

# כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה ה-30

30-31 במאי 2023

מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי  
לשלטון המקומי

אריאל פינקלשטיין • יובל ברטוב

טיוטה לדיון

יושבי ראש הכנס: פרופ' קרנית פלוג | פרופ' יוג'ין קנדל  
מנהלת הכנס: דפנה אבירם-ניצן

קרן דליה ואלי  
הורביץ בע"מ



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

## מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי

אריאל פינקלשטיין | יובל ברטוב



## תוכן העניינים

5	מבוא
9	פרק א. מעמדו החוקתי של השלטון המקומי
21	פרק ב. מנגנוני היועצות של השלטון המרכזי בשלטון המקומי
37	פרק ג. מבנה הרגולציה על השלטון המקומי
87	פרק ד. ביזור דיפרנציאלי
119	פרק ה: סיכום והמלצות
126	רשימת המקורות

בשנים האחרונות ישנו עיסוק משמעותי בישראל בשאלת מעמדו של השלטון המקומי. נראה כי על רקע חוסר היציבות המתמשך בשלטון המרכזי וההתנהלות הטובה של הרשויות המקומיות במשבר הקורונה, התבססה בישראל העמדה כי יש לחזק את מעמדן של הרשויות המקומיות נתוני מדד הדמוקרטיה של המכון הישראלי לדמוקרטיה בשנים האחרונות מאששים טענה זו במידה רבה ומצביעים על עלייה הדרגתית באמון הציבור בשלטון המקומי. אף שגם בעבר אמון הציבור בשלטון המרכזי היה גבוה יותר מאשר האמון בכנסת ובממשלה, לאורך השנים הפער העמיק. במדד הדמוקרטיה של שנת 2021 אף נבחנה התמיכה של הציבור בישראל בשלל רפורמות מבניות במערכת השלטון, ומבין כולן נמצא כי הרפורמה בעלת התמיכה הרחבה ביותר היא העברת סמכויות ממשרדי הממשלה לרשויות המקומיות שבה תומך 67% מהציבור לעומת 19% בלבד שמתנגדים.<sup>1</sup> השיח בנושא גם בא לידי ביטוי בשינוי גישה בקרב הממשלה כלפי השלטון המקומי. בנובמבר 2021 התקבלה החלטת ממשלה בנושא "ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת" שהורתה על הקמת ועדה ממשלתית בין-משרדית ועל צוות פנימי במשרד הפנים שיגבשו המלצות בדבר ביזור סמכויות מהממשלה לרשויות המקומיות.<sup>2</sup> באפריל 2022 הוצגו המלצות הצוות והוועדה בכנס שנערך במעמד ראש הממשלה ושרת הפנים, ובנובמבר 2022 פרסם משרד הפנים דוח מפורט יותר בנושא. אף שההמלצות עדיין לא יושמו, גורמים מקצועיים במשרדי הממשלה עדיין פועלים בנושא, ודומה כי עצם החלטת הממשלה והקמת הצוותים משקפים כשלעצמם שינוי מסוים.

השיח הממשלתי והשיח הציבורי עוסקים בשאלת מעמדו של השלטון המקומי אל מול השלטון המרכזי מתוך התמקדות בשאלת חלוקת הסמכויות ואספקת השירותים הציבוריים בין שני רבדי השלטון. דיון מסוג זה הוא מטבעו נקודתי למדי. ואכן, צוותי הממשלה השונים בחנו מאות סמכויות או ממשקים הקיימים כיום בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, וניסו למפות באלו מהם ניתן להעביר סמכויות לשלטון המקומי. הדיון בכל סמכות כזו הוא דיון ספציפי הדורש בדרך כלל מומחיות בנושא הנידון. לדידנו, ישנו צורך לעסוק בשאלות העקרוניות יותר שאינן עוסקות בחלוקת הסמכויות הספציפיות בנושאים כדוגמת חינוך ורווחה, אלא נוגעות למערכת היחסים העקרונית שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי

1 הרמן ואחרים, 2021.

2 החלטת הממשלה מס' 675 מיום 21.11.2021.

כדוגמת ההסדרה החוקתית והחוקית של מערכת היחסים בין רבדי השלטון ומבנה ואופי הרגולציה של השלטון המרכזי על השלטון המקומי. זוהי מטרתו של מחקר זה העוסק במסגרת היחסים שבין השלטון המרכזי והשלטון המקומי, מתוך זווית השוואתית

אופן ההסדרה של מסגרת היחסים מתווה במקרים רבים גם את האופן שבו יחולקו הסמכויות עצמן בין שני רבדי השלטון. כך למשל, שאלות הסמכויות הקונקרטיות נגזרות לא פעם משאלות פרדיגמטיות יותר כדוגמת הקשר בין סמכות לאחריות. כך, קשה לנתק את השאלה האם לשחרר סמכות מסוימת לשלטון המקומי בנושא מסוים מהשאלה הפרדיגמטית בדבר מידת האחריות של הרשות המקומית כאשר היא אינה מתפקדת כיאות, הקשורה למנגנוני ההתערבות של השלטון המרכזי במקרים אלו. ככל שהאחריות התקציבית על כישלון תוטל על המשרד הממשלתי הוא יטען שיש צורך לצמצם ביזור סמכויות לשלטון המקומי. בנוסף, ישנן שאלות תשתיות שמעסיקות את משרדי הממשלה השונים ובהן האם ועד כמה לבזר סמכויות באופן דיפרנציאלי בין רשויות ומה יהיה אופי הרגולציה שיתבצע לאחר הביזור. מדובר למעשה בשאלות תשתיות על היחס שבין רבדי השלטון החורגות מהדיון בביזור של סמכות ספציפית.

שאלת היחסים בין רבדי השלטון מערבת בתוכה היבטים נורמטיביים – עד כמה ראוי לחזק את השלטון המקומי כגוף דמוקרטי המבטא את רצון התושבים – לצד היבטים הנוגעים ליעילות ואפקטיביות – כיצד השירותים הציבוריים יסופקו באופן הטוב ביותר לתושב/אזרח. השיח הציבורי והממשלתי בישראל בנושא זה ממוקדים בעיקר בהיבטי היעילות והאפקטיביות, אך אנו סבורים שבמוקד הדיון על מסגרת היחסים ראוי להציב דווקא את השאלה הנורמטיבית, כמקובל בעולם הדמוקרטי המפותח. במחקר זה נבקש לבחון את שאלת מסגרת היחסים בין רבדי השלטון בישראל על בסיס סקירה השוואתית המתמקדת באופן שבו מדינות דמוקרטיות מפותחות בעולם בוחרות לעצב את מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. מטרתה של הסקירה ההשוואתית היא להציג את המודלים השונים שבו מיישמות דמוקרטיות שונות את העקרונות התיאורטיים בנושא. ההשוואה למדינות אחרות מאפשרת להבין בצורה טובה יותר את מאפייני המודל הישראלי, ומסייעת לחשוב על מודלים חדשים שניתן ליישם בישראל.

בהקשר זה מעניין לציין כבר בפתח הדברים כי השיח הפוליטי והציבורי בישראל בשנים האחרונות, ובפרט בתקופה האחרונה, עוסק ללא הרף בטענות בדבר הצורך להסדיר מחדש את מסגרת היחסים בין רשויות השלטון בישראל ומערכת האיזונים ביניהן, על מנת למנוע ריכוז של כוח מופרז בידי אחת מן הרשויות הללו. אלא שהדיון ממוקד כולו בהסדרת היחסים שבין שלוש הרשויות שבזירה הארצית-אופקית: המחוקקת, המבצעת והשופטת.

שאלת מסגרת היחסים האנכית בין רבדי השלטון הארצי ובין השלטון המקומי נעדרת לחלוטין משיח ביזור הכוח בישראל. לשם השוואה, במבוא לאמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי נכתב כי "שמירת הממשל העצמי המקומי וחזקו במדינות אירופה השונות יהוו תרומה חשובה להקמת אירופה המבוססת על עקרונות הדמוקרטיה וביזור הכוח".

בהתאם למבנה מערכת השלטון בישראל, המחקר ממוקד במסגרת היחסים שבין השלטון המרכזי והשלטון המקומי, ולא עוסק ברבדי ביניים שלטוניים כדוגמת מחוזות, רבדים אזוריים או קנטונים, הנהוגים בחלק מהמדינות הדמוקרטיות. אמנם בעשור האחרון הוקמו בישראל אשכולות אזוריים המבוססים על שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות, אך במצב הנוכחי לא מדובר ברובד שלטוני נפרד ולכן גם אנו לא מתייחסים אליהם באופן שיטתי, אף כי במספר מקומות במסמך נתייחס להיבטים הקשורים אליהם.

במסגרת כתיבת המחקר הצגנו את עיקרי הממצאים בפני צוות חשיבה רב מגזרי, שחבריו העירו הערות וסייעו בתובנות. במפגשי הצוות נטלו חלק אדית בר (מרכז בלומברג סגול למנהיגות עירונית), חנה ציבין (משרד ראש הממשלה), איתמר בן ישראל (משרד ראש הממשלה), רותם ברמלי (משרד האוצר) עינת פלינט (מרכז השלטון המקומי), יהודה שוויגר (מיום מקום, מעוז), דן סממה (פנימה), קרן דורון־כץ (גוינט אלכא) ומלי טופצ'אשוילי (תנועה ישראלית). תודתנו נתונה להם על הסיוע, אף שכמובן הממצאים, הניתוח וההמלצות הסופיים הינם באחריותנו בלבד. תודתנו נתונה גם לדניאל שורצשטיין על הסיוע באיסוף הנתונים והמידע לצורך המחקר.

## מתודולוגיה

לצורך המחקר ההשוואתי נעשה שימוש במגוון רחב של מקורות מידע, וכאן ברצוננו להרחיב על כמה מהמרכזיים שבהם.

במסגרת המחקר נעשה שימוש משמעותי במסמך שחובר בשנת 1985 בשם האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי.<sup>3</sup> אמנה זו היא מיסודה של מועצת אירופה (Council of Europe), ארגון בינלאומי הפועל למען שיתוף פעולה בין מדינות אירופה. חשוב להבהיר שזהו ארגון נפרד לחלוטין מהאיחוד האירופי. באיחוד האירופי חברות 27 מדינות מאירופה ואילו במועצת אירופה חברות כל 46 מדינות אירופה. ישראל היא אחת מתוך שש מדינות שיש להן מעמד כללי של מדינה משקיפה במועצת אירופה או משקיפה באספה

הפרלמנטרית של המועצה. על האמנה חתומות כיום כל מדינות אירופה (אף שיש בהן כאלה שלא אשררו סעיפים בודדים באמנה), והיא כוללת התייחסות עקרונית נורמטיבית למערכת היחסים הראויה בין רבדי השלטון. קונגרס הרשויות המקומיות והאזריות של מועצת אירופה עורך ניטור שוטף אחר יישום האמנה במדינות אירופה השונות, והשתמשו גם במידע על המדינות וגם בדוחות הניטור שמפרסם ארגון זה (מדובר במידע המתפרסם באופן שוטף באתר האינטרנט של הארגון ולא בפרסומים רשמיים).<sup>4</sup> בשנים 1999-1999 הכין האו"ם טיוטה לאומית לשלטון עצמי מקומי ואף קיים דיונים לגביה. אמנה זו היא למעשה הרחבה של האמנה האירופית, ואף שהיא נשארה ברמת הטיוטה, היא הייתה הבסיס להתנעת מהלכים של האו"ם לקידום ביזור.<sup>5</sup>

בנוסף, עשינו שימוש נרחב במדד האוטונומיה המקומית (LAI) שבו שותף האיחוד האירופי.<sup>6</sup> מדד זה בוחן באמצעות פרמטרים רבים את היקף האוטונומיה שלה זוכות הרשויות המקומיות במדינות שונות. הנתונים העדכניים ביותר של מדד זה הינם לשנת 2020. בעבר המדד בחן רק את מדינות האיחוד האירופי, אך בשנים האחרונות הוא התרחב, והוא כולל כיום גם את ישראל, ובסך הכול המחקר כולל 57 מדינות. לצורך ההשוואה בחרנו להתמקד רק במדינות החברות באיחוד האירופי ו/או בארגון OECD. נכון לשנת 2020 המחקר בחן את כל המדינות החברות בשני ארגונים אלו מלבד ניוזילנד<sup>7</sup> כך שמספר המדינות הכולל שבחנו על בסיס מדד זה עומד על 41, מתוכן 27 מדינות חברות באיחוד האירופי ו-36 חברות בארגון OECD (רבות מהמדינות חברות בשני הארגונים). למדד זה מצורפים גם דברי הסבר המפרטים בקצרה את הסיבות לניקוד שקיבלה כל מדינה בכל פרמטר, ולצורך המחקר נעשה גם שימוש בדברי ההסבר הללו.<sup>8</sup>

4 [www.congress-monitoring.eu/en](http://www.congress-monitoring.eu/en)

5 UN (2009)

6 הגרסה המקורית של מדד זה (LAI 1.0) שנערכה בשנים 2014-2015 נרכשה על ידי האיחוד האירופי והגרסה השנייה (LAI 2.0). שני הספרים המרכזים את הממצאים העיקריים העולים מהמדד אף פורסמו בהוצאות האיחוד האירופי.

7 קוסטה ריקה הצטרפה לארגון OECD רק בשנת 2021, והיא אינה כלולה במדד.

8 בכל אינדיקטור במדד זה ניתן ניקוד הנע בין 0 ל-3 או בין 0 ל-4 בהתאם לשלוש או ארבע קטגוריות שנקבעו. כלל, מרבית המדינות זכו לניקוד עגול באינדיקטורים השונים, אך לעתים יש מדינות שקיבלו ניקוד שאינו עגול, בשל מצב ביניים בין הקטגוריות השונות, או בשל כך שמדובר במדינה פדרלית שקיימת בה שונות בין הרשויות המקומיות באזורים שונים. על מנת להציג את הדברים באופן נוח ופשוט "עייגלנו" את הניקוד למעלה או למטה (למשל: מדינה שקיבלה ניקוד 0.7 במדד מסוים נחשבת כמדינה בניקוד 1), מלבד באינדיקטור אחד שבו הניקוד של ישראל היה בדיוק 0.5, ולכן בו הצגנו את הניקוד על כלל המדינות כשהוא מעוגל למספרים חזיים (0.5, 1.5 וכן הלאה).

## פרק א. מעמדו החוקתי של השלטון המקומי

### אופן הסדרת מעמדו של השלטון המקומי

מרבית המדינות המערביות מתייחסות במסמכים החוקתיים שלהן למעמדו של השלטון המקומי. עיון בחוקות של כלל המדינות החברות באיחוד האירופי ו/או בארגון OECD מעלה כי מבין 43 מדינות ב־36% (84%) ישנם פרקים, או לכל הפחות סעיפים בודדים, המתייחסים למעמדו של השלטון המקומי. מבין שבע המדינות שלא התייחסו לשלטון המקומי במסמכים החוקתיים, לשתיים אין כלל חוקה או חוקי יסוד (בריטניה וניו־זילנד) ושלוש הן מדינות פדרליות (ארצות הברית, קנדה, אוסטרליה) שבהן חלק מהחוקות של המדינות המשתייכות אליהן קיימת התייחסות חוקתית לשלטון המקומי (לצד זאת, בשש מדינות פדרליות אחרות החברות באיחוד האירופי ו/או ב־OECD ישנה התייחסות בחוקה המשותפת של המדינה למעמד השלטון המקומי). כך, שתי המדינות הלא פדרליות היחידות החברות באיחוד האירופי ו/או ב־OECD שיש להן חוקה או חוקי יסוד ואין בהם התייחסות למעמדו של השלטון המקומי הן ישראל ונורווגיה.<sup>9</sup>

כך, לישראל אין חוקה ואין כל חוק יסוד העוסק במעמדו של השלטון המקומי. בשלושה חוקי יסוד בישראל יש אמנם התייחסות לשלטון המקומי, אך אלו הן התייחסויות אגביות ובכולן הדבר נוגע לתחולת סמכויות של גורמי ממשל בשלטון המרכזי (הכנסת, מבקר המדינה ובג"ץ) על השלטון המקומי: סעיף 21 לחוק יסוד: הכנסת, מעניק סמכות לוועדות הכנסת לזמן לדין נושאי משרה ברשות מקומית ולחייבם למסור מידע; סעיף 2 לחוק יסוד: מבקר המדינה, מסמיך את מבקר המדינה לערוך ביקורת על הרשויות המקומיות; וסעיף 15 לחוק יסוד: השפיטה, מסמיך את בג"ץ לתת צווים לרשויות מקומיות. כל ההתייחסויות הללו הינן עקיפות ולא עוסקות כלל בהיבטים של מעמדו החוקתי של השלטון המקומי.

יתרה מכך, החקיקה המרכזית המסדירה את אופן פעילותן וסמכויותיהן של הרשויות המקומיות היא חקיקה מתקופת המנדט הבריטי: פקודת העיריות שנחקקה בשנת 1934,

9 עם זאת, בפרק השלישי בחוקת נורווגיה העוסק ב"זכויות האזרח וכוח המחוקק" קובע הסעיף הראשון (49) כי "להושבים יש את הזכות לנהל את העניינים המקומיים באמצעות גופים מקומיים שנבחרו באופן דמוקרטי. הוראות ספציפיות לגבי הרמה המקומית שנבחרה באופן דמוקרטי ייקבעו בחוק" (תרגום שלנו). ניתן אולי לראות בסעיף זה התייחסות כללית לשלטון המקומי.

ופקודת המועצות המקומיות שנחקקה בשנת 1921 והוחלפה בשנת 1941. פקודות אלו כמובן עברו תיקונים רבים במהלך השנים, אך לא נערך בהן שינוי חקיקה רוחבי עקרוני. בשנת 2007 נעשה הניסיון המשמעותי ביותר לשינוי חקיקה רוחבי, אז הוגשה הצעת חוק העריות החדש שביקשה לקדם שינויי מדיניות וליצור מסגרת חוקית ברורה ואחידה לשלטון המקומי בישראל. ההצעה עברה בכנסת בקריאה ראשונה, אך לא התקדמה מעבר לכך, וירדה מסדר היום הציבורי.

## עיגון עיקרון האוטונומיה המקומית בחוקה ובחקיקה

בספרות המחקרית התיאורטית קיימות שתי תפיסות מרכזיות המבטאות שני קטבים ביחס למעמדו ומהותו של השלטון המקומי:<sup>10</sup>

- **זרוע של המדינה.** לפי תפיסה זו השלטון המקומי הוא זרוע של המדינה והממשל המרכזי. היות שהמדינה אינה יכולה לנהל ביעילות את כל ענייניהם של אזרחיה היא מאצילה חלק מסמכויותיה לשלטון המקומי ומפקחת על פעולותיו. במסגרת זו הרשויות המקומיות מספקות שירותים ואכיפה שלטונית מטעם המדינה.

- **ממשל עצמי מקומי.** התפיסה ההופכית רואה את השלטון המקומי כמסגרת לניהול עצמי של הקהילה. תפיסה זו מבוססת על ההכרה שלכל קהילה יש צרכים מקומיים ייחודיים משלה והזכות לממשם. לפיכך היא מבחינה בין קהילות מקומיות שונות בהתאם למאפיינים הייחודיים להן – אזור יישובן, גודלן, הרכב האוכלוסייה המקומית וכדומה – והיא פתוחה לגיוון במדיניות שלהן ואף באופן הארגון שלהן. כפי שאראה להלן, תפיסה זו התחזקה מאוד בעשורים האחרונים במדינות הדמוקרטיות.

מובן שבפועל לא כל מדינה מאמצת את אחת התפיסות באופן מוחלט, והן יכולות להתקיים יחד בדגשים ובמינונים שונים. בסעיף זה נבקש לבחון עד כמה מדינות נוהגות לעגן את העיקרון של מעמדו של השלטון המקומי כממשל עצמי מקומי במערכת החוקתית והחוקית שלהן.

10 לוי ושריג, 2014. למעשה, ישנה גם תפיסה שלישית הרואה את הרשות המקומית כתאגיד שירותים, אך היא פחות דומיננטית וגם לא מצויה על הציר שבין שתי התפיסות הקוטביות הנזכרות.

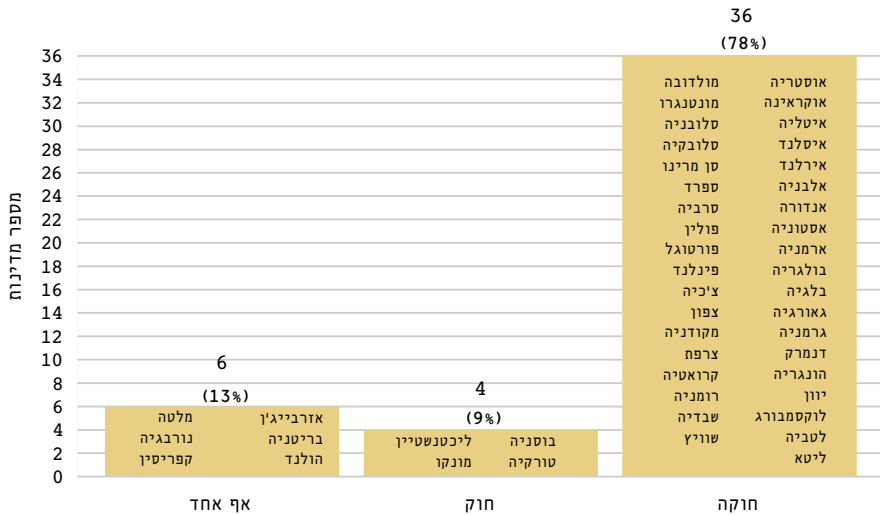
במבוא לאמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי, שעליה כאמור חתמו כל מדינות אירופה, מפורטים המניעים ליצירת האמנה והעקרונות שעליהם מתחייבות המדינות החתומות על האמנה. בין עקרונות אלו מצהירות המדיניות החתומות כי "הרשויות המקומיות הינן אחד היסודות העיקריים של כל משטר דמוקרטי" וכן ש"הגנה על הממשל העצמי המקומי וחיזוקו במדינות אירופה השונות יהוו תרומה חשובה להקמת אירופה המבוססת על עקרונות הדמוקרטיה וביזור הכוח". החלק המסכם של המבוא מבהיר כי סעיפי האמנה הן הדרך לשמור על עקרונות אלו והם נועדו לתמוך ב"קיום רשויות מקומיות אשר להן גופים לקבלת החלטות שהוקמו באופן דמוקרטי ובעלות מידה רבה של אוטונומיה ביחס לתחומי אחריותן, לדרכים ולאמצעים למימוש תחומי אחריות אלה ולמשאבים הנדרשים להגשמתם".<sup>11</sup>

דברי ההקדמה הללו מבטאים את התפיסה בדבר הצורך בשמירה על האוטונומיה של השלטון המקומי, ולמעשה, הדבר עולה כבר משמה של האמנה שהוסיף את המילה "עצמי" לביטוי שלטון מקומי (באנגלית: Local Self-Government). סעיף 2, הסעיף האופרטיבי הראשון באמנה, מתייחס לעיגון עיקרון זה בחוקי המדינה. כותרת הסעיף היא "בסיס חוקתי ומשפטי לשלטון עצמי מקומי", ונכתב בו כי "העיקרון של ממשל עצמי מקומי יוכר בחקיקה של המדינות, וכשניתן הדבר – אף בחוקה".<sup>12</sup> תרשים 1 מציג מידע על עיגון עיקרון זה במדינות אירופה.

11 דרי, 1997: 73-74.

12 שם: 74.

**תרשים 1**  
**עיגון עקרון הממשל העצמי המקומי (יישום סעיף 2 באמנה האירופית),**  
**מדינות אירופה, 2022**

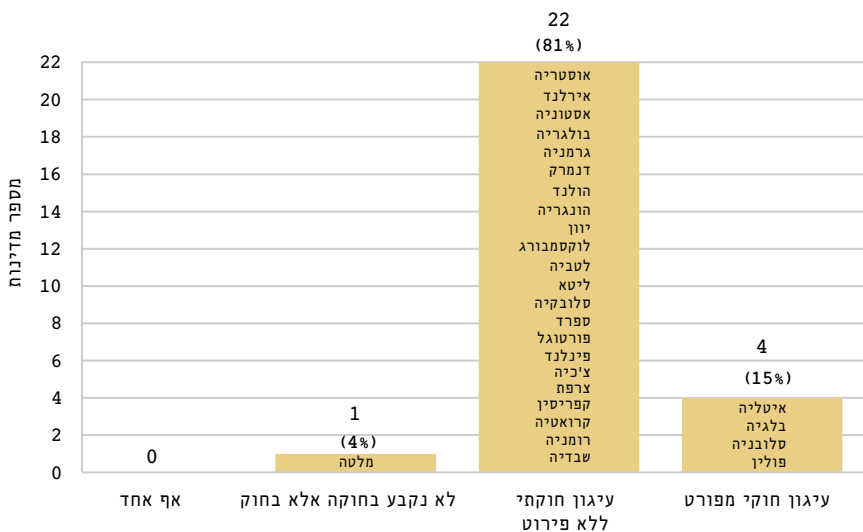


מקור: עיבודי המחברים לנחוני קונגרס הרשויות המקומיות והאזוריות של מועצת אירופה

מתוך 46 מדינות אירופה, ב־36 מדינות (78%) מעוגן עיקרון האוטונומיה המקומי בחוקה ובעוד ארבע מדינות (9%) הוא מעוגן בחקיקה (9%). מנגד, רק שש מדינות באירופה (אזרבייג'ן, בריטניה, הולנד, מלטה, נורווגיה וקפריסין) לא עיגנו את העיקרון הזה במערכת החוקית שלהן.

מדד מקביל שערך האיחוד האירופי בשם "מדד הביזור" (Decentralization Index), בוחר את עיגון עיקרון הממשל העצמי המקומי באופן מעמיק יותר ומבחין בין: עיגון חוקתי ללא פירוט – מצב בו עקרון הממשל העצמי המקומי מעוגן בחוקה אך ללא פרטים, ובין עיגון חוקתי מפורט – מצב בו החוקה חורגת מעצם ההכרה בעקרון הממשל העצמי המקומי ומגדירה סמכויות, היקף או היבטים נוספים הרלוונטיים לעיגון האוטונומיה של השלטון המקומי. תרשים 2 מציג ממצאי המדד.

**תרשים 2**  
**הבסיס החוקי/חוקתי לממשל העצמי המקומי -**  
**מדינות האיחוד האירופי**



מקור: עיבודי המחברים למדד הביזור (Decentralization Index) של האיחוד האירופי.

בדיקת האיחוד האירופי מעלה כי כל 27 מדינות האיחוד עיגנו את עיקרון האוטונומיה של השלטון המקומי: 26 עשו זאת בחוקה, ומתוכן ארבע מדינות (איטליה, בלגיה, סלובניה ופולין) אף הרחיבו ופירטו על עיקרון זה בחוקה שלהן.<sup>13</sup> ניתן לראות שמבין כלל מדינות האיחוד האירופי ישנה רק מדינה אחת (מלטה) שלא הגדירה את הבסיס לממשל העצמי המקומי בחוקה, אך גם היא עשתה זאת בחוק.<sup>14</sup>

13 בניגוד לחוקרי מועצת אירופה, חוקרי האיחוד האירופי טוענים כי הטקסט המופיע בחוקה של הולנד ובחוק השלטון המקומי של מלטה נחשבים כמגדירים את הזכות של השלטון המקומי לאוטונומיה.

14 הסיווג במדד זה לא תואם לחלוטין את הסיווג במדד הקודם, בשל הבדלים במדידה, אך נראה שההבדלים מינוריים.

גם בנושא זה ישראל חריגה מאוד ביחס למקובל בעולם המערבי. עיקרון השלטון המקומי העצמי לא מעוגן בישראל כלל, לא בחוקי היסוד ולא בחקיקה רגילה. פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות לא מתייחסות כלל לצורך לשמור על האוטונומיה של השלטון המקומי.

מעניין שגם בהצעה המשמעותית ביותר לחוקה שהוצעה בישראל, הצעת "חוקה בהסכמה" (2005) יש פרק העוסק בשלטון המקומי, אך אין בו התייחסות לאוטונומיה של השלטון המקומי. להפך, הסעיף הראשון בפרק העוסק בשלטון המקומי קובע כי "הרשויות המקומיות ינהלו את ענייני הציבור המקומי לטובת תושביהן תוך כדי התחשבות בטובת הציבור הכללי ובכפוף למדיניות הממשלה בתחומים שייקבעו בחוק".<sup>15</sup> דברים אלו מצביעים דווקא על כפיפותו של השלטון המקומי למדיניותה של הממשלה, ההפך מתפיסת השלטון המקומי העצמי. נראה כי יש בכך כדי לשקף את התפיסה הדומיננטית בישראל הנוטה לראות בשלטון המקומי זרוע של השלטון המרכזי, תפיסה שהינה כאמור חריגה בהשוואה לעולם הדמוקרטי המפותח.<sup>16</sup>

## הגנה משפטית על האוטונומיה המקומית

עיון האוטונומיה המקומית בחוקה ובחקיקה מהווה בסיס לכך שהערכאות השיפוטיות במדינה יוכלו לשמור על האוטונומיה של הרשויות. אחד הפרמטרים במדד האוטונומיה המקומית (LAI) הוא "הגנה חוקית" והוא בוחן את "קיומם של אמצעים חוקתיים או משפטיים לשמירה על אוטונומיה מקומית". מדד זה מורכב מציון הנע בין 0 ל-3 והוא בוחן את התקנות הסטטוטוריות המגנות על האוטונומיה המקומית, את היכולת של רשויות מקומיות לערער בפני ערכאות שיפוטיות על החלטות שהתקבלו בשלטון המרכזי בנוגע אליהן ואת היקף ההתערבות של בתי המשפט בהחלטות השלטון המרכזי מטעמים של פגיעה באוטונומיה המקומית. תרשים 3 מציג מידע על ההגנה החוקית/משפטית

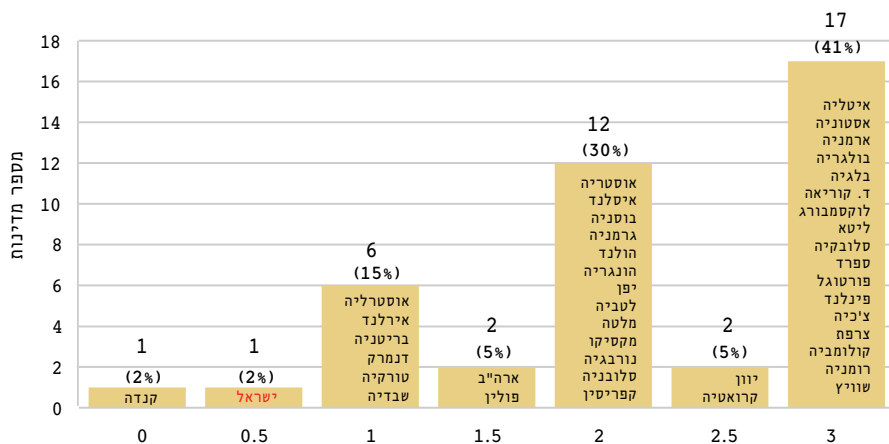
15 המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2005:130.

16 על הדיונים בדבר מעמדו החוקתי של השלטון המקומי שקדמו להכנת מסמך "חוקה בהסכמה" ניתן ללמוד מהמסמך המסכם את הכינוס השמיני של המועצה הציבורית של המכון הישראלי לדמוקרטיה, שבו הוצגו עמדות מגוונות ביחס לאוטונומיה של השלטון המקומי. ראו: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002.

על השלטון המקומי מתוך מדד האוטונומיה המקומית (LAI) במדינות האיחוד האירופי ו/או OECD.

### חרשים 3

הגנה חוקית/משפטית על השלטון המקומי: מדד האוטונומיה המקומית (LAI) – מדינות החברות באיחוד האירופי ו/או OECD, 2020



מקור: עיבודי המחברים לנחוני מדד האוטונומיה המקומית (LAI).

הציון של ישראל במדד זה עמד על 0.5 (מתוך 3) כך שמבין 41 מדינות האיחוד האירופי ו/או OECD שנמדדו נמצא שרק קנדה קיבלה ציון נמוך מישראל. 17 מהמדינות (41%) זכו לציון של 3, ועוד 14 מדינות (34%) זכו לציון של 2 או 2.5. בנוגע לישראל ציינו החוקרים בדברי ההסבר המצורפים למדד כי אף שלרשויות מקומיות בישראל הזכות לפנות לבג"ץ כנגד החלטות של הממשלה, הרי ש"בית המשפט יתערב לעיתים רחוקות בשיקולי מדיניות, והוא יבטל החלטת שר בעיקר אם לא נשמרו הליכים פורמליים או שהחלטה נבעה באופן מובהק משיקולים פסולים".<sup>17</sup>

נראה שניתוח של המבנה החוקי ושל פסיקות בג"ץ בעניין מעמד השלטון המקומי אכן מוביל למסקנה זו. כך למשל, במבוא לספרו המקיף "דיני רשויות מקומיות" כתב השופט אליהו וינוגרד כך על המסגרת החוקית של השלטון המקומי בישראל:

השימוש בביטוי "שלטון מקומי" יוצר מעין פרדוקס. השימוש במלה "שלטון" יוצא מנקודת הנחה של קיום שלטון מרכזי, המעניק סמכויות לשלטון המקומי, סמכויות העושות את השלטון המקומי לחפשי ובלתי-תלוי בשלטון המרכזי באותם תחומים, ואולם, כידוע, אין הרשויות המקומיות בארץ חפשיות ובלתי תלויות כמעט באף תחום מתחומי פעולותיהן.<sup>18</sup>

חוקרי משפט אחרים ביקשו לבחון את קיומו של עיקרון האוטונומיה של השלטון המקומי בישראל מתוך פסיקותיו של בית המשפט העליון. הם הראו כי לצד פסיקות שבהן בית המשפט מצהיר על חשיבות האוטונומיה ושמירה על מעמדו העצמאי של השלטון המקומי, בפסיקות אחרות היחס לשלטון המקומי הוא כאל זרוע ביצועית של השלטון המרכזי. יששכר רוזן-צבי טען כי למעשה שתי הגישות מתקיימות במקביל בפסיקות, אך העמדה הדומיננטית יותר בפסיקה היא גישת הזרוע הביצועית:

מקריאת פסקי-דין אלה עולה כי מקור כוחן של הרשויות המקומיות אינו רצון התושבים המקומיים, אלא השלטון המרכזי, באמצעות החקיקה. הרשויות המקומיות עומדות חסרות-אונים ואינן רשאיות לפעול לטובת תושביהן בלא הסמכה מפורשת בחוק. תפיסת השלטון המקומי העומדת אס־כן בבסיס החלטות אלה היא זו המלאכותית, שעל-פיה הרשויות המקומיות אינן אלא זרוע ביצועית של המדינה, הקיימות בחסדה ולצורך נוחיותה המנהלתית.<sup>19</sup>

לעומת זאת יש המבקשים לעמוד על הפערים בין פסקי הדין של בג"ץ בנושא באמצעות הרמוניזציה, חלקית לפחות. נחמיה אבנרי טען כי בכל הנוגע לסמכויות הרשויות המקומיות הגישה הדומיננטית בפסיקה מתייחס לרשויות המקומיות כאל קבלן משנה זרוע ביצוע של המדינה, בעוד שהפסיקות המדגישות את עיקרון האוטונומיה המקומית מתייחסות

18 וינוגרד, 2010: 3.

19 רוזן צבי, 2004: 444.

בעיקר לחסינות, הגנה מפני פיקוח והתערבות חיצוניים. אבנרי ציין ש"עקרון האוטונומיה המקומית נזכר בעיקר אגב ציון המגבלות החלות על העיקרון וההסתייגויות ממנו", ונראה שגם מכך ניתן לעמוד על חולשתו של עיקרון זה בפסיקות בית המשפט בישראל.<sup>20</sup> לעומתו, מורן נגיד סבורה שתפיסת האוטונומיה המקומית בפסיקת בתי המשפט רחבה יותר. לדבריה, השוני הרטורי והמושגי העולה מפסקי הדין מקורו בהבחנה בין עניינים המזוהים עם תפקידה המוסדי-ביצועי של הרשות המקומית – תפקיד המציב אותה במבנה היררכי המעניק עדיפות יחסית לשלטון המרכזי לבין עניינים מקומיים המזוהים עם האינטרסים, ההעדפות והזכויות הפוליטיים הייחודיים של התושבים המקומיים. עם זאת, גם נגיד הסכימה כי התפיסה האוטונומית העולה בפסקי הדין סותרת את מרבית ההסדרים החוקיים והפוליטיים הקיימים, המנציחים את מעמדו של השלטון המקומי כזרוע ביצוע של השלטון המרכזי.<sup>21</sup>

על כל פנים, ברור לחלוטין כי עיקרון האוטונומיה המקומית אינו מעוגן בחוקי היסוד ובחוק הישראלי. המחלוקת על כך בפסיקה מלמדת כשלעצמה עד כמה עיקרון זה אינו מובן מאליו בישראל. כפי שהראינו, הגישה הדומיננטית במחקר המשפט בישראל הוא שהמנגנון ההסדרי הקיים בישראל נוטה יותר לעמדה המנוגדת לעקרון האוטונומיה המקומית, ונוטה יותר לראות את השלטון המקומי כזרוע ביצועית של השלטון המרכזי. למעשה, בהמשכו של מחקר זה נעמוד על כמה היבטים הממחישים זאת.

## מרחב הפעולה של השלטון המקומי: בין אולטרה וירס לכושר כללי

כאמור, במחקר זה איננו עוסקים כלל בחלוקת הסמכויות שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, אך בכל זאת ראוי לבחון מה הם גבולות סמכות הפעולה של השלטון המקומי, לא בהיבט של חלוקת סמכויות, אלא בשאלה עד כמה הוא רשאי לפעול באופן עצמאי. בהקשר של המעמד החוקתי של השלטון המקומי במדינות שונות נהוג להתייחס למושגים שהפכו למרכזיים ביחסים בין רבדי השלטון השונים: עקרון החריגה מן הסמכות או "אולטרה וירס" (Ultra Vires; בתרגום מילולי: "מעבר לכוחות") ועקרון הסמכות הכללית

20 אבנרי, 2020: 166-167.

21 נגיד, 2021.

או "כושר כללי" (General Competence). על פי עיקרון האולטרה וירס אין לרשויות המקומיות סמכות חוקית מעבר לזו שמעניק להן החוק. הן יכולות לעשות רק מה שמתיר להן החוק, ואינן יכולות לעשות את מה שאין החוק מתיר במפורש. אם הרשויות יפעלו מחוץ לגבולות שהתווה החוק, יהיו מעשיהן חסרי תוקף. מנגד, עקרון הכושר כללי מעניק לרשויות המקומיות זכות ליזום ולפעול בכל תחום הנוגע לקהילה המקומית, ובלבד שלא תהיה בכך הפרה ברורה של חוק האוסר זאת במפורש. דוקטרינה זאת מבטאת תפיסה ברורה של אוטונומיה מקומית מכיוון שהיא דוגלת בתפיסה שהרשות המקומית היא ישות הנושאת בסמכות ובאחריות פוליטית, וזכאית ואף חייבת לפעול לשם קידום רווחת התושבים החיים בתחומה.<sup>22</sup> במלים אחרות, בתפיסה זו מקור הסמכות של התושבים נובע "מלמטה" מהתושבים, ולא "מלמעלה" מהשלטון המרכזי.

סעיף 4.2 לאמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי קובע כי "לרשויות המקומיות יינתן שיקול דעת מלא, בכפוף לחוק, להפעיל יזמה בכל נושא שאינו מעבר לתחום מומחיותן ושלא הופקד בידי רשות אחרת".<sup>23</sup> סעיף זה קרוב במידה רבה לעיקרון כושר כללי שהוזכר. על פי בדיקת מועצת אירופה, ב־27 מדינות אירופיות סעיף זה מיושם באופן מלא (63%), בשש מדינות הוא מיושם באופן חלקי (14%), ובעשר מדינות הוא אינו מיושם (23%).<sup>24</sup>

מדד האוטונומיה המקומית בחן נושא זה באופן מעט שונה, המאפשר לבחון את הגיוון בין המדינות באופן מדויק יותר. במדד זה סווגו המדינות לארבע קטגוריות: הרשויות המקומיות רשאיות לבצע רק פעולות שהן מחויבות בהן (דירוג 0); הרשויות המקומיות רשאיות לבצע פעולות מתוך היקף מצומצם מאוד ומוגדר מראש (דירוג 1); הרשויות המקומיות רשאיות לבצע פעולות מתוך מגוון רחב ומוגדר מראש (דירוג 2); הרשויות המקומיות חופשיות לבצע פעולות חדשות ככל שפעולות אלו לא הוגדרו לרמות שלטון אחרות (דירוג 3). בתרשים 4 הבא מופיע פירוט מדינות האיחוד האירופי ו־OECD בקריטריון זה במדד.

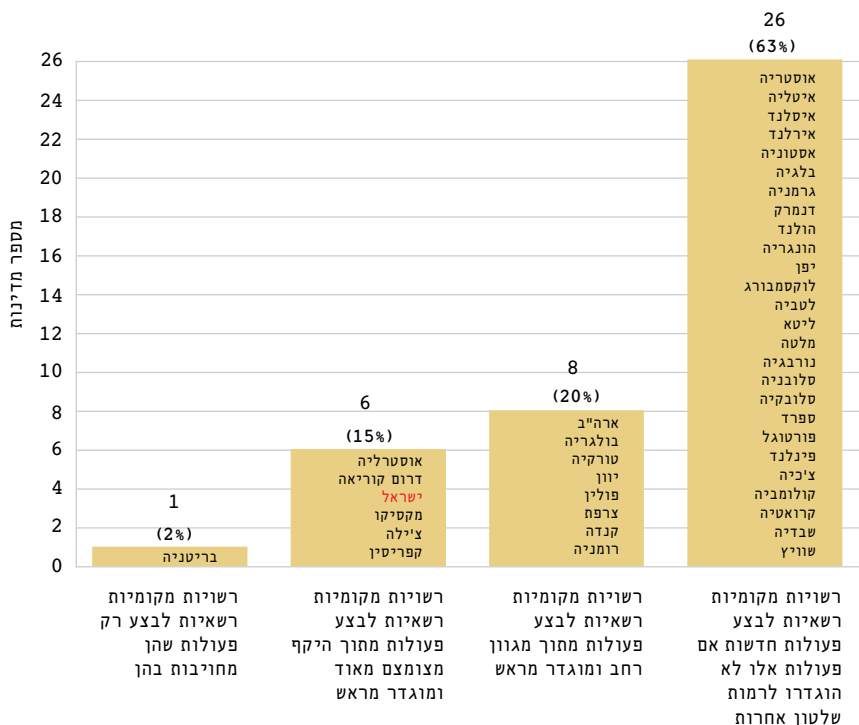
22 מנחין, 2014: 48.

23 דרי, 1997: 74.

24 בשלוש מדינות לא ניתן ציון כלל ביחס לסעיף זה.

**תרשים 4**

**המידה שבה השלטון המקומי רשאי להחליט על פעולות שהוא רוצה לבצע -  
מדד האוטונומיה המקומית (LAI) - מדינות החברות באיחוד האירופי  
ו/או ב-OECD, 2020**



מקור: עיבודי המחברים למחנני מדד האוטונומיה המקומית (LAI).

רוב מדינות האיחוד האירופי וה-OECD הן מדינות בדירוג הגבוה ביותר, כך שהרשויות המקומיות בהן רשאיות לבצע פעולות על פי החלטתן ככל שאלו אינם תפקידים שהוגדרו במפורש לרשות שלטונית אחרת. לצד זאת, בקבוצה גדולה נוספת של מדינות, הרשויות המקומיות אמנם תחומות בפעולות שהן רשאיות לבצע אך יש להן מגוון רחב מאוד של פעולות. רק שבע מדינות מבין מדינות האיחוד האירופי וה-OECD (17%) הינן בדירוג הנמוך של 0 או 1, וישראל היא אחת מהן. מבין אלו, רק בבריטניה הרשויות המקומיות

רשאיות לבצע רק פעולות שהן מחויבות בהן, ואילו ביתר שש המדינות יש לרשויות המקומיות גמישות מעבר לחובתן אך היא מצומצמת מאוד.

למעשה, חוקרים שונים עמדו על כך שעקרון האולטרה וירס רווח בבריטניה ובישראל בעוד שברוב המדינות הדמוקרטיות רווח עיקרון כושר כללי,<sup>25</sup> וממצאי מדד זה תואמים לכך. עיקרון זה נקבע בפסיקת בית המשפט העליון, כבר בראשית שנות ה־50:

בבואנו לשקול אם דבר מסויים חורג מסמכויות המועצה אם לא, המבחן אינו, אם פקודת העיריות אוסרת את הדבר, בפירוש או מכללא, אלא אם הדבר מותר לפיה. לשון אחר, לא די בכך שהדבר אינו אסור; הוא צריך להיות מותר, כדי להיות כשר בעיני החוק. החוק אינו משאיר, כביכול, חלל ריק, שמוותר למלאותו לפי הרצון.<sup>26</sup>

ועם זאת, חשוב לסייג ולומר שבהוראות החוק החלות על הרשויות המקומיות ישנם סעיפי הסמכה כלליים למדי. סעיף 249(29) לפקודת העיריות קובע כי בסמכותה של עירייה "לעשות בדרך כלל, כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העירייה, בריאות הציבור והבטחון בו" וסעיף 146 לפקודת המועצות המקומיות קובע כי מועצה מוסמכת "לפעול בכל ענין הנוגע לציבור בתחום המועצה". כך, למרות שמקור הסמכות של הרשויות המקומיות הוא רק בחוק, נראה שיש להן היקף הסמכה רחב למדי. על רקע סעיפים אלו ציין שלום זינגר, לשעבר היועץ המשפטי של משרד הפנים, כי לעקרון האולטרה וירס "חשיבות רעיונות יותר מאשר מעשית".<sup>27</sup>

## סיכום ודיון

בפרק זה עסקנו במעמדו החוקתי של השלטון המקומי בישראל והראינו כי בנושא זה ישראל חריגה מאוד ביחס למדינות האיחוד האירופי וה־OECD כמעט בכל היבט: השלטון המקומי בישראל אינו מוסדר בחוקה או בחוק יסודי; עיקרון האוטונומיה של השלטון המקומי אינו מעוגן בחוק הישראלי, ובפועל בתי המשפט ממעטים להגן על האוטונומיה של הרשויות המקומיות; והשלטון המקומי פועל על פי עיקרון האולטרה וירס כך שרשויות מקומיות רשאיות לבצע רק פעולות ומשימות שהוגדרו להן בחוק.

25 דרי ושוורץ-מילנר, 1994: 29-30; מנוחין, 2014: 48.

26 בג"ץ 36/51 נחום חת נ' מועצה עיריית חיפה (1951).

27 זינגר, 2013: 25.

## פרק ב. מנגנוני היועצות של השלטון המרכזי בשלטון המקומי

### סקירה השוואתית

סעיף 4 של האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי עוסק בהיקפו של הממשל העצמי המקומי. סעיף 4.6 קובע כי "בתכנון ובתהליכי החלטת החלטות בכל הנושאים הנוגעים ישירות לרשויות המקומיות ייועצו בהן עד כמה שאפשר, במועד ובאופן המתאימים"<sup>28</sup>. במלים אחרות, בעת תכנון וקבלת החלטות בדרג הארצי (ממשלה או כנסת) הנוגעות לרשויות יש להיוועץ בהן ככל הניתן. בדוח ההסבר לאמנה של מועצת אירופה מבואר כי אופן ועיתוי ההתייעצות צריכים להיעשות כך שלרשויות המקומיות תהיה אפשרות ממשית להשפיע על תהליכי קבלת ההחלטות, ורק בניסבות חריגות יהיה ניתן לעקוף את דרישת ההיוועצות, בעיקר במקרים דחופים. כמו כן, מבואר שכאשר ההחלטה עוסקת ברשות מקומית ספציפית או קבוצת רשויות ספציפית ההתייעצות צריכה להיעשות ישירות עימן, וכי כאשר מדובר בהחלטה הנוגעת למספר גדול של רשויות היא יכולה להיעשות באמצעות האגודות והגופים הייצוגיים של השלטון המקומי.<sup>29</sup>

שני סעיפים נוספים באמנה מתייחסים לחובת היועצות הנוגעת לתחומים ספציפיים. סעיף 5 עוסק ב"הגנה על תחומי (יגבולות) הרשות המקומית" ונקבע כי "לא ייעשה שינוי בתחומי הרשות המקומית ללא התייעצות מוקדמת עם הקהילות המקומיות הנידונות, אפשר גם באמצעות משאלעם אם צעד זה מותר בחוק"<sup>30</sup>. סעיף 9 עוסק ב"משאבים הכספיים של הרשות המקומית" ונקבע בו בסעיף 9.6 כי "הרשויות המקומיות תתבקשנה באופן הולם להביע את דעתן על הדרך שבה יש להקצות להן משאבים שחולקו מחדש"<sup>31</sup>. בעוד סעיף 5 עוסק בחובת היועצות עם רשויות ספציפיות בסוגיות הנוגעות אליהן בלבד (שינוי גבולות), סעיף 9.6 עוסק בחובת היועצות כללית עם הרשויות המקומיות כאשר הפרלמנט והממשלה בוחנים סוגיות הנוגעות להקצאות המשאבים אליהן. טיוטת האמנה לשלטון עצמי מקומי של האו"ם – שהיא כאמור הרחבה של האמנה האירופית בנושא – הקדישה סעיף שלם נוסף העוסק ב"איגודי הרשויות המקומיות" (סעיף 11). סעיף 11.1 מתייחס לכך

28 דרי, 1997: 75.

29 Council of Europe, 2014

30 דרי, 1997: 75.

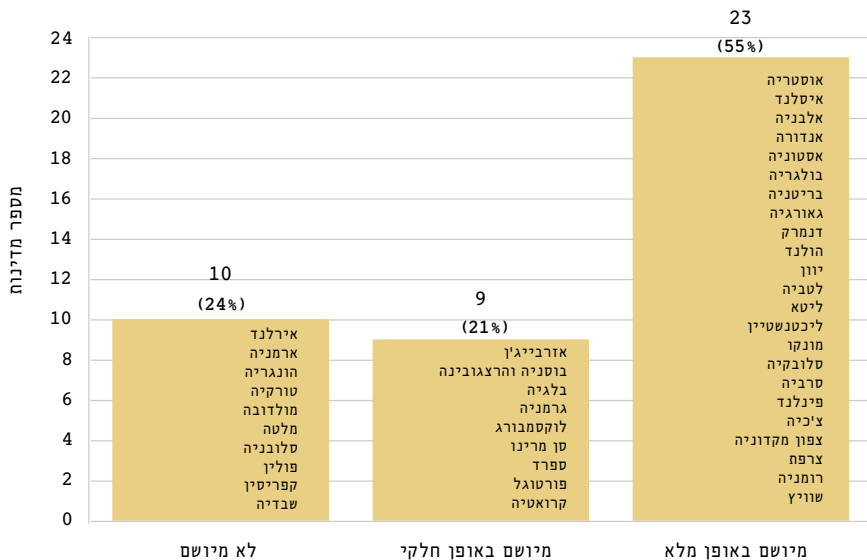
31 שם: 76.

שהרשויות המקומיות יהיו רשאיות להקים אגודות משותפות לקידום האינטרסים שלהם ועל מנת לספק שירותים מסוימים. סעיף 11.2 קובע כי "רמות שלטון אחרות יתייעצו עם איגודי רשויות מקומיות בעת הכנת חקיקה המשפיעה על השלטון המקומי"<sup>32</sup>.

עיקרון זה של הנהגת חובת היועצות ברשויות המקומיות בהחלטות הנוגעות אליהן הוא ביטוי ברור של תפיסת הרשויות המקומיות כגופים דמוקרטיים המייצגים את הציבור. בתפיסה זו הרשויות המקומיות שונות מהותית מחברות ממשלתיות שהינן זרוע של המדינה, ולכן כאשר הממשלה או הכנסת נדרשות לקבל החלטה הנוגעת אליהן, חובה עליהן לשמוע את נציגיהן הרשמיים. תרשים 5 בוחן את יישום עיקרון זה במדינות אירופה.

### תרשים 5

היועצות עם השלטון המקומי בטרם קבלת החלטות הנוגעות אליו (יישום סעיף 4.6 באמנה האירופית), מדינות אירופה, 2022



מקור: עיבודי המחברים לנחוני קונגרס הרשויות המקומיות והאזוריות של מועצת אירופה.

מבין 42 מדינות באירופה שנבדקו על ידי מועצת אירופה,<sup>33</sup> 23 מיישמות באופן מלא את חובת ההיוועצות הכללית ברשויות המקומיות בטרם קבלת החלטות הנוגעת אליהן (55%), תשע מדינות מיישמות אותה באופן חלקי (21%) ועשר מדינות אינן מיישמות אותה (24%). ממצאים דומים עולים ביחס לסעיף 9.6 באמנה העוסק בהיוועצות עם הגופים הייצוגיים של השלטון המקומי על הקצאת המשאבים לרשויות המקומיות: מבין 41 מדינות באירופה שנבדקו על ידי מועצת אירופה, 21 מיישמות אותו באופן מלא (51%), שבע מדינות מיישמות אותו באופן חלקי (17%) ו-13 מדינות אינן מיישמות אותו (32%).

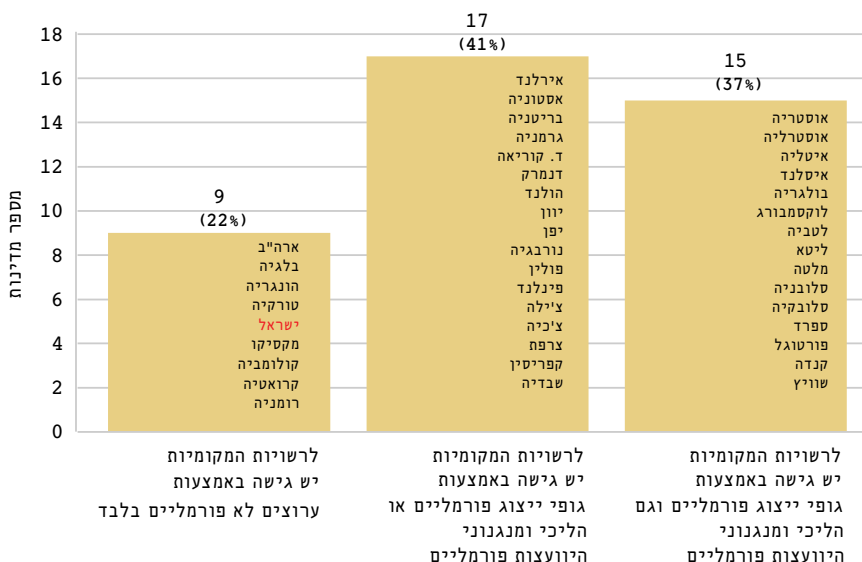
באשר להיוועצות עם רשויות מקומיות ספציפיות בנוגע לשינוי הגבולות שלהן (סעיף 5) נמצא כי היקף ההיוועצות ברשויות אף גבוה יותר. כך, מבין 43 מדינות באירופה שנבדקו על ידי מועצת אירופה, 36 מיישמות באופן מלא את חובת ההיוועצות ברשות מקומיות בנוגע לשינוי גבולות (84%), שתי מדינות (אזרבייג'ן וקפריסין) מיישמות אותה באופן חלקי (5%) וחמש מדינות (ארמניה, צרפת, אירלנד, מונקו וטורקיה) אינן מיישמות אותה (12%).

בעוד מועצת אירופה בחנה בעיקר את היקף ההיוועצות בפועל מדד האוטונומיה המקומית (LAI) בחן את הנושא תוך התייחסות לשתי דרכים פורמליות באמצעות הרשויות המקומיות יכולות להשפיע על קבלת ההחלטות בשלטון המרכזי: האחת, מנגנונים פורמליים להיוועצות של גופי השלטון המרכזי בגופים הייצוגיים של השלטון המקומי; השנייה, הכרה פורמלית-חוקית כללית של המחוקק בגופים הייצוגיים של השלטון המקומי. תרשים 6 מציג את עיקרי הממצאים של קריטריון זה במדד.

33 על אף שבמועצת אירופה חברות 46 מדינות, ההתייחסות כאן היא ל-42 מדינות מכיוון שבבדיקה היישום של חלק מסעיפי האמנה האירופית יש מדינות בודדות שלא הייתה אליהן התייחסות. גם בסעיפים נוספים שנציג להלן מידע על יישומם יש מדינות בודדות שאין עליהן מידע (לא מדובר בהכרח באותן המדינות. בכל סעיף אלו מדינות שונות).

**תרשים 6**

**גישה של השלטון המקומי לקבלת החלטות בשלטון המרכזי -  
מדד האוטונומיה המקומית (LAI) - מדינות החברות באיחוד האירופי  
ו/או ב-OECD, 2020**



מקור: עיבודי המחברים לנתוני מדד האוטונומיה המקומית (LAI).

מהנתונים עולה שמבין 41 המדינות החברות באיחוד האירופי ו/או ב-OECD ישנן רק תשע מדינות (22%), ובתוכן ישראל, שבהן הגישה של הרשויות המקומיות לקבלת החלטות בשלטון המרכזי הינה רק בערוצים לא פורמליים. בשיעור ניכר מהמדינות (37%) ישנם גם מנגנוני היועצות פורמליים וגם הכרה פורמלית-חוקית של המדינה בגופים הייצוגיים של השלטון המקומי, ובעוד 41% קיים רק אחד מהמנגנונים הללו. ניתוח הנתונים ביחס לכל מנגנון נפרד מלמד כי מבין 41 מדינות החברות באיחוד האירופי ו/או ב-OECD 28 מדינות (68%) ישנה הכרה פורמלית-חוקית של המדינה בגופים הייצוגיים של השלטון המקומי וב-19 מדינות (46%) ישנם מנגנונים פורמליים להיועצות בגופים הייצוגיים של השלטון המקומי.

למעשה, מדינות שונות מסדירות בצורות שונות מגוון רחב של מנגנונים להיוועצות של הפרלמנט והממשלה עם השלטון המקומי בנוגע להחלטות הנוגעות אליהם. להלן נציג כמה דוגמאות בולטות למנגנונים מסוג זה במדינות האיחוד האירופי ו/OECD:

**אוסטריה.** מעמדם של הגופים הייצוגיים של השלטון המקומי באוסטריה מוסדר כבר בחוקה. סעיף 115 בפרק השלישי של חוקת אוסטריה קובע כי "התאחדות העירונית האוסטרית (הפדרציה הקהילתית האוסטרית) והתאחדות הערים והעיירות האוסטרית (הפדרציה העירונית האוסטרית) מוסמכות לייצג את האינטרסים של העירויות". בדיקת האיחוד האירופי ומועצת אירופה מצאו כי המדינה אכן מתייעצת עם הארגונים הללו, הלוקחים למשל חלק במשא ומתן בין הממשל הפדרלי לממשלות המחוז על תוכניות לשוויון פיסקלי.<sup>34</sup>

**גרמניה.** תקנון הנוהל של הבונדסטאג, בית הנבחרים הפדרלי של גרמניה, קובע את זכותם של איגודי הרשויות המקומיות בגרמניה להביע את עמדתם בוועדה של הפרלמנט לפני קבלת החלטה או בעת דיון בהצעת חוק שנוגעים לתחומים שיש להם השפעה משמעותית על הרשויות המקומיות (תקנה 69.5 ותקנה 70.4). התקנון אף קובע כי בדוחות שמגישות ועדות הפרלמנט הכוללים את המלצות הוועדה, יש להתייחס לעיקרי עמדת איגודי הרשויות המקומיות (תקנה 66.2).<sup>35</sup> בנוסף, מרבית המדינות בתוך גרמניה נוהגות להסדיר בחוקות שלהן את הזכות של הרשויות המקומיות להיוועצות.<sup>36</sup>

**דרום קוריאה.** סעיף 165 לחוק הרשויות המקומיות של דרום קוריאה מסדיר את האופן שבו הרשויות המקומיות יכולות להקים מועצה מייעצת ארצית שיש לה את הזכות להגיש לממשלה את חוות דעתה על חוקים והחלטות המשפיעים על האוטונומיה המקומית. החוק קובע כי על הגורמים הרלוונטיים לנושא בממשלה לבחון את חוות הדעת ולהעביר את התייחסותם אליה תוך חודשיים לשר הממונה, וזה יעביר את התייחסות למועצה הארצית של הרשויות המקומיות. בנוסף, סעיף 168 לחוק הרשויות המקומיות קובע כי לצורך היוועצות וגישור בחילוקי דעות בין בכירי השלטון המרכזי לשלטון המקומי תוקם ועדת ייעוץ וגישור ממשלתית. הוועדה תמנה לפחות 13 חברים ובהם שרים בכירים,

34 מבוסס על דברי ההסבר למדד ה-LAI ועל דוח ניטור יישום האמנה של מועצת אירופה.

35 מבוסס על דוח ניטור יישום האמנה של מועצת אירופה.

36 שם. וגם בדברי ההסבר למדד ה-LAI.

ראשי רשויות, בכירים בממשלה וגורמים נוספים בעלי ידע, ניסיון ומומחיות באוטונומיה מקומית.<sup>37</sup>

**ספרד.** ברמה הלאומית פועל מוסד ששמו הוועדה הלאומית למינהל מקומי, המוסדר בסעיפים 117-119 בחוק הרשויות המקומיות של ספרד. הוועדה מורכבת ממספר שווה של נציגי הממשלה ונציגי הפדרציה הספרדית של עיריות ומחוזות (FEMP). הוועדה חייבת להיפגש לפחות פעמיים בשנה והיא דנה בטיטות של חוקים ותקנות המשפיעות על השלטון המקומי וכן יכולה להציע הצעות לממשלה. בנוסף פועל גוף עליון ליחסים בין ממשלתיים ששמו "ועידת הנשיאים" שחברים בו הנשיאים האזוריים (ראשי הקהילות האוטונומיות, הישויות האזוריות של ספרד). גוף זה פעל באופן אינטנסיבי במהלך ניהול מגפת הקורונה במדינה, וזומנו אליו גם נציגי הפדרציה הספרדית של עיריות ומחוזות. זכות הרשויות המקומיות לחובת היועצות מפותחת מאוד בספרד גם ברמה האזורית, ומספר קהילות אוטונומיות (אזורים) הגדירו באופן תקנוני את זכויות הרשויות המקומיות להשתתף בתהליך קבלת החלטות ברמה האזורית.<sup>38</sup>

**אוסטרליה.** לכל מדינה וטריטוריה בתוך אוסטרליה הפדרלית יש איגוד של רשויות מקומיות, וכל האיגודים ביחד מיוצגים בארגון על: איגוד השלטון המקומי האוסטרלי (Australian Local Government Association). ארגון זה מייצג את השלטון המקומי במגוון רחב ועדות בין ממשלתיות וגופים מייעצים. בין השנים 1992-2020 פעלה באוסטרליה מועצת הממשלות האוסטרלית (Council of Australian Governments), פורום בין ממשלתי שניהל את היחסים השלטוניים בתוך המערכת הפדרלית של אוסטרליה במסגרת עניינים בעלי חשיבות לאומית. גוף זה הורכב מראש הממשלה הפדרלית, שרים בכירים, ראשי מדינות ונשיא איגוד השלטון המקומי האוסטרלי.<sup>39</sup>

**איסלנד.** חוק השלטון המקומי שנחקק באיסלנד בשנת 2011 התייחס בהרחבה לסוגיית היועצות בשלטון המקומי. סעיף 2 לחוק עוסק בהיועצות עם רשות מקומית ספציפית וקובע כי אין להכריע בעניינים הנוגעים ספציפית לאינטרס של רשות מקומית ללא

37 מבוסס על דברי ההסבר למדד ה-LAI.

38 מבוסס על דברי ההסבר למדד ה-LAI ודוח ניטור יישום האמנה של מועצת אירופה.

39 מבוסס על דברי ההסבר למדד ה-LAI. להרחבה על הפורום הבין ממשלתי באוסטרליה ראו גם: Anderson, 2008

התייעצות עם מועצת הרשות המקומית. סעיף 98.3 מסדיר את המעמד של איגוד הרשויות המקומיות באיסלנד וקובע כי "כאשר השר (הממונה) קובע הנחיות מנהליות כלליות על יסוד חוק זה, עליו להתייעץ עם איגוד הרשויות המקומיות של איסלנד באשר לתוכנו". בנוסף, פרק 13 של החוק מוקדש כולו ל"תקשורת והתייעצות בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות". סעיף 128 קובע כי "הממשלה תבטיח שיתוף פעולה פורמלי וקבוע עם העריות בכל הנוגע לסוגיות שלטון חשובות הנוגעות לתפקידן ולאחריותן של העריות. יתקיים שיתוף פעולה פורמלי, בין היתר, בנושא הצגת טיטות חקיקה הנוגעות לרשויות המקומיות ולפיקוח על כספי הציבור, חלוקת אחריות בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות ונושאים חשובים נוספים הנוגעים לאינטרסים או לתקציב של הרשויות המקומיות". מכוח חקיקה זאת הוקמו שני מנגנונים קבועים לשיתוף פעולה בין הממשלה לרשויות המקומיות: הראשון בדרג הפוליטי, בין השר הממונה על השלטון המקומי ליו"ר איגוד הרשויות המקומיות (במידת הצורך משתתפים שרים נוספים); השני, והמשמעותי יותר, בדרג מקצועי, בין המנהלים המובילים במשרד האוצר ובמשרד השלטון המקומי לבין נציגי איגוד הרשויות המקומיות.

## המצב בישראל

הדירוג של ישראל במדד האוטונומיה המקומית (LAI) בפרמטר גישת השלטון המקומי לקבלת החלטות בשלטון המרכזי הוא 1 מתוך 3. בדברי ההסבר לדירוג נכתב כי הסיבה לכך היא שבשאר לא קיימים כלל מנגנוני ייעוץ פורמליים של השלטון המרכזי עם הרשויות המקומיות, וכן שלמוסדות הייצוגיים של השלטון המקומי אין מעמד פורמלי. ועם זאת, ניתנה נקודת דירוג 1 מכיוון שלרשויות המקומיות יש גישה לקבלת החלטות בדרגים גבוהים יותר באמצעות ערוצים לא פורמליים. מלבד גישה לא פורמלית המבוססת על קשרים אישיים ברמה פרטנית (ראש רשות מול השר ובכירי המשרד) הערוצים הלא פורמליים הרוחביים מבוססים בעיקר על פעילות של שלושה גופים ייצוגיים של השלטון המקומי: מרכז השלטון המקומי – גוף המאגד את כלל העריות והמועצות המקומיות; מרכז השלטון האזורי – גוף המאגד את כלל המועצות האזוריות; ופורום ה-15 – גוף המאגד עריות חזקות מבחינה פיננסית (כל החברות בו מאוגדות גם במרכז השלטון המקומי). להלן נבקש לבחון לעומק את מעמדם של הגופים הללו בישראל, ובפרט של הגוף המרכזי המייצג את מרבית הרשויות המקומיות: מרכז השלטון המקומי.

מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי הן עמותות המאגדות את הרשויות המקומיות באופן וולונטרי. מרכז השלטון המקומי הוקם עוד לפני קום המדינה, בשנת 1938, כאגודה עותמאנית, ונקרא אז בשם "חבר המועצות המקומיות", ובשנת 1953 שונה שמו למרכז השלטון המקומי.<sup>40</sup> מרכז השלטון האזורי הוקם בשלב מאוחר יותר, בשנת 1982, תחת השם "מרכז המועצות האזוריות" ובשנת 2021 הוחלף שמו בשם הנוכחי. פורום ה-15 הוקם בשנת 2002 על ידי 15 עיריות חזקות מבחינה פיננסית והוא מכונה גם "פורום הערים העצמאיות", ומאז הקמתו הצטרפו אליו עוד שתי עיריות. קיומם של גופים ייצוגיים נפרדים למועצות האזוריות ולערים חזקות הוא תוצאה של האופי השונה של הרשויות הגורם לאינטרסים שונים, ולעתים אף מנוגדים. חשוב לבהיר שכל הגופים הללו אינם מוקמים מכוח החוק, והחוק גם אינו מגדיר את מעמדם. ועם זאת בכמה מקומות המחוקק התייחס אליהם (בעיקר למרכז השלטון המקומי), וזאת בשני סוגים של חוקים:

**מינוי נציגים לגופים סטטוטוריים שונים.** חוקים שונים קובעים כללים להקמה של ועדות, מועצות ורשויות סטטוטוריות המתבססות על מגוון רחב של נציגי ציבור. בין נציגי הציבור המתמנים לגופים אלו, המחוקק קובע לעתים כי ימונו נציגים מטעם מרכז השלטון המקומי, ואלו הם למעשה כמעט כל האזכורים בחוק של המרכז לשלטון המקומי. בין הגופים הללו ניתן למנות את מועצת הבריאות (חוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד-1994); מועצה לגנים בוטניים (חוק גנים בוטניים, תשס"ו-2006); מועצה ציבורית לענייני האזרחים הוותיקים (חוק האזרחים הוותיקים, תש"ן-1989); המועצה לגיל הרך (חוק המועצה לגיל הרך, תשע"ז-2017). בחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ח-1998 נקבע כי נציגי הציבור המקומיים לרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים יהיו גם ממרכז השלטון המקומי וגם ממרכז השלטון האזורי. על כל פנים, ברור שלא ניתן לראות בהתייחסות זו של המחוקק מעמד רשמי הניתן לגופים המייצגים של השלטון המקומי, בוודאי לא בתחומים הנוגעים לקבלת החלטות על ידי הכנסת או הממשלה בתחומים הנוגעים אליו.

**חובת היוועצות.** במספר בודד של חוקים יש התייחסות לצורך להיוועץ עם הגופים המייצגים את השלטון המקומי בטרם קבלת החלטות הנוגעות לשלטון המקומי, כמפורט להלן:

40 על שלבי ההקמה וההתפתחות של גוף זה בתקופת המנדט הבריטי וקום המדינה ראו: היידקר, 2020.

• תיקון משנת 2002 לסעיף 7א לחוק לימוד חובה, תש"ט-1949 עוסק בתשלומים שמשלמות רשויות מקומיות עבור תלמידים הלומדים ברשות מקומית אחרת.<sup>41</sup> מלבד ההוראות המפורטות במפורש בחוק, נקבע כי שר החינוך יתקין תקנות בנושא "בהתייעצות עם מרכז השלטון המקומי ובאישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת". תקנות אלו הותקנו בשנת 2005.

• תיקון משנת 2005 לסעיף 19לג לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998 קובע כי תקנות בנושא התאמות נגישות פרטנית לתלמיד ולהורה. התקנות ייקבעו על ידי שר החינוך "בהתייעצות עם המרכז לשלטון מקומי, עם הניציבות ועם ארגונים העוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות". תקנות אלו הותקנו בשנת 2018. בנוסף, בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות אירועי פינוי אוכלוסייה וקליטתה במצב חירום), תשפ"ב-2022 נקבעו נהלים שונים שמשרדי הבריאות והרווחה צריכים להתקין בהתייעצות עם מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי.

• סעיף 5 לחוק הספריות הציבוריות, תשל"ה-1975, קובע כי אחת לשלוש שנים יקבע שר התרבות והספורט את העלות השנתית של הוצאות ההחזקה והניהול של ספרייה ציבורית "בהסכמת שר האוצר ובהתייעצות עם שר הפנים, עם מרכז השלטון המקומי ועם ארגון המועצות האזוריות בישראל".

• חוק הפיקוח על מחירי קייטנות ציבוריות, תשע"ז-2017, מורה על הקמת וועדה ממשלתית מייעצת בנושא הפיקוח על מחירי הקייטנות הציבוריות. על פי החוק "הוועדה המייעצת תקבל את החלטתה לאחר שנתנה, בין השאר, לנציג הארגון המייצג את המספר הרב ביותר של רשויות מקומיות בישראל לטעון את טענותיו".

ההתייחסויות הללו בחוק לגופים הייצוגיים של השלטון המקומי הן ספורות ובודדות ועוסקות בהיבטים שוליים יחסית בעבודת הרשויות המקומיות. נראה שניתן ללמוד מכך בעיקר על היעדרם של הגופים הייצוגיים של השלטון המקומי ממסגרת קבלת החלטות הנוגעות אליו. כך, לא רק שהמדינה לא הסדירה מעמד רשמי של הגופים הייצוגיים של

41 למעשה, החוק מתייחס ל"רשות חינוך מקומית" ולא לרשות מקומית. למעשה, הגוף הקרוי "רשות החינוך המקומית" חופף על-פי רוב את הגוף "רשות מקומית", זולת בקיבוצים ומושבים, המשתייכים לרשות מקומית אחרת – מועצה אזורית, אך לעניין חינוך נשמרת האוטונומיה שלהם למעשה (גל-אריאלי, 2013: 16). על כל פנים, כאן ובהמשך נתייחס לרשות חינוך מקומית כרשות מקומית.

השלטון המקומי ולא הסדירה מנגנונים מסודרים להיוועצות בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי, הרי שגם בנושאים ספציפיים כמעט ואין חובת היוועצות עם השלטון המקומי.

לעומת זאת, בסעיפי חוק רבים ניתן לראות כי כאשר שרים בממשלה מקבלים החלטות שיש להן השפעה על השלטון המקומי, הם נדרשים להיוועץ עם שר הפנים ולעתים אף לקבל את הסכמתו. להלן מספר דוגמאות:

- סעיף 7(ב) לחוק לימוד חובה, תש"ט-1949 קובע כי על שר החינוך להיוועץ עם שר הפנים ועם ועדת החינוך של הכנסת קודם כשהוא קובע בצו את שיעור השתתפות המדינה בתקציב החינוך של רשויות החינוך המקומיות.

- סעיף 2(א) לחוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958, קובע כי "רשות מקומית תקיים מחלקה לשירותים חברתיים לשם טיפול סוציאלי בנזקקים והגשת סעד להם. שר הרווחה והשירותים החברתיים, בהתייעצות עם שר הפנים, רשאי להתקין תקנות בדבר ארגון של מחלקות לשירותים חברתיים של רשויות מקומיות".

- סעיף 13(א) לחוק הספורט, תשמ"ח-1988, קובע שר התרבות והספורט "רשאי בהסכמת שר הפנים, לקבוע בתקנות תנאים שבהם ניתן לחייב רשות מקומית לאפשר פעילות ספורט במיתקני ספורט המצויים במוסדות חינוך, במבני ציבור או בשטחים ציבוריים השייכים לאותה רשות מקומית"

- סעיף 17 לחוק אזורי נמל חפשיים, תשכ"ט-1969, קובע כי שר האוצר רשאי לפטור מיזם מורשה מכל מס, היטל, אגרה, ארנונה או תשלום אחר באישור ועדת הכספים של הכנסת, ולגבי פטור ממסים של רשות מקומית, נדרשת הסכמת שר הפנים.

- סעיף 6 לחוק חופש המידע, תשנ"ח-1998, קובע כי השר לאיכות הסביבה יקבע את סוגי המידע על איכות הסביבה שיעמידו הרשויות המקומיות לעיון הציבור בהסכמת שר הפנים. סעיף 14 לחוק זה קובע כי שר המשפטים רשאי לקבוע בצו כי החוק לא יחול על חברה עירונית לאחר התייעצות עם שר הפנים.

- סעיף 23 לחוק להסדרת הטיפול באריזות, תשע"א-2011, עוסק בקביעת הסדרי הפרדה, איסוף ופינוי של פסולת אריזות ונקבע בו כי "תקנות לפי סעיף קטן זה בכל הנוגע לרשויות מקומיות ייקבעו בהסכמת שר הפנים".

כאמור, אלו הן רק דוגמאות מבין סעיפי חקיקה רבים המחייבים גורמי ממשל להתייעץ או לקבל את הסכמתו של שר הפנים בטרם קבלת החלטה שיש לה השפעה על השלטון המקומי. לעתים אף ניתן למצוא חוקים שבהם החלטות של גורמי ממשל הנוגעות לשלטון המקומי צריכות להיעשות תוך התייעצות עם הדרג המקצועי בממשלה כדוגמת ראש מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים.<sup>42</sup> מנגד, בהחלטות רבות, ואולי אף רוב ההחלטות, של גורמי הממשל הנוגעות לשלטון המקומי, לא נדרשת אפילו התייעצות או הסכמה של שר הפנים.

על הרציונל של המחוקק בעניין חובת ההסכמה או ההיוועצות בשר הפנים ניתן ללמוד מפסיקת בג"ץ בנושא. בשנת 2004 עתר מרכז השלטון המקומי לבג"ץ כנגד האופן שבו הפעיל שר החינוך את סמכותו לקביעת שיעור השתתפות המדינה בתקציב החינוך של רשויות החינוך המקומיות. כך תיאר בג"ץ את חובת ההיוועצות בעניין זה:

סעיף 7(ב) לחוק לימוד חובה קובע במפורש כי על שר החינוך לקיים התייעצות עם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת ועם שר הפנים. חשיבות השתתפותו של שר הפנים בהיוועצות לפי סעיף 7(ב) לחוק לימוד חובה נובעת, בין היתר, מתפקידו כממונה על הרשויות המקומיות [...] המחוקק לא היה מטיל חובה זאת אילולא סבר כי ההתייעצות עשויה להשפיע על הרשות.<sup>43</sup>

בדברים אלו מבאר בית המשפט את כוונת המחוקק כי בטרם קבלת החלטה על ידי משרד החינוך שיש לה השלכות כספיות ניכרות על הרשויות המקומיות יש להיוועץ עם שר הפנים. הדבר משקף את תפיסת החוק בישראל לפיו לשלטון המקומי אין מעמד עצמאי כגורם שיש להיוועץ איתו, אלא רק לשר הפנים, שכלל הנראה נתפס בעיני המחוקק כ"נציג הרשויות המקומיות", אף שברור שהוא "הממונה על הרשויות" כפי שציין בית המשפט, כלומר – נציג הממשלה. על רקע זה, ברור גם מדוע לתפיסת המחוקק לשר הפנים עצמו אין חובה להיוועץ עם הגופים הייצוגיים של הרשויות המקומיות בטרם קבלת החלטות שונות הנוגעות אליהן.

42 לדוגמה, סעיף 15 לחוק לטיפול סביבתי בצידוד חשמלי ואלקטרוני ובסוללות, תשע"ב-2012 וסעיף 24 לחוק להסדרת הטיפול באריזות, תשע"א-2011.

43 בג"ץ 2910/04 מרכז השלטון המקומי בישראל נ' משרד החינוך (2004).

היעדר החובה להיוועץ עם הרשויות בהחלטות הנוגעות אליהן עלתה גם בפסיקה של בג"ץ משנת 2021. במסגרת עתירה העוסקת בכך ששר הפנים לא התקין תקנות בעניין תיקון לחוק חוברת מכרזים בנוגע לתאגידי עירוניים, עלתה טענה מצד משרד הפנים כי העיכוב נבע מהרצון להיוועץ קודם לכן ברשויות המקומיות. בית המשפט דחה את הטענה וחיידד כי על פי החוק קיימת לשר הפנים חובה להיוועץ בנושא עם שר האוצר בלבד. לדברי בית המשפט, אף שחובת היוועצות עם הרשויות המקומיות היא מבורכת, היא אינה מחויבת, ובעיני בית המשפט אינה יכולה להוות הצדקה משפטית לעיכוב התקנת תקנות.<sup>44</sup>

כאמור, גם במקרים שבהם שרים נדרשים להתקין תקנות שיש להם השפעה על הרשויות המקומיות, לא מוגדרת להם חובת היוועצות בגופים הייצוגיים של השלטון המקומי. אפילו בקובץ ההנחיות מס' 2.3100 של היועץ המשפטי לממשלה, שכותרתו "חקיקת משנה: נוהל והנחיות", אין הנחיה להיוועץ בשלטון המקומי בנוגע לתקנות הקשורות אליו. בסעיף 13.2 לקובץ ההנחיות, ששמו "התייעצות עם גופים מעוניינים שלא מכוח חוק", נטען באופן כללי, ללא אזכור מפורש של השלטון המקומי, שראוי להתייעץ עם גופים שיש להם עניין בנושא שבו עוסקות התקנות.

למעשה, במקרים רבים משרד הפנים ומשרדי ממשלה אחרים כן שומעים את עמדת הגופים הייצוגיים של השלטון המקומי בטרם קבלת החלטות הנוגעות אליו, אך בהיעדר חובה פורמלית, הדבר נעשה על בסיס רצון טוב, ומתוך עמדה של "טובה" בלבד, ולעתים אף כלל לא מתרחשת היוועצות. כך למשל, בשנת 2007 עתר מרכז השלטון המקומי לבג"ץ לאחר שפורסמו תקנות חדשות בעניין מינוי רבני ערים, שיש להן השפעה ישירה על הרשויות המקומיות. כך נטען, בין היתר, בכתב הטענות של העתירה:

יובהר, כי העותר (מרכז השלטון המקומי) נדהם לגלות את דבר פרסומן של התקנות, כאשר לא הייתה לו כל ידיעה אודות הכוונה להתקין, קל וחומר שלא הייתה לו כל ידיעה אודות תוכן והשלכותיהן, ומעולם לא נעשתה, עובר להתקנתן של התקנות, פניה כלשהי לעותר ו/או לרשויות המקומיות אותן הוא מייצג לשם קבלת התייחסותם, עמדתם או הערותיהם לנוסח התקנות ו/או למשמעותן.<sup>45</sup>

44 בג"ץ 8438/16 ארגון אמון הציבור חברה לתועלת הציבור בע"מ נ' שר הפנים (2021).

45 בג"ץ 8908/07 מרכז השלטון המקומי בישראל נ' ראש הממשלה (דבר עתירה זמין בנבו).

בפועל, לאחר שדבר העתירה נמחק, לא ניתנה במקרה זה פסיקה עקרונית על ידי בית המשפט בדבר חובת ההיוועצות בשלטון המקומי.<sup>46</sup> למעשה, גם במקרים שבהם מתקיימת חובת היוועצות, בהיעדר חובה פורמלית וברורה, שכפי שראינו לעיל במדינות אחרות אף מחייבת לעתים התייחסות לעמדת הגופים הייצוגיים של השלטון המקומי, הרי שההיוועצות יכולה להיעשות מן הפה ולחוץ, ולמראית עין בלבד.<sup>47</sup>

בהיעדר כוח פורמלי, עוצמתם של הגופים הייצוגיים של השלטון המקומי בישראל מבוססת על מאבקים ציבוריים, ובמקרים רבים על ידי שביתות. בשלושת החודשים של שנת 2023 לבדם נערכו שתי שביתות מחאה של רשויות מקומיות בעקבות מאבקים על תקציב המדינה וחוק ההסדרים: האחת בפברואר 2023 של כלל הרשויות המקומיות, בהובלת מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי, כחלק ממאבק על תקציב המדינה וחוק ההסדרים; והשנייה, במרץ 2023, של פורום ה"15"<sup>48</sup>. לתופעת השביתות והאימונים בשביתות כחלק ממאבקי השלטון המקומי בחקיקה ובהחלטות ממשלה יש דוגמאות רבות גם משנים קודמות.<sup>49</sup>

עד כה עסקנו בהיוועצות שמבצע השלטון המרכזי עם הגופים הייצוגיים של השלטון המקומי, אך יש להתייחס גם לקבלת החלטות עקרוניות הנוגעות באופן ישיר לרשות מקומית בודדת או למספר קטן של רשויות. התחום הבולט בחוק שבו ישנה התייחסות – חלקית אמנם – להיוועצות מסוג זה הוא תחום שינוי הגבולות. כאמור, סעיף 5 של האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי קבע כי אין לעשות שינוי בגבולות של רשויות מקומיות ללא התייעצות מוקדמת עם הקהילות המקומיות הנידונות, בעדיפות לביצוע משאל עם.

46 בפסיקה אחרת צייץ השופט חנן מלצר כי העתירה נמחקה "שכן גם למשיגים שם הובטח שימוע" (בג"ץ 6051/08 המועצה המקומית ראש פינה נ' השר לשירותי דת).

47 דוגמה לכך ניתן להביא אפילו מן המקרים הבודדים שבהם מחייב החוק חובת היוועצות בגופים הייצוגיים של השלטון המקומי. כך למשל, מרכז השלטון המקומי עתר בעבר כנגד שר התרבות והספורט, על כך שקיבל החלטות הנוגעות לתקצוב הספריות הציבוריות מבלי שקיים עמו הנדרשת על פי החוק, כאמור. בית המשפט דחה טענה זו והצביע על פגישה אחת שהתקיימה בין נציגי מרכז השלטון המקומי לשר בנושא. בענייני מרכז השלטון המקומי לא היה בפגישה זו די כדי לקיים את חובת ההיוועצות, אך בענייני בית המשפט היא הספיקה לצורך זה (בג"ץ 2376/01 מרכז השלטון המקומי בישראל נ' שר המדע, התרבות והספורט).

48 חרות-סבר, 2023; ואקד, 2023.

49 לדוגמאות בולטות מהשנים האחרונות ראו: סלע, 2022; אלון, 2019; בסול, 2016.

סעיפי החקיקה בישראל לעניין זה מבחינים בין סוגים שונים של רשויות מקומיות. באשר למועצות אזוריות הוסדר בצו מנגנון היועצות מסודר. סעיף 228 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) קובע כי שר הפנים חייב להודיע למועצה האזורית על כוונתו לבצע שינוי בגבולותיה, והיא מחויבת להודיע על כך לוועדים המקומיים שבתחומה, וכל ועד מקומי זכאי להגיש את הערותיו בדבר השינוי המוצע. המועצה האזורית מעבירה לשר את חוות דעתה ואת ההערות שנתקבלו מהוועדים והשר מכריע לפי שיקול דעתו. באשר לעיריות קובע סעיף 8 של פקודת העיריות כך:

ראה השר, כי רצוי הוא לשנות תחומה של עיריה פלונית [...] להרחיבו או לצמצמו – אם משום שזו משאלתם של רוב בני העיר ואם מסיבה אחרת – רשאי הוא לצוות על עריכת חקירה בדבר תחום העיריה על ידי ועדת חקירה, בהתחשב עם כל מפעל או פיתוח המבוצעים על ידי העיריה, ולאחר עיון בתסקיר של הוועדה רשאי הוא, לפי שיקול דעתו, לשנות דרך אכרזה את התחום, להרחיבו או לצמצמו.

הסעיף קובע כי השר רשאי לקבל החלטה על בסיס "משאלתם של רוב בני העיר", מבלי לפרט כיצד היא מבוצעת, אך הוא יכול לקבל החלטה זו גם מסיבה אחרת. כחלק מהליך קבלת ההחלטה, השר נדרש להקים ועדת חקירה שתבחן את ההחלטה. לגבי מועצה מקומית, אין אפילו חובה חוקית של הקמת ועדת חקירה, ומוזכר בה רק הצורך בהמלצת הממונה על המחוז. למעשה, עם השנים התפתח נוהג למנות ועדות חקירה בעניין גבולות גם כשלא מעורבת עירייה, ובתי המשפט סמכו ידם על נוהג זה, כך שכיום יקשה על שר הפנים להחליט על שינוי גבולות מקומיים ללא מינוי ועדה.<sup>50</sup> החוק אינו מגדיר את תפקידה של ועדת החקירה ועם מי היא נדרשת להתייעץ, אך בפסיקה של בג"ץ נקבע כי על הוועדה להקפיד על מתן זכות שימוע לצדדים המעורבים וליתן להם להשמיע את עמדתם ואת השגותיהם השונות, כך שבית המשפט פסל החלטה בעניין גבולות העיר רמלה, בין היתר בשל העובדה שוועדת החקירה לא התייחסה לטענות שהעלתה מועצת עיריית רמלה.<sup>51</sup>

50 רזין וחזן, 2020: 17-18; בלנק, תשס"ד: 286.

51 בג"ץ 5445/93 עיריית רמלה נ' שר הפנים. ראו גם: רזין וחזן, 2020: 28-29.

בסעיף 19 לפקודת העיריות, הקשור במידה רבה לתחום שינוי הגבולות, ניתן למצוא במפורש התייחסות חובה ספציפית ונקודתית להיוועצות עם רשות מקומית. הסעיף עוסק בהחלטה של שר הפנים על "אזור חלוקת הכנסות", החלטה שאזור המצוי בתחום רשות מקומית יהיה אזור שבו ההכנסות מארנונה והכנסות נוספות יחולקו בין הרשות המקומית לרשות מקומית, אחת או יותר, הסמוכות לה. הסעיף קובע כי יש להקים ועדת חקירה שתבחן את ההצדקות למהלך זה "לאחר שנתנה לראשי הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, או למי מטעמם, הזדמנות להביע את עמדתם". סעיף זה הוא כאמור ייחודי, אך בשאר התחומים וההחלטות הנוגעות לשלטון המקומי לא קיימת חובת היוועצות עם נציגי הרשות המקומיות הספציפית או השלטון המקומי בגלל.

## סיכום ודיון

במרבית המדינות הדמוקרטיות מקובל שיש להסדיר מנגנוני היוועצות בין גופי השלטון המרכזי – הכנסת, ובעיקר הממשלה – ובין השלטון המקומי. הכוונה היא הן לחובת היוועצות עם הגופים הייצוגיים של הרשויות המקומיות במדינה בהחלטות כלליות הנוגעות לשלטון המקומי, והן להיוועצות עם רשות מקומית ספציפית (או קבוצה קטנה של רשויות) בהחלטות עקרוניות הנוגעות אליהן. במסגרת הפרק עמדנו על סוגים שונים של מנגנונים להסדרה של היוועצות מסוג זה ובהם: הכרה רשמית בגופים הייצוגיים של השלטון המקומי והסדרה של האופן שבו על הפרלמנט או הממשלה להיוועץ בגופים אלו. קיימות אף מדינות שבהן הוקמו גופים משותפים לממשלה ולשלטון המקומי (ולעתים אף לשלטון האזורי או התת־פדרלי) שבהם מלובנות בדרך קבע סוגיות הנוגעות ליחסים שבין רבדי השלטון ולמשימות לאומיות.

לעומת זאת, בישראל לא קיימים מנגנוני היוועצות מסוג זה. הגופים הייצוגיים של השלטון המקומי מאוגדים כעמותות ואין להם מעמד חוקי רשמי. רק בסעיפי חקיקה בודדים, ושוליים ברובם, יש התייחסות לחובת התייעצות עם הגופים הללו בטרם קבלת החלטות בשלטון המרכזי. אמנם, לגופים הייצוגיים של השלטון המקומי בישראל ישנו כוח לא מבוטל בהשפעה על ההחלטות הנוגעות לשלטון המקומי, אך מדובר בכוח המבוסס על מערכות לא פורמליות שאינן מוסדרות על פי החוק. כך, מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל אינה מבוססת על הכרה במעמדו של השלטון המקומי, אלא על מאבקי כוח, כיפופי ידים, ולעתים אף איומים בשביתות ואירועי מחאה. מערכת יחסים זו

מעצבת את מעמדו של השלטון המקומי כגוף הכפוף לממשלה, נשען עליה ופועל לאור חסדיה וגחמותיה.

מעבר לבעיה העקרונית של מערכת יחסים מסוג זה והפגיעה באוטונומיה של השלטון המרכזי, הרי שבמקרים רבים הדבר מביא גם לפגיעה באיכות קבלת החלטות בממשלה. במקרים רבים החלטות של השלטון המרכזי, המתקבלות ללא היוועצות עם השלטון המקומי, עלולות להיות פחות אפקטיביות בשל חוסר ההיכרות עם המציאות בשטח. ואכן, בתקופת המאבק במשבר הקורונה בלטה התופעה של החלטות שהתקבלה בממשלה ביחס לשלטון המקומי, בעיקר בתחום החינוך, שהיו לא ישימות ולעתים אף לא נהירות די הצורך, ועוררו תרעומת רבה בקרב הרשויות המקומיות על כך שלא מתייעצים עימן בטרם קבלת החלטות.<sup>52</sup>

## פרק ג. מבנה הרגולציה על השלטון המקומי

### הקדמה

מבנה הרגולציה על השלטון המקומי הוא אחת משאלות המפתח בנוגע למסגרת היחסים בין שני רבדי השלטון, שכן מערכת היחסים שבין הממשלה והרשויות המקומיות מתנהלת בעיקר באמצעות תפקידים של משרדי הממשלה כרגולטורים המפקחים על השלטון המקומי.

למונח רגולציה ישנן הגדרות שונות. במובן הרחב, המונח מתייחס ל"כלל החוקים והתקנות המשליטים סדר ביחסי החליפין של סחורות ושירותים", אך אנו עוסקים בו במובנו הצר והמקובל יותר: "תהליך או פעילות שבהם רשות שלטונית ביצועית דורשת, מונעת או אוסרת פעילות או התנהגות מסוימת של הפרט ו/או של מוסדות וארגונים, ועושה זאת באופן מינהלי מתמשך".<sup>53</sup> במובן זה, הרגולציה אינה כוללת כל חקיקה באשר היא, אלא רק חקיקת משנה (תקנות) של משרדי ממשלה או סוכנויות ממשלתיות שמטרתן להצר ולהגביל את פעילותו של פרט או ארגון כלשהו. השיח הציבורי על רגולציה בישראל עוסק בדרך כלל בנטל שהיא מייצרת למגזר העסקי ולאנשים פרטיים. בשל כך, נהוג להסתכל בדרך כלל על הממשלה והרשויות המקומיות ביחד בתור רגולטורים אל מול המגזר הפרטי. המבט שלנו בפרק זה הוא שונה מכיוון שהוא בוחן את הרשויות המקומיות כארגונים הנתונים תחת מגבלות רגולטוריות, כך שהממשלה והשלטון המקומי עומדים בשני צדי המתרס: הממשלה כרגולטור, והשלטון המקומי כגוף מפקח הנתון תחת הרגולציה.

רגולציה כוללת שלושה כלים מרכזיים: הסדרה, פיקוח ואכיפה. ההסדרה היא קביעת הכללים שלאורם הגוף הכפוף לרגולטור נדרש לפעול, ואילו הפיקוח והאכיפה הם האופן שבו הרגולטור מוודא שכללי ההסדרה נשמרים על ידי הגופים המפוקחים.<sup>54</sup> במסגרת הפרק נבחן היבטים רבים באופייה של הרגולציה ובהם מקורה של הרגולציה, תכלית הרגולציה, אופי הפיקוח (מה הוא בוחן), עיתוי הפיקוח (האם הוא נערך בטרם כניסה לתוקף של החלטות), החלפת הרשות המקומית ונטילת סמכויותיה, שקיפות, בהירות והתמשכות של הרגולציה.

53 ארבל-גנץ, 2003: 14.

54 ידין: 2014.

## מקור הרגולציה

### רגולציה פורמלית

סעיף 4 באמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי עוסק במסגרת הסמכויות של השלטון המקומי, ובתוך כך סעיף 4.4 קובע את הגבולות לפגיעה בסמכויות של הרשות המקומית: "הסמכויות הניתנות לרשויות המקומיות תהיינה בדרך כלל מלאות ובלעדיות. הן אינן ניתנות לערעור או להגבלה על ידי רשות אחרת, מרכזית או מחוזית, אלא כפי שנקבע בחוק".<sup>55</sup> הדרישה לכך שהגבלה של סמכויות הניתנות לרשויות המקומיות תעוגן בחקיקה באה לידי ביטוי גם בסעיף 8 של האמנה העוסק בפיקוח מינהלי. סעיף 8.1 קובע כי "פיקוח מינהלי על הרשויות המקומיות ייעשה אך ורק בהתאם להליכים ובמקרים שייקבעו בחוקה או בחוק".<sup>56</sup> הרציונל העומד בבסיסם של סעיפים אלו הינו הגברת האוטונומיה של הרשויות המקומיות באמצעות צמצום כללי רגולציה שמקורם בהחלטות של משרדי הממשלה שאינן מעוגנות בחקיקה. קביעת רגולציה על ידי משרדי ממשלה שלא על בסיס חקיקה יכולה להיות רחבה בהרבה ונתונה לשינויים תכופים יותר (בניגוד לחקיקה שיש בה ממד ודאי ויציב יותר), ובכך היא מצמצמת את האוטונומיה של הרשויות המקומיות.

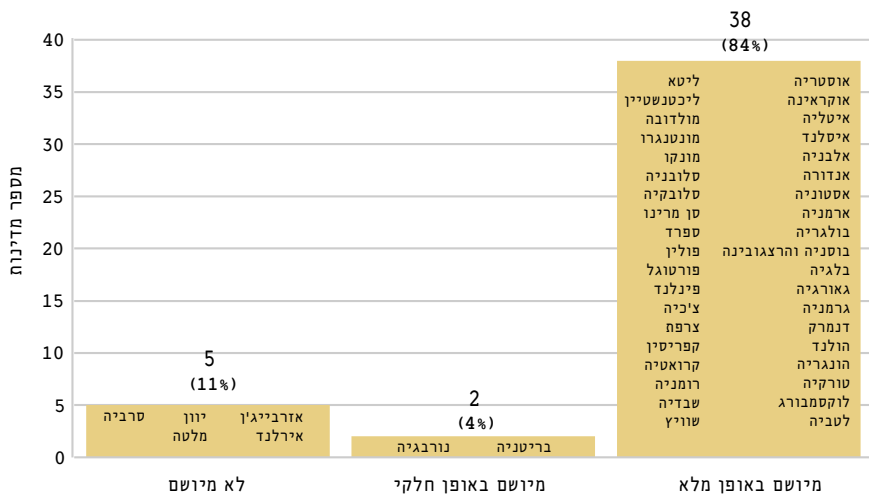
תרשים 7 מציג מידע על היישום של סעיף 8.1 במדינות אירופה.

55 דרי, 1997: 75 .

56 שם: 76 .

### תרשים 7

מידת השמירה על כך שפיקוח מינהלי על הרשויות המקומית ייעשה אך ורק בהתאם להליכים ובמקרים שייקבעו בחוקה או בחוק (יישום סעיף 8.1 באמנה האירופית), מדינות אירופה, 2022

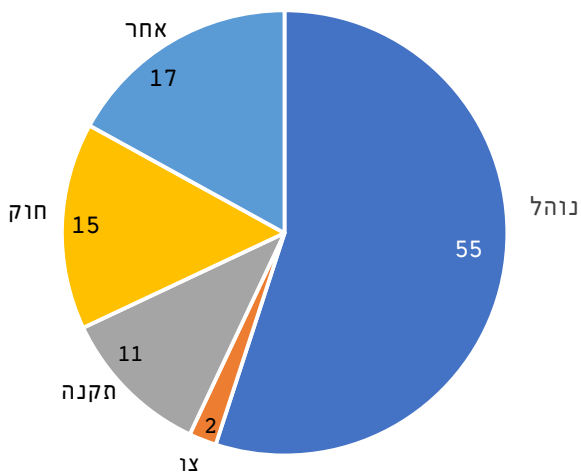


מקור: עיבודי המחברים לנתוני קונגרס הרשויות המקומיות והאזוריות של מועצת אירופה.

מהנתונים עולה כי מבין 45 מדינות באירופה, 38 מדינות מיישמות את סעיף 8.1 באופן מלא (84%), שתי מדינות (בריטניה ונורווגיה) מיישמות סעיף זה באופן חלקי (4%) וחמש מדינות (אזרבייג'ן, יוון, אירלנד, מלטה וסרביה) אינן מיישמות אותו כלל (11%).

המצב בישראל שונה מהמקובל באירופה. בדיקה מקיפה שערך מבקר המדינה בשנת 2022 העלתה כי יותר ממחצית מהממשקים שמנהלים משרדי הממשלה ויחידות הסמך מול השלטון המקומי בתוקף תפקידם כרגולטורים אינם מתקיימים מכוח חקיקה או תקנות, אלא מכוח נהלים פנימיים, כפי שמוצג בתרשים 8.<sup>57</sup>

**תרשים 8**  
**היקפי השימוש בכלי האסדרה של השלטון המרכזי מול השלטון המקומי, עיבוד מבקר המדינה למענה משרדי הממשלה, 2022 (%)**



מקור: מבקר המדינה, 2022: 1338.

באופן ספציפי, מצביע מבקר המדינה על כך ש"נכון למועד סיום הביקורת, בדצמבר 2021, חלים על הרשויות המקומיות 300 חוזרי מנכ"ל של משרד הפנים, שהם בגדר הנחיות רחביות המחייבות אותן, זאת נוסף על הנחיות והוראות של משרדים נוספים"<sup>58</sup>. חוזרי מנכ"ל אלו מהווים הנחיות רגולטוריות שמקורם איננו בחקיקה או בתקנות. למעשה, יש שהראו שמשרד הפנים קובע הוראות רגולטוריות כלפי הרשויות המקומיות אף מבלי שהן מעוגנות בחוזרי מנכ"ל"<sup>59</sup>.

58 שם: 1338-1339.

59 למשל, אבנרי (2020: 495-496) הצביע על הוראות בעניין אסדרת חאגידיים עירוניים שלא נכללו בחוזר מנכ"ל.

מקור הסמכות של משרד הפנים לפרסום חוזרי מנכ"ל, ובכלל לתת הוראות כלליות לרשויות המקומיות, מבוסס על סעיף 233 בפקודת העיריות, שהוא למעשה הסעיף הפותח את הפרק השנים עשר בפקודה העוסק ב"חובותיה וסמכויותיה של מועצה". הסעיף מקדים סייג לכל הסמכויות המתוארות אחריו:

עיריה תעשה בתוך תחומה בענינים המפורשים בסימן ב', וכל פעולה אחרת שעיריה מצווה לעשות לפי הפקודה או לפי כל דין אחר, והיא מוסמכת, בתחום העיריה או בשטח בנין עיר הכולל את תחום העיריה, לעשות בענינים המפורשים בסימן ג' – והכל כשאין הוראה אחרת מאת השר בענינים אלה, כולם או מקצתם, ובכפוף להוראות הפקודה או כל דין אחר.

סעיף זה מסמך באופן מפורש את השר לתת הוראות ולסייג את סמכויותיהן של הרשויות המקומיות. סעיפים ברוח דומה מופיעים בסעיף 146 צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, ובסעיף 63 לצו המועצות האזוריות.<sup>60</sup> בית המשפט העליון קבע, בהתייחסו לסעיפים אלו כי "מסכת הסמכויות הנתונות לרשויות המקומיות כפופה, אפוא, להוראות השר או להגבלות שיטיל. בפועל, שר הפנים משתמש בסמכותו זו לצורך מתן הנחיות פעולה כלליות באמצעות חוזרי מנכ"ל משרד הפנים".<sup>61</sup>

נחמיה אבנרי עמד על הייחודיות שבסעיפים אלו שאינם תואמים תפיסה אוטונומית של השלטון המקומי המקובלות בשיטות משפט אחרות בעולם:

**הסייגים המפורטים בסעיף 233 לפקודת העיריות אינם תואמים תפיסה אוטונומית של השלטון המקומי. סייגים אלה מכפיפים את הרשויות**

60 למעשה, כפי שהראנו בפרק א, הסמכויות של מועצות מקומיות ומועצות אזוריות מבוססות על צווים שמוציא שר הפנים, כך שמבחינה פורמלית הכפיפות המוחלטת שלהן לכל הוראה של שר הפנים אינה נדרשת לסעיפים אלו, שהרי שר הפנים יכול לכלול בעצמו סייגים שונים בצווים שהוא מוציא.

61 בג' 232/16 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (2016). שלום זינגר, לשעבר היועץ המשפטי של משרד הפנים, ציין בספרו משנת 2013 כי על אף שההישענות על סעיף 233 כמקור להוצאת חוזרי מנכ"ל בנושאים כלליים שונים לא נידונה בפסיקה במישרין היא "הוצגה לא אחת בדיונים שונים לפני בית המשפט העליון וזכתה לאישורו – למצער אישור שבשתיקה" (זינגר, 2013: 131).

המקומיות לא רק לרשות המחוקקת המדינתית, אלא גם לרשות המבצעת המדינתית [...] על פי לשון הסעיף, הסייגים רחבים ומוחלטים, ואינם מוגבלים לעניינים מסוימים או לשיקולים מסוימים... כפיפות זו אינה תואמת תפיסות של שלטון עצמי מקומי התקפות בשיטות משפט אחרות.<sup>62</sup>

מצב דומה ניתן למצוא גם בתחומי שירותים שאינם כפופים למשרד הפנים. אברהם דורון עמד על כך שלמרות שמבחינה פורמלית החוק מטיל את האחריות על שירותי הרווחה על הרשויות המקומיות, הרי שבפעול, באמצעות היכולת לקבוע תקנות הפך משרד הרווחה למתווה המדיניות המרכזי בתחום, בו בזמן שהוא פטור באופן ישיר מהאחריות:

למעשה, מטיל החוק אחריות פורמלית מלאה על הרשות המקומית להגיש שירותי רווחה לאוכלוסייה, בהיבשעה שהוא פוטר כליל את השלטון המרכזי מאחריות כזו. יתרה מזאת, החוק מקנה לשר העבודה והרווחה סמכות כמעט בלתי מוגבלת להתקין תקנות ולקבוע על פיהן, לפי ראות עיניו, את הנעשה בתחום שירותים אלה. לפי מצב חוקי זה, שירותי הרווחה המקומיים הפכו לכלי ביצוע של מדיניות השלטון המרכזי.<sup>63</sup>

למעשה, מרבית ההנחיות של משרד הרווחה לרשויות המקומיות לא מעוגנות בתקנות אלא בתקנון העבודה הסוציאלית בישראל, המכונה תע"ס, שהינו קובץ הנחיות והוראות מטעם מנכ"ל משרד הרווחה. בתע"ס 18 פרקים, ובכל פרק לעיתים עשרות הוראות. אין מדובר בתקנות שהותקנו כחקיקת משנה, דהיינו כהשלמה לחקיקה ראשית של חוק שירותי הסעד, כי אם בהנחיות ונהלים פנימיים, כדוגמת הנחיות של חוזרי מנכ"ל.<sup>64</sup>

62 אבנרי, 2020: 496.

63 דורון, 1994: 6-7.

64 מבקר המדינה, 2021: 583.

## רגולציה מכוח תקצוב

מלבד הרגולציה הפורמאלית, מתקיימים תהליכי רגולציה ופיקוח הדוקים מאוד שלא באופן רשמי, אלא מכוח מאפייני התקצוב. כאשר ממשלה מממנת רשויות מקומיות באמצעות תקצוב ממשלתי מובנה או קולות קוראים ספציפיים, הרי שבמקרים רבים הדבר נעשה תוך התניה הכוללת דרישות ספציפיות הנוגעות לשימוש בתקציב, שאי עמידה בהן עלולה לגרור את אי העברת התקציב, ועם פיקוח הדוק מצד הממשלה על השימוש בתקציב. זוהי למעשה רגולציה מכוח תקצוב שאינה מעוגנת בהסדרים חוקיים. בשל ההבנה כי שימוש ברגולציה מסוג זה פוגעת באוטונומיה של השלטון המקומי, נקבע בסעיף 9.7 לאמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי כי "במידת האפשר, מענקים לרשויות מקומיות לא ייועדו לפרויקטים מסוימים. מתן מענקים לא ישלול את החירות הבסיסית של הרשויות המקומיות לקבוע מדיניות בתחום שיפוטן".<sup>65</sup>

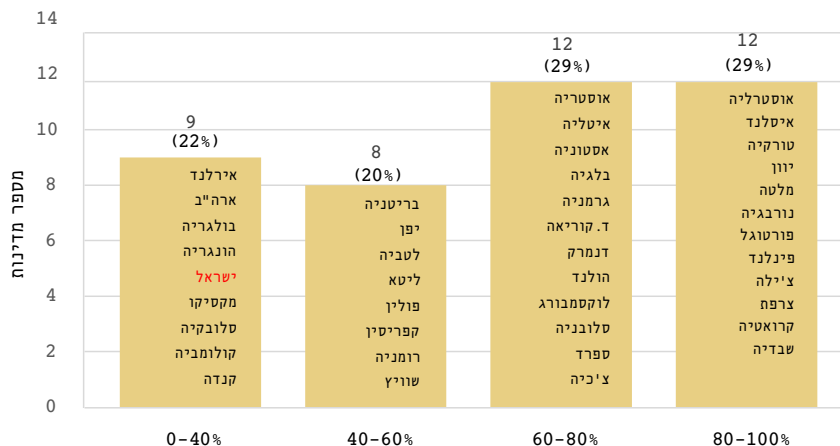
בישראל, בדומה למדינות ה־OECD, כמחצית מתקציב הרשויות המקומיות (תקציב רגיל ותקציב בלתי רגיל) מקורו בתקצוב ממשלתי.<sup>66</sup> בשל כך, מעניין להשוות בעיקר את האופן שבו עובר תקציב מהממשלה לרשויות המקומיות. אחד הפרמטרים במדד האוטונומיה המקומית (LAI) בוחן את הנושא על בסיס מדידת שיעור ההעברות הכספיות הלא ייעודיות (לא "צבועות") מסך התקצוב המועבר לשלטון המקומי (תקציב שאינו בהכנסות עצמיות), תוך חלוקה של המדינות לארבע קבוצות דירוג. תרשים 9 מציג את נתוני המדינות החברות באיחוד האירופי ו־OECD.

65 דרי, 1997: 76.

66 OECD, 2021: 47-48

**תרשים 9**

**שיעור ההעברות הכספיות הלא ייעודיות (לא "צבועות") מסך התקצוב המועבר לשלטון המקומי - מדד האוטונומיה המקומית (LAI) - מדינות החברות באיחוד האירופי ו/או ב־OECD, 2020**



מקור: עיבודי המחברים לנחוני מדד האוטונומיה המקומית (LAI).

ההשוואה מלמדת כי מבין 41 מדינות החברות באיחוד האירופי ו/או ב־OECD, ישראל היא אחת מתוך תשע מדינות (22%) שבהן שיעור התקצוב הממשלתי הלא ייעודי עומד על פחות מ־40% מסך התקצוב הממשלתי. המדד לא מציג את השיעור הספציפי של העברות לא ייעודיות, אך באשר לישראל ניתן לומר כי שיעור התקצוב הלא ייעודי נמוך בהרבה מ־40%. ניתוח שערכנו לדוחות המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2018 מלמד כי מבין 28 מיליארד ש"ח שהעבירה הממשלה לרשויות המקומיות במסגרת התקציב הרגיל, מרבית התקציב יועד לתחומים ספציפיים (בעיקר חינוך ורווחה) ורק 5 מיליארד ש"ח, המהווים 17.9%, היו העברות שאינן ייעודיות. בתוספת של 6.5 מיליארד ש"ח של העברות ממשלתיות לתקציב הבלתי רגיל, שהוא בהגדרתו תקציב ייעודי, עולה כי רק 14.5% מהתקצוב הממשלתי לרשויות המקומיות הוא תקצוב לא ייעודי.<sup>67</sup>

הייעוד הכללי של התקציב לתחום ספציפי בישראל כרוך בדרך כלל גם בהתניית העברת התקציב בהנחיות שונות של גופי הממשל. יתרה מכך, בשנים האחרונות אף התרחב מאוד המודל של תקצוב באמצעות קולות קוראים שמשרדי הממשלה וגופים ציבוריים אחרים מפרסמים לרשויות המקומיות כדי שיציעו את מועמדותן לקבלת תמיכה כספית, על פי רוב להשתתפות בפרויקטים או במיזמים שונים המיועדים למימוש מדיניות המשרד. בעוד בשנת 2013 פורסמו רק 41 קולות קוראים הרלוונטיים לרשויות המקומיות, בשנת 2018 עמד מספרם של הקולות הקוראים על 68.374<sup>68</sup>. הקולות הקוראים כוללים בדרך כלל הנחיות מפורטות ודרישות פיקוח מחמירות לצורך קבלת התקציב, ובכך מהווים למעשה סוג של מנגנון רגולציה נוסף על עבודת הרשות המקומית, ככל שהיא מעוניינת בתקציבי הממשלה, המהווים כאמור נתח ניכר בתקציבי הרשויות.

מבקר המדינה עמד בשנת 2022 על תפקודו של מנגנון התקצוב הממשלתי כמנגנון רגולציה נוסף על הרשויות המקומיות בישראל:

בכל הנוגע לרשויות המקומיות יש הסבורים שגם מנגנון התקצוב משמש את הרגולטור ככלי מדיניות מרכזי. כאשר משרד ממשלתי קובע ומגדיר תקנות וסעיפי תקציב לצרכים שונים של הרשויות המקומיות, שאין באפשרותן לשנות, פעולות אלו למעשה מסדירות נורמות ומכוונות את הרשויות בהתאם למדיניות המשרד הממשלתי.<sup>69</sup>

דוגמה בולטת לכך ניתן להביא מתחום שירותי הרווחה, כפי שהזכרנו מקודם מדבריו של אברהם דורון, אף ש"למעשה, מטיל החוק אחריות פורמלית מלאה על הרשות המקומית להגיש שירותי רווחה לאוכלוסייה"<sup>70</sup>, הרי שבפועל, משרד הרווחה הוא הקובע את המדיניות בתחום זה. לעיל התייחסנו להגבלה של הרשויות המקומיות באמצעות תקנון והנחיות של מנכ"ל המשרד, אך בהמשך דבריו עומד דורון גם על המרכזיות של מסגרת התקצוב כגורם לכך:

68 מבקר המדינה, 2022: 1408-1409.

69 מבקר המדינה, 2022: 1328. גם בפרק אחר בדוח זה, העוסק בניהול התקציב על מבקר המדינה על נקודה זו: "למדינה המממנת חלק ניכר מתקציבן של הרשויות המקומיות יש מדיניות וסדרי עדיפות לשימוש בתקציבים, וכל זאת מחוץ ראייה כוללת של צרכי המדינה" (שם: 777).

70 דורון, 1994: 5.

שירותי הרווחה האישיים המקומיים נקבעים רובם על-ידי הממשלה המרכזית. שליטת הרשויות המקומיות בתקציבי הרווחה של עצמן היא מוגבלת, וחלוקת התקציבים מוכתבת רובה ככולה על-ידי הממשלה. עקב כך, הרשות המקומית אינה מסוגלת להתאים את השירותים לצרכי תושביה ולקבוע סדר עדיפויות על פי שיקול דעתה... השלטון המרכזי, באמצעות המשרדים הייעודיים על מחלקותיהם השונות, הוא שקובע את פרטי תקציב הרווחה של הרשויות המקומיות בכ־150 סעיפי תקציב נפרדים ומחייבים. למעשה, השלטון המרכזי נטל לעצמו בדרך זו את עיקר הסמכות בקביעת מדיניות הרווחה ברשויות המקומיות לגבי מרבית פעולותיהן, שכן לרשות המקומית אין אפשרות להעביר כספים מסעיף תקציבי אחד למשנהו, ללא הסכמת המשרד הממשלתי המתאים ולעתים משרד האוצר עצמו.<sup>71</sup>

הדבר נעשה בעיקר באמצעות השליטה בכוח האדם. כפי שציין דורון, "תקן כוח האדם המקצועי ברשויות המקומיות, דהיינו מספר העובדים הסוציאליים, שהרשות המקומית רשאית להעסיק בשירותי הרווחה שלה ושהשלטון המרכזי מוכן להשתתף במימון העסקתם, נקבע על-ידי משרדי הממשלה הייעודיים".<sup>72</sup> מחקר שפרסם בשנת 2020 מרכז המחקר והמידע של הכנסת הראה עד כמה ישראל חריגה בתחום זה, בעוד שבמדינות אחרות הרשויות המקומיות קובעות בעצמן את מצבת העובדים בתחום הרווחה ואין נוסחאות תקינה שמחייבות אותם לחלוקה מסוימת של תקן כוח אדם לתחומים מסוימים.<sup>73</sup>

## תכלית הרגולציה

שאלה בסיסית שאותה יש לשאול ביחס לרגולציה הינה מהי התכלית שהיא נועדה לשרת. שאלה זו עולה במדינות רבות ביחס לפיקוח המינהלי על השלטון המקומי, ולכן בסעיף זה

71 דורון, 1994: 7-11.

72 שם: 12.

73 זעירא, 2020.

נתמקד בה בעיקר מתוך דיון במטרת הפיקוח על הרשויות המקומיות. ניתן להצביע על ארבע תכליות מרכזיות שונות שהרגולציה יכולה לשרת:

**שמירה על התנהלות של הרשויות המקומיות בהתאם לחוק.** הרשויות המקומיות הן גופים מינהליים ובתור שכאלה הן מחויבות לפעול לפי חוק. לפי תפיסה זו, מטרת הפיקוח על הרשויות המקומיות היא לשמור על כך שהן יפעלו בהתאם לחוק, הן בהיבט של מילוי החובות המוטלות עליהן, והן בהיבט של אי חריגה מסמכותן.

**הגנה על אינטרסים לאומיים/מדינתיים או של רשויות מקומיות אחרות.** רשויות מקומיות יכולות לקבל החלטות שיש בהן בכדי להשפיע על היבטים הנוגעים לכלל המדינה או לרשויות מקומיות אחרות, שלתושביהן אין יכולת להשפיע עליהן באופן דמוקרטי. לפי תפיסה זו, מטרת הפיקוח היא שהשלטון המרכזי יוכל לפקח על החלטות מסוג זה, מתוך ראייה של האינטרס הכלל מדינתי.

**שמירה על תפקוד ראוי של הרשויות המקומיות ומניעת קריסה שלהן.** רשויות מקומיות יכולות לצבור גירעונות כבדים ו/או לתפקד בצורה גרועה מבלי יכולת לספק שירותים ברמה סבירה לתושבים. בתפיסה זו, מטרת הפיקוח היא למנוע מלכתחילה מצב שבו רשות מקומית תיקלע למצב כזה, או בדרכים ואמצעים להתמודדות איתו לאחר שהוא כבר נוצר.

**שמירה על כך שהרשויות המקומיות יפעלו בהתאם למדיניות הממשלה.** לפי התפיסה הקרובה לעמדה שהרשות המקומית היא זרוע של המדינה, תפקידו השל הרגולטור הוא להכווין את הרשויות המקומיות כך שיפעלו בהתאם למדיניות של הממשלה, ולפקח על כך שהן אכן עושות זאת.

בסעיף זה, ובמידה מסוימת גם בחלק מהסעיפים הבאים, נבקש להראות שתפיסת הרגולציה, ובפרט הפיקוח, על השלטון המקומי המקובלת בעולם הדמוקרטי נועדה לשרת בעיקר את שתי התכליות הראשונות, ואת התכלית השלישית רק במידה מסויגת, בעוד שבישראל דווקא התכלית השלישית והרביעית הן התכליות הדומיננטיות של הרגולציה, בהתאם לתפיסה הישראלית הקרובה יותר לראות ברשויות המקומיות זרוע ביצועית ליישום מדיניות ממשלה.

סעיף 8.3 לאמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי קובע כי "פיקוח מינהלי על רשויות מקומיות יבוצע באופן שיבטיח שהתערבות הרשות המפקחת תישמר ביחס מתאים

לחשיבות האינטרסים שעליהם היא באה להגן".<sup>74</sup> סעיף זה קובע שעל הפיקוח להיות מצומצם להגנה על האינטרסים שהוא נועד לשמור, אך לא מגדיר מה הם האינטרסים הללו. עם זאת, בהמשך הדברים נבקש להראות שלמעשה האמנה מתייחסת באופן עקיף לשאלה זו.

למעשה, לא כל המדינות מגדירות בצורה פורמלית את האינטרסים עליהם נועד להגן הפיקוח המנהלי, אך יש כאלה שעושות, ומקצתן אף עשו זאת בחוקה:

• **בלגיה.** סעיף 162 בחוקת בלגיה מגביל באופן ברור את הפיקוח על הרשויות המקומיות לשני מקרים: הפרת חוק ושמירה על האינטרסים הציבוריים.

• **איטליה.** סעיף 120 בחוקת איטליה קובע שלושה סוגים של מקרים שבהם רשאית הממשלה להשתמש בסמכות הפיקוח המרכזי שלה (שבה נעסוק בהמשך): אי ציות של הרשות המקומית להנחיות משפטיות, אמנות בינלאומיות וחקיקה של האיחוד האירופי; אימונים חמורים על ביטחון הציבור; שמירה על האחדות המשפטית או הכלכלית של המדינה; ובמיוחד בכדי להבטיח את הרמות הבסיסיות של זכויות חברתיות ואזרחיות של כלל האוכלוסייה.

• **צרפת.** סעיף 72 לחוקת צרפת קובע כי הרגולטור על הרשויות המקומיות יהיה אחראי על האינטרסים הלאומיים ועל ציות לחוק.

• **הולנד.** סעיף 132 לחוקת הולנד קובע כי בכלי הפיקוח המרכזי (ביטול החלטות) על השלטון המקומי ייעשה שימוש רק כאשר החלטות של הרשויות מנוגדות לחוק או לאינטרס הציבורי.

מדינות אחרות קבעו הגדרות דומות לפיקוח על השלטון המקומי, מבלי לקבוע אותן בחוקה. כך למשל, בספרד ניתן להפעיל את פונקציית הפיקוח המרכזית בשלושה מקרים: פעולה/החלטה לא חוקית; חריגה מסמכות או פגיעה בסמכויות של דרגים גבוהים; החלטה המסכנת באופן חמור את האינטרס הכללי של ספרד.<sup>75</sup> בדומה לכך, גם בלוקסמבורג נקבע כי ניתן לקיים פיקוח מינהלי רק כאשר רשות מקומית מקבלת החלטה שאינה חוקית או כאשר החלטה שלה מנוגדת לאינטרס הכללי.<sup>76</sup>

74 דרי, 1997:76.

75 Moreno, 2012b: 626-630

76 Goerens, 2012: 426-430

כפי שניתן לראות, בכל המדינות הללו ישנן שתי תכליות מרכזיות מוצהרות לפיקוח על הרשויות המקומיות: פעילות בהתאם לחוק (על היבטי השונים) ושמירה על אינטרס כללי/לאומי/ציבורי. לטענת מורנו, בספרו המקיף על השלטון המקומי באיחוד האירופי, המודל הדומיננטי של פיקוח מינהלי על הרשויות המקומיות מתמקד באינטרסים על-מוניציפליים.<sup>77</sup>

עם זאת, זהו כמובן לא המודל היחיד. כך למשל, אירלנד הציגה באופן רשמי בפני מועצת אירופה מדיניות שונה הכוללת ארבע תכליות של הפיקוח המינהלי: הבטחת עקביות (מבחינת תקנים ורמת שירות) בין הרשויות השונות במדינה; שליטה על ההשלכות הכספיות של פעילות הרשות המקומית; עדכון הממשלה בהתקדמות התוכניות והפעילויות של הרשות המקומיות; הבטחת עמידה נאותה ביעדים לאומיים והתחייבות בינלאומיות.<sup>78</sup> התכליות הללו מתייחסות להיבטים ברורים של מדיניות הממשלה, וכן לפעילות כלכלית של הרשות המקומית שלא קשורה בהכרח לחוקיות או פגיעה באינטרסים על מקומיים.

מהי מטרת הרגולציה על השלטון המקומי בישראל? הן המחוקק והן משרדי הממשלה לא הגדירו זאת באופן מפורש, אך נראה שניתן ללמוד על כך מהאופי והתוכן של הרגולציה. כך קבע מבקר המדינה בדוח משנת 2013 שעסק בתפקידו של משרד הפנים כרגולטור:

סוגיית היחסים בין שני נדבכי השלטון היא מורכבת וטומנת בחובה מתח ומאבק בין ערכים שונים. מן הצד האחד - חיזוק הדמוקרטיה המקומית על מגוון ערכיה ויתרונותיה וחיזוק עצמאותן של הרשויות המקומיות, ומן הצד השני - החשיבות של הכפפת פעולות השלטון המקומי לראייה ממלכתית וכוללנית ולשיקולים לאומיים בתחומי החברה, הסביבה, הכלכלה והביטחון, ולמניעה מוקדמת, ככל הניתן, של משברים כספיים וכשלים בתפקוד הרשויות המקומיות.<sup>79</sup>

נראה שמבקר המדינה מתייחס בדבריו אלו להיבטים שונים של תפקיד השלטון המרכזי כרגולטור. ראשית, מתייחס מבקר המדינה לכך שתפקיד הרגולטור הוא לבחון את

Moreno, 2012a: 15–21 77

ניטור האמנה, אירלנד, סעיף 78.

מבקר המדינה, 2013: 1224. 79

החלטות השלטון המקומי מתוך "שיקולים לאומיים בתחומי החברה, הסביבה, הכלכלה והביטחון". היבט זה של הרגולציה הממשלתית על השלטון המקומי בולט במיוחד בקרב משרדי הממשלה שאינם משרד הפנים. כך למשל, משרד הרווחה ומשרד החינוך פועלים כרגולטורים על מנת לקדם את המדיניות הראויה בעיניהם בתחום הרווחה והחינוך, ובמידה רבה הם רואים את השלטון המקומי רק כזרוע ביצועית שלהם לקידום מדיניות. כפי שציין אברהם דורון ביחס לשירותי הרווחה: "המבנה שהתפתח נועד בעיקר להיות כלי מינהלי נוח שישרת ביעילות את מטרות השלטון המרכזי על שלוחותיו השונות, במקום לשרת את רצונות הרשות המקומית".<sup>80</sup>

שנית, המבקר מתייחס לכך שתפקיד הרגולציה על השלטון המקומי הוא "מניעה מוקדמת של משברים כספיים וכשלים בתפקוד של הרשויות המקומיות". היבט זה של הרגולציה רלוונטי בעיקר לפעילותו של משרד הפנים. המשרד שם דגש חזק מאוד על רגולציה פיננסית על מנת למנוע מרשויות מקומיות להגיע לכדי משבר פיננסי, וכן למנוע מהן להגיע לידי אי יכולת לשמור על תפקוד יעיל.

מעניין לציין כי גם בהצעה המשמעותית ביותר לחוקה שהוצעה בישראל, הצעת "חוקה בהסכמה" (2005) יש ביטוי לתפיסה זו של הרגולציה בישראל. סעיף 178, הסעיף הרביעי והאחרון בפרק הרשויות המקומיות בהצעה, עוסק ב"פיקוח ובקרה" וקובע כי החוק יכול לקבוע לממשלה את הסמכות "להשעות את תוקפה של תקנה שהתקינה הרשות המקומית או לבטלה, אם מצאה הממשלה שהיא פוגעת במידה העולה על הנדרש בטובת הציבור, ברשות מקומית אחרת או במדיניותה הכללית של הממשלה".<sup>81</sup> ניתן לראות כי לצד ההגנה על האינטרס הציבורי ועל רשויות מקומיות אחרות, נקבע כאן בבירור שתפקיד הפיקוח הוא לבחון שהרשויות המקומיות פועלות על פי מדיניותה של הממשלה.

בסעיפים הבאים נעמיק בבחינת מאפייני הפיקוח המינהלי על הרשויות המקומיות בישראל, ובין היתר נראה כי תפיסה זו של תכלית הרגולציה מבוטאת במבנה הפיקוח בישראל באופן משמעותי.

80 דורון, 1994: 9.

81 המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2005: 131.

## אופי הפיקוח: בין חוקיות לכדאיות

סעיף 8.2 לאמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי קובע כך:

פיקוח מינהלי על פעילויותיהן של הרשויות המקומיות יכוון בדרך כלל להבטיח רק את שמירת החוק והעקרונות החוקתיים. עם זאת, פיקוח מינהלי ביחס ליעילות ניתן יהיה ליישום על ידי רשויות בדרג גבוה יותר לגבי ביצוע תפקידים שהוצאלו לרשויות המקומיות.<sup>82</sup>

העיקרון שמתווה סעיף זה, כפי שגם מוסבר בדוח ההסבר לאמנה, הוא שהפיקוח צריך להיות ממוקד בכך שהחלטות הרשויות המקומיות עומדות במסגרת החוק, אך לא לבחון את ה־expediency (כך במקור) – יעילות, כדאיות, כשירות – של החלטות הרשות המקומית (להלן נשתמש במונח כדאיות), מלבד במשימות שהן באחריות השלטון המרכזי והואצלו באופן ספציפי לרשויות המקומיות. כך הסבירו מספר חוקרים העוסקים באוטונומיה של השלטון המקומי את ההבדל שבין בחינות חוקיות ההחלטה ובין בחינות הכדאיות שלה:

הפיקוח על חוקיות ההחלטות נועד לוודא את עמידתה של הפעילות המקומית במסגרת החוקים המגדירים את גבולות השלטון העצמי המקומי. זוהי הדרך שבה מערכות פוליטיות מבטיחות שהרשויות המקומיות לא יחרגו מסמכויותיהן. היא מוצדקת לאור עיקרון שלטון החוק ומבטיחה שהפעילות המקומית עומדת בו. הרשויות המקומיות צריכות לפעול בהתאם לחוקה, חקיקה ראשית וחקיקה משנית הקובעת את המסגרת המשפטית לתפקיד השלטון המקומי. לסוג זה של פיקוח מתייחס סעיף 8.2 באמנה האירופית [...] פיקוח על כדאיות ההחלטה מתייחס לבחינת איכותה. המשמעות היא שרשות הפיקוח יכולה להעריך לא רק התאמה לחוק של ההחלטה אלא גם את היותה הולמת. מכך משתמעת בחינת היבטים כמו תוכן הפעולה/החלטה ומימונה, העיתוי שלה או האוכלוסייה המושפעת ממנה, וההחלטה האם היא הולמת.<sup>83</sup>

במלים אחרות, תפקידו של השלטון המרכזי הוא לבחון האם הרשויות המקומיות מבצעות את החובות המוטלים עליהן והאם הן חורגות מתפקידן, אך ככל שהפיקוח נוגע לבחינת

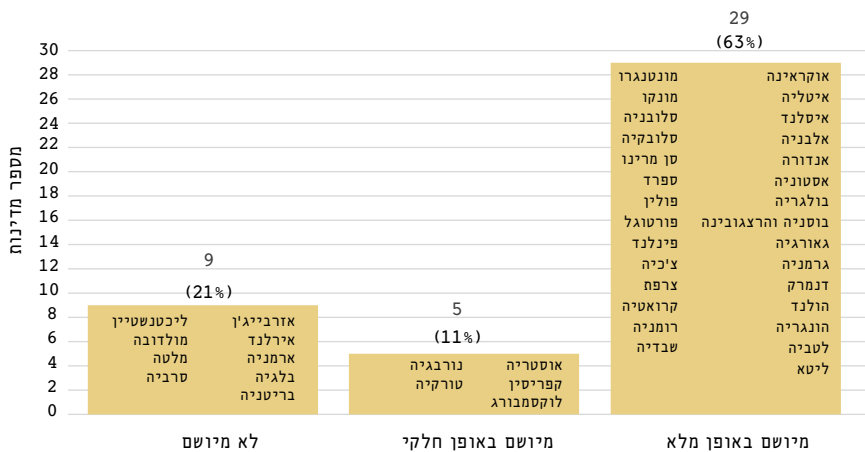
82 דרי, 1997:76.

83 Ladner, et al, 2019: 176. תרגום שלנו

תוכן ההחלטות של הרשויות המקומיות, הרי שיש בכך פגיעה באוטונומיה שלהן. עיקרון זה נתפס כה חשוב עד שמספר חוקרים ציינו שהוא מהווה למעשה את "עמוד השדרה" של האוטונומיה המקומית.<sup>84</sup> אף שהחוק עצמו יכול להיות רחב למדי בהנחיותיו, הרי שבפועל תפיסה זו של האמנה והתנגדותה המפורשת לבחינת כדאיות באמצעות הפיקוח המינהלי על הרשויות המקומיות, הן ביטוי לתפיסה המקובלת שהאינטרסים שעליהם נועד הפיקוח להגן צריכים להיות מינימליים, ובוודאי לא לשקף הכוונה של הרשויות המקומיות לפעול לאור המדיניות הממשלתית (שבמהותה עוסקת בכדאיות).

תרשים 10 מציג את מידת היישום של סעיף 8.2 באמנה, לפי בדיקת קונגרס הרשויות המקומיות והאזוריות של מועצת אירופה.

**תרשים 10**  
**אופי הפיקוח על הרשויות המקומיות: פיקוח הממוקד בחוקות ולא בכדאיות (יישום סעיף 2 באמנה האירופית), מדינות אירופה, 2022**



מקור: עיבודי המחקרים לנתוני קונגרס הרשויות המקומיות והאזוריות של מועצת אירופה.

84 Moreno, 2012a: 15-21; Ladner, et al, 2019: 177. יש מדינות שאף הסדירו את הנושא בחוקה. כך למשל, סעיף 102 לחוקת יוון קובע כי "המדינה תפעיל את הפיקוח על רשויות השלטון המקומי, אשר יכלול אך ורק בדיקת חוקיות".

מבין 43 מדינות באירופה, 29 מדינות מיישמות סעיף זה באמנה באופן מלא (63%), חמש מדינות מיישמות סעיף זה באופן חלקי (11%) ותשע מדינות אינן מיישמות אותו כלל (21%). אין זה מפתיע שאירלנד, שכאמור הגדירה במפורש בתכלית הפיקוח על הרשויות המקומיות היבטים הנוגעים לשמירה על מדיניות הממשלה, נמצאה כמדינה שבה סעיף 8.2 לא מיושם.

במדד האוטונומיה המקומית (LAI) נבחן היבט זה באופן רחב יותר. המדד חילק את המדינות לארבע קטגוריות:

- מדינות שבהן הפיקוח המינהלי על הרשויות המקומיות מוגבל מאוד והוא אף ממעט לבדוק את חוקיות ההחלטות של הרשויות המקומיות.

- מדינות שבהן הפיקוח המינהלי על הרשויות המקומיות נועד להבטיח ציות לחוק בלבד.

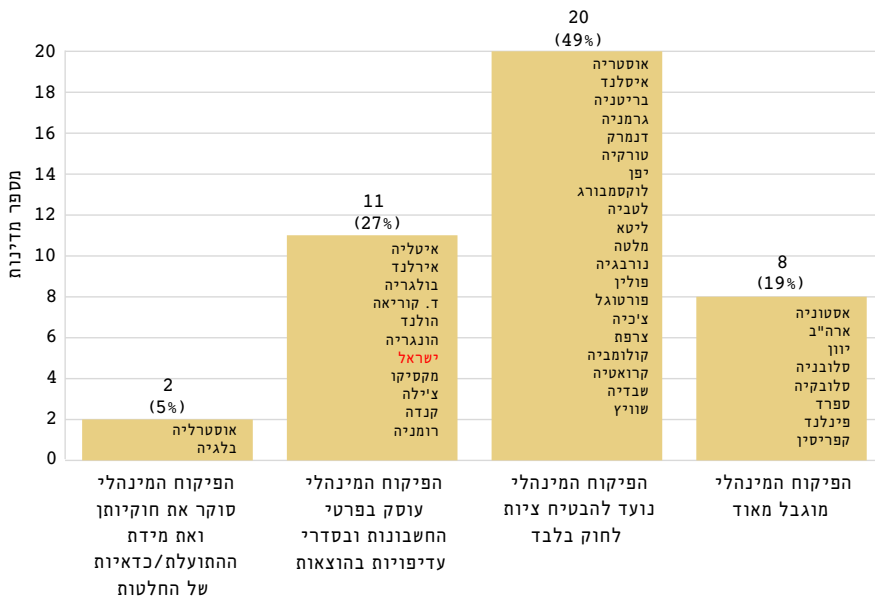
- מדינות שבהן הפיקוח המינהלי על הרשויות המקומיות עוסק בפרטי החשבונות ובסדרי העדיפויות בהוצאות.

- מדינות שבהן הפיקוח המינהלי על הרשויות המקומיות סוקר את מידת כדאיותן של ההחלטות.

למעשה, הקטגוריה השלישית והרביעית מתייחסות שתיהן לפיקוח הבוחן כדאיות, אך נראה שבעוד הקטגוריה השלישית מתמקדת בהיבטים פיננסיים ובפרט בבחינת סדרי העדיפויות של הרשויות המקומיות בניהול התקציבי שלהן, הקטגוריה האחרונה היא רחבה יותר בבחינת היקף הכדאיות של ההחלטות. בתרשים 11 מוצג דירוג המדינות במדד זה.

**תרשים 11**

**מאפייני הפיקוח המינהלי על השלטון המקומי, מדד האוטונומיה המקומית (LAI) – מדינות החברות באיחוד האירופי ו/או ב-OECD, 2020**



מקור: עיבודי המחברים לנתוני מדד האוטונומיה המקומית (LAI)

מתוך 41 המדינות החברות האיחוד האירופי או ב-OECD, נמצאו שמונה מדינות (19%) בקטגוריה הגבוהה ביותר ו-20 מדינות נוספות דורגו בקטגוריה השנייה. ישראל היא אחת מתוך 13 מדינות (31%) שבהן נמצא שהפיקוח המינהלי עוסק בתוכן של החלטות השלטון המקומי. ברובן של המדינות קובע המדד כי הפיקוח המינהלי ממוקד בהיבטים הפיננסיים ובסדרי העדיפויות בהוצאות, בעוד שבשתיים נטען כי הפיקוח המינהלי אך רחב יותר. בדברי ההסבר למדד ציינו החוקרים כי "על הנייר" הפיקוח המינהלי בישראל חורג מבחינת פרטי החשבונות וסדרי העדיפויות בהוצאות, אך למרות זאת ישראל לא דורגה בקטגוריה האחרונה מכיוון שבפועל הפיקוח אינו איכותי ולכן הוא ממעט לבחון את תוכן החלטות של הרשויות המקומיות, מלבד בהיבטים של פרטי חשבונות והוצאות.

החקיקה בישראל מעניקה למשרדי הממשלה, ובפרט לשר הפנים ומשרדו, סמכויות פיקוח נרחבות, אך לא מגדירה בדרך כלל את עילות הפיקוח (מלבד בהיבטים של התערבות שבהם נעסוק בהרחבה בהמשך). למעשה, הפיקוח משמש את משרדי הממשלה לצורך מעורבות בתוכן ההחלטות של הרשויות המקומיות. ביטוי למגמה זו ניתן לראות ביחס לסמכויות שהעניק המחוקק לשר הפנים לפסול את תקציבי הרשויות המקומיות ואף לערוך בהם שינויים. בשנת 1986 דן בג"ץ במהותה של סמכות זו וקבע כך:

לפי המבנה השלטוני, הקיים במדינתנו מאז כינונה ועוד בטרם הקמת המדינה, כפופים תקציביהן של הרשויות המקומיות לאישורו של שר הפנים. כפיפות זו אינה שרירותית וחסרת טעם. היא יסוד מוסד של המבנה השלטוני הקיים... ככל שהרשות המקומית נהנית ממידה רבה של עצמאות, עדיין אין היא עומדת בפני עצמה, מנותקת מהמערכת המדינית והחברתית כולה. כשבאים לקבוע קדימויות ועדיפויות מבחינת צרכי המדינה ותושביה, יש – וצריך להתקיים – יחס של גומלין בין המדיניות הממשלתית הכללית לבין המדיניות המקובלת על הרשות המקומית.<sup>85</sup>

בג"ץ חזר על קביעתו זו בשנת 2016 אז קבע כי "אישורו של התקציב בידי שר הפנים הוא כלי פיקוח שניתן לו מכוחו של הדין כדי שיוכל להביא את הרשויות המקומיות להתאים את תקציביהן ואת מדיניותן לנדרש ולמתחייב מן המדיניות הכללית והחברתית הכוללת".<sup>86</sup> פסיקות אלו של בג"ץ מבטאות את העמדה לפיה תכליתה של הרגולציה הממשלתית על הרשויות המקומיות הוא שמירה על כך שהרשויות המקומיות יפעלו בהתאם למדיניות הממשלה.

באשר לאישור התקציב של הרשות המקומית הרי שמשרד הפנים בעצמו הסביר, בדוח הביזור שהגיש בנובמבר 2022, את תהליך אישור הצעת התקציב על ידו וזאת כחלק מהבעת החשש מצמצום הרגולציה בנושא:

נציגי מחוזות משרד הפנים המאשרים כיום את תקציבי הרשויות הדגישו במהלך הדיונים את הסיכון הכרוך בביזור הסמכות לאישור התקציב לרשויות המקומיות, שמהווה צומת מרכזי בבקרה על הרשות. המפגש

85 בג"ץ 609/85 אריה צוקר נ' שלמה להט, ראש עיריית חל-אביב-יפו (1986).

86 בג"ץ 232/16 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (2016).

**בין המחוז לרשויות מייצר מסגרת כלכלית לעבודתה ובודק את התאמת התקציב לתוכנית העבודה השנתית. במסגרת המפגש והדיון באישור התקציב ע"י המחוז, נבחנת בפירוט התנהלותה של הרשות בתחומי החינוך, הרווחה, תוכניות העבודה, כוח האדם ומכלול הקשיים והאתגרים של הרשות.<sup>87</sup>**

בדברים אלו מפרט משרד הפנים עצמו כי תהליך אישור הצעת התקציב כולל התייחסות רחבה להיבטים החורגים בהרבה מבחינת פרטי החשבונות של הרשות המקומית. משרד הפנים מתייחס לתוכנית העבודה של הרשות המקומית ולהתנהלותה בתחומי שירות שונים כדוגמת חינוך ורווחה כתנאי לאישור התקציב. בבדיקה שערך בעבר מבקר המדינה בנושא זה עלה כי "הבדיקות של הצעות התקציב מתמקדות בסבירותם של האומדנים המוצגים בהן, ובבדיקה אם התקציב מאוזן", כלומר, הם חורגים בהרבה מבדיקה של חוקיות.<sup>88</sup> ראוי לציין כי מבקר המדינה העביר ביקורת על כך ש"הגורמים המקצועיים במחוזות אינם בודקים את נחיצותן של ההוצאות כדי למנוע בזבז משאבים"<sup>89</sup>, ובכך ביטא תפיסה אף יותר רדיקלית בדבר הצורך במעורבות בתוכן ההחלטות של הרשויות המקומיות.

נושא הפיקוח על התקציב הרשויות המקומיות מהווה רק דוגמה, הממחישה את אופי הפיקוח של משרד הפנים גם בשאר התחומים. כך למשל, בנושא ההלוואות הראה דוח מבקר המדינה משנת 2022 כי המשרד עורך פיקוח מעמיק על נטילת הלוואות על ידי רשויות מקומיות, שאינו עוסק כלל בכך שההלוואה נערכה בהתאם לחוק או נהלים (כפי שנראה להלן, למעשה אין כלל נהלים כאלה), אלא בוחן את מצבה הפיננסי של הרשות המקומית, את נחיצות ההלוואה וכדומה.<sup>90</sup>

דוגמה מעניינת נוספת ניתן להביא מתחום חוקי העזר. על פי החוק, למועצת הרשות המקומית סמכות להתקין חוקי עזר בתחומים מסוימים, ולשר הפנים הסמכות לעכב את כניסת החוק, וכן שלא לאשר אותו (בחוקי עזר מסוימים, הנוגעים לתחומי פעילות

87 משרד הפנים, 2022: 24.

88 מבקר המדינה, 2013: 1283.

89 שם: שם.

90 מבקר המדינה, 2022: 42-77. ראו גם: מבקר המדינה, 2014: 191-243.

של משרדי ממשלה אחרים, יש לעתים שר נוסף שיש לו סמכות דומה). החוק אינו קובע מה הן עילות הביקורת אותן רשאי שר הפנים לשקול בבדיקתו את חוק העזר ואשר עליהן הוא רשאי לבסס את החלטתו לעכב חוק עזר. למעשה, על פי הנהלים שקבע משרד הפנים, החוקים עוברים במשרד ביקורת כלכלית-תקציבית באגף מקרקעין ומיסוי מקומי במשרד הפנים וביקורת משפטית בלשכה המשפטית של משרד הפנים ובמשרד המשפטים.<sup>91</sup> מרבית חוקי העזר עוסקים בהיבטים פיננסיים, והביקורת הכלכלית-תקציבית בוחנת באופן ממושך את תוכנם של חוקי העזר העירוניים.<sup>92</sup> מכיוון שחקיקת חוק עזר היא סמכות בעל ממד דמוקרטי ניכר (ולכן היא בידי מועצת הרשות המקומית), בנושא זה אף יותר מובהקת הפגיעה שיש בהתערבות הממשלה בתוכן ההחלטות של הרשות המקומית. ככל הנראה בשל הממד הדמוקרטי קבע גם מבקר המדינה, שכאמור נוטה לתמוך בפיקוח העוסק בבחינת כדאיות ההחלטות, כי "ראוי להגדיר את נושאי המדינות הלאומית שבהם שוקל שר הפנים להתערב ואת אופן בדיקתם במטרה לאפשר לשר להפעיל כהלכה את סמכות העיכוב ולהסדיר את חלוקה העבודה בין משרד הפנים למשרד המשפטים".<sup>93</sup>

חשוב להדגיש שההתמקדות של פיקוח משרד הפנים בבחינת כדאיות ההחלטות של הרשויות המקומיות נעשית לעתים על חשבון בחינת חוקיות ההחלטות, ולא במקביל אליה. כך למשל על פי תקנות העיריות (תקנים ותקציב שנתי ללשכת מבקר העירייה), התשע"ח-2018, מחויבות עיריות (אך לא מועצות מקומיות ומועצות אזוריות) בהקצאת תקציב קבוע ללשכת מבקר הרשות, על פי קריטריונים שונים. דוח של עמותת עורכי דין לקידום מנהל תקין מצא כי מאז הותקנו התקנות, עשרות עיריות לא העמידו ללשכת המבקר את התקציב הנדרש על פי החוק, ועל אף השיפור לאורך השנים, בשנת 2022 נמצא כי ב־15 עיריות (27% מעיריות שנבדקו) היה התקציב ללשכת המבקר נמוך בעשרות אחוזים מהרף המינימלי שנקבע בתקנות.<sup>94</sup> למעשה, תקציבן של העיריות

91 משרד הפנים, 2021.

92 להרחבה על כך ראו: פינקלשטיין, 2022ב.

93 מבקר המדינה, 2003: 690. גם הייעוץ המשפטי לממשלה קבע בעבר כי "ראוי שהפעלת הסמכות של פסילת חוקי עזר שאינם עוסקים בשאלות בעלות השפעה על השלטון המרכזי או החורגים מתחומה של אותה רשות מקומית, תיעשה במשורה" (בג"צ 953/01 מרינה סולודקין נ' עיריית בית-שמש (2004)).

94 עורכי דין לקידום מנהל תקין, 2022: 6.

הללו אושר על ידי משרד הפנים על אף שהיה מנוגד מיסודו לדין כפי שנקבע בתקנות.<sup>95</sup> בהקשר זה מעניין לציין כי גם בציטוט שהוזכר לעיל מדוח של משרד הפנים, המתאר את הנעשה בעת אישור הצעת תקציב, לא צוין כלל כי במסגרת בחינת הצעת התקציב נערכת בחינה של עמידת התקציב במסגרת החוקית.

## עיתוי הפיקוח

אחד ההיבטים המרכזיים הנוגעים לפיקוח של השלטון המרכזי על השלטון המקומי מתייחס לשלב שבו מתקיים הפיקוח אל מול ההחלטה/פעולה, ובפרט בכל הנוגע ליכולת של השלטון המרכזי לבטל או שלא לאשר החלטות מדיניות שהתקבלו על ידי שלטון המקומי. נהוג להבחין בין שני סוגים של פיקוח: פיקוח אפריורי ופיקוח א־פוסטריורי. פיקוח אפריורי הוא פיקוח המתרחש בשלב שבו פעולות/החלטות של השלטון המקומי טרם קיבלו תוקף משפטי, והוא למעשה מהווה דרישה של השלטון המרכזי לאשר החלטות שהתקבלו בשלטון המקומי בטרם כניסתן לתוקף (מכונה גם בשם פיקוח מונע או פיקוח מבוסס אישורים). לעומת זאת, פיקוח א־פוסטריורי מתבצע לאחר כניסת ההחלטות של השלטון המקומי לתוקף, וככל שהוא מייצר מנגנונים המאפשרים לשלטון המרכזי לבטל החלטות של השלטון המקומי, הדבר נעשה רק בדיעבד.<sup>96</sup>

האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי לא התייחסה לנושא זה, אך ועדת השרים של המדינות החברות במועצת אירופה פרסמה בשנת 1998 מסמך המלצות המרחיב את האמנה וכולל הנחיות לשיפור מערכות הפיקוח על פעילות הרשות המקומיות. מסמך זה ממליץ למדינות במפורש לפעול ל"צמצום בקרות מנהליות אפריוריות, כאלו שבהן מעורבות רשות ממשלתית נחוצה כדי שהחלטה מקומית תיכנס לתוקף או תהיה תקפה".<sup>97</sup> בנוסף לכך, ממליץ המסמך "לקבוע באופן סטטוטורי את המועד המוענק לרשות הפיקוח על מנת לבצע את הפיקוח האפריורי ולקבוע כי היעדר החלטה בתוך

95 שס: 10-6.

96 Ladner, et al., 2019: 177

97 Santamaría-Pastor and Nemery, 1999: 9. תרגום שלנו

המועד שנקבע מעידה על הסכמה"<sup>98</sup>. במלים אחרות, גם כאשר מתבצע פיקוח אפריורי, הרי שיש להגדיר לשלטון המרכזי מסגרת זמנים קצובה, שאם הוא לא עמד בה הרי שהחלטת הרשות המקומית תיכנס לתוקף.

בנושא זה לא קיים מדד משווה מסודר. עם זאת, ספר מקיף על השלטון המקומי באיחוד האירופי הכולל ניתוחים של חוקרים שונים על מבנה השלטון המקומי בכל מדינה,<sup>99</sup> וכן ניתוח של דוחות ניטור יישום האמנה של קונגרס הרשויות המקומיות והאזרחיות של מועצת אירופה, מלמדים כי במעט מאוד מדינות באיחוד האירופי ישנה דומיננטיות לפיקוח האפריורי, והבולטות שבהן הן בלגיה, פולין וקפריסין. במרבית המדינות הפיקוח הדומיננטי או היחיד על הרשויות המקומיות הוא פיקוח אפוסטריורי, ובצרפת אף עבר חוק בשנת 1982 האוסר את כל צורות הפיקוח האפריורי כלפי רשויות מקומיות.<sup>100</sup>

עם זאת, מדינות שונות מנהיגות צורות שונות של פיקוח אפוסטריורי. במרבית המדינות הגוף המפקח אינו ראשי לבטל בעצמו החלטות או פעולות שהתקבלו על ידי רשויות מקומיות. כך למשל, באסטוניה, רומניה וסלובקיה יכול הגורם המפקח להורות לרשות מקומית כי לדעתו היא פועלת בניגוד לחוק, וככל שהיא לא עשתה דבר כדי להתאים את פעילותה לחוק, הוא יכול לפנות לבית המשפט כנגדה, ורק בית המשפט יוכל לבטל את החלטת הרשות המקומית.<sup>101</sup> נוהל דומה, עם שינויים קלים מתקיים בבולגריה: הגורם המפקח ראשי לדרוש ממועצת הרשות המקומית לדון מחדש בהחלטה שלה שלדעתו אינה חוקית. למועצת הרשות המקומית ניתנת הסמכות למשך שבועיים לאשר את ההחלטה מחדש (ברוב של לפחות מחצית מחברי המועצה). אם מועצת הרשות עשתה

98 שם: 10. הרגום שלנו

99 Moreno, 2012a. אף שספר זה יצא לפני עשור, נראה כי הוא המתואר בו רלוונטי מאוד גם כיום. כפי שהראו מספר חוקרים העוסקים בחקר יחסי שלטון מרכזי ושלטון מקומי, מבנה הפיקוח המינהלי הוא אחד התחומים היציבים ביותר, ומדינות כמעט שלא עורכות בו שינויים (Ladner, Keuffer & Baldersheim, 2015: 184).

100 Santamaría-Pastor and Nemery, 1999: 40

101 Tanasescu, 2012: 549-550; Buček & Nemecin, 2012: 571-572; ניטור האמנה, אסטוניה, סעיף 8.

זאת, רשאי הגורם המפקח לערער לבית המשפט. הערעור מעכב את כניסת ההחלטה לתוקף עד להחלטת בית המשפט.<sup>102</sup>

בפינלנד, במקרה של החלטה בלתי חוקית בעליל של הרשות המקומית, יכול הגורם המפקח לתת צו ולאחר מכן להטיל קנס, אך אין לו סמכות לבטל החלטות של הרשות. כמו כן, הוא רשאי להפעיל את סמכויות הפיקוח הנזכרות רק בתגובה לתלונה, כך שהוא אינו עורך באופן שיטתי בדיקה של חוקיות החלטות הרשות המקומית. רק לבית המשפט סמכות לבטל החלטה של רשות מקומית, לאחר שערער עליה אדם או גוף שנפגע ממנה.<sup>103</sup> גם בלטביה הנוהל המקובל, מלבד ביחס להתקנת תקנות על ידי הרשות המקומית, הוא שרק בית המשפט יכול לבטל החלטות של הרשות.<sup>104</sup> במדינות אחרות, כדוגמת שוודיה,<sup>105</sup> אין למעשה פיקוח מינהלי שוטף על פעילות הרשות המקומית בידי גורם ממשלתי, כך שברור שביטול החלטות של הרשות יכול להיעשות רק על ידי בית המשפט.

גם בליטא ביטול החלטות של רשות מקומית דורש פנייה של הגורם המפקח לבית המשפט, אך בניגוד למדינות שנזכרו עד כה, מלבד העילה של אי חוקיות קיימת בליטא גם העילה של הפגיעה באינטרס הציבורי.<sup>106</sup> בסלובניה, הפיקוח על חוקיות נעשה על ידי משרד המשפטים שיכול להתריע בפני הרשות המקומית בדבר החלטה לא חוקית, ואם הרשות לא משנה את ההחלטה משרד המשפטים נדרש לערער כנגדה לבית המשפט. עם זאת, בצווים שנוגעים באופן ישיר לתחומים הנחשבים מדינתיים, הממשלה או השר הרלוונטי יכולים להשהות החלטות מסיבות של חוסר חוקיות ולהגיש לבית המשפט בקשה לביטולם.<sup>107</sup>

לעומת מדינות אלו, קיימים גם מודלים אחרים, שיש בהם אפשרות לבטל החלטות של הרשות המקומית ללא הזדקקות לבית המשפט. בדנמרק ניתן לבטל החלטה לא חוקית

102 Vodenicharov, 2012: 85-86; ניטור האמנה, בולגריה, סעיף 8.

103 Mäenpää, 2012: 199-200; ניטור האמנה, פינלנד, סעיף 8.

104 Vilka, 2012: 382-384; ניטור האמנה, לטביה, סעיף 8.

105 Madell, 2012: 654-658; ניטור האמנה, שוודיה, סעיף 8.

106 Šėaparnienė & Lazauskienė, 2012: 405-407

107 Grad, 2012: 592-595; ניטור האמנה, סלובניה, סעיף 8.

ללא מעורבות של בית המשפט. עם זאת, נקבע שבמצב זה ההחלטה צריכה להיות לא חוקית בעליל, משמע שלא יכול להיות ספק סביר אם ההחלטה אינה חוקית.<sup>108</sup> בצ'כיה יש הבחנה חוקית בין סמכויות שבהן הרשויות המקומיות נחשבות עצמאיות, לבין סמכויות מואצלות שבהן ישנה אחריות ניכרת גם לממשלה. בנוגע לסמכויות עצמאיות הפיקוח מצומצם, ולרשות המפקחת יש יכולת להשהות תקנה או החלטה רק כאשר הן מנוגדות לחוק, וביטול מוחלט יכול להיעשות רק על ידי פנייה לבית משפט. לעומת זאת, בנוגע לסמכויות מואצלות, ניתן לבטל החלטות או פעולות הנובעות מהן על ידי הרשות המפקחת מבלי להזדקק לבית משפט, וגם לא רק מסיבות של חוקיות, אלא גם אם הדברים מנוגדים להחלטה ומדיניות של הממשלה.<sup>109</sup>

בכמה מדינות, כדוגמת גרמניה, ספרד, לוקסמבורג<sup>110</sup> והולנד<sup>111</sup>, ניתן למצוא מודלים מעורבים של פיקוח אפריורי ופיקוח אפוסטריורי. בגרמניה יש תחומים שבהם נדרש אישור מקדים של הגורם המפקח לפני כניסה לתוקף של החלטות של הרשויות המקומיות, אך בשל התפיסה שהדבר פוגע באוטונומיה של השלטון המקומי יש נטייה לצמצם את הפיקוח הזה, ולעתים לקבוע מסגרת זמן שבסופה ההחלטה תיכנס לתוקף אם הגורם המפקח לא יחווה את דעתו.<sup>112</sup> בספרד יש מעט תחומים שבהם מתקיים פיקוח אפריורי, ומרבית הפיקוח מתקיים לאחר כניסתן של החלטות לתוקף. המדינה קבעה מדרג של שלושה סוגים של החלטות: במקרה של פעולה/החלטה לא חוקית הרשות מקבלת מהגורם המפקח המחוזי או הממשלתי התראה של 30 יום, שלאחריה הוא פונה לבית המשפט בבקשה לבטל את החלטת הרשות; במקרים של חריגה מסכות או פגיעה בסמכויות של דרגים גבוהים הגורם המפקח המחוזי או הממשלתי יכול לתת צו מניעה מידי, וכדי לבטל את ההחלטה הוא נדרש לפנות לבית המשפט; ובמקרה של החלטה המסכנת באופן חמור את האינטרס הכללי של ספרד יכול הגורם המפקח הממשלתי

108 Greve, 2012: 151-153; ניטור האמנה, דנמרק, סעיף 8.

109 Kadečka in Moreno, 2012: 127-129; ניטור האמנה, צ'כיה, סעיף 8.

110 Goerens in Moreno, 2012: 426-430; ניטור האמנה, לוקסמבורג, סעיף 8.

111 Van Haaren-Dresens, 2012: 477-480

112 Schefold, 2012: 224-251

להשעות את ההחלטה באופן מידי, וכדי להביא לביטולה הסופי גם כן הוא נדרש לפנות לבית המשפט.<sup>113</sup>

מבנה הפיקוח על השלטון המקומי בישראל מנוגד לחלוטין למקובל במרבית מדינות אירופה. הפיקוח של משרד הפנים מושתת בעיקרו על כך שהחלטות העומדות בליבת הסמכויות של הרשויות המקומיות יכולות להתבצע או להיכנס לתוקף רק לאחר אישורו הישיר של שר הפנים והמשרד. כך הם פני הדברים בנוגע לחקיקת חוקי עזר, אישור התקציב השנתי ותקציבים בלתי רגילים (תב"רים), נטילת הלוואות, ניהול נכסי המקרקעין, תשלום שכר בכירים ברשות, הקמת תאגידים עירוניים, ועוד. בכל אחד מהתחומים הללו שבהם מחויבת הרשות המקומית באישור מקדים, החוק אינו מגביל את השר ומשרדו בעילות שבגינן הוא רשאי לפסול את ההחלטות, וכפי שכבר הראינו, הפיקוח אינו מתמקד בהיבטים של חוקיות והגנה על האינטרס הציבורי בלבד, אלא הוא עוסק בהרבה מהן גם בתוכן ההחלטות של הרשות המקומית ובבחינת כדאיותן. בשל כך סמכויות הפיקוח מושתתות על הצורך באישורים מקדימים לצורך כניסה לתוקף של פעולות שונות של הרשויות המקומיות, לא נדרש המחוקק להעניק למשרד הפנים סמכויות לבטל בדיעבד החלטות שניתנו על ידי רשויות מקומיות, כמקובל במדינות שבהן הפיקוח הוא אפוסטרורי.

## החלפת הרשות המקומית ונטילת סמכויותיה

### רקע תיאורטי והשוואתי

עד כה עסקנו ברגולציה השוטפת שמקיים השלטון המרכזי על השלטון המקומי. לצד זאת, קיימים מנגוני התערבות חריפים יותר של השלטון המרכזי, כדוגמת נטילת סמכויות ספציפיות מן השלטון המקומי והעברתן לגורם אחר, ובמקרים הקיצוניים ביותר אף פיטורי ראש הרשות ו/או חברי המועצה על ידי השלטון המרכזי. כפי שנראה להלן, השימוש במנגוני התערבות חריפים אלו הוא בדרך כלל תוצאה של בעיות אקוטיות בתפקוד הרשות המקומית.

סטוקר הצביע על ארבעה סוגי מדיניות של ממשלות כלפי רשויות מקומיות כושלות, המשקפות קשת של אסטרטגיות פעולה: מדיניות מאפשרת, מדיניות קידום, מדיניות התערבות ומדיניות נטרול.<sup>114</sup>

• **מדיניות מאפשרת.** השלטון המרכזי נמנע ממעורבות ישירה בפעילות רשות מקומית עם בעיות תפקוד ולעתים אף יימנע מתמיכה כספית על אף קשיים תקציביים. גישה זו מהווה כעיקרון ביטוי של כבוד לאוטונומיה המקומית, אך לעתים היא יכולה לבטא גם חולשה של השלטון המרכזי.

• **מדיניות קידום.** השלטון המרכזי מעורב בנעשה ברשויות המקומיות עם בעיות תפקוד, אך ללא התערבות ישירה. השלטון המרכזי פועל באמצעות הדרכה, ייעוץ ומתן מידע. מדיניות זו עשויה להיות כרוכה למשל בתוכנית לאיזון תקציבי של הרשות המקומית בשילוב עם סנקציות כלכליות נקודתיות.

• **מדיניות התערבות.** מדיניות זו כוללת התערבות של השלטון המרכזי בפעילות השלטון המקומי, אך ההתערבות אינה גורפת אלא מתמקדת בנטילת סמכות ספציפית או מינוי גורם חיצוני שיהיה אחראי על תחום ספציפי בעבודת הרשות המקומית. במודל זה, השלטון המרכזי קובע מדדים, בוחן ביצועים, מאתר כשלים ומתערב ברשויות מקומיות שלא עומדות בסטנדרטים שנקבעו.

• **מדיניות נטרול.** מדיניות זו מייצגת את סוג ההתערבות החריף ביותר שהשלטון המרכזי יכול לבצע בשלטון המקומי. במודל זה השלטון המרכזי מעביר מתפקידה את ההנהגה המקומית הנבחרת, כולה או חלקה, ומגביל מאוד את האוטונומיה המקומית.

מדינות שונות יכולות להשתמש כלפי השלטון המקומי בשילוב בין סוגי המדיניות הללו, לעתים באופן הדרגתי. קיימות מדינות מעטות שבהן המדינה מסתפקת במדיניות מאפשרת בלבד. ברבות ממדינות ארצות הברית, המדינה (הסטייט) מאפשרת לרשויות המקומיות לערוך הליך של פשיטת רגל באופן עצמאי. במדינות ארצות הברית שבהן הליך פשיטת רגל אפילו לא מחייב אישור של המדינה, נמצא שלא קיימות כלל תוכניות התערבות של המדינה ברשויות המקומיות.<sup>115</sup> אם כן, במודל זה המדינה מאפשרת

114 Stoker, 2004. ראו גם: Beer & Yuval, 2015; Beer, 2013

115 Yang, 2021

לרשויות המקומיות חופש פעולה נרחב, אך על הרשויות לקחת אחריות מוחלטת במקרה של כישלון. מנגד, לפי בארי ויובל מדינות דמוקרטיות בודדות משתמשות באופן משמעותי במדיניות נטרול, והם כוללות בהן את אירלנד, איסלנד, יפן, הולנד, נורווגיה וישראל<sup>116</sup> (לגבי ישראל נרחיב בהמשך). המנגנונים המקובלים יותר להתמודדות עם חוסר תפקוד של רשויות מקומיות הם התערבות על בסיס ספציפי, או קביעת סנקציות – בעיקר במישור הכלכלי – על רשויות מקומיות במטרה למנוע גירעונות תקציביים או להתמודד עימם.<sup>117</sup>

כאמור, בפרק זה אנו מבקשים להתמקד בעיקר במודלים של התערבות ונטרול של הרשויות המקומיות על ידי השלטון המרכזי. בנושא זה אין מחקר מעמיק ומפורט שמשווה בין הרשויות המקומיות ולכן נתמקד בעיקר בהצגת מודלים מרכזיים שנמצאו במדינות שונות, כפי נסקרו בספר מאמרים מקיף על השלטון המקומי במדינות האיחוד האירופי<sup>118</sup> ובדוחות ניטור יישום האמנה של קונגרס הרשויות המקומיות והאזורים של מועצת אירופה:

**פינלנד.** לשלטון המרכזי בפינלנד אין סמכות לפזר רשות מקומית נבחרת וכן לא לפטר או להשעות נבחרים ציבור מקומיים. בנסיבות קריטיות וחריגות של אי יכולת להחזיר חובות או אי קיום תפקידים סטטוטוריים, ראשי השלטון המרכזי לקחת רשות מקומיות ל"אפוטרופוסות" כלכלית ומנהלית. לאפוטרופוס סמכויות רחבות לקבל החלטות מטעם הרשות המקומית, לרבות סמכויות פיננסיות (אישור תקציב, אישור חוזים והסכמים) וסמכויות מינהליות (קליטת ופיטורי עובדים), אך הוא אינו מחליף את נבחרים הרשות המקומית. לאחר שהרשות המקומית מוכיחה כי היא מסוגלת להתנהל כראוי מבחינה תקציבית ולמלא את חובותיה הסטטוטוריות, מבוטל תפקיד האפוטרופוס. במקרה של רשויות מקומיות במצב כלכלי גרוע במיוחד, השלטון המרכזי אף ראוי לפעול לאיחוד רשויות כפוי.<sup>119</sup>

Beeri &amp; Yuval, 2015: 628 116

Joumard &amp; Kongsrud, 2003 117

Moreno, 2012a 118

Mäenpää, 2012: 199–200 ניטור האמנה, פינלנד, סעיף 8. 119

**גרמניה.** בגרמניה ישנו מנגנון מדורג של מעורבות והתערבות של גורמי הפיקוח בשלטון המקומי. שני מנגנוני הקצה של ההתערבות הם החלפה (Ersatzvornahme) ומינוי נציב (Kommissarbestellung). מנגנון ההחלפה מאפשר לגורמי הפיקוח לנקוט פעולה כאשר רשות מקומית לא עומדת במחויבות חוקית. על הגורם המפקח להודיע לרשות המקומית על רצונו להתערב ולבצע את הפעולה הנדרשת בעצמו. באם הרשות המקומית מביעה התנגדות, אז בית המשפט יקבע אם לגורם המפקח יש סמכות התערבות. מנגנון מינוי הנציב מיועד למקרים שבהם הרשות המקומית אינה מתפקדת מבחינה פיננסית או מינהלית. לאחר הקמת ועדת חקירה לבחינת פעילות הרשות, יש סמכות לגורם הפיקוח למנות נציב (ממונה) ולקבוע את תחומי אחריותו המדויקים. ראש הרשות וחברי המועצה אינם מפוטרם, אך סמכויותיהם מקוצצות בצורה ניכרת. משך כהונת הנציב תחומה לזמן מסוים, ואם נמצא שהרשות המקומית מצליחה להתנהל כיאות, מינוי הנציב מבוטל ונבחרי הציבור חוזרים למעמדם הקודם. שני מנגנונים אלו נחשבים כמנגנונים קיצוניים המופעלים רק במקרים חריגים במיוחד ונחשבים למוצא אחרון.<sup>120</sup>

**יוון.** לגורם הפיקוח ביוון יש סמכות להורות על הדחתם של נבחרים בשלטון המקומי או השעייתם לתקופה של עד שישה חודשים, במקרים חריגים שבהם הם חרגו מסמכותם או הפרו את חובתם באופן חמור. לצורך כך נדרשת הסכמה של ועדת משמעת המורכבת בעיקר משופטים. בנוסף, ישנו מנגנון קל יותר שבו מבוטלת או מושהית סמכות ספציפית מנבחרי הציבור, בהתאם לליקויים ספציפיים.<sup>121</sup>

**איטליה.** סעיף 120 בחוקת איטליה קובע שלושה סוגים של מקרים שבהם רשאית הממשלה לבצע החלפה ספציפית (בהחלטה מסוימת) של רשות מקומית: אי ציות של הרשות המקומית להנחיות משפטיות, אמנות בינלאומיות וחקיקה של האיחוד האירופי; איומים חמורים על ביטחון הציבור; שמירה על האחדות המשפטית או הכלכלית של המדינה; ובמיוחד בכדי להבטיח את הרמות הבסיסיות של זכויות חברתיות ואזרחיות של כלל האוכלוסייה. על פי פסק דין של בית המשפט לחוקה של איטליה משנת 2004, החוקה מעניקה את סמכות ההחלפה הזאת כאמצעי יוצא דופן שניתן להשתמש בו רק במצבי חירום מוסדיים חמורים המשפיעים על האינטרסים של המדינה. בנוסף, קיימת באיטליה לשלטון המרכזי גם סמכות לפטר את כל חברי המועצה המקומית וראש הרשות

120 ניטור האמנה, גרמניה, סעיף 8.

121 Council of Europe, 2012: 40-41

או חלקם בשל העילות הנזכרות לעיל וכן במקרים של אי אישור תקציב, פיחות ניכר במספר חברי המועצה או השתלטות של גורמי מאפיה על הרשות המקומית.<sup>122</sup>

**אירלנד.** סעיף 216 לחוק הרשויות המקומיות של אירלנד משנת 2001 (Local Government Act, 2001) קובע כי השר הממונה ראשי להעביר מכהונתם את חברי מועצת הרשות המקומית במקרים הבאים: רשות מקומית הפועלת בניגוד לחוק/פסיקת בית משפט באופן מתמשך; רשות מקומית המתנהלת באופן לא יעיל (לצורך כך נדרש לערוך חקירה מקומית על מילוי תפקידה של הרשות המקומית); מספר חברי הרשות המקומית הפך לנמוך ממספר המניין הדרוש להתנהלות המועצה.

**לטביה.** הסמכות לפטר את מועצת הרשות המקומית בלטביה נתונה לפרלמנט (הסאימה) ולא לממשלה כמקובל במדינות אחרות. קבינט השרים מציג בפני הפרלמנט הצעת חוק לפיזור ספציפי של רשות מקומית, והפרלמנט ממנה הנהלה זמנית לרשות המקומית עד לתאריך הבחירות. העילות שנקבעו למהלך זה הם: הפרה מתמשכת של החוקה/חוקים/תקנות/הנחיות בית המשפט; חריגה מסמכות תוך פעולה בתחום תפקידים של גורמי ממשל אחרים; וחוסר יכולת לקבל החלטות עקב אי נוכחות של מרבית חברי המועצה במשך שלוש ישיבות רצופות. במחקר משנת 2012 נמצא כי בהיסטוריה של לטביה נעשה שימוש בסמכות זו רק פעמיים, וזאת בשל היעדרות מתמשכת של חברי מועצה משיבות המועצה ובשל פעילות מתמשכת של הרשות המקומית בניגוד לחוק.<sup>123</sup>

**סלובניה.** המצב החוקי בנושא זה בסלובניה דומה לזה שבלטביה. גם בסלובניה ההחלטה על פיזור מועצת רשות מקומית מצויה בסמכות הפרלמנט, לפי המלצת הממשלה. העילות המרכזיות לפיזור המועצה בסלובניה דומות לאלו שבלטביה: התנהלות מתמשכת בניגוד לחוקה או לחוק; אי ביצוע חובות סטטוטוריות; וחוסר יכולת לנהל את ישיבות המועצה. לכך יש להוסיף גם את המקרה של אי העברת תקציב. כאשר מפוזרת המועצה ראשי הפרלמנט לפטר גם את ראש הרשות. פיטורין של ראש הרשות יגררו אחריהם בחירות חדשות, כך שהממונה מטעם הפרלמנט יכהן רק באופן זמני.<sup>124</sup>

122 Vandelli, 2012: 358-361; ניטור האמנה, איטליה, סעיף 8.

123 Vilka, 2012: 382-384

124 Grad, 2012: 592-595

**ספרד.** בספרד ישנם שני מודלים של התערבות במקרים קיצוניים: החלפה ופירוק. החלפה היא מצב שבו גורם הפיקוח נוקט פעולה במקום הרשות המקומית, אם הרשות מסרבת לבצע אותה באופן עקבי ובניגוד לחוק. מנגנון זה נחשב ליוצא דופן ולכן נקבע שיש להגבילו בתקופת זמן ולהחלטה קונקרטיית. פירוק הוא מנגנון הנחשב לקיצוני עוד יותר והוא מאפשר למועצת השרים (הרשות הממשלתית המרכזית העליונה) להחליט על פיטורי הנהלת הרשות המקומית, בשל פגיעה קשה באינטרס הכללי באמצעות הפרה של חובה חוקתית. בתקופה של 35 שנה נמצא כי מנגנון זה הופעל פעמיים בלבד.<sup>125</sup>

לסיכום הדברים נראה שניתן להצביע על שלוש עילות מרכזיות להתערבות של השלטון המרכזי בשלטון המקומי:

- **פעילות לא חוקית.** התנהלות ממושכת של הרשות המקומית בניגוד לחוק או אי מילוי חובות סטטוטוריות.
- **ניהול שוטף לקוי.** רשות מקומית המתנהלת בפועל באופן בעייתי. הדבר יכול להתבטא במישור הפיננסי (גירעונות תקציביים) או בפגיעה באיכות אספקת השירותים.
- **בעיות בניהול הפוליטי.** תופעות כמו אי אישור תקציב במועצת הרשות המקומית, היעדר התכנסות של המועצה או ירידה ניכרת במספר חברי המועצה משקפות בעיות בתפקוד הפוליטי.

## המצב בישראל

כאמור, ישנם חוקרים שסיווגו את ישראל כמדינה שבה ההתערבות של השלטון המרכזי בשלטון המקומי היא רחבה מאוד עד לכדי דומיננטיות של מדיניות נטרול של הרשויות המקומיות על ידי השלטון המרכזי במקרים של חוסר תפקוד. בסעיף זה נבקש תחילה להציג ולאפיין את הכלים השונים שהעניק המחוקק לשלטון המרכזי לצורך החלפת הרשות המקומית או נטילת סמכויותיה, ולאחר מכן נבחן את היקף השימוש בכלים אלו.

מרבית כלי ההתערבות שהעניק המחוקק לשלטון המקומי מופיעים בסימן ד' של פקודת העיריות ששמו "סמכויות השר והממונה (על המחוז) במקרים מיוחדים".

נטילת הסמכות הקיצונית ביותר בישראל הוא באמצעות הקמת ועדה ממונה/קרואה. סעיף 143 לפקודת העיריות מסמיך את שר הפנים למנות ועדה קרואה, הקרויה באופן רשמי גם "ועדה למילוי תפקידי ראש העירייה והמועצה", כדי למלא את תפקידים של ראש העירייה ומועצת העירייה, או את תפקידה של המועצה בלבד, וסעיף זה חל גם על מועצות מקומיות ואזוריות. הסעיף המקורי קבע שלוש עילות המאפשרות לשר הקמת ועדה קרואה:

- (1) מספר החברים במועצה פחת אל מתחת למספר המינימלי;
- (2) המועצה או ראש העירייה אינם ממלאים כראוי, לדעת השר, את התפקידים שהוטלו עליהם;
- (3) ועדת חקירה שמינה השר מצאה כי ראש העירייה או המועצה אינם עשויים למלא את תפקידיהם כראוי והמליצה לפני השר על סיום כהונת ראש העירייה או על פיזור המועצה.

בשנת 2004, במסגרת חוק ההסדרים, נוסף סעיף 143א לפקודת העיריות הקובע עילות נוספות למינוי ועדה קרואה. לפי הוראות סעיף זה, הוסמכו לקבוע שר הפנים ושר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, שיעורים של גירעון שוטף, גירעון מצטבר, גביית ארנונה וגביית תשלומי אספקת מים, שאם הם מתקיימים בעירייה מסוימת, חייב שר הפנים למנות ועדה קרואה במקום ראש העירייה והמועצה. כמו כן, הוסמכו השרים לקבוע שיעורים שבהתקיימם לא יהיה חייב שר הפנים למנות ועדה קרואה, אך הוא יהיה רשאי לעשות כן לפי שיקול דעתו. כל השיעורים נקבעו בתקנות העיריות (כללים למינוי ועדה למילוי תפקידי ראש הרשות המקומית והמועצה), התשס"ד-2004. במסגרת חוק ההסדרים של 2004 תוקן גם סעיף 206, העוסק בתקציב העירייה. לפי התיקון, אם לא אישרה המועצה את תקציב העירייה בתוך שלושה חודשים מיום אישור תקציב המדינה, שר הפנים חייב למנות ועדה קרואה למילוי תפקידי ראש העירייה והמועצה, או ועדה קרואה למילוי תפקידי המועצה בלבד. השר רשאי להאריך תקופה זו בשלושה חודשים נוספים.

אם כן, ניתן לומר שהעילות למינוי ועדה קרואה לרשות מקומית הן בעיקרן עילות הנוגעות לניהול לקוי של הרשות המקומית (הן בתחום הפיננסי והן באופן כללי) ועילות הנוגעות להיבט הפוליטי (אי אישור תקציב וירידה במספר חברי המועצה), אך לא ניתן לראות עילות ברורות הנוגעות למישור של התפקוד של הרשות המקומית בהתאם לחוק.

מודל אחר של התערבות השלטון המרכזי בישראל ברשות המקומית הוא בנטילת תפקיד ספציפי מידי הרשות המקומית. תיקון חקיקה בפקודת העיריות משנת 2004 מעגן בחוק שני תפקידים שהשר יכול למנות לרשות המקומית: **חשב מלווה וגובה ממונה**. חשב מלווה מקבל סמכויות של מורשה חתימה כך שהרשות המקומית אינה יכולה לבצע שום התחייבות כספית ללא אישור מראש בכתב של החשב המלווה. על פי סעיף 142ב לפקודת העיריות, שר הפנים רשאי למנות לעירייה חשב מלווה לתקופה שיקבע, בהתקיים אחד משלושת התנאים הבאים:

- (1) שיעור הגירעון השוטף של העירייה, כפי שהופיע בדוח המבוקר האחרון, הוא עשרה אחוזים או יותר, ושיעור הגירעון המצטבר של העירייה הוא 15% או יותר;
- (2) תקציב העירייה או ענייניה הכספיים האחרים מנוהלים, לדעת השר, באורח לא תקין או שלא בהתאם להוראות כל דין;
- (3) יש נסיבות מיוחדות שבשלהן דרוש, לדעת השר, מנימוקים שיירשמו, למנות חשב מלווה כדי להבטיח ניהול כספי תקין של העירייה.

עוד נקבע כי שר הפנים רשאי למנות גובה ממונה לרשות מקומית אשר אינה עומדת ביעדי גבייה מזעריים הקבועים בחוק. תפקידו של הגובה הממונה הוא גביית מסי הרשות, ומועברות אליו סמכויות בעלי התפקידים הרלוונטיים בתחום הגבייה. ניתן למנות את החשב המלווה גם כגובה ממונה. כך, העילות למינוי חשב מלווה וגובה ממונה הן במהותן עילות הנובעות מניהול שוטף לקוי של הרשות המקומית, ובפרט בתחום הפיננסי.

לצד זאת, תחת סימן ד' של פקודת העיריות ישנו גם סעיף המעניק לממונים על המחוזות במשרד הפנים סמכות כללית להתערב ואף להחליף את הרשות המקומית בכל פעם שנבחרי הרשות לא מילאו תפקידים המוטלים עליהם על פי חוק. כך, סעיף 141 לפקודת העיריות קובע כי באם נראה לממונה על המחוז במשרד הפנים שמועצת או שראש הרשות המקומית נמנעים ממילוי חובה או מביצוע עבודה שהוטלה עליהם בפקודת העיריות או בכל דין אחר, רשאי הממונה לדרוש מהם בצו למלא את החובה או לבצע את העבודה תוך הזמן הנקוב בצו. בנוסף, נקבע בסעיף כי באם "לא מילאו המועצה או ראש העירייה אחרי הצו בתוך הזמן המצוין בו, רשאי הממונה למנות אדם מתאים, למילוי החובה או לביצוע העבודה", ולקבוע את שכרו שישולם לו מקופת העירייה. סעיף 36 לפקודת המועצות המקומיות קובע הנחיות דומות בנוגע למועצות מקומות ומועצות אזוריות. סעיף 167א לפקודת העיריות (החל גם על מועצות מקומיות ואזוריות) קובע הנחיה דומה באופן ספציפי על רשות מקומית שלא מינתה מבקר רשות. כאן ניתן לראות

בבירור עילה להתערבות המבוססת על אי פעילות בהתאם לחוק, ובפרט על אי מילוי של חובות סטטוטוריות על ידי הרשות המקומית.

סמכויות התערבות ספציפיות הגדיר המחוקק בתחום התכנון והבנייה. סעיף 28א לחוק התכנון והבנייה קובע כי שר הפנים רשאי להקים ועדה ממונה במקום הוועדה המקומית לתכנון ובנייה במקרים שבהם הוועדה אינה ממלאת או עשויה שלא למלא, לדעת השר, את התפקידים המוטלים עליה על פי החוק. סעיף 28ב לחוק קובע כי אם מצא שר הפנים שהוועדה המקומית אינה ממלאת דרך קבע את תפקידיה לעניין תוכניות או שהיא ממלאת אותם שלא בהתאם להוראות הדין או שהיא פועלת לגביהן בחריגה מסדרי מינהל תקין או מעקרונות של טוהר המידות, הוא ראשי להעביר את סמכויותיה לדון ולהחליט על הפקדתן או אישורן של תוכניות לוועדה המחוזית. בנוסף, סעיף 254ד לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 קובע כי למנהל היחידה הארצית לאכיפה ומנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין במשרד האוצר יש סמכות ליטול מוועדה מקומית לתכנון ובנייה את סמכויות האכיפה הנתונות לה, ובכלל זה לעניין ביצוע פעולות אכיפה, אם מצאו כי הוועדה המקומית "אינה ממלאת את התפקידים המוטלים עליה". גם העילות בסעיפים אלו הן בעיקרן עילות של פעילות בהתאם לחוק ולכללי מינהל תקין.<sup>126</sup>

אם כן, ניתן לראות היקף משמעותי של הסדרים משפטיים המאפשרים לגורמי השלטון המרכזי להתערב באופן ניכר ברשויות המקומיות ובמבנה הדמוקרטי שלהן, ורבים מהם לא מבוססים על פעילות לא חוקית. בצדק ציין אבנרי כי "ככל הידוע, הסדרים משפטיים אלה במשפט הישראלי הם קיצוניים בהשוואה לשיטות משפט דמוקרטיות מערביות, הנוטות לתת משקל יתר לערכים הדמוקרטים של הרשויות המקומיות".<sup>127</sup>

למעשה, רק בחלק מכלי ההתערבות שקבע המחוקק נעשה שימוש לאורך השנים, ובפרט ניתן לראות שימוש בכלי התערבות המבוססים על תפקוד לקוי של הרשות המקומית, אך לא על פעילות בניגוד לחוק. כך, הממונים על המחוז ממעטים להשתמש בסמכות

126 בנוסף, בטיוטת חוק ההסדרים המקודמת בימים אלו (עת כתיבת המחקר) בכנסת ישנו פרק העוסק ב"ייעול הליכי תכנון ורישוי בניה" הכולל תיקונים לחוק התכנון והבנייה. לפי הטיוטה, על מנת להאיץ את הליכי הרישוי ייקבע כי ברשויות רישוי מקומיות בהן הליך הרישוי מתארך באופן משמעותי ביחס לממוצע, יוסמך שר הפנים להכריז כי הרשות אינה ממלאת את תפקידיה במתן היתרי בניה כראוי, ולכן יתאפשר לרשות רישוי ארצית מקבילה לפעול בנושא. הצעה זו משקפת התערבות של השלטון המרכזי בשל בעיות של חוסר תפקוד כלליות, במטרה לקדם אינטרסים של המדינה.

המקנה להם להוציא צו המחייב רשות מקומית למלאות את חובתה הסטטוטורית, ולמנות אדם שימלא את החובה במקרה שהצו לא מולא. ממענה לבקשת חופש מידע שהתקבל ממושרד הפנים במרץ 2023 עולה שבמהלך השנים 2010-2023 הוציאו כלל ממוני המחוזות במשרד הפנים רק שלושה צווים מסוג זה,<sup>128</sup> והם כלל לא השתמשו בסמכות ההתערבות למנות אדם שימלא את החובה במקום הרשות המקומית (באם הצו לא מולא על ידי הרשות המקומית). אי השימוש בסעיף זה איננו תוצאה של היעדר ליקויים. כך למשל, על אף שבחוק יש סעיף ייחודי המסמיך את הממונה על המחוז למנות מבקר לרשות מקומית שלא מינתה מבקר, בפועל הממונים על המחוזות לא משתמשים בסמכותם על אף שיש רשויות מקומיות שלא מכהן בהן מבקר, בחלקן אף במשך תקופה של מספר שנים. מבקר המדינה מתח בעבר ביקורת על אי השימוש בסמכות הממונה על המחוז לצורך מינוי מבקרי רשויות.<sup>129</sup>

באשר להתערבות של משרד הפנים ומשרד האוצר בתחום התכנון והבנייה: ממענה שהתקבל ממושרד הפנים באפריל 2023 עולה כי לא נעשה שימוש בשבע השנים האחרונות בסמכויות המשרד להקים ועדה ממונה במקום ועדה מקומית לתכנון ובנייה או להעביר חלק מסמכויות הוועדה המקומית לוועדה המחוזית (לא התקבל מידע על שנים קודמות). כמו כן, ממענה שהתקבל מהרשות לאכיפה במקרקעין במשרד האוצר במאי 2023 עולה הרשות לאכיפה במקרקעין לא השתמשה מעולם בסמכותה ליטול סמכויות אכיפה מועדות מקומיות.

כלי ההתערבות המרכזיים שבה נערך שימוש בישראל הם הקמת ועדה קרואה, מינוי חשב מלווה ומינוי גובה ממונה. החל מקום המדינה ועד לשנת 2004 מונו בישראל בסך הכול 33 ועדות קרואות. לאחר שינוי החקיקה בשנת 2004 התרחב מאוד השימוש בכלי זה כך שבסוף שנת 2007 כיהנו 25 ועדות קרואות ובתחילת 2011 כיהנו 21 ועדות קרואות.<sup>130</sup> עם זאת, בעשור האחרון פחת בחזרה השימוש בכלי זה ונכון למאי 2023 פועלות ארבע ועדות קרואות מכוח הסעיפים שהוזכרו לעיל: בשלוש רשויות (בית אריה, אבו גוש, ירכא) הוועדה הקרואה מחליפה את מועצת הרשות, אך ראש העיר נותר על כנו, ורק בטבריה

128 כל שלושת הצווים הוצעו על ידי מחוז חיפה: שניים למועצה מקומית זיכרון יעקב ואחד לעיריית נשר.

129 להרחבה בנושא ראו: פינקלשטיין, 2023: 30-34.

130 טל, 2008; בר, 2011.

ישנו ראש רשות שמונה על ידי משרד הפנים במסגרת הוועדה הקרואה. בכל המקרים מונתה ועדה קרואה בשל אי העברת תקציב על ידי מועצת הרשות.<sup>131</sup> השינוי במספרן של הועדות הקרואות הוא תוצאה של מדיניות נוכחית של משרד הפנים (ואולי אף שיפור בהתנהלות הרשויות), אך לא מדובר במגבלה משפטית. להפך, כפי שהראה אבנרי, על אף עתירות רבות כנגד מינויים של ועדות קרואות, בית המשפט התערב רק במקרה בודד בהחלטת שר הפנים. לטענת אבנרי, "בולטת העובדה שבית המשפט מתעלם כמעט לחלוטין מהבעייתיות הפוליטית של הפעלת הסמכות של שר הפנים בעניין זה".<sup>132</sup>

מודל ההתערבות המרכזי שנעשה בו שימוש שיטתי על ידי משרד הפנים הוא מודל החשב המלווה, שכאמור הונהג החל משנת 2004. נכון לאוגוסט 2020 פעלו חשבים מלווים ב־79 רשויות מקומיות (31% מהרשויות המקומיות), מתוכן 62 רשויות במגזר הערבי ו־17 רשויות במגזר היהודי. במרבית הרשויות המקומיות הללו פועלים החשבים המלווים לתקופות ארוכות של בין 11 ל־17 שנים.<sup>133</sup> מדובר בהיקף התערבות נרחב ביותר שכן כשליש מהרשויות המקומיות במדינה כלולות בו, כך שקשה להלום את היקף השימוש הנרחב בו עם ההגדרה "מקרים מיוחדים" שבפקודת ערירות. בנוסף, ממידע שהתקבל ממשרד הפנים באפריל 2023 עולה כי ב־19 רשויות מקומיות – כולן רשויות במגזר הערבי – מונו החשבים המלווים גם כגובים ממונים. מהמענה עולה כי אף שהדבר אפשרי על פי חוק, בפועל לא מתמנים גובים ממונים שאינם חשבים מלווים.

מבקר המדינה בחן במסגרת דוח משנת 2021 את תפקודם של החשבים המלווים ב־12 רשויות מקומיות והצביע על חוסר הצלחה במרביתן: "החשבים המלווים שמינה משרד הפנים לרשויות המקומיות בשמונה מבין 12 רשויות שנבדקו לא הצליחו לאורך שנים להביא להבראתן של הרשויות המקומיות לטווח הארוך ולניהולן התקין".<sup>134</sup> בהקשר זה גם העיר מבקר המדינה על הכהונות הארוכות והממושכות של החשבים המלווים. נראה כי ממצא זה מלמד כי במובנים רבים ייתכן שמודל החשב המלווה איננו מהווה כלי

131 בנוסף, במועצות המקומיות התעשייתיות, שבהן לא מתגוררים כלל חושבים, מכהנת גם כן ועדה ממונה מטעם משרד הפנים, וכך במועצה המקומית מסעדה שבה לא היו כלל מועמדים בבחירות בשל התנגדות עקרונית לבחירות מצד הציבור הדרוזי בגולן.

132 אבנרי, 2020: 371.

133 לרר, 2021: 12-13.

134 מבקר המדינה, 2021: 246.

התערבות זמני, אלא הפך ברשויות רבות לחלק מהשגרה הניהולית. על נקודה זו הצביע גם מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2021:

נוכח השנים הרבות שבהן פועלים החשבים המלווים בחלק מהרשויות המקומיות נשאלת השאלה על מהותו של הכלי: לכאורה החשב המלווה נועד לכתחילה להוות כלי התערבות זמני שנועד להביא את הרשות המקומית למצב של איזון כלכלי שבו היא יכולה "לעמוד על הרגליים" מבחינת התנהלותה הפיננסית. עם זאת, משכי הזמן הארוכים שבהם מכהנים חשבים מלווים בחלק מהרשויות המקומיות אינם מתכתבים עם תכלית זאת.<sup>135</sup>

## היבטים נוספים במבנה הרגולציה: שקיפות, בהירות והתמשכות

### שקיפות ובהירות הרגולציה

עקרונות מרכזים במדיניות רגולציה, שעליהם הצביע גם ארגון ה־OECD בהמלצותיו בתחום הרגולציה, מתייחסים לכך שהכללים המנחים את הרגולציה צריכים להיות שקופים לגופים המפוקחים, וכן שעליהם להיות פשוטים ובהירים.<sup>136</sup> פעילות של רגולטור שלא לאור קווי מדינות שקופים וברורים לגורם המפוקח יכולה להביא להפעלת הרגולציה באופן שרירותי ולהעלות חששות לאי שוויון ולאכיפה בררנית. עקרונות אלו אינם ייחודיים לרגולציה על השלטון המקומי, אך הם רלוונטיים כמובן גם אליו, ובהיותם גופים הנבחרים באופן דמוקרטי אולי אף יותר.

ניתוח מבנה הרגולציה, ובפרט הפיקוח, של השלטון המרכזי על השלטון המקומי בישראל מלמד כי עקרונות אלו אינם מיושמים, ועל אף הערות חוזרות ונשנות של מבקר המדינה בנושא לאורך השנים, משרד הפנים לא עורך כל שינוי בנושא. להלן מוצגים כמה דוגמאות מרכזיות לתחומי רגולציה מרכזיים שבהם משרד הפנים מפעיל פיקוח על השלטון המקומי מבלי לפרסם באופן שקוף נהלים שעל פיהם הוא עובד, ובדרך כלל גם מבלי שקיים נוהל עבודה פנימי, כך שבפועל הרגולציה לא מתבצעת באופן אחיד:

135 לרר, 2021: 17.

136 לרר, 2021: 4-5; OECD, 2012.

**אישור תקציב הרשות המקומית.** בדוח משנת 2013 ערך מבקר המדינה בחינה שיטתית של הליך אישור התקציב של הרשויות המקומיות על ידי מחוזות משרד הפנים וקבע כך: "נמצא כי משרד הפנים לא קבע בנוהל את אופן בדיקת התקציב של הרשויות המקומיות, ואף לא קבע כללים ואמות מידה לאישורו של התקציב. לפיכך קיימים הבדלים בדרך בדיקת התקציב על ידי הגורמים השונים העוסקים בכך במשרד, ועולה חשש שהבדיקות אינן משיגות את מלוא יעדיהן".<sup>137</sup> לטענת המבקר, "בהיעדר נוהל משותף לכל הגורמים העוסקים בנושא במחוזות, הבדיקות אינן נעשות במתכונת אחידה, ולעתים נוצרת אי-בהירות בנוגע לשיטות הבדיקה של חלק מהנושאים בתקציב".<sup>138</sup> בבדיקה חוזרת משנת 2022 הצביע שוב מבקר המדינה כי "במועד הביקורת הנוכחית, משרד הפנים לא קבע נהלים בדבר אופן בדיקת התקציב של הרשויות המקומיות, ולא קבע כללים ואמות מידה לאישור תקציביהן".<sup>139</sup>

**נטילת הלוואות.** בדוח מבקר המדינה משנת 2014 נבחנו הליכי האישורים של נטילת הלוואות הנערכים במחוזות משרד הפנים ובמטה המשרד. המבקר מצא כי "משרד הפנים ומחוזותיו פעלו במשך שנים רבות ללא נוהל שהסדיר את תהליך אישור המלוות לרשויות המקומיות".<sup>140</sup> משרד הפנים טען בפני המבקר כי קיימים נהלים פנימיים כללים לבדיקת ההלוואות שאינן מופצים לרשויות המקומיות, וזאת מכיוון ש"בקשה להלוואה של רשות מקומית היא מקרה פרטני שיש לבחון אותו לגופו ורק על פיו ניתן לגבש ההחלטה הסופית באשר לאישור או אי אישור ההלוואה המבוקשת. לכן במקרה זה נוהל אישור מפורט אינו מתאים ולא יאפשר למשרד לפעול כראוי".<sup>141</sup> בשנת 2022 ערך מבקר המדינה דוח נוסף על תחום ההלוואות. בדוח זה נמצא כי לא רק שמשרד הפנים לא פרסם לרשויות המקומיות נהלים המבהירים את התנאים שבהם יאושרו הלוואות, אלא שלמחוזות משרד הפנים אין אפילו נוהל פנימי אחיד לבדיקת הלוואות: "נמצא כי מטה משרד הפנים לא גיבש נוהל לכלל המחוזות לגבי אופן בדיקת הבקשה להיתרי אשראי מרגע הגשת הבקשה על ידי

137 מבקר המדינה, 2013: 1220.

138 שם: 1282.

139 מבקר המדינה, 2022א: 86.

140 מבקר המדינה, 2014: 204.

141 שם: 205.

הרשות המקומית ועד אישורה על ידי הגורם המוסמך וכל מחוז במשרד הפנים בודק את ההיתר על פי שיקול דעתו המקצועית כך שתהליך הבדיקה אינו בלתי-מחוזותי.<sup>142</sup>

**אישור עסקאות במקרקעין.** בשנת 1998 פרסם משרד הפנים הנחיות לרשויות המקומיות בנוגע להליך האישור של עסקאות מקרקעין, אך אלו הנחיות כלליות שלא כוללות את הליך הבדיקה המפורט שעורכים מחוזות המשרד בעניין זה. גם בתחום זה מצא מבקר המדינה שאין למשרד הפנים נוהל אחיד של בחינת הבקשות ולמעשה כל מחוז פועל על פי נהלים שונים: "בביקורת נמצא, כי משרד הפנים לא הכין נוהל פנימי כתוב המנחה את הגורמים המקצועיים במטה ובמחוזות בנוגע לאופן הפעלת הסמכות לאשר עסקאות מקרקעין ולהליך הבדיקה של בקשות לאישור עסקאות מקרקעין. עם זאת יצוין, כי בחלק מהמחוזות נקבעו נהלים פנימיים בנוגע לדרך הטיפול בבקשה במחוז, ואולם, בביקורת נמצא כי הנהלים האלה אינם אחידים מבחינת רמת פירוטם והנושאים שהם עוסקים בהם, וחלקם מכסים רק חלק מההיבטים הכרוכים בבדיקת הבקשה".<sup>143</sup>

**אישור תב"ר (תקציב בלתי רגיל).** בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מינואר 1998 שעסק באישור תב"רים נכתב כי "בנוגע להליך האישור של משרד הפנים, מנוסח בימים אלה נוהל מפורט, אשר עתיד להיות מפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים".<sup>144</sup> על אף התראות חוזרות ונשנות של מבקר המדינה בנושא זה בדוחות רבים לאורך השנים,<sup>145</sup> עד היום לא נכתב כל נוהל בנושא. בדוח משנת 2022 בחן מבקר המדינה את האופן שבו בודקים מחוזות משרד הפנים את התבר"ים והצביע על שונות ביניהם, כך שבכל מחוז יש דרישות שונות מהרשויות המקומיות. המבקר ציין כי ההבדלים לא היו רלוונטיים למאפיינים הייחודיים של היישובים בכל אחד מהמחוזות.<sup>146</sup>

**חוקי עזר.** לעיל התייחסנו לכך שעל פי נהלי משרד הפנים, חוקי העזר עוברים ביקורת כלכלית-תקציבית באגף מקרקעין ומיסוי מקומי במשרד הפנים. גם בנושא זה אין נהלים ברורים. החוק אינו קובע מה הן עילות הביקורת אותן רשאי שר הפנים לשקול בבדיקתו

142 מבקר המדינה, 2022ב: 54.

143 מבקר המדינה, 2013: 1288-1289.

144 משרד הפנים, 1998: 6.

145 מבקר המדינה, 2007: 57; מבקר המדינה, 2015: 195; מבקר המדינה, 2022א: 916.

146 מבקר המדינה, 2022א: 917-919.

את חוק העזר ואשר עליהן הוא רשאי לבסס את החלטתו לעכב חוק עזר. למעשה, על פי הנהלים שקבע משרד הפנים, החוקים עוברים במשרד ביקורת כלכלית-תקציבית באגף מקרקעין ומיסוי מקומי במשרד הפנים וביקורת משפטית בלשכה המשפטית של משרד הפנים ובמשרד המשפטים.<sup>147</sup> בדוח ביקורת משנת 2016 עמד מבקר המדינה על כך שמשרד הפנים לא קבע נהלים לגבי הבדיקות שהיחידה הכלכלית נדרשת לערוך והמליץ לעגן בנהלים או בקווים מנחים את הבדיקות הללו.<sup>148</sup> למרות זאת, בדוח ביקורת המעקב שערך מבקר המדינה בנושא בשנת 2022 "נמצא כי לא נקבעו נהלים לגבי הבדיקות שהיחידה הכלכלית נדרשת לבצע לגבי חוקי העזר שהוגשו לה, וכן לא קיימות ביחידה הכלכלית הנחיות או טבלאות שעל פיהן נעשתה השוואת תעריפים של אגרות שאושרו ברשויות מקומיות שונות".<sup>149</sup>

מכלול הדוגמאות שהצגנו מצביע על כך שהרגולציה על הרשויות המקומיות בישראל מתאפיינת בחוסר שקיפות ובחוסר בהירות מובנה. בסיכומו של דוח מבקר המדינה שעסק בתפקידו של משרד הפנים כרגולטור, טען מבקר המדינה כי פעילות של משרד הפנים כרגולטור מתאפיינת "במדיניות אסדרה לא בהירה ולא עקבית" ו"בהיעדרם של נהלים פנימיים ואמות מידה להפעלת הסמכות, שהם אבן פינה לקיומו של מינהל תקין".<sup>150</sup> העובדה שמדובר בתופעה רווחת החוזרת ונשנית על אף דוחות ביקורת רבים המצביעים עליה, מלמדת כי לא מדובר בעניין מקרי אלא בתפיסה שיטתית עקרונית.

במציאות זו גובר מאוד כוחו של הרגולטור, ולרשות המקומית אין יכולת ממשית לערער על החלטותיו. כפי שהצביע מבקר המדינה, הדבר מוביל לעתים למציאות לא שוויונית בין הרשויות המקומיות,<sup>151</sup> ונראה שיש כאן גם פתח למעורבות של פוליטיזציה והחלטות שרירותיות בהתנהלות הרגולטור. מבנה רגולטורי זה גם מסייע להבין מדוע הפיקוח המינהלי בישראל רחוק מלעסוק בבחינת חוקיות של פעילות הרשויות המקומיות. כאשר מלכתחילה אין כלל נהלים והנחיות רשמיים שהרשויות המקומיות נדרשות לפעול לפיהן

147 משרד הפנים, 2021.

148 מבקר המדינה, 2016: 547-548.

149 מבקר המדינה, 2022א: 1512.

150 מבקר המדינה, 2013: 1297.

151 שם: שם.

(כמו למשל בתחום ההלוואות), הרי שברור שתפקיד הרגולטור לא יכול להתמקד בבחינת חוקיות.

## התמשכות הפיקוח

כאמור, בשנת 1998 פרסמה ועדת השרים של המדינות החברות במועצת אירופה מסמך המלצות המרחיב את האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי, הכולל הנחיות לשיפור מערכות הפיקוח על פעילות הרשות המקומיות. לעיל עמדנו על כך שהמסמך ממליץ לצמצם את הפיקוח האפריורי על הרשויות המקומיות (פיקוח המבוסס על כך שפעולה/ החלטה של הרשות המקומית נכנסת לתוקף רק לאחר שאושרה על ידי הגוף המפקח). כאן נבקש להוסיף כי המסמך מציין כי גם במקרים שבהם מונהג פיקוח אפריורי, מומלץ "לקבוע באופן סטטוטורי את המועד המוענק לרשות הפיקוח על מנת לבצע את הפיקוח האפריורי ולקבוע כי היעדר החלטה בתוך המועד שנקבע מעידה על הסכמה".<sup>152</sup> במלים אחרות, גם כאשר מתבצע פיקוח אפריורי, הרי שיש להגדיר לשלטון המרכזי מסגרת זמנים קצובה, שאם הוא לא עמד בה הרי שהחלטת הרשות המקומית תיכנס לתוקף. מטרתה של המלצה זו היא לצמצם את הפגיעה באוטונומיה של הרשויות המקומיות למסגרת זמנים מצומצמת, על מנת למנוע עיכובים ממושכים בפעילות השוטפת של הרשויות.

מאפייני הפיקוח המינהלי על הרשויות המקומיות בישראל אינם מתבצעים בהתאם להמלצה זו. ככלל, כאשר המחוקק קבע כי החלטה/פעולה מסוימת של רשות מקומית זקוקה לאישורו של שר הפנים, הוא לא הגדיר את משך הזמן שבו על המשרד לקבל את החלטתו בנושא, וגם המשרד לא נוהג לקבוע לעצמו נהלים פנימיים. למעשה, שני דוחות מקיפים של מבקר המדינה, הראשון משנת 2007 והשני משנת 2013, הצביעו על התמשכות הליכים ממושכת בכל התחומים המרכזיים שבהם משרד הפנים מבצע פיקוח אפריורי. מהדוחות עולה כי מציאות זה מקשה על פעילותן השוטפת של הרשויות המקומיות, ולעתים אף מביאה לכך שהן נדרשות להתנהל בניגוד לחוק (למשל, התנהלות ללא תקציב מאושר).<sup>153</sup>

Santamaría-Pastor and Nemery, 1999: 40 152

מבקר המדינה, 2007: 37-82; מבקר המדינה, 2013: 1211-1298. 153

על מנת להראות כי הטענות הכלליות העולות בדוחות אלו משקפות את המצב גם כיום, נתייחס לכמה דוגמאות עדכניות יותר. כאמור, הליך הפיקוח על אישור הלוואה הוא כפול ומתרחש תחילה במחוז ולאחר מכן במטה משרד הפנים. ביולי 2021 פנה משרד מבקר המדינה למטה למשרד הפנים בבקשה לקבל את משך הטיפול הממוצע בבקשות להיתרי הלוואה. משרד הפנים השיב כי אין באפשרותו להוציא נתונים אודות משך הטיפול. מבקר המדינה ערך בדיקה מדגמית במחוז צפון ומצא כי משך הזמן הממוצע ממועד הגשתה ועד אישורה על ידי מטה מינהל משרד הפנים עומד על 49 ימים בממוצע (זמן זה לא כולל את משך הזמן עד לאישור המחוז, שלא נבדק על ידי המבקר). ב־13% מהמקרים שנדגמו הליך האישור במטה משרד הפנים לבדו ארך למעלה מ־100 ימים.<sup>154</sup> בדיקת המבקר העלתה כי התמשכות אישור ההלוואות פוגעת ברשויות המקומיות: "אישור בקשת הלוואה לאחר פרק זמן ממושך מעכב את הליך קבלת הלוואה. בפרקי זמן שכאלה אף תנאי הלוואה המוצעים על ידי הבנקים יכולים להשתנות מהותית והבנקים יכולים לבקש להתחיל את תהליך אישור הלוואה מחדש ולעכב שוב את ההליך".<sup>155</sup>

בדוח משנת 2022 בחן מבקר המדינה את נושא התב"רים ומצא גם כאן כי "משרד הפנים לא הוציא הנחיות כלליות הנוגעות למשך הטיפול המירבי של מחוזות המשרד בבקשות לאישור תב"רים".<sup>156</sup> המבקר בחן את משל הטיפול בשלושה מחוזות. הוא מצא כי מחוז תל אביב ומחוז צפון קבעו לעצמם נוהל פנימי של 14 יום עד לאישור תב"ר. בעוד מחוז צפון עמד בנוהל זה ב־93% מהמקרים, מחוז תל אביב עמד בנוהל זה רק ב־50% מהתב"רים שהוגשו לאישורו (575 מתוך 1,155), וכן נמצא כי ב־15% מהבקשות לאישור תב"ר ארך הליך האישור למעלה מ־50 יום. לעומתם, למחוז המרכז לא רק שאין נוהל פנימי של זמנים, אלא שהוא כלל לא עורך מעקב אחר התמשכות ההליכים באישורי התב"רים, כך שלא ניתן לדעת מה היה משך הזמן שארך הטיפול בתב"רים.<sup>157</sup>

הדוגמה הממחישה באופן המיטבי ביותר עד כמה מושרשת במשרד הפנים התפיסה המתנגדת להגבלת פיקוח אפריורי במסגרת זמנים היא מתחום חקיקת חוקי העזר. בעבר קבע החוק כי כל חקיקה או תיקון של חוק עזר על ידי רשות מקומית נדרשים לאישורו של

154 מבקר המדינה, 2022ב: 54-55.

155 שם: 55.

156 מבקר המדינה, 2022א: 922.

157 שם: 922-923.

שר הפנים, כך שללא אישורו לא ייכנס החוק לתוקף. הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי ("ועדת זנבר") המליצה ב־1981 לבטל את זכות הווטו של השר בטענה כי היא "מהווה פגיעה בעצמאות הגוף השלטוני המקומי".<sup>158</sup> בשנת 1988 שונה החוק בהתאם להמלצת הוועדה ונקבע שלשר הפנים תהיה זכות לעכב חוק עזר באופן מנומק לתקופה של 60 יום, אך אם לא יביע התנגדות החוק ייכנס לתוקף.<sup>159</sup> בנוסף, נקבע שלאחר העיכוב הראשוני רשאי השר לבטל את העיכוב, לפסול את חוק העזר מנימוקים שיפרט או להחזיר אותו למועצת הרשות המקומית לתיקונים. תיקון חקיקה זה יצר למעשה מסגרת זמנים ברורה לפיקוח האפריורי, והדבר נעשה רק בתחום חוקי העזר ככל הנראה מכיוון שמדובר בסמכות דמוקרטית מיסודה, ולכן היא מצויה בתחום סמכותה של מועצת הרשות המקומית ולא של הרשות המקומית כגוף מינהלי.

בפועל, משרד הפנים עיקר את תיקון החקיקה מתוכנו, שכן הוא בוחר לעכב את מרבית החוקים המועברים אליו בטווח של 60 יום (89%),<sup>160</sup> ולפי פרשנותו לאחר העיכוב הראשוני הוא לא נדרש כלל לעמוד במגבלת זמן לאישורו או פסילתו של החוק.<sup>161</sup> כבר בשנת 2003 טען מבקר המדינה כי "התמשכות הטיפול בחוקי עזר שעוכב פרסומם, שלא נקצב לו זמן בחוק, אינה מתיישבת עם עקרונות מינהל תקין" וקבע כי "ראוי לשקול את האפשרות לקצוב בהוראת נוהל או בדבר חקיקה זמן סביר לטיפול בחוקי עזר כאלה כדי למנוע התמשכות בלתי סבירה של הליך ההתקנה".<sup>162</sup> הדבר לא נעשה עד היום, וסדרת דוחות של מבקר המדינה לאורך השנים הצביעו על התמשכות הליכים שאינה סבירה באישור חוקי העזר על ידי המשרד.<sup>163</sup> בדוח העדכני ביותר משנת 2022 נמצא כי מבין 535 חוקי עזר שאושרו על ידי משרד הפנים במהלך השנים 2018-2021, ב־71 חוקי עזר (13%) ארך הטיפול למעלה מתשעה חודשים.<sup>164</sup>

158 הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי, 1981: 89.

159 בדוח הוועדה הומלץ לחת לשר תקופה של 30 יום, אך בחוק נקבעו 60 יום.

160 מבקר המדינה, 2022א: 1534.

161 אנו סבורים שפרשנות זו מנוגדת לא רק לתכלית החוק אלא גם ללשון החוק. ראו: פינקלשטיין, 2022ב.

162 מבקר המדינה, 2003: 692.

163 ראו למשל: מבקר המדינה, 2016: 550-551.

164 מבקר המדינה, 2022א: 1534-1535.

לסיכום הדברים, הזמן הממושך שאורכים כל תהליכי הפיקוח האפריורי במשרד הפנים מהווים היבט נוסף של פגיעה באוטונומיה של הרשויות המקומיות בישראל, והגברת תלותן של הרשויות בממשלה. כפי שציין מבקר המדינה בדוח שעסק בתפקידו של משרד הפנים כרגולטור, "פעולות האסדרה מתאפיינות לא פעם בסרבול, בחוסר אחידות ובחוסר עקביות. חמור מכך, לעתים החלטות חשובות אינן מתקבלות או שיש שיהיו רב בקבלתן – דבר שעלול לעורר חשש לעירובם של שיקולים לא ענייניים".<sup>165</sup>

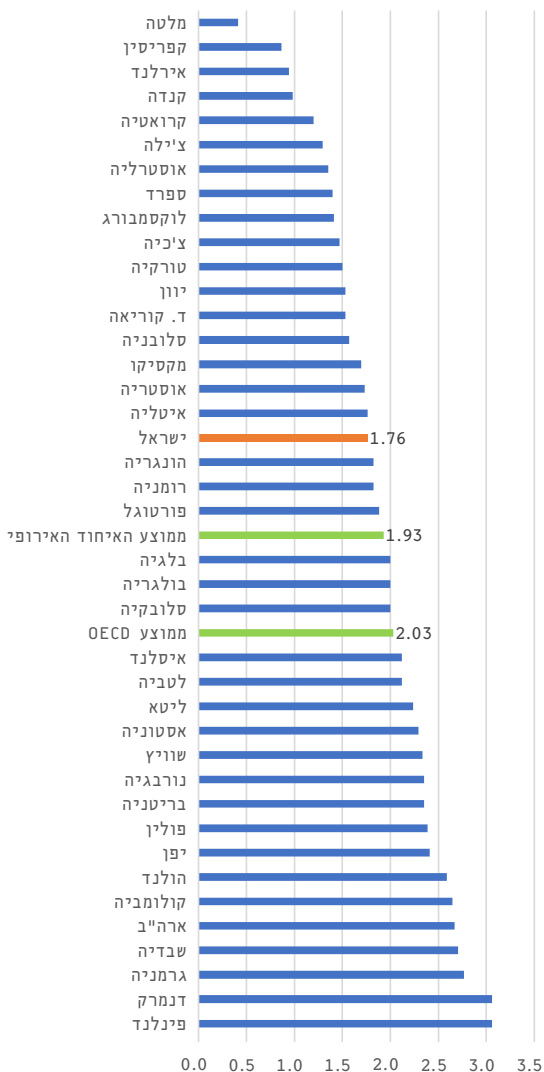
## היקף הרגולציה

ישנו קושי למדוד באופן כמותי את היקף הרגולציה ומידת מעורבותה בפעילות השלטון המקומי. ועם זאת, ניתן לתת לכך אינדיקציות מסוימות מתוך נתוני מדד האוטונומיה המקומית (LAI). במסגרת מדד זה נבחנו, בין היתר, שני היבטים באופן מקביל: הראשון, היקף השירותים/סמכויות שהשלטון המקומי אחראי עליהם במגוון תחומים, ובראשם חינוך ורווחה; השני, המידה שבה השלטון המקומי יכול לקבל החלטות סופיות לגבי השירותים/סמכויות הללו. עורכי המדד הגדירו כי קטגוריה זו מבקשת לבחון "האם מקבלי ההחלטות העירוניים מחויבים על פי חוק להתייעץ, לבקש אישור, הסכמה או שיתוף פעולה של דרגים גבוהים יותר לפני קבלת החלטות סופיות". שני אינדיקטורים אלו במדד ממעטים להתייחס לפעילות משרד הפנים מול הרשויות המקומיות, אלא דווקא לרגולציה של משרדי הממשלה האחרים, שכן הם עוסקים בתחומי פעילות ספציפיים של הרשויות ולא בהיבטים רוחביים ופיננסיים שבהם ממוקדת הרגולציה של משרד הפנים.

שני התרשימים הבאים מציגים את נתוני המדינות החברות באיחוד האירופי ו/OECD.

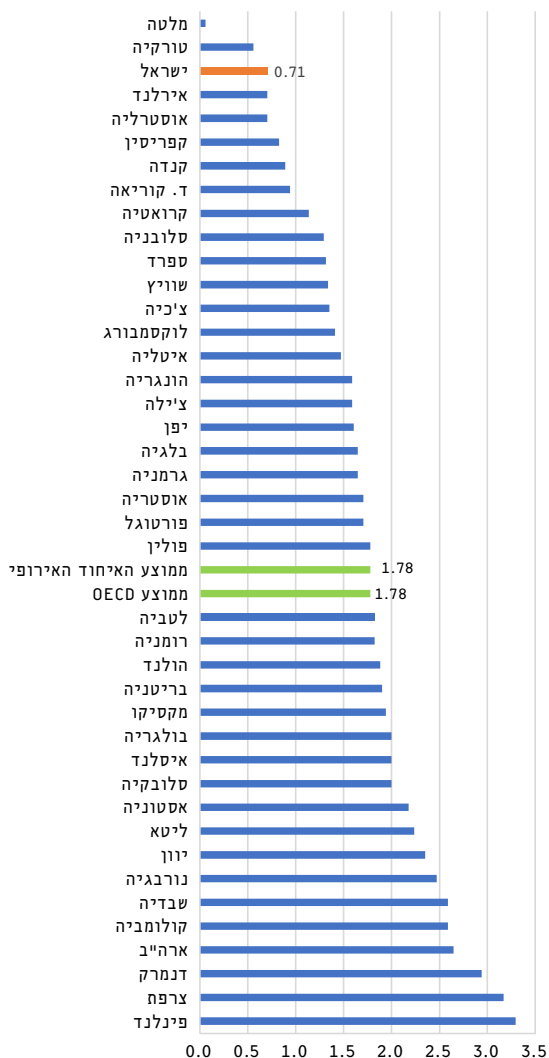
תרשים 12

היקף השירותים/סמכויות שהשלטון המקומי אחראי עליהם: מדד האוטונומיה המקומית (LAI) - מדינות החברות באיחוד האירופי ו/או ב־OECD, 2020



מקור: עיבודי המחברים לנחוני מדד האוטונומיה המקומית (LAI).

**תרשים 13**  
**המידה שבה השלטון המקומי יכול לקבל החלטות סופיות לגבי משימותיו:**  
**מדד האוטונומיה המקומית (LAI) - מדינות החברות באיחוד האירופי**  
**ו/או ב-OECD, 2020**



מקור: עיבודי המחברים לנחוני מדד האוטונומיה המקומית (LAI).

הבדיקה העלתה שבהיבט של היקף השירותים/סמכויות של השלטון המקומי, קיבלה ישראל ציון של 1.76 מתוך 3.5 והיא מדורגת במקום ה־24 מבין 41 המדינות החברות באיחוד האירופי או בארגון OECD בהיקף השירותים המסופקים על ידי הרשויות המקומיות, נמוך במעט מהממוצע. לעומת זאת, בהיבט השני הבוחן את כפיפות הסמכויות של הרשויות המקומיות לרגולציה הממשלתית, קיבלה ישראל ציון של 0.71 והיא מדורגת במקום ה־39 מבין 41 המדינות החברות באיחוד האירופי או בארגון OECD, נמוך בהרבה מהממוצע, כך שרק טורקיה ומלטה מדורגות נמוך ממנה.

נראה כי המשמעות של השילוב ממצאי שני התרשימים הללו היא בכך שחולשתו של השלטון המקומי בישראל אינה מתבטאת בתפקידים שהוא מבצע, אלא ביכולות שלו לבצע את התפקידים הללו באופן אוטונומי.

## סיכום ודיון

בפרק זה עמדנו על היבטים שונים במבנה הרגולציה על השלטון המקומי. אלו הם עיקרי הממצאים העולים מן הפרק:

**מקור הרגולציה.** בעוד שבעולם הדמוקרטי מקובל כי נהלי הרגולציה על השלטון המקומי מבוססים על המסגרת החוקית, בישראל הרגולציה נקבעת בעיקרה על בסיס נהלים פנימיים של משרדי הממשלה, כדוגמת חוזרי מנכ"ל. בנוסף, מכיוון שבניגוד למקובל בעולם הדמוקרטי מרבית התקצוב הממשלתי לרשויות המקומיות בישראל הוא תקציב ייעודי ("צבוע"), נוצר גם היקף נרחב של רגולציה מכוח תקצוב שאינו מעוגן בבסיס חוקי.

**תכלית הרגולציה.** בעוד שבעולם הדמוקרטי התכליות הדומיננטיות של הרגולציה על השלטון המקומי, ובפרט הפיקוח המינהלי, הן שמירה על התנהלות הרשויות בהתאם לחוק והגנה על אינטרסים לאומיים או של רשויות מקומיות אחרות, בישראל יש דומיננטיות לתכלית של בחינת אופי תפקוד הרשויות, מניעת קריסה שלהן ושמירה על כך שיפעלו בהתאם למדיניות הממשלה.

**אופי הפיקוח.** כפועל יוצא של תכלית הרגולציה על השלטון המקומי בישראל, אופי הפיקוח המינהלי על הרשויות המקומיות נוטה להתמקד בבחינת תוכן של ההחלטות, בכדאיות שלהן וכדומה. לעומת זאת, בעולם הדמוקרטי מקובל כי הפיקוח המינהלי ממוקד בכך שהרשויות המקומיות אינן חורגות מהסמכויות שהוקנו להן ושהן ממלאות

את המחויבות הסטטוטוריות שלהן. ממד זה מבטא את היקף המעורבות הניכר של השלטון המרכזי בהחלטות השלטון המקומי בישראל.

**עיתוי הפיקוח.** התפיסה המקובלת בעולם הדמוקרטי מבטאת העדפה לפיקוח א-פוסטריורי על הרשויות המקומיות, פיקוח המתבצע לאחר כניסת ההחלטות של השלטון המקומי לתוקף, וככל שהוא מייצר מנגנונים המאפשרים לשלטון המרכזי לבטל החלטות של השלטון המקומי, הדבר נעשה רק בדיעבד. לעומת זאת, התפיסה הדומיננטית בישראל הינה של פיקוח אפריורי: פיקוח המתרחש בשלב שבו פעולות/החלטות של השלטון המקומי טרם קיבלו תוקף משפטי, והוא למעשה מהווה דרישה של השלטון המרכזי לאשר החלטות שהתקבלו בשלטון המקומי בטרם כניסתן לתוקף. מודל זה של פיקוח מגביל כמובן בצורה ניכרת את האוטונומיה של השלטון המקומי.

**החלפת הרשות המקומיות ונטילת סמכויותיה.** חוקרים סיווגו את ישראל כאחת מהמדינות הדמוקרטיות הבודדות הנוקטת בגישה של "מדיניות נטרול" כלפי הרשויות המקומיות, כלומר התערבות חריפה של השלטון המרכזי באוטונומיה המקומית עד לכדי החלפה של הרשות המקומית. ואכן, ההסדרים החוקיים בישראל מאפשרים מגוון רחב מאוד של כלי התערבות של השלטון המרכזי בשלטון המקומי. הכלי הדומיננטי ביותר שנעשה בו שימוש הוא ההסדר של מינוי חשב מלווה ( 31% מהרשויות המקומיות), ועד לפני עשור היה גם שימוש נרחב בכלי של ועדה ממונה. כלי ההתערבות שנעשה בהן שימוש מבוססים בעיקר על עילות של איכות התפקוד הפיננסי של הרשות המקומית, אך לא נעשה כמעט שימוש בכלי ההתערבות שמטרתם לשמור על כך שהשלטון המקומי פועל בהתאם לחוק וממלא את חובותיו הסטטוטוריות.

**שקיפות ובהירות הרגולציה.** הרגולציה על הרשויות המקומיות בישראל מתאפיינת בחוסר שקיפות ובחוסר בהירות מובנה, כך שברוב התחומים המרכזיים שבהם מפקח משרד הפנים על הרשויות המקומיות לא נקבעו נהלים ברורים לאופן הפעלת סמכות הפיקוח.

**התמשכות הפיקוח.** לתהליכי הפיקוח של משרד הפנים על הרשויות המקומיות לא נקבעה מסגרת זמנים ובדרך כלל הם אורכים זמן ממושך, הגורם לכך שהחלטות של הרשויות המקומיות אינן מתעכבות להיכנס לתוקף.

בסיכומם של דברים ניתן לומר כי היקף הרגולציה על השלטון המקומי בישראל הוא רחב מאוד, ויש בו כדי להגביל מאוד את האוטונומיה המקומית של הרשויות המקומיות. נראה כי התשתית הרעיונית למבנה רגולציה זו נטוע בתפיסה המדגישה את הממד של הרשויות המקומיות כזרוע של המדינה, וזאת בשני היבטים: ראשית, כפי שהראינו, מבנה הרגולציה על השלטון המקומי משרת במקרים רבים את השלטון המרכזי לצורך הכוונת המדיניות. הדבר בולט במיוחד בשירותים כדוגמת רווחה שבהם דומיננטיות מאוד התפיסה הקרובה לראות את השלטון המקומי כזרוע מבצעת בלבד. שנית, מטרה דומיננטית של הפיקוח המינהלי של משרד הפנים הוא למנוע בעיות בתפקוד הפיננסי או באיכות אספקת השירותים של הרשויות המקומיות. הכוונה היא לא רק לכלי ההתערבות החריפים ביותר כדוגמת ועדה ממונה או חשב מלווה, אלא גם לפיקוח השוטף של משרד הפנים שנועד למעשה למנוע התדרדרות של הרשויות המקומיות למצבי קיצון.

ניתוח מדיניות הרגולציה על השלטון המקומי מלמד כי מרכיב משמעותי ברגולציה הוא הניסיון להימנע ממשברים עתידיים ומשימוש מכלי התערבות חריפים יותר. כך, הרגולציה השוטפת נועדה למנוע התדרדרות כלכלית של רשויות מקומיות והתנהלות שלא בהתאם לכללי מינהל תקין, אך מנגד משרד הפנים מעדיף שלא להשתמש בסמכויות הממונים על המחוזות להתערב באופן אקטיבי בסמכויות של הרשויות המקומיות. בדומה לכך, ניתן לראות שישנה העדפה בעשור האחרון לשימוש מאסיבי במנגנון החשבים המלווים ובמקביל הימנעות כמעט מוחלטת משימוש במנגנון החריף יותר של ועדות קרואות.

אל מול המדיניות הרגולטורית הממשלתית הנוכחית המושתתת על תפיסה ריכוזית לפיה הפיקוח על עבודת הרשויות המקומיות היא משימה של השלטון המרכזי בלבד, ראוי להציב מודל אחר של מדיניות רגולטורית המושתתת על תפיסה נורמטיבית הדוגלת באוטונומיה מקומית רחבה יותר: לפי תפיסה זו, יש לחזק את מנגנוני הבקרה הפנימיים בתוך הרשויות המקומיות, ובעיקר יש לחזק את תפקידם של התושבים בניטור ופיקוח על עבודת הרשות באמצעות הגברת השקיפות, ולהותיר לשלטון המרכזי סמכויות של פיקוח כללי בלבד.

ביטוי לתפיסה זו ניתן למצוא במסמך ההמלצות שפרסמה ועדת השרים של המדינות החברות במועצת אירופה בשנת 1998 המרחיב את האמנה האירופית וכולל בעיקר הנחיות לשיפור מערכות הפיקוח על פעילות הרשות המקומיות. בתחילת המסמך מוצגות ההנחות העומדות בבסיס ההמלצות, ואחת מהן מתייחסת לכך שפיקוח אזרחי יכול להוות תחליף מסוים לפיקוח ממשלתי:

שקיפות היא הערובה הטובה ביותר לכך שרשויות ציבוריות יבצעו את פעולותיהן לטובת הקהילה, והיא תנאי הכרחי לפיקוח פוליטי אפקטיבי של האזרחים ולפיכך חיזוקה מאפשר לצמצם צורות פיקוח אחרות.<sup>166</sup>

בהתאם לתפיסה זו המליצה ועדה השרים של מועצת אירופה למדינות החברות בה "להכיר בתפקיד המהותי של הפיקוח הפוליטי על ידי האזרחים ולטפח את יישום הפיקוח הזה, בין היתר, באמצעות שימוש בכלי הדמוקרטיה הישירה", וכן המליצה "לחזק את השקיפות של פעילות הרשות המקומיות" ובפרט החלטות הטומנות בחובן עלויות כספיות.<sup>167</sup> בנוסף, הנספח להמלצות כולל תת פרק בשם "הנחיות לפיתוח מנגנונים חלופיים לפיקוח מנהלי" וכן המלצות ל"חיזוק מנגנוני הפיקוח הפנימיים, בפרט ובתחום הפיננסי והניהולי" ולחיזוק הדיאלוג בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.<sup>168</sup>

תפיסה דומה הציג גם ארגון OECD במדריך לקובעי מדיניות בתחום הביזור. לתפיסת הארגון, בעוד "במערכת מרוכזת לאספקת שירות ציבורי, המנהלים לא נותנים את הדין בפני תושבים מקומיים, אלא מדווחים לממונים עליהם בממשלה המרכזית", הרי ש"הביזור הופך את שרשרת האחריות מ"מטלה-מיחסי" ליחסי "מטלה-מעלה" , ובשל כך "בדגם מבוזר, הרשויות המקומיות הנבחרות נותנות את הדין בפני התושבים המממנים וצורכים את השירותים".<sup>169</sup> בהתאם לתפיסה זו, ההמלצה של ארגון OECD לממשל המרכזי בתחום הפיקוח של הרשויות המקומיות, היא לחזק את השקיפות בפעילות הרשויות כלפי התושבים: "מערכות ניטור והערכה מורכבות, אדי-הוקיות ותוספתיות, הן יקרות וכחות יעילות לממשלות מקומיות בהשוואה לכלים ולמנגנונים מובנים לשקיפות ממשלתית, להערכה עצמית ולאחריותיות המבוססת על האזרחים".<sup>170</sup> דברים אלו מתייחסים גם לסוגיית אפקטיביות הרגולציה, החורגת מגבולותיו של מחקר זה, אך נעיר כי גם אנו סבורים שמודל של פיקוח "מלמטה" הוא אפקטיבי בהרחבה, מכיוון שמבחינה מוסדית לממשלה יש יכולת מוגבלת לבצע פיקוח שוטף אפקטיבי על מספר רב של רשויות מקומיות בשל הריחוק שלה ממוקד ההתרחשות.

166 Santamaría-Pastor and Nemyer, 1999: 7. תרגום שלנו.

167 שם: 8. תרגום שלנו.

168 שם: 9. תרגום שלנו.

169 OECD וג'וינט אלכא, 2020: 140.

170 שם, עמ' 219.

## פרק ד. ביזור דיפרנציאלי

בשנים האחרונות גובר בשיח הממשלתי בישראל הדיון בדבר הצורך ליצור דיפרנציאליות בביזור בין 257 הרשויות המקומיות הפועלות בישראל. בפרק זה נבקש לבחון את המגמות המקובלות בעולם בתחום זה, ולאחר מכן לאפיין את הממדים הדיפרנציאליים הקיימים בשלטון המקומי בישראל ולדון בהם. אף שבספרות המחקר נהוג יותר להשתמש במונח ביזור אסימטרי על מנת לתאר דיפרנציאליות בביזור, מכיוון שבישראל מקובל יותר המינוח ביזור דיפרנציאלי, בחרנו גם אנחנו לאמץ אותו בפרק זה.

### רקע תיאורטי

על פי ההגדרה המקובלת, כפי שמציין ארגון OECD, "ביזור אסימטרי מתרחש כאשר ממשלות באותה רמת ממשלה תת-לאומית מחזיקות בסמכויות פוליטיות, מינהלתיות או פיסקליות שונות"<sup>171</sup>. כלומר, דיפרנציאליות בביזור מתרחשת כאשר באותה המדינה רבדי ממשל באותו הדרג זוכים לסמכויות שונות. הדבר יכול להתרחש בהבדלים בסמכויות המתרחשים בין מדינות המשוכות לאותה המדינה הפדרלית, ובמדינות אוניטריות בין רבדים אזוריים או בין רשויות מקומיות. מכיוון שאנו עוסקים במחקר זה בשלטון המקומי בלבד, נתמקד בפרק זה בביזור דיפרנציאלי הנעשה בין רשויות מקומיות באותה המדינה.

נהוג לחלק בין שלושה סוגים של ביזור, ומשכך גם בין שלושה סוגים של ביזור דיפרנציאלי: ביזור פוליטי, ביזור מינהלי/ניהולי (להלן: ביזור מינהלי) וביזור פיסקלי.

- **ביזור דיפרנציאלי פוליטי.** הדיפרנציאליות מתבטאת בשיטה הפוליטית או בסמכויות הפוליטיות: שיטת בחירות, שיטת ממשל, חקיקת חוקים, וכדומה.
- **ביזור דיפרנציאלי מינהלי.** הדיפרנציאליות מתבטאת בסמכויות, תפקידים ותחומי אחריות כלליים.
- **ביזור דיפרנציאלי פיסקלי.** הדיפרנציאליות מתבטאת באוטונומיה הפיננסית; סמכות המיסוי, גישה למקורות מימון, השימוש בתקציב ולעתים אף המימון הממשלתי עצמו.

כמובן, ישנם מקרים שדיפרנציאליות בביזור באה לידי ביטוי בכמה מסוגי ביזור אלו בו זמנית. למשל, ביזור פוליטי כרוך בדרך כלל כך גם בביזור מינהלי ובביזור פיסקלי.

ביזור דיפרנציאלי מינהלי ופיסקלי יכול להתבטא בשתי דרכים מרכזיות:

• **תפקידים/סמכויות.** ביזור זה מתייחס לכך שישנם שירותים שרשויות מקומיות מסוימות במדינה מספקות, או שהן רשאיות לספק, בעוד שרשויות מקומיות אחרות אינן מספקות אותם.

• **רגולציה.** דיפרנציאליות בביזור בין רשויות מקומיות יכולה להתבטא ברגולציה בלבד, ולא בתפקידים/סמכויות. במצב זה, כל הרשויות המקומיות רשאיות לספק את אותם השירותים, אך כללי הרגולציה החלים עליהן אינם אחידים. בהתאם לדברינו בפרקים הקדומים, הדיפרנציאליות ברגולציה יכולה להתבטא באופן של הסדרה באמצעות כללים והנחיות שהרשויות מחויבות בהן, ובאופן מצומצם יותר היא יכולה להתבטא באמצעות פיקוח בלבד, מצב בו על כל הרשויות המקומיות חלים אותן נהלים אך ברשויות מסוימות הפיקוח הממשלתי על ביצוע נהלים אלו קל יותר. על פניו, יצירת דיפרנציאליות בסמכויות וברגולציה בין גופים דמוקרטיים שונים באותה מדינה, המצויים באותו מדרג שלטוני, מנוגדת באופן ברור לאחד מעקרונות הבסיסיים של המשטר הדמוקרטי: שוויון. ואף על פי כן, ניתן לתת שלוש הצדקות לביזור דיפרנציאלי:<sup>172</sup>

1. **הבדלי היסטוריה, תרבות, ושפה.** היסטוריה, תרבות ושפה עשויים להשפיע על האופן שבו קבוצת אנשים תופסת אוטונומיה, עצמאות וסמכות פיסקלית. במדינות שבהן ישנן אזורים עם אוכלוסייה מובחנת מבחינה תרבותית והיסטורית, נהוגה במקרים רבים דיפרנציאליות המתבטאת בביזור פוליטי לאזורים הללו (ובמדינות פדרליות, אף לקנטון/טריטוריה). הסדרים דיפרנציאליים מסוג זה משמשים כדי לצמצם סכסוכים בין קבוצות אתניות שונות במדינה וכדי לאפשר לשלטון להתאים את עצמו לצרכים המשתנים של הקבוצות השונות. לעומת זאת, השלטון המקומי הוא יחידה גיאוגרפית קטנה למדי, ולכן פחות נהוג לייצר בו ביזור דיפרנציאלי המבוסס על הבדלי היסטוריה ותרבות.

2. **כישורים/ביצועים של רבדי הממשל.** טיעון נוסף התומך בביזור דיפרנציאלי מתמקד בהבדלי היכולות והביצועים בין אזורים או רשויות מקומיות שונות. היבט זה מתמקד באיכות אספקת המוצרים והשירותים הציבוריים וגורס כי ישנן אזורים או רשויות

172 Oecd, 2020: 7-11; Henders, 2010; Bird and Ebel, 2007 שתי ההצדקות הראשונות הן הדומיננטיות יותר בספרות.

מקומיות בעלי יכולות גבוהות הראויים לביזור בהיקף נרחב יותר מאשר גופים ציבוריים מקבילים להם, בעלי יכולות נמוכות יותר. ביזור דיפרנציאלי הנובע מן הסיבות הללו רלוונטי לרשויות מקומיות והוא מביא בדרך כלל לביזור דיפרנציאלי מינהלי ולביזור דיפרנציאלי פיסקלי. בשל כך, נתמקד להלן בעיקר באלמנטים הללו של הביזור הדיפרנציאלי.

3. **צרכים.** הצדקה נוספת לביזור דיפרנציאלי מתייחסת לצרכים ייחודיים של רשויות או אזורים מסוג מסוים. כך למשל, ניתן להצדיק ביזור דיפרנציאלי בשל מיקום הרשות המקומית (בפריפריה או במרכז), בגודלה או במאפיינים ייחודיים אחרים. במידה מסוימת, ניתן לראות בהצדקה הראשונה לביזור דיפרנציאלי (הבדלי היסטוריה, תרבות, ושפה) היבט מסוים של צרכים. הצדקת ביזור דיפרנציאלי בצרכים ייחודיים נשמעת כיום בעיקר ביחס לאזורים מטרופוליניים, ונתייחס לכך בהמשך הדברים.

## מודלים של ביזור דיפרנציאלי בעולם

### גופי ממשל מטרופוליניים

מרבית ההסדרים של ביזור דיפרנציאלי מתרחשים ברבדי ממשל פדרליים או אזוריים שכאמור אינם מענייננו במחקר זה. עם זאת, בטרם נתייחס באופן מפורט להסדרים דיפרנציאליים המתרחשים במדינות בין רשויות מקומיות, חשוב להתייחס לתופעה של התרחבות ממשלי המטרופולין הזוכים לאוטונומיה גבוהה יותר, מכיוון שהיא מבטאת ממד של דיפרנציאליות המצוי בתפר שבין השלטון המקומי והרבדים האזוריים.<sup>173</sup>

מטרופולין מוגדר כאוסף של יישובים עירוניים וכפריים, המקיימים זיקות בעוצמות שונות אל העיר המרכזית (עיר האם), שעל שמה קרוי לרוב המטרופולין. זוהי הגדרה גאוגרפית סוציולוגית שאין לה בהכרח זיקה לגוף מינהלי או ממשלי כלשהו. החל משנות ה־90 חלה עלייה משמעותית בהקמתם של גופים ציבוריים מטרופוליניים וכיום ההערכות הן שלשני שלישים מאזורי המטרופוליניים במדינות ה־OECD יש גוף ממשל מטרופוליני. הסמכויות הנוספות המוקנות לגופי ממשל אלו הן בדרך כלל למשימות תשתית ופיתוח כגון תחבורה ציבורית, סביבה ותכנון מרחבי, ולשירותים המיועדים לעסקים מקומיים. ההצדקות המרכזיות להקמתם של מבני ממשל מטרופוליניים ולחיקוק סמכויותיהם

173 המידע על גופי הממשל המטרופוליניים המוצג להלן מבוסס על המקורות הבאים: OECD (חרגום: ג'וינט אלכא), 2020: 99-101; 104; & Ahrend, Gamber, & OECD, 2020: 20-22; Schumann, 2014.

עוסקות בצרכים ובאתגרים הייחודיים הנלווים לתופעת המטרופולין המתבטאת בגידול אוכלוסייה, שינויים דמוגרפיים והגירה.

הגרסה הרווחת של גופי ממשל מטרופוליניים היא של רובד ממשל המצוי בתווך שבין הממשל המרכזי/האזורי ובין הרשות המקומית, כך שבתוך כל מטרופולין פועלות מספר יחידות מוניציפליות קטנות יותר. עם זאת, קיים גם מודל של ממשל מטרופולין רשותי, שבו המטרופולין היא גוף ציבורי מקביל לרשויות מקומיות שלא קיימים מתחתיו יחידות מקומיות, אך בכל זאת קיימת דיפרנציאליות בין המטרופולינים ובין שאר הרשויות המקומיות. מודל מעין זה מתקיים בדרום אפריקה שבה החוקה מגדירה שלושה סוגים של גופי שלטון מקומי: מטרופולינים, רשויות מקומיות ומחוזות. המודל המקובל בדרום אפריקה הוא של שלטון מקומי דו־שכבתי הכולל 288 רשויות מקומיות המקובצות ל־44 מחוזות, כך שקיימת חלוקה של השירותים הציבוריים בין הרשויות מקומיות לבין המחוזות (ישנן רשויות שמקבלות יותר שירותים מהמחוז וישנן כאלה שפחות, והדבר תלוי בעיקר בגודל). לצד אלו, פועלות שמונה רשויות מטרופוליניות המספקות את השירותים הניתנים על ידי רשויות מקומיות ומחוזות, כך שהמטרופולין מצוי בדרג ממשלי המקביל לרשויות המקומיות.<sup>174</sup>

## מודלים בולטים של ביזור דיפרנציאלי בין רשויות

בתת סעיף זה נבקש להציג מספר מדינות שבהן נמצאו מודלים מפותחים ומורכבים של ביזור דיפרנציאלי בין רשויות מקומיות.<sup>175</sup> מאפיין מרכזי של כלל המדינות הללו

174 על המודל הדרום אפריקאי ראו: Development Bank of Southern Africa, 2011, וכן בסעיף 155 לחוקת דרום אפריקה. להרחבה ראו גם בקישור הבא: [www.salga.org.za/Municipalities%20AM.html](http://www.salga.org.za/Municipalities%20AM.html)

175 ישנן מדינות נוספות שלא התייחסנו אליהן כאן אף שבמסמכים מסוימים (למשל, של ה־OECD) יש המתייחסים אליהם כמדינות המנהיגות ביזור דיפרנציאלי בין רשויות מקומיות. הסיבה לכך היא שהמינוחים אינם תמיד אחידים, ולפי ההגדרות שלנו אין בהן ביזור דיפרנציאלי בין רשויות מקומיות. כך למשל, בצ'כיה יש מודל הקובע חלוקה לשלושה סוגים של רשויות מקומיות המקבלות סמכויות שונות לפי גודלן, אך בפועל לא מדובר בגופי שלטון באותו הרובד אלא ברבדי שלטון הכוללים זה בזה (הרשויות המקומיות עם הסמכויות המורחבות מורכבות מרשויות קטנות עם סמכויות פחותות). ראו: OECD, 2023. בנוסף, בדרום אפריקה מחלק משרד האוצר את הרשויות המקומיות במדינה לשש "קבוצות ביצועיים" על בסיס משתנים כלכליים, דמוגרפיים וביצועיים, אך ככל הנראה לחלוקה זו אין השפעה ממשית על ביזור סמכויות או רגולציה, אלא בעיקר על מדיניות ממשלתית כלפי הרשויות המקומיות ובחור כך היקף הסיוע הממשלתי לרשויות המקומיות.

הוא שהדיפרנציאליות בהם נוצרה כתוצאה של הליכי ביזור שהובילה ממשלה לשלטון המקומי.

**קולומביה.** קולומביה מקיימת מגוון רחב של צורות ביזור דיפרנציאלי בין הרשויות המקומיות הפועלות בה, כמפורט להלן:<sup>176</sup>

המערכת לסיווג עיריות: המערכת לסיווג עיריות היא כלי ניהולי חשוב של הממשל המרכזי בקולומביה המעוגן בחקיקה משנת 2000 שעודכנה בשנת 2012. המערכת מחלקת את הרשויות המקומיות בקולומביה לשבע קבוצות/קטגוריות על פי שני קריטריונים: מספר תושבים, והיכולת של הרשות המקומית לייצר הכנסות (כלומר, הכנסות הנובעות מיכולת גביית המס האמיתית שלה). סיווג הרשויות המקומיות משמש ליצירת ביזור דיפרנציאלי פיסקלי: קביעת מגבלות שונות על הוצאות שוטפות והיבטים שונים של ניהול פיננסי ופיקוח. מבין 1,101 רשויות מקומיות בקולומביה, 971 (88%) נמנות על הקטגוריה נמוכה ביותר, לעומת רק 5 רשויות (0.5%) הנמנות על הקטגוריה הגבוהה ביותר ו־27 רשויות הנמנות על הקטגוריה השנייה (שאר 98 הרשויות נמנות על ארבע הקטגוריות הנותרות). ועם זאת, מכיוון שהדירוג מתחשב בעיקר במספר התושבים, הרי שב־88% הרשויות שבקטגוריה הנמוכה ביותר מתגוררים 33% מתושבי המדינה בעוד שבחמש הרשויות הבודדות שבקטגוריה הגבוהה ביותר מתגוררים גם כן 33% מתושבי המדינה (ב־27 הרשויות שבקטגוריה השנייה מתגוררים עוד 19% מתושבי המדינה).

רשויות מוסמכות: מנגנון הביזור הדיפרנציאלי המרכזי בקולומביה מושתת על בחינת היכולות של הרשויות המקומיות, והוא מבוסס על התפיסה שישנם פערי יכולות גבוהים מאוד בין הרשויות המקומיות השונות במדינה. השלטון המרכזי בקולומביה מפעיל מערכת הסמכה כדי לזהות את הרשויות המקומיות בעלות היכולת לספק שירותים ציבוריים חשובים כדוגמת חינוך, בריאות, מים וביוב. לרשויות המוגדרות כרשויות מוסמכות יש יותר אוטונומיה בארגון השירותים הללו ובהקצאה של התקציבים המועברים מהממשלה, והם גם נמצאות בעדיפות להגשת בקשות למימון ממשלתי עבור פרויקטים. בכל תחום שירות פועלת מערכת הסמכה נפרדת כך למשל רשות מקומית הנחשבת כרשות מוסמכת בתחום שירותי החינוך לא בהכרח תהיה רשות מוסמכת בתחום שירותי המים

176 המידע המוצג כאן על קולומביה מבוסס בעיקרו על מחקר מקיף שנערך על ביזור דיפרנציאלי בקולומביה על ידי ארגון ה־OECD. ראו: OECD, 2019. וכן על התייחסות במחקר נוסף: OECD, 2017: 225.

והביוב. חוקרי ה־OECD העבירו ביקורת על כך שמתודולוגיית ההסמכה שונה באופן ניכר בין התחומים השונים, וכך גם היקף הזמן עד להסמכה מחודשת. לטענתם, ישנו גם שיעור נמוך יחסית של רשויות מקומיות מוסמכות, כך שבתחום החינוך הוסמכו רק 8.3% מהרשויות, לעומת 36% בתחום שירותי הבריאות, ו־86% בתחום שירותי המים והביוב.

שיתוף פעולה בין רשויות (מטרופוליניים): בקולומביה קיימים שישה מטרופוליניים שהינם בעלי אוטונומיה מינהלית ופיסקלית גבוהה יותר מאזורים עירוניים אחרים. מטרופולין בקולומביה הוא למעשה התאגדות של כמה רשויות על מנת לנהל ביחד שירותים בעלי מאפיינים אזוריים כדוגמת תחבורה. על פי חוק, יוזמת שיתוף הפעולה במטרופולין חייבת להגיע מהרשויות המקומיות בתוכו, ולאחר מכן השלטון המרכזי מקבל החלטה על מעמדו המשפטי של ההסדר ביניהן.

**רומניה.** כחלק מהליך כניסתה של רומניה לאיחוד האירופי בשנת 2007 הוטמעו במדינה המלצות ושיטות עבודה מומלצות של האיחוד, ואחת מהן הייתה רפורמה של ביזור לשלטון המקומי שלוותה בחקיקת חוק ביזור בשנת 2006. סעיף 10 לחוק יוצר הבחנה בין שני סוגים של רשויות מקומיות (ומחוזות) לעניין כל הליך ביזור המתנהל במדינה: הראשון, רשויות מקומיות "בעלות היכולת הניהולית הדרושה לביצוע הסמכויות המועברות" שהינן "רשאיות להפעיל באופן מלא ומייד את הסמכויות המועברות". השני, רשויות מקומיות "שאין להן את היכולת הניהולית הדרושה לביצוע הסמכויות המועברות"<sup>177</sup>. החוק אינו מגדיר את הסמכויות הניתנות לרשויות בעלות יכולות ניהוליות אלא קובע כי במסגרת תהליכי ביזור שעורכים משרדי הממשלה השונים ברומניה הם רשאים לעשות שימוש בחלוקה זו, כך שכל משרד ממשלתי יכול לקבוע לעצמו את הסמכויות הניתנות לרשויות בדירוג הגבוה.

הקריטריונים לסיווג הרשויות המקומיות ברומניה נקבעו בשנת 2008 והם כוללים חמישה תחומים הנמדדים באופן הבא:<sup>178</sup>

- תכנון אסטרטגי: קיומה של תוכנית אסטרטגית רשותית.
- ניהול פיננסי: שיעור הגבייה ושיעור ההכנסות העצמיות מסך ההכנסות.

177 התרגום לעברית שלנו. תרגום של החוק לשפה האנגלית מופיע בקישור הבא: [www.global-regulation.com/translation/romania/3749257/the-framework-law-no.-195-of-22-may-2006-on-decentralization.html](http://www.global-regulation.com/translation/romania/3749257/the-framework-law-no.-195-of-22-may-2006-on-decentralization.html)

• ניהול משאבי אנוש: שיעור העובדים מתוך כלל העובדים שעברו הכשרה כלשהי (לפי חוק) ושיעור העובדים שקיבלו הערכה של "טוב" או "טוב מאוד" בהערכה השנתית של ביצועיהם המקצועיים.

• ניהול פרויקטים: בחינת היכולת של הרשות המקומית לגייס משאבים כספיים לפרויקטים ולבצע אותם על פי ההערכות הראשוניות של הפרויקט. כך, נבחן שיעור המימוש של הכספים שהוקצו לרשות המקומית לצורך מימון פרויקטים ונבחן שיעור התקציב ממקורות חיצוניים מסך שווי עלויות הפרויקטים.

• פעילות לפי חוק: שיעור ההחלטות והפעולות המינהליות שהתקבלו על ידי הרשות המקומית, ובפרט ראש הרשות, שבוטלו על ידי בתי המשפט.

בכל אחד מחמשת התחומים ניתן ניקוד של עד 20 נקודות, ועל מנת להיחשב כרשות בעלת יכולת ניהולית נדרשת הרשות המקומית לצבור ניקוד של למעלה מ־50 נקודות. מחקר שנערך ברומניה בשנת 2016 דגם 42 רשויות מקומיות ומצא כי חמש מתוכן הגיעו לרף הנקודות המקסימלי של 100 נקודות בעוד שרק שתיים זכו לציון של פחות מ־50 נקודות. יתר 25 הרשויות המקומיות צברו ניקוד הנע בין 50 ל־90. במחקר נמצא כי כפרים וערים קטנות נטו להגיע לניקוד נמוך יותר באופן יחסי.<sup>179</sup>

**בריטניה.** משאלי העם שהתקיימו בבריטניה בעשור הקודם על עצמאות סקוטלנד (2014) והפרישה מהאיחוד האירופי שכונתה ברקזיט (2016) חיזקו את שיח האוטונומיה המקומית גם ביחס לשלטון המקומי במדינה. בהצהרה הרשמית של ראש ממשלת בריטניה דיוויד קמרון לאחר משאל העם בסקוטלנד בספטמבר 2014, טען קמרון כי יש להעצים את המעורבות האזרחית במדינה ו"להעצים את הערים הגדולות שלנו".<sup>180</sup> בדומה לכך, בנאום שנשא ראש ממשל בריטניה בוריס ג'ונסון ביולי 2019 הוא פירש את הצבעת תושבי בריטניה לפרישה מהאיחוד האירופי כרצון לביזור הכוח גם לשלטון המקומי: "אני לא מאמין שכאשר תושבי הממלכה המאוחדת הצביעו להחזיר את השליטה, הם עשו זאת כדי שהשליטה הזו תיאגר בווסטמינסטר. לכן אנחנו הולכים להעניק סמכויות גדולות יותר לראשי המועצה ולקהילות".<sup>181</sup>

179 ש.ס.

180 [www.gov.uk/government/news/scottish-independence-referendum-statement-by-the-prime-minister](http://www.gov.uk/government/news/scottish-independence-referendum-statement-by-the-prime-minister)

181 [www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-at-manchester-science-and-industry-museum](http://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-at-manchester-science-and-industry-museum)

בהתאם לכך, פותח בבריטניה מודל ייחודי של ביזור דיפרנציאלי לרשויות מקומיות הפועל החל משנת 2014. במודל זה המדינה מבצעת עסקאות האצלה (Devolution deals) במסגרתן היא מעבירה ומבזרת סמכויות ויכולת לקבלת החלטות ומעבירה מימון מהשלטון המרכזי לרשויות מקומיות ספציפיות.<sup>182</sup> בשנת 2016 אף נחקק חוק מיוחד מהשלטון המרכזי לרשויות מקומיות ספציפיות. Cities and Local Government (Devolution Act 2016) המהווה את הבסיס המשפטי לביצוע עסקאות אלו.

עיקרון מרכזי של המדינה בהעברת הסמכויות לשלטון המקומי הוא הסתמכות על יתרון לגודל ושיתוף פעולה בין רשויות מקומיות. כך, עסקת האצלה יכולה להתבצע רק עם גוף מקומי הכולל לפחות 500,000 תושבים. למעשה, רוב עסקאות האצלה מתבצעות עם רשויות משולבות (combined authority). רשות משולבת בבריטניה היא גוף סטטוטורי המוקם על בסיס חקיקה המאפשרת לשתי רשויות מקומיות או יותר לשתף פעולה ולקבל החלטות קולקטיביות. על פי החוק יש רשויות משולבות שיש להן ראש רשות עצמאי (שאינו אחד מראשי הרשויות הכלולות ברשות המשולבת) ויש כאלה שאין בהן ראש רשות עצמאי נפרד. השלטון המרכזי מבצע עסקאות האצלה עם רשויות משולבות שיש להן ראש רשות, כך שהקמת רשות משולבת או מינוי ראש רשות לרשות משולבת הם תנאי סף כמעט מינימליים מצד השלטון המרכזי לכך שהרשות המשולבת תוכל לחתום על עסקת האצלה. כיום פועלות בבריטניה עשר רשויות משולבות שעם כולן בוצעו עסקאות האצלה. מלבד אלו, בוצעו עסקאות האצלה עם ארבע רשויות מקומיות או מחוזות שאינם רשויות משולבות.

עסקאות האצלה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי מתבצעות באופן וולונטרי בלבד, כך שהשלטון המרכזי אינו כופה אותן על הרשויות המקומיות. כל עסקת האצלה עוסקת בנושא אחר ונוגעת רק לרשות המקומית שעימה היא נחתמה. עסקת האצלה נחתמת לאחר משא ומתן קונקרטי בין השלטון המרכזי והרשויות המקומיות הרלוונטיות, והחוק אף הסדיר את אופן התהליך ומידת השקיפות שלו. עד ליולי 2021 בוצעו בסך הכול 201 עסקאות האצלה בבריטניה. התחומים המרכזיים שבהם התבצעו עסקאות האצלה הם תחבורה ותשתיות, מימון, יוזמה וצמיחה ובריאות.<sup>183</sup>

182 קדמו לכך שני מודלים שכוננו "עסקאות עיר" (City Deals) ו"עסקאות צמיחה" (Growth Deals)

183 המידע על מודל זה בבריטניה מבוסס על: Oecd, 2020; Sandford, 2023: 15-16. רשימה של עסקאות האצלה בבריטניה והתחומים שלהם ניתן למצוא באתר איגוד הרשויות המקומיות של בריטניה: [www.local.gov.uk/topics/devolution/devolution-online-hub/](http://www.local.gov.uk/topics/devolution/devolution-online-hub/); [devolution-explained/devolution-register](http://devolution-explained/devolution-register)

## ביזור דיפרנציאלי כפיילוט: המודל הסקנדינבי/דני

מודל ייחודי של ביזור דיפרנציאלי בין רשויות מקומיות נוסה בעבר ברבות ממדינות סקנדינביה, ובעשור האחרון הוא מתקיים בעיקר בדנמרק. הייחודיות של מודל זה היא שלא מדובר בביזור דיפרנציאלי קבוע לאורך זמן אלא בניסוי המוגבל למספר שנים, שבהן המדינה מנהיגה דיפרנציאליות בין הרשויות המקומיות, מתוך מטרה לבחון סוגיות שונות ביחסי שלטון מרכזי-מקומי, ובסוף הניסוי לבצע שינויי חקיקה מקדמי ביזור שיחולו על כלל הרשויות. המונחים שבהם מתואר מודל זה הם Free Local Government ו־free commune – להלן "רשויות חופשיות"<sup>184</sup>.

מכיוון שהמניע המרכזי ליישום המודל במדינות השונות היו הטענות של הרשויות המקומיות כי מסגרת החקיקה במדינה מביאה למעורבות עמוקה של השלטון המרכזי, המוקד של המודל הוא בצמצום הרגולציה ובקבלת "פטורים" של רשויות מקומיות מחוקים ותקנות המגבילים אותן. חוקרי ה־OECD, במחקרם על ביזור אסימטרי, ציינו כי בדרך כלל מהלכי ביזור אסימטרי ממוקדים בהרחבת סמכויות ולא בצמצום רגולציה, ולכן בהתייחסותם לנעשה בדנמרק ציינו כי "מניע מעניין נוסף אולם נדיר יותר לביזור אסימטרי הוא ביטול הרגולציה ופישוט הנחיית הממשלה ביחס לממשלות מקומיות"<sup>185</sup>. למעשה, נראה שבחלק גדול מהמקרים צמצום הרגולציה במודל זה הוא כה רחב עד שהוא למעשה גולש באופן ניכר להרחבת הסמכויות והתפקידים שהרשויות המקומיות נוטלות על עצמן.

רעיון הרשויות החופשיות עלה לראשונה בשוודיה בשנת 1983 והוא התפשט מהר מאוד למדינות השכנות, כך שניסויים דומים נערכו בשנות ה־80 ובשנות ה־90 גם בדנמרק, פינלנד ונורווגיה. בעשור האחרון דנמרק חזרה לביצוע ניסויים במודל זה, וביצעה שלוש סדרות שונות של ניסויי רשויות חופשיות. על אף הבדלים מסוימים באופן שבו נערכו ניסויי הרשויות החופשיות במדינות סקנדינביה השונות, ניתן להצביע על מאפיינים כללים הדומים בכל המדינות. המטרה המרכזית בכל המדינות הייתה להרחיב את תחום שיקול הדעת של הדרג המקומי כדי לאפשר קבלת החלטות בהתחשב בתנאים ובצרכים

184 מקורות המידע המרכזיים שעליהם מבוסס המידע המופיע כאן על מודל זה הם: דרי ושוּרֶץ־מולנר, 1994; Askim, Hjelmar & Pedersen, 2018; Rose, 1990. חלק מהמידע העדכני על דנמרק הושלם מתוך אתר משרד הפנים של דנמרק.

185 OECD (תרגום: ג'וינט אלכא), 2020: 115.

המקומיים. בשל כך, הושם דגש מרכזי על הרצון שהמהלכים הללו יסייעו לרשויות המקומיות להגביר חדשנות. מטרה נוספת הייתה להגביר את ההשפעה של האזרחים על החלטות הממשלה כחלק מקידום הדמוקרטיה המקומית.

מאפיין משמעותי של ניסויי השלטון המקומי החופשי הוא המקום המרכזי שניתן בו ליוזמה של הרשויות המקומיות בהליך. כך, לא המדינה היא שקבעה את התחומים שבהם יתקיימו צמצום או ביטול רגולציה, אלא רשויות מקומיות הן שהציעו את התחומים הללו. כך, כל ניסוי לא הצטמצם לנושא או שניים אלא עסק במגוון נושאים. בדרך כלל, כל הרשויות המשתתפות בניסוי קיבלו את כלל ה"פטורים" הרגולטוריים, ולא רק את ה"פטורים" שהן עצמם ביקשו.

להלן מוצגים השלבים השונים החל מהתנתע ההליך ועד בחירת הרשויות החופשיות:

1. העברת חוק מסגרת המאפשר את עריכת הניסוי לפרק זמן מוגבל (הדבר נדרש בשל כך שהרשויות מקבלות "פטורים" מהנחיות חוקיות).

2. הזמנת רשויות מקומיות, באמצעות "קול קורא", למלא טפסי מועמדות לקבלת מעמד מיוחד של "שלטון מקומי חופשי", המעניק "פטור" מחוקים והוראות של השלטון המרכזי בתחום אחד או יותר.

3. הטלת האחריות על יחידות השלטון המקומי לניסוח הצעות מפורטות לקבלת ה"פטור" הרגולטורי, כולל דרכים מוצעות להתמודדות מקומיות אוטונומית.

4. הגורם האחראי בשלטון המרכזי בוחן את ההצעות, מתדיין עם המציעים, מתייעץ עם גורמים אחרים בשלטון המרכזי ומחליט על הרשויות המקומיות שהצעתן ל"פטור" הרגולטורי המבוקש תתקבל, בהתאם לקריטריונים שונים. הקריטריונים המרכזיים לבחירת הרשויות המשתתפות בניסוי הם התאמה וניסיון בתחומים הרלוונטיים, כך שהרשויות המשתתפות לא מהוות בהכרח מדגם מייצג של הרשויות המקומיות או של האוכלוסייה.

5. החזרת הכדור לרשות המקומית, תוך דרישה להעביר את ההחלטת במועצת העיר.

בלוח 1 מוצג מידע מפורט על ניסויי השלטון המקומי החופשי במדינות סקנדינביה: שנות הניסוי, מספר הרשויות המקומיות המשתתפות ותחומים מרכזיים שבהם נערכו הניסויים.

**לוח 1**  
**ניסויי שלטון מקומי חופשי במדינות סקנדינביה**

מדינה	שנות הניסוי	מספר רשויות מקומיות בניסוי	מספר רשויות מקומיות במדינה	תחומים מרכזיים בניסוי
שוודיה	1984-1992	39	284	חינוך, תכנון ובנייה, שירותים חברתיים, תעסוקה
דנמרק	1985-1993	63	275	חינוך, תכנון, בריאות, רווחה
נורווגיה	1986-1992	26	443	טיפול בילדים וצעירים, בריאות, רווחה, בינוי ותכנון, נהלי עבודה כלליים של השלטון המקומי
פינלנד	1988-1996	56	461	
דנמרק	2012-2015	9	98	קשישים, בריאות, חינוך, אספקה ורכש
דנמרק	2016-2020	44	98	תעסוקה, דיור, רווחה, חינוך, חירום
דנמרק	2019-	7	98	רווחה: מעונות יום, הגיל השלישי, בחי ספר יסודיים

למעשה, בחלק מהמדינות יש גם מספר קטן של מחוזות שהשתתפו בתהליכים אלו, אך המוקד המרכזי היה ברשויות המקומיות. בנוסף, הניסוי שנערך בדנמרק בשנים 2016-2020 שם דגש על שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות, כך שקבוצת רשויות מקומיות התבקשה להתמודד עם אתגרים דומים במשותף, תוך חשיבה משולבת ושיתוף ידע, אף שהרשויות החברות בקבוצה לא בהכרח משתתפות באותן הניסויים של הסרת רגולציה.

ניסויי הרשויות החופשיות לוו בהערכה מקיפה, כאשר מטרתה המרכזית של ההערכה הייתה ללמוד מהניסוי מה ניתן לאמץ כשינוי מדיניות קבוע. ואכן, במקרים רבים, לאחר הניסוי ביצע השלטון המרכזי שינויי חקיקה משמעותיים: בשוודיה, פינלנד ונורווגיה סיום הניסויים היה מלווה בחקיקת חוק שלטון מקומי חדש, המבוסס בחלקו על תהליכי הלמידה בניסויי הרשויות החופשיות. כמו כן, בכל המדינות ניסויי הרשויות החופשיות גם היוו בסיס לשינויי חקיקה ומדיניות ספציפיים יותר במסגרת היחסים שבין השלטון המרכזי והמקומי.

## ביזור דיפרנציאלי בישראל

### עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות: האמנם ביזור דיפרנציאלי?

כידוע, החלוקה הבסיסית של השלטון המקומי בישראל היא לשלושה סוגים של רשויות מקומיות: עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות. עירייה היא רשות מקומית של עיר, שמספר תושביה עולה על 20,000 בדרך כלל; מועצה מקומית היא רשות מקומית של יישוב, שאופיו עירוני, כפרי או קהילתי ומספר תושביו אינו עולה בדרך כלל על 20,000; מועצה אזורית היא מועצה המאגדת כמה יישובים כפריים וקהילתיים באזור גאוגרפי מסוים. כל אחד מסוגי הרשויות הללו מוסדר באופן שונה מבחינה חוקית. עיריות פועלות בהתאם לפקודת העיריות, ואילו מועצות מקומיות ומועצות אזוריות פועלות מכוח פקודת המועצות המקומיות, המסמיכה את שר הפנים להוציא צווים ולעצב דגמים שונים של מועצות מקומיות. צו המועצות המקומיות התשי"א-1950 וצו המועצות המקומיות התשי"ג-1953 עוסקים בניהול המועצות המקומיות וסמכויותיהן, וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 מסדיר את פעילותן של מועצות אזוריות (מבחינה טכנית בחוק, מועצה אזורית היא סוג של מועצה מקומית וההבחנה ביניהן היא רק בצווים).

אופן ההבחנה העקרוני בין הסוגים השונים של רשויות מקומיות יכול להוות בסיס לדיפרנציאליות בין רשויות מקומיות בסמכויות וברגולציה, אך בפועל ההבדלים העקרוניים ביניהם מעטים, וגם את מעט שינויי הנוסח בחקיקה נוהג בית המשפט לפרש בצורה מצומצמת מאוד. עמד על כך שלום זינגר, לשעבר היועץ המשפטי של משרד הפנים, בספרו העוסק במשפט השלטון המקומי:

עניין נוסף [...] הוא האחידות שהנהיגו החוק והפסיקה בסמכויות הנתונות לרשויות המקומיות השונות. בפועל הסמכויות הנתונות לרשות מקומית גדולה שמתגוררים בה יותר מחצי מיליון נפש דומות ואולי אף זהות לאלו של רשות מקומית שמתגוררים בה 5,000 נפש... בעיקרו של דבר, על פי המצב המשפטי בישראל, יש לרשויות המקומיות לסוגיהן אותן סמכויות. דברי החקיקה המסדירים את סמכויות הרשויות לסוגיהן כוללים הבדלי נוסח משמעותיים, ואלם בשורה של פסקי דין סירב בית המשפט להעניק משמעות מחייבת להבדלים אלה.<sup>186</sup>

כפי שציין זינגר, נראה ש"ההבדל המשמעותי היחיד בין מועצות מקומיות לעיריות הוא ככל הנראה בדרך קבלת העובדים".<sup>187</sup> הבדל זה הוא ככל הנראה הבדל טכני שקשה לראות בו ביזור דיפרנציאלי מינהלי עקרוני.

אף שבנוגע לסמכויות ולרגולציה אין הבדלים ניכרים בין סוגי הרשויות, קיימים הבדלים ניכרים בשיטת הבחירות והממשל בין מועצות אזוריות ובין עיריות ומועצות מקומיות. באשר לשיטת הממשל הרי בעוד שהעיריות והמועצות המקומיות מורכבות מרובד אחד, השלטון המקומי במרחב הכפרי מורכב ממבנה דורבדי של רשות מקומית (מועצה אזורית) ומתחתיה ועדים מקומיים בעלי מעמד סטטוטורי. המועצה האזורית רשאית להאציל סמכויות לוועדים המקומיים ורובן אכן עושות זאת אם כי לא בהכרח באותה מתכונת או באופן שוויוני. באשר לשיטת הבחירות, בחירת ראש הרשות נעשית במתכונת זהה בכל סוגי הרשויות, אך שיטת הבחירות למועצה הינה שונה: בעוד שיטת הבחירות בעיריות ובמועצות המקומיות הינה שיטה יחסית, בדומה לשיטה הפרלמנטרית הנוהגת בכנסת, במועצות האזוריות קיימת שיטת בחירות אזורית לפיה חברי המועצה מייצגים אזורי בחירה נפרדים ושונים בתוך תחום המועצה האזורית ולכל אזור בחירה (בדרך כלל יישוב) נקבעת מכסת נציגים במועצה בהתאם לשיטה מוגדרת מראש.<sup>188</sup>

186 זינגר, 2013: 128-129, 141.

187 שם: 129. עיריות מוסמכות להחליט בעצמן במרכזי קבלת עובדים ואילו מועצות מקומיות זקוקות לאישור משרד הפנים הן להגדרת המשרה הנחוצה, והן לבחירת המועמד הראוי.

188 על המאפיינים הייחודיים של שיטת הבחירות והממשל במועצות האזוריות ראו: אפלבום, 2014. אבנרי, 2020: 317-323.

שינוי זה בשיטת הממשל והבחירות במועצות האזוריות מהווה למעשה מקרה קלאסי של ביזור דיפרנציאלי פוליטי. מכיוון שאנו מתמקדים בפרק זה בביזור דיפרנציאלי של סמכויות ורגולציה (מינהלי ופיננסי) נפנה לבחון את קיומם של הסדרים דיפרנציאליים מסוג זה במערך השלטון המקומי בישראל.

## רשויות איתנות ורשויות יציבות: ביזור פיסקלי רגולטורי

בשנת 2014 נערך תיקון 135 בפקודת העיריות, שהוחל גם על מועצות מקומיות ומועצות אזוריות, שטבע מושג חדש בנוף השלטון המקומי בישראל: "רשויות איתנות". אף שהתיקון התבסס על הצעת חוק פרטית של חברי כנסת, הוא עבר למעשה בתמיכה מובהקת של משרד הפנים, ושל שר הפנים דאז גדעון סער. זהו מקרה מובהק של דיפרנציאליות בביזור ביחסי שלטון מרכזי ושלטון מקומי בישראל, ולכן נבקש להאריך בו.

בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כך: "בהצעת החוק המתפרסמת בזה מוצע להבדיל בין רשויות מקומיות איתנות, שמקיימות ניהול יעיל ותקין, ובין רשויות מקומיות שדרך ניהול זו אינה מאפיינת אותן".<sup>189</sup> סעיף 232א לפקודת העיריות מגדיר באופן ברור את הקריטריונים הנדרשים על מנת שרשות מקומית תיחשב כרשות איתנה, ונראה כי אלו רחבים מעט מבחינת ניהול יעיל ותקין בלבד. ניתן לחלק את הקריטריונים לשלוש קבוצות:

- **התנהלות פיננסית יעילה.** מרבית הקריטריונים שנקבעו הם קריטריונים הבוחנים את תפקוד הרשויות המקומיות בתחום הפיננסי באמצעות קביעת הגובה המקסימלי של היבטים פיננסיים שונים; שיעור הגירעון המצטבר, שיעור הגירעון השוטף, שיעור הגבייה, שיעור עומס המלוות ושיעור היקף המלוות.

- **משאבים עצמיים.** ישנם שני פרמטרים שקרובים יותר לבחון את התנאים הפיננסיים האינהרנטיים של הרשות המקומית שלא קשורים בהכרח לתפקוד הרשות; אי קבלת מענק איזון, ושיעור ההכנסות עצמיות מסך הכנסות הרשות (במבנה הארנונה בישראל), שיעור זה לא תלוי רק בשיעור הגבייה של הרשות, אלא גם במצב הפיננסי של תושבי הרשות ובמיקומם של אזורי תעשייה בתחומי הרשות, היבטים שאינם נוגעים לתפקוד).

• **עמידה בחוק/נהלים.** מלבד הקריטריונים הקשיחים שהוזכרו, קובע החוק כי בטרם יכריז שר הפנים על רשות מקומית כאיתנה עליו לקבל חוות דעת של מנכ"ל משרד הפנים הקובע כי לא מדובר ברשות מקומית ש"תקציבה או ענייניה מנוהלים באורח לא תקין או שלא בהתאם להוראות כל דין", או ברשות מקומית שחרגה מתקן כוח האדם שאושר בתקציבה.

במסגרת תיקון החקיקה בשנת 2014 נקבעו מספר הקלות רגולטוריות לרשויות איתנות כמפורט להלן:

- פטור מהצורך בקבלת אישור שר הפנים לביצוע עסקאות במקרקעין (סעיף 188)
- פטור מהצורך בקבלת אישור שר הפנים לעריכת חוזים הטעונים אישור (סעיף 196)
- פטור מהצורך בקבלת אישור שר הפנים לאישורי התקציב הבאים: תקציב העירייה השנתי (סעיף 206), תקציב מילואים (סעיף 210) והעברה מסעיף לסעיף בתקציב הרגיל (סעיף 211)
- פטור מהצורך בקבלת אישור הממונה על המחוז ואישור השר למחיקת חובות (סעיפים 338 ו־339)

כפי שניתן לראות, הדיפרנציאליות בין רשויות איתנות לרשויות מקומיות אחרות באה לידי ביטוי ברגולציה בלבד, וגם זאת רק בהיבטים של פיקוח ולא בהסדרה, תוך מעבר מפיקוח אפריורי לפיקוח אפוסטריורי בכמה תחומים פיננסיים. במלים אחרות בכל התחומים הנזכרים, כדוגמת עריכת תקציב וביצוע עסקאות במקרקעין, חלים על רשויות איתנות בדיוק אותם החוקים והנהלים כמו על שאר הרשויות המקומיות, וההבדל ביניהם מתבטא בכך שהרשויות המקומיות האחרות נדרשות לבקש אישור ישיר משר/משרד הפנים בטרם ביצוע פעולות אלו.

בשנת 2015 קידם משרד הפנים הגדרת ביניים נוספת של רשויות מקומיות לצרכי ביזור דיפרנציאלי בתחום הפיננסי: רשויות יציבות. בניגוד למונח רשויות איתנות המעוגן בחקיקה, ההגדרה רשות יציבה מבוססת על נהלים פנימיים של משרד הפנים ואינה מעוגנת בחקיקה. בעוד הקריטריונים על מנת להיחשב רשות איתנה נגעו בעיקר בהיבטים הפיננסיים, באשר לרשויות יציבות ניתן לראות גם דומינטיות של קריטריונים מתחום המינהל/ניהול התקין. תנאי סף על מנת להיחשב כרשות יציבה הוא היעדר ליקויים בדוח הביקורת השנתי שעורך האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים בשישה

תחומים שנקבעו (הענקת תמיכות, מחיקת חובות, ועוד), וכן היעדר ליקויים במערך השכר והעסקת העובדים ברשות ובתאגידים העירוניים. כל הליקויים הנזכרים בקריטריונים הינם בינאריים ומבוססים על דרישות החוק או הנהלים, כך שלא נדרש שיקול דעת של הגורם הממשלתי בהחלטה עליהם.

באשר לקריטריונים הפיננסיים, קיימים שני מסלולים על מנת להיחשב כרשות יציבה. רשויות שאינן מקבלות מענק איזון ממשרד הפנים ייחשבו כרשויות יציבות באם הן מאזנות בתקציב השוטף, ובתנאי שאינן מצויות בתוכנית הבראה או התייעלות. באשר לרשויות מקומיות המקבלות מענק איזון ממשרד הפנים, על מנת להיחשב כרשויות יציבות עליהן לעמוד במספר קריטריונים של תפקוד פיננסי. חלק מהקריטריונים זהים לחלוטין לאלו של רשויות איתנות (למשל: שיעור גירעון מצטבר, שיעור פירעון מלוות), חלק מהקריטריונים קיימים גם עבור רשויות איתנות, אך עבור רשויות יציבות נקבע רף מקל יותר (למשל, שיעור גבייה המינימלי), וחלק מהקריטריונים אינם מהווים כלל תנאי סף על מנת להיחשב רשות איתנה (למשל: שיעור הוצאות השכר בתחומים מסוימים).

מכיוון שההגדרה רשות יציבה אינה מעוגנת בחקיקה הרי שגם הפטורים הניתנים לרשויות יציבות אינם נוגעים להסדרים הקבועים בחקיקה אלא מתייחסים לנהלים פנימיים של משרד הפנים.<sup>190</sup> מרבית ההקלות הרגולטוריות לרשויות יציבות מתייחסות לאופן הגשת התקציב. על פי נהלי משרד הפנים, בעת הגשת התקציב לאישור משרד הפנים נדרשות הרשויות המקומיות לצרף סדרה של נספחים ובהם תוכנית אשראי לזמן ארוך ומדיניות ארנונה. משרד הפנים פוטר את הרשויות היציבות ממרבית חובות הדיווח הללו בעת התקציב, אף שהוא מדגיש כי "למרות ההקלות בחובת הדיווח ולאור הבקרה והמעקב, על הרשות לעבוד על פי הכללים לגבי הכנת התקציב, מתכונתו ועריכתו אשר חלים עליה כמו על כל רשות אחרת". אמנם בניגוד לרשויות איתנות שאינן חייבות כלל להגיש את התקציב לאישור משרד הפנים, רשויות יציבות נדרשות לעשות כך, אך לפי המדיניות המוצהרת "באם לא תהיינה השגות מצד המשרד יראה התקציב כמאושר בתום 31 ימים (להבדיל מרשויות אחרות המחויבות בקבלת אישור)".<sup>191</sup> בנוסף, מעמד של רשות יציבה מעניק מעט הקלות רגולטוריות בתחום הפיקוח על ההון האנושי: רשות יציבה אינה

190 המידע המוצג להלן על הרשויות היציבות מבוסס על המסמכים הבאים: להבי ורומנו, 2016; משרד הפנים, 2020א.

191 להבי ורומנו, 2016: 41. הסוגריים במקור.

מחויבות באישור משרד הפנים בעדכון שכר הבכירים שלה בהתאם למספר התושבים ברשות, וכן יכולה לשלם שכר בכירים למשך שלושה חודשים בטרם אישור של משרד הפנים. למועצות מקומיות יציבות ניתן גם פטור מקבלת אישור נחיצות משרה בטרם אישור תפקיד (בעיריות אין מלכתחילה חובה לקבל אישור זה).

בחינה כוללת של התחומים המואצלים לרשויות איתנות ורשויות יציבות מלמדת כי מדובר בעיקר בביזור פיסקלי רגולטורי המתמקד בהסרת פיקוח ובמעבר מפיקוח אפריורי לפיקוח אפוסטריורי, כאשר הנהלים החלים על רשויות מקומיות אלו אינם שונים בתכלית מאשר הנהלים החלים על שאר הרשויות המקומיות. בנוגע לרשויות יציבות מדובר למעשה בהקלות רגולטוריות קלות במיוחד, כך שקשה לראות שינוי מהותי באוטונומיה המוענקת לרשויות אלו מצד הממשלה.

בשולי הדברים ראוי להעיר כי בטיטות חוק ההסדרים שפורסמה במרץ 2023 הוצע לערוך שינויים באופן ההגדרה של רשות איתנה, וכן לקבוע בחקיקה את ההגדרה לרשות יציבה (באופן שונה במעט מהאופן שבו משרד הפנים מגדיר זאת כיום), וכן להוסיף הקלות רגולטוריות על רשויות איתנות ויציבות בנוגע לנטילת האשראי (הלוואות) וקביעת גובה הארנונה. הצעות אלו לא הופיעו בטיטות המתקדמות של החוק, כך שלעת עתה אין שינוי במצב החוקי שנסקר לעיל.

לפי הנתונים המתפרסמים באתר משרד הפנים, נכון לשנת 2023 מבין 257 רשויות מקומיות בישראל ישנן 36 רשויות איתנות (14%), ו-57 רשויות יציבות (22%).<sup>192</sup> ניתוח של מאפייני הרשויות מקומיות הללו מלמד כי מספר התושבים בהן גבוה יחסית ובפרט ברשויות איתנות: 34% מתושבי ישראל מתגוררים ברשויות איתנות ועוד 15% מתגוררים ברשויות יציבות. הדירוג החברתי-כלכלי של רשויות אלו גבוה באופן יחסי. מבין 36 הרשויות האיתנות, 31 רשויות (86%) מדורגות בדירוג 7 עד 10, והיתר בדירוג 4-6 (רק אחת בדירוג 4). הדבר נובע כמובן מתנאי הסף הנובעים ממשאבים עצמיים שאינם מאפשרים למעשה לרשויות בדירוג נמוך להפוך לרשויות איתנות. לעומת זאת, תנאי הסף לרשויות יציבות מתמקדים כאמור בהתנהלות הרשות בלבד ולכן ניתן לראות גם רשויות מקומיות בדירוג החברתי-כלכלי הנמוך ביותר (1) המוגדרות כרשויות יציבות (ביתר עילית ומודיעין עילית). ועם זאת, גם הרשויות היציבות הן באופן יחסי בדירוג חברתי

192 שתי המועצות המקומיות התעשייתיות (נאות חובב ומגדל תפן) נחשבות בספירה ושתייה מוגדרות כרשויות יציבות.

כלכלי גבוה מהממוצע. בולט מאוד בהקשר זה כי אף שיש בישראל 85 רשויות מקומיות ערביות (שליש מהרשויות מקומיות), מתוכן 80 רשויות בדירוג חברתי כלכלי שבין 1 ל-4, אף לא אחת מהרשויות הערביות הינה בעלת מעמד של רשות איתנה או יציבה.

באשר למיקום הגאוגרפי הרי שמרבית הרשויות האיתנות (21 רשויות, 58%) ממוקמות במחוזות תל אביב והמרכז, חמש רשויות ממוקמות במחוז חיפה (14%), ועשר רשויות ממוקמות במחוזות הצפון והדרום (28%). אף רשות מקומית במחוזות ירושלים ויהודה ושומרון אינה רשות איתנה. לעומת זאת, הפיזור של הרשויות היציבות מבחינה גאוגרפית רחב ומגוון הרבה יותר בין המחוזות.

## ועדות עצמאיות: סמכויות תכנון

בשנת 2014 עבר בכנסת תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה שהינו תיקון רחב ביותר שעיקרו ביזור סמכויות לוועדות המקומיות לתכנון ובנייה. התיקון לחוק, שהתבסס על הצעת חוק ממשלתית, קבע מסגרת דיפרנציאלית ברורה לביזור הסמכויות, כפי שמופיע גם בדברי ההסבר להצעת החוק:

על פי המוצע, ביזור הסמכויות לוועדות המקומיות ייעשה באופן הדרגתי והוא מותנה בהתנהלותן וביכולתן המקצועית של הוועדות. על פי המוצע, יהיה מדרג ותיעשה הבחנה בין ועדות מקומיות שונות – ועדה מקומית רגילה, ועדה מקומית עצמאית וועדה מקומית עצמאית מיוחדת.<sup>193</sup>

בעוד שהבדלים בין רשויות רגילות ובין רשויות איתנות ויציבות נגעו להיבטים של פיקוח בלבד, הרי שההבדלים בין ועדות עצמאיות ובין ועדות רגילות נוגעים להיקף הסמכויות המוקנות לוועדה. לוועדה מקומית רגילה יש סמכות לעסוק ב־20 נושאים המופיעים בסעיף 62א(א) בחוק התכנון והבנייה. נושאים אלה כוללים פרויקטים בעלי חשיבות לשיפור רווחת התושב (שבדרך כלל אין להם השפעה מרחבית ניכרת) ופרויקטים המיועדים לטובת הציבור. לוועדה מקומית רגילה יש גם סמכות לאשר תוכניות הכוללות תוספת מוגבלת של שטחי בנייה. לעומת זאת, ועדה מקומית עצמאית מקבלת 12 סמכויות נוספות על אלה הניתנות לוועדה מקומית רגילה המאפשרות לה לאשר תוכניות הכוללות תוספת רחבה יותר של שטחי בנייה בהיקפים שקבועים בחוק למגוון מטרות, כגון מגורים,

193 הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 102), התשע"ג-2013, ה"ח הממשלה 793, עמ' 1194.

תעסוקה, מלונאות ומבני ציבור. ועדה מקומית עצמאית מיוחדת מקבלת שתי סמכויות נוספות מעבר לסמכויותיה של ועדה מקומית עצמאית בתחום ההתחדשות העירונית (בסך הכול 34 סמכויות). ועדה מקומית עצמאית או ועדה מקומית עצמאית מיוחדת, שיש לה תוכנית כוללת, מצויה בראש המדרג ובסמכותה לדון ולהחליט על הפקדה ועל אישור של כל תוכנית שאינה סותרת את התוכנית הכוללת, בכפוף לחריגים.<sup>194</sup>

באשר לקריטריונים על מנת להיחשב כוועדה עצמאית, על פי סעיף 31 לחוק התכנון והבנייה שר הפנים רשאי להכריז על ועדה מקומית לתכנון ובנייה כוועדה מקומית עצמאית "אם נוכח כי היא מקיימת באופן מקצועי ויעיל מערכת תכנון ורישוי ומערכת אכיפה של ההוראות לפי חוק זה לרבות בעניין שיעור היתרים שנתנה מכוח תוכנית התחדשות עירונית". בנוסף, נקבעו מספר תנאים נוספים להכרזה של השר: כהונה של נציג בעל דעה מייצגת (בהתאם לסעיף 18 בחוק) ובחינת "חשד לעבירות שעניינן טוהר המידות בפעולתה של הוועדה המקומית, עובדיה וחבריה, לפי חוות דעת לעניין זה מאת היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיך לכך". כמו כן, נקבע כי על השר לקבל חוות דעת של ראש מינהל התכנון, ראש הוועדה המחוזית ומנהל יחידת הבקרה על ועדות במשרד הפנים, בטרם יכריז על ועדה מקומית כוועדה עצמאית.

בשונה מההגדרה של רשויות איתנות המעוגנת בחוק באופן ברור באמצעות קריטריונים מדידים, חוק התכנון והבנייה לא קובע את האופן שבו שר הפנים ומינהל התכנון קובעים האם הוועדה המקומית "מקיימת באופן מקצועי ויעיל מערכת תכנון ורישוי ומערכת אכיפה של ההוראות". באתר מינהל התכנון, בעמוד "הסמכת ועדות מקומיות", מוצג האופן שבו מינהל בוחן את הוועדות:

על מנת לזהות אילו וועדות הן אכן מקצועיות ויעילות, קבע מינהל התכנון קריטריונים לבחינתן. קריטריונים אלה מבוססים על 3 רבדים בהתנהלות הוועדות:

**היערכות** - דהיינו היכולת של הוועדות לבצע את המשימות המוטלות עליהן בהיבטי דיור, ציוד, כוח אדם והכשרה.

**ביצוע** - כלומר האופן שבו הוועדות ממלאות אחר דרישות החוק, נהלי

העבודה ועמידה בלוחות הזמנים הנדרשים.

**איכות** - אילו החלטות מתקבלות באותן וועדות ותרומתן לרשות ולתושביה.<sup>195</sup>

שלושת הקריטריונים המוצגים הם כלליים למדי, והם אינם כוללים קריטריונים ברורים ושקופים. נראה שבנוגע לאיכות החלטות הוועדות הקושי ליצור קריטריונים מסוג זה הוא אף מובנה בהיותו סובייקטיבי במידה לא מבוטלת. בפועל, כל הליך הסמכה של ועדה מקומית מבוסס על הליך בקרה נרחב שעורך מינהל התכנון בוועדה המקומית, הכולל איסוף וניתוח נתונים על הוועדה המקומית, ביקור פיזי של נציגי אגף בקרת ועדות מקומיות של מינהל התכנון בוועדה המקומית והפקת חוות דעת מסכמת להסמכה.<sup>196</sup> מבקר המדינה מצא כי מדובר בתהליך הסמכה מורכב וממושך האורך כתשעה חודשים במוצע.<sup>197</sup>

בשני דוחות של מבקר המדינה, מהשנים 2020 ו־2021, העיר המבקר כי שיעור הוועדות המקומיות שהוסמכו כוועדות עצמאיות הוא נמוך מאוד.<sup>198</sup> המבקר הראה כי למעשה לתיקון החקיקה בשנת 2014 קדמה החלטת ממשלה 1295 משנת 2010, שבה "נקבע כי כל הוועדות המקומיות יידרשו לעמוד בתנאים הנדרשים ולקבל הסמכה בתוך ארבע שנים עד תום תחולת הרפורמה בתחום התכנון והבנייה",<sup>199</sup> כלומר, השאיפה היא שכל הוועדות יהפכו לוועדות עצמאיות. מבקר המדינה גם הצביע על כך שבדברי ההסבר להצעת החוק הממשלתית בנושא נכתב כי "ביזור הסמכויות ייעשה באופן הדרגתי",<sup>200</sup> כלומר, שהשאיפה היא שעם הזמן תהיה עלייה הדרגתית במספר ושיעור הוועדות העצמאיות. למעשה, נמצא כי מאז נחקק החוק מספר הוועדות העצמאיות נשאר יציב למדי. במאי 2016 הוא עמד על 19, ובבדיקת המבקר בשנת 2021 נמצא כי מבין 131 ועדות מקומיות לתכנון ובנייה רק 22 היו ועדות עצמאיות (17%).<sup>201</sup> על פי הרשימה המופיעה באתר מינהל התכנון, נכון למאי

195 אתר מינהל התכנון: [www.gov.il/he/departments/guides/competent\\_committees](http://www.gov.il/he/departments/guides/competent_committees)

196 לפירוט נרחב על כל השלבים בהליך ההסמכה ראו: מבקר המדינה, 936:2021.

197 שם: 942.

198 מבקר המדינה, 2020: 887; מבקר המדינה, 2021: 936-939.

199 מבקר המדינה, 2021: 936.

200 הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 102), התשע"ג-2013, ה"ח הממשלה 793, עמ' 1194.

201 מבקר המדינה, 2021: 938.

2023 מספר הוועדות העצמאיות אף נמוך יותר ועומד על 15 ועדות עצמאיות בלבד (11%). תחת תחומן של ועדות אלו מתגוררת 19% מאוכלוסיית ישראל.

מדוח מבקר המדינה עולה כי השיעור הנמוך של הוועדות העצמאיות נובע מהשמרנות והזהירות שנוקט מינהל התכנון בהליך ההסמכה:

מינהל התכנון ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הליך הסמכת הוועדות המקומיות הוא הדרגתי, מחושב ושקול ומבוסס על סוגיות איכותיות, וכי גורמים רבים משתתפים בו, ולכן לא כל הוועדות המקומיות מוסמכות. זאת מתוך הנחה כי ביזור הסמכויות אינו דבר של מה בכך ואין להקל בו ראש. המינהל ציין כי קידום הסמכות באופן פיזי ולא אחראי עלול להביא בסופו של דבר לפגיעה בתושבים ובאיכות החיים שלהם. המינהל ציין כי יחטא לתפקידו ולתכלית החוק אם יסמך ועדות מקומיות שאינן ראויות לכך.<sup>202</sup>

גורם משמעותי נוסף המשפיע על מיעוט הוועדות העצמאיות הוא אורכו של ההליך והזמן הקצר של ההסמכה, הנובעים למעשה מהמדיניות השמרנית של משרד הפנים. כך למשל, אף שהחוק מאפשר להעניק הסמכה לוועדה עצמאית לתקופה של חמש שנים, בפועל משך ההסמכה החציוני הוא לתקופה של שלוש שנים. כפי שציין מבקר המדינה, מכיוון שהליך הסמכה ממוצע אורך תשעה חודשים הרי ששיעורו של פרק הזמן הנדרש בממוצע כדי להסמך ועדה הוא כ-23% מכל תקופת ההסמכה הממוצעת, והדבר אינו נראה סביר.<sup>203</sup> מציאות זו מובילה לעיכובים בירוקרטיים רבים. בדוח פנימי של מינהל התכנון נכתב "כי מושקעת פעילות רבה בחידוש הסמכות קיימות על חשבון קידום ועדות הראויות לחיזוק ולשיפור מקצועיותן לשם הסמכתן".<sup>204</sup> בדומה לכך, בתשובתו למבקר המדינה השיב מינהל התכנון "כי עליו לבצע תיעודף להסמכת ועדות מדי שנה בשל משאבים מוגבלים העומדים לרשותו ולרשות יתר הגורמים הממליצים כיצד לטפל בסוגיה זו".<sup>205</sup>

202 שם: 939.

203 שם: 942.

204 שם: 938.

205 שם: 939. קשיים בירוקרטיים נוספים המעכבים את ההליך הם ההגבלות שהטיל היועץ המשפטי לממשלה על הסמכת ועדות עצמאיות בחקופת בחירות ועיכובים של הגורמים שהחוק מחייב לקבל מהם חוות דעת בטרם ההסמכה (שם: 942).

מבקר המדינה גם עמד על כך שמרבית הוועדות העצמאיות ממוקמות במחוז מרכז ומחוז תל אביב. על פי הנתונים העדכניים למאי 2023, מתוך 15 ועדות עצמאיות, 12 ממוקמות במחוזות המרכז ותל אביב (80%), ולצידן ישנן שתי ועדות עצמאיות במחוז דרום (באר ושבע ונתיבות) ואחת במחוז צפון (קצרין). מבקר המדינה קבע ש"מומלץ כי מינהל התכנון ירכז מאמצים בוועדות שבפריפריה וברשויות שבהן מתגוררים תושבים רבים כדי לשפר את הפיזור הגיאוגרפי, ואת היעילות והמקצועיות של הוועדות המקומיות על הציר שבין המרכז לפריפריה ובתוך כך גם את השירות לתושבים אלה", ואילו מינהל התכנון ציין מנגד ש"ריכוז מאמצים להסמכת ועדות רק בשל מיקומן הגיאוגרפי אינו הוגן כלפי שאר הוועדות ואף עשוי לעכב תהליכי הסמכה אחרים".<sup>206</sup>

## רגולציה בתחום ההון אנושי

בסוף שנת 2020 פרסם משרד הפנים חוזר העוסק בביזור דיפרנציאלי בתחום ההון האנושי שהינו תוצאה של פרויקט "נקודת ראות" שקדם המשרד ביחד עם אגף הממונה על השכר באוצר, העוסק בעדכון מדיניות ותורת הבקרה בתחום ההון האנושי בשלטון המקומי. במסגרת הפרויקט הוקם צוות מדיניות שעסק ברגולציה דיפרנציאלית והוחלט על יצירת מדד הון אנושי שיהווה את הבסיס לדיפרנציאליות בין הרשויות המקומיות בנושא. בחוזר נכתב כי "מדיניות הבקרה הדיפרנציאלית נועדה לקדם שיטת בקרה חכמה, גמישה ושקופה, אשר תאפשר ביזור סמכויות נרחב בתחום ההון האנושי לרשויות מקומיות, שיפעלו בהתאם לכללי המנהל התקין ויצילו ביצועים גבוהים בתחום ההון האנושי, גם לרשויות שלא זכו עד כה לקבל ביזור סמכויות בתחומים שונים".<sup>207</sup>

הקריטריונים הנבחנים במסגרת המדד הוצגו על ידי משרד הפנים באופן מפורט בחוזר, כולל חלוקת הניקוד ביניהם:

- איוש משרות סטטוטוריות: מנכ"ל, גזבר, יועמ"ש, מבקר, מהנדס, מנהל יחידת החינוך, ויועצת לקידום מעמד האישה (ניקוד: 20%).

206 שם: 939.

207 משרד הפנים, 2020: 2.

- חריגות שכר: חריגות שכר לכאורה בשנתיים האחרונות על פי בדיקת הממונה על השכר באוצר (ניקוד: 20%).

- עמידה בתקן כוח אדם שאישרו ועדת הכספים ברשות ומועצת הרשות (ניקוד: 10%).

- קיומו של מנגנון הערכת עובדים (ניקוד: 10%).

- ניהול תקין של הליכי מכרזים: בדיקת תקינות טכנית של הליכי המכרזים בהיבטים רבים (למשל: הופעת פרטים מוגדרים בפרסום המכרזים ופעילות לפי החוק בהיבטים כדוגמת פרסום) וכן שקיפות באמצעות הטמעת מערכת של משרד הפנים.

- מעמד יחידת ההון האנושי בארגון: כפיפות ישירה של מנהל היחידה למנכ"ל ובחינת מעמדו במדרג ארגוני כזה או עד רמה אחת מתחת ביחס למשרות סטטוטוריות בכירות (ניקוד: 15%).

- הגשת הצהרת הון על ידי ראש הרשות (תנאי סף).

בנוסף, נקבע שתנאי סף שעל מנת להיכנס למדד הוא שהרשות המקומית לא מצויה בתוכנית הבראה או תוכנית התייעלות ושאינן לה חשב מלווה.

בהתאם לחוזר, המשרד מחלק את הרשויות המקומיות לשלוש קבוצות של ניהול הון אנושי: תפקוד גבוה (ניקוד מצטבר של 90 נקודות ומעלה); תפקוד בינוני (ניקוד מצטבר של בין 75 ל-90 נקודות); תפקוד נמוך (ניקוד מצטבר של פחות מ-75 נקודות). רשויות בתפקוד גבוה הן הרשויות המקומיות הזוכות לסמכויות המואצלות במסגרת המדד, ונקבע שבעתיד יישקל לאפשר זאת גם לרשויות בתפקוד בינוני. למעשה, על אף השימוש התדיר ביחס למדד בביטוי "האצלת סמכויות", הרי שבפועל הוא התייחס לצמצום רגולציה בלבד, ולמעשה לצמצום פיקוח על הרשויות המקומיות באמצעות מעבר מפיקוח אפריורי לפיקוח אפוסטריורי. מכיוון שמדד ההון האנושי אינו מעוגן בחקיקה (בדומה לרשויות יציבות), הרי שגם כאן הקלת הנטל הרגולטורי מתייחסת רק לנהלים פנימיים של משרד הפנים ולא לרגולציה המופיעה בחוק.

חוזר המנכ"ל מציג ארבע פעולות הנוגעות לשכר עובדי הרשות בחוזים אישיים, שרשויות מקומיות בתפקוד גבוה יהיו רשאיות לבצע ללא קבלת אישור מקדים ממשרד הפנים, אך תוך עמידה בנהלים החלים על כלל הרשויות המקומיות. בשל מורכבות הפעולות הללו נציג כאן שתיים מהם: הראשון, מתן סמכות לרשות המקומית לאשר העסקה ועדכון

שכר של עובדים בחוזים אישיים ללא צורך בקבלת אישור פרטני של משרד הפנים, בכפוף לכללים וההנחיות החלות בנושא. השני, מכיוון ששכר העובדים בחוזים אישיים מושפע ממספר התושבים ברשות, הרי שכאשר מספר התושבים ברשות (לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) עובר רף מסוים, ניתן להעלות את שכר העובדים. כל הרשויות נדרשות לבקש אישור ממשרד הפנים כדי לבצע את ההעלאה, אך רשויות בתפקוד גבוה יכולות לבצע את ההעלאה, מבלי לבקש את אישור המשרד.<sup>208</sup>

במדד לשנת 2022 (כפי שהתפרסמו באתר המשרד בשנת 2023) נכללו 166 רשויות מקומיות בלבד (כולל שתי המועצות המקומיות התעשייתיות), מכיוון ש־91 רשויות מקומיות (35%) לא עמדו בתנאי הסף על מנת להיכנס למדד. מתוך הרשויות המקומיות שנבחנו במדד: 57 רשויות דורגו בתפקוד גבוה (34%), 40 רשויות דורגו בתפקוד בינוני (24%) ו־69 רשויות דורגו בתפקוד נמוך (42%). אם כן, למעשה, מבין 257 הרשויות המקומיות בישראל, 22% מהרשויות זכו לצמצום הרגולציה בתחום ההון האנושי.

ניתוח של מאפייני 56 הרשויות בדירוג הון אנושי גבוה (לא כולל מועצה מקומית תעשייתית) מעלה כי מספר התושבים בהן עומד על 42% מתושבי ישראל. הדירוג החברתי־כלכלי של רשויות אלו גבוה באופן יחסי: 37 רשויות (66%) מדורגות בדירוג 7 עד 10. בניגוד לרשויות איתנות ויציבות, שם כאמור לא היו כלל רשויות ערביות, ניתן למצוא שתי רשויות ערביות בדירוג גבוה במדד הון אנושי (המועצות המקומיות אעבלין ושגב שלום). באשר למיקום הגאוגרפי הרי ש־50% מהרשויות בדירוג גבוה (28 רשויות מקומיות) ממוקמות במחוזות תל אביב והמרכז, עוד 27% במחוזות הדרום והצפון (15 רשויות) והיתר במחוזות חיפה, ירושלים ויהודה ושומרון. מעניין לציין גם כי אף ש־66% מהרשויות בדירוג גבוה הן רשויות איתנות או יציבות, הרי ש־44% מהרשויות האיתנות ו־70% מהרשויות היציבות לא הגיעו לדירוג גבוה במדד ההון האנושי.

## מדרג ביזור דיפרנציאלי

עד כה עסקנו במהלכי ביזור דיפרנציאלי שכבר הגיעו לידי ביטוי. לסיום הפרק נבקש גם תהליכים שהממשלה מקדמת ומובילה, אך עד כה לא הגיעו לידי ביצוע.

208 במסמך שפרסם משרד הפנים בשנת 2022 נוספו לארבע הפעולות הנוגעות לשכר העובדים בחוזים אישיים גם מתן סמכות לרשות המקומית לאייש משרה ניהולית חדשה ללא אישור פרטני של המשרד, בכפוף לכללי חוזר המנכ"ל בנושא.

כאמור, החלטת ממשלה מנובמבר 2021 עסקה ב"ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת" והורתה על הקמת ועדה בין-משרדית שתעסוק בנושא זה ותגיש המלצות, וכן על הקמת צוות פנימי במשרד הפנים שיגיש המלצות בנושא. בנוגע לוועדה הבין משרדית קבעה הוועדה שהמלצותיה יתייחסו בין היתר אל "המדדים והתבחינים שעל פיהם תיקבע מידת הביזור, השלבויות וההדרגתיות הנדרשת ליישום הביזור". באשר לצוות של משרד הפנים נקבע בהחלטת הממשלה, כי המלצותיו יתעסקו בנושא זה באופן מפורט:

המלצות אלה יכללו בין היתר, מדרג ביזור דיפרנציאלי לכלל הרשויות המקומיות, אשר יתייחס בין השאר למאפייני הרשות המקומית ולמאפייני הפעולה הטעונה אישור. זאת ככל הנדרש, תוך קביעת כללים להפעלת הסמכות ולטיוב וחיזוק תהליכי העבודה וקבלת ההחלטות ברשות המקומית וחיזוק מערכי הבקרה, הפיקוח והאכיפה, ותוך יצירת תמריץ עבורן להתנהלות פיננסית מצוינת, למינהל תקין ולעצמאות כלכלית.<sup>209</sup>

המהלך המוצע בהחלטת הממשלה הוא הרחבת רעיון הדיפרנציאליות תוך יצירת מדרג לביזור דיפרנציאלי שימש את כלל משרדי הממשלה. בנובמבר 2022 פרסם משרד הפנים את דוח הצוות הפנימי שלו, הכולל גם התייחסות למדרג הביזור הדיפרנציאלי ואכן נכתב בו ש"מוצע כי מדד הדירוג יהיה מדד כלל ממשלתי לביזור סמכויות לשלטון המקומי וישמש את יתר משרדי הממשלה בפעולות של ביזור סמכויות לשלטון המקומי".<sup>210</sup>

כך, בדוח זה של משרד הפנים מוצע לשנות את חוק רשויות איתנות וליצור בחוק מדרג של שלוש רמות של רשויות (ביזור מלא, ביזור חלקי וללא ביזור) וכן לצרף לקריטריונים הפיננסיים שנקבעו לרשויות איתנות גם "מאפיינים מנהליים המעידים על עמידתה של הרשות בכללי המנהל התקין".<sup>211</sup> הקריטריונים של מינהל תקין שהוצעו הם: אישור משרות סטטוטוריות, היעדר הסתייגות רואה חשבון מהדוח המבוקר ופעילות ללא חשב מלווה ומועצה ממונה. למעשה, במידה רבה המלצות הצוות הן לאמץ את מודל הרשויות היציבות אל תוך החקיקה, וכך ליצור באופן רשמי מודל מדרג של שלושה סוגים של רשויות מבחינת הדירוג, וכן להוסיף לקריטריונים הפיננסיים גם קריטריונים של מינהל תקין.

209 החלטת הממשלה מס' 675 מיום 21.11.2021.

210 משרד הפנים, 2022: 18.

211 שם, שם.

בנספח לדוח ישנה התייחסות למודל דירוג נרחב יותר שהוועדה שקלה לאמץ בדיוניה, אך בחרה שלא להציע אותו. מודל זה כולל התייחסות גם לקריטריונים בתחום ההון האנושי (קיום מנגנון הערכה עובדים, איוש משרת מנהל משאבי אנוש), התנהלות מועצת הרשות המקומית (התכנסות של ועדות כספים, הנהלה, ביקורת ומכרזים, ודיון של ועדת הביקורת בדוח מבקר הרשות) ותאגידים עירוניים (יצירת תקנון לתאגידים עירוניים, דיווח ודיון בדוחות הכספיים של התאגיד).

### **מכרזי שירותים תשתיות ברשויות ערביות: ניסיון לדיפרנציאליות על רקע הבדלי תרבות**

אחת התופעות המאפיינות את השלטון המקומי בישראל הוא קיומן של רשויות הומוגניות מאוד מבחינת המאפיינים הדתיים והתרבותיים של תושבי הרשות. ניתוח נתוני קובץ הרשויות המקומיות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מלמד כי מבין 255 רשויות עם תושבים בישראל (לא כולל שתי המועצות המקומיות התעשייתיות), שליש מהרשויות המקומיות (85) הן רשויות שרוב מובהק של תושביהן (למעלה מ־97.5%) הם ערבים. בדומה לכך, למעלה משליש מהציבור החרדי בישראל מתגורר בשבע רשויות מקומיות שרוב מובהק של תושביהן הם חרדים,<sup>212</sup> וקיימות גם רשויות מקומיות עם רוב מובהק של ציבור דתי־לאומי או חילוני. אף שבשיח הציבורי מקובל מאוד הדיון על רשויות מקומיות ערביות וחרדיות, הרי שהחוק והנהלים הרשמיים של משרדי הממשלה השונים, אינם מתייחסים באופן רשמי לחלוקה זו בהקשר של סמכויות ורגולציה על הרשויות המקומיות.

עם זאת, בשנים האחרונות נעשה ניסיון, ראשון מסוגו, לייצר דיפרנציאליות בתחום המכרזים ברשויות המקומיות, בין רשויות מקומיות ערביות לשאר הרשויות המקומיות. ביולי 2020 הוגש לממשלה מסמך מדיניות מסכם של "צוות המנכ"לים לטיפול בפשיעה ובאלימות בחברה הערבית". אחת הטענות שהועלו בדוח זה היא שגורמי פשע משתלטים על מכרזי שירותים ותשתיות ברשויות מקומיות ערביות באופן הפוגע בשירות לאזרח, ובשל כך ניתנה המלצה ל"עידוד פיתוח חלופות להוצאת מכרזים ברשויות המקומיות באמצעות מנגנונים על־רשמיים".<sup>213</sup> במסגרת תוכנית החומש לחברה הערבית משנת

212 פינקלשטיין, 2022: 23-24.

213 משרד ראש הממשלה, 2020: 53.

2021, התקבלה החלטת ממשלה המורה למשרד הפנים לפעול ברוח דומה ו"לבחון כלים לעידוד ביצוע התקשרויות בידי גופים על-רשתיים כגון האשכולות האזוריים או גופים ציבוריים אחרים, או בסיוע של גופים כאלו".<sup>214</sup>

הממשלה הקימה צוות בין משרדי ליישום תוכנית החומש בראשות סגן השר לבטחון פנים (דאז) יואב סגלוביץ', שהיה חבר בו גם מנכ"ל משרד הפנים. הצוות המליץ בשנת 2022 על הוצאת רוב מכרזי הביצוע של תוכנית החומש ותקציבי הפיתוח של משרד הפנים מידי ראשי הרשויות המקומיות והעברתם למנגנונים "על-רשתיים", כדוגמת חברות ממשלתיות, אשכולות אזוריים, ובעיקר "החברה למשק וכלכלה" (משכ"ל) של המרכז השלטון המקומי.<sup>215</sup> מכיוון שתקציבי תוכנית החומש ותקציבי הפיתוח הם תקציבים תוספתיים, הרי שהממשלה יכולה להגדיר בהן תנאים לרשויות המקומיות מבלי שהם ייקבעו בחוק או בנהלים רשמיים (תופעה שכינינו לעיל: רגולציה מכוח תקצוב). למעשה, מדובר בניסיון ראשון מסוגו ליצור דיפרנציאציה רשמית בין רשויות מקומיות לאור טענות על הבדלי תרבות בין הרשויות.

אף שנציגי הממשלה טענו כי בכירים ברשויות מקומיות ערביות תומכים בהצעה, הרי שבפועל הוועד הארצי של ראשי הרשויות הערביות הביע אליה התנגדות, וארגוני חברה אזרחית העוסקים בחברה הערבית פרסמו ביחד עם הוועד חוות דעת וניירות מדיניות המביעים התנגדות למודל המוצע על בסיס טיעונים שונים ומגוונים: נטען כי התשתית העובדתית בדבר המעורבות העמוקה של משפחות הפשע במכרזי הרשויות הערביות אינה מבוססת, ושגם אם קיימת מעורבות כזאת היא לא מתרחשת בכל הרשויות, כך שהמהלך יפגע שלא לצורך בחלק מהרשויות; נטען כי ההצעה לא תפתור את הבעיות הקיימות במכרזים ברשויות הערביות; וכן נטען כי ההצעה מביאה לפגיעה בשוויון ובאוטונומיה של הרשויות הערביות.<sup>216</sup> בפועל, הצעה זו לא יושמה עד כה, ולא ברור האם היא תאומץ בקרוב.

214 החלטת הממשלה מס' 449 מיום 24.10.2021, בעניין ה"תכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית".

215 ראו למשל: זקן, 2022.

216 אינג'אז ועדאלה, 2021. עורכי דין לקידום מינהל תקין, 2021.

## סיכום ודיון

בלוח 2 מוצג סיכום של עיקרי הממצאים שהעלינו ביחס למאפייני הביזור הדיפרנציאלי בישראל.

### לוח 2

#### סוגים שונים של ביזור דיפרנציאלי בישראל, 2023

שיעור רשויות	מה ניתן לרשויות	סוג ביזור	סובייקטיביות במדידה	קריטריונים מרכזיים	בסיס משפטי	
14%	צמצום פיקוח	פיסקלי	בינונית/ נמוכה	התנהלות פיננסית + משאבים עצמיים	חוק	רשויות איתנות
22%	צמצום פיקוח	פיסקלי	נמוכה	התנהלות פיננסית + עמידה בחוק ונהלים	נהלים פנימיים	רשויות יציבות
11%	סמכויות	מינהלי	גבוהה	בחינת איכות ביצועים	חוק	ועדות עצמאיות
22%	צמצום פיקוח	מינהלי	נמוכה	עמידה בחוק ונהלים	נהלים פנימיים	רשויות בתפקוד גבוה (הון אנושי)

על רקע ממצאי הפרק אנו מבקשים להצביע באופן ביקורתי על מספר מאפיינים בולטים של הביזור הדיפרנציאלי בישראל כיום:

**שוליות התחומים המבוזרים.** באופן כללי, מלבד בנושא התכנון והבנייה (ועדות עצמאיות) הביזור הדיפרנציאלי בישראל עוסק בהיבטים שוליים יחסית של פעילות הרשויות המקומיות. ראשית, הביזור הדיפרנציאלי בישראל ממוקד ברגולציה ולא בסמכויות, ולמעשה הוא ממוקד בצמצום פיקוח, תוך מעבר מפיקוח אפריורי לפיקוח אפוסטריורי, כך שבפועל אין הבדלים ניכרים בסמכויות בין רשויות הזכאיות לביזור דיפרנציאלי לבין

הרשויות הלא זכאיות לכך. שנית, הביזור הדיפרנציאלי לרשויות יציבות ולרשויות בתפקוד גבוה בתחום ההון האנושי עוסק בהיבטים שוליים וטכניים ביותר של פעילות הרשויות המקומיות בתחומים אלו. הביזור לו זכות הרשויות האיתנות הוא אמנם משמעותי יותר, אך גם הוא בפועל מינימלי ולמעשה במרבית הפעולות הפיננסיות הנחשבות למשמעותיות בתחום השלטון המקומי, כדוגמת אוטונומיה במיסוי ואוטונומיה בנטילת הלוואות, אין כל הבדל בין הרשויות המקומיות בישראל.

**מיעוט רשויות מקומיות הזכאיות לביזור הדיפרנציאלי.** הממצאים מלמדים שבכל התחומים ישנו מספר קטן למדי של רשויות הזכאיות לביזור, והדבר בולט במיוחד בשני התחומים המרכזיים של הביזור הדיפרנציאלי שאף מעוגנים בחקיקה: רשויות איתנות (14%) וועדות עצמאיות (11%). כך, אף שהוועדות העצמאיות זכאיות לביזור סמכויות משמעותי, הרי שבפועל מעט מאוד ועדות נחשבות כוועדות עצמאיות. ניתן להצביע על שני גורמים מרכזיים למצב זה:

- **שימוש בקריטריונים מבניים.** כפי שהראינו, הקריטריונים על מנת להיחשב כרשות איתנה כוללים קריטריונים כדוגמת אי קבלת מענק איזון ושיעור ההכנסות עצמיות מסך הכנסות הרשות, שבמבנה השלטון המקומי בישראל הם קריטריונים מבניים שאינם בוחנים את התפקוד. במצב זה, שיעור ניכר מהרשויות מלכתחילה אינו יכול להגיע ליעד הנכסף. באופן כללי, דומה שלא נכון להשתמש בקריטריונים מבניים מסוג זה שלמעשה מפלים רשויות עניות אל מול רשויות עשירות, ללא קשר לתפקודן. הדבר נכון במיוחד במקרים שבהם הביזור הדיפרנציאלי נוגע להקלת נטל רגולטורי וצמצום פיקוח, כלומר להתנהלות של הרשות המקומית ללא קשור כלל למשאביה העצמיים.

- **מדיניות ממשלתית שמרנית.** כאמור, בנוגע לוועדות עצמאיות מבקר המדינה הראה כי החלטת הממשלה שאפה לכך שבהדרגה כל הוועדות יהיו זכאיות לביזור הדיפרנציאלי, אך בפועל מדיניות הביזור של מינהל התכנון היא שמרנית מאוד. נראה כי הדבר קשור לכך שבתחום זה, בניגוד לרשויות איתנות, המחוקק הותיר בידי הדרג המקצועי שיקול דעת רחב בהחלטה על הביזור הדיפרנציאלי (ראו להלן). במצב זה, הדרג המקצועי נוטה למעט מאוד ביזור מכיוון שהוא חש שהאחריות מונחת על כתפיו. בדומה לכך, גם במדד ההון האנושי בחר לעת עתה משרד הפנים שלא לאפשר לרשויות בדירוג בינוני כל הליך של ביזור דיפרנציאלי, אף שהן עומדות למעשה כמעט בכל הקריטריונים שנקבעו במדד.

**שקיפות ובהירות.** ביזור דיפרנציאלי יוצר למעשה אי־שוויון בחלוקת הסמכויות בין רשויות מקומיות שונות. בשל כך, אחת ההמלצות המרכזיות של ארגון ה־OECD בנושא קובעת כי "אופן הקצאת האחריות האסימטריות צריך להיות מפורש, מובן לכל וברור לכל המשתתפים"<sup>217</sup>. ואכן, הראינו בדברינו כי חוקרי ה־OECD העבירו ביקורת על כך שבקולומביה קיימת אי אחידות ביחס למדדי הדיפרנציאליות בין הרשויות המקומיות. כאשר הקריטריונים אינם שקופים ובינאריים, הדבר מאפשר שיקול דעת נרחב לגורמי הממשל בהחלטה לאיזה רשות מקומית להקצות סמכות ואלו לא, דבר הפוגע בתחושת השוויון.

באשר לישראל, הראינו כי אופן המדידה של הוועדות המקומית לתכנון ובנייה הוא סובייקטיבי מאוד ולא כולל קריטריונים ברורים ושקופים. לעיל עמדנו כל כך שהדבר מביא למדיניות שמרנית הממטעת בביזור, וכאן אנו מוסיפים שהדבר בעייתי גם כשלעצמו. בנוגע לרשויות איתנות נקבעו מדדים בינאריים וברורים, אך יש צורך גם בחוות דעת של מנכ"ל משרד הפנים על התנהלותה התקינה של הרשות המקומית, שאינה מגובה במדדים ברורים. לעומת זאת, באשר לרשויות יציבות ומדד ההון האנושי, הקריטריונים שנקבעו הם בינאריים וברורים, ולא מותירים מקום לשיקול דעת של הדרג המקצועי בממשלה.

**דיפרנציאליות מבוססת תרבות.** ההצעה לפעול לריכוזיות בתחום מכרזי השירותים והתשתיות ברשויות המקומיות הערביות מבטאת חשיבה המבקשת לייצר דיפרנציאליות על בסיס שילוב בין רקע תרבותי לבין תפקוד. הצעה זו חריגה מאוד ביחס למקובל בעולם. כאמור, הבדלי היסטוריה שפה ותרבות מהווים את אחת ההצדקות לדיפרנציאליות, אך אלו בדרך כלל נערכים על בסיס פוליטי וברבדים פדרליים ואזוריים. יתרה מכך, השימוש בדיפרנציאליות על בסיס זה נהוג בדרך כלל כדי לצמצם סכסוכים בין קבוצות אתניות שונות במדינה, כך שהוא מביא דרך כלל לחיזוק הסמכויות של מיעוטים אתניים, ונעשה מתוך הסכמות עם קבוצות המיעוט. הדבר אף תואם את אחת ההמלצות המרכזיות של ארגון ה־OECD בנושא זה: "יש לבסס גישת ביזור אסימטרי על דו־שיח, שקיפות והסכמים בין כל בעלי העניין העיקריים".

ההצעה ליטול סמכויות בתחום המכרזים ברשויות המקומיות הערביות פועלת על רציונל מנוגד לחלוטין. היא קודמה על אף התנגדות ברורה של הנציגים הרשמיים של השלטון

המקומי הערבי, והיא מבקשת להחליש את האוטונומיה של המיעוט האתני. לאור זאת, ללא קשר לשאלת התשתית העובדתית על מעורבות משפחות הפשע ברשויות הערביות, מוצע שלא ליצור דיפרנציאליות על בסיס אתני/דתי/סוציולוגי בישראל (אף כלפי רשויות חרדיות), אלא להתמקד בקביעת קריטריונים שקופים ומדידים הנוגעים לאיכות הפעילות של הרשויות המקומיות.

מלבד ההיבטים הביקורתיים אנו מבקשים להצביע על מספר היבטים של ביזור דיפרנציאלי שניתן לראות שקיימים במודלים שונים בעולם, אך לא נמצא כי אומצו במסגרת תהליכי הביזור הדיפרנציאלי בישראל. אין בכוונתנו לטעון כי יש לאמץ את המודלים הללו בישראל בהכרח, אלא בעיקר להסב את תשומת הלב לאפשרויות הקיימות בתחום הביזור הדיפרנציאלי:

**דיפרנציאליות על בסיס מטרופוליני.** כפי שהראינו, לאורך השנים נוצרו בעולם המערבי יותר ויותר ממשלים ייחודים למטרופולינים גדולים. בדרך כלל מדובר במעין רובד שלטוני נפרד, אך יש גם מקרים שבהם מדובר ביצירת מעמד מיוחד של רשויות מקומיות המהוות מטרופולין. בישראל, לעומת זאת, כפי שציין שלום זינגר, "הסמכויות הנתונות לרשות מקומית גדולה שמתגוררים בה יותר מחצי מיליון נפש דומות ואולי אף זהות לאלו של רשות מקומית שמתגוררים בה 5,000 נפש"<sup>218</sup>.

**דיפרנציאליות על בסיס שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות.** המדיניות והמסגרות החוקיות התומכות בשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות במדינות ה-OECD התחזקו מאוד ב-15 השנים האחרונות,<sup>219</sup> וגם ישראל פעלה בכיוון זה עם ייסוד מודל האשכולות האזוריים בעשור האחרון.<sup>220</sup> כפי שראינו, ישנן מדינות שמודל הביזור הדיפרנציאלי שלהן מבוסס במידת מה על שיתוף פעולה מסוג זה. במודל הבריטי, כל הביזור הדיפרנציאלי מושתת על כך שהמדינה מבזרת סמכויות רק לרשויות מקומיות המשתפות פעולה ביניהן

218 זינגר, 129-128:2013. מעניין לציין כי סעיף 153 בהסכם הקואליציוני שנחתם בדצמבר 2022 בין סיעת הליכוד לסיעת עוצמה יהודית קובע כי "במטרה לעודד הגירה חיובית מהמרכז לנגב ולחזק את בירת הנגב באר שבע, במסגרת החלטת ממשלה, הממשלה תכיר בבאר שבע כעיר מטרופולינית". מההסכם לא ברור מה המשמעות האופרטיבית של הצעה זו, ונכון למאי 2023 היא עדיין לא יושמה.

219 טניוֹגוֹ OECD אלכא, 2020: 94-98.

220 להרחבה על מודל האשכולות ראו: לרר, 2019.

ופועלות ביחד, ובמודל הקולומביאני ישנו מעמד מיוחד למטרופולינים, שהם שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות. בישראל, לעומת זאת, לא נעשה ניסיון משמעותי של ביזור דיפרנציאלי המושתת על אשכולות או שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות.

דיפרנציאליות בתחומים ספציפיים: יש מדינות, כדוגמת קולומביה, שבהן הדיפרנציאליות מתבצעת באופן שונה/תחומי פעילות שונים, וזאת בהתאם לאיכות התפקוד של הרשות המקומית בכל תחום. בישראל ניתן למצוא מודל כזה רק בתחום התכנון והבנייה, אך בשאר השירותים שמספקות הרשויות המקומיות (כדוגמת חינוך ורווחה) לא מונהגת כלל דיפרנציאליות בין רשויות מקומיות.

עריכת פיילוטס ומתן מקום ליוזמה של הרשויות המקומיות. ממודל הרשויות החופשיות הסקנדינבי ניתן ללמוד על האופן שבו ביזור דיפרנציאלי יכול באמצעות פיילוט שיביא לאחר מכן להטמעה רחבה בכלל המדינה. היבט נוסף מעניין במודל זה, שלא מיושם כיום בישראל, הוא העברת היוזמה אל הרשויות המקומיות. מתווי הביזור הדיפרנציאלי השונים הקיימים בישראל הם יוזמות של הכנסת והממשלה, אף אם יש בהם שבוצעו רק לאחר היוועצות עם נציגי השלטון המקומי. מודל הרשויות החופשיות מעביר לחלוטין את היוזמה אל הרשויות המקומיות ובכך ממקד את הביזור הדיפרנציאלי בצרכים העולים מן השטח.

## פרק ה: סיכום והמלצות

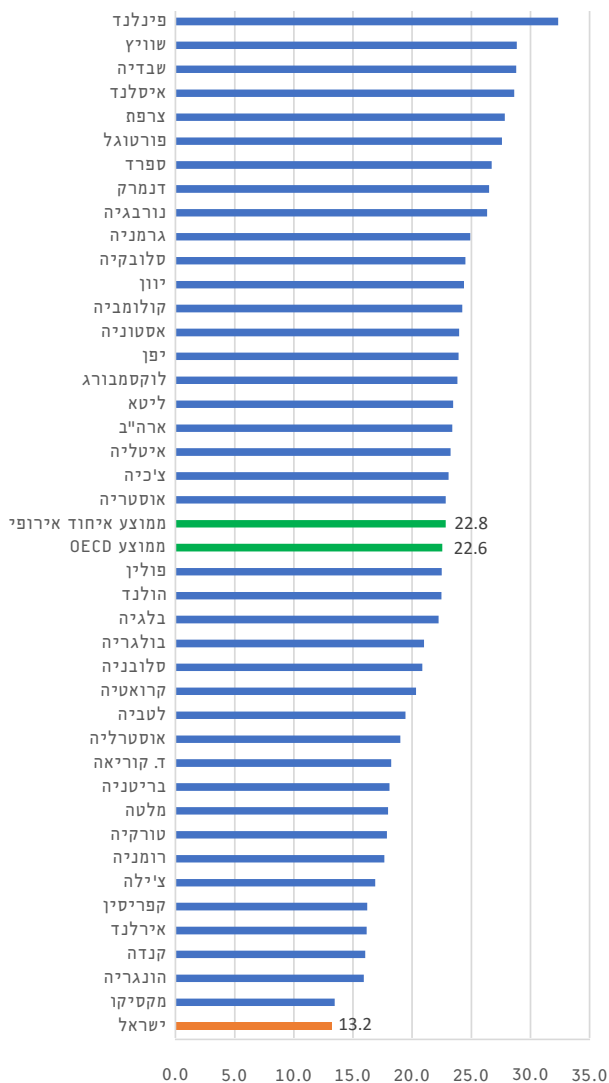
במחקר זה עסקנו באופן רוחבי בשאלת מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי במבט השוואתי. תמונת המבט העולה מן המחקר היא שמודל היחסים בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי בישראל הוא ריכוזי ביותר וחורג כמעט בכל היבט מהמקובל בדמוקרטיית המפותחות. במסגרת המחקר עשינו שימוש נרחב במדד האוטונומיה המקומית (LAI) שנערך בשיתוף האיחוד האירופי, והצגנו שבעה אינדיקטורים מתוך 11 אינדיקטורים שהמדד כולל (ארבעת האינדיקטורים שלא התייחסנו אליהם עוסקים בהיבטים של אוטונומיה פיננסית וארגונית). הציון הסופי במדד הכולל את הניקוד המצרפי בכלל האינדיקטורים, מאפשר לבחון באופן רוחבי את היחסים בין רבדי השלטון בישראל בהשוואה לעולם הדמוקרטי המפותח.

מתרשים 14 (להלן) עולה כי מבין 41 המדינות החברות באיחוד האירופי ו/או בארגון OECD, ישראל היא המדינה הריכוזית ביותר, כלומר השלטון המקומי בה הוא הכי פחות אוטונומי. ממצא זה מלמד כי חיזוק האוטונומיה של השלטון המקומי בישראל דורש רפורמה מקיפה הנוגעת בתשתית מערכת היחסים שבין רבדי השלטון בישראל.

מכיוון שמחקר זה הינו מחקר תשתיתי עקרוני, הרי שהוא עסק בקצרה במגוון רחב של נושאים שבכל אחד מהם ניתן וראוי להעמיק מאוד באופן ספציפי. בשל כך, גם ההמלצות שיוצגו להלן הן ברובן כלליות למדי ולא נכנסות לפרטים הקונקרטיים והמדויקים של ההסדרים המוצעים. ניתן לחלק את ההמלצות לשני סוגים: המלצות כלליות הנוגעות למעמד השלטון המקומי ועומדות כל אחת בפני עצמה, ולצידן המלצות הנוגעות למבנה הרגולציה על השלטון המקומי שהוא למעשה סדרת המלצות בעלות רציונל משותף.

14 חרשים

מדד האוטונומיה המקומית (LAI): ציון מסכם - מדינות החברות באיחוד האירופי ו/או ב-OECD, 2020



מקור: עיבודי המחברים לנתוני מדד האוטונומיה המקומית (LAI).

## **המלצות כלליות על מעמדו של השלטון המקומי**

**הסדרת מעמדו של השלטון המקומי בחוק יסוד.** מוצע להסדיר באמצעות חוק יסוד מספר עקרונות כלליים בדבר מעמדו של השלטון המקומי, כמקובל במרבית המדינות הדמוקרטיות. הכוונה איננה לשינוי החקיקה הקיימת העוסקת באופן ספציפי בהסדרה החוקית של השלטון המקומי אלא לעקרונות כלליים בלבד הנוגעים לאוטונומיה המקומית, מבנה הרגולציה, תכלית הפיקוח וסוגיות נוספות שבחלקן עסקנו במחקר זה.

**עיגון עיקרון האוטונומיה המקומית.** מוצע לעגן באופן מפורש בחוק היסוד, ולכל הפחות, בחקיקה ראשית, את זכותו של השלטון המקומי לאוטונומיה ומעמדו כממשל עצמי מקומי, כמקובל במרבית המדינות הדמוקרטיות.

**מרחב הפעולה של השלטון המקומי.** מוצע לשנות את ההסדר החוקי הקיים המעניק לרשויות המקומיות לפעול רק בהתאם לסמכויות המוקנות להן במפורש בחוק (אולטרה וירס), ולעבור למודל של כושר כללי המעניק לרשויות המקומיות זכות ליזום ולפעול בכל תחום הנוגע לקהילה המקומית, ובלבד שלא תהיה בכך הפרה ברורה של חוק האוסר זאת במפורש. כפי שהראינו, זהו המודל המקובל במרבית המדינות הדמוקרטיות.

**היועצות של השלטון המרכזי בשלטון המקומי.** מוצע לעגן בחוק ולהכיר באופן רשמי במרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי כגופים הייצוגיים של השלטון המקומי, וכן מוצע להסדיר בחוק את המקרים שבהם חובה על הפרלמנט והממשלה להיוועץ באופן מסודר בגופים אלו, וכן לקבוע את המסגרת של הליכי ההיועצות. כך, מוצע כי בטרם קביעת חקיקה, התקנת תקנות, פרסום חוזרי מנכ"ל והחלטות ממשלה שיש להם השפעה ישירה על השלטון המקומי, תהיה חובה לקיים הליך מסודר של היועצות בגופים הייצוגיים של השלטון המקומי.

## **המלצות בנוגע למבנה הרגולציה על השלטון המקומי**

בטרם נציג את ההמלצות העוסקות במבנה הרגולציה, נבקש להציג קווים כלליים של הרציונל המנחה אותנו ביחס לסוגיה זו:

**תכלית הרגולציה.** כפי שהראינו בהרחבה במחקר, התכליות המרכזיות בעולם הדמוקרטי לרגולציה ממשלתית על השלטון המרכזי הן שמירה על כך שהרשויות המקומיות פועלות בהתאם לחוק והגנה על אינטרסים ציבוריים, מדינתיים או אינטרסים של רשויות מקומיות אחרות, ובמקרים חריגים מניעת קריסה של רשויות מקומיות. לעומת זאת, בישראל

התכליות המרכזיות של הרגולציה עוסקות באיכות השירות של הרשויות המקומיות ובהתוויית מדיניות מטעם הממשלה. מתכליות אלו נגזר פיקוח הדוק על פעולות הרשויות המקומיות העוסק באופן משמעותי בתוכן החלטות המתקבלות על ידן. הצעתנו היא לעבור למודל רגולטורי המבוסס על התכליות המקבלות בעולם הדמוקרטי.

**צמצום רגולציה שוטפת על כלל הרשויות המקומיות והעדפת התערבות נקודתית ברשויות עם ליקויים.** על אף המבנה הריכוזי מאוד של היחסים בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי בישראל, באופן מפתיע מאפיין משמעותי של מבנה הרגולציה הוא דווקא הניסיון להימנע מהתערבות חריפה בשלטון המקומי. זוהי הסיבה להעדפה של השלטון המרכזי לשימוש במנגנוני פיקוח הדורשים אישורים מוקדמים מכלל הרשויות המקומיות (פיקוח אפריורי) על פני ביטול החלטות לאחר כניסתן לתוקף (פיקוח א־פוסטריורי) או החלפה נקודתית של רשויות מקומיות שלא ממלאות את תפקידן הסטטוטורי (כדוגמת סמכות הממונים על המחוזות). זוהי גם ככל הנראה הסיבה להעדפה של שימוש מאסיבי במנגנון החשב המלווה על פני שימוש נקודתי במנגנון הוועדות הקרואות.

אנו מציעים לשנות את התפיסה בנושא זה ולעבור למודל רגולטורי שונה. לפי תפיסתנו, הפיקוח של השלטון המרכזי על השלטון המקומי לא צריך לעסוק באופן שוטף בכלל הרשויות המקומיות אלא עליו להתמקד ברשויות ספציפיות שבהן יש אינדיקטורים ברורים לגירעונות גבוהים, ובבחינה פרטנית של תלונות המתקבלות על הפרת נהלים וליקויים. במקרים שבהם הבירור הפרטני מעלה ליקויים מהותיים, תפקידו של השלטון המרכזי הוא להתערב באופן אקטיבי עד כדי נטילת סמכויות מהשלטון המקומי, בניגוד למקובל כיום שדווקא ישנה הימנעות מכך. כך, כתחליף לרגולציה השוטפת על כלל הרשויות מוצע לעשות שימוש נקודתי בביטול רטרואקטיבי של החלטות ובהתערבות נקודתית, וכתחליף למינוי המאסיבי של חשבים מלווים מוצע למנות יותר ועדות קרואות במקרים חריגים שבהם הדבר נצרך. במלים אחרות, עדיפה פגיעה נקודתית וחריפה באוטונומיה של מעט רשויות מקומיות מאשר פגיעה קבועה ומתמשכת באוטונומיה של כלל הרשויות. ראוי לציין כי המודל המוצע תואם מאוד לתפיסות מקובלות כיום במדיניות הרגולציה, ובפרט למודל הרגולציה התגובתית (regulation responsive) שהגו החוקרים איירס וברייתוויט.<sup>221</sup> במודל זה קיימת פירמידת אכיפה ופיקוח לפיה ישנה קבוצה מצומצמת של גורמים מפקחים שעליהם ישנו לפיקוח הדוק הדורש בדיקות אפריוריות

ואילו גורמים מפוקחים אחרים פועלות במסגרת של פיקוח בדיעבד (אי־פוסטריורי) סדיר או מדגמי ומעט גורמים מפוקחים אף פועלים ברגולציה עצמית ללא אכיפה.<sup>222</sup>

**חשיבות הפיקוח האזרחי ומנגנוני הפיקוח הפנימיים לצד הפיקוח הממשלתי.** המדיניות הרגולטורית בישראל כלפי השלטון המקומי מושתתת על תפיסה ריכוזית לפיה הפיקוח על עבודת הרשויות המקומיות היא משימה של השלטון המרכזי בלבד. בעינינו ראוי להציב מודל אחר של מדיניות רגולטורית הרואה את הפיקוח כסינרגיה בין השלטון המרכזי ובין מנגנוני פיקוח מקומיים ופיקוח אזרחי של התושבים המושתתת על העצמת השקיפות ומנגנונים המעודדים שיתוף של האזרחים בקבלת החלטות. במחקרים קודמים שנערכו במסגרת פרויקט שלטון מקומי במכון הישראלי לדמוקרטיה הצגנו בהרחבה ובשיטתיות המלצות לחיזוק הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות,<sup>223</sup> חיזוק מעמד חברי המועצה<sup>224</sup> וקידום שיתוף הציבור בשלטון המקומי.<sup>225</sup>

**דיפרנציאליות בין רשויות מקומיות.** בהסדר המשפטי הנוכחי כמעט ולא קיימת דיפרנציאליות בין הרשויות המקומיות השונות בישראל מבחינת הסמכויות, ויש רק מעט דיפרנציאליות המתבטאת בפיקוח. גם במקרים שבהם ישנה דיפרנציאליות, הרי שיעור נמוך מהרשויות המקומיות נחשבות כרשויות הזכות לסמכויות מורחבות ו/או צמצום רגולציה. במודל שאנו מציעים הדיפרנציאליות תהיה נחלתן של שיעור גבוה בהרבה של רשויות מקומיות, וייקבעו תנאי סף מדידים שכל רשות שעומדת בהם תוכל להיחשב כרשות הזוכה לסמכויות מורחבות ו/או צמצום רגולציה. תנאי הסף יתייחסו אך ורק להתנהלות הרשות המקומית ולא להיבטים מבניים שאינם קשורים להתנהלות. מכיוון שמחקר זה לא עוסק בסמכויות הרשויות המקומיות, איננו מציגים מודל ספציפי לאופן שבו יתבצע ביזור סמכויות באופן דיפרנציאלי.

222 להרחבה על מודל זה מזוויית ישראלית ראו: פאר, פלדמן, זליבנסקי־אדן ואבירס־ניצן, 2019. התמיכה במודל רגולטורי זו מושתתת על מספר סיבות שונות ובראשן: חוסר היכולת של הרגולטור לפקח באופן הדוק על ריבוי של גורמים מפוקחים; היכולת למקד את המאמץ הרגולטורי בתחומים שבהם הוא חיוני; והתרומה לשיפור מערכת היחסים בין הרגולטור לגורמים המפוקחים (שם: 14–15). נראה כי הסיבות הללו רלוונטיות בעיקרן גם בנוגע לרגולציה של השלטון המרכזי על השלטון המקומי.

223 פינקלשטיין, 2023.

224 פרידמן ושפירא, 2020; פינקלשטיין ופרידמן, 2021.

225 נגיד, 2015.

על בסיס קווי הרציונל שהוצגו, בלוח הבא מוצגים עיקרי ההמלצות שלנו בנוגע למבנה הרגולציה על השלטון המקומי בישראל:

מדיניות מומלצת	מדיניות ממשלתית נוכחית	
קביעת חובת היוועצות שתעוגן בחוק. ההיוועצות תיעשה באמצעות מנגנוני היוועצות מוסדרים עם הגופים הייצוגיים של השלטון המקומי	ללא חובת היוועצות בגופים הייצוגיים של השלטון המקומי	<b>החלטה על רגולציה ותקנות</b>
ביזור ואוטונומיה (לרשויות מקומיות שעומדת בתנאי סף)	ריכוזיות	<b>ברירת מחדל</b>
שינוי ברירת המחדל: רק רשויות מקומיות שאינן עומדות בתנאי סף לא יזכו לביזור לסמכויות ו/או צמצום רגולציה	רשויות מקומיות בודדות זוכות לסמכויות מורחבות ו/או צמצום רגולציה	<b>דיפרנציאליות בין רשויות מקומיות</b>
חקיקה בלבד (חוקים ותקנות)	חוקים, תקנות, חוזרי מנכ"ל, נהלים פנימיים, תקצוב	<b>מקור הרגולציה</b>
צמצום ניכר של כללי ההסדרה ובעיקר של הפיקוח	ריבוי של כללי הסדרה ופיקוח	<b>היקף הרגולציה</b>
1. פיקוח כי פעילות הרשויות המקומיות מתבצעת לפי חוק ומילוי תפקידם הסטטוטורי 2. הגנה על אינטרסים ציבוריים ומדינתיים ועל אינטרסים של רשויות מקומיות אחרות	1. תפקוד ראוי של הרשויות המקומיות 2. התוויית מדיניות של הממשלה	<b>תכליות מרכזיות של הרגולציה</b>
בחינת חוקיות ההחלטות של הרשויות המקומיות	בחינת תוכן ההחלטות של הרשויות המקומיות	<b>אופי הפיקוח</b>
פיקוח א-פוסטריורי: החלטות נכנסות לתוקף לאחר שהתקבלו על ידי הרשויות המקומיות. לשלטון המרכזי יש סמכות להשעות החלטות מטעמים של חוקיות בלבד, ולצורך ביטולן המוחלט יש צורך באישור של בית משפט	פיקוח אפריורי: צורך באישור מקדים של הממשלה כדי שהחלטות שונות של הרשויות המקומיות ייכנסו לתוקף	<b>עיתי הפיקוח</b>

מדיניות מומלצת	מדיניות ממשלתית נוכחית	
<p>ככל שיופעל פיקוח א-פוסטריורי, יש לקבוע זמנים ברורים ומוגדרים להפעלת סמכות הפיקוח, כך שאם לא תהיה התייחסות בזמן המוגדר, ההחלטה תיכנס לתוקף באופן אוטומטי</p>	<p>פיקוח שאורך זמן ממושך ומונע מהחלטות של רשויות מקומיות להיכנס לתוקף</p>	<p><b>התמשכות הפיקוח</b></p>
<p>קביעת נהלים והסדרים שקופים וברורים לרשויות המקומיות שהפיקוח יתמקד בבדיקה שהרשויות עובדות בהתאם להם</p>	<p>מדיניות פיקוח לא ברורה ולא עקבית. היעדר נהלים ברורים להפעלת סמכות הפיקוח</p>	<p><b>שקיפות ובהירות הרגולציה</b></p>
<p>הגברת השימוש בכלי זה במקרה שבו רשות מקומית אינה ממלאת חובה סטוטורית מובהקת (למשל: מינוי מבקר רשות)</p>	<p>הימנעות כמעט מוחלטת מהפעלת הסמכות המוקנית בחוק</p>	<p><b>החלפה נקודתית של הרשות המקומית</b></p>
<p>הפחתת השימוש במנגנון החשב המלווה, אך במקרים של קריסה משמעותית או התנהלות ממושכת, שימוש מוגבר במנגנון הוועדות הקרואות</p>	<p>שימוש ניכר במנגנון החשב המלווה והיעדר שימוש במנגנון הוועדות הקרואות</p>	<p><b>התערבות מנטרלת ברשות המקומית</b></p>

## רשימת המקורות

- אבנרי, נחמיה (2020). **המשפט והמקום: משפט השלטון המקומי בישראל**. רעננה: למדא – ספרי האוניברסיטה הפתוחה
- אינג'אז ועדאלה (2021). **הוצאת מרכזי הרשויות המקומיות הערביות לגורמים חוץ-רשתיים**
- אלון, אמיר (2019). "מרכז השלטון המקומי מאיים בשביתה כללית", **ידיעות אחרונות**, 1.11.2019.
- אפלבוים, לביאה (2014). "השלטון המקומי במרחב הכפרי בישראל". בתוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, ב. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 611-684
- ארבל-גנץ, אורי (2003). **רגולציה - הרשות המפקחת**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בלנק, ישי (2014). מקומו של ה'מקומי': משפט השלטון המקומי, ביזור ואי שוויון מרחבי בישראל". **משפטים** לד(2), 197-299
- בסול, ז'נאן (2016). "השביתה ברשויות המקומיות בוטלה: מרכז השלטון המקומי הגיע להסכמות עם האוצר", **דה מרקר**, 9.2.2016.
- בר, אילנית (2011) **רשויות מקומיות בישראל המנוהלות בידי ועדה ממונה - תיאור וניתוח**. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- גל-אריאלי, ניבי (2013). **איפה החינוך? מעורבות הרשויות המקומיות בחינוך ותפיסת החינוך כשירות ציבורי**. עבודת דוקטור, אוניברסיטת חיפה.
- דורון, אברהם (1994). **שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשויות המקומיות**. ירושלים: מחקרי פלורסהיימר.
- דרי, דוד (1997). **יסודות המנהל הציבורי**. תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

דרי, דוד ובינת שורץ-מילנר (1994). **מי שולט בשלטון המקומי?**. תל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה והוצאת הקיבוץ המאוחד

היידקר, נדב (2020). "עלייתו ונפילתו של חבר המועצות המקומיות, 1937-1948". בתוך: אופירה גראוויס קובלסקי ויחיעם ויץ (עורכים), **בין הפרטי לכללי בהתיישבות היהודית בארץ ישראל**. אוניברסיטת חיפה: מוסד הרצל לחקר הציונות, עמ' 195-224

המכון הישראלי לדמוקרטיה (2002). **ההיבטים החוקתיים המשטריים והפרוצדורליים של השלטון המקומי**

המכון הישראלי לדמוקרטיה (2005). **חוקה בהסכמה: הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה**

הרמן, תמר, ענבי, אור, קפלן, ירון ואינה אורלי ספוז'ניקוב (2021). **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2021**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה

ואקד, יאסר (2023). "ועדות התכנון ב־17 ערים בארץ שובתות מהיום ועד להודעה חדשה", **גלובס**, 19.3.2023.

וינוגרד, אליהו (2010). **דיני רשויות מקומיות**. רמת השרון: הוצאת הלכות בע"מ ועדת "זנבר" - הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי (1981). **דוח הוועדה**.

זינגר, שלום (2013). **דיני שלטון מקומי: הווה ועתיד**. שריגים-ליאון: נבו

זעירא, גדעון (2020). **אופן קביעת מצבת העובדים הסוציאליים ברשויות מקומיות בישראל ובמדינות שונות**. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

זקו, דני (2022). "כחלק מהמאבק בפשע: יופקעו מכרזים בהיקף של 7 מיליארד שקלים מהרשויות הערביות". **גלובס**, 20.5.2022

חרות-סבר, טלי (2023). "גנים ובתי ספר ייסגרו: שביטה ברשויות המקומיות ביום חמישי", **דה מרקר**, 20.2.2023.

טל, אורי (2008). **ועדות ממונות (ועדות קרואות)**. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

ידין, שרון (2014). "מהי רגולציה? הצעה להגדרה בעקבות מופעים ראשוניים של המונח בחקיקה הישראלית". **חוקים בקצרה** 6, 14-1.

להבי, סיון ורומנו גל-חגית (2016). **כלכלת השלטון המקומי בישראל: ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל**. ירושלים: משרד הפנים

לוי, יגיל, ואתי שריג (2014). "פתח דבר". בתוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, א. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 17-81

לרר, מיכל (2019). **אשכולות אזוריים בישראל**. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע

לרר, מיכל (2021א). **חשבים מלווים ברשויות המקומיות**. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

לרר, מיכל (2021ב). **מדדי ה-OECD להערכת מדיניות רגולציה ודירוג ישראל לאורם**. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

מבקר המדינה (2003). **דוח שנתי 153 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001**.

מבקר המדינה (2007). **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2006**.

מבקר המדינה (2013). **דוח שנתי 163 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011**.

מבקר המדינה (2014). **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013**.

מבקר המדינה (2015). **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015**.

מבקר המדינה (2016). **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016**.

מבקר המדינה (2020). **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2020**

מבקר המדינה (2021). **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021**

מבקר המדינה (2022א). **דוח על הביקורת בשלטון המקומי 2022**.

מבקר המדינה (2022ב). **דוח שנתי של מבקר המדינה - נובמבר 2022**.

מנוחין, נזר (2014). "השלטון המקומי בעולם בן-זמננו". בתוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, א. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 17-81

משרד הפנים (1998). **חוזר מנכ"ל 1/1998**.

משרד הפנים (2020). **רשויות יציבות על פי דו"ח כספי מבוקר לשנת 2018**

משרד הפנים (2020). **חוזר הנחיות לבקרה דיפרנציאלית בתחום ההון האנושי ברשויות המקומיות – יישום מסקנות צוות "שיטות בקרה: רגולציה דיפרנציאלית"**

משרד הפנים (2021). **נוהל אישור ופרסום חוקי עזר**.

משרד ראש הממשלה (2020). **המלצות ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית: מסמך מדיניות מסכם**.

נגיד, מורן (2015). **שיתוף הציבור בשלטון המקומי: הניסיון המעשי ולקחיו**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

נגיד, מורן (2021). **תפיסת האוטונומיה המקומית – שתי גישות קצה, או לא, לשלטון המקומי בישראל. מחקרי משפט, לד, 1-51**

סלע, אורי (2022). **"המשבר במערכת החינוך: מרכז השלטון המקומי מאיים בשביתה", וואלה, 2.6.2022**.

עורכי דין לקידום מינהל תקין (2021). **מכרז שירותים מוניציפאליים באמצעות גורמים חיצוניים**.

עורכי דין לקידום מינהל תקין (2022). **יישום תקנות העיריות (תקנים ותקציב שנתי ללשכת מבקר העירייה), התשע"ח-2018: תמונת מצב וסיכום ביניים**.

פאר, איל, פלדמן, יובל, זליבנסקי-אדן, עומר ואבירם-ניצן, דפנה (2019). **השימוש בהצהרות ככלי להקלה בנטל הרגולציה ולייעולה**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה

פינקלשטיין, אריאל (2020). **כל הסיבות להעברת סמכויות לשלטון המקומי – בשגרה וגם בימי קורונה**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל (2022). **חרדים לעירם: פוליטיקה ומינהל ברשויות המקומיות החרדיות**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה

פינקלשטיין, אריאל (2022). **חוות דעת: צמצום הרגולציה על חקיקת חוקי עזר**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל (2023). **הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל וברטוב, יובל יעקוב (2022). **חוות דעת: חיזוק האוטונומיה הפיננסית של הרשויות המקומיות**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל ופרידמן, אביטל (2021). **מתן תגמול כספי לחברי מועצות ברשויות המקומיות**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרידמן, אביטל ושפירא, אסף (2020). **חיזוק מעמדם של חברי מועצות ברשויות המקומיות**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רוזן-צבי, יששכר (2004). "מקום הצדק: משפט השלטון המקומי ואי צדק", **עיוני משפט** 28(2), 417-471

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

OECD (תרגום: ג'וינט אלכא) (2020). **עושים את זה נכון: ביזור בראייה עולמית מדריך לקובעי מדיניות**.

Ahrend, Rudiger, Gamper, Catherine & Abel Schumann (2014). *The OECD metropolitan governance survey: A quantitative description of governance structures in large urban agglomerations*. OECD

Anderson, Geoff (2008). "The council of Australian Governments: a new institution of governance for Australia's conditional federalism." *The University of New South Wales Law Journal*, 31(2), 493-508.

- Askim, Jostein, Ulf Hjelmar, and Lene Holm Pedersen (2018). "Turning innovation into evidence-based policies: lessons learned from free commune experiments". *Scandinavian Political Studies*, 41(4), 288-308
- Ayres, Ian & Braithwaite, John (1995). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford: Oxford University Press
- Beeri, Itai and Yuval, Fanny (2015). "New localism and neutralizing local government: Has anyone bothered asking the public for its opinion?" *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25, 622-652.
- Beeri, Itai (2013). *Governmental Strategies towards Poorly-Performing Municipalities: From Narrow Perceptions to Ineffective Policies*. *Lex Locals - Journal of Local Self-Government*, 11(3), 33-52
- Bird, Richard, & R. Ebel (2007). Subsidiarity, Solidarity and Aymmetry: Aspects of the Problem." From: Richard M. Bird & Robert E. Ebel (eds), *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries*, pp. 3-26
- Buček, Milan & Nemeč, Juraj (2012). Local Government in Slovakia. In: Angel-Manuel Moreno (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, pp. 555-575
- Council of Europe (2012). *Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Greece, Situation in 2012*.
- Council of Europe (2014). *CETS 122 - Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government*.

- Goerens, Jean Mathias (2012). Local Government in Luxemburg. In: Angel-Manuel Moreno (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, pp. 411-423
- Grad, Franc (2012). Local Government in Slovenia. In: Angel-Manuel Moreno (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, pp. 577-597
- Greve, Emil (2012). Local Government in Denmark. In: Angel-Manuel Moreno (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, pp. 135-155
- Henders, Susan (2010). *Territoriality, Asymmetry, and Autonomy: Catalonia, Corsica, Hong Kong, and Tibet*. Springer
- Joumard, Isabelle and Kongsrud, Per Mathis (2003). *Fiscal relations across government levels*. Paris: OECD Publishing, OECD Economics Department Working Papers No. 375
- Kadečka, Stanislav (2012). Local Government in Czech Republic. In: Angel-Manuel Moreno (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, pp. 111-133
- Ladner, Andreas, et al. (2019). *Patterns of local autonomy in Europe*. London: Palgrave Macmillan
- Madell, Tom (2012). Local Government in Sweden. In: Angel-Manuel Moreno (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, pp. 637-661
- Mäenpää, Olli (2012). Local Government in Finland. In: Angel-Manuel Moreno (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, pp. 185-201

Moreno, Angel-Manuel (2012a). Forward. In: Angel-Manuel Moreno (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, pp. 15-21

Moreno, Angel-Manuel (2012b). Local Government in Spain. In: Angel-Manuel Moreno (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, pp. 599-635

Neamțu, Bogdana (2016). "Asymmetric decentralization in Romania: Lost opportunity." *Online Journal Modelling the New Europe*, 20, 47-79

OECD (2012). *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*.

OECD (2017). *Making Decentralisation Work in Chile towards Stronger Municipalities*.

OECD (2019). *Asymmetric decentralization: Policy implications in Colombia*.

OECD (2020). *Asymmetric decentralisation: Trends, challenges and policy Implications*.

OECD (2021). *A Review of Local Government Finance in Israel: Reforming the Arnona System*, OECD Publishing.

OECD (2023). *OECD Public Governance Reviews: Czech Republic. Towards a More Modern and Effective Public Administration*.

Rose, Lawrence E (1990). "Nordic free-commune experiments: increased local autonomy or continued central control." From: Desmond S. King and Jon Pierre (eds), *Challenges to local government*, pp. 212-241

- Santamaria-Pastor, Juan, and Jean-Claude Nemery (1999). Supervision and Auditing of Local Authorities Action, *Local and Regional Authorities in Europe*, No. 66, Council of Europe Publishing.
- Schefold, Dian (2012). Local Government in Germany. In: Angel-Manuel Moreno (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, pp. 233-255
- Šėaparnienė, Diana & Lazauskienė, Aiste (2012). Local Government in Lithuania. In: Angel-Manuel Moreno (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, pp. 389-409
- Stanford, Mark (2023). *Devolution to local government in England. House of Commons*. UK Parliament: House of Commons Library
- Stoker G (2004). *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Tanasescu, Simina (2012). Local Government in Romania. In: Angel-Manuel Moreno (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, pp. 533-553
- UN (2009). International Guidelines on Decentralisation and Access to Basic Services for all. Kenya: United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT)
- Van Haaren-Dresens, Ine (2012). Local Government in Netherlands. In: Angel-Manuel Moreno (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, pp. 459-483

Vandelli, Luciano (2012). Local Government in Italy. In: Angel-Manuel Moreno (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, pp. 339-364

Vilka, Inga (2012). Local Government in Latvia. In: Angel-Manuel Moreno (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, pp. 365-387

Vodenicharov, Alexander (2012). Local Government in Bulgaria. In: Angel-Manuel Moreno (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, pp. 69-89

Yang, Lang Kate (2021). *State Intervention in Local Government Fiscal Distress*. SSRN Electronic Journal, January 2021.

**ד"ר אריאל פינקלשטיין** הוא ראש פרויקט שלטון מקומי במכון הישראלי לדמוקרטיה. מחקריו עוסקים בשלטון המקומי וביחסי דת ומדינה בישראל.

**יובל יעקוב ברטוב** הוא עוזר מחקר בפרויקט שלטון מקומי במכון הישראלי לדמוקרטיה ורכז אקדמי במכון לחירות ואחריות. בעל תואר שני בממשל מאוניברסיטת רייכמן.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

