

CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

כלי תומך החלטה

ביזור סמכויות לשלטון המקומי

מפת הדרכים לחיזוק השירות הציבורי

מעשה ידינו
המרכז להעצמת האזרח

על המרכז להעצמת האזרח

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת לשיפור הממשל בישראל, לקידום יכולות הביצוע של הרשות המבצעת ולהגברת האפקטיביות של המגזר הציבורי.

המרכז, אשר הוקם בשנת 2003, הוביל לאורך השנים פעילות ציבורית ענפה בנושא שינוי שיטת הממשל וקידום היציבות השלטונית, ומתמקד כיום, בנוסף, בשיפור תהליכי יישום המדיניות, ותפקודה של הרשות המבצעת ובהובלת שינויים לטובת הציבור.

המרכז פועל בכלים מגוונים על מנת לזהות ולאבחן כשלים וחסמים מערכתיים בתחום יישום המדיניות ולהציע פתרונות שיסייעו בשיפור עבודת הממשל ובהשגת תוצאות המשפרות את איכות החיים של אזרחי ישראל. המרכז פועל הן באמצעים של פיתוח ידע מחקר וחקר, והן בהובלת שיח ציבורי, תקשורת ופוליטי לטובת העמדת הנושא במוקד סדר היום. פעולות אלו מסייעות ביצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית להבנת תהליכי ממשל בישראל והדרכים לשפרם. לצד כל זאת, ממשיך המרכז לבחון ולקדם שינויים מערכתיים בשיטה ובעבודת רשויות הממשל, במטרה לייעל את המערכת הציבורית ואת עבודתה עבור הציבור בישראל.

מיזם "מעשה ידנו – מפת דרכים חדשה לשירות הציבורי", במסגרתו נכתב מסמך זה, מקודם על ידי המרכז להעצמת האזרח, במטרה להוביל לחיזוק השירות הציבורי. במיזם זה, בחרנו לקדם המלצות קונקרטיות לפעולה, במקום רפורמה גדולה. ההמלצות יתנו מענה לכשלים מערכתיים, כאשר כל המלצה עומדת בפני עצמה. בשיתוף עם אנשי מקצוע מתנדבים מניסיון ותחומי ידע שונים אנו מגבשים המלצות במגוון נושאים: הגברת המוביליות בשירות המדינה, חוק היעדים הלאומיים, הגברת השקיפות בנציבות שירות המדינה, השתלבות כח אדם מיומן, מדידה ובקרה אפקטיבית לקידום מנהל תקין ועוד.

המרכז להעצמת האזרח הוקם ע"י יצחק פרויז נזריאן ז"ל ובתו הגב' דורה נזריאן וממומן ברובו ע"י משפחה זו באמצעות ארגון אמריקאי בשם ידדי המרכז הישראלי להעצמת האזרח.



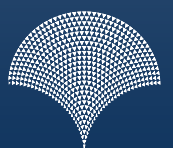
CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

כלי תומך החלטה

ביזור סמכויות לשלטון המקומי



CECI

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.

תוכן העניינים

3	פתח דבר
4	אבני דרך בבחינת הליך הביזור
7	כלי תומך החלטה לביזור סמכויות

נספחים

12	נספח 1: מתודולוגיה
13	נספח 2: ממצאי הסקר, הראיונות וקבוצות המיקוד
14	נספח 3: תקציר עיקרי תהליך וממצאים
24	נספח 4: המלצות ועדות ועבודת מטה שנעשתה בעבר
28	נספח 5: השוואה בינלאומית והמלצת OECD
29	נספח 6: סקירה מדעית בנושא ריכוזיות וביזור
31	נספח 7: ביבליוגרפיה



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

פתח דבר

החלטת הממשלה מספר 675 מיום 21.11.21 מגדירה את חשיבות ביזור הסמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת. נוכח חשיבות המהלך והרצון לסייע להצלחתו, אוניברסיטת חיפה והמרכז להעצמת האזרח פיתחו כלי תומך החלטה אשר יש בו לשעמנו לסייע לכם בהליך ביזור הסמכויות מהשלטון המרכזי למקומי. המסמך הנוכחי הוא חלק מתהליך רחב יותר ומעמיק יותר שמטרתו להציע מסגרת מקיפה לנושא ביזור סמכויות לשלטון המקומי. התהליך בוחן 3 שאלות מרכזיות בסוגיות הביזור: מה לבזר? איך לבזר? ולמי לבזר?

כלי המדיניות המוצע מתמקד בשאלה **באלו תחומים** ישנו צורך בביזור סמכויות. במידת העניין, יהיה ניתן להרחיב את יכולותיו גם לבחינת המנגנונים לביזור וזיהוי זהות הגורם אליו כדאי לבזר.

כמפורט בסקירה המצורפת, הנטייה במדינות ה-OECD היא לעודד תהליכי ביזור סמכויות תוך תכנון מוקדם ודגש על כך שהביזור אינו מטרה כשלעצמה אלא אמצעי להשגת יעדים. הליך הביזור ייבחן בסופו של יום בשאלה האם רמת ואיכות השירותים לאזרח מצד רשויות המקומיות השתפרה?

אנו מבקשים להדגיש כי בדומה לכל הליך מדיניות ועל אחת כמה וכמה בעניינו, בעת בחינת הליך הביזור יש מקום להתחשב בלקחי העבר. לדוגמא, מגמת הביזור במהלך שנות ה-90 וה-2000 לא לוותה בתקצוב מספק, וכן לא לוותה בהגדרה מחדש של סמכויות הרשויות המקומיות, אף שבפועל נוספו להן סמכויות רבות. ביזור הסמכויות אף לא לווה בתיקון חקיקה. על כן, מוצע להשתמש בכלי זה במטרה לשכלל את כלל ההיבטים הנוגעים לתהליך בכדי ששינוי מדיניות חלוקת הסמכויות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי יתבצע באופן נכון.

גיבוש כלי המדיניות מתבסס על סקירות ודו"חות ועדות, מחקרים וידע מדעי, ניתוחי עומק של החברה הישראלית, קיום ראיונות עומק, קבוצות מיקוד, ושאלונים עם עשרות נציגות ונציגים מהשלטון המקומי בתפקידים מגוונים כגון: כספים, תפעול, חדשנות ודיגיטציה, באשכול האזורי, חברי מועצה ועוד, ממועצות ועיריות בכל רחבי הארץ, מדרום ועד צפון, עם מאפייני אוכלוסייה שונים (ראו הרחבה כנספח הבסיס המדעי ותיאור מורחב של התהליך והממצאים).

את המסמך גיבשו חברי הצוות הבאים:

מטעם אוניברסיטת חיפה: פרופ' שלמה מזרחי – ראש המרכז לניהול ומדיניות ציבורית, שני בר – תלמידת מחקר, המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית.

מהמרכז להעצמת האזרח: עידו פיק – סמנכ"ל מדיניות המרכז להעצמת האזרח, איתן חג' רכז הצוות, ניר לוי – מנהל תוכנית מוניטור.

מהשלטון מקומי: עופר ברקוביץ – יו"ר התעוררות ירושלים.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

אבני דרך בבחינת הליך הביזור

(ראו נספח עיקרי תהליך וממצאים)

1. זיהוי הבעיה ואיתור מקורותיה:

בשל העדר האסדרה או אסדרה לא אפקטיבית ולא יעילה של חלוקת הסמכויות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, מתרחשת פגיעה באיכות וכמות שירותים לציבור. כתוצאה מתפיסת השלטון המקומי כזרוע ביצוע של המדינה קיימת מדיניות ריכוזית של השלטון המרכזי, הרווחת בהיקפים שונים בכלל היבטי העשייה המוניציפלית ויוצרת סוגים רבים של כשלים אשר כל אחד בתורו פוגע באיכות וכמות השירותים הניתנים לציבור ולכן פוגע ברווחה החברתית.

2. הבעיות העיקריות שנובעות מריכוזיות יתר:

- פגיעה כתוצאה מביורוקרטיה ציבורית – לצד צעדי ביזור מסוימים, חלו גם תהליכים בכיוון המנוגד, שבמסגרתם התעבתה הרגולציה על השלטון המקומי, בעיקר בהיבטים תקציביים וניהוליים. הביורוקרטיה הציבורית מייצרת הרבה חוסר יעילות ואפקטיביות.
- פגיעה בדמוקרטיה הייצוגית – ריכוזיות יתר של המערכת השלטונית במדינה, המביאה לצמצום בסמכויות של השלטון המקומי, פוגעת פגיעה קשה בדמוקרטיה המקומית ובאוטונומיה שלה, ומקשה על נבחרי הציבור ברשויות המקומיות לממש את רצון שולחיהם כראוי.
- כשל בצריכת מוצרים ציבוריים – הריכוזיות הממשלתית בתחום התקצוב ואופן תקצוב מענקי האיזון, גורמים לצריכה לא יעילה שלהם מכיוון שהם מעודדים את הרשויות להיכנס לגירעונות מתוך ידיעה שהמדינה תכסה את הוצאותיהן.
- פגיעה בשל תופעות לוואי שליליות חיצוניות – מבנה ארנונה (עסקית-למגורים) משפיע על מחירי הדירה, תעריפי חנייה נמוכים שמשפיעים על זיהום, מצוקת חנייה, פקקים, ועוד.
- פגיעה בשל אי-סמטריה במידע בין הצדדים – הסמכויות והתקציבים מסועפים, מפוזרים בין הרבה משרדים ועוברים במגוון מנגנוני אסדרה ומנגנוני העברות כספים מה שגורם לכך שהרשויות המקומיות אינן חשופות ומודעות לכלל היבטי הסמכויות והתקציבים ומתקשה לממש סמכויות.

3. הגדרת מטרה:

- מטרת נייר המדיניות היא שיפור השירותים לתושב ברשויות המקומיות באמצעות שינוי מדיניות חלוקת הסמכויות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, אשר תביא לחיזוק המשילות ברמת השלטון המקומי, להגברת האמון ברשויות המקומיות, לחיזוק מנגנוני שיתוף, הגברת הייצוגיות, הגברת האחריות הציבורית, לחיזוק האיתנות והעצמאות הפיננסית שלהן, לייעול הוצאותיהן ולצמצום פערים כלכליים-חברתיים בין הרשויות בישראל.

4. קריטריונים להערכה:

- אוריינטציה לתהליך – הוגנות (צדק תהליכי), שקיפות, ייצוגיות (לקבוצות השונות בחברה הישראלית), אחריות ציבורית.
- אוריינטציה לתוצאה – אפקטיביות, יעילות, ישימות מעשית, ישימות פוליטית, צדק חלוקתי (בחלוקת משאבים).



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

5. חסמים ומאפשרים בתהליך הביזור (ראו הרחבה בנספח מאפשרים וחסמים):

חסמים:

- **שלטון המרכזי:** חוסר אמון ביושרה ובמקצועיות השלטון המקומי, חוסר משילות ואפקטיביות של השלטון המרכזי (מצד אחד ריכוזיות יתר, אך מנגד השלטון מרכזי מפוצל ומתקשה לעמוד בעומס הביצוע המוטל עליו). של מי האחריות וסמכות? – שלטון מקומי מתחזק ומסוגל לקחת על עצמו תפקידים וסמכויות, האחריות שנשארת ברמת המדינה מקשה על האצלה, תרבות פוליטית – אובדן הכבוד לחוק, פוליטיקה אלטרנטיבית, העדר נורמות ניהוליות.
- **שלטון מקומי:** שונות גדולה ביכולות המקצועיות, הכלכליות, בתפיסה הניהולית פוליטית-חברתית של השלטון המקומי, אחריות מול סמכות – מערכת לחצים סביב נותני שירותים מקב' אינטרס, תרבות פוליטית – אובדן הכבוד לחוק, פוליטיקה אלטרנטיבית, העדר נורמות ניהוליות.

מאפשרים:

- **השלטון המרכזי – היכרות עם צרכים בראייה ארצית רחבה וארוכת טווח.** יכולת להבטיח שוויון וצדק חלוקתי, התווית נורמות ומעטפת תמיכה לניהול תקין, יכולת לגיבוש אסטרטגיה והתווית מדיניות.
- **השלטון המקומי – היכרות עם צרכי האוכלוסייה והמקום.** קרבה לאזרח (קשר רשות – תושב), נגישות וזמינות מיידית לפעולה, יוזמות מקומיות כך אספקת השירותים תהיה איכותית ומיטבית יותר. מידע על השטח והמתקנים מאפשר התאמה לאסטרטגיה של השלטון המרכזי.

6. בחינת חלופות באמצעות מאזן יתרונות – חסרונות (מאפשרים וחסמים):

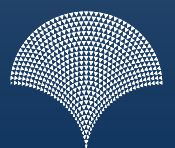
בהתבסס על סקירות, מחקרים וידע מדעי, ניתוחי עומק של החברה הישראלית, ראיונות, שאלונים, בחירת חלופה לביזור תלויה בגורמים רבים וצריכה להישקל בהתאם לקריטריונים שתוארו. כמו כן, יש להתייחס לסוגי הסמכויות השונים, לקחת בחשבון פערים ביכולות ובמשאבים ולאפשר דיפרנציאליות ומעטפת תמיכה. התהליך המוצע במסמך זה הוא שימוש במאזן יתרונות – חסרונות (מאפשרים וחסמים) ביחס לקריטריונים השונים. מאזן זה מבוסס על סקירות, מחקרים וידע מדעי, ניתוחי עומק של החברה הישראלית, ראיונות ושאלונים (ראו פירוט והסבר בטבלה המתוארת במסמך).

7. סוגיות מרכזיות אשר עלו בסקר, בראיונות ובקבוצות מיקוד (ראו נספח ניתוח ממצאים):

מרבית המרואיינים והנשאלים היו בעד ביזור, בעיקר בתחומי חינוך, רווחה, תחבורה וחירום. חושבים שהרשויות יוכלו לממש את הסמכויות הללו. כמו כן, חושבים שנון להרחיב שיקול דעת ואוטונומיה של רשות בניהול כוח אדם ותקציב. בנוסף, חוזרת על עצמה הטענה כי אסטרטגיה (תכנון ומדיניות) צריכה להיות ברמת השלטון המרכזי, כלומר עיצוב המדיניות הרחבה, ואילו הטקטיקה, אופן הביצוע צריך להיות ברמת השלטון המרכזי כיוון שהיישום מצריך התאמה.

8. מיפוי שחקנים במרחב המדיניות (ראו נספח ניתוח ממצאים)

משרדי ממשלה ובראשם משרד הפנים והאוצר, הפקידות הברוקרטיה, רשויות מקומיות והמרכז לשלטון המקומי, שותפויות מרחביות מוניציפליות, קבוצות אינטרס, קבוצת אינטרס פורום ה-15 ערים, הציבור. השחקנים משתנים בעוצמת השפעתם ותמיכתם או התנגדותם. לכל אחד מהשחקנים יש עוצמה אחרת ואינטרס



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

שהוא מעוניין לקדם והחלטה טובה תלויה בעד כמה לוקחים משתנים אלו בחשבון.
(ראו הרחבה בנספח עיקרי תהליך וממצאים).

9. המלצות ועדות ועבודת מטה בעבר:

מרבית הועדות המליצו על הרחבת הסמכות ושיקול הדעת של הרשויות המקומיות בכל תחומי פעילותן. בנוסף, נושא שחזר על עצמו הוא סל השירותים. הקצאת מענק הולם לרשויות על בסיס גישת "סל שירותים" (שירותים ממלכתיים הניתנים ברשויות המקומיות), אשר יבטיח מינימום של שירותים לתושבים בכל רשות מקומית.

10. השוואה בין לאומית והמלצות לביזור OECD וסקירה מדעית (ראו

נספח השוואה בין לאומית ונספח סקירה מדעית):

לביזור יש יתרונות וחסרונות, הנטייה להמליץ על תהליכי ביזור, אך תוך הדגשה שיש צורך לבחון ביזור בהיבטים רבים. ישראל ממוקמת מאוד גבוה ברמת הריכוזיות שלה בהשוואה לעולם וה-OECD ממליץ לישראל לאמץ ביזור פיסקלי, כיוון ש-95.1% מהמיסוי המקומי בישראל נקבע על ידי המדינה, לעומת 7.8% במוצק במדינות OECD (ראו נספח השוואה בין לאומית והמלצות OECD).



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

כלי תומך החלטה לביזור סמכויות

הכלי מתבסס על תהליך תכנון, אשר כולל את הגדרת הבעיה ומנתח אותה מהיבטים שונים (ניהוליים, פוליטיים, ביצועיים ועוד), ולאורם מציג חלופות להערכה. תהליך הערכת החלופות מאפשר מציאת פתרונות ביזור מיטביים תוך מתן ביטוי מקסימלי ליתרונות השחקנים וצמצום למינימום את השפעת החסמים מתוך התמודדות והתחשבות בהם.

מטרת הכלי לאפשר התייחסות למצב הקיים (הפורמלי והלא פורמלי) בבחינת האופציות האפשריות להיקף הביזור תוך שימוש במאזן היתרונות והחסרונות (המאפשרים והחסמים) לכדי קבלת החלטה – האם כדאי לבזר או לא.

מתוך מאזן היתרונות-חסרונות יש להעריך את פוטנציאל הביזור כאשר ליתרונות משקל גבוה יותר. תהליך תכנוני זה מהווה בסיס ותנאי מקדים לעיסוק בשאלות 'האיך לבזר' ו'למי לבזר'. כלי עזר זה מאפשר למקבלי ההחלטות התבוננות מורכבת על סוגיית הביזור מתוך הבנה שהתהליך דורש חשיבה מסודרת, מעמיקה, הלוקחת בחשבון משתנים רבים ומעמידה אופציות ריאליות להאצלת סמכויות בהתאם. זהו כלי המאפשר למקבלי החלטות לממש את השקפת עולמם.

בבחינת תהליך הביזור חשוב להתייחס לסיווגים הבאים:

- סמכויות בנוגע להספקת שירותים למול סמכויות רגולציה.
- סמכויות שקשורות להכנסות למול הוצאות (ביזור לשם הוצאה או לשם הכנסה).
- סמכויות ביצוע לעומת סמכויות לקביעת מדיניות.

כמו כן, יש לבחון האם ביזור סמכויות צריך לכלול חקיקה ויצירת תנאים מתאימים, ועליו להביא בחשבון את יכולות הרשות והחסמים, ובמידת הצורך לייצר דיפרנציאליות, מעטפת תמיכה ופיתוח ההון האנושי ברשויות.

בכלי העזר נבחן דוגמאות שזוהו כמשמעותיות מתחומי העשייה ברשות המקומית, במידת העניין יהיה ניתן לבחון את כלל הסמכויות באמצעות כלי עזר זה.

בהמשך הטבלה ובנספחים מפורטים בהרחבה הקריטריונים, המאפשרים והחסמים אשר חשוב להתייחס אליהם בהובלת תהליכי ביזור.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

תחומי עשייה ברשות	מצב קיים (פורמלי וגם לא פורמלי) – תיאור רמת האצלת סמכות	אפשרויות להיקף ביזור	יתרונות לביזור (מאפשרים): יתרונות למימוש הסמכות ברמת שלטון מקומי	חסרונות לביזור (חסמים): חסרונות למימוש הסמכות ברמת השלטון המקומי והמרכזי	אינפורמציה נוספת ותהליכי המשך נדרשים
ניהול תקציב – נידוד תקציבי	העדר אוטונומיה לשלטון המקומי ושליטה ריכוזית	ביזור סמכויות הוצאה\ הכנסה – הגדלת מרחב שיקול הדעת של הרשות לנידוד תקציבי (גמישות תקציבית)	1. אחריות ציבורית 2. חיזוק אוטונומיה ניהולית לשוכת מימוש רצון הציבור בתחום החינוך 3. שקיפות 4. סיכוי למיצוי תקציבי גבוה יותר	1. אי שוויון חוסר נכונות שלטון מרכזי לווטר על סמכות הגברת פוליטיזציה סביב הקצאות	נדרש לשים לב במיוחד לאופן הביזור, באילו תחומים קיימת נחיצות גבוהה ביחס להשגת מטרות. מהם מנגנוני הבקרה אשר מצד יבטיחו ניהול תקין, ומצד שני לא יעקרו את הגמישות.
חינוך – ניהול משאבי אנוש	העדר אוטונומיה ניהולית לשלטון המקומי ושליטה ריכוזית מלאה	ביזור מידה מסוימת של סמכויות העסקה וניהול כוח האדם בדמות העסקה דרך הרשות והכשרה מקצועית דרך משרד החינוך	1. אחריות ציבורית 2. חיזוק אוטונומיה ניהולית לשוכת מימוש רצון הציבור בתחום החינוך	1. חוסר אמון בשלטון המקומי 2. חוסר נכונות מרכזי לווטר על סמכות הגברת פוליטיזציה סביב מינויים 4. הרחבת פערים בין רשויות	ניתן לבחון אופציות למתן שותפות מסוימת בניהול – מעורבות כלשהי של נציגיה רשות בתהליכי הערכה של בית הספר והצוות, כדוגמת ועדות (מלוות) דורש חיזוק בעת מתן סמכות
חינוך – קביעת תוכניות לימוד	העדר אוטונומיה ניהולית לשלטון המקומי ושליטה ריכוזית מלאה	ביזור מידה מסוימת של סמכויות לקביעת מדיניות חינוך רשותית ויכולת השפעה על היקף מסוים בתכני הלימוד בהתאם לתוכנית. משרד החינוך כמתווה אסטרטגיה ומעטפת תמיכה	1. הוגנות – ייצוג הוגן של רצון הציבור 2. יעילות ואפקטיביות באיתור צרכי האוכלוסייה והמקום	1. העדר יכולות חוסר רצון מצד שלטון מרכזי לווטר על סמכות חוסר אמון של הציבור במקצועיות של פדגוגית של השלטון המקומי 4. אי שוויון	יש לבחון את ההשלכות והבעיות האפשריות מביזור בעיקר ביחס ליחסי האמון, פערי יכולות ואמצעים בין רשויות, ואת מנגנוני בקרת היישום של גורמי ממשלה
ביטחון אישי	חוסר משילות של שלטון מרכזי נענה בפתרונות אלטרנטיביים של הרשות, שיוצרים ביזור דה פקטו (פוליטיקה אלטרנטיבית)	ביזור סמכויות לרמה מקומית בדמות משטרה מקומית\ קהילתית עם כפיפות לרשות המקומית	1. אחריות ציבורית 2. הגברת אמון ולגיטימיות השיטור	1. אי שוויון בהספקת השירות העדר תפיסה מרחבית 3. העדר מומחיות חשש ליצירת סגרגציה גיאוגרפית מעמדית – חברתית עקב פערים תקציביים בין הרשויות השונות	יש לבחון את ההשלכות האפשריות מביזור ביכולות ובאמצעים בין הרשויות השונות. יש לבחון באיזה אופן ניתן לחזק את משילות המשטרה הארצית במרחב המקומי.

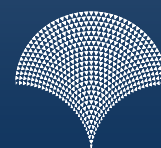


CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

תחומי עשייה ברשות	מצב קיים (פורמלי וגם לא פורמלי) – תיאור רמת האצלת סמכות	אפשרויות להיקף ביזור	יתרונות לביזור (מאפשרים): יתרונות למימוש הסמכות ברמת שלטון מקומי	חסרונות לביזור (חסמים): חסרונות למימוש הסמכות ברמת השלטון המקומי והמרכזי	אינפורמציה נוספת ותהליכי המשך נדרשים
תחבורה – תכנון מערך תחבורה מקומי, נת"צים, סימון תמורים	העדר אוטונומיה לשלטון המקומי ושליטה ריכוזית מלאה	ביזור סמכויות לרמה מקומית – סמכות לתכנון מערך התחבורה המקומי (פנים עירוני), והכנסת חובת התיעוצות לשלטון המרכזי בתכנון מערך הקווים הארצי	1. יעילות ואפקטיביות בהספקת שירות 2. הוגנות בשל ייצוג צרכים מקומיים.	1. חיסרון לגודל 2. העדר ראייה אזורית	יש לבחון את הפער בין צורכי התחבורה לבין מערך התחבורה הקיים, לבחון מיהו הגורם בעל היתרונות הרבים ביותר לאספקת שירותי תחבורה ברמה מספקת ובאיזה אופן הוא ימקסם את יתרונותיו. (לדוגמא: בחינה של ביזור לרובד אזורי – הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות)
רווחה – הקצאת תקני רווחה	אוטונומיה חלקית לרשויות (בעיקר סמכויות ביצוע), שליטה ריכוזית בקביעת מדיניות והקצאת תקנים	ביזור מידה מסוימת של סמכויות ניהול כוח אדם	1. היענות מהירה לצרכים משתנים 2. אפקטיביות באיכות וברמת שירותים 3. הגברת אחריותיות	1. אי שוויון בהספקת השירות 2. חוסר נכונות שלטון מרכזי לזוותר על סמכות הגברת 3. פוליטיזציה סביב מינויים	לשקול באיזה היקף ותוך פיקוח לשמירה על תקן מינימלי (יחס עו"ס – מטופל)
חירום – ניהול מצב חירום ברמה המקומית	העדר אוטונומיה לשלטון המקומי ושליטה ריכוזית	ביזור סמכויות הביצוע לניהול מצב חירום ברשות	1. היענות מהירה לצרכים משתנים 2. אפקטיביות באיכות וברמת שירותים 3. הגברת אחריותיות	1. אי שוויון בהספקת השירות 2. העדר מומחיות ומשאבים	יש לבחון ולהגדיר מהם הפרמטרים החשובים ביותר לניהול מצב חירום ברמה המקומית ובהתאם לשקלול הפרמטרים להחליט למי לבזר ואיך.
תכנון ובנייה	אוטונומיה חלקית לשלטון המקומי ושליטה ריכוזית חלקית	סמכויות רגולציה: ועדה מקומית, ועדה מרחבית – ועדות עצמאיות (ביזור גבוה)	התאמה לצרכים מקומיים והתחשבות מושכלת יותר במגמות דמוגרפיות.	חשש להשתלטות אינטרסים של בעלי עניין על חשבון האינטרס הציבורי.	תחום זה דורש בחינה מעמיקה של עמדות בעלי העניין בנוגע לצרכים, למורכבויות, לאמצעים, והיכולות. יש לשקול השפעות שליליות אפשריות ברמה ארצית.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

תחומי עשייה ברשות	מצב קיים (פורמלי וגם לא פורמלי) – תיאור רמת האצלת סמכות	אפשרויות להיקף ביזור	יתרונות לביזור (מאפשרים): יתרונות למימוש הסמכות ברמת שלטון מקומי	חסרונות לביזור (חסמים): חסרונות למימוש הסמכות ברמת השלטון המקומי והמרכזי	אינפורמציה נוספת ותהליכי המשך נדרשים
כוח אדם – קביעת תנאי העסקה ומסגרות שכר	העדר אוטונומיה לשלטון המקומי ושליטה ריכוזית גבוהה	ביזור סמכויות לקביעת מדיניות תנאי העסקה ומסגרות שכר.	1. מימוש סדרי עדיפויות רשתיים – מימוש רצון הבוחר 2. שימור כוח אדם איכותי בשוק תחרותי 3. אחריות	1. אי שוויון בהספקת השירות 2. חוסר נכונות שלטון מרכזי לזוטר על סמכות הגברת 3. הפוליטיזציה סביב מינויים (חשש הן לשחיתות והן לגיוס כוח אדם נעדר כישורים מתאימים)	לאסוף ולבחון מידע על התנהלות רשות בניהול כוח אדם, לבחון אופן דיפרנציאליות בביזור, לבחון פעולות לחיזוק יכולות לפיתוח הון אנושי איכותי ברשות.

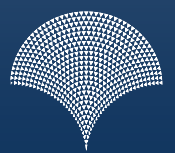


CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

נספחים



CECI

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שטוב. בשבילנו.

נספח 1: מתודולוגיה

מחקר מדיניות מוגדר כתהליך מחקרי של סוגיית מדיניות אשר מוביל לתכנית מדיניות והמלצות פעולה אופרטיביות.

תהליך העבודה (מתודולוגיה): זיהוי הבעיה ואיתור מקורותיה, בעיות עיקריות הנובעות מריכוזיות יתר, הגדרת מטרות ותיאור קריטריונים לבחינת חלופות, מיפוי השחקנים, הערכת חלופות אפשריות לביזור סוגי סמכויות שונות בתחומים שונים. לבסוף המלצה, ובמקרה שלנו – האם כדאי לבזר בהתבסס על מאזן יתרונות – חסרונות ועל דירוג מידת פוטנציאל ביזורי (ראו נספח מתודולוגיה).

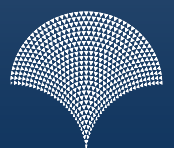
הגדרת הבעיה נעשית בדרך כלל על ידי בחינה של כשלי שוק וכשלי ממשלה: כשל שוק משמעותו חוסר יעילות שנגרם בשל מנגנונים לא מושלמים בפעילות השוק החופשי: מוצרים ציבוריים, השפעות חיצוניות שליליות, מונופול טבעי, אינפורמציה לא סימטרית. כשל ממשלה משמעותו חוסר יעילות או חוסר הגינות שנגרמים בשל מעורבות הממשלה בשוק: דמוקרטיה ישירה, דמוקרטיה ייצוגית, ביורוקרטיה ציבורית.

מבחינים בין שני סוגים של מטרות. מטרות מהות ומטרות תהליך. מטרות מהות נוגעות לתוצאה הרצויה לאחר יישום המדיניות. מטרות תהליך הם אותם ערכים שרצוי להשיג בתהליך, גם בתכנון וגם ביישום. הרבה פעמים אם נעצב את התהליך נכון, הוא יכול לגשר על פערים במטרות המהות.

מטרות המהות – נחלקות למטרות כלכליות ומטרות חברתיות. מטרות כלכליות – מטרות שמוגדרות כשלושת ה-E – יעילות, אפקטיביות, מועילות. מטרות חברתיות – נוגעות לשוויון, צדק חלוקתי, תנאים סוציאליים, רווחה, ובאופן כללי מטרות מדינת הרווחה.

את החלופות אנו בוחנים לפי שני סוגים של קריטריונים. קריטריונים נורמטיביים מייצגים ערכים המדריכים את בחירת החלופות ואת הערכתן. הם מייצגים דרישות יסוד שכל מדיניות צריכה להיבחן לאורך והם נוגעים למהות הפעולה. לעומתם הקריטריונים המעשיים נוגעים לאפשרות המימוש של כל אחת מהחלופות בהיבטים ובטווחי זמן שונים, בהינתן אינטרסים ומאזן כוחות, ונוגעים לתהליך ההחלטה וליישומה.

גיבוש המסמך מתבסס על סקירות, מחקרים וידע מדעי, ניתוחי עומק של החברה הישראלית, קיום ראיונות עומק, קבוצות מיקוד, ושאלונים עם עשרות נציגות ונציגים מהשלטון המקומי בתפקידים מגוונים ברשות כגון: כספים, תפעול, חדשנות ודיגיטציה, באשכול האזורי, חברי מועצה ועוד, ממועצות ועיריות בכל רחבי הארץ, מדרום ועד צפון, עם מאפייני אוכלוסייה שונים (ראו רשימה מפורטת בנספח ממצאי הסקר והשאלון).



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

נספח 2: ממצאי הסקר, הראיונות וקבוצות המיקוד

במסגרת התהליך התקיימו ראיונות עומק, קבוצות מיקוד, ושאלונים עם עשרות נציגות ונציגים מהשלטון המקומי ומאשכול אזורי בתפקידים ותחומים מגוונים, בירוקרטים ופוליטיקאים, מאשכול אזורי, ממועצות ועיריות בכל רחבי הארץ, מדרום ועד צפון, עם מאפייני אוכלוסייה שונים.

להלן רשימת הרשויות והאשכול: ירוחם, חדרה, חיפה, באר שבע, קריית אנונו, אשקלון, גבעתיים, פתח תקווה, דימונה, הוד השרון, רהט, אשדוד, נתיבות, מועצת נגב, תל אביב, שמרה, מצפה רמון, נוף הגליל, רמלה, רעננה, כפר סבא, אור יהודה ועובדי אשכול נגב.

להלן רשימת התפקידים של המרואיינים: ראש עירייה, חבר מועצה, מ"מ וסגן ראש העיר, סמנכ"ל פיתוח עסקי בחברה הכלכלית, מנכ"ל חברה הכלכלית, דובר, רפרנט דיגיטציה וחדשנות, מנהל אגף אסטרטגיה, עוזר ראש העיר, תפעול ושירות, גזבר, מתכנן עירוני, יועץ מנכ"ל, מהנדסת רשות, יו"ר הוועדה לתכנון ובנייה, ראש רשות הרישוי סמנכ"לית עירייה, מנהל מחלקת נוער, מנהל מנהלת אזורי התעשייה.

נושאים מרכזיים שעלו בראיונות, קבוצות המיקוד ובסקר:

מרבית המרואיינים והנשאלים ציינו את התחומים חינוך ורווחה ככאלה שלדעתם צריך לקיים בהם ביזור בעיקר בסמכויות הקשורות לניוד תקציב וניהול כוח אדם, ישנו רצון להרחבת שיקול הדעת.

כמו כן, תחומי התחבורה והחירום צוינו ככאלה שיש בהם חשיבות עצומה לידע שמחזיקה הרשות על התושבים והמקום. אם כי בתחבורה צוין כי יש מקום לבזר סמכויות לרובד אזורי כלשהו, כגון הקמת רשות מטרופוליטית.

בתחום הבריאות רוב המרואיינים והנשאלים חושבים שהוא צריך להישאר כמו שהוא ושאינן צורך בביזור סמכויות. כך גם בתחום התכנון.

חוזרת על עצמה הטענה כי אסטרטגיה (תכנון ומדיניות) צריכה להיות ברמת השלטון המרכזי, כלומר עיצוב המדיניות הרחבה, ואילו הטקטיקה, אופן הביצוע צריך להיות ברמת השלטון המרכזי כיוון שהיישום מצריך התאמה.

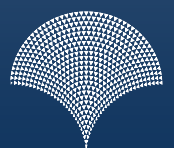
רוב המרואיינים והנשאלים הביעו תמיכה בביזור דיפרנציאלי אשר מביא בחשבון את יכולות ומאפייני הרשות, לצד זה הועלה גם החשש מהרחבת פערים בין רשויות בשל כך.

רבים השמיעו את הטענה כי ביזור סמכויות חייב להיות מלווה בתקציב מספק, בניגוד למצבים רבים היום בהם מעבירים סמכויות ללא תקציב או עם תקצוב בחסר.

רוב המרואיינים והנשאלים חושבים שיש צורך להרחיב סמכויות בפיתוח אזורי תעשייה, פיתוח סמכויות ביכולת להגדיל הכנסות של הרשות, כדוגמה בגביית מיסים, רישוי ופיתוח עסקים. רובם חושבים כי אם תינתן לרשות סמכות היא תוכל לממש אותה.

כל המרואיינים והנשאלים חושבים שיש לערב יותר את השלטון המקומי, להכניס חובת התייעצות במקומות שאפשר ושהמידע מהרשות היא קריטי עבורם. כמו כן, חושבים שיש צורך להפחית רגולציה ממשלתית. בנוסף, העידו כי יש לאפשר יותר מקרים בהם מקבלים תקציבים וחופש פעולה תחילה ומאפשרים לרשות לבצע, ורק בדיעבד עורכים התחשבנויות בהתאם לביצוע.

1 התפקידים רשומים בלשון זכר, אך כללו נציגים משני המינים. שה"כ כ 50 מרואיינים ומשיבים.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

נספח 3: תקציר עיקרי תהליך וממצאים

הגדרת מדיניות אסדרת הסמכויות הנוכחי בין השלטון המרכזי למקומי כבעיה ציבורית

הבעיה הציבורית – פגיעה באיכות וכמות שירותים לציבור בשל העדר האסדרה או אסדרה לא אפקטיבית ולא יעילה של חלוקת הסמכויות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.

השלטון המקומי בישראל מונה 257 רשויות מקומיות. במובנים רבים הוא מצוי כיום על פרשת דרכים: מצד אחד, הוא סובל מחולשות מבניות וניצב בפני אתגרים ברורים, מצד שני, בשנים האחרונות נחשף הפוטנציאל הרב שלו, כך שבשיח הציבורי נשמעים יותר ויותר קולות הקוראים לחיזוק מעמדו.

ברובן המכריע של מדינות העולם, המגזר הציבורי בנוי ממספר רמות, החל מהשלטון המרכזי, דרך הרמות המחוזיות ו/או האזוריות וכלה בשלטון המקומי. מדינות שונות נבדלות במספר רמות השלטון, אשר נע בין רמה אחת ל-5 רמות (Shah and Ivanyina, 2013) וכן בסמכויות של כל רמה ורמה. חלוקת הסמכויות בין רמות השלטון השונות יוצרת מתח ביניהן, הן לגבי הסמכויות והתפקידים של כל רמה והן לגבי שיעורי ההוצאות וההכנסות בהן.

משרד הפנים הוא המאסדר של השלטון המקומי, ולפיכך הוא נושא באחריות לגיבוש מדיניות כוללת לאסדרת השלטון המקומי, להכוונתו ולפיקוח על תפקודו התקין. כגוף שלטון מרכזי עליו לפעול ליציבותן של הרשויות המקומיות, לשיפור תפקודן ולחיזוק המינהל התקין בהן, לבחון דרכים לצמצום הפערים בשירותים הבסיסיים שהן מעניקות לתושבים ולגבש בהתאם לכך מדיניות לפיתוח מוניציפלי.

המדינה מעולם לא הציגה תפיסה עקרונית בדבר מעמדו של השלטון המקומי, כפי שמציגות למשל מדינות אירופה. בפועל שלוש תפיסות בדבר מעמד השלטון המקומי (זרוע של המדינה, ממשל מקומי עצמי ותאגיד שירותים) משמשות בישראל בערבוביה, אך חוקרים רבים, ובוודאי השלטון המקומי, טוענים כי השלטון המרכזי בישראל בעיקר רואה בשלטון המקומי זרוע של הממשלה. כפי שיורחב בהמשך, בהשוואה לעולם, מדינת ישראל היא אחת המדינות הריכוזיות ביותר בעולם המערבי, והשלטון המקומי בה חלש בהשוואה למדינות אחרות (פינקלשטיין, 2020). המדיניות כיום היא ריכוזית מאוד כך שלא רק שאינה מאפשרת אוטונומיה (במיוחד בניהול התקציב וכוח אדם) לטובת ניהול עניינה השוטף של הרשות והגדלת ההכנסות של הרשויות המקומיות, היא אף יוצרת תלות של השלטון המקומי בשלטון המרכזי מה שפוגע ביכולת המשילות ובפגיעה באיכות וכמות השירותים לציבור.

ההתפתחויות רבות, בניהן מגפת הקורונה, הביאו לנכונות גוברת של גורמי הממשל לבזר יותר סמכויות לרשויות המקומיות, אך בפועל טרם נראו צעדים משמעותיים בתחום זה. סקרים מלמדים כי תהליכי ביזור עתידיים לזכות לאהדה מהציבור הישראלי. במגוון סקרים מהשנים האחרונות נמצא כי אמון הציבור בשלטון המקומי גבוה בהרבה מאמון הציבור בממשלה, בכנסת ובמפלגות. במחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה משנת 2019 נמצא ש-56% מהתושבים בישראל נותנים אמון ברשות המקומית שהם מתגוררים בה (פינקלשטיין, 2020).

אם כן, מהי אסדרת הסמכויות המיטיבית לישראל? אילו סמכויות צריכות להיות באחריות וסמכות השלטון המרכזי, ואילו סוגי סמכויות צריכים לעבור לשלטון המקומי? מהי רמת הביזור המיטיבית? האם רצוי להמשיך בתהליך הביזור שהחל בעשורים האחרונים, ומהם השיקולים שיש לקחת בחשבון בביצוע תהליכי ביזור?



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

נייר מדיניות זה עוסק במדיניות חלוקת הסמכויות בין השלטון המרכזי למקומי. באופן ספציפי הוא בוחן האם ובאיזה אופן יש לבזר את סוגי הסמכויות השונים במרחב המוניציפלי לאור החלטת ממשלה מספר 675², מיום 21.11.2021 אשר מטרתה ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה.

מקורות הבעיה

בשל העדר האסדרה או אסדרה לא אפקטיבית ולא יעילה של חלוקת הסמכויות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי מתרחשת פגיעה באיכות וכמות שירותים לציבור.

היקף הסמכויות של השלטון המקומי בישראל מצומצם יחסית. תחום החינוך, לדוגמא, בולט במיוחד בריכוזיות שלו.

ה־OECD – מציג חמישה סוגי מודלים של מערכות חינוך הקיימים במדינות החברות בו וממקם את ישראל בקבוצת המדינות הריכוזיות ביותר בתחום החינוך, משום שהיא ממעטת לקבוע מדיניות בשיתוף הרשויות המקומיות ומנהלי בתי הספר. הריכוזיות בולטת מאוד גם בתחום התחבורה, ובפרט התחבורה הציבורית (פינקלשטיין, 2020).

מדיניות ריכוזית זו רווחת בהיקפים שונים בכלל היבטי העשייה המוניציפלית ויוצרת סוגים רבים של כשלים אשר כל אחד בתורו פוגע באיכות וכמות השירותים הניתנים לציבור ולכן פוגע ברווחה החברתית. להלן תיאור הכשלים:

פגיעה כתוצאה מבירוקרטיה ציבורית

לצד צעדי ביזור מסוימים, חלו גם תהליכים בכיוון המנוגד, שבמסגרתם התעבתה הרגולציה על השלטון המקומי, בעיקר בהיבטים תקציביים וניהוליים. הבירוקרטיה הציבורית מייצרת הרבה חוסר יעילות ואפקטיביות. למשל, קביעת שיעור הארנונה נתונה היום לרגולציה ממשלתית (בארי ורזין, 2015). מצב זה מגביל את היכולת של הרשות להגדיל הכנסות, מייצר בעיות מינהליות-בירוקרטיות כגון העדר שיטת חישוב ארנונה אחידה, אשר מתחלקת ל 4 סוגים שונים. אומנם שיטות החישוב השונות מרחיבות במעט את האוטונומיה של הרשות, אך ההבדלים יוצרים בלבול ואי-ודאות, ובתי העסק נדרשים להיוועצות מתמדת ביועצי מס ובמודדים. כל זאת ועוד, מצב זה פוגע ביכולת של הרשויות לספק שירותים איכותיים ובכמות מספקת. ככל שהמערכת ריכוזית יותר השית המדיניות הבירוקרטית חזקה יותר. התוצאה היא פגיעה גדולה ברווחה החברתית.

פגיעה בדמוקרטיה הייצוגית

ביזור מתייחס להעברת סמכויות ואחריות מרמת השלטון המרכזי לרשויות נבחרות ברמה התת-לאומית (ממשלות אזוריות, עיריות וכו') כך שהן בעלות מידה מסוימת של אוטונומיה. ביזור מכסה שלושה ממדים ברורים אך קשורים זה בזה: פוליטי, מנהלי ופיסקאלי. ישראל בולטת בעיקר בריכוזיות גבוהה במדד הפיזור הפיסקאלי, הבוחן את העצמאות של הרשויות המקומיות לנהל את תקציבן, ובמדד הביזור המינהלי, הבוחן את העצמאות שלהן לנהל את כוח האדם שלהן (בדגש על היכולת לקבוע שכר). ריכוזיות יתר של המערכת השלטונית במדינה, המביאה לצמצום בסמכויות של השלטון המקומי, פוגעת פגיעה קשה בדמוקרטיה המקומית ובאוטונומיה שלה, ומקשה על נבחרי הציבור ברשויות המקומיות לממש את רצון שולחיהם כראוי.

שלושת הכשלים הללו מוגדרים בספרות ככשלי ממשל, ומשמעותם – חוסר יעילות או חוסר הגינות שנגרמים בשל מעורבות הממשלה במרחב המדיניות.

2 קישור להחלטה: https://www.gov.il/he/departments/policies/dec675_2021



פגיעה בצדק החלוקתי

נכון להיום, לא רק שחלוקת הסמכויות בין השלטון המרכזי שלטון המקומי אינה מקדמת את איכות וכמות השירותים לכלל הציבור בכל הרשויות, אלא אופן אסדרת הסמכויות פוגע במאמצים הרבים של השלטון המרכזי להקטין פערים בין רשויות, ואף מנציח אותם כיוון שאינו מאפשר לרשויות למקסם הכנסות, לשלוט בסעיפי ההוצאות, וכתוצאה מכך הן מתקשות להעניק שירותים באיכות ובכמות מספקת.

פקודת העיריות (נוסח חדש), תשכ"ד-1964, פרק 12 (סעיפים 249-233(א)), המגדירה את חובותיה ואת סמכויותיה של העירייה, מטילה איסור כללי לבצע פעולות אלא אם כן ניתן לכך היתר מפורש. מסיבה זו נזקק כל חוק המתיר לה פעולה כלשהי לרדת לפרטי פרטים של הפעולה המותרת. מגמת הביזור שהתחוללה בעשורים האחרונים לא לוותה בתקצוב מספק, וכן לא לוותה בהגדרה מחדש של סמכויות הרשויות המקומיות, אף שבפועל נוספו להן סמכויות רבות. ביזור הסמכויות אף לא לווה בתיקון חקיקה. במצב עניינים זה, נוצר מצב בו רשויות מקומיות אינן מורשות לפעול בהרבה מצבים ואינן מסוגלות לפתור את הבעיות המגיעות לפתחן. בנוסף, מגמת הביזור בפועל הביאה להגדלת הפערים בין הרשויות החלשות לחזקות, כיוון שרשויות חזקות יודעות לנצל טוב יותר את הביזור מאשר רשויות חלשות. כמו כן, בהעדר אסדרה מספקת, נוצרים שטחים אפורים, שרשויות חזקות, אשר להן משאבים רבים ומעמד גבוה יותר, יודעות לנצל ולמקסם טוב יותר לטובתן מאשר רשויות חלשות, דבר המנציח גם הוא את הפערים בין הרשויות בארי ורוזין, 2015).

בפועל, לרשויות המקומיות יש תפקיד מרכזי בהספקת שירותים ממלכתיים, בייחוד בתחום החינוך והרווחה וכן במתן שירותי דת, אולם אופן המימון של חלק מהשירותים הממלכתיים ומחסור בהגדרה מדינית ברורה של סל השירותים החברתיים שיש לספק לתושבים, יוצרים הבדלים מהותיים בין הרשויות המקומיות במגוון השירותים המסופקים וברמתם (אברמזון, 2019).

אם כן, ניתן לראות במצב אסדרת הסמכויות בין השלטון המרכזי למקומי ככשל מסוג צדק חלוקתי, קרי, למרות מטרתו של השלטון המקומי לקדם את איכות וכמות השירותים לתושב, המצב היום דה־פֶּקטו לא רק שאינו משרת מטרה זו, אלא אף פוגע בה, ופגיעה זו מתרחשת ביתר שאת עבור הרשויות החלשות.

להלן כשלים נוספים הנובעים מחוסר יעילות שנגרם בשל מנגנונים לא מושלמים בפעילות השוק, קרי, במרחב המדיניות:

כשל שוק מסוג מוצרים ציבוריים

הריכוזיות הממשלתית בתחום התקצוב ואופן תקצוב מענקי האיזון, גורמים לצריכה לא יעילה שלהם כיוון שהם מעודדים את הרשויות להיכנס לגירעונות מתוך ידיעה שהמדינה תכסה את הוצאותיהן, ושהן תקבלנה תקצוב גבוה יותר בשל שימור או ירידה של המצב הכלכלי-חברתי.

פגיעה בשל השפעות חיצוניות שליליות

כאמור, אחת מההשפעות שיש לאופן אסדרת הסמכויות היום, היא שהריכוזיות הממשלתית ממוקדת בעיקר ברשויות חלשות, ואילו רשויות חזקות מצליחות לעקוף במגוון צורות את הריכוזיות הממשלתית, כך שהריכוזיות כשלעצמה היא שיוצרת אי שוויון מובנה ומעצימה את התלות של הפריפריה החברתית והגאוגרפית בממשלה בדרכים מגוונות.

בנוסף, אחת מההשפעות השליליות הבולטות של הריכוזיות ברמה הארצית היא על תחום הדיור, בשל המבנה הקשיח של הארנונה, הנקבע על ידי הממשלה, המייצר עיוות בתמריצים של הרשויות המקומיות בכל הקשור להקצאת שטחים למגורים ולמסחר (פינקלשטיין, 2020) ישנה השפעה לרעה על מחירי הדיור. השפעה נוספת היא בתחום



התחבורה בו תעריפי החנייה נקבעים על יד הממשלה, הם אחידים ונמוכים, מה שתורם לעידוד השימוש ברכב פרטי בתוך הערים, כך שיש יותר זיהום, מצוקת חנייה, פקקים וישנן עוד דוגמאות רבות נוספות מתחומים אחרים.

פגיעה בשל אי־סמטריה במידע

הסמכויות הקשורות לעשייה המוניציפלית בתחומים השונים והתקציבים מסועפים, מפוזרים בין הרבה משרדים ועוברים במגוון מנגנוני אסדרה ומנגנוני העברות כספים מה שגורם לכך שהרשויות המקומיות אינן חשופות ומודעות לכלל היבטי הסמכויות, לאופן היכולת שלהם להשיג תקציבים או להשיג חופש פעולה גדול יותר בנושאים שונים. כל אלו מקשים על מימוש אפקטיבי ויעיל של סמכויות הרשויות בתחומים השונים ושל התקציבים העומדים לרשותן ופוגעות באיכות ובכמות השירותים הניתנים לציבור.

קריטריונים ומטרות

מטרת נייר המדיניות

היעד אליו יש לשאוף הוא רמת שירות נאותה לתושב (תוך שמירה על תקציב מאוזן). זאת על ידי הרחבת האוטונומיה ויכולת המשילות. אם כן, **מטרת נייר המדיניות היא בחינת הדרכים לשינוי מדיניות אסדרת חלוקת הסמכויות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, כך שתביא להגברת האוטונומיה של הרשויות המקומיות, לחיזוק האיתנות והעצמאות הפיננסית שלהן, לייעול הוצאותיהן ולצמצום פערים כלכליים-חברתיים בין הרשויות בישראל.**

מטרה נוספת נוגעת לתהליך כתיבת נייר מדיניות זה, אשר הינו מאמץ משותף של המרכז להעצמת האזרח, התנועה הישראלית ואוניברסיטת חיפה, תוך הקפדה על איסוף מידע מאנשי השלטון המקומי באמצעות ראיונות עומק וסקר. אם כן, זהו תהליך של שיתוף החברה האזרחית, מוסד אקדמי והשלטון המקומי בקבלת ההחלטות. שיתוף בקבלת החלטות יוצר גם שיתוף באחריות ולפיכך מגביר את המוכנות של שחקנים שונים לשלם מחיר גבוה במסגרת תוכניות מדיניות.

נמעני נייר המדיניות

נייר מדיניות זה נכתב עבור הוועדה הבין-משרדית לגיבוש המלצות לביזור סמכויות מן השלטון המרכזי בתחומי העיסוק הרלוונטיים של המשרדים האמורים.

קריטריונים מרכזיים להערכת חלופות בביצוע האצלת הסמכויות

ישנן שתי הבחנות רלוונטיות להגדרת הקריטריונים להערכה: חלוקה לתהליך ותוצאה וחלוקה לקריטריונים נורמטיביים ומעשיים.

אוריינטציה לתהליך

הוגנות (צדק תהליכי), שקיפות, ייצוגיות (לקבוצות השונות בחברה הישראלית), אחריות ציבורית.

אוריינטציה לתוצאה

אפקטיביות, יעילות, ישימות מעשית, ישימות פוליטית, צדק חלוקתי (בחלוקת משאבים).



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

קריטריונים נורמטיביים

אפקטיביות – עצם האפשרות להשיג במידה מרבית את המטרה העיקרית של המדיניות הציבורית, שהיא רמת שירות נאותה לתושב (לוי, 2011). על מדיניות האסדרה לקדם אפקטיביות באספקת שירותים איכותיים בהיקף מספק.

הוגנות – נוגעת לעד כמה המדיניות הציבורית הנוגעת לביצוע האצלת הסמכויות לשלטון המקומי, מבטיחה לציבור האזרחים חלוקה שוויונית של משאבים (בעיקר במובן של כללים שוויוניים) או נגישות שוויונית לשירותים ללא תלות במקום מגוריהם. באיזו מידה היא מבטיחה העדפה מתקנת של קב' מוחלשות בנוגע לחלוקת משאבים ולהתאמת השירותים לצורכיהן, או מבטיחה הספקת שירות מותאמת לצורכיהן התרבותיים של קבוצת שונות החיות בתחומיהן של הרשויות המקומיות. גם היכולת לקיים פיקוח ציבורי או אסדרה (רגולציה) מטעם השלטון המרכזי נחשבת חיונית כדי להבטיח את המימוש של ערך (קריטריון) ההוגנות (לוי, 2011).

שקיפות – שקיפות מנהלתית מתארת התנהלות של ארגון בצורה כזו המאפשרת גישה למאגרי מידע של הארגון, כגון: התנהלות פיננסית, פרוטוקולים, סטטיסטיקות, תקנות וחוקים, מזכרים, ישיבות פתוחות ודרכי פעולה (משרד הפנים, 2019).

ייצוגיות – באיזו מידה המדיניות המוצעת מאפשרת לקבוצות השונות בחברה הישראלית ייצוג הולם על פי עקרונות החוק (משרד הפנים, 2019).

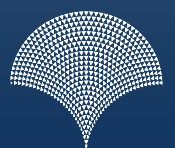
אחריות ציבורית – האחריות של אנשים או קבוצות וארגונים שנועדו לשקף את הצרכים הרחבים והמתפשטים של הקהילה כולה, הרשות המקומי והמדינה (משרד הפנים, 2019).

צדק חלוקתי – עד כמה המדיניות מבטיחה חלוקה צודקת של משאבים.

יעילות – נוגעת לעד כמה המדיניות הציבורית מבטיחה שתופק תוצאה מרבית מהשקעה נתונה, בפרט של כסף ציבורי, ושתושג תוצאה שתשביע את רוצם של מרבית צרכי השירותים. אם קריטריון האפקטיביות בוחן את עצם השגת המטרה, קריטריון היעילות בוחן את השגתה ביחס למשאבים ואת שביעות הרצון ממנה. מדיניות ציבורית, הממומנת ממשאביהם של משלמי המיסים חותרת להימנע מבזבוז. חוסר יעילות משמעותו מיצוי לא נכון של המשאבים שהמדינה גבתה, כלומר מימוש מטרות בעלות גבוהה יותר מכפי שצריך. התוצאה היא החטאת יעדים אחרים של המדיניות הציבורית.

יש שתי דרכים עיקריות לאמוד יעילות: האחת ניתוח ביחס להשגת המטרה הקולקטיבית (עלות – מטרה: cost-effectiveness), והאחרת – ניתוח העלות ביחס לתועלת שמקבלים צרכני השירותים (עלות-תועלת cost-benefit). הדרך השנייה מחייבת לא אחת להסתמך על סקרים כדי לבחון כיצד האזרחים תופסים את התועלת שהמדיניות מביאה להם (לוי, 2011). על כן, במסגרת כתיבת נייר מדיניות זה, התקיים סקר והתקיימו ראיונות עם דמויות שונות בעשייה המוניציפלית.

ואכן, גישת 'עלויות עסקה', אשר עוסקת בסוגיית היעילות, מנתחת את עלויות העסקה אשר נלוות למדיניות הציבורית ואשר גורמים לחוסר יעילות ומציעה דרכים להפחתת עלויות. הכוונה היא לכל יחסי חליפין שהם לא רק כלכליים ועסקאות כלכליות. ישנן **עלויות אכיפה ועלויות השפעה**. במקרה הנוכחי, **עלויות אכיפה** הן אותן העלויות שהשלטון המרכזי משקיע על מנת לוודא שהשלטון המקומי מוציא לפועל את מדיניות המשרדים השונים. ישנן המון מערכות אכיפה שכולן נובעות מזה שלשלטון המרכזי אין אמון בשלטון המקומי ולכן המערכת פועלת בחסר. באופן שמצריך להוסיף כל הזמן אכיפה. חוסר האמון הולך וגדל, ועלויות האכיפה כל הזמן הולכות וגדלות אף הן. בנוסף, ישנה עלות גם מהעובדה שהנאכף כבר מאבד אמון ולא מתפקד בצורה יעילה. כי כאשר מאמצים מנגנון המבוסס על פחד, ישנו עיסוק רב במחשבה איך להתחמק ולברוח ממנגנוני האכיפה מה שמסית את המיקוד ברווחה החברתית (Williamson, 1999).



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

בבחינת החלופות תיבחן השאלה האם הצדדים לעסקה או ליחסי הגומלין (השלטון המרכזי והמקומי) פועלים בהרמוניה או שיש אי הבנות וקונפליקטים שכיחים אשר מובילים לעיכובים, וליקויי תפקוד אחרים. בהתאם לכך, יבחנו ויושוו עלויות של תכנון, התאמה, פיקוח תחת מבנים ניהוליים שונים ויבחר המבנה הניהולי שבו העלויות נמוכות יותר. בכך ישנו מקסום של יעילות (Williamson, 1999).

דילמה עיקרית נוגעת למבנה ריכוזי מול מבנה מבזר וניתן לבחון אותה באמצעות בחינת עלויות ההשפעה, כלומר העלויות שנגרמות בשל הרצון של השלטון המקומי להשפיע על החלטות השלטון המרכזי. במצב כזה עלויות ההשפעה יכולות להיגרם משלוש פעולות השפעה עיקריות: דיכוי ניסיונות השפעה ע"י השלטון המרכזי כרוך בעלויות זמן ניהול; היענות לדרישות כדי להשקיע מחאה מסיט את השלטון המרכזי מהתוואי הניהולי; והמאמץ שמשקיעות הרשויות המקומיות בהתארגנות להשפעה על חשבון זמן ההשקעה ברשות (Mizrahi and Minchuk, 2017).

ככל שהמערכת יותר ריכוזית כך יהיו יותר עלויות אכיפה, שקשורות לעלויות השפעה. הפתרון להקטנת עלויות ההשפעה היא באמצעות יצירת ביזור. למבנה מבזר יש יתרון מבנה ריכוזי בכל הקשור לעלויות השפעה, ויוצר יעילות בהתנהלות. דמוקרטיה בדיוק מבוססת על זה – על מבנה מבזר שמאפשר הבעת עמדה וביטוי. מחקרים רבים מראים שמבנה מבזר, או שיתוף בקבלת החלטות, יכול להגדיל את האמון. המשמעות של שיתוף בקבלת החלטות היא מתן אמון ונתינת אחריות, וכאשר עושים את זה אנשים מרגישים חלק והם לוקחים על עצמם אחריות ומוכנים לעשות כל מיני פשרות. יש רמות שונות של שיתוף, לכן חשוב להקפיד שהשיתוף אינו רק למראית עין ואינו מהווה את רמת השיתוף הנמוכה ביותר (Mizrahi and Minchuk, 2017).

קריטריונים מעשיים

ביצועית פוליטית – באיזו מידה החלופה ישימה וניתנת לביצוע מבחינה פוליטית לאור התנגדויות צפויות והיכולת לגייס תמיכה. על פי קריטריון זה מנותחים יחסי העוצמה בסביבת הפעולה של השחקנים. ונבחנת השאלה האם פתרון בעיה ציבורית שהשפיעה על קבוצה מסוימת, ברשות מסוימת, מעורר בעיות חדשות במתחם אחר של מדיניות ולפגוע בקבוצה אחרת ברשות אחרת או לפחות ליצור בקרבה תחושה שזכויותיה נפגעו (לוי, 2011). בסוגיה הנוכחית יש לבחון את מידת התמיכה לה זוכה כל אחת מהחלופות מכל אחד מבעלי העניין המרכזיים.

בציעות מעשית – המידה שבה הפתרון ניתן ליישום. שיקולים כמו לוחות זמנים, יכולות מקצועיות של השחקנים המעורבים, תקציב, יכולת פיקוח מנהלית או אסדרה רלוונטיים לעניין זה (לוי, 2011).

לאור זאת, ישנם כמה חסמים מבניים שראוי להתעכב עליהם ויש לקחת גם אותם בחשבון בבחינת החלופות להתמודדות עם הבעיה:

אחריות וסמכות: אחריות ברמת המדינה מקשה על האצלה

באופן כללי, לאורך השנים חלו תהליכי ביזור, רבים מהם לא פורמליים. התהליכים האלה היו ביזור דה פקטו, והשלטון המקומי נהנה בהם מאוטונומיה לא פורמלית גדלה, אך הבסיס החוקי נותר ריכוזי. דוגמה בולטת לכך היא תחום החינוך, שבו כוחן של הרשויות המקומיות הלך וגדל, אף שהחוק נותרה ריכוזית למדי. מגמה זו הביאה למצב בעייתי, שבו הרשויות המקומיות מקבלות על עצמן את האחריות, אך הסמכות נותרת בידי המדינה.

אל מול מבנה ריכוזי זה, בשלטון בישראל נוצרה אנומליה בין הבסיס החוקי – המשקף ריכוזיות רבה ביחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי – ובין המציאות, שבה השלטון המרכזי מפוצל ואינו עומד בעומס הביצוע המוטל עליו, והשלטון המקומי מתחזק ונוטל על עצמו תפקידים וסמכויות שונים. לכך יש להוסיף את הפער הנוצר לעיתים בין תפיסתן



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

של הרשויות בנוגע לאספקת שירותים והבטחת איכות חיים ובין הסמכויות שניתנו לה על פי חוק (אברמזון, 2020).

הרשות המקומית בישראל אינה ישות אוטונומית. מקורן של כל הסמכויות המוענקות לרשויות המקומיות הוא בשלטון המרכזי. סמכויותיו הרחבות של שר הפנים בפיקוח על תפקודה של הרשות המקומית נוגעות כמעט לכל תחום פעולה, וכוללות אף סמכויות התערבות. נכון הוא כי לרשויות המקומיות מידה של אוטונומיה מסוימת, אך לרוב הפעולות שהן נוקטות נחוץ אישור ממשרד ממשלתי. יתרה מכך, כמעט לכל פעולה של רשות המקומית נדרש מימון, ותלותו של השלטון המקומי בשלטון המרכזי בכל הנוגע למימון פעולותיו היא רבה ביותר (אייזנקנג'קנה, 2005).

חוסר אמון כללי, במקצועיות ויושרה

לאחר הקמת המדינה נבלם מעמדו של השלטון המקומי, לאור אימוץ מודל בירוקרטי-ריכוזי. תפיסת השלטון המקומי כזרוע ביצוע אדמיניסטרטיבית עומדת בסתירה למעמדה של הרשות המקומית כישות פוליטית נבחרת, המונהגת על ידי מי שזכה באמון הציבור אשר מתגורר בתחומה, ונתונה לשיפוטו של הציבור (אייזנקנג'קנה, 2005).

השלטון המרכזי רואה בשלטון המקומי גוף חלש. גורמים רבים בשלטון המרכזי מחזיקים בעמדה שרשויות רבות אינן יכולות לממש את הסמכויות בתחומי אחריותה, שהן סובלות מכוח אדם לא איכותי ומימון, באופן אשר פוגע פגיעה קשה במקצועיות פעולות הרשות. בנוסף, שהרשויות הן קרקע פורה לשחיתות ציבורית. השלטון המרכזי חושש להעניק עוצמה לשלטון המקומי בין היתר בשל התפיסה של השלטון המקומי כרובד שלטוני מושחת, ותפיסה זו פוגעת מאוד ביכולת לקדם רפורמות של ביזור הכוח לשלטון המקומי. בשלטון המקומי ישנה ביקורת על המעורבות הרבה והרגולציה של משרד הפנים בניהול ההון האנושי של הרשויות המקומיות, ובפרט על היעדר יכולת למנות, לפטר ולקבוע באופן עצמאי תנאי העסקה לעובדים (פינקלשטיין, 2020). כאמור, כאשר חוסר האמון גדל, כך גם עלויות האכיפה גדלות אף הן.

גם לשלטון המרכזי אחריות לא מבוטלת לחולשתו של מרכז השלטון המקומי. השלטון המרכזי מעוניין לשמור על המצב הקיים, שבו כל עיר מנהלת את ענייניה מול כל משרד ממשלה או מול כל גורם ממשלתי בנפרד. למשרדי ממשלה אינטרס לשמור על חלוקה זו של העוצמה ועל קיומו של איגוד רשויות חלש. "הפרד ומשול" היא המדיניות הרווחת, המתבטאת בכך שבדרך כלל מתגבשים הסדרים והסכמים במישרין עם הגורם שממול – רשויות, עובדים או תושבים – תוך עקיפת איגוד הרשויות. כך משיגה הממשלה הסדרים פרטניים המטיבים עם רשויות בודדות בלי לגבש הסדרים גורפים התקפים בכל הרשויות מקומיות (אייזנקנג'קנה, 2005).

אינטרסים סותרים: מנהל-סוכן רב שכבתי

בסוגיה הנתונה קיימים אינטרסים סותרים מצד בעלי עניין שונים. ניתן לנתח את האינטרסים הסותרים כחסם, על בסיס גישת מנהל-סוכן אשר רואה את יחסי הגומלין במציאות האנושית כיחסים בין בעלי סמכות (מנהל) לכפופים (סוכן). למנהל יש סמכות לקבוע כללים ותגמולים כולל אלו שיחולו על הסוכן ואילו בידי הסוכן יש אינפורמציה פרטית לגבי היכולות, הכוונות והפעולות שלו. זהו מצב בו סוכן הנדרש לייצג בפעולותיו אדם או גורם כלשהו, ישתמש בסמכויותיו כדי לקדם אינטרסים עצמיים על חשבון אינטרסים של האדם או הגורם אשר מינה אותו.

בסוגית המדיניות הזו, ניתן לראות בשלטון המרכזי – מנהל ובשלטון המקומי – סוכן. לשלטון המרכזי אין יכולת להוציא לפועל את המדיניות במרחב המוניציפלי, והיא נדרשת לסוכן, קרי לשלטון המקומי בכדי להוציא לפועל את מדיניותה. השלטון המרכזי, שואף להביא את השלטון המקומי, להשקעה מרבית של יכולות ופעולות פרודוקטיביות, אך הוא אינו יודע בהכרח את האינפורמציה שיש לרשויות המקומיות כמי שמכירות הכי



טוב את המרחב בשטחה ואת מאפייני תושביה. אם כן, מודל מנהל-סוכן מתאר בעיה בסיסית של אינפורמציה לא סימטרית אשר מובילה לבעיית שליטה של השלטון המרכזי בשלטון המקומי. בשל בעיית השליטה של השלטון המרכזי על האינפורמציה האינטרס שלו להדק את אחיזתו ואת תחומי סמכויותיו מתוך רצון למקסם שליטה. מהצד השני, השלטון המקומי אשר מנסה להתגבר על מנגנוני השליטה באמצעים שונים, ביניהם פעולות 'גיימינג' שונות, כגון משחק עם המידע שהוא מעביר לשלטון המרכזי, לקדם את האינטרס של הרשות על פני השלטון המרכזי (Mizrahi and Minchuk, 2017).

ניתן להרחיב את היריעה, ולנתח את מרחב המדיניות לפי מודל מנהל – סוכן רב שכבתי, בו מנהל יכול להיות מנהל בסיטואציה אחת, וסוכן בסיטואציה אחרת. ואז יהיה כדאי לו לעשות 'גיימינג' כסוכן, אבל כמנהל הוא צריך לפקח על הגיימינג של אחרים. אם יש התנגשות בין הפוזיציה שלו כמנהל לבין הפוזיציה שלו כסוכן, על פי רוב הוא ישה להעדיף את מה שמשרת אותו כסוכן.

בסקטור הציבורי, פוליטיקאים ובירוקרטים בכירים, אשר מרכיבים את השלטון המרכזי והמקומי, משמשים בערבוביה פעם כמנהל ופעם כסוכן, כאשר הציבור הוא מנהל של כולם. יש ניגוד אינטרס וכך יוצא שלמנהלים, בין אם אלו בירוקרטים בעמדות בכירות או פוליטיקאים העוסקים בממשק שבין השלטון המרכזי למקומי, אין אינטרס לפקח, כיוון שבפוזיציה שלהם בתור סוכן זה אינו משרת אותם ולכן אין להם אינטרס לפקח, אלא הם מרוצים מכך שעל פניו מציגים להם נתונים טובים ולכן הם משתפים פעולה עם 'הגיימינג'. לדוגמה, משרד הפנים אל מול הרשויות הוא מנהל, ואילו אל מול משרד האוצר הוא יכול להיות סוכן, ובמקרים מסוימים לא יהיה לו אינטרס לפקח על הרשויות בכדי להיראות טוב בפני האוצר. בשל העובדה שכל שחקן במרחב המדיניות הוא גם סוכן, לציבור מאוד קשה לחדור למערכת הזו וליצור מערכת פיקוח. גם כשמנסים לפתור בדרך של פיקוח ובקרה יש עדיין ישנם אינטרסים הפוגעים באפקטיביות ועל כן, יש ערך למצוא חלופה אשר לוקחת בחשבון את יחסי מנהל – סוכן, ומייצרת תמריצים לצדדים באופן אשר אינו פוגע בהשגת המטרות החברות (Mizrahi and Minchuk, 2017).

פוליטיקה אלטרנטיבית

במצב בו ישנה ריכוזיות יתר או לחילופין אי אסדרה מספקת של חלוקת הסמכויות באופן אפקטיבי ויעיל, מתפתחת פרקטיקה של מציאת דרכים עוקפות. כלומר כאשר ישנו מצב אשר רשות מסוימת רוצה לשנותו ודרכי ההשפעה הלגיטימיות לא מסייעות, היא יוצרת דרכים אלטרנטיביות. דרכים אלו הן בדרך"כ אסטרטגיות חד צדדיות, לדוגמה, השלטון המרכזי לא עוזר לי, לכן אני אעזור עצמי. זו בעצם התנהגות דמוית יציאה כיוון שישנו ייאוש מהכללים הקיימים ולכן מוצאים דרך לעקוף אותם. דרך פעולה זו נקראת בספרות פוליטיקה אלטרנטיבית, והיא דומיננטית בתרבות הפוליטית בישראל והיא נשועה בה עוד מראשית הציונות (כהן ומזרחי, 2010).

בתחום שיפולה של הרשות המקומית ישנם נושאים רבים שאינם מעוגנים בחקיקה קונקרטיה, ולמרות זאת הרשות מטפלת בהם בכל זאת, בין השאר בעקבות דרישה מפורשת מצד האוכלוסייה. בין אם הרשויות התייאשו בכדי למצוא שותפות ולשכנע בעובדה שהן מכירות את השטח טוב יותר מהשלטון המרכזי, ובין אם כי לא ניסו כלל.

לאור זאת, מקובל להבחין בין חוסר סמכות של הרשות בפעולותיה לבין חריגה מסמכות בפעולות. חוסר סמכות מצביע על כך שלרשות לא הייתה סמכות לעשות כל אשר עשתה, ולכן מובן כי פעולתה נעשתה בחוסר סמכות ולכן היא בטלה מעיקרה; לעומת זאת, חריגה מסמכות מצביעה על כך שאינם הייתה לרשות הסמכות לעשות זאת שעשתה, אך היא עשתה יותר מכפי שהוסמכה לעשות, וחלק מפעולותיה חורג ממסגרת הסמכות. ולכן בטלה רק בחלקה החורג.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

דוגמא לכך ניתן לראות בתקופת הקורונה, בה רשויות מקומיות, החליטו שהן לוקחות אחריות וסמכויות מבלי שהממשלה נקטה באיזשהן פעולות ביזור. לאחר שראתה שזו המציאות בשטח שינתה המדינה באופן חלקי את מדיניותה (ריינגוורץ וסטקלוב, 2015).

בלא מעט מקרים הטקטיקה במרחב המוניציפלי היא קודם כל לעשות, אחר כך להסדיר. במקרים לא מעטים השלטון המרכזי פשוט מעצים עין ומאפשר את זה ובאופנים שונים ואף נוקט לבסוף בפעולות תמיכה (כפי שקרה כאמור בתקופת הקורונה), למרות שלא בהכרח יצהיר על ההקלה בשליטה שלו והעברת סמכות מסוימת לרשות המקומית באופן רשמי. בנוסף, ישנן רשויות, במרבית המקרים החזקות מביניהן, אשר מצליחות להגמיש את השלטון המרכזי ומגיעות להבנות לא רשמיות עם הבירוקרטים או השר וכך מצליחות להשיג יותר סמכויות. הן מנצלות יחסים אישיים או העדר אסדרה של מצבים רבים בעשייה המוניציפלית.

לאחרונה, ייתכן שבשל המשבר בשלטון המרכזי התגברה בשנים האחרונות התופעה של רשויות מקומיות שאינן מחכות לממשלה אלא פועלות באופן עצמאי (במסגרת החוק), כפי שבא לידי ביטוי במיזם התחבורה המקומי בשבת "נעים בסופ"ש" מאז נובמבר 2019 ביזמת עיריית תל אביב. נראה שמשבר הקורונה חשף את הפוטנציאל הגלום בשלטון המקומי במלוא עוצמתו: תהליך קבלת החלטות בממשלה ובכנסת ספג ביקורת ציבורית נוקבת, בעוד הרשויות המקומיות נתפסו בעיני רבים כמבוגר האחראי, המנסה לנווט את התושבים להתנהלות ראויה על רקע הכאוס השורר בשלטון המרכזי. בתחילתו של המשבר, הממשלה מיעטה לערב את השלטון המקומי בקביעת המדיניות ובביצוע המשימות הנדרשות, אך רשויות מקומיות רבות לא חיכו לממשלה ואף הקימו מערכים אפידמיולוגיים עצמאיים לקטיעת שרשרת ההדבקה. גורמי המקצוע בממשלה שיזו את החוזקות של השלטון המקומי אף הובילו לגיבוש של תוכנית הרמזור, שבה תפקידן של הרשויות המקומיות בניהול המשבר גדול (פינקלשטיין, 2020).

מיפוי השחקנים במרחב המדיניות

בסוגיה הנתונה ישנם כמה שחקנים רלוונטיים:

משרדי ממשלה בראשם משרד הפנים והאוצר – עוצמתם של שחקנים אלו היא גבוהה. על פי רוב המוטיבציה היא שמירה על העוצמה של השלטון המרכזי, ריכוז כמה שיותר סמכויות ויכולות פיקוח ובקרה בידיו מתוך הנחה כי כך יוכלו לממש טוב יותר את מדיניותם ויוכלו לוודא שהיא יוצאת לפועל בידי השלטון המקומי. נכון להיום ישנה שעת רצון וחלון הזדמנות בשל החלטת הממשלה 675 אשר מסרתה האצלת סמכויות לשלטון המקומי, אם כי, גם כאשר רמת ההצהרה היא כלפי ביזור, במקרים לא מעטים, ישנם עדיין אנשים במשרדים אשר מחזיקים בעמדה הפוכה. חשוב לציין, כפי שצוין, לעיתים המוטיבציות של שני משרדים אלו יכולות להיות סותרות, כך שבמשרד הפנים יהיו יותר גורמים אשר ישו יותר לקראת ביזור ואילו במשרד האוצר יהיו יותר לקראת ריכוזיות.

הפקידות הבירוקרטית – עוצמתם בינונית. שאיפתה למקסם שליטה על תקציבים וריכוז סמכויות מתוך כך אם כן, על פי רוב תפעל לקדם ריכוזיות דה פקטו.

רשויות מקומיות והמרכז לשלטון המקומי – עוצמתן בינונית. על פי רוב המוטיבציה של ראשי רשויות מקומיות, עובדי השלטון המקומי והמרכז לשלטון מקומי היא לקדם ביזור של כמה שיותר סמכויות. אם כי, ישנן רשויות, על פי רוב חלשות, אשר מעדיפות שהשלטון המרכזי יישא בעצמו בסמכות ובאחריות מתוך העדר יכולת או רצון לממש את האחריות והסמכות בעצמה.

שותפויות מרחביות מוניציפליות – עוצמתן נמוכה. המוטיבציה של איגודי ערים, אשכולות אזורים, ותאגידים אזורים למיניהם היא לא ברורה ואחידה. לדוגמא, תאגידים



CECI

המרכז להעצמת האזרח

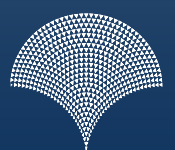
ממשל שעובד. בשבילנו.

אזוריים כנראה יהיו אדישים יחסית לסוגיה, לעומת אשכולות אזוריים אשר מעוניינים לקדם את השלטון המקומי, ובכך לחזק את כלל הרשויות החברות באשכול.

קבוצות אינטרס – עוצמתם בינונית. ארגונים של חברה אזרחית אשר פועלים לקידום רפורמות בשלטון המקומי.

קבוצת אינטרס פורום ה 15 ערים – עוצמתו בינונית גבוהה. מאגד את 'העיריות העצמאיות' בישראל. ערים אלו אינן מקבלות מענקי איזון או מענקי פיתוח ממשלתיים, וביחס לרשויות אחרות נהנות ממידה גבוהה של אוטונומיה וקשרי ממשל. עוצמת השפעתם די גבוהה כיוון שהן משרתות כ-40% מאוכלוסיית ישראל ועוד כ-10% מעגלי אוכלוסייה של כ-70%-80% מאוכלוסיית המדינה.

הציבור – בסוגיה הנתונה אין לו כמעט יכולת השפעה, אלא באמצעות קבוצות אינטרס.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

נספח 4: המלצות ועדות ועבודת מטה שנעשתה בעבר

הדיון הציבורי החשוב בנושא חלוקת הסמכויות בין השלטון המרכזי ובין השלטון המקומי בישראל הוא דיון ותיק במונחים ישראליים.

במשך השנים התכנסו ועדות רבות כדי למצוא פתרונות לבעיות השלטון המקומי, ומסקנות רבות פורסמו בתחום זה. ועדות אלה, שבעבודתן השתתפו אנשי אקדמיה, פקידי הממשלה ובעלי תפקידים בשלטון המקומי, סקרו את כשלו של השלטון המקומי והעלו הצעות רבות לרפורמה. להלן סקירת מסקנותיהן של הוועדות המרכזיות שבדקו את השלטון המקומי (רובינשטיין, 2004):

הוועדה לבדיקת שיטת המיסים ברשויות המקומיות (ועדת־זיתקון)

בשנת 1964 החליט שר הפנים לבדוק בצורה מקיפה את שיטת המיסוי הנהוגה ברשויות המקומיות. המשימה הוטלה על ועדה בראשות השופט אלפרד זיתקון, שחבריה היו אנשי אקדמיה, נציגי הרשויות המקומיות ונציגים בכירים של הממשלה. ועדת־זיתקון הגישה את מסקנותיה לשר בסוף 1964, ובהן קראה להותיר את הארנונה הכללית כמס על מחזיקי נכסים ולא להמירה במס הכנסה מקומי, לאחד את גביית מס הרכוש הממשלתי, את ארנונת הרכוש ואת הארנונה הכללית ולהשתית את כולן על שומת הנכסים של התושב. עוד המליצה הוועדה להנהיג הסדרים בכל הקשור להיקף התקציבים, למענק הכללי ולריסון הרשויות המקומיות מחריגות. יישום מסקנות אלה מנע הנהגת מס הכנסה (או מס קנייה) מקומי. איחוד הגבייה והשומה לא בוצע, אך ב־1968 בוטלה סמכות הרשויות לגבות ארנונת רכוש, וכך בוטלה הכפילות של מס זה. תמורת הביטול קיבלו הרשויות המקומיות שיעור מסוים מהכנסות המדינה.

הוועדה לשיפור המימון של הרשויות המקומיות (ועדת־קוברסקי)

בשנת 1976 הוקמה בעקבות החלטת הממשלה ועדה לבחינת דרכים לשיפור שיטת המימון של הרשויות המקומיות. בראשה עמד מנכ"ל משרד הפנים דאז, חיים קוברסקי, וחבריה הנוספים היו יו"ר מרכז השלטון המקומי והממונה על התקציבים במשרד האוצר. הוועדה המליצה שלא לבטל את הארנונה הכללית עד לבחינה נוספת של הנושא. המלצות נוספות של ועדת־קוברסקי היו הקצאת מענק הולם לרשויות על בסיס גישת "סל שירותים" (שירותים ממלכתיים הניתנים ברשויות המקומיות), אי־מימון התקציב הרגיל במלוות, הימנעות הרשויות המקומיות מגירעונות והנהגת הסדרי הידברות ממוסדים בין השלטון המקומי ובין הממשלה לקביעת היקפי התקציבים ודרכי מימונם. עוד המליצה ועדת־קוברסקי כי תוקם ועדה ממלכתית להצעת אמנה חדשה שתקבע את תפקידיהן של הרשויות המקומיות, את סמכויותיהן ואת מבנה המערכות הפיננסיות שלהן. הוועדה המליצה כי משרדי הממשלה הייעודיים יממנו 75% מהעלויות בסעיפים מסוימים, ואת היתר, 25%, יממנו הרשויות המקומיות. משרד הפנים החליט להנהיג את שיטת סל השירותים כדרך לפצות רשויות מקומיות שמצבן החברתי־כלכלי קשה ושיש להן הוצאות גדולות יותר מאשר לרשויות אחרות ופוטנציאל נמוך של הכנסות עצמיות, הופסקה הקצאת מלוות לאיזון התקציב הרגיל, ומלוות יוחדו למימון הפיתוח ולכיסוי גירעונות בלבד.

הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי (ועדת־זנבר)

כאמור, אחת מהמלצות ועדת קוברסקי הייתה להקים ועדה ממלכתית שתדון בענייני השלטון המקומי, ואומנם בשנת 1976 הקימה ממשלת ישראל ועדה כזאת, בראשות נגיד בנק ישראל והממונה על הכנסות המדינה לשעבר, משה זנבר. הממשלה מינתה 15 חברים לוועדה, בהם שישה אנשי אקדמיה ממקצועות שונים, שלושה מנכ"לים של



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

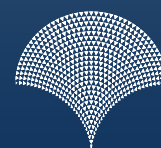
משרדי הממשלה, שלושה בעלי תפקידים בכירים בשלטון המקומי ושלושה אנשי ציבור. על הוועדה הוטל לבחון את השלטון המקומי ואת היחסים בינו ובין שלטונות המדינה ורשויותיה, בהתייחסות להתאמת מבניהם לתפקודיהם, ולהציע המלצות לשיפורים. דוח ועדת־זנבר הוגש בשנת 1981 לאחר חמש שנות עבודה, ובו סדרת המלצות מעשיות ומפורטות לשינוי יסודי במעמדו ובמהותו של השלטון המקומי בישראל. בתחום הכספי קראה הוועדה לשינוי בסיס המס של הרשויות המקומיות ולהגדלת הכנסותיהן העצמיות, לקביעת קריטריונים ברורים להשתתפות הממשלה בהכנסות הרשויות המקומיות ולהרחבת הסמכות ושיקול הדעת של הרשויות המקומיות בכל תחומי פעילותן, אגב צמצום מעורבותו של השלטון המרכזי בענייניהן. עוד המליצה הוועדה לקבוע סל שירותים תקני ולחשב את עלות אספקתו בכל רשות מקומית, להנהיג ארנונת עסקים, לתאם את הגבייה העירונית עם מס ערך מוסף ולהנהיג סיווג ארצי אחיד לצורך ארנונת מגורים. בדוח ועדת־זנבר מובעת העמדה כי ברוב תחומי הפעילות יש להעביר את מרכז הכובד של השלטון בישראל אל הרשויות המקומיות, שכן העמקת עצמאותן של הרשויות המקומיות תשחרר את השלטון המרכזי ממשלות שגרתיות עמוסות פרטים המכבידות על התמודדותו עם בעיות ואתגרים לאומיים, תבסס את הדמוקרטיה בישראל ותשפר את השירות לאזרח. ממשלת ישראל אישרה עקרונית את המלצות הדוח כבר בשנת 1985, אבל מאז לא נעשה דבר כדי להנחיל את התפיסה הביזורית לממשל בישראל. יותר מכך, חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, סימן מגמה ברורה של הגברת הפיקוח המרכזי על תקציבי הרשויות המקומיות.

מסקנות ועדת־זנבר התבססו על ההנחה שהדגם החוקי המתאים ליחסי רשויות המדינה עם הרשויות המקומיות אינו דגם הייררכי, שבו הרשויות המקומיות נתפסות כזרוע אדמיניסטרטיבית של השלטון המרכזי, והוא גם אינו דגם של מרכז לעומת פריפריה, שבו הרשויות המקומיות משמשות שלוחות של מנגנוני השלטון המרכזי. ועדת־זנבר ראתה את כל מדינת ישראל כפסיפס, שרשויות המדינה והרשויות המקומיות כלולות בו ומתפקדות בו יחדיו, כל אחת לפי כישוריה המיוחדים, סמכויותיה, משימותיה ותפקודיה, וכל אחת מהן מקבלת את סמכויותיה ישירות ובעקיפין מהציבור. נבחרי השלטון המקומי והמדינה מקבלים את סמכותם באופן זהה, מהציבור, ומעמדם במבנה הכולל מותנה בגודל ציבור בוחרים. ככלל, יהיה נכון לומר שהרפורמה שביקשה הוועדה לא צלחה: הממשלה והכנסת המשיכו להתייחס אל הרשויות המקומיות בזירות ובחדשנות והחמירו את תלותן ואת המגבלות שלהן עד לשיאן בחוק יסודות התקציב ובחוקי ההסדרים במשק. מימון הרשויות המקומיות לא השתנה ביסודו, והחידושים שהוצעו לא אומצו.

בהקשר לסל השירותים שהוזכר בוועדות, בישראל אין בנמצא, נכון להיום, מדד המציג את רמת השירותים המקומית, וזאת בניגוד לחלק ניכר ממדינות העולם המפעילות מדד שכזה. בהיעדרו, ישנו קושי לאמוד שינויים שחלו ברמת השירותים המקומית, וישנם פערים גדולים בין סל השירותים שכל רשות מעניקה.

הוועדה הבין־משרדית להגדרת רמת השירותים והתקציבים בנושאי חינוך ורווחה ברשויות המקומיות (ועדת־הרמלך)

בשנת 1991 הטילה הממשלה על ועדה בין־משרדית לבחון את חלוקת התפקידים ונטל המימון בין הממשלה לבין הרשויות המקומיות בשירותי החינוך ובשירותים החברתיים. הצורך בבחינה זו התעורר לאחר שמרכז השלטון המקומי טען כי מכיוון שהשתתפותם של משרדי הממשלה במימון ההוצאות של הרשויות המקומיות בשירותי החינוך והרווחה היא קטנה מהנדרש, נגרמים לרשויות גירעונות. בראש הוועדה עמד מנכ"ל משרד הכלכלה והתכנון דאז, יחזקאל הרמלך, ולצדו השתתפו בה נציגי משרד האוצר, משרד הפנים ומשרד הכלכלה והתכנון, מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות. ועדת־הרמלך הגישה את מסקנותיה באוקטובר 1992, ובהן דיווחה כי מצאה שהרשויות המקומיות מתחייבות לסכומים גבוהים מאלה שמשרד החינוך מממן, משום שההוצאות בפועל גבוהות מהמפתחות ומהממדיים שמשרד החינוך מאשר. התוצאה היא גירעונות



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

מתמידים בחלק גדול מהרשויות המקומיות בתחומי החינוך. עוד קבעה הוועדה כי חלוקת התפקידים הנכונה תהיה שהממשלה תקבע מדיניות ותפקח, והאחריות לביצוע תוטל על הרשויות המקומיות או על גופים אחרים שיוקמו לפי המלצותיה. **בתחום החינוך המליצה ועדת הרמלך כי ייבחנו אפשרויות הפרטה ויוקמו "מינהלי חינוך" משותפים לרשות המקומית ולמשרד החינוך לשם מתן שירותי חינוך שעד כה נתן משרד החינוך.** הוועדה חישה את הסכומים המגיעים לרשויות המקומיות למימון מלוא ההוצאות בשירותים שבאחריות הממשלה וקבעה נהלים להעברת הכספים ולמניעת חריגות. בתחום רווחה הציעה הוועדה להקים כ-25 רשויות רווחה אזוריות שיעניקו שירותים חברתיים ברמה מקצועית גבוהה. יצוין כי המלצות הכספיות שגיבשה הוועדה בכל הקשור לסכומים שחסרו במימון השירותים החברתיים בוצעו כמעט במלואן, אך לא נעשו השינויים הארגוניים שהוועדה המליצה עליהם ולא הוגברה השתתפות הממשלה כך שיוסדר מימון מלא של השירותים החברתיים.

הוועדה לקביעת קריטריונים לחלוקת מענק האיזון לרשויות המקומיות (ועדת סוארי)

ב-16 בפברואר 1992 מינה שר הפנים דאז ועדה לקביעת קריטריונים לחלוקת מענק האיזון, לאחר שנמצא כי ההיבטים הרבים הכרוכים בקביעת מענק זה מחייבים התייחסות לקשת רחבה של נושאים מרכזיים הקשורים לתפקודן של הרשויות המקומיות. בראש הוועדה עמד רואה החשבון פרופ' יצחק סוארי, וחברי הוועדה היו מומחים מן האקדמיה, ממשרד הפנים, ממשרד האוצר ומעיריית ירושלים, כולם כלכלנים ורואי חשבון. הוועדה נתבקשה להציע קריטריונים להקצאת המענק הכללי ולמתן היתרי אשראי לרשויות המקומיות. **במסקנותיה ובהמלצותיה, שפורסמו בשנת 1993, ביקשה הוועדה להנהיג יתר ליברליות כלפי הרשויות המקומיות, ובמסגרת זו להגביר את דרגות החופש של השלטון המקומי בקביעת רמת ההכנסות וההוצאות והרכב התקציב.** עם זאת המליצה הוועדה שהשלטון המקומי יבטיח מינימום של שירותים לתושבים בכל רשות מקומית. כדי לקבוע את המענק המגיע לרשות חושבו בדוח הוועדה "מינימום ההוצאות בתקציב" על-פי "הוצאה לנפש" כלל-ארצית, כפול מספר התושבים ברשות מסוימת, ותוספות לפי מדד חברתי כלכלי ליישובים באזורי עדיפות ולמועצות אזוריות. כן חושבו פוטנציאל ההכנסות ממסים, הכנסות עצמיות אחרות והשתתפות משרדי הממשלה הייעודיים. על-פי ועדת סוארי, פוטנציאל הארנונה הכללית נקבע מתוך התחשבות במצב החברתי הכלכלי של התושבים ובהכנסה מעסקים. יישום המלצות ועדת סוארי היה חלקי, בשל מגבלות תקציב ובשל הקושי לתקן בבת אחת עיוותים מתמשכים כמו ההקצאה הנמוכה יחסית לרשויות הערביות או הקצאת יתר לרשויות אחרות. כך, לדוגמה, היו רשויות מקומיות שקיבלו רק כ-50% מהסכום שהגיע להן לפי נוסחת סוארי, ואילו אחרות קיבלו יותר מ-100%. יישום חלקי זה של המלצות הוועדה לא השפיע במידה ניכרת על הפערים בגובה מענק האיזון לנפש או על המדדים הכספיים האחרים. **בשנים 1993-1995 הסתמנה ירידה איטית בעצמאותן התקציבית של הרשויות המקומיות.** השתתפות הממשלה בתקציבי הרשויות גדלה, והייתה הקפאה ריאלית של המיסים המקומיים. השינויים בהקצאת מענקי האיזון היו איטיים והדרגתיים. הגדלת מענק האיזון וצמצום מספר הרשויות שלא קיבלו אותו הביאו לצמצום מסוים בפערים בגובה מענק האיזון לנפש. נמשכה גם מגמת הצמצום בפער בין הרשויות הערביות לבין הרשויות היהודיות. עם זאת, לא חל כל שינוי במאפיינים המסבירים את השונות בין הרשויות המקומיות בחוסן התקציבי ובחשיבותם היחסית של מאפיינים אלו.

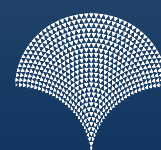
הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות (ועדת שחר)

ב-27 באוגוסט 1995 הוטל על שר הפנים, בהחלטת הממשלה, למנות ועדה מקצועית שתבחן את האפשרויות של איחוד רשויות מקומיות סמוכות ותקבע קריטריונים להקמת רשויות מקומיות חדשות מתוך התחשבות בגודל האוכלוסייה, בשטח הרשות המיועדת ובקרבתה לרשויות אחרות. בראש הוועדה שקמה עמד פרופ' אריה שחר, ועל-פי החלטת



הממשלה האמורה היו חבריה נציג הציבור, נציג משרד הפנים, נציג משרד האוצר ונציג השלטון המקומי. הדוח המסכם של הוועדה פורסם ביוני 1998. בדוח ועדת־שחר נסקרו המלצות שניתנו בעבר לעריכת שינויים של ממש במפת הרשויות המקומיות ומפורטים שלושה גורמים מרכזיים שסיכלו את מימושה: ראשית, הממשלה בישראל הייתה ריכוזית ביותר, לא ראתה בשלטון המקומי גורם בעל חשיבות רבה, ולכן נשתה להשאירו מפוצל, כך שתובטח שליטתה גם על התפקודים המבוצעים בפועל על־ידי הרשויות המקומיות. שנית, הקשרים ההדוקים בין הפוליטיקה הלאומית והפוליטיקה המקומית הקשו גם הם על ביצוע רפורמות... שלישית, הומוגניות חברתית־אתנית ומערך יישובי פשוט, שבו ניתן לתחום בכירור את גבולותיהם של האזורים העירוניים השונים, הן תכונות המקלות על ביצוע רפורמות מקיפות, אך תכונות אלה אינן מאפיינות את ישראל. מסקנתה הראשית של ועדת־שחר הייתה כי הרשויות המקומיות הקטנות הן נטל כלכלי שרובו נופל על תקציב המדינה. לפיכך הומלץ לצמצם למינימום את מספר הרשויות המקומיות שאוכלוסייתן קטנה מ־10,000 נפש, בפרט את מספר הרשויות הזעירות, של יישובים שחיים בהם אלפים בודדים של תושבים. בדוח הוועדה מפורטים האמצעים לצמצום מספר הרשויות המקומיות, ולפיו יש להעלות את הסף המינימלי הנדרש להקמת רשות מקומית חדשה מ־3,000 ל־10,000 תושבים ולהגדיר סף זה במסגרת פקודת המועצות המקומיות; לבטל מועצות מקומיות של יישובים שחיים בהם פחות מ־3000 תושבים ולמזג אותן עם רשויות מקומיות סמוכות שהן גדולות יותר; לצמצם עד למינימום את ההתחשבות בגודל הרשות המקומית בקביעת גובה מענקי האיזון לנפש, וכך להטיל את נטל החסרונות של רשויות מקומיות קטנות על תושביהן.

באופן כללי ניתן לסכם כי מרבית הוועדות המליצו על הרחבת הסמכויות וחיזוק מעמדן של השלטון המקומי אך המלצותיהן כמעט ולא יושמו (העדר יישום או יישום חלקי מינורי).



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

נספח 5: השוואה בינלאומית והמלצת OECD

מדינת ישראל היא אחת המדינות הריכוזיות ביותר בעולם המערבי, ומעמד השלטון המקומי בה חלש בהשוואה למדינות אחרות: במדד הביזור לרשויות המקומיות של חוקרי הבנק העולמי נמצא כי ישראל מדורגת במקום 94 מתוך 182 מדינות בעולם, ומכלל מדינות ה-OECD ישראל דורגה במקום הנמוך ביותר – כלומר המדינה הכי פחות מבוזרת. וזאת למרות תהליכי ביזור דה פקטו לשלטון המקומי. כאמור, בולטים במיוחד הדירוג הנמוך של ישראל במדד הביזור הפיסקלי, ובמדד הביזור המינהלי, בשני מדדים אלו דורגה ישראל במקום 109 בעולם, ובמקום הנמוך ביותר מכל מדינות ה-OECD לפי מדד זה. ישראל היא המדינה הריכוזית ביותר ב-OECD ובפער ניכר מכל המדינות. לדוגמא, 95.1% מהמיסוי המקומי בישראל נקבע על ידי המדינה, לעומת 7.8% במוצע במדינות ה-OECD. נוסף על כך, בתיקוני חקיקה שהוכנסו בפקודת העיריות בשנת 2004 הוסמך שר הפנים לפזר מועצת רשות ולהדיח את ראש הרשות גם בגין כשל תקציבי של הרשות המקומית או בשל אי עמידה ביעדי תוכנית ההבראה, בשל אי הגשת תוכנית הבראה או אי אישור תקציב (פינקלשטיין, 2020).

מדד הביזור הפיסקלי מחושב לפי כמה קריטריונים, ובהם מידת האוטונומיה של הרשות המקומית להחליט על גביית המיסים – שבישראל היא נמוכה מאוד, התקציב שהממשלה מעבירה לרשויות המקומיות שאינו מותנה או ייעודי למיזמים מסוימים – בישראל חלק קטן של ההעברות אינו ייעודי, ומידת הרגולציה הממשלתית על לקיחת הלוואות על ידי הרשויות המקומיות – שבישראל גבוהה מאוד כך שרשות לא יכולה ליטול אשראי ללא היתר הממשלה (פינקלשטיין, 2020). כל אלו מקשים על היכולת של ראשי ערים לנהל את עירם, לספק שירותים באיכות ובכמות מספקת ולממש את רצון בוחריהם.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שׂעוּבֵד. בשבילנו.

נספח 6: סקירה מדעית בנושא ריכוזיות וביזור

מחקרים הצביעו על מתאם חיובי בין ביזור אנכי במדינה (לדרגי ביניים ולשלטון המקומי) ובין תוצר לנפש (OECD, 2019) כמו כן, מומי דהן (2016) בחן בעבודתו על אפקטיביות הממשלה את הקשר בין מידת הריכוזיות השלטונית במדינות ובין יעילות הממשלה ומצא כי מדינות שהריכוזיות השלטונית בהן רבה יותר הן גם המדינות שהיעילות הממשלתית בהן מועטה יותר, אם כי לדברי דהן קשר שלילי זה אינו מובהק ברמה מקובלת.

אף שממצאים אלה לבדם אינם מעידים בהכרח על קשר סיבתי, אפשר להציע להם הסברים. למשל, אפשר לטעון שביזור תורם ליעילות משום שהשלטון המקומי אוצר מידע רב יותר על התושבים והעדפותיהם ויש לו היכרות טובה יותר עם הקהילה והמרחב, ולכן הוא מסוגל לספק את המוצרים הציבוריים המקומיים באופן יעיל יותר. במצב של ביזור, הרשויות המקומיות יבקשו להתאים את עצמן להעדפות של הפרטים, כך שיווצר שיווי משקל, ותושבים בעלי העדפות שונות יתגוררו ביישובים שונים, והן אף יתחרו זו בזו כדי למשוך אליהן תושבים – כל אחת מהן תבקש לספק שירותים בצורה טובה יותר (פינקלשטיין, 2020).

תהליכים כאלה יש בכוחם להגביר את היעילות של הרשויות המקומיות ואת שביעות הרצון של התושבים מהן, אלא שהם יתרחשו רק במדינה מבוזרת שהרשויות המקומיות בה יכולות להחליט החלטות ולבצען בהתאם להעדפות של התושבים. מנגד, יש הטוענים שביזור עלול לפגוע ביעילות הממשלה, בשל יצירת גירעונות, חסרונות של קוטן ועוד (סטקלוב וריינגוורץ, 2015).

סוגיה חשובה במיוחד בהקשר זה היא ההשפעה של ביזור סמכויות לשלטון המקומי על היקף השחיתות. ישנם מקבלי החלטות אשר חוששים להעניק עוצמה בשל שחיתות. ברמה התאורטית המצדדים בתפיסה זו סבורים שהשלטון המקומי יכול להיות כרוני להשתלטות של קבוצות לחץ אינטרסנטיות, המנצלות את היעדר הפיקוח הממשלתי. מנגד יש סברה הפוכה – שביזור מפחית שחיתות, מכיוון שהוא מחזק את האחריות של השלטון כלפי התושבים ומקטין תופעות שחיתות בהיקפים גדולים במיוחד, שבאופן טבעי יכולות להתקיים רק בשלטון המרכזי (כלב, 2009).

מחקרים בכל רחבי העולם אינם מאפשרים להכריע אם רמת השחיתות בשלטון המקומי גבוהה מאשר בשלטון המרכזי (למשל Treisman, 2000) או להפך (Arikan, 2004); (Ivanyina and Shah, 2011). בשל ריבוי המחקרים הסותרים בנושא יש הסבורים כי אי אפשר להכריע אם השלטון המקומי מועד לשחיתות יותר מהשלטון המרכזי, והדבר תלוי במשתנים רבים בכל מדינה ובמאפייניה (Bardhan and Mookherjee, 2005).

גם בישראל אין בסיס והוכחה לטענה שהשלטון המקומי מושחת יותר מהשלטון המרכזי. דורון נבות, חוקר מרכזי של תחום השחיתות בישראל, טען כי גם אם יש אינדיקציות לתופעות של שחיתות בשלטון המקומי בישראל, "קשה לקבוע אם רשות מקומית ישראלית טיפוסית מושחתת יותר מהמקבילות לה בעולם הרחב". לדבריו, "מצב הידע בנוגע לשחיתות שלטונית בכלל ושחיתות בשלטון המקומי בפרט אינו מאפשר לקבוע קביעות נחרצות (נבות, 2015).

ככלל נכון לומר כי הספרות התאורטית והאמפירית מצביעה על יתרונות וחסרונות של ביזור לשלטון המקומי בהיבט המינהלי. באופן כללי המצדדים בביזור מדגישים את ההיבטים הבאים: קבלה מהירה ויעילה יותר של החלטות בשל קרבה לתושב ולמקום ההתרחשות, צמצום הבירוקרטיה, חיזוק ההשתתפות האזרחית, ריסון כוח מוגזם בידי גורם דומיננטי ועוד. המתנגדים לביזור מדגישים את ההיבטים הבאים: חוסר תיאום, אי-שוויון, כפילות, בזבוז ואיבוד היתרון לגודל, שימוש לרעה בסמכות עקב פיקוח לקוי ועוד



(גזיאל, 1987; Miller, 2002). הרכב האוכלוסייה במדינת ישראל והנטייה של קבוצות רבות להתכנס ליישובים הומוגניים מציפה בישראל ביתר שאת את החשש מכך שביזור לרשויות המקומיות יחזק מגמות של התבדלות תרבותית והפרדה בין יהודים לערבים ובין דתיים לחילונים, וכן יעצים את האי־שוויון בין קבוצות שונות זו מזו (בלנק, 2014). מנגד, בתחומים רבים נראה שהביזור לא יעצים מגמות מעין אלו, ויש הסבורים שלהפך: הריכוזיות הממשלתית אשר ממוקדת בעיקר ברשויות חלשות, כיוון שרשויות חזקות מצליחות לעקוף אותה במגוון צורות, כך שהריכוזיות עצמה יוצרת אי־שוויון מובנה ומעצימה את התלות של הפריפריה החברתית והגאוגרפית בממשלה.

על כל פנים, הנטייה היום ב־OECD היא לעודד תהליכי ביזור מתוך תכנון מוקפד ודגש על כך שהביזור אינו מטרה כשלעצמו אלא אמצעי להשגת יעדים, כדוגמת חיזוק הדמוקרטיה, התייעלות ויציבות פוליטית של המגזר הציבורי, כך שיש לבחון כל מקרה לגופו ולבדוק אם הביזור אכן מצליח לקדם מטרות אלו (OECD, 2019). באופן ספציפי OECD המליץ לישראל בשנת 2020, במסגרת הדוח התקופתי של הארגון על כלכלת ישראל, לקדם מדיניות של חיזוק האוטונומיה הפיננסית של הרשויות המקומיות, ובפרט של הרשויות בדירוג חברתי־כלכלי נמוך. הדוח הצביע על כך שעל רקע הפערים הנרחבים בין רשויות מקומיות בישראל חשוב לפעול בדרך זו, שכן ממצאים ממדינות אחרות ב־OECD הראו שחיזוק האוטונומיה הפיננסית של רשויות חלשות חיזקה אותן והביאה לשיפור היכולות הפיננסיות שלהן ולצמצום הפערים בין רשויות חזקות לחלשות (OECD, 2020).



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעוּבד. בשבילנו.

נספח 7: ביבליוגרפיה

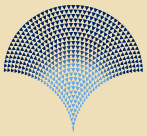
- אברמזון, דבורה. (2019). משילות משתפת ברמה המקומית: עקרונות ומקרי בוחן מרחבי העולם, מנהיגות אזרחית.
- אייזננג'קנה, פ. (2005). שלטון מרכזי ושלטון מקומי: פסיפס מגוון של יחסים. האוניברסיטה הפתוחה.
- בארי, א. ורזין, ע. (2015). מבוא – דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות והשתתפות, בתוך: הנ"ל (עורכים), דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, כרך א, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, עמ' 9-30.
- גזאל, ח. (1987). יסודות בניהול הציבורי, תל אביב: דקל.
- דהן, מ. (2016). אפקטיביות הממשלה בישראל: במבט בינלאומי משווה, מחקר מדיניות 114, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- כהן, ניסים ושלמה מזרחי. (2010). "פוליטיקה אלטרנטיבית, שינויים מוסדיים ומדיניות בריאות: מסגרת קונספטואלית והמקרה הישראלי". בתוך: חנה כץ וארז צפדיה (עורכים) מדינה מפקירה - מדינה משגיחה. ת"א: רסלינג. עמ' 363-386.
- כלב, ב. (2009). מנגנוני הבקרה והביקורת שמפעיל משרד הפנים על התנהלות הרשויות המקומיות בהתאם לכללי מנהל תקין וטוהר המידות: נייר עמדה, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, בית הספר לממשל ומדיניות ע"ש הרולד הרטוך.
- לוי, י. (2011). לכתוב נייר מדיניות. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- נבות, ד. (2015). שחיתות פוליטית בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.
- פינקלשטיין, א. (2020). השלטון המקומי בישראל מחקר מדיניות: רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- רובינשטיין, א. (2004). הרשויות המקומיות: בעיות מרכזיות וחלופות לפתרון. הכנסת – מרכז מחקר ומידע.
- ריינגוורץ, י. וסטקלוב, ע. (2015). דמוקרטיה מקומית בישראל ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית: היבטים כלכליים של ביזור סמכויות ותקציבים לשלטון המקומי בישראל.
- Arikan, G. G. (2004). Fiscal decentralization: A remedy for corruption?. *International Tax and Public Finance*, 11(2), 175-195.
- Bardhan, P. and Moohherjee, D. (2005). Deventralizing antipoverty program delivery in developing countries, *Journal of Public Economics* 89 (4): 675-704.
- Ivanyuna, M. and Shah, A. (2011). "Decentralization and corruption: new cross-country evidence, *Environment and planning c: government and policy* 29 (2): 344-362.
- Ivanyuna, M. and Shah, A. (2013). How close is your government to its people? Worldwide indicators on localization and decentralization: policy research working paper 6138, world bank.
- Miller, K. (2002). Advantages and disadvantages of local government decentralization, a presentation to the Caribbean conference on local government and decentralization, IV.
- Is Close How. 2013, Shah Anwar and, Maksym, Ivanyuna Indicators Worldwide? People Its to Government Your Research Policy: Decentralization and Localization on .Bank World, 6138 Paper Working
- Mizrahi, Shlomo and Yizhaq Minchuk. 2017. Performance Management in a Decentralized Setting: Monitoring and Gaming in the Financial Services Industry. *Managerial and Decision Economics*, 38: 742-753.
- Williamson, Oliver. 1999. Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. *Journal of Law and Economic Behavior*, 15(1): 306-342.
- OECD. (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. Paris: OECD.
- OECD. (2020). *OECD Economic Surveys: Israel*. Paris: OECD.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.



CECI

המרכז להעצמת האזרח

ממשל שעובד. בשבילנו.

מפת הדרכים לחיזוק השירות הציבורי

מעשה ידינו
המרכז להעצמת האזרח