



מסמך רקע בנושא:

**הרשויות המקומיות: בעיות מרכזיות
וחלופות לפתרון**

**מוגש לסגן שר התעשייה, המסחר והתעסוקה חה"כ מיכאל רצון
וליו"ר ועדת הפנים של הכנסת חה"כ יורי שטרן**

כתיבה: אלון רובינשטיין, עובד מחקר ומידע

אישור: ד"ר שירלי אברמי, מנהלת מחלקת מחקר

שרון סופר, ראש תחום חברה

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"ח בתמוז תשס"ד

7 ביולי 2004

תוכן העניינים

1	1. תמצית
1	2. מבוא
2	3. סקירת מצב הרשויות המקומיות בישראל
3	3.1. המשברים ברשויות המקומיות
5	4. הבעיות המרכזיות של יחסי השלטון המקומי עם השלטון המרכזי
6	4.1. התשתית החוקית של השלטון המקומי
7	4.1.1. השלטון המקומי לפני קום המדינה
8	4.1.2. השלטון המקומי לאחר קום המדינה
10	4.2. הרשויות המקומיות – פיקוח, בקרה ומימון
12	5. סקירה היסטורית של הוועדות שפעלו לשיפור מצב השלטון המקומי בישראל
12	5.1. הוועדה לבדיקת שיטת המסים ברשויות המקומיות (ועדת-ויתקון)
12	5.2. הוועדה לשיפור המימון של הרשויות המקומיות (ועדת-קוברסקי)
13	5.3. הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי (ועדת-זנבר)
14	5.4. הוועדה הבין-משרדית להגדרת רמת השירותים והתקציבים בנושאי חינוך ורווחה ברשויות המקומיות (ועדת-הרמלך)
15	5.5. הוועדה לקביעת קריטריונים למענקי האיזון לרשויות המקומיות (ועדת-סוארי)
16	5.6. הוועדה לאיחוד הרשויות המקומיות (ועדת-שחר)
17	6. הצעות לפתרונות ולרפורמות בשלטון המקומי
17	6.1. איחוד רשויות
19	6.2. ממשל מטרופוליני – הקמת עיריות-גג
20	6.3. שינוי תחומי שיפוט מוניציפליים
21	6.4. ניסוי של "ערים לדוגמה": חיזוק מעמדן העצמאי של הרשויות המקומיות
22	6.5. הסדרת יחסי השלטון המקומי עם השלטון המרכזי בחוק
22	7. סיכום
23	8. מקורות

1. תמצית

ככלל, כל מערכת שלטון מקומי, ובכלל זה המערכת בישראל, נתונה בבעיה מבנית הנובעת מכך שמקור סמכותה של הרשות המקומית הוא ציבור התושבים, ואילו מעליה ניצב השלטון המרכזי, המתאפיין בריכוזיות רבה בקבלת ההחלטות בענייניה. בעיה מבנית זו באה לידי ביטוי בכך שהרשויות המקומיות, אשר נבחרות על-ידי תושביהן ואמורות להיות אחראיות כלפיהם, מוגבלות בסמכויותיהן. משום כך השלטון המקומי הוא שותף משני בלבד בעיצוב המדיניות הציבורית.¹

ברוב המדינות הדמוקרטיות בעולם נעשו רפורמות יסודיות בשלטון המקומי, אשר מבטאות את ההכרה בחשיבותו של דרג שלטון זה. בשלטון המקומי בישראל לא נעשתה כל רפורמה, ותמונת המצב בשלטון המקומי וביחסיו עם השלטון המרכזי נשארה דומה למדי לתמונת המצב בתקופה שבה כוננו היחסים ביניהם – לפני קום המדינה. במהלך השנים הקימו ממשלות ישראל, בשיתוף עם מרכז השלטון המקומי, כמה ועדות ציבוריות שהוסמכו לבחון את מערכת היחסים בין השלטון המקומי ובין השלטון המרכזי, ובעיקר את ההיבטים הכלכליים של פעילות הרשויות המקומיות. מקצת מסקנות הוועדות יושמו בדרך זו או אחרת, אולם הן לא גובשו לכלל שינוי מבני מקיף.

בשנים האחרונות אנו עדים לסדרה של משברים בין הממשלה לבין השלטון המקומי, שהם תוצאה של תהליך מתמשך רצוף בכשלים ברמת המדיניות הממלכתית ובליקויים בניהול המקומי. המשבר התקציבי האחרון בא לידי ביטוי באי-תשלום משכורות לעובדים בכמה רשויות והעמיד רשויות רבות על סף קריסה כלכלית. על רקע זה יש לראות את גירעונות הרשויות המקומיות כסימפטום של בעיה מבנית עמוקה ביחסי השלטון המרכזי עם השלטון המקומי. לבעיה זו יש השלכות על היבטים רחבים יותר של הדמוקרטיה והממשל. לדעת מומחים יש להתחיל בדיון מושכל לשם הבניית מערכת חדשה של שלטון מקומי, שיימצא בה האיזון הנכון בין המדיניות הממלכתית לבין המדיניות המוניציפלית. לאחרונה עלו בעיותיו של השלטון המקומי לסדר-היום הציבורי, ובכנסת נערכו דיונים רבים בנושא זה. דוגמאות עדכניות לכך אפשר למצוא בחקיקה המזורזת שעברה בכנסת ב-9 ביוני 2004, שנועדה לאפשר את תשלום שכרם של עובדי הרשויות המקומיות בעקיפת העיקולים על חשבונות הבנקים של הרשויות המקומיות, ובדיון שהתקיים בוועדת הפנים ואיכות הסביבה ב-5 ביולי 2004 בנושא שינוי גבולות מוניציפליים כמכשיר שיסייע לרשויות מקומיות.

2. מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת סגן שר התעשייה, המסחר והתעסוקה חה"כ מיכאל רצון ולבקשת יו"ר ועדת הפנים של הכנסת חה"כ יורי שטרן, ויוצגו בו הבעיות העיקריות של השלטון המקומי בישראל ופתרונות אפשריים לבעיות אלה. חלקו הראשון של המסמך הוא סקירה של מצב הרשויות המקומיות בישראל כיום; חלקו השני עוסק בבעיות המרכזיות של יחסי השלטון המקומי עם השלטון המרכזי; חלקו השלישי של המסמך מוקדש לסקירה היסטורית של השלטון המקומי ולאזכור הוועדות שפעלו בעניינו; חלקו הרביעי של המסמך הוא סקירת ההמלצות לתיקון הבעיות והרפורמות המוצעות בשלטון המקומי. בסופו של המסמך סיכום עיקרי הדברים שנאמרו בו.

¹ דוד נחמיאס ודורון נבות, "לקראת הגדרת מעמדו החוקתי של השלטון המקומי בישראל", בתוך: ההיבטים החוקתיים המשטריים והפרוצדורליים של השלטון המקומי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים 2002, עמ' 143–144.

3. סקירת מצב הרשויות המקומיות בישראל

בחודשים האחרונים שב ועולה לסדר-היום המשבר ביחסים בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי, במיוחד נוכח מצבן הקשה של רשויות מקומיות רבות, הנתונות על סף קריסה. שני היבטים דומיננטיים קיימים ביחסים בין שני דרגי השלטון: תקציב הרשויות, והיסוד החוקי שלהן.

מבחינת המעמד המוניציפלי יש להבחין בין שלושה סוגים של רשויות מקומיות:²

- **עירייה** – רשות מקומית של יישוב אחד שקיבל מעמד של עיר;
- **מועצה מקומית** – רשות מקומית של יישוב אחד שאין לו מעמד של עיר;
- **מועצה אזורית** – רשות מקומית של כמה יישובים, בדרך כלל יישובים כפריים.

התפלגות הרשויות המקומיות בישראל על-פי מעמד מוניציפלי

(לפי נתוני מינהל האוכלוסין לשנת 2003):³

מועצות אזוריות	מועצות מקומיות	עיריות	סה"כ	
54	142	70	266	סה"כ
45	57	57	159	המגזר היהודי (למעט ביו"ש ועזה)
7	14	3	24	המגזר היהודי ביו"ש ועזה
2	71	10	83	המגזר הלא-יהודי
0.57	1.07	5.51	7.15	האוכלוסייה (במיליונים)

הרשות המקומית מספקת שני סוגים של שירותים: שירותים ממלכתיים – בעיקר בתחומי החינוך והרווחה, ושירותים מקומיים – בעיקר בתחומי הניקיון והתברואה, המים, הביוב והתכנון העירוני. תקציב הרשויות מחולק לשני סוגים עיקריים: "תקציב רגיל", המיועד למימון פעילויות שוטפות, ו"תקציב בלתי רגיל" (תב"ר), לצורכי פיתוח.

ההוצאות המרכזיות בתקציב הרשויות המקומיות⁴

² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "מילון המונחים", באתר האינטרנט, http://www.cbs.gov.il/metadata/diction_h1.pdf, תאריך כניסה: 13 במאי 2004.

³ הנתונים לקוחים מתוך הצעת התקציב של משרד הפנים לשנת הכספים 2004, אוקטובר 2003, עמ' 68.

- הוצאות לשירותים מקומיים וממלכתיים, על-פי חלוקה פנימית לסעיף הוצאה לשכר ולסעיף הוצאה לפעולות;
- פירעון הלוואות;
- כספים המופרשים לצורכי פיתוח ולקרנות.

מקורות ההכנסה העיקריים של הרשויות המקומיות⁵

1. **הכנסות עצמיות** – כספים העוברים ישירות מן האזרחים ומן העסקים שבתחומי הרשות המקומית אל קופתה, דרך המקורות האלה: ארנונה, שימוש בשירותים עירוניים כגון ספריות עירוניות, שירותי תרבות וספורט וכדומה, תקבולים מחוקי עזר, אגרות והיטלים שונים כגון אגרת מים, אגרת ביוב וכדומה, והכנסות מדמי שימוש בנכסי הרשות כגון שכר דירה, תקבול ממכירת נכס של הרשות ועוד.
2. **הכנסות מהשתתפות הממשלה** – כספים המועברים מתקציביהם של משרדי הממשלה אל הרשויות המקומיות כדי לספק שירותים ממלכתיים הניתנים על-פי חוק, או כמימון כללי. על-פי הסכם התאמה (Matching), הנהוג בין הממשלה ובין הרשויות המקומיות, על הרשויות לממן 25% מעלות שירותי החינוך והרווחה שהן מעניקות לתושביהן, ואת היתר (75%) מממנים משרד החינוך ומשרד הרווחה.
3. **מענקים** – מענק איזון ומענקים אחרים. מענק איזון הוא סכום שמשרד הפנים מעביר לרשות מקומית כדי לגשר על הפערים בין הכנסותיה לבין הוצאותיה. מענק זה מחושב על-פי נוסחת הקצאה שקבע משרד הפנים ("הוצאות נורמטיביות"), והוא נועד לאפשר לכל הרשויות להעניק לתושביהן שירותים בסיסיים, שאת חלקם הן מחויבות לספק על-פי חוק. כיום רק 15 מתוך 266 הרשויות המקומיות בישראל אינן זקוקות למענק איזון כדי לספק לתושביהן רמת שירותים בסיסית. מענקים אחרים ניתנים באופן נקודתי, כמו מענק הבירה הניתן לעיריית ירושלים.

3.1 המשברים ברשויות המקומיות

⁴ מתוך: "הרשויות המקומיות: תקציב ותפקיד בישראל ובעולם", פרלמנט 43, המכון הישראלי לדמוקרטיה, מרס 2004, עמ' 1.

⁵ שם, עמ' 1-3.

השלטון המקומי בישראל הולך ומשנה את מעמדו התפקודי ביחס לשלטון המרכזי. תהליך הדרגתי משולב, לא בהכרח מתוכנן, של האצלת סמכויות ושל העברת אחריות ביצוע מצד השלטון המרכזי מחד גיסא, ויזמות מקומית מצד הרשויות מאידך גיסא, מרחיב בהדרגה את סך הפעילויות הנעשות בידי השלטון המקומי.⁶

מצבן הכספי של הרשויות המקומיות מתאפיין במשברים חוזרים ונשנים, הבאים לידי ביטוי בפגיעה בשירות שהן נותנות לתושבים. לדברי מר עדי אלדר, יו"ר מרכז השלטון המקומי, אי-תשלום משכורות לעובדי הרשויות המקומיות יגרור פגיעה בתושבים לא רק בשל העדר שירותי איסוף אשפה, אלא גם בשל השבתה של שירותים חיוניים כמו רווחה וחינוך.⁷ בבדיקה שערכה היחידה הכלכלית של מרכז השלטון המקומי בקרב גזברי הרשויות המקומיות נמצא כי 70 רשויות (כרבע מכלל הרשויות המקומיות) לא שילמו בחודש אפריל 2004 שכר מלא לעובדיהן.⁸ ב-9 ביוני עבר בכנסת בקריאה שנייה ובקריאה שלישית חוק שנועד לעקוף את העיקולים על חשבונות הבנקים של הרשויות המקומיות ולאפשר את תשלום שכר עובדי הרשויות המקומיות.⁹

המשברים התכופים שהתגלעו במהלך השנים אילצו את הממשלה למצוא פתרונות למצב הבעייתי והניעו אותה לכסות את גירעונותיהן של הרשויות. תוכניות ההבראה החוזרות והנשנות לחילוץ הרשויות המקומיות מהתמוטטות כספית היו לנטל המכביד על ניהול הגירעון הממשלתי.¹⁰

בשנת 1994, לאחר הגשת המלצות הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת מענק האיזון לרשויות המקומיות (ועדת-סוארי), הקציבה הממשלה לרשויות המקומיות כ-1.2 מיליארד ש"ח לשנים 1994–1995 לשם כיסוי גירעונות וכתוספות למענק האיזון. בתחילת שנת 1996 הוחלט להקציב לשנים 1996–1997 סכום נוסף, 700 מיליון ש"ח, בעיקר לצורך כיסוי גירעונות שנוצרו בשנת 1995. במהלך שנת 1997 הגיעו משרד הפנים ומשרד האוצר להסדר נוסף, שבמסגרתו הוקצה לרשויות המקומיות לשנים 1997–1999 תקציב של מיליארד ש"ח למימון תוכניות הבראה, והוחלט להעמיד סכום נוסף למענק האיזון, 320 מיליון ש"ח. נוסף על סכומים אלו היתוספו 100 מיליון ש"ח באשראי ו-200 מיליון ש"ח נוספים לתגבור תוכניות הבראה לרשויות מקומיות שנבחר בהן ראש רשות חדש. במהלך השנים 1999–2003 היתוספו לתוכניות האמורות עוד כמיליארד ש"ח.¹¹ בד בבד עם ההקצאות האמורות קיצצה הממשלה בשנים האחרונות את השתתפותה בשירותים הממלכתיים שהרשויות נותנות. בשנת 1999 קיבלו הרשויות המקומיות ממשרד הממשלה כ-13.1 מיליארד ש"ח. צפוי כי בשנת 2004 הן יקבלו כ-9.9 מיליארדי ש"ח בלבד, ירידה של כ-25%.¹²

תוכניות ההבראה שהופעלו בהסכמה עם הרשויות המקומיות מאז שנת 1997 הביאו לייצוב מצבן הכספי של חלק מהן, וזאת בעיקר בזכות צמצום ההוצאות ברשויות אלה, ואולם בשנים האחרונות יותר ויותר

⁶ דוד דרי, מי שולט בשלטון המקומי, המכון הישראלי לדמוקרטיה והוצאת הקיבוץ המאוחד, 1994, עמ' 9–12.
⁷ מר עדי אלדר, יו"ר מרכז השלטון המקומי, פגישה במסגרת כנס של "מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות" בנושא השלטון המקומי, 10 במאי 2004.

⁸ מתוך ידיעה שהתפרסמה באתר האינטרנט <http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-2917777,00.html>, תאריך כניסה: 13 במאי 2004.

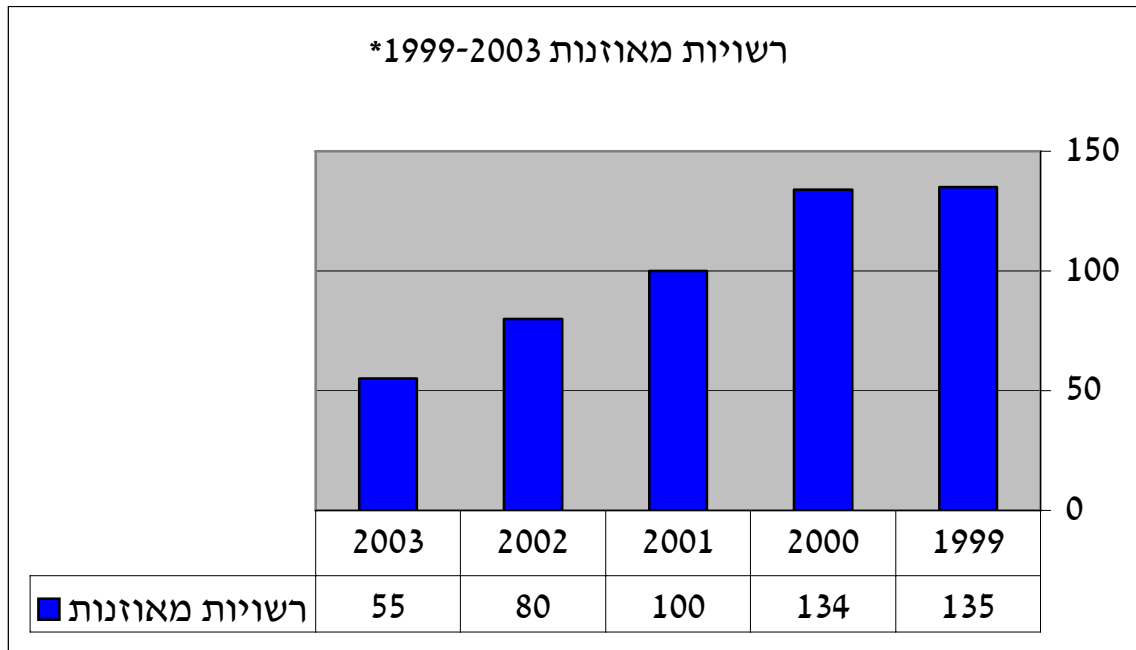
⁹ חוק יסודות התקציב (תיקון מס' 31 והוראת שעה), התשס"ד-2004.

¹⁰ עדי ברנדר, "השפעת ביצועי התקציב על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בישראל, 1989 עד 1998", סקר בנק ישראל, 75, יוני 2003, עמ' 114.

¹¹ הנתונים לקוחים מתוך הצעת התקציב של משרד הפנים לשנת הכספים 2004, אוקטובר 2003, עמ' 63.

¹² מר חן רוז, סמנכ"ל ומנהל היחידה הכלכלית של מרכז השלטון המקומי, מתוך מצגת שהציג בישיבת הממשלה ב-7 בפברואר 2004.

רשויות מקומיות פועלות ברמת הוצאות שמעבר להכנסותיהן. את הצטמצמות מספר הרשויות שמצליחות לשמור על איזון תקציבי אפשר לראות בטבלה שלהלן:¹³



* נתוני שנת 2003 מבוססים על הערכות מרכז השלטון המקומי, שכן אין עדיין דוחות מלאים לשנה זו.

מתוך כלל 266 הרשויות המקומיות בישראל, בשנת 1999 היו 135 מאוזנות (51%), ובשנת 2002 היו 80 מאוזנות (30%).

הסיבה העיקרית לגידול במספר הרשויות הלא-מאוזנות היא הקיצוץ בהעברות הממשלה ובמענק הכללי לאיזון הרשויות. בשנת 1999 היה מענק האיזון הכללי ממשד הפנים כ-5.3 מיליארדי ש"ח (במחירי נואר 2004 ובתוספת גידול טבעי). המענק הכללי לשנת 2004 הוא 2.4 מיליארדי ש"ח. להפרש, בסך 2.9 מיליארדי ש"ח, לא ניתן פתרון בצורת מקורות הכנסה אחרים או נוספים.¹⁴

לדברי נחום בן-אליא במאמרו,¹⁵ מטרתם של משרד הפנים ומשרד האוצר היא להוביל את הרשויות המקומיות במהירות למשטר של איזון תקציבי בדרך של ביצוע התאמות מבניות, ובכללן צמצום היקף הפעילות, פרישת עובדים, הגדלת ההכנסות העצמיות, מכירת נכסים ועוד. לדבריו, שאלת המפתח היא כיצד מגבשים מדיניות הולמת של צמצום הגירעונות בד בבד עם שמירה על רמת שירותים נאותה. מן הראוי לזכור שמדובר בהבראה של גוף ציבורי שטווח פעילותו מקנה לו השפעה מרחיקת לכת על רווחת אזרחי המדינה ועל תנאי הפעילות של גורמים כלכליים הפועלים בתחומו.

4. הבעיות המרכזיות של יחסי השלטון המקומי עם השלטון המרכזי

¹³ ש.ם.

¹⁴ מר חן רוז, סמנכ"ל ומנהל היחידה הכלכלית של מרכז השלטון המקומי, מתוך מצגת שהציג בישיבת הממשלה ב-7 בפברואר 2004.

¹⁵ נחום בן-אליא, משבר הרשויות המקומיות בישראל: הכשל הניהולי והדרכים לשיקום, "מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות", ירושלים 1998.

מערכת השלטון המקומי בישראל נתונה בבעיה מבנית משום שמקור הסמכות של הרשות המקומית הוא ציבור התושבים, ואילו מעליה ניצב השלטון המרכזי, שהוא המקור התקציבי העיקרי לפעילותה והסמכות לקבלת החלטות בענייניה. הריכוזיות של תהליכי קבלת ההחלטות היא חלק בלתי נפרד מהתרבות הפוליטית בישראל, ומכיוון שהשלטון המרכזי נמנע מלבזר את סמכויותיו כלפי מטה קשה לשלטון המקומי לעצב דרכי פעולה עצמאיות.¹⁶

הבעיות המבניות שהשלטון המקומי סובל מהן באות לידי ביטוי במגוון תחומים. ראשית, מאז שקבעה פקודת העיריות המנדטורית את מעמדו המשפטי של השלטון המקומי, בשנת 1934, השתנתה המציאות לבלי הכר. שנית, במרבית המדינות הדמוקרטיות נעשו רפורמות יסודיות בשלטון המקומי, אשר מבטאות את ההכרה בחשיבותו של דרג שלטון זה ואת הניסיונות להתמודד עם המורכבות הכרוכה בעצם קיומם של שני דרגי ממשל במדינה אחת, ואילו בישראל טרם נעשתה רפורמה יסודית בתחום זה.¹⁷

מנקודת הראות של הרשות המקומית ושל המדינה, הבעיות המרכזיות והשכיחות של השלטון המקומי בישראל הן הגירעון התקציבי שרבות מהרשויות המקומיות סובלות ממנו והעדר חלוקה ברורה של הסמכות והאחריות בין הישויות השלטוניות האלה. מנקודת הראות של האזרח והתושב, הבעיות המרכזיות של השלטון המקומי הן חלוקה לא שוויונית של השירותים שהמדינה מקצה לתושביה, מערכות חינוך ורווחה שאינן מעניקות מענה מלא לצורכי התושבים ובעיות בתשתיות שהרשויות המקומיות מעורבות באספקתן. דיון במעמדו של השלטון המקומי ובתפקידיו, שיוביל להגדרת מעמדו החוקי של השלטון המקומי, עשוי לסייע בהתמודדות עם מגוון הבעיות האלה.

היחסים בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי מושפעים בראש ובראשונה מהיבטים מבניים של הגופים האלה. מסמך זה עוסק מצד אחד ב**היבט החוקי** של היחסים, כלומר בחוקים העוסקים בשלטון המקומי והמגדירים את סמכויותיו לעומת השלטון המרכזי, ומצד שני ב**היבט התקציבי** שלהם.

4.1 התשתית החוקית של השלטון המקומי

קביעת עקרונות והסדרים לשימוש בכוח השלטון ולמיסודו היא מהסוגיות החוקתיות המובהקות ביותר של משטרים דמוקרטיים. אחת המטרות שכל דמוקרטיה מבקשת לקדם היא מניעת שימוש שרירותי בעוצמה השלטונית, לצד שימוש ראוי בעוצמה זו לקידום מטרות חברתיות משותפות. אחת הדרכים המרכזיות להבטיח שהכוח השלטוני ישרת את המטרות שלשמן הוא נועד היא ביזורו וחלוקתו בין רשויות נפרדות.¹⁸

¹⁶ דוד נחמיאס ודורון נבות, "לקראת הגדרת מעמדו החוקתי של השלטון המקומי בישראל", בתוך: ההיבטים החוקתיים המשטריים והפרוצדורליים של השלטון המקומי, פרסום מס' 10 של המועצה הציבורית של המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים 2002, עמ' 143–144.

¹⁷ שם.

¹⁸ דוד נחמיאס ודורון נבות, "לקראת הגדרת מעמדו החוקתי של השלטון המקומי בישראל", בתוך: ההיבטים החוקתיים המשטריים והפרוצדורליים של השלטון המקומי, פרסום מס' 10 של המועצה הציבורית של המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים 2002, עמ' 143–144.

הגדרת מעמדו של השלטון המקומי, תחומי אחריותו, סמכויותיו ומגוון הכלים השלטוניים שעומדים לרשותו במערכת הממשל הישראלית היא בבחינת נדבך נוסף של ביזור העוצמה הפוליטית, מימוש עקרון הפרדת הרשויות, הגבלת הכוח השלטוני ועיצוב ההסדרים המוסדיים לשיתוף האזרחים בתהליכי קבלת החלטות

עקרון הפרדת הרשויות בא לידי ביטוי בכינון רשויות עצמאיות ובעלות סמכויות: הרשות המחוקקת, הרשות המבצעת והרשות השופטת, אשר מאזנות ובלמות זו את זו. דרך נוספת לחלוקת העוצמה השלטונית היא על בסיס אזורי. הגדרת מעמדו של השלטון המקומי, תחומי אחריותו, סמכויותיו ומגוון הכלים השלטוניים שעומדים לרשותו במערכת הממשל הישראלית היא בבחינת נדבך נוסף של ביזור העוצמה הפוליטית, מימוש עקרון הפרדת הרשויות, הגבלת הכוח השלטוני ועיצוב ההסדרים המוסדיים לשיתוף האזרחים בתהליכי קבלת החלטות.¹⁹

להלן סקירה היסטורית של החוקים שעניינם השלטון המקומי.

4.1.1. השלטון המקומי לפני קום המדינה

שלטון מקומי מודרני הובא לארץ-ישראל בתקופת האימפריה העות'מאנית, עם חקיקת "חוק הווילאית", בשנת 1864, אשר קבע את כינון של "נאהיות" (רשויות מוניציפליות) ברחבי הארץ. ירושלים הפכה עיר בצו אימפריאלי ("פירמאן") ב-1863. עיריית ירושלים היתה העירייה הרשמית היחידה עד לחקיקת חוק העיריות המחוזיות ב-1877, שלפיו ניתן מעמד עירוני ל-22 עיירות וכפרים גדולים בשנות ה-80 וה-90 של המאה ה-19.²⁰

בתחילת שלטון המנדט הבריטי היו בארץ-ישראל המערבית 22 עיריות, בהן 16 ערביות ושש מעורבות (ירושלים, יפו, חיפה, טבריה, צפת וחברון). את צעדו הראשון עשה השלטון המנדטורי ב-1921, עם פרסום פקודת בניין ערים, ששיקפה את העניין שהיה לבריטים באסתטיקה של ארץ הקודש. פקודת המועצות המקומיות, שאף היא הונהגה באותה שנה, קבעה את יסודות השלטון המקומי הכפרי למשך 20 השנים הבאות. זוהי פקודה קצרה הקובעת הוראות מסגרת בלבד, והוראות אלה מסמיכות את שר הפנים לכונן בצו מועצות מקומיות ולקבוע את תפקידיהן ואת סמכויותיהן.²¹

ב-1934 פורסמה פקודת העיריות, פקודה מקיפה המסדירה באופן מפורט את פעילות העירייה, שכלולים בה יותר מ-300 סעיפים ושמשמכה את הנציב העליון להכריז על הקמת עיריות חדשות ולשנות את תחומי העיריות הקיימות (לאחר כינון המדינה הועברו סמכויות הנציב העליון לשר הפנים). הפקודה קבעה בפירוט את שיטת הבחירות, את התפקידים ואת הסמכויות של חברי העירייה והמועצה, את

¹⁹ רון אזרחי ומרדכי קרמניצר, ישראל לקראת דמוקרטיה חוקתית, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים 2001, עמ' 90-92.

²⁰ דניאל י. אלעזר, "הממד המקומי של השלטון והפוליטיקה בישראל", בתוך: דניאל י. אלעזר וחיים קלכהיים, עורכים, השלטון המקומי בישראל, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, ירושלים 2001, עמ' 10-11.

²¹ דניאל י. אלעזר, "הממד המקומי של השלטון והפוליטיקה בישראל", בתוך: דניאל י. אלעזר וחיים קלכהיים, עורכים, השלטון המקומי בישראל, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, ירושלים 2001, עמ' 12.

מקורות ההכנסה, את הליכי אישורו של תקציב העירייה, את הכללים למילוי התפקידים המינהליים העיקריים בעירייה ואת נוהלי כינוס המועצה והוועדות.²²

מועצות מקומיות הוסמכו לחוקק חוקי עזר, אך רק בנושאים שצוינו בפקודה וכפוף לאישורו של הנציב העליון. למושלים המחוזיים ניתנו סמכויות של אישור תקציבים ופיקוח עליהם, ואילו לנציב העליון נשמרה הזכות, שנקבעה בתקופה העות'מאנית, למנות ראשי ערים וסגניהם. תפיסה זו נשארה בתקופה גם לאחר הקמת המדינה, ורבות מהוראות הפקודה עדיין תקפות, אף שהן עוברות שינויים מדי פעם.

ב-1945 פורסמה **פקודת הרשויות המקומיות (מס עסקים)**, אשר הסמיכה את הרשויות המקומיות לחוקק חוקי עזר ולהטיל באמצעותם מס על עסקים המתנהלים בתחום שיפוטן, באישור הנציב העליון. פקודה זו חתמה את החקיקה המנדטורית בנושאים הקשורים לשלטון מקומי.

4.1.2 השלטון המקומי לאחר קום המדינה

שאלת מעמדו של השלטון המקומי מעסיקה את מדינת ישראל מאז הקמתה. כבר בדיוני הכנסת הראשונה הצביעו שרים וחברי הכנסת על כך שהשלטון המקומי הוא שריד מהשלטון המנדטורי, כי פקודת העיריות מ-1934, שהיא הבסיס החוקי העיקרי לשלטון המקומי, היא מיושנת, וכי אופיו הדמוקרטי של שלטון זה לא בא לידי ביטוי בממשל הישראלי.²³

חברי הכנסת הראשונה היו תמימי דעים בהכרה שיש להעניק לשלטון המקומי את המקום הראוי לו בדמוקרטיה הישראלית ולהתאים את החקיקה למטרה זו בהקדם, ואולם מאז הדיונים הראשונים של הכנסת הראשונה ועד ימינו לא השתנה מעמדו של השלטון המקומי שינוי מהותי

עם קום המדינה היה ברור כי יש לפתח את השלטון המקומי ולתת לו תפקידים של ממש וכלים למימון ולהפעלת סמכויותיו, ואומנם נחקקו עשרות חוקים ייעודיים שקבעו תפקידים וסמכויות לשלטון המקומי, אף שלא הסירו את הפיקוח של השלטון המרכזי ואת האחריות שלו לביצוע חלק מן התפקידים. הרשויות המקומיות המשיכו לפעול במתכונתן על-פי חוק המעבר אשר הסדיר את הרציפות במערכת המשפט והמינהל.²⁴

חברי הכנסת הראשונה היו תמימי דעים בהכרה שיש להעניק לשלטון המקומי את המקום הראוי לו בדמוקרטיה הישראלית ולהתאים את החקיקה למטרה זו בהקדם,²⁵ ואולם מאז הדיונים הראשונים של הכנסת הראשונה ועד ימינו לא השתנה מעמדו של השלטון המקומי שינוי מהותי. למעשה, למעט שינוי משמעותי אחד (המעבר לבחירה ישירה של ראש הרשות המקומית במהלך שנות ה-70), נותר מעמדו של השלטון המקומי בישראל דומה למדי למעמדו עם קום המדינה. המבנה השלטוני בישראל הוא ריכוזי מאוד עד עצם היום הזה, ומעמדו של השלטון המקומי אינו מוגדר.

²² שם, עמ' 13.

²³ דוד נחמיאס ודורון נבות, "לקראת הגדרת מעמדו החוקתי של השלטון המקומי בישראל", בתוך: **ההיבטים החוקתיים, המשטריים והפרוצדורליים של השלטון המקומי**, פרסום מס' 10 של המועצה הציבורית של המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים 2002, עמ' 143-144.

²⁴ אריה הכט, **שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל**, "מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות", ירושלים 1997, עמ' 14.

²⁵ להרחבה ראו: **דברי הכנסת א'**, ישיבה מ"ה, 21 ביוני 1949, עמ' 720-772.

לימים התגבשו שלושה טיפוסים של מועצות מקומיות שפעלו מתוקף הצווים האלה: **צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950**, למועצות הגדולות והמבוססות; **צו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953**, למועצות קטנות יותר, וצו למועצות אזוריות, הוא **צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958**.

במסגרת שגובשה נקבע כי הרשויות המקומיות אחראיות למה שכונה לימים "שירותים מקומיים", כלומר לשירותי תברואה (ניקיון, איסוף אשפה ופינויה וביוב), תכנון ובניין עיר, לנכסים ציבוריים (כבישים ותאורה, גנים ציבוריים וכו') וכן לענייני ביטחון מקומיים, לכיבוי אש ולאספקת מים (פרט לאספקת מים לחקלאות). עוד נקבע שהרשויות המקומיות יפעילו "שירותים ממלכתיים" שונים, ובהם מערכת חינוך, שירותי בריאות המשפחה (טיפות-חלב) ושירותים חברתיים (לשכות רווחה), ונוצרה זיקה בין המועצות הדתיות לבין הרשויות המקומיות.²⁶

כיוון שהמעמד החוקי של השלטון המקומי טרם הוסדר בחוק ספציפי, והוא נגזר ממספר רב של חוקים, תקנות ואף פקודות מנדטוריות, מתנהל מאבק סמכויות בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי. המציאות השתנתה לבלי הכר מאז שנקבעה פקודת העיריות המנדטורית, ופעולות רבות שנוקט השלטון המקומי נעשות שלא מכוח חוק מפורש, אלא מכוח יחסי עוצמה פוליטיים, עקב העדר חלוקה של סמכות ושל אחריות בינו ובין השלטון המרכזי. במשך השנים נחקקו חוקים שונים להסדרת סוגיות ספציפיות בתחום השלטון המקומי כגון ביוב, שמירה, ייעוד כספי חינוך ועוד. ב-1975 שונתה שיטת הבחירות לרשויות כך שראש הרשות ייבחר בבחירה ישירה של התושבים, בחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, אשר הופעל לראשונה בבחירות המוניציפליות ב-1978. אומנם מדובר בשינוי מבני, אך הוא אינו קשור לסוגיות המרכזיות של הסדרת יחסי השלטון המקומי והמרכזי בהיבט החוקי או בהיבט התקציבי שלהם.

הבחירה הישירה לראש הרשות בפתק אחד והבחירה למועצה בפתק אחר עלולה ליצור מצב של **מועצה "לעומתית"**, כלומר מועצה שמתייצבת נגד ראש הרשות ואשר אין לראש הרשות יכולת לגייס בה רוב. המושג מועצה "לעומתית" מגדיר מציאות שבה יש במועצה רוב לנציגי סיעות האופוזיציה, והיא מתייצבת מול ראש הרשות, שסיעתו היא מיעוט בה. המועצה מוסמכת למנות סגנים לראש הרשות ובעלי תפקידים בכירים אחרים, לאשר תקציבים ותוכניות ולחוקק חוקי עזר. אם המהלך הזה משתבש בשל יחסי הכוחות ה"לעומתיים" במועצה, המועצה עלולה להידרדר עד כדי חוסר תפקוד מוחלט. אומנם החוק מאפשר לראש הרשות לבצע, באופן חלקי, מהלכים ללא אישור המועצה, כגון הוצאת כספים והטלת ארנונה על בסיס החלטות תקציב של שנה קודמת, אך בטווח הארוך, אם אין ראש הרשות והמועצה מגיעים להבנה בכל הנושאים הללו, שר הפנים, לאחר עיון מעמיק ובדיקת המצב, עשוי לפזר את המועצה ולמנות במקומה ועדה קרואה.²⁷

²⁶ אריה הכט, שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, "מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות", ירושלים 1997, עמ' 16.

²⁷ משרד הפנים, האגף למינהל מוניציפלי, המדריך השימושי לבחור ברשות המקומית, אוקטובר 2003, עמ' 78.

4.2 הרשויות המקומיות – פיקוח, בקרה ומימון

מערכת היחסים בין השלטון המקומי ובין השלטון המרכזי (באמצעות משרדי הממשלה) בישראל מתמקדת בשני נושאים עיקריים, ואלה הם:²⁸

1. **פיקוח:** השלטון המרכזי משמש גוף מפקח על הרשויות המקומיות, ומכוח זה מוקנות לו סמכויות פיקוח ואישור נרחבות. כאמור, מערכת היחסים בין הממשלה, כגוף המפקח, לבין הרשויות המקומיות מעוגנת בחקיקה שעיקרה נקבע עוד בתקופת המנדט הבריטי.
2. **הסדרת הפעילות:** השלטון המרכזי מממן בדרכים שונות חלק מפעילות הרשויות המקומיות. הכוונה היא לשירותים הממלכתיים שהרשויות המקומיות מספקות.

בידי שר הפנים נתונה הסמכות לאכוף את ביצוע חובותיה של רשות מקומית וכן לפזר מועצה שלדעתו אינה ממלאת את תפקידיה ולמנות במקומה ועדה קרואה או מועצה ממונה

שר הפנים הוא הממונה על הרשויות המקומיות, ובתוקף תפקידו זה נתונות בידו סמכויות רבות בכל הקשור לתפקודן. לשר הפנים הסמכות לבקר את פעילותן של הרשויות המקומיות ולאשר או לפסול פעולות הקשורות לתקציבן כגון קבלת הלוואות, מתן ערבויות, מכירת מקרקעין ועריכת הסכמים שאינם כלולים בתקציב. השר רשאי למנות לרשות מקומית רואה-חשבון מטעמו, לבדוק ולאשר דוחות כספיים של

רשויות מקומיות ועוד. בידי שר הפנים נתונה גם הסמכות לאכוף את ביצוע חובותיה של רשות מקומית וכן לפזר מועצה אשר לדעתו אינה ממלאת את תפקידיה ולמנות במקומה ועדה קרואה או מועצה ממונה.²⁹

מערכת היחסים בין הממשלה ובין הרשויות המקומיות מוסדרת בחוקים נוספים, המקנים לשר הפנים ולשרים אחרים סמכויות לתקן תקנות הקשורות לרשויות המקומיות. מדובר בעיקר בחוקים המסדירים נושאים יסודיים כגון חינוך, רווחה, תכנון עיר ובניין עיר, כבאות, תעבורה ובריאות הציבור.

כדי לעמוד במסגרת התקציבית המפורטת שנקבעה בחוק התקציב, משרדי הממשלה המספקים שירותים ממלכתיים באמצעות הרשויות המקומיות מחויבים לקיים פיקוח הדוק וקפדני על הדרג המקומי.

דוגמה לריכוזיות זו בכל הקשור לניהול הכנסות השלטון המקומי והוצאותיו אפשר לראות בחוק יסודות **התקציב, התשמ"ה-1985**. בחוק זה הוענקו לשר הפנים ולשר האוצר סמכויות המגבילות את פעילותן של הרשויות המקומיות: החוק קובע כי שר הפנים רשאי לדרוש פיטורי עובדים מעל לשיא כוח-האדם, להגביל את השכר ברשויות, לאשר הלוואות ולהתערב בקביעת גובה הארנונה בהן.³⁰

עקב אכילס של שיטת המימון הנוהגת הוא הזיקה המתקיימת בין גודל הגירעון שרשות מקומית צוברת לבין גודל המענק שהיא מקבלת מהממשלה. שיטה זו מעודדת את הרשויות המקומיות להגדיל את הוצאותיהן ולחרוג מתקציביהן, ואין בה כל תמריץ לרשויות המקומיות להגדיל את ההכנסותיהן העצמיות. הריכוזיות ביחסים בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי גם אינה מאפשרת לנבחרי הציבור בשלטון המקומי לעצב מדיניות תקציבית בעצמם, בהתאם לתנאים, לצרכים ולסדר העדיפויות ביישובם.

²⁸ יצחק סוארי ואחרים, המלצות הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת מענק האיזון לרשויות המקומיות, תל-אביב 1993.

²⁹ שם.

³⁰ יצחק סוארי ואחרים, המלצות הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת מענק האיזון לרשויות המקומיות, תל-אביב 1993.

ביטוי לכך הוא תהליך הכרסום בזכויות השלטון המקומי מאז חקיקת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1993. בעקבות חקיקת חוק זה בוטלה סמכות הרשות המקומית לקבוע שיעורי ארנונה, סיווג נכסים, מתן הנחות ועוד. למעשה ניתנה לשר הפנים סמכות בלעדית בתחום הארנונה, ומאז 1993 אין לרשויות המקומיות אפשרות לעצב לעצמן מדיניות מסים עירונית ייחודית.³¹

כפי שתואר, קיימת מסגרת סטטוטורית המאפשרת לממשלה פיקוח ובקרה על פעולות הרשויות המקומיות. למרות פיקוח זה, וחרף תלותן של הרשויות במימון הממשלתי, שמרו הרשויות המקומיות על חופש פעולה מסוים, בזכות העובדה שפעמים רבות אין הממשלה מפעילה את סמכויות הפיקוח הנתונות לה. בפועל יש לרשויות המקומיות סמכויות כספיות מסוימות, אך מבחינת התושבים מוטלת האחריות למצב הכספי של הרשויות המקומיות על השלטון המרכזי. מצב זה מאפשר לרשויות לפעול פעמים רבות בלי שיידרשו לתת דין-וחשבון לשלטון המרכזי או אף לציבור הבוחרים.³²

מן ההיבט החוקי של היחסים עם השלטון המרכזי מחד גיסא, ומההיבט התקציבי של יחסים אלה מאידך גיסא, נגזרות, אם כן, הבעיות המרכזיות של השלטון המקומי, שהן מצד אחד בעיות חוקיות הקשורות לסמכויות ומצד שני בעיות תקציביות כגון גירעונות.

³¹ המכון הישראלי לדמוקרטיה, הצעה לרפורמה מבנית במגזר הציבורי בישראל, סיכום מנהלים/ עיקרי הדברים, טיוטה מס' 2, מאי 1996, עמ' 14.

³² ערן רוזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, "מכון פלורסהיימר לחקר מדיניות", ירושלים, פברואר 1998.

5. סקירה היסטורית של הוועדות שפעלו לשיפור מצב השלטון המקומי בישראל

הבעיות שהוצגו לעיל אינן חדשות, והמשבר הנוכחי אינו הפעם הראשונה שהרשויות המקומיות מתמודדות אתן. מדי כמה שנים מתפתח מאבק בין השלטון המקומי ובין השלטון המרכזי, אשר מתבטא במשברים תקציביים ברשויות המקומיות. במשך השנים התכנסו ועדות רבות כדי למצוא פתרונות לבעיות השלטון המקומי, ומסקנות רבות פורסמו בתחום זה. ועדות אלה, שבעבודתן השתתפו אנשי אקדמיה, פקידי הממשלה ובעלי תפקידים בשלטון המקומי, סקרו את כשלו של השלטון המקומי והעלו הצעות רבות לרפורמה. להלן סקירת מסקנותיהן של הוועדות המרכזיות שבדקו את השלטון המקומי, וניסיון לקבוע אילו מן ההמלצות מומשו. לאחר סקירה זו יפורטו פתרונות אופרטיביים שעלו לסדר-היום הציבורי.

5.1 הוועדה לבדיקת שיטת המסים ברשויות המקומיות (ועדת-ויתקון)

בשנת 1964 החליט שר הפנים לבדוק בצורה מקיפה את שיטת המיסוי הנהוגה ברשויות המקומיות. המשימה הוטלה על ועדה בראשות השופט אלפרד ויתקון, שחבריה היו אנשי אקדמיה, נציגי הרשויות המקומיות ונציגים בכירים של הממשלה. ועדת-ויתקון הגישה את מסקנותיה לשר בסוף 1964, ובהן קראה להותיר את הארנונה הכללית כמס על מחזיקי נכסים ולא להמירה במס הכנסה מקומי, לאחד את גביית מס הרכוש הממשלתי, את ארנונת הרכוש ואת הארנונה הכללית ולהשתית את כולן על שומת הנכסים של התושב. עוד המליצה הוועדה להנהיג הסדרים בכל הקשור להיקף התקציבים, למענק הכללי ולריסון הרשויות המקומיות מחריגות.

יישום מסקנות אלה מנע הנהגת מס הכנסה (או מס קנייה) מקומי. איחוד הגבייה והשומה לא בוצע, אך ב-1968 בוטלה סמכות הרשויות לגבות ארנונת רכוש, וכך בוטלה הכפילות של מס זה. תמורת הביטול קיבלו הרשויות המקומיות שיעור מסוים מהכנסות המדינה.³³

5.2 הוועדה לשיפור המימון של הרשויות המקומיות (ועדת-קוברסקי)

בשנת 1976 הוקמה בעקבות החלטת הממשלה ועדה לבחינת דרכים לשיפור שיטת המימון של הרשויות המקומיות. בראשה עמד מנכ"ל משרד הפנים דאז, חיים קוברסקי, וחבריה הנוספים היו יו"ר מרכז השלטון המקומי והממונה על התקציבים במשרד האוצר. הוועדה המליצה שלא לבטל את הארנונה הכללית עד לבחינה נוספת של הנושא. המלצות נוספות של ועדת-קוברסקי היו הקצאת מענק הולם לרשויות על בסיס גישת "סל שירותים" (שירותים ממלכתיים הניתנים ברשויות המקומיות), אי-מימון התקציב הרגיל במלוות, הימנעות הרשויות המקומיות מגירעונות והנהגת הסדרי הידברות ממוסדים בין השלטון המקומי ובין הממשלה לקביעת היקפי התקציבים ודרכי מימונם.

עוד המליצה ועדת-קוברסקי כי תוקם ועדה ממלכתית להצעת אמנה חדשה שתקבע את תפקידיהן של הרשויות המקומיות, את סמכויותיהן ואת מבנה המערכות הפיננסיות שלהן. הוועדה המליצה כי משרדי

³³ אריה הכט, שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, "מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות", ירושלים 1997, עמ' 18.

הממשלה הייעודיים יממנו 75% מהעלויות בסעיפים מסוימים, ואת היתר, 25%, יממנו הרשויות המקומיות. משרד הפנים החליט להנהיג את שיטת סל השירותים כדרך לפצות רשויות מקומיות שמצבן החברתי-כלכלי קשה ושיש להן הוצאות גדולות יותר מאשר לרשויות אחרות ופוטנציאל נמוך של הכנסות עצמיות, הופסקה הקצאת מלוות לאיזון התקציב הרגיל, ומלוות יוחדו למימון הפיתוח ולכיסוי גירעונות בלבד.³⁴

5.3 הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי (ועדת-זנבר)

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

על הוועדה הוטל לבחון את השלטון המקומי ואת היחסים בינו ובין שלטונות המדינה ורשויותיה, בהתייחסות להתאמת מבניהם לתפקודיהם, ולהציע המלצות לשיפורים. דוח ועדת-זנבר הוגש בשנת 1981, לאחר חמש שנות עבודה, ובו סדרת המלצות מעשיות ומפורטות לשינוי יסודי במעמדו ובמהותו של השלטון המקומי בישראל. בתחום הכספי קראה הוועדה לשינוי בסיס המס של הרשויות המקומיות ולהגדלת הכנסותיהן העצמיות, לקביעת קריטריונים ברורים להשתתפות הממשלה בהכנסות הרשויות המקומיות ולהרחבת הסמכות ושיקול הדעת של הרשויות המקומיות בכל תחומי פעילותן, אגב צמצום מעורבותו של השלטון המרכזי בענייניהן. עוד המליצה הוועדה לקבוע סל שירותים תקני ולחשב את עלות אספקתו בכל רשות מקומית, להנהיג ארנונת עסקים, לתאם את הגבייה העירונית עם מס ערך מוסף ולהנהיג סיווג ארצי אחיד לצורך ארנונת מגורים.³⁵

בדוח ועדת-זנבר מובעת העמדה כי ברוב תחומי הפעילות יש להעביר את מרכז הכובד של השלטון

בישראל אל הרשויות המקומיות, שכן העמקת עצמאותן של הרשויות המקומיות תשחרר את השלטון המרכזי ממטלות שגרתיות עמוסות פרטים המכבידות על התמודדותו עם בעיות ואתגרים לאומיים, תבסס את הדמוקרטיה בישראל ותשפר את השירות לאזרח. ממשלת ישראל אישרה עקרונית את המלצות הדוח כבר בשנת 1985, אבל מאז לא נעשה דבר כדי להנחיל את התפיסה הביזורית לממשל בישראל. אדרבה,

בדוח ועדת-זנבר מובעת העמדה כי ברוב תחומי הפעילות יש להעביר את מרכז הכובד של השלטון בישראל אל הרשויות המקומיות, שכן העמקת עצמאותן של הרשויות המקומיות תשחרר את השלטון המרכזי ממטלות שגרתיות עמוסות פרטים המכבידות על התמודדותו עם בעיות ואתגרים לאומיים, תבסס את הדמוקרטיה בישראל ותשפר את השירות לאזרח

³⁴ אריה הכט, שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, "מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות", ירושלים 1997, עמ' 18.

³⁵ דוד דרי, מי שולט בשלטון המקומי, המכון הישראלי לדמוקרטיה והוצאת הקיבוץ המאוחד, 1994, עמ' 17-18.

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, סימן מגמה ברורה של הגברת הפיקוח המרכזי על תקציבי הרשויות המקומיות.³⁶

מסקנות ועדת-זנבר התבססו על ההנחה שהדגם החוקי המתאים ליחסי רשויות המדינה עם הרשויות המקומיות אינו דגם הייררכי, שבו הרשויות המקומיות נתפסות כזרוע אדמיניסטרטיבית של השלטון המרכזי, והוא גם אינו דגם של מרכז לעומת פריפריה, שבו הרשויות המקומיות משמשות שלוחות של מנגנוני השלטון המרכזי. ועדת-זנבר ראתה את כל מדינת ישראל כפסיפס, שרשויות המדינה והרשויות המקומיות כלולות בו ומתפקדות בו יחדיו, כל אחת לפי כישוריה המיוחדים, סמכויותיה, משימותיה ותפקודיה, וכל אחת מהן מקבלת את סמכויותיה ישירות ובעקיפין מהציבור. נבחר השלטון המקומי והמדינה מקבלים את סמכותם באופן זהה, מהציבור, ומעמדם במבנה הכולל מותנה בגודל ציבור בוחרים.

ככלל, יהיה נכון לומר שהרפורמה שביקשה הוועדה לא צלחה: הממשלה והכנסת המשיכו להתייחס אל הרשויות המקומיות בזהירות ובחשדנות והחמירו את תלותן ואת המגבלות שלהן עד לשיאן בחוק יסודות התקציב ובחוקי ההסדרים במשק. מימון הרשויות המקומיות לא השתנה ביסודו, והחידושים שהוצעו לא אומצו.³⁷

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

בשנת 1991 הטילה הממשלה על ועדה בין-משרדית לבחון את חלוקת התפקידים ונטל המימון בין הממשלה לבין הרשויות המקומיות בשירותי החינוך ובשירותים החברתיים. הצורך בבחינה זו התעורר לאחר שמרכז השלטון המקומי טען כי מכיוון שהשתתפותם של משרדי הממשלה במימון ההוצאות של הרשויות המקומיות בשירותי החינוך והרווחה היא קטנה מהנדרש, נגרמים לרשויות גירעונות. בראש הוועדה עמד מנכ"ל משרד הכלכלה והתכנון דאז, יחזקאל הרמלך, ולצדו השתתפו בה נציגי משרד האוצר, משרד הפנים ומשרד הכלכלה והתכנון, מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות.

ועדת-הרמלך הגישה את מסקנותיה באוקטובר 1992, ובהן דיווחה כי מצאה שהרשויות המקומיות מתחייבות לסכומים גבוהים מאלה שמשרד החינוך מממן, משום שההוצאות בפועל גבוהות מהמפתחות ומהמדדים שמשרד החינוך מאשר. התוצאה היא גירעונות מתמידים בחלק גדול מהרשויות המקומיות בתחומי החינוך. עוד קבעה הוועדה כי חלוקת התפקידים הנכונה תהיה שהממשלה תקבע מדיניות ותפקח, והאחריות לביצוע תוטל על הרשויות המקומיות או על גופים אחרים שיוקמו לפי המלצותיה.³⁸

בתחום החינוך המליצה ועדת-הרמלך כי ייבחנו אפשרויות הפרטה ויוקמו "מינהלי חינוך" משותפים לרשות המקומית ולמשרד החינוך לשם מתן שירותי חינוך שעד כה נתן משרד החינוך. הוועדה חישה את הסכומים המגיעים לרשויות המקומיות למימון מלוא ההוצאות בשירותים שבאחריות הממשלה

³⁶ מרכז מחקר ומידע, הכנסת, סקירת מסקנות הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי אשר לשאלת איחוד רשויות מקומיות, כתב עמרי מצר, 21 במאי 2003.

³⁷ אריה הכט, שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, "מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות", ירושלים 1997, עמ' 19.

³⁸ ועדת-הרמלך, דוח הצוות הבין-משרדי לעניין הגדרת רמת השירותים והתקציבים בנושאי חינוך ורווחה ברשויות המקומיות, ירושלים 1992.

וקבעה נהלים להעברת הכספים ולמניעת חריגות. בתחום הרווחה הוציעה הוועדה להקים כ-25 רשויות רווחה אזוריות שיעניקו שירותים חברתיים ברמה מקצועית גבוהה. יצוין כי ההמלצות הכספיות שגיבשה הוועדה בכל הקשור לסכומים שחסרו במימון השירותים החברתיים בוצעו כמעט במלואן, אך לא נעשו השינויים הארגוניים שהוועדה המליצה עליהם ולא הוגברה השתתפות הממשלה כך שיוסדר מימון מלא של השירותים החברתיים.³⁹

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

ב-16 בפברואר 1992 מינה שר הפנים דאז ועדה לקביעת קריטריונים לחלוקת מענק האיזון, לאחר שנמצא כי ההיבטים הרבים הכרוכים בקביעת מענק זה מחייבים התייחסות לקשת רחבה של נושאים מרכזיים הקשורים לתפקודן של הרשויות המקומיות. בראש הוועדה עמד רואה-החשבון פרופ' יצחק סוארי, וחברי הוועדה היו מומחים מן האקדמיה, ממשרד הפנים, ממשרד האוצר ומעיריית ירושלים, כולם כלכלנים ורואי-חשבון. הוועדה נתבקשה להציע קריטריונים להקצאת המענק הכללי ולמתן היתרי אשראי לרשויות המקומיות.

במסקנותיה ובהמלצותיה, שפורסמו בשנת 1993, ביקשה הוועדה להנהיג יתר ליברליות כלפי הרשויות המקומיות, ובמסגרת זו להגביר את דרגות החופש של השלטון המקומי בקביעת רמת ההכנסות וההוצאות והרכב התקציב. עם זאת המליצה הוועדה שהשלטון המקומי יבטיח מינימום של שירותים לתושבים בכל רשות מקומית. כדי לקבוע את המענק המגיע לרשות חושבו בדוח הוועדה "מינימום ההוצאות בתקציב" על-פי "הוצאה לנפש" כלל-ארצית, כפול מספר התושבים ברשות מסוימת, ותוספות לפי מדד חברתי-כלכלי ליישובים באזורי עדיפות) ולמועצות אזוריות. כן חושבו פוטנציאל ההכנסות ממסים, הכנסות עצמיות אחרות והשתתפות משרדי הממשלה הייעודיים. על-פי ועדת-סוארי, פוטנציאל הארנונה הכללית נקבע מתוך התחשבות במצב החברתי-כלכלי של התושבים ובהכנסה מעסקים. (שוב לקשר למסקנות-המלצות הוועדה. משהו כמו: עוד המליצה הוועדה כי קביעת סל השירותים ופוטנציאל ההכנסות לא תגביל את הרשות המקומית – רשות שתצליח לגייס יותר משאבים תוכל להוציא יותר.⁴⁰

יישום המלצות ועדת-סוארי היה חלקי, בשל מגבלות תקציב ובשל הקושי לתקן בבת אחת עיוותים מתמשכים כמו ההקצאה הנמוכה יחסית לרשויות הערביות או הקצאת יתר לרשויות אחרות. כך, לדוגמה, היו רשויות מקומיות שקיבלו רק כ-50% מהסכום שהגיע להן לפי נוסחת סוארי, ואילו אחרות קיבלו יותר מ-100%. יישום חלקי זה של המלצות הוועדה לא השפיע במידה ניכרת על הפערים בגובה מענק האיזון לנפש או על המדדים הכספיים האחרים.⁴¹

בשנים 1993–1995 הסתמנה ירידה אטית בעצמאותן התקציבית של הרשויות המקומיות. השתתפות הממשלה בתקציבי הרשויות גדלה, והיתה הקפאה ריאלית של המסים המקומיים. השינויים בהקצאת מענקי האיזון היו אטיים והדרגתיים. הגדלת מענק האיזון וצמצום מספר הרשויות שלא קיבלו אותו הביאו לצמצום מסוים בפערים בגובה מענק האיזון לנפש. נמשכה גם מגמת הצמצום בפער בין הרשויות

³⁹ אריה הכט, שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, "מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות", ירושלים 1997, עמ' 19–20.

⁴⁰ שם, עמ' 20.

⁴¹ ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל: 1972–1995, "מכון פלורסהיימר לחקר מדיניות", ירושלים, פברואר 1998, עמ' 55–62.

הערביות לבין הרשויות היהודיות. עם זאת, לא חל כל שינוי במאפיינים המסבירים את השונות בין הרשויות המקומיות בחוסן התקציבי ובחשיבותם היחסית של מאפיינים אלו.⁴²

5.6 הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות (ועדת-שחר)

ב-27 באוגוסט 1995 הוטל על שר הפנים, בהחלטת הממשלה, למנות ועדה מקצועית שתבחן את האפשרויות של איחוד רשויות מקומיות סמוכות ותקבע קריטריונים להקמת רשויות מקומיות חדשות מתוך התחשבות בגודל האוכלוסייה, בשטח הרשות המיועדת ובקרבתה לרשויות אחרות. בראש הוועדה שקמה עמד פרופ' אריה שחר, ועל-פי החלטת הממשלה האמורה היו חבריה נציג הציבור (היו"ר – פרופ' שחר), נציג משרד הפנים, נציג משרד האוצר ונציג השלטון המקומי. הדוח המסכם של הוועדה פורסם ביוני 1998.

בדוח ועדת-שחר נסקרו המלצות שניתנו בעבר לעריכת שינויים של ממש במפת הרשויות המקומיות ומפורטים שלושה גורמים מרכזיים שסיכלו את מימושן: "ראשית, הממשלה בישראל היתה ריכוזית ביותר, לא ראתה בשלטון המקומי גורם בעל חשיבות רבה, ולכן נטתה להשאירו מפוצל, כך שתובטח שליטתה גם על התפקודים המבוצעים בפועל על-ידי הרשויות המקומיות... שנית, הקשרים ההדוקים בין הפוליטיקה הלאומית והפוליטיקה המקומית הקשו גם הם על ביצוע רפורמות... שלישית, הומוגניות חברתית-אתנית ומערך יישובי פשוט, שבו ניתן לתחום בבירור את גבולותיהם של האזורים העירוניים השונים, הן תכונות המקלות על ביצוע רפורמות מקיפות, אך תכונות אלה אינן מאפיינות את ישראל".⁴³

מסקנתה הראשית של ועדת-שחר היתה כי הרשויות המקומיות הקטנות הן נטל כלכלי שרובו נופל על תקציב המדינה. לפיכך הומלץ לצמצם למינימום את מספר הרשויות המקומיות שאוכלוסייתן קטנה מ-10,000 נפש, ובפרט את מספר הרשויות הזעירות, של יישובים שחיים בהם אלפים בודדים של תושבים. בדוח הוועדה מפורטים האמצעים לצמצום מספר הרשויות המקומיות, ולפיו יש להעלות את הסף המינימלי הנדרש להקמת רשות מקומית חדשה מ-3,000 ל-10,000 תושבים ולהגדיר סף זה במסגרת פקודת המועצות המקומיות; לבטל מועצות מקומיות של יישובים שחיים בהם פחות מ-3,000 תושבים ולמזג אותן עם רשויות מקומיות סמוכות שהן גדולות יותר; לצמצם עד למינימום את ההתחשבות בגודל הרשות המקומית בקביעת גובה מענקי האיזון לנפש, וכך להטיל את נטל החסרונות של רשויות מקומיות קטנות על תושביהן.⁴⁴

לעניין יישום מסקנות ועדת-שחר ראה סעיף 6.1 להלן.

⁴² ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל: 1972-1995, "מכון פלורסהיימר לחקר מדיניות", ירושלים, פברואר 1998, עמ' 60.

⁴³ הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות (ועדת-שחר), דוח מסכם, ירושלים 1998, עמ' 59.

⁴⁴ שם, עמ' 34-36.

6. הצעות לפתרונות ולרפורמות בשלטון המקומי

כאמור, במהלך השנים הוקמו ועדות רבות שישבו על המדוכה, דוחות רבים נכתבו, המלצות נדחו ואחרות נתקבלו, אך רק מעט מאוד יושם בפועל. חלק מהפתרונות שהועלו למגוון הבעיות של השלטון המקומי הם פתרונות נקודתיים, וחלקם הם קריאה לרפורמה מקיפה. להלן הרעיונות המרכזיים:

6.1 איחוד רשויות

איחוד רשויות הוא מטרה של משרד הפנים ושל גורמים אחרים זה שנים רבות. בשנת 1981 הגיעה ועדת-זנבר, על בסיס חקירותיה בישראל ובעולם, למסקנה שאין מושג של גודל אופטימלי מסוים לערים באופן כללי.⁴⁵ רבים בשלטון המקומי הבינו שהפיצול הוא מוגזם מעבר לכל תפיסה של זיקה קהילתית ותמכו עקרונית ברעיון של איחוד רשויות, ועם זאת, כאשר הגיש משרד הפנים תוכניות אופרטיביות לביטול רשויות ולאיחוד רשויות ספציפיות, השתנתה התמונה כליל וההתנגדות היתה חריפה.

בהחלטה מספר 79 בתוכנית להבראת כלכלת ישראל שהתקבלה בשנת 2003⁴⁶ נקבע כי מספר הרשויות המקומיות יצומצם מ-266 ל-150–200, בדרך של איחוד רשויות מקומיות באמצעות חקיקה. בדברי ההסבר להחלטה נאמר כי ריבוי הרשויות מביא לבזבוז משאבים, לחוסר יעילות ולא-אספקת שירותים ראויים לתושבים. החלטה זו התבססה על מסקנות ועדת-שחר.⁴⁷

על-פי משרד האוצר, מטרת המהלך היתה חיזוק הרשויות המקומיות המאוחדות, הגברת עצמאותן והגדלת אפשרויות התכנון והפיתוח שלהן. לדעת המציעים, צעדים אלה יתרמו לשימוש מושכל יותר במענק האיזון.⁴⁸

הוועדה הבין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה אביגדור יצחקי, אשר הוקמה לצורך קביעת הרשויות המקומיות שיאוחדו בחקיקה וקביעת הרשות הקולטת בכל איחוד ואיחוד, הגדירה כמה קריטריונים מרכזיים לאיחוד רשויות, ואלה הם:⁴⁹

- **יעילות כלכלית** – השפעת איחוד הרשויות על היחס בין היקף המשאבים המושקעים ובין כמות השירותים המסופקים ואיכותם;
- **ייעול הקצאת המקורות הממשלתיים** – תרומת האיחוד לייעול הקצאת תקציב המדינה לרשויות המקומיות כך שיובטח איזון תקציבי עתידי;
- **אפקטיביות ביצועית** – תרומת האיחוד לשיפור ברמת השירותים המוניציפליים בשל יכולת מקצועית גבוהה יותר ברשויות גדולות יותר ובשל יתרונות הגודל;

⁴⁵ מרכז מחקר ומידע, הכנסת, סקירת מסקנות הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי אשר לשאלת איחוד רשויות מקומיות, כתב עמרי מצר, 21 במאי 2003.

⁴⁶ מתוך: חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל, תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003 ו-2004 (מס' 2), התשס"ג-2003.

⁴⁷ מרכז מחקר ומידע, הכנסת, איחוד הרשויות הדרוזיות בגליל – היבטים שונים, כתבה ניבי קליין-זאבי, 21 בדצמבר 2003.

⁴⁸ מתוך: חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל, תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003 ו-2004 (מס' 2), התשס"ג-2003.

⁴⁹ ועדת-יצחקי, איחוד רשויות מקומיות ושינוי מפת השלטון המקומי, ירושלים, פברואר 2003, עמ' 3–4.

- **שיפור בשירותים שונים** – תרומת האיחוד לשיפור השירותים בתחומי החינוך, הבריאות, התרבות, הספורט ועוד;
- **שיפור היכולת המקצועית של הרשות** – תרומת האיחוד לקידום השקעות בתחום התחבורה, התכנון וההנדסה ולמתן שירותים שונים וכן לשיפור היכולת הניהולית והכלכלית לנהל מערכות מורכבות;
- **שיפור בתחום התכנון הפיזי** – תרומת האיחוד להקצאה מתואמת ורצינונית של שימושי קרקע;
- **שווינויות** – תרומת האיחוד להקטנת הפערים בין הרשויות המקומיות בבסיס המס, ברמת המיסוי וברמת השירותים;
- **ההתאמה בין קבוצות האוכלוסייה ברשויות המיועדות לאיחוד.**

בוויכוח המתמשך בין המצדדים באיחוד רשויות ובין המתנגדים לו הועלו טיעונים לכאן ולכאן. בין הטיעונים בעד האיחוד: צמצום הנטל על קופת המדינה בשל חוסר היעילות הכלכלית של הרשויות המקומיות הקטנות, צמצום פערים בחברה במניעת התבדלות של קבוצות אוכלוסייה חזקות בפרברי יוקרה עצמאיים ותכנון מתואם וטיפול נאות במפגעים סביבתיים. בין הנימוקים נגד איחוד רשויות בולט הטיעון בדבר הצורך להתחשב בזכותם של התושבים להחליט בעצמם על השיוך המוניציפלי הרצוי להם ולנהל את ענייניהם המקומיים מתוך שמירה על אורח החיים ועל אופי היישוב הנראים להם.

אפשר לטעון שתקציבי הרשויות המקומיות הקטנות הם מצומצמים ביותר בהשוואה לתקציביהן של ערים גדולות, ואומנם, לכאורה, בכל אחת מהרשויות המקומיות הקטנות המענקים והגירעונות הם במיליונים בודדים, ואילו ברשויות המקומיות הגדולות גירעונות מצטברים של עשרות ומאות מיליוני ש"ח, ואולם יותר מ-60% מכלל הרשויות המקומיות בישראל הן של יישובים שחיים בהם פחות מ-10,000 תושבים – ובכל אלה גם יחד חיים רק כ-13% מכלל אוכלוסיית כל הרשויות המקומיות במדינה. הנטל הכלכלי הנובע מעצם קיומה של רשות מקומית אחת כזאת עשוי אפוא להצטבר כדי חיסכון ניכר במקרה של ביטול כמה רשויות.⁵⁰

החיסכון התקציבי שבאיחוד רשויות נובע גם מצמצום בעלויות מינהליות עקיפות שמקורן בצורך של גורמים ציבוריים שונים לעבוד עם מספר כה גדול של רשויות מקומיות ולפקח עליהן. חולשתן התקציבית של הרשויות המקומיות הקטנות והעיוותים המשתמעים ממנה בהקצאות המשאבים מהקופה הציבורית מעוררים שאלות בתחום השוויוניות, ולמשל לא ברור מהי ההצדקה בהשתתף נטל הפיזי המוניציפלי על כלל משלמי המסים במדינה ולא על מי שמעדיפים להתגורר ביישובים שלהם רשויות מקומיות קטנות, שלא במקרה הם בין המתנגדים להצעות בדבר איחוד רשויות מקומיות.⁵¹

ההצעה המקורית של משרד הפנים היתה לאחד 150 רשויות למספר קטן יותר של מקבצים, וההערכה היתה כי השינוי היה חוסך לקופת המדינה כ-2 מיליארדי ש"ח בטווח של חמש שנים. בסיכומו של דבר אוחדו בחודש יולי 2003 רק 29 רשויות – ל-12 מקבצים.⁵²

⁵⁰ ערן רזין, האם צריך לאחד רשויות מקומיות קטנות, "מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות", ירושלים 1999.

⁵¹ שם.

⁵² נחמיה שטרסלר, "הגירעון גדל והרשות נתונה", הארץ, 6 בפברואר 2004.

בין הרשויות המקומיות שהוחלט לאחדן למקבצים היו ארבע רשויות דרוזיות מהגליל המערבי, שעל-פי התוכנית היו צריכות להתאחד לעיר דרוזית אחת. מנהיגי הדרוזים הקימו ועד משותף שהפעיל לחצים כדי לטרפד את האיחוד, ותוכנית איחוד זו אומנם בוטלה ב-17 במאי 2004, כאשר התקבל בכנסת חוק הרשויות המקומיות (ביטול איחוד המועצות המקומיות אבו-סנאן, ג'וליס, ינוח-ג'ת וירכא), התשס"ד-2004.

יישום הרעיון של איחוד רשויות, שהוא רפורמה מקיפה ורבת השלכות, נתקל בקשיים פוליטיים רבים.

ההצעה המקורית של משרד הפנים היתה לאחד 150 רשויות למקבצים. בסיכומו של דבר אוחדו בחודש יולי 2003 רק 29 רשויות ל-12 מקבצים, ובחודש מאי 2004 בוטל איחוד הרשויות המקומיות הדרוזיות

פתרון מצומצם הרבה יותר – הקטנת מספר סגני ראשי הרשויות המקבילים שכר בעבור מילוי תפקידם – נתקל אף הוא בהתנגדות חריפה. שר הפנים התכוון להפחית את מספר סגני ראשי הרשויות ב-290, אך לחץ פוליטי שהופעל על צמרת השלטון הוביל גם כאן

לתוצאה מצומצמת במידה ניכרת מהתוכנית המקורית, והממשלה הסתפקה בהפחתה של 140 סגני ראשי רשויות בלבד.⁵³

6.2 ממשל מטרופוליני – הקמת עיריות-גג

קידום מסגרות של ממשל מטרופוליני הבא לידי ביטוי מעשי בהקמת עיריות-גג זכה להתעניינות מחודשת בעולם לקראת סוף המאה ה-20, במידה רבה בשל התחזקות התחרות הגלובלית בין ערים ואזורים על משיכת השקעות כלכליות. מטרופולין אינדיאנפוליס הוא אחד הבודדים בארצות-הברית שהצליחו כמסגרת של שלטון מטרופוליני, וזאת באמצעות פשרות כמו אי-הכללת אזורי המיסוי המקומיים ואזורי בתי-הספר המקומיים בעיריית-הגג. משמעותן של פשרות אלה היתה ויתור על היעד של צמצום הפערים החברתיים, ועם זאת היו לעיריית-הגג הישגים בולטים בקידום הפיתוח הכלכלי, בזכות יתרונותיה במימון הפיתוח, ברמת הניהול, ביציבות הפוליטית המקומית ובבניית הדימוי המקומי.⁵⁴

הניסיון העולמי מלמד שהסיכויים להקים עיריית-גג שאינה פוגעת פגיעה של ממש באוטונומיה המקומית של העיריות החברות בה אלא מתמקדת בפיתוח כלכלי ובתכנון שימושי הקרקע טובים יותר מהסיכויים להגיע לאיחוד רשויות. עיריית-גג שאינה ריכוזית תהיה מופקדת בעיקר על תחומי התכנון (ברמה האזורית), איכות הסביבה, פיתוח התשתיות והפיתוח הכלכלי. הרשויות המקומיות החברות בעירייה כזאת ישמרו על סמכויותיהן בתחומי המיסוי המקומי, אספקת השירותים והתכנון ברמה המקומית. ההכנסות של עיריית-הגג יתבססו על שיעור מהמיסוי המקומי שיעבירו הערים החברות בה ועל תקבולים ממסים על שימושי קרקע שלא למגורים שיפותחו לאחר הקמתה.⁵⁵

⁵³ שם.

⁵⁴ מארק רוזנטראוב וערן רזין, ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס, "מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות", ירושלים 1998, עמ' 52–60.

⁵⁵ ערן רזין, מהן האפשרויות לעיריית-גג בישראל, "מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות", ירושלים 1999.

6.3 שינוי תחומי שיפוט מוניציפליים

מפת השלטון המקומי שעוצבה במשך השנים מתאפיינת בפסיפס מורכב של רשויות מוניציפליות. מפה זו נשענת על מבנה אנכרוניסטי, שמקורו, כאמור, בימי המנדט הבריטי בארץ-ישראל, וביובל השנים האחרון היא עברה שינויים ותיקונים לרוב. בעקבות הגידול המהיר של אוכלוסיית ישראל ופיזור המרחבי הוקמו רשויות רבות מאוד שתחומיהן אינם תמיד פרופורציונליים לגודל אוכלוסייתהן. גבולותיהן של רשויות אלה הותוו לא פעם במקריות וללא סימטריה, והדבר מקשה כיום על בינוי ופיתוח יעילים ואף יוצר קונפליקטים בין רשויות שכנות.⁵⁶ בהקשר זה חשוב לזכור כי המשמעות של שינוי תחומי השיפוט המוניציפליים היא שינוי באופן החלוקה של הנדל"ן: שינוי כזה עשוי לייעל את שימושי הקרקע ברשויות מצד אחד, ויש לזכור כי עשויות להיות לו השלכות חברתיות וכלכליות מרחיקות לכת.

בשנות ה-80, עם התגברות תהליך העיור ועם העלייה הגדולה, רבו הדרישות של יישובים עירוניים (עיריות ומועצות מקומיות) לקבל לשליטתם שטחים שהוחזקו עד אז בתחומי רשויות בעלות אופי חקלאי-כפרי (מועצות אזוריות), כדי ליעדם לבנייה למגורים. עד אז היו ההליכים לשינוי שטחי שיפוט בעיקרם הליכים ביורוקרטיים פנימיים במשרד הפנים. מאז שנות ה-80, ובפרט בעשור האחרון, הפכו הליכים אלה לציבוריים יותר, ובקשות לשינוי גבולות מוגשות באופן תדיר. משרד הפנים מטפל בדרישות לשינוי גבולות באמצעות ועדות חקירה שאמורות לבחון את משמעויותיו של כל שינוי המבוקש, לשמוע בעלי אינטרסים שונים ולהמליץ אם לאשרו או לדחותו.⁵⁷

בבקשות לשינוי גבולות מעורבים גורמים רבים שמקדישים משאבים רבים לקידום ענייניהם, העיסוק בנושא זה הפך מורכב יותר, ונכללים בו, למשל, הסכמים כספיים בין רשויות מקומיות. מעורבותו של בג"ץ בהליכים גדלה גם היא במידה ניכרת. ממעורבות בג"ץ משתמע מסר של קריאה להליכים מקצועיים ומאוזנים במגבלות החוק הקיים, שלפיו לשר הפנים סמכות כמעט מוחלטת בנושא זה. מן הראוי לציין כי ברובם המכריע של המקרים בג"ץ דוחה עתירות שעניינן תקיפת שיקול דעתו של שר הפנים, והוא שב ומאשר את סמכותו הרחבה של השר בתחום זה. בפועל, עתירות רבות לבג"ץ נועדו לשמש לכל היותר כלי לחץ על השר או אמצעי לעיכוב החלטותיו בתקווה שהעיכוב יביא בסופו של דבר לשינוי ההחלטות.⁵⁸

דוגמה למאבק על שינוי תחומי שיפוט מוניציפליים אפשר לראות באזור התעשייה מישור-רותם שבנגב. אזור תעשייה משגשג זה נמצא בשטח המועצה האזורית תמר, שחיים בה 1,300 תושבים. באזור התעשייה חמישה מפעלים, המתבססים על המחצבים הטבעיים במקום. חמשת המפעלים גם יחד מעסיקים 2,500 עובדים, שרובם מגיעים מדימונה, המרוחקת שמונה קילומטרים מאזור התעשייה. בדימונה, שחיים בה 40,000 תושבים, יש אזור תעשייה שבו שלושה מפעלים בלבד, ושיעור האבטלה בה גבוה. בשנת 2000 הגישו עיריות דימונה וערד לוועדת הגבולות במשרד הפנים בקשה להעביר את אזור התעשייה מישור-רותם משליטת המועצה האזורית תמר לתחום שיפוטן. הסיבה העיקרית לבקשה היא רצון לזכות בכספי הארנונה שמשלמים המפעלים באזור תעשייה זה. המועצה האזורית תמר, המספקת שירותים ל-1,300 תושבים, נהנית כיום מתשלומי ארנונה גבוהים, ואילו דימונה, שמספקת שירותים

⁵⁶ אלישע אפרת, "חקירה מעמיקה בגבולות", הארץ, 28 ליוני 1998.

⁵⁷ ערן רזין ואנה חזן, הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת "שליטה מלמעלה", "מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות", ירושלים 2000, עמ' 8-9.

⁵⁸ ש.ם.

ל-40,000 תושבים, תלויה בסיוע ממשלתי. בהקשר זה יצוין כי אזור התעשייה קרוב לדימונה יותר מאשר למועצה האזורית תמר.⁵⁹

מאז שנת 2000 דנה ועדת חקירה של משרד הפנים בנושא שינוי גבולות תחומי השיפוט המוניציפליים של אזור התעשייה מישור-רותם. הוועדה העוסקת בשטח המריבה (אשר שמו "מקבץ 62 במחוז הדרום") המליצה ביוני 2003 לחלק את המועצה האזורית תמר בין ערד ובין דימונה, וכך להגדיל את הכנסותיהן של שתי ערים אלה מארנונה,⁶⁰ ואולם החלטה זו טרם מומשה.⁶¹

לדברי הגב' רונית רוסו, הממונה על תפעול ועדות באגף למינהל מוניציפלי במשרד הפנים, יש כיום 75 ועדות חקירה לבחינת גבולות שיפוט מוניציפליים, 37 מהן פועלות בימים אלה. כל שאר הוועדות מוקפאות או סיימו את עבודתן ומחכות להכנת המפות ליישום המלצותיהן. גם אזור המריבה במישור-רותם ממתין לסיום הכנת המפות ולמימוש מסקנות הוועדה בעניינו.⁶²

בדוח שהתפרסם בסוף שנת 1996 התריעה מבקרת המדינה דאז, מרים בן-פורת, על כך שאין למשרד הפנים ראייה כוללת של מפת השלטון המקומי בישראל. לטענתה, "המשרד אינו יוזם שינוי בתחומי שיפוט מתוך ראייה כוללת, אלא משאיר את היוזמה בידי הרשויות המקומיות. במצב זה עלולים שיקולים מקומיים לזכות למשקל יתר, ואילו שיקולים של תכנון לאומי לא יקבלו את משקלם הראוי". לדברי המבקרת, "הדרישה לשינוי גבולות מעוררת קונפליקטים חריפים בין רשויות שכנות, אך במשרד הפנים לא גובשו מודלים כלל-ארציים למסגרות שיתוף בין רשויות, שיפחיתו את עוצמת הקונפליקטים". המבקרת המליצה "לגבש מדיניות מתוך ראייה של הצרכים הלאומיים, שממנה ייגזרו קריטריונים מנחים לשינוי גבולות מוניציפליים. קביעת מדיניות כזו היתה מסייעת בהחשת פתרון בעיות אורבניות, כלכליות וחברתיות – כמו במקרה של ערים שמיצו את מלוא פוטנציאל הבנייה שלהן, בפתרונות עקרוניים לשיוך אזורי תעשייה, בקביעת היחס בין השטחים העירוניים הצפופים לבין המועצות האזוריות דלילות האוכלוסין, בשמירת ריאות ירוקות, בבלימת הפרבור במרכז הארץ ובריכוז תשתיות".⁶³

חלופות לשינוי תחומי שיפוט שעשויות להתאים באופן עקרוני לנסיבות בישראל הן אלה: שמירת הסמכות בידי שר הפנים והממשלה, אך בצורה כזו שבהליך הבירוקרטי הפנימי תהיה התחשבות של ממש באינטרסים מקומיים, או הפקדת הסמכות בידי ועדה מעין-שיפוטית. גיבושו של הליך מקצועי ושקוף, שייתן בידי גורמים מקומיים ובעלי אינטרסים מגזריים יכולת השפעה סבירה, ועם זאת ישמור על זכות ההכרעה של השלטון המרכזי, עשוי להיות הכיוון הראוי לשינוי ההליכים.

6.4 ניסוי של "ערים לדוגמה": חיזוק מעמדן העצמאי של הרשויות המקומיות

⁵⁹ ענת גיורגי, "ארנונה חוצה גבולות", "הארץ", 17 לספטמבר 2000.

⁶⁰ הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות במשרד הפנים, הדוח המלא: מחוז הדרום, יוני 2003, באתר האינטרנט של משרד הפנים, www.moin.gov.il, תאריך כניסה: 28 ביוני 2004.

⁶¹ סוגיה זו עלתה בדיון שנערך ב-5 ביולי 2004 בוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת בנושא שינוי גבולות כמכשיר לסיוע לרשויות מקומיות ובהצעה לסדר של חה"כ ענבל גבריאל בנושא משבר חלוקת הקרקעות ונכסים ציבוריים בין המועצה האזורית תמר והערים ערד ודימונה.

⁶² הגב' רונית רוסו, הממונה על תפעול ועדות באגף למינהל מוניציפלי, משרד הפנים, שיחת טלפון, 23 ביוני 2004.

⁶³ משרד מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי, 1996, הפרק שעניינו שינוי תחום שיפוט של רשויות מקומיות, עמ' 41-42.

המכון הישראלי לדמוקרטיה פיתח תוכנית לחיזוק מעמדן העצמאי של הרשויות המקומיות ולשיפור תפקודן. מדובר בתהליך הדרגתי ומבוקר בהתנהלות הרשויות המקומיות, שיודגשו בו ערכים כמו נשיאה באחריות כלפי ציבור הבוחרים, היענות לצרכים ולסדרי עדיפויות של ציבורים שונים בקהילה וטיפול אזרחות פעילה. הרחבת עצמאותה של הרשות המקומית בדרך של העברת סמכויות ניהול והטלת אחריות היא תנאי הכרחי למימוש תוכנית זו. דעת המכון היא כי יש להטיל על הרשות המקומית את האחריות לנעשה בתחומה ולתת בידיה את הכלים הדרושים למילוי תפקידה. במציאות החדשה שתיווצר יתפוס כוח ההשפעה הפוליטי של התושבים (כלומר זכות הבחירה וההדחה שבידי התושבים, שלהם האחריות הישירה לנעשה בעירם) את מקומה של השליטה הבירוקרטית של השלטון המרכזי, אשר כשלה במהלך השנים.⁶⁴

ההמלצה בתוכנית זו היא להעניק למספר קטן של רשויות מקומיות, אשר יעמדו בקריטריונים קפדניים, מידה רבה של שיקול דעת עצמאי בניהול ענייניהן לתקופת ניסיון של שלוש עד חמש שנים, בניסוי שילווה בתמיכה מקצועית ובמעקב אחר ההתפתחויות בשטח. השתתפות הממשלה בתקצוב הרשויות המקומיות שישתתפו בניסוי תיקבע מראש, והכספים יועברו ישירות אליהן. מסגרת הניסוי תסייע להתגבר על חששות ותעניק הזדמנות של ממש לשינוי מהותי בסדרי הממשל בישראל: "הענקת סמכויות במסגרת ניסוי זמני" תותיר מידה רבה של שליטה בידי השלטון המרכזי, שיוכל לשנות החלטות ו/או לסגת מהן, ובמחיר נמוך; ניתן יהיה לעמוד מקרוב על הסיכויים והסיכונים הכרוכים בהעברת הסמכויות; ניתן יהיה לגבש את תוכנית הרפורמה בהדרגה, אגב בחינה זהירה של הצעדים שיינקטו בשטח; רק בסוף התהליך יעוגנו בחוק ובנהלים הרעיונות שיוכחו כמוצלחים".⁶⁵

6.5 הסדרת יחסי השלטון המקומי עם השלטון המרכזי בחוק

מערכת היחסים בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי אינה מוסדרת כיום בחוק ספציפי אחד. חלק ממערכת יחסים זו נובע מחקיקה מנדטורית שעליה מורכבים "טלאים" של חקיקה ושל תיקונים; חלק מהמערכת מושתת על הסכמות נקודתיות, והשאר הוא שטח אפור. חוק שיסדיר את מערכת היחסים המורכבת והמסובכת בין שני דרגי השלטון ויעגן את סל השירותים המגיע לתושב יצמצם בצורה ניכרת את הבעיה המבנית ויבטיח יציבות. אם תבחר הכנסת לחוקק חוק כזה, היא תעניק בכך משנה תוקף למעמדו ולחשיבותו של השלטון המקומי.

7. סיכום

⁶⁴ המכון הישראלי לדמוקרטיה, הצעה לרפורמה מבנית במגזר הציבורי בישראל, סיכום מנהלים/ עיקרי הדברים, טיוטה מס' 2, מאי 1996, עמ' 15-16.

⁶⁵ שם.

מערכת השלטון המקומי בישראל אינה חריגה, בהשוואה בין-לאומית, בכל מה שקשור למתח שנוצר בין ריכוז סמכויות לעומת ביזור סמכויות. גם בישראל קיים מאבק מתמיד בין דפוסים מודרניים ודפוסים מסורתיים של ממשל מקומי, וטרם הסתיים הוויכוח בין תומכי הפיצול המוניציפלי ובין מצדדי האיחוד ברשויות המקומיות. עם זאת, במשך יותר מ-50 שנה נכשלו כל הרעיונות והיוזמות לרפורמה מהותית במערכת השלטון המקומי בישראל, ובכך היא חריגה וייחודית בהשוואה לרוב מדינות העולם, בפרט על רקע התמורות הדמוגרפיות, הכלכליות והפוליטיות שהתחוללו בה בתקופה זו.⁶⁶

במדינות מתפתחות רבות נוצר פער בולט בין המסגרות הפורמליות של השלטון המקומי לבין דפוסי הפעולה בפועל. פער זה נובע מאי-יכולתם של דפוסי התנהגות ותרבות שלטונית להתאים את עצמם לרפורמות תכופות שנעשו במסגרות החוקיות והארגוניות של השלטון המקומי. בישראל, לעומת זאת, הפער אינו נובע משינויים מבניים, אלא דווקא מהעדרם של שינויים כאלה, וממצב שבו המסד החוקי-מינהלי אינו תואם את התנאים שהתפתחו במהלך השנים ואת הצורך העולה מן השטח.

בשנים האחרונות מבצעים משרד הפנים ומשרד האוצר תפנית חדה במדיניותם כלפי השלטון המקומי. לדעת חוקרים בתחום, הבעיה של השלטון המקומי בישראל כבר אינה תקציבית, אלא מקרו-כלכלית, בשל עומק המשבר התקציבי שהוא שרוי בו. מטרתם של משרד הפנים ומשרד האוצר היא להוביל את הרשויות המקומיות למשטר של איזון תקציבי בהקדם האפשרי. שאלת המפתח, שצוינה בראשית המסמך, היא כיצד לבנות מערכת שתמודד באופן ראוי עם גירעונות קיימים – בלי שיווצרו גירעונות חדשים – ועם זאת תשמור על רמת שירותים בסיסית אחידה.⁶⁷

קשה להתעלם מכך שבעשור האחרון היו הרשויות המקומיות לאחריות העיקריות לרווחת תושבי ישראל מבחינת השירותים הממלכתיים והפיתוח המקומי. עם זאת, חלוקת העבודה בין השלטון המרכזי ובין השלטון המקומי לא הוגדרה עדיין בצורה מסודרת, ולא הוסדרה מערכת מימון אמיתית ומתאימה לצורכי הרשויות המקומיות. העובדה שהרשויות נטלו על עצמן את האחריות במגוון רחב של תחומים אפשרה למשרדי הממשלה "לייצא" אליהן משימות בלא תקצוב הולם, ותופעה זו תרמה להיווצרות גירעונות מקומיים. בהקשר זה יצוין שגם תקציבים כמו מענק האיזון לפי הנוסחה של ועדת-סוארי לא מומשו כמתחייב, ואין להתעלם גם מהעובדה שמשרד הפנים ומשרד האוצר נמנעו במשך שנים מבלום באופן פעיל והחלטי את ההידרדרות הכספית של הרשויות המקומיות. נחום בן-אליא סבור כי הימנעותם של משרדים אלה מהפעלת הוראות החוק ומהעמדת ראשי ערים וגזברים לדין על הפרת חוק יסודות התקציב הופכת אותם לאחראים במידה מסוימת למצב שנוצר.⁶⁸

מסיבה זו, משבר ברשות מקומית אינו בעיה מקומית בלבד, אלא גם בעיה ממשלתית-לאומית המצריכה ראייה כוללת וחשיבה כוללת. המשבר גם אינו בעייתם הבלעדית של משרד הפנים ושל משרד האוצר – עלולים להיפגע ממנו גם שירותי החינוך, הרווחה, הבריאות והטיפול בתשתיות, ולפיכך נדרשת היערכות ממשלתית מקיפה, מתוך מחשבה ותכנון אסטרטגי לטווח ארוך.

8. מקורות

⁶⁶ ערן רזין, רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות, "מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות", ירושלים, מאי 2003, עמ' 9.

⁶⁷ נחום בן-אליא, משבר הרשויות המקומיות בישראל: הכשל הניהולי והדרכים לשיקום, "מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות", ירושלים 1998.

⁶⁸ שם.

- אזרחי ירון וקרמניצר מרדכי, ישראל לקראת דמוקרטיה חוקתית, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים 2001.
- אלעזר דניאל י., "הממד המקומי של השלטון והפוליטיקה בישראל", בתוך: אלעזר דניאל י. וקלכהיים חיים, עורכים, השלטון המקומי בישראל, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, ירושלים 2001.
- בן-אליא נחום, דגמי שלטון מקומי – שיטות מימון ובקרה: ניתוח השוואתי של 8 מדינות נבחרות, "נ"ב – ניתוח מדיניות תכנון אורבני אסטרטגי", הוכן בעבור אגף התקציבים במשרד האוצר, רחובות 1995.
- בן-אליא נחום, משבר הרשויות המקומיות בישראל: הכשל הניהולי והדרכים לשיקום, "מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות", ירושלים 1998.
- ברנדר עדי, "השפעת ביצועי התקציב על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בישראל 1989 עד 1998", סקר בנק ישראל 75, יוני 2003, עמ' 113–136.
- דרי דוד, מי שולט בשלטון המקומי, המכון הישראלי לדמוקרטיה והוצאת הקיבוץ המאוחד, 1994.
- הכט אריה, שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, "מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות", ירושלים 1997.
- המכון הישראלי לדמוקרטיה, הצעה לרפורמה מבנית במגזר הציבורי בישראל, סיכום מנהלים/ עיקרי הדברים, טיוטה מס' 2, מאי 1996.
- משרד הפנים, האגף למינהל מוניציפלי, המדריך השימושי לנבחר ברשות המקומית, אוקטובר 2003.
- נחמיאס דוד ונבות דורון, "לקראת הגדרת מעמדו החוקתי של השלטון המקומי בישראל", בתוך: ההיבטים החוקתיים, המשטריים והפרוצדורליים של השלטון המקומי, פרסום מס' 10 של המועצה הציבורית של המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים 2002.
- סוארי יצחק ואחרים, המלצות הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת מענק האיזון

לרשויות המקומיות, תל-אביב 1993.

- רוזנטראוב מארק ורזין ערן, ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס, "מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות", ירושלים 1998.
- רזין ערן, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל: 1972-1995, "מכון פלורסהיימר לחקר מדיניות", ירושלים, פברואר 1998.
- רזין ערן, רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות, "מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות", ירושלים, מאי 2003.
- רזין ערן, האם צריך לאחד רשויות מקומיות קטנות, "מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות", ירושלים 1999.
- רזין ערן, מהן האפשרויות לעיריית-גג בישראל, "מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות", ירושלים 1999.
- רזין ערן, כיצד להבטיח איחוד רשויות מקומיות, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים 2003.
- רזין ערן וחזן אנה, הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת "שליטה מלמעלה", "מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות", ירושלים 2000.
- שפט אברהם י. ושפט שמואל י., "המסגרת המשפטית של השלטון המקומי", בתוך: אלעזר דניאל י. וקלכהיים חיים, עורכים, השלטון המקומי בישראל, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, ירושלים 2001.

חקיקה

- חוק הרשויות המקומיות (ביטול איחוד המועצות המקומיות אבו-סנאן, ג'וליס, ינוח-גית וירכא), התשס"ד-2004.
- חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל, תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003 ו-2004 (מס' 2), התשס"ג-2003.
- חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ח-1975.

- פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש), התשכ"ח-1965.
- פקודת העיריות (נוסח חדש), התשכ"ב-1964.
- צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.
- צו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953.
- צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950.

מסמכי הכנסת

- **דברי הכנסת א'**, ישיבה מ"ה, 21 ביוני 1949.
- מרכז מחקר ומידע, הכנסת, איחוד הרשויות הדרוזיות בגליל – היבטים שונים, כתבה ניבי קליין-זאבי, 21 בדצמבר 2003.
- מרכז מחקר ומידע, הכנסת, סקירת מסקנות הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי אשר לשאלת איחוד רשויות מקומיות, כתב עמרי מצר, 21 במאי 2003.
- מרכז מחקר ומידע, הכנסת, לקראת איחוד רשויות מקומיות: היבטים משווים של מערכות שלטון מקומי, כתב עמרי מצר, 15 באפריל 2003.

מסמכי הממשלה

- הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות (ועדת-שחר), דוח מסכם, ירושלים 1998.
- ועדת-יצחקי, איחוד רשויות מקומיות ושינוי מפת השלטון המקומי, ירושלים, פברואר 2003.
- ועדת-הרמלך, דוח הצוות הבין-משרדי לעניין הגדרת רמת השירותים והתקציבים בנושאי חינוך ורווחה ברשויות המקומיות, ירושלים 1992.
- משרד מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי, התשנ"ז, 1996, הפרק העוסק בשינוי תחום שיפוט של רשויות מקומיות.

פגישות ושיחות טלפון

- אלדר עדי, יו"ר מרכז השלטון המקומי, פגישה, 10 במאי 2004.
- רוסו רונית, הממונה על תפעול ועדות באגף למינהל מוניציפלי במשרד הפנים, שיחת טלפון, 23 ביוני 2004.

אתרי אינטרנט

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, http://www.cbs.gov.il/metadata/diction_h1.pdf, תאריך כניסה: 13 במאי 2004.
- "מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות", <http://www.fips.org.il/>, תאריך כניסה: 13 במאי 2004.
- Ynet, <http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-2917777,00.html>, תאריך כניסה: 13 במאי 2004.

עיתונות

- אפרת אלישע, "חקירה מעמיקה בגבולות", **הארץ**, 28 ביוני 1998.
- ג'ורג'י ענת, "ארנונה חוצה גבולות", **הארץ**, 17 בספטמבר 2000.
- זרחיה צבי, "הפתעה בכנסת: חצי שנה לאחר שהרשויות הדרוזיות אוחדו-אושר פירוקן", **הארץ**, 19 בפברואר 2004.
- להב הגר, "המבקרת: משרד הפנים מתעלם מראייה כוללת בכל הקשור ליוזמות לשינוי תחומי שיפוט", **הארץ**, 28 בינואר 1997.
- שטרסלר נחמיה, "הגירעון גדל והרשות נתונה", **הארץ**, 6 בפברואר 2004.