוא בידיו.

המימון המגיע מצד השלטון המרכזי מוגדר – במסגרת הכנסות הרשות המקומית – כהשתתפות ממשלתית, אך די במבט חטוף על יחסי התקצוב ודרגת הפיקוח כדי להבין שהמציאות הפוכה: הרשויות המקומיות הן הנאלצות להשתתף בהכנסותיהן העצמיות המועטות בביצוע מדיניותו של השלטון המרכזי. במילים אחרות: השלטון המרכזי ממסא את הרשויות המקומיות; ולחילופין, מדינת ישראל ממסא את תושביה

פעמיים – פעם ראשונה באופן ישיר, ופעם שנייה באופן עקיף על ידי נטילה בפועל של המיסים והתשלומים שאותם מעלים האזרחים לשלטון המקומי.

כדור שלג ריכוזי

האפקט הביזורי של תוכנית הייצוב של שנות השמונים דעך במהרה. אולם לתוכנית ולצעדים שבאו אחריה היה תוצר-לוואי בלתי-מכוון ששרד והתקבע לעתיד: יצירת שני מעמדות של רשויות מקומיות – מבוססות וחלשות. הקפאת השכר והמחירים היטיבה יותר עם רשויות גדולות הרוכשות שירותים ומעסיקות כוח אדם בהיקפים נרחבים. מאידך-גיסא, קיצוץ המענקים פגע בעיקר ברשויות קטנות שנשענו עליהם באופן משמעותי. תהליך דומה של קיצוץ מענקים והעלאת ארנונה אירע בתוכנית הכלכלית של שנת 2003 וגם במסגרתה נצפתה פגיעה ברשויות החלשות והתבססות של הרשויות החזקות.¹⁵ כפי שנראה מיד, מדיניות השלטון הריכוזי שתוארה לעיל, והאפשרויות שהיא מעמידה בפני הרשויות המקומיות, רק גורמת להחרפתה של בעיה זו. כך נוצר מעגל קסמים שבו כולם מפסידים: התושבים, שאיכות חייהם נפגעת; הרשויות המקומיות, שעצמאותן הולכת ופוחתת; והשלטון המרכזי, הנאלץ להתמודד עם נטל תקציבי מחריף בשל מחויבותו 'להציל' רשויות מקומיות בעזרת עוד ועוד מענקים.

כפי שראינו לעיל, מס הארנונה הוא מס בעייתי מאוד שאינו קשור לרמת ההוצאה של הרשויות ואינו צומח בקצב מהיר דיו. אם לא די בזה, הרי שמס הארנונה בתצורתו הנוכחית הוא מלכודת עוני בעבור רשויות מקומיות. כפי שצינו לעיל, רשויות המצויות במעמד סוציו-אקונומי בינוני מבססות חלק ניכר מהכנסותיהן על ארנונה עסקית; ואכן, עד אשכול חברתי-כלכלי 8 יש קשר בין רמת הארנונה העסקית ברשות לבין האשכול החברתי-כלכלי שאליו משתייכת הרשות – גם כאשר מדובר במספרים מוחלטים לנפש וגם כאחוז מסך הארנונה.¹⁶

אם לוקחים בחשבון שחלק ניכר מהרשויות המקומיות באשכולות 1–3 כולל רשויות חרדיות וערביות בעלות שיעור השתתפות נמוך בכוח העבודה, מקבלים מלכודת עוני בעבור רשויות מקומיות. רשויות שבהן שיעור ההשתתפות בכוח העבודה נמוך נדרשות להקצות משאבים לטובת תוכניות רווחה וחילוץ מעוני – והדבר מגדיל את הוצאותיהן; במקביל, הנחות הארנונה שמעניק משרד הפנים לאוכלוסיות שאינן עובדות, על חשבון הרשויות המקומיות, מקטינות את הכנסותיהן; ובד בבד שיעור השתתפות נמוך בכוח העבודה קשור באופן ישיר למיעוט ארנונה עסקית ברשות, וממילא להיעדר אפיק אלטרנטיבי ליצירת הכנסות לטובת מימון תוכניות רווחה וחילוץ מעוני. כך נוצר מעגל קסמים שבגינו לרשויות אלו אין אופק עצמאות פיננסית נראה-לעין. חוסר היכולת לייצר תקציב מאוזן, יחד עם מדיניות מוצהרת של מענקים ממשלתיים, מתמרצים את הרשויות החלשות להיכנס למצוקה תקציבית

בניסיון להגשים את מטרתיהן – מתוך ידיעה שהממשלה תירתם להצילן.¹⁷ ריכוזיות שלטונית מובילה אפוא לחוסר יכולת לייצר הכנסה, היוצרת תלות בתמיכה ממשלתית, היוצרת בתורה כניסה מוגברת לחובות וגירעונות המביאים לתלות חריפה יותר בתמיכה ממשלתית – וחוזר חלילה; כך הרשויות החלשות ממולכדות במצבן.

גם הרשויות החזקות ביותר אינן נשענות על ארנונה עסקית, לרוב כיוון שמדובר ביישובים שמשיקולי איכות חיים אינם מעוניינים במרכזי עסקים גדולים בשטחם; אך לעומת הרשויות החלשות, הן נפגעות פחות מחוסר ההתאמה של מס הארנונה למגורים, שכן בתחומן היחס בין מטר רבוע בנוי לבין מספר נפשות הוא יחס גבוה יותר – הן מפאת גודל בתי המגורים הן מפאת גודל המשפחות. יתרה מזאת, רשויות אלו אמידות דיין כדי לפצות על בעיית המיסוי הבלתי-אפקטיבי באמצעות יצירת הכנסות משרותים ונכסים.¹⁸ מאידך-גיסא, הן אינן נאלצות להשקיע משאבים מרובים באוכלוסיות רווחה שאינן מתגוררות בתחומן.

סוגיית הפערים החברתיים היא מהנושאים המדוברים בשיח החברתי-כלכלי בישראל, בעיקר בפיהם של חסידי 'המדינה הגדולה' התומכים בתכנון מרכזי ובהגדלת ההוצאה הציבורית כאמצעי לטיפול בבעיה זו. באופן אירוני, מתברר שמדיניות התכנון המרכזי היא אחד הגורמים המשמעותיים שהעמיקו בעבר את בעיית הפערים החברתיים בישראל ברמה המוניציפלית, ומשמרים ומחריפים אותה בהווה.

בתגובה לפער בין הרשויות החזקות לבין החלשות, התפתחה תפיסת מדיניות שלטת בנוסח 'ביזור לראויים ואבזור לנחשלים'. לפי תפיסה זו, רשויות חזקות – היכולות לעמוד בניהול ענייניהן הפנימיים ללא מענקי איזון – תקבלנה סמכויות ועצמאות תקציבית; ואילו רשויות חלשות יעברו למודל מפוקח עוד יותר על ידי השלטון המרכזי, נוסף על תמיכה תקציבית בדמות מענקי איזון.

משמעות הדברים היא שלמעט אותן 15 רשויות מקומיות שהצליחו להינצל ממדיניות הריכוזיות השלטונית, יוכפפו יתר הרשויות לרגולציה כבדה יותר מזו הקיימת כיום ויינטל נתח נוסף ממעט העצמאות שממנה הן נהנות. התנהלות כזו משמעה חרפת פערים בין רשויות עצמאיות לרשויות מפוקחות לאורך זמן, והיא למעשה מונעת מרשויות מקומיות להפוך לעצמאיות.

מצביעים ברגליים

על אף מדיניות השלטון, כמה מגמות בקרב הרשויות המקומיות ותושביהן מצביעות על כך שהם לא אמרו נואש מהשאיפה לעצמאות, והם ממשיכים לחתור אליה.

מדיניות חילוץ-מחובות ממשלתית, לאורך השנים, עודדה ראשי רשויות חלשות להעניק שירותים לתושבים ללא כיסוי תקציבי וללא משמעת פיסקלית – מתוך הנחה שבבוא העת השלטון המרכזי יכסה גירעונות אלו. אלא שהציבור, כך מתברר, אינו

רואה התנהלות זו בעין יפה. אם עד בחירות 1988 לא היה קשר בין ביצועיו הפיננסיים של ראש רשות לבין סיכויי בחירתו מחדש – ואף התקיים קשר שלילי זניח (כלומר מי שהגדיל את השירותים ללא משמעת פיסקלית, זכה לתגמול מצד הבוחרים) – הרי שמשנה זו ואילך ניתן לראות כי הציבור 'מעניש' ראשי רשויות שנכנסו לגירעונות. לנתון זה נודעת חשיבות רבה, שכן זהו משתנה חשוב בניבויי ההצלחה של מדיניות ביזור סמכויות.¹⁹

בשנים שלאחר משבר ההיפר-אינפלציה של שנות השמונים, הצליחו הרשויות להתייצב ולנגוס בגירעונות העבר שלהם, וזאת בזמן שהממשלה קיצצה במענקים לרשויות המקומיות; כלומר לא די בכך שרמת ההכנסות העצמיות עלתה, גם היקף החובות של הרשויות קטן באותו זמן. כתוצאה מכך, יחס החובות-הכנסות של הרשויות המקומיות ירד מ-50% בשנת 1992 ל-38% בלבד בשנת 2002.²⁰ כיוון שרוב הרשויות המצויות בחובות הן רשויות חלשות, ניתן ללמוד מכך שגם הרשויות החלשות צלחו את צמצום המענקים הממשלתיים ואת הרחבת עצמאותן. כמו כן, מאז משבר הרשויות בשנת 2003, אחוז ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות עלה מ-44% בממוצע, ל-52% בממוצע בשנת 2011.²¹

לסיכום, הנתונים מלמדים שמדיניות 'ביזור לראויים ואבזור לנחשלים' עלולה לעודד רשויות להיקלע לגירעונות, ולכל הפחות אינה מונעת גירעונות מוניציפליים. לצד זאת, התנהגות הבוחרים כיום מתמרצת ראשי רשויות מקומיות לנהוג באחריות פיסקלית, וניסיון העבר מראה כי בתקופה שקדמה למשבר 2003, גם רשויות חלשות נקטו משמעת פיסקלית, ולצד קיצוצים במענקי הממשלה הצליחו לשמור על רמת שירותיהם, לקצץ חובות ולהוריד יחס חובות-הכנסות. בשורה התחתונה, הבעיה המהותית במדיניות 'ביזור לראויים ואבזור לנחשלים' היא ההנחה שיש רשויות שאינן ראויות לביזור.

אני ברשות עצמי

הדרך להעצים את האזרח, לגוון את השירותים-לתושב ולטייב אותם, לעודד מגוון קהילות ולהעמיק את השיח והטיפול בנושאים אזרחיים היא הפרדה בין שתי רמות השלטון בישראל: המקומית והמרכזית. בעוד האחרונה צריכה להתמקד בסוגיות חוץ וביטחון, בהסדרים חוקתיים בין המנגנונים השונים וכדומה, תפקידה של הראשונה הוא לעסוק בנושאים אזרחיים: מיסוי, רווחה, תחבורה, חינוך, דת ומדינה, תכנון ובנייה וכיוצא באלו.

הצעד הראשון בדרך לביצוע מדיניות מעין זו הוא שינוי חקיקתי שיתיר לרשויות המקומיות לעסוק בכל תחום שבו יחפצו, למעט תחומים מסוימים שיוגדרו בחוק ויאסר עליהן לעסוק בהם. השלטון המרכזי צריך למשוך את ידיו מהעיסוק במדיניות

רווחה ולהפקידה בידי הרשויות המקומיות. מדיניות תחבורה ממשלתית צריכה להתמקד בתיאום בין המחוזות השונים ובין המטרופולינים השונים, תוך השארת המרחב המוניציפלי לרשויות המקומיות – הן מבחינת תחבורה בכלל, הן מבחינת תחבורה ציבורית בפרט.

באופן דומה, מדיניות חינוך ממשלתית יכולה לעסוק ברף נדרש מינימלי לתוכניות לימודיות ומשרד החינוך יכול להמשיך לעודד תוכניות חינוכיות מסוימות באמצעות מתן תקציבים; אולם הסמכות לניהול מדיניות חינוך, כוח אדם, תקינה ותוכניות חינוכיות צריכה לעבור מהשלטון המרכזי לרשויות המקומיות. רשויות שונות תוכלנה לשותף פעולה בנושאים שיש בהם אינטרס משותף וכך לנצל את יתרונו של הגודל (בנושאים שבהם ניתן לחסוך עלויות כדוגמת אספקת מים, תשתיות וניקיון); אך הן תוכלנה גם לשמור על האוטונומיה שלהן כדי להגן על אינטרסים עצמיים. מלבד נושאים בסיסיים אלה, רשויות יוכלו להידרש לנושאים נוספים כגון עידוד תיירות, פיתוח כלכלי, סוגיות דת ומדינה, איכות הסביבה וכדומה.

כדי לבצע מדיניות זו, נדרשת רפורמה בנושא המיסוי וחלוקת העוגה התקציבית. השלטון המרכזי יידרש לבצע פחות פעולות וממילא יזדקק לתקציב מצומצם יותר מזה המשרת אותו כיום. הרשויות המקומיות לעומת זאת יצטרכו לשנות את בסיס המס ולהגדיל את שיעורו. כיום, עיקר נטל המס נקבע במישור הלאומי ונגבה על ידי השלטון המרכזי. תחת זאת, יש להעביר את עיקר קביעת נטל המס לידי הרשויות המקומיות, הן מצד אופי המס (מס הכנסה, מע"מ, מס קנייה וכדומה) הן מצד שיעור המס. כך ייווצר מצב (הנהוג במדינות שונות בעולם) שבו ישנן שתי רמות מיסוי: האחת נקבעת על ידי השלטון המרכזי, והאחת על ידי השלטון המקומי; וכך תישמר ההלימה הנדרשת בין הקצאת המשאבים לבין קביעת גודל העוגה.

כל רשות מקומית תוכל להתאים את אופי המס לאופי הרשות: רשות שלה נכסים תיירותיים עשויה להעדיף מס קניות על פני מס הכנסה; רשות שבה מרכזים עסקיים מפותחים עשויה להעדיף מע"מ על פני מס קניות; רשויות מסוימות עשויות להעדיף מיסוי גבוה באופן כללי ומתן שירותים מוניציפליים נרחבים; ורשויות אחרות עשויות להעדיף שיעור מיסוי נמוך והתבססות על שירותים פרטיים. מנגנון הגבייה יישאר בידי השלטון המרכזי אשר יעביר לכל רשות את חלקה בגביית המיסים שהיא עצמה קבעה; וכך ייתיר הצורך בהקמת מנגנוני גבייה ואכיפה מורכבים לכל רשות בנפרד.

מדיניות זו פותחת פתח לרשויות חלשות לנצל את יתרון היחסי לטובת שיקום כלכלי ויציאה ממעגל הנחשלות: ישנן ערים המדורגות ברמה סוציו-אקונומית נמוכה היכולות ליהנות ממיסוי תייר משמעותיים; ערים אחרות יכולות לקיים מדיניות טובות מס לתעשייה כדי למשוך תעשייה לאזורן ולעלות במדרג הסוציו-אקונומי; וישנן עוד כהנה וכהנה אפשרויות. בפועל, הניסיונות החוזרים-נשנים לגבש מדיניות

ממשלתית לציאה לעצמאות פיננסית אינן אלא המשכה של המדיניות מרחיבת הפערים המנציחה את התלות בממשלה. יש לתת בידי הרשויות את היכולות לבנות עצמאות בעבור עצמן, על בסיס היתרונות היחסיים שהן מזהות בקרבן, בדומה לאופן שבו הן הצליחו להקטין את חובותיהן בעידן הקיצוצים במענקים הממשלתיים שתואר לעיל.²²

במקום שבו מתקיימות רשויות חזקות ועצמאיות המעצבות כל אחת בדרכה את אופי הרשות, פרטים בעלי העדפות דומות עשויים להתקבץ לאזורים התואמים את העדפותיהם; וכך תתאפשר הלימה בין אופי הרשות לבין הפרטים המתגוררים בה. תושבים שונים 'צביעו ברגליים' ויעברו מרשות מקומית אחת לרשות אחרת בהתאם להעדפותיהם האישיות; וכך תיווצר תחרות בין הרשויות השונות – שתזיל עלויות, תשפר את תודעת השירות, ותקנה לאזרחים בחירה בדבר ההסדרים הכלכליים והפוליטיים הרצויים מבחינתם.²³

אפילוג: להיות כל איש שורך בביתו

קידום עצמאותן הפיננסית של הרשויות המקומיות חיוני לשיקום מעמדו של השלטון המקומי בישראל ולשם שיפור תפקודו. אולם למעשה, מעבר לשינויי מדיניות כלכלית, נדרש כאן שינוי תפיסתי שישחרר את מדינת ישראל מן המסורת הבריטית והמסורת הסוציאליסטית שהפכו אותה לאחת המדינות הריכוזיות ביותר בעולם המערבי. עלינו להמיר את המודל השלטוני לטובת שלטון מבוזר, המורכב מרשויות מקומיות עצמאיות ומביא בכנפיו שלל יתרונות, ערכיים ומעשיים, בעבור תושבי המדינה.

המחקר האקדמי בתחום השלטון המקומי מונה שלושה תפקידים מרכזיים המוטלים על הרשויות המקומיות: סיפוק תשתיות ושירותים חברתיים לאוכלוסייה המקומית; תפקוד כמנגנון דמוקרטי-פוליטי המאפשר לתושבים להביא את רצונם לידי ביטוי; ותפקוד כמקום דיון לגיבוש תפיסות הנוגעות לצורכי הקהילה וכזירה לשיח ויצירת הסכמות פוליטיות.²⁴ שלטון מבוזר מאפשר מילוי תפקידים אלה בצורה מיטבית, הרבה יותר ממה ששלטון ריכוזי – יעיל ככל שיהיה – מסוגל להציע.

שלטון מבוזר מקדם משטר דמוקרטי וחופשי יותר. אחת מאבני היסוד של משטר דמוקרטי-ליברלי היא עקרון האיזונים והבלמים, שלפיו יש לבזר את הכוח המצוי בידי השלטון בין מוקדים שונים כדי למזער עריצות, שחיתות והגמוניה שלטונית. הדרך המוכרת לביזור הכוח היא מנגנון הפרדת הרשויות, ומנגנון נוסף אפשרי הוא שיטת משטר פדרטיבית. משטר ביזורי, המחלק את סמכויותיו בין השלטון המרכזי לבין הרשויות המקומיות, הוא דרך נוספת לווסת את כוחו של השלטון באופן דומה למדי למנגנון הפדרטיבי. במקום כוח מונופוליסטי, יחיד ודומיננטי יעבור חלק ניכר

מהסמכויות לידי רשויות מקומיות המתחרות זו בזו ומאזנות את השלטון המרכזי. קיומן של רשויות עצמאיות וחזקות, בעלות מידה של כוח אל מול השלטון המרכזי, בכוחו להגן על מיעוטים מעריצות הרוב ולמנוע השמה של תוכניות שאינן מתחשבות בצורכי האזרחים המקומיים משיקולים של פוליטיקה ארצית. כך יתחזק אופייה הדמוקרטי של המדינה.

יתרונו הבולט השני של שלטון מבוזר הוא איכות השירות שהשלטון יכול לספק לתושבים. ככל ששלטון הוא ריכוזי יותר, כך הוא חולש על מספר אזרחים רב יותר. בניסיון לספק את צורכיהם החברתיים והפוליטיים של מרבית התושבים שבאחריותו, שואף השלטון למכנה המשותף הרחב ביותר, ולעיתים גם הנמוך ביותר. שאיפה זו פוגעת באזרחים, הלוא הם מקבלי השירותים, שנכפה עליהם להסתפק במכנה הרחב ולוותר על חלק ממאווייהם. השלטון גם מחויב ביחס שוויוני כלפי כלל אזרחיו, וממילא עובד על פי כללי רוחב שאינם מותאמים בהכרח לקהילות ולפרטים שעליהם הוא מופקד. כפועל יוצא, השונות בין הקהילות אינה מקבלת ביטוי בפעילות השלטון, וצביון השירותים הופך הומוגני ואחיד. לעומת זאת, ככל ששכבת השלטון מייצגת מספר קטן יותר של תושבים ועסוקה במספר מצומצם (באופן יחסי) של נושאים, כך קרבתו של השלטון לתושב גדלה והשירות שניתן לו מותאם לצרכיו ומתחשב ברצונותיו. בשל גודלן הקטן של הרשויות המקומיות בישראל והרכב האוכלוסייה המגוון שלה, הפוטנציאל הטמון במעבר לשלטון מבוזר הוא עצום – לפחות בהקשר זה.

מעבר ליתרונות המידיים של שלטון מבוזר, עשויים להיות לו יתרונות נלווים נוספים שייטיבו עם מדינת ישראל גם ברמה הלאומית. רשויות מקומיות עצמאיות יכולות להפוך לחממה להצמחת מנהיגים לשדרה הלאומית יותר משהן כיום – שכן מלוביסטים וקבלני ביצוע ייהפכו נבחרים לציבור למתווי מדיניות ולמקבלי החלטות בפועל.

יתרון נוסף הוא האפקט שיש לשלטון מבוזר על מעורבותה הפוליטית של החברה האזרחית בתהליכי קבלת החלטות שלטוניות. שלטון ריכוזי מדכא מעורבות אזרחית פעילה. ברמה הלאומית – המרחק, גודל המערכת והמספר הרב של מערכות ושחקנים שאיתם הוא צריך להתחרות, מותירים את האזרח בתחושה כי הוא נעדר יכולת השפעה. ברמה המקומית – חוסר הסמכות של הרשות המקומית מותיר את האזרח בתחושה כי אין טעם להשפיע בה. במקרים שבהם ישנה מעורבות אזרחית משמעותית במסגרת שלטון מרכזי, היא בקלות מובילה להתנהלות שלטונית פופוליסטית, החותרת לרצות את רוב האזרחים לטווח הקצר על חשבון תושבים שונים לטווח הארוך. לעומת זאת, שלטון מקומי חזק וקרוב-לתושב יעודד מעורבות פעילה של תושבים, הפועלים לאזן את האינטרסים שלהם מול האינטרסים של שכניהם וחבריהם שעמם הם חולקים מכנה משותף רב, ולא מול כוחות בעלי

אינטרסים שונים לחלוטין המנותקים אלו מאלו. יתרון זה יש בו כדי לעודד יעילות ולהעלות את מידת שביעות הרצון מהשלטון.²⁵ נוכל לסכם זאת בדבריו של פרופ' ערן רזין: "רמה גבוהה של מעורבות תושבים במערכת מבוזרת יוצרת שלטון פלורליסטי; רמה גבוהה של מעורבות תושבים במערכת ריכוזית יוצרת שלטון פופוליסטי".²⁶

לצד כל היתרונות הללו, הפרדת סמכויות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל עשויה להביא ברכה לאופי השיח הציבורי וההתנהלות הפוליטית בישראל בסוגיות של מדיניות פנים. כמדינת לאום וכדמוקרטיה בודדה בשכונה רעועה, עסוקה ישראל במרבית זמנה בסוגיות חוץ וביטחון; עיקר משאבי הזמן של נבחרי הציבור ושל מעצבי דעת הקהל מופנים לסוגיות אלו. כתוצאה מחוסר פניות זה, קבוצות לחץ ומפלגות סקטוריאליות העוסקות בנושאים צרים מצליחות לנתב את מדינית הממשלה כולה אל עבר הנישות החשובות להן – בכל הקשור למדיניות פנים. הפרדה כגון זו שתוצע להלן עשויה להעביר את מרבית העיסוק בסוגיות פנים מהשדה הלאומי לשדה המקומי: כך יוכלו אזרחי ישראל לבצע הפרדה בין בחירותיהם הפוליטיות בסוגיות החוץ והביטחון, לבין בחירותיהם בסוגיות פנים; השיח הציבורי יעשיר כתוצאה מהגוונים השונים שיש לסוגיות דומות ברשויות שונות, וממילא מגוון הדעות וההסכמות הבאות לידי ביטוי יגדל.

שינוי במעמדן של הרשויות המקומיות לא יהיה שלם ללא שינוי פנימי במנגנון השלטון המקומי עצמו. כיום, כמעט כל סמכויות הרשויות המקומיות מרוכזות בידי אדם אחד – ראש הרשות. פקח חניה הרושם דו"ח חניה עושה זאת מכוח הסמכות שהעניק לו ראש הרשות; מינויי בכירים כפופים לראש הרשות, והוא הדין אפילו לתשלומים שעליהם חותם מנהל מחלקה או אגף ברשות; ועדות הרשות השונות הן בגדר ממליצות למליאת המועצה – שבה בדרך כלל שולט ראש הרשות באמצעות משמעת קואליציונית. למעשה, לרוב ההחלטות המתבצעות ברשויות המקומיות מספיקה חתימה אחת – של ראש הרשות. מדובר בעמדה שבה מרוכז כוח רב, העשוי לעיתים להשחית את האוחז בו.²⁷ העצמת כוחן של הרשויות המקומיות, והענקת סמכויות נוספות לרשויות המקומיות, חייבות לבוא בשילוב עם ביזור הסמכות והכוח בתוך מנגנוני הרשות המקומית.

הדרך למימוש צעדים אלה עודנה ארוכה. שרים, חברי כנסת ופקידים במשרדי הממשלה אינם ששים לקראת מהלך זה שידרוש מהם לוותר על סמכויותיהם לטובת הרשויות המקומיות. ראשי רשויות מבינים שהמהלך יהיה כרוך בביזור סמכויות בתוך הרשות העצמה – מראש הרשות לנבחרי ציבור נוספים – וממילא נרתעים אף הם ממהלך כזה. הציבור הרחב אינו מתעניין בשאלה בידי מי מצויה האחריות, וכל שמעניין אותו הוא העשייה בפועל בהתאם לרצונותיו.

שינוי מרחיק לכת כמו זה המוצע כאן הוא כמעט בלתי-אפשרי; אך צעדים קטנים

בדרך לשינוי מקיף אפשר בהחלט להעלות על הדעת. דומה שהצעד החשוב ביותר, הרפורמה במנגנון המיסוי בישראל, יהיה האחרון שיוכל להתממש. עד אז, טוב יעשו נבחרי הציבור המקומיים אם יעלו את סוגיית עצמאותם לסדר היום הציבורי פעם אחר פעם. משרדי הממשלה השונים יצטרכו לוותר אט-אט, כל פעם בנושא אחר ובמסגרת מנגנון אחר, על שליטתם בחייהם האזרחיים של תושבי הרשויות השונות ויעבירו סמכויות – צעד אחר צעד – לשלטון המקומי. משרד החינוך יוכל לוותר על ריכוזיות החינוך באמצעות שורת צעדים קטנים. משרד התחבורה יוכל להמשיך בכיוון שאותו ניסה לקדם בחוק ההסדרים, ולהקים רשויות מטרופוליטיות שיתנו מדיניות תחבורה בעבור המטרופולינים השונים וישחררו אט-אט את אחיזתו הלופתת בכל קו אוטובוס ברחבי הארץ.

כדי שכל זה יקרה, השיח הציבורי בישראל צריך לעבור שינוי. במקום לדרוש מנבחרי הציבור ברמה הלאומית לעצב מדיניות פנים לפי דרכנו, עלינו לדרוש מהם לעצב את כללי המשחק מחדש ולבזר את סמכויותיהם באופן שיאפשר לנו לעצב מדיניות פנים בעצמנו – כל קהילה על פי ראות עיניה.

1. איתי בארי וערן רזין (עורכים), דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, א-ב, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2015, א, עמ' 57.

2. שם, עמ' 60.

3. איתי בארי, הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2009, עמ' 15.

4. רזין, רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2003, עמ' 69-70.

5. אריה הכט, שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1997, עמ' 25-30.

6. רזין, רפורמה בארגון השלטון המקומי, עמ' 69.

7. שם, עמ' 69-70.

8. איתי בארי וערן רזין, "מבוא: דמוקרטיה מקומית בישראל – ביזור, מקומיות והשתתפות", איתי בארי וערן רזין (עורכים), דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, א-ב, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2015, א, עמ' 13-14.

9. שם, עמ' 15.

10. חיים קלכהיים, שלטון מקומי במקום המדינה הדמוקרטית, עוצמה מקומית מול מערכות הממשל

1. מלבד שאלת העצמאות הפיסקלית, הריכוזיות השלטונית בישראל מתבטאת בשני אופנים עיקריים נוספים: (1) חוסר עצמאות בניהול כוח האדם – משרד הפנים מפקח על כל תקן שמעוניינת רשות מקומית לפתוח או לסגור; (2) כפיפות בניהול מכרזים והתקשרויות – רשויות מקומיות כפופות להוראות החשב הכללי ואף מאולצות לא-פעם לחסות תחת מכרזים וחוזי התקשרות ממשלתיים. חשיבותם של שני אופנים אלה אינה מבוטלת, אך בעיית ריכוזיות-היגו היא בראש ובראשונה תוצאה של חוסר העצמאות הפיסקלית של הרשויות המקומיות, ובכך יתמקד מאמר זה. את הטיפול בשאלת מעורבותו של השלטון המרכזי בניהול ובהתקשרויות נותר למאמר אחר.

2. Maksym Ivanyna and Anwar Shah, "How close is your government to its people? Worldwide indicators on localization and decentralization", *Economics Discussion Papers*, No. 2013-38 (2013), p. 40.

3. ערן רזין ועדי ברנדר, רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנחשלים – נייר עמדה 55, הכנס הכלכלי השנים-עשר, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2004, עמ' 17. משקלן של הרשויות המקומיות בסך ההוצאה הציבורית במדינות המבוזרות ביותר עומד על 30-50 אחוזים.

4. ניב ריינגוורץ ועודד סטקלוב, "היבטים כלכליים של ביזור סמכויות ותקציבים לשלטון המקומי בישראל",

- סביר להניח שדווקא מהלך של הצבת חומה המונעת התערבות ממשלתית, במקרים כאלה, תאלץ ראשי רשויות לא להיכנס להרפתקה כזו.
18. ריינגורץ וסטקלוב, היבטים כלכליים של ביזור סמכויות, עמ' 58.
19. עדי ברנדר, "השפעת ביצועי התקציב על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בישראל, 1989 עד 1998", סקר בנק ישראל, ירושלים: בנק ישראל – חטיבת המחקר, 2003, עמ' 126–127.
20. רזין וברנדר, רפורמה בארגון השלטון המקומי, עמ' 28.
21. ריינגורץ וסטקלוב, דמוקרטיה מקומית בישראל, עמ' 58.
22. שם, עמ' 33.
23. Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures", *The Journal of Political Economy*, 64 (1956), pp. 416–424.
24. בארי ורזין, מבוא: דמוקרטיה מקומית בישראל, עמ' 9.
25. ריינגורץ וסטקלוב, היבטים כלכליים של ביזור סמכויות, עמ' 62.
26. רזין, רפורמה בארגון השלטון המקומי, עמ' 29.
27. היוצאת מן הכלל לעניין זה היא ועדת המשנה לתכנון ובנייה, שלה סמכות סטטוטורית בפני עצמה. על תכנון ובנייה ברשויות המקומיות ראו מאמרו של אריאל פינקלשטיין, "על גלגלים חלודים ושמן אסור", השילוח 8 (שבת תשע"ח), עמ' 51–74.
- הארצי בישראל, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 1997.
14. David Dery, "Fuzzy Control", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12 (2002), pp. 191–216.
15. רזין וברנדר, רפורמה בארגון השלטון המקומי, עמ' 16; "השפעת השינויים בתקציב הממשלה על הרשויות המקומיות ועל קופות החולים", דו"ח 2003, ירושלים: בנק ישראל – חטיבת המחקר, עמ' 192–196.
16. ריינגורץ וסטקלוב, דמוקרטיה מקומית בישראל, עמ' 66–65.
17. רזין, רפורמה בארגון השלטון המקומי, עמ' 78. מחקרים אמפיריים שונים מראים שהיסטוריה של חילון מחובות היא משתנה המסביר באופן מוצלח מדיניות של חובות גבוהים. ראו: Alexander Plekhanov and Raju J. Singh, "How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence", Washington DC: IMF Working Paper, 05/54 (2005), p. 4; Per Pettersson-Lidbom, "Dynamic Commitment and the Soft Budget Constraint: An Empirical Test", *American Economic Journal: Economic Policy*, 2 (2010), pp. 154–179. אף שאין במתאם זה כדי ללמד על קשר סיבתי בין חילון מחובות לבין מדיניות גירעונית, בהחלט יש בו כדי לשלול מדיניות של חילון מחובות על מנת לייצר משמעת פיסקלית.