

נייר עמדה בנושא ועדה ממונה (ועדה קרואה), לאן?

היבטים משפטיים ומבניים בישראל

אסף מידני, שי דוד

תקציר¹

כללי

ועדה ממונה (ועדה קרואה) היא ועדה למילוי תפקידי ראש הרשות המקומית ומועצת הרשות המקומית. באופן כללי ניתן לומר שמינויה של ועדה ממונה מתרחש כשרשות מקומית נכשלת באישור התקציב, מפגינה חוסר תפקוד כללי, מציגה גרעונות כבדים או שיעורי גביית ארנונה נמוכים או נכשלת בביצוע תוכנית הבראה. לצד מקרים שבהם הוועדה הצליחה להביא לאיזון תקציבי ואספקת שירותים ציבוריים, ישנה ביקורת אודות הנחיצות וההתאמה של כלי מדיניות זה מבחינה יישומית ודמוקרטית לאמור: כיום הטיפול בתחום מתחלק בין מספר מחלקות ובעלי תפקידים במשרד הפנים, כגון האגף המוניציפאלי, אגף תקציבים, כוח אדם ותאגידי עירוניים. מבחינה יישומית חסר מנגנון שירכז מבנית את נושא הוועדות הממונות החל משלב הקמת ועדת החקירה לתפקוד הרשות המקומית, דו"ח המהווה בסיס למינוי יו"ר ו/או מועצה ממונה, ההחלטה על הקמתן, דרך הבקרה והליווי שלהן, וכן ראיית המכלול של עבודתן, קרי תוכנית הבראה ושיתוף הציבור. יתר על כן, ישנו היעדר של נהלים ברורים ושיטתיים ובהיבט הראייה המערכתית בטיפול ברשויות המקומיות הכושלות. שרי פנים בעבר בחרו לחזק את הדמוקרטיה ברשויות המקומיות ואת העדפות התושבים שבתחומי הרשות המקומית על מנת לחזק את והיכולת שלהם לקחת אחריות על המתרחש ברשות.

נכון לכתיבת שורות אלה מספר הוועדות הממונות הפועלות כיום הוא הנמוך ביותר בעשור האחרון (עיריית טייבה צפויה לצאת לבחירות דמוקרטיות באוקטובר 2015 ושתי מועצות ראשונות במועצות האזוריות נווה מדבר ואל קסום. בפועל הוועדה הממונה היחידה הפועלת כיום הינה טייבה וגם היא צפויה לסיים עבודתה בקרוב. עם זאת, ישנו חשש שעוד במהלך שנת 2015-16 החוק יאלץ את משרד הפנים להגדיל באופן משמעותי את מספרן. על כן המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים ראה בתקופה הנוכחית - הזדמנות לביצוע הערכת מצב מערכתית של כלי מדיניות זה במטרה להציע חלופות להנהלת המשרד. העיתוי לשינוי זה אינו מקרי. בשנים האחרונות השלטון המקומי נמצא במרכז העשייה הציבורית במגוון רחב של פעילויות המחייבות מקצועיות גבוהה ויכולות ניהול מתקדמות. על כן אנו מבקשים לקיים הערכת מצב מערכתית בסוגיית הוועדות הממונות, נהלי העבודה, מטרות, משך כהונתן וזהות הממונים.

¹ פרופ' (עו"ד) אסף מידני, שי דוד, המכון לשלטון מקומי, אוניברסיטת תל אביב. ברצוננו להודות לרו"ח זיאד אבו חבלה על עבודתו המסורה ועל מחשבה עמוקה, לאופיר פינס, מרדכי כהן, מיכל גולדשטיין, ד"ר חיה בנדק, דרור לוינגר, סיון זהבי, שירי שניצקי, יוסי בנישתי, עו"ד איילת פישמן, רחמים מלול רה"ע רחובות ולשעבר יו"ר ועדה ממונה בכסיפה, פארס פארס מנהל הרכש מועצה המקומית חורפיש, מרב חורב ותומר לוטן מהגוינט, דב קהת, על הערות מועילות.

ההצעה מבקשת לקדם בשינויים המחויבים שיפורטו להלן, את תפיסת הדגם שלטוני המוכר כ 'מנהל עיר' (City) Manager הפועל בקרוב ממחצית הרשויות המקומיות בארצות הברית מזה כמאה שנה בימים כתיקונם, ועקרונות דגם 'מנהל החירום' (Emergency Manager) וה – Administrator למקרי כשל עמוק בתפקוד הרשות. ועדת ההיגוי סבורה כי בין הרצון לקדם שינויים רדיקליים ובין הרצון לקדם הלכה למעשה את יישום ההמלצות, יש לאמץ דרך ביניים. דרך שכזו תחזק את יכולת העבודה של יו"ר הוועדה הממונה וחברי הוועדה הממונה הקיימים כיום באמצעות נהלי עבודה מתאימים ופונקציה שתרכז מבנית את הנושא במשרד הפנים. בנוסף, מוצע להבחין בין סיבות שונות של פיזור הרשות הנבחרת – כשל ניהולי כולל מחד וסיבות טכניות מאידך – ובהתאם לכך לקבוע את דרך הטיפול ברשות. מיסוד הצעה שכזו יביא לרצף התייחסות מורחב יותר מצד משרד הפנים לנושא הכשל ברשויות המקומיות ויאפשר למשרד לסייע לרשות המקומית להתמודד עם הכשל ולהמשיך ולקיים את הדמוקרטיה, מבלי להביא למינוי של יו"ר ועדה ממונה ו/או מועצה ממונה באופן מיידי. בפועל, סל ההתערבות ברשות מקומית במשבר יורחב, דבר שיאפשר לתת לרשויות מקומיות הזדמנות נוספת ויסייע למשרד הפנים להתמודד עם ביקורות מצד גורמים שונים עקב שימוש יתר ביו"רים ובוועדות ממונות.²

במקרים קיצוניים ועדת ההיגוי ממליצה לאפשר עוד מדרגה אחת, של "מנהל עיר" מקביל למנכ"ל ממונה. במקרים אלה, יו"ר הוועדה הממונה יעסיק מנכ"ל, או בעצם מנהל עיר, שימונה על ידי משרד הפנים, באישור יו"ר הוועדה הממונה וחברי הוועדה הממונה, מתוך מאגר מקצועי ומוכשר. מנכ"ל זה, שימונה לתקופת זמן מוגבלת, יהיה מוסמך לבחון את בעלי התפקידים הסטטוטוריים ברשות ויחליט האם להשאיר את הגזבר, היועץ המשפטי, מהנדס הרשות ועובדים בכירים אחרים בתפקידם. מנהל העיר יקבל סמכויות נרחבות ויעבוד תחת הפיקוח של יו"ר הוועדה הממונה וחברי הוועדה הממונה שתאויש באופן שיבטא עקרונות ניהוליים לצד ערכי קהילה מקומית. בכך יובטח הרעיון הדמוקרטי שבבסיס השלטון המקומי כישות שלטונית שאמורה לבטא את רצונות הקהילה שבתחומה לצד אספקת שירותים לשביעות רצון התושבים. יו"ר הוועדה הממונה וחברי הוועדה מממונה יפקחו על עבודת הרשות ויהיו להם סמכויות בתחום הפיקוח, אך לא בתחום הניהול. בכך מבקשת ועדת ההיגוי להפריד בין ניהול פעיל לבין פיקוח ובקרה. חשיבה זו מבטאת איזון עדין בין דמוקרטיה מקומית לבין עקרונות של מקצועיות ניהולית. אנו סבורים שבדרך שהוצעה לעיל, מנהל העיר יינה מגיבוי רחב יחסית מצד המערכות השלטוניות, עובדה שתאפשר לו לבצע עבודה ניהולית יסודית ומשמעותית לטובת הרשות ותושביה.

עיקרי ההצעה

מיסוד גורם מבני ממונה במשרד הפנים האחראי על נושא הוועדות הממונות, מיסוד תפקיד מנהל העיר כאחראי על עיצוב העדפות התושבים ואספקה נאותה של שירותים, וכן מיסוד 4 חלופות לבחירת שר הפנים לאחר המלצת ועדת החקירה.

חלופות	הכשל	תיקוני חקיקה	נהלים
--------	------	--------------	-------

² דוח מבקר המדינה לשנת 2008 בנושא "פיזור מועצות נבחרות ומינוי ועדות קרואות בשלטון המקומי", מצביע על ליקויים מהותיים בנוגע להפעלת סמכותו של שר הפנים להורות על פיזור ועל העברה מכהונה, להפעלת סמכותו למינוי יושבי ראש וחברים לוועדות הממונות, לתפקוד הוועדות הממונות ולמשך כהונתן.

מיוני יו"ר ועדה ממונה במקום ראש הרשות על פי נהלים חדשים שייקבעו	ראש הרשות	לא. על פי החוק הקיים סעיף 143 לפקודת העיריות	ייקבעו נהלים חדשים שלא קיימים כיום
מיוני יו"ר ועדה ממונה ומועצה ממונה על פי נהלים חדשים שייקבעו	ראש הרשות וחברי המועצה	לא. על פי החוק הקיים סעיף 143 לפקודת העיריות	ייקבעו נהלים חדשים שלא קיימים כיום
ראש רשות קיים וועדה ממונה במקום חברי המועצה	חברי המועצה	לא. על פי החוק הקיים סעיף 143 לפקודת העיריות	ייקבעו נהלים חדשים שלא קיימים כיום
ימונה מנכ"ל ממונה כמנהל עיר במקום המנכ"ל הקיים על ידי משרד הפנים, יו"ר הועדה ממונה וחברי הועדה ממונה. למנהל העיר/מנכ"ל ממונה יוקנו סמכויות נרחבות	ראש הרשות, חברי המועצה, בעלי התפקידים הסטוטוריים	ייקבעו בתיקוני חקיקה חדשים	ייקבעו נהלים חדשים שלא קיימים כיום

נהלים לטיפול

- מיסוד ממונה במשרד הפנים האחראי על נושא הועדות הממונות על כל היבטיו ולאורך כל התהליך.
- נוהל להקמת מאגר מועמדים למינוי יו"ר ועדות ממונות, חברי ועדות ממונות, בעלי תפקידים סטוטוריים ומנהלי עיר. מאגר זה יוקם על פי אשכולות של בעלי מקצוע (משפטנים, אנשי כספים, מתכננים ועוד) בעלי ניסיון מתאים (ניסיון מוניציפאלי, בניהול מערכות גדולות ובעבודה עם משרדי ממשלה) ויאפשר מינוי ראוי יותר של בעלי תפקידים.
- נוהל המפרט את תנאי הסף למינוי ועדת חקירה בעניין רשות כושלת, ותנאי סף (יעדים) לפיזור ועדה ממונה.
- תוכנית להכשרת המועמדים הכלולים במאגר.
- ועדת החקירה, הרכב וכשירות, בחינת תפקוד הרשות, תיחום עבודתה [חודש], המלצות מבין החלופות, דגש על מה שהועדה משאירה לטיפול.
- סיום עבודת יו"ר + ועדה ממונה, יו"ר ועדה, מנהל עיר – כקבוע בחוק (עם בחירות חדשות ובלבד 3 שנים). מומלץ לשקול שינוי בחקיקה ראשית: עיגון תקופת ליווי של 3 חודשי חפיפה למנהל העיר לראש הרשות הנבחר לאחר סיום כהונת הוועדה המונה.

- תוכנית הבראה – באלו מקרים תיכפה על הרשות, מהם עקרונותיה.
- צוות הערכה מטעם הממונה הייעודי במשרד הפנים (ליווי ובקרה הכוללים ייעוץ ותמיכה)
- ממשקי העבודה והגדרת תחומי אחריות וסמכות בין משרד הפנים, הגורם הנבחר (ככל שנותר בתפקידו) והגורם הממונה..

א. הקדמה

ועדה ממונה (ועדה קרואה) היא ועדה למילוי תפקידי ראש הרשות המקומית ומועצת הרשות המקומית. היא מורכבת מאנשי ציבור ומומחים הממלאים את תפקיד ראש הרשות והמועצה, על פי החלטה ומינוי של שר הפנים. כלי זה מופעל במקרים חריגים על ידי שר הפנים כשראש הרשות ו/או מועצת הרשות אינם מתפקדים כראוי, וכשחוסר תפקוד זה פוגע במידה ניכרת ביכולתה של הרשות המקומית להתנהל. באופן כללי ניתן לומר שמינויה של ועדה ממונה מתרחש כשרשות מקומית מפגינה חוסר תפקוד כללי, מציגה גרעונות כבדים או שיעורי גביית ארנונה נמוכים, נכשלת בביצוע תוכנית הבראה או נכשלת באישור התקציב³. מחקרים מצביעים כי בשנים האחרונות השימוש בכלי זה גבר על ידי משרד הפנים וביקורת נשמעה אודות הנחיצות וההתאמה של כלי מדיניות זה מבחינה יישומית ודמוקרטית. האם נכון להמשיך להשתמש בכלי מדיניות זה במקרים אלה? על מנת לענות על שאלה זו יש למקד את הדיון במספר שאלות קונקרטיות אופרציונליות:

- מהם הגורמים לכשל עד כה במינוי ועדות ממונות?
- האם ניתן לשלב מנגנוני ניהול ציבורי חדש כחלופה לוועדות ממונות? וכיצד הדבר בא לידי ביטוי?
- מה המקום של תרבות מקומית כגורם מסביר הצלחה של ועדה ממונה? וכיצד הדבר בא לידי ביטוי במיסוד חלופה לוועדה ממונה?
- מה המשמעות של תוכנית הבראה כחלק ממנגנון ועדה ממונה?
- מה מטרותיה של ועדה ממונה?
- מהם הקריטריונים למינוי חברי ועדה ממונה?
- האם ניתן ללמוד ממבט השוואתי למקרה הישראלי?

שאלות אלה יהיו בבסיס כנס מומחים מיסודו של משרד הפנים אשר ייערך בחודשים קרובים באוניברסיטת תל אביב באירוח של המכון לשלטון מקומי בראשות אופיר פז-פינס לשעבר שר הפנים. בסיס הכנס יעמוד נייר העמדה. נייר עמדה זה יעסוק בבחינה שיטתית ומקיפה של סוגית הוועדות הממונות בישראל. הבחינה תתמקד בשלושה מישורים מרכזיים: ניתוח מעמדה של הוועדה הממונה במרחב המשפטי, ניתוח מעמדה במרחב הציבורי-פוליטי וניתוח מעמדה במרחב הדמוקרטי, כל זאת תוך מבט השוואתי למודלים קיימים במדינות דמוקרטיות אחרות.

3 סעיפים 143, 143א ו-206 בפקודת העיריות (נוסח חדש)

חלקו הראשון של הנייר יציג את התופעה ויתאר את כשל השוק שמצוי בבסיסה, ניתוח זה יהווה את המסד המשפטי הפורמאלי והמבני פוליטי תרבותי על בסיס סקירת ספרות מקיפה של הדיון הקיים בשדה המחקר הישראלי ובזירה הבינלאומית. בחלק השני של הנייר נציג מספר מודלים ממדינות דמוקרטיות אחרות, תוך דיון ביקורתי על היתכנות המודלים למקרה הישראלי. החלק השלישי יעסוק בניתוח עמדות שחקני המפתח הקשורים לתופעה הנחקרת, כמו למשל נבחרים וממונים מהממשל המרכזי והשלטון המקומי, מומחים ואנשי אקדמיה קבוצות חוץ ממשליות ועוד. ניתוח זה יתבסס על מודלים מתחום החשיבה הרציונלית-מבנית לניתוח קבלת החלטות ועיצוב מדיניות ציבורית. בחלק הרביעי יוצגו שורת המלצות למדיניות לדיון בכנס על בסיס שלושת החלקים הראשונים של הנייר.

ב. ועדות ממונות- התופעה וכשל השוק⁴

ועדה ממונה היא ועדה למילוי תפקידי ראש הרשות המקומית ומועצת הרשות המקומית. היא מורכבת מאנשי ציבור ומומחים הממלאים את תפקיד ראש הרשות והמועצה, על פי החלטה ומינוי של שר הפנים. כלי מדיניות זה מופעל במקרים חריגים על ידי שר הפנים כשראש הרשות ו/או מועצת הרשות אינם מתפקדים כראוי, וכשחוסר תפקוד זה פוגע במידה ניכרת ביכולתה של הרשות המקומית להתנהל. באופן כללי ניתן לומר שמינויה של ועדה ממונה מתרחש כשרשות מקומית מפגינה חוסר תפקוד כללי, מציגה גרעונות כבדים או שיעורי גביית ארנונה נמוכים, נכשלת בביצוע תוכנית הבראה או נכשלת באישור התקציב. מחקרים שונים מצביעים בשנים האחרונות כי השימוש בכלי זה גבר על ידי משרד הפנים וביקורת נשמעה אודות הנחיצות וההתאמה של כלי מדיניות זה מבחינה יישומית ודמוקרטית.

פרק זה עוסק בהגדרת תפקידי הועדה הממונה, בנסיבות למינויה וכן ביתרונות ובחסרונות שעומדים בבסיסו של כלי מדיניות זה. זאת באמצעות סקירת התפתחותו של כלי מדיניות זה לאורך השנים, הן מבחינת המסד החוקי והן מבחינת התייחסות למחקרים שבחנו את מידת ההשפעה שיש לוועדות ממונות על משתנים שונים. לסיום, ישנו דיון סביב המתח שנוצר בין שמירה על זכות התושבים לבחור את נציגיו לראשות יישובם, ובין הצורך לספק שירותים ברמה נאותה לתושבים.

מקורות הסמכות העיקריים של השלטון המקומי בישראל נעוצים בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות, המגדירים את המסגרת המוסדית והמשפטית לפעילותו. ככלל, ניתן לומר כי השלטון המקומי בישראל אינו נהנה

4 הבהרת מושגים: בשלושת העשורים הראשונים של מדינת ישראל נהגו להבחין בין מקרה של מינוי "ועדה קרואה" כשחבריה יכולים להיות מקרב תושבי המקום ו/או עובדי מדינה, אך יושב הראש לה ממונה על ידי שר הפנים, לבין "מועצה קרואה" כשחבריה יכולים להיות רק מקרב תושבי המקום והם הממנים את העומד בראשם, לבין "ועדה ארעית" אשר ממונה על ידי שר הפנים במקרה של ביטול הבחירות על ידי בית המשפט. להרחבה בנושא זה ראה: דב רוזן, "שש מערכות בחירות לעיריות ולמועצות מקומיות עבריות בשלושים שנות המדינה: נתונים וסיכומים", ירושלים: משרד הפנים, עמ' 231. בנייר זה אנו עושים שימוש במונח "ועדה ממונה" אשר הגדרתה המדויקת בחוק היא "ועדה למילוי תפקידי ראש הרשות והמועצה".

מעקרונות ההכרזה לשלטון מקומי עצמי שאומצה על ידי מועצת אירופה בשנת 1985⁵. אי לכך, מידת עצמאותו מוגבלת והוא תלוי במידה רבה בממשל המרכזי בכלל ובמשרד הפנים בפרט. תלות זו קשורה במידה ניכרת בסמכויותיו הרחבות של שר הפנים, אשר כוללות בין היתר הכרזה על הקמתה או ביטולה של עירייה, קביעת לוחות זמנים לבחירות ראשונות, שינוי תחומי שיפוט וגבולות, אישור הסדרים כספיים ונטילת הלוואות, קביעת שיעור שכר בכירים, קביעת מספר חברי המועצה, פסילה של חקיקה עזר או תקציב שאושרו על ידי מועצת הרשות. לשר הפנים עומדת גם הסמכות למנות ועדת חקירה לבחינת התנהלות רשות מקומית, וכן למנות ועדה למילוי תפקידי ראש הרשות והמועצה⁶.

עד לשנת 2004 היווה סעיף 143 בפקודת העיריות את מקור הסמכות של שר הפנים להדיח את ראש הרשות ומועצת הרשות, ולמנות ועדה ממונה תחתיהם, וזאת אם:

- מספר חברי מועצת הרשות פחת מתחת למניין החוקי ("מועצה חדלה");
- לדעת השר, ראש הרשות או מועצת הרשות אינם ממלאים את תפקידם על פי הפקודה;
- ועדת חקירה המליצה לסיים את כהונת ראש הרשות או מועצת הרשות, וזאת כי סברה שהם עשויים שלא למלא את תפקידם כראוי⁷;

בשלושים השנים הראשונות של המדינה, עד למועד הבחירות בשנת 1978 מונו 19 ועדות ממונות לרשויות מקומיות⁸ כשמאז הבחירות הראשונות במתכונת הבחירה הישירה בשנת 1978 ועד לתיקון החוק בשנת 2004 מונו 15 ועדות ממונות, שבע מתוכן ברשויות מקומיות לא-יהודיות⁹.

בשנת 2004 תוקנה הפקודה ונוסף סעיף 143 א, אשר צמצם והסדיר את מסגרת שיקול דעתו של שר הפנים בדבר מינויה של ועדה ממונה. התיקון קובע כי שר הפנים ושר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת יקבעו בתקנות את השיעורים הנדרשים מכל רשות מקומית בנוגע לרמת הגירעון השוטף, רמת הגרעון המצטבר, רמת גביית הארנונה ורמת גביית תשלומי אספקת המים. התקנות יתייחסו לשלושה מקרים שונים:

- מקרה א': השיעורים שבגינם חייב השר להורות על מינויה של ועדה ממונה;
- מקרה ב': השיעורים שבגינם רשאי השר להורות על מינויה של ועדה ממונה;
- מקרה ג': השיעורים שבגינם לא יורה השר על מינויה של ועדה ממונה¹⁰;

5 להרחבה בעניין האמנה ראה: דרי, ד. (1994) "מי שולט בשלטון המקומי?" תל אביב: הקיבוץ המאוחד והמכון הישראלי לדמוקרטיה. בנוסף, דרי, ד. (1997) "יסודות המינהל הציבורי" תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה, יחידה 5

6 להרחבה בנושא הסמכויות ראה: נחמיאס, ד. (2004) "משילות השלטון המקומי בישראל: ניתוח מדיניות ועיצוב מחדש" הרצליה: מפעלות המרכז הבינתחומי, עמ' 29-40. בנוסף, נחמיאס, ד. ארבל-גנץ, א. מידני, א. (2010) "מדיניות ציבורית בישראל: מאפיינים, מוסדות ותהליכים" תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 153-160

7 פקודת העיריות (נוסח חדש), סעיף 143 (א) (1-3)

8 רוזן, ד. (1978) "שש מערכות בחירות לעיריות ולמועצות מקומיות עבריות בשלושים שנות המדינה: נתונים וסיכומים" ירושלים: משרד הפנים, עמ' 231-233

9 טל, א. (2008) "ועדות ממונות [ועדות קרואות]" ירושלים: מרכז המחקר והמידע, כנסת ישראל, עמ' 12-18

10 ראה הערה 4, סעיף 143 א (א) (ב)

נוסף על כך, התיקון מתייחס גם למידת יישום תוכניות ההבראה על ידי הרשויות המקומיות וקובע כי אי הגשה של תוכנית הבראה במסגרת הזמן שהגדיר החוק, מחייבת את שר הפנים להדיח את ראש הרשות ואת מועצת הרשות, או לחילופין לפזר את מועצת הרשות בלבד. אולם, אם הרשות המקומית לא עמדה באחד מיעדי תוכנית ההבראה במסגרת הזמנים שהוגדרו לה, חייב שר הפנים להדיח את ראש הרשות ומועצת הרשות יחדיו. יתר על כן, אי אישור תקציב הרשות המקומית מאפשר לשר הפנים להדיח את ראש הרשות ואת מועצת הרשות, או לחילופין לפזר את המועצה בלבד. עומדת לרשות השר אפשרות למתן ארכה בת שלושה חודשים – אם בתום תקופת הארכה עדיין לא אושר תקציב הרשות המקומית, אזי החוק מחייב את השר להדיח את ראש הרשות המקומית ומועצת הרשות, או לפזר את מועצת הרשות המקומית בלבד¹¹.

בין השנים 2004-2009 מונו 27 ועדות ממונות, שהן במוצע חמש וחצי ועדות בשנה וכש-70% מתוכן הן ברשויות מקומיות לא-יהודיות¹². נתונים אלו מצביעים על שינוי מהותי לעומת התקופות הקודמות הן בהיקף הועדות הממונות, והן בהיקף הרשויות המקומיות הלא-יהודיות שנמצאות תחת ועדה ממונה. אבו חבלה מצביע על העובדה שמתוך 31 ועדות ממונות שמונו מאז שנת 2004, 23 היו בקרב רשויות לא-יהודיות, אחת בעיר מעורבת (לוד) ושבע ברשויות יהודיות¹³.

התפיסה הישראלית באשר לרשויות מקומיות כושלות נובעת מהידרדרות הריפה ומתמשכת של משאבים פנים-ארגוניים, כמו למשל חוסר מנהיגות של הנהלת הרשות, חוסר גמישות, ניהול פיננסי כושל וחוסר מוטיבציה בקרב עובדי הרשות המקומית¹⁴.

סוגיית מינוי ועדה ממונה נתון במחלוקת: מצד אחד, הדחתו של ראש רשות ומועצת הרשות, בידי שר הפנים, פוגעת בצורה ישירה בעקרון דמוקרטי בסיסי של הזכות לבחור. לתושבים עומדת הזכות הבסיסית לבחור את הנציגים שיובילו את יישובם. מצד שני, לשלטון המרכזי ישנה אחריות כלפי אותם תושבים, בעיקר סביב הבטחה של אספקת שירותים ברמה נאותה, ועל כן יש לממשל המרכזי את הסמכות להתערב ואף להדיח את הנבחרים המקומיים. יש שגורסים שמדיניות זו עלולה לעודד יצירת רוב המועצה כנגד ראש הרשות, ובכך הבאה להקדמת בחירות בכל רגע נתון¹⁵.

מחלוקת זו נבדקה בסקר מומחים שערך בית ספר לאודר לממשל במסגרת ערב עיון בסוגיית הצעת חוק העיריות. הממצאים מצביעים ש-51% מקרב הנשאלים הסכימו מאוד שהדחת ראש רשות ומינוי יושב ראש ועדה ממונה

11 ראה הערה 6, עמ' 4

12 בארי א. וקואל א. (2010) "בחירות ללא נבחרי ציבור מכהנים: ועדות ממונות והיבטים דמוקרטיים במערכות הבחירות ברשויות המקומיות", בתוך: עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי לקראת העשור השביעי, בריכטה, א. ויגודה-גדות, ע. ופדה, ג. (עורכים), ירושלים: כרמל, עמ' 50-85

13 אבו חבלה, ז. (2012) "ממונה בלי ממון", המקצוע והחשבונאות, רואה החשבון, 98-98

14 בארי א. וקואל א. (2009) "מדריך ליו"ר ועדה ממונה ברשות המקומית" ירושלים: משרד הפנים

15 שפט, א. (1980) "בחירה ישירה של ראשי רשויות מקומיות: סיכום ביניים", בתוך: ראש הרשות המקומית ומועצתה: היבטים משפטיים ואחרים, א. שפט (עורך), ירושלים: משרד הפנים, במסגרת הכנס הארצי השביעי לשלטון ומנהל מקומי, עמ' 24-5

במקומו אינה דמוקרטית, 24% הסכימו ולא הסכימו באותה מידה ושיעור דומה של נשאלים לא הסכימו כלל. בנוסף לכך, 49% מהמשיבים לא חושבים שלוועדה ממונה יש סיכויים גבוהים להבריא רשות הנתונה במשבר¹⁶.

בארי וקואל טוענים כי מינויה של ועדה ממונה איננו צעד אידיאלי וטבעי, אך הוא טומן בחובו הזדמנות גדולה להבראת הרשות. הם מציינים מספר סיבות להזדמנות זו: ראשית, הוועדה הממונה איננה אחראית לכישלון. שנית, היא איננה כבולה למסורות מיושנות. יכולתם של אנשי הוועדה מוכחת והם נעדרים שאיפות פוליטיות ברמה המקומית. בנוסף, ועדה ממונה זוכה למידה גבוהה של לגיטימציה מהמשל המרכזי¹⁷. במחקר אחר של השניים הם בחנו את ההשפעה של מינוי ועדה ממונה על הגרעון הדמוקרטי (Deficit democracy) של הרשויות המקומיות. הגרעון הדמוקרטי מוגדר בין המצוי לראוי, קרי בין היותה של הרשות המקומית מוסד דמוקרטי במידה מסוימת אך לא במידה הראויה. הגרעון יכול לנבוע מאכזבה מתפקוד הרשות המקומית, מתהליכי קבלת ההחלטות ומאיכות השירותים. התסמינים של הגרעון יכולים להיות נסיגה בהשתתפות הפוליטית, ייאוש וחוסר אמון בארגון ובמנהיגותו. לדבריהם, מינוי ועדה ממונה הינו ביטוי פורמלי נחרץ של השלטון המרכזי לאכזבה מתפקודה של הרשות המקומית ולחוסר אמון ביכולתה לשקם את עצמה. שניהם סבורים שייתכן שמדיניות הרחבת מינוי הוועדות הממונות נעוצה דווקא מכישלון מדיניות איחוד הרשויות המקומיות מאותן שנים¹⁸. לעומת זאת אבו חבלה טוען כי, יחסו של השלטון המרכזי לוועדות הממונות שונה מיחסו לרשויות נבחרות. במחקר שלו מצא כי נכון כי מינוי ועדות ממונות הביא את הרשויות לאיזון תקציבי, אך הדבר לא נבע משיפור הניהול וההתייעלות של אותן רשויות כתוצאה משינוי ההנהגה, אלא משינוי מדיניות השלטון המרכזי כלפיהן. כך לדוגמא, במדגם המחקר נמצא כי הרשויות להן מונו ועדות קרואות, זכו לתמיכות לכיסוי גירעונות מצטברים בהיקף של כ- 76% מהגרעון המצטבר לעומת היקף תמיכות של 40% רשויות שמכהנת בהם מנהיגות נבחר¹⁹.

אבו חבלה, במחקר אחר, בדק את השפעת מינויה של ועדה ממונה על הביצועים הכספיים של מדגם רשויות מקומיות ערביות. ממצאי המחקר גילו שלמינוי ועדה ממונה השפעה מינורית על שיפור שיעור הגבייה הכולל מארנונה והוא נשאר במשך עשור ברמה של כ- 23%. מרבית הרשויות המקומיות שמונו להן ועדות ממונות נקטו בגישה של "קוסמטיקה חשבונאית" לפיה סיווגו את מרבית החובות הבעייתיים כחובות מסופקים²⁰, שהביאו להגדלת שיעורי הגבייה הכולל בספרים. המחקר מסביר זאת כי אין בוועדה ממונה כדי לפתור את הבעיות השורשיות שסובל מהן השלטון המקומי הערבי כשבראשן מחסור באזורי תעשייה ותעסוקה ובעיות ניהוליות כפועל יוצא של תוצאות בחירות חמולתיות. יחד עם זאת, הוא מצא כי קיים מתאם חיובי אך לא מושלם בין שיעור הגבייה הכולל לבין הרמה החברתית כלכלית של התושבים, שנובע מאי אימון של התושבים במנהיגות המקומית וייחוס שחיתות לניהול המקומי של השלטון המקומי²¹.

16 סקר המומחים נערך בבית ספר לאודר לממשל במרכז הבינתחומי הרצליה בקרב 55 משיבים ובמסגרת ערב דיונים שבחן את הצעת חוק העיריות ביולי 2011. הדו"ח הסופי הוגש למרכז השלטון המקומי.

17 ראה הערה 11

18 ראה הערה 9

19 ראה הערה 12

20 אבו חבלה, ז. (2012) "ממונה בלי ממן", המקצוע והחשבונאות, רואה החשבון, 98-98

21 אבו חבלה, ז. (2011) "לא משלמים ארנונה וזהו". רואה החשבון 28, עמ' 98-104.

בן בסט, דהן וקלור בחנו את השפעתה של ההכפפה המינהלית (Administration subordination) על הביצועים התקציביים של הרשויות המקומיות. משתנה ההכפפה המינהלית הוגדר באמצעות מינוי חשב מלווה, קביעת תוכנית הבראה ומינויה של ועדה ממונה. ממצאי מחקרם מצביעים על תרומה ממשית בהגדלת גביית הארנונה ובהפחתת הוצאות שכר, שנמצאה במקרים בהם מונה חשב מלווה, אולם באותם מקרים בהם מונו ועדות ממונות נמצאה ירידה בהיקף ההוצאות של הרשות, אך עלייה ברמת החוב וללא שינוי בשיעור גביית הארנונה. הם מגדירים את התקופה שלאחר 2004 כמעבר ממשטר של שיקול דעת למשטר עם כללים ברורים, שבא לידי ביטוי בהתרחבות ניכרת של התערבות מצד משרד הפנים, וכי מינוי ועדה ממונה הוא הכלי הפולשני ביותר שעומד לרשות משרד הפנים בכדי להתערב בניהולו של יישוב²².

ניתן לראות במינויה של ועדה ממונה חלק מתוכנית הבראה כוללת של הרשות המקומית, אולם לא כל תוכנית הבראה כוללת בתוכה ועדה ממונה. בבסיסה של ועדה ממונה עומד הצורך בהבראת הרשות המקומית וחילוץ מהמשבר, אולם המחקרים אינם מצביעים על מובהקות בכל הקשור למידת ההצלחה של ועדות ממונות. במאמרו "העשור האבוד בשלטון המקומי" מציג בן אליא שורה של טיעונים לפספוסו של העשור שבין 1993-2003 מבחינת התפתחותו של השלטון המקומי. את אחד מהטיעונים הוא מייחד ל"אשליית הבראה". לדבריו, הטעות הבסיסית של משרד הפנים נעוצה בהבנה השגויה שתוכנית הבראה שמתאימה לחברה עסקית שנקלעה למשבר, זהה לתוכנית הבראה של רשות מקומית שנקלעה למשבר²³.

תוכניות הבראה שמשרד הפנים מגבש לרשויות שאינן מתפקדות שינו את אופיין בשנים האחרונות, והן אינן מכסות רק את ההיבטים הפיננסיים, אלא עוסקות גם בהיבטים ארגוניים של הרשות. עיון בדברי יושבי ראש הוועדות הממונות בכנס שאירגן משרד הפנים בשנת 2009 מצביע על שורת האתגרים הארגוניים עימם נדרשת הוועדה הממונה להתמודד. כך למשל, רבים מיושבי הראש של הוועדות הממונות דיווחו שהם עוסקים בגיבוש מבנה ארגוני לעיריה, או בארגון עבודת המועצה, או בגיבוש והטמעה של תהליכי עבודה ואמות מידה של ארגון מודרני, וכן בהעצמת המנהלים והעובדים²⁴.

בשנים האחרונות משקיע משרד הפנים מאמצים רבים בניסיון להבין את היתרונות והמגבלות בשימוש בכלי הוועדות הממונות, וכן בניסיון להטמיע שיטתיות בכל הקשור לסוגיה זו. באמצעות מערכת מרכזי ההדרכה והפיתוח (מפעמים) הניע המשרד יצירת דיאלוג בין יושבי הראש לבין שחקנים נוספים וכן ליווה בצורה מתמשכת את עבודתם. כך למשל הוביל המשרד מדידה והערכה של ביצועי הוועדות הממונות בשלושה מישורים: ביצועים פיננסיים, עמדות הציבור כלפי שירותים ועמדות יושבי ראש הוועדות הממונות. הממצאים מצביעים על שיפור ניכר

22 בן בסט, א. דהן, מ. קלור, א. (2013) "ייצוגיות ויעילות ברשויות המקומיות", ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, פרק ראשון: אפקטיביות הניהול המרכזי של הרשויות המקומיות, עמ' 60-15
23 בן אליא, נ. (2007) "העשור האבוד בשלטון המקומי" ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות
24 גולדשטיין, מ. ובנדק, ח. (2009) "פורום יושבי ראש ועדות ממונות: מפגש התנעה", משרד הפנים. מפגש יושבי הראש התקיים בירוחם בתאריכים 3-4 יוני 2009

באיתנות הפיננסית ובהתנהלות הכללית וכן בתחומי יושבי הראש בנוגע לשיפור בהבראה הכלכלית של הרשות, פיתוח תשתיות והטמעת נהלי עבודה תקינים. דוגמא לשיפור ניתן למצוא בעובדה שבשנת 2005 בקרב הרשויות המקומיות בהן פעלה ועדה ממונה עמד הגרעון השוטף על 26% במוצע, בעוד שבשנת 2009 הגרעון הממוצע עמד על אפס. תמונה דומה אנו רואים גם בבחינה של הגרעון המצטבר – בשנת 2005 הוא עמד במוצע על 93%, כשבשנת 2009 ירד ל-45% במוצע.²⁵

דוח מבקר המדינה לשנת 2008 בנושא "פיזור מועצות נבחרות ומינוי ועדות קרואות בשלטון המקומי", מצביע על ליקויים מהותיים בנוגע להפעלת סמכותו של שר הפנים להורות על פיזור ועל העברה מכהונה, להפעלת סמכותו למינוי יושבי ראש וחברים לוועדות הממונות, לתפקוד הוועדות הממונות ולמשך כהונתן. הדוח נתן שורה ארוכה של המלצות לתיקון הליקויים כפי שעלו מהבדיקה.

חשוב לציין שהסמכות שהוקנתה לשלטון המרכזי למנות ועדה ממונה, פוגעת בזכות היסוד הנתונה לתושבי הרשות לבחור את נציגיהם לניהול ענייני הרשות ופוגעת בזכות הנציגים הנבחרים למלא את תפקידם. יחד עם זאת, הזכות לבחור ולהיבחר היא זכות יחסית, ובקביעת היקפה ומשקלה ככלל, ובנוגע לשלטון המקומי בפרט, קיימת החובה על הממשלה להתחשב בערכים ואינטרסים ציבוריים אחרים שהגשמתם חיונית אף היא למהלך התקין של חיי החברה (ראו בג"צ 10769/05 אלמקייס נ' שר הפנים). יפים לענייננו הדברים שקבע בית משפט לעניין סמכויותיו של הממשלה למינוי ועדה מכוח סעיף 38 לפקודת המועצות המקומיות וסעיף 143 לפקודת העיריות באומרו כי סמכויות אלה: "נותנות ביטוי לתפקידו של השלטון המרכזי במדינה כמפקח על התנהלותו הנאותה של השלטון המקומי ויוצרות מעין נקודת איזון בין זכות היסוד של תושבי הרשות המקומית לבחור את נציגיהם לבין הצורך בקיום שלטון מקומי תקין ומתפקד" (בג"צ 10963/05 חאג' נ' שר הפנים, פסקה 4 ([פורסם בנבו], 13.2.2006)).

סקירתנו, וליתר דיוק, המלצתנו לקחה בחשבון חלק ניכר מההמלצות דוח מבקר המדינה. המודלים שאנו מציעים אין בהם כדי לתת מענה לכל הליקויים שנגלו בדוח מבקר המדינה, אך יש בהן כדי לשמור על האיזון בין הזכות לבחור ולהיבחר לבין הזכות להעניק שירות לתושבים, כפי שנקבע בפסיקתו של בית המשפט העליון לצדק.

²⁵ משרד הפנים, מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח ומינהל השלטון המקומי, "מדידה והערכה של ביצועים ברשויות המקומיות בהן מכהנת ועדה ממונה" – בעבודה זו נבחנו 19 רשויות מקומיות מתוך 23 שבהן כיהנו באותה עת ועדות ממונות (משנת 2004) למשך יותר משלוש שנים

ג. מודלים ממדינות זמוקרטיות אחרות ודיון ביקורתי על היתכנות המודלים למקרה הישראלי.

המדיניות הציבורית באשר להתמודדות עם רשויות מקומיות כושלות וחלשות נועדה להחזרת ביצועי הארגון, השירותים והניהול הפיננסי לרמות ביצוע גבוהות²⁶. הגישה הנהוגה בדרך כלל בישראל, הידועה כגישה המנטרלת²⁷ גורסת כי לא ניתן להבריא את השלטון המקומי עם המשאב האנושי הקיים, שכן הוא חסר הכישורים והיכולות הניהוליים, המנהיגותיים והפוליטיים הנדרשים. ועל כן, על השלטון המרכזי ליצור מציאות חדשה לחלוטין במסגרת הרשות המקומית כארגון וזאת על ידי נטרול והפסקת קיומה של המנהיגות הכושלת.

גישת השלטון המרכזי כלפי השלטון המקומי, היא פועל יוצא של סוג הממשל בכל מדינה. ניתן לאפיין את סוגי הממשל על פי מיקומם ברצף כשבקצהו האחד ממשל ריכוזי, השומר את מרב הסמכויות לעצמו ובקצהו האחר ממשל ביזורי, האוצל רבות מסמכויותיו הכפופים לו²⁸. ככל שהשלטון ריכוזי יותר כלפי השלטון המקומי, כך מעורבותו של השלטון המרכזי בנעשה בשלטון המקומי גבוה יותר. ובכך, השימוש בגישה המנטרלת איננו ייחודי למדינת ישראל בעלת האופי הריכוזי כלפי השלטון המקומי, אלא ניתן למצוא את השימוש בגישה זו במקומות שונים ברחבי העולם.

כך למשל, נעשה שימוש בגישה זו בקרב כ-20% מהמדינות המפותחות OECD. נכון להיום, מדינות כמו איסלנד, אירלנד, יפן והרפובליקה הסלובקית, בהן רשויות מקומיות אשר לא יכולות לפרוע את חובותיהם, עלולות להימצא תחת "ניהול ישיר" של השלטון המרכזי. בהולנד ובנורווגיה, רשויות מקומיות מוותרות על העצמאות הכספית בתמורה לקבלת סיוע מהשלטון המרכזי²⁹.

השלטון המקומי בישראל מושגת על עיקרון של ראש רשות מקומית הנבחר ישירות על ידי הציבור והמשמש, בעת ובעונה אחת, הן כמייצגם הבכיר של ענייני המקום והן כראש ההיררכיה הניהולית של המערכת המוניציפלית. על פי דגם זה, המוכר כ- Strong Mayor Model, מרוכזת מרבית העצמה הציבורית והניהולית בידי אדם אחד והוא נושא בכפל תפקידים³⁰. העוצמה השלטונית שבידי ראש הרשות הביאה והחפיפה בין תפקידו כנבחר ציבור פוליטי לבין תפקידו כראש מערכת מנהלית-מקצועית יוצרת בהכרח מתח מתמיד בין הלחצים המופעלים עליו להיענות לאינטרסים של קבוצות מסוימות ובין מחויבותו לשמירה על טובת הכלל. יתרה מזו, במערכת היחסים בין ראש הרשות לבין חברי המועצה מתקיים מתח מתמיד המושגת על שיקולי כוח ויוקרה, דבר המביא להעדרו של דיון ענייני בנושאים מהותיים שעל סדר היום.

26 בארי א. תפיסת הכישלון ברשויות המקומיות והדרכים להתמודד עימו. Stoker, G. (2003). Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour, Palgrave Maacmillan : Basingstoke.

27 28 מנחין. ג. ופ. איינונג-קנה (2004). יסודות השלטון המקומי, השלטון המקומי בעולם בן-זמננו, האוניברסיטה הפתוחה, יחידה 2, 5: רעננה.

Journard, I. And Kongsrud, P. M. (2003), Fiscal relations across government levels. OECD Economic Studies, 36' 1. 29

³⁰ בן אליא נ, 1997: היש מקום למנהל עיר מקצועי בישראל, ירושלים, מכון פלורסהיימר לחקר מדיניות.

הדגם "מועצה-מנהל עיר מקצועי" הוא אחד מחמישה דגמים שלפיהם מאורגן השלטון המקומי בארצות הברית - ארבעת הדפוסים האחרים הם :

1. דגם ראש עיר – מועצה (strong mayor system) המקביל לדפוס השלטון המקומי הנהוג בישראל;
2. דגם מועצה – ראש עיר (weak mayor system) על פיו ראש הרשות נבחר על ידי המועצה וכפוף לה;
3. ה-commission, צורת שלטון מקומי המתבססת על ועד-מנהל נבחר, המשמש בעת ובעונה אחת מועצה וגוף ביצועי;
4. town meeting, שהיא הצורה הבסיסית של שלטון מקומי, על פי דפוס זה, אסיפת כלל התושבים משמשת בעת התכנסותה הפורמלית כגוף מחוקק;

בהתאם לדגם זה, רואים במינהל הציבורי תחום מקצועי החייב להיות מנותק מפוליטיקה, באופן שיביא להפרדה בין פוליטיקה לאדמיניסטרציה.³¹ הדגשת הצורך בניהול מקצועי של רשות מקומית הביאה ליצירת הקבלה בינה לבין הפירמה העסקית, דהיינו: המועצה הנבחרת כמקבילה לדירקטוריון, מנהל העיר כמקביל למנכ"ל הפירמה ואזרחי העיר כמקביל לבעלי המניות.³²

הדגם "מועצה-מנהל עיר מקצועי", נשען מבחינה ציבורית וניהולית על שני עקרונות בסיסיים:

- מועצת הרשות, המורכבת מנציגי ציבור הנבחרים באופן דמוקרטי וישיר, מרכזת את מלוא הסמכויות בתחום עיצוב מדיניות ובקרה ציבורית.
- מנהל העיר המקצועי, אשר שירותיו נשכרים על ידי המועצה, אוהז בסמכויות ואחריות מלאה על ניהול ענייני הרשות המקומית מבחינה אדמיניסטרטיבית ותפעולית.

בצורתו הטהורה של דגם שלטוני זה, רק חברי המועצה נבחרים ישירות על ידי תושבי המקום. בחירה בלת-אמצעית זו מעניקה למועצה את מלוא הלגיטימציה הציבורית, שכן קולה של המועצה הוא למעשה קולו של הציבור. מבחינה מעשית, סמכותה הבלעדית של המועצה באה לידי ביטוי בתחומים של: מינוי מנהל העיר המקצועי ופיטוריו, חקיקת המסד המשפטי המקומי ("חוקת הרשות") המאפשרת את פעילות הרשות וניהולה, סמכותה לבקר בכל עת ובכל נושא את אופן הניהול של ענייני הרשות, וכן שליטה מוחלטת במשאבי הרשות. מנגד, מעמדו העצמאי ותפקידו של מנהל העיר מעוגנים בחקיקה של המועצה, ברוח "חוקת" הערים המאמצות דגם זה (Model City Charter) שהוכנה על ידי National Civic League (NCL). בהתאם לחוקת תפקידו של מנהל העיר מוגדר: "כראש האדמיניסטרציה העירונית... ואחראי כלפי המועצה לניהול התקין של כלל תחומי הפעילות

³¹ Montjoy, R.S. & Watson D.J. (1995), 'A case for reinterpreted dichotomy of politics and administration as a professional standard in Council-Manager government', *Public Administration Review*, May/June, pp.231-239.

³² Scott, M. (1969), *American City Planning*, Berkeley: University of California Press.

המוניציפאלית." הדגם מדגיש כי על מנהל העיר להימנע ממעורבות פוליטית הנוגעת לפעילות של המועצה או של חברה, וכן הם אוסרים עליו להשתמש בכוחו הניהולי כדי להשפיע בצורה לא-ציבורית על דיוני המועצה.

השוואת דפוסי המעורבות הציבורית בתחום השלטון המקומי בין ארצות הברית לבין ישראל מבליטה שתי תופעות סותרות: בארצות הברית שיעור המשתתפים בבחירות המקומיות נמוך בהרבה מהמקובל בארץ (כ 20 אחוזים במוצע בארצות הברית לעומת 56 אחוזים בארץ), אך מצד שני, המעורבות הציבורית שלא באמצעות בחירות רבה יותר. ובכך דגם של מנהל עיר מקצועי שהוא לרוב ממונה, יביא לגרעון בדמוקרטיה המקומית.

בארה"ב התערבות השלטון המרכזי בניהול השלטון המקומי קיבלה ביטוי בחקיקה הידועה Public Act 4 משנת 2011 על רקע היקלעות העיר דטרויט למצב של פשיטת רגל.³³ בהתאם לחקיקה החדשה, יוחלף תפקיד מנהל החירום הפיננסי Emergency Financial Manager (שקיים כבר משנת 1988 בהתאם לחוק Act 101 ולפיו ימונה מנהל החירום הפיננסי על ידי הממשלה ליחידות ממשלתיות כמו בתי ספר, מדינות הקרובות לפשיטת רגל), בתפקיד מנהל חירום Emergency Manager לו מוענקות סמכויות נרחבות על אלו של מנהל החירום הפיננסי. החשובה שבהן היא הענקת כל הסמכויות שהיו מוענקות לנבחר הציבור, יתרה, הסמכויות מקנות לו חופש פעולה ללא קבלת אישור של הממשלה. נכון להיום, מונו מנהלי חירום מיוחדים בארבע ערים ובבית ספר אחד. להבדיל ממנהל החירום הפיננסי שממונה לשנה, אין הוראה בחוק לגבי המשך כהונת מנהל החירום המיוחד. למנהל החירום המיוחד סמכויות נרחבות, כמו פיטורי עובדים, מכירת נכסים, רענון התקשרויות עם ספקים ואחרים.

בדרום אפריקה, הממשל נוקט בגישה ביזורית כלפי השלטון המקומי. אך סעיף 139 של בית המחוקקים מאפשר לממשלה להתערב בנעשה בשלטון המקומי בנסיבות מיוחדות.³⁴ פיזור המועצה הנבחרת מהווה שיקול דעת אחרון שעומד לבחירתן של המחוזות או הממשלה להתערב לצורך מתן פתרון לרשויות מקומיות שנקלעו למשבר כספי. התערבות השלטון המרכזי בשלטון המקומי מלווה במינוי אדם אחראי נקרא "המנהל-Administrator". האדמיניסטרטור ממונה על ידי הנהלת המחוזות כשתפקידו להשגיח על ישום תוכנית ההתערבות של השלטון המרכזי. הוא יכול להיות פקיד של הנהלת המחוז או מישו אחר, אך הוא נמצא בכפיפות להנהלת המחוז.

בדיקת אפקטיביות "הניהול ישיר" של הרשויות המקומיות על ידי השלטון המרכזי, לא נבדקה בשום מחקר אקדמי עד היום. אך חשוב לציין כי, להבדיל מהמגזר הפרטי אשר קיימים הוכחות על הצלחת מדיניות הבראה ניהולית³⁵, לא קיימים ממצאים אמפיריים הבודקים השפעת ההבראה הניהולית בארגונים במגזר הציבורי והסוגיה מהווה

33 Meg Cramer, 7 things to know about Michigan's emergency manager law, *Michigan Radio Newsroom*, 6/12/2001, <http://michiganradio.org/post/7-things-know-about-michigans-emergency-manager-law>

34 Intervening in Provinces & Municipalities. Republic of South Africa, (Guidelines for the application of sections 100 and 139 of the constitution, Department of Provincial and Local Government, Republic of South Africa, Website: www.dplg.gov.za.

35 Boyne G.A. (2006). Strategies for Public Service Turnaround: Lessons from the Private Sector. *Administration & Society*, 38,3,365.

שאלה פתוחה³⁶. מנגד חשוב לציין כי המעורבות של השלטון המרכזי בנעשה בשלטון המקומי בדרכים שונות כפי שצוינו לעיל, יש בו כדי התרחקות השלטון המרכזי מהציבור דבר שמוביל לפגיעה באמון האזרחים בממשל עצמו ויצירת "גירעון בדמוקרטיה"³⁷. סוגיה זו שהייתה לדאגה מרכזית בדמוקרטיה המערבית, הביאה במהלך המחצית השנייה של המאה ה-20 ליצירת מודל מוסדי חדש של "דמוקרטיה השתתפותית", מודל לפיו מוסט הדגש מעיקרון הייצוג והשימור הקפדני של כללי המשחק את השתתפות האזרחים תהליכי השלטון כערך בפני עצמו מחד וככלי הכרחי לקבלת החלטות טובה יותר ושיקום אמון הציבור בממשל מאידך³⁸.

מכל האמור לעיל, עולה כי, גישת השלטון המרכזי בישראל כלפי השלטון המקומי ריכוזית במהותה. היא מתבטאת בשמירת מרב הסמכויות בידי השלטון המרכזי ודוגלת בהגברת ההתערבות והפיקוח של השלטון המרכזי על השלטון המקומי. דבר זה מהווה חסם אל מול ישום הגישה ההשתתפותית בקבלת ההחלטות לטובת הגישה המנטרלת שמביאה למעורבות השלטון המרכזי במינוי "מנהל מיוחד" כדוגמת החשב המלווה או על ידי המועצה הנבחרת והחלפתה בצוות ממונה מטעמו.

ד. על שחקנים, שיווי משקל במדיניות ועל תוספתיות: מתווה להערכת מדיניות

בשנת 1959 טען החוקר צ'ארלס לינדבלום (Charles E. Lindblom) שבדרך כלל מדיניות ציבורית בדמוקרטיה המערבית מקדמת שינויים קלים בלבד במדיניות הקיימת באותה עת ובאותו תחום.³⁹ לגישתו, אשר כונתה "תוספתית" (incrementalism) או "הדרגתית", מדיניות ציבורית היא התפתחותית ולא מהפכנית, כזו המשתנה באיטיות על פני זמן רב, ולא במהירות ועל פני זמן קצר.⁴⁰

יסודותיה של הגישה התוספתית לניתוח מדיניות ציבורית נעוצים הן במישור התיאורטי והן בזה האמפירי. הראשון מצביע על בעיותיה של הגישה הרציונלית. על מנת לעצב את המדיניות הראויה ביותר, יש צורך במשאבי זמן בלתי מוגבלים, בידעיה של כל הפרטים הרלוונטיים למדיניות, במידע בנוגע לכל החלופות האפשריות ולכל המימון הדרוש. הגישה הרציונלית לקבלת החלטות משמשת בעיקר כדגם נורמטיבי שאליו הכול שואפים, מאחר ותנאיה המחייבים אינם מתממשים ואינם יכולים להתממש במלואם. מכאן שתהליך קביעת מדיניות אינו רציונלי "טהור", אלא רציונלי "מוגבל" או "חלקי" בלבד.

36 Boyne, G.A. & Meier, K.J. (2009). Environmental Change, Human Resources and Organizational Turnaround. *Journal of Management Studies*, 46,5,835.

37 חסון ש. (2006) "הגרעון בדמוקרטיה המקומית". מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. ירושלים.
Zittel T., & Fuchs D., (Eds). (2007). *Participatory Democracy and Political Participation: Can Participatory Engineering bring Citizens back In?* London and New York, NY:Routledge

Lindblom, C.E. (1959) "The Science Of Muddling Through", in: *Public Administration Review* (19): 7- 59.

40 דוד נחמיאס, אורי ארבל גנץ, אסף מידני (2010), *מדיניות ציבורית יסודות ועקרונות*, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 180.

המישור האמפירי מצביע על כך כי מדינות דמוקרטיות ככלל אינן מובילות תכניות מהפכניות בעיקרן, אלא משנות במעט את המדיניות הקיימת ומיישמות אותה שוב ושוב על בסיס שינויים מרחיבים או מצמצמים⁴¹. שינויים מרחיקי לכת, החורגים מאוד ממדיניות הסטטוס-קוו, אינם בגדר השכיח בחקר המדיניות הציבורית, והטענה ש"מה שהיה הוא שיהיה", משקפת במידה רבה את המציאות כפי שמתאר אותה לינדבלום. לפי גישה זו, שינויים רחבים או מהפכניים במדיניות הציבורית מתרחשים רק במשברים לאומיים כמלחמה, מגפה או מיתון כלכלי עמוק.

המודל בבסיס נייר העמדה מציע מתווה תהליכי לבחינת פעילות השחקנים בעיצוב המדיניות הציבורית. תורת הבחירה החברתית משתמשת בכלי ניתוח כלכליים לחקר החברה והפוליטיקה וטוענת שהמציאות החברתית נקבעת על ידי מעשיהם של אנשים רציונאליים הפועלים בסביבה של אילוצים מבניים ותרבותיים⁴². זויות ראייה זו מאפשרת את פירוקה של מערכת העוצמה החברתית לגורמים מתוך הבחנה בהבדלים המתקיימים בין הארגונים והשחקנים השונים. זויות זאת מאפשרת גם לראות את המדיניות הציבורית כתולדה - מעין שווי משקל - של יחסי הגומלין המתקיימים בין ארבע קבוצות עיקריות: פוליטיקאים, קבוצות אינטרס, ביורוקרטים עובדי מדינה והציבור הרחב.⁴³

במסגרת מודל זה חשובים ביותר יחסי הגומלין שנרקמים בין הפוליטיקאי לציבור הבוחרים. כמו בדגם של שוק, יחסים אלה מושתתים על מנגנון של ביקוש והיצע.⁴⁴ הציבור מזהה צורך ומעלה ביקושים למדיניות מסוימת והפוליטיקאי מצדו יענה רק לאותם ביקושים, שלהערכתו ימקסמו את סיכויי היבחרותו מחדש.⁴⁵ בשל בעיית הפעולה הקולקטיבית והמוטיבציה של אנשים להיות "טרמפיסטים" (Free Riders), (כלומר, אין להם תמריץ לשתף פעולה כיוון שלא ניתן לחלק את התועלת הנובעת מהפעולה רק בין אלה שתרמו בפועל להיווצרותה),⁴⁶ לא מתגבש אינטרס מנחה-פעולה (ביקוש) לאספקת צרכים ציבוריים דבר היוצר מחסור (קרי: סב-אופטימיזציה) באספקת מדיניות ציבורית.

41 ראו למשל עיצוב ויישום מדיניות סביבתית בחמישים המדינות בארה"ב: Lester, James P., Franke, James L., Bowman, Ann O'M., and Kramer, Kenneth W. (1983), "Hazardous Wastes, Politics, and Public Policy: A Comparative State Analysis", *Western Political Quarterly* 36 (2) (Jun.): 257-285.

השוו עמ': Bunce, Valerie and Echols, John M. (1978), "Power and Policy in Communist Systems: The Problem of 'Incrementalism'", *Journal of Politics*, 40 (4) (Nov.): 911-932.

42 Mueller, D. (1989). *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press; Taylor, M. (1987). *The Possibility of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.

43 להרחבה ראו: מזרחי, ש. ומינני, א. (2003). "מדיניות ציבורית וזכויות אדם". פוליטיקה, כתב עת למדע המדינה וליחסים בינלאומיים 10 עמ' 9-26.

44 Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row. Ch. 1.

45 דורון, ג. (1986). להחליט ולבצע: פרקים במדיניות ציבורית. תל-אביב: כיוונים.

46 Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press; Axelrod, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.

בהיעדר ביקושים מהציבור הרחב, מתעצם ממילא כוחן של קבוצות אינטרס קטנות שמצליחות להתגבר על בעיית הפעולה הקולקטיבית, ומשפיעות באופן מובהק על עיצובה של המדיניות הציבורית.⁴⁷ כאלה הם הארגונים הלא-ממשלתיים כמו הוועד הציבורי כנגד עינויים, ארגון "בצלם" והאגודה לזכויות אדם ואזרח. שחקן נוסף, שאף הוא נתפס לעיתים כקבוצת אינטרס שבכוחו להטות את המדיניות המועדפת על הפוליטיקאי ולהשפיע עליה הם הביורוקרטים.⁴⁸ ביורוקרטים כאלה הם למשל השב"כ הפרקליטות ומשרד המשפטים, כמו גם בית המשפט העליון כביורוקרט מיוחד.

השלב האחרון בתהליך קביעת מדיניות נוגע ליחסי הגומלין המתקיימים בין השחקנים המרכיבים את הגופים המחליטים, דוגמת הכנסת. לאחר שהפוליטיקאי עיצב עמדתו לגבי המדיניות הרצויה והתמודד עם התנגדויות הביורוקרטים, עליו להעביר את ההחלטה בגוף המורכב מפוליטיקאים בעלי אינטרסים שונים. לפיכך, על מנת להעביר החלטה מסוימת יש להתאימה לעמדת הרוב.⁴⁹

החלק הבא יעסוק בפירוט התנאים המבניים והתרבותיים המאפיינים את החברה הישראלית תוך עמידה על התפתחותו של מודל מנטאלי בציבור. על פי המודל מקומו המרכזי של בית המשפט העליון הוא תוצאה של דפוסי תרבות של השתתפות פוליטית אלטרנטיבית.

ישראל - תנאים מבניים ותרבותיים: חסם בעיצוב רפורמות ארוכות טווח של המערכת

חלק זה עוסק בשלושה תנאים מבניים ותרבותיים מרכזיים בחברה הישראלית: אי משילות, תרבות פוליטית תוצאתית-אלטרנטיבית ו"משפוט" הפוליטיקה. להלן נפרט על אודות משתנים אלה ונציג את השפעתם על תהליך עיצוב מדיניות בכלל ועל עיצוב מדיניות הקשורה בשלטון מקומי בפרט.⁵⁰

המשבר ביכולת למשול (תופעת אי המשילות) הוא גלובלי ומתאפיין בין היתר בהעברת סמכות ההכרעה דה פקטו בעניינים בעלי חשיבות מהרשות המבצעת אל החברות הגדולות, ובייחוד אל החברות הרב-לאומיות אשר

47 Mitchell, W. And Munger, M. (1991). "Economic Models of Interest Groups: An Introductory Survey." American Journal of Political Science 35, pp. 512-546; Ainsworth, S. And Sened, I. (1993). "The Role of Lobbyists: Entrepreneurs with Two Audiences." American Journal of Political Science 37, pp. 834-866; Austen-Smith, D. (1998). "Allocating Access for Information and Contributions." Journal of Law Economics and Organization 14, pp. 277-303; Lohmann, S. (1995). "Information, Access, and Contributions: A Signaling Model of Lobbying." Public Choice 85, pp. 267-284.

48 Bendor, J. (1990). "Formal Models of Bureaucracy: A Review." In: Lynn, N.B. and Wildavsky, A. (eds.) (1990). Public Administration: The State of the Discipline. Chatham, NJ: Chatham House; Miller, G. And Moe, T. (1983). "Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government." American Political Science Review 77, pp. 297-322; Monsen, J.R. and Cannon, M.W. (1965). The Makers of Public Policy. New York: mcgraw Hill.

49 Riker, W. (1984). "The Heresthetics of Constitution-Making: The Presidency in 1787, with Comments on Determinism and Rational Choice." American Political Science Review 78, pp. 1-16; Shepsle, K. And Weingast, B. (1981). "Structure-Induced Equilibrium and Legislative Choice." Public Choice 37, pp. 503-519.

50 נורית השמשוני, י. ומידני, א. (2010) "מרחב ציבורי ומדיניות ציבורית: המקרה של נציבות זכויות האדם בישראל", בתוך: זובידה, ה. וד. מקלברג (עורכים) הסדרים דמוקרטיים במרחב הציבורי, תל-אביב: הוצאת האגודה הישראלית למדע המדינה, עמ' 183-219.

החלטותיהן משפיעות על המציאות הכלכלית, החברתית, הפוליטית, הסביבתית והצבאית ברוב ארצות העולם.⁵¹ בשני העשורים האחרונים מדינות שונות, דוגמת בריטניה, קנדה, אוסטרליה וניו זילנד, השקיעו משאבים רבים בהתמודדות עם מאפייני התופעה. בהקשר זה מן הראוי לציין את רפורמות הניהול הציבורי החדש (NPM)⁵², כמו גם את שינויי שיטת הבחירות שאירעו למשל באיטליה ובניו-זילנד⁵³. שינויים מבניים כאלה ברמת כללי המשחק מגדירים מחדש את הסמכויות המוסדיות ואת תהליך קבלת ההחלטות.

גם בתוך ישראל מתחולל משבר ביכולת למשול. למן שנות השמונים של המאה ה-20 הפכה ישראל לשדה ניסויים בהנהגת רפורמות פוליטיות וכלכליות, שלא תמיד נשקלו היטב קודם להנהגתן⁵⁴. דור חדש של מנהיגים פרגמטיים וטכנוקרטיים יותר בתפיסתם המחויבים פחות לאידיאולוגיות מסורתיות ולמנגנונים מפלגתיים, אוהז בעמדות מפתח. בו בזמן גוברת השפעתם של שסעים חברתיים-כלכליים ושל בקיעים פוליטיים על המדיניות הציבורית, הסובלת ממידה רבה של פיצול וחוסר עקביות⁵⁵. תופעת אי המשילות חושפת כי המרחב הציבורי שנקבעת בו מדיניות הנוגעת לזכויות אדם, הוא מורכב. במסגרתו פועלים שחקנים שונים בעלי אינטרסים שונים, על רקע תנאים מבניים המבנים חוסר עקביות ופיצול בעיצוב המדיניות ומתמרכים התנהגות קצרת טווח המתמקדת בקידום תוצאות מיידיות. לעתים, ולאחר תהליך למידה, מאפיינים אלה יכולים להתמסד לכדי **תרבות פוליטית – מכוונת תוצאה**.

לתרבות השפעה מובהקת על המתחולל במערכת הפוליטית והיא גם מושפעת ממנה. מערכות פוליטיות החולקות תרבות דומה (למשל מדינות בסקנדינביה ובדרום אמריקה) מייצרות תוצרי מדיניות ציבורית רבים ודומים (למשל בתחומי מדיניות רווחה או בריאות), אם כי לא תמיד באותו הזמן. הבדלי עיתוי קשורים כנראה לשיטת הממשל השונה (למשל פדרטיבי מול ריכוזי) ולהתפתחויות ספציפיות אחרות המתרחשות במערכות אלה⁵⁶.

היסטורית, לפני קום המדינה, התפתחו המוסדות הפוליטיים, החברתיים והכלכליים בערוצים חלופיים תחת שלטונות המנדט הבריטי ותוך כדי יצירת עובדות בשטח וכפיית מציאות על השלטון⁵⁷. בתקופת היישוב אופיינה החברה האזרחית בישראל במיעוט ארגונים דומיננטיים, שבראשם עמדו ארגונים כלכליים לצד מוסדות צדקה

Dror, Y.(2001), *The Capacity to Govern: A Report to the Club of Rome*. London: Cass (first published in a German edition, 1994).

52 ויגודה-גדות, ע. (2007). "מנהל ציבורי – הדור הבא: תמורות ואתגרים ניהוליים בדרך לעיצובו של מגזר ציבורי מודרני", *המרחב הציבורי* (1): 57–88.

Rahat, G.(2008), *The Politics of Regime Structure Reform in Democracies: Israel in Comparative Perspective*, Albany : State University of New York Press.

54 אריאן א., ד. נחמיאס ור. אמיר (2002), *משילות והרשות המבצעת*, המכון הישראלי לדמוקרטיה; מאור, מ. (2006), "מבנה השירות הציבורי" בתוך: א. רייכמן וד. נחמיאס (עורכים), *מדינת ישראל מחשבות חדשות*, הרצליה: הבינתחומי הרצליה: 181–200.

55 דורון, ג. (2006), *משטר נשיאותי לישראל*, ירושלים: הוצאת כרמל; מזרחי, ש., א. מידני (2006), *מדיניות ציבורית בין חברה למשפט*, ירושלים: הוצאת כרמל.

56 שם, עמ' 125.

Lehman-Wilzig ; הורביץ, ד. ומ., ליסק (1992), *מצוקות באוטופיה: ישראל – חברה בעומס יתר*, תל אביב: הוצאת עם עובד 57 Samuel N. (1991), "Loyalty, Voice and Quasi-Exit", *Comparative Politics* (24): 97-108; Lehman-Wilzig S. N. (1992), *Wildfire: Grassroots Revolts in Israel in the Post-Socialist Era*, Albany: SUNY Press.

דתיים, וכן בהיותה, אליבא דיעל ישי, "חברה אזרחית מגויסת." ההסתדרות הכללית של העובדים "שפעלה בתקופת היישוב כמעין חברה אזרחית, הייתה מובלעת עצמאית שביקשה לעצב את דמות החברה כולה."⁵⁸

בשני העשורים הראשונים התאפיינה מדינת ישראל במערכת פוליטית כלכלית ומנהלית ריכוזית מאוד, והעשורים הראשונים לקיום המדינה אופיינו באי שוויון בולט בהתייחסות הממסד לעולים מארצות האסלאם, לנשים ובייחוד לאזרחי ישראל הערביים. לטענת ישי, על אף השינויים שחלו באופייה של המדינה, כמו גם בכמות הארגונים הוולונטריים הרבים שצמחו בתקופה זו, לא השתנה אופייה של החברה האזרחית בישראל בשנים אלה.⁵⁹

מלחמת ששת הימים הובילה לכינון תנועות שלום שונות, ממסדיות ורדיקליות. משבר מלחמת יום כיפור חשף את ממדי אי שביעות הרצון של הציבור ממדיניות מפלגת העבודה והוביל לשורת הפגנות, שביתות ופנייה לאמצעי התקשורת ההמונית. לבסוף, באמצעות בחירות, החליף הציבור הישראלי ב-1977 את השלטון. במקביל, בתחומים שונים החלו לבצבץ ביטויים מובהקים של מסורת "קביעת העובדות בשטח". בראשית התהליך היו אלה ההתנחלויות שכפו מציאות על הממשלה, אך עם השנים גם תופעות וגורמים אחרים כופים מציאות על הממשלה. כך, למשל, סרבנות הגיוס של שנות השמונים, כמו תנועת "יש גבול" שעודדה סרבנות לשירות בלבנון או בשטחים מנימוקי חופש מצפון.

הקולות החברתיים השונים משפיעים על עיצוב המדיניות, שעה שפוליטיקאים נענים לדרישות העולות מהחברה. לא תמיד היענות הפוליטיקאים לדרישות אלה עולה בקנה אחד עם שלטון החוק, כפי שניתן ללמוד מתגובת המערכת הפוליטית בכל הקשור להתנחלויות בלתי חוקיות, לכבלים פיראטיים, לכלכלה שחורה, לבריאות שחורה ולחינוך האפור.⁶⁰

ברוח זו התעצב מקומו של בית המשפט העליון בחברה הישראלית כמוסד מרכזי, חלופי, שיספק משילות בתחומים שונים. זאת לצד ניסיונות לשינוי שיטות הבחירות שהיוו אף הם ניסיון לספק משילות טובה יותר. בהיעדר כללי משחק ברורים המגדירים את תפקיד בית המשפט העליון, ובסיוע פניות גוברות אליו, מנסה הציבור ליצור מציאות על ידי קביעת עובדות בשטח. תופעה זו, המכונה בספרות "**משפוט הפוליטיקה**", מוכרת במדינות דמוקרטיות-ליברליות כתופעה שבה הרשות השופטת מחליפה באופן חלקי את הרשויות האחרות במדינה.⁶¹ ישראל מתאפיינת בתהליך מתפתח של משפטיזציה של המדינה המתבטא בעתירות לבתי משפט, בפניות לוועדות חקירה ובטיפול ציבורי ומוסדי בשאלות של חוקיות התהליך – ולא בשאלות לגבי תפוקתו. החוקיות נעשית קריטריון הערכה עיקרי

58 ישי, י. (2003), *בין גיוס לפיוס*, ירושלים: הוצאת כרמל, עמ' 72.

59 עמ' 83.

Meydani, A., S. Mizrahi (2006), "The Politics and Strategies of Defending Human Rights: The Israeli Case", 60 *Israel Law Review* 39 (1): 39-56.

Assaf M. (2011), *The Israeli Supreme Court and the Human Rights Revolution: Courts as Agenda Setters*, 61 Cambridge: Cambridge University Press.

ולפיכך מרכיב בשיקול הפוליטי ובמאבק בין השחקנים הפוליטיים. כך למשל, לדעת מרטין אידלמן⁶², הסיבה לתופעת המשפט בישראל היא ירידת כוחם של הפוליטיקאים בשל קביעת מדיניות שרירותית ואינטרסנטית ואי יכולתם להתמודד עם הבעיות המכריעות בחברה הישראלית. אידלמן מוצא את השורשים לכך בקום המדינה, ומוסיף כי מאחר שבתי המשפט נתפסים כבלתי תלויים, אובייקטיביים ובלתי משוחדים, וכך נהנים מאמון ציבורי גבוה (בניגוד לכנסת), הרי הם בעלי תפקיד חשוב שגדל בהתמדה בחברה הישראלית. מני מאוטנר⁶³ מציין את התהליכים המתרחשים בישראל: טשטוש הגבולות המפרידים בין תחומים שונים של החברה, התרבות והדעת, השפעת תורת המשפט של ארצות הברית על זו המתפתחת בישראל, והשלמת הקודיפיקציה של המשפט האזרחי בסוף שנות השבעים. במסגרת זאת, תהליך ירידתו של הפורמליזם מהווה תגובה של בית המשפט העליון לתהליכים שהתחוללו בשנות השמונים בחברה הישראלית ובמערכת הפוליטית⁶⁴.

הקמת שדולת הנשים בשנות השמונים של המאה הקודמת כארגון המקדם שוויון על ידי חקיקה וחינוך, ופעילותה של "הקשת הדמוקרטית המזרחית" בקידום חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) התשנ"ט-1998 או בפנייה לבג"ץ בעניין קרקעות הקיבוצים (2000), הן דוגמאות לאופן שבו ארגונים לא ממשלתיים מאמצים את אסטרטגיית הפעילות המשפטית ואת הפנייה לבית המשפט העליון על מנת להשפיע על קביעת מדיניות. השימוש באסטרטגיית המשפטית נעשה על חשבון מחאה קוראת תיגר⁶⁵, כמו גם על חשבון פעילות תהליכית וארוכת טווח.

בספרו *משטר נשיאותי בישראל* מדגיש גדעון דורון⁶⁶ כי מאפייני התרבות הפוליטית בישראל הם מכווני תוצאה. הוא מביא מדבריו של ויליאם רייקר הטוען כי "לאנשים אין העדפות למוסדות", רק לתוצאות. לדעת דורון, התרבות הפוליטית בישראל מאששת הבחנה זו. בנימין אקצין ויחזקאל דרור⁶⁷ מאתרים זאת בתרבות המנהל הציבורי ובייחוד בתחום התכנון הלאומי בשני העשורים הראשונים למדינה. לדעת דורון, תכנון ארוך טווח התבצע, ובמידה רבה עודנו מתבצע, בעיקר בתחום הביטחוני ונגזרותיו (למשל, פיתוח אנרגיה גרעינית) ובכמה פרויקטים לאומיים (כמו המוביל הארצי). בשאר התחומים, טוען דורון, האימפרוביזציה חוגגת, כלומר מנהלים מדיניות בסגנון של "להסתדר איכשהו" ובשיטת "כיבוי שריפות"; הווה אומר, באמצעות אסטרטגיית תגובתית: כשהבעיה מתעוררת, מאלתרים פתרון⁶⁸.

שחיתות כמאפיין התנהגותי תרבותי בישראל

אם דברי ימיה של השחיתות ודברי ימיה של העבירות על טוהר המידות בידי מי שמחזיק בשררה הם כימי האנושות, תולדותיהן של תופעות אלה בישראל, חקוקות עוד מימי היישוב בעת שהמדינה התגבשה והלכה, ומאז

62 Edelman, M. (1995), "Israel", In: C. Neal Tate & Torbjorn Vallinder (Eds.), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York and London: New York University Press. Pp. 403–415.

63 מאוטנר, מ. (1998) המשפט הסמוי מן העין, אלפיים, 16, עמ' 45-72.

64 גביון, ר. (1998), *המהפכה החוקתית: תיאור מציאות או נבואה המגשימה את עצמה?* ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה; גל-נור, י. (2004), "על המשפט של החיים הציבוריים בישראל", *משפט וממשל* 7 (1): 355-380.

65 ישי, י. (2008), "חברה אזרחית בתהליכי פירוק?" *חברה אזרחית ומגור שלישי בישראל* (ב'), 2: 27-7.

66 דורון, ג. (2006), *משטר נשיאותי לישראל*, ירושלים: הוצאת כרמל.

67 אקצין, ב., יחזקאל, ד. (1966), *תכנון לאומי לישראל*, תל אביב: המדרשה למינהל.

68 Lindblom, C. (1959), "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review* 19 (2): 79-88.

ועד היום לא פסו. כשנה לאחר כניסתו לתפקיד מבקר המדינה, אמר השופט בדימוס יוסף שפירא בריאיון לישראל היום: "לא הייתי מגדיר את המדינה שלנו כמושחתת, אבל יש איים ומוקדים של שחיתות, בעיקר בשלטון המקומי".⁶⁹ חוק הבחירה הישירה של ראשי רשויות אשר הוחק ב-1975 ונכנס לתוקפו בבחירות 1978 העצים את מעמדם של ראשי רשויות ולא אחת ניכר כי בידיהם עוצמה העולה על זו של חברי כנסת, או שרים.⁷⁰ מקור עוצמתם היא גם בחולשת מנגנוני הפיקוח והבקרה, ברפיון מועצות הרשויות ובקוצר ידיהם של שומרי הסף המקומיים.

הגם שחוק הבחירה הישירה הקל במידת מה על כושר הניהול של הרשות ועל יציבותו של ראש הרשות, בעיקר אל מול חברי מועצה לעומתיים, (שפט, 1992:108) זכה ראש הרשות לחסינות יתרה מפני העברה מתפקידו. על פי סעיף 22(ב) לחוק נדרש רוב של שלושה רבעים מחברי מועצת הרשות לתמוך בהדחה בישיבה סגורה כאשר ההחלטה טעונה אישור של שר הפנים. מחקר שבחן 951 מקרים שהוגדרו 'מעשי שחיתות' אשר פורסמו בפומבי ושיוחסו ל-232 ראשי רשויות שכיחנו ב-120 רשויות מקומיות בין השנים 1998-2011 זיהה קשר מובהק בין משך כהונתם של ראשי רשויות לבין מידת מעורבותם במעשים הנוגדים את טוהר המידות. 472 מן המעשים הסתיימו בחקירה, ברור, או נקיטת הליכים מנהליים, או משפטיים.⁷¹

בשנות השבעים, זמן מה לאחר מלחמת יום-הכיפורים משנפרץ במלוא עוזו סכר האמון בנבחרי הציבור ובמשרתיו הממונים התמעטו הסלחנות וההבנה למעשים של העדפת אינטרס אישי, או מפלגתי וקבוצתי על אינטרס הציבור. לא עוד כדברי לוי אשכול "אל תחסום שור בדישו"⁷², אלא שיח ציבורי ער להוקעת המעשים ופעילות הולכת וגוברת של רשויות האכיפה גם נגד שועי ארץ. גל הוקעת השחיתות גאה עוד ועוד בשנות התשעים. השלטון המקומי התגלה עד מהרה כמרחב נגיש ביותר למעשי שחיתות. המפקח הכללי של המשטרה רב-ניצב דודי כהן, חשף בהקשר זה בריאיון עיתונאי, כי התופעות מורכבות ומערבות מבנים חברתיים מעולם הפשע: "אנחנו מבחינים בשני מוקדים מרכזיים של שחיתות שלטונית: ברשויות המקומיות, שבהן יש חדירה מתמשכת של ארגוני פשיעה, שמתבטאת, לדוגמה, במתן הטבות; ובמכרזים, שבהם החדירה למוקדי כוח והון מתבצעת באמצעות שוחד ואי סדרים. אני סבור שארגוני פשיעה עדיין רוצים לחזור למערכות כלכליות דרך מכרזים. הפרטה מהווה קרקע נוחה לחיזוק הקשר בין הון לשלטון".⁷³

⁶⁹ אלון, ג. (2013) שפירא: "הפרשה הזו צריכה להדליק נורה אדומה", 4.9.13 ישראל היום, נדלה ביום 3.6.14 <http://www.israelhayom.co.il/article/114545>

⁷⁰ רזין ע. (2003) רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות, ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, עמ' 60.

⁷¹ שבי ת. (2011) הקשר בין משך כהונתו של ראש הרשות לבין פוטנציאל מעורבותו במעשי שחיתות, עבודת גמר מחקרית המוגשת לאחר קבלת התואר מוסמך, בית הספר למדע-המדינה, אוניברסיטת חיפה, עמ' 6.

⁷² מצקין א. (2012) קרוב מדי לקצה – סיפורה של השחיתות הישראלית, הוצאת הקיבוץ המאוחד והמרכז לאתיקה בירושלים – משכנות שאננים, עמ' 50.

⁷³ קורן, א. (2008) המפכ"ל דוד כהן: "ארגוני פשיעה חודרים לרשויות המקומיות", 3.4.2008 דהמרקר נדלה ביום 3.6.14 <http://www.themarker.com/law/1.478607>

מאז ראשית המאה ה-21 מרבית תיקי החקירה שבהם עוסקת היחידה הארצית לחקירות הונאה במשטרת ישראל הם של ראשי רשויות מקומיות. רק בשנת 2009 התנהלו 40 תיקים נגד נבחרי ציבור בשלטון המקומי.⁷⁴ דורון נבות מציין שורה של צמתים שבמהלך השנים ניכרו בהם עבירות על טוהר המידות ונרשמו מעשי שחיתות, ואלו הם: מערכות הבחירות (שימוש בקופה הציבורית לטובת מערכות בחירות של מועמדים); תהליכי הרכבת קואליציות והבטחת שרידותן; תהליכי תכנון ובנייה ופיקוח על חריגות בנייה (חשיפה ללחצים מקומיים); ניהול תקציבי הרשות (העברת תקציבים מן השלטון המרכזי לזה המקומי בדרכי מרמה); הפקת טובות הנאה בזכות מעמד ראש הרשות; פעילות שלא כדין ובניגוד עניינים (ראשי רשויות משמשים לא אחת 'אנשי שטח' וגייסי קולות של נבחרי הציבור בשלטון המרכזי והללו עלולים לשתף פעולה, או להעלים עין ממעשים לא כשרים); הטבה עם מקורבים.⁷⁵

לדעת נבות המתח בין האופי הביצועי בירוקרטי לבין זה הדמוקרטי בשלטון המקומי מעורר שאלות באשר לגיטימיות של נבחרי ציבור מקומיים לקבל החלטות בתחום שיפוטה של הרשות ופוגם בניהולן של רשויות עד כדי הגעה למשברים פיננסיים ופגיעה ברווחת התושבים. עוד מציין נבות כי המתח המבני בין השלטון המרכזי לזה המקומי בעניין חלוקת הסמכויות ביניהם הוא מקור לא אכזב לפרצות בניצול תקציבים שמועברים מן הממשלה למטרה אחת ומופנים למטרה אחרת שהרשות המקומית בוחרת. לדידו, הממשלות מאבדות את אמונן ברשויות המקומיות ועלולות בשל כך לאשר להן תקציבי חסר, המהווים קרקע פורייה להפרות חוק ולפגיעה בטוהר המידות.⁷⁶

מעניין לציין כי ערב הבחירות לרשויות המקומיות הוצף השיח הציבורי בישראל בהבשלה מאוחרת של תיקים ובמצעד של ראשי רשויות שנעצרו, או זומנו לחדרי חקירות. עו"ד אליעד שרגא, מייסד התנועה למען איכות השלטון והיושב-ראש שלה, אמר בהקשר זה, כי "מי שלא מבין שמדובר בתופעה חמורה וקיומית, לא מבין את משמעות התאים הסרטניים האלה שחיים להם באזור הנוחות הזה שנקרא שלטון מקומי".⁷⁷ התעצמותו של שיח השחיתות לאורך השנים, התרחשה במקביל למיצוב מקומו של בית המשפט העליון כשחקן חברתי המתערב בתהליך עיצוב המדיניות בזירה הפוליטית. הספרות מצביעה על דינמיקה מעניינת ולפיה ככל שתופעת השחיתות הפכה בולטת יותר ומשפיעה על המדיניות, וככל שמהערכת הפוליטית התקשתה למשול ועל רקע התעצמות התרבות הפוליטית האלטרנטיבית, כך מקומו של בית המשפט העליון הפך מרכזי בעיצוב ערך טוהר המידות בישראל. בתחילה במנהל הציבורי, אחר כך במסגרת נבחרי הציבור בשלטון המרכזי ולאחרונה בשלטון המקומי.

⁷⁴ נבות ד. (2012) שחיתות פוליטית בישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 399-400.

⁷⁵ נבות, שם בעמ' 399 – 451.

⁷⁶ נבות, שם

⁷⁷ מענית, ח. ולוי-וינריב א., "השחיתות בשלטון המקומי היא מגיפה, וירוס מדבק", גלובס, 10/06/2013. <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000851066>

ה. חלופות מדיניות

ההצעה מבקשת לקדם את תפיסת הדגם שלטוני המוכר כ 'מנהל עיר' (City Manager) הפועל בקרוב ממחצית הרשויות המקומיות בארצות הברית מזה כמאה שנה בימים כתיקונם, ועקרונות דגם 'מנהל החירום' (Emergency Manager) וה – Administrator למקרי כשל עמוק בתפקוד הרשות. ועדת ההיגוי סבורה כי בין הרצון לקדם שינויים רדיקליים ובין הרצון לקדם הלכה למעשה את יישום ההמלצות, יש לאמץ דרך ביניים. דרך שכזו תחזק את יכולת העבודה של יו"ר הוועדה הממונה וחברי הוועדה הממונה הקיימים כיום באמצעות נהלי עבודה מתאימים ופונקציה שתרכז מבנית את הנושא במשרד הפנים. בנוסף, מוצע להבחין בין סיבות שונות של פיזור הרשות הנבחרת – כשל ניהולי כולל מחד וסיבות טכניות מאידך – ובהתאם לכך לקבוע את דרך הטיפול ברשות. במקרים קיצוניים ועדת ההיגוי ממליצה לאפשר עוד מדרגה אחת, של "מנהל עיר" מקביל למנכ"ל. במקרים אלה, יו"ר הוועדה הממונה יעסיק מנכ"ל, או בעצם מנהל עיר, שימונה על ידי משרד הפנים, באישור יו"ר הוועדה הממונה וחברי הוועדה הממונה, מתוך מאגר מקצועי ומוכשר. מנכ"ל זה, שימונה לתקופת זמן מוגבלת, יהיה מוסמך לבחון את בעלי התפקידים הסטטוטוריים ברשות ויחליט האם להשאיר את הגזבר, היועץ המשפטי, מהנדס הרשות ועובדים בכירים אחרים בתפקידם. מנהל העיר יקבל סמכויות נרחבות ויעבוד תחת הפיקוח של יו"ר הוועדה ממונה וחברי הוועדה הממונה שתאויש באופן שיבטא עקרונות ניהוליים לצד ערכי קהילה מקומית. בכך יובטח הרעיון הדמוקרטי שבבסיס השלטון המקומי כישות שלטונית שאמורה לבטא את רצונות הקהילה שבתחומה לצד אספקת שירותים לשביעות רצון התושבים. יו"ר הוועדה הממונה וחברי הוועדה מממונה יפקחו על עבודת הרשות ויהיו להם סמכויות בתחום הפיקוח, אך לא בתחום הניהול. בכך מבקשת ועדת ההיגוי להפריד בין ניהול פעיל לבין פיקוח ובקרה. חשיבה זו מבטאת איזון עדין בין דמוקרטיה מקומית לבין עקרונות של מקצועיות ניהולית. אנו סבורים שבדרך שהוצעה לעיל, מנהל העיר יינה מגיבוי רחב יחסית מצד המערכות השלטוניות, עובדה שתאפשר לו לבצע עבודה ניהולית יסודית ומשמעותית לטובת הרשות ותושביה.

עיקרי ההצעה

מיסוד גורם מבני ממונה במשרד הפנים האחראי על נושא ההועדות הממונות, מיסוד תפקיד מנהל העיר /מנכ"ל ממונה כאחראי על עיצוב העדפות התושבים ואספקה נאותה של שירותים, וכן מיסוד 4 חלופות לבחירת שר הפנים לאחר המלצת ועדת החקירה.

חלופות	הכשל	תיקוני חקיקה	נהלים
מינוי יו"ר ועדה ממונה במקום ראש הרשות על פי נהלים חדשים שייקבעו	ראש הרשות	לא. על פי החוק הקיים סעיף 143 לפקודת העיריות	יקבעו נהלים חדשים שלא קיימים כיום
מינוי יו"ר ועדה ממונה ומועצה ממונה על פי	ראש הרשות וחברי המועצה	לא. על פי החוק הקיים סעיף 143 לפקודת	ייקבעו נהלים חדשים שלא קיימים כיום

נהלים חדשים שייקבעו	העיריות		
ראש רשות קיים וועדה ממונה במקום חברי המועצה	חברי המועצה	לא. על פי החוק הקיים סעיף 143 לפקודת העיריות	יקבעו נהלים חדשים שלא קיימים כיום
ימונה מנכ"ל ממונה כמנהל עיר במקום המנכ"ל הקיים על ידי משרד הפנים, יו"ר הועדה ממונה וחברי הועדה ממונה. למנהל העיר / מנכ"ל ממונה יוקנו סמכויות נרחבות	ראש הרשות, חברי המועצה, בעלי התפקידים הסטטוטוריים	ייקבע בתיקוני חקיקה חדשים	יקבעו נהלים חדשים שלא קיימים כיום

נהלים לטיפול

- מיסוד ממונה במשרד הפנים האחראי על נושא הועדות הממונות על כל היבטיו ולאורך כל התהליך.
- נוהל להקמת מאגר מועמדים למינוי יו"ר ועדות ממונות, חברי ועדות ממונות, בעלי תפקידים סטטוטוריים ומנהלי עיר. מאגר זה יוקם על פי אשכולות של בעלי מקצוע (משפטנים, אנשי כספים, מתכננים ועוד) בעלי ניסיון מתאים (ניסיון מוניציפאלי, בניהול מערכות גדולות ובעבודה עם משרדי ממשלה) ויאפשר מינוי ראוי יותר של בעלי תפקידים.
- נוהל המפרט את תנאי הסף למינוי ועדת חקירה בעניין רשות כושלת, ותנאי סף (יעדים) לפיזור ועדה ממונה.
- תוכנית להכשרת המועמדים הכלולים במאגר.
- ועדת החקירה, הרכב וכשירות, בחינת תפקוד הרשות, תיחום עבודתה [חודש], המלצות מבין החלופות, דגש על מה שהועדה משאירה לטיפול.
- סיום עבודת יו"ר + ועדה ממונה, יו"ר ועדה, מנהל עיר – כקבוע בחוק (עם בחירות חדשות ובלבד 3 שנים). מומלץ לשקול שינוי בחקיקה ראשית: עיגון תקופת ליווי של 3 חודשי חפיפה למנהל העיר לראש הרשות הנבחר לאחר סיום כהונת הועדה המונה.
- תוכנית הבראה – באלו מקרים תיכפה על הרשות, מהם עקרונותיה.
- צוות הערכה מטעם הממונה הייעודי במשרד הפנים (ליווי ובקרה הכוללים ייעוץ ותמיכה)
- ממשקי העבודה והגדרת תחומי אחריות וסמכות בין משרד הפנים, הגורם הנבחר (ככל שנותר בתפקידו) והגורם הממונה.

ו. ניתוח עמדות שחקני המפתח הקשורים לתופעה הנחקרת

בחלק זה ביקשנו לבחון עמדות השחקנים השונים בספירה הציבורית פוליטית ביחס לחלופות המוצעות ולהיגיון שהנחה את כותבי הדוח. השחקנים נבחרו בקפידה מהם שרי פנים לשעבר, פקידי משרדי ממשלה (אוצר, פנים, משפטים), פקידי רשויות מקומיות, מומחים וחברי קבוצות חוץ ממשליות. נציין כי בצד תמיכה בצורך במיסוד ניהולי ציבורי חדש של מערכת הועדות הממונות בישראל הושם דגש על הנושאים הבאים:

הובע חשש שמא הכינוי מנהל עיר יקדם מחשבה ניהולית מידי ויתעלם מהקהילה על מורכבותה ומהלגיטימציה הדרושה למנהל העיר להצלחת תפקידו. באופן זה הוצע לחשק את מנהל העיר בנציגות מהקהילה המקומית אשר תמונה על ידי ועדת איתור ככל האפשר מתוך ראשי קבוצות העיקריות או המלצה של ראשי הקבוצות בחברות מסורתיות. ועדת האיתור תחייב פרסום מודעה בציבור וראיון. הנושא של בניית האמון של מנהל העיר והצוות שאיתו קיבל דגש רב. כך ההתייחסות הייתה לבניית אמון במספר רמות: אמון עם משרד הפנים, עם העובדים ברשות, עם הספקים, עם התושבים, עם חברי המועצה, עם תורמים ומשקיעים.

מישור אחר בו הובע חשש היה היכולת לבנות נהלים ברורים בעיקר בשאלות של סמכות ואחריות, באיזון העדין שבין שמירה על ערכי הדמוקרטיה לבין כשלי ניהול מקצועיים. בהקשר זה הועלו הצעות הפרטניות הבאות:

* למאגר המועמדים מומלץ לבחור ראשי עיר לשעבר/ יו"ר ועדות ממונות שהצליחו.

* משך זמן עבודת ועדת החקירה יהא בין חודש ל-3 חודשים.

* תוכנית הבראה מחויבת המציאות ותחולק לטווחים קרובים ורחוקים. צמצום והפחתה: שלב זה מטפל בחובות והוצאות וגם בנושא שכר עובדים. צמיחה והתחדשות: לאחר הגדרה מחדש של אבני דרכי ההנהלה החדשה ומתן שירות לתושבים ובדיקת עלות תועלת טובה יותר. ארגון מחדש: לרתום לכך את ועד העובדים שיהיה שותף ע"מ להימנע מבזבוז זמן על מאבקים והתנגחויות מולו ומול ההסתדרות ובתי דין לעבודה. לקבוע מערך מדידה לסיום תפקיד המנהל הממונה בארבעה דרכים: פיננסי, ניהול ארגוני, שירותים. פיתוח תכנון ובניה.

* תחת הכותרת הרחבה של חיזוק ממשק בין שלטון מרכזי למקומי, יוגדר ויוסדר הממשק שבין משרד הפנים למנהל העיר, כאשר מנהל העיר יפעל עפ"י סטנדרטים ברורים של ניהול, החל ממיפוי אתגרים, צרכים, נכסים, בניית חזון, תכניות פעולה, מדידה ובקרה.

הערות כלליות:

* כדאי לחשוב על מודל כדוגמת המועצה הלאומית בכלכלה שממוקמת במשרד רה"מ. מנהל העיר יעצב תוכניות מקצועיות ארוכות טווח, מעין "מוצרי מדף" בסוגיות מוניציפליות, בתחומי בינוי, פיתוח, חינוך, פנאי, ועוד שישמשו אותו במהלך הקדנציה, ויהוו תשתית מקצועית גם למנהלי העיר שיבואו לאחר מכן או לראש העיר שייבחר לאחר מכן.

* נושא השכר, על תפקידים מסוימים ברוב המקרים יושבים יותר מהדרוש. מצב שגורם לאבטלה סמויה וגם גורם לחוסר לקחת אחריות, ואלה שעושים את עבודתם נאמנה נחשבים לחריגים, חלשי אופי ואלה הם הרוב מאחר והם לא מקצועיים ומשכילים הולכים עם הזרם משמעו לאבטלה סמויה.

- * מאבקים בין בכירים במיוחד מזכיר גזבר גורם למחנאות והתעסקות בעצמם ולא בעבודה.
- * הפוליטיקה ברשויות הלא יהודיות בין העובדים גורמת לחוסר ביקורת עניינית והתנגחויות.