

פרק א'

ריכוז והתנערות: התפתחות הסטורית בראשי פרקים

אבל המנגינה...

יוני 1949: "אנו מכירים בזכות ההגדרה העצמית של הרשויות המקומיות ובכל מקרה שטובת הציבור בכללו אינה דורשת את התערבות השלטונות אנו רוצים להעניק לרשויות המקומיות אוטונומיה מוחלטת" (שר הפנים, חיים משה שפירא).

9טסמבר 1959: "אנו נמצאים עתה בשנה האחת-עשרה להקמת המדינה. במשך תקופה זו כיהנו ארבעה אנשים כשרי פנים... ויש לציין שכולם לא הצליחו בדבר אחד... סידור היחסים בין הממשלה לבין הרשויות המקומיות" (שר הפנים, ישראל רוקח).

יולי 1971: "אנו בוחנים עכשיו את חלוקת הפונקציות בין הממשלה כזרוע המרכזית לבין הרשויות המקומיות כזרוע מוניציפלית מקומית" (שר הפנים, יוסף בורג).

1975: התקבל חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם) התשל"ה-1975, הקובע כי ראש הרשות ייבחר ישירות על ידי בעלי זכות הבחירה המתגוררים בתחומה של הרשות המקומית (חוק זה יושם בראשונה בבחירות שהתקיימו ב-1978).

דצמבר 1976: ממשלת ישראל מחליטה להקים את הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי בראשות משה זנבר.

יוני 1981: ועדת זנבר מגישה את הדו"ח הסופי.

יוני 1985: ממשלת ישראל מחליטה "א. לאשר עקרונית את המלצות הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי (דו"ח ועדת זנבר), למעט הנושאים שיש להם משמעות כספית נוספת בתקציב המדינה [...]". (החלטת ממשלה מיום 9.6.1985).

יוני 1992: "הממשלה תשקוד על הרחבת עצמאות השלטון המקומי וצמצום תלותו בשלטון המרכזי. הממשלה תנהיג קריטריונים קבועים, ברורים ושווים, לחלוקת המענקים של משרד הפנים ומשרד האוצר לשלטון המקומי ותקפיד על ביצועם" (סעיף 12.6 בקווי היסוד של מדיניות הממשלה ה-25).

אחד ממאפייני הממשל הישראלי מאז הקמת המדינה הוא ריכוזיות רבה במנגנוני קבלת ההחלטות ויישומן. בשנים הראשונות לקיומה של המדינה היתה ריכוזיות זו לא רק נסלחת, אלא אף נחוצה. האתגרים ההסטוריים בתחומי הבטחון, החינוך, בניית התשתית וקליטת העלייה ההמונית, חייבו מנהיגות מרכזית חזקה. תנועת העבודה שלטה ברוב מוקדי העוצמה – בכנסת, בממשלה, בסוכנות היהודית, בהסתדרות, ובהדרגה אף ברשויות המקומיות – והחלטות החשובות התקבלו בקרב חוג מצומצם של פעילי המפלגה. בסיס היחסים בין ידידים ובעלי ברית היה האמון ההדדי של שותפים לדרך. בינתיים איבדה תנועת העבודה הרבה מכוחה. המערכת הריכוזית נותרה בעינה, רק השליטה בה החליפה ידיים.

מעמדה של המנהיגות הכול-יכולה של ימים עברו נשחק קשות בעקבות מלחמת יום-הכיפורים. מפגינים ותנועות מחאה הביעו חוסר אמון בשלטון, וקראו תיגר על בלעדיותו של השלטון המרכזי בהפעלת סמכויות. בכמה ישובים קמו רשימות מקומיות עצמאיות, שהתמודדו בהצלחה מול המפלגות הגדולות. ב-1975 התקבל החוק לבחירה אישית ישירה של ראשי ערים. בפוליטיקה הישראלית ראשי הערים הם הנבחרים היחידים השואבים את סמכותם ישירות מבחוריהם (ב-1992 התקבל התיקון לחוק יסוד הממשלה, לפיו ייבחר גם ראש הממשלה בבחירות אישיות). השלטון המקומי נעשה למאגר המרכזי של מועמדים צעירים ומוכשרים למשרות בכנסת ובממשלה. בני עדות המזרח, אשר לא זכו בעבר לנתח מעוגת השלטון, פרצו לעצמם דרך באמצעות הישגים בבחירות לרשויות המקומיות.

בשיטת הבחירות הנוכחית שורר נתק בין הנבחר לבין האזור שממנו שאב את תמיכתו. המנהיגים שהגיעו מהדרג המקומי להישגים במישור הלאומי אינם זקוקים עוד לקהל הבוחרים המקומי. למעשה, ההפך הוא

הנכון: הזדהות עמוקה עם צרכים ומצוקות ברמה המקומית עלולה להזיק לדימוי המבוקש של מנהיג בעל שיעור קומה לאומי. המנהיגות המקומית, שטיפסה במעלה הסולם הפוליטי, בדרך כלל מגלה בהגיעה לקרית השלטון בירושלים נטייה להתרכז בבעיות לאומיות ולנתק את עצמה מעברה הקרוב בשלטון המקומי. באפריל 1993 הגיש חה"כ רפי אלול, שצמח בשלטון המקומי, הצעת חוק שנועדה לאסור על הרשויות המקומיות להשתמש בסנדול ככלי אכיפה, ולחייבן להחליפו בגרירה. גם מי שהסנדול פסול בעיניו, ישים לב לעובדה שאיש השלטון המקומי מביע כאן אי אמון בשיקול הדעת של הרשויות המקומיות, וכופר בזכותן להתאים לעצמן כלים להתמודדות.

מידה דומה של חוסר אמון בשיקול דעתם ובאחריותם של נבחרים ציבור בדרג המקומי באה לידי ביטוי בחוק לתיקון פקודת הכלבת (מס' 3), התשנ"ג-1993, (המכונה בפי מבקרי "חוק הכלבים"). לפי סעיף 3 לחוק:

"שר החקלאות רשאי, בהתייעצות עם שר הפנים ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, להתקין תקנות הקובעות אגרות בעד רשיון לכלב שנותנת רשות מקומית וכן בעד חיסון, הובלה ובידוד; אגרות שנקבעו בתקנות כאמור יחולו בתחומי כל רשות מקומית, זולת אם קבעה הרשות המקומית אגרות בשיעורים נמוכים יותר".

דברי ההסבר להצעת החוק תולים את ריבוי מקרי הכלבת בעלותן הגבוהה של האגרות הכרוכות ברישוי הכלבים ובחיסונם. חבל שמציע החוק, חה"כ אברהם פורז, המכיר היטב את מעמדן של הרשויות המקומיות בישראל, מלין על ההגזמה במחיר האגרות ולא על כך שהשלטון המרכזי צמצם את מקורות ההכנסה האפשריים העומדים בפני הרשויות המקומיות (ר' "הכנסות עצמיות" בפרק 3), ודחק אותן להשלים את החסר בעזרת העלאת אגרות הרישוי לכלבים.

ב-1976 הקימה ממשלת ישראל (בראשות מפלגת העבודה) את הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי ("ועדת זנבר"). דו"ח הוועדה, שהוגש ב-1981, מסמן ציון דרך בהתייחסות הממשל למערכת היחסים בין שלטון מרכזי ומקומי בישראל. לאחר חמש שנות עבודה מקיפה ויסודית, ולאחר 11 דו"חות ביניים, הפיקה ועדת זנבר שורה של המלצות מעשיות ומפורטות לשינוי יסודי במעמדו ובמהותו של השלטון המקומי בישראל. בתחום הכספי קראו ההמלצות לשינוי בסיס המס של הרשויות המקומיות ולהגדלת הכנסותיהן העצמיות, לקביעת קריטריונים ברורים להשתתפות הממשלה בהכנסות הרשויות המקומיות, להרחבת הסמכות, שיקול הדעת והאחריות של הרשויות

המקומיות בכל תחומי פעילותן, אגב צמצום מעורבותן של השלטון המרכזי בענייניהן. עוד המליצה הוועדה על קביעת סל שירותים תקני וחישוב עלות אספקתו בכל רשות מקומית, על הנהגת ארנונת עסקים, על תיאום הגביה העירונית עם מס ערך מוסף, וכן על סיווג ארצי אחיד לצורך ארנונת מגורים.

לאחר 30 שנות שליטה ממלכתית בכל הנעשה ברמה המקומית, ניתנה גושפנקא רשמית להשקפה הגורסת הענקת מידה רבה יותר של עצמאות לשלטון המקומי, לפיה זכאים אזרחי ישראל לממשל שיהיה פחות בירוקרטי-ריכוזי ויותר דמוקרטי. ביוני 1985, תשע שנים לאחר הקמת ועדת זנבר, אישרה הממשלה עקרונית את המלצותיה, (למעט המלצות המגדילות את הוצאות המדינה). "ראש הממשלה דאז, שמעון פרס, חזר על מדיניותו בכלי התקשורת, והכריז שיש לחזק את הרשויות המקומיות ולהאציל להן סמכויות יתר", כותב מנכ"ל משרד החינוך לשעבר, אליעזר שמואלי. "גם הכרזה זו", ממשיך שמואלי, "לא שינתה דבר ביחסי הכוחות הקיימים בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי". לפי שמואלי "נראה שהאינטרסים של העומדים בראש מוקדי הכוח והסמכות, חזקים מכל החלטה של שינוי. גם אם תתקבל ההחלטה ויוחלט על ביצועה, הביצוע יהיה נתון בידיהם של בעלי הסמכות בשלטון המרכזי, והם לא ירצו לוותר על הכוח שבידיהם" (שמואלי, תשמ"ז).

ואכן, מסקנות ועדת זנבר היו למרבה הצער אבן דרך ברמה התיאור-טית בלבד. למעט כמה תיקונים קלים בסדרי העבודה של מספר משרדי ממשלה, נותרה הרוח הביזורית של הדו"ח על המדף.

אחדים מהחוקרים מוצאים נחמה בעובדה שדרגה גבוהה של ריכוזיות אינה אפשרית למעשה, מפני שהשלטון המרכזי אינו מסוגל לשלוט בעילות בפעילויות היום-יומיות הענפות של כל רשות ורשות. "לא כצעתה", הם מזדרזים להגיב לטענות הקשות שמעלים מפעם לפעם ראשי ערים ומנהלים, החשים כי ידיהם כבולות (ר' קלכהיים, 1976; אלעזר וקלכהיים, 1987). אסמכתא לסברה כי לצד שלטון ריכוזי המעוגן בהלכה הלכו והתפתחו מנגנונים לא פורמליים, המעניקים בפועל מידה רבה של אוטונומיה לרשויות המקומיות, מוצאים חוקרים אלה בדינים וחשבונות של מבקר המדינה, המתעדים מזה שנים חריגות נפוצות מנהלים ומהוראות של השלטון המרכזי (ב-1986 וב-1992 פרסם משרד המבקר דו"ח בקורת מיוחד על הרשויות המקומיות). גם אם נכונה הטענה כי "בשורה התחתונה" משיגות הרשויות המקומיות את מבוקשן, אין להסכין למצב שבו מקבלות החריגות מהנורמה מעמד של נורמה. אין גם להסתפק בהסדרים המעוגנים ברצון הטוב או באוזלת

היד של גורמים בשלטון המרכזי. כפי שהעיר יצחק ה' קלינגהופר ז"ל (1965, עמ' 6), "הימנעות מרצון מצדה של האדמיניסטרציה המרכזית, מלפגוע בקיומן של הרשויות המקומיות או ביסודותיהן, אין בה ערובה ובטחון מספיקים לביצור השלטון המקומי ולהגנתו".

ראש ממשלת בריטניה לשעבר, מרגרט תאצ'ר, הראתה קבל עם ועולם מה יכול השלטון המרכזי לעולל לשלטון מקומי שמעמדו אינו מעוגן בחוק. הממשל בישראל אף הרחיק לכת, והראה, בחוק יסודות התקציב מ-1985 ואחריו במסגרת חוקי ההסדרים במשק, כי בשם פרמטרים מקור-כלכליים מותר לרמוס את ניצני צמיחתה של עצמאות כלכלית ברשויות המקומיות.

שעה שוועדת זנבר הגישה דו"חות ביניים שתמכו בחיזוק האוטונומיה של השלטון המקומי, וחרף העובדה שתהליך הבחירה הישירה של ראשי ערים התקבל ויושם מאז 1978, בא פרויקט שיקום השכונות ונתן ביטוי חריף לחוסר האמון שרוחש השלטון המרכזי לנבחרי ציבור ברמה המקומית. פרויקט השיקום, שהתהדר בנוצות של ביזור שלטוני ושיתוף תושבים, פסח על ראשי הערים וחברי המועצות, והכריז על פעילי השכונות כעל נאמניו לשמירת האינטרס המקומי (ר' אלתרמן והיל, 1987). במקום להטיל על הרשויות המקומיות אחריות מלאה לנעשה בשכונותיהן ולהעניק להן כלים להתמודדות עם המצוקה, העמיד הפרויקט את ראשי הרשויות מול "הנציגים האוטונטיים" של תושבי השכונות, והפך את הפרויקט למעשה מיטיב של הפטרון מירושלים. שיתוף התושבים בפרויקט נעשה, בין השאר, אמצעי לחיזוק אחיזת השלטון המרכזי במשאבים הגדולים שהועמדו לרשות הפרויקט. המפלגות, אשר השכילו להבין את האפשרויות הפוליטיות הטמונות בפרויקט בסדר גודל של 1.2 מיליארד דולר, חברו אל הביורוקרטיה הממשלתית, והפכו את הפרויקט לביטוי נוסף לתלות הרשויות המקומיות במשרדי הממשלה.

בשעה שראשי הערים מוחזקים כבעלי האחריות לניהול השוטף של חיי העיר וכבעלי מחויבות לבוחריהם, נשארת בעינה תלותם בשלטון המרכזי, על מערכותיו הביורוקרטיות. במקום לאמץ מדיניות של ביזור, מעידה ההתנהגות בפועל על מה שניתן לכנות "מדיניות של התנערות": השלטון המרכזי מטיל משימות שונות על הרשויות המקומיות, ללא התייעצות, ללא הכנה מוקדמת וללא הכלים הדרושים לעמוד בהן. ההחלטה על "קליטה ישירה" של גל העלייה מברית המועצות לשעבר היא דוגמה מובהקת למדיניות של התנערות.

הקליטה הישירה כמשל

מדיניות הקליטה הישירה מסמנת תקדים של ממש במסכת היחסים בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי: בראשונה הוטלה פורמלית משימה לאומית כבדת משקל על כתפי הרשויות המקומיות. נסיבות המפנה חשובות אף הן: לא מאהבת הרשויות המקומיות נולדה המדיניות, אלא מקוצר ידו של השלטון המרכזי. ואולם, במקום שיתלווה להכרה זו בקוצר היד שינוי בסדרי חלוקת העבודה בין שני רובדי השלטון, היה זה עוד תרגיל באפוטרופוסות. העברת מדיניות הקליטה מן המרכז השלטוני אל הפריפריה נעשתה בדרך של הוראה מגבוה, שבה ה"עשה" המקומי משתמע מ"הלא נעשה" המרכזי, ללא תיאום מוקדם, ללא האצלת סמכויות ועם התחשבות מעטה במשמעויות תקציביות.

באפריל 1987 החל משרד הקליטה ביישומה של שיטת קליטה חדשה, באמצעות מסלול הקליטה הישירה. בהדרגה תפסה שיטה זו את מקומה של השיטה המסורתית, שהיתה מבוססת על שהות למשך כמה חודשים במרכזי קליטה. הגישה החדשה צימצמה את המגע בין העולה לבירוקרטיה. בשיטה זו עובר העולה תהליכי קליטה ראשוניים עם הגיעו לשדה התעופה, שם הוא מקבל סיוע כספי, ורשאי לבחור לעצמו את מקום מגוריו.

בראשיתה שימשה שיטת הקליטה הישירה פתרון לבעיית הצפיפות הקשה במרכזי הקליטה. הצפיפות נבעה מכך שעולים רבים מצאו במרכזי הקליטה קורת גג ובטחון כלכלי, חשו משוחררים מהצורך לנהל בעצמם את חיי היום-יום, וסירבו לעזוב. ראוי לציין כי בעיות של צפיפות יתרו היו כבר בשנות ה-80, שבהן ממוצע העולים היה 15 אלף בשנה. ב-1987, עת הונהגה בראשונה מדיניות הקליטה הישירה, הגיעו לארץ 13 אלף עולים. מספר דומה הגיע ב-1988, ובשנה שלאחר מכן הוכפל כמעט מספרם, והגיע ל-24 אלף. התפנית הדרמטית חלה בשנת 1990 – 200 אלף עולים, וב-1991 – 176 אלף עולים.

מדיניות הקליטה הישירה, שהיתה בראשית דרכה שנויה במחלוקת, נעשתה פתאום ללהיט מדיניות. ממשלת ישראל נתפסה לא מוכנה לחלוטין לקליטת זרם העולים הגדול, אף כי הוזהרה מבעוד מועד מפני הצפוי. בשעה שפוליטיקאים ומומחים המשיכו לדון בשאלה אם שיכון ודיוור חשובים יותר מיצירת מקורות תעסוקה הוסיפו אלפי עולים להתדפק על שערי הכניסה לישראל, ולאחר שהתייסרו בשעות ארוכות של היכרות עם הבירוקרטיה הישראלית, נבלעו בערים ובעיירות ברחבי הארץ, כל עולה לפי בחירתו.

לפתע התגלה השלטון המקומי בישראל כמי שמסוגל להטות שכס ולסייע בקליטת אלפי עולים. בשנת הלימודים התש"ן (1989/90) נוספו למערכת החינוך כ-60 אלף תלמידים עולים (גידול של 7%). "ישנה הרגשה שמשרד החינוך ניצל את אוירת השליחות סביב קליטת עלייה בקרב הציבור וזרק כדור כבד מאוד לידי הרשויות המקומיות במקום להתמודד אתו בעצמו" (מנהל מחלקת החינוך בעיר במרכז הארץ, ראיון 25.5.92); ויצחק רגר, ראש עיריית באר שבע, מוסיף: "... וכך, כאשר מנהיגות המדינה עסוקה בפריימריס, בשביעיות ובמועצות חכמים, נותרו ראשי הרשויות כמעט לבדם, מול העולים והמובטלים" (מעריב 24.11.92). את דבריו מחזק ראש עיר בצפון הארץ: "מצאתי את עצמי מתמודד מול עולים שהתנפלו על העיר בהמוניהם. הממשלה לא עושה כלום. הם לא בנויים להיענות לצרכים חדשים בשטח" (ראיון 8.3.92).

המשמעות המעשית של מדיניות הקליטה הישירה היתה קליטת-חירום, שבאה לחפות על חולשת השלטון המרכזי, וממש באותה שעה המשיך השלטון המרכזי לרכז בידיו את עיקר הסמכויות ולקפוץ את ידו בכל הנוגע לסיוע תקציבי.

שיטה זו של "גלגול אחריות" אל השלטון המקומי ללא תקצוב הולם, אינה מאפיינת את הקליטה הישירה בלבד. למשל, החוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991, שנועד להגן על בן משפחה מפני מעשה אלימות של בן אותה משפחה, מחייב הקצאת כוח אדם ומשאבים ליישומו. עם קבלת החוק כתב מנהל מחלקה לשירותים חברתיים במרכז הארץ אל סגן שר העבודה והרווחה: "אין לי ספק כי במצב הקיים לא נוכל ליישם את החוק החדש (...) החקיקה שעשויה להביא לשינוי משמעותי בהגנה על חלשים וחסרי ישע, תתקבל במציאות של חוסר בתקנים ובמשאבים לקיום החוק".

מדיניות הקליטה הישירה העמיקה את גרעונות הרשויות המקומיות, וב-1991 קיימו ראשי ערים מכל המפלגות הפוליטיות שלוש שביתות רעב בשערי משרד ראש הממשלה. כמו בשנים עברו הסתיימה כל שביתה בהסכם מימון זמני ובהבטחות שלא קוימו, והובילה בעקבותיהם לשביתה הבאה.

בין יוני 1991 ואוגוסט 1992 נערכו שש שביתות והפגנות של ראשי רשויות מקומיות בשל קשייהם הכספיים. בשבוע השלישי של חודש יוני 1991 איימו כמה חברי "פורום ראשי עיירות הפיתוח" בשביתה מול משרד ראש הממשלה. הסיבה העיקרית לאימום – הגרעון התקציבי, שנבע לטענתם מקליטת אלפי עולים ביישוביהם. לדבריהם, לא בוצעה החלטת ועדת הכספים של הכנסת (מ'15 במאי) על גיבוש קריטריונים להעברת כספים, בשל מחלוקות בין משרד הפנים ומשרד האוצר. ב'17

ביוני 1991 נדון הנושא בלשכתו של ראש הממשלה. ראשי הפרורם הציגו מסמך תביעות שהסתכם ב־160 מיליון ש"ח. כעבור כמה ימים אישרה ועדת הכספים של הכנסת העברת 46 מיליון ש"ח לעיירות הפיתוח. סכום זה נועד להיות מקדמה על חשבון השתתפותה של המדינה בהוצאות הקליטה של הרשויות המקומיות. במקביל הציע שר האוצר להסדיר את תקציב ערי הפיתוח על בסיס תחשיב של עלות הקליטה לנפש.

המחלוקת הפוליטית-מפלגתית סביב שאלת המימון של רשויות מקומיות לא פסחה על הדרג הלאומי. ביוני 1991, בישיבת ממשלה שדנה בתביעות עיירות הפיתוח למימון נוסף בסך 160 מיליון ש"ח, טען שר האוצר דאז, יצחק מודעי, שעיקר בעיית הגרעונות נעוץ בניהול הבלתי־רצוי שנוהגים ראשי עיירות הפיתוח. עוד טען השר שסכום הכסף המיועד לכיסוי הגרעונות בשל העלייה כבר הועבר אל המשרדים הייעודיים, ומכאן שהם הכתובת האמיתית לכל טענה שעניינה מימון. בתגובה טען שר הפנים, אריה דרעי, שהסכום שנמסר למשרדו כבר הועבר לקופותיהן של הרשויות, ואילו הסכומים החסרים מעוכבים באוצר. מערכת היחסים בין דרעי לבין מודעי הלכה והתדרדרה. שר הפנים הטיל את אשמת הגרעונות על האוצר, שלא עמד בהסכמי העברת הכספים. בראיון לירח טל ("הארץ", 8.11.1991) טען שר הפנים כי "לפני שלושה חודשים, בהתערבות ראש הממשלה, סיכמנו על הסדר לרשויות ומודעי לא עמד אף לא באחד מסעיפיו". יום קודם טען שר האוצר כי שר הפנים מסית את הרשויות נגד משרד האוצר ("הארץ", 7.11.1991). הצעת המרכז לשלטון מקומי לפתרון הסכסוך היתה כיסוי 75% מהגרעונות כמקדמה על חשבון התקציב לשנת 1992. שר האוצר דחה את התביעה. לדבריו, יש ליטול את הכסף מתקציב משרד הפנים, שאינו מנהל כראות את מדיניותו התקציבית, ומעדיף רשויות שבהן מוסדות דתיים המזוהים עם ש"ס.

במצב עניינים זה לא איחרה לבוא השביתה הבאה, ובשבוע הראשון של נובמבר '91 מצאו עצמם 35 ראשי עיירות פיתוח מול משרד ראש הממשלה. הגרעון שבגינו פתחו בשביתה עלה על 300 מיליון ש"ח. האוצר המשיך לטעון שחלק הארי של הגרעונות נובע מניהול כושל ובלתי־רצוי של הרשויות, שהתבטא, בין השאר, בגידול מוגזם בכוח אדם ובחריגות תקציביות בתחומים שונים, דוגמת חינוך, רווחה ותרבות. לעומתו טען יו"ר המרכז לשלטון מקומי, כי הממשלה לא תקצבה באופן הולם את הרשויות, לא כיסתה את מלוא ההוצאות שמקורן בקליטת העלייה, לא השלימה את הסדר פריסת החובות מ־1989 ולא מילאה אחר ההסכם מיוני 1991. במהלך ישיבת ועדת הכספים של

הכנסת שדנה במשבר זה פרצו לאולם כמה ראשי רשויות. דברים קשים הוחלפו בין המתדיינים. ועדת הפנים של הכנסת החליטה לאמץ חלק מדרישתו של המרכז לשלטון מקומי. היא קראה למשרד האוצר להעביר 130 מיליון ש"ח לכיסוי מחצית מסכום הגירעון כמקדמה על חשבון מענקי האיזון של 1992, ובמקביל לבחון את הוצאות הרשויות המקומיות ולהציע תוכנית להבראתן.

עוד "דיל"

בעקבות השביתה מנובמבר '91 הוקמה ועדה בין משרדית, בראשות יחזקאל הרמלך, לבידיקת הגרעונות בתקציבי החינוך והרווחה ברשויות המקומיות. דו"ח הוועדה מציג את המצב הקיים – ריכוז מרב הסמכויות והעוצמה בידי השלטון המרכזי – וכן את התלות הכספית של הרשויות המקומיות במשרדי הממשלה. הוועדה מודעת גם להשלכות הלא רצויות של המצב, אשר הובילו בין השאר להצטברות חוזרת ונשנית של גרעונות גדולים, להפעלת אמצעי לחץ שונים לכיסוי הגרעונות, ולעצם הקמת הוועדה. ואולם, לדעתם של חברי הוועדה, אין מקום לשנות את מעמדו של השלטון המקומי בישראל: "... החלוקה הנכונה בין תפקידי השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי, בתחומי החינוך והרווחה היא, שהממשלה, באמצעות המשרדים הייעודיים תקבע את המדיניות ותפקח על ביצועה" (עמ' 2). השלטון המקומי ממשיך להיתפס כמבצע של מדיניות ממלכתית בתחום הרווחה והחינוך, "קבלן משנה" של ממשלת ישראל.

הצעות הוועדה מותירות שאלות יסוד רבות ללא מענה: איזה תמריץ יהיה לרשויות המקומיות להתייעל? מה ימוע מהן להגדיל את הוצאותיהן ולהמשיך להשתמש בצבירת גירעונות כאסטרטגיית מימון? כיצד יוכלו הרשויות המקומיות להיענות לרצונו של ציבור הבוחרים ולהתאים את פעולותיהן לנסיבות משתנות? כיצד למנוע מצב שבו נקבעת המדיניות הרחק מן השטח, ואין איש אחראי לה בפני הציבור? כיצד ניישב את הסתירה בין תפיסת הרשות המקומית כזרוע ביצוע של השלטון המרכזי, לבין העובדה שהשלטון המקומי הוא שלטון נבחר, אחראי בפני הציבור ועומד לבחירה מחדש לאור הישגים ומחדלים?

בכנס ראשי ערים שערך שר הכלכלה והתכנון בראשון לציון, ב-17 בספטמבר 1992, הסביר ראש עיריית גבעתיים ויו"ר ועדת החינוך במרכז השלטון המקומי, יצחק ירון: "דו"ח ועדת הרמלך הוא לא דו"ח, הוא דיל. הוא הסכם בין משרד האוצר לבין משרד החינוך לבין מרכז השלטון המקומי לקבל משהו. הוא לא פתרון רדיקלי יסודי. הוא דיל.

כאשר זה הובא בפני מרכז השלטון המקומי אנחנו באנו ואמרנו: 'יותר טוב לקבל 200 מיליון ש"ח מלא לקבל כלום, אז בואו נסכים, לפחות שיהיה משהו...'. אני שוב אומר, היה נייר, אמרו הנייר הזה שווה מאתיים מיליון שקל... אבל מה יהיה בשנה הבאה? ... אם אני מדבר על ועדת הרמלך כפי שהיא היום, אני בא ואומר 'כן!', כי אני רוצה לקבל את הכסף הזה...". אבראהים נמר חוסין, יו"ר הוועד הארצי של הרשויות המקומיות במגזר הערבי, הסביר בהקשר אחר כי הוועד הוקם "כדי לאכול ענבים, ולא כדי לריב עם השומר" (בנוימן ומנצור, 1992, עמ' 195).

ועדת הרמלך לא היתה הוועדה הראשונה וגם לא האחרונה שעסקה במערכת היחסים הכספיים בין שני רובדי השלטון. אחת לעשור בערך, לרוב בעקבות אירוע משברי ביחסים בין הרשויות המקומיות לשלטון המרכזי, מתמנה ועדה מקצועית לבחינת היבטים שונים של מימון הרשויות המקומיות.

- 1961 – מינוי ועדה בראשות השופט משה ויתקון לבדיקת המסוי ברשויות המקומיות;
- 1975 – מינוי "הוועדה לשיפור המימון של הרשויות המקומיות" בראשות חיים קוברסקי;
- 1976 – מינוי הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי בראשות משה זנבר, המגישה המלצותיה לממשלה ב-1981;
- 1991 – מינוי ועדה בראשות יחזקאל הרמלך לבדיקת הגרעונות בתקציבי חינוך ורווחה של הרשויות המקומיות;
- מינוי ועדה בראשות עו"ד יעקב נאמן לבדיקת סמכותו החוקית והמנהלית של משרד הפנים לקביעת תקציבי הרשויות המקומיות, ומידת התערבותו של שר הפנים בפרטי התקציב;
- 1992 – מינוי ועדה בראשות רו"ח יצחק סוארי לקביעת קריטריונים לחלוקת "המענק לאיזון" והיתרי אשראי לרשויות המקומיות.

קוסמטיקה אדמיניסטרטיבית מול חלוקה מחדש של עוצמה פוליטית

"רשות מקומית שאין מסורים לטיפול השלטוני עניינים לוקליים בהיקף מיינמלי, או שהשלטון האכזקוטיבי המרכזי יכול להוציא מסמכותה כאוות נפשו כל עניין המסור לטיפול – רשות מקומית כזאת תהיה חסרת ערך ממשי מבחינת השאיפה להגשים את הרעיון של השלטון המקומי, אפילו היא נבחרת לפי כללי הדמוקרטיה המשוכללים ביותר ומייצגת את רצון תושביה על טהרתו" (קלינגהופר, 1965, עמ' 9).

ברוב המדינות הדמוקרטיות נבע הדחף לביזור בעיקר ממניעים כלכליים. הרפורמה נתפסה במונחים של שיפור באספקת השירותים. אמת המידה העיקרית לחלוקת התפקידים והסמכויות היתה צמצום כפילויות והגברת יעילות. המתקנים נמנעו מלעסוק בשאלות הנוגעות לחלוקה מחדש של עוצמה פוליטית, והעדיפו להתמקד בבעיות לוחצות של חוסר יעילות והיעדר משאבים כספיים. בסדר היום הציבורי בישראל, לא זכתה שאלת מעמדו של השלטון המקומי למקום של כבוד, וכאשר הצליחה בכל זאת להידחק לתוכו, נסב הדיון על שינויים אדמיניסטרטיביים.

בפעולות המחאה של ראשי הערים טמון מסר חשוב: אין במציאות הישראלית ערוצי תקשורת שדרכם יכולים נבחרי השלטון המקומי להשפיע על קבלת החלטות ברמה הלאומית, גם כאשר יש להחלטות אלה השלכות מרחיקות לכת על ניהול ענייני הרשויות המקומיות. ראש העיר חופשי לשבות, להפגין, להתסיס, ולהתלונן, כמו כל אזרח מן השורה, לא כמי שנבחר לייצג את תושבי עירו. העובדה המעציבה שגם חברי כנסת נמנים לעתים על המפגינים נגד השלטון שבו הם משרתים, אינה פוגעת בעוצמת המסר.

במקום לתכנן רפורמה אדמיניסטרטיבית בעלת השלכות פוליטיות, יש מקום לחשוב בגלוי על רפורמה פוליטית בעלת השלכות אדמיניסטרטיביות. רפורמה ביחסים שבין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי היא חלק מהותי מרפורמה פוליטית מקיפה יותר, החותרת לחיזוקם של ערכים דמוקרטיים: נשיאה באחריות, היענות למשאלות הציבור, ייצוגיות ושיתוף בשלטון, בד בבד עם חתירה לממשל יעיל.

בעוד שמערכות בעלות תשתית מבותרת מצליחות לשרוד גם כאשר המרכז מהדק את השליטה המנהלית-תקציבית, בישראל הריכוזיות אין כל משמעות לרפורמה מנהלית שאין עמה חלוקה מחדש של העוצמה הפוליטית. הקושי בכל חלוקה מחדש של עוצמה טמון בכך שמדובר במה שנקרא בעגה מקצועית "משחק סכום אפס": במשחק מעין זה, הרווח של צד אחד במונחי עוצמה שווה להפסדו של הצד שכנגד. קושי נוסף נעוץ בעובדה שהצד שאמור "להפסיד" או לוותר על מידה מסוימת של עוצמה הוא הצד החזק יחסית. במציאות הישראלית, זהו גם הצד שהתנגד מסורתית לכל צעד המקדם את מוקדי ההכרעה והנשיאה באחריות אל עבר הרשויות הקרובות ביותר לאזרח, עד אשר קצרה ידו – כמו במקרה הקליטה הישירה.