

ערן רזין ■ אנה חזן

# הסדרים מוניציפליים

## כיוונים לרפורמה במסגרות שלטון וממשל מקומי בישראל

מחקרי פלוסהיימר

האוניברסיטה העברית בירושלים

מחקרי פלורסהיימר  
המכון ללימודים עירוניים ואזוריים  
האוניברסיטה העברית בירושלים

## **הסדרים מוניציפליים:**

**כיוונים לרפורמה במסגרות שלטון וממשל מקומי בישראל**

**ערן רזין ואנה חזן**

ירושלים, מרס 2012

Floersheimer Studies  
The Institute of Urban and Regional Studies  
The Hebrew University of Jerusalem

**Municipal Arrangements:**  
Directions for Reform in Local Government and  
Governance Frameworks in Israel

**Eran Razin and Anna Hazan**

הדפסה: דפוס אחוה

פרסום מס' 1/80 Publication No.

ISSN 0792-6251

© 2012 מחקרי פלורסהיימר  
האוניברסיטה העברית בירושלים

[office@fips.org.il](mailto:office@fips.org.il)

[www.fips.org.il](http://www.fips.org.il)

## על המחברים

פרופ' ערן רזין הוא מהמחלקה לגאוגרפיה, ראש מחקרי פלורסהיימר ומנהל המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים  
גב' אנה חזן מלמדת במחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת בן גוריון, לשעבר  
מנהלת האגף לפיתוח מקומי, משרד הפנים

## על המחקר

הסדרים מוניציפליים מתייחסים למסגרות שלטון וממשל מקומי, דהיינו לחלוקת שטח המדינה לרשויות מקומיות, להבחנה בין הרשויות המקומיות לארגונים ולתאגידים אחרים המהווים חלק ממערכת השלטון המקומי ולשותפויות בין-מוניציפליות ובין רשויות מקומיות לבין המגזרים הפרטי, השלישי והממשלתי. מטרת מסמך מדיניות זה היא להעריך את סוגיית ההסדרים המוניציפליים, בהתייחס בין היתר להצעת חוק העיריות התשס"ז/2007. המסמך מגדיר יעדים לעריכת שינויים במערכת השלטון המקומי ומדגיש שהבעיה המחריפה בישראל היא דווקא תפקוד משרדי הממשלה המגזריים. לאחר מכן סוקר המסמך שינויים אפשריים בהסדרים מוניציפליים בשני תחומים: מפת השלטון המקומי, כולל חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות וניהול משותף של אזורי תעסוקה, ומסגרות משלימות של השלטון המקומי, בפרט תאגידים עירוניים ושותפויות מוניציפליות-פרטיות. מוצעים עקרונות וצעדים מדודים, שאינם מתיימרים לשנות את מערכת השלטון המקומי מיסודה אך יחד אמורים להביא לשינוי במסגרות שלטון וממשל ברוח של ביזור שקול ואחראי, המלווה ברגולציה שנועדה לקדם מינהל מודרני, יעיל ותקין, אך גם לסייע לדרג המקומי ולא לשתק את היוזמה המקומית.

## על מחקרי פלורסהיימר

מחקרי פלורסהיימר באוניברסיטה העברית בירושלים פועל כיחידת מחקר במסגרת המכון ללימודים עירוניים ואזוריים וממשיך את עבודתו של מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות שפעל בירושלים משנת 1991, הודות ליזמתו ולתמיכתו רבת השנים של ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר (1925-2011). מחקרי פלורסהיימר מפרסם מחקרים בתחום חברה, מרחב וממשל – בפרט במכלול ההיבטים הנוגעים לעולם השלטון המקומי והממשל המקומי, ובהם סוגיות של תכנון ופיתוח ברמה העירונית והאזורית, כולל סוגיות הנוגעות לתכנון ולפיתוח ביישובים הערביים בישראל ולקשרי הגומלין שבין המדינה והאוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית-הפלסטינית הישראלית בתחומי התכנון והפיתוח. כל המחקרים זמינים באתר האינטרנט לכל דורש. בראש היחידה עומד פרופ' ערן רזין מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

## תודות

נייר מדיניות זה הוכן לקראת הוועידה השנתית השנייה של השלטון המקומי 2011, שהתקיימה בדצמבר 2011 במרכז הבינתחומי הרצליה, מטעם בית ספר לאודר לממשל,

דיפלומטיה ואסטרטגיה של המרכז הבינתחומי ומרכז השלטון המקומי בישראל. במסגרת ההכנות לוועידה נערך ערב שולחנות עגולים בנושא הצעת חוק העיריות והנייר הנוכחי מסתמך גם על דברי המשתתפים בשולחן העגול שעסק בהסדרים מוניציפליים ועל תוצאות סקר מומחים שנערך בקרב משתתפי אותו ערב. גרסה ראשונית של נייר המדיניות נכללה בנייר עמדה בנושא חוק העיריות, שהוכן לקראת הוועידה. תודתנו לפרופ' דוד נחמיאס, יו"ר ועדת ההיגוי של הוועידה ולשי (שאקו) דוד, ראש פרויקט רפורמות בשלטון המקומי, שניהם מבית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי, על ייזום והובלת הפרויקט ולכל משתתפי השולחן העגול (המפורטים בהמשך).

## מחקרי פלורסהיימר האוניברסיטה העברית בירושלים

רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי, משנת 1998

- ערן רזין, **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל**, 1998
- ערן פייטלסון ואורי ברשיטה, **התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית**, 1998
- מארק רוזנטראוב וערן רזין, **ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס**, 1998
- נחום בן-אליא, **הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית**, 1998
- עמירם גונן (עורך), **ממשל ופיתוח מקומי: סוגיות והצעות של מדיניות**, 1998
- נחום בן-אליא, **משבר הרשויות המקומיות בישראל** (נייר עמדה), 1998
- דניאל פלזנשטיין, **ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל**, 1999
- רחל אלטרמן, **בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל**, 1999
- ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות**, 1999
- יצחק שגל, **עובדים זרים בדרום תל אביב-יפו**, 1999
- אברהם דיסקין ואבי עדן, **הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל**, 1999
- נחום בן-אליא, **המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל**, 1999
- ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות, האם מצמצם הפער?**, 2000
- נחום בן-אליא, **"קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות**, 2000
- ערן רזין ואנה חזן, **הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת שליטה מלמעלה**, 2000
- דני פלזנשטיין, **יחסים חוצי גבולות ופיתוח כלכלי מקומי: הקזינו בטאבה והעיר אילת**, 2000
- נחום בן-אליא, **אזרוח החינוך בישראל: דה רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת**, 2000
- אברהם דיסקין, **ימי ירושלים האחרונים: הדמוקרטיה הישראלית החדשה**, 2001
- גדליה אורבך, **יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל: בראי קרוואנים ומגורונים, 1992-1999**, 2001
- ערן רזין ואנה חזן, **שינויי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות**, 2001
- ערן רזין, **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000: יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות**, 2002
- יצחק שגל ומיכאל אלכסנדר, **מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה: לקחי המקרה של תל אביב-יפו**, 2002
- לביאה אפלבוים, **יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי: הסתגלות הדדית בסביבה משתנה**, 2002
- ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**, 2003
- שלמה חסון ומאיה חושן, **המבנה חברתי-המרחבי של מטרופולין תל אביב**, 2003
- אלי אברהם, **קידום ושיווק ערים בישראל**, 2003
- ערן רזין, **עמדה: כיצד להבטיח איחוד רשויות מקומיות**, 2003
- נחום בן-אליא, **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**, 2004
- גלעד רוזן וערן רזין, **המרוץ אחר המכללה: תחרות בין רשויות מקומיות בישראל על מוסדות להשכלה גבוהה**, 2004
- לביאה אפלבוים ואנה חזן, **שיתוף פעולה בין רשויות קטנות בישראל – לקחים לישראל**, 2005

- נחום בן-אליא, רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש, 2005
- ערן רזין ואנה חזן, חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צמצום פערים בהכנסות הרשויות מקומיות, 2006
- נחום בן-אליא, מסגרות אזוריות על-מוניציפליות למתן שירותים בישראל, 2006
- נחום בן-אליא, מסל שירותים לשירותי ליבה: הרחבת האחריות המיניסטריאלית של משרד הפנים, 2006
- יצחק דהן, תרבויות פוליטיות בערי הפיתוח, 2006
- שלמה חסון, הגירעון בדמוקרטיה המקומית: דמוקרטיה למראית עין?, 2006
- ערן רזין, חלוקה מחדש של הכנסות הרשויות המקומיות: הסדרים כספיים ושינויים טריטוריאליים, 2006
- נחום בן אליא, החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל, 2007
- שלמה חסון (עורך), Jerusalem in the Future: The Challenge of Transition, 2007
- עמירם גונן, ירושלים – התחזקות בהתחברות, 2007
- ערן רזין, החייאת מרכזי ערים ופיתוח מוקדי מסחר ברשויות המקומיות, 2007
- אסמהאן מסרי-חזאללה, ירושלים כיעד להגירה פנימית של צעירות פלסטיניות, 2008
- עמירם גונן, חיבור ירושלים לכלכלה הגלובלית באמצעות ההשכלה הגבוהה, 2008
- משה דרור, שיתוף הציבור בנושאי תרבות מנקודת ראות של מקבלי ההחלטות: המקרה של אשדוד, 2008
- רון הורן, פערים בין רשויות מקומיות בנטל הארנונה למגורים: ניתוח מגמות ופרספקטיבה בין-לאומית, 2008
- אנה חזן וערן רזין (עורכים), חיוב אישי בשלטון המקומי, 2008
- סיגל רסיס ולביאה אפלבוים, השלטון המקומי הכפרי בישראל בראי המשפט, 2009
- יצחק דהן, מנהיג מקומי: מכניזם של שינוי עומק בפריפריה; ירוחם, 1983-2006, 2009
- אביאל ילינק, לקראת ניהול משותף של מרכזי ערים: מרכז העיר של ירושלים, 2009
- איתי בארי, הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי, 2009
- תומר אש וערן פייטלסון, דיוני ועדת נסים כצוהר לתהליך היזמות בקרקע הציבורית בישראל, 2009
- נחום בן-אליא, משק המים התאגידי החדש: האם הרפורמה הוכרעה?, 2009
- פרלה אייזנקנג-קנה, יצירתיות עירונית: אפקטיביות ניהולית ופתיחות דמוקרטית, 2010
- גדליה אורבך ועירא שרקנסקי, תכנון ופוליטיקה בירושלים, 2010
- מריק שטרן, בשדות זרים: דפוסי אינטראקציה במתחמי מסחר מעורבים בירושלים, 2010
- צפירי גדרון ואיתי פישנהנדר, מדע, מדיניות ואי ודאות: תפקידם של מדענים בעיצוב מדיניות סביבתית בישראל, 2010
- ערן רזין (עורך), תכנון ארצי, מחוזי ומטרופוליני בישראל: קובץ לזכרו של פרופ' אריה שחר, 2010
- יצחק דהן, באר שבע: פיתוח כלכלי ותרבות פוליטית, 2011
- יניב ריינגוורץ, איחודי רשויות מקומיות והשפעתם התקציבית: עדויות מאיחוד הרשויות של שנת 2003, 2011
- ערן רזין ואנה חזן, הסדרים מוניציפליים: כיוונים לרפורמה במסגרות שלטון וממשל מקומי בישראל, 2012

## תוכן העניינים

9	תקציר ההמלצות
12	1 מבוא
14	2 הצורך ברפורמה בשלטון המקומי
16	3 היבטים טריטוריאליים של רפורמה בשלטון המקומי
16	איחוד רשויות מקומיות
17	הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים
19	התוויה מחדש של מפת השלטון המקומי לאור שיקולים של צדק חלוקתי
20	עתיד המועצות האזוריות
21	הקמת דרג שלטון אזורי או מטרופוליני
22	עתידם של שטחים חסרי מעמד מוניציפלי ושל מועצות מקומיות תעשייתיות
23	רבעים עירוניים ומסגרות תת-מוניציפליות
24	אזורי תעשייה משותפים, חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות ושותפויות בין-מוניציפליות לפיתוח כלכלי
31	4 תאגידים עירוניים, שותפויות מוניציפליות-פרטיות ומסגרות נוספות
31	היקף השימוש הראוי בחברות העירוניות ורמת הרגולציה הממלכתית הרצויה עליהן
34	עתיד תאגידי המים והביוב
35	מקומן של שותפויות מוניציפליות-פרטיות בפיתוח המוניציפלי
	איגודי הערים: האם הם מהווים מסגרת אפקטיביות לשיתוף פעולה
37	בקרב הרשויות המקומיות?
38	מועצות דתיות וארגונים אחרים, בהם אלה המשותפים לכמה רשויות מקומיות
40	מקורות





## תקציר ההמלצות

1. רפורמות בהסדרים מוניציפליים (מסגרות שלטון וממשל מקומי) מתייחסות לסל מגוון של צעדים, האמורים לקדם את יעדי העל של בניית שלטון מקומי יעיל ומודרני, הנהנה מביזור סמכויות והמשמש בסיס לחיים דמוקרטיים. יש מקום לנקוט צעדים שיביאו לשיפור בתפקודו של השלטון המקומי, אך ראוי לציין שהצורך הדוחק יותר כיום הוא דווקא לשפר את תפקודם של משרדי הממשלה המגזריים – תפקוד שנשחק מאוד בעשור האחרון.
2. איחוד רשויות מקומיות יכול לשמש פיתרון נקודתי, בעיקר לטיפול ברשויות מקומיות קטנות, הסובלות מכשלים ניהוליים מתמשכים וממצוקה תקציבית כרונית. אין מקום ליישום גורף של מדיניות לאיחוד רשויות, שאיננה נהנית מתמיכה ציבורית, אך יש להמשיך ליישם את החוק המונע הקמת מועצות מקומיות חדשות שאוכלוסייתן קטנה מ-10,000 תושבים.
3. הפערים המהותיים בחוסן הכלכלי של הרשויות המקומיות הם בין מרכז לפריפריה, ולמדיניות הממשלה בתחום הקצאת מענקים תפקיד מרכזי בצמצום פערים אלה. בתוך אזורי הפריפריה ראוי לפעול לתיקון עיוותים מקומיים (לדוגמה, בחלוקת תקבולי הארנונה ממתקנים ממשלתיים ותשתיתיים גדולים), אך צעדים לא מדודים של העברת בסיסי מס מקומיים מרשויות מקומיות פריפריאליות שמצליחות "להחזיק את הראש מעל המים" לאלו הנמצאות במשבר פרמננטי תפגע במנופי צמיחה פריפריאליים.
4. מן הראוי לקדם את יוזמת 'הערים התאומות', שלפיה יסייעו ערים חזקות לרשויות פריפריאליות בתחומים למיניהם ויתרמו הן מניסיון הניהולי-הארגוני והן ממשאביהן (את היוזמה סיכלו בעבר שומרי הסף המשפטיים והכלכליים בשלטון המרכזי).
5. מן הראוי להסדיר את הבסיס החוקי שיאפשר איחוד רשויות מקומיות עירוניות עם מועצות אזוריות, ולא רק בדרך של צירוף היישוב העירוני למועצה האזורית כוועד מקומי, אלא גם בכיוון ההפוך – מתן אפשרות לוועדים מקומיים כפריים להתקיים ברשויות עירוניות. **אין לכפות איחודים כאלה**, אך "ארגז הכלים" צריך לכלול אפשרות כזאת.
6. יש לפעול לצירופם של שטחים גליליים לרשויות מקומיות, למעט שטחים שבהם צפויים מהלכים תכנוניים בעלי משמעות בפרק זמן נתון, כאשר השיוך המוניציפלי בטרם עת עלול להכביד על מימוש המהלכים. הצעת חוק העיריות פועלת לכאורה בכיוון זה, מסמיכה את שר הפנים להטיל ארנונה בשטחים גליליים ומאפשרת לו להסמיק עירייה לספק שירותים בשטח גלילי; ואולם הצעת החוק מרוקנת בהמשך

מתוכן צעדים אלה של ביזור. מדובר במאפיין החוזר כחוט השני בהצעת חוק העיריות (וגם ברפורמה המוצעת בחוק התכנון והבנייה). מחד גיסא, גישה עקרונית הדבקה בעקרונות הביזור, אך מאידך גיסא, שילוב סעיפים המרוקנים מתוכן את הביזור המוצהר והמטמיעים ביורוקרטיזציה, משפטיזציה, ריכוזיות, ושליטה של משרדי הפנים והאוצר אף מעבר לזו שמבוססת על החקיקה הקיימת.

7. אין טעם לכלול בחוק העיריות פרק בנושא רובע עירוני שאין בו הרבה מעבר למס שפתיים. אם יש כוונה רצינית לקדם את הנושא, על הרובע העירוני לקבל אוטונומיה ועוצמה לכל הפחות כמו אלו הניתנות לועדים המקומיים במועצה האזורית. אם אין כוונה כזאת אפשר להסתפק במנהלים קהילתיים ועדיף להישאר עם הדין הקיים מלאמץ את החקיקה החדשה שיש בה ריכוזיות רבה יותר מזו הקיימת כיום, במסווה של ביזור. מעבר מבחירות יחסיות לבחירות אזוריות בערי ישראל ובפרט בגדולות שבהן תקדם את הדמוקרטיה המקומית ברמה התת-מוניציפלית יותר מרבעים עירוניים ומנהלים שכונתיים, בפרט בערים הגדולות שבהן שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות הוא נמוך.

8. יש לראות באזורי תעסוקה משותפים ובמנגנונים לחלוקת הכנסות מארנונה שאינה למגורים כלי חשוב ב'ארגז הכלים' של ההסדרים המוניציפליים, למרות הבעיות שהתגלעו ביישומם. כלי זה יכול לפתור מחלוקות ועיוותים ברמה המקומית. יש להתגבר על הקשיים ביישום סעיפים 9א ו-9ב לפקודת העיריות, שנועדו להסדיר את הבסיס החוקי לחלוקת הכנסות, אך עד כה הערימו קשיים יותר משיסיעו לקידום המנגנונים. יש לקדם עוד מודלים לשיתוף פעולה בין-מוניציפלי, כגון תאגידים אזוריים רב-תחומיים (אשכולות) למטרת ייזום פרויקטים כלכליים-חברתיים. לשיתופי פעולה מסוג זה חשיבות קריטית באזורי הפריפריה, שבהן הרשויות המקומיות מתקשות להתחרות כל אחת בנפרד על משאבי פיתוח מול הרשויות המקומיות החזקות והמבוססות במרכז הארץ.

9. יש צורך בחוק ייעודי שיסדיר את הרגולציה על החברות העירוניות מחד גיסא, אך ישמור את יתרונותיהן ככלי גמיש ואפקטיבי לקידום הפיתוח מאידך גיסא. חברות עירוניות הן מכשיר יעיל וגמיש לפיתוח כלכלי וחברתי, על אף ההתייחסות השלילית כלפיהן בהצעת חוק העיריות, שהגימה בהחלת כל צעדי ההתערבות של שר הפנים לגבי רשויות מקומיות על התאגיד העירוני. הרגולציה צריכה להתבטא בקביעת נורמות ובפיקוח אחר מעשה, עם סנקציות כלפי מי שלא עומד בנורמה, ולא בדרישה משתקת לקבלת אין-ספור אישורים לפני מעשה. תפקידו של הרגולטור הוא גם לסייע בידי התאגידים העירוניים, לקדם את פעילותם ולהנחותם במבוכ הביורוקרטי, ולא רק לשמש מבקר הבוודק את חשבונותיהם ואת עמידתם בכללים שקבע משרד הפנים.

10. תאגידי המים והביוב הם מסגרת ראויה ב"ארגז הכלים" של אספקת השירותים המוניציפליים. אין להסיג לאחור את התיאגוד במקומות שבהם בוצע, אלא במקרים קיצוניים ביותר, ויש לראות בתיאגוד ובמיזוג תאגידיים קטנים פיתרון במקומות שבהם מערכת המים והביוב אינה מתפקדת כהלכה. אין לקדם הפרטה של תאגידי המים והביוב בהתחשב בניסיון הבינלאומי הבעייתי בהפרטת מונופול טבעי זה. יש לאפשר לערים גדולות להימנע מתיאגוד אם המערכת המוניציפלית הקיימת בהן בתחום המים והביוב מתנהלת כהלכה. יש לאפשר לרשויות המקומיות ליהנות מרווחים אפשריים מתאגידי המים והביוב שלהן בכפוף לבקרה על כך שמדובר אכן ברווחים עודפים. יש לשמור על העיקרון של תעריפי מים אחידים ברחבי המדינה ואין להפלות לרעה רשויות מקומיות באזורי פריפריה ובאזורים הרריים.

11. יש לעודד שותפויות מוניציפליות-פרטיות לפיתוח ולתפעול שירותים מוניציפליים, אך לא בכל מצב, ותוך כדי הסדרת מנגנוני הבקרה עליהם. יש להיזהר מהתקשרויות מסוג זה של רשויות מקומיות חלשות, הנעשות אך ורק מתוך מצוקה תקציבית ומגדילות בטווח הארוך את הנטל הכספי על הרשות המקומית. התקשרויות מסוג PPP הן בעייתיות בתחומים מפסידיים (כאשר ההתקשרות כוללת סובסידיה גדולה – גלויה וסמויה – למגזר הפרטי) ובתחומים המתאפיינים באי-ודאות רבה במיוחד – כאשר צפוי שבמהלך הקמת הפרויקט ותפעולו יתעורר הצורך בעריכת תיקונים רבים בהסכם המקורי.

12. הסכמים בין רשויות מקומיות ליזמים ("מטלות יזם") הם כורח המציאות בישראל ובמדינות אחרות על מנת לקדם פיתוח תשתיות עירוניות נאותות במקביל לפיתוח פרויקטים גדולים של מסחר, עסקים ומגורים. אין לפסול דרך מימון זו של הפיתוח העירוני למרות בעייתיותה המשפטית, מכיוון שאין לצפות שהיטלי הפיתוח וההשבחה הסטטוטוריים ימלאו את החסר והטלת מס פיתוח מקומי מהתושבים ומהיזמים צפויה להיות בעייתית לא פחות. אפשר ללמוד מהניסיונות הבריטיים להסדיר את סוגיית "מטלות היזם" (Planning obligations), באמצעות הגדרת כללי מדיניות הקובעים את גבולות הסביר בכל הנוגע לדרישות הרשות המקומית מיזמי פרויקטים גדולים.

13. יש לדבוק בעקרון הזהות בין מימון לשליטה על ארגונים מקומיים בהם גופים המשותפים לכמה רשויות מקומיות. מצב בו הרשות המקומית נתבעת להשתתף במימון ארגונים כאלה אך אינה שולטת בהוצאותיהם הוא מתכון לבעיות. השתתפות ממשלתית דיפרנציאלית בתקציביהם של גופים למיניהם, כגון מועצות דתיות, היא צעד ראוי לצמצום הפערים, אך אין זה מתקבל על הדעת שרשות מקומית הנתבעת לממן את רוב תקציבו של גוף לא תוכל לשלוט בהתאמה באופן תפקודו וברמת הוצאותיו.

הסדרים מוניציפליים מתייחסים למסגרות שלטון וממשל מקומי, דהיינו לחלוקת שטח המדינה לרשויות מקומיות, להבחנה בין הרשויות המקומיות לארגונים ולתאגידים אחרים המהווים חלק ממערכת השלטון המקומי (בשליטת הרשויות המקומיות או שלא בשליטתן) ולשותפויות בין-מוניציפליות ובין רשויות מקומיות לבין המגזרים הפרטי, השלישי והממשלתי. בישראל ההסדרים המוניציפליים מתייחסים בראש ובראשונה לסוגיות שלהלן:

1. **מפת הרשויות המקומיות:** כינון רשות מקומית (מועצה מקומית, מועצה אזורית, ועד מקומי), מתן מעמד עירייה, המבנה הדו-רובדי של מועצות אזוריות (עיריות אזוריות על פי הצעת חוק העיריות) והיחסים בינן לבין רשויות מקומיות עירוניות, שינוי תחומי שיפוט מוניציפליים, איחוד רשויות מקומיות וביטולן, שטחים גליליים, מועצות מקומיות תעשייתיות ורבעים עירוניים.

2. **תאגידים עירוניים:** מעמדן של החברות העירוניות והרגולציה על החברות העירוניות, עמותות עירוניות ומעין עירוניות.

3. **שותפויות בין-מגזריות ובין-מוניציפליות:** שותפויות מוניציפליות-פרטיות ושותפויות עם המגזר השלישי, מכרזים והתקשרויות, הלוואות, שעבודים, ערבויות ותמיכות, איגודי ערים, אזורי תעסוקה משותפים, חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות ואשכולות (שיתוף פעולה בין-מוניציפלי לפיתוח כלכלי).

מסמך המדיניות הנוכחי הוא תוצר של יוזמת מארגני הוועידה השנתית השנייה של השלטון המקומי 2011 מבית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה של המרכז הבינתחומי הרצליה. במסגרת ההכנות לוועידה הורכב צוות שעסק בהכנת ניירות עמדה על הצעת חוק העיריות התשס"ז/2007, שעברה בכנסת בקריאה ראשונה בשנת 2007 אך הליך חקיקתה טרם הושלם. שני מחברי המסמך הנוכחי קיבלו על עצמם להעריך את סוגיית ההסדרים המוניציפליים, בהתייחס בין היתר להצעת החוק. גרסה ראשונית של מסמך המדיניות נכללה בנייר עמדה בנושא חוק העיריות, שהוכן לקראת הוועידה.

המסמך הוא גרסה מעודכנת של זה שהוכן לקראת הוועידה ועוסק אפוא ברפורמות במסגרות השלטון והממשל המקומי בישראל, בהתייחס להצעת חוק העיריות. המסמך מבוסס על הערכת המחברים ביחס לניסיון המצטבר בנושאים אלה בישראל ובעולם, על מסקנות מדיון שנערך בערב שולחנות עגולים בנושא חוק העיריות בחודש יולי 2011 במרכז

הבינתחומי הרצליה, ועל ממצאי שאלון שהועבר בקרב משתתפי ערב השולחנות העגולים – בעיקר ראשי רשויות מקומיות וסגניהם, פקידים בכירים בשלטון המקומי ובשלטון המרכזי וחוקרים בתחום.<sup>1</sup> נציין כי את העמדות המוצגות במסמך הנוכחי ניסחו שני מחבריו והן אינן מייצגות בהכרח את שאר משתתפי השולחן העגול בנושא ההסדרים המוניציפליים.

המסמך מגדיר תחילה את היעדים לעריכת שינויים במערכת השלטון המקומי ומדגיש שהבעיה המחרפה המעיקה על מערכת השלטון המקומי בישראל היא דווקא תפקוד משרדי הממשלה המגזריים. לאחר מכן סוקר המסמך שינויים אפשריים בהסדרים מוניציפליים בשני תחומים: מפת השלטון המקומי, כולל חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות וניהול משותף של אזורי תעסוקה, ומסגרות משלימות של השלטון המקומי, בפרט תאגידיים עירוניים ושותפויות מוניציפליות-פרטיות ובנוסף לכך אזכור קצר של איגודי ערים ומועצות דתיות. המסמך מציע שורת עקרונות וצעדים מדודים, שאמנם אינם מתיימרים לשנות את מערכת השלטון המקומי מיסודה אך ביחד אמורים להביא לשינוי במסגרות שלטון וממשל ברוח של ביזור שקול ואחראי, המלווה ברגולציה שנועדה לקדם מנהל מודרני, יעיל ותקין, אך גם לסייע לדרג המקומי ולא לשתק את היוזמה המקומית.

---

<sup>1</sup> המשתתפים בשולחן העגול בנושא הסדרים מוניציפליים היו: פרופ' ערן רזין – האוניברסיטה העברית (מוביל שולחן), גב' אנה חזן – אוניברסיטת בן גוריון (מובילת שולחן), ח"כ דוד אזולאי – לשעבר יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת, ח"כ פאניה קירשנבאום – חברת ועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת, מר מאיר דהן – ראש המועצה המקומית מזכרת בתיה, מר אבי נעים – ראש המועצה המקומית בית אריה-עופרים, מר מוטי ששון – ראש העיר חולון, עו"ד ענת בהרב – יועצת משפטית עיריית הרצליה, מר איציק בורבא – יו"ר איגוד המנכ"לים של החברות העירוניות, ד"ר חיים וייצמן – החוג למדיניות ציבורית אוניברסיטת תל אביב, גב' סימה פריימן – משנה לגזבר עיריית תל אביב-יפו, רו"ח אורלי גרטי-סרוסי – לשעבר ראש לשכת התאגידיים העירוניים תל אביב-יפו, מר יעקב אגמון – לשעבר מנכ"ל מרכז השלטון המקומי בישראל, ד"ר נחמיה אבנרי – בית ספר למשפטים מכללת ספיר. סיכום ממצאי השאלון מבוסס על התשובות שניתנו על ידי משתתפי כל השולחנות העגולים.

## 2 הצורך ברפורמה בשלטון המקומי

יעדי העל לעריכת שינויים במערכת השלטון המקומי הם כדלקמן:

- שלטון מקומי יעיל ומודרני המספק שירותים ברמה נאותה לכל אזרחי המדינה.
- ביזור סמכויות לשלטון המקומי אגב הסדרת היחסים בינו לבין השלטון המרכזי והטלת האחריות על נבחרי השלטון המקומי ועל בוחריהם בתחומים שהוקנתה להם הסמכות לכך.
- שלטון מקומי שמשמש בסיס לחיים דמוקרטיים הבנויים על מעורבות אזרחית בשלטון המקומי ובחברה האזרחית המקומית.

יישום הרפורמות עשוי לכלול פעולה בארבעת המישורים שלהלן:

- טריטוריאלי: איחוד רשויות מקומיות, הקמת רשויות אזוריות או פירוקן, רשויות מיוחדות לאספקת שירותים מסוימים, שותפויות בין-מוניציפליות.
- ביזור-ריכוז: תפקודי (מי עושה מה? חלוקת התפקידים בין דרגי השלטון השונים), פוליטי (מידת האוטונומיה של השלטון המקומי) ותקציבי (המשק הכספי של השלטון המקומי).
- דמוקרטי: שיטת בחירות, מעמד חברי המועצה, מנגנונים משלימים של השתתפות אזרחית.
- מינהלי: שינויים ארגוניים, NPM (New Public Management), הפרטה (כולל היבטים של רגולציה ו"רגולציה חכמה" הכרוכים בה) ועוד.

בעיותיהן של רשויות מקומיות בישראל אינן חדשות, אך לצד רשויות מקומיות חלשות, ולצד שערוריות שחיתות וחוסר תפקוד המקבלות הד תקשורת רב, רשויות מקומיות רבות מתנהלות בצורה מקצועית ואפקטיבית: בראש ובראשונה ערים חזקות מבחינה סוציו-אקונומית ומועצות אזוריות, אך גם רבות אחרות. הבעיה המחריפה בעשור האחרון היא דווקא תפקוד ירוד של משרדי הממשלה המגזריים (כולל מ"י). בעיה זו נובעת מארבעה גורמים עיקריים:

- אי יציבות פוליטית וחילופי שרים ומנכ"לים תדירים. תפקוד מיטבי דורש שנתיים-שלוש שנות ניסיון לפחות (במשרד הפנים בשנות התשעים נשמרה יציבות יחסית, אך מאז שנת 1999 אבדה היציבות).

- **אבדן זיכרון ארגוני:** היחלשות דרג הפקידות הבכירה והבינונית הקבועה בעלת זיכרון ארגוני של שנים רבות. העברת סמכויות ליועצי שר או מנכ"ל ולבעלי חוזים אישיים שתוחלת החיים שלהם במקום העבודה קצרה (התוצאה היא אמנם פחות "בטלנות" של חלק מבעלי קביעות, אבל יש למהלך זה מחיר: היעדר ניסיון וזיכרון ארגוני שהם בעלי חשיבות רבה במינהל הציבורי). מיקור חוץ פוגע גם הוא בזיכרון הארגוני, בפרט כאשר הוראות תקנות המכרזים דורשות לשמור על עקרון הסבב המחזורי, מה שמקשה עוד יותר על שימור בעלי ניסיון במערכת.
- **ייבוש תקציבי מתמשך** (עם עליות ומורדות).
- **ריכוז כוח בידי שומרי הסף הכלכליים והמשפטיים.** מצב זה תורם למנהל תקין ולחיסכון אך מעבר לרמה מסוימת יש לו מחיר של "שיתוק" – רתיעה מקבלת החלטות, פגיעה ביכולת לגבש פשרות ופיתרונות יצירתיים, דגש על "כיסוי הישבן", וחיכוכים הנובעים גם ממצבים שבהם שומרי הסף עוסקים בקידום מדיניות והחלטות החורגות מתפקידם הפורמאלי.

יש אפוא צורך דוחק בישראל דווקא בשיפור תפקודם של משרדי הממשלה המגזריים, אם כי אין להסיק מכך שינויים אינם נדרשים גם ברמת השלטון המקומי. יעדי העל ומישורי הפעולה שפורטו לעיל, לעריכת שינויים במערכת השלטון המקומי, באים לידי ביטוי גם ביוזמות לקידום שינויים בהסדרים מוניציפליים. המסמך הנוכחי אינו כולל ניתוח מפורט של יוזמות כאלו, אלא מסתפק בהעלאת שורת שאלות ובהצעת כיווני מדיניות (לא בהכרח בהתייחס לסעיפי הצעת חוק העיריות). מן הראוי לציין שהדיון בהסדרים מוניציפליים אינו יכול להתקיים במנותק מהסוגיה הרחבה של יחסי שלטון מרכזי-מקומי ורגולציה והמסמך כולל אפוא התייחסויות גם לנושא זה.



### 3 היבטים טריטוריאליים של רפורמה בשלטון המקומי

#### איחוד רשויות מקומיות

מהו המשקל שיש לתת לרצון התושבים בהליך הקמת רשויות מקומיות ואיחוד רשויות מקומיות לעומת שיקולים של מדיניות, כמו יעילות כלכלית וצדק חלוקתי? האם ראוי לבצע צעדים כמו איחוד רשויות מקומיות והעברת אזורי מגורים מרשות מקומית אחת לאחרת בלי הסכמת התושבים? סוגיה זו מתקשרת להגדרה הרואה במהות הרשות המקומית תא דמוקרטי ומסגרת לאספקת שירותים לתושביה.

המהלכים לאיחוד רשויות מקומיות בעשור האחרון לא זכו לפופולריות רבה. כל האיחודים שבוצעו במגזרים הדרוזי והערבי בוטלו, ומתסכלת העובדה שההישג הפוליטי היחידי כמעט של האוכלוסייה הערבית בכנסת בעשור האחרון, סביבו גויסה תמיכה מקיר לקיר של חברי כנסת ערביים ויהודים, היה דווקא בצעד שלא יביא בהכרח לקידומן של הרשויות המקומיות הערביות. גם במגזר היהודי דומיננטיים הקולות המבקרים יוזמות לאיחודי רשויות מקומיות ואיחודים שבוצעו בעבר (המועצות האזוריות הן במידה מסוימת חריג לעניין זה). ואולם קשה להתכחש לעובדה שאיחודי רשויות היוו פיתרון לבעיותיהן של רשויות מקומיות קטנות מאוד, כמו כינרת, ובפרט לרשויות קטנות וכושלות, כמו עתלית.

חברים בשולחן העגול הביעו עמדות הרואות באיחוד רשויות מקומיות מהלך שכשל על פי רוב, בראש ובראשונה בגלל אי-שיתופם של התושבים במהלך, וגם בשל הכנה בלתי מספקת ותקצוב חסר של עלויות האיחודים. האוכלוסייה היום ערה לזכויותיה ולכן אי אפשר לפעול בלי לשתף את התושבים. רוב קטן של משיבי הסקר (לוח 1) שלל ביצוע איחודי רשויות מקומיות והעברת אזורי מגורים מרשות מקומית אחת לאחרת בלי הסכמת התושבים והיה גם רוב (לא מוחלט) שראה באיחוד רשויות מקומיות החלטה בלתי דמוקרטית.

סוגיית הצורך באיחוד רשויות מקומיות עוררה מחלוקת גם בקרב חוקרים (בורוכוב, 2004; רזין, 2004). מחקר עדכני (בן-בסט ודהן, 2009) מצא שהיתרונות לגודל ברשויות מקומיות מתמצים בגודל של כ-7000 תושבים. עם זאת, על פי ריינגוורץ (2011), הביאו איחודי הרשויות של שנת 2003 לירידה של כשבעה אחוזים בהוצאות של הרשויות המקומיות שאוחדו.

גידול האוכלוסייה המהיר (יחסית למדינות מפותחות אחרות), המדיניות הקשוחה שמנעה הקמת רשויות מקומיות קטנות חדשות מאז שלהי שנות התשעים, ניסיון האיחודים שבוצעו בתחילת שנות האלפיים, והמחקרים המראים ש"החסרונות לקוטן" הקריטיים בישראל הם ברשויות מקומיות המונות פחות מ-7000 עד 10,000 תושבים מלמדים שמדיניות גורפת של איחוד רשויות מקומיות (שלא על דעת תושביהן) אינה צריכה לקבל מקום גבוה בסדר העדיפות הלאומי בעת הנוכחית. איחוד רשויות מקומיות יכול להיות פיתרון נקודתי לטיפול ברשויות מקומיות קטנות מאוד הסובלות מכשלים ניהוליים וממצוקה תקציבית כרונית, ולנסיבות מיוחדות שבהן האיחוד בא לענות על מטרות אחרות, כמו יתרונות מיוחדים בקידום התכנון והפיתוח הפיזי והכלכלי, אך ככלל אינו נהנה מתמיכה ציבורית.

### הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים

האם ראוי לערוך שינויים בהליכים לשינוי שטחי שיפוט מוניציפליים? סעיפי החוק העוסקים בהליכים אלה נותרו כמעט ללא שינוי מאז תקופת המנדט, אם כי כפיפותם לבקרת בג"ץ הביאה לשינויים מסוימים בפרקטיקה של הליכי קבלת ההחלטות. האם ראוי להעביר את סמכות קבלת ההחלטות בנושא שינוי שטחי שיפוט ממשרד הפנים לכנסת? האם ראוי שהוועדה הבודקת כינון עיריות, איחודן, ביטולן ושינוי שטח שיפוטן תהיה ועדה קבועה (ולא ועדה ממונה אד-הוק, דהיינו בהרכב שונה לכל מקרה)? האם בסופו של דבר עדיף לשמור על המסגרת הנוכחית, תוך כדי שיישמרו האיזונים המתאימים בכל הנוגע להרכב הוועדות ולבקרה על הליך קבלת ההחלטות?

שאלת התווייתם מחדש של גבולות מוניציפליים היא סוגיה רגישה, בשל השלכותיה על היבטים של פיתוח, חוסן כלכלי ותפקוד הרשויות המקומיות ועל הפערים הכלכליים שביניהן, ובשל היותה החלטה בעלת השלכות פוליטיות מובהקות. על פי רוב מדובר במחלוקות טריטוריאליות בין רשויות מקומיות עירוניות המעוניינות לצמוח ולהיטיב את מצבן הכלכלי לבין מועצות אזוריות המחזיקות בשטחים הפתוחים מסביב לערים. האחרונות מוכנות להעביר לרשויות העירוניות שטחים רק במשורה, וזאת בשם השמירה על זכויות החקלאים בקרקע, הצורך לממן שירותים מוניציפליים יקרים במגזר הכפרי ומדיניות התכנון לשמור על השטחים הפתוחים ולעודד ציפוף עירוני. ואולם יש גם שינויי גבולות המתייחסים ליישובים עירוניים בלבד, כגון הקונפליקט בין בת ים לחולון סביב השיוך המוניציפלי של מתחם קריית מיכה ומרכז הספורט, יוזמה שעלתה כמה פעמים לשנות את הגבול בין הערים תל אביב ורמת השרון, והיוזמה לחלק שטח בלי שיפוט מוניציפלי בין ראשון לציון לבאר יעקב.

מתקופת המנדט עד לפני שנים ספורות מונתה ועדת גבולות אד-הוק נפרדת כדי לטפל בכל הצעה לשינוי גבולות מוניציפליים. בעבר היו דומיננטיים בוועדה פקידי משרד הפנים, אך בעקבות מעורבות בג"ץ מאז שנות ה-80 מדובר על פי רוב בוועדה שחבריה (למעט אחד) אינם פקידי משרד הפנים ויש הקפדה על איזון אינטרסים בהרכבה ועל היותו של היושב ראש נטול פניות בסוגיה העומדת על הפרק. מאז שנת 2007 ועדות החקירה לגבולותיהן של רשויות מקומיות הן "ועדות קבועות", במובן של מומחים ובעלי ניסיון בעולם השלטון המקומי, שאינם חברים בוועדה כמייצגים מגזר מסוים, שעמם נחתם חוזה לפרק זמן ארוך. מבין מומחים אלה שעמם נחתם החוזה החברים נבחרים לכל ועדה וועדה. לוועדה קבועה מסוג זה יתרון בכך שחבריה רוכשים ניסיון בתחום ויכולים להעריך בקשות לשינוי תחומי שיפוט בפרספקטיבה רחבה הכוללת את ניסיונם בוועדות אחרות. יתרון לא פחות חשוב ואולי יותר של ועדה קבועה על פני ועדת אד-הוק הוא הימנעות מעיכובים בשלב מינוי הוועדה והפעלתה. עיכובים אלה בהפעלת ועדות אד-הוק כללו את פרק הזמן שנדרש לאיתור מועמדים מתאימים לשמש בוועדות ואת הצורך לקבל את אישור היועץ המשפטי להרכב ואת אישור החשב לתקציב. יתרון הגמישות במינוי חברים לכל ועדה מבין המומחים עמם נחתם החוזה הוא הימנעות מביורוקרטיזציה יתרה של ההליך בגלל עומס יתר על אנשים בודדים ושמירה על פלורליזם, כך שהרכב מסוים לא יהפוך דומיננטי מדי בגיבוש המלצות בהתאם לנטיותיו.

משיבי הסקר (לוח 1) שוללים את הרעיון להעביר את הסמכות לעריכת שינויים בתחומי שיפוט מוניציפליים ממשרד הפנים לכנסת, אך מצדדים בכינון ועדה קבועה לטיפול בבקשות. אכן, מתן הסמכות לעריכת שינויים בתחומי שיפוט לבית המחוקקים סובל מבעיות מסוג שהוא שכיח בחקיקה לטיפול בסיטואציות מקומיות: שרירותיות וחוסר עקביות, תלות בעסקאות פוליטיות בתחומים אחרים, היעדר ראייה כוללת ואי-ודאות המקשה על תכנון מקומי ארוך טווח (רזין וחזן, 2000). בשנת 2003 התפתתה הממשלה להעביר 12 איחודי רשויות מקומיות בחקיקת חירום ולא בהליך הרגיל של ועדת גבולות, וזאת כדי לנצל את המומנטום של המשבר הכלכלי שנתן לגיטימציה לחקיקת חירום בלתי פופולרית. ואולם בלי להידרש לשאלה אם אכן היו כל האיחודים ראויים ומוצלחים, תוך זמן קצר הוברר שהיד שחוקקה את איחודי הרשויות המקומיות יכולה גם להתירם. אחד מ-12 האיחודים בוטל על ידי הכנסת תוך חודשים ספורים ועד סוף העשור בוטלו כל ארבעת איחודי הרשויות המקומיות במגזר הערבי והדרוזי. אפשר להסיק אפוא שהתערבותו של בית המחוקקים ראויה בקביעת הכללים לשינויי גבולות מוניציפליים ואולי גם בביצוע רפורמות רחבות היקף ברמה האזורית או הארצית, אך לא בקבלת החלטות מקומיות פרטניות.

## התוויה מחדש של מפת השלטון המקומי לאור שיקולים של צדק חלוקתי

מה צריך להיות מקומו של שיקול הצדק החלוקתי בהתוויה מחדש של מפת השלטון המקומי ובהפעלת מנגנונים לחלוקה מחדש של הכנסות הרשויות המקומיות? באופן לא מפתיע סוגיה זו מפלגת את הרשויות המקומיות, בין אלו הדורשות צדק ושוויון ברמת השירותים המוניציפליים המוענקים לכלל תושבי המדינה לבין אלו המדגישות את עקרונות הדמוקרטיה והאוטונומיה המקומית, את עקרונות התחרות וחופש הבחירה של תושבים ופירמות "להצביע ברגלים" באמצעות מעבר מרשות אחת לשנייה, ואת ההשפעה השלילית שיש למנגנונים של "חלוקת העושר" על היוזמה המקומית ועל הירתמותן של רשויות מקומיות לקידום הפיתוח הכלכלי. עוד מקשה על מימוש עקרונות של "חלוקה מחדש של העושר המוניציפלי" העובדה שחלוקה על פי קריטריונים (שיתקבלו על דעת בית המשפט) יכולה להביא לכך שהנהנים העיקריים ממנה יהיו קבוצות מיעוט – עובדה המצננת לעיתים את התמיכה הפוליטית בצעד כזה.

היבטים של צדק חלוקתי מתייחסים להכנסות מארנונה שאינה למגורים, מהיטלי השבחה על שימושי קרקע עסקיים ומארנונה על נכסי הממשלה ומתקני תשתית גדולים, ובאים לידי ביטוי הן במהלכים לשינוי גבולות מוניציפליים והן במהלכים לקביעת מנגנונים לחלוקת הכנסות ממקורות אלה. סוגיית חלוקת המענקים וההשתתפויות לרשויות המקומיות וה-matching הנדרש לקבלת מענקים שונים גם היא קריטית לנושא אך איננה מתייחסת להסדרים המוניציפליים הנדונים במסמך זה.

היבט בעייתי בתחום זה של הצדק החלוקתי הוא הפרופיל הגבוה של סכסוכים על רקע זה דווקא בין רשויות מקומיות באזורי השולים הלאומיים. יש פערים ניכרים בחוסן הכלכלי של רשויות מקומיות באזורי הנגב והגליל, אך הפער העיקרי הוא בין מרכז לפריפריה ו"שיסוי" הרשויות המקומיות הפריפריאליות זו בזו, במאבקים שנדמה שאינם מסתיימים לעולם, לאו דווקא תורם לאינטרס האזורי של הפריפריה הישראלית. משתתפי השולחן העגול אכן הדגישו את בעיית הפער בין מרכז לפריפריה, כאשר יכולת ניהול והצלחה בניהול ברשות המקומית הן במידה רבה פונקציה של גאוגרפיה, דהיינו של יכולות כלכליות שהן נחותות באזורי הפריפריה (ראו הקשיים המיוחדים עמם התמודד ראש המועצה המקומית ירוחם מיד לאחר שהסתיימה בשנת 2010 כהונה ארוכה של ועדה קרואה).

למדיניות השלטון המרכזי בתחום הקצאת המענקים תפקיד עיקרי בצמצום פערים בחוסן התקציבי וברמת השירותים בין רשויות מקומיות במרכז הארץ לרשויות שבאזורי הפריפריה. אפשר לפעול לתיקון עיוותים מקומיים וראוי לקדם צדק חלוקתי במובן של חלוקה הוגנת יותר של תקבולי הארנונה ממתקנים ממשלתיים ותשתיתיים גדולים, אך צעדים לא מדודים של העברת משאבים (בסיסי מס מקומיים) מרשויות מקומיות

פריפריאליות שמצליחות "להחזיק את הראש מעל המים" לרשויות הנמצאות במשבר פרמננטי תפגע במנופי צמיחה פריפריאליים.

במהלך מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006 נרקמה יוזמת 'ערים תאומות' שבמסגרתה נרתמו ערים חזקות ממרכז הארץ למאמץ ואימצו רשויות מקומיות חלשות מצפון הארץ. עם תום המלחמה הכריז מנכ"ל משרד ראש הממשלה על השקת פרויקט 'ערים תאומות' שבמסגרתו כל אחת מהרשויות המקומיות החברות ב"פורום 15 הערים הגדולות" תאמץ עיר צפונית אשר נפגעה מהלחימה, וזקוקה לסיוע בתחומים שונים (תשתיות, שיפור פני העיר, חינוך, רווחה ועוד). המנכ"ל נפגש עם ראשי הערים החברות ב"פורום ה-15" והגיע אתם להבנות באשר לאופי הסיוע שיינתן כדי לחזק את ערי הצפון מבחינה כלכלית וחברתית. בעקבות זאת הוקמה ועדת היגוי בין-משרדית כדי לקדם ולמסד את יוזמת 'הערים התאומות', שעל פיה יסייעו ערים חזקות לרשויות פריפריאליות חלשות בתחומים מגוונים ויתרמו לצורך זה הן מניסיון הניהולי-הארגוני והן ממשאביהן. את היוזמה סיכלו שומרי הסף המשפטיים והכלכליים בשלטון המרכזי. הראשונים קבעו כי אין בסמכותה של רשות מקומית להוציא ממשאביה מחוץ לתחום שיפוטו, והאחרונים חששו מכל צעד שיטיל בסופו של דבר עוד נטל תקציבי על המדינה. עם זה, מדובר במודל שאפשר להחיותו בין בחקיקה הקיימת ובין בתיקוני חקיקה שיאפשרו לערים מבוססות ממרכז הארץ לאמץ רשויות פריפריאליות חלשות.

## עתידי המועצות האזוריות

שאלת איחודן של מועצות אזוריות עם יישובים עירוניים מועלית מדי פעם בשנים האחרונות. נחום איצקוביץ ששימש כראש המועצה האזורית עמק חפר הציע בזמנו את חזון העירייה האזורית שבה ישולבו יישובים כפריים ועירוניים ואכן, הישוב הקהילתי הגדול שהוקם במועצה האזורית עמק חפר – בת חפר – נשאר חלק בלתי נפרד מהמועצה. במסגרת חקיקת החירום לאיחוד רשויות מקומיות ביולי 2003 צורפה המועצה המקומית עתלית – יישוב עירוני קטן המונה למעלה מ-5000 תושבים – כוועד מקומי במועצה האזורית חוף הכרמל.

יש הטוענים שאבד הכלח על החלוקה הסקטוריאלית של מפת השלטון המקומי ויש לבטל את המועצות האזוריות ולהקים במקומן ערי נפה, שבמועצותיהן תהיה נציגות מובטחת למרחב העירוני ולמרחב הכפרי הכלול בהן. עם זאת, הצעות לאיחודן של מועצות אזוריות עם ערים סמוכות נתקלות בשלושה חסמים או אתגרים עיקריים:

1. תכנון – חשש מהשפעת צעד זה על האצת כרסום השטחים הפתוחים.
2. דמוקרטיה – חשש מאבדן השפעה של היישובים הכפריים על הפוליטיקה המקומית ברשות מאוחדת הכוללת עיר וכפר.

3. ניהול – יתרון של המועצות האזוריות בתחום התרבות הפוליטית והניהולית המקומית והיות ראשיהן מעין "סוכני פיתוח" באזורי שולים לאומיים.

יש לציין שהציבור, גם ביישובים פרבריים, מעדיף על פי רוב לחיות במסגרת של מועצה אזורית על פני השתייכות למועצה מקומית המאגדת כמה ישובים קטנים או לעירייה. פיתרון חלקי לחסם זה עשוי להיות שינוי חוק שיאפשר לוועדים מקומיים להתקיים ביישובים כפריים שצורפו לערים, כאשר מקור סמכותם ותחומי אחריותם מוגדרים בחוק ואינם נתונים לשיקול דעתו של ראש העירייה או המועצה המקומית. אפשר גם לקבוע אזורי בחירה כפריים נפרדים שיבטיחו ייצוג ליישובים הכפריים במסגרת של עירייה אזורית.

מן הראוי אפוא להסדיר את הבסיס החוקי שיאפשר איחוד רשויות מקומיות עירוניות עם מועצות אזוריות, ולא רק בדרך של צירוף הישוב העירוני למועצה המקומית כוועד מקומי, אלא בכיוון ההפוך – מתן אפשרות לוועדים מקומיים כפריים להתקיים ברשויות עירוניות. אין לכפות איחודים כאלה, אך "ארגז הכלים" צריך לכלול אפשרות כזאת שתוכל להיות מיושמת בעיתוי ובמקום המתאימים.

### הקמת דרג שלטון אזורי או מטרופוליני

האם ראוי להקים דרג אזורי או מטרופוליני נבחר של שלטון מקומי ולהעביר אליו סמכויות מהרשויות המקומיות ומהדרגים המחוזיים של משרדי הממשלה בתחומים המתאפיינים ביתרונות לגודל או הדורשים פעולה מתואמת? ניסיונות לא מעטים בכיוון זה שנעשו בישראל כשלו בעבר והיה מי שטען שהעיסוק בסוגיה אינו רלוונטי לישראל הקטנה והצפופה, בה יכולים משרדי הממשלה לתפקד כדרג שלטון מטרופוליני (Sharkansky, 1997). אפשר לחלוק על טיעון זה ואכן, רוב קטן של המשיבים לסקר (לוח 1) מחייבים את הקמתן של רשויות אזוריות או מטרופוליניות נבחרות, במיוחד כאשר מדובר בהעברת סמכויות מהדרגים המחוזיים של משרדי הממשלה לרשויות אלו. עם זה, הצעד לא עורר עניין רב בשולחן העגול וסיכויי מימושה של חלופה זו קלושים במציאות הפוליטית של מדינת ישראל בטווח הנראה לעין, הן מכיוון שמדובר ברובד שלטוני נוסף על כל העלויות הכרוכות בכך והן בשל רגישויות הנוגעות ליחסי יהודים-ערבים בארץ.

אפשר להקים מסגרות האחראיות לתפקוד ספציפי, כמו רשות תחבורה מטרופולינית. לאחרונה הושלמה עבודת מטה לאפיון מודל להקמת רשות תחבורה כזו במטרופולין תל אביב. הקמתה של רשות זו וקידום רשויות דומות במטרופולינים של ירושלים וחיפה נכללו בהמלצות דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג) מספטמבר 2011. ואולם בשלב זה נראה שגם יוזמה זו להקמת גוף מטרופוליני, כמו אלו שקדמו לה, עלתה על

שרטון, על רקע מחלוקות בין משרד התחבורה למשרד האוצר ולעיריית תל אביב (בר-אלי ושמיל, 2011).

### עתידם של שטחים חסרי מעמד מוניציפלי ושל מועצות מקומיות תעשייתיות

האם יש מקום להמשך קיומם של שטחים גליליים ושל מועצות מקומיות תעשייתיות? מדיניות משרד הפנים היא לכלול את כל שטח המדינה בתחומי השיפוט של רשויות מקומיות, אך נותרו עדין שטחים גליליים שבהם נמצאים מתקנים לאומיים רבי עוצמה המתנגדים לשייכומו המוניציפלי בראש ובראשונה על מנת להימנע מתשלום ארנונה גבוהה (כגון מתחם נתב"ג ומתחם תל השומר); אזורים בעלי רגישויות פוליטיות (אזור הפזורה הבדווית במרחב הנגב סביב באר שבע); ובמקרה אחד (אדמות החברה לפיתוח קיסריה) אזור בו מונע הסכם שחתמה המדינה את שיוכו המוניציפלי (עד 2022). הצעת חוק העריות קובעת שלא יוקמו מועצות מקומיות תעשייתיות חדשות על השתיים שהוקמו בשנים 1990-1989.

קיום שטחים גליליים ומועצות מקומיות תעשייתיות מפלה בין מתקנים הממוקמים בהם למתקנים הכלולים בשטח שיפוט של רשויות מקומיות עירוניות ואזוריות ומפלה גם בין מקומות שבהם יש רשויות מקומיות הנהנות מתקבולי ארנונה נכבדים שמקורם במתקנים אלה לבין מקומות שבהם אף רשות מקומית איננה נהנית מתקבולי ארנונה ממתקן גדול הממוקם בסביבה. ראוי להמשיך במדיניות של כיסוי שטח המדינה כולה ברשויות מקומיות דמוקרטיות (דהיינו, רשויות מקומיות שיש בהן אוכלוסייה הבוחרת את ראש הרשות ואת המועצה).

יש הצדקה להשהיית שייכומו המוניציפלי של שטחים גליליים לפרק זמן נתון רק כאשר מדובר בשטחים בהם צפויים מהלכים תכנוניים בעלי משמעות בפרק זמן נתון, כאשר השיוך המוניציפלי בטרם עת עלול להכביד על מימוש המהלכים. כאלה הם מחנות צבא העומדים להתפנות (שם הסוגיה העיקרית היא הארנונה שתושבת עליהם – צעד לגיטימי ונכון כשלעצמו, אך בעייתי כאשר מדובר במחנות שבהליכי פינוי), מתחם פֶּרֶק אילון ואזורי "הפזורה" הבדווית / "הישובים הבדווים הבלתי מוכרים" בנגב.

הצעת חוק העריות אכן פועלת לכאורה בכיוון של ביזור והכפפת שטחים גליליים לרשויות מקומיות נבחרות (פרק רביעי – שטחים גליליים) ומציעה להסמיך את שר הפנים להטיל ארנונה בשטחים גליליים ובכך להשמיט את אחד היתרונות העיקריים שיש לשימושים הממוקמים בשטחים אלה. עם זאת, סעיף 34 בהצעת החוק מרוקן מתוכן כוונה זו בקביעה האוסרת לגבות ארנונה בשטחים גליליים מנכסי המדינה, שהם בדיוק הנכסים העיקריים שמהם אפשר לגבות ארנונה בשטחים גליליים, והנכסים שהמופקדים עליהם מובילים את

ההתנגדות לביטול מעמד הגלילי. הצעת החוק גם מאפשרת לשר הפנים להסמיך עירייה לספק שירותים בשטח גלילי, אך מנגד מאפשרת גם הקמת מנהלה מרחבית לניהול אזור גלילי, שסמכויותיה כשל עירייה אך היא ממונה על ידי שר הפנים. דהיינו יש כאן מאפיין החוזר כחוט השני בהצעת חוק העיריות (וגם ברפורמה שהוצעה מאוחר יותר בחוק התכנון והבנייה). מחד גיסא, גישה עקרונית הדבקה בעקרונות הביזור, אך מאידך גיסא, שילוב סעיפים המרוקנים מתוכן את הביזור המוצהר והמטמיעים ביורוקרטיזציה, משפטיזציה, ריכוזיות ושליטה של משרדי הפנים והאוצר אף מעבר לזו שמבוססת על החקיקה הקיימת.

### רבעים עירוניים ומסגרות תת-מוניציפליות

האם יש מקום לחיזוקן של מסגרות תת-מוניציפליות: מינהלים שכונתיים, רבעים עירוניים וועדים מקומיים)? האם ראוי לחזק את מעמדו של הדרג התת-מוניציפלי במגזר העירוני (רבעים עירוניים) ולהעניק לו אוטונומיה דומה לזו של ועדים מקומיים במועצות האזוריות? האם ראוי לאפשר הקמת רובע עירוני בכל עירייה ללא מגבלת מספר תושבים (100,000 בהצעת חוק העיריות)? שיקולים של דמוקרטיה מקומית תומכים בהליכה בכיוון זה שלו מתנגדים לעיתים קרובות ראשי ערים החוששים מתוספת עלויות ומיצירת בסיסי כוח העלולים להיות ביקורתיים כלפי העירייה ולהצמיח מנהיגים שיתחרו בהמשך בהנהגה הקיימת של הרשות המקומית.

המשיבים לסקר (לוח 1) לא גילו התלהבות רבה לרעיון מתן האפשרות להקים רובע עירוני בכל עירייה ללא מגבלת מספר תושבים. הצעת חוק העיריות אמנם כוללת פרק קצר העוסק ברובע העירוני, אך למי שמצפה בה למהפך בכיוון של ביזור והעצמה מקומית נכונה אכזבה. הקמת רובע כזה מוגבלת לעירייה המונה 100,000 תושבים לפחות, כאשר הרובע העירוני אמור לכלול לא פחות מ-10,000 תושבים, למעט במקרה של רשויות מקומיות שאוחדו (סייג ראוי שנועד להקל על יוזמות לאיחוד רשויות מקומיות). ועד הרובע העירוני יהווה כתובת ופורום עבור תושביו. יהיה לו תקציב מהעירייה והוא רשאי יהיה להעיר הערות על חוקי עזר והקצאת קרקע בתחום הרובע ולהגיש התנגדויות בהתאם לחוק התכנון והבנייה. אולם הצעת החוק מגבילה את עוצמת ועד הרובע העירוני אף בהשוואה לחקיקה הקיימת. בדיון הקיים במקרה של מחלוקת בין העירייה לוועד הרובע אפשר להעניק לוועד את הזכות לפנות לשר הפנים (כך נקבע בשנת 1978 בצו רובע קריית חיים, שפורק ב-1998<sup>2</sup>, אך לא בתקנות משנת 2006, שעסקו בהקמת רבעים עירוניים בנווה מונסון ובמכבים-רעות) והשר

<sup>2</sup> בצו בדבר המועצה המקומית רובע קריית חיים נאמר: "החליטה מועצת העירייה בניגוד לדעתה של המועצה רשאית מועצת הרובע לערער על ההחלטה הזו בפני השר והכרעתו בעניין תהא סופית. הכרעת השר תינתן בכתב לא יאוחר מ-60 יום מתאריך הגשת הערעור" (חזן, 1990).



הוא גם המקים את הרובע, אך על פי הצעת החוק ועדה ציבורית שתמנה העירייה היא שתבדוק ותמליץ לגבי עצם הקמת הרובע.

על פי חסון (2006) פרק הרובע העירוני בחוק העיריות המוצע הוא מס שפתיים בלבד – רובע בעל סמכויות מוגבלות, חסר עוצמה פוליטית, מקצועית וכלכלית שיצטרך לפעול מול הביורוקרטיה המוניציפלית הזוכה לעוד חיזוק בהצעת החוק. בתנאים אלה הרובע העירוני צפוי לאכזב את תושביו ומתנגדי הדמוקרטיה ההשתתפותית יוכלו לרחוץ בניקיון כפיהם ולהצהיר "ניסינו לקדם את נושא הדמוקרטיה, אבל אין עם מי לעבוד" (חסון, 2006).

עמדת השלטון המרכזי והמקומי כאחד כלפי הרובע העירוני היא אפוא אמביוולנטית. לפיכך אין טעם רב לכלול בחוק העיריות פרק בנושא שאין בו הרבה מעבר למס שפתיים. אם יש כוונה רצינית לקדם את הנושא, על הרובע העירוני לקבל אוטונומיה ועוצמה לכל הפחות כמו אלו הניתנות לוועדים המקומיים במועצה האזורית. אם אין כוונה כזאת אפשר להסתפק במנהלים קהילתיים ועדיף להישאר עם הדין הקיים מלאמץ את החקיקה החדשה שיש בה ריכוזיות רבה יותר מזו הקיימת כיום, במסווה של ביזור.

רפורמה שיש לה השלכות על הדמוקרטיה ברמה התת-מוניציפלית היא מעבר מבחירות יחסיות לבחירות אזוריות בערי ישראל ובפרט בגדולות שבהן. רפורמה כזאת תחייב לחלק את הערים לאזורי בחירה, וצפויה לדרבן את הדמוקרטיה המקומית ברמה התת-מוניציפלית אולי יותר מאשר רבעים עירוניים ומינהלים שכונתיים, ובפרט בערים הגדולות בהן שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות הוא נמוך. דיון ביתרונותיה ובחסרונותיה של רפורמה בכיוון זה חורג ממסגרת המסמך הנוכחי.

## **אזורי תעשייה משותפים, חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות ושותפויות בין-מוניציפליות לפיתוח כלכלי**

האם יש מקום לעודד את הקמתם של אזורי תעסוקה משותפים, כולל מנגנוני חלוקת הכנסות מארנונה ומהיטלים הנובעים מהם, באילו מקרים וכיצד? האם ראוי לחלק הכנסות שמקורן באזורי תעסוקה קיימים? האם ראוי לאפשר כפיית שיתופי פעולה בין-מוניציפליים לאספקת שירותים למיניהם בלי הסכמת הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, כאשר שיתוף הפעולה ראוי בעיני המדינה מטעמים של יעילות ותיאום? פיתוח אזורי תעסוקה משותפים לכמה רשויות מקומיות החל ביוזמה מקומית בשנת 1992 וקודם בהמשך באזורי עדיפות לאומית על ידי משרד התעשייה והמסחר (רזין וחזן, 2006). מאז 2006 בסמכות שר הפנים (ובאישור שר האוצר) להנהיגו בכפייה בקרב רשויות מקומיות סמוכות, אך יישום סעיף זה (9ב) בפקודת העיריות נתקל עד כה בקשיים.

המלצות ליישום ראוי של הכלי כללו את המרכיבים הבאים (רזין וחזן, 2006):

- א. פיתוח מנגנונים ברמה המקומית וברמה האזורית, אך לא ברמה הארצית, מכיוון שמשמעותם של מנגנונים לחלוקת הכנסות ברמה הארצית היא הלאמת בסיס המס המקומי ושילובו במענקי הממשלה.
- ב. הגבלת חלוקת ההכנסות אך ורק לנכסים חדשים שאינם למגורים, למתקנים שאפשר להגדירם לאומיים ולנכסים אחרים בנסיבות מיוחדות בלבד.
- ג. הגבלה לרשויות מקומיות סמוכות, אך לא בהכרח גובלות (כך אכן נקבע בסעיף 9ב).
- ד. התחשבות בהוצאות הרשות המקומית במתחם הנדון, בהשקעותיה בפיתוח המתחם, במידה שבה המתחם הוא מטרד סביבתי ובשימוש חלופי שהיה יכול להיעשות במתחם בעת קבלת ההחלטה על חלוקת ההכנסות.
- ה. עדיפות נוסחאות חלוקה פשוטות ושקופות, אם כי ספק אם אפשר להשתמש באותה נוסחה בכל הסדר מקומי לחלוקת הכנסות.

חלופה אחרת שנדונה פעמים מספר עוסקת בהפקעת מרכיב מסוים מהארנונה שאינה למגורים וחלוקתה מחדש על פי עקרונות של צדק חלוקתי. חלופה זו לא קודמה (מעבר להתנגדות בעלי העניין) על רקע פגיעתה ביוזמה המקומית ובעיקר מכיוון שההערכה היא שהסכום שיופק ייבלע בסופו של דבר במענקי האיזון (שיקוצצו בו בזמן או כעבור שנים ספורות) ומערכת השלטון המקומי כולה תיפגע ממנה, הן במשאבים מקוצצים והן באוטונומיה מקומית פחותה.

ההסכמים לניהול משותף ולחלוקת הכנסות הם דוגמה אופיינית ליוזמה שצמחה מלמטה ביוזמת רשויות מקומיות, זכתה בהדרגה לגיבוי ולתמיכה מצד השלטון המרכזי, ובסופו של דבר הייתה כלי שהשלטון המרכזי כפה על הרשויות המקומיות בשם עקרונות של תכנון וצדק חלוקתי. רשויות מקומיות יזמו אזורי תעסוקה משותפים ומנגנונים של חלוקת הכנסות כדי לפתור מחלוקות מקומיות ולקדם את הפיתוח המקומי. השלטון המרכזי החל "לעודד" ולנסות לכפות את הכלי – במידה רבה למטרותיו הוא. תחילה היה זה משרד התעשייה והמסחר שנזקק לכלי לשיווק קרקעות לתעשייה באזורי עדיפות לאומית, כאשר משרד האוצר החל להתנות את תמיכתו בפיתוח אזורי תעשייה בהכנסות משיווק. בהמשך היה זה משרד האוצר שחיפש דרכים למתן את השלכות הקיצוצים במענקי האיזון, ומאוחר יותר גם עלתה אפשרות השימוש הנרחב בכלי לקידום עקרונות של צדק חלוקתי ושמירה על שטחים פתוחים.

סוגיית המיסוד החוקי של ההסכמים אופיינית גם היא להליכי קבלת החלטות מדיניות בישראל ולחקיקה המשתמעת מהם. העברת הכנסות מארנונה ומהיטלי השבחה מרשות מקומית אחת לאחרת לא הוסדרה מבחינה חוקית בשנים הראשונות להפעלת המנגנונים לחלוקת הכנסות והיה צורך לעשותה בדרכי עקיפין, על פי רוב באמצעות החברות

הכלכליות שניהלו את אזורי התעשייה המשותפים. ברקע עמד חשש (שלא התממש) שמא לא יוכרו ההסדרים במקרה של עתירה לבג"ץ. לועדות חקירה לגבולותיהן של רשויות מקומיות גם לא הייתה סמכות פורמלית להמליץ על חלוקת הכנסות ולשר הפנים לא הייתה הסמכות לכפות הסכמים כאלה. ואולם מסתבר שהמיסוד החוקי באמצעות סעיפים 9א ו-9ב לפקודת העיריות, שנעשה בשנים 2000 ו-2006, הכביד יותר מאשר סייע, ככל הנראה במידה רבה בגלל פירוט יתר של חקיקה ראשית, ריכוזיות יתר ואי אימון של המחוקק (בפועל בעיקר של שומרי הסף הכלכליים והמשפטיים) בנבחרי הציבור.

סעיף 9א מסמיך את שר הפנים לאשר הסדרים לחלוקת הכנסות, אך במשרד הפנים לא התלהבו מאישורים שיהפכו את שר הפנים צד להסכמים בין רשויות מקומיות. סעיף 9ב הרחיק לכת ואפשר לשר הפנים לכפות חלוקת הכנסות. ואולם מנסחי הסעיף שהועבר באמצעות חוק ההסדרים לא הסתפקו בהכפפת סמכות זו להסכמת שר האוצר ולעיון בתסקיר של ועדת חקירה, אלא קבעו גם בסעיף ו' כי השר ייתן בתוך 30 יום ממועד הגשת התסקיר "את החלטתו המנומקת לעניין קבלת מסקנות התסקיר או דחייתן". סעיף זה אינו מותיר לשר הפנים כל מרווח לשיקול דעת, במידה ולדעתו אין לקבל את המלצות הוועדה במלואן, אם משום שעמדתו בנושא שונה או שהרשויות המקומיות הנוגעות בדבר מגיעות בשלב כלשהו לסיכומים אחרים מאלה שהמליצה עליהם הוועדה. הסעיף מעמיד את ועדת החקירה בפני מצב מורכב. אם רוצה הוועדה להגדיל את הסיכוי שהמלצותיה ייושמו עליה לברר לפרטי פרטים את עמדתו של שר הפנים בסוגיה ואת מרחב הגמישות שעמדתו מותירה לוועדה, מכיוון שלכאורה לא יתאפשר לעשות שימוש בהמלצותיה אם יהיה פרט אחד ואפילו שולי בהמלצות שלא יהיה מקובל על שר הפנים. מנגד, על הוועדה להיות בלתי תלויה והשר שהוא אמנם מקבל ההחלטה אינו אמור להשפיע ואולי להכתיב לוועדה את המלצותיה האמורות לסייע לו בלימוד הסוגיה. מנסחי סעיף ו' ודאי התכוונו להגביל את יכולתו של שר הפנים לקבל החלטות המושפעות מהטיות פוליטיות בנושא רגיש זה של חלוקת הכנסות, אך ניסוח דרקוני של הסעיף שיתק עד כה את היכולת לקבל החלטות כלשהן בסוגיית חלוקת הכנסות.

הדגש ששמה המערכת המשפטית על קביעת קריטריונים לחלוקת הכנסות מקשה גם הוא על היישום. קביעת קריטריונים היא צעד מדיניות ראוי וחשוב, אך קל לקבוע קריטריונים מפורטים ברמה הארצית להסדרי חלוקת הכנסות ברמה המקומית. מן הראוי גם לציין שקריטריונים נוקשים אינם בהכרח ערובה להוגנות ולמניעת אפליה ולפעמים עלולים רק לתת לה גושפנקא פורמלית ולהקשות על אלה הטוענים לקיפוח ולשיקול דעת בלתי תקין בקבלת ההחלטות.

ביישום ההסכמים לחלוקת הכנסות התגלעו במשך השנים כמה בעיות.

- בעיה אחת היא ההתמודדות עם מצב בו אחת הרשויות המקומיות מפרה את ההסכם ואיננה מעבירה את התקבולים לרשויות האחרות כנדרש. המחלוקת שזכתה לפרסום הרב ביותר נוגעת לפארק התעשייה י.ש. גת המשותף לעיריית קריית גת ולמועצות האזוריות יואב ושפיר, שם נמשך הסכסוך מאז שנת 2004. קריית גת מבקשת להתנער מההסכם ומשרד הפנים מנסה לקדם הסכם חדש ואחר, לאחר שכמה שינויים שכבר נערכו בהסכם המקורי לא הביאו לפיתרון הבעיה. בעיות התגלעו גם במקומות אחרים. טרם גובש מנגנון שיבודד את המשק הכספי של אזור תעסוקה משותף ויקשה על אי-העברת תקבולי המסים כנדרש.
- בעיה שנייה עוסקת בחלוקת הכנסות שמקורן בהיטלי השבחה. ככלל, מקור ההכנסה העיקרי העומד לחלוקה הוא תקבולי הארנונה המגיעים מנכסים שאינם למגורים. עם זאת, מרבית ההסכמים כוללים גם חלוקת הכנסות שמקורן בהיטלי השבחה, שיכולות להיות משמעותיות במיוחד כאשר מדובר בקרקעות פרטיות. חלוקת הכנסות אלו הפכה מקור למחלוקת בשנים האחרונות ורשויות מקומיות המנהלות משא ומתן לפיתוח אזורי תעסוקה משותפים אינן מסוגלות להסכים עליה. הבעיה היא שבד בבד עם היטלי השבחה שמקורם בהשבחת הקרקע בעקבות תכנון קיים סיכון שיוגשו תביעות פיצויים גבוהות בשל ירידת ערך על פי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה, וסיכון זה גורם לכך שהרשות המקומית שבה נמצא אזור התעסוקה מסרבת להתחלק בתקבולים של היטלי השבחה. אכן, נראה שהמדיניות (הבלתי פורמאלית) של משרד הפנים כיום היא שיש למקד על פי רוב את חלוקת ההכנסות בתקבולי הארנונה שאינה למגורים בלבד, ואין לכלול בה היטלי השבחה או מסים שמקורם בשכונות מגורים.
- בעיה שלישית נוגעת לחלוקת ההכנסות שמקורן בשימושי קרקע לאומיים קיימים, כגון בתי סוהר, תחנות כוח ובסיסי צבא. כך ביקשה המועצה האזורית מגידו לזכות בנתח מתקבולי הארנונה שמשלמת תחנת הכוח חגית השוכנת בסמוך אליה, בשטח המועצה האזורית חוף הכרמל. הבעיה העיקרית בהערכת בקשות מסוג זה היא בקביעת קריטריונים לבחינתן. בלא גישה שקופה ואחידה עלולות להתפתח בתחום זה מחלוקות רבות בסגנון של "תפוס כפי יכולתך" והדברים יגיעו חיש קל לבית המשפט בטענות שעל פיהם החלטות שהתקבלו משקפות העברת משאבים לבעלי ההשפעה הפוליטית הרבה יותר. כל המלצה בנושא זה עלולה לפתוח תיבת פנדורה של עשרות בקשות שבהן יבקשו רשויות מקומיות לקבל נתח מתקבולי הארנונה של מתקנים לאומיים הסמוכים להן. יש קושי בהגדרת קריטריונים אחידים בתחום זה שמתעצם אולי גם מכיוון שקריטריונים כאלו יכולים להזרים משאבים לאו דווקא לבעלי העצמה הפוליטית.

- בעיה רביעית, נובעת מאי יישומו של סעיף 9 לפקודת העיריות (וככל הנראה גם לא סעיף 9א בו נותן משרד הפנים גושפנקא פורמלית להסכמים ביוזמה מקומית) ולו פעם אחת בשש השנים מאז נחקק ב-2006. הסעיף לא יושם אפילו במקרים פשוטים ומינוריים, כמו בקשה לשיתוף פעולה של המועצה המקומית קצרין והמועצה האזורית גולן, ועל אחת כמה וכמה בסוגיות "כבדות" כמו המחלוקת סביב חלוקת המסים שמקורם באזור התעשייה מישור רותם, מחלוקת ששורשיה בשנות השמונים של המאה העשרים, כאשר הוועדה האחרונה שטיפלה בנושא הגישה את המלצותיה בשנת 2007. יישום סעיף זה נתקל בקשיים טכניים ומהותיים אך אין מדובר בקשיים שאי אפשר להתגבר עליהם.

- לבסוף, העיוות הנובע מפערים גדולים בין תעריפי הארנונה ברשויות סמוכות הוא מכשלה משמעותית ביישום הסכמים לחלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות סמוכות, בפרט בין יישובים עירוניים למועצות אזוריות (כגון המועצה המקומית קדימה-צורן והמועצה האזורית לב השרון). מקורם של עיוותים אלו בהטלת הפיקוח על תעריפי הארנונה בשנת 1986. בתחילת 2007 מונתה ועדה לרפורמה בארנונה (ועדת ברזילי) שעל פי הצהרת שר הפנים דאז מר רוני בר-און (בישיבתה הראשונה של הוועדה) הייתה אמורה לקבוע בתוך 45 ימים שיטת חישוב אחידה לארנונה ולגבש מערכת תעריפים שוויונית על בסיס משתנים אובייקטיביים כמו מצב סוציו-אקונומי, מיקום וגודל הנכס (סיקולר, 2007). עד היום (חורף 2012) טרם פורסמו המלצות הוועדה, שדיוניה גלשו לבחינת חלופות לשינויים כוללניים ומרחיקי לכת במערכת המיסוי, שלא הובילו לתוצאות<sup>3</sup>. כל מתווה לצמצום פערים ברמות המסים בין רשויות מקומיות סמוכות ולהאחדת תעריפים באזורי תעסוקה משותפים הממוקמים בתחומה המוניציפלי של יותר מרשות מקומית אחת יהיה הדרגתי כדי שלא לפגוע בבעלי העסקים, במתקנים ובתושבים. צעד זה, ובעיקר השוואת תעריפים בין מועצות

---

<sup>3</sup> דיווח על עיקרי ההמלצות הופיע בתחילת 2012 בעיתונות (ליכטמן, 2012) וממנו משתמע שהוועדה הציעה צו ארנונה אחיד במבנה ובתוכן בכל הרשויות המקומיות, לצד מתן שיקול דעת רב יותר לרשויות המקומיות לקבוע את התעריפים. הוועדה הציעה לבטל את מעמד 'עיר עולים' או 'יישוב עולים' המאפשר לרשויות מקומיות נהנות ממנו (רשימת רשויות שנקבעה בעיקרה בשנות החמישים והשישים של המאה העשרים) לגבות ארנונה מלאה מנכסי הממשלה. במקום זאת הוצע להעביר את הארנונה הנגבית מנכסי הממשלה לקרן חוץ-תקציבית, לחלוקה בין הרשויות המקומיות לפי נוסחה שתיקבע. מהכתבה אפשר להבין שככל הנראה אין הסכמה בקרב הגורמים המקצועיים והפוליטיים סביב מכלול המלצות הוועדה.

אזורים לרשויות עירוניות גובלות, הוא קריטי על מנת לבטל עיוותים ברמה האזורית ולאפשר חלוקה בהכנסות שכיום פשוט אינן קיימות.<sup>4</sup>

רוב משתתפי הסקר (לוח 1), אך לא רוב מוחלט, שולל את כפיית חלוקת ההכנסות בין הרשויות המקומיות שמקורן באזורי תעשייה קיימים, ושולל גם את כפיית הקמתם של אזורי תעשייה משותפים בניגוד לרצונן של הרשויות המקומיות המעורבות. רוב מוחלט שולל את מתן האפשרות למדינה לכפות שיתופי פעולה בין-מוניציפליים לאספקת שירותים למיניהם בלי הסכמת הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר. משתתפי הסקר שמים אפוא דגש על האוטונומיה המקומית, אם כי מדגם המשתתפים אינו בהכרח מייצג, ומצב זה יכול לגרום להטיות בהתפלגות התשובות בסוגיה זו. הדעות המקוטבות בנושא זה באו לידי ביטוי גם בקרב משתתפי השולחן העגול.

על אף המחלוקות ועל אף הבעיות שהתגלעו ביישום המנגנונים לחלוקת הכנסות יש לראות באזורי תעסוקה משותפים ובמנגנונים לחלוקת הכנסות מארנונה שאינה למגורים כלי חשוב ב"ארגז הכלים" של ההסדרים המוניציפליים. כל הבעיות שפורטו לעיל פתירות ודורשות אפוא טיפול. כלי זה לא ייתן פיתרון מלא לבעיית הפערים בחוסן התקציבי של הרשויות המקומיות, אך הוא יכול להיות פיתרון חשוב למחלוקות ולעיוותים ברמה המקומית. הוזכר הצורך לכלול גם רשויות מקומיות ערביות באזורי תעשייה משותפים והוזכרו פערים ניכרים בבסיס המס בין מועצות מקומיות למועצות אזוריות סמוכות, בהם תביעות לחלוקת הכנסות שמקורם באזורי תעשייה של המועצות האזוריות ומבסיס גדול של חיל האוויר הנמצא בתחומה של מועצה אזורית, והמשלם לה מסים נכבדים גם בשל הגדרתה יישוב עולים הזכאי לגבות ארנונה מלאה מנכסי הממשלה (מן הראוי לציין שבשולחן העגול לא נכללו נציגי מועצות אזוריות). מנגד הביעו נציגי ערים גדולות התנגדות לחלוקת הכנסות, שפירושה הענשת רשויות מקומיות המנהלות כהלכה ועידוד אי-היעילות. הבעיות של הרשויות המקומיות החלשות נובעות מכך שהשלטון המרכזי נסוג מאחריותו הציבורית להבטיח סל שירותים סביר לאזרח.

---

<sup>4</sup> בשנת 2011 אימצה הממשלה המלצות לעדכון נוסחת מענק האיזון המועבר לרשויות המקומיות ובהן חישוב ההכנסות הפוטנציאליות של הרשות המקומית מארנונה לתעסוקה ולמסחר לא על פי החיובים בפועל אלא על פי 'תעריף נדרש' לפי ריחוקן של האזור הגאוגרפי ממרכז הארץ. מטרת השינוי להקטין את השונות הגבוהה בתעריפי הארנונה בין רשויות מקומיות סמוכות ובעיקר לדרבן את המועצות האזוריות להעלות את תעריפי הארנונה לתעסוקה ומסחר. הממשלה היא זו שמנעה בעשורים האחרונים את העלאת תעריפי הארנונה, בעיקר מתוך התחשבות בלחצי המגזר העסקי, אך גם למועצות האזוריות היה לעיתים קרובות אינטרס לשמור על תעריפים נמוכים מהמקובל ביישובים עירוניים סמוכים.

מן הראוי להזכיר מודל ייחודי נוסף לשיתוף פעולה בין-מוניציפלי: 'אשכול גליל מערבי', שהוא תאגיד אזורי הכולל עשר רשויות מקומיות המתאפיינות בגיוון רב (מעלות-תרשיחא, כפר ורדים, מגדל-תפן, חורפיש, שלומי, מטה אשר, כסרא-סמיע, פקיעין, בית ג'ן ומעלה יוסף). התאגיד הוקם ב-2010 למטרת ייזום פרויקטים כלכליים-חברתיים באזור. שותפויות אזוריות בתחומים כמו עמותות לקידום התיירות קיימים כבר שנים רבות אך כאן מדובר במסגרת כוללנית הרבה יותר, שאם היא תצליח – תוכל לשמש מודל לשיתוף פעולה וולונטרי בין רשויות מקומיות ברמה האזורית, בהיקף שלא היה כדוגמתו עד כה. הפריפריה היא הסובלת העיקרית מהיעדר שיתוף פעולה בין-מוניציפלי, ולשיתופי פעולה מסוג זה חשיבות קריטית באזורי פריפריה שבהן הרשויות המקומיות מתקשות להתחרות כל אחת בנפרד על משאבי פיתוח מול הרשויות המקומיות החזקות והמבוססות במרכז הארץ.

## 4 תאגידי עירוניים, שותפויות מוניציפליות-פרטיות ומסגרות נוספות

היקף השימוש הראוי בחברות העירוניות ורמת הרגולציה הממלכתית הרצויה עליהן

חברות עירוניות הן הזרוע הארוכה של הרשות המקומית והן חלק משמעותי מהמחזור של מערכת השלטון המקומי. זהו מכשיר יעיל וגמיש לקידום פרויקטים, לניהול שותפויות עם רשויות מקומיות אחרות או עם המגזר הפרטי ועוד. החברה היא מעין אנדרווגינוס: ארגון בבעלות גוף שלטוני-פוליטי עם חובת נאמנות של נציגי הרשות המקומית במועצת המנהלים לרשות, אך גם ישות משפטית עצמאית האמורה להתנהל כמו חברה פרטית. בשנות התשעים הוכפל מספר החברות העירוניות, בעקבות פריחת הנדל"ן, התפתחות אורבנית וגם בגלל שלל "אגדות" כגון קיזוז מע"מ, עקיפת שיא כוח אדם ודיני מכרזים, ואולי פה ושם גם מטרות סמויות של עשיית הון פוליטי וחלוקת ג'ובים למקורבים. במקביל גובש במשרד הפנים נוהל להקמה של חברה עירונית ולהפעלתה.

לעורכי הצעת חוק העיריות לא הייתה דעה טובה על התאגידי העירוניים והם מציעים להעדיף מיקור חוץ המאפשר לעירייה שליטה ויכולת להחליף ספק או לשנות את תנאי החוזה, על פני הקמת חברה. לטענתם, תאגידי עירוניים רבים מוקמים בלי הצדקה של ממש, שליטת הרשות המקומית בתאגיד העירוני רופפת והוא מבצע תפקידים החורגים מתפקידי העירייה תוך עקיפת כללי מנהל תקין. התאגיד משמש מסלול לתגמול מקורבים ולמועצת העירייה אין מעורבות כלשהי ביעוד רווחיו. הם ממליצים על ייסוד חברה עירונית רק במקרים מיוחדים מאוד, כגון פיתוח רחב היקף של קרקעות הרשות המקומית.

הצעת החוק מציעה ליצור אבחנה בין תאגיד עירוני רגיל לתאגיד עירוני מיוחד. האבחנה נועדה להדק את שליטת העירייה בתאגיד, כך שתקציבו יהיה טעון את אותם האישורים הדרושים לתקציב העירייה, ונושאי משרה בעירייה כגון מבקר, גזבר ויועץ משפטי יוכלו למלא תפקידים אלה גם בתאגיד המיוחד. מוצע גם תהליך מורכב יותר של קבלת חוות דעת מהדרג הפקידותי כתנאי מוקדם לייסודו, בהשוואה לחלופות אחרות, וזאת נוסף על אישור המועצה ושר הפנים. הצעת חוק העיריות מבקשת להחיל את כל סמכויות התערבות שר הפנים ברשויות המקומיות על התאגידי העירוניים. חברי המועצה לא ישמשו דירקטורים בגוף המנהל של התאגיד. תקציב התאגיד העירוני המיוחד טעון אישור העירייה והשר (אם אישור זה דרוש לעירייה).



האם החקיקה של שנות האלפיים שחלק מהוראותיה הוטמעו בנוהל הסדרת תאגיד עירוני, לא הפכה את החברה העירונית לעוד מחלקה במנגנון הביורוקרטי של העירייה? ברוב מדינות אירופה ייסוד תאגיד עירוני אינו טעון אישור השר הממונה על השלטון המקומי. בישראל נדרש אישור שר הפנים גם כאשר הרשות המקומית רוכשת מנייה אחת, משנה את התקנון, משנה את מבנה השליטה, וגם במקרה של הגדלת הון המניות, קבלת אשראי, מתן ערבות ואספקת שירותים שבסמכות הרשות המקומית. השוואה עם מדינות האיחוד האירופי מבליטה את דחיקת רגלי הנבחרים בארץ ובעיקר בהצעת חוק העיריות לעומת הנוהג ברוב מדינות האיחוד האירופאי שבהן רק הנבחרים משמשים חברי הדירקטוריון של החברות העירוניות. משתתפי הסקר (לוח 1) מצדדים ברובם במתן ייצוג דומיננטי לנבחרי ציבור במועצות המנהלים של התאגידים העירוניים. עם זה, בשולחן העגול היו הדעות חלוקות בכל הנוגע למשקל נבחרי הציבור בדירקטוריון החברה העירונית. עלו טענות על כך שנבחרי ציבור אינם מגיעים לשיבות ומקדמים סדר יום פוליטי ולא מקצועי, וככלל נראה שדעת הרוב הייתה שיש להותיר את המצב הקיים, שבו נבחרי הציבור מהווים שליט מחברי הדירקטוריון, על כנו. משתתפי הסקר תומכים במתן פטור לרשויות המקומיות מהחובה לקבל את אישור שר הפנים להקמת תאגיד עירוני, אך רובם מתנגדים לאפשר לתאגידים עירוניים לפעול מחוץ לגבולות השיפוט של הרשות המקומית שאליה הם משתייכים.

בכל הנוגע לדיני מכרזים, בשנה שבה נחקק חוק חובת המכרזים התשנ"ב/1992 שחייב את המדינה, תאגידים ממשלתיים וגופים ציבוריים נוספים לערוך מכרזים פומביים הוכן במשרד הפנים נוהל שבו חויבו גם תאגידים עירוניים במעין מכרזים, דהיינו לפנות לקבלת הצעה משלושה עד חמישה גורמי ביצוע, על פי אמות מידה של גוף ציבורי. בתיקון לחוק חובת המכרזים משנת 2002 הוחל החוק במפורש גם על תאגיד מקומי והוטל על שר הפנים להתקין תקנות בנושא תוך פרק זמן מסוים. ואולם טיוטת התקנות שהוכנה בלשכה המשפטית של משרד הפנים לא קודמה למועד הנקוב בחוק. התקנות לא הותקנו והתוצאה הייתה שבסופו של דבר משרד הפנים החיל על התאגידים העירוניים את דיני המכרזים החלים על הרשויות המקומיות עצמן – דינים שהם דרקוניים יותר מאלה החלים על משרדי הממשלה ועל החברות הממשלתיות.

הצעת חוק העיריות הגזימה בהחלת כל צעדי ההתערבות של שר הפנים לגבי רשויות מקומיות על התאגיד העירוני – כולל חיוב אישי – אף על פי שלפי חוק החברות יש כבר אחריות אישית. האם יש צורך בכל כך הרבה אישורים של שר הפנים או שמא תפקידו לבדוק את התקינות המנהלית והכספית של התאגיד העירוני, כלומר פיקוח לאחר מעשה. האם לא יצרנו בישראל יתר רגולציה? הניאו-ליברליזם ואימוץ עקרונות NPM הביא לחיזוק רב במנגנוני רגולציה, אך כיום מדובר על מעבר ל"רגולציה חכמה" ומאוזנת יותר, המשתפת את צרכני הקצה. הצעת חוק העיריות מראה חוסר אמון של מנסחיה בשיקול דעתם של

קברניטי הרשויות המקומיות, יש בה סממנים של ריכוזיות וכבילת ידיו של הדרג המקומי, ואין בה מאומה מעקרונות הביזור שלכאורה היו אמורים להנחות את הצעת החוק.

התאגידים העירוניים סובלים יותר ויותר מעודף רגולציה לא פורמלית. על הפעולות הרבות הדורשות את אישורו של שר הפנים נוספו כללים שפרסם משרד הפנים בנוהל אסדרת חברה עירונית, הדורשים בין היתר שינויי תקנון של החברות על פי הנחיות משרד הפנים, כולל חברות ותיקות שנוסדו לפני קום המדינה. מדובר בשורת הנחיות המכפיפות את התאגידים העירוניים לכללים החלים על העיריות ולהנחיות המכבידות עוד יותר את הנטל הביורוקרטי על התאגידים. האם מדובר בצעד נכון, כאשר מדובר בכלי שאמור להתאפיין בגמישות, והאם ראוי לעשות זאת באמצעות נהלים המתפרסמים בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים, שאינם בגדר דבר חקיקה (גרטי-סרוסי, 2011)?

האם החברה העירונית יכולה לחיות עם הרגולציה החדשה ולשמש עדיין מכשיר יעיל וזריז, או שמא היא תהפוך לעוד מחלקה במנגנון העירוני? או שאולי "בשטח" פשוט מתעלמים מהשינויים המכבידים? נראה שחרף הגברת הפיקוח והבקרה עדיין לא נס לחן של החברות העירוניות והן ממשיכות להוות כלי יעיל וגמיש לפיתוח כלכלי וחברתי. משתתפי השולחן העגול הדגישו את הצורך בחוק ייעודי שיסדיר את הרגולציה על החברות העירוניות, אך כזה שישמר את יתרונותיהן ככלי גמיש ואפקטיבי לקידום הפיתוח גם באמצעות שותפויות עם המגזר הפרטי.

המצב שבו משרד הפנים מפעיל בהדרגה על החברות העירוניות מנגנוני רגולציה כמעט זהים לאלה המופעלים על הרשויות המקומיות הוא בעייתי. הרגולציה צריכה להתבטא בקביעת נורמות ובפיקוח אחר מעשה, עם סנקציות על מי שלא עומד בנורמה, כפי שמקובל בעולם, ולא בדרישה משתקת לקבלת אין-ספור אישורים לפני מעשה. תפקידו של הרגולטור במשרד הממשלתי הוא גם לסייע בידי התאגידים העירוניים לקדם את פעילותם ולהנחותם במבון הביורוקרטי ולא לשמש אך ורק מבקר הבודק את חשבונותיהם ואת עמידתם בכללים שקבע משרד הפנים. משתתפת בשולחן העגול ציינה אנלוגיה לחוקי התנועה: ישנם כאלה שאינם מציינים לרמזור אדום ומערכת האכיפה אכן משתדלת לאתרם ולהביאם על עונשם. ואולם איש אינו מעלה על דעתו לאסור על כלי רכב לעבור צומת מרומזרת ללא קבלת אישור מהמשטרה. הרגולציה על השלטון המקומי ויותר ויותר גם על התאגידים העירוניים פועלת כך בדיוק, וזאת למרות מסרים הצהרתיים וביזור מוגבל שהוענק לרשויות מקומיות המוגדרות רשויות איתנות.

## עתיד תאגידי המים והביוב

המסמך הנוכחי אינו עוסק בפירוט בסוגיית תיאגוד המים והביוב, סוגיה שעמדה על סדר היום הציבורי בשנה החולפת. שאלות מרכזיות העומדות על הפרק הן האם יש לסגת ממודל התיאגוד או ההפרטה למחצה או ההפרטה המלאה שקודם בעשור האחרון? האם ראוי לשנות את כללי המשחק בתפעול התאגידיים הקיימים? מה בנוגע לסוגיית גביית המע"מ שמחויבים בה תאגידי המים וסוגיית העברת הרווחים לרשות המקומית? האם יש לבטל את התאגידיים, או להפעילם על פי כללי משחק שונים מאש עד כה? האם ראוי לכפות את התיאגוד על רשויות מקומיות שאינן חפצות בכך ומנהלות כהלכה את מערכת המים והביוב ולהמשיך במתווה הקיים של תיאגוד מלא עם אפשרות להפרטה מלאה בעתיד?

סיכום שהושג ב-27 ביולי 2011 בין משרד האוצר למרכז השלטון המקומי מחייב אמנם את כל הרשויות המקומיות להצטרף לתאגידי מים וביוב, אך מאפשר לרשויות המנהלות את משק המים בצורה מיטבית להקים תאגידי עצמאי, ומגמיש את הממשקים בין הרשויות המקומיות לתאגידיים, בתחומים כמו דיווידנדים והלוואות בעלים. סיכום זה אינו על דעת רשות המים.

בלי להיכנס לניתוח מפורט של סוגיית תאגידי המים והביוב (ראו בן אליא, 2009; שפירא בר-אור, 2009; חמאיסי, 2012 לעניין התאגידיים ברשויות המקומיות הערביות ואין-ספור כתבות שפורסמו בנושא בעיתונות בשנת 2011), אפשר להציע כמה עקרונות מנחים בנושא זה:

- תאגידי המים הם מסגרת ראויה ב"ארגז הכלים" של אספקת השירותים המוניציפליים ובמקרים רבים מהווים פיתרון ראוי לקידום מערכות מוזנחות ובודאי ברשויות מקומיות הסובלות מהיעדר יתרונות לגודל. אין להסיג אפוא לאחור את התיאגוד במקומות בהם בוצע, אלא במקרים קיצוניים ביותר, ויש לראות בתיאגוד ובמיזוג תאגידיים קטנים פיתרון במקומות שבהם מערכת המים והביוב אינה מתפקדת כהלכה.
- אין לקדם הפרטה של תאגידי המים והביוב, לאור הניסיון הבינלאומי הבעייתי בהפרטת מונופול טבעי זה. מערכת ציבורית איננה בהכרח פחות יעילה ממערכת פרטית בתחום המים והביוב ויש לה יתרונות בתחום השגת מטרות ציבוריות, בעוד שמערכות מופרטות אפקטיביות יותר, כצפוי, בהשגת רווחים לבעליהן (מחקר מעניין שנערך בתחום זה לאחרונה השווה את מערכת המים הציבורית בציריך עם מערכת המים המופרטת בלידס ומערכת המים הפועלת באמצעות שותפות ציבורית-פרטית בברלין, ראו: Lieberherr, 2011).

- יש לאפשר לערים גדולות להימנע מתאגוד אם יש בסיס מוצק לטענותיהן שהמערכת המוניציפלית הקיימת בהן בתחום המים והביוב מתנהלת כהלכה, כולל ההשקעות הנדרשות.
- יש לאפשר לרשויות המקומיות ליהנות מרווחים אפשריים מתאגידי המים והביוב שלהן בכפוף לבקרה על כך שמדובר אכן ברווחים עודפים ולא בהזנחת ההשקעות הנדרשות במערכת ובפגיעה בחיסכון הנדרש לשיקום ולתחזוקה עתידיים.
- יש לשמור על העיקרון של תעריפי מים אחידים ברחבי המדינה ואין להפלות לרעה רשויות מקומיות באזורי פריפריה ובאזורים הרריים. יודגש, תיערוף דיפרנציאלי של המים משמעותו היא שתושבי הערים הגדולות במרכז הארץ ישלמו את התעריפים הנמוכים ביותר ואילו תושבי אזור ההר והדרום ישלמו את התעריפים הגבוהים ביותר. מצב זה יחריף אם ימכרו המים לרשויות המקומיות במחיר דיפרנציאלי, בפרט בתקופה שבה חלק הארי של המים יגיע ממתקני התפלה הנמצאים לאורך קו החוף במרכז הארץ.

### מקומן של שותפויות מוניציפליות-פרטיות בפיתוח המוניציפלי

בשנות התשעים הייתה פריחה של ממש בגיבוש שותפויות בין המגזר המוניציפלי למגזר הפרטי כדי לפתח פרויקטים בעלי תרומה לכלכלה המקומית. בתחילת שנות האלפיים הייתה בלימה במגמת גיבושן של PPP (Public-Private-Partnerships) מהטיפוס של עסקות קומבינציה. היבט המימון, דהיינו קידום הסכמי PFI (Private Finance Initiatives) ו-BOT (Build-Operate-Transfer) לפיתוח תשתיות ושירותים היה למרכזי בייזום PPP גם ככלי "עוקף תקציב": כלי המאפשר פיתוח תשתיות פיסיות ותשתיות שירותי חברה ורווחה במימון המגזר הפרטי, כך שהתחייבויות תקציביות עתידיות בשל ההתקשרויות, אובדן ההכנסות, והוצאות אפשריות בשל ההתחלקות בסיכונים עם היזם הפרטי אינן נרשמות בספר התקציב. השותפויות המוניציפליות הפרטיות הן פחות בתחום הפיתוח המקומי ויותר בתחומי תשתיות ושירותים חברתיים: אספקת שירותי חברה ורווחה שאינם דווקא שירותי חובה של השלטון המקומי (מעונות יום, ברכה טיפולית, קאונטרי קלאב, ברכת שחייה). תמורה זו משקפת מצוקה תקציבית והיעדר יכולת לממן פיתוח שירותים כאלה באמצעות התקציב הבלתי רגיל של הרשות המקומית, ואולי גם תפנית בסדרי הקדימויות של ראשי רשויות מקומיות.

יחס המדינה לשותפויות מוניציפליות-פרטיות הוא אמביוולנטי. מחד גיסא, עידוד דפוס התקשרויות זה ואפילו כפייתו, בצורה עקיפה בתחום התשתיות, כמו מים וביוב ורכבות קלות. מאידך גיסא, חוסר מעורבות בקידום שותפויות המתמקדות בפיתוח שירותי חברה

ורווחה, וכן יחס לא מעודד לשותפויות בתחום הפיתוח הכלכלי, המתאפיינות בקשרים מורכבים בין הון לשלטון.

מנגנוני רגולציה ואכיפה, כגון חובת קיום מכרזים ומיסוד מנגנון לחיוב אישי בשלטון המקומי, מגבילים את מרחב התמרון של ראשי רשויות מקומיות, אם כי קיים פער בין מסגרות הרגולציה הפורמאליות, המכפיפות את הרשויות המקומיות לאישורי שר הפנים (ושר האוצר) על כל צעד ושעל, לבין ההתנהלות בפועל. חשש גובר מתביעות משפטיות ומחריגה מנהלים מרתייע מקבלי החלטות בשלטון המרכזי מלאשר יוזמות בלי הליכי בדיקה ממושכים. גם בתי המשפט מגלים יחס ביקורתי בפרט בכל מה שמכונה "מטלות יזם".

פסק הדין של השופטת בדימוס פרוקצ'יה מחדש יוני 2011 (ע"א 7368/06) בנוגע למימון תשתיות ומוסדות ציבור, שולל הסכמי פיתוח, כלומר הטלת עבודות פיתוח על היזם שלא במסגרת חוקי העזר של הרשות המקומית, גם אם יזם הנדל"ן הסכים לשלם עליהן או לבצען. פסק דין זה עלול להיות חסם בעייתי לקידום הפיתוח ברשויות המקומיות. הסכמי פיתוח מהסוג הנדון שנויים במחלוקת במדינות רבות, בהן בריטניה בה הם מכונים *Planning obligations* (Ratcliffe et al., 2009) וקנדה. ההסכמים מגדילים את אי הודאות הניצבת בפני יזמי פרויקטים ויש הטוענים שמדובר במעין שוחד שחייב היזם לתת לרשות המקומית על מנת לקבל את האישורי הבניה הנדרשים. עם זאת, איסור גורף על הסכמים כאלה פוגע במידה משמעותית ביוזמה המקומית וביכולת הרשות המקומית לקדם פרויקטים של פיתוח – לדוגמה בתחום ההתחדשות העירונית, השטחים הציבוריים הפתוחים והשירותים החברתיים.

הסכמים בין רשויות מקומיות ליזמים, המתבטאים בהתניית אישורים תכנוניים במטלות יזם (בניית תשתיות סביב הפרויקט, חניונים ציבוריים, פארקים, מוסדות חברתיים, תשלום היטל השבחה מעבר לקבוע בחוק ועוד), הם כורח המציאות בישראל ובמדינות אחרות על מנת לקדם פיתוח תשתיות עירוניות נאותות במקביל לפיתוח פרויקטים גדולים של מסחר, עסקים ומגורים. הגבולות הראויים להסכמים אלה מטושטשים. האם מדובר במעין "שוחד חוקי" או בנשיאה ראויה של יזמים בעלויות ישירות ועקיפות של הפרויקט אותו הם מבקשים לבנות? האם יש להגביל את ההסכמים אך ורק למטלות הקשורים באופן ברור לפרויקט, או שאפשר לתבוע מיזם של מגדל משרדים או קניון להשקיע במרכז קהילתי או בפארק שאינו קשור כלל לפרויקט ושאינו ממוקם צמוד אליו? אין לפסול דרך מימון זו של הפיתוח העירוני למרות בעייתיותה המשפטית, מכיוון שאין לצפות שהיטלי הפיתוח וההשבחה הסטטוטוריים ימלאו את החסר והטלת מס פיתוח מקומי מהתושבים ומהיזמים צפויה להיות בעייתית לא פחות. אפשר ללמוד מהניסיונות הבריטיים להסדיר את סוגיית "מטלות היזם" (*Planning obligations*), באמצעות הגדרת כללי מדיניות הקובעים את גבולות הסביר בכל הנוגע לדרישות הרשות המקומית מיזמי פרויקטים גדולים (Ratcliffe et al., 2009).

כללים אלה ימתנו טענות על "סחיטה" בתמורה לקבלת אישור תכנוני (planning blackmail) ועל קבלת החלטות תכנוניות שעיקר תכליתן שיקולי רווח כספי של הרשות המקומית (cheque-book planning).<sup>5</sup>

בכל הנוגע להתקשרויות מסוג BOT ודומיהן, פחתה הדומיננטיות של מטרופולין תל אביב והפרויקטים המשותפים בולטים יותר בשולי המטרופולין וגם באזורי פריפריה לאומית. דווקא רשויות מקומיות חלשות יחסית נזקקות להסכמי BOT ודומיהם כשיטת מימון, למרות עלויותיה הגבוהות, לעומתן גזברי רשויות איתנות כמו רעננה ואשדוד פוסלים דרך זו של מימון בשל עלויותיה.

באילו מקרים יש לעודד שותפויות מוניציפאליות-פרטיות לפיתוח ולתפעול שירותים מוניציפאליים ומתי מדובר בכלי של חוסר בררה, שמגדיל בטווח הארוך את הנטל הכספי על הרשות המקומית? האם להגביל רשויות חלשות או שממילא לא ימצאו שותפים שמוכנים לסמוך על כושר החזר שלהם? שותפות מוניציפאלית-פרטית יכולה להיראות אטרקטיבית בטווח הקצר, אך להטיל נטל כבד על הרשות המקומית בטווח הארוך, כאשר הבחירה בה נובעת בעיקר מתוך מצוקה תקציבית ולא מתוך הכרה שהשותפות עם המגזר הפרטי אכן תהיה אפקטיבית לאור ניסיונו ויעילותו הרבה יותר של המגזר הפרטי בביצוע הפרויקט. התקשרויות מסוג PPP עלולות להיות בעייתיות בתחומים מפסידים (כאשר ההתקשרות כוללת סובסידיה גדולה – גלויה וסמויה – למגזר הפרטי) ובתחומים המתאפיינים באי ודאות רבה במיוחד – כאשר צפוי שבמהלך הקמת הפרויקט ותפעולו יתעורר הצורך לערוך תיקונים רבים בהסכם המקורי. הדוגמה הברורה למקרה כזה בישראל היא פרויקט הרכבת הקלה בירושלים.

## איגודי הערים: האם הם מהווים מסגרת אפקטיביות לשיתוף פעולה בקרב הרשויות המקומיות?

המדיניות הממשלתית בשנים האחרונות היא לחזק את האוטונומיה של איגודי הערים, לחזק את מעמדו של הדרג הפקידותי בניהולם ולהחליש את מעמדם של נבחרי הציבור מטעם הרשויות המקומיות השותפות באיגוד. בין השאר ניתנה לאיגוד הערים סמכות בלעדית בתחום שהועבר לאחריותו ולרשות מקומית החברה באיגוד אין יותר סמכות לעסוק בו. עם זה, דפוס שיתוף פעולה בין-מוניציפלי זה אינו זוכה לפופולריות רבה בקרב הרשויות המקומיות. האם יש להעניק לאיגודי ערים סמכויות אוטונומיות של הטלת מסים

---

<sup>5</sup> לדין מפורט בסוגיית ההסכמים בין רשויות מקומיות ליזמים פרטיים בנושא פיתוח עירוני בישראל ראו: לוי-שנור, 2012.

וגבייתם באישור שר הפנים (ושר האוצר)? רוב ברור של משתתפי הסקר (לוח 1) מתנגד להעניק לאיגודי הערים סמכויות של הטלת מסים וגבייתם.

### **מועצות דתיות וארגונים אחרים, בהם אלה המשותפים לכמה רשויות מקומיות**

מסמך זה אינו עוסק במגוון ארגונים נוספים המסונפים למערכת השלטון המקומי. עם זה, מניסיונם של ארגונים אלה כגון מועצות דתיות עולה כי יש לדבוק בעקרון הזהות בין מימון לשליטה. ארגונים מקומיים וכאלה המשותפים לכמה רשויות מקומיות שהרשות המקומית נתבעת להשתתף במימונם, אך בו בזמן אינה שולטת בהוצאותיהם הם מתכון לבעיות. השתתפות ממשלתית דיפרנציאלית בתקציביהם של גופים כגון מועצות דתיות היא צעד ראוי ונכון שבא לצמצם פערים, אך אין זה מתקבל על הדעת שרשות מקומית הנתבעת לממן את רוב תקציבו של הגוף לא תוכל לשלוט באופן תפקודו וברמת הוצאותיו באותה מידה שבה היא מבקשת לממן אותו.

לוח 1

עמדות 55 משתתפי ערב השולחנות העגולים (יולי 2011)  
 בנוגע לרפורמות בהסדרים מוניציפליים

מסכים + מסכים מאוד	לא מסכים ומסכים באותה מידה	כלל לא מסכים + לא מסכים	
51%	11%	38%	אין לבצע איחוד רשויות ואין להעביר אזורי מגורים מרשות מקומית אחת לאחרת ללא הסכמת התושבים
44%	17%	38%	ההחלטה לאחד רשויות מקומיות בלתי דמוקרטית ופוגעת בזכויות דמוקרטיות של תושבים
24%	8%	67%	יש להעביר את הסמכות לשנות שטחי שיפוט ממשרד הפנים לכנסת
67%	22%	11%	על הוועדה הבודקת כינון עיריות, איחודן, ביטולן ושינוי שטח שיפוטן להיות ועדה קבועה
51%	19%	30%	יש להקים דרג אזורי/מטרופוליני נבחר של שלטון מקומי ולהעביר אליו סמכויות מהדרגים המחוזיים של משרדי הממשלה
46%	31%	23%	יש להקים דרג אזורי/מטרופוליני נבחר של שלטון מקומי ולהעביר אליו סמכויות מהרשויות המקומיות בתחומים שבהן יש יתרון לגודל או תחומים הדורשים תיאום ושיתוף פעולה
29%	27%	43%	יש לאפשר הקמת רובע עירוני בכל עירייה ללא מגבלת מספר תושבים (100,000 בהצעת חוק העיריות)
48%	13%	39%	אין לכפות חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות שמקורן באזורי תעשייה קיימים
25%	14%	60%	יש לאפשר למדינה לכפות שיתופי פעולה בין-מוניציפליים לאספקת שירותים שונים ללא הסכמת הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר
47%	17%	36%	אין לכפות הקמתם של אזורי תעשייה משותפים בניגוד לרצונן של הרשויות המקומיות המעורבות
44%	23%	33%	יש להבטיח ייצוג דמויננטי לנבחרה הציבור במועצות המנהלים של תאגידים עירוניים
50%	30%	20%	יש לפטור את הרשויות המקומיות מחובה לקבל אישור שר הפנים להקמת תאגיד עירוני
39%	10%	51%	יש לאפשר לתאגידים עירוניים לפעול מחוץ לגבולות השיפוט של הרשות המקומית אליה הם משתייכים
27%	12%	60%	יש להעניק לאיגודי ערים סמכויות להטיל ולגבות מסים באישור מיוחד של שר הפנים ושר האוצר



## מקורות

- בורוכוב, א' (2004) מה התועלת מאיחוד הרשויות המקומיות? **תכנון, ביטאון איגוד המתכננים בישראל**, 21(2): 77-83.
- בן-אליא, נ' (2009) **משק המים התאגידי החדש: האם הרפורמה הוכרעה?** ירושלים: מחקרי פלורסהיימר.
- בן בסט, א' ודהן, מ' (2009) **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בר-אלי ושמיל (2011) כך מתנהלת המדינה: שר התחבורה והאוצר נאבקים – והתחבורה הציבורית תקועה, **דה-מרקר הארץ**, 19.12.
- גרטי-סרוסי, א' (2011) **תאגידי עירוניים – האם עדיין רלוונטיים?** (מצגת – גב' אורלי גרטי-סרוסי, ר"ח, יועצת לעירויות ותאגידי עירוניים).
- חזן, א' (1990) **רובע קריית חיים – ניסיון מוניציפאלי שנכשל, עיר ואזור**, 21: 18-37.
- חמאיסי, ר' (2012) **נייר עמדה בנושא תאגידי מים**, אינג'אז.
- חסון, ש' (2006) **הגירעון בדמוקרטיה המקומית, דמוקרטיה למראית עין?** ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות ובית הספר לממשל ולמדיניות אוניברסיטת תל אביב.
- לוי-שנור, ר' (2012) **הסכמים בין רשויות מקומיות ליזמים בנושא פיתוח עירוני בישראל**, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר. (עומד להופיע)
- ליכטמן, מ' (2012) **"אלי ישי התעניין רק בהנחות למגזרים החשובים לו"**, **גלובס**, 20.1-19.
- סיקולר, נ' (2007) **שר הפנים רוני בר-און מכריז על רפורמה בארנונה**, YNET, 6.3.
- רזין, ע' (2004) **איחוד רשויות מקומיות: האמנם רעיון מופרך? תכנון, ביטאון איגוד המתכננים בישראל**, 21(2): 83-86.
- רזין, ע' וחזן, א' (2000) **הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת "שליטה המלמעלה"**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ע' וחזן, א' (2006) **חלוקת העושר המוניציפלי בישראל, צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- ריינגורץ, י' (2011) **איחודי רשויות מקומיות והשפעתם התקציבית**, עדויות מאיחוד הרשויות של שנת 2003, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר.
- שפירא בר-אור, א' (2009) **ההפרטה של שירותי הספקת המים בישראל: באפיק ההפרטה "המוחלטת"**, **חוקים**, גיליון א': 319-348.
- Lieberherr, E. (2011) Legitimate, effective and efficient water governance? A comparative analysis of cases in Germany, England and Switzerland, Presented at the ECPR Conference in Reykjavik, August 25-27.
- Ratcliffe, J., Stubbs, M. and Keeping, M. (2009) *Urban Planning and Real Estate Development*, Third edition, London: Routledge, pp. 155-178.
- Sharkansky, I. (1997) Israel: a metropolitan nation-state, *Cities* 14: 363-369.