

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

מסגרות אזוריות על-מוניציפליות
למתן שירותים בישראל

נחום בן-אליא

מאי 2006

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

From Municipal to Supra-municipal Modes of Service Delivery in Israel

Nahum Ben Elia

עורכת אחראית: שונמית קרין

הכנה לדפוס: רות סובל

הדפסה: דפוס אחוה בע"מ

פרסום מס' 1/57 No. Publication

ISSN 0792-6251

© 2006 מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ

רח' דיסקין 9 א', ירושלים 96440 טל' 02-5666243 פקס: 02-5666252

office@fips.org.il

www.fips.org.il

על המחבר

ד"ר נחום בן-אליא הוא יועץ בתחום התכנון והניהול האסטרטגי. עבודתו המקצועית מתמקדת בתחומי מדיניות וניהול מוניציפלי וכן פיתוח מקומי. מחקריו במכון פלורסהיימר עוסקים בפיתוח תפיסות חדשות בתחומי השלטון המקומי והשירותים המקומיים.

על המחקר

מחקר זה הוא ניסיון להצביע על פתרון המציב את מבנה השלטון המקומי כמושא לרפורמה. בניגוד למבנה החד-ממדי של השלטון המקומי כיום, שמעלה שאלות רבות באשר ליכולתן של רשויות מקומיות להבטיח לתושביהן את השירותים שהם זכאים להם, נבחנת אפשרות של מבנה מדרגי תוך יצירת מסגרות אזוריות על בסיס שני צירים עיקריים: הציר הפונקציונלי והציר השלטוני.

הציר הפונקציונלי מצביע על אפשרות של יצירת מסגרות אזוריות על-מוניציפליות למתן שירותים, על בסיס האצלת סמכויות 'מטה-מעלה', מהרשויות המקומיות המרכיבות אותן למסגרות החדשות. הציר השלטוני מציג בסיס אחר של מדרג אזורי בו היכולת להתמודד עם סוגיות מורכבות מהווה הצדקה להקמתו. מדרג שלטוני זה ניזון מסמכויות המואצלות מהרשויות המקומיות שמתחתיו ומסמכויות המואצלות על ידי השלטון המרכזי.

על המכון

בשנים האחרונות גוברת בישראל המודעות לחשיבותו של מחקר המכוון לסוגיות של מדיניות. ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר יזם את ייסודו של מכון שיתרכז בסוגיות מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות ואת ההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה. תחומי המחקר המתנהל במכון הם: יחסי דת, חברה ומדינה בישראל; יהודים וערבים בישראל; ישראל ושכנותיה הערביות; חברה, מרחב וממשל בישראל.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר (יו"ר), עו"ד י' עמיהוד (בן-פורת (סגן יו"ר), מר דוד ברודט, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר, ומר הירש גודמן, עמית-מחקר בכיר במרכז יפה ללימודים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל-אביב. ראש המכון הוא פרופ' עמירם גונן מהמחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. משנה לראש המכון הוא פרופ' שלמה חסון מהמחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי

- ערן רזין, לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין, תל-אביב בשנות התשעים, 1994
- דניאל פלזנשטיין, העיר כיום: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי, 1994
- ערן רזין ואנה חזן, פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי, 1995
- דניאל פלזנשטיין, בין תכנון לשוק: מעמדו ומיסודו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל, 1995
- ערן פייטלסון, מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל, 1995
- נחום בן-אליא, מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי, 1995
- אפרים שלאין וערן פייטלסון, מדיניות שמירה על קרקע חקלאית, 1996
- ערן רזין, תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב, 1996
- נחום בן-אליא, מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי, 1996
- ערן רזין ואנה חזן, צעדים לבילמת הפרבור המפוזר: בקרה תכנונית או "שינוי כללי המשחק", 1996
- שלמה חסון, הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות, 1997
- נחום ביגר וסטיבן פלאוט, איגרות חוב מוניציפליות בישראל?, 1997
- נחום בן-אליא ושי כנעני, אוטונומיה מקומית "ללא עלות": הפיתוח של מוסדות חינוך, 1997
- אריה הכט, שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, 1997
- אבי חפץ ושות', הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
- ענת בביץ וקובי נבון, הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
- שלמה חסון ואנה חזן, שותפויות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי, 1997
- יוסף שלהב, מינהל וממשל בעיר החדרית, 1997
- לביאה אפלבוטם ודויד ניומן, התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי, 1997
- נחום בן-אליא, היש מקום למינהל עיר מקצועי בישראל?, 1997
- דויד ג'אנר קלואזנר ודניאל פלזנשטיין, מקצועות חדשים ברשויות המקומיות בישראל, 1997
- ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, 1998
- ערן פייטלסון ואורי ברשישת, התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית, 1998
- מארק רוזנטראוב וערן רזין, ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס, 1998
- נחום בן-אליא, הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית, 1998
- עמירם גונן (עורך), ממשל ופיתוח מקומי: סוגיות והצעות של מדיניות, 1998
- נחום בן-אליא, משבר הרשויות המקומיות בישראל (נייר עמדה), 1998
- דניאל פלזנשטיין, ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל, 1999
- רחל אלטרמן, בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל, 1999
- ערן רזין, פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות, 1999
- יצחק שנל, עובדים זרים בדרום תל אביב-יפו, 1999
- אברהם דיסקין ואבי עדן, הבחור הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל, 1999

- נחום בן-אליא, המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל, 1999
- ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות, האם מצטמצם הפער?**, 2000
- נחום בן-אליא, **"קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות**, 2000
- ערן רזין ואנה חזן, **הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת שליטה מלמעלה**, 2000
- דני פלזנשטיין, **יחסים חוצי גבולות ופיתוח כלכלי מקומי: הקזינו בטאבה והעיר אילת**, 2000
- נחום בן-אליא, **אזרוח החינוך בישראל: דה רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת**, 2000
- אברהם דיסקין, **ימי ירושלים האחרונים: הדמוקרטיה הישראלית החדשה**, 2001
- גדליה אורבך, **יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל: בראי קרוואנים ומגורונים**, 1990-1992, 2001
- ערן רזין ואנה חזן, **שינויי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות**, 2001
- ערן רזין, **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000: יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות**, 2002
- יצחק שנל ומיכאל אלכסנדר, **מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה: לקחי המקרה של תל אביב-יפו**, 2002
- לביאה אפלבוים, **יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי: הסתגלות הדדית בסביבה משתנה**, 2002
- ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתי למודרנית**, 2003
- שלמה חסון ומאיה חושן, **המבנה החברתי-המרחבי של מטרופולין תל אביב**, 2003
- אלי אברהם, **קידום ושיווק ערים בישראל**, 2003
- ערן רזין, **עמדה: כיצד להבטיח איחוד רשויות מקומיות**, 2003
- נחום בן-אליא, **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**, 2004
- גלעד רוזן וערן רזין, **המרוץ אחר המכללה: תחרות בין רשויות מקומיות בישראל על מוסדות להשכלה גבוהה**, 2004
- לביאה אפלבוים ואנה חזן, **שיתוף פעולה בין רשויות קטנות בישראל – לקחים לישראל**, 2005
- נחום בן-אליא, **רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש**, 2005
- ערן רזין ואנה חזן, **חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צמצום פערים בהכנסות הרשויות מקומיות**, 2006
- נחום בן אליא, **הסדרים על-רשותיים למתן שירותים**, 2006
- נחום בן אליא, **מסל שירותים לשירותי ליבה**, 2006

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה מאתר האינטרנט

www.fips.org.il

תוכן העניינים

9	מבוא
13	1 שירותים מוניציפליים במשבר
14	המדיניות הכלכלית והשלכותיה על השירותים הציבוריים
16	משבר השירותים ברמה המקומית
20	השלכות
22	2 מסגרות על-מוניציפליות בישראל: מצב נוכחי
23	מסגרות על-מוניציפליות בעלות אופי שלטוני
23	איגוד ערים
27	רשויות כבאות
29	רשויות ניקוז
31	רשויות נחל
33	תאגידים סטטוטוריים: חברות לשירותים ציבוריים
34	חברות למים ולביוב: חקיקה ומבנה
37	חברות למים ולביוב: סל שירותים ופיקוח רגולטיבי
38	3 הבניית חלופות על-רשותיות למתן שירותים
38	העקרונות המנחים
39	האצלת סמכויות למתן שירותים
41	השירותים
42	זיקה כספית ישירה
43	הבסיס המימוני והשלכותיו
45	האופי הארגוני
45	עיצוב סביבה רגולטיבית או מעין-רגולטיבית
47	4 סיכום
51	מקורות

מבוא

מחקר זה הוא ראשיתו של ניסיון לשנות את "גאומטריית" החשיבה השלטת כיום בתחום רפורמה בשלטון המקומי בישראל: מעבר מראייה אופקית המזהה את שינוי השלטון המקומי עם שינוי המפה המוניציפלית, לראייה אנכית המדגישה שינוי במבנה השלטון המקומי (מעבר למבנה מדרגי). הגישה הדומיננטית בתחום רפורמה בשלטון המקומי (הגישה האופקית) דוגלת בהקטנת מספר הרשויות המקומיות, תוך יצירת מפה מוניציפלית חדשה המבוססת על יחידות מוניציפליות גדולות ויעילות. גישה זו באה לידי ביטוי מוחשי ואף בוטה במדיניות הממשלה בשנת 2003 לכפות איחוד מקיף של רשויות מקומיות. אף כי הגישה האופקית זכתה בישראל לתימוכין מקצועיים-אקדמיים, לא ברור כלל מהו הבסיס האובייקטיבי העשוי להצדיק שינוי כה גורף. הגישה גם אינה מספקת תשובה לשאלת זכות קיומו של שלטון מקומי האמור לייצג מקומיות היסטורית, סוציולוגית ותרבותית, גם ללא "יתרונות גדול". הגישה האנכית חותרת לפתרון אלטרנטיבי המציב את מבנה השלטון המקומי כמושא לרפורמה. בניגוד למבנה החד-ממדי של השלטון המקומי כיום, יש מקום לבחינה של מבנה מדרגי תוך יצירת מסגרות אזוריות. זאת על בסיס שני צירים עיקריים:

- הציר הפונקציונלי;
- הציר השלטוני.

הציר הפונקציונלי מצביע על אפשרות של יצירת מסגרות אזוריות על-מוניציפליות למתן שירותים, על בסיס האצלת סמכויות 'מטה-מעלה' – מהרשויות המקומיות המרכיבות אותן אל המסגרות החדשות. הציר השלטוני מציג בסיס אחר של מדרג אזורי, שההצדקה להקמתו היא היכולת להתמודד עם סוגיות מורכבות. מדרג שלטוני זה ניזון מסמכויות המואצלות מהרשויות המקומיות שמתחתיו ומסמכויות המואצלות על ידי השלטון המרכזי ('מעלה-מטה').

עבודה זו מתמקדת בפן הפונקציונלי ובמיוחד בסוגיה של מתן שירותים. הצורך בבחינת אופציות על-מוניציפליות למתן שירותים אינו נובע משיקולים מופשטים שכיחים, כגון החתירה להקצאה יעילה יותר של משאבים, השגת יתרונות לגודל וכד'. הוא מוכתב, לדעתי, ממשבר מובנה המציב סימני שאלה רבים באשר ליכולתן של רשויות מקומיות רבות להבטיח לתושביהן את השירותים שהם זכאים להם. משבר זה הוא תוצר כפול של מדיניות ממלכתית החותרת למזער את ההוצאות לשירותים הציבוריים ושל מגבלות מובנות בשלטון המקומי עצמו. המדיניות הממלכתית מושתתת על תפיסה מקרו-כלכלית המציבה את ריסון הוצאות המגזר הציבורי ואף את הקטנתן כיעד מרכזי. תפיסה מנחה זו, לצד התפוררות התפיסה הסוציאל-דמוקרטית בישראל, מביאות להחלשת השירותים הציבוריים ואף לדה-לגיטימציה שלהם. המגבלות המובנות בשלטון המקומי באות לידי ביטוי בקריסתן של הנחות המוצא של הדגם הנוכחי (שלטון מקומי 'דור שלישי'):

- ההנחה שהשלטון המקומי יכול ליטול על עצמו משימות ללא גבול, נוכח אפשרויותיו המעשיות (פיסקליות ומקצועיות).
- ההנחה שייזמות ואוטונומיה מקומית יכולות להוות תחליף לפעילות בין-שלטונית מתואמת (שלטון מרכזי-שלטון מקומי) נוכח היכולת הממשית למלא שאיפה זאת.
- ההנחה בדבר אוטורקיה מוניציפלית – כל קשות מקומית בפני עצמה – נוכח אילוצים אובייקטיביים הקשורים בגודל, במיקום, ובחוסן חברתי וכלכלי.

המגמות הכלכליות-תקציביות, כפי שיודגש בעבודה זו, אינן מספקות יסוד לאופטימיות יתרה באשר לתפנית במדיניות הממשלתית או במציאות הכספית של הרשויות המקומיות. מדיניות מזעור המימון הממשלתי – בין כתקציבים ייעודיים ובין כמענקי סיוע – עתידה להימשך, כמו גם דרישתה של המדינה מהרשויות המקומיות להשתית את עיקר מימון פעולותיהן על מקורות עצמיים. מגמות אלה מובילות למבוי סתום מבחינה כספית, (ולו רק בשל חולשת בסיסי המס של מרבית הרשויות המקומיות), ולצמצום פעילויותיהן. אי-יכולת כרונית לספק שירותים, או אספקתם ברמה ירודה, יעצימו את השאלה המטרידה הזאת: האם יש זכות קיום לרשות מקומית שאינה מסוגלת להבטיח לתושבים את השירותים שהם זכאים להם? שאלה זו מעלה מחדש על סדר היום הציבורי את נושא איחוד הרשויות אך בה-בעת היא יכולה לעודד תפיסה אחרת, אשר אינה כרוכה בביטול הרשות המקומית כשלטון מקומי נבחר: **מסגרות אזוריות על-מוניציפליות למתן שירותים.**

אין בתפיסה המוצעת משום פתרון ערטילאי, יש מאין. הניתוח המוסדי שיוצג כאן מצביע על מגוון של מסגרות בעלות אופי אזורי על-מוניציפלי. מאז שנות ה-50 ועד היום הוקמו, ביוזמת הרשויות המקומיות וביוזמת הממשלה, עשרות מסגרות שונות המתכנסות לשני דגמים ראשיים: רשויות בעלות אופי שלטוני ותאגידיים סטטוטוריים על-מקומיים למתן שירותים. הרבה סוגיות יכולות להצביע על חולשתן של חלק ממסגרות אלה אך דרכן ניתן ללמוד גם על התנאים הנדרשים להצלחתן. על רקע ניסיונות אלה ונוכח המשבר האמור בתחום השירותים הציבוריים, מעלה חיבור זה את הצורך להיערך להעברת האחריות למתן שירותים המסופקים כיום על ידי הרשויות המקומיות למסגרות אזוריות על-מוניציפליות – בין כרשויות פונקציונליות ובין כתאגידיים ייעודיים.

העברת האחריות למתן שירותים למסגרת אזורית על-מוניציפליות אינה בגדר מסקנה או המלצה גורפת. כלומר, אין בה כדי לטעון שהיא צריכה לחול על כל רשות מקומית ועל כל שירות. הגישה המוצעת היא סלקטיבית במהותה ונועדה לספק תשובה לשני מצבים אפשריים:

- אי-יכולת מתמשכת של רשות מקומית לספק שירות באופן רציף, אמין, ברמה נאותה ובמחיר סביר.
- קיומם של יתרונות מובהקים למתן השירות על ידי מסגרת על-מוניציפלית על פי הפרמטרים האמורים.

מספר המלצות מדיניות נגזרות מעבודה זו:

- א. מן הראוי שמשדד הפנים ומרכז השלטון המקומי יראו בנושא המסגרות העל-מוניציפליות חלק אינטגרלי של השינויים המתבקשים ושל המדיניות המוניציפלית בשנים הבאות.
- ב. על רקע סוגיות שיידונו כאן, על משדד הפנים לבצע תפנית מדיניות שבמסגרתה תורחב אחריותו המיניסטריאלית, תוך הצבת נושא הבטחת השירותים המקומיים ואיכותם כנושא ליבה במדיניותו. שינוי זה ישקף תפקיד פעיל יותר, מצד משדד הפנים, בשמירה על רווחתם של אזרחי המדינה ועל זכותם לשירותים נאותים, וחיזוק מעמדו הציבורי בהתאם.
- ג. יש מקום לבחון בצורה יותר מפורטת את סוגי השירותים העשויים להיכלל בהסדרים המוצעים ואת התנאים הקריטיים הנדרשים להצלחתם. חלק מתנאים אלה נסקרים כאן.

ד. עם הבטחת תנאים אלה, מומלץ לעודד את הפעלתם של מספר פרויקטים מובילים, באופן מתוכנן ומבוקר.

אין לראות בהצעות המועלות כאן חתירה להחלשת מעמדן של הרשויות המקומיות או אף איום על קיומה של הרשות המקומית כשלטון מקומי נבחר. יחד עם זאת, הן מניחות טרנספורמציה מהותית באשר למעמדן של רשויות מקומיות רבות ולתפקידן. נוכח המגמות החזויות הלא-מעודדות והמשך החלשת יכולת התפקוד של רשויות רבות, מוצבת כאן אופציה חיובית להכרעה עקרונית בין ניסיון בעייתי לשמר את צביונה של הרשות המקומית כספק ישיר של שירותים (בין באופן ישיר ובין באמצעות זרועות ביצוע מטעמה), לבין עיצוב מחדש של שלטון מקומי כמסדיר שירותים ציבוריים ללא מעורבות באספקה (השלטון המקומי כמקדם סטנדרטים לשירות ואף כרגולטור מקומי). באופן שהוא לכאורה פרדוקסלי, השינוי המוצע עשוי לחזק את הלגיטימציה הציבורית של השלטון המקומי.

1 שירותים מוניציפליים במשבר

בשנת 1990 פרסמתי מאמר שכותרתו 'השלטון המקומי ומשבר מדינת הרווחה בישראל'.¹ תוכנו נבע מזיהוי מוקדם של משבר מבני בתחום השירותים החברתיים (במובנם הרחב) ומהערכה של קמילתה ההדרגתית של מדינת הרווחה בישראל. המאמר הציג תזה מרכזית, בעלת אופי נורמטיבי-מדיני באשר למעמדו של השלטון המקומי: נוכח נסיגת הממשל המרכזי ממחויבויותיו ההיסטוריות, הופך השלטון המקומי להיות קו המגננה השני בתחום השירותים החברתיים. הערכה זו לא נסמכה על ההנחה שהשלטון המקומי ימלא את מקומו של שלטון מרכזי נחלש והולך, אך אכן הייתה בה ציפייה שבכוחו של השלטון המקומי לעמוד, בתחומים רבים, באתגר. המאמר נכתב זמן מה לפני ראשית גל העלייה שפקד את המדינה במחצית שנות ה-90. בדומה לגלי עלייה קודמים, עלייתם של כמיליון עולים, תוך פרק זמן קצר יחסית, הייתה לזרז כלכלי רב עוצמה. ההאצה הכלכלית בגין השקעות לצורכי קליטת העלייה וגידול בביקושים המקומיים, יצרו תפנית בכלכלה המדשדשת של ישראל, אשר רק עשור קודם לכן היטלטלה בין אנרכיה מוניטרית לבין קיפאון עמוק. צורכי קליטתם של מאות אלפי אנשים מדי שנה הניעו תהליכי פיתוח מואצים, תוך השקעות ציבוריות רבות היקף – הן בתחום הפיסי והן בתחום השירותים. התפתחויות אלו הפריכו, לזמן מה, הערכות אחדות במאמר האמור ואיששו אחרות. בניגוד לצפוי, חזר הצבע ללחיים החיבורות של משרדי הממשלה ובמעבר חד יחסית, פינתה הנסיגה רבת השנים בתחום השירותים הציבוריים את מקומה להרחבה מואצת של שירותים קיימים ולפיתוחם של שירותים חדשים. תהליך זה, כצפוי, אפשר לשלטון המקומי לשחק תפקיד מרכזי שכן הודות להתגייסותו ולתושייתו התאפשרו קליטת העלייה המסיבית והפיתוח המקומי אשר נלווה לה.

1 ראו בן-אליא (1990), ברשימת המקורות.

המדיניות הכלכלית והשלכותיה על השירותים הציבוריים

עדנת השירותים הציבוריים הייתה קצרת טווח. הגידול שחל בתקציבים המיועדים היה בגדר קפיצת מדרגה, ביחס לעבר, אך לא היה בו כדי לשנות מגמה מובנית. היכולת להרחיב שירותים קיימים ולפתח שירותים חדשים הייתה נסיבתית – היא נועדה במידה רבה מאוד לענות על הצרכים החדשים תוך ניצול מקורות מיוחדים (גיוס הלוואות בחסות הערבויות של ממשלת ארצות-הברית). גיוס מקורות והאצה כלכלית אפשרו מדיניות "חברתית" יותר, הן ביחס לאוכלוסייה החדשה והן ביחס לאוכלוסייה הוותיקה (הגדלת תקציבי החינוך בתקופת ממשלת רבין, למשל), אך לא היו בה כדי לשנות את הנחות היסוד של הכלכלה המדינית המאפיינת את ישראל זה שני עשורים.

במחצית שנות ה-80 בוצעה תפנית היסטורית במדיניות הכלכלית של הממשלה. תפנית זו מתאפיינת בנטישת הגישה הכלכלית (הקנסיינית), אשר תמכה עד כה במעורבות פעילה של הממשלה בתהליכים הכלכליים ובתרומתו של המימון הציבורי לצמיחה ולרווחה החברתית, תוך אימוץ גישה מצמצמת שבמסגרתה אמורים כוחות השוק ליטול תפקיד מרכזי. התפיסה ה'חדשה' חותרת לצמצם את המעורבות הממשלתית למינימום הנדרש (מעבר ממדיניות כלכלית למדיניות מוניטרית), תוך הסרת מגבלות המונעות פעילות יעילה של השוק החופשי וסוכנו (פירמות, יזמים, מוסדות פיננסיים). הקטנת ההוצאות של המגזר הציבורי הופך עתה ליעד מדיניות מחייב. אילוצים כלכליים ופיסקליים מביאים, בין במוצהר ובין בהסתר, להגדרה-מחדש של תפקידה של המדינה ושל גבולות אחריותה. 'נסיגה' זו של המדינה (קרי השלטון המרכזי) מעתיקה את האחריות על רווחת האוכלוסייה ועל איכות החיים אל מגזרים אחרים. כך נוצר מתח ניכר בתוך ארגונים ציבוריים אשר קיומם והתפתחותם התבססו על מימון מרכזי, ובהם השלטון המקומי.

הרחבת הוצאות הממשלה והגמשת המדיניות התקציבית בגין צורכי קליטת העלייה והפיתוח הנלווה עמעמו לזמן מה את המדיניות האמורה. תרמה לכך גם צמיחתו המחודשות של המגזר העסקי – על ביטוייה השונים, בעיקר הפיננסיים (הצבר הון מסיבי בהיקפים כספיים שהמשק טרם הכיר בעקבות פריצה של תחום ה"היי-טק" וגל ההנפקות והרכישות שנלווה אליו) והקנייניים (הגל השני של פיתוח פיסיו מואץ – בעיקר בתחום הנדל"ן העסקי). ברם, הזעזועים השונים במשקים הבינלאומיים בראשית שנות ה-2000 וכן הידרדרות המצב הביטחוני בארץ הסיגו את המשק וסיכנו את יציבותה הכספית של ישראל. התפתחויות אלו התקיימו לצד עלייה בהיקף הוצאות הממשלה, תופעה המשתקפת במגמת עלייה בשיעור ההוצאה הממשלתית כאחוז מהתוצר מתחילת העשור, וגידול החוב הממשלתי (חיצוני ופנימי). על רקע התפתחויות אלו התגבשה תכנית בעלת אופי מערכתי גורף – התכנית הכלכלית של 2003 ('התכנית להבראת כלכלת ישראל'),

הרדיקלית ביותר מאז התכנית הכלכלית של שנת 1985.² תכנית זו אפשרה, במידה רבה מאוד, פתיחה רבתי של "מגירות" האוצר, תוך העלאת נושאים ורפורמות מבניות שונות אשר המתינו לשעת כושר.

התכנית נועדה להשיג שלושה יעדים ראשיים והם: הקטנת הגירעון הממשלתי, הקטנת ההוצאה הציבורית וביצוע רפורמות מבניות שונות לשכלול השוק החופשי ולהגמשת תנאי הפעילות של המגזר העסקי. לשני היעדים הראשונים השלכה ישירה על עתיד השירותים הציבוריים ולשלישי השלכה עקיפה. על פי ניתוח שבוצע על ידי בנק ישראל, ללא ביצוע תפנית בנייהול גירעון הממשלה היה גירעון זה צפוי לגדול בעקביות ולהגיע לכ-8 אחוזי תוצר בשנת 2008.³ זאת בהתבסס על הנחות אופטימיות, כגון גידול תוצר של 4 אחוז לשנה באותה תקופה. מבחינה בינלאומית, גירעון בסדר גודל זה עמד בסתירה לסטנדרט שנקבע בהסכם מסטריך מ-1992 אשר הציב גירעון של עד 3 אחוזי תוצר כגבול עליון. ההוצאה הציבורית הייתה אף היא במגמת עלייה, תופעה שביטאה את הגידול המתמשך בהוצאה הציבורית. ללא ביצוע התכנית היו הוצאות הממשלה צפויות לגדול בשיעורים שבין 3 ל-3.5 אחוזים לשנה בתקופה 2004-2008.⁴ בעיני האוצר גידול זה היווה אף הוא איום על המשק ועל כן נקטו הוגי התכנית צעדי מגוונים שנועדו להפחית את הוצאות הממשלה – חלקם תקציביים ישירים (כגון קיצוץ רוחבי של תקציבי ממשלה) ויתרם שינוי מדיניות (דוגמת שינויים במדיניות החברתית לצמצום זכויות סוציאליות). למכלול זה עתידים להצטרף שינויים מבניים שונים, ביניהם היוזמה לשינוי המפה מוניציפלית ('איחוד רשויות').

התכנית, כפי שאנו יודעים כיום, לא הצליחה להתקבל כמקשה אחת. עם זאת, ברור שהיא לא הייתה בגדר תכנית חירום בלבד אלא תכנית אסטרטגית המעצבת את עיקרי המדיניות הכלכלית לשנים הבאות. על כן, גם אם ייתכנו גמישויות פוליטיות מזדמנות, יעדיה ימשיכו להנחות את המדיניות התקציבית של הממשלה – בין כתוצאה מתנאים כלכליים אובייקטיביים (שיעורי הצמיחה של המשק) ובין כתוצאה מעדיפויות פנימיות (הקטנת החוב החיצוני, מדיניות פיסקלית מקלה ועוד). בתנאים אלה ימשיך המרכיב התקציבי להיות תחת שליטה מרבית. כך, למשל, על פי תיקון חוק הפחתת הגירעון לא תעלה ההוצאה הממשלתית ביותר מאחוז אחד בשנה, בכל אחת מהשנים בחומש 2010-2005. החתירה להקטנת הגירעון לא תמנע בהכרח הגדלה של התקציב הממשלתי, אך הגידול יהיה מרוסן וסלקטיבי. תקציבים ייעודיים בתחום השירותים יגדלו בהכרח אך

2 ראו משרד האוצר (2003).

3 ראו ברוידא וברנדר (2003).

4 ש.ס.

גידול זה ינבע ברובו משינויים טבעיים, כגון הגדלה יחסית של תקציב החינוך בגין גידול מספר התלמידים.

על אף ההשפעה המכרעת של שיקולים מקרו-כלכליים בעיצוב המדיניות הממשלתית, אל לנו לשכוח שהיא מושפעת גם מהנחות מוצא מהותיות יותר הנוגעות למהות השירות הציבורי. התפוררותה של התפיסה הסוציאל-דמוקרטית בישראל הביאה לדה-לגיטימציה של השירותים הציבוריים, במתכונתם ההיסטורית, ולהצבתם של דגמי התייחסות אחרים. השירותים הציבוריים קשורים למנגנונים בירוקרטיים ומקצועיים אשר נטויותיהם הטבעיות אינן מתיישבות עם יעדי המדיניות הכלכלית. הדרישות להתייעלות נתקלות בהתנגדות מתמדת בעוד ההפרטה הופכת בהדרגה לחלופה ממשית.

משבר השירותים ברמה המקומית

התפיסה התפקודית הרואה בנושא ניהול שירותים את מהות השלטון המקומי, היא סימן ההיכר שלו. תפיסה זו היא אשר הביאה, על רקע הנסיגה של השלטון מרכזי, להתרחבותו הרצופה של השלטון המקומי, תוך מימוש נטייתו ה"גנטית" לקלוט עוד ועוד תחומי אחריות.⁵ בין אם כתוצאה מסדר יום פנימי ובין אם כתגובה לחוסר היכולת של השלטון המרכזי להתמודד עם סוגיות מקומיות, השלטון המקומי אימץ דפוס של פעילות אינטנסיבית רב-תחומית. במרוצת שני העשורים האחרונים הפך השלטון המקומי, בעיני ראשי הרשויות המקומיות, למיני-מדינה, ונטל על עצמו אחריות מקיפה. כל כשל ברמת הפעילות הממלכתית התפרש על ידי הרשויות המקומיות כהזמנה (ואף כחובה) לנטילת יוזמה ואחריות ישירה. השלטון המקומי, כספוג בעל כושר ספיגה בלתי מוגבל, הרחיב פעילויות, פעל להעלאת איכות השירותים, ונטל על עצמו כל תפקיד חדש שנקלע בדרכו. זאת, כאילו אין משמעות כלכלית להתרחבות המתמדת וכאילו עקרון ההתמחות (המעניק לכל ארגון יתרון יחסי בתחום מסוים) אינו חל עליו. ההרחבה המתמדת בנפח הפעילות של השלטון המקומי באה לידי ביטוי תמציתי בהיקף הוצאותיו. בשני העשורים האחרונים יש מגמה רציפה של גידול בהוצאות. התפתחות זו משקפת את הגדלת נפח הפעילות המקומית בגין שינויים בהיקף האוכלוסייה (השפעה יחסית של כ-60 אחוזים

5 זהו אחד המאפיינים של דגם השלטון המקומי הנוכחי ('דור שלישי' על פי הראייה ההתפתחותית של השלטון המקומי בישראל. לנושא זה ראו בן-אליא (2005) א').

מכלל הגידול, במונחים של הוצאה לנפש), וכן הרחבה בהיקף השירותים שבאחריות הרשויות המקומיות, והשבחת רמתם.⁶

המעורבות הגוברת של הרשויות המקומיות בתחום השירותים התפתחה ללא מסגרת נורמטיבית ברורה באשר לשירותים שיש לספק, וללא הסדרים תקציביים נאותים. השאלה אילו שירותים אמורה הרשות המקומית לספק רחוקה מלהיות טריוויאלית. למיטב ידיעתי, אין קודקס רשמי המשיב, באופן מוסמך וכולל, תשובה לשאלה זו. אמנם קיימת מערכת ענפה של חוקים ראשיים, חקיקת משנה ותקנות מנהלתיות שונות באשר למגוון רחב של נושאים, אך לרוב אין בה כדי להכריע בסוגיית מעמדו היחסי של כל שירות, רמתו המחייבת ומידת החובה של הרשות המקומית לספקו. אם נבחן באופן השוואתי את מצבת השירותים הממלכתיים, אותו מכלול של שירותים בעלי זיקה למשרדים ממשלתיים ייעודיים כגון שירותי חינוך והשכלה, רווחה, וקליטה, ניווכח בנקל שזו מערכת של שירותים שקיימת זהות בכותרתם, אך הם למעשה שונים. תחת כותרת אחידה, חינוך יסודי למשל, יכולות להתקיים מערכות מקומיות שונות מאוד באשר לארגון המרחבי-פסי, ליחס תשומות/תלמיד, לשירותים הנלווים ולתכניות העשרה המוצעות על ידי כל רשות. כלומר, אפילו בתחום שירות האמור להיות אוניברסלי ומקביל, מתקבלת תמונה של שונות רבה – שונות המשתקפת היטב ברמת ההוצאות היחסית של כל רשות ורשות. מבלי להתעלם משונות הנגזרת מאפשרויות מימון (לרבות מימון מפלה), הרי ניתן להסבירה גם באופן השונה לפיו כל רשות יצרה את תמהיל השירות שלה. תמהילי שירות אלה, משקפים פרשנויות מקומיות שונות באשר מהו השירות, בין כתוצאה מפענוח נבדל של צרכים מקומיים ובין בגין "פיתוח מזדמן" של שירותים – תולדה של 'מבצעי שיווק' של תכניות ופרויקטים על ידי המשרדים הרלוונטיים מעת לעת או יוזמות מקומיות. אי-בהירות וחוסר אחידות רבה יותר קיימים בתחום השירותים ה'מקומיים', דהיינו אותו מכלול של שירותים מוניציפליים עמם נמנים שירותי תשתית (תחתיות ועליות), שירותים סביבתיים (תברואה, ניקיון, נוי) ושירותים שלטוניים (שירותי תכנון, בנייה ואכיפת חוק). גם כאן מתגלית מערכת מסועפת של חוקים ותקנות המסדירה אותם, אך ללא יכולת להגדיר בצורה נורמטיבית אילו שירותים בעין יש להבטיח לאזרח, באופן בלתי תלוי במקום מגוריו.

המגמה להרחיב ולהעשיר את מערכת השירותים משותפת לכל הרשויות המקומיות, גם עם היקפם ורמתם שונה מרשות לרשות. שונות זו אינה מצליחה להסתיר מכנה משותף בין רוב הרשויות המקומיות: הקושי להבטיח מימון נאות למערכת זו. בתחום השירותים נקשר קושי זה להסדרי מימון בעייתיים אשר הופעלו על ידי משרדי ממשלה שונים.

במשך שנים קיימו משרדי הממשלה מימון "דיפרנציאל", אשר משמעותו הקצאת משאבים עודפת לטובת רשויות מסוימות ותת-הקצאה, מפאת חוסר משאבים, של רשויות אחרות. זאת, תוך הפעלה שיקולים בירוקרטיים ופוליטיים, ללא תבחינים שקופים, אחידים ומחייבים. התופעה מתועדת היטב בדו"חות מבקר המדינה השונים אשר פורסמו בשנים האחרונות.⁷ המימון הממשלתי סבל (ועודנו סובל) גם מחוסר עקיבות והוגנות, תופעות הבאות לידי ביטוי בקיצוצים חד-צדדיים של תקציבים מוסכמים עד להפסקתם המוחלטת, וכן בהטלת משימות חדשות ללא כיסוי תקציבי הולם. כשלים אלה משמשים עד היום בסיס לטענות השלטון המקומי בדבר הזיקה שבין המימון הממשלתי למצבן הכספי המעורער של מרבית הרשויות המקומיות. הגירעון התפעולי המתמשך שבהפעלת השירותים הממלכתיים אכן מצביע על קשר סיבתי בין השתתפות ממשלתית בלתי מספקת לבין חסר תקציבי זה, אך קשה לקבוע מובהקות מוחלטת של קשר זה. מבלי להמעיט בחשיבות הכשל המימוני הממשלתי, ברור שהגירעון התפעולי בתחום הפעלת השירותים הממלכתיים נגזר מאופן פיתוחם של השירותים ברמה המקומית. מערך השירותים הקיים אינו תוצר של תהליך מסודר של תכנון בראייה מערכתית, ששם דגש על צרכים משתנים, כי אם תוצאה בפועל של התפתחות היסטורית והחלטות מקומיות משתנות. רשויות מקומיות נטו לעודד הקמת מוסדות ופיתוח שירותים חדשים, ללא ראייה כוללת ומבלי להתחשב במשמעויות הכספיות הנובעות מכך.⁸ כדי לשפר את איכותו של שירות נתון הן הרשו לעצמן לחזק פעילויות ולהרחיבן מעבר לתקצוב היחסי של המשרד הייעודי. החשש להפסיד הזדמנות הביא להקמת שירותים על בסיס של תקצוב חלקי או באמצעות מימון מותנה (matching), גם כשעתידו של מימון זה לא היה ברור כלל. בשל אינטרסים מגזריים ושיקולים ציבוריים-פוליטיים נמנעו הרשויות המקומיות מביטול מסגרות הסובלות מתת-אכלוס או כאלה שלא הצטיינו בביקוש מוגבר.

הסוגיה הדומיננטית בשיח המוניציפלי היא מימון השירותים הממלכתיים, אך סוגיית המימון של השירותים המקומיים (המוניציפליים) היא לא פחות בעייתית. הבעייתיות נובעת מאופיים וממעמדם היחסי של שירותים אלה וכן מאופן מימונם. בניגוד לשירותים הממלכתיים, למרבית השירותים המקומיים אין "אבא" מיניסטרילי. אמנם, יש משרדים ממשלתיים שאחראים על פיקוח נושאי: כגון משרד הבריאות המפקח על איכות המים או המשרד לאיכות הסביבה שבפיקוחו מגוון נושאים אקולוגיים, אך זיקתם לרשויות המקומיות רופפת הרבה יותר מזו הקיימת בתחום השירותים הממלכתיים כדוגמת חינוך

7 ראו משרד מבקר המדינה, דו"ח שנתי 48ב' (1998) בנושא חינוך, או דו"ח שנתי 51ב' (2001) בנושא שירותי רווחה, ובזיקה חלקית לנושא, דו"ח שנתי 50ב' (2000).

8 ראו, למשל, בן-אליא וכנעני (1997) בנושא בניית מוסדות חינוך חדשים.

או רווחה. גם הזיקה הכספית היא מוגבלת. בהקשר לשירותים המקומיים בולט מעמדו המיוחד של משרד הפנים. בתחומים אחדים מתפקד משרד הפנים כמשרד ייעודי הנושא באחריות מיניסטריאלית ישירה על שירותים – בעיקר כאלה הנוגעים לביטחון הציבור ולבטיחות האזרח: שירותי כבאות והצלה, שירותים לשעת חירום ושירותים שונים כגון פיקוח על רישוי עסקים, פיקוח על אתרי רחצה ועוד. בתוקף מעמדו זה הוא מקיים מדיניות ברורה של קביעת נוהלי הפעלה מקצועיים, קביעת סטנדרטים וקיום אמצעי פיקוח ובקרה. מעבר לנושאים האמורים (ה"ייעודיים"), אין למשרד הפנים מנגנונים לפיקוח ובקרה על השירותים. היעדרם של מנגנונים אלה אינו מקרי, הוא משקף את היעדר תפיסת השירותים המקומיים (במובנם הרחב) כחלק אינטגרלי מאחריותו. "עיוורון" זה אינו נובע מהתכחשות לתפקידו האפשרי אלא מעובדה בסיסית יותר והיא היעדר הגדרה נורמטיבית במשרד הפנים באשר לשירותים שעל הרשות המקומית לספק, לא כל שכן על רמתם הראויה או הרצויה.⁹ מכאן נגזר היעדר זיקה מימונית ייעודית לנושא השירותים המקומיים, גם בתנאי השתתפות במימון הרשויות המקומיות ('מענק האיזון').

מימון השירותים המקומיים מוטל, בעיקרו, על כתפיה של הרשות המקומית והוא מתבצע באמצעות הארנונה. אף כי ישנן הכנסות עצמיות ייעודיות, מעט שירותים מקומיים נשענים על מקורות אלו – שירותי מים וביוב הם דוגמה לשירותים מקומיים המבוססים על הכנסות מסוג זה. בשל כך, השירותים המקומיים נמצאים תחת לחץ מתמיד שלו שני מקורות: האחד עקרוני והשני תקציבי. במישור העקרוני, ניתן לטעון שהשירותים המקומיים הם בעלי מעמד "נחות". ברוב הרשויות המקומיות קיימת העדפה ברורה, במונחי הקצאה תקציבית, לשירותים הממלכתיים – בראש ובראשונה, חינוך. אין זה אומר שאין חשיבות לשירותים המקומיים: כל ראש עיר מתחיל מבין כבר בשבוע הראשון לכהונתו שישנה נוסחה "מנצחת": חינוך+נקיון+גינון. אך עובדה מוצקה היא שחלקם של השירותים המקומיים בתקציב הרשויות המקומיות הוא תמיד קטן משמעותית מזה של השירותים הממלכתיים. האם מצב זה הוא תוצאה של העדפה עקרונית מוצהרת? לא בהכרח. בהקשר זה ניתן לראות את תקצוב השירותים המקומיים כמעין תקצוב שארי. היקף התקציבים המיועדים לתחום זה הוא, במידה רבה, ה"יתרה" המתקבלת לאחר קיזוז שאר הוצאות העירייה: הנהלת הרשות כמנגנון מרכזי, החחיבויות ופירעון מלוות, הוצאות מימון והוצאות לשירותים הממלכתיים. בצד ההכנסות, התלות הרבה של השירותים המקומיים בארנונה יוצרת זיקה בעייתית ביניהם.

9 סוגיה זו היא נושא לנייר מדיניות שהוכן על ידי המחבר, על פי הזמנת מכון פלורסהיימר, ואשר הוגש לאחרונה לשר הפנים (בן-אליא, 2005ב').

ברבות מן הרשויות המקומיות, התקבולים מהארנונה המהווים חלק קטן ביחס לכלל הכנסות הרשות. מגבלות אובייקטיביות באשר לבסיס המס, הנובעות ממיעוט נכסים "מניבים" (עסקים, תעשייה, מוסדות), או מצב סוציו-כלכלי המגדיל את הזכאות להנחות בארנונה, מנמיכות את פוטנציאל ההכנסות של רשויות אלו. לכך מצטרפת סוגיית הגבייה הנמוכה. ללא קשר לשאלה אם תופעה זו היא ביטוי למדיניות סלחנית מצד הרשות כלפי תושביה או שיקוף של חולשה סוציו-כלכלית, התוצאה המצרפית היא הכנסות עצמיות נמוכות יחסית. מצב זה גורר בהכרח הקצאה נמוכה בתחום השירותים המקומיים. לכאורה התשובה לקשר שלילי מובנת מאליה: העלאת הכנסות מארנונה היא זו שתבטיח מימון משופר לשירותים המקומיים. תשובה זו כוללת יסוד הסתברותי אך לא בהכרח קשר סיבתי. אמנם הגדלת הכנסות מארנונה עשויות לשפר את בסיס המימון של השירותים המקומיים אך כלל לא בטוח שהתוצאה אכן תהיה טובה, באותו יחס. לספקנות זו שני טעמים. ראשית, יש לחזור ולהזכיר את התחרות הפנימית על משאב זה בתוך הרשות. אך מהותי יותר הוא אופיה המשפטי של הארנונה. אף כי הארנונה היא מקור ההכנסה העצמית הראשי של הרשות המקומית, אין בה כדי להבטיח מתן שירות: הארנונה היא מס ולא אגרת שירותים. מערכת המשפט חזרה וקבעה בהזדמנויות שונות שאין קשר מחייב ביניהם. בשל כך, נכונותה של הרשות המקומית לספק שירותים אלה היא, במהותה, נכונות נורמטיבית-פוליטית ולא חובה ציבורית הנגזרת מעצם תשלום המס המקומי על ידי התושבים.

השלכות

מגמת ההתרחבות של השירותים המקומיים (במשמעותן הרחבה) החלה להיעצר לקראת סוף שנות ה-90 וביתר שאת החל משנת 2003. הגדלה מתמדת של תחומי האחריות והנפח של הפעילות המוניציפלית, ללא התאמה למשאבים אמיתיים, יצרה את הבסיס לחוסר האיזון הפנימי המאפיין רשויות מקומיות רבות. ללא בסיס מימוני איתן ויציב, ההיגיון הפנימי לצמיחה מתמדת לא יכול היה להתקיים לאורך זמן. לקראת סוף שנות ה-90 הקשיח משרד הפנים, בהנחיית משרד האוצר, את מדיניותו בנושא הגירעונות המקומיים ובתפנית חדה, יחסית, הגיע לסיימו עידן כיסוי הגירעונות ה"אוטומטי". איזון תקציבי הפך למילת המפתח ונתוני הדו"ח הכספי השנתי הפכו לאמות מידה מרכזיות להערכת תפקודן של הרשויות המקומיות. ראייה חשבונאית צרה זו חשפה עד מהרה מצבים אבסורדיים. רשויות מקומיות זכו להכרה בשל תוצאותיהן החשבונאיות גם אם הישיגיהן, דהיינו איזון התקציבי, הושגו על ידי צמצום דרסטי של השירותים ואף שיתוקם. השיפור המאזני שהסתמן לקראת סוף שנות ה-90 נבלם בשנת 2002 וקרס

בשנת 2003 עקב הקיצוץ הקיצוני של המענק הכללי וקיצוצים תקציביים משלימים מצד משרדי ממשלה שונים.¹⁰ התוצאות היו מיידיות: עשרות רשויות מקומיות קרסו ורבות אחרות הידרדרו שוב לגירעון תקציבי. חוסר יכולתן של הרשויות להבטיח את תשלום משכורותיהם של עשרות אלפי עובדים העסיקה את דעת הקהל, אך פחות תשומת לב ציבורית ניתנה למאות אלפי (מיליוני?) תושבי המדינה שנותרו ללא שירותים כלל או עם שירותים ירודים.

המשבר הנוכחי נותר בעינו. ראייה התפתחותית של המגמות הכלכליות-תקציביות אינה מספקת יסוד לאופטימיות. בעתיד הנראה לעין אין צפויה תפנית במציאות הכספית של הרשויות המקומיות ובמדיניות התקציבית של הממשלה. הלחץ להגדלת המקורות העצמיים יתעצם אך תוצאותיו יהיו מוגבלות שכן לא ניתן לשנות באופן מהותי את בסיסי המס הנוכחיים, זולת באזורי הביקוש לאחר מיצוי תהליכי התייעלות, תחזור שאלת השירותים לציבור בכל חריפותה. צמצום פעילויות יכול להתקבל בהבנה, אך חוסר יכולת כרונית לספק שירותים, או אספקתם ברמה ירודה, לא יהיו קבילים לאורך זמן. הניסיון של רשויות מקומיות רבות להילחם על חייהן, גם במצב של אי-מתן שירותים, יחדד את הפער ההולך ומתרחב בין האינטרסים של הרשות כארגון ושל מי שמתפרנסים ממנו לבין האינטרסים של המקום – כקהילה וכמרחב. תהליכים אלה עשויים להעלות מחדש על סדר היום הציבורי את הצורך באיחוד רשויות. אך אופציה זו אינה בהכרח היחידה. אפשרות אחרת היא ארגון מחדש של מערך הפעילויות של הרשות המקומית, תוך האצלת סמכויות והענקת אחריות ביצוע למסגרת על-מוניציפלית בעלת ייעוד פונקציונאלי-שירותי. המושג "על-מוניציפלי" נועד להדגיש שני היבטים שונים אך משלימים. מבחינה מרחבית הכוונה למסגרת אשר גבולותיה חורגים מאלה של רשות מקומית בודדת, בין אם גבולות אזור השירות העל-מוניציפלי כוללים מקבץ רשויות מקומיות ובין אם הם נקבעים באופן מיוחד. מבחינה ארגונית נועד המושג להבליט את מעמדה הנבדל של המסגרת ביחס לרשויות המוניציפליות המאצילות לה סמכויות נתונות וכן את מידת האוטונומיה שלה ביחסן אליהן.

10 לעניין תהליך זה ראו בנק ישראל (2004).

2 מסגרות על-מוניציפליות בישראל: מצב נוכחי

האפשרות להעתקת סמכויות למתן שירותים למסגרת על-מוניציפלית אינה רעיון ערטילאי ואפילו לא חדשני. במרוצת השנים פותחו בישראל מגוון הסדרים המאפשרים מתן שירותים שלא באמצעות הרשות הבודדת. הסדרים אלה המתכנסים לשלוש קטגוריות ראשיות:

- הסדרים בין-מוניציפליים על בסיס הסכמים לשיתוף פעולה.
- הסדרים על-מוניציפליים בעלי אופי שלטוני.
- הסדרים על-מוניציפליים בעלי אופי סטטוטורי.

הקבוצה הראשונה משקפת הסכמות בין רשויות מקומיות לקדם נושא בעל אינטרס שירותי משותף. הסדרים אלה יכולים לבוא לידי ביטוי בנכונות של רשות מקומית נתונה לספק שירותים – תמורת תשלום – לרשות אחרת, או בשותפות בהפעלתם תוך התחלקות במימונם. הסדרים מסוג זה כוללים התארגנויות אד-הוק, בעלות אופי משתנה אך ללא סמכויות שלטוניות או מעמד סטטוטורי. ההסדרים הנמנים עם הקבוצה השנייה מתאפיינים במעמדם השלטוני המובהק, מעמד המשתקף בסמכות לחוקק חוקי עזר או להטיל מסים והיטלים. בניגוד למעמדן של רשויות מקומיות רגילות, סמכויותיהם של המסגרות הנכללות בקטגוריה זו מוגבלות לתחום מוגדר – שירות אחד או מקבץ מוגדר של שירותים. הקבוצה השלישית כוללת התאגדויות למתן שירותים, הנקבעים על פי חוק והמפוקחים בהתאם, אך הן נעדרות סמכויות שלטוניות.¹¹

11 למותר לציין שהסדרים אלה אינם ייחודיים לישראל.

להסדרים המאפיינים את ארצות הברית ראו, בנושא הסכמי שיתוף פעולה: Thurmaier and Wood (2004); בנושא של 'רשויות מיוחדות': Senate Local Government Committee (2002); Ross Stephens and Wikstrom (1998), ובנושא של 'רשויות מיוחדות': Foster (1999).

על אף הרלוונטיות של שלושת סוגי המסגרות לנושא הדיון, בחרתי באופן מודע להתמקד בשני סוגי הסדרים: מסגרות על-מוניציפליות בעלות אופי שלטוני והסדרים על-רשוטיים בעלי אופי סטטוטורי. החלטה זו נובעת משני שיקולים עיקריים. ראשית, אין ברשותי מידע שיטתי באשר להסדרים בין-מוניציפליים המושתתים על הסכמים לשיתוף פעולה. למיטב ידיעתי מידע זה חסר שכן טרם נערך בישראל מיפוי של התופעה. אף כי מוכרות לי דוגמאות שונות, איני חש שהן יכולות לבסס התייחסות רצינית. שנית, איני משוכנע שהשינוי הנדרש כיום, בעיקר במקומות בהם קיים כשל שירותי מהותי, הוא שינוי שניתן להשתיתו על הסכמים לשיתוף פעולה. על כן העדפתי להתמקד במסגרות העל-מוניציפליות, בעלות מעמד פורמלי מוגדר – שלטוני וסטטוטורי.¹²

מסגרות על-מוניציפליות בעלות אופי שלטוני

על אף הנטייה לראות בשלטון המקומי בישראל שלטון חד-רובדי, התפתח במרוצת השנים רובד נוסף של מסגרות בעלות אופי אזורי על-מוניציפלי. ברובד זה ניתן למנות את ההתאגדויות הבאות:

- איגודי ערים.
- רשויות כבאות.
- רשויות ניקוז אזוריות.
- רשויות נחלים.

איגוד ערים

איגודי ערים הם הדגם השכיח ביותר למסגרת שלטונית על-מוניציפליות שבאמצעותו ניסו רשויות מקומיות בישראל לקדם אינטרס משותף. הקמתם של איגודי ערים התאפשרה והוסדרה במחצית שנות ה-50, עם חקיקת חוק איגודי ערים (התשט"ו-1955). חוק זה ביטא את ההכרה, כמצוין בדברי ההסבר לחוק, ש"קיימים שירותים שביצועם

לגבי מגמות באירופה ראו (2003) Nemery וכן (2005) Denters and Rose. לרפורמה בצרפת ראו בן-אליא (2005) וכן (2000) Ministere de L'Interieur; (2005) Cour des Comptes. לנושא ההסדרים בספרד ראו Font, et al. (1999). בנושא ה'רשויות המאוחדות' בבריטניה ראו (1995) Travers, et al. ראו גם הסקירה והמקורות של אפלבום וחזן (2005).

12 סוגיית שיתוף הפעולה בין רשויות מקומיות, בעיקר קטנות, בישראל נבחנה בהרחבה על ידי אפלבום וחזן (שם).

היעיל והחסכוני מחייב שיתנהלו בשיתוף פעולתן של מספר רשויות מקומיות הנמצאות באזור מסוים ועל ידי גוף מרכז ובמצע... הצורך בשיתוף כזה נתגלה בשטחים חשובים של השלטון המקומי, כגון אספקת מים, ביוב ותיעול, חינוך תיכוני, אשפוז, פיתוח כבישים ושירותים אחרים וכיוצא באלה.¹³ תפיסה זו תקפה גם לאחר חמישה עשורים: "איגודי ערים נועדו לאפשר מתן שירותים מוניציפליים במסגרת רחבה ולא במסגרת של הרשות המקומית הבודדת וזאת בכדי לאפשר יתרון לגודל ואספקת שירותים שיש להם היבטים מרחביים. הקמת איגוד הערים ומתן שירותים מאפשרים שיתוף פעולה ואיחוד משאבים תוך התמקצעות והתמקדות בתחום פעולה בודד, כדוגמת שירותי כבאות ואיכות הסביבה."¹⁴

חוק איגודי הערים מגדיר מסגרת זו כ"איגוד של רשויות מקומיות סמוכות זו לזו אף אם אינן גובלות זו בזו". הקמת איגוד יכולה לנבוע מרצונן של רשויות מקומיות להתאגד באיגוד ערים או מיוזמת משרד (שר) הפנים. בחוק המקורי, הקמת איגוד ערים על פי הצעת משרד (שר) הפנים הייתה מותנית בהסכמת הרשויות המקומיות אשר הוצע להן להתאגד, וכל עוד רשות מקומית אחרת, הנוגעת בדבר, לא התנגדה לתכנית היוזמה. כלומר, בעיני המחוקק, הקמתו של איגוד ערים הייתה בגדר התאגדות מוסכמת, בין ביוזמת הרשויות עצמן ובין ביוזמת משרד הפנים. בשנת 2004 חלה תפנית חדה בנושא. בחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה, התשס"ד-2004), נעשו תיקוני חקיקה במכלול של נושאים, ביניהם כאלה הנוגעים לסוגיית הקמתם של איגודי הערים. על פי תיקונים אלה "הקמת איגוד ערים על ידי השר אינה טעונה הסכמת הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר". שר הפנים רשאי כיום, לאחר התייעצות עם שר האוצר, להקים איגוד ערים בניגוד לדעתן של הרשויות הנוגעות בדבר, גם אם סדר הדין מאפשר לרשויות להשמיע את טענותיהן בפני ועדת חקירה.

החקיקה המקורית התאפיינה בעמימות מסוימת באשר למעמד של איגוד ערים ביחס לרשויות המקומיות המכוננות. מצד אחד האיגוד הוא רשות שלטונית עצמאית היכולה להכיל את סמכויותיה של רשות מקומית, בגבולות ייעודו, זולת הסמכות להטיל מסים. סעיף 9 לחוק מבטא מעמד זה על דרך השלילה: "אין להעניק לאיגוד ערים אלא סמכויות ופקידים שהוענקו, או שמותר להעניק, לפי כל חיקוק לרשות מקומית שבתחומו ובלבד שלא תוענק לאיגוד ערים הסמכות להטיל ארנונות". כמו כן בסמכותו, על פי סעיף 14 לחוק (מתוקן) להתקין חוקי עזר לביצוע תפקידיו של האיגוד או לשימוש בסמכויותיו. אף כי יש שפירשו את מעמד איגוד הערים כרשות פדרטיבית, הרי מעמדו האמתי היה זה של

31 כמצוטט בסיטילינק (2004).

14 משרד הפנים (2004).

רשות קונפדרטיבית. הרשויות המקומיות החברות בארגון אמנם האצילו מסמכויותיהן לצורך מילוי תפקידו אך הן לא ויתרו עליהן לטובת האיגוד. כפי שנקבע בסעיף 10, "הצו המקים את האיגוד אינו שולל מן הרשויות המקומיות שבתחום האיגוד סמכויות ותפקידים שבידן ואינו פוטר אותן מחובות שעליהן, אלא במידה שנקבע כך במפורש בצו". מעמד זה אפשר, בהמשך, נטילה חוזרת של תפקידים מהאיגוד או אי-הרחבת סמכויות ותפקידים לטובת האיגוד. תיקון בעקבות חקיקת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 שינה מצב זה על ידי מתן הכרה לסמכויות ייחודיות של איגוד ערים: "נקבע כי לאיגוד הערים יהיו כל הסמכויות והתפקידים של כל אחת מהרשויות המקומיות שבתחומיו בעניינים הקשורים לסמכויותיו. סמכותו זו של איגוד הערים תהיה ייחודית וכל אחת מהרשויות המקומיות שבתחומו תהיה משוחררת מחובותיה לגבי כל אחד מעניינים אלו ולא תהיה לה כל סמכות בנושא".¹⁵ אם אני מפרש נכון תיקון זה, הרי משמעותו לא רק הענקת סמכויות ייחודיות לאיגוד הערים אלא הפקעת סמכויות מהרשות המקומית.

על פי סקר שבוצע במסגרת מחקר אשר הוזמן על ידי משרד הפנים בנושא איגודי ערים בישראל, מספר האיגודים שהוקמו מאז חקיקת החוק היה, בשנת 2002, כ-45, לא כולל איגודי ערים לכבאות (על כך בהמשך).¹⁶ התפלגותם של האיגודים, לפי תחומי עיסוקם היא כדלקמן:

- איגודי ערים לאיכות הסביבה – 10.
- איגודי ערים לביוב ומים – 9.
- איגודי ערים לחינוך ושירותי רווחה – 8.
- איגודי ערים לתברואה – 6.
- איגודי ערים לשירותים וטרינריים ובתי מטבחים – 5.
- איגודי ערים לבריאות (אישפוז) – 5.
- איגודי ערים לפיתוח כלכלי – 2.

תמונה זו הופכת פחות מרשימה נוכח מספר האיגודים הלא-פעילים, שכן מבין 45 האיגודים שהוקמו מאז חקיקת החוק כ-16 הפסיקו את פעילותם בשלב זה או אחר. מבין האיגודים שהוקמו, איגודי ערים לאיכות הסביבה הם היציבים ביותר: 10 האיגודים שהוקמו עדיין פעילים. גם איגודי ערים לתברואה מראים יכולת המשכיות כשרק 1 מתוך

15 ש.ם. יש לציין ששר הפנים הוסמך לקבוע אחרת במסגרת הצו המקים של האיגוד.

16 סיטילינק, ש.ם.

6 האיגודים המקוריים הפסיק את פעילותו. מבין איגודי ערים לביוב ומים 6 איגודים נותרו פעילים, מתוך 9 איגודים מקוריים. בתחום השירותים הוטרנריים פעילים עדיין 3, מתוך 5 איגודים. בקרב איגודי ערים לחינוך ושירותי רווחה רק מחצית (4) ממשיכים להיות פעילים. בתחום הבריאות, רק איגוד אחד עדיין פעיל, מתוך 5 איגודים מקוריים. שני האיגודים בתחום הפיתוח הכלכלי הפסיקו את פעילותם בשלב כלשהו.

בהתחשב במספר הכולל של רשויות מקומיות, הקמתם של 45 איגודי ערים (ללא שירותי כבאות) היא תופעה ראויה לציון, אך העובדה שיותר משליש מכלל האיגודים שהוקמו הפסיקו לפעול מעלה שאלות שונות לגבי דגם התאגדות זה. לשאלות אלה אין עדיין, לטעמי, תשובות ממצות. יחד עם זאת, מלבד כשלים מקומיים בניהול, יש ארבעה גורמים עיקריים שהשפיעו על הקמתם ועל קיומם של האיגודים. גורם אחד הוא המדיניות הממשלתית כמניע להקמת איגודי ערים. חלק מהאיגודים הוקמו בעידודם הפעילה של משרדי הממשלה: כך, למשל, איגודי הבריאות בשנות ה-50 או האיגודים לאיכות הסביבה בעקבות הקמתו של המשרד בראשית בשנות ה-90 ומדיניותו המעודדת. שינויים במדיניות וגם דרך ארגון הפעילויות השפיעו על איגודים; היעלמותם של רוב האיגודים לבריאות קשורה, כך נדמה לי, בשינויים המבניים שחלו במערכת הבריאות ובהסדרי האשפוז. מנגד, בולטת עמדתם האדישה של משרדי ממשלה אחרים לנושא איגודי ערים. בהקשר זה נראה מוזר שבמשך 50 שנה רק איגוד ערים אחד הוקם בתחום שירותי הרווחה (איגוד ערים למלחמה בסמים חדרה-עתלית). עוד גורם הוא עמדתן של הרשויות המקומיות עצמן כלפי איגודיהן. האיגוד נתפס כישות וולונטרית ואינו יותר מאשר מסגרת לשיתוף פעולה בין-רשויות, בנושא החורג מגבולות השיפוט של רשות אחת, או בעל עניין קולקטיבי. יש כאן גישה "מועדונית" שעל פיה תלויה החברות בארגון ברצונו של החבר הבודד, ללא מחויבות יתרה לאיגוד או לאינטרס משותף. כיוון שאין "קנס" פרישה, המסגרת מתקיימת כל עוד יש נכונות לשיתוף פעולה. העובדה שבנקודה היסטורית נתונה מספר ראשי רשויות הסכימו לעבוד יחד באמצעות איגוד ערים אינה ערובה לכך שנכונות כזו תתקיים לאחר שינויים פרסונליים בדרג הנבחר.¹⁷ לכך מצטרפת האמונה בקרב ראשי רשויות רבים, שבכוחם לנהל טוב יותר מכל אחד אחר נושא נתון (חינוך, למשל) וממילא ליהנות – באופן אישי – מהישגים מידיים. גורם כבד משקל נוסף הוא הבסיס הכלכלי של האיגודים. איגודי ערים אינם עצמאיים מבחינה כלכלית והתלות במימון חיצוני היא רבה. מימון זה מקורו בהשתתפויות התקציביות של הרשויות החברות באיגוד וכן בהשתתפויות ממשלתיות. השתתפות הרשויות החברות הושפעה,

17 כאן בולטת החשיבות של אמון הדדי כתנאי וכגורם מחזק שיתוף פעולה. סוגיה זו נדונה בעבודתן של אפלבוים וחזן (2005).

במשך כל שנות קיומם של האיגודים, ממצבם הכספי ומרצונן הטוב של הרשויות להעביר את חלקן בתקציב האיגוד ('מכסות'). בהקשר זה בולט מעמדן הפרדוקסלי של האיגודים שכן, לכאורה, יש בכוחם להבטיח את המימון הנדרש מהרשויות החברות. בסעיף 12 לחוק איגודי ערים נקבע, כי איגוד ערים רשאי "להטיל על הרשויות המקומיות שבתחומו תשלומי כסף למימון תקציב, לפי מכסות שיקבע". אך, הואיל ומועצת האיגוד מורכבת מנציגי הרשויות המקומיות, הרי שבמצב של מצוקה כספית או עדיפויות מוניציפליות אחרות, הסיכוי שמועצת האיגוד תפעיל את סמכותה על פי סעיף זה הוא מוגבל.¹⁸ גם ההשתתפות הממשלתית נפגמה במרוצת השנים, חוץ מאשר בתקופות בהן היה לממשלה עניין מיוחד לעודד את האיגודים. מגבלות שונות על תקציבי המשרדים בעקבות המדיניות התקציבית הכוללת של הממשלה והתחרות הפנים-משרדית על משאבים במחסור, לא הציבו את השתתפותם במימון האיגודים בסדר עדיפות גבוה.

היעדר מדיניות ממשלתית מושכלת וריבוי הכשלים המובנים בתפקודם של איגודי ערים, מנעו את התפתחותו של דגם זה והתבססותו כמסגרת על-מוניציפלית עצמאית. כפי שמציינים עורכי המחקר שבוצע על פי הזמנת משרד הפנים "ראשי הרשויות... אינם תופסים את איגוד הערים כמסגרת לשיתוף פעולה אזורי ברמה על-מוניציפלית. גם דרגי ביניים במשרדי הממשלה, אשר רואיינו במסגרת המחקר, תופסים את איגודי הערים כתאגידים הפועלים תחת הרשויות המקומיות (מעין "חברות עירוניות")."¹⁹ תיקוני החקיקה בשנת 2004, עשויים לחזק את עצמאותם הארגונית של איגודי ערים אך בהיעדר מענה לסוגיית מימון, טרם בשלו התנאים להבטחת הצלחתו של הסדר זה ולמימוש הפוטנציאל הטמון בו.

רשויות כבאות

רשויות כבאות הן רשויות שהוקמו מכוח חוק שירותי הכבאות (התשי"ט-1959) ואשר נועדו "להבטיח את שירותי הכבאות לכיבוי דלקות בתחומה [של הרשות] ולמניעת דלקות או התפשטות של דלקות לתחומה או מעבר לתחומה, וכן להצלת נפש ורכוש".

18 תיקון החוק ב-2004 והטלת חובת נאמנות לאיגוד אמור לפתור פרדוקס זה. אז תעלה סוגיה חדשה: כיצד יכפה האיגוד את המכסה שקבע אם אין נכונות מצד הרשויות המקומיות לכבד חיוב זה. ראו משרד הפנים (2004).

19 סיטילינק (2004), עמ' 45.

רשויות הכבאות הוקמו כחלק ממאמץ ממלכתי להסדיר באופן מערכתי מערך שירות מקצועי, בעל כיסוי ארצי.²⁰

בישראל קיימות כיום 25 רשויות כבאות, 20 מהן מאוגדות במסגרת איגודי ערים לשירותי כבאות והשאר מאוגדות כרשויות כבאות במסגרת רשויות מקומיות בודדות. במסגרת 20 האיגודים לכבאות מאוגדות 177 רשויות מקומיות מהן 57 עיריות, 80 מועצות מקומיות ו-40 מועצות אזוריות. מלבד השירותים הניתנים לרשויות החברות, האיגודים מספקים שירותי כבאות והצלה ל-77 רשויות מקומיות נוספות (4 עיריות, 60 מועצות מקומיות ו-13 מועצות אזוריות). רשויות הכבאות כפופות מבחינה מקצועית לנציבות הכבאות שליד משרד הפנים, הממלאת תפקיד מפקח על שירותי הכבאות, כמוגדר בחוק.

התאגדותן של רוב רשויות הכבאות במסגרת איגודי ערים מעניקה להן מעמד שווה לזה של שאר האיגודים על פי החוק. גם כאן העניק להן שר הפנים, הממונה על חוק הכבאות, סמכויות מקבילות לאלה של רשות מקומית: "לשם ביצוע תפקידיו יהיו לאיגוד כל הסמכויות הנתונות לרשות מקומית על פי כל חיקוק, והוא כשאין הוראה אחרת בצו זה." בדומה לסמכותה של רשות מקומית רשאית רשות כבאות שהיא איגוד ערים "להתקין חוקי עזר לביצוע תפקידיהם או למילוי חובותיהם לפי חוק זה." (חוק הכבאות, סעיף 37).

על פי החוק המקורי, מימון רשויות הכבאות שהן איגוד ערים אמור להתחלק בין משרד האוצר לבין הרשויות המקומיות החברות באיגוד. גובה ההקצבות של משרד האוצר אמור להיגזר מאומדן הוצאות רשויות הכבאות של משרד הפנים ("שר האוצר יעביר לשר הפנים בכל שנת כספים סכום מאוצר המדינה שהוא מחצית סך כל אומדני ההוצאות שאישר שר הפנים לשירותי הכבאות של כלל רשויות הכבאות"). במרוצת השנים הומר חלקו הישיר של משרד האוצר בהקצבות משרד הפנים. כיום, מקורות ההכנסה העיקריים של האיגודים הם שלושה: הקצבות משרד הפנים, מכסות הרשויות המקומיות והכנסות משירותים. הבסיס החוקי הקיים אינו מתיר לרשויות הכבאות הכנסה עצמית זולת אגרות שירותים, אף כי הן היו יכולות ליהנות מארנונה מיוחדת אילו הרשויות המקומיות היו מוכנות לכך. ביקורת רוחבית שביצע משרד מבקר המדינה לפני שנים אחדות, הצביעה על כך שבהתפלגות המקורות חלקן של הרשויות המקומיות היה כ-48 אחוז, חלקן של משרד הפנים 33 אחוז ואילו היתרה מומנה על ידי הכנסות עצמיות (נכון לשנת התקציב 2001). ממצאי המבקר, על סמך ניתוח רב שנתי, מצביעים על מצב גירעוני מתמשך של רשויות הכבאות, גירעון המתעצם בשל גידול בהוצאות ביחס לא ישיר

20 מן הראוי להזכיר כאן שבטרם חקיקת חוק הכבאות והסדרת שירותי הכבאות, התנהלו שירותים אלו ביוזמות מקומיות ועל בסיס כוח אדם מתנדב (גדודי מתנדבים).

להכנסות. המשבר הכספי ברשויות מקומיות בשנים האחרונות החמיר מגמה זו והביא רשויות כבאות שונות לסף של השבתת השירותים.²¹ אלמלא אופיין הייחודי של רשויות הכבאות, דהיינו היותן חלק ממערך שירותי חירום, סביר להניח שגורלן היה דומה לזה של איגודי ערים אחרים אשר פעילותם הופסקה.

רשויות ניקוז

רשויות ניקוז הוקמו בעקבות חקיקת חוק הניקוז וההגנה מפני שטפונות (התשי"ח-1957) ונועדו לדאוג לניקוז הסדיר של מי הנגר העילי שבתחומיהן וכן להקים, להחזיק ולפתח מפעלי ניקוז שונים למניעת שיטפונות.²² על פי חוק זה הוסמך שר החקלאות, הממונה על יישומו, להקים רשויות ניקוז; זאת לאחר התייעצות עם שר הפנים ובתנאים שנקבעו בחוק. לפי דברי ההסבר להצעת החוק, נועד חוק הניקוז להעניק מעמד משפטי עצמאי לרשויות הניקוז.

בעקבות החוק המקורי ועל פי צו הניקוז מ-1960 הוקמו 25 רשויות ניקוז. על רקע מחדלים ארגוניים ותפעוליים שהתגלו בשיטפונות בחורף 1991/1992, יזם משרד מבקר המדינה בדיקה מקיפה בנושא תשתיות הניקוז במדינה.²³ בעקבות ההמלצות שנכללו בדו"ח המבקר, הוחלט בשנת 1966 על ארגון מחדש של מערך רשויות הניקוז וכיום עומד מספרן על 11. בניגוד לגבולות הרשויות המקוריות, מערך הרשויות הנוכחי משקף את גבולותיהם של אגני היקוות הידרולוגיים שנקבעו בסקר שנערך על ידי נציבות המים. גבולות אלו מגדירים את מערכת הניקוז האזורית המתבססת על הנחלים ויובליהם. על רקע זה נוצרה הבחנה בין מערכת הניקוז האזורית שבאחריות רשויות הניקוז לבין מערכת הניקוז המקומית, מערכת פנימית המשרתת את הרשות המקומית והיא באחריותה.

בראש ההיררכיה הארגונית של רשות ניקוז ניצבת מליאה, בה חברים נציגי הרשויות המקומיות שבתחום רשות הניקוז וכן שלושה נציגי ממשלה: נציג שר החקלאות, נציג השר לאיכות הסביבה, נציג שר הבריאות. צו הניקוז משנת 1960 ('הקמת רשות ניקוז') קובע את מספר החברים בכל רשות ניקוז ואת מידת הייצוג של כל רשות מקומית ברשות, ייצוגיות הנקבעת, בדרך כלל, על פי השטחים שבתחום שיפוטה של הרשות

21 ראו מבקר המדינה (2003).

22 החוק מגדיר ניקוז "כל פעולה שמטרתה לרכז, לאגור, להוביל או להרחיק מים עיליים או אחרים המזיקים או העלולים להזיק לחקלאות, לבריאות הציבור, לפיתוח הארץ, או לקיום שירותים סדירים במדינה, לרבות ייבוש ביצות והגנה מפני שטפונות ומניעתם, אך למעט טיפול במי ביוב."

23 ראו מבקר המדינה (1993).

המקומית הכלולים בתחום רשות הניקוז. כל רשות ניקוז בוחרת מבין חבריה הנהלה ויושב ראש. לרשויות ניקוז מעמד שלטוני שכן בסמכותן להתקין, על פי סעיף 44 לחוק הניקוז, חוקי עזר בכל הנוגע לביצוע תפקידיה. חוקים אלה טעונים אישור שר החקלאות ובאחריותו פרסומם ברשומות. ביטוי שלטוני אחר של רשויות ניקוז הוא סמכויותיהן הפיסקליות. על פי סעיף 36 לחוק הניקוז, רשות ניקוז רשאית, באישור שר החקלאות, להטיל ארנונות ניקוז על בעלי המקרקעין באזור הניקוז. ארנונה זו היא משני סוגים: " (1) ארנונות-ניקוז מיוחדות לכיסוי מלא או חלקי של הוצאות שהוצאו להקמת מפעל הניקוז או לשינויו, או של הוצאות משוערות מראש לפעולות אלה; (2) ארנונות-ניקוז כללית לכיסוי הוצאות אחרות של רשות הניקוז, לרבות החזקת מפעל." יתרה מזו, לרשות ניקוז יש סמכות, באישור שר החקלאות, לקבוע את שיעורי הארנונות ואת מועד שילומן ולהטילן בסכומים שונים או בדרגות שונות.

בדומה למצב המאפיין נושאי מים שונים, רשויות הניקוז פועלות בסביבה מוסדית מורכבת. שר החקלאות, הממונה על ביצוע חוק הניקוז, רשאי להתקין תקנות בעניין. לשר החקלאות סמכויות פיקוח על רשויות הניקוז אך סמכויות אלו הואצלו לגוף המקצועי הבכיר – נציבות המים. בשנת 1996 הועברה נציבות המים מאחריות משרד החקלאות לאחריות משרד התשתיות הלאומיות, אך גם לאחר מכן נותרו הסמכויות בעניין הניקוז בידי שר החקלאות, ובביצוע חוק זה כפופה נציבות המים לשר החקלאות. המצב הנוכחי הוא שהפיקוח על רשויות הניקוז נעשה בידי אגף הניקוז שבמשרד החקלאות, ואילו הפיקוח התקציבי והמנהלי נעשה בנציבות המים שבמשרד התשתיות ומאושר על ידי שר החקלאות.

הבסיס הכספי של רשויות הניקוז מתבסס על מקורות עצמיים ועל השתתפות ממשלתית. אף כי בסמכותן של רשויות הניקוז להטיל ארנונה, בין כארנונה כללית ובין כארנונה מיוחדת, הן ויתרו למעשה על אופציה זו תוך העדפת אופציה אחרת המוענקת להן בחוק (לפי סעיף 43א): הטלת מכסות. העדפה זו אפשרה לרשויות הניקוז להימנע מהקמת מנגנון שומה וגבייה נבדל אך ויתור זה יצר תלות בעייתית ברשויות המיוצגות. תעריפי המכסות נקבעים על ידי מליאת רשות הניקוז, אך מכיוון שרוב חברי המליאה של רשות ניקוז הם נציגיהן של הרשויות המקומיות, הרי קיימת נכונות מוגבלת לקבוע תעריפי מכסות אשר יכבידו על קופתן.²⁴ בדיקה שנערכה על ידי מבקר המדינה בשנת 2003 הצביעה על הבעייתיות שבהסדר הנוכחי הן באשר לשיטה לקביעת בסיס החיוב והן

24 התעריפים טעונים אישור שרי החקלאות והפנים, ומאז 1985 אישור שר האוצר מכוח חוק יסודות התקציב.

באשר לגובה התעריפים.²⁵ משרד האוצר פועל בשנים האחרונות, במסגרת מדיניותו הכוללת, לביטול השתתפות המדינה בתקציב רשויות הניקוז ולביסוס פעילותן על הכנסות עצמיות. אך ניסיונות משרד האוצר להביא לעלייה משמעותית של ההכנסות העצמיות (תעריפי מכסות) של רשויות הניקוז לא צלחו עד כה. על רקע צמצום ההשתתפות הממשלתית לצד אי-גידול בהכנסות העצמיות, תקציבן של רשויות הניקוז קטן והולך. על רקע זה, מתריע מבקר המדינה על כך שפעולות דחופות להסדרת מפעלי ניקוז, החיוניות למניעת הצפות ופגיעה בנפש וברכוש, אינן מתבצעות.²⁶

רשויות נחל

חוק רשויות נחלים ומעיינות (התשכ"ה-1965) נועד לאפשר הסדרה כוללת של זרימת מי הנחלים, ניקוזם הסדיר, הסדרת מפגעים סביבתיים, שמירת ערכי נוף ומתנות טבע ופעולות אחרות בהקשר זה. האירגון האמור לבצע תפקידים אלה הוא רשות נחל. עד היום הוקמו באופן סטטוטורי שתי רשויות נחל: רשות נחל הירקון ורשות נחל קישון.²⁷

לרשות נחל דמיון מסוים לרשות ניקוז, בכך שבין יתר תפקידיה היא יכולה לעסוק בניקוז, אך היא בעלת מאפיינים נבדלים, מבחינת אופן הקמתם ודרכי פעילותה. בעוד שהקמת רשויות ניקוז היא בסמכותו של שר החקלאות הרי הקמת רשויות נחל היא בסמכות השר לאיכות הסביבה. לפי סעיף 2 לחוק, הקמת רשות נחל תיעשה לאחר התייעצות עם הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר ובהסכמת שר הפנים ושר החקלאות (באשר לתחומה). חוק רשויות הנחלים הוא גורף יותר מבחינת הסמכות המיניסטרילית להקמת רשות שכן בעוד שבחוק הניקוז הקמת רשות ניקוז מותנית בהסכמת הרשויות המקומיות, הרי כאן אין צורך בהסכמה אלא בהיוועצות בלבד.

לשם מילוי תפקידיה יכולה רשות נחל ליהנות מסמכויותיה של רשות מקומית, אך בסייגים מסוימים. על פי סעיף 12 לחוק "א) השר רשאי, לאחר התייעצות עם הרשויות המקומיות ורשויות הניקוז שתחומן או חלק מתחומן נמצא בתחום רשות נחל, להעניק לרשות הנחל, בכל תחומה או בחלקו, מסמכויותיה של רשות מקומית על פי כל חיקוק במידה שהדבר דרוש למילוי תפקידיה של רשות הנחל, ובלבד – (1) שלא תוענק לרשות

25 ראו מבקר המדינה (2004).

26 ש.ס.

27 ראו צו רשויות נחלים ומעיינות – רשות נחל הירקון (התשמ"ח-1988) וצו רשויות נחלים ומעיינות-רשות נחל הקישון (התשנ"ה-1994). על פי סמכויות המוענקות לשר לאיכות הסביבה (על כך בהמשך), הוטלו תפקידים של רשות נחל על שתי רשויות ניקוז: רשות הניקוז ירדן דרומי ורשות ניקוז שקמה-בשור.

הנחל סמכות להטיל תשלומי חובה נוסף על סמכויות שהוענקו לה לכך על פי הוראות אחרות של חוק זה; (2) שלא יוענקו סמכות או תפקיד שהוענקו לרשות מקומית על פי חיקוק שביצעו בידי שר אחר אלא לאחר התייעצות באותו שר. (ב) רשות הנחל רשאית להשתמש בסמכויות שהוענקו לה לפי סעיף זה גם מחוץ לתחום רשות מקומית".

שוני מהותי, לדעתי, המבדיל בין רשות נחל לבין שאר ההסדרים שנידונו עד כה הוא בהרכבה ובייצוגיותה. סעיף 5 לחוק מגדיר את הרכב הרשות כדלקמן:

חברים ברשות נחל יהיו -

נציגים של הממשלה;

נציגים של רשויות מקומיות שתחומן או חלק מתחומן נמצא בתחום רשות הנחל, ובלבד שלכל סוג של רשות מקומית יהיה נציג אחד לפחות;

נציגים של תאגידים שהנחל או מקור המים משמש גורם במילוי תפקידיהם או בשימוש בסמכויותיהם;

נציגים של בעלי מקרקעין הגובלים עם הנחל או עם מקור המים, של מחזיקי מקרקעין כאמור ושל המשתמשים לעיסוקם במי הנחל או מקור המים כשהמקרקעין והעיסוקים אינם בתחום רשות מקומית והבעלים, המחזיקים או המתעסקים אינם תאגיד לפי פיסקה (3);

שלושה נציגי ציבור בעלי השכלה או ניסיון בתחום מתחומי התפקידים והפעולות שעליהם מופקדת רשות הנחל לפי הוראות חוק זה ובהם נציג אחד של הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה, מתוך רשימת מועמדים שייגשו לשר גופים אלה; לעניין זה, 'הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה' – הגופים המפורטים בחלק א' בתוספת לחוק ייצוג גופים ציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה), התשס"ג-2002;

נציג של קרן קיימת לישראל.

אף כי לנציגי הרשויות המקומיות שבתחום רשות נחל מעמד דומיננטי (רוב), הרכב מועצת הרשות הוא הרבה יותר הטרוגני משאר ההסדרים שנסקרו עד כה ומבטיח ייצוג ל'בעלי עניין' ראשיים. כהמחשה לכך ניתן לראות את רשות נחל הקישון בה 33 חברים, המהווים את מועצת הרשות. הגופים החברים כוללים:

- משרדי ממשלה ורשויות ממשלתיות: המשרד לאיכות הסביבה, משרד החקלאות, נציבות המים, משרד הבריאות, משרד הפנים, משרד התיירות ומנהל מקרקעי ישראל.
- רשויות מקומיות: עיריית חיפה, קריית ביאליק, קריית אתא ונשר, המועצה המקומית קריית-טבעון והמועצה האזורית זבולון.
- בעלים ומחזיקים של מקרקעין הגובלים בנחל: בתי הזיקוק, חיפה כימיקלים, ליור, גדות ביוכימיה, פרוטרם, פז מתקנים ועוד.

- ארגונים ציבוריים: איגוד ערים לאיכות הסביבה חיפה, איגוד ערים לביוב חיפה, רשות ניקוז קישון, החברה הממשלתית לתיירות, קק"ל, מקורות, רשות הטבע והגנים והחברה להגנת הטבע.

הרכב מקביל יחסית מאפיין את רשות נחל הירקון, למעט החברות של תאגידי עסקיים פרטיים אשר אינם קיימים בגבולות הנחל.

לכיסוי תקציבה של רשות נחל משמשים מקורות שונים, ביניהם ארנונות ניקוז או מכסות – כאילו רשות הנחל הייתה רשות ניקוז שהוקמה לפי חוק הניקוז; מכסות למימון תקציבה, למעט הוצאות ניקוז, המוטלות על הרשויות המקומיות שבתחומה ועל התאגידי שניצגיהם הם חבריה; דמי השתתפות אשר רשות נחל רשאת, בחוק עזר ובאישור השר, להטיל על בעלי מקרקעין, על המחזיקים ועל המשתמשים לעיסוקם במי הנחל, בגין הוצאות עבודה מיוחדת שבוצעה על ידה, למעט עבודות ניקוז; הקצבות הממשלה, מענקים ותקבולים אחרים. מכיוון שהרשויות אינן מפרסמות ברבים את הדו"חות הכספיים שלהן יש קושי להעריך את מצבן. על סמך מידע חלקי שניתן להפיק מהדו"ח השנתי האחרון של רשות נחל הקישון נראה שאף שמצבה הכספי מאפשר לה לקיים פעילות ייעודית, הקושי בגביית השתתפות חלק ממשרדי הממשלה החברים ברשות מגביל את היקפה. מצב זה נמשך שנים אחדות, על אף החלטת ועדת השרים לאיכות הסביבה משנת 1999 ואף קבלת חוות דעת מהיועץ המשפטי לממשלה בדבר חובת המשרדים החברים להעביר את חלקם לרשות.²⁸ גם רשות נחל הירקון סובלת מאי-העברת תקציבים ממשלתיים; כפי שמדווח המשרד לאיכות הסביבה, "חלק ממשרדי הממשלה אינם מעבירים את השתתפותם בתקציב ולכן הגבייה היא בסדר גודל של כ-70% בלבד."²⁹

תאגידי סטטוטורים: חברות לשירותים ציבוריים

מסגרות שלטוניות על-מוניציפליות שנסקרו עד כה אינם האופציה היחידה למתן שירותים מקומיים. מאז 2001, עם חקיקת חוק תאגידי מים וביוב (התשס"א-2001), נפתחה אפשרות אחרת והיא החברה הציבורית לשירותים ציבוריים. אופציה זו אינה עדיין אוניברסלית שכן היא מתאפשרת כיום רק בתחום האמור. אך גם אם הסדר זה מוגבל לשירותים ספציפיים, אין בכך כדי לגרוע מהיותו תקדים להתהוותו האפשרית של

28 ראו רשות נחל הקישון (2004).

29 ראו <http://www.environment.gov.il/Static/mivneHamisrad/Html/mapInfo/GenRashutYarkon.htm>

עוד דגם למתן שירותים ברמה האזורית. חוק תאגידי מים וביוב ויישומו כיום כולל פן בעייתי והוא האפשרות להפרטת השירותים, צעד שאין לגביו הסכמה ציבורית בהכרח.³⁰ פן זה אינו הכרחי למהות ההסדר ועל כן, בטרם אדון במאפייניו הגנריים, חשוב לי להדגיש את התעלמותי המודעת מסוגיה זו.

חשיבות החברה לשירותים ציבוריים, על פי הדגם המוצע בחוק תאגידי מים וביוב, באה לידי ביטוי בשלושה מאפיינים עיקריים:

- מסגרת זו מבוססת על העתקת האחריות למתן שירות מהרשות המקומית הבודדת לתאגיד אזורי בתהליך 'אל-חזור'.
- במסגרת זו השירות הוא בעל הגדרה פורמלית ומחייבת, מבחינת תכולתו ורמתו.
- השירות הוא שירות מפוקח על ידי רשות ציבורית רגולטיבית.

חברות למים ולביוב: חקיקה ומבנה

באוגוסט 2004 החליטה הממשלה להטיל על הממונה על ענייני החברות למים וביוב, כהגדרתו בחוק תאגידי מים, ובתיאום עם הממונה על התקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר, לקבוע כללים ארוכי טווח לגיבוש התחום העיתי של חברות שיוקמו במשותף למתן שירותי מים וביוב. על פי החלטה זו, תכנית הפריסה העתידית תתבסס על העקרונות כדלקמן:

- לא יוקמו יותר מ-30 תאגידים בכל הארץ.
- התאגידים יוקמו מתוך מטרה להשיג יעילות כלכלית, הגשמת מטרות החוק, מניעת ריכוזיות יתר, עידוד תחרות ומתן בסיס להשוואה לצרכנים בין איכות השירות ורמת המחירים בין החברות באזור נתון.
- במצב העיתי הרצוי תספק כל חברה שירותי מים וביוב ל-200 אלף צרכנים לפחות. הממונה על התאגידים יהיה רשאי לתת רישיון להפעלת חברות המספקות שירותים לאוכלוסייה המונה פחות מ-200 אלף צרכנים, כל עוד מובטחת השתלבותן של החברות בתכנית הפריסה העתידית של החברות.

30 התפתחות שירותי המים והביוב בישראל הוא נושא לעבודה נפרדת האמורה לשמש שלב המשך של חיבור מוקדם אשר הסתיים בטרם חקיקת החוק – ראו בן-אליא (1998).

- יישמר, ככל שניתן, רצף גאוגרפי בתחום פעילות החברה.
- באזור נתון, החברה תוקם על ידי הרשות המקומית הראשונה שתעמוד בכל הדרישות ותהיה זכאית לקבל רישיון. רשויות מקומיות נוספות יוכלו להצטרף לאחת מהחברות הקיימות.³¹

החלטה זו מהווה המרצה ליישום חוק תאגידי מים וביוב אשר נחקק, כאמור, בשנת 2001. נכון לראשית 2005, הוקמו על פי חוק זה 7 חברות ואילו 7 רשויות מקומיות נמצאו בשלבים שונים לקראת הקמה.³²

חוק תאגידי מים וביוב קובע ש"רשות מקומית רשאית להחליט כי פעילות חיונית שלה, או פעילות חיונית יחד עם פעילות נוספת שלה, יבוצעו בידי חברה שהיא תקים למטרה זו, ומספר רשויות מקומיות רשאיות להחליט כי פעילות חיונית שלהן, או פעילות חיונית יחד עם פעילות נוספת שלהן, יבוצעו בידי חברה שהן יקימו במשותף למטרה זו." (פרק ב', סימן א' סעיף 3). אף כי ניסוח זה מאפשר פרשנות באשר להחלטה וולונטרית אפשרית ("רשות מקומית רשאית..."), הרי סעיף 6 לחוק מציג אופציה זו כחובה: "לא החליטה רשות מקומית כאמור בסעיף 3 בתוך שלוש שנים מיום תחילתו של חוק זה, רשאים שר הפנים ושר האוצר, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, להורות לה להקים חברה למתן שירותי מים וביוב, ולהעביר את משק המים והביוב של הרשות המקומית להפעלת החברה."

במבט ראשון, החברה לשירותים ציבוריים מים וביוב אינה אלא גרסה מחויבת להקמת תאגיד מוניציפלי מן הסוג המוכר עד כה ("חברה עירונית"). אך התרשמות זו אינה עומדת במבחן נוכח ההפרדה המובנית שיוצר החוק בין הרשות המקומית לבין החברה. תאגיד מוניציפלי רגיל מתאפיין על ידי הזיקה בינו לבין הרשות המקומית. במסגרת זו התאגיד הוא בגדר 'זרוע ארוכה' של הרשות המקומית ונשען על האצלת סמכויות. חוק תאגידי המים והביוב מנתק זיקה זו באמצעים שונים – ארגוניים וחוקיים – תוך יצירה הפרדה ברורה יותר בין החברה לבין הרשות המקומית.

ראשית ההפרדה האמורה היא בחובה להעברת זכויות וחובות להפעלת המערכות ולמתן השירותים. בהקשר זה נדרשת הרשות מקומית שהקימה חברה למים ולביוב, לבדה או יחד עם רשויות מקומיות אחרות, להעביר לחברה את זכויותיה וסמכויותיה לפי הסכמים, התקשרויות ועסקאות בכל הנוגע להפעלת מערכות המים והביוב ולמתן שירותים ערב יום תחילת פעילות החברה. עקרון ההפרדה בא לידי ביטוי בקביעה ש"מיום תחילת

31 ראו מזכירות הממשלה (2004).

32 ראו משרד הפנים (2005).

פעילות החברה, יהיו הזכויות והסמכויות כאמור נתונות לחברה, והחובות וההתחייבויות המוטלות על הרשות המקומית לפי ההסכמים יהיו מוטלות על החברה, והיא תבוא במקום הרשות המקומית לכל דבר" (סעיף 10). מכיון שהחוק לא מגדיר אופציה של ביטול או שינוי סמכויות על ידי הרשות המקומית, הרי מיום תחילת פעילות החברה ההפרדה היא בגדר צעד "אל חזור". סעיף 139 לחוק (ביטול סמכויות הרשות המקומית) קובע, כהשלמה לסעיף 10, ש"החל ביום תחילת פעילות החברה תהיה כל אחת מן הרשויות המקומיות שבתחום החברה (להלן, הרשות המקומית) משוחררת מחובותיה לאספקת שירותי מים ושירותי ביוב וכן מחובותיה לביצוע פעילות נוספת שהיא העבירה לחברה, ויינטלו ממנה סמכויותיה על פי כל דין בכל הנוגע לאספקתם ולהטלה ולגביה של תשלומי חובה בקשר אליהם; ואולם אין בכך כדי לגרוע מחובות הרשות המקומית כבעלת מניות בחברה".

עוד גורם המבליט את ההפרדה האמורה הוא הרכב הדירקטוריון ותנאי כשירות הדירקטורים. בתאגידים מוניציפליים, בחירת הדירקטוריון ומינוי הדירקטורים הם בסמכות הרשות המקומית. בהתאם להנחיות משרד הפנים הרכב הדירקטוריון נקבע על בסיס יחסי: שלישי חברי מועצה, שלישי סגל בכיר של הרשות המקומית ושלישי נציגי ציבור שהתמנו על ידה.³³ מינויים של חברי דירקטוריון, שהם נציגי הרשות, נעשית על ידי מועצת הרשות. נציגי העירייה, שהינם חברי המועצה, אמורים להיבחר על פי הנחיות המשרד, כך שיישמרו, ככל האפשר, על יחסי הכוחות של הסיעות במועצה.³⁴ בשל כך מועלים תדיר ספקות באשר לכישורי הדירקטורים, לפעילותם בתאגיד נוכח זיקותיהם הפוליטיות ברשות, וכן באשר ליכולתם להבטיח שמירה על אינטרס התאגיד ואינטרס הציבור. חוק תאגידי מים וביוב מכפיף את מינוי הדירקטוריון ותנאי הכשירות של הדירקטורים לחוק החברות הממשלתיות. לפיכך, מינוי הדירקטורים על ידי רשות מקומית מותנה באישור הוועדה לבדיקת מינויים שהוקמה לפי סעיף 8 ב' לחוק החברות הממשלתיות ('ועדת רביבי' כפי שהיא מוכרת כיום). בדיקה חיצונית של כשירות הדירקטורים אינה יכולה למנוע מינויים "מטעם", אך היא מגבירה בהחלט את התאמתם לדרישות התפקיד ולשמירת אינטרס התאגיד.

גורם שלישי היוצר שינוי קרדינלי ביחסים שבין הרשות המקומית לבין החברה הציבורית הוא בבסיס המשפטי-כלכלי הנוגע למימון מתן השירותים. עד כה התבסס מימון שירותי המים והביוב על אגרות והיטלים אשר נקבעים אדמיניסטרטיבית-פוליטית על ידי הרשות

33 הרכב זה תקף לגבי תאגיד שבבעלות מלאה של הרשות המקומית.

34 ראו סעיף 249א לפקודת העיריות וחוזר מנכ"ל משרד הפנים בדבר הקמת חברות עירוניות (משרד הפנים, 2004).

המקומית והממשלה. במסגרת התאגידים החדשים, השירותים יושתתו על אגרת שירותים על פי מערכת תעריפים אשר תיקבע ותפוקח על ידי הרשות הרגולטיבית, על סמך בדיקה כלכלית של עלויות הפקה ותפעול לכל תאגיד ותאגיד.

חברות למים ולביוב: סל שירותים ופיקוח רגולטיבי

במסגרת חוק תאגידי מים הוקמו שני מנגנונים האמורים לפקח על התנהלות החברות ועל מתן השירות. המנגנון הראשון הוא ה'ממונה', פונקציה רגולטיבית אשר תפקידיה העיקריים הם להגדיר את אזורי השירות, להעניק רשיונות לחברות שירותים, לפקח על ניהולן התקין ומילוי חובותיה, לכפות מתן שירות ברוח החוק ולהפקיע רשיון למתן שירות במקרה של כשל תאגידי חמור.³⁵ המנגנון השני הוא 'הרשות לשירותים ציבוריים – מים וביוב'. חשיבותה של הרשות הוא במתן הכרה לכך ששירות ציבורי מקומי טעון הגדרה מחייבת בדבר רמתו, איכותו, אמינותו ועלותו הסבירה, ובצורך להבטיח הגנה לצרכנים. ניתן לטעון שמם הם מוצר ושירות יוצאי דופן, נוכח חיוניותם הקיומית, וכל כן יש הצדקה למנגנון מסוג זה. אף שהגישה שנקבעה היא, לדעתי, בעלת תוקף כללי יותר ונוגעת למגוון רחב של שירותים ציבוריים מקומיים.

ברוח המנדט שלה, קידמה הרשות גיבוש 'סל שירותים' הקובע אמות מידה לשירותים שעל חברה למתן שירותי מים וביוב לספק.³⁶ 'סל שירותים' זה מפרט את מכלול התנאים והדרישות שעל חברה לעמוד בהם על מנת להבטיח, הן במונחים תפעוליים-טכניים והן מבחינת ציבור הצרכנים, שהשירותים יסופקו בסטנדרטים שנקבעו. אמות מידה אלו הן בחלקן בגדר הקבצה של הוראות מקצועיות באשר לאופן ניהול משק מים וביוב מקומי, אך ערכן המחודש – בהקשר הנוכחי – הוא בכך שהן הופכות עתה לאמות מידה מחייבות ותנאי להמשך פעילותן של החברות. לכך מתווספים מנגנונים שונים להגנה צרכנית. אחד מהם הוא חיובה של אמנת שירות, הכפופה לאישור הרשות הרגולטיבית, האמורה לכלול התחייבויות כלפי הצרכנים של פרמטרים שונים הקשורים בשירות: סדירות האספקה, הבטחת איכות המים המסופקים, זמן תגובה מרבי לטיפול בבעיות והסרת מפגעים, דרכי טיפול בפניות צרכנים, אספקת מידע ועוד.

35 תפקיד 'הממונה' הופקד בידי משרד הפנים, כיום, באמצעות ראש מינהל המים ברשויות המקומיות.

36 ראו: הרשות לשירותים ציבוריים מים וביוב (2005).

3 הבניית חלופות על-רשותיות למתן שירותים

הסקירה בפרק הקודם מאפשרת לבחון את סוגיית הבניית מסגרות על-מוניציפליות למתן שירותים בהקשר קונקרטי יותר. קיומם של דגמים שונים וגם מספרן של המסגרות שהוקמו במרוצת השנים מחזקים את הבסיס שעליו ניתן לפתח את התפיסה המוצעת כאן. יציבותן היחסית של מסגרות אלה ותנאי פעילותן מעוררים שאלות רבות, אך דווקא הבנת הסוגיות המרכזיות היא המאפשרת תכנון מיטבי.

העקרונות המנחים

חיבור זה מושתת על הערכה של נחיצות העברת האחריות למתן השירותים המסופקים כיום על ידי הרשויות המקומיות לתאגידיים אזוריים על-רשותיים. אין בהערכה זו עמדה גורפת, כלומר אין בה כדי לטעון שהיא צריכה לחול על כל רשות מקומית ועל כל שירות. הגישה המנחה היא סלקטיבית יותר והיא רלוונטית בשני מצבים:

- אי-יכולת מתמשכת של רשות מקומית לספק שירות באופן רציף, אמין, ברמה נאותה ובמחיר סביר.
- קיומם של יתרונות מובהקים למתן השירות על ידי מסגרות על-מוניציפליות על פי הפרמטרים האמורים.

הדגשת היתרונות המובהקים להסדר העל-רשותי נועדה להבליט שתי סוגיות. ראשית, אין טעם לעודד הקמת מסגרת חדשה אם היא עלולה לשכפל, הפעם ברמה אזורית, את אותן החולשות המאפיינות את הרשות המקומית הבודדת. שנית, יש לזכור שבמצב של אי-הצלחה ציבורית, כמעט תמיד קיימת אופציה אחרת: הפרטה. אמנם, רבים מן השירותים הניתנים על ידי הרשויות המקומיות הם בגדר שירותים מונופוליסטיים

ולגביהם אין חופש בחירה (אפשרות לקנייה פרטנית של שירות מחוץ לרשות), אך אין בכך כדי למנוע העברת האחריות למתן שירות לגורמים פרטיים.

האצלת סמכויות למתן שירותים

במצב שבו אין הרשות המקומית יכולה להבטיח מתן שירות באופן רציף, אמין, ברמה נאותה ובמחיר סביר, יש הכרח לבחון את האופציה העל-מוניציפלית. אי-יכולת זו עשויה להיות חזויה, נוכח קשיים צפויים לספק את השירות בדרישות האמורות, או אי-יכולת בפועל. כפי שהדגשתי בפרק קודם (ראו פרק 1 לעיל), המגמות הנוכחיות מובילות למשבר רחב היקף בתחום השירותים הציבוריים בכלל והשירותים המסופקים על ידי הרשויות המקומיות בפרט. המשבר לא יפקוד רשויות מקומיות בעלות בסיס הכנסות איתן, אך מכיוון שרשויות אלו הן מיעוט הרי רוב תושבי המדינה צפויים להיפגע ממצב זה. המשבר אינו חייב להיות דרמטי (השבתת שירותים או ביטולם), אך גם ירידה משמעותית ברמת השירות או בכיסויו המרחבי "ראויים" להיחשב כמצב משברי.

ההחלטה להעביר את האחריות למתן שירות למסגרת על-מוניציפלית יכולה להתקבל בשני אופנים שונים:

- על ידי הרשות המקומית עצמה ובשותף עם רשויות מקומיות אחרות, או
- על ידי החלטת משרד הפנים.

האפשרות הראשונה מבטאת התארגנות יזומה של רשויות מקומיות להסדרת בסיס חדש למתן שירותים במסגרת חדשה בעלת אופי על-מוניציפלי, המניחה הפרדה ברורה בינה לבין הרשויות המקומיות המכוננות אותה. המסגרת העל-מוניציפלית, ולצורכי הדיון כלל לא חשוב מה הוא אופיה המשפטי המועדף, נדרשת לאוטונומיה מוחלטת שכן היא היא הערובה להצלחתה. ללא מעמד אוטונומי אמתי, המסגרת העל-מוניציפלית תהיה חשופה לתנודות במערכת היחסים שבין הרשויות השותפות או באינטרסים קצרי הטווח של כל רשות מקומית. העיקרון המוצע כאן מקביל לזה שאומץ בחלק ממהמסגרות שנסקרו קודם לכן, כלומר חובת העברת הסמכויות למתן השירותים. ברוח הכלל שנקבע בחוק התאגידים – מים וביוב, גם כאן מוצע מהלך כפול ובו-זמני. מחד גיסא, החל מיום תחילת פעילות התאגיד העל-מוניציפלי נתונות לו כל הזכויות והסמכויות והוא יבוא במקום הרשות המקומית לכל דבר. מאידך גיסא, הרשות המקומית המאצילה לתאגיד העל-מוניציפלי את זכויותיה וסמכויותיה משוחררת החל מאותה עת מכל חובה תפעולית למתן שירות. שחרור מאחריות תפעולית אינו התנערות מאחריות על השירותים המסופקים על

ידי התאגיד העל-מוניציפלי. האצלת הסמכויות אינה פוגמת באחריותה הכוללת של הרשות המקומית כלפי תושביה שכן, כשלטון מקומי, היא אמורה לדאוג ולהגן על אינטרס הציבור ורווחתו. כבעל שליטה בתאגיד על-מוניציפלי אחריות זו באה לידי ביטוי בהתווית המדיניות הכוללת ובקביעת הסטנדרטים הרצויים למתן שירות. בניגוד לחוק תאגידי מים וביוב, אני נרתע מלהציע הפרדת "אל חזור". יש למצוא כאן איזון בין שני שיקולים. מצד אחד אין מקום לאפשר ביטול חופשי של האצלת הסמכויות על ידי הרשות המקומית (יציאה מהתאגיד) שכן אפשרות זו יכולה להזמין החלטות הנשענות על שיקולים רגועים. יחד עם זאת, ייתכן שיש מקום לאפשר אופציות יציאה בנקודות זמן מוסכמות, בין כתוצאה מחוסר שביעות רצון מצד התושבים מקבלי השירות ובין כתוצאה מהשתייכות אלטרנטיבית לתאגיד שירות מתאים יותר. כלומר, ההשתייכות למסגרת אזורית בתחום פונקציונלי נתון אינה חייבת להיות קבועה והיא חשופה לתנאי תחרות בין מסגרות אחרות היכולות לפעול באותו תחום.³⁷

האפשרות השנייה להעברת סמכות למתן שירותים למסגרת על-מוניציפלית היא על ידי התערבות מכוונת מצד משרד הפנים. במשך כל שנות קיומו הציג משרד הפנים עמדה אדישה בסוגיית הבטחת השירותים לאזרח ופעל על פי תפיסה הרואה ברשות המקומית ובדרך ניהולה יעד למדיניותו, באופן בלתי תלוי בשאלה אם הרשות מקיימת את ייעודה. הטיה תפיסתית זו מומחשת ב'פרדוקס הרשות המאוזנת'. עד לאחרונה, רשות מקומית אשר הציגה דו"ח כספי מאוזן נחשבה על ידי משרד הפנים כרשות המתנהלת היטב ואף זכאית (אם היא מתמידה בכך) לפרס. גישה זו סירבה ליצור את ההבחנה המהותית בין מצבי איזון שונים ולהוקיע איזון תקציבי חשבונאי אשר משמעותו בפועל, ברשויות מקומיות לא מעטות, הוא אי-מתן שירותים. מבחינה ציבורית אין גישה זו יכולה להיות קבילה. באותה מידה שמשרד החינוך מופקד לא רק על מסגרות ארגוניות (בתי ספר) אלא גם על תוצרתן ותוצאותיהן ('חינוך'), כך יש לצפות שאחריותו של משרד הפנים תחול לא רק על תפקודן התקין של הרשויות המקומיות אלא גם על השירותים הניתנים על ידן.³⁸ על רקע זה נדרשת תפנית בתפיסתו העצמית של המשרד, אשר משמעה הצבת נושא הבטחת שירותים מקומיים כחלק אינטרגלי מאחריותו המינסטריאלית.³⁹ אימוץ גישה אקטיביסטית יותר מצד משרד הפנים עשוי לקדם את האופציה לקידום מסגרות על-

73 רעיון זה של השתייכות וולונטרית לרשויות פונקציונליות על פי בחירה בתנאי תחרות מקביל לתפיסה של functional, overlapping and competing jurisdictions. ראו בעניין זה (Frey and Echenberger, 2005).

38 ראו בעניין זה (בן-אליא, 2006).

39 יש סימנים לכך שתפיסה זו אכן מתחילה לחלחל בתודעת המשרד. לאחרונה מינה שר הפנים ועדה ציבורית אשר תבחן את סוגיית השירותים הניתנים על ידי הרשויות המקומיות.

רשתיות למתן שירותים. כאן ייתכנו שתי גישות: האחת גישה יוזמת והשנייה גישה מגיבה. הגישה הראשונה מניחה תמיכה של המשרד לתהליך שינוי ההסדרים הנוכחיים של מתן שירותים, תוך עידוד העברת סמכויות סטטוטוריות למסגרות על-מוניציפליות ויצירת תנאים נאותים אשר יבטיחו שמסגרות אלו ימלאו את ייעודן. גישה זו אינה חייבת להיות גורפת שכן תפקידה לתמוך באותן הרשויות אשר לדעתן הפתרון המוצע עשוי לקדם את רווחת תושביהן. הגישה השנייה, התגובתית, מניחה עמדה החלטית שעל פיה כשל מהותי במתן שירותים (אי-נתינתו כלל, אספקה לא רציפה או איכות ירודה של שירות) יצדיק התערבות של המשרד. בהקשר הנוכחי, התערבות זו משמעה הפקעת סמכויות סלקטיבית מאותן רשויות שאינן מסוגלות להבטיח שירות נאות לתושבים, והפקדתן בידי מסגרת אזורית על-מוניציפלית.

השירותים

ארגון שירותים במסגרות על-מוניציפליות נבע עד כה מיוזמות ממשלתיות ומקומיות. היוזמות הממשלתית התמקדו בשירותים אשר אופיים המרחבי הכתיב חציית גבולות (דוגמת שירותי ניקוז ואיכות הסיבה), עלותם היחסית לא הצדיקה לרוב את הפעלתם על ידי רשות בודדת (שירותי כבאות) או כאלה אשר גישה מקרו-כלכלית העדיפה ליצור יחידות שירות גדולות אשר יגבירו את האטרקטיביות שלהם, מבחינת גיוס הון פרטי (שירותי מים וביו). בתחום השירותים החברתיים התמונה עמומה יותר. משרד החינוך "פלירטט" עם רעיון המסגרת האזורית העל-מוניציפלית כחלק מאימוץ המלצות דו"ח דברת (רעיון הקמת מינהלות אזוריות לחינוך), אך לעת עתה הוקפא הרעיון לאור ההתנגדות מצד הרשויות המקומיות.⁴⁰ משרד הרווחה מפגין אדישות מובנית שכן עד כה לא פעל, למיטב ידיעתי, לקידום מסגרות על-מוניציפליות. היוזמות המקומיות יצרו התאגדויות פונקציונליות בין-מוניציפליות (איגודי ערים), אם כניסיונות להתמודד עם נושאים שהיו מעל היכולת של הרשות הבודדת, מפאת גודלה או עלות השירות, ואם כתוצאה של שיתוף פעולה אד-הוק.

בשני האופנים קשה כיום למצוא, מעבר לנושא מים וביו, הכוון מוסדי ברור לסוגי השירותים שהיה רצוי לקיים במסגרת על-מוניציפלית. אך אין בכך כדי להניח שהצורך אינו קיים. לפחות בתחום אחד הייתי מדגיש את חשיבות המסגרת העל-מוניציפלית,

40 לנושא המח"א (מינהלת חינוך אזורית), ראו כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (2005).

והוא תחום השירותים המקומיים. בתחום המוניציפלי, 'שירותים מקומיים' הם כותרת-על למגוון שירותים אשר באחריות ישירה של הרשות המקומית, לרוב ללא סיוע תקציבי מיועד מצד משרדי הממשלה (להבדיל מה'שירותים הממלכתיים'). אלה הם בעיקרם שירותים מוניציפליים, במובן המובהק של המושג, ביניהם שירותי תשתית עיליים (כבישים, שטחים ציבוריים, מערכות לוגיסטיות כגון תאורה), שירותי איכות הסביבה (תברואה, ניקיון, מניעת מפגעים), ועד לאחרונה שירותי תשתיות זורמות (מים, ביוב, תיעול וניקוז).⁴¹ לשירותים אלה השלכה ישירה על איכות החיים של התושבים, מבחינת רווחה פיסית-סביבתית והם גם מעצבים את חזות היישוב – בעיני תושביו ובעיני מבקרי חוץ. רמתם של שירותים אלה תלויה במדיניות ההשקעות של הרשות, במשאבי הרשות לצורכי השקעות בתחומים אלה, במידת התקצוב השוטף של הרשות וביכולת המקצועית של כל רשות מקומית. שירותים אלה משקפים בצורה בהירה מאוד את השונות בין רשויות מקומיות ואת היכולות המבדילות ביניהן. כפי שכבר ציינתי, שירותים אלה נעדרים עדיפות תקציבית. היקף התקציבים המיועדים לתחום זה הוא, במידה רבה, ה"יתרה" המתקבלת לאחר קיזוז שאר הוצאות העירייה (הנהלת הרשות כמנגנון מרכזי, התחייבויות ופירעון מלוות, הוצאות מימון והוצאות לשירותים הממלכתיים). בשל כך, ברשויות מקומיות רבות מדי שירותים אלה אינם ניתנים כלל או שהם ניתנים ברמה ירודה. מצב זה הופך אותם ליעד טבעי להמרתם לשירותים על-רשותיים.

זיקה כספית ישירה

השירותים הניתנים על ידי הרשויות המקומיות הם משני סוגים, מבחינת המימון העצמי: אלה המקיימים זיקה ישירה בין מתן שירות לבין תשלום (באמצעות אגרות שירותים והיטלים ייעודיים), ושאר השירותים, בהם הזיקה האמורה אינה קיימת (מימון שירותים באמצעות הארנונה הכללית). כפי שכבר הודגש בשלב מוקדם של הדיון, חסרונם של שירותים נעדרים זיקה כספית ישירה הוא בהיעדר מחויבות למתן שירות (תשלום מס מקומי אינו מקנה למשלם זכות לקבלת שירות ואינו מחייב את הרשות המקומית בנתינתו). ברוח העקרונות המנחים עבודה זו, יש חשיבות ציבורית רבה לכך שתאגידים על-מוניציפליים ישתיתו את הקשר הכספי שלהם עם מקבלי שירות על בסיס אגרות

41 השירותים המקומיים כוללים, על פי ההגדרה המקובלת במבנה התקציב המוניציפלי, גם שירותים אחרים – ביניהם תפקידים שלטוניים (כגון תכנון סטטוטורי) ומשימות שונות שאינם בגדר שירותי "חובה" (כגון פיתוח כלכלי). הדגש כאן הוא על שירותים ישירים לתושב ועל כן איני מתייחס לתפקידים אלה.

שירותים ככל שניתן. בסיס זה אמור לספק לא רק את הזיקה הישירה בין מתן שירות לבין צריכת שירות אלא גם ליצור בסיס נורמטיבי חדש בין ספק לבין צרכן. מתן שירותים בעין, כביטוי לתשלום בפועל, יבטיח את זכויות התושבים כצרכני שירות. הוא ייצור גם את אותה נורמליזציה הנדרשת ברבות מן הרשויות המקומיות שהתחמקות ממתן שירות מחלישה את נכונות התושבים לשלם, תוך יצירת מעגל קסמים שלילי המנציח את עצמו.⁴²

ללא הגדרה ממוקדת של השירותים שיש לספק וללא הערכה כלכלית באשר לדרישות של כל שירות, קשה לדעת באיזו מידה ניתן לבסס שירותים על אגרות בלבד. כמו כן לא יהיה זה רציני לפתור כאן את סוגיית הקשר שבין אגרות והיטלים – האם ימשיכו להתקיים במקביל או שמרכיב ההון (להשקעות פיתוח) ייכלל כחלק אינטגרלי באגרת השירותים?⁴³

הבסיס המימוני והשלכותיו

אם ישנה מסקנה ברורה העולה מסקירת ההסדרים השונים שנסקרו בפרק הקודם, הרי היא זו: ללא יצירת בסיס מימון נכון ויציב אין סיכוי שמסגרת על-מוניציפלית תוכל למלא את ייעודה. כשל ראשון עלול להיווצר מתוך התלות ברשויות המקומיות החברות בתאגיד העל-מוניציפלי. התבססות על השתתפות הרשויות המקומיות בתקציב התאגיד באמצעות מכסות היא בעייתית. בעייתיות זו היא כפולה – פוליטית וכספית. מבחינה פוליטית, המצב שהיה קיים עד כה, שלפיו האינטרס של הרשויות גבר על חובת הנאמנות לתאגיד, גרם לכך שגם כאשר התאפשר לתאגיד להבטיח לעצמו מקור הכנסה ייעודית (דוגמת מימוש הסמכות לקבוע את היקף המכסות או להטיל ארנונה מיוחדת), הוא לא מימש אופציה זו בשל אי-הנכונות מצד הרשויות החברות. (ככלות הכול, הסכמה להטלת ארנונה, המתווספת לארנונה הכללית ודאי אינה פעולה אשר תזכה לאהדה ציבורית ולגריפת הון פוליטי). מבחינה כספית, זהות האינטרסים המתבקשת בין הרשויות המקומיות החברות לבין התאגיד לעתים אינה קיימת. במצב של מצוקה כספית, האינטרס של הרשות המקומית גובר על אינטרס התאגיד ואז, או שהרשויות אינן מעבירות את מלוא מכסותיהן או שהתקבולים מועברים באיחור רב, תוך ערעור היציבות

42 סוגיה זו חשובה במיוחד בהקשר הרשויות הערביות בהן אי-תשלום הארנונה מבטא מעין מחאה על אי-מתן שירותים על ידי הרשויות יותר מאשר השתמטות כנורמה "תרבותית".

43 פתרון מסוג זה מוצע כיום בהקשר שירותי המים והביוב – ראו הרשות הציבורית לשירות מים וביוב (2005).

הכספית של התאגיד. תופעה זו חוזרת בהקשר להתחייבויות של משרדי הממשלה אשר אי-כיבודן מגביל את יכולת התפקוד של התאגיד ואת יציבותו.

לגורמים האמורים מצטרפת בשנים האחרונות מדיניות בעייתית מצד משרד האוצר. כחלק מאסטרטגיה רבתי של האוצר למזער את התחייבויות הממשלה ולהקטין את חלקה במימון השירותים הציבוריים, נוצר עיקרון מנחה להשתתת המימון על הכנסות עצמיות. עיקרון זה מקבל כיום אופי גורף (ad absurdum) ומציב סימני שאלה באשר לעתיד השירותים הציבוריים בישראל. על רקע זה יש חשיבות מרובה לביורר המוקדם, כאשר הוא רלוונטי, באשר לחלקה של הממשלה בכל שירות העשוי להיכלל במסגרת על-מוניציפלית.

לא כל שירות תלוי בצורה מכרעת במימון הממשלתי ועל כן השפעת המדיניות הכלכלית של הממשלה אינה חייבת להיות אחידה. כאן בולט, שוב, מעמדן של השירותים המוניציפליים. שירותים אלה, כאמור, ממומנים ברובם על ידי הרשות המקומית עם השתתפות ממשלתית שולית בתחומים נבחרים. מימון הרשות מתבסס ברובו על הקרן הכללית שלה (הארנונה) ועל הכנסות עצמיות ייעודיות (היטלים ואגרות שירותים). בשל כך, השירותים המוניציפליים ישימים יותר להפעלתם במסגרת על-מוניציפלית. אם, כפי שציינתי לעיל, מתבקשת זיקה כספית ישירה בין קבלת שירות בעין לבין תשלום ישיר בגינם, הרי צפויה להיווצר תופעה בלתי סבירה. אם התושבים ידרשו לשלם באופן ישיר עבור השירותים המוניציפליים המופעלים במסגרת על-מוניציפלית, לא ייתכן שהם ידרשו לשלם את מלוא הארנונה כאילו הרשות המקומית ממשיכה להיות אחראית על מתן השירות. כלומר, במצב החדש, מתבקשת הפרדה בין התשלומים שהתושבים ידרשו לשלם בגין השירותים לתאגיד העל-מוניציפלי לבין התשלומים לרשות המקומית בגין הארנונה. משמעותה של הפרדה זו היא הקטנת סך הארנונה המשולמת לרשות המקומית על ידי התושב, בהיקף המקביל להפסקת מתן השירותים על ידה. סך ההקטנה אמור להיקבע על ידי תחשיב אשר יתמחר את עלות הוצאה בגין השירותים הספציפיים.⁴⁴ מבחינת התושבים, התוצאה הכוללת אמורה להיות נייטרלית: הם יצטרכו לשלם עבור השירותים אשר יסופקו על ידי התאגיד העל-מוניציפלי אך במקביל יקטן באופן יחסי חיוב הארנונה המקורי. נייטרליות זו אמורה לחול גם על הרשות המקומית שכן השינוי אינו משנה את מצבה הכולל: אמנם הכנסותיה מארנונה יהיה נמוכות יותר אך בהתאמה גם הוצאותיה. אלה הצפויות "להיפגע" הן אותן רשויות מקומיות אשר נמנעו מלספק

⁴⁴ כאן עולה שאלה לא פשוטה והיא אמדן של הוצאה בגין שירות שלא ניתן, עקב סדר עדיפויות של הרשות המקומית (דוגמת ניקיון מינימלי בשל רצון ראש העיר להגדיל באופן חריג הוצאות לחינוך).

שירותים או סיפקו אותם ברמה ירודה, תוך הפניית התקבולים למטרות אחרות. על פגיעה זו אין להצטער.

האופי הארגוני

בהקבלה לאמרה המפורסמת בתחום העיצוב המודרני – 'הצורה מותנית בתפקוד' (form follows function), ניתן לקבוע שאופיה הארגוני הרצוי של מסגרת על-מוניציפלית הוא פונקציה של הייעוד שהיא אמור למלא. בשלב קודם (ראו פרק 2 לעיל), הוצגו שני דגמים ארגוניים: תאגידים על-מוניציפליים בעלי מעמד שלטוני, הבא לידי ביטוי בסמכויות חקיקה ומסוי, ותאגידים על-מוניציפליים בעלי מעמד סטטוטורי – הנעדרים סמכויות שלטוניות אך פעולתם מוסדרת ומוכתבת על פי חוק. יכולות נבדלות אלה עשויות לאפשר בחינה ראשונית של התאמתם הייעודית. אם השירותים אשר יועברו לאחריות התאגיד העל-מוניציפלי יהיו שירותים מוסדרים ומחויבים, המיועדים לכלל הציבור או לחלק בלתי מסוים, ואשר נתינתם היא בגדר פעילות שוטפת, אזי המסגרת של התאגיד הסטטוטורי עשויה להיות המתאימה ביותר. מנגד, אם השירותים אשר יועברו לאחריות התאגיד העל-מוניציפלי יכללו, כחלק מהייעוד המרכזי, פעילויות של מניעה ואכיפה, הרי דגם הרשות השלטונית הוא העדיף.

עיצוב סביבה רגולטיבית או מעין-רגולטיבית

אחת הסוגיות הקריטיות המצריכות התייחסות היא אם השירותים האמורים להינתן על ידי תאגיד על-מוניציפלי צריכים להיות מפוקחים. סוגיה זו רלוונטית במיוחד כאשר מדובר בשירותים ציבוריים המסופקים ישירות לתושב כצרכן סופי והמשולמים על ידו. המערכת הרגולטיבית המוקמת בהקשר לשירותי מים וביוב ממחישה סוגיה זו שכן היא מעצבת סביבה לפעילות התאגידים החדשים, תוך הגדרת סל שירותים מחייב ומנגנונים שונים להגנת הצרכן. יש מי שיטען שנוכח חיוניותם של שירותי מים וביוב, לא ניתן להשוות בינם לבין שאר השירותים המקומיים ועל כן יהיה זה מוגזם לדרוש הקמת מנגנון רגולטיבי מן הסוג האמור לשירותים שאינם חיוניים או קיומיים. איני סבור כך. במאה ה-21, חיוניותם של שירותים אחרים אינה נופלת מזו של שירותי מים וביוב – גם אם הם נעדרים משמעות קיומית. בהקשר זה, כבישים ומדרכות מתוחזקים המבטיחים תנועה בטוחה להולכי רגל ולכלי רכב, תאורה נאותה המעניקה תחושה של ביטחון לפרט ולקהילה, או גינון ציבורי מטופח התורם לרווחת כלל הציבור, אינם נופלים בחשיבותם

הציבורית מהשירותים האמורים. מכיוון שבתחום זה התושבים הם שאמורים לשאת את עיקר עלות השירותים, יש חשיבות לכך שייקבעו, להגנתם, אמות מידה למתן שירות. יכולות להיות רמות שירות שונות, בין היתר כפועל יוצא מרמת התשלום. אך גם בתנאים אלה יש מקום לקבוע, לפחות לגבי שירותים אשר יוגדרו כ'שירותי ליבה', מערכת סטנדרטים אשר ישמשו בסיס לבקרה ציבורית. אין הכרח שרמת השירות תהיה זהה בכל המקומות, אך אסור שהיא תהיה מתחת לסף ראוי. סף ראוי – כשמו כן הוא – מאפשר אומנם שירות בסיסי אך לא כזה שהוא בגדר תת-שירות.⁴⁵

45 בעניין זה ראו (בן-אליא, 2006).

בעת כתיבת המחקר (סוף 2005) אין עתידה של המערכת המוניציפלית ברור כלל ועיקר. נושא איחוד רשויות מקומיות אינו נמצא על סדר היום הגלוי של המדיניות הממשלתית. הסיכוי להעלאתו מחדש, כרפורמה כוללת, אינו סביר, בשל המחיר הפוליטי המידי שהעניין גורר, אך נוכח ההיגיון הפנימי של המדיניות הכלכלית, ספק אם אכן פג תוקפו של הרעיון. הופעתו המחודשת אינה מותנית בקיום מדיניות החותרת לשינוי המפה המוניציפלית; ייתכן בהחלט שהוא יעלה מחדש כנגזרת של משבר כספי ללא פתרון מספק. הנסיגה הממשלתית ממנו אינה משנה את עקביותה של מדיניות כלכלית רבת שנים, החותרת למזער את מעורבות הממשלה במימון הרשויות המקומיות. מדיניות זו מושתתת הן על תפיסה נורמטיבית כוללת הדוגלת בהפחתת מעורבותו של השלטון המרכזי ובאחריותו התקציבית והן על הגדרה מצמצמת באשר לתפקיד השלטון המקומי. במסגרת זו, אין זיקה נורמטיבית או שלטונית-מערכתית בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, בעיותיו של השלטון המקומי הן בעיותיהן של הרשויות המקומיות עצמן ולא בעיותו של השלטון המרכזי. כל רשות היא לעצמה ועליה לשאת בתוצאות מעשיה. מכיוון שעל פי תפיסה זאת אין למדינה אחריות על הבטחת שירותים לאזרחיה, כל תפקידה ומחויבותה הם להבטיח את תקצובם של שירותים ברמה מינימלית. הביטוי האופרטיבי של תפיסה זו הוא הצבת איזון התקציב של רשות מקומית כיעד המדיניות הממלכתית, ללא קשר למתן שירותים בעין.

הניסיון למזער את המימון הממשלתי ולבסס את כלכלת הרשויות המקומיות על מקורות עצמיים מציב סימן שאלה לגבי עתידן של רשויות מקומיות שונות, במתכונתן הנוכחית. להוציא עשרות בודדות של רשויות מקומיות, אין סיכוי לקיום כלכלי על בסיס מקורות עצמיים. שנות ה-90 יצרו אשליה, בעיקר בקרב רשויות מקומיות יהודיות, שניתן לבסס רשות מקומית על מקורות עצמיים. אשליה זו נוצרה עקב זרם ההכנסות שהפיתוח המואץ יצר – גבייה מוגברת של היטלי פיתוח ולאחר מכן גידול בארנונה. ואכן, עבור

רשויות מקומיות הנמצאות ב'אזורי ביקוש', ובעיקר אלה שהן עתירות קרקעות בבעלות פרטית, היטל ההשבחה ואגרות הפיתוח יצרו מקורות הכנסה ניכרים שלא ניתן היה לדמיין אותם שנים אחדות לפני כן. הפיתוח הפיסי המואץ היה נסיבתי (צירוף מקרים של ריבוי אוכלוסין מסיבי וצמיחה כלכלית יוצאת דופן) וספק אם יחזור כתופעה כוללת. עבור רשויות מקומיות רבות, הפיתוח המואץ כפתרון פיסקלי היה ונותר בגדר 'לא אופציה', אם בשל מיקומן (אזורי פריפריה) ואם בשל זהותן (רשויות ערביות ודרוזיות, למשל). גם הכנסות עצמיות שוטפות הן בעלות פוטנציאל מוגבל, לא רק בשל שליטתן של השלטון המרכזי בהתאמת התעריפים אלא גם בשל סף הנשיאה של בעלי נכסים ופירמות.

על פי הערכה זו, המתח המובנה שבין יכולת המימון העצמי של מרבית הרשויות המקומיות לבין יכולתן לתפקד על פי תפקידן המוצהר אינו צפוי להיפתר בשנים הקרובות. המצוקה התקציבית של השנתיים האחרונות תרמה, בליט ברירה, להתנהלות חסכנית וזהירה יותר; אך ערכו של תהליך התייעלות אינו עקבי, הוא מתכנס לעקומה לוגריתמית שהחל מנקודה מסוימת בה, השינוי התוספתי הולך וקטן. זאת ועוד. מבחינת הציבור יש לתהליך ההתייעלות ערך דו-משמעי שכן הוא אינו יוצר קשר ברור בהכרח בין חסכנות לבין עשייה משופרת. עבור רבות מן הרשויות המקומיות, תהליך ה"הבראה" מגדיל את יכולת הארגון להמשיך לתפקד ברמה נתונה אך כלל לא ברור שרמת תפקוד זו אכן עונה על צורכי המקום וציפיות הציבור, מבחינת פיתוח והבטחת שירותים נאותים. "הבראתה" של רשות מקומית אינה זהה להבראתה של פירמה עסקית. הבראתה של פירמה עסקית מסייעת, אם היא מוצלחת, לכושר התחרות שלה, מגדילה את הכנסותיה (בגין מכירות מוגדלות ועקב גיוס הון) ומשפרת את רווחיה. הבראתה של רשות מקומית היא בעלת אופי חד-צדדי, היא משפיעה על רמת ההוצאות אך אינה מגדילה את פוטנציאל ההכנסות. גם אם יושג מיצוי מרבי של ההכנסות הפוטנציאליות (העמקה דרמטית של גביית ארנונה, למשל) ספק אם התקבולים הנוספים יספיקו כדי לענות על הצרכים המקומיים. שום תהליך התייעלות לא יוכל לשנות פערים אובייקטיביים, מרחביים וסוציו-כלכליים. גם חלוקה צודקת יותר של מענק האיזון לא תוכל לשנות עובדה זו; בשל המדיניות הממשלתית החותרת למזער מנגנון סיוע זה, ייוותר פער מובנה בין המקורות לבין יכולת הרשויות המקומיות להבטיח שירותים נאותים לתושביהן.

מתח זה בין אפשרויות לבין צרכים וציפיות עתיד להציב שאלה עקרונית לגבי מעמדה של רשות מקומית: האם יש זכות קיום לרשות מקומית אשר אינה מסוגלת להבטיח שירותים לתושביה? שאלה זו יכולה להוביל לתוצאות פטליות, מבחינת אותן הרשויות המקומיות הנכשלות במתן שירותים. כל עוד הדגם הנוכחי של שלטון מקומי מנציח את זהותו בין הישות השלטונית הייצוגית לבין הרשות הפונקציונלית-השירותית, הרי פשלה

של זו מערער בהכרח את לגיטימיות הקיום של הראשונה ומעניק הצדקה לביטולה (איחודה עם רשות אחרת). אך מצב זה אינו הכרחי. ניתן בהחלט להציג תפיסה אחרת של שלטון מקומי השוללת את הזוהת האמורה, או לכל פחות שוללת את אופיה הכוללני של הרשות המקומית כרשות פונקציונלית החייבת – היא בעצמה – לספק את כל השירותים הנדרשים. כלומר, המצב הקיים שבו הרשות המקומית משמשת כספק שירותים, בין באופן ישיר ובין באמצעות זרועות ביצוע מטעמה (קבלני שירות, תאגידים מקומיים) אינו בהכרח האופציה המוניציפלית היחידה. אם מטעמים של מגבלות כלכליות ותפקודיות ואם משיקולים פוזיטיביים של יעילות ושיפור השירות ניתן לפתח מסגרות חלופיות של מתן שירותים – כאן מסגרות על-מוניציפליות – אשר אין בהן כדי לפגוע בהמשך קיומה של הרשות המקומית כשלטון מקומי נבחר, המקדם את האינטרס הציבורי של קהילתו על ידי האצלה מושכלת של סמכויות ביצוע בתחום מתן שירותים.

מסגרות על-מוניציפליות למתן שירותים אינן זרות לשלטון המקומי בישראל והן באות לידי ביטוי בהסדרים מוסדיים שונים. הסדרים אלה משקפים ניסיונות לשיתוף פעולה בין-מוניציפלי, בנושאים שלרשות המקומית הבודדת לא היה אינטרס מידי או יכולת מעשית לנהלם בעצמה (כגון איגודי ערים), יוזמות ממשלתיות לטיפול בנושאים אשר אופיים המרחבי או משמעותם הלוגיסטית-כלכלית מצדיקים מסגרת אזורית (דוגמת רשויות כבאות, רשויות ניקוז אזוריות, רשויות נחלים) וכן תאגידים אזוריים לשירותים ציבוריים (כמומחש בתאגידי המים והביוב החדשים). הצלחתם של חלק ממסגרות על-מוניציפליות אלה אינה מזהירה והיא משקפת כשלים מבניים ותרבותיים שונים בשלטון המקומי; אך אין באי-הצלחתם כדי לערער על ההיגיון הטמון במסגרות על-מוניציפליות – שלטוניות וסטטוטוריות. בהקשר זה רצוי לשים לב למגמה המתהווה בשנים האחרונות והמעניקה לגיטימציה מחודשת למסגרות אלה. האם אמנם רק יד המקרה מפגישה בעיתוי משותף רעיונות בלתי תלויים זה בזה – כגון תאגידי מים וביוב אזוריים (במסגרת חוק תאגידי מים וביוב), מינהלות אזוריות לחינוך (על פי הצעת ד"ח דברת), או תיקון החוק בנושא איגודי ערים, המעניק כיום לשר הפנים סמכות לכפות התאגדות בין-מוניציפלית?

'אזוריות' הופכת בהדרגה, כך נדמה לי, לממד רלוונטי לעיצוב שלטון מקומי חדש בישראל. היא משחררת את התייחסות השלטון המרכזי והמקומי למשחק האופקי של 'קווים כחולים' (גבולות מוניציפליים סטטוטוריים) ופותחת פתח לפיתוח ממד אנכי המצמיח מערכות חדשות, התואמות את צורכי הניהול והתכנון של ישראל במאה ה-21. למערכות אלו יש, ברוח הדברים האמורים, זיקה ישירה לנושא השירותים הציבוריים, בעיקר אלה שהיו עד כה באחריות הרשות המקומית. המשבר המתעצם בתחום

השירותים מאיץ את הצורך בחשיבה מושכלת באלטרנטיבות ארגוניות-שלטוניות חדשות: כאן רובד על-מוניציפלי בעל אופי פונקציונלי-שירותי.⁴⁶

64 הצורך בפיתוח רובד ביניים אינו מצטמצם לתחום הפונקציונלי-שירותי. כפי הדגשתי לאחורנה (בן-אליא 2005א'), סדר היום האזרחי של מדינת ישראל רווי סוגיות נעדרות פתרון טכני ואף לא כתובת מוסדית ברורה. סוגיות אלו מורכבות משתי קבוצות ראשיות. הקבוצה האחת, סוגיות הקשורות בתכנון והפיתוח המרחבי ואופיין והיקפן חורגים מתחומי השיפוט של הרשות המקומית הבודדת. אלו סוגיות המבליטות את אי-ההתאמה המרחבית של השלטון המקומי והשלטון המרכזי וחוסר יכולתם לפתח מדיניות קוהרנטית לפיתוח מושכל ולניהול אפקטיבי של תכניות ופרויקטים בהתאם. הקבוצה השנייה, סוגיות הדורשות עוגן שלטוני אזורי, משום שהן מורכבות מבחינת אופיין – בעיקר סוגיות חברתיות, כלכליות וסביבתיות – והן מצריכות התייחסות וטיפול במסגרת שלטונית נבדלת בעלת זיקה אזורית. נושא השלטון האזורי, בהקשר זה, ייבחן בעבודה אחרת.

מקורות

- אפלבוים, ל' וא' חזן (2005). *שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות קטנות – לקחים לישראל*. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.
- בן-אליא, נ' (1990). 'השלטון המקומי ומשבר מדינת הרווחה בישראל'. *עיר ואזור*. חוברת מס' 21: 7-17.
- בן-אליא, נ' וש' כנעני (1997). *אוטונומיה מקומית "ללא עלות": הפיתוח של מוסדות חינוך*. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.
- בן-אליא, נ' (2005 א'). *הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל*. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.
- בן-אליא, נ' (2005 ב'). *הרחבת האחריות המינסטריאלית של משרד הפנים: הבטחת שירותים מקומיים*. מסמך מדיניות לשר הפנים. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים. (לא פורסם).
- בן-אליא, נ' (2006). *מ'סל שירותים' לשירותי ליבה' – הרחבת האחריות המינסטריאלית של משרד הפנים*. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים (לקראת פרסום).
- בנק ישראל (2004). דו"ח בנק ישראל 2003. ירושלים.
- ברוידא, י' וע' ברנדר (2003). *השפעת התוכנית הכלכלית על תקציב הממשלה בשנים 2003-2008*. בנק ישראל, מחלקת המחקר: ירושלים.
<http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/papers/paper06h.pdf>.
- הרשות לשירותים ציבוריים מים וביוב (2005 א'). *סל שירותים*. ירושלים.
<http://www.wsa.gov.il>
- הרשות לשירותים ציבוריים מים וביוב (2005 ב'). *דו"ח הועדה המייעצת להסדרת תעריפי תאגידי מים וביוב*. ירושלים. <http://www.wsa.gov.il>

כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (2005). *התוכנית הלאומית לחינוך*. משרד החינוך: ירושלים.

מזכירות הממשלה (2004). *החלטה מס' 2447 של הממשלה מיום 15.08.2004: הקמת תאגידי מים וביוב*.

משרד מבקר המדינה (1993). *דו"חות ביקורת על תשתיות הניקוז במדינה*. דו"ח מיוחד: ירושלים.
משרד מבקר המדינה (2003). *מניעת דלקות וכיבוי אש*. דוחות על הביקורת בשלטון המקומי: ירושלים.

משרד מבקר המדינה (2004). *טיפול בתשתיות ניקוז*. דוחות על הביקורת בשלטון המקומי: ירושלים.

משרד הפנים (2004). *חוזר מנכ"ל 5/2004*.

משרד הפנים (2005). *רשימת תאגידים פועלים ורשויות בהליכי הקמה*. הממונה על תאגידי מים וביוב ברשויות המקומיות (9.2.2005).

סיטילינק (2004). *איגודי ערים בישראל*. דו"ח מסכם. משרד הפנים: ירושלים.

רשות נחל הקישון (2004). *דוח מסכם לשנת 2003*. חיפה.

Cour des Comptes (2005). *L'intercommunalite en France*: Paris.

Foster, K. A. (1999). *The Political Economy of Special-Purpose Government*. Georgetown University Press: Washington.

Frey, Bruno S. and R. Eichenberger (1995). 'Competition Among Jurisdictions. The Idea of Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions'. In: L. Gerken (ed.). *Competition Among Institutions*. Macmillan: London.

Ministere de L'Interieur et le Ministere de la Economie, des Finances et de L'Industrie (2000). *L'intercommunalite apres la loi du 12 juillet 1999: aspects budgetaires, comptables, financiers, fiscaux et institutionnels*. Paris.

Nemery, J.C. (dir). (2003). *Decentralisation et intercommunalite en France et en Europe*. L'Harmattan: Paris.

Ross Stephens, G. and N. Wikstrom (1998). 'Trends in Special Districts'. *State and Local Government Review* V. 30(2): 129- 138.

Senate Local Government Committee (2002). *What's So Special About Special Districts?* Sacramento, California.

- Thurmaier, Kurt and Curtis Wood (2004). 'Interlocal Agreements as an Alternative to Consolidation'. In: Carr, Jered and R. Feiock (eds) *City-County Consolidation and Its Alternatives*. Sharpe: Armonk NY.
- Font, J., R. Gutierrez Suarez and S. Parrado-Diez (1999). Intergovernmental Partnerships at the Local Level in Spain: Mancomunidades and Consortia in a Comparative Perspective. Managing Accountability in Intergovernmental Partnerships Project. OECD. Paris.
- Travers, T., St. Biggs and G. Jones (1995). *Joint Working Between Local Authorities: Experience for the Metropolitan Areas*. Joseph Rowntree Foundation: York.