



אוניברסיטת תל-אביב
ביה"ס לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטון

נייד עמדה:

שחיתות שילטונית וביזור בשלטון המקומי

התמודות במערכת היחסים שבין השלטון המרכזי
לשלטון המקומי בישראל לאור תזכיר הצעת חוק
העיריות החדש, התשס"ו - 2005

דו"ת חננאל

פרסום זה התאפשר הודות ל"קרן פורד/ישראל - הקרן החדשה לישראל"
*This publication was made possible through support of the
"Ford Foundation Israel Fund - New Israel Fund"*

***Corruption and Decentralization
in Local-Central Government
Relationship:
Potential Effects of the New Municipalities
Law Proposal (2005)***

Ravit Hananel

© כל הזכויות שמורות למחבר.

אין להעתיק, לשכפל, לצלם, לתרגם, לאחסן במאגר מידע או להפיץ נייר עמדה זה או קטעים ממנו בשום צורה ובשום אמצעי, אלקטרוני, אופטי או מכני, ללא אישור בכתב מהמחבר, למעט ציטוט של מבואות מהכתוב לצורך ביקורת או סקירה.

עיצוב ועריכה גרפית: טלי ניב-דולינסקי
הדפסה: דפוס אוניברסיטת תל-אביב, אוגוסט 2007

תוכן עניינים

5	דבר ראש ביה"ס לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטוך
7	תקציר
8	1. הצגת הבעיה והצורך בשינוי
11	2. שחיתות, שחיתות שילטונית ורפורמות בשלטון המקומי
12	2.1 סוגים שונים של שחיתות שילטונית
12	2.2 שחיתות שילטונית וביזור (Decentralization)
17	3. מערכת היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל
23	4. תזכיר הצעת חוק העיריות, תשס"ו - 2005
23	4.1 עיקרי תזכיר הצעת חוק העיריות, תשס"ו - 2005
25	4.2 ניתוח תזכיר הצעת חוק העיריות, ביזור ושחיתות
25	4.2.1 חיזוק העצמאות הפוליטית
25	4.2.1.1 חיזוק העצמאות הפוליטית והמינהלית "כלפי מעלה"
28	4.2.1.2 חיזוק העצמאות הפוליטית "כלפי מטה"
29	4.2.2 חיזוק העצמאות התיפקודית/מינהלית
30	4.2.3 חיזוק העצמאות התקציבית
33	5. סיכום ומסקנות: ריכוז, ביזור ושחיתות בשלטון המקומי
36	רשימת מקורות
41	הערות סיום

תודות,

תודה לנחום בן-אליא, ערן רזין, אנה חזן, רחל אלתרמן ורן איזנברג,
על הערותיהם והארותיהם המועילות.

רוית חננאל

דבר ראש ביה"ס לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטון

מחקרה של ד"ר רות חננאל הינו חלק מפרויקט רחב של בית הספר לממשל ולמדיניות העוסק בנושא איכות שלטונית ובקשר בין אתיקה ופוליטיקה. פרויקט זה נתמך על ידי "קרן פורד ישראל" ו"הקרן החדשה לישראל" ומטרתו לעודד מחקרים אקדמאיים ועבודות בעלות אוריינטציה יישומית, שביכולתם לשפוך אור ולחזק את המסד המחקרי והמוסדי בישראל בנושאים של יושרה ציבורית בפוליטיקה ובממשל. במסגרת זו פורסמו עד כה ניירות עמדה בנושאים הבאים: מינויים פוליטיים בלתי תקינים בישראל, מינויים פוליטיים ברשויות המקומיות, ממשל זמין ברשויות המקומיות ודמוקרטיה טכנולוגית. במקביל לעידוד מחקרים, בית הספר תומך ויוזם פיתוח קורסים בתחום במסגרת חוגים רבים בפקולטה.

בית הספר לממשל ולמדיניות מרבה לעסוק במערכת היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, הן במסגרות מחקריות והן במסגרת ועידת השלטון המקומי המתקיימת מזה שנים אחדות בבית הספר. עבודתה של ד"ר חננאל מוסיפה נדבך נוסף לבחינת הקשר שבין השלטון המרכזי למקומי, באמצעות בחינת תזכיר הצעת חוק העיריות החדש. תזכיר הצעת חוק זה, מבקש לערוך רפורמה יסודית במבנה השלטון המקומי בישראל ובמערכת היחסים שלו עם השלטון המרכזי במטרה לחזק את עצמאותן של הרשויות המקומיות. בנייר העמדה שלהלן, מנתחת ד"ר חננאל את הצעת החוק החדש ובוחנת באיזו מידה יש להבחין בין הדרג הפוליטי לדרג המנהלי ברשויות המקומיות. כמו כן, בוחנת ד"ר חננאל באיזו מידה עשוי יישומו של החוק החדש לצמצם את תופעת השחיתות ברשויות המקומיות ומהן ההשלכות הצפויות על השוויון החברתי-חלוקתי שבין הרשויות השונות.

פרופ' יוסי שיין

תקציר

בשנים האחרונות מצויות רשויות מקומיות רבות בישראל במשבר. אחד הביטויים הבולטים למשבר הוא מצבן הכלכלי המתדרדר והגירעונות התקציביים הגדולים של רשויות מקומיות רבות, בעיקר באזורי פריפריה. בתחילת שנות האלפיים, מתוך הבנה שהמציאות הקיימת מחייבת שינוי יסודי, החלו לשקוד במשרד הפנים על רפורמה כללית בדיני השלטון המקומי. תוצאה של עבודה אינטנסיבית זו הניבה את תזכיר הצעת חוק העיריות, תשס"ו – 2005 (להלן הצעת החוק). תזכיר הצעת החוק הופץ על ידי היועץ המשפטי לממשלה בנובמבר 2005.

מטרת מאמר זה, היא לבחון באיזה מידה מספק תזכיר הצעת החוק כלים לשינוי המגמות הקיימות ולשיפור מצבן התקציבי ההולך ומתדרדר של הרשויות המקומיות בישראל, ובאיזה מידה יישומו עשוי לצמצם תופעות שונות של שחיתות בשלטון המקומי. הניתוח התמקד בבחינת השינויים הצפויים במערכת היחסים שבין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי בישראל, בשלושה מימדים: הממד הפוליטי, הממד התיפקודי/מינהלי והממד בתקציבי.

על פי ממצאי המחקר, הרפורמה עשויה להשפיע בצורה שונה על ישובים שונים. יישומה של הצעת החוק עשוי להיטיב עם הישובים בעלי חוסן תקציבי. ישובים אלה יזכו לעצמאות תקציבית ומינהלית רבה יותר. עם זאת, גם בישובים אלה מתמקדת הצעת החוק בחיזוק הבירוקרטיה המקומית ולוא דווקא בחיזוק הדמוקרטיה המקומית והגופים הנבחרים. בישובים המצויים בגרעונות תקציביים, לעומת זאת, תגבר התלות בשלטון המרכזי ובצורך באישורו ביחס לפעילויות שוטפות שונות. למגמות אלה, עשויות להיות השלכות שונות על תופעות של שחיתות ועל רמת הקיטוב החברתית-כלכלית בין ישובים שונים בחברה. מחד, פיקוח הדוק עשוי לצמצם תופעות של שחיתות וקשרים בלתי ראויים בין מקבלי החלטות ברמה המקומית לבין בעלי הון ויזמים שונים. מאידך, הגברת התלות של השלטון המקומי בשלטון המרכזי עלולה לעודד מתן הטבות על בסיס אישי/מפלגתי. בנוסף, עולה כי הצעת החוק איננה מספקת כלים לפתרון הבעיות התקציביות הקשות אליהן נקלעו רשויות מקומיות רבות. משום כך, קיים חשש כי יישום הרפורמה עלול להמשיך את המגמות הקיימות ואף להקצין את הקיטוב הכלכלי-חברתי בין ישובים בחברה בישראל.

1. הצגת הבעיה והצורך בשינוי

בשנים האחרונות מצויות רשויות מקומיות רבות בישראל במשבר. אחד הביטויים הבולטים למשבר הוא מצבן הכלכלי המתדרדר והגירעונות התקציביים הגדולים של רשויות מקומיות רבות, בעיקר באזורי פריפריה¹. רשויות אלה, מתקשות לשלם משכורות לעובדיהן ואף אינן מסוגלות למלא את חובתן ולספק שירותי ציבור בסיסיים לתושבי העיר. ברוב המקרים מדובר ברשויות מקומיות שחלק גדול מתושביהן מצויים ברמה סוציו-אקונומית נמוכה וששיעור אזורי המסחר והתעשייה בהן דלים או אפילו לא קיימים (כמו: קריית מלאכי, טייבה, חורפיש, עילבון²) (חננאל, 2007א, 2007ב).

מוכרת לנו הטענה כי הגירעונות ומצבן הכלכלי הקשה של הרשויות המקומיות בישראל הוא תוצר של ניהול כושל. יש המוסיפים וטוענים כי מדובר בשחיתות. טענות אלה, בין אם הן נכונות ובין אם לא, לכאורה מסירות את אחריות השלטון המרכזי למצבן של הרשויות המקומיות. ההנחה היא כי ניהול כושל או שחיתות הם תוצר של נסיבות פרסונאליות שלא נוגעות למבנה המוסדי וליחסי הגומלין שבין המקומי למרכזי. יתירה מזאת, בעיות מסוג זה ניתן לכאורה לפתור באמצעות החלפת ההנהגה הפוליטית והצמרת השלטונית המושחתת. הנחת היסוד היא שאם נוציא את "התפוחים הרקובים" מהסל המצב יסתדר.

אלא, שבמשך שנים רבות, גם לאחר שהוחלפה הנהגה פוליטית וראשי ערים עלו וירדו בבחירות ובנסיבות אחרות, מצבן של רשויות מקומיות רבות לא השתפר (ואפילו התדרדר). תמונת מצב זו מערערת את ההנחה לפיה הבעיה היא פרסונאלית בלבד ומחייבת בחינה מעמיקה של יחסי הגומלין שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל.

התשתית המשפטית ליחסי הגומלין שבין השלטון המקומי לשלטון המרכזי בישראל מבוססת על פקודת העיריות, שנחקקה בשנת 1934 על ידי השלטון המנדטורי הבריטי. במהלך השנים התייחסו מלומדים רבים, העוסקים בתחום, לבעייתיות הקיימת ביחסי הגומלין הללו. רבים אף התריעו על כך שהבנייה הפוליטית הקיימת עשויה להביא, בין השאר, לשחיתות ולהעדר מינהל תקין (רזין, 2003; רזין וחזן, 2006; דרי, 1994; הכט, 1997; בן-אליא, 2004; בלנק, 2004; רוזן-צבי, 2004). כפועל יוצא, חדשות לבקרים הוקמו ועדות ציבוריות שעסקו בפקודת העיריות ובדרכים לשנות אותה. למרות השינויים שנעשו בחוק במהלך השנים³, עד כה לא נעשתה בתחום זה רפורמה יסודית.⁴

בתחילת שנות האלפיים, מתוך הבנה שהמציאות שתוארה לעיל מחייבת שינוי יסודי, החלו לשקוד במשרד הפנים על רפורמה כללית בדיני השלטון המקומי. תוצאה של עבודה אינטנסיבית זו הניבה לקראת סוף שנת 2005 את תזכיר הצעת חוק העיריות, תשס"ו – 2005. תזכיר הצעת החוק הופצה על ידי היועץ המשפטי לממשלה בנובמבר 2005.

"מטרתה העיקרית והמוצהרת של הרפורמה", נאמר בדברי ההסבר של תזכיר הצעת החוק, "היא כפולה. מחד, ביזור סמכויות לרשויות המקומיות המנהלות את עניינינו בעילות, מתוך הכרה בחשיבותן של הרשויות המקומיות במדרג הדמוקרטי והמינהלי. מאידך, פיתוח מכשירי בקשה והתערבות של השלטון המרכזי על מנת למנוע מבעוד מועד את קריסתן הכלכלית והארגונית

של רשויות מקומיות". בטווח הארוך, נאמר, המטרה היא להביא את כלל הרשויות המקומיות בישראל לאיזון תקציבי ולרמת הביזור המקסימאלית המוצעת בחוק.

מדברים אלה עולות מגמות סותרות - ביזור מול ריכוז - עצמאות מול פיקוח. כמו כן, קיימת הכרה בשונות הקיימת בין הרשויות המקומיות והצורך להפעיל כלים שונים במקרים שונים. למרות שהדברים לא נאמרים מפורשות, מהצורך בפיקוח וריכוז משתמע הרצון להביא למינהל ציבורי תקין ולמנוע שחיתות.

מטרת המאמר היא לבחון באיזה מידה יישומו של תזכיר הצעת חוק העיריות החדש עשוי לצמצם את תופעת השחיתות בשלטון המקומי. המאמר ינתח את האופן שבו מספקת הצעת החוק כלים לשינוי המגמות הקיימות ולשיפור מצבן התקציבי ההולך ומתדרדר של הרשויות המקומיות בישראל. הניתוח יתמקד בבחינת השינויים הצפויים ביחסי הגומלין שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל בשלושה ממדים: הממד הפוליטי, הממד התיפקודי/מינהלי והמדד התקציבי.

ממצאי הניתוח מצביעים על "הביזור דיפרנציאלי" כעל החידוש המרכזי של הצעת החוק. ניתוח הצעת החוק מלמד על רצונם של מנסחי החוק להתאים את מידת הביזור לסביבה המוסדית הקיימת תוך התבססות על איכות השלטון וחוסנה התקציבי של הרשות המקומית. משום כך, בטווח הקצר יישומה של הצעת החוק עשוי להשפיע באופן שונה על רשויות מקומיות שונות. בעוד שהישובים החזקים יזכו למידת ביזור גבוהה, הישובים המצויים בגירעונות תקציביים גדולים "יזכו" לפיקוח הדוק יותר. מגמות אלה, כפי שאציג בהמשך, עולות בקנה אחד עם הספרות התיאורטית ועשויות למנוע מצבים בהם ביזור עלול להגביר את מידת השחיתות. לטווח הרחוק, הצעת החוק, באופן כללי, עשויה להיטיב את מצבם של הישובים החזקים. אולם, ביחס לישובים המוחלשים, הצעת החוק איננה מציעה כלים שיובילו לשינוי המגמות הקיימות, לשיפור מצבן הכלכלי הרעוע ולהפחתת ממדי השחיתות וחוסר האתיקה שקיימים כיום.

המאמר, בוחן את היחס שבין שחיתות שלטונית לבין ביזור ורפורמות בשלטון המקומי. בחלק הראשון של המאמר אתייחס לסוגיית השחיתות, אציג הגדרות ומיונים ואציג מחקרים שונים העוסקים בקשר שבין ביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי לבין שחיתות שלטונית. בחלקו השני של המאמר אבחן את מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל ואת השינויים שהתרחשו בה במהלך השנים. החלק המרכזי של המאמר יבחן את ההשפעה האפשרית של הצעת חוק העיריות החדש על סוגיות של שחיתות וחוסר אתיקה ואת הקשר בין אלה לבין סוגיות של שוויון וצמצום פערים בין ישובים בישראל.

הניתוח מתייחס לנוסח תזכיר הצעת חוק העיריות, שהופץ על ידי היועץ המשפטי לממשלה בנובמבר 2005. בתחילת שנת 2007, גובשה הצעת החוק המשולבת, שלקחה בחשבון הצעות לשינויים ותיקונים מטעם נציגי משרדי הממשלה, נציגי השלטון המקומי, חוקרים ואנשי מקצוע. בהצעת החוק אין הבדלים מהותיים מתזכיר הצעת החוק, למעט סוגיות פרוצדוראליות שנוגעות לפעולות נקודתיות, תאריכי אישור תקציב וכדומה. בתחילת מרץ 2007 אושרה הצעת החוק בוועדת שרים לענייני חקיקה והוגשה כהצעת חוק ממשלתית. כחודש לאחר מכן עברה הצעת החוק קריאה ראשונה בכנסת. בדיון בכנסת סוכם כי לפני קריאה שנייה ושלישית יתקיימו דיונים

בין נציגי הממשלה ונציגי השלטון המקומי ותגובשנה ההסכמות. במהלך החודשים האחרונים התקיימו בין הצדדים דיונים בראשותה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה עו"ד שרית דנה (ששימשה גם בתפקיד היועצת המשפטית של משרד הפנים וביחד עם עו"ד שלום זינגר ניסחה את תזכיר הצעת החוק). במועד כתיבת הדברים הצדדים עדיין לא הגיעו להסכמה. הטענה העיקרית של מרכז השלטון המקומי כנגד הצעת החוק היא שהחוק מרוקן מתוכן את תפקידו של ראש העירייה ונבחרי הציבור ומעבירה את כלל הסמכויות לידי הדרג המקצועי בעירייה. ניתן להניח, כי עד למועד בו תשלים הצעת החוק את תהליך החקיקה ותקבל מעמד של חוק יחולו בה שינויים נוספים, אך מוקדם לצפות אותם בשלב בנוכחי.

המאמר אינו מתייחס להיתכנות השינויים ולגורמים שמעודדים או מפריעים לרפורמות שונות בשלטון המקומי⁵. סוגיות חשובות ומרכזיות אלה, מן הראוי לבחון במחקר נפרד.



2. שחיתות, שחיתות שילטונית ורפורמות בשלטון המקומי

השחיתות איננה תופעה מודרנית. העיסוק התיאורטי והמעשי בשחיתות קיים מראשית ההיסטוריה של הממשל הפוליטי. כבר בשנת 350 לפני הספירה, הציע אריסטו להגביר את השקיפות על התקציבים העירוניים כאחת הדרכים למנוע שחיתות.

בעידן המודרני, מסביר שה (Shah, 2006), הדאגה בדבר התרחבות ממדי השחיתות והפיחות באמות המוסר והאתיקה הציבוריות הולכת וגוברת, ותופסות מקום מרכזי בשיח הציבורי ברחבי העולם, בעיקר במדינות מתפתחות. למרות זאת, מסביר נבות (2007, עמ' 10), לא קיימת הסכמה בין חוקרים בדבר ההמשגה וההגדרה של שחיתות פוליטית ושילטונית. "הבסיס נורמטיבי למחלוקת", מסביר נבות, "הוא אי-ההסכמה מהו שימוש הולם בכוח שלטוני בסיטואציה שהכוח מופעל בה, מה בין פרטי לציבורי, האם אינטרסים פוליטיים אישיים נחשבים לאינטרסים פרטיים לצורך ההגדרה וכדומה".

חוקרים שונים מודדים שחיתות בדרכים שונות ומציגים אומדנים שונים לבחינתה. יש המתמקדים בשוחד ובשיעור השוחד שקיים בפועל ובאופן פוטנציאלי, בעוד שאחרים גורסים כי שחיתות היא מושג רחב יותר משוחד ובוחנים את המערכת באופן כללי ואת היכולת של פרטים וקבוצות להשפיע על קבלת ההחלטות לטובת אינטרס פרטי כלשהו. בנוסף, קיים ויכוח סביב השאלה האם מתן יחס מועדף מצדם של מקבלי ההחלטות, בדרכים לא מקובלות, למען אינטרס ציבורי כלשהו מהווה שחיתות שלטונית ועוד. משום כך, מסביר נבות (2007), אין כיום מושג ברור והגדרה מוסכמת למעשה שלטוני מושחת⁷.

שחיתות, מוגדרת במילון אבן-שושן כ"קלקול, השחתה". **שחיתות המידות**, מוגדרת כ"קלקול מוסרי". נבות (2007) הגדיר שחיתות כ"עיוות, פגיעה, קלקול והרס של דבר מה, או מצב של דעיכה, ניוון והרס". **שחיתות פוליטית**, נהוג להגדיר כניצול של כוח פורמאלי לקידום של אינטרסים פרטיים (Shah, 2006). **לשחיתות שלטונית** נהוג להתייחס כאל "כשל שלטוני" (Governmental Failure) והיא מהווה אינדיקציה מרכזית לאיכות השלטון. במקרים רבים, בעיקר במדינות מתפתחות, השחיתות והעדר אתיקה מקצועית וציבורית מהווים איום לפיתוח וקידמה.

מחקרים שונים הצביעו על ההשפעות השליליות של העדר אתיקה ומוסר ברמה הציבורית על תופעות ברמה החברתית, כמו השפעה שלילית על העלייה בתל"ג, איכות ההשכלה, בנייה וקידום של תשתיות ציבוריות, שירותי הבריאות ואפילו על היכולת של פרטים וקבוצות לצבור הון (Mauro, 1995; Daoodi and Tingson, 2000; Tanzi and Dawoodi, 1997; Triesman, 2000). בנוסף, חוקרים שונים מצאו כי שחיתות מעכבת את ההתפתחות הכלכלית ומעלה באופן משמעותי את חוסר השוויון החברתי-כלכלי בין קבוצות ופרטים בחברה ואת ממדי העוני (Gupta, Davoodi and Alonso-Terme, 1998; Rose-Ackerman, 1978).

2.1 סוגים שונים של שחיתות שלטונית והעדר אתיקה ברמה הציבורית:

לשחיתות השלטונית פנים רבות. הספרות התיאורטית מתייחסת לשלושה טיפוסים מרכזיים של שחיתות שלטונית (Shah, 2006, pp 4):

הדגם הראשון הוא של **שחיתות מינהלית/בירוקרטית**. פעמים רבות שחיתות נוגעות לדרכים בהן מנצל הדרג המינהלי את מעמדו לקידום אינטרסים פרטיים, כמו לדוגמה קבלת שוחד, הטייה של קרנות ציבוריות או הענקת יחס מועדף בתמורה לטובות הנאה פרטיות. שחיתות מסוג זה נתפסת כ"קלה" (Petty Corruption) כאשר מדובר בסכומים קטנים (למרות שבאופן מצטבר מעורבת בפעולות אלה כמות גדולה מאוד של כספי ציבור). כאשר מדובר בגניבה או הטייה של כמות גדולה של משאבים ציבוריים, שלרוב קשורים לאליטה הפוליטית או המינהלית, נתפסת השחיתות כ"גדולה" (Grand Corruption). בדגם זה המניע לפעולה, ברוב המקרים, הוא אינטרס פרטי מחוץ למערכת השלטונית שמפתה בעל תפקיד רישמי לסייע לו תמורת שוחד או טובת הנאה פרטית. ברמה המקומית מדובר פעמים רבות בקשרים שבין בעלי תפקידים בשלטון המקומי ליזמים פרטיים וקבלנים, בעיקר בנושאים שנוגעים לתיכנון ובנייה ולהקצאת שימושי קרקע. בהקשר זה, ככל שרמת הביזור עולה, מצטמצמים מנגנוני הפיקוח של השלטון המרכזי ושחיתות מסוג זה עלולה להתרחש בשכיחות גבוהה יותר. לכן, ביזור עלול להחריף את התופעה. דגם שני מתייחס לפעילות מושחתת שיכולה להיגרם **מפטרונות או הרצון להיות "שחקן קבוצתי"**. הכוונה לשימוש במעמד רישמי על מנת לסייע לצרכנים בעלי מאפייני דומים ברמה הגיאוגרפית, אתנית או תרבותית. הגדרה רחבה יותר של הדגם כוללת כשלים אתיים שלא בהכרח מוגדרים שחיתות, כמו במקרה של ראש עיר שמקבל הטבות ממשרד ממשלתי למען תושבי עירו בשל קשריו האישיים ו/או המפלגתיים ולא בדרכים המקובלות. בהקשר זה, ככל שהשלטון המקומי תלוי יותר בשלטון המרכזי עשויים להתרחש מופעים מסוג זה בשכיחות גבוהה יותר. לכן, ביזור עשוי לצמצם את התופעה.

הדגם השלישי הוא של **מוסד ציבורי בעל אינטרסים שבוים (Capture Agency)**. על פי דגם זה, פרטים, ביחד עם פוליטיקאים או פקדי ציבור, מקדמים אינטרסים פרטיים משותפים. כלומר, המוסד הציבורי "שבוי" באינטרס פרטי כלשהו ופועל לקידומו באופן בלי ראוי. מודל זה יכול להופיע במקרים בהם הפקידות נסחטת על ידי האינטרס הפרטי או לחילופין מנצלת את מעמדה לקידום אינטרס פרטי כלשהו. ביזור עשוי לצמצם את התופעה או להגביר אותה, תלוי בנסיבות הקיימות.

2.2 שחיתות שלטונית וביזור [Decentralization]:

בשנים האחרונות מדינות שונות (בעיקר בעולם המתפתח) עוברות רפורמות במערכת היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. במרבית המקרים, מסביר שה (Shah, 2006, pp. 1), נוגעת הרפורמה להעברת סמכויות לשלטון המקומי, כלומר ביזור (Decentralization and

(Localization). המטרה של מרבית הרפורמות הללו, היא בין השאר, לצמצם את ממדי השחיתות ולשפר את האתיקה ברמה הציבורית. כפועל יוצא, בשנים האחרונות קיים עניין מחקרי רב בקשר שבין שחיתות לביזור והעברת סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי (Shah, 2006; Wildasin, 1995; Treisman, 2000; Tanzi, 1997; Seabright, 1996; Gupta, Dawidi and Tiongson, 2000, etc).

באופן כללי, עוסקות רפורמות אלה בשלושה ממדים בסיסיים שנוגעים לביזור:

- **הממד הפוליטי** – ממד זה עוסק בעוצמה הפוליטית של השלטון המקומי בהשוואה לדרגי שלטון גבוהים יותר. מטרתו של ביזור ברמה הפוליטית היא להעלות את מידת העצמאות שיש לרשות המקומית והעומדים בראשה בתחומים השונים (פוליטית, תקציבית, תיכנונית, כלכלית ועוד). היבט זה ניתן לחלק לשתי קטגוריות נפרדות. הקטגוריה הראשונה, נוגעת לחיזוק העצמאות הפוליטית ביחס לשלטון המרכזי ("כלפי מעלה"). בקטגוריה זו מושם דגש על האוטונומיה המקומית ועל צמצום המנגנונים הדורשים מהרשויות המקומיות אישורים פרטניים ממשרדי הממשלה או מפרלמנטאריות שונות לצורך מגוון רחב של פעילויות. ביזור ברמה זו מחזק את האחריותיות (Accountability) של השלטון המקומי על הצלחותיו וכישלונותיו. הקטגוריה השנייה, נוגעת לחיזוק האחריותיות של מקבלי החלטות כלפי התושבים, שיתוף הציבור בקבלת החלטות והשפעתו על סדר העדיפויות העירוני (Responsiveness). ביזור ברמה זו מחזק את הקשר שבין הבוחרים לנבחרים (רזין, 2003; Shah, 2006). ממד זה מושפע במידה רבה משיטת הבחירות הנהוגה בשלטון המקומי. כך לדוגמה, ראש עיר שנבחר ישירות על ידי התושבים צפוי להיות בעל כוח פוליטי רב יותר מראש עיר שנבחר על ידי המועצה או על ידי השלטון המרכזי (רזין, 2003, עמ' 28).
- **הממד התיפקודי/מינהלי** – ממד זה מתייחס למגוון התפקידים והסמכויות שיש לשלטון המקומי. נהוג להבחין בין מערכות מבוזרות בהן השלטון המקומי אחראי על מגוון רחב של שירותים ותשתיות (חינוך, בריאות, משטרה, רוחה, תרבות, תיכנון, ועוד), לבין מערכות ריכוזיות בהן אחראי השלטון המרכזי על אספקת השירותים והשלטון המקומי מהווה זרוע מקומית לאספקת השירותים שבפיקוח השלטון המרכזי (רזין, 2003, עמ' 26-27). ביזור ברמה זו מחזק את העצמאות המינהלית של השלטון המקומי ומטרתו להעלות האחריותיות של מקבלי החלטות ברמה המקומית ואת יכולתם להתנהל באופן עצמאי שוטף (כמו לדוגמה היכולת לשכור ולפטר בעלי תפקידים מקומיים) (Shah, 2006)⁸.
- **הממד הפיסקאלי/תקציבי** – ממד זה מבחין בין מערכות שונות של שלטון מקומי על פי מידת העצמאות התקציבית שלהן. עצמאות תקציבית נמדדת על פי היחס שבין היכולת של הרשות לממן את הוצאותיה, באמצעות הכנסות עצמיות מסוגים שונים, לבין היקף המימון שמוענק לרשות ממוסדות ממשלתיים למיניהם. ביזור ברמה התקציבית נועד לחזק את היכולת של השלטון המקומי להשפיע על היקף ההכנסות העצמיות שלו ולאפשר לשלטון המקומי מידה רבה יותר של גמישות בשימוש במשאבים המקומיים בהתאם לסדר העדיפויות המקומי.

שלושת הממדים אינם נפרדים זה מזה וקיימת השפעה רבה של הממדים אחד על השני. משום כך, רפורמה יסודית במערכת היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, במיוחד זו המתעתדת להילחם בשחיתות, חייבת להתייחס לכל שלושת הממדים ולקשרי גומלין שביניהם. בספרות אודות שחיתות קיימות דעות שונות (ואף סותרות) בדבר היכולת של ביזור לצמצם שחיתות. מחד, יש הטוענים, כי ביזור בשלושת הממדים עשוי להיות יעיל לצמצום ממדי השחיתות מכיוון שביזור מעלה את האחריות של השלטון המקומי ביחס לשלטון המרכזי וכלפי התושבים. מאידך, ביזור שמושם תחת נסיבות לא מתאימות עלול לייצר אפשרויות רבות יותר לפעילות מושחתת (Shah, 2006). אציג את הטענות הרווחים בספרות לכאן ולכאן.

א. טענות לפיהם ביזור עלול להעלות את רמת השחיתות:

- **פרסונליזציה מול פרופסיונליזציה** – הביזור מחזק את הקשר שבין הנבחרים לבין הציבור. לכן, ביזור עלול לחזק את הקשרים האישיים ולהחליש את הרמה המקצועית. פרסונליזציה עלולה להגביר את ממדי השחיתות והכשלים האתיים בעוד שמקצועיות (פרופסיונליזם) מצמצמת את ממדיה (Tanzi, 1995).
- **מנגנוני פיקוח ובקרה חלשים** – ככל שרמת הביזור גבוהה יותר מנגנוני הפיקוח והבקרה של השלטון המרכזי על השלטון המקומי חלשים יותר. מנגנוני פיקוח ובקרה חלשים עלולים להגביר את המוטיבציה של עובדי הציבור לפעול בניגוד לכללי האתיקה המקובלים (Prud'homme, 1995). בנוסף, במערכות גדולות, כאשר קיימת רמה גבוהה של ביזור, יש הפרדה בין כוחות הפיקוח והבקרה (המינהליים והמשטרתיים) המקומיים והארציים ולכן קיימת הרתעה ברמה נמוכה יותר (Treisman, 2000).
- **ביזור פוליטי** – ביזור פוליטי יכול להוות תמריץ לשוחד. מבנה מבוזר מעודד קשרים בין השלטון המקומי לבין יזמים מקומיים. קל יותר לשחד אדם במערכת מבוזרת משום שלא צריך לעבור את כל שדירת השלטון (Shleifer and Vishny, 1993).
- **השפעה של קבוצות אינטרס דומיננטיות** – במקרים רבים הביזור מגביר את ההשפעה שיש לקבוצות אינטרס ברמה המקומית (Bardhan and Mookherjee, 2000). משום כך, במדינות בהן מקובלות נורמות של התערבות במינהל הציבורי, מינהל הציבורי חלש ומידת שיתוף הציבור נמוכה או לא יעילה, קיים חשש כי תהליכים של ביזור ומתן כוח רב יותר למשרתי הציבור עלולים להעלות את רמת השחיתות ולהביא לפיחות באתיקה ברמה המקצועית והציבורית.

ב. טענות לפיהם ביזור עשוי לצמצם את רמת השחיתות ולהעלות את האתיקה ברמה הציבורית. הטענות אלה מבוססים על ההנחה שביזור מעלה את הקשר של מקבלי החלטות לתושבים המקומיים ואת האחריות כלפיהם.

- **שיתוף התושבים והקשבה לצורכיהם** – ביזור מעודד קשר ישיר עם התושבים המקומיים ולכן עשוי לגרום לשלטון להיות קשוב יותר לצורכי הציבור המקומי ולפתח כלים יעילים

לשיתוף הציבור. ההנחה היא ששיתוף הציבור באופן יעיל ושוויוני עשוי להפחית את הפוטנציאל של המערכת להיות שבויה בידי אינטרס של קבוצה מקומית (או לאומית) אחת דומיננטית. מודל זה מניח קשר ישר בין רמת המודעות הפוליטית, רמת השכלה ומעמד חברתי-כלכלי. לדוגמה, בפליפינים ובפקיסטן, עלייה ברמה החברתית-כלכלית של התושבים הביאה גם לעלייה במודעות הפוליטית וברצון התושבים להלחם בשחיתות ובכשלי אתיקה (Shah 2006, pp. 20).

- **ביזור מינהלי וסבירות גבוהה יותר לחשיפה וענישה** – ביזור מינהלי אמנם מחליש את מנגנוני הפיקוח, אולם יש לכך גם צדדים חיוביים. ביזור מצמצם את הציפיות להשיג תועלות מהשחיתות, מכיוון שבביזור מספר האנשים שאחראים על פעולה מסויימת הוא נמוך ולכן הסיכוי להיחשף גבוה יותר (Carbonara, 1999; Wildasin, 1995).
- **ביזור פוליטי, שקיפות וצרכים מקומיים** – ביזור פוליטי עשוי לעודד שקיפות בקבלת ההחלטות, כך קרה בהודו, בנגלדש וגאנה (Crook and Manor, 2000). במצב של שקיפות התושבים מתוודעים בצורה טובה יותר להצלחות ולכישלונות הממשל ועשויים לחשוף גם מעשי שחיתות. בנוסף, המידע שמסופק לאזרח עשוי להיות מתורגם לתמיכה (או הדחה) פוליטית בהתאם לביצועי השלטון; זאת בעוד שתחת שלטון ריכוזי, האזרחים לרוב בוחרים על פי סדר העדפות לאומי (ולא מקומי) (Seabright, 1996).
- **ביזור תקציבי, ביזור פוליטי ותחרות** – מחקרים מצביעים על קשר בין ביזור פוליטי ותחרות על העמדות הפוליטיות. תחרות זו יכולה לעודד אחריותיות, חדשנות ופיתוח בקרב ההנהגה המקומית ולהוביל לשיפור באספקת השירותים הציבוריים והפחתת השחיתות ברמה המקומית. בנוסף, ביזור תקציבי יוצר תחרות בין רשויות מקומיות שונות על משאבים ויוזמות פיתוח שונות. התחרות עשויה לעודד את הרשויות המקומיות לספק לציבור שירותים איכותיים ומגוונים וליזום תוכניות לשימור ולפיתוח (Arikan, 2004).
- **ביזור תקציבי ואחריותיות** – לביזור פיסקאלי קיימת השפעה חיובית על הרשויות המקומיות. האנטר ושה (Hunter and Shah, 1998), מצאו כי ביזור תקציבי מגביר את איכות השלטון, מחזק את שיתוף הציבור, את האחריותיות הפוליטית והמינהלית, משפר את הניהול הכלכלי ומפחית שחיתות. במחקר מאוחר יותר, מצאו גורגור ושה (Gurgur and Shah, 2002, pp. 46-67), כי ביזור תקציבי מפחית שחיתות ונוטה לפתח אחריותיות רבה יותר בשירות הציבורי. אחרים הצביעו על כך שביזור במערכת המיסוי מעלה באופן משמעותי את איכות השלטון ומסייע בצמצום פגמים חברתיים-כלכליים בין התושבים; זאת מאחר שהחלטות בנושא רמת המיסוי מחייבות את השלטון המקומי לקחת בחשבון גם את התועלת והצרכים של הציבור המקומי (De Mello and Barenstein, 2001; Arikan, 2004).

באופן כללי, ניתן לומר כי ביזור מסייע בפירוק העוצמה המונופוליסטית ברמה הלאומית ובכך מביא את מקבלי ההחלטות קרוב יותר לציבור הבוחרים. כפועל יוצא, ביזור מחזק את האחריותיות

השלטונית כלפי התושבים המקומיים ומסייע להם לפקח בצורה יעילה יותר על ביצועי השלטון. ביזור, הגורם להיווצרותו של שלטון מגיב ואחראי יותר לאזרחיו, עשוי להעלות את האתיקה הציבורית ולהביא למינהל תקין יותר. עם זאת, יש לקחת בחשבון את הסביבה המוסדית ואת הסיכון בהיווצרות שלטון מקומי, השבוי באינטרסים של אליטות מקומיות וקבוצות אינטרס חזקות. בנוסף, יש לקחת בחשבון גם את איכות השלטון בסביבה הנתונה ואת מידת השחיתות הקיימת בה (Shah, 2006, pp. 13-15).

בסביבה מוסדית בה שולטים אינטרסים דומיננטיים קיימים מנגנוני שיתופיות ואחריותיות חלשים או לא יעילים ומידת ההתערבות הפוליטית בעניינים המקומיים היא רבה, ביזור עלול להגביר את רמת השחיתות. במקרים אלה יש לפעול למען חיזוקו של שלטון החוק ולמען העצמת התושבים. לעומת זאת, בסביבה פוליטית בה קיים שלטון מקומי באיכות גבוהה וקיימים מנגנונים יעילים של פיקוח על השלטון ושיתוף הציבור, ביזור עשוי לצמצם את ממדי השחיתות והכשלים האתיים. יתירה מזאת, חוקרים שונים גורסים, כי מלחמה יעילה בשחיתות מחייבת רפורמה יסודית, הכוללת גם היבטים אגראריים (קרקעיים) ואלקטוראליים (Shah, 2006).

ניתן לסכם ולומר, כי רמת השחיתות תלויה במגוון רב של משתנים פוליטיים ומוסדיים. על מנת להתחקות אחר תופעת השחיתות השלטונית יש להכיר את המבנה השלטוני ובעיקר את מערכת היחסים שבין השלטון המקומי והשלטון המרכזי ואת מידת השפעה של האזרחים על תהליכים אלה. רפורמה הנוגעת לביזור ביחסי הגומלין שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי חייבת להתייחס לנסיבות הייחודיות של כל חברה ותלויה ברמת השחיתות שקיימת בה ובאיכות השלטון.



3. מערכת היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל

מערכת היחסים שבין השלטון המקומי לשלטון המרכזי בישראל מבוססת על תלות ופיקוח הדוק של השלטון המרכזי על השלטון המקומי. בניגוד לטענות הנשמעות מפעם לפעם, מסביר רזין (2003, עמ' 10), ישראל איננה המדינה הריכוזית ביותר בעולם המערבי, היא נמצאת במקום כלשהו "באמצע", אך נוטה לכיוון הריכוזי במיוחד בכל הקשור למידת העצמאות הפוליטית שיש בידי השלטון המקומי לצורך ביצוע תפקידיו.

ניתוח מערכת היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל בשלושת הממדים (פוליטי, תפקודי/מינהלי ותקציבי) היא מורכבת ואף פרדוקסאלית. **בממד הפוליטי**, השלטון המקומי הוא ישות שלטונית נפרדת, שנבחרת בבחירות דמוקרטיות ונושאת באחריות על מחדליה והשגיה כלפי התושבים. באמצע שנות השבעים התקבל חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה – 1975. לפי החוק, ראשי הערים הם הנבחרים היחידים בישראל השואבים את סמכותם ישירות מהבוחרים באמצעות בחירה אישית. המעבר לשיטת בחירה זו, אמור לשקף מידה רבה על עצמאות פוליטית (דרי, 1994, עמ' 16). ואכן, שינוי שיטת הבחירות השפיע באופן משמעותי על מערכת היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי והרחיב בצורה ניכרת את חופש הפעולה של השלטון המקומי לניהול העיר ובקידום יוזמות מקומיות. החל משנות השמונים ניתן למצוא ראשי ערים אסרטיביים יותר, המעוניינים לעצב את המציאות המקומית לפי תפיסתם ומוכנים לעמוד בתקיפות על דרישותיהם למול השלטון המרכזי (בן-אליא, 2004, עמ' 20).

אולם, ניתוח יחסי הגומלין שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל ביחס לממד התקציבי ולממד התיפקודי/המינהלי מצביע על מגמות שונות. בשני ממדים אלה, מהווה השלטון המקומי מעין זרוע ביצועית של השלטון המרכזי, שאמור לבצע את המטלות שהוגדרו 'מלמעלה', על ידי השלטון המרכזי. משום כך, יש המכנים את השלטון המרכזי בישראל "קבלן משנה" של השלטון המרכזי. המונח "קבלן משנה", מסביר דרי (1994, עמ' 4), "נועד לאפיין את מעמדו של השלטון המקומי בישראל כמי שממלא תפקיד מטעמו של גוף שלטוני אחר, כפוף להוראותיו, נתון לפיקוחו, תלוי במישרין במשימות המוטלות עליו ובמשאבים הכלכליים שמעמיד הפטרון לרשותו".

בממד הפיסקאלי/תקציבי, השלטון המקומי בישראל תלוי בשלטון המרכזי במידה רבה. עצמאות תקציבית היא אחד המדדים המובהקים למידת עצמאותו ולחוסנו של השלטון המקומי ומסמלת את יכולתו להכריע בסוגיות החשובות של חלוקת הנטל וחלוקת המשאבים בין תושבי הרשות. רשות מקומית ששולטת על תקציבה יכולה לקבוע סדר עדיפויות שונה מזה שהכתיב השלטון המרכזי. סדר עדיפות מקומי עשוי להיות קשוב יותר לצורכי התושבים המקומיים ולחזק את הקשר שבין הבוחרים לנבחרים הציבור. משום כך, הממד הפיסקאלי משפיע גם על מידת העצמאות הפוליטית והתיפקודית של הרשות המקומית.

מקובל לאפיין את מידת העצמאות התקציבית של רשות מקומית על פי ארבעה אינדיקטורים עיקריים (דרי, 1994, עמ' 51). בישראל, בחינת כל ארבעת האינדיקטורים מצביעה על תלות גבוהה של השלטון המקומי בשלטון המרכזי, כדלקמן:

(1) משקלן היחסי של ההכנסות העצמאיות מכלל ההכנסות המקומיות - מידת העצמאות התקציבית של רשות מקומית מושפעת במידה רבה משיעור ההכנסות העצמאיות⁹ שלה. ככל שהרשות שמקומית נזקקת פחות לתמיכה כספית של השלטון המרכזי, כן גדלה עצמאותה. בישראל, עד לשנות השמונים, היו ההכנסות העצמאיות חלק קטן מכלל התקציב של הרשויות המקומיות ושיעורן עמד על כ-30% ורוב רובו של התקציב (כ-70%) נשען על השתתפות הממשלה באמצעות מענקים שונים. באמצע שנות השמונים חל מהפך בחלק היחסי של סך ההכנסות העצמאיות מסך תקציבן של הרשויות המקומיות, ורובן עברו ממימון ממשלתי למימון עצמי (דרי, 1994, עמ' 51-50; בלנק 2004)¹⁰. החל משנות התשעים, מהוות ההכנסות העצמאיות חלק מרכזי בתקציב הרשויות המקומיות (בממוצע 66%), אך קיימת שונות רבה בשיעורן בין רשויות מקומיות שונות¹¹. המשקל היחסי הגבוה של ההכנסות העצמאיות מסך ההכנסות של הרשויות המקומיות, מסביר דרי (1994, עמ' 51), הוא עדות למידת עצמאות גבוהה. עם זאת, הוא מסייג ומציין, כי "עצמאות זו מוגבלת ומצומצמת מכוחה של התערבות השלטון המרכזי בגביית מסים והיטלים ברשויות המקומיות".

(2) מידת החופש שיש לרשות מקומית לגבות מיסים והיטלים מתושביה ולקחת הלוואות - ברוב מדינות אירופה רשאיות הרשויות המקומיות להחליט באופן עצמאי על גובה המס ואמצעי התשלום (הנחות, פטורים וכדומה). בישראל, לעומת זאת, מתרחשת מגמה הפוכה. במהלך השנים גברה התלות של השלטון המקומי בשלטון המרכזי. משנת 1986 ואילך מוציא משרד הפנים הנחיות ברורות להטלת ארנונה וגם קובע תקרה ורצפה לשיעורי הארנונה וגם את סוגי הנחות מארנונה שרשאית הרשות המקומית להעניק לתושביה¹². גם היכולת של הרשויות המקומיות לקחת הלוואות מוגבלת. חוק יסודות התקציב משנת 1985, מחייב כל רשות מקומית לקבל היתר מיוחד משר האוצר ומשר הפנים לשם לקחת אשראי מתאגיד בנקאי ביחס לכל סכום וכל תקופה (דרי, 1994, עמ' 51).

(3) מידת שיקול הדעת שיש לרשות המקומית בהחלטות על הוצאת כספים המועברים אליה מהשלטון המרכזי - הרשויות המקומיות מספקות שירותים ממלכתיים (חינוך, תרבות, ספורט, רווחה) ולכן מקבלות תקציבים מהמשרדים הממשלתיים האחראיים למימון השירותים הללו. ככל שהנחיות השלטון המרכזי, הנלוות לתקציבים, כלליות יותר גדל שיקול הדעת והעצמאות של השלטון המקומי. משנתה זה נוגע גם לממד התיפקודי/מינהלי ולמידת האחריות שיש לשלטון המקומי באספקת השירותים והתשתיות.

בישראל, השתתפות הממשלה בתקציבי הרשויות המקומיות נחלקת לשניים: השתתפות ייעוד ומענקי איזון. ההשתתפות הייעוד מלווה בפירוט דקדקני ונוקשה של מטרות הוצאה במסגרת התחום הנדון, לעתים עד לסכומים בסדרי גודל מגוחכים. כמו כן, ההנחיות אינן

מאפשרות העברות תקציביות בין סעיפים שונים וכמעט ואינן מותירות לשלטון המקומי להתאים את התקציב לצרכים המקומיים על פי שיקול דעתו. כאמצעי לאכיפה של שיטה זו, מעבירים משרדי הממשלה את התקציב רק לאחר ביצוע ההוצאה בפועל. הוצאה שאינה תואמת את החלטות המשרדים לא תכוסה (דרי, 1994, עמ' 55)¹³.

בתחום התחבורה לדוגמה, הרשויות המקומיות נזקקות לאישור מוקדם של נציגי משרד התחבורה להצבת כל תמרור תנועה בצומת עירונית. אם משרד התחבורה אינו מוצא לנכון להציב רמזור בצומת, לא יועבר מימון לכך; אם משרד התחבורה אינו מכיר בנחיצות פרויקט תחבורה כלשהו, כמו הקמת חניון לנוחיות תושבי המקום, לא יועברו לעירייה תקציבי פיתוח למטרה זו. דוגמה נוספת היא מתחום החינוך. ידוע שאיכות מערכת החינוך בעיר היא אחד השיקולים העיקריים של האזרחים בבחירת מקום מגורם. לפי החוק, משרד החינוך הוא זה שאחראי על התכנים (קביעת תוכנית לימודים, ספרי לימוד, ספרי עזר, החלטה על מספר התלמידים בכיתה, מינוי והעסקת מורים ומנהלים והפיקוח עליהם) ואילו העירייה ביחד עם משרד החינוך אחראיים על הנושאים הפרוצדוראליים בלבד (אספקת מבנה, ציוד ושירותים מינהליים לבתי הספר). מכאן, שתקציב החינוך מהווה כלי שליטה משמעותי של השלטון המרכזי בשלטון המקומי¹⁴. השיטה יוצרת פערים בין רשויות מקומיות, מכיוון שעיריות בעלות מקורות הכנסה עצמאיים תוכלנה לממש את סדר ההעדפות המקומי ולהיטיב עם התושבים. עיריות ללא מקורות הכנסה עצמאיים נותרות חסרות אונים וללא שיקול דעת בנושאי חינוך (דרי, 1994, 37-38).

(4) אופן שבו נקבע גובה ההשתתפות של השלטון המרכזי בהכנסות הרשויות המקומיות- הקצאה על סמך קריטריונים קבועים וידועים מראש מצמצמת את תלותן של הרשויות המקומיות בשלטון המרכזי ומונעת אפשרויות לשחיתות ולקבלת החלטות לא תקינה. משום כך, במדינות רבות המענקים, שמקבלת הרשות המקומית מהשלטון המרכזי, הם פונקציה של מספר התושבים ושל נוסחאות קבועות מראש.

בישראל, מענק האיזון הוא המענק העיקרי המועבר ממשרד הפנים לרשויות המקומיות. מענק זה נועד להשלים את הפער בין ההוצאות של הרשות המקומית לבין הכנסותיה¹⁵. עד שנת 1994 נקבע מענק האיזון ללא קריטריונים קבועים וידועים מראש, עובדה שהגבירה את תלותן של הרשויות המקומיות בשיקול דעתו של השלטון המרכזי¹⁶. בשנת 1992, נוכח הביקורת הציבורית על שיטת ההקצאה של מענקי האיזון, מונתה ועדה ציבורית בראשות רו"ח יצחק סוארי, לקביעת קריטריונים להקצאת מענקי האיזון, (להלן ועדת סוארי). בהתאם להמלצת הוועדה הקצה משרד הפנים בשנים 1994-1999 מענקי איזון על-פי נוסחה קבועה המבוססת על קריטריונים אחידים כהפרש בין ההוצאה התקנית של הרשות לבין הכנסתה התקנית. אולם, ישום המלצות ועדת סוארי היה חלקי בשל מגבלות תקציב ובשל הקושי לתקן את העיוותים מתמשכים כמו ההקצאה הנמוכה יחסית לרשויות הערביות. כפועל יוצא, גם בשנים אלה התרחשה הקצאה פרטנית ולא בהכרח על פי הקריטריונים האחידים (רובינשטיין, 2004; טל, 2006). מציאות זו, בה נקבעים המענקים באופן פרטני ולא לפי נוסחאות מחייבות, מסביר רזין (2003, עמ' 35), מהווה קרקע

פורייה לעבירות אתיות ברמה הניהולית והציבורית ועשויה לעודד מדיניות לפיה גודל המענק מותנה בקשרים האישיים שבין השר האחראי לבין ראש הרשות המקומית ובזיהוי המפלגתי שלהם.

בפברואר 2000, מונתה ועדה נוספת לבחינת הקריטריונים להקצאת מענקי האיזון לרשויות המקומיות בראשות יעקב גדיש (להלן ועדת גדיש)¹⁷. בשנת 2004, אימצה ממשלת ישראל את המלצות ועדת גדיש וקבעה נוסחה חדשה לחישוב מענק האיזון. הנוסחה החדשה נתנה משקל גדול יותר למעמד החברתי-כלכלי של הרשות המקומית והוסיפה ממדים חברתיים נוספים (טל, 2006). למרות האמור לעיל, גם כיום כ - 5% מסך כל מענקי האיזון (כ - 150 מיליון ₪) מוגדר "כרזבת השר"¹⁸, ומוקצה לפי שיקול דעתו של השר ללא קריטריונים קבועים ומוגדרים. כפועל יוצא, "רזרבת השר", מושפעת במידה רבה מתהליכי מיקוח פוליטיים.

ניתן לסכם ולומר, כי בממד התקציבי וגם בממד התיפקודי/מינהלי מערכת היחסים שבין השלטון המקומי לשלטון המרכזי בישראל היא מאוד ריכוזית. ממדים אלה, משפיעים במידה רבה גם על הממד הפוליטי ויוצרים מערכת יחסים פרדוקסאלית בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי. מחד, מדובר ברשות ריבונית שנבחרת באופן עצמאי ונושאת באחריות הציבורית על מעשיה ומחדליה, מאידך מהווה השלטון המקומי זרוע ביצועית של השלטון המרכזי כשחלק ניכר מהמדיניות שהוא מיישם ונבחן לפיה נקבעת 'מלמעלה' על ידי השלטון המרכזי.

מערכת יחסים זו, פוגעת במספר עקרונות דמוקרטיים מרכזיים. ראשית, קיימת פגיעה בעקרון הנשיאה באחריות כלפי הציבור (Accountability) וההיענות לרצונותיו ולסדרי הקדימויות שלו (Responsiveness) (דרי, 1994, עמ' 11). כפי שראינו, אמנם הציבור המקומי בוחר בבחירה ישירה ואישית את ראש הרשות המקומית, אולם סדרי העדיפויות של הרשות והמדיניות התקציבית שלה מוכתבים, במידה רבה, 'מלמעלה' על ידי השלטון המרכזי. פגיעה נוספת קיימת בעיקרון של שיתוף הציבור (Participation). זאת משם, שדווקא הגורמים הרחוקים ביותר מהאזרח, מצרכיו ובעיותיו – קרי, פקידי השלטון המרכזי - הם הקובעים את סדר העדיפויות המקומי. כפועל יוצא, ראשי הרשויות המקומיות בישראל מוצאים עצמם תלויים במידה רבה ברצון הטוב של הפוליטיקאים ואנשי הבירוקרטיה של השלטון המרכזי. משום כך, מערכת היחסים עם השלטון המרכזי (ולא עם השלטון המקומי) נתפסת משמעותית וחשובה יותר למקבלי החלטות ברמה המקומית וגם לבוחרים עצמם. עדות לכך, ניתן למצוא בהשוואה בין אחוזי ההצבעה בבחירות לכנסת לבין אחוזי ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות, באותם היישובים:

טבלה 1. השוואה בין אחוזי הצבעה לבחירות הארציות והמקומיות בשנת 2003, בישובים נבחרים:

שם היישוב	בעלי זכות בחירה	% הצבעה בבחירות לכנסת ה-16 (28.01.2003)	% הצבעה בבחירות המקומיות (28.10.2003)
באר שבע	146,538	60.8%	46.4%
הרצלייה	75,981	71.0%	43.8%
חולון	147,958	65.8%	36.6%
חיפה	242,967	64.3%	34.9%
ירושלים	480,353	70.2%	38.0%
עפולה	31,259	65.7%	53.8%
רמלה	47,145	65.4%	36.6%
תל-אביב	371,398	63.5%	29.0%
כללי	68.5%	68.5%	-

כפי שניתן לראות, אחוזי הצבעה בבחירות לכנסת גבוהים בהרבה מאחוזי הצבעה של אותם בוחרים בבחירות המקומיות. כך לדוגמה, בבאר שבע אחוז הצבעה בבחירות המקומיות היה 46.4% ואילו בבחירות לכנסת 60.8%; ובירושלים אחוז הצבעה בבחירות לכנסת (70.2%) היה כמעט כפול מזה שבבחירות המקומיות (38%)¹⁹. מגמות אלה, עומדות בסתירה לספרות התיאורטית לפיה בחירות ישירות מחזקות את הקשר עם הבוחרים ומעלות את שיעור השתתפותם בבחירות (הרמן, 1998, עמ' 55-50). בישראל, כאמור, ראשי הערים נבחרים בבחירות אישיות וחברי הכנסת בבחירות יחסיות²⁰.

מערכת היחסים המתוארת לעיל מבוססת על המאפיינים של שני מודלים תיאורטיים מרכזיים: מודל מדינת הרווחה האירופאי ומודל הממשל העצמאי האמריקאי (Razin, 2000; Razin and Obirih-Opareh, 2000). בדומה לדגם השלטון העצמי האמריקאי, מדובר במערכת בעלת אוטונומיה פוליטית, הנבחרת באופן עצמאי ומקבלת את ההרשאה מהתושבים המקומיים על בסיס מצע וסדרי עדיפויות מקומיים. מודל זה, נתפס כמחזק את הדמוקרטיה המקומית ומקנה חופש פעולה ניכר למקבלי החלטות ברמה המקומית לקבוע את סדר העדיפויות שלהם ולהחליט על גורלן. אולם, בשונה מדגם הממשל העצמאי, בישראל, כפי שראינו, קיים קשר רופף בין השלטון המקומי לבוחרים ומידת שיתוף הציבור מצומצמת. מערכת יחסים זו מתאימה יותר למודל מדינת הרווחה. על פי מודל זה, השלטון המקומי מספק לתושביו קשת רחבה של שירותים (בעיקר שירותי רווחה), אולם הוא בעל יכולת מוגבלת לבחור את סדר עדיפויותיו בהתאם לצרכים המקומיים ולפעול לפיו. במודל זה השלטון המקומי הוא במידה רבה ספק של שירותים הפועל על פי תכתיבים ומענקים שהוא מקבל מהשלטון המרכזי והקשר עם התושבים מצומצם (רזין, 2003, עמ' 33-36).

הספרות התיאורטית מייחסת למודל של מדינת הרווחה יתרון בממד השוויוניות, זאת מכיוון שהכוונה של השלטון המרכזי עשויה לצמצם את הפערים החברתיים והכלכליים בין ישובים שונים ולדאוג לאספקה שוויונית של שירותים אלה באמצעות מענקים מוגדלים. בישראל, כפי שראינו, למרות המבנה הריכוזי, קיימים פערים תקציביים הולכים וגדלים בין רשויות מקומיות (וגם בין תושביהן). היבט זה משפיע על מגוון ואיכות שירותי הציבור שמספקות רשויות מקומיות שונות לתושביהן. כך שהיתרון המרכזי של מודל מדינת הרווחה, קרי שוויוניות, אינו מתקיים בישראל. בנוסף, מודל מדינת הרווחה מתאפיין בהעדר תחרות בין רשויות מקומיות ובהכוונה מלמעלה.

בישראל, לעומת זאת, כפי שיוסבר בהמשך, קיימת תחרות בין רשויות המקומיות על שימושי קרקע בעלי פוטנציאל מיסוי גבוה במטרה להגדיל את הכנסותיהן העצמיות. המגמות המתוארות לצד גירעון תקציבי הולך וגובר, עשויים לעודד קשרים "בעייתיים" בין מקבלי ההחלטות ברמה המקומית לבעלי הון ויזמים. משום כך המשבר הכספי המתמשך ברשויות המקומיות מסביר בן-אליא (2004, עמ' 48) אינו רק ביטוי למדיניות מימון ממלכתית נעדרת ראייה מערכתית, אלא גם ביטוי לכשל ניהולי ולפיחות באמות המוסר והאתיקה. דוחות של מבקר המדינה ושל אגף הביקורת של משרד הפנים מתריעים ומתעדים לאורך השנים את שכיחותן הבלתי נסבלת של תופעות שונות הממחישות כשל זה, ביניהן: הוצאות כספיות ללא סמכות תוך חריגה מהתקציב ויצירת גירעונות; ביצוע פרויקטים במסגרת תקציבי פיתוח ללא תקציבים מאושרים על ידי המחוז (כנדרש על פי חוק), ולעתים גם ללא אישור מועצת הרשות; התקשרויות עם קבלנים וחברות למתן שירותים ללא מכרז ובניגוד לנהלים המחייבים; עריכת קניות של ציוד ומוצרים שונים בניגוד לנהלים, ללא מכרז וללא אישור ועדות הקניות; אי-נקיטת אמצעי אכיפה לגביית מלוא המסים, האגרות וההיטלים להם זכאית הרשות; הענקת הנחות מתשלום מסים ומחיקת חובות שלא על פי הכללים המחייבים; קבלת עובדים ללא מכרז, למרות שדרגתם מחייבת עריכת מכרז; הענקת תוספות שכר חריגות בניגוד לחוק יסודות התקציב; עצימת עיניים ביחס לאישור הצעות גבוהות בעליל לביצוע עבודות קבלניות; הסכמה לאישור מיזמי בנייה המטילים עול כספי על הרשות ללא תמורה; אי התנגדות למתן תמיכה לגופים לא זכאים, ועוד. כל אלה, מסכם בן-אליא (2004, עמ' 49), "הן מקצת דוגמאות של ישיבה על הגדר מבחינת אתיקה מקצועית וציבורית".

ניתן לסכם ולומר, כי מערכת היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל היא ריכוזית, בעיקר בכל הנוגע לממד התקציבי ולממד התיפקודי/מינהלי, ומושתתת על פיקוח הדוק מצד השלטון המרכזי על סעיפי התקציב של הרשויות המקומיות. מגמות אלה משפיעות על מידת העצמאות הפוליטית שיש למקבלי ההחלטות ברמה המקומית ועל היכולת שלהם לקבוע סדר עדיפויות מקומי ולפעול לפיו. במהלך השנים נעשו ניסיונות לבצע רפורמות ושינויים במערכת היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל. המטרות המוצהרות של מרבית הרפורמות (וגם של תזכיר הצעת חוק העיריות החדש) כווננו לביזור הסמכויות מהשלטון המרכזי לרשויות המקומיות ולחיזוק העצמאות הפוליטית, התקציבית והמינהלית שלהן.



4. תזכיר הצעת חוק העיריות, התשס"ו - 2005²¹

בתחילת שנות האלפיים החלו לשקוד בשלטון המרכזי על רפורמה כללית בדיני השלטון המקומי. בנובמבר 2005, הפיץ היועץ המשפטי לממשלה תזכיר הצעת חוק העיריות, תשס"ו - 2005. אציג תחילה את עיקרי הצעת החוק בהתאם לחזון שהגדירו מנסחיה²². לאחר מכן אבחן באיזו מידה עשויה הרפורמה לבלום את ההתדרדרות המוסרית ואת חוסר השוויוניות שקיימים כיום בשלטון המקומי בישראל.

4.1 עיקרי תזכיר הצעת חוק העיריות, התשס"ו - 2005

"מטרתה העיקרית והמוצהרת של הרפורמה", נאמר בדברי ההסבר, "היא כפולה. מחד, ביזור סמכויות לרשויות המקומיות המנהלות את עניינן בעילות, מתוך הכרה בחשיבותן של הרשויות המקומיות במדרג הדמוקרטי והמינהלי. מאידך, פיתוח מכשירי בקרה והתערבות של השלטון המרכזי על מנת למנוע מבעוד מועד את קריסתן הכלכלית והארגונית של רשויות מקומיות²³". מכאן, שביזור הסמכויות מהווה אחת משתי המטרות המוצהרות של הצעת החוק.

לצד ביזור הסמכויות, מוצע מדרג של מנגנוני פיקוח ובקרה והתערבות ברמה המקומית וברמה הממשלתית שמיועדים לרשויות מקומיות שונות בהתאם לחוסן התקציבי ורמת הניהול שלהן. אמצעי הבקרה ברמה הממשלתית כוללים קבלת דו"חות כספיים רבעוניים, חצי שנתיים ושנתיים, ניתוחם ועיבודם באמצעות יחידה ייעודית שתוקם לשם כך במשרד הפנים. "[ועדה] זו", נאמר בדברי ההסבר, "אמורה לשקף מתוך המידע המצוי בידיה את מצבה של העירייה ולהמליץ בדבר אמצעים שיש וניתן לנקוט כדי לשפר את מצבה, אם ראתה צורך בכך²⁴".

ברמה המקומית כוללים מנגנוני הפיקוח והבקרה את חיזוקו והגדרת סמכויותיו של הדרג המינהלי-פקידותי מחד, ואת חיזוק המועצה המקומית (הדרג הנבחר) ויכולתה לקבל החלטות מושכלות ולפקח על ביצוען, מאידך. בנוסף, מוצע לחזק את מועצת העיר, הגוף הנבחר, באמצעות הפרדה בין הזרוע המבצעת (ראש הרשות המקומית) לבין הזרוע המפקחת והמבקרת (המועצה). הפרדה מסוג זה, נאמר בדברי ההסבר, תאפשר פיקוח, בקרה ושליטה על סדר היום למועצת העיר ותחזק את הדמוקרטיה המקומית.

החידוש המרכזי של הצעת החוק עוסק במה שמכונה "ביזור דיפרנציאלי". הצעת החוק מבקשת להבחין בין רשויות עצמאיות המאופיינות בניהול תקין ויעיל לבין אלו שלא, ומציעה ארבע קבוצות של עיריות. ביחס לכל קבוצה, מפרטת ההצעה את אמצעי ההתערבות לשיפור מצבה של העירייה. להלן הפירוט:

הקבוצה הראשונה כוללת **עיריות עצמאיות**. העיריות, שיוגדרו כעצמאיות ייהנו ממידה רבה של ביזור. תחת קטגוריה זו, מסביר זינגר²⁵, יכללו רשויות חזקות המתאפיינות באיתנות כספית ויציבות ניהולית. רשויות אלה כמעט וללא יזדקקו לאישור משרד הפנים לפעילותן השוטפת. התקציב יאושר על ידן, חוקי עזר יאושרו על ידן, האשראי, עסקאות שונות וענייניהן ינהלו ללא צורך באישור משרד הפנים. האיזונים הפנימיים אמורים להבטיח את תפקודם הנאות. מערכת

הדו"חות הכספיים השוטפים יאפשרו לגורמי השלטון המרכזי לוודא כי עירייה עצמאית ממשיכה לעמוד בקריטריונים הנדרשים לכך וכי עניינה מתנהלים כשורה. במקרים אלה, מעורבות השלטון המרכזי מאוד מצומצמת והיא מתמצת בבדיקת הדו"חות על מנת לוודא שהרשות מתפקדת ושמצבה הכלכלי אינו מתדרדר.

הקבוצה השנייה היא של **עיריות רגילות**. קבוצה זו כוללת רשויות מקומיות שהן באמצע הדרך. רשויות אלה אינן עצמאיות כמו אלה שבקטגוריה הראשונה, אך באופן יחסי הן יזכו למידה רבה יותר של ביזור מזה המיושם כיום. עירייה רגילה תזדקק עדיין לאישורים לתקציבה ולמסגרת האשראי שלה, אך אלה יינתנו במרוכז וללא צורך באישור פרטני לכל עסקה או לכל נטילת אשראי. שתי הקבוצות הנוספות כוללות רשויות מקומיות עם בעיות תקציביות וניהוליות. ביחס לרשויות אלה מוצע מדרג של התערבויות. הקבוצה השלישית היא של **עיריות בהתייעלות**. קבוצה זו כוללת רשויות מקומיות שביצועיהן הכספיים אינם מספקים, אם בשל שיעור גרעון גדול או שיעורי גבייה נמוכים. עירייה, שבקבוצה זו, תצטרך להכין לעצמה תוכנית התייעלות, הטעונה אישור מנכ"ל משרד הפנים. הפיקוח על ביצוע ההתייעלות וביצועי העירייה יזכו לפיקוח הדוק של משרד הפנים.

הקבוצה הרביעית כוללת **עיריות בהבראה**. במסגרת זו, נאמר בדברי ההסבר, יכללו "רשויות מקומיות שמצבן הכספי וביצועיהן הכספיים גרועים במידה כזו שלא מספיקה להם תוכנית התייעלות בלבד"²⁶. לעירייה זו ימונה חשב מלווה והיא תצטרך להכין תוכנית הבראה מחייבת. אי מילוי אחר תוכנית ההבראה במלואה עשוי להביא לפיזור של המועצה או למינוי מנהל ממונה שינהל את ענייני העירייה. אמצעי זה, המסכל את בחירת התושבים המקומיים, נאמר בדברי ההסבר, אינו רצוי ויעיל רק במקרים קיצוניים.

מדרג זה של ארבע סוגי רשויות מקומיות, בכל הנוגע להתנהלותן מול גופי השלטון המרכזי, משקף את הצורך להעניק עצמאות מירבית מחד לרשויות המקומיות המנהלות את ענייניהן כראוי ולהדק את הפיקוח על אלו הכושלות במשימה זו. "המגמה הרצויה", נאמר בהצעת החוק, "היא העברת כל העיריות למשטר של רשויות עצמאיות. עם זאת המציאות העכשווית מחייבת להניח כי תקווה זו יכולה להתממש רק בעתיד"²⁷. מכאן, שבטווח הרחוק, מטרת ההצעה היא להביא את כלל הרשויות לאיזון תקציבי וניהול תקין וכפועל יוצא להרחיב את סמכויותיהם במידה רבה.

בהצעת החוק קיימת גם התייחסות לקשר שבין חוסן התקציבי של הרשויות המקומיות לבין המדיניות התיכנונית והקצאת שימושי קרקע (בעיקר בעלי פוטנציאל מיסוי גבוה). "מתוך מודעות לפער המובנה בין תחום שיפוטה של עירייה לבין צרכיה הכלכליים, האורבניים והדמוגרפיים", נאמר בדברי ההסבר, "מוצע להקים ועדה קבועה שעיסוקה היחיד יהיה בחינה מחזורית מתמדת של גבולות הרשויות המקומיות והצורך לתוחמם ולשנותם על מנת ליתן מענה לצורכיהן המיוחדים, תוך התבססות על ראייה מרחבית רחבה, למצער ברמת המחוז...ההנחה והתקווה הינן כי התאמת המשאב הקרקעי והיכולת לממשו לצורך הרחבת בסיס ההכנות יגבירו את יכולתן של העיריות להגיע לעצמאות"²⁸. לסיכום, מסביר זינגר²⁹, "ההנחה שלנו היא שמכשירים אלה יחד עם מועצה דומיננטית יותר, פקידות חזקה יותר, שינוי כללי המשחק הפנימיים בתוך הרשות המקומית ותוכניות בקרה של משרד הפנים יכולים להביא למפנה".

4.2 ניתוח תזכיר הצעת חוק העיריות החדש, ביזור ושחיתות

המטרה העיקרית והמוצהרת של הצעת חוק העיריות החדש היא ביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי וחיזוק העצמאות הפוליטית, המינהלית והתקציבית של השלטון המקומי בישראל; זאת במטרה לתת מענה למשבר התקציבי ברשויות המקומיות ולהביא למינהל תקין. אזכיר כי הרפורמה נוסחה במצב בו חלק גדול מהרשויות המקומיות בישראל מצויות בגירעונות תקציביים גדולים ומידי יום נחשפים מעשי שחיתות נוספים ברמות השונות³⁰.

בשורות הבאות אבחן את ההשפעה האפשרית של הצעת החוק על שלושת הממדים המרכזיים במערכת היחסים שבין השלטון המקומי לשלטון המרכזי (הממד הפוליטי, הממד התיפקודי/ המינהלי והמדד התקציבי) ואת השלכותיה הפוטנציאליות על סוגיות ביזור, אתיקה ושוויוניות. החלוקה בין הממדים היא קשה מכיוון שלכל ממד קיימת השפעה על הממדים האחרים. לפיכך, במקרים מסוימים אתייחס בו-זמנית ליותר מממד אחד.

4.2.1 חיזוק העצמאות הפוליטית:

הממד הפוליטי עוסק בעוצמה הפוליטית של השלטון המקומי. מטרתו של ביזור ברמה הפוליטית היא להעלות את מידת העצמאות הפוליטית שיש לרשות המקומית ולעומדים בראשה הן ביחס לשלטון המרכזי ("כלפי מעלה") והן בכל הנוגע לחיזוק הקשר עם התושבים ("כלפי מטה"). התייחסות לכל סוגיה תהיה נפרדת. תחילה אבחן את חיזוק העצמאות הפוליטית ביחסים עם השלטון המרכזי ולאחר מכן את חיזוק העצמאות הפוליטית בקשר עם התושבים.

4.2.1.1 חיזוק העצמאות הפוליטית "כלפי מעלה":

במונח חיזוק הדמוקרטיה המקומית "כלפי מעלה", הכוונה לאוטונומיה מקומית וצמצום המנגנונים הדורשים מהרשות המקומית אישורים פרטניים ממשרדי הממשלה השונים (בעיקר ממשרד הפנים) למגוון רחב של פעילויות. במילים אחרות, צמצום התערבות השלטון המרכזי בפעילויות השוטפות של השלטון המקומי. התייחסות זו נוגעות גם לממד התיפקודי/מינהלי, שעוסק במידת האחריות שיש לשלטון המקומי באספקת השירותים השונים והתשתיות.

סוגיה זו זכתה להתייחסות מרכזית בדברי ההסבר להצעת החוק, שם נאמר כי מטרתה העיקרית של הרפורמה היא "ביזור סמכויות לרשויות המקומיות המנהלות את ענייני ביטחון, מתוך הכרה בחשיבותן של הרשויות המקומיות במדרג הדמוקרטי והמינהלי"³¹. מטרת אלה עולות בקנה אחד עם הספרות התיאורטית, שרואה בביזור פוליטי ומינהלי כלי לחיזוק האחריות של השלטון המקומי ביחסיו עם השלטון המרכזי ואמצעי להשגת חדשנות, פיתוח מקומי ומינהל תקין. מאידך, חוקרים שונים מצביעים על הסכנה שקיימת בביזור סמכויות. לטענתם, ביזור פוליטי ומינהלי עלולים להחליש את מנגנוני הפיקוח והבקרה של השלטון המרכזי על השלטון המקומי ובכך לעודד פעילות מושחתת. בהצעת החוק קיים ניסיון להתמודד עם חיסרון זה באמצעות פיתוח והבנייה של מנגנוני פיקוח והתערבות ברמה הממשלתית וברמה המקומית. בשתי הרמות מוצע לקיים "ביזור דיפרנציאלי" ולהתאים את רמת הביזור לנסיבות הייחודיות של כל רשויות

מקומיות (איכות השלטון, איזון תקציבי ועוד). ברמה הממשלתית מדובר על מגוון מדורג של אמצעים לבקרה ולהתערבות. אמצעי הבקרה כוללים קבלת דו"חות כספיים רבעוניים, חצי שנתיים ושנתיים, ניתוחם ועיבודם באמצעות יחידה ייעודית שתוקם לשם כך במשרד הפנים. יחידה זו, כאמור, אמורה לשקף את מצבה של העירייה מתוך המידע המצוי בידיה ולהמליץ על האמצעים שיש וניתן לנקוט כדי לשפר את מצבה, אם היא סבורה שיש צורך בכך. תשומת לב מיוחדת מוקדשת לפיתוח מנגנוני בקרה מקומיים ("תוך-רשותיים") באמצעות חיזוקו והגדרת הסמכויות של הדרג המינהלי-פקידותי. זינגר³² מסביר, כי בישראל קיים ריכוז עוצמה רבה מאוד (חוקית ופרקטית) בידי ראש הרשות המקומית וקיימת תלות רבה של הפקידות המקומית בראש הרשות. הצעת החוק, אפוא, מבקשת לבזר את הסמכויות בתוך הרשות המקומית באמצעות הבנייה של תהליכים, שייצרו אבחנה חדה בין האחריות והסמכויות של הדרג הנבחר (הדרג הפוליטי) לבין אלה של הדרג המבצע (הדרג המינהלי).

ההצעה מפרטת את התפקידים הביצועיים והסמכויות של בעלי תפקידים מרכזיים בדרג המינהלי, כמו למשל: מנכ"ל, גזבר, מהנדס ויועץ משפטי. מוצע, כי בעלי תפקידים אלה ישאבו את סמכותם מהגדרה אירגונית חוקית מפורטת ולא מכוח האצלת סמכויות, כפי שנעשה עד היום. האחריות הניהולית תהיה מוגדרת ומתוחמת, כאשר בראש הפירמידה הניהולית, להבדיל מהפוליטית וההיררכית, יעמוד המנכ"ל. תפקיד המנכ"ל יהיה משרת אמון כלפי ראש העירייה והוא יפעל במסגרת הדין על פי הנחיות ראש העירייה. יתירה מזאת, לנושאי התפקידים הניהוליים הוטלה אחריות, לרבות אחריות אישית, ולכן הצעת החוק קובעת כישורי סף לתפקידים הללו ואת ההרכב הנחוץ לשם בחירתם.

מודל זה, מסביר זינגר³³, "מעניק לראש העירייה את החופש הדרוש להתפנות מטרדות הניהול השוטפות, כשלצד זה מבטיח כי מדיניותו של ראש העירייה תיושם באמצעות המנכ"ל הכפוף לו במסגרת משרת האמון". כך לדוגמה, הדרג הנבחר יקבע את הפרמטרים והקריטריונים להתקשרות עם יזמים בפרויקטים שונים, אולם הוצאת המכרז, הבחירה בפועל של הקבלן והפיקוח על העבודה יעשו על ידי הדרג המינהלי. לדבריו, "הפקידות תעשה את זה טוב יותר ויעיל יותר. כך שאין כאן נטילת שיקול דעת מנבחרי הציבור, אלא תיעול של שיקול הדעת עד לנקודה שבה הביצוע הוא ספציפי". למרות שהדברים אינם נאמרים במפורש, מדברי מנסחי החוק, משתמעת ההנחה לפיה הפרדה בין הדרג הפוליטי לדרג המינהלי ומתן עוצמה רבה יותר לבירוקרטיה המקומית עשויה למנוע שחיתות ולאפשר פיקוח טוב יותר על הקשר שבין נבחרי הציבור בדרג המקומי ליזמים ומשקיעים מקומיים. מטרת החוק, מסביר זינגר³⁴, היא "להחליף את הפיקוח הבירוקראטי של השלטון המרכזי בפיקוח דמוקרטי (שילוב של מועצת הרשות המקומית, של הפקידות ושל הציבור)".

הצעת החוק, אפוא, שמה דגש רב יותר על תהליכי ביזור בתוך הרשות המקומית, באמצעות מתן כוח לבירוקרטיה, ופחות על ביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי. כפועל יוצא, יישום הצעת החוק עלול להחליש את העצמאות הפוליטית והמינהלית של נבחרי הציבור ברמה המקומית ולהעביר את העוצמה הפוליטית לדרג ממונה שאינו נבחר ואינו בהכרח מייצג את סדרי ההעדפות המקומיים. לאור המגמות הללו, יש מקום לשאול: האם הבירוקרט יכול להוות "כלב



השמירה" של הפוליטיקאי הנבחר; האם דרג ממונה רשאי/מסוגל לפקח על דרג נבחר שממנה אותו; מהי מידת המחויבות של הבירוקרט לציבור; מהו מקומם של נבחרים הציבור ושל מנגנונים דמוקרטיים ייצוגיים כמו מועצת העיר והאופוזיציה; והאם חיזוק הדרג המינהלי על חשבון הדרג הפוליטי יבלום את ההתדרדרות באתיקה ברמה הציבורית והמקצועית ברשויות המקומיות? הספרות התיאורטית מצביעה על הסכנה שקיימת בביזור מינהלי ללא ביזור דמוקרטי ותקציבי. מחקרים שונים מראים כי ביזור מינהלי עלול להגביר את ההשפעה של קבוצות אינטרס מקומיות שונות על מקבלי ההחלטה ולעודד קשרים "מפוקפקים" בין מקבלי ההחלטות ליזמים ובעלי הון. סכנות אלה מקבלות משנה תוקף מכיוון שהדרג המינהלי (שאינו נבחר) פחות מחויב לציבור הבוחרים המקומי והחלטותיו פחות שקופות. משום כך, קשה יותר לעקוב אחר תקינותן (Bardhan and Mookherjee, 2000).

הרצון לחזק את הדרג המינהלי על חשבון הדרג הפוליטי זכה לביקורת מצד חוקרים ומקבלי ההחלטות בשלטון המרכזי והמקומי. יעל גרמן³⁵, ראש עיריית הרצליה, הסבירה, כי "ממשלת ישראל מנסה לפתור את בעיות השחיתות בשלטון המקומי, שהוא מושחת הרבה פחות מהשלטון המרכזי, בעזרת חוק שמפקיע מידינו את השלטון ומעביר אותו לפקידים. החוק החדש מעביר את סמכויות הנבחרים לפקידים הרשות ללא דיון ציבורי". במקום אחר, מסכמת גרמן ואומרת, "במקום דמוקרטיה מביאים לנו בירוקרטיה"³⁶. עו"ד שחר בן-עמי³⁷, ראש המועצה המקומית שהם, טען כי ההנחה שגויה ועלולה להעצים את השחיתות. לדבריו, לראש רשות יותר קל לשלוט בעובדי ציבור מאשר בחברי אופוזיציה ולכן העצמת הפקידים תגביר את הפוליטיזציה ותגרום לראש העיר למנות לתפקידים הללו רק את אלה שיפעלו על פי הנחיותיו המדויקות. ראש עיריית נתניה, מרים פיירברג³⁸, אף קוראה לפתוח בשביתה כללית במחאה על "הרס הרשויות המקומית על ידי ממשלת ישראל". סוגיה זו זכתה להתייחסות גם מצד שר הפנים, רוני בר-און. בועידת השלטון המקומי, שהתקיימה באוניברסיטת תל-אביב במאי 2006, התייחס בר-און ישירות לקשר שבין שחיתות וראשי הערים, בציינו את הדברים הבאים:

"אני לא רואה בכל ראש רשות עבריין בפוטנציה ומושחת בכוח. רוב רובם של ראשי השלטון המקומי בישראל עושים מלאכתם באמונה, ביושר, בניקיון כפיים ומתוך תחושת שליחות אמיתית...אולם אני אומר לכם ביושר שישנם ראשי רשויות שנהגו בקופה הציבורית באופן רשלני - אולי אפילו פושע...רשות שתמעל באמון, שתאכזב בנתונים, שתנסה להוליך אותנו או את תושביה שולל - תטופל בכל החומרה שהחוק מתיר לי ולמשרד הפנים. מינוי של חשב מלווה, פיזור מועצה נבחרת ומינוי ראש רשות ממונה מטעם המדינה הם כלים לגיטימיים להגנה על הציבור מפני שרירות לב ורשלנות ניהולית...אם מישהו סוחט אתכם - התייצבו במשטרה. הגיעו למשרד הפנים. אני אדאג שתקבלו את ההגנה הנדרשת. אם מישהו רוצה לעשות בכם שימוש על מנת להטות מכרז - גשו למשטרה. בואו אליי. אני אנהל את המכרז אם צריך. אם חפצי חיים אתם - חיים ציבוריים - נהלו את ענייניכם, את ענייני עירכם, בשקיפות, בפתירות, ללא מורא וללא משוא פנים"³⁹.

ראש עיריית חיפה, יונה יהב⁴⁰, טען כי יישומה של הצעת החוק עלול להעמיק את יחסי התלות הריכוזיים הקיימים ולהחליש את מידת העצמאות הפוליטית של הרשויות המקומיות בישראל. לדבריו, "חוק העיריות החדש הוא מיותר...הנחת העבודה בישראל היא בולשביקית, ובמצב כזה אין צורך בחוק. כל פעם אני חייב לנסוע לירושלים ולקבץ נדבות". מדברים אלה החשש, כי הגברת התלות של השלטון המקומי בשלטון המרכזי עלולה להוביל לקבלת החלטות (והקצאת משאבים) בלתי נאותה על בסיס קשרים אישיים ומפלגתיים ולא בהתאם לנהלים המקובלים. לבסוף אציין, כי הצעת החוק מבקשת לחזק גם את מועצת העיר, שהינה גוף נבחר, שאמור לשקף את העדפות הבוחרים באופן יחסי. בכך, קיים ניסיון לחזק את העצמאות הפוליטית של הדרג המקומי הנבחר, באמצעות חיזוק האופוזיציה ויעילות הפיקוח שלה על פעילותה השוטפת של קואליציה המקומית ועל סדר היום של מועצת הרשות המקומית. פעילות זו עשויה להעלות את מידת האחריות והשיתופיות ברמה המקומית ובכך לצמצם את האפשרויות לפעילות מושחתת ולא אתית.

4.2.1.2 חיזוק העצמאות הפוליטית "כלפי מטה":

הספרות התיאורטית רואה בביזור פוליטי ("כלפי מטה") וחיזוק הקשר עם התושבים אמצעי הכרחי לצמצום תופעות של שחיתות. טענה זו מבוססת על ההנחה שביזור מעלה את הקשר של מקבלי החלטות לתושבים המקומיים, את האחריות כלפיהם (Accountability) ואת הצורך להיענות לצרכיהם (Responsiveness) (Hunter and Shah, 1998; Shah, 2006; Gurgur and Shah, 2002). לאור הספרות התיאורטית, הניסיון ההיסטורי ונוכח הקשר הרופף שקיים כיום בין מקבלי החלטות ברמה המקומית לתושבים ניתן היה לצפות שסוגייה זו תקבל מקום מרכזי בהצעת החוק.

הצעת החוק מתייחסת לחשיבות חיזוק הדמוקרטיה המקומית והקשר עם התושבים באופן מצומצם ביחס לסוגיה שולית למדי שנוגעת לרובע העירוני. אין התייחסות לפיתוח של מנגנונים או דרכים לחיזוק הקשר עם הבוחרים, לשיתופם בתהליך קבלת החלטות המקומי ולמסירת דין וחשבון לציבור (Accountability). שוליות סוגייה זו זכתה לביקורת מצד חוקרים ואנשי מקצוע שונים, כמו דב קהת⁴¹, שמסביר, כי היה "רוצה לראות באמת את העניין הדמוקרטי הרבה יותר מודגש מאשר העניין הכספי", ובלנק, שמדגיש את האינטרס הלאומי בחיזוק הדמוקרטיה המקומית, מקום בו האזרחים לומדים איך להיות אזרחים מעורבים⁴².

ביחס לרובע העירוני, נאמר בדברי ההסבר להצעת החוק, כי "ביזור הכוח האנכי אינו אמור להיעצר...בהעברת סמכויות מהשלטון המרכזי למקומי בלבד, שומה עליה לחלחל עד לרמת השטח הנמוכה ביותר היכולה לעמוד בנטל הסמכות והתיפקוד שיוטל עליה". משום כך, מוצע לפתח את מודל הרובע העירוני שהיה קיים בחוק הישן אך לא פותח ונוצל כראוי. "הרובע העירוני", מסבירה ההצעה, "אינו אמור להחליף את מי ממוסדות העירייה. הוא אמור, בעיקרו של דבר להביא את דבר תושבי הרובע כגורם מייצג בפני העירייה עם יכולת מוגבלת לקדם העדפות מקומיות ברמת הרובע במישור התקציבי"⁴³. עוד נאמר, כי "תפקידו העיקרי של הרובע הינו ייצוג דמוקרטי של תושביו המאובחנים כלפי העירייה". משום כך, "בהעדר אפשרות מעשית לדמוקרטיה ישירה אמור

ועד הרובע לייצג ייצוג משנה את תושביו". מוצע להסמיך את ועד הרובע להעיר הערות לחוקי עזר, להציע חוקי עזר בתחומים שונים שיחולו רק בתחום הרובע, לקבוע שעות פתיחת וסגירת עסקים שונה, להחליט על רמה שונה של רמות רעש וניקיון של הרובע ולהעניק לו מעמד מיוחד של גוף מייצג בכל הנוגע להקצאת קרקעות בתוך הרובע וכמתנגד לפי סעיף 100 לחוק התיכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965⁴⁴. בנוסף, מוצע להעניק לרובע אפשרות לקבוע את העדפותיו גם בתחומי תקציב מוגבלים הנוגעים להעדפות הרובע בתחום זה. לפי הצעת החוק, ההכרזה על הקמת רובע עירוני תעשה על ידי העירייה לאחר בחינה של ועדה ציבורית, שהרכב חבריה וכישוריה קבועים בחוק⁴⁵. במקרים בהם העירייה מסרבת להכיר ברובע בניגוד להמלצת הוועדה רשאים התושבים להגיש ערר תוך 45 יום. "הזכות לדמוקרטיה מקומית", נאמר בדברי ההסבר, "מחייבת כי מקום בו גוף מקצועי אובייקטיבי שמונה על ידי המועצה ממליץ על הכרזת הרובע והעירייה מסרבת לקבל את המלצתו, זו תיבחן שנית על ידי גוף מקצועי בעל יכולת בדיקה משלו"⁴⁶. הליך דומה מוצע גם במקרים בהם העירייה מעוניינת לבטל את הרובע משום שהגיעה למסקנה שאין עוד הצדקה לקיומו. "הדמוקרטיה הרובעית אמורה לצמוח כתופעה עממית מלמטה", נאמר בדברי ההסבר. משום כך, "חברות ברובע עירוני אינה אמורה להיות בשכר הן כדי לשמור את האותנטיות של המעורבות והן כדי שלא להצמיח ישות חדשה הצורכת משאבים"⁴⁷. דברים אלה, מטילים ספק ביכולתו של כלי זה (הרובע העירוני) לעודד את שיתוף כלל הציבור בצורה שוויונית. כל עוד לא ימצא תקציב למשכורות ולפעילות, אלה שיוכלו להתפנות לפעילות התנדבותית ברובע יהיו בעיקר התושבים האמידים, שיכולים להשקיע זמן ומשאבים לשיפור איכות החיים שלהם. הספרות התיאורטית, מתייחסת לשיתוף חלקי של הציבור וצמיחת אליטה מקומית כגורמים שעלולים להגביר את רמת השחיתות בשלטון המקומי ולעודד יחסים בלתי-תקינים בין מקבלי ההחלטות לבין קבוצות אינטרס ופרטים דומיננטיים. במקרים קיצוניים, אליטה מקומית מושחתת ודומיננטית עלולה ל"שבות" את מקבלי ההחלטות ולגרום להם להעדיף את האינטרסים שלה על פני טובת כלל הציבור המקומי (Shah, 2006; Bardhan and Mookherjee, 2000a). חסון, מתייחס לסכנה זו ומסביר, כי "בפועל תיווצר אליטה מקומית ורוב הציבור יותר מנותק"⁴⁸. לדבריו, צריכים לדאוג למנגנונים ותקציב לשיתוף הציבור גם ברמת הרובע. מנגנונים אלה צריכים לכלול לפחות שני חצאי משרה (למנהל הרובע ולאיש תיכנון) וחשבון הוצאות מצומם, שיוכלו לממן את ריכוז הפעילות, הגשת התנגדויות ועוד. בלנק מרחיב בנושא ומציע "לחייב [גם] את ראש המועצה ואת חברי המועצה לקבל שכר". מהלך מסוג זה, מסביר בלנק, "יכול לגרום לאנשים מוחלשים להיות יותר מעורבים"⁴⁹.

4.2.2 חיזוק העצמאות הטיפקודית/מינהלית:

הממד הטיפקודי/מינהלי עוסק במידת האחריות שיש לשלטון המקומי באספקת השירותים השונים והתשתיות. הספרות התיאורטית מתייחסת לחיזוק האחריות של השלטון המקומי כאמצעי לצמצום שחיתות והתדרדרות אתית ברמה הציבורית והמקצועית. חיזוק העצמאות בממד זה משפיעה ומושפעת ממידת העצמאות הפוליטית והתקציבית של הרשות המקומית. משום כך,

התייחסות לממד זה קיימת גם בניתוח שני הממדים האחרים. הממד התפקודי/מינהלי מבוסס על ההנחה לפיה השלטון (המקומי או המרכזי) אמור לספק לתושבים סל שירותים כלשהו ובאיכות סבירה. מעבר לשאלה מי אחראי על אספקת השירותים הללו, ניתוח הממד התפקודי/מינהלי מחייב בחינה של שאלות בסיסיות נוספות, כגון: מהו סל השירותים המוניציפאליים (הבסיסי או המינימאלי) והאם קיימת רמת מינימום ומקסימום לשירותים הללו. היבטים מרכזיים אלה, לא זכו להתייחסות בהצעת החוק. הצעת החוק איננה מגדירה סל שירותים מוניציפאלי (מינימאלי או בסיסי) שהרשות המקומית אמורה לספק לתושביהם ואף איננה קובעת מי יספק את השירותים הללו (השלטון המקומי או השלטון המרכזי). חוסר ההתייחסות להיבט זה זכה לביקורת מצד חוקרים ואנשי מקצוע⁵⁰. היטיב לבטא עמדה זו היועץ המשפטי של עיריית ראשון לציון, עו"ד רועי בר⁵¹, במסגרת הדיונים שהתקיימו במכון פלורסהיימר בנושא. להלן דבריו:

"[בהצעה] אין עדיין תפיסה מגובשת מהו תפקיד העירייה. האם עירייה היא ספק של שירותים במובן הקלאסי של ביוב, דרכים, כבישים וכו'? האם עירייה היא סוכן ממשלה שמספק את השירותים הממשלתיים. האם עירייה בעצם... הממשלה העירונית, עוסקת בפיתוח, ביוזמות כלכליות עם גורמי חוץ וכו', מה תפקיד העירייה?... [אין התייחסות לשאלה] מהו סל השירותים הבסיסי שהאזרח זכאי לקבל מהשלטון, מהשלטון המקומי... מי אחראי על אספקת שירותים... מה תפקיד השלטון המקומי, ביחסים שלו מול השלטון המרכזי... מה דינה של ממשלה שלא מקיימת את חובותיה ושלטון מקומי שחייב לקיים את חובותיו... או להיפך, החובה של שלטון מרכזי כשהשלטון המקומי לא מקיים את תפקידיו... לא ברור של מי האחריות המשפטית".

מכאן, שבממד זה מדובר בהמשך המגמות הקיימות. מגמות אלה, עלולות להמשיך את התדרדרות האתית בקרב הרשויות המקומיות, לה אנו עדים כיום.

4.2.3 חיזוק העצמאות התקציבית:

ביזור בממד הפיסקאלי/תקציבי נועד לחזק את העצמאות התקציבית של השלטון המקומי. עצמאות תקציבית, היא אחד המדדים המובהקים למידת עצמאותו ולחוסנו של השלטון המקומי ומשקפת את יכולתו של השלטון המקומי להשפיע על היקף ההכנסות העצמיות שלו ואת מידת הגמישות שיש לו בשימוש במשאבים המקומיים בהתאם לסדר העדיפויות המקומי. בישראל, ראינו כי קיים מבנה תקציבי ריכוזי, שיוצר תלות גבוהה של השלטון המקומי בתקציבים המועברים אליו מהשלטון המרכזי. תלות זו גדולה במיוחד בקרב הרשויות המקומיות שחסרות מקורות הכנסה עצמאיים, ולכן זקוקות לשלטון המרכזי על מנת לצמצם גירעונות תקציביים ולצורך אספקת שירותים בסיסיים לתושבים. בהיבט זה קיימת שונות רבה בין הרשויות המקומיות בישראל. נקודת המוצא של הצעת החוק היא מציאות לא שוויונית – קרי, קיומם של פערים תקציביים מהותיים בין הרשויות המקומיות במדינת ישראל. במצב הנוכחי, נאמר בדברי ההסבר,

"תפקיד השלטון המרכזי לדאוג לכך שמצבן של הרשויות המקומיות לא יתדרדר באמצעות הידוק הפיקוח והבקרה על אלה שכשלו...ולאפשר ביזור סמכויות לרשויות המתנהלות ביעילות ובהתאם להוראות החוק"⁵². לטווח הרחוק, מסבירה הצעת החוק, המטרה היא להביא את כל העיריות למצב של עיריות עצמאיות. מכאן שלרפורמה המוצעת שתי מטרות שונות.

בטווח הקצר, נועדה הרפורמה לחזק את הרשויות המקומיות החזקות ולעצור את מגמת ההתדרדרות במצבן של הרשויות המקומיות המצויות בגירעונות תקציביים. לשם כך, מוצע לאפשר "ביזור דיפרנציאלי" בהתאם לסיווג הרשות המקומית. כאמור, מוצע לסווג את כלל הרשויות המקומיות לארבעה טיפוסים של עיריות (עצמאיות, רגילות, בהבראה ובהתייעלות). הסיווג מותנה במספר תנאים שמתייחסים בעיקר לחוסן התקציבי של הרשות המקומית, כגון: איזון תקציבי, שיעור הגירעון המצטבר ושיעור גביית ארנונה ומים⁵³. תנאי נוסף, מתייחס באופן ישיר לסוגיות אתיות, לפיו "עירייה המתנהלת באורח לא תקין ושלא בהתאם להוראות הדין לא תוכל להיכלל בקבוצת העיריות העצמאיות"⁵⁴. הביזור הדיפרנציאלי זוכה לתמיכה רחבה בספרות התיאורטית. מחקרים שונים מציעים להתאים את תהליכי הביזור למשתנים פוליטיים וחברתיים שונים, כמו איכות השלטון, קיומן של קבוצות אינטרס דומיננטיות, יעילות מנגנוני שיתוף הציבור וביקורת ועוד (Shah, 2006, pp. 13-15).

בטווח הארוך, מטרת הרפורמה היא להביא את כלל הרשויות המקומיות למצב של עיריות עצמאיות עם תקציב מאוזן. ניסיון לתת מענה לטווח הארוך ניתן למצוא בהתייחסות להיבטים קרקעיים ובמיוחד לסוגיה של שינוי גבולות מוניציפאליים. "מתוך מודעות לפער המובנה בין תחום שיפוטה של עירייה לבין צרכיה הכלכליים, האורבניים והדמוגרפיים", נאמר בדברי ההסבר⁵⁵, "מוצע להקים ועדה קבועה שעיסוקה היחיד יהיה בחינה מחזורית מתמדת [כל חמש שנים] של גבולות הרשויות המקומיות והצורך לתוחמם ולשנותם על מנת ליתן מענה לצורכיהן המיוחדים, תוך התבססות על ראייה מרחבית רחבה, למצער ברמת המחוז". ההנחה היא כי הקמת ועדה קבועה של מומחים, שתבחן את הנושא באופן מחזורי ורציף, תמתן את ההשפעות הפוליטיות הלא ענייניות בתהליך קבלת ההחלטות הציבוריות ותמנע מקרים של שחיתות.⁵⁶

הנחה זו בעייתית כשלעצמה ועומדת בסתירה למאפיינים הבסיסיים של המדיניות הקרקעית והתיכנונית. מחקרים שונים מצביעים על מרכזיותם של השיקולים הפוליטיים במדיניות התיכנונית והקרקעית של כל חברה (Fainstein and Fainstein, 1997, pp. 265-287; Friedmann, 1987, pp. 33-34; Brooks, 2002, pp. 97-106; Innes, 1995; Meyerson and Banfield, 1995, pp. 312-322). משום כך, ההנחה כי העברת הטיפול מהדרג הפוליטי לדרג המינהלי תפתור את הבעיה היא בעייתית וספק רב אם תעמוד במבחן המציאות. רזין⁵⁷ מתייחס להנחה זו "כנאיבית". לדבריו, "חשוב מאוד ששיקולים מקצועיים יילקחו בחשבון... אבל אין מנוס, גבולות מוניציפאליים, טריטוריות, זה גם פוליטיקה. יש בזה מהות פוליטית ולא רק מהות מקצועית של התוויית גבולות".

יתירה מזאת, הצעת החוק מתעלמת מחלקו של השלטון המרכזי ביצירת הפערים החברתיים-כלכליים הללו ומהחלטות תיכנונית בלתי שוויוניות שקיבלו ממשלות ישראל לדורותיהם (חננאל, 2007א, 2007ב). מדיניות זו הובילה, בין השאר, לחלוקה בלתי שוויונית של שימושי קרקע

מניבים בין הישובים השונים ולפערים התקציביים המשמעותיים שקיימים כיום בין הרשויות המקומיות בישראל (בלנק, 2003; רזין וחזן, 2003; רוזן-צבי, 2004). בן-אליא, מגדיר את הצעות החוק כ"שינוי בחומרה בלבד ולא במערכת ההפעלה"⁵⁸. הכוונה לכך, שמעבר לחלוקת תפקידים אירגונית חדשה (בתוך הרשות המקומית וביחס לממשלה) והעברת הטיפול לדרגים מינהליים ומקצועיים, אין בהצעת החוק מנגנונים שיכולים להוביל לשינוי מהותי במערכת היחסים שבין השלטון המקומי לשלטון המרכזי ולצמצם את הפערים החברתיים-כלכליים בין הרשויות המקומיות השונות בחברה. כלומר, המשך המגמות הקיימות עלול להחריף פערים אלה.

יתירה מזאת, מחקרים שונים מצביעים על הקשר שבין שחיתות פוליטית, מודעות פוליטית ומעמד חברתי-כלכלי. על פי מחקרים אלה, ככל שהמעמד החברתי-כלכלי של התושבים גבוה יותר קיימת רמה גבוהה יותר של מודעות פוליטית ונכונות גדולה יותר מצד התושבים להילחם בשחיתות. מחקרים הראו כי בוחרים בעלי מודעות פוליטית נוטים ל"להעניש" את נבחרי הציבור על שחיתות וחוסר טוהר מידות, בעוד שבוחרים חסרי מודעות פוליטית מייחסים חשיבות נמוכה יותר לשיקולים אלה (Shah, 2006, pp. 20-21; Crook and Manor, 2000).

מדובר בטיעון מעגלי - הרמה הכלכלית-חברתית של התושבים מושפעת במידה רבה מהיקף התקציבים (או הגירעונות) שיש לרשות המקומית ומאיכותם של שירותי הציבור שהרשות המקומית מספקת לתושביה - משם כך, כל עוד לא תעלה הרמה החברתית-כלכלית של התושבים מידת המודעות הפוליטית שלהם תהיה נמוכה. כפועל יוצא, גם הרצון והמודעות של התושבים המקומיים לפעול בנושאי אתיקה ושחיתות נמוכים בהרבה. מכאן שלטווח הרחוק הצעת החוק אינה מספקת כלים לפתרון המשבר העמוק בו שרויות הרשויות המקומיות בישראל ולהיחלצות ממעגל העוני, שתואר לעיל. ללא כלים אלה ספק רב אם ניתן יהיה לצמצם את ממדי השחיתות.



5. סיכום ומסקנות: שחיתות מקומית או הבנייה פוליטית

בנובמבר 2005 פירסם היועץ המשפטי לממשלה את תזכיר הצעת חוק העיריות, התשס"ו – 2005. תזכיר הצעת החוק מבוסס על ההנחה שהמצב הנוכחי בו מצויות הרשויות המקומיות והפערים התקציביים שהולכים וגדלים בין רשויות מקומיות שונות מחייבים שינוי משמעותי. אחת המטרות המוצהרות של התזכיר היא ביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי.

בספרות התיאורטית קיימות דעות שונות ביחס לקשר שבין ביזור לשחיתות שילטונית. יש הטוענים כי ביזור מחזק את האחריות של השלטון המקומי כלפי השלטון המרכזי וגם כלפי התושבים ועשוי להוביל לקבלת החלטות תקינה יותר ולצמצם את ממדי השחיתות. אחרים טוענים כי ביזור עלול להחליש את מנגנוני הבקרה, לחזק את עוצמתן של קבוצות אינטרס דומיננטיות ולעודד שחיתות.

מטרת המאמר היתה לבחון באיזה מידה יישום תזכיר הצעת חוק העיריות החדש עשוי לצמצם את תופעת השחיתות בשלטון המקומי. כמו כן, בחנתי באיזו מידה מספקת הצעת החוק כלים לשינוי המגמות הקיימות ולשיפור מצבן התקציבי ההולך ומתדרדר של רשויות מקומיות רבות בישראל. הניתוח התמקד בבחינת השינויים הצפויים ביחסי הגומלין שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל בשלושה ממדים: הממד הפוליטי, הממד התיפקודי/מינהלי והממד התקציבי.

מנתוח תזכיר הצעת החוק עולה כי באופן כללי הצעת החוק מתייחסת לשונות הקיימת בין הרשויות המקומיות בישראל. החידוש המרכזי של הצעת החוק הוא ביזור ופיקוח באופן דיפרנציאלי בהתאם לאיכות השלטון וחוסנה התקציבי של כל הרשות המקומית. לביזור דיפרנציאלי זה עשויות להיות השפעות משמעותיות על היחסים שבין השלטון המקומי והשלטון המרכזי בישראל בשלושת הממדים שנותחו.

הצעת החוק מסווגת את כל הרשויות המקומיות לארבעה סוגים, בעיקר על בסיס חוסן התקציבי (עיריות עצמאיות, רגילות, בהבראה ובהתייעלות), ומציעה מדרג של מנגנוני פיקוח והתערבות בהתאם לסיווג הרשות המקומית. מדיניות זו עולה בקנה אחד עם הספרות התיאורטית הגורסת כי יחסי הגומלין שבין ביזור לשחיתות תלויים במגוון רב של משתנים פוליטיים ומוסדיים נסיבתיים. לפיכך, במקרים מסוימים ביזור עשוי לצמצם את ממדי השחיתות, בעוד שבמקרים אחרים ביזור עלול להגביר ולעודד פעילות מושחתת. הצעת החוק, אפוא, לוקחת בחשבון את הסביבה המוסדית הקיימת, את איכות השלטון המקומי, את מידת השחיתות שקיימת בו ואת חוסנו התקציבי ובהתאם לכל אלו קובעת את מידת הביזור/פיקוח שיש לפעול במקרה הנתון. התאמה בין הנסיבות המשתנות לבין מידת הביזור/פיקוח עשויה לצמצם את ממדי השחיתות ברשויות המקומיות ולמנוע מקרים בהם ביזור עלול להגביר את השחיתות ולהביא להתדרדרות באתיקה ברמה הציבורית והמקצועית.

אולם, למרות שהמטרה המוצהרת של הצעת החוק היא ביזור (אם כי דיפרנציאלי), ניתוח הצעת החוק, בממדים השונים, מצביע על מגמות שונות. בכל הנוגע לחיזוק העצמאות הפוליטית ביחס לשלטון המרכזי ("כלפי מעלה") מתמקדת הצעת החוק בחיזוק מנגנוני הבקרה וההתערבות של השלטון המרכזי. כמו כן, הביזור המוצע (בכל הסיווגים) צפוי להתרחש בתוך הרשות המקומית,

באמצעות מתן כוח רב יותר לבירוקרטיה, ולא בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. כפועל יוצא, יישום הצעת החוק עלול להחליש את העצמאות הפוליטית והמינהלית של נבחר הציבור ברמה המקומית. שינויים אלה, עלולים להחליש את האתיקה הציבורית ולהגביר את רמת השחיתות בשלטון המקומי, זאת מאחר שהעוצמה הפוליטית עוברת מהדרג הנבחר לדרג ממונה שלא בהכרח מייצג את סדרי ההעדפות המקומיים ואינו חייב דין וחשבון לציבור (Responsiveness). יתירה מזאת, למרות שהספרות התיאורטית רואה בשיתוף הציבור וחיזוק הקשר בין השלטון המקומי לציבור הבוחרים כלי מרכזי בצמצום תופעות של שחיתות שלטונית, הצעת החוק כמעט ואיננה מתייחסת לסוגיה זו. בהצעת החוק אין התייחסות לפיתוח של מנגנונים או דרכים לחיזוק הקשר עם הבוחרים, לשיתופם בתהליך קבלת ההחלטות המקומי ולמסירת דין וחשבון לציבור (Accountability), למעט ההתייחסות לרובעים העירוניים (וגם התייחסות זו היא בעייתית במתכונת המוצעת).

ניתוח הממד התיפקודי/ניהולי הצביע על מגמות דומות. למרות שמדובר ברפורמה יסודית בשלטון המקומי הצעת החוק מתעלמת מהיבטים מרכזיים ביחסים שבין השלטון מרכזי לשלטון המקומי, כגון: מהו סל שירותים מוניציפאלי (מינימאלי או בסיסי) שהרשות המקומית אמורה לספק לתושביהם ומי אחראי על אספקת השירותים והתשתיות. העדר התייחסות לסוגיות אלה והמשך המגמות הקיימות עלולים לגרום לעלייה בממדי השחיתות ולהחריף את הפערים החברתיים-כלכליים הקיימים בין רשויות מקומיות בישראל.

בממד התקציבי צפויות השפעות שונות על ישובים שונים ובטווחי זמן שונים. בטווח הקצר, הצעת החוק מספקת מדרג של פתרונות לרשויות מקומיות בהתאם לרמה התקציבית והניהולית שלהן. היישובים החזקים, בעלי חוסן תקציבי (עיריות עצמאיות ועיריות רגילות) יזכו לעצמאות תקציבית רבה יותר שעשויה לחזק גם את הדמוקרטיה המקומית. עם זאת, גם במקרים אלה, כפי שראינו, מתמקד השינוי בחיזוק הבירוקרטיה המקומית ולוא דווקא בחיזוק הדמוקרטיה המקומית. לעומת זאת, מוצע להדק את הפיקוח של השלטון המרכזי על הישובים המצויים בגירעונות תקציביים גדולים ובכך לצמצם את עצמאותם ולהגביר את תלותם בשלטון המרכזי. במצב זה פעולות הדרג הפוליטי והמינהלי ברמה המקומית יפוקחו באופן הדוק על ידי השלטון המרכזי. לכן, מחד עשוי המצב לצמצם את ממדי השחיתות ואת הפוטנציאל לקשרים מפוקפקים בין מקבלי החלטות לבין בעלי הון ויזמים מקומיים. מאידך, הגברת התלות של השלטון המקומי בשלטון המרכזי עלולה לגרום לעלייה בספר המקרים בהם מתקבלות החלטות על בסיס אינטרס פוליטי, אישי ו/או מפלגתי ולא בהתאם לנהלים המקובלים.

הבעיה המרכזית של הצעת החוק היא העדר חשיבה לטווח הרחוק. למרות שמדובר ברפורמה יסודית בשלטון המקומי, הצעת החוק לא מספקת פתרונות לשיפור מצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות המצויות בגירעונות תקציביים גדולים. חשיבה לטווח ארוך מחייבת מתן פתרונות וכלים שיאפשרו לרשויות המקומיות, שמצויות בגירעונות תקציביים, להגדיל את הכנסותיהן העצמיות ולהגיע לעצמאות תקציבית. שינוי זה מחייב, בין השאר, התייחסות לממד המרחבי ולמדיניות תיכנון הריכוזית, העוסקת בחלוקת המרחב והקצאת שימושי קרקע ברמה הארצית, האזורית והמקומית⁵⁹.

בהשאלה לטיפול שיניים, ניתן לומר כי הצעת החוק מהווה מעין "ניקוי אבן קוסמטי" לבעיה שדורשת "טיפול שורש מהותי". המשך המגמות הקיימות עלול להעמיק את הפערים הכלכליים-חברתיים בין יישובים ובין תושביהם, להקצין את ההתדרדרות האתית ולהחריף את ממדי השחיתות. ללא שינוי משמעותי יתקשו הרשויות המקומיות לצאת ממעגל העוני ולהילחם בשחיתות.



רשימת מקורות

- Arikian, Gulsun, (2004), "Fiscal Decentralization: A Remedy fro Corruption?", International and Public Finance (11), pp. 175-195.
- Bardhan, Pranab and Dilip Mookherjee, (2000), "Decentralizing and Anti-Poverty Program Delivery in Developing Countries", Working Paper, University of California, Berkeley.
- Brooks Michael P., (2002), Planning Theory for Practitioners, American Planning Association, Planners Press, Ch. 7, pp. 97-106
- Crook Richard and James Manor, (2000), Democratic Decentralization, OED Working Paper Series No. 11, summer 2000, World Bank, Washington DC.
- De Mallo, Luis and Matias Barenstein, (2001), "Fiscal Decentralization and Governance – A Cross-Country Analysis", IMF Working Paper 01/71.
- Fainstein Susan and Fainstein Norman, (1997), "City Planning and Political Values: An Updated View", in: Fainstein and Campbell (eds.), Reading in Planning Theory, Blackwell Publishers, pp. 265-287.
- Friedmann John, (1987), Planning in the Public Domain, Princeton University Press.
- Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi and Erwin Tingson, (2000), "Corruption and the Provision Healt Care and Education Services", International Monetary Fund, Working Paper 00/116.
- Gupta Sanjeev, Hamid Davoodi and Rosa Alonso-Terma, (1998), "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?", International Monetary Fund, Working Paper 98/76.
- Gurgur, Turgul and Anwar Shah, (2002), "Localization and Corruption: Panacea or Pandora's Box?" In: Ehtisham Ahman and Vito Tanzi (Eds), Managing Fiscal Decentralization, London –New-York, Routhledge Press, PP. 46-67.
- Hunter, Jeff and Anwar Shah, (1998), "Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization", World Bank Policy Research, Working Paper 1894, Washington.

- Innes Judith E., (1995), "Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice", Journal of the American Planning Association (J.A.P.A.), 14:183-189
- Mauro, Polo, (1995), "Corruption and Growth", Quarterly Journal of Economics 110(3), pp. 681-713.
- Meyerson Martin and Banfield Edward C, (1964), Politics, Planning & the Public Interest, The free press of Glencoe, New York, pp. 312-322.
- Pickvance, C. G., (1997), "Decentralization and democracy in Eastern Europe: A Skeptical Approach", Environment and Planning C: Government and Policy 15, pp. 129-142.
- Prud'humme, Remy, (1994), "On the Dangers of Decentralization", World Bank Policy Research, Working Paper 1252, Washington.
- Razin Eran, (2000), "The Impact of Local Government Organization on Development and Disparities – A Comparative Perspective", Environment and Planning C: Government and Policy Vol. 18, pp. 17-31;
- Razin Eran and Obirih-Opareh N, (2000), "Spatial Variations in the Fiscal Capacity of Local Government in Ghana: Before and After Decentralization", Third World Planning Review, Vol. 22, pp. 411-432. .
- Rose-Ackerman, Susan, (1978), Corruption a Study in Political Economy, New-York, San Francisco, London, Academic Press.
- Seabright, Paul, (1996), "Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model", European Economic Review, 40(1), pp. 61-89.
- Shleifer Andrei and Robert W. Vishny, (1993), "Corruption", Quarterly Journal of Economics 108, pp. 599-617.
- Tanzi Vito, (1995), "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", Annual World Bank Conference on Development Economics, pp. 295-316.
- Tanzi Vito and Hamid Davoodi, (1997), "Corruption, Public Investment, and Growth", International Monetary Fund, Working Paper 97/139.
- Treisman, Daniel, S. (2000), "The Causes of Corruption: A Cross National Study", Journal of Public Economics, June 76(3), pp. 399-457.

- Weimer L David and Vining R Aidan, (1991), Policy Analysis: Concepts Practice, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall.
- Wildasin, David, (1995), "Comment on 'Fiscal Federalism and Decentralization'", Annual World Bank Conference on Development Economics, pp. 323-328.
- אגמון יעקב, שלום גרניט וגדעון בר-לב, (2006), המרכיב האנושי בהליך הבראת הרשויות - לא ל-FIFO, נייר עמדה, ספר ועידת השלטון המקומי השנייה, בית הספר לממשל ולמדיניות באוניברסיטת תל-אביב, עמ' 9.
- אלמלך יובל ונח לוי-אפשטיין (1998), "הגירה ושיכון בישראל: מבט נוסף על אי-שוויון אתני", מגמות ל"ט (3): 243-269.
- אלתרמן רחל וגבריאל עינת, (2007), תוכניות שבסמכות מקומית לפי תיקון 43 לחוק התיכנון והבנייה, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון (טרם פורסם).
- אלתרמן רחל, (1998), "מי ימלל גבורות מקרקעי ישראל? בחינה של ההצדקות להמשך הבעלות המקומית על מקרקעין", עינוי משפט כ"א (3), עמ' 535-579.
- בלנק ישי, (2004), "מקומו של ה"מקומי": משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל", משפטים, כרך לד (2) 197.
- בן-אליא נחום, (1999), המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל, מכון פלורסהיימר למחקרי המדיניות, ירושלים.
- בן-אליא נחום, (2004), הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל, מכון פלורסהיימר למחקרי המדיניות, ירושלים.
- בן-אליא נחום, (2000), "קופת התיכנון" - הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות, מכון פלורסהיימר למחקרי המדיניות, ירושלים.
- גלעדי דן, (1998), כלכלה ופוליטיקה, מתוך הקורס ממשל ופוליטיקה במדינת ישראל (יחידה 12), האוניברסיטה הפתוחה.
- דורון גדעון, (1986), להחליט ולבצע: פרקים במדיניות ציבורית, תל-אביב, כיוונים.
- דרי דוד, (1994), מי שולט בשלטון המקומי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, תל-אביב, בהשתתפות בינת שוורץ-מילנר.
- הכט אריה, (1997), שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, מכון פלורסהיימר למחקרי המדיניות, ירושלים.
- הרמן תמר, 1998, הבחירות בישראל, יחידה 9, בקורס ממשל ופוליטיקה במדינת ישראל, האוניברסיטה הפתוחה.

- ויתקון גדעון, (1996), הזכויות בקרקע חקלאית, תל-אביב, חושן למשפט.
- חן רון, (2006), הרשויות המקומיות בשוק ההון הישראלי, פרסומי ועידת השלטון המקומי מס 2 לשנת 2006, בית הספר לממשל, אוניברסיטת תל-אביב, (2006).
- חנאל ריית (2007א), "מתוכנית שרון ועד תוכנית נתניה: הפוליטיקה של חלוקת המרחב האזורי בישראל", משפט תרבות וחברה 4, הפקולטה למשפטים אוניברסיטת תל-אביב (טרם פורסם).
- חנאל ריית, (2007ב), "ערי פיתוח וצדק חלוקתי", עידן - עיירות הפיתוח (עידן 25), הוצאת יד יצחק בן-צבי, ירושלים, (טרם פורסם).
- חנאל ריית, (2006), שינויים ערכיים במדיניות הקרקעית הלאומית: ניתוח קבלת ההחלטות במועצת מקרקעי ישראל, עבודת גמר לתואר דוקטור, הטכניון - המסלול לתכנון ערים ואיזורים.
- טל אורי, (2006), מענקי איזון לרשויות המקומיות הדרוזיות והצ'רקסיות, מרכז מידע ומחקר, הכנסת.
- יעיש מאיר, (2003), "מעמד, עדה ומפלגה בישראל", סוציולוגיה ישראלית: כתב-עת לחקר החברה הישראלית, 5 (2), עמ' 350-364.
- יפתחאל אורן וקדר אלכסנדר (סנדי), (2000), על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי", תיאוריה וביקורת 16, עמ' 67-100.
- לו-יון יוברט וקלוש רחל, (1994), דיור בישראל: מדיניות ואי-שוויון, מרכז אדווה, תל-אביב.
- נבות דורון, (2007), "כולם מדברים על שחיתות, אף אחד לא מדבר על צדק?", המרחב הציבורי 1, אוניברסיטת תל-אביב (טרם פורסם).
- נויברגר בנימין, (1997), המפלגות בישראל, האוניברסיטה הפתוחה, יחידות 7-8 בקורס ממשל ופוליטיקה, תל אביב.
- צפדיה ארז ואורן יפתחאל "מדינה, מרחב והון: מהגרים בישראל וריבוד חברתי-מרחבי" שלטון ההון: החברה הישראלית בעידן הגלובאלי, דני פילק ואורי רם עורכים, ון ליר ירושלים והקיבוץ המאוחד, 2004.
- קליין ניבי, (2003), איחוד הרשויות הדרוזיות בגליל היבטים שונים; מרכז מחקר ומידע, הכנסת;
- רבינוביץ דני, (2000), "האופציה שנשכחה: השיכון העירוני השיתופי", תיאוריה וביקורת 16, 101-128.
- רובינשטיין אלון, (2005), איחוד רשויות בדיקת יישום התוכנית, מרכז מידע ומחקר, הכנסת.

- רובינשטיין אלון, (2004), הרשויות המקומיות: בעיות מרכזיות וחלופות לפתרון, מרכז מידע ומחקר, הכנסת.
- רוזן-צבי (איסי) יששכר, (2005), "ממקומיות לאזוריות – לקראת סדר יום חדש למשפט השלטון המקומי", דין ודברים ב (1), 159-210.
- רוזן-צבי (איסי) יששכר, (2004), "'מקום הצדק': משפט השלטון המקומי ואי-צדק חברתי", עיוני משפט כ"ח (2), 417-471.
- רזין ערן, (2003), רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- רזין ערן, (1999), פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל, מכון פלורסהיימר לחקר המדיניות, ירושלים.
- רזין ערן וחזן אנה, (2006), חלוקת העושר המוניציפאלי, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- רזין ערן וחזן אנה, (2000), הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפאליים: דמוקרטיה מקומית לעומת "שליטה מלמעלה", מכון פלורסהיימר לחקר מדיניות, ירושלים.
- רזין ערן וחזן אנה, (1999), ייעול וזירוז הליכי שינוי תחומי שיפוט מוניציפאליים, מכון פלורסהיימר לחקר מדיניות, ירושלים.
- רזין ערן וחזן אנה, (1994), פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי, מכון פלורסהיימר לחקר מדיניות, ירושלים.
- קימרלינג ברוך, (1999), "מדינה, הגירה והיווצרותה של ההגמוניה (1948-1951)", סוציולוגיה ישראלית ב' (1), עמ' 167-208.
- שנהב יהודה, (2000), "מרחב, אדמה, בית: על התנרמלותו של 'שיח חדש'", תיאוריה וביקורת 16, 12-3.
- שרון אריה, (1952), תיכנון פיזי בישראל.
- שרון סמדר, (2004), "'לבנות ולהבנות בה': תכנון המרחב הלאומי בשנים הראשונות של מדינת ישראל", עבודת גמר לקראת תואר מוסמך, אוניברסיטת תל-אביב.



הערות סיום

- ¹ הגירעון המצטבר של הרשויות המקומיות בסוף שנת 2003 הגיע להיקף של 7,156 מליון ₪; בשנת 2004 חלה החמרה והגירעון הגיע ל- 7,739 מליון ₪; בסוף שנת 2005 חלה הטבה והגירעון צומצם במקצת ל- 7,182 מליון ₪. מתוך: דר"ח אגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים מדצמבר 2006, תמצית נתוני הדוחות הכספיים לשנת 2005 של סך כל הרשויות המקומיות, עמ' 6.
- ² ראו: ענבל אביב "34 רשויות מקומיות לא שילמו מלוא שכר לעובדים" **חדשות** (www.nfc.co.il/archive/ (10.3.2005). nfc (001-D-65948-00.html?tag=18-48-00); שי פאוזנר "הלנת השכר בעיריות נמשכת: עיצומים בקריית שמונה" **חדשות nfc** (15.2.2006) www.nfc.co.il/archive/001-D-94086-00.html?tag=12-56-58; "עובדי קריית – מלאכי עובדים כבר חצי שנה ללא משכורת" **האייל הקורא - כתב עת לענייני תרבות ואקטואליה** (6.1.2004) www.haayal.co.il/story?id=1764&force_skin=vprint1; תני גולדשטיין "המעקלים לא השאירו בעיריית טייבה אפילו כסאות" (02.02.07) <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3359382,00.html>; ראו נייר עמדה של רון חן **הרשויות המקומיות בשוק ההון הישראלי** (פרסומי ועידת השלטון המקומי מס 2 לשנת 2006, בית הספר לממשל, אוניברסיטת תל-אביב, 2006).
- ³ שינוי משמעותי התרחש בשנת 1975 עם המעבר לבחירה ישירה של ראשי הרשויות המקומיות, חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה - 1975, סעיף 2. החוק יושם משנת 1978.
- ⁴ אחד ההסברים לכך שלא נעשו שינויים משמעותיים ביחסי הגומלין שבין השלטון המקומי והשלטון המרכזי הוא האיום הביטחוני התמידי הקיים בישראל. איום זה, מסביר רזין (2003: 21-20). הקשה על העלת נושאים חדשים לסדר היום ודחק את יתר הסוגיות לקרן הזווית.
- ⁵ על כך ראו: בלנק, 2004; רזין, 2003.
- ⁶ "To protect the treasury from being defrauded, let all money be issued openly in from of the whole city, and let copies of the accounts be deposited in various wards", Aristotle, *Politica: the politics of Aristotle*, (English translation with an introduction, notes and appendix by Ernest Barker), 1st ed. with corrections, Oxford, Clarendon Press, 1948.
- ⁷ ראו גם: Euben J. Peter (1989) "Corruption", in Terence Ball, James Farr and Russel L. Hanson (Ed.), *Political Innovation and Conceptual Change* (Cambridge: Cambridge University Press), pp 220-247; Heywood Paul (1997) "Political Corruption: Problems and Perspectives", *Political Studies*, vol. xlv(3), p 422; Philp Mark (1997) "Defining Political Corruption", *Political Studies*, vol. xlv(3), 443-444; Scott James C. (1972) *Comparative Political Corruption*, (Englewood Cliff, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.), p 3
- ⁸ בשנים האחרונות עוברות כל מערכות השלטון תהליכים של הפרטה והעברת מתן השירותים לידיים פרטיות. תהליכים אלה, משפיעים גם על מערכת היחסים שבין השלטון המקומי והשלטון המרכזי (רזין, 2003, עמ' 27-26).
- ⁹ ברוב המדינות המערביות, וכך גם בישראל, נחלקים מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות לשלושה סוגים מרכזיים: הכנסות עצמאיות, שגובה הרשות המקומית מבעלי הנכסים בתחום שיפוטה (כגון מסים, היטלים ואגרות); השתתפות הממשלה בפעילויות שונות במימון ממשלתי אם באמצעות השתתפות ישירה ייעודית בשירותים ממלכתיים (בעיקר חינוך ורווחה) או באמצעות מענק כללי שמועבר לרשויות המקומיות; ומילואות, כלומר, הלוואות, שהרשות המקומית לוקחת לצורך מימון השקעות שונות.
- ¹⁰ שני מאורעות בשנות שמונים, הקשורים באינפלציה הגבוהה, תרמו לעלייה במימון העצמי של רשויות. הראשון, נוגע ל"מלחמה להורדת האינפלציה", שהוכרזה בשנת 1985. במסגרת זו הוחלט על הקפאת המחירים של כלל השירותים והסחורות במשק. מחירי המסים המקומיים והמים לא הוקפאו ועלו במאות אחוזים. משום כך, נהנו הרשויות המקומיות מעלייה משמעותית בהכנסות ממסים מקומיים וממים. המאורע השני נוגע להקפאה כמעט מוחלטת של ההעברות הממשלתיות לרשויות המקומיות, בייחוד אחרי שהתבררו התוצאות של אי-הקפאת שיעורי הארנונה ומחירי המים. כפועל יוצא, תוך שנתיים בלבד (1984-1986), עלה שיעור המימון העצמי של הרשויות המקומיות בתקציבן מכ- 43% אחוז לכ- 55% (בלנק, 2004)
- ¹¹ בישובים רבים (בעיקר באזורי פריפריה) שיעור ההכנסות העצמאיות נמוך בהרבה מהמוצע: דימונה (36.8%), קריית שמונה (23.8%), רהט (23.7%) ושדרות 32.9%. ברשויות חזקות שיעור ההכנסות העצמאיות גדול בהרבה: תל-אביב (86.2%), רעננה (78.1%) ומועצת איזורית תמר (93%) (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2003).

¹² בשנת 1986, במסגרת חוק ההסדרים, קיבלה הכנסת חוק הקובע תקרה להעלאת שיעורי ארנונה. ב 1992, התקבל חוק הקובע גם רצפה לשיעורי הארנונה [תקנות ההסדרים במשק המדינה] [הנחות מארנונה], התשנ"ג – 1993, על פי סעיף 12 לחוק ההסדרים, רשות מקומית אינה רשאית להחליט על הפחתה משלומי ארנונה, אלא על פי הוראות תקנות אלה. בנוסף, מגביל השר את סמכותה של הרשות המקומית להעניק הנחות או פטורים מארנונה לפרטים או לקבוצות אוכלוסייה. רשות מקומית רשאית להפחית ארנונה או לוותר עליה רק בהתחשב במצבו החומרי של אדם. כל סיבה אחרת, כמו מדיניות קליטה או עידוד לזוגות צעירים, תיעשה רק באישור מראש של שר הפנים. כמו כן, קובע משרד הפנים את שיעורי ההנחות למשלמים מראש, למשלמים בגבייה מרוכזת, למשלמים בהוראות קבע. (דרי, 1994, 50-52).

¹³ שיעורה של ההשתתפות הממשלתית משתנה ממקום למקום. השתתפות הייעודית של הממשלה בערים היא כ- 20% מסך כל ההכנסות, 25% במועצות המקומיות ו- 28% במועצות איזוריות. השתתפות באמצעות המענק הכללי של משרד הפנים היא כיום 4.7% מהכנסות העיריות, 30% מהכנסות המועצות המקומיות ו- 27% מהכנסות המועצות האיזוריות. (דרי, 1994, 55).

¹⁴ ראש עיריית רעננה, זאב ביילסקי, ביטא את חוסר האונים שחשים ראשי הערים בתחום החינוך, בצינו "אני לא מסוגל לעשות שום דבר – לא מסוגל לפטר מורה, לא מסוגל להזיז אותו, לא מסוגל למנות מנהל, לא מסוגל להוסיף שעה..." (דרי, 1994, 39).

¹⁵ מענקי האיזון לרשויות המקומיות בשנת 2006 מסתכמים בכ- 2.6 מילארדי שקלים. מתוך דברי הסבר באתר האינטרנט של משרד הפנים, www.pnim.gov.il

¹⁶ עד לשנת 1994, נקבע מענק האיזון לכל רשות מקומית בנפרד בהתחשב בנתוני הכספיים, ולא דווקא על בסיס קריטריונים ברורים ושוויוניים. לפעמים נקבע המענק על-פי הכנסות והוצאות מוכרות ולפעמים על-פי ביצוע התקציב בפועל; הוצאות מסוימות הוכרו במלואן ואחרות – בחלקן, מתוך: דוח הוועדה לבחינת קריטריונים להקצאת מענק איזון (ועדת-גדיש), 3 בספטמבר 2001.

¹⁷ ההחלטה על הקמת הוועדה נבעה ממספר סיבות: הנוסחה התבססה בין השאר על נתונים כספיים משנת 1992, והיה צורך לעדכן אותם; היתה בה העדפה ליישובים קטנים והתעורר צורך לבחון אם הדבר תואם את המדיניות לאיחוד רשויות; הניסיון שנצבר לימד שיש צורך להקדיש תשומת לב רבה יותר לרשויות שמעמדן החברתי-כלכלי נמוך; לא ניתן משקל לסך ההתייבויות של כל רשות מקומית אלא לנטל הפירונונות עצמן, והיתה בכך העדפה ללוקחי הלוואות קצרות טווח (מתוך ד"ח הוועדה לבחינת הקריטריונים להקצאת מענקי האיזון - ועדת גדיש, ספטמבר 2001).

¹⁸ "רזרבת השר" נועדה לאפשר לשר לפתור בעיות נקודתיות (טל, 2006).

¹⁹ ביישובים קטנים ופריפריאליים אחוזי ההצבעה אחוזי ההצבעה בבחירות המקומיות גבוהים יותר מאלה שבבחירות הכלליות (לדוגמה בשדרות 70.6% בבחירות המקומיות ו- 65.4% בלבד בבחירות הארציות; בדימונה 58.5% בבחירות המקומיות ו 62.9% בבחירות הארציות). הבדלים משמעותיים יותר נמצאו ביישובים הערביים: ברהט, 91.4% בבחירות המקומיות ו- 57.9% בבחירות הארציות ובאום אל פחם 75.8% בבחירות המקומיות ו- 60.8% בבחירות הארציות). ניתן להניח כי ההסברים למגמות הללו נעוץ בשיוך הלאומי והדתי של התושבים (לפירוט ביחס לדפוסי הצבעה ראו: הרמן 1998; יעיש, 2003).

²⁰ אחוז ההצבעה בבחירות לכנסת בישראל הוא גבוה בהשוואה למדיניות מערביות אחרות (דוגמת ארה"ב ושווייץ), אך גם בו חלה ירידה משמעותית בשנים האחרונות. עד לשנות האלפיים היה אחוז ההצבעה בבחירות לכנסת קרוב ל- 80%. בשתי מערכות הבחירות האחרונות ירד אחוז ההצבעה באופן משמעותי. אחוז ההצבעה בבחירות לכנסת ה- 16 (2003) – 68%, ואחוז ההצבעה בבחירות לכנסת ה- 17 (2005) היה 63%. אחוז ההצבעה הגבוה ביותר היה בבחירות לכנסת הראשונה (כ- 87%). מתוך: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2006, טבלה 10.1 בחירות לכנסת, בעלי זכות בחירה ומצביעים. http://www1.cbs.gov.il/shnaton57/st10_01.pdf

²¹ חלק זה מבוסס על דברי ההסבר לתזכיר הצעת החוק שהופץ על ידי היועץ המשפטי לממשלה בנובמבר 2005, ראו: נוסח הצעת החוק מתוך אתר משרד הפנים (www.moin.gov.il); יום עיון בנושא, שהתקיים במכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 6 בפברואר 2006 בירושלים; כנס שערכה המחלקה למדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה, בנושא הצעת חוק העיריות החדש במרץ 2006.

²² מנסחי החוק הם עו"ד שלום זינגר ועו"ד שרית דנה. שניהם תיקדו כיועצים משפטיים של משרד הפנים בעבר.

²³ דברי ההסבר לתזכיר הצעת חוק העיריות, התשנ"ו – 2005, עמ' 1.

²⁴ ר' לעיל הערה 22, עמ' 2.

²⁵ הדברים נאמרו במסגרת "שולחן עגול" בנושא "הצעת חוק העיריות, התשס"ו - 2005, שהתקיים במכון פלורסהיימר למחקרי

מדיניות ירושלים, ב- 6.2.2006. ראו את אתר הבית של מכון פלורסהיימר, <http://www.fips.org.il>.

²⁶ ר' לעיל הערה 22, עמ' 102 (סעיף 288).

²⁷ ר' לעיל הערה 22, עמ' 3.

²⁸ ר' לעיל הערה 22, עמ' 3.

²⁹ ר' לעיל הערה 24.

³⁰ כך, לדוגמה ב- 04.02.07, פורסם כי שר הפנים החליט להדיח את ראש עיריית לוד, בני רגב, בשל החשד כי קיבל שוחד בסך מיליון ו-400 אלף שקל מאיש העסקים דוד אפל במהלך מערכת הבחירות ואף אחריה. בנוסף, יש חשד כי רגב מעורב במעשי שחיתות נוספים ובקבלת שוחד מקבלנים בעבור הטבות שונות בנושאי תכנון ובניה. ראו: סניור אלי וחסון מירי, "שר הפנים הדיח את ראש עיריית לוד" <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3360901,00.html>; ראו גם: חמי דורון, "שר הפנים וארבעים השודדים", <http://www.ynet.co.il/Ext/Comp/ArticleLayout/CdaArticlePrintPreview/1,2506,L-3347335,00.html>; 03.01.07

³¹ ר' לעיל הערה 22, עמ' 1.

³² ר' לעיל הערה 24.

³³ ר' לעיל הערה 24.

³⁴ ר' לעיל הערה 24.

³⁵ כתבה של גיל חורב, הרשויות המקומיות נגד הכנסת, 30.05.2006, http://www.nrg.co.il/Scripts/artPrint/artPrint.php?channel=1&channelName=channel_news&ts=30052006182915, NGR,

³⁶ ענבל אביב, "חוק העיריות הוא אנטי-דמוקרטי", 12.01.2007, <http://www.nfc.co.il/Archive/001-D-120391-00.html?tag=21-15-24>.

³⁷ ר' לעיל הערה 24.

³⁸ ר' לעיל הערה 34.

³⁹ "שר הפנים נגד הגישה החברתית-הפופוליסטית", 31.05.2006, <http://www.ynet.co.il/Ext/Comp/ArticleLayout/CdaArticlePrintPreview/1,2506,L-3257104,00.html>, YNET,

⁴⁰ ר' לעיל הערה 34.

⁴¹ ר' לעיל הערה 24. מנכ"ל משרד הפנים לשעבר ומנכ"ל מרכז השלטון המקומי.

⁴² ר' לעיל הערה 24.

⁴³ ר' לעיל הערה 22, עמ' 14-17.

⁴⁴ ר' לעיל הערה 22, עמ' 16 (סעיף 48).

⁴⁵ סעיף 45 להצעת החוק.

⁴⁶ ר' לעיל הערה 22, עמ' 16 (סעיף 46).

⁴⁷ ר' לעיל הערה 24, עמ' 14.

⁴⁸ שלמה חסון מסביר, "אני חושב שאחרי שיבחרו את אותם שבעה...הנבחרים לרוב, טובי הרוב, בסופו של דבר מה שיווצר כאן זאת אליטה מקומית, ואם זה נגיד עשרת אלפים תושבים או משהו עד עשרת אלפים תושבים, ומנותקת מהציבור...תהיה פה לדעתי מראית עין של דמוקרטיה מקומית, מראית עין של רוב עירוני, אבל ללא שיניים, ללא כלים, ללא אפשרות להגיע לתוצאות של ממש". ר' לעיל הערה 24.

⁴⁹ ר' לעיל הערה 24.

⁵⁰ נחום בן-אליא מסביר כי "ההתייחסות לכל הנושא הזה של שירותים, והבטחת שירותים, לא קיימת" אפריים טורגובניק, גורס, כי "כל סוגיית יחסי ממשלה – שלטון מקומי אינו כלול בהצעת החוק...חסרה הגדרה מה בכלל תפקיד השלטון המקומי וזהו חוסר שחוזר נדמה לי 100 שנים, לא 58 שנים; גם ישי בלנק מתייחס לסוגיה זו ומסביר, כי "בגלל כל המגבלות שדומה ששמו עליכם, של לא לטפל בתכנון ובנייה ולא לטפל ברישוי עסקים ולא לטפל בחינוך ולא לטפל בכל הדברים שאנחנו מבינים אותם כחלק אינטגרלי מדיני השלטון המקומי. והם איך שהוא נשארו מבחוץ". ר' לעיל הערה 24.

⁵¹ ר' לעיל הערה 24.

⁵² ר' לעיל הערה 22, עמ' 3-2.

⁵³ ראו: סעיפים 278-288 בהצעת החוק.

⁵⁴ ר' לעיל הערה 22, עמ' 4.

⁵⁵ ר' לעיל הערה 22, עמ' 3.

⁵⁶ "הקמת ועדה קבועה של מומחים", מסביר זינגר, "תמקצע את השיח הקרקעי". כיום מוקמות ועדות אק-הוק, על פי דרישה. הבעיה, מסביר זינגר, היא שועדות אד-הוק הן "כלי לא מובנה, כלי שהפוליטיקה חוגגת בו, וכלי שבעצם לא מאפשר להשיג את המטרה העיקרית לשמה הוא נועד". ר' לעיל הערה 24.

⁵⁷ הערות שנשלחו לעו"ד שלום זינגר ולעו"ד שרית דנה על הצעת החוק, מיום 20 במרץ 2006.

⁵⁸ ר' לעיל הערה 24.

⁵⁹ רזין וחזן (2006) ⁵⁰ביאים פתרונות שונים בספר "חלוקת העושר המוניציפאלי", כגון: בין אם מדובר בשינוי גבולות מוניציפאליים, חלוקה מחדש של הכנסות מניבות הארנונה, איחוד רשויות מקומיות, הקמת אזורי תעסוקה משותפים ועוד.

