

דמוקרטיה מקומית בישראל

ביזור, מקומיות, השתתפות
ופוליטיקה מקומית

עורכים: איתי בארי וערן רזין



מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

מחקרי פלורסהיימר
המכון ללימודים עירוניים ואזוריים
האוניברסיטה העברית בירושלים

דמוקרטיה מקומית בישראל

ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית

בעריכת
איתי בארי וערן רזין

כרך ראשון

ירושלים, כסלו תשע"ו – נובמבר 2015

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

LOCAL DEMOCRACY IN ISRAEL

Decentralization, Localism,
Participation and Local Politics

Edited by Itai Beer & Eran Razin

Volume 1

עורכת אחראית: שונמית קרין
סדר ועימוד: רות סובל
עיצוב הכריכה: נעם בארי
הדפסה: דפוס אחוה

ISSN 0792-6251
© 2015 מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים
floersheimer@mail.huji.ac.il
fips.huji.ac.il

על המחברים

זיארד אבו חבלה – רואה חשבון, כלכלן, ודוקטורנט באוניברסיטת תל אביב. מומחה לשלטון המקומי הערבי, ולאוכלוסייה הערבית. עמית מחקר במכון לחקר השלטון המקומי באוניברסיטת תל אביב.

יובל אופק – חוקר ומרצה בתחומי הערכת תכניות ומדידת ביצועים במרכז לניהול ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת חיפה.

גדליה אורבך – מרצה במרכז האקדמי שערי משפט. תחומי עיסוקו העיקריים הם מינהל ציבורי, מדיניות ציבורית, שלטון מקומי, תכנון עירוני והמגזר השלישי.

ניר אטמור – מרצה בחוג ללימודים רב תחומיים במכללה האקדמית צפת. מחקריו עוסקים בפוליטיקה השוואתית, בעיקר מערכות בחירות, שיטות בחירה והשתתפות בבחירות.

איתי בארי – חוקר, מרצה וראש התכנית לתואר שני במינהל השלטון המקומי, בי"ס למדע המדינה, אוניברסיטת חיפה. מחקריו עוסקים בשלטון המקומי וביחסיו עם השלטון המרכזי, במשבר ארגוני והבראתו ובמעבר משלטון לממשל.

יעל בן-חורין נאות – פסיכולוגית ארגונית ומנחת קבוצות. יועצת ארגונית לפיתוח מנהיגות במגזר הציבורי ובעמותות, עמית הוראה באוניברסיטת חיפה ובטכניון.

ניבי גל-אריאלי – המכללה האקדמית לחינוך, אורנים. עוסקת בהוראה ובמחקר של מדיניות חינוך – הסדרתה, ביצועה ומדידתה.

אמיר הורקין – מנהל המחקר במאגר מוחות – מכון מחקר וייעוץ בינתחומי בע"מ, ומרצה בפקולטה למינהל עסקים במרכז האקדמי למשפטים ולעסקים ברמת גן. תחומי עיסוקו העיקריים הם: ניהול, התנהגות ארגונית והערכת ביצועים בסקטורים הציבורי והפרטי, התנהגות פוליטית ומחקרי דעת קהל.

ערן ויגודה-גדות – ראש המרכז לניהול ומדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה. תחומי עיסוקו העיקריים הם התנהגות ארגונית וניהול במערכות ממשל ומינהל ציבורי, פוליטיקה ארגונית, רפורמות ושינוי של מערכות ציבוריות ושלטון מקומי, ומקומו של האזרח בקשר עם הממשל ועם בירוקרטיות מודרניות.

הני זובידה – מרצה בכיר בחוג למדע המדינה, האקדמית עמק יזרעאל. מחקריו עוסקים בחברה הישראלית, בחירות בישראל, הגירה, הגירת עבודה, כדורגל, לאומיות וקונפליקט אתני.

אנה חזן – המכללה האקדמית ספיר ואוניברסיטת חיפה. חוקרת את מערכת השלטון המקומי, שיתוף פעולה בין מוניציפלי, כלים לפיתוח כלכלי מקומי ורגולציה.

גל טלית – אוניברסיטת תל-אביב, החוג למדיניות ציבורית; אוניברסיטת חיפה – בית הספר למדעי המדינה, המחלקה למינהל ומדיניות ציבורית. עוסקת בהשלכות של מיקור חוץ במגזר הציבורי בכלל ובשלטון המקומי בפרט וכן במדיניות תכנון ורגולציה במגוון תחומים.

אמיר יובל – חוקר ומתעניין בהשפעות הגומלין בין השלטון המקומי ובין תהליכים ומסדות גלובליים. מרצה במכללה האקדמית עמק יזרעאל.

הרצל כהן – ראש תכנית התמחות ביקורת פנימית וציבורית, אוניברסיטת חיפה. מחקריו ופרסומיו עוסקים בביקורת הפנימית והציבורית, הממשק בין לסביבה הארגונית בה הן פועלות ולחקיקה בישראל.

אזי לב-און – מרצה באוניברסיטת אריאל בשומרון. עוסק בשימושים והשפעות של מדיה חברתית על הפוליטיקה והחברה.

לירון לביא – דוקטורנטית בחוג למדע המדינה, אוניברסיטת תל אביב. עוסקת בדמוקרטיה, בחירות, פוליטיקה של זהויות ותאוריות של זמן.

שמוליק לדרמן – מרצה בחוג לסוציולוגיה, מדע המדינה ותקשורת באוניברסיטה הפתוחה, ובתכנית הבינלאומית ללימודי שואה תואר שני באוניברסיטת חיפה. עוסק במחשבה פוליטית, בעיקר בתאוריה דמוקרטית ובפילוסופיה הפוליטית של חנה ארנדט, ליאו שטראוס וג'ון סטיוארט מיל.

גיל ליטוב – אוניברסיטת בן גוריון בנגב, דוקטורנט, הפקולטה לניהול ע"ש גילפורד גלזר. משמש בתפקידים בכירים בשלטון המקומי מזה כ-25 שנה.

אסף מידני – מרצה בביה"ס לממשל וחברה, האקדמית תל-אביב יפו. מחקריו עוסקים במדיניות ציבורית, פוליטיקה ומשפט.

אסף מצקין – מנהל בית ספר תיכון, חוקר עצמאי, בוגר תואר שלישי מהחוג למדע המדינה אוניברסיטת תל אביב. לשעבר חבר סגל במכללה האקדמית לחינוך בית ברל. מתמחה בחקר השחיתות הפוליטית ובדפוסי השתתפות פוליטית של בני נוער.

שרון מצקין – בוגרת תואר שני במדע המדינה מאוניברסיטת תל אביב. חוקרת עצמאית ואשת חינוך. מומחית להוראה מתקנת.

עודד סטקלוב – חברת ADALYA CONSULTING & MANAGEMENT. בוגר בית הספר למדיניות וממשל ע"ש פדרמן, האוניברסיטה העברית בירושלים.

אסנת עקירב – חוקרת, מרצה וראש החטיבה למדעי המדינה, המכללה האקדמית גליל מערבי. מתמחה בהתנהגות נבחרי ציבור במישור הארצי ובמישור המקומי.

חן פרידברג – מרצה במחלקה ללימודי ישראל במזרח התיכון ומדע המדינה שבאוניברסיטת אריאל, וחוקרת במכון הישראלי לדמוקרטיה. מחקריה עוסקים בעיקר בחקר הכנסת ותפקודה והשתתפות בבחירות.

הילה צבן – אנתרופולוגית, עמיתת פוסט-דוקטורט ב-SOAS, אוניברסיטת לונדון. עוסקת בתהליכי שינוי אורבני, ג'נטריפיקציה, הגירה גבוהה והשתתפות הציבור ברמת השכונה.

נדיר צור ז"ל – חוקר אורח במרכז חיים הרצוג לחקר המזרח התיכון והדיפלומטיה, באוניברסיטת בן-גוריון בנגב. עמית וחוקר נלווה במכון ע"ש הרי ס' טרומן למען קידום השלום, באוניברסיטה העברית בירושלים. מתמחה בפסיכולוגיה פוליטית, בכלי השפעה של מנהיגים ובחקר ממדים פוליטיים ופסיכולוגיים של ביטחון לאומי.

בתיה רודד – המחלקה לגאוגרפיה ופיתוח סביבתי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. תחום עיסוק מרכזי: חקר הנגב וערד במסגרת חקר אזורי ספר אתניים-לאומיים בהיבטים מקומיים-מרחביים.

ערן רזין – המחלקה לגאוגרפיה, מנהל המכון ללימודים עירוניים ואזוריים וראש מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית בירושלים. עוסק בשלטון מקומי, תכנון ופיתוח עירוני.

אמנון רייכמן – מרצה בפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה וראש המוקד לחקר שלטון החוק, עוסק בחקר המשפט הציבורי (משפט חוקתי ומשפט מינהלי) על ענפיו השונים. בין השאר עוסק רייכמן בהיבטים תאורטיים ומעשיים של רגולציה, ובכלל זה ביחסי השלטון המקומי והשלטון המרכזי.

ניב ריינגוורץ – מרצה במחלקה למינהל ומדיניות ציבורית בבית הספר למדע המדינה באוניברסיטת חיפה. מתמחה בכלכלה ציבורית ופוליטית, בדגש על השלטון המקומי.

נילי שטיינפלד – ראש המסלול לתקשורת דיגיטלית בבית הספר לתקשורת, אוניברסיטת אריאל. חוקרת אינטרנט וטכנולוגיות מידע בהקשרים חברתיים ואזרחיים.

דניאלה שנקר – המכללה האקדמית בית ברל. חוקרת מדיניות ציבורית וניהול ציבורי.

אתי שריג – חוקרת ומרצה בתחום השלטון המקומי והכלכלה הפוליטית באוניברסיטה הפתוחה.

תורות

כשיצאנו לדרך, סופה לא היה ברור. בעיקר, לא היה מובן מאליו מי יירתם למשימה ויכתוב מאמרים בהתאם לציפיות שלנו: "מאמרים שיש בהם תוכן קונקרטי ישראלי וממד של ניתוח תצפיות אמפיריות (בין אם כמותניות או איכותניות, המתבססות על שאלונים, ראיונות, טקסטים, או מאגרי נתונים משניים אחרים)... שהם נצמדים לשיטה המדעית ומבוססים על מחקר שנערך בישראל ועל תכנים חדשים הנוגעים לישראל...". לשמחתנו ולהפתעתנו, שורה ארוכה של כותבים נמרצים, מוכשרים ומובילים לקחו על עצמם את משימת הכתיבה. אנו מעריכים את מאמציהם ומודים להם על התרומה המשותפת לחקר השלטון המקומי, על כך שלמדנו מהם ועל ההזדמנות לעבוד ביחד.

תודה לשופטים שסייעו לנו רבות בבחינה אובייקטיבית ומקצועית להשביח את החומרים הרבים שנשלחו אלינו.

תודה מיוחדת לצוות מחקרי פלורסהיימר, לשונמית קרין על העריכה הלשונית המסורה והסבלנית ולרות סובל, על ההבאה לדפוס והעימוד המקצועיים והדקדקניים.

תודה נוספת למוסדות האקדמיים המאפשרים לנו להביא את עצמנו לידי ביטוי, לחקור, ולהשפיע על פני המציאות בשלטון המקומי, בית הספר למדע המדינה באוניברסיטת חיפה והמכון ללימודים עירוניים ואזוריים באוניברסיטה העברית בירושלים.

ותודה אחרונה לסטודנטים, תלמידי המחקר ולאנשי השלטון המקומי שמהם אנו לומדים ועבורם אנו כותבים.

ד"ר איתי בארי ופרופ' ערן רזין

תוכן העניינים

כרך א

9 איתי בארי וערן רזין / מבוא – דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות והשתתפות

שער ראשון

מעמד השלטון המקומי במערכת הפוליטית והציבורית:
שליטה, רגולציה ואוטונומיה

33 גל טלית / מה יצא לי מזה? הסיבות להחלטת הרשויות המקומיות בישראל למקר
הספקת שירותים לתושביהן

55 יניב ריינגוורץ ועודד סטקלוב / היבטים כלכליים של ביזור סמכויות ותקציבים
לשלטון המקומי בישראל

75 זיאד אבו חבלה / ממונה ללא מינוי

96 גיל ליטוב / מידת יעילותן של תכניות הבראה ברשויות המקומיות בישראל

128 יובל אופק והרצל כהן / הביקורת ברשויות המקומיות בישראל: לא על החוק לבדו

148 אנה חזן / דיור בר השגה: יוזמות הרשויות המקומיות מול רגולציה (לא) חכמה?

168 אמיר יובל / הכלכלה הפוליטית של ריכוז וביזור

188 דניאלה שנקר / לוקליזציה של החינוך: אינטרס ציבורי או שירות מקומי?

211 ניבי גל-אריאלי, ערן ויגודה-גדות, איתי בארי ואמנון רייכמן / חינוך והבניית מקומיות

235 אסף מידני ונדיר צור / טוהר מידות ואמון הציבור בשלטון המקומי: דמוקרטיה
מקומית ובית המשפט העליון

כרך ב

שער שני

השתתפות אזרחית בניהול החיים המקומיים
משילות ומקומיות חדשה

11 גדליה אורבך / שיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל לאן? התפתחותם של
דגמים ארגוניים לביזור מוניציפלי

31 הילה צבן / למי שייכת השכונה? על שיתוף תושבים בתכנית האב לשכונת
בקעה בירושלים

- 54 בתיה רווד / אקטיביזם חברתי בעיירת-ספר: המקרה של ערד
- 75 אזי לב-און ונילי שטיינפלד / פייסבוק מקומי: דפוסי פעילות וקשר עם התושב

שער שלישי

הבחירות לרשויות המקומיות

- 103 ניר אטמור וחן פרידברג / הבחירות המקומיות בישראל 2013: השתתפות והימנעות במרכז ובפריפריה
- 126 הני זובידה ולירון לביא / תהליך הדעיכה של המפלגות הארציות בבחירות המקומיות – תרגיל "הודיני" או רציונליות לשמה?
- 147 שמוליק לדרמן / דמוקרטיה מקומית רדיקלית, תאוריה ופרקטיקה
- 164 אסנת עקירב ויעל בן-חורין נאות / התשמע קולי? מהשתתפות אזרחית להשתתפות פוליטית של נשים בפוליטיקה המקומית
- 190 אסף מצקין ושרון מצקין / שינוי אדרת לאותה גברת? שינוי שיטת ההצבעה של הבחירות לרשויות המקומיות לשיטה מקוונת והשפעתה על כוונות הצבעה בקרב בני נוער
- 207 אתי שריג / יחסי הכוחות ברשות המקומית
- 225 אמיר הורקין / יורשי המכהנים בבחירות המקומיות בעידן הבחירה הישירה 2009-1978

מבוא

דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות והשתתפות

איתי בארי וערן רזין

תחומי הפעילות של הרשויות המקומיות ומדיניותן נגזרים מהסמכויות שהתיר והותיר להן השלטון המרכזי, לצד תפיסותיהן את צרכי הקהילה ופשרות פוליטיות הנגזרות מעוצמתם של בעלי עניין בקהילה ומחוצה לה (בארי, 2014). למערכות שלטון מקומי יש שני יעודים מרכזיים: (1) לספק מגוון שירותים ותשתיות לאוכלוסייה המקומית, (2) להיות המנגנון הדמוקרטי, הפוליטי, באמצעותו קהילות מקומיות יכולות לבטא את הרצונות הקולקטיביים שלהן. בפועל, השלטון המקומי אמור גם לשמש זרוע המוציאה לפועל את מדיניות השלטון המרכזי בתחומים מסוימים. השיח הציבורי סביב השלטון המקומי מתמקד פעמים רבות בייעוד הראשון, דהיינו אספקת שירותים יעילה ואפקטיבית וצעדים הנגזרים ממנה, כמו יישום דפוסי ניהול מודרניים דוגמת עקרונות הניהול הציבורי החדש. בשיח זה נשכח לפעמים הייעוד השני של הרשות המקומית, הדמוקרטי, בפרט במדינות כמו ישראל, בהן הרשויות המקומיות אינן נתפסות כאבן יסוד בבניין האומה ובזהות הלאומית (כמו הדמוקרטיה המקומית בצרפת ובארצות הברית), או כמרכיב בהשרשת ערכים דמוקרטיים ברמה הלאומית (כמו גרמניה אחרי מלחמת העולם השנייה).

דמוקרטיה מקומית פועלת בדרך כלל במרחב של מדינת לאום דמוקרטית ולה שלושה תפקידים מרכזיים: ייצוגיות, הטמעת ערכים דמוקרטיים ופולורליזם (בארי, 2014). ייצוגיות היא ערך דמוקרטי המביא לידי ביטוי את עקרון שלטון העם או שלטון הקהילה כדי לחתור למימוש רצונם וטובתם הציבורית המשותפת. הפריסה הרחבה ורבת הזרועות של השלטון המקומי

מאפשרת ייצוג של תת-קהילות מגוונות, כולל מיעוטים, באמצעות מועצה מקומית, וזו מייצגת לצד ראש הרשות המקומית את הקהילה המקומית בפני מוסדות אחרים. מקובל להבחין בין ייצוגיות תיאורית כנוכחות של נציגים מקהילות שונות לייצוגיות מהותית כייצוג של אינטרסים והעדפות.

הטמעת ערכים דמוקרטיים במישור המקומי מנחילה ומבססת התנסות רבת משתתפים במשחק הדמוקרטי. אזרחים אשר לוקחים חלק פעיל ואפקטיבי בעיצוב המציאות עשויים לחזק את האמון במערכת הדמוקרטית, לשמר אותה, ולהצדיק את קיומה. יישום הדמוקרטיה במסגרת המדינה מוגבל למספר קטן יחסית של שחקנים ולפרוצדורות עקיפות על ידי נציגים. לעומת זאת, הדמוקרטיה המקומית קרובה יותר לאזרח ולכן יש לה פוטנציאל רחב למימוש ולהטמעה של ערכים, זכויות ועקרונות דמוקרטיים, כגון הזכות להתאגד, הזכות לממשל עצמי, הזכות לבחור ולהיבחר, הזכות לייצוג, חופש הביטוי, זכות הציבור לדעת ושיתוף הציבור.

פלורליזם חברתי וקהילתי מאפשר בחירה חופשית וסובלנות לשונה. השונות הרבה בין רשויות מקומיות, במיוחד בחברה משוסעת המאכלסת פסיפס של קהילות ותרבויות, מאפשרת הכרה במגוון דתות, תרבויות, קהילות ומיעוטים. השלטון המקומי מקיים אפוא את הזכות לקהילתיות/מקומיות.

מטרת ספר זה, הכולל מגוון רחב של מאמרים על השלטון המקומי בישראל, היא להתמקד בייעוד הדמוקרטי של הרשויות המקומיות. ייעוד זה כרוך קודם כל בסוגיית יחסי השלטון המרכזי עם השלטון המקומי, שהרי ללא ביזור אמיתי של תפקידים ומשאבים ומתן אוטונומיה בניהול החיים המקומיים, משמעותה של הדמוקרטיה המקומית היא מוגבלת. ישראל מתאפיינת בריכוזיות ששורשיה בחקיקה המנדטורית ובדומיננטיות הממשלה, על רקע האידאולוגיה הציונית הסוציאליסטית ששלטה בכיפה אחרי קום המדינה ואתגרי הביטחון וקליטת העלייה שנתפסו ככאלה שרק שלטון מרכזי חזק יכול להתמודד עמם. לשימור המסורת הפוליטית הריכוזית מסייע דימויו של השלטון המקומי בישראל, שאינו מהמשופרים. ואולם, לביזור סמכויות לרשויות המקומיות חשיבות קריטית על רקע משבר המשילות המתמשך, המאפיין את השלטון המרכזי בישראל.

מושג הביזור מתקשר למושג המקומיות, המתייחס להשפעה גדלה של קהילות מקומיות ומנהיגות מקומית על קבלת החלטות ציבוריות, על רקע הגלובליזציה הכלכלית ומגמת המעבר ממסגרות שלטון היררכיות קשיחות לרשתות ממשל אופקיות וגמישות. מגמות אלו צפויות להשתלב בצורות חדשות של השתתפות אזרחית בתהליכי קבלת ההחלטות, באינטנסיביות גדלה של השתתפות אזרחית זו, ובדפוסים חדשים של שיח דמוקרטי השתתפותי (דליברטיבי), על רקע תמורות מורכבות העוברות על הדמוקרטיה הייצוגית.

פרק מבוא זה סוקר מגמות עיקריות בתחום הדמוקרטיה המקומית בישראל ודן בשלושת המופעים המרכזיים שלה: ביזור, מקומיות והשתתפות. לאחר מכן מסכם הפרק את התובנות העולות מ-21 פרקי הספר ואת תרומתם להבנת מגמות היסוד המתחוללות בארץ.

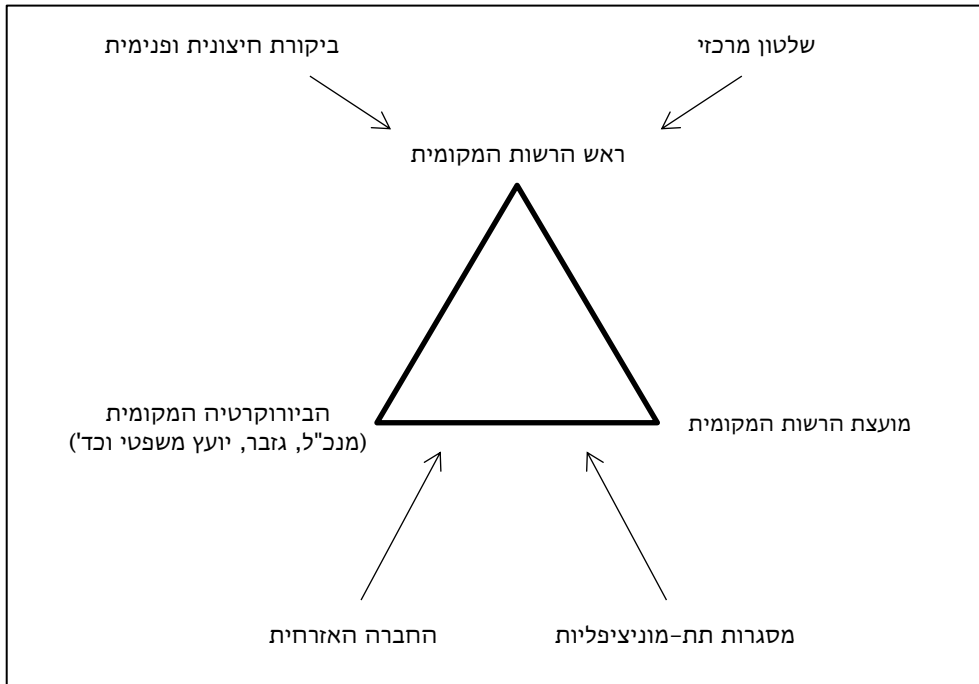
ביזור בישראל: חיזוק הדמוקרטיה המקומית או הכפפתה לשלטון המרכזי?

המערכת הפוליטית הישראלית היא ריכוזית מיום הקמת המדינה, אשר שורשיה נטועים בחקיקה המנדטורית שנותרה במידה רבה בתוקפה עד היום. הריכוזיות הפוליטית במנגנוני מפלגות השלטון הארציות הגיעה לשיאה בשנות החמישים של המאה העשרים. תהליך של ביזור התבטא בשנות השישים בהתארגנות המדינה במסגרות שלטון מסודרות, והתעצם בשנות השבעים בעקבות מלחמת 1973, פרישת דור המייסדים הדומיננטי מהנהגת המדינה, המהפך הפוליטי של 1977 והמעבר לבחירות ישירות של ראשי עיריות ומועצות מקומיות ב-1978. הביזור היה בעיקרו לא פורמלי, וכונה על ידי קלכהיים (1997) ביזור דה-פקטו, בו נהנה השלטון המקומי מאוטונומיה לא פורמלית גדלה, כאשר הבסיס החוקי נותר ריכוזי. על פי קלכהיים הביא תהליך זה לבעיה של נטילת סמכות ללא אחריות, דהיינו ראשי ערים הלוקחים לעצמם סמכויות ללא שהם נושאים באחריות (התקציבית בעיקר) לתוצאות מעשיהם. מנגד, טען Dery (2002) שהיווצרות פער בין הסדרים פורמליים מיושנים של יחסי שלטון מרכזי – שלטון מקומי לפרקטיקות המקובלות בפועל, דווקא משמרת אוטונומיה מקומית מוגבלת, מכיוון שכללים מעורפלים (fuzzy control) משמרים תלות רבה של הרשות המקומית ברצון הטוב של פוליטיקאים ופקידים ממשרדי הממשלה.

מנגד, בלטו מאז אמצע שנות השמונים גם תהליכים בכיוון המנוגד, ובהם פיקוח של השלטון המרכזי על תעריפי הארנונה, תאגוד מערכות המים והביוב והשתת רגולציה של השלטון המרכזי (רשות המים) על התאגידים ויישום מנגנון מינהלי של חיוב אישי בשלטון המקומי, שהיה אות מתה בספר החוקים עד תחילת שנות ה-2000. התחזקות משרדי האוצר והמשפטים ביחס למשרדי הממשלה המגזריים והמגמה לחזק את שדרת הניהול הבכירה בשלטון המקומי, כשומרי סף של התנהלות הרשות המקומית, צמצמו גם הם את מרחב התמרון של המנהיגות המקומית הנבחרת. היו אפוא שטענו שממצב של "סמכות ללא אחריות" שאפיין באופן חלקי את מעמד ראשי הרשויות המקומיות בתחילת שנות השמונים, ריכוז של כוח אצל "שומרי סף" כלכליים ומשפטיים בשלטון המרכזי הותיר את ראשי הרשויות המקומיות במצב של "אחריות ללא סמכות", דהיינו אוטונומיה מצטמצמת בקבלת החלטות מחד גיסא כאשר ציבור הבוחרים רואה בהם אחראים לאיכות השירותים הממלכתיים, כמו חינוך, מאידך גיסא. הניסיון שלא צלח להחליף את פקודת העיריות ואת פקודת המועצות המקומיות המנדטוריות בחוק עיריות ישראל, שכתבתו הסתיימה בשנת 2005 ושעבר בכנסת בקריאה ראשונה בשנת 2007, מלמד על רוח רפורמות שהוחלו בהדרגה גם ללא חוק כוללני בשנות ה-2000 המוקדמות. הנחת היסוד של מנסחי הצעת החוק, שבניסוחה היו דומיננטיים שני יועצים משפטיים לשעבר במשרד הפנים (זינגר ודנה, 2009), הייתה שביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי אינו יכול להיעצר אצל ראש הרשות המקומית ומחייב איזון רב יותר במשולש הכוח של השלטון המקומי (איור 1).

איור 1

משולש הכוח בשלטון המקומי



איזון זה אמור בראש ובראשונה להתבטא בחיזוק הדרג הבירוקרטי הבכיר ברשויות המקומיות, שיהפוך פחות תלוי בראש הרשות המקומית וישמש יותר שומר סף: משקל נגד לכווח המרוכז בידי ראש הרשות המקומית. השינוי אמור להתבטא בחיזוק החיץ בין הדרג הנבחר – קובע המדיניות, לבין הדרג הניהולי – מבצע המדיניות. דובר גם על חיזוק מעמדה של מועצת העיר כרשות מחוקקת ומפקחת, אך השינויים שהוצעו בתחום זה היו מינוריים. העצמה זו של הדרג הניהולי תאפשר, על פי הצעת החוק, ביזור דיפרנציאלי, דהיינו מתן סמכויות נוספות לרשויות מקומיות המנוהלות באופן תקין וצמצום תלותן באישורי משרד הפנים, לצד חיזוק הבקרה על רשויות מקומיות חלשות שאינן מתנהלות באופן תקין.

הצעת חוק העיריות עוררה מחלוקת ציבורית, בין היתר בשאלה אם אכן מדובר בביזור או דווקא בהצרת צעדיהם של נבכרי הציבור. מחד גיסא, יש בהצעה גישה עקרונית הדבקה בעקרונות הביזור, אך מאידך גיסא, משולבים בה סעיפים המרוקנים מתוכן את הביזור המוצהר אשר מטמיעים, לפי טענות שנשמעו, ביורוקרטיזציה, משפטיזציה, ריכוזיות ושליטה של משרדי הפנים והאוצר אף מעבר לאלה המבוססות על החקיקה הקיימת. עלו גם טענות על פיהן יישום מודל שומרי הסף בממשלה אמנם תרם למינהל תקין ולחיסכון תקציבי, אך פגע ביכולתם

של משרדי הממשלה לקבל החלטות בצורה אפקטיבית והעביר כוח בתחום קביעת מדיניות מנבחר ציבור לפקידים. בסופו של דבר לא פעל אלי ישי, שר הפנים בשנים 2009-2013, להחלת דין רציפות על הצעת חוק העיריות, כאשר בוועידת השלטון המקומי אמר לראשי הרשויות המקומיות: "לא אתן לעשות לכם את מה שעשו לי", דהיינו הצרת צעדיו כשר פנים על ידי החשב והיועץ המשפטי. עם זאת, צעדים ברוח הצעת חוק העיריות מומשו באמצעות תיקונים לחוק במסגרת חוקי ההסדרים במשק המדינה ובאמצעות נהלים ללא חקיקה. ביזור דיפרנציאלי מסוים יושם תחילה ללא חקיקה ובהמשך באמצעות חוק הרשויות האיתנות שעבר בכנסת ב-2014.

מחלוקת דומה התפתחה מאוחר יותר גם סביב הרפורמה בחוק התכנון והבנייה. ניסיונות מוקדמים של ביזור סמכויות לוועדות המקומיות לתכנון ובנייה (תיקונים 43 ו-76 לחוק התכנון והבנייה מהשנים 1995 ו-2006) לא השיגו את התוצאות המצופות (היימן, 2011). הצעת חוק התכנון והבנייה התש"ע-2010 התאפיינה בקונספציה דומה לזו של הצעת חוק העיריות התשס"ז-2007. בדומה להצעת חוק העיריות, גם הצעה זו נגנזה אחרי שעברה בקריאה ראשונה ובסופו של דבר חוקק תיקון מינורי יותר, ששאף לביזור של ממש של סמכויות לוועדות המקומיות (תיקון 101 התשע"ד 2014 לחוק התכנון והבנייה). אלא שבמקביל לתיקון זה קידמה הכנסת חוקים בעלי משמעות הפוכה לחלוטין, במטרה להתמודד עם משבר הדיור: בראש ובראשונה את החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) התשע"ד 2014, שפירושו הפקעת סמכויות מהוועדות המקומיות ומהוועדות המחוזיות והעברתם לוועדה מיוחדת בשליטת המדינה.

בהצעות החוק שלא עברו ובאלו שאושרו נחשפות אפוא מגמות סותרות: ביזור מוצהר לצד צעדים בכיוון ההפוך. לצעדים הריכוזיים ניתנות הנמקות המדגישות יעדים לאומיים של צדק חלוקתי, התמודדות עם משבר הדיור, פיתוח ושמירה על הסביבה, אך לא מן הנמנע שהם נובעים גם מכך שנבחר ציבור ורגולטורים אינם ששים להתפרק מסמכויותיהם.

השלטון המקומי בישראל איננו נהנה מדימוי חיובי במיוחד ופרשיות שחיתות המתפרסמות חדשים לבקרים אינן תורמות למוניטין שלו ומכבידות על קידום צעדים לביזור סמכויות אליו. ואולם, שחיקה בתפקוד המגזר הציבורי מאפיינת דווקא את משרדי הממשלה ולא את הרשויות המקומיות (רזין וחזן, 2012). זו נובעת מכמה סיבות:

— אי יציבות פוליטית וחילופי שרים ומנכ"לים תדירים. ניתן להעריך את פרק הזמן הנדרש משר ומנכ"ל שאינם בעלי ניסיון רב בתחום העיסוק של משרדם על מנת להתחיל לתפקד באופן סביר בחצי שנה ותפקוד מיטבי דורש לעניות דעתנו כשנתיים-שלוש שנות ניסיון לפחות. השרים על פי רוב אינם זוכים לפרק זמן זה ולכן נוטים להתמקד במהלכים קצרי טווח שיש להם תהודה תקשורתית או במהלכים המקדמים את מעמדם הפוליטי. לעומתם, ראשי רשויות מקומיות נבחרים לפרק זמן כמעט ודאי של חמש שנים וסיכוייהם גבוהים להיבחר לקדנציות נוספות, מה שמאפשר ראייה לטווח ארוך יותר.

— אבדן זיכרון ארגוני. דרג הפקידות הבכירה והבינונית הקבועה האוצר זיכרון ארגוני של שנים רבות נחלש ומפנה את מקומו לבכירים שכהונתם קצובה, לבעלי חוזים אישיים,

ולנושאים במשרות אמן כמו יועצי שר ומנכ"ל, שתוחלת החיים שלהם במקום העבודה קצרה. מיקור חוץ פוגע גם הוא בזיכרון הארגוני, בפרט כאשר נדרש על ידי הייעוץ המשפטי סבב מחזורי, מה שמקשה עוד יותר על שימור בעלי ניסיון במערכת. אין ספק, שניידות גדלה של העובדים מצמצמת בעיות של תפקוד ירוד בקרב חלק מבעלי הקביעות ומרעננת את המערכת, אך יישום קיצוני שלה פוגע בתפקוד המקצועי של משרדי הממשלה.

— ריכוז כוח בידי שומרי הסף הכלכליים והמשפטיים במשרדי הממשלה. ריכוז זה היה ככל הנראה מחויב המציאות על רקע "הטראומות" של משבר האינפלציה המהירה בשנים 1977-1985 ואובדן השליטה של הממשלה בכנסת בשלהי שנות ה-90. הייתה לו תרומה למינהל תקין ולחיסכון, אך היה לו גם מחיר של פגיעה ביכולת לקבל החלטות ולגבש פשרות ופתרונות יצירתיים לאתגרים מורכבים.

מן הראוי להדגיש, עם זאת, שחלק גדול מקשיי התפקוד של ממשלות ישראל נובעים ממאפייני החברה הישראלית, שמשתקפים בפיצול פוליטי ודפוסי הצבעה מגזריים, ואת אלה לא ניתן לשנות מן היסוד באמצעות רפורמה מינהלית או פוליטית. ביסוס ערכים של ביזור ודמוקרטיה מקומית הוא אפוא אתגר בעל חשיבות רבה במדיניות הציבורית ובפוליטיקה המקומית בישראל.

המעבר משלטון מקומי לממשל מקומי ולמקומיות חדשה: רגולציה מסוג חדש?

השינוי המשמעותי ביותר בתחום הדמוקרטיה המקומית בשני העשורים האחרונים מכונה המעבר משלטון מקומי (local government) לממשל מקומי (local governance), המושפע בין היתר מתמורות כלכליות ופוליטיות רחבות ובהן גלובליזציה כלכלית ומדיניות נאו-ליברלית. שינוי זה מתבטא בדומיננטיות פוחתת של מסגרות שלטון היררכיות קשיחות ובמשקל גדל של רשתות ממשל אופקיות, הכוללות שותפויות בין רשויות מקומיות למגזר הפרטי ולארגוני המגזר השלישי ושותפויות בין-מוניציפליות. אלו עשויות לפעול בגמישות ואפקטיביות רבה יותר בסביבה הדינמית והתחרותית של עשרות השנים האחרונות.

על פי Stoker (1998) קיימים חמישה מאפיינים לממשל מקומי ולמקומיות חדשה: א. הרשות המקומית איננה עוד מונופול וקיים ריבוי של שחקנים ומוסדות שלטוניים וחוץ-שלטוניים הפועלים במרחב המוניציפלי; ב. הגבולות באשר ל'מי אחראי על מה' והאחריות לקידום נושאים חברתיים וכלכליים מטשטשים; ג. קיימת תלות בעוצמה הבאה לידי ביטוי ביחסי הגומלין בין מוסדות המעורבים בפעולה משותפת; ד. רשתות של שחקנים המאופיינות באוטונומיה וממשל עצמי; ה. היכולת של הרשות המקומית להגיע לביצועים גבוהים אינה מבוססת כבעבר על עוצמה ושימוש בסמכויות, אלא על יכולתה לעשות שימוש בכלים חדשים להעצמה, הנחיה ועידוד יזמות מקומית.

המעבר למסגרות ממשל איננו בהכרח קשור לדמוקרטיזציה. שותפויות מטיפוסים שונים, דוגמת תאגידים עירוניים משותפים ותפקודים המועברים לאחריות שותפויות ציבוריות-פרטיות, וארגוני מגזר שלישי, יכולות להיות פחות שקופות ופחות נתונות לבקרת הציבור מאשר מסגרות השלטון המסורתיות. עם זאת, רשתות חדשות של ממשל מקומי ומקומיות חדשה, יכולות להתאפיין גם באלמנטים של דמוקרטיזציה, דוגמת דפוסים חדשים של השתתפות פוליטית, השתתפות אזרחית, מעורבות תושבים בקבלת החלטות ותחייה של המקומיות והקהילתיות.

בישראל, השלטון המרכזי נחלש מאז שנות ה-70 והתאפיין באי יציבות שלטונית, בקושי גדל לגשר על אינטרסים מנוגדים של משרדי ממשלה מגזריים ושל מפלגות שונות החברות בקואליציה, במשמעת קואליציונית מתרופפת, באי יישום חלק גדול מהחלטות הממשלה ובגלגול הכרעות לא מעטות לזירה המשפטית. הווקום המשילותי בשלטון המרכזי יכול היה לספק קרקע נוחה לצמיחה של ממשל מקומי ומקומיות חדשה, ואכן מספר השחקנים המעורבים ברשתות הממשל המקומיות עלה, והליכי קבלת ההחלטות הפכו מורכבים ופלורליסטים יותר. ברם, בישראל לא התהוותה מדיניות או רפורמה המסדירה ביזור כולל ותנאים שיאפשרו את צמיחתו של ממשל מקומי מבוזר, למעט ביזור דיפרנציאלי מוגבל במסגרת החוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 135), התשע"ד–2014 (עיריות איתנות), שמעיד על התבססות של שני דגמים של דמוקרטיה מקומית, המתרחקים זה מזה: דגם השלטון המקומי הריכוזי המסורתי ודגם הממשל המקומי. בשני המקרים השלטון המרכזי אינו מסתלק מהזירה המקומית, אך אופייה של הרגולציה כלפי השלטון המקומי משתנה. בדגם הממשל המקומי בולט המשקל הגדל של ארגוני המגזר השלישי בעיצוב ויישום מדיניות מקומית, במידה רבה בזכות פעולות בזירה התקשורתית והמשפטית. במקביל, חולשת המשילות בשלטון המרכזי מחזקת מנגנוני רגולציה ממשלתית ולעתים כופה המדינה את מעורבותה בנעשה ברשויות המקומיות; למשל, בקביעת קריטריונים המחייבים את שר הפנים להדיח ראש רשות ומועצה ולמנות תחתם ועדה ממונה, במתן היתר גורף להנחה בארנונה למוסדות מסוימים, בהפעלת מנגנון חיוב אישי בשלטון המקומי ובחזוק דרג שומרי סף ביורוקרטיים על חשבון עוצמתו של ראש הרשות המקומית.

שיתוף, השתתפות, ושותפות מקומית: האמנם דמוקרטיה מקומית במשבר?

שיתוף הציבור בקבלת החלטות מוניציפליות אינו מובן מאליו. מדובר בתהליך דמוקרטי בו אזרחים שאינם נבחרים או משרתי ציבור לוקחים חלק בקבלת החלטות הנוגעות למדיניות ולהקצאת משאבים ציבוריים. באופן אידילי, מדובר בתהליך דינמי, מתמשך, שמכוון לאפשר העצמה של אזרחים והפיכתם לבעלי השפעה ושליטה בפעולות הנוגעות לחייהם תוך חיזוק האמון שלהם בשלטון וההון החברתי של הקהילה.

מקובל להבחין בין שיתוף, השתתפות ושותפות. שיתוף הוא תהליך המשקף בעיקר את יוזמתם של המשתתפים. טבועה בו גישה 'מלמעלה למטה', שכן המשתתף מחליט האם לשתף, באיזו מידה וכיצד? לעומת זאת, השתתפות היא תהליך הנאמן לגישה 'מלמעלה למעלה', המתאפיינת ביוזמתם של ציבור האזרחים, נציגי ציבור וקבוצות אינטרס. שותפות היא מיוזג בין שיתוף להשתתפות. היא משקפת את יוזמות שני הצדדים ומבטאת שוויון זכויות וחובות של שני הצדדים בתהליך. המסר העולה ממנה הוא של הדדיות ושליטת פטרונות, ואופקיות במקום מדרג. ניתן להבחין בין ארבע תפיסות של דמוקרטיה מקומית, הנבדלות זו מזו במעמד השיתוף, אשר לכל אחת יתרונות וחסרונות: דמוקרטיה ייצוגית, דמוקרטיה השתתפותית, דמוקרטיה של כלכלת שוק ודמוקרטיה רשתית (Haus & Sweeting, 2006):

דמוקרטיה ייצוגית (ישירה) בה באים לידי ביטוי העמדות והאינטרסים של התושבים באמצעות מערכת הבחירות ונבחר הציבור במועצת הרשות המקומית. לדמוקרטיה ייצוגית מגבלות כמו שיעור הצבעה נמוך הפוגע בייצוגיות, הכרעות שאינן שקופות או מאוזנות, כוח יתר ללשונות מאזנים ועוצמה פוליטית רבה מדי הנצברת בידי מעטים, ההופכים מושא ללחצים, קשרי הון-שלטון ושחיתות מקומית.

דמוקרטיה השתתפותית (דליברטיבית/של שיח) מתבטאת בדיאלוג הדדי בין נציגי קבוצות שונות בחברה וקובעי מדיניות. היא מבטאת את הבחירה החופשית של תושבים מן השורה לנסות להשפיע על המנהיגות הנבחרת ולקחת חלק בתהליכי קבלת ההחלטות מתוך מטרה לתבוע את יישומה או אי יישומה של מדיניות מקומית מסוימת. דמוקרטיה השתתפותית משלבת היבטים של דמוקרטיה קונצנזואלית והיא איננה מסתפקת בהכרעת רוב אלא נועדה למנוע 'עוני פוליטי', המתבטא באי יכולת של יחידים וקבוצות להשתתף באופן אפקטיבי בהליך הדמוקרטי (Bessette, 1980; Bohman, 1997).

במובן מסוים דמוקרטיה השתתפותית סותרת את הדמוקרטיה הייצוגית שכן בעוד שהראשונה מעודדת תפיסה שוויונית, דמוקרטיה השתתפותית נותנת עדיפות לבעלי כריזמה. מנגד, גם בחירות אינן חזות הכול וככול שהדמוקרטיה הייצוגית תאפשר דמוקרטיה השתתפותית, כך החלטותיה יטיבו לבטא את רצון האזרחים ויזכו ללגיטימציה רחבה יותר.

דמוקרטיה של כלכלת שוק מדגישה אימוץ ערכים ודפוסי פעולה של השוק הפרטי בפוליטיקה המקומית, ומבקרת את המסורת הביורוקרטית-ייצוגית הנגועה בהעדפה מובנית של אינטרסים של ביורוקרטים, קבוצות מקצועיות ואיגודי עובדים. תפיסה זו מדגישה את עקרונות הניהול הציבורי החדש: תחרות, שביעות רצון של הלקוחות וממשל תקין. שיתוף הציבור מתבסס אפוא על סקרי דעת קהל המשקפים את עמדות ציבור הלקוחות. הביקורת על תפיסה זו גורסת כי דמוקרטיה של כלכלת שוק הרואה באזרחים לקוחות מצמצמת את השיח הציבורי משיח של זכויות אזרחיות לשיח של איכות שירות תמורת תשלום מסים.

דמוקרטיה רשתית רואה בבניית רשתות ניהול ושיתוף בין-ארגוניות ובין-מגזריות (קבילי וקוטנר, 2014) אמצעי עיקרי ליישום מדיניות מקומית שנועדה לטפל בבעיות מורכבות.

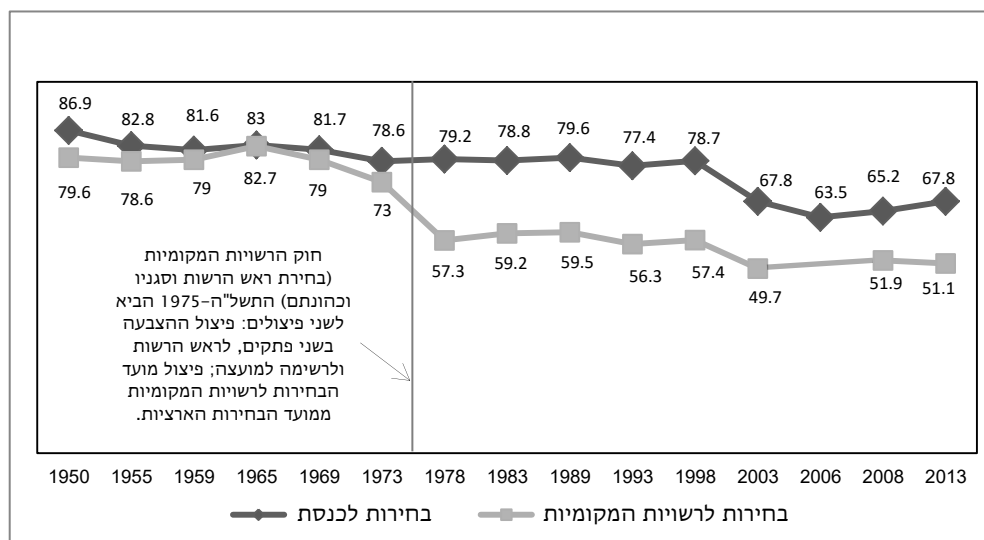
גישה זו עשויה לצדד במעורבות ושיתוף של הציבור בהתוויית מדיניות, אך הלכה למעשה, היא צפויה להיות מושפעת מהעדפות של אליטות וקבוצות אינטרס, שיש בידן הכלים והעוצמה להציג תביעות מאורגנות, המקבלות נראות וייצוגיות-יתר במה שנתפס כאינטרס הציבורי. במילים אחרות, קולם של תושבים מן השורה, שאינם מאורגנים כשחקן פורמלי ואינם חלק מהרשת הפוליטית-המקצועית המקומית, עלול שלא להישמע.

ככל הנראה, הדמוקרטיה הייצוגית היא עדיין התפיסה השלטת בישראל, לצד התחזקות הדרגתית בחלק מהרשויות והקהילות המקומיות של מודלים חלופיים. ואולם, רבות מהמגמות המסתמנות אינן מעודדות ומעידות על קיומו של משבר דמוקרטי או לפחות גירעון בדמוקרטיה המקומית הישראלית:

בעשורים האחרונים נצפית ירידה בשיעור ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות. זאת לצד העובדה ששיעור ההשתתפות בבחירות במישור הלאומי בישראל ובעולם המערבי נמצאים גם הם בנסיגה (איור 2). עם זאת, עיקר הירידה נבעה מהפרדת מועד הבחירות לרשויות המקומיות ממועד הבחירות לכנסת ב-1978 (ירידה של כ-15%) ומאוחר יותר מביטול השבתון ביום הבחירות לרשויות המקומיות (ירידה של כ-7% נוספים, אלא שבאותה תקופה נצפתה ירידה מקבילה ואפילו גבוהה יותר בשיעור ההצבעה בבחירות לכנסת, בהן לא בוטל יום השבתון).

איור 2

ישראל – שיעורי הצבעה בבחירות לרשויות המקומיות ולכנסת
1913-2050



מקובל להניח כי רפורמת הבחירה הישירה (חוק הרשויות המקומיות) (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם) (התשל"ה-1975) היא הרפורמה היחידה שיושמה אי פעם בשלטון המקומי בישראל. אחת ההשלכות המרכזיות שלה היא התחזקותם של מנהיגים מקומיים על חשבון המפלגות הארציות. על אף שבאופן פורמלי סיעות ורשימות מקומיות רבות נושאות שם א-מפלגתי, המפלגות הארציות עדיין מעורבות בפוליטיקה המקומית ומנהיגים מקומיים עדיין נתלים על כתפי פוליטיקאים במישור הארצי (ראו זובידה ולביא בספר זה). למעט רפורמת הבחירה הישירה, הניסיונות המגוונים להחיל רפורמות בשלטון המקומי בעשרות השנים האחרונות עסקו במפת השלטון המקומי, בהקמת מסגרות מטרופוליניות, בהתייעלות, ובמידה מסוימת בבזזר, אך לא בהיבטים של דמוקרטיה מקומית (רזין וחזן, 2014).

במערכת הפוליטית המקומית תם עידן הסיעות הגדולות ומועצות הרשויות המקומיות נוטות להיות מפוצלות לרשימות רבות ובהן סיעת יחיד. כתוצאה מכך, כוחן היחסי של הסיעה הגדולה ושל סיעת ראש הרשות המקומית קטן (בארי וקואל, 2010). מועצות המורכבות מ'רסיסי מפלגות', מביאות לקואליציות רופפות, שבהן מחיר היציבות הפוליטית עולה ונדרשות פשרות כדי לרצות סיעות קטנות וזעירות, שיש בהן גם סיכונים בתחום התקצוב המקומי (בן בסט ודהן, 2008).

רבים מהמאפיינים והכשלים של הייצוגיות וההשתתפות בדמוקרטיה המקומית הישראלית נגזרים מהיותה מבוססת על קשרים משפחתיים, עדתיים וחמולתיים. ככול שהייצוג וההשתתפות הפוליטית מותנה, מוגבל ומווסת על ידי השתייכויות כאלו, יכולת הפרט להשתתף באופן בלתי תלוי בתהליכי קבלת החלטות מוגבלת.

הנתונים המצטברים מסקרים העוסקים במדידת הביצועים של הרשויות המקומיות, לרבות שביעות הרצון מהשירותים המוניציפליים, האמון בנבחר ציבור ובמשרתי ציבור, ועמדות הציבור כלפי המנגנון הביורוקרטי והדמוקרטי המקומי, מצביעים על ביצועים בינוניים בלבד ואף נמוכים מהביצועים של מגזרים אחרים במגזר הציבורי (בארי ויובל, 2012).

התקשורת תורמת גם היא לשחיקה בלגיטימציה של נבחר ציבור מקומיים. התקשורת הארצית מרבה לדווח על מקרים של שחיתות מקומית ונמנעת מסיקור היבטים מקומיים אחרים, שאינם חודרים את שיקולי הרייטינג שלה. התקשורת המקומית גם מאופיינת בתלות במקורות מידע ומימון מוניציפליים ועקב כך המקומונים נוטים להימנע מביקורת על מנהיגים מקומיים (מנוסביץ ולב-און, 2015). גם שופטי בג"ץ הביעו לאחרונה חוסר אמון בראשי רשויות מקומיות שנחשדו והורשעו בפלילים, בחברי מועצה ובציבור הבוחרים שהעמיד בראשו מועמדים לא ראויים (ראו מידני וצור בספר זה).

משרדי הממשלה ובראשם משרד הפנים גילו בעשור האחרון חוסר אמון ביכולתן של דמוקרטיות מקומיות להבריאת עצמן. מספר חסר תקדים של כ-30 ועדות ממנות (כ-11.5% מכלל הרשויות המקומיות) החליפו מועצות נבחרות שפוזרו וראשי רשויות נבחרים שהודחו מתפקידם, ובנוסף מונו חשבים מלווים המגבילים את האוטונומיה של הרשות המקומית ביותר מ-80 רשויות מקומיות.

לכך יש להוסיף, את מיעוט הנשים בפוליטיקה המקומית בישראל. הייצוגיות התיאורית של

נשים בקרב נבחרי הציבור בשלטון המקומי איננה זוכה למענה הולם. כתוצאה מכך, עולות שאלות לגבי מידת הייצוגיות המהותית, דהיינו, ייצוג של אינטרסים והעדפות של המגדר הנשי ושקלול של חשיבה מגדרית בהתוויית מדיניות מקומית (סטקלוב וריינגוורץ, 2015). הדמוקרטיה המקומית בישראל ניצבת אפוא בפני אתגרים בלתי מבוטלים שפרקי ספר זה באים לשפוך עליהם אור.

מה בספר?

השער הראשון: מעמד הדמוקרטיה המקומית במערכת הפוליטית והציבורית – שליטה, רגולציה ואוטונומיה עוסק בהשפעות על הדמוקרטיה המקומית בישראל מגורמים המצויים מעבר לגבולות הרשות המקומית, החל מתנועות ואופנות גלובליות, עבור בתאגידים ומוסדות בינלאומיים, וכלה במוסדות שלטוניים וביורוקרטיים ישראליים. האם הדמוקרטיה המקומית נכנעת בפני גורמים חיצוניים אלו, או שהיא מקיימת עימם שיח ויש בכוחה לווסת אותם? כפי שניתן לצפות, התשובה אינה אחידה ונגזרת מהשוני במאפייני הדמוקרטיה המקומית ובאיתנותה.

- **גל טלית, במאמרה 'מה יצא לי מזה? הסיבות להחלטת הרשויות המקומיות בישראל למקר הספקת שירותים לתושביהן'** טוענת כי מיקור חוץ הוא חלק בלתי נפרד מעיצוב המדיניות המקומית, הניהול המקומי והתקצוב המקומי. מחקרה של טלית פורש את הסיבות, היתרונות והחסרונות המאפיינים מיקור חוץ ברשויות המקומיות בישראל. אולם, האם מדובר ביוזמה מקומית פרי מדיניות אוטונומית או בכורח תקציבי המוכתב באין ברירה? המחקר מתאר את התנאים המבניים של הרשות המקומית, קרי, איתנות, קרבה למרכז, גודל ומגזר המשפיעים על שאלות הנוגעות בממשק שבין מינהל ודמוקרטיה מקומית, כגון מה ממקרים, מדוע ממקרים ומהם המחירים הנלווים לכך?
- **יניב ריינגוורץ ועודד סטקלוב, חקרו את ה'היבטים הכלכליים של ביזור סמכויות ותקציבים לשלטון המקומי בישראל'.** לדידם, דמוקרטיה מקומית איננה יכולה להתקיים בלא סמכויות, משאבים ואחריות שבוזרו לידיה של הרשות המקומית. אולם, מהי מידת הביזור המאפיינת את ישראל ומהי מידת הביזור האופטימלית? החוקרים מתארים את היתרונות, החסרונות והסיכונים הכרוכים בהיעדר ביזור, בביזור מופרז וכן את ההשלכות של ביזור דיפרנציאלי שהשתרש בישראל בעשורים האחרונים, גם אם באופן בלתי מתוכנן או סדור.
- **זיאד אבו חבלה, במאמרו 'חוות דעת רואי חשבון מבקר ברשויות המקומיות'** מעלה סימני שאלה לגבי עוד נדבך של שומרי הסף ברשות המקומית. אין הכוונה למי שכפופים לראש הרשות (יועץ משפטי, מבקר פנים) אשר יש מומחים שקוראים להעביר את כפיפותם ישירות ליועץ המשפטי לממשלה או מבקר המדינה, בהתאמה, אלא לרואי החשבון המבקרים את הדוחות הכספיים ברשויות המקומיות, הכפופים ישירות לממונה על

החשבונות ברשויות המקומיות באגף לביקורת במשרד הפנים. יחסי השלטון המרכזי והמקומי והממשק בין מינהל ופוליטיקה עומדים למבחן במאמר זה שכן הכותב מעלה שאלות לגבי כפיפותם של רואי החשבון המבקרים לדרגים ולהנחיות מקצועיים, מינהליים ופוליטיים, הבוחנים את תקפות הדוחות המפורסמים.

■ **גיל ליטוב, במאמרו 'מידת יעילותן של תכניות הבראה ברשויות המקומיות בישראל' גורס** כי אחד האתגרים העומדים בפני השלטון המרכזי הוא אסדרה ופיקוח על רשויות מקומיות החורגות מן המינהל התקין, המסגרת התקציבית והביצועים המוניציפליים המצופים. התערבות זו נוגעת להיבטים דמוקרטיים שכן היא כוללת פגיעה בהכרח, גם אם מידתית וזמנית, באוטונומיה המקומית. במקרה הישראלי, לא הוגדר סל שירותים מינימאלי מחייב או סטנדרטיים מחייבים של איכות, מגוון וכמות השירותים המקומיים אולם ביצועים פיננסיים כושלים קלים יותר למדידה והערכה מצד השלטון המרכזי והניסיון לאכוף רמה מחייבת של ביצועים פיננסיים הביאו לשימוש התכוף בתכניות הבראה. החוקר בוחן מהי האפקטיביות של תכנית הבראה, לרבות המדיניות הנלווה אליה והשלכותיה על התפקוד, הניהול והביצועים הכלכליים של הרשות המקומית, תוך היסמכות על 10 מקרי בוחן וקבוצת ביקורת.

■ **על פי יובל אופק והרצל כהן, במאמרו 'הביקורת ברשויות המקומיות בישראל: לא על החוק לבד', על אף שביקורת ארגונית היא אכן יסוד בקיומה של דמוקרטיה והיא נועדה להבטיח רף מינימלי של שקיפות, היענות, אחריות, יעילות, ומועילות – ממחקרם עולה תמונה עגומה ביחס לתפיסה הפורמליסטית של מערך הביקורת ברשויות המקומיות בישראל ואף יותר מכך, מאי מילוי ייעודו ואי אכיפתו של מערך זה אף במישור הרשמי-חוקי. נדמה כי במובן זה, לא נמצא מי שיבקר את המבקר.**

■ **המאמר 'דיוור בר השגה: יוזמות הרשויות המקומיות מול רגולציה (לא) חכמה?' מאת אנה חזן, מביא את סיפור השתלשלות יחסי השלטון המקומי והשלטון המרכזי, פרוצדורלית ומשפטית, בראי המקרה של דיוור בר השגה. המחברת שוטחת מספר לא מבוטל של יוזמות מקומיות שתכליתן קידום דיוור בר-השגה (על אף שהגדרות הרשמיות למינוח זה עדיין אינן חדות) שנכלמו על ידי השלטון המרכזי ושלוחיו. מתברר אפוא שעל אף ששנים לפני מחאת קיץ 2011 החלו ראשי ערים לקדם דיוור בר השגה כדי להשאר צעירים ממעמד הביניים בעריהם, תכניותיהם נגזזו. המחברת סוקרת את החסמים ליישומן של יוזמות אלו ואת התשתית הרגולטיבית לדיוור בר השגה, החל מההתייחסות הכללית לנושא בתמ"א 35 בשנת 2005 וכלה בתפניות שחלו בשנת 2014. מסקנת המחברת היא כי צרכן הקצה של הדיוור בהישג יד לא זכה לרגולציה חכמה באמצעות הכלים שעמדו לרשותם של ראשי הרשויות, וכי תוצאות השינויים שחלו ב-2014 טרם הבשילו לכלל מגמה ברורה.**

■ **אמיר יובל, מתאר במאמרו 'הכלכלה הפוליטית של ריכוז וביזור' תהליכי מקרו אשר עיצבו במהלך מאתיים השנים האחרונות ובמיוחד בעשורים האחרונים את המתחים הפוליטיים,**

הכלכליים והחברתיים בין השלטון המרכזי למקומי, בין הכלכלה הלאומית והמקומית ובין לאומיות ומקומיות. ההשערה הבסיסית במאמר גורסת כי ריכוז הסמכויות בשלטון המרכזי וביטול האוטונומיה המקומית שאפיינו את הקמת מדינות הלאום היוו אמצעי לפיתוח הקפיטליזם התעשייתי. מעניין כי גם היפוך המגמה בעשורים האחרונים, מריכוז לביזור סמכויות לשלטון-המקומי ומכלכלת ייצור לכלכלת שירותים וצריכה, משקף את פיתוח הקפיטליזם העל-לאומי והגלובליזציה. לפיכך, המדיניות הכלכלית חברתית וההחלטות שאומצו בממשלות הלאום בעשורים האחרונים התממשו ועיצבו את זירת הדמוקרטיה המקומית והמרחב האורבני.

■ מאמרה של **דניאלה שנקר**, 'לוקליזציה של החינוך: אינטרס ציבורי או שירות מקומי?' מביא נקודת מבט שונה, ביקורתית על דמוקרטיה מקומית. תמונת הנגד אותה מציגה המחברת משקפת מצב של מעין "עודף דמוקרטיה" מקומית, אם בשל אוטונומיה רחבה, אי הסדרה ופיקוח או אובדן שליטה ואי-רגולציה. לטענתה, בתחום החינוך דמוקרטיה מקומית שאינה מרוסנת עלולה לגרור חסרונות ובראשם פצעים הולכים וגדלים באיכות החינוך. הנחת המוצא שלה היא כי חינוך הוא במקורו שירות ממלכתי ולכן קיימת ציפייה שהוא יהיה שוויוני. זוהי דוגמה המבטאת את המתח שבין מידת האסדרה הראויה מלמעלה והחופש לבטא יזמות הצומחת מלמטה, במסגרת הדמוקרטיה המקומית.

■ מאמרם של **ניבי גל אריאלי**, **ערן ויגודה-גדות**, **איתי בארי** ו**אמנון רייכמן**, 'חינוך והבניית מקומיות' מתכתב היטב עם המאמר לעיל. המחברים בחנו באופן אמפירי את מעורבותן של רשויות מקומיות בישראל בחינוך בתחומן, בהתייחס לתפיסת החינוך כשירות ציבורי 'כוללני' שניתן לציבור כישות אחידה, מחד גיסא, או כשירות ציבורי 'פרטני', הניתן לכל פרט, תלמיד או הורה, מאידך גיסא. על אף הטענה הרווחת כי קיימת נטייה לקדם תהליכי הפרטה של החינוך, קרי, להעדיף באופן מוגזם את הפרט המתחנך, בגלל הצורך הפוליטי לרצות את הבוחר הפרוטנציאלי, נמצא כי בבואם לדון ולעצב מדיניות חינוך מקומית, ראשי רשויות מקומיות ומנהלי מחלקות חינוך רואים לנגד עיניהם דווקא את הציבור ואת הקהילה המקומית. ככול שתפיסת החינוך כוללנית יותר כך היא מצויה במתאם עם מעורבות גדולה יותר של הרשות המקומית בחינוך, במיוחד בפריפריה. כאן, כוחה של הדמוקרטיה המקומית בבניית קהילה מקומית ברוח המקומיות חדשה (New Localism) עשויה לקדם את השוויון, בעיקר בקרב תת קהילות ברשות המקומית.

■ **אסף מידיני ונדיר צור ז"ל** במאמרם 'טוהר מידות ואמון הציבור בשלטון המקומי: דמוקרטיה מקומית ובית המשפט העליון' שוטחים את ההתפתחויות המשפטיות בעניינם של ראשי רשויות מקומיות שלאחרונה נחשדו במעשי שחיתות שלטונית ובפלילים, הורשעו והושעו. בצד ההליך המשפטי, המחברים מתארים את המשך זחילתם של שני גורמים, חדשים-ישנים, א-פוליטיים, השותפים לעיצוב הדמוקרטיה המקומית: טוהר המידות והמשילות המקומית. מגמה זו של מעורבות גוברת של בית המשפט נובעת מחולשתם של שחקנים מוניציפליים קלסיים, ובה בעת, דוחקת לאחור שחקנים מקומיים

מסורתיים, כגון גופים פוליטיים ושומרי סף א-פוליטיים (חברי המועצה המקומית ויועצים משפטיים מקומיים, בהתאמה). עם הגורמים החדשים-ישנים, המגלים מעורבות גוברת בדמוקרטיה המקומית, נמנה בראש ובראשית בית המשפט העליון, שנדרש להכריע בסוגיות פוליטיות-משפטיות וקודמים לו, ארגונים אזרחיים המגלגלים לפתחו של בית המשפט את הבקשה לדון בעניינים אלו (למשל, התנועה לאיכות השלטון). מכאן, שמספר והרכב השחקנים המעצבים את הדמוקרטיה המקומית משתנה תדיר ואינו מותיר מקום ל'ואקום דמוקרטי'.

השער השני, השתתפות אזרחית בניהול החיים המקומיים – משילות ומקומיות חדשה עוסק באחד מיסודות הדמוקרטיה המקומית. שלטון העם או שלטון הקהילה, עשוי לבוא לידי ביטוי בשיתוף והשתתפות התושבים במשילות המקומית: בהליכי עיצוב מדיניות מקומית וביישומה של מדיניות זו. הפרק עוסק בפנים שונות ומגוונות של שיתוף, השתתפות, שותפות ומעורבות אזרחית בהליך הדמוקרטי המקומי. הפרק פתח בסקירת מקרו של התפתחות שיתוף הציבור בעשורים האחרונים. בהמשך, מובאים מקרי בוחן של תהליכי השתתפות יזומים וכפויים, פורמליים ואזרחיים בירושלים ובערד, בהתאמה. לבסוף, נבחן עתידו האפשרי של שיתוף הציבור: האם פניו אל המרשתת המקוונת? אל המהיר והזמין כחלק מתרבות הסיפוק המידי?

■ **גדליה אורבך, במאמרו 'שיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל לאן? התפתחותם של דגמים ארגוניים לביזור מוניציפלי' טוען כי אחת מאבני היסוד של הדמוקרטיה המקומית, זו שעשויה בעתיד להפוך את ההצהרה הגלומה במונח זה לשגרה, הלכה למעשה, היא שיתוף הציבור. מאמר זה מבקש להצביע על התפתחות דורית והדרגתית של אופנים שונים של שיתוף הציבור בקבלת החלטות ברשויות המקומיות. אולם, על אף שחלו שינויים בתמהיל המאפיינים של שיתוף הציבור לאורך העשורים האחרונים – לרבות ההיבטים הפוליטיים, הארגוניים והניהוליים – מבקר הכותב את שרידות המהות והיקף ביזור הסמכויות לנציגי התושבים, שהיא לדידו טכנית ומוגבלת. לפיכך, מיצוי הייצוגיות שהייתה עשויה לצקת תוכן ממשי לדמוקרטיה המקומית נמצא עדיין בראשיתו.**

■ **ומסוגיות המקרו, לשאלות המיקרו: הילה צבן, במאמרה 'למי שייכת השכונה? על שיתוף תושבים בתכנית אב לשכונת בקעה בירושלים', צוללת לנבכי תהליך שיתוף הציבור בקבלת החלטות במקרה של תכנון ההתחדשות העירונית בשכונת בקעה בירושלים, תוך הסתמכות על תצפיות משתתפות וראיונות עומק שהתפרשו על פני שנים מספר. המאמר מתאר את יחסי הכוחות, העליות והמורדות מנקודת מבט כפולה: בעלי תפקידים ופרופסיונלים מ'למעלה' ותושבי השכונה מ'למטה'. הדינמיקה המתוארת מאפשרת לכותבת ניתוח עומק מכליל הנוגע לחסמים, להזדמנויות ולכללי 'עשה ואל תעשה' בבואך להשתתף ולשתף. יתרה מכך, הכותבת מאפשרת להתבונן על הקשר בין תהליכים פוליטיים ואדמיניסטרטיביים מקומיים לעיצוב הזהות המקומית של התושבים, או כפי שהיא מכנה אותה, 'אזרחות שכונתית'.**

מאמרה של בתיה רווד, 'אקטיביזם חברתי בעיירת-ספר: המקרה של ערד' מציג פנים אחרות של דמוקרטיה השתתפותית מקומית. במקרה המתואר נחשפות הרשות המקומית ומשילותה בחולשתן. לדעת הכותבת, אל תוך הוואקום הנוצר מהזנחה ומריכוזיות מוכוונת מלמעלה, ממנהיגות מקומית המתקשה למשול, ומקהילה מקומית המתקשה להציב בראשה מנהיגות עוצמתית, חודרים שני כוחות מרכזיים הנלחמים לקידום של אינטרסים סותרים, ובעיקר, הנלחמים זה בזה. האחד, כוחות ושחקנים מן השוק הפרטי והציבורי שפועלים עתיד לשנות את התשתיות המקומיות, ההרכב הדמוגרפי של הקהילה והכלכלה המקומית. מן העבר השני, עולות ומתמסדות תנועות וקבוצות מחאה מקרב החברה האזרחית, המבקשות לסכל, או לפחות להתערב בתהליכים העירוניים לעיל. מעניין כי דווקא הרשות המקומית, היא המודרת והמדירה את עצמה מהמאבק הדמוקרטי המקומי. קרי, מאמר זה אינו מצייר דמוקרטיה מקומית המבטאת שיתוף, השתתפות או שותפות. נהפוך הוא, המאמר עוסק במאבק של כוחות חוץ-רשמיים המבקשים למשול בעיר ולהשפיע על דמותה ועתידה.

אזי לב-און ונילי שטיינפלד בוחנים במאמרם 'פייסבוק מקומי: דפוסי פעילות וקשר עם התושב' לאן מועדות פניו של מוסד שיתוף הציבור. האם לשיתוף והשתתפות מקוונים? במרשתת? באתרי הפייסבוק המקומיים? האם הוא יישא אופי של תגובות אינסטנט וחווית "בכול זמן ומקום"? החוקרים עושים שימוש בכלים חדשניים, אוטומטיים וממוחשבים, המאפשרים כימות וניתוח שיטתי של אלפי אינטראקציות מקומיות באתרי פייסבוק עירוניים. אלו, מציעים מבט מרענן על תופעת השיתוף והשותפות המקומיים ברשתות החברתיות, לרבות המאפיינים שלהן (מי מפיק תכנים בפייסבוק? מי מגיב להם בלייק? ומה הם התכנים העולים בשיטת שיתוף זו?) וההשפעות של תכונות מבניות של הקהילה והרשות המקומית (למשל, מגזר, מספר התושבים, פריפריאליות) על תופעה מודרנית זו. מהמחקר עולה כי הדמוקרטיה המקומית משנה את פניה או לכול הפחות צוברת פנים ומתודות חדשות של שיתוף והשתתפות.

השער השלישי, הבחירות לרשויות המקומיות, מכווין זרקור על הממשקים בין הדמוקרטיה המקומית לפוליטיקה המקומית. המאמרים בשער זה נוגעים במתחים פוליטיים המתגלעים, לעתים מזומנות סביב מערכת הבחירות אך לא רק סביבה, בין אידאולוגיות, ישויות, קבוצות, תת קהילות ופרטים. למשל, בין ניא-ליברליזם לסוציאליזם, בין השלטון המרכזי למקומי, בין בני מעמדות סוציו-אקונומיות או קהילות מן הפריפריה לאלו במרכז, בין נשים וגברים, בין צעירים למבוגרים ובין מנהיגות מסורתית למנהיגות החותרת תחתה. כול אלו מעצבים את פני הדמוקרטיה, הייצוגיות והמשילות המקומית.

ניר אטמור וחן פרידברג בחנו במאמרם 'הבחירות המקומיות בישראל 2013: השתתפות והימנעות במרכז ובפריפריה' את שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות תוך שימת דגש על פריפריאליות. מעניין כי בניגוד לנתונים הידועים לנו ממדינות אחרות, בישראל שיעורי

השתתפות גבוהים נרשמים דווקא בקרב בני המעמד הסוציו-אקונומי הנמוך ובפריפריה הגאוגרפית וזאת לצד נטייה מסורתית להימנעות מהצבעה בבחירות הכלליות. מצב זה מעיד על חולשתו של השלטון המקומי, בו בערים גדולות ומרכזיות רבים מבני המעמד החברתי-כלכלי הגבוה מדירים רגליהם מן הקלפיות ומביעים חוסר אמון בהליך הדמוקרטי ובנציגיו המקומיים.

הני זוכידה ולירון לביא מנתחים במאמרם את 'תהליך הדעיכה של המפלגות הארציות בבחירות המקומיות – תרגיל "הודיני" או רציונליות לשמה?'. החוקרים בוחנים באופן אמפירי האם, כפי שמקובל להניח, המפלגות הארציות נוטות להדיר את רגליהן מהבחירות המקומיות. מהמחקר עולה תמונה מורכבת ומפתיעה על פיה המפלגות השונות נוקטות באסטרטגיות שונות בבחירות המקומיות. חלקן, קוצרות הצלחה לא מבוטלת בפוליטיקה המקומית, בעיקר נוכח המדד החדש שפיתחו החוקרים השופך אור על התופעה הנחקרת – 'יעילות ההשתתפות' של המפלגה הארצית וההבחנה בין התמודדות לראשות הרשות המקומית ולמושבים במועצה.

שמוליק לדרמן בוחן במאמרו 'דמוקרטיה מקומית רדיקלית, תאוריה ופרקטיקה' מהי דמוקרטיה מקומית רדיקלית ומהם מקורותיה הרעיוניים, מהן מאפייניה הלכה למעשה כפי שהם עלו בערים שונות בעולם ומהי ההיתכנות להתבססות התנסויות ברוחה ברשויות מקומיות בישראל. דמוקרטיה מקומית רדיקלית תאפשר לא רק שיח והחלפת דעות במישור המקומי אלא קבלת החלטות הלכה למעשה בידי הקהילה המקומית. על אף שדמוקרטיה אקטיביסטית שכזו מסקרנת ועשויה לקסום לרבים – "דמוקרטיה של ממש" – כפי שמכנה אותה המחבר, הוא מתאר את החסמים מבית ומבחוץ במקרה הישראלי – לרבות התרבות הפוליטית הארצית וכנגזרת ממנה, המקומית – שתעכבנה ככול הנראה את אימוצה של דמוקרטיה מקומית רדיקלית.

האם ניתן לייחס לדמוקרטיה מקומית ייצוגיות תיאורית ומהותית ללא היבחרותן של נשים לתפקידים בכירים? אסנת עקירב ויעל בן-חורין נאות במאמרו 'התשמע קולי? מהשתתפות אזרחית להשתתפות פוליטית של נשים בפוליטיקה המקומית' בוחנות באופן תאורטי ואמפירי – המשלב מכלול של כלים כמותניים ואיכותניים – את הגורמים המעכבים והממריצים מעורבות נשים בפוליטיקה המקומית. החוקרות מציעות מודל מרובע, מעשי, הכולל מנהיגות אותנטית, תודעה ועשייה ארגונית מגדרית, רשת תקשורת של נשים והכשרות מובנות אשר יישומו עשוי להגביר את מוכנותן של נשים להשתתף בפוליטיקה המקומית.

האם נמצא המזור לשחיקה באמון בדמוקרטיה המקומית? במאמר 'שינוי אדרת לאותה גברת? שינוי שיטת ההצבעה של הבחירות לרשויות המקומיות לשיטה מקוונת והשפעתה על כוונות הצבעה בקרב בני נוער' דנים הכותבים אסף מצקין ושרון מצקין בקשר האפשרי בין השתתפות פוליטית להנגשה מקוונת של הבחירות המקומיות. השתתפות פוליטית מסורתית, קרי הצבעה בקלפי בבחירות המקומיות היא אחת מיסודות הדמוקרטיה

ההשתתפותית. הדעות לגבי מידת החשיבות וההשפעה של הצבעה פוליטית חלוקות אולם אין עוררין על כך ששיעור ההצבעה פחת לאורך השנים (בישראל ובדמוקרטיות אחרות), והדבר נקשר בשחיקת האמון בדמוקרטיה המקומית. השאלה העומדת בלב המחקר שלהלן היא האם לנגישות מקוונת עשויה להיות השפעה על שיעור ההשתתפות הפוליטית המסורתית? הבחינה האמפירית כללה סקר אינטרנטי בקרב צעירים אשר עבורם האינטרנט בדרך כלל זמין, נגיש ובשימוש תדיר. ממצאי המחקר מעידים על מתן עדיפות של בני הנוער להצבעה מקוונת והחוקרים דנים בהשלכות האפשריות של אימוץ שיטה זו.

- מה בין דמוקרטיה מקומית, ממשל מקומי ומשילות מקומית? בעוד שמרבית העיסוק בדמוקרטיה מקומית ממוקד בקשר שבין הרשות המקומית והעומדים בראשה לבין שחקנים בסביבת הרשות המקומית בחרה אתי שריג במאמרה 'יחסי הכוחות ברשות המקומית' לבחון את מארג ההשפעות האפשריות של מאפיינים פנים-רשותיים: מינהליים, פוליטיים ותרבותיים על הדמוקרטיה המקומית. במאמר נבחנים דגמים, מישראל ומחוצה לה, של משולש העוצמה ברשות המקומית: ראש רשות-מועצה-פקידות בכירה וכן השפעתו של חוק הבחירה הישירה לראשות העירייה על מאפייני הדמוקרטיה המקומית לרבות 'מי מקבל מה?', תפקוד ויחסי הכוחות של ההנהלה הבכירה, הכלכלה המקומית, הייצוגיות ברשות המקומית, והמשילות במרחב המוניציפלי.
- אמיר הורקין עוסק במאמרו 'יורשי המכהנים בבחירות המקומיות בעידן הבחירה הישירה 1978-2009' בשרידותם ובתחלופתם של מנהיגים מקומיים. דמוקרטיה ייצוגית נבחנת בין השאר בזכות הדמוקרטיה לבחור ומכאן גם להדיח את נציגי הקהילה. דווקא התחלופה, קרי היכולת של הציבור לבחור מנהיג מקומי תחת מנהיג מכהן, היא עדות לדמוקרטיה יציבה. כלומר, החלפת זהות המנהיג תוך שמירה על מסגרת ושיטה הם העדות לעוצמתה של הדמוקרטיה המקומית. החוקר מתאר את התנאים והמאפיינים של מערכת פוליטית מקומית המעלים או מורידים את ההסתברות כי מנהיגים מקומיים 'יורשים' יתפסו את מקומם של מנהיגים מקומיים 'מכהנים'.

מאפייני הדמוקרטיה המקומית בישראל

זיקוק התמונה העולה מקריאת המאמרים המתפרסמים בספר זה ושקלול הממצאים האמפיריים חושפים את המורכבות והרב-גוניות של הדמוקרטיה המקומית בישראל. בודדנו וריכזנו כאן ניתוח ותיאור מכליל של הדמוקרטיה המקומית בישראל בדמות ארבעה מאפיינים שלה העולים מבין השורות: **נבדלות, ריכוזיות לצד הזנחה, שבריריות ומנוצלות, וחשדנות ומחאתיות.**

נבדלות – ספק אם ניתן ליצור הכללה גורפת על הדמוקרטיה המקומית בישראל. החברה בישראל מאופיינת בפערים חברתיים-כלכליים גדולים, הבאים לידי ביטוי בשונות רבה במאפייני הדמוקרטיה המקומית המתפתחת בהם: מופעים של מנהיגות מקומית, מידת

הביזור, מאפיינים של קהילות מקומיות, היחסים שבין שחקנים מוניציפליים שונים, מידת השיתוף, ההשתתפות והדינמיקה של החברה האזרחית (ראו ריינגוורץ וסטקלוב, טלית, גל אריאלי ואח', לב-און ושטיינפלד, ואטמור ופרידברג בספר זה).

ריכוזיות לצד הזנחה – המערכת הפוליטית בישראל ריכוזית מאוד ומעטים יחלקו על הטענה כי יחסי השלטון המרכזי והמקומי בארץ ריכוזיים מאוד באופיים (Ivanyna and Shah, 2013). ניתן היה לצפות כי לכול הפחות, ריכוזיות תיצור אחדות, שוויוניות או שיטתיות באסדרת המרחב המוניציפלי. אולם עבור הדמוקרטיה המקומית, הריכוזיות מתגלה לרוב כחיבוק דב או כהזנחה, המותירה את הדמוקרטיה המקומית קרחת מכאן ומכאן (ראו חזן, ליטוב, אופק וכחן, ואבו חבלה בספר זה).

שבריריות ומנוצלות – עוד מאפיין הינו חולשתם של שומרי הסף ברשויות המקומיות. שומרי הסף הם אותם גורמים פוליטיים ומקצועיים שאמונים בין השאר על אבטחתה של הדמוקרטיה המקומית כממשל תקין (Good governance): שוקן, מגלה אחריותיות, נאמן לחוק, נענה, ומאזן בין אינטרס הרוב לזכויות המיעוט. הלכה למעשה, חולשה של שומרי הסף יוצרת דמוקרטיה מקומית שברירית ופגיעה החושפת אותה לסיכונים ולניצול על ידי גורמים בתוך הרשות המקומית, גורמים בסביבתה המידית ואף גורמים גלובליים (ראו מידני יצור, שנקר, רודד, ויובל בספר זה).

חשדנות ומחאתיות – בדמוקרטיה המקומית הישראלית אי אמן הדדי וחשדנות מאפיינים למרבה הצער את רוב השחקנים הפועלים במרחב המקומי. גורמים פנים-רשותיים, החל מראש הרשות, עבור בחברי המועצה הנבחרים וכלה בבעלי תפקידים ממונים, עלולים להימנע, למשל, מלשתף את הציבור בקבלת החלטות או לפעול בשקיפות, מחשש שגורמים מחוץ לרשות המקומית יעשו בכך שימוש פוליטי במטרה לבלום את פועלם. חשדנות זו אינה מאיינת את ההשתתפות האזרחית אך מעצבת את פניה לכדי השתתפות מחאתית, כזירה של מאבקים בין אינטרסים סותרים ופחות כהזדמנות לשותפות, תמיכה, הזדהות ומגויסות (ראו שריג, ליטוב, זובידה ולביא, מצקין ומצקין, לדרמן, הורקין, עקירב ובן-חורין נאות, אורבך, צבן, רודד, ולב-און ושטיינפלד בספר זה).

מגמות עכשוויות: אתגרי הדמוקרטיה המקומית בישראל

מאפייני הדמוקרטיה המקומית בישראל: נבדלות, ריכוזיות לצד הזנחה, שבריריות ומנוצלות, וחשדנות ומחאתיות, כפי שתוארו לעיל על בסיס המאמרים בספר זה, מצביעים על מגמות ואתגרים המחייבים את הדמוקרטיה המקומית ואת השחקנים הפועלים בזירתה להתאים את עצמם למציאות משתנה. כדי לפשט את הדברים, מנינו כאן ארבעה אתגרים שהתמודדות עימם תשפר את תקפותה, יציבותה ומיצויה של הדמוקרטיה המקומית בישראל: מלמטה – החברה האזרחית המקומית; מבפנים – נבחרים ציבור ובעלי תפקידים ברשות המקומית;

מלמעלה – השלטון המרכזי; מבחון – מדינות, תנועות, ארגונים ותאגידים בין לאומיים. החברה האזרחית המקומית בישראל צריכה להתעורר, במובן שהיא מצווה למצות את החובות והזכויות הדמוקרטיות שלה במישור המקומי. מספר מחקרים בספר זה מצביעים על כך שחלק ניכר מהקהילות המקומיות רחוקות מייצוג, השתתפות, עיצוב ומיצוי זכויותיהן הקהילתיות והמקומיות באופן מיטבי (ראו טלית, אורבך, צבן, רודד, לב-און ושטיינפלד, אטמור ופרידברג, לדרמן, ועקירב ובן-חורין נאות בספר זה). בהמשך לכך, הקהילות נדחקות לאחור ולתוך הוואקום שנוצר כוחות ושחקנים מקומיים ואחרים זוכים בהשפעת יתר. על החברה האזרחית המקומית להתעשת ולכול הפחות, עליה להיטיב להעמיד בראשה את המנהיגים המקומיים הראויים ביותר ולדרוש מהם כי יקדמו את המרחב המקומי באופן מקצועי, איכותי, מודרני וישר. אולם לא די בכך, עליה לגלות מעורבות בתהליכי התוויית המדיניות המקומית, להיות שותפה ביישומן, ולסייע בהערכתם ושיפורם.

אתגר הדמוקרטיה במישור הקהילתי המקומיות גדול במיוחד וספק אם ניתן לצפות לשינויים מהירים בתחום זה שכן הפערים בין הקהילות השונות גדולים. בחלק מהקהילות המקומיות המסורתיות התנאים המוקדמים לקיומה של דמוקרטיה מקומית טרם התבססו. כלומר, ללא תלות בשלטון המקומי ובדמוקרטיה המקומית, ישנן קהילות שלא אימצו בהכרח את הדמוקרטיה וערכיה כמודל שלטוני.

בהינתן הפערים לעיל ראוי לשאול האם הפערים הללו, בין הקהילות השונות, גְּדִלים או קטנים? היטיב להגדיר זאת נשיא המדינה ראובן ריבלין בנאומו (ריבלין, 2015) שזכה לכינוי 'נאום השבטים' (חילוני, דתי-לאומי, חרדי וערבי), בו הוא מצביע על ה'סדר הישראלי החדש' הכולל שינוי מתמשך בהרכב הדמוגרפי של החברה האזרחית בישראל. לדידו, עלינו לעבור מתפיסה של רוב ומיעוט לתפיסה של שותפות חברתית בין המגזרים, המבוססת על תחושת ביטחון, אחריות משותפת, הוגנות ושוויון ויצירת ישראליות משותפת. הדמוקרטיה המקומית לבטח תהיה שותפה לאתגר לאומי זה.

מנבחי הציבור ומבעלי התפקידים ברשויות המקומיות מצופה להשלים את אימוץ העקרונות של הניהול הציבורי החדש. כפי שעולה מהמחקרים בספר זה, במספר רב מדי של רשויות מקומיות עדיין לא הוטמעו דיים הערכים והפרקטיקות המאפיינים ממשל תקין. ברבות מן הרשויות המקומיות טרם התבססה מערכת איזונים ובלמים בין המינהל והפוליטיקה המקומית (ראו טלית, אבו חבלה, אופק וכחן, גל אריאלי ואח', אורבך, צבן, רודד, שריג, והורקין בספר זה). אימוץ רחב ועמוק יותר של עקרונות הממשל התקין יקרין על הדמוקרטיה המקומית ויבסס אותה כשקופה, נענית, ואחריותית.

השלטון המקומי חווה מעבר הדרגתי לממשל מקומי. מעבר זה מחייב העמקה של העקרונות הדמוקרטיים במרחב המוניציפלי, שכן הוא כולל רשתות ניהול בהן חברים שחקנים רבים יותר מבעבר, המשתייכים למגזרים ותחומי עשייה מגוונים. הרשות המקומית לא תוכל להמשיך להתייחס לסביבתה כמונופול מקומי העוסק רובו ככולו בהספקת שירותים מוניציפליים. ריבוי השחקנים והמעבר מניהול אנכי לניהול רשת חושף אותו ואת המנהיגות המקומית ליותר תביעות, השפעות, מניפולציות ורצון למעורבות אשר יחייבו אותם לייצר

מנגנונים שיוססו את המעבר לממשל מקומי. באופן מטפורי, המנהיג והמינהל המוניציפלי לא יוכלו עוד להכריז כי 'דלתם תמיד פתוחה' או אז יעברו בעדה אין ספור גורמים שחלקם עלולים להפר את האיזון בין ייצוגיות ליעילות, בין רוב למיעוט ובין אליטות להמון. לצד האתגר והקושי, המעבר לממשל מקומי מזמן לדמוקרטיה המקומית הזדמנויות עצומות ומשאבים חדשים, כמעט אינסופיים. המשאבים העומדים לרשותה של רשת מקומית הכוללת את הרשות המקומית, ארגוני המגזר השלישי, ארגונים מסחריים, ארגונים ציבוריים ומתנדבים גדולים לעין שיעור מהמשאבים העומדים לרשותה של הרשות המקומית לבדה. רשות מקומית שתשכיל לתכלול את הגורמים בסביבתה ולאגם את משאבי הרשת תקדם דמוקרטיה מקומית מובחרת.

השלטון המרכזי ברוב מדינות העולם המערבי אימץ בעשורים האחרונים מגמה של ביזור סמכויות, אחריות ומשאבים לרשויות המקומיות. בישראל, מגמה זו אכן קיימת לכאורה (למשל, הרפורמה בתכנון ובנייה מעניקה סמכויות רבות יותר לגורמים המצויים בקרבה רבה יותר לתושבים), אם כי באופן יחסי היא בלתי-פורמלית, מאוחרת, מדודה, הססנית, מזדחלת ובעיקר, מאופיינת בכך שהסמכויות והמשאבים המוצאצלים אינם תואמים, בלשון המעטה, את האחריות המוצאלת או נלקחת על ידי הרשויות המקומיות (ראו ריינגוורץ וסטקלוב, אבו חבלה, ליטוב, אופק וכחן, חזן, יובל, שנקר, וזובידה ולביא בספר זה).

התפיסה הריכוזית שהוזכרה לעיל עדיין מאיימת באופן ממשי על הדמוקרטיה המקומית. לדוגמה, בתחילת 2015 קודמה במשרד האוצר יוזמה לבטל את הארנונה למגורים ובמקביל להעלות את המע"מ ב-2.5%. זוהי דוגמה לחשיבה ששומטת את הקרקע מתחת לרעיון הדמוקרטי והמשילוחי של השלטון המקומי (בארי, 2015). לרשות המקומית האמונה על ניהול המרחב קיימת הזכות והחובה לגבות מסים. ביטול הארנונה יפגע ברשות המקומית כשלטון דמוקרטי ויפר ויזעזע את ההסכם בין תושבים לנבחרים בכול הקשור לייצוגיות, איזון בין אינטרסים מקומיים, מימון ציבורי, אחריותיות, אוטונומיה ועצמאות כלכלית. מחאת קיץ 2011 סימנה התעוררות ומפנה של החברה האזרחית בישראל בהיותה מודעת, בשלה, מאורגנת ותובענית יותר מבעבר. נדמה כי דווקא השלטון המרכזי הוא זה הזקוק לתוספת זמן כדי ללמוד להכיל, לווסת, לאפשר ולהגיב להתעוררות זו. אם ישכיל השלטון המרכזי לאפשר ואף לחזק את הדמוקרטיה המקומית, תביעות החברה האזרחית ייענו ביתר יעילות ומועילות, והשלטון המרכזי יצא אף הוא נשכר מכך.

לגלובליזציה הכלכלית פנים רבות ובהן הפיכתן של ערים ל'ערים גלובליות' (Sassen, 2001). היא עשויה להשפיע באופן משמעותי על רשויות מקומיות ועל המרחב המוניציפלי שלהן (ראו מידני וצור, רודר, לב-און ושטיינפלד, לדרמן, ומצקין ומצקין בספר זה). הדמוקרטיה המקומית אינה חסינה בפני התערבויות של מדינות, תנועות, ארגונים ותאגידים בינלאומיים המגלים עניין לקדם את האינטרסים שלהם במרחב המוניציפלי, לעתים ללא תיאום ומעל ראשן של מדינות הלאום. למשל, ארגון הבריאות העולמי מכריז על 'יום ללא עישון', 'יום כדור הארץ', תקנות חדשות להתחדשות אנרגטית ומיגור מגיפה המחייבים את הרשויות המקומיות להיערך בהתאם; משברים כלכליים וגאופוליטיים משפיעים על גלי הגירה של מבקשי מקלט ועבודה ומכאן על הרכב הקהילה העירונית ומחירי הדירה; התמיכה הגוברת של מדינות מערביות

בנישואין חד-מיניים מאיצה עיצוב מדיניות ציבורית-מקומית לגבי מצעדי גאווה, המתחים שהם יוצרים ומידת היותה של הרשות המקומית Gay-friendly city; ושיווק אגרסיבי של חברות מסחריות ותאגידים בינלאומיים כגון Apple, Google, Facebook משפיע על דפוסי חשיבה, תקשורת ומסחר המעצבים בתורם היבטים שונים של הדמוקרטיה המקומית כגון זהות פוליטית מקומית, והכלכלה המקומית. הדמוקרטיה המקומית לא תוכל ככל הנראה לחסום השפעות גלובליות שכאלו אך עליה להיות מודעת אליהן ולפתח כלים ומדיניות מקומית שתאפשר לווסת אותן.

ביבליוגרפיה

בארי, א' (2014). "השלטון המקומי כחידת ניהול", פרק 5 בתוך: לוי, י' ושריג, א', (עורכים) **השלטון המקומי בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

בארי, א' (2015). "ביטול הארנונה יחסל את הדמוקרטיה המקומית". הארץ, דה מרקר, 6.4.2015, <http://www.themarker.com/opinion/1.2608796>

בארי, א' ויובל, פ' (2012). **ביצועי השלטון המקומי בישראל – ניתוח עמדות תושבים והערכת מצב לאומית (2011)** – נייר עמדה מספר 3, הפקולטה לניהול ע"ש גילפורד גלייזר, באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

בארי, א' וקואל, א' (2010). "בחירות ללא נבחר ציבור מכהנים: ועדות ממונות והיבטים דמוקרטיים במערכות הבחירות ברשויות מקומיות", בתוך: בריכטה, א', ויגודה-גדות, ע' ופדה, ג' (עורכים), **עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי לקראת העשור השביעי**, ירושלים: כרמל.

בן בסט, א' ודהן, מ' (2008). **המשבר ברשויות המקומיות, יעילות מול ייצוגיות**, ירושלים: פורום קיסריה, המכון הישראלי לדמוקרטיה: 6.

בן בסט, א', דהן, מ' וקלור, א' (2013). **ייצוגיות ויעילות ברשויות המקומיות**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

היימן, ת' (2011) "ביזור סמכויות תכנון לרשויות המקומיות", **מדיניות ציבורית, עיתון לחידושי מדיניות בישראל** גיליון 8: 18.

זינגר, ש' ודנה, ש' (2009) "הצעת חוק העיריות: מפיקוח חיצוני למשטר של בלמים ואיזונים", **חוקים**, גיליון א': 47-7.

חסון, ש' (2006). **גירעון בדמוקרטיה המקומית – דמוקרטיה למראית עין?** נייר עמדה מס' 3, ועידת השלטון המקומי ה-2, תל אביב: ביה"ס לממשל ולמדיניות באוניברסיטת תל אביב, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר.

מנוסביץ, ע' ולב-און, א' (2015). **העיתונות המקומית בישראל 2013: קווים לדמותה**, [http://isracom.org.il/upload/\(4\)media_frames_12_4.pdf](http://isracom.org.il/upload/(4)media_frames_12_4.pdf)

סטקלוב, ע' וריינגוורץ, י' (2015). **השפעת ייצוג נשי על תפקוד מועצת הרשות המקומית: תחומי החינוך והרווחה כמקרה בוחן**. ירושלים: מחקרי פלורסהיימר.

- קבילי, ע' וקוטנר, ר' (2014). סקירה בין-לאומית: תהליכי שיח ושיתוף פעולה בין-מגזרי, http://www.sheatufim.org.il/multimedia/upl_doc/doc_260315_133092.pdf
- קלכהיים, ח' (1997). שלטון מקומי במרקם המדינה הדמוקרטית, עוצמה מקומית מול מערכות הממשל הארצי בישראל. ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
- רזין, ע' וחזן, א' (2012). הסדרים מוניציפליים: כיוונים לרפורמה במסגרות שלטון וממשל מקומי בישראל, ירושלים: מחקרי פלורסיהימר.
- רזין, ע' וחזן, א' (2014). רפורמות בשלטון המקומי, פרק 13 בתוך: לוי, י' ושריג, א' (עורכים), **השלטון המקומי בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק** רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- ריבלין, ר' (2015). דברי נשיא המדינה בכנס הרצליה לקראת שנה לכהונתו. אתר בית הנשיא, http://www.president.gov.il/ThePresident/Speeches/Pages/news_070615_01.aspx
- Bäck, H., Heinelt, H., & Magnier, A. (2006). *The European Mayor*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Beeri, I. (2013). Direct Administration, Fiscal Discipline and Organizational Performance Improvement in Non-Complying Local Authorities: Democratic Deficit or Effective Bureaucracy? *Public Money & Management Journal*, 33, 2: 137-144.
- Beeri, I. and Yuval, F. (2015). New Localism and Neutralizing Local Government: Has Anyone Bothered Asking the Public for Its Opinion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(2): 623-653.
- Bessette, J. (1980). Deliberative democracy: The majority principle in republican government. *How democratic is the constitution*, 102: 109-111.
- Bohman, J. (1997). *Deliberative democracy: Essays on reason and politics*. Cambridge, MA: MIT press.
- Dery, D. (2002) Fuzzy control, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12: 191-216.
- Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and deliberation: New directions for democratic reform* (Vol. 217). New Haven: Yale University Press.
- Ivanyina, M. & Shah, A. (2013). How Close is your Government to Its People? *Worldwide Indicators on Localism and Decentralization, Economics, Discussion Paper*, No. 2013-38, July 2013.
- Sassen, S. (2001). *The Global City: New York, London, Tokyo*. New Jersey: Princeton University Press.

שער ראשון

מעמד השלטון המקומי במערכת הפוליטית והציבורית:
שליטה, רגולציה ואוטונומיה

מה יצא לי מזה ?

הסיבות להחלטת הרשויות המקומיות בישראל למקר הספקת שירותים לתושביהן*

גל טלית

תקציר

בעידן הגלובלי של ימינו מתחוללים תמורות ושינויים בדפוסי הניהול במגזר הציבורי, וביניהם התרחבות תהליכי ההפרטה ומיקור החוץ. מיקור החוץ מתפרש על תחומי פעילות כה מגוונים עד כי קשה לדמיין את החיים המודרניים בלעדיו. כחלק מרפורמה שעובר השלטון המקומי מזה כמה עשורים, בעולם וגם בישראל, רשויות מקומיות רבות עושות שימוש במיקור חוץ ונעזרות בספקים חיצוניים להספקת שירותים יום-יומיים לתושביהן. המחקר בוחן מדוע רשויות מקומיות מחליטות למקד פעילויות ובודק עד כמה קיים הבדל בין רשויות מקומיות בעלות מאפיינים שונים באשר למיקור. המחקר מבוסס הן על ניתוחים סטטיסטיים של שאלונים שנשלחו לרשויות מקומיות והן על ראיונות פנים אל פנים עם בכירים ברשויות. נמצא, כי ההחלטה למקד שירותים נובעת ממגוון סיבות, ונמצאו הבדלים בין רשויות מקומיות שונות באשר להחלטתן זו ובאשר להתנהלותן לאחר המיקור. הממצאים מדגישים את ההבדלים הקיימים בין רשויות 'חזקות' לרשויות 'חלשות' בישראל, כמו גם את מידת מעורבותן של השלטון המרכזי באשר למיקור פעילויות.

* המחקר מבוסס על עבודת דוקטורט שבוצעה בחוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל-אביב, בהנחיית פרופ' גילה מנחם מאוניברסיטת תל-אביב ופרופ' ערן ויגודה-גדות מאוניברסיטת חיפה. המחקר נחמך על ידי קרן מפעל הפיס על שם פנחס ספיר לעידוד המחקר האקדמי בתחום השלטון המקומי.

מבוא

מיקור חוץ (בהמשך גם: 'מיקור') הוא דפוס ניהול ההולך ורווח בעולם ואף בישראל מאז שנות ה-80 של המאה הקודמת.¹ מודל נפוץ של מיקור חוץ במגזר הציבורי, בו ייעשה שימוש במחקר זה, משמעותו: העברה של פעילות או שירות שבאחריות המדינה לספק לתושביה לביצוע בידי ספקים חיצוניים, מהמגזר העסקי או מהמגזר השלישי, בעוד שהמדינה נשארת האחראית למימון השירותים ולא יציאת הביצוע. מודלים נפוצים נוספים להעברת ביצוע פעילויות מהמגזר הציבורי לביצוע על ידי ספקים חיצוניים הם מסוג PPP, PFI, BOOT, BOT.²

בשנים האחרונות, ובעיקר ככל שתהליכי גלובליזציה וגישות ניהול חדשות, ובכללן מיקור והפרטה, זולגים מהמגזר העסקי למגזר הציבורי ובכלל זה לרשויות המקומיות (בהמשך גם: 'רשויות'), משתנים סדרי העסקת העובדים ומתן שירות לאזרחים במגזר זה. לצד יתרונותיו של המיקור והשלכותיו החיוביות על הגורמים הממקרים, רובם בתחום הכלכלי והניהולי, יש לו גם חסרונות רבים והשלכות שליליות לא מעטות. למיקור יש השלכות על התחום הרחב של מדיניות ציבורית, כמו יכולת הגורמים הממקרים להמשיך ולנווט פעילויות שבתחום אחריותם, בעיית הנשיאה באחריות של גורמים אלה, וכן השלכות רבות נוספות על החברה במדינה הממוקרת.

המיקור נחקר בעבר בעולם ובישראל, אך ההתייחסות אליו היא מעיקרה מהיבטים ניהוליים, תפעוליים או כלכליים. תוצרי הרפורמה שהתהליכים הללו נושאים בחובם לא נבדקו ולא הוערכו עדיין במידה מספקת ומעטים המחקרים שחקרו את המיקור בזיקה למדיניות ציבורית באופן אמפירי, כפי שבוצע במחקר הנוכחי. זאת ועוד, רוב הדיון והמחקר שהתבצע עד כה בתחום, עסק בהפרטת נכסים ושירותים חיוניים שהיו בבעלות המדינה למגזר הפרטי, ואילו הפרטת שירותים באמצעות מיקור חוץ, ברמת השלטון המרכזי והשלטון המקומי כאחד, כמעט ולא זכתה לדיון ציבורי ואקדמי (בניש, 2008; גל-נור, 2010). מטרה מרכזית של מאמר זה היא להרחיב את המחקר האמפירי בנושא המיקור ברשויות המקומיות בישראל, ולהבין מה הסיבות להחלטתן למקור תחומי פעילות שבאחריותן לספק לתושביהן וכיצד משפיע המיקור על התנהלות הרשויות השונות.

בתחילתו, מציע המאמר רקע תאורטי בו מוצגות עבודות מרכזיות שנכתבו בעולם ובישראל לגבי מיקור חוץ בכלל ומיקור שירותים ברשויות המקומיות בפרט. בהמשך, מוסברת שיטת המחקר ומוצגים ממצאים עיקריים ולאחריהם דיון וסיכום.

1 בהמשך המאמר, ציון העשורים מתייחס למאה הקודמת.

2 PPP – Private Public Partnership; PFI – Private Finance Initiative; BOT – Build Operate Transfer; BOOT – Build Own Operate Transfer

מיקור חוץ (outsourcing, contracting out) – רקע תאורטי

הגדרת מיקור חוץ והתפתחות

חוקרים מציינים כי כתולדה של הגלובליזציה מתחוללות בעולם בעשורים האחרונים תמורות ניכרות בדפוסי הניהול (גל-נור, 2007; ; Megginson & Netter, 2001; Milward & Provan, 2003; ; 2007). ההפרטה ומיקור החוץ מחליפים את דפוס הניהול ההיררכי והביורוקרטי שהיה מקובל במגזר הציבורי. הם מחלחלים מהמגזר הפרטי למגזר הציבורי ומתמקדים ביכולות הניהולית ובחשיבות הרווח הכלכלי. אנשי מקצוע וממשלות בכל העולם בוחנים כיצד יש להתוות וליישם מדיניות ציבורית והם עומדים נוכח אתגרים שמציב הצורך להמציא מחדש, לקצץ, להעביר, לבזר, לווסת וגם למקר ולהפריט פעילויות (Salamon, 2002). כך, תחת הלחץ לספק שירותים טובים יותר בעלות נמוכה יותר, עברו ארגונים ברחבי העולם, ובכלל זה רשויות מקומיות, מהספקה ישירה של שירותים להספקתם באמצעות גופים חיצוניים (Brown & Potoski, 2003; Ferris & ; Graddy, 1991; Greene, 1996; Mol, 2007).

בעבר היו השחקנים העיקריים שפעלו בזירה הציבורית שחקני מדינה, ואילו כיום, בעקבות תמורות עמוקות ואתגרים הניצבים בפני המדינה ובעקבות שינויים במאפיינים כלכליים, ארגוניים, מינהליים וחברתיים שלה, נכנסים לזירה שחקנים נוספים מהמגזר הפרטי ומהמגזר השלישי כאחד. הללו מספקים עבודה ובשמה שירותים שהיא מחויבת לספק לאזרחיה, ויש להם תפקיד משמעותי בביצועי המגזר הציבורי (גל-נור, 2007; ; ויגודה-גדות, 2007; ; מנחם, 2005; ; Doron & Adiri, 1994; Klijn, 2008 POGO, 2011). תפקיד המדינה משתנה מהספקה ישירה של שירותים ציבוריים למעמד של מאפשרת ומסדירה הספקת שירותים אלה על ידי גורמים אחרים (Birrell, 2006; Heritier & Lehmkuhl, 2008; Milward & Provan, 2003; ; Rhodes, 1994).

השימוש במיקור אינו תופעה חדשה והוא מוכר בעולם הרחב כבר מסוף המאה ה-19, אך התפתחותו ותנופתו הסתמנו בשנות ה-80 וביתר שאת בשנות ה-90. תנופה זו נבעה מהתפתחויות כלכליות, טכנולוגיות וחברתיות מרחיקות לכת, ומשינוי בפילוסופיית הניהול של המדינה לגבי הספקת שירותים ציבוריים, שעוצבה בשל תהליכי מיתון ורצון להתייעל ולחסוך כסף, ועקב פתיחת השוק הגלובלי לתחרות (בניש, 2008; ; Bel et al., 2007; Doron & ; Yang et al., 2010; Mol, 2007; ; Megginson & Netter, 2001; Adiri, 1994). משנות ה-80 ואילך, בהתאמה למגמות כלל עולמיות, תומכות גם ממשלות ישראל בהפרטה ובמיקור בעצמות משתנות (חסון, 2006).

הדפוס הניהולי של מיקור חוץ גורס כי בסביבת פעילות מודרנית ומשתנה בתכיפות, ארגונים חייבים להיות קטנים, גמישים ויעילים. על כן, האסטרטגיה הניהולית המרכזית של המיקור היא שהארגון צריך להתמקד בְּעִיקָר, בליבת הארגון, בפעילות הקריטית לתפקודו השוטף, ולא בפונקציות תומכות ובעיסוקים פריפריים-שוליים שאין לו בהם יתרון יחסי (גלן, 1998; ; Mol, 2007).

בתחומם, לבצע עבורו את שאר הפעולות (do what you do best and outsource the rest) (שטאובר, 2003; Savas, 2000; Mol, 2007). התומכים והמתנגדים למיקור מסכימים, כי ממשלות צריכות לשמור על שליטה בפעולות הנתפסות כממשלתיות אינהרנטיות. עם זאת, הם חלוקים בשאלה האם הממשל צריך לבצע את הפעולות הללו "בתוך הבית". בזירה הציבורית, משמעות המיקור היא החלפת חוזה העבודה בין המדינה לבין עובדי המגזר הציבורי לחוזה להספקת שירותים בין המדינה לבין ספק שירות פרטי. המדינה מגדירה במפורש מהם השירותים שעל הספק להעניק לאזרחים בשמה, מוגדרות מערכת היחסים וחלוקת האחריות ביניהם, ומפורטת שיטת התגמול שיקבל הספק עבור שירותיו (בניש, 2008; Brudney et al., 2005).

יתרונות המיקור וחסרונותיו

המיקור נתפס כמהפכה של ממש בדרכי ההתנהלות של ארגונים וביכולתם ליהנות מפירות יתרונותיו הרבים. המאפיינים הבולטים של השינוי הניהולי הגלום במיקור הם "שלושת ה-e's": 'חיסכון' (economy), 'יעילות' (efficiency) ו'תכליתיות' (effectiveness) ומונחי המפתח הם 'לקבל תמורה לכסף', וגם 'שימוש מושכל ויעיל יותר במשאבים'. אחד היתרונות העיקריים של המיקור הוא חיסכון כספי, שנובע בעיקר משתי סיבות: האחת, התחרותיות הקיימת בשוק החופשי, שגורמת לספקים להתייעל ולהוריד את מחיר הספקת השירותים; והשנייה, יתרון לגודל השוק, שקיים כאשר ספק אחד מספק את השירות לכמה לקוחות במקביל.³ ניתן למנות יתרונות נוספים למיקור וביניהם: צמצום מצבת העובדים הקבועים בארגון הממקד והפיכתו לארגון 'רזה', דבר המאפשר חיסכון כספי והתייעלות; מענה למחסור בכוח אדם זמין ומיומן וכן למחסור במתקנים או בצידוד מתאים; קיצור זמני תגובה; מומחיות, חדשנות ומיומנות בתחום הפעילות; יכולת לשפר את איכות הספקת השירותים הציבוריים ועוד (בן בסט ודהן, 2008; Brown & Potoski, 2006; Miranda, 1994; Mol, 2007; Rhodes, 1994; Wollmann, 2008; Yang et al., 2010).

המיקור עשוי לאפשר לארגון לייעל את מצבת כוח האדם שלו וליהנות מרעיונות חדשים ומעובדים מיומנים, חשופים לחידושים מקצועיים ומוכשרים לתפקידם ללא הצורך להכשירם. תומכי המיקור מצפים, כי ההימנעות מטיפול בבעיות יום-יומיות שוטפות ובתנאי העסקתם של עובדים רבים הנהנים מהסכמים קיבוציים ומכפיפות לחוקים ולנהלים, תאפשר למנהלי הארגונים לפנות זמן ולהתמקד בתכנון ובקביעת אסטרטגיה מקצועית ומדדים להשגתה. יש הסבורים שמיקור אף מצמצם את ההשפעה הפוליטית של משרדי הממשלה על גורמים הכפופים להם, אם כי יש שטוענים כי לעתים דווקא תהליך המיקור אינו חף מאינטרסים פוליטיים מקומיים (גלין, 1998; פז-פוקס, 2011; Doron & Bel et al., 2007; Adiri, 1994).

3 כך, לדוגמה, רשויות מקומיות קטנות הנעזרות בספק שירותים חיצוני יכולות לחסוך את העלויות הקבועות הגבוהות הנדרשות לרכישת ציוד הנדסי יקר ו/או עלויות לתיקונו, שכן הללו חלות על הספק.

עוד טוענים מצדדי המיקור, שהספקים החיצוניים הם בדרך כלל מומחים בתחומם לעומת עובדי המגזר הציבורי. כך, לא יהיה צורך להעסיק אנשי מקצוע יקרים במשרה מלאה כחלק ממצבת עובדי הרשות, לא יהיה צורך להשקיע כסף ומשאבים ארגוניים ברכישה או בשדרוג תכופ של ציוד מיוחד ויקר, והשלטון המקומי יוכל לרכוש מהספקים במדויק את היקף השירותים שנדרש ממנו לספק לתושבים. יתרון משמעותי נוסף להכנסת ספקים חיצוניים לרשויות המקומיות נעוץ ביכולת לעקוף הנחיות ומגבלות חוקיות לגבי תנאי העסקת עובדים או להתמודד עם שינוי בהיקפי פעילויות. כך יוכלו הרשויות להעסיק עובדים זמניים, רק לצורך ביצוע פעילויות נקודתיות או קצרות במשכן (חסון, 1996; שריג, 2010; Doron & Adiri, 1994).

המתנגדים למיקור מעלים בעיות בתחומי האחראיות, היציבות הארגונית והשוויוניות בהספקת השירותים (Brown et al., 2006). הם מדגישים כי לא תמיד היעילות והתכליתיות הם החשובים ביותר בבחינת איכות השירותים, אלא דווקא קידום והדגשה של זכויות הפרט (Rothstein & Teorell, 2008). הם מדגישים עוד כי על המגזר הציבורי להכניס לחוזים עם ספקים חיצוניים חובת עמידה בתנאים בסיסיים של העסקה הוגנת ושוויונית, וכי יש לפקח ולבקר את הספקים, כדי שתנאים אלה יקוימו הלכה למעשה. מחקרים בעולם מלמדים כי הדבר אינו מתבצע בכל המקרים, וכי תנאים אלה אינם נשמרים במלואם (Mulgan, 2005).

חסרונות נוספים של המיקור הם אלה: ניגוד אינטרסים בין הלקוח לספק (כאשר הספק מנסה להרחיב את היקף עבודתו ואת הכנסותיו בעוד הלקוח מעוניין לצמצם בעלויות); חשש לאיבוד שליטה של הלקוח על פעילות המתבצעת על ידי ספק חיצוני וחוסר יכולת לתאם בין מספר ספקים הפועלים במקביל (דבר שיכול להוביל לכפילות בפעילות מסוימת אך גם לאי ביצוע פעילות עקב נפילתה "בין הכיסאות"); אבדן ידע מקצועי חיוני ואבדן זיכרון וניסיון ארגוני; היווצרות תלות בספקים לצורך הספקת שירות, ועקב כך גם העלמת עין מהיעדר תאימות בין פעילותם לבין מפרט הדרישות שהוגדר בחוזה ההתקשרות; קושי של הלקוח להתוות מדיניות אחידה, לבקר ולפקח באופן שוטף על יישומה; פגיעה באיכות השירות עקב רצון הספק להזיל את עלויותיו; חשש מקשיים כלכליים, קריסה של הספק או רצונו להפסיק את ההתקשרות החוזית בטרם מועד סיומה, צעד שתוצאותיו עלולות לגרום להפסקה או למצער לשיבוש של השירות לאזרח ובכך לפגוע במוניטין של הלקוח; קושי בהערכת היחס בין תשומות לתפוקות בכל אחד מהשירותים הממוקרים; חשש לקרטליזציה ותיאום מחירים של הספקים ועוד.

מיקור חוץ של שירותים מוניציפליים

הפרטה ומיקור של שירותים מהווים חלק מרכזי ברפורמות שעובר השלטון המקומי מזה כמה עשורים (Bel et al., 2007), ובהיקפים שהתרחבו והלכו מאז ראשיתן של שנות ה-70. בשנות ה-90, המיקור כבר נחשב לפופולרי ביותר מבין הדגמים להספקת שירותים באמצעות גורמים חיצוניים לרשות (Boyne, 1998; Brudney et al., 2005; Miranda, 1994) ומונחים כמו 'joint contracting' או 'mixed delivery' הפכו למקובלים ונפוצים (Warner & Hefetz, 2008).

תפקידן של הרשויות המקומיות הוא לספק שירותים ממלכתיים מטעם המדינה, וכן לספק שירותים מקומיים, שהן חייבות או רשאיות להעניק. הן מספקות לתושביהן את מרב השירותים הנדרשים להם בחיי היום-יום והן מנסות לספק יותר שירותים בפחות משאבים (רזין, 2003; שריג, 2004). חלק מהשירותים המוניציפליים נתפסים כמתאימים יותר למיקור מאחרים, ובעיקר שירותים בני מדידה שקל לפקח על ביצועם, כמו שירותים בתחום התשתיות ההנדסיות, הגינון, ההסעות ופינוי אשפה, בעוד ששירותים חברתיים מתאימים פחות למיקור (Brown & Potoski, 2003; Siegel, 1999).⁴

בעבר, היה מקובל לרכוש מספקים בעיקר מוצרים, אך בעשורים האחרונים הרשויות המקומיות, כמו המגזר הציבורי כולו, עברו לרכוש מהם גם שירותים. בתחילה, הועברו לספקים רק עבודות בעלות היבטים ברורים של ביצוע כמו בנייה, ניקיון, שמירה ועוד. בהדרגה, ההתקשרות עמם התרחבה גם לתחומים לוגיסטיים בהגדרתם, אך העשויים לערב שיקול דעת ומדיניות כמו שירותי גבייה. בשנות האלפיים, התרחשה 'קפיצת מדרגה' נוספת, שהעבירה לידי הספקים גם תפקידים שלטוניים שיש בהם ממד משמעותי של שיקול דעת, בעיקר בתחומי רווחה, בריאות וחינוך (ברק-ארז, 2008; פלג, 2007). במחקרים שביצעו Brown & Potoski (2003) ולפניהם Boyne (1998), Ferris & Grady (1988) ו-Miranda (1999) נמצא, כי החל מראשית שנות ה-80 השירותים הממוקרים מקיפים את כל תחומי פעילותן של הרשויות המקומיות. בפועל, רוב השירותים הללו הופרטו באופן חלקי בלבד, כלומר – הם מוקרו לספקים חיצוניים לביצוע של הפעילות השוטפת, בעוד המימון והפיקוח נשארו בידי המדינה. בישראל, השלטון המקומי הוא הגוף השלטוני העיקרי המוציא פעילויות לספקים חיצוניים (רמתי-נבון, 2006). המיקור קיים בתחומים רבים, ונתפס בעיני ראשי רשויות מקומיות רבים כשיטה היעילה ביותר לשיפור הספקת השירותים (Bresler-Gonen & Dowding, 2009). ההצדקה להתרחבות זו של המיקור היא שתחרות חופשית מייעלת את המשק, ולכן הוא נתפס כפתרון רציונלי שבאמצעותו יכולים השלטון המרכזי והשלטון המקומי כאחד לשפר את הספקת השירותים הציבוריים לאזרחים. שיתוף המגזר העסקי והשלישי בהספקת שירותים מוניציפליים מאפשרת לאגם את משאביהם הכלכליים והאנושיים לטובת הקהילה המקומית כולה באמצעות הכנסת חדשנות וגמישות ניהולית.

סיבות למיקור

בספרות נמצא שהמדינה מנסה אמנם להתאים את שיטת הספקת השירותים לאופיו ולמהותו של השירות, אך ההחלטה להפריט ולמקור פעילויות נעוצה גם בכוחות פוליטיים, כלכליים

4 המחקר בוחן מיקור שירותים לוגיסטיים כמו: פינוי אשפה, גינון, ניקיון, הסעות והובלות, שמירה וביטחון; שירותים מעניקי סמכות כמו: מתן דו"חות וגבייתם, גביית ארנונה, הפעלת מערך לשעת חירום, פיקוח וטרינרי ועוד; שירותים חברתיים כמו: שירותי רווחה אישיים, חינוך פורמלי ובלתי פורמלי, פעילות תרבות ופנאי, קליטת עלייה ו/או טיפול בעובדים זרים ועוד; שירותי עזר כמו: הנהלת חשבונות, מחשוב, ייעוץ משפטי, דוברות ויחסי ציבור ועוד; ושירותים ניהוליים כמו: הנדסה, תכנון ובנייה, רישוי עסקים, קביעת מדיניות, גזברות וניהול כספים.

ואידאולוגיים ולא רק בניסיון לייעל את המערכת (M. Lamothe & S. Lamothe, 2012; S. Lamothe et al., 2008). עוד נמצא שהשוק הפרטי מספק תוצרים בצורה טובה ויעילה יותר מאשר מונופולים או ארגונים ביורוקרטיים. לכן, הגיוני שהמדינה תוציא פעילויות למגזר הפרטי, על מנת ליהנות ממכרזים תחרותיים בין ספקים שמסוגלים לספק את השירותים הנדרשים באיכות טובה יותר ובמחיר נמוך יותר (Miranda, 1999).

במחקר שבוצע בקנדה בקרב 124 רשויות נמצא שבתנאים מסוימים מיקור של פעילויות עירוניות שגרתיות שבאחריות הרשות לספק לתושביהן עשוי להוזיל עלויות (McDavid & Clements, 1995). 71.5% מהמשיבים לשאלה בנושא ציינו, כי קיימים היבטים של חיסכון כספי הנובעים ממיקור פעילויות. היבטים נוספים המעודדים מיקור בעיני מנהלי הרשויות הקנדים הם: בעיות באיוש תפקידים (35.3% מהמשיבים) והצורך בהתמחות ומקצועיות (31.4% מהמשיבים). שריג (2004) הביאה נתוני מחקרים שביצעו Miller (1987) ו-Miranda (1994), לפיהם צמצום במספרם של עובדי הרשויות והעברת פעילויות לביצוע על ידי ספק חיצוני הוא אחד הצעדים לצמצום בהוצאות. הסיבה לחיסכון היא שעלויות העסקת עובדים במגזר העסקי הלא מאוגד לעתים קרובות נמוכות יותר עקב שכר נמוך יותר ומתן פחות הטבות מאשר נהוג במגזר הציבורי (פז-פוקס, 2011). שריג (2004) איששה טענה זאת ומצאה כי בכירי רשויות מקומיות בישראל הסכימו לכך שאחת הסיבות העיקריות להוצאת שירותים למיקור חוץ היא השאיפה לחסוך בעלויות הגבוהות של העסקת עובדים מן המניין. סיבות נוספות להתרחבות המיקור הן: הרצון להרחיב את הגמישות הניהולית והציפייה להטמעת חדשנות וחדושים טכנולוגיים (גל-נור, 2007; פז-פוקס, 2011; פרשטמן, 2007; Bel et al., 2007; Yang et al., 2010; Mol, 2007). עוד גורם שמשפיע על ההחלטה למקר הוא "מה הנוהג הקודם". הצפי הוא ששירותים ייחודיים שנהוג היה לבצע באמצעות עובדי הרשות יישארו כאלה גם בהמשך (S. Lamothe et al., 2008).

לסיכום, בין הסיבות שמעודדות את התרחבות המיקור ניתן למנות: הגברת היעילות, חיסכון כספי, הרחבת התחרותיות, הרחבת הגמישות הניהולית, התמחות ייעודית של הספקים ויכולתם להעמיד מערך פעילות במהירות וללא עלות הקמה והכשרה לרשויות, רצון לצמצם את מספרם של עובדי הרשויות והשאיפה לעקוף את האיגודים המקצועיים, שיפור השירות לתושבים, רצון הרשויות להתחדש ולהתמקצע מבחינה טכנולוגית אך מבלי לרכוש ציוד, מחסור בכוח אדם מיומן, מחסור במתקנים ובמבנים הולמים להספקת השירותים, הפחתת הצורך בניהול סיכונים וגם עידוד ודחיפה של השלטון המרכזי את השלטון המקומי למקר פעילויות, כחלק ממדיניות כוללת של הממשלה להרחיב את המיקור למגזר העסקי (גלין, 1999; פרשטמן, 2007; Higgins, 1989; Miranda, 1994; בתוך: שריג, 2004). בין הסיבות שמונעות מיקור ניתן למנות: מגבלות שקובע השלטון המרכזי, בעיות טכניות וגם התנגדות ארגונית או אידאולוגית של מקבלי ההחלטות (פרשטמן, 2007; Doron & Adiri, 1994; Ferris & Grady, 1986). במחקר הנוכחי נבחן אם אלה הם פני הדברים בשלטון המקומי בישראל של המאה ה-21.

שיטת המחקר

המחקר בוצע בשיטה מעורבת (mixed model): מחקר גישוש איכותני בשלב הראשון ומחקר כמותי מקיף בשלב השני. מטרת השלב האיכותני היא להבין את משמעות התופעה הנחקרת [מיקור חוץ] והשלכותיה השונות מהפרספקטיבה ומההשקפה של מקבלי ההחלטות ברשויות המקומיות. בשלב זה, בוצעו ראיונות עומק חצי מובנים 'פתוחים' (in-depth interviews) עם עשרה בעלי תפקידים בכירים ברשויות מקומיות (בהמשך גם: 'המרווינים') שמייצגים רשויות בעלות מאפיינים שונים מבחינת: מספר התושבים ברשות; מעמדה המוניציפלי; המגזר אליו היא משתייכת; מעמדה החברתי-כלכלי; ומעמדה הפריפרי.

השלב הכמותי במחקר מבוסס על ממצאי השלב האיכותני ועל הערות והמלצות של המרווינים. בשלב זה, נשלחו שאלונים מובנים 'סגורים' לרשויות מקומיות בתפוצה ארצית. ב-31.12.2009 היו בישראל 253 רשויות מאוכלסות⁵ ומתוכן נבחרה אוכלוסיית מחקר המונה 148 רשויות שבכל אחת מהן התגוררו במועד זה מעל 10,000 תושבים.⁶ לשאלון השיבו 111 רשויות: 60 עיריות, 30 מועצות מקומיות ו-21 מועצות אזוריות. נתוני השאלונים המלאים שהוחזרו הם לב המחקר. שיטת מחקר משולבת זו מאפשרת לנצל את יתרונות כל אחד מסוגי המחקרים.

שאלון המחקר הכמותי כולל כ-120 היגדים רב-ברירתיים 'סגורים', המבוססים על מחקרים קודמים ועל ממצאי ראיונות העומק שבוצעו בשלב האיכותני. הם מאוגדים בטבלאות נושאות הכוללות משתנים מדידים, אם באופן חד-ערכי ואובייקטיבי (לדוגמה: אחוז מסך פעילות) ואם באופן סובייקטיבי, מדורג ויחסי (לדוגמה: מידת הסכמת המשיבים עם היגד). בשלב זה נאסף בעיקר מידע סובייקטיבי, המבוסס על דיווח עצמי (self report data) ועל תפיסתם האישית של המשיבים. נתונים אובייקטיביים נאספו ממאגרי מידע ציבוריים, כמו אלה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. זאת לצורך נטרול חלק מהמגבלות הנובעות משימוש במשתנים סובייקטיביים בלבד, שאף עלול לגרום לעיוות בממצאי המחקר, וכן לצורך ביצוע ניתוחים סטטיסטיים המושפעים ממאפייני הרשויות.

5 קיימות גם שתי מועצות מקומיות תעשייתיות לא מאוכלסות: מגדל תפן ורמת חובב. מספר הרשויות מעודכן למועד שלאחר הפרדת איחודי הרשויות שכשלו, במהלך שנת 2009: עיריית שגור שהופרדה למועצות המקומיות מג'ד אל-כרום, דיר אל-אסד ובענה, ועיריית עיר כרמל שהופרדה למועצות המקומיות דאלית אל-כרמל ועספא, אך לפני הפרדת באקה-ג'ת ולפני פיצול מועצה אזורית אל בסמ"ה. הנתונים מבוססים על פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שהוצלבו עם נתוני מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות.

6 הרשויות המקומיות שכלולות במחקר מונות למעלה מ-10,000 תושבים על מנת ליצור מסה קריטית של אוכלוסייה הנוקת לשירותים, וזאת כבסיס להיווצרותם של הדגמים והתופעות שנבחנו במחקר, וכן על מנת להוציא מהמחקר רשויות קטנות, שהתנהלותן עלולה להיות ייחודית עקב גודלן המצומצם. מספר תושבים זה מקובל גם במחקרים המשווים בין רשויות מקומיות כמו, לדוגמה, אלה שבבצע משרד החינוך לבחינת שיעור הזכאות בבחינות הבגרות ברשויות השונות. מחקרים דומים, שבבוצעים על ידי ICMA (הארגון הבין-לאומי לניהול עירוני) בקרב מנכ"לים של רשויות מקומיות בארצות הברית מאז 1982, מבוצעים אף הם ברשויות המונות מעל 10,000 תושבים (ראו: Miranda & Lerner, 1995).

השאלונים מוענו למנכ"ל/מזכיר הרשות המקומית או לגזבר שלה (בהמשך גם: 'המשיבים'). תפקידים אלה הם תפקידים סטטוטוריים, שחייבים להיות מאוישים בכל אחת מהרשויות המקומיות. כמו כן, בעלי תפקידים אלה הם האליטה הניהולית הדומיננטית ברשויות, והם מהווים נדבך מרכזי וחשוב בתפקודה הניהולי והכלכלי של כל רשות מקומית. נתוני השאלונים המלאים הוזנו לתוכנת SPSS גרסה 18 (PASW) וצורפו להם נתונים שונים של מאפייני הרשויות המקומיות, שאוגדו מתוך קובצי מידע נושאים שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לאחר איתור נתונים שגויים ותיקונם בוצעו ניתוחים שונים על קובץ הנתונים המאוחד. מהימנות הסקלות בהן נעשה שימוש במסגרת המחקר הנוכחי נבדקה באמצעות חישוב אלפא-קרונברך. הבדיקות נערכו ברמת מובהקות של 0.05 המקובלת במחקרים במדעי החברה. ממצאי השלב הכמותי מהווים את לב המחקר והם מפורטים להלן.

ממצאים עיקריים

בלוח 1 מפורטת רשימה של 11 סיבות למיקור שהוצגו בשאלון המחקר, כשהן מסודרות לפי סדר חשיבותן, המשתקף בציון הממוצע שקיבלו מהמשיבים. כל משיב התבקש לדרג את שלוש הסיבות החשובות לו ביותר מבין הסיבות המופיעות בשאלון, כאשר 1 = הסיבה החשובה ביותר, 2 = הסיבה השנייה בחשיבותה, 3 = הסיבה השלישית בחשיבותה.⁷ המשיבים התבקשו להציע סיבות נוספות להחלטה למקור פעילויות, אך אף לא אחד מהם נענה.

כאשר בוחנים את מידת מעורבות השלטון המרכזי בהחלטה למקור פעילויות נמצא כי באופן עקרוני השלטון המרכזי מעודד את כלל הרשויות למקור: 42.2% מהמשיבים מסכימים במידה רבה מאוד או רבה להיגד "השלטון המרכזי מעודד את הרשות למקור החוזה פעילויות", בעוד 28.4% מהמשיבים מסכימים לכך במידה מועטה מאוד (רובם נציגי ערים) או מועטה. בפועל, למרות העידוד של השלטון המרכזי הניתן לרשויות למקור פעילויות, סיבה זו נתפסת על ידי המשיבים כחשובה הכי פחות בהחלטת הרשות למקור (דורגה אחרונה מבין 11 הסיבות). נציגי שתי רשויות בלבד (1.8%), שנמנות עם המגזר הלא יהודי, ציינו את דרישת השלטון המרכזי כמשפיעה ביותר על ההחלטה למקור. לעומתם, כל המשיבים שדירגו את כל 11 הסיבות למיקור, דירגו סיבה זו כחשובה הכי פחות בהחלטתם. ואכן, נמצא הבדל מובהק 11 הסיבות למיקור, בין רשויות יהודיות (ממוצע – 7.86, סטיית תקן – 0.96) (F (1,108)=7.688, P=0.007)

7 באופן זה – ככל שהציון הממוצע המתקבל נמוך יותר, כך הסיבה חשובה יותר למשיבים ולהפך. בהתאם לכך, ככל שמתאם פירסון בעל ערך נמוך יותר, כך הסיבה חשובה יותר. מתאם שלילי מעיד על כך שהסיבה חשובה יותר ביישובים גדולים, שמעמדם החברתי-כלכלי גבוה ושממוקמים במרכז הארץ. מתאם חיובי מעיד על כך שהסיבה חשובה יותר ביישובים קטנים, שמעמדם החברתי-כלכלי נמוך ושממוקמים בפריפריה.

לבין רשויות לא יהודיות (ממוצע – 7.09, סטיית תקן – 1.90)⁸ ביחס למידת ההיענות שלהן לדרישת השלטון המרכזי למקד פעילויות.

בלוח 1 ניתן לראות שנמצא קשר מובהק סטטיסטית⁹ ($r=0.247$, $p=0.009$) בין המעמד החברתי-כלכלי של הרשות לבין החלטתה למקד פעילויות בשל עידוד השלטון המרכזי. ככל שהמעמד החברתי-כלכלי שלה נמוך יותר, כך השלטון המרכזי משפיע יותר על החלטתה בנושא המיקור. כלומר, מבין מכלול הסיבות המעודדות מיקור, דרישת השלטון המרכזי למקד פעילויות משמעותית הרבה יותר בקרב הרשויות הלא יהודיות ובאלו החלשות מהבחינה החברתית-כלכלית מאשר בכלל הרשויות. נמצא גם קשר מובהק ($r=-0.229$, $p=0.016$) בין המעמד החברתי-כלכלי של הרשות לבין הציפייה שלה לשפר את גמישותה הניהולית: ככל שהרשויות חזקות יותר מבחינה חברתית-כלכלית, כך הן מצפות יותר שהמיקור ישפר את גמישותן הניהולית.

לגודל הרשות יש השפעה על הסיבה למיקור פעילויות. נמצא קשר מובהק ($r=0.187$, $p=0.050$) בין גודל הרשויות לבין הציפייה לעבודה מקצועית יותר של הספקים, המתבססת על טכנולוגיות מתקדמות: לרשויות קטנות העבודה המקצועית של הספקים חשובה יותר מאשר לרשויות הגדולות יותר. קשר מובהק ($r=-0.236$, $p=0.013$) נמצא גם בין גודל הרשות למדיניות ראש הרשות כלפי המיקור: ככל שהרשות גדולה יותר, ראש הרשות מעודד יותר יציאה למיקור והרחבתו כאידאולוגיה.

8 בממצאים הנוגעים לסיבות למיקור בלבד, ככל שהממוצע נמוך יותר, כך הסיבה בעלת חשיבות רבה יותר בעיני המשיבים. בשאר הממצאים, ככל שהממוצע נמוך יותר, כך חשיבות הנושא הנחקר בעיני המשיבים נמוכה יותר.

9 השימוש במונחים 'קשר מובהק' או 'הבדל מובהק' במסגרת המחקר הנוכחי משמעם 'קשר מובהק סטטיסטית' או 'הבדל מובהק סטטיסטית' גם כאשר הדבר אינו מצוין במפורש.

לוח 1

מתאמי פירסון, ממוצע וסטיית תקן בין מאפייני רשויות לבין הסיבות למיקור (לפי סדר חשיבותן של הסיבות בעיני המשיבים)

מאפיינים	n	גודל אוכלוסייה	מעמד חברתי-כלכלי	מעמד פריפרי	ממוצע	סטיית תקן	אחוז הבוחרים כאחת משלוש הסיבות החשובות	אחוז הבוחרים כסיבה חשובה ביותר
סיבות למיקור								
ציפייה לחיסכון בעלויות	110	-0.86	0.19	0.24 **	3.08	2.60	73.6	40.0
רצון לשפר את השירות לתושב	110	0.15	0.02	0.06	4.01	2.73	59.1	16.4
ציפייה לעבודה מקצועית יותר של הספקים המתבססת על טכנולוגיות מתקדמות יותר	110	0.19 **	0.17 *	0.06	4.57	2.84	50.0	17.3
יכולת הספקים להתגמש ולספק מענה מהיר ויעיל לצרכים משתנים של הרשות המקומית	110	-0.05	-0.13	-0.19 *	5.82	2.29	30.0	2.7
ציפייה להרחבת הגמישות הניהולית	110	-0.18 *	-0.23 **	-0.15	5.96	2.41	29.0	2.7
מחסור בתקנים ברשות להעסקת כוח-אדם מקצועי ואיכותי	110	0.004	0.11	-0.06	6.42	2.33	19.1	7.3
אפשרות לתחלופה בין ספקים מעת לעת (רענון המערכת)	110	0.06	-0.17 *	-0.04	6.69	1.80	12.8	-
אפשרות להתמקד באסטרטגיה ובניהול במקום בביצוע	110	0.67	-0.77	0.06	6.90	1.53	7.2	-
ראש הרשות מעודד הרחבת מיקור חוץ כאידאולוגיה	110	-0.24 **	0.04	-0.15	7.38	1.39	5.4	0.9
העובדה שלעובדי הספקים אין ועד ולכן אין חשש לשביתות	110	-0.03	0.03	0.08	7.48	1.13	2.7	-
דרישת השלטון המרכזי למקר החוצה פעילויות	110	-0.03	0.25 ***	0.06	7.67	1.29	1.8	1.8

הערות

1. רמת מובהקות: * גבולית (≤ 0.1) ** מובהקת (≤ 0.05) *** גבוהה מאוד (≤ 0.01).
2. עדכון נתוני למ"ס: גודל אוכלוסייה - 2009; מעמד חברתי-כלכלי - 2006; מעמד פריפרי - 2004.

הסיבות למיקור מושפעות גם ממיקומה הגאוגרפי של הרשות. נמצא קשר מובהק ($r = 0.238$, $p = 0.012$) בין מידת הפריפריות של הרשות לבין הציפייה שלה לחסכון בעלויות: ככל שהרשויות סמוכות יותר לתל-אביב, כך חשיבות הציפייה לחיסכון בעלויות פחותה, בעוד שברשויות הפריפריות חשיבות החיסכון הכספי גבוהה. קשר מובהק גבולי ($r = -0.185$, $p = 0.053$) נמצא גם בין מידת הפריפריות של הרשות לבין חשיבות יכולתם של הספקים להתגמש ולספק מענה

לצרכים משתנים: ככל שהרשויות סמוכות לחל-אביב כך ליכולת הספקים להתגמש ולספק מענה מהיר לצרכים משתנים יש חשיבות גבוהה יותר לעומת החשיבות הנמוכה יותר של סיבה זו ברשויות הפריפריה.

עוד נמצא הבדל מובהק ($F(1,108) = 8.55, p = 0.004$) בין עצמת הרשות והשתייכותה לפרום ה-15 לבין הציפייה לשפר את השירות לתושב, אך הקשר הוא הפוך: רשויות שנמנות עם פרום ה-15 (ממוצע – 5.87, סטיית תקן – 2.9) מצפות שהמיקור ישפר את איכות השירות לתושבים פחות מאשר שאר הרשויות (ממוצע – 3.72, סטיית תקן – 2.60).

תרשים 1

מובחנות היחס בין הסיבות למיקור

ציפייה לחיסכון בעלויות רצון לשפר את השירות לתושב ציפייה לעבודה מקצועית יותר של הספקים המתבססת על טכנולוגיות מתקדמות יותר	} } }
יכולת הספקים להתגמש ולספק מענה מהיר ויעיל לצרכים משתנים של הרשות המקומית ציפייה להרחבת הגמישות הניהולית מחסור בתקנים ברשות להעסקת כוח-אדם מקצועי ואיכותי אפשרות לתחלופה בין ספקים מעת לעת (רענון המערכת) אפשרות להתמקד באסטרטגיה ובניהול במקום בביצוע ראש הרשות מעודד הרחבת מיקור חוץ כאדיאולוגיה העובדה שלעובדי הספקים אין ועד ולכן אין חשש לשביתות דרישת השלטון המרכזי למקר החוצה פעילויות	} } } } } } } }

בתרשים 1 מוצגת בצורה גרפית מובחנות היחס בין חשיבות הסיבות למיקור, זו כלפי זו, שנבחנה באמצעות ניתוח שונות עם מדידות חוזרות והשוואות מרובות (Pairwise Comparisons) על פי בונפרוני. לשיטתנו, הסימן } מקבץ סיבות שאין ביניהן הבדל מובהק סטטיסטית והסימן – – – – מפריד בין סיבות שיש ביניהן הבדל. בתרשים ניתן לראות כי המיקור ברשויות המקומיות נובע בעיקר משלוש סיבות: ציפייה לחיסכון בעלויות, רצון לשפר את השירות לתושב וציפייה לעבודה מקצועית יותר של הספקים המתבססת על טכנולוגיות מתקדמות. שלוש הסיבות הללו נבדלות משאר הסיבות באופן מובהק ולכן מהוות קבוצה בפני עצמה. עוד ניתן לראות כי יש הבדלים בין ההיגדים המרכיבים את הקבוצה הזו: בעוד שבין שתי הסיבות הנתפסות כחשובות ביותר – ציפייה לחיסכון בעלויות ורצון לשפר את השירות לתושב – לא נמצא הבדל מובהק, ההבדל בין הסיבה הראשונה – ציפייה לחיסכון בעלויות,

לשלישית – ציפייה לעבודה מקצועית יותר של הספקים, הוא מובהק ($p=0.045$). בתרשים ניתן לראות זאת באופן ויזואלי, כאשר הסיבה הראשונה והסיבה שלישית אינן מקובצות יחד ב- } על אף ששלושתן שייכות לקבוצה הראשונה. בקרב הסיבות שדורגו בקבוצה השנייה, ניתן לראות התגבשות מקבצים של מספר סיבות הדומות אחת לשנייה מבחינה סטטיסטית וללא הבדלים מובהקים ביניהן.

דיון וסיכום

במחקרם של Dilger et al. (1997), נמצא כי שתי הסיבות העיקריות למיקור בערים האמריקאיות הן הציפייה לחסוך בעלויות ולשפר את השירות. הדבר אושש לחלוטין גם במחקר הנוכחי, בו נמצא כי הסיבה העיקרית להחלטת הרשויות המקומיות בישראל למקר פעילויות היא הרצון לחסוך בעלויות. הסיבה השנייה בחשיבותה היא הרצון לשפר את השירות המוענק לתושבים והסיבה השלישית בחשיבותה היא הרצון ליהנות מעבודה ברמה מקצועית יותר של הספקים המבוססת על שיפורים טכנולוגיים. עם זאת, במחקר נמצא כי יש קשרים והבדלים מובהקים בין החשיבות שמעניקות רשויות שונות לסיבות העיקריות המניעות אותן למקר פעילויות. לצורך כך, שולבו במחקר הנוכחי המדדים והמאפיינים הדמוגרפיים השונים של הרשויות והוגדרו: **רשויות מקומיות 'חזקות'** הן רשויות גדולות, יהודיות, שמעמדן החברתי-כלכלי גבוה ושממוקמות במרכז הארץ. הרשויות החזקות ביותר מביניהן נמנות עם פורום ה-15. **רשויות מקומיות 'חלשות'** הן בעיקר רשויות קטנות, רבות מהן נמנות עם המגזר הלא יהודי, מעמדן במדד החברתי-כלכלי נמוך והן ממוקמות בפריפריה.

מניתוח הממצאים ניכר כי הרשויות בישראל נבדלות זו מזו באשר להשלכות החיוביות של המיקור שכל אחת מהן מעוניינת לנצל. הרשויות החלשות מעוניינות לנצל בעיקר את יתרון החיסכון בעלויות (economy) הגלום במיקור. לרשויות אלו חשוב במיוחד לחסוך בעלויותיהן, כדי שתקציבן יאפשר לממן את פעילותן השוטפת ולשלם משכורת לעובדיהן. נוסף על כך, דורש השלטון המרכזי מהרשויות לעמוד בקריטריונים של התייעלות כלכלית כתנאי להמשך העברת תקציבים הנחוצים לפעילותן. הרשויות החלשות תלויות בתקציבים המועברים להן מהמדינה (רזרבת השר, מענקי הבראה ועוד), ולכן חשוב להן להוכיח התייעלות וקיצוץ בתקציביהן.

בעולם יש חוקרים החולקים על כך שהמיקור אכן משיג חיסכון משמעותי בעלויות ויש אף כאלה השוללים זאת, וטוענים כי לא זו בלבד שמיקור פעילויות אינו חוסך כסף, אלא שבמקרים רבים עלויותיו אף גבוהות מהעסקת עובד מן המניין בתפקיד זה (Boyne, 1998; POGO, 2011; Yang et al., 2010). הסבר אפשרי לכך ניתן למצוא כאשר בחישוב עלויות המיקור לא נכללות עלויות הטיפול במכרז, עלויות הפיקוח והבקרה על הספקים, עלויות הטיפול החוזי בהתקשרות עם ספקים וטיפול בתביעות המוגשות נגדם (Miranda, 1994). כך גם לגבי עלויות שעלויות להיגזר מאובדן ידע וציוד בגוף הממקר והצורך שלו להסתמך על

ספק שעלול להיות מונופול בתחומו המקצועי או הגאוגרפי. בדומה לכך, טענו Dilger et al. (1997), כי המיקור עשוי אמנם לצמצם בעלויות של הרשויות בטווח הקצר, אך ייתכן שבטווח הרחוק הן יגדלו. במחקרם אף מצוין כי ספקים חיצוניים רבים משיגים חיסכון כספי בכך שהם מעסיקים עובדים במשרה חלקית או שהם פוגעים בתנאי העסקתם, ולעתים גם באמצעות "עיגול פינות" בעת הספקת השירות. מצב דומה אחר גם בישראל. בדו"ח של הממונה על השכר באוצר על תנאי העסקת עובדי קבלן, נמצא כי כ-82% מהעובדים מועסקים בפחות מחצי משרה וכי כ-87% מהם משתכרים פחות מהשכר הממוצע במשק, ולכן נאלצים לקבל השלמת הכנסה לשכר המינימום (משרד האוצר, 2012). האגודה לזכויות האזרח בישראל מציינת אף היא כי החיסכון הכספי מושג באחת משתי דרכים: הראשונה, פגיעה בתנאי העסקתם של העובדים המועסקים על ידי הספקים, והשנייה, פגיעה בזכויות יסוד של מקבלי השירותים ו/או פגיעה באיכות המוצר או השירות המסופק (אגודה לזכויות האזרח, 2011).¹⁰ יש מי שטוענים כי מיקור מסייע לרשויות לחסוך בעלויותיהן ולספק מוצר ציבורי יעיל לתושביהן ובכך הן מתנהלות באופן מיטבי מבחינה כלכלית. מנגד, יש הטוענים כי בהיות הרשויות המקומיות גוף ציבורי, הן אינן יכולות להתעלם מכך שחיסכון זה מושג גם עקב פגיעה בזכויות העובדים שמועסקים אצלן באמצעות ספקים חיצוניים.¹¹

בעייתיות הערכת היקף החיסכון הכספי המושג עקב מיקור פעילויות עולה גם במחקר הנוכחי. כך, אחד הגזברים ציין כי "המיקור מהווה לרוב בתחילת הדרך חיסכון, אך במשך הזמן גורם לעלויות נוספות, עקב תוספות למיניהן שלא נלקחות בחשבון בעת עריכת המכרז" ואחד המנכ"לים ציין כי "... בחלק מהתחומים אין הצדקה כלכלית בהעברת עבודה לקבלן חיצוני..." גזבר אחר ציין כי חלק מהרשויות, בעיקר החזקות, עורכות לעתים בחינה של החיסכון הכספי שמושג עקב המיקור, בעיקר בפרויקטים בהיקף קטן יחסית. באחד המקרים, התברר לרשות שבה מכהן הגזבר, שהעסקת ספק שירותים מכפילה את עלויות הרשות לעומת רכישת הציוד המקצועי הנדרש והעסקת עובדים מן המניין לביצוע הפעולה. הגזבר ציין כי "באותו סכום ששילמתי לספק עבור ביצוע הפעולה פעמיים בשנה, אני מבצע אותה באמצעות עובדים מן המניין חמש פעמים בשנה. הם מקבלים שכר שגבוה אך במעט משכר המינימום, אך הם מרוצים, וגם אני מרוצה מהחיסכון ומהשיפור בתפקוד".¹² ייתכן שתשובת הגזבר מתקשרת לתופעה שמכונה בספרות 'מיקור חזרה' (reverse contracting) או 'מיקור פנימה' (contracting back-in), כלומר – החזרת הפעילות הממוקרת לביצוע בידי עובדי הרשות. במקרים אלה, הסיבה העיקרית להחזרת הפעילויות לביצוע עצמי נובעת מאכזבתם של בכירי הרשויות

10 יש להיות מודעים לכך שהאגודה לזכויות האזרח אינה גוף אובייקטיבי באשר לפרסום נתונים לגבי תנאי העסקה של "עובדי קבלן" בישראל.

11 "חוק להגברת האכיפה של דיני עבודה, התשע"ב-2011", לפיו בתקופת מתן השירות אחריות מזמין העבודה זהה לזו של המעסיק בפועל, נכנס לתוקף לאחר השלמת המחקר ולכן הנחיותיו טרם יושמו בעת המענה לשאלוני המחקר.

12 יש לסייג ולומר כי הדברים לא נבדקו באופן אמפירי והם מבוססים על תחושות של מספר מצומצם של מרואיינים.

מאיכות השירותים הניתנים להם על ידי הספקים החיצוניים או מבעיה בהגדרת הדרישות ובבקרה ובפיקוח על ביצוען (Hefetz & Warner, 2004).

גזבר אחר התייחס לבעייתיות הנוצרת כאשר עובדים מקבלים שכר נמוך תמורת עבודתם אצל הספקים וציין ש"גם אם הרשות אכן חוסכת כסף בהווה, היא תפסיד מכך בעתיד. גם אם נחסוך כיום כסף, נשלם על כך בעתיד בריבית דה-ריבית". לדבריו, כאשר עובדים מועסקים בשכר נמוך, הם נכנסים למעגל של עוני ונזקקים לשירותי רווחה, שאותם מספקת להם הרשות המקומית. כלומר, הרשות המקומית תצטרך לשאת בהווה ובעתיד בהשלכות של הפגיעה בתנאי העסקתם של עובדי הספקים החיצוניים. המצב אף עשוי להחמיר ולהחריף את אי השוויון בין הרשויות המקומיות. עלול להיווצר מצב שבו רשות חזקה מעסיקה ספק חיצוני ונהנית מהחיסכון הכספי הגלום בכך, בעוד שרשות חלשה, שבתחומה מתגוררים עובדי הספק, נאלצת לשאת בעלויות הטיפול הסוציאלי בהם ובסמוכים לשולחנם.

מענה מוסדר לבעייתיות זו אינו בנמצא. חוקרים בישראל, ובהם נציב שירות המדינה לשעבר, פרופ' יצחק גל-נור, מציינים כי על אף שהמדינה משתמשת בהפרטה ובמיקור חוץ מאז שנות ה-80, ולמרות השפעתם הרבה על החברה הישראלית, הממשלה לא ביצעה מעולם הערכה שיטתית של תוצאותיהם הכלכליות. טרם נבחנו גם השלכות המיקור על תחומי הפעילות עצמם; על התועלת שצומחת לחברה; על איכות השירותים המסופקים לציבור; או על הפגיעה בזכויות אדם או בזכויות עובדים (בסוק, 26.1.2011, 17.10.2011, 7.3.2012; צוות יונה-ספיבק, 2011). ייתכן, אמנם שעצם ההתקשרות עם ספקים חיצוניים אכן חוסכת כסף בטווח הקצר, אך לא ברור אם הרשויות בדקו באופן יסודי את כל עלויות המיקור: הוצאת המכרז; בחירת הספק; הנחייתו וליווי במהלך חייו הפרויקט; בקרה וביקורת על עבודת הספק; עלויות נלוות ובלתי צפויות למקרים בעייתיים כמו התדיינות משפטית או מתן פיצוי לספק או לתושב שנפגע מפעילותו ועוד. אין גם כל ודאות שעלויות המיקור הושוו לעלות הכוללת של העסקת עובדי רשות מן המניין בפעילות או בתפקיד דומים.

הרמה המקצועית הגבוהה של הספקים והניסיון והידע הטכנולוגי שלהם מהווים את הסיבה השלישית בחשיבותה בהחלטה למקר פעילויות בקרב כלל הרשויות. הסיבה חשובה בעיקר לרשויות החלשות, מאחר שלעתים הן חסרות את היכולת המקצועית ו/או הכלים הנדרשים לבצע את הפעילויות בכוחות עצמן. אחד המנכ"לים ציין במחקר כי "החברות עובדות עם מספר רשויות רב ורוכשות ניסיון שבא לידי ביטוי בעבודתן ברשות". בחירה בספקים חיצוניים מתמחים בתחומם, שהם בעלי המכשור והציוד הייעודי הנדרש, פותרת את הבעיה בטווח הקצר.

בשונה מהרשויות החלשות, שמתעניינות בעיקר בהיבטים של חיסכון כספי ובמקצועיות של הספקים הגלומה במיקור, נמצא שלרשויות החזקות חשובות יותר השלכות אחרות שלו: היעילות (efficiency) והתכליתיות (effectiveness). לרשויות אלו חשובה במיוחד הגמישות: הן הגמישות העצמית שלהן, לנהל את כוח האדם שלהן ולנייד עובדים בהתאם לצורך, הן הגמישות של ספקיהן להיערך ולתת מענה מיידי לצרכים ולדרישות משתנים של הרשות. הרשויות החזקות מאוזנות ברובן מהבחינה הכלכלית, במיוחד אלו הנמנות עם פורום ה-15,

ולכן החיסכון הכספי המושג בעקבות המיקור ודרישת השלטון המרכזי למקר אינן משמעותיות עבורן כמו לרשויות החלשות. רובן ממוקמות במרכז הארץ, אזור בעל שוק תחרותי משוכלל של ספקים בכל התחומים, וכן גם קיים מאגר גדול של עובדים מיומנים ומקצועיים שניתן להעסיק כעובדי הרשות. המספר הרב של התושבים ברשויות אלה, מהווה לעתים אף הוא משתנה מכריע בעניין של כדאיות כלכלית לרכישתם ולתחזוקתם של כלים וציוד הנדרשים לתחומי פעילות רבים.

במחקר הנוכחי נמצא ש-71.5% מכלל המשיבים מסכימים במידה רבה מאוד או רבה שהמיקור ישפר את איכות השירות המוענק לתושבים. מאחר ששיפור איכות השירות המוענק לתושבים הוא הסיבה השנייה בחשיבותה בהחלטת הרשויות המקומיות למקר פעילויות, יש להסכמה זו חשיבות רבה לגבי החלטתן על המשך המיקור ואולי אף על הרחבתו. לרשויות החזקות, למעט אלו הנמנות עם פורום ה-15, חשוב במיוחד לשפר את איכות השירות המוענק לתושבים. מיקומן של הרשויות במרכז הארץ אף מאפשר להן לבחור בספקים שמעניקים להן את השירות המיטבי במחיר המינימלי. במקרה הצורך, ביכולתן להחליף את ספקיהן ללא חשש שתיווצר בהם תלות. כלומר, הן יכולות לחסוך במשאבים, ובמקביל גם להרחיב את הגמישות הניהולית שלהן באמצעות תחלופת הספקים, וזאת מבלי לפגוע באיכות השירות המסופק לתושביהן. עם זאת, אחד הגוזברים ציין כי "יש להפריט חלק מהשירות וחלקו להשאיר לעובדי הרשות, כדי ליצור לחץ על העובדים להתייעל ולשפר ביצועים". כלומר, מיקור שירותים יכול להיות כחרב מעל ראשי עובדי הרשות, שיאלצו להתייעל ולשפר את השירות שהם מעניקים. האם המיקור באמת משפר את איכות השירות המוענק לתושבים? נמצא כי ציפיה זו אינה מתגשמת בכל המקרים.

השירותים הממוקרים ביותר הם עתירי עבודת הכפיים, כמו גינון וניקיון, כשבמקרים רבים אין קשר ישיר בין העובדים לבין התושבים. לכן, קשה למדוד את מידת השיפור בשירות המוענק בתחומים אלה. במקרים אחרים, כמו בפעילות של פינוי אשפה, אבטחה והסעות, הקשר בין העובדים לתושבים ישיר יותר. עם זאת, לאור העובדה כי בישראל אין מדידה אובייקטיבית דיה לבחינת רמת שירות, ניתן לתהות אם אכן השימוש במיקור משפר את איכות השירות המוענק לתושבים לעומת שירות שמסופק על ידי עובדים מן המניין. אחד המרואיינים, המכהן ברשות מקומית גדולה וחזקה, תיאר כיצד העסקת ספקים חיצוניים עלולה לגרום, למרות הכוונות הטובות, להרעת איכות השירות המסופק לתושבים. ברשות בה הוא מכהן, מועסקים בתחום פינוי האשפה הן עובדי רשות מן המניין והן עובדי ספק חיצוני. לדברי המשיב, ברשות לא רוויס נחת מעבודת הספק. יש עמו מחלוקות כספיות רבות, שבעטיין הוא נמנע מהחלפת ציוד פגום או בלוי. כמו כן, תחלופה גבוהה של עובדי והעובדה כי כמעט מדי יום מגיעים פועלים אחרים לעבודה, מחייבת אותם ללמוד מחדש מה הדרך המיטבית לבצע את מלאכתם. המרואיין ציין כי חשוב להבין שגם בעבודת כפיים, כמו פינוי אשפה, יש שיטות עבודה יעילות שחשוב שהעובדים יכירו. לדבריו, מבחינה מקצועית ומבחינת איכות השירות לתושבים יש יתרון בהעסקת עובדי רשות מן המניין, שכבר מכירים את דרישות התפקיד והם מיומנים בו. הרשות המקומית מפקחת אמנם באופן תדיר על עבודת הספקים, אך התחלופה

הרבה של העובדים, היעדר גורם שירות מקצועי קבוע לאורך זמן והמחלוקות המתעוררות בין הרשות לספקים לא רק שאינם משפרים את השירות לתושבים, אלא לעתים אף פוגמים באיכותו.¹³

השלטון המרכזי מעודד את כלל הרשויות המקומיות למקד פעילויות באמצעות דרישות לצמצום מצבת כוח האדם בהן והתייעלותן הארגונית. למרות זאת נמצא בקרב כלל הרשויות, כי מעורבות השלטון המרכזי נבחנה כסיבה שחשיבותה היא המועטה ביותר. עוד נמצא, כי הרשויות המקומיות שמושפעות ביותר מדרישת השלטון המרכזי להרחיב את מיקור הפעילויות הן רשויות לא יהודיות, שמעמדן החברתי-כלכלי נמוך, והן ממוקמות בפריפריה הקרובה והרחוקה. בעיקר נכונים הדברים לשתי רשויות לא יהודיות מאשכול חברתי-כלכלי 2, שהיו היחידות שבחרו בדרישת השלטון המרכזי למקד פעילויות כסיבה העיקרית להחלטתן למקד. ניתן לסכם שמידת מעורבותו של השלטון המרכזי בהחלטתן של כלל הרשויות למקד פעילויות אינה גבוהה. בכירים ממרכז השלטון המקומי ומפורום ה-15 שרואיינו במסגרת המחקר ציינו, שלמעשה אין הנחיה מפורשת של אף גורם הקשור לשלטון המרכזי או המקומי שמחייבת את הרשויות המקומיות. כל רשות מחליטה באופן עצמאי אם למקד, מה למקד ובאיזה היקף. גם משרד מבקר המדינה אינו בוחן מדוע הרשויות המקומיות ממקרות פעילויות ומה ההשלכות של המיקור עליהן, אלא מבקר רק את עמידת תהליך בחירת הספק בכללי מינהל תקין ואת תקינות התנהלות הרשות אל מול הספק לאחר בחירתו וקריית החוזה עמו.

ומה באשר להיקף המיקור? לפי Joassart-Marcelli & Musso (2005) רשויות עניות הכורעות תחת הלחץ לצמצום בהוצאותיהן מיקרו בהיקף ניכר, אם כי נטו להיעזר בשירותים ציבוריים כלל אזוריים. רשויות פרבריות עשירות מיקרו לשוק הפרטי חלק ניכר מהשירותים, ובכך ניצלו את השוק התחרותי לצורך צמצום בעלויותיהן. בהתאם לממצאים אלה, ניתן היה לחזות שלאור הציפייה לחיסכון בעלויות עקב דרישת השלטון המרכזי למקד, ועקב יכולת מקצועית מועטה יחסית לפעול באופן עצמאי, יהיה היקף הפעילויות הממוקרות ברשויות בפריפריה ובמגזר הלא יהודי גבוה. אולם, במחקר הנוכחי נמצא כי דווקא הרשויות החזקות במרכז הארץ ממקרות פעילויות בהיקף רחב יותר מאלה שבפריפריה.

יש לשער שבמערך השיקולים של הרשויות בפריפריה נכללים שיקולים נוספים, ובהם: דאגה לתעסוקת התושבים לאור נתוני האבטלה באזורים אלה, מיעוט ספקים מקצועיים שיוכלו להשתתף במכרז תחרותי, המעמד המוניציפלי של הרשות ועוד. שיקולים נוספים יכולים להיות "פרמיית סיכון" גבוהה מצד הספקים, שמייקרת את עלות השירות, וחשש הן של הרשויות עצמן והן של הספקים מצעדי אכיפה קשוחים מצד משרד הפנים. צעדים אלו כוללים לא רק מינוי חשב מלווה או ועדה קרואה אלא גם חיוב הסדר נושים שיהפוך את הרשות לתאגיד חדל פירעון, במסגרתו הספקים יאלצו לוותר על חלק מהתשלום המגיע להם עבור שירותים שסופקו. ואכן, לדברי אחד המשיבים המכהן ברשות חלשה במיוחד (קטנה, פריפריה, ממעמד חברתי-כלכלי נמוך ומהמגזר הלא יהודי) הרשות שלו מעסיקה ספקים חיצוניים מעטים בלבד.

13 מדובר בדוגמה ספציפית המציגה את מורכבות הבדיקה של הטענה כי המיקור משפר את איכות השירות.

הוא הסביר, שלאור מצבה הכספי הגרוע ביותר של הרשות, אין לה תזרים מזומנים קבוע והיא אינה יכולה להתחייב בפני הספקים על מועדי התשלום. ברשות חוששים שאם ספק לא יקבל תשלום עבור עבודתו במועד, הוא יעדיף למצוא לקוחות חליפיים. החשש הוא שספקים יפסיקו לתת לרשות שירות, ובכך יפגעו קשות בתושבים. לעומת זאת, ברשות מאמינים שעובדים מן המניין יהיו סבלניים יותר וימשיכו לעבוד גם אם משכורתם תתעכב.¹⁴ לכן, לדברי המשיב, הרשות בה הוא מכהן ממעטת להוציא פעילות למיקור כדי "לא להיתקע" בלי יכולת לתת שירות עקב פרישת ספק. סיבה אפשרית נוספת למיעוט יחסי של מיקור בפריפריה נעוצה, ככל הנראה, גם בכך שהמועצות האזוריות, שרבות מהן ממוקמות בפריפריה, ממעטות למקור פעילויות, חלקן מסיבות אידאולוגיות, לעומת המועצות המקומיות והעירויות.¹⁵ לסיכום, מממצאי המחקר ניתן ללמוד כי יש שונות רבה באשר לסיבות למיקור בין הרשויות המקומיות השונות ובאשר למידת השפעתו על הרשות הממקרת. בעוד שרשויות 'חזקות' בישראל נהנות מהמיקור ומנצלות את יתרונותיו, קיים חשש מפני פגיעתו ברשויות ה'חלשות' דווקא, פגיעה שתעמיק את הפערים ביניהן. המיקור אינו פתרון פלא לכל חולי השלטון המקומי ויש לדעת להשתמש בו באופן שישפר את ביצועי הרשות מבלי לפגוע בחוסנה וביכולותיה לעצב וליישם מדיניות ומבלי לפגוע בעובדיה ובתושביה.

ביבליוגרפיה

- אגודה לזכויות האזרח (2011). **זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2011**. אוחר: 21.7.2014. <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/12/tmunat2011part3.pdf>
- בן בסט, אבי ודהן, מומי (2008). **המשבר ברשויות המקומיות – יעילות מול ייצוגיות**. פורום קיסריה ה-16 והמכון הישראלי לדמוקרטיה. אוחר: 22.7.2014. <http://www.idi.org.il/media/396212/%D7%94%D7%9E%D7%A9%D7%91%D7%A8%20%D7%91%D7%A8%D7%A9%D7%95%D7%99%D7%95%D7%AA%20%D7%94%D7%9E%D7%A7%D7%95%D7%9E%D7%99%D7%95%D7%AA.pdf>
- בניש, אבישי (2008). מיקור-חוץ בראי המשפט הציבורי: הפרטת תכניות "מרווחה לעבודה" ובעיית כשלי הפיקוח. **משפטים**, לח(2): 283-349.
- בסוק, מוטי (2011, ינואר 26). דו"ח של מכון נן-ליר: "ההפרטות מסכנות אינטרסים חברתיים וכלכליים של ישראל". **דה מרקר**, עמ' 16-17.
- בסוק, מוטי (2011, אוקטובר 17). ועדת המומחים: הממשלה לא ביצעה מעולם הערכה שיטתית של תוצאות ההפרטה. **דה מרקר**, עמ' 10.

14 אמנם בשנים האחרונות הרשויות המקומיות כבר כמעט ואינן מעכבות תשלום משכורות לעובדיהן, אך כנראה שהגזברים ברשויות חלשות עדיין חוששים שכך עלול לקרות.

15 ממצאים נוספים של המחקר, שלא פורטו במאמר זה, תומכים חד משמעית בכך שמועצות אזוריות ממקרות פחות מהעירויות והמועצות המקומיות.

בסוק, מוטי (2012, מרץ 7). מכון ון-ליר: "ההפרטה בישראל בוצעה לרוב בלי שנבדקה יעילותה וכדאיותה".
דה מרקר, עמ' 22.

ברק-ארז, דפנה (2008). המשפט הציבורי של ההפרטה: מודלים, נורמות ואתגרים. **עיוני משפט**, ל(3):
515-461.

גלין, אמירה (1998). **מיקור חוץ (outsourcing)**. דו"ח מחקר 14/98, תל אביב: הפקולטה לניהול,
אוניברסיטת תל אביב.

גלין, אמירה (1999). מיקור חוץ (outsourcing) 'מתמקרים' החוצה: ההיבט הארגוני והניהולי. **שנתון משפט
העבודה**, ז, 63-45.

גל-נור, יצחק (2007). **מינהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות**. ירושלים: אקדמון.

גל-נור, יצחק (2010). **מבוא: אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה**. ירושלים: מכון ון-ליר.
אוחזר: 15.5.2011.

http://hazan.kibbutz.org.il/cgiwebaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=969775_hazan&dbid=sections&act=show&dataid=8

ויגודה-גדות, ערן (2007). תמורות ואתגרים ניהוליים בדרך לעיצובו של מגזר ציבורי מודרני. **המרחב הציבורי**,
88-57: 1.

חסון, יעל (2006). **שלושה עשורים של הפרטה**. תל-אביב: מרכז אדוה. אוחזר: 10.11.2011
<http://www.adva.org/default.asp?pageid=1001&itmid=479>

חסון, שלמה (1996). **הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות**. ירושלים: מכון פלורסהיימר
למחקרי מדיניות.

מנחם, גילה (2005). תל-אביב-יפו: העיר לפתחה של המאה החדשה – בין משילות לגלובליזציה. בתוך:
דוד, נחמיאס וגילה, מנחם (עורכים), **מחקרי תל-אביב-יפו: תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית** (כרך ג',
עמ' 21-37). תל אביב: דיונון.

משרד האוצר – הממונה על השכר (2012). דין וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים ומשרדי
הממשלה לעובדי קבלן כוח אדם לשנת 2011. אוחזר: 24.7.2014.
<http://room404.net/wpcontent/uploads/2013/01/%D7%93%D7%95%D7%97%D7%A7%D7%91%D7%9C%D7%9F.pdf>

פז-פוקס, אמיר (2011). **עובדים בעידן של הפרטה**. ירושלים: מכון ון-ליר. אוחזר: 15.5.2011.
<http://hazan.kibbutz.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl>

פלג, אייל (2007). **מדיניות ההפרטה והמשפט הציבורי**. נייר עמדה במסגרת קול קורא שהוציא המינהל הכללי
של הכנסת בנושא "הדין הציבורי בנושא ההפרטה". אוחזר: 20.8.2008.
<http://www.knesset.gov.il/LegalDept/privatization/heb/privatization39.pdf>

פרשטמן, חיים (2007). **גבולות ההפרטה**. ירושלים: מכון ון-ליר.

צוות יונה-ספיבק, ועדת מומחים למ ען צדק חברתי (2011). דו"ח ביניים של ועדת המינהל הציבורי.
אוחזר: 4.10.2011. <http://j14.org.il/spivak/?p=368>

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

- רמתי-נבון, ליאת (2006). עמדות עובדים סוציאליים בנושא הפרטת שירותי הרווחה בשלטון המקומי בישראל (נייר עמדה). תל אביב: אוניברסיטת תל-אביב.
- שטאובר, יהושע (2003). אאוטסורסינג – העברת פעילות מהארגון לניהול חיצוני. רמת גן: יהושע שטאובר – ספרי ניהול ועסקים.
- שריג, אתי (2004). דרכים חלופיות לאספקת שירותים ברשויות המקומיות בישראל. חיפה: אוניברסיטת חיפה (עבודת גמר לקראת התואר דוקטור).
- שריג, אתי (2010). שותפויות ברשויות המקומיות עם המגזר העסקי וההתנדבותי. בתוך: אברהם, בריכה, ערן, ויגודה-גדות וגיא, פדה (עורכים), עיר ומדינה בישראל – שלטון מקומי לקראת העשור השביעי (עמ' 429-452). ירושלים: כרמל (בשיתוף כתב העת מדינה וחברה).
- Bel, Germa, Hebdon, Robert, & Warner, Mildred (2007). Local government reform: Privatization and its alternatives. *Local Government Studies*, 33(4): 507-515.
- Birrell, Derek (2006). The disintegration of local authority social services departments. *Local Government Studies*, 32(2): 139-151.
- Boyne, George A. (1998). Bureaucratic theory meets reality: Public choice and service contracting in U.S. local government. *Public Administration Review*, 58(6): 474-484.
- Bresler-Gonen, Rotem, & Dowding, Keith (2009). Shifting and shirking: Political appointments for contracting out in Israeli local government. *Urban Affairs Review*, 44(6): 807-831.
- Brown, Trevor L., & Potoski, Matthew (2003). Contract-management capacity in municipal and county governments. *Public Administration Review*, 63(2): 153-164.
- Brown, Trevor, & Potoski, Matt (2006). Contracting for management: Assessing management capacity under alternative service delivery arrangements. *Journal of Policy Analysis and Management*, 25(2): 323-346.
- Brown, Trevor L., Potoski, Matthew & Van Slyke, David M. (2006). Managing public service contracts: Aligning values, institutions and markets. *Public Administration Review*, 66(3): 323-331.
- Brudney, Jeffrey L., Fernandez, Sergio, Ryu, Jay Eungha & Wright, Deil S. (2005). Exploring and explaining contracting out: Patterns among the American states. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3): 393-419.
- Dilger, Robert J., Moffett, Randolph R. & Struyk, Linda (1997). Privatization of municipal services in America's largest cities. *Public Administration Review*, 57(1): 21-26.
- Doron, Gideon & Adiri, Nurit (1994). Privatization of services in Israeli local governments determinants and constraints. *ASPS - Policy Studies*, 20, 1-16.
<http://www.iasps.org/policystudies/ps20.pdf> 20.4.2009 אוחזר :
- Ferris, James & Graddy, Elizabeth (1986). Contracting out: For what? With whom?. *Public Administration Review*, 46(4): 332-344.
- Ferris, James & Graddy, Elizabeth (1988). Production choices for local government services. *Journal of Urban Affairs*, 10(3): 273-289.

- Ferris, James & Graddy, Elizabeth (1991). Production costs, transaction costs and local government contractor choice. *Economic Inquiry*, 29(3): 541-554.
- Greene, Jeffrey F. (1996). How much privatization? A research note examining the use of privatization by cities in 1982 and 1992. *Policy Studies Journal*, 24(4): 632-640.
- Hefetz, Amir & Warner, Mildred (2004). Privatization and its reverse: Explaining the dynamics of the government contracting process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2): 171-190.
- Heritier, Adrienne & Lehmkuhl, Dirk (2008). Introduction: The shadow of hierarchy and new modes of governance. *Journal of Public Policy*, 28(1): 1-17.
- Joassart-Marcelli, Pascale & Musso, Juliet (2005). Municipal service provision choices within a metropolitan area. *Urban Affairs Review*, 40(4): 492-519.
- Klijn, Erik-Hans (2008). Governance and governance networks in Europe. *Public Management Review*, 10(4): 505-525.
- Lamothe, Meeyoung & Lamothe, Scott (2012). What determines the formal versus relational nature of local government contracting?. *Urban Affairs Review*, 48(3): 322-353.
- Lamothe, Scott, Lamothe, Meeyoung & Feiock, Richard C. (2008). Examining local government service delivery arrangements over time. *Urban Affairs Review*, 44(1): 27-56.
- McDavid, James S. & Clemens, Eric G. (1995). Contracting out local government services: the B.C. experience. *Canadian Public Administration*, 38(2): 177-193.
- Meggison, William L. & Netter, Jeffrey M. (2001). From state to market: A survey of empirical studies on privatization. *Journal of Economic Literature*, 39(2): 321-389.
- Milward, Brinton H. & Provan, Keith G. (2003). Managing the hollow state- collaboration and contracting. *Public Management Review*, 5(1): 1-18.
- Miranda, Rowan (1994). Privatization and the budget-maximizing bureaucrat. *Public Productivity and Management Review*, 17(4): 355-369.
- Miranda, Rowan (1999). The theory and practice of managed competition. *Government Finance Review*, 15(5): 11-14.
- Miranda, Rowan & Lerner, Allan (1995). Bureaucracy, organizational redundancy and the privatization of public services. *Public Administration Review*, 55(2): 193-200.
- Mol, Michael J. (2007). *Outsourcing – design, process, and performance*. New York: Cambridge University Press.
- Mulgan, Richard (2005). Government accountability for outsourced services. *Policy and Governance Discussion Paper* 05-6. Australia: The Australian National University-Asia-Pacific School of Economics and Governance.
- Pierre, Jon (1999). Models of urban governance: The institutional dimension of urban politics. *Urban Affairs Review*, 34(3): 372-396.
- POGO – Project on Government Oversight. (2011). *Bad Business: Billions of Taxpayer Dollars Wasted on Hiring Contractors*.

<http://www.pogo.org/pogo-files/reports/contract-oversight/bad-business/co-gp-20110913.html#Executive%20Summary> 20.4.2009 : אוחזר

Rhodes, Robert A.W. (1994). The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain. *Political Quarterly*, 65(2): 138-151.

Rosenbloom, David H. & Piotrowski, Suzanne J. (2005). Outsourcing the constitution and administrative law norms. *American Review of Public Administration*, 35(2): 103-121.

Rothstein, Bo & Teorell, Jan (2008). What is quality of government ? A theory of impartial government institutions. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 21(2): 165-190.

Salamon, Lester M. (2002). The new governance and the tools of public action: An introduction. In: Lester, M. Salamon (Ed), *The Tools of government: a guide to the new governance* (pp. 1-47). New York: Oxford University Press.

Savas, Emanuel S. (2000). *Privatization and public-private partnerships*. New York: Chatham House.

Siegel, Gilbert B. (1999). Where are we on local government service contracting?. *Public Productivity & Management Review*, 22(3): 365-388.

Stoker, Gerry (1998). Governance as a theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155): 17-28.

Warner, Mildred E. & Hefetz, Amir (2008). Managing markets for public services: The mixed public-private delivery of city Services. *Public Administration Review*, 68(1): 155-166.

Wollmann, Hellmut (2004). Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between multi-function and single-purpose organizations. *Local Government Studies*, 30(4): 639-665.

Yang, Kaifeng, Hsieh, Jun Yi & Li, Tzung-shiun (2010). Evaluating contracting-out performances in Taiwan: Comparing perceptions of public managers and private contractors. *Public Administration Quarterly*, 34(1): 76-108.

היבטים כלכליים של ביזור סמכויות ותקציבים לשלטון המקומי בישראל

יניב ריינגוורץ ועודד סטקלוב

“המערכת הפדרלית נוצרה עם כוונה לשלב את

היתרונות של הגודל והקוטן של אומות”

— אלקסיס דה טוקוויל, 1830

תקציר

בעשורים האחרונים גדלה הסתמכות השלטון המקומי על הכנסות עצמיות. שינוי זה של ביזור בפועל לא לווה בתכנית עבודה מסודרת וכדאיותו לא נבדקה. יתרה מכך, בעוד שמבחינה תקציבית חל תהליך של ביזור בפועל, לא ברור אם גם הוענקו סמכויות פעולה לרשויות המקומיות, כאשר בהשוואה לעולם ישראל מצויה בתחתית הרשימה מבחינת רמת ביזור סמכויות. מאמר זה סוקר את הספרות האקדמית העוסקת בביזור סמכויות ותקציבים מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי ומנסה לבדוק מהי רמת הביזור המיטבית לישראל, האם רצוי להמשיך בתהליך הביזור, ומהם השיקולים שיש לקחת בחשבון בביצוע תהליכי ביזור. המאמר מפרט מספר יתרונות וחסרונות בביזור סמכויות, ומראה כי רצוי לבזר סמכויות ותקציבים רק לרשויות איתנות, תוך שמירה על ריכוזיות בפיקוח ובתקצוב רשויות חלשות. על תהליך הביזור להתבצע תוך מניעת תחרות לא הוגנת על עסקים בין רשויות חזקות לחלשות, ותוך המשך תמיכה תקציבית ברשויות חלשות.

הקדמה

בעשורים האחרונים התבצע ביזור דה-פקטו של סמכויות ותקציבים מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, כאשר קיצוצים תקציביים בהעברות הממשלתיות לשלטון המקומי הובילו אותו להסתמך יותר מבעבר על הכנסות עצמיות (בן אליא, 1998). תהליך הביזור, הצפוי להימשך גם בעתיד, לא נשען על לקחים מהעולם או על תכנית עבודה מסודרת. לפיכך, עולות השאלות הבאות: מהי רמת הביזור המיטבית לישראל, האם רצוי להמשיך בתהליך הביזור, ומהם השיקולים שיש לקחת בחשבון בביצוע תהליכי ביזור. מאמר זה יסקור את הספרות התאורטית והאמפירית העוסקת בביזור סמכויות ותקציבים מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי. מתוך הספרות יעלו היתרונות והחסרונות שבביזור סמכויות באופן כללי וכן הלקחים שניתן להפיק בנוגע למקרה הישראלי. בסוף המאמר אנו מציעים מספר המלצות פעולה, שיביאו לתוצאה המיטבית כתוצאה מתהליכי ביזור.

המגזר הציבורי ברובן המכריע של מדינות העולם בנוי ממספר רמות, החל מהשלטון המרכזי, דרך הרמות המחוזיות ו/או האזוריות וכלה בשלטון המקומי. מדינות שונות נבדלות במספר רמות השלטון, אשר נע בין רמה אחת ל-5 רמות (Ivanyna and Shah, 2013) וכן בסמכויות של כל רמה ורמה.¹ חלוקת הסמכויות בין רמות השלטון השונות יוצרת מתח ביניהן, הן לגבי הסמכויות והתפקידים של כל רמה והן לגבי שיעורי ההוצאות וההכנסות בהן. מכיוון שרמות השלטון האזוריות והמקומיות כפופות במידה כזו או אחרת לשלטון המרכזי הרי שמתח זה בא לידי ביטוי בעיקר בסמכויותיהם ותפקידיהם של השלטון המקומי ושל רמות הביניים. העברת סמכויות נוספות לשלטון המקומי מהווה ביזור סמכויות.

המגזר הציבורי בישראל מורכב משתי רמות דומיננטיות: השלטון המרכזי והשלטון המקומי.² אנו נתמקד במערכת היחסים בין שני דרגי שלטון אלו, ובעיקר בביזור התקציבי – סמכויות ותקציבים מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי. נכון לשנת 2013, השלטון המקומי בישראל מורכב מ-257 רשויות מקומיות. מהן 75 עיריות, 126 מועצות מקומיות, 54 מועצות אזוריות ו-2 מועצות תעשייתיות.

רמת ההוצאות של השלטון המקומי בישראל ביחס לסך התקציב הממשלתי בישראל היא נמוכה יחסית לזו של המדינות המפותחות, ועומדת על כ-14.6% אחוזים ממנו בשנת 2011, וזאת לעומת 15.5% בשנת 2002.³ כך למשל, בשנת 2011 עמדו הוצאות השלטון המקומי

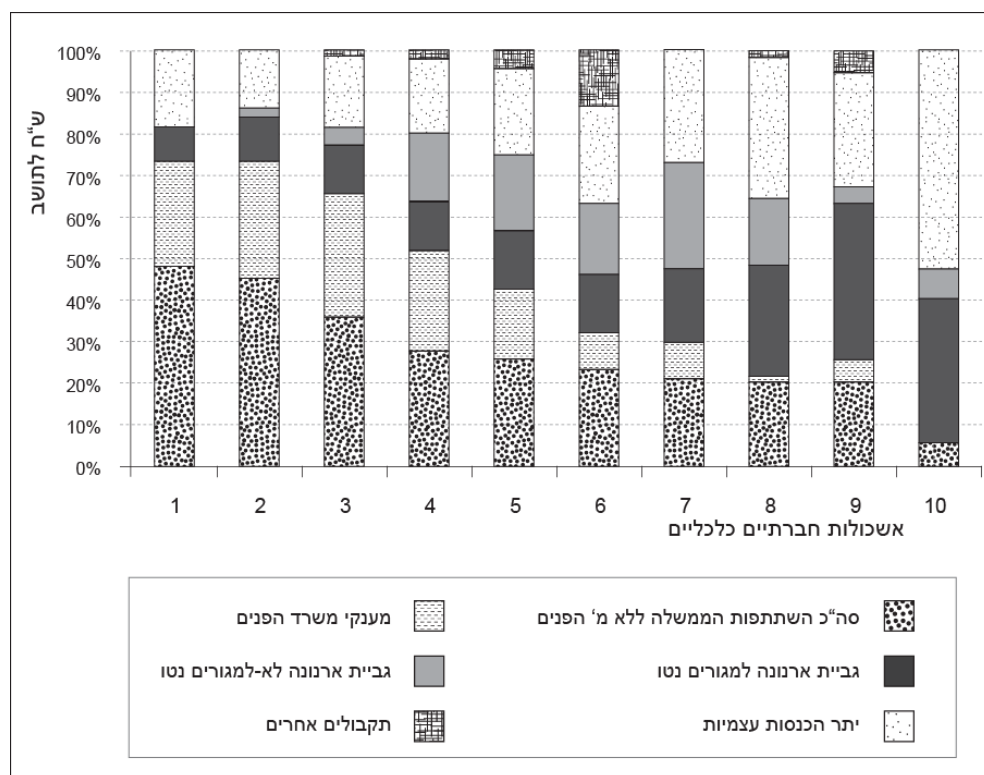
1 ישנן מדינות, דוגמת ישראל, בהן יש שתי רמות שלטון מרכזיות – מרכזית ומקומית. מדינות אחרות הן פדרציות, כלומר כוללות לכל הפחות שלטון פדרלי, מדינות, ורמה מקומית. לבד מרמות שלטון אלו קיימות גם רמות משנה, דוגמת מחוזות.

2 בישראל קיים גם שלטון מחוזי, אך הוא אינו שלטון נבחר אלא ממונה על ידי השלטון המרכזי, סמכויותיו מועטות יחסית והוא למעשה שלוחה של השלטון המרכזי. רובד שלטון נוסף הוא הוועדים המקומיים אשר קיימים במועצות האזוריות.

3 הנתונים לקוחים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומנתוני התקציב כפי שמפורסמים על ידי האתר הממשלתי "תקציב פתוח". נתוני ההוצאה של השלטון המקומי כוללים גם את תקציבי הפיתוח.

תרשים 1

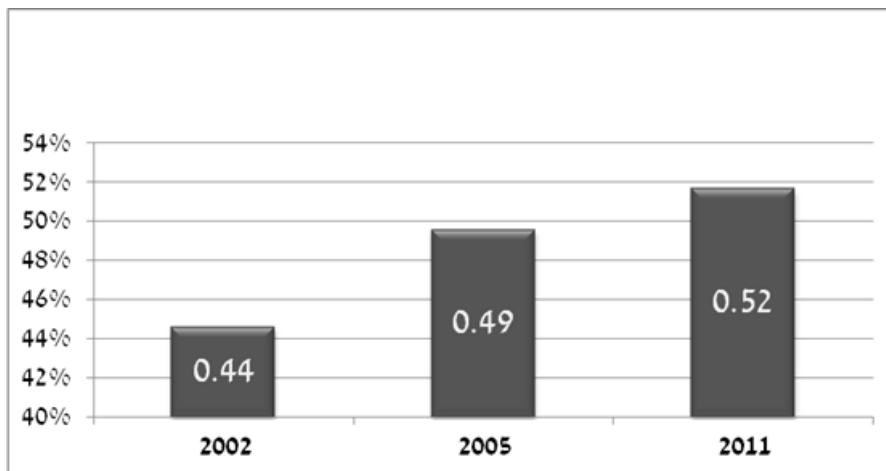
מקורות ההכנסה של השלטון המקומי, 2011
באחוזים מסך התקציב (חציון)



תרשים 1 מציג את מקורות ההכנסה באחוזים מסך התקציב בחלוקה לפי אשכולות חברתיים-כלכליים. עבור כל קבוצה מוצגת הרשות החצינית.⁴ מהתרשים עולה כי יותר מ-70% מההכנסות של רשויות מקומיות באשכולות 1-2 מתבססים על העברות ממשלתיות, כאשר אחוז זה הולך ויורד ככל שמתקדמים באשכולות. זאת בניגוד לרשויות מאשכול 5 והלאה, אשר מסתמכות יותר על הכנסות עצמיות מאשר על הכנסות ממשלתיות.⁵ נתון מעניין נוסף נוגע להסתמכות על הארנונה העסקית, כאשר באשכולות הביניים (4-7), שמורכבים בעיקר מרשויות יהודיות, הארנונה העסקית מהווה כ-15% לערך – אחוז גבוה יותר מהארנונה למגורים. נתון זה משמעותי על רקע הטענה ולפיה הארנונה למגורים אינה מצליחה לכסות את העלויות הכרוכות בהשקעה בתושבים, בעוד שהארנונה העסקית היא רווחית, שכן ההוצאות המוניציפליות על עסקים הן נמוכות יחסית לתשלומים.⁶ הן באשכולות החלשים (רשויות מיעוטים ורשויות חרדיות) והן באשכולות החזקים ביותר (מחד, רשויות גדולות כגון ת"א וגבעתיים ומנגד רשויות יהודיות קטנות וחזקות כגון כפר שמריהו ועומר), הארנונה למגורים היא משמעותית יותר באחוזי התקציב שהיא מספקת לרשות לעומת הארנונה העסקית.

תרשים 2

אחוז ההכנסות העצמיות, מתוך סך ההכנסות בתקציב הרגיל



4 הסיבה לכך שנבחר נתון חציוני ולא ממוצע רגיל, היא לצורך ביטול השפעתן של רשויות קצה כדוגמת תמר, אילת, רמת נגב ורשויות אחרות, אשר עשויות לעוות את הנתונים באשכול הסוציו-אקונומי הפרטני שלהן.

5 הסעיף "יתר הכנסות עצמיות" המהווה אחוז ניכר מתקציב הרשויות כולל בעיקר הכנסות עצמיות מחינוך (תשלומי הורים), כאשר נוספים אליו סעיפים אחרים כגון גביית אגרות למיניהן.

6 טענה זו עלתה בכמה פורומים. בין היתר בדיון בפורום גזברי מועצות אזוריות מחודש נובמבר 2013 ומדיון שנתקיים עם נציגי איגוד הגזברים בחודש דצמבר 2013.

כאמור, בישראל התבצע בעשורים האחרונים ביזור תקציבי דה-פקטו לשלטון המקומי. הדבר התבטא בהכנסות השלטון המקומי שנשמכות היום יותר מבעבר על הכנסות עצמיות (תרשים 2). בד בבד, מגמת הביזור בפועל הביאה להגדלת הפערים בין הרשויות החלשות לחזקות. השנים המופיעות בתרשים 2 נבחרו בכוון. שנת 2002 הייתה השנה האחרונה לפני שבוצעה תכנית הייצוב הכלכלית ב-2003 ("חומת מגן כלכלית"), אשר קיצצה באופן ניכר בהעברות הממשלה לשלטון המקומי ויצרה את המשבר הפיננסי בו (זאת על פי דוח בנק ישראל לשנת 2003). שנת 2005 הייתה השנה בה החל משרד הפנים בהפעלת מערך הפיקוח האקטיבי שלו ברשויות הגירעוניות ובדגש על מינוי חשבים מלווים ומינוי ועדות ממונות. שנת 2011 היא השנה האחרונה אשר לגביה קיימים, נכון להיום, נתונים מבוקרים. במקביל, הפחיתה המדינה את חלקו של מענק האיוון⁷ בתקציב הרשויות ובתקציבה שלה. מענק האיוון היווה 0.63% מתקציב המדינה בשנת 2011, לעומת 1.77% בשנת 2002.

מגמת הביזור שהתחוללה במהלך שנות ה-90 וה-2000 לא לוותה בתקצוב מספק, וכן לא לוותה בהגדרה מחדש של סמכויות הרשויות המקומיות, אף שבפועל נוספו להן סמכויות רבות. ביזור הסמכויות אף לא לווה בתיקון חקיקה, ובהיבט זה ניתן לצטט את דבריו של המשנה למבקר המדינה, שמואל גולן: "התשתית החוקתית שקיימת היום היא תשתית חוקתית שמבטאת דגם ריכוזי מאוד של אסדרה, דגם ריכוזי וחופש פעולה מצומצם ביותר של הרשויות המקומיות".⁸ למרות מגמת הביזור של העשורים האחרונים, ישראל עדיין מאופיינת במצב ריכוזי. הנתונים האמפיריים מצביעים על כך שלפי מדד ה-GCI (Government Closeness Index), ישראל ממוקמת במקום ה-94 מבין 182 מדינות שנמדדו ולפי מידת החשיבות של השלטון המקומי במדינה – במקום ה-98 (Ivanyina and Shah, 2013). פרט לקפריסין ולדרום קוראיה, אין שום מדינה מערבית מתחת לישראל בממד זה. לפיכך, ניתן להסיק כי ישראל חריגה מבחינת רמת הביזור בהשוואה למדינות העולם המערבי.

סקירת ספרות

בבואנו לבחון את נושא ביזור הסמכויות והתקציבים לשלטון המקומי ראשית כל יש להבין מהם תפקידיו של המגזר הציבורי באופן כללי. לפי Musgrave (1959), תפקידי המגזר הציבורי הם הבטחת יעילות בהקצאת המקורות, הקטנת הפערים בחלוקת ההכנסות והבטחת יציבות מאקרו כלכלית של תעסוקה ומחירים. ברם, אין הסכמה בספרות הכלכלית לגבי חלוקת

7 הגם שסך הכנסות הרשויות המקומיות בשנים אלו לא בהכרח נפגע, עקב העברה של מענקי הבראה, הגדלה של תקצוב חינוך ועוד, הרי שתקציבי האיוון הם ייחודיים. זאת משום שמדובר בכספים נטולי ייעוד מוגדר המוקצים לרשות המקומית לביצוע פעולות על פי רצונה. כלומר, על פי פונקציית התועלת הפרטנית שלה. גובה מענק האיוון הוא למעשה סממן לביזור פוליטי של סמכויות מהממשלה לשלטון המקומי, כפי שיוגדר בהמשך העבודה ואינו ברמה של ביזור אדמיניסטרטיבי בלבד והפיכת השלטון המקומי לזרוע ביצוע.

8 מר שמואל גולן, המשנה למבקר המדינה, ישיבת הוועדה לביקורת המדינה מיום 24.6.2013.

התפקידים בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי, לפחות בכל הקשור להבטחת יעילות בהקצאת המקורות (Oates, 2005). חלוקת תפקידים זו קשורה הן ברמת ההוצאות והן ברמת ההכנסות, או בסמכויות המיסוי, של השלטון המקומי. ביזור סמכויות ותקציבים לשלטון המקומי לעומת הגדלת הריכוזיות של השלטון המרכזי מכונה בספרות פדרליזם תקציבי (Oates, 1972).

התאוריה הבסיסית של הפדרליזם התקציבי גורסת, כי השלטון המקומי אמור לספק אך ורק מוצרים ושירותים ציבוריים מקומיים (Oates, 1972). מוצר ציבורי מקומי הוא מוצר שמסופק באופן מקומי רק לתושבי הרשות, שהצריכה שלו על ידי תושב אחד לא מגדילה משמעותית את עלויות הייצור ושלא ניתן למנוע מהתושבים לצרוך אותו. כלומר מדובר על מוצרים ושירותים ציבוריים אשר משפיעים על תושבי הרשות אך לא על תושבי רשויות אחרות. שירותים אלו כוללים תאורה, אשפה ותברואה, ובמידה מסוימת גם כבישים ותחבורה ציבורית. לפי Oates (1972), השלטון המקומי אוצר מידע רב יותר בנוגע להעדפות התושבים, ולכן הוא מסוגל לספק את המוצרים הציבוריים המקומיים באופן יעיל יותר. ישנם מקרי ביניים של מוצרים ציבוריים – מוצרים ציבוריים מקומיים עם השפעות חיצוניות לרשויות אחרות. כך לדוגמה, כבישים המשמשים גם את תושבי הרשויות השכנות. מקרים אלו ניתנים לפתרון על ידי מענקים של השלטון המרכזי לרשות המקומית, הגורמים לה להפנים את ההשפעה החיצונית ולספק את המוצר הציבורי ברמה האופטימלית לכלל המדינה, ולא רק לתושבי הרשות המקומית. כך למשל, השלטון המרכזי יכול לתת לעיר באר שבע מענקים שייועדו לבניית כבישים (או לבניית רכבת קלה), וזאת מכיוון שתושבי הרשויות הסמוכות משתמשים אף הם ברשת הכבישים והתחבורה הציבורית אשר בתחומי העיר.

מימון ההוצאות של אספקת המוצרים הציבוריים המקומיים מתבצע מצד אחד על ידי מיסוי של התושבים ובאמצעות אגרות והיטלים שונים שהרשות מטילה ומצד שני על ידי מענקים ממשלתיים. ישנה עדיפות לכך שהמסים ברשות המקומית יתבססו על מיסי רכוש (למשל ארנונה) ושאר מסים על גורמים לא ניידים (Oates, 1972). מס מקומי על גורם ייצור נייד יביא ל"בריחה" של גורם זה אל רשויות שכנות. התוצאה יכולה להיות "מרוץ לתחתית" בשיעורי המס. כך לדוגמה, אם מס חברות יוטל ברמת הרשות, רשויות מסוימות עשויות להוריד את שיעורי המס על מנת למשוך אליהן חברות, תוך שהן מאלצות את שאר הרשויות להוריד אף הן את שיעור מס החברות, והתוצאה הסופית עלולה להיות מס חברות נמוך מדי.

ההכנסות ממיסי רכוש אינן לרוב גבוהות דין כדי לכסות את כל הוצאות הרשויות המקומיות, מכיוון שהיכולת למסות את הרכוש היא מוגבלת. לפיכך, ישנה הצדקה לחלוקת הכספים מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי באמצעות מענקים. מענקים אלו יכולים גם לסייע בהפנמה של הזליגות (spillovers) של פעילויות כלכליות מסוימות מתחומי הרשות המקומית. מלבד זאת, את המענקים לרשויות ניתן לנצל להקטנת הפערים בין הרשויות (Oates, 1972). בקביעת רמת הביזור יש לשקול את יתרונות השלטון המרכזי – האפשרות להפנים השפעות חיצוניות, נוכח יתרונות השלטון המקומי – נשיאה גדולה יותר באחריות וחובה לתת דין וחשבון (Besley & Coate, 2003).

ניתן באופן גס לחלק את תחום ביזור הסמכויות בין שתי קבוצות מדינות. הראשונה, בה קיימת סמכות בסיסית – קבוצת מדינות ובה סמכותה של הרשות המקומית היא לבצע רק מה שמתיר לה החוק מפורשות – ULTRA-VIRES (בקבוצה זו נכללות בריטניה, ישראל, קפריסין, אוסטרליה ועוד מדינות קולוניאליות בריטיות לשעבר). מדינות אלה ריכוזיות ביחס לשלטון המקומי, כאשר קיימות שתי רמות עיקריות – הרמה השלטונית המרכזית (שהיא הגוף המוביל) והרמה המקומית. זאת, בניגוד לקבוצת מדינות אחרת (גרמניה ואוסטריה לדוגמה) בה קיימת אוטונומיה מקומית. במדינות אלה קיימות לרוב שלוש רמות: מרכזית, מחוזית ומקומית, כאשר מנגנוני בלימה מונעים מהשלטון המרכזי להתערב יתר על המידה בעניינים מקומיים. העיקרון הקיים הוא שלרשות המקומית מותר לבצע כל פעולה כל עוד אינה אסורה במפורש בחוק GENERAL COMPETENCES (בארי, 2009).

לסיכום, התאוריה הבסיסית של הפדרליזם התקציבי גורסת כי השלטון המקומי צריך לספק מוצרים ציבוריים מקומיים, וכן מוצרים ציבוריים מקומיים עם זליגות לרשויות אחרות, ובעל סמכויות מיסוי מוגבלות. יחד עם זאת בספרות המודרנית ישנו ויכוח לגבי אספקת שירותים ציבוריים (מקומיים ושאינם מקומיים) על ידי השלטון המקומי, וכן על מאזן הכוחות בין רמות השלטון השונות. ויכוח זה מושפע ממספר יתרונות וחסרונות של ביזור סמכויות אלו לשלטון המקומי.⁹

יתרונות לביזור

בחינה תאורטית ואמפירית של ביזור הסמכויות והתקציבים של המגזר הציבורי מעלה מספר יתרונות לביזור. אחד המאמרים הבסיסיים בתחום הוא של Tiebout (1956). Tiebout מניח כי אם הפרטים בחברה הם ניידים, הרי שהם "יצביעו ברגליים" ויקבעו את מקום מגוריהם בהתאם להעדפותיהם בנוגע למוצר הציבורי. במקרה זה ייווצר שיווי משקל בו פרטים בעלי העדפות שונות יתגוררו ברשויות שונות. מלבד זאת, ניידותם של הפרטים בחברה תעזור תחרות בין הרשויות המקומיות השונות. לפיכך, לפי המודל של Tiebout יש לשקול בחיוב את הגדלת הביזור, מפני שהיעילות הפוטנציאלית של הסקטור הציבורי גבוהה יותר ברמה המקומית.

על פי המודל של Tiebout, אחד היתרונות הפוטנציאליים של ביזור סמכויות הוא האפשרות להקטנת גודלה של הממשלה, תוך היווצרותו של כוח נגדי לזה של השלטון המרכזי (ראה גם Manor, 1999). יש הרואים בכוחו של השלטון המרכזי כוח מונופוליסטי המאפשר לו לגבות מסים מעבר למכונות התושבים. עוד, ניתן לתאר את הפוליטיקאים כתועלתניים כשלעצמם. הפוליטיקאים, לפי מודל זה, ממקסמים את רווחתם האישית – כוח, שליטה, צוות גדול או שכר גבוה. משתנה הקשור בכך הוא גודל התקציב. לפיכך, הסקטור הציבורי עשוי לנסות להגדיל את הכנסותיו לאורך זמן. ביזור כוח וסמכויות לרשויות המקומיות יכול לרסן את

9 החסרונות במתן סמכויות לשלטון המקומי מביאים לעתים לכדי מצב שבו אף אספקת השירותים הציבוריים המקומיים אינה מתבצעת ביעילות בשלטון המקומי.

המגמה הזאת של השלטון המרכזי. ברם, בדיקה אמפירית באם ביזור תפקידי הממשל המרכזי מביא בפועל להקטנת הוצאות הממשלה או להגדלתן (הממשל המרכזי המנופח כביכול מכונה בספרות זו בשם "leviathan"), מוצאת כי אין קשר בין ביזור סמכויות להקטנת גודלה של הממשלה, ולעתים אף להיפך (Oates, 1985).

כאמור, ביזור סמכויות עשוי לעודד תחרות בין הרשויות המקומיות, בדומה למגזר הפרטי (Qian & Roland, 1998). תחרות זו עשויה להביא לירידה בשיעורי המס בשלטון המקומי, מה שיביא להקטנת נטל המס הכולל על האזרחים (Besley & Case, 1995). תחרות בין רשויות מקומיות עשויה לשפר את התנהלותן במישורים נוספים, כמו למשל אספקת שירותי חינוך. ברם, כלל לא ברור כי תחרות שכזו בין רשויות היא יעילה כשלעצמה. כך לדוגמה, ייתכן שהתחרות תתבטא במסים נמוכים מדי ובהתאם – ברמה נמוכה מדי של שירותים ציבוריים.

צמצום גודלה של הממשלה תלוי באופן מהותי בסוג הביזור. ביזור של הוצאות עשוי להוביל לגידול בהוצאות, בעוד שביזור של הכנסות יקטין אותן, כלומר יקטין את המגזר הציבורי בכללותו (Zou and Jin, 2002). זהו ככל הנראה הרקע לעדויות לכך שביזור עשוי אף להביא לגידול של המגזר הציבורי (Baskaran, 2011). לפיכך, מדיניות של ביזור הוצאות צריכה להיות מלווה בביזור הכנסות, בהתבסס על ההנחה שהרשות המקומית יכולה לגבות מסים בצורה יעילה ולהגדיל את הכנסותיה.

ביזור סמכויות לרשות המקומית עשוי גם לסייע בצמיחה כלכלית. היכרותו של השלטון המקומי את העדפות התושבים מקנה לו יתרון, שכן הוא עשוי לבצען בעלות נמוכה יותר הודות לאינפורמציה המלאה (Faguet, 2004). מלבד זאת, הרשות המקומית עשויה לבצע פיתוח כלכלי שמותאם טוב יותר לאזור, לעומת השלטון המרכזי שעשוי לנקוט במדיניות אחידה למדי עבור רשויות שונות. אף שבאופן תאורטי ביזור אמור להביא לצמיחה כלכלית, הרי שהספרות האמפירית חלוקה לגבי השאלה. כך לדוגמה, נמצא כי ביזור סמכויות הגדיל את הצמיחה בארה"ב (Akai and Sakata, 2002), אך הקטין צמיחה בסין (Zhang and Zou, 1998). אחרים טוענים כי לביזור סמכויות כלל אין השפעה על הצמיחה הכלכלית (Thornton 2007; Davoodi and Zou, 1998), ומחקר מתחום המשפט אף טוען ליחס הפוך (אם בכלל) בין צמיחה כלכלית לביזור סמכויות בהקשר לארה"ב – כלומר, ביזור או ריכוזיות הם תוצאות של צמיחה כלכלית ולא להפך (Schragger, 2010). זאת ועוד, יש הטוענים כי קיימת רמת ביזור אופטימלית שמעבר לה הצמיחה נפגעת (Xie et al., 1999).

יתרון נוסף של ביזור סמכויות לשלטון המקומי הוא מתן מענה לפיצול תרבותי וחברתי בין אזורים שונים באותה המדינה (Tanzi, 2002). הביזור מסייע לכל אזור ליהנות מסוג של אוטונומיה וכך לספק את העדפות התושבים ביתר קלות. פיצול תרבותי משמעותי מקשה יותר על השלטון המרכזי לקבל אינפורמציה מלאה על העדפות התושבים.

לבסוף, ביזור סמכויות לשלטון המקומי עשוי להגדיל את שביעות הרצון של התושבים מאספקתם של השירותים הציבוריים (Bjornskov et al., 2008). ראשית, כאמור, מכיוון שהעדפות התושבים ייענו בצורה יותר מדויקת בעקבות יתרונות האינפורמציה של השלטון המקומי. שנית, ההשתתפות הפוליטית עשויה להיות ערה יותר עקב הקרבה היחסית של

התשובה אל המערכת השלטונית המקומית. השתתפות פוליטית ערה תשפיע על היענות הרשות המקומית לאתגרים המקומיים ותשפר את ביצועיה ואת הקשר בינה לבין האזרח.

חסרונות ואתגרים בביזור

כפי שראינו לעיל, לביזור סמכויות לרשויות המקומיות עשויים להיות יתרונות רבים, אך בצדם גם חסרונות. אחד הנושאים הנידונים בהרחבה בספרות והרלוונטיים ביותר לענייננו, הוא העמידה באילוף התקציב: אם רשות מקומית עומדת בפני מגבלת תקציב קשיחה (Hard Budget Constraint), או נמצאת במשבר תקציבי – האם היא תחולץ על ידי השלטון המרכזי מפשיטת רגל ללא תנאי? (Kornai, 1979). מגבלת תקציב רכה (Soft Budget Constraint) עלולה להמריץ רשות מקומית "לשדוד את ההמונים" – להגדיל את הוצאותיה מעבר לכושר ההחזר שלה, תוך שימוש במענקים ממשלתיים.¹⁰ החיסרון העיקרי בחילוף, מעבר לעלות הכספית הישירה, הוא ההשלכות שלו לגבי יצירת תקדים וציפיות לחילוצים עתידיים של כלל הרשויות המקומיות במדינה (Kornai, Maskin & Roland, 2003). בפועל, מדיניות לקביעת חילוצים עשויה להיות מושפעת משיקולים פוליטיים לא ענייניים, כמו למשל הימצאותם של בוחרים "מתנדנדים" (Sorriba-Navarro, 2011).

מחקרים אמפיריים מראים כי האפשרות לחילוף על ידי הממשלה היא אחת הסיבות לחוסר איזון תקציבי ברשויות המקומיות. נמצא כי היסטוריה של חילוף מחובות קשורה לחובות גדולים (Singh and Plekhanov, 2005; Pettersson-Lidbom, 2010). ביזור סמכויות עשוי להעניק תמריץ לרשויות מקומיות לייצר גירעונות בתקציבן, מתוך הנחה כי יש גורם אחר שיכסה אותו בעתיד (ברנדר, 2013).

כאמור לעיל, גידול בביזור סמכויות יביא ככל הנראה לגידול בהעברות תקציביות בין-ממשליות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי. הסיבה לכך היא שבעוד ביזור סמכויות מגדיל את רמת ההוצאות, הרי שרמת ההכנסות המקומיות תלויה בהכנסות ממסים מקומיים, שרצוי שיהיו מוגבלים לגורמי ייצור לא ניידים. להעברות בין ממשליות מספר חסרונות. ראשית, הן עשויות להגדיל את בעיית האילוף הרך שהוזכרה לעיל (Zou and Jin, 2002). שנית, הן עשויות להביא לגידול במגזר הציבורי (Grossman, 1989), ולגירעונות (De-Mello, 2000). לבסוף, העברות בין ממשליות משמשות לעתים קרובות ככלי פוליטי. כך למשל, במשחק הפוליטי הארצי ישנו חשש כי רשויות בעלות כוח פוליטי רב יחסית ברמה הארצית, יזכו ליותר מענקים על חשבון רשויות חלשות מהן (Pitlik et al., 2006). Padovano (2012), מוצא כי מענקים עשויים להיות מופנים לרשויות בהן ישנם הרבה בוחרים "מתנדנדים" (בבחירות המרכזיות). חלוקת מענקים המתבססת על שיקולים פוליטיים ולא על שיקולי יעילות או הפחתת אי שוויון, עשויה להביא לתקצוב עודף במקומות מסוימים, ולתקצוב חסר במקומות אחרים.

10 ראש עיריית ת"א לשעבר שלמה להט היטיב לתאר היבט זה, כשטען כי ראש עירייה שאינו נמצא בגירעון אינו פועל לטובת תושבי עירו. יש להדגיש עם זאת כי הנושא רלוונטי היה בעיקר לשנים עברו, וכיום קשה הרבה יותר לרשויות מקומיות לייצר גירעונות כספיים, ללא התייחסות מחמירה מצד השלטון המרכזי.

לביזור סמכויות לשלטון המקומי עשויות להיות גם השפעות מאקרו כלכליות. ראשית, ביזור הוצאות בהיקף ניכר משמעו שהשלטון המקומי יצטרך לבצע מדיניות אנטי-מחזורית, כלומר להילחם במיתון. הוצאות שממומנות על ידי מענקים מהשלטון המרכזי מקטינות את הסיכון שמרחף מעל הרשויות המקומיות והמענקים משמשים כעין ביטוח. לצד זאת מתעוררת בעיה של סיכון מוסרי (Moral Hazard), שהרשויות לא ישקיעו מספיק בצמצום הסיכונים (Persson & Tabellini, 1996).

בעיה נוספת נעוצה בגודל הרשות, כאשר במקרים רבים יש יתרונות לגודל באספקת שירותים ציבוריים (Kraus, Duncombe and Yinger, 1993; Callan and Thomas, 2001; Farsi et al., 2007; Marlow 1988).¹¹ במקרים כאלו מתן סמכויות נוספות לרשות המקומית עשוי לגרור בעקבותיו גידול בעלויות, והשאיפה ליעילות וחסכון תקציבי לא תושג. בעיה זו צפויה להיות חמורה במיוחד ברשויות קטנות, בהן מתגוררים פחות מ-7,000 תושבים. רזין (1999), הראה שרשויות מקומיות קטנות מסתמכות במידה רבה יותר על תקציבים ממשלתיים. מלבד זאת, לרשויות קטנות חולשה תקציבית גדולה יותר, שרק הולכת ומתעצמת עקב תהליכי הביזור (רזין, 1998). פתרון אפשרי לבעיית הגודל הוא שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות, דוגמת איגודי ערים.¹² עוד פתרון הוא איחודי רשויות (Reingewertz, 2012). ברם, ישנן גם עדויות למתאם שלילי בין גודלן של הרשויות המקומיות (בשטח ובתושבים) לבין הכנסות המדינה (Ivanyna and Shah, 2013). נתון זה עשוי לרמוז על כך, שרשויות קטנות בשטח ובתושבים אינן בהכרח בעיה שיש לטפל בה.

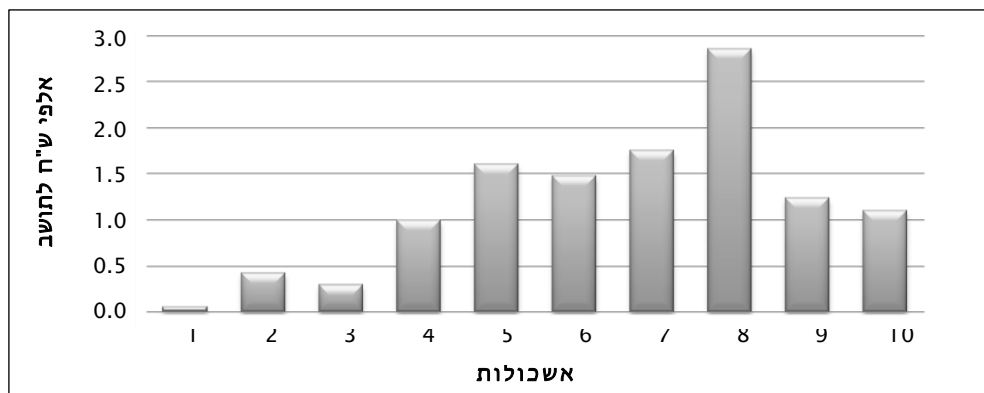
אחת הבעיות המרכזיות בביזור סמכויות היא הגידול באי השוויון בין הרשויות המקומיות. אף שניתן לפתור בעיה זו באמצעות העברות בין ממשליות (בן אליא, 1999; Rao and Das; Gupta, 1995), הרי שזהו פתרון חלקי בלבד. למעשה, מדיניות רווחה נדיבה יחסית ברשות מסוימת עלולה להביא לנטישה של אוכלוסייה מבוססת ולחדירה של אוכלוסייה חלשה, כך שמצבה הכספי של הרשות לא יהיה יציב לאורך זמן. כמו כן, המקורות הכספיים השונים שעומדים לרשותן של רשויות שונות הם עוד מרכיב שתורם לגידול באי השוויון. כך, הגידול בפערים בין רשויות מקומיות בישראל נובע מהשוני בהכנסות מגביית ארנונה עסקית, עקב התפלגות שונה של עסקים בין רשויות (תרשים 3).

11 יש הטוענים כי יתרונות לגודל מתמצים לאחר סף מסוים, שמעבר לו עשויות העלויות לתושב אף לעלות (Rocaboy, 2007; Solle-Olle and Bosch, 2005; Breunig and Rocaboy, 2008).

12 יש לציין את פרויקט "אשכולות" שמוביל משרד הפנים בשנתיים האחרונות, במסגרתו מוצעים מענקים לרשויות מקומיות, אשר מתאגדות לאשכולות של שיתוף פעולה. מודל זה של איחוד שירותים מהווה מעין תחליף לאיחוד רשויות.

תרשים 3

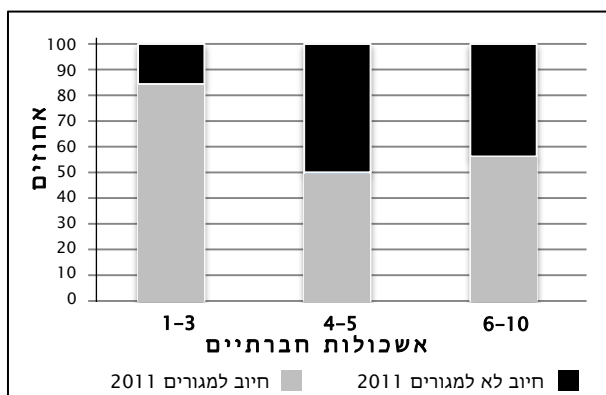
הכנסות מארנונה עסקית לפי אשכולות חברתיים-כלכליים (2011, ש"ח לתושב)



מתרשים 3 עולה כי אשכולות 1-3 (רשויות לא יהודיות וחרדיות) אינם מהווים מוקד משיכה לעסקים, וכפועל יוצא הרשויות אינן נהנות מהכנסות ארנונה עסקית. טענת ההמשך בדבר אי השוויון בין רשויות מקומיות נוגעת לתמהיל בין ארנונה למגורים לארנונה לעסקים. בעוד שארנונה למגורים משמשת בדרך כלל במלואה אם לא יותר מכך, לאספקת שירותים לתושב, הרי שארנונה עסקית, מהווה מקור לשירותים נוספים לתושב, שכן ההוצאות על עסקים קטנות משמעותית מהכנסות הארנונה מהם (תרשים 4).

תרשים 4

חיוב ארנונה למגורים לעומת חיוב ארנונה לא למגורים, לפי אשכולות חברתיים-כלכליים, 2011



מתרשים 4 עולה תמונת מצב המשלימה במשהו את זו שנתגלתה בתרשים 3. נראה כי בעוד היחס בין ארנונה עסקית לארנונה למגורים עומד על כ-50-55 אחוזים באשכולות 4 ומעלה, הרי שבאשכולות 1-3 (לא יהודים וחרדים) הוא עומד על כ-15 אחוזים בלבד.

עוד בעיה בביזור סמכויות היא הקואורדינציה בין רשויות מקומיות שונות וכן בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי (Bolton and Farrelly, 1990; Treisman, 2000), בין השאר ביישומו של ביזור הסמכויות עצמו (Rondinelli, 1983). כך לדוגמה, תכנון אזורי תעשייה ברמה המקומית ללא תיאום בין רשויות שונות יכול להביא למצב של עודף באזורי תעשייה, לפחות בטווח הקצר והבינוני, או לתחרות לא הוגנת בין רשויות, אשר אינן מתחילות את "מירוץ" אחר עסקים אטרקטיביים" מנקודת מוצא שווה. זאת ועוד, לשלטון המקומי עשויה להיות יכולת מוגבלת יחסית לבצע מטלות אדמיניסטרטיביות. כך למשל היכולת של חלק מהרשויות המקומיות לגבות מס היא נמוכה יחסית (ברנדר, 2005), ותפקודם של עובדי הרשות עשוי להיות מקצועי פחות מעובדי השלטון המרכזי (Fox and Gurley, 2006).

לבסוף, ביזור עשוי להעמיק את השחיתות. מחקרים מסוימים טוענים כי רמת השחיתות בשלטון המקומי היא גבוהה מזו שבשלטון המרכזי (Brueckner, 2000; Treisman, 2000). Rodden (2003) מציין, כי השלטון המקומי עשוי להיות כר נוח להשתלטות של קבוצות לחץ אינטרסנטיות, המנצלות את היעדר הפיקוח הממשלתי ליצירת גירעונות תקציביים.¹³ שחיתות יכולה לבוא לידי ביטוי גם בהעלמות מס. עם זאת, יש מי שסוברים כי השחיתות בשלטון המקומי היא למעשה נמוכה מזו שבשלטון המרכזי. ובמצב עניינים זה ביזור עשוי דווקא להביא לירידה ברמת השחיתות הכוללת (Fishman and Gatti, 2000; Ivanyina and Shah, 2013). בשל ריבוי הדעות והעדויות לכאן ולכאן יש הגורסים כי לא ניתן למצוא קשר ברור בין שחיתות וביזור (Bardhan and Mookherjee, 2005).

פתרונות לחסרונות הביזור

הספרות המקצועית דנה בהרחבה בפתרונות שיאפשרו ליהנות מיתרונות הביזור לצד פירוט האפשרויות להימנע מהחסרונות הכרוכים בו. אחת הבעיות המרכזיות בביזור היא סוגיית האיזון התקציבי והציפיות לחילוף תקציבי. הפתרונות לבעיה זו הם שונים במדינות מתפתחות ובמדינות מפותחות. במשקים מפותחים קיימים פתרונות מספר (Rodden 2002; Rodden et al., 2003). ראשית, כלכלת שוק מפותחת תורמת כשלעצמה למגבלת תקציב קשיחה, שכן שוקי האשראי מטילים משמעת על הרשות הלווה. שנית, ישנם מוסדות פיננסיים הכרחיים

13 בישראל ראוי לציין בהקשר זה את מכתב ההדחה של ראש עיריית טייבה על ידי שר הפנים, בו נטען כי הרשות יצרה התקשרויות עם ספקים גם כאשר ברור היה לה כי היא חסרה את מקורות המימון לכך. עוד דוגמה היא הליך ההדחה של ראש מועצת ירכא, כנגדו נטען שחיבר את מערכת החשמל של היישוב דרך בניין המועצה (כלומר, תשלום חשבון החשמל של תושבי הרשות ייכפה על המדינה הוואל ובפועל, המועצה לא תוכל לשלמו). ההשלכות של צעדים כאלה היא לגלול ההתחייבות של הרשות המקומית לפתחה של המדינה בכוונת מכון. (מסמכי ההמלצות להדחת ראשי הרשויות טייבה וירכא מופיעים באתר משרד הפנים. להרחבה בנושא זה ראה סקלוב 2008).

לאילוף קשה – מערכת מיסוי מקומי טובה, שתספק הכנסה לרשויות המקומיות, ומערכת מענקים שהיא חסינה מפני מניפולציות. לבסוף, לתחרות בין הרשויות יש תפקיד בייצוב הרשויות ובהטלת משמעת עליהן. במדינות מתפתחות מנגנונים אלו אינם קיימים על פי רוב והפתרונות שניתן להציע שונים: קביעת אילוצי תקציב "קשים" על ידי חקיקה, שימוש בנוסחה קבועה למתן מענקים, הטלת הגבלות על לקיחת הלוואות על ידי הרשויות המקומיות (Rodden, 2002) וחקיקת חוקי פשיטת רגל ציבורית שיקבעו גבולות ברורים. אלו הם העקרונות המנחים, אך יישומם מצריך התייחסות שונה ממדינה למדינה.

הפתרון לבעיות הקואורדינציה, היכולת האדמיניסטרטיבית המוגבלת והגודל נעוץ בשיתוף פעולה בין רשויות. אלו יכולים להיות תאגידים עירוניים, איגודי ערים, רשויות מטרופוליניות, איחודי רשויות, או הפתרון האחרון שהחל בישראל והוא מודל האשכולות האזוריים.

נושא השחיתות בשלטון המקומי וכן נושא אי השוויון הם קשים יותר לפתרון ותלויים בבקרה ופיקוח של הבוחרים והתקשורת על השלטון המקומי, אך אלו לא תמיד מסוגלים להתמודד עם הבעיה. בקרה ופיקוח של השלטון המרכזי נדרשים גם כן, אך משמעותם למעשה היא כרסום בעצמאותו של השלטון המקומי, כלומר נסיגה ממדיניות של ביזור. אי השוויון מחייב גם הוא מעורבות של השלטון המרכזי, בין היתר בנושא המענקים, כלומר שוב יצירת תלות בשלטון המרכזי במקום ביזור של סמכויות.

ביזור סמכויות בישראל – לקחים מהספרות

סקירת הספרות התאורטית והאמפירית מראה כי לביזור סמכויות לשלטון המקומי עשויות להיות השפעות חיוביות רבות ובצדן גם השפעות שליליות, כאשר במקרים מסוימים הביזור עשוי כלל לא להתאים. מכיוון שהספרות הבינלאומית מציגה תמונה מורכבת, לא ניתן להמליץ באופן גורף על ביזור סמכויות לשלטון המקומי בישראל. השונות הרבה בין הרשויות המקומיות בישראל מחייבת במקרים רבים להמליץ על רמות ביזור שונות. יחד עם זאת, בהחלט ניתן להציע מתווה בו בתנאים מסוימים ניתן לבצע ביזור סמכויות, ובתנאים אחרים יש להשאיר את הסמכויות בידי השלטון המרכזי. אנו ננסה לתאר מתווה זה, וכן את התנאים בהם ניתן לבצע ביזור סמכויות. בנוסף, הואיל ובעשורים האחרונים התרחשה מדיניות של ביזור דה-פקטו בשלטון המקומי בישראל, יש להתייחס גם אל המצב הנתון.

נושא התחרות בין רשויות מקומיות לא נחקר באופן מהותי בישראל. לפיכך קשה להגיד אם ביזור הסמכויות יביא להאצת התחרות בין הרשויות וכך להתייעלותן באספקת השירותים הציבוריים לתושבי הרשות. אחד המדדים לעוצמת התחרות בין רשויות מקומיות הוא רמת ההגירה ביניהן. היעדר ניידות בין רשויות, ללא קשר לסיבה, צפויה לצמצם את התחרות. נתוני ההגירה הפנימית עבור הרשויות המקומיות בישראל מראים כי ההגירה הפנימית ברשויות הערביות נמוכה משמעותית מזו שברשויות היהודיות. לפיכך אנו סבורים כי לכל הפחות התחרות בין הרשויות הערביות היא נמוכה יחסית.

עוד היבט הוא היכולת של המערכת הפוליטית המקומית להחיל אחריות תקציבית על ראש הרשות. בעבר, לא היה קשר בין הביצועים הפיננסיים של ראש הרשות המקומית בישראל לבין ההסתברות לבחירתו מחדש (בן אליא, 1998; ברנדר, 2003). ברם, במערכת הבחירות של 1998 חל שינוי בעניין (ברנדר, 2003; דיסקין ועדן, 1999). יכולת זו של המערכת הפוליטית מהווה תנאי מקדים להצלחה של מדיניות ביזור (ברנדר, 2003). למרות הקשחת מגבלת התקציב הרי שגם כיום ישנו קושי לשלטון המרכזי למנוע חריגה מאיזון תקציבי. אחת הסיבות לכך היא שתכניות ההבראה למעשה לא מונעות חריגה ממגבלת התקציב אלא מתקצבות בדיעבד מענקים להקטנת גירעונות. יחד עם זאת, שימוש בכלים של ועדות ממונות וחשבים מלווים תרמו להקשחת מגבלת התקציב (סטקלוב, 2008; Ben-Bassat et al., 2012).

חסרון אחר הקיים בחלק מן הרשויות המקומיות הוא יכולת אדמיניסטרטיבית לוקה בחסר, המתבטאת, בין השאר, בקשיים בגביית ארנונה (ברנדר, 2005) וביכולת ניהולית ירודה. Carmeli & Cohen (2001), טוענים כי רשלנות וחוסר מקצועיות הן שהביאו ליצירת גירעונות ברשויות המקומיות בישראל. גם על פי ברנדר (2013), בולטים הפערים באיכות הניהול בין רשויות מקומיות בישראל, ובדגש על פערים בין המגזר היהודי לערבי. מסקנתו היא כי בכל האמור לגבי ביזור יש לבצעו רק בקרב הרשויות בהן איכות הניהול ראויה ובשלה לכך.

ביזור סמכויות לשלטון המקומי בישראל עשוי להתבטא בגידול בפערים הכלכליים והחברתיים בין הרשויות, שכן בעוד הרשויות החזקות והמבוססות ייטיבו לנהל את ענייניהן וכן להצליח בביצוע משימות שעד כה בוצעו על ידי השלטון המרכזי, הרי שרשויות חלשות יתקשו לעשות כן. זאת ועוד, לרשויות החזקות יש פוטנציאל גבוה יותר של הכנסות עצמיות, בעיקר עקב מספר רב יותר של עסקים בתחומן, כפי שהוצג לעיל. היכולת של השלטון המרכזי לצמצם את הפערים הללו מצטמצמת והולכת ככל שמגמת הביזור מתרחבת. דא עקא, מגמת הביזור של העשורים האחרונים הביאה לגידול בפערים בין הרשויות המקומיות החזקות והחלשות בישראל.

כפי שנוכחנו מסקירת הספרות, אין הסכמה בשאלה אם רמת השחיתות בשלטון המקומי גבוהה מזו שבשלטון המרכזי. לשיטתנו, קשה מאוד לטעון כי בישראל השחיתות נמוכה יותר בשלטון המקומי. כך למשל, נושא התכנון והבנייה, שמתבצע רובו ברמה המקומית, סובל קשות משחיתות (נבות, 2012). דוחות הביקורת של השלטון המקומי בישראל מראים, כי השלטון המקומי מתאפיין בחריגה ממכרזים, חובות ארנונה גבוהים של נבכרי ציבור, חריגות תקציביות לא מוסברות ועוד.

מכאן שלא ניתן להחיל מדיניות ביזור אחידה על כל הרשויות המקומיות בישראל. רשויות רבות כלל אינן עומדות בתנאי הסף שהוגדרו: יכולת גביית המסים שלהן נמוכה, איכות הניהול ירודה, עולים תדיר חששות לשחיתות ואין תחרות ממשית בין הרשויות השונות. לרשויות אלו רצוי שלא לבזר סמכויות ויש לוודא כי השלטון המרכזי מפקח על הנעשה בהן באופן הדוק. פירוט כמותי של רשויות חלשות אלו ניתן למשל על ידי רזין וברנדר (2004).

לצד זאת, רשויות רבות בישראל אכן מסוגלות לעמוד בקבלת סמכויות נוספות. מדובר בדרך כלל ביישובים גדולים יחסית, בעלי יכולת ניהולית מוכחת ושיעור גביית מסים גבוה.

לשלטון המרכזי קל יותר לאכוף מגבלת תקציב על רשויות אלו, מכיוון שהתלות שלהן במענקי השלטון המרכזי היא נמוכה יותר. לא בכדי עוסק חוק העיריות החדש באופן ייחודי ברשויות אלו ומגדירן "רשויות איתנות", בעלות סמכויות נפרדות מאלו הניתנות לכלל הרשויות.¹⁴ לפיכך, צעד הביזור ראוי שלא ייכרך בתקציבי האיוון (שאינם ניתנים כפרס לרשות) אלא יינקט על יסוד עמידה ביעדים פיננסיים ויעדי שירות, כפי שיוגדרו על ידי משרד הפנים.

ביזור הסמכויות לרשויות איתנות אינו אומר כי השלטון המרכזי מפסיק לגמרי את מעורבותו בנעשה ברשויות אלו. ראשית, כפי שהיינו עדים בישראל בעשורים האחרונים, ביזור סמכויות מעמיק את אי השוויון. לפיכך, דרושה מדיניות מתקנת של השלטון המרכזי, לפחות ככל שאי השוויון נובע מהבדלים בבסיס הארנונה העסקית. שנית, על השלטון המרכזי להשאיר את מערך הפיקוח והבקרה על רשויות אלו, גם אם הפיקוח אינו הדוק כבעבר. לבסוף, השלטון המרכזי יכול לעודד שיתופי פעולה בין רשויות, על מנת להתגבר על בעיות של קואורדינציה, יכולת אדמיניסטרטיבית וחסרונות לקוּטן.

סיכום ומסקנות: מהי רמת הביזור המתאימה לישראל וכיצד ניתן להגיע אליה

בעשורים האחרונים חלה בישראל מגמה של ביזור סמכויות ותקציבים. אנו סבורים כי יש לעגן תמורה זו בחקיקה ובשינויים אדמיניסטרטיביים. ביזור סמכויות צריך להתבצע רק לרשויות איתנות ומאוזנות תקציבית, אשר להן בסיס הכנסות עצמיות רחב יחסית.¹⁵ רשויות אלו ראוי שיזכו לחופש פעולה רחב יותר בקביעת רמת ההוצאות וההכנסות. עם זאת, יש לזכור כי על אף שרשויות איתנות מטבע הדברים מתנהלות בצורה טובה יותר, הרי שהיקף התקציב שלהן הופך אותן גם לסיכון ממשלתי במידה ואחת מהן תקרוס עקב מהלכים שגויים.¹⁶ סקירה בין-לאומית עדכנית של רמת הביזור במדינות שונות בעולם מעלה כי פרט לדרום קוריאא ולקפריסין ישראל היא המדינה המערבית הריכוזית ביותר בעולם (Ivanyina and Shah,

14 נושא זה פוצל מחוק העיריות החדש ועבר, בסוף שנת 2013, מסלול של חקיקה נפרדת. נכון להיום ישנן 24 רשויות איתנות, אשר זוכות למגוון הקלות ביורוקרטיות ממשרד הפנים.

15 החוק הקיים מגדיר איתנות רק במונחים פיננסיים. יש דילמה: האם יש להגדיר איתנות גם במונחים של רמת שירות מינימלית לתושב? כלומר, האם רשות מאוזנת תקציבית שאינה מספקת שירות לתושביה צריכה להיות מוגדרת כאיתנה? אנו סבורים כי מעבר לפרמטרים פיננסיים יש להגדיר איתנות גם על בסיס רמת שירותים מינימלית.

16 אם רשות מקומית קטנה תיקלע למשבר, הדבר ישפיע במעט על תקציב המדינה. ברם, אם רשות מקומית גדולה (למשל עיריית ת"א) תיקלע למשבר הרי שהשלכותיו יתנו אותותיהם בתקציב מדינת ישראל. יש לזכור כי עד לפני כשני עשורים תל אביב הייתה בגירעון שוטף, וגם נכון להיום הגירעון המצטבר שלה הוא הגבוה מבין כלל הרשויות המקומיות.

17. (2013). לריכוזיות זו עשוי להיות פן חיובי עקב השמירה על מגבלת התקציב, אך מנגד היא עשויה לפגוע ברמה ובאיכות השירותים לתושב, לפחות ברשויות החזקות. הפגיעה עשויה לנבוע הן מהריסון התקציבי והן מכך שהשלטון המרכזי מקבל החלטות שאינן עונות על הצרכים המקומיים. למרבה הצער בישראל לא מתבצעת כיום מדידה מסודרת של רמת השירותים בשלטון המקומי. אנו סבורים כי יש בהחלט מקום ליישם תכנית מדידה שכזו. רשויות אשר אינן עומדות בתנאי הסף לביזור צריכות לקבל מימון מהשלטון המרכזי, אך גם להיות מפותחות ומבוקרות כדי למנוע מקרים של כניסה לחובות או של אספקה לא נאותה של שירותים לתושב. המימון מהשלטון המרכזי צריך להתבצע תוך שימוש בכללים פיסקליים ברורים ושקופים, ותוך מגבלות על הלוואות והוצאות. העשור האחרון, הוכיח כי הפיקוח של משרד הפנים עובד מבחינת הריסון התקציבי ברשויות המקומיות, וכי הוא סייע בהפחתת היקף החובות בשלטון המקומי.

לסיכום, התפיסה בדבר "ביזור לראויים ואבזור לנחשלים" (ברנדר ורזין, 2004) היא לטעמנו נכונה רק בתנאי שהביזור יכלול גם מגבלות מפני תחרות לא הוגנת והאבזור יכלול חלוקה מחדש של המשאבים. חלוקת ההכנסות בשלטון המקומי, כפי שהוצגה בעבודה זו, מעידה על חוסר יכולת של הרשויות החלשות להתמודד בתחרות חופשית מול החזקות, ובמובן זה שומה על המדינה להשתמש בסמכויותיה כדי להבטיח כי הפיתוח הכלכלי ברשויות החזקות אינו בא על חשבון הפיתוח הכלכלי של הרשויות החלשות. רגולציה של השלטון המרכזי היא הכרחית לצורך יצירת תחרות הוגנת על משאבים מוגבלים, ובמיוחד מניעת יתרון לא הוגן שאינו נובע מניהול טוב יותר של רשות מסוימת, אלא פשוט מהקצאת משאבים ראשונית לא שוויונית.

ביבליוגרפיה

- בארי, א' (2009). **הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן אליא, נ' (1998). **משבר הרשויות המקומיות בישראל**, ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן אליא, נ' (1999). **המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן בסט, א', דהן מ' (2009). **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות בישראל**, בתוך: א' בן בסט ומ' דהן (עורכים). **המכון הישראלי לדמוקרטיה**, תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- ברנדר, ע' (2003). **השפעת ביצועי התקציב על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בישראל, 1989 עד 1998**, ירושלים: סקר בנק ישראל 75.

17 יש אפשרות כי סקירה בין-לאומית זו מתבססת על מצב חוקי, בעוד שבפועל סמכויות השלטון המקומי רחבות יותר, עקב היעדר פיקוח מהותי של משרד הפנים, למרות שהוא מחויב לעשות כן.

- ברנדר, ע' (2013). שינויים בהתנהלות השלטון המקומי בישראל בעשורים האחרונים: האם נוצר הבסיס להרחבת הביזור? ירושלים: חטיבת המחקר, בנק ישראל.
- דיסקין, א', עדן א' (1999). הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- הכט, א' (1997). שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- נבות, ד' (2012). שחיתות פוליטית בישראל. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- סטקלוב, ע' (2008). תקציבים, פיקוח ורשויות מקומיות: שינויים קצרי טווח בין השנים 2005-2005, ירושלים: בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית.
- רזין, ע' (1998). פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל 1972-1995. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ע' (1999). פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ע' (2003). רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ע', ברנדר, ע' (2004). רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנחשלים. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, נייר עמדה 55.
- ריינגוורץ י' (2009). בתוך: הכלכלה הפוליטית של השלטון המקומי. עורכים: א' בן בסט ומ' דהן. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ריינגוורץ י' (2012). איחודי רשויות והשפעתם התקציבית. ירושלים: מחקרי פלורסהיימר באוניברסיטה העברית.

Akai, N. & Sakata, M. (2002). Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States. *Journal of Urban Economics* 52: 93-108.

Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2006). *Decentralization, Corruption, and Government Accountability*. International handbook on the economics of corruption, 161-188.

Baskaran, T. (2011). Fiscal decentralization, ideology, and the size of the public sector. *European Journal of Political Economy* 27(3): 485-506.

Ben-Bassat, A., Dahan, M. & Klor, E. (2012) "Is Centralization a Solution to the Soft Budget Constraint Problem?." *Unpublished manuscript*.

Besley, T. & Case, A. (1995). Incumbent behavior: vote-seeking, tax-setting, and yardstick competition. *The American Economic Review*, 85(1); 25-45.

Besley, T. & Coate, S. (2003). Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach. *Journal of Public Economics*, 87(12): 2611-2637.

- Bjornskov, C., Drehe, A. & Fischer, J.A.V. (2008). On decentralization and life satisfaction. *Economics Letters* 99(1): 147-151.
- Bolton, P. & Farrelly, J. (1990). Decentralization, duplication and delay. *Journal of Political Economy* 98(4): 803-826.
- Brueckner, J. (2000). Fiscal decentralization in developing countries; the effect of local corruption and tax evasion. *Annals of Economics and Finance* 1(1): 1-18.
- Callan, S.J. & Thomas, J.M. (2001). Economies of scale and scope: A cost analysis of municipal solid waste services, *Land Economics* 77: 548-560.
- Carmeli, A. & Cohen, A. (2001). The financial crisis of the local authorities in Israel: A resource-based analysis. *Public Administration*, 79(4): 893-913.
- Davoodi, H. & Zou, H. (1998). Fiscal decentralization and economic growth: a cross-country study. *Journal of Urban Economics* 43: 244-257.
- De-Mello, L.R. (2000). Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: A cross-country analysis. *World Development* 28(2): 365-380.
- Duncombe, W. & Yinger, J. (1993). An analysis of returns to scale in public production, with an application to fire protection, *Journal of Public Economics* 52: 49-72.
- Ebinger, F. & Grohs, S., Reiter, T. (2011). The performance of decentralization strategies compared: an assessment of decentralization strategies and their impact on local government performance in Germany, France and England, *Local Government Studies*, 37:5.
- Exworthy et al. (2010). *Decentralization and Performance: Autonomy and Incentives in Local Health Economies*, Research Report Produced for the National Institute for Health, London U.K.: March 2010.
- Faguet, J.P. (2004). Does decentralization increase responsiveness to local needs: evidence from Bolivia. *Journal of Public Economics* 88(3-4): 867-893.
- Farsi, M., Fetz, A., Filippini, M. (2007). Economies of scale and scope in local public transportation. *Journal of Transport Economics and Policy* 41, 345-361.
- Fisman, R. & Gatti, R. (2002). Decentralization and corruption: evidence across countries. *Journal of Public Economics*, 83(3), 325-345.
- Fox, W.F. & Gurley, T. (2006). *Will consolidation improve sub-national governments?* Washington DC: World Bank Working Paper 3913. Galiani, S., Gertler, P. & Schargrotsky, E. (2008). School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind. *Journal of Public Economics* 92 (10-11): 2106-2120.
- Grossman, P. (1989). Fiscal decentralization and government size: an extension. *Public Choice* 62(1): 63-69.
- Ivanyna, M. & Shah, A. (2013). *How Close is your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localism and Decentralization, Economics*, Discussion Paper, No. 2013-38, July 2013.
- Kornai, J. (1979). Resource-constrained versus demand-constrained systems. *Econometrica*, 47(4): 801-819.

- Kornai, J., Maskin, E. & Roland, G. (2003). Understanding the soft budget constraint. *Journal of Economic Literature*, 41(4): 1095-1136.
- Kraus, M. (1981). Scale economies analysis for urban highway networks, *Journal of Urban Economics* 9: 1-22.
- Manor, J. (1999). *The political economy of democratic decentralization*, Washington DC: The World Bank.
- Marlow, M. L. (1988). Fiscal decentralization and government size, *Public Choice* 56: 259-269.
- Musgrave, R.A. (1959). *The theory of public finance: a case study in public economy*. New York: McGraw-Hill.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. New-York: Harcourt Brace Jovanovich Press.
- Oates, W. E. (1985). Searching for Leviathan: an empirical study. *The American Economic Review*, 75(4): 748-757.
- Oates, W. E. (2005). Towards a second-generation theory fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, 12: 349-373.
- Oates, W. E. (2008). On the theory and practice of Fiscal decentralization. In: *Institutional foundations of public finance: economic and legal perspectives*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Olson, M. (1969). The principle of "fiscal equivalence": the division of responsibilities among different levels of government. *The American Economic Review*, 59(2): 479-487.
- Olson, M. (1986). Toward a more general theory of governmental structure. *The American Economic Review*, 76(2): 120-125.
- Padovano, F. (2012). The drivers of interregional policy choices: Evidence from Italy. *European Journal of Political Economy* 28(3): 324-340.
- Petttersson-Lidbom, P. (2010). Dynamic commitment and the soft budget constraint: An empirical test. *American Economic Journal: Economic Policy*, 2(3): 154-179.
- Persson, T. & Tabelinni, G. (1996). Federal fiscal constitutions: risk sharing and moral hazard. *Econometrica*, 64(3): 623-646.
- Pitlik, H., Schneider, F. & Strotmann, H. (2006). Legislative malapportionment and the politicization of Germany's intergovernmental transfer system. *Public Finance Review* 34(6): 637-662.
- Qian, Y. & Roland, G. (1998). Federalism and the soft budget constraint. *The American Economic Review*, 88(5): 1143-1162.
- Rao, M.G. & Das Gupta, A. (1995). Intergovernmental transfers and poverty alleviation. *Environment and Planning C: Government and Policy* 13(1): 1-23.
- Rodden, J.A. (2002). The dilemma of fiscal federalism: grants and fiscal performance around the world. *American Journal of Political Science*, 46(3): 670-687.
- Rodden, J.A., Eskeland G.S. & Litvack J. (2003). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraint*, Cambridge, MA.: MIT Press.

- Rondinelli, D.A., Nellis, J.R. & Cheema, G.S. (1983). *Decentralization in developing countries, a review of recent experience*. Washington DC.: World Bank Staff Working Papers Number 581.
- Schragger, R.C. (2010). Decentralization and Development, *Virginia Law Review*, Vol. 96.
- Shah, A. (2006). *Local governance in developing countries*, Washington DC.: World Bank Publications.
- Singh, R. & Plekhanov, A. (2005). How should subnational government borrowing be regulated? Some cross country empirical evidence. Washington DC.: IMF Working Paper 05/54.
- Sorribe-Navarro, P. (2011). Fiscal decentralization and government deficits. *European Journal of Political Economy*, 26(2): 155-166.
- Tanzi, V. (2002). *Pitfalls on the road to fiscal decentralization*, Working Paper, Number 19, Washington DC.: Carnegie Endowment.
- Thornton, J. (2007). Fiscal decentralization and economic growth reconsidered, *Journal of Urban Economics*, 61(1): 64-70.
- Tiebout, C.M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.
- Treisman, D. (2000). Decentralization and the Quality of Government. Manuscript UCLA.
- Xie, D., Zou, H. & Davoodi, H. (1999). Fiscal decentralization and economic growth in the United States. *Journal of Urban Economics* 45: 228-239.
- Zhang, T. & H. Zou. (1998). Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China. *Journal of Public Economics* 67: 221-240.
- Zou, H. & Jin, J. (2002). How does fiscal decentralization affect aggregate, national, and subnational government size? *Journal of Urban Economics* 52:270-293

ממונה ללא מינוי

זיאד אבו חבלה

תקציר

המחקר בוחן את מעמדן של הנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים שהן הנחיות ביקורת והנחיות חשבונאיות: "האם ובאיזו מידה הנחיות אלה מהוות נורמה מחייבת לרואי החשבון המבקרים את הדוחות הכספיים ברשויות המקומיות, לצורך קביעת חוות דעתם על הדוחות הכספיים המבוקרים?" נוסח חוות דעת רואה החשבון המבקר את הדוחות הכספיים ברשויות המקומיות, כולל כפל לשון לעניין הביקורת: הן את תקנות רואה חשבון (דרך פעולתו של רואה חשבון) - 1973, והן את הנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים. במערכת יחסי שלטון מקומי—שלטון מרכזי בישראל, המאופיינת בריכוזיות יתר, כפל לשון זה אפשר לשלטון המרכזי לשלוט בנעשה ברשויות המקומיות על ידי הנחיות, שבמקרים רבים סתרו את הנחיות לשכת רואי החשבון. מאמר זה מתמקד בבדיקת המעמד המשפטי של הנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים, בחוק ובתקנות, ואת מעמד הנחיותיו של הממונה על החשבונות במשרד הפנים לציבור רואי החשבון המבקרים את הדוחות הכספיים ברשויות המקומיות.

בהתאם למצב המשפטי השורר בישראל כיום, סמכות הפיקוח על עבודת רואי החשבון המבקרים מוענקת למועצת רואי החשבון בישראל בלבד. לא קיימת הגדרה בחוק לתפקיד ולסמכויות הממונה על החשבונות במשרד הפנים בדבר ביקורת הדוחות הכספיים ברשויות המקומיות. החלטותיו בכלל, והנחיותיו לרואי החשבון המבקרים (הנחיות ביקורת והנחיות חשבונאיות) בפרט, נעדרות תוקף בהתאם למשפט המינהלי, כך שחוות הדעת של רואי החשבון המבקרים את הרשויות המקומיות, ניתנו, מזה שנים, בניגוד להוראות החוק. מעמדו וסמכויותיו של הממונה על החשבונות במשרד הפנים, מחייבים אפוא בדיקה והגדרה בחוק. יש לשנות את נוסח חוות דעת רואה החשבון המבקר את הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות, ולהתאימו למערכת הדיווח הייחודית של הרשויות המקומיות. זאת לאור החידודים של תקן ביקורת 110 שקבע כי "מסגרת הדיווח הכספי היא מסגרת של הצגה נאותה", אולם מתכונת

הדיווח הנוכחית של הרשויות המקומיות אינה עונה על דרישות התקן ולכן אין מקום לציין בחוות דעת רואי החשבון כי דוחות אלה משקפים באופן "נאות" את הנחיות הממונה על החשבונות. הנחיות אלה הן הנחיות "תוספתיות" של "הבעלים" (הממונה על החשבונות) שאינן באות במקום ההנחיות המחייבות של רואה החשבון (תקנות רואה חשבון (דרך פעולתו של רואה חשבון) - 1973).

א. מבוא

ביקורת הדוחות הכספיים ברשויות המקומיות, מבוצעת מזה כמה עשורים על ידי האגף לביקורת ברשויות המקומיות, המנוהל על ידי הממונה על החשבונות ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים. הממונה הוציא עם השנים הנחיות שונות הקשורות בעריכת הדוחות הכספיים (להלן – הנחיות חשבונאות) והנחיות לרואה החשבון המבקר הקשורות בביקורת הדוחות הכספיים (להלן – הנחיות ביקורת). אך שאלה חשובה לעניין מעמדו וסמכותו של הממונה על החשבונות מצד אחד ולמעמד הנחיותיו השונות מצד שני, לא נשאלה עד היום.

ניסוח מטרת עבודת הביקורת של רואה החשבון המבקר, כולל כפל לשון. בפסקה המתייחסת לחוות דעת רואה החשבון המבקר הוא מתבקש לחוות דעתו על הדוחות הכספיים של הרשות המקומית שאכן נערכו בהתאם לתקני ביקורת מקובלים, לרבות תקנים שנקבעו בתקנות רואי חשבון (דרך פעולתו של רואה חשבון) – התשל"ג-1973, וכן לפי הנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים. כך גם מוטל עליו לאשר שהם משקפים באופן נאות את המצב הכספי של המועצה/הרשות ליום החתך ואת התקבולים והתשלומים והגירעון/העודף מפעולותיה. מנסחי חוות הדעת (היסטורית) לא רק שהחטיאו את הגדרת מעמדו של הממונה על החשבונות והותירו אותו חסר סמכות בכל הקשור בעבודת ביקורת רואי החשבון, הם לא חזו כי אותו ממונה יוציא הנחיות הסותרות את הנחיות לשכת רואי החשבון, ובחלקן מנטרלות את רואה החשבון משיקול דעת.

הדיווח הכספי ברשויות המקומיות בישראל מבוסס על "שיטת המזומנים המתוקנת", המהווה מעין פשרה בין בסיס צבירה לבסיס מזומן, ולפיה ההכנסות נרשמות על בסיס מזומן וההוצאות נרשמות על בסיס מצטבר. שיטה זו יוצרת עיוות "מובנה" בהצגת הדוחות הכספיים שבנויים על עקרון "ההקבלה" בין ההכנסות להוצאות. אלה אינם מבטאים את העיקרון של "הסטנדרט הכפול" כפי שנקבע בפס"ד הבנקאים, ולפיו על הדוחות הכספיים לעמוד בשני סטנדרטים/מבחנים – מבחן עקרונות חשבונאיים מקובלים ומבחן הגילוי הנאות על מצב העסק ותוצאות פעולותיו.

סמכות הפיקוח על עבודת רואי החשבון המבקרים בכלל מוענקת בהתאם למשפט הישראלי הקיים כיום למועצת רואי החשבון בישראל בלבד. הקמת האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים במטרה לפקח על עבודת רואי החשבון המבקרים את הדוחות

הכספיים של הרשויות המקומות, מהווה עבירה על הוראות החוק. הוראות המינהל הציבורי חלות על הממונה על החשבונות במשרד הפנים, ומשכך, החלטותיו מחייבות עיגון בחוק. מעמדן של הנחיות האגף לביקורת, אינן גוברות על הוראות החוק ותקנותיו, ובייחוד אין בהן כדי להחליף את תקנות רואה חשבון (דרך פעולתו של רואה חשבון), תשל"ג-1973 חוות דעת רואי החשבון.

לפיכך, הדוחות הכספיים ברשויות המקומיות אינם משקפים באופן נאות את מצבה הכספי של הרשות, בין שכתוצאה מהיעדר סמכות של הממונה על החשבונות במשרד הפנים והנחיותיו הסותרת את הנחיות לשכת רואי החשבון בישראל, ובין שכפועל יוצא של אי הקפדה מצד רואי החשבון למלא אחר ההנחיות המקצועיות המחייבות אותם.

ב. סקירה וניתוח

1. מפת השלטון המקומי בישראל

בישראל נמנות 257 רשויות מקומיות, מהן 149 רשויות במגזר היהודי, 85 רשויות במגזר הערבי והיתרה, 23, הנמצאות בשטחים (משרד הפנים, 2015).

תקציב הענק של הרשויות המקומיות מגיע לכ-47 מיליארד ש"ח בשנה, ומהווה כ-4.7% מהתמ"ג [בשנת 2012]. התנהלותן הקלוקלית של הרשויות המקומיות קיבלה ביטוי בגירעונות העתק שלהן, וכך בשנת 2012 הגיע הגירעון הנצבר בממוצע של אותן רשויות של כ-4.6 מיליארד ש"ח שהם כ-10% מהתקציב הרגיל של אותן רשויות (אבו חבלה 2010, 2008, 2012).

השלטון המרכזי בישראל נוקט גישה ריכוזית במהותה כלפי השלטון המקומי, שמתבטאת בשמירת מרב הסמכויות לעצמו והגברת ההתערבות והפיקוח על הנעשה בשלטון המקומי (מנוחין ואייזנקנג-קנה, 2004), בדומה למאפייניה של אנגליה. שתי המדינות פועלות בהתאם לעקרון ה-Ultra Vires, לפיו אין לרשויות המקומיות כל סמכות מעבר לזו המוענקת בחוק והן רשאיות לפעול רק במסגרת שמתיר להן החוק מפורשות (בארי, 2009). כל מערכת שלטון מקומי, ובכלל זה המערכת בישראל, נתונה בבעיה מבנית הנובעת מכך שמקור הסמכות של הרשות המקומית הוא ציבור התושבים, אך מעל הרשות המקומית ניצבת הממשלה (נחמיאס ונבות, 2003). המערכת סובלת מגירעונות גבוהים יחסית. לעתים קרובות מתגלעת מחלוקת בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי (רזין, 2003) בדבר זהות האחראים לגירעונות. בד בבד, הקטין השלטון המרכזי את נתח התמיכה המיועד לשלטון המקומי ואילץ אותו להסתמך על גיוס עצמי של משאבים ומקורות מימון (Boddy & Fudge, 1984). הקו המנחה את פעילות השלטון המרכזי הינו אפוא חסכנות ויעילות, תוך "ייצוא" האילוצים התקציביים לרמה המקומית, הכתבה של השירותים המקומיים והישענותם על תקציב ממשלתי (בן בסט ודהן, 2008). כתוצאה מכך, בחלק מהרשויות המקומיות התחולל משבר תפקודי וכלכלי. אימוץ בלתי שקול של מדיניות ביזור ונטילת אחריות יתר על תחומים שלא היה ביכולת הרשויות המקומיות לקיים תקציבית לאורך זמן, שחרר את משרדי הממשלה מאחריותם הציבורית כלפי אזרחי המדינה. נטילת אחריות על

ידי הרשויות אפשרה למשרדי ממשלה שונים "למקר" לרשויות מיני משימות ללא תקצוב הולם, תופעה שתרמה להיווצרות גירעונות מקומיים (בן אליא, 1998).

האגף לביקורת ברשויות המקומיות המנוהל על ידי הממונה על החשבונות במשרד הפנים, הינו אגף ייחודי, המאפיין אך ורק את משרד הפנים. אין כדוגמתו במשרדי ממשלה אחרים המנהלים חברות ממשלתיות בתקציבים גדולים יותר מהתקציב המנוהל על ידי הרשויות המקומיות. הריכוזיות שמאפיינת את מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, מתבטאת במעמדו של הממונה על החשבונות עצמו. מעמדו במשרד הפנים כפוף כפיפות מלאה לדרג הפוליטי, ומעלה סימני שאלה רבים: הן להנחיותיו הסותרות את תקנות רואי החשבון, הן להחלטותיו של הדרג הפוליטי הנשען על חוות דעת רואי החשבון בכל הקשור לרשויות המקומיות, והן למעמדו של ציבור רואי החשבון בין שהיה שותף ו/או קורבן להחלטות אלה.

2. שיטת הרישום החשבונאי ברשויות המקומיות

הרישום החשבונאי ברשויות המקומיות מאופיין בשתי שיטות:

2.1 "שיטת המזומנים המתוקנת":

שיטת הדיווח הרווחת. סעיף 2 לתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), תשמ"ח-1988 מגדיר כך: "רשות מקומית תקיים הנהלת חשבונות ורישומי מידע הדרושים לניהול פעולותיה הכספיות לפי העקרונות, הכללים וההוראות שנקבעו בכל דין, ולפי כללי החשבונאות המקובלים, הכול לשם גילוי נאות וקבלת מידע על מצבה הכספי בכל עת ותוצאות פעולותיה הכספיות."

סעיף 8 לאותן תקנות, בעניין שיטת הרישום החשבונאי, מציין כי: "רישום נתוני הנהלת החשבונות ייערך ב"שיטת המזומנים המתוקנת". בהתאם לשיטה זו, ההכנסות בחלקן הגדול נרשמות על בסיס מזומן ואילו ההוצאות בחלקן הגדול נרשמות על בסיס מצטבר. שיטה זו מבוססת על שני עקרונות מרכזיים: הראשון, "בסיס מזומן מתוקן" המהווה מעין פשרה בין בסיס צבירה לבסיס מזומן. השני, הפרדה בין שני סוגי התקציב, זה שנועד לביצוע פעולות שמקורן בתקציב הרגיל וזה שנועד לביצוע פעולות במסגרת התקציב הבלתי רגיל. חסרונה של שיטת הדיווח הקיימת הוא שהיא אינה עולה בקנה אחד עם עקרון ההקבלה בין הכנסות והוצאות (Matching Principle). יתרה מכך, וזו הנקודה המכרעת, היא אינה מאפשרת לקבל תמונה נכונה על מצבה הכספי של הרשות המקומית ומעבר לכך אינה מאפשרת בחינה כוללת וניתוח של המגמות וכיווני ההתפתחות של התוצאות והביצוע (Performance). (אמרני, האפט, סולגניק, 2000).

העיוות שנוצר והיעדר האפשרות לערוך ניתוח פיננסי מושכל, בולטים במיוחד בדרך הטיפול ברכוש הקבוע בדוחות הכספיים ברשויות המקומיות. בתאגידים עסקיים, כמו גם במלכ"רים, רכוש קבוע שנרכש נרשם על פי רוב כנכס, על פי עלותו. על פי שיטת החשבונאות הנוכחית ברשויות המקומיות, גם אם הרכוש הקבוע מניב הכנסות, הוא נרשם כהוצאה מידית

ומלאה בשנה בה נרכש, אף על פי שתקופת ה"הנאה" ממנו (קרי, התקופה בה הוא "מייצר" זרם הכנסות או "תועלת" או "פוטנציאל שירות") הינה ארוכה יותר.

עיוות אחר במתכונת הדיווח החשבונאי הקיים הוא שאין שום התייחסות להתחייבויות פנסיוניות ולזכויות עובדים בעת פרישה ובאופן שוטף (חופשה, למשל).

עקרון הדיווח (Accountability) שמגדיר נורמות דיווח ושקיפות במגזר הציבורי, אינו קיים בדוחות הכספיים של רשויות מקומיות בארץ. חשיבותו ועוצמתו מהווים נדבך חיוני בכל משטר דמוקרטי. על כך ניתן ללמוד במסמך הקונספטים מס' 2 של ה-GASB (Governmental Accounting Standards Board), גוף התקינה האמריקאי, העוסק בתקני חשבונאות לרשויות שלטוניות:

26. Governmental accountability in a representative democracy has its roots deep in history and is based on the underlying principle that the ultimate power to decide is vested in the people. Under a democratic system of government, the making of laws and the taking and use of public resources carry with them the responsibility to answer to the people as a whole. Although the essence of accountability is firmly embedded in the basic principles of democracy, the details of what is required to demonstrate accountability have evolved and continue to do so as the nature and scope of government and the needs of the people change.

ה-GASB אף הרחיק לכת בהצביעו על חסרונות השיטה הקיימת והדגיש כי שיטת הדיווח הקיימת ברשויות המקומיות, לא הותירה מרווח לדיווח מספק אודות אירועים ועסקאות אשר יצריכו משאבים בעתיד. למשתמשים בדוחות הכספיים יש צורך במידע אודות עסקאות ואירועים אלה, שהרי בלעדיו, נשללת מהם היכולת להעריך את העלות התקופתית המלאה של שירותים ותכניות והאם די בהכנסות לכיסוי עלויות אלה.

2.2 שיטת הדיווח לפי המלצות ועדת ברנע:

בשנת 1997 מינה שר הפנים ועדה בראשותו של פרופסור אמיר ברנע, שנועדה לבחון מחדש את מתכונת הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות. בשנת 1998 פרסמה הוועדה את המלצותיה בדבר המעבר לדיווח בשיטה המצטברת הכוללת, על פי כללי החשבונאות המקובלים. בעקבות המלצות הוועדה הוקמה ועדת יישום לקביעת כללי החשבונאות בשלטון המקומי. הוועדה המליצה לאמץ באופן עקרוני את כללי החשבונאות החלים על מוסדות ללא כוונת רווח (גילוי דעת 69 ותקן 5) בשינויים המתחייבים.

משרד הפנים חייב חלק מהרשויות החל משנת 2004 להציג "דו"ח ברנע" לבד מהדו"ח הכספי המבוקר. ביסוד המלצת ועדת ברנע עומדת שיטת דיווח שעיקרה בסיס צבירה מלא תוך יישום גישת entity wide, אשר לפיה הכנסות והוצאות נרשמות עם היווצרותן בהקבצה מלאה בחשבון כולל אחד. ההתחייבויות תכלולנה התחייבויות לעובדים בגין פרישה, ימי חופשה והבראה וכדומה. מלבד לכך יכללו ההתחייבויות את ההלוואות לטווח ארוך.

הדו"ח הנוסף איננו מבוקר ולא נעשה בו כל שימוש, והוא בוטל החל משנת 2012. הדו"ח איננו חלק מהמידע המוצג לציבור, איננו חלק מהדיון עם משרד הפנים לגבי מצבה הכספי של הרשות המקומית ואינו עובר אישור מליאת המועצה. מכאן שאין בו כל תועלת לציבור

משתמשי הדוחות הכספיים ומקבלי ההחלטות. הממשק היחיד של רואה החשבון המבקר את הדוחות הכספיים ברשויות המקומיות עם ציבור המשתמשים הוא אך ורק דרך חוות דעת רואה החשבון המבקר על הדוח הכספי שמפורסם לציבור ואשר ערוך עדיין בשיטת המזומן המתוקן, ובכך נעוצה חשיבותו של דוח רואה החשבון המבקר. האבסורד הוא שלמרות כל העיוותים אשר הוזכרו לעיל בדבר הדיווח הכספי ברשויות המקומיות, נדרש רואה החשבון המבקר לחוות דעה עד כמה הדוחות הכספיים משקפים "באופן נאות" את המצב הכספי של הרשות.

3. מעמד הממונה על החשבונות במשרד הפנים

במשרד הפנים הוקם אגף ל"ביקורת ברשויות מקומיות". שר הפנים מינה את מנהל האגף להיות הממונה על ביקורת החשבונות על פי סעיף 216 לפקודת העיריות והאחראי לעבודתם של רואי החשבון.

החל משנת 1994 מרכז הממונה על ביקורת החשבונות את עבודתם של רואי החשבון של כל הרשויות המקומיות. הדבר מהווה עבירה על הוראות החוק היות והסמכות בהתאם למצב המשפטי השורר בישראל כיום (חוק רואי חשבון תשט"ו-1955), הינה בלעדית למועצת רואי החשבון בישראל בלבד. כך גם ניתן ללמוד ממכתבו של רואה החשבון עופר מנירב (מנירב, 2015), מי שכהן בעבר נשיא לשכת רואי החשבון, לרשות ניירות הערך בישראל, במאבק הקיים כיום בין לשכת רואי החשבון לבין רשות ניירות הערך שמתכוונת להקים "תאגיד פיקוח על רואי חשבון מבקרים" שציין:

"על פי המצב המשפטי השורר בישראל כיום אין לרשות ניירות ערך כל סמכות לפקח על עבודת רואי החשבון המבקרים חברות ציבוריות וכל הסמכויות בעניין זה נתונות למועצת רואי חשבון בלבד".

לא קיימת הגדרה בחוק לעניין מעמדו של הממונה על החשבונות במשרד הפנים. הסעיף היחיד שמתייחס לתפקיד זה הינו סעיף 220 לפקודת העיריות (נוסח חדש) (פעולות לפי דרישת הממונה על החשבונות) שקבע כי: הממונה על החשבונות רשאי לדרוש מרואה החשבון כל מידע, מסמך והסבר על פעולתו ועל פעולות העיריה שבידיעת רואה החשבון, וכן רשאי הוא לדרוש השלמות ותיקון ליקויים בדוחות הכספיים.

תפקידו של רואה החשבון נקבע בסעיף 216 (א) לפקודת העיריות (נוסח חדש):

עיריה תערוך דוחות כספיים שנתיים וחצי-שנתיים (להלן – דוחות כספיים); ראש העיריה והגזבר יחתמו על הדוחות הכספיים; רואה החשבון יבקר את הדוחות הכספיים השנתיים ויסקור את הדוחות הכספיים החצי שנתיים (להלן – דוחות מבוקרים), והם יידונו בועדת הכספים ובמועצה ויוגשו לממונה על ביקורת החשבונות במשרד הפנים (להלן – הממונה על החשבונות).

בהתאם למצב המשפטי, הדין החל על רשות ניירות הערך שהיא גוף סטטוטורי שהוקמה ופועלת על פי חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968, חל שבעתיים על האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים, שהינו גוף לא סטטוטורי בכלל. ובכך, תפקיד הממונה על החשבונות הנוגע לביקורת רשויות מקומיות, הוא בגדר רשות לדרישת מסמכים ו/או הסברים על פעולתו של רואה החשבון המבקר, ותו לא.

מינוי רואה החשבון המבקר הינו מסמכותה של מועצת הרשות, כך קבע סעיף 214 לפקודת העיריות (נוסח חדש): "מועצה תמנה רואה חשבון; מינויו של רואה החשבון והפסקת העסקתו טעונים אישור השר וייעשו על פי הוראות סימן זה". אך הפרקטיקה מראה כי מינוי רואה החשבון, נעשה בפועל על ידי הממונה על החשבונות במשרד הפנים, שהוא מנהל האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים. בניגוד לאמור בסעיף 13 לתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), תשמ"ח-1988 שקובע:

רשות מקומית תפעל לפי הוראות רואה החשבון בכל הנוגע לניהול חשבונותיה ("רואה החשבון" – רואה החשבון לעיריות שנתמנה לפי סעיף 216 לפקודת העיריות).

"הממונה על החשבונות במשרד הפנים" היא הגדרת תפקיד שבאה במקום המונח "רואה החשבון לעיריות" (אמרני, 1998). הממונה הפקיע בעצם את הסמכויות שניתנו לרואה החשבון המבקר בהתאם לחוק רואי חשבון, תשט"ו-1955 (להלן – חוק רואי החשבון), והוציא הוראות ו/או הנחיות בשם "הנחיות מקצועיות לרואה החשבון" שחלקן מתפרסמות בספר הנחיות בשם "הספר הירוק" שיוחדו ללשכת רואי החשבון.

חוק רואי החשבון קבע כי:

סעיף 1:

"רואה חשבון" – מי שבידו רישיון בר תוקף שניתן לפי חוק זה.

סעיף 6:

א. לא יעסוק אדם בראיית חשבון אלא אם יש בידו רישיון בעל תוקף לפי חוק זה.

...

ג. לא ישמש אדם רואה חשבון ולא יעשה פעולה של ראיית חשבון אם אותו שירות או אותה פעולה נתייחדו בחיקוק לרואה חשבון, אלא אם יש בידו רישיון בעל תוקף לפי חוק זה.

...

ז. לא ישמש רואה חשבון אלא יחיד, שותפות שכל השותפים בה הם רואי חשבון, או חברת רואי חשבון.

סעיף 76: לענין פקודת הנזיקין (נוסח חדש) רואים חברת רואי חשבון אחראית בנזיקין לכל מעשה או מחדל בעניין שפעלו בו חבריה כרואי חשבון.

תפקיד הממונה הוא תפקיד ניהולי חסר דרישה מקצועית וכל מי שאיישו אותו אינם רואי חשבון. כך הממונה מצד אחד הפקיע את הסמכויות שניתנו לרואי החשבון בהתאם לחוק רואי החשבון ולקח אותם לעצמו בזמן שאינו רואה חשבון מה עוד שהחוק אוסר עליו לשמש רואה חשבון, ומצד שני הוא השאיר את האחריות בנזיקין לרואי החשבון. משכך אין הוא עונה על הגדרת "רואה חשבון" בהתאם לחוק רואי החשבון. הפקעת סמכות רואה החשבון לעיריות, מהווה עבירה על הוראות החוק.

סמכות למתן הנחיות:

מתן "הנחיות" בכלל וביקורת בפרט לרואה החשבון, הינה פעולה בניגוד לסמכות המצומצמת והמוגדרת בחוק של הממונה על החשבונות: "רשאי... לדרוש מסמך והסברים". כך לדוגמה, הממונה על החשבונות מציין בדף הפתיח להנחיות המקצועיות (הספר הירוק), במכתב ההקדמה כי:

... בכל מקרה בו רואה החשבון סבור שקיים צורך לסטות מהכללים החשבונאיים, עליו לקבל על כך אישור בכתב מהמע"י (שהוא משרד רואה חשבון חיצוני אשר ממונה על ידי הממונה על החשבונות במשרד הפנים שתפקידו לאשר את ביקורת הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות) בכפוף לאישור מנהלת אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות והממונה על החשבונות.

מציאות זו, הביאה להימצאות הממונה בבעיה מבנית וניגוד עניינים בוטה שמצד אחד מוציא הנחיות (נורמות) לרואי החשבון המבקר, ומצד שני בודק את יישומן על ידי אותם רואי חשבון שהממונה עצמו אחראי על העסקתם, וזה מעבר לבעיית אי-התלות שנוצרה כתוצאה מהפקעת הסמכויות מהרשויות למינוי רואי החשבון מבקר וממינוי המע"ינים! ובכך, הממונה על החשבונות האציל לעצמו אם כן שני תפקידים עיקריים: האחד, מתן הנחיות חשבונאיות והשני מתן הנחיות ביקורת. ושאלת השאלה אם יש תוקף חוקי להנחיותיו?

3.1 החלטה בחוסר סמכות

לפני שנדרן בחוקיות ההנחיות של הממונה על החשבונות בכל הקשור לביקורת הדוחות הכספיים ברשויות המקומיות, נשאלת השאלה האם לממונה על החשבונות יש סמכות מכוח היותו חלק ממשרד הפנים שחלים עליו דיני המינהל הציבורי?

בהיעדר הגדרה לתפקיד ולסמכויות האגף לביקורת מעבר לאלו שצוינו בסעיף 220 לפקודת העיריות (נוסח חדש) (פעולות לפי דרישת הממונה על החשבונות), החלטותיו ניתנו בחוסר סמכות. על כך ניתן ללמוד מהפסיקה הרחבה בנושא. בבג"ץ 4422/92 – שלמה עפרן נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח', פד מז(3), 853 (12/08/1993) נקבע, כי "רשות מינהלית מוגבלת בהפעלת שיקול-דעתה על-ידי ההלכות הכלליות של המשפט המינהלי. עליה לפעול במסגרת סמכותה החוקית..."

ההלכה היא כי החלטה של רשות מינהלית, שאתה נמנה הממונה על החשבונות במשרד הפנים, שניתנה בהיעדר או בחריגה מסמכות אינה מהווה הבטחה שלטונית תקפה. לעניין זה בג"ץ 4915/00 רשת חברת תקשורת והפקות (1992) בע"מ נ' ממשלת ישראל ואח' פ"ד נד(5) 451, 477 (2000), קבע:

הלכה היא עמנו שכדי שהבטחה שלטונית תקשור את הרשות יתקיימו תנאים מספר: "א) נותן ההבטחה היה בעל סמכות לתת; (ב) הייתה לו כוונה להקנות לה תוקף משפטי; (ג) הוא בעל יכולת למלא אחריה; (ד) אין צידוק חוקי לשנותה או לבטלה.

בג"ץ 142/86 "דישון" כפר שיתופי להתיישבות חקלאית נ' שר החקלאות [18], בעמ' 529, מפי השופט בייסקי, וראו עוד: בג"ץ 5018/91 גדות תעשיות פטרוכימיה בע"מ נ' ממשלת ישראל

[19], בעמ' 779-780. כדי שההבטחה תכבול את הרשות נדרש שתהא זו בגדר התחייבות משפטית, שמלווה בכוונה להקנות לה תוקף משפטי, ושכך יראה אותה מקבל ההבטחה (בג"ץ 4225/91 גודוביץ נ' ממשלת ישראל [20], בעמ' 786; בג"ץ 135/75 סאי-טקס בע"מ נ' שר המסחר והתעשייה [21], בעמ' 676). "רק כאשר ההבטחה ניתנת בנסיבות מעין אלה קם יסוד לכבילתה של הרשות".

כלומר, בין יתר התנאים שיביאו לכבילתה של הרשות להחלטותיה היא, על ההחלטה להינתן בסמכות.

הנחיותיו השונות של הממונה על החשבונות בכל הקשור לביקורת הדוחות הכספיים, שהן הנחיות ביקורת והנחיות חשבונאות, ניתנו אפוא בלא סמכות.

4. מעמד ההנחיות של הממונה על החשבונות במשרד הפנים

נוסח חוות דעת רואה החשבון המבקר ברשויות המקומיות כולל כפל לשון לעניין הביקורת – הן "תקנות רואה חשבון (דרך פעולתו של רואה חשבון) – 1973, והן הנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים".

מעמדן של הנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים, נבדק בארבעה מישורים עיקריים:

- (א) האם ההנחיות הינן חוקיות?
- (ב) האם הנחיות אלה נופלות במדרג הציות של רואה החשבון המבקר?
- (ג) האם בהנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים אין סתירה להנחיות המחייבות בהתאם למדרג הציות של רואה החשבון המבקר?
- (ד) האם יש בהנחיות אלה כדי להפקיע מרואה החשבון את עקרון שיקול הדעת?

4.1 חוקיות ההנחיות

הנחיות הממונה על החשבונות לא נופלות בגדר חוק או תקנה. בעניין תקנה כהגדרתה בפקודת הפרשנות ובחוק הפרשנות התשמ"ע-1981:

א. הגדרת "תקנה" בפקודת הפרשנות

"תקנה" הוגדרה בשעתו בסעיף 1 לפקודת הפרשנות הגדרה רחבה, שנכללו בה:

תקנה, כלל, חוק עזר, מנשר, אכרזה, צו, הוראה, הודעה, מודעה או מסמך אחר, שניתנו מאת כל רשות בארץ-ישראל או בישראל, בין לפני תחילת תוקפה של פקודה זו ובין לאחריה, מכוח חוק, או מכוח אקט של פרלמנט הבריטי או מכוח דבר המלך במועצה, לרבות צו, הוראה, הודעה, מודעה או מסמך אחר שניתנו על יסוד תקנה, כלל או חוק עזר כאמור.

הגדרה זאת כללה לא רק הוראות וכללים בעלי אופי תחיקתי, אלא גם הוראות וצווים שתחולתם מוגבלת לאדם אחד או למקרה מסוים, ובכלל זה רישיונות והיתרים למיניהם.

ב. הגדרת "תקנה" בחוק הפרשנות

חוק הפרשנות התשמ"א-1981, שינה את הגדרתה של "תקנה" כיום מוגדרת תקנה, בסעיף 3

לחוק זה כך: "הוראה שניתנה מכוח חוק והיא בת-פעל תחיקתי".
הוראות אחרות, שנכללו בהגדרה של "תקנה" בפקודת הפרשנות, נכללות עכשיו בהגדרה של "הוראת מינהל", שהוספה בסעיף 3 לחוק הפרשנות התשמ"א-1981, וזו לשונה: "הוראה או מינוי – לרבות הודעה, מודעה, רישיון, היתר וכיוצא באלה – שניתנו בכתב מכוח חוק ואינם בני-פעל תחיקתי".

יש לציין שלפי סעיף 1 לחוק הפרשנות התשמ"א-1981, על "מלים וביטויים שבחיקוקים והוראות מינהל שניתנו לפני תחילת חוק זה לא יחול סעיף 3 אלא יוסיפו לחול ההגדרות שבסעיף 1 לפקודת הפרשנות."

עוד יש לציין שלפי סעיף 2 לחוק הפרשנות התשמ"א-1981, הגדרות שבחיקוק, ובכללן הגדרות שבסעיף 3 לחוק זה, חלות רק "אם אין הוראה אחרת לעניין הנדון ואם אין בעניין הנדון או בהקשרו דבר שאינו מתיישב עם אותה הגדרה."

ג. הצורך בהסמכה מפורשת בחוק

אין להתקין תקנות אלא על יסוד הסמכה מפורשת בחוק. סעיף 37 לחוק יסוד: הממשלה קובע, ששר הממונה על יישומו של חוק מוסמך להתקין תקנות לביצוע וכי חוק יכול להסמיך ראש ממשלה או שר להתקין תקנות בעניין שנקבע.

ובכך, הנחיות הממונה על החשבונות, מהוות הנחיות נחותות מבחינת הנורמה המחייבת את רואי החשבון לפעול לפיהן, כפי שיוסבר להן.

5. מדרג הציות להנחיות לשכת רואי חשבון בישראל

5.1 מדרג הציות החשבונאי:

בהתאם למדרג הציות בחשבונאות, כפי שנקבע בג"ד מס' 26 של לשכת רואי החשבון, הרשויות המקומיות נמנות עם התאגידים שאינם מיישמים את התקינה הבינלאומית בחשבונאות (IFRS—International Financial Reporting Standards).

א. חוקים והנחיות של גופים מפקדים (חוקי הכנסת, שוק ההון ועוד)
ב. תקינה מקומית ישראלית – תקן חשבונאות של המוסד הישראלי לתקינה חשבונאית או ג"ד של לשכת רואי החשבון.

ג. פרקטיקה מקובלת – כלל חשבונאי שמקובל בפרקטיקה.

ד. תקן חשבונאות בינלאומי IFRS, IAS.

ה. תקינה זרה אחרת במדינות חוץ מובילות – הכוונה בעיקר לתקינה בארצות הברית.

הקורא הולך לאיבוד בסבך הסעיפים. היכן ההתייחסות השלמה לארבעת המישורים העיקריים לפיהם נבדק מעמדן של ההנחיות?

5.2 בדיקת מעמדן של הנחיות "חשבונאות":

הנחיות רואה החשבון לעיריות הנוגעות לשיטת הרישום החשבונאי ברשויות המקומיות, היא שיטת המזומן המתוקן, נקבעו בתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), תשמ"ח-1988.

הנחיות אלה, ככל שהן קשורות בהנהלת החשבונות, מחייבות את רואי החשבון המבקרים ונופלות במסגרת המדרג הראשון במדרג הציות בחשבונאות, בהיותן חלק מחוק ו/או הנחיה הקשורה בחוק עצמו.

לא ברורה לי הסתירה המובנית בחוות דעת רואה החשבון המבקר כפי שהיא בפסקת ההיקף: "ערכנו את בקורתנו בהתאם לתקנות רואה חשבון (דרך פעולתו של רואה חשבון) – 1973, וכן לפי הנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים." שכן לא יעלה על הדעת כי רואה החשבון יערוך את הביקורת בהתאם להנחיות לשכת רואי החשבון, שהן הנחיות ביקורת, וכן על פי הנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים שהן הנחיות חשבונאיות! מעמדן של הנחיות החשבונאיות לא אמור להיות חלק מחוות הדעת של רואה החשבון המבקר! אך נשאלת השאלה האם ובכל זאת שיטת הדיווח החשבונאי לפי שיטת המזומן המתוקן, יש בה כדי להביא להצגה נאותה של הדוחות הכספיים? כדי לנסות להשיב על שאלה זו, נתמקד בשתי הסוגיות הבאות:

5.2.1 התחייבות לפיצויים, ימי מחלה וחופשה:

כאמור לעיל, שיטת הרישום החשבונאי ברשויות המקומיות הינה שיטת המזומן המתוקצב. רישום ההכנסות הינו על בסיס מזומן ואילו רישום ההוצאות הינו על בסיס צבירה. בכל הקשור להוצאות, הדוחות הכספיים אמורים לשקף את מלוא ההוצאות למרות שלא שולמו, ועל הדוחות הכספיים לתת ביטוי לכל ההוצאות ו/או להתחייבויות הרשות. אבו חבלה 2015, בדק את טיפול הרשויות המקומיות ברישום התחייבויותיהן הקשורות לשכר לשנת 2012 בגין: פיצויים, ימי מחלה, וימי חופשה, ומצא כי קיימת שונות בין הרשויות בגין התחייבויותיהן בנושאים אלה. קיימת התחייבות לכל הפחות לחופשות, לימי הבראה ומחלה בסך של כ-2 מיליארד ש"ח (לשנת 2012) אשר איננה רשומה בספרים. סעיף 8 (ז) לתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), תשמ"ח-1988 בעניין שיטת הרישום החשבונאי קובע:

כל הוצאה שהתמורה בגינה נתקבלה ואושרה על ידי הרשות, אף אם טרם שולמה, או התחייבות שהגיעה זמן פרעונה – תירשם בסעיף התקציבי המתאים בקובץ התקבולים והתשלומים.

אי רישום ההוצאות בדוחות הכספיים מהווה הפרה של כללי חשבונאות ודיווח כספי. הואיל והיקף ההוצאות (בממוצע) עולה על מחצית מהגירעון הנצבר לשנת 2012, בפני רואה החשבון עומדות שתי אפשרויות: הראשונה, לתת חוות דעת שלילית והשנייה, לתת חוות דעת מסויגת. והכל בהתאם לסף המהותיות של ההוצאה ביחס לדוחות הכספיים של כל רשות ורשות. דבר אחד עולה בברור והוא כי שום אפשרות לא יושמה ודבר לא נעשה. אי רישום הוצאות אלו, לא מתיישב עם חוות דעתו של רואה החשבון המבקר אשר מחויב לציין בחוות דעתו כי "לדעתנו הדוחות הכספיים משקפים באופן נאות, בהתאם להנחיות שנקבעו לרשויות המקומיות..."

5.2.2 עומס מלוות – הלוואות:

בהתאם לסעיף 4 לתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), תשמ"ח-1988, הרשות

תרשום את המלוות שנתקבלו בספר עזר, ההלוואות לזמן ארוך נרשמות כהכנסה בתקציב הבלתי רגיל, והפירעון היחסי נרשם כהוצאה בתקציב הרגיל. קיים רישום עזר שנקרא ספר הלוואות – עומס מלוות אשר מהווה רישום חוץ מאזני לכל ההלוואות המתקבלות.

מבדיקת הטיפול החשבונאי בהלוואות על ידי הרשויות המקומיות (אבו חבלה, 2015) עולה, כי סך עומס המלוות נכון ליום 31.12.2012 הגיע ל-14,634 אש"ח. קיימת שונות בשיעור עומס המלוות ביחס לתקציב, אך בממוצע השיעור הגיע לכ-31%. בגין כ-92% מכלל הרשויות קיימים שעבודים לטובת הבנקים על כל הכנסות הרשויות המקומיות מכל סוג. במצב כזה נוצרת אפירה של אי ודאות בכל ההתקשרויות עם הרשות כמו ספקים ונותני שירותים אחרים אשר לאבטחת כספם. רק רואה חשבון אחד, המבקר את הדוחות הכספיים של מועצת יהוד-מונסון, הפנה בחוות דעתו את תשומת הלב לעומס המלוות.

מכל האמור לעיל, שיטת הרישום החשבונאית, הן בהתחייבויות להוצאות הנלוות לשכר והן בגין התחייבויות למלוות, מראה כי הדוחות הכספיים אינם משקפים באופן נאות את מצבה הכספי של הרשות. מצב זה מחייב את רואה החשבון לנהוג כך:

א. בתקנה 21 בתקנות רואי חשבון [דרך פעולתו של רואה חשבון], תשל"ג-1973, נקבע כדלקמן: "רואה החשבון רשאי, אם הוא משוכנע כי הדבר נכון לאור שיקולים מקצועיים מקובלים, לסטות מהתקנים הקבועים... ואם סטה כאמור יכתוב בחוות דעתו את הסטייה ואת הנימוקים לה".

ב. לשכת רואי חשבון בישראל [להלן – "הלשכה"] פרסמה בחודש נובמבר 1982 הבהרה בדבר יישומם של גילויי דעת מקצועיים, בה נאמר, בין היתר, כדלקמן:

מדי פעם בפעם מתעוררת שאלה כיצד לנהוג כשמבקר החשבונות מגיע למסקנה שיישום גילוי דעת כלשהו של הלשכה, כלשונו וככתבו, עלול לפגוע בעיקרון בסיסי – השיקוף הנאות של המצב ושל התוצאות העסקיות... בנסיבות מסוימות ייתכנו מקרים בהם חובת ההצגה והדיווח הנאותים תחייב סטייה מגילוי דעת כלשהו לפי שיקול דעת מקצועי. לפיכך, בנסיבות מיוחדות סטייה מהוראות גילוי הדעת אינה מחייבת בהכרח מתן חוות דעת מסוייגת או הימנעות ממתן חוות דעת. אולם, במתן חוות דעת בלתי מסוייגת בנסיבות מיוחדות אלו חייב רואה החשבון להשתכנע [וחייב הוא לציין זאת בחוות דעתו] כי מילוי דווקני לאחר הוראות גילוי הדעת היה מביא להצגה או מדידה מעוותים בדוחות הכספיים. מצבים כדלעיל הם נדירים ומתן חוות דעת בלתי מסוייגת כנ"ל טעונה שיקול רב.

ג. נושא זה נידון בנסיבות שונות גם על ידי בתי המשפט בישראל. בהכרעת הדין שניתנה בחודש פברואר 1994 ב"משפט הבנקאים" בעניין "ויסות מניות הבנקים", שבה ונידונה נאותות הדוחות הכספיים של התאגידים הבנקאיים. נאמר, בין היתר, ע"י כב' השופטת מרים נאור, כדלקמן: "נכונות הרישום לפי ההוראות המקצועיות – איננו סוף פסוק. יתכן גם יתכן רישום שנעשה, לכאורה, לפי עקרונות חשבונאיים מקובלים ובכל זאת יהיה רישום כוזב, אם התמונה הכוללת העולה מן הדו"ח היא מטעה... עמידה בהוראות מקצועיות אינה יוצרת חסינות מפני העבירה שלן רישום כוזב".

בפס"ד זה אימצה כב' השופטת מרים נאור את העיקרון של "הסטנדרט הכפול", שלפיו על הדוחות הכספיים לעמוד בשני סטנדרטים/מבחנים – מבחן עקרונות חשבונאיים מקובלים ומבחן הגילוי הנאות על מצב העסק ותוצאות פעולותיו.

ד. נושא זה טופל לאחרונה גם בהצעה לתקן ביקורת של לשכת רואי חשבון בדבר "דוח רואה חשבון מבקר על הדוחות הכספיים [הנוסח האחד הבלתי מסווג] " [להלן – "התקן"] , המתבסס על תקן ביקורת בינלאומי ISA 700. בין השאר, התקן מתייחס למצב בו לצורך הצגה נאותה של הדוחות הכספיים, ההנהלה תידרש לחרוג מדרישות הדיווח המקובלות, או בלשונו – "מסגרת הצגה נאותה". התקן מציין מצב זה כחריג נדרש רק בנסיבות נדירות ביותר. בנסיבות הנדירות דלעיל, ניתן להגדיר את הדוחות הכספיים כנאותים, גם אם נכללה בהם חריגה מכללי חשבונאות מקובלים.

המסקנה היא, אם כן, כי הנחיות החשבונאות של הממונה על החשבונות הינן מכוח חוק והפרשנות הנלווית לו, והן בגדר נורמה מחייבת לרואה החשבון. העיוות שהן יוצרות באי הצגה נאותה לדוחות הכספיים, מחייבת את רואה החשבון לשקול באילו מקרים עליו לסטות מהן.

6. מדרג הציות בעבודת הביקורת

את עבודת הביקורת לגבי כל מבוקר ישראלי יש לבצע בהתאם לתקני הביקורת של לשכת רואי החשבון. בהתאם לסעיף 57 (א) לתקנון התאגדות לשכת רואי חשבון בישראל נקבע כי: "המועצה המקצועית, הוועדה לכללי חשבונאות ודיווח כספי והוועדה לתקני ביקורת ונוהלי ביקורת, שתמונינה לפי סעיף 20 (א), יהיו הגופים המוסמכים לקבוע גילויי דעת, נהלים, הנחיות וכיוצא באלה (להלן "כללים מקצועיים) בתחום המקצוע".

לשכת רואי החשבון פרסמה מדרג לציות בעבודת הביקורת לפי סדר יורד כלהלן:

א. פרסומים מטעם גופים מוסמכים מקומיים:

1. הוראות מחייבות – הוראות חוק כללי והנחיותיו, התנהגות מקצועית ותקני ביקורת.
2. תדריכים – בעיקר לגבי ענפים מיוחדים (בנקים, ביטוח) סוגי עסקאות.
3. או עסקים ובעיות מיוחדות.

ב. פרסומים אחרים – ספרות מקצועית:

1. התייחסות לפרסומים מקצועיים מוסמכים (שאינם חוקים) במדינות חוץ מובילות במקצוע ובכללם IFAC (הפדרציה הבינלאומית של רואי החשבון) שמוציאה את תקני הביקורת שנקראים ISA.
2. התייחסות לספרי יסוד מוכרים ומאמרים מביטאון רואי החשבון.

הנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים, בכל הקשור לטיפול בתלונות, יש בהן פגיעה כפולה:

1. עבירה על תקנות רואה חשבון (דרך פעולתו של רואה חשבון), תשל"ג-1973, שמגדירה את הביקורת כך:

"ביקורת" הפעולות שעל רואה חשבון לעשותן כדי שיוכל לחוות דעתו בשאלה באיזו מידה משקף מאזן באופן נאות את מצב העסקים של המבוקר לתאריך המאזן, ובאיזו מידה משקף חשבון רווח והפסד באופן נאות את תוצאות הפעולות של המבוקר לתקופה שנסיימה בתאריך המאזן.

בפרק שלישי: חוות-דעתו של רואה החשבון התקנות מציינות כי:

11. (א) חוות-דעת של רואה חשבון תיערך בכתב.

(ב) רואה חשבון הנותן חוות דעת יציין:

- (1) שהביקורת נעשתה בהתאם לתקני בקורת הקבועים בתקנות אלה ולתקנים המקובלים אצל רואי החשבון;
- (2) שהדו"ח הכספי משקף באופן נאות בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים את מצב העסק ליום המאזן ואת תוצאות הפעולות לתקופה שנסיימה באותו יום.

24. מי שפעל בהתאם לתקן, להוראה או להנחיה של לשכת רואי-חשבון בישראל, שאינם סותרים במפורש או מכללא תקנה מתקנות אלה, רואים אותו כאילו פעל בהתאם לתקני בקורת מקובלים, אלא אם יוכח כי פעולתו בניסיונות שבהן נעשתה לא הייתה סבירה.

נוסח חוות דעת רואה החשבון המבקר כולל כפל לשון לעניין הביקורת: הן את תקנות רואה חשבון (דרך פעולתו של רואה חשבון)-1973, הן את הנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים. מעמדן הנחות של הנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים מבחינת נורמה מחייבת, כאשר אין מדובר בחוק ו/או תקנה מחייבת, לרבות העובדה שבמקרים רבים הנחיות אלה עמדו בסתירה בוטה עם ההוראות וההנחיות של לשכת רואי החשבון, הביאו את ציבור רואי החשבון לתת חוות דעת בניגוד להנחיות המחייבות. כך קבע סעיף 24 לתקנות כי:

מי שפעל בהתאם לתקן, להוראה או להנחיה של לשכת רואי-חשבון בישראל, שאינם סותרים במפורש או מכללא תקנה מתקנות אלה, רואים אותו כאילו פעל בהתאם לתקני בקורת מקובלים, אלא אם יוכח כי פעולתו בניסיונות שבהן נעשתה לא הייתה סבירה.

2. סתירה להנחיות קיימות של לשכת רואי החשבון

לבחינת נושא זה, נתמקד בסוגיה של התחייבויות תלויות:

מבדיקת הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות (אבו חבלה, 2015), הרשויות המקומיות סובלות מהיקף ענק של תביעות משפטיות שהגיע בשנת 2012 לסך של 39 מיליארד ש"ח לעומת כ-10 מיליארד ש"ח בשנת 2007. כלומר, עלייה ניכרת בהיקף התביעות המשפטיות נגד הרשויות שמגיעות לכ-83% מהיקף תקציב הרשויות בשנת 2012 לעומת היקף של 27% מהיקף התקציב לשנת 2007.

לא קיים גילוי דעת של לשכת רואי חשבון בישראל או תקן חשבונאי של המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות לעניין התחייבויות תלויות. הפרקטיקה הנוהגת היא אימוץ התקן הבינלאומי IAS Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets 37.

התקן קובע שהקריטריון לביצועה או אי ביצועה של הפרשה בגין תביעה, שתלויה ועומדת נגד חברה היא שאלת הסבירות. אם הסיכוי של התביעה להתקבל סביר (More Likely Than Not), כלומר עולה על 50% – יש לבצע הפרשה. התקן אינו מאפשר לחברה להסתתר מאחורי התירוץ הנוח של חוסר היכולת לאמוד את הנזק.

תקן זה מחייב את הגופים המבוקרים על ידי רואי חשבון לכלול במאזנם הפרשה לתביעות לפי אומדן השווי ההוגן של התביעה, קרי, המחיר אותו הייתה החברה מוכנה לשלם על מנת לסלק את התביעה. פירוש הדבר הוא שהתקן הבינלאומי מאלץ לא רק להכיר בנזקים, שהנהלות של הגופים המבוקרים העדיפו עד כה להניח לדורות הבאים להתמודד איתם, אלא גם מגדיל את מספר התביעות, שיהיה צורך לבצע הפרשות בגינן. זאת משום שאם בעבר היה צורך לבצע הפרשה רק בגין תביעות שסיכוייהן להתקבל עולים על 75%, הרי שכיום רף ההכרה בצורך לבצע הפרשה הורד ל-50%.

לפי הפרקטיקה הנהוגה כיום מחויבת הנהלת הרשות להמציא לרואה החשבון המבקר שני מסמכים:

א. "מכתב בעניין תלויות":

מסמך של היועץ המשפטי הנותן פירוט לתביעות התלויות והעומדות כנגד המועצה נכון ליום החתך – 31.12.2012. על המכתב לתאר תביעות תלויות או צפויות, בהן מעורבת או עשויה להיות מעורבת הרשות. בהתאם לאותו מכתב מתבקש היועץ המשפטי לפרט לגבי התביעות לפי ארבע קטגוריות כמפורט להלן:

1. תביעות שסביר ("יותר כן מאשר לא") כי הרשות תחויב בתשלום סכומים כלשהם לתובע. במקרה זה על היועץ המשפטי לציין את הסכום שבסיכון ועל רואה החשבון המבקר לבדוק שאכן בוצעה הפרשה מתאימה בספרים לפי הערכת היועץ המשפטי.
2. תביעות כשלא סביר כי הרשות תחויב בתשלום סכומים כלשהם לתובע.
3. תביעות שסיכוי התממשותן קלוש.
4. תביעות המצויות בשלב מקדמי בו לא ניתן עדיין להעריך את סיכוייהן.

במקרה זה תפקידו של רואה החשבון המבקר לבדוק כי אם אכן "סביר כן מאשר לא", שהרשות בצעה הפרשה מתאימה בספרים. היה ולא נערכו הפרשות מתאימות יש לכלול הסתייגות בדוח רואי החשבון המבקר. תביעות שסיכוי התממשותן קלוש ואלה שנמצאות בשלב מקדמי, יש לוודא כי הרשות ספקה גילוי מתאים על פי הוראות תקן בינלאומי 37, בביאור הכולל את הסכומים המתייחסים – ביאור על תלויות, ובמקרה זה על רואה החשבון המבקר להפנות את תשומת הלב בחוות דעתו.

ב. "מכתב תביעות משפטיות בהליך 'איחוד תיקים'":

מסמך של היועץ המשפטי של הרשות שמפרט את כל התביעות אשר הוגשו כנגד הרשות והמצויות בהוצאה לפועל בהליך של "איחוד תיקים". איחוד תיקים משמעו כי נבצר מן הרשות לעמוד בתשלומים לנושים והאיחוד מאפשר לה

עמידה בתזרים קבוע, לפי יכולתה הכספית (3% מהיקף תיק האיחוד). בשנת 2012 הגיע היקף החובות הנמצאים בלשכת ההוצאה לפועל ובאיחוד תיקים בגין 29 רשויות לסך של 244 מיליון ש"ח.

האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים, הוציא חוזר מס 1.2011 לעניין תביעות הנמצאות באיחוד תיקים. חוזר זה קבע הנחיה מוזרה, אשר יש בה סתירה לגילוי דעת של לשכת רואי חשבון. לפי הנחיה זו היכן שנחשפים אי התאמות בין הסכומים הרשומים בספרי הרשות המקומית כהתחייבות בגין התביעות כהליך של איחוד תיקים, לבין הסכומים הרשומים בנתוני ההוצאה לפועל, על רואה החשבון להסתייג בחוות דעתו.

ג. פגיעה בשיקול דעתו של רואה החשבון המבקר:

ג"ד מס 72 בעניין דוח רואה החשבון המבקר כולל שינוי מהנוסח האחד ומציין בסעיף 4:

על המבקר להפעיל שיקול דעת כדי להחליט, אם יש צורך להסתייג בחוות דעתו על דוחות כספיים שביקר, לתת חוות דעת שלילית עליהם או להימנע ממתן חוות דעת עליהם.

השינוי מהנוסח האחד בחוות דעת המבקר נתון לשיקול דעתו של רואה החשבון המבקר שמביא בחשבון שיקולי מהותיות ומשמעות של נשוא ההדגש במקרה הספציפי. כך קובע סעיף 10 ב ג"ד 72 של לשכת רואי חשבון בישראל:

לעיתים, מוצא המבקר לנכון לכלול שינוי מהנוסח האחד על ידי הוספת פסקת הפניית תשומת לב שנועדה להדגיש עניין מסוים המשפיע באופן משמעותי על הדוחות הכספיים וכלול בביאור הדוחות הכספיים.

הפגיעה בשיקול דעת רואה החשבון המבקר על ידי הממונה על החשבונות, לובשת צורות שונות, ואלה עיקרן:

1. הנחיות ישירות של הממונה על החשבונות על ידי חוזרי "ביקורות". כך עשה הממונה על החשבונות כאשר הוציא לדוגמה חוזר מס 1.2011 בעניין תביעות הנמצאות באיחוד תיקים, וקבע כי כאשר קיימת אי התאמה בין היתרה באישור איחוד התיקים לבין יתרת התביעות בספרים על המבקר ל"הסתייג".
2. הגבלת שיקול הדעת של רואה החשבון המבקר: הנחיות האגף לביקורת כפי שהן בספר הירוק הגבילו את חובת הפניית תשומת הלב של רואה החשבון המבקר בחוות דעתו לחמישה מקרים בלבד. בהגבלה זו יש כדי לשלול מרואה החשבון המבקר את שיקול הדעת שהוא יסוד מוסד במתן חוות הדעת. יתירה מזו, הגבלת הפניית תשומת הלב לרף מינימום מסוים היא גם הגבלה כפולה לאותו סעיף. כך, לדוגמה, הפניית תשומת לב לעניין חובות המסופקים אם שיעורם עולה על 50% מיתרת החייבים, או כאשר הגירעון הנצבר עולה על 30% מסך תקציב הרשות. יש בכך כדי לשלול את שיקול הדעת מרואה החשבון המבקר ולפעול לפי תכתיב של האגף לביקורת. האם במקרה שבו שיעור החומ"ס מגיע לכ-49% מיתרת החייבים או שיעור הגירעון הנצבר מגיע לכ-29% מתקציב הרשות, אין השפעה על הדוחות הכספיים ? !

3. מעורבות פעילה בביקורת על ידי מינוי צוות "המעין": הממונה על החשבונות יזם הקמה של צוות המורכב מכ-15 רואי חשבון שמועסקים כנותני שירותים אשר מהווים מסגרת ובעלי הסמכות לאישור הדוחות הכספיים המבוקרים על ידי רואי החשבון. אין הגדרה למונח "המעין" בהסכם ההתקשרות עם האגף לביקורת. קיימת הגדרה בהנחיות של האגף לביקורת, הספר הירוק. תפקידה של המעין מפורט בספר הירוק סעיף 3 עמ' ב-3 כך:

א. תפקידו של ר"ח מעין להוות את חוליית הקשר המקצועי בין הממונה על החשבונות במשרד הפנים לר"ח שעורך את הביקורת ברשות המקומית. בנוסף מעריך ר"ח המעין את עבודתו של רואה החשבון המבקר.

ב. המעין מנחה את ר"ח ביצוע עבודת הביקורת ומעיר על טיטות דוחות הביקורת, טרם הגשתם ע"י ר"ח למנהלת אגף בכיר לביקורת והממונה על החשבונות במשרד הפנים, כנדרש בתנאי ההסכם.

ג. ...

ד. מובהר בזאת, כי אין באישור המעין כדי להוריד מאחריותו המקצועית של ר"ח לביצוע הביקורת על-פי תנאי ההסכם, ההנחיות המקצועיות והכללים המחייבים את רואה החשבון על-פי כל דין.

אבו חבלה (2015), מצא כי הסתייגויות רואי החשבון בחוות דעתם על הדוחות הכספיים ברשויות המקומיות בשנת 2012 לעניין תביעות תלויות, נבעו כולן ממגבלה שהוטלה על ידי המבוקר ללא כל הצדקה. ובכך 20% מחוות הדעת שניתנו בהסתייגות, היו אמורות להיות הימנעות ממתן חוות דעת ללא התחשבות ברף המהותיות. יתרה מזו, ההתחשבות ברף המהותיות, מובילה לאותה מסקנה הואיל ומדובר בתביעות שמהוות כ-28% לכ-71% מהגירעון הנצבר של אותן רשויות.

הואיל והמעין הוא החוליה המאשרת את הדוחות הכספיים ובעל המילה האחרונה, מתעוררים ספקות משמעותיים סביב תפקודו. המעין הוא בחזקת ידו הנעלמה של אדם סמית', שכן עבודת הביקורת לא מאשרת מטעם האגף לביקורת כל עוד אין המעין מאשר את הדוחות הכספיים המבוקרים.

על היד הנעלמה של אדם סמית' ניתן ללמד בספר הרביעי, פרק שני, של "עושר האומות". כותב סמית':

כל פרט עמל כדי להגדיל את רווחיה של החברה ככל יכולתו. הוא אינו מתכוון לקדם את עניין הציבור, ואף אינו יודע באיזו מידה הוא מקדם אותו. ... הוא מכוון רק כדי להשיג רווח עבור עצמו, ובכך, כמו במקרים רבים אחרים, הוא מובל על ידי יד נעלמה לקידום מטרה שאינה חלק מכוונתו.

ובכך צוות המעיינים מתפקדים בדיוק כיד הנעלמה של אדם סמית' שעבודתם מהווה התערבות בוטה בשיקול דעתו של רואה החשבון המבקר.

בהתאם לסעיף 18.2 לג"ד 72 במידה והרשות המבוקרת הטילה הגבלה בביקורת ללא כל הצדקה, נוצר מצב שבמקרה הספציפי אין בכלל למבקר כל שיקול דעתו, שומה עליו להימנע

ממתן חוות דעת. מדובר במצב שבו בכוונת מכוון לא הועמדו לרשות המבקר כל המידע והראיות הדרושים לו לחוות דעתו, כדי לבסס את הערכת ההנהלה בדבר מצב של אי-ודאות או את גילוי בדוחות הכספיים.

הפעלת שיקול דעת היא סמכות שהוענקה לרואה החשבון המבקר, ושמורה לו בלבד. כל גוף אחר, שאין לו מעמד בדין באשר לאותה סמכות, אין בכוחו ליטול חלק בהפעלתה. בהתאם, שיקול-דעת שמעוגן בסמכות, טעון הפעלה בהתאם לקריטריונים ולשיקולים שלהבנת הרשות המוסמכת המחקק צפה, והרשות היא הקובעת את האיזונים הראויים ביניהם. במסגרת זו חל עליה, ועליה בלבד, לבור את הפתרון הנראה לה. זהו עקרון עצמאות שיקול הדעת.

כך הבהיר בית המשפט העליון כבר באחד מפסקי הדין הראשונים שלו, בג"ץ סופר נ' שר המשטרה:

רשות המוסמכת לפעול בעניין מסויים לפי שיקול-דעתה אינה רשאית להעביר את העניין, ולהחליט בו על-פי שיקול-דעתם של אחרים.

ברוח דומה חזר בית-המשפט העליון על אותו עיקרון בפסיקתו המאוחרת יותר, לרבות בפסק דין בג"צ 193/58 – חברת אורתופדיה רוזנברג נ' הרופא הראשי המוסמך, תק-על 59(3), 1(24/09/1959) בו קבע כי:

כשפועלת רשות מינהלית בתחום סמכותה, ועליה להפעיל את שיקול-דעתה, עליה להפעיל שיקול דעת עצמאי משלה...

ההלכה הפסוקה בבית-משפט זה היא שפקיד ציבורי, שלו נמסרה סמכות על-פי החוק, יכול אמנם להיעזר בעצה והדרכה הניתנות לו על-ידי אחרים, אבל ההחלטה הסופית בדבר השימוש בסמכותו שמורה רק לו, ואין הוא יכול להעבירה לאחרים (בג"צ 23-21/48, סופר ואח' נ' שר המשטרה ואח' [פד"י ב, 365, בע' 374], פסקה 12 של פסק-הדין; בג"צ 10/51, בראון ובניו נ' המפקח על התחבורה בדרכים [פד"י ה, 678]). באין תשובה לבקשה מאת המשיב הראשון עצמו, ולאור הדברים שהתבררו מהצהרת מר פינק ומעדותה נראה לי שהמשיב הראשון לא נהג לפי הלכה זו, ובזה בלבד יש טעם מספיק להתערבותנו.

מבחינת ההלכה המוצהרת החילו בתי-המשפט את עקרון עצמאות שיקול הדעת גם על רשות מוסמכת, הנמצאת במערכת היררכית, כך שלעניין עצם תחולת העיקרון מבחינת החובה להפעיל שיקול-דעת עצמאי, אין שוני בין תכתיב של הממונה לתכתיב של גורם אחר. זה גם זה נעשה בחוסר סמכות. זה גם זה, אסור שיעוות את שיקול דעתו של רואה החשבון, כך שיפעל בניגוד לדעתו שלו או מבלי שיגיע לשלב של גיבוש דעה משלו.

ביטוי לכך ניתן בפסק דין ישן של בית המשפט העליון, בפרשת מיכלין (בג"ץ 70/50 מיכלין נ' שר המשפטים):

לדעתי, אם חוק מעניק כוח ידוע למוסד או לרשות מיוחדת ומוסר לו את הסמכות להשתמש בכוח זה לפי שיקול דעתו, הרי על המוסד או על הפקיד לפעול בהתאם לזה, ועל כל פנים אינו מחוייב להישמע להוראותיו של מישו אחר, כי הרי החוק מוסר לו – ולא לאחרים – את הכוח לפעול לפי

שיקול-הדעת. להיפך, יש אסמכתא לדעה, כי אם פקיד כזה יפעל על-פי הוראות השר במקום לפעול לפי שיקול דעתו הוא, תהא פעולתו בטלה.

מפסק הדין עולה, שלא רק שאין מוטלת על הרשות חובה לציית, אלא אף מוטל עליה איסור לפעול מתוך ציות כתכתיב שאין בו משום הפעלה של שיקול-דעת עצמאי. פסק דין זה נתקבל כהלכה, צוטט בהסכמה פעם אחר פעם ולא בוטל עד עצם היום הזה.

ג. מסקנות וסיכום

הדוחות הכספיים צריכים לעמוד בסטנדרט כפול – מצד אחד עליהם להיות ערוכים על פי כללי חשבונאות ודיווח מקובלים ומצד שני עליהם לשקף את מצב העסקים ותוצאות הפעילות.

אם יישומו של כלל חשבונאי מקובל, לרבות זה הכלול בהנחיות של לשכת רואי חשבון, או בתקן של המוסד לתקינה חשבונאית, או בתקן דיווח כספי בינלאומי [IFRS], גורם לעיוות הדוחות הכספיים ובשל כך להצגה מטעה – יש לסטות מהכלל או התקן החשבונאי. יש להפעיל את שיקול הדעת והזהירות הראויה, על מנת להיווכח שאכן הסטייה נחוצה כדי שהדוחות ישקפו באופן נאות את המצב הכספי ותוצאות הפעולות. במקרה זה תצוין הסטייה, הנימוקים לה והשפעתה על הדוחות הכספיים, בביאורים לדוחות הכספיים, בדרך כלל במסגרת הביאור על המדיניות החשבונאית.

סמכות הפיקוח על עבודת רואי החשבון המבקרים הינה בלדית למועצת רואי החשבון בישראל. הנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים בכל הקשור בביקורת הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות ועריכתם, ניתנו בחוסר סמכות, דבר שמהווה עילה לביטולם בהתאם למשפט הציבורי. מעמדו של הממונה על החשבונות בכפיפות לדרג הפוליטי, מעלה ספקות משמעותיים באשר לאותן הנחיות אם נועדו לשרת את הדרג הפוליטי או את הדרג המקצועי הנטול כל שיקול פוליטי.

שיטת הדיווח הכספי ברשויות המקומיות המבוססת על שיטת המזומן המתקצב, הגבילה את השימוש בהם על ידי ציבור המשתמשים. התערבות הממונה על החשבונות במשרד הפנים בכל מיני הנחיות "ביקורת" שנכנסות ל"שיקול דעתו" של רואה החשבון המבקר, קעקעה את המהימנות של אותן חוות דעת. ובכך, בניגוד לכתוב בחוות דעת רואי החשבון המבקרים ברשויות המקומיות, הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות אינם משקפים באופן נאות את מצבן הכספי בהתאם להנחיות שנקבעו לרשויות המקומיות. חוות דעתו של רואה החשבון המבקר שכללה סטייה מהנוסח האחיד: בלתי מסויגת, הסתייגות והפניית תשומת לב כפי שניתנו על ידי רואי החשבון, יש בהם עבירה על הנחיות רואי חשבון בכל הקשור לחוות דעתו של רואה החשבון המבקר. חוות דעתו של רואה החשבון המבקר ברשויות המקומיות בנסיבות רבות ניתנה ללא שיקול דעת! היום יותר מתמיד, יש מקום להחיל כללי חשבונאות בינלאומיים IFRS בדיווח הכספי בשלטון המקומי.

נוסח חוות דעת רואה החשבון המבקר על הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות, צריך

לעבור שינוי. חוות הדעת תותאם למערכת הדיווח הייחודית של הרשויות המקומיות וזאת לאור החידודים של תקן ביקורת 110, שקבע כי "מסגרת הדיווח הכספי היא מסגרת של הצגה נאותה". ובכך אין עוד מקום שחוות דעת רואי החשבון המבקר על הדוחות הכספים ברשויות המקומיות תציין כי דוחות אלה משקפים באופן "נאות".

הנחיות הממונה על החשבונות הן הנחיות "תוספתיות" של "הבעלים" (הממונה על החשבונות) שאינן באות במקום ההנחיות המחייבות של רואה החשבון (תקנות רואה חשבון (דרך פעולתו של רואה חשבון) – 1973). ככל שהממונה על החשבונות מבקש דיווח מיוחד בהתאם לכללים שקבע מראש Agreed Upon Procedures, אזי על חוות דעת רואה החשבון לעלות בקנה אחד וכמובן לא לכלול התייחסות לתקנות רואה החשבון (דרך פעולתו של רואה חשבון) – 1973).

ביבליוגרפיה

- אבו חבלה, ד' (2015). דרושה הסתייגות, **ביטאון רואה החשבון** 41: 69-78.
- אבו חבלה ד' (2008). **תרומת היסוד חברתי-כלכלי לכישלון איחוד רשויות מקומיות**. בתוך אפרים לביא ואריק רודינצקי (עורכים), פוליטיקה בחירות ושלטון מקומי ביישוב הערבי והדרוזי בישראל. אוניברסיטת תל אביב עמ' 65-78.
- אבו חבלה, ד' (2010). נכשלו בחשבות, **ביטאון רואה החשבון**, 24: 100-106.
- אבו חבלה, ד' (2012). לא משלמים ארנונה וזהו, **ביטאון רואה החשבון**, 28: 98-104.
- אבו חבלה, ד' (2012). ממונה בלי ממון, **ביטאון רואה החשבון**, 31: 97-108.
- אמרני, ש' (1998). "פיקוח וביקורת משרד הפנים ברשויות המקומיות: סמכויות, מאפיינים ומגמות", בתוך: פרידברג אשר (עורך), **הביקורת ברשויות המקומיות בישראל**, ירושלים, משרד הפנים, 1998, עמ' 113-130.
- אמרני, ש', האפט, ר', סולגניק, א' (2000). **רפורמת הדיווח ברשויות מקומיות לאור המלצות "ועדת ברנע" ו"ועדת אמרני" ולקחים למתכנות ביצוע רפורמות חשבונאיות במגזרים אחרים**. תל אביב: מכון קסירר, אוניברסיטת תל אביב.
- בארי, א' (2009). **הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא, נ' (1998). **משבר הרשויות המקומיות בישראל: הכשל הניהולי והדרכים לשיקום**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן בסט, א' ומ' דהן (2008). **המשבר ברשויות המקומיות, יעילות מול ייצוגיות**, פורום קיסריה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 6.
- בתקן ביקורת 99: תיקון תקן ביקורת 90 בדבר "הנוסח האחיד (בלתי מסויג) של דוח רואה חשבון מבקר על דוחות כספיים". לשכת רואי חשבון בישראל.

גילוי דעת 72: דוח רואה חשבון מבקר הכולל שינוי מהנוסח האחד. לשכת רואי חשבון בישראל.

הוועדה לתקני חשבונאות (F.A.S.B) של לשכת רואי החשבון בארה"ב, (A.I.C.P.A) (1988). גילוי דעת העוסק בדוח המבקרים על דוחות כספיים מבוקרים בארה"ב SAS 58-Reports on audited financial services.

מנוחין, נ' ופ' אייזנקג-קנה (2004). יסודות השלטון המקומי, השלטון המקומי בעולם בן-זמננו, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, יחידה 5,2.

נחמיאס, ד' וד' נבות (2003). "לקראת הגדרת מעמדו החוקי של השלטון המקומי בישראל", בתוך: פרסומי המועצה הציבורית 10, ההיבטים החוקתיים המשפטיים והפרוצדורליים של השלטון המקומי, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוני 2003.

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

תקנות רואי חשבון (דרך פעולתו של רואה חשבון), תשל"ג-1973.

תקנות רואי חשבון (התנהגות שאינה הולמת את כבוד המקצוע) תשכ"ה-1965

תקן ביקורת מס 110: מטרות ראשיות של רואה החשבון המבקר ועריכת ביקורת בהתאם לתקני ביקורת מקובלים בישראל.

ג"ד 26.

מכתבים

עופר מנירב, 2015: מכתב רואה החשבון עופר מנירב לרשות ניירות הערך מיום 16.6.2015 בעניין "הצעה לתיקון חוק ניירות ערך בעניין שיתוף פעולה עם רשות חוץ – נוסח להערות הציבור ניסיונה הנפסד של רשות ניירות הערך לנכס לה סמכות פיקוח על רו"ח מבקרים.

פסקי דין

מדינת ישראל נ' רו"ח רשטיק ואח', פ/3506.

ע"פ 2910/94 ארנסט יפת נ' מ"י, פ"ד נ(2) 445-446.

ת"פ 524/90 מדינת ישראל נגד בנק לאומי ואחרים, ניתן ב-10.4.1994.

Boddy, M. & Fudge, C., (1984). Labour Councils and New Left Alternatives, *Local Socialism*, 1, 21.

The Governmental Accounting Standards Board (2008), Service Efforts and Accomplishments Reporting (an amendment of GASB Concepts Statement No. 2).

International Standard on Auditing (ISA) 700, "Forming an Opinion and Reporting on Financial Statements," (2009).

אתרי אינטרנט

משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, תאריך כניסה – 8.9.2015.

מידת יעילותן של תכניות הבראה ברשויות המקומיות בישראל*

גיל ליטוב

תקציר

במהלך שלושת העשורים האחרונים נמצא השלטון המקומי במרכזו של משבר הפורץ במחזוריות מידי כמה שנים. בשנים 2001–2006 מצאה לנכון הממשלה להתערב בניהולן של רשויות מקומיות רבות באמצעות מינוי ועדות קרואות, איחוד רשויות מקומיות ותכניות הבראה. מחקר זה התמקד בתכניות הבראה ובדק את מידת הצלחתן של תכניות ההבראה במתכונתן הישראלית, כלומר מדיניות של צמצום והפחתה משולבת באסדרה צמודה ביותר של השלטון המרכזי. הצלחת תכנית ההבראה הוגדרה כשינוי ביכולות הארגוניות ויכולות הליבה של הרשות. יכולות אלו נמדדו באמצעות: מדיניות התחדשות, יציבות פיננסית ומדיניות של ארגון מחדש. ייחודו של המחקר בהתמקדות בהשפעת תכניות ההבראה על גורמים פנים ארגוניים, גורמים שבכוחם לייצר פוטנציאל להתפתחות ויציבות כלכלית. מודל המחקר מבוסס על תהליך שבו צמצום והפחתה של משאבים מוחשיים יפוצו באמצעות תהליכים של התחדשות וארגון מחדש של המשאבים הלא מוחשיים. בקבוצת המדגם 10 רשויות מקומיות שערכו תכניות הבראה בשנים 2002–2008 ובקבוצת הביקורת 3 רשויות מקומיות שלא הנהיגו תכנית הבראה. השערות המחקר הציעו קשר בין רמת מדיניות צמצום והפחתה לביצועים של התחדשות, ארגון מחדש ורמת היציבות הפיננסית. תוצאות המחקר מאששות את השערות המחקר, בהצביען על מתאם גבוה בין מדיניות של צמצום והפחתה תחת אסדרה צמודה לבין רמת היציבות הפיננסית ורמת מדיניות ההתחדשות. לגבי רמת הארגון מחדש ההשפעה קיימת, אולם במידה פחותה ובתחומים מסוימים. המחקר איננו בודק את השפעת הצמצום וההפחתה על משתנים חשופים ביעמוותר כמו איכות השירות, איכות ניהול, אחריות חברתית ועוד משתנים שאינם כספיים. אלו נושאים למחקר אחר.

* המאמר מבוסס על עבודת מחקר לתואר שני בהנחייתה של ד"ר פני יובל.

א. מבוא ובעיות המחקר

מבוא והגדרת הבעיה

במהלך 25 השנים האחרונות נמצא השלטון המקומי בישראל במרכזו של משבר הפורץ במחזוריות מידי מספר שנים. הסיבות למשבר ברשויות המקומיות נובעות ככל הנראה מטעמים פנימיים כמו ניהול כושל ושחיתות וטעמים חיצוניים כמו ריבוי משימות, הקטנת מענקי מדינה וביזור באמצעות העברת סמכויות תפעוליות לרשויות המקומיות. המשבר, שתוצאותיו היו בעיקרן פיסקליות, הביא את הרשויות המקומיות, אם מבחירה ואם מתוך אילוץ שנכפה על ידי השלטון המרכזי באמצעות תכניות הבראה, לחפש אחר דרכי ניהול ותהליכי עבודה שונים (בן בסט ודהן, 2008; חסון וחזן, 1997).

המשבר הכספי כשהליך מתמשך אינו רק ביטוי למדיניות מימון ממלכתית נעדרת ראייה ממלכתית, אלא גם ביטוי לכשל ניהולי מקומי (בן אליא, 2004). המדיניות הממשלתית כלפי השלטון המקומי משקפת את המהפך הניאו-ליברלי המאפיין את כלל המדיניות הציבורית בישראל (בן אליא, 2007).

בשנים 2001-2006 נקלעו חלק ניכר מהרשויות המקומיות בישראל למשבר כלכלי. חומרת המשבר חייבה את התערבות הממשלה בניהול מקצתן, החל מגיבוש תכניות הבראה וכלה בהפקעת הסמכויות של הדרג הנבחר (בן בסט ודהן, 2008).

כתוצאה מהמשברים המחזוריים, כאמור, גירעון הרשויות המקומיות גדל בהתמדה מאז שנות ה-80 וכן גדל מספרן של הרשויות שצברו גירעון (בן אליא, 2000) (אירור 1). במוקד המשברים ברשויות המקומיות, אם כן, ניצבת בעיה פיסקלית של גירעון מתמשך, שהביא לצמצום ניכר בטיב השירותים לתושבים בתקופות המשבר.

השלטון המרכזי ניסה לאורך השנים להתמודד עם המשברים באמצעות שלוש מתודות התערבות שונות ובדרגות שונות: מינוי ועדות קרואות, איחוד רשויות וחיוב ביצוע תכניות הבראה – עם או ללא חשב מלווה. המחקר התמקד בתכניות ההבראה.

תכניות הבראה עם וללא חשב מלווה: משמעותן וכוונתן של תכניות ההבראה בישראל, באופן רשמי ומוצהר, הייתה להביא את הרשות המקומית להקטנת הגירעון המצטבר באמצעות גיוס אשראי במערכת הבנקאית הפרטית ובאמצעות מענקי מדינה. וכן, להביא לאיזון תקציבי שוטף באמצעות מדיניות של צמצום והפחתה של כוח אדם ותקציב, מדיניות שבאה לידי ביטוי בפועל בצמצום הוצאות שכר, פיטורי ייעול, צמצומי הוצאות אחזקת רכב, ביטול שעות נוספות, צמצום תקורות, הגברת גביית מסים מוניציפליים, מימוש נכסים, פריסת הלוואות והסדרי נושים (החלטת ממשלה 1475, 2004).

בשנת 2003 חווה השלטון המקומי בארץ משבר פיסקלי גדול במיוחד שהביא את השלטון המרכזי להפעלת תכניות הבראה מסיביות ברשויות המקומיות. במגזר הערבי והדרוזי הופעלו תכניות הבראה ב-58 מתוך 80 הרשויות במגזר (72%), במועצות המקומיות במגזר היהודי הופעלו תכניות הבראה ב-32 רשויות מקומיות מכלל 63 המועצות במגזר (50%) ובעיריות במגזר היהודי הופעלו תכניות הבראה ב-32 רשויות מקומיות מכלל 61 העיריות במגזר (50%).

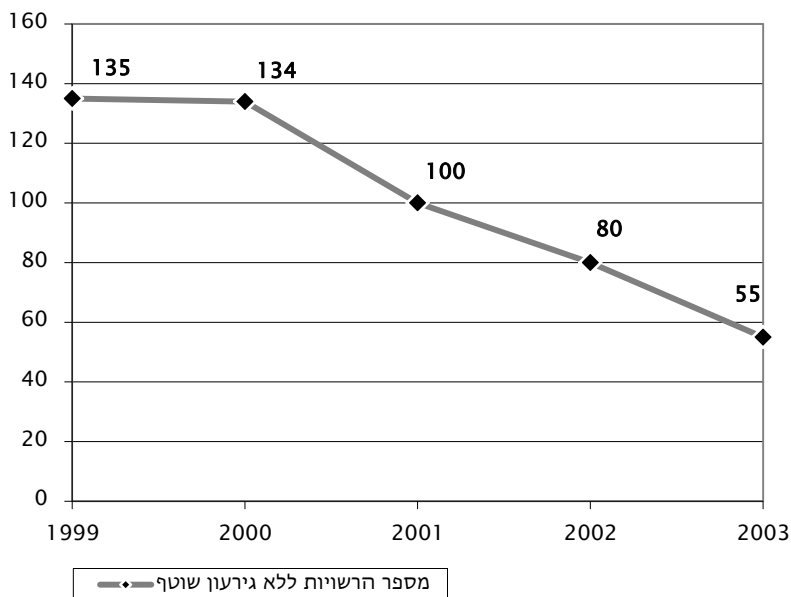
רק במועצות האזוריות עמד שיעור הרשויות שהשתתפו בתכניות ההבראה על פחות מ-50% (11 מועצות אזוריות מתוך 51 כלל הרשויות במגזר – 21%) (איור 2).

בשנת 2006 נכללו יותר ממאה רשויות מקומיות בתכניות הבראה ובעשרות רשויות פעל חשב מלווה או גובה ממונה (בן בסט ודהן, 2008).

במהלך שנת 2008 היו 139 רשויות מקומיות בתכניות הבראה (מבקר המדינה, 2009). בסוף שנת 2008 היו 104 רשויות מקומיות בתכנית הבראה. 33 מבינן עמדו בתכנית בהצלחה, 16 רשויות לא עמדו ביעדי תכנית ההבראה ו-55 רשויות עמדו בתכנית ההבראה באופן חלקי. כמו כן באותה עת כיהנו 63 חשבים מלווים ו-22 ועדות ממונות (מנכ"ל משרד הפנים, 2009). לפי נתוני משרד הפנים, משנת 1997 ועד שנת 2003 חלו על 70% מהרשויות המקומיות הסדרי הבראה שנחתמו עם משרד הפנים. בסוף 2007 רק 42% מכלל הרשויות שהפעילו תכניות הבראה השיגו את היעד הסופי שקבעו הממשלה ומשרד הפנים (מבקר המדינה, 2004).

איור 1

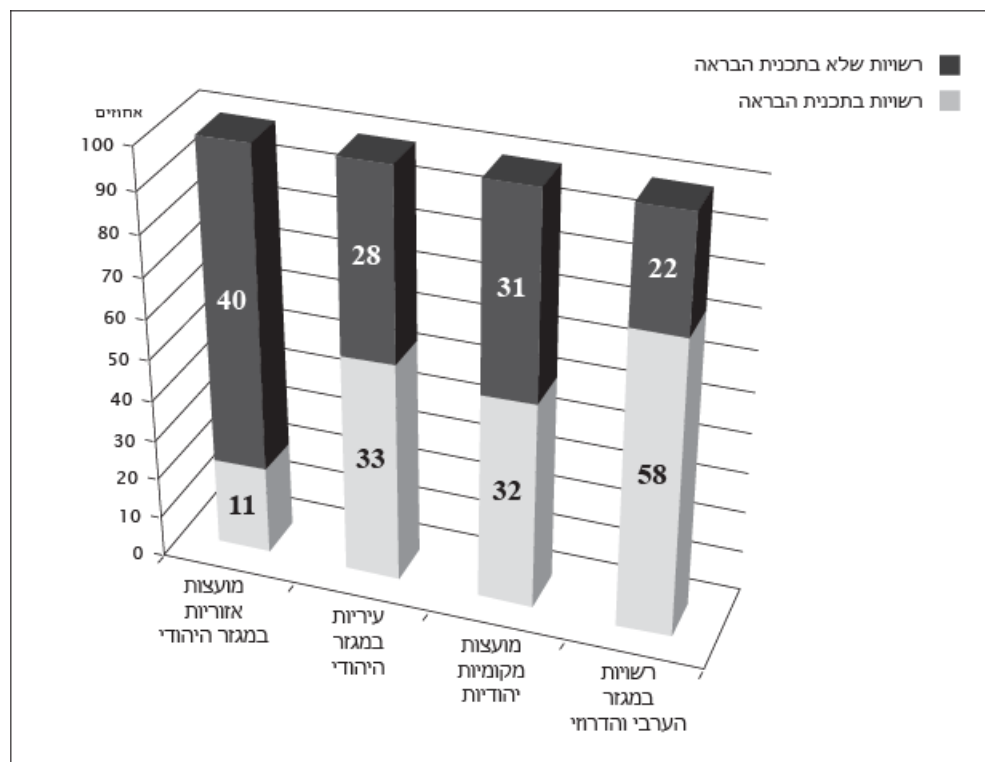
רשויות באיזון תקציבי בשנים 1999–2003



מקור: הכנסת – מרכז מחקר ומידע, 2008.

איור 2

התפלגות הרשויות המקומיות במסגרת תכנית הבראה בשנת 2004



המחקר בדק את השפעתן של תכניות הבראה במתכונתן הישראלית, כלומר, צמצום והפחתה במונחים של הקטנת נפח הארגון מבחינת כוח אדם, צמצום בהוצאות התפעוליות, מימוש נכסים וכדומה על מספר משתנים שיכולים להביא את הרשויות המקומיות לפוטנציאל של ארגון יציב ואיתן מחד ושיפור יכולות תפקודיות/ארגוניות מאידך. המשתנים הם פעילויות של התחדשות המציעות הגדרה מחדש של משימות ופעולות הליכה של הארגון (Beeri, 2009). פעילויות של ארגון מחדש בונות גישות ארגוניות חדשות שכוללות, בין היתר, מעבר מביצוע עצמי למיקור חוץ, וכן תפעול יעיל, גמיש ואפקטיבי של מערכות השירותים וחסכון בהוצאות על ידי העברת האחריות לאספקת השירותים לגופים פרטיים בעלי מומחיות בתחום (חסון וחזן, 1997), ויציבות פיננסית שבוחנת את התנאים הנוגעים לרכיבי המערכת הכספית, לסביבה שהיא פועלת בה ולקשרי הגומלין בין רכיבי המערכת לבין עצמם לבין הסביבה (בנק ישראל, 2003). חשיבות המחקר מתחזקת נוכח העובדה שהמודל הישראלי לתכניות הבראה הוא ייחודי בעולם הדמוקרטי והפתרונות הניתנים לרשויות המקומיות במסגרת תכנית הבראה הם פתרונות חיצוניים למערכת של הרשויות המקומיות וניתנים בצורה של מענקים מהשלטון המרכזי וגיוס אשראי בנקאי.

האפשרות לקבוע את המינון האופטימלי של צעדי ההבראה ברשויות המקומיות נגזרת מרמת הצמצום הפיסקלי, אופן הארגון מחדש ורמתו, רמת יישום ותכנון אסטרטגיה של התחדשות, שיובילו יחד את הרשויות ליציאה מהמשבר ולתפקוד תקין לאורך זמן. נושא זה יכול להיות עניין למחקר עתידי.

מטרות ושאלות המחקר

מטרת המחקר היא לבחון את תוצאות תכניות ההבראה שהונהגו ברשויות המקומיות בישראל החל משנת 2004 ועד שנת 2008. המחקר בוחן את ההשלכות של תכניות הבראה אלו על גורמים פנימיים בארגון (המשתנים התלויים) בלבד, גורמים חיצוניים ביותר ליצירת פוטנציאל התפתחותי ויציבות כלכלית.

שאלות המחקר היו אלה:

האם רמת יישום גבוהה של מדיניות צמצום והפחתה (Retrenchment) במסגרת תכניות הבראה ברשויות מקומיות בישראל משפיעה על:

1. יצירת מדיניות של התחדשות (Repositioning) לאחר תקופת תכנית ההבראה.
2. יצירת מדיניות של ארגון מחדש (Reorganization) לאחר תקופת תכנית ההבראה.
3. רמת היציבות הפיננסית לאחר תקופת תכנית ההבראה.

ב. הגדרות ומונחים הקשורים למחקר

הקדמה

בספרות המחקרית הרלוונטית ניתן לזהות שלוש אסטרטגיות המופעלות בשלב התפעולי של תכניות הבראה ומכונות The 3R's: (1) אסטרטגיית צמצום והפחתה (Retrenchment); (2) אסטרטגיית ארגון מחדש (Reorganization); (3) אסטרטגיית התחדשות (Repositioning). שלוש האסטרטגיות בהתאמות מסוימות יכולות להתאים לרשויות מקומיות (Boyne, 2004). המסגרת התאורטית, בה משתלבות האסטרטגיות לעיל (אסטרטגיות של כישלון והבראה) מציגה שלבים כמתואר באיור 3 להלן.

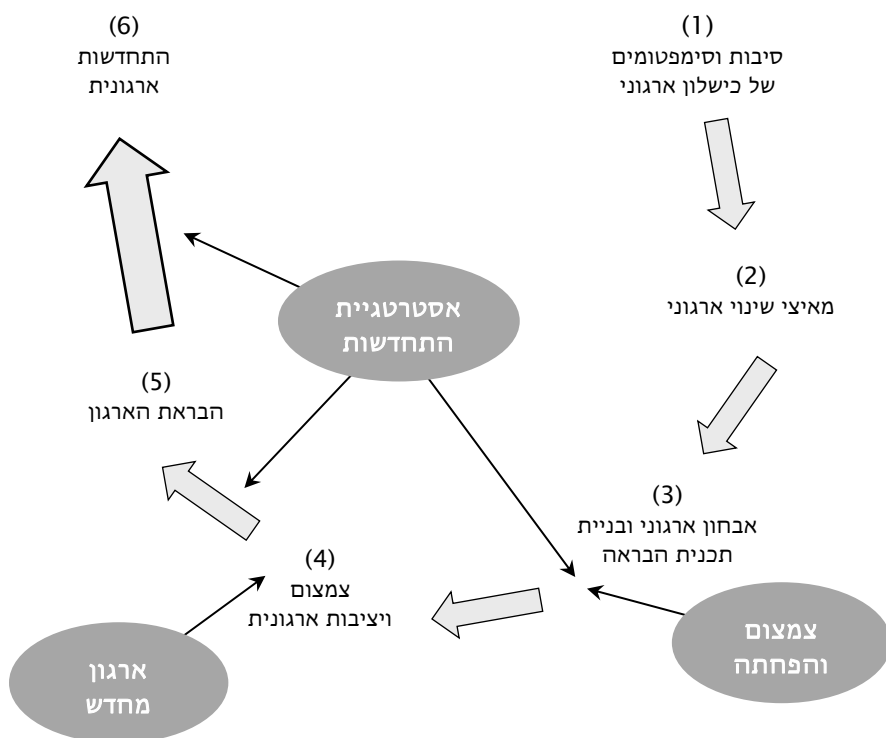
תכניות הבראה בשלטון המקומי

צעדים אופרטיביים רבים מתבצעים על ידי הרשויות המקומיות, אף שאינם מוגדרים כתכנית הבראה, בשם היעילות והאפקטיביות ובהשפעה המשמעותית של גישת הניהול הציבורי החדש (New Public Management – NPM). הקשיים בתחום הניהול והארגון חייבו את הרשויות המקומיות בישראל, כמו במקומות אחרים, לפתח גישות חדשות בניהול עירוני (חסון וחזן, 1997). את כל אלו ניתן לראות כתכנית הבראה או כתכניות התייעלות שכן הן משמעותיות ביותר בכלל הרשויות המקומיות ומהוות מפנה חשיבתי של אופן הניהול המוניציפלי. במסגרת צעדים אלו ניתן להזכיר את תהליכי ההפרטה שהפכו למרכיב מרכזי בניהול הרשויות

המקומיות (שריג, 2008), איחוד רשויות מקומיות, ניסיונות לשינויי חקיקה (הצעת חוק העיריות החדש) וכמובן תכניות הבראה לצמצום והפחתה, כלומר צמצום פיסקלי ניכר, שמשמעותו הפחתת שירותים וצמצום כוח אדם.

איור 3

השלבים בכישלון והבראה של ארגון ועיתוי ביצוען של אסטרטגיות הבראה
(בארי, מדריך ליו"ר ועדה ממנה ברשות המקומית, 2009)



בתכניות הבראה שבוצעו ברחבי העולם המערבי כמו אנגליה, אוסטרליה, צרפת, קנדה, גרמניה, איטליה, ניו זילנד ועוד, באו לידי ביטוי גורמים רבים נוספים מעבר לצמצום ולהפחתה. צעדי ההבראה בעולם המערבי היו בעיקר חלק מרפורמה כוללת בשלטון המקומי ולא נגיעה נקודתית ברשויות מקומיות כושלות מבחינה פיסקלית ותפקודית.

חוק השלטון המקומי באנגליה הסמיך את הרשות להערכה ובקרה (Audit Commission), כגורם המרכזי המופקד על קידום עקרון התמורה המרבית עבור משאבים נתונים. באמצעות מדדים רבים להערכת איכות השירותים הניתנים לאזרח, איכות ביצועי הארגון בתחום ניהול ואיכות הארגון בתחום ניצול המשאבים, נקבע מעמדם של הארגונים הציבוריים בכלל ושל הרשויות המקומיות בפרט. בהתאם, גובשה עבורם תכנית הבראה כוללת. מבחינת החוק

האנגלי לא קיימת אבחנה ברורה בין תכנית עבודה שנתית לבין תכנית הבראה (בארי, 2009). אמנת מאסטריוכט (שנחתמה בשנת 1992), הכריזה על כינון האיחוד האירופי ונכנסה לתוקפה בנובמבר 1993. האמנה קבעה, בין היתר, פרמטרים של יציבות כלכלית לאומית שיהוו קריטריונים לקבלת מדינה מסוימת לאיחוד. האמנה תמרה את חברי האיחוד ושאר מדינות אירופה לקבוע סטנדרטים נוקשים ומסודרים בכל הקשור ליציבות הכלכלית גם בשלטון המקומי. מדינות אירופה השכילו במהלך השנים מאז לחוקק חוקים ולקבוע נוהלי עבודה לייצוב פיננסי של השלטון המקומי.

עוד קודם לכן, הייתה ממשלת צרפת הראשונה שקבעה באמצעות חוק הביזור (1982/3) שכל העברת תפקיד מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי תהיה מלווה בכיסוי תקציבי מלא באמצעות מענק או מסים מועברים (בן אליא, 2004). העיקרון שנקבע בצרפת הוחל גם בהולנד, כחובת חקיקה על כל מטלה חדשה המוטלת על השלטון המקומי, וגם באיטליה ובספרד כחובת קביעת הסדרים כספיים מקבילים להאצלת הסמכויות.

מנגנוני המימון השונים לא הצליחו להעביר מהעולם את המשברים בשלטון המקומי, למרות שהפחיתו במידה רבה את תדירותם. בגרמניה, פקד משבר חריף את השלטון המקומי שנתיים לפני המשבר מושא עבודה זו (2002-2004). מימון הרשויות בגרמניה כולל זכאות לבסיס מס עצמאי וכן שותפות במסים הנגבים על ידי השלטון המרכזי. מס העסקים בגרמניה, למשל, שהיווה בסיס מס עצמאי לשלטון המקומי, עמד על-כ-70% מסך הכנסות השלטון המקומי, ולכן עם פרוץ המשבר הכלכלי נפגעה גביית מס העסקים בשיעור חד ביותר והשלטון המקומי הגרמני נקלע למשבר עמוק. הפתרון הגיע באמצעות מימוש מסיבי של תשתיות עירוניות (הפרטה) וקיצוצים דרסטיים בשירותים.

לגרמניה ולישראל כאמור, שיטות התמודדות שונות עם משברים. גרמניה, נחשבה עד אז ל'גן עדן' לשלטון המקומי, שכן החוקה הגרמנית מגינה על המעמד האוטונומי של השלטון המקומי (עקרון ה-Selbstverwaltung). מרכיב המימון הממשלתי של השלטון המקומי בגרמניה, שלא כמו בישראל, בריטניה או הולנד, הוא משני ביותר (בן אליא, 2004).

הגירעונות הכבדים שהחלו להיווצר ברשויות המקומיות הביאו את השלטון המקומי לצעדים של קיצוץ דרסטי ברמת השירותים, הפחתת תכניות פיתוח וגיוס משאבים באמצעות מימוש תשתיות (הפרטות). בכל מקרה הפתרון לא היה באמצעות מענקי השלטון המרכזי בתמורה לקיצוצים (בן אליא, 2004).

בעוד שבעולם הדמוקרטי המנגנון הנפוץ יותר להבראת רשויות מקומיות מתבסס על העשרת הכלים שמעניק השלטון המרכזי לרשויות המקומיות להתמודד עם הקשיים אליהם נקלע באמצעות חקיקה, גיוס הון באמצעות אג"ח או הגדלת מיסוי אזורי / פדרלי וכדומה, בישראל מתקיים מנגנון ייחודי שאינו נהוג באף אחת מהמדינות הדמוקרטיות. מצד אחד הרשות המקומית מתחייבת לצמצום והפחתה פיסקליים ומצד שני השלטון המרכזי מגדיל מענקים והלוואות לכיסוי גירעונות.

תמיכת הממשלה בתכניות ההבראה בישראל הייתה כפופה לקריטריונים שמעידים בדרך כלל על הצבר חוב גדול, אך לא בהכרח משברי. הקריטריונים המרכזיים להצטרפות לתכנית

הבראה היו: זכאות הרשות למענק איוון, היקף גירעון מצטבר³³ בתחום שבין 17.5% ל-50% מההכנסה השנתית וגירעון שוטף העולה על 15% מההכנסה (בן בסט ודהן, 2009).

מענקי איוון

מענקי האיוון נועדו לגשר בין הוצאותיהן של הרשויות המקומיות והכנסותיהן ולהבטיח סל שירותים בסיסי לתושביהן.³⁴ עד שנת 2003 מנגנון ההקצאה של מענקי האיוון היה לא אחיד ולא שוויוני, ונקבע על בסיס פרטני לכל רשות מקומית בנפרד (מרכז המחקר והמידע, הכנסת, 2010). בתאריך 21.2.2000 מינה שר הפנים ועדה בראשותו של מר יעקב גדיש לבחינה מחודשת של הקריטריונים להקצאת מענק האיוון.

מדיניות של צמצום והפחתה (Retrenchment)

מדיניות צמצום והפחתה "מצמקת" את נפח הארגון מבחינת כוח אדם, מגוון הפעולות, ההוצאות התפעוליות, נכסים ורכישת שירותים.

מקורה של מדיניות הצמצום וההפחתה בסקטור הפרטי. שם נהוג להשתמש באסטרטגיה זו בפעילויות שאינן רווחיות או אינן יצרניות (Boyne, 2004). אסטרטגיה מסוג זה יכולה לשחרר משאבים לטובת השקעות הנושאות תשואה גבוהה יותר.

מחקרים רבים מצביעים על תוצאות חיוביות ביותר בסקטור הפרטי בשימוש באסטרטגיה של הפחתה וצמצום. ישנם גם מחקרים, אם כי מעטים, שלא הצליחו להצביע באופן מובהק על קשר חיובי בין התאוששות והחלמה של חברות ויישומה של אסטרטגיית צמצום והפחתה. יחד עם זאת, רובינס ופירס (1992) טוענים שאסטרטגיית צמצום והפחתה לא יכולה לעמוד בזכות עצמה, מכיוון שהיא אסטרטגיה תגובתית ויש צורך באסטרטגיית מניעתית כמו התחדשות.

מדיניות צמצום והפחתה, אם כך, עוסקת ביעילות ארגונית וכוללת צמצום של טווח הפעולות, הפחתת ההוצאות הפיננסיות וצמצום גודלה של הרשות המקומית כארגון (Beer, 2009). מדיניות זו יכולה לבוא לידי ביטוי, למשל, בהפסקת שיתוף פעולה עם רשויות אחרות או גורמים חיצוניים אחרים והפעלת השירותים עצמאית. ניתן גם ליישמה על ידי הפסקת מיקור החוץ והעברתו לשירות ישיר על ידי הרשות המקומית.

במחקר נמדדה המדיניות באמצעות ארבעה מדדי ביצוע במהלך התקופה שראשיתה כשלוש שנים לפני תחילת תכנית הבראה, ועד שלוש שנים לאחריה.

מידת המשתנה נעשתה באמצעות המדדים הפיננסיים באים:

1. שיעור מצבת כוח אדם מוניציפלי;³⁵
2. שיעור עלויות כוח אדם מוניציפלי מסך עלויות כוח אדם במהלך השנה;

33 הגירעון המצטבר שונה מן החוב של הרשות בכך שהוא אינו כולל הלוואות לטווח ארוך מהבנקים.

34 ההדגשה במקור.

35 **כוח אדם מוניציפלי:** מצבת כוח אדם ממוצעת במהלך השנה בהיקפי משרה של כל עובדי הרשות המקומית בניכוי כ"א של נבחרים, עובדי רווחה, חינוך ופנסיונרים.

3. שיעור הגירעון השוטף מסך ההכנסות;³⁶
4. שיעור מימוש של נכסים ציבוריים ו/או שימוש בקרנות הרשות³⁷ ליעדים שוטפים מסך ההכנסות.

מדיניות וביצועים של התחדשות (Repositioning)

אם מדיניות של צמצום והפחתה נחשבת לאסטרטגיה של יעילות, הרי שמדיניות של התחדשות נחשבת לאסטרטגיה של יזמות וחדשנות (Schendel & Patton, 1976). אסטרטגיה של התחדשות ראויה להיחשב כאסטרטגיה אקטיבית שעוסקת בהגדרות מחדש של מטרות הליכה של הארגון (Boyne, 2004), לעומת צמצום ופסיביות באסטרטגיה של צמצום והפחתה. זוהי אסטרטגיה שאופיינית לניהול הבראה (Turnaround Management Strategy). באופן היפותטי ניתן היה לטעון, כי אסטרטגיות לניהול הבראה אינן מובחנות מאסטרטגיות ניהול אחרות או מאסטרטגיות המיועדות להשגת ביצועים משופרים וצמיחה של הרשות המקומית. המחקר נוטה להשיב בשלילה לשאלה האם אסטרטגיות לשינוי ושיפור יכולות להתאים גם לתהליך הבראה (בארי, 2009; Boyne, 2006).

אסטרטגית התחדשות קשה יותר ליישום בסקטור הציבורי. גם כאן, כמו בצמצום והפחתה, עלולה להתעורר בעיה של פיתוח כרי פעולה חדשים או ביטול תחומי פעילות קיימים בעקבות התחייבויות סטטוטוריות. יחד עם זאת, ארגונים ציבוריים רבים מצאו דרך להרחיב את נפח הפעילויות בהן קיים יתרון יחסי, באמצעות הרחבת קהל היעד למשל. רשות מקומית גדולה יכולה למכור שירות של פינוי אשפה לרשות מקומית קטנה, סמוכה לה. כך גם התאגדות של מספר רשויות מקומיות לפעולות מסוימות באמצעות איגודי ערים (לכיבוי אש או איכות סביבה) (Boyne, 2004).

המשתנה "התחדשות" לא מוזכר במחקר זה כמדיניות, אלא כתוצר של מדיניות צמצום והפחתה. מדיניות, מעצם הגדרתה, היא תכנית סדורה ומתווה מראש. במחקר זה, פעולות של התחדשות הן תוצר לוואי של פעילויות צמצום והפחתה שלא כוונו מלכתחילה להתחדשות. מדידת המשנה נעשתה באמצעות המדדים הפיננסיים באים:

1. שיעור עלות השירותים המקומיים והממלכתיים מסך ההוצאות.³⁸
2. שיעור החיוב השנתי במסים (ארנונה) מסך הכנסות הרשות.

מדיניות וביצועים של ארגון מחדש (Reorganization)

מדיניות של ארגון מחדש בהגדרה משמעה הרחבה של או כל שינוי פנימי בארגון (Boyne, 2004). מדובר בשינוי המתייחס למבנה הארגוני, לפרופיל האנושי של המנהיגות והנהלה הבכירה ולדרכי הניהול, לרבות שינויים בהתנהלות התכנון הארגוני (בארי, 2009).

36 הכנסות הרשות: סך ההכנסות בניכוי מענקים לכיסוי גירעון והנחות ממסים.

37 קרנות הרשות: מקור קרנות הרשות הוא בעיקר: אגרות והיטלים המיועדים לפיתוח וכן כוללים עודפי תקציבים בלתי רגילים המיועדים בד"כ לפיתוח גם כן.

38 סך ההוצאות: סך ההוצאות בפועל בניכוי הוצאות לכיסוי גירעון מצטבר ובניכוי הנחות מארנונה.

דפוס של תהליך ארגון מחדש מוסבר באמצעות איור 4.

מבנה ארגוני פשוט: שבו המנהלים מקבלים בעצמם את כל ההחלטות העיקריות על כל הפעילויות ואילו הצוות משרת כהמשך הסמכות המפקחת של המנהל.

מבנה ארגוני תפקודי (Functional structure): המבנה כולל מנהל כללי אחד וצוות ניהולי מצומצם, לרבות מנהלים תפקודיים כמו שפ"ע, הנהלת חשבונות ומשאבי אנוש.

מבנה רב חטיבתי (Multidivisional Structure – M-form): מבנה המורכב מחטיבות תפעוליות בעלות מרכז רווח נפרד. המנכ"ל מאציל סמכויות התפעול היום-יומי והאסטרטגיה למנהלי החטיבות התפעוליות. יתרונו הגדול של המבנה הרב חטיבתי הוא בהענקת הזדמנות להתרחבות ניכרת.

המשתנה "ארגון מחדש" לא מוזכר במחקר זה כמדיניות, אלא כתוצר של מדיניות צמצום והפחתה. מדיניות, מעצם הגדרתה, היא תכנית סדורה ומתוואה מראש. במחקר פעולות של ארגון מחדש הן תוצר לוואי של פעילויות צמצום והפחתה שלא כוונו מלכתחילה לארגון מחדש.

איור 4

דפוס צמיחה של אסטרטגיות ומבנים ארגוניים³⁹



המבנה הארגוני כשלעצמו לא מעניק יתרון תחרותי. יתרון תחרותי נוצר כאשר מתקיימת התאמה מושלמת בין האסטרטגיה למבנה (Miller & Whiney, 1999). התאמה לקויה בין מבנה לאסטרטגיה עלולה לגרום לנוקשות מבנית ולכישלון בהתחשב במורכבות ובשינויים מהירים בנוף התחרותי של המאה ה-21 (Llinitch, D'Aveni, & Lewin, 1996). בחירת המבנה הארגוני ואמצעי הבקרה שיאפשרו יישום יעיל של האסטרטגיות הנבחרות הם אתגר בסיסי העומד בפני מנהלים בארגון (היט, איירלנד, והוסקסון, 2005). למדידת המשתנה נמדדו שמונה מדדים. המדדים חולקו לשלושה אשכולות:

א. אשכול מדדים לבחינת חלוקת שיעור המשרות במערכות הרשות המקומית

1. שיעור המשרות בחינוך מסך כל המשרות;
2. שיעור המשרות ברווחה מסך כל המשרות;
3. שיעור המשרות המוניציפליות⁴⁰ מסך כל המשרות;

ב. אשכול מדדים לבחינת הנטל על כוח האדם במערכות הרשות המקומית

4. סך הנטל על משרה במערכת החינוך;
5. סך הנטל על משרה במערכת הרווחה;
6. סך הנטל על משרה ברשות המקומית;

ג. אשכול מדדים לבחינת שיעור ההשתתפות, נטו במערכות הרשות

7. שיעור תקציב נטו של הרשות במערכת החינוך;
8. שיעור תקציב נטו של הרשות במערכת הרווחה.

יציבות פיננסית

רמת היציבות הפיננסית בוחנת את המבנה, ההרכב והפוטנציאל של משאבי הארגון למטרות של מימון הפעילות העסקית והפעילות שאיננה עסקית.

יציבות פיננסית (financial stability) היא נושא כלכלי, שעיקרו התנאים התורמים לתפקודה התקין של המערכת הפיננסית בכללותה ואלה היוצרים משברים פיננסיים – תנאים הנוגעים לרכיבי המערכת, לסביבה שהיא פועלת בה ולקשרי הגומלין בין רכיבי המערכת לבין עצמם לבין הסביבה (בנק ישראל, 2003).

משוואת היציבות הפיננסית בוחנת את היחסים בין המשאבים של הארגון לבין הפעילויות המתנהלות בו.

מנקודת ראות של מדיניות מימון ממשלתי, יציבותו הכספית של השלטון המקומי (ובהתאם, כל רשות מקומית בפני עצמה) נגזרת משתי פעולות: תקצוב נכון של פעולות נדרשות ויצירת ודאות תקציבית (בן אליא, 2004).

עמדת הרשויות המקומיות וראשיהן היא, שבאופן הדרגתי במהלך עשרים השנים

40 משרות מוניציפליות: סך המשרות ברשות המקומית בניכוי המשרות במערכות החינוך, הרווחה, גמלאים ונבחרים.

האחרונות נאלצו, מרצון או שלא מרצון, להיכנס לנעלי השלטון המרכזי וליתן שירותים נוספים, להגדיל את בסיס המימון על מנת שהרשויות יוכלו לעמוד במשימות ההולכות ומתפשטות לכל התחומים.

משרד הפנים ניסה לבחון את מידת השיפור במצבן הכספי של ועדות קרואות הפועלות ברשויות באמצעות חמישה מדדים פיננסיים, שלטענת משרד הפנים משקפים באופן הבולט ביותר יציבות פיננסית (משרד הפנים, 2011):

(א) אחוז גירעון שוטף מסך הכנסות הרשות.

(ב) אחוז הכנסות עצמיות מסך הכנסות הרשות.

(ג) אחוז עומס מלוות מסך הכנסות הרשות.

(ד) אחוז גירעון מצטבר מסך הכנסות הרשות.

(ה) אחוז החובות מסך ההכנסות.

היציבות הפיננסית בשלטון המקומי בישראל מקבלת משמעות שונה וייחודית. ראשית, מדובר בגופים סטטוטוריים שקיומם קבוע בחוק. בהתאם, חדלות פירעון, על אף שזו אפשרית, מתרחשת לעתים נדירות ביותר. שנית, נכסי הרשויות המקומיות כמעט ולא ניתנים למימוש ולכן יש משמעות גדולה יותר לרמת ההתחייבויות ברשות המקומית. שלישי, הצלחתן של הרשויות המקומיות לא נמדדת ברמת הרווח, אלא בטיב ובהיקף השירותים.

מכל אלו ברור היה שיש למצוא מדדים חלופיים שמביאים בחשבון פרמטרים ייחודיים אלה בעת בחינת היציבות הפיננסית ברשויות המקומיות.

למידת המשתנה נבחרו 11 יחסים פיננסיים:

1. שיעור הגירעון השוטף מסך הכנסות הרשות;
2. שיעור הגירעון המצטבר מסך הכנסות הרשות;
3. שיעור עומס המלוות⁴¹ מסך הכנסות הרשות;
4. שיעור ההכנסות העצמיות מסך ההכנסות;
5. הון חוזר מסך הנכסים;
6. שיעור מענק האיזון מסך ההכנסות;
7. שיעור האשראי להון חוזר (בימים);
8. תקופת אשראי להתחייבות השוטפות;
9. שיעור גביית ארנונה מסך החיוב השנתי;
10. שיעור גביית ארנונה מסך החיוב השנתי ויתרות הפיגורים;
11. גירעון מצטבר למשפחה.

41 עומס מלוות: סך הערך של המלוות שהתקבלו על ידי הרשות, למעט הלוואות לביוב ולמים.

מקרי הבוחן – הרשויות בקבוצת המדגם

שם הרשות המקומית	אוכלוסייה (2002-2008)	מעמד סוציו-אקונומי
מ"מ גבעת זאב	10,818 – 11,314	7
מ"מ גני תקוה	12,291 – 13,785	7
עיריית אופקים	24,000 – 26,454	2
עיריית אריאל	17,197 – 18,031	5
עיריית יהוד	23,423 – 28,253	7
עיריית ערד	27,397 – 27,664	5
עיריית בת-ים	157,176 – 160,000	6
עיריית דימונה	37,159 – 37,510	4
מ.מ גדרה	11,715 – 18,143	6
עיריית יבנה	33,992 – 34,825	6

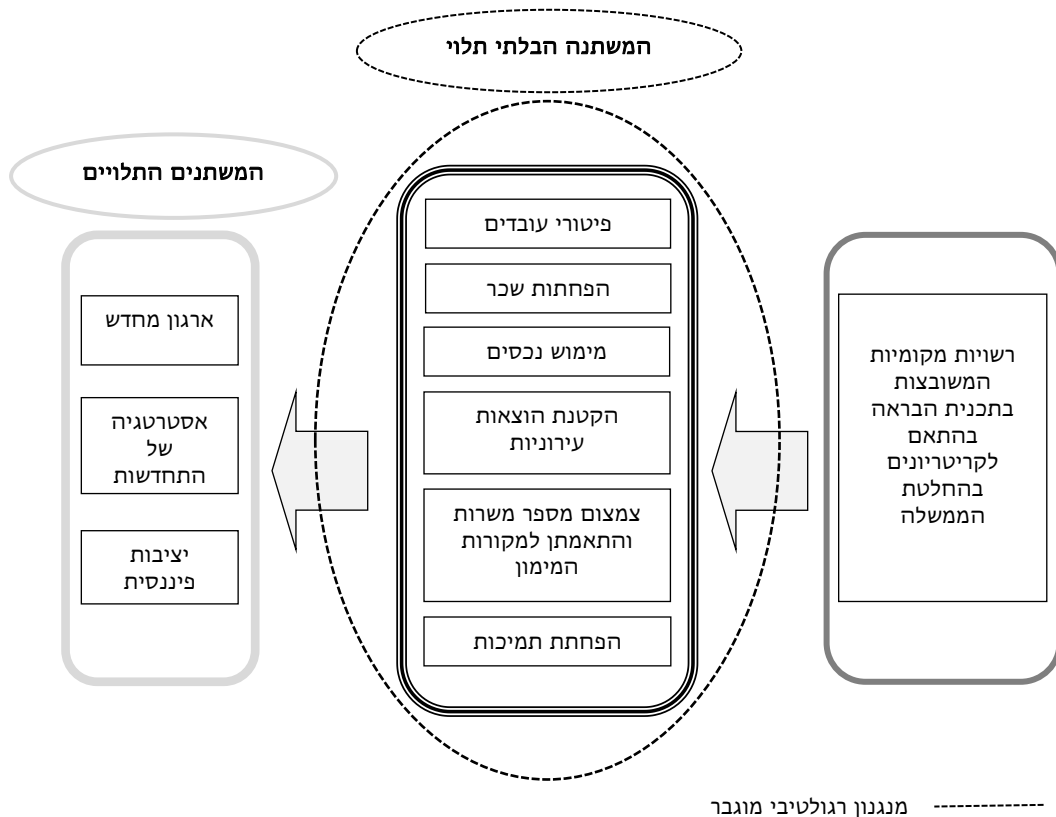
ג. מודל המחקר וההשערות

מודל המחקר

המסגרת התאורטית הכללית של המחקר מוצגת באיור 5. המחקר מציע לבחון את תכניות ההבראה במתכונתן הישראלית, והשפעתן על משתנים שיכולים להביא את הרשות המקומית לנקודת פתיחה חדשה – שונה מזו שהייתה לה טרום יישומה של תכנית ההבראה. נקודת פתיחה 'חדשה' זו היא, בעצם, "הפוטנציאל החדש" של הרשות המקומית ליציבות ולצמיחה בעתיד.

איור 5

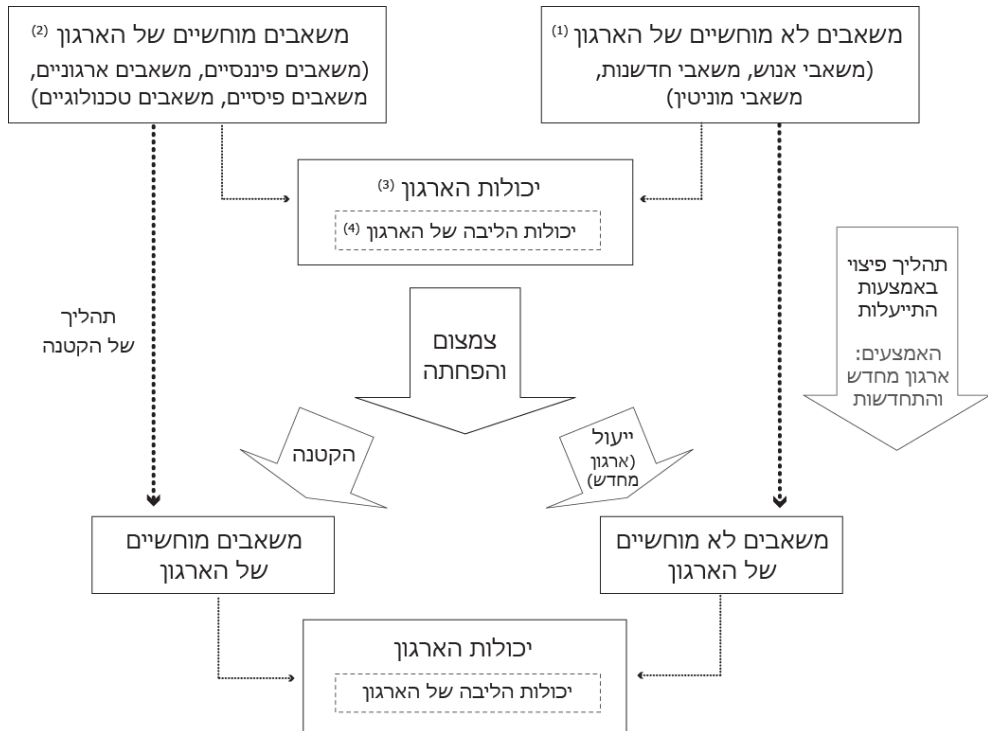
המסגרת התאורטית לתכניות הבראה בישראל (צמצום והפחתה)



מודל המחקר מבוסס על מודל שהוצע על ידי היט, איירלנד והוסיקסון (2005) בהתאמות לסקטור הציבורי בכלל ולרשויות המקומיות בפרט (איור 6).

איור 6

מודל המחקר: מצמצום והפחתה לשינוי ביכולות הליבה של הארגון



מתוך: ניהול אסטרטגיה תחרותית וגלובליזציה (היט, איירלנד והוסיקסון, 2005).

- (1) **משאבים לא מוחשיים של הארגון:** משאבי אנוש: ידע, אמן, כישורי ניהול, שגרת פעילות ארגונית. משאבי חדשנות: רעיונות, כישורים מדעיים, יכולת חדשנות. משאבי מוניטין: מוניטין בעיני הלקוחות, שם מותג, תפיסות של איכות המוצר, עמידותו ואמינותו, מוניטין בעיני הספקים (בעלי עניין).
- (2) **משאבים מוחשיים של הארגון:** משאבים פיננסיים: יכולת הארגון להשיג אשראי, יכולת הארגון לגייס כספים ממקורות פנימיים. משאבים ארגוניים: מנגנוני בקרה פורמליים, מערת תכנון רשמית ומערכות תיאום ופיקוח. משאבים פסיים: מיקום הארגון, גישה לחומרי גלם ונותני שירותים.
- (3) **יכולות הארגון:** כושרה של החברה לנצל משאבים ששולבו בה במטרה להשיג תוצאה סופית רצויה: שימוש יעיל בשיטות לניהול לוגיסטיקה, הנעה והעצמה של עובדים במטרה להשאירם בארגון, שירות לקוחות יעיל, ביצוע יעיל של משימות הניהול, יכולת לחזות את העתיד, מבנה ארגוני יעיל, פיתוח מקצועיות ומצוינות.
- (4) **יכולות הליבה:** משאבים ויכולות המשמשים מקור ליתרון התחרותי של הארגון על מתחריו. יכולות הליבה משקפות את אופיו המיוחד של הארגון. יכולות ליבה מתגבשות במשך הזמן באמצעות תהליך ארגוני של צבירת יכולות ומשאבים ולימוד אופן השימוש בהם. באמצעות פעולות אלו לגיבוש יכולות הליבה מוסיף הארגון ערך ייחודי למוצרו או לשירותים אותם הוא מעניק לאורך זמן.

השערות המחקר

שינוי ברמת הצמצום וההפחתה מביא לשינוי באותה מגמה בפעולות של התחדשות: בעוד שמטרתה של האסטרטגיה לצמצום והפחתה היא לעצור מפולת נוכחית ולייצב את המערכת בשלב המידי, הרי שהתחדשות בונה נדבכים לעתיד. התחדשות מגדירה יעדים חדשים. צמצום והפחתה היא מדיניות פסיבית נמנעת ואילו מדיניות של התחדשות היא אקטיבית ועוסקת בהגדרה מחדש של מטרות הליבה של הארגון (Boyne, 2004).

השערת המחקר מתייחסת לקשר שבין שני המשתנים: זהו קשר המשכי – חיוני, כלומר מדיניות של צמצום והפחתה שאיננה מגובה בפעולות של התחדשות – סופה להכשיל את תכנית ההבראה כולה בעתיד הקרוב.

קיים יסוד סביר שאסטרטגיה של צמצום והפחתה תביא בעקבותיה באופן מיידי התחדשות. הארגון לא נותר בריק שנוצר כתוצאה מביטול פעילויות במסגרת אסטרטגיית הצמצום וההפחתה, ועובדיו כמו גם מנהליו מחפשים למלא את הריק באמצעות פעילויות חדשות, באמצעים חדשים ובאופן שיתאים לדרישות מקבלי השירותים.

שינוי ברמת הצמצום וההפחתה מביא לשינוי באותה מגמה של פעילויות לארגון מחדש:

צמצום כוח האדם במסגרת מדיניות של צמצום והפחתה הביאו את הרשויות המקומיות להיערכות מחודשת בכל הקשור להפעלת כוח אדם שנוטר בארגון. מרב צמצומי כוח האדם הוחלו על עובדים ותיקים, שעמדו לפני פרישה ונענו לתנאי פרישה משופרים. פרישתם הביאה לפעילות של ארגון מחדש משלושה מניעים עיקריים: המניע הראשון, במערכת נשארו עובדים משכילים יותר, שפעולות בהתאם לנורמות ניהוליות מתקדמות כמו "הניהול הציבורי החדש" היו לחם חוקם. המניע השני נובע מרצונם של הנותרים להוכיח שעצם השארתם במערכת הייתה החלטה נבונה ולכן לקחו על עצמם תפקידים נוספים. המניע השלישי נובע מהעובדה ש"חסמים" אנושיים במערכת (עובדים ותיקים) שנוטים להתנגד לשינויים פרשו במסגרת תכנית ההבראה.

שינוי ברמת הצמצום וההפחתה מביאה לשינוי באותה מגמה של רמת היציבות הפיננסית: איתנות פיננסית נמדדת על פי יכולות פיננסיות בלבד, ללא כל קשר לאיכות השירות, רמתו ו/או כמות השירותים. צמצומים מביאים בהכרח לשיפור ביציבות הפיננסית של הארגון.

שיטת המחקר

מערך המחקר

שלב א: המשקלות למדדים השונים ניתנו באמצעות שאלון מובנה שנוסח בשיטת הניתוח ההיררכי (AHP – Analytical Hierarchical Process) (לוח 1). השאלון נמסר לגזברי רשויות מקומיות.

שאלון נוסף היה משני ונועד בעיקר לצורכי תיקוף השאלון הראשון. השאלון הועבר

לשבעה רואי חשבון המתמחים ברשויות מקומיות וגם הם התבקשו לדרג את המדדים. השונות בין תשובות הגזברים ותשובות רואי החשבון נבחנה ובהתאם בוטלו חלק מהמדדים.

שלב ב: ניפוי מדדים שלא קיבלו תיקוף בשלב א.

שלב ג: בדיקה שהממצאים מניתוח המדדים הפיננסיים אכן נובעים מ"התנהגות" המשתנה הבלתי תלוי: רמת הצמצום וההפחתה. הבדיקה נעשתה על ידי ניתוח דומה על קבוצת ביקורת שכללה שלוש רשויות שאינן נמנות עם הרשויות שניהלו תכניות הבראה: מועצה מקומית אפרת, עיריית אשקלון ועיריית קרית טבעון.

אוכלוסיית המחקר והמדגם

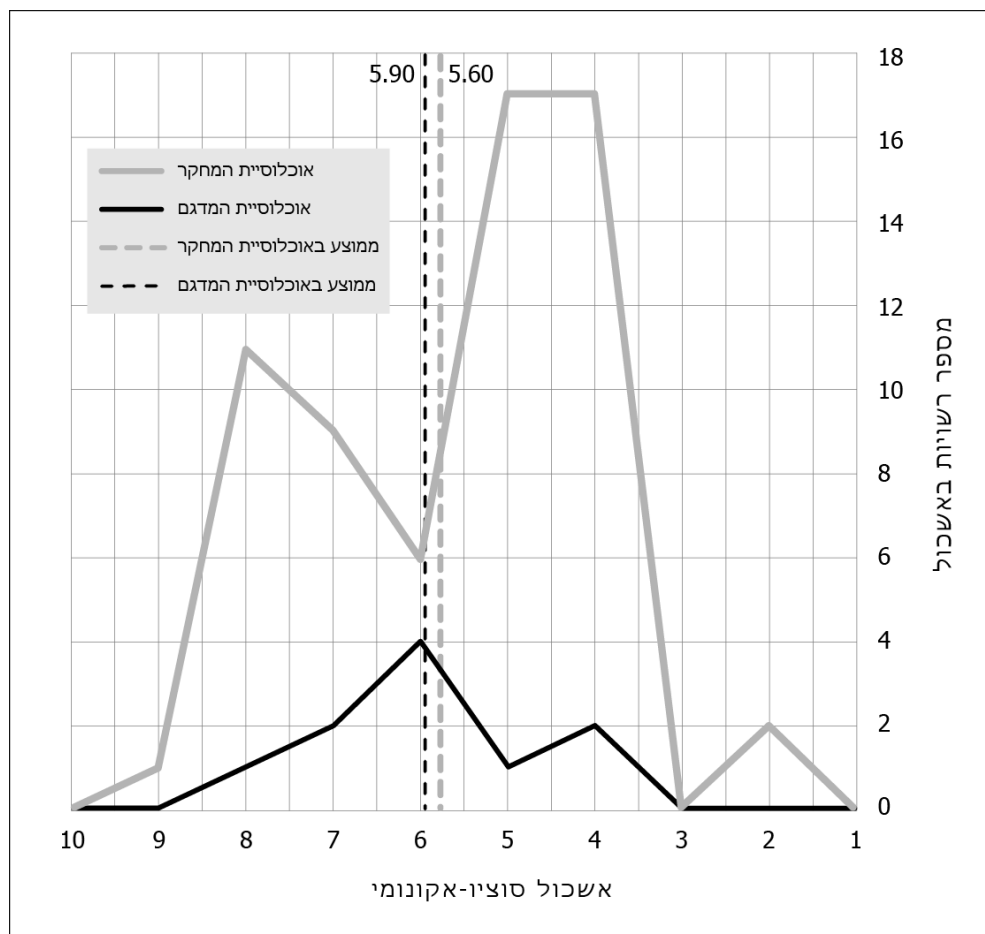
אוכלוסיית המחקר מונה 64 מועצות מקומיות ועיריות במגזר היהודי שהחלו להפעיל תכנית הבראה בשנים 2004-2006. בשנת 2004 הופעלו 134 תכניות הבראה ברשויות המקומיות מכלל 254⁴² הרשויות בשלטון המקומי (מחלקת המידע והמחקר בכנסת, 2006).

אוכלוסיית המחקר איננה כוללת רשויות מקומיות מהמגזר הערבי או מועצות אזוריות. לרשויות ומועצות אלו בעיות וגוונים ייחודיים ושונים שלא באו לידי ביטוי בעבודה זו. אוכלוסיית המחקר, אם כך, מהווה כ-48% מכלל הרשויות שהפעילו תכניות הבראה בשנים הללו וכ-25% מכלל הרשויות בארץ.

אוכלוסיית המדגם: הרשויות באוכלוסיית המדגם נבחרו על פי רמתם החברתית-כלכלית באופן שיתאם את הממוצע באוכלוסיית המחקר. לא נכללו רשויות בעלות אוכלוסייה מתחת ל-10,000 תושבים וכן רשויות השייכות לאשכול סוציו-אקונומי גבוה מ-8 או נמוך מ-2. ממוצע האשכול הסוציו-אקונומי באוכלוסיית המחקר: 5.60 ובאוכלוסיית המדגם: 5.90. כמו כן, לא נכללו באוכלוסיית המדגם רשויות מאשכולות 1, 3, 10. אין רשויות מאשכולות אלו באוכלוסיית המחקר (איור 7).

איור 5

התפלגות אוכלוסיית המחקר ואוכלוסיית המדגם באשכולות הסוציו-אקונומיות



לוח 1 (המשך)

ניתוח השאלונים בקבוצת המדגם (n=10) בשיטת הניתוח ההיררכי
(Analytic Hierarchy Process – AHP)

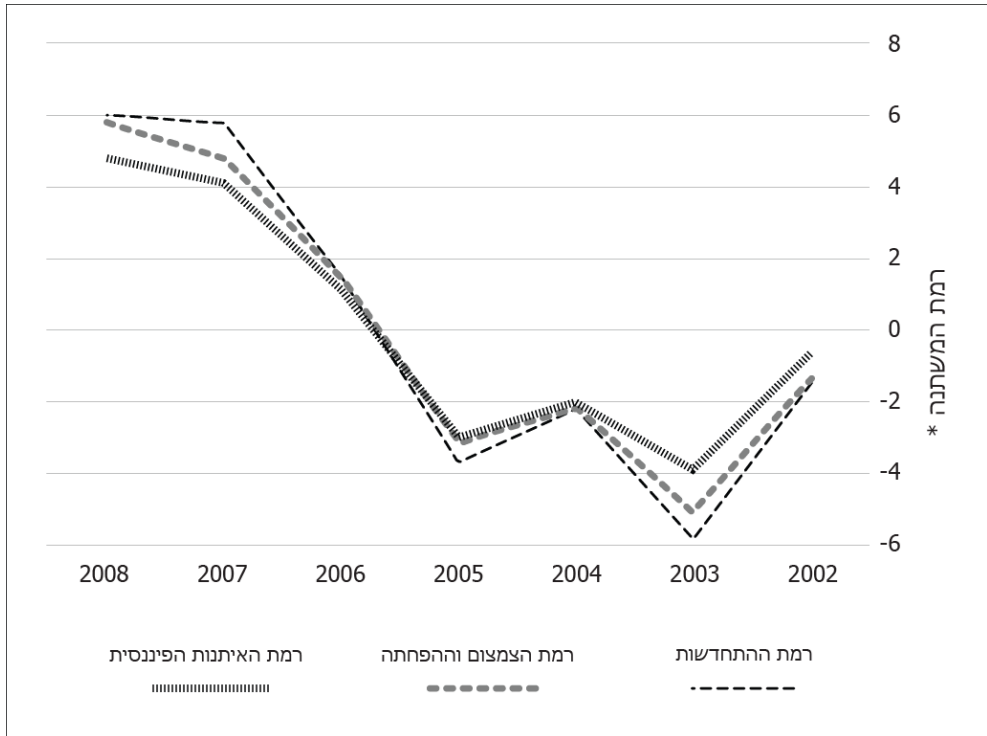
בדיקת עקביות Consistency Ratio			חישוב המשקלות		מדדים המתייחסים של למדיניות של התחדשות		מדדים פיננסיים המתייחסים למדיניות של צמצום והפחתה					
CR	CI	S	Wi	Si	(2)	(1)	(4)	(3)	(2)	(1)	מדד	
0.038	0.056	9.445	0.164	1.663							(1)	מדדים פיננסיים המתייחסים למדינת היציבות הפיננסית
			0.133	1.349							(2)	
			0.106	1.080							(3)	
			0.153	1.551							(4)	
											(5)	
			0.057	0.578							(6)	
											(7)	
			0.033	0.332							(8)	
			0.162	1.653							(9)	
			0.135	1.370							(10)	
			0.058	0.595							(11)	
			1.000	10.171								
0.037	0.034	4.101	0.204	0.949			4.993	0.406	0.399	1.000	(1)	מדדים המתייחסים למדיניות של צמצום והפחתה
			0.397	1.843			3.760	1.236	1.000	2.484	(2)	
			0.320	1.483			2.948	1.000	0.804	2.042	(3)	
			0.079	0.364			1.000	0.336	0.264	0.199	(4)	
			1.000	4.640	12.701 2.979 2.467 5.725							
-	0.004	1.996	0.500	0.998	0.996	1.000					(1)	מדדים המתייחסים למדיניות של התחדשות
			0.500	0.998	1.000	0.996					(2)	
			1.0000	1.9955	2.000	2.000						

ממצאי המחקר

ניתוח הממצאים ברמת המשתנים

איור 8

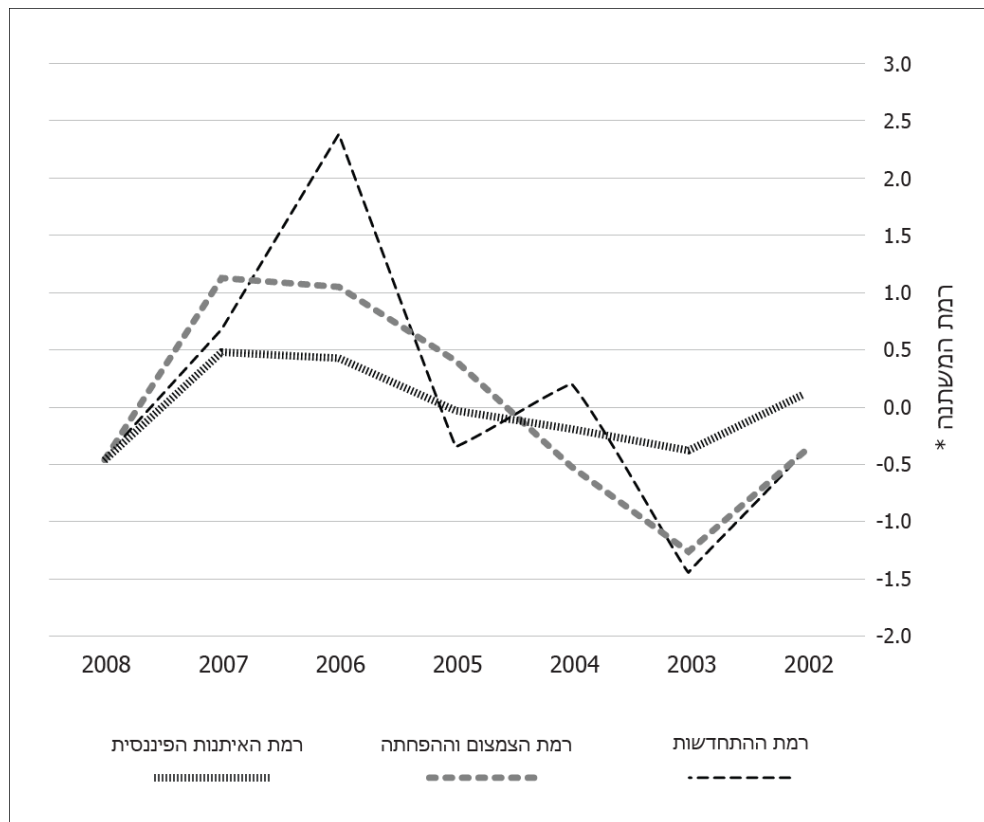
סיכום רמת המשתנים בקבוצת המדגם



* רמת המשתנה היא מכפלת ציון התקן (Z) במשקל לפי שיטת הניתוח ההיררכי (W): $X_v = W_i \times Z_i$.
 X_v = רמת המשתנה הנמדד V.

איור 9

סיכום רמת המשתנים בקבוצת הביקורת



* רמת המשתנה היא מכפלת ציון התקן (Z) במשקל לפי שיטת הניתוח ההיררכי (W): $X_v = W_i \times Z_i$.
 X_v = רמת המשתנה הנמדד V.

מדיניות של צמצום והפחתה (Retrenchment)

ממצאי המחקר (איור 8) מצביעים על כך שרמת הצמצום וההפחתה בשנת 2003 הייתה הנמוכה ביותר שנמדדה לאורך כל שנות המחקר ובכל הרשויות. בעיריית אופקים וערד נמדדו רמות נמוכות יותר בשנת 2005 (אלו שתי הרשויות שלהן מונו ועדות קרואות וראש עיר ממונה ולכן חל עיכוב ביישום תכניות ההבראה).

תהליך של גידול ברמת הצמצום וההפחתה נמדד בכל הרשויות החל משנת 2004 עד לשנת 2008. גם אם באחת מהשנים, בדרך כלל שנת 2007, נמדדה רמת צמצום והפחתה נמוכה משנה שקדמה לה, הרי שבשנה שלאחר מכן שבה ועלתה רמת הצמצום וההפחתה ובסך הכל נשמרה מגמת העלייה ברמת הצמצום וההפחתה, כאמור.

התנהגות המשתנה לאורך השנים בהן הוא נמדד במחקר זה מצביעות על דפוס התנהגותי אופייני למצב של יישום תכניות הבראה שמהותן הוא צמצום והפחתה ומערכת רגולטיבית צמודה. כלומר, רמת צמצום והפחתה גבוהה במהלך כל תקופת הבראה (2004-2006) והפחתה רק לאחר כשנתיים-שלוש (2007-2008) בהן מתחילה מגמה של ירידה ברמה. סוג של רפיון לאחר שנים מספר של רמות הולכות ועולות של צמצום והפחתה.

יחד עם זאת, חשוב להדגיש שבבדיקת קבוצת הביקורת עולות מדידות דומות גם ברשויות בהן לא הונהגה תכנית הבראה (איור 9). יתכן שהסיבות למדידות הדומות הן הצמצום המשמעותי שחל בשנת 2003 במענקי האיוון ותקף עד היום, וכן העלייה המשמעותית ברמת האסדרה שהופעלה על ידי משרד הפנים באמצעות הנחיות מחייבות רבות ופעילות מוגברת של האגף לחיוב אישי במשרד הפנים.

מכיוון שמדובר במשתנה הבלתי תלוי, לא מצאתי שממצא זה מפריע למחקר.

מדיניות של התחדשות (Repositioning)

ברמה המקומית, כלומר בכל רשות ורשות בקבוצת המדגם נמצאה מגמה דומה למגמת המשתנה הבלתי תלוי (רמת הצמצום וההפחתה). נמצא שלאורך התקופה הנבדקת במחקר, מדיניות של התחדשות התאפיינה, בדרך כלל, בתגובה קיצונית יותר מהמגמה של מדיניות צמצום והפחתה.

אפיון זה ניתן לראות, למשל, בשנת 2003, עת רמת הצמצום וההפחתה היו בשפל במ.מ. גדרה, עיריית ערד, עיריית אופקים, ועיריית בת-ים ובשנת 2004 במ.מ. גבעת זאב, עיריית אריאל, עיריית אופקים ועיריית דימונה. סה"כ מצביעות המדידות על כי בשמונה מכלל עשר הרשויות קיימת תופעה זוהי, לפיה כשרמת הצמצום וההפחתה בשפל – רמת ההתחדשות בשפל נמוך עוד יותר. עיריית יבנה ומ.מ. גני תקווה היו יוצאות דופן, אלא שגם רמת ההתחדשות בעיריית יבנה הייתה נמוכה במידה מרובה וכמעט זהה לרמת השפל של הצמצום וההפחתה.

הממצאים מצביעים על תופעה דומה גם כאשר רמת הצמצום וההפחתה נמצאת בשיאה. בכל הרשויות בקבוצת המדגם, פרט לעיריית אופקים, ניתן היה לראות שכשרמת הצמצום וההפחתה בשיא אזי רמת ההתחדשות בשיא גבוה יותר. לגבי עיריית אופקים, יוצאת הדופן, הייתה שנת 2007 משברית במיוחד ובעקבותיה התפטר ראש הרשות. לאחר מינויו של ראש הוועדה הממונה, נכנסה העירייה לתכנית הבראה נוספת.

בחינת יחסי הגומלין בין רמת הצמצום וההפחתה לרמת ההתחדשות מצביעה על מנגנון שקראתי לו "מכניזם של התחדשות יחסית". ההתחדשות נמדדה באמצעות בחינת שיעור המס היחסי מכלל הכנסות ובחינת עלויות השירותים הממלכתיים מכלל עלויות הרשות. שני כלי המחקר הם יחס. במצב של רמה עולה של צמצום והפחתה המכנים ביחסים אלו על פי רוב קטנים (סך כל הוצאות הרשות קטנות מהגדרת הצמצום וסך כל הכנסות הרשות מופחתות עקב הקטנת פעילויות שבצדם יש גם הכנסות). לעומת זאת, המונים ביחסים אלו נשארים קבועים, בדרך כלל (סך חיובי הארנונה לא פוחד וסך העלויות בשירותים הממלכתיים והמקומיים בדרך כלל לא מופחת בגלל החובה לבצעם).

כלומר, נוצר מצב שבו קיימת מגמה של התחדשות יחסית, אולם יתכן שההתחדשות לא עלתה במונחים מוחלטים. למשל, גידול בתקצוב ובביצוע של פעולות חינוך מצביעה על התחדשות. יתכן שלא היה גידול כזה, אלא באופן יחסי לסך הפעילות. למרות זאת, אני מוצא שמכניזם התחדשות יחסי הוא טוב לרשות המקומית, כי הוא מצביע על התחדשות שמתאימה להיקף האמיתי של הארגון. זוהי פעילות שאיננה יוצרת גירעון, אלא מתאימה בהיקפה למשאבי הארגון. כל רמה אחרת של פעילות איננה ריאלית לרשות המקומית.

יציבות פיננסית

בבחינת הממצאים בכל רשות ורשות, נמצאה מגמה דומה למגמת המשתנה הבלתי תלוי. בדרך כלל יציבות פיננסית מאופיינית ברמת יציבות גדולה יותר מהתנודות התכופות ברמת מדיניות של צמצום והפחתה.

סיכומי הנתונים מכל הרשויות בקבוצת המדגם מצביעים על מגמה כמעט זהה של היציבות הפיננסית ושאר המשתנים. בקבוצת הביקורת, נוכל לראות את האפיון הדומיננטי של יציבות פיננסית במתניות תגובה לעומת המשתנה הבלתי תלוי.

התייחסות קבוצת הביקורת לעומת קבוצת המדגם: כמו בסעיף הקודם, גם כאן, בקבוצת הרשויות שלא נקטו בתכניות הבראה מצאתי מגמה דומה עד לשנת 2004. ושוב, החל משנת 2005, השנה שבה תכניות ההבראה היו בעיצומן בכל הרשויות בקבוצת המדגם, החלה בקבוצת המדגם מגמה מובהקת של שיפור בכל רמות המדדים עד שנת 2008 (השנה האחרונה שנבדקה במחקר זה). לעומת זאת הרשויות בקבוצת הביקורת הפגינו מגמה נמוכה יותר של השתפרות ובמהלך 2007-2008 ניכרה ירידה משמעותית בכל המדדים.

לסיכום, רמת היציבות הפיננסית מושפעת באופן מיידי, באותה מגמה ובאותה רמת שיפור כמעט. בקבוצת הביקורת, לעומת זאת, נראה שההשפעה על היציבות הפיננסית מתונה הרבה יותר והרמה נשארת סביב ציר אופקי מסוים אחד.

ארגון מחדש (Reorganization)

המבנה הארגוני ברשויות המקומיות הוא מסורתי, שמרני ורובו ככולו מושתת על דרישות החוק. מנהלי אגפים רבים מוגדרים כבעלי תפקידים סטטוטוריים או תפקידים המוגדרים במסגרת החוק מבחינת סמכותם וחובתם (גזבר, מזכיר, מהנדס, מנהל המחלקה לשירותים חברתיים, מנהל מחלקת חינוך, תברואן, רופא וטרינר). הגמישות בשינוי הארגוני מצומצמת בהתאם.

בראיונות שבה ועלתה התשובה שלא חל כל שינוי במבנה הארגוני, ונראה אפוא שגם לא הייתה כל כוונה לשינוי ארגוני. תשובה זו הולמת, למעשה, את מטרת המחקר שהיא, בין היתר, לבדוק אם היה שינוי ארגוני כמוצר לוואי לתכנית הצמצום וההפחתה ולא כמטרה בפני עצמה. בניתוח מדדי המבנה הארגוני, בניגוד לניתוח המדדים במשתנים האחרים, מצאתי שארגון מחדש מחייב את בחינת התוצאות והמגמות של כל אשכול מדדים בפני עצמו. כל אשכול

מייצג שינוי ארגוני עם משמעות שונה. אשכול המדדים המתייחס לאופן חלוקת המשרות במערכות השונות של הארגון מייצג סדר עדיפויות נכון בניהולה של רשות מקומית, אשכול המדדים המתייחס לשיעור נטל המשרה במערכות השונות של הארגון מייצג רמת שירות ואשכול המדדים המתייחס לשיעור השתתפות הרשות בחינוך ורווחה מייצג רמת השקעה באגפי הרשות המקומית המהווים את ליבת העשייה החינוכית / חברתית.

מאשכול המדדים המתייחס לשיעור חלוקת המשרות נראה שברוב המקרים בהם נוהלה מדיניות של צמצום והפחתה חל שינוי ארגוני חיובי. בבדיקה שנתית עולה שמתוך 37 מקרים בהם נהגה רשות מקבוצת המדגם ברמת מדיניות עולה של צמצום והפחתה, 25 מקרים מצביעים על שינוי ארגוני חיובי (67.6%).

בבחינת אשכול המדדים המתייחס לשיעור הנטל על משרה במערכות השונות נמצא כי ב-44% מהמקרים בהם נוהלה מדיניות של צמצום והפחתה חל שינוי ארגוני חיובי. מתוך 34 מקרים בהם נהגה רשות מקבוצת המדגם ברמת מדיניות עולה של צמצום והפחתה, 15 מקרים מצביעים על שינוי ארגוני חיובי.

בבחינת אשכול המדדים המתייחס לשיעור השתתפות הרשות נטו בחינוך וברווחה ניכר שב-68.75% מהמקרים בהם נוהלה מדיניות של צמצום והפחתה חל שינוי ארגוני חיובי. מתוך 32 מקרים בהם נהגה רשות מקבוצת המדגם ברמת מדיניות עולה של צמצום והפחתה, 22 מקרים מצביעים על שינוי ארגוני חיובי.

בשלושת האשכולות הבוחנים צדדים שונים של שינוי ארגוני נמצא שנוצר שינוי ארגוני לטובה ברשויות בהן עולה רמת הצמצום וההפחתה, אולם לא בשיעורים גבוהים.

הממצאים ברמת השערות המחקר

השערות המחקר הן שרמה עולה של מדיניות צמצום והפחתה במסגרת תכניות הבראה ברשויות המקומיות מביאה לרמה גבוהה של יציבות פיננסית, מדיניות ארגון מחדש ומדיניות של התחדשות. השערות המחקר מצביעות על יחס ישיר בין רמת המשתנה הבלתי תלוי למשתנים התלויים. השערות המחקר נמצאו נכונות במידה שונה לגבי כל משתנה. ברמת השערת המחקר הבודדת נמצא שמדיניות של התחדשות מושפעת באופן חזק ביותר. היציבות הפיננסית נתונה לשינויים מתונים יותר. רמת מדיניות של ארגון מחדש נמצאה מושפעת גם כן.

הממצאים ברמת מודל המחקר

היט, איירלנד והוסיקסון (2005) הציעו מודל לשינוי יכולות הארגון בכלל ושינוי יכולות הליבה של הארגון בתוך כך. יכולות הארגון הן המערכות המגלמות את כל הפוטנציאל הארגוני להשיג תוצאה סופית רצויה תוך שימוש בכל טכניקות הארגון, הלוגיסטיקה, הנעת העובדים והעצמתם, יעילות ואפקטיביות, מבנה ארגוני נכון, מקצועיות ומצוינות ויכולת טובה יותר לחיזוי העתיד. יכולות הליבה משקפות את אופיו המיוחד של הארגון ומוסיפות ערך ייחודי למוצרי הארגון או לשירותים אותם הוא מעניק. יכולות ליבה עשויות לבוא באמצעות איתור היתרון היחסי והתמקדות בו.

באמצעות וקטור עיקרי, הוא הווקטור לצמצום והפחתה תקציביים ברשויות המקומיות, נוצרו שני וקטורים נוספים כמוצר לוואי: פעולות הרשות המקומית להתחדשות ופעולות הרשות המקומית לארגון מחדש. התוצאה של שלושת הכוחות הללו (כוח עיקרי ושניים נלווים) הביאו ליציבות פיננסית משופרת ובניית מערכת של יכולות חדשות ומשופרות ברשות המקומית.

טענת המודל היא שדי במדיניות של צמצום והפחתה כדי לשפר את הארגון ברמת השינוי המבני, שיפור יכולות הליכה ויצירת מנגנון של התחדשות לצמיחה עתידית.

מדיניות של צמצום והפחתה מכניסה את הארגון ל"מתח" ארגוני וללחצים בתפעול השוטף. הרשות המקומית נאלצת לקיים רמת שירותים תחרותית עם רשויות סמוכות תוך שימוש בתקציבים מופחתים. אילוץ זה מאיץ את השימוש בתהליכים הכרחיים כמו ארגון מחדש והתחדשות. לדוגמה, למרות מדיניות הצמצום וההפחתה נאלצו הרשויות המקומיות להתמודד עם עלויות גדולות של פינוי אשפה, בעיקר עקב הגידול המשמעותי בעלויות ההטמנה. הרשויות הזמינו סקר פינוי אשפה, בדרך כלל באמצעות איגודי ערים לאיכות סביבה. ברוב המקרים הסתבר שמינון פינוי האשפה גבוה מידי ורמת מיחזור האשפה נמוכה מידי. רשויות רבות צמצמו את מספר הפינויים לשבוע מצד אחד ומצד שני הגבירו את המיחזור. שתי פעולות אלו במקביל הובילו לעמידה ביעדי התקציב המידלדל מצד אחד, שמירה על רמת שירות ואפילו שינוי יעד ליבה באמצעות הגברת מיחזור.

לסיכום, מודל המחקר מסביר תהליך שמתחיל בפעולות טכניות פשוטות, לכאורה, של צמצום והפחתה ומסתיים בארגון טוב יותר מבחינת יציבות ופוטנציאל.

קשיים בביצוע המחקר ומגבלותיו

טווח הזמן: המחקר בוחן את רמות המשתנים בשנים 2002-2008. רוב תכניות ההבראה הסתיימו בשנים 2005-2006 ואופק מדידת רמות המשתנים של הרשות המקומית הוא קצר יחסית, רק כשנתיים או שלוש לאחר סיום תכנית ההבראה.

כלי המחקר למדידת מדיניות של התחדשות: המשתנה נמדד באמצעות 2 יחסים פיננסיים בלבד ושאלון איכותני שחולק לראשיה ולבכיריה של הרשות המקומית. מבחינת היחסים הפיננסיים היה מועיל וטוב יותר למחקר אילו נמצאו יותר יחסים פיננסיים המשקפים מדיניות של התחדשות.

כלי המחקר למדיניות של ארגון מחדש: המשתנה נמדד ונבחן באמצעות שמונה מדדים של כוח אדם. נמצא קושי של המראיינים, לקבוע בדיוק את עיתוי הצעדים שנקבעו. קושי נוסף, ככל שהצלחתי לאבחן, נבע בראיונות מהדגשה מוגזמת של הנשאלים על פעולותיהם החיוביות לעומת צעדים שנקטו בשוגג.

מגבלות שקשורות בשיטת הניתוח ההיררכי (AHP): מבחינת הנשאלים, השיטה שאומצה על ידי המחקר לקביעת משקלות למדדים הפיננסיים היא ארוכה. לא אחת הנשאלים הביעו את דעתם בחוסר סבלנות לשאלות המדרגות, שנראות לעתים זהות. קיים חשש שמקצת התשובות נענו גם מתוך אווירה של חוסר סבלנות ואולי אף חוסר דיוק.

השלכות תאורטיות ומעשיות של המחקר ותרומתו

הדעה הרווחת בספרות המקצועית המתייחסת לשלטון המקומי בישראל היא, שעל מנת להביא את השלטון המקומי להבראה ושיפור יש לקיים מכלול של אמצעים ותהליכים כמו: צמצום והפחתה, הכבדת הרגולציה, שינוי מבני בחוקי השלטון המקומי, הגברת הדרישות המקצועיות לבעלי התפקידים ואסדרת כל תפקידי השלטון המקומי.

המסקנה התאורטית המרכזית ממחקר זה מתייחסת למתאם הגבוה שבין מדיניות של צמצום והפחתה מבוקרת ומפוקחת באופן אינטנסיבי על ידי הרגולטור לבין האצת תהליכים משלימים ליצירת פוטנציאל לגידול היכולות של הארגון.

נמצא, שכל הרשויות שפעלו במסגרת תכנית של צמצום והפחתה נגררו באופן אינסטינקטיבי, כמעט, למהלכים של התחדשות וארגון מחדש וכתוצאה מכך שופרה איתנות הפיננסית.

למרות האמור לעיל, חשוב להדגיש שצמצום והפחתה ניתנים ליישום רק ברמת הרשות המקומית הבודדת ולא באופן גורף לכלל הרשויות המקומיות. צמצום מהותי של מענקי האיזון לא יביא לתוצאה המיוחלת, אלא להיפך, ממש כפי שאירע בשנים 2002-2003. הצמצום וההפחתה חייבים להתקיים במסגרת פרטנית ומפורטת לכל רשות ורשות, תוך בקרה שוטפת צמודה.

ביבליוגרפיה

- אורבך, ג' (2004). יסודות השלטון המקומי. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- אינגבר, י' (1994). ניתוח דוחות כספיים. ירושלים: המכון לפיריון העבודה.
- אייזנקג-קנה, פ' (3 2009). יצירות עירונית: אפקטיביות ניהולית ופתיחות דמוקרטית. ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית.
- אפלבוים, ל'וא' חזן (2005). שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות קטנות - לקחים מישראל. ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית.
- בארי, א' (2008). תפיסת הכישלון ברשויות מקומיות והדרכים להתמודד עימו. חיפה: אוניברסיטת חיפה.
- בארי, א' (2009). הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי. ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים.
- בית הספר הגבוה למינהל כספי (2010). בחינה ביקורתית של השוויון בשירותים ובמערך הרגולציה והמימון ברשויות המקומיות הטרוגניות. רחובות: מפעם השפלה.
- בן אליא, נ' (2008). רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש. ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית.
- בן אליא, נ' (2006). מסגרות אזוריות על מוניציפליות למתן שירותים בישראל. ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית.

- בן אליא, נ' (2006). **מסל שירותים לשירותי ליבה: הרחבת האחריות המיניסטרילית של משרד הפנים**. ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית.
- בן אליא, נ' (2006). **מערכת מדרי ביצוע בשלטון המקומי**. ירושלים: משרד הפנים (מפעם).
- בן אליא, נ' (2004). **הדור הרביעי: שלטון חדש לישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן אליא, נ' (2000). **"קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן אליא, נ' (1998). **משבר הרשויות המקומיות בישראל: הכשל הניהולי והדרכים לשיקום**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן אליא, נ' (1996). **מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן בסט, א' ומ' דהן (2010). **נדרש טיפול שורש למשבר ברשויות המקומיות**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בן בסט, א' ומ' דהן (2009). **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בן בסט, א' ומ' דהן (2008). **המשבר ברשויות המקומיות (יעילות מול ייצוגיות)**. ירושלים: פורום קיסריה.
- ישראל. בנק ישראל (2003). **דו"ח יציבות פיננסית לשנת 2003**. ירושלים: בנק ישראל.
- ישראל. עיריית אופקים (2002-2008). **הדו"ח הכספי המבוקר**. ישראל: אופקים.
- ישראל. עיריית אופקים (2002-2008). **תמצית הדו"ח הכספי**. ישראל: אופקים.
- ישראל. עיריית אריאל (2002-2008). **הדו"ח הכספי המבוקר**. ישראל: אריאל.
- ישראל. עיריית אריאל (2002-2008). **תמצית הדו"ח הכספי**. ישראל: אריאל.
- ישראל. עיריית בת-ים (2002-2008). **הדו"ח הכספי המבוקר**. ישראל: בת-ים.
- ישראל. עיריית בת-ים (2002-2008). **תמצית הדו"ח הכספי**. ישראל: בת-ים.
- ישראל. מועצה מקומית גבעת זאב (2002-2008). **הדו"ח הכספי המבוקר**. ישראל: גבעת זאב.
- ישראל. מועצה מקומית גבעת זאב (2002-2008). **תמצית הדו"ח הכספי**. ישראל: גבעת זאב.
- ישראל. מועצה מקומית גדרה (2002-2008). **הדו"ח הכספי המבוקר**. ישראל: גדרה.
- ישראל. מועצה מקומית גדרה (2002-2008). **תמצית הדו"ח הכספי**. ישראל: גדרה.
- ישראל. מועצה מקומית גני תקוה (2002-2008). **הדו"ח הכספי המבוקר**. ישראל: גני תקוה.
- ישראל. מועצה מקומית גני תקוה (2002-2008). **תמצית הדו"ח הכספי**. ישראל: גני תקוה.
- ישראל. עיריית דימונה (2002-2008). **הדו"ח הכספי המבוקר**. ישראל: דימונה.
- ישראל. עיריית דימונה (2002-2008). **תמצית הדו"ח הכספי**. ישראל: דימונה.
- דלג'ו, מ' (2006). **כלכלת המערכת המוניציפאלית הכפרית בישראל**. חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה". ירושלים: האוניברסיטה העברית.

דרי, ד' (1994). **מי שולט בשלטון המקומי?** ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. תל אביב, הקיבוץ המאוחד.

הוועדה לבחינה מחדש של הקריטריונים להקצאת מענק האיוון בראשותו של י' גדיש. (2001).

היט, מ', איירלנד, ד', והוסיקסון, ר' (2005). **ניהול אסטרטגי - תחרותיות וגלובליזציה**. (תרגום: בוריס לוין). רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

הכט, א' (1997). **שידור מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

המרכז הבינתחומי בהרצליה (2011). **חוק העיריות: נייר עמדה**. הרצליה: המרכז הבינתחומי.

חסון, ש' (1996). **הסדר העירוני החדש - קואליציות ממשל עירוניות**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

חסון, ש', וא' חזן (1997). **שותפות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

ישראל. עיריית יבנה. (2002-2008). **הדו"ח הכספי המבוקר**. ישראל: יבנה.

ישראל. עיריית יבנה. (2002-2008). **תמצית הדו"ח הכספי**. ישראל: יבנה.

ישראל. עיריית יהוד. (2002-2008). **הדו"ח הכספי המבוקר**. ישראל: יהוד.

ישראל. עיריית יהוד. (2002-2008). **תמצית הדו"ח הכספי לשנת 2008**. ישראל: יהוד.

ירושלים. ועדת יצחקי (2003). **איחוד רשויות מקומיות ושינוי מפת השלטון המקומי**.

ירושלים. הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות (ועדת שחר). (1998). **דו"ח מסכם**.

כנסת. (2005). **הצעת חוק העיריות התשס"ו - 2005**. ירושלים: הכנסת.

מבקר המדינה. (2010). **הקצאת מענקי האיוון לרשויות המקומיות**. ירושלים: משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה. (2010). **חייב אישי בשלטון המקומי**. ירושלים: משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה. (2009). **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008 - תקציר**. ירושלים: משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה. (1999). **דו"ח שנתי לשנת 1999 בנושא המענק לאיוון תקציבי הרשויות המקומיות**. ירושלים: משרד מבקר המדינה.

מחלקת מידע ומחקר. (2006). **המשבר ברשויות המקומיות**. ירושלים: הכנסת.

משרד הפנים (2009). **מדריך ליו"ר ועדה ממונה ברשות המקומית**. ירושלים: משרד הפנים (מפעם).

משרד הפנים (2008). **תהליך תכנון אסטרטגי לקידום פיתוח מקומי**. ירושלים: משרד הפנים (מפעם).

משרד הפנים. (2006) **הנחיות מקצועיות לרואה החשבון ביקורת חשבונות ברשויות המקומיות לשנת 2005**. ירושלים: משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות.

משרד הפנים. (2003). **בין נבחרים ופקידות בכירה ברשויות המקומיות**. ירושלים: משרד הפנים (מפעם).

משרד הפנים. (1999). דו"ח הוועדה ליישום שיטת הדיווח הכספי ברשויות המקומיות ("ועדת ברנע"), ירושלים: משרד הפנים

מרכז המחקר והמידע (2010). הקיצוץ במענקי האיוון לשנת 2010. ירושלים: הכנסת. במקום אחר

מרכז המחקר והמידע (2010). ניתוח מענקי האיוון ברשויות המקומיות. ירושלים: הכנסת.

מרכז מחקר ומידע (2009). התקציב ומדיניות משרד הפנים לשנת הכספים 2009. ירושלים: הכנסת.

מרכז המחקר והמידע (2008). ועדות ממונות (ועדות קרואות). ירושלים: הכנסת.

מרכז המחקר והמידע (2008). חשב מלווה מוטעם משרד הפנים - תיקוני חקיקה לשם הסדרת מינוי של חשב מלווה בתאגיד עירוני. ירושלים: הכנסת.

מרכז המחקר והמידע (2007). ניתוח תקציב ומדיניות משרד הפנים לשנת הכספים 2008. ירושלים: הכנסת.

מרכז מידע ומחקר. (2005). מסמך רקע בנושא: איחוד רשויות - בדיקת יישום התכנית. ירושלים: הכנסת.

מרכז המחקר והמידע (2004). אי תשלום שכר עובדי הרשויות המקומיות. ירושלים: הכנסת.

מרכז המחקר והמידע (2004). הרשויות המקומיות: בעיות מרכזיות וחלופות לפתרונן. ירושלים: הכנסת.

מרכז המחקר והמידע (2004). מסים מקומיים: שיטת חישוב ואופן גבייה - סקירה משווה. ירושלים: הכנסת.

מרכז המחקר והמידע (2003). מבנה היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. ירושלים: הכנסת.

משרד הפנים (2012) דירוג סוציו-אקונומי ופריפראליות של הרשויות המקומיות בישראל. ירושלים: משרד הפנים.

משרד הפנים (2010). דברי הסבר להקצאת מענק האיוון לשנת 2010. ירושלים: משרד הפנים.

משרד הפנים (2008). המדריך לנבחר ברשות המקומית. ירושלים: משרד הפנים.

משרד הפנים (2007). המדריך לחשב המלווה ברשות המקומית. ירושלים: משרד הפנים.

משרד הפנים, המנהל לשלטון מקומי במשרד הפנים (2008). תבחינים לקביעת רשויות איתנות. ירושלים: משרד הפנים.

עיריית ת"א (2008). טיפוח ההון האנושי. תמיכה באסטרטגיה עירונית: ממשל עם הפנים לאזרח - עירייה מוטת לקוח. תל אביב: עיריית ת"א.

ישראל. עיריית ערד. (2008-2002). הדו"ח הכספי המבוקר. ישראל: ערד.

ישראל. עיריית ערד. (2008-2002). תמצית הדו"ח הכספי. ישראל: ערד.

פקודת העיריות (נוסח חדש), 1964.

פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש), 1950.

ירושלים. חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג - 2003.

רזין, ע' וא' חזן (2012). הסדרים מוניציפאליים: כיוונים במסגרת שלטון וממשל מקומי בישראל. ירושלים: המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

- רזין, ע', וא' חזן (2006). חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צימצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות. ירושלים: מכון פלורסהיימלמחקרי מדיניות.
- רזין, ע' (2006). חלוקה מחדש של הכנסות הרשויות המקומיות - הסדרים כספיים ושינויים טריטוריאליים. ירושלים: מכון פלורסהיימלמחקרי מדיניות.
- רזין, ע', וע' רנדר (2004). רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואסזור לנחשלים. ירושלים: מכון פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית.
- ריינגוורן, י' (2011). איחודי רשויות והשפעתם התקציבית. ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית.

- Altman, E. (2000). *Predicting Financial Distress of Companies: Revisiting the Z-Score and Zeta Models*. New York: Stern School of Business, New York University
- London. Audit Commission (2002). London: Audit Commission.
- London. Audit Commission(2010). Strategic Financial Management in Councils: Delivering services with a reduced income. UK: Audit Commission.
- Beeri, I. (2009). The Measurement of Turnaround Management Strategies in Local Authorities. *Public Money & management*.
- Beeri, I. (2009). *Turnaround Management Strategies and Recovery in Local Authorities*. Ph.D Thesis. Ireland: National University of Ireland, Cork.
- Ben-Bassat, A., Dahan, M. & Klor, E. F. (2011). *Is Centralization a Solution to the Soft Budget Constraint Problem?* Hebrew University Jerusalem.
- Boyne, G. (2004). A 3Rs' Strategy for Public Service Turnaround: Retrenchment, Repositioning, Reorganization. *Public Money & management*. 4/2004: 97-103.
- Boyne, G. (2006). Strategies For Public Service Turnaround - Lessons From the Private Sector? *Administration & Society*. Vol. xx No. x, 1/2006.
- Boyne, G. & Meier, K. (2009). Environmental Change, Human Resources and Organizational Turn around. *Journal of Management Studies*, Cardiff, UK.
- Carmeli, A., Yitzhaki, Y. & Vinarski-peretz, H. (2008). Fiscal Distress in Local Authorities in Israel. The Convened Committer as a Method and a Solution . Ramat Gan: Bar Ilan University.
- Donaldson, A. (2006). Aspects of New Public Finance. *OECD Journal on Budgeting*.
- Hahn, S. (2011). *How to Design a Disaster Recovery Plan*. USA: IIMC - International Institute of Municipal Clerks.
- Joyce, P. (2008). The Role of Leadership in the Turnaround of Local Authorities. *Public Money & Management*, 8/2004.
- Ketchen, D. (1998). Turnaround Research: Past Accomplishment and Future Challenges. London: JAI Press.

- Llinitch, A., D'Aveni, R. & Lewin, A. (1996). New Organizational forms and strategies for managing in hypercompetitive environments. *Organization Science* 7: 211-220.
- McLean, I., Haubrich, D. & Gutierrez-Romero, R. (2007). The Perils and Pitfalls of Performance Measurement: The CPA Regime for Local Authorities in England. Oxford: Journal Compilation.
- Miller, D. & Whiney, J. (1999). Beyond Strategy: Configuration as a Pillar of competitive advantage. *Business Horizons* 42(3): 5-17.
- Mizrahi, S. & Yuval, F. (2010). *A Discussion about the Strategic Performance Management Approach Proposed for Public Sector*. Beer-Sheva: Ben Gurion University, Guilford Glazer Faculty of Business and Management, Department of Public Policy and Administration.
- Posner, P., Ryu, S. & Tkachenko, A. (2009). Public-Private Partnerships: The Relevance of Budgeting. United State: *OECD Journal on Budgeting*.
- Schendel, D. and Patton, G. (1976). Corporate Stagnation and Turnaround. *Journal of Economics and Business*, 28:236-241.
- Slatter, S. (1984). *Corporate Recovery*. Harmondsworth: Penguin.
- Turner, D., Skecher, C., Whiteman, P., Michael, H. & Jas, P. (2004). Invention or Persuasion? Strategies for Turnaround of Poorly-Performing Councils. *Public Money & Management*, 8/2004.
- Walshe, K., Harvey, G., Hyde, P. & Pandit, N. (2004). Organizational Failure and Turnaround: Lessons for Public Services from the Non-Profit Sector. *Public Money and Management*, 24, 4:201.

הביקורת ברשויות המקומיות בישראל

לא על החוק לבדו

יובל אופק והרצל כהן

תקציר

תהליכים של ניהול ציבורי חדש העלו את חשיבות הביקורת ברשויות מקומיות, והביאו עימם דרישות לשקיפות, לאחריות ולבחינת יעילות ומועילות ברשויות. אולם, בשל הסדרת מערך הביקורת על ידי חקיקה, נוצר תהליך הפוך – של ניתוק בין הביקורת לבין הארגונים שאותם היא באה לשרת. מטרתו של פרק זה היא לבחון את האופן שבו נושאים מהותיים בחקיקה, בתחום הביקורת ברשויות המקומיות, אכן נאכפים בפועל. הטענה היא כי אין די בחקיקה לבדה כדי להסדיר את מערך הביקורת ברשויות המקומיות בישראל. אפשר להניח, כי רבים מסעיפי החוקים אינם מוטמעים ואינם נאכפים, וכתוצאה מכך ביקורת הלכה למעשה אינה מתקיימת ברשויות מקומיות רבות או מתקיימת באופן חלקי בלבד. ההשערה נבדקה ואוששה באמצעות סקר שנערך בקרב מבקרי הרשויות המקומיות בישראל. משום כך, פרק זה מציע מעבר מדגש על חקיקה ליצירת מערכת ביקורת רב שלבית, המסוגלת להתמודד עם דרישות ניהול בנות זמננו.

הקדמה

נדבך חשוב בניהול הרשויות המקומיות ובקשר שלהן עם השלטון המרכזי הוא מנגנוני הביקורת והבקרה הפנימיים, שמטרתם לשמור על מינהל תקין, לשפר את תפקודן של הרשויות המקומיות ולפתח בהן מערכת אחריות ואחריותיות כחלק ממערכת איזונים ובלמים (Leeuw, 1996; Pollitt et al., 1999). הרשויות המקומיות בישראל כפופות לביקורת של מבקר המדינה ולביקורת של משרד הפנים. אולם אלה הן ביקורות חיצוניות (כלומר אינן חלק מהארגון המבוקר), חלקיות, מדגמיות ובמתכונתן הנוכחית אינן יכולות לספק מידע מפורט ושיטתי על המתרחש בכל אחת מ-257 הרשויות המקומיות ברמת הביצוע וההטמעה (פרידברג, 1991). לפיכך, מנגנון הביקורת המרכזי והעיקרי ברשויות המקומיות הוא הביקורת הפנימית, המוגדרת כ"פעילות בלתי תלויה ואובייקטיבית, המסייעת לארגון להשיג את מטרותיו, מתוך שימוש בגישה שיטתית וממוסדת לשם הערכה ושיפור האפקטיביות של תהליכי ניהול סיכונים, בקרה, פיקוח ושליטה" (ברדה, 2005). חשוב להדגיש, כי ביקורת פנימית מתמקדת בביצוע המדיניות ובאופן הטמעתה, ולא במדיניות עצמה (Pollitt & Suma, 1997).

מערכת השלטון המקומי בישראל מתמודדת זה עשרות שנים עם הקושי לבנות מערך יעיל של בקרה וביקורת פנימית, כדי להבטיח ניהול תקין של הרשות (לשכת המבקרים הפנימיים ישראל, 2012). הצורך במערך מקצועי ובלתי תלוי של ביקורת פנימית נובע, בין היתר, מהחולשה המובנית של הביקורת הציבורית ושל השלטון המרכזי ובכלל זה משרד הפנים, להתמודד עם המורכבות של תהליכי הניהול המשתנים ברשויות המקומיות. מאפיין בולט של חולשה זו הוא טשטוש הגבולות בין הדרג הפוליטי הנבחר ברשות, שתפקידו לקבוע מדיניות, לבין הדרג הביצועי שתפקידו ליישם מדיניות זו ולדאוג לביצועה השוטף. כתוצאה מכך, גם מערך הבקרה הפנימית ברשויות המקומיות אינו מובחן דיו. עובדה זו פוגמת ביכולתה של הביקורת הפנימית לקיים שגרת עבודה מקצועית, אובייקטיבית ובלתי תלויה (זמיר, 2009).

הטיפול בחולשתה של הביקורת ברשויות המקומיות התבסס על שני מרכיבים עיקריים: הראשון, הוא עיגון בחוק של מעמדו, תפקידו וסמכותו של המבקר הפנימי ברשות המקומית, כדי לבצר את מעמדו (שוורץ וסוליציאנו, 2004). המרכיב השני, שנעשה אף הוא בחקיקה, הוא אימוץ האורגן של ועדת ביקורת (הוועדה לענייני ביקורת, בשמה הרשמי), כפי שקיים בחברות עסקיות. אלא שבניגוד למודל שבו חברי הוועדה הם נציגי ציבור ללא קשר עסקי לחברה, ברשות המקומית מבנה המועצה מושתת על קואליציה ואופוזיציה. אולם, הפתרון התחקיתי שאומץ בישראל כדי לפתור את הבעיה של חולשת הביקורת הפנימית במגזר הציבורי לא זכה להצלחה רבה (שוורץ וסוליציאנו, 2004).

מטרתו של מחקר זה היא להבין באיזו מידה מצליחה החקיקה ברשויות המקומיות בישראל להסדיר את תפקודו של מערך ביקורת תקין, ואילו שינויים נחוצים כדי לתמוך בחקיקה זו. המחקר מתמקד במיוחד בוועדות לענייני ביקורת כיסוד הדמוקרטי של מערך הביקורת ברשויות המקומיות בישראל. ההתמקדות בוועדות הביקורת נעשתה בשל ההבנה, כי תחום זה מהותי לתפקוד מערך הביקורת כולו, ומהווה חולשה מהותית שניתן להסדיר אותה באמצעות שינויים ארגוניים ומוסדיים. טענת המחקר היא, כי ההתבססות על חקיקה בלבד ללא

תמיכה ארגונית נובעת בעיקרה מלחצים מוסדיים. כתוצאה מכך, יש לשער, לאחר עשרות שנים של סדרת חקיקות בתחום הביקורת ברשויות המקומיות, לא רק שהחוקים אינם מוטמעים כראוי, אלא הם גם אינם מסדירים עבודה תקינה של מערך ביקורת ברשויות המקומיות בישראל. הניסיון להסתמך על חקיקה בלבד כדי להסדיר תקני ביקורת, איוש משרות ותפקוד של ועדות ביקורת כיסוד הדמוקרטי של מערך הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות גורם לכך שסעיפי חקיקה רבים אינם מיושמים בפועל. כדי לבדוק השערות אלה נערך סקר בקרב מבקרי הפנים ברשויות המקומיות בישראל (להלן מבקרי הרשויות). הסקר אישש את השערות המחקר בדבר אי הציות של הרשויות המקומיות בישראל למרכיבי הבסיסיים של החוק ובדבר אי יכולתו להביא לתפקוד הולם של גופי הביקורת השונים בהן. לצד הבדיקה של מידת הציות למאפייניו השונים של החוק, פרק זה בוחן את הסיבה לכישלון החקיקה ומציע דרך פעולה חלופית במישור הארגוני.

החקיקה בנושאי ביקורת פנימית והשפעתה על הביקורת ברשויות המקומיות: התפתחות ורקע תאורטי

בשנת 1992 נחקק בישראל חוק הביקורת הפנימית, שהפך אותה למדינה היחידה בעולם שהסדירה את הביקורת הפנימית באמצעות חקיקה רוחבית (זילר, 2006). כוונת החוק הייתה לחייב הטמעה של מערך ביקורת פנימית בכל גוף ציבורי ולחזק את מעמד המבקרים הפנימיים בגופים אלה (ברדה, 2005), כחלק ממגמה בין-לאומית לחיזוק מעמד הביקורת הפנימית במגזר הציבורי (Jorge & Costa, 2009). חוק הביקורת הפנימית בישראל חל על כל גוף או קרן שהמדינה משתתפת בתקצובם או בניהולם, חברות ציבוריות, בנקים וחברות ביטוח, ומסדיר את תחומי עבודתו של המבקר, דרכי הדיווח, קביעת תכנית לביקורת, תקנים להעסקת מבקר וקביעת עבודתו, הליכי דיווח, מסירת מידע, שימוש במסקנות ועוד (חוק הביקורת הפנימית, 1992).

מקריאת החוק מסתמן, כי ככל האפשר הוא נשאר מעורפל בכל הנוגע לאופן הטמעתו בגופים ספציפיים. בדומה לכך, החוק לא כלל מכניזם מבני וארגוני להבטחת הטמעתו הלכה למעשה (דוידוביץ וארד-אזולאי, 2011). בשל כך, אפשר להצביע על סתירה מבנית לפיה כל גוף מחויב אמנם להשתית מערך ביקורת פנימית, אולם ללא בקרה על האופן שבו הדבר נעשה. מתח זה היווה את הבסיס לביקורת על החוק, שהשתקפה בארבע הצעות לתיקונו ובדיונים בכנסת ישראל בנוגע לשינויו (זילר, 2006). למרות הביקורת והצעות השינוי, ועל אף הצורך להתאימו לתהליכים ארגוניים בעלי משמעות שהתרחשו במינהל הציבורי בישראל בשנים אלה (גל-נור, 2007), חוק הביקורת הפנימית לא שונה מאז חקיקתו.

לחוק הביקורת הפנימית השפעה רבה בכל הנוגע לביקורת ברשויות מקומיות, משום שבדומה לשאר מדינות העולם (European Union, 2011), הביקורת ברשויות המקומיות בישראל קשורה באופן ישיר למערכי הביקורת בשלטון המרכזי ומושפעת מהם באופן ישיר ועקיף. כך, הביקורת הפנימית, שהיא למעשה חלק ממערכת בקרה ארגונית וניהולית, משפיעה על הסביבה הארגונית, התרבותית והחוקית שבה היא פועלת ומושפעת ממנה. משום שחוק הביקורת הפנימית הוא חוק מסגרת, המחייב את המבקרים הפנימיים בכל ארגון וארגון, "אלא

אם ישנה הוראה ספציפית בחוק הנוגעת לאותו ארגון בה כתוב אחרת" (שנבל, 2001, עמ' 15), חוק זה חל גם על הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות, שבהן מוסדר מערך הביקורת על פי פקודת העיריות וצווי המועצות המקומיות והאזוריות, הכוללות חקיקה במגוון נושאים. עד שנחקק חוק הביקורת הפנימית התקיימה חובת ביקורת בעיריות על פי פקודת העיריות. עם חקיקת חוק הביקורת הפנימית החל תהליך של פרסום צווים על ידי שר הפנים, אשר החילו את חובת קיום הביקורת הפנימית על מועצות מקומיות ואזוריות תוך התאמה לכללים שנקבעו למבקר הפנים בחוק הביקורת (מזרחי, 2000). החקיקה אם כן, חלה גם על אותם מרכיבים בביקורת אשר קדמו לחוק הביקורת הפנימית, ומקיפה את כלל מערך הביקורת ברשויות המקומיות בישראל. לכן, בפרק זה כאשר מדובר על חקיקה בתחום הביקורת, אנו מתייחסים לכלל החוקים והצווים הנוגעים לביקורת ברשויות המקומיות.

כצפוי, עיגון מערך הביקורת ברשויות המקומיות בחקיקה גרם להתמקדות בפן המשפטי והחקיקתי של הביקורת, על חשבון הפן הארגוני-מוסדי שלה. משום שביקורת נתפסת כנטל על רוב עובדי הארגון (Van Thiel & Leeuw, 2002), החלתה על פי חוק בלבד ללא תמיכה ארגונית נוספת, גורם פעמים רבות למתח בין מטרות החוק לבין האופן שבו החוק מוטמע ומיושם (Power, 1999; Put & Bouckaert, 2010). כתוצאה מכך, לא רק שהחקיקה אינה מספקת מענה מקיף לחולשות המובנות של הביקורת ברשויות המקומיות בישראל, אלא שהחוק אינו נאכף ומידת הציות לו נמוכה.

אנו טוענים, כי השימוש החרג בחקיקה לא נבחר כפתרון היעיל ביותר לשרת את הציבור, אלא ככזה המשרת את המבקרים עצמם. החוק נועד להבנות את הביקורת הציבורית בכלל ואת הביקורת ברשויות המקומיות בפרט כשדה מקצועי נבדל, שאינו כפוף לגופים ארגוניים ולמקצועות שמחוץ לתחום הביקורת. תהליכים דומים במהותם התרחשו בשנות התשעים ברוב מדינות המערב על רקע רפורמות של מינהל ציבורי חדש (Pollitt et al., 1999). מצד אחד, הטמעת עקרונות של מינהל ציבורי חדש חיזקה את הצורך בביקורת, אך מצד אחר הציגה יכולת לקבל מידע על ביצועים מגורמים חיצוניים לארגון (Pollitt & Bouckaert, 2004). בתגובה לכך, ארגוני מבקרים במדינות המערב נקטו תהליכים מוסדיים, אשר בידלו את מוסד הביקורת כמערכת מקצועית נפרדת ויצרו תלות של הארגונים במערכת זו (Power, 1999).

בשל כך נוצר ניתוק בין האופן שבו גופי ביקורת מבצעים את עבודתם לבין הצרכים הניהוליים של הארגון (Power, 1999; Troupin, 2012). ואכן, טרופן (Troupin, 2012) מזהה סתירה בין הניסיון למסד את הביקורת ללא רפורמות ארגוניות מתאימות, לבין היכולת של מבקרים למלא את התפקיד שהחברה דורשת מהם: הגברת יעילות ואפקטיביות בארגונים ציבוריים. שימוש בחקיקה רוחבית להבניית הביקורת, ללא תמיכה ארגונית בה (כפי שנעשה בישראל) הוא הדוגמה הקיצונית ביותר לתהליך זה.

בהקשר זה חשוב להבחין בין חיזוק מעמד המבקר לבין בידול הביקורת והגנה עליה מפני איומים מקצועיים. פאוור (Power, 1999), מחשובי החוקרים בתחום הביקורת, טוען כי לא רק שתהליכים אלה שונים במהותם, אלא אף מנוגדים זה לזה. בעוד שביצור מעמד הביקורת הוא צורך חשוב, היוצר את אחת החולשות המרכזיות של הביקורת ברשויות מקומיות בישראל,

בידול הביקורת, כפי שתואר לעיל, פוגע הן באיכות הביקורת הן ביכולת להשתמש בה, ולכן מחליש את מעמד המבקרים בארגון.

לניתוק תחום הביקורת ממערך ארגוני יכולות להיות תוצאות חמורות נוספות, שהמרכזית בהן היא התמקדות הביקורת בנתונים פיננסיים ובניהול תקין, במחיר של הזנחת ביקורת ביצועים, מדידת ביצועים, ניתוחי עלות-תועלת והערכת תוצאות מעבר לניתוח של תשומות ותפוקות (Morin, 2003; Pollitt et al., 1999; Pollitt & Summa, 1997). המעבר לביקורת ביצועים, שנעשה ברוב מדינות ה-OECD מאז שנות התשעים (European Union, 2011), עדיין לא התרחש בישראל. אנו טוענים, כי סיבה מרכזית לכך היא לא רק הניתוק הארגוני שנגזר מהחקיקה, אלא גם בעיות מהותיות של מערך הביקורת ברשויות המקומיות בתחומי איש משרות ואינטראקציה בין גופי הביקורת בארגון – אף הן כתוצאה מאי אכיפת החוק ואי תמיכה ארגונית בו.

במערך ביקורת תקין שבו לא מנותקת הביקורת מתהליכים ארגוניים וניהוליים, יש ליצור מערך ביקורת רב שלבי (Van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2010). במערך זה אמורה הביקורת הפנימית ברשות המקומית להיות בפיקוח משרד הפנים, וברמה גבוהה יותר בפיקוח ביקורת המדינה (Jorge & Costa, 2009; Put & Bouckaert, 2010). הקשר הארגוני בין הגופים אינו בא לידי ביטוי בפיקוח כפונקציה של היררכיה קלאסית בלבד תוך כדי התמקדות במידע פיננסי ובמידע על פעילויות הרשות, אלא גם בזרימת מידע מלמטה למעלה כתנאי להערכת תוצאות ברמה אזורית וברמת האזרח (Patton, 2008; Rist & Stame, 2006). לבד משקיפות גבוהה והשתתפות של מערכות מידע בין-ארגוניות בגופי הביקורת (Troupin, 2012), ישנו גם צורך בקשר ארגוני בין מערכות אלה. (Bouckaert & Halligan, 2008). קשר זה יכול להיעשות על ידי ועדות ניהול משותפות או על ידי תיאום היררכי (ראו Mintzberg, 1983). אולם, כאשר המערכת הארגונית מאפשרת ניתוק מוסדי בין קבוצות בתוכה, אי אפשר לקיים משילות אפקטיבית בין מרכיביה (Keast, Mandenll & Agranoff, 2014; Torfing, Peters & Sørensen, 2011).

בישראל לא קיים מערך ביקורת רב שלבי מסוג זה. אמנם באופן רשמי משרד הפנים מפקח על הביקורת ברשויות המקומיות ואף מבצע ביקורות חיצוניות, אך ביקורות אלה נעשות לפי תכנית שנתית המנותקת מהביקורת הפנימית ברשויות. מלבד זאת, ביקורות אלה לא רק שאינן משתמשות במידע הביקורת הפנימית לטובת התמקדות ביחידות ניתוח ברמות גבוהות יותר, אלא להפך, אלה הן בעיקר ביקורות פיננסיות ופיקוח על תקנים ותקינות. באופן זה, ביקורת המדינה מבצעת ביקורות בלתי סדירות ברשויות, ואינה מבצעת הערכות של תוצאות או בדיקות אפקטיביות, יעילות ועלות-תועלת ברמה האזורית או המדינית.

בעיה נוספת של הסתמכות על חקיקה בלבד היא שתהליכי חקיקה (המושפעים מפוליטיקה ארצית ומקומית), פעמים רבות אינם תואמים לקצב של שינויים ארגוניים וניהוליים בשטח (Pollitt & Bouckaert, 2004). מדינות המערב הנאלצות להתמודד עם שינויים אלה מסוגלות לעשות זאת בגמישות יחסית, משום שנדרשת לכך התאמה ארגונית ולא חקיקתית (European Union, 2012). אנו מזהים בעייתיות בהנחה כי חקיקה תוכל להתמודד עם שינויים אלה באופן שתהיה רלוונטית לכלל גופי הביקורת הקשורים לביקורת ברשויות המקומיות בישראל.

בשל האמור לעיל, אנו טוענים כי האנומליה של הסתמכות על חקיקה ככלי בלעדי לבניית מערך ביקורת ציבורית בכלל וביקורת ברשויות מקומיות בפרט, בעייתית מיסודה. לא די בכך שהיא אינה מעצימה את כוחה של הביקורת או משפרת את איכויותיה ואת השימוש המוגבר בה, אלא שהיא דווקא משמרת את ההגמוניה המקצועית של המבקרים ומגדילה את תחומי פעולתם.¹ העובדה שהחקיקה נשארת פעמים רבות מעורפלת ואינה מצליחה להתאים את עצמה לשינויים בתפקוד הרשויות המקומיות, בפוליטיקה המקומית ובתהליכים ניהוליים מודרניים, מחזקת את ההשערה בדבר היעדר היכולת ואי הרצון של הדרגים השונים לאכוף אותה. כתוצאה מאי אכיפה ומאי הרלוונטיות של החקיקה, אנו משערים, כי בהיעדר פיקוח וקשר ארגוני ממוסד בין גופי הביקורת, לא כל מרכיבי החוק, אפילו אלה הבסיסיים ביותר, כגון איוש משרות ותפקוד ועדות ביקורת אינם יכולים להיות מיושמים כראוי ברשויות המקומיות. לפיכך, לא קיים מענה לחלק מחולשותיה הבסיסיות של הביקורת ברשויות המקומיות כפי שיוצגו בחלק הבא.

חשוב לציין כי לא קיימת סתירה בין קיימות חקיקה, לשינויים הארגוניים שמציע פרק זה. בהמשך לכך, השינויים המוצעים אינם סותרים את עקרון חוקיות המינהל (כפיפות רשויות מינהליות לעקרונות המשפט במדינה), שכן כפי שצוין, הבעייתיות אינה בעצם החקיקה, אלא בניסיון להסתמך עליה כאמצעי בלעדי ויוצא דופן להסדרת מערך הביקורת ברשויות המקומיות בישראל.

הביקורת הפנימית ברשויות מקומיות – חולשות מהותיות

ביקורת ברשויות המקומיות בישראל חשובה במיוחד בשל העובדה, כי רוב הרשויות מפולגות לסיעות רבות ומושפעות מקבוצות לחץ. מצב זה מחזק את הצורך באחריות ציבורית ובשקיפות, ולכן גם בגוף ביקורת אמין, חסר פניות, שאינו מושפע מגורמים פוליטיים במועצה (גייסט, 2000). אף שאת המבקר מעסיקה הרשות, ואף שהוא מדווח לראש הרשות המקומית, מבקר הרשות אמור להיות עצמאי ובלתי תלוי בגופים אלה בביצוע תפקידו (מזרחי, 2007). זאת ועוד, לבד ממספר נושאי ביקורת אשר ניתן לדרוש ממנו, מבקר הרשות מכין את תכנית העבודה שלו ומבצע אותה לפי שיקול דעתו ובהתאם לצורכי הרשות המקומית. בהיעדר תמיכה מקצועית מגורם נוסף ברשות, שיקול דעת זה מהותי בעבודת המבקר.

מבקרי רשויות מקומיות בישראל הם מבקרים פנימיים,² כאשר לבד מביקורת פנימית זו עורכים ברשות ביקורות חיצוניות משרד הפנים ומשרד מבקר המדינה (מזרחי, 2007). את רוב הביקורת ברשויות המקומיות מבצע מבקר הפנים, אשר מציג את ממצאיו בדוח ביקורת

1 תהליכי הרחבת סמכויות מבקר המדינה בישראל משנת 2005 ואילך, והדיון הנלווה לתהליכים אלה הם דוגמה מעניינת לתופעה זו.

2 מקורות שונים מתייחסים למונח מבקר פנימי ברשות המקומית ומבקר רשות מקומית באופן זהה. פרק זה אינו עוסק בוויכוח הנלווה לסוגיה טרמינולוגית זו. יש לציין כי עצם העובדה שחלק מהמבקרים אינם רואים עצמם כמבקרים פנימיים, מדגישה את אי תפקודה של מערכת ביקורת רב שלבית, המשלבת ביקורת פנימית וחיצונית ברשויות מקומיות בישראל.

שנתי. כיום, מחויבות כל הרשויות לסוגיהן להקים ועדה מיוחדת לענייני ביקורת, הדנה בדוחות הביקורת הפנימיים והחיצוניים, עוקבת אחר תיקון ליקויים ורשאית לדרוש מהמבקר לבדוק עד כשני נושאים בשנה. נוסף לכך, הוועדה לענייני ביקורת חושפת את ממצאי דוחות הביקורת בפני המועצה וממליצה על הפעולות המתבקשות בעקבות הביקורת. בעוד שמערכת היחסים בין הגופים הנ"ל נועדה להבטיח ביקורת אפקטיבית, מאוזנת ובלתי תלויה, קיימות בה שלוש חולשות מבניות עיקריות, הקשורות בעצמאות המבקר, במעמד הביקורת ובוועדות הביקורת. החקיקה בתחום הביקורת בישראל נעשתה בעטיין של חולשות אלה ובמטרה לפתור אותן.

החולשה המבנית הראשונה קשורה בהיותה של הרשות המקומית גוף פוליטי, שבו ראש הרשות נבחר בבחירות ישירות ואישיות, ומשמש לבד מתפקידו הפוליטי גם ראש המערכת המבצעת. כתוצאה מכך, למרות רפורמות ברוח ניהול ציבורי חדש, אין ברשויות המקומיות בישראל הפרדה מספקת בין התהליך הפוליטי לתהליך המינהלי (בארי, 2009). מצד אחד, תופעה זו מעלה את חשיבותה של הביקורת הפנימית ככלי ביקורת ובקרה על התנהלות תקינה וככלי ליצירת מערכת אחריות (accountability) פנימית וחיצונית (Bovens, 2007; Zapico, 2007; Goñi, 2007). מנגד, היעדרה של הפרדה בין הרשות הפוליטית הנבחרת, שתפקידה הוא לקבוע מדיניות ולפקח על הדרג הניהולי, לבין הרשות המבצעת, גורמת לכך שהביקורת הפנימית (שכאמור מתמקדת בביצוע ולא במדיניות) מאבדת הן מעצמאותה הארגונית הן מעצמאותה ההתנהגותית (Lambur, 2007). פירוש הדבר הוא כי הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות בישראל כפופה לרשות הפוליטית, שאותה היא אמורה לבקר וליחסי גומלין המאופיינים בתלות המבקר במבוקר (זמיר, 2009).

שימוש בתקשורת הוא אמצעי להתמודדות עם החולשה שתוארה לעיל, אך הסיקור התקשורתי של הביקורת ברשויות המקומיות בישראל הוא עצמו עוד חולשה מהותית, שנייה במספר. התקשורת נתפשת כגוף בעל כוח רב בעיצוב דעת קהל, וכנגזרת מכך כגורם חשוב בקבלת החלטות בדרגים הפוליטיים בשלטון המרכזי (Patton, 2008). בישראל, התקשורת מקיימת דיאלוג אינטנסיבי עם ביקורת המדינה, משום שממצאיה הם סיפורים חדשותיים טובים, קליטים וניתנים בקלות לציבור הרחב (ברזילי ונחמיאס, 1998). מוסד ביקורת המדינה מצדו חפץ בהתערבות התקשורת, על שום התהודה שהיא מזמנת לממצאי הביקורת הבולטים, בשל כוח ההשפעה שלה על דעת הקהל והרחבת בסיס הלגיטימציה שהיא מעניקה למוסד הביקורת. כך, יכולה הביקורת להפעיל לחצים ישירים ועקיפים על פוליטיקאים ועובדי ציבור ולהניעם להתייחס להמלצותיה.

אולם, בשעה שביקורת המדינה בישראל זוכה לחשיפה רבה בתקשורת הארצית, נושאים הקשורים לביקורת ברשויות המקומיות אינם זוכים ליחס תקשורתי דומה. זמיר (2009), מצביע על התעניינות גוברת של תקשורת מקומית בנושאי ביקורת. ברם, הכיסוי מתמקד בעיקר בנושאים סנסציוניים הנוגעים לאישי ציבור ידועים, בעוד שנושאים מהותיים הקשורים בתפקוד הרשויות המקומיות אינם זוכים לסיקור דומה, וכך נפגעת היכולת להפעיל לחץ להטמעת ממצאי הביקורת (ברגמן, 2007).

בהיעדר כיסוי תקשורתי ככלי להשפעה על קבלת החלטות, ובהיעדר אי תלות ארגונית והתנהגותית של הביקורת ברשויות המקומיות, על הביקורת הפנימית להישען על הממד הדמוקרטי הקיים בהן, הבא לידי ביטוי במועצות ובוועדות הביקורת (מזרחי, 2007). אולם, כפי שנראה להלן, תפקוד ועדות הביקורת לוקה בחסר, ומהווה חולשה מהותית נוספת. בצד חובתה למנות מבקר פנים, על רשות מקומית למנות ועדת ביקורת, שתפקידיה העיקריים הם לדון בדוחות הביקורת, לחשוף את ממצאיהם בפני מועצת הרשות, לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלו ולהגיש למועצת הרשות את המלצותיה (פקודת העיריות, 2010). כאמור, בהיעדר אי תלות וכיסוי תקשורתי מספיק, תפקידים אלה של ועדות הביקורת, הם כוחה המרכזי של הביקורת ברשויות המקומיות. בשל חשיבותן הרבה, היטיב משרד הפנים (2013) לקבוע כי:

[ועדת הביקורת] עשויה להניב תוצאות חיוביות לעבודת הרשות המקומית או לגרום לתוצאות שליליות והרסניות. על כן, עבודת הוועדה חייבת להתבסס על לימוד מדויק של החומר המוגש לה ועל בדיקה מעמיקה ומושכלת של העובדות. אמינות והיעדר פניות אישיות או פוליטיות, אומץ לב ציבורי ודבקות במטרות של מינהל תקין, יעיל ואמין, יעניקו לוועדה תוקף מוסרי ועוצמה בביצוע בקרה ציבורית נאותה ומקדמת.

(משרד הפנים, 2013: עמ' 201)

אכן, אין להפריז בחשיבותן של ועדות הביקורת וביכולתן להפוך את הביקורת הפנימית לכלי ניהול חשוב. אבל, ועדות הביקורת עלולות להפוך לחרב פיפיות בקשר לעצמאות המבקר ולמעמדו. הדבר יכול להיגרם בשל ניצול לרעה של סמכותה החשובה והמרכזית של ועדת הביקורת לדרוש ממבקר הרשות המקומית לבדוק בכל שנה שני נושאים (משרד הפנים, 2013). סמכות זו מצטרפת ליכולתו של ראש הרשות לדרוש בדיקה של נושא אחד. משום שתחום הנושאים והיקפם איננו מוגדר, נוצר מצב שבו אפשר לדרוש מהמבקר לבדוק בכל שנה שלושה נושאים בעלי היקף נרחב. כך יכול המבקר לאבד שליטה על תכנית העבודה שלו, שהיא כלי חשוב לעצמאותו ולכוחו. לכן, יש חשיבות מרבית להבטיח, כי בחירת הנושאים תיעשה ללא 'פניות אישיות ופוליטיות'. כדי למנוע מצב שבו ועדות ביקורת ינצלו את כוחן למטרות פוליטיות תוך כדי פגיעה בעבודת המבקר, נקבע כי ועדת ביקורת יכולה לכלול מקסימום שבעה אנשים, וכי על חבריה להיות חברי מועצה. ראש הרשות וסגניו וגם חברי ועדת ההנהלה, אינם יכולים להיות חברים בוועדות אלה. פקודת העיריות גם קובעת, כי "הרכב הוועדה יהיה תואם ככל הניתן להרכב הסייעתי של המועצה, ובלבד שיהיה נציג אחד לפחות מסיעה שאינה מיוצגת בוועדת ההנהלה" (משרד הפנים 2013, עמ' 199). משום שבשראל הרכב המועצה הוא קואליציוני, פירוש הדבר הוא כי רוב חברי ועדות הביקורת ברשויות המקומיות שייכים לקואליציה. יש אפוא מלכוד, ושמא אף סתירה, בין היותה של ועדת הביקורת בעלת אוריינטציה פוליטית ברורה לבין הצורך לעבוד ללא 'פניות אישיות ופוליטיות'.

ואכן, הרכבן של ועדות הביקורת וסמכויותיהן יוצרות חולשה מהותית במערך הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות בישראל. בעוד ששתי החולשות המבניות הראשונות שתוארו לעיל הן חיצוניות לתחום הביקורת (אף על פי שהן משפיעות עליה רבות), החולשה המבנית

השלישית אינהרנטית לתחום הביקורת הפנימית, ולכן ניתן להשפיע עליה באופן ישיר על ידי פעולות ארגוניות ומוסדיות. בשל כך, החקיקה בתחום הביקורת ברשויות המקומיות בישראל מקדישה סעיפים רבים לאופן שבו יש לארגן את ועדות הביקורת, לאיש אותן, כיצד עליהן לפעול, כמה חברים עליהן לכלול, מאיזו מפלגה, כמה פעמים עליהן להיפגש ועוד.

בשל חשיבותן הרבה של ועדות הביקורת לצד איוש משרות המבקר הפנימי ברשויות, משום שפעילותן עם המבקר יוצרת חולשה אינהרנטית ומרכזית במערך הביקורת ברשויות ומפני שהחקיקה מדגישה באופן יוצא דופן את איוש משרות המבקר והוועדה, בדק המחקר האם החקיקה אכן מצליחה להסדיר נושאים אלה. בשל האמור לעיל בדבר יכולתה המוגבלת של החקיקה להתמודד עם החולשה המרכזית הקשורה לתפקוד ועדות הביקורת והסדרת פועלו של המבקר, אנו משערים כי הסעיפים בחוק הנוגעים בנושאים אלה אינם מתקיימים בפועל. בהיעדר אמצעים אחרים להסדרת פעילות המבקרים והוועדות, יש לשער כי משרות המבקרים, איוש הוועדות, אופן פעולתן, הנושאים שאותם הן בוחנות, דרישותיהן מהמבקר ועוד, אינם מתקיימים הלכה למעשה.

שיטה

סקר אינטרנטי שנערך לצורכי המחקר בקרב מבקרי הרשויות המקומיות בישראל, נועד לבחון את מידת הציות לחוק ואת האופן שבו הוא מסדיר את העבודה בוועדות הביקורת. ההחלטה להתמקד במבקרי רשויות מקומיות מכהנים ולא בנושאי תפקידים אחרים, נעשתה בשל ההנחה שמבקר הרשות המקומית מטיב להכיר את המרכיבים המוסדרים בחקיקה והקשורים לפועלו של המבקר, לפועלן של ועדות הביקורת והקשר ביניהם. מבקרי הרשויות הם לא רק בשר מבשרן של ועדות הביקורת, אלא גם מובילים את נושא הביקורת כולו ברשויות. ככאלה, הם חשופים לשלל היבטיה של הביקורת, לאיוש המשרות, להמלצות המגיעות אליהם מוועדת הביקורת ועוד. נוסף לכך, הפנייה למבקרים ולא לראשי ועדות ביקורת (שהיו יכולים לענות אף הם על שאלות הסקר), נעשתה משום שמבקרי רשות ניתנים לאיתור באופן מהימן יותר מאשר ראשי ועדות ביקורת המתחלפים באופן תדיר. תחלופה זו של ראשי ועדות ביקורת היוותה סכנה לקבלת תשובות כפולות או לחוסר ידע ויכולת לענות על שאלות הסקר. ככל שידוע לכותבים, לא פורסם סקר דומה בקרב מבקרים ברשויות המקומיות בישראל, ולכן סקר זה פותח פתח לביצוע סקרים דומים בעתיד.

הסקר הציג למבקרי הרשויות תשע שאלות סגורות (התשובות מובאות בלוח 1) והקיף את הנושאים הבאים: סוג הרשות וגודלה, איוש משרת המבקר, שימוש במיקור חוץ (כממד משלים להיקפי משרה), קיומן של ועדות ביקורת ואיוש המשרות בהן, שיוך מפלגתי של חברי ועדות הביקורת, מספר ההתכנסויות של ועדות הביקורת ושימוש בזכות לדרוש מהמבקר לבדוק נושאים מיוחדים או להמליץ עליהם. שאלות אלה בוחנות את מידת מימוש האלמנטים המהותיים וההכרחיים לעבודתם של המבקר וועדות הביקורת, שאותם מסדירה החקיקה. ללא קיומם של תנאים הכרחיים אלה, לא קיימת בפועל עבודה תקינה של מערך הביקורת (פרידברג, 1991).

משיחות עם מבקרים פנימיים התברר כי על הסקרים להיות תמציתיים ככל האפשר כדי להבטיח היעילות. לבד מתשע שאלות סגורות נוספו ארבעה סעיפים למענה חופשי (13 סעיפים סך הכול). עוד הוחלט כי על הסקר להיות אינטרנטי ואנונימי כתנאי להיענות המבקרים. על כן, למבקרים שנדגמו נשלח קישור בדואר אלקטרוני שבאמצעותו ניתן לענות על הסקר. לבקשה זו וגם להוראות בסקר עצמו, צורפה הצהרה, כי המידע האישי המתקבל מהם יישמר חסוי וישמש למטרות סטטיסטיות בלבד. כאן יש לציין, כי כתובת ה IP של משיבי הסקר אכן נרשמת במערכת הסקרים, אך לא נעשה בכתובות אלה כל שימוש לבד מלוודא את היעדרן של תשובות כפולות. עוד נכתב, כי באפשרות המשתתפים בסקר לא לענות על חלק מהשאלות ואף להפסיק את השתתפותם במחקר בכל עת.

לאחר הכנת הסקר ובטרם נשלח לכלל המדגם, הוא נשלח לשלושה מבקרים פנימיים שהתבקשו לענות על השאלות, לדווח על בהירותן, על סדר הצגתן ועל יכולת המבקרים לענות אליהן. לאחר אישור ראשוני זה, ומשום שמדובר בשאלות תיאוריות בלבד ללא קשר ביניהן, לא היה צורך בפעולות נוספות כדי לוודא את מהימנות והשאלון ותקפותו.

הסקר נערך בספטמבר 2013, כחודשיים טרם הבחירות לרשויות המקומיות בישראל. המדגם כלל 151 מבקרים ברשויות מקומיות, החברים באיגוד מבקרי הרשויות המקומיות בישראל. סך הכול, נדגמו 84 מועצות מקומיות, 67 עיריות ו-23 מועצות אזוריות. בעוד ששיעור המועצות המקומיות שנדגמו דומה לחלקן היחסי בישראל, מספר העיריות שנדגמו גבוה מחלקן היחסי בתשעה אחוזים, ואחוז המועצות האזוריות נמוך מחלקן היחסי בשמונה אחוזים. אחוז הרשויות הלא יהודיות שנדגמו דומה לחלקן היחסי בישראל.

מבקרים של 74 רשויות מקומיות, המייצגות 29% מכלל הרשויות המקומיות בישראל ענו לסקר. במקרים המועטים שבהם מבקר כלשהו הוא מבקן הפנימי של שתי רשויות מקומיות (או יותר), מילאו מבקרים אלה את הסקר בנפרד לכל רשות מקומית. לבד מתשובות אלה אשר צוינו באופן ספציפי בסקר, לא נתקבלו במערכת תשובות זהות, ולכן ניתן לקבוע במידה גבוהה של ודאות, כי לא היו כפילויות בסקר זה וכי התשובות אכן מייצגות 74 רשויות שונות. מתוך רשויות אלה, נתקבלו תשובות בנוגע ל 32 עיריות (43%), מספר זהה של מועצות מקומיות, ועשר מועצות אזוריות (13.5%). לשם השוואה, אחוז הייצוג הארצי של עיריות, מועצות אזוריות ורשויות מקומיות בזמן כתיבת שורות אלו עומד על 29%, 49% ו-21% בהתאמה. שיעור האוכלוסייה ברשויות שנדגמו בסקר זה מגוון: כ-25 אחוזים הן רשויות קטנות המונות עד 10,000 תושבים, כ-40 אחוזים מונות בין 10,000 ל-25,000 תושבים, 25 אחוזים בין 25,000 ל-100,000 תושבים ועשרת האחוזים הנותרים הן רשויות גדולות המונות 100,000 תושבים ומעלה.

נתוני הסקר נותחו על ידי תוכנת SPSS. בהתאם להשערות המחקר הנוגעות למידת הציות לחוק ולאופן שבו פועלות ועדות הביקורת מול המבקרים, התמקד הניתוח בסטטיסטיקה תיאורית, מתאמים בין משתנים ורגרסיה לינארית בלבד.

ממצאים

החקיקה בתחום הביקורת ברשויות המקומיות בישראל מייחסת חשיבות רבה לאיוש משרת המבקר. העניין בא לידי ביטוי בכך שאם מועצה אינה ממנה מבקר, עוברת הסמכות למינויו למשרד הפנים - סנקציה מרחיקת לכת הנוגדת את העיקרון החשוב של מינוי מבקר פנימי על ידי הגוף המבוקר ולא על ידי גורם חיצוני. אולם, מבדיקה שערך מבקר המדינה בשנת 2010 עולה, כי 46 רשויות מקומיות (19%) לא מינו מבקר פנימי: שלוש עיריות (4%), לא מינו מבקר עירוני, 15 מועצות מקומיות (14%) ו-28 מועצות אזוריות (54%) לא מינו מבקר מועצה (מבקר המדינה, 2011). בנוגע להיקף משרות המבקרים, ממצאי מבקר המדינה לשנת 2010 העלו, כי מתוך סך הרשויות שכן מינו מבקר פנימי (210 רשויות), 22 מהן (10.5%), העסיקו מבקר פנימי בהיקף משרה קטן מן המתבקש ביחס לגודל אוכלוסייתן, וזאת בניגוד לדין. הסקר חושף סטיות בין היקף משרות המבקר כפי שדיווחו המבקרים עצמם לבין הנדרש בחוק, ומדגיש את העובדה, כי על אף קיומו של חוק בנושא, תחום איוש המשרות אינו נאכף במלואו. אי קיום החוק בכל הקשור למינוי מבקרים ולהיקפי משרתם פוגע ביכולת של הרשויות המקומיות לשמור על מינהל תקין. ראויים לציטוט דברי מבקר המדינה (2011) בהתייחסו לנתונים אלה:

על משרד הפנים להפעיל את סמכותו ולפעול למינוי מבקר פנימי ברשויות המקומיות, במעמד של עובד רשות, ולהבטיח שהיקף העסקתו לא יפחת מהנדרש בחוק. שיקולים תקציביים אינם עילה לאי-קיומה או לצמצום היקפה של הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות; על משרד הפנים להקפיד ולדאוג שהרשויות המקומיות יעשו את כל המאמצים לצמצם את הפגיעה בביקורת גם בזמן משבר כלכלי, וכן להבטיח שהביקורת לא תיפגע יתר על המידה לעומת תחומי פעילות אחרים ברשות המקומית.

(מבקר המדינה, 2011: עמ' 33)

מהסקר שערכנו בקרב מבקרים ברשויות המקומיות עולה, כי בדומה לאי אכיפת החוק בנושא איוש משרות המבקרים, גם איוש ועדות הביקורת (שכאמור הן הבסיס לתיקון ליקויים ולביקורת תקינה) לוקה בחסר. ממצאי הסקר העלו, כי בארבע רשויות מתוך 74 שנדגמו בסקר (8.5%), לא קיימת ועדת ביקורת. מדובר בליקוי חמור, המשבש את עבודת המבקר ואת מערכת הביקורת והבקרה. יוזכר, שאי הקמתה של ועדת ביקורת אינו רק מחדל ארגוני, אלא יש בו עבירה מפורשת על החוק: ועדת הביקורת היא ועדה סטטוטורית, כלומר מחויבת על פי החוק, ואין לרשות שיקול דעת אם להקים (פקודת העיריות, סעיף 149 ג).

מבדיקת תפקודן של ועדות הביקורת ברשויות עולות כמה בעיות, אשר החוק, לא רק שאינו תורם להסדרתן, אלא אף מנציח אותן. למשל, ממצא בעייתי ביותר הוא שבניגוד לדרישות החוק כי הוועדות לענייני ביקורת תתכנסנה לפחות פעם ברבעון (ארבע פעמים בשנה), נמצא, כי בשנת 2012, 15% מכלל הוועדות לא התכנסו כלל, ועוד 15% התכנסו פעם אחת בלבד במהלך שנה קלנדרית. 32% נוספים מכלל הוועדות התכנסו פעמיים או שלוש פעמים, ובכך מעמידות את אחוז הוועדות שלא עמדו במינימום ההתכנסויות הנדרש בחוק על 62%. בשנת

2013, עד תאריך עריכת הסקר (כרבעון אחד טרם סיום השנה הקלנדרית) 47% אחוזים מהוועדות התכנסו פעם אחת בלבד או שלא התכנסו כלל.

ועדה שמתכנסת פעם אחת בלבד, היא ניסיון להוכיח כי הרשות מקיימת את החוק. אולם בפועל, הוועדה אינה פעילה, ובכך מונעת מערך ביקורת ובקרה תקינים ברשות המקומית. התכנסות פעם ברבעון נועדה בין היתר לדון בעבודת המבקר, לקבל דיווחים על התקדמות עבודת הביקורת ולהעניק לה גיבוי. הוועדה צוברת עם הזמן ידע בכל הקשור להתנהלות הרשות, ידע המאפשר לחבריה, שהם גם חברי המועצה, לייצג את הבקרה והביקורת בדיונים השוטפים ובעת קבלת ההחלטות במועצה. הידע שנצבר מעניק לחברי הוועדה את הבסיס המקצועי והמוסרי להבעת דעה על עבודת הביקורת, לקבלה או לחילופין לדחות אותה ולדרוש ביצוע ביקורת חוזרת. אי התכנסות לפחות פעם ברבעון פוגעת ביכולת להשתמש בממצאי הביקורת ולהטמיעם, ואינה מספקת תמיכה למבקר הרשות.

לבד ממספר ההתכנסויות, היבט נוסף המשקף את מידת פעילותן של הוועדות לענייני ביקורת הוא מימוש אחת הזכויות הבסיסיות והחשובות ביותר שלהן שנקבעו בחוק. ברשות עירונית רשאית הוועדה לדרוש שני נושאים לביקורת בשנה והמבקר חייב להיענות לדרישה זו, וברשות מקומית או אזורית רשאית הוועדה להמליץ בפני המבקר על נושאים לביקורת. כאמור, מימוש זכות זו של דרישת נושאים או המלצה לבדיקה היא כלי חשוב של ועדות הביקורת, המשקף את הממד הדמוקרטי של הטמעת הביקורת הפנימית. מהסקר עולה, כי בשנים שנבדקו, 64% מהוועדות שנדגמו לא ניצלו את זכותן לדרוש נושאים לבדיקה או להמליץ עליהם, ואילו שבעה אחוזים מהוועדות דרשו לבדוק נושא אחד או המליצו לבדוק אותו. נתונים אלה ממחישים פעם נוספת את שיעור פעילותן הנמוך של ועדות הביקורת בתהליך הבקרה הפנימית ברשות.

כאמור, הסקר שבוצע לצורך מחקר זה התמקד בסטטיסטיקה תיאורית בלבד כדי להבין את מידת היכולת של החקיקה להסדיר אלמנטים מהותיים והכרחיים בביקורת, ללא קשר בין השאלות השונות. אולם, היה חשוב לוודא, כי מספר ההתכנסויות של ועדות הביקורת אכן קשור למספר הנושאים שהוועדות דרשו או המליצו לבדיקה. הציפייה הייתה כמובן למצוא קשר חיובי בין השניים, שכן היעדר התכנסות של הוועדות לענייני ביקורת משקף גם את חוסר פעילותן, ולהפך. ואכן, תוצאות מבחן מתאם ספירמן מעידות, כי נמצא קשר חיובי ומובהק $[r(63) = 0.628, p < 0.01]$ בין מספר ההתכנסויות המועט של הוועדות לבין מספר הפעמים שבהן הוועדות ביקשו לבדוק נושא אחד או יותר. הדבר מצביע על הצורך בכינוס ועדות הביקורת באופן תכוף יותר, שכן אי התכנסותן, יש להניח, מצביעה על חוסר פעילותן.

גם מניתוח הרכבן של ועדות הביקורת מצטיירת תמונה סבוכה. על פי החוק, הרכבן של ועדות הביקורת בעיריות ובמועצות מקומיות צריך להתאים להרכב הסיעתי במועצה (משרד הפנים, 2013). משמעות ניסוח כללי זה של החוק, היא כי כמו במועצה, בהתחשב במורכבות האפשרית של הרכב הסיעות, כך גם בוועדות הביקורת צריך להיות רוב לקואליציה. בעיני המחוקק, רוב קואליציוני בוועדות הביקורת הוא בחזקת הרע במיעוטו. רוב כזה יכול להיות לא ביקורתי דיו, ולפגום בניהולה התקין של הוועדה. מנגד, החלופה של רוב אופוזיציוני היא,

לדעת המחוקק בעייתית יותר, משום שוועדה כזו יכולה להשפיע על המבקר לבדוק נושאים אשר ימנעו פעילות ביקורת ומדידת ביצועים. דוגמאות לנושאים אשר ועדה אופוזיציונית יכולה לדרוש, ובכך לפגוע בעבודת הביקורת הם: נושאים שנויים במחלוקת לקראת בחירות צפויות, נושאים שנבדקו בעבר ולדעת המבקר אין מקום לחזור ולבדקם שנית, נושאים שהיקף הביקורת הנדרש מונע קיום ביקורות אחרות ועוד. אף על פי כן, מהסקר עולה, כי רק ב-50% מהעיריות ומהמועצות המקומיות ישנו רוב לקואליציה בוועדה לענייני ביקורת.

השלכות על יכולתן של ועדות הביקורת לתפקד בצורה ראויה מסתמנות גם במספר החברים בהן. למשל, בעיריות מספר החברים בוועדה לא יעלה על שבעה ובמועצות מקומיות מספר החברים צריך להיות שלושה עד חמישה. הסיבה לכך שהמחוקק ציין את מספרי המקסימום והמינימום במספרים אי זוגיים היא להימנע ממספר זוגי המקשה מאוד על פעילות הוועדה בשל שוויון דעות בין חבריה (גרוס, 1989). מהסקר עולה, כי מתוך הוועדות המתפקדות במועצות המקומיות שנבדקו, 15% מהן כללו שני חברים בלבד, ולפיכך לא עמדו בדרישות הקבועות בחוק. בשאר ועדות הביקורת שנסקרו במחקר זה, נמצא, כי ב-16.5% מהן מכהן מספר זוגי של חברים. כאמור, על אף שזו אינה עבירה על החוק, הוכח כי יש במספר זוגי של חברים בוועדות אלה כדי לשבש את פעולתן באופן ניכר.

לוח 1

שיעורי עמידה בסעיפי חקיקה בנושאים מהותיים בתחום הביקורת
ברשויות מקומיות בישראל

דרישה בחקיקה	אחוזי ביצוע ברשויות המקומיות
חובת מינוי מבקר פנימי	81%
איוש משרת מבקר ביחס לגודל הרשות	89.5%
סה"כ עמידה בתקני איוש משרות ומינוי מבקרים	73%
קיום וועדת ביקורת ברשויות מקומיות	91.5%
חובת התכנסות וועדת הביקורת פעם ברבעון לפחות	38%
סה"כ עמידה בתקן פעילות וועדות ביקורת	36%
זכות להמליץ או לדרוש נושאים לבדיקת המבקר ככלי פיקוח	29%
חובת התאמת הרכב וועדת הביקורת להרכב הסיעתי במועצה	50%
קביעת מספרי מינימום ומקסימום של חברים בוועדת הביקורת וניסיון להימנע מהרכב זוגי	69%
סה"כ עמידה בחקיקה בנושאים שנבדקו	51.4%

דיון

ממצאי הסקר מצביעים על כך שסעיפי החקיקה המהותיים ביותר בתחום הביקורת (שללא רבים מהם לא יכולה להתקיים ביקורת אפקטיבית ברשויות המקומיות) מתקיימים בכמחצית מהמקרים בלבד. ההיבט הבסיסי ביותר, שבלעדיו לא יכולה להתקיים ביקורת ברשות הוא איש משרת המבקר הפנימי. העובדה שבחמישית מהרשויות המקומיות בישראל אין מבקרים פנימיים, ובעשרה אחוזים נוספים מועסקים מבקרים בהיקף משרה פחות מהתקן הנדרש, מראה, כי קיומו של חוק בלא יכולת אכיפה מרוקן מתוכן כל ביקורת תקינה. בתי המשפט, מסתבר, אינם מסוגלים לאכוף את החוק בזמן אמת. כך, גם כאשר הנושא נבדק באופן חיצוני בידי מבקר המדינה או בביקורת של משרד הפנים, לא קיים שינוי בפועל באיש משרות המבקר, וביקורת פנימית ברשויות מקומיות רבות אינה מתבצעת.

בכל הנוגע לאיש ועדות הביקורת, הממצאים אף חמורים יותר. זאת משום שהביקורת החיצונית על רשויות מקומיות אינה מנטרת נושא זה באופן מערכתי, ולכן המידע שמגיע אליה אינו בהכרח אמין ומהימן. גם מספר ההתכנסויות של ועדות הביקורת, הנמוך באופן ניכר מזה הנדרש בחוק, אי איש תקין של ועדות אלה מבחינת מספר חבריהן והרכבן הפוליטי הבלתי חוקי, אינם נבדקים באופן מערכתי על ידי הביקורת החיצונית של משרד הפנים, והליקויים החמורים המוצגים בפרק זה אינם זוכים לטיפול מרשויות המדינה.

יש שני רבדים לאי קיום החוק. הרובד הראשון, הוא פגיעה ישירה בתפקוד מערך הביקורת, שאינו קיים כלל בחלק ניכר מהרשויות המקומיות בישראל, או קיים באופן חלקי בלבד ברשויות רבות נוספות. הרובד השני, העמוק יותר, הוא שגם כאשר החוק נאכף במלואו, הוא אינו מספק מענה הולם לחולשות המובנות של הביקורת ברשויות המקומיות, כפי שהובאו בפרק זה. דוגמה לכך היא העובדה שגם בוועדות ביקורת תקינות לפי החוק, מספר ההתכנסויות היה מזער, הרכבן הזוגי מסבך את תפקודן, ורבות מהן אינן מממשות את תפקידן הבסיסי בכל הנוגע לדרישת נושאים לבדיקה של המבקר או שאינן ממליצות למבקר מה לבדוק. התוצאה היא שברשויות מקומיות רבות ביקורת הפנים אינה מבוצעת כראוי, ולכן אינה יכולה להבטיח שקיפות, ניהול תקין, תיקון ליקויים, יעילות, שירות מועיל לאזרח וקיום משטר דמוקרטי תקין (מבקר המדינה, 2011). משום שמבקר הרשות הוא אחד משומרי הסף של הדמוקרטיה הישראלית, העובדה, כי אפילו בתחום זה ישנם ליקויים קשים ועבירות בוטות על החוק, היא בעיה תדמיתית קשה למוסד הביקורת הפוגעת במעמדו ובאפקטיביות שלו (מבקר המדינה, 2011).

כפי שצינו, הסיבה המרכזית לאי קיום החוק ולאי יכולתו לתמוך במערך ביקורת אפקטיבי היא ההתמקדות בפן המשפטי והזנחת הפן הארגוני שאמור להילווה אליו (Put & Bouckaert, 2010; Van Dooren et al., 2010). הדבר הביא לניתוק בין האופן שבו גופי ביקורת מבצעים את עבודתם לבין צרכיו הניהוליים של הארגון (Power, 1999; Troupin, 2012). חוסר היכולת להטמיע מידת ביצועים מערכתית ברשויות מקומיות בישראל, לא כל שכן מעבר לביקורת ביצועים מסודרת בהן, הן דוגמאות לניתוק זה.

למרות בעייתיות זו, הביקורת הציבורית צועדת דווקא לכיוון חיזוק הפן המשפטי-חקיקתי,

ושימור הניתוק שבין הביקורת לבין צרכיו הניהוליים של הארגון. משנת 2007 נעשים מאמצים גוברים לחקיקת חוק ביקורת ברשויות המקומיות שיחליף את פקודת העיריות הקיימת (הצעת חוק הממשלה, 2007). לפי ניסיון העבר, ולפי ממצאי הסקר כפי שהובאו לעיל, יש להניח שהדגש על ניסיונות חקיקה רק ישריש את הבעיות הקיימות וימנע התקדמות לעבר מערך ביקורת ההולם את הצרכים הניהוליים של הרשויות המקומיות כפי שנעשה במדינות OECD אחרות (European Union, 2011).

החוק שעבר בקריאה ראשונה בשנת 2007 ושעדיין מתגבש בימים אלה בכנסת ישראל (ראו הצעת חוק פקודת העיריות, 2012), אף מאיים לפגוע בכמה מיסודות הביקורת המקובלים בעולם. למשל, החוק המתגבש עתיד להביא למינויו של מבקר הרשות במכרז, כאשר בראש ועדת המכרזים נמצא לא אחר מראש הרשות, שהוא המבוקר המרכזי בה. גם את תקציב המבקר בחוק המוצע יקבע ראש העיר ומנכ"ל העירייה, דבר היוצר תלות ממשית של המבקר במבוקר. זאת בניגוד למצב הנוכחי שבו תקציב הביקורת נקבע על ידי מועצת הרשות כאחוז מהתקציב הכולל. בהצעת החוק צומצמה גם מוטת הביקורת בעיריות והוגבלה סמכות הביקורת על תאגידים עירוניים. מלבד זאת, ראש העיר יוכל להטיל על המבקר יותר מנושא אחד לבדיקה (הצעת חוק הממשלה, 2007). סעיפים אלה, וסעיפים נוספים בהצעת החוק, מחלישים את כוחו של מבקר הפנים בעירייה (לשכת המבקרים הפנימיים בישראל, 2007).

כפי שנטען לעיל, תהליך זה אינו נעשה כדי להגביר את אפקטיביות הביקורת ולחזק את מעמד המבקר, אלא משיקולים אחרים. עיגון הביקורת בחקיקה משמר את הביקורת הציבורית כתחום מקצועי המוגן משדות אחרים, בראשם תחום הערכת התכניות ומדידת הביצועים (Troupin, 2012). ככל שתהליכי ניהול והטמעה מתקדמים לעבר ניהול ציבורי חדש ולממשל משתף, וככל שתוצאה מתהליכים אלה נתפס האזרח כלקוח והרשות המקומית נדרשת לאחריות ציבורית גבוהה יותר, כך גובר הצורך בניהול ביצועים, מדידתם והערכתם (De Lancer Julnes, 2010; Nielsen & Ejler, 2008). הואיל ובמתכונתה הנוכחית הביקורת בישראל בכלל והביקורת ברשויות המקומיות בפרט, אינן מסוגלות להתמודד עם צרכים אלה, עיגון בחוק מסיר מהן את האיום של איבוד שליטה על תהליכי הביקורת. זהו אכן פרדוקס בו רצון המבקרים לשמר את מעמדם המקצועי אינו עולה בקנה אחד עם צורכי הביקורת ברשויות המקומיות בישראל. התוצאה היא שככל שגובר הצורך בביקורת ביצועים רב שלבית, כך נעשים מאמצים חקיקה המרחיקים את הביקורת מכיוון זה. גישה ביקורתית זו תואמת את ממצאי הסקר שהוצגו לעיל בכל הנוגע לאכיפת החוק והיחס של מוסד הביקורת לוועדות הביקורת – אורגן מרכזי מאין כמוהו במערך הביקורת ברשויות. חקיקה המתיימרת להסדיר מערך שלטוני וארגוני כה חשוב, נשארה עמומה, בלתי מפוקחת, חסרת שיניים, חלקית ומנותקת מהארגון.

כדי להסדיר את מערך הביקורת ברשויות המקומיות בישראל, אנו גורסים, כי במקום להתמקד בחקיקה, אשר אינה נאכפת כראוי ולבדה אינה כלי מספיק להתמודד עם אתגרי הביקורת, יש לחזק את הקשר בין הביקורת הפנימית ברשויות לביקורת במשרד הפנים ובמשרד מבקר המדינה. קשר כזה ראוי שיתבסס על מערכת של "מקלות וגזרים", המשלבת סנקציות במקום שבו מתגלעת אי תקינות במערך הביקורת ברשות או בדוחות ביקורת, שלא עומדים

בתקנים בין-לאומיים של איכות, ומצד שני תגמול מערכות ביקורת העובדות כראוי. יש לתמוך בארגון זה על ידי מערכת מידע בין-ארגונית המכוונת למדידת ביצועים והערכתם, וניטור איכות המידע המוזן למערכת זו (Williams & Hummelbrunner, 2009). בהמשך לכך, יש לוודא, כי הביקורת החיצונית של משרד הפנים לא רק תנטר את תפקוד הביקורת ברשויות המקומיות, אלא אף תוסיף עליה נדבך של ידע משולב ברמה האזורית וברמה הארצית (Rist & Stame, 2006). באופן זה, על ביקורת המדינה, לבד מתפקידה כמשגיחה על ביקורת תקינה ברשויות, לבצע ביקורת והערכה אשר תתרום למדידת ביצועים ולהשוואתם למשאבים הנתונים כניתוח אפקטיביות ועלות-תועלת. משום שבמערך ארגוני כגון זה קיים ממד משילות אופקי ומעבר של מידע מלמטה למעלה, יש לתמוך בו על ידי יחידה ארגונית מינהלית שתכלול נציגים משלוש רמות הביקורת (Torfin et al., 2012; Sørensen, 2014). ביסוסה של מערכת ארגונית זו אינו מצריך רפורמה מקיפה או הכשרה מיוחדת למבקרי הפנים. הוא מצריך חשיבה שונה על מהות הביקורת, והבנה, כי מאמצי חקיקה אינם משרתים את טובתה של הביקורת ברשויות המקומיות בישראל.

שינוי מהותי נדרש גם בפוליטיזציה של מערך הביקורת ברשויות המקומיות. ממצאי הסקר הראו, כי איוש ועדות הביקורת בנציגים מהאופוזיציה והקואליציה לא רק שאינו נאכף, אלא גם אינו תורם לפעילותן התקינה של הוועדות. ראוי לבחון את ביטול הממד הפוליטי במערך הביקורת באמצעות איוש הוועדות על ידי נציגים חיצוניים חסרי אוריינטציה פוליטית, אשר ייבחרו בידי ועדה חיצונית. על הנציגים החיצוניים, להיות בעלי רקע בניהול, בחשבונאות ובביקורת, והם יועסקו במתכונת דומה לזו של מי שמכהנים כנציגי ציבור בחברות עסקיות או בחברות ממשלתיות. אנו מאמינים, שניתוק החברות בוועדה לענייני ביקורת מחברות במועצה תחזק לאין ערוך את הוועדה ותתרום באופן ישיר לחיזוק מעמדו של מבקר הרשות.

בהתאם להשערותנו, החקיקה לבדה התגלתה ככלי אשר נכשל בהסדרת מערך ביקורת תקין. לא רק שחקיקה אינה נאכפת על ידי כלל גורמי הביקורת והגופים הניהוליים ברמה המקומית או המרכזית, פעמים רבות היא מובאת באופן מעורפל ולא ברור, ואינה מתאימה עצמה לשינויים ארגוניים וניהוליים במגזר הציבורי. משום כך, ובשל הסתירה הקיימת בין צרכים מהותיים בשיפור הביקורת לבין רצון המבקרים להסדיר את מעמדם המקצועי, אנו מאמינים, כי רק על ידי תמיכה ארגונית בעלת משמעות בחקיקה כפי שהצענו לעיל, ניתן יהיה לאוכפה, ובד בבד להתאים את כלל מערך הביקורת לצרכים המשתנים של ביקורת ברשויות המקומיות בישראל.

מסקנות

בשל חשיבותו הגוברת של השלטון המקומי בישראל, הביקורת ברשויות המקומיות הפכה לכלי מרכזי בשמירת האינטרס הציבורי ובקיומו של משטר דמוקרטי תקין. תהליכי ניהול ציבורי חדש המוטמעים ברשויות מקומיות בישראל אף העצימו את חשיבותה של ביקורת אפקטיבית, המסוגלת לספק מידע על ביצועים ברמות ניהול שונות. אולם, הביקורת ברשויות המקומיות בישראל סובלת ממספר חולשות מובנות, שאינן מאפשרות מיסוד מערך ביקורת תקין ומונעות תגובה לצרכים ניהוליים עכשוויים. בעוד שחלק מהחולשות המובנות הן

חיצוניות לתחום הביקורת, טענו בפרק זה, כי בבסיסו, מערך הביקורת אינו מתפקד כראוי בכל הנוגע לאיוש משרות ולקשר בין גופי הביקורת, וכי אין ספק שניתן וצריך לטפל בחולי זה, על ידי איתור הבעיה וביצוע רפורמות ארגוניות כתגובה לה. שיערנו, כי מקור הבעיה טמון בחקיקה שנועדה להסדיר את מערך הביקורת, וכי חקיקה זו אינה נאכפת ואינה הולמת את האופן שבו אמורים גופי הביקורת לתפקד יחד.

כדי לבדוק השערות אלה ביצענו סקר אינטרנטי בקרב מבקרי הרשויות המקומיות בישראל. הממצאים שהתקבלו איששו את השערות המחקר בהצביעם על אי ציות לחוק בקנה מידה ניכר בנוגע לאיוש משרות המבקר, איוש ועדות הביקורת ועבודתן. לבד מהפגיעה הישירה במערך הביקורת, אשר לא קיים לחלוטין באחוז ניכר מהרשויות המקומיות בישראל, הראינו כי גם כאשר החוק מתקיים, הוא אינו מספק מענה הולם לחולשות המובנות של הביקורת ברשויות המקומיות בישראל.

למרות ממצאים מטרידים אלה, ישראל נמצאת בעיצומו של תהליך חקיקה, אשר ממשיך להעצים את הנתיב הנוכחי של הסתמכות על חוקים הבאים להסדיר את מערך הביקורת. בניסיון להסביר את הפרדוקס שבו תהליכים ניהוליים ברשויות המקומיות דורשים חיבור בין הביקורת לארגון ואספקת מידע על ביצועיו, ואילו בפועל מתבצע תהליך הפוך של ניתוק הביקורת מהארגון על ידי התמקדות בחקיקה, טענו כי תהליך זה מושפע מהרצון לשמר את הביקורת כתחום מקצועי נבדל ומבודל. בכך מסירים המבקרים את האיום המקצועי של תחומי הערכת תכניות ומדידת ביצועים ממערך הביקורת.

משום שהתמקדות בחקיקה בלבד אינה מאפשרת את התאמתו של מערך הביקורת לצרכים הניהוליים של הרשויות המקומיות, אנו מציעים להתמקד ברובד הארגוני וליצור מערך ביקורת רב שלבי, המבוסס על שילוב של תיאום היררכי בד בבד עם משילות משותפת, המאפשרת מעבר מידע מלמטה למעלה תוך כדי התמקדות ברמות תוצאות מגוונות. זאת ועוד, ראוי לנתק את הממד הפוליטי מהביקורת על ידי מיקור חוץ של ועדות הביקורת במתכונת דומה לפעילותן בחברות עסקיות או בחברות ממשלתיות. אנו מאמינים, כי מעבר מהדגשה של חקיקה להדגשה של רפורמות ארגוניות, כפי שהובאו לעיל, יכול להתבצע באופן פשוט יחסית, ואינו מצריך השקעה כספית ניכרת או הכשרה שונה. אנו בטוחים, כי שינויים אלה יביאו לתפקוד יעיל ומועיל של מערך הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות בישראל, ובכך יובילו לניהול מוצלח יותר ברשויות, לשקיפות, לאחריות וחשוב מכול – למתן שירות טוב יותר לאזרח.

מחקר זה נועד לספק תמונת מצב כללית על החקיקה ועל אופן אכיפתה ברשויות המקומיות בישראל ולהציע דרכים לתמוך בה. כדי להרחיב את הדיון ולהעמיקו, יש לבחון אילו פרטים בחקיקה יש להכפיף לפיקוח ולאכיפה של מוסדות ארגוניים שונים, אילו פרטים יש למסד באופן שונה וכיצד יש למנף שינויים אלה ליצירת מערך ביקורת והערכה, הכולל ביקורת ביצועים וניהול ביצועים, כפי שאלה מתקיימים במדינות מערב אירופה וצפון אמריקה.

ביבליוגרפיה

- בארי, א' (2009).** הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי. **ירושלים: מחקרי פלורסהיימר.**
- ברגמן, ח' (2007). מאפיינים של סיקור העיתונות הכתובה של סוגיות ונושאים מתוך דוחות מבקר המדינה. **עיונים בביקורת המדינה**, 61: 79-104.
- ברדה, מ' (2005). **מעמד הביקורת הפנימית בישראל.** ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמדע.
- ברזילי, ג' וד' נחמיאס (1998).** מוסד ביקורת המדינה: סמכות ואחריות: עקרונות, מוסדות השוואתיים, ניתוח ביקורת והמלצות לרפורמה (נייר עמדה 10). **ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.**
- גייסט, ב' (2000). לסוגית האפקטיביות של ביקורת המדינה ברשויות המקומיות בישראל. **עיונים בביקורת המדינה**, 58: 87-94.
- גל-נור, י' (2007). **מינהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות.** ירושלים: אקדמון.
- גרוס, י' (1989). **דירקטורים ונושאי משרה.** תל אביב: אוניברסיטת תל אביב והוצאת כתר.
- דוידוביץ, א' ור' ארד-אזולאי (2011). **תיקון חוק הביקורת הפנימית.** ירושלים: לשכת עורכי הדין בישראל. הצעות חוק – הממשלה, מס' 292 התשס"ז – 2007.
- הצעת חוק – הממשלה, 292, חוק העיריות, התשס"ז–2007.
- הצעת חוק העיריות, התשע"ב–2012, פ/4126/18.
- זילר, ר' (2006).** הוועדה הציבורית לבחינת חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב–1992. **ירושלים: משרד המשפטים.**
- זמיר, ע' (2009). הביקורת ברשות המקומית – בין שירות להנהלת הארגון ל"סוכן אקאונטביליות". אוחר 12, יוני, 2013 מ <http://www.auditors.org.il>
- חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב–1992.
- לשכת המבקרים הפנימיים ישראל (2007). **נייר עמדה בנושא חוק העיריות 2007.** תל אביב: לשכת המבקרים הפנימיים ישראל.
- לשכת המבקרים הפנימיים ישראל (2012). **מבקרים פנימיים ברשויות המקומיות (מפ 10073).** תל אביב: לשכת המבקרים הפנימיים ישראל.
- מבקר המדינה (2011). **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010.** ירושלים: משרד מבקר המדינה.
- מזרחי, ג' (2000). **תורת הביקורת הפנימית.** תל אביב: המכללה למינהל.
- מזרחי, ג' (2007). ביקורת המדינה והביקורת הפנימית בישראל – היבטים השוואתיים: הרשויות המקומיות בישראל. **עיונים בביקורת המדינה**, 61, 135-177.
- משרד הפנים (2013).** הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות (מהדורה שישית). **ירושלים: משרד הפנים.**
- פקודת העיריות, ס' 149ג. התשע"א–2010.
- פרידברג, א' (1991). **ביקורת פנימית במערכת המינהל הציבורי בישראל.** ירושלים: בית הספר המרכזי למינהל.

שוורץ, ר', ו ר' סוליציאנו (2004). הפוליטיקה של הנשיאה באחריות: מיסוד הביקורת הפנימית בישראל. עיונים בביקורת המדינה, 60: 105-134.

שנבל, מ' (2011). תיקונים נדרשים בחקיקה בביקורת פנימית. *המבקר הפנימי*, 101: 11-28.

Bouckaert, G., & Halligan, J. (2008). *Managing Performance: International comparisons*. London: Routledge.

Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4): 447-468.

De Lancer Julnes, P. (2006). Performance measurement: An effective tool for government accountability? The debate goes on. *Evaluation*, 12(2): 219-235.

European Union (2011). Compendium of the public internal control system in the EU member states 2012. Luxembourg: European Union.

Jorge, S., & Costa, A. (2009). Internal auditing amongst Portuguese municipalities. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*. VII,11: 303-361.

Keast, R., Mandell, M., & Agranoff, R. (Eds.) (2014). *Network theory in the public sector: Building new theoretical frameworks*. New York and Oxon: Routledge.

Lambur, M. T. (2008). Organizational structures that support internal program evaluation. In: M. T. Braverman, M. Engle, M. E. Arnold, & R. A. Rennekamp (Eds.), *Program evaluation in a complex organizational system: Lessons from Cooperative Extension. New Directions for Evaluation*, 120: 41-54.

Leeuw, F. (1996). Performance auditing, new public management and performance improvement: Questions and answers. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 9(2): 92-102.

Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives*. New Jersey: Prentice-hall.

Morin, D. (2003). Controllers or catalysts for change and improvement: Would the real value for money auditors please stand up? *Managerial Auditing Journal*, 18(1): 19-30.

Nielsen, S. B., & Ejler, N. (2008). Improving Performance? Exploring the complementarities between evaluation and performance management. *Evaluation*, 14(2): 171-192.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis* (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C., & Summa, H. (1997). Reflexive watchdogs: How supreme audit institutions account for themselves? *Public Administration*, 75(2): 316-336.

Pollitt, C., Girre, X., Lonsdale, J., Mul, R., Summa, H., & Wearness M. (1999). *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford: Oxford University Press.

Power, M. (1999). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.

- Put, V., & Bouckaert, G. (2010). Managing performance and auditing performance. In: T. Christensen, & P. Laegreid (Eds.), *Ashgate research companion to new public management* (pp. 224-236), Wey Court: Ashgate.
- Rist, C. R., & Stame, N. (Eds.). (2006). From Studies to Streams: Managing Evaluative Systems. Comparative policy evaluation, volume Xii. New Jersey and London: Transaction Publishers.
- Sørensen, E. (2014). The democratic potentials of governance networks in intergovernmental decision making. In R. Keast, M. Mandell, & R. Agranoff (Eds.), *Network theory in the public sector: Building new theoretical frameworks* (pp. 68-83). New York and Oxon: Routledge.
- Torring, J., Peters, G.B., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Troupin, S. (2012). Professionalizing public administration(s)? The cases of performance audit in Canada and the Netherlands. Unpublished Doctoral dissertation. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2010). *Performance management in the public sector*. London and New York: Routledge.
- Van Thiel, S., & Leeuw, F. (2002). The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3): 267-281.
- Williams, B., & Hummelbrunner, R. (2009). *Systems concepts in action: A practitioner's toolkit*. Stanford: Stanford University Press.
- Zapico-Goñi, E. (2007). Matching public management, accountability and evaluation in uncertain contexts: A Practical suggestion. *Evaluation*, 13(4): 421-438.

דיוור בר השגה

יוזמות הרשויות המקומיות מול רגולציה (לא) חכמה?

אנה חזן

תקציר

שנים לפני מחאת קיץ 2011, החלו ראשי ערים לקדם דיוור בר השגה כדי להשאיר צעירים ממעמד הביניים בעריהם. לכאורה, ייעוד קרקע למגורים עבור משקי הבית הצעירים היא תכלית ראויה, ואולם התכניות שגובשו בהסכמת היזמים והופקדו בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה נגנזו. נטענו טענות של חוסר סמכות, לפיהן הממשלה טרם קבעה מדיניות ותקנות לגבי דיוור בר השגה, מושג "אמורפי" כשלעצמו, וכן שמשבר הדיוור צפוי לבוא על פתרונו במסגרת רפורמה בחוק התכנון והבנייה. הרגולטור המשפטי קבע אפוא שיש לייעד את התכניות לזכאי המשכנתאות הממשלתיות ולא לדיוור בר השגה כהבנת ראשי הערים. מאמר זה סוקר יוזמות לדיוור בר השגה במרכז הארץ, בוחן את החסמים ליישומן ומציג את דינמיות התשתית הרגולטיבית לדיוור בר השגה, החל מההתייחסות הכללית לנושא בתמ"א 35 בשנת 2005 וכלה בתפניות שחלו בשנת 2014. אלה כללו תיקוני חקיקה לבניור סמכויות לשלטון המקומי בחוק התכנון והבנייה, בחוק רשות מקרקעי ישראל, הכרה בדיוור להשכרה בהישג יד כמטרה ציבורית בתקנות התכנון והבנייה ופסק דין מורדות משואה ומורדות מלחה שחייב את הוועדה לדיוור לאומי (הח"ל) לדון מחדש בתכניות ולבחון ייעוד דירות לדיוור בהישג יד. על אף השינויים המשמעותיים הללו, שבאו בעקבות היוזמות המקומיות ומעורבות ארגוני החברה האזרחית, מוקדם להעריך באיזו מידה ישפיעו על חופש הפעולה למימוש התכניות העירוניות. ניסיון העבר מוכיח שרצון המחוקק לבניור סמכויות לדרג המקומי הופך לכר נרחב לפרשנויות משפטיות, שכן לרובם המכריע של הרגולטורים מואצלות סמכויות ושיקול דעת רחבים ומרחב הפרשנות הניתן להם גדול.

מבוא

אין עוררין על כך שמדיניות הדיור מורכבת ומעורבים בה שחקנים ותהליכים רבים, ואף שהחלטות בנושאים הקשורים למימון ורגולציה הן בסמכות המדינה, המשרד הממשלתי האמון על כך לא תמיד מצויד בכלים ובמשאבים למימוש סמכויותיו. הלכה למעשה, הרשויות המקומיות, המגזר הפרטי וארגוני החברה האזרחית משפיעים על מדיניות הדיור. מעטות המדינות שקבעו בצורה ברורה את חלוקת הסמכויות והאחריות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בתחום זה, וגבולות האחריות בין שתי הזרועות השלטוניות הללו משתנים עם הלוח הרוחות והנסיבות.

בשנים האחרונות שרויה מדינת ישראל במשבר דיור מחריף והולך, ולנוכח אוזלת ידה של הממשלה בטיפול בו נוצר חלל ריק אליו נכנסו הרשויות המקומיות, שפתחו ביוזמות לקידום דיור בר השגה. דיור מסוג זה כולל, על פי מועלם ואלתרמן (2013), חבילת כלים רגולטוריים או פיננסיים להתערבות בשוק הדיור, שתכליתם להוריד את מחירי הדיור ולשמור על מלאי של דיור זול לאורך זמן. בעוד שדיור ציבורי מיועד לשכבות החלשות, דיור בר השגה מיועד ליחידים ולמשפחות עובדות ממעמד הביניים, הזקוקים להקלות. משנת 2007, החלו רשויות מקומיות לאמץ גישות ושיטות המקובלות בחו"ל לפתרונות דיור בר השגה. אלא שכל תכנית שהוגשה לאישור מוסדות התכנון נדחתה, לעתים גם לאחר שכבר הופקדה, בטענות של היעדר סמכות במסגרת החקיקה הקיימת והצורך להמתין עד שהממשלה תקבע מדיניות ותתקין תקנות לדיור בר השגה.

דיור חברתי – מונח כוללני המשמש מטריה לדיור ציבורי ולדיור בר השגה – מופעל כבר שנים רבות בכמה ממדינות המערב. על אף שקשה להצביע על מודל אירופי אחיד של דיור חברתי, אחד המאפיינים המשותפים לרוב מדינות האיחוד האירופי הוא הביזור לשלטון המקומי (Houard, 2012). אלתרמן ואח' (2011), אשר בחנו את הדיור בהישג יד מפרספקטיבה בין לאומית, קבעו שללא מעורבות השלטון המקומי לא ניתן ליישם בהצלחה את רוב הכלים לדיור בר השגה. הם זיהו ארבעה יתרונות עיקריים למעורבות הרשויות המקומיות: (א) מתן ביטוי לשונות בין מקומות; (ב) עידוד יוזמה של הרשויות המקומיות בגיבוש פתרונות חדשים; (ג) יצירת שותפויות אסטרטגיות עם המגזר השלישי והמגזר הפרטי ברמה המקומית; (ד) הרחבת האחריותיות (accountability) של הרשויות המקומיות כלפי תושביהן.

בישראל, מקומן של הרשויות המקומיות בקביעת מדיניות הדיור אינו ברור. ללא אישורן, לא ניתן להוציא היתרי בנייה. הן טוענות ללגיטימיות דמוקרטית, על שום קרבתן לאזרח והיכרות טובה יותר את השטח, ולכן שואפות לשליטה במדיניות האכלוס בתחומיהן. יתר על כן, הרשויות המקומיות משוכנעות שהן יעילות וגמישות יותר מהממשלה הארצית, המסורבלת והשבויה בידי שומרי הסף של משרד האוצר והייעוץ המשפטי, מה גם שהמדינה נסוגה מאחריותה אך ממשיכה להחזיק בסמכויות ובמשאבים ללא נכונות להתחלק בהם עם השלטון המקומי. ראשי הרשויות המקומיות ביקשו להיכנס לנעלי הממשלה, לסייע לתושביהם הצעירים להישאר בעיר ולמנוע הגירה שלילית, למרות שעל פי רוב נטייתם היא להעדיף שימושי קרקע

מניבי ארגונה כמו מסחר, תעשייה, משרדים ושכונות מגורים הפונות לאוכלוסיות חזקות. באשר לגיוון חברתי, אין לטעות: לדעת לוי (Levy, 2006), מאחורי הצורך המוסרי ב"גיוון חברתי" מסתתרת העיר הממורקת (la ville lissée), חפה מכל אותם תחלואים שמערערים את שיווי המשקל במרחב ובין שכונותיה, כגון דיור ציבורי, מובטלים, מהגרים, מחוסרי עבודה, צעירים שנפלטו ממערכת החינוך, עבריינים וכדומה. ואילו בשלטון המרכזי יטענו שהתלות בראשי רשויות מקומיות לקידום הבנייה למגורים היא אחת הסיבות למצוקת הדיור. מנהל רשות מקרקעי ישראל הצהיר ש"רשויות מקומיות הן השחקן המרכזי והשותף מספר אחת של רשות מקרקעי ישראל שסייע להגדלת היצע יחידות הדיור ופתרון משבר הדיור. הניסיון מוכיח כי במקומות בהם ראש רשות מקומית לא שיתף פעולה, השווקים לא הפכו לבנייה בפועל." (דברים שנאמרו במסגרת כנס מיוחד לראשי הרשויות המקומיות מיום 26.03.2014, בנושא שיתופי פעולה אסטרטגיים בין הממשלה לרשויות המקומיות, תחת הכותרת "בונים ביחד את עתיד הדיור בישראל").

מאמר זה, סוקר את הניסיונות של כמה ראשי ערים במרכז הארץ לקדם תכניות לדיור בר השגה ואת התמודדותם עם דרישות הרגולטור הממשלתי. תוצג בו התשתית הרגולטיבית הקיימת לדיור בר השגה, החל מתמ"א 35, שקיבלה תוקף ב-2005, ועד להתפתחויות המשמעותיות בחקיקה ובפסיקה בשנת 2014: תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה, המאציל סמכויות מהוועדה המחוזית לדרג המקומי, ותיקונים עקיפים לחוק רשות מקרקעי ישראל, הקובעים יעדים לשיווק יחידות לדיור בהישג יד. לכך יש להוסיף את ההכרה בדיור בהישג יד כמטרה ציבורית בתקנות התכנון והבנייה, ואת פסק הדין מורדות משואה ומורדות מלחה מנובמבר 2014, בו פסק בית המשפט המחוזי ירושלים, בעתירות של הקואליציה לדיור בר השגה נגד הוועדה לדיור לאומי (הוד"ל) במחוז ירושלים. וכך פסק: "על הוועדה לשוב ולדון בשאלת קביעת ייעוד דיור בהישג יד להשכרה לחלק מהדירות, במנותק משאלת קיומן כיום של הוראות שייקבעו לעניין דרך ההשכרה בפועל". לכאורה, היוזמות של ראשי הרשויות הוכתרו בהצלחה לאחר כשבע שנים, אך מוקדם לברך על המוגמר. ניסיון קובעי המדיניות להאציל סמכויות לשלטון המקומי, הן במסגרת חוק התכנון והבנייה הן בתחום המוניציפלי, עלו בעבר על שרטון, בגלל פרשנויות צרות ומגבילות של כוונת המחוקק. האם גם הפעם, יקרה בפועל ההפך, כלומר האוטונומיה לרשויות המקומיות עוד תפחת, וצרכן הקצה של הרפורמה – האזרח – ימשיך לסבול ממצוקת הדיור?

יוזמות הרשויות המקומיות לדיור בר השגה ובלימתן

ראשי רשויות יקרים, אל תטעו. הטענות והבקשות שלכם משרים ופקידים בכירים לאפשר לרשויות המקומיות לפעול בתחום הדיור הציבורי, תמיד ידחו. גם אם השרים והפקידים יראו איזה שהיא נטייה להיענות לכך, ימצא תמיד היועץ המשפטי שידאג ליישור השורות, ויסביר עד כמה לא ניתן לסמוך על אי התלות של השלטון המקומי. אל תשלו את עצמכם, גם אם המחוקק ייתן פתרון

חיקתי לבקשתכם, וגם אם מתישהו יאושר חוק שיאפשר דיור בר השגה, מה שכלל לא בטוח, יהיה מי שידאג שהשפעתכם על התהליך תהיה מינורית, אם כי אתם אלה שתישאו בתוצאותיו... , ואתם אלה שתצטרכו להסביר לתושבי העיר מדוע ילדיהם אינם מצליחים לרכוש דירה. ... כמו תמיד גם כאן, אין לכם על מי לסמוך אלא על עצמכם. במקום לבקש תעשו... ראשי רשויות יקרים, יש לכם סמכויות – הפעילו אותן. יש לכם הרבה יותר סיכוי להצליח אם תפעלו מאשר אם לא תעשו דבר.

(עו"ד רון צין, מתוך: מכתב גלוי לראשי רשויות מקומיות בנושא דיור בר השגה, 12.2.2012, "המרפסת": מידע, הערות, הארות, רעיונות, מחשבות על תכנון ובנייה)

בידי הרשויות המקומיות כלים מספר לקידום דיור בר השגה, החל מהחובה לספק שיכון למעוטי אמצעים על פי סעיף (5)249 לפקודת העיריות, דרך התאגידים העירוניים (חברות ועמותות בשליטה מלאה או חלקית של הרשות המקומית), חוקי עזר ומיסוי מוניציפלי (ארנונה, אגרות והיטלים), התקשרויות ושותפויות עם המגזר הפרטי וההתנדבותי. אלא שהפעלתם מותנית בקיומה של תכנית בניין ערים מאושרת, ושלב התכנון הוא אפוא נדבך ראשון והכרחי בדרך לבניית יחידות דיור. ידרשו לאחריו מהלכים הטעונים את אישורו של הרגולטור, כגון רכישה או הפקעה של קרקע, פרסום מכרזים וקביעת הזוכים, הכנת חוזים עתירי סעיפים ומורכבים, המתייחסים לפינוי, תשלומי אגרות והיטלים, ביצוע תשתיות והקמת מבני ציבור, שיווק, הוצאת היתרי בנייה וכדומה.

פרק זה יעסוק בכמה יוזמות של רשויות מקומיות במרכז הארץ לקידום דיור בר השגה, ובבלימת יוזמות שהתייחסו במפורש לדיור בר השגה על ידי הרגולטור המשפטי והוועדות המחוזיות לתכנון ובנייה.

עיריית ירושלים

כבר בשנת 2007 עיריית ירושלים נעזרה בגאוגרף האורבני פרופ' שלמה חסון, כדי להתמודד עם אתגר השארת צעירים, משכילים וכוחות יצירתיים בעיר, על ידי היצע של דיור בהישג יד. מועצת העיר אישרה את כללי הזכאות ותנאי הסף לצעירים, לפיהם קבלן הזוכה במכרז העירייה ימכור את הדירות לזכאים לפי קריטריונים האלה: זוג או משפחה חד הורית עד גיל 41 במועד הגשת הבקשה, שאין בבעלותם דירה, מיצוי כושר השתכרות, עדיפות באמצעות הגרלה, אזרח ישראלי בעל תואר ראשון ממוסד מוכר על ידי המל"ג. הזוכים בדירה יתחייבו שלא למכור אותה במשך חמש שנים תוך רישום הערת אזהרה. ראש העיר, מר ניר ברקת, יום מאוחר יותר את מודל '20-20-20', המחייב בכל פרויקט של מעל 20 יח"ד להקצות 20% מהדירות בהנחה של 20% לזכאים, שייקבעו על-ידי קריטריונים עירוניים.

כאשר העירייה הציעה לוועדה המחוזית לעגן בדרך סטטוטורית בכל תב"ע קיימת הקצאת 20% לדיור בר השגה היא נענתה בחיוב, בכפוף לקבלת החלטה במועצת העיר. אלא שבניתיים, בספטמבר 2010 הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה הונחו על ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד שרית דנה, לאסור הכללת דיור בר השגה בתכניות המוגשות לאישורן, בהיות

המושג מונח שאינו מפורש בחקיקה הראשית. העירייה נדרשה אפוא להוציא מהתב"ע את סעיף דיור בר השגה. נאמר לה שאין מניעה משפטית לייעד תכניות לאוכלוסיות מוגדרות בהתאם לכללי הזכאות של משרד הבינוי והשיכון, אך לא לפי הקריטריונים שנקבעו בהחלטות מועצת העיר. התכניות שאושרו במורדות מלחה ובמורדות גבעת משואה על ידי הוועדה לדיור לאומי (הוד"ל) בירושלים, קבעו אפוא תנאים כדלקמן: בהרחבת שכונת מלחה (תכנית 12736), 20% מהדירות יהיו בשטח של עד 80 מ"ר והשאר לא יעלו על 120 מ"ר. בשכונת המגורים החדשה במורדות משואה (תכנית 12032), 20% מהדירות לפחות יהיו קטנות בשטח מרבי של 80 מ"ר ואילו 20% מכלל הדירות בתכנית ייקבעו כדיירות להשכרה לתקופה של 15 שנה, כאשר מחצית מהדירות אלו יהיו קטנות, בשטח מרבי של 80 מ"ר.

על אף המגבלות שהטילה הוועדה המחוזית, העירייה באמצעות הרשות לפיתוח ירושלים וחברת הבת שלה עדן ובשותפות אקדמיית בצלאל קידמו יוזמה מקורית, שאושרה, לדיור בר השגה לצעירים בקרקע עירונית: מדובר בהקמת מעונות סטודנטים בשיטת BOT (Build-Operate-Transfer) בבית אגרון במרכז העיר. לדברי ראש העיר, "עיריית ירושלים היא החלוצה בארץ ביצירת מודלים ייחודיים שמאפשרים לצעירים לגור במחירים סבירים... למדנו מניסיון של ערים אחרות בעולם שהצליחו לעשות זאת, אך אין בכוחן של הרשויות המקומיות, נחושות ככל שיהיו לפתור את הבעיה לבדן... בעולם הרחב הממשלות מניחות את התשתית החוקית והפיננסית לדיור בהישג יד ומאפשרות לדרג המוניציפלי לפעול על פי עקרונות אלו" (חדשות ערוץ 2 מיום 15.07.2011). ולמרות היוזמה, לדברי עמית פוני בשנת 2013 – מי שהיה אחראי על דיור בר השגה ברשות לפיתוח ירושלים – "בסופו של דבר, אין פרויקט של דיור בר השגה בירושלים. ובאשר לזוגות צעירים, מדובר רק בחסרי דירה לפי הגדרות משרד השיכון, ללא ציון של גיל, מיצוי כושר השתכרות ושאר הקריטריונים שקבעה מועצת העירייה, שכן תנאים אלה הושמטו מתקנוני התכניות."

עיריית תל אביב-יפו

בהנחיית ראש העיר תל אביב-יפו רון חולדאי, הוקמה ב-2007 ועדה לקידום דיור בהישג יד בראשותו של סגן ראש העיר ארנון גלעדי. יעדיה הוגדרו כמתן הזדמנות לאוכלוסייה שידה אינה משגת לגור באזורים בעיר בהם מחירי הדיור גבוהים, בעיקר בצפון העיר ובמרכז, בדגש על משפחות עם ילדים; הגדלת מגוון הדיור בכל אזורי העיר, כדי להקטין פערים וליצור אזורים יותר הטרוגניים; ועידוד כניסתה של אוכלוסייה חדשה וחזקה יותר לאזורים פחות מבוקשים, כמנוף להתחדשות עירונית. צוות מקצועי בראשותה של ד"ר אמילי סילברמן ליווה את הוועדה, שגיבשה ב-2008 את התשתית הרעיונית והאופרטיבית לקידום דיור בר השגה בעיר ואף ברמה הארצית: הצעת קריטריונים ומנגנון לקביעת זכאות, מבנה ארגוני של החברה העירונית האחראית, כלים פיננסיים לעידוד יצירת דיור בהישג יד, כלים תכנוניים לעיגון בתכנית המתאר וליצירת דיור בהישג יד בתכניות מפורטות, הסכמים עם יזמים ופיתוח דיור בהישג יד בקרקעות ציבוריות, קידום תיקוני חקיקה וגביש תכניות סיוע לסטודנטים. על פי המדיניות העירונית כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטות מועצת העיר, דיור בר השגה אינו דיור ציבורי, הוא מיועד

לעשירון השביעי, אשר יוציא כ-25% מהכנסתו על שכר דירה. המיזם מיועד להשכרה ולא למכירה, במסגרת חוזה מתחדש למשך חמש שנים, בעיקר באזורי ביקוש, כאשר גודל הדירה הוא עד 80 מ"ר. הקריטריונים, כפי שאושרו במועצת העיר, היו כדלקמן: חסר דירה, תושב תל אביב חמש שנים לפחות, עד גיל 45, עד עשירון שביעי (מותנה בהצטרף המועמד על הון ונכסים), מיצוי כושר השתכרות: משפחה עובדת, משק בית ובו ילד.

הוועדה המחוזית סירבה לאשר את הדרישה לקידום דיור בר השגה בקרקעות פרטיות מחשש לפגיעה בזכויות קניין. ואף על פי כן, העירייה נקטה בצעדים שונים לקידום דיור בר השגה בקרקעות פרטיות. אלה כללו סיוע בשכר דירה: הקמת קרן משותפת של עיריית תל אביב ומוסדות להשכלה גבוהה, שתעניק סיוע בשכר דירה לסטודנטים שיגורו בשכונות בדרום העיר ובמזרח וקידום בניית מעונות סטודנטים. תכנית המתאר המקומית לתל אביב-יפו תא/5000 קבעה הנחיות לשילוב דיור בר השגה ולהגדלת מגוון יחידות הדיור בעיר, כאשר בשוק הדיור הצפוני תינתן עדיפות לדירות קטנות, עד 80 מ"ר ואילו בשוק הדיור הדרומי לדירות גדולות בשטח של כ-100 מ"ר. באוקטובר 2013 התקיימה ההגרלה הראשונה להקצאת דיור בר השגה ולכבוד האירוע, הצהיר ראש העיר רון חולדאי כך:

עיריית תל אביב-יפו לקחה על עצמה, כבר לפני כשש שנים, לייצר בפעם הראשונה במדינת ישראל את המודל לדיור בר השגה, וזאת מתוך הבנה שצריך לאפשר לבני מעמד הביניים להישאר לגור במרכז הערים, במיוחד על רקע עליית מחירי הדיור. העמדנו לצורך העניין קרקעות עירוניות ואנו משקיעים בנושא למעלה מ-10% מתקציב הפיתוח ומאמץ רב להכנת עבודה מקצועית, בשיתוף מומחים, אשר שימשה בסיס להגדרת קריטריונים לזכאים עליהם החליטה מועצת העיר. אני שמח שהגענו ליום ההגרלה ולעובדה שעשרות משפחות וצעירים יוכלו לגור בתל אביב-יפו במחירים ברי השגה. למרות שזו עדיין טיפה בים, הדבר מהווה סמן עבור ממשלת ישראל ומודל שהמדינה ורשויות נוספות יכולים לאמץ ולייצר כמות ומלאי דירות אשר ישפיעו על שוק הדיור בישראל. אני מצפה מממשלת ישראל, אשר הצהירה כי בכוונתה לטפל ביוקר המחיה ולהוריד את מחירי הדיור, להרים את הכפפה אותה הנחנו, להסיר את מכשלות הבירוקרטיה, להקצות את הקרקעות ובעיקר לחוקק את החוקים הנדרשים כדי להסדיר את החוקיות של דיור בר השגה. זאת כדי שמעמד הביניים הבינוני-נמוך יוכל לחיות בכבוד במדינת ישראל.

באשר לעמדת הרגולטור בשלטון המרכזי, הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה תל אביב החליטה בשנת 2012 לתת תוקף לתכנית מתאר מקומית לצפון מערב העיר בהיקף של 12,000 יחידות דיור. התכנית קבעה אזורי ייעוד למגורים, מגורים משולבים עם מסחר ותעסוקה, מגורים משולבים עם מלונאות ודיור בר השגה. עוד כללה התכנית כ-2,000 יחידות דיור בהישג יד על קרקעות העירייה ורשות מקרקעי ישראל, המיועדות להשכרה. בנובמבר 2012 הגישה הקואליציה לדיור בר השגה ערר למועצה הארצית לתכנון ובנייה בדבר תכנית מתאר זו (ערר 60/12), בטענה שהמלצתו של החוקר, שמונה מטעם הוועדה המחוזית לדרך בהתנגדויות, כי לוועדה אין סמכות לאשר תכניות לדיור בר השגה בקרקע פרטית, מבוססת על פרשנות שגויה של חוות הדעת המשפטית של היועץ המשפטי למשרד הפנים. לדעת הקואליציה, פרשנות קיצונית זו הביאה לכך שמתוך כ-2,160 דירות בהישג יד שתוכננו במקור, 1000 מהן על קרקע

פרטית, בסופו של דבר נותרו רק 1,160 הדירות שעל קרקע ציבורית. הקואליציה דרשה להחזיר לתכנית את הדירות בהישג יד שהוצאו ממנה על קרקע פרטית, כך שמספרן יעמוד על זה שרשויות התכנון הציעו מלכתחילה. ביום 9.10.2013 החליטה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בהמשך לערר זה, כדלקמן:

מובן שראוי לעודד תכניות לדירור בר השגה... הקושי הוא שעד כה... המחוקק לא הגדיר מהם הקריטריונים להיות דירות "בנות השגה" ולא קבע כיצד מבטיחים זאת. כפי שכותב היועץ המשפטי של משרד הפנים "שאלת עצם הגדרתו של המונח והפרשנות הראויה שיש ליתן לאותו מונח היא שאלה שבמדיניות המעלה שאלות נכבדות במגוון תחומים, אשר נכון שככל הנדרש המחוקק וגורמי הממשלה השונים יעסקו בהם... אוכלוסיית יעד רלוונטית לענייננו היא "זכאי משרד הבינוי והשיכון"... הגדרת אוכלוסיית יעד וקביעת דירות להשכרה היא שיקול תכנוני המתייחס לייעודי הקרקע ושימושיה" וזאת לאחר שתכניות רבות עלו על שולחן ועדות התכנון ולא קיבלו מענה בכל הקשור לדירור בר השגה. אולם אין די בכך ועדיין חסרה הגדרה מפורטת שיכולה להתייחס גם לסוגיית המחירים והגדרות חשובות אחרות שאינן תכנוניות, עדיין נדרשות בחקיקה ממשלתית...

הערר נדחה בסופו של דבר.

עיריית רמת גן

בשנת 2008 קיבלה העירייה החלטה להקצות 20% מהבנייה החדשה בעיר לדירור בר השגה, ובמקביל מונתה ועדה לגיבוש מנגנון לקביעת קריטריונים לזכאות. בנובמבר 2010 הפקידה הוועדה המחוזית תל אביב תכנית של עיריית רמת גן ל-140 דירות, מהן 16 לדירור בר השגה. שנה לאחר מכן, החליטה הוועדה מחוזית לבטל את מרכיב הדירור בר השגה בתכנית זו ובשש תכניות נוספות שכבר הופקדו, בנימוק שמנגנון מימוש דירור בהישג יד טרם הושלם. וכך כתב ראש העיר, צבי בר (מתוך: פתרונות הדירור קיימים 40 שנה, דירור בר השגה, עיר גנים, גיליון 13, ספטמבר 2011):

בישראל הזכות הבסיסית של כל אדם לבית משלו הפכה למותרות לעשירים, או כזו הדורשת השתעבדות אין סופית למשכנתא. מציאות זו היא לא גזירה משמים. הקרקעות קיימות, הצורך לשינוי קיים. הגיע תורו של יישום החזון, מיקוד במטרות ברות השגה ואנשים המוכנים לפעול ולמנף את כל אלו למען עתיד הצעירים שלנו. לצערי, הביורוקרטיה סיבכה עצמה לדעת, וגם אותנו. לאחרונה חווינו זאת ברמת גן כאשר מספר פרויקטים ליצירת דירור בר השגה נקטעו באיכם בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה... הסיבה לאי אישור התכניות הייתה קביעה משפטית, לפיה, אין הגדרה חוקית לדירור בר השגה... אנו מרבים לשמוע לאחרונה טענה, לפיה, הערים אינן מעוניינות בבניית דירות קטנות בשטחן, כי מעדיפות למשוך לשטחן משפחות מבוססות כלכלית. הדבר אכן קיים בכמה ערים, וזו טעות. המדיניות ברמת גן הפוכה, מוכיחה את עצמה... רק עשייה מהירה ויעילה תוביל לשינוי אמיתי ותאפשר דירור במחירים הוגנים לכלל אזרחי ישראל.

עיריות הרצליה ורעננה:

האם קרקע שהופקעה לצורכי ציבור יכולה לשמש לדיור בר השגה?

בפנייתה מיוני 2012 לשר הפנים כתבה יעל גרמן, ראש עיריית הרצליה:

לאחר לימוד הנושא, החליטה מועצת העיר כי צורכי התושבים מחייבים קידום פתרונות שכירות לטווח ארוך (עד 10 שנים), של דירות בנות 3-4 חדרים... בדקנו את הנושא מבחינה פיננסית, ומצאנו כי העירייה מסוגלת לממן ממשאביה יחד עם שותפים מהמגזר הפרטי את בניית הדירות שישמשו לדיור בר השגה במודל הנ"ל. אין ביכולת העירייה לממן את רכישת הקרקע... ברור שהפתרון הטבעי ביותר הוא שהעירייה תהיה רשאית לבנות על קרקע, ביעוד ציבורי שבבעלותה.

ראש העיר הציעה להוסיף לחוק התכנון והבנייה את הדיור בהישג יד כמטרה ציבורית לצורכי הפקעה, כי ללא הסמכה מפורשת בחוק, לא ניתן להפקיע או להשתמש בקרקע שהופקעה לצורכי ציבור למטרת דיור בר השגה. ראש מינהל התכנון במשרד הפנים, בינת שוורץ אשר תמכה בהצעת עיריית הרצליה ענתה: "אני תקווה כי העבודה שנעשתה בהרצליה תצלח ותהווה מודל לדיור בר השגה במקומות נוספים". ראש עיריית הרצליה, בירכה על מכתבה של בינת שוורץ והוסיפה כי: "לכל אחת מהעיריות יש שטחים ציבוריים ואני מאמינה שרשויות רבות יעשו בהם שימוש לטובת דיור בר השגה. מדובר במטרה כל כך חשובה ולכן מרגע שיתאפשר לנו נוכל להוסיף דיור בר השגה גם על מבני ציבור, כמו גני ילדים ומתנ"סים". ואולם, כצפוי, רעיון הפקעת הקרקע לצורכי ציבור למטרות של דיור בהישג יד נשלל על ידי הדרג המשפטי בשלטון המרכזי. היועץ המשפטי של משרד הפנים קבע שהפקעה שכזו מנוגדת לזכויות הקניין הקבועות בחוק (יהודה זמרת, היועץ המשפטי במשרד הפנים, בוועדה משותפת לפנים וכלכלה של הכנסת שדנה בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010 – דיור בר השגה, 31.1.12).

לצד ההצעה להפקיע קרקעות לצורכי דיור בר השגה, עיריית הרצליה הציגה מודל לדיור בר השגה בשכירות, שכלל יצירת מאגר של דירות בנות 2-3 חדרים להשכרה, בבעלות תאגיד עירוני ובניהולו. המאגר יקם על ידי הקצאת קרקע על ידי רשות מקרקעי ישראל ומימון הבנייה יהיה באחריות הרשות המקומית בשיתוף גורם פיננסי. האחריות על ניהול הפרויקט תוטל על הרשות המקומית באמצעות תאגיד עירוני. השכירות תהיה לטווח ארוך, אך לא יותר מעשר שנים, ושכר הדירה לא יעלה על 30% מההכנסה הממוצעת נטו במשק. בה בעת, העירייה קידמה תכנית ל-2,943 דירות חדשות בשטחי קיבוץ גליל ים שסופחו להרצליה, הנמצאים בבעלות רשות מקרקעי ישראל, כאשר 20% מהדירות יהיו קטנות בשטח של עד 75 מ"ר. התכנית קודמה ללא צורך באישור הוועדה המחוזית, שכן לעיריית הרצליה הייתה הסמכות להפקיד ולאשר את התכנית במסגרת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בלבד (עו"ד צביקה הדר – מ"מ ראש העיר ויו"ר הוועדה לתכנון ולבנייה, אוגוסט 2013).

ברעננה החליטה העירייה בשנת 2008 לשנות את יעודה של קרקע שהופקעה בתחילת שנות ה-90 להקמת מבני ציבור, לפרויקט דיור בר השגה לזוגות צעירים. אחרי מאבק ממושך של בעלי הקרקעות הפרטיות, הצדדים הגיעו להסכמה בדבר הקריטריונים התכנוניים לבניית דיור בר השגה על הקרקע. מדובר בפרויקט להקמת 144 דירות חדשות על קרקע של 15 דונם

בפינת הרחובות בורלא והנשיאים (תכנית רע/2016). ב-2012 החליטה הוועדה המחוזית לדחות את התכנית בטענה שאם יעוד הקרקע ישונה למגורים יש להשיבה לבעליה המקוריים. העירייה התנגדה מחשש שאם הקרקע תוחזר לידי בעליה המקוריים לא ניתן יהיה להבטיח כי יבנה עליה פרויקט דיור בר השגה. במקביל גם בעלי הקרקע דרשו להשיב להם את נכסיהם והבטיחו כי יממשו את התכנית המקורית. בסופו של דבר המועצה הארצית לתכנון ולבנייה הכריעה שלא משנה מי יוציא את התכנית לפועל, ובלבד שהיא תמומש והדירות לזוגות צעירים ייבנו. הקרקע חזרה אפוא לבעליה, שהסכימו לשינוי הייעוד למגורים.

התשתית הרגולטיבית לדיור בר השגה

משהתאושש המשק הישראלי ממשבר שנות האינתיפאדה השנייה (2005 ואילך) ומאז נקלעה הכלכלה הגלובלית למשבר שהביא לירידה חדה בשיעורי הריבית (2008 ואילך), האמירו מחירי הדיור בישראל. סקירת יוזמות ראשי הערים ממרכז הארץ לקדם דיור בר השגה בעריהם, בתגובה למחירי הדיור המאמירים, מצביעה על החסמים הבירוקרטיים-רגולטורים שהשית הדרג הפקידותי-משפטי בשלטון המרכזי. חסמים אלה, בהם נתקלו גם ראשי ערים נוספות כמו אשדוד ובת ים, לא אפשרו לשלטון המקומי ליזום פרויקטים חדשניים לדיור בר השגה, ולו באופן ניסיוני, כאשר הרגולטור המשפטי סירב לאישור פרטני של תכניות בטרם קבעה המדינה מדיניות כוללת בעניין. פרק זה דן אפוא בתשתית הרגולטיבית של דיור בר השגה בישראל ובהתפתחותה בשנים הללו, החל באישור תמ"א 35 בשנת 2005 ועד לתפניות המשמעותיות שהתחוללו במהלך שנת 2014.

השנים האבודות: 2000-2013

תכנית המתאר הארצית המשולבת תמ"א 35: תמ"א 35, שהוכנה בעיקרה בשנים 1998/99 ואושרה על ידי הממשלה בסוף שנת 2005, מתייחסת לדיור בר השגה. הפרק הדן במדיניות החברתית קובע: "תכניות לפיתוח אזורי מגורים חדשים יחייבו הגשה של נספח פרוגרמטי מפורט המציג לאישור מוסדות התכנון את תמהיל הדיור ואת מערך השירותים החברתיים המוצע בתכניות. בדרך זו יוכלו מוסדות התכנון להבטיח קיומן של דירות לזוגות צעירים, למשפחות חד-הוריות ואף לקשישים לצד מגורים למשפחות מבוססות יותר של "אמצע הדרך", ואף לאפשר את אספקת מלוא השירותים החברתיים הדרושים לפיתוחם ולקידום". בהוראות התכנית נקבע כי יש לבחון את הצורך ב"דיור בהישג יד" בכל תכנית להרחבה ניכרת ולקבוע את כמות יחידות הדיור הנדרשות ואת תמהיל גודלי הדירות המוצעות". ואולם, על אף ריבוי התכניות לדיור בר השגה שהוגשו לאישור הוועדות המחוזיות, ולמרות הזמן הרב שחלף מאז אישור תמ"א 35, הרגולטורים, לא השכילו להוציא הנחיות בנושא זה.

מינהל התכנון במשרד הפנים: בשנת 2008, עוד לפני מחאת הדיור של קיץ 2011, הזמין מינהל התכנון מהטכניון מחקר השוואתי בנושא דיור בר השגה בביצוע פרופ' רחל אלתרמן, ד"ר אמילי סילברמן וד"ר חיים פיאלקוף (אלתרמן ואחרים, 2011). בהקדמה לטיזת המחקר,

שפורסמה במאי 2011, צוין כי במהלך ביצוע המחקר הפך דיור בהישג יד לנושא מרכזי בשיח הציבורי. לאור זאת, ועוד בטרם נערכה בחינה פרטנית של מלוא ההשלכות וההיבטים של מממצאי והמלצות המחקר, החליט משרד הפנים לפרסם את טיוטת הדוח המסכם. בהמשך, הוציא לאור המרכז לחקר העיר והאזור של הטכניון פרסום עצמאי, המתמקד במצב המשפטי המפורט לעניין דיור בר השגה בישראל (מועלם ואלתרמן, 2013). הפרסום מציע כלים להסרת מחסומים לדיור בר השגה, כאשר, לדעת החוקרים, רוב המפתחות להצלחה הם בידי המגזר הציבורי. הכלים הללו מתאימים בעיקר לאזורים בעלי מחירי דיור גבוהים ומייצרים דירות להשכרה או לרכישה עבור אוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה עד בינונית.

תיקון מס' 7 לחוק מינהל מקרקעי ישראל: תיקון זה משנת 2009 הגדיר בסעיף 2א את תפקידי רשות מקרקעי ישראל, שתחליף את מינהל מקרקעי ישראל, והוא כולל הקצאת קרקעות למטרות מגורים, דיור בר השגה, דיור ציבורי, תעסוקה, שטחים פתוחים ולמטרות אחרות, במקומות ובהיקפים הנדרשים על פי צורכי המשק, החברה והסביבה, לרבות צרכים עתידיים. אלא שמשרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל המשיכו לפרסם מכרזים לאלפי יחידות דיור ללא התייחסות לדיור בר השגה ולדיור ציבורי כלשון החוק, וזאת בטענה שלא הוגדרו דיור בר השגה מהו, מי הזכאים לו וכיצד להשיג את המטרה.

שר הפנים: ביולי 2010 הגיש שר הפנים, מר אלי ישי, לממשלה הצעת מחליטים לקידום בניית דירות לזוגות צעירים, הן בבנייה עתידית והן במסגרת תכניות קיימות, שקיבלו תוקף, בהיקף של כ-20% מכלל הדירות בכל פרויקט בנייה. השר גם ניסה לקדם שורה של תמריצים ליזמים ולוועדות התכנון המקומיות, כדי להגדיל את הכדאיות לבניית דירות לזוגות צעירים, ופעל מול משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון במטרה ליצור מקורות מימון להוספת תשתיות ומבני ציבור באזורים בהם תגדל האוכלוסייה עקב בניית דירות לזוגות צעירים. צורך זה עלה בעקבות היעדר רגולציה, שגרמה לכך שכמעט ולא נבנו דירות חדשות בנות שלושה חדרים באזורי ביקוש. אך הצעת החלטה זו לא קודמה.

בעקבות החלטת ממשלה לקדם "תכניות חירום להאצת הבנייה למגורים" מיום 13.3.2011 פורסמו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים ממאי 2011, הנחיות מפורטות לקידום יחידות דיור קטנות במוסדות התכנון. בין השאר נקבע כי יש לשאוף להקצאה של כ-20% יח"ד קטנות בכל תכנית בנייה חדשה (עד 100 מ"ר באזורי עדיפות לאומית ועד 75 מ"ר ביתר אזורי הארץ) ולא לאשר ככלל יח"ד הקטנות מ-40 מ"ר. עוד מציין החוזר שמוסד תכנון שאישר תכנית להפקדה שאינה תואמת הנחיה זו, ינמק את החלטתו שתעמוד למבחן. הנחיות מפורשות אלו נועדו לחייב רשויות מקומיות סרבניות, כגון נתניה, פתח תקווה ובאר יעקב, לבנות דירות קטנות.

ועדת טרכטנברג: ב-26.9.2011 הוגש לממשלה דוח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (ועדת טרכטנברג), שאימצה אותו. הוועדה ציינה את השלכותיה הקשות של עליית מחירי הדיור על הזוגות הצעירים, שעמדה בשורש המחאה החברתית, וקבעה כי צורך זה מעמיד בפני הממשלה את אתגר הבטחת היצע דיור בהישג יד (שכירות או בעלות) בהיקף ובמגוון מספק לצורכי האוכלוסייה. הוועדה קבעה יעדי מדיניות ובהם: "הבטחת התנאים לקיומו של תמהיל דירות מגוון ובהישג יד, בין היתר, באמצעות הבטחת היצע נרחב של דירות בגדלים שונים ובמגוון

סוגים (דירות למכירה ודירות להשכרה בטווחי זמן שונים), באופן שייתן מענה לצורכי האוכלוסייה המגוונים ולקבוצות ההכנסה השונות, ויפחית את נטל הוצאות הדיוור מסך ההוצאות של משקי הבית. הוועדה הציעה גם קריטריונים להטבות לשכירות בהישג יד: חסר דירה לפי הגדרת משרד הבינוי והשיכון, מיצוי כושר השתכרות, גיל מינימום לזכאות של רווקים ללא ילדים, שירות צבאי או אזרחי, שירות מילואים פעיל. הוצעה תקופת שכירות של שלוש שנים, עם אופציה לשלוש שנים נוספות בהתאם לעמידה בתנאי הזכאות. הוועדה המליצה כי יינקטו צעדים חוזיים משמעותיים לצורך פיקוח על השכרה לזכאים.

הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010: הנוסח המקורי של הצעת החוק, שאושר בקריאה ראשונה בכנסת, לא כלל התייחסות לדיוור בר השגה. ועדת הפנים וההגנה על הסביבה של הכנסת גיבשה בשנת 2012 נוסח להצבעה, הכולל בין היתר תוספת בנושא דיוור בר השגה. בפרק ההגדרות של התוספת "זכאי" הוא חסר דיוור שמתקיימים בו התנאים שקבעו לעניין זה ראש הממשלה, שר האוצר ושר הבינוי והשיכון. התוספת דנה בדיוור להשכרה, ובדיוור להשכרה במחיר מופקח, בהעברת זכויות, בפיקוח על דיוור בר השגה, וכדומה. כפי שניתן להיווכח, על אף הכוונות המוצהרות של הצעת החוק בשבח ביזור הסמכויות, הגדרת תנאי הזכאות וכן הקריטריונים יקבעו על ידי השרים ולא יהיו טעונים אפילו התייעצות עם ועדת הפנים וההגנה על הסביבה של הכנסת, שלא לדבר על נציגי השלטון המקומי. הצעת חוק זו נגנזה בסופו של דבר והוחלט לקדם את הרפורמה בתכנון ובנייה בחלקים.

ועדת ברנע: לאור מצוקת הדיוור, מינה שר הפנים אליהו ישי, ב-24.5.2011, ועדה ציבורית לייעול מערך התכנון והבנייה, בראשותו של פרופ' אמיר ברנע. זו נועדה לבחון חסמים ניהוליים וארגוניים ולהמליץ על הצעדים הנדרשים להסרתם, עד להשלמת הליכי החקיקה והטמעת הליכי הרפורמה בתחום התכנון והבנייה. עיקרי המלצותיה, שהוגשו לשר בדצמבר 2011, הדגישו את הצורך לבזר סמכויות ולחזק את הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה, צעד שזכה לתמיכת מנהלת מינהל התכנון בינת שוורץ.

חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת השעה) התשע"א-2011 (חוק הוד"לים):

תכלית חוק זה הייתה קידום מהיר של תכניות למגורים עקב העלייה הקיצונית במחירי הדיוור. על פי סעיף 6א' לחוק, הוקמה ועדה לדיוור לאומי בכל מחוז לצד הוועדה המחוזית, שתפקידה לדון ולהחליט בהליך מהיר בדבר אישור תכנית לדיוור לאומי במקום כל מוסד תכנון אחר למעט המועצה הארצית, הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים והוועדה לשמירת הסביבה החופית. בסעיף 3 לחוק נקבע, כי בסמכות הוועדה לדיוור לאומי לקבוע כי קרקע בתכנית תיועד לדיוור בר השגה להשכרה, ולקבוע את מחירו, ואת הזכאים לו. לקראת הארכת תחולתו של החוק התחייב שר הפנים מר גדעון סער, בישיבת ועדת הפנים וההגנה על הסביבה מה-17.11.2013, להתקין תוך חצי שנה תקנות, האמורות לקבוע בין היתר הוראות לעניין תנאי

ההשכרה של יחידות הדיור, מחיר ההשכרה, הגבלות על העברת הזכויות ביחידות הדיור והזכאים לשכור את יחידות הדיור. בדצמבר 2013 נכנס לתוקף תיקון לחוק המחייב להקצות רבע מיחידות הדיור בתכנית לדיור לאומי לדיור בהישג יד מאחד או יותר משלושה טיפוסים: דירות קטנות, דירות להשכרה ארוכת טווח או דיור בהישג יד להשכרה. אלא שהבטחת שר הפנים להתקין את התקנות הנדרשות לא מומשה ופרקליטות המדינה המשיכה לטעון בבית המשפט שהממשלה אינה מיישמת את הוראות החוק בעניין דיור בר השגה, מכיוון שטרם נקבעו תקנות בנושא, ויש צורך בהסדר חקיקתי כדי שהוד"לים יפעילו את סמכותן ליעד חלק מיחידות הדיור לדיור בהישג יד להשכרה.

באפריל 2013 פנתה הקואליציה לדיור בר השגה לח"כים בבקשה לבדוק מדוע הוועדות לדיור לאומי מתעלמות מהסמכות ליעד קרקע לדיור בר השגה. הקואליציה ציינה כי עד כה חוק הוד"לים כשל נחרצות במימוש תכליותיו החברתיות לקדם דיור בר השגה, תוך שהממשלה רומסת ברגל גסה את ההוראות בעניין זה והופכת אותן לאות מתה. לדעת הקואליציה, בעקבות לחץ הח"כים "הממשלה הסכימה לכלול בחוק סעיף מיוחד המסמך את הוועדות לקבוע כי חלק מהדירות בתכנית ייעודו לדיור בהישג יד לזכאים במחיר מוזל. אלא שמאז עבר החוק באוגוסט 2011 ועד אפריל 2013, לא הופעלו סמכויות אלו אפילו פעם אחת" (מכתב של הקואליציה לדיור בר השגה מיום 25.4.2013 אל ח"כ מירי רגב – יו"ר ועדת הפנים של הכנסת, מתוך אתר הקואליציה לדיור בר השגה בישראל). תגובת משרד הפנים הייתה שהחוק אינו מחייב את הקמתן של יחידות דיור להשכרה או דיור בהישג יד במסגרת תכנית וד"ל אלא מעניק לוועדה כלים לאשר הקמת יחידות דיור מגוון. ואילו מי ששימשה כמשנה ליועץ המשפטי לממשלה – עו"ד שרית דנה – עדיין סבורה: "דיור בר השגה הוא בין המושגים שמרבים להשתמש בהם אך לא תמיד יודעים כיצד להגדיר אותו, כמו אושר או אהבה... מי שמדבר על דיור בר השגה מדבר למעשה על דיור לקבוצות שונות באוכלוסייה כמו זוגות צעירים או שכבות מוחלשות... כיום יש בישראל ממשלה שבהרבה מאד פעמים נגזרת אחרי הכנסת, דוחפת פעם אחר פעם לחקיקה בתחום הדיור... למעשה, החוק האחרון שנחקק בנושא הדיור היה חוק הוד"לים, שאמור היה לקצר את הליכי הבנייה למגורים ואת אישור תכנית הבנייה על-ידי וועדת התכנון, אך הוא לא מומש מעולם ולא היה בעל תוכן ממשי. ספק אם יש תפיסת עולם קוהרנטית שכל הגופים עובדים על פיה" (הרצאה בכנס ישראל שדרות לחברה, 19.11.2013).

התפניות הרגולטיביות ב-2014

תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה: תיקון זה נועד במוצהר להפחית את הריכוזיות במערכת התכנון במדינת ישראל, לבור סמכויות לוועדות המקומיות לתכנון ובנייה, ובכך להביא לשיפור השירות לאזרח, לקיצור תהליכים, לצמצום הבירוקרטיה ולהגדלת מלאי יחידות הדיור. אשר לדיור בר השגה, קובעי המדיניות סברו תחילה שסוגיה זו לא תעלה בהצעת החוק בשל מורכבותה והיעדר הסכמה אפילו על הגדרתה, שלא לדבר על קביעת קריטריונים, מימון וכדומה, וזאת כדי למנוע עיכוב בקידום הרפורמה. אף על פי כן, בעקבות לחצים, המחוקק הקדיש לדיור בהישג יד את התוספת השישית לחוק התכנון והבנייה, במסגרת תיקון 101,

והגדירו כ"דיוור להשכרה לטווח ארוך" לתקופה כוללת שלא תפחת מעשר שנים. התוספת דנה במנגנוני פיקוח, ניהול ורישום הדירות, פיקוח על עליית דמי השכירות ועוד. במסגרת תיקוני חקיקה שנלוו לאישור התיקון בחוק התכנון והבנייה, התווסף סעיף 22 לחוק רשות מקרקעי ישראל, שמחייב את הממשלה, או ועדת שרים מטעמה, לקבוע מדי שנה מספר מזערי של יחידות דיוור בהישג יד, שישווקו לציבור באותה שנה: יחידות דיוור להשכרה לטווח ארוך לפי ההגדרה בתוספת השישית לחוק התכנון והבנייה ויחידות דיוור להשכרה במחיר מופחת, בהתאם להחלטות מועצת מקרקעי ישראל, עם דגש על שיווק יחידות דיוור בפריפריה. עוד קובע התיקון לחוק רשות מקרקעי ישראל שהיה ורשות מקרקעי ישראל לא תעמוד ביעד השנתי לדיוור בר השגה, יועבר הסכום המגלם את יחידות הדיוור שלא שווקו לקרן להתחדשות עירונית שמטרותיה הן אלה: סיוע לפעולות התורמות להתחדשות מרכזי ערים, לרבות חידוש מבנים בדיוור הציבורי, שדרוג המרחב הציבורי, שיפוץ וחידוש מבנים ותשתיות, תוך מתן עדיפות למיזמי פינוי ובינוי וחיזוק מבנים ומיזמים שאין בהם כדאיות כלכלית. תפקידי הקרן לשם מימוש מטרותיה, לרבות קביעת מבחנים שוויוניים למתן סיוע ואופן פרסום מבחנים... יוצאו לפועל לאחר התייעצות עם שר הפנים; דרכי הוצאת כספי הקרן והתקנות ייקבעו בהסכמת שר האוצר. תיקוני החקיקה הללו פורסמו בספר החוקים באפריל 2014.

חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיוור (הוראת שעה): הוראת שעה נוספת שנועדה לסייע בפתרון משבר הדיוור בישראל פורסמה בספר החוקים באוגוסט 2014, ועל פיה יוקם גוף תכנון ארצי חדש בעל סמכויות נרחבות "הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה למתחמים מועדפים לדיוור" (הותמ"ל). החוק, שיזם שר האוצר יאיר לפיד, נועד גם הוא לזרז תהליכי אישור תכניות למגורים והסמך את הממשלה להכריז על מתחמים של 750 יחידות דיוור ומעלה, כמתחם מועדף לדיוור, צעד אשר יאפשר העברתו לותמ"ל. עוד קובע החוק כי למעט ביישובי מיעוטים, בתכניות על קרקע בבעלות רשות מקרקעי ישראל, 15% מיחידות הדיוור שיאושרו יהיו להשכרה לטווח ארוך ועוד 15% דיוור יהיו לשכירות ארוכת טווח במחיר טווח מופחת. הותמ"ל מורכבת מ-13 חברים, עם רוב מוחלט לממשלה. החוק החדש נתקל בביקורת ציבורית קשה, בעיקר מצד ארגוני מתכננים וארגוני סביבה, אשר ראו בו חוק אגרסיבי שלא לצורך, היוצר גוף תכנון דורסני ואנטי-דמוקרטי.

דיוור בר השגה כמטרה ציבורית – תקנות התכנון והבנייה (אישור מטרה ציבורית) התשע"ה-2014: באוקטובר 2014 חתם שר הפנים גדעון סער על תקנות אלו, המגדירות דיוור בהישג יד להשכרה כמטרה ציבורית בתנאים מסוימים. התקנות מאפשרות לוועדות המקומיות לתכנון ובנייה להפקיע קרקע לצורכי ציבור, על פי סעיף 188 לחוק התכנון והבנייה, גם על מנת לקדם פרויקטים להשכרה במחירים מוזלים בקרקעות אלו. הכרה בדיוור בהישג יד להשכרה במחיר מופחת הותנתה בכמה תנאים: (1) כל יחידות הדיוור בבניין יהיו ביעוד של דיוור בהישג יד להשכרה; (2) יחידות הדיוור יושכרו רק לזוכה בהגרלה שתערוך הרשות המקומית, בה יהיה רשאי להשתתף רק מי שעומד בתנאי הסף הקבועים בהחלטת מועצת רשות מקרקעי ישראל. הרשות המקומית רשאית לשריין עד 15% מיחידות הדיוור למשתתפים בהגרלה שהם בני המקום; (3)

הדירות יושכרו לזוכים לתקופות של שנה עד שש שנים, כאשר חוזה השכירות עם מי שרכש דירה יבוטל במועד הכניסה לדירה החדשה, מכיוון שהדיור בהישג יד להשכרה מיועד רק למי שאין בבעלותם דירה; (4) דמי השכירות יהיו בשיעור מופחת של 20% מדמי השכירות המשולמים בעד יחידת דיור דומה ואולם הרשות המקומית רשאית להגדיל את שיעור ההפחתה; לדמי השכירות יתווספו דמי ניהול ואחזקה בשיעורים המשתלמים באזור; לא יועלו דמי השכירות בתקופת השכירות של אותו זוכה, מעבר לעליית המדד בתוספת 1% ולא יותר מפעם בשנה; (5) האחריות להפעלה וניהול תקין של יחידת הדיור לרבות הפיקוח על ההסכם והפעולה על פי תקנות אלו היא בידי הרשות המקומית או חברה עירונית מטעמה או על גוף ממשלתי.

תקנות אלה הן מהפכניות במובן זה שלראשונה מוקנית סמכות רשמית לרשות מקומית ליזום פרויקטים של דיור בהישג יד כמטרה ציבורית, ומבלי שנעשתה הסדרה כוללת של הנושא כפי שדרש הרגולטור המשפטי, שחסם עד אז באופן גורף כמעט כל יוזמה של הרשויות המקומיות בתחום. ההרשאה איננה גורפת ואיננה מתייחסת לקרקעות פרטיות ולקרקעות רמ"י ובפרט שמה סייג של 15% על כמות הדירות שאפשר לשריין מראש לבני המקום.

פסק דין בית המשפט המחוזי בירושלים מורדות מלחה ומורדות משואה: עמדת הרגולטור המשפטי על פיה אין לייעד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה כל עוד לא נקבעו הכללים לפיהם ישווקו יחידות הדיור באמצעות תקנות נדחתה לחלוטין בפסק דין "מורדות מלחה ומורדות משואה" בנובמבר 2014 (עת"מ 44796-05-12), בעתירה שהגישו שורת עמותות והקואליציה לדיור בר השגה נגד מוסדות התכנון ומינהל מקרקעי ישראל. העתירות הוגשו בין היתר נגד החלטת הוועדה לדיור לאומי בירושלים לאשר את תכניות הבינוי להרחבת השכונות מלחה וגבעת משואה, מבלי לכלול בהן דיור בר השגה כמתחייב על פי הוראות חוק הוד"לים. הקואליציה ביקשה מבית המשפט לחייב את הוועדה להפעיל את סמכותה לייעד קרקע לדיור בר השגה, וגם לבחון את הדרך בה מפרשות ומיישמות הוועדות לדיור לאומי האחרות את הוראות החוק לעניין דיור בר השגה, שכן עד כה, שש הוועדות הפכו את הוראת החוק המפורשת לדיור בר השגה לאות מתה בספר החוקים. בית המשפט קיבל את העתירה וקבע כי "על הוועדה לשוב ולדון בשאלת קביעת ייעוד דיור בהישג יד להשכרה לחלק מהדירות, במנותק משאלת קיומן כיום של הוראות שייקבעו לעניין דרך ההשכרה בפועל" (סעיפים 6-95 לפסק הדין), ונוף בחברי הוועדה המחוזית שחטאו לתכלית החוק שהיא לא רק האצת התכנון אלא גם קידום בנייה של דיור המותאם למשפחות מעוטות הכנסה וזוגות צעירים. העתירה התקבלה אף כי בעת אישור שתי התכניות היה בתוקף חוק הוד"לים בגרסתו הראשונה, שחייב את הוועדות לשקול הכללת דיור בר השגה בתכניות אך לא חייבן לעשות כן. כמו כן, פסק בית המשפט כי הוראות בנוגע לדיור בהישג יד צריכות להיכלל בתכנית עצמה, ולא ניתן לתקן את הפגם באמצעות הוראות שיוכנסו בשלב השיווק, כהצעת פרקליטות המדינה. בית המשפט סיכם:

הוועדה לדיור לאומי תדון מחדש בשתי התכניות נושא העתירות, ותבחן בחינה מעמיקה של שאלת האפשרות לקביעת ייעודן של חלק מהדירות במסגרת התכניות לדיור בהישג יד להשכרה; וזאת על יסוד תשתית עובדתית ומקצועית רחבה... במסגרת החלטתה תערוך הוועדה איזון מחדש בין

שלוש הדרכים שמציע חוק הוד"לים לשם השגת התכלית בדבר דיור בהישג יד, בין היתר בשים לב לכך ש"הדירות הקטנות" בתכניות אינן עונות על ההגדרה של "דירות קטנות" בחוק, ככלי שנועד להשיג את המטרה שלעיל.

פסק דין זה שולל את הדרך בה נקט הרגולטור המשפטי, שהתנגד לאישור הוראות בדבר דיור בהישג יד בתכניות בנייה, בטרם הוסדרו הכללים/הקריטריונים לכך על ידי השלטון המרכזי, וזאת גם לאחר שהצורך בדיור בר השגה זכה להכרה במסמכים סטטוטוריים ואפילו בחוק. במקרה זה מפנה בית המשפט את דרישתו לוועדת תכנון של השלטון המרכזי, שבסמכותה לכפות דיור בהישג יד על הרשויות המקומיות, ונשען על חוק המתייחס לסמכות הוועדה לדיור לאומי, שהיא גוף שעוקף את סמכויות השלטון המקומי בתחום התכנון. ואולם פסק דין זה, וההכרה בדיור בר השגה כמטרה ציבורית בתקנות, מבטלים את הטענות באמצעותם בלם הרגולטור המשפטי את יוזמות הרשויות המקומיות לקידום פרויקטים של דיור בהישג יד.

מסקנות: צרכן הקצה של הדיור בהישג יד לא זכה לרגולציה חכמה

סקירת יוזמות ראשי הערים לקידום דיור בהישג יד ובחינת התשתית הרגולטיבית המשתנה, מעלות תהיה בדבר התעקשות הרגולטור לסכל פעם אחר פעם ניסיונות של נבחרי ציבור בשלטון המרכזי והמקומי, לתת מענה למצוקת הדיור של צעירים באמצעות הכלים העומדים לרשותם. שומרי הסף המשפטיים התערבו בעבודת מוסדות התכנון בטיעונים משפטיים וגרמו לדחיית התכניות לדיור בר השגה. גם ערר למועצה הארצית לתכנון ולבנייה לא יכול היה לשנות את ההחלטות, כאשר אותם רגולטורים או נציגיהם מכהנים גם במוסד זה. ללא מעורבותה האינטנסיבית של הקואליציה לדיור בר השגה, הן בתהליך קביעת המדיניות בכנסת ובממשלה הן במלחמתה בפרשנות הרגולטור בבית המשפט, ייתכן שהרגולטור המשפטי היה ממשיך לחרוץ את דינן לגניזה של התכניות המוגשות על ידי הרשויות המקומיות.

המתח בין שומרי הסף הביורוקרטיים לנבחרי הציבור ולאנשי אמונם במשרדי הממשלה אינו חדש. כך לדוגמה, מזכיר הממשלה לשעבר, צבי האוזר, טען במפגש מיום 30.11.14 במרכז להעצמת האזרח, שכוחה הגובר של "הנבחרת הביורוקרטית", שהפכה ל"שחקן וטו" בקידום מדיניות, הפכה את "ההליך התקין" לדבר המשמעותי ביותר, עד לכדי שיתוק של מערכות יישום המדיניות. תפיסות עולם ושכל ישר הפכו לא רלוונטיים לדיון וארגו הכלים של קבלת ההחלטות נשען על תנאי סף, תבחינים, השלכות רוחב ותקדימים. גם ארבל-גנץ (2003) סבור שלרובם המכריע של הרגולטורים מוצאות סמכויות רחבות מדי ושיקול הדעת שלהם כמעט ואינו מוגבל לעצב רגולציה על-פי הבנתם. "הציבור אינו בוחר ברגולטורים, לרוב אינו מודע לפועלם אך מושפע מהחלטותיהם, הנוגעות בכל תחומי החיים." נשיא בית המשפט העליון לשעבר, השופט ברק מנמק מצב זה (ברק, 1993, עמ' 44-45) וטוען שקליטת המסר שבחוק משמעותה פרשנותו, כאשר עובדי הציבור אליו מכון המסר החקיקתי יבצעו אותו מתוך נאמנות לחוק, אך באופן שבו הם הבינו אותו.

במדינות האיחוד האירופי רווחות מגמות של פיתוח רגולציה חכמה, תגובתית (responsive), שאמורה להכיר את יעדי האסדרה, היינו את צרכן הקצה ואת הסביבה המוסדית, וליישם רגולציה הגיונית ועקבית המגלה רגישות וגמישות לאתגרים המשתנים (Baldwin and Black, 2007). הספרות המקצועית מציינת שאחת הסיבות לכישלון הרגולציה היא האצלת סמכויות המחוקק למשרדים ממשלתיים, המוציאים את הרגולציה לפועל, שהעדפותיהם עשויות להיות שונות מאלו של המחוקק. בנסיבות אלה, יש מקום ליתר מעורבות של הפוליטיקאים וליתר אחריות פוליטית של הרגולטורים, ובמקרה של דיור בר השגה מדובר גם בפתיחות רבה יותר ליוזמות השלטון המקומי ולהשלכות חוות הדעת של הרגולטור על מצוקת הדיור המחמירה. אלה כמובן בכפיפות לכללים בסיסיים של מינהל תקין והוגנות, אך בלא לשתק את כל היוזמות עד לגיבוש מדיניות בנושא. גיבוש מדיניות מסוג זה עלול לארוך זמן רב, ואם יתבטא בחקיקה ראשית מפורטת מחד גיסא, או בקריטריונים שמשקפים יחסי כוח מגזריים בממשלה מאידך גיסא, עלול הדבר לשתק כליל את היוזמות מלמטה במקום לשמש מנוף לקידומן.

נשאלת השאלה אפוא: האם הרפורמות והתפניות בשנת 2014 ישפיעו בצורה כלשהי על תפיסת הרגולטורים, או שמא גורלן יהיה כגורל רפורמות קודמות? ניסיון העבר אינו מבשר טובות. אדרבא, התמורות עלולות לטמון בחובן מנגנונים שיצרו עוד יותר את האוטונומיה שנותרה לדרג המקומי. גם בתיקונים 43 (1995) ו-76 (2006) לחוק התכנון והבנייה, המחוקק ביקש לייעל, לקצר ולבזר הליכים של מערכת התכנון, אלא ששומרי הסף התכנוניים והמשפטיים רוקנו במידה רבה מתוכנן את כוונות המחוקק. בפס"ד בג"ץ 5145/00 השופט חשין קבע שתיקון 43 האמור אכן מאציל סמכויות לוועדות המקומית, והפרשנויות המחמירות שנעשו על ידי שר הפנים אין להן על מה לסמוך (היימן, 2013). התפנית הרגולטיבית של שנת 2014, פותחת פתח ליוזמה מקומית בקידום דיור בהישג יד, שנחסמה קודם לכן, אך בעיקר מחייבת גורמים בשלטון המרכזי ליישם חקיקה בתחום, ומאפשרת לו לכפות את מדיניותו על הרשויות המקומיות. הרגולציה על השלטון המקומי נדרשת, מכיוון שרשויות מקומיות רבות עשויות שלא לקדם דיור בר השגה בהיקפים משמעותיים מסיבות כלכליות. רצונם המובן של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות לייצג דיור בהישג יד בעיקר לבני המקום, מסיבות פוליטיות-אלקטורליות, פירושו תכנון מדיר, שמן הראוי להגבילו אפילו כאשר מדובר בקרקע שבבעלות הרשות המקומית. לצד זאת קיים החשש שתופעות העבר יחזרו על עצמן, כתוצאה מחוסר אמון הרגולטורים בפרנסי השלטון המקומי או מהיעדר רצון טבעי של הרגולטור לצמצם את סמכויותיו, והטיפול בדיור בהישג יד בוועדות התכנון הלאומיות וברשות מקרקעי ישראל יגביל את יוזמת הרשויות המקומיות בתחום זה.

שלמי תודה

המאמר מבוסס בין היתר על ראיונות, התכתבויות, שיחות והתייעצויות שהתקיימו בחודשים יוני-אוקטובר 2013. תודתי לעמית פוני, מנהל המיזם לדיור בהישג יד ולהתחדשות עירונית בעיריית ירושלים, לחווה פניש מהיחידה לתכנון אסטרטגי בעיריית תל אביב, לעוז'ד צביקה הדר שהיה מ"מ ראש העיר הרצליה, לד"ר אמילי סילברמן ולד"ר חיים פיאלקוף מהאוניברסיטה העברית.

ביבליוגרפיה

- אגמון, ת' (2009). **התייקרות הדירות בישראל – השלכות ודרכי התמודדות**, ירושלים, הכנסת, מרכז המידע והמחקר.
- אלתרמן, ר', סילברמן, א', פיאלקוף, ח' (2011). **דיוור בר השגה: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית**, ירושלים: משרד הפנים והטכניון.
- אפרתי, י', רזין, ע' וברנר, ע' (2004). **רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנחשלים**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ארבל-גנץ, א' (2003). **רגולציה: הרשות המפקחת**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בונים ביחד את עתיד הדיוור בישראל** (26.3.2014). כנס לראשי רשויות מקומיות, שערכו משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל בנושא שיתופי הפעולה האסטרטגיים בין הממשלה לרשויות המקומיות לקידום עתיד הדיוור בישראל. ירושלים.
- בלנק, י' (2004). מקומו של ה"מקומי": משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל, **משפטים** לד(2): 197-299.
- בן-אליא, נ' (2006). **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**, מהדורה שנייה, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בר, צ' (2011). פתרונות הדיוור קיימים כבר 40 שנה, דיוור בר השגה, רמת גן: **עיר גנים**, גיליון 13, עמ' 11.
- ברק, א' (1993). **פרשנות במשפט**, כרך שני, פרשנות החקיקה, ירושלים: נבו.
- ברקת, נ' (2011). **חדשות ערוץ 2** מיום 15.07.2011.
- גביוון, ר' (2009). "גם לממשלה יש זכויות", **הארץ**, 20.10.2009.
- גן-מור, ג' (2011). חוק הוד"לים – הכישלון, ההישג ומה הלאה, בלוג הקואליציה לדיוור בר השגה, 4 אוגוסט 2011.
- גרמן, י' (2012). מכתב לשר הפנים מראש עיריית הרצליה.
- דנה, ש' (2013). הרצאה בכנס ישראל שדרות לחברה. שדרות: המכללה האדמית ספיר.
- דרי, ד' (1999). ממשל מקומי: ביזור דה-פקטו, בתוך: נחמיאס, ד' ומנחם, ג' (עורכים) **המדיניות הציבורית בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 159-173.
- האוזר, צ' (2014). מפגש מיום 30.11.14 במרכז להעצמת האזרח. תל אביב: אוניברסיטת תל אביב.
- הדר, צ' (2013). פרוטוקול מס' 106 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, ירושלים: הכנסת.
- היימן, ת' (2013). ביזור סמכויות תכנון לרשויות מקומיות בישראל, ניתוח רפורמות קודמות בחוק התכנון והבנייה, עבודת גמר, ירושלים: ביה"ס למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית.
- הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010**,
www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/.../planningmain.htm
- הקואליציה לדיוור בר השגה בישראל (2013). מכתב אל ח"כ מירי רגב – יו"ר ועדת הפנים של הכנסת. ירושלים.

ועדת ברנע (2011). דוח הוועדה הציבורית לבחינת חסמים ניהוליים וארגוניים בתחום התכנון והבנייה, ירושלים: משרד הפנים.

זמרת, י' (2012). היועץ המשפטי במשרד הפנים, דיון בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010 – דיור בר השגה, 31.1.12. פרוטוקול מס' 53 משיבת הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה ושל ועדת הכלכלה לדיון בהצ"ח התכנון והבנייה.

משרד הפנים, חוזר מנכ"ל משרד הפנים (2011). ירושלים: משרד הפנים, www.moin.gov.il/ChozreiMancal/201101.pdf

חולדאי, ר' (2013). אירוע ההגירה הראשונה להקצאת דיור בר השגה. תל אביב-יפו: האתר הקהילתי של שכונות דרום תל אביב.

חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 101) התשע"ד-2014, ס"ח התשע"ד, עמ' 474. ירושלים.

חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011, ס"ח 2312. ירושלים.

חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) התשע"ד-2014, ס"ח 2469, עמ' 750. ירושלים.

חזן, א' ורזין, ע' (עורכים) (2008). חיוב אישי בשלטון המקומי, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית.

חסון, ש' וחזן, א' (1997). שותפות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

כץ, ח', צפדיה, א' (2010). מדינה מפקירה – מדינה משגיחה: מדיניות חברתית בישראל 1985-2008, תל אביב: רסלינג.

כרמון, נ' (1999). מדיניות השיכון של ישראל – חמישים השנים הראשונות, מתוך: נחמיאס, ד' ומנחם, ג' עורכים, המדיניות הציבורית בישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

לוי-שנור, ר' (2013). החוק, החוזה והתכנון העירוני, היבטים משפטיים של הסכמי פיתוח בין רשויות מקומיות ליזמים פרטיים, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר.

לוי-פאור, ד', ללא תאריך. "רגולציה: רקע מושגים והיסטוריה", אתר אוניברסיטת חיפה.

מדינת ישראל (2011). דין וחשבון הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (ועדת טרכטנברג) – המלצות לדיור.

מודל 20:20:20 עיריית ירושלים.

<https://www.jerusalem.muni.il/Municipality/.../2321114265.pptx>

מועלם, נ' ואלתרמן, ר' (2013). דיור בר השגה בישראל: היבטים משפטיים, חיפה: מוסד הטכניון למחקר ולפיתוח.

מרגלית, מ' (2011). "דיור בר השגה הוא מונח אמורפי". ריאיון עם עו"ד שרית דנה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, גלובס, 15.11.2011.

משרד הפנים (2005). תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור – תמ"א 35, פורסם בילקוט הפרסומים מספר 5474.

עוזיאל, א' (2011). נייר מדיניות בנושא: בר-השגה, ומחר, מרכז השלטון המקומי והובלת המדיניות למען דיור בר-השגה בישראל, ירושלים: ביה"ס למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית.

- ערר 60/12 (2012). ערר הקואליציה לדיוור בר השגה למועצה הארצית לתכנון ובנייה. פס"ד בג"ץ 5145/00 הוועדה המקומית לתכנון נ' שר הפנים, ירושלים.
- פסק דין מורדות משואה ומורדות מלחה, הקואליציה לדיוור בר השגה נגד הוועדה לדיוור לאומי (הוד"ל) (עת"מ 44796-05-12 מחוז ירושלים, נובמבר 2014, ירושלים: בית המשפט המחוזי).
- פקודת העיריות (נוסח חדש): דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ' 197.
- צין, ר' (2012). מכתב גלוי לראשי רשויות מקומיות בנושא דיוור בר השגה, 12.2.2012, "המרפסת". מידע, הערות, הארות, רעיונות, מחשבות על תכנון ובנייה, hamirpeset.blogspot.com/2012/02/blog-post.html
- קמחי, ע' (2012). מגמות בדיני השלטון המקומי – סיכום שנת המשפט תשע"א, **דין וחברים** כרך ד'(1): 129-153.
- רובינשטיין, א' (2007). יותר מיועץ, **מעריב**, 6 ביולי 2007.
- רוזן צבי, א' (2011). משפט השלטון המקומי ואי צדק חברתי, מתוך: החומר שממנו עשוי צדק חלוקתי, ספטמבר 2011 <https://adjusticeisrael.wordpress.com/>
- רוזין, ע' (עורך) (2010). **תכנון ארצי, מחוזי ומטרופוליני בישראל**, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית.
- רוזין, ע' (2003) **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רוזין, ע' (2006). קווי מדיניות בתחום הממשל והשלטון המקומי, בתוך: **תכנית מאה הימים הראשונים לראש הממשלה**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה (לא פורסם).
- רוזין, ע' וחזן, א' (2012). **הסדרים מוניציפליים, כיוונים לרפורמה במסגרות שלטון וממשל מקומי בישראל**, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית.
- רוזין, ע' וחזן, א' (2014). רפורמות בשלטון המקומי, בתוך: לוי, י' ושריג, א' (עורכים), **השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 793-847.
- תקוה, ר' (2008). **מצוקת הדיוור בישראל**, ירושלים: הכנסת, מרכז המידע והמחקר.

Back, H., Heinelt, H. and Magnier, A. (eds.) (2006). *The European Mayor*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Baldwin, R. Cave, M., Lodge, M. (2011). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, Oxford: Oxford University Press.

Baldwin, R. and Black, J. (2007). *Really Responsive Regulation*, working papers 15/2007, London: London School of Economics and Political Science.

Barber, B.J. (2013). *If Mayors Ruled The World - Dysfunctional Nations, Rising Cities* Yale University Press.

Desjardins, X. (2013). Le logement social au temps du néolibéralisme, *Métropoles*, 4. URL : <http://metropoles.revues.org/3022>.

- Fialkoff, C. and Kreimer, S. (2012). Survey of Locally Initiated Affordable Housing Projects in Israel, May 2012.
- Fijalkow, Y. (2013). La crise du logement n'est pas (seulement) celle qu'on croit, *Métropolitiques*, 17 juin 2013. URL: <http://www.metropolitiques.eu/La-crise-du-logement-n-est-pas.htm>.
- Fijalkow, Y. et Levy, J. P. (2012). Les politiques du logement face à une double contrainte: traitement social ou régulation par l'offre ?, *Pouvoirs locaux*, no. 94 :71-77.
- Fijalkow, Y. (2011). *Sociologie du logement*, Paris : La Découverte, coll. Repères.
- Ghékière, L. (1992). Les politiques du logement dans l'Europe de demain, La Documentation Française, 1992. Heinelt, H., Razin, E. and Zimmermann, K. (eds.) (2011). *Metropolitan Governance, Different Paths in Contrasting Contexts: Germany and Israel*, Frankfurt and New York: Campus.
- Hoffmann-Martinot, V. and Sellers, J. (eds.) (2005). *Metropolitanization and Political Change*, Wiesbaden: VS verlag für Sozialwissenschaften, pp. 231-264.
- Hoffmann-Martinot, V. and Wollmann, H. (eds.) (2006) *State and Local Government Reforms in France and Germany*, Wiesbaden: VS verlag für Sozialwissenschaften.
- Houard, N. (2012). Le logement social en Europe : la fin d'une époque ?, *Métropolitiques*, 9. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Le-logement-social-en-Europe-la.html>
- King, R. (2007). *The Regulatory State in an Age of Governance: Soft Words and Big Sticks*, Basingstoke ; New York: Palgrave MacMillan.
- Levy J.P. (2006). Mixité à la Française - Une vision politique de la ville lissée, *Mouvements* 2006/5-6 (no. 47-48).
- Majone, G. (1997). From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance, *Journal of Public Policy* v. 17, no. 2, May-August, 1997.

הכלכלה הפוליטית של ריכוז וביזור

אמיר יובל

תקציר

אילו מוסדות מניעים את מדיניות ביזור הסמכויות לשלטון המקומי? האם ביזור תפקידים לשלטון המקומי קשור לתופעת הגלובליזציה והאם המוסדות המוניציפאליים כפופים יותר ויותר לאינטרסים של מוסדות ולתאגידים גלובליים?

באמצעות ניתוח של טקסטים, של הצהרות מדיניות ושל התנהגות פוליטיות, נעשה ניסיון להסביר את יחסי הגומלין בין מדיניות מקומית לבין המעבר לביזור ולכלכלה מוטת צריכה שירותים וטכנולוגיות עילית.

ניתוח המדיניות לאורך ציר הזמן, תוך השוואה בינלאומית, וחשיפת הכוחות והאינטרסים המשפיעים על מגמות הריכוז והביזור מהווים ניסיון לתרום לדיון על האפשרויות הפוליטיות לעצב תהליכים אלו. במקום לראות בביזור תופעה המשקפת שינוי ערכים אופנתי ב'רוח הזמן', במאמר זה נעשה ניסיון להסביר את שינויי הערכים וההעדפות אלו על-ידי בחינת **המבנה המוסדי**, הגופים הכלכליים והשחקנים הפוליטיים, שהשפיעו בפועל **הן על המזון שאנחנו אוכלים והבגדים שאנחנו לובשים, והן על הקמת אצטדיון בייסבול בעיר ניו-יורק, מכרזים עירוניים לשיקום נזקי סופת קתרינה בניו אורלינס, הבנייה בחופי פלמחים והכנרת ועל מיזם 'הולילנד' בירושלים.** במקרים רבים קיימת זיקה בין מעבר לבחירות אישיות לבין פגיעה באינטרסים ציבוריים. הבחירה האישית והפגיעה באינטרסים ציבוריים נדונים לקראת סוף המאמר כחלק מהמגמה של **דה-פוליטיזציה של החיים העירוניים**. עירוניות מעין אפלטונית מתקשרת לדעתה של Susan Fainstein כי גם **המחקר** על העירוניות נפגע מאצטלת הניטרליות הפוליטית.

מבוא

המדינה המודרנית היא תופעה היסטורית חדשה, שהתפתחה באירופה במאות השנים האחרונות. המהפכה הצרפתית ב-1789 שרטטה את קווי היסוד של המדינה המודרנית: סולידריות לאומית, איחוד טריטוריאלי והאחדה מינהלית ותרבותית של החברה והכלכלה והעברת הכוח מהאצולה לחברה בכלל ולמעמד הבינוני בפרט. האיחוד הטריטוריאלי מחק הלכה למעשה את הגבולות הפנימיים בין הנסיכויות והערים שהיו יחידות אוטונומיות במבנה המדיני הפאודלי הקודם (Braudel, F.1973). האחידות (היחסית) יוצקת תוכן לביטול הגבולות הפנימיים ומנסה למחוק או לפחות לטשטש את הבדלי התרבות והנורמות המקומיים ולבנות אומה, באמצעות עיצוב סטנדרטים משותפים, למשל, בתחום המשפט, התחבורה, המטבע, השפה והתרבות. האיחוד הטריטוריאלי והאחדת הנורמות (הסטנדרטיזציה), משקפים את הופעת השלטון-המרכזי-הריכוזי, שהרחיב את מעורבותו בכל תחומי החיים במאות השנים האחרונות. לקראת סוף המאה העשרים חל היפוך מגמה והשלטון המרכזי החל לבזר סמכויות ליחידות המשנה הטריטוריאליות, בעיקר לשלטון המקומי.

ריכוז הסמכויות במרכז הפוליטי ומעורבות הממשלה באספקת שירותים מופיעים בד-בבד עם התפתחות התעשייה וכלכלת השוק. במאמר זה ייעשה ניסיון להציג את יחסי הגומלין בין המבנה הפוליטי למבנה הכלכלי, על בסיס ההשערה שריכוז הסמכויות בשלטון המרכזי וביטול האוטונומיה המקומית היוו אמצעי לפיתוח הקפיטליזם התעשייתי. ההשערה היא שגם היפוך המגמה, מריכוז לביזור סמכויות לשלטון-המקומי, משקף את המעבר מקפיטליזם לאומי לקפיטליזם על-לאומי, כלומר ביזור וגלובליזציה של התעשייה והמסחר, לקראת סוף המאה העשרים.

מגמת הביזור גוברת בעשורים האחרונים בד בבד עם התקדמות תהליכי הגלובליזציה הממריצה ממשלות להעביר סמכויות בשני כיוונים: כלפי מטה לשלטון-המקומי וכלפי מעלה למוסדות על-לאומיים, כמו ארגון הסחר העולמי או ארגון ה-OECD, אך לא רק להם. ארגונים גלובליים מעודדים את הממשלות להנמיך את חומות המגן הלאומיות ולאפשר כניסה חופשית יותר של מהגרי עבודה, סחורות, משקיעים ורשתות קמעונאות, הפועלים בזירה המוניציפלית וחושפים את השלטון המקומי ואת רחובות הערים להתמודדות עם כוחות על-לאומיים. סניף של H&M, בית-ספר לילדי מהגרים, מפעל של אינטל, ובית הקפה הסולרי של גרינפיס באשקלון משקפים את יחסי הגומלין בין העיר לבין כוחות קרובים ורחוקים. היכולת של השלטון המקומי להתמודד עם תופעות אלו תלויה בין היתר בהיקף החקיקה וההקצאה של השלטון המרכזי והעדפות הפוליטיות של נבחרים ארציים ומקומיים בדבר איזון בין אינטרסים של תאגידים לאינטרסים של תושבים ועסקים קטנים.

מביזור לריכוז

בסוף המאה התשע-עשרה, בעקבות התיעוש והאיחוד הפדרטיבי של מדינות גרמניה, תוך יצירת האחדה באמצעות הבירוקרטיה הציבורית, תיאר מקס ובר כיצד נטלה מדינת-הלאום את האוטונומיה העירונית וביטלה את חירותה במסגרת התחרות על ההון:

שונה מאוד מזה היה גורלה של העיר בתקופה החדשה. כאן שוב נשללה ממנה בהדרגה האוטונומיה שלה. ... בכל מקום נטלו מן הערים את המרות הצבאית, השיפוטית והתעשייתית, לכאורה לא גרעו, בדרך כלל, מאומה מן הזכויות הישנות, אך למעשה נטלו מן העיר המודרנית את חירותה בצורה ממשית... נפרשה עליהן חסותן של מדינות לאומיות מתחרות... המדינות הנפרדות נאלצו להתחרות על הון נייד, שהכתיב להן את התנאים בהם יהיה מוכן לעזור להן להתעצם. מתוך ברית זו של המדינה עם ההון, שהוכתבה על-ידי ההכרח, קם מעמד האזרחים הלאומיים, הבורגנות במובן המודרני של המילה. המדינה הלאומית הסגורה היא איפוא שזימנה לקפיטאליזם את סיכוי התפתחותו – וכל עוד לא תפנה המדינה הלאומית את מקומה לקיסרות עולמית יתקיים גם הקפיטאליזם. (ההדגשות הוספו. ובר, מ' תש"ס).

כדי להיענות לצורכי ההון המדינות "נטלו מן הערים את המרות [הסמכות] הצבאית, השיפוטית והתעשייתית", הכפיפו אותן למוסדות לאומיים שהפכו את הנתין לבעל מעמד אזרחי שווה, אוניברסלי, המקנה זכויות על בסיס כללים כתובים וקריטריונים רציונליים שהוצאו אל הפועל באמצעות מינהל-ציבורי של פקידים בלתי-תלויים. התחרות על העושר העולמי, "בשלוש או במלחמה", המריצה את מדינות הלאום לגייס את כל משאבי החברה והטבע שכונו מעתה "לאומים": המשק-הלאומי, המטבע-הלאומי, התרבות-הלאומית, וכך גם השפה, התודעה, הזהות, הדגל, הממשלה והאינטרס: 'הלאומי' סומך את כולם כאילו מאז וכאילו לתמיד. הפיתוח של משק לאומי יעיל חייב את השלטון המרכזי לגייס משאבים ולהקצותם לפיתוח מוסדות ותשתיות. למשל, הייצור והשיווק תלויים בשפה, תרבות, מטבע חוקים וכללי מסחר משותפים המגבירים את הוודאות הכלכלית ואת האחידות של חברת המונים יצרנית מאורגנת במסגרת מדינית-לאומית: "המונופולין על החינוך הלגיטימי הוא כיום חשוב יותר, מרכזי יותר, מהמונופולין על האלימות הלגיטימית" (גלנר, א' 1994). לבד מנורמות וסטנדרטים משותפים השוק החופשי תלוי בהשקעות הון ציבורי בהיקפים גדולים לאספקת מוצרים ציבוריים כמו מוסדות חינוך, משפט, בריאות, בנק מרכזי ותשתיות פיסיות כמו דרכים, מים ביוב, וחשמל: "מונופול טבעי" היה מקרה מיוחד של 'מוצר ציבורי'... למשל מסילות ברזל ושירותים ציבוריים (utilities)... במידה רבה, התמיכה בבעלות ציבורית הייתה, בכל זאת, על בסיס כלכלי" (Ingham, G., 2013). כדי להבטיח יעילות ומעבר מהיר של סחורות, שירותים ומידע השלטון המרכזי הסיר מחסומי סחר מוניציפאליים ופיתח מערכות חינוך, משפט ותחבורה אחידות וארציות ובהתאם לסטנדרטים בינלאומיים. מבט חטוף על מפת התפתחות מסילות הברזל באירופה במאה התשע עשרה ממחיש את התלות של התעשייה וכלכלת השוק בסטנדרטים אחידים ובמעבר יעיל של סחורות: כמה קווים אקראיים שהונחו ב-1840, הופכים, תוך ארבעים שנה, לרשת מסילות ברזל צפופה ומסועפת של נימים ועורקים המכסים את אירופה ומובילים חומרי גלם וסחורות מוגמרות לשווקים קרובים ורחוקים. כשם שמסילות הברזל צריכות להיות מתואמות על פי תקן אחיד, (מבנה המסילה ורוחבה), כדי שפס הייצור והשיווק לא ייעצר, כך גם עלה הצורך בהסכמה בין מדינות על אמות מידה ויחידות מדידה מסחריות כמו משקלות, מטבעות, מכסים ולוחות זמנים כדי למצות את כוח הייצור, הייצוא והייבוא. השלטון המרכזי הופקד על הסדרת יחסי סחר החוץ ועל הגדרת נורמות בינלאומיות, בהמשך לתפקידו בהגדרת נורמות לאומיות אחידות ואיחוד הכלכלות המקומיות.

התיעוש והתפתחות המרכזים העירוניים, ההגירה ההמונית של עובדים והגידול בשטח הערים לצד הגידול בכלכלה העולמית חייבו את הממשלה המרכזית להתערב בתכנון העירוני. צפיפות המגורים והמחסור בתשתיות ביוב וגהות הובילו לזיהום המים ולהתפרצות מגפות ולעלייה ניכרת בשיעור התמותה בערים. לדוגמה, התפתחות העיר מנצ'סטר ממחישה את היקף המשבר המוניציפלי ואת הצורך הדוחק בהתערבות השלטון המרכזי. אוכלוסיית העיר גדלה פי עשרה מ-17,000 תושבים ב-1760 ל-180,000 תושבים ב-1830, וכמעט הכפילה את עצמה תוך עשרים שנים נוספות ומנתה 300,000 תושבים ב-1851 (Short, R. J., 2006). כדי להבין את היקפי התשתיות החסרות, שהיו מעבר להישג ידה של הרשות המקומית, כדאי לחזור למחקריו של קרל מרקס שבהם הוא מצטט דוחות עירוניים רשמיים על שיעורי התמותה ממגפות שנבעו מצפיפות מגורים בעקבות ריבוי אוכלוסיית הפועלים. בדו"ח משנת 1865 על בריאות הציבור בעיר ברדפורד, נאמר: "... 223 בתים, ובהם 1450 דיירים, 435 מיטות ו-36 בתי מחראות... על כל מיטה – וכאן אני כולל כל ערימה של סמרטוטים מזוהמים... – 3.3 נפש בממוצע... מאורות סירחון אפלות, טחובות, מסואבות... הם המרכזים שמהם יוצאות המחלה והמיתה ומתפשטות בקרב התושבים הנתונים בתנאים טובים יותר – והרי הם שנתנו להן [למחלות] לשרוץ ולרקוב בתוכנו." (מרקס, ק', 2011). מרקס מסביר: "... הפחד מפני מחלות מידבקת, שאין פוסחות גם על "נכבדות" [עשירים] הביא לעולם בשנים 1847 עד 1864 לא פחות מ-10 חוקי פרלמנט של פיקוח סניטרי, והבורגנות המבוהלת בכמה ערים... נקטה פעולה באמצעות העיריות" (שם). תהליכי העיור, שנראים במבט לאחור כאסון הומניטרי, המריצו את התערבות של השלטון המרכזי על ידי חקיקה בפרלמנט, רק לאחר ש"המיתה והמחלה" השיגה גם את הבורגנות, שעל פי הדו"ח עצמו, הייתה אחראית לפגיעה בעצמה ובזולתה: "הם שנתנו להן [למחלות] לשרוץ ולרקוב בתוכנו". אוטונומיה עירונית הפכה להיות אשליה רומנטית בעידן שבו הכלכלה תלויה בכניסה ויציאה של סחורות, שירותים ובני אדם, עובדים ולקוחות. הכלכלה העירונית לא יכולה עוד לעמוד בעומס התקציבי הנובע מהגירה, מצפיפות וממגפות הנלוות אליהן. הסוציולוג הגרמני גיאורג זימל תיאר זאת כך: "... המאפיין של העיר הגדולה הוא שהחיים הפנימיים שלה שוטפים בגלים על פני אזור לאומי ובינלאומי רחב... עיקר המהות של העיר הגדולה היא בגודלה הפונקציונלי מעבר לגבולותיה הפיזיים... בהיקף האמיתי של השפעתה" (מנדה-לוי, ע', 2004). התפשטות ההשפעה העירונית לסביבה הלאומית והבינלאומית, השיווק ההמוני והצריכה ההמונית מבטאים את 'המהפכה התעשייתית השנייה', שהובילה להגברת המדיניות הריכוזית עוד יותר בארה"ב וביתר הכלכלות המפותחות, בסוף המאה התשע עשרה. המהפכה התעשייתית השנייה מתייחסת לתאגידים שהפכו להיות רב-לאומיים שהייצור ההמוני שלהם נשען על השקעות ענק שהתבססו על אשראי בנקאי. כדי להבטיח את חסינות ההשקעות ולהגן על התאגידים מפני אי-יציבות ותנודתיות בביקוש ובהיצע האופייניים לכלכלה קפיטליסטית, נדרשה מעורבות ממשלתית בכלכלה: "כדי להמשיך במשטר הייצור ההמוני – והצריכה ההמונית... באמצעות מדיניות מאקרו כלכלית [מרחיבה]... ממשלות לקחו אחריות מסוימת כדי לתחזק את הביקוש המצרפי וגם סיפקו תשתיות לייצור המוני מודרני." (Ingham, G., 2013).

הקפיטליזם הצרכני, הפיכת הצריכה לסמל מעמדי-תרבותי, השפיעה על התכנון-העירוני ועל כלכלת העיר עם הופעת חנויות הכל-בו (department stores), מרכזי הקניות (malls), בתוך ובשולי הערים, ותרמו להתפתחות רשתות קמעונאות המותגים ששחקן את מעמדם של עסקים קטנים, והחלישו את אלו שלא יכלו להשתתף במסע לקניון ולפרבר ונותרו בשכונות מצוקה עירוניות. מוחלשים הם אלו שככל שהם נמנעים מלקחת חלק בנורמות הצריכה מעמדם החברתי נחלש וככול שהם לוקחים חלק בנורמות הצריכה מעמדם הכלכלי מוחלש.

האינטרס של התעשיינים בהגדלת הביקוש והצריכה ובשיכון הפגיעה במוחלשים, הוביל להעמקת מעורבות הממשלות במשק הלאומי ולהרחבת השירותים הציבוריים על בסיס המודל הכלכלי שפיתח הכלכלן הבריטי ג'ון מיינרד קיינס,¹ ותרם, בין היתר, להתפתחות העיר הקיינסיאנית. (Short, R. J., 2006). Short מתייחס למאפייני העיר הקיינסיאנית:

א. מדינת-הרווחה הקיינסיאנית עוצבה כפשרה בין ארגוני העובדים, המעסיקים והממשלה, באירופה² ובארה"ב.³ ההשקעות בחינוך, בשיכון ובבריאות נועדו "להמריץ ביקוש אפקטיבי בכלכלה" קפיטליסטית.

ב. רווחת העיר הקיינסיאנית התבססה על השקעות הממשלה המרכזית ומעורבותה במשק. New Deal במימון השלטון המרכזי תרם לצמיחת התעשייה, המסחר והעובדים. העיר תפקדה כאיבר בגוף המשק הלאומי, והסמכויות הפיסקליות של העיר היו מוגבלות (סמכותה לגבות מסים נקבעו על ידי השלטון המרכזי וחיפוש אחר מקורות מימון לא היה תפקידה המרכזי).

ג. העיר הקיינסיאנית היא גם עיר שסיפקה שירותים ומוצרים ציבוריים לאוכלוסייה שגדלה על פני שטח שהתרחב. השלטון המרכזי דאג למקורות התקציב לשירותים ולמוצרים ציבוריים והשלטון המקומי שימש כזרוע מבצעת לאספקתם (רזין, ע', 2003; Goldsmith, M., 2006; Dowding, K. et al., 2012; Feiock, R., 2012).

בשנות השבעים, חל היפוך מגמה בדמוקרטיות המערביות, והחל עידן של ביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי. למרות דפוסי הביזור השונים, ברוב מדינות ה-OECD הונהג ביזור פיסקלי,⁴ כלומר, השלטון המקומי אחראי לגיוס חלק גדול יותר מתקציבו בהשוואה לעבר. עם זאת, ברוב המדינות הממשלה המרכזית עדיין מממנת יותר ממחצית

1 על המודל הקיינסיאני ראו למשל: Ingham, G., 2013, Kindle Locations 929-930.

2 על דגמי היחסים השונים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי במדינות הרווחה האירופיות ראו: רזין, ע', 2003, עמ' 34-35.

3 על מעורבות הממשל הפדרלי בכלכלה בהיקפים גדולים ראו למשל: דאל, א', ר', 2002, על הדמוקרטיה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. עמ' 166-167. וכן, שטיגליץ, ג', 2005, עמ' 5-34, 45, 47, 206-7, 288.

4 על שיעור הביזור הפיסקלי ראו להלן: Stegarescu, D., 2009. על הממדים השונים של ריכוז וביזור ועל היחס בין משתנים אלו ראו: רזין, ע', 2003, על דפוסי הביזור השונים במדינות אירופה ראו: Razin, E. & Hazan, A., 2014. על התלות החוקתית של השלטון המקומי בשלטון המרכזי, ועל המגבלות הנובעות מכך, למרות קיומם של שלושה דגמי יחסים ראו Jon and Peters B. Guy, 2012.

התקציב המוניציפלי. העול התקציבי ועומס המשימות והתפקידים שהוטלו על השלטון המקומי בעשורים האחרונים הובילו לניהול כלכלי-יזמי שבא לידי ביטוי בגיוס השקעות פרטיות כאמצעי לצמיחת הכלכלה המקומית ולהפרטה של חלק מהשירותים והמוצרים הציבוריים. במקרה של ארה"ב וישראל העברת התפקידים לשלטון המקומי נעשתה באמצעות קיצוץ בתקציבים וללא העברה פורמלית של סמכויות. בחלק מהמקרים, השלטון המרכזי הנהיג בד בבד תהליכי ביזור וריכוז סמכויות.⁵

הגורמים להיפוך המגמה

בשנות השבעים של המאה העשרים עברו הדמוקרטיות המערביות משבר כלכלי תקופתי אופייני לכלכלות שוק (מחזור עסקים). המשבר הכלכלי ליבה את המיאוס של מעמד הביניים ממדינת הרווחה ומהמודל הקניסיאני⁶ (Harvey, D., 2007), ועורר סלידה מהבירוקרטיה הממשלתית שכונתה בזבזנית, אטומה ואיטית. הסלידה שיקפה שני תהליכי עומק סותרים. מצד אחד, חלק מהמעמד הבינוני המבוסס מאס בשירותים הציבוריים הסטנדרטיים והמיושנים (שיכון, חינוך, ותחבורה ציבוריים) ותבע שירותים באיכות גבוהה יותר בתמורה לכספי המסים ששילם, שנתפסו כגבוהים ומבוזזים על עובדי המגזר-הציבורי ועל "רוכבים חופשיים" אחרים כמו מובטלים 'מבחירה'. (ראו: גוטוויץ, ד', 2000; וכן, Harvey, D., 2007). מנגד, בעקבות מהפכת הטכנולוגיה הגבוהה החלה שקיעתן של התעשיות הכבדות (הכותנה והטקסטיל, מכרות הפחם, הרכב והפלדה), שהובילה לסגירת מפעלים ופיטורי עובדים. שינוי המבנה הכלכלי של העיר התעשייתית הוביל לאובדן ביקושים ולירידה בהכנסות ממסים, ולנטישת אזורי תעשייה שהפכו לשכונות רפאים, ניוון סביבתי וכר נוח להתפוררות חברתית. בשנות השבעים "ההתהוות של כלכלה יותר גלובלית אפשרה למוצרים שנצרכו במערב העשיר להיות מיוצרים באזורים בעולם בהם השכר נמוך יותר... יפן, קוריאה... סטנדרטיזציה של הייצור ותובלה זולה עודדו את פיזור הייצור התעשייתי מהמרכזים הישנים של עובדים מיומנים. מטרות הכותנה של לנקשייר [שתיאר] אנגלס נסגרו מזמן, בעוד שייצור טקסטיל פורח בסרי-לנקה וויטנאם" (Short, R. J., 2006). המעבר של חלק מהתעשיות הכבדות למדינות עולם שלישי, פגע בהכנסות ממסים של הממשלה המרכזית וגרם להיחלשותה ולצמצום יכולתה לממן שירותים ציבוריים. אלה הפכו יקרים יותר בעקבות מהפכת המחשוב שחייבה השקעות חדשות ומתחדשות (למשל בבריאות וביחידות) ובעקבות הדרישה לעלות את רמת השירותים. כלכלת המידע והשירותים שהתפתחה (מחקר ופיתוח, טכנולוגיה גבוהה, ייעוץ ומימון), לא הייתה זקוקה להמוני עובדים ולמרכזים תעשייתיים גדולים, והתפזרה לפרברים ולערים קטנות, בדומה למרכזי הקניות שהתפתחו בשולי הערים. המעבר מהמרכזים העירוניים אל המעגלים הרחוקים, הגביר את ההגירה של המעמד הבינוני המבוסס לפרברים וצמצם עוד יותר את

5 על ביזור סמכויות המשולב עם ריכוז סמכויות ראו בהמשך: בארי א', 2009.

6 הדיון על משבר מדינת הרווחה והמעבר למודל הנאו ליברלי מתבסס על: גוטוויץ, ד', 2000; Harvey, D., 2007.

הביקושים וההכנסות ממסים בערים הגדולות. במלים אחרות, השינוי הכלכלי הדמוגרפי הוביל לאובדן הכנסות לאחר שהמעמד הבינוני המבוסס איבד עניין באיכות החיים והשירותים בערים הגדולות. איכות החיים העולה בפרברים חידדה את ניהודה בערים הגדולות. העלייה העצומה ברמת החיים ובאיכות החיים של העובדים תושבי הערים במאה העשרים, לא פתרה את בעיית חלוקת העושר האופיינית לכלכלת-שוק: לצד הפרברים והרבעים המצודדים, התקיימו "גטאות" נחשלים שהיו ביטוי גאוגרפי לריכוז עוני ומצוקה על בסיס אתני. הפשיעה, האלימות והמחאה לא נעצרו בגבולות ה"גטו", בדומה למגפות שהתפשטו משכונות הפועלים לשכונות הבורגניות המבוססות מאה שנים קודם. Short, מזכיר את ספרם של גלזר ומויניהם *Beyond the melting pot*, שב-1963 הצביע על כישלון מדיניות 'כור ההיתוך', שהתבססה על ההנחה שחינוך ומודרניזציה יובילו לטמיעה ולסטנדרטיזציה תרבותית כלכלית. Glazer and Moynihan הראו, שהמציאות העירונית בניו-יורק לא מחקה את הזהויות האתניות של קבוצות מהגרים שונות אלא חיקה אותן כתוצאה מההפרדה החברתית והגאוגרפית. "אף פעם לא היה באמת כור היתוך... בעוד שהתקיים מיוזג איטי של קבוצות דומות במידה מסוימת, ההבדלים המשיכו להתקיים. במקום כור היתוך, מטאפורה מתאימה יותר תהייה תבשיל מלא גושים עם רקמות עמידות – ייחודיות ברוטב משותף..." (Short, R.J., 2006). Macgregor מסבירה שההבדלים האתניים בין העניים והמעמדות הבינוניים באירופה ערערו את בסיס הסולידריות של מדינת הרווחה. היא מצטטת מתוך דו"ח של ה-OECD מ-1987 על שכונות מהגרים באירופה: "ריכוז אתני גבוה מגביר את המודעות לנוכחותה של קבוצה שונה והופך לאמצעי של תנועות חברתיות ופוליטיות נגד אינטגרציה נוספת" (Macgregor, S., 2001). לצד תושבי השכונות המוחלשות שאיבדו את אמונם במערכות האינטגרציה, המעמד הבינוני, שכלכלתו הייתה תלויה בעובדים מהגרים, מנע את צמצום הפער הבין-גזעי:

... הקואליציה שעמדה בבסיס חוקי החלוקה-מחדש redistributive הובילה לנסיגה וגם להתקדמות. חוק ה-GI⁷ [החיילים המשוחררים ממלחמת העולם השנייה]... אפשר נגישות לדיור וחינוך לחלקים גדולים באוכלוסייה, בעוד שהוא שלל, במישרין או בעקיפין, מאפרו-אמריקאים נגישות למענקים רבים בתחום הדיור והחינוך. חוק הדיור מ-1949... יסד את תכנית הדיור הציבורי האמריקאי אבל היה חלק מפשרה שהולידה התחדשות עירונית לטובת האינטרסים של עסקים במרכז העיר ופגעה בקהילות של מעמד העובדים... ציבור מופצל... ואינטרסים צרים מנעו התפתחות של תכניות חלוקה מחדש בעלות תועלת רחבה...

(Fainstein, S. 2010)

העיר הפכה לזירת מאבקים בין קבוצות אתניות וגזעיות במחאה על ההפליה בשירותים הציבוריים (שם). המצוקה שהתרכזת בערים ותחושת האפליה של קבוצות אתניות טיפחו את הטינה כלפי מדינת הרווחה והשירותים הציבוריים, שלא קיימו את ההבטחה לחלוקה צודקת

7 חוק שנחקק ב-1944 בארה"ב – The Servicemen's Readjustment Act – והעניק הטבות בתחום המשכנתאות, ההלוואות, שכר לימוד, הכשרה מקצועית ואבטלה לחיילים שחזרו ממלחמת העולם השנייה.

של העושר. רדיפת העושר האנוכית וההתנכרות למהגרים לא אפיינה רק את המעמד-הבינוני בפריס ובניו-יורק. אברהם דורון כותב:

... קבוצות העובדים החלשות יותר... זכו בנתח קטן מאוד, אם בכלל, של הרווחה התעסוקתית הקשורה במקום העבודה... לקבוצות העובדים החזקות לא היה אכפת שהממשלה תקצץ בשירותיה לכלל, משום שהדבר לא פגע בהם-עצמם. עובדי חברת 'פז' ודאי לא הוטרדו מהעובדה שהממשלה רוצה להעלות באופן ניכר את שכר הלימוד במוסדות להשכלה גבוהה... [מפני ש] מקום העבודה שלהם השתתף בכיסוי מלוא הוצאות שכר הלימוד של ילדיהם ועוד בתוספת של 15% לכיסוי של הוצאות נלוות... קבוצות עובדים אלה חששו שיצירת זכויות כלליות לשירותי רווחה תפגע בזכויות הרבות שהן כבר הצליחו להשיג; והן לא היו מעוניינות לשאת בנטל [המס] הנוסף שהיה עשוי להיות מוטל עליהן על מנת לממן את השירותים לכלל. חברת 'אגד', למשל, הקימה מרפאות שיניים משוכללות... ומדוע יהיה לעובדי 'אגד' עניין בהקמת שירות רפואת שיניים שהיה נגיש לכול והוא רק יטיל עליהם נטל של מיסוי נוסף?

(דורון, א', 2000)

גם בארץ, מסביר אברהם דורון, הגידול המהיר בעושר היה כרוך בקיפוח הצרכים של העולים ובמיוחד העולים המזרחיים (שם). ההסבר של דורון מסייע להבין את ניגודי האינטרסים שהובילו לאי-שביעות רצון ממדינת הרווחה של המקופחים, ולרצון של המבוססים לצמצם את השירותים הציבוריים, או למצער לא להרחיבם. הביקורת על הוצאות הממשלה גברה בעקבות העלייה בהוצאה הציבורית על פנסיה וסיעוד כתוצאה מהזדקנות האוכלוסייה שנבעה מהעלייה בתוחלת החיים וירידה בשיעור הילודה במערב. השינויים במבנה הדמוגרפי ובמבנה הכלכלי, (המעבר לכלכלת שירותים), הובילו לשינוי ההעדפות הפוליטיות של המעמד הבינוני המבוסס ושל תאגידים: ככל שרווחתם הכלכלית הייתה תלויה פחות בעובדי הצווארון הכחול הם התרחקו מהעיר וממצוקותיה ותבעו להוריד מעצמם את נטל המס: "התוצאה היא... הפחתת שיעורי המס על תאגידים ופטור על הכנסות מריבית, מדיבידנדים ועל הכנסות פיננסיות אחרות מהמסים שחלים על הכנסה מעבודה" (Piketty, T., 2014). מאז 1980 ועד היום, בכל המדינות המפותחות, שיעור ההפחתה במס ההכנסה השולי העליון קשור באופן הדוק לשיעור הגידול בחלקו של המאיון העליון בהכנסה הלאומית (שם). אדם סמית', הפילוסוף החשוב בן המאה השמונה עשרה, הנחשב למנסח עקרונות השוק החופשי המונע על ידי אנוכיות כלכלית, כתב: "... על כל עשיר מופלג אחד, חייבים להיות לפחות מאה עניים, והעושר של המעטים מניח את העוני של הרבים". (Adam Smith)

המעבר של תעשיות כבדות ומסורתיות לעולם השלישי, בעקבות ירידת המחירים והעלייה המהירה של אמצעי התובלה והתקשורת, מבטאת את התרחבות תופעת הגלובליזציה, שהשפיעה על מבנה השלטון המקומי, על דפוסי הביזור ועל יחסיו עם הסביבה המדינית-כלכלית הלאומית והגלובלית (למשל: [A], 2005; E.L., 2012; Denters, B. & Rose, Kubler, D., & Pagano, A., 2012). **במישור המוניציפלי**, הכלכלה העירונית בדמוקרטיות מערביות עברה מכלכלת ייצור לכלכלת-שירותים, והפכה יעד לתיירים, למהגרי עבודה, להשקעות של תאגידים גלובליים,

לפתיחת סניפים של מותגים גלובליים (מקדונלד, סטרבק, איקאה, H&M), ולרשתות פשע גלובליות.

במישור הלאומי, הממשלות המרכזיות מתאימות את מדיניותן הכלכלית לסטנדרטים גלובליים חדשים: הן מצמצמות תקציבים וגירעונות, מקטינות את החוב הלאומי ומפחיתות מסים, וממלאות אחר ההנחיות שקובעים מוסדות על-לאומיים כמו הבנק העולמי, קרן המטבע העולמית, ארגון הסחר העולמי, ה-OECD, והאיחוד-האירופי. הממשלות הלאומיות מתאימות את מדיניותן הכלכלית לנומרות הגלובליות מפני שעמידה בסטנדרטים הגלובליים משפרת את מעמדן המסחרי בכלכלה הגלובלית העולה (ראו: גבאי, י', 2009 וכן: Bridge, G. & Watson, S., 2000).

בקצרה, ביזור היצור והמעבר לכלכלת שירותים, המשבר התקציבי ואי שביעות הרצון מהשירותים הציבוריים הובילו לתמיכה בביזור סמכויות לדרג הפוליטי הקרוב ביותר לבוחרים: השלטון המקומי. כדי לצמצם את הניכור ואת בזבוז המשאבים שנבעו מהמרחק בין קובעי המדיניות בשלטון המרכזי לבין מצוקות תושבי הערים, עוצבה מדיניות ביזור שנועדה לצמצם את התלות ב'פטרנליזם' של השלטון המרכזי ולהרחיב את האוטונומיה המוניציפלית על ידי שיתוף כל הכוחות המקומיים – השלטון המקומי, המגזר הפרטי והמגזר האזרחי, בקביעת המדיניות המקומית למען הקהילה המקומית.

המקומיות החדשה New localism

אחד מביטוייה הבולטים של הרחבת האוטונומיה המקומית הוא הביזור הפיסקלי ברוב מדינות ה-OECD, כלומר קיצוץ תקציבי השלטון המרכזי לשלטון המקומי: "במהלך שלושת העשורים האחרונים השיעור התציוני של הביזור הפיסקלי עלה מ-24.9% ל-31.2% **במונחים של מימון עצמי של ההוצאות**..." (ההדגשה הוספה Stegarescu, D., 2009). קיצוץ תקציבי הממשלה הוא צד אחד של המדיניות שצדה השני היה הגדלת ההכנסות המוניציפליות באמצעות צמיחה כלכלית מקומית, על בסיס חזיון כוח המשיכה של העיר לאוכלוסייה אמידה, לתיירים, לעסקים ולמשקיעים (למשל באמצעות הטבות והנחות במס), שיגדילו את הכנסות העירייה ואת מקומות העבודה לתושביה. (Bridge, G., Watson, S., 2000).

הכלכלה הפוליטית של המקומיות החדשה

הקטנת תקציבי הממשלה וההסתמכות הגוברת על הכנסות עצמיות, דוחפים את השלטון המקומי לגייס בכוחות עצמו תקציבים ממשקיעים ומתושבים מבוססים. התחרות על שימושי קרקע עסקיים ועל השקעות הון וההשפעה הגוברת של בעלי האמצעים על קביעת המדיניות העירונית הובילו, בישראל ובעולם לפריחת מגדלים וקניונים ולהאמרה במחירי הדירה והשירותים העירוניים. האמרת המחירים דוחקת עסקים קטנים ותושבים מוחלשים מהערים המבוססות לערי לוויין, ואגב כך משנה את המרקם העירוני ואת המגוון החברתי. אדריכלות הראווה ומיזמי הבנייה קשורים במקרים שנסקור בפגיעה בקופה הציבורית (פרשת הולילנד ופרשיות דודי אפל), בערכי טבע (התרי הבנייה בחוף אשלים-כורסי ובחוף פלמחים)

ובדמוקרטיה המקומית. Susan Fainstein (2010), מתארת כיצד עיריית ניו-יורק הקריבה מאות מיליוני דולרים לבניית אצטדיון ותשתיות לטובת אינטרסים של קבוצת בייסבול תוך פגיעה בתושבים החלשים, בכלכלת העיר ובשותפות הקהילתית: "נציגי הממשל [המקומי] צריכים לנהל משא ומתן מעמדת כוח פוליטית, במקום... לוותר על נכסים כשקבוצות [ספורט] מקצועיות קורצות לכוון ניו-יורק" (שם). סמי פרץ, עורך עיתון דה-מרקר כותב "כך מעלים ראשי הרשויות את מחירי הדירות: המשרדים משלמים יותר ארנונה מעלות השירותים שהם צורכים. למעשה, המשרדים מסבסדים את השירותים הציבוריים. אבל יש לכך מחיר כבד בדמות זינוק חד במחירי הדירות". (הארץ, דה-מרקר, 7. 3. 2014). ההדגשה הוספה). כאשר מעדיפים לבנות משרדים נוצר מחסור בדירות, מחירי הדירות המאמירים דוחקים תושבים מוחלשים להגר לערים סמוכות. הם מעבירים את הנטל הכלכלי מהערים החזקות לחלשות ומקבעים תיוג (סטיגמות) סוציו-מוניציפלי, כפי שהכינוי 'חובתי'ס' (תושבי בת-ים-חולון), או 'חי-בר' אותן ערים בצירוף יפו וראשון-לציון – מבטא הפרדה גאוגרפית על רקע כלכלי-חברתי. הערים המבוססות 'מחצינות עלויות' כלומר, הן משגשגות על חשבון הכבדה על תקציב השירותים הציבוריים של ערים מוחלשות, הנושאות בנטל ההגירה אליהן. הדחיקה של תושבים מוחלשים אל מחוץ לחצר האחורית (NIMBY – Not In My Back Yard), אופיינית לעידן הביזור הפיסקלי וההסתמכות העצמית:

העיר בת זמננו... היא מטרופולין מפוצל המפריד את המרכז מהשוליים, ערים מפרברים, שחורים מלבנים, עשירים מעניים... Kenneth Galbraith כתב על הגידול באי השוויון בין העושר הפרטי וההזנחה הציבורית. בערים רבות סביב העולם הפערים צפויים לגדול. מאחר שהעיר עברה בלקניזציה, מבחינה ארכיטקטונית בדמות קהילות שער, ומבחינה פוליטית בדמות פרברים מדירים ושכונות מצוקה נטושות, [בנסיבות אלו] להסתפק בקריאה למעורבות אזרחית... פירושו להחטיא את ההקשר המבני הרחב.

(Short, R. J., 2000)

כשם שמגדלי היוקרה מעניקים יתרון לחברות בנייה על פני קבלנים קטנים ודוחקים משפחות מוחלשות לערי לוויין, כך הקניונים ומתחמי הקניות פוגעים בעסקים הקטנים-המשפחתיים שאפיינו את המרכז המסחרי השכונתי ובדרך כלל גם את מרכז העסקים הראשי (מע"ר). עסקים קטנים שלא עומדים במחירי השכירות בקניונים, נסגרים ורשתות – אופנה, ספרים, חשמל, קפה, פארם ומזון – תופסות את מקומם: "... זאת יכולה להיות מכת המוות שלהם" אומר אלי שאמי, בעל חנות למוצרי לחשמל בעיר העתיקה, ומוסיף "אם בבאר שבע מתכננים לבנות רק קניונים וחנויות כדי להכניס יותר כספי ארנונה, הם יקבלו בסוף משהו אחר – פשיטת רגל". (הארץ, 19.2.2013). הכלכלה המקומית והמרכז העירוני הם מכלול קבוצות הגיל והמעמדות, בעלי מקצועות חופשיים, בעלי מלאכה ועסקים קטנים העלולים להיפגע מכוחם הכלכלי והפוליטי של תאגידים: "חוק שעבר בהצבעה ראשונה ואושר ברוב של חמישה מול שלושה, אוסר על הפעלת חנויות בגודל של 800 מ"ר שב-10% מהחלל שלהן נמכרים מצרכי מכולת ומוצרים נוספים שאינם כפופים למס מכר... תומכי החרם טוענים כי וול-מארט דוחקת מתחרות

קטנות מחוץ לשוק, משלמת שכר נמוך לעובדיה ותורמת לפקקי תנועה וזיהום אוויר" (הארץ, דה מרקר, 30.11.2006). מועצת העיר סן-דייגו שבדרום מערב ארה"ב, שאוכלוסייתה מונה 1.3 מיליון תושבים, פעלה למען השכירים ובעלי עסקים קטנים באמצעות חקיקה יצרנית. כפי שכתבה Fainstein נבחרו ציבור צריכים להשתמש בעוצמתם הפוליטית לטובת אינטרסים ציבוריים.

רפורמה פוליטית בדמות בחירה ישירה של ראש הרשות ברוב מדינות המערב, ובחלקן, תוך חיזוק הזרוע המבצעת על חשבון כוחה של מועצת-העיר (Denters, B. & Rose, E.L., 2005, [B]), אפשרה, במקרים מסוימים, את הזנחת האינטרס הציבורי לטובת האינטרס היוזם. במקרה של ישראל, השילוב של מחנך התקציבי מוניציפלי לצד הבחירות האישיות הגדילו את התלות בהון הפרטי, וגרמו, במקרים קיצוניים, לראשי רשויות מקומיות להקריב אינטרסים ציבוריים בשם אינטרסים תקציביים ("עירוניים"), כמו בנייה על החופים,⁸ העסקה עבריינית של עובדי-קבלן,⁹ תמיכה בטייקונים¹⁰ וקבלת שוחד.

המקומיות החדשה והבחירה הישירה

יחסי הגומלין בין ההון, השלטון (קביעת המדיניות) ומימון הבחירות התפתחו בארה"ב בשנות השבעים בד בבד עם צמצום הסיוע הפדרלי לרשויות מקומיות בתקופת ממשל ניקסון. עסקים יצאו למערכה נגד חקיקה המגינה על צרכנים ועובדים, נגד מונופולים ובעד הטבות מס, ו"חוקי מימון הבחירות ה'מתקדמים' לכאורה של 1971 הפכו למעשה את השחתת הפוליטיקה לחוקית" (Harvey, D., 2007). ב-1976 הכשיר בית המשפט העליון את מימון המפלגות ואת זכות ההשפעה של 'ועדות הפעולה הפוליטית' (political action committees), שייצגו אינטרסים כלכליים של עסקים (שם). על תהליכים דומים בישראל ראו: גוטוויץ, ד', 2008). חוק הבחירה הישירה שנחקק ב-1975, שנתיים לפני המהפך הפוליטי ועליית הימין לשלטון, היה חלק מאי-שביעות הרצון ומחאות המזרחיים המוחלשים מחד, ומהמגמה של המגזר הפרטי והאזרחי לשחוק את מדינת הרווחה האוניברסלית ('הריכוזית') מאידך. כשם שבארה"ב התנער הממשל המרכזי ממחויבותו לרווחה על ידי העברת הנטל למדינות ולרשויות המקומיות, כך בישראל, הבחירה הישירה לראשות הרשויות המקומיות, היוותה שלב במערכה של התנועה לשינוי שיטת הבחירות לשיטה אזורית-אישית. זה היה צעד חשוב, אם להשתמש בניסוחו של Harvey "כדי לרכוש ... את הממשלה הטובה ביותר שכסף יכול לקנות", כפי שנראה בהמשך. בבחירות לכנסת השמינית שהתקיימו בדצמבר 1973 (שנתיים לפני חקיקת חוק הבחירה הישירה ברשויות המקומיות), קיבלה רשימת רצ בראשות שולמית אלוני, שפרשה מהמערך,

8 מאבק מחוץ לחוף כלכליסט 3/11/11, מבקר המדינה, דו"ח מיוחד הקמת כפר נופש בחוף פלמחים, נובמבר 2009. לעניין השימוש בקרקע של השלטון המקומי כחלק מטקטיקה של חיפוש מקורות תקציב, ראו:

Harvey, D., 2007; רזין, ע', 2003.

9 הארץ-דה מרקר 17/9/2009; <http://www.themarker.com/career/1.541954>

10 לעניין הפגיעה בציבור החוסכים והמשקיעים באג"ח ראו:

<http://www.themarker.com/markets/1.1902177>

שלושה מנרטים. המפלגה, שהעמידה במרכז את זכויות הפרט, ייצגה בעיקר בוחרים מהמעמד הבינוני המבוסס, ולא רק אותו: "... בחוץ חיכה לי בועז מואב... את מבינה שצריך להקים מפלגה אחרת?... והוחלט שמקימים מפלגה על שלושה דברים: **שיטת הבחירות**, זכויות האדם ודת ומדינה... ואז הקמנו את רצ. באותו לילה... בא לכאן **סטף ורטהיימר**. אני ישנתי, הוא נתן לראובן¹¹ 5,000 לירות... **אפרים אילין** הזקן נתן לי 20,000 לירות ואני החזרתי את הכול אחרי שהצלחתי" (רוטשילד, ש', הארץ 30/1/2014, ההדגשות הוספו). בועז מואב, מרצה באוניברסיטת תל-אביב ושותפה של אלוני לסיעה בכנסת, היה גם שותפו של יגאל ידין ב'תנועה למען שינוי שיטת הבחירות', שהוקמה ב-1971 במטרה לשנות את שיטת הבחירות לשיטה אזורית-אישית.¹² בריאיון למעריב מאוגוסט 1973, אמר בועז מואב: **"הייתי בארה"ב בשנים חמות מאוד מ-65 עד 69**. הייתה זו תקופה של מרידות הסטודנטים הגדולות, שריפות בקמפוסים ... ראיתי כיצד יכולה תנועה המונית להתארגן... למדתי שאפשר להשפיע מחוץ לממסד ... [בתנועה לשינוי שיטת הבחירות] ראינו את תפקידנו בעזרה מבחוץ למען העניין. אחר כך התרכזנו בניסיון להעביר חוק לשינוי שיטת הבחירות לראשי ערים. הצטרפו אלינו אנשים ממכון וייצמן"¹³ (ההדגשות הוספו). פרישתה של אלוני והצלחת רצ הקדימה בחצי שנה את הצלחתו של מנשה יצחקי, חבר מפ"ם שפרש מסיעת המערך באור יהודה, ועמד בראש רשימת 'נאמני הציבור' ונבחר לראשות העירייה בבחירות החוזרות שהתקיימו ביולי 1974. ההצבעה לרצ הייתה ראשית נטישת המערך על ידי המעמד הבינוני המבוסס. שתי כרזות בחירות מטעם המערך ב-1977 מעידות על תפיסת המציאות באותה תקופה. בראש אחת הכרזות הופיעו כתובת המגורים בשכונות יוקרה "של 'עשרת הגדולים' בד"ש. 'האם זו גם הכתובת שלך?' מוגש בשמם של מאות אלפי אזרחים בקרית שמונה ובדימונה... מגדל העמק... שלומי... ראש העין... בקטמונים... ובהתקוה... מאות אלפי אזרחים אשר להם יהיו נציגים אזוריים בכנסת ברשימת המערך". ובכרזה אחרת נאמר: "מנכ"ל ד"ש ובעלי הרכוש בליכוד – מציעים "קצת אבטלה" כדי לבלום את העובד ולא את היוקר ...! [אנחנו בעד] כבוד לאדם העובד – ולא לסנובים ולמתגוררים ברכושם או בחיים הנוצצים. לא "לשוויון לפי כישרונות" – אלא קידום השכבות החלשות; העדפת אנשי השכונות ובני עדות-המזרח".

http://web.nli.org.il/sites/NLI/Hebrew/collections/treasures/elections/elections_materials/Pages/elect_ephemera_1977.aspx# (ההדגשות הוספו)

11 ראובן אלוני, בעלה של שולמית אלוני, ייסד את מינהל מקרקעי ישראל.

12 ראו:

http://he.wikipedia.org/wiki/%D7%91%D7%95%D7%A2%D7%96_%D7%9E%D7%95%D7%90%D7%91

13 מעריב 16/6/1973 באתר:

http://jpress.org.il/Olive/APA/NLI_Heb/SharedView.Article.aspx?parm=bnzxLbec2RzUWYMiJ%2B3I313%2BOv01Hvz8VkmD%2FJAZr99vAzdHUBYorBzP8V1BMD5UYw%3D%3D&mode=image&href=MAR%2f1973%2f08%2f13&page=20&rtl=true

באותה שנה בבחירות לכנסת התשיעית, זכתה ד"ש ב-15 מנדטים ששיקפו את המיאוס של המעמד הבינוני המבוסס מהסוציאל-דמוקרטיה שייצג המערך. בדומה למדינות מערביות אחרות, הסלידה מהפקידות שייצגה את מדינת-הרווחה הייתה משותפת למבוססים ולמוחלשים – מזרחיים ותושבי הפריפריה ושכונות המצוקה.

הססע האתני-כלכלי התבטא בראשית שנות השבעים, במחאות 'הפנתרים השחורים' ו'תנועת האוהלים' בבר עם התגבשות תרבות מזרחית פריפריאלית נפרדת, עלייה של מנהיגות צעירה בערי הפיתוח ו'נדידה' של קולות ממפלגות השלטון הסוציאל דמוקרטיות לימין הליברלי (יער, א', שביט, ד', 2003). נדידת הקולות לימין וחוק הבחירה הישירה 1975, שנתיים לפני המהפך, צריכים להיבחן על רקע המשבר הכלכלי והגידול בפערים בישראל. (גרינברג, ל', 2000). בפועל הבחירות האישיות לראשות העירייה החלישו שני מוסדות אינטגרטיביים המייצגים את הציבור: מועצת העיר והמפלגות (לא רק בישראל). המפלגות הארציות איבדו את השפעתן ברמה המקומית ואילו המפלגות המקומיות מפוצלות באופן קיצוני לסיעות קטנות ובינוניות (שריג, א', 2008; בן בסט, א' ואחרים, 2013).

אירועי השנים האחרונות תומכים בהנחה שהתלות הכפולה בהון הפרטי, כמקור תקציבי מוניציפלי וכמקור למימון בחירות, יוצרת תמריץ מבני לפגיעה באינטרס הציבורי. להלן כמה דוגמאות:

ראש העיר ניו-אורלינס, Ray Nagin הורשע בעשרים מעשי מרמה או קבלת שוחד מקבלנים שזכו במכרזי העירייה (The New York Times February 12, 2014). איש העסקים דודי אפל הורשע באפריל 2010 בשני מעשי שוחד באמצעות מימון בחירות לראש עיריית לוד ולראש עיריית גבעת-שמואל בתמורה לשינוי ייעוד קרקעות לבנייה. בלוד ביקש אפל, בין היתר, לבנות מגדלי מגורים וקניון. ('הארץ' דה מרקר, 15/4/2010); ועוד:

חיים ברביבאי, שניהן כראש עיריית קריית שמונה, הורשע... לאחר שקיבל תרומות מקבלנים במהלך הבחירות המקומיות ב-2003. התרומות שימשו את ברביבאי לפירעון חובות, והכספים אף נרשמו כהזמנת עבודות של התורמים... ראש עיריית רחובות לשעבר, שוקי פורר, הורשע... פורר ביקש מהקבלן דודי כדורי לסייע בתרומות לכיסוי גירעון שנותר ממערכת הבחירות של 1998... בתמורה העבירה העירייה לכדורי, ללא מכרז, עבודות בסכום של כ-3.75 מיליון שקל. עודד המאירי, ראש עיריית צפת לשעבר, הורשע אף הוא בקבלת שוחד... בקשר עם תמיכה בפרויקט של חברו הקבלן. הוא גם הודה כי דאג להוציא היתרי בנייה לאותו פרויקט. מה שברור הוא שמערכות הקשרים בין ראשי ערים שמוציאים הון עתק במערכות הבחירות כדי להיבחר, לבין קבלנים מקומיים שתלויים באישורי הרשויות בקבלת זכויות והיתרים, הן פוטנציאל מוצק ויומיומי לעבירות של שוחד ומרמה.

(ההדגשות הוספו, הארץ 9/4/2010)

במקרים אלו שיתוף הפעולה בין המגזר הציבורי והפרטי היה כרוך במעשים פליליים וגרם לפגיעה באינטרסים ציבוריים. שיתוף פעולה בין המגזרים עלול להוביל לפגיעה באינטרס הציבורי גם כשאין בו ממד עברייני, כמו במקרים הרבים של בנייה על החופים או כמו במקרה

של בניית הגרנד קניון בחיפה. גד זאבי הוא היוזם שבנה את 'הגרנד קניון' על קרקע שעיריית חיפה החכירה לו **בפחות מעשירית** מערכה וויתרה לו על היטל השבחה עבור שטחים ששינה את ייעודם ממשרדים למסחר (הארץ 21/8/2000). ההקלות בבנייה הובילו למימון הקמפיין 'חיפה עדיפה': "הקמפיין, ששיפר את סיכוי מצנע להיבחר מחדש, מומן בין השאר על ידי קבלנים שבאופן שוטף תלויים בהחלטותיו..." (הארץ 21/8/2000). העובדה שבראש הקמפיין עמד אחיינו של גד זאבי, יגאל זאבי, שמונה בהמשך לעוזר אישי לראש העירייה מצנע, ממחישה כיצד הביזור הפיסקלי וההסתמכות העצמית בעיר היזמית עלולים לפגוע בקופת הציבור ובאינטרסים ציבוריים נוספים, כתוצאה מהקצאה חסרה למתמודדים ומהחלשת המוסדות הדמוקרטיים המייצגים אינטרסים ציבוריים.

ערן רזין מציע להתמודד עם המשבר בשלטון המקומי בישראל באמצעות מודל ביזור המבוסס על שלושה יסודות: ראשית, חיזוק כוחה של המועצה המקומית, שנית, הביזור המוצע יהיה כפוף לפיקוח והסדרה ציבוריים, ושלישית, הביזור יעוגן בחקיקה שתבטיח מקורות מימון לשירותים שיספק השלטון המקומי (רזין, ע', 2003; ראו גם Denters, B., & Rose, E.L., 2005). המודל שמציע רזין, מבוסס על העובדה שהביזור הפיסקלי בישראל חריג בהשוואה בינלאומית.¹⁴ על אף הרחבת הביזור הפיסקלי במדינות ה-OECD, ב-19 מתוך 23 המדינות שנבדקו, הממשלה המרכזית מממנת את החלק הארי של תקציב הרשויות המקומיות (Stegarescu, D., 2009, Table 1).

חובתה של ישראל לעמוד באמות מידה בינלאומיות כמו של האיחוד האירופי וה OECD, מחייבת לקחת בחשבון את הנחיתות של ישראל בכמה ממדים:

- א. השלטון המקומי בישראל לא נהנה מיתרונות כמו אלה שבאיחוד האירופי בכלל ובשוק האירופי המשותף בפרט. יתרונות שנובעים מגודל שוק, משיתופי הפעולה בין רשויות מקומיות ומרגולציה של מוסדות האיחוד על הרווחה ועל הסחר הפנימי והחיצוני.
- ב. השלטון המקומי בישראל לא נהנה מהתקציבים הנוספים שמעניקות קרנות האיחוד האירופי לפחות לחלק מהרשויות המקומיות באיחוד.
- ג. החולשה המבנית – העובדה שישראל אינה חברה באיחוד על לאומי או בשוק משותף המסייע לשלטון – המקומי, מחייבת **תמיכה ממשלתית גבוהה יותר**, אולם בפועל ננקטת מדיניות תקציבית מצמצמת המחלישה ומדלדלת את הפריפריה (גוטוויץ, ד', 2014). מוסדות האיחוד האירופי והממשל הפדרלי בארה"ב מהווים רשת ביטחון ומקור תקציבי פוטנציאלי למצוקות מוניציפליות לבד מתקציבי המדינה הלאומית (או ה-state).

14 פירוט ניתן למצוא בקובץ רשויות מקומיות באתר הלמ"ס. ההשוואה הבינלאומית של תקציבי השלטון המקומי מעוררת כמה בעיות שמחייבות דיון נפרד. למשל, היקף השירותים הציבוריים ועלותם ויוקר המחיה בכלל. למשל, דיור ציבורי ממשלתי משפיע על מחירי הדירות ומוריד נטל מהשלטון המקומי. ועוד, במבנה פדרטיבי צריך לקחת בחשבון מימון של הממשלה המרכזית ושל ממשלת המחוז. באיחוד האירופי, שחלק המדינות החברות הן פדרציות, נוסף הנדבך העל-לאומי התורם לשלטון המקומי, למשל באמצעות הקרנות המבניות וקרנות הלכידות *The Structural Funds and the Cohesion Fund*.

ברוב מדינות ה-OECD נוצרו שלוש רמות שלטון המקיימות בו-זמנית תהליכי ריכוז וביזור המבוססים על עיקרון ה-subsidiarity. עיקרון זה מגביל את תהליכי ריכוז הסמכויות ומאזן אותם באמצעות סעיף בחוקה, המבטיח את ביזור הסמכויות לרמות הממשל המקומיות. עיקרון ה-subsidiarity מממן את הניגוד בין ריכוז לביזור ומאפשר קיום יחדיו של שני התהליכים הנראים לכאורה מנוגדים. באופן דומה, המונח 'גלוקליזציה' מתייחס לאפשרות שהשפעות הגומלין בין הלוקלי והגלובלי ניתנות לוויסות ואינן סותרות בהכרח. שתי התופעות – ה-subsidiarity והגלוקליזציה – משקפות את תלות הגומלין הגוברת של העיר במוסדות לאומיים ועבר-לאומיים, ככול שהעיר הופכת למרכזית יותר וככל שתפקידים המוניציפליים מקיפים יותר. ההשוואה הבינלאומית צריכה להתייחס לממד התקציבי, לממד הנורמטיבי דמוקרטי ולממד המבני, כלומר לשלוש רמות השלטון: המקומי, הלאומי והעל-לאומי.

קשרי הגומלין בין אינטגרציה כלכלית במסגרת התהליכים הגלובליים לבין ביזור ובינים לבין ריכוז משקפים מדיניות המאזנת בין ההשפעות החיוביות והשליליות של הפתיחות הכלכלית על אזורים שונים.¹⁵ ריכוז וביזור הן מגמות סותרות לכאורה, המתקיימות זו לצד זו במציאות הפוליטית (ראו למשל: בארי, א', 2009). במקרים רבים מאז סוף המאה העשרים ממשלות מרכזות סמכויות שונות (למשל חקיקה והסדרה) ומבזרות סמכויות אחרות (למשל ביצוע ותקצוב). איתי בארי ערך השוואה בין מדינות, ניתח את התופעה בהרחבה והשווה את המצב לישראל, לאור הצעת חוק העיריות מ-2007: "... הצעת החוק מקדמת את יעילותן של רשויות מקומיות, אך היא מתחמקת מלקדם... תועלת ציבורית... (שם). הצעת חוק העיריות אינה חורגת מהמודלים המוכרים בכך שהיא מקדמת ביזור וריכוז בעת ובעונה אחת, אלא בכך שהשלטון המרכזי מתעלם מאיכות השירותים והביצועים בשלטון המקומי, ומתמקד באיזון התקציבי של הרשות המקומית. כאשר איכות השירותים מושפעת מכוחן הכלכלי והפוליטי של הקהילה והרשות המקומית, השירותים הופכים להיות סקטוריאליים ונוטים לטובת בעלי האמצעים (למשל, Stoker, G., 2006). במחצית השנייה של המאה העשרים היגרו 'החזקים' לפרברים ולשכונות יוקרה. בכוח השפעתם הפוליטי דאגו לעצמם לשירותים סלקטיביים באיכות גבוהה, כפי שממחישה הדוגמה של ההשקעה המקומית בחינוך וכפי שמוכיחים מבחני פיז"ה. דני גוטווין, שמנתח את יחסי הגומלין בין המעמד הבינוני ובית המשפט העליון בתהליכי המגזור וההפרטה בישראל, כותב: "מעמדות הביניים התמודדו עם קושי זה באותו אופן שבו התמודדו עמו המעמדות הנמוכים לפנייהם: הם התמגזרו כדי להשיג באופן פוליטי את מה שלא יכלו להשיג באמצעות השוק" (גוטווין, ד', 2008). הרעיון שפוליטיקה דמוקרטית פועלת כמו שוק חופשי בו כל פרט מנסה למקסם אך ורק את רווחיו האנוכיים, משקפת את אי הבנת הייחוד של תהליכים פוליטיים (Stoker, G., 2006). פוליטיקה דמוית שוק, בה האזרחים מזוהים ומזדהים כלקוחות הנוהרים אחר הרשות המקומית והמועמד המציעים את החבילה המשתלמת ביותר כדי להתגדר בבועה 'קהילתית', מקנה אשליית ניתוק מהשפעות המצוקה

15 פתיחות כלכלית נמדדת בהיקף סחר החוץ (ייבוא וייצוא) ובפתיחות הפיננסית, הנמדדת בהיקף ההגבלות על המטבע, על ניידות ההון ועל עסקאות בינלאומיות. ראו: Stegarescu, D., 2009, p. 702.

שמעבר לשער. קיצוץ תקציבי הממשלה מעורר ראשי רשויות מקומיות לשווק את העיר למשקיעים פרטיים ו'לפלח שוק' המוגדר "אוכלוסייה חזקה" בעלת כוח קנייה, המתהדרת בתשלום עבור משטרה עירונית ופיצול כיתות. אלו מובילים לזינוק במחירי הדירות והשירותים, להדרתם של תושבים מוחלשים משירותים איכותיים ולדחיקתם לשכונות ולערי לוויין, המייצגים הפרדה מרחבית על בסיס כלכלי ואתני. **הקהילתיות והמקומיות החדשה מטפחות דמוקרטיה אטומיסטית, אנוכית-מגזרית, כדברי Stoker ומפרקות את הקואליציה הרחבה של כלל האזרחים והמעמדות שהתקיימה בעיר הקיינסיאנית שתיארה Fainstein.**

ההטיה העסקית של ראשי עיריות והיכולת הפוליטית המוגבלת שחלקם מגלים, קשורות לתופעה המקיפה את העולם הדמוקרטי ומוגדרת כ'**דה-פוליטיזציה**', שקנתה לה אחיזה בד בבד עם תהליכי הביזור וצמצום מעורבות הממשלות במשק. הדה-פוליטיזציה, המבטאת את הסלידה של הציבור בדמוקרטיות מערביות מהפוליטיקה ומהפוליטיקאים, הובילה בסוף המאה העשרים לבחירה של מועמדים 'מוצנחים' בעלי כישורים ארגוניים, עסקיים ומשפטיים שאיכותם האישית מגולמת בהיותם 'לא פוליטיקאים' המתהדרים ב'מקצוענות'. חוסר הכישורים הפוליטיים פוגע ביכולת לנווט את הקואליציה החברתית – כלכלית-פוליטית-עירונית ולעצב פשרות בין שלושת המגזרים, **תוך ביזור מעמדה של הרשות המקומית כמייצגת את ריבונות הציבור.**

סיכום ומסקנות

חלוקת התפקידים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי במאתיים השנים האחרונות נדונה בפרק זה על רקע המעבר לכלכלה תעשייתית ומקפיטליזם של ייצור לקפיטליזם של צריכה. מסוף המאה העשרים כל הממשלות הדמוקרטיות קובעות את מדיניותן תוך משא ומתן עם מוסדות ותאגידים גלובליים. השינויים הגלובליים משפיעים על ממשלות שונות שנוקטות מדיניות שונה, אולם כול הממשלות ביזרו סמכויות או מטלות לשלטון המקומי. היקף הביזור והשיעור השונה של הקצאת תקציבים מושפעים מהעדפות פוליטיות-אידאולוגיות של ממשלות. הביזור לא נע רק כלפי מטה לשלטון המקומי. ממשלות מבזרות במידה מסוימת סמכויות למוסדות גלובליים כמו ארגון הסחר העולמי, קרן המטבע העולמית וארגון ה-OECD. הממשלה המרכזית ממשיכה לשאת בסמכות לקבוע את מדיניות המסים, התקציבים, היבוא, ההגירה הבריאות והשיכון ואת מידת הפתיחות לתהליכים גלובליים. **ההחלטות שמתקבלות בממשלה המרכזית מתממשות בזירה המקומית ומעצבות אותה.** לכאורה הכול קורה בעיר או מכון אליה: עבודה, הגירה, מחקר, אומנות, תעשייה, מסחר, חינוך, שיכון, עיתונות, ספורט, תיירות, מוסדות (תרבות, בריאות, חינוך, משפט וממשל) עושר ועוני, זיהום אויר ומים, מחאה ומאבקים פוליטיים.

ככול שהעיר הופכת למרכזית יותר וככל שתפקידים המוניציפליים מקיפים יותר כך גוברות השפעות גומלין של זירות קרובות ורחוקות, כמו לדוגמה תקציבי הממשלה הלאומית או רמת החינוך ומחירי הדיוור בעיר שכנה וכמו תיירים ורשתות קמעונאות המגיעים מעבר לים. תלות הגומלין הגוברת מעצבת יחסי כוחות פוליטיים חדשים, המאוזנים באמצעות תהליכי

ביזור וריכוז בעת ובעונה אחת. במדינות ה-OECD השלטון המרכזי מבזר סמכויות החלטה וביצוע תוך שהוא מנהיג מדיניות מרכזית המקטינה את אי השוויון הכלכלי באמצעות מיסוי וחלוקה מחדש של העושר. בישראל, מדיניות הממשלה לא הובילה לחילוצה מהמקומות הראשונים בטבלת מדדי אי השוויון במדינות ה-OECD. ייחודה של המדיניות הכלכלית בישראל הוא בכך שהיא **החלישה את השלטון המקומי** המתמודד עם משברי החינוך, הדיור, הרווחה וביטחון הפנים, ללא פיצוי ממשלתי על כך שהשלטון המקומי בישראל נמדד באמות מידה של מוסדות על-לאומיים אך לא נהנה מסיוע מצד רשות על-לאומית, דוגמת האיחוד האירופי.

מנהיגות פוליטית נבדלת מניהול כלכלי בכך שהיא פועלת במרחב הציבורי ומעצבת אותו ומטרתה להכליל ולא להדיר. הפוליטיקה הדמוקרטית מכלילה אינטרסים של רוב ומיעוט ושל קבוצות ויחידים, ומניחה שכול שמספר המשתתפים יגדל – תגדל העוגה. הפוליטיקה פורסת את העוגה לפרוסות לא שוות ומחלקת אותן כדי לפצות, ליפות, לפתות ולבנות. הפוליטיקה הדמוקרטית נסבה על עיצוב מדיניות היוצאת אל פועל במוסדות ציבוריים המונהגים על ידי פוליטיקאים נבחרים, המתרגמים את התמיכה הציבורית לעוצמה בתהליכי קבלת ההחלטות. במקרים מסוימים, ראשי רשויות פגעו באינטרסים ציבוריים והתייצבו נגד המחאה האזרחית של תושביהם (פלמחים, חוף אשלים-כורסי, מיזם הולילנד ועוד). קשה להגזים במשמעות הפגיעה ביסודות הדמוקרטיה כמו הדחיקה של תושבים מוחלשים (NIMBY), המושפעת ממדיניות השלטון המרכזי והמערערת את האיוון החברתי לטובת המאזן התקציבי. האוריינטציה הכלכלית של העיר היזמית עלולה להביא אותה: "הרחק לגובה, בנהימה מורעבת, עיר אשר עיניה זוהב מצופות, מתאדה בזעם, בתמורות האבן, של המגדלים והכיפות" (נתן אלתרמן, 'ליל קיץ').

ביבליוגרפיה

- בארי, א' (2009), **הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן בסט, א', דהן, מ', וקלור, א' (2013), **ייצוגיות ויעילות ברשויות המקומיות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גבאי, י' (2009), **כלכלה פוליטית**, תל-אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- גוטוין, ד' (2000), "הדיאלקטיקה של כשל השוויון: השמאל הישראלי בין נאו-ליברליזם לסוציאלי-דמוקרטיה", **מקורב: כתב-עת לספרות ולתרבות**, 3: 30-57.
- גוטוין, ד' (2008), "מ'מהפכה חוקתית" ל"הפיכת נגד": ההיגיון המשפטי של משטר ההפרטה הישראלי, **מעשי משפט: כתב עת למשפט ולחקיקה חברתי**, כרך א'. אוניברסיטת תל אביב.
- גוטוין, ד' (2014), "דלדול הפרפריה כהיגיון המרחבי של משטר ההפרטה בישראל" בתוך: פנסטר, ט', ושלמה, א' **ערי המחר – תכנון, צדק וקיימות היום?** תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- גלנר, א' (1983), **לאומים ולאומיות**, תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

גרינברג, ל' (2001), "כלכלה חברתית ופוליטית", פרק 6, בתוך: יער, א' ושביט, ד' **מגמות בחברה הישראלית**, תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

דורון, א' (2010), "סוף עידן האזרחות החברתית: בינוי מחדש של מדיניות הרווחה על בסיס של חוזיות", בתוך: בראלי, א' וכ"ץ, ג' **עיונים בתקומת ישראל**, אוניברסיטת בן-גוריון. 17-1: 20.

דורון, א' (2000), "ההסתדרות, מדיניות רווחה ושוויוניות", בתוך: גורני, י', בראלי, א', וגרינברג, י' **מחברת עבודה לארגון עובדים**, באר-שבע: הוצאת אוניברסיטת בן-גוריון.

ובר, מ' (תש"ס), **על הכאריזמה ובניית מוסדות**, ירושלים: מאגנס.

יער, א', ושביט, ד' (2003), "תהליכים ומגמות בזהות הקולקטיבית", בתוך: יער, א' ושביט, ד' **מגמות בחברה הישראלית**, פרק 12. תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

מנדה-לוי, ע' (2007), **אורבניזם**, תל-אביב: ריסלינג.

מרקס, ק' (2011), **קפיטל: ביקורת הכלכלה המדינית**, תל-אביב: ספריית פועלים - קו אדום.

רזין, ע' (2003), **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור ובין מסורתיות למודרניות**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

שריג, א' (2001), **יסודות השלטון המקומי: מגמות בשלטון המקומי בראשית המאה ה-21**, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

Braudel, F. (1973). *Capitalism and Material Life 1400-1800*, London: Harper and Row publishers
Mew Fork, Evanston.

Caporaso, J. A. (1997). *Across the Great Divide: Integrating Comparative and International Politics*. Badia Fiesolana, Italy: European University Institute.

Denters, B. & Rose, E. L. [A] (2005). "Toward local governance in the third Millennium: a Brave New World?" In: Denters, B. & Rose, E. L. *Comparing local governance*, N.Y: Palgrave Macmillan, Ch.1.

Denters, B. & Rose, E. L. (2005B). "Toward local governance?" In: Denters, B. & Rose, E. L. *Comparing local governance*, N.Y: Palgrave Macmillan, Ch. 15.

Dhal, A. R. (1999). "The shifting Boundaries of Democratic Governments", *Social Research*, 66(3): 915-931.

Dowding, K. & Feiock, R. (2012). "Intralocal Competition and Cooperation" In: Mossberger, K. et al., (eds). *Urban Politics*. Oxford, New York: Oxford University Press, Ch.3.

Fainstein, S. (2010). *The just city*, Ithaca: Cornell University press.

Goldsmith, M. (2006). "From Community Power and Back Again?" In: Baldershein, H., Wollmann, H. (eds.), *The Comparative Study of Local Government and Politics*, Farmington Hill: Barbara Budrich Publishers. Ch.1.

Harvey, D. (2007). *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press. Kindle Edition.

Ingham, G. K. (2013). *Capitalism*, Cambridge MA: Malden.

- Kubler, D. & Pagano, A. (2012). "Urban Politics as Multilevel Analysis" In: Mossberger, K. et al. (eds.). *Urban Politics*, Oxford, New York: Oxford University Press. Ch.7.
- Kymlicka, W. (2007). *Multicultural Odysseys*, N.Y: Oxford University press.
- Lever, F. W. (2001). "The post-Fordist City" In: Padisson, R. (ed.), *Handbook of Urban studies*, London: Sage Publication.
- Macgregor, S. (2001). "Social Policy and the City" In: Padisson, R. (ed.), *Handbook of Urban studies*, London: Sage Publication, Ch. 23.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press. Kindle Edition.
- Razin, E. & Hazan, A. (2014). "Attitudes of European Local Councilors Towards Local Governance Reforms: A North-South Divide?", *Local Government Studies*, 40(2): 264-291.
- Short, R. J. (2006). *Urban Theory a Critical Assessment*, N.Y: Palgrave Macmillan.
- Short, R. J. (2000). "Three urban discourses" In: Bridge, G. & Watson, S. (eds.), *A Companion to the City*, Massachusetts: Blackwell. Ch. 2.
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Kindle Edition.
- Smith, R. S. (2002). "Privatization, devolution, and the welfare state: rethinking the prevailing wisdom" In: Rothstein, B. & Steinmo, S. (eds.), *Restructuring the welfare state*, N.Y: Palgrave Macmillan.
- Stegaescu, D. (2009). "The effects of economic and political integration on fiscal decentralization: evidence from OECD countries", *Canadian Journal of Economics*, 42 (2).
- Stoker, G. (2006). *Why Politics Matters*, N.Y: Palgrave Macmillan.
- Stone, N.C. (2012). "Power" In: Mossberger, K. et al., (eds.). *Urban Politics*, Oxford, New York: Oxford University Press. Ch. 2.

מאמרים מעיתונות יומית:

- בן-ארויה, ע' (2010). "דודי אפל – מקורבו של אריאל שרון – הורשע בשלוש עבירות שוחד", *הארץ*, דה-מרקר, 15.4.2010.
- גביון, י' (2000). "גד זאבי קונה את חיפה", *הארץ*, 21/8/2000.
- יגנה, י' (2013). "בעלי העסקים הקטנים בבאר שבע: הקניין החדש יחסל אותנו סופית", *הארץ*, 19.2.2013.
- פרץ, ס' (2010). "איזה ענף המושחת בישראל – הנדל"ן או שוק ההון?", *הארץ*, דה-מרקר, 9.4.2010.
- פרץ, ס' (2014). "כך מעלים ראשי הרשויות את מחירי הדירות", *הארץ*, דה-מרקר, 7.3.2014.
- רוטשילד, ש' (2014). "הילדות הקשה, האם שנטשה, האהוב המת. שיחות עם שולמית אלוני", *הארץ*, 30.1.2014.
- ששון-עזר, ש', לוי, ד' ופאוזנר, ש' (2011). "מאבק מחוץ לחוק", *כלכליסט*, 3.11.11.
- סולומון, ע' (2009). "ניצול עובדים בחסות עריית תל-אביב: מנקי רחובות משתכרים 14 שקל לשעה", *הארץ*, דה-מרקר, 17.9.2009.
- Robertson, C.(2014). "Nagin Guilty of 20 Counts of Bribery and Fraud", *The New York Times*, Feb. 12, 2014.

מקורות מאתרי אינטרנט:

<http://www.themarket.com/markets/1.13000>

http://www.karmel.co.il/index.php?option=com_content&task=view&id=5185

http://he.wikipedia.org/wiki/%D7%91%D7%95%D7%A2%D7%96_%D7%9E%D7%95%D7%90%D7%91

http://web.nli.org.il/sites/NLI/Hebrew/collections/treasures/elections/elections_materials/Pages/elect_ephemera_1977.aspx#

לוקליזציה של החינוך: אינטרס ציבורי או שירות מקומי?

דניאלה שנקר

תקציר

אחד התפקידים המרכזיים שממלא השלטון המקומי הוא אספקת שירותי חינוך. במאמר זה נבקש לבחון מה תרומתו של השלטון המקומי לאי השוויון בחינוך. בניגוד למחקרי חינוך התולים את הסיבה לאי השוויון בתהליכי הפרטה והסחורה בתחום החינוך, הטענה המרכזית במאמר היא שלשלטון המקומי יש תפקיד מכריע בהפיכת המוצר הציבורי חינוך למוצר לוקלי, דיפרנציאלי שאינו שווה לכל נפש. המאמר מתאר את התהליך שבאמצעותו החינוך הפך כלי לשימור היררכיות טריטוריאליות בין מרכז לפריפריה. לוקליזציה של החינוך הוא תהליך שנוצר בשל החקיקה המאפשרת מעבר של תחומי אחריות ועשייה אל הרשויות המקומיות לצד אי הסדרה של סל שירותים אחד לתושבים וסל תלמיד מינימלי שכל תלמיד זכאי לו. הוא מתקיים הלכה למעשה מלמטה-למעלה על ידי רשויות מקומיות שהכירו בחשיבות החינוך לתושבים, ומתאפשר בשל חולשת מנגנוני הפיקוח הממשלתיים על הנעשה בתחום החינוך. תהליך הלוקליזציה של החינוך עלול לייצר אי שוויון הזדמנויות על בסיס טריטוריאלי, שעשוי לפגוע במוביליות הכלכלית, החברתית והתעסוקתית של אזרחים שווי זכויות. האתגר שמונח לפתחם של משרדי החינוך והפנים הוא לייצר איזון אופטימלי בין צרכים מקומיים לבין תפיסה מערכתית לאומית של חינוך, באמצעות שילוב המרכז לשלטון המקומי ואיגוד מנהלי אגפי החינוך בתהליכי עיצוב מדיניות החינוך בישראל.

מבוא

אחד המפתחות החשובים ביותר להצלחתו של אדם במשק הכלכלי והגלובלי במאה ה-21 הוא רמת החינוך שהוא מקבל. הזכות לקבל חינוך היא זכות יסוד, לצד שאר הזכויות החברתיות שכל אדם זכאי להן על פי ההכרזה לכל באי העולם בדבר זכויות האדם. היא מתייחסת לזכותו של כל פרט בחברה לקבל שירותי חינוך מהמדינה, ועל חשבונה. הזכות לחינוך היא זכות חברתית פוזיטיבית המטילה על המדינה חובה לעשות מעשה, לספק חינוך ולממנו. היא גם חיונית למימוש זכויות פוליטיות ואזרחיות בדמוקרטיה, ומהווה תנאי מהותי למוביליות חברתית, לצמצום העוני, וליצירת שוויון. בישראל הזכות לחינוך, למרות חשיבותה, לא עוגנה מעולם בחוק יסוד או במשפט הישראלי (רבין, 2011). בהיעדר הכרה חוקתית ומשפטית בזכות לחינוך, ההגדרה מהי חובת המדינה באספקת חינוך ושירותי חינוך ניתנת לפרשנות מעשית מרחיבה או מצמצמת של בעלי עניין שונים.

בשנים באחרונות החינוך בישראל עובר תהליכי הפרטה והסחרה, שבעטיים הזכות החברתית לחינוך הופכת מזכות אזרחית מוקנית למוצר בתשלום (איכילוב, 2010). בישראל ההפרטה בשדה החינוך נעשית על דרך מחדל באמצעות פעילות שלטונית מצומצמת, שמפנה מקום ליוזמות פרטיות. ברק-ארז (2012) מציינת כי באופן רשמי תחום החינוך אינו מיועד להפרטה במובן המסורתי של מכירת נכסים לגופים פרטיים. אדרבה, במישור הפורמלי תחום החינוך הוא בעל אופי ציבורי מובהק. אולם, בשל צמצום תקציבי הרווחה עברה המדינה לשימוש בטכניקות לא-פורמליות של הגבלת הזכאות לחינוך. בישראל הזכאויות בחקיקה החברתית מוגדרות במקרים רבים באופן גמיש, המאפשר הורדה למעשה של רמת השירות ללא תיקון חקיקתי, וחיוב תשלום בגין שירות-חינם (שם; פז-פוקס ולשם, 2011; איכילוב, 2010; סבירסקי, 2010; יוסטמן, 2007; דגן-בוזגלו, 2009; שנקר-שרק, 2008; וולנסקי, 2003; בן דוד, 2003; דהאן ויונה, 1999).

ההפרטה בחינוך מעוררת מחלוקות שונות בדבר התועלת הגלומה בה, והשלכותיה החברתיות על מערכת החינוך. החוקרים חלוקים ביניהם אם ההפרטה תורמת לאי השוויון בחינוך. מצדדי ההפרטה טוענים כי תהליכי ההפרטה אמורים לאפשר לחלשים למקסם את ההזדמנויות החינוכיות, ובכך תורמים לצמצום אי השוויון החברתי (אדי-רקח, 2010; Kwong, 2000). מתנגדיה טוענים כי ההפרטה תורמת להעמקת אי השוויון, ולנסיגת המדינה מאחריותה הציבורית לחינוך (סבירסקי, 2010; איכילוב, 2010; בלס, 2005). כך או כך המצדדים והמתנגדים להפרטת החינוך מסכימים כי המדינה נסוגה מאחריותה הציבורית לאספקת שירותי חינוך שווים לכל נפש.

הנסיגה מן האחריות הציבורית של המדינה והגדרתה מחדש להבטחת רמת חינוך נאותה אינה תופעה ייחודית לישראל. היא תולדה של חלק משינוי חשיבתי בתפיסת הניהול של מערכות ציבוריות שהובילה לאימוץ גישת "הניהול הציבורי החדש". גישת "הניהול הציבורי החדש" נבנתה על בסיס אסטרטגיות ניהול הנהוגות במגזר העסקי והתעשייתי (ויגודה-גדות, 2007). במסגרת התפיסה הניהולית החדשה ייושמו צעדים מבניים מגוונים הכוללים צמצום מגזר השירות הציבורי, הפרטה של שירותים ציבוריים, ביזור המינהל ואימוץ התקשרויות

חוזיות עם גופים מסחריים ועם ארגוני המגזר השלישי לשם השגת יעדי מדיניות שונים (לדוגמה: שנקר-שרק, 2010; בן-אליא, 2004; Eliassen, Sitter, 2008).

בשונה ממחקרים אחרים הבוחנים את הקשר בין הפרטה לאי שוויון בשדה החינוך, מאמר זה בוחן את תרומתו של השלטון המקומי לאי שוויון זה. נקודת המוצא שלו היא שהשלטון המקומי הוא שחקן מרכזי שפעולותיו משפיעות על אספקת שירותי חינוך. עד כה המחקר החינוכי והמשפטי בשדה החינוך מיעט לעסוק בתפקידן של הרשויות המקומיות כמעצבות הלכה למעשה את מדיניות החינוך (למשל: Volansky, 2010; אלמוג-ברקת וענבר, 2010; חושן, 2008; ענבר, חושן, 1997; פרידמן, 1990). המאמר הנוכחי מניח כי אי השוויון בחינוך הוא בעיה פוליטית-ניהולית, ששורשיה נעוצים באי הסדרת מערכת היחסים שבין המדינה לשלטון המקומי. טענתו המרכזית היא שלשלטון המקומי יש תפקיד מכריע בהפיכת המוצר הציבורי חינוך למוצר לוקלי, דיפרנציאלי, שאינו שווה לכל נפש. תהליך הלוקליזציה של החינוך הציבורי כטובין מקומי הוא בשל הטמעת עקרונות "הניהול הציבורי החדש" בשלטון המקומי, ותרם לצמיחתו של משטר חינוך מקומי. כלומר, להפיכת החינוך ממוצר ציבורי ממלכתי לשירות מקומי כלכלי ודיפרנציאלי. וכך, במקום לשמש גשר לצמצום פערים חברתיים וכלכליים הופך החינוך כלי לשימור היררכיות טריטוריאליות בין מרכז לפריפריה.

הדיון שלהלן מתבסס על מקורות מידע מגוונים הכוללים חקיקה, פסיקות בג"ץ, דיונים של ישיבות ועדת החינוך, מסמכים של הכנסת, נתונים של רשויות המדינה, (נתונים של בנק ישראל, נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתונים של משרד הפנים, נתונים של משרד החינוך, מנתוני ראמ"ה – רשות ארצית למדידה והערכה בחינוך), נתונים ממכוני מחקר (מכון ון ליר, המכון הישראלי לדמוקרטיה, מרכז אדווה, מכון טאוב), דוחות ביקורת של מבקר המדינה, ניירות עמדה של הנהלת איגוד מנהלי מחלקות חינוך, ואינדיקטורים של ארגון ה-OECD. חלקו הראשון של המאמר מציג את המסגרת העיונית לבחינת החינוך כטובין מקומי. חלקו השני בוחן את החינוך במבט משווה. חלקו השלישי של המאמר מציג את תהליך הלוקליזציה שעבר החינוך בעידן של ניהול ציבורי חדש ואת משמעויותיו הפוליטיות, החברתיות והכלכליות. החלק האחרון מוקדש לסיכום ולמסקנות.

חינוך ציבורי – טובין ציבורי או טובין ציבורי מקומי?

אדם סמית, בעל השקפת העולם הליברלית, היה בין החוקרים הראשונים שהתווה את גישת הטובין הציבורי. הוא טען כי המאפיין המרכזי של הטובין הציבוריים הוא העובדה כי הרווח ממנו לא יכול לממן את עלותו. לפיכך, אין לצפות כי פרט אחד או קבוצה של פרטים יוכלו לרכוש אותם בכוחות עצמם, ועל המדינה לספק את הטובין הללו (Smith, 1776/2005: 590). פול סמואלסון טען כי בעוד שהטובין הפרטיים נצרכים על ידי פרטים שונים, הטובין הציבוריים מייצרים תועלת משותפת ממנה נהנית כלל החברה, ללא קשר למידת השתתפותו של הפרט בתהליך ייצורם. לטענתו, הטובין הציבוריים מתאפיינים בתכונה של "התחלקות" (Jointness). תכונה זאת מתייחסת למצבים שבהם לא ניתן לחלק את הטובין הציבוריים, וצריכתם על ידי פרט מסוים לא תפגע בפרט אחר שיעשה בו שימוש (Samuelson, 1954: 387). טובין ציבוריים

מסופקים על ידי המדינה, והתשלום עבורם נגבה באופן עקיף על ידי מערכת מסים. סמואלסון התווה מסגרת מתמטית לטובין הציבוריים, שאפשרה למתמטיקאים ולכלכלנים שונים להוכיח באופן מתמטי כי השווקים ייכשלו בייצור טובין ציבוריים באופן יעיל.

ריצ'ארד מאסגרייב בחר להגדיר את הטובין הציבוריים כטובין לא-אקסקלוסיבי, שהאיכות הגלומה בהם מחייבת אספקה ציבורית (Musgrave, 1959:44). על בסיס הגדרה זאת השתרשה התפיסה הכלכלית הרואה בטובין הציבוריים ככאלו המיוצרים בידי המדינה, ונגישים לכל האזרחים. מלבד זאת, נוצרו הצדקות לעיצוב מדיניות ציבורית המספקת טובין ציבוריים, ולבחינת תפקידה של המדינה בשוק הכלכלי (Holcombe, 2000). מאפיין זה של הטובין הציבוריים מעורר קושי למנוע את צריכת המוצר ממי שלא משלם עבור השימוש בו. כלכלנים זיהו כי אספקת הטובין הציבוריים עלולה להביא להתפתחות תופעת "הטרמפיסט" (Free Rider Problem). תופעה זאת מתייחסת לאדם שנהנה מהטובין הציבוריים אך משתמט מתשלום עבורם. תופעת "הטרמפיסט" עלולה להביא לתת-ייצור של הטובין הציבוריים בשוק, ותצריך את התערבות המדינה כדי לצמצם את היקף התופעה (Olson, 1965).

כך או כך, לדעת רנדל הולקומב המאפיינים "הציבוריים", שהופכים את הטובין לציבוריים נותרו עדיין, במידה רבה, מעורפלים. לטענתו, כאשר הכלכלנים מתייחסים לטובין ציבוריים במונחים טכניים הם אולי מתכוונים לצריכה המשותפת של הטובין ("Jointness"), אולם הטובין הציבוריים עצמם שנויים במחלוקת, ולא ברור מה הממד הציבורי שבהם. רוב הכלכלנים מקבלים את הרעיון שבשם היעילות הכלכלית ממשלות צריכות לספק טובין ציבוריים, ואף השתמשו בה כבסיס לתאוריה של ההוצאות הציבוריות (Holcomb, 2000). עם זאת, ג'יימס ביוקנאן טען כי כישלון השווקים לעמוד במבחנים תאורטיים של חלוקת משאבים יעילה אינו מוכיח בהכרח שממשלות יכולות לעשות זאת טוב יותר. גם ממשלות יכולות לחלק משאבים באופן לא יעיל. התאוריה של הטובין הציבוריים אינה מחייבת, אפוא, כי הייצור יהיה ממשלתי (Buchanan, Tullock, 1975).

יש כמה סיבות כלכליות להתערבות המדינה באספקת חינוך כטובין ציבוריים. בהן ההשפעה החיצונית שיש לחינוך (פרידמן, 2006), מגבלת נזילות בחינוך (Galor, Zeira, 1993) והשפעה על המס האופטימלי העתידי (Gradstein, 2000). סיבה נוספת לאספקת חינוך ציבורי היא בעיית הסוכן-מנהל הקיימת בין הורים וילדים. מכיוון שלא ניתן לצמצם לאפס את העלויות העקיפות של ההורים לשליחת ילדיהם ללימודים, אספקת חינוך חובה חינם היא דרך להתמודד עם בעיה זו. עם זאת, נמצא כי התערבות ממשלתית פרטנית להבטחת רמת חינוך מינימלית (במקום קביעת סף חינוך חובה לכול) עלולה להיות לא יעילה (Eckstein, Zilcha, 1994).

לצד הטובין הציבוריים קיימים גם טובין מקומיים. טובין מקומיים מתייחסים לגרסה המוניציפלית של הטובין הציבוריים. גרעון דורון הגדיר טובין מקומיים כמוצר שאספקתו או ייצורו לציבור מצוי באחריות הרשויות המקומיות. האופן שבו מתייחסת הרשות המקומית לטובין המקומיים עשוי להשפיע לחיוב או לשלילה על תושביה (Doron, 2006). טובין מקומיים מוגבלים מבחינה טריטוריאלית, ותחום ההנאה מהם מוגבל רק לאוכלוסייה באזור מסוים (בורוכוב, 2004). בורוכוב מציין כי גם כשמוסכם כי הטובין יסופקו על ידי הממשלה

נשאלת השאלה האם השלטון המרכזי יספקם או המערכת המבוזרת של השלטון המקומי. טיעונים שונים הועלו בהקשר זה; מצד אחד, היתרון שיש לשלטון המרכזי באספקת טובין ציבוריים לאומיים שמהם נהנה כלל הציבורי, ומנגד, למערכת המבוזרת של השלטון המקומי יש יתרון על פני השלטון המרכזי בהיותה קשובה יותר לצרכים של האוכלוסייה המקומית. השלטון המקומי יכול להתאים את סל הטובין המקומיים וואת מימונו על פי סדר העדיפויות של התושבים. אפשרות זו יכולה להגדיל את היעילות הכוללת של אספקת הטובין הציבוריים (שם).

לצד התמריצים הכלכליים והפוליטיים לייצור ואספקה של טובין ציבוריים, מאמר זה מבקש להרחיב את הדיון ולהצביע על חשיבות התמריץ הניהולי-ארגוני כגורם משפיע על תהליך הלוקליזציה של טובין ציבוריים, והפיכתם לטובין מקומיים. ההרחבה התאורטית המוצעת במאמר מתבססת על גישת "הניהול ציבורי חדש" (*New Public Management*) (Osborne, Gaebler, 1993), ששורשיה התאורטיים נעוצים בתאוריית הבחירה הציבורית, במוסדיות כלכלית ובפילוסופיות עסקיות מכוונות שוק (Hansen, Steen, de Jong, 2013).

גישת "הניהול הציבורי החדש" (*New Public Management*) התפתחה לאור השינויים שחלו בחשיבה הכלכלית-פוליטית בשלהי המאה ה-20, בעקבות כישלונן של מדינות המערב להתמודד בהצלחה עם בעיות חברתיות וכלכליות מגוונות ואתגרים ניהוליים שונים. היא מתבססת על חשיבה נאו-ליברלית הדוגלת בצמצום מעורבות ממשלתית. כתוצאה מכך, המדינה המירה את תפקידה המשילותי בתפקוד ניהולי, שתכליתו לייעל את אספקת המוצרים הציבוריים, ולקדם צמיחה כלכלית (Bernstein, Raphaelson, 1998; Lane, 2000). גישת "הניהול הציבורי החדש" מתייחסת להטמעת ערכים ניהוליים ופרקטיקות ניהול הלקוחות מעולמות תוכן חוץ-ממשלתיים וציבוריים, שמקורם בעולם העסקים והתעשייה, במגזר הציבורי. היא מתגלמת בעקרונות של יעילות, ביזור, מדידת ביצועים, אחריות ודיווחיות, ביטול הפיקוח, והיענות לדרישות הצרכנים (שנקר-שרק, 2012).

גישת "הניהול הציבורי החדש" מאמצת הבחנה יסודית בין אחריות שלטונית-ציבורית לאחריות אופרטיבית-לוגיסטית לאספקת טובין ציבוריים. היא נוטשת את הדגם המונופוליסטי, הריכוזי של הפעלה עצמית, ומאמצת מגמות של ביזור והפרטה כמנגנונים יעילים לייצור ואספקה של טובין ציבוריים. תהליכי דה-רגולציה בתחום הטובין הציבוריים פתחו את האפשרות לקבלתם מספקים שונים, ולהיווצרות סביבה תחרותית יותר בתחומים שונים (Van Slyke, 2003). השלטון המקומי אמור לייצג אינטרסים מקומיים. בד בבד, בשל כפיפותו לשלטון המרכזי עליו לשרת את היעדים והמדיניות שקבע, וליישם את החוק על פי מדדים ותקנים שהוכתבו לו (בארי, 2014).

המקרה של החינוך הציבורי מציג את הקושי הנעוץ באספקת טובין מקומיים לאור גישת "הניהול הציבורי החדש". כאשר גישת "הניהול הציבורי החדש" מדגישה עקרונות של יעילות וביזור, היא מעלה שאלות מהותיות ביחס למעמדם של טובין בעלי מאפיינים ציבוריים המסופקים בהתאם לאינטרסים מקומיים ולערכים לא-דווקא משותפים, ולתפקידו של השלטון המקומי בעיצוב מדיניות ציבורית דה-פקטו. מדיניות החינוך המקומית מהווה דוגמה בולטת

לכך בהיותו טובין ציבוריים במהותו, שמסופק בפועל על ידי השלטון המקומי אך נושא מאפיינים צרכניים-לוקליים מובהקים המשפיעים על יכולתן של ממשלות לקדם חינוך שוויוני לכול.

מבט משווה בינלאומי על חינוך ציבורי – סקירה ספרותית

מי אחראי לאספקת שירותי חינוך במדינות דמוקרטיות? התשובה לשאלה זו אינה חד משמעית, ותלויה בצורת השלטון, במבנים השלטוניים, בתפיסות בסיס ובעקרונות הגותיים שונים. האסדרה של השלטון המרכזי על השלטון המקומי באספקת טובין מקומיים קיימת בכל המדינות (רזין, 2003). האסדרה במופעה השונים נועדה לתקן כשלי שוק, ולקדם ערכי יסוד כגון שוויון, חירות ורווחה (שנקר-שרק וארבל-גנץ, 2013). בעוד במדינות ריכוזיות האסדרה ישירה במדינות מבוזרות, שבהן הסמכויות ותחומי האחריות עוברים מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי האסדרה היא עקיפה. בתחום החינוך הסמכויות ותחומי האחריות הם רבים ומגוונים, וכוללים בין היתר, סוגיות של תקציב, ניהול משאבי אנוש, ועיצוב תכניות לימודים (Kim, 2005). בעוד במדינות ריכוזיות השלטון המרכזי מקצה לשלטון המקומי את המשאבים הדרושים לחינוך ללא התערבותם של השחקנים המקומיים, במדינות מבוזרות ביזור הסמכויות הכלכליות מאפשר לשלטון המקומי להחליט על גודל המיסוי המקומי וגודל ההוצאה המקומית לאספקת שירותי חינוך בהתאם להעדפות התושבים. במדינות כמו בריטניה, ארה"ב, וניו-זילנד, שבהן הסמכויות הכלכליות הועברו לידי השלטון המקומי, עשוי להיווצר פער כלכלי-חברתי, שעלול לפגוע בשוויוניות באספקת חינוך, ולחייב שינוי בדפוסי הפיקוח (Wolf, 2004; יוסטמן, 2007).

ברקוביץ מיפה את מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בתחום החינוך על פי אופי האסדרה של השלטון המרכזי (ברקוביץ, 2012). במודל המדינה הריכוזית האסדרה ישירה (למשל בצרפת), במודל המדינה המבוזרת (למשל בשבדיה ובאנגליה) ובמודל המדינה המופרטת (למשל ארה"ב) האסדרה היא עקיפה. נסביר להלן. מערכת החינוך בצרפת היא ריכוזית במיוחד ומתחלקת לשלוש רמות, שכל אחת מהן ממלאת תפקידים שונים: רמת המרכז (משרד החינוך), רמת המחוז (29 מחוזות חינוך) והרמה המקומית (Weidman, 2001). משרד החינוך הוא בעל הסמכות המרכזית בתחום החינוך, והוא משתמש במחוזות החינוך כדי למלא את תפקידיו. סמכויותיו של ראש מחוז חינוך כוללות אחריות ליישום מדיניות של שר החינוך, ופיקוח על יישומה, אחריות לתפעול בתי ספר על פי המדיניות של משרד החינוך, פיקוח כלכלי ופיקוח על בתי הספר, עריכת ביקורת, ניהול מגעים עם גורמים קהילתיים המצויים במחוז המינהלי, אחריות למשאב האנושי בתחום החינוך והערכת הישגי הלימודים בחינוך היסודי והעל-יסודי באמצעות מבחנים לאומיים. בשבדיה, בעקבות השפל הכלכלי של שנות השבעים, השתנתה בשנות ה-80 מערכת החינוך, ובתי הספר קיבלו אוטונומיה רחבה יותר מרוב המדינות בנושאים פדגוגיים ובקביעת גודל הכיתה (Lundahi, 2005). הואיל וערך השוויון

בחינוך הוא ערך מרכזי במדיניות השבדית, המדינה נושאת תפקיד פעיל באספקת שירותי חינוך. בעוד השלטון המרכזי מתמקד בהגדרת יעדים לאומיים וטיפול בסוגיות של שוויון, הרשויות המקומיות קיבלו סמכויות ואחריות בתחומי הערכה, פיקוח ופיתוח פדגוגי ומקצועי של המשאב האנושי בתחום החינוך (שם).

באנגליה מערכת החינוך מבוזרת ל-152 רשויות חינוך מקומיות ול-22 רשויות חינוך מקומיות בוויילס, האחראיות על ניהול ואספקה של חינוך במרחב הגאוגרפי שלהן. רשויות החינוך מקבלות מימון מהשלטון המרכזי ומהשלטון המקומי. ב-1988 חוק הרפורמה בחינוך הלאים את הסמכות לקבוע תכנית לימודים, שהייתה עד אז נתונה בידי רשויות החינוך המקומיות, והונהגה תכנית לימודים ארצית. האחריות הכלכלית להעסקה ולפיתוח של מורים הועברה לבתי הספר. בין רשויות החינוך המקומיות לבתי הספר ניצבים גופים מנהלים, שכל אחד מהם אחראי על 9-20 בתי ספר. גופים אלו מורכבים מנציגי הורים, נציגי רשות החינוך המקומית, מורים ונציגי בתי הספר (Turner, 2004).

החל משנות ה-80 של המאה העשרים בארצות הברית קיימת מערכת חינוך מבוזרת ביותר. אחרי ארגון מחדש ואיחוד מחוזות קיימים היום בארצות הברית כ-14,000 מחוזות חינוך USCB, (2011). כל מחוז אחראי לניהול חינוך במרחב גאוגרפי מסוים, וגודלו של המרחב אינו קבוע. למחוז החינוך יש סמכויות בתחום המימון, בתחום ניהול המשאב האנושי והפיתוח המקצועי שלו, בתכנון תכניות לימודים ואישור ספרי לימוד. את המחוז מנהלת בדרך כלל הנהלה מקומית של בתי הספר, שחבריה נבחרים ישירות על ידי התושבים. בתוך כל אחד מהמחוזות קיימת הומוגניות חברתית-כלכלית אך אי שוויון בין מחוזות (ברקוביץ, 2012; Bartlett, Fredrick, Gulbrandsen, Murillo, 2002).

אחד הגורמים המשפיעים על הטובין הציבוריים או המקומיים בתחום החינוך ועל היכולת לקדם שוויון הוא גודל ההוצאה הציבורית על חינוך. ההוצאות לתלמיד במדינות ה-OECD (הארגון לפיתוח ושיתוף פעולה כלכלי) ובישראל – בניכוי פערים ברמות החיים, כפי שהן מתבטאות בתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) לנפש – היו דומות ב-1998. מאז ההוצאה בישראל הצטמצמה, ואילו ההוצאה הממוצעת של מדינות ה-OECD עלתה (בן-דוד, 2013).

ההשוואה של נתוני ישראל עם נתוני מדינות אחרות החברות בארגון ה-OECD לשנת 2010 מראה שרמות ההוצאה לחינוך משתנות באופן ניכר ממדינה למדינה, הן במונחים מוחלטים והן במונחים יחסיים (OECD, 2013). על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שיעור ההוצאה הלאומית על חינוך עמדה בשנת 2010 על כ-7.4% מהתמ"ג, לעומת ממוצע של כ-6.3% במדינות ה-OECD (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 28.8.2012). עם זאת, מהנתונים עולה כי משקל ההוצאה הציבורית לחינוך מסך ההוצאה לחינוך בישראל עמד בשנת 2010 על כ-79.7%, נמוך ביחס למשקל במדינות הארגון שעמד בממוצע על 85.8%. בהשוואה יש להתחשב גם בעובדה כי שיעור האוכלוסייה הצעירה בישראל המקבלת שירותים ממערכת החינוך גבוה בהשוואה למדינות ה-OECD (משרד החינוך, 2013). בעוד בישראל שיעור הלומדים מכלל האוכלוסייה הוא 29.7% במדינות ה-OECD הוא עומד על 22.0% מכלל האוכלוסייה. כמו כן, קצב גידול אוכלוסיית התלמידים בישראל גבוה לעומת מדינות ה-OECD; בין השנים 2000-2010 גדל

מספר התלמידים בישראל בכ-15% לעומת ירידה של כ-4% במספר התלמידים במדינות ה-OECD (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013).

ההשוואה של ההוצאה הממוצעת לתלמיד במחירים בין-לאומיים קבועים (PPP – Purchasing Power Parity) מראה כי בישראל ב-2010 ההוצאה הממוצעת לתלמיד בכל דרגי החינוך נמוכה מהממוצע במדינות החברות ב-OECD (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013; OECD, 2013; 17.9). בחינוך העל-יסודי הסתכמה ההוצאה על תלמיד בישראל ב-\$5,842, והייתה נמוכה מהממוצע במדינות ה-OECD – \$9,264. בין השנים 2000-2009 גדלה ההשקעה הממוצעת בתלמיד ב-5%, אולם בתקופה המקבילה גדלה ההשקעה הממוצעת בתלמיד במדינות ה-OECD ב-34%. נתונים אלו מלמדים כי מדינות המערב מגדילות את ההשקעה בחינוך בקצב מהיר יותר מאשר מישור (OECD, 2013). כאשר משקללים את רמת החיים בחישוב ההוצאה, מגלים כי במערכת החינוך היסודי ההוצאה הציבורית בישראל דומה לזו שבמדינות ה-OECD, ובחינוך העל-יסודי ההוצאה נמוכה מהממוצע אך במעט. בן דוד טוען כי שקלול כזה גורם להטיה בחישוב, בין השאר בשל הבדלים בשכר המורים ביחס לשכר הכללי במשק (בן-דוד, 2003).

במדינות שונות באיחוד האירופי כגון שבדיה, דנמרק, צרפת, לוקסמבורג, אוסטריה, בלגיה, גרמניה, הולנד, בריטניה, וספרד, השלטון המקומי משולב במערכת הלאומית ומקורות המימון לאספקת טובין שונים הם במהותם בין-שלטוניים. בניגוד לישראל בה השלטון המרכזי מנסה לצמצם את חלקו בתקציבי השלטון המקומי, מדינות אירופה מגדילות את נפח המשאבים המועברים לשלטון המקומי באופן מכוון ושקול. מדיניות זו נשענת על שלושה שיקולים מרכזיים: המשך המחויבות לטובין ציבוריים נאותים ולפיתוח מרחבי-כלכלי; הרצון לשמור על יציבותו הכלכלית של השלטון המקומי; והרצון לקיים איזון מרחבי וצדק חברתי. כתוצאה מכך, על אף ההבדלים הפוליטיים בין מדינות שונות באיחוד האירופי התמעטה מאז שנות ה-90 הנסיגה במחויבות המדינה לאספקת טובין ציבוריים מקומיים בהיקפם ובנגישותם (בן-אליא, 2004: 101).

בישראל השינויים בדפוסי אספקת הטובין הציבוריים, במיוחד בתחומים החברתיים, התחוללו לאורך זמן ללא דיון מוסדי או ציבורי משמעותי (בניש, 2012). להלן נבחן את תהליך הלוקליזציה בתחום החינוך כמקרה בוחן לאופן שבו תהליכי לוקליזציה של טובין ציבוריים מארגנים מחדש את מערכת יחסי הגומלין בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, ומייצרים חינוך לא שוויוני.

לוקליזציה של החינוך – מבט מקומי על אי שוויון בחינוך

לשלטון המקומי בישראל יש מעורבות ישירה ומידית באספקת טובין המשפיעים על איכות חיי התושבים ורווחתם. השלטון המקומי מהווה גורם מרכזי באספקת שירותי חינוך לתושבים. קטן, ינאי ושרר (1996) טוענים כי הרשויות המקומיות מכירות אמנם בחובת הממשלה לספק

שירותים שונים אך רבות מהן מאמינות בזכותן להטביע את חותמן על אופי וצביון הפעילות המתקיימת בתחומן. במדינת ישראל מאז הקמתה מתאפיינת מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ביחסי תלות; השלטון המרכזי יוזם את המדיניות ומנהל המשאבים והשלטון המקומי הוא סוכן המספק שירותים ממלכתיים (בן-אליא, 1995). בניגוד למדינות מערביות אחרות בהן נערכו רפורמות יסודיות בשלטון המקומי אשר מבטאות את ההכרה בחשיבותן, בישראל לא נערכה כל רפורמה במעמדן. כתוצאה מכך, מערכת השלטון המקומי בישראל נתונה בבעיה מבנית; מקור הסמכות של רשות מקומית הוא התושבים בעוד מעליה ניצב השלטון המרכזי, שהוא המקור התקציבי העיקרי לפעילותה, והסמכות לקבלת החלטות בעניינה (נחמיאס ודורון, 2002). היעדר חלוקה ברורה של סמכות ואחריות בין הרשויות השלטוניות השונות והטמעת הגישה של "ניהול ציבורי חדש" בשלטון המקומי יצרו בידול ופיצול מקומי באיכות וכמות הטובין המקומיים הניתנים לתושבים שונים, ללא קשר להיותם אזרחים שווי זכויות.

בישראל אין חוק המסדיר את יחסי השלטון המרכזי עם השלטון המקומי. בהיעדר חלוקת תפקידים חד משמעית ואסדרה חוקית של החלוקה בין רמות השלטון, מידת הביזור הרצויה של מוקדי סמכות ואחריות באספקת הטובין הציבוריים המקומיים נותרה שנויה במחלוקת (קמינסקי, 13.1.2004). להלכה, השלטון המקומי הוא שותף משני בלבד בעיצוב המדיניות הציבורית. למעשה, החינוך הוא אחד השירותים הממלכתיים, שניתנים באמצעות הרשות המקומית. בעקבות אימוץ עקרונות "הניהול הציבורי החדש" צומצמו הפיקוח והרגולציה על פעילותם של הגורמים המספקים טובין ציבוריים (מבקר המדינה, 2011: 634), והשלטון המקומי הפך מספק טובין למעצב וקובע מדיניות. לפעולותיו או ולמחדליו של השלטון המקומי בנושאים שונים יש השפעה וערך חברתי, שלילי או חיובי, מצטבר, שחוצה את הגבולות הגאוגרפיים בהם פועלת הרשות המקומית.

א. אחריות וסמכויות השלטון המקומי בתחום החינוך

מערכת היחסים שבין הרשויות המקומיות לשלטון המרכזי בתחום החינוך מושתתת על מערכת החוקים, תקנות החינוך וחוזרי מנכ"ל משרד החינוך (חקיקת משנה). חוק לימוד חובה, התשי"ט 1949 ועדכוניו קבעו כי שר החינוך מופקד על ביצוע החוק המחייב את המדינה לתן חינוך לכלל הילדים. את נטל קיומם של מוסדות החינוך הרשמי מטיל החוק במשותף על המדינה ועל הרשויות המקומיות (ס' 7 ב'), אך אינו מפרט את התנאים לשותפות זו. שר החינוך מופקד גם על ביצוע חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 המגדיר את מטרות החינוך הממלכתי ואת האחריות לתכנית הלימודים. גם האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד משנת 1989, אשר אושררה בידי מדינת ישראל בשנת 1991, מטילה את האחריות לחינוך על המדינה, ובין השאר קובעת שעליה לדאוג למתן חינוך יסודי חובה חינוך לכל, וכן לדאוג לכך שהחינוך התיכוני יהיה זמין ונגיש לכל ילד. (www.education.gov.il). מימיה הראשונים של המדינה

מחזיק משרד החינוך באחריות הכוללת להפעלת מערכת חינוך חובה במישור הפדגוגי (תכניות לימוד ופיקוח), במישור המינהלי (מינוי מנהלים ועובדי הוראה) ובמישור התפעולי-כספי (מימון עיקרי של הפעלת בתי ספר), ובמישור התפעולי-פסי (מימון בניית מוסדות) (בן-אליא, 2000). השלטון המקומי מחויב לדאוג לבניית מוסדות חינוך ולתחזוקתם, לרישום תלמידים ולהפעלת הסדירה של מערכת החינוך היישובית לפי חוק לימוד חובה. כתוצאה מכך, מעמדו של השלטון המקומי בתחום החינוך היה מוגבל ומצומצם במשך עשרות שנים (ועדת דברת, 2005). על אף שהרשויות המקומיות אינן רשאיות לקבוע או לאשר תכנית השלמה שתקף לא בחוק חינוך ממלכתי התשי"ג-1953 נקבע כי השר יקבע או יאשר תכנית השלמה שתקף לא יותר מ-25% משעות הלימודים במוסד חינוך רשמי. תוספת זו ביטאה את הרצון לאפשר בו-זמנית גישה ממלכתית בצד לוקאליות. מאמצע שנות ה-70 של המאה העשרים, עם הנהגת בחירות ישירות ברשויות המקומיות, החל תחום החינוך לתפוס מקום מרכזי בשיח הפוליטי המקומי (Gibton, 2011).

חלוקת התפקידים המסורתית בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בתחום החינוך החלה להשתנות בעקבות תהליכי הביזור שעובר משרד הפנים "המבקש להתנער מתפקידי הניהול, וליטול על עצמו תפקידי גיבוי ותמיכה מקצועית לרשויות המקומיות. ביטויים למגמה זו ניתן למצוא גם במשרד החינוך" (משרד הפנים, 2008: 15). לכך תרמו העלייה ברמת המעורבות של הקהילה, הירידה במשאבים שבידי השלטון המרכזי (שם), שינוי שיטת הבחירות לראשי הרשויות המקומיות לבחירה אישית של ראש רשות בעקבות חוק הרשויות המקומיות התשל"ה (1975), והשינוי בפקודת החינוך (נוסח חדש, התשל"ח-1978), שבה הוגדר ראש הרשות המקומית כראש רשות החינוך המקומית. אחריות ראש הרשות המקומית לנושא החינוך קיבלה משנה תוקף משחוקק חוק הרשויות המקומיות (יעוד כספי הקצבות והגנת נכסים למטרות חינוך), תש"ס-2000. מטרת החוק הייתה להבטיח את יציבותה של מערכת החינוך בישראל באופן שההקצבות לחינוך ישמשו אך ורק את המטרות שלשמן הועברו (תיקון מס' 2). על ראש הרשות המקומית ועל הגזבר הוטלה אחריות אישית לביצוע הוראת החוק. חוק הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת חינוך), התשס"א-2001, שעוסק במינוי מנהל החינוך, בכישורים הנדרשים מבעל תפקיד זה ובדרכי פיטוריו, וקובע מעמד סטוטורי למנהל החינוך, מיסד את התפקיד ומיצב אותו. חוק הרשויות המקומיות, מנהל יחידת הנוער ומועצת תלמידים ונוער, התשע"א (2011) חייב מינוי מנהל יחידת הנוער ברשות חינוך מקומית, המופקד על ענייני החינוך "הבלתי פורמלי" ברשות המקומית.

פסיקות בג"צ הכירו אף הן בחשיבות ההולכת וגוברת של הרשויות המקומיות בנושא החינוך, ובהיותה של זירת החינוך המקומי זירת פעולה משמעותית. בבג"צ 107/50 אריאב נ' שר החינוך והתרבות קבע בית המשפט כי "... צריכה להשמע גם דעתה של רשות החינוך המקומית. אף כי אין היא המכריעה בדבר, שהרי היא הנושאת בעול לחלק גדול של תקציב החינוך, ואף בנייני בתי-הספר כשייכים לה בדרך-כלל, ואף בביצוע החוק של לימוד חובה ממלאות רשויות החינוך תפקיד חשוב ביותר" (פד"י (ה) 523: 528). בבג"צ 421/77 ניר ואח' נ' המועצה המקומית באר יעקב קבע בית המשפט כי "... וכל מי שבא ליטול מרשות החינוך

המקומית שבמקומו את האפשרות לייצב סדרי בתי-הספר ורמתו אין שומעין לו (...) מותר לרשות המקומית כמו בעניין זה שלפנינו, לומר ברגע מסוים: עד כאן ולא יותר, מלאה הסאה ואין להוסיף עליה" (פד"י ל"ב (2): 253). בבג"צ 754/86 וחידי נ' שר-חינוך קבע בית המשפט כי "ביצוע חוק לימוד חובה (...), נתון לסמכותו של ראש העירייה, דהיינו ראש רשות החינוך המקומית, הוא ראש העירייה וסמכותו לדון ולהחליט בעניינים הנדונים לחוק זה" (פד"י מ(4): 799).

חוקים אלו ופסיקות בג"צ הם המלמדים על מגמת ההתחזקות שחלה בתפקידיה של הרשות המקומית לאספקת שירותי חינוך. הם מצביעים על הגירעון שחל במעמדו של השלטון המרכזי בעיצוב המדיניות בנושא החינוך בשל מגמות הביזור. תהליך היחלשותו של השלטון המרכזי בישראל בתחום החינוך החל להסתמן בראשית שנות ה-80. תהליך זה קשור לירידה בהיקף המימון של הטובין הציבוריים ולשינוי התפיסתי לגבי מעורבותו הישירה של השלטון המרכזי במישור המקומי (בן-אליא, 1988). כ"ץ (1992) טען כי את מקומה של התפיסה לפיה המגזר הציבורי צריך לספק טובין ציבוריים החליפה תפיסה כלכלית, הגורסת כי ניתן לספק את הטובין באמצעות הסדרים אחרים, פרטיים ומעורבים. בתחום החינוך ניכרת מגמה של העברת סמכויות ממשד החינוך אל הרשויות המקומיות בתחומי עשייה שונים כגון: הובלת תכנון תכנית אב יישובית למערכת החינוך והוצאתה אל הפועל, קביעת סדר יום חינוכי ברשות, הוספת שעות תגבור לתלמידים ושיעורי עזר לנזקקים, קידום יוזמות פדגוגיות וחברתיות במוסדות חינוך, טיפול בהצטיידות, ברכש ובתחזוקה של מוסדות חינוך, בהשתלמויות לעובדי מערכת החינוך שהם עובדי רשות ועוד (משרד הפנים, 2008; וייסבלאי, 2007).

תחומי העשייה המסורתיים של השלטון המקומי בתחום החינוך מעוגנים בתקנות החינוך 1933 תיקון 1943. בשנים האחרונות השלטון המקומי מכריע לא רק בסוגיות הקשורות להיבטים פיזיים-טכניים של המוסדות החינוכיים שפועלים בשטחו, כפי שהיה מקובל עד כה, אלא משפיע גם בסוגיות חינוך מהותיות-מקצועיות ובראיה מרחבית-כלל-יישובית. לבקוביץ' (2008) טוענת כי תהליך זה לא נזום מלמעלה מהשלטון המרכזי אלא הואץ מלמטה מהרשויות המקומיות עצמן, שראות בחינוך נושא חשוב ציבורי. ראשי הרשויות המקומיות הבינו כי אזרחים מייחסים חשיבות רבה לרמת החינוך ביישוב כמרכיב חשוב בהחלטה על מקום המגורים. לפיכך, הצלחות בתחום החינוך הפכו למדד להצלחת הרשות בעיני תושבים רבים. לחינוך יש ערך מוסף, שכן הוא מטביע את חותמו גם על תחומי חיים אחרים ביישוב, ביניהם, שמירה על סדר ציבורי וניקיון, ציות לחוק, יחס לקשישים ועוד.

במסמכי המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים מפורטים תפקידי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות (www.moi.gov.il). אלו כוללים: התוויית מדיניות וגיבוש תכניות עבודה בתחום החינוך ברשות המקומית (הובלת תכנית אב יישובית למערכת החינוך וקביעת סדר יום חינוכי ברשות); ניהול תקציב החינוך, ובכלל זה הוספת שעות תגבור לתלמידים וכן שיעורי עזר; תכנון תשתיות המיועדות לתחום החינוך; ניהול מערך הרישום למוסדות החינוך; קידום יוזמות פדגוגיות וחברתיות במוסדות חינוך; ליווי, מעקב ובקרה בבתי-הספר היסודיים והעל-יסודיים, בגני הילדים, בשירות הפסיכולוגי חינוכי; וטיפול בהצטיידות, ברכש ובתחזוקה של

מוסדות חינוך. עיון בתחומים אלו מלמד על עומס המשימות המוטלות על מערך החינוך המקומי (שם). הוא מעיד גם על השפעה מרחיקת לכת שיש לשלטון המקומי על עיצוב הטובין המקומיים בתחומי החינוך מבחינה תכנית, מבנית וארגונית.

מערך החינוך הפועל בכל רשות מקומית כולל מוסדות חינוך פורמליים ולא פורמליים. ב-2012/13 למדו במוסדות אלו סך הכול (עם גני ילדים) 2,016,629 תלמידים (www.education.gov.il). קיימים הבדלים משמעותיים במעמד ובאחריות השלטון המקומי כלפי מוסדות החינוך השונים. הרשות המקומית היא המעסיק של הסייעות לגננות, ואחראית לתחזוקה ולטיפול השוטף במתקנים בגן. משרד החינוך מעסיק את הגננות, ומפקח על הגנים. במרבית הרשויות המקומיות היחידה לגני ילדים מפעילה תכניות חינוכיות נוספות כגון תכנית קרב, סל תרבות ועוד. משרד החינוך הוא המעסיק של המורים ומנהלי בתי הספר היסודיים וחלק גדול מהמורים והמנהלים בחטיבות הביניים. משרד החינוך גם מפקח על תכני הלימוד וההישגים הלימודיים. עם זאת, השלטון המקומי מעניק סיוע ושירותים תומכים בנושאים של תחזוקה שוטפת, פיתוח פיזי ותכניות חינוכיות ופדגוגיות נוספות. המעבר לניהול עצמי של בתי ספר מצמצם את משקלו של משרד החינוך בתכנון הפעילות הבית ספרית ובניהולו לטובת השלטון המקומי. השלטון המקומי הוא הבעלים של מרבית מוסדות החטיבה העליונה. הוא מעורב חלקית בבחירת צוות הניהול הבכיר, ממנה את העובדים, ומשלם את משכורותיהם. הרשות המקומית משפיעה על אופי בית הספר, המגמות שילמדו בו, היקפי שעות התגבור ושיעורי העזר. תלמידים שלא נמצא להם פתרון בבית הספר שברשות המקומית, מקבלים סיוע מהרשות במציאת מוסד חינוכי מתאים. הרשות גם מסייעת בהסעות ללומד מחוץ לרשות המקומית (שם).

על השלטון המקומי חלים דיני חינוך המסדירים את אופן פעילותן של מערכות החינוך הפועלות בתחומן. לצדם חלים על השלטון המקומי עוד חוקים, המטילים על הרשויות המקומיות חובות נוספות. חוק יום לימודים ארוך ולימודי העשרה התשנ"ז-1997 נועד להוסיף שעות לימוד וחינוך על השעות הקיימות כדי "להרחיב ולהעמיק את הידע וההשכלה של התלמיד, להוסיף חינוך, ערכים ופעילות חברתית, הכולל במסגרת החינוך הממלכתי". החוק הוחל בהדרגה החל מ-1998 באמצעות שלושה צווים. הצו הראשון פורסם בדצמבר 1997 וקבע 100 רשויות מקומיות או מוסדות העונים על מאפיינים מוגדרים עליהם חל החוק. הצו השני פורסם ב-2004 והוסיף לרשימת 100 הרשויות המקומיות 5 רשויות נוספות. הצו השלישי התקבל ב-2007 ובו מצוינות 92 רשויות מקומיות המצויות באשכולות 1-6 של המדרג החברתי-כלכלי לפי פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שבהם יחול בגני ילדים יום חינוך ארוך. חוק ארוחה יומית לתלמיד התשס"ה-2005, תיקון התשס"ח-2008 קובע מתן ארוחה יומית לתלמידי בתי ספר יסודיים הנמצאים ביישובים ובשכונות בהם חל יום לימודים ארוך (שם). העובדה כי חוקים אלו חלים רק על חלק מהרשויות המקומיות בישראל מייצרת רצף שונה של זכויות מקומיות לחינוך, ושונות איכותית וכמותית בטובין המקומיים בתחום החינוך שמספקות הרשויות המקומיות.

גם בחקיקה החלה על כל הרשויות המקומיות בישראל ניכרים הבדלים בין רשויות מקומיות שונות ביחס לאספקת הטובין המקומיים בנושא החינוך. תיקון מספר 16 לחוק לימוד

חובה, התשי"ט-1949, החיל את החוק על ילדים בני שלוש וארבע. התיקון לחוק אמנם אושר ב-1984 אך יישומו נדחה. הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג) המליצה על יישום מלא של החוק עד לשנת הלימודים תשע"ה (ספטמבר 2014). ממשלת ישראל אימצה את המלצת הוועדה בהחלטה מס' 4088, ופעלה במהלך שנת הלימודים תשע"ב בשיתוף השלטון המקומי ליישום ההחלטה להקמת גנים חדשים ולקליטת גנות. מנתונים של משרד החינוך עולה, כי בשנת הלימודים תשע"ג (2012/13) למדו בגני ילדים ציבוריים כ-68% מן הילדים בני שלוש ו-83% מהילדים בני הארבע. עם זאת, ניכרים פערים גדולים בין היישובים השונים. למשל: בחלק מהרשויות, ובהן ירושלים, פחות ממחצית בני השלוש נקלטו בגנים הציבוריים; ביישובים נוספים כגון חולון (56%), בת-ים (61%), גבעתיים (61%) וחיפה (62%) קיים שיעור נמוך מן הממוצע של בני שלוש שנקלטו במערכת החינוך הציבורי. באשדוד (83%), אשקלון (81%) ורחובות (80%) נקלט שיעור גבוה של ילדים בני שלוש (וייסבלאי, 2013). נתונים אלו מלמדים על קיומו של בידול גאוגרפי ביחס לאספקת טובין מקומיים בתחומי החינוך, המייצר ברשות ובסמכות רצף זכויות שונה לחינוך.

ב. היבטים תקציביים

מערכת החינוך ממומנת מכמה מקורות הכוללים את תקציב משרד החינוך, תקציבי הרשויות המקומיות, משקי הבית ("תשלומי הורים"), המגזר השלישי והמגזר העסקי. הרשות המקומית מחויבת לממן חלק גדול מתקציבי התפעול והמינהל של מוסדות חינוך, והיא המעסיקה את עובדי המינהל ועובדים נוספים כגון פסיכולוגים חינוכיים. חלקה של הרשות המקומית במימון הוצאות מינהל קבוע בצו, ותלוי בסוג ההוצאה, בשלב החינוך, בסוג הפיקוח על בית הספר ובדירוג חברתי-כלכלי של הרשות המקומית (משרד החינוך, 2012). הרשויות המקומיות רשאיות להעביר תקציבים נוספים למימון שירותי חינוך על פי יכולתן, ומקומו של החינוך בסדר העדיפויות שלהן. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2008, שהיא השנה האחרונה שעליה התפרסמו נתונים בעניין זה, נשאו הרשויות המקומיות ב-9.5% מעלויות ההוצאה הלאומית לחינוך. בשנים האחרונות עלה משקל השתתפותן של הרשויות המקומיות במימון ההוצאה הלאומית על חינוך לצד ירידה מסוימת בחלקה של הממשלה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2013). לפי נתוני מינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך בשנת 2013 סך כל תקציב ההוצאות שאינן שכר בתחום החינוך היה 3.95 מיליארד ש"ח (ללא מוסדות תורניים). חלקו של השלטון המקומי בתקציב זה עמד על 67.5% (2.666 מיליארד ש"ח) (cms.education.gov.il).

תקציב משרד החינוך הוא השני בגודלו מבין כל משרדי הממשלה. תקציב משרד החינוך לשנת 2012 עמד על 42,297 מיליארד ש"ח (משרד האוצר, 2013). בין השנים 2001-2008 ירד חלקו של משרד החינוך בתקציב המדינה אל מתחת ל-13%, להוציא את שנת 2004. שני מרכיבים מרכזיים נשחקו בתקציב משרד החינוך: תקציב שעות התקן ותקציב הפיתוח. תקציב

שעות התקן המממן את ההוראה בבתי הספר היסודיים, בחטיבות הביניים ובחטיבה העליונה, ותקציב הפיתוח המממן את הבנייה של כיתות ובתי ספר. הוא אמור לתת מענה על הבלאי של תשתיות החינוך ועל צרכי הגידול באוכלוסיית התלמידים (סבירסקי, דגן-בוזגלו, 2009).

תקציב שעות התקן מממן את ההוראה בבתי הספר היסודיים, חטיבות הביניים ובחטיבה העליונה. התקציב נפגע באופן ניכר מהקיצוצים שנעשו בין השנים 2001-2003. השחיקה גרמה לכך שרשויות מקומיות מבוססות גייסו מקורות מימון משלימים לקיום תכניות הלימודים. כתוצאה מכך נחלשה מעורבותה של המדינה בקביעת תכני הלימוד, והתחזקה מעורבותם של ארגוני המגזר השלישי, המגזר העסקי, וההורים המממנים את החינוך המקומי. ההישענות על מקורות מימון משלימים פתחה את הפתח להגדלת הפערים בין בתי ספר באזורים מבוססים לבין בתי ספר באזורים חלשים, שבהם ההורים לא הוסיפו מכספם למימון משאבי המערכת המקומית (שטיין, 2010). היעדר חובה על המדינה לקבוע תעריף תקציב סף שיוכל לצמצם את נטייתם של בתי ספר והורים לגייס משאבים פרטיים מעצימה את אי השוויון באספקת חינוך כטובין מקומיים.

שחיקת תקציבי החינוך, ובמיוחד, שחיקת רכיב הפיתוח בתקציב משרד החינוך מקשה על רשויות מקומיות המבקשת לחדש, להרחיב או לבנות מוסדות חינוך. אלו נאלצות למצוא מקורות מימון לפיתוח מוסדות החינוך שבשטחן המוניציפלי. מקורות המימון העומדים לרשותה של הרשות המקומית הם מקורותיה שלה או גיוס משאבים ממקורות אחרים ממפעל הפיס או מתרומות. יכולת הגיוס של המקורות החיצוניים משתנה מרשות מקומית אחת למשנתה. המצוקה התקציבית הביאה את השלטון המקומי לגלות יצירתיות במציאת פתרונות לא שגרתיים לפיתוח כלכלי, ולמציאת הסדרים שונים ומגוונים לאספקת שירותים מוניציפליים (שם). בעוד לרשויות גדולות כמו עיריית תל אביב יש קרנות עירוניות המתמחות בגיוס כספים, לרוב הרשויות המקומיות אין כל יכולת להקים מערך גיוס תרומות (סבירסקי, דגן-בוזגלו, 2009).

בספטמבר 2006 העריכה שרת החינוך דאז, יולי תמיר, כי בישראל יש מחסור של כ-6,000 כיתות לימוד (סלע, 4.9.2006). נתונים שהציג משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מלמדים כי בסוף 2007 חסרו כ-1,100 כיתות לימוד בבתי הספר הערביים בישראל (ללא מזרח ירושלים וללא המועצה האזורית אבו בסמה) (מבקר המדינה, 2008). בבתי הספר הברואים בנגב חסרו, לפי הערכה משנת 2005, 1,250 כיתות לימוד (וורגן, לוטן, 17.7.2007). במרץ 2007 הכריזה ממשלת ישראל על תכנית חומש לשנים 2007-2011 לבניית 8,000 כיתות לימוד, אולם מכלול הנתונים מלמד כי תכנית החומש תת-תוקצבה, ועל כן קצב הפיתוח והאחזקה של תשתיות החינוך אינו עונה על הצרכים (סבירסקי, דגן-בוזגלו, 2009).

אופן המימון של שירותי חינוך והמחסור בהגדרה ברורה של סל שירותי החינוך שראוי וצריך לספק לתושבים, יוצרים הבדלים מהותיים בין הרשויות המקומיות במגוון השירותים המסופקים וברמתם. בן בסט ודהן מצאו כי ככל שרמתה החברתית-כלכלית של הרשות המקומית גבוהה יותר, כך ההוצאה הממוצעת לתושב גבוהה יותר; קיים פער משמעותי של כ-60% בין ההוצאה לתלמיד ברשויות השייכות לשלושת האשכולות הנמוכים במסדר

החברתי-כלכלי (רשויות שחלקן הגדול ערביות) ושאר הרשויות (בן בסט, דהן, 2009). בשנת 2013 את טבלת ההשקעה בחינוך מובילה המועצה האזורית תמר, שמשיקעה 44 אלף ש"ח בכל אחד מ-500 תלמידה. המועצה האזורית תמר נהנית מעשרות מיליוני שקלים בשנה מהמלוונות שלשפת ים המלח, המצויים בשטחה. חיתוך נתונים לפי מחוזות מראה כי ב-2013 ההוצאה הממוצעת לתלמיד בתל אביב גדולה פי 2.2 מההוצאה הממוצעת בירושלים, פי 2 מאזור הצפון ופי 1.5 מאזור מחוז דרום (אמסטרדםסקי, 20.10.2013).

חוקרים שונים סבורים כי הפערים בהשתתפות הרשויות המקומיות במימון החינוך הם מהגורמים לאי השוויון בחינוך (ויסלבאי, 2013; סבירסקי, דגן-בוזגלו, 2009). בעוד רשויות מבוססות מסוגלות להקצות לשירותי חינוך יותר משקלן מחויבות לו, ואף להשתתף בתכניות הדורשות מן הרשות המקומית להקצות תקציבים כתנאי להקצאת תקציבים מן הממשלה או גורמים עסקיים, רשויות חלשות מתקשות לעשות זאת, ורמת שירותי החינוך נפגעת בשל כך. מחקר של בנק ישראל מצא כי השלטון המקומי מרחיב את הפערים בחינוך ונוקט מדיניות גרסיבית, כלומר מרחיב את הפערים בחינוך, בתחום חלוקת המשאבים. (www.boi.org.il). בנק ישראל ציין כי הרגרסיביות מתקיימת, למרות שרשויות מקומיות באשכולות גבוהים מקיימות בתחומן מדיניות העדפה מתקנת לטובת בתי ספר בחינוך הממלכתי-עברי, שתלמידיהם באים מרקע חברתי-כלכלי בינוני לעומת חזק. לפי המחקר בשנים 2001-2009 מימנו הרשויות המקומיות בממוצע 1.5 שעות עבודה שבועיות לכיתה, בכלל החינוך היסודי הרשמי (ללא חרדים). רשויות מקומיות באשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים יחסית, שבהם מצויים בעיקר בתי הספר שתלמידיהם באים מרקע חזק, השתתפו במימון שעות העבודה יותר מרשויות באשכולות נמוכים. הרשויות הערביות, שרובן עניות, כמעט לא השתתפו במימון השעות. המחקר מראה כי הרשויות המקומיות צמצמו את היקף ההעדפה המתקנת בהקצאת משאבים לחינוך אך היקף המשאבים שהרשויות המקומיות החזקות הקצו לא היה גדול דיו כדי לשנות באופן מהותי את מדיניות ההעדפה המתקנת של משרד החינוך (שם).

אחת הדרכים להתמודד עם פערים אלה היא באמצעות תקצוב דיפרנציאלי, שמשמעותו הפניית תקציבים ושעות הוראה רבים יותר מרשויות מקומיות מבוססות וגדולות, והגדלת התקציבים לרשויות מקומיות חלשות, ולבתי הספר שבהם לומדים תלמידים מאוכלוסיות חלשות (ורגן, 18.10.2010). עד כה התנגדו לכך הרשויות החזקות. דפנה לב, מנהלת מחלקת החינוך בעיריית תל אביב, טענה כי "נשכחו באופן בוטה אוכלוסיות מוחלשות שיושבות באזור המרכז... כל הממוצעים של השולחן הם ממוצעים של השולחן, אבל הם לא הממוצעים של המציאות. מרבית האוכלוסייה המרוכזת במרכז לא קיבלה אפילו את המשאב הבסיסי, שהיא הייתה צריכה לקבל על מנת לקיים לימודים סדירים" (ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, 19.10.2010).

בישראל מוטלת על השלטון המקומי האחריות החוקית להקמת מוסדות חינוך, בעוד שהאחריות למימנם חלה על משרד החינוך. כמו בתחומים אחרים גם במקרה זה מצויות הרשויות המקומיות במצב פרדוקסלי. מצד אחד, צמצום המשאבים הכספיים מהשלטון המרכזי מקטין את הכנסותיהן, ומקשה עליהן לספק שירותים. מצד שני, גוברת דרישת התושבים

לשירותים איכותיים. הרשויות המתמודדות היום עם אוכלוסייה מקומית מתוחכמת יותר ובעלת דרישות לשירותים איכותיים מתקשה לא אחת לעשות זאת (שריג, 2008).

ג. הישגים לימודיים לוקליים

החינוך המסופק כטובין ציבוריים מקומיים משפיע גם על ההישגים הלימודיים של הילדים הלומדים במוסדות חינוך שונים. הישגי התלמידים במדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית (מיצ"ב) בין השנים 1997-2013 מצביעים על פערים עקביים וניכרים בהישגי תלמידים מרמות שונות של רקע חברתי-כלכלי. אלה מראים כי ככל שהרקע החברתי-כלכלי גבוה יותר, כך הישגי התלמידים גבוהים יותר (meyda.education.gov.il). גם שיעור הזכאות לתעודת בגרות חופף לאשכולות סוציו-אקונומיים. ב-2013 ביישובים יהודיים בגוש דן ובמרכז שיעור הזכאות לתעודת בגרות היה גבוה יחסית. בתל אביב הוא עמד על 73.68%, ברמת השרון ובמודיעין-מכבים-רעות על כ-80% ובשוהם על 86%. בבית שמש, אופקים ונתיבות שיעור הזכאות עמד על פחות מ-50%, וברשויות ערביות הוא צנח. בירכא שיעור הזכאות לתעודת בגרות היה 39%, בקלנסווה 35%, ובכפר קאסם היה 26.82%. למעשה, הפערים גדולים אף יותר שכן הנתונים מתייחסים רק לשיעור הזכאים לבגרות מקרב הלומדים, ולא לשיעור מכלל שכבת הגיל, כולל מי שנשרו מלימודים או כלל לא ניגשו לבגרות. נתונים אלו לא ניתן להשיג ממשרד החינוך (סקופ, 2013: 26.8).

אחת הסיבות המעמיקות את הפערים בהישגים הלימודיים היא הפעלת תכניות חיצוניות בבתי הספר. ב-2011 מצא מבקר המדינה כי קיים פער מובהק בתכניות החיצוניות המופעלות בבתי הספר באמצעות המגזר השלישי והמגזר העסקי, כחלק ממערכת השעות הפורמלית. היקף פעילותם של הגורמים החיצוניים במערכת החינוך שונה לא רק בין מגזרי אוכלוסייה שונים (במגזר דובר ערבית פועלים בממוצע 4.7 גורמים חיצוניים לעומת המגזר דובר העברית שבו פועלים בממוצע 7.9 גורמים חיצוניים) אלא גם על בסיס טריטוריאלי. במגזר דובר העברית במרכז הארץ פועלים בממוצע 8.5 גורמים חיצוניים בבתי ספר לעומת 6.4 בפריפריה (מבקר המדינה, 2011).

מחקרי חינוך מלמדים כי הרמה החברתית-כלכלית של בית הספר היא בעלת ההשפעה הרבה ביותר על הישגי התלמיד. נמצא כי עלייה של בית-הספר ברמה חברתית-כלכלית אחת מביאה לשיפור של 67 נקודות בממוצע ההישגים (קורמסקי, מברך, 2004). כשמשווים את ההשקעה המקומית בחינוך עם ההישגים של התלמידים, מגלים מתאם ברור בין גובה ההשקעה לגובה הציונים. ב-2013 פרדסיה, למשל, השקיעה בתלמידיה 370% יותר מהממוצע הארצי, והישגי תלמידיה היו גבוהים ב-60% מהממוצע הארצי. עם זאת, שדרות השקיעה בכל אחד מתלמידיה 92% יותר מהממוצע הארצי אך הישגי תלמידיה היו נמוכים ב-20% מהממוצע הארצי. נתונים אלו מלמדים כי גם כאשר החינוך מסופק כטובין ציבוריים מקומיים נדרשת השלמה של מימון פרטי לבד מן ההשקעה המקומית העודפת כדי לקיים מערכת תומכת של שיעורי עזר וצמצום פערים (אמסטרדםסקי, 2013: 20.10).

ב-2001 קבע מבקר המדינה ברוח על השלטון המקומי ש"מאחר והתשלומים הנגבים מההורים בבתי-הספר אינם אחידים, יש הבדלים ברמת סל השירותים הניתן לתלמידים בכל אחד מהם, ועקב כך גדל אי השוויון בין בתי הספר, דבר שאינו מתיישב עם רוח החוק" (מבקר המדינה, 2001: 25). לדעת נילי אבנן, סמנכ"לית תנועת "הכל חינוך", עיקר הבעיה נעוץ בחוסר ההגדרה של סל תלמיד מינימלי, שכל תלמיד צריך לקבל. "אין היום תשובה לשאלה הזאת, לא ברמת מדינה ולא ברמת עיריות" (ישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, 19.10.2010: 9).

סיכום ומסקנות

חשיבות החינוך לא תסולא מפז. לדבריו של יאנוש קורצ'אק: "הדואג לימים זורע חיטים, הדואג לשנים נוטע עצים, הדואג לדורות מחנך אנשים." בחינה של תהליך הלוקליזציה של החינוך מלמדת, כי מרחב ההזדמנויות העומד בפני כל הילדים אינו שווה ואינו זהה. היא מצביעה על רפיונו וחולשתו של השלטון המרכזי נוכח הדרישה המקומית והצרפנית להספקת שירותי חינוך איכותיים. נראה כי השלטון המרכזי לא השכיל למצוא את האיזון בין דרישות פרטיקולריסטיות להשבת איכות החינוך לבין הרצון לקיים טובין ציבוריים נגישים וזמינים לכול, על בסיס שוויוני. נוכח רפיונו וחולשתו של השלטון המרכזי באספקת חינוך כטובין ציבוריים שוויוניים, מתמודד השלטון המקומי עם תביעות וצרכים מקומיים, ונדרש לתת להם מענה. הרשויות המקומיות נאלצות למצוא את האיזון המקומי הייחודי בין האינטרס הלאומי בהשגת שוויון בחינוך לבין האינטרס הלוקלי-צרפני. במצב זה השלטון המקומי מייצר טובין מקומיים, המותאמים לפרופיל הכלכלי-חברתי של הרשות המקומית ופרופיל התושבים. כתוצאה מכך, נולדות היררכיות חינוכיות, לוקליות, ואזוריות שמייצרות רצף זכויות משתנה לחינוך. מבקר המדינה התייחס לעניין אי השוויון המקומי בחינוך, והתריע:

ההבדלים הגדולים בין הרשויות המקומיות במימון הציבורי הכולל לשירותי חינוך משמעותם שהיקפם ורמתם של השירותים הניתנים לילד ביישוב אחד שונים לאין ערוך מאלה הניתנים ביישוב אחר. מערכת החינוך היא הכלי העיקרי שבאמצעותו אפשר לתת לכל ילד הזדמנות שווה להתקדם בהתאם ליכולתו. אך במצב הנוכחי יש פגיעה קשה בעיקרון שוויון ההזדמנויות... אין הצדקה שילד ביישוב אחד יקבל הרבה פחות שירותי חינוך מילד ביישוב אחר, רק משום שהיישוב שהוא גר בו מקבל מהמשרד תקציבים מיוחדים קטנים או משקיע אך מעט מכספו בתחום החינוך.

(משרד מבקר המדינה 1998: 333)

הטמעת עקרונות של ביזור ומנגנוני שוק בשלטון המקומי האיצו את תהליך הפיכת החינוך מטובין ציבוריים לטובין ציבוריים מקומיים. הטמעת עקרונות "הניהול הציבורי החדש" באשר לאספקת שירותי חינוך יוצרת תחרות גדולה בין רשויות מקומיות על איכות שירותי החינוך המקומיים. מנגד, הם מטילים על השלטון המקומי עומס גדול של משימות, אחריות כבדה

כקובעי מדיניות החינוך המקומי, הלכה למעשה, וכאחראים לאספקת טובין מקומיים בתחום החינוך. תהליך הלוקליזציה של החינוך והפיכתו לטובין ציבוריים מקומיים מייצר הלכה למעשה אי שוויון בנגישות לטובין, ופוגע בזכויות האזרחית של כלל תושבי המדינה לחינוך. התהליך, שהואץ בעקבות אימוץ עקרונות של ביזור ואימוץ מנגנוני שוק, מעלה שאלות נוקבות בדבר אחריותה הציבורית של המדינה, ומחויבותה המוסרית כלפי האזרחים, ודור העתיד – הילדים.

מנקודת מבט מקומית, תהליך הלוקליזציה שעובר החינוך הציבורי מטובין ציבוריים לטובין ציבוריים מקומיים מעורר תרעומת וביקורת רבה. שלמה בוחבוט, לשעבר יו"ר השלטון המקומי מסכם את הביקורת על תהליך הלוקליזציה של החינוך במילים שאינן משתמעות לשתי פנים:

לאט לאט באמצעות מדיניות א-פורמלית, מפריטה ממשלת ישראל את מערכת החינוך וממיתה את החינוך הממלכתי. במציאות שבה הרשויות המקומיות הן צינור החמצן לחינוך הממלכתי המפרפר, מותו של החינוך הממלכתי הוא עניין של זמן... האחד מסוגל להעניק לתלמידי העיר חינוך למצוינות, והשני – רק לבינוניות... מדינת ישראל 2010 אינה נגועה בגזענות ואפליה על רקע מין ודת, אלא מובילה במודע אפליה חינוכית.

(בוחבוט, 2011: 5)

נדמה כי הפתרון לחוסר השוויון הטריטוריאלי בחינוך, ולמניעת אפליה חינוכית על בסיס גאוגרפי, מצוי בהרחבת מעגל מקבלי ההחלטות המשתתפים בעיצוב מדיניות החינוך הממלכתי. ניהול רשתי בתחום החינוך המשתמש במיפוי מלמעלה-למטה (Top-Down) לצד מיפוי מלמטה-למעלה (Bottom-up), שיתוף השלטון המקומי ונציגי איגוד מנהלי אגפי החינוך בתהליך עיצוב מדיניות החינוך, יאפשר בצד הגברת השקיפות, הדיווחיות והאחריות גם יצירת איזון טוב יותר בין אינטרסים ממלכתיים לאינטרסים מקומיים בתחום החינוך.

ביבליוגרפיה

- אדי-רקח, א' (2010). הפרטה ומנהיגות בבית-הספר: עמדותיהם של מורים. בתוך: א' איכילוב (עורכת), **הפרטה ומסחור בחינוך הציבורי בישראל** (עמ' 175-208). תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב והוצאת רמות.
- איכילוב, א' (2010). כינון החינוך הציבורי בישראל והנסוגה ממנו. בתוך: א' איכילוב (עורכת), **הפרטה ומסחור בחינוך הציבורי בישראל** (עמ' 21-49). תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב והוצאת רמות.
- אלמוג-ברקת, ג' וענבר, ד' (2010). של מי אתה, ילד? פתיחת אזורי רישום בירושלים. בתוך: א' איכילוב (עורכת), **הפרטה ומסחור בחינוך הציבורי בישראל** תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב והוצאת רמות.
- בארי, א' (2014). השלטון המקומי כיחידת ניהול. בתוך: יגיל, ל' וא', שריג (עורכים) **השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק** (עמ' 207-287). רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

- בוחבוט, ש' (אוקטובר 2011). ממשלת ישראל מציגה: מפריטים את החינוך. **מדיניות ציבורית, עיתון לחידוש מדיניות בישראל**, 5.
- בורכוב, א' (2004). **יסודות השלטון המקומי, כלכלה ושלטון מקומי**. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- בלס, נ' (2005). על הפרטה ועל חינוך, **הדור"ח השנתי על מצב הכלכלה והחברה**, (עמ' 279-306). ירושלים: מרכז טאוב.
- בן-אליא, נ' (2004). **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא, נ' (2000). **אזרח החינוך בישראל, דה רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא, נ' (1998). **הרשות המקומית לקראת שנות התשעים: קיום למסגרת קונצפטואלית חלופית**. רחובות: נב-הערכה, תכנון, ניתוח, מדיניות.
- בן-אליא, נ' (1995). **לקראת מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן בסט, א' דהן, מ' (עורכים). (2009). **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בן-דוד, ד' (עורך). (2013). **מצב החינוך בתמונות, חברה, כלכלה ומדיניות בישראל**. ירושלים: מרכז טאוב.
- בן דוד, ד' (2003). **מערכת החינוך בישראל בראי כלכלי-חברתי בעידן של גלובליזציה**. **רבעון לכלכלה**, 50(1): 47-71.
- בניש, א' (2012). **שירותי רווחה במאה ה-21: מגמות ואתגרים**. **ביטחון סוציאלי, כתב עת בנושאי רווחה ומדיניות חברתית**, 5-15.
- ברק-ארז, ד' (2012). **אזרח-נתין-צרכן, משפט ושלטון במדינה משתנה**. אור יהודה: כנרת, זמורה-ביתן, דביר ואוניברסיטת בר-אילן.
- ברקוביץ, י' (ינואר 2012). הסדרה מחודשת של היחסים בין הרשויות המקומיות למשרד החינוך (טיזט לדין). כנס ון ליר לחינוך.
- דגן בוזגלו, נ' (2009). **היבטים של הפרטה במערכת החינוך**. תל-אביב: מרכז אדווה.
- דהאן, י', ויונה, י' (1999). **מערכת החינוך בתקופת מעבר: מקולקטיביזם מדינתי לאינדבידואליזם אזרחי**. בתוך: א' פלד (עורך), **חמישים שנות חינוך בישראל**. ירושלים: משרד החינוך, התרבות והספורט.
- וייסבלאי, א' (2013). **מערכת החינוך בישראל – סוגיות מרכזיות שנדונו בוועדת החינוך, התרבות והספורט**. ירושלים: מרכז המחקר של הכנסת.
- וייסבלאי, א' (2013). **מערכת החינוך בישראל – סוגיות מרכזיות שנדונו בוועדת החינוך, התרבות והספורט**. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- וייסבלאי, א' (2007). **יחסי הגומלין בין ראשי רשויות לבין מנהלי מחלקות חינוך ורווחה בשלטון המקומי**. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- וולנסקי, ע' (2003). **מניסוי חינוכי למדיניות חינוכית: מעבר בתי ספר לניהול עצמי**. בתוך: ע' וולנסקי וי' פרידמן (עורכים). **בתי ספר בניהול עצמי, מבט בין-לאומי** (עמ' 207-220). ירושלים: משרד החינוך.

- וורגן, י' (2010.10.18). **הצעות ליישום תקציב דיפרנציאלי במערכת החינוך**. ירושלים: מרכז המחקר והמידע.
- וורגן, י' ולוטן, א' (2007.7.17). מערכת החינוך במגזר הברואי בנגב – תמונת המצב בכמה היבטים מרכזיים. ירושלים: מרכז המחקר והמידע.
- ויגודה-גדות, ע' (2007). "תמורות ואתגרים ניהוליים בדרך לעיצובו של מגזר ציבורי מודרני", **המרחב הציבורי**, 1: 57-88.
- חושן, מ' (2008). מערכת החינוך הייחודית של ירושלים. בתוך: א' אחימאיר וי', בר-סימן-טוב (עורכים). **40 שנה בירושלים** (עמ' 55-65). ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- יוסטמן, מ' (2007). ביזור והפרטה במערכת החינוך, **סדרת מחלוקות בכלכלה, התכנית לכלכלה וחברה**. ירושלים: מכון ון ליר.
- כ"ץ, י' (1992). **הפרטה בישראל – מניעים, מאפיינים, וטכניקות**. תל אביב: אוניברסיטת תל-אביב עבודת דוקטורט.
- נחמיאס, ד' ונבות, ד' (2002). לקראת הגדרת מעמדו החוקתי של השלטון המקומי בישראל, **ההיבטים החוקתיים, המשפטיים והפרוצדוראליים של השלטון המקומי**. פרסום מס' 10 (עמ' 143-144). ירושלים: המועצה הציבורית של המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- סבירסקי, ש' (2010). מה לחינוך ולתקציב המדינה? בתוך: א' איכילוב (עורכת), **הפרטה ומסחר בחינוך הציבורי בישראל** (עמ' 51-75). תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב והוצאת רמות.
- ענבר, ד' וחושן, מ' (1997). **ביזור סמכויות בתחום החינוך לרשויות המקומיות**. ירושלים: מכון מילקן לחקר מערכות חינוך.
- פז-פוקס, א' ולשם, א' (2011). **בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל**. דוח שנתי 2011. ירושלים: מכון ון ליר וקרן פרידריך אברט.
- פרידמן, י' (1990). **החינוך הקהילתי**. ירושלים: מאגנס.
- קומרסקי, ב' ומברך, ד' (2004). **אוריינות קריאה, מתמטיקה ומדעים: PISA 2002**. אוניברסיטת בר-אילן: בית הספר לחינוך.
- קונור-אטיאס, א' וגרמש, ל' (2012). **זכאות לתעודת בגרות לפי יישוב, 2009-2010**. תל-אביב: מרכז אדוה.
- קטן, י' וינאי, א' ושרר, מ' (1996). שלטון מרכזי ושלטון מקומי בזירת שירותי הרווחה האישיים. בתוך: י' קטן (עורך). **שירותי רווחה אישיים מגמות ותמורות** (עמ' 107-136). תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, הוצאת רמות.
- רזין, ע' (2003). **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור בין מסורתיים למודרניים**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- שטיין, א' (2010). ללמוד מהעסק – לחנך את השוק: מדיניותו של משרד החינוך ביחס למעורבותם של גופים עסקיים בבית-הספר. בתוך: א' איכילוב (עורכת). **הפרטה ומסחר בחינוך הציבורי בישראל** (עמ' 267-291). תל-אביב: רמות.
- שנקר-שרק, ד' וארבל-גנץ, א' (2013). הדרה באסדרה: מקומן של נשים ברשויות הרגולטוריות בישראל. בתוך: ר' הלפרן (עורכת), **היכן אני נמצאת? פרספקטיבות מגדריות על מרחב** (עמ' 143-171) אבן יהודה: רכס.

- שנקר-שרק, ד' (2012). "חדר וחצי, הפינה הקטנה": הדיור הציבורי לנשים כמקרה בוחן למשטר החוזי ולחובת הנאמנות של המדינה, **ביטחון סוציאלי** 89 141-167.
- שנקר-שרק, ד' (2010). מבוא. בתוך: ד' שנקר-שרק (עורכת). **סוגיות במינהל ציבורי בישראל** (עמ' 1-44). רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- שנקר-שרק, ד' (2008). בור ללא תחתית: הפרטת החינוך מפרספקטיבה צרכנית. בתוך: ה' זובידה וד', מקלברג (עורכים), **המערכת הפוליטית הישראלית: בין משילות לקריסה** (עמ' 125-148). תל-אביב: האגודה הישראלית למדע המדינה והמרכז הישראלי להעצמת האזרח.
- שריג, א' (2008). **יסודות השלטון המקומי, מגמות בשלטון המקומי בראשית המאה ה-21**. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- Bartlett, L., Frederick, M. & Gulbrandsen, T., Murillo, E. (2002). The marketization of education: public schools for private ends. *Anthropology & Education Quarterly*, 33(1): 5-29.
- Bernstein, R. E. & Raphaelson, A. H. (1998). Issues in shifts of public goods production, In: A.H. Raphaelson (ed.), *Restructuring state and local services: ideas, proposals and experiments* (pp.11-29). London: Praeger.
- Buchanan, J. & Tullock, G. (1975). Polluters' profits and political response: direct controls versus taxes. *The American Economic Review*, 2: 124-138.
- Eckstein, Z. & Zilcha, I. (1994). The effects of compulsory schooling on growth, income distribution and welfare, *Journal of Public Economics*, 54:339-359.
- Elliasen, K. A. & Sitter, N. (2008). *Understanding public management*. Los Angeles: SAGE.
- Doron, G. (2006). Local goods as public goods: a nonpolitical approach to the production and delivery of municipal goods and services. In: F.A. Lazin, M. Evans & H. Hoffmann-Matinot, Wollmann (Eds.). *Local government reforms in countries in transition: a global perspective* (pp.95-115). Wiesbaden: Lexington Books.
- Galor, O. & Zeira, J. (1993). Income distribution and macroeconomics. *Review of Economic Studies*, 60(1): 35-52.
- Gibton, D. (2011). Post-2000 law-based educational governance in Israel: from equality to diversity? *Educational Management Administration Leadership* 39(4):434-454.
- Gradstein, M. (2000). An economic rationale for public education: The value of commitment, *Journal of Monetary Economics* 45 (2): 463-474.
- Hansen, M., Steen, T. & de Jong, M. (2013). New public management, public service bargains and the challenges of interdepartmental coordination: a comparative analysis of top civil servants in state administration, *International Review of Administrative Science*, 79 (1): 29-48.
- Holcomb, R.G. (2000). Public goods theory and public policy, *The Journal of Value Inquiry*, 34(2-3): 273-286.
- Kim, S. (2005). *A Roadmap Towards More Competitive Education System in Korea: Educational Decentralization and Local Governance in Primary and Secondary School System*, Korea: Kyunggi Research Institute.

- Osborne, D., Gaebler, T. (1993). *Reinventing government*. New York: Penguin Books.
- Kim, S. (2005). *A roadmap towards more competitive education system in Korea: Educational decentralization and local governance in primary and secondary school system*, from: <http://www.researchgate.net/publication/228592576>__
- Kwong, J. (2000). Introduction: Marketization and privatization in education, *International Journal of Educational Development* 20: 87-92.
- Lane, J. E. (2000). *The Public Sector; Concepts, Models and Approaches*. London: Sage.
- Lundahl, L. (2005). A matter of self-governance and control: The reconstruction of Swedish education policy: 1980-2003, *European Education*, 37(1): 10-25.
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance*. New York: McGraw Hill.
- Samuelson, P. A. (1954). The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 36 (4):387-389.
- Smith, A. (2005). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Pennsylvania: The Pennsylvania State University.
- Tanzi, V.& Schuknecht, L. (2000). *Public spending in the 20th century: A global perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Turner, D. (2004). Privatization, decentralization and education in the United Kingdom: The role of the state. *International Review of Education*, 50: 347-357.
- Van Slyke, D.M. (2004). The methodology of privatization in contracting for social service, *Public Administration Review*. 63(3): 296-315.
- Volansky, A. (2010). The Israeli education system, In: Baker, E. & Peterson, P. & McGraw, B. (eds.). *The international encyclopedia of education*, 3rd Edition, (pp.618-626) Amsterdam: Elsevier.
- Weidman, L.K.M. (2001). Policy trends and structural divergence in educational governance: The case of the French national ministry and US department of education, *Oxford Review of Education*, 27(1): 75-84.

מקורות אחרים

- USCB (2011). *School districts*. [Online reader version]. Retrieved from www.census.gov/did/www/schooldistricts/index.html
- OECD, *Education at a Glance 2013* [Online reader version]. Retrieved from www.oecd.org
- אמסטרדםסקי, ש', ההוצאה על תלמיד בתל אביב גבוהה פי שניים מהצפון.
אוהזר מתוך www.calcalist.co.il
- בג"צ 107/50 אריאב נ' שר החינוך והתרבות פד"י ה(1) 523.
- בג"צ 421/77 ניר ואח' נ' המועצה המקומית באר יעקב פד"י ל"ב (2) 253.
- בג"צ 754/86 וחידי נג' שר-החינוך פד"י מ'(4).
www.boi.org.il
- בנק ישראל
- החלטה מס' 4088 של הממשלה מ- 8.1.2012.

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (28.8.2012). ההוצאה הלאומית לחינוך בשנים 2008-2011, אוחזר מתוך www.cbs.gov.il.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (17.9.2013). ההוצאה הלאומית לחינוך בשנת 2010 – השוואה בין-לאומית, אוחזר מתוך www.cbs.gov.il.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (אוקטובר 2012). פני החברה בישראל, דו"ח מס' 5. אוחזר מתוך www.cbs.gov.il.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2013). שנתון סטטיסטי לישראל 2011 ו-2012. אוחזר מתוך www.cbs.gov.il. ועדת החינוך, התרבות והספורט, (19.10.2010). פרוטוקול מס' 287.
- ועדת דברת (2005). **התכנית הלאומית לחינוך**. ירושלים: משרד החינוך.
- חוק ארוחה יומית לתלמיד התשס"ה-2005, תיקון התשס"ח-2008.
- חוק הרשויות המקומיות, התשל"א-1975.
- חוק הרשויות המקומיות (יעוד כספי הקצבות והגנת נכסים למטרות חינוך), תש"ס-2000.
- חוק הרשויות המקומיות (מינהל מחלקת חינוך), התשס"א-2001.
- חוק הרשויות המקומיות מינהל יחידת הנוער ומועצת תלמידים ונוער, התשע"א-2011.
- חוק יום לימודים ארוך ולימודי העשרה התשנ"ז-1997.
- חוק לימוד חובה, התש"ט-1949.
- ישיבת ועדת החינוך התרבות והספורט. פרוטוקול מס' 287. 19.10.2010.
- לבקוביץ, צ' (2008). **ועדת חינוך**. משרד הפנים: המינהל לשלטון מקומי, האגף למינהל מוניציפלי.
- מבקר המדינה (2011). **דוח ביקורת שנתי 62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010**. ירושלים.
- מבקר המדינה (2008). **דוחות על הביקורת בשנת 2007**. ירושלים.
- מבקר המדינה (2001). **דין וחשבון על הביקורת בשלטון המקומי**, דוח מס' 1. ירושלים.
- מבקר המדינה (1998). **דוח שנתי 48 לשנת 1997 ולחשבונות שנת הכספים 1996**. ירושלים.
- משרד האוצר, החשב הכללי, (מאי 2013) דוחות כספיים לשנת 2012. אוחזר מתוך www.mof.gov.il.
- משרד החינוך www.education.gov.il.
- משרד החינוך, המינהל לכלכלה ותקציבים cms.education.gov.il.
- משרד החינוך, המינהל לכלכלה ותקציבים (2012). **השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות לשנת 2012**.
- משרד הפנים. המינהל לשלטון מקומי, האגף למינהל מוניציפלי (2008). ועדת חינוך. מפעם.
- סבירסקי, ש', דגן-בוזגלו, נ' (2009). בידול, אי-שוויון ושליטה מתרופפת, תמונת מצב של החינוך הישראלי. מרכז אדוה. אוחזר מתוך www.adva.org.
- סלע, נ' (4.9.2006). תמיד מתריעה: מחסור באלפי כיתות יוביל למרד. אוחזר מתוך www.ynet.co.il.
- סקופ, י' (26.8.2013). המפה לא משקרת: פערים בין תלמידי המרכז לפריפריה – ובין היהודים לערבים. www.haaretz.co.il.
- פקודת החינוך (נוסח חדש) התשל"ח-1978.
- פרידמן, י' (2006). **חינוך-חובה-חינם או חינוך חינם שאיננו חובה**. ירושלים: בנק ישראל www.boi.go.il.
- קמינסקי, א' (13.1.2004). **נייר עמדה של הנהלת איגוד מנהלי מחלקות חינוך ברשויות המקומיות בנושא: הקמת מינהלי חינוך**. התכנית הלאומית לחינוך – נספחים.
- רבין, י' "הזכות לחינוך כתנאי לכינונו של צדק חברתי", **פרלמנט**, גיליון 71 www.idi.org.il.
- רשות ארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה) meyda.education.gov.il.

חינוך והבניית מקומיות*

ניבי גל-אריאלי, ערן ויגודה-גדות,
איתי בארי ואמנון רייכמן

תקציר

המאמר בודק את מעורבותן של רשויות מקומיות בישראל בחינוך בתחומן, בהתייחס לתפיסת קובעי המדיניות בהן את החינוך כשירות ציבורי: האם החינוך הוא שירות 'כוללני' שניתן לציבור כישות אחידה, או 'פרטני', הניתן לכל פרט ופרט – כתלמיד או הורה. זאת, על רקע טענה כללית של חוקרי מדיניות חברה וחינוך בישראל, לפיה מעורבותן של הרשויות המקומיות בתחום החינוך הולכת וגדלה בשנים האחרונות, תוך העדפת הפרט המתחנך ומשפחתו. ממצאי מחקר זה מלמדים, כי תפיסתם של קובעי מדיניות חינוך ברשויות המקומיות מעדיפה דוקא את הציבור הכללי בעת הדיון בחינוך, וכי תפיסה זו עשויה להוליך למעורבות גדולה יותר של הרשות המקומית בחינוך, דוקא בפריפריה – יותר מאשר במרכז. מסקנת המאמר מתיישבת עם הצעות לראות בחינוך מנוף לבניית קהילה מקומית ברוח המקומיות חדשה (New Localism), עבור כלל התושבים ולא דוקא עבור פרטים, תלמידים או הורים.

* המחקר המתואר הוא חלק מעבודה שהוגשה לקראת קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה במחלקה למינהל ומדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה.

מבוא

המחקר עוסק בעמדותיהם של קובעי מדיניות חינוך ברשויות מקומיות בדבר המעורבות הרצויה של הרשויות בחינוך בתחומן, מעבר למתחייב ולהכרחי. במוקד העניין נמצאת המוטיבציה הרעיונית של בעלי ההשפעה בתחום זה להניע את הרשות המקומית שלהם להקצות לחינוך משאבים – כסף וכוח אדם. כשאלה ראשונה המחקר בודק את ההשערה, כי בהתייחסם אל החינוך, רואים בו קובעי המדיניות ברשויות המקומיות שירות המכוון לכלל הציבור – **שירות ציבורי כוללני**; בניגוד לראיתו כמכוון לפרטים, תלמידים והורים שעליהם מוחלים ההליכים עצמם – **שירות ציבורי פרטני**. שאלת המחקר המרכזית היא האם תפיסת החינוך כשירות ציבורי כוללני מביאה רשויות מקומיות לגלות יתר מעורבות בתחום, וכיצד מתבטאת החלטת קובעי המדיניות בעניין. חשיבותה של השאלה טמונה במשקל של השפעת עמדה שכזו על קביעת סדר יום בזרוע שלטונית, במיוחד בשל הזיקה בין מימון שירות ציבורי לבין צריכה שלו. אחת ההחלטות שעל רשות שלטונית לקבל היא אם ובאיזו מידה ימומן שירות מסוים מכספי המסים של כלל התושבים, להבדיל מרכישתו של אותו שירות על-ידי צרכניו בלבד. כאשר רשות שלטונית מחליטה כי כספי המסים הנאספים לקופתה ייועדו לעניין מסוים, היא עשויה לנמק זאת בנימוקים מנימוקים שונים. גזירת נימוקים אפשרית זו נבדקה בקרב קבוצה אחת מבין כלל הגורמים שעמדותיהם עשויות להשפיע על קבלת ההחלטה – ראשי רשויות מקומיות ומנהלי אגפי חינוך.

האחריות לחינוך כשירות ציבורי מוטלת על-פי חוק על משרד החינוך, כנציג זרוע השלטון המרכזי, ועל הרשות המקומית, במשותף. חוקי החינוך מסדירים את מחויבויותיה של כל אחת מזרועות השלטון, תוך קביעת הזיקה ביניהן. ואולם, באופן טבעי, ככל שירות ציבורי גם החינוך עשוי להיות מורכב ממאות ואלפי פעולות, ויתכן מצב שעצם קיומן ובודאי הנושאים באחריות להן לא יופיעו בחוק. לפיכך, לצורך המחקר ולצורך בדיקת מעורבות הרשות המקומית בחינוך כמושג אמפירי, הוגדרו מלכתחילה ארבעה תחומי פעילות: קביעת אזורי רישום, הקמת בת-ספר חדשים, הפעלת תכניות לימודים נוספות והעסקת מורים. בכל אחד ואחד מן התחומים קובע החוק זיקה שונה ביחסים שבין משרד החינוך לרשות המקומית.

חוקרי חברה בישראל נוטים להציג את מעורבות הרשויות המקומיות בחינוך כמיועדת להגביר את שביעות הרצון של מצביעים אפשריים בבחירות המקומיות, ומוצאים בכך הסבר להגברת מגמות הפרטה של מערכת החינוך (ר' למשל: דגן-בוזגלו, 2010). אולם קשר זה לא נבדק אמפירית. ההד היחיד לעמדת הרשויות המקומיות ביחס ליעד החינוך כשירות ציבורי ניתן בדיונים משפטיים, ושם התבררה דוקא עמדה הפוכה: כאשר נדרשו רשויות מקומיות לנמק מדוע אין לקבל דרישות הורים ביחס לחינוך ילדיהן, טענו כי הן עושות ככל יכולתן לטובת כלל הציבור, ויש להעדיף את טובת הכלל על פני היענות לפרטים. בשל ביטוי גלוי ויחיד זה הייתה ההשערה במחקר הנוכחי כי תפיסת החינוך כשירות ציבורי כוללני תביא למעורבות של הרשות המקומית בחינוך.

המאמר סוקר בראשיתו את תפיסות העולם ביחס לחינוך כשירות ציבורי על ציר כוללני-פרטני, ובהמשך את חלוקת האחריות לשירותים ציבוריים בין רשויות שלטון ואת הזירה הנחקרת – מערכת החינוך הישראלית. לאחר מכן מוצג המדגם ומובאים הממצאים המרכזיים. לבסוף נדונה המסקנה המרכזית, לפיה תפיסת החינוך כשירות ציבורי כוללני מקדמת מעורבות של הרשות המקומית בפריפריה ועשויה לפתח זהות מקומית ברוח המקומיות החדשה.

חינוך כשירות ציבורי כוללני או פרטני

כל שירות הקרוי "ציבורי" יכול להיות מיועד ל"ציבור", כישות אחידה, כוללנית, כדוגמת השידור הציבורי, או מיועד ל"ציבור" כאוסף של פרטים, הנזקקים לאותו שירות אך ורק בהתקיים נסיבות מיוחדות, כדוגמת הרפואה הציבורית. החינוך מזמן התייחסויות מורכבות ומעורבות לנקודה זו: Hare (1977) סבור, כי את האבחנה יש לבצע לפי השימוש בשירות. הוא מבחין לשם כך בין השירות הדומה לעוגה, לבין שירות הדומה לציוד לחימה: שירות-עוגה הוא השירות הציבורי המחולק לפרטים וכל אחד משתמש בנתח שקיבל לתועלת עצמו; שירות-ציוד, לעומת זאת, מחולק לפרטים להפעלה בידיהם, ותוצר ההפעלה משמש את כלל הציבור. האבחנה חשובה, מסביר Hare, מאחר שהיא עשויה להשפיע על שיקולי הדעת של מעצבי מדיניות חינוך: אם רשויות שלטון יאמצו את גישת העוגה בהתייחסן לחינוך, כל אחד יקבל נתח, וככל שירצה ויוכל – יוסיף לעצמו נתחי-עוגות פרטיים משלו; אם תאומן גישת כלי הנשק, יקבל כל אחד כלי כדי להשתמש בו לטובת הכלל, והשלטון יפקח על השימוש, ימנע תוספות בלתי רצויות או שימוש בלתי ראוי לכלל. Labaree (1997) רואה בשאלת המימון את העיקר בעניין זה: אם לדעת הרשות השלטונית יעד החינוך הוא הניעות החברתית של הפרט, היא תאפשר לכל פרט לרכוש חינוך כרצונו וכהבנתו ותתיר לכל אחד לממן את החינוך בהתאם ולא תשקיע בכך כספי מסים. לעומת זאת, אם היא תראה את החברה האזרחית כיעד, היא תקפיד לפקח על הנעשה, גם באמצעות השקעת הכספים שהיא גובה ושעליהם היא ממונה כנאמן של כלל הציבור. Lubienski (2003) טוען, כי העיסוק ביעד החינוך כשירות ציבורי הוא אחת האפשרויות, מבין שתיים: זהו דיון בפרדיגמה אינסטרומנטלית, "מה יוצא מזה"; זהו הדיון העכשווי בחינוך הציבורי, מסביר Lubienski. הוא מחליף את הדיון שרווח בעבר, דיון בפרדיגמה המוסדית – מקומן של רשויות השלטון האחריות, מקומם של ההורים, של הקהילות, דיון במימון ובבעלות.

שלושת הכותבים מסכימים כי על קובעי מדיניות חינוך לקבוע עמדה ולפחות העדפה, וכי קביעה זו היא המכוונת את החלטותיהם בדבר הפניית משאבים שלטוניים, כולל שימוש בכספי ציבור, ובדבר קביעת יחסים עם גורמי השפעה אחרים.

התמורות המתחוללות בתחום המדיניות הציבורית בשלושת העשורים האחרונים, משפיעות כמובן גם על שאלת יעד השירות הציבורי בעיני קובעיה. תמורות אלה מתוארת בדרך כלל כנסיגה של המדינה מאספקתם של שירותים ציבוריים, שימוש במושגי כלכלת שוק תוך כדי הדיון

בהם ובהתחזקות מגמות של שיתוף הציבור, אשר בהשפעת השיח הכלכלי, מכונה בהקשר זה לעתים "צרכנים" או "לקוחות" (Agyemang, 2009; Berhanu, 2011; Coaffee, 2006; Hodgson & Spours, 2012; Le Grand, 2003; Rhodes, 1996; Savoie, 1995; Weis, 2009). החינוך אינו נבדל לענין זה, ושלוש המאפיינים בולטים גם בעיסוק במדיניות ציבורית בתחומו, אלא שזהות הצרכנים או הלקוחות בדיון אודותיו מתייחדת בשתי נקודות אלה:

- הליכי החינוך חלים על פרטים מסוימים – ילדים והורים, אך לא רק הם צרכני החינוך (Hare, 1977; Labaree, 1997; Lubienski, 2003): בשיח הכלכלי-ליברלי מקובל להתייחס אל החינוך כיוצר החצנה חיובית: חברה מתפתחת בזכות החינוך האיכותי הניתן לילדיה ובזכות השכלה מתקדמת, ולתועלתם של אלה שותפה כלל החברה (Friedman, 1962), לא רק המתחנכים. במלים אחרות הציבור, ששיתופו עשוי להיות רלוונטי לדיון בעיצוב המדיניות בתחום החינוך, רחב יותר מאוכלוסיית ההורים.
- כל פרט מקבל-חינוך במסגרת הכוללת גם פרטים אחרים, הוא בהכרח לא רק צרכן של חינוך אלא גם יצרן שלו (Fennell, 2001): הוא יוצר שירות עבור פרטים אחרים שמסיבות פדגוגיות ולא רק כלכליות, לומדים יחד איתו. מעורבותה של רשות שלטונית בחינוך אינה מיועדת רק למילוי חובתה ביחס לצריכת החינוך על-ידי התלמיד כפרט, אלא גם להסדרת פעולתו כיצרן, כחלק מחובתה כלפי ילדים-צרכנים אחרים. מעצבי מדיניות עשויים לראות את הדגש בתפקידם בעמידה בחובה כלפי הילד-הצרכן, או בהסדרה של פעולותיו, לצד אחרים, כיצרן.

שתי נקודות ייחוד אלה עשויות להשפיע על כל אחד ואחד מן הגורמים המשפיעים על מדיניות החינוך: מיהו הציבור אותו רואים מקבלי החלטות נגד עיניהם אותה שעה? האם מדובר בציבור התלמידים וההורים, אלה אשר עליהם מוחלים בפועל הליכי החינוך, כלומר – מקבלי השירות בפועל? או אז מדובר בשירות ציבורי פרטני. ואולי הכוונה היא לכלל הציבור – הקהילה המתגוררת בתחום הנתון ליישום מדיניות החינוך, בלי קשר לכך שתהליכים אינם חלים עליו בפועל, ואז מדובר בשירות ציבורי כוללני. בישראל מיוחסת על-פי רוב לקובעי מדיניות ברשויות מקומיות העמדה המעדיפה את הפרט: חוקרי חברה בישראל נוטים להציג את מעורבות הרשויות המקומיות בחינוך כאמצעי להגביר את שביעות הרצון של מצביעים אפשריים בבחירות המקומיות, ותולים בכך את ההסבר להגברת מגמות הפרטתה של המערכת (ראו למשל: דגן-בוזגלו, 2010; דהאן ויונה, 2005). אולם קשר זה לא נבדק אמפירית, ומכאן הסקרנות כלפי עמדות אלה בקרב קובעי מדיניות החינוך ברשויות מקומיות.

שתי התפיסות המתייחסות לשירות ציבורי – התפיסה הכוללנית והתפיסה הפרטנית – נדונות גם בספרות החינוך: מאז אמצע המאה העשרים, בעיקר בעקבות מלחמת העולם השנייה ותוצאותיה, עלה בעקבות הקול התובע ממערכות חינוך, עובדי חינוך ומעצבי מדיניות חינוך לראות בפרט המתחנך את מרכז המעשה החינוכי. מימוש עצמי ופיתוח מלא של אישיות הילד והילדה נתפסים בגישה זו כמטרת העל של כל המעשה החינוכי, וארגון החינוך ועיצוב מדיניותו כמשרתים מטרה זו. בעניין זה התאחדו גישות האינדיווידואליזם בחינוך עם גישות

ניאו ליברליות בחברה ובכלכלה מאז שנות ה-80. בצד העיסוק הממוקד בטובת הילד ודרישה לראות בעיקרון זה קו מנחה בקבלת החלטות חינוכיות, בולטת הדרישה לקשב ולשיתוף הילד בהליכים החלים עליו (Ruthmanne & Charles, 2008), ובהשקפות נבדלות מעט – לשיתוף של ההורים (Buchman, 2003). אחד הביטויים הבולטים של השקפות אלה הוא מעורבות ההורים בבחירת מוסדות החינוך עבור ילדיהם והפיכתה לעיקרון (Chubb & Moe, 1990; Elmore & Fuller, 1996; Ravitch, 2010; Whitty et al., 1998).

חלוקת אחריות לשירותים ציבוריים בין זרועות השלטון

במרבית מדינות המערב מאופיינים בעשורים האחרונים היחסים בין השלטון המרכזי למקומי בביזור, קרי, מעבר של תחומי מדיניות שונים מן השלטון המרכזי אל המקומי (Coaffee, 2006; Foley & Martin, 2000; Pratchett, 2004). וכנגזר מכך נבחנים מחדש הערך, המשקל וההצדקה להסדרתם של התחומים השונים על-ידי זרוע השלטון הארצית או המקומית ונבחנת משמעותה של הזהות האזרחית המקומית (De Vries, 2000; Pratchett, 2004). הדבר קשור בשינוי הערכי שחל בגישות המנחות את המדיניות הציבורית: יעילות, אפקטיביות, חיסכון כלכלי ומימוש ערכים דמוקרטיים מנמקים את התמיכה במדיניות מבזרת של שירותים ציבוריים שונים (De Vries, 2000; Essuman & Akyeampong, 2011), המגבירה את השפעתו של השלטון המקומי על חיי האזרחים ומעצימה את משקלו כזרוע שלטונית.

לפי הערכה מקובלת מבטא הביזור את ההשקפה, כי כזרוע קרובה יותר לאזרח ייטיב השלטון המקומי למלא את מחויבות הרשות השלטונית כלפי האזרחים (Coaffee, 2006; De Vries, 2000; Essuman & Akyeampong, 2011; Pratchett, 2004). הרחבת הטווח הנתון לשליטה בידי זרוע השלטון המקומית נראה בגישה זו כמאפשר פעולה יעילה יותר. עיקר יתרונן של השלטון המקומי על פני המרכזי בעיני הוגים ומעצבים של מדיניות ציבורית בעשורים האחרונים הוא הקרבה לאזרח ובצידה היכולת להקשיב לרחשי לבו. הצורך בקשב כזה אף הוא ממאפייני התקופה והוא התפתח כתפיסת עולם, חלק משיח הזכויות הניאו-ליברלי: האזרח בדמוקרטיה אינו נתין, ושירותים חברתיים המסופקים הם חלק מזכויותיו. ויודגש: על-פי אותה התפיסה, אין שוני בין האזרח מקבל הזכות לבין הלקוח מקבל השירות, ובהקשרים מסויימים – בינו לבין שותף-לביצוע (Co-producer) (Le Grand, 2003; Savoie, 1995; Stewart, 2003). גישה זו מונחת ביסוד המקומיות החדשה, New Localism: היא כוללת עקרונות של שיתוף פעולה בין גורמים אזרחיים שונים, תוך פעולת רשויות השלטון כמתאמות, לא כבעלות שררה. הן עושות זאת מתוך שקיפות, שוויון כלפי שונים ועידוד יזמות (Coaffee, 2006; Correy & Stocker, 2002; De Vries, 2000; Pratchett, 2004). המושג New Localism רווח בעיקר באנגליה, והוא מוזכר כהתפתחות מועדפת על פני שלטון אחד מרכזי, מסורבל ומנוכר; בארה"ב נתפס המושג "Localism" כשלעצמו במשמעות שונה מעט מזו המקובלת באנגליה (Crowson & Goldring, 2009), כמושג מנוגד ל"Regionalism", שלטון אזורי המאחד כמה יחידות אורבניות באופן שמאגם משאבים ומוזיל עלויות (Alexander, 2011; Reynolds, 2007). Crowson & Goldring (2009) מציינים, כי חרף יתרונותיו, הרי לפחות בתחומים חברתיים כגון

חינוך, נחשב הרגיונליזם הקלאסי בלתי קשוב ובלתי רגיש לצרכי הפרט, לעומת הלוקליזם. כמו הניאו לוקליזם האנגלי, מבטיח הניאו רגיונליזם האמריקני הגדרה עצמית והשתתפות דמוקרטית, בצד ממשל יעיל ואחריותי (accountable) (Saiger, 2009). נראה, אם כך, כי ככלל, חרף הבדלים מבניים ותרבותיים, קשב לצרכי אזרחים, עידוד השתתפותם בעיצוב פניו של השירות הציבורי והקפדה על שקיפות ואחריותות, היו בעשור האחרון לערכים מנחים במחשבה אודות אספקת שירותים חברתיים, והחינוך בכללם, על-ידי השלטון המקומי.

גם חוקרי מדיניות חינוך מציינים את המקומיות כערך רב השפעה לעת הזאת (Hodgson 2007; Spours, 2012; Reynolds, 2007). Crowson & Goldring (2009) וכן Weis (2009) טוענים, כי חינוך הוא מפתח ליצירת מקומיות הודות לכוחו המובנה בשימור ערכים ובהנחלתם לדורות הבאים. הם מסבירים, כי בשל כוחו זה של החינוך כתחום עשייה ציבורי, המקומיות החדשה נשענת עליו ומשתמשת בו. במובן זה, יש להניח כי קובעי מדיניות ברשויות מקומיות, המצדדים בגישת המקומיות החדשה יתפסו את החינוך כשירות ציבורי כוללני, ויראו את כלל הציבור המתגורר בתחום הרשות שלהם כיעד, בעת קבלתם החלטות בתחום החינוך. Weis (2009) טוען, כי מקומיות ראויה לשמה היא זו המפתחת את הקהילה באמצעות בתי-הספר, ולא זו המפתחת את בתי-הספר כקהילות סגורות. לבתי-הספר, מעצם היותם מוסדות, יש כוח ארגוני והם עשויים לשמש מוקד לקהילה המתגוררת בסמוך, לטפח ערכים משותפים ולהוות עבודה במה להשמעת קול, לאו דוקא קול הצעירים המתחנכים באותם בתי-ספר.

אלא שלא זו היא התפיסה המקובלת ביחס לשיתוף הציבור בתחום החינוך. על-פי רוב נהוג לראות בפרטים עליהם חלים ההליכים החינוכיים בפועל את הקהל הרלוונטי לשיתוף בקבלת החלטות, ולשתף הורים וילדים בלבד בעיצוב החינוך. על-פי גישה זו מוזמנים הורים לבחור את מוסד החינוך עבור ילדם, להשתתף בעיצוב תכנית הלימודים ואף בהנהלה השוטפת של מוסדות החינוך (Elmore & Fuller, 1996; Whitty et al., 1998; Chubb & Moe, 1990; בן-אליא, 2000; ויינשטיין, 2002). כך בשלטון המרכזי וכך בשלטון המקומי, בעולם ובישראל (Volansky & Friedman, 2003; לבקוביץ, 2008; ויינשטיין, 2002), אשר בה מתרכז המחקר הנוכחי. קודם להצגת שאלת המחקר, הנה דברי רקע על הזירה הנחקרת.

הזירה הנחקרת – מערכת החינוך והשלטון המקומי בישראל

על הרשויות המקומיות בישראל מוטל חלק מן האחריות לחינוך של כלל הילדים במדינה מכוח חוק לימוד חובה, תש"ט-1949, אולם תפקידיהן המדויקים מפורזים בדברי חקיקה שונים. סעיף 7 (ב) לחוק קובע:

קיום מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה חנים לפי חוק זה לילדים ולנערים הגרים בתחום שיפוט של רשות חינוך מקומית מסוימת, יהא מוטל על המדינה ועל אותה רשות חינוך מקומית במשותף...

משמעות "קיום" המוסדות ומשמעות "במשותף" אינה חדה די הצורך, ועם השנים התפתחו

דרכי עבודה שיצקו תוכן במושגים אלה. בחוקים, בתקנות ובנהלים שהתקבלו מעת לעת נקבעו צורות שונות של זיקת סמכות ושל חלוקת אחריות בין משרד החינוך לרשות המקומית. מבחינה תכנית, התפתחה במשך השנים התפיסה לפיה "נושא משרד החינוך באחריות לצד הפדגוגי, ואילו הרשויות המקומיות נושאות באחריות לצד הפיזי והתחזוקתי" (בג"ץ 2910/04 מרכז השלטון המקומי בישראל נ' משרד החינוך ומשרד האוצר ע' 630 לפסה"ד, פסקאות א-ב). חלוקה כזו, בין הפדגוגי לטכני, מקובלת בין משרדי חינוך מדינתיים למחלקות ברשויות מקומיות גם במקומות אחרים בעולם (McGinn & Welsh, 1999; Manabu, 2008). משך שנים רבות נחשבה מערכת החינוך בישראל ריכוזית ביותר. משרד החינוך הוא שהתווה באופן בלעדי את המדיניות, קבע את תכניות הלימוד, העסיק את המורים ופיקח על מכלול עבודתם (בן-אליא, 2000; בלנק, 2004; וולנסקי, 1994). בענין זה ניכר שינוי הדרגתי החל משנות ה-80, וקולן של רשויות מקומיות נשמע מאז בעצמה גוברת והולכת (בלנק, 2004). מאמר זה מבקש להתמקד בהשפעתה הגוברת של הרשות המקומית כפרי בחירה של מקבלי ההחלטות בתחום החינוך, תוך בידודה – כמידת האפשר – מהשפעות של גורמים חיצוניים כגון איתנותה של הרשות המקומית והחויב החוקי.

מקומן של הרשויות המקומיות כמשפיעות על מדיניות החינוך בלט לראשונה על רקע ניסיונות של הורים בישראל להקים מסגרות חינוך חלופיות, שלפחות נחזו כמיועדות לעקוף את המדיניות החינוכית האינטגרטיבית שהוכתבה מן המרכז, ונכלמו בהוראת בית-המשפט העליון (גל, 1995). עמדתן של הרשויות המקומיות כלפי יזמות כאלה הייתה מעורבת: היו מי שהדפו אותן והיו מי שדוקא עודדו, תוך שהן מתייצבות למעשה – גם אם לא להלכה – מאחורי משרד החינוך ומדיניות האינטגרציה. תמיכתן של רשויות מקומיות מסוימות ביזמות פרטיות מעין אלה נכרכה בעיני רבים בבחירה הישירה של ראשי הרשויות המקומיות שהונהגה בישראל לראשונה בראשית שנות ה-80 (בלנק, 2004; בן-אליא, 2000; ברקוביץ, 2012; דהאן ויונה, 2005; סבירסקי ודגן-בוזגלו, 2009; דגן-בוזגלו, 2010). הבחירה הישירה של ראשי רשויות שינתה את מעמדן של הרשויות המקומיות בזירה הפוליטית בישראל ובין היתר הפכה את החינוך לתחום באמצעותו מבקשים ראשיהן לרצות תושבים מבוססים, ולבצר את תמיכתם הפוליטית. וכך, על פני הדברים, נראה כי תפיסת החינוך כשירות ציבורי המכוון לפרטים – תלמידים והורים בלבד, מתיישבת היטב עם מגמות הביזור: הנה עובר החינוך כתחום ציבורי ממשרד החינוך המרכזי אל הרשויות המקומיות, אלה משתפות הורים בקבלת החלטות ועיצוב מדיניות. אך מבנה זה, הגיוני ככל שיהיה, מעולם לא נבדק. הזירה האחת שבה ביטאו רשויות מקומיות את עמדותיהן ביחס ליוזמות עצמאיות בחינוך היא בתי המשפט. עתירות של קבוצות הורים שביקשו להעביר את ילדיהם למסגרות חינוך כאלה, ובחינת עמדות הרשויות המקומיות כפי שנשמעו בבית-המשפט, חושפות תמונה מורכבת משנדמה.

עמדתן של רשויות המקומיות בפרשיות שבמרכזן ניצבו דרישות הורים להעביר תלמידים אל מחוץ לתחומי הרשות המקומית, היא התנגדות חד משמעית אחידה, עקבית ונחרצת. (בג"ץ 284/61 מורגנשטרן נ' מ.א. מטה יהודה; בג"ץ 273/63 דפנה פרס נ' מ.מ. מגדאל; בג"ץ 421/77 ניר נ' מ.מ. באר יעקב; בג"ץ 715/89 שריג נ' משרד החינוך והמועצה האזורית מטה

יהודה; עת"מ חיפה 1292/03 אפרת, אהוד ועמית נ' משרד החינוך, עירית אור עקיבא ואיגוד ערים שומרון; עת"מ חיפה 1334/05 יעל אדות ואח' נ' משרד החינוך והמועצה האזורית משגב; עת"מ ב"ש 3341/06 גובין נ' משרד החינוך ועירית אשקלון; עת"מ ת"א 1902/07 ורדי נ' מ.א. גזר ומשרד החינוך; עת"מ חיפה 9268-08-09 יוסף נ' המועצה המקומית שלומי ומשרד החינוך; עת"מ מרכז 31083-03-11 קורנר נ' עיריית כפר סבא ומשרד החינוך). לעומת זאת, בפרשיות שעסקו ביוזמות עצמאיות ואלטרנטיביות בתוך תחומי הרשות המקומית, התברר לא פעם בבית המשפט כי לפחות בראשית התהליך תמכה הרשות המקומית ביוזמה וקידמה אותה. כך למשל בפרשת שפקמן בהרצליה (בג"ץ 4383/91), פרשת מוננזון באשדוד (בג"ץ 5273/97), פרשת צימרמן במודיעין (עת"מ י-ם 8891/08) ופרשת עמותת חסידי חוסני אל קואסמי בבקה ג' (עמ"נ ת"א 35243-03-10): הרשויות המקומיות בכל המקרים הללו היו פעילות ביותר בעידוד ההורים או קבוצות היוזמים להקמת המסגרת ולטיפוחה.

בבסיס התנגדותן העקבית של רשויות מקומיות להוצאת תלמידים מתחומן מצוי נימוק ערכי אחד: הרשות המקומית עושה כמיטב יכולתה לדאוג לחינוך איכותי כשירות מיטבי לתושביה, והוצאת תלמידים מתחומה תפגע בפעולתה. בלשונה של Fennell (2001) טוענות רשויות מקומיות אלה, כי יש להגן על תפקידן כמסדירות את יצור החינוך על-ידי התלמידים ביישוב, לטובת כלל הצרכנים שלו. כלומר, העמדה שמציגות רשויות מקומיות שעה שהן מתבקשות על-ידי אזרחיהן, כפרטים, לאשר את העדפותיהם האישיות בתחום החינוך, היא עמדה כוללת: הן טוענות, כי דאגתן לחינוך בתחומן היא דאגה לכלל האזרחים, וכי יש להעדיף עמדה זו על פני בחירותיהם של פרטים המבקשים לממש את זכותם בתחום החינוך ולבחור בעצמם מסגרות עבור ילדיהם.

פעולתן של רשויות מקומיות בחינוך מוסדרת בחוקי ובתקנות החינוך. בדרך כלל קובעים סעיפי חוק ותקנות פעולה זו ואחרת של הרשות המקומית (ולמען הדיוק – של "רשות החינוך המקומית", מושג אשר בדרך כלל משמעותו – הרשות המקומית בעת שהיא עוסקת בחינוך), כהנחיית ביצוע. במקרים מסוימים קובעים סעיפי החוק והתקנות את הפעולה הנדרשת, תוך ציון הזיקה בין הרשות המקומית לבין משרד החינוך. לדוגמה: סעיף 6 (ו) לחוק לימוד חובה, תש"ט-1949:

... כל רשות חינוך מקומית תספק חינוך לכל נער, הלומד במוסד חינוך רשמי לנערים עובדים שבתחום שיפוטתה, ספרים, מחברות, מכשירי כתיבה ויתר הציוד הדרושים ללימודיו.

הפעולות המעניינות יותר מנקודת המבט של המבקשים לעמוד על גדילת חלקן של הרשויות המקומיות בהשפעה על החינוך, הן אלה המוסדרות בחוקים ובתקנות תוך ציון הזיקה בין הרשות המקומית לבין הגורם השלטוני האחר – משרד החינוך. לדוגמה:

סעיף 6 (ד) לחוק לימוד חובה, תש"ט – 1949:

... רשות החינוך המקומית שבתחום שיפוטתה נמצא מוסד החינוך ... ובמוסד חינוך שאינו רשמי – רשות החינוך המקומית כאמור או בעל המוסד, יהיו רשאים, באישור השר, לגבות תשלומים והחזר הוצאות.

או דוגמה נוספת:

ס' 5 לחוק פיקוח על בתי-ספר, תשכ"ט-1969:

(א) המנהל הכללי יעביר העתקים של הבקשה (לרשיון לבית-ספר - נגא) ושל מצורפותיה לחוות דעתן של רשות החינוך המקומית, כמשמעותה בחוק לימוד חובה, תש"ט-1949, ושל הועדה המקומית לתכנון ולבניה, כמשמעותה בחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, שבתחומן נמצא בית הספר שהבקשה מתייחסת אליו. (ההדגשות הוספו).

לצורך המחקר נבחרו ארבעה תחומי פעולה של הרשויות המקומיות:

- קביעת אזורי רישום (attachment areas) (תחום המסור לרשות המקומית, באישור מנהל המחוז);
- הקמת בתי-ספר חדשים (תחום המצוי בסמכות משרד החינוך ולביצועו נחוצה חוות הדעת של הרשות המקומית);
- הפעלת תכניות לימודים נוספות (תחום המצוי באישור השר והרשות המקומית רשאית לחוות עליו את דעתה וכמו כן רשאית לממן אותה, אם רצונה בכך);
- העסקת מורים (אשר בחינוך היסודי נעשה על-ידי משרד החינוך).

ארבעת התחומים נבחרו על יסוד שאלון שערכו ענבר וחושן (1997), ועל יסוד הספרות העוסקת במעורבות הרשויות המקומיות בחינוך בשנים האחרונות (דגן-בוזגלו, 2010; וורגן, 2011; לבקוביץ, 2008). מן מהספרות בתחום אודות המצב בישראל עלה כי מעורבות הרשויות המקומיות בארבעה אלה עוברת תמורה ושינוי בשנים האחרונות וכי קיימת בהם שונות בין רשות אחת לאחרת.

שאלת המחקר

האם ראיית החינוך כשירות ציבורי כוללני היא המביאה רשויות מקומיות לגלות מעורבות בתחום החינוך?

השערות המחקר

- השערה 1: מעצבי מדיניות חינוך ברשויות מקומיות ייטו לתפוס את החינוך כשירות ציבורי כוללני.
- השערה 2: ככל שתפיסת קובעי מדיניות החינוך ברשות המקומית נוטה לראות בחינוך שירות ציבורי כוללני יותר, כך תגדל מעורבות הרשות המקומית בחינוך.
- השערה 3: מרכיבי האיתנות של הרשות המקומית ימתנו את הקשר שבין תפיסת החינוך לבין מעורבות הרשות המקומית בו. הקשר בין תפיסת החינוך לבין מעורבות בחינוך יהיה חיובי וחזק יותר ברשויות מקומיות המאופיינות כאיתנות, לעומת כאלה המאופיינות כפחות איתנות.

שיטת המחקר

המחקר התבסס על שאלונים, שהופנו אל בעלי תפקידים מרכזיים ברשויות מקומיות – ראשי רשויות ומנהלי מחלקות חינוך. הם התבקשו להשיב על שאלות שונות, חלקן נוגעות לתפיסת החינוך שלהם – כשירות ציבורי כוללני או פרטני ותפיסתם את מעורבות התושבים ברשות שלהם, וחלקן כדיווח על מעורבות הרשות המקומית שלהם בחינוך. כשלב מקדים נערכו שישה ראיונות עומק עם בעלי תפקידי מפתח בקביעת מדיניות חינוך: שני עובדים בכירים במשרד החינוך וארבעה מנהלי אגפי חינוך ברשויות המקומיות.

על יסוד הראיונות גובשו וחודדו השאלות לשאלון המרכזי במחקר. לצורך בדיקת תפיסת החינוך על הציר כוללני-פרטני נבנה "סולם כוללנות", על בסיס שני שאלונים: האחד – שאלון להערכת תפיסת תפקיד השידור הציבורי על ציר כוללני-פרטיקולרי (Human Capital, 2008). האחר – שאלון להערכת עמדות חינוכיות של אנשי חינוך על ציר שמרני-חדשני (נסים, 2006, מבוסס על Kerlinger, 1967, ועל הופמן וקראוס, 1971). על בסיס שני אלה נבנה השאלון כאן, תוך התאמת ההיגדים העוסקים בחינוך להוויה שנלמדה מהראיונות. הסולם נבנה בדרגות 1-4 למניעת התכנסות אל המרכז, ו"תפיסת חינוך כוללנית" הוגדרה כנטיה לערך גבוה בחישוב משוקלל של שבע שאלות בשאלון.¹

מאפייני הרשויות הנבדקות הוגדרו על סמך פרסומי משרד הפנים והלמ"ס אודות רשויות מקומיות: איתנות פיננסית/מגזר (בהגדרות משרד הפנים לשנת 2010 רשויות איתנות פיננסית/לא איתנות פיננסית, ומגזר יהודי/לא יהודי) ונתוני הלמ"ס לשנים 2008-2010 לעניין גודל רשות, אשכול פריפריאליות ואשכול סוציו אקונומי.

"מעורבות הרשות המקומית בחינוך" נבדקה באמצעות תשובות של הנשאלים בכל אחד מארבעת התחומים שהוגדרו (פתיחת אזורי רישום, הקמת בתי ספר, הפעלת תכניות לימודי נוספות והעסקת מורים) בדבר מידת המעורבות של הרשות שלהם. מעורבות גבוהה הוגדרה כנטיה לערכים גבוהים בחישוב כלל השאלות המתייחסות לכל אחד מהתחומים.²

תיאור המדגם

השאלון המלא הופץ תחילה כפיילוט בין כ-20 בעלי תפקידים בכירים ברשויות מקומיות, שוכלל ועובד. השאלון הסופי נשלח לכל 254 ראשי הרשויות המקומיות ולכל מנהלי אגפי החינוך בהן. התקבלו 107 שאלונים מ-100 רשויות, 41 מראשי רשויות ו-66 ממנהלי אגפי

1 ההגדים: על המדינה לדאוג לחינוך הילדים החיים בה מפני שיעיל יותר לחנך באופן מאורגן; על המדינה לספק חינוך כי איכות חייהם של כלל האזרחים תלויה בהתנהגות של הילדים ובהשכלה שלהם; על המדינה לפקח על החינוך כדי להבטיח שלא יילמדו תכנים בלתי רצויים לחברה ולמדינה; על המדינה לממן את חינוך כל הילדים, במסגרות אותן יבחרו הוריהם באופן חופשי; המדינה חייבת להתערב בחינוך כדי להבטיח שהדור הבא יהיה איכותי; המדינה חייבת להתערב בחינוך כדי להבטיח שהדור הבא יישא את ערכיה.

2 לדוגמה, מעורבותן של רשויות מקומיות ביוזמה ובהפעלה של תכניות לימודים נבדקה באמצעות ארבע שאלות, כמשתנה אחד. מהימנות המשתנה נמצאה מספקת ($\alpha=.75$).

חינוך. חלוקת הרשויות המקומיות מהן הגיעו שאלונים לפי סוג הרשות מוצגת בלוח 1, מאפייני הרשויות מוצגים בלוחות 2 ו-3. משבע רשויות מקומיות הגיעו שני שאלונים. הוחלט כי ניתוח הממצאים יתייחס לכל 107 השאלונים. זאת, בעיקר מאחר שהמשתנה הבלתי תלוי הוא עמדות, ואלה, מטיבן משויכות לאנשים ופחות מזה לארגונים, ובמיוחד לאור העובדה כי לא נמצאו הבדלים מובהקים בין שאלוני שתי הקבוצות. הגורם המרכזי הוא תפיסתם של בעלי תפקידים את המציאות, הן כגורם המסביר את מעורבות הרשות לפי דיווחי הנשאל והן כגורם המסביר זאת במיתון איתנותה של הרשות. לאור זאת, נעשו כל הניתוחים בהתייחס לכל השאלונים (N=107) ולא לכל הרשויות (N=100).

למשתני המחקר המבוססים על השאלון נבדקה מהימנות פנימית בעזרת אלפא של קרונברך. לאחר מכן בוצע ניתוח דו-משתני בעזרת מבחן פירסון לבדיקת מתאמים בין משתנים רציפים. לבדיקת קשרים בין משתנים קטגוריים ובינם לבין משתנים רציפים בוצעו מבחני T ומבחני חי-בריבוע. לבסוף בוצע ניתוח רב-משתני בעזרת גרסיה ליניארית בצעדים.

לוח 1

סוג הרשויות המשתתפות, בהשוואה לסוגן בישראל בכלל

עיריות	מועצות אזוריות	מועצות מקומיות	סה"כ	
37	25	38	100	במדגם
73	53	128	254	בישראל
50.68	47.16	29.68	39.37	אחוז הרשויות במחקר

לוח 2

מגזר ואיתנות פיננסית* של הרשויות המשתתפות, בהשוואה לחלקן באוכלוסייה הכללית

במדגם (N=107)	בישראל (N=254)	
90	172	מגזר יהודי
17	82	מגזר לא יהודי
1:5.29	1:2.09	יחס
45	76	איתנות פיננסית
62	178	לא איתנות פיננסית
1:1.3	1:2.34	יחס

* לפי הגדרות משרד הפנים - יהודי / לא-יהודי; איתנה פיננסית כן/לא שנת 2010.

לוח 3

גודל, אשכול סוציו אקונומי ואשכול פריפריות*

הנמוך ביותר	גודל (באלפי תושבים)	אשכול סוציואקונומי	אשכול פריפריות
1	1.3	1	1
בישראל	1	1	1
הגבוה ביותר	206.4	10	10
בישראל	773	10	10
ממוצע	28.10	5.76	5.58
בישראל	29.73	4.86	5.36
סטיית תקן	37.40	2.13	1.88
בישראל	65.63	2.12	1.81

* לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2010

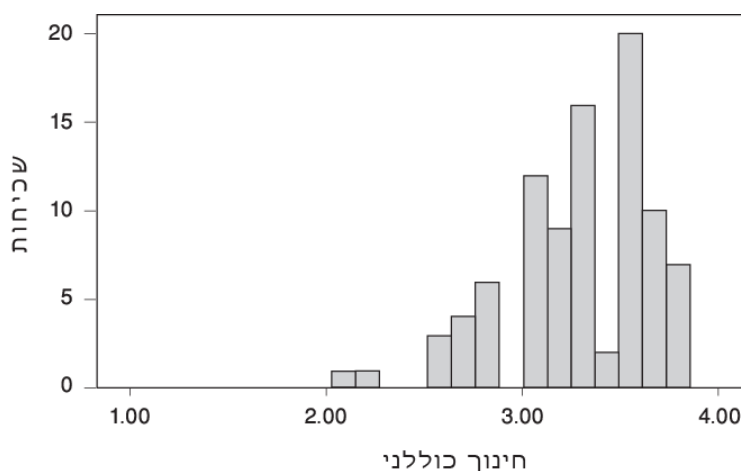
ממצאי המחקר

בדיקת השערה 1: מעצבי מדיניות חינוך ברשויות מקומיות ייטו לתפוס את החינוך כשירות ציבורי כוללני

משתנה זה נבדק באמצעות תשע שאלות. לאחר הסרה של שלוש שאלות התקבלה מהימנות מספקת ($\alpha = .72$). נמצא כי מרבית הנשאלים נוטים להעדיף את החינוך כשירות ציבורי כוללני (בסולם 1-4 ממוצע 3.37, סטיית תקן 0.77), כמתואר בתרשים 1:

תרשים 1

נטיית הנשאלים לתפוס את החינוך כשירות ציבורי כוללני



בדיקת השערה 2: ככל שתפיסת החינוך של קובעי מדיניות החינוך ברשות המקומית כוללנית יותר, תגדל מעורבות הרשות המקומית בחינוך

כאמור, מעורבות הרשות המקומית בחינוך בתחומה נבחנה באמצעות שאלות אודות פעילותה בנושא קביעת אזורי רישום, פתיחת בתי ספר חדשים, יזמות להפעלת תכניות לימודים חדשות והעסקת מורים. עוד, נבחנה המעורבות כמשתנה משוקלל לכל המרכיבים הללו – מעורבות כוללת בחינוך. כל אחד מארבעת תחומי המעורבות נבדק באמצעות תשובות הנשאלים על הנושא.

בנושא אזורי הרישום התבקשו הנשאלים להתייחס למדיניות הנהוגה ברשות שלהם, כאשר ערך נמוך ניתן למדיניות נוקשה ולנטייה שלא לאפשר מעבר של תלמידים מאזור רישום אחד לאחר, וערך גבוה – לגישה גמישה ועצמאית, אותה מפתחת הרשות בעצמה שלא לפי הנחיות משרד החינוך, ותוך קשב להורים ולבקשותיהם. ייתכן שבשל המורכבות של שני הגורמים (מדיניות שמרנית/עצמאית מול משרד החינוך, קשיחות/גמישות מול ההורים) נמצא כי קיימת נטייה מסוימת לערך הגבוה לגישה הפתוחה והעצמאית (בסולם 1-3 ממוצע 2.14, סטיית תקן 0.47). לאור המורכבות והדינמיקה שבמדיניות המוכוונת מצד משרד החינוך, נערכה בדיקה נוספת בהתייחס לשתי שאלות: באחת התבקשו הנשאלים להגדיר את הליך הרישום לבתי הספר – בלי בחירה בשל מיעוט מוסדות, לפי אזורי רישום או בגמישות. בשאלה האחרת התבקשו לציין האם חל שינוי במדיניות אזורי רישום, ברשות עצמה. הקשר בין הפריטים נבדק במבחן ספירמן למשתנים אינטרוולים, כפי שנעשה לעתים לגבי משתנים המורכבים משני פריטים בלבד (Eisinga et al., 2012). נמצא קשר מובהק בינוני וחיוני ($r_s = 31, p < 0.01$).

מעורבות הרשויות המקומיות בנושא פתיחת בתי ספר חדשים נבדקה בשאלון באמצעות שאלה אחת, בה התבקשו הנשאלים לבחור אחת משתי אפשרויות כמענה לשאלה, כיצד יפעלו כלפי יזמות בתוך הרשות שלהם להקמת בית-ספר חדש: א. אם יפנו אלי, אבדוק עניינית ואגבש עמדה; ב. הרשות המקומית היא כתובת ראשונה לכל יוזמה מסוג זה. רוב הנשאלים (59.77%) בחרו באפשרות השניה – כלומר, נמצאה נטייה של המשיבים לזהות ברשות את הכתובת הראשונה עבור יזמות להקמת בתי-ספר חדשים.

מעורבותן של רשויות מקומיות ביוזמה ובהפעלה של תכניות לימודים נבדקה באמצעות שלוש שאלות. מהימנות המשתנה נמצאה מספקת ($\alpha = .75$). נטיית מרבית הרשויות היא ליוזם ולהפעיל תכניות לימודים (בסולם 1-3 ממוצע 2.52, סטיית תקן 0.58).

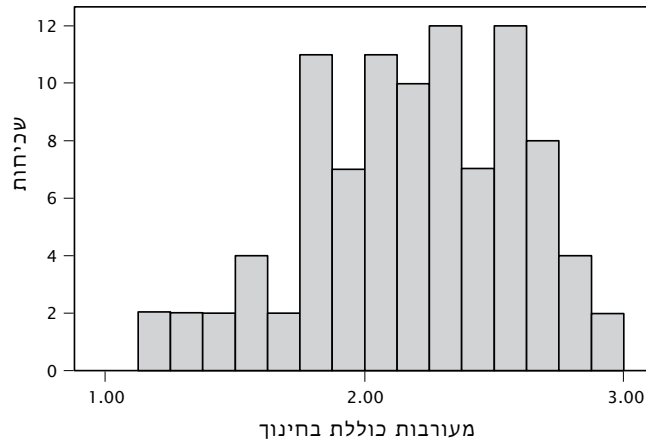
הנושא הרביעי בו נבדקה מעורבות הרשויות המקומיות היא העסקת מורים בבתי-הספר היסודיים, תחום מורכב לענין זה. הנושא נבדק בשאלון באמצעות שאלה ישירה – האם מממנת הרשות המקומית את העסקתם של עובדי ההוראה? 61 מתוך 86 המשיבים על שאלה זו (70.9%) השיבו בחיוב.

מהימנות הפנימית בין כלל מרכיבי המעורבות נמצאה מספקת ($\alpha = .75$). כל הפריטים קודדו בסולם זהה – 1-3, והמשתנה הדיכוטומי – העסקת מורים – קודד כאשר 1 מבטא מעורבות נמוכה ו-3 מעורבות גבוהה. מיצוע ארבעת הממדים באופן זה מלמד על מעורבות גבוהה של הרשויות המקומיות בארבעת המרכיבים שנבחרו – ממוצע 2.75 בסולם 1-3, עם

סטיית תקן 0.56; כלומר, במדגם הרשויות נמצאה נטיה לגלות מעורבות בתחומים שנבדקו, כמתואר בתרשים 2.

תרשים 2

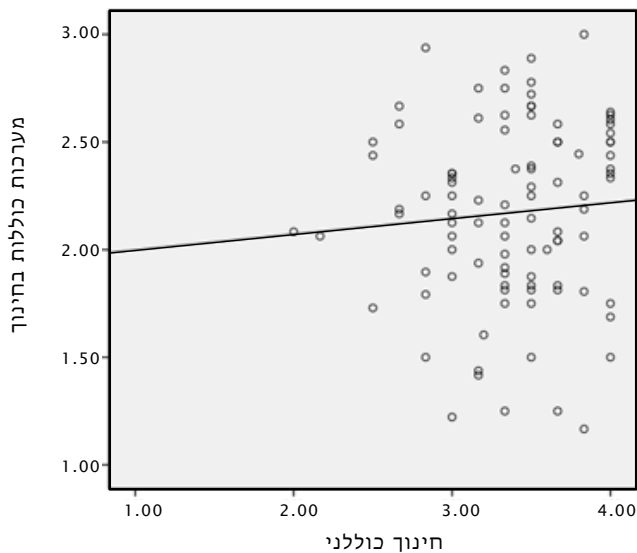
נטיית הרשויות המקומיות למעורבות כוללת בחינוך



בבחינת כל תחומי המעורבות בחינוך, לא נמצא קשר מובהק בין תפיסת החינוך לבין מרכיבי מעורבות הרשות המקומית בחינוך והשערה 2 לא אוששה. הממצא יידון בפרק הדיון. הפיזור מוצג בתרשים 3:

תרשים 3

הקשר בין תפיסת החינוך כשירות ציבורי כוללני לבין מעורבות הרשויות המקומיות בחינוך



הקשרים בין כלל משתני המחקר מוצגים בלוח דו-משתני – לוח 4 :

לוח 4

מתאמים בין כלל משתני המחקר, ממוצעים, סטיות תקן ומקדם המהימנות α קרונברך

ממוצע	ס.תקן	.1	.2	.3	.4	.5	.6	.7	.8	.9	.10	.11	.12
1. תפיסת חינוך כוללני	3.4	0.4	(0.72)										
2. גודל (באלפי תושבים)	28.1	-0.02	(-)										
3. אשכול סוציו אקונומי	5.7	-0.02	-0.01	(-)									
4. אשכול פריפריאליות	5.6	0.03	0.43**	0.27**	(-)								
5. איתנות פיננסית	(-)	(-)	-0.18	0.14	0.30**	0.16	(-)						
6. מגזר יהודי	(-)	(-)	-0.12	0.14	0.60**	0.19	0.37**	(-)					
7. איתנות כוללת	2.9	1.5	-0.12	-	-	-	-	(-)					
8. מעורבות - אזרחי רישום	1.9	0.6	0.25*	-0.21*	0.03	-0.14	-0.08	-0.06	(0.32) ¹				
9. מעורבות - פתיחת בחי-ספר	(-)	(-)	0.03	0.15	-0.03	0.27*	0.03	-0.04	0.18	0.08	(-)		
10. מעורבות - תכניות לימוד נוספות	2.5	0.6	0.23*	0.17	0.17	0.03	0.30**	0.22*	0.15	-0.11	(0.75)		
11. מעורבות - העסקת מורים	(-)	(-)	-0.17	0.16	0.10	0.21	0.34**	-0.02	0.16	-0.07	-0.01	0.20	(-)
12. מעורבות כוללת בחינוך	2.3	0.4	-0.08	0.35**	0.07	0.29**	0.09	0.23*	-	-	-	-	(0.65)

N=107 * $p \leq .05$ ** $p \leq .005$ ¹spearman correlation instead of Cronbach's alpha

בדיקת השערה 3: מרכיבי האיתנות של הרשות המקומית ימתנו את הקשר שבין תפיסת החינוך לבין מעורבות הרשות המקומית בחינוך.

לבדיקת ההשערה בוצע ניתוח רב-משתני, הקשרים בין תפיסת חינוך כוללני לבין המשתנה התלוי – מעורבות הרשות המקומית בחינוך, נבחנו במיתון (Moderation) מרכיבי איתנות של הרשות המקומית: גודל, אשכול סוציו אקונומי, אשכול פריפריאליות, מגזר, איתנות פיננסית, ושקלול של כלל גורמים אלה כ"איתנות כוללת". הניתוח הרב-משתני נעשה באמצעות רגרסיה מרובה בצעדים (Stepwise Multiple Regression Analysis). לכל המשתנים בוצע מירכוז של הערכים, כמקובל (Kenny, 2004). הניתוחים בוצעו בנפרד לגבי כל מרכיבי המעורבות שצוינו בשאלונים וכן לגבי המרכיב המשוקלל.

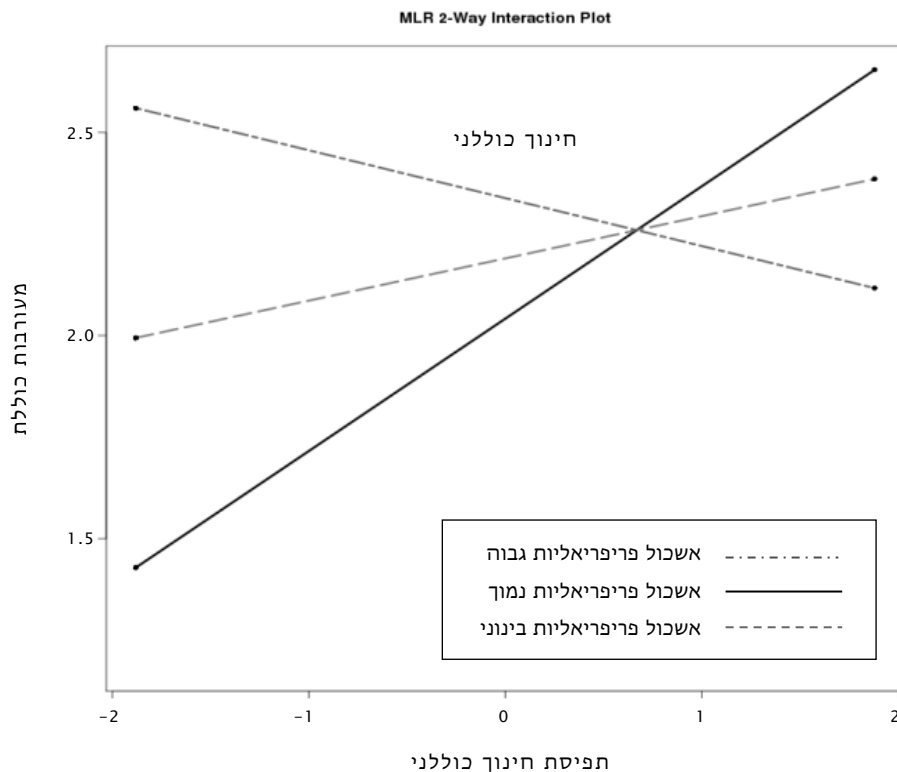
בדיקת הקשרים העלתה קשר מובהק בין תפיסת חינוך כוללני לבין המעורבות הכוללת של הרשות המקומית בחינוך, במיתון אשכול הפריפריאליות:

בקרב רשויות מקומיות מאשכול פריפריאליות נמוך (תרשים 4), נמצא קשר חיובי בין תפיסת חינוך כוללני ובין מעורבותה הכוללת של הרשות המקומית בחינוך. ככל שהחינוך נתפס כשירות כוללני יותר, כך עולה המעורבות הכוללת בחינוך. בקרב רשויות מקומיות מאשכול פריפריאליות בינוני נמצא קשר חלש בין תפיסת חינוך כוללנית ובין מעורבותה הכוללת של

הרשות המקומית בחינוך. בקרב רשויות מקומיות מאשכול פריפריאליות גבוה נמצא קשר שלילי בין תפיסת חינוך כוללנית ובין מעורבות כוללת של הרשות המקומית בחינוך. ככל שהחינוך נתפס כשירות כוללני יותר, כך המעורבות הכוללת בחינוך פוחתת. ככל שהחינוך נתפס כשירות כוללני פחות, המעורבות בחינוך עולה.

תרשים 4

תפיסת חינוך כוללני ומעורבותה הכוללת של הרשות המקומית בחינוך, במיתון אשכול הפריפריאליות



לוח 5

רגרסיה מרובה (ערכים מתוקננים β ושונות מוסברת) לבדיקת הסבר השפעת תפיסת חינוך כוללני על מעורבותה הכוללת של הרשות המקומית בחינוך:

צד 2	צד 1	
β	β	
.11	.09	תפיסת חינוך כוללני
.37***	.33***	אשכול פריפריאליות
-.22*		חינוך כוללני X אשכול פריפריאליות
.16	.09	R ²
.14	.10	Adjust R ²
.05*	–	ΔR^2
6.04***	6.27**	F

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

השערה 3, לפיה מידת האיתנות של הרשות המקומית תמתן את הקשר בין תפיסות מעצבי המדיניות לבין מידת המעורבות של הרשות המקומית בחינוך, אוששה.

סיכום ודיון

מטרת המחקר הייתה לבדוק כיצד תופסים מעצבי מדיניות חינוך ברשויות מקומיות את יעד החינוך כשירות ציבורי, ומה הקשר בין תפיסתם לבין מידת המעורבות של הרשות המקומית בחינוך. הסקרנות כלפי השאלה נוצרה בשל אי הלימה בין ראייה מקובלת בספרות העוסקת בתחום, לפיה מעורבות הרשויות המקומיות בתחום החינוך קשורה בצורך פוליטי לרצות בוחרים פוטנציאליים, כפרטים, לבין עמדה גלויה של רשויות מקומיות, כפי שהתגלעה בסכסוכים משפטיים, ולפיה הרשות המקומית מחויבת כלפי הציבור בכללותו.

נמצא, כי מרבית הנשאלים במחקר תופסים את החינוך כשירות ציבורי כוללני. אף שעמדה זו היא גם העמדה שהוצגה בבתי-המשפט על-ידי רשויות מקומיות שנדרשו לכך, אין זה ממצא מובן מאליו: בעיני כותבים לא מעטים נראה כי בישראל, מאז שנות ה-80, תוך הרחבת מעורבותן של רשויות מקומיות בחינוך, השתלטה התפיסה הפרטנית על השיח של מדיניות החינוך (ר' למשל: Ichilov, 2009; בן-אליא, 2000; גבתון, 2003; דגן-בוזגלו, 2010; דהאן ויונה, 2005). ממצאי המחקר מגלים שתפיסה כוללנית של החינוך כשירות ציבורי אינה קשורה בהכרח לאחריות השלטון המרכזי. קברניטי החינוך בשלטון המקומי רואים לנגד עיניהם את כלל הציבור, ולא מכוונים בהכרח לרצות פרטים מתוכו.

אפשר כי זהו היבט נוסף של המגמה שהחלה בישראל בסוף שנות ה-70, לשחרור השלטון המקומי מן המחויבות והזיקה לשלטון המרכזי: מערכת החינוך בישראל נחשבת ריכוזית, כאשר עיקר הכוח וההשפעה נתונים למשרד החינוך, הן מן הבחינה הארגונית (בן-אליא, 2000; בלנק, 2004) והן בשל משקלם הניכר של ערכים לאומיים-מרכזיים בבניית מערכת החינוך בראשיתה (גל, 1995; וולנסקי, 1994). ראיית קובעי מדיניות החינוך ברשויות המקומיות את יעד פעולתם כציבור כללי, רומזת על ראייה של הציבור לו הם מחויבים לאו דווקא כנגזרת מתוך הישראליות השלמה, המדינתית והגדולה, כי אם כציבור מקומי יחודי, ציבור המתגוררים בתחומי הרשות המקומית שלהם.

בבחינת הקשר בין תפיסת החינוך כשירות ציבורי לבין המעורבות בחינוך, נמצא כי ברשויות מקומיות מאשכול פריפריאליות נמוך, ככל שעולה הנטיה לראות בחינוך שירות ציבורי כוללני, עולה המעורבות בחינוך; לעומת זאת, ברשויות מקומיות מאשכול פריפריאליות גבוה – קרובה יותר למרכז, הרי ככל שעולה הנטיה לראות בחינוך שירות ציבורי כוללני, הנטייה למעורבות בחינוך – פוחתת.

נראה כי הבדל זה יכול להיות מוסבר בשוני בין תפיסת יעד ה "ציבור כוללני" במרכז ובפריפריה. תפיסת "כור ההיתוך" שאפיינה את מדיניות החינוך הריכוזית בישראל בשנים הראשונות לקיומה, משפיעה גם כיום במרכז המדינה והציבור הכללי בישראל עדיין נתפס כמושא הישות האחדה אליה מכוון החינוך כשירות ציבורי. בפריפריה, לעומת זאת, מתגבשת זהות מקומית, שאחד מביטוייה הבולטים הוא גיבוש סדר יום חינוכי עצמאי, וזאת לא רק כחלק מן ההשתחררות מכבלי השלטון המרכזי והכתבות משרד החינוך, אלא במודגש ובמכוון, תוך שימוש בחינוך כמנוף לבניית זהות עצמאית זו (Crowson & Goldring, 2009; Hodgson & Spours, 2012).

לדבר יש ביטוי גם במושגים המשמשים את ציבור העוסקים בתחום ואת השינויים החלים בהם. חוקי החינוך בישראל מתייחסים אל החינוך הניתן מאת המדינה הן במושג "חינוך ממלכתי" (כך בחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג–1953) והן במושג "חינוך רשמי" (כך בחוק לימוד חובה, תש"ט–1949), ומציינים באמצעות שניהם את החינוך הניתן לילדים ונערים במוסדות החינוך המוחזקים על-ידי המדינה. בשנים האחרונות נשמע פחות ופחות המושג "חינוך ממלכתי" ושגור בפי כול המושג "חינוך ציבורי". הסיבות לכך רבות ושונות. אפשר שהמושג "ממלכתי" נשמע ארכאי, אפשר שהמושג "ציבורי" קרוב יותר למושג המשמש תחום זה במדינות אחרות (public education). בהקשר הנדון כאן מסתמנת משמעות מיוחדת להפחתת השימוש במושג "ממלכתיות" בהתייחס לחינוך: הרשות המקומית היא זרוע שלטונית, שלוחת ציבור, ודגש מעורבותה מחליש את הממד הממלכתי הכלל-מדינתי בחינוך הציבורי. ייתכן, שבממצאי המחקר הנוכחי יש כדי לעורר תקווה בקרב מי שחרדים לגורלו של החינוך הציבורי בישראל, הרואים בחינוך הפרטי את האויב וחוששים כי העברת אחריות לחינוך לרשות המקומית מביאה בהכרח להפרטתו. נראה כי הציבוריות, אם כי לא הממלכתיות, דווקא נשמרת על-ידי הזרוע השלטונית האחרת – הרשויות המקומיות. לעניין זה ראוי לבחון את דבריה של Fennell (2001) ואת העיקרון המוצע על-ידה כקו מנחה לפעולת רשויות שלטון בתחום

החינוך. בעיניה, חשיבותה של מעורבות רשות שלטונית בשירותים חברתיים טמונה בעיקר בהסדרת ההשתתפות של אזרחים אלה כלפי אלה. במקום לראות את הרשות השלטונית כגורם מספק שירות לאזרח המקבל אותו, מציגה Fennell את השלטון כגורם מסדיר בריתות בין שותפים לבין עצמם. במדינות שונות בעולם מחליפות הבריתות בין שותפי תפקיד את הרגולציה בתחומי הסדרה שונים (ר' גם: Stewart, 2003), ורשויות השלטון משנות את תפקידן מגורם מספק או מפקח על שירותים חברתיים, לגורם מסדיר ומנווט. תפקיד כזה של רשות שלטונית, מציינת Fennell, ראוי לפתח במסגרות קטנות – להן מבחינת השטח והן מבחינת מספר המשתתפים. במילים אחרות: רשות מקומית עשויה לקבל על עצמה תפקיד מסדיר בריתות בין שותפים ביתר הצלחה מאשר הזרוע השלטונית המדינתית, ודבר זה הופך את הרשות המקומית לגורם מתאים יותר לקבלת תפקידים ואחריות בתחום החינוך.

העברת סמכויות בתחומי שירותים חברתיים מן הזרוע המרכזית לזרוע המקומית, תוך גיבוש זהות מקומית, זוכה בשנים האחרונות לעיסוק נרחב בתחום המדיניות הציבורית בעולם, במיוחד תחת הכותרת **מקומיות חדשה – New Localism** (Crowson & Goldring, 2009;) Hodgson & Spours, 2012). האפשרות לראות את הרשות המקומית – ולא את המדינה כעמדת-הנגד לתפיסה הרואה את הפרט כיעד של מדיניות חינוך, מהדהדת בעיסוק במקומיות החדשה באנגליה ובארה"ב (למשל Bailey, 2011; Ford, 1999). מטרתה העיקרית של המקומיות החדשה היא טיפוח זהות והצמחה של קול מקומי (De Vries, 2000; Foley &) Martin, 2000; Pratchett, 2004). מטבעו ומעצם מהותו עשוי החינוך להיות גורם רב ערך במשימה זו (Crowson & Goldring, 2009; Weis, 2009).

תפקידו האפשרי של החינוך בבניית חברה ובעיצוב זהותה הופכת אותו למכשיר בקידום המקומיות החדשה כתפיסת עולם. במובן זה, תפיסת החינוך בעיני קובעי מדיניות ציבורית עשויה לחרוג מגדר היותו שירות ציבורי שעליהם לספק, ולהציבו גם כמכשיר: הוא משמש כלי לעיצוב קול מקומי, לשימור ערכים, להנחלתם ולעיצובם כהליך מתמשך. פירוש הדבר עשוי להיות הצמחת זהות מקומית משותפת – כוללת, באמצעות (Crowson & Goldring, 2009;) Hodgson & Spours, 2012). לפיכך, אפשר שיש בממצאי המחקר שתואר כאן כדי לחזק ולעודד פיתוחה של מקומיות חדשה בשיח הציבורי הישראלי; החינוך עשוי להיות גורם מאיץ ומדריך לבניית זהות מקומית, להציע הרחבה של משמעות וערך למעבר האחריות של שירותים ציבוריים מסויימים מידי המדינה לרשויות המקומיות.

מחקר זה מוגבל מעצם טיבו: ראשית, הוא מבוסס על דיווחים של נשאלים ביחס לעמדותיהם, ומדובר מטבע הדברים בעמדות מוצהרות בלבד; אין הוא מתאר מדיניות בפועל אלא סוקר תשובות ישירות לשאלות אודות מדיניות. השאלונים הופצו בקרב ראשי רשויות מקומיות ומנהלי אגפי חינוך כקבוצה אחת. יש מקום להגדיל את המדגם ולבדוק עמדות של כל אחת מקבוצות אלה בנפרד. מלבד זאת, יש מקום לבדוק גורמים נוספים שלהם השפעה על עיצוב מדיניות החינוך, כגון מנהלי בתי-ספר, חברי מועצה ברשות הנושאים בתפקידים בתחום זה ואולי אחרים. ובכל זאת, נראה כי המסגרת המושגית שהוצעה לבחינת תפיסות של עובדי ציבור ונבחרי עשויה לשמש בעתיד את העוסקים במדיניות ציבורית. זהו כלי אשר עשוי

להצמיח תובנות הן בשטח קביעת המדיניות והן בשטח עיצוב ההתנהגות הארגונית במגזר הציבורי. יש מקום להרחיב את היריעה המחקרית ולבחון את השאלות שהוצגו בכלים נוספים ומשוכללים יותר. מחקרים עתידיים עשויים להוסיף עוד נדבכים לחקר המקומיות החדשה, תפקיד החינוך בה וביטויים של אלה בישראל.

ביבליוגרפיה

חקיקה ופסיקה

- חוק בתי המשפט לעניינים מינהליים, התש"ס - 2000
 חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג - 1953
 חוק לימוד חובה, תש"ט - 1949
 חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה - 1975
 חוק הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת חינוך), תשס"א - 2001
 פקודת החינוך [נוסח חדש], תשל"ח-1978
 תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), תשי"ט - 1959
 תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), תשי"ג - 1953
 הצעת חוק (פרטית) אחריות המדינה לחינוך ציבורי תשע"א - 2011 (ח"כ אלכס מילר)
 בג"ץ 284/61, יוסף מורגנשטרן נ' ראש העיר, מועצת העיר ירושלים ו-2 אח', פד י"ב, 1877
 בג"ץ 273/63 דפנה פרס, קטינה, על-ידי הוריה ואפוטרופסיה הטבעיים זלמן ועדה פרס נגד ראש העיר, חברי המועצה ותושבי העיר כפר-סבא ואח', פ"ד י"ז, 2994
 בג"ץ 421/77 עמליה ומיכאל ניר ו-9 אח' נ' המועצה המקומית באר יעקב, נחום איצקוביץ - ראש המועצה המקומית באר יעקב, שר החינוך והתרבות, פ"ד ל"ד (4), 780
 בג"ץ 715/89 שריג נ' משרד החינוך (פורסם באתר נבו)
 בג"ץ 4383/91 שפקמן ואח' נ' עיריית הרצליה ואח', פד מ"ו (1), 447
 בג"ץ 5273/97 דליה מוננון ו-17 אח' נ' עיריית אשדוד - אגף החינוך, פד נא (4), 757
 בג"ץ 2910/04 מרכז השלטון המקומי נ' משרד החינוך ומשרד האוצר, פד נט (3), 625
 עת"מ י-ם 304/01 מיכל שלם ואח' נ' עיריית ירושלים ואח', (פורסם באתר נבו)
 עת"מ חיפה 1292/03 אפרת, אהוד ועמית נ' מנכ"לית משרד החינוך ואח', (פורסם באתר נבו)
 עת"מ ב"ש 341/06 גובין אולגה ואח' נ' משרד החינוך, עיריית אשקלון ואח', (פורסם באתר נבו)
 עת"מ ת"א 1902/07 יעל ורון ורדי ואח' נ' מ.א. גזר, (פורסם באתר נבו)
 עת"מ י-ם 8899/08 משה צימרמן ואח' נ' משרד החינוך ועיריית מודיעין, (פורסם באתר נבו)
 עת"מ חיפה 9268-08-09 יהונתן יוסף נ' מ.מ. שלומי ומשרד החינוך, (פורסם באתר נבו)
 עמ"נ ת"א 35243-03-10 עמותת חסידי חוסני אלקואסמי נ' משרד החינוך, (פורסם באתר נבו)
 עת"מ מרכז 31083-10-11 עמית קורנר ואח' נ' עיריית כפר סבא ומשרד החינוך, (פורסם באתר נבו)

מאגרי מידע ונתונים

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דו"חות 2010-2008
 משרד הפנים, נתוני רשויות מקומיות, 2010

ספרות

- בלנק, י' (2004). ממלכתיות מבוזרת: שלטון מקומי, הפרדות ואי שוויון בחינוך הציבורי, **עיוני משפט** כח (2), 416-347.
- בן-אליא, נ' (2000). **אזרח החינוך בישראל: דה-רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא, נ' (2005). **רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- ברקוביץ, י' (2012). הסדרה מחודשת של היחסים בין הרשויות המקומיות למשרד החינוך (טיזטא לדיון). ירושלים: מכון ון ליר.
- גבתון, ד' (2003). אוטונומיה, אנומיה ואנרכיה: חקיקה ופסיקה כמכשירים להפעלת רפורמות חינוכיות וליישומה של מדיניות החינוך בישראל. בתוך: י' דרור, ד' נבו, ר' שפירא (עורכים): **תמורות בחינוך: קווים למדיניות החינוך בישראל לשנות האלפיים**, תל-אביב: רמות ואוניברסיטת תל-אביב, ע' 407-454.
- גל, נ' (1995). הפרט, הרשות ושורת הדין – עמדת בית-המשפט העליון בישראל בשאלה של בחירת בית-ספר על-ידי הורים, ירושלים: האוניברסיטה העברית, המכון לחקר הטיפוח בחינוך.
- דגן-בוזגלו, נ' (2010). **הבטים של הפרטה במערכת החינוך**, תל-אביב: מרכז אדוה.
- דהאן, י' יונה, י' (2005). דוח דוברת: על המהפכה הניאו-ליברלית בחינוך. **תיאוריה וביקורת** 27, 11-38.
- היימן, פ', שביט, ר', שפירא, ר' (1995). אוטונומיה ובחירה מבוקרת בחינוך – המקרה הישראלי: מודל מערכתי של העצמת בתי-ספר וקהילותיהם, בתוך: ד' חן, (עורך): **החינוך לקראת המאה ה-21 – יובל העשרים של בית-הספר לחינוך באוניברסיטת תל-אביב**, (ע' 155-185). תל-אביב: רמות.
- ויינשטיין, ג' (2002). **יחודיות בתי-ספר – מרחבי חינוך**. (דו"ח ועדה). ירושלים: מדינת ישראל, משרד החינוך.
- וולנסקי, ע' (1994). אינדוידואליזם, קולקטיביזם וכוחות שוק בחינוך: האם המחיר החברתי הכרחי, **מגמות** לו (2-3), ירושלים: מכון סאלד.
- וורגן, י' (2011). העסקת מורים במערכת החינוך: מעקב אחר התופעה של העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- לבקוביץ, צ' (2008). הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות – 7: ועדת חינוך, מעלה אדומים: מפעם. לם, צ' (1973). **ההגינות הסותרים בהוראה**. תל-אביב: ספריית פועלים.
- נסים, ש' (2006). עמדות מורים וסייעים העובדים עם תלמידים בעלי פיגור שכלי כלפי הגדרת הפיגור השכלי החדשה. עבודת גמר לקראת התואר מוסמך MA, אוניברסיטת בר אילן.
- סבירסקי, ש', דגן-בוזגלו, נ' (2009). בידול, אי-שוויון ושליטה מתרופפת – תמונת מצב של החינוך הישראלי, תל-אביב: מרכז אדוה.
- ענבר, ד', חושן, מ' (1997). **ביזור סמכויות בתחום החינוך לרשויות המקומיות**, ירושלים: מכון מילקן לחקר מערכות חינוך.
- שורק, צ', פז, ד', טל, ח' (2009). **מערכת החינוך מופרטת**, תל-אביב: הסתדרות המורים.

- Agyemang, G. (2009). Responsibility and accountability, without direct control? local education authorities and the seeking of influence in the UK schools sector. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 22, 5: 762-788.
- Alexander, L.T. (2011). The promise and perils of "New Regionalist" approaches to sustainable communities. *Legal studies research paper series paper 1160*, University of Wisconsin Law School. pp. 629-673.
- Bailey, N. (2011). The continuing popularity of the neighborhood and neighborhood governance in the transition from the "big state" to the "big society" paradigm. *Environment and planning c: Government and policy*, 29:927-942.
- Berhanu, G. (2011). Inclusive education in Sweden: responses, challenges, and prospects. *International Journal of Special Education* vol. 26 (2): 128-148
- Buchman, J.M. (2003). Public choice: The origins and development of a research program. Washington DC.: George Mason University, www.gmu.edu/public-choice.
- Chubb, J.E., Moe, T.M. (1990). *Politics, markets & America's schools*, Washington, DC: Brookings.
- Coaffee, J. (2006). New localism and the management of regeneration. *International Journal of Public Sector Management* 18 (2): 108-113.
- Correy, D., Stoker, G. (2002). New localism refashioning the Centre-Local relationship, NLGN, London.
- Crowson, R.L., Goldring, E.B. (2009). The new localism: Re-examining issues of neighborhood and community in public education. *Yearbook of national society for the study of education*, 108: 1-24.
- De Vries, M.S., (2000). The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries, *European Journal of Political Research*, 38:193-224.
- Elison, S. (2009) Hard-wired for innovation? Comparing two policy paths toward innovation schooling. *Interractional Education* 39 (1):30-48.
- Elmore, R.F., Fuller, B. (1996). Empirical research on educational choice: What are the implications for policy-makers? In: B. Fuller, R.F. Elmore and G. Orfield (Eds.), *Who chooses? Who loses? Culture, institutions and the unequal effects of school choice*. New York: Teachers College Press.187- 201.
- Essuman, A., Akyeampomg, K. (2011). Decentralisation policy and practice in Ghana: the promise and reality of community participation in education in rural communities. *Journal of Education Policy* Vol. 26(4):513-527.
- Fennell, L.A. (2001). Beyond exit and voice: User participation in the production of local public goods. *Public law and legal theory working paper* 31. Texas: The University of School of Law.
- Foley, P., Martin, S. (2000). A new deal for the Community? Public participation in regeneration and local service delivery. *Policy & Politics*, vol. 28(4):479-491.

- Ford, R.T. (1999). Law's territory (A history of jurisdiction), *Michigan Law Review*, 97(4): 843-930.
- Fullan, M.G. (1991). *The new meaning of educational change*. New York: Columbia University Teachers College.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hare, R.M. (1977). Opportunity for what? Some remarks on current disputes about equality in education. *Oxford Review of Education*, 3 (3): 207-213.
- Hirschman, A.O. (1970). *Exit, voice and loyalty*. Cambridge, MA. Harvard University Press.
- Hodgson, A., Spours, K. (2012). Three version of "localism": implications for upper secondary education and lifelong learning in the UK; *Journal of Education Policy* 27 (2): 193-210.
- Human Capital (2008). *Public service broadcasting now and in the future – Audience attitudes, a report plus appendix*, Media strategy & research, <http://downloads.bbc.co.uk/aboutthebbc/insidethebbc/howwework/reports>
- Ichilov, O. (2009). *The Retreat from Public Education: Global and Israeli Perspectives*. New-York: Springer-Verlage.
- Kenny, D.A. (2004). Mediation, <http://davidakenny.net/cm/mediate.htm>.
- Labaree, D.F. (1997). Public goods, private goods: The American struggle over educational goals. *American Educational Research Journal*, 34 (1):39-81.
- Le Grand, J. (2003). "Introduction: Motivation, agency and public policy." *Motivation, agency and public policy – of knight & knaves, pawns & queens*. Oxford: Oxford University Press. pp. 1-19.
- Lubienski, C. (2003). Instrumentalist perspectives on the 'Public' in public education: Incentives and purposes, *Educational Policy* 2003 (17):478-502.
- Manabu, S. (2008). Historical aspects of the concept of "compulsory education": Rethinking the rhetoric of debates in current reform. *Educational studies in Japan: International yearbook* (3): 65-84.
- McGinn, N., Welsh, T. (1999). *Decentralization of Education: Why, when, what and how?* Paris: UNESCO.
- Mitchell, B. (2005). Participatory Partnerships: Engaging and empowering to enhance environmental management and quality of life. *Social Indicators Research*, 71:123-144.
- Pratchett, L. (2004). Local autonomy, local democracy and the 'New Localism', *Political Studies*, 52: 358.
- Ravitch, D. (2010). Choice: The story of an idea. Ch. 7, In: *The death and the life of the American School System: How testing and choice are undermining education*. New York: Basic Books.pp. 113-148.
- Reynolds, D. (2008). New labour, education and Wales: The devolution decade. *Oxford Review of Education*, Vol. 34 (6):753-765.
- Reynolds, L. (2007). Local governments and regional governance. *Urban Lawyer* (39):483-528.

- Rhodes, R.A.W. (1996). The new governance: Governing without government, *Political Studies*, 44: 652-667.
- Ruthanne, K. S., Charles R. G. (2008). Educational Reform. In: Provenzo, E. F. Jr. (Ed.), *Entry, Encyclopedia of the Social & Cultural Foundations of Education* CA: Sage.
- Ryan, J.E. (2010). *Five Miles Away, A world Apart*. Oxford: Oxford University Press.
- Saiger, A. (2009). Local government without Tiebout, *The Urban Lawyer* 41(1): 93-145.
- Savoie, D.J. (1995). What is wrong with the new public management? *Canadian Public Administration*, 38 (1):112-121.
- Stewart, R.B. (2003). Administrative law in the twenty-first century. *New-York University Law Review*, 78 (2): 437-460.
- Volansky, A., Friedman, I. (2003). *School-based management – an international perspective*. Jerusalem: The State of Israel – Ministry of Education.
- Volansky, A., (2010). The Israeli education system. In: E. Baker, P. Peterson & B. McGraw (eds.), *The international encyclopaedia of education*, 3rd edition, Amsterdam: Elsevier, pp. 618–626.
- Weis, W. (2009). *Local government education policy: Developments, concepts and perspectives*. URL: <http://www.difu.de/node.6861>.
- Whitty, G., Power, S., Halpin, D. (1998). *Devolution and choice in education: The school, the state and the market*. Buckingham, U.K.: Open University Press.

טוהר מידות ואמון הציבור בשלטון המקומי

דמוקרטיה מקומית ובית המשפט העליון

אסף מידני ונדיר צור

במהלך העבודה על המאמר
נפל נדיר למשכב שממנו לא קם.
מאמר זה מוקדש לזכרו של עמית,
חבר, איש ספר ואיש משפחה
שכתב באחד משיריו:

היום שהיה כלה מן השוק
משרך את דרכו בנתיבי העבר
והערב קרב ונושק
במרחק נגיעה זהרורית מנצנצת
וצלילי אהבה מלטפים את הלב.

חבר יקר, יהי זכרך ברוך.

“בעולם אידיאלי, אם המועמד ומי שהציעו אותו לא פעלו כפי שראוי שיפעלו, הציבור יסיק את המסקנות בקלפי. בעולם אידיאלי היה מקום לקבוע כי בית המשפט לא יתערב בעניין. מנקודת הראות של זכות היסוד לבחור וזכות היסוד להיבחר – נאה להשאיר את ההכרעה לדין הבוחר. ואולם, נוכח הפגיעה הקשה בטוהר המידות ובאושיות השלטון הדמוקרטי ובשלטון החוק אין לקבוע כלל לפיו נבחר ציבור ‘מחוסן’ מהעברה מכהונה בשל העובדה שכתב אישום חמור שהוגש נגדו הוגש כבר לפני הבחירות, ולמרות זאת בחר בו הציבור. כלל כזה עלול להביא לשחיתות מידות שמדינת ישראל הדמוקרטית אינה יכולה להתיר”

(השופטת מרים נאור בבג"ץ 4921/13 ; 5126/13 ; 5597/13 ; 5598/13
אומ"ץ ואח' נ' ראש עיריית רמת השרון יצחק רוכברגר ואח').

תקציר

ב-17 בספטמבר 2013, כחודש לפני הבחירות לרשויות המקומיות, פסק בג"ץ בהרכב מיוחד של שבעה שופטים כי ראש עיריית נצרת עילית, שמעון גפסו, וראש עיריית רמת השרון, יצחק רוכברגר, יודחו מתפקידם לאחר שנגד השניים הוגשו כתבי אישום. מאוחר יותר קבע הרכב של שלושה שופטי בג"ץ כי גם שלמה לחיאני, ראש עיריית בת-ים שנגדו הוגש כתב אישום, יודח מתפקידו. משמעותן של שלוש החלטות בג"ץ היא כי ראש עירייה הנאשם בפלילים, לא יוכל להמשיך לכהן בתפקידו וכי הבחינה המשפטית ועקרון השמירה על טוהר המידות ושלטון החוק תקפים בשלטון המקומי בדומה לזה הארצי וגוברים על הבחינה הציבורית. עניינו של מאמר זה הוא בהסבר הכרעות בג"ץ אשר לראשי העיריות. במאמר, המשלב הקשרים תרבותיים, חברתיים ופוליטיים, הדגשנו את התפתחותה של תפיסה מחשבתית (mental model) בציבור הממקמת בהדרגה את בג"ץ כספק משילות אלטרנטיבי תוך ניתוח התפתחותו של השיח הפוליטי בכל הקשור לטוהר המידות בישראל על רקע אי משילות המערכת הפוליטית והתגבשות מעמד הבג"ץ בחיים הציבוריים בישראל.

מבוא

המאבק הציבורי בישראל להבטחת טוהר המידות של נבחריה בשלטון המקומי ולהשלטת החוק ברשויות המקומיות זכה בשנת 2013 למענה חשוב בשלוש הכרעות של בית המשפט הגבוה לצדק. שופטי בג"ץ שפסקו בעניינם של ראשי-העיריות מרמת-השרון, נצרת-עילית ובת-ים קבעו כי ראש עירייה הנאשם בפלילים, לא יוכל להמשיך לכהן בתפקידו וכי הבחינה המשפטית ועקרון השמירה על טוהר המידות ושלטון החוק תקפים בשלטון המקומי בדומה לזה הארצי וגוברים על הבחינה הציבורית. הקו המנחה שבג"ץ בעמדת הרוב ביקש להחיל בהכרעותיו הוא,

שכתב אישום מונע מראש רשות לכהן בתפקידו, אך אינו מונע ממנו להתמודד בבחירות. בכך הרחיב בג"ץ את הפרשנות להוראות החוק בדבר סיום תפקידו של ראש רשות מעבר לחובה להעבירו מן התפקיד רק לאחר הרשעה ובכפוף להטלת קלון בגינה.

עניינו של מאמר זה הוא בהבנת פשר הכרעות בג"ץ בנוגע לראשי העיריות במבט רחב – חברתי ופוליטי. הסוגיה מתקשרת לחקר המשפט כתופעה חברתית. הדיון הוא רב-תחומי ולא רק נוהלי, הדבק בנוקשות המשפט. המאמר, שמשלב הקשרים תרבותיים, חברתיים או פוליטיים (ראו למשל, גביון, קרמניצר ודוהן, 2000; מאוטנר, 1993; ברזילי, יוכטמן, סגל, 1994; ברזילי, 1998), משיק למחקרים העוסקים ברטוריקה שיפוטית (אלמוג, 2000; Dotan, 1999), ומשקפים על אופן כתיבת פסקי דין בידי שופטים (זכריה, 2003) ועל אופן השימוש ששופטים עושים באימוץ דוקטרינות משפטיות (קידר, 2002). גישה זו מצביעה בין השאר על שופטים כישויות 'פוליטיות' המודעות לכך שהן פועלות בעולם רווי כוח שבו עליהן לעשות כמיטב יכולתן כדי לשמור על האוטונומיה ועל הלגיטימיות שלהן (ברזילי, 1999; Mizrahi and Meydani, 2003). כתוצאה מכך מתאפשר לבית המשפט להטביע שינויים (Rosenberg, 1999).

השאלות שעליהן אנו מבקשים להשיב מתקשרות לאתגריו של הבג"ץ בביעור השחיתות ובהשלטת החוק במדינה. בדיון נבחן כיצד התגבשה התודעה הציבורית התובעת דין אחד לנבחרי ציבור בשלטון המקומי ולנבחרים בשלטון הארצי וכיצד בשלה השעה החברתית לפסוק בעניינם של ראשי העיריות מרמת-השרון, נצרת-עילית ובת-ים.

שני רבדים להשערה ביסוד מאמרנו: האחד, פסיקת בית המשפט העליון מבטאת בנקודת זמן נתונה העדפות חברתיות המתגבשות בתהליך למידה (Meydani, 2011) אשר במסגרתו מפתחת החברה תפיסה מחשבתית (mental model) קולקטיבית לפתרון בעיות על רקע אי משילות המערכת הפוליטית. בספרות מוכר המושג 'מודל מנטלי' המשקף את הדרך שפרטים וקבוצות בחברה מאמצים לפתור בעיות שעמן הם מתמודדים בהקשרים שונים (Jonassen and Henning, 1999; Mantzavinos, North and Shariq, 2004). בהדרגה, הציבור מבקש למקם את בג"ץ כספק משילות אלטרנטיבי. הרובד השני נוגע להשפעת השיח הפוליטי על החיים הציבוריים ובהתגבשותו למודל מנטלי דינמי קולקטיבי המדגיש את מקומו של בג"ץ כגורם המנחיל ערכים, ובהם טוהר מידות למשרתי ציבור.

מאז שנות ה-80 של המאה ה-20 התעצם שיח השחיתות ובמקביל קנה בית המשפט מעמד של שחקן חברתי מרכזי המעורב בתהליכים של עיצוב מדיניות במסגרת השלטת החוק. ניכר, כי ככל שתופעת השחיתות הפכה בולטת ומשפיעה על המדיניות וככל שהמערכת הפוליטית התקשתה למשול, כך מקומו של בית המשפט העליון הפך מרכזי יותר בעיצוב המדיניות בזירה הפוליטית. בראשית ימי המדינה, כפי-הנראה, מסיבות המתקשרות בין-השאר, לממלכתיות ולהתגייסות הציבור לביסוס מוסדות המדינה הצעירה, לא התקיים כמעט שיח שחיתות. בשנות השישים והשבעים תופעת המינויים הפוליטיים אף נחלשה ושירות המדינה הפך לפחות מפלגתי (זמיר, 2008; גל-נור, 2007: 172). באותה עת, בית המשפט טרם תפס מקום בהליכי עיצוב מדיניות. מאז שנות ה-80 ובמיוחד בשנות ה-90 התפרצה בהדרגה התופעה לציבוריות הישראלית (גל-נור, 2007: 173, 174; זמיר, 2008; נבות, 2007: 31). הניסיונות של קובעי

המדיניות להילחם במינויים הפוליטיים- ועדת גבאי (1982), ועדת דרור (1986), ועדת קוברסקי (1989), התכנית 'צעדים מחוללי שינוי' של נציב שירות המדינה (6-1994), וועדת בן-דרור (1994), (גל-נור, 2007: 183, 188) לא עלו יפה ותופעות של שחיתות גאו. מעידות שנחשפו גלגלו את הסוגיה לפתחו של בית המשפט העליון, בין-השאר בפרשות דרעי ופנחסי ובפרשת שבס. לאחר כמעט כעשור, בשנת 2013 שיח טוהר המידות חדר גם אל הזירה המקומית.

ראוי עוד לציין, כי לאחר הקמת המדינה ניכר תהליך של לימוד שהתבטא בשינוי הדרגתי בדפוסי הפעולה של פרטים ושל קבוצות בחברה הישראלית. בעבר, דפוס הפעולה הדומיננטי היה דמוקרטי במהותו – קרי, השפעה באמצעות הצבעה בבחירות ובאמצעות ערוצי השתתפות פוליטית אחרים, שעה שמעורבות בג"ץ הייתה מוגבלת (מאוטנר, 1993). ואולם, מאז שנות ה-80 וביתר שאת בשנים האחרונות, נרקם מודל מנטלי בבחינת דפוס פעולה של 'פוליטיקה אלטרנטיבית' שבמסגרתו פרטים וקבוצות מנסים להשיג את מבוקשם בערוצים חלופיים לערוצים הממשלתיים-פורמליים – קרי, באמצעות יוזמות פרטיות. בהקשר זה אפשר לזהות שני שלבים: שלב פוליטי ארצי ובעקבותיו שלב מקומי. הללו באו לידי ביטוי במאבקן של עמותות דוגמת 'אומ"ץ' והתנועה לאיכות השלטון, בכל הקשור לאספקה של משילות הנפגעת מקלקולים ומפגיעות בטוהר המידות. המאבק הוא חלק ממאמץ מרוכז של ארגונים לא ממשלתיים לקידום מדיניות ציבורית ולהבטחת זכויות-אדם שאינם מסופקים בידי פוליטיקאים. בראשית הדברים נבחן בקצרה את הגישות השונות שמופיעות בספרות המשפט והפוליטיקה להסבר מקומו של בית המשפט כמעצב מדיניות הן בעולם הן בישראל תוך שאנו משלבים בהם את עיקרי הטענות שבבסיס המאמר. בהמשך, נבחן את מקומו של בג"ץ בעיצוב טוהר המידות בתור ערך חשוב במשילות, ונציג את מעורבותו בזירות הפוליטיות הן הארצית והן המקומית. בשלב זה נסביר את התגבשותו של מודל מנטלי בציבור הממקם בהדרגה את בג"ץ כספק משילות אלטרנטיבי. זאת, באמצעות מעקב אחר התפתחותו של השיח הפוליטי בכל הקשור לטוהר המידות בישראל ולמקומו של בג"ץ בהקשר זה. לבסוף נסכם ונציג מסקנות עיקריות.

רקע

ב-17 בספטמבר 2013, כחודש לפני הבחירות לרשויות המקומיות, פסק בג"ץ בהרכב מיוחד של שבעה שופטים כי ראש עיריית נצרת עילית, שמעון גפסו, וראש עיריית רמת השרון, יצחק רוכברגר, יודחו מתפקידם לאחר שנגד השניים הוגשו כתבי אישום. מאוחר יותר קבע הרכב של שלושה שופטי בג"ץ כי גם שלמה לחיאני ראש עיריית בת-ים שגם נגדו הוגש כתב אישום יודח מתפקידו.

קדמה להחלטה זו פסיקתו של בג"ץ מ-14 ביולי 2013, בעניינו של ראש עיריית רמת-גן, צבי בר, בה בחר שלא לקבוע תקן המחייב ראשי עירייה להתפטר מתפקידם מיד לאחר הגשת כתב אישום נגדם. שבעה משופטי בית-המשפט העליון בראשות הנשיא אשר גרוניס קבעו, כי בשל העובדה שהבחירות לרשויות המקומיות יערכו כשלושה חודשים לאחר הכרעתם המשפטית, יתחייב בר שלא להתמודד בבחירות ושלא להעמיד למבחן הציבור את מועמדותו ובכך הסתפקו (בג"ץ 5141/11).

כשלנגד עיניו ההחלטה בעניין צבי בר, היועץ המשפטי לממשלה לא סבר כי יש להדיח את ראשי העירייה. וכך אמר בעניינו של ראש עיריית נצרת-עלית: "לעת הזו [ההדגשה אינה במקור] החלטת המועצה מצויה במתחם הסבירות. העבירה בגינה הוגש כתב אישום נגד גפסו אכן מגלה חומרה עקב זיקתה לתפקיד הציבורי. אולם, לא מתקיימים בה מאפייני חומרה יתרה נוכח העובדה שהמדובר לכאורה במעשה בודד, והתמורה שניתנה לכאורה אינה בהיקף כזה שהופך את החומרה הקיימת ליתרה" (חובל, 08/09/2013). אשר לראש עיריית רמת השרון היועץ קבע, כי היות שמועצת העירייה כלל לא התכנסה אף שכתב האישום הוגש כבר במאי 2013, ואף שהתכנסות המועצה היא חובה משפטית; והיות שמועד הבחירות קבוע כבר לאוקטובר, סוגיית התאמתו של רוכברגר, אם ייבחר שוב, תונח לפתח המועצה שתיבחר בבחירות (חובל, 08/09/2013).

לא כך חשבו שופטי בג"ץ. שישה משופטי בג"ץ תמכו בהחלטה תקדימית להדיח לאלתר את שני ראשי העיריות מנצרת-עלית ומרמת-השרון ואילו נשיא בית-המשפט, אשר גרוניס, היה בדעת מיעוט. פסיקת בג"ץ כללה גם אמירה מפורשת כי דעת השופטים אינה נוחה מכוונת השניים להתמודד בבחירות ב-22 באוקטובר 2013. בנימוקים לפסק-הדין שהתפרסמו מאוחר יותר סמוך לבחירות נכתב: "אין ספק כי העברה מכהונה פוגעת בראש עיר מכהן או ראש עיר שנבחר מחדש, הטוענים לחפותם". המשנה לנשיא השופטת מרים נאור הוסיפה, "אני ערה לכך, שלראשי עיריות יש שונאים או מתחרים והם חשופים לתלונות שווא. יחד עם זאת, לעת הזו, לא ניתן להשלים עם המשך כהונתם כל עוד כתבי האישום מרחפים מעל ראשם. מסקנה זו, שהייתה נכונה לפרשת דרעי ולפרשת פנחסי הראשונה, מתחייבת במישור המינהלי גם בענייננו" (בג"ץ 4921/13 ; 5126/13 ; 5597/13 ; 5598/13).

ב-16 באוקטובר 2013 החליטה מועצת עיריית בת-ים ברוב של 15 תומכים, מול 5 מתנגדים ו-2 נמנעים שלא להדיח את ראש העירייה שלמה לחיאני שנגדו הוגש כתב אישום ב-1 באוקטובר. וכך נכתב בהחלטתה: "בשים לב, שאנו נמצאים ימים בודדים בלבד לפני הבחירות, ולאחר ששמענו בעיון ובהרחבה את נימוקיהם הענייניים של חברי מועצת העיר ובהתחשב בחזקת החפות העומדת ביסוד שלטון חוק תקין במדינה דמוקרטית, אנו מחליטים שלא להעביר את ראש עיריית בת ים מתפקידו ולהניח לציבור, בהתאם לדברי נשיא בית המשפט העליון ד"ר אשר גרוניס, לומר בעוד ימים בודדים בלבד את דברו" (בג"ץ 6549/13). החלטת המועצה הובאה למבחן בג"ץ ויומיים בלבד לפני הבחירות קבע הרכב של שלושה שופטים, כי ההחלטה אינה סבירה באופן קיצוני. ראש הרכב השופטים, הנשיא אשר גרוניס התייצב כבר במקרה זה לצד עמיתיו וקבע, בהתייחס לתקדים גפסו ורוכברגר: "לכאורה החלטת מועצת העיר בת ים עשתה צחוק מפסק הדין" (יעוז, 20/10/2013). עם כל זאת, בית המשפט לא מנע מלחיאני, בדומה לשני ראשי העירייה האחרים, מלהתמודד בבחירות.

בין משפט לפוליטיקה

הספרות הדנה בענייני משפט ופוליטיקה ובקשר ביניהם בוחנת את מקומו של בית המשפט העליון בהקשרים מגוונים ומנקודות מבט דיסציפלינריות אחדות. כחלק מאליטה שלטונית

(Schubert, 1985; Cowan, 1958) אינטרס, כקבוצת (Hirschl, 2001; Barzilai, 2003) וכבירוקרט מיוחד שהתנהגותו כפופה לתנאים מבניים שונים (Epstein and Knight, 1998; Segal, 1997). יש המדגישים את תרומתו של בית המשפט העליון לשיווי משקל חברתי (Nonet, 1976) ויש המעניקים משקל להקשר התרבותי והפוליטי-מפלגתי ובו בזמן גם מייחסים לבית המשפט העליון ממד אקטיבי מסוים אך מוגבל (ברזילי, 1998; שמיר, 1994; Hofnung, 1999). הספרות הסוציו-פוליטית תרבותית מדגישה את חוסר היעילות של המערכת הדמוקרטית הפוליטית בישראל; את הרב-תרבותיות בחברה; את עליית הערכים הליברליים; את היעדרה של חוקה ואת הרב-מפלגתיות, כמו גם את הלגיטימציה הציבורית הגבוהה ממנה נהנה בית המשפט העליון, למרות ביקורת ציבורית שבחלקה היא פוליטית, או אידאולוגית (Mautner, 2002; Edelman, 1994; Barzilai, 1999). ספרות קביעת המדיניות מכנה זאת, בין השאר, משברי אי-משילות פוליטית (דורון, 1986; אריאן, נחמיאס ואמיר, 2002; דרור, 1989), המתאפיינים בירידת כוחן של המפלגות ובהתעוררות אינדיבידואליזם ערכי בקרב הציבור ביחסו לרשויות השלטון (מאוטר, 1993; ברזילי, 1998).

גישות של כלכלה פוליטית במשפט שהתפתחו החל משנות השמונים של המאה העשרים (Segal and Spaeth, 1993; Epstein and Knight, 1998) מדגישות פן אינדיבידואלי יותר המשלב אסטרטגיות והעדפות של שופטים במסגרת הגישה האסטרטגית (strategic school) (Gely and Spiller, 1990; Epstein and Walker, 1995) ובמסגרת 'גישת העמדה הכנה' (attitudinal approach) (Segal and Spaeth, 1993) עם השפעות מוסדיות חוץ משפטיות (ולצברגר, 2003; Lands and Posner, 1975). על פי גישות אלה, לבית המשפט העליון יש אמנם סמכות לפרש את החלטות הרשות המחוקקת ובכך לשנות במידה מסוימת הכרעות, אך לרשות המחוקקת יש סמכות לבטל את אותה פרשנות באמצעות חקיקה חדשה. מכאן שקיים קונפליקט מובנה ביחסי הגומלין הללו. חוקרי הגישה האסטרטגית מתייחסים לשופטים כאל 'שחקנים אסטרטגיים' עם העדפות מדיניות יציבות ומוגדרות. כך למשל, מפורשות פסיקות בית המשפט העליון האמריקני כתגובה אסטרטגית של השופטים לתגובה פוטנציאלית של קובעי מדיניות אחרים, ובעיקר הקונגרס, הנשיא, סוכנים שונים, ובתי משפט בדרגה נמוכה. לעומתם, מניחים חוקרי הגישה הכנה כי השופטים מחליטים על סמך העדפות פרטניות אידאולוגיות. הם לא מושפעים משופטים אחרים, או משחקנים פוליטיים אחרים ולכן אינם פועלים באופן אסטרטגי אלא בכנות.

מקובלת אפוא עלינו תאוריית הבחירה החברתית (Social Choice Theory) המשלבת ממד אסטרטגי וממד סוציו פוליטי לעיצוב תוצאות חברתיות (Mueller, 1989; Taylor, 1987), בהיותה מבליטה את המודל המנטלי המשפיע על התנהגות השחקנים השונים בחיפוש אחר פתרון לבעיות מדיניות שעיקרן אי משילות בתחומים שונים (Mantzavinos, North and Shariq, 2004). זוהי זאת מאפשרת גם לראות את חלקו של בג"ץ כספק משילות אלטרנטיבי לעיצוב מדיניות הציבורית בכלל ובשלטון המקומי בפרט בהקשר לעיצוב ערך טוהר המידות. זוהי תולדה – מעין שווי משקל – של האינטראקציות המתקיימות בין שחקנים פוליטיים, בהם פוליטיקאים, קבוצות אינטרס, בירוקרטים עובדי מדינה והציבור הרחב (מזרחי ומידני, 2006).

מן הראוי להדגיש כי במאמר זה משילות מוגדרת כיכולת הממשל לקבוע מדיניות וליישמה (רייכמן ונחמיאס, 2006: 15) על רקע היעדרה של "הבהרה מוסדית בדבר חלוקת הסמכויות הפוליטיות ובהבניית תהליכי קבלת החלטות ציבוריות" (דורון, 2006: 16). אי משילות שכזו כוללת היעדר הלימה בין מעשי הרשויות ומחדליהן לשלטון החוק ולשמירת טוהר המידות. פרדוקסלית, תפקודם של ראשי עיריות שהואשמו בפגיעה במידות הטובות נתפס לעתים בקרב חלקים מהציבור כקביעת מדיניות ויישומה העומדות בסתירה לאופן קבלת ההחלטות החורגות את טוהר המידות. לדעת שוקי אמרני תהליך ריכוז העשייה הציבורית והספקת השירותים על ידי השלטון המקומי, יצר חוסר בהירות במערכות היחסים שבין האזרח לרשות המקומית. האזרח מצא את עצמו כשמנגד שלטון מקומי חזק שהולך וצובר עוצמה עם ריבוי תפקידיו ומשימותיו, ונוכח שלטון מרכזי המגדיל אמנם את רמת הפיקוח והביקורת שהוא מקיים על השלטון המקומי, אך בלא יכולת ונכונות של ממש לאכוף עליו מדיניות ארצית וכללי מניהל תקין (אמרני, 2005). כך עולה גם מדו"ח הביקורת על הרשויות המקומיות שפרסם מבקר המדינה בשלהי 2005, בעקבות בדיקת סדרי הניהול והשלטון ב-14 רשויות מקומיות (מבקר המדינה, 2006). הדו"ח מצא גילויי שחיתות ופגיעה בטוהר המידות, משוא פנים וחריגה מיושר מקצועי, לצד תופעות של חריגה מסמכות והטלת אגרות והיטלים בלתי חוקיים. (להרחבה ראו גם דבריו של השופט דוד רוזן ב.פ. 10291-01-12 מדינת ישראל נ' הלל צ'רני ואח', ניתן ב-31 מרץ 2014 עמ' 600).

רבות נכתב על השפעת הסביבה הפוליטית על תפקוד בית-המשפט (Lands and Posner, 1975), על תרומת בית-המשפט לשינוי חברתי ועל אופי השינוי שבכוחה של המערכת המשפטית לייצר. בספרו 'התקווה החלולה' דן ג'רלד רוזנברג (1991) בזיהוי נסיבות שבהן עשוי בית-המשפט לתרום לשינוי כלשהו. אגב הדיון בשאלת מקומו ההולם של בית המשפט במערכת הפוליטית והחוקתית טוען המחבר, כי הזירה הראויה לשינוי היא פוליטית וחברתית ואילו התדיינות משפטית טובה לקבוצות אינטרסים שלהן משאבים ועוצמה רחבים. כך, השינוי יהיה התפתחותי ומדורג, נעדר דרמטיות ולא יגרור אחריו שלילה גורפת להכרעותיו של בית-המשפט. השיח הציבורי משלב אינטרסים, השקפות עולם, אמונות ואידאולוגיות לגווניהם והמציאות מקשה לאתר את כיוונו המידתי והסביר של השינוי החברתי הכולל. בית-המשפט אינו רק מוסד המתחרה ברשויות השלטון, אלא גם שותף פעיל בבחינת שאלות נורמטיביות בחברה מגוונת. רוזנברג מדגיש כי יש להתחשב במערכים החברתיים הקיימים ולא להניע מהפכות שמערערות על הסדר החברתי, הכלכלי, או הדתי של המדינה. לדידו, ראוי שתהליכים שבהם משתף בית המשפט פעולה עם כוחות בציבור יעשו בהבנת כוחו ומגבלותיו ובהכרת כלל הנסיבות החברתיות והפוליטיות, לרבות הנורמות והשאיפות שהמדינה התוותה במשחק הפוליטי הרחב.

בספרות המשפט והחברה יש הסבורים כי אנשי חוק אינם נענים ישירות לדעת הקהל, אולם מגיבים לאירועים ולכוחות המשפיעים על דעת הקהל, כלומר הדעות והמהלכים הבולטים המציפים בעקביות ובהתמדה קבוצות בציבור ופוגשים בשופטי בית-המשפט (Cardozo, 1921). חוקרים מציינים כי 'מצב הרוח של הציבור' מוכר לשופטים ובית-המשפט יטה לאמץ את דעת קבוצות העלית היות שחשובה לו תמיכתם לצורך מעמדו בציבור מול מתחריו בין הרשויות. מן

הראוי להדגיש כי אין השפעה ישירה על הכרעות שופטים אולם קיימת מעין ברית לא כתובה בין דעת הקהל לבית-המשפט (Flemming and Wood, 1991; Caldeira, 1991; Friedman, 2009:15; Epstein and Martin, 2010). עם זאת, מחקר שנערך לבקשת משרד המשפטים בבריטניה הצביע על גורם עמימות הקיים בקשר שבין השיח הציבורי והבולטות בתקשורת להכרעות דין ולהשפעה על בתי משפט (Thomas, 2010).

הסופר ואיש הרוח הגרמני הרמן הסה תאר בספרו 'דמיאן' שיחה שבה נטען, כי אין בנמצא מציאות אחרת זולת זו שאנו נושאים בתוך תוכנו. גם בעת שאנו עדי ראייה למצבים ולהתרחשויות חיצוניים נדרש ביטוי פנימי להבנת המציאות (הסה, 1976: 44). אותם מבנים פרטיים המצויים בנבכי מוחו של הפרט 'מאוחסנים' יחד במקובץ במעין 'מוח ציבורי' כללי והם מייצגים את המציאות החברתית. כך חושב הפרט, כך חושבות קבוצות, כך תופסות חברות את הסובב אותן. המודל המנטלי מדריך את הציבור בהעדפותיו ומשמש אותו בקבלת החלטות, בפירושן ובהוצאתן לפועל (Craig, 1943). המודלים יוצרים הבניה מציאותית (Social construction of reality) ומאפשרים לנו להבין את עולם התוכן הרחב והמורכב בקנה מידה סביר ליכולת של בני-אדם לנתח ולצפות מהלכים בעתיד בממדים האישיים והתרבותיים. בהקשר זה השיח הציבורי הוא רכיב מרכזי ביצירת מודלים מנטליים דינמיים של ייצוגי המציאות (Johnson-Laird, 2009). במציאות פוליטית וחברתית המשתנה מעת לעת ונתונה במחלוקת בין קבוצות אוכלוסין, השיח הציבורי ודעת הקהל מגבשים מודלים מנטליים דינמיים שלפיהם מפרשים השחקנים הפוליטיים, כמו גם כלל הציבור את המציאות. על הקשר שבין דעת ציבור לשופטים אמר המשנה לנשיא בית-המשפט העליון בדימוס מישאל חשין:

בית המשפט אסור הוא לעשות מעשה כדי לרצות את הציבור או חלקים בו. בה בעת לא יתעלם בית המשפט מהלכי רוח שבציבור. בית המשפט לא יכריע בדין – אסור הוא להכריע בדין – על פי הלכי רוח אלה, ואולם לא יהא זה אנושי ולא נכון אם נאמר לו להתעלם מהם כמו לא היו. יתר על כן, גם אם ירצה, לא יוכל בית המשפט להתעלם מאותם הלכי רוח

(חשין, 2004: 499)

ניכר כי בית-המשפט מוצא עצמו עוד ועוד כספק מדיניות וכספק משילות – ממלא מקום רשויות השלטון המתחרות שנחלשו ושמאבקי הפנים מעקרים את פעילותן. מנגד, ההפריה ההדדית באווירה פוליטית וחברתית שמהותה ליברלית יצרה מנופי שינוי והתפתחות שחובקים את נבחרי הציבור ולאחרונה, באו גם לשלטון המקומי.

שחיתות בשלטון המקומי כבעיה ציבורית המחייבת הסדרה

אם דברי ימיה של השחיתות ודברי ימיהן של העבירות על טוהר המידות הנעשות בידי מי שמחזיק בשררה מניינם כימי האנושות, תולדותיהן של תופעות אלה בישראל, חקוקות עוד מימי היישוב בעת שהמדינה התגבשה והלכה, ומאז ועד היום לא פסו. כשנה לאחר כניסתו לתפקיד מבקר המדינה, אמר השופט בדימוס יוסף שפירא בריאיון ל'ישראל היום': "לא הייתי

מגדיר את המדינה שלנו כמושחתת, אבל יש איים ומוקדים של שחיתות, בעיקר בשלטון המקומי" (אלון, 04/09/2013).

ראש-עיריית רחובות, שמואל רכטמן, היה חבר-הכנסת הראשון שהורשע בפלילים וב-1979 נאלץ להמיר את לשכתו בבית-הנבחרים בתא בבית-האסורים. בעת הדיון בעניינו טרם נכנס התיקון לחוק חסינות חברי-הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951, בדבר איסור כהונת חבר-כנסת כראש רשות מקומית (תיקון מס' 15) תשנ"ה-1995. שמואל רכטמן היה בעת ובעונה אחת ראש עירייה וחבר-הכנסת התשיעית מסיעת הליכוד. הוא הורשע בבית-המשפט המחוזי בתל אביב-יפו בקבלת שוחד, לפי סעיף 290(א) לחוק העונשין, תשל"ז-1977. בית-המשפט השית על רכטמן עונש מאסר של שלוש שנים וחצי וקנס כספי. ערעורו לפני בית-המשפט העליון נדחה (ע.פ. 113/79). בית המשפט לא נדרש לדון בשאלת המשך כהונתו הציבוריות, היות שבעת הגשת כתב האישום ובעת שהורשע לא היה עוד ראש-עירייה וטרם הוכנס התיקון לחוק יסוד: הכנסת, השולל מחברי-כנסת שהורשעו בפלילים לכהן בבית-הנבחרים (סעיף 42 ו-42ב לחוק יסוד: הכנסת). להרחבה אודות תיקון מס' 15 הנ"ל ראו גם בג"ץ 7107/98.

רכטמן לא היה ראש הרשות המקומית הראשון ואף לא חבר המועצה הראשון שדבק בו רבב. כשנתיים לאחר הקמת המדינה, בעשור שבין 1950 ל-1960 התפרסמו שבע פרשיות שבהן נחשדו נבכרי ציבור. שלוש מהן היו של ראשי רשויות מקומיות. בעשור שלאחריו עד 1970 התפרסמו שלוש-עשרה פרשיות שחיתות, מהן חמש של ראשי רשויות מקומיות. בין 1970 ל-1980 נודעו ברבים שלושים ושבע פרשיות, מהן עשרים ושש של ראשי עיריות ומועצות (מצקין, 2012: 70). בשנים הבאות, ומאז שנת 2000, מרבית תיקי החקירה התלויים ועומדים ביחידה הארצית לחקירות הונאה הם של ראשי רשויות מקומיות (נבות, 2012: 399). רק בשלוש השנים שבין 2005-2008 נפתחו 120 תיקי חקירה, מהם 72 ברשויות יהודיות ו-48 ברשויות ערביות (נבות, 2010: 248-9). בשנותיה הראשונות של המדינה טופלו מרבית החרیגות מטוהר המידות בידי ועדות משמעת מפלגתיות, או שלא הבשילו לכדי הרשעה ולא הביאו להרחקתם מן התפקיד של ראשי הרשויות, או של נבכרי השלטון המקומי (מצקין, 2012: 70, 92-93). אולם, הגדשת הסאה בקרב נבחרים בשלטון המקומי (נבות, 2010: 232) הביאה את כלל הציבור למחשבה שיש ממש בטענה שבשלטון המקומי פושה נגע השחיתות הפוליטית (בארי, 2009: 46).

חוק הבחירה הישירה של ראשי רשויות אשר הוחק ב-1975 ונכנס לתוקפו בבחירות 1978 העצים את מעמדם של ראשי רשויות. לא אחת ניכר כי הם צברו עוצמה העולה לעתים על זו של חברי כנסת, או שרים (רזין, 2003: 60). מקור עוצמתם הוא גם בחולשת מנגנוני הפיקוח והבקרה, ברפיון מועצות הרשויות ובקוצר ידיהם של שומרי הסף המקומיים שבמידת-מה סמוכים על שולחנות המבוקרים (כלב, 2009).

בהקשר זה ראוי להוסיף כי שומרי הסף המוסדיים, שבמקרים רבים חשפו עבירות והביאו את מבצעייהן לפני בתי-משפט, נאלצים לא-אחת להתגבר על ביקורת ועל מסעות דה-לגיטימציה מתוכננים שנועדו לעקר את המאבק בשחיתות. ואולם, כמעט יובל שנים לאחר הקמת המדינה

שומרי הסף המוסדיים עוד לא השכילו, למשל, לגבש נהלים החלטיים למאבק במינויים פוליטיים ובכך להחיל את הערכים הליברליים המתקדמים, שהחלו לחלחל לתרבות השלטונית בישראל באותו עשור (נבות, 2012: 108, 396).

הגם שחוק הבחירה הישירה הקל במידת מה על כושר הניהול של הרשות ועל יציבותו של ראש הרשות, בעיקר נוכח חברי מועצה לעומתיים (שפט, 1992: 108), זכה ראש הרשות לחסינות יתרה מפני העברה מתפקידו. על פי סעיף 22(ב) לחוק נדרש רוב של שלושה רבעים מחברי מועצת הרשות לתמוך בהדחה בישיבה סגורה, כאשר ההחלטה טעונה אישור של שר הפנים. מחקר שבחן 951 מקרים שהוגדרו 'מעשי שחיתות' אשר פורסמו בפומבי ויוחסו ל-232 ראשי רשויות שכיחנו ב-120 רשויות מקומיות בין השנים 1998-2011, זיהה קשר מובהק בין משך כהונתם של ראשי רשויות לבין מידת מעורבותם במעשים הנוגדים את טוהר המידות. 472 מן המעשים הסתיימו בחקירה, בירור, או נקיטת הליכים מינהליים, או משפטיים (שבי, 2011: 6). בשנות השבעים, זמן מה לאחר מלחמת יום-הכיפורים, משנפרץ במלוא עוזו סכר האמון בנבחרי הציבור ובמשרתיו הממונים, התמעטו הסלחנות וההבנה למעשים של העדפת אינטרס אישי, או מפלגתי וקבוצתי על פני האינטרס הציבורי. לא עוד כדברי לוי אשכול בראשית ימי המדינה "אל תחסום שור בדישו", (מצקין, 2012: 50), אלא שיח ציבורי ער להוקעת המעשים ופעילות הולכת וגוברת של רשויות האכיפה גם נגד שועי ארץ. גל הוקעת השחיתויות גאה עוד ועוד בשנות התשעים. השלטון המקומי התגלה עד מהרה כזירה נגישה ביותר למעשי שחיתות. המפקח הכללי של המשטרה דאז, רב-ניצב דודי כהן, חשף בריאיון עיתונאי, כי התופעות מורכבות ומערבות מבנים חברתיים מעולם הפשע ומנה מוקדי פשיעה בזירה:

אנחנו מבחינים בשני מוקדים מרכזיים של שחיתות שלטונית: ברשויות המקומיות, שבהן יש חדירה מתמשכת של ארגוני פשיעה, שמתבטאת, לדוגמה, במתן הטבות; ובמכרזים, שבהם החדירה למוקדי כוח והון מתבצעת באמצעות שוחד ואי סדרים. אני סבור שארגוני פשיעה עדיין רוצים לחדור למערכות כלכליות דרך מכרזים. הפרטה מהווה קרקע נוחה לחיזוק הקשר בין הון לשלטון.

(קורן, 2008)

מאז ראשית המאה ה-21 מרבית תיקי החקירה שבהם עוסקת היחידה הארצית לחקירות הונאה במשטרת ישראל הם של ראשי רשויות מקומיות. רק בשנת 2009 התנהלו 40 תיקים נגד נבחרי ציבור בשלטון המקומי (נבות, 2012: 399-400). דורון נבות מציין שורה של צמתים שבמהלך השנים ניכרו בהם עבירות על טוהר המידות ונרשמו מעשי שחיתות, ואלו הם: מערכות הבחירות (שימוש בקופה הציבורית לטובת מערכות בחירות של מועמדים); תהליכי הרכבת קואליציות והבטחת שרידות; תהליכי תכנון ובנייה ופיקוח על חריגות בנייה (חשיפה ללחצים מקומיים); ניהול תקציבי הרשות (העברת תקציבים מן השלטון המרכזי לזה המקומי בדרכי מרמה); הפקת טובות הנאה בזכות מעמד ראש הרשות; פעילות שלא כדין ובניגוד עניינים (ראשי רשויות משמשים לא אחת 'אנשי שטח' וגייסי קולות של נבחרי הציבור בשלטון המרכזי והללו עלולים לשתף פעולה, או להעלים עין ממעשים לא כשרים); הטבה עם מקורבים (נבות, 2012: 399-451).

לדעת נבות המתח בין האופי הביצועי-בירוקרטי לבין זה הדמוקרטי בשלטון המקומי מעורר שאלות באשר ללגיטימיות של נבחר ציבור מקומיים לקבל החלטות בתחום שיפוט של הרשות ופוגם בניהולן של רשויות עד כדי הגעה למשברים פיננסיים ופגיעה ברווחת התושבים. עוד מציין נבות כי המתח המבני בין השלטון המרכזי למקומי בעניין חלוקת הסמכויות ביניהם הוא מקור לא אכזב לפרצות בניצול תקציבים שמועברים מן הממשלה למטרה אחת ומופנים למטרה אחרת שהרשות המקומית בוחרת. לדידו, הממשלות מאבדות את אמוןן ברשויות המקומיות ועלולות בשל כך לאשר להן תקציבי חסר-קרקע פוריייה להפרות חוק ולפגיעה בטוהר המידות (נבות, שם).

מעניין לציין כי ערב הבחירות לרשויות המקומיות הוצף השיח הציבורי בישראל בהבשלה מאוחרת של תיקים ובמצעד של ראשי רשויות שנעצרו, או זומנו לחדרי חקירות. עו"ד אליעד שרגא, מייסד התנועה למען איכות השלטון והיושב-ראש שלה, אמר בהקשר זה, כי "מי שלא מבין שמדובר בתופעה חמורה וקיומית, לא מבין את משמעות התאים הסרטניים האלה שחיים להם באזור הנוחות הזה שנקרא שלטון מקומי" (מענית ולוי-וינריב, 10/6/2013).

התעצמותו של שיח השחיתות לאורך השנים והתגבשותו לכדי בעיה ציבורית המחייבת הסדרה, התרחשה במקביל למיצוב מקומו של בית המשפט העליון כשחקן חברתי המתערב בתהליך עיצוב המדיניות בזירה הפוליטית.

בתוך עמו הבג"ץ יושב

בית-המשפט העליון עבר אפוא כבר דרך ארוכה מאז תוארה גישתו השיפוטית מפיו של יצחק אולשן, אחד מחמשת השופטים הראשונים של בית-המשפט ונשיאו השני. וכך כתב: "כל אחד מאתנו כאילו קלט באוזניו את קול ההיסטוריה ממרומים הדובר אליי, וקורא לו לנטוש את כל הקושר אותו עם סביבתו, ולהתרומם לפסגות ומשם לשפוט וללישר הדורים בין אזרחי המדינה" (אולשן, 1978: 213). אט אט ביצר בית המשפט מקום מרכזי יותר במרקם החברתי ופרץ את חומות הגישה הפורמליסטית המתגדרת באכיפת החוק ובשמירתו, אך מתנזרת מבחינת מהותו, או מדרך הפעלתו בידי המוסמכים לכך. ככל שתופעת השחיתות הפכה בולטת יותר ומשפיעה על המדיניות, וככל שמהערכת הפוליטית התקשתה למשול, כך מקומו של בית המשפט העליון הפך מרכזי בעיצוב ערך טוהר המידות בישראל.

עוד במחצית הראשונה של שנות החמישים בשורה של פסקי דין למשל ב'בג"ץ בז'רנו' (בג"ץ 1/49), ב'בג"ץ אלדד שייב' (בג"ץ 144/50) וב'בג"ץ קול העם' הונחה תשתית טרומית לגישה השיפוטית שקנתה לה שביטה שנות דור לאחר מכן. אלה היו ניצני ניצניו של אקטיביזם שיפוטי שמשמעו המעשי כניסה למאבקי העוצמה בחברה ועימות עם רשויות שלטון. התרופפות גישת הריסון השיפוטי לא התרגשה בחטף. היא הבשילה בתהליך מתמשך שבעקבותיו מצא בית-המשפט את מקומו בקדמת המאבק הפוליטי במדינה. מן הראוי להזכיר כאן את דבריו של נשיא בית-המשפט העליון שמעון אגרנט שאמר עוד ב-1953: "את המשפט של עם יש ללמוד באספקלריה של מערכת החיים הלאומיים שלו" (בג"ץ 73/53 קול העם נ' שר הפנים).

על אף שאין נתונים מספריים, יש הטוענים כי גם בשנותיה הראשונות של המדינה היה שירות המדינה נגוע בפוליטיזציה רבה – "אנשי שלומנו". בשנות השישים והשבעים תופעת המינויים הפוליטיים אף נחלשה ושירות המדינה הפך לפחות מפלגתי (זמיר, 2008; גל-נור, 2007: 172). כך למשל, מושעת חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 על גישת ה"ממלכתיות", הרואה בפוליטיקאי כנאמן הציבור כולו ולכן שוללת התייחסות פריטיקולרית לתפקידים בשירות המדינה. התפיסה המנחה את שיטת המינהל הציבורי בישראל, היא של שירות מדינה בעל אופי ממלכתי מקצועי וא-פוליטי (סעיף 19 לחוק). הסדקים בתפיסה הממלכתית הסתמנו תוך ארבע שנים ב-1963, עת תוקן החוק והוספו סעיפי הפטור ממכרז: פטור ע"פ סעיף 21 לחוק שירות המדינה – החלטת ממשלה תוך התייעצות עם ועדת שירות, ופטור ע"פ סעיף 23 לחוק המינויים הקובע רשימת משרות המפורטות בתוספת לחוק. הממשלה רשאת להוסיף על רשימת המשרות שבתוספת ולגרוע ממנה.

התמורות החברתיות בעקבות מלחמת יום-הכיפורים ובזמן עליית הליכוד לשלטון לאחר שנים ארוכות בהן מפלגת העבודה הנהיגה את המדינה, מצאו את שופטי בית-המשפט העליון מול חברה המבקשת להגביל את עוצמת רשויות השלטון ולרתום את החוק לביקורת פעלתנית יותר על מהלכיהם. עוד ועוד נמצאו בבית-המשפט שופטים שהבליטו את הקשר בין משפט לחברה (קידר, 2000: 746-758). חדירת בית-המשפט לזירת המאבקים הציבורית העמיקה והלכה ובשנות התשעים הוא היה לגורם בולט בעיצוב רקמת החיים במדינה, שאינו נרתע מליטול חלק בענייני חברה ופוליטיקה (ברזילי, יוכטמן-יער וסגל, 1994).

פתיחת שערי בית-המשפט לרווחה ל'עתירות ציבוריות' בשנינו זכות העמידה ובהרחבת מתחמי השפיטות מילאו את ידיו בשורה של עניינים שעד לשנות השמונים נעצרו על סף דלתותיו. הדבר עורר ביקורת שאלות בדבר עוצמתה של 'אימפריית המשפט' (Dworkin, 1986) ועל 'תפקיד בית-המשפט' – אם לאזן בין אינטרסים, לעגן נורמות משפטיות בעקרונות מוסריים, או לתת לחוקים פירוש תכליתי. השופט אהרן ברק קבע ב-1988:

כל פעולה – ותהא פוליטית או עניין למדיניות ככל שתהא – נתפסת בעולם המשפט, וקיימת נורמה משפטית הנוקטת עמדה כלפיה, אם מותרת היא או אסורה. הטיעון, 'העניין לא היה עניין משפטי' אלא עניין פוליטי מובהק, מערבת מין בשאינו מינו. היותו של העניין 'פוליטי מובהק' אינו יכול להסיר מאותו עניין את היותו גם 'עניין משפטי'. כל דבר הוא 'עניין משפטי', במובן זה שהמשפט קובע לגביו עמדה, אם מותר הוא או אסור.

(בג"ץ 910/86)

מבעד לשערים שנפתחו לרווחה באו עותרים חדשים שלא נפגעו במישרין ומקור פנייתם לסעד משפטי לא היה פרטי. לא עוד רק דיונים שעיקרם הכרעה בסכסוכים בין אזרחי המדינה לבין עצמם וביניהם לבין רשויות המדינה. העותרים החדשים תבעו מבית-המשפט להכריע אם אכן כפי שסברו נפל רבב באופן הפעלת הסמכויות של רשויות השלטון. הם לא נרתעו מלהניח לפתחו של בית-המשפט מקרים שנראו להם חורגים מהקפדה על זכויות הפרט על פי דין, או מעשים שנתפסו נגועים באי ניקיון כפיים, בחוסר סבירות ובמידה שלא תאמה את נסיבות

פעולתם. גם עתירות שהיה בהן אבק אידאולוגי הובאו להכרעה בבית-המשפט והביאו את שופטיו להתעמת עם הרשות המבצעת ועם הרשות המחוקקת. בית-המשפט לא עצר שטף זה. את המציאות הזו תאר השופט מישאל חשין, במילים: "על דרך ההפלגה נאמר, שכיום נוטל אדם לידו את עיתון הבוקר או עיתון הצהריים, ומבטו מרקד בין הידיעות השונות עד שעינו צדה ידיעה פלונית, ומשמצא מה שמצא קורא הוא אל חבריו: קומו ונעלה ציון – אל בית-המשפט העליון" (בג"ץ 2148/94).

בואן של קבוצות בציבור ששמו להן מטרה לתרום למה שכינו 'שיפור איכות השלטון' ושמירה על ההיגיינה הציבורית בשערי בית-המשפט יצרו יחסים של הפריה הדדית מואצת שתורמו אלה לאלה להרחבת הנושאים הנתונים לפתרון חברתי באמצעות בית-המשפט. הללו מצאו בבית-המשפט משען פוליטי, יזמו מהלכים עצמאיים שנועדו לגבור על מכשולים שמקורם באופן חלוקת העוצמה במדינה והבליטו את חוסר יכולתה של המערכת הפוליטית להתמודד עם נושאי ליבה בעיצוב מדיניות לאומית. מעגלי העותרים נמצאו גם בקרב חברי כנסת שביקשו להעצים את פעילותם וזכו לרגעי תהילה בתקשורת בתור רודפי צדק. ארגונים דוגמת 'התנועה לאיכות השלטון', אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות, ו'אומ"ץ' פנו חדשים לבקרים לבית המשפט בתקווה למצוא את מבוקשם (סגל, 1994). בהקשר זה ראוי להזכיר את דברי השופט אליקים רובינשטיין:

בית-המשפט אינו גוף יוזם אלא גוף מגיב. מעורבות מהותית של בית-המשפט בביקורת השיפוטית על החלטות ממשלה, ככל שהיא קיימת, היא תוצאה של ההתפתחויות החברתיות. החוק ופרשנות בית-המשפט הם גורם מגביל, הממלא תפקיד חיוני, וחשוב גם כ'להט החרב המתהפכת' מעל ראשו של השלטון. אך הוא נוגע, ויכול לנגוע, רק בקטעים נבחרים של הגוף השלטוני, וממילא יש לראות גם את סוגיית ההתערבות בפרופורציות הראויות.

(רובינשטיין, 1996 : 576)

הניסיונות של קובעי המדיניות להילחם במינויים הפוליטיים – ועדת גבאי (1982), ועדת דרור (1986), ועדת קוברסקי (1989), התכנית "צעדים מחוללי שינוי" של נציב שירות המדינה (1994), ועדת בן-דרור (1994), לא עלו יפה ותופעות של שחיתות גאו (גל-נור, 2007 : 183, 188).

מציאות זו מאז שנות ה-80 הביאה לתמורה מהותית בדפוסי הפעולה במרחב הציבורי הנכללת במידת-מה בהגדרה הרחבה של 'פוליטיקה אלטרנטיבית'. דהיינו, בשל תחושות של היעדר משילות, שסעים בחברה המקשים על הכרעות שלטוניות אמיצות ובשל גאות בשיח הציבורי בעניין טוהר המידות בשירות המדינה ותחושות מיאוס ממעשים שנתפסים בתור שחיתות ציבורית, אזרחים וקבוצות מאורגנות פונים לרשות השופטת לסייע להם בעיצוב מדיניות הנוגעת להם בתקווה שערכיהם יוכרו שם בניגוד לעמדות הממשלה והכנסת (מזרחי ומינדי, 2003; וראו לדפוס פוליטיקה אלטרנטיבית ומדיניות הבריאות בישראל: כהן ומזרחי, 2011; לדפוס פוליטיקה אלטרנטיבית וצרכנות פוליטית: שמיר, 2013).

בלא-ספק יש ביחסי גומלין אלה ביטוי ברור להלכי רוח כללים שאינם ייחודיים אך ורק לישראל, בכל הקשור למעמדו של המשפט בחיי הציבור ובכל הקשור לתרבות הפוליטית

הליברלית שבולטת באירופה ובאמריקה ומחלחלת גם לישראל. זאת ועוד, הליכים שבמסגרתם מפרש בית המשפט את החוק ובעקבות זאת עושה שימוש בפרשנותו שלו לפתרון שאלות המועלות בפניו מעידים לא-אחת כי הוא מבקש להטביע חותמו לא רק בזירה המשפטית, אלא גם בזירה הפוליטית.

הלכות דרעי ופנחסי – טוהר המידות ונבחרי הציבור

'הלכת פנחסי' ו'הלכת דרעי' מ-1993 החדירו אפוא לזירה הפוליטית תקן חמור באשר לתביעה לטוהר מידות מנבחרי ציבור. וכך ציין הנשיא שמגר בבג"ץ 4319/93 שדן בהמשך כהונתו של אריה דרעי כחבר הממשלה וכשר הפנים לאחר שבאוגוסט 1993 הוגש נגדו כתב אישום:

הממשלה חייבת גם לשמש כמתווה של נורמות התנהגות שלטוניות, ולפעול באופן היוצר אמון. השהיית החלטה בעקבות התגלות מעשי עבירה חמורים של שר, תוך הישענות על האמירה שאין מקום לפעולה של ראש הממשלה עד שהכנסת תבוא – אם תבוא – ותביע אי אמון בממשלה כדי להביא בכך, בעקיפין, לפיטוריו של השר, היא בגדר פרשנותה של ההוראה החוקתית רבת המשמעות שבסעיף 21א' כהוראה מינורית שנועדה להפעלת סדרי משמעת פנימיים בממשלה בלבד. יש בכך הערכה בלתי נכונה של מרווח הסמכויות המוקנה לראש הממשלה לפי סעיף 21א' והימנעות בלתי סבירה מהפעלת הסמכות, כפי שהוענקה על ידי המחוקק.

(בג"ץ 4319/93 עמ' 12)

השופט דב לוין הוסיף באותו פסק דין: "אין לכתד כי קיים היבט פוליטי בסוגיה בה אנו דנים. אולם מאידך גיסא אין לראות היבט זה במנותק מן המינהל הציבורי". לוין הטעים:

ההתנגשות שבין שני ההיבטים אינה מחייבת כי היבט אחד ידחק את האחר, וכל שמתחייב הוא כי ייעשה איזון ביניהם. האיזון מחייב כי התערבותו של בית משפט זה בשיקול דעתו של מי שהוסמך בחוק להעביר שר, או סגן שר, מתפקידו תהא במשורה, ותצמצם למקרים בהם חומרת הנסיבות של העבירה המיוחסת, אינה יכולה להתיישב עם המשך התפקיד.

(בג"ץ 3094/93 עמ' 18)

יצוין שבישיבה של ועדת החוקה, חוק ומשפט במושב השני של כנסת השמונה-עשרה הבהיר העוזר ליועץ המשפטי לממשלה, כי גם לאחר פסיקת דרעי ופנחסי שעה שראש-הממשלה יכול לפטר שר שנגדו הוגש כתב אישום יכול השר, בהנחה שהוא חבר-כנסת, להמשיך ולשאת בחברות בכנסת. הטעם לכך שאין השר נאלץ לעזוב גם את הכנסת הוא שבצאתו מן הסיעה ייכנס אחריי הבא בתור ואזי המצב אינו הפיך. באותו דיון אמר העוזר:

לגבי ראשי מועצות וראשי עיריות, יש הצעות חוק ממשלתיות לתיקון פקודת העיריות וגם חוק התכנון והבנייה, הצעות שבאות מאותו כיוון, הצעות שנועדו ליצור מנגנון כזה שכאשר יש חשדות חמורים נגד ראשי ערים ונגד חברי מועצה, יהיה אפשר לנקוט בסנקציות ולראות, בחלק מהמקרים אם אפשר להשעות אותם, ויש גם הליך שאנחנו יזמנו אותו, בתקופת היועץ הקודם וזה ממשיך גם אצל היועץ הנוכחי, לגבי דין משמעתי לגבי ראשי ערים. הכל נועד ליצור מצב, מאותו מקום שאתה

מגיע, מאותו מקום שאתה טוען שלא ייתכן שראש רשות, שהוא מהווה סוג של סמל, ימשיך לכהן כאשר יש נגדו עננת חשדות כזאת.

(פרוטוקול ישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט 06/06/2010)

לעניין הלכת 'הראיה המינהלית' קבע בג"ץ:

כתב האישום אינו פסק-דין. הוא רק משקף מהו חומר הראיות לכאורה שנאסף על-ידי התביעה הכללית. אולם לצורך המשך כהונה בממשלה יש משמעות גם לראיות לכאורה שגובשו בכתב האישום, אשר עומד לפני הציבור עתה. יש נסיבות שבהן יש משמעות, מבחינת סבירות הפעולה, לא רק להכרעה שיפוטית חלוטה אלא גם לאופי המעשים המיוחסים לפלוני, כפי שהולבשו בלבוש הרשמי של אישום המוכן להגשה לערכאות.

(בג"ץ 3094/93)

נגע השחיתות ברשויות המקומיות כבעיית מדיניות

בהופיעו לפני ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת השבע-עשרה ב'יום הבין-לאומי למאבק בשחיתות' אמר היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד מני מזוז:

לפי מיטב שיפוטנו, הרשויות המקומיות הן אחד המוקדים המובהקים ביותר למעשי שחיתות מסוגים שונים: שוחד, מינויים פסולים, הטיית מכרזים ועוד. [...] כאילוטרציה אני אזכיר שנפתחו בחמש השנים האחרונות כ-50 חקירות נגד ראשי רשויות בלבד, שלא לדבר על פונקציונרים אחרים. הוגשו לא מעט כתבי אישום, היו לא מעט הרשעות, והמלאכה עדיין רבה.

(ארכיון הכנסת, 09/12/2008)

במחצית הראשונה של 2004 נרשמה עלייה חדה בשיעור אירועי ההונאה והמעילות ברשויות המקומיות, העיריות והחברות העירוניות. דו"ח שערך משרד פרטי של רואי-חשבון לימד כי, 20% ממקרי השחיתות בתקופה זו התרחשו בגופים מוניציפליים, לעומת 3% במחצית הראשונה של 2003 (דוברוביץקי, 2004).

כמעט עשור לפני שהיועץ המשפטי אמר את דבריו, ב-1998 נערכו במרבית הרשויות המקומיות בחירות. על סיפה של ראשית המאה ה-21 התרבו מקרי חשיפה של שימוש בקופה הציבורית למימון השתתפותם של מועמדים במסעותיהם להיבחר. מבקר המדינה כתב בדו"ח הביקורת השנתי שלו שראה אור ב-2001, כי משרדו מצא מקרים לא מעטים של העסקת עובדים שהיו פעילים במסגרות פוליטיות שעמן נמנו ראשי רשויות מקומיות, או חברי מועצות נבחרים. כמו-כן, עשרות עובדים התקבלו בלא מכרז. "עולה חשד סביר וממשי, שביסוד המינויים עמד הרקע הפוליטי של העובדים שהתקבלו". קבע המבקר והדגיש:

המספר הגדול של המינויים הפוליטיים שהועלו, ברוב הרשויות המקומיות שנבדקו, מצביע על תופעה מדאיגה של חריגה מהוראות הדין, הנוגעות לאיוש משרות, ומכלילי מינהל ציבורי תקין. הרשויות המקומיות לא הפיקו את הלקחים הנדרשים מממצאי ביקורת בנושא זה, שפורסמו

ברוחות מבקר המדינה בעבר, ולא שעו להתרעותיו, לקביעות בית המשפט העליון בנושא זה ולדרישות היועץ המשפטי לממשלה – לשרש את נגע המינויים הפוליטיים. ליקויים במינוי עובדים היו לנורמה פסולה, שעלולה לפגוע באיכות השירות הציבורי ובתדמיתו.

(מבקר המדינה, דוח שנתי 52 א 285-294)

ברי כי 'מינהל תקין' נכלל בעקרון ה'משילות' וכי שמירה נאותה על כללים של התקשרות ובכללם מכרזים, כללי קבלת עובדים, הקצאה הוגנת של כספי ציבור ומשאביו, מניעת ניגודי עניינים מחייבים את ראשי הרשויות לא פחות מאי קבלת שלמונים, או מהפרות ברורות יותר של אמון הציבור. בהקשר זה גם שומרי הסף מחויבים בהתרעה על הפרת סעיפים אלה. חשוב עוד לציין כי אחדים מן המעשים המוגדרים פגיעה ב'טוהר המידות' מצויים בטווח שבין 'ליקוי מינהלי' לשחיתות פלילית. המבחן לכך הוא בעיקר, בתועלת האישית שאותה מפיק בעל הדבר. כל עוד אין במעשה משום אחריות פלילית בהתאם לדיני העונשין ולסדרי הדין הפלילי, כמו היעדר 'תום לב', קיום 'מחשבה/כוונה פלילית', או 'מודעות לטיב המעשה' אפשר שהוא ייחשב מנוגד ל'מינהל התקין' וכמפר את ערכי 'טוהר המידות'. בנושא זה אין אחידות דעים ויש הגורסים שקיימת זיקה רבה ביותר בין פגיעה בטוהר המידות לחוק הפלילי (מנדל, 2008).

זמן מה לאחר שמבקר המדינה התריע על התגברות נגע השחיתות (מבקר המדינה, אוגוסט 2004), נדרש בית-המשפט העליון לעניינו של שמעון שבס שהיה מנכ"ל משרד ראש הממשלה (בין יולי 1992 למאי 1995). הוא קבע הלכה חדשה באשר לעבירת מרמה ולהפרת אמונים של עובד ציבור, אשר פעל בניגוד עניינים בנסיבות מחמירות, וכך כתב:

גבולותיה של הפרת אמונים הם מעורפלים. התרופה למצב דברים זה אינה בביטולה של העבירה, המהווה מכשיר חשוב להבטחת פעולתו הראויה של המינהל הציבורי, אלא בפירושה הראוי. ביטולה של העבירה או אף צמצומה מעבר לנדרש יפגע בכוחה של החברה להגן על עצמה מפני עובדי ציבור העושים שימוש לרעה בכוח השלטון.

(דנ"פ 1397/03 מ"י נ' שמעון שבס)

בדו"ח שפרסם מבקר המדינה ב-2010 ודן ב"היבטים אתיים הנוגעים לכהונת נבחר ציבור ברשויות המקומיות" פרט מבקר המדינה שורה של קלקולים אתיים: בין-השאר מנה המבקר את קיום חובת ראשי הרשויות להגיש הצהרת הון; את חובתם להימנע מניגוד עניינים; מעיסוק נוסף בשכר; מקבלת טובת הנאה; ומביצוע עבירות בנייה. בסיכום פעילותו כתב המבקר: "דוח זה כולל ממצאים חמורים של היבטים אתיים שונים בפעילותם של נבחר ציבור ברשויות המקומיות. על משרד הפנים לפעול לאכיפת הוראות חוק שאינן מיושמות כיום כראוי, אשר נועדו ליצור סייגים כדי למנוע התנהגות לא אתית של נבחרים ולמנוע מאזרחים שפעלו באופן לא אתי להיבחר למועצת רשות מקומית ולכהן בה" (מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009, פרק א').

ב-2003 דחה בג"ץ עתירה שהגיש ראש רשימת מועמדים בבחירות לראשות עיריית

ירושלים. הוא לא הורשה להתמודד בבחירות משום הקלון שדבק בו לאחר שהורשע בעבירות של מרמה והפרת אמונים וריצה שישה חודשי מאסר שהומרו לעבודות שירות. בג"ץ ציטט בהכרעת הדין דברים שנכתבו בערעור שהגיש שמעון שבס על הרשעתו בבית-המשפט המחוזי (ע"פ 347/01):

אכן, לא כל סטייה מן השורה מצדו של עובד הציבור מצדיקה את האשמתו בפלילים. לצד המישור הפלילי קיימים המישור המשמעתי-האתי וכן המישור ה'אסתטי', ולא כל חריגה מכללי האתיקה עשויה להספיק לגיבוש עבירה פלילית... כדי שסטייה מן השורה המפרה את כללי ההתנהגות המחייבים את עובד הציבור, תהווה הפרת אמונים ותצדיק את הרשעתו בפלילים, יש להראות כי להתנהגותו נלווה פן מחמיר נוסף. החומרה המיוחדת יכולה להתבטא באופייה השלילי המובהק של ההתנהגות, כגון שהתנהגותו של עובד הציבור הייתה נגועה בשחיתות... או בחומרת הפגיעה שנגרמה לאינטרס הציבורי... ואילו במקרים שבהם חומרת המעשים איננה 'זועקת' (אם כי עדיין גדולה דייה על-מנת שתהיה פגיעה בציבור), או שתוצאתם המזיקה לאינטרס הציבורי אינה ניכרת, עשוי הפן המחמיר הנוסף להתבטא בהוכחת חוסר תום-לבו של עובד הציבור, שבזמן המעשים היה מודע לכך שמעשיו פסולים ועולים כדי הפרת אמונים.

(בג"ץ 4523/03, דני בונפיל נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השבע עשרה, נז(4) 857)

בג"ץ דחה בהמשך גם עתירה של ראש המועצה המקומית אעבלין, שתבע לבטל את החלטת שר הפנים להפסיק לפי סעיף 38(א)(3) פקודת המועצות המקומיות את כהונתו ולמנות תחתיו ועדה למילוי תפקידי המועצה וראש המועצה. ראש-המועצה וחברי מועצתו נמצאו אחראים להתנהלות בלתי תקינה שכללה בין השאר, שיעורי גבייה נמוכים, אספקת שירותים חלקיים בלבד לתושבים ובעיקר, חריגות חמורות מכללי המינהל התקין (כמו, הוצאת עבודות בלא קיום מכרזים כדין, ביצוע עבודות פיתוח בחריגה מן התקציב ושימוש בכספים שנתקבלו ממשרדי הממשלה למימון פעילויות אחרות מאלה שתוקצבו). (בג"ץ 10963/05, עטאף חאג' נ' שר הפנים).

בהחלטה אחרת של בג"ץ צעד בית-המשפט צעד נוסף להרחבת המאבק הציבורי שמאס בשחיתות. וכך קבע בדחותו עתירה של ראש-מועצה ששר הפנים העבירו מתפקידו ופיזר את המועצה בשל אי אישור תקציבה השנתי:

במקרה הנדון אין טענה המטילה דופי אישי בעותר, אך סמכותו של שר הפנים אינה מוגבלת למקרים שבהם התנהל ראש המועצה באופן מושחת. לשר הפנים נתונה אחריות-על, בין היתר לאור העובדה שהשלטון המרכזי מעניק כספים לשלטון המקומי. התמיכה הכספית מצדיקה מתן סמכות לשלטון המרכזי להעביר ראש מועצה מתפקידו, הגם שזה נבחר בבחירות דמוקרטיות.

(בג"ץ 9882/06, יהודה שביט נ' שר הפנים)

עתירות נוספות בגין העברת ראשי רשויות בשל אי אישור תקציב נדחו בהמשך (ביניהן: בג"ץ 6827/07, ד"ר מוטי בריל ראש עיריית ערד נ' שר הפנים; בג"ץ 4871/07, פיסל מסאלחה נ' שר הפנים; בג"ץ 9561/07, יצחק זאגרי נ' ח"כ מאיר שטרית – שר הפנים).

אישור תקציב אינו רק עניין מינהלי קל ערך והוא מערב גם ממדים סמויים וגלויים של טוהר מידות. כך הסביר הפרשן הכלכלי, גיא רולניק, ביום עיון של 'המכון הישראלי לדמוקרטיה' שנשא את הכותרת 'שחיתות פוליטית':

אולי ראוי שעד פרישתו מכס העליון ילחץ ברק [נשיא בית-המשפט העליון] על עצמו בעיקר להעביר בכל דרך אפקטיבית שיבחר את הפרשנות שלו לשאלה לא פחות חשובה "מי הוא מושחת" שכן בתקופת כהונתו בעליון התפשטה במשק הישראלי מחלת השחיתות בקצב מפחיד ולברק רק כדמות הבכירה ביותר בעולם המשפט אולי יש חלק בכך כאשר בנו של ראש הממשלה שניהל את המדינה במשך 5 שנים מורשע בפלילים ונגזרים עליו 9 חודשי מאסר בפועל והמועמד המוביל לראשות הממשלה הוא מזוכה ומנוכה סדרתי משורה של פרשיות שחיתות. לכאורה, אין ספק שזה הוא תור הזהב של השחיתות הציבורית בישראל יש לנו משק גדול תקציב ציבורי ענק עוגה גדולה לחלק וכולם רוצים לבצוע עצמם נתח נאה מי בגסות מי בנועם מי בתחכום ומי בטיפשות, אולי ברק השקוע בסוגיות משפטיות כבדות לא הבחין במבוכה ובבלבול של הציבור הישראלי מה מותר מה אסור מה מושחת מה מקובל מה חריג.

(המכון הישראלי לדמוקרטיה, יום עיון 13/7/2008)

פרשות רוכברג, גפסו ולחיאני

שלושת ראשי העירייה שנגדם הוגשו כתבי אישום והועברו מתפקידם ערב הבחירות זכו בהן להישגים נאים. יצחק רוכברג זכה ברמת השרון ב-57.3% מקולות הבוחרים, שמעון גפסו זכה בנצרת עילית ל-52.4% ושלמה לחיאני זכה בבתי-ים ב-57.5%. מיד עם היוודע תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות, בבוקר ה-23 באוקטובר 2013, עתרה התנועה לאיכות השלטון לבג"ץ בתביעה להדיח לאלתר את ראשי העיריות שכהונתם הופסקה לא מכבר בידי בית המשפט, אף שזכו לאמון הבוחרים ונבחרו מחדש לראשות עירם. העתירה כללה גם תביעה מבג"ץ להוציא צווי-ביניים שימנעו משלושת ראשי העיריות – שמעון גפסו, יצחק רוכברג ושלומי לחיאני לנהל משא-ומתן להקמת קואליציות עירוניות עד להכרעה בעתירה. העותרים טענו, כי "חרף הביקורת שנמתחה כנגד ראשי רשויות אלה על-ידי בית המשפט, וחרף המשמעויות הקשות – הן נורמטיבית והן כספית – שיש להתמודדות זו בנסיבות שנוצרו, בחרו הם להתמודד בבחירות לראשות הרשויות המקומיות, ונבחרו ברוב קולות לכהן כהונה נוספת". לפיכך קראו העותרים לבג"ץ להעבירם מתפקידם בין באמצעות מועצת העירייה ובין באמצעות התפטרותם מיוזמתם, למרות שבמישור הפלילי הם יכולים ליהנות מחזקת החפות. יו"ר התנועה לאיכות השלטון, עו"ד אליעד שרגא, אמר: "אני מציע לראשי הערים שחוגגים שאל יתהלל חוגר כמפתח, הסוגיה תוכרע ע"י בג"ץ. [...] מה שקרה לפני הבחירות יקרה לאחר הבחירות ובסופו של דבר נקבל אותה תוצאה" (אדטו, 23/10/2013).

בתגובה לעתירה הודיעו שר הפנים והיועץ המשפטי לממשלה כי הם פועלים לקידום הסדר חקיקתי חדש בנוגע להמשך כהונתם של ראשי רשויות אשר הוגש כנגדם כתב אישום. יתר על כן, ביום 18.12.2013 התקבל בכנסת חוק הרשויות המקומיות (השעיית ראש רשות מקומית בשל הגשת כתב אישום (תיקוני חקיקה), התשע"ד-2013. בהודעת עדכון שהוגשה ביום

10.1.2014 מסרו שר הפנים והיועץ המשפטי לממשלה כי הם מינו בהתאם לחוק החדש ועדה לבחינת השעייתם של ראשי רשויות. בג"ץ הורה על מחיקת העתירה וקבע "הנחתנו היא כי המשיבים [שר הפנים והיועץ המשפטי לממשלה] יוסיפו לשקוד על נקיטת הצעדים הנדרשים לפי החוק המתקן. בנסיבות אלה, ומשהוחל בהפעלתו של החוק המתקן, העתירה שבפנינו מיצתה את עצמה ואנו מורים על מחיקתה" (בג"ץ 7174/13).

חשוב לשוב ולהדגיש כי החלטות בג"ץ בעניינם של ראשי העיריות שנגדם הוגשו כתבי אישום ערב הבחירות ואילצו אותם לעזוב את התפקיד טרם בחירות מהוות תקדים שמשקף התפתחות משפטית במאבק נגד השחיתות. מאבק זה צמח בד בבד עם ההתפתחות החברתית שעיקרה היה מיאוס ממעשים שנגדו את המצופה ממשרתי ציבור – נבחרים וממונים כאחד. בהקשר זה הופעל 'מבחן הראיה המינהלית' הקובע, כי רשות מינהלית מוסמכת לבסס החלטה בדבר אי-מינויו של פלוני לתפקיד ציבורי, או הפסקת כהונתו על מעשה פסול שביצע, בלא שהמעשה התגבש לכלל 'עבירה פלילית'. כלומר, אין כל חובה שפלוני יורשע בפלילים, או שיוטל עליו קלון בעטיו של 'עבר פלילי' על מנת שלא ימונה לתפקיד, או שכהונתו תופסק (יש הבחנה בין המקרים), ודי בשיקול דעת של רשות מינהלית המוצאת דופי במעשיו של הנדון. הרשות המינהלית אמורה לקבל את החלטתה לפי הצדק והיושר של האדם סביר. ובמילים ברורות: "אשר כל אדם סביר היה רואה אותה כבעלת ערך הוכחתי והיה סומך עליה במידה זו או אחרת" (בג"ץ 442/71).

ההנחה היא שאם הוחלט להגיש כתב אישום הרי שרשות מינהלית סבירה, במקרה זה פרקליטות המדינה, שקלה היטב את חומר הראיות שהובא לפניה בידי המשטרה ולאחר הבשלתם מצאה שטובים הסיכויים להרשעה. כידוע, כללי הראיות במשפט המינהלי שונים מאלו במשפט הפלילי ובמשפט האזרחי. רשות מינהלית רשאית, ולעתים אפילו חייבת, להביא בחשבון ראיות, למרות שאין הן ראיות קבילות בהליך פלילי או בהליך אזרחי. דברים אלה קבלו ביטוי בבג"ץ עוד בעניין סגן השר פנחסי: "לצורך סבירות החלטתה של הרשות השלטונית הממנה, הגורם המכריע הוא ביצועם של המעשים הפליליים, המיוחסים למועמד. הרשעה בפלילים מהווה כמובן 'הוכחה' ראויה, אך תיתכנה דרכי הוכחה אחרות [...] הכלל החל בענייננו הוא 'כלל הראיה המינהלית'" (בג"ץ 4267/93).

לדעת השופטת נאור:

בעולם אידיאלי, אם המועמד אינו משכיל להבין בעצמו שעליו לפרוש ממועמדות, רשימתו תדאג להוצאתו מן המחנה מפאת חשש מפני דין הבוחר. בעולם אידיאלי, אם המועמד ומי שהציעו אותו לא פעלו כפי שראוי שיפעלו, הציבור יסיק את המסקנות בקלפי. בעולם אידיאלי היה אולי מקום לקבוע כי בית המשפט לא יתערב בעניין. מנקודת הראות של זכות היסוד לבחור וזכות היסוד להיבחר – נאה להשאיר את ההכרעה לדין הבוחר. ואולם, נוכח הפגיעה הקשה בטוהר המידות ובאושיות השלטון הדמוקרטי ובשלטון החוק אין לקבוע כלל לפיו נבחר ציבור 'מוחסן' מהעברה מכהונה בשל העובדה שכתב אישום חמור שהוגש נגדו הוגש כבר לפני הבחירות, ולמרות זאת בחר בו הציבור. כלל כזה עלול להביא לשחיתות מידות שמדינת ישראל הדמוקרטית אינה יכולה להתיר.

(בג"ץ 5598/13 ; 5597/13 ; 5126/13 ; 4921/13)

במקום סיכום – מבחן המעשה

בתפר שבין פוליטיקה למשפט החיל הפלג היותר אקטיביסטי בבית המשפט העליון הלכה על השלטון המקומי שקודמיו יצרו בעבור השלטון הארצי. ב"ישראל היום" הגדיר זאת דן מרגלית: "בני האור זכו אתמול לניצחון סוחף אך לא מלא במאבק על טוהר המידות במערכת המוניציפאלית". לדידו, על ראשי הערים הנאשמים היה להתפטר. לחילופין, היה על המועצה המקומית להדיחם. "כיוון שלא עשו זאת – מילא בג"ץ את מקום המועצה". (מרגלית, 18/09/2013).

בית המשפט הער למאבק הציבורי בשחיתות ולמיאוס שחש הציבור לנוכח ריבוי מעשים של פגיעה בטוהר המידות קבע, אפוא, בעניינם של ראשי העיריות מרמת-השרון ומנצרת-עילית תקן ברור ומחייב לכל ראש רשות מקומית שנגדו הוגש כתב אישום. בכך צעד בית-המשפט צעד נוסף לאחר פסק הדין בעניין ראש-עיריית רמת-גן שחסר היה תקן מפורש, דוגמת 'הלכת פנחסי' ו'הלכת דרעי'. מערכת המשפט ובראשה בג"ץ הציבו אפוא בראש מעייניהם את האינטרס הציבורי ואת אמונו, ובה בשעה שמרו ככל האפשר בזכות לבחור ולהיבחר ובחזקת החפות.

לא עוד רק המוסכמה המעוגנת בסעיף 20(ה) לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975 שעל-פיה כהונתו של ראש הרשות "תפקע מיום שפסק הדין, הקובע כי יש בעבירה משום קלון, נהיה סופי" ורק אם כל ההליך הפלילי הסתיים בהרשעה ובהטלת קלון, אלא גם הגשת כתב אישום מספקת להעברת ראש רשות מתפקידו.

ב-18 בדצמבר 2013 אישרה הכנסת בקריאה שנייה ושלישית את הצעת החוק ולפיה במקרה שבו מוגש כתב אישום נגד ראש עירייה, ועדה מיוחדת תבחן את השעייתו מתפקידו. החוק יחול גם על ראשי הערים שהודחו בידי בג"ץ בגין כתיב אישום נגדם ונבחרו מחדש: שלומי לחיאני, שמעון גפסו ויצחק רוכברגר (ליס וחובל, הארץ, 19.12.13). בתאריך 6.2.14 הודיע שלומי לחיאני לוועדה המיוחדת להשעיית ראשי רשויות כי הוא משעה את עצמו. זאת, לאחר שהיועץ המשפטי לממשלה, יהודה וינשטיין, הביע את דעתו כי לחיאני צריך להיות מושעה. בעקבות הודעת לחיאני התייתר הצורך בדיון בוועדה המיוחדת (מענית, גלובס, 6.2.14). הוועדה המיוחדת להשעיית ראשי רשויות החליטה להשעות מתפקידו את ראש עיריית בת ים שלומי לחיאני לתקופה של שנה. עוד החליטה הוועדה להשעות מתפקידו "כחבר מועצת העיר בתפקידים שיש להם השפעה מהותית על התנהלותה התקינה של הרשות המקומית או בתפקידים הכרוכים בניהול כספי ציבור" (סהר, BizPortal, 6.2.14).

עולה השאלה מדוע בחרו מרבית שופטי בג"ץ להידחק למעשה הפוליטי בעניינם של ראשי הרשויות המקומיות. שהרי, ברורות הן ההוראות בדבר חזקת החפות, הזכות לבחור ולהיבחר והעיקרון שאין להתיר למשרת ציבור ממונה להביא להדחת נבחר ציבור בהגישו כתב אישום נגדו, יהא תובע או יועץ משפטי. לדידנו, במהלך השנים התפתח בציבור מודל מנטלי הממקם בהדרגה את בג"ץ כספק משילות אלטרנטיבי בין-השאר, בכל הקשור לטוהר המידות בישראל. זאת, על רקע אי משילות המערכת הפוליטית.

ניכר כי בית-המשפט מוצא עצמו עוד ועוד כספק מדיניות וכספק משילות – ממלא מקום רשויות השלטון המתחרות שנחלשו ושמאבקי הפנים מעקרים את פעילותן. מנגד, ההפריה

ההדרית באווירה פוליטית וחברתית שמהותה ליברלית יצרה מנופי שינוי והתפתחות שחובקים את המינהל הציבורי, את נבחרי הציבור ולאחרונה, באו גם לשלטון המקומי.

כבעבר מצאו עצמם השופטים מן הפלג האקטיביסטי ממלאים את הריק שהמחוקק מותיר בהזניחו הכרעות ערכיות. בלא ספק, הנעשה בשלטון המקומי מחייב תיקון רחב הכולל יצירת מערך מושכל של איזון בין ראש הרשות לחברי המועצה וביניהם לבין שומרי הסף. לא בכדי חש הציבור ומתריעים על כך מבקר המדינה ורבים אחרים כי השלטון המקומי לוקה בהליכותיו וחסר מערך ברור של תקני עבודה ומינהל. הצעתו של שר הפנים באה מאוחר ואפשר שלא ירדה לשורשי הקלקולים בשלטון המקומי.

בהכרעת בית המשפט העליון ניכר דפוס פעולה הקונה לו אחיזה בפוליטיקה המקומית, לאחר שהוכיח עצמו בפוליטיקה הארצית. במרכזו גיוס בג"ץ להשלטת ערכים בשלטון המקומי ולמילוי ריק המשילות שמותירה הפוליטיקה המקומית. קבוצות וארגונים בחברה המאחרים כשלי שלטון ופגימות במדיניות פונים לבג"ץ ומניחים לפתחו סוגיות שעניינן ערכי, תודעתו ופוליטי. וזאת, על רקע חדלון המערכת הפוליטית המקומית והארצית להתמודד עם בעיות המחייבות הכרעה אמיצה. מעורבותו של בית המשפט העליון בהכרעות פוליטיות בשלטון המקומי יותר משהיא מבטאת צעד נקודתי המתקשר לביעור נגעים פליליים בני זמננו מבטאת שרטוט גבולות תקינים כלל ארציים באשר לתקני עשה ואל-תעשה, שלדעת בית-המשפט, ברי שאל להם לפסוח על המערכות המקומיות, בדומה לארציות.

ביבליוגרפיה

אדטור, ע', (2013, 23 באוקטובר), לא נחים לרגע: עתירה ראשונה נגד לחיאני, גפסו ורוכברגר, **ישראל היום**, אוחזר מתוך: <http://www.israelhayom.co.il/article/126421>.

אולשן, י' (1978), **דין ודברים: זיכרונות**, תל-אביב: שוקן.

אלמוג, ש' (2000), **משפט וספרות**, ירושלים: הוצאת נבו.

אמרני, ש' (2005), "שינויים ומגמות ביחסי אזרח שלטון מקומי בישראל", **ספר הכנס, 2005**, תל-אביב-יפו: האגודה הישראלית למדע המדינה.

אריאן, א', נחמיאס ד' ואמיר ר' (2002), **משילות והרשות המבצעת בישראל**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בארי, א' (2009), **ביצועי השלטון המקומי בישראל: ניתוח עמדות תושבים והערכת מצב לאומית**, (נייר עמדה מס' 9) המחלקה למינהל ומדיניות ציבורית והמרכז לניהול ומדיניות ציבורית, בית הספר למדע המדינה, אוניברסיטת חיפה.

ברזילי ג', יוכטמן-יער א', סגל ז' (1994), **בית המשפט העליון בעין החברה הישראלית**, תל-אביב, פפירוס.

- ברזילי, ג' (1998), "שקיעת המפלגות והמערכת המשפטית", בתוך: ד' קורן, קץ המפלגות, תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד, עמ' 116-129.
- ברזילי, ג' (1999) (עורך), **משפט ופוליטיקה**, פלילים ח', תל אביב: הוצאת רמות.
- ברק, א' (1997), **שיקול דעת שיפוטי**, תל-אביב: פפירוס.
- גביון, ר', קרמניצר מ', דותן י' (2000), **אקטיביזם שיפוטי בעד ונגד**. ירושלים: הוצאת ידיעות אחרונות – ספרי חמד והוצאת מאגנס האוניברסיטה העברית.
- גל-נור, י' (2007), מינהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות, ירושלים: אקדמון.
- דוברוביץקי, ל' (2004), שחיתות: איך עוצרים את זה? אוחזר מתוך Ynet, <http://m.ynet.co.il/Article.aspx?id=3011004>
- דורון, ג' (1986), **להחליט ולבצע: פרקים במדיניות ציבורית**. תל אביב: הוצאת כיוונים.
- דורון, ג' (2006), **משטר נשיאותי לישראל**, ירושלים: כרמל.
- דרור, י' (1989), **תזכיר לראש הממשלה ב. לבנות מדינה**. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, אקדמון – האוניברסיטה העברית.
- הסה, ה' (1976), **דמיאן**, (תרגום: דב קווסטלר), תל-אביב: שוקן.
- זכריה, ד' (2003), על חדרי עינויים ועל קירות אקוסטיים, **פוליטיקה** 10, עמ' 61-87.
- זלצברגר, ע' (2003), מינויים בפועל בבית המשפט העליון ועצמאות שיפוטית, **מחקרי משפט** יט, עמ' 542-562.
- זמיר, י' (2008), מינויים פוליטיים כביטוי לשחיתות שלטונית, עיונים בביטחון לאומי 9, עמ' 37-47.
- חובל, ר' (2013, 8 בספטמבר), וינשטיין: גפסו ורוכברגר, הנאשמים בשחיתות, יוכלו להתמודד בבחירות המקומיות, **הארץ**, אוחזר מתוך: <http://www.haaretz.co.il/misc/2.444/1.2115409>
- חשין, מ' (2004), אמון הציבור בבית-המשפט – תגובה למאמרו של השופט חיים כהן ז"ל ולהרהורי הכפירה שלו במושג אמון הציבור, **המשפט**, ט', עמ' 491-500.
- יועז, י' (2013, 9 באוקטובר), מועצת העיר בת-ים תדון בשבוע הבא האם להדיח את לחיאני, **גלובס**, מאוחזר מתוך: <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000884552>
- יועז, י' (2013, 20 באוקטובר), גרוניס: "מועצת עיריית בת-ים עשתה צחוק מפסק הדין של בג"ץ" **גלובס**, מאוחזר מתוך: <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000887092>
- כהן, נ' (2011), מדינת הרווחה, מדיניות ציבורית ו'אי-משילות'. המקרה של בית החולים באשדוד, בתוך: זובידה, ה' ומקלברג, ד' (עורכים), **דינמיקה של שינוי: הפוליטיקה הישראלית בתקופת מעבר**, עמ' 93-123.
- כהן, נ' ומזרחי, ש' (2011), חמש עשרה שנות מדיניות בריאות בישראל כראי החקיקה: ניתוח ניאו-מוסדי של חוק ביטוח בריאות ממלכתי והשינויים שחלו בו (1994–2009), **ביטחון סוציאלי**, 87, עמ' 65-103.
- כלב, ב' (2009), מנגנוני הבקרה והביקורת שמפעיל משרד הפנים על התנהלות הרשויות המקומיות בהתאם לכללי מינהל תקין וטוהר המידות, נייר עמדה, אוניברסיטת תל-אביב, ביה"ס לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטוך, מאוחזר מ-<http://socsci.tau.ac.il/government/images/PDFs/BarakCalev.pdf>

ליס, י' וחובל, ר' (2013, 20 בדצמבר), אושר סופית: ועדה מיוחדת תבחן השעיית ראשי ערים, 19.12.2013, <http://www.haaretz.co.il/news/politi/1.2194443>.
הארץ מאוחר מתוך:

מאוטנר, מ' (1993), **ידידת הפורמליזם ועליית הערכים במשפט הישראלי**, תל אביב: מעגלי דעת. מזרחי, ש' ומידני, א' (2003), **מדיניות ציבורית וזכויות אדם, פוליטיקה**, כתב עת למדע המדינה וליחסים בינלאומיים 10, עמ' 9-26.

מזרחי, ש' ומידני, א' (2006), **מדיניות ציבורית בין חברה למשפט**, ירושלים: כרמל.

מנדל, ד' (2008), **על המידות ועל הממדים של טוהר המידות**, מתבסס על עבודת מוסמך בשם "על המידות והממדים של 'טוהר המידות'" שהוגשה בחוג לפילוסופיה באוניברסיטת חיפה.

מענית, ח' ולוי-וינריב, א' (2013, 10 ביוני), **השחיתות בשלטון המקומי היא מגיפה, וירוס מדבק, גלובס**, אוחר מתוך: <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000851066>.

מענית, ח' (2014, 17 בפברואר), **שלומי לחיאני יושעה לשנה מראשות עיריית בת-ים, גלובס**, אוחר מתוך: <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000915247>.

מצקין, א' (2012), **קרוב מדי לקצה – סיפורה של השחיתות הישראלית**, הוצאת הקיבוץ המאוחד והמרכז לאתיקה בירושלים – משכנות שאננים.

מרגלית, ד' (2013, 18 בספטמבר). **צעד ראשון בדרך להחזרת הנורמה הציבורית, ישראל היום**, אוחר מתוך: <http://www.israelhayom.co.il/article/117609>.

נבות, ד' (2007), **נייר עמדה: מינויים פוליטיים בלתי תקינים בישראל**. תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, בית הספר לממשל ולמדיניות על שם הרולד הרטוך.

נבות, ד' (2010), **שחיתות בשלטון המקומי בישראל**, בתוך: בריכטה, א', ויגודה-גדות, ע' ופדה, ג' (עורכים), **עיר ומדינה בישראל**, חיפה וירושלים: הוצאת כרמל, עמ' 131-151.

נבות, ד' (2012), **שחיתות פוליטית בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

סגל, ד' (1994), **זכות העמידה בבית-המשפט הגבוה לצדק**, תל-אביב: פפירוס.

סהר, ל' (2014, 17 בפברואר), **הוכרע: שלומי לחיאני יושעה מראשות עיריית בת ים למשך שנה**, BizPortal, אוחר מתוך: <http://www.bizportal.co.il/article/379413>.

קידר, נ' (2002), **המהפכה הפרשנית: עלייתה של הפרשנות התכליתית בישראל, עיוני משפט כ"ו**, עמ' 746-758.

רובינשטיין, א' (1996), **חוק-יסוד: הממשלה במתכונתו המקורית – הלכה למעשה, ממשל ומשפט**, כרך ג' חוברת 2, עמ' 571-628.

רזין, ע' (2003), **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לבिזור, בין מסורתיות למודרניות**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רייכמן, א' וד' נחמיאס (עורכים) (2006), **מדינת ישראל – מחשבות חדשות**, הבינתחומי הרצלייה.

שבי, ת' (2011), **הקשר בין משך כהונתו של ראש הרשות לבין פוטנציאל מעורבותו במעשי שחיתות**, עבודת גמר מחקרית המוגשת לאחר קבלת התואר מוסמך, בית הספר למדע-המדינה, אוניברסיטת חיפה.

שמיר, ע' (2013), **על נגישות ורגישות: צרכנות פוליטית, יזמות חברתית-פוליטית וצדק חברתי בישראל**, **ביטחון סוציאלי**, 92 עמ' 129-160.

שמיר, ר' (1994), הפוליטיקה של הסבירות: שיקול דעת ככוח שיפוטי. **תיאוריה וביקורת** 5, עמ' 7-23.
 ארכיון הכנסת, פרוטוקול 261, ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת השבע-עשרה, מושב רביעי,
 09/12/2008.

המכון לדמוקרטיה, שחיתות פוליטית – יום עיון משכנות שאננים. 13/07/2008.
<http://www.idi.org.il/media/902994/Navot-book-13-7-08.pdf>

חוק יסוד: הממשלה

חוק העונשין, תשל"ז-1977

חוק המועצות האזוריות (בחירת ראש המועצה), תשמ"ח-1988

חוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965

חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם) תשל"ה-1975
 פקודת העיריות [נוסח חדש]

בג"ץ 73/53 ואח' חברת 'קול העם' בע"מ ואח' נ' שר הפנים ואח'

בג"ץ 126/58 אשד נ' שרת החוץ

בג"ץ 442/71 לנסקי נ' שר הפנים (פרשת לנסקי)

בג"ץ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור ואח'

בג"ץ 243/82 זכרוני נ' הוועד המנהל של רשות השידור

בג"ץ 910/86 יהודה סלר נגד שר הביטחון

בג"ץ 935/89 ואח' א. גנור ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה

בג"ץ 3094/93; בג"ץ 4319/93; בג"ץ 4478/93; בשג"צ (בקשות שונות) 4409/93 התנועה למען איכות השלטון

בישראל נ' ממשלת ישראל

בג"ץ 4267/93 אמיתי – אזורחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' יצחק רבין, ראש ממשלת ישראל

בג"ץ 2148/94 גלבט נ' יושב ראש ועדת החקירה לבדיקת אירוע הטבח בחברון

בג"ץ 7157/95 נאוה ארד נ' יושב-ראש הכנסת, חכ פרופ' שבח וייס ואח'

בג"ץ 7107/98 רון נחמן, ראש עיריית אריאל נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח'

בג"ץ 7426/98, ג'מעה סלים אלחאמד נ' שר הפנים

בג"ץ 4523/03, דני בונפיל נ' יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השבע עשרה

בג"ץ 10963/05, עטאף חאג' נ' שר הפנים

בג"ץ 9882/06, יהודה שביט נ' שר הפנים

בג"ץ 4871/07, פיסל מסאלחה נ' שר הפנים

בג"ץ 6827/07, ד"ר מוטי בריל ראש עיריית ערד נ' שר הפנים

בג"ץ 9561/07, יצחק זאגרי נ' ח"כ מאיר שטרית - שר הפנים

בג"ץ 5141/11, ד"ר אבי ליליאן נ' ראש עיריית רמת גן ויו"ר החברה הכלכלית ואח'

בג"ץ 6749/12 רגב חייט נ' אבנר מורי

בג"ץ 4921/13; 5126/13; 5597/13; 5598/13 אומ"ץ ואח' נ' ראש עיריית רמת השרון יצחק רוכברגר ואח'

בג"ץ 5126/13 התנועה למען איכות השלטון ואח' נ' מועצת עיריית נצרת עלית ואח'

בג"ץ 6549/13 תנועת אומ"ץ אזורחים למען מינהל תקין וצדק חברתי ומשפטי נ' שלמה לחיאני ואח'

בג"ץ 6748/13 ג'מאל זוהיר אגבאריה נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20 והיועץ המשפטי לממשלה

בג"ץ 7174/13, התנועה לאיכות השלטון נ' שמעון גפסו ואח'

ע"פ 113/79 שמואל רכטמן נ' מדינת ישראל

ע"פ 332/01 מדינת ישראל נ' שבס

דנ"פ 1397/03 מדינת ישראל נ' שמעון שבס

ת"פ 2212-08 מ. י. פרקליטות מחוז המרכז נ' אהרון דרור (שלום – ראשון לציון, עיריית וינברג-נוטוביץ)

מבקר המדינה, דוח שנתי 52א, ספטמבר 2001

מבקר המדינה, דוח ביקורת על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה, אוגוסט 2004

מבקר המדינה, דוחות על הביקורת – בשלטון המקומי, 2006

מבקר המדינה, דוחות על הביקורת – בשלטון המקומי לשנת 2009, אוקטובר 2010

פרוטוקול מס' 205, משיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, 6 ביוני 2010

- Barzilai, G. (1999). Courts as Hegemonic Institutions: The Israeli Supreme Court in a Comparative Perspective, *Israel Affairs* 5: 15-33.
- Barzilai, G. (2003). *Communities and law: Politics and Cultures of Legal Identities*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Caldeira, G. A. (1991). *Courts and Public Opinion in the American Courts*, In: Gates, J.B. and Charles A. Johnson (eds.), C.A., American courts: A critical assessment, Washington, DC: CQ Press, pp. 303-334.
- Cardozo, B. (1921). *The Nature of the Judicial Process*, New Haven: Yale University Press
- Cowan, Thomas A. (1958). "Group Interests", *Virginia Law Review*, 44: 331-345.
- Dotan, Y. (1999). "Judicial Rhetoric, Government Lawyers, and Human Rights: The Case of the Israeli High Court of Justice During the Intifada", *Law and Society Review* 33, pp. 319-358.
- Craik, K. (1943). *The Nature of Explanation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Dworkin, R. (1986). *Law's Empire*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Edelman, M. (1994). *Courts, Politics, and Culture in Israel*, Charlottesville: University Press of Virginia
- Epstein, L. and Walker, T. G. (1995). "The Role of the Supreme Court in American Society: Playing the Reconstruction Game" In: Epstein L. (ed.) *Contemplating Courts*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Epstein, L. and Knight, J. (1997). *The Choices Justices Make*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Epstein, L. and Martin A. D. (2010). "Does public opinion influence the Supreme Court? Possibly yes (but we're not sure why)", *The University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law's*. 13, 263 - 281.
- Flemming, R. B. and Wood, B. D. (1997). The Public and the Supreme Court: Individual Justice Responsiveness to American Policy Moods, *American Journal of Political Science*, 41: 468-498.
- Friedman, B. (2009). *The will of the People: How Public Opinion has Influenced the Supreme Court and Shaped the Meaning of the Constitution*, New York: Farrar, Straus and Giroux.

- Gely, R. and Spiller, P. (1990). "A Rational Choice Theory of Supreme Court Statutory Decisions with Applications to the State Farm and Grove City Case," *Journal of Law, Economics, and Organization* 6: 263-300.
- Hirschl, R. (2001). "The Political Origins of Judicial Empowerment Through Constitutionalization: Lessons from Israel's Constitutional Revolution," *Comparative Politics*, 33: 315-335.
- Hofnung, M. (1999). 'Israeli Constitutional Politics: the Fragility of Impartiality.' *Israel Affairs* 5: 34-54.
- Jonassen, D.H. and Henning, P. (1999). "Mental models: Knowledge in the head and knowledge in the world." *Educational Technology*, 39 (3), 37-42.
- Johnson-Laird, P. (2009). *Reasoning Inside Psychology: A science Over 50 Years*, Oxford: Oxford University Press, 167-179.
- Kurt, S. (2011). "People Power and Alternative Politics" In: Peter Burnell, Vicky Randail and Lisa Rakner, *Politics in the Developing World*, Oxford: Oxford University Press pp. 202-223.
- Kent, C. S. and Wilson, S. (2009). "Media and the Courts", Ch. 4, In: Brunson, W.J. (ed.) *Presiding over a Capital Case: A Benchmark for Judges*, Reno: The National Judicial College pp. 69-85.
- Landes, W. M. and Posner, R. A. (1975). "The Independent Judiciary in an Interest Group Perspective", *Journal of Law and Economics*, 18 (3): 875-901.
- Lim Claire, S. H., Snyder, J. M. and Stromberg, D. (2010). "Measuring Media Influence on U.S. State Courts", Meeting Papers from Society for Economic Dynamics, July 2010. pp. 1-34.
- Lim Claire, S. H. (2013). "Media Influence on Courts: Evidence from Civil Case Adjudication", *Research Papers*, Cornell University, September, 2013. pp. 1-35.
- Mautner, M. (2002). *Law and Culture in Israel: the 1950s and the 1980s*, In; Harris, R. Kedar, A., Lahav, P. and Likhovski, A. (eds.), *The History of Law in a Multi-Cultural Society: Israel 1917-1967*, Dartmouth: Ashgate, pp. 175-217.
- Mantzavinos, C., North, D. and Shariq, S. (2004). "Learning, Institutions and Economic Performance", *Perspectives On Politics* 2: 75-84.
- Meydani, A. (2011). *The Israeli Supreme Court and the Human Rights Revolution, Courts as Agenda Setters*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mizrahi, S. and Meydani, A. (2003). "Political Participation via the Judicial System: Exit, Voice and Quasi-Exit in Israeli Society", *Israel Studies* 8(2): 118-139.
- Mueller, D. (1989). *Public Choice ii*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nonet, P. (1976). "For Jurisprudential Sociology," *Law and Society Review* 10: 525-545.
- Rosenberg, G. N. (1991). *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* Chicago: University of Chicago Press.
- Schubert, G. (1985). *Political Culture and Judicial Behavior*, Lanham, MD: University Press of America.

- Segal, J. A. (1997). "Separation-of-Powers Games in the Positive Theory of Congress and Courts," *American Political Science Review*, 91: 28-44.
- Segal, J. A. and H. J. Spaeth (1993). *The Supreme Court and the Attitudinal Model*, New York: Cambridge University Press.
- Taylor, M. (1987). *The Possibility of Cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Thomas C. (2010). *Are juries fair?*, Ministry of Justice Research Series 1/10, February 2010. <http://www.justice.gov.uk/downloads/publications/research-and-analysis/moj-research/are-juries-fair-research.pdf>