

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

**רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל:
בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**

ערן רזין

ירושלים, מאי 2003

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

**Local Government Reform in Israel:
Between Centralization and Decentralization
Between Traditionalism and Modernity**

Eran Razin

עורכת אחראית: שונמית קרין
עריכת לשון: רעיה כהן
הכנה לדפוס: זהבה דדון
הדפסה: דפוס אחוה בע"מ

פרסום מס' 1/48 . Publication No
ISSN 0792-6251

© 2003 מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ
רח' דיסקין 9 א', ירושלים 96440 טל: 02-5666243 פקס: 02-5666252
כתובת דואר אלקטרוני: office@fips.org.il
כתובת אתר האינטרנט: www.fips.org.il

על המחבר

פרופ' **ערן רזין** – פרופסור חבר במחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים וחוקר במכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

על המחקר

המחקר מגדיר את מערכת השלטון המקומי בישראל בפרספקטיבה בין-לאומית משווה, על פי שורת ממדים: מפת הרשויות המקומיות, ביזור תפקודי, אוטונומיה פוליטית, מימון, שיטת בחירות, ומאפיינים מודרניים ומסורתיים בפוליטיקה המקומית. המחקר דן במכשולים הגבוהים שמנעו עריכת רפורמה בשלטון המקומי בישראל עד כה ומציע עקרונות לרפורמה.

על מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

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**, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. משנה לראש המכון הוא פרופ' **שלמה חסון** מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

תודות

פרסום זה מבוסס על ממצאי מחקר שנתמך על ידי הקרן הישראלית למדע. תודה לאנה חזן ממשד הפנים על עצותיה והערותיה רבות הערך, למיכל קדרון על שרטוט האיורים ולגלעד רוזן וזיו גולדפישר על הסיוע באיסוף נתונים.

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

רשימת פרסומים על חברה, מרחב וממשל משנת 1996

1. אפרים שלאין וערן פייטלסון, מדיניות שמירה על קרקע חקלאית, 1996
2. ערן רוזין, תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב, 1996
3. נחום בן-אליא, מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי, 1996
4. ערן רוזין ואנה חזן, צעדים לבלימת הפרבור המפוזר: בקרה תכנונית או "שינוי כללי המשחק", 1996
5. שלמה חסון, הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות, 1997
6. נחום ביגר וסטיבן פלאוט, איגרות חוב מוניציפליות בישראל? 1997
7. נחום בן-אליא ושי כנעני, אוטונומיה מקומית "ללא עלות": הפיתוח של מוסדות חינוך, 1997
8. אריה הכט, שידוך מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, 1997
9. אבי חפץ ושות', הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
10. ענת בבין וקובי נבון, הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
11. שלמה חסון ואנה חזן, שותפויות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי, 1997
12. יוסף שלהב, מינהל וממשל בעיר החדשה, 1997
13. לביאה אפלבוים ודויד ניומן, התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי, 1997
14. נחום בן-אליא, היש מקום למנהל עיר מקצועי בישראל? 1997
15. דויד גיאנר קלואזנר ודניאל פלונשטיין, מקצועות חדשים ברשויות המקומיות בישראל, 1997
16. ערן רוזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל 1995-1972, 1998
17. ערן פייטלסון ואורי ברשישת, התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית, 1998
18. מארק רוזנטראוב וערן רוזין, ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס, 1998
19. נחום בן-אליא, הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית, 1998
20. עמירם גונן (עורך), ממשל ופיתוח מקומי: סוגיות והצעות של מדיניות, 1998
21. נחום בן-אליא, משבר הרשויות המקומיות בישראל, (נייר עמדה), 1998
22. דניאל פלונשטיין, ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל, 1999
23. רחל אלטרמן, בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל, 1999
24. ערן רוזין, פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל, 1999
25. יצחק שגל, עובדים זרים בדרום תל-אביב-יפו, 1999
26. אברהם דיסקין ואבי עדן, הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל, 1999
27. נחום בן-אליא, המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל, 1999
28. ערן רוזין, פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות: האם מצטמצם הפער? 2000
29. נחום בן אליא, "קופת התכנון" הפיסקלית של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות, 2000
30. ערן רוזין ואנה חזן, הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת "שליטה מלמעלה", 2000
31. נחום בן-אליא, אזרח החינוך בישראל: דה-רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת, 2000
32. אברהם דיסקין, ימי ירושלים האחרונים - הדמוקרטיה הישראלית החדשה, 2001
33. גדליה אורבך, יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל - בראי קרואנים ומגורונים 1990-1992, 2001
34. ערן רוזין ואנה חזן, שינויי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות, 2001
35. ערן רוזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000, יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות, 2002
36. יצחק שגל ומיכאל אלכסנדר, מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה: לקחי המקרה של תל אביב-יפו, 2002
37. לביאה אפלבוים, יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי: הסתגלות החדית בסביבה משתנה, 2002
38. ערן רוזין, רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות, 2003

תוכן העניינים

9	עיקרי הדברים
20	מבוא
23	1 יעדים וממדים לארגון השלטון המקומי
23	יעדים לרפורמה ודרכים להשגתם
24	ממדים של ארגון ודמוקרטיה
24	הממד הטריטוריאלי : מפת הרשויות המקומיות
26	הממד הפונקציונלי : ממד הביזור התפקודי
27	הממד הפוליטי : ממד האוטונומיה הפוליטית
28	הממד הפיסקלי : מימון הרשויות המקומיות
29	הממד האלקטורלי : ממד הדמוקרטיה המקומית
30	ממד התרבות הפוליטית : מודרניות מול מסורתיות
33	2 מודלים לארגון השלטון המקומי
33	מודל מדינת הרווחה המערבית
35	מודל הממשל העצמי האמריקאי
36	מודל ריכוזי המאפיין מדינות מתפתחות
36	מודל מבוזר במדינות מתפתחות
37	מגמות שינוי וסוגיות על סדר היום
39	3 אפיון מערכת השלטון המקומי בישראל
39	מפת הרשויות המקומיות
39	מבנה מערכת השלטון המקומי בישראל
41	הפיצול המוניציפלי בפרספקטיבה השוואתית
48	האומנם יש צורך לצמצם את מספר הרשויות המקומיות?
51	ביזור מול ריכוז בממדים התפקודי והפוליטי
51	חלוקת התפקידים
52	אוטונומיה פוליטית : מריכוז לביזור
58	האומנם ביזור?
60	תפיסות חלופיות של תהליך הביזור בישראל
62	מימון הרשויות המקומיות
62	פרספקטיבה בין-לאומית השוואתית
65	גירעונות הרשויות המקומיות בישראל : מי האשם?
69	שינויים במימון הרשויות המקומיות מאז שנות השמונים
72	השפעת המגזר היישובי על המשק הכספי

75	בחירות ודמוקרטיה מקומית
76	מודרניות מול מסורתיות בממשל המקומי
79	מקומה של ישראל בפרספקטיבה השוואתית
82	4 תהליך של ביזור בלא רפורמה: מדוע?
82	שינוי הדרגתי בלי רפורמה
85	גורמים המשפיעים על הנטייה לערוך רפורמות מוניציפליות – הניסיון בין-לאומי
88	מדוע כשלו הניסיונות לעשות רפורמות בישראל?
93	5 כיוונים לרפורמה
93	רפורמה – לשם מה?
94	הכיוון הישים לישראל
95	מדוע לא מודל ריכוזי?
96	מדוע לא הפרטה וביזור למגזר השלישי?
96	הכיוון העדיף: ביזור
97	עקרונות לרפורמה במפת הרשויות המקומיות
97	אין להקים דרג שלטון אזורי
98	מנגנוני שיתוף פעולה ורשויות מיוחדות
99	צמצום מספר הרשויות המקומיות: פעולה ישירה או צעדים עקיפים?
101	היבטים ברפורמה של ביזור
101	מיסוד תהליך הביזור בחוק
102	קשר ברור בין תפקידים למשאבים
102	שקיפות במענקים
102	ביזור פונקציונלי
103	אוטונומיה מקומית
103	צמצום מעורבות השלטון המרכזי במינוריים מקומיים
103	מתן סמכויות כולל גם העברת אחריות לנבחרים ולבוחריהם
103	תיקון עיוותים בהרכב ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות
104	ביזור סמכויות ועצמה מראש הרשות המקומית
105	חיזוק הדמוקרטיה המקומית
105	ביזור תפקודי ופוליטי בישראל: הצגה סכמתית
105	חוק יסוד?
108	האם אפשר להתגבר על המכשולים לרפורמה?
109	מקורות

רשימת לוחות

- לוח 1: מספר הרשויות המקומיות בישראל לפי סוג הרשות המקומית וקבוצת אוכלוסייה, 1951-2001
- לוח 2: רשויות מקומיות במדינות אירופה לפי גודל אוכלוסייה, 1990
- לוח 3: מספר הרשויות המקומיות במדינות נבחרות וגודל ממוצע של רשות מקומית, 1998
- לוח 4: ישראל – התפלגות הרשויות המקומיות והתפלגות האוכלוסייה ברשויות המקומיות לפי מספר התושבים ברשות המקומיות, 1951-1999 (באחוזים)
- לוח 5: התפלגות הרשויות המקומיות והתפלגות האוכלוסייה ברשויות המקומיות לפי מגזר ומספר התושבים ברשות המקומית, 1970-1999 (באחוזים)
- לוח 6: הוצאות השלטון המקומי במדינות נבחרות כאחוז מסך כל הוצאות הממשלה על כל דרגיה 1988
- לוח 7: הוצאות השלטון המקומי כאחוז מהתל"ג במדינות נבחרות, 1998
- לוח 8: הוצאות השלטון המקומי לנפש במדינות נבחרות, 1998
- לוח 9: אחוז המענקים מדרגי שלטון גבוהים יותר, מסך כל הכנסות השלטון המקומי במדינות נבחרות, 1998
- לוח 10: אחוז מסי הרכוש מסך כל הכנסות השלטון המקומי ומסך כל ההכנסות העצמיות של השלטון המקומי במדינות נבחרות, 1998.
- לוח 11: העודף (גירעון) הכולל בתקציבי הרשויות המקומיות כאחוז מסך כל הוצאות השלטון המקומי במדינות נבחרות, 1998
- לוח 12: הרשויות המקומיות בישראל: מדדים נבחרים של הכנסות והוצאות בתקציב הרגיל לפי מגזר יישובי, 1970-1997
- לוח 13: הרשויות המקומיות בישראל: השתתפויות הממשלה בתקציבי הרשויות המקומיות לחינוך ולרווחה לפי מגזר יישובי, 1970-1997
- לוח 13: הרשויות המקומיות בישראל: השתתפויות הממשלה בתקציבי הרשויות המקומיות לחינוך ולרווחה לפי מגזר יישובי, 1970-1997
- לוח 14: הרשויות המקומיות בישראל: מדדי הוצאות והכנסות בתקציב הבלתי רגיל לפי מגזר יישובי, 1970-1997

רשימת איורים

- איור 1: ישראל – מספר תושבים ממוצע ברשות מקומית, 1951-1999
- איור 2: מדינות נבחרות לפי משקלו של השלטון המקומי בסך ההוצאות הציבוריות ומשקל
- המענקים מדרגי שלטון גבוהים יותר מסך כל הכנסות השלטון המקומי, 1998
- איור 3: כיוונים לרפורמה בשלטון המקומי
- איור 4: ביזור תפקודי וביזור פוליטי בישראל

עיקרי הדברים

מערכת השלטון המקומי בישראל

1. איננה חריגה, אם מסתכלים בה בפרספקטיבה בין-לאומית משווה, במה שקשור במתח שנוצר בין לחצים מנוגדים של ריכוז לעומת ביזור; דפוסים מודרניים לעומת דפוסים מסורתיים של ממשל מקומי; ופיצול מוניציפלי לעומת איחוד רשויות מקומיות.
 2. עם זאת, יותר מחמישים שנה נכשלו כל הרעיונות והיוזמות לרפורמה מהותית במערכת השלטון המקומי בישראל, ובכך היא חריגה וייחודית בהשוואה לרוב מדינות העולם, בפרט על רקע התמורות הדמוגרפיות, הכלכליות והפוליטיות מרחיקות הלכת שהתחוללו בישראל בתקופה זו.
- במדינות מתפתחות רבות** נוצר פער בולט בין המסגרות הפורמליות של השלטון המקומי לבין דפוסי הפעולה בפועל. הפער נבע מאי יכולתם של דפוסי התנהגות ותרבות שלטונית להתאים את עצמם לרפורמות תכופות שנעשו במסגרות החוקיות והארגוניות של השלטון המקומי.
- בישראל** בולט מצב הפוך: דפוסי הפעולה השתנו מאוד, אך המסד החוקי-מינהלי לא הותאם דיו לתנאים החדשים.

מחקר זה עוסק בשאלות האלה:

1. בהשוואה למדינות אחרות, באיזו מידה הצעות לרפורמה במערכת השלטון המקומי בישראל נשענות על מידע מספיק על אודות מאפייני המערכת הישראלית ומקומה ועל דימוי מדויק שלהם? האם הבעיות המזוהות בישראל ייחודיות כל כך? באילו כיוונים משתנה מערכת השלטון המקומי בישראל בלי שנעשתה בה רפורמה פורמלית? האומנם המערכת הישראלית ריכוזית כשם שמשקף מדימויה? האם היא סובלת מפיצול מוניציפלי רב?
2. מהם הגורמים שמנעו רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל עד כה ומדוע המכשולים הניצבים על דרכה של רפורמה כזו בישראל גבוהים כל כך בהשוואה למדינות אחרות בעולם המפותח ובעולם המתפתח?

3. מהם הכיוונים הראויים והשימיים לרפורמה בשלטון המקומי בישראל? האם רפורמה היא צעד דחוף או שעדיף להסתפק בשינויים אינקרמנטליים במערכת, וכיצד אפשר להתגבר על המכשולים שמנעו עד כה יישום רפורמות?

יעדים מוצהרים עיקריים לרפורמה בשלטון המקומי הם כדלקמן:

1. יעילות כלכלית ואפקטיביות ביצועית באספקת שירותים מוניציפליים.
2. השפעה על דפוסי הפיתוח הפיסי והכלכלי המקומי.
3. חיזוק הדמוקרטיה המקומית.
4. צדק חברתי וצמצום פערים כלכליים.
5. הטמעת עקרונות של מינהל מודרני בשלטון המקומי.

ממדים עיקריים של מערכת השלטון המקומי:

1. הממד הטריטוריאלי: מפת הרשויות המקומיות.
2. הממד הפונקציונלי: ממד הביזור התפקודי.
3. הממד הפוליטי: ממד האוטונומיה הפוליטית.
4. הממד הפיסקלי: מימון הרשויות המקומיות.
5. הממד האלקטורלי: ממד הדמוקרטיה המקומית.
6. ממד התרבות הפוליטית: שלטון מקומי מודרני-פרופסיונלי מול שלטון מקומי מסורתי.

הגדרת מערכת השלטון המקומי בישראל על פי ממדים אלו מובילה למסקנות הבאות:

1. **מפת הרשויות המקומיות.** מערכת השלטון המקומי בישראל, בניגוד לדימויה, איננה מתאפיינת בפיצול מוניציפלי רב במיוחד. אם רואים בכל מועצה אזורית רשות מקומית אחת, מתברר שהגודל הממוצע של האוכלוסייה ברשויות מקומיות בישראל גבוה מזה שברוב מדינות אירופה. ואולם, אם רואים בוועדים המקומיים שבמועצות האזוריות את הדרג התחתון של השלטון המקומי, מתברר שהפיצול המוניציפלי בארץ רב יותר. עם זאת, הבעיה בארץ איננה פיצול יוצא דופן של מפת המדינה לרשויות מקומיות קטנות, אלא היעדר מנגנונים הממתנים בעיות של פיצול מוניציפלי. רפורמה במפת הרשויות המקומיות, בדרך שתפתח מנגנונים נרחבים בהרבה לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות, או על-ידי הקמת רשויות מיוחדות לאספקת שירותים מסוימים, או על-ידי איחוד רשויות מקומיות או על-ידי הקמת דרג שלטון אזורי, היא אפוא צעד נחוץ.

2. **ביזור תפקודי ופוליטי.** בניגוד לטענות המושמעות מפעם לפעם, ישראל איננה המדינה הריכוזית ביותר בעולם המערבי; היא נמצאת במקום כלשהו "באמצע" במה שקשור בממדי הביזור התפקודי והפוליטי אבל נוטה לכיוון הריכוזי, בפרט אם מביאים בחשבון שאין בארץ דרג אזורי של שלטון, והשלטון המרכזי מחזיק בכל הסמכויות

שאינן בידי השלטון המקומי. על פי הבסיס החוקי, ישראל ריכוזית ביותר בכל מה שקשור באוטונומיה הפוליטית שיש בידי השלטון המקומי לצורך ביצוע תפקידיו. ואולם, בפועל התחולל בארץ תהליך פוליטי משמעותי מאוד של ביזור, ונוצרה אנומליה בין הבסיס החוקי לבין המציאות: השלטון המרכזי נחלש, ולעומתו התחזק במידת מה השלטון המקומי. חולשתו של השלטון המרכזי מתבטאת כיום לא רק במחסור במשאבים ובחוסר יכולת להפעיל כהלכה את מנגנוני הפיקוח והבקרה המופקדים בידי משרדי הממשלה, אלא גם בחוסר יכולת לגבש ולהפעיל מדיניות, בגלל הפיצול בתוך הממשלה ויכולת דלה מאוד של הממשלה לקדם יוזמות חקיקה ככנסת. אפשר לפרש תהליך ביזור זה בכמה אופנים:

- על פי תפיסה אחת, תהליך הביזור דה-פקטו העניק לשלטון המקומי אוטונומיה ניכרת. דווקא הפער בין הבסיס החוקי לבין הנהגים בפועל מעמיד את ראשי הרשויות המקומיות במצב נוח: יש בידיהם, באופן לא-פורמלי, סמכויות נרחבות למדי, אבל הם אינם נושאים באחריות מלאה לתוצאות הנובעות מהחלטותיהם, בעיקר לתוצאות התקציביות. עקב כך נוצרת בעיה – הרשויות המקומיות, ובעיקר ראשיהן, מתאפיינים בהיעדר אחריות ודיווחיות (accountability) מספקת, הן כלפי מעלה – לממשלה – והן כלפי מטה – למועצת הרשות המקומית ולציבור הבוחרים.
- על פי תפיסה מנוגדת, פער ניכר בין דרישות פורמליות להבנות לא-פורמליות צפוי לשמר תלות רבה של הרשויות המקומיות בשלטון המרכזי. אם הכללים מעורפלים, ראשי הרשויות המקומיות תלויים יותר ברצון הטוב של פוליטיקאים וביורוקרטים מהשלטון המרכזי.
- תפיסה שלישית רואה בעלייתה של יוזמה מקומית, בפרט בתחומי הפיתוח הכלכלי ובחינוך, תמורה של ממש בכיוון של ביזור ואוטונומיה רבה יותר לשלטון המקומי.
- מנגד, אפשר לטעון שהיוזמה המקומית, בדפוסים שהתפתחו בשנות השמונים והתשעים, לא תאריך ימים, מכיוון שלא לוותה בגידול מקביל במשאבים. המשבר הבלתי-נמנע צפוי לדרבן תהליכי הפרטה והעברת תפקידים לארגונים ללא כוונת רווח. תהליכי הפרטה ותאגוד אמורים לייעל את מתן השירותים המוניציפליים, אבל הם מותירים לרשות המקומית חופש פעולה מוגבל בלבד לקבוע סדרי עדיפויות ולממן פעולות בתחומים לא-רווחיים, כמו חינוך ורווחה.

3. **מימון הרשויות המקומיות.** מערכת השלטון המקומי בישראל איננה יוצאת דופן במאפייניה גם בממד מימון הרשויות המקומיות, אבל היא בולטת במענקי ממשלה גבוהים יחסית ובתלות גבוהה במס רכוש מקומי (ארנונה). המערכת גם סובלת מגירעונות גבוהים יחסית. לעתים קרובות זהות האחראים לגירעונות שנויה במחלוקת בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי. התמורה המהותית ביותר במימון הרשויות המקומיות אירעה באמצע שנות השמונים: התכנית הכלכלית לבלימת האינפלציה – ובה הקפאה של מחירים, של שכר ושל מסים – לא הוחלה על תשלומי הארנונה הכללית, וגם במחיר המים הייתה עלייה חדה. מצב זה הביא לידי זינוק חד בגובה

ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות. בתגובה ביטל משרד האוצר את ההכנסות המועברות וקיצץ במענקי האיזון. כך נוצרה קבוצה של רשויות מקומיות חזקות שנעשו "נטולות מענק איזון". בעקבות העלייה החדה בתעריפי הארנונה הטילה הכנסת גם פיקוח על עריכת שינויים בגובה המסים המקומיים, כלומר, הרשויות המקומיות נהנו מאז אמצע שנות השמונים מהכנסות עצמיות גבוהות יותר מבעבר, אך איבדו את החופש לשנות על פי שיקוליהן את תעריפי המסים. לכאורה, יש כאן רפורמה מרחיקת לכת במימון הרשויות המקומיות, אך בפועל אירע השינוי בלא כל תכנון ובמידה רבה במקריות ובלא כוונה.

4. **בחירות ודמוקרטיה מקומית.** ממד זה הוא ככל הנראה היחיד שנעשה בו שינוי מהותי במודע ובדרך של חקיקה במהלך שנות קיומה של המדינה: המעבר לבחירות ישירות של ראשי רשויות מקומיות. הבחירות הישירות העניקו לראשי הרשויות הללו עצמה רבה, ואילו חברי מועצות הרשויות המקומיות איבדו מכוחם. ככלל, רפורמה זו נחשבת סיפור הצלחה, אך יש סיכון בריכוז עצמה בידי ראש הרשות המקומית, אם לא לווה במעורבות עמוקה יותר של האזרחים בממשל המקומי או במתן עצמה רבה יותר לדרג הביורוקרטי ברשות המקומית: קבוצות אינטרס החולשות על עמדות מפתח ברשות המקומית ישתמשו בעמדות האלה לקידום ענייניהן, בהיעדר בקרה מספקת של התושבים או של השלטון המרכזי.

5. **מודרניות מול מסורתיות בממשל המקומי.** שאיפות לאימוץ נורמות של מינהל תקין (good governance), שקיפות, מקצועיות והפרדה בין מינהל ופוליטיקה נתקלות גם בישראל בלחצים מנוגדים בכיוון של דפוסי ממשל "מסורתיים" יותר. דפוסים אלו טבועים בפוליטיקה ובחברה הישראלית. השונות בתחום זה בקרב הרשויות המקומיות בישראל רבה, ובעיות התפקוד התקין אינן מצטמצמות לשלטון המקומי. אפשר למצוא אותן גם בתפקודם של משרדי הממשלה, ואלה מקרינים על התנהגות הרשויות המקומיות. אין בבעיות התפקוד המאפיינות את השלטון המקומי בישראל משום חריגות רבה לעומת המציאות במדינות רבות. ואולם, נדמה שמשבר השלטון המרכזי בארץ חמור בהשוואה למדינות מערביות מתוקנות. בשנות השמונים ובתחילת שנות התשעים היה נהוג לחשוב שרמתם של ראשי הרשויות במה שקשור בכישוריהם הפורמליים ובניסיונם הקודם עולה, אך אין כל ביטחון שמגמת השיפור בדפוסי הניהול של השלטון המקומי בישראל ובמקצועיותו נמשכת בשנים האחרונות.

שמרנות המערכת הישראלית

בישראל מעולם לא בוצעה רפורמה בארגון השלטון המקומי. הממשלות העדיפו או שהיו מסוגלות להתמודד רק אד-הוק עם בעיות ומשברים. מהמלצותיהן של ועדות שהציעו רפורמות משמעותיות לא יושם כמעט דבר. במדינות רבות יש מחלוקות מקצועיות ופוליטיות בתחומים כמו איחוד רשויות מקומיות ושיטת בחירות. אבל בישראל נפתח פער בין תהליך הביזור בפועל לבין הבסיס החוקי-ביורוקרטי הריכוזי, שלא התאים את עצמו למציאות החדשה, ופער כזה שכיח פחות בעולם.

גורמים המשפיעים על הנטייה לערוך רפורמות מוניציפליות בעולם

יש הבדלים גדולים בין מדינות בנטייה לערוך רפורמות מוניציפליות. שוני מהותי אפשר למצוא למשל בין קנדה ובריטניה, מדינות שנעשו בהן רפורמות מרחיקות לכת, לבין ארצות הברית וצרפת, מדינות שנרתעות מלכפות רפורמות. גרמניה נמצאת במקום כלשהו באמצע: לצד שיקולים של יעילות מינהלית הושם בגרמניה דגש על ביסוס הדמוקרטיה, כולל הדמוקרטיה המקומית, גם אם קידום יעד זה בא על חשבון שיקולים של יעילות. רפורמות מרחיקות לכת במערכת השלטון המקומי כרוכות לעתים בשינוי משטרי כולל, כדוגמת המעבר של מדינות אירופה המזרחית ממשטר קומוניסטי למשטר דמוקרטי וביטולו של משטר האפרטהייד בדרום אפריקה. רפורמות תכופות במדינות העולם השלישי נבעו מאי-יציבות פוליטית, ממשברים כלכליים ופוליטיים ומלחצם של הגורמים התורמים, בעיקר הבנק העולמי וקרן המטבע הבין-לאומית. אלה התנו את סיועם, בין היתר, ברפורמות.

הניסיון הבין-לאומי מצביע על שורת גורמים העשויים להשפיע על ההסתברות שייעשו רפורמות במערכת השלטון המקומי:

1. **סביבה פוליטית-אידאולוגית:** דומיננטיות של תפיסות המצדדות בטיפוח מדינת הרווחה ובהתערבות שלטונית נרחבת כדי להבטיח את רווחת הפרט נוחה ליישום רפורמות יותר מדומיננטיות של תפיסות המדגישות אינדיבידואליזם, תחרות ורתיעה ממעורבות יתר של השלטון בחברה.
2. **ערכים דומיננטיים באליטה החברתית:** הדגשת ערכים של יעילות ואפקטיביות מדרבנת רפורמות. ערכים של דמוקרטיה מקומית המושפעים משאיפה לשמר זהויות היסטוריות או מראייה בדמוקרטיה המקומית כלי לביצור הדמוקרטיה במדינה מרתיעים מלכפות רפורמות בארגון השלטון המקומי.
3. **הומוגניות חברתית:** הומוגניות אתנית ודתית ופערים כלכליים מתונים יחסית מקלים את יישום הרפורמות, מכיוון שהצעות יעוררו פחות קונפליקטים על רקע השלכותיהן על היחסים בין קבוצות האוכלוסייה השונות, השלכות שהן מעבר לשיקולים של יעילות, אפקטיביות, שוויוניות ודמוקרטיה מקומית.
4. **סביבה פוליטית-מפלגתית:** סיכוייה של רפורמה להתממש גדלים אם רואים בה חיזוק למוקדי כוח אלקטורליים של מפלגת השלטון, ובפרט אם המנהיגות הפוליטית המקומית חלשה יחסית ואין לה צינורות השפעה אפקטיביים על פוליטיקאים בממשלה וברשות המחוקקת.
5. **חוסן כלכלי ופוליטי של המדינה:** חולשה כלכלית יכולה לדרבן רפורמות, חלקן בעידוד או אפילו בכפיית ארגונים בין-לאומיים תורמים.
6. **שינוי מהותי במשטר הפוליטי במדינה:** שינוי כזה צפוי לדרבן רפורמות בשלטון המקומי כחלק מהתמורה הרחבה יותר במערכת הממשל.

מדוע כשלו הניסיונות לעשות רפורמות בשלטון המקומי בישראל?

- אפשר לטעון שמקצת מן האשם הוא בהצעות לרפורמה עצמן, שהתעלמו משיקולי ישימות. אפשר גם לטעון שרפורמות מוצעות חסרו תפיסה ריאליסטית מספיק ונטו לעשות אנלוגיות לא-רלוונטיות עם צעדים שננקטו במדינות אחרות וללכת שבי אחר רעיונות אופנתיים. אולם בטענות מסוג זה אין משום הסבר מספק למצב יוצא הדופן בישראל: כמעט שום רפורמה מהותית לא בוצעה במערכת השלטון המקומי מאז קום המדינה.
- ביישום רפורמות טמון קושי הנובע מהצורך להתמודד עם בעלי אינטרס מאורגנים. בהתמודדות זו מקבל ההחלטות צפוי לשלם מחיר פוליטי. הכרת התודה של הנהנים מהרפורמה תהיה חלשה מזעקות השבר של המפסידים, מכיוון שההפסד בדרך כלל ממוקד בקבוצה מסוימת ואילו המרוויחים הם קבוצה גדולה ומאורגנת פחות.
- מעולם לא הייתה בישראל דמות פוליטית מרכזית שראתה ברפורמה בשלטון המקומי רכיב חשוב בכרטיס הביקור שלה ושהיה לה עניין אמיתי לעשות רפורמות בשלטון המקומי. משרדי הפנים והאוצר חוששים מרפורמה שתגרע מסמכויותיהם. הרשויות המקומיות נוטות בדרך כלל להתנגד בחירוף נפש לרפורמה של איחוד רשויות מקומיות. הן מתלוננות על ריכוזיות יתר וקוראות לביזור סמכויות, אך בפועל טענה רווחת היא שלראשי רשויות מקומיות רבות המצב הקיים נוח, משום שרפורמה אמיתית תטיל עליהם אחריות רבה יותר לשאת בתוצאות מעשיהם. הדרג המקצועי הבכיר ברשויות המקומיות עלול לחשוש גם הוא שרפורמה של ביזור תגביר לחצים לביצוע פעולות בעייתיות, המופעלים עליו מצד הדרג הפוליטי המקומי, ואז לא יוכל הפיקוח הממשלתי להוסיף לשמש נימוק מספק לדחיית הלחצים.
- הקושי בביצוע רפורמות בישראל איננו מייחד רק את השלטון המקומי, אלא אופייני למגזר הציבורי כולו. תוצאות רפורמות מרחיקות לכת שנערכו במצבים שראו בהם מצבים משבריים – הרפורמה בהסתדרות העובדים הכללית ובמערכת הבריאות וקבלת חוק הבחירה הישירה לראשות הממשלה – מרתיעות ודאי מלעשות שינויים ארגוניים מרחיקי לכת בתחומים נוספים.
- עד שנות השבעים התאפיינה ישראל בריכוזיות רבה, וסוגיית ארגון השלטון המקומי לא הטרידה במיוחד את קברניטיה. חולשתו ופיצולו של השלטון המקומי אולי אפילו שירתו את הממשלה: הם הבטיחו לה שליטה בפועל על תפקידים שביצעו הרשויות המקומיות.
- אולם נסיבות אלו השתנו בהדרגה, ולכאורה יש למערכת הישראלית כמה מאפיינים שהיו צפויים להגדיל את הסיכוי לעשות רפורמות. הגורמים שפורטו לעיל אכן רלוונטיים אך אינם ייחודיים לישראל ואינם מהווים הסבר מספק לשאלה מדוע לא נעשתה רפורמה משמעותית במערכת השלטון המקומי בתקופה של יותר מחמישים שנה. הסברים מהותיים יותר לאי היכולת ליישם רפורמות מהותיות בשלטון המקומי בארץ הם אפוא כדלקמן:

1. הקשר ההדוק בין הפוליטיקה הלאומית לפוליטיקה המקומית בישראל הקשה ומקשה מאוד לבצע רפורמה כלשהי. קל יחסית לבצע רפורמות במדינות שבהן מפלגות פוליטיות לאומיות אינן פועלות בזירה המקומית, ואילו במדינות בעלות משטר רב-מפלגתי קואליציוני, כמו ישראל, הסיכון הפוליטי ברפורמה גבוה במיוחד.
 2. היעדר הומוגניות אתנית-דתית מקשה מאוד על כפיית רפורמות. ההשלכות של רפורמות מסובכות יותר אם הן מתקשרות ליחסי יהודים-ערבים או ליחסים שבין יהודים חרדים לחילוניים.
 3. הפער הגדל בין החוקים והכללים הפורמליים לבין "התורה שבעל-פה" – הבנות לא-פורמליות ביחסי שלטון מקומי-שלטון מרכזי – יכול באופן פרדוקסלי להקטין את הלחץ לעשות רפורמה בשלטון המקומי. המערכת איננה מידרדרת למשבר חמור מכיוון שהיא מסגלת לעצמה דפוסי פעולה לא-פורמליים. בין היתר הם מתבטאים ביישום חלקי וגמיש של מנגנוני פיקוח. יכולתה של המערכת להתגמש באופן לא-פורמלי כרוכה אמנם בבעיות, אך יש בה כדי למנוע את התמוטטות המערכת ולהקטין את הלחץ לביצוע רפורמה פורמלית.
 4. הביזור הפוליטי ותהליכי הפיצול החברתיים שהתחוללו בישראל מקשים יותר מאי-פעם לבצע רפורמה בארגון השלטון המקומי. לממשלה יש יכולת מוגבלת בלבד לגבש מדיניות לאומית ולבצע שינויים לאורה וההשלכות של הפיצול בממשלה עוד הוחרפו ככל שפחתה יכולתה לשלוט בכנסת. בעקבות זאת, אין כמעט חקיקה ממשלתית בתחום השלטון המקומי. הממשלה חוששת להגיש הצעות חוק בתחום זה, מכיוון שהחוק שתאשר הכנסת צפוי בסופו של דבר להיות שונה לחלוטין מזה שהגישה הממשלה.
 5. בתי המשפט, ובפרט בית המשפט הגבוה לצדק, נעשו יותר ויותר זירת התנהלות של קונפליקטים בחברה הישראלית, משום שהממשלה והכנסת מתקשות לקדם מדיניות וחקיקה עקיבים ולהכריע בקונפליקטים מרכזיים. מעורבות בתי המשפט משפיעה על מדיניות באמצעות קביעת תקדימים, אך יש גבול ליכולתו של בית המשפט להוביל תהליכי שינוי שאין להם תימוכין ברפורמה חוקית-ארגונית פורמלית. מעורבות תכופה של בתי המשפט בהחלטות שלטוניות עלולה להוביל דווקא לשמרנות ולרתיעה מלהחליט, כאשר ההחלטה צפויה לעורר התנגדות מצד בעלי עניין. בית המשפט יעיל יותר בביטול החלטות שלטוניות או בעיכובן באמצעות דיונים משפטיים ממושכים מאשר בייזום שינויים או בכפייתם.
- התחלופה המהירה בשלטון בישראל, בעיית חוסר השליטה של הממשלה בכנסת ומאבקים אין-סופיים בבג"צ גורמים אפוא לנטייה להסתפק בשינויים שאפשר לקדם במהירות, בלי חקיקה ובמינימום סיכון שמחלוקת זו או אחרת תביא לידי עיכוב ממושך של הצעד באמצעות עתירה לבג"צ.
- האומנם רפורמה נחוצה וחופה כל כך? הסוגיות שהוצגו בסקירה זו מעידות שאפשר לחיות עם המצב הנוכחי. אחרת, מחוסר ברירה, כבר היו מתבצעים שינויים רדיקליים. אבל מערכת השלטון המקומי בישראל אכן זקוקה לרפורמה.**

הכיוון הישים לישראל

רפורמה השואפת לחזק מאפיינים מודרניים-פרופסיונליים בשלטון המקומי יכולה לפנות לכיוונים שונים. ואלה העיקריים בהם:

1. מודל מדינת רווחה ריכוזית: השלטון המקומי הוא במידה רבה ספק שירותים המשמש זרוע של השלטון המרכזי, דוגמת מערכת השלטון המקומי בהולנד.
2. מודל של הפרטה וביזור תפקידים למגזר השלישי: במידה רבה מדלגים על השלטון המקומי. משרדי ממשלה וארגונים המסונפים להם מובילים את התהליך ומחזיקים ברוב סמכויות קביעת "כללי המשחק" והבקרה על תפקודים ציבוריים שהופרטו.
3. מודל מבוזר, מושפע ממודל הממשל העצמי האמריקאי: במודל זה יש ביזור מסוים של תפקודים לשלטון המקומי ובעיקר אוטונומיה רחבה לשלטון המקומי בניהול התפקודים שהוא אחראי לביצועם. המודל עשוי לכלול גם הפרטה משמעותית של שירותים, ויצירת רשת מסועפת של ארגונים ושותפויות העוסקים במתן שירותים מוניציפליים ובפיתוח מקומי. השלטון המקומי משמש גורם האחראי להכוונה ולפיקוח על רשת מסועפת זו.

ואולם, מודל ריכוזי דומה לזה הנהוג בהולנד אינו ישים במציאות הפוליטית-חברתית בארץ. תהליך הביזור והפיצול החברתי שהתחולל בישראל ומשבר הממשל העובר עליה הרחיקו את המציאות הישראלית מהתרבות החברתית-פוליטית בהולנד. שם התרבות החברתית-פוליטית מעלה על נס את היכולת להגיע לקונצנזוס ולפשרה בין קבוצות אוכלוסייה שונות. התרבות הפוליטית הישראלית חסרה כיום כמעט לחלוטין ממד זה ומתאפיינת באמון מועט ביכולתו של השלטון המרכזי להיות מתווך הוגן. נציגי מגזרים ואינטרסים בארץ נוטים להמשיך ולהילחם בחירוף נפש, אפילו לאחר שנפלה לכאורה ההחלטה בעניין העומד על הפרק. בעיות דומות צפויות להקשות גם על יישום מודל של הפרטה וביזור סמכויות למגזר השלישי, כאשר תהליכי ההפרטה והביזור אינם מסתמכים על סמכויות ההכוונה והפיקוח של השלטון המקומי על מערכת השירותים המקומיים.

משבר השלטון המרכזי מראה שהכיוון הראוי לרפורמה בישראל הוא המודל המבוזר. רפורמה כזו אמורה להגן על השלטון המקומי מפני השלטון המרכזי בתחומים רבים, גם אם אין מנוס ממעורבות ממשלתית בתחומים כגון תכנון פיסי רציונלי, צמצום פערים חברתיים-כלכליים ופיקוח על רשויות מקומיות כושלות. המודל המתאים לישראל אינו דומה דווקא לזה הנהוג במדינות ארצות-הברית, אלא עשוי לכלול רכיבים גם ממודל מדינת הרווחה הריכוזית.

עקרונות לרפורמה במפת הרשויות המקומיות

שינויים במפת הרשויות המקומיות ביוזמת השלטון המרכזי ובלא הסכמת הרשויות המקומיות סותרים לכאורה עקרונות של ביזור ושל אוטונומיה מקומית. ואולם, הימנעות מלשנות את מפת הרשויות המקומיות, אם בכפייה ואם באמצעות תמריצים, תקשה על יישום מוצלח של רפורמה.

אין להקים דרג שלטון אזורי: הקמת דרג כזה עלולה לגרום להגדלת ההוצאה הציבורית, בגלל כפילויות בינו לבין גופים מקבילים בדרג התחתון ובשלטון המרכזי. צעד כזה הוא גם צעד סבוך בכל הקשור ביחסי יהודים-ערבים: בקרב הרשויות המקומיות הערביות עלולים לחשוב שהוא נועד ליצור מנגנון שיאפשר מעורבות רבה יותר של מקבלי החלטות יהודים בענייני היישובים הערביים. האוכלוסייה היהודית עלולה לראות בו גוף שיכול לעורר תביעות לאומיות באזורים שיש בהם אוכלוסייה ערבית גדולה.

מנגנוני שיתוף פעולה ורשויות מיוחדות: פתרונות המסתמכים על פיתוח וחיזוק של מנגנונים לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות הם חשובים אך קשה להפעילם והם צפויים להיתקל בשתי בעיות מרכזיות: ראשית, כיצד לקדם הקמת מסגרות משותפות במקרים שהממשלה היא המעוניינת לפצל את השירות? שנית, כיצד יתפקדו המסגרות המשותפות במקרים שהשיתוף נעשה בכפייה? הקמתן של רשויות מיוחדות היא פתרון מתבקש בתחומים כגון פיתוח מערכת התחבורה והתחבורה הציבורית. יש בה כדי לענות על בעיות של תיאום ומימוש של יתרונות לגודל, אך הדבר מותנה בדרך תפקודן של הרשויות.

צמצום מספר הרשויות המקומיות: אין מנוס מלהתמודד עם שינוי המפה המוניציפלית, כולל עם צמצום מספרן של הרשויות המקומיות הקטנות.

- מן הראוי להסדיר את יחסי הגומלין בין הוועדים המקומיים למועצה האזורית. אין כל הצדקה לרצונן של מועצות אזוריות להוציא מתחום השיפוט שלהן יישובים שבהם אלפים בודדים של תושבים. מנגד, ועדים מקומיים ביישובים קטנים מאוד צריכים להפוך ללא יותר ממסגרת פוליטית לייצוג האינטרסים של היישוב במועצה האזורית.

- ככלל, נחוץ מהלך של איחוד רשויות מקומיות בישראל, אם כי פירושו איננו בהכרח ביטולן בכפייה של רשויות מקומיות רבות. היעילות הכלכלית, ובמידה פחותה הפיתוח הפיסי המתואם, הם יעדים מרכזיים של המגמה לצמצם את מספר הרשויות המקומיות בישראל. שוללי איחוד רשויות מקומיות בישראל, המסתמכים על דוגמאות מוצלחות של שלטון מקומי מפוצל בחו"ל, כגון בארצות הברית ובשווייץ, שוכחים בדרך כלל לתאר את מערכת השלטון המקומי במדינות אלו במלואה. כך לדוגמה, רשויות מקומיות קטנות בארצות הברית אינן זכאיות ככלל למענקים מוגדלים כדי לפצותן על היעדר יתרונות לגודל. ראשי רשויות מקומיות קטנות בשווייץ אינם מקבלים שכר, מנגנון הרשות המקומית הוא מינימלי ולעתים אין כלל מועצת רשות נבחרת, ואספות תושבים משמשות לה תחליף.

- מדיניות קשוחה למניעת הקמתן של רשויות מקומיות קטנות חדשות צפויה להביא בהדרגה לידי צמצום ניכר במספר הרשויות המקומיות הזעירות והקטנות. חשוב לעמוד על המשמר מפני ניסיונות לרוקן מתוכן את הסעיף הרלוונטי בפקודת המועצות המקומיות.

- מן הדין להקטין את ההתחשבות בגודל אוכלוסיית הרשות המקומית בקביעת גובה המענק הכללי שמשדר הפנים מחלק, ובד בבד ראוי להגדיל את ההתחשבות ברמה החברתית-כלכלית של היישוב בקביעת המענקים.

היבטים ברפורמה של ביזור

מיסוד תהליך הביזור בחוק: חשוב להסדיר את תהליך הביזור התפקודי והפוליטי באמצעות חקיקת חוק רשויות מקומיות חדש ועיגון אפשרי של עקרונות מהותיים בחוק יסוד.

קשר ברור בין תפקידים למשאבים: צריך להסדיר את הקשר בין התפקידים שהרשויות המקומיות ממלאות לבין המקורות הכספיים העומדים לרשותן לביצוע התפקידים האלה. חלוקת נטל מימון השירותים הממלכתיים שהרשויות המקומיות מספקות צריכה להיות מעוגנת בחוק ובהסכמים מחייבים. החוק צריך לתת את הדעת גם למקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות בגין מטלות חדשות שהממשלה או חקיקה בכנסת מטילות עליהן.

שקיפות במענקים: ראוי להגדיל את השקיפות בהקצאת מענקי הממשלה והשתתפויותה בתקציבי הרשויות המקומיות, כולל בהקצאת משאבים לפתרון משברים ובעיות מיוחדות – כגון במסגרת תכניות הבראה של הרשויות המקומיות.

ביזור פונקציונלי: יש להתיר לרשויות המקומיות לטפל בכל סוגיה שאיננה מעבר לתחום מומחיותן ושלא הופקדה בידי רשות אחרת. הרשויות המקומיות יהיו אחראיות לתת את השירותים הציבוריים לאזרחים, ישירות או מתוקף אחריותן לשירותים שהופרטו או בוזרו הלאה למגזר השלישי, אלא אם אינן מסוגלות לספק את השירותים בעילות או אם בעיות של שוויוניות והשפעות חיצוניות מחייבות להעביר את האחריות לדרג שלטון גבוה יותר.

אוטונומיה מקומית: מן הראוי לצמצם צמצום דרסטי את המנגנונים הדורשים מהרשויות המקומיות אישורים פרטניים ממשרדי הממשלה או מוועדות הכנסת למגוון רחב ביותר של פעילות. הפיקוח והמעורבות הממשלתית צריכים להתמקד במספר מוגבל של תחומים שמשמעותם קריטית. צמצום מנגנוני הפיקוח לא יכלול רשויות מקומיות הסובלות מגירעונות גדולים ומליקויים קשים בתחום המינהל.

צמצום מעורבות השלטון המרכזי במינויים מקומיים: מן הראוי לבטל או לצמצם למינימום את מעורבות השלטון המרכזי בגופי שלטון מקומי כגון מועצות דתיות וועדות תכנון מרחביות. חשוב לשנות את דרך מינויים של חברי מועצה מקומית חדשה, ובהם ראש המועצה, ושל ראש מועצה מקומית תעשייתית, בדרך שתהלוך עקרונות של דמוקרטיה מקומית.

סמכות ואחריות לנבחרים ולבוחריהם: יש להגדיר את רמת אחריותן של הרשויות המקומיות וראשיהן להסתבכויות כספיות ולגירעונות וכן את השתתפות התושבים במימון ההוצאות הנובעות ממחדלי נבחריהם.

תיקון עיוותים בהרכב ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות: מן הראוי לתקן עיוותים במערך ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות (הארנונה, היטלי ההשבחה), המשפיעים על התנהגותן בתחום הפיתוח הפיסי. אין לטפל בעיות אלו על ידי הלאמת בסיסי מס מהשלטון המקומי וחלוקתם מחדש על ידי השלטון המרכזי.

להלאמה כזו תהיינה השלכות קשות על מערכת השלטון המקומי, והעיוותים שהיא צפויה ליצור גדולים פי כמה מאלה הקיימים כיום.

ביזור סמכויות ועוצמה מראש הרשות המקומית: ביזור פוליטי צריך לכלול גם שיפור מערכת הבקרה והאיזונים בשלטון המקומי, כדי שלא תצטבר עצמה מופרזת בידי של ראש הרשות המקומית. לצורך האיזונים האלה חשוב לתת כוח רב יותר למועצת הרשות המקומית, לפקידות המקצועית ברשות המקומית ולמערכות הביקורת. נוסף על כך, הביזור הפוליטי דורש מעורבות גדולה יותר של האזרחים בבקרה על פעולות הרשות המקומית, בפרט משום שאפשר שהאזרחים ייתבעו לשאת בתוצאותיהן של החלטות כושלות של נבחריהם המקומיים יותר מהמקובל כיום. חיזוק מועצת הרשות המקומית מחייב לבחון אם אפשר להעניק לחברי המועצה פיצוי כספי כלשהו על פעילותם במועצה ואם נכון לאפשר לחברי מועצת הרשות למלא תפקידים ביצועיים בשכר ברשות המקומית או שצריך להנהיג הפרדה ברורה בין הדרג הנבחר לדרג המבצע. לצד יתרונות רבים, הסיכון בחיזוק המועצה הוא התערערות היציבות הפוליטית של הרשות המקומית. אם חברי המועצה יעסקו בעיקר בגיוס משאבים מקופת הרשות המקומית למען אינטרסים פרטיקולריים של קבוצות שהם מייצגים, הכוונות הטובות עלולות שלא להביא את התוצאות המקוות.

חיזוק הדמוקרטיה המקומית: יעד זה עניינו הנהגת מסגרות חדשות למעורבות עמוקה יותר של האזרחים במסגרות הממשל המקומי ולהעלאת שיעורי ההצבעה לרשויות המקומיות.

האם אפשר להתגבר על המכשולים הניצבים בדרכה של הרפורמה?

ביצוע רפורמה הכוללת רכיבים מהסוג שפורט לעיל דורש כנסת המתפקדת תפקוד מסודר ואחראי. ספק אם אפשר ליזום מהלך כזה במציאות שבה לממשלה כמעט אין יכולת להעביר בכנסת יוזמות חקיקה מסודרות. גם רפורמה חוקית-ארגונית לא תביא את התוצאות המקוות, אם תתעלם מבעיות שמקורן בתרבות הפוליטית ובחוליים של כל המגזר הציבורי בישראל.

אם יוצבו מכשולים גבוהים על דרכה של יזמה ממשלתית מסודרת שנועדה לקדם רפורמה, אפשר שיהיה בכך כדי לדחוק את המצדדים ברפורמה לדרכי פעולה עקיפות: עתירות לבג"צ, תיקונים באמצעות חוק ההסדרים במשק המדינה או קידום רעיונות לרפורמה באמצעות גופים חוץ פרלמנטריים. אפשר לעתים ליישם רפורמות משמעותיות דווקא בתנאים של משבר חריף, כאשר אי-אפשר להמשיך ולתפקד בלי שינוי במסגרות ובדפוסי הפעולה הקיימים מימים ימימה. המשבר הפוליטי-כלכלי הפוקד את ישראל בתחילת שנות האלפים יכול אולי לפתוח חלון הזדמנויות גם ליישומן של רפורמות שנדרשו מזמן. זיהוי הבעיות והכיוונים שראוי ואפשר להתקדם אליהם הוא תנאי חיוני לכל מאמץ לשנות את מערכת השלטון המקומי ולקדמה.

מבוא

שאלת נחיצותן של רפורמות בשלטון המקומי עומדת באופן כמעט "נצחי" על סדר היום של המדיניות הציבורית במדינות רבות. מתקבל גם הרושם שבעיות יסוד בתחום ארגון השלטון המקומי, כגון קביעת גבולות הרשויות המקומיות, יחסי שלטון מקומי-שלטון מרכזי, חלוקת סמכויות ועצמה בין ראש הרשות המקומית למועצת הרשות, רמת ההפרדה בין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי והדרכים העומדות לרשות התושבים/האזרחים להשפיע על מדיניות הרשות המקומית, לא השתנו זה למעלה ממאה שנים. סוגיות אלו, ובהן המתח בין לחצים מנוגדים של ריכוז וביזור, בין דפוסים מודרניים לדפוסים מסורתיים של ממשל מקומי ובין פיצול מוניציפלי לאיחוד רשויות מקומיות מאפיינים גם את מערכת השלטון המקומי בישראל.

עם זאת, העלאת הצעות לרפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל נראית לציבור בעייתית. פרט למעבר לבחירה ישירה של ראשי ערים בשנות השבעים לא נעשתה רפורמה כלשהי בארגון השלטון המקומי מאז שנות החמישים. שינויים רבים אמנם בוצעו בגבולותיהן של רשויות מקומיות, החקיקה שונתה במגוון תחומים וחלו גם שינויים במימון הרשויות המקומיות; אך בשום היבט של מערכת השלטון המקומי מעולם לא יושמה רפורמה מקיפה. כישלון כל הרעיונות והיוזמות לרפורמה מהותית במערכת השלטון המקומי בישראל, במשך יותר מחמישים שנה, חריג וייחודי בהשוואה לרוב מדינות העולם, בפרט על רקע התמורות הדמוגרפיות, הכלכליות והפוליטיות מרחיקות הלכת שהתחוללו בישראל בתקופה זו. במדינות מתפתחות רבות נוצר פער בולט בין המסגרות הפורמליות של השלטון המקומי לדפוס הפעולה בפועל. מקורו בדפוס התנהגות ותרבות שלטונית שלא יכלו להתאים את עצמם לרפורמות תכופות שנעשו במסגרות החוקיות והארגוניות של השלטון המקומי. בישראל לעומת זאת בולט מצב הפוך: דפוס פעולה השתנו שינוי ניכר, אך המסד החוקי-מינהלי לא הותאם דיו לתנאים החדשים.

מציאות זו והמשברים התכופים המאפיינים את מערכת השלטון המקומי בישראל ואת יחסי השלטון המקומי עם השלטון המרכזי, עושים לכאורה את סוגיית הרפורמה רלוונטית ודחופה. ואולם, הגורמים שמנעו את ביצוע הרפורמה בישראל עד כה בעינם עומדים, ותפיסה מקובלת היא שהמחסומים העומדים על דרכם של שינויים מהותיים במערכת השלטון המקומי גבוהים כל כך, עד שהעיסוק בנושא אינו רלוונטי או שיש לו משמעויות תיאורטיות בלבד.

רפורמה בארגון השלטון המקומי תתקשה לעלות למקום גבוה בסדר היום הציבורי בתקופה של בעיות ביטחוניות ומדיניות מהחמורות שידעה המדינה. אבל הטיפול באופיו של הממשל בארץ, ברמות הלאומית והמקומית, חשוב ודחוף כיום לא פחות מאי-פעם. בישראל התפתח משבר שלטוני. משבר זה מתבטא בחוסר יכולת של הממשלה לגבש וליישם מדיניות ולהעביר בצורה מסודרת הצעות חוק, וכן במעין אנדרלמוסיה בכנסת: דפוס ההתנהגות "תפוס כפי יכולתך" היום בלי לחשוב על המחר התעצם. דפוס זה אופייני למדינות השרויות במשבר בעולם המתפתח, והוא משפיע גם על תפקודן של הרשויות המקומיות. בחסות האירועים הביטחוניים ייתכנו ניסיונות לבצע צעדים שעלולים להוביל להידרדרות בכיוון של פוליטיזציה והשחתת מידות במינהל הציבורי, במצב שקשה מאוד לעורר בו דיון ציבורי בנושאים שאינם בחזית האירועים הביטחוניים.

המשבר שהשלטון המקומי נתון בו איננו בגדר חידוש, אך השלכותיו עלולות להיות חמורות מבעבר, מכיוון שהשלטון המקומי פעיל כיום בתחומים רבים שלא עסק בהם באותה מידה לפני עשרים ושלושים שנה. הדברים קרו בעקבות תהליך ביזור לא-פורמלי שהתחולל בארץ בעשרים השנים האחרונות ובשל אוזלת ידו של השלטון המרכזי בתחומים רבים. בקריאות החוזרות ונשנות לרפורמה בכל מיני היבטים של מערכת השלטון המקומי בארץ, בעלי עניין, חוקרים ומכוני מחקר מעלים הצעות שונות, לעתים אף משונות. מקצת מההצעות מתבססות על טרוניותיו של השלטון המקומי כלפי השלטון המרכזי, על שאינו מקצה לרשויות המקומיות את המשאבים הנדרשים לביצוע התפקידים שהוא מטיל עליהן ושאינו מתפקד כהלכה בתחומים שבהם הרשויות המקומיות נזקקות לאישוריו, לשירותיו או לתמיכתו. לעומתן, מועלות הצעות המתבססות יותר על טרוניות השלטון המרכזי בעניין תפקוד לקוי של הרשויות המקומיות. אנשי מקצוע מתחום המדיניות הציבורית מרבים להדגיש בעיות הקשורות ביחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי, בפרט בתחום מחויבות הנבחרים המקומיים לבחוריהם והאחריות התקציבית של הנבחרים ובוחריהם לתוצאות מעשיהם – אחריות המחייבת גם תפקוד תקין של השלטון המרכזי בבקרה ובהקצאת משאבים לרשויות המקומיות. מבנה מערכת השלטון המקומי – הצורך באיחוד רשויות מקומיות, בהקמת דרג אזורי או מטרופוליני של שלטון מקומי או בגיבוש מסגרות של תיאום ושיתוף פעולה בקרב רשויות מקומיות – עולה גם הוא על סדר היום לעתים קרובות.

מחקר זה עוסק אפוא בשאלות האלה:

1. באיזו מידה הצעות לרפורמה במערכת השלטון המקומי בישראל נשענות על מספיק מידע על מאפייני המערכת הישראלית ומקומה בהשוואה למדינות אחרות ועל דימוי מדויק שלהם? הגדרה נכונה של מאפייני המערכת הישראלית בפרספקטיבה בין-לאומית השוואתית היא בעלת חשיבות רבה לגיבוש הצעות לרפורמה ולהערכתן. האם הבעיות המזוהות בישראל ייחודיות? באילו כיוונים משתנה מערכת השלטון המקומי בישראל בלי שנעשתה בה רפורמה פורמלית? האומנם המערכת הישראלית ריכוזית כשם שמשותקף מדימויה? האם יש בה פיצול מוניציפלי רב? מהם כיווני השינוי האפשריים לפי ניסיוןן של מדינות אחרות? האם רפורמה רחבה בארגון השלטון

המקומי בישראל צפויה לפתור את הבעיות המרכזיות של המערכת, או שאלו נעוצות במאפיינים רחבים יותר של התרבות הפוליטית והחברה הישראלית ובחוליים של המגזר הציבורי כולו?

2. מהם הגורמים שמנעו רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל עד כה ומדוע המכשולים הניצבים על דרכה של רפורמה כזו בישראל גבוהים כל כך בהשוואה למדינות אחרות בעולם המפותח ובעולם המתפתח?

3. מהם הכיוונים הראויים והישימים לרפורמה בשלטון המקומי בישראל? האם עריכת רפורמה היא צעד דחוף או שעדיף להסתפק בשינויים אינקרמנטליים במערכת, וכיצד אפשר להתגבר על המכשולים שמנעו עד כה יישום רפורמות?

המחקר אינו מתיימר לנסח תשובות מלאות לשאלות אלו או לגבש את פרטיה של רפורמה כלשהי. מטרתו להאיר היבטים שונים, כדי שהדיון בשאלת הרפורמה יהיה מושכל יותר, ולהציע כיוונים אפשריים לשינויים בארגון השלטון המקומי. המחקר מגדיר ומתאר את מערכת השלטון המקומי בישראל על פי ממדים אחדים: מפת הרשויות המקומיות, ביזור תפקודי, אוטונומיה פוליטית, מימון הרשויות המקומיות, שיטת הבחירות ומאפיינים מודרניים ומסורתיים בפוליטיקה המקומית. הדיון במערכת השלטון המקומי על פי ממדים אלו מצביע על מקומה של מערכת השלטון המקומי בישראל בהשוואה למדינות אחרות ומאפשר להעריך כיוונים אפשריים שמערכת השלטון המקומי בישראל יכולה להתקדם אליהם. המחקר גם דן בהצעות לרפורמה שהועלו בעבר ומעלה הסברים שונים לאי-יישומן. ניתוחים אלו מובילים לזיהוי כיוונים נחוצים וסבירים לרפורמה בארגון השלטון המקומי בארץ. המחקר מסתמך על סקירת מחקרים רלוונטיים שפורסמו בנושא בעולם ובישראל, על נתונים סטטיסטיים ועל חומר ראשוני הכולל מסמכים וראיונות.

1 יעדים וממדים לארגון השלטון המקומי

יעדים לרפורמה ודרכים להשגתם

- היעדים המוצהרים לרפורמה בשלטון המקומי עשויים להיות רבים, מגוונים ולפעמים אף סותרים זה את זה, אך ככלל אפשר לסווגם לכמה קטגוריות עיקריות:
1. **יעילות כלכלית** באספקת שירותים מוניציפליים ותשתיות פיסיות, ואפקטיביות ביצועית בתחומים אלו, כלומר – שיפור איכותם של השירותים והתשתיות שהרשויות המקומיות מספקות.
 2. **השפעה על דפוסי הפיתוח הפיסי והכלכלי המקומי**, כגון הכוונת דפוסי פיתוח לכיוונים הנחשבים בני-קיימא.
 3. **חיזוק הדמוקרטיה המקומית** והגברת מעורבותם של התושבים בניהול העניינים המקומיים, כולל חיזוק מחויבות הנבחרים כלפי בוחריהם (accountability).
 4. **צדק חברתי/שוויוניות** – צמצום פערים כלכליים בכלל ופערים ביחס שבין גובה המסים המקומיים לרמת השירותים המקומיים בפרט, בין מקומות שונים ובין קבוצות אוכלוסייה שונות.
 5. **מינהל תקין** – הטמעת דפוסי עבודה התואמים עקרונות של מינהל מודרני. יעד זה הוא למעשה אמצעי להגשמת היעדים הקודמים, ובראש ובראשונה יעילות כלכלית ודמוקרטיה מקומית, אך הוא מוצג פעמים רבות כיעד בפני עצמו, בפרט במדינות מתפתחות.
- כל אחד מהיעדים העיקריים שפורטו לעיל מתקשר ליעד על של שיפור איכות החיים המקומיים – יעד שהוא קשה להגדרה ולמידה, מכיוון שהוא כולל היבטים סובייקטיביים והעדפות ערכיות. לעתים יש משום סתירה בין היעדים. כך לדוגמה, רפורמה המדגישה עקרונות של יעילות עלולה להיות כרוכה בצעדים הנתפסים כסותרים עקרונות של דמוקרטיה מקומית ואוטונומיה מקומית. סתירה בולטת עוד יותר יכולה להתקיים בין עקרונות של שוויוניות לעקרונות הדמוקרטיה המקומית. אפשר לנסות לגשר על מתח בין יעדים סותרים במגוון אמצעים, אך ככלל מתחייבת גם הכרעה ערכית בדבר החשיבות היחסית של כל יעד.
- לרפורמה בשלטון המקומי יש במקרים רבים גם יעדים פוליטיים – מוצהרים או נסתרים. יעדים אלו יכולים לכלול שאיפה של מפלגות פוליטיות לזכות ביתרונות אלקטורליים או שאיפות להשפיע על עצמתן הפוליטית והכלכלית של קבוצות

אוכלוסייה שונות. ההכרעה על רפורמה בשלטון המקומי היא בסופו של דבר תוצאה של הליך פוליטי, ושיקולים פוליטיים יכולים אפוא להאפיל לעתים קרובות על השיקולים "המקצועיים" שפורטו לעיל, וגם באלה גלומות העדפות ערכיות, פוליטיות במהותן.

עם זאת, אף על פי שהליך הרפורמה פוליטי בעיקרו, אין לקבל את הטענה ש"הכול פוליטיקה", שאין חשיבות להערכות מקצועיות ושההכרעה לכאן או לכאן היא תוצאה של אינטרסים ויחסי כוח פוליטיים. גם חוקרים העלו לעתים טענות מסוג זה. Johnston (1982) למשל טען ששינויי גבולות של אזורי בחירה ושל רשויות מקומיות בבריטניה, שועדות עצמאיות היו מעורבות בהם, לא הביאו לידי תוצאות שונות במהותן משינויי גבולות דומים בארצות-הברית, אף כי הסתמכו על הליך פוליטי בלבד. אולם טענות מסוג זה מתעלמות מהתפקיד שיש להערכות מקצועיות בייזום מהלכים לעריכת רפורמות, בהערכתו של מגוון הצעות, בצמצום מחלוקות ובמתן לגיטימציה לרפורמות. ההחלטות אמנם פוליטיות, אך גם מקבלי החלטות פוליטיים מושפעים במידה זו או אחרת מחוות דעת מקצועיות, בפרט אם הם נדרשים להכריע בסוגיות שאינן כרוכות באינטרסים בעלי חשיבות קריטית בעבורם. לדרג הבירוקרטי יש השפעה על מקבלי ההחלטות הפוליטיים, והוא ודאי נותן את דעתו להערכות המקצועיות. הכרעה פוליטית מנוגדת להערכות מקצועיות עשויה לחייב את מקבל ההחלטות להסביר את עצמו לאמצעי התקשורת או אפילו בבתי המשפט. לשיקולים המקצועיים יש אפוא השפעה ממתנת, והם מקשים לקבל החלטה ממניעים פוליטיים גרידא.

העיסוק ברפורמה במערכת השלטון המקומי לאור מגוון היעדים שהוזכר לעיל דורש הבחנה בין כמה ממדים של ארגון מערכת השלטון המקומי. דרך תפקודן של רשויות מקומיות, האינטרסים המנחים אותן בפעולתן ואופי מעורבותן בפיתוח המקומי תלויים רבות בצורת הארגון של מערכת השלטון המקומי. צורות הארגון יכולות להיות רבות ומגוונות, ואפשר לאפיינן באמצעות חמישה ממדים עיקריים: טריטוריאלי, פונקציונלי, פוליטי, פיסקלי ואלקטורלי (Razin, 2000; Keating, 1995; Martins, 1995; Terhorst and van de Ven, 1997). רפורמה בשלטון המקומי יכולה להתמקד באחד מהממדים הללו או לטפל בכמה מהם. לממדים הארגוניים האלה אפשר להוסיף ממד העוסק בתרבות הפוליטית המקומית ובמאפייני הפוליטיקה המקומית – ממד שיש לו השפעה רבה על אופי הניהול והתפקוד של הרשויות המקומיות. הסעיפים בהמשך מגדירים אפוא את חמשת הממדים העוסקים בארגון מערכת השלטון המקומי ולאחר מכן מטפלים במאפיינים עיקריים של הפוליטיקה המקומית.

ממדים של ארגון ודמוקרטיה

הממד הטריטוריאלי: מפת הרשויות המקומיות

ממד זה מבחין בין מערכות המתאפיינות בפיצול מוניציפלי ובמספר רב של רשויות מקומיות קטנות מאוד, לבין מערכות המתאפיינות ברשויות מקומיות גדולות. גבולותיהן של רשויות מקומיות במערכות מפוצלות משקפים בעיקר סיטואציות פוליטיות-מרחביות מתקופות עבר. כך לדוגמה, סוגיית אספקת המים לאזור לוס-

אנג'לס בתחילת המאה העשרים היא המסבירה את גבולותיה המוניציפליים של עיריית לוס-אנג'לס עד היום (Fogelson, 1967; Nelson, 1983). סיטואציות היסטוריות גם מסבירות את הימצאות אזור תל-השומר בתחום עיריית רמת-גן, למרות ניתוקו הפיסי מעיר זו, ואת קיומן העצמאי של המועצה האזורית הקטנה אלונה ושל המועצה המקומית הזעירה כינרת (ניומן, 1996). מערכות מפוצלות עשויות לכלול גם עיריות גדולות ואפילו עיריות ענק, כמו ניו-יורק סיטי, אך לצדן יתקיימו רשויות מקומיות קטנות (עד 10,000-15,000 תושבים) ואפילו זעירות (פחות מ-3000 תושבים) רבות מאוד.

יתרון של מערכות מפוצלות אמור להיות בראש ובראשונה בתחום הדמוקרטיה המקומית, אם כי יש החולקים על טענה זו (Martins, 1995). מדינות השומרות על פיצול מוניציפלי שבו מספר רב של רשויות מקומיות קטנות וזעירות מדגישות בדרך כלל היבטים של שמירת זהויות קהילתיות-היסטוריות. בצרפת ובשווייץ, לדוגמה, רואים במערכת המפוצלת של השלטון המקומי, מערכת הכוללת מספר עצום של רשויות מקומיות (communes) זעירות, רכיב שהוא חלק מהמסורת הדמוקרטית במדינות האלה. בכמה מקומות, כמו אוסטרליה, אפילו פוצלו רשויות מקומיות בגלל שיקולים מסוג זה.

הגבולות המוניציפליים במערכות של רשויות מקומיות גדולות משקפים במידה רבה יותר שיקולים רציונליים של ניהול ותכנון המרחב. במקרה הקיצוני מותווית מפת הרשויות המקומיות באופן הנתפס כאופטימלי, בלי להתחשב באילוצים פוליטיים והיסטוריים, אך מצב זה הוא נדיר ביותר. למערכות של רשויות מקומיות גדולות יש, בדרך כלל, יתרון ברור בתחום השוויוניות ויתרון מסוים בתחום התכנון הפיסי המתואם והפיתוח הכלכלי (Razin, 1996). בשנים 1999-2000 בוצעה במפת הרשויות המקומיות בדרום אפריקה רפורמה מרחיקת לכת, שכללה את הקמתן של רשויות מקומיות גדולות מאוד המשלבות שכונות יוקרה עם פרברי עוני ירודים, וביטאה העדפה קיצונית של שיקולי אינטגרציה ושוויוניות (Ramutsindela, 2001).

יתרון של רשויות מקומיות גדולות על מערכות המתאפיינות בפיצול מוניציפלי בתחום היעילות הכלכלית שנוי במחלוקת (Boyne, 1992). לרשויות מקומיות גדולות יש יתרונות לגודל באספקת שירותים, אך מנגד עלולות להיות להן עלויות גבוהות הנובעות מנטייה של רמת השירותים לתושבים ורמת השכר לעובדי הרשות המקומית להתיישר כלפי מעלה ברשויות גדולות. לעומתן, במערכות מפוצלות, מקצת מהרשויות המקומיות מתאפיינות ברמת שכר נמוכה יחסית וברמת שירותים בסיסית בלבד. נוסף על כך, הישענות רבה על רכישת שירותים מרשויות מקומיות שכונות ומגורמים פרטיים מפצה לעתים על היעדר יתרונות לגודל. במדינות רבות, כמו שווייץ ויפן, הרשויות המקומיות הזעירות הן אכן נטל כלכלי על המדינה, ורמת השירותים המוניציפליים אחידה יחסית רק בזכות מענקים גבוהים, במנחים לנפש, המועברים מדרגי השלטון הגבוהים יותר לרשויות המקומיות הקטנות והזעירות. לעומת זאת, במדינות אחרות, דווקא רשויות מקומיות גדולות מתאפיינות בהוצאות גבוהות לנפש, אך הדבר נובע בדרך כלל מהקשת הרחבה יותר של שירותי רווחה ותשתית שהרשויות הגדולות מספקות לעומת רשויות פרבריות וכפריות קטנות, ולעתים הוא נובע גם מהוצאות גבוהות על שירותי רווחה לאוכלוסיות מצוקה המרוכזות בערים גדולות.

מסגרות לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות ורשויות מיוחדות לאספקת שירות מסוים (special districts), כגון חינוך או כיבוי אש, יוצרות מחד גיסא רשת ארגונית סבוכה ומפוזלת עוד יותר, אך מאידך גיסא יכולות לענות על כל מיני בעיות הכרוכות באספקת שירותים יעילה ואפקטיבית במערכת מפוצלת. בקרב הרשויות המיוחדות חשוב להבחין בין אלו שלחלוטין אינן תלויות ברשויות המקומיות הרב-תכליתיות – אי תלות המתבטאת בבחירות נפרדות לרשות המיוחדת ובבסיס מס עצמאי – לבין אלו הנתונות לשליטת הרשויות המקומיות הרב-תכליתיות והתלויות בהן למימון פעילותן.

מערכות דו-דרגיות, הכוללות רשויות אזוריות או מטרופוליניות גדולות (עירויות גג) מעל דרג תחתון של רשויות מקומיות, הן מסגרת טריטוריאלית נוספת של פשרה בין רשויות מקומיות גדולות לפיצול מוניציפלי. מסגרת זו עשויה להתאים יותר למודל הרשויות הגדולות – אם לרשויות המטרופוליניות או האזוריות יש סמכויות רחבות – או למודל המפוצל – אם הדרג העליון חלש.

הממד הפונקציונלי: ממד הביזור התפקודי

עניינו של ממד זה במגוון התפקידים שהשלטון המקומי ממלא, ויש בו הבחנה בין מערכות מבוזרות, שבהן אחראי השלטון המקומי למגוון רחב של שירותים ותשתיות (חינוך, בריאות, משטרה, רווחה, תרבות, תכנון פיסי, פיתוח כלכלי, דיור ציבורי, דרכים, אספקת מים, ביוב ופסולת מוצקה), לבין מערכות ריכוזיות, שבהן את מרב התפקידים מבצעים השלטון המרכזי, זרועותיו האזוריות או חברות פרטיות שבפיקוח רשויות שלטון מרכזי.

תפקידי הרשות המקומית כוללים שירותים מקומיים שהרשות המקומית חייבת או רשאת להעניק ושירותים ממלכתיים שהרשות המקומית מספקת מטעם המדינה. שאלה מרכזית העוסקת בשירותים מקומיים היא באיזו מידה רשאת הרשות המקומית לעסוק בכל תחום שלא נאסר עליה במפורש לטפל בו ובאיזו מידה היא מוגבלת לתחומי פעולה שהחוק מתיר לה במפורש לעסוק בהם, בהתאם לעקרון האולטרה וירס (ultra vires), עקרון המזוהה בעיקר עם מערכת השלטון המקומי בבריטניה (דרי ושוורץ-מילנר, 1994). בתחום השירותים הממלכתיים ייתכנו אפשרויות מגוונות לחלוקת סמכויות בין הרשות המקומית למשרד הממשלתי הרלוונטי. לדוגמה, בתחום החינוך עתיר ההוצאות, ישנן מדינות שהרשויות המקומיות אחראיות בהן לבנייה ולתחזוקה של מוסדות חינוך באופן מלא או חלקי, וישנן מדינות שבהן הממשלה נושאת באחריות זו. זהות הנושאים באחריות לתשלום משכורות המורים משתנה גם היא ממדינה למדינה (DEXIA, 1997).

ממד הביזור התפקודי עסק באופן מסורתי בעיקר בחלוקת התפקידים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי, אך לקראת סוף המאה העשרים ותחילת המאה העשרים ואחת היה למורכב יותר. הפרטת שירותים ציבוריים וביזור שירותים לארגונים הנמנים עם המגזר השלישי (מוסדות ללא כוונת רווח) יכולים לצמצם את היקף התפקידים שרשויות השלטון בכל הרמות מבצעות ישירות או באמצעות קבלני משנה. הרשות המקומית עשויה לעסוק בתנאים אלו בפיקוח ובבקרה על שירותים שחברות וארגונים שונים מספקים – שירותים שבעבר רשויות השלטון סיפקו ישירות. מושג הביזור התפקודי משנה אפוא את משמעותו: יותר ויותר גורמים חוץ מהשלטון המקומי והשלטון המרכזי מעורבים במתן השירותים המקומיים.

המושג 'הפרטת שירותים מקומיים' מחייב להבחין בין רשות מקומית שמוסיפה לשאת באחריות ישירה כלפי התושב למתן שירות, אך נותן השירות בפועל הוא קבלן משנה, לבין הפרטה מלאה של תחומי פעולה, כלומר – ספק השירות הפרטי שזכה בזיכיון הוא העומד בקשר ישיר עם האזרח ואחראי כלפיו למתן השירות. הפיקוח של גורמי השלטון על השירותים שהופרטו במלואם עקיף בלבד. במציאות זו האבחנה בין מערכות מבוזרות לריכוזיות עניינה בעיקר בחלוקת סמכויות הפיקוח בין השלטון המקומי לבין משרדי הממשלה.

הממד הפוליטי: ממד האוטונומיה הפוליטית

ממד זה עוסק בעצמה הפוליטית של השלטון המקומי בהשוואה לדרגי שלטון גבוהים יותר, ויש בו משום נדבך נוסף בסיווג מערכות שלטון על פי מידת הביזור או הריכוז המאפיינת אותן. עצמתו הפוליטית של השלטון המקומי עשויה לבוא לידי ביטוי במידת האוטונומיה המוענקת לרשויות המקומיות בביצוע תפקידיהן ובעצמה שיש לראשי רשויות מקומיות במערכת הפוליטית הארצית. סביר שיהיה מתאם בין ממד זה לממד הביזור התפקודי, מכיוון שאחריות למגוון רחב של תפקידים עשויה להעניק עצמה פוליטית. אולם יש מערכות מבוזרות למדי בכל הקשור בהיקף התפקידים שהשלטון המקומי מבצע, אך כפופות למדיניות ולבקרה צמודה של השלטון המרכזי ומתאפיינות בכוח פוליטי מוגבל של ראשי הרשויות המקומיות. במערכות אלו אפשר לראות בשלטון המקומי בראש ובראשונה זרוע שלטונית המספקת שירותים בפיקוח ובאחריות של השלטון המרכזי. בהולנד, לדוגמה, השלטון המקומי אחראי למגוון רחב של תפקידים, אך כפוף לבקרה הדוקה של השלטון המרכזי. זה גם מממן כמעט את כל הוצאות השלטון המקומי באמצעות מענקים ייעודיים (NSCGP, 1990).

אוטונומיה מקומית כוללת, על פי Clark (1985), שני יסודות עיקריים: החופש שניתן לרשויות מקומיות להגדיר מדיניות ותחומי פעולה בהתאם לאינטרסים שלהן, והחופש שיש לרשויות המקומיות לפעול בלי התערבות מלמעלה בתחומים שהוגדרו כתפקידיהן. אוטונומיה מקומית מלאה היא מצב שבו לשלטון המקומי יש חופש רב הן בהגדרת מדיניות ותחומי פעולה והן בפעילותו בתחומים האלה. אוטונומיה מינימלית היא מצב שבו אין לשלטון המקומי חופש בשני היסודות הללו. מצבי הביניים יכולים להיות משני סוגים: הסוג הראשון מייצג מודל ביורוקרטי – השלטון המרכזי מגדיר לשלטון המקומי במדויק את תחומי פעילותו ואת המדיניות הכללית; לרשויות המקומיות יש אוטונומיה ויכולת להיענות ללחצים מקומיים רק בדרך שבה הן מיישמות את תפקידיהן, ובמגבלת עקרונות המדיניות שהשלטון המרכזי קובע. הסוג השני מאפשר ביזור רב יותר בכל הקשור בתחומי הפעולה ובמדיניותן של הרשויות המקומיות, אך יש בו בקרה של ממש מצד השלטון המרכזי על הפעולות שהרשויות מבצעות.

הממד הפוליטי מושפע גם מהממד האלקטורלי המתואר בהמשך. ראש רשות מקומית שהתושבים בוחרים בו ישירות צפוי להיות בעל כוח פוליטי רב מראש רשות שמועצת הרשות בוחרת בו ובדאי מראש רשות שבמינויו מעורבים גם דרגי שלטון גבוהים יותר. מועצת רשות מקומית שחבריה מקבלים שכר תהיה חזקה ממועצה שחבריה פועלים בהתנדבות או כעיסוק חלקי וצדדי.

הממד הפיסקלי: מימון הרשויות המקומיות

ממד זה מבחין בין מערכות שלטון מקומי לסוגיהן על פי מידת הביזור הפיסקלי המאפיינת אותן, דהיינו לפי המידה שבה הרשויות המקומיות מממנות את הוצאותיהן באמצעות הכנסות עצמיות מסוגים שונים ביחס להיקף המימון באמצעות מענקים מדרגי שלטון גבוהים יותר. ביזור פיסקלי ניכר מותנה כמובן גם בהיקפן של הוצאות הרשויות המקומיות ובמשקלן של הוצאות אלו בכלל ההוצאה הציבורית. מערכות שלטון מקומי שהיקף פעילותן מצומצם ביותר אינן יכולות להיחשב מבוזרות פיסקלית, גם אם הרשויות המקומיות במערכות אלו מתבססות על הכנסותיהן העצמיות וכמעט לא מקבלות מענקים מדרגי שלטון גבוהים יותר.

לממד הפיסקלי השפעה רבה לא רק על האוטונומיה והעצמה הפוליטית של הרשויות המקומיות, אלא גם על האינטרסים המנחים את הרשויות המקומיות בתחום מדיניות הפיתוח. הכנסות עצמיות מסוגים שונים (מסי רכוש, מסי עסקים, אגרות והיטלי פיתוח, מסי קנייה, מסי הכנסה, הכנסות מנכסים ומפעלים) משפיעות בכל מיני אופנים על האוטונומיה המקומית ועל אסטרטגיות הפיתוח של הרשויות המקומיות.

לרכיב משמעותי של מסי רכוש בהכנסות השלטון המקומי יש השפעה רבה במיוחד על מדיניות התכנון הפיסי של הרשויות המקומיות, מכיוון שהרשויות יטו להתחרות על שימושי קרקע שמסי הרכוש שמשלמים המחזיקים בהם גבוהים מעלות השירותים המוניציפליים המסופקים לאותם שימושי קרקע – בעיקר שימושי קרקע עסקיים (שאינם מביאים בחשבון הבדלים בעלות אספקת התשתיות והשירותים בין אזורים מרכזיים צפופים לאזורים פרבריים דלילי אוכלוסין מעודדים פרבור מפוזר (Slack, 1993). מס רכוש שתעריפיו מחושבים על פי ערך הנכסים צפוי להרתיע בעלי נכסים מליזום הגדלת צפיפות באזורים מרכזיים ולדרבן פרבור מפוזר. לעומתו, מס רכוש שתעריפיו מחושבים רק לפי מיקומה של הקרקע (site value tax) ולא לפי אינטנסיביות הפיתוח שלה, צפוי לעודד פיתוח צפוף ולהקשות להחזיק קרקע לא-מפותחת בחלקים מרכזיים של המטרופולין. גובה מס הרכוש המקומי גם צפוי להשפיע על החלטות המיקום של עסקים, בעיקר ברמה הפנים-אזורית.

ההבחנה בין מענקים ממשלתיים כלליים למענקים ממשלתיים ייעודיים ואופן חלוקת המענקים לרשויות המקומיות משפיעים גם הם על דפוסי הפעולה של הרשויות המקומיות. מענקים ממשלתיים המחולקים על פי נוסחה ומאפשרים לרשויות המקומיות חופש להקצות את הסכומים שהתקבלו לפי ראות עיניהן נותנים בידי הרשויות המקומיות אוטונומיה רבה יחסית. מענקים ממשלתיים ייעודיים מותרים בידי הרשויות המקומיות אוטונומיה מוגבלת, וזו מצטמצמת עוד יותר, אם המענקים

אינם מחולקים על פי נוסחה ברורה אלא בעקבות משא ומתן והחלטות אד-הוק שהגורמים האחראיים בשלטון המרכזי מקבלים.

הממד האלקטורלי: ממד הדמוקרטיה המקומית

ממד זה רלוונטי לשאלות כמו עד כמה מערכת השלטון המקומי דמוקרטית, ושמה השלטון המרכזי הוא הממנה בה בעלי תפקידי מפתח; עד כמה אוניברסלית זכות הבחירה; עד כמה מפלגות לאומיות מעורבות בפוליטיקה המקומית; כיצד נבחר ראש הרשות המקומית – בבחירות ישירות או על ידי חברי המועצה; כיצד נבחרים חברי המועצה – בבחירות יחסיות או בבחירות אזוריות; עד כמה הנבחרים מחויבים כלפי בוחריהם, ושמה הם תלויים בבחירתם ומחויבים יותר למרכז המפלגה או לשלטון המרכזי. הממד האלקטורלי מושפע מהגדרת גבולות מוניציפליים ומהגדרת אזורי בחירה בתוך הרשות המקומית, אם הבחירות הן אזוריות ולא יחסיות.

מבנה המוסדות הדמוקרטיים של השלטון המקומי, שיטת הבחירות ומעורבות האזרחים בפוליטיקה המקומית הם סוגיות מרכזיות בספרות המקצועית העוסקת ברפורמה בשלטון המקומי (Gabriel *et al.*, 2000). מאזן העצמה בין ראש הרשות המקומית לבין מועצת הרשות המקומית הוא מאפיין חשוב של הדמוקרטיה המקומית. מועצה שחבריה אינם מקבלים שכר ואינם בוחרים את ראש הרשות המקומית תהיה חלשה יחסית. למילוי תפקידים ביצועיים על ידי חלק מחברי המועצה יכולה להיות השפעה בכיוונים מנוגדים. מצד אחד יש לחברי המועצה הממלאים תפקידים ביצועיים עצמה רבה והיכרות טובה עם המנגנון המוניציפלי, אך מצד שני יכולתה של המועצה לבקר באפקטיביות את תפקודם של ראש הרשות המקומית ושל הדרג המבצע מצטמצמת עוד יותר.

שיעורי ההצבעה המקובלים בבחירות המקומיות הם מאפיין חשוב של הדמוקרטיה המקומית וכן קיומם והיקף פעולתם של מנגנונים נוספים של מעורבות אזרחית בפוליטיקה המקומית. מנגנונים אלה כוללים קבוצות אינטרס הפועלות לקידום ענייניהן באמצעות המערכת הפוליטית והמערכת המשפטית ובאמצעות התקשורת המקומית, מינהלים שכונתיים, ועדות ופורומים להתיעצות עם התושבים ומשאלי עם מקומיים – אם תוצאותיהם מחייבות ואם אינן מחייבות את הרשות המקומית.

אפשר לזהות כמה מודלים למעורבות התושבים/האזרחים בדמוקרטיה המקומית (ARD, 2000). המודלים מבחינים בין רמה גבוהה לרמה נמוכה של מעורבות תושבים, ובכל אחת משתי הרמות מבחינים בין מצב של שלטון מקומי אוטונומי, בכל הקשור בממדים התפקודי והפוליטי, לבין מצב של ריכוז סמכויות וכוח פוליטי בידי השלטון המרכזי. רמה גבוהה של מעורבות תושבים במערכת מבוזרת יוצרת שלטון מקומי פלורליסטי. פעילות בו בדרך כלל מפלגות פוליטיות, ומפלגות אלו פועלות גם ברמה הארצית. מצב זה שכיח במדינות מפותחות, אך נעשים ניסיונות להתקדם לקראתו גם במדינות מתפתחות. רמה גבוהה של מעורבות תושבים במערכת ריכוזית יוצרת מודל פופוליסטי. הדגש במודל כזה הוא על מעורבות התושבים בפוליטיקה הלאומית, ומעורבות זו באה לידי ביטוי גם ברמה המקומית; הכוח הפוליטי, כולל מינויים בדרג הביורוקרטי, מבוסס במידה רבה על קווים מפלגתיים, וסגנון הניהול של הרשויות

המקומיות הוא פטרנליסטי: אספקת השירותים מושפעת מהקרבה למקבלי החלטות ברשות המקומית ומטיב הקשרים שלהם עם בעלי עמדות מפתח בשלטון המרכזי.

רמה נמוכה של מעורבות תושבים במערכת מבוזרת יוצרת מודל שאפשר לכתו שמרני-ביורוקרטי. הסיכון במודל כזה הוא שקבוצות אינטרס החולשות על עמדות מפתח ברשות המקומית ישתמשו בעמדותיהן לקדם את ענייניהן בלי בקרה מספקת של התושבים או של השלטון המרכזי. לבסוף, רמה נמוכה של מעורבות תושבים במערכת ריכוזית יוצרת מערכת שאפשר לכתוה קורפורטיסטית. במודל זה ("מודל סינגפור") האחריות האמיתית לרוב השירותים המקומיים נתונה בידי השלטון המרכזי ושלוחותיו.

לממד האלקטורלי קשרי גומלין הדוקים עם התרבות הפוליטית המקומית. המיין שהוצג כאן מלמד רבות גם על מאפייני הפוליטיקה המקומית במגוון סביבות. להלן מוצג אפוא ממד נוסף המגדיר את אופייה של הפוליטיקה המקומית.

ממד התרבות הפוליטית: מודרניות מול מסורתיות

ממד זה עוסק באופייה של הפוליטיקה המקומית ובדרך הניהול של הרשויות המקומיות, והוא מבחין בין שני דפוסים קיצוניים של פוליטיקה וניהול ברמה המקומית.

הדפוס המודרני כולל הפרדה ברורה בין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי המנהל את העיר. הליכי קבלת החלטות המאפיינים אותו מסודרים ושקופים יחסית, ונבחרי הציבור נבחרים על סמך עמדותיהם בענייני ניהול העיר וכיווני הפיתוח שלה. עקרונות השלטון המקומי המודרני – ה-good government – נוסחו בכינוס שנערך בפילדלפיה בשנת 1894 ועיקרם (Knox, 1994): 1. בתחום הממשל העירוני יש אינטרס ציבורי שאפשר להגדירו אובייקטיבית. הרכיב המרכזי באינטרס זה הוא יעילות באספקת שירותים ציבוריים. 2. דרושה הפרדה מוחלטת בין הניהול היום-יומי של השירותים המוניציפליים לבין הפוליטיקה המקומית. 3. צריך לבנות דרג מקצועי של עובדים מומחים בעלי כישורים לנהל את העיר ועסקיה. 4. דרוש ניהול מקצועי-מתמחה של העיר בדומה לניהול עסק. במודל הקיצוני של מנהל עיר (city manager), הדרג הנבחר, דהיינו מועצת העיר, משמש מעין מועצת מנהלים וממנה מנהל עיר מקצועי, בעל כישורים בתחום מינהל עסקים ומינהל ציבורי, במקום לבחור ראש עיר פוליטיקאי (בן-אליא, 1997).

הניהול הציבורי החדש (New Public Management – NPM) הוא מושג שזכה מאז שנות השבעים המאוחרות לתהודה רבה (Hood, 1991) בספרות המקצועית העוסקת בסוגיית הרפורמה במינהל הציבורי (Pollitt and Bouckaert, 2000). מושג זה מציע גם הוא הגדרה לשלטון מקומי מודרני. הדגש בגישת ה-NPM הוא על יעילות כלכלית: ניצול מיטבי של משאבים כדי להשיג יעדים מוגדרים. עקרונות היסוד הם בחירה ותחרות: אפשרויות בחירה רבות יותר לצרכני שירותים ציבוריים וחשיפת ספקי השירותים לתחרות. צמצום משקלו של המשק הציבורי, חשיפת שירותים ציבוריים לשוק דרך הפרטה או באמצעים אחרים, שימוש בטכנולוגיות מידע מתקדמות, קביעת סטנדרטים מדידים של תפוקות וראיית האזרח לא רק כלקוח אלא כשותף בבעלות על הרשות המקומית – כל אלה

הם רק כמה מההיבטים הנתפסים ככרוכים במושג זה בהקשר של מערכת השלטון המקומי. עקרונות הניהול הציבורי החדש בשלטון המקומי שימשו בסיס לדיונים רבים, ברמה העיונית וברמת קביעת המדיניות. הדיונים התמקדו בעיקר ברפורמות מינהליות פנימיות בשלטון המקומי – רפורמות שנועדו להשפיע על יעילות תפקודן של הרשויות המקומיות. במושג ה-NPM מקופלים מסרים ערכיים בכיוון הנאו-ליברלי. אפשר לטעון שקיימים מודלים חלופיים של שלטון מקומי מודרני ריכוזי, המדגישים יותר מה-NPM עקרונות של שוויוניות ומדינת רווחה.

בעידן של הפרטה, שלטון מקומי מודרני מבצע חלק גדול והולך מתפקידיו באמצעות חברות או תאגידים מוניציפליים הפועלים כמשק סגור ובאמצעות קבלני משנה פרטיים. תיתכן גם הפרטה מוחלטת של שירותים מסוימים, כאשר הרשות המקומית אחראית לבקרה על החברות הפרטיות שזכו בזיכיונות. הרשות המקומית במודל זה עוסקת פחות ופחות באספקה ישירה של שירותים ומתמקדת בפיקוח ובבקרה על איכות השירותים. נבחרי הציבור צפויים אפוא לאבד עצמה נוספת בכל הקשור ביכולתם לקבוע מדיניות וסדרי עדיפויות, אם תפקודים מרכזיים מופעלים כמשק סגור או שהופרטו כליל.

השלטון המקומי המסורתי מייצג דפוס מנוגד לשלטון מקומי מודרני בפוליטיקה ובניהול ברמה המקומית. הפוליטיקה בו נוטה להיות על בסיס משפחתי ופטרנליסטי. המנהיג או המנהיגים המקומיים מקבלים החלטות בצורה שאיננה שקופה ובלי הליכים מסודרים של קבלת החלטות, וראש הרשות מחליט פעמים רבות בלי לתת דין וחשבון לאיש. שכיח שלנבחרים ולבעלי תפקידים בכירים יש מחויבות ראשונה במעלה לדאוג לקרובים ולמקורבים. קשה מאוד להשתחרר מהמחויבות החברתית-תרבותית הזו – "נגיף" שמכה קשות במדינות העולם המתפתח, אך לא רק בהן. אפשר לראות בתופעה תרבות פוליטית של עזרה הדדית: מי שמגיע לעמדת השפעה ברשות המקומית מחויב לדאוג לחברי משפחה מורחבת ולמקורבים אחרים שגורלם שפר עליהם פחות – להעסיק קרובים ומכרים רבים ככל האפשר, לפטור אותם ממסים, לחלק טובות הנאה ולהעביר עוד ועוד משאבים לקבוצה שהוא משתייך אליה. לא משנה אם הרשות המקומית פושטת רגל ואם במעשים אלו משמעויות קשות מאוד לעתיד. העניין במדינות רבות אינו ביחידים שסרחו אלא בנורמה חברתית שצריך לא מעט כוח להשתחרר ממנה. אי היענות לפניות ל"עזרה הדדית" פירושה נידוי חברתי.

הספרות העוסקת ביזמות ובתנאים חברתיים המעודדים יזמות שמה דגש רב על רשתות חברתיות על בסיס משפחתי, עדתי וקהילתי ורואה בהן גורם חשוב ביותר המעודד יזמות. כמה דוגמאות בולטות הן קבוצות מהגרים, כמו קוריאנים בלוס אנג'לס (Light and Bonacich, 1988), קובנים במיאמי (Portes and Bach, 1985), יהודים בערי צפון אמריקה (Isajiw, 1990) וקהילות מקומיות במרכז איטליה ובצפון-מזרחה – באזורים המכונים איטליה השלישית (Brusco, 1982). ואולם, סולידריות עדתית וקשרים משפחתיים ועדתיים ענפים יכולים אמנם להיות מועילים מאוד בייזום עסקים – הם מציעים נגישות נוחה לספקים וללקוחות, צינורות ייחודיים לגיוס הון ואפשרות לנצל כוח עבודה של בני העדה – אבל נורמות חברתיות-תרבותיות לוחצות מדי של עזרה הדדית יכולות לשמוט מידי היזמים את היתרונות הללו. אם כל מי שהצליח בעסקים מוצא את עצמו עומד בפני לחצים כבדים להעסיק בני משפחה, גם כאשר הללו אינם נחוצים או אינם בעלי הכישורים הדרושים,

ולמעבר הרבה מחסכונותיו לאלה שגורלם שפר עליהם פחות במשפחתו המורחבת, כי אז יש בכך כדי לסכל את יכולתו של העסק להמשיך ולהתפתח (Schnell and Sofer, 2002). מצב דומה יכול לאפיין גם רשויות מקומיות, אבל בהן הכסף הוא כסף ציבורי ולא כספו של היזם עצמו. הלחצים החברתיים על ראשי הרשויות המקומיות ועל פקידים בכירים אחרים השולטים במשאבים הציבוריים עשויים אפוא להיות אפילו גדולים יותר.

שלטון מקומי מסורתי בערים גדולות נושא אופי פטרנליסטי – ראש העיר עוסק בחלוקת טובות הנאה ובפתרון בעיות בתמורה לגיוס קולות, בעיקר בקרב מעמדות נמוכים וקבוצות מיעוט אתניות. דפוס פעולה זה אפיין, לדוגמה, ערים בארצות הברית במחצית השנייה של המאה התשע עשרה וערים בארצות הים התיכון ובדרום אירופה בתקופות מאוחרות יותר. אמנם השחיתות בשלטון מקומי מסורתי עשויה להיות רבה וגולמית מבשלטון מקומי מודרני, אך גם האחרון אינו נקי בהכרח מסממנים של שחיתות – בפרט בתחום תכנון שימושי קרקע והמכרזים שבאמצעותם ראש עיר יכול לגמול לתורמים ולמקורבים.

לחצים מנוגדים של מודרניות מול מסורתיות הם בעלי משקל מרכזי במדינות מתפתחות. מסגרות מודרניות-מקצועיות יכולות לעמוד בהן בניגוד לערכים חברתיים ופוליטיים. ואולם, המתח הזה צפוי לאפיין במידה רבה גם מדינות ברמה גבוהה יותר של פיתוח, בעיקר מדינות במצבי ביניים, כמו ישראל ומדינות רבות במזרח אירופה ובדרום אירופה.

רשת הקשרים של המנהיגות המקומית היא מאפיין מרכזי של הפוליטיקה המקומית, והיא משפיעה על אופי קבלת ההחלטות ברשות המקומית, על דפוסי הקצאת המשאבים ובפרט על מדיניות הרשות בתחום הפיתוח המקומי. רשת הקשרים מושפעת מטיבה של המערכת הפוליטית וממאפייני מערכת השלטון המקומי. ניתוחים של הפוליטיקה המקומית בארצות הברית שמים את הדגש בדרך כלל על הקשרים שבין המנהיגות הפוליטית המקומית לבעלי אינטרסים עסקיים-כלכליים. הוויכוח המרכזי הוא אם אליטה שמזוהה עם המגזר העסקי שולטת בפוליטיקה המקומית או שהפוליטיקה המקומית פלורליסטית ומושפעת מקבוצות אינטרס מגוונות (Dowding, 2001). תלות של המנהיגות המקומית במגזר העסקי יכולה לנבוע מכוחו הכלכלי של מגזר זה ומהצורך שיש לרשות המקומית לפתח בסיס מס מקומי הנשען על המגזר העסקי, ליצור מקומות עבודה ולשפר את רמת החיים של התושבים. התלות במגזר העסקי יכולה גם לנבוע מהתפקיד שיש למגזר זה במימון מערכות בחירות של נבחרים הרשויות המקומיות.

במערכות ריכוזיות יותר בעולם המפותח, כמו באירופה, חשובים הרבה יותר קשרים בין המנהיגות הפוליטית המקומית לנבחרים ולפקידים מהשלטון המרכזי. הרבה מזמנם של ראשי רשויות מקומיות ובכירים אחרים בשלטון המקומי מוקדש במצב זה לטפח קשרים ויחסים טובים עם בעלי תפקידי מפתח בשלטון המרכזי. לשלטון המרכזי יש עצמה רבה במגוון תחומים, והוא מתנהג לעתים קרובות כבעל עניין מרכזי גם בסוגיות מקומיות. במדינות מתפתחות קשרי המשפחה, המשפחה המורחבת או השבט מקבלים לעתים קרובות משקל דומיננטי בשלטון המקומי, בפרט באזורים כפריים ובערי שדה.

2 מודלים לארגון השלטון המקומי

הממדים שנמנו למעלה מאפשרים להגדיר מגוון רחב של טיפוסי מערכות שלטון מקומי. פרק זה מציג ארבעה מודלים קיצוניים. מודלים אלו תוחמים בקירוב את מגוון החלופות השכיחות במדינות סביב העולם (Razin, 2000).

מודל מדינת הרווחה המערבית

במודל זה יש לשלטון המקומי על פי רוב משקל נכבד בסך כל ההוצאה הציבורית. הרשויות המקומיות אחראיות לקשת רחבה של שירותי רווחה, אבל האוטונומיה שיש להן יכולה להיות מוגבלת ואת פעולותיהן מממנים בעיקר מענקי השלטון המרכזי (Pickvance, 1997). מערכת השלטון המקומי בהולנד, המתאפיינת בביזור תפקודי רב ובריכוזיות פיסקלית קיצונית, משמשת דוגמה מובהקת למודל זה (NSCGP, 1990; Council of Europe, 1999). כמעט כל ההכנסות של הרשויות המקומיות בהולנד הן מענקים ממשלתיים, בעיקר מענקים מיועדים לשימושים ספציפיים, כלומר מענקים שלשלטון המקומי אין כמעט שיקול דעת בהקצאתם. הממשלה ממנה את ראשי הרשויות המקומיות בהולנד (burgomasters) בצו מלכותי. המינוי מלווה אמנם בהתייעצות עם המועצה הנבחרת של הרשות המקומית, וראש הרשות כפוף לכאורה למועצת הרשות המקומית בהגדרת סמכויותיו, אך בפועל השר מתעלם פעמים רבות ממומלצי הרשות המקומית, ואת סמכויות ראש הרשות קובעת גם חקיקה ברמה הלאומית. ככלל, ראש הרשות הממונה הוא פוליטיקאי, לדוגמה שר לשעבר; ומאחר שחברי המועצה הם פוליטיקאים חובבים במשרה חלקית, הם מתקשים להתמודד עמו. הרעיון מאחורי מודל חריג זה הוא שאדם חיצוני בעל כישורים המשמש ראש רשות מקומית יכול לתרום למיתון קונפליקטים ולתווך במחלוקות מקומיות. מינוי כזה גם נתפס לעיתים ככדאי, אם הממונה הוא פוליטיקאי מרכזי לשעבר, בעל קשרים טובים בשלטון המרכזי. מאפייני המערכת ההולנדית ממחישים את הריכוזיות הפוליטית היכולה לאפיין את מודל מדינת הרווחה המערבית, למרות העצמה התפקודית הרבה שבידי מערכת השלטון המקומי.

בשנת 2002 התחילו במערכת ההולנדית ברפורמה. הדגש בה הוא על הפרדה בין מועצת הרשות הנבחרת לבין הדרג המבצע. חברי מועצה לא יוכלו לשמש נושאי תפקידים ביצועיים (alderman) לצדו של ראש העיר (Denters and Klok, 2002). ניתנה גם הבטחה קואליציונית לעבור לשיטה שבה את ראש הרשות המקומית בוחרת מועצת הרשות, אך מימושה של הבטחה זו אינו ודאי.

בריטניה היא דוגמה נוספת למודל ריכוזי של מדינת רווחה מערבית שהשלטון המקומי בו מתאפיין בחולשה פוליטית ובאוטונומיה מוגבלת ומשמש ספק שירותים, כאשר

הכנסותיו כוללות בעיקר העברות מהשלטון המרכזי (Byrne, 1994). בריטניה הייתה אחת המדינות הבודדות שלא עברו תהליך ביזור משמעותי בשנות השמונים והתשעים, והמגמה הדומיננטית של הפרטת שירותים ציבוריים התבטאה בה בהוצאת תפקודים, סמכויות ואוטונומיה תקציבית מידי הרשויות המקומיות (Bennett, 1990). השלטון המקומי בבריטניה עבר סדרה של רפורמות רדיקליות מאז שנות השבעים, אך למרות זאת (ואולי בגלל זאת) ולמרות שהרשויות המקומיות בבריטניה גדולות יותר מאשר בכל מדינה מערבית אחרת, הן מתאפיינות בחולשה. מודל מדינת רווחה מערבי ריכוזי מטיפוס אחר הוא זה הצרפתי, שם הדמוקרטיה המקומית במסגרות ההיסטוריות המפוצלות היא ערך כמעט מקודש, למרות בעיות בתחומי היעילות והאפקטיביות. לרשויות המקומיות יש עצמה פוליטית מסוימת, אך הן מתאפיינות בחולשה תפקודית. בין המערכת הבריטית לצרפתית קיים אמנם שוני רב, אך מתברר שהריכוזיות משותפת לשתיהן. השלטון המקומי בגרמניה מייצג מודל מדינת רווחה מאוזן יותר מבחינה תפקודית ופוליטית (Wollmann, 2000b), ומדינות סקנדינביה הן דוגמה קיצונית נוספת למודל מדינת הרווחה המערבית שבה יש לרשויות המקומיות עצמה תפקודית ופוליטית רבה והן נהנות מביזור פיסקלי של ממש.

במודל שהרשויות המקומיות משמשות בו זרוע שלטונית מרכזית לאספקה יעילה של שירותי רווחה הסמכות להקים רשויות מקומיות, לפרקן ולשנות את גבולותיהן נתונה בדרך כלל בידי השלטון המרכזי (רזין וחזן, 2000). ההסתברות לרפורמות של איחוד רשויות מקומיות גבוהה יחסית במודל זה. התקופה שבה רווחה רפורמות מוניציפליות שהתבטאו בהקמת עיריות מטרופוליניות ובצמצום מספר הרשויות המקומיות – שנות החמישים, השישים וראשית שנות השבעים – אכן חפפה את השנים שמנגנוני מדינת הרווחה במדינות המערב פותחו וחוזקו בהן. במודל זה, אם מפת הרשויות המקומיות היא מפוצלת, סביר שתהיינה מסגרות שלטון אזורי חזקות.

תקצוב הרשויות המקומיות במודל מדינת הרווחה נקבע בדרך כלל על פי ההוצאות, כלומר על הרשויות לקבל הכנסות שתספקנה לממן סל שירותים נתון, ואם אין להן המשאבים הדרושים, הממשלה אמורה להשלים את החסר באמצעות מענקים. קיומן של רשויות מקומיות קטנות וזעירות, מתוך סנטימנט היסטורי או מתוך כוונה לשמור על דפוסים ארוכי שנים של דמוקרטיה מקומית, כמו בשוויצריה, מתאפיין בדרך כלל במענקים גבוהים שהן מקבלות מדרגי שלטון גבוהים יותר כדי לפצותן על מחסור בהכנסות עצמיות ועל עלות גבוהה של אספקת שירותים.

לאור האמור לעיל, למודל מדינת הרווחה המערבית יש יתרון בתחום השוויוניות: מענקי איזון מצמצמים פערים בין הרשויות המקומיות ברמת השירותים וביחס בין גובה המסים המקומיים לרמת השירותים. עוד יתרון של המודל הזה הוא בתחום התכנון הפיסי המתואם. המודל עשוי להיות אפקטיבי יחסית בבלימת תופעות כמו פרבור מפורז, מכיוון שהוא צפוי להתאפיין במנגנוני תכנון פיסכי חזקים יחסית ברמה האזורית ובתחרות מתונה יחסית על שימושי קרקע עסקיים, שימושים כדאיים מבחינת המשק המוניציפלי. עם זאת, תרומתו של המודל בתחומים האלה מותנית בתפקוד תקין של מוסדות השלטון המרכזי. שלטון מרכזי המתאפיין ברמות גבוהות של שחיתות ובהקצאת משאבים המושפעת ביותר מהעדפות מגזריות של העומדים בעמדות כוח עלול למחוק הרבה מהיתרונות של מודל הנשען על ריכוזיות יחסית בתחום מימון הרשויות המקומיות ותכנון שימושי הקרקע. יישום קיצוני של מודל מדינת הרווחה, כולל

ריכוזיות פיסקלית רבה, צפוי גם לצמצם את מעורבותן של רשויות מקומיות בתחום הפיתוח הכלכלי, וליצור באזורים מטרופוליניים בעיה בה רשויות מקומיות לא תהיינה מעונינות שבתחומן יימצאו שימושי קרקע לתעסוקה, בפרט שימושי קרקע המחוללים תנועה רבה ושימושי קרקע שהם מפגע סביבתי. אם מענקי הממשלה מחולקים על פי קריטריונים ונוסחאות, ישתדלו הרשויות המקומיות להתאים את מדיניותן באופן שיגדיל את היקף המענקים שיוקצו להן, ואם המענקים נקבעים באופן פרטני ולא לפי נוסחאות מחייבות, ייאלצו קברניטי השלטון המקומי להקדיש הרבה מזמנם לטפח קשרים ושאת ולתת עם פוליטיקאים ופקידים בכירים בשלטון המרכזי.

למודל מדינת הרווחה עלולים להיות חסרונות בתחומי הדמוקרטיה המקומית והאוטונומיה המקומית, בהשוואה למודל הממשל העצמי המתואר בהמשך, אם הוא כרוך בריכוזיות פיסקלית ואם הוא מתאפיין ברשויות מקומיות גדולות, שהקשר בהן בין הבוחרים לנבחריהם ישיר פחות מאשר ברשויות מקומיות קטנות. אפשר להגדיל את רמת האוטונומיה המקומית במודל זה על ידי הגדרת חלק גדול יותר ממענקי הממשלה מענקים כלליים ולא מענקים ייעודיים לשימושים שהשלטון המרכזי מגדיר מראש. בסיס מס מקומי ובו גם נתח ממס ההכנסה צפוי להגדיל בהרבה את האוטונומיה המקומית במודל מדינת הרווחה, מכיוון שהשלטון המקומי מסוגל אז לממן בכוחות עצמו שירותי רווחה נרחבים, ובאמצעות מס שאינו משפיע כל-כך על תכנון שימושי הקרקע כשם שמשל רכוש מקומי משפיע.

מודל הממשל העצמי האמריקאי

במודל זה תפקידי הרשויות המקומיות יכולים להיות מצומצמים מאשר במודל מדינת הרווחה, אך יש לרשויות המקומיות אוטונומיה פוליטית ותקציבית ניכרת. רשויות מקומיות חדשות מתאגדות ביזמה מקומית ולא השלטון המרכזי הוא שמקים אותן. ייסוד רשות מקומית חדשה בארצות-הברית מכונה אפוא incorporation (התאגדות). מפת הרשויות המקומיות נוטה להיות מפוצלת יותר, מכיוון שיש נטייה שלא לכפות רפורמות של איחוד רשויות מקומיות בניגוד לרצון הצדדים המעורבים.

תקצוב הרשויות המקומיות במודל זה מתבסס רבות על גובה הכנסותיהן, ופחות על גובה ההוצאות הנדרש לאספקת סל שירותים נתון. אם חסרים לרשות המקומית מקורות הכנסה, הפתרונות האפשריים הם קיצוץ בשירותים, העלאת מסים או חיפוש אחר מקורות הכנסה נוספים, כגון על-ידי ייזום אזורי תעשייה ומסחר. גם ברשויות מיוחדות (special districts) לאספקת שירותים למיניהם יש משום פתרון לבעיית היעדר יתרונות לגודל ברשויות מקומיות קטנות. מצב זה שונה מהמצב במודל מדינת הרווחה. שם בעיותיהן של רשויות מקומיות קטנות נפתרות בדרך כלל באמצעות מענקי איזון גבוהים או על ידי מתן סמכויות רחבות לדרג שלטון אזורי. תקצוב לפי הכנסות והרכיב הגבוה של מסי רכוש בהכנסות המקומיות מדרבנים את היזמה המקומית, וצורכי מימון שירותים ופיתוח מגבירים את התחרות על שימושי קרקע כדאיים מבחינת המיסוי המקומי (Danielson and Wolpert, 1992; Logan and Molotch, 1987).

מודל הממשל העצמי עלול להיות בעייתי יותר ממודל מדינת הרווחה בכל הקשור בשוויוניות ובתכנון מתואם של שימושי קרקע. הביזור הפיסקלי, התחרות על שימושי קרקע כדאיים מבחינת בסיס המס המקומי והפיצול המוניציפלי צפויים להגדיל הן פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות והן מגמות של פיתוח לא-מתואם של שימושי קרקע ופרבור מפוזר. השפעת מודל הממשל העצמי על היעילות הכלכלית באספקת שירותים מוניציפליים איננה חד-משמעית. רשויות מקומיות קטנות אמנם צפויות לסבול מהיעדר יתרונות לגודל, אך אם לא ניתן פיצוי לחסרונות אלו באמצעות מענקים ממשלתיים מוגדלים, יש תמריץ לרשויות לפנות לפתרונות חלופיים של הפרטת שירותים, שיתופי פעולה עם רשויות מקומיות שכנות והפעלת שירותים על ידי רשויות מיוחדות (special districts). יתרון מרכזי של מודל הממשל העצמי צפוי להיות בתחום הדמוקרטיה המקומית והאוטונומיה המקומית.

מודל ריכוזי המאפיין מדינות מתפתחות

מודל זה הוא גרסה קיצונית של ריכוזיות שאין בה הביזור התפקודי המאפיין את מודל מדינת הרווחה. המודל רווח במדינות מתפתחות צעירות מכמה סיבות:

1. אנטגוניזם של מנהיגים לאומיים כלפי רשויות מקומיות שנתפסו כמשתפי פעולה עם השלטון הקולוניאלי. מושג הביזור צמח במקומות רבים עוד בשלהי התקופה הקולוניאלית, והיו שראו בו אסטרטגיה לבלום תביעות לעצמאות לאומית.
2. חשיבותה של הריכוזיות בשלב בניית האומה, כאשר השלטון המרכזי אמור להטיל מרות ולהתקבל כלגיטימי בכל רחבי המדינה, וחששות מהשפעה מפלגת של שלטון מקומי חזק.
3. השורשים הסוציאליסטיים של השלטון במדינות חדשות רבות.

רוב הסמכויות במודל זה, ובהן אספקת שירותים מקומיים, תשתיות ופיתוח מקומי, מרוכזות בידי רשויות השלטון המרכזי ושלוחותיהן האזוריות. הרשויות המקומיות חלשות, תפקידיהן מעטים ולעתים הן גופים ממונים ולא נבחרים. רשויות מקומיות שהן גופים ממונים עשויות להיות גדולות יחסית. שלטון מקומי דמוקרטי יותר צפוי להיות מפוצל, כדי להבטיח שלא יהפוך לבסיס כוח פוליטי המתחרה בשלטון המרכזי.

לשלטון המקומי במודל זה השפעה מוגבלת ביותר בתחום פיתוח שימושי הקרקע. ההשפעה החיובית של ריכוזיות בתחום השוויוניות צפויה שלא להתממש במערכות המתאפיינות ברמה נמוכה של מינהל, ברמה גבוהה של שחיתות ובמשקל גבוה לאינטרסים מגזריים של קבוצות אוכלוסייה המיוצגות במוסדות השלטון המרכזי בהחלטות על הקצאת משאבים.

מודל מבוזר במדינות מתפתחות

מודל זה הוא מעין שלב ביניים בין המודל הריכוזי של העולם המתפתח למודל הממשל העצמי או למודל מדינת הרווחה המערבית. יישום המודל נועד בחלקו להסיר מהשלטון המרכזי את האחריות לתפקידים שהוא נכשל בביצועם. במקרים רבים הוא נעשה בשל לחץ של התורמים הגדולים למדינות המתפתחות, בראש וראשונה הבנק העולמי. רפורמות של ביזור היו רכיב ברפורמות מבניות רחבות יותר – structural adjustment programs – שנועדו

להקטין את המעורבות הממשלתית במשק ולעודד מעבר לכלכלת שוק חופשי (UNCHS, 1996). ברפורמות הייתה העברה של תפקודים מהשלטון המרכזי לרשויות מקומיות, ואלה עברו גם תהליך דמוקרטיזציה חלקי לפחות.

אי-אמון עמוק בכישורי הניהול בדרג המקומי וחשש שהשחיתות ברמה המקומית תהיה אפילו נרחבת יותר מאשר ברמה הלאומית בלמו לעתים קרובות את מאמצי הביזור (Bardhan, 1997). בעיה נוספת מקורה בביזור התקציבי שהיה אמור להתלוות לביזור הסמכויות, ולכלול גם בסיסי מס חדשים לשלטון המקומי. ואולם, לממשלות לא היו לעתים קרובות הרצון והיכולת להקצות לדרג המקומי בסיסי מס אטרקטיביים, ועקב כך נקלעו רשויות מקומיות למשבר כספי חמור (McCarney, 1996). מסיבה זו לווה בסופו של דבר הביזור התפקודי במדינות רבות דווקא בריכוזיות תקציבית, כלומר במענקים מוגדלים מהשלטון המרכזי (Razin and Obirih-Opareh, 2000). מדיניות של הפרטת שירותים מקומיים כגון איסוף אשפה, נועדה במדינות מפותחות להביא לידי התייעלות וחסכון בעלויות, אבל במדינות מתפתחות היא מחייבת להגדיל את המשאבים הזמינים להפעלת השירות, מכיוון שהמטרה איננה רק להתייעל אלא גם לשפר באופן מהותי את איכות השירות ואת ההיקף המרחבי שלו. הגדלת ההכנסות יכולה להיעשות דרך גבייה יעילה יותר של תשלומים ישירים בעבור מתן השירות על ידי החברה הפרטית, אך במקרים רבים מתחייבת גם הקצאת משאבים ציבוריים גדולים יותר למימון מגוון רכיבים של השירות, ולרשות המקומית צריכים להיות מקורות למימון ההוצאה המוגדלת.

ביזור יזום "מלמעלה", בדרך כלל בהשראת גורמים כמו הבנק העולמי, עשוי להיות כרוך בהקמת רשויות מקומיות גדולות שיש להן יתרונות לגודל. אך ביזור המלווה בתהליך דמוקרטיזציה רחב, כמו במזרח אירופה, עשוי להיות כרוך דווקא בלחצים לחזור למסגרות היסטוריות מפוצלות. שיקולים של אוטונומיה מקומית יכולים להאפיל על שיקולים של יעילות כלכלית ולהוביל לשימור מסגרות היסטוריות מפוצלות, אם רואים בדמוקרטיה המקומית כלי לביזור ערכים דמוקרטיים ברמה הלאומית.

מגמות שינוי וסוגיות על סדר היום

ביזור במובן העברת תפקידים וסמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי היה תהליך מרכזי שנצפה במדינות רבות וזכה לעידוד רב ברבע האחרון של המאה העשרים (UNCHS, 1996). במדינות המפותחות היה תהליך זה חלק מתמורות כלכליות, חברתיות ופוליטיות רחבות יותר שהשפיעו על דפוסי הפעולה של הרשויות המקומיות ושל השלטון המרכזי. השינויים האלה לוו לעתים ברפורמות פורמליות ולעתים השתקפו בשינויים בדפוסי התנהגות בלי רפורמה חוקית ומינהלית משמעותית. במדינות המתפתחות, לעומת זאת, היה הביזור בעיקרו תוצאה של רפורמות פורמליות. הן נעשו על רקע משברים שלטוניים ובשל הצורך בסיועם של גופים תורמים כגון הבנק העולמי וקרן המטבע הבין-לאומית.

סוגיות בולטות הנמצאות כיום על סדר היום בתחום ארגון השלטון המקומי הן כדלקמן (MacLeod and Goodwin, 1999; UNCHS, 2001):

1. הסדרת יחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי, בפרט בהקשר של ביזור סמכויות לשלטון המקומי, כולל הצורך ברפורמות פורמליות של ביזור לדרג שלטון אזורי, לרשויות מקומיות או למסגרת תת-מוניציפליות (שכונתיות/קהילתיות).
 2. השפעת ממשלים עירוניים וקואליציות צמיחה על מדיניות הפיתוח של ערים ושל רשויות מקומיות; דהיינו מאפייני הפוליטיקה המקומית והשפעת המאפיינים האלה על מדיניות הרשות המקומית.
 3. מעורבות החברה האזרחית בהתוויית מדיניות ברמה המקומית: מעורבות אזרחים המשמשים מנגנון בקרה על מדיניות השלטון המקומי ותפקודו – מעורבות העשויה להעניק לגיטימציה רבה יותר למדיניות זו. כלים להגברת מעורבות האזרחים במערכת השלטון המקומי, כגון שימוש אינטנסיבי באינטרנט כדי להעביר מידע מפורט.
 4. נטייה רווחת לירידה בשיעורי ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות לעומת עלייה בצורות אחרות של מעורבות האזרחים בפוליטיקה, ובהן משאלי עם – תהליך היכול להחליש את כוחה של מועצת הרשות המקומית ביחס לראש העיר ולדרג הביצועי. הצורות החלופיות של דמוקרטיה השתתפותית אמנם יכולות לפצות במידת מה על עניין דועך של הציבור בבחירות המקומיות, אך גלום בהן אי-שוויון רב. קבוצות אינטרס מאורגנות היטב הן המנצלות את נתיבי ההשפעה החדשים, ותומכיהן גם עשויים להגיע לקלפי בשיעורים גבוהים יחסית. "הרוב הדומם" ממעט להשתתף בבחירות וממעט גם לפעול במסגרות אחרות, ולכן אינטרסים של קבוצות קטנות ומאורגנות עשויים לזכות בהשפעת יתר בעקבות ירידת שיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות.
 5. רמת המורכבות הארגונית המקומית (institutional thickness) – רשת הארגונים הפורמליים והלא-פורמליים הפעילים ברמה המקומית – העיסוק הגובר בסוגיה זו קשור בשקיעה היחסית של המעורבות הציבורית הישירה בכלכלה ובעליית חשיבותם של שותפויות ציבוריות-פרטיות וארגוני המגזר השלישי. תהליכי הפרטה גורמים לרשות המקומית לספק פחות שירותים מקומיים ישירות, ולהתמקד בתיאום ובפיקוח על אספקת השירותים, וכך הם יוצרים רשתות מורכבות של ממשל מקומי שיש להן חלק באחריות לניהול המרחב העירוני.
 6. התחזקות הקשרים הישירים בין גורמי שלטון וממשל מקומיים לגורמים גלובליים – חברות עסקיות וגופים ממסדיים ברמה הבין-לאומית. לתהליך זה יש השלכות על הצורך לבצע רפורמות בארגון השלטון המקומי באזורים מטרופוליניים. לשלטון המרכזי ולשלטון המקומי יש תפקיד מרכזי בתיאום ובשילוב של פעולות ברמה המקומית, גם בעידן של גלובליזציה ושל רשתות מורכבות הפועלות ברמה המקומית. זאת בתחומים כמו גיבוש מסגרות שיתוף פעולה, פתרון קונפליקטים ובקרה.
- שתי הסוגיות הראשונות, ובמידה פחותה השלישית, נמצאות על סדר היום זה עשרות שנים, ואילו השלוש האחרונות היו למשמעותיות יותר לקראת סוף המאה העשרים. סוגיות אלו מחייבות התייחסות בניתוחים ובדיונים העוסקים כיום בכיוונים ראויים לרפורמה בשלטון המקומי.

3 אפיון מערכת השלטון המקומי בישראל

הגדרת מערכת השלטון המקומי בישראל על פי המדדים שתוארו בפרק הקודם מלמדת שהמערכת הישראלית איננה תואמת אף אחד מארבעת המודלים הקיצוניים שתוארו למעלה, אלא נמצאת במקום כלשהו באמצע, ואפשר לזהות בה סממנים מכל אחד מהמודלים. עם זאת, מקומה של המערכת הישראלית אינו בדיוק באמצע בין המודלים, וחשוב מאוד אפוא להגדיר את מקומה ואת כיווני התפתחותה מפרספקטיבה השוואתית זו.

מפת הרשויות המקומיות

מבנה מערכת השלטון המקומי בישראל

בשנת 2001 היו במערכת השלטון המקומי בישראל 266 רשויות מקומיות, בהשוואה ל-126 רשויות מקומיות שהיו בישראל חמישים שנה קודם לכן (לוח 1). הרשויות המקומיות בארץ הן מארבעה טיפוסים: עיריות, מועצות מקומיות, מועצות אזוריות ומועצות מקומיות תעשייתיות. מספר העיריות גדל בשיעור גבוה במיוחד בחמישים השנים האחרונות, בעקבות גידול האוכלוסין במועצות מקומיות רבות. עקב כך זכו המועצות האלה למעמד של עירייה. לעומת זאת בלטה היציבות במספר המועצות האזוריות, ומספר המועצות האזוריות ששורשיהן בהתיישבות הכפרית-שיתופית אפילו פחת בעקבות איחודן של כמה מועצות. רק הקמתן של מועצות אזוריות יהודיות בשטחים וניסיונות להקים מועצות אזוריות ליישובים ערביים השאירו את מספר המועצות האזוריות בלי שינוי בעשרים השנים האחרונות. שתי מועצות מקומיות תעשייתיות הוקמו בשנים 1989-1990 בעקבות החקיקה שאושרה ב-1988, אך מאז נבלמו הלחצים להקים רשויות מקומיות נוספות מטיפוס מעורר מחלוקת זה (רזין וחזן, 1994).

לאבחנה נוספת אין משמעות סטטוטורית, אך יש לה חשיבות רבה בהיבטים פוליטיים וארגוניים, והיא אבחנה בין רשויות מקומיות יהודיות לערביות. מספר הרשויות המקומיות הערביות גדל בקצב מהיר במיוחד (לוח 1), ומשקלן כיום גבוה בהרבה ממשקל האוכלוסייה המתגוררת בהן מתוך סך כל אוכלוסיית המדינה. הרשויות המקומיות הערביות הן כיום רוב בקרב המועצות המקומיות ויתרון עוד גדל אם עוסקים רק ברשויות המקומיות שבתחום מדינת ישראל ולא כוללים את אלו שהוקמו בשטחים (גם אם נפחית חמש רשויות מקומיות ערביות – בעיקר דרוזיות – ברמת הגולן, שהערבים אינם סופרים בדרך כלל כחלק ממגזר הרשויות המקומיות הערביות בישראל).

לוח 1: מספר הרשויות המקומיות בישראל לפי סוג הרשות המקומית וקבוצת אוכלוסייה, 1951-2001

סה"כ	מועצה מקומית תעשייתית	מועצה אזורית	מועצה מקומית	עירייה	
126	0	42	64	20	1951 סה"כ
11	--	42	53	18	רשויות יהודיות
13	--	0	11	2	רשויות ערביות
182	0	50	107	25	1961 סה"כ
151	--	50	78	23	רשויות יהודיות
31	--	0	29	2	רשויות ערביות
194	0	48	117	29	1971 סה"כ
145	--	47	71	27	רשויות יהודיות
49	--	1	46	2	רשויות ערביות
216	0	54	125	37	1981 סה"כ
149	--	47	67	35	רש' יהודיות (לא כולל שטחים)
11	--	6	5	0	רש' יהודיות יו"ש וח' עזה
56	--	1	53	2	רשויות ערביות
243	2	54	140	47	1991 סה"כ
150	--	45	64	41	רש' יהודיות (לא כולל שטחים)
20	--	7	12	1	רש' יהודיות יו"ש וח' עזה
71	--	2	64	5	רשויות ערביות
266	2	54	141	69	2001 סה"כ
157	--	45	56	56	רש' יהודיות (לא כולל שטחים)
24	--	7	14	3	רש' יהודיות יו"ש וח' עזה
83	--	2	71	10	רשויות ערביות

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים.
רשויות יהודיות – כולל רשויות מקומיות מעורבות בעלות רוב יהודי.

בקרבת הרשויות המקומיות היהודיות ראוי להבחין בין אלו שבתחומי מדינת ישראל לבין רשויות יהודיות בשטחים. הרשויות המקומיות היהודיות בשטחים פועלות מכוח צווים צבאיים. הצווים קבעו למועצות האזוריות ולמועצות המקומיות היהודיות כללים ארגוניים דומים לאלה הנהוגים על פי חוק בישראל. אבל יש גם הבדלים מהותיים בין הרשויות היהודיות בישראל לבין הרשויות בשטחים בתחומים כמו תכנון פיסי.

נוסף על רשויות מקומיות, יש במערכת השלטון המקומי למעלה מ-970 ועדים מקומיים. ועדים אלו מהווים מעין דרג תחתון של שלטון מקומי במועצות האזוריות. הוועדים המקומיים מייצגים את היישובים הנכללים במועצות אלו ומשתתפים באספקת השירותים המקומיים. השלטון המקומי כולל גם 53 איגודי ערים. האיגודים משותפים כל אחד לכמה רשויות מקומיות, בעיקר בתחומי כבאות, ביוב ותברואה, אך גם בתחומים: בתי מטבחים ושירותי וטרינרי, איכות הסביבה וחינוך. עוד נכללים במערכת זו (בתחומי הקו הירוק שם חל חוק התכנון והבנייה) 113 מרחבי תכנון – כלומר ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה – כמה מהם מהווים חלק אינטגרלי מהרשות המקומית (75 ועדות מקומיות) אך חלקם מופקדים על כמה רשויות מקומיות (38 מרחבי תכנון). במקרה האחרון אפשר לראות במרחב התכנון מעין מסגרת לתיאום ולשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות, אך נראה שלא אחת במסגרת זו, ההשפעה שיש לשלטון המרכזי על ועדות תכנון מקומיות רבה מההשפעה שיש לו על ועדות אלו, אם הן בשליטה מלאה של רשות מקומית אחת. שיתוף הפעולה והתיאום ברמה המקומית במרחבי התכנון המשותפים לכמה רשויות מקומיות יכול אפוא להיות מועט.

מסגרת נוספת שהיא חלק בלתי נפרד ממערכת השלטון המקומי כוללת תאגידים הקשורים בשלטון המקומי, בראש ובראשונה חברות עירוניות המשתייכות לרשויות מקומיות מסוימות והעוסקות במגוון תחומים של פיתוח ואספקה של שירותים. מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות מהווים גם הם מסגרות מייצגות ובמידה מסוימת ספקיות שירותים לרשויות המקומיות. אפשר לראות גם בכ-150 המועצות הדתיות מעין יצור כלאיים המשתייך לפחות השתייכות חלקית למערכת השלטון המקומי (גולדפישר, 2001). הרשויות המקומיות שולטות, לצד שר הדתות והרבנות המקומית, במינוי חברי המועצות הדתיות, והן גם אחראיות למימון החלק הגדול מתקציב המועצות. עשרים רשויות ניקוז, שתפקידן לדאוג לניקוז בתחומן, הן מסגרת נוספת של שלטון מקומי. את הרשויות האלה מקים שר החקלאות, ובהרכב כל רשות יש רוב לנציגי הרשויות המקומיות שבאזור הניקוז ומיעוט לנציגי הממשלה (גולדמן, 1996).

הפיצול המוניציפלי בפרספקטיבה השוואתית

לאור כל זאת נשאלת השאלה, האם מערכת השלטון המקומי בישראל מתאפיינת בפיצול מוניציפלי רב בהתאם לדימויה? האם מערכת השלטון המקומי בישראל היא המפוצלת ביותר בעולם, כפי שיש הטוענים לעתים? ניתוח נתונים סטטיסטיים מראה שלא כך הדבר.

גודלה הממוצע של רשות מקומית בישראל תלוי באופן המדידה. אם רואים בכל מועצה אזורית רשות מקומית אחת, מתברר שגודל האוכלוסייה הממוצע של רשויות מקומיות בישראל גבוה מזה שברוב מדינות אירופה (לוח 2). הגודל הממוצע בישראל דומה לזה שבמדינות שהיו בהן רפורמות של איחוד רשויות מקומיות, כמו שבדיה, הולנד, דנמרק

ובלגיה, אם כי קטן מזה שבבריטניה – המדינה המתאפיינת ברשויות המקומיות הגדולות ביותר באירופה ואולי בעולם המערבי כולו. הרשויות המקומיות בישראל גדולות במידה משמעותית מאשר בצ'כיה, צרפת, שווייץ, ספרד וגרמניה.

לעומת ממצא זה אפשר להעלות את הטענה שבמדינות המתאפיינות במספר רב של רשויות מקומיות קטנות, ובפרט באלו שיש בהן אחוז גבוה של רשויות מקומיות זעירות, רשויות שיש בהן פחות מאלף תושבים (לוח 2), הרשויות המקומיות הקטנות והזעירות ממלאות תפקידים מצומצמים ולמעשה דומות במאפייניהן לוועדים המקומיים במועצות האזוריות בארץ. בשווייץ, לדוגמה, ראשי הרשויות המקומיות הקטנות עובדים בהתנדבות. מנגד, הטיפול בסוגיות שהוועדים המקומיים בישראל עוסקים בהן איננו מסתיים בהכרח במועצה האזורית שהוועדים משתייכים אליה. בעיות ומחלוקות הקשורות בוועדים המקומיים מגיעות פעמים רבות לשולחנם של פקידי משרד הפנים. אם רואים בוועדים המקומיים שבמועצות האזוריות את הדרג התחתון של השלטון המקומי וסופרים את הוועדים המקומיים במקום את המועצות האזוריות, מתברר שהפיצול המוניציפלי בארץ רב, יחסית לרוב מדינות אירופה, אם כי אפשר בכל זאת למצוא מדינות שהרשויות המקומיות בהן קטנות עוד יותר (לוח 2).

במדינות רבות, ולמעשה ברוב המדינות הכלולות בלוח 3, יש גם דרג מחוזי של שלטון מקומי ו/או דרג אזורי של רשויות שלטון. במדינות פדרליות דרגים אלו הם היחידות המרכיבות את הפדרציה. דרגי השלטון המחוזיים והאזוריים אמנם מכניסים ממד נוסף של מורכבות למערכת השלטון המקומי, אך יכולים לענות על כמה מהבעיות הנובעות מפיצול בדרג התחתון של מערכת השלטון המקומי. במדינות האיחוד האירופי בפרט, לעתים יש לאזורים סמכויות וכוח פוליטי לא-מבוטלים, בהשוואה לרשויות המקומיות בדרג התחתון. ישראל בולטת בהיעדר דרג שלטון אזורי, אם כי יש מדינות נוספות בגודלה שאין בהן דרג כזה, ובהן מדינות המתאפיינות בפיצול מוניציפלי רב (לוח 3). היעדרו של דרג אזורי בישראל יכול להעיד שהפיצול המוניציפלי בפועל בארץ רב, בכל מה שקשור בהשלכותיו על תפקוד הרשויות המקומיות, ממה שמשקף מן הנתונים על גודל הרשויות המקומיות.

מאז קום המדינה גדל בעקביות מספר התושבים הממוצע ברשות מקומית בישראל. כיום הגיע מספר זה לכ-23,000, אם רואים בכל מועצה אזורית רשות מקומית אחת (איור 1). גידול זה לא נבע ממהלך משמעותי של איחוד רשויות מקומיות – מספר הרשויות המקומיות שאוחדו או בוטלו היה זעום – אלא מהקצב המהיר בהרבה של גידול האוכלוסייה בארץ לעומת הקצב שרשויות מקומיות חדשות הוקמו בו. אמנם ברוב הרשויות המקומיות בישראל עדיין יש פחות מ-10,000 תושבים, אך גם אחוז הרשויות המקומיות שמתחת לגודל זה ירד מ-81 אחוזים בשנת 1960 לכ-55 אחוזים כיום (לוח 4). בכ-11 אחוזים מהרשויות המקומיות במדינה עדיין יש פחות מ-2,500 תושבים, ובהן מתגורר פחות מאחוז אחד מאוכלוסיית המדינה. מנגד, רק בכ-4.5 אחוזים מהרשויות המקומיות יש יותר מ-100,000 תושבים, אך בהן מתגוררים קרוב ל-45 אחוזים מהאוכלוסייה. חשוב לציין שמשקלן של הרשויות המקומיות הקטנות והזעירות קטן בהתמדה מאז קום המדינה, אבל הגידול במשקל הערים הגדולות נבלם מאז אמצע שנות השמונים (לוח 4), כנראה בעקבות תהליכי פרבור מואצים.

הבחנה בין מגזרים שונים מלמדת שמהרשויות המקומיות העירוניות היהודיות (עיריות ומועצות מקומיות), במעט פחות מהמחצית יש פחות מ-10,000 תושבים. חלקן במגזר זה לא הצטמצם כלל בשנות השמונים והתשעים. לעומת זאת, גידול האוכלוסייה המהיר בשנות התשעים, בעקבות גל העלייה, הביא לידי ירידה באחוז הרשויות המקומיות הזעירות, רשויות שבהן פחות מ-2,500 תושבים (לוח 5). הרשויות המקומיות הערביות קטנות יותר, ובכ-70 אחוזים מהן יש פחות מ-10,000 תושבים. קצב הגידול המהיר של האוכלוסייה הערבית הביא לידי צמצום מתמשך במשקלן של הרשויות המקומיות הקטנות במגזר זה, ובפרט הצטמצם בשנות התשעים אחוז הרשויות המקומיות הזעירות מתוך סך כל הרשויות המקומיות אזוריות ורשויות מקומיות ערביות קטנות, ולא דווקא משינויים בגודלן הממוצע של רשויות מקומיות עירוניות יהודיות.

איור מס' 1: ישראל – מספר תושבים ממוצע ברשות מקומית, 1951-1999



לוח 2: רשויות מקומיות במדינות אירופה לפי גודל אוכלוסייה, 1990

מספר תושבים ממוצע ברשות מקומית	% רשויות		% רשויות עד 1000 ת'	מדינה
	% רשויות 10,000-5001 ת'	% רשויות 5000-1001 ת'		
1289	1.5	13.2	83.3	איסלנד
1373	2.1	15.9	79.8	צ'כיה
1548	2.5	18.1	77.1	צרפת
1675	1.8	27.9	67.7	סלובקיה
1698	1.3	17.3	79.4	יוון
2209	5.3	31.5	59.5	שוויץ
3212	5.0	41.0	51.0	לוקסמבורג
3283	5.6	65.7	25.8	אוסטריה
3337	4.2	37.1	54.3	הונגריה
4814	6.4	25.6	60.6	ספרד
4926	7.1	30.4	53.6	גרמניה
5254	28.0	45.0	11.0	מלטה
7107	14.2	49.0	23.9	איטליה
9642	21.4	52.4	3.9	נורבגיה
10888	26.3	44.6	4.9	פינלנד
15431	47.3	27.7	0	פולין
16890	29.0	17.1	0.2	בלגיה
18673	44.0	7.0	0	דנמרק
23019	27.6	11.0	0.2	הולנד
23336		79.3	0.1	תורכיה
29815	19.2	3.1	0	שבדיה
32387	25.0	8.2	0.3	פורטוגל
35263	21.9	8.2	0	בולגריה
118436	0	0	0	בריטניה
				ישראל (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות)
19885	25.6	33.9	4.2	1990
22195	27.9	30.3	2.8	1995
				ישראל (עיריות, מועצות מקומיות וועדים מקומיים)
4191			82.0	1990
4761			78.0	1995

מקור: Martins, 1995. ישראל – על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח 3: מספר הרשויות המקומיות במדינות נבחרות וגודל ממוצע של רשות מקומית, 1998

מדינה	מס' רשויות בדרג אזורי (regional)	מס' רשויות בדרג מחוזי (county)	מס' רשויות בדרג מוניציפלי (municipal)	אוכלוסייה באלפי נפשות	מס' תושבים ממוצע ברשות מקומית ¹
צרפת	22	96	36559	58,851	1610
הרפובליקה הצ'כית	--	--	6233	10,295	1652
סלובקיה	--	--	2871	5,391	1878
שוויץ	יח' פדרליות: 26	--	3019	7,110	2355
הונגריה	--	19	3150	10,114	3211
אוסטריה	יח' פדרליות: 9	--	2359	8,077	3424
לוקסמבורג	--	--	118	426	3610
לטביה	--	--	563	2,449	4350
ספרד	17	43	8097	39,371	4862
ישראל ²	--	--	1185	5,971	5039
גרמניה	יח' פדרליות: 16	426	16121	82,024	5088
אסטוניה	--	--	254	1,450	5709
ארצות-הברית ³	יח' פדרליות: 50	--	39044	272,691	6984
איטליה	20	108	8104	57,369	7079
קרוואטיה	--	21	542	4,501	8304
יוון	--	54	1033	10,516	10180
נורבגיה	--	19	435	4,431	10186
סלובניה	--	--	192	1,982	10323
פינלנד	--	--	452	5,153	11400
פולין	16	373	2489	38,666	15535
בלגיה	יח' פדרליות: 3	10	589	10,214	17341
דנמרק	--	14	275	5,301	19276
ישראל ⁴	--	--	265	5,971	22532
הולנד	--	12	548	15,707	28662
שבדיה	--	21	289	8,854	30637
בולגריה	--	--	262	8,257	31515
פורטוגל	--	--	275	9,957	36207
אירלנד	8	34	80	3,705	46313
ליטא	--	--	56	3,703	66125
הממלכה המאוחדת	--	34	422	59,237	140372
גאנה	--	10	110	19,162	174200

מקורות: הנתונים על מספר הרשויות המקומיות במדינות אירופה: Lallemand Flucher, 2000 (פרט לנתוני שוויץ). נתונים לארצות הברית: US Census Bureau, 1999.

נתונים על אוכלוסיית המדינות: United Nations, 2000.

1. חישוב הגודל הממוצע של רשות מקומית עוסק בדרג התחתון של רשויות מוניציפליות ומניח שכל תושבי המדינה מתגוררים ברשות מוניציפלית כלשהי. במדינות שבהן תושבים מעטים מתגוררים מחוץ לתחומה של רשות מקומית כלשהי יהיה הנתון מוטה מעט כלפי מעלה.
2. עיריות, מועצות מקומיות וועדים מקומיים.
3. הנתונים לארה"ב הם ל-1997. הדרג מוניציפלי כולל counties ורשויות מקומיות רב תכליתיות אחרות, אך לא אזורים מיוחדים, כמו School districts.
4. עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות.

לוח 4: ישראל – התפלגות הרשויות המקומיות והתפלגות האוכלוסייה ברשויות המקומיות לפי מספר התושבים ברשות המקומיות, 1951-1999 (באחוזים)

שנה	עד 2,500 ת'	עד 10,000 ת' ₁	מעל 100,000 ת'	סה"כ
אחוז הרשויות המקומיות				
1960	29.6	81.0	1.7	100
1961	29.1	80.8	1.6	100
1965	25.4	75.1	2.2	100
1970	22.9	72.4	2.1	100
1975	19.6	68.8	3.5	100
1980	18.1	65.7	3.8	100
1985	19.9	66.4	4.9	100
1986	21.1	66.2	4.8	100
1990	18.8	62.3	4.6	100
1993	15.5	59.8	4.8	100
1996	13.1	61.2	4.6	100
1998	11.0	57.8	4.6	100
1999	11.0	57.4	4.6	100
אחוז האוכלוסייה ברשויות המקומיות				
1961	3.4	25.5	35.2	100
1965	2.7	21.3	35.6	100
1970	1.9	18.3	34.5	100
1975	1.6	17.0	41.0	100
1980	1.3	15.3	41.4	100
1985	1.5	15.5	46.8	100
1986	1.7	15.5	46.6	100
1990	1.5	13.7	45.9	100
1993	1.1	12.7	45.9	100
1996	1.0	13.8	44.4	100
1998	0.8	13.0	43.8	100
1999	0.8	12.8	43.2	100

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

1. כולל גם רשויות מקומיות שאוכלוסייתן עד 2500 תושבים.

לוח 5: התפלגות הרשויות המקומיות והתפלגות האוכלוסייה ברשויות המקומיות לפי מגזר ומספר התושבים ברשות המקומית, 1970-1999 (באחוזים)

שנה	עד 2500 ת'	עד 10,000 ת' ¹	מעל 100,000 ת'
אחוז הרשויות המקומיות			
1970			
עירוני יהודי	20.4	53.1	4.1
ערבי	20.5	90.9	0.0
אזורית יהודי	21.3	91.5	0.0
1980			
עירוני יהודי	18.2	47.5	8.1
ערבי	12.5	85.7	0.0
אזורית יהודי	21.6	86.3	0.0
1990			
עירוני יהודי	21.4	48.7	9.4
ערבי	15.9	76.8	0.0
אזורית יהודי	15.4	75.0	0.0
1997			
עירוני יהודי	13.5	48.4	9.5
ערבי	7.3	72.0	0.0
אזורית יהודי	9.6	67.3	0.0
1999			
עירוני יהודי	14.0	45.7	9.3
ערבי	7.3	69.5	0.0
אזורית יהודי	9.6	67.3	0.0
אחוז האוכלוסייה ברשויות המקומיות			
1970			
עירוני יהודי	0.8	7.7	41.2
ערבי	8.9	70.5	0.0
אזורית יהודי	5.7	76.5	0.0
1980			
עירוני יהודי	0.6	5.2	50.6
ערבי	3.3	62.4	0.0
אזורית יהודי	5.1	65.6	0.0
1990			
עירוני יהודי	0.9	4.9	57.2
ערבי	3.8	49.2	0.0
אזורית יהודי	3.2	49.7	0.0
1997			
עירוני יהודי	0.5	6.2	55.8
ערבי	1.6	43.5	0.0
אזורית יהודי	1.8	40.7	0.0
1999			
עירוני יהודי	0.6	5.5	55.0
ערבי	1.6	40.9	0.0
אזורית יהודי	1.7	39.8	0.0

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. עירונית יהודי – עירייה ומועצה מקומית יהודית (כולל ערים מעורבות בעלות רוב יהודי). ערבי – רשויות מקומיות ערביות. אזורית יהודי – מועצות אזוריות יהודיות (כולל מועצות יהודיות מעורבות בעלות רוב יהודי).

האומנם יש צורך לצמצם את מספר הרשויות המקומיות?

שאלת הצורך בצמצום מספר הרשויות המקומיות בישראל על-ידי איחוד רשויות מקומיות נמצאת על סדר היום זה שנים רבות. הטענה שהרשויות המקומיות הקטנות בישראל חלשות מבחינה תקציבית ומהוות נטל על תקציב המדינה הומחשה באחרונה על ידי רזין (1999א; 2002). הנטל על המדינה מתבטא בראש ובראשונה בגובה המענקים הממשלתיים לנפש. המענקים האלה הולכים וגדלים ככל שאוכלוסיית הרשות המקומית קטנה יותר (מבקר המדינה, 1999). מצב זה קיבל מאז אמצע שנות התשעים גושפנקה פורמלית, באמצעות הנוסחה שמשדר הפנים משתמש בה להקצות את המענק הכללי. נוסחה זו עסקה במספר התושבים ברשות, אך הציגה קשר הפוך בין גודל הרשות המקומית לגובה ההוצאה הנדרשת לנפש, ובדרך זו פיצתה רשויות מקומיות קטנות על היעדר יתרונות לגודל. עוד הסתבר שרשויות מקומיות קטנות נוטות לצבור גירעונות גבוהים יחסית במונחים לנפש, ולעומת זאת, לא ניתן לומר שרשויות מקומיות גדולות יוצרות גירעונות גבוהים יחסית כדי לפצות את עצמן על מענקים נמוכים (רזין, 1999א).

בשנת 1995 החליטה הממשלה להטיל על שר הפנים למנות ועדה מקצועית שתבחן את האפשרויות לאחד רשויות מקומיות סמוכות ותקבע קריטריונים להקמת רשויות מקומיות חדשות. ועדה זו הגישה את המלצותיה בשנת 1998 (משרד הפנים, 1998). בדוח הוועדה התפרסמו המלצות לאחד רשויות מקומיות בכמה מקבצים שנבחנו בפירוט. נוסף על כך הומלץ להעלות את הסף המינימלי של מספר תושבים הנדרש כדי להקים רשות מקומית חדשה מ-3,000 ל-10,000 תושבים ולפעול לביטול מועצות מקומיות שבהן פחות מ-3000 תושבים. בין היתר הומלץ להימנע מלהקצות זרבות קרקע ומלאשר להקים אזורי תעסוקה גדולים ברשויות מקומיות קטנות מאוד, אלא אם יש שם יזמה משותפת לכמה רשויות מקומיות. עוד הומלץ לצמצם למינימום את ההתחשבות בגודל הרשות המקומית בעת קביעת גובה מענקי האיזון לנפש, וכך להטיל את נטל "החסרונות לקוטן" של רשויות מקומיות קטנות על תושביהן. להמלצות אלו התנגדו בחריפות ראשי הרשויות המקומיות הקטנות, ועמדתם קיבלה ביטוי בדוח שהכין אלעזר (1998). דוח זה רואה באיחוד רשויות מקומיות גישה מיושנת, שאפשר ליישמה רק בכפייה. במדינות שרפורמות כאלו לא יושמו בהן – בראש ובראשונה ארצות-הברית ושוויץ – השלטון המקומי משגשג. איחודי רשויות מקומיות אינם מביאים לידי חיסכון והם פוגעים בדמוקרטיה המקומית וביכולתו של האזרח להשפיע על מקבלי ההחלטות. אלעזר הדגיש גם את טיעונו של Tiebout (1956): חופש הבחירה ועקרון ההצבעה ברגליים הם ערך מרכזי להערכת מערכת שלטון מקומי.

יישום משמעותי של המלצות הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות לא היה, אם כי ייתכן שלהמלצות שגיבשה הוועדה הייתה בכל אופן השפעה מסוימת על דפוסי הפעולה של משרדי הפנים והאוצר. כך נשלם המהלך של ביטול המועצה המקומית הזעירה שבי ציון וצירופה למועצה האזורית מטה אשר. לאחר מאבק משפטי ממושך הוחלט גם שלא להקים ליישוב צור יגאל מועצה מקומית עצמאית, לאחר שיופרד מהמועצה האזורית דרום השרון, אלא לאחד אותו עם המועצה המקומית כוכב יאיר. כמו כן הוקמו ועדות חקירה כדי לבחון כמה מהמקבצים שטופלו בדוח הוועדה, כמו בעניין ביטול המועצה המקומית הזעירה רמות השבים. ערוץ נוסף ליישום חלק מהמלצות הוועדה היה חוק ההסדרים המלווה את אישור תקציב המדינה. כך נקבע גודל סף מינימלי חדש להקמת

רשות מקומית חדשה: 5,000 תושבים, ולקראת אישור התקציב לשנת 2002 נעשה ניסיון שלא צלח להעלות את גודל הסף ל-10,000 תושבים, ובאמצעות חוק ההסדרים לבטל רשויות מקומיות זעירות שבהן פחות מ-3,000 תושבים. נוסף על כך, בדוח ועדה שעסקה בבחינת הקריטריונים להקצאת מענק האיזון (משרד הפנים, 2001) צוין הצורך שלא להטיל את נטל "החסרונות לקוטן" של רשויות מקומיות קטנות על המדינה, אם מדובר ברשויות שהרמה החברתית-כלכלית של תושביהן גבוהה. אפשר לקבוע שגם אם לא נעשתה רפורמה פורמלית, הרי לעקרונות המדיניות שגובשו בעניין איחוד רשויות מקומיות הייתה השפעה מסוימת. הדבר משתקף בעיקר בקושי גדל להקים רשויות מקומיות חדשות. לא ברור אם יש כאן השפעה ארוכת טווח או שבעלי אינטרס ביישובים חדשים ובמועצות אזוריות הנוגעות בדבר יפרצו בסופו של דבר את המחסומים שנועדו למנוע הקמת רשויות מקומיות קטנות חדשות.

האם סוגיות כמו הצורך לאחד רשויות מקומיות, לפתח מסגרות לתיאום בין רשויות מקומיות ולהקים דרג אזורי או מטרופוליני של שלטון מקומי רלוונטיות בכלל לישראל? לפי טענה שהציג Sharkansky (1997), העיסוק בסוגיות אלו אינו רלוונטי לישראל הקטנה והצפופה. ישראל כולה היא מדינת מטרופולין. אוכלוסייתה קטנה יותר מזו של ערים כמו מקסיקו-סיטי או ניו-יורק. במדינות בגודלה של ישראל יכולה הממשלה לטפל באפקטיביות בעניינים מטרופוליניים ואפילו מקומיים, לעסוק בתיאום הפיתוח, להיות אחראית להיבטי שוויוניות ולטפל בתחומים המתאפיינים ביתרונות לגודל. גם כיום, המטרה בישראל נתונה לאחריות השלטון המרכזי. לממשלה ולשלוחותיה תפקיד מרכזי בתחומים כגון חינוך, תחבורה, תשתיות, תכנון, איכות הסביבה, דיוור, רווחה ומים. לטענת Sharkansky (1997) השלטון המרכזי ממלא בישראל הרבה מצרכי התיאום והדמוקרטיה המקומית, כולל responsiveness ו-accountability כלפי התושבים. עוד טען Sharkansky שהשלטון המקומי בישראל, בפרט ברשויות מקומיות קטנות, מתאפיין במינהל לא תקין ובפוליטיקה בסגנון "מסורתי", כלומר, משפחות מורחבות, קשרים עדתיים ונפוטיזם המתבסס על הקשרים האלה ממלאים בה תפקיד נכבד. ביזור סמכויות לשלטון המקומי יגדיל פערים בין רשויות מקומיות חזקות לחלשות, גם מכיוון שלמשרדי ממשלה תהיה פחות נכונות להעביר מענקים לרשויות המקומיות, אם לא יהיו להם שליטה ובקרה על דרך הוצאת הכספים. לפיכך, הדילמות בקשר למפת הרשויות המקומיות אינן רלוונטיות לישראל על פי Sharkansky, ובמדינה בגודלה של ישראל הפתרון לבעיות המקומיות ימצא בריכוז סמכויות בידי השלטון המרכזי.

ואולם, אפשר לחלוק על טיעון זה ועל השינויים המשתמעים ממנו, ובהם הפקעת סמכויות מידי השלטון המקומי והעברתן לממשלה ולשלוחותיה. עיריית ניו-יורק אכן אחראית לאוכלוסייה גדולה מזו של מדינת ישראל כולה. אבל זו דוגמה קיצונית של עיריית ענק, ועל יעילות תפקודה במקצת מהתקופות אפשר לחלוק. במטרופולין ניו-יורק עצמה יש מאות רשויות מקומיות קטנות ועיריית ניו-יורק היא חריג במפת השלטון המקומי ואפילו היא איננה מקיפה שטח גדול ומגוון כמו זה של מדינת ישראל.

יתרה מזו, ספק רב אם הממשלה בישראל מסוגלת לקבל עליה את הטיפול בניהול השירותים המקומיים ולהפעיל את השירותים ביעילות רבה מיעילותו של השלטון

המקומי. ניסיון משטרים ריכוזיים במדינות העולם המתפתח, כמה מהן מדינות שאינן גדולות מישראל, אינו מבטיח גדולות ונצורות בתחום זה. אוי למצב שהשלטון המרכזי אחראי דרך שלוחותיו האזוריות לניהול המקומי! גם אם תפקודו של השלטון המרכזי נראה תקין יותר מזה של רשויות מקומיות רבות, הרי שלוחות אזוריות האחראיות לניהול המקומי נוטות להפוך לחממה לחוסר יעילות, למינויים פוליטיים ברמה נמוכה ולשחיתות. גם בישראל ישנן דוגמאות קונקרטיות לעניינים מקומיים שהיו באחריות משרדי ממשלה, והתוצאה השכיחה הייתה הזנחה. קברניטי השלטון המרכזי עסוקים בראש ובראשונה בענייני ביטחון, חוץ וכלכלה לאומית. בעניינים האלה מתמקדת גם מערכת הבחירות. השירותים המקומיים יטו להיות סרח עודף של השלטון המרכזי, והם ימשכו כוח אדם טוב פחות ומינויים פוליטיים בעייתיים. ריכוזיות כזו גם תפגע קשות ביכולת הבוחרים להשפיע על נבחריהם בעניינים מקומיים (רזין, 1999א).

אפשר אפוא לקבוע כי סוגיית הרפורמות במפת השלטון המקומי ובארגון השלטון המקומי רלוונטית בהחלט לישראל. כפי שתואר קודם, הבעיה בארץ איננה נעוצה בפיצול יוצא דופן של מפת המדינה לרשויות מקומיות קטנות, אלא בהיעדר מנגנונים הממתנים בעיות של פיצול מוניציפלי. עקב כך הפיצול המוניציפלי בישראל יוצר בעיות בתחום היעילות הכלכלית ובמידה מסוימת גם בתחום התיאום והפיתוח הרצינולי של שימושי הקרקע. מנגנונים המפצים על הפיצול המוניציפלי יכולים לכלול דרג אזורי של שלטון מקומי, מנגנוני תיאום ושיתוף פעולה בין רשויות מקומיות או רשויות מיוחדות (special districts) לאספקת שירותים מסוימים. בישראל אין דרג אזורי של שלטון מקומי. אמנם כמה מהתפקידים המופקדים בידי דרג כזה, אם הוא קיים, כגון תכנון שימושי קרקע ברמה האזורית, איכות הסביבה, תשתיות אזוריות ותכנון תחבורה, נתונים בארץ בידי משרדי הממשלה, אך אין בכך פתרון מלא לבעיות הנובעות מהפיצול המוניציפלי. לעתים קרובות משרדי הממשלה אינם מסוגלים להתגבר על חוסר תיאום ועל מחלוקות בין הרשויות המקומיות. פעילותם לוקה לעתים בראייה מגזרית (שיכון, תחבורה, איכות הסביבה וכד') ולא כוללת, והם גם כמעט לא מחויבים במדיניותם לאוכלוסייה המקומית. את בעיות הפיצול מעצימה העובדה שסמכויותיה של מועצה מקומית זעירה כמעט זהות על פי חוק לסמכויותיה של עירייה ובה מאות אלפי תושבים. אמנם בפועל, המועצות המקומיות הזעירות אינן עוסקות בכל התפקידים שבערים גדולות, אך האפשרות להעביר את התפקידים המתאפיינים ביתרונות לגודל לדרג שלטון אזורי אינה קיימת.

מסגרת חוקית להפעלת רשויות מיוחדות, בתחומים כמו חינוך ותחבורה, איננה קיימת בישראל, וגם מנגנונים לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות קיימים באופן מצומצם יחסית. איגודי ערים – המסגרת החוקית העיקרית לשיתוף פעולה – הם מנגנון חלש בגלל היעדר מקורות מימון עצמאיים. איגוד הערים היחיד שהיקף פעילותו משמעותי הוא איגוד ערים לבניון אזור דן, והיקף הוצאותיהם של כל איגודי הערים האחרים (להוציא כבאות) – למעשה תחום ממלכתי ולא מוניציפלי) זניח במכלול הפעילות של הרשויות המקומיות בישראל. רכישת שירותים מרשויות מקומיות שכנות, הפעלת חברות משותפות לניהול אזורי תעשייה ופורומים משותפים מטיפוסים אחרים מיושמים בישראל בהיקף מוגבל בלבד. אפשר אפוא לקבוע שרפורמה במפת הרשויות המקומיות, אם על-ידי פיתוח מנגנונים נרחבים בהרבה של שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות ואם בדרך של איחוד רשויות מקומיות או הקמת דרג שלטון אזורי, היא צעד נחוץ מפרספקטיבה השוואתית.

ביזור מול ריכוז בממדים התפקודי והפוליטי

חלוקת התפקידים

מערכת יחסי שלטון מקומי-שלטון מרכזי בישראל נמצאת במקום כלשהו באמצע על פי ממד הביזור התפקודי ונוטה נטייה מסוימת לריכוזיות בהשוואה למדינות מערב אירופה וצפון אמריקה. בשירותים המקומיים העיקריים שבאחריות הרשות המקומית אפשר למצוא הנדסה (סלילת דרכים מקומיות ומדרכות וכד'), בניין ערים (תכנון), ביוב, תברואה ומים. אחריות השלטון המקומי לשירותים המקומיים איננה מלאה: פעילותו בתחום בניין ערים כפופה לתכנון המחוזי והארצי וגם בתחום משק המים הרשות המקומית עוסקת באספקת המים לתושבים אך אין לה סמכות לפעול בתחום הפקת המים (גולדמן, 1996). שירותים ממלכתיים עיקריים שהשלטון המקומי מופקד על אספקתם הם בתחומי החינוך והרווחה. נוסף על כך, לשלטון המקומי חלק במתן שירותי בריאות ודת. השירותים הממלכתיים הם היוצרים את עיקר הבעיות ביחסי שלטון מקומי-שלטון מרכזי, והדבר קשור בחלוקת הסמכויות ובנטל המימון. הרשויות המקומיות גם עוסקות בתפקידים שלכאורה אינם בתחום אחריותן, אם מבחירה ואם מכורח, למשל בקידום הפיתוח הכלכלי ובקליטת עלייה.

בהשוואה למדינות שלשלטון המקומי יש בהן סמכויות נרחבות, השלטון המקומי בישראל בולט בהיעדר סמכויות בתחום שמירת הסדר הציבורי (משטרה מקומית) ובסמכויות מצומצמות יחסית בתחום תכנון שימושי קרקע. השלטון המקומי גם אינו עוסק במידה משמעותית בתחומים כגון דיור ציבורי, תחומים הנתונים לאחריותן של רשויות מקומיות בכמה מדינות. גם בתחום החינוך, נראה כי לשלטון המקומי יש סמכויות מוגבלות יחסית, בהשוואה לרוב מדינות האיחוד האירופי (DEXIA, 1997), ועיקר האחריות לבניית בתי ספר ולתשלום משכורות מוטלת על משרד החינוך.

היקף הוצאותיו של השלטון המקומי בישראל, כולל חברות עירוניות וגופים מסונפים, מתקרב בשנים האחרונות לעשרה מיליארד דולר. עם זאת, משקלו של השלטון המקומי בסך כל ההוצאה הציבורית בישראל אינו גבוה בפרספקטיבה בין-לאומית השוואתית (לוח 6). משקלו של השלטון המקומי בהוצאה הציבורית גבוה במיוחד במדינות סקנדינביה ובמדינות חבר העמים ונמוך במיוחד ברוב המדינות המתפתחות: באפריקה, באמריקה הלטינית ובדרום-מזרח אסיה. אחוז הוצאות השלטון המקומי מסך כל הוצאות הממשלה על כל דרגיה נמוך בישראל מאשר ברוב מדינות המערב, פרט לאוסטרליה וניו-זילנד, שהשלטון המקומי בהן חלש. לעומת זאת, משקלו של הוצאות השלטון המקומי בישראל גבוה בהשוואה לרוב המדינות המתפתחות. מדינות מערביות שבהן משקל השלטון המקומי דומה לכאורה או מעט גבוה מזה שבישראל – צרפת, קנדה, אוסטרליה, גרמניה, ספרד ובלגיה – הן מדינות פדרליות או מדינות שיש בהן שלטון מחוזי חזק. עובדה זו מדגישה את הריכוזיות היחסית בארץ: כל ההוצאה הציבורית שאיננה של השלטון המקומי היא ביד השלטון המרכזי. ראוי להעיר עם זאת, שהסתכלות על ההוצאה הציבורית האזרחית בלבד מעלה במידה מסוימת את משקלו של השלטון המקומי בישראל, בהשוואה למדינות אחרות.

בחינת גובה הוצאותיו של השלטון המקומי בארץ ביחס לגובה התל"ג (לוח 7) מביאה לידי מסקנות דומות. מדינות סקנדינביה ומדינות אירופיות נוספות מובילות על פי מדד זה, בעוד שבמדינות מתפתחות רבות היקף הוצאותיו של השלטון המקומי מזערי גם בהשוואה לתל"ג. ישראל אינה שונה על פי מדד זה מצרפת, קנדה וגרמניה ואף עולה על כמה מדינות במערב אירופה: ספרד, בלגיה ופורטוגל. אולם היקף ההוצאות של השלטון המקומי בישראל בהשוואה לתל"ג נמוך מאשר ברוב מדינות המערב, והריכוזיות היחסית בארץ עוד מודגשת בהיעדר דרג שלטון אזורי או מחוזי.

מדד הוצאות השלטון המקומי לנפש (לוח 8) הוא מדד בעייתי, מכיוון שהוא משקף במידה רבה הבדלים בין מדינות ביוקר המחיה ובעלות אספקת השירותים המוניציפליים ולא דווקא בהיקף השירותים ובאיכותם. השלטון המקומי בישראל מפגר מאוד על פי מדד זה אחרי רוב מדינות העולם המפותח, למעט ספרד, ניו-זילנד, פורטוגל ואוסטרליה, אך עולה על מדינות אירופה הקומוניסטית לשעבר ומדינות העולם השלישי.

אוטונומיה פוליטית: מריכוז לביזור

בכל מה שקשור באוטונומיה הפוליטית שהשלטון המקומי זוכה לה בביצוע תפקידיו, מדינת ישראל היא לכאורה מדינה ריכוזית ביותר, על פי הבסיס החוקי. משרד הפנים הוא המשרד הממשלתי האחראי למערכת השלטון המקומי, אך הרשויות המקומיות כפופות לפיקוחם של משרדי ממשלה רבים, כל משרד בתחומו, ובראש וראשונה – משרדי החינוך והעבודה והרווחה – לכל אחד מהם יש סמכויות נרחבות בתחומים שהשלטון המקומי עוסק בהם. אולם בפועל התחולל בארץ בעשרות השנים האחרונות תהליך פוליטי משמעותי מאוד של ביזור. נוצרה אפוא אנומליה בין הבסיס החוקי, המשקף ריכוזיות רבה ביחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי, לבין המציאות של שלטון מרכזי מפוצל, שאינו עומד בעומס המוטל עליו בביצוע תפקידים שונים ובפיקוח על הרשויות המקומיות, לעומת שלטון מקומי שהתחזק במידה מסוימת – לפחות במהלך שנות השמונים ובתחילת שנות התשעים. מצב זה יצר בעיות של נטילת סמכויות על ידי הרשויות המקומיות ללא שבאה בצדן האחריות לתוצאות, בעיקר בתוצאות התקציביות כלפי הבוחרים וכלפי השלטון המרכזי.

בשנותיה הראשונות של המדינה הייתה הנטייה לריכוזיות צפויה ומובנת. בתנאים של הקמת מדינה יהודית, בפעם הראשונה אחרי אלפיים שנה, היה אפשר לצפות שהעם יקבל בהסכמה רחבה את עליונות השלטון המרכזי ואת סמכותו להתערב במגוון תחומים ברמה המקומית, בהנחה שרק שלטון ריכוזי יכול להכתיב עדיפויות לאומיות בשנים שמגשימים בהן אתגרים היסטוריים של יצירת תשתיות בביטחון, בכלכלה ובקליטת עלייה (קוברסקי, 1987). השורשים הסוציאליסטיים של השלטון בשנים הראשונות חיזקו את מגמת הריכוזיות, גם מפני שהשלטון המקומי בשנים הראשונות לאחר קום המדינה נטה להיות מזוהה עם המחנה האזרחי – הימין. השנים הראשונות התאפיינו גם במנגנונים מפלגתיים רבי עצמה. בשלב מסוים שלטה תנועת העבודה ברוב מוקדי העצמה במדינה – בכנסת, בממשלה, בסוכנות היהודית, בהסתדרות, ובהדרגה גם

ברשויות המקומיות – והחלטות מרכזיות התקבלו בקרב חוג מצומצם של פעילי מפלגה (אלעזר, 1987). בשלטון המקומי ראו במידה רבה לא יותר מקבלן משנה – זרוע מבצעת של משרדי ממשלה (דרי ושורץ-מילנר, 1994).

המעבר ממגמה של ריכוזיות לתהליך המבזר סמכויות ועוצמה פוליטית החל בשנות השישים ואולי אפילו בשנות החמישים המאוחרות, ובלט יותר ויותר מאז המחצית השנייה של שנות השבעים. בהכללה אפשר לומר שתהליך הביזור נבע משני תהליכי-על מרכזיים:

1. המדינה התארגנה במסגרות שלטון פורמליות יותר, ובהדרגה הסדירה את היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, הגדירה את תחומי הפעולה של הרשויות המקומיות וצמצמה את השליטה הלא-פורמלית של השלטון המרכזי על השלטון המקומי דרך מנגנוני המפלגות.

2. תהליך הביזור הפוליטי קיבל תנופה בעקבות מלחמת יום הכיפורים ופרישת דור המייסדים בעקבותיה. תהליך זה החל בשנים שבין מלחמת ששת הימים למלחמת יום הכיפורים, כאשר שערוריות שחיתות והסתאבות שלטונית עלו על סדר היום. הוא קיבל תנופה רבה בעקבות מלחמת יום הכיפורים והמהפך בשלטון בשנת 1977. אירועים אלו כרסמו הרבה מהאמונה בכושרם ובשיקול דעתם של המנהיגים בניווט ענייני המדינה. תמורה אידאולוגית שהתבטאה בשקיעת ערכים קולקטיביים סוציאליסטיים או לאומיים ובאינדיבידואליזם גובר ופיצול חברתי עוד הגבירו את תהליך הביזור. התהליך התבטא בכוח גובר של קבוצות אינטרס שונות ובפיצול פוליטי, וזה הוביל לקושי גדל של המדינה לגבש מדיניות עקבית. בשנים האחרונות היה לממשלה קשה עוד יותר לקבל החלטות וליישם מדיניות, עקב הפיצול בה עצמה ובגלל חוסר יכולתה לקדם חקיקה מסודרת בכנסת. מנגד, בעקבות צמיחת מנהיגות מקומית בלתי-תלויה במרכזי המפלגות ובפוליטיקאים מהממשלה ומהכנסת (רזין, 1991) ובעקבות שיפור ניכר ביכולות המקצועיות בשלטון המקומי, השלטון המקומי התחזק (גי'אנר-קלוזנר ופלזנשטיין, 1997).

תהליך הביזור התבטא בפער בין המסגרת הפורמלית של יחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי לבין המציאות. מצב זה תואר בהרחבה אצל קלכהיים (1997): הוא יצר בעיות קשות של סמכות בלא אחריות; ראשי רשויות מקומיות קיבלו החלטות בעלות משמעויות תקציביות נכבדות, בלי פיקוח אמיתי של השלטון המרכזי, ובלי לשאת באחריות לתוצאות מעשיהם, מכיוון שהאחריות הפורמלית הייתה בידי משרדי הממשלה. מדיניות הפיתוח של מוסדות חינוך היא דוגמה מובהקת לבעיה זו (בן-אליא וכנעני, 1996). נטל מימון הפיתוח של מוסדות חינוך הוא באחריות משרד החינוך, אך החלטות הרשויות המקומיות משפיעות בדרכים רבות על הביקוש למוסדות חינוך, ומקבלי ההחלטות המקומיים אינם נושאים בנטל הכספי הנובע מהחלטותיהם.

לוח 6: הוצאות השלטון המקומי במדינות נבחרות כאחוז מסך כל הוצאות הממשלה על כל דרגיה 1998

אחוז הוצאות השלטון המקומי מסך כל הוצאות הממשלה	אחוז הוצאות השלטון המקומי מסך כל הוצאות הממשלה	אחוז הוצאות השלטון המקומי מסך כל הוצאות הממשלה	אחוז הוצאות השלטון המקומי מסך כל הוצאות הממשלה
18.1	קנדה (1997)*	59.4	האנטיליים ההולנדים (1995)
17.2	אוסטריה*	55.8	דנמרק
16.9	ברזיל (1997)*	41.1	בילורוסיה
15.4	לוקסמבורג (1997)	39.8	רוסיה**
15.2	גרמניה*	39.7	מונגוליה
14.8	ספרד (1997)*	39.1	פינלנד
14.5	ישראל (1996)	38.6	נורבגיה
13.7	בוליביה*	37.0	שבדיה
12.5	רומניה (1997)	35.8	קזחסטאן
12.2	קרואטיה	31.4	אירלנד (1997)
11.7	בלגיה	29.5	איסלנד
11.4	סלובניה	29.2	קירגיזיה (1999)
10.9	ניו זילנד	28.5	מולדובה
10.6	פרו*	26.2	הונגריה
10.3	פורטוגל	26.1	הממלכה המאוחדת
10.3	גואטמלה (1993)	26.1	הולנד (1997)**
9.9	דרום אפריקה*	26.1	איטליה
9.2	הפיליפינים (1992)	26.1	ארצות-הברית*
8.6	תאילנד	25.7	לטביה
8.6	צ'ילה	24.4	אזרביג'אן
8.6	ניקרגואה (1995)	22.5	פולין
8.1	סלובקיה	22.2	אסטוניה
6.1	אוסטרליה*	22.1	ליטא
4.5	מקסיקו (1997)*	21.9	שוויץ*
4.5	מלזיה (1997)*	20.8	צ'כיה
3.5	בוטסוונה (1994)	20.3	בולגריה
3.5	קניה (1994)	18.7	אלבניה
2.6	פרגוואי (1993)	18.6	צרפת (1997)

מקור: International Monetary Fund, 2000

בנתוני שנתון קרן המטבע הבין-לאומית, שלוח זה וכמה מהלוחות שאחריו מתבססים עליהם, יש אי-דיוקים שמקורם כנראה בהגדרות לא אחידות המשמשות את המדינות השונות המספקות את הנתונים ואולי גם בסיבות נוספות. הלוחות המבוססים על נתוני שנתון זה אמינים מספיק לצורך התרשמות השוואתית כללית, אך לצורך קבלת מידע מדויק על מדינה ספציפית צריך לאמת את הנתונים באמצעות פרסומים נוספים העוסקים באותה מדינה.

סך כל הוצאות הממשלה חושב כך: סך כל הוצאות הממשלה (השלטון המרכזי) + הוצאות הדרג האזורי (במדינות פדרליות) + הוצאות השלטון המקומי, בניכוי מענקי הממשלה לדרג האזורי ומענקי שני הדרגים העליונים לשלטון המקומי.

הנתונים הם לשנת 1998 או לשנה הקרובה ביותר שהיו עליה נתונים.

* מדינות הכוללות דרג אזורי (בדרך כלל מדינות פדרליות), שלא הוכלל כחלק מהשלטון המקומי.

** רשויות אזוריות/פרובינציות נכללו בנתוני השלטון המקומי.

לוח 7: הוצאות השלטון המקומי כאחוז מהתל"ג במדינות נבחרות, 1998

הוצאות השלטון המקומי כאחוז מהתל"ג	הוצאות השלטון המקומי כאחוז מהתל"ג	הוצאות השלטון המקומי כאחוז מהתל"ג	הוצאות השלטון המקומי כאחוז מהתל"ג
6.7	אלבניה	32.6	דנמרק
6.7	קרואטיה	22.5	שבדיה
6.2	ברזיל (1997)*	20.3	פינלנד
5.8	לוקסמבורג (1997)	18.2	נורבגיה
5.6	רוסיה**	14.3	איטליה
5.6	ספרד (1997)*	13.6	הונגריה
5.3	בלגיה	13.0	איסלנד
5.2	סלובניה	12.8	אירלנד (1997)
4.7	פוטוגל	12.5	מונגוליה
4.2	רומניה (1997)	11.9	הולנד (1997)**
3.9	בוליביה*	11.7	בוליביה*
3.8	ניו-זילנד	11.7	הממלכה המאוחדת
3.5	סלובקיה	10.3	פולין
3.3	ניקרגואה (1995)	10.0	שוויץ*
3.0	דרום אפריקה*	9.9	בולגריה
2.0	אוסטרליה*	9.9	אסטוניה
2.0	צ'ילה	9.9	צ'כיה
2.0	תאילנד	9.4	ארצות הברית*
1.8	פרו*	9.2	ליטא
1.6	קניה (1994)	9.2	קניה (1994)
1.3	בוטסוונה (1994)	8.8	קזחסטאן
1.1	מקסיקו (1997)*	8.7	צרפת (1997)
0.8	מלזיה (1997)*	8.4	קנדה (1997)*
0.3	פרגוואי (1993)	8.1	ישראל (1996)
		7.5	גרמניה*

מקור: International Monetary Fund, 2000. נתוני תל"ג: World Bank. שערי חליפין לשנים המתאימות: אתרי אינטרנט שונים.

הנתונים הם לשנת 1998 או לשנה הקרובה ביותר שהיו עליה נתונים.

* מדינות הכוללות דרג אזורי (בדרך כלל מדינות פדרליות), שלא הוכלל כחלק מהשלטון המקומי.

** רשויות אזוריות/פרובינציאליות נכללו בנתוני השלטון המקומי.

לוח 8: הוצאות השלטון המקומי לנפש במדינות נבחרות, 1998

הוצאות השלטון המקומי לנפש (בדולרים אמריקאים)	הוצאות השלטון המקומי לנפש (בדולרים אמריקאים)	הוצאות השלטון המקומי לנפש (בדולרים אמריקאים)	הוצאות השלטון המקומי לנפש (בדולרים אמריקאים)
404	פולין	10,759	דנמרק
332	אסטוניה	6,231	נורבגיה
308	קרואטיה	5,746	שבדיה
302	ברזיל (1997)*	4,923	פינלנד
284	לטביה	3,999	שוויץ*
234	ליטא	3,614	איסלנד
223	בולגריה	2,952	הולנד (1997)**
129	סלובקיה	2,875	איטליה
127	רוסיה**	2,760	ארצות-הברית*
122	קזחסטאן	2,623	לוקסמבורג (1997)
101	צ'ילה	2,493	הממלכה המאוחדת
98	דרום אפריקה*	2,457	אוסטריה*
59	רומניה (1997)	2,279	אירלנד (1997)
52	מונגוליה	2,279	צרפת (1997)
48	אלבניה	1,990	גרמניה*
44	פרו*	1,675	קנדה (1997)*
43	תאילנד	1,337	בלגיה
39	בוליביה*	1,284	ישראל (1996)
39	מקסיקו (1997)*	813	ספרד (1997)*
36	בוטסוונה (1994)	615	הונגריה
35	מלזיה (1997)*	558	ניו-זילנד
12	ניקרגואה (1995)	508	צ'כיה
5	פרגוואי (1993)	505	סלובניה
3	קניה (1994)	502	פורטוגל
		420	אוסטרליה*

מקור: International Monetary Fund, 2000. נתוני אוכלוסייה: השנתון הדמוגרפי של האו"ם. הנתונים הם לשנת 1998 או לשנה הקרובה ביותר שהיו עליה נתונים.
 * מדינות הכוללות דרג אזורי (בדרך כלל מדינות פדרליות), שלא הוכלל כחלק מהשלטון המקומי.
 ** רשויות אזוריות/פרובינציות נכללו בנתוני השלטון המקומי.

לטענת קלכהיים (1997), אפקטיביות הפיקוח הממשלתי על השלטון המקומי בישראל מוגבלת ביותר. כדי להפעיל באמת את שפע ההוראות שבחוקים ובתקנות יש צורך באלפי עובדים, אבל אלה אינם בנמצא. לדוגמה, כל הלוואה של חברה עירונית דורשת את אישור משרד הפנים, ובפועל מובן שאי-אפשר לפקח פיקוח רציני על היקף כזה של פעילות. בקרה בפועל חלשה בהרבה מהבקרה והפיקוח על פי חוק איננה ייחודית לישראל, אם כי נראה שהיא בולטת בארץ במיוחד. חוסר תיאום בין משרדי הממשלה, היעדר פיקוח, ואי-שליטה בפרטי התרחשויות מקומיות הרחיבו עם השנים את האוטונומיה המקומית. משברים כספיים בשלטון המקומי אמנם יכולים להניע את משרדי הממשלה להדק את הפיקוח שכשל, אבל על פי דרי ושוורץ-מילנר (1994), תגובה זו נדונה לכישלון בשל יכולתם המוגבלת של קומץ פקידי השלטון המרכזי לפקח על ההיקף העצום של פעילות הרשויות המקומיות. ריכוזיות "בוטה", כמו זו של המודל הבריטי, איננה פועלת בישראל, מכיוון שהשלטון המרכזי בארץ גם לו רצה, אינו מסוגל לה (בן-אליא, 1995).

בד בבד עם התרופפות הפיקוח הממשלתי התחוללו ברשויות המקומיות תהליכים שדרבנו את תהליך הביזור. בין היתר, השתפרו היכולות הניהוליות בשלטון המקומי. המעבר לבחירות ישירות לראשי עיריות ומועצות מקומיות היה גורם חשוב, אם כי לא יחיד, לעליית דור חדש של ראשי רשויות מקומיות תלויים פחות במרכזי המפלגות וככלל, בעלי השכלה וכישורים גבוהים מאלה שאפיינו ראשי רשויות מקומיות מהדור הקודם. התמקצעות המטה ברשויות המקומיות הייתה תהליך נוסף. הוא התבטא, בין היתר, במינוי מנכ"ל לרשות המקומית, במקום מזכיר הרשות, ובמינוי בעלי תפקידים חדשים בתחום התכנון האסטרטגי והפיתוח הכלכלי (ג'אנר-קלוזנר ופלוזנשטיין, 1997).

מאז שנות השמונים התבטא תהליך הביזור בהגדלת נפח הפעילות המוניציפלית, לא בעקבות מדיניות מוצהרת, אלא בגלל וקום ממשלי ברמת השלטון המרכזי, אשר השלטון המקומי היה נכון למלא (בן-אליא, 1998). השלטון המקומי הרחיב את פעילותו בעיקר בתחומי הפיתוח הפיסי והכלכלי ובתחום שירותי הרווחה. בכשלים של הממשלה ראה השלטון המקומי מעין הזמנה לרשויות המקומיות ליזום ולקבל אחריות ישירה לתפקידים שהייתה אמורה הממשלה לבצע.

בתחום הפיתוח הכלכלי שימשו חברות כלכליות מוניציפליות יותר ויותר זרוע של הרשות המקומית לקידום פרויקטים (פלוזנשטיין, 1994). התרחבה גם תופעת השותפויות בין הרשויות המקומיות לבין המגזר הפרטי בתחום הפיתוח המקומי (חסון וחזן, 1997). שותפויות אלו כללו בין היתר התקשרויות שהיזם הפרטי שימש בהן קבלן לגיוס ההון ולביצוע העבודה ועסקות קומבינציה שבהן קיבל עליו היזם את הפרויקט בתמורה להשבחת ערך הקרקע.

ביצוע פעולות דרך חברות עירוניות וקבלני משנה פרטיים בלט לא רק בתחומי הפיתוח. גדל תפקידן של החברות העירוניות בתחום אספקת השירותים המוניציפליים וניהול נכסי הרשות המקומית. לפעילות דרך חברות עירוניות היו יתרונות של גמישות תפעולית וכספית, בהעסקת כוח אדם, במכרזים ובגיוס הון. עם זאת, בגמישות זו גלומות גם בעיות רבות הקשורות במינהל תקין. "סגירת פרצות" כמו בתחום הפטור ממכרזים, מצמצמת את היתרונות שיש לפעילות דרך חברות מוניציפליות, למעט בתחום הגמישות הרבה יותר שבהעסקת כוח אדם. אלא שגם בתחום אחרון זה הצטמצם הפער בין

הרשות המקומית עצמה לחברה המוניציפלית. הפרטה ברשויות המקומיות, שהתבטאה בעיקר בהעסקה נרחבת של קבלני משנה לצורך אספקת שירותים כמו פינוי אשפה ותחזוקה (בן-אליא, 1990), תרמה להתייעלות, גם כן בעיקר בזכות הגמישות שבהעסקת עובדים דרך קבלני משנה. הפרטת גביית הארנונה גם יכולה להגדיל ישירות את הכנסות הרשות המקומית. בכלים האלה יש כדי לתרום להתייעלות ולגמישות רבה יותר בתפעול הרשות המקומית, וככלל אפשר לראות בהם רכיב בתהליך הביזור. ואולם, תהליך זה מאפיין את כלל המגזר הציבורי, כולל משרדי ממשלה, ולכן לא ברור עד כמה השפעתו על מגמות הביזור התפקודי והפוליטי הייתה משמעותית.

ביזור מוגבל של סמכויות, שאינו מחייב שינויי חקיקה, היה אמור להיות מיושם בפעם הראשונה בשנת 2002, 22ב- רשויות מקומיות שנבחרו על סמך יכולת ניהול טובה וחוסן כלכלי, מתוך כוונה לייצג מגוון רחב ככל האפשר של רשויות מקומיות: אשדוד, אשקלון, ביתר עילית, דרום השרון, הרצליה, חולון, חוף הכרמל, חיפה, טירת הכרמל, כרמיאל, מטה בנימין, משגב, נצרת עילית, נשר, קריית טבעון, ראשון לציון, רמת גן, רמת השרון, רעננה, שוהם, תל-אביב ותל-שבע. הרשויות המקומיות קיבלו פטור מהצורך לבקש אישורים פרטניים ממשרד הפנים במהלך השנה לכל עסקת מקרקעין (מכירת נכסים), תקציב בלתי רגיל (הלוואת פיתוח), לקיחת אשראי והעברת כספים מסעיף לסעיף. את האישורים הנדרשים היה עליהן לקבל במרוכז בעת אישור התקציב בתחילת השנה. הייתה גם כוונה להעניק לרשויות אלו יתר גמישות בקביעת תעריפי הארנונה (זינגר, 2002).

האומנם ביזור?

עד כמה עמוק ומשמעותי תהליך הביזור שהתחולל בישראל בעשרות השנים האחרונות? לצד גורמים שדרבנו את תהליך הביזור בישראל, אפשר לזהות גם תמורות שלא בהכרח משפיעות בכיוון זה ואפשר אפילו שיבלמו את התהליך. תמורה אחת התחוללה במחצית השנייה של שנות השמונים: הפיקוח שהטיל השלטון המרכזי על שינויים בתעריפי המסים המקומיים (ראו פירוט בפרק הבא, העוסק במימון הרשויות המקומיות). בהיבטים מסוימים נעשו במהלך שנות התשעים ניסיונות לחזק את הביקורת על ניהול הרשויות המקומיות, בעיקר מאז החל לפעול האגף לביקורת ברשויות המקומיות, בשנת 1994. בראש ובראשונה אגף זה עושה ביקורת שנתית על תקציביהן של כל הרשויות המקומיות דרך רשת של משרדי רואי חשבון. בזכות פעילות זו יש כיום דוחות כספיים שנתיים עדכניים לכל הרשויות המקומיות.

תמורה נוספת, שהשלכותיה על תהליך הביזור אינן חד-משמעיות, עניינה בתהליכי הפרטה ותאגוד המתחוללים במערכת השלטון המקומי בישראל. בהפרטה אין הכוונה שפעולות מתבצעות באמצעות קבלנים, אלא שיש הפרטה מלאה של תפקודים: נותנים זיכיונות לחברות פרטיות או מפרסמים מכרזים בשיטת BOT (Build-Operate-Transfer) שבהם גורם פרטי מקבל אחריות מלאה להקים תשתית ולתת שירות לפרק זמן מסוים, כפוף לסטנדרטים שנקבעו. בתאגוד הכוונה היא שיופרדו תפקודים מסוימים מהמשק הכספי הכללי של הרשות המקומית, בדרך כלל על-ידי הקמת חברה מוניציפלית, על מנת למנוע סבסוד צולב והזנחת השקעות בתחומים היכולים להחזיק את עצמם כלכלית כמו

מערכות מים וביוב או ניהול אזורי תעשייה. דוגמאות מרכזיות אכן כוללות תאגוד מערכות מים וביוב, כולל מכוני טיהור – צעד שגם זכה לגושפנקה חוקית – והפעלת אזורי תעשייה באמצעות מינהלת – בדרך כלל חברה עירונית המשותפת לעתים לכמה רשויות מקומיות.

תהליכי הפרטה ותאגוד אמורים לייעל את מתן השירותים המוניציפליים. כך, הפרדת משק המים והביוב מהרשויות המקומיות ומתן סמכות לתאגידי המים לגבות היטלי מים וביוב ישירות מהמשתמשים, מבלי שלרשויות המקומיות תהיה אפשרות להשתמש בכספים אלו, נועדה להבטיח שיושקעו המשאבים המתאימים במערכות המים והביוב. אולם שינויים אלו אינם מבטאים בהכרח המשך תהליך של ביזור פוליטי ומתן יתר אוטונומיה לרשויות המקומיות. הוצאת פעילויות רווחיות מהתקציב הכללי של הרשות המקומית והפעלתן כמשק סגור מגבילה את מרחב התמרון של הרשות המקומית ומותירה לה חופש פעולה מוגבל לקבוע סדרי עדיפויות ולממן פעולות בתחומים לא-רווחיים, כמו חינוך ורווחה. גם מכרזים בשיטת BOT מכתיבים כללי משחק ומשעבדים הכנסות לשנים רבות, והרשות המקומית נושאת לעתים במקצת מהסיכון שבפרויקט. התהליכים האלה אמורים אפוא לסייע לממן פרויקטים של פיתוח ולספק שירותים ביעילות, אך הם יכולים גם לצמצם את חופש הפעולה של הרשויות המקומיות ואת יכולתן לקדם יוזמות בתחומים כמו פיתוח כלכלי או שירותי חינוך ורווחה משופרים.

התכנון הפיסי הוא תחום בעל חשיבות מרכזית ליישום אסטרטגיות לפיתוח מקומי. השלטון המקומי והשלטון המרכזי חולקים בו את הסמכויות. בתחום זה נעשתה פעילות חקיקה ענפה: חוקק חוק התכנון והבנייה ב-1965, ועם השנים הוכנסו בו תיקונים רבים, כמה מהם רחבים ומהותיים. לשלטון המרכזי יש מעמד עדיף על פי חוק, אך בפועל יש לרשויות המקומיות השפעה לא מעטה על דפוסי התכנון והפיתוח בתחום השיפוט שלהן (בן-אליא, 1995). ניתוח מפורט של תחום התכנון והבנייה חורג ממטרות הסקירה הנוכחית, אך ככלל, ספק אם שינוי התיקונים לחוק התכנון והבנייה שינוי מהותי את יחסי הכוח המורכבים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי בתחום זה. תחום התכנון והבנייה משקף אפוא הן את מגמת הביזור, מגמה המקשה על הממשלה לכפות על רשויות מקומיות דפוסי פיתוח בניגוד לרצונן, והן את מגבלותיו של תהליך הביזור, תהליך שהותיר על כנו את המסגרת החוקית הריכוזית. מסגרת זו שומרת בידי השלטון המרכזי את הזכות להכתיב מדיניות תכנון ולהכריע בשם שיקולים לאומיים רחבים, אך גם מכפיפה לאישור הדרג הממשלתי החלטות רבות, אף על פי שהן בעלות השלכות מקומיות בלבד.

תמורה נוספת שאיננה מאפיינת תהליך של ביזור דווקא, עניינה בשינויים ביחסי הכוח בין משרד האוצר למשרדי הממשלה המגזריים ובנטייה של משרד האוצר לרכז בידיו סמכויות. משרד האוצר הוא בעל הסמכות האמיתי בכל מה שקשור במדיניות בתחום המשק הכספי של הרשויות המקומיות. מעורבותו של משרד האוצר מתפשטת גם לתחומים נוספים. לדוגמה, קביעת מפת הרשויות המקומיות היא תחום מובהק שבו החוק נותן לכאורה סמכות כמעט אבסולוטית לשר הפנים. אבל אם שר הפנים ממנה ועדות חקירה כדי לטפל בעניין זה, אך הוועדות אינן מקבלות אישור תקציבי, יש בכך כדי לשתק למעשה פעילות ועדות ויוזמות לשינויי גבולות מוניציפליים.

משרד האוצר מתערב גם בתחומים מגוונים באמצעות חוק ההסדרים, אולי בתגובה

לחוסר יכולת לקדם מדיניות וחקיקה ממשלתית בכנסת בדרכים המקובלות. כך קידם משרד האוצר מגבלות על הקמת רשויות מקומיות חדשות ואפילו ניסה, כפי שתואר בסעיף הקודם, לקדם את ביטולן של רשויות מקומיות קטנות מאוד. אפשר אפוא לטעון שלמשרד הפנים אוטונומיה פוחתת בניהול ובפיקוח על מערכת השלטון המקומי, ואילו משרד האוצר מרכז בידיו את הכוח המשמעותי בסוגיות בעלות משמעות כספית. ניתוח מאזן העצמה הפוליטית והתפקודית בכל הקשור בניהול החיים המקומיים אינו עוסק אם כן רק ביחסים שבין השלטון המקומי לשלטון המרכזי או במגמות הפרטה ותאגוד של תפקודים מקומיים, אלא גם בשינויים ביחסי הכוח בתוך השלטון המרכזי.

למרות חולשתו היחסית של הפיקוח הממשלתי ולמרות תהליך הביזור דה-פקטו שהתחולל בעשרים השנים האחרונות, אין להקל ראש אפוא בהשפעת המסד החוקי, שנותר ריכוזי ביותר, על בלימת תהליך הביזור. הרשויות המקומיות נזקקות לאישורו של השלטון המרכזי על כל צעד ושעל. אישור התקציב, לקיחת אשראי, חוקי עזר, תכנון ובנייה, הקמת תאגידים הם רק מקצת התחומים שבהם השלטון המקומי תלוי באישור ממשרדי ממשלה או מהכנסת. מנגד, הקצאת המענקים הממשלתיים וההשתתפויות הממשלתיות הייעודיות אינן מעוגנות בחוק או בהסכמים מחייבים. מצב זה משמר תלות של הרשויות המקומיות בשלטון המרכזי, והשרים ובעלי תפקידים בשלטון המרכזי יכולים לנצל את הצורך באישורים מהם על מנת ללחוץ על רשויות מקומיות בכל מיני תחומים, גם אם בפועל, מבחינת אפקטיביות הפיקוח, אין לאישורים ערך משמעותי. לעתים רואים בראש הרשות המקומית מי שיש לו עצמה רבה אפילו מזו שיש לחברי כנסת ולשרים: תלותו במועצה קטנה מתלותם של שרי ממשלה בכנסת, ויש לו סמכות רבה מהסמכות שיש לשרים לקבל החלטות כספיות משמעותיות, מפני ששרים תלויים כיום כמעט בכל הוצאה באישור משרד האוצר. ואולם, המסד החוקי הריכוזי עדיין מגביל את מרחב פעולתו של ראש הרשות המקומית, חושף אותו ללחצים ומחייב אותו למאמצי שתדלנות מול שרי הממשלה ופקידי משרדיה.

תפיסות חלופיות של תהליך הביזור בישראל

לחוקרים יש תפיסות שונות זו מזו בעניין תהליך הביזור שהתחולל בעשרות השנים האחרונות בישראל. התפיסות הרווחות עוסקות בניגודים בולטים בשני תחומים עיקריים. ניגוד אחד עניינו במשמעותו של תהליך הביזור דה-פקטו שהתחולל בארץ: האם הביא תהליך זה לידי גידול אמיתי באוטונומיה הפוליטית של השלטון המקומי או להפך – שימש אמצעי לשמר את כוחו של השלטון המרכזי? עניינו של הניגוד השני בעלייתה של היזמה המקומית: האם יש בה תמורה ארוכת טווח או שמא יש בה רק שינוי שלא יחזיק מעמד לאורך זמן?

שתי התפיסות הראשונות עוסקות בניגוד הראשון. תפיסה אחת מזוהה מאוד עם טענות שהעלה קלכהיים (1997): לשלטון המקומי בישראל יש אוטונומיה לא-פורמלית רבה, למרות הבסיס החוקי הריכוזי. דווקא הפער בין הבסיס החוקי לבין הנוהגים בפועל מציב את ראשי הרשויות המקומיות במצב נוח – יש להם גמישות לא-מבוטלת, במידה רבה מפני שאינם נושאים באחריות מלאה לתוצאות הנובעות מהחלטותיהם – אחריות המוטלת באופן פורמלי על הממשלה. המצדדים בגישה זו ממעטים בחשיבות השינויים

שהתחוללו בעשרים השנים האחרונות, מכיוון שאם אין פיקוח אפקטיבי של השלטון המרכזי, יש לרשויות המקומיות אוטונומיה רבה בלי קשר בגורמים כמו תלותן בממשלה כדי לממן את הוצאותיהן.

תפיסה שנייה מדגישה גם היא את המציאות של ביזור דה-פקטו (דרי, 1999; דרי ושורץ-מילנר, 1994), אך שמה את הדגש על התנאים המאפשרים לממשלה לשלוט בשלטון המקומי ולא לאפשר לו אוטונומיה אמיתית. אי-התאמה של כללים פורמליים מיושנים להסדרים הנהוגים בפועל או היעדר כללים פורמליים בכלל צפויים לשמר תלות ניכרת של הרשויות המקומיות בשלטון המרכזי. הממשלה איננה פועלת לשנות חוקים וכללים פורמליים שאי-אפשר למלאם, ובמקום זאת היא מפעילה מערכת מעורפלת של אכיפה (fuzzy control) המתאפיינת בפער של ממש בין דרישות פורמליות להבנות בלתי-פורמליות, בגבולות מטושטשים ומשתנים של מעורבות הממשלה בכל מיני תחומים ובאכיפה חלקית ולא-אחידה של כללים (Dery, 2002). ערפול זה מאפשר למערכת השלטון המקומי להמשיך ולתפקד בלי רפורמה. לרשויות המקומיות יש אמנם גמישות ואוטונומיה מסוימת, אך בפועל הרשויות תלויות למדי בשלטון המרכזי. אם הכללים מעורפלים, ראשי הרשויות המקומיות תלויים ברצון הטוב של פוליטיקאים ובירוקרטים מהשלטון המרכזי. גם תפיסה זו ממעיטה בחשיבותו של תהליך הביזור שהתחולל בארץ. היא סבורה שביזור דה-פקטו ומערכת מעורפלת של שליטה הם נוהגים המאפשרים לשלטון המרכזי להימנע מלעשות רפורמה פורמלית של ביזור, ובמידה רבה הם משמרים את כוחו במחיר הגמשה מסוימת של כללים שממילא אינו מסוגל לאכוף.

בניגוד השני שתואר למעלה עוסקות שתי תפיסות נוספות. האחת – שמה את הדגש על תחום הפיתוח הכלכלי ובמידה פחותה על תחום החינוך, ורואה בעלייתה של היזמה המקומית בשנות השמונים ובשנות התשעים תמורה של ממש בכיוון של ביזור ואוטונומיה רבה יותר לשלטון המקומי (רזין, 1991; פלזנשטיין, 1994). השלטון המקומי שיפר את יכולותיו והגדיל את מעורבותו במגוון תחומים, אם מרצון ואם מכורח, בשל אפקטיביות פוחתת של פעילות השלטון המרכזי. התחזקה התחרות בין רשויות מקומיות על פיתוח שימושי קרקע עסקיים כדאיים מבחינת המשק המוניציפלי ועל משיכת אוכלוסייה חזקה, והחינוך ותחומי התכנון הפיסי שימשו כמכשירי מדיניות עיקריים בתחרות זו. על פי תפיסה זו, חל שינוי ניכר ביחסי שלטון מקומי-שלטון מרכזי בישראל מאז שנות השמונים, אף על פי שהשינוי לא נתמך ברפורמה פורמלית.

עוד תפיסה העוסקת בניגוד השני מכירה בתמורה המהותית שהתחוללה בעשרים השנים האחרונות, אך מעריכה שהיזמה המקומית, בדפוסים שהתפתחו בשנות השמונים והתשעים, לא תאריך ימים, מכיוון שאת התרחבות תחומי העיסוק של הרשויות המקומיות לא ליווה גידול במשאבים העומדים לרשותן (בן-אליא, 1998). המשבר הבלתי-נמנע צפוי אפוא לדרבן תהליכי הפרטה: תפקידים יועברו לחברות פרטיות ולארגונים ללא כוונת רווח, ותצטמצם אחריותן הישירה של הרשויות המקומיות לשירותים. השלכותיו של תהליך ההפרטה על עצמתו הפוליטית של השלטון המקומי ועל האוטונומיה המקומית וחופש הפעולה שיש לרשויות המקומיות אינן חד-משמעיות.

מימון הרשויות המקומיות

פרספקטיבה בין-לאומית השוואתית

מפרספקטיבה בין-לאומית השוואתית, מערכת השלטון המקומי בישראל איננה יוצאת דופן במאפייניה גם בממד מימון הרשויות המקומיות, אבל שתי תכונות עיקריות בולטות בה: מענקי ממשלה גבוהים יחסית ותלות גבוהה במס רכוש מקומי. המענקים מדרגי שלטון גבוהים מהווים יותר מ-40% מהכנסות הרשויות המקומיות בישראל, חלקם מענקים כלליים וחלקם מענקים ייעודיים. ככלל, משקל המענקים בהכנסות הרשויות המקומיות גבוה יותר במדינות מפותחות מאשר במדינות מתפתחות. במדינות מתפתחות רבות המענקים מזעריים (לוח 9), אבל יש שונות גדולה מאוד במדד זה בקרב מדינות ברמה נתונה של התפתחות כלכלית. במדינות אירופיות כגון שוויץ, אוסטריה, שבדיה וצ'כיה הרשויות המקומיות נשענות על הכנסות עצמיות הרבה יותר מאשר בישראל. לעומת זאת, תלותן של הרשויות המקומיות בישראל במענקים מדרגי שלטון גבוהים יותר גדולה רק מעט מהתלות שיש לרשויות המקומיות בקנדה, ארצות-הברית, נורבגיה ודנמרק בדרגי שלטון גבוהים וקטנה מהתלות בדרגי שלטון גבוהים שאפשר למצוא במדינות מערביות כגון איטליה, בלגיה, הולנד, בריטניה ואירלנד. שלוש האחרונות בולטות במיוחד בתלות מרבית של השלטון המקומי במענקים, והנתון להולנד אף מוטה כלפי מטה מכיוון שהפרובינציות במדינה זו נכללו במסגרת הנתונים על הרשויות המקומיות (לוח 9).

אין קשר ברור בין תלותו של השלטון המקומי במענקים לבין משקלו בסך כל ההוצאה הציבורית במדינה (איור 2). עם זאת, מדינות מערביות שבהן השלטון המקומי דומיננטי יחסית בסך כל ההוצאה הציבורית מתאפיינות לא אחת בהישענות גבוהה יחסית של השלטון המקומי על מענקים. כך הדבר בדנמרק, נורבגיה, אירלנד, בריטניה, הולנד ואיטליה. איסלנד היא החריג הבולט היחיד לכלל זה. לעומת זאת, במדינות מערביות שבהן נמוך חלקו של השלטון המקומי בסך כל ההוצאה הציבורית האפיון משתנה: לעתים הן מאופיינות במשקל נמוך של מענקים (אוסטרליה, ניו-זילנד) ולעתים במשקל גבוה של מענקים (פורטוגל, בלגיה, ספרד גרמניה ולוקסמבורג). ישראל נמנית עם הקבוצה השנייה, כלומר יש בה הישענות גבוהה יחסית על מענקים, למרות משקל לא גבוה של השלטון המקומי בסך כל ההוצאה הציבורית.

לוח 9: אחוז המענקים מדרגי שלטון גבוהים יותר, מסך כל הכנסות השלטון המקומי במדינות נבחרות, 1998

אחוז המענקים מדרגי שלטון גבוהים יותר	אחוז המענקים מדרגי שלטון גבוהים יותר	אחוז המענקים מדרגי שלטון גבוהים יותר	אחוז המענקים מדרגי שלטון גבוהים יותר
33.4	ספרד (1997)*	0.0	קניה (1994)
34.1	פולין	0.0	פרגוואי (1993)
34.2	צרפת (1997)	1.4	ניקרגואה (1995)
34.2	רומניה (1997)	2.8	האנטיליים ההולנדים (1995)
34.6	גרמניה*	4.9	מקסיקו (1997)*
36.3	לוקסמבורג (1997)	5.5	בוליביה*
37.2	קנדה (1997)	6.1	קואטיה
37.3	ארצות-הברית*	6.5	ציילה
38.0	נורבגיה	9.1	איסלנד
38.3	בולגריה	9.7	ניו-זילנד
39.9	מונגוליה	14.6	רוסיה**
40.3	דנמרק	15.7	שוויץ*
40.7	מולדובה	16.2	סלובקיה
41.7	אזרבייג'אן	16.4	אוסטרליה*
42.7	ישראל (1996)	17.6	אוסטריה*
49.7	איטליה	18.7	דרום אפריקה*
50.1	קרגיזיה (1999)	19.9	מלזיה (1997)*
50.2	הונגריה	20.1	בילורוסיה
51.3	פרו*	20.3	שבדיה
53.0	בלגיה	21.7	סלובניה
57.2	הפיליפינים (1992)	21.8	ליטא
65.6	ברזיל (1997)*	22.5	פינלנד
66.9	גואטמלה (1993)	23.8	ציכיה
68.2	הולנד (1997)**	25.9	אסטוניה
70.1	הממלכה המאוחדת	26.6	קזחסטאן
78.6	אירלנד (1997)	27.0	לטביה
83.2	בוטסוונה (1994)	32.3	תאילנד
96.0	אלבניה	33.0	פורטוגל

מקור: International Monetary Fund, 2000.

הנתונים הם לשנת 1998 או לשנה הקרובה ביותר שהיו עליה נתונים.

* מדינות הכוללות דרג אזורי (בדרך כלל מדינות פדרליות), שלא הוכלל כחלק מהשלטון המקומי.

** רשויות אזוריות/פרובינציות נכללו בנתוני השלטון המקומי.

**לוח 10: אחוז מסי הרכוש מסך כל הכנסות השלטון המקומי ומסך כל ההכנסות
העצמיות של השלטון המקומי במדינות נבחרות, 1998**

אחוז מסי הרכוש מסך כל ההכנסות העצמיות	אחוז מסי הרכוש מסך כל ההכנסות		אחוז מסי הרכוש מסך כל ההכנסות העצמיות	אחוז מסי הרכוש מסך כל ההכנסות	
9.5	7.9	שוויץ*	51.8	46.8	ניו-זילנד
12.6	7.7	בולגריה	53.6	44.8	אוסטרליה*
8.5	6.8	בילורוסיה	63.2	38.6	קנדה (1997)*
8.4	6.6	ליטא	46.9	38.2	דרום אפריקה*
6.9	6.2	קרוואטיה	38.1	35.6	ציילה
9.2	6.0	גרמניה*	31.3	31.3	פרגוואי (1993)
8.1	5.3	רומניה (1997)	53.3	30.6	ישראל (1996)
7.1	5.2	אסטוניה	45.2	28.3	ארצות-הברית*
4.8	4.4	ניקרואאה (1995)	21.9	21.9	קניה (1994)
13.1	4.2	הולנד (1997)**	25.6	16.8	צרפת (1997)
5.9	3.4	אזרביג'אן	20.0	14.6	קזחסטאן
5.5	3.4	נורבגיה	21.7	14.5	ספרד (1997)*
5.4	3.2	דנמרק	17.0	14.2	סלובקיה
6.1	3.0	הונגריה	33.1	14.2	הפיליפינים (1992)
3.4	2.6	צ'כיה	17.9	14.0	סלובניה
10.0	2.1	אירלנד (1997)	15.3	13.1	רוסיה**
		האנטילים	17.0	12.4	לטביה
2.1	2.1	ההולנדים (1995)			
3.4	1.1	גואטמלה (1993)	12.7	12.0	מקסיקו (1997)*
0.4	0.2	מונגוליה	17.2	11.5	פורטוגל
0.2	0.1	הממלכה המאוחדת	17.3	11.4	פולין
0.1	0.0	אוסטריה*	10.4	9.5	איסלנד
0.1	0.0	קירגיזיה (1999)	15.4	9.1	מולדובה
0.1	0.0	אלבניה	26.1	9.0	ברזיל (1997)*
0.0	0.0	בלגיה	50.4	8.5	בוטסוונה (1994)
0.0	0.0	לוקסמבורג (1997)	9.0	8.4	בוליביה*
0.0	0.0	שבדיה	12.3	8.3	תאילנד

מקור: International Monetary Fund, 2000
הנתונים הם לשנת 1998 או לשנה הקרובה ביותר שהיו עליה נתונים.
* מדינות הכוללות דרג אזורי (בדרך כלל מדינות פדרליות), שלא הוכלל כחלק מהשלטון המקומי.
** רשויות אזוריות/פרובינציות נכללו בנתוני השלטון המקומי.

נתון זה מתקשר לתלות הרבה של השלטון המקומי בישראל במס רכוש מקומי. בסיס המס המקומי בארץ נשען בראש ובראשונה על הארנונה, שהיא מעין מס רכוש, ועל אגרות והיטלים למיניהם. אין לרשויות המקומיות בישראל כל דריסת רגל או יד בקופות מס הכנסה, מס קנייה או מס ערך מוסף, שהם בסיסי מס אטרקטיביים, שהשלטון המקומי נהנה מהם בכמה מדינות שבהן הוא חזק ואוטונומי. בשנות החמישים והשישים היו קריאות להעניק לשלטון המקומי בסיס מס הנשען על ההכנסה (קלכהיים, 1997), ובשנת 1981 המליצה ועדת זנבר על הנהגת מע"מ מקומי, אך רפורמות מסוג זה מעולם לא היו אפילו קרובות למימוש.

בהשוואה למדינות אחרות, משקל מסי הרכוש מסך כל ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות בישראל הוא גבוה מאוד – דומה לזה שבקנדה, ארצות-הברית, אוסטרליה וניו-זילנד, אך גבוה בהרבה מאשר במדינות אירופה ובמדינות מתפתחות (לוח 10). במדינות המתפתחות משקלו הנמוך של מס הרכוש משקף חולשה רבה של השלטון המקומי; הוא אינו מסוגל לגבות מס זה, מסיבות פוליטיות-חברתיות או מכיוון שלרוב משקי הבית אין די משאבים נזילים לתשלום המס. אבל התלות הגבוהה של הרשויות המקומיות בישראל בהכנסות מארנונה משקפת גם היא חולשה בהשוואה למדינות מפותחות אחרות. ההכנסות ממסי רכוש אינן נוטות לעלות בקצב מהיר עם העלייה ברמת החיים ובהיקף הפעילות הכלכלית, כפי שעולות ההכנסות ממס הכנסה, ממס קנייה או ממס ערך מוסף. בשנים האחרונות אף הייתה נטייה במדינות מערביות להקטין את מסי הרכוש הלא-פופולריים. מערכת שלטון מקומי הנשענת במידה רבה על מסי רכוש תתאפיין אפוא במשקל נמוך, יחסית, מסך כל הוצאות המגזר הציבורי, או שתהיה תלויה במענקים גבוהים. נגישות למס הכנסה או למס קנייה היא רכיב חשוב אפוא בחוסן התקציבי ובאוטונומיה הפוליטית של מערכות שלטון מקומי חזקות.

מערכת השלטון המקומי בישראל מתאפיינת גם בגירעונות תקציביים ניכרים בהשוואה לרוב המדינות המפותחות, אם כי לא לכולן (לוח 11). צריך לטפל בזהירות בנתונים ההשוואתיים בעניין גובה הגירעונות או העודפים בתקציבי הרשויות המקומיות, מכיוון שהם עוסקים בשנה בודדת, וגובה הגירעון השנתי יכול להשתנות שינוי חד משנה לשנה. ככלל, עודפים גבוהים ביחס לסך כל הוצאות השלטון המקומי במדינות מתפתחות כמו קניה והפיליפינים אינם מעידים דווקא על חוסן תקציבי רב של הרשויות המקומיות במדינות האלה, אלא משקפים היקף פעילות מצומצם ביותר וחוסר יכולת לגייס אשראי. מנגד, גירעונות גבוהים יחסית החוזרים ונשנים מדי שנה בשנה מעידים גם הם על מצב בעייתי.

גירעונות הרשויות המקומיות בישראל: מי האשם?

בעיית הגירעונות המתמידים במערכת השלטון המקומי היא בעיה קריטית ביחסי שלטון מקומי-שלטון מרכזי בישראל. מצד השלטון המקומי נשמעות טענות קשות על תקצוב לא-מספק של שירותים ממלכתיים שהרשויות המקומיות אחראיות לספקם במימון השלטון המרכזי ועל מערך מענקים שאינו שקוף דיו. גובהם המדויק של המענקים הוא בגדר נעלם גם לאחר תחילת שנת התקציב. מצב זה גורם לעתים לראשי רשויות מקומיות להיות עבריינים בעל-כורחם. העברות לא-מספקות של הממשלה למימון שירותי החינוך והרווחה הן לפי טענות אלו מקור עיקרי לגירעונותיהן של רשויות מקומיות. ההסדרים למימון השירותים הממלכתיים שהממשלה והרשויות המקומיות אמורים להשתתף במימנם אינם מעוגנים

בחוק, ובמקרים רבים הם מתבססים על הסדרים היסטוריים מורכבים, ומשרדי הממשלה מנסים לשחוק אותם בהדרגה. גם אם יש הסכמים, הממשלה איננה עומדת בהם לאורך זמן. הרשויות המקומיות נאלצות אפוא לשאת בחלק גדל והולך ממימון השירותים הממלכתיים שהן מספקות. בדרישותיהן מהממשלה לעמוד במה שהן רואות התחייבויות של הממשלה לרשויות המקומיות לספק משאבים נוספים, אין הן יכולות להסתמך על חוקים והסכמים מחייבים.

איור 2: מדינות נבחרות לפי משקלו של השלטון המקומי בסך ההוצאות הציבוריות ומשקל המענקים מדרגי שלטון גבוהים יותר מסך כל הכנסות השלטון המקומי, 1998



לוח 11: העודף (גירעון) הכולל בתקציבי הרשויות המקומיות כאחוז מסך כל הוצאות השלטון המקומי במדינות נבחרות, 1998

העודף כאחוז מסך כל ההוצאות	העודף כאחוז מסך כל ההוצאות	העודף כאחוז מסך כל ההוצאות	העודף כאחוז מסך כל ההוצאות
0.3-	אוסטרליה*	19.2	קניה (1994)
0.6-	ציילה	9.5	הפיליפינים (1992)
0.7-	הונגריה	9.2	לוקסמבורג (1997)
0.7-	פרגוואי (1993)	9.0	הולנד (1997)**
0.8-	דנמרק	6.9	בוליביה*
0.9-	פינלנד	6.1	בוטסוונה (1994)
1.0-	בולגריה	6.0	מלזיה (1997)*
1.4-	שוויץ*	5.3	מולדובה
2.2-	רוסייה**	5.1	מקסיקו (1997)*
2.2-	פולין	3.1	ליטא
2.4-	קרוואטיה	2.9	ארצות-הברית*
2.5-	אסטוניה	2.8	ספרד (1997)*
2.9-	קזחסטאן	2.7	סלובניה
3.6-	לטביה	1.9	בילורוסיה
3.9-	ישראל (1996)	1.9	פריז*
4.1-	דרום אפריקה*	1.7	גרמניה*
4.1-	שבדיה	1.7	צרפת (1997)
4.2-	ניו זילנד	1.5	גואטמלה (1993)
4.2-	איטליה	1.4	רומניה (1997)
4.7-	פורטוגל	1.3	בלגיה
4.7-	מונגוליה	1.0	הממלכה המאוחדת
5.3-	נורבגיה	0.9	צ'כיה
6.4-	ניקרגואה (1995)	0.6	קירגיזיה (1999)
7.8-	איסלנד	0.2	אירלנד (1997)
8.4-	ברזיל (1997)*	0.2	תאילנד (1997)
12.2-	סלובקיה	0.0	אלבניה
16.3-	האנטילים ההולנדים (1995)	0.3-	קנדה (1997)*

מקור: International Monetary Fund, 2000

עודף (גירעון) תקציבי – מבוסס על נתוני ההכנסות וההוצאות בפועל.

הנתונים הם לשנת 1998 או לשנה הקרובה ביותר שהיו עליה נתונים.

* מדינות הכוללות דרג אזורי (בדרך כלל מדינות פדרליות), שלא הוכלל כחלק מהשלטון המקומי.

** רשויות אזוריות/פרובינציות נכללו בנתוני השלטון המקומי.

על פי טענה זו, הבוחרים רואים ברשויות המקומיות אחראיות לשירותים הממלכתיים, אף על פי שסמכויות בעלות חשיבות קריטית לאיכות השירות נתונות בידי משרדי הממשלה. הטענה מנוגדת לזו של קלכהיים (1997) שפורטה בסעיף הקודם, ולפיה יש דווקא לרשויות המקומיות סמכויות נרחבות בלי שהן נושאות באחריות הפורמלית לתוצאות מעשיהן.

טענות קשות עניינן בהחלטות בממשלה ובכנסת שמטילות משימות נוספות ונטל תקציבי על השלטון המקומי, בלי לקבוע מקורות מימון. החלטות אלו הן משלושה טיפוסים: (1) החלטות מפורשות של הממשלה להטיל מטלות נוספות על השלטון המקומי או לחייבו להעניק הטבות במיסוי בלי שמקצים את המקורות הדרושים לכך – במענקים או בהכנסות עצמיות נוספות; (2) מנגנוני עדכון אוטומטיים, כגון עדכון תעריפי המים שחברת מקורות גובה מהרשויות המקומיות, או הסכמי שכר הנחתמים במגזר הציבורי והמחייבים בפועל גם את הרשויות המקומיות, אף כי הכנסותיהן של הרשויות אינן מתעדכנות באופן אוטומטי; (3) חקיקה פרטית של הכנסת המעניקה מגוון הטבות שמשמעותן נטל כספי נוסף לרשויות המקומיות או הכנסות מופחתות.

לטענת דרי ושוורץ-מילנר (1994) פקידי האוצר נוקטים במודע מדיניות של תת-תקצוב לרשויות המקומיות. הנחתם היא שבסופו של דבר ההקצאה המקורית בתוספת מימון הגירעונות שיצטברו בגין התקצוב החסר יהיו נמוכים מהקצאת מלוא הסכום הדרוש לרשויות המקומיות למילוי תפקידיהן. דרך פעולה זו גם מבטיחה מידה רבה של תלות של הרשויות המקומיות במשרדי הממשלה ומאפשרת לממשלה להעמיד את הרשויות המקומיות באור שלילי, כדי שיראו בהן בזבזניות ופושטות רגל כרוניות. אי הסגרה מראש של היקף המענקים שיועמדו לרשות הרשויות המקומיות, גמישות במתן תוספות מחד גיסא ואי העברת סכומים מובטחים במועד מאידך גיסא, הן מרכיב חשוב נוסף ביצירת יחסי תלות. נשמעה גם טענה שבשנים של מצוקה תקציבית, עדיף לשלטון המרכזי שיגדלו גירעונות הרשויות המקומיות ולא יהיה גידול נוסף בגירעון הממשלה. הירידה בהיקף המענקים הממשלתיים לשלטון המקומי בשנת 1986, שתידון בהמשך, הייתה חדה יותר ברשויות מקומיות רבות מהגידול שחל באותה שנה בהכנסות העצמיות (בן-אליא, 1999).

מנגד, טענות קשות נשמעות מצד השלטון המרכזי כלפי רשויות מקומיות על שאינן מגלות את האחריות התקציבית הנדרשת. גירעון גבוה יכול להיות תוצאה של ניהול כושל ואפילו מושחת, אך הוא יכול גם להיות חלק מאסטרטגיית מימון מחושבת. במקרה האחרון רואים בגירעון התקציבי מקור הכנסה נוסף, מכיוון שהמתכונות לסוגיהן שמביאות בסופו של דבר למימונו – מענקים, מלוות לקונסולידציה וכו' – זולות מצורות מימון אחרות. נטל הטיפול בכיסוי הגירעון גם עשוי ליפול על ראש הרשות המקומית שיחל בתפקיד אחרי זה שיצר את הגירעון. במקרים מסוימים רשות מקומית אף יכולה להציג גירעונות גבוהים, כאשר סכומים נכבדים מפעולות רווחיות היו מוסתרים מחוץ לתקציב הרשות, בחברות עירוניות וכד'. אסטרטגיה כזו של יצירת גירעונות גבוהים הייתה בעיקר פריבילגיה של רשויות מקומיות אמידות יחסית ושל ראשי רשויות בעלי עצמה פוליטית. אלו יכלו לגייס אשראי בהיקפים גדולים ולמנוע מינוי ועדה קרואה במצבים קיצוניים (מבורך, 1981; 1983). לפי כללי ההתנהגות האלה סביר שתקצוב מלא של הרשויות המקומיות לא יביא לידי תקציב מאוזן, אלא

שההכנסות הגבוהות יותר יובילו לבזבוז ולגירעונות. אפשר גם לטעון שהגירעונות ב-15 השנים האחרונות היו במידה רבה תוצאה של תהליך הביזור, שלא גובה ברפורמה פורמלית, דהיינו – של הגדלת היקף הפעילות של הרשויות ביזמתן, בלי שחל גידול בהכנסותיהן. אבל יצירת הגירעונות נבעה גם מכשלי ניהול. במקרים רבים היה מקורם בחוסר ניסיון בניהול ובניהול לא אחראי מצד ראשי רשויות מקומיות (בן-אליא, 1998).

שינויים במימון הרשויות המקומיות מאז שנות השמונים

המצב שתואר לעיל משקף את יחסי השלטון המקומי עם השלטון המרכזי בישראל זה עשרות שנים, אך בכל זאת חלו שינויים של ממש במימון הרשויות המקומיות מאז שנות השמונים. השינויים האלה שינו במידה מסוימת את כללי המשחק. התמורה המהותית ביותר הביאה לידי מהפך ביחס שבין הכנסותיהן העצמיות של הרשויות המקומיות למענקי הממשלה, ואירעה בלא תכנון מוקדם ואולי אפילו במידה מסוימת שלא במתכוון באמצע שנות השמונים.

בתחילת שנות השמונים ירדו הכנסותיהן העצמיות של כלל הרשויות המקומיות בישראל לשפל של כ-30-35 אחוזים מסך כל ההכנסות בתקציב הרגיל (לוח 12). יתרת ההכנסות באה ממענקי ממשלה, כולל הכנסות מועברות (מסים), היטלים ואגרות שהממשלה גובה ומעבירה לרשויות המקומיות על פי חוק. ההכנסות המועברות היו כ-10 אחוזים מסך כל ההכנסות בתקציב הרגיל. שפל זה בגובה ההכנסות העצמיות נבע גם מהאינפלציה המהירה בשנים 1973-1985. פיגור בעדכון תעריפי המסים יכול היה להביא אז בתוך זמן קצר לידי שחיקת ההכנסות העצמיות ובסופו של דבר לידי השלמת ההכנסות באמצעות מענקים (הכט, 2001). במהלך המחצית הראשונה של שנות השמונים נבלם התהליך באמצעות מערכת הצמדות טובה יותר של המסים המקומיים למדד המחירים, אך המהפך התחולל בעקבות הפעלת התכנית הכלכלית לבלימת האינפלציה. התכנית הופעלה בחודש יולי 1985 והייתה בה הקפאת מחירים, שכר ומסים, אבל הקפאה זו לא הוחלה על תשלומי הארנונה הכללית, וגם מחיר המים עלה עלייה חדה, עם ביטול הסובסידיה למים לשימושים עירוניים.

בעקבות זאת חל זינוק חד בגובה ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות. נהנו ממנו במיוחד הרשויות שמשקל ההכנסות העצמיות בתקציבן היה גבוה יחסית. ההכנסות העצמיות, בעיקר מארנונה ומים, צמחו הרבה מעבר להתייקרויות בשנים 1985-1986. בתגובה ביטל משרד האוצר את ההכנסות המועברות וקיצץ במענקי האיזון, וכך נוצרה קבוצה של רשויות מקומיות חזקות שהפכו ל"נטולות מענק איזון". הרכב ההכנסות של הרשויות המקומיות, בעיקר של המבוססות שבהן, השתנה לחלוטין (הכט, 2001). אחוז ההכנסות העצמיות עלה לכ-65-60 אחוזים מכלל ההכנסות ונותר ברמה זו עד היום.

בעקבות העלייה החדה בתעריפי הארנונה, ובפרט הארנונה לעסקים, הטילה הכנסת פיקוח על שינויים בגובה המסים המקומיים, כלומר, מאז אמצע שנות השמונים היו לרשויות המקומיות הכנסות עצמיות גבוהות יותר מאשר בעבר, אך הן איבדו את החופש לשנות על פי שיקוליהן את תעריפי המסים. לכאורה זו רפורמה מרחיקת לכת במימון הרשויות המקומיות, אך בפועל אירע השינוי בלי כל תכנון ולא ברור אם היה בקובעי המדיניות מי שחזה את התמורה וכיוון אליה או שמא התבררה משמעות התמורה רק לאחר שאירעה.

לוח 12: הרשויות המקומיות בישראל: מדדים נבחרים של הכנסות והוצאות בתקציב הרגיל לפי מגזר יישובי, 1970-1997

שנה	אחוז הכנסות עצמיות	הכנסות עצמיות לנפש	מענק כללי לנפש	גירעון שנתי לנפש	הוצאות לנפש	הוצאות חינוך לנפש	הוצאות רווחה לנפש
1970	סה"כ רשויות מקומיות	*47.1	*1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
	עיריות ומו"מ יהודיות	*47.4	*0.99	0.90	1.13	0.98	1.06
	רשויות מקומיות ערביות	*41.9	*0.31	0.27	0.32	0.17	0.30
	מועצות אזוריות יהודיות	*46.2	*1.48	2.34	2.30	1.56	0.77
1980	סה"כ רשויות מקומיות	34.5	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
	עיריות ומו"מ יהודיות	35.1	1.04	1.00	1.08	0.96	1.11
	רשויות מקומיות ערביות	24.7	0.16	0.22	0.10	0.32	0.15
	מועצות אזוריות יהודיות	32.7	1.58	2.03	1.22	2.15	0.78
1990	סה"כ רשויות מקומיות	64.7	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
	עיריות ומו"מ יהודיות	70.1	1.10	0.76	1.05	0.93	1.11
	רשויות מקומיות ערביות	34.9	0.25	1.04	0.66	0.67	0.31
	מועצות אזוריות יהודיות	43.8	1.08	3.31	1.04	2.17	0.92
1997	סה"כ רשויות מקומיות	61.6	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
	עיריות ומו"מ יהודיות	67.8	1.10	0.67	1.06	0.95	1.06
	רשויות מקומיות ערביות	27.5	0.31	2.13	0.75	0.76	0.64
	מועצות אזוריות יהודיות	46.1	1.11	2.49	0.77	1.88	0.94

מקור: עיבוד נתונים מתוך: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים * נתוני 1972/73
 הנתונים לנפש מוצגים ביחס לנתון לכל הרשויות המקומיות בישראל (נתון כספי לנפש בכל הרשויות המקומיות).
 1.00=נתון כספי לנפש בכל הרשויות המקומיות.

מעורבותן הגוברת של הרשויות המקומיות בתחום הפיתוח הכלכלי בשנות השמונים והתשעים הושפעה מאוד מהמהפך שהתחולל במימון הרשויות המקומיות בשנות השמונים. מהפך זה גרם לתחרות עזה על שימושי קרקע עסקיים המשלמים ארנונה גבוהה מעלות השירותים המוניציפליים שהם צורכים, ודרבן סכסוכי גבולות מוניציפליים סביב שימושי קרקע עסקיים ומתקנים המשלמים ארנונה גבוהה (בן-אליא, 2000; רזין וחזן, 1996). דרכים חדשות למימון הפיתוח, כגון מכרזי BOT או הנפקת אגרות חוב מוניציפליות (ביגר ופלאוט, 1997), עלו גם הן על הפרק, כצינורות אפשריים למימון הפיתוח ברשויות מקומיות חזקות.

שינוי משמעותי נוסף במימון הרשויות המקומיות היה בדרך שבה הוקצה המענק הכללי של משרד הפנים. עד תחילת שנות התשעים נקבע גובה המענק הכללי לכל רשות מקומית קביעה פרטנית על פי תקציבי העבר, הצרכים וההוצאות בפועל. בשנת 1993, ועדה ציבורית בראשותו של י' סוארי הגישה למשרד הפנים המלצות לקריטריונים להקצאת המענק לרשויות המקומיות (משרד הפנים, 1993). המלצות אלו יושמו יישום חלקי מאז 1994: הוחל בהקצאת המענק הכללי של משרד הפנים על פי נוסחה המתייחסת בראש ובראשונה לגודל האוכלוסייה (מתן פיצוי לרשויות מקומיות קטנות שאין בהן יתרונות לגודל), ואחר-כך לסטטוס הסוציו-אקונומי של התושבים, למיקום באזורי עדיפות לאומית ובקו עימות, לפוטנציאל ההכנסות ולנטל פירעון מלוות ועלויות פנסיוניות. יישום הנוסחה היה שונה במידה מסוימת ברשויות מקומיות ערביות וברשויות מקומיות דרוזיות וצ'רקסיות. הרשויות הערביות קיבלו פחות, בין היתר בטענה שישנן הוצאות מוניציפליות המוטלות רק על רשויות יהודיות, כמו תקצוב מועצות דתיות. למרות זאת, ככלל הרשויות המקומיות הערביות היו הנהנות העיקריות מהנוסחה, מכיוון שהקיפוח בהקצאת מענקים לרשויות אלו היה גבוה לאין שיעור בשיטת המענקים הפרטנית. חישוב שונה הונהג גם כלפי מועצות אזוריות. הובאו בו בחשבון מספר היישובים במועצה ומרחקם ממרכז המועצה, וניתן פיצוי על העלויות הגבוהות של אספקת שירותים מוניציפליים על פני שטח נרחב.

אפשר להתווכח על כל מיני קריטריונים המשמשים להקצאת את המענקים, ואפשר לבקר את היישום החלקי בלבד של הנוסחה להקצאתם, אבל אין ספק שביישום המלצות ועדת סוארי היה שינוי משמעותי ביחסים שבין משרד הפנים לרשויות המקומיות. המלצות לשינויים בקריטריונים להקצאת המענק הכללי הוגשו למשרד הפנים בשנת 2001 (משרד הפנים, 2001), אך לא יושמו עקב דרישת משרד הפנים לקבל תקציב נוסף למימון היישום. בעקבות זאת יש בשנים האחרונות שחיקה בנורמה של הקצאת המענקים על פי נוסחה וחזרה מסוימת לנוהג של קביעת גובה המענק על בסיס המענק בשנים הקודמות ושל החלטות פרטניות, בעיקר במסגרת תכניות הבראה של רשויות מקומיות.

בסוף 1993 הוקם האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים וחל שינוי בדפוסי הביקורת, בעיקר הכספית, שהפעיל משרד הפנים כלפי הרשויות המקומיות (אמרני, 1996). אפשר שלא השתנו דברים מיסודם, אבל הרשויות המקומיות נדרשות כיום לדיווח כספי עדכני ומשמעותי מזה שנדרשו לו בעבר. מימון גירעונות כמעט אוטומטי על ידי הממשלה בזמן משבר שוב איננו מובטח בפועל, ואסטרטגיית מימון של יצירת גירעון נושאת בחובה סיכון גבוה מזה שהשלטון המקומי היה מורגל בו בעבר (בן-אליא, 1998). גירעונות הרשויות המקומיות גדלו בעבר גידול דרמטי בשנה שהתקיימו בה בחירות לרשויות המקומיות (רוזביץ, 1984; 1987), אבל במערכת הבחירות של 1998 התופעה התמתנה. אפשר אפוא

לטעון שיחסי שלטון מקומי-שלטון מרכזי בישראל שוב אינם תואמים את אלו שקלבהיים (1997) ודרי ושורץ-מילנר (1994) מתארים, אם כי השינוי הוא שינוי הדרגתי ומוגבל, ולא רפורמה מתוכננת או שינויים מן היסוד שהתחוללו בלי רפורמה.

השפעת המגזר היישובי על המשק הכספי

התמורות במימון הרשויות המקומיות השפיעו השפעה שונה על רשויות ממגזרים שונים, כגון רשויות מקומיות חזקות במרכז הארץ לעומת רשויות חלשות באזורי פריפריה, ורשויות מקומיות גדולות לעומת רשויות מקומיות קטנות (רזין, 1999א). שני מגזרים שמאפייניהם שונים במיוחד מאלה של יתר הרשויות המקומיות בארץ הם המועצות האזוריות והרשויות המקומיות הערביות. נתונים כספיים לשני המגזרים האלה, בהשוואה לעיריות ולמועצות מקומיות יהודיות מוצגים בלוחות 12-14.

הגידול באחוז ההכנסות העצמיות מאז שנות השמונים בלט בעיקר בקרב עיריות ומועצות מקומיות יהודיות. אחוז ההכנסות העצמיות זינק מ-35 אחוזים בשנת 1980 לכ-70 מאז שנות השמונים המאוחרות (לוח 12). בקרב העיריות והמועצות המקומיות היהודיות ישנם שני מגזרים שאחוז ההכנסות העצמיות בהן נמוך ברוב המקרים: מועצות מקומיות קטנות, בעיקר אלו שבהן פחות מ-10,000 תושבים, ורשויות מקומיות באזורי פריפריה. המהפך הגדול ביותר באחוז ההכנסות העצמיות התחולל אפוא בקרב עיריות ומועצות מקומיות יהודיות חזקות במרכז הארץ. בקרב המועצות האזוריות לא חל שינוי של ממש באחוז ההכנסות העצמיות, והוא נע סביב 45 אחוזים. ירידה ניכרת חלה באחוז ההכנסות העצמיות במועצות האזוריות בשנות השבעים, והעלייה מאז שנות השמונים רק החזירה את אחוז ההכנסות העצמיות לרמה של ראשית שנות השבעים. בקרב הרשויות המקומיות הערביות הייתה אפילו ירידה באחוז ההכנסות העצמיות, מכיוון שבתחילת שנות השבעים קיבלו הרשויות הערביות רק מענקים זעומים. אחוז ההכנסות העצמיות בקרב הרשויות הערביות ירד בשנות השבעים, עלה במידה מסוימת בשנות השמונים, שוב ירד בשנות התשעים והתייצב על רמה של כ-27 אחוזים.

בעייתן העיקרית של הרשויות המקומיות הערביות הייתה ונותרה הכנסות עצמיות זעומות לנפש. גובהן היה 31 אחוזים מהנתון לכל הרשויות המקומיות, הן ב-1972 והן ב-1997. גובה המענק הכללי שהעביר משרד הפנים לרשויות המקומיות הערביות גדל בהתמדה, במונחים לנפש, מכ-25 אחוזים מהנתון לכל הרשויות המקומיות בשנות השבעים ועד מענק לנפש גבוה יותר מפי שניים מהנתון הכלל ארצי ויותר מפי שלושה מהנתון לעיריות ומועצות מקומיות יהודיות, בסוף שנות התשעים (לוח 12). עם זאת, המענק הכללי הגבוה שניתן בסוף שנות התשעים לרשויות המקומיות הערביות אינו מעיד על סגירה מוחלטת של האפליה כלפי מגזר זה. הוא אינו משקף את העובדה שהרשויות המקומיות הערביות קטנות יחסית ואוכלוסייתן מתאפיינת בסטטוס סוציו-אקונומי נמוך (רזין, 1999ב). השתתפות הממשלה בתקציבי החינוך של הרשויות המקומיות הערביות גדלה גם היא בהתמדה, מהשתתפות מזערית ב-1970 להשתתפות גבוהה מזו שבעיריות ומועצות מקומיות יהודיות ב-1997 (לוח 13). מענקי הממשלה לרשויות המקומיות הערביות בתחום הרווחה נותרו לעומת זאת נמוכים מאוד (לוח 13). מפאת חולשתן התקשו הרשויות המקומיות הערביות לגייס אשראי ולצבור גירעונות, אך בתחום זה התחולל שינוי בשנות התשעים והן החלו להתאפיין בגירעונות גבוהים יותר (לוח 12 ורזין, 2002).

לוח 13: הרשויות המקומיות בישראל: השתתפויות הממשלה בתקציבי הרשויות המקומיות לחינוך ולרווחה לפי מגזר יישובי, 1970-1997

		השתתפות הממשלה	השתתפות הממשלה	אחוז השתתפות הממשלה מסה"כ הוצאות הרשות המקומית לחינוך ורווחה
		בחינוך לנפש	ברווחה לנפש	
1970	סה"כ רשויות מקומיות	1.00	1.00	33.4
	עירויות ומו"מ יהודיות	0.94	1.00	32.0
	רשויות מקומיות ערביות	0.15	0.47	38.2
	מועצות אזוריות יהודיות	1.99	1.24	43.2
	מועצות אזוריות ערביות			
1980	סה"כ רשויות מקומיות	1.00	1.00	1.00
	עירויות ומו"מ יהודיות	0.93	1.12	46.8
	רשויות מקומיות ערביות	0.54	0.12	70.1
	מועצות אזוריות יהודיות	2.26	0.73	46.1
	מועצות אזוריות ערביות			
1990	סה"כ רשויות מקומיות	1.00	1.00	54.2
	עירויות ומו"מ יהודיות	0.86	1.14	53.2
	רשויות מקומיות ערביות	0.94	0.26	66.9
	מועצות אזוריות יהודיות	2.42	0.69	54.1
	מועצות אזוריות ערביות			
1997	סה"כ רשויות מקומיות	1.00	1.00	56.8
	עירויות ומו"מ יהודיות	0.87	1.07	53.8
	רשויות מקומיות ערביות	1.12	0.66	77.2
	מועצות אזוריות יהודיות	2.05	0.89	60.4
	מועצות אזוריות ערביות			

ההשתתפות לנפש מוצגת ביחס לנתון לכל הרשויות המקומיות בישראל (1.00=השתתפות הממשלה לנפש בכל הרשויות המקומיות)

החולשה התקציבית של הרשויות המקומיות הערביות מתבטאת בעיקר בהכנסות עצמיות נמוכות ובהשתתפות ממשלה נמוכה בתחום הרווחה, ובגללה ההוצאות לנפש ברשויות אלו עדיין נמוכות – הן כלל ההוצאות והן ההוצאות לחינוך ולרווחה, אם כי הפערים בגובה ההוצאות לנפש הלכו והצטמצמו עם השנים (לוח 12). ההוצאות לנפש בתקציב הפיתוח ברשויות המקומיות הערביות היו נמוכות מאוד בעבר, אבל בשנות התשעים המאוחרות השתוו לאלה שבעיריות ובמועצות מקומיות יהודיות. הרשויות הערביות היו תלויות במענקי ממשלה יותר מרשויות יהודיות כדי לממן את ההוצאות הפיתוח, אך עם השנים פחתה התלות במידת מה (לוח 14). אפשר אפוא לקבוע שהרשויות המקומיות הערביות הן מגזר חלש ובמידה רבה היו המגמות בו הפוכות לאלו שבעיריות ובמועצות מקומיות יהודיות: ההכנסות העצמיות גדלו רק במעט, ועיקר העלייה בהכנסות נבעה ממענקים מוגדלים. אלו צמצמו אפליה רבת שנים כלפי מגזר זה, אבל לא סגרו אותה.

לוח 14: הרשויות המקומיות בישראל: מדדי הוצאות והכנסות בתקציב הבלתי רגיל לפי מגזר יישובי, 1970-1997

		הוצאות לנפש	אחוז השתתפות הממשלה ומלוות מהאוצר	אחוז מלוות מבנקים וממוסדות	אחוז השתתפו ת מוסדות ותרומות	אחוז השתתפו ת בעלים	אחוז הקצבה מהתקציב הרגיל ואחר
1970	סה"כ רשויות מקומיות	1.00	13.8	69.8	-	7.0	8.9
	עיריות ומו"מ יהודיות	0.98	10.9	71.8	-	7.3	9.8
	רשויות מקומיות ערביות	0.26	75.4	15.7	-	2.8	6.0
	מועצות אזוריות יהודיות	1.60	25.9	61.7	-	5.1	3.9
1980	סה"כ רשויות מקומיות	1.00	35.0	40.1	3.6	10.8	10.6
	עיריות ומו"מ יהודיות	0.93	34.8	38.8	3.0	12.3	11.1
	רשויות מקומיות ערביות	0.33	57.2	37.5	0.6	3.0	1.8
	מועצות אזוריות יהודיות	2.48	33.2	45.5	6.0	5.6	9.6
1997	סה"כ רשויות מקומיות	1.00	36.5	20.3	7.1	8.0	28.1
	עיריות ומו"מ יהודיות	0.93	32.0	20.9	6.9	10.1	30.0
	רשויות מקומיות ערביות	0.94	50.4	17.0	9.3	0.6	21.9
	מועצות אזוריות יהודיות	1.75	47.9	19.8	6.2	3.5	23.5

מקור: עיבוד נתונים מתוך: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים. נתוני ההוצאות לנפש מוצגים ביחס לנתון לכל הרשויות המקומיות בישראל (1.00=הוצאות לנפש בכל הרשויות המקומיות). האחוזים הם מכלל ההכנסות בתקציב הבלתי רגיל. אחוז הקצבה מהתקציב הרגיל ואחר – כולל הכנסות מקרנות רשות, ממכירת רכוש וכו'.

המגזר הייחודי השני – המועצות האזוריות היהודיות – התאפיין בראש ובראשונה בהוצאות גבוהות לנפש, בפרט בהוצאות חינוך גבוהות לנפש, ובהוצאות פיתוח גבוהות לנפש. הסיבה להן היא הצורך לספק שירותים לאוכלוסייה דלילה הפרוסה על פני שטח גדול. עקב כך, זכו הרשויות המקומיות למענקים גבוהים מאוד במונחים לנפש, הן מענקים כלליים והן מענקים בתחום החינוך (אך לא בתחום הרווחה) ובתקציב הבלתי רגיל (לוחות 12, 13). המועצות האזוריות הן אפוא מגזר נוסף המתאפיין בתלות גבוהה יחסית בממשלה לצורך מימון הוצאותיו.

בחירות ודמוקרטיה מקומית

ממד זה הוא ככל הנראה היחיד שבמהלך שנות קיומה של המדינה נעשה בו שינוי מהותי במודע ובאמצעות חקיקה. חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגנו וכהונתם) התש"ה-1975) נחקק לאחר דיון ציבורי שהתנהל במשך שנים. בסופו נקבע שאת ראשי העיריות והמועצות המקומיות יבחרו התושבים ישירות ולא מועצת הרשות המקומית (שפט ושפט, 2001). החוק הופעל בפעם הראשונה בבחירות 1978 ושחרר את ראשי הרשויות המקומיות מתלות חזקה במנגנוני המפלגות ובפוליטיקה הלאומית. ועדות מינויים מפלגתיות איבדו את כוחן, והתהליך נעשה פתוח יותר. לעתים אף נוצרה תלות הפוכה: מרכז המפלגה נזקק למנהיג המקומי המנצח (גולדברג, 1987). בשנת 1988 הונהגה בחירה ישירה גם לראשי המועצות האזוריות – צעד זה היה אולי אפילו מהפכני ומרחיק לכת מזה שקדם לו במגזר העירוני (שפט, 1992). נוסף על כך הופרד ב-1978 מועד הבחירות לרשויות המקומיות ממועד הבחירות לכנסת, כדי לצמצם את השפעת דפוס ההצבעה לכנסת על ההצבעה לרשות המקומית. שינוי נוסף נעשה בשנות התשעים: בוטלה האפשרות שהייתה לראשי רשויות מקומיות לשמש בעת ובעונה אחת גם ראשי רשויות וגם חברי כנסת.

ואולם, הפוליטיקה המפלגתית לא חדלה מלשחק תפקיד מרכזי ברשויות המקומיות העירוניות. אפילו למועמדים לבחירות מקומיות שהתמודדו ברשימות עצמאיות היה בדרך כלל קשר ברור עם אחת המפלגות הלאומיות. אלא שקשר זה לא שיקף תלות במנגנוני המפלגות, כמו זו שרווחה עד שנות השבעים, אלא שימש צינור להשפעה ממשית של ראשי הערים על מקבלי ההחלטות בשלטון המרכזי.

בתחום אחרון זה יש הבדל מהותי בין העיריות והמועצות המקומיות לבין המועצות האזוריות. בעירייה או במועצה מקומית עירונית ראש הרשות המקומית יכול להיות עמוס בפוליטיקה פנים-מפלגתית ובלית-ברירה להקדיש זמן רב לטיפול היחסים בקרב מרכיבי הקואליציה ובין קואליציה לאופוזיציה במועצה. במועצות האזוריות אין למעשה מעורבות מפלגתית, והמועצה מורכבת מנציגי יישובים. ייתכנו ניגודי אינטרסים וסכסוכים בין יישובים, או סכסוכים על רקע אישי, אך ככלל ראש המועצה האזורית פנוי יותר במקרים רבים לנהל את ענייני המועצה.

עם זאת, הבחירות הישירות לראשות העיריות והמועצות המקומיות העניקו לראשי הרשויות הללו עצמה רבה. חברי המועצה איבדו הרבה מכוחם, מכיוון שראש הרשות שוב אינו תלוי בהם לבחירתו. אמנם בהיעדר רוב – מצב המכונה "מועצה לעומתית" – יתקשה ראש הרשות לתפקד באפקטיביות לאורך זמן, אך מרגע שהרכיב ראש הרשות קואליציה ויצר "שלום בית" כלשהו במועצה, יכולתה של המועצה לבקר את פעילותו מוגבלת, מכיוון שחבריה שאינם נושאים בתפקידים ביצועיים אינם מקבלים שכר או החזר הוצאות. מעורבות התושבים בבקרה על פעילות הרשות המקומית מוגבלת גם היא במידה רבה להצבעה בבחירות אחת לחמש שנים, לזכות מוגבלת להתנגד לתכניות לפי חוק התכנון והבנייה ולמחאות ולחצים לא-פורמליים על הרשות המקומית. ראש הרשות המקומית עשוי אפוא לשמש לא פעם כמעט שליט יחיד, ואפקטיביות הבקרה על פעולותיו גם מצד הממשלה ומצד מוסדות הביקורת השונים תהיה מוגבלת. היעדר איזונים מספיקים מגביל אפוא את האפשרות לבזר סמכויות ולצמצם את היקף הפיקוח

של הממשלה על הרשויות המקומיות (זינגר, 2002), אך למרות בעיה זו, הרפורמה בשיטת הבחירות של ראשי הרשויות המקומיות נחשבת ככלל סיפור הצלחה שחזק את השלטון המקומי.

מודרניות מול מסורתיות בממשל המקומי

שאיפות לאימוץ נורמות של מינהל תקין (good governance), שקיפות, מקצועיות והפרדה בין מינהל ופוליטיקה נתקלות גם בישראל בלחצים מנוגדים בכיוון של דפוסים "מסורתיים" יותר של ממשל הטבועים בפוליטיקה ובחברה הישראלית. בתחום זה יש שונות רבה בקרב הרשויות המקומיות בישראל. היא נובעת הן מהגיוון הרב בחברה הישראלית והן מנסיבות ספציפיות הקשורות באופיים של ראשי רשויות מקומיות ובדפוסים מינהל וממשל שהשתרשו ברשויות מקומיות מסוימות. ישנן רשויות מקומיות המתאפיינות בניהול מודרני ומקצועי ולצדן רשויות מקומיות המנוהלות ניהול מסורתי יותר, בדפוסים המאפיינים את העולם המתפתח. בקרב הראשונות נמצא לעתים קרובות ערים במרכז הארץ ויישובים פרבריים של בני המעמד הבינוני, ובקרב האחרונות – יישובים חלשים ויישובים המאוכלסים בקבוצות מיעוט, אך זו הכללה גסה בלבד, וישנם יוצאי דופן רבים.

האוכלוסיות הערבית והחרדית הן דוגמאות בולטות לקבוצות שהלחץ החברתי-תרבותי בכיוונים מסורתיים של "עזרה הדדית" חזק בהן ביותר. בחברה הערבית, המשפחה המורחבת והחמולה נותרו מסגרת הנאמנות הבסיסית שעל פיה מוכרעות תוצאות בחירות לרשויות מקומיות. במצב זה חסרות נורמות של הפרדה בין הפרטי לציבורי, וראשי מועצות נוטים לחלק תקציבים, חוזים ומשרות בין מקורביהם ובני משפחותיהם, כאילו הנכסים הציבוריים הם רכושם הפרטי (בריק, 1998). איוש לא-מתאים של עובדים על בסיס שיוכי פוגע קשות בתפקוד הרשויות המקומיות. ברשויות מקומיות במגזר הערבי, אך לא רק בו, נוסתה אף שיטה להעברת משאבים: מקבלים לעבודה ברשות המקומית קרוב משפחה או חבר וקובעים לו שכר חריג. הרשות נמנעת מלשלם לאיש את שכרו, והוא מגיש תביעה לבית המשפט על הלנת שכר. הרשות המקומית נמנעת מלהגיש כתב הגנה והאיש זוכה במשפט ומקבל נוסף על שכר גם פיצוי נכבד על הלנת שכר (ברנע, 2000).

הלחצים לנצל את הרשות המקומית כמאגר מקומות עבודה לקרובים אף על פי שאינם בעלי כישורים מתאימים, מתעצמים גם מכיוון שמוגבל מספרן של הזדמנויות התעסוקה במשלחי יד של הצווארון הלבן הזמינים לאוכלוסייה הערבית. אקדמאים ערבים אינם מצליחים למצוא עבודה מתאימה להשכלתם במשרדי הממשלה ובשירות הציבורי, ולכן מפלטים היחיד הוא בהוראה ובמספר מצומצם של משרות ברשויות המקומיות. המשרות האלה היו למקור עיקרי להתפתחותה של מנהיגות ארצית לערבים (גאנס, 1995).

שינויים מסוימים חלו בתפקידה של החמולה בפוליטיקה המקומית. במקום שהחמולה תתכנס ותקבע את המועמד שלה לבחירות, המצב שהיה לשכיח הוא שאנשים בעלי שאיפות יוזמים את העמדת עצמם לבחירה. התחרות אפוא היא בין אנשים ולא בין חמולות, אך החמולה היא בסיס לגיוס קולות ולצבירת כוח, והשיוך החמולתי משפיע לאחר מכן על החלטות הנבחרים (חמאיסי, 1995). בראשי הרשויות המקומיות מהדור

החדש יש בעלי השכלה וכישורים גבוהים, והם מודעים הרבה יותר לדילמה שבין הצורך לפתח מינהל מקומי מקצועי לבין לחצים לדבוק במחויבויות חברתיות-חמולתיות ונטיית לב לנהל את הרשות המקומית לבד.

השלטון המקומי ברשויות מקומיות חרדיות מאופיין גם הוא באופייה המסורתי של קהילה זו: גם בה רואים בשלטון מקור לחלוקת משאבים, והמשרות מאוישות על פי מפתח שיוכי של קבוצות וחצרות. מצב זה גורם לניפוח רב של המנגנון בעובדים המייצגים את הקבוצות והזרמים השונים. חוסר השכלה והכשרה מקצועית מתאימה מקשים לגייס עובדים מתאימים מקרב האוכלוסייה החרדית המקומית. המחסור במיומנות מקצועית והבסיס השיוכי של כוח האדם יכולים לפגוע קשות בתפקוד הרשות בתחומים כמו פיקוח על הבנייה וגביית מסים, קנסות ואגרות (שלהב, 1997).

ישובים שהיו בראשית דרכם עיירות פיתוח או עיירות עולים נושאים גם הם לעתים סממנים "מסורתיים" של ממשל. לדוגמה, הגיוינט התקשה בזמנו לזום את הקמתם של מרכזים לטיפול היזמות בערי פיתוח בדרום הארץ. דפוסי הניהול דמו שם לעתים למה שכוונה "תרבות השריף": ראשי ערים ועיירות נוטים לקבל החלטות ולמנות בעלי תפקידים בעצמם, בלא הליך מסודר של קבלת החלטות ולאור שיקולים פוליטיים קצרי טווח. למינויים לא-מתאימים עלולה להיות לעתים השפעה קשה ארוכת טווח, שכן עובדים שמונו על סמך קשריהם זוכים בקביעות, והוצאתם לפנסיה מוקדמת היא לעתים הדרך היחידה להעבירם מתפקידם – צעד שיש לו משמעות תקציבית מרחיקת לכת אם הפנסיה היא פנסיה תקציבית, כלומר – פנסיה שהרשות המקומית משלמת מתקציבה הרגיל.

חמולות מילאו תפקיד מפתח בפוליטיקה המקומית גם בראש העין (שמשוני, 2002). במאמר ביקורת על ספרו של שמשוני בן-סימון (2002) מציג תמונה קודרת על התרבות הפוליטית של עסקני היישוב: "רק נחתו ונשקו לאדמת הקודש וכבר החלו נאבקים זה בזה על שליטה. בקושי היה מה לאכול, בקושי היה מה ללבוש, בקושי היה חינוך וכבר נפל היישוב הצעיר קורבן לפוליטיקה אכזרית על אמצעי שליטה שבקושי היו קיימים": מהפכות חצר, קנוניות והתנהגות פוליטית שהתבססה על חמולות ששימרו אינטרסים עוד מימי תימן. לטענת בן-סימון, "ככל שהיישוב קטן ודל וחסר אמצעים, היצרים הפוליטיים שרוחשים בתוכו גועשים ואינם נחים לרגע. זמן ואנרגיה מבזבזים ראשי יישובים בפריפריה כדי לשמור על כיסאם ולפתות את חברי הקואליציה שלהם מחשש שינטשו אותם לטובת קואליציה חלופית. הפעילות הזאת אינה פוסקת והיא משתקת יישובים ומונעת את התפתחותם". ספרו של שמשוני עצמו דווקא נוטה להדגיש את החצי המלא של הכוס – את הפיתוח העירוני ואת "תהליך השינוי מפוליטיקה המבוססת על נאמנויות מעין שבטיות וקשרי משפחה לפוליטיקה פתוחה יותר ולהתאגדות קהילתית רחבה יותר". גידול האוכלוסייה והפיתוח המואץ בשנות התשעים הביא לידי כך ש"הרכב בעלי האינטרסים שחפצו בהטבות השתנה: לא רק יחידים שחיפשו משרות או אישורים לחריגות בנייה זעירות, אלא גם יזמי נדל"ן וקבלני שירותים".

שחיתות ומינהל לקוי אינם רק נחלתו של שלטון מקומי בעל מאפיינים "מסורתיים". אם אין הפרדה חדה בין דרג מקצועי המנהל את העיר בפועל ובין הדרג הפוליטי האמור להתמקד בהתוויית מדיניות ובבקרה, ראשי רשויות נבחרים מקבלים החלטות בסוגיות מקצועיות של ניהול העיר, גם אם הם נטולי כישורים ניהוליים, השכלה או ניסיון

רלוונטי. מצב זה מתאפשר מכיוון שראש הרשות משמש הן ראש המועצה הנבחרת – גוף דמוקרטי ייצוגי – והן מנהל אקזקוטיבי של הרשות המקומית – גוף מינהלי-ביצועי (בן-אליא, 1998). בלא קשר למיומנויות, בעיות של מינהל לא תקין ושחיתות בולטות בתחומים כגון מכרזים ותכנון ובנייה – זירות מרכזיות לעבירות גם ברשויות מקומיות חזקות, רשויות שערכי הנדל"ן בהן גבוהים.

הצעות להתמודד עם בעיות של מינהל "מסורתית" ושחיתות מבקשות להטמיע מודלים מערביים-מודרניים של ניהול עיר מקצועי הנהוגים בארצות-הברית ובמדינות אחרות (בן-אליא, 1996). כך לדוגמה, הציע בן-אליא (1997) לבחון את יישומו של מודל "מועצה-מנהל עיר מקצועי" כדי להפריד בין הדרג הנבחר לדרג המקצועי. על פי מודל זה המועצה הנבחרת בוחרת במנהל עיר מקצועי, והוא משמש תחליף לראש עיר נבחר. מודל זה מופעל ברשויות מקומיות רבות בארצות-הברית, בפרט בערים בגודל בינוני (10,000 עד 500,000 תושבים). מגוון הצעות מדגישות חובת נאמנות ואחריות אישית של נבחרים הציבור ברשות המקומית וכן את הצורך בבקרה אזורית ובמעורבות רבה יותר של האזרחים בענייני הרשות המקומית. הפוליטיקה המקומית בישראל מתאפיינת באדישות יחסית של תושבי העיר למשברים בניהול הרשות המקומית, אולי בשל חוסר ידיעה אשר לנעשה ברשות, בגלל היעדר שקיפות בתהליכי קבלת ההחלטות ברשות המקומית (לעיתונות המקומית יכול להיות תפקיד חשוב במיתון בעיה זו), ובגלל היעדר כל מנגנון חוקי להשפיע על הנבחרים או להדיחם בין מערכת בחירות אחת לשנייה (בן-אליא, 1998). יתרה מזו, אפשר לטעון שנורמות של מינהל תקין אינן מושרשות היטב ברובדי החברה הישראלית. יצירת גירעון ושחיתות למיניה יכולה להיראות קבילה לכל מיני מגזרים מציבור הבוחרים, בפרט אם ההנחה המקובלת היא שבסופו של דבר יישא השלטון המרכזי בעיקר נטל חילוצן של רשויות מקומיות קורסות ממשבר ושההשפעה על איכות השירותים שהתושבים מקבלים ועל נטל המסים המקומיים תהיה מצומצמת.

בעיות התפקוד התקין אינן מצטמצמות לשלטון המקומי אלא נוגעות גם לתפקודם של משרדי הממשלה: משרד הפנים, משרד החינוך, משרד העבודה והרווחה ומשרדים נוספים שהרשויות המקומיות תלויות בהם לצורך תפקודם התקין. ראש רשות מקומית הרואה בעצמו "שריף מקומי", המקבל החלטות בלא בקרה ושקיפות, לעומת אנשי השלטון המרכזי הרואים בו "חתול מחמד" שנאלץ להתכופף בפני דרישות להקצאות לא-תקינות של משאבים על מנת לשמור על קשר טוב עם בעלי העצמה בשלטון המרכזי היו מאפיינים שכיחים לשלטון המקומי ופגעו בתפקודו (ורנר, 1998). במצב זה יחסי עבודה חבירים עם פקידי השלטון המרכזי הם נכס חשוב, והדרגים הבכירים בשלטון המקומי נאלצים לפתח אותם, ואילו מערכת היחסים הא-פורמלית נועדה לפצות על חולשות המערכת הפורמלית (דרי ושורץ-מילנר, 1994).

כשם שתואר למעלה, הרחיב השלטון המקומי בארץ את תחומי פעילותו והיה ליזמי יותר בעשרים השנים האחרונות. אפשר אפוא לשאול באיזו מידה התחולל בו שינוי בכיוון של ניהול מודרני ופרופסיונלי יותר; האם הבוחר בישראל מתגמל רשויות מקומיות המנוהלות ניהול אחראי מבחינה תקציבית, ניהול שסביר להניח שהוא גם מודרני ופרופסיונלי יותר? לטענת Brender (forthcoming), אכן התפתח מצב כזה בבחירות המקומיות של 1998, אך לא הייתה לו עדות בבחירות שקדמו להן – ב-1989 וב-1993. בד בבד עם צמצום בהיקפה של כלכלת הבחירות, ב-1998, בעקבות פיקוח הדוק יותר ונכונות פוחתת של משרד הפנים להיחלץ לעזרת רשויות פושטות רגל, נטו

ראשי רשויות מקומיות שהתאפיינו בתפקוד תקציבי לקוי שלא להתמודד מחדש על תפקידם, ומבין אלה שהחליטו להתמודד, היו סיכויים גבוהים יותר להצלחה למועמדים מכהנים שהתפקוד התקציבי של רשויותיהם היה תקין יותר (דיסקין ועדן, 1999).

בשנות השמונים ובתחילת שנות התשעים היה נהוג לחשוב שעולה רמתם של ראשי הרשויות בכל מה שקשור בכישוריהם הפורמליים ובניסיונם הקודם (רזין, 1991; דהן, 2000). הבחירות הישירות לראשי רשויות מקומיות, הביזור בפועל ומעורבותן הגדלה של הרשויות המקומיות בייזום פיתוח עשו את התפקיד אטרקטיבי מאשר בעבר, ובמידה רבה אטרקטיבי יותר מתפקיד של חבר כנסת, תפקיד שאיננו ביצועי. עלייה בולטת מאוד הייתה גם בהשכלתם ובכישוריהם של ראשי רשויות מקומיות ערביות מסוימות. למרות זאת, לפקידים בשלטון המרכזי עדיין טענות על רמתם הנמוכה של ראשי רשויות מקומיות, בפרט באזורי שוליים בצפון ובדרום, בהשוואה לרמה גבוהה יותר של ראשי מועצות אזוריות רבות באותם אזורים.

אין כל ביטחון שמגמת העלייה ברמה האישית של ראשי הרשויות המקומיות נמשכת בשנים האחרונות. הכבדות חוקיות, פיקוח תקציבי מתהדק, צורך להתמודד עם עבריינות ואלימות מקומית ושחיקת תנאי הפנסיה – כל אלה ייתכן שצמצמו את אטרקטיביות תפקיד ראש הרשות המקומית. אין בנמצא ניתוח הבוחן סוגיה זו, ומגמות השינוי בדפוס הניהול ובמקצועיותו של השלטון המקומי בישראל בשנים האחרונות אינן ברורות לגמרי, ואפשר שאינן חד-משמעיות.

מקומה של ישראל בפרספקטיבה השוואתית

מאפייניה של מערכת השלטון המקומי בישראל מראים שמערכת זו איננה חריגה בהשוואה למדינות אחרות ומשתקפים בה הן המתח בין ביזור לריכוז והן המתח בין ממשל מודרני-פרופסיונלי לממשל בעל דפוסים מסורתיים. ישראל איננה המדינה הריכוזית ביותר בעולם המערבי, בניגוד לטענות המושמעות מדי פעם בפעם. יש לה מקום כלשהו "באמצע" בכל מה שקשור בממדי הביזור התפקודי והפוליטי. עם זאת, ישראל עדיין נוטה לכיוון הריכוזי. הדבר נכון בפרט אם מביאים בחשבון שאין בארץ דרג אזורי של שלטון, ואת כל הסמכויות שאינן בידי השלטון המקומי מחזיק השלטון המרכזי. השלטון המקומי בישראל מתאפיין גם בתלות גבוהה, אם כי לא קיצונית, במענקי ממשלה. התלות במענקים נובעת מתלות גבוהה של הרשויות המקומיות בתקבולים מארנונה – מעין מס רכוש מקומי – ומהיעדר גישה להכנסות הנכבדות ממסי הכנסה וממסי קנייה (מע"מ). אפשר שתהליכי הפרטה ותאגוד משפיעים גם הם על מעמדו של השלטון המקומי ומצמצמים את החופש שיש לו בקביעת סדרי עדיפויות ובהקצאת משאבים.

על פי הבסיס החוקי, יחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי בישראל מתאפיינים בריכוזיות, אבל יש פער בולט בין הבסיס החוקי לבין תהליכים של ביזור שהתרחשו בארץ בלי הכוונה ובלא רפורמה פורמלית. פער זה מחדד בעיות של סמכויות שנטל לידיו השלטון המקומי בלי שהוקצו לכך המשאבים הנדרשים ובלי שהוטלה על הרשויות המקומיות האחריות המלאה לתוצאות, בעיקר התקציביות. בעקבות זאת יש בעיה של היעדר אחריות ודיווחיות (accountability) מספקת של הרשות המקומית, ובעיקר של ראש הרשות המקומית, הן כלפי מעלה – לממשלה – והן כלפי מטה – למועצת הרשות המקומית ולציבור הבוחרים.

תהליך הביזור מושפע מאוד מחולשתו של השלטון המרכזי. חולשה זו מתבטאת כיום לא רק במחסור במשאבים ובחוסר יכולת להפעיל כהלכה את מנגנוני הפיקוח והבקרה המופקדים בידי משרדי הממשלה, אלא גם בחוסר יכולת לגבש ולהפעיל מדיניות, בגלל הפיצול בתוך הממשלה ויכולת דלה מאוד של הממשלה לקדם יוזמות חקיקה בכנסת. בעיות של תפקוד המאפיינות את השלטון המקומי בישראל אינן חריגות ביותר בהשוואה למציאות במדינות רבות, אבל נדמה שמשבר השלטון המרכזי בארץ חמור בהשוואה למדינות מערביות מתקנות. בעיות תפקוד קשות וייחודיות ביחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי שמקורן במידה רבה דווקא בשלטון המרכזי תואמות מערכות שלטון במדינות העולם המתפתח ומדינות דמוקרטיות ברמת ביניים של התפתחות כלכלית יותר משהן תואמות מדינות מפותחות.

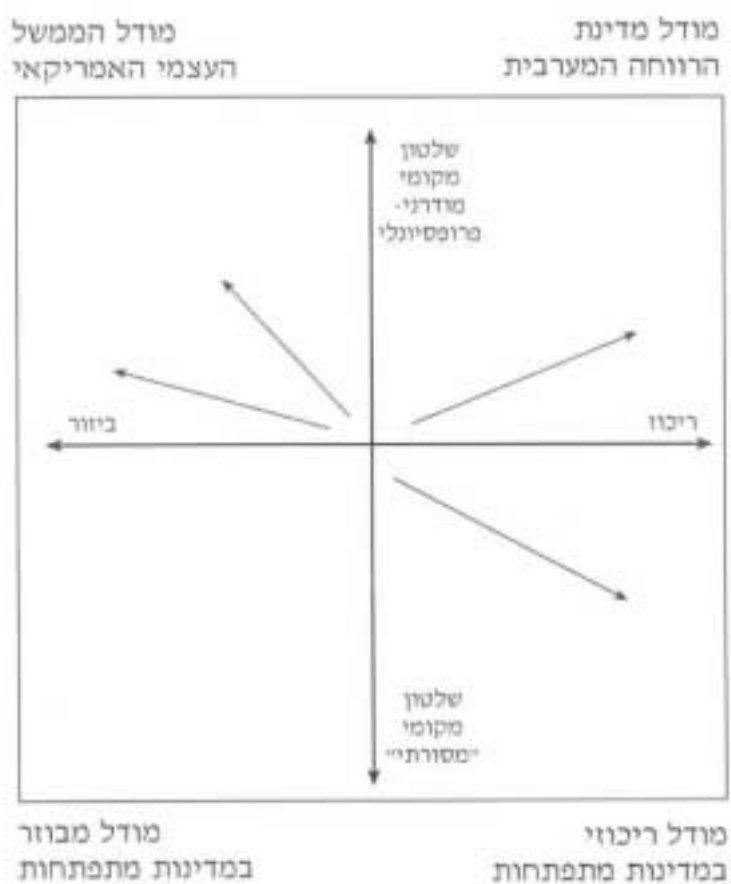
נוסף על כך, תהליך הביזור שלא לווה ברפורמה של ביזור גורם למערכת השלטון המקומי בארץ לנוע ממודל ריכוזי למודל מבוזר יותר – לא בהכרח למודל הפלורליסטי המקובל בדמוקרטיות המערביות המפותחות יותר, אלא למודל השמרני-הביורוקרטי. כפי שתואר בפרק 2, הסיכון במודל זה הוא שקבוצות אינטרס החולשות על עמדות מפתח ברשות המקומית ישתמשו בעמדות האלה לקדם את ענייניהן וינצלו את היעדר הבקרה המספקת של התושבים או של השלטון המרכזי.

מערכת השלטון המקומי בישראל איננה המפוצלת ביותר בעולם, כשם שנטען לעתים. הפיצול המוניציפלי בארץ אינו רב במיוחד, בין השאר בזכות גידול האוכלוסייה המהיר. הבעיה בישראל היא שאין מנגנונים הממתנים בעיות שמקורן בפיצול המוניציפלי, בכל מה שקשור באספקת השירותים המוניציפליים ובתיאום פעילויות. הזרות בסמכויות המופקדות בידי רשויות מקומיות זעירות ובידי ערים גדולות נובעת מהיעדר גורמים המסוגלים למלא במקומן של הרשויות הזעירות תפקודים שיש בהם יתרונות לגודל. גורמים כאלה יכלו לכלול דרג אזורי של שלטון מקומי, מסגרות מפותחות לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות או רשויות מיוחדות לאספקת שירותים מסוימים. ריבוי הוועדים המקומיים במועצות האזוריות גורר גם הוא בעיות המופנות לא פעם למשרדי הממשלה. המשרדים האלה אינם מסוגלים לטפל טיפול מספק בתחומים שיש בהם פיצול מוניציפלי רב.

מערכת השלטון המקומי בישראל נמצאת בתווך גם בין מודרניות למסורתיות; כלומר – בין מודלים המאפיינים מדינות מערביות מפותחות לבין מודלים המאפיינים מדינות מתפתחות. בתחום זה יש שונות רבה בין רשויות מקומיות בארץ. נוטים לחשוב שהשלטון המקומי היה ליותר מקצועי בכל מה שקשור בכישורים אישיים ובדפוסי מינהל, אך לא ברור אם מגמה זו נמשכת גם בשנים האחרונות ולא קל כמובן לכמת ולהוכיח טענות מסוג זה.

התקדמות בכיוון של שלטון מקומי מודרני ופרופסיונלי יותר איננה בהכרח חופפת התקדמות בכיוון של ביזור סמכויות וכוח פוליטי לשלטון המקומי. איור 3 ממחיש שהמדובר בשני צירים נפרדים. ישנם מודלים מודרניים-פרופסיונליים של שלטון מקומי שהם מודלים ריכוזיים, כלומר – לשלטון המקומי יש בהם אוטונומיה פוליטית ותקציבית מוגבלת – כמו במדינת הרווחה ההולנדית, בבריטניה או בקנדה (ריכוזית בעיקר בהשוואה לשכנתה הדרומית, ארצות-הברית), וישנם כמובן מודלים מודרניים מבוזרים יותר, כמו בארצות-הברית.

איור 3: כיוונים לרפורמה בשלטון המקומי



4 תהליך של ביזור בלא רפורמה: מדוע?

שינוי הדרגתי בלי רפורמה

הגדרת מאפייני מערכת השלטון המקומי בארץ על פי שורת ממדים המחישה שהמערכת הישראלית אינה קיצונית במיוחד וחריגה במאפייניה. ישראל ייחודית הרבה יותר בחוסר הרצון או בהיעדר היכולת לעשות שינויים משמעותיים בארגון השלטון המקומי, וזאת בתקופה של יותר מ-50 שנים שאופיינו בארץ בשינויים חברתיים, פוליטיים ומרחביים מרחיקי לכת.

מעולם לא נעשתה בישראל רפורמה בארגון השלטון המקומי, והממשלות העדיפו או שהיו מסוגלות להתמודד רק אד-הוק עם בעיות ומשברים (דרי, 1999). היסודות המוסדיים-משפטיים של מערכת השלטון המקומי מתקופת המנדט נותרו במידה רבה על כנם. שינויים מינהליים עיקריים לאחר קום המדינה היו ברמת השלטון המרכזי: ממשל מינהלי-היררכי קולוניאלי הוחלף בממשלה קואליציונית, וברוב השנים הופקד משרד הפנים, האחראי לענייני השלטון המקומי, בידי שותפים קואליציוניים ולא בידי מפלגת השלטון העיקרית (ראובני, 2001). החקיקה הריכוזית המנדטורית בענייני השלטון המקומי לא שונתה, ורק סמכויות הנציב העליון הועברו לשר הפנים. בפועל אף גברה מגמת הריכוזיות בשנותיה הראשונות של המדינה, והשלטון המקומי איבד מעצמתו. בתקופת המנדט, פורמלית היה הנציב העליון בעל סמכויות כמעט אבסולוטיות בתחום השלטון המקומי, אבל החקיקה ודרך יישומה הושפעו מאוד מיוזמות של היישוב היהודי. רשויות מקומיות יהודיות חדשות, כולל המועצות האזוריות, היו פרי יזמה יהודית מקומית, גם אם קיבלו גושפנקה סטטוטורית מהנציב העליון. לאחר קום המדינה עברה היזמה לעיצוב מערכת השלטון המקומי ולהקמת רשויות מקומיות חדשות לממשלה, גם בפועל. מחוזות משרד הפנים איבדו מחשיבותם, והרשויות המקומיות עברו לפעול יותר ויותר ישירות מול המטה המרכזי של משרד הפנים ומשרדי ממשלה אחרים.

תחום יחיד במערכת השלטון המקומי שבוצעו בו שינויים דרסטיים בשנים הראשונות לאחר קום המדינה היה הממד הטריטוריאלי. גבולותיהן של רשויות מקומיות רבות הורחבו ביותר ובמהלך שנות החמישים הוקמו רשויות מקומיות רבות – מועצות מקומיות ליישובים עירוניים יהודיים חדשים ולכפרים ערביים (תהליך הקמת רשויות מקומיות לכפרים ערביים נמשך גם בשנות השישים), ומועצות אזוריות שהקיפו את רוב המרחב הכפרי. השינויים האלה נבעו מהמהפך שעבר על המפה היישובית: רוב

האוכלוסייה הערבית עזבה; נכנס מספר גדול מאוד של עולים חדשים; ונעשה מאמץ ממשלתי ליישב יהודים כדי להבטיח את גבולותיה של המדינה (ראו לדוגמה: גולן, 1998). ואולם, השינויים הטריטוריאליים המשמעותיים לא חייבו רפורמה חוקית כלשהי.

עם השנים נוספו שינויים רבים לפקודת העיריות ולפקודת המועצות המקומיות המנדטוריות, כולל צווים חדשים שעסקו לדוגמה במועצות אזוריות, אבל אלה היו פרטים טכניים ושינויים אינקרמנטליים. למעשה, בלמעלה מחמישים שנותיה של המדינה החקיקה העקרונית החדשה היחידה הייתה אישור החוק בדבר בחירה ישירה של ראשי עיריות ומועצות מקומיות בשנת 1975.

מהמלצותיהן של ועדות שהציעו רפורמות משמעותיות בארגון השלטון המקומי לא יושם כמעט דבר. כך עלה בגורלה של ועדת בן שחר: בשנת 1973 המליצה להקים עיריית גג בחלקים הפנימיים של מטרופולין תל אביב (רזין, 1994). כך גם ארע להמלצות ועדת זנבר (הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי) שמונתה ב-1976 והגישה דוח בשנת 1981. דוח זה היה הניסיון העיקרי אי-פעם בישראל לעשות רפורמה רחבה בשלטון המקומי. בשנת 1985 אישרה הממשלה עקרונית את המלצות הוועדה, למעט עניינים שיש להם משמעות כספית נוספת בתקציב המדינה; אך בסופו של דבר, ההמלצות לא יושמו. השינוי הגדול שהתחולל במימון הרשויות המקומיות באמצע שנות השמונים – תואר בפרק הקודם – היה דוגמה מובהקת לשינוי שהתבצע בלא תכנון וכמעט שלא במתכוון. קביעת קריטריונים מסודרים להקצאת המענק הכללי של משרד הפנים היא דוגמה לשינוי שאכן התבצע בעקבות המלצותיה של ועדה מקצועית – ועדת סוארי – בשנת 1993. ההמלצות לא יושמו כלשונן אך השפיעו במידת מה על דפוסי הפעולה של משרד הפנים, אם כי בתחום מוגבל.

החקיקה בתחום התכנון והבנייה מציגה לכאורה תמונה שונה מזו של החקיקה העוסקת בשלטון המקומי. בתחום התכנון והבנייה הייתה פעילות חקיקה נרחבת ומתמשכת. היו לה לכל הפחות יומרות להיות כוללנית ולשנות דפוסי עבודה, כולל חלוקת סמכויות בין השלטון המקומי, המופקד על הוועדות המקומיות ושיש לו ייצוג מסוים בוועדות המחוזיות, לבין השלטון המרכזי החולש על התכנון המחוזי והארצי. פעילות זו התבטאה בחקיקת חוק התכנון והבנייה 1965 ובכמה מן התיקונים המהותיים יותר שנעשו בחוק זה. ואולם, גם בתחום התכנון והבנייה, שורשיה של מערכת התכנון הפיסי בישראל עדיין מעוגנים בפקודת בניין ערים המנדטורית מ-1936. פקודה זו הסתמכה על מערכת התכנון שפעלה בבריטניה באותה עת. בחקיקה הישראלית היו אמנם שינויים מהותיים, אך היא שמרה על המסגרת ההיררכית שמקורה בפקודה המנדטורית, ואילו בבריטניה נעשו בינתיים כמה רפורמות ששינו את מערכת התכנון מיסודה.

במדינות רבות יש מחלוקות מקצועיות ופוליטיות בתחומים כמו איחוד רשויות מקומיות ושיטת בחירות, אבל הפער שנפתח בישראל בין תהליך הביזור שהתחולל בפועל לבין הבסיס החוקי-בירוקרטי הריכוזי שלא התאים את עצמו למציאות החדשה, שכיח פחות בעולם. המערכת הישראלית מפגינה שמרנות יוצאת דופן, ובולט בה אפוא במיוחד ניגוד גובר בין המסד המשפטי-מוסדי לבין דפוסי הניהול המוניציפלי הלכה למעשה.

התמורות שהתחוללו במועצות האזוריות מאז שנות השמונים היו אולי דרמטיות יותר מאשר בכל מגזר אחר (רזין, 1996), אך גם הן ממחישות את שמרנותה של המערכת. המועצות האזוריות עמדו בפני לחצים בתחומים רבים, שהתבטאו בכניסתן לתחומי פעילות חדשים בתחום השירותים המוניציפליים והפיתוח המקומי. היה עליהן להתמודד עם מתן שירותים מוניציפליים לאוכלוסייה חדשה ביישובים כפריים-פרבריים ובשכונות הרחבה של מושבים וקיבוצים, והופעלו עליהן לחצים בלתי-פוסקים להעביר שטחים לרשויות מקומיות עירוניות סמוכות ולשנות את מערכת היחסים בין המועצה האזורית לוועדים המקומיים הכלולים בה. ואולם, למרות הלחצים הכבדים לא היה ניסיון פורמלי רציני לחשיבה כוללת כדי לגבש רפורמה בשלטון המקומי הכפרי בישראל. הרפורמה הסטטוטורית העיקרית כללה בעיקר את המעבר לבחירות ישירות ואת הסדרת האפשרות להפריד בין האגודה השיתופית החקלאית לוועד המקומי, צעדים שנעשו בלחץ פסקי דין של בית המשפט הגבוה לצדק (שפט, 1992).

משרד האוצר הגיש הצעת חוק לביטול המעמד הסטטוטורי של הוועדים המקומיים במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 1999. בעקבות התנגדותן של משרד הפנים לבצע מהלך כזה באמצעות חוק ההסדרים מונתה ועדה לבחינת מעמדו וסמכויותיו של הוועד המקומי במועצה האזורית. ועדה זו, בראשותו של ש' אמרני, המליצה שלא לבטל את מעמדו הסטטוטורי של הוועד המקומי במועצה האזורית, אך להגדיר מחדש את סמכויותיו, באמצעות צעדים כגון ביטול כפל סמכויות בין הוועד למועצה האזורית והסדרת פעילות הוועד על פי תקציב שנתי (משרד הפנים, 2000). העיקרון שהנחה את הוועדה היה לחזק את המועצה האזורית מבלי לבטל את המבנה הדו-רבדי. המלצותיה של הוועדה טרם יושמו (בשנת 2002). ככלל, צווים של השלטון המרכזי משנים לעתים שינויים זעירים במה שנוגע במועצות האזוריות, אך השלטון המרכזי נמנע מלהתמודד ישירות עם סוגיית עתידו המוניציפלי של המגזר הכפרי. ראשי מועצות אזוריות מעלים לעתים רעיונות למיניהם, בעיקר בכל מה שקשור בהתמודדות עם אוכלוסייה לא חקלאית גדלה ביישובים חדשים ובהרחבות של היישובים הוותיקים. אבל ככלל גם המועצות האזוריות מעדיפות להמשיך ככל האפשר ב"עסקים כרגיל" וללוותם בהתאמות הדרגתיות שהמציאות והנסיבות המקומיות כופות.

למרות הקושי הרב ליישם רפורמה כלשהי, סוגיית עריכת רפורמה בשלטון המקומי בישראל איננה יורדת מסדר היום. הדבר מתבטא בין היתר בהצעות שמכוני מחקר מעלים. אלה כוללים את מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות (לדוגמה: בן-אליא, 1998); את המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, מכון המקדם בעיקר את סוגיית ההפרטה בשלטון המקומי (המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 1999; 2001); ואת המכון הישראלי לדמוקרטיה, המציע חדשות לבקרים לבזר סמכויות לנבחרי השלטון המקומי ולהטיל עליהם אחריות גדולה יותר בתחומי התקצוב, כוח האדם והניהול והדגשת עקרונות של שקיפות ו-accountability (נחמיאס ואחרים, 1999). הצעות אלו עשויות להשפיע על דפוסי חשיבה בשלטון המרכזי והמקומי, אך עד כה לא היה בכוחן להניע מהלך רחב של רפורמה.

גורמים המשפיעים על הנטייה לערוך רפורמות מוניציפליות – הניסיון בין-לאומי

אם נבחן את השונות בין מדינות בעולם בנטייה לערוך רפורמות מוניציפליות יהיה בכך אולי בכדי לסייע להסביר את השמרנות יוצאת הדופן של המערכת הישראלית. יש הבדלים גדולים בין מדינות ברחבי העולם בנטייה לעשות רפורמות מוניציפליות, ובפרט בנטייה לכפות רפורמות מוניציפליות על רשויות מקומיות שאינן חפצות בהן. שוני מהותי קיים לדוגמה בין קנדה לארצות-הברית. שתי המדינות דומות זו לזו מבחינה תרבותית, כלכלית וגאוגרפית, וגם במאפיינים רבים של המשטר הפדרלי יש ביניהן סממנים של דמיון. אולם התבוננות קרובה יותר מגלה הבדלים מהותיים, למשל: הפרובינציות הקנדיות מובילות בעולם בגיבוש וביישום רפורמות מוניציפליות חדשניות ומרחיקות לכת, המתבצעות בלא הסכמת התושבים או הרשויות המקומיות, ואילו רוב מדינות ארצות-הברית מתאפיינות ברתיעה מכפיית רפורמות "מלמעלה", בפרט בכל מה שקשור בשינויים במפת הרשויות המקומיות (אם כי גם בארצות-הברית נעשות לעתים רפורמות שלא בהסכמת הצדדים המקומיים המעורבים). ההסבר המקובל לשוני זה הוא אידאולוגי. בקנדה המוסכמה היא שהשלטון אמור להגן על הפרט ולהבטיח את רווחתו. קיימת אפוא פתיחות רבה להכוונה ולמעורבות של השלטון המרכזי, מפני שבדרך כלל רואים בו מתווך הוגן. בארצות-הברית הדגש הוא על אינדיבידואליזם ותחרות ועל הצורך להגן על הפרט ממעורבות יתר של השלטון. משום כך יש רתיעה בארצות-הברית מפעולות שפירושן פגיעה בזכות ההתאגדות החופשית של פרטים במסגרות שלטון מקומי (Goldberg and Mercer, 1986; Rothblatt, 1998). היכולת הרבה יותר ליישם רפורמות טריטוריאליות ואחרות במערכת השלטון המקומי באזורים מטרופוליניים בקנדה מוסברת גם על ידי היעדרם של מתחים אתניים מהסוג המאפיין את המטרופולין האמריקאי ועל ידי פערים כלכליים מצומצמים יחסית בקנדה. בארצות-הברית, לעומת זאת, היחסים המתוחים בין הקהילה השחורה לאוכלוסייה הלבנה הם גורם רב משקל, והוא מקשה ליישם רפורמות מוניציפליות.

על פי הנחה מקובלת, ההבדלים האידאולוגיים בין קנדה לארצות-הברית הולכים ומצטמצמים: בארצות-הברית בלטו קריאות לעשות רפורמות מוניציפליות בכל מיני כיוונים (לדוגמה: Rusk, 1995; Orfield, 1997; Savitch and Vogel, 2000; רוזנטראוב ורזין, 1998), ואילו בקנדה, היה מי שטען שעידן הרפורמות המוניציפליות הגדולות חלף באמצע שנות השבעים (Sancton, 1991). ואולם, בסוף שנות התשעים יושמו בקנדה כמה רפורמות מוניציפליות נרחבות ביותר באזורים מטרופוליניים גדולים, ובראש ובראשונה ב-1998 במטרופולין טורונטו, על אף התנגדות רוב הגורמים המעורבים (Friskin, 1998). נוסף על כך נעשו רפורמות במטרופוליניים נוספים בפרובינציית אונטריו, כמו אוטווה (Graham et al., 2001), בפרובינציית קוויבק (כולל מטרופולין מונטריאול) ובניו-ברנסוויק. המהלכים האלה נעשו בשם שיקולים של יעילות ואפקטיביות, והייתה בהם התעלמות משיקולים של אוטונומיה מקומית. נכונות ממשלותיהן של הפרובינציות בקנדה לעשותם, על אף הסיכונים הפוליטיים הכרוכים בהם המחישה שוב את ייחודיותה של קנדה בכל מה שקשור באקטיביות השלטון המרכזי (בדרג הפרובינציאל) בביצוע רפורמות מקיפות במערכת השלטון המקומי.

מדוע יושמה הרפורמה מרחיקת הלכת בטורונטו ב-1998, בניגוד לעמדת התושבים

והרשויות המקומיות המעורבות? פעולתה זו של ממשלת הפרובינציה נראית מפתיעה במיוחד אם מביאים בחשבון שהממשלה הייתה ממשלה שמרנית בעלת אידאולוגיה נאו-ליברלית של כלכלה חופשית בסגנון האמריקאי ולא ממשלת שמאל הנוטה יותר להתערב בשם שיקולים של שוויוניות. Sancton (1999) מציע שני הסברים לפעילותה המקיפה והנחרצת של ממשלת הפרובינציה בתחום המוניציפלי. הסבר ראשון עניינו בסיטואציה הספציפית שבה הוגש לממשלה החדשה דוח שהכינה ועדה שהממשלה שקדמה לה (מהשמאל) מינתה. הממשלה מצאה שהדוח מורכב מדי ליישום ושאינו תואם את תפיסותיה, ולפיכך הציעה רפורמה שונה, פשוטה יותר מבחינת המבנה הארגוני. הסבר שני הוא פוליטי, ולפיו נועדה הרפורמה לצמצם את כוחו של השמאל באמצעות איחוד ה-City of Toronto – מוקד כוח של השמאל – עם העיריות האחרות בדרג התחתון של העירייה המטרופוליטית. לעומת זאת נמנעה הממשלה מלצרף את הפרברים שהתפתחו מחוץ לתחום העירייה המטרופוליטית למסגרת חדשה וגדולה יותר של עיריית גג מטרופוליטית כדי שלא לפגוע בציבור התומכים של המפלגה השמרנית. ציבור זה היה מרוכז ברשויות המקומיות הפרבריות. ביצוע הרפורמה בטורונטו מראה שלמרות הכול נותר הבדל פוליטי-אידאולוגי מהותי בין קנדה לארצות-הברית, ולמנהיגות השלטון המקומי בקנדה יש פחות כוח מאשר למנהיגות המקומית בארצות-הברית.

באירופה בולט הניגוד בין בריטניה לצרפת בכל מה שקשור ביישום רפורמות במערכת השלטון המקומי (Wollmann, 2000a): בבריטניה בוצעה שורה של רפורמות מקיפות מאז שנות השבעים, ואילו בצרפת לא בוצעה כל רפורמה טריטוריאלית במפת הרשויות המקומיות מאז ימי נפוליאון. לטענת Wollmann (2000a) האליטה הלאומית בבריטניה רואה ביעילות תפעולית ובפרגמטיזם אינסטרומנטלי ערכים חשובים יותר משימור ישויות היסטוריות קטנות בשם הדמוקרטיה המקומית. הרפורמות בשלטון המקומי בבריטניה נוטות גם להיות צבועות בצבעים פוליטיים עזים, והמפלגה שבשלטון בוחנת הצעות איך לעצב מחדש את מערכת השלטון המקומי במידה רבה על פי השפעתן האלקטורלית. אשר לביטול עיריית הגג של לונדון (Greater London Council) בשנת 1986 על ידי הממשלה השמרנית של תאצ'ר, הציע O'Leary (1987) הסבר נוסף לצעד מרחיק הלכת. הסבר זה שם את הדגש על דפוסי קבלת ההחלטות של ממשלת תאצ'ר: תקיפות וגישה בלתי מתפשרת נתפסו בה ערך בפני עצמו ודפוס פעולה עדיף על פשרנות ושינויים אינקרמנטליים מייגעים.

היעדר רפורמות בצרפת עשוי להעיד שבמדינה זו יש משקל גדול יותר לאינטרסים מקומיים בפוליטיקה הלאומית מאשר בבריטניה ואולי גם שיש קשר רגשי חזק יותר של האוכלוסייה המקומית לזהויות היסטוריות ושהיא רואה בזהויות אלו רכיב חשוב במסורת הדמוקרטית הלאומית. גרמניה היא דוגמה למדינה הנמצאת במקום כלשהו באמצע בכל מה שקשור ברפורמות בארגון השלטון המקומי. בתור מדינה פדרלית, יש בגרמניה הבדל בין מדינה (Lander) למדינה במידה שרפורמות מוניציפליות יושמו בה. לצד שיקולים של יעילות מינהלית הושם בגרמניה דגש, אחרי 1945, על ביסוס הדמוקרטיה, כולל הדמוקרטיה המקומית, גם אם קידום יעד זה בא על חשבון שיקולים של יעילות (Wollmann, 2000a).

רפורמות מרחיקות לכת במערכת השלטון המקומי כרוכות לעתים בשינוי משטרי כולל, כדוגמת המעבר של מדינות אירופה המזרחית ממשטר קומוניסטי למשטר דמוקרטי.

ברוב מדינות אירופה המזרחית ראו ברפורמה בשלטון המקומי רכיב בעל חשיבות מרכזית בתהליך הדמוקרטיזציה. הרפורמות התמקדו לא רק בממד האלקטורלי, אלא במגוון תחומים נוספים: מפת הרשויות המקומיות, מימון הרשויות המקומיות ויחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי (Baldersheim *et al.*, 2002). גם בדרום אפריקה בוצעו שתי רפורמות מרחיקות לכת במערכת השלטון המקומי בעקבות ביטולו של משטר האפרטהייד ומעבר השלטון לידי הרוב השחור (Ramutsindela, 2001). הרפורמה האחרונה התבטאה בין היתר בהקמת רשויות מקומיות גדולות ביותר ובמתן כוח רב יותר לנבחרים ביחס לפקידי הרשות המקומית.

רפורמות של ביזור, דמוקרטיזציה וארגון מחדש של מפת השלטון המקומי היו שכיחות מאוד במדינות העולם השלישי. רפורמות אלו כללו גם שינויים תכופים בחוקים שעניינם השלטון המקומי, והיה בהן טיפול בעניין השלטון המקומי בחוקת המדינה. הרפורמות התכופות נבעו מאי-יציבות פוליטית, כולל הפיכות ומעבר של המדינות ממשטר דמוקרטי לצבאי וחוזר חלילה, ממשברים כלכליים ופוליטיים שהקשו על המדינה למלא את תפקידיה ברמה המקומית, ומלחצם של הגורמים התורמים, בעיקר הבנק העולמי וקרן המטבע הבין-לאומית; אלו התנו בין היתר את סיועם ברפורמות של ביזור ודמוקרטיזציה ולעתים התערבו גם בקביעת מפת הרשויות המקומיות, כך שתענה על עקרונות של יעילות כלכלית (Razin and Obirih-Opareh, 2000).

בעיה שכיחה שזוהתה במדינות מתפתחות הייתה קושי רב ביישום אמיתי של רפורמות והפער הגדול בין המסגרות הפורמליות לנוהגים בפועל. רפורמות משמעותיות נעשו לעתים תכופות, אך בפועל נותרו רוב רכיביהן על הנייר, ובעלי התפקידים בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי המשיכו לפעול על פי נוהגים והרגלים שהשתרשו במשך שנים ארוכות. יתרה מזו, הרפורמות התכופות גם יצרו בלבול וערערו מסגרות ארגוניות; ובין רפורמה לרפורמה לא הספיקו המסגרות להתייצב כהלכה. הגישות שרווחו בעולם המתפתח העניקו משקל יתר לביצוע רפורמות פורמליות בחוק ובמסגרות הארגוניות והתעלמו מהצורך הדחוף יותר לעודד שינויים בתרבות הפוליטית. בדוח שהוכן לרשות הפלסטינית (ARD, 2000) מומלץ אפוא שלא לשים את הדגש על שינויים בחוק, אלא להתמקד בשיפור דפוסי התפקוד.

סקירה חלקית זו של הניסיון הבין-לאומי מצביעה על שורת גורמים העשויים להשפיע על ההסתברות שרפורמות במערכת השלטון המקומי ייעשו:

1. **סביבה פוליטית-אידאולוגית:** דומיננטיות של תפיסות המצדדות בטיפוח מדינת הרווחה ובהתערבות שלטונית נרחבת כדי להבטיח את רווחת הפרט נוחה ליישום רפורמות כוללניות במערכת השלטון המקומי יותר מדומיננטיות של תפיסות המדגישות אינדיבידואליזם, תחרות ורתיעה ממעורבות יתר של השלטון בחברה.
2. **ערכים דומיננטיים באליטה החברתית:** הדגשת ערכים של יעילות ואפקטיביות מדרבנת רפורמות וכך עושה גם תרבות פוליטית הרואה בתקיפות ובגישה לא-מתפשרת דפוס פעולה מועדף. ערכים של דמוקרטיה מקומית המושפעים משאיפה לשמר זהויות היסטוריות או מראייה בדמוקרטיה המקומית כלי לביצור הדמוקרטיה במדינה מרתיעים מלכפות רפורמות בארגון השלטון המקומי.
3. **הומוגניות חברתית:** חברה המתאפיינת בהומוגניות אתנית ודתית ובפערים כלכליים מתונים יחסית היא סביבה שנוח יותר ליישם בה רפורמות מחברה מפוצלת ומקוטבת, משום שבחברה מקוטבת יעוררו הצעות לרפורמה קונפליקטים על רקע השלכותיהן על היחסים בקרב מגוון קבוצות האוכלוסייה, והדברים יהיו כרוכים לא רק בשיקולים

- של יעילות, אפקטיביות, שוויוניות ודמוקרטיה מקומית.
4. **סביבה פוליטית-מפלגתית:** סיכוייה של רפורמה להתממש גדלים אם רואים בה משום חיזוק למוקדי כוח אלקטורליים של מפלגת השלטון, בפרט אם המנהיגות הפוליטית המקומית חלשה יחסית ואין לה צינורות השפעה אפקטיביים על פוליטיקאים בממשלה וברשות המחוקקת. חולשה כזאת אופיינית לשלטון מקומי שאין בו מעורבות משמעותית של מפלגות לאומיות בפוליטיקה המקומית.
 5. **חוסן כלכלי ופוליטי של המדינה:** חולשה כלכלית יכולה לדרבן רפורמות, מקצתן בעידוד או אפילו בכפייה מצד ארגונים בין-לאומיים תורמים; אך לרפורמות במצבים אלו עלולה להיות בעיה קשה של פער בין המערכת הפורמלית לדפוסי הפעולה בפועל.
 6. **שינוי מהותי במשטר הפוליטי במדינה:** שינוי כזה צפוי לדרבן רפורמות בשלטון המקומי כחלק מהתמורה הרחבה יותר במערכות הממשל.

מדוע כשלו הניסיונות לעשות רפורמות בישראל?

ריבוי הצעות לרפורמה שאינן מגיעות לכלל ביצוע אינו בבחינת תופעה ייחודית למערכת המוניציפלית, אלא חלק מבעיה כוללת של המינהל הציבורי בישראל. אפשר לטעון שמקצת מן האשם בחוסר היכולת לממש רפורמות טמון בהצעות לרפורמה עצמן: הן מתעלמות משיקולי ישימות ומהכלל ש"פוליטיקת רפורמה היא אמנות האפשרי". אפשר גם לטעון שרפורמות מוצעות חסרו תפיסה ריאליסטית מספיק ונטו לעשות אנלוגיות לא-רלוונטיות לצעדים שננקטו במדינות אחרות וללכת שבי אחר רעיונות אופנתיים (ראובני, 2001). כך לדוגמה, דוח ועדת בן שחר מתחילת שנות השבעים המליץ להקים עיריית גג לחלק הפנימי של מטרופולין תל-אביב (מכון ישראלי למחקר ומידע אורבני, 1973) על סמך עבודה יסודית שנערכה לפי מסורת התכנון הכוללני הרציונלי. אולם עיון בדוח זה לאחר תקופת זמן הוביל להתרשמות שהדוח לא עמד במבחן הזמן (רזין, 1994). הדוח היה חד-ממדי ולא שיקף את מורכבות הנושא במלואה ואת החסרונות והסיכונים הטמונים בכל חלופה. הדוח ראה בפתרון עיריית הגג פתרון אופטימלי לפי כל הקריטריונים, ולא דן במגבלותיו. מתעורר אפוא הרושם שמסקנת הוועדה נבעה במידה רבה מתפיסות מקובלות (common wisdom) שרווחו באותה תקופה, בה נעשו רפורמות מטרופוליניות דומות במקומות רבים אחרים בעולם המערבי, ובהם בריטניה וקנדה. אולם, גם אם אפשר לטעון שהיו הצעות לרפורמה מרחיקות לכת מדי או ששאלו רעיונות ממקומות אחרים בלי ראייה ביקורתית מספקת של מידת התאמתם לישראל, הרי שטענות מסוג זה אינן הסבר מספק למצב יוצא הדופן: כמעט שום רפורמה מהותית לא בוצעה במערכת השלטון המקומי בישראל מאז קום המדינה. רפורמות כאלו יושמו במדינות מערב אירופה ובקנדה ואפילו בארצות-הברית, המתאפיינת בביזור יחסי, המדינות נטו לעשות שינויים מהותיים בארגון השלטון המקומי ובמערכת החוקית שהוא מתבסס עליו, הרבה יותר מכפי שהיה בישראל. השמרנות של המערכת הישראלית נעוצה אפוא במאפיינים של החברה והפוליטיקה בישראל, ולא דווקא בטיבן של ההצעות שגופים חיצוניים וועדות המתמנות ביזמת שרי הממשלה עצמם מעלים חדשות לבקרים. כפי שהוסבר למעלה, השמרנות גם איננה נעוצה במאפיינים ייחודיים ויוצאי דופן של מערכת השלטון המקומי בארץ.

ביישום רפורמות טמון במקרים רבים קושי הנובע מהצורך להתמודד עם בעלי אינטרס מאורגנים. בהתמודדות זו מקבל החלטות צפוי לשלם מחיר פוליטי. הכרת התודה של הנהנים מהרפורמה תהיה חלשה מזעקות השבר של המפסידים, מכיוון שההפסד בדרך כלל

ממוקד בקבוצה מסוימת, ואילו המרוויחים הם קבוצה גדולה ומאורגנת פחות. רפורמות של איחוד רשויות מקומיות הן דוגמה בולטת לתופעה זו: מקבל ההחלטות נקלע לא אחת לעימות חריף עם יישובים קטנים ומבוססים, ואילו תושבי ערים גדולות נשארים אדישים ולעתים חוששים גם הם משינוי. לדוגמה, בעת שהיה חיים רמון שר הפנים בשנת 2000, אמר שאם יכפה איחוד של אור עקיבא עם קיסריה לא יקבל שום תמורה אלקטורלית מאור עקיבא, אך ישלם מחיר יקר בקיסריה. אבל תופעה זו איננה ייחודית לישראל; ולמרות זאת, העובדה היא שבמקומות רבים בעולם לא מנע מכשול זה מלעשות רפורמות – לעתים היה כרוך בהן סיכון פוליטי ולעתים נעשו מתוך תפיסה, נכונה או מוטעית, שהרפורמה תיצור יתרון פוליטי למבצעה. ברפורמה שיושמה בטורונטו בשנת 1998, הצעד מעורר המחלוקת לא הפריע לממשל השמרני של האריס להיבחר שנית.

בעיה בולטת בישראל – אם כי לא ייחודית לה – היא שלא נמצאו בארץ "שחקנים" פוליטיים שהיה להם עניין אמיתי לעשות רפורמות בשלטון המקומי. משרד הפנים איננו מעוניין לנסח חוק רשויות מקומיות חדש שיחליף את פקודת העיריות המנדטורית המיושנת, מכיוון שכל רפורמה כזו תפגע בסמכויות המפלגות המוקנות לשר הפנים בחוק הקיים (גם אם בפועל הוא מתקשה להפעילן כהלכה). הן משרד הפנים והן משרד האוצר עשויים לחשוש מתהליך החקיקה בכנסת, משום שהכנסת עלולה להקנות בו לעצמה ולוועדת הפנים שלה סמכויות אישור שיגבילו את משרדי הפנים והאוצר ויקשו עוד יותר ליישם מדיניות ממשלתית.

הרשויות המקומיות נוטות ברובן להתנגד בחירוף נפש לרפורמה שתאחד רשויות מקומיות, פרט לרשויות מקומיות שמוצע לספח אליהן רשות קטנה יותר, ובתנאי שאוכלוסייתה של הרשות הקטנה איננה חלשה מאוכלוסיית הרשות הגדולה. בתחום יחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי, הרשויות המקומיות מתלוננות על ריכוזיות יתר וקוראות לבזר סמכויות, אך בפועל רווחת טענה שלראשי רשויות מקומיות רבות המצב הקיים נוח, משום שרפורמה אמיתית של ביזור תטיל עליהם אחריות רבה יותר לתוצאות מעשיהם. נוח למדי שתביעות המופנות כלפי הרשויות המקומיות או המוגשות נגדן מופנות גם למשרד הפנים, או למשרד ממשלתי אחר בתחום הרלוונטי, הנושא באחריות הפורמלית. הדרג המקצועי הבכיר ברשויות המקומיות, כגון גזברים ויועצים משפטיים, עלול לחשוש גם הוא שרפורמה של ביזור תגביר את הלחצים שיפעיל עליו הדרג הפוליטי המקומי כדי שיבצע פעולות בעייתיות, והפיקוח הממשלתי לא ישמש יותר נימוק מספק לדחות את הלחצים.

בישראל לא הייתה מעולם דמות פוליטית מרכזית שראתה ברפורמה בשלטון המקומי יסוד חשוב בכרטיס הביקור שלה. התפיסה היא שמערכת השלטון המקומי אמנם נתונה במשבר כרוני, אך מעולם לא הגיעה לכדי התמוטטות וחוסר תפקוד. ציבור הבוחרים איננו מתעניין במיוחד במערכת השלטון המקומי, פרט אולי לשערוריות מקומיות של שחיתות, ואינו רואה ברפורמה במערכת זו סוגיה דחופה, בפרט משום שעניינים פוליטיים-ביטחוניים כבדי משקל הם אלה העומדים בדרך כלל בראש סדר היום הפוליטי.

כשם שנאמר בתחילת פרק זה, הקושי ברפורמות בישראל איננו מייחד רק את השלטון המקומי; הוא אופייני למגזר הציבורי כולו. הרפורמות מרחיקות הלכת שנעשו בהסתדרות העובדים הכללית ובמערכת הבריאות בוצעו ביזמתו של חיים רמון, על רקע

משבר חריף שחייב טיפול, אך ספק אם תוצאות השינויים הדרסטיים הן תמריץ לביצוע שינויים ארגוניים מרחיקי לכת בתחומים נוספים. יש האומרים שלחץ חיצוני מצד מוסדות מחקר ועמותות עשוי להחדיר רעיונות לשינוי ולדרבן ליישום, כגון הלחץ שהביא לידי קבלת חוק הבחירה הישירה לראשות הממשלה. אולם חוק זה התקבל גם הוא על רקע מה שנתפס כמשבר פוליטי חמור ומתמשך, ותוצאותיה הבעייתיות של רפורמה זו עלולות גם הן להרתיע מלעשות שינויים רדיקליים במערכות קיימות.

סדר היום הפוליטי בישראל איננו מעודד אפוא להשקיע את המאמץ הנדרש כדי ליישם רפורמה. עד שנות השבעים התאפיינה ישראל בריכוזיות רבה, וסוגיית ארגון השלטון המקומי לא הטרידה במיוחד את קברניטיה ולא תפסה מקום מרכזי בסדר היום הציבורי. כשם שצוין בפרק 3, בשנים של מימוש אתגרים היסטוריים הקשורים בהקמת המדינה הייתה הסכמה רחבה על עליונות השלטון המרכזי ועל סמכותו להתערב בתחומים רבים. סוגיות של ביזור סמכויות לשלטון המקומי וארגון מחדש של מפת השלטון המקומי לא נתפסו חשובות, ואפשר שחולשתו ופיצולו של השלטון המקומי אפילו שירתו את הממשלה משום שהבטיחו לה שליטה בפועל על תפקידים שביצעו הרשויות המקומיות.

ואולם, נסיבות אלו השתנו בהדרגה, ולכאורה יש למערכת הישראלית כמה מאפיינים שהיו צפויים להגדיל את הסיכוי לרפורמות. לתפיסות המצדדות בטיפול מדינת הרווחה יש עדיין משקל בארץ, אף על פי שחלה בהן שחיקה מאז שנות השמונים. בישראל גם לא רואים במיוחד בערכים של דמוקרטיה ואוטונומיה מקומית כלים שנועדו לבצר את המשטר הדמוקרטי הפלורליסטי. משום כך, ערכים אלו אינם אמורים למנוע מהלך של רפורמה שאיננה מוסכמת על הרשויות המקומיות. הגורמים הבולמים רפורמה, שפורטו לעיל, אכן רלוונטיים, אך אינם ייחודיים לישראל ואינם מהווים הסבר מספק מדוע לא בוצעה רפורמה משמעותית במערכת השלטון המקומי במשך תקופה של יותר מחמישים שנה.

אפשר להציע כמה הסברים לאי-היכולת ליישם רפורמות מהותיות בשלטון המקומי בארץ עד כה. ההסברים האלה מסתמכים על הניסיון הבין-לאומי ועל מאפייני הסביבה הפוליטית-חברתית בישראל, כשם שפורטו למעלה:

1. הקשר ההדוק בין הפוליטיקה הלאומית לפוליטיקה המקומית בישראל הקשה ומקשה מאוד לבצע רפורמה כלשהי. קל יחסית לבצע רפורמות במדינות כמו קנדה, מדינות שבהן מפלגות פוליטיות לאומיות אינן פועלות בזירה המקומית. יש ברפורמות סיכון פוליטי גבוה במיוחד במדינות בעלות משטר רב-מפלגתי קואליציוני, כמו ישראל, מכיוון שהן עשויות לעורר קונפליקטים בתוך השלטון המרכזי, ולא רק בין המפלגה שבשלטון לאופוזיציה.
2. היעדר הומוגניות אתנית-דתית מקשה מאוד לכפות רפורמות. ההשלכות של רפורמות מסובכות יותר אם הן מתקשרות ליחסי יהודים-ערבים או ליחסים שבין יהודים חרדים לחילונים. התוצאות בתחומים כמו יעילות, שוויוניות או דמוקרטיה מקומית אינן מצדיקות אפוא את הסיכון הפוליטי בכפיית רפורמות שייתפסו בהקשר של היחסים שבין קבוצות האוכלוסייה לסוגיהן.
3. הפער הגדל בין החוקים והכללים הפורמליים לבין "התורה שבעל פה" – הבנות לא-פורמליות ביחסי שלטון מקומי-שלטון מרכזי – יכול באופן פרדוקסלי להקטין את

הלחץ לעשות רפורמה בשלטון המקומי. המערכת איננה מידרדרת למשבר חמור כאשר חוקים וכללים מרכזיים אינם ניתנים ליישום, מכיוון שהיא מסגלת לעצמה דפוסי פעולה שכונו על ידי Dery (2002) fuzzy control: דפוסי פעולה לא-פורמליים המתבטאים בין היתר ביישום חלקי וגמיש של מנגנוני פיקוח שאי-אפשר ליישם כלשונם. דפוסי הפעולה האלה כרוכים אמנם בבעיות בתחומים כמו הוגנות ומינהל תקין, אך יש בהם כדי לקבוע גבולות התנהגות המונעים מהמערכת להתמוטט בעקבות צבירה לא-סבירה של גירעונות ובשל חוסר תפקוד. יכולתה של המערכת להתגמש התגמשות לא-פורמלית מקטינה אפוא את הלחץ לבצע רפורמה פורמלית.

4. הביזור הפוליטי ותהליכי הפיצול החברתיים שהתחוללו בישראל, בעיקר מאז שנות השבעים, מקשים ככל הנראה יותר מאי-פעם לעשות רפורמה בארגון השלטון המקומי. השלטון המרכזי לא נסוג נסיגה מוצהרת ממעורבות עמוקה בכלכלה ובחברה בסביבה הפלורליסטית והמבוזרת שהתפתחה בישראל (Razin and Lindsey, 2003). הביזור השתקף בעיקר במדיניות עקיבה ומגובשת פחות של הממשלה, שפעלה ככמה בעלי עניין, ולעיתים קרובות נקטה עמדות סותרות. בארצות-הברית, ממשלי המדינות בדרך כלל אינם רואים בעצמם בעלי עניין ישיר ברוב העניינים המוניציפליים. אפילו אם בתי המחוקקים מתערבים בנושאים האלה, התערבותם משקפת על פי רוב מאזן בין לחצים מקומיים מנוגדים. בישראל לעומת זאת, למשרדי ממשלה ולארגונים המסונפים אליהם יש סדר יום ציבורי משל עצמם. האינטרסים שלהם צפויים להיות מושפעים מאלה של הפוליטיקאים (השרים) המופקדים עליהם, מהאינטרסים של המגזר הספציפי שהם מופקדים עליו (שיכון, תחבורה, איכות הסביבה וכד') או מאינטרסים בירוקרטיים של ארגונים לשמר ולרכז כוח בידיהם. שרי הממשלה בישראל מייצגים מגוון מפלגות פוליטיות, ולכן ניגודי עמדות ואינטרסים ביניהם הם עניין שבשגרה, ויכולת הממשלה לגבש מדיניות לאומית ולבצע לאורה שינויים היא מוגבלת. ההשלכות של הפיצול בממשלה עוד הוחרפו ככל שפחתה יכולתה של הממשלה לשלוט בכנסת; המשמעת הקואליציונית בה התרופפה, ובתחומים כמו ארגון השלטון המקומי, תחומים שאינם בעלי חשיבות קריטית לביטחון, לכלכלה ולהישרדות הממשלה, אולי אף נמוגה המשמעת כליל. עקב כך אין כמעט חקיקה ממשלתית בתחום השלטון המקומי. הממשלה חוששת להגיש הצעות חוק בתחום זה, מכיוון שהחוק שתאשר הכנסת, בסופו של דבר, צפוי להיות שונה לחלוטין מזה שהגישה הממשלה. משום כך, כמעט כל יוזמות החקיקה בתחום הן יוזמות פרטיות. משרד הפנים עוסק בהדיפה של יוזמות חקיקה פרטיות כאלו, משום שנראה שהשפעתן משתקת עוד יותר, אם למשל הן מעבירות סמכויות משר הפנים לוועדת הפנים של הכנסת.

5. בתי המשפט, ובפרט בית המשפט הגבוה לצדק, נעשו יותר ויותר זירת התנהלות של קונפליקטים בחברה הישראלית, משום שהממשלה והכנסת מתקשות לקדם מדיניות וחקיקה עקביים ולהכריע בקונפליקטים מרכזיים. המעורבות הגוברת של בתי המשפט הייתה מצד אחד תוצאה של ירידת כוחו של השלטון המרכזי והפלורליזם הגובר בחברה, אך מצד שני הייתה גם גורם שהשפיע על תהליך הביזור ושימשה כלי מרכזי לביסוסו: היא קבעה תקדימים שהגבילו את כוחו של השלטון המרכזי בהיעדר רפורמה חוקית. בשם עקרונות יסוד של צדק, התערב בית המשפט הגבוה לצדק

במהות של החלטות גורמי השלטון ולא נרתע ממעורבות בעניינים רגישים שפיצלו את החברה הישראלית (סגל, 1999), כולל בסוגיות מוניציפליות כגון התוויית שטחי שיפוט של רשויות מקומיות (רזין וחזן, 2000). מעורבות בית המשפט יכולה לתרום לביסוס עקרונות של מקצועיות ושקיפות ולקדם ביזור, אך יש גבול ליכולתו של בית המשפט להוביל תהליך של ביזור שאין לו גיבוי ברפורמה חוקית-ארגונית פורמלית (Razin and Hazan, 2001). מעורבותו של בית המשפט היא בעיקרה מעורבות עקיפה – כלומר, הוא מבקר את תקינותם וסבירותם של תהליכי קבלת החלטות, כולל הערכת סבירותם של שיקולים שהובאו בחשבון בקבלת ההחלטה. בדרך זו בית המשפט מגביל את חופש הפעולה של המדינה, אך הוא אינו יכול לשלול ממנה סמכויות המוקנות לה על פי חוק. ניסיון בית המשפט העליון בארצות-הברית מעיד שהסוגיות היחידות בתחום ארגון השלטון המקומי שהושפעו ממעורבות בית המשפט העליון סוגיית האינטגרציה בבתי ספר (מניעת אפליה גזעית) ומניעת מניפולציות בהתוויית גבולות אזורי בחירה בשל שאיפה לפגוע בכוחם האלקטורלי של מיעוטים (Clark, 1991; Forest, 2001). ועוד, תקדימים הנובעים מפסקי דין הם מעורפלים יותר ויציבים פחות מחוקים ומנהלים מוגדרים. מעורבות תכופה של בתי המשפט בהחלטות שלטוניות עלולה אפוא להוביל דווקא לידי שמרנות ורתיעה מקבלת החלטות הכרוכות בשינויים משמעותיים שצפויים לעורר התנגדות מצד בעלי עניין. בית המשפט יעיל יותר בביטול החלטות שלטוניות או בעיכובן באמצעות דיונים משפטיים ממושכים, ויעילותו פחותה בייזום או בכפייה של שינויים.

התחלופה המהירה בשלטון בישראל, בעיית חוסר השליטה של הממשלה בכנסת ומאבקים אין-סופיים בבג"צ גורמים לנטייה להסתפק בשינויים שאפשר לקדם במהירות, בלי חקיקה ובמינימום סיכון שמא מחלוקת זו או אחרת תביא לידי עיכוב ממושך של הצעד בגלל עתירה לבג"צ. מציאות זו מצמצמת למינימום את הסיכוי להתחיל במהלכים רחבים של רפורמה.

לתהליך ביזור שהתחולל בלי רפורמה פורמלית ישנן השלכות רבות, ובהן כאמור – בעיות בתחומי הדיווחיות (accountability) והאחריות התקציבית (fiscal responsibility), כלומר – בכל מה שקשור במחויבות המנהיגים ברמה המקומית כלפי בוחריהם ובאחריות התקציבית שהם חייבים בה כלפי ציבור הבוחרים מחד גיסא והשלטון המרכזי מאידך גיסא. בית המשפט משמש יותר ויותר זירה שמתנהלים ואף מוכרעים בה קונפליקטים שלשלטון המרכזי אין את הכוח הפוליטי להכריע בהם. ואולם, כשם שנאמר לעיל בית המשפט מוגבל בכוחו להניע תהליכים של שינוי ולבססם. בכל מה שקשור בתכנון ובפיתוח מרחבי, הפיצול ואי-ההסכמות בין משרדי ממשלה והגופים המסונפים אליהם מצמצמים את כוחם להוביל מדיניות לאומית מרחבית ומצמצמים גם את יכולת המדינה לתווך ולהכריע בסכסוכים מקומיים. מנגד, הרשויות המקומיות כיום מסוגלות לבלום בהצלחה רבה יוזמות פיתוח שהשלטון המרכזי מנסה לכפות עליהם. אבל הרשויות המקומיות ניצבות בפני מכשולים גדולים ליישם יוזמות משלהן. המכשולים האלה אינם נובעים רק מקונפליקטים עם השלטון המרכזי, אלא גם מהיעדר מנגנונים יעילים לתווך ולהכריע בסכסוכים מקומיים.

5 כיוונים לרפורמה

רפורמה – לשם מה?

בניגוד לטענות הנשמעות מדי פעם, מאפייניה של המערכת הישראלית אינם יוצאי דופן במיוחד בהשוואה למדינות אחרות. אפשר אפוא לזהות את רפורמה אכן נחוצה ודחופה או שאפשר לחיות עם המצב הנוכחי, גם אם אינו אופטימלי, ולהסתפק בשינויים אינקרמנטליים. הסוגיות שהוצגו בסקירה זו מעידות שאפשר אמנם לחיות עם המצב הנוכחי – אחרת מחוסר ברירה כבר היו מתבצעים שינויים רדיקליים – אך מערכת השלטון המקומי בישראל אכן זקוקה לרפורמה.

יעדי העל לעריכת רפורמה, כפי שפורטו בפרק 1, רלוונטיים ברובם למציאות הישראלית. יעילות כלכלית ואפקטיביות ביצועית באספקת שירותים מוניציפליים הם היבטים מרכזיים הטעונים שיפור, והצעות לטיפול בהיבטים אלו עוסקות בעיקר בביסוס נורמות של מינהל תקין ומודרני, ביחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי בממדים הפונקציונלי, הפוליטי והפיסקלי, ובמפת הרשויות המקומיות, כולל מסגרות ארגוניות משותפות להפעלת שירותים מסוימים.

השפעה על דפוסי הפיתוח הפיסי והכלכלי המקומי, בראש ובראשונה תרומה לפיתוח הכלכלי המקומי ובלימת מגמות של פיתוח פיסי לא-מתואם ופרבור מפורז, הם יעדים נוספים של רפורמה אפשרית בשלטון המקומי בישראל. רפורמה כזו תטפל בראש ובראשונה במפת הרשויות המקומיות ובמימון הרשויות המקומיות, אך גם שינויים בממדים נוספים של מערכת השלטון המקומי יכולים להשפיע על מדיניות הפיתוח של הרשויות המקומיות ועל יכולתן של הרשויות לממש מדיניות זו.

חיזוק הדמוקרטיה המקומית הוא יעד מרכזי נוסף. על הפרק עומדים היבטים כמו חיזוק מעמדה של מועצת הרשות המקומית, חיזוק מחויבות הנבחרים כלפי בוחריהם (accountability) והגברת מעורבות האזרחים בניהול העניינים המקומיים. חיזוק מעמדם של מועצת הרשות המקומית ושל האזרחים בבקרה על תפקוד הרשות המקומית הוא יעד שעשוי גם לאפשר לצמצם את מעורבותו של השלטון המרכזי בפקוח על הרשויות המקומיות ולתרום ליעילות תפקודן של האחרונות.

לא ברור אם צדק חברתי ושוויוניות נחשבים יעדים מרכזיים של רפורמה בשלטון המקומי בישראל. עניינים אלו עומדים תדיר על הפרק בהקשר של שינויי גבולות מוניציפליים ושל כללים להקצאת מענקי הממשלה לרשויות המקומיות. סוגיית סגירת

פערים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות עומדת על סדר היום זה שנים רבות, וטרם באה על פתרונה. טענות על אפליה לטובה או לרעה של מגזרים מסוימים או של רשויות מקומיות מסוימות ועל הקצאה לא שקופה ולא תקינה של מענקים ממשלתיים נשמעות גם הן לעתים קרובות, אולם קשה למצוא הצעות לרפורמה שהשוויוניות היא המטרה העיקרית אותה היא באה לקדם. אפשר שהדבר נובע מההעדפה והמענקים הגבוהים שרשויות מקומיות חלשות מקבלות בישראל ככלל, גם אם יש בכללים הנהוגים עיוותים רבים; וייתכן שסוגיות של צדק חברתי ושוויוניות אינן נמצאות בשנים האחרונות בראש סדר היום הציבורי. עם זאת, צדק חברתי ושוויוניות הם שיקול מרכזי בהערכת כל הצעה לרפורמה בשלטון המקומי, גם אם אין הם מהווים יעד ראשון במעלה לביצוע הרפורמה.

למערכת השלטון המקומי בישראל יש אפוא בעיות הנובעות לא מעט מקושי יוצא דופן לעשות רפורמות במערכת, ולו צנועות יחסית. משום כך יש מקום לעסוק בשאלת הרפורמה גם בימים אלו, בפרט על רקע המשבר השלטוני שהתפתח במדינה בשנים האחרונות.

הכיוון הישים לישראל

במערכת השלטון המקומי בישראל משתקפים מתחים בין ביזור לריכוז ובין ממשל מודרני-פרופסיונלי לממשל בעל דפוסים מסורתיים. אפשר להסכים על הצורך לקדם דפוסי ממשל הנחשבים כמודרניים ופרופסיונליים, גם אם יש לחצים חברתיים-תרבותיים בכיוונים אחרים. עם זאת, רפורמה השואפת לחזק מאפיינים מודרניים-פרופסיונליים בשלטון המקומי יכולה לפנות לכל מיני כיוונים, ואלה העיקריים שבהם:

1. מודל מדינת רווחה ריכוזי – במודל זה השלטון המקומי הוא במידה רבה ספק שירותים המשמש זרוע של השלטון המרכזי, דוגמת מערכת השלטון המקומי בהולנד. מודל זה מחייב ביזור ניכר של תפקידים לשלטון המקומי, אך הביזור כפוף לקביעה מפורטת של מדיניות וסדרי עדיפויות על ידי השלטון המרכזי ולבקרה משמעותית על עמידת השלטון המקומי בסטנדרטים שנקבעו לו. המודל מחייב ליצור מקורות מימון חדשים לשלטון המקומי, ובהם מענקים ממשלתיים מוגדלים או שיתוף של הרשויות המקומיות במקורות מיסוי שאין להן כיום גישה אליהם, כגון מס ערך מוסף. אפשר לעשות זאת אולי על-ידי חידוש מנגנון ההכנסות המועברות (ראו סעיף שינויים במימון הרשויות המקומיות מאז שנות השמונים, בפרק 3). המודל גם מצדיק לנקוט צעדים שיממשו יתרונות לגודל במתן השירותים לסוגיהם, על-ידי איחוד רשויות מקומיות או על-ידי חיזוק מסגרות חלופיות של רשויות מיוחדות, תאגידיים המשותפים לכמה רשויות מקומיות או דרג אזורי של שלטון.

2. מודל של הפרטה וביזור תפקידים למגזר השלישי – מודל זה מדלג במידה רבה על השלטון המקומי; ומשרדי ממשלה וארגונים המסונפים להם הם המובילים את התהליך ומחזיקים ברוב סמכויות קביעת "כללי המשחק" והבקרה על תפקודים ציבוריים שהופרטו. בריטניה היא דוגמה מובהקת לרפורמות שהופעלו בכיוון זה, אם כי התמורה בבריטניה החלה מנקודת מוצא שהתאפיינה בביזור תפקודי רב מזה

שבישראל. בבריטניה שימש השלטון המקומי זרוע מרכזית לאספקת שירותי מדינת רווחה, בדומה למודל הריכוזי של מדינת הרווחה. ישראל מעולם לא הגיעה למודל זה. מודל ההפרטה והביזור למגזר השלישי רגיש במיוחד לרמת תפקודו של השלטון המרכזי, משום שהשלטון המרכזי אמור לשאת בעיקר האחריות להכוונה ולפיקוח על המערכת המורכבת שתעסוק במתן שירותים מקומיים. הרפורמה הנדרשת היא בעיקר בתחום הביזור התפקודי והפוליטי, ומודל זה איננו מחייב התמודדות עם שינויים מהותיים במפת השלטון המקומי ובמימון הרשויות המקומיות.

3. מודל מבוזר, המדגיש עקרונות של אוטונומיה מקומית ומושפע ממודל הממשל העצמי האמריקאי – במודל זה יש ביזור מסוים של תפקידים מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי ובעיקר אוטונומיה רחבה לשלטון המקומי לנהל את התפקידים שהוא אחראי לביצועם. אוטונומיה זו מובטחת בחוק או בחוקה ומתאפיינת גם בביזור תקציבי, כלומר בתלות נמוכה של הרשויות המקומיות במענקים מדרגי שלטון גבוהים יותר, ובפרט במענקים שאינם מעוגנים בחוקים ובהסכמים מפורשים ומחייבים. מודל זה עשוי לכלול גם הפרטה ניכרת של שירותים וכן להעביר תפקידים לארגונים ללא כוונת רווח ולמינהלים שכונתיים וליצור רשת מסועפת של ארגונים ושותפויות המספקים שירותים מוניציפליים ועוסקים בפיתוח מקומי. אולם גם במצב זה השלטון המקומי ממלא תפקיד מרכזי, משום שהוא הגורם האחראי לכוון רשת מסועפת זו ולפקח עליה. מודל זה מחייב יותר מקודמיו לטפל גם בהיבטים של הדמוקרטיה המקומית.

כל שלושת המודלים תואמים את יעד ההתקדמות לקראת שלטון מקומי מודרני-פרופסיונלי, אך הם שונים בהשלכות שצפוי כי יהיו להם בתחומי היעילות והאפקטיביות באספקת השירותים, בהשפעתם על דפוסי פיתוח ובתחומי השוויוניות והדמוקרטיה המקומית. בחירת הכיוון המועדף תושפע אפוא משיקולים ערכיים שעניינם המשקל שיינתן לכל אחד משיקולים אלו ומהערכה בדבר התאמת כל אחד מהמודלים לסביבה הפוליטית-אידאולוגית בישראל – התאמה שיש לה השפעה קריטית על האפשרות ליישם כל אחד משלושת המודלים.

מדוע לא מודל ריכוזי?

מודל ריכוזי דומה לזה הנהוג בהולנד אינו ישים במציאות הפוליטית-חברתית בארץ. שנים רבות היו עיניהם של אנשי מקצוע רבים בארץ, בתחומים כמו תכנון לאומי, נשואות לדוגמה ההולנדית הריכוזית. המערכת ההולנדית נתפסה תואמת את מערכת השלטון הריכוזית בישראל, והניסיון ההולנדי נתפס כעשוי לתרום היבטים של מקצועיות ותקינות למערכת הישראלית. הודגשו גם רכיבים נוספים של דמיון בין הולנד וישראל, ובהם צפיפות האוכלוסייה הגבוהה. אולם תהליך הביזור והפיצול החברתי שהתחולל בישראל ומשבר הממשל העובר עליה הרחיקו את המציאות הישראלית מהמערכת ההולנדית, אף על פי שגם האחרונה עברה תהליך מסוים של ביזור. הקושי לקדם מדיניות מגובשת בממשלה ובכנסת, חולשת השלטון המרכזי בהפעלת סמכויות הפיקוח שבידיו ואבדן האמון שהשלטון המרכזי משמש מתווך הוגן שאינו פועל על פי אינטרסים מגזריים צרים, מקטינים מאוד את ההסתברות שמודל מדינת רווחה ריכוזי יתפקד כהלכה בישראל. גם אם אפשר לטעון שתפקוד הממשלה בארץ איננו גרוע כפי

שנדמה, הרי שעצם הדימוי הבעייתי ואבדן האמון בשלטון המרכזי מקטינים מאוד את האפשרות להתקדם בכיוון מודל נוסח הולנד. התרבות החברתית-פוליטית בהולנד מעלה על נס את היכולת להגיע לקונצנזוס ולפשרה בין קבוצות האוכלוסייה, ובמדינות כמו הולנד וקנדה יש לא רק נכונות רבה יותר להתפשר, אלא שגם אם התקבלה החלטה שלטונית בניגוד לעמדת מקצת מן הצדדים, הרי לאחר שהתקבלה ההחלטה ומוצו האפשרויות הפורמליות להתנגד לה, הצדדים רואים בה בדרך כלל עובדה מוגמרת ואינם ממשיכים לנסות להכשילה. התרבות הפוליטית הישראלית לעומת זאת חסרה כיום כמעט לחלוטין את הממדים האלה, ונציגי מגזרים ואינטרסים למיניהם נוטים להמשיך ולהילחם בחירוף נפש, אפילו לאחר שנפלה לכאורה ההחלטה בעניין העומד על הפרק. במציאות הישראלית אין אפוא סיכויי הצלחה רבים למודל המנסה לעשות את המערכת ריכוזית יותר. הסיכוי ליישם מודל מדינת רווחה ריכוזי קלוש כיום גם מכיוון שיש קושי רב להקצות משאבים רבים נוספים לשלטון המקומי, ואלה נחוצים על פי מודל זה.

מדוע לא הפרטה וביזור למגזר השלישי?

בעיות דומות צפויות להקשות גם על יישום מודל של הפרטה וביזור סמכויות למגזר השלישי, מודל שאינו מסתמך על השלטון המקומי כבעל סמכויות ההכוונה והפיקוח על מערכת השירותים המקומיים. מודל כזה אמור אמנם לענות על עקרונות של שוויוניות יותר ממודל של הפרטה וביזור הנשען על השלטון המקומי, אך הדבר ייעשה על חשבון הדמוקרטיה המקומית. כל שנאמר לעיל על תפקודם של הממשלה והכנסת ועל התרבות החברתית-פוליטית בארץ כיום מקטין את הסיכוי שהממשלה אכן תוכל לכוון ולפקח פיקוח יעיל והוגן על השירותים המקומיים.

הכיוון העדיף: ביזור

מערכת השלטון המקומי המבוזרת בארצות-הברית משמשת מודל להצעות רבות לרפורמה במערכת הישראלית. כך לדוגמה, המלצותיו של נחום בן-אליא לחזק את הממד המודרני-פרופסיונלי במערכת השלטון המקומי, כגון ההמלצה ליישם את המודל שבו מועצת הרשות המקומית ממנה מנהל עיר מקצועי במקום ראש עיר פוליטי, מבוססות על הניסיון האמריקאי. רעיונות שאימץ דניאל אלעזר התבססו במידה רבה על הפדרליזם האמריקאי, והמרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה הסתמך גם הוא בעיקר על הניסיון האמריקאי, ברעיונותיו לקדם את ההפרטה בשלטון המקומי. עם זאת, יישום מלא של מודל מבוזר, דומה לזה הנהוג במדינות ארצות-הברית, מחייב תרבות פוליטית שונה מהישראלית ומערכת של איזונים שאינם בנמצא בארץ. אחד ההבדלים בתחום הערכי-אידאולוגי הוא המקום המרכזי יותר שיש לערך השוויוניות בישראל, לפחות הצהרתית; ההבדל מתבטא בתקצוב הרשויות המקומיות בארץ על פי רמת ההוצאות הנדרשת ולא על פי ההכנסות. הבדל אחר קשור לאילוצים של מדינה קטנה וצפופה; אלה אינם מאפשרים ביזור מקיף של סמכויות בתחום התכנון והבנייה כמו זה שבארצות-הברית.

משבר השלטון המרכזי מראה שהכיוון הראוי לרפורמה בישראל הוא של ביזור. רפורמה כזו אמורה להגן על השלטון המקומי מפני השלטון המרכזי בתחומים רבים, גם אם אין מנוס ממעורבות ממשלתית בתחומים כמו תכנון פיסי רציונלי, צמצום פערים חברתיים-כלכליים ופיקוח על רשויות מקומיות כושלות. המודל המתאים לישראל אינו דומה

דווקא לזה הנהוג במדינות ארצות-הברית, אלא עשוי לכלול רכיבים שמקורם במודל הריכוזי של מדינת הרווחה. רפורמה של ביזור חייבת לכלול את שינוי הבסיס החוקי הריכוזי, ואי-אפשר לבססה רק על תהליכים המתחוללים בלי שינוי בחוק ועל תקדימים המבוססים על פסקי דין של בג"צ. בהמשך פרק זה מוצעים אפוא כמה עקרונות לרפורמה, המתמקדים בראש ובראשונה במפת הרשויות המקומיות וביחסי שלטון מקומי-שלטון מרכזי בישראל.

עקרונות לרפורמה במפת הרשויות המקומיות

שינויים במפת הרשויות המקומיות ביזמת השלטון המרכזי ובלי הסכמת הרשויות המקומיות סותרים לכאורה עקרונות של ביזור ושל אוטונומיה מקומית, כגון אלו הרווחים בארצות-הברית. אלא שלטענתי, הימנעות מלשנות את מפת הרשויות המקומיות, אם בכפייה ואם באמצעות תמריצים, תקשה על יישום מוצלח של רפורמה. במפת השלטון המקומי בישראל יש בעיות בולטות, כשם שפורט בפרק 3 (בסעיף – האומנם יש צורך לצמצם את מספר הרשויות המקומיות?), בעיקר בתחום היעילות הכלכלית, אך גם בתחום התיאום והפיתוח הרציונלי של שימושי הקרקע. המערכת הישראלית אינה דומה לאמריקאית או לשוויצרית, וישראל חסרה גם את התרבות הפוליטית והנסיבות ההיסטוריות שהביאו לידי היווצרות מערכות השלטון המקומי הייחודיות במדינות אלו. ביזור פונקציונלי ופוליטי אמיתי יחייב אפוא לעשות שינויים במפה זו.

פתרון בעיות הכרוכות במפת השלטון המקומי בישראל יכול לכלול מהלכים בכמה כיוונים: הקמת דרג אזורי של שלטון מקומי, חיזוק מנגנונים לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות, הקמת רשויות מיוחדות לאספקת שירותים מסוימים או איחוד רשויות מקומיות. שלוש החלופות הראשונות או שילוב כלשהו שלהן יכול להיות תחליף מסוים לאיחוד רשויות מקומיות. כל החלופות יכולות לאפשר דיפרנציאציה בתחומי האחריות בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות, על-ידי העברת תחומי פעולה המתאפיינים ביתרונות לגודל מרשויות מקומיות קטנות לדרג השלטון האזורי, למנגנונים המשותפים או לרשויות המיוחדות.

אין להקים דרג שלטון אזורי

הקמתו של דרג שלטון אזורי היא סוגיה שנויה במחלוקת במדינות רבות. לדרג כזה יתרונות פוטנציאליים של תכנון ופיתוח מתואמים ויתרונות בתחום השוויוניות. דרג אזורי עשוי לאפשר לממש יתרונות לגודל באספקת שירותים: כל שירות יטופל בדרג הנמוך ביותר שבו אפשר לבצעו ביעילות – מקומי, אזורי או לאומי. ואולם, הקמתן של מסגרות שלטון אזוריות כרוכה גם בבעיות קשות. ראשית, יש חשש שהקמת דרג כזה תגרום להגדלת ההוצאה הציבורית בעקבות הקמת גוף גדול חדש שיכולות להיות כפילויות בינו לבין גופים מקבילים בדרג התחתון ובשלטון המרכזי. הקמת דרג שלטון אזורי פירושה העברת סמכויות לדרג זה מהרשויות המקומיות הקיימות וממשרדי הממשלה, בעיקר סמכויות שהשלוחות המחוזיות של משרדי הממשלה מפעילות. צעד

כזה יהיה כרוך בהתנגדות עזה מצד הגורמים האמורים לוותר על סמכויות, והעברת הסמכויות צפויה אפוא להיות חלקית בלבד, על הכפילויות והעלויות הנוספות שינבעו מכך.

שנית, הקמת דרג אזורי של שלטון והתוויית גבולותיהן של הרשויות האזוריות הן סוגיות סבוכות במדינות רב-אתניות ובפרט בישראל. נוסף על הוויכוח המינהלי-פוליטי על המשמעויות של חלופה זו מבחינת יעילות כלכלית וגובה ההוצאה הציבורית, במציאות הפוליטית המורכבת בישראל תעלה לדיון יזמה מסוג זה סוגיות הקשורות ביחסי יהודים-ערבים: תביעות לאוטונומיה פוליטית על רקע לאומי, ומולן לחצים להתוות גבולות אזורים לפי שיקולים שעניינם המרכזי הוא היחס המספרי בין יהודים לערבים, על כל המשתמע מכך לאופייה של הדמוקרטיה המקומית ולזהות היהודית של האזור והמדינה. בקרב הרשויות המקומיות הערביות עשויים לחשוב שצעד כזה נועד ליצור מנגנון חדש שיאפשר מעורבות של מקבלי החלטות יהודים בענייני היישובים הערביים, ובקרב האוכלוסייה היהודית עשויים לראות בו גוף שיכול לעורר תביעות לאומיות באזורים שיש בהם אוכלוסייה ערבית גדולה. מצב זה צפוי לסכל יוזמות להקים רשויות אזוריות בישראל.

החלופות הישימות והרצויות יותר בארץ כרוכות אפוא בשילוב כלשהו בין מהלך שיצמצם את מספר הרשויות המקומיות הקטנות, לבין קידום מנגנונים מפותחים יותר לתיאום ולשיתוף פעולה בקרב רשויות מקומיות וכן הקמת רשויות מיוחדות בתחומים מסוימים.

מנגנוני שיתוף פעולה ורשויות מיוחדות

פתרונות המסתמכים על פיתוח וחיזוק מנגנונים לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות חשובים אך מסובכים לביצוע בכל מקום ובוודאי בתרבות הפוליטית הישראלית. קידום הסדרים של שיתוף פעולה מותנה בתמריצים ואף בכפיית מנגנונים לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות על ידי הממשלה. כך לדוגמה, רשויות מקומיות באזורי עדיפות לאומית חתמו על הסכמים לניהול משותף של אזורי תעשייה במידה רבה בלחץ משרד התעשייה והמסחר; המשרד הוא שמימן את פיתוח אזורי התעשייה באזורים אלו וגם תמך כספית במינהלות המשותפות לניהול פארקי התעשייה בשנות פעילותן הראשונות.

מהלך לקידום שיתוף פעולה בקרב רשויות מקומיות צפוי להיתקל בשתי בעיות מרכזיות: ראשית, כיצד לקדם הקמת מסגרות משותפות במקרים שבהם הממשלה היא המעוניינת לפצל את מתן השירות, כגון בתחום שירותי הדת, גם אם אין לכך הצדקה מבחינת יעילות? שנית, כיצד יתפקדו המסגרות המשותפות במקרים שבהם השיתוף נעשה בכפייה והאם אפשר ליצור מנגנון שיהיה מבודד ומוגן מספיק מאפשרות שיהפוך לזירה למחלוקות וליריבויות בין שותפים מסוכסכים?

הקמתן של רשויות מיוחדות היא פתרון מתבקש בתחומים כמו פיתוח מערכת התחבורה והתחבורה הציבורית. בתחום זה בולט חוסר התיאום בין רשויות מקומיות, בפרט במטרופולין תל-אביב, ובין מגזרי תחבורה לסוגיהם. משרד התחבורה אמור אומנם לשמש תחליף לרשויות כאלו, אך מידת האפקטיביות שלו בתיאום בין מגזרי התחבורה איננה מלאה, ובוודאי שהוא מתקשה לתווך בין הרשויות המקומיות. הקמת רשויות מיוחדות בתחומים אחרים יכולה לענות אמנם על בעיות תיאום ולממש יתרונות לגודל, אך הדבר מותנה בדרך תפקודן של רשויות אלו. רשויות מיוחדות עלולות להגדיל עלויות

ולא להשיג את מטרת ההתייעלות והתיאום, אם יקימו מנגנון עצמאי גדול, ובפרט אם בד בבד לא יסתלקו הרשויות המקומיות לחלוטין מהטיפול בתחום. אפשר לבחון סוגיה זו למשל דרך ניסיון של ועדות מקומיות מרחביות לתכנון ולבנייה – ועדות משותפות לכמה רשויות מקומיות – ודרך ניסיונם של איגודי ערים לכיבוי אש.

רשויות מיוחדות יכולות לכלול נציגי רשויות מקומיות באזור הנדון, משרדי ממשלה וגורמים רלוונטיים נוספים, אך הן גם יכולות להיות רשויות נבחרות בדומה למקובל במערכת האמריקאית. במקרה הראשון עלולות להיות לרשויות המיוחדות בעיות של accountability, ובמקרה השני יש הסתברות גדולה יותר שהקמת הרשויות תוביל לגידול בעלויות ושיהיו לה השפעות מורכבות על האוטונומיה המקומית. השפעות אלו יכולות לכלול את צמצום כוחן של הרשויות המקומיות: הן יאבדו חלק ניכר מסמכויותיהן לטובת הרשויות המיוחדות, ומנהיגיהן צפויים לחלוק את כוחם הפוליטי עם ראשי הרשויות המיוחדות, וייתכנו גם מחלוקות וחיכוכים ביניהם.

צמצום מספר הרשויות המקומיות: פעולה ישירה או צעדים עקיפים?

בתחומים מסוימים מתאים אפוא ליישם מסגרות משותפות לכמה רשויות מקומיות ורשויות מיוחדות לאספקת שירותים מסוימים, אך יישום רחב היקף שלהן עלול להתקל בקשיים, וכפי שתואר, לא תמיד יוביל להתיעלות או לחיזוק הדמוקרטיה המקומית. אין אפוא מנוס מלהתמודד גם עם שינוי המפה המוניציפלית, כולל הצורך לצמצם את מספרן של הרשויות המקומיות הקטנות – סוגיה המעוררת מחלוקת רבה כשלעצמה. סוגיית איחוד רשויות מקומיות נדונה בהרחבה בעבר, אך ראוי להדגיש כמה נקודות בתחום זה:

ראשית, טיפול בסוגיית מעמדם של הוועדים המקומיים במועצות האזוריות הוא בעל חשיבות רבה לעתידה של המפה המוניציפלית. ראוי להסדיר את יחסי הגומלין בין הוועדים המקומיים למועצה האזורית. ועדים מקומיים חזקים ליישובים גדולים (עד 10,000 תושבים) במועצות האזוריות ימתנו לחצים לתת עצמאות מוניציפלית ליישובים האלה. אין כל הצדקה שמועצות אזוריות יוציאו מתחום השיפוט שלהן יישובים בגודל זה, לכאורה בטענה שהן אינן מסוגלות לספק ליישובים האלה שירותים, אך בפועל הן חוששות שישתנה מאזן הכוח הפוליטי במועצה האזורית או שאינן רוצות להשקיע משאבים ביישובים אלו, לעתים לאחר שגבו את ההיטלים והאגרות הכרוכים בפיתוח ובבנייה של הישוב. לעומת זאת, ועדים מקומיים ביישובים קטנים מאוד יכולים להיעשות לא יותר ממסגרת פוליטית לייצוג האינטרסים של היישוב במועצה האזורית (מעין ועד שכונה), ואילו המועצה האזורית תקבל עליה אחריות מלאה לתת שירותים ליישובים הקטנים. הסדרת מעמד הוועדים המקומיים במועצות האזוריות ברוח זו תקטין את הלחצים להקים רשויות מקומיות חדשות וגם את היקף העיסוק של מקבלי החלטות בשלטון המרכזי בבעיות שוועדים מקומיים מעוררים (לעתים קרובות מריבות קטנוניות בעניינים מקומיים).

שנית, מהלך של איחוד רשויות מקומיות ככלל נחוץ בישראל, אם כי פירושו איננו בהכרח ביטולן בכפייה של רשויות מקומיות רבות. היעדים לביצוע רפורמות של איחוד

רשויות מקומיות ברחבי העולם מגוונים, גם אם מתעלמים מהיבטים פוליטיים שיש להם משקל מכריע במקרים רבים. מטרתה העיקרית של הרפורמה הנרחבת שבוצעה לאחרונה בדרום אפריקה הייתה שוויוניות ואינטגרציה, כלומר – העברת משאבים משכונות המעמד הבינוני הלבנות לשעבר לרובעי העוני המאוכלסים בשחורים בלבד (Ramutsindela, 2001). מטרתה העיקרית של הרפורמה הנרחבת של איחוד רשויות מקומיות שבוצעה ביוון בשנת 1998, ובמסגרתה צומצם מספר הרשויות המקומיות מ 5825 ל-1033, לא הייתה לחסוך במשאבים אלא לשפר את רמת השירותים המוניציפליים, לקדם שלטון מקומי מודרני באזורים כפריים ולדרבן את צמיחתה של מנהיגות בעלת יכולת רבה יותר ברשויות המקומיות (Hlepas, 2002). הקמתה של עיריית הגג באינדונזיה שבארצות הברית נועדה בראש ובראשונה לקדם את הפיתוח הכלכלי המקומי, והיא תוכננה כך שלא תהייה לה השפעה בתחום השוויוניות (רוזנטראוב ורזין, 1998). בישראל לעומת זאת, היעילות הכלכלית, ובמידה פחותה הפיתוח הפיסי המתואם הם יעדים מרכזיים של צמצום מספר הרשויות המקומיות.

שוללי איחוד הרשויות המקומיות בישראל המצביעים על המודל האמריקאי שבו ממעטים לכפות צעדים מסוג זה שוכחים לעתים להזכיר כי במודל האמריקאי רשויות מקומיות קטנות שאין להן יתרונות לגודל נאלצות להתמודד עם חיסרון זה בכוחות עצמן. יש מקומות שבהם הן נותנות שירותים מוגבלים מאלה הניתנים ברשויות מקומיות גדולות (נפוץ ביותר), לעתים הן מעלות את המסים המקומיים (נפוץ פחות) או מחפשות פתרונות של הפרטה או שרשויות מיוחדות חיצוניות לרשות המקומית יבצעו את התפקודים המוניציפליים. בישראל לעומת זאת, השלטון המרכזי נושא בעיקר נטל מימון של הרשויות המקומיות הקטנות, וסמכויותיהן על פי חוק דומות לאלו של עיריות גדולות. גם שימוש במודל השוויצרי כדוגמה ליכולתה של מערכת שלטון מקומי מפוצלת ביותר לתפקד כהלכה לוקה בדרך כלל בתיאור חלקי בלבד של המערכת השוויצרית. ראשית, הקנטונים בשוויץ משמשים דרג שלטון אזורי ומסוגלים לקבל עליהם את תפקידיהן של רשויות מקומיות זעירות חסרות בסיס כספי (אם כי במקרה זה מוטל נטל מימון של הרשויות הזעירות על כלל האוכלוסייה). שנית, ראשי רשויות מקומיות קטנות בשוויץ אינם מקבלים שכר, מנגנון הרשות המקומית הוא מנגנון מינימלי, ולעתים אין כלל מועצת רשות נבחרת ואספות תושבים משמשות לה תחליף. מצב זה שונה מאוד כמובן מזה המקובל ברשויות מקומיות קטנות בישראל; הרשויות האלה מחזיקות במנגנון עתיר שכר וראשיהן מתלוננים לעתים על גובה שכרם, שכר שהוא מעט נמוך מזה של ראשי עיריות גדולות. בכמה קנטונים בשוויץ גם מתנהל בשנים האחרונות מהלך שנועד לצמצם את מספר הרשויות המקומיות, אם כי לא בכפייה. הרשויות המיועדות לביטול הן רשויות זעירות מזדקנות שקשה למצוא מועמדים שיעמדו בראשן. חשוב להעיר גם שהמערכת השוויצרית היא תוצר של התפתחות היסטורית ותרבות פוליטית ייחודית שספק אם אפשר להעתיקה למקומות אחרים.

ביטול רשויות מקומיות קטנות קיימות הוא סוגיה מורכבת המחייבת בדיקה פרטנית של כל מקרה ומקרה. מעבר לקביעת גודל סף מינימלי להקמת רשות מקומית חדשה, אין לבצע צעד כזה במסגרת החקיקה הנלווית לאישור תקציב המדינה (חוק ההסדרים). חקיקה מהירה הקובעת, לדוגמה, ביטול גורף של כל הרשויות המקומיות שאוכלוסייתן

נמוכה מ-3000 - תושבים תביא לידי מצבים בעייתיים ואפילו תמוהים (מקרה קיצוני הוא זה של המועצה המקומית הקטנה עי'ר, מועצה הנמצאת בחלקה בתחום לבנון, שהופיעה ברשימות של רשויות המיועדות לביטול ולמיזוג עם רשויות מקומיות גדולות יותר במסגרת הצעת חוק ההסדרים לשנת 2002). שינויים במפת הרשויות המקומיות צריך לבצע באמצעות מנגנון ועדת הגבולות ולבחון כל מקרה בחינה פרטנית. ואם הרפורמה גורפת יותר, אפשר לבצע באמצעות חקיקה ייעודית בנושא זה.

בזכות גידול האוכלוסייה המהיר בישראל, מדיניות קשוחה שתמנע הקמת רשויות מקומיות קטנות חדשות צפויה לצמצם בהדרגה צמצום של ממש את מספר הרשויות המקומיות הזעירות והקטנות. חשוב לעמוד על המשמר מפני ניסיונות לרוקן מתוכן את הסעיף הרלוונטי בפקודת המועצות המקומיות ולא לאפשר להקטין את גודל הסף להקמת מועצה מקומית חדשה – 5000 תושבים כיום – אף לא להסכים להוסיף סייג המאפשר לשר הפנים שיקול דעת במקרים חריגים. נוסף על מניעת הקמתן של רשויות מקומיות קטנות חדשות, צריך להתחשב פחות בגודל אוכלוסיית הרשות המקומית בקביעת גובה המענק הכללי שמשרד הפנים מחלק, ובד בבד צריך להתחשב יותר לצורך זה ברמה החברתית-כלכלית של היישוב. אין הצדקה להעניק לרשויות מקומיות קטנות פיצוי מלא על היעדר יתרונות לגודל, אלא אם הן מרוחקות ומבודדות או אם הן מתאפיינות ברמה חברתית-כלכלית נמוכה. גם במקרים האחרונים חשוב להימנע מלפצות פיצוי מופרז על מספר תושבים קטן, ובמקומו כדאי להעניק את הפיצוי בעבור רמה חברתית-כלכלית נמוכה ובעבור בידוד וריחוק גאוגרפי. הקצאת המענק הכללי בדרך שלא תפלה לטובה רשויות מקומיות קטנות ומתן מענקים מיוחדים כדי לממן עלויות שהן הכרחיות אם מאחדים רשויות מקומיות הם צעדים עדיפים בדרך כלל מניסיונות לכפות במישרין את איחודן של רשויות מקומיות קיימות.

היבטים ברפורמה של ביזור

מיסוד תהליך הביזור בחוק

הסדרת תהליך הביזור התפקודי והפוליטי באמצעות חקיקת חוק רשויות מקומיות חדש ואולי עיגון של עקרונות מהותיים בחוק יסוד, הוא בדרך כלל רכיב מרכזי בהצעות לרפורמה, שמציעים גורמים בשלטון המקומי ובשלטון המרכזי ומומחים מתחומי מדע המדינה והמדיניות הציבורית. הצעות אלו מזהות את הבעיה המרכזית: פער בין התחומים ודפוסי הפעולה של הרשויות המקומיות בפועל לבין הבסיס החוקי. בסיס זה משקף ריכוזיות רבה ופיקוח הדוק של השלטון המרכזי על השלטון המקומי. מחד גיסא הרשויות המקומיות מטפלות בתחומים מגוונים, והאחריות לתוצאות מוטלת במקרים רבים, כאשר מתעוררות בעיות, על השלטון המרכזי, שהוא הנושא הפרמלי באחריות. מאידך גיסא הרשויות המקומיות סובלות מבעיות ומאי-ודאות רבה בתקצוב ובביצוע פעולות בתחומים רבים, בגלל אי-הגדרה מספקת בחוק של סמכויותיהן ושל המקורות למימון פעילויותיהן.

קשר ברור בין תפקידים למשאבים

יעד מרכזי של רפורמה בישראל הוא להסדיר את הקשר בין התפקידים שהרשויות המקומיות ממלאות לבין המקורות הכספיים העומדים לרשותן לביצוע התפקידים האלה. חלוקת נטל מימון השירותים הממלכתיים שהרשויות המקומיות מספקות בין הממשלה לבין הרשויות המקומיות צריכה להיות מעוגנת בחוק ובהסכמים מחייבים, ולממשלה צריכה להיות הסמכות לשנותם רק בנסיבות מיוחדות ומוגדרות מראש. החוק צריך לעסוק גם בעקרון הפיזוי של הרשויות המקומיות בגין מטלות חדשות שהממשלה או חקיקה בכנסת מטילות עליהן, כולל פיזוי על מנגנונים אוטומטיים המגדילים את עלויותיהן של הרשויות המקומיות. פיזוי כזה אינו חייב להתבסס רק על מענקים מוגדלים. הוא עשוי לכלול גם גידול בהכנסות עצמיות והתייעלות. אך מקורות המימון ורמות השירות צריכים להיות מוגדרים בהסכמים ברורים. סוגיה זו היא סבוכה גם מכיוון שהשלטון המרכזי עשוי לדרוש מהרשויות המקומיות להתייעל במקום שיקצה להן משאבים נוספים, וצפויות להתעורר מחלוקות בעניין היקף ההתייעלות האפשרי מבחינה ארגונית-טכנולוגית, בהתחשב בקשיחויות למיניהן. חקיקה אמנם לא תיתן פתרון מלא לסוגיה זו, אך היא אמורה לקבוע כללי משחק ברורים יותר וכך לצמצם מחלוקות.

שקיפות במענקים

חשוב לפעול כדי להגדיל את השקיפות בהקצאת מענקי הממשלה והשתתפויותיה בתקציבי הרשויות המקומיות. הקריטריונים להקצאת המענקים וההשתתפויות צריכים להיות ברורים ושקופים, וגם הקצאת משאבים לפתרון משברים ובעיות מיוחדות – כגון במסגרת תכניות הבראה של הרשויות המקומיות – צריכה להיכלל במסגרת הקריטריונים. בעניין השקיפות חל שיפור מסוים בעקבות יישומן החלקי של המלצות ועדת סוארי לקביעת קריטריונים להקצאת המענק הכללי, בשנת 1994. אולם שיפור זה נשחק בשנים האחרונות, ונוסף על כך יש בעיה של שקיפות בהקצאת השתתפויות כמה ממשדי הממשלה במימון שירותים ממלכתיים שהשלטון המקומי מספק.

ביזור פונקציונלי

ראוי להחליף את עקרון ה-Ultra Vires, עיקרון המגביל את הרשויות המקומיות לתחומי העיסוק שהוגדרו להן במפורש בחוק, בעיקרון המקנה לרשויות המקומיות סמכות לטפל בכל סוגיה שאיננה מעבר לתחום מומחיותן ושלא הופקדה בידי רשות אחרת. ככלל, השאיפה במודל מבוזר היא שהרשויות המקומיות יהיו אחראיות לתת את השירותים הציבוריים לאזרחים, ישירות או בנושאות באחריות לשירותים שהופרטו, פרט לשירותים שהן אינן מסוגלות לספק בעילות או שבעיות של שוויוניות והשפעות חיצוניות מחייבות להעביר את האחריות להם לדרג שלטון גבוה יותר.

אוטונומיה מקומית

מן הראוי לצמצם צמצום דרסטי את המנגנונים הדורשים מהרשויות המקומיות אישורים פרטניים ממשרדי הממשלה או מוועדות הכנסת למגוון רחב ביותר של פעילויות בעלות משמעות כספית. הפיקוח והמעורבות הממשלתית בתחומי הפעולה של הרשויות המקומיות צריכים להתמקד במספר מוגבל של תחומים בעלי משמעות קריטית. מן הראוי, לדוגמה, להשיב לרשויות המקומיות את הסמכות לקבוע את תעריפי הארנונה, אך חשוב לקבוע מגבלות שיגנו על קבוצות מיעוט ועל עסקים ושימושי קרקע אחרים שלא למגורים, כדי שלא תוטל עליהם ארנונה לא-סבירה בגלל חולשתם האלקטורלית. מגבלות יכולות לחול גם על האפשרות להפלות לטובה קבוצות המחזיקות בעמדות הכוח בשלטון המקומי. צמצום מנגנוני הפיקוח לא יכלול רשויות מקומיות שיש להן גירעונות גדולים וליקויים קשים בתחום המינהל. לדעת זינגר (2002) צמצום ברמת ההתערבות של השלטון המרכזי אפשרי בעיקר ברשויות מקומיות גדולות הפועלות במודל ביורוקרטי, שתיתכן בו הפרדה בין הפוליטיקה לניהול מקצועי. ברשויות האלה קביעת כללים תביא בעקבותיה תהליכים תקינים ותייתר את התערבות השלטון המרכזי.

צמצום מעורבות השלטון המרכזי במינורים מקומיים

מן הדין לבטל או לצמצם למינימום את מעורבות השלטון המרכזי בגופי שלטון מקומי כגון מועצות דתיות וועדות תכנון מרחביות, בפרט אם השלטון המקומי הוא הנושא בעיקר נטל מימונם של גופים אלו. לא טוב שאת ראש המועצה הראשון של מועצה מקומית חדשה ממנה שר הפנים, וצריך לשנות את דרך מינויים של חברי מועצה מקומית חדשה, ובהם ראש המועצה, ולבחור בדרך שתהלוך עקרונית של דמוקרטיה מקומית. גם מינוי ראש מועצה מקומית תעשייתית על ידי שר הפנים אינו רצוי, והוא סותר עקרונות של דמוקרטיה מקומית ואוטונומיה מקומית.

מתן סמכויות כולל גם העברת אחריות לנבחרים ולבוחרים

צריך להסדיר את רמת אחריותן של הרשויות המקומיות וראשיהן להסתבכויות כספיות ולגירעונות ולקבוע עד לאיזה גבול המדינה מחויבת לחלץ רשות מקומית ממשבר הנובע מניהול לא-תקין. כדי להיחלץ מן המשבר אפשר שיהיה צורך להקים ועדה קרואה ולשתף את התושבים במימון ההוצאות הנובעות ממחדלי נבחרים, באמצעות העלאת מסים.

תיקון עיוותים בהרכב ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות

מערך ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות משפיע על התנהגותן של הרשויות המקומיות בתחום הפיתוח הפיסי ויוצר עיוותים רבים בתחום זה. הארנונה הגבוהה יחסית שעסקים ומתקני תשתית משלמים גוררת תחרות בקרב רשויות מקומיות על שימושי קרקע אלו, ומשמעותה פיצול יתר של התעשייה והתעסוקה במרחב. היא גוררת גם סכסוכי גבולות מוניציפליים בעניין שיוכם המוניציפלי של כל מיני מתקנים. מעמד עיר העולים מאפשר רק לרשויות מקומיות הנמנות על רשימה מיושנת של ערי עולים לגבות ארנונה מנכסים ממשלתיים, כגון בתי חולים ממשלתיים, מחנות צבא ומשרדי ממשלה. יש בכך עיוותים רבים ומיותרים. אופן גביית היטל ההשבחה על קרקעות

שערכן עלה בעקבות שינוי ייעודן גורר גם הוא עיוותים; למשל, הוא מדרבן רשויות מקומיות להעדיף שקרקעות חקלאיות פרטיות, ולא קרקעות חקלאיות שבבעלות מינהל מקרקעי ישראל, יוסבו לבנייה. גביית היטלי השבחה גם יכולה לעודד את הרשות המקומית להעלים עין מעבירות בנייה, מתוך הנחה שבסופו של דבר, לאחר שיותאם התכנון למצב שנוצר בשטח, תזכה הרשות המקומית להכנסה נוספת מהיטל זה. עיוותים אלה ודומים להם דורשים טיפול כדי להבטיח דפוסים תקינים יותר של קבלת החלטות וכדי לצמצם את ההשלכות השליליות על דפוסים פיתוח שמקורם בשיקולים כספיים של הרשויות המקומיות. המלצות מפורטות בסוגיה זו חורגות ממסגרת סקירה זו, אך יודגש שאין לטפל בבעיות האלה על ידי הלאמת בסיסי מס מהשלטון המקומי (כגון ארנונה לעסקים והיטלי השבחה) וחלוקתם מחדש על ידי השלטון המרכזי. להלאמה כזו תהיינה השלכות קשות על מערכת השלטון המקומי, והעיוותים שהיא צפויה ליצור גדולים פי כמה מאלה הקיימים כיום.

ביזור סמכויות ועצמה מראש הרשות המקומית

ביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי אינו יכול להיעצר במוקד כוח אחד, כלומר בראש הרשות המקומית. כיום מועצת הרשות המקומית חלשה, לפקידות הרשות המקומית אין את העוצמה שיש לפקידות במשרדי הממשלה וגם לאזרחים יש רק השפעה מוגבלת על הרשות המקומית, שמתבטאת בעיקר בהצבעה בבחירות ובאפשרות להתנגד לתכניות בניין עיר. ככל שהתושבים ומועצת הרשות המקומית יהיו מעורבים יותר, יפחת הצורך באישורי הממשלה, ופיקוח דמוקרטי ימלא את מקומו של הפיקוח הביורוקרטי (זינגר, 2002).

אם רוצים לחזק את מועצת הרשות המקומית, כדי שתשמש גורם מאזן ומפקח על פעילות הרשות המקומית ועל ראשה, חייבים לבחון שתי סוגיות עיקריות: (1) האם אפשר להעניק לחברי המועצה פיצוי כספי כלשהו על פעילותם במועצה, ולו רק החזר הוצאות ותגמול השתתפות בישיבות, או שהעלות הכספית של צעד זה צפויה להיות גבוהה מהתועלת שבפעילותם הרבה יותר של חברי המועצה? (2) האם לאפשר לחברי מועצת הרשות למלא תפקידים ביצועיים בשכר ברשות המקומית או להנהיג הפרדה ברורה בין הדרג הנבחר לדרג המבצע, והדרג הנבחר ישמש כמעין מועצת מנהלים של הרשות המקומית? לכאורה, המצב שחברי המועצה הנבחרים אינם ממלאים תפקידים ביצועיים, אלא מתמקדים בבקרה ובקביעת מדיניות לצדו של ראש הרשות המקומית ומקבלים תמורה מסוימת בעבור עבודתם, הוא המצב התקין. עם זאת, הסיכון שבחיזוק המועצה ובמניעת תפקידים ביצועיים מחבריה הוא שהיציבות הפוליטית של הרשות המקומית עלולה להתערער. עלול להיווצר קושי רב לייצב קואליציה במועצת הרשות. אם לפי התרבות הפוליטית של חברי המועצה הם יעסקו בגיוס משאבים מקופת הרשות המקומית למען אינטרסים פרטיקולריים של קבוצות שהם מייצגים ולא ישמרו על אינטרסים כלליים של מינהל תקין ועל הקופה הציבורית, אז הכוונות הטובות עלולות שלא להביא לידי התוצאות המקוות.

חיזוק הדמוקרטיה המקומית

יעד חיזוק הדמוקרטיה המקומית עוסק בשני היבטים: האחד – הנהגת מסגרות חדשות למעורבות עמוקה יותר של האזרחים במסגרות הממשל המקומי ולשיתופם בהליכי קבלת ההחלטות; השני – הגדלת שיעורי ההצבעה לרשויות המקומיות. הפרדת מועד הבחירות לרשויות המקומיות ממועד הבחירות לכנסת אמנם צמצמה בזמנה את השפעת דפוסי ההצבעה לכנסת על דפוסי ההצבעה לרשויות המקומיות, אך היא גרמה גם לירידת שיעורי ההצבעה לרשויות המקומיות. בלתי אפשרי לחזור ולאחד את מועדי הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות, מכיוון שהבחירות לכנסת אינן מתקיימות בתדירות סדירה, והכנסת נוטה להתפזר בטרם מלאו ארבע שנים לכהונתה. עם זאת, צריך לראות בשיעורי ההצבעה גבוהים יעד בעל חשיבות מרכזית. אם לא יונהג שבתון מלא ביום הבחירות, יש צורך להבטיח לפחות שבתון חלקי ויכולת של כל בעל זכות הצבעה להגיע לקלפי בנוחות. תוצאות שינבעו מאחוז הצבעה נמוך בבחירות, מחירן עלול להיות בסופו של דבר גבוה בהרבה ממחירם של הסדרי שבתון חלקיים ביום הבחירות.

ביזור תפקודי ופוליטי בישראל: הצגה סכמתית

תהליך הביזור התפקודי והפוליטי הרלוונטי לישראל מוצג סכמתית באיור 4. הביזור התפקודי על פי איור זה, משמעותו איננה רק העברת תפקידים מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, אלא גם המשך ביזור מהשלטון המקומי למגזר הפרטי, למגזר השלישי ולמסגרות תת-מוניציפליות כגון מינהלים שכונתיים או רבעים עירוניים. במקרים מסוימים, פעילויות שתועברנה למגזר הפרטי ולמגזר השלישי יהיו מנותקות מהשלטון המקומי ולכל היותר יהיו כפופות לפיקוח מסוים של משרדי הממשלה הרלוונטיים. אך בדרך כלל תשמור הרשות המקומית בידיה את הסמכויות לקבוע את הכללים ולפקח על שירותים שהופרטו או הועברו לאחריותם של מוסדות ללא כוונת רווח.

בביזור פוליטי מועברות סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, אך יש גם שיפור של מערכת הבקרה והאיזונים בשלטון המקומי, כדי שלא תצטבר עצמה מופרזת בידיו של ראש הרשות המקומית. כוח רב יותר ניתן למועצת הרשות המקומית, לפקידות המקצועית ברשות המקומית ולמערכות הביקורת (חלקן פנימיות וחלקן חיצוניות לרשות המקומית ומהוות חלק מהשלטון המרכזי). נוסף על כך, הביזור הפוליטי דורש מעורבות גדולה יותר של האזרחים בבקרה על פעולות הרשות המקומית בפרט משום שהאזרחים עשויים גם להיתבע לשאת בתוצאותיהן של החלטות כושלות של נבחריהם המקומיים, יותר מהמקובל כיום.

חוק יסוד?

בשנים האחרונות הוצע לחוקק את חוק יסוד השלטון המקומי, חוק שיסדיר את יחסי השלטון המקומי עם השלטון המרכזי בישראל. בהצעה שניסח מאיר ניצן (2000) – יושב ראש האסיפה הכללית של מרכז השלטון המקומי וראש עיריית ראשון לציון – יש רפורמה מרחיקת לכת של ביזור. הוצע לשנות שינויים מהותיים בראש ובראשונה ברמת המחוז. לפי ניצן המחוז במתכונתו הנוכחית הוא שריד מנדטורי המנציח בעצם קיומו

יחס של שלטון מתנשא לנתיניו הזרים. על פי ההצעה, המחוזות לא רק יפקחו על פעילות הרשויות הקהילתיות (הדרג התחתון של השלטון המקומי) שבתחומם אלא גם יספקו שירותים, כגון מתקנים הנדסיים (מים, ביוב, אשפה), חינוך גבוה וחינוך אזרחי, הסעה המונית ודרכים ארציות ומחוזיות, תכנון מחוזי, כולל הקמה וניהול של אזרחי תעסוקה מחוזיים ואישור תקציב הרשויות הקהילתיות. למחוזות תהיה סמכות לחוקק חוקי עזר ולגבות מסים, אגרות והיטלים ממקבלי השירותים. את ראש המחוז יבחרו התושבים בבחירות ישירות, אולם לתפקיד יהיו רשאים להציג מועמדותם רק מי ששימש שר או סגן שר בממשלת ישראל או שהיה במרוצת שתי קדנציות רצופות ראש רשות קהילתית, חבר מועצת רשות קהילתית או חבר כנסת ישראל. את מועצת המחוז יבחרו ראשי הרשויות הקהילתיות. גם הרשות הקהילתית תהיה בעלת סמכויות רחבות מאלו המוענקות לרשויות המקומיות כיום, ובהן אחריות לשירותים הדתיים, לביטחון השוטף ולסדר הציבורי, להסדרי תנועה ותעבורה ולניהול הקרקע הציבורית וקרקע הלאום בתחומה.

הצעתו של ניצן עוסקת גם בהפיכת מרכז השלטון המקומי לדרג עליון. הכנסת והממשלה ישתפו דרג זה בכל הליך של חקיקה ושל פרסום תקנון בעניין השלטון המקומי בישראל. המרכז יהיה אחראי בין היתר להגדיר את הקריטריונים לחלוקת משאבים למחוזות ולרשויות הקהילתיות ויוודא שיש שקיפות בחלוקת המשאבים. מרכז השלטון המקומי יהיה בעל סמכות לחוקק חוקי עזר ותהיה לו אחריות לתחומים כגון איכות הסביבה, מים וביוב. את יושב ראש מרכז השלטון המקומי יבחרו ראשי הרשויות הקהילתיות, אך לתפקיד יהיה רשאי להציג את מועמדותו מי ששימש שר או סגן שר בממשלה ומי שהיה במרוצת שתי קדנציות רצופות ראש רשות קהילתית, ראש מחוז או חבר כנסת.

הצעתו של ניצן היא למעשה רפורמה גמורה במערכת השלטון המקומי בישראל. היא מתבטאת בביזור מרחיק לכת ולא רק בהסדרה פורמלית יותר של יחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי כשם שהתגבשו עם השנים. בהצעה ישנן בעיות אחדות, מקצתן ענייני בפרטים כגון הקריטריונים להגשת מועמדות לתפקיד ראש מחוז וראש מרכז השלטון המקומי – קריטריונים הפותחים את הדלת לפוליטיקאים אך לא לבעלי כישורים מתחומים אחרים (צבא, עסקים, מוסדות ציבור). הקריטריונים האלה בעייתיים מבחינת עקרונות יסוד של דמוקרטיה. אבל בעיה כללית יותר עניינה בעצם הביזור מרחיק הלכת שבהצעה: מרכז השלטון המקומי מחליף במידה רבה את משרד הפנים, והמערכת כולה נבנית מלמטה, באופן קיצוני אפילו יותר מאשר בארצות-הברית. כלל לא ברור מהי חלוקת העבודה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי במודל זה והיכן יבואו לידי ביטוי תפקידיו של השלטון המרכזי בתחום הבקרה ובתחום קידום יעדים לאומיים, ובהם צדק חברתי, פיתוח בר-קיימא ומטרות פוליטיות. התפקיד המרכזי המיועד למרכז השלטון המקומי מעורר אפוא תהיות, והקמת דרג אזרחי של שלטון מקומי צפויה להיתקל במכשלות פוליטיות כבדות משקל, כשם שתואר בסעיף שעסק בעקרונות לרפורמה במפת הרשויות המקומיות.

סביר אפוא שראוי להתמקד בחוק יסוד שיסדיר את יחסי השלטון המקומי עם השלטון המרכזי, בלי ליצור דרגים חדשים. חוק כזה צריך בראש ובראשונה לכלול הצהרה שתחזק את מעמדו של השלטון המקומי ואת יכולתו לפעול בתחומים רבים ומגוונים שבהם הוא מסוגל לעסוק ובהתאם לאינטרסים של ציבור האזרחים שהוא מייצג. החוק

גם צריך להגן על השלטון המקומי מפני החלטות של השלטון המרכזי המטילות עליו נטל נוסף אך אינן מצביעות על מקורות המימון, או שהן גורעות מהכנסותיו באופן שרירותי. היבטים אחרים ייכללו בחקיקה מפורטת.

איור 4: ביזור תפקודי וביזור פוליטי בישראל



האם אפשר להתגבר על המכשולים לרפורמה?

האם אפשר להתגבר על המכשולים כבדי המשקל שפורטו בפרק 4, לעריכת שינויים משמעותיים במערכת השלטון המקומי? שניים מהמכשולים שיעמדו בפני מהלכים לרפורמה הם – ראשית, שרפורמה מסוג זה דורשת כנסת המתפקדת תפקוד מסודר ואחראי, וספק אם אפשר ליזום מהלך כזה במציאות שבה לממשלה כמעט אין יכולת להעביר בכנסת יוזמות חקיקה מסודרות; שנית, רפורמה חוקית-ארגונית בלבד לא תביא את התוצאות המקוות, אם תתעלם מבעיות שמקורן בתרבות הפוליטית ובחוליים של המגזר הציבורי בישראל כולו.

מכשולים גבוהים לקדם רפורמה על-ידי יוזמה ממשלתית מסודרת יכולים לדחוק את המצדדים ברפורמה לדרכי פעולה עקיפות: שינוי דפוסי התנהגות באמצעות עתירות לבג"צ והעברת תיקונים שונים באמצעות חוק ההסדרים במשק המדינה. אלא שמסלולים אלו לבדם אינם מסוגלים להוביל לתמורה מהותית בכיוון ההמלצות שפורטו למעלה. אפשרות עקיפה אחרת היא לגבש רעיונות לרפורמה באמצעות גופים חוץ פרלמנטריים ולאחר מכן לקדם בזירה הפוליטית, במקום לחכות ליוזמה שתבוא מהממשלה או מהכנסת.

לעתים אפשר ליישם רפורמות משמעותיות דווקא בתנאים של משבר חריף, כאשר אין עוד אפשרות להמשיך ולתפקד בלי לשנות את המסגרות ואת דפוסי הפעולה הקיימים מימים ימימה. גל העלייה הגדול שהגיע ארצה בשנים 1990-1991 אכן זעזע מסגרות קיימות והוביל לשינויי מדיניות משמעותיים – למשל בתכנון הפיסי הארצי – ולהקמת מסגרות חדשות בתחומים כגון קידום היזמות המקומית – שינויים שבמשך שנים לא היה אפשר לקדם. ראשיתה של תקופה זו בסוף 1989, עם תחילת בואו של גל העולים, והמשכה בתהליך השלום, על העליות והמורדות שפקדו אותו במהלך שנות התשעים, והיא הגיעה לסיומה בספטמבר 2000. המשבר הפוליטי-כלכלי הפוקד את ישראל בתחילת שנות האלפיים יכול גם הוא לפתוח חלון הזדמנויות ליישומן של רפורמות שנדרשו מזמן; וזיהוי הבעיות והכיוונים שאליהם ראוי ואפשר להתקדם הוא תנאי חיוני לכל מאמץ לעשות שינויים במערכת השלטון המקומי ולקדמה.

* כתיבת מחקר זה נשלמה לפני שפורסמו באביב 2003 ההצעות לקיצוצים בתקציב המדינה ולרפורמות במגזר הציבורי ובמדיניות הרווחה, ובהן איחוד רשויות מקומיות. מרכיבים רבים בהצעות שגיבש משרד האוצר הן לאו דווקא צעדים שיביאו לחיסכון כספי בטווח הקצר, אלא ניסיון לקדם רפורמות שנדרשו לדעת יוזמיהן זה מכבר על רקע המשבר הכלכלי.

מקורות

- אלעזר, ד' (1987) המימד המקומי של השלטון והפוליטיקה בישראל, בתוך: אלעזר, ד' וחי קלכהיים, (עורכים) **השלטון המקומי בישראל**, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, עמ' 26-3.
- אלעזר, ד' (1998) **איחוד רשויות מקומיות, השקפות מוטעות**, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
- אמרני, ש' (1996) מערכות בקרה וביקורת ברשויות המקומיות בישראל, **רואה החשבון מ"ה**: 512-518.
- ביגר, נ' וס' פלאוט, (1997) **אגרות חוב מוניציפליות בישראל? ירושלים**: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא, נ' (1990) **הפרטת שירותים במגזר המוניציפלי**, חלק א': מיפוי, הוכן עבור המרכז הישראלי למדיניות מוניציפלית ומחלקת המחקר של משרד הפנים.
- בן-אליא, נ' (1995) **לקראת מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא, נ' (1996) **מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא, נ' (1997) **היש מקום למנהל עיר מקצועי בישראל? ירושלים**: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא, נ' (1998) **משבר הרשויות המקומיות בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא, נ' (1999) **המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא, נ' (2000) **"קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא, נ' ושי' כנעני, (1996) **אוטונומיה מקומית "ללא-עלות"**: סוגיית מימון הפיתוח **הפיזי של מוסדות חינוך**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בן-סימון, ד' (2002) לך ותבנה עיר מפותחת עם נתונים כאלה, **הארץ/ספרים**, 12 ביוני, עמ' 4.

בריק, ס' (1998) קללת הבחירות, **הארץ**.

ברנע, נ' (2000) חברים לא משלמים, **ידיעות אחרונות**, **המוסף לשבת**, 8 בדצמבר, עמ' 3.

גאנס, א' (1995) המנהיגות המוניציפלית אצל הערבים בישראל – המשכיות ושינוי, **המזרח החדש**, כרך לו: 151-168.

ג'אנר-קלוזנר, ד' וד' פלזנשטיין, (1997) **מקצועות חדשים ברשויות המקומיות בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

גולדברג, ג' (1987) בחירות מקומיות, בתוך: אלעזר, ד' וח' קלכהיים, (עורכים) **השלטון המקומי בישראל**, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, עמ' 89-110.

גולדמן, מ"ד (1996) **ניהול מערכות המים, המסגרת המשפטית בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

גולדפישר, ז' (2001) המועצות הדתיות בישראל – יצור כלאיים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי, עבודה סמינריונית, ירושלים: האוניברסיטה העברית, המחלקה לגאוגרפיה.

גולן, א' (1998) ממסד, פליטי מלחמה, עולים: העיצוב מחדש של המרחב העירוני במלחמת העצמאות ואחריה, **מחקרים בגאוגרפיה של ארץ-ישראל** ט"ו: 28-46.

דהן, א' (2000) **מרכז ופריפריה טקסט וקונטקסט. תרומת המנהיגות המקומית בעיירות הפיתוח לפיתוח המקומי. בהדגמה על נתיבות, שדרות ואופקים, 1983-1998**. עבודת גמר לתואר מוסמך, ירושלים: המחלקה לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית.

דיסקין, א' וא' עדן, (1999) **הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

דרי, ד' (1999) ממשל מקומי: ביזור דה-פקטו, בתוך: נחמיאס, ד' ומנחם, ג' (עורכים) **המדיניות הציבורית בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 159-173.

דרי, ד', בהשתתפות שורץ-מילנר, ב' (1994) **מי שולט בשלטון המקומי? תל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה, הוצאת הקיבוץ המאוחד**.

הכט, א' (2001) מימון הרשויות המקומיות, בתוך: אלעזר, ד' וח' קלכהיים, (עורכים) **השלטון המקומי בישראל**, מהדורה שנייה, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, עמ' 277-330.

המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, מכון מילקן (1999) **הפרטה מעשית ברשויות המקומיות**, ירושלים.

המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, מכון מילקן (2001) **הפרטה: מימון פרויקטים עירוניים**, ירושלים.

ורנר, ש' (1998) אתיקה ומוסר במנהל הציבורי בישראל: לקראת הדור השלישי, בתוך: כפיר, א' וי' ראובני, (עורכים) **המינהל הציבורי בישראל לקראת שנות ה-2000**, תל אביב: צ'ריקובר, עמ' 131-165.

זינגר, ש' (2002) כיווני שינוי אפשריים במערך היחסים שלטון מקומי-שלטון מרכזי, תקציר הרצאה, כנס בנושא רפורמה בשלטון המקומי: האם אפשר, האם צריך? ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

חמאיסי, ר' (1995) דילמות בהתפתחות השלטון המקומי ביישובים הערביים, **המזרח החדש**, כרך לז: 123-137.

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

מבורך, ב' (1981) הנהגים מהגירעון בתקציבי הרשויות המקומיות, **רבעון לכלכלה** 28 (110-111): 264-269.

מבורך, ב' (1983) מימון תקציבים גירעוניים ברשויות המקומיות, **רבעון לכלכלה** 30 (794-800).

מבקר המדינה (1999) פעולות המשרד לאיחוד רשויות מקומיות ולחיסכון בתקציבים, בתוך: **דוח שנתי 49 לשנת 1998 ולחשבונות שנת הכספים 1997**, ירושלים, עמ' 343-350.

מכון ישראלי למחקר ומידע אורבני בע"מ (1973) **רפורמה מוניציפלית בערי גוש דן**, הוכן ע"פ הזמנת משרד הפנים, רמת גן.

משרד הפנים (1993) המלצות הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת "מענק האיזון" לרשויות המקומיות (בראשות י' סוארי).

משרד הפנים (1998) **הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות, דו"ח מסכם**, ירושלים (בראשות א' שחר).

משרד הפנים (2000) **דוח הוועדה לקביעת מעמדו וסמכויותיו של הוועד המקומי במועצה האזורית**, ירושלים (בראשות ש' אמרני).

משרד הפנים (2001) דו"ח הוועדה לבחינת הקריטריונים להקצאת מענק האיזון, (בראשות י' גדיש).

נחמיאס, ד' ואחרים (1999) **מאה הימים הראשונים, המלצות לרפורמות מבניות ברשות המחוקקת, בשירות הציבורי ובשלטון המקומי**, נייר עמדה מס' 14, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

- ניומן, ד' (1996) **המועצות האזוריות במגזר הכפרי: רפורמה ותמורות במגזר הכפרי**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- ניצן, מ' (2000) **חוק יסוד השלטון המקומי (לא פורסם)**.
- סגל, ז' (1999) בג"צ במרקם החברה הישראלית – לאחר חמישים שנה, **משפט וממשל ה'**: 235-296.
- פלזנשטיין, ד' (1994) **העיר כיום: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- קוברסקי, ח' (1987) פתח דבר, בתוך: אלעזר, ד' וח' קלכהיים, (עורכים) **השלטון המקומי בישראל**, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, עמ' יז-כ.
- קלכהיים, ח' (1997) **שלטון מקומי במירקם המדינה הדמוקרטית, עוצמה מקומית מול מערכות הממשל הארצי בישראל**, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
- ראובני, י' (2001) סוגיות מנהליות בשלטון המקומי, בתוך: אלעזר, ד"י וקלכהיים, ח' (עורכים) **השלטון המקומי בישראל**, מהדורה שנייה, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, עמ' 143-170.
- רוזביץ, ש' (1984) מחזור עסקים מוניציפאלי בישראל, **רבעון לכלכלה** 31(123): 469-475.
- רוזביץ, ש' (1987) מחזור עסקים פוליטי – היבט הגירעון השנתי של הרשויות המקומיות, **רבעון לכלכלה** 33(133): 170-178.
- רוזנטראוב, מ' ורזין, ע' (1998) **ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ע' (1991) **יוזמה מקומית כמנוף לצמיחה עירונית: מגמות בהתפתחות מערכת הערים במישור החוף הדרומי של ישראל**, ירושלים: האוניברסיטה העברית, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים.
- רזין, ע' (1994) **לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין תל אביב בשנות התשעים**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ע' (1996) **תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב, השלכות על השלטון המקומי**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע' (1999א) **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע' (1999ב) **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות, האם מצטמצם הפער?** ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע' (2002) **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000: יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע' וא' חזן (1994) **השיוך המוניציפלי של אזורי תעשייה במרחב הכפרי ובשולי המרחב העירוני, אופקים בגאוגרפיה חוברת 39: 31-46**.

רזין, ע' וא' חזן, (1996) **צעדים לבלימת הפרבור המפוזר: בקרה תכנונית או שינוי "כללי המשחק"**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע' וא' חזן, (2000) **הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים, דמוקרטיה מקומית לעומת "שליטה מלמעלה"**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

שלהב, י' (1997) **מינהל וממשל בעיר חרדית**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

שמשוני, ד' (2002) **ראש העין, ממחנה עולים לעיר משגשגת**, ירושלים: הוצאת מאגנס.

שפט, אי"י (1992) **המהפיכה במבנה המשפטי של המועצות האזוריות, סקירה משפטית, עיר ואזור 22: 90-96**.

שפט, אי"י ושפט ש"א (2001) **המסגרת המשפטית של השלטון המקומי, בתוך: אלעזר, ד וחי קלכהיים, (עורכים) השלטון המקומי בישראל, מהדורה שנייה, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, עמ' 73-114**.

ARD (2000) Discussion Paper, Shaping Local Government Decentralization, Prospects and Issues for Local Government Decentralization in West Bank and Gaza, ARD, Inc., Foundation for Decentralised Governance in West Bank and Gaza: Phase I.

Baldersheim, H., Illner, M. and Wollmann, H. (eds.) (2002) *Local Democracy in Post-Communist Europe*, Leverkusen: Leske+Budrich.

Bardhan, P. (1997) *The Role of Governance in Economic Development: A Political Economy Approach*, Paris: OECD.

Bennett, R.J. (1990) Decentralization, intergovernmental relations and markets: towards a post-welfare agenda, in: Bennett, R.J. (ed.) *Decentralization, Local Governments, and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*, Oxford: Clarendon Press, pp. 1-26.

- Boyne, G.A. (1992) Local government structure and performance: lessons from America? *Public Administration* 70: 333-357.
- Brender, A. (forthcoming) The effect of fiscal performance on local government election results in Israel: 1989-1998, *Journal of Public Economics*.
- Brusco, S. (1982) The Emilian model: productive decentralization and social integration, *Cambridge Journal of Economics* 6: 167-184.
- Byrne, T. (1994) *Local Government in Britain*, sixth edition, Harmondsworth, Middx: Penguin.
- Clark, G.L. (1985) *Judges and the Cities, Interpreting Local Autonomy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Clark, W.A.V. (1991) Geography in court: expertise in adversarial settings, *Transactions New Series, Institute of British Geographers* 16: 5-20.
- Council of Europe (1999) *Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Netherlands, Situation in 1998*, Strasbourg.
- Danielson, M.N. and Wolpert, J. (1992) Rapid metropolitan growth and community disparities, *Growth and Change* 23: 494-515.
- Denters, B. and Klok, P.J. (2002) Crushed between strong executive leadership and weakening democratic legitimacy? The changing role of municipal councils in Dutch local democracy, Prepared for presentation at the Conference "Reforming Local Government: Closing the Gap between Democracy and Efficiency", September 25th-27th, Stuttgart.
- Dery, D. (2002) Fuzzy control, *Journal of Public Administration Research and Theory* 12: 191-216.
- DEXIA (1997) *Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union*, Brussels.
- Dowding, K. (2001) Explaining Urban Regimes, *International Journal of Urban and Regional Research* 25: 7-19.
- Fogelson, R.M. (1967) *The Fragmented Metropolis, Los Angeles, 1850-1930*, Berkeley: University of California Press.
- Forest, B. (2001) Mapping democracy: racial identity and the quandary of political representation, *Annals of the Association of American Geographers* 91: 143-166.
- Friskin, F. (1998) The Greater Toronto Area in transition: the search for new planning and servicing strategies, in: Rothblatt, D.N. and Sancton, A. (eds.)

Metropolitan Governance Revisited, American/Canadian Intergovernmental Perspectives, Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, University of California, pp. 161-235.

Gabriel, O.W., Hoffmann-Martinot, V. and Savitch, H.V. (eds.) (2000) *Urban Democracy*, Leverkusen: Leske+Budrich.

Goldberg, M.A. and Mercer, J. (1986) *The Myth of the North American City*, Vancouver: University of British Columbia Press.

Graham, K.A., Maslove, A.M. and Phillips, S.D. (2001) Learning from experience? Ottawa as a cautionary tale of reforming urban government, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 3: 251-269.

Hlepas, N. (2002) Local government reform in Greece, Prepared for presentation at the Conference "Reforming Local Government: Closing the Gap between Democracy and Efficiency", September 25th-27th, Stuttgart.

Hood, C. (1991) A public management for all seasons? *Public Administration* 69: 3-19.

International Monetary Fund (2000) *Government Finance Statistics Yearbook 2000*, Washington, DC.

Isajiw, W.W. (1990) Ethnic-identity retention, in: Breton, R., Isajiw, W.W., Kalbach, W.E. and Reitz, J.G., *Ethnic Identity and Equality: Varieties of Experience in a Canadian City*, Toronto: University of Toronto Press, pp. 34-91.

Johnston, R.J. (1982) Redistricting by independent commissions: a perspective from Britain, *Annals of the Association of American Geographers* 72: 457-470.

Keating, M. (1995) Size, efficiency and democracy: consolidation, fragmentation and public choice, in: Judge, D., Stoker, G. and Wolman, H. (eds.) *Theories of Urban Politics*, London: Sage, pp. 117-134.

Knox, P.L. (1994) *Urbanization, An Introduction to Urban Geography*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Lallemand Flucher, M-A. (2000) Financial resources of European local governments: budgetary structures and borrowings, in: Burki, S.J. and Perry, G.E. (eds.) *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1999, Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Washington, DC: The World Bank, pp. 395-404.

Light, I. and Bonacich, E. (1988) *Immigrant Entrepreneurs, Koreans in Los Angeles 1965-1982*, Berkeley: University of California Press.

- Logan, J.R. and Molotch, H.L. (1987) *Urban Fortunes: the Political Economy of Place*, Berkeley, CA: University of California Press.
- MacLeod, G. and Goodwin, M. (1999) Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance, *Progress in Human Geography* 23: 503-527.
- Martins, M.R. (1995) Size of municipalities, efficiency and citizen participation: a cross-European perspective, *Environment and Planning C: Government and Policy* 13: 441-458.
- McCarney, P.L. (1996) Considerations on the notion of 'governance' – new directions for cities in the developing world, in: McCarney, P.L. (ed.) *Cities and Governance: New Directions in Latin America, Asia and Africa*, Toronto: Center for Urban and Community Studies, University of Toronto, pp. 3-20.
- Nelson, H.J. (1983) *The Los Angeles Metropolis*, Dubuque, Iowa: Kendall/Hunt.
- NSCGP (1990) *Institutions and Cities, the Dutch Experience*, Revised version, Reports to Government 37, The Hague: Netherlands Scientific Council for Government Policy.
- O'Leary, B. (1987) Why was the GLC abolished? *International Journal of Urban and Regional Research* 11: 193-217.
- Orfield, M. (1997) *Metropolitics, A Regional Agenda for Community and Stability*, Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Pickvance, C.G. (1997) Decentralization and democracy in Eastern Europe: a skeptical approach, *Environment and Planning C: Government and Policy* 15: 129-142.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2000) *Public Management Reform, a Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Portes, A. and Bach, R.L. (1985) *Latin Journey: Cuban and Mexican Immigrants in the United States*, Berkeley: University of California Press.
- Ramutsindela, M. (2001) *Unfrozen Ground: South Africa's Contested Spaces*, London: Ashgate.
- Razin, E. (1996) Municipal reform in the Tel Aviv metropolis: metropolitan government or metropolitan cooperation?, *Environment and Planning C: Government and Policy* 14: 39-54.
- Razin, E. (2000) The impact of local government organization on development and

disparities – a comparative perspective, *Environment and Planning C: Government and Policy* 18: 17-31.

Razin, E. and Hazan, A. (2001) Redrawing Israel's local government map: political decisions, court rulings or popular determination, *Political Geography* 20: 513-533.

Razin, E. and Lindsey, G. (2003) Municipal boundary change procedures: local democracy versus central control, in: Wastl-Walter, D. and Barlow, M. (eds.) *New challenges in local and regional administration*, Aldershot: Ashgate (in press).

Razin, E. and Obirih-Opareh, N. (2000) Spatial variations in the fiscal capacity of local government in Ghana, before and after decentralisation, *Third World Planning Review* 22: 411-432.

Rothblatt, D.N. (1998) Summary and conclusions, in: Rothblatt, D.N. and Sancton, A. (eds.) *Metropolitan Governance Revisited, American/Canadian Intergovernmental Perspectives*, Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, University of California, pp. 475-525.

Rusk, D. (1995) *Cities without Suburbs*, Second Edition, Washington, DC: The Woodrow Wilson Center Press.

Sancton, A. (1991) *Local Government Reorganization in Canada Since 1975*, Toronto: ICURR Press.

Sancton, A. (1999) Differing approaches to municipal restructuring in Montreal and Toronto: from the Pichette report to the Greater Toronto Services Board, *Canadian Journal of Regional Science* 22: 187-199.

Savitch, H.V. and Vogel, R.K. (2000) Metropolitan consolidation versus metropolitan governance in Louisville, *State and Local Government Review* 32: 198-212.

Schnell, I. and Sofer, M. (2002) Unbalanced embeddedness of ethnic entrepreneurship: the Israeli Arab case, *International Journal of Entrepreneurial Behaviour and Research* 8: 54-68.

Sharkansky, I. (1997) Israel: a metropolitan nation-state, *Cities* 14: 363-369.

Slack, E. (1993) *The Land Use Implications of Alternative Municipal Financial Tools: A*

Discussion Paper, Toronto: ICURR Press.

Teaford, J.C. (1997) *Post-Suburbia, Government and Politics in the Edge Cities*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- Terhorst, P.J.F. and van de Ven, J.C.L. (1997) *Fragmented Brussels and Consolidated Amsterdam*, Amsterdam: Netherlands Geographical Society, Department of Human Geography, University of Amsterdam.
- Tiebout, C. (1956) A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy* 64: 416-424.
- United Nations (2000) *1998 Demographic Yearbook*, New York.
- UNCHS (1996) *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements, 1996*, United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT), Oxford: Oxford University Press.
- UNCHS (2001) *Cities in a Globalizing World, Global Report on Human Settlements 2001*, United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT), London: Earthscan.
- US Census Bureau (1999) *1997 Census of Governments, Volume 1, Government Organization*, Washington, DC.
- Wassmer, R.W. (2002) Fiscalisation of land use, urban growth boundaries and non-central retail sprawl in the Western United States, *Urban Studies* 39: 1307-1327.
- Wollmann, H. (2000a) Local government systems: from historic divergence towards convergence? Great Britain, France, and Germany as comparative cases in point, *Environment and Planning C: Government and Policy* 18: 33-55.
- Wollmann, H. (2000b) Local government modernization in Germany: between incrementalism and reform waves, *Public Administration* 78: 915-936.
- Yaro, R.D. and Hiss, T. (1996) *A Region at Risk, The Third Regional Plan for the New York-New Jersey-Connecticut Metropolitan Area*, Washington, DC: Island Press.