

מ כ ו ן פ ל ו ר ס ה י י מ ר ל מ ח ק ר י מ ד י נ י ו ת

על סדר היום

רשויות פונקציונליות כ"תחליף" לאיחוד רשויות

ד"ר נחום בן אליא

הצעה זו נועדה לקדם את רעיון הקמתן של רשויות פונקציונליות (נושאים), הנוטלות תפקידים שהם כיום בסמכות הרשויות המקומיות. המטרה היא ליצור מסגרות ייעודיות, על-רשותיות, היכולות להבטיח שירותים נאותים תוך ניצול גודלן ומיומנותן. צעד זה יביא ליתר רציונליזציה בהקצאת משאבים ויכולת תכנון משופרת.

הרקע להצעה

1. מדינת ישראל היא המדינה המערבית היחידה אשר באופן רשמי מגדילה את מספר הרשויות המקומיות בה, על אף מדיניות מוצהרת בדבר הצורך לאחד רשויות מקומיות.
2. תוצאה ראשונה של תהליך זה היא ריבוי רשויות מקומיות קטנות (הגודל החציוני של רשות מקומית בישראל הוא 7,500 נפש, ואם אין כוללים במניין זה את המועצות האזוריות הוא מסתכם ב-5,500 נפש בלבד). מפאת גודלן אין לרבות מן הרשויות המקומיות בישראל היכולת להבטיח שירותים נאותים ללא סבסוד ממשלתי כבד. כמו כן הן מגלות כשלים ניהוליים נשנים, חלקם תוצאה של מקצועיות מוגבלת.
3. תוצאה נוספת של התהליך האמור היא "ריסוק" מוניציפלי של מרחב המדינה ליחידות אוטונומיות, אשר גבולותיהן אינם עומדים בהגיון תכנוני או ניהול רציונלי. האוטונומיה של הרשויות ונכונותן המוגבלת לשיתוף-פעולה הופכים את הגבולות הפורמליים לגבולות "פוליטיים".
4. הניסיונות לאחד רשויות מקומיות לא עלו, עד כה, יפה על שום ההתנגדות הפוליטית והציבורית של מי שעלולים להיפגע כתוצאה מכך. מכיוון שהשלטון המרכזי אינו מסוגל לכפות איחוד, יש מקום לבחון שינוי מבני חלופי/משלים: רשויות פונקציונליות.
5. רשויות פונקציונליות אזוריות הן רשויות אזוריות בעלות תוכן פונקציונלי ובעלות מנדט מוגבל לתחום הרלוונטי. בארצות שונות הן מוכרות בצורתן special districts, דוגמת רשויות חינוך, או כרשויות-על דוגמת רשות-על לתכנון וניהול מטרופוליני לאזור פריז, או רשויות מטרופוליניות לתחבורה.
6. רעיון דומה לנושאי חינוך ורווחה הוצע בעבר על-ידי ועדת הרמלך, אשר בדקה את נושא מימון השירותים הממלכתיים ברשויות המקומיות (משרד הכלכלה והתכנון, 1992). הצעה זו, בעלת הקבלה חלקית להסדרים קיימים בארצות אחרות, ממליצה על הקמת מסגרת אזורית - המשרתת מספר רשויות - אשר תהיה אחראית על מתן שירותים ברמה המקומית.

7. אין לזהות רשות פונקציונלית עם איגוד ערים, כמקובל אצלנו. הכוונה איננה כאן לגוף אשר יעסוק בנושא שאין הרשויות המקומיות מעוניינות לעסוק בו ישירות אלא באחריות על מתן שירותים במקומן.

המלצות למדיניות

השינוי המוצע יתבסס על העקרונות הבאים:

- הממשלה תחתור להקמת רשויות פונקציונליות באזורים בהם קיימת הצדקה אובייקטיבית המבוססת על שיקולי יעילות וכלכלית, על הפוטנציאל להעלאת רמת השירותים, או על צרכים טכנוניים בעלי אינטרס לאומי.
- התהליך יתבסס על האצלת סמכויות ביצוע מהרשויות המקומיות לרשות-העל.
- הרשות הפונקציונלית תורכב מנציגי הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, תוך ייצוג מתאים של נציגי המשרדים הייעודיים.
- עם הקמת רשות-העל, תפוג סמכותן של הרשויות או יכולתן המעשית לעסוק בנושא עקב הסטת התקצוב הממשלתי לרשות-העל.
- התקציב הממשלתי ישמש אמצעי להמרצת התהליך.
- הרשויות הפונקציונליות יפעלו כתאגידים בעלי משק כספי סגור.

משמעויות תקציביות וניהוליות

השינוי המוצע אינו כרוך בהגדלת הוצאות, למעט הוצאות אד-הוק בגין תהליך ההתייעלות (צמצום מספר המועסקים). השינוי עשוי להביא להקטנת הוצאות בגין הניהול המשופר ולרציונליזציה של המערכת הכוללת (דוגמת ביטול כפילויות). כך גם צמצום התפקידים ברמת הרשות הבודדת תאפשר לה להתמקד בנושאים מקומיים אשר להם אין חשיבות ליתרונות לגודל.