

נייר עמדה

## כיצד להבטיח איחוד רשויות מקומיות

או

**"בלי גזרים זה לא יעבוד"**

מאת

**ערן רזין**

פרופסור חבר לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית וחוקר במכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

ירושלים, דצמבר 2003

### תקציר

החקיקה ועריכת הבחירות לרשויות המקומיות המאוחדות הן רק צעד ראשון בהליך איחודן של הרשויות הללו. איחוד רשויות מקומיות הוא צעד הדורש מאמץ כדי שרשות מקומית כושלת לא תפיל לתהום רשות מקומית שנוהלה באופן תקין. השאלה היא אם מקבלי ההחלטות במשרד האוצר ובמשרד ראש הממשלה מודעים לכל מה שכרוך באיחוד רשויות מקומיות או שמבחינתם המהלך הושלם וניתן להתחיל לחסוך. סוגיות בעלות חשיבות מכרעת שמחייבות טיפול כוללות פיטורי עובדים, טיפול בגירעונות, חוזים עם קבלני שירות, מועצות דתיות והסכמי שכר. אם לא תהייה הבנה במשרדי הממשלה האמורים לכך שמדובר במהלך מורכב וצורך משאבים בשלביו הראשונים, ואם לא יהיה מענה מינימלי לצורכי הרשויות שאוחדו, כי אז ההצלחה רחוקה מלהיות מובטחת וכישלונות עלולים להכתיים את המהלך ולמנוע את המשכו.

## הצלחה: תקדים לאיחוד רשויות מקומיות בחקיקה

לכאורה, ההר הוליד עכבר וכותרות ברוח זו הופיעו בעיתונות לאחר שעבר החוק המקוצץ לאיחוד רשויות מקומיות בכנסת בסוף יולי 2003. אושרו 12 איחודים בלבד שהקטינו את מספר הרשויות המקומיות בישראל מ-266 ל-252. יתרה מזו, אחד מ-12 האיחודים – האיחוד המכונה 'גיא' או עיר החמישה, הכולל את הרשויות המקומיות הדרוזיות ירכא, אבו סנאן, ג'וליס וינוח-ג'ת – עדיין 'מתנדנד' וקיימת אפשרות שיבוטל. להערכתי גישה זו מפחיתה מחשיבות המהלך שבוצע, מהלך שהוא חסר תקדים בישראל – איחוד רשויות מקומיות בחקיקה כולל אפשרות חוקית להמשיך במהלך באמצעות פיזור מוקדם של מועצות. מבחינות מסוימות טוב שהיישום אינו רחב יותר בשלב זה, מכיוון שלא בטוח שמשרד הפנים היה ערוך להרים מהלך רחב יותר בבת אחת. אם מגדירים רפורמה רק כמהפכה גמורה, אז אין ספק שלא ניתן לקרוא לצעד שבוצע רפורמה, אבל אסור לזלזל במהלך התקדימי, שכולל גם הקשחה מתמדת בקריטריונים להקמת רשויות מקומיות חדשות. עברו הימים בהם כל יישוב קהילתי שהגיע ל-2000 נפש (ובמקרים קיצוניים פחות מזה) דרש וקיבל עצמאות מוניציפלית. מאז 1998 כמעט ולא הוקמו רשויות מקומיות חדשות. יש בארץ רציונל כלכלי ברור לאחד רשויות מקומיות קטנות והמסר על הבעייתיות הכלכלית שבקיום רשויות מקומיות קטנות בארץ נקלט. איחוד הרשויות המקומיות שבוצע בחקיקה ב-2003 קבע תקדים, שמרגע שנוצר גדלה ההסתברות שבעייתי מסוים יישנה.

מדברים אלה משתמעת רוח אופטימית לפחות מבחינתם של המצדדים באיחוד רשויות מקומיות, אבל לגמרי לא ברור עד כמה יש מקום לאופטימיות זו. עצם החקיקה ועריכת הבחירות לרשויות המקומיות המאוחדות הן בקושי צעד ראשון בתהליך איחודן של הרשויות הללו ולא סיומו של מהלך. אחרי הבחירות ישנם עד 24 חודשים בהם על פי החוק שאושר ממשיכות שתי הרשויות (או יותר) להתקיים כישויות נפרדות ומתבצע המהלך הארגוני של האיחוד לתוך הרשות החדשה המאוחדת. כמה מהשלבנים מפורטים בחוק ומשרד הפנים גם הכין חוזר ראשוני לטיפול בנושא. השלמת היבטים כמו איחוד מערכות חינוך יכולים גם להימשך הרבה יותר משנתיים. השאלה היא האם מקבלי ההחלטות במשרד האוצר ובמשרד ראש הממשלה מודעים לכל מה שכרוך באיחוד רשויות מקומיות או שמבחינתם המהלך הושלם ביום הבחירות וניתן להתחיל לחסוך כסף באותם 12 איחודים שבוצעו. התחושה שלי בנושא זה איננה נוחה (ודברים ודאי יתבהרו בימים הקרובים לאחר אישור תקציב המדינה ל-2004). כשם שהדוח הכלכלי הראשוני של משרד ראש הממשלה/משרד האוצר היה שטחי גם עכשיו נשמעים מסרים שאינם מודעים והבנה לכל מה שכרוך באיחוד מסגרות מוניציפליות - מסרים המתעלמים מהעלויות של ביצוע איחוד ומהצורך בליווי צמוד כדי לפתור בעיות ולהימנע מכישלונות שיכתימו את המהלך וימנעו את המשכו.

## סוגיות וקשיים בדרך לאיחוד של ממש

איחוד רשויות מקומיות הוא אפוא צעד הדורש מאמץ כדי שרשות מקומית כושלת לא תפיל לתהום רשות שנוהלה באופן תקין יותר. נתחיל בדוגמה, המועצה האזורית חוף הכרמל אמורה לקלוט לתוכה את המועצה המקומית פושטת הרגל עתלית. בהמלצות הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות מחוז חיפה הוזכרו התניות שונות ליישום מוצלח של האיחוד, ביניהן:

- **על מי תיפול האחריות המשפטית והכספית כתוצאה מפיטורי עובדים?** נושא הפיטורים והפיצויים כרוך בהסכמת ארגוני העובדים. כיצד יטופל? מי ישא בעלויות? ישנן חששות שבמקרים רבים מי שלא יקבל את התפקיד בו שימש בעבר ימונה כסגן ברשות החדשה. האם מענקי הממשלה יתחשבו בעלויות האיחוד? התשובות לסוגיות אלו עדיין אינן ברורות.

- **מי ישא בנטל חובות העבר של הרשות הכושלת** (הלוואות מבנקים, גירעונות, חובות לספקים ולעובדים)? בעיה זו בולטת בכמה מהאיחודים, כאשר רשות גירעונית כושלת אוחדה עם רשות שנוהלה באופן תקין יותר. שר הפנים הבטיח שגירעונות של רשות כושלת לא יוטלו על כתפי תושבים של רשות שנוהלה כהלכה. לא ברור שכלל זה מקובל על משרד האוצר.
- **מי ישא בנטל התרת חוזים עם קבלני שירות של מועצה מקומית כושלת עם פירוקה**, או בנטל ביצוע התשלומים לקבלנים אלה, כאשר החוזים מבטיחים תשלום מנופח ולא ניתן לבטלם? המועצה האזורית חוף הכרמל ביקשה לקבוע בחוק את הפסקת ההתקשרויות תוך שנה, על מנת לאפשר מרזים חדשים שיביאו לידי ביטוי את החיסכון שבאיחוד. גם כאן מדובר בבעיה כללית שטרם ניתן לה פתרון – האם הרשות המאוחדת צריכה להישאר עם נטל של חוזים מנופחים ולא תקינים שנחתמו על ידי רשות שלא נוהלה כהלכה עם קבלני אשפה, קבלני הסעות ועוד?
- **מה יקרה עם המועצות הדתיות** והאם נטל תשלומי הפנסיה והשכר של עובדיהן יוטל גם על תושבי הרשות השניה שאוחדה, שהמועצה הדתית כלל לא שירתה? חוף הכרמל, שאין בה מועצה דתית, מתנגדת לקבל את המועצה הדתית עתלית על כל התחייבויותיה השוטפות והמצטברות, שיש להן השלכות תקציביות כבדות.
- **מה בנוגע להאחדת הסכמי שכר ברשות המאוחדת?** כאן מסתתר הגורם הראשון במעלה שיכול לסכל חיסכון כספי באיחוד ערים בינוניות וגדולות – גם השכר וגם השירותים נוטים להתיישר לפי הסטנדרט של העירייה שבה השכר בתפקיד המסוים גבוה יותר, וכך גם לגבי סטנדרטים של אספקת שירותים. קיים אפוא ספק אם איחוד ערים גדולות יביא לחיסכון, וערים גדולות אכן לא אוחדו במהלך הנוכחי.
- **האם וכיצד יסגרו פערים גדולים בשיעורי הארנונה** (כולל מסי ועד מקומי במועצות אזוריות) **בין רשויות מתאחדות?**

הבחירות בכל המקבצים שנערכו בהם בחירות עד כה עברו בצורה תקינה, למעט באיחוד הרשויות המקומיות הדרוזיות בגליל המערבי, שהוזכר לעיל. אלא שבכך לא הושלם המהלך. ללא ליווי ותמיכה, שיכלול איתור בעיות בשלב מוקדם, הבעיות יצוצו תוך זמן לא ארוך. אם מנהיגות הרשות המקומית המאוחדת תזניח את היישוב הקטן באיחוד, אם האיחוד הארגוני יתקל בצרות בגלל עימותים, ואם התושבים יחושו שהאיחוד גורם להידרדרות ולא לשיפור בנורמות ניהוליות ובאיכות חייהם כי אז יתעוררו קשיים הצפויים להעסיק את המדינה שנים רבות.

## דרושים "גזרים"

בעולם מקובל שאיחוד רשויות מלווה ב'גזרים', דהיינו בסיוע ראשוני לכיסוי עלויות האיחוד, בטיפול בבעיות על מנת למתן התנגדות. חשוב לתת מסר שלמרות הקשיים והפגיעה בקבוצות אינטרס מסוימות העניין כדאי ויביא לדוגמה לפיתוח תעסוקה, מוסדות ציבור ועוד במקום בו הם חסרים. במציאות הנוכחית לא נראה שלמשרד האוצר יש רצון או יכולת לחלק 'גזרים' כלשהם ובכך יש קושי. אם לא 'גזרים' יהיו אולי 'שוטים' בדמות מענקים מקוצצים שיקשו על רשויות מקומיות קטנות שלא אוחדו לשרוד (צעד מסוג זה בוצע לאחרונה ביפאן).

## הסיכון שבריכוז יתר

יש להיות ערים לסביבה הפוליטית-כלכלית בה מתבצעים האיחודים. ניתן לפרש מהלכים שמתרחשים בשנים האחרונות, כולל חוק ההסדרים המוצע לשנת 2004, חוק תאגידי מים וביוב 2001 וצעדים נוספים, כחלק ממהלך של ריכוז כוח בידי משרד האוצר, על חשבון המשרדים הממשלתיים הייעודיים והרשויות המקומיות וכמהלך של הפרטה מהסוג שאפיין את בריטניה בימי תאצ'ר: לא מהלך שמבזר סמכויות לשלטון המקומי, ולא מהלך שמעמיד פונקציות שהופרטו תחת פיקוח ובקרה ישירה של השלטון המקומי, במקביל להגדרת מידת האחריות של השלטון המקומי

לתוצאות. המהלך נוטה להיות בכיוון של ריכוזיות מחודשת בשם היעילות – תאגוד והפרטה שעוקפים במידה רבה את השלטון המקומי שכשל. חוק תאגידי מים וביוב, לדוגמה, מאפשר לחייב רשות מקומית להקים תאגיד מים עירוני על פי שיקול דעת שרי האוצר והפנים ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת. במועצת הרשות הציבורית - מים וביוב ישנה נציגות למשרדי ממשלה ולנציגי ציבור, אך לא לשלטון המקומי (המיוצג רק על ידי דירקטור מקרב הציבור). משתמע אפוא שהשלטון המקומי כמעט ואינו מיוצג בגוף לניהול ופיקוח על כלל משק המים והביוב בישראל. הרשות המקומית מאבדת אוטונומיה בתחום מרכזי של מתן שירותים מקומיים, תחום שאכן במקרים רבים לא ניהלה באופן תקין ויעיל.

חוק ההסדרים המוצע לשנת 2004 מגדיר עילות למינוי חשב מלווה, לפיזור מועצה של רשות מקומית או להדחת ראש הרשות ומינוי ועדה ממונה במקרה של גירעונות מעבר לסף מסוים ואי צמצום הוצאות וכוח אדם; ומסמיך את שר הפנים למנות ממונה על גביית המסים העירוניים ברשות מקומית הסובלת משיעורי גביה נמוכים. צעדים אלה נועדו להכניס את הרשויות המקומיות למשטר של ניהול כספי תקין ויעיל. יתכן בהם חיוב רב אך יש בהם גם סיכון בלתי מבוטל: (1) הצעדים המוצעים מפלים בין רשויות חזקות עתירות הכנסות עצמיות לרשויות שהן חלשות מסיבות אובייקטיביות. (2) הצעדים משקפים מהלך מובהק בכיוון של חזרה לריכוזיות: חזרה לפיקוח ממשלתי הדוק. האם הממשלה באמת מסוגלת לפיקוח כזה? ניסיון העבר אינו לגמרי מבטיח בנושא הזה, מכיוון שפיקוח הדוק על מערכת כה גדולה כרוך כשלעצמו בעלויות גבוהות ובהעסקת צבא פקחים גדול. בעקבות המשברים הכספיים הצפויים בשלטון המקומי לאור קיצוץ המענקים הממשלתיים ואי העלאת המסים המקומיים, האם ניתן יהיה להקים עשרות ועדות קרואות? האם לא נגלה שתפקוד המפקחים לא פחות בעייתי מזה שעליו הם מופקדים? אין חולקים על יושרו של שר הפנים הנוכחי, אבל מי ערב לאופיו של מישהו שיבוא אי פעם אחריו – לדרך שבה יוכל השר לנצל את הכוחות החדשים שהופקדו בידיו? ריכוז העוצמה בידי משרד האוצר, שנדמה שהוא חסר תקדים, מעורר תהיות וחששות. עם כל ההערכה לאיכויות המאפיינות משרד זה, אין בו ידע ובעיקר ניסיון מספיק לנהל את כל תחומי החיים במקביל. החלטות בהכרח תהיינה מבוססות על ידע צר ופשטני והמושג 'הכוח משחית' עלול להימצא תקף גם כשמדובר בבירוקרטיה ולא רק בנבחרי ציבור הנושאים פורמלית באחריות ובסמכות. לאחרונה עלו על הפרק טענות הנוגעות לשיקולים המנחים את החשב שמשרד האוצר מינה לרשות השידור. יתכן שאין בטענות אלו ממש, אך מי ערב לנו כיצד ינוצלו הסמכויות החדשות שמקנה השלטון המרכזי לעצמו לשליטה פוליטית על עשרות רשויות מקומיות? אין ספק שלא מדובר כאן ברפורמה של ביזור, אותה מנסים לקדם ברוב מדינות העולם בעשורים האחרונים.

### **צריך להבטיח את ההצלחה הראשונית**

אין זה המקום להעריך את הפוטנציאל והסיכונים הגלומים במהלכים האחרונים, אבל צריך להיות מודעים לכך שזוהי הסביבה בה מתבצעים איחודי הרשויות המקומיות: הפרטה וריכוז כוח בידי הממשלה ומשרד האוצר. המשבר הכלכלי הנוכחי 'גדול' על השלטון המקומי, שנחלש, עוסק בהישרדות וסובל מפערים גדלים בין רשויות מקומיות. תוצאות הבחירות האחרונות לרשויות המקומיות – הפיצול הגדול לרסיסי מפלגות במועצות – לא יקל על תפקודן של הרשויות המקומיות. הקיצוצים הגדולים המתוכננים במענקי הממשלה יקשו עוד יותר על רשויות קטנות שלא אוחדו לשרוד. אווירת המשבר יוצרת הזדמנות להתקדם הלאה עם מהלכים של רפורמות כגון איחוד רשויות מקומיות. אולם אם הגישה תהיה שטחית, אם לא תהיה הבנה לכך שמדובר במהלך מורכב וצורך משאבים בשלביו הראשונים, אם לא יוקצו משאבים מינימליים ותוקדש תשומת הלב הראויה ואם לא יהיה מענה מינימלי לצורכי הרשויות שאוחדו, כי אז ההצלחה רחוקה מלהיות מובטחת בחלק ניכר מהמקרים.