

## ”ניהול עיר מודרנית עם כלי ניהול מנדטוריים”

### הקדמה ורקע

פורום ה-15 – גוף המאגד את הערים העצמאיות, ובעצם את מרבית הערים הגדולות וערי המטרופולין בישראל. בערים אלה מתגוררים למעלה מ-40% מתושבי המדינה, ולמעלה מ-80% מתושבי המדינה עושים בערים אלה שימוש לצורכי מסחר, תרבות, חינוך, אקדמיה, מחקר ועוד. לערים האלה השפעה וחשיבות לאומית ממדרגה ראשונה.

מאז קום המדינה אנו עדים לאבסורד ובעצם לפרדוקס בלתי רגיל הקיים בישראל בהתנהלותן של הערים הגדולות מול השלטון המרכזי בישראל.

ניהול עיר גדולה ומודרנית בעידן בו אנו חיים הנו דבר מורכב המחייב כלי ניהול מתקדמים. מטרתנו הראשונית אמנם היא לספק איכות חיים לתושבי העיר. אך כיום לא די בכך. הערים הגדולות בישראל מתחרות ומתמודדות כעת גם מול ערים אחרות בעולם.

בעידן של גלובליזציה, מידע, ומעבר מ'שוק עבודה מקומי וסגור' ל'שוק עבודה גלובלי', הערים הגדולות מתחרות גם במה שיש לערים אחרות בעולם להציע לצעיר ולסטודנט הישראלי, לבעלי המקצועות החופשיים, לבעלי עסקים, למדענים, חוקרים ואנשי רפואה, לאומנים ויוצרים, ולכל אדם המבקש לעצמו סביבת חיים איכותית ותומכת.

במילים אחרות, מישור ההתייחסות הניהולי של עיריות כמו ת"א-יפו, חיפה, ראשון-לציון, אשדוד, הרצליה, באר-שבע וכיוב' הוא לא רק המוכר והידוע בארצנו, אלא המוכר והידוע בערי העולם.

כדי להתמודד עם האתגר הניהולי הזה הערים הגדולות זקוקות לכלי ניהול מודרניים. כאלה המכבדים את הדמוקרטיה והבחירה המקומית, ומאפשרים לערים אלה לפתח ולממש את עצמן קודם כל בזירה המקומית אבל גם כלפי הזירה הבינ"ל, כאמור.

אנו סבורים כי הזדמנות זו, אם תמומש, תשפר לא רק את רמת חייהם של תושבי הערים הגדולות, אלא של כלל תושבי המדינה, התלויים וקשורים בשירותים המטרופוליניים שערים אלה מעניקות לכל דורש – שירותי חינוך, תרבות, עסקים ומסחר ועוד.

### הפרדוקסים הקיימים כיום

אלא שכל אלה אינם מתאפשרים בשל מספר פרדוקסים החונקים כיום את הערים הגדולות בישראל, ואינם מאפשרים את התפתחותן למקום אליו התפתחו מרבית המטרופולינים בעולם. המכנה המשותף לכל הפרדוקסים שיוצגו להלן היא התפיסה, החקיקה וכלי ניהול המנדטוריים המשמשים בסיס להתנהלות השלטון המקומי בישראל מאז 1934 ועד עתה, וכן חוסר הרצון והמוטיבציה של השלטון המרכזי בישראל לעשות את השינוי הנחוץ והמתבקש.

להלן מספר פרדוקסים במצב הקיים היום:

א. **מלוא האחריות, במעט סמכויות:** בעשרים השנים האחרונות מתנערת המדינה ממרבית תחומי אחריותה האזרחיים, והעבירה את הטיפול בנושאים רבים, אזרחיים-לאומיים (חינוך, רווחה, חלקים מתחום איכות סביבה ועוד), לאחריות השלטון המקומי, אך ללא שהעבירה לצד האחריות הזאת גם את מלוא הסמכות (ואף לא את רובה) הדרושה לניהולם התקין של נושאים אלה, וללא שהעבירה את מלוא התקציב הדרוש לכך.

**ב. השלטון המקומי בישראל אינו "שלטון" אמיתי:** במושג 'שלטון' מקופלות שלוש סמכויות יסודיות – 1. הסמכות לקבוע סדר יום ונורמות מחייבות; 2. הסמכות לאכוף אותן; 3. הסמכות להטיל מיסים ולגבותם.

בכל אלה השלטון המקומי מסורס ומוגבל, בדיוק כשהיה כאשר שלט פה הנציב העליון. הסמכות לקבוע נורמות מחייבות מוגבלת בסמכות הוטו של שר הפנים (לשעבר הנציב העליון) לבטל כל חוק עזר עירוני, כמו גם בידה הקלה על ההדק של המערכת השיפוטית במדינת ישראל בביטול חוקי עזר ורגולציה עירונית; סמכות האכיפה מוגבלת גם היא, בכך שסמכויות האכיפה והפיקוח העירוני מוגבלות למספר עבירות מצומצם – עבירות חניה וכד'; גם הסמכות לקבוע מיסים מוגבלת למכשיר הארכאי והמעוות הקרוי "ארנונה", ללא סמכות ישירה של השלטון המקומי לשלוט בו. מכשיר זה תלוי גם הוא באישורם של שרי הפנים והאוצר ושל פקידי משרדם היושבים בירושלים, בכל צעד ושעל, ואינו מאפשר לעירייה להפעיל את שיקול דעתה בעניין.

**ג. עיר גדולה כדין רשות קטנה:** התשתית הסטטוטורית בישראל אינה עושה הבחנה בין רשות בת 5000 תושבים, לבין עיר מטרופולין בעלת חשיבות לאומית, אליה נכנסים מדי יום מיליון בני אדם. המנדט הבריטי, ולאחריו ממשלת ישראל, העמידו לרשות הקטנה ולעיר הגדולה את אותם כלים משפטיים וכלים ניהוליים.

הן הרשות הקטנה, והן עיריות גדולות כמו ת"א, אשדוד, ראשל"צ וחיפה צריכות לקבל את אישורם של פקידי משרדי הממשלה ואת אישור השרים לכל דבר ועניין, למשל:

לאשר חקיקת עזר עירונית; לאשר את תקציב העירייה ושינויים בו במהלך השנה; **לשנות את גובה הארנונה**; **לקבל את אישור השרים על כל עסקה בנכס עירוני**; להגדיל השקעה בתשתיות עירוניות ע"י הגדלת תב"רים; לסלול כביש, להקים ככר, לקבוע תמרווי דרך, רמזורים וכד', להיזיז תחנת אוטובוס, לקבוע נת"צים, להסדיר את התחבורה הציבורית בעיר וכיוב' – נתונים לסמכות הבלעדית של המפקח הארצי על התעבורה, ולעירייה כמעט ואין שום מעמד רשמי בעניין; לקבוע חקיקה מחמירה ולאכוף נושאים של איכות סביבה – ניקיון, ענישת מזהמים וכיוב'; להכריז על חוף כיחוף מוכרז, להקים/להיזיז/להסיר סוכת מציל; להקים תשתיות מתקדמות (סיבים אופטיים, תשתיות אלחוטיות – WiMax וכיוב'); כמעט כל פעולה מנהלית בתחום החינוך, ובמיוחד היסודי ושל חטיבות הביניים, מחויב בקבלת אישורים מפקידי משרד החינוך; ועוד ועוד.

**ד. אחד בפה ואחד בלב:** ראשי הממשלה והשרים לדורותיהם אומרים לנו בכל הזדמנות ובכל נאום עד כמה חשוב השלטון המקומי, ועד כמה הם מסכימים עם הצורך בשינוי המצב הקיים, ועם הצורך בביזור סמכויות מהממשלה לשלטון המקומי. אך בפועל הממשלה פועלת מדי שנה בכיוון הפוך לחלוטין – בכיוון של הלאמה, של ריכוז הסמכויות בחזרה אליה, ושל הצרת צעדי השלטון המקומי. את התופעה הזאת ניתן לראות מדי שנה בחוק ההסדרים ובחוקים נוספים. דוגמאות:

– **בחוק ההסדרים 2007: היוזמה לתיאגוד והלאמת משק המים והביוב** העירוניים בשלב הראשון, מתוך מטרה להפריט תאגידים אלה למגזר העסקי בעוד מספר שנים. (הניסיון בעולם מוכיח שזה כישלון; כוון הפוך לכוון ה"מוצהר" של ביזור סמכויות – ריכוזיות הסמכות אל פקיד ממשלתי; אין הבחנה בין עיר קטנה לגדולה, בין רשות בעייתית לבין עירייה שמנהלת את משק המים שלה באורח תקין ויעיל; נעשה ללא תאום מוקדם עמנו – בכפייה; מובלעת היוזמה זו הגישה התאצ'ריסטית, שחלפה מן העולם, הרואה בשלטון המקומי 'ספק שירותים' ולא 'שלטון' של ממש).

– **בחוק ההסדרים 2006: 1. חלוקת הכנסות של אזורי מסחר עירוניים** - הסמכת שר הפנים להלאים את הכנסות העירייה מאזור מסחר מצליח ולהעביר הכנסות אלה לרשות מקומית אחרת (ההפך מביזור סמכויות; מתן מוטיבציה שלילית לערים טובות להמשיך ולפתח אזורי מסחר מצליחים; מתן מוטיבציה שלילית לרשויות כושלות מלשפר את דרכיהן ולהשקיע בהתייעלות, שיפור ופיתוח מרכזים עירוניים); **2. הטלת היטל הטמנה** - הטלת מס נוסף על

התושבים, שיבוא מכספי הארנונה, וללא שיש כרגע אלטרנטיבות סבירות להטמנה (אין עדיין מספיק מפעלי מחזור בישראל); **3. מימון פרויקט הקו האדום** - האוצר ניסה להטיל עלינו בחוק לממן 15% מעלות הפרויקט + להעניק פטור גורף מארנונה והיטלי השבחה לכל התחנות והאתרים של הרכבת הקלה. הממשלה השתמשה בכוחה לחוקק כדי להפעיל עלינו לחץ וסחיטה; **4. ביזור סמכויות לועדות המקומיות לתכנון ובניה של הערים הגדולות** – לכאורה הממשלה ביקשה לבזר את הסמכויות לועדות המקומיות, אך התנתה זאת למעשה בהסכמה ואישור הועדות המחוזיות, ומובן שאלה אינן מעוניינות לוותר מסמכויותיהן לטובת הועדות המקומיות. במילים אחרות, גם כשהממשלה כבר "יזמה" ביזור סמכויות לערים הגדולות, היא למעה עשתה זאת ב"כאילו"...

– **בחוק ההסדרים 2005:** הממשלה ביקשה להסמיך את שרי הפנים והתחבורה לקבוע את תעריפי החניה בתחומי הרשות המקומית, בכל הדרכים המצויות באזור של תחנות תחבורה ציבורית, וזאת על-אף שמדובר בסמכות קלאסית של העיריות, וללא כל התייעצות עמן. יוזמה זאת נפלה לבסוף בשל ההתנגדות העזה שלנו, אך זה מעיד על היוהרה של הממשלה ופקידיה, ובמיוחד אנשי אגף התקציבים באוצר, שאין להם שום עניין בקידום ביזור סמכויות אמיתי לערים הגדולות.

– **הצעת חוק העיריות החדש:** מדובר בהצעת חוק עליה עבדו צוותים של פורום ה-15 ומשרד הפנים למעלה משלוש שנים. לצערנו, לאחר שהיו הסכמות והבנות בתחומים רבים, לקחו אנשי משרד הפנים את הצעת החוק ושינו אותה כאוות נפשם, והציגו אותה חסרה ומסורסת, ללא כל תאום והסכמה עמנו. הצעת החוק מבקשת לעשות הבחנה בין רשויות מסוגים שונים, וקובעת את קבוצת העיריות העצמאיות כקבוצה האיכות הראשונה במעלה שתזכה למעט יותר סמכויות. התפתחות זו, שעל כיוונה הכללי אנחנו מברכים, מהווה שינוי קטן מדי, בבחינת 'לעג לרש'. הציפייה שלנו היתה שחוק עיריות מודרני יקבע פרק בפני עצמו ל"ערים עצמאיות", ויקבע אותן כמועדון אליו יכולות להצטרף רשויות המתפקדות ברמת ניהול גבוהה. תקוותנו היתה שעיריות אלה יזכו בביזור סמכויות אמיתי, מכל משרדי הממשלה, לרבות בתחומי החינוך, תחבורה, ביטחון פנים ועוד.

#### מה מחייב היום ניהול מודרני של עיר גדולה ומודרנית

כדי שניתן יהיה לספק לתושבי הערים הגדולות איכות חיים טובה ומתקדמת, ועל מנת שנוכל להיות תחרותיים גם ביחס לערים גדולות אחרות בעולם, עלינו לתת את הדעת לאינספור נושאים ותחומים, ולעשות שימוש בכלי ניהול שונים. למשל:

1. גיבוש תכנית אב אסטרטגית ותכניות עבודה רב שנתיות.
2. יצירת מקורות הכנסה ואמצעי מימון חדשים, מתקדמים ומגוונים יותר מזו של ה"ארנונה".
3. גיבוש תכניות תחבורה מתקדמות; הסדרה מחדש, שכלול וגיוון של התחבורה הציבורית בעיר.
4. החלפה ושיקום קבוע ורצוף של התשתיות בעיר, והקמה של תשתיות חדישות ומודרניות יותר – לרבות תשתיות סיבים אופטיים ותשתיות אלחוטיות (WiMax ודומיו).
5. גיבוש תכניות לצמצום פליטת הגזים מרכבים וזהום האוויר בעיר.
6. קידום וחיזוק מערכת החינוך העירונית ומרכזי המחקר והמדע, על מנת שיוכלו להכשיר את דור העתיד של המדענים, החוקרים, אנשי הטכנולוגיה ואנשי הרוח של המחר. מערכת זו צריכה לענות על צרכי התלמיד ולאפשר לו לקחת חלק בעידן המידע בו אנו חיים כבר עתה. היא גם אמורה להכשיר אותו להיות חלק משוק העבודה העתידי, שיהיה שוק פתוח וגלובאלי.
7. תכניות רווחה – לצמצום פערים בין מעמדות, ובין שכונות ואזורים שונים בעיר.
8. פיתוח מרכזים אורבאניים חדשים ושיקום מרכזים ישנים.
9. פיתוח וקידום מרכזי התרבות, האמנות והרוח בעיר.
10. הגברת הביטחון האישי והסדר הציבורי.
11. תאום ושת"פ ברמה מטרופולינית.

ועוד, ועוד...

## מה דרוש לנו כדי לעמוד באתגרים הנ"ל

דרושה לנו תשתית משפטית, כלכלית וניהולית חדשה, שתכלול:

1. **ביזור סמכויות רחב ומקיף מהממשלה**, על משרדיה השונים (חינוך, תחבורה, איכות סביבה, בטחון-פנים, רווחה), לערים הגדולות ולעיריות המתפקדות ברמת ניהול גבוהה, בשלב הראשון.
2. **חוק עיריות חדש**, שיעניק לערים הגדולות מעמד שונה, עם סמכויות רחבות יותר, שיכבד את הסוברניות המקומית ואת זכותה של עיר גדולה לקדם עצמה ולהחליט בענייניה לטובת תושביה ולטובת המטרופולין.
3. **דרוש לנו חופש רב יותר** בקביעת נורמות מחייבות בעיר, בקביעת היעדים, בגיבוש התקציב שלנו, ובהסדרת הארגון, המיסוי העירוני ומקורותיה הכספיים האחרים של העירייה, באופן משוכלל ומתקדם יותר.
4. **דרושה לנו פלטפורמה מטרופולינית**, לצורכי תאום וקידום יוזמות משותפות עם עיריות סמוכות, שתהיה בעלת סמכויות ויכולת לקבל החלטות משותפות.
5. **דרושה לנו תפיסה ממשלתית הרואה בעירייה "שלטון" של ממש**, ומתייחסת אליו כך הלכה למעשה, ושאינה רואה בו כ'ספק שירותים' או כ'חוטב העצים' ושואב המים' של הממשלה.

## היכן נמצא העולם בנושא זה

1. **ארה"ב** - עיר שעומדת בפרמטרים מסוימים זוכה במעמד של "Self-Government City", הכולל סמכויות רבות ורחבות, לרבות הסמכות לחוקק חוקים הנוגדים את החקיקה המדינתית, ובלבד שחקיקה זו תהיה בנושאים המוניציפאליים.
2. **האיחוד האירופי** - כל המדינות החברות באיחוד חתומות על אמנת שטרסבורג משנת 1985 (**European Charter of Local Self-Government**), שבו הן לוקחות על עצמן מחויבות לעידוד וקידום ביזור סמכויות לשלטון המקומי. כל מדינות אירופה שינו, בעקבות האמנה, את החקיקה היסודית בתחום זה, וקבעו את בעקרון של 'שלטון מקומי עצמאי' כאחד מעקרונות היסוד שלהן ושל האיחוד האירופי.
3. **האוי"ם (ארגון הביטאט)** - 'אמנה בינ"ל לשלטון מקומי עצמאי': מאז 1996 מקדם האוי"ם את החתימה על האמנה הבינ"ל לשלטון מקומי עצמאי. למרבה האירוניה, מדינת ישראל חתמה על אמנה זו, אך טרם אישרה אותה בחקיקה ישראלית מתאימה. יתר על כן, ממשלת ישראל הטילה על משרד הבינוי והשיכון לקדם את הנושא בארץ, ולא למשרד הפנים או למשרד ראש הממשלה. מאז '96 ועד עתה לא נעשה דבר בעניין זה מצידה של הממשלה.
4. **מדינות סקנדינביה, יפן, קוריאה, קנדה ועוד** - כנ"ל. מעמד מיוחד, מרחיק לכת בעצמאותו לעיריות גדולות ולרשויות המנוהלות עפ"י מדדי יעילות ותקינות.

\*\*\*\*\*