



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

16 בפברואר 2022

חוות דעת:

מתווה ועקרונות כלליים לביזור לרשויות המקומיות

אריאל פינקלשטיין

הקדמה

החלטה מספר 675 של הממשלה מיום 21.11.2021 הורתה על הקמת ועדה בין-משרדית והקמת צוות פנימי במשרד הפנים לגיבוש המלצות בדבר ביזור סמכויות והפחתת רגולציה עודפת לרשויות מקומיות. בחוות דעת זו אבקש להציג מתווה ועקרונות כלליים להליכי ביזור לשלטון המקומי ובתוך כך אתייחס תחילה לרציונל הכללי ולאחר מכן אציג מתווה כללי לפרמטרים ליצירת דיפרנציאליות בביזור בין הרשויות וכן אציג את תנאי המעטפת הנדרשים לביזור.

1. רציונל

מדיניות נוכחית

המדיניות הממשלתית הנוכחית כלפי הרשויות המקומיות היא של ריכוזיות כברירת מחדל, כך שרק שיעור קטן של רשויות זוכה לסמכויות יתר וצמצום רגולציה, וגם זאת בהיבטים ספציפיים בלבד (רשויות איתנות פיננסית, ועדות עצמאיות לתכנון ובנייה). מדיניות ריכוזית זו מתבטאת במספר היבטים:

- **סמכויות:** בתחומים רבים היקף הסמכויות המוקנה לרשויות המקומיות בישראל מצומצם ביחס למקובל בעולם. הדבר נכון הן לגבי סמכויות ניהוליות רוחביות כדוגמת גביית המסיים וניהול ההון האנושי, והן לגבי הסמכויות בתחומי פעילות ספציפיים כדוגמת ניהול מערכת החינוך וניהול התחבורה העירונית.¹
- **רגולציה ופיקוח:** ההסדרים הקיימים קובעים היקף ניכר של רגולציה ופיקוח מצד השלטון המרכזי על השלטון המקומי. כך, גם בתחומים רבים שבהם יש לרשויות המקומיות סמכויות מוגדרות הן נדרשות לאישור פרטני מהשלטון המרכזי בנוגע לאופן הפעלת הסמכות (למשל: חוקי עזר, הלוואות, הקצאות).

¹ להרחבה ראו: אריאל פינקלשטיין, השלטון המקומי בישראל | רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

ברנד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

חן ליבנשטיין

מזל מועלם

שגיר לשעבר סלי מרידור

עו"ד אבי פושר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יק

יעמאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

פרופ' גרהרד קספר, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה

אליזאבט אברמס, ארה"ב

שגיר לשעבר מרטין אינדיק, ארה"ב

אן אפלבוט, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנור, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייד, ארה"ב

השופט טלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה

פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מונקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי ג'סיס [פרס, אסטרטגיה

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד

פרופ' תמר הרמן

פרופ' עמית כהן

פרופ' יותם מרגלית

מר אבי ניסנקורן

פרופ' דניאל סטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולד

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמן

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

- **תקצוב:** העברות תקציביות מהממשלה הן מקור הכנסה מרכזי של הרשויות המקומיות, וככל שיותר העברות הן ייעודיות ("צבועות") הדבר מגביל את האוטונומיה של הרשויות. בהשוואה בישראל יש שיעור נמוך מאוד של העברות לא ייעודיות, 14.5%, בעוד במרבית מדינות אירופה שיעור זה גבוה מ-2.60%.² העברות תקציביות מהממשלה לצורך ייעודי מתאפיינות בדרך כלל ברגולציה ופיקוח ניכרים מטעם הממשלה על פעילות הרשויות המקומיות.

כך, המדיניות הממשלתית הנוכחית מושתתת על תפיסה ריכוזית לפיה, הניטור והפיקוח על עבודת הרשויות המקומיות צריך להתבצע בעיקר השלטון המרכזי. עם זאת, על אף שהשלטון המרכזי מפעיל רגולציה כבדה ושוטפת על השלטון המקומי, הוא ממעט להשתמש בכוח שמקנה לו המחוקק בתחומים שונים על מנת ליטול סמכויות מרשויות מקומיות שאינן מתפקדות כראוי, אף כאשר קיימת הצדקה לכך.³

מדיניות מוצעת

אני מבקש להציע מדיניות חלופית ולפיה ברירת המחדל תהיה ביזור, כך שהמודל הריכוזי יופעל רק כלפי רשויות ספציפיות. השלטון המרכזי יקבע תנאי סף (לתחומים שונים) שכל רשות שעומדת בהם תזכה לביזור, ולאחר הביזור השלטון המרכזי יהיה זכאי לקחת את הסמכות בחזרה מרשות שבה נמצאו ליקויים (פירוט על כך בהמשך). בהתאם לכך, בתחומים שבהם ניתנת לרשויות סמכות יש לבטל את חובת קבלת האישור מהשלטון המרכזי ולאפשר לרשויות לפעול באופן עצמאי בכפוף לנהלים מסודרים שנקבעו מראש.

אני סבור כי המדיניות הנוכחית הרואה את הניטור והפיקוח על עבודת הרשויות כתפקידו של השלטון המרכזי בלבד, הינה מוטעית בשל שתי סיבות: ברמה הפרקטית, מבחינה מוסדית לממשלה יש יכולת מוגבלת לבצע פיקוח ובקרה שוטפים באופן אפקטיבי על הרשויות המקומיות בשל הריחוק שלה ממוקד ההתרחשות; ברמה הערכית, ניהול בקרה שוטפת מצד הממשלה מביא במקרים רבים לפגיעה באוטונומיה של השלטון המקומי.

מנגד, אני מבקש להציג תפיסה חלופית של ניטור ופיקוח ההולמת דגם מבוזר. לפי תפיסה זו, יש לחזק מנגנוני הבקרה הפנימיים בתוך הרשויות המקומיות (חברי מועצה, שומרי הסף), ובעיקר יש לחזק את תפקידם של התושבים בניטור ופיקוח על עבודת הרשות, ולהותיר לשלטון המרכזי סמכויות של פיקוח כללי בלבד.

הצעה זו עולה בקנה אחד עם התפיסה שהציע ארגון ה-OECD במדריך לביזור:

² Ladner, A., Keuffer, N., & Baldersheim, H. (2016). **Self-Rule Index for Local Authorities** (Release 1.0). Publications Office of the European Union, p. 38-39.

³ להרחבה בנושא ראו: אריאל פינקלשטיין, **חרדים לעירם: פוליטיקה ומינהל ברשויות המקומיות החרדיות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022.

לעומת ריכוז, הביזור תורם לאחריות טובה יותר... בדגם מבוזר, הרשויות המקומיות הנבחרות נותנות את הדין בפני התושבים המממנים וצורכים את השירותים. במערכת מרוכזת לאספקת שירות ציבורי, המנהלנים לא נותנים את הדין בפני תושבים מקומיים, אלא מדווחים לממונים עליהם בממשלה המרכזית. הביזור הופך את שרשרת האחריות מיחסי "מעלה-מטה" ליחסי "מטה-מעלה".⁴

בהתאם לתפיסה זו, ההמלצה של ארגון ה-OECD לממשל המרכזי בתחום ניטור הביצועים של הרשויות המקומיות, היא לחזק את השקיפות בפעילות הרשויות כלפי התושבים: "מערכות ניטור והערכה מורכבות, אד-הוקיות ותוספתיות, הן יקרות ופחות יעילות לממשלות מקומיות בהשוואה לכלים ולמנגנונים מובנים לשקיפות ממשלתית, להערכה עצמית ולאחריות המבוססת על האזרחים".⁵

הפיקוח של השלטון המרכזי צריך להתמקד בבחינה מדגמית של עבודת הרשויות, ובבחינה פרטנית של תלויות המתקבלות על הפרת נהלים וליקויים ברשויות. במקרים שבהם הבירור הפרטני מעלה ליקויים מהותיים תפקידו של השלטון המרכזי הוא ליטול סמכויות מהשלטון המקומי, בניגוד למקובל כיום שדווקא ישנה הימנעות מכך.

עיקרי הרציונל של המדינות המומלצות מוצגים בלוח הבא אל מול המדינות הנוכחיות:

מדיניות מומלצת	מדיניות ממשלתית נוכחית	ברירת מחדל
ביזור (למי שעומד בתנאי סף)	ריכוזיות	
רשויות שאינן עומדות בתנאי סף לא יזכו לביזור והקלת רגולציה	רשויות בודדות זוכות לסמכויות יתר וצמצום רגולציה (רשויות איתנות, ועדות עצמאיות)	דיפרנציאליות לפי יכולות
קביעת נהלים והסדרים שעל הרשות לפעול לאורם, ללא צורך באישור השלטון המרכזי	נדרש כמעט בכל תחום פעילות שבסמכות הרשות המקומית (חוקי עזר, הלוואות, הקצאות, ועוד)	אישור השלטון המרכזי
סינרגיה בין השלטון המרכזי, מנגנוני הבקרה הפנימיים (חברי מועצה ושומרי סף) והתושבים	תפקיד של השלטון המרכזי	ניטור ופיקוח על עבודת הרשויות
התערבות ונטילת סמכות במקרים שבהם נמצאו בבדיקה פרטנית ליקויים מהותיים בעבודת הרשות	ניסיון להימנע ככל הניתן מנטילת סמכויות	נטילת סמכויות אקטיבית מרשויות בשל חוסר תפקוד

2. תנאי סף/פרמטרים לביזור

בהתאם לרציונל שהוצג, על הממשלה לקבוע תנאי סף/פרמטרים שרשויות מקומיות שיעמדו בהם יזכו לביזור. בסעיף זה אבקש להציע מסגרת כללית לקביעת תנאי הסף

⁴ OECD, עושים את זה נכון: ביזור בראייה עולמית – מדריך לקובעי מדיניות, 2020, עמ' 140.
⁵ שם, עמ' 219.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הללו. אדגיש מראש שתנאי הסף לא חייבים להיות אחידים לכלל התחומים, כך שניתן לקבוע תנאי סף ייחודיים לביזור סמכויות בתחומים שונים.

ככלל, ניתן להצביע על שני סוגים של פרמטרים לאבחנה בין רשויות. פרמטרים מבניים המתייחסים לתנאי הפתיחה של הרשות, ופרמטרים תפקודיים המתייחסים לאופן התפקוד של הרשות. הפרמטר המבני המרכזי שמדינות בעולם משתמשות בו ליצירת דיפרנציאציה בין רשויות מקומיות הוא גודל הרשות, כך שלעתים רשויות עם מספר גבוה של תושבים מקבלות סמכויות רחבות יותר מאחרות. פרמטרים מבניים נוספים הקיימים במדינות אחרות הם מיקום (לדוגמה: רשות מטרופולינית, רשות פריפריאלית) ומשאבים.⁶

סוגי פרמטרים לביזור

ניתן להצביע על שלושה סוגים שונים של פרמטרים תפקודיים לביזור: הראשון, **עמידה בנהלים/חוקים** – עד כמה הרשות המקומית פועלת על פי הנהלים וההסדרים שנקבעו בחוקים, תקנות וחוזרי מנכ"ל; השני, **מסוגלות/היערכות** – עד כמה הרשות המקומית מסוגלת לבצע את המשימות המיועדות לביזור. פרמטרים אלו יכולים לעתים להיות קשורים לפרמטרים מבניים כמו גודל הרשות, אך גם לפרמטרים הקשורים לתפקוד והחלטות הרשות כדוגמת היקף ואיכות כוח האדם בתחום הפעילות הנידון; השלישי, **איכות/ביצוע** – בחינת איכות הביצועים של הרשויות המקומיות בתחומים שונים.

בחינת המצב הקיים בישראל

כיום, ישנה בישראל אבחנה חוקית בין רשויות לפי מספר התושבים שלהם (עיריות לעומת מועצות מקומיות) ואף לפי צורת המגורים בהן (מועצות אזוריות לעומת שאר הרשויות), אך אין לכך השפעה ממשית על היקף הסמכויות הניתנות לרשויות בתחומים מרכזיים. ביזור דיפרנציאלי קיים כיום בישראל בחקיקה בשני תחומים: בתחום הפיננסי - רשויות המוגדרות איתנות זכאיות להקלות רגולטוריות, ובתחום התכנון - ועדות מקומיות לתכנון ובנייה המוגדרות עצמאיות זכאיות ליותר סמכויות מאחרות.

רשות איתנה: החוק קובע כי הפרמטרים לקביעת רשות איתנה מבוססים על שילוב בין פרמטרים מבניים הנוגעים למשאבים (אם קבלת מענק איזון, שיעור הכנסות עצמאיות), פרמטרים של תפקוד בתחום הפיננסי (שיעור הגירעון, שיעור הגבייה, היקף ההלוואות) ופרמטרים של עמידה בחוק/נהלים (ניהול תקציב שלא כדין או חריגה מהיקף כוח האדם המאושר).

וועדות עצמאיות: שר הפנים רשאי להגדיר ועדה מקומית כעצמאית "אם נוכח כי היא מקיימת באופן מקצועי ויעיל מערכת תכנון ורישוי ומערכת אכיפה של ההוראות לפי חוק זה". כמו כן, יש חובת התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה בנושא טוהר המידות. בהיעדר הגדרות ברורות בחוק, בפועל שר הפנים מקבל את החלטתו בנושא

⁶ לסקירה של מדינות שבהם קיימת חלוקת סמכויות דיפרנציאלית לפי גודל או מיקום ראו: OECD (לעיל הערה 4), עמ' 108-117.

לאחר התייעצות עם גורמי המקצוע במינהל התכנון המבצעים הערכת תפקוד של הוועדות "באמצעים רבים – הדרכתיים, גיבוש תורות מקצועיות וכתובת נהלי עבודה, תקציביים ומנהליים".⁷

אני סבור שמבנה הביזור הדיפרנציאלי הקיים כיום הנו בעייתי בשל מספר סיבות:

- בתחום התכנון והבנייה לא קיימים קריטריונים ברורים ושקופים, ויש מגוון רחב של שיקול דעת הן לגורמי המקצוע והן לגורמים פוליטיים (בשלטון המרכזי) בהכרעה לגבי ועדה עצמאית.
- בתחום הפיננסי אמנם נקבעו בחקיקה פרמטרים ברורים ושקופים, אך הבעיה היא שחלקם מתייחסים לפרמטרים מבניים, כדוגמת היקף המשאבים של הרשות, שאינם רלוונטיים לתפקוד הרשות בתחום הפיננסי.

הצעתי היא להתמקד בפרמטרים תפקודיים ולהתייחס לפרמטרים מבניים רק כאשר יש להם רלוונטיות לבחינת המסוגלות של הרשות המקומית לבצע את התפקיד כראוי, כדוגמת גודל הרשות שיכול להיות רלוונטי בנוגע למשימות מורכבות ורחבות היקף.

באשר לפרמטרי התפקוד, מוצע להתמקד בפרמטרים עמידה בנהלים/חוקים ומסוגלות/היערכות של רשויות מקומיות, ולמעט בפרמטרים הבוחנים את איכות הביצועים של הרשויות המקומיות. במרבית התחומים ישנו קושי מובנה לבחון את איכות הביצועים באופן השוואתי בין רשויות. ברוב התחומים לא ניתן לקיים סרגלי מדידה אחידים ולא קיימת מערכת ממוחשבת אחידה לכלל הרשויות (למשל, רשויות שונות מפעילות תוכנות שונות בעבודת המוקד העירוני). בנוסף, בתחומי פעילות רבים של הרשויות יש קושי לייצר הערכת ביצועים של עבודת הרשויות בשל האופי הפחות כמותי של הפעילות (למשל: בתחום הרווחה והשירותים הפסיכולוגיים) או בשל הסובייקטיביות של הערכת השירות (למשל: איך למדוד איכות של חינוך). בעולם המפותח מקובל שהרגולציה של השלטון המרכזי על השלטון המקומי מתמקדת בבחינת העמידה בנהלים וחוקים, אך רגולציה על כדאיות ההחלטות של רשויות מקומיות או התיעודן שלהן, נתפסת כפגיעה באוטונומיה של הרשויות,⁸ כך שקביעת פרמטרים בנושאים אלו יכולה להוות מעורבות יתר של השלטון המרכזי בענייני השלטון המקומי.

מנגד, לפרמטרים של בחינת עמידה בחוק/נהלים והמסוגלות של הרשויות המקומיות יש עדיפות דווקא בשל כך שמדובר בפרמטרים בינאריים שקל מאוד למדוד האם הם מתקיימים או לא. בנוסף, הפרמטרים הללו שקופים וברורים, כך שהחלטה על היקף הביזור לא תוכל להיות מושפעת מעמדות סובייקטיביות של מקבלי החלטות.

⁷ מתוך אתר מינהל התכנון.

⁸ Ladner, A., Keuffer, N., & Baldersheim, H. (2016). **Self-Rule Index for Local Authorities** (Release 1.0). Publications Office of the European Union, p. 51.

להלן מוצגים תחומים מרכזיים שבהם מוצע לקבוע פרמטרים לתפקוד הרשויות:

- **שקיפות:** פרסום מידע באתר ומעקב אחר המענה לבקשות חופש מידע
- **מנגנוני בקרה פנימיים:** כינוס המועצה, שמירת זכויות חברי המועצה ומבקרי הרשויות
- **ניהול הון אנושי:** אי חריגה מהתקינה המאושרת ומנהלים נוספים בתחום ניהול ההון האנושי
- **מסוגלות ניהולית (תקינה):** היקף ואיכות כוח האדם בתחומים המבוזרים
- **התנהלות פיננסית:** גרעון, שיעור גבייה, שיעור עומס המלוות
- **מסוגלות טכנולוגית:** הפלטפורמות והתוכנות שאיתן עובדת הרשות

בנוסף לתחומים אלו, המתייחסים לעבודת הרשויות באופן כללי, ניתן לקבוע לצורך היקף הביזור בתחומים ספציפיים גם פרמטרים הרלוונטיים לתחום המבוזר בלבד.

הפרמטרים המוצעים המתמקדים בעמידה בנהלים/חוקים ובמסוגלות הרשויות הם פרמטרים מינימליים ביותר, שרחוקים מללמד על היכולות הממשיות של הרשויות, אך לאור הקושי הממשי לבחון את איכות עבודת הרשויות, ולאור הרציונל שהוצג לפיו הביזור צריך להיות ברירת המחדל ומטרת הפרמטרים היא רק ליצור תנאי סף ראשוניים, אני סבור כי זהו המודל הטוב ביותר.

3. תנאי מעטפת נדרשים לביזור

כחלק מהליכי הביזור מוצע להסדיר גם מספר תנאי מעטפת נלווים:⁹

פיננסי: ההנחיה השנייה במדריך ה-OECD לקובעי מדיניות בתחום הביזור היא "ודאו שכל הסמכויות הניתנות ממומנות כהלכה".¹⁰ עיקרון זה מבהיר שכחלק מהליך הביזור יש לפעול שתהיה הלימה בין הסמכות המוענקת לרשות המקומית ובין תקציב הרשות. באופן רחב יותר, ממליץ ה-OECD על הגברת האוטונומיה הפיננסית של הרשויות המקומיות מכיוון שהללו מתפקדות באופן מיטבי כאשר התושבים המקומיים מממנים בעצמם את השירותים המקומיים באמצעות מיסים מקומיים וכך מועצמות היעילות

⁹ בנושאים אלו הוגשו מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה חוות דעת מפורטות יותר וכאן הדברים מוצגים רק בתמציתיות. ראו: אריאל פינקלשטיין, אסף שפירא ואביטל פרידמן, **חוות דעת: יצירת מנגנוני בקרה פנימיים ברשויות המקומיות**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 16.1.2022; אריאל פינקלשטיין ויובל ברטוב **חוות דעת: חיזוק האוטונומיה הפיננסית של הרשויות המקומיות**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 25.1.2022.

¹⁰ OECD (לעיל הערה 4), עמ' 177-180.

והאחריות של אספקת השירותים המקומיים. במצב זה לתושבים יש אפשרות להעריך את השירות ולבטא את עמדתם כך שהרשות תתאים את שיעורי המס להעדפות והצרכים של התושבים. ההמלצות המרכזיות בנושא זה הן:

- **מיסוי:** יש לאפשר לרשויות המקומיות לקבוע את תעריפי הארנונה, כאשר השלטון המרכזי יקבע ויאכוף כללים אחידים ופשוטים למדידת שטחי המבנים.
- **תקצוב ממשלתי:** יש להגדיל את היקף התקצוב הממשלתי המועבר ככסף שאינו "צבוע" למטרות ספציפיות, וכן להגמיש את הייעוד של כספים ייעודיים.
- **הלוואות:** יש לאפשר לרשויות איתנות ויציבות ליטול הלוואות ללא צורך באישור הממשלה, בכפוף לנהלים ברורים שייקבעו בהיבט הפיננסי.

מנגנוני בקרה פנימיים: צעד משלים נוסף להליכי הביזור הוא בחיזוק מנגנוני הבקרה הפנימיים בתוך הרשויות. לממשלה יש קושי מובנה לבצע פיקוח אפקטיבי על העבודה השופטת ב-257 רשויות מקומיות, ולכן לכנסת ולממשלה תפקיד חשוב בעיצוב הסדרים אשר יחזקו את יכולת מנגנוני הבקרה הפנימיים על עבודת הרשות המקומית. הצעדים המומלצים בנושא זה:

- חיזוק מעמד מבקר הרשות וועדת הביקורת, ושמירה על עצמאותם.
- חיזוק מעמד המנכ"ל באמצעות העברת סמכויות סטטוטוריות מראש הרשות למנכ"ל, כפי שמקובל במשרדי הממשלה.
- שיפור השקיפות באמצעות הרחבת חובות הפרסום של הרשויות והקפדה על מתן מענה כנדרש לבקשות חופש מידע.

ק"מ
אריאל פינקלשטיין

אריאל פינקלשטיין,

ראש פרויקט שלטון מקומי

המכון הישראלי לדמוקרטיה