

"אין בישראל שלטון מקומי אלא אוסף של 256 רשויות"

השלטון המקומי משפיע מאוד על חיינו, לפעמים יותר מהשלטון המרכזי ■ למרות זאת, הוא סובל מדימוי בעייתי, מתקציבים מצטמצמים ומאובדן סמכויות ■ לדברי ד"ר איתי בארי, שחוקר את התחום, "יש פער בלתי נסבל בין האחריות המוטלת על כתפי הרשויות למשאבים הנדרשים לכך.

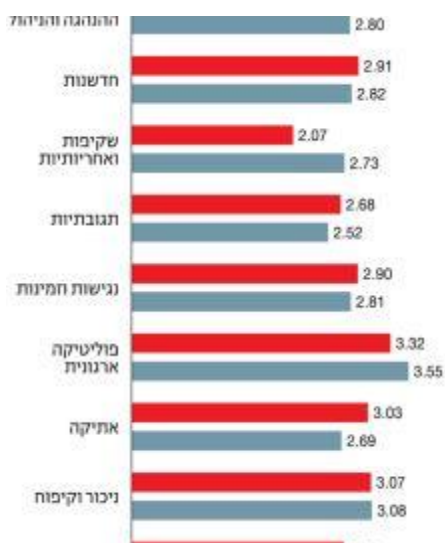
השלטון המקומי אמון על איכות החיים שלנו, אבל השלטון המרכזי עסוק בהפרד ומשול" השלטון המקומי משפיע ישירות על כולנו, מחינוך ועד תברואה, מתיקון מדרכות ועד תרבות ופעילות פנאי, מוועדות תכנון ובנייה ועד גני המשחקים. למרות חשיבותו, השלטון המקומי בישראל הוא גוף בעל דימוי נמוך ובעייתי, שאך מעטים מתייחסים אליו כאל שחקן מרכזי ומשפיע. השלטון המקומי חי במציאות בלתי אפשרית", אומר ד"ר איתי בארי, ראש התוכנית במינהל השלטון המקומי בבית הספר למדעי המדינה של אוניברסיטת חיפה. לדבריו, "קיים פער בלתי נסבל בין גודל האחריות המוטלת על כתפי הרשויות המקומיות לגודל המשאבים הנדרשים לביצוע. השלטון המקומי אמון על איכות החיים שלנו, אבל השלטון המרכזי עסוק בהפרד ומשול. למה לו לחזק את השלטון המקומי אם הוא יכול להחליש אותו?" במהלך משבר הרשויות המקומיות, הוקם שולחן עגול שסביבו ישבו שר האוצר יובל שטייניץ, עופר עיני מטעם ההסתדרות ושרגא ברוש מטעם המעסיקים. הגוף הרביעי היה חייב להיות נציג השלטון המקומי, אבל אף אחד לא הזמין אותם. "על פי בארי, תפקידו המרכזי של שר הפנים הוא חיזוק הקשר בין השלטון המרכזי והמקומי, והענקת כלים לשלטון המקומי לבצע את תפקידיו החשובים אלא שזה לא קורה. "אנחנו חיים במקום מאוד ריכוזי", הוא אומר, "מקום שבו השלטון המרכזי מייבש את המקומי תקציבית, ומייצר ביורוקרטיה בלתי אפשרית. אם עירייה לא יכולה להחליט מה יהיה משך האור הירוק בצומת שלה, ועבור כל שינוי קטן היא חייבת את אישור המשרד הרלוונטי, כי אין גוף אחד שנותן מענה איך אפשר לצפות שביצועי הרשויות יהיו גבוהים?" הדרישה לאישור על כל צעד ושעל לא הגיעה יש מאין. אנשי הממשלה בטוחים שבשלטון המקומי יושבים אנשים לא מוכשרים, שאסור להפקיד בידיהם סמכויות רבות מדי פן ינצלו אותן לרעה. על פי בארי, השחיתות אמנם קיימת במקומות מסוימים, אך מגיעה מתוך מבנה בעייתי". שחיתות מופיעה כשהרשות קטנה מדי וראש הרשות מכיר כל בוחר בשם, וכשהלחץ התקציבי כל כך גדול שלא ניתן להגיע לכדי ביצוע בלי לעגל פינות. כשבנימין נתניהו היה שר אוצר, הוא הכביד ידו מאוד על הרשויות. נוצר מצב של הורדת תקציב מענקי האיזון לרשויות, לצד פיקוח הדוק על ההוצאות. מצד אחד זה נכון. מצד שני, הפחתת תקציב לא יכולה לבוא במקביל להעלאת הדרישות לפעולה". ברוב הרשויות, גם אם יגבו 100% ארנונה ויהיו

TheMarker

עבריינים ולא יתנו לאיש הנחה על פי חוק הם לא יצליחו לכסות את דרישות התקציב. האוצר יודע לפקח על רמת ההוצאה, אבל לא בודק את טיב השירות הניתן. כך, נוצר מצב שבו יש אולי משמעת פיננסית, אבל המחיר הוא לרוב פערים חברתיים שגדלים והולכים, חוסר שיוויון ושירותים מקומיים בינוניים ופחות מזה. "איך הקוטן מעודד שחיתות"? כיום פועלות בישראל 256 רשויות, חלקן בנות 2,500,000 איש. מצד הדמוקרטיה זה טוב הקהילה בוחרת את אנשיה. מצד ניקיון הכפיים, קשה לצפות מאדם שינהל באופן רציונלי את האחים שלו. חייב להתקיים מרחק ברור בין מנהלי הרשות המקומית והבוחרים שלהם". הקוטן הוא גם לא כלכלי. לכן נעשה ניסיון מסוים לאיחוד רשויות לפני כמה שנים, שבחלקו הצליח ובחלקו נכשל. באחרונה הבינו בממשלה שיש לעודד את הרשויות להשקיע בשיתוף פעולה אזורי. למה שרשות אחת קטנה תחתום על הסכם עם ספק לניקוי מנורות הרחוב, אם היא יכולה לעשות את זה בחוזה משותף עם שכנותיה, לתת שירות טוב לאזרחים ולשלם פחות? משרד הפנים צריך לעודד ולתמרץ פעולות כאלה הרבה יותר. "הפיצול הפנימי מקשה על שיתוף פעולה העובדה שהשלטון המרכזי יושב מחד גיסא על עורק החיים של הרשויות וסופר כל שקל, ומאידך גיסא אינו שומר על קשר אמיתי והדוק, כדי לסייע בהסרת חסמים לפעילות, יוצרת לא מעט מרירות בקרב ראשי הרשויות. לדברי בארי, שלמה בוחבוט, יו"ר מרכז השלטון המקומי, נושא זעקה אותנטית כשהוא מבקש להפוך לשחקן מרכזי, אלא שהזעקה מתמסמסת כאשר מתברר כי הרשויות עצמן לא מצליחות להגיע להסכמה האחת עם השנייה. מרכז השלטון המקומי אמור אמנם לאגד את כל הרשויות, אבל חוסר הסכמות אישיות ועקרוניות יצרו עוד שלוש קבוצות ייצוג: מרכז המועצות המקומיות, ועד היישובים הערביים ופורום 15 הרשויות הגדולות והחזקות, שפועלות במשותף ומתבדלות. "הקבוצות האלה אמנם משתפות פעולה אחת עם השנייה מדי פעם, אבל מדובר בפיצול פנימי שלא מאפשר יצירת כוח חזק באמת", אומר בארי. "לו הרשויות היו מאוחדות, ייתכן שהיה קל יותר לבסס מעמד של גוף משמעותי שדורש רפורמה, ומוכיח שיש גם עם מי לעשות אותה. כרגע בישראל אין שלטון מקומי, אלא קבוצה אקלקטית בת 256 רשויות שאין ביניהן קשר אמיתי. "נושא כוח האדם הוא כאוב במגזר הציבורי בכלל, וברשויות המקומית בפרט. הדימוי הרע של השלטון המקומי מרחיק אנשים טובים, שמתייחסים למוסד החשוב הזה כאל קן צרעות. אחת הסיבות לכך היא ועדי העובדים, המהווים גורם שמחשק ראש עיר שרוצה לשנות את תמהיל העובדים, לשלוח הביתה ותיקים שחוקים, או סתם עובדים גרועים, ולהביא במקומם אנשים שיודעים את העבודה. גם אם ראש הרשות באמת רוצה לעשות את זה הוועדים לא נותנים לו. במקביל, קיים קושי בשרוג כוח האדם הקיים. רק באחרונה החלה תוכנית "הכשרה מחייבת", שמטרתה להכשיר ולרענן את עובדי השלטון המקומי על בסיס קבוע. גם דרישות הסף לא גבוהות דיין. "כדי להיות בכיר בעירייה אתה צריך כיום תואר ראשון בלבד. למה? אם יידרש תואר שני, עדיף במינהל ציבורי,

ואם העובדים יקבלו כל הזמן הכשרות רשמיות שיעזרו לפתוח אופקים כל השירות לאזרח ייראה אחרת. בישראל 2012 מכהנים ראשי רשויות מקומיות שלא יודעים קרוא וכתוב. אלה אמנם בודדים, אבל תופעות כאלה חייבות לחלוף מהעולם. "מיתוס השחיתות האם הבעיה האמיתית היא הדימוי של ה"אנשים המושחתים שיושבים בעירייה ועושים קומבינות"? "לרוב מדובר במיתוס שלא עומדת מאחוריו אמת. אני מכיר כבר שנים את השלטון המקומי וחלק נכבד מאנשיו מצוינים, ישרים, ובעלי כוונות אמיתיות לעשות ולתרום. הם פוגשים מציאות קשה, ובודדים מצליחים לצלוח אותה. כמה ראשי ערים כאלה, בעיקר צעירים, ראויים לציון: שמעון לנקרי מעכו עושה שם תוכנית הבראה מרשימה, רוביק דנילוביץ' מבאר שבע מצעיד אותה קדימה, יונה יהב מחיפה מבצע מהלכים חדשניים, דוד עמר מנשר הצליח למשוך לא מעט עסקים לאזור התעשייה. גם מקומות כמו דימונה, פרדס חנה וכמובן יקנעם עשו מהפך. ראשי הערים האלה ראויים לציון, כי הם הצליחו על אף ולמרות התנאים הקשים, התקציב הזעום, הדרישות הגדולות וקשיי הקשר עם השלטון המרכזי. "למרות איי המצוינות הנקודתיים, מחקרים שלך מוכיחים כי האזרחים מביעים יותר ויותר חוסר אמון במערכת המקומית. בשנה האחרונה מתייצבת מגמה מדאיגה ברמת האמון הבינוניתחלשה שרוחש הציבור לרשויות המקומיות. אני מייחס את זה למחאה החברתית. השיח השתנה, ויותר אנשים יגידו בקלות שהשלטון המקומי שאחראי על איכות חיינו חשוב לא פחות מהמרכזי, ולכן גם הדרישות עולות. ניתן להבין את חוסר שביעות הרצון הממוצעת שוב על רקע הקושי התקציבי מול מספר המטלות, שגדל והולך. "מה אפשר ללמוד מרשויות מצליחות? מה עובד שם שלא עובד במקומות אחרים? האישיות של ראש העיר, החזון ויכולות הניהול קריטיות, אבל הן רק חלק מהמשוואה. כמו שאמרתי קודם, גם ראש העירייה המצוין ביותר לא יוכל לקדם מקום קטן מדי שלא יחזיק את עצמו כלכלית, כך שנדרש גודל משמעותי. תמיד עדיפה אוכלוסייה חזקה ברמה הסוציאקונומית לא לחינם ירושלים לא נכללת בפורום ה-15, פשוט כי אין לה אוכלוסייה כזאת. "גורם חשוב מאוד נוסף הוא שטחי מסחר. רשויות מקומיות מצליחות הן אלה שיש להן שטחים שיכולים להפוך לאזורי תעשייה שנהפכים לתרנגולות שמטילות ביצי זהב. יקנעם עברה מהפך משמעותי בעקבות תעשיית ההייטק שהגיעה לעיר". תפקידו של השלטון המרכזי, אם כן, הוא לדאוג להרחבת עוגת שטחי התעשייה, כדי שיהיה יותר לכולם. במקום זה, הממשלה מציעה לחלק מחדש את הארנונה שנגבית מאזורי תעשייה קיימים, והולכת כולה לרשות המקומית שהאזור בשטחה, בעוד שאלה הסמוכות מרגישות מקופחות. זו עוד אחת מהדרכים של השלטון המרכזי לשסות את הרשויות אחת בשנייה במקום לאחד ביניהן. הם מציעים לחלק את העוגה מחדש, במקום להרחיב אותה". תשתיות נכונות הן גורם נוסף. כביש 6, שמגיע ליקנעם ולפרדס חנה, עוזר מאוד להתפתחות האזור. הרכבת החדשה תעזור לבאר שבע. "סימנו את הבעיות, מהם הפתרונות"? ראשית, נדרש לקדם את חוק העיריות, שתקוע מאז

2005. עדיף שהיה חוק יסוד השלטון המקומי, שיסדיר ברמת הרגולציה את תפקיד הרשויות המקומיות, את סל השירותים שהן צריכות לתת (כיום אין הגדרה כזו) ואת הקשר עם השלטון המרכזי. במדינות שבהן קיימת חוקה יש הגדרה כזאת. בישראל, השלטון המקומי, מבחינה חוקתית, בעצם לא קיים. זו עוד סיבה למעמדו הדל". במקביל, יש לחזק את הקשר בין השלטון המרכזי והמקומי לא כדי לפקח על השלטון המקומי, אלא כדי לייעל, להצמיח, להעצים ולסייע בעבודה משותפת. במשרד הפנים קיים גוף שאמון על כך, מערכת המפעמים, שעושה עבודה מקצועית מצוינת, אך לא בהיקף הנדרש. הבעיה היא שמדובר בגוף של כ-20 עובדים, שאמורים להשביח את הניהול המוניציפלי של יותר מ-100 אלף עובדים ומאות נבחרים ציבור". נציגי השלטון המקומי חייבים לשבת בכל ועדה, שולחן עגול או מפגש הנוגעים בסופו של דבר גם לעבודתם. יש לעודד שיתופי פעולה אזוריים ולשחרר את החבל, כדי שרשויות יוכלו לקבל החלטות בנוגע לפעולתן מבלי לבקש כל הזמן אישורים ביורוקרטיים. רשויות מקומיות שמוגדרות 'איתנות', הזכות לכך בשנים האחרונות, הן דוגמה לדיפרנציאציה ראויה". הרשויות עצמן צריכות להתאחד, לאמץ נורמות ניהול מודרניות יותר ולהיפטר מנורמות קלוקלות שהשתרשו שם. כך הן יוכלו לחזק את אמון התושבים ולמשוך אנשים חדשים. חייבים להעלות את נורמות הכניסה למגזר הזה, ולטייב כל הזמן את כוח האדם הקיים. כל הדברים האלה דורשים תקציב, ואכן העלאת התקציב, יחד עם ניהול מדדי ביצוע שיאפשרו לבדוק איזו רשות עובדת ולתגמל אותה, יכולים לעשות את קפיצת הדרך". ועוד רעיון: שירות לאומי לכל. כשיגיעו אלפי צעירים שאפתניים, שינותבו על ידי ראש העיר לחינוך בלתי פורמלי, למאבק בתאונות הדרכים, לטיפול בחזות העיר, ברווחה ובכל תחום שהרשות נוגעת בו זו יכולה להיות בשורה אדירה לשלטון המקומי. אני מקווה שזו משימה לאומית שתופקד בידי הרשויות המקומיות ולא בידי רשות ממשלתית ריכוזית."



- 10 דברים שיש לשפר**
- 1 השלטון המרכזי פועל בשיטת "הפרד ומשול" ומונע מהשלטון המקומי להיות שחקן מרכזי
 - 2 ריכוזיות בתקציב מצד השלטון המרכזי
 - 3 נדרש אישור ממספר רב של משרדים על כל צעד
 - 4 אין מדדי איכות שירות, רק מדדים תקציביים (יש משמעות פיננסית אבל שירות מקומי רע)
 - 5 ועדי העובדים מחשקים את ראשי העיריות. קשה לשנות את תמהיל כוח האדם
 - 6 תדמית גרועה, ולא תמיד מוצדקת, מרחיקה אנשים טובים
 - 7 דרישות השכלה מינימליות מעובדי המערכת שלא מוכשרים באופן קבוע
 - 8 רשויות קטנות מדי אינן כלכליות, וכשלים מבניים מעודדים שחיתות
 - 9 השלטון המקומי מפולג בתוך עצמו - והפיצול מחליש אותו
 - 10 מקומות מסוימים טובלים מהשתרשות

3.02