

אזורים בישראל: דיון והצעה למודל דמוקרטי לשכבת ממשל אזורית

שרון חסון
מורן נגיד



תשרי תשפ"ב – ספטמבר 2021
נייר מדיניות מס' 76

ד"ר מורן נגיד חוקרת בפורום קהלת

עו"ד ד"ר מורן נגיד היא מנהלת היחידה לשלטון המקומי, שיתוף וקהילה בפורום קהלת; חוקרת וכותבת מחקרי מדיניות בתחומי המשפט והמדיניות הציבורית; מתמחה בתחומי מחקר השלטון המקומי, שיתוף ציבור בתהליכי קבלת החלטות שלטוניים והשתתפות פוליטית; בעלת תארים LLB ו-LLM מהאוניברסיטה העברית ותואר דוקטור מאוניברסיטת בר-אילן.



ד"ר שרון חסון חוקרת בפורום קהלת

ד"ר שרון חסון היא עמיתת מחקר ביחידה לשלטון מקומי, שיתוף וקהילה בפורום קהלת; מתמחה במוסדות פוליטיים, ובייחוד ביחסי אמון בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת, ביחסי קואליציה-אופוזיציה ובשיטות בחירה; בעלת תארים ראשון ושני בהצטיינות ותואר דוקטור מהמחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית.



אזורים בישראל: דיון והצעה למודל דמוקרטי לשכבת ממשל אזורית

שרון חסון
מורן נגיד



תשרי תשפ"ב - ספטמבר 2021
נייר מדיניות מס' 76

**אזורים בישראל: דיון והצעה למודל דמוקרטי לשכבת ממשל אזורים
שרון חסון ומורן נגיד**

נדפס בישראל, תשרי תשפ"ב – ספטמבר 2021

מסת"ב 978-965-7674-92-5 ISBN



תוכן עניינים

מבוא	1
פרק א: אזוריות – רקע כללי	3
פרק ב: אזוריות בישראל	7
פרק ג: דיון במודל הפוליטי האזורי	17
סיכום ומסקנות	33
נספח: שיטות בחירה לרשות המקומית ולאזור	37
הערות	39
רשימה ביבליוגרפית	41

**”מחקר מדיניות
זה מציע סקירה
מפורטת של תפיסת
האזורים בעולם
בכלל, ובהקשרה
הישראלי בפרט,
ומאפיין את אתגרי
השלטון המקומי
בישראל כיום.
עיקר חידושו
של מחקר זה
הוא הצעה
למודל פוליטי
לניהול הרובד
האזורי, לאופן
בחירת הנציגים
הפוליטיים בו
ולזהות הגוף
הבוחר.”**

”אזוריות” היא תפיסה הרואה חשיבות בקידום שותפויות מקומיות ובפיתוח על בסיס אזורי. תפיסה זו צוברת תאוצה בעשורים האחרונים ברחבי העולם ונלווים לה יתרונות כלכליים, חברתיים ודמוקרטיים רבי משמעות. מחקר מדיניות זה מצטרף לקריאות הרואות חשיבות באימוץ תפיסה אזורית ויישומה בישראל באמצעות הקמת שכבת ממשל אזורית. בשנים האחרונות צעדה מדינת ישראל כמה צעדים לקראת ביסוס תפיסה אזורית, אולם עד כה אומצו פתרונות חלקיים בלבד בעניין זה ושכבת ממשל אזורית ממוסדת עודנה חסרה.

בנובמבר 2020 הוגש לשר הפנים דאז, אריה דרעי, דו”ח ”הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי”. הדו”ח מסביר את הצורך בקידום אזוריות, על סמך סקירה מקיפה של הכשלים הקיימים כיום במערכת השלטונית בישראל, ואף מצורפות לו המלצות לדרכי יישום במגוון תחומים. אכן, דומה שיישום המלצות הדו”ח כפי שהן, במציאות הפוליטית הנוכחית, יוביל למצב גרוע יותר מהמצוי כיום.

מחקר מדיניות זה מציע סקירה מפורטת של תפיסת האזוריות בעולם בכלל, ובהקשרה הישראלי בפרט, ומאפיין את אתגרי השלטון המקומי בישראל כיום. עיקר חידושו של מחקר זה הוא הצעה למודל פוליטי לניהול הרובד האזורי, לאופן בחירת הנציגים הפוליטיים בו ולזהות הגוף הבוחר. לא פחות חשוב מכך, ההצעה המובאת בנייר זה מביאה בחשבון את המציאות הפוליטית הישראלית ואת האתגרים המאפיינים את השלטון המקומי כיום.

שלושה פרקים לחיבור זה. הפרק הראשון הוא רקע כללי לסוגיית האזורים. הוא מתאר את מגמות האזורים הרווחות בדמוקרטיה, בעיקר בדמוקרטיות אירופיות מערביות אך גם במדינות מזרח אירופה. חשוב לציין כי מגמות אלו, לקראת הקמת רובד אזורי, כבר זכו לתשומת לב ותמיכה רחבה בקרב העוסקים בתחום בישראל.

הפרק השני צולל לתוך המצב הקיים בישראל, ומוציג ונידונים בו האתגרים המרכזיים של השלטון המקומי בישראל ושל החסרים הדמוקרטיים והכלכליים המרכזיים המאפיינים אותו. בכלל זה: ריכוזיות יתר; אי־כדאיות כלכלית בריבוי רשויות; אי־שוויון במרחב; ועוצמתו הפוליטית הגדולה של ראש הרשות וחולשתה של הדמוקרטיה המקומית. כפי שנראה בהרחבה, צבר אתגרים זה מחייב חשיבה מעמיקה על המבנה הפוליטי הרצוי לרובד האזורי בישראל.

לאור זאת, נכתב הפרק השלישי: דיון והצעה למודל הפוליטי האזורי. בראשיתו של פרק זה מוצגים המודלים שהוצעו בישראל לבחירת הרובד אזורי וההשלכות הצפויות להם בהתחשב במצב בפועל של השלטון המקומי בישראל. לאחר מכן, מוצגים היסודות הערכיים לבחירת מודל פוליטי, תוך הדגשת חשיבותו של האזור כאמצעי לביטוי ערכים דמוקרטיים. לבסוף, מוצעת זווית מבט השוואתית, במטרה ללמוד על הדפוסים הקיימים במדינות שונות ולבסס את המסקנה ביחס למודל הפוליטי הרצוי של רובד אזורי במדינת ישראל.



פרק א: אזוריות – רקע כללי

בשלושת העשורים האחרונים מופנה זרקור מחקרי ופוליטי לעבר שכבות הממשל התת־לאומיות ומתגלה הפוטנציאל העצום הטמון בהן. ארגון ה־OECD מצביע על שתי מגמות עולמיות בעניין זה: (א) חיזוק הדמוקרטיה בשכבות הממשל התת־לאומיות – ממשל אזורי וממשל מקומי; (ב) ביזור סמכויות כלפיהן. המגמה הכללית הראשונה באה לידי ביטוי ביצירת רובד אזורי במדינות שבהן הוא איננו קיים (כגון מזרח אירופה לאחר נפילת ברית המועצות, מדינות אמריקה הלטינית ואסיה) ובחיזוק מוסדות פוליטיים אזוריים קיימים במדינות שבהן התפיסה האזורית מושרשת זה מכבר (למשל בגרמניה, באיטליה ובצרפת). המגמה השנייה, מגמת ביזור הסמכויות, כוללת הרחבת הסמכויות והתפקידים שבהם מחזיקים הגופים האזוריים והמקומיים (OECD, 2019). ביזור מתייחס להעברת תחומי אחריות מהשלטון המרכזי אל שכבות הממשל הנמוכות שנבחרות על ידי הציבור ולהן אוטונומיה מסוימת.

אומנם שתי המגמות הללו עומדות בפני עצמן ואינן מתחייבות זו מזו, אך שוררים ביניהן יחסי גומלין ויחסי השפעה ברורים. למשל, ביסוס רובד אזורי משפיע ומתפקד מחייב ביזור סמכויות משמעותי כלפיו, וזה נדרש בדרך כלל בשלושה ממדים – פוליטי, מנהלי ופיסקלי – באופן שיאפשר לו לפעול ולקבוע מדיניות בתחומים שונים (בייחוד בתחומי התכנון והפיתוח). לא בכדי אזוריות מזוהה עם ביזור; המגמות מבטאות עקרונות משותפים וקבלת החלטות קרובות לשטח מתוך ראייה רחבה וכוללת. סמכויות השלטון האזורי לא נוצרות יש מאין: ככלל, הן נלקחות מהשלטון המרכזי או מהשלטון המקומי, בהתאם לתפיסה המנחה את קידום מטרות האזוריות בכל מדינה. לכאורה, לקיחת סמכויות מהרשויות המקומיות אל רמה אזורית

**”ככלל, ההנחה
המקובלת היא
כי מתן סמכויות
ביצועיות
משמעותיות
לשכבות ממשל
תת-לאומיות עשוי
לעורר מעורבות
ומחויבות אזרחית
גדולה יותר.
נושאים מקומיים-
מרחביים – קרובים
”לבית” ובעלי
השפעה מיידית
על מרחב החיים
של האזרחים
– מגבירים את
נטיית ההשתתפות
והעניין של
הציבור.”**

היא פעולה של ריכוז סמכויות; אך בהתחשב ביתרונות המיוחדים לאזרחיות, מדובר בתהליך המתכתב עם מגמות הביזור, וההנחה המקובלת היא כי הוא מקדם תהליכי ביזור יעילים מהשלטון המרכזי כלפי מטה (OECD, 2019).

לביזור ואזרחיות יתרונות רבים שבאופן גס ניתן למינם ליתרונות כלכליים וליתרונות פוליטיים-חברתיים. היתרונות הכלכליים הם: יכולת התאמה טובה יותר של השירותים הציבוריים לצרכים המקומיים ושיפור היעילות בהנגשתם לציבור; שיפור הצמיחה הכלכלית באמצעות גמישות ונקיטת מדיניות מותאמת לשוק המקומי; וצמצום פערים חברתיים-כלכליים דרך תכנון אזורי על-מקומי של שוק העבודה ואוכלוסיות רווחה. נוסף על כך, רשות אזורית מאפשרת לרשויות קטנות אוכלוסייה ליהנות מיתרון הגודל (Economies of scale) באמצעות כוח מיקוח משמעותי יותר וחסכון בעלויות השוטפות. כמו כן, מיטוב השירות הציבורי ופישוט תהליכים מנהלתיים עשויים להקל על יוזמות מקומיות לצאת אל הפועל, להתאים את הסביבה המשפטית לצרכים עסקיים ולקדם תחרותיות שתועיל לכלכלה (OECD, 2019; European Commission, 2014). האתגרים שנלווים לביזור בתחום הכלכלי הם: הענקת סמכויות והצבת יעדים ללא הקצאת משאבים; וחפיפה של משימות בין שכבות השלטון שעלולה להוביל להשקעה מיותרת ובזבוז כספי ציבור מצד אחד, או לפגיעה בתחושת האחריות של כל אחת מהשכבות לספק את השירות מצד שני.

היתרונות הפוליטיים-חברתיים של ביזור הם לב ליבה של התפיסה האזרחית. קרבתו היחסית של מוקד קבלת ההחלטות לאזרח והעברת האחריות מן השלטון המרכזי אל הרשות הקרובה יותר לתושב ולצרכיו, תוך הטמעת חשיבה וראייה מרחבית שאינה מוגבלת לגבולות המצומצמים של הרשות המקומית, תורמות לתהליכי קבלת ההחלטות ולאזרח במגוון דרכים. ראשית, ועל כך יורחב בהמשך, ביזור מחייב את דרגי השלטון המקומי להיענות גדולה יותר ולמתן דין וחשבון רצוף לציבור על פעולותיהם. שנית, השפעתם של התושבים על תהליכי קבלת החלטות גדלה. ככלל, ההנחה המקובלת היא כי מתן סמכויות ביצועיות משמעותיות לשכבות ממשל תת-לאומיות עשוי לעורר מעורבות ומחויבות אזרחית גדולה יותר. נושאים מקומיים-מרחביים – קרובים ”לבית” ובעלי השפעה מיידית על מרחב החיים של האזרחים – מגבירים את נטיית ההשתתפות והעניין של הציבור (OECD, 2019). אומנם, שיעורי ההצבעה לרשויות המקומיות במערב אירופה ובארה”ב מצויים במגמת ירידה

**”שלטון איכותי,
במובן של רמת
שירותים לאזרח
וביטוי ערכים
דמוקרטיים, מוביל
לכלכלה יציבה
ולרווחת האזרחים,
אך הללו תלויים
גם ביכולתו של
הציבור להעריך את
פעילות השלטון.”**

**”השקעה בפיתוח
אמון ציבורי, דרך
פיתוח מנגנונים
לממשל מגיב
וקשוב לאזרחים,
צפויה להגביר
תחושת מעורבות
ציבורית ותחושת
שייכות קהילתית –
ואף עשויה להוביל
לשיתופי פעולה
אזרחיים ויצירת
רשתות יעילות.”**

ארוכת שנים, אך ההסבר הרווח לכך הוא מבנה הסמכויות. במדינות אלו, הרשויות המקומיות מופקדות בעיקר על אספקת שירותים, ולכן השפעה של אידיאולוגיה – זו או אחרת – על התנהלותן נתפסת כקטנה עד חסרת משמעותית (Gendzwill, 2019).

לעומת זאת, מחקרים מצאו קשר חיובי בין תהליכי ביזור ובין השתתפות פוליטית במובנה הרחב, כמעורבות אזרחית בתהליכים ודיונים, הן במדינות מפותחות הן במדינות מתפתחות (Stoyan and Niedzwiecki, 2018; Michelsen, Boenisch and Geys, 2014; OECD, 2019). לצד מניעים אלו, המקדמים ערכים דמוקרטיים, ביזור התרחש במדינות שונות בין היתר גם ממניעים פוליטיים לא דמוקרטיים. לדוגמה, המשטר הצבאי בניגריה יצר בריתות מקומיות כדי ליצור קיני תמיכה אזרחיים לשלטון. תכליתן של בריתות אלו הייתה אחיזה שתאפשר את המשך קיום המשטר אך החלוקה האזורית קיבלה תוקף רשמי (Gboyega, 1998; Crook, 2003). במקרים אלו, בשל היעדר בהעדר מנגנוני פיקוח מספקים, התוצאות של ביזור סמכויות היו הפוכות והשחיתות גברה. מקרים אלו מלמדים כי לא די בהעברת סמכויות מהשלטון המרכזי לשכבות ממשל נמוכות יותר.

פנים נוספות לעניין זה הן איכותם של מוסדות ציבוריים אזרחיים אשר נמצאו כמשפיעים על התפתחות כלכלית וחברתית. שלטון איכותי, במובן של רמת שירותים לאזרח וביטוי ערכים דמוקרטיים, מוביל לכלכלה יציבה ולרווחת האזרחים, אך הללו תלויים גם ביכולתו של הציבור להעריך את פעילות השלטון. לשם כך, נחוצים מנגנוני שקיפות וביעור שחיתות, אפשרות לביטוי עמדות הציבור ולשיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות תורמת להגברת נטיית ההשתתפות של הפרט (European Commission, 2014; Widuto, 2018; Amoretti, 1999; Shah and Huther, 2004). מכיוון שלכל מדינה מאפיינים ייחודיים משלה, יש להתחשב במאפיינים ובאתגרים של כל מדינה בדרך לשיפור הממשל (European Commission, 2014); אך ככלל, השקעה בפיתוח אמון ציבורי, דרך פיתוח מנגנונים לממשל מגיב וקשוב לאזרחים, צפויה להגביר תחושת מעורבות ציבורית ותחושת שייכות קהילתית – ואף עשויה להוביל לשיתופי פעולה אזרחיים ויצירת רשתות יעילות (CoE, 2008).

זאת ועוד, אזרחיות בצורות שונות עשויה לתרום לשיפור היציבות הפוליטית, הלאומית והמקומית כאחת. ראשית, שיתופי פעולה מקומיים בעניינים מתחומי השירותים והמנהלה משקפים לציבור את המסר ההפוך מבידול והפרדות הנובעים מהתקיימותן של

**”שיתופי פעולה
מקומיים בעניינים
מתחומי השירותים
והמנהלה משקפים
לציבור את המסר
ההפוך מבידול
והיפרדות הנובעים
מהתקיימותן של
רשויות קטנות
וסגורות.”**

**”יחד עם המחויבות
לערכים של
הכרה בשונות
ולהבדלים חיוניים
בין קבוצות,
הרעיון האזורי
מחויב לקיומם של
תהליכי הדדיות
ותקשורתיות בין
הקבוצות השונות
המרכיבות את
האזור.”**

רשויות קטנות וסגורות. לחלופין, בעידן הגלובלי, שבו הגבולות הבין-תרבותיים עשויים להיטשטש ולאיים על השונות בין קבוצות, הזירה המקומית היא מרחב שבו קבוצות החפצות בשמירה על אופיין וייחודן יכולות לממש את חפצן (Bell and De-Shalit, 2013). לאפשרות זו חשיבות מפתח בפרט במדינות לאום המתאפיינות בגיוון תרבותי-לאומי, שכן אזוריות מאפשרת שיתופי פעולה בין רשויות שונות ללא צורך בויתור על הזהות המקומית. השתתפות בשלטון והשפעה על אופי הסביבה שבה חיים מאפשרת ביטוי עצמי לקבוצות פוליטיות ולפרטים המרכיבים אותן (Alesina and Spolaore, 2005) – כך שהקהילות יכולות להשפיע ולעצב את המרחב לפי העדפות ועקרונות תרבותיים, דתיים וערכיים באמצעים של מדיניות (OECD, 2005; OECD, 2019). יחד עם המחויבות לערכים של הכרה בשונות ולהבדלים חיוניים בין קבוצות, הרעיון האזורי מחויב לקיומם של תהליכי הדדיות ותקשורתיות בין הקבוצות השונות המרכיבות את האזור (Adebanwi, 2018). שנית, מדובר באפשרות של אוכלוסייה לנהל חלק מוגדר של אורחות חיה ולהתאים את השירותים לצרכים הייחודיים של הקהילות המרכיבות את האוכלוסייה (Alesina and Spolaore, 2005). במודל זה, סדרי עדיפויות קהילתיים של שירותים נקבעים על ידם ואינם מוכתבים על ידי השלטון המרכזי.

חלוקה גיאוגרפית על בסיס קהילות מאפשרת גמישות תרבותית ומידה של אוטונומיה. למעשה, בידול קהילתי במרחב הוא חלק מהחזון המעשי שמקדמת התפיסה הרב-תרבותית הרואה במרחב המקומי זירה לביטוי תרבותי מובחן בתוך המרחב הלאומי (דו"ח ועדת זנבר, 1981; Blank, 2007) בישראל, לדוגמה, יתרונות הזירה המקומית מאפשרים לאזרחים חרדים לבטא את עקרונותיהם ותרבותם ולקיים במידה מוגבלת מרחב ציבורי התואם את אורח חייהם. דוגמה נוספת היא אזרחי ישראל הערבים שהזירה המקומית מאפשרת להם להביע הסתייגות מנוכחותה של הלאומיות היהודית במדינת הלאום היהודית-דמוקרטית (גל-נור ובלאנדר, 2013; Rosen-Tzvi, 2004). מנגד, ישנה תפיסה הרואה בפרקטיקה של היבדלות קהילתית במרחב אמצעי לקידום תהליכים חברתיים בלתי רצויים כגון הדרה, הפליה ודיכוי, חיזוק תהליכי ניכור וריחוק חברתיים בין קבוצות בחברה, ושימור אי-השוויון והפערים הקיימים. לפי תפיסה זו, בשם קידום החזון הרב-תרבותי וערכיו מקודמת מדיניות המאפשרת – ואפילו מעודדת – את בידודן והפלייתן של קהילות חלשות ממילא (Ford, 2002).



פרק ב: אזוריות בישראל

**”חרף התמורות
הפוליטיות,
החברתיות
והכלכליות
המשמעותיות
שחוותה מדינת
ישראל במהלך
שנות קיומה, נותר
מצבו המשפטי
והפורמלי של
השלטון המקומי
נטול שינויים
מהותיים.”**

מגמות הביזור והדמוקרטיזציה המאפיינות כאמור את מרבית הדמוקרטיות במערב כמעט שפסחו על מדינת ישראל. חרף התמורות הפוליטיות, החברתיות והכלכליות המשמעותיות שחוותה מדינת ישראל במהלך שנות קיומה, נותר מצבו המשפטי והפורמלי של השלטון המקומי נטול שינויים מהותיים. הבסיס החוקי לפעילותן של הרשויות המקומיות מורכב ואקלקטי וכולל יחד עם תקנות ואוסף חוקים ישראליים גם שרידים מהחוק העות'מאני ומימי המנדט הבריטי על ארץ ישראל. מאז הקמת המדינה נערכו ניסיונות להסדיר את היחסים בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות במגוון תחומים (כגון הקמת תאגידי הביוב והמים), אך חלוקת הסמכויות והאחריות עודנה מעורפלת (ממ"מ, 2004). במובנים רבים, למרות היותו גוף הנבחר בבחירות דמוקרטיות, אשר פועל ומשפיע על מרבית זכויותיהם החברתיות והכלכליות של האזרחים, מרחב הפעולה והסמכות של השלטון המקומי בישראל אינו תואם את תחומי פעילותו העכשוויים ומתאפיין בחסר ובאי־אחידות.

הרפורמה שהשפיעה על אופיין של הרשויות המקומיות בישראל היא רפורמה בעל אופי פוליטי: אימוץ שיטת בחירה ישירה לראש העירייה. שינוי זה, שנקבע בחוק ב־1975 לשם חיזוק הפוליטיקה המקומיות וייצובה, היה לכאורה שינוי נקודתי אלא שנודעו לו השפעות משמעותיות וארוכות טווח. במקביל לשינוי זה, ומכאן ואילך, קריאות לביסוס רובד אזורי בישראל החלו להישמע על ידי גורמים שונים – הן מכיוונם של קובעי המדיניות, הן מכיוונה של החברה האזרחית והאקדמיה. ההקשר הראשון שבו רעיון האזוריות קיבל מקום הוא המלצות “ועדת זנבר”, ועדה שקמה בשנות השמונים במטרה לבחון את מערכת היחסים בין הרשויות המקומיות לבין

השלטון המרכזי. הוועדה הציעה להקים מסגרת לשיתופי פעולה שתכונה "המועצה החבלית" אשר תתמודד עם בעיות של מועצות מקומיות קטנות (מבקר המדינה, דו"ח שנתי 49).

המלצותיה של ועדת זנבר אומצו על ידי הממשלה אך לא זכו ליישום. בחלוף הזמן, ובמקביל לגידול ההולך וגובר בעומס על השלטון המרכזי בהתמודדותו עם ניהול אתגרים מקומיים מגוונים ותמיכה במספר רב של רשויות, נעשה ב־2003 ניסיון נוסף המבטא חשיבה אזורית: איחוד רשויות קיימות (ממ"מ, 2005; ריינגוורץ, 2011). לא היה זה צעד תקדימי שכן איחודי רשויות התרחשו בעבר בישראל ואף נחלו הצלחה, אך היקף האיחודים שתוכננו בשנת 2003, תחת חוק "התוכנית להבראת כלכלת ישראל", היה יוצא דופן ושאפתני – מ־266 רשויות לכדי 150 (עד 200). לתוכנית כמה התנגדות חריפה מצידם של ראשי רשויות ומרכז השלטון המקומי. אחת הטענות המרכזיות של המתנגדים הייתה חוסר התחשבות בשונות התרבותית־קהילתית המקומית המאפיינת את הרשויות הצפויות להתאחד. התוצאה הייתה שרק מעטים מן האיחודים הללו יצאו אל הפועל, ומעטים אף יותר החזיקו מעמד בחלוף עשור. ליתר דיוק, עד השנים האחרונות התנהלו מאבקים אזרחיים לביטול איחודי רשויות שיצאו אל הפועל (קוטלר־הדרי, 2017).

תוכנית "האשכולות" – מיוזמה מקומית למיסוד

למרות ההתנגדות שהייתה לכפייה מעין זו – של מהלך המוכתב מלמעלה בידי השלטון המרכזי – הרי שהצורך הביצועי, הכלכלי והפוליטי ביצירת שיתופי פעולה על בסיס אזורי/מרחבי לא נעלם ואף התגבר ברבות השנים. בעקבות מלחמת לבנון השנייה התאחדו כמה רשויות בצפון במסגרת "פורום ראשי הרשויות בגליל המזרחי" במטרה לרכז מאמצים משותפים ולפעול מול השלטון המרכזי. באשכול רשויות זה הייתה משום פריצת דרך תודעתית לגבי היתרונות של אזוריות; בהמשך, אומץ המודל כתוכנית של משרד

**”בשנים האחרונות
מוסדה תוכנית
האשכולות
אשר אינה אלא
פתרון מוגבל
בהתמודדות עם
האתגרים העומדים
בפני הרשויות
המקומיות.”**

**”אסדרת
הפעילות במסגרת
האשכולות כרוכה
הייתה בהכפפה
של ההתאגדויות
הוולונטריות
למערכת כללים
ופיקוח, המצמצמת
את עצמאותן של
הרשויות ומחזירה
את פעילותן
למסגרת מוגדרת
גבולות.”**

הפנים לקיום שיתופי פעולה וולונטריים בין רשויות מקומיות על בסיס אזורי – במסגרת ”אשכולות”. ”אשכול רשויות” הוא התאגדות של רשויות בנושאים שהן בוחרות לשתף פעולה במסגרתם. מעמדה של כל שותפה זהה, ולכל אחד מראשי הרשויות החברים באשכול קול שווה – ללא קשר לגודל הרשות שבראשה הוא עומד. להלכה, אין הגבלה או הגדרה של התחומים שבמסגרתם רשאיות הרשויות לפעול במסגרת האשכול, דבר שמאפשר יוזמה מקומית גדולה ופיתוח של מאפיינים ייחודיים מקומיים כגון שוק התיירות. אך למעשה הנושאים הנפוצים שבנוגע להם נערכים שיתופי פעולה במסגרת האשכולות הם בעיקר אספקת שירותים, כגון שירותי פסולת, התייעלות אנרגטית ושירותי וטרינריה (ממ”מ, 2019).

בשנים האחרונות מוסדה תוכנית האשכולות והיא נתמכת כעת על ידי משרד הפנים, אך נכון להיום אין היא מספקת אלא פתרון מוגבל בהתמודדות עם האתגרים העומדים בפני הרשויות המקומיות. מיסודה של התוכנית הביאה עימו יתרונות (כגון תקצוב וסיוע בארגון) אך אליה וקוץ בה: אסדרת הפעילות במסגרת האשכולות כרוכה הייתה בהכפפה של ההתאגדויות הוולונטריות למערכת כללים ופיקוח, וזו מצמצמת את עצמאותן של הרשויות בהיבטים של ניהול יוזמות מקומיות, ומחזירה את פעילות הרשויות למסגרת מוגדרת גבולות (עבאדה, שמואלי וקליאוט, 2018). בכל הנוגע לפעילות האשכול, הרי שמשקלו של הקשר הבין־אישי בין ראשי הרשויות אינו מבוטל. ראשי רשויות אף מעידים על קושי בביסוס שיתוף פעולה ביניהם, על אי־הלימה בין מטרתו של האשכול כגוף יוזם לבין תפיסתו על ידי השלטון המקומי כגוף ביצוע וספק שירותים, ועל קושי בהפנמת תפיסת האזוריות על ידי השלטון המקומי והמרכזי כאחד (ממ”מ, 2019). בישראל אומנם קיימות מסגרות של שיתופי פעולה בין רשויות בנושאים מוגדרים – שיתופי פעולה שנועדו להתמודד עם משתנה הגודל – אך מסגרות אלו הן אדי־הוקיות והן מבוססות על נכונותה של הרשות ליטול בהן חלק, וזו לא תמיד קיימת (אפלבוים וחזן, 2005; משרד הפנים, 2004; בן־אליא, 2006א; ריינגוורץ, 2011; ג’וינט אלכא, 2018; לרר, 2019).

קריאות קודמות להקמת רובד אזורי בישראל

במקביל למאמצים לביסוס רובד אזורי מצד מוסדות שלטון וקובעי המדיניות, הלכה והתבססה קריאה מקבילה מכיוונם של מכוני מחקר, אקדמיה וארגוני חברה אזרחית. במחקר מדיניות של מכון פלורסהיימר, "החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל" (בן-אליא, 2007), זוהה בבירור הצורך בהקמת רובד אזורי הוצג כאמצעי לניהול מושכל של מרחבים בישראל – למן התחום הכלכלי, שבו בולט חוסר תיאום בתהליכי תכנון; דרך התחום החברתי (בן-אליא מצביע על בידול אתני, תרבותי וחברתי-כלכלי כאחת מן הסיבות שמנעו התפתחות זהות אזורית); ועד לתחום השלטוני המאופיין בהיעדר תיאום ציפיות בין משרדי הממשלה השונים או לקיחת אחריות על פיתוח מרחבי. הפתרון שמציע בן-אליא הוא הקמת רובד שלטוני חדש במבנה "מעין פדרלי". פירושו של מונח זה הוא חלוקה גיאוגרפית לאזורים פוליטיים בעלי סמכויות הנבדלות מסמכויות הרשויות המקומיות. בכך, העצמאות של הרשויות בתחומי הפעילות שהוגדרו להן תהיה גדולה, ואילו בתחומי הסמכות של האזור – הן יהיו כפופות לו בכובעו כגורם המתאם. מחקרים נוספים שקראו להטמעת האזוריות בישראל ראו בה תשתית נחוצה לקידום תועלות נוספות: כמסגרת המקילה על שיתופי פעולה מקומיים (אפלבאום וחזן, 2005; עוזיאל, 2012; עוזיאל, 2015); כפתרון לשחיתות ברשויות המקומיות (רול ופרנקוֹקורמוש, 2019; בן-בסט ודהן, 2014); כדרך אפשרית לצמצום פערים ו"צדק" חלוקתי ומרחבי (רוזן-צבי, 2005); וכאמצעי לתכנון חברתי וכלכלי יעיל על ידי "ג'וינט ישראל" בשיתוף משרד הפנים (פורום המומחים לאזוריות, 2018א; 2018ב; 2018ג).

בשנת 2020 פורסמו שלושה דו"חות שהוסיפו והציעו למדינת ישראל ליהנות מיתרונות האזוריות. מכון איין ראנד פרסם דו"ח "רפורמה בשלטון המקומי והפערים החברתיים-כלכליים בישראל" אשר קורא להקמת רובד שלטון אזורי. דו"ח זה מתמקד בעיקר בזווית הכלכלית, ושם דגש על ביסוס רובד אזורי שיתפקד כגורם מתאם ומתווך בין הגופים הממשלתיים השונים. הבעיה שעליה מצביע דו"ח מכון ראנד היא חפיפה בין יישובים המצויים במקום

**”מחקרים אלה
מצביעים על
חולשות מרכזיות
שמהן סובל
השלטון המקומי
בישראל ומסמנים
את האזוריות
כמענה ראוי להן –
אך ככלל הם אינם
מתייחסים באופן
מספק למבנה
השלטוני הקיים
ולמערכת היחסים
בין השלטון
המרכזי והשלטון
המקומי.”**

**”להבנתנו, כל
מודל של אזוריות
בישראל צריך
להיבחן נוכח
הכוחות הקיימים
כיום, ולתת מענה
לכלל האתגרים
והמאפיינים של
השלטון המקומי
בישראל.”**

נמוך בסולם החברתי-כלכלי לבין ארבעה מאפיינים: (1) מספר תושבים קטן; (2) הכנסה מקומית נמוכה; (3) ריחוק גיאוגרפי; (4) אזורי מסחר ותעשייה קטנים. מציאות זו מקשה על תפקוד כלכלי של הרשויות, ובשל מספר הרשויות הגדול היא מקשה גם על השגת יתרון כלכלי הנובע מהגודל. מלבד זאת הדו"ח מצביע על כמה בעיות מבניות במצב הקיים: ניהול לקוי של ההון האנושי, עומס על השלטון המרכזי, ותכנון לוקה בחסר. לשם כך ממליצים מחברי הדו"ח על הקמת עשרה מחוזות שיובילו לעירוב אוכלוסיות אתניות ולשימוש יעיל במשאבים (לוי ואחרים, 2020). אלא שגם דו"ח זה אינו מתחשב בכוחות הפוליטיים הקיימים ובמערכות היחסים בין רובדי השלטון כיום – וכן איננו מספק מבנה פוליטי ליישום. הדו"ח השני, שפורסם מטעם ארגון ה-OECD, עסק במצבה החברתי-כלכלי של מדינת ישראל וכלל בין היתר התייחסות לשלטון המקומי. דו"ח זה הצביע על הצורך בהקמת רובד אזורי שיעסוק בתכנון כלכלי וישחרר את הרשויות המקומיות מפיקוח הדוק (OECD, 2020). מחקרים אלה מצביעים על חולשות מרכזיות שמהן סובל השלטון המקומי בישראל ומסמנים את האזוריות כמענה ראוי להן – אך ככלל הם אינם מתייחסים באופן מספק למבנה השלטוני הקיים ולמערכת היחסים בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי.

הדו"ח השלישי שפורסם ב-2020 הוא דו"ח ההמלצות שגיבש הצוות לקידום אזוריות בישראל לבקשת משרד הפנים. זוהי סקירה מקיפה של מגמות עולמיות ושל הצרכים העולים נוכח מצב השלטון המקומי בישראל. הצוות זיהה שלושה כשלים מבניים המקיפים את האתגרים והחולשות של השלטון המקומי בישראל, ועל בסיס זיהוי הכשלים הללו ניסח הצעה לרפורמה. לצד קווים מנחים לחלוקת תפקידים וסמכויות ועקרונות לאופן חלוקת האזורים בהתאם לאוכלוסייה ולשטח, מציעים כותבי הדו"ח מודל פוליטי-דמוקרטי להנהגת האזור; אולם לתפיסתנו, המודל המוצע אינו בהכרח המודל הרצוי והנכון ביותר למימוש יתרונות האזוריות. להבנתנו, כל מודל של אזוריות בישראל צריך להיבחן נוכח הכוחות הקיימים כיום, ולתת מענה לכלל האתגרים והמאפיינים של השלטון המקומי בישראל. חלקו הבא של הפרק יציג את עיקרי האתגרים והמאפיינים הללו וישמש תשתית לדיון שיבוא על אודות מאפייניו הרצויים של המודל הפוליטי-דמוקרטי לאזוריות בישראל.

**”במבחן היעילות
הכלכלית, לגודל
הרשות ישנו יתרון
בהיבטים מסוימים,
כגון תשתיות,
פיתוח ועוד, אך
אין זה נכון בהכרח
לגבי היבטים
אחרים המושפעים
יותר מהקהילה
המקומית: חינוך,
ביטחון אישי
וכדומה. לגבי
האחרונים נטען כי
לגודל הרשות אין
השפעה משמעותית
ממשית עליהם.”**

אתגריו של השלטון המקומי בישראל ומאפייניו הייחודיים

אתגריו של הרובד המקומי בישראל מצויים בשלושה מישורים: כלכלי, חברתי ופוליטי-דמוקרטי. במישור הכלכלי, האתגרים המרכזיים הם: ריבוי רשויות קטנות, תכנון ופיתוח כלכלי ומרחבי לקוי, ואי־שוויון ופערים כלכליים ניכרים בין רשויות שונות. במישור החברתי האתגרים הם: ריכוז משקי בית בעלי מאפיינים אתניים וחברתיים-כלכליים זהים על בסיס מקומי; ופערים באיכות וטיב השירותים שמקבלים התושבים ברשויות שונות. במישור הפוליטי-דמוקרטי, השלטון המקומי מזוהה עם דפוסי מנהל לקויים ואפילו שחיתות, והמבנה המוסדי-דמוקרטי שלו מורכב מראש עיר בעל סמכות ועוצמה, ללא מנגנוני איזון ופיקוח יעילים, במקביל למועצה חלשה. כאשר צוללים אל תוך האתגרים מגלים כי הם אינם מובחנים לחלוטין זה מזה: האתגרים הכלכליים שלובים באלה החברתיים, והללו בתורם שזורים במישור הפוליטי-דמוקרטי. ממעל לכל האתגרים הללו מרחפים אי־הסדרה מספקת של סמכויות השלטון המקומי, אי־הירות חקיקתית ועומס יתר על השלטון המרכזי.

תחילה לאתגרים הכלכליים של הרובד המקומי. מחקרים שונים הצביעו על גודלן של הרשויות המקומיות כבעל משמעות כלכלית. לפי המחקרים הללו, רשויות שבהן מתגוררים תושבים רבים נהנות מיתרון הגודל במתן שירותים; ולעומתן, רשויות קטנות זוכות לתנאים פחות טובים והתנהלותן יקרה יותר (דו”ח מבקר המדינה, 2012; בן־אליא, 2006b; OECD, 2005). במבחן היעילות הכלכלית, לגודל הרשות ישנו יתרון בהיבטים מסוימים, כגון תשתיות, פיתוח ועוד, אך אין זה נכון בהכרח לגבי היבטים אחרים המושפעים יותר מהקהילה המקומית: חינוך, ביטחון אישי וכדומה. לגבי האחרונים נטען כי לגודל הרשות אין השפעה משמעותית ממשית עליהם (עוזיאל, 2015; Holtzer et al., 2009; Blom-Hansen, 2016). בהקשר הישראלי, כבר עמדו רבים על ההשלכות שיש לגודל הרשויות על יעילותן הכלכלית ועל אספקת שירותים מיטבית. בשנת 2020, גודלה הממוצע של רשות מקומית בישראל היה כ־34 אלף תושבים. על פניו, מספר תושבים זה אינו חריג ביחס לשכבת הממשל הנמוכה ביותר בקרב מדינות מתקדמות אחרות (OECD, 2019); אלא שבניגוד לישראל, במדינות אלו יש שכבת ממשל נוספת בעלת אופי אזורי המאפשר להתגבר על גודל הרשויות וליהנות בתחומים מסוימים, כגון תשתיות, מהיתרון הכלכלי הטמון בחבירת רשויות. כפי שהרחבנו לעיל, שיתופי הפעולה הקיימים כיום בישראל אינם מספקים מענה הולם לצורכי הרשויות המקומיות ויחסיהן עם השלטון המרכזי.

אתגר נוסף אשר ניצב בפני הרשויות המקומיות הוא יכולת המוגבלת לנהל את הכנסותיהן מארנונה. מגבלה זו משפיעה לרעה הן על מבנה ההכנסות של הרשויות, הן על המוטיבציה שלהן לפיתוח מבנים למגורים ולמשיכת אוכלוסיות לגבולותיהן. חוסר גמישות זו והיעדר היכולת להתאים את אופן גביית הארנונה לצרכים מקומיים מקשים על פיתוח עסקי, בייחוד ברשויות חלשות וקטנות אוכלוסייה. זהו רק תסמין אחד מני רבים של היעדר תכנון אזורי. בכלל, תכנון השימוש בקרקע בישראל הוא ריכוזי ונלווה לו פיקוח חזק של השלטון המרכזי, ועובדה זו מקשה על מענה לצרכים מקומיים (OECD, 2017). בהיעדרו של כוח אדם מקצועי ומספק – ובהיעדר האפשרות להציע תמריצים מקומיים ייחודיים – עסקים, ובעיקר תעשיית טכנולוגיה עילית, אינם מתמקמים ברשויות אלו ובחרות ברשויות המפותחות. התוצאה היא מעגל שמזין את עצמו ומעמיק את הפערים בין הרשויות. במקרים שבהם מצליחה להתקיים תחרות בין רשויות על משיכת עסקים לתחומן, היא עלולה להיות מונעת מאינטרסים מקומיים צרים ולפגוע באינטרסים מרחביים וארוכי טווח – ולמציאות זו השפעה שלילית מובהקת על רשויות חלשות ופריפריאליות.

באשר לאי־שוויון מרחבי, הדיון על אודות חלוקת העושר הציבורי מורכב מהחזקה של משאבים ציבוריים ומפיזור האוכלוסייה (Kanbur and Venables, 2007). בתרגום למציאות הישראלית, הדיון מתרכז בעיקר בחלוקה הגיאוגרפית המקנה בעלות על משאבי טבע ואזורי מסחר ותעסוקה בין רשויות מקומיות למועצות אזוריות, כמו גם בין ערי המרכז לפריפריה. היבט נוסף של דיון זה שם דגש על האופן שבו פזורה האוכלוסייה בערי המרכז לעומת הפריפריה (רוזן־צבי, 2004; רזין וחזן, 2006). כיום, רוב שטחי מדינת ישראל (85.6% נכון לסוף שנת 2018) נמצאים תחת שיפוטן של מועצות אזוריות שבהן מתגוררים 10.4% מהאוכלוסייה בישראל. אומנם רבים מהשטחים הללו מיועדים לצרכים חקלאיים, אך בשטחים רבים פותחו אזורי מסחר ותעשייה. הערים, בעיקר בגולן, בגליל ובדרום הן כמובלעות בתוך שטחי המועצות האזוריות, דבר שמקשה על התפתחותן והתרחבותן. בתרגום חופשי: רק מעט אזרחים נהנים ממשאבים לאומיים מניבים ומעשירים.

אי־שוויון במרחב מוביל היישר לאתגרי השלטון המקומי במישור החברתי. כיום, כ־40% מאוכלוסיית ישראל מתגוררים בערי המרכז, ומתוכם כ־70% ממקומים בעשירונים 7–10. לשם השוואה, במחוזות הצפון והדרום יחד, מתגוררים כ־30% מתושבי המדינה, ורק כ־20% מהם ממקומים בעשירונים 7–10 (מתוך דו"ח סקירת מצב והמלצות

"האתגרים הפוליטיים והדמוקרטיים בשלטון המקומי כרוכים בעיקרם בהסדרת סמכויותיהן של הרשויות המקומיות ובמאפייניהן המוסדיים כרובד נבחר ומייצג."

לממשלה, 2020). ריכוז של אוכלוסייה הומוגנית ואמידה בערים מרכזיות יוצר בידול של משקי בית על בסיס חברתי-כלכלי ופוגע בלכידות החברתית. נתון זה עולה בקנה אחד עם אחת ממסקנות דו"ח OECD על אודות מצבן של הרשויות המקומיות בישראל לשנת 2020. לפי הדו"ח, אף שמדינת ישראל היא אחת המדינות הקטנות ביותר מכלל המדינות בארגון, יש בה פערים כלכליים גדולים הניתנים לאפיון מרחבי, אתני ודתי. למשל, הרשויות המקומיות החלשות ביותר מאוכלסות על ידי המגזר החרדי והערבי (OECD, 2020). לא מנותק מכך הוא הפער בגישה לחינוך איכותי בין מרכז המדינה לערי הפריפריה, וההשלכות נוגעות ליכולת להשתלב בשוק העבודה והאפשרות לניידות חברתית.

האתגרים הפוליטיים והדמוקרטיים בשלטון המקומי כרוכים בעיקרם בהסדרת סמכויותיהן של הרשויות המקומיות ובמאפייניהן המוסדיים כרובד נבחר ומייצג. ראשית, מרחב הפעולה המוגבל של הרשויות המקומיות בישראל פוגם ביכולתה של ההנהגה המקומית למלא את חובותיה כלפי הציבור ולממש את תכליתן הכלכלית, החברתית והדמוקרטית של הרשויות המקומיות. שנית, המגבלות שהשלטון המרכזי מטיל על השלטון המקומי וחוסר עצמאותו של האחרון לנהל את משאביו הכלכליים מסכלים את יכולתן של הרשויות המקומיות לקדם מדיניות מקומית המכוונת לשיפור איכות השירותים המוענקים לתושבים ולקידום העסקים המקומיים.

יחד עם זאת, ישנו חשש גדול מפני כוחם הרב והבלתי-מאוזן של ראשי הרשויות בישראל (נבות, 2013). ראשי עירייה נבחרים בשיטה ישירה על ידי ציבור התושבים. כאמור, שיטת הבחירה הישירה הונהגה לראשונה בישראל בשנות השבעים כחלק מרפורמה ברשויות המקומיות, ומטרתה הייתה לייצב את המוסדות הפוליטיים המקומיים. השינויים העיקריים שכללה רפורמה זו, נוסף על המעבר משיטה עקיפה לבחירה ישירה של ראש העירייה, היו הפרדת מועד הבחירות המקומיות ממועד הבחירות הארציות והארכת משך הכהונה לחמש שנים (ברשויות המקומיות). הפרדת מועדים זו הובילה להפרדה של מניעי הבחורים ברמה המקומית מן המניעים להצבעה ברמה הארצית, ויחד עם הבחירה הישירה עלה מעמדם של ראשי הרשויות והם הפכו עצמאיים יותר ובעלי קשר רופף למפלגות ברמה הארצית. רפורמה זו אפשרה אפוא עליית כוחות מקומיים אשר אינם כפופים לאינטרסים לא רלבנטיים להעדפות תושבי הרשות. תוצאתו של מצב עניינים זה הייתה התבססות הזירה המקומית כמרחב פעולה

**”כיום, המבנה
הפוליטי המקומי
בישראל כולל
שליטה גדולה
של ראש העירייה
במוסדות
המקומיים
ובתהליכי קבלת
החלטות; ואילו
כוחה של המועצה
הנבחרת, שחלק
מתכליתה כרשות
מחוקקת הוא
פיקוח ובקרה על
הרשות המבצעת
והעומד בראשה,
חלש למדי.”**

ייחודי ונפרד, והתבססות מעמדו של ראש הרשות בנושא המשרה בעל ההשפעה הגדולה ביותר על הכוח הביצועי ברשות. מאידך גיסא, לשינוי זה נודעו השלכות חיוביות פחות (בלאנדר, 2008).

כיום, המבנה הפוליטי המקומי בישראל כולל שליטה גדולה של ראש העירייה במוסדות המקומיים ובתהליכי קבלת החלטות; ואילו כוחה של המועצה הנבחרת, שחלק מתכליתה כרשות מחוקקת הוא פיקוח ובקרה על הרשות המבצעת והעומד בראשה, חלש למדי. בחלק לא מבוטל מן הרשויות המקומיות בישראל הצלע החסרה במשולש הרשויות המקומי היא המועצה הנבחרת. ככלל, חברי המועצה בישראל סובלים ממעמד חוקי חסר, מסמכויות מוגבלות ומהיעדר כלים מספקים למילוי תפקידם כמשרתי ציבור וכמבקריה של הרשות המבצעת. אחד הביטויים הפוליטיים הנראים לעין לעוצמתו של ראש הרשות מחד גיסא, ולחולשתה של המועצה מאידך גיסא, הוא קואליציות רחבות מאוד אשר רווחות בזירה המקומית. הללו מקשות על קיומה של אופוזיציה משמעותית, וממילא גם על ביקורת של פעולות הסמכות הפוליטית הביצועית. קואליציות רחבות אינן גזירת גורל אלא תוצאה של תמריצים שליליים להיות חבר מועצה אופוזיציונר (Tuttnauer and Fridman, 2020). נגישותם של חברי מועצת הרשות למידע תלויה בגורמים שאינם בהכרח ששים לעשות זאת; ומלבד זאת מועטת מאוד יכולתם להפעיל כלי פיקוח ובקרה משמעותיים על עבודת הרשות המבצעת והעומד בראשה, ובפרט על הוצאות תקציביות (פרידמן ושאפירא, 2020).

אתגר נוסף במישור הפוליטי הוא זיהויו של השלטון המקומי בישראל עם סדרי מנהל לא תקינים – עד כדי שחיתות לעיתים. יש הטוענים כי המציאות הפוליטית המורכבת והמגבילה שבה מתנהלים הנבחרים המקומיים בישראל משפיעה לרעה על יכולתם לדבוק בכללי מנהל תקין בעבודתם ויש בה משום כר נוח להתפתחות ”עבריינות מוסדית”. יתרה מזאת, אי־הבהירות השוררת בישראל סביב חלוקת הסמכויות בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי תורמת אף היא להגברת הנטייה לסטייה מכללי המנהל התקין. מלבד זאת, פוגעת אי־בהירות זו ביכולתו של השלטון המקומי למסור לציבור דין וחשבון על פועלו, וביכולתו של הציבור לדרוש מנבחריו לשאת באחריות על מעשיהם (נבות, 2013). חלק לא מבוטל מהרשויות המקומיות בישראל סובלות מהסדרי דיווחיות ושקיפות מצומצמים ובלתי מספקים, והללו מוסיפים על החשש מפני עוצמת הכוח הרב של ראש הרשות ופוגמים בערכי האחריות וביכולתם של התושבים להעריך ולבקר את עבודת הרשות.

**”יוער כי בעיות
משילות, היעדר
אחריותיות ובעיקר
שקיפות נמוכה
מוכרים ככר פורה
להתפתחות מערכת
מושחתת.”**

**”גילויי שחיתות
פוגמים באמונו של
הציבור במוסדות
הממשל ומובילים
לתחושת ניכור מן
המערכת ומנבחריה
ולהעמקת הגירעון
הדמוקרטי.”**

לזיהויו של השלטון המקומי בישראל עם סדרי מנהל לא תקינים צפויות להיות גם השלכות חברתיות וכלכליות כגון פגיעה בלכידות החברתית, בצמיחה הכלכלית, בהשקעות ובשיעור התמ"ג לנפש. יוער כי בעיות משילות, היעדר אחריותיות ובעיקר שקיפות נמוכה מוכרים ככר פורה להתפתחות מערכת מושחתת (נבות, 2015; דו"ח הצוות לבחינת דרכים לחיזור שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי, 2016; רול ופרנקו־קורמוש, 2019; לוי ואחרים, 2020). מעבר לניקוי המערכת הציבורית מהתנהגות פסולה, לטיפול בשחיתות נודעת חשיבות רבה כשלעצמה – בפרט כשמדובר במוסד הפוליטי הקרוב ביותר לאזרחים. גילויי שחיתות פוגמים באמונו של הציבור במוסדות הממשל ומובילים לתחושת ניכור מן המערכת ומנבחריה ולהעמקת הגירעון הדמוקרטי.



פרק ג: דיון במודל הפוליטי האזורי

מודל הבחירה לרובד האזורי בישראל – המוצע, הרצוי והמצוי

”הסכמה רחבה שוררת בנוגע

להנחה כי לאזוריות יתרונות רבים.”

”יחד עם זאת, חסרה התייחסות מספקת למבנה

המוסדי הרצוי של האזור, בהתחשב במבנה הזירה השלטונית המקומית ובמערכת היחסים שלה עם השלטון המרכזי.”

כאמור, יישום התפיסה האזורית – כפתרון לאתגרי השלטון המקומי בישראל וחולשותיו – הוצע בעבר על ידי גורמים שונים. הסכמה רחבה שוררת בנוגע להנחה כי לאזוריות יתרונות רבים בהקשר זה: בחיטון כלכלי וביעילות התפקוד של רשויות; בהתמודדות עם הפערים הקיימים בין הרשויות; ובטיוב תהליכי תכנון, בנייה ופיתוח תשתיות, ובשיפור איכות השירותים המוענקים לתושב. הסכמה זו מפורטת בהצעות הקיימות למודל האזוריות הרצוי במדינת ישראל. יחד עם זאת, בהצעות אלו חסרה התייחסות מספקת למבנה המוסדי הרצוי של האזור, בהתייחס למבנה הזירה השלטונית המקומית הקיימת ולמערכת היחסים שלה עם השלטון המרכזי, עם הרשויות הגובלות אותה ועם התושבים עצמם.

דו”ח הצוות לקידום אזוריות בנושא “הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי”, אשר הוגש כאמור לשר הפנים בנובמבר 2020, ממליץ על מודל פוליטי לניהול הרובד האזורי. לפי המלצות מחברי הדו”ח, ראש האזור “יהיה מקרב ראשי הרשויות המרכיבות את האזור” והחלופות לבחירתו הן בחירה ישירה על ידי האזרחים או מינוי על ידי מועצת האזור. לתפיסתנו, המלצה זו עלולה להוביל לאחד (או יותר) מן המצבים הבאים: (א) הטיה של פעילות הנהלת האזור, בתחומים הנתונים בידיה, לטובת הרשות שממנה מגיע ראש האזור; (ב) קיומו של רובד אזורי חלש ביחס לשלטון המקומי מחמת התלות שלו בראשי רשויות מכהנים; (ג) הכבדת העומס על ראש הרשות המכהן כראש האזור עד כדי פגיעה בתפקודו – וכתוצאה מכך גם בתושבים.

**”לראייתנו, מנגנוני
הבחירה המוצעים
בדו”ח, הן לראש
האזור הן לייצוג
העקיף במועצה,
משעתקים את
חולשותיו של
השלטון המקומי
ואף עשויים
להחריפם.”**

**”אחת הבעיות
הקשות שעימה
מתמודד השלטון
המקומי בישראל
קשורה למבנה
היחסים בין
מרכיביו אשר
מאופיין בחוסר
שיווי משקל
מובהק: מרב הכוח
הביצועי והפוליטי
נתון בידי ראש
הרשות, ובה בעת
יכולות הפיקוח של
המועצה חלשות
ולא יעילות”**

בהמשך להצעתם הנזכרת, הציגו מחברי הדו”ח שתי חלופות לבחירת הנציגים במועצת הרובד האזורי. אספת האזור היא הגורם הדינוני אשר מבטא את האינטרסים השונים, ואילו הגוף המבצע מיישם את ההחלטות – בין אם התקבלו באספת הנבחרים, בין אם סמכויות הביצוע אינן מותנות בשיתוף האספה (Hooghe, Liesbet, Gary N.) (Marks, and Arjan H. Schakel, 2010). לצורך האמור כאן חשוב לחדד את ההבחנה בשימוש במחקר זה במונחים ”אספת נציגים” ו”מועצת נציגים”. המונח שבו ייעשה שימוש כאן לתיאור הנציגים ברובד האזורי הוא ”אספת הנציגים לאזור” (או ”האספה”), בעוד המונח ”מועצת נציגים” (או ”מועצה מקומית”) ישמש לתיאור הנבחרים בשכבת הממשל המקומית כיום, כגון מועצת העיר או מועצה אזורית מרחבית של צורות התיישבות כפריות דוגמת קיבוצים ומושבים.

החלופה הראשונה להרכבת אספת הנציגים לאזור היא ייצוג עקיף, כלומר הצבעה על ידי נציגים שהציבור בחר למועצה או לראשות הרשות המקומית. בחלופת הייצוג העקיף, בדומה להמלצת הצוות לקידום אזוריות לבחירת ראש האזור, יש מעין שימור כוחם של הנבחרים המקומיים (ואף העצמתו) ותלות של הרובד האזורי ברובד המקומי. החלופה השנייה להרכבת אספת הנציגים לאזור היא ייצוג ישיר כלומר בחירה ישירה על ידי תושבי הרשויות באזור. על פניה, חלופה זו עולה בקנה אחד עם מטרות האזוריות ועם הניסיון לקרב את מוקד קבלת ההחלטות לאזרח, על ידי כך שהוא בוחר בנציגיו בעצמו. יחד עם זאת, כאשר מרחיבים את המבט ובוחנים חלופה זו יחד עם ההמלצה שראש האזור יהיה אחד מראשי הרשויות באזור – קם וניצב לפנינו יצור כלאיים שלא נראה כמותו ואשר נרחיב עליו להלן.

לראייתנו, מנגנוני הבחירה המוצעים בדו”ח, הן לראש האזור הן לייצוג העקיף במועצה, משעתקים את חולשותיו של השלטון המקומי ואף עשויים להחריפם. כפי שהראינו לעיל בפרק הקודם, אחת הבעיות הקשות שעימה מתמודד השלטון המקומי בישראל קשורה למבנה היחסים בין מרכיביו אשר מאופיין בחוסר שיווי משקל מובהק: מרב הכוח הביצועי והפוליטי נתון בידי ראש הרשות, ובה בעת יכולות הפיקוח של המועצה חלשות ולא יעילות. כמו כן, המנגנונים של היענות לציבור – דיווחיות, אחריות – אינם משוכללים דיים וחלקו של הציבור בתהליכים השלטוניים המקומיים דל. לכן, כדי שהמבנה הפוליטי של הרובד האזורי יגשים את מטרותיו המצופות, עליו לחתור אל מיצוי היתרונות האזוריים תוך התחשבות גדולה ככל האפשר בתנאים המאפיינים את מבנה השלטון המקומי כיום – על אתגריו הייחודיים.

היסודות הערכיים למודל הפוליטי הרצוי

**”נקודת המוצא
לדיון היא ההנחה
כי רובד שלטוני
אזורי יגשים את
מטרות הקמתו על
בסיס היותו רובד
נבחר, ולא רובד
ביצועי-מנהלי
הממונה על ידי
השלטון המרכזי.”**

נקודת המוצא לדיון היא ההנחה כי רובד שלטוני אזורי יגשים את מטרות הקמתו על בסיס היותו רובד נבחר, ולא רובד ביצועי-מנהלי הממונה על ידי השלטון המרכזי (OECD, 2019; Hooghe, Marks and Schakel, 2010). בהינתן הנחה זו, קיים מגוון גדול של שיטות בחירה ומודלים לניהול רשויות פוליטיות נבחרות, אך בדומה לרבים מן הדיונים על עיצוב מוסדות דמוקרטיים, בכלל השיטות והמודלים נוכחת במובלע ההכרה בנחיצות הפשרה בין ערכים דמוקרטיים שונים – כך שלכל אחד מהמודלים יתרונות וחסרונות מגוונים. אחת מהשאלות המרכזיות בתחום היא “מי בוחר את הנבחר?”. התשובות לשאלה זו משליכות על מידת הייצוגיות של הגוף הנבחר, על אחריותו והיענותו לציבור, על הלגיטימציה השלטונית שלה הוא זוכה, על יעילותו ויציבותו הפנימית, ועל מערכת היחסים שלו עם גופים אחרים ועם רשויות אחרות (Samuels, 2013).

**”חשיבותם
של מוסדות
דמוקרטיים אינה
מוגבלת למידת
יכולתו של הציבור
לבחור את נבחריו,
אלא נוגעת גם
ליכולתם של
הנבחרים להביא
לידי ביטוי את
רצונותיו
של הציבור,
צרכיו וסדרי
העדיפות שלו.”**

חשיבותם של מוסדות דמוקרטיים אינה מוגבלת למידת יכולתו של הציבור לבחור את נבחריו אלא נוגעת גם ליכולתם של הנבחרים להביא לידי ביטוי את רצונותיו של הציבור, צרכיו וסדרי העדיפות שלו וליכולתו של הציבור להבטיח כי הנציגים הנבחרים יפעלו לקידום רצונות הבוחרים וצורכיהם באמצעות מדיניות. ההנחה המקובלת היא כי היענותו של גוף פוליטי תהא מופנית כלפי הגורם שבחר אותו. נציג שיודע מי הם שולחיו, במיוחד במקרה של הצבעה אישית ישירה למועמד ולא למפלגה, ישרת את האינטרסים של הבוחרים, יהיה מחויב יותר לציבור, יהא קשוב אליו ויהא מוכרח לשוב אליו עם תפוקות (Engstrom and McDonald, 1986). מידת ההיענות של הנבחרים להעדפות הבוחרים נחוצה תמיד, אולם היא בעלת משנה חשיבות בתחומים הנוגעים לחיי היומיום של האזרחים ולמרחב החיים הקרוב שלהם. הללו, כאמור, באים לידי ביטוי מובהק ברובדי השלטון הקרובים לאזרחים – המקומי והאזורי. קרבתם של הנושאים המצויים על סדר יומו של השלטון המקומי לחיי האזרחים, והשפעתם הישירה עליהם, הן המרכזיות שבהצדקות לביסוס מעמדו כרובד שלטוני נבחר ובעל מרחב פעולה עצמאי. למעשה, זו אחת הסיבות המרכזיות להתבססותו כזירה מועדפת לחיזוק מעורבות אזרחית ולקידום תהליכי שיתוף ציבור בתהליכים שלטוניים.

היענות מגיעה יד ביד עם אחריותיות, שמשמעותה היא המידה שבה נבחר ציבור מחויב לתת לבוחריו דין וחשבון. לשם הבטחת אחריותיות הנבחרים לציבור, צריכים להתקיים שני תנאים: (א) הבנה שהנבחר פועל בשם הציבור; (ב) הבנה שהציבור הוא בעל

**“היענות מגיעה
יד ביד עם
אחריותיות,
שמשמעותה היא
המידה שבה נבחר
ציבור מחויב
לתת לבוחריו דין
וחשבון. לשם
הבטחת אחריותיות
הנבחרים לציבור,
צריכים להתקיים
שני תנאים:
(א) הבנה שהנבחר
פועל בשם הציבור;
(ב) הבנה שהציבור
הוא בעל העוצמה
הפוליטית להעניש
את הנבחר
או להביא
בחירתו מחדש.”**

העוצמה הפוליטית להעניש את הנבחר או להביא לבחירתו מחדש. כאשר ברור לכול את מי הנציג הבודד צריך לשרת, הדין והחשבון שהלה ייתן לבוחריו צפוי להיות מקיף וכן יותר (Ferejohn, 1999; Laver and Shepsle, 1999; Lijphart, 2012); לדוגמה, כאשר הנציג נשלח על ידי קבוצת אוכלוסייה מובחנת (מבחינה תרבותית או דתית) או כאשר הוא משמש כנציג של מחוז במדינות שיש בהן ייצוג טריטוריאלי בפרלמנט. בתרגום למציאות הישראלית ניתן להעלות על הדעת ש־120 המושבים בכנסת ישראל יחולקו לנציגים למחוזות – לערבה, לגליל, לגוש דן וכדומה. נציגים אלה יהיו מחויבים למחוז שממנו נשלחו, או לקבוצה המובחנת ששלחה אותם, יותר מנציג שנבחר לכנסת ברשימה מפלגתית. בהקשר הנידון, הנוגע למודל הבחירה לרובד האזורי, יש לתת את הדעת על השאלה מהי היחידה שצריכה לקבל ייצוג: הרשות המקומית כיחידה ללא תלות במספר התושבים בה; הרשויות המקומיות לפי גודל אוכלוסייתן; או כל התושבים באזור ללא קשר לרשות שבה הם מתגוררים.

ראוי להוסיף כי הדיון על אודות מודל הבחירה הרצוי איננו מתמצה בדיון על ערכים דמוקרטיים והוא מחייב התייחסות למבנה המוסדי ולמערכת היחסים בין גופי הרשות השלטונית. בהקשר הנידון, שכבות ממשל תת־לאומיות, ראוי לתת את הדעת על משולש היחסים בין המועצה הנבחרת, בין ראש המועצה, ובין הרשות המבצעת־בירוקרטית. מודלים שונים לחלוקת העוצמה השלטונית מבטאים את יחסי הכוח שבין כל אחד מהאורגנים הללו. לדוגמה, בשלטון המקומי בישראל מיושם מודל “ראש העירייה החזק” (Strong Mayor model). לפי מודל זה, מרב העוצמה – הכוללת בין היתר את היכולת לקבלת החלטות ואת יכולות הביצוע – מרוכזת בידי העומד בראש הרשות. המודל נפוץ גם במדינות מערביות אחרות דוגמת אוסטרליה, יוון, גרמניה, אנגליה ואיטליה (Magre and Bertrana, 2007; Wollmann, 2005; Sweeting, 2009). בחירה ישירה אומנם אינה מובילה בהכרח לדגם “ראש העירייה החזק”, אך מאחורי הקישור ביניהם יש היגיון רב. לעומת זאת, במדינות סקנדינביה (כגון שוודיה ודנמרק) נהוג מודל “ועדות־מנהיג” (Committee Leader model) שבמסגרתו הכוח להחליט ולבצע מפוזר בין שלושת הגורמים הנזכרים (Mouritzen, Erik, and Svara, 2002). דיון זה מאוחר לדיון הערכי, שכן הוא מתייחס לדרך ההוצאה לפועל, בעוד הדיון הערכי מתייחס למטרות הרצויות.

כבר נעת חשוב להדגיש כי ככלל שיטת הבחירה כשלעצמה אינה מובילה בהכרח לתוצאה אחת. כמובן, לשונות בתרבות הפוליטית יש השפעה, אך אין להפחית בחשיבותה של התשתית המוסדית לעיצוב

“חלק הארי של
מטרות האזוריות
נסוב על השאיפה
לקרב את הממשל
ומוקדי קבלת
ההחלטות אל
האזרחים, יחד
עם תיאום טוב
יותר בין רמות
הממשל השונות.
בהתאם לנורמות
דמוקרטיות-
ליברליות,
הסמכויות
לקבלת החלטות
משמעותיות על
חיי האזרחים
צריכות להתקבל
על ידי גורם
שלציבור עומדת
האפשרות לבקר
את פעולותיו.”

מערכת היחסים בין הגוף הפוליטי לבין גופים אחרים והאזרחים; כלומר יש לצייד את המוסדות בכוח ובסמכויות, ולהבטיח שאין תמריצים לפעילות שחוטאת למטרה שהוגדרה לרובד האזורי. אחת המסקנות החוזרות ועולות בספרות המחקר היא כי שני מאפיינים משפיעים על איכותו של ממשל אזורי: (1) מידת הבהירות שבה הוגדרו תחומי הפעילות שלו והובחנו סמכויותיו מסמכויותיהן של שכבות הממשל האחרות (OECD, 2019; Hooghe, 1994; European Commission, 2014; בן-אליא, 2007); (2) המודל הפוליטי לניהול האזור והאופן שבו נבחרים הנציגים והעומד בראש האזור (הללו משפיעים על יחסי הרובד הפוליטי והתושבים).

מודל פוליטי לניהול רובד אזורי

חלק הארי של מטרות האזוריות נסוב על השאיפה לקרב את הממשל ומוקדי קבלת ההחלטות אל האזרחים, יחד עם תיאום טוב יותר בין רמות הממשל השונות. בהתאם לנורמות דמוקרטיות-ליברליות, הסמכויות לקבלת החלטות משמעותיות על חיי האזרחים צריכות להתקבל על ידי גורם שלציבור עומדת האפשרות לבקר את פעולותיו (Marks, Hooghe and Schakel, 2008). כאמור, אספת האזור היא הפורום שבו מתקיימים הדיונים ואשר מבטא את מגוון האינטרסים השונים; זאת, לעומת הגוף המבצע שמיישם את ההחלטות, בין אם התקבלו באספת הנבחרים ובין אם סמכויות הביצוע אינן מותנות בשיתוף האספה (Hooghe, Liesbet, Marks, and Schakel, 2010). בהתאם לכך, מדד (RAI (Regional Authority Index), המדרג את הרובד האזורי במדינות דמוקרטיות, קושר בין יכולת הבחירה של האזרחים בנציגים פוליטיים לרובד האזורי ובין איכות הפעילות של הממשל האזורי (Hooghe, Marks and Schakel, 2010; Charron, 2014; Dijkstra and Lapuente, 2014; Saartes, 2020).

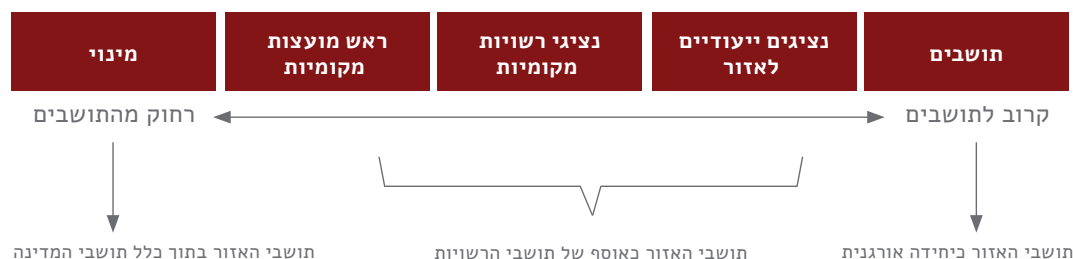
הגורם שלו נותנים דין וחשבון ואשר בו תלויה כהונה נוספת של הנבחר הוא הגורם שיקבל ביטוי ברמת הממשל. לכן, אם תפקידו העיקרי של הרובד האזורי, מעצם הגדרתו, הוא תיאום בין הרשויות המקומיות ועבודה מולן, לא מן הנמנע שהרשויות המקומיות – הן ולא תושביהן – יהיו השחקן האזורי שבוחר את האספה. כלומר אם מתבוננים באזוריות אך ורק מבעד למשקפיים של תיאום בין רשויות, הרי ששיטת בחירה אשר מקדמת היענות לרשויות המקומיות, ולשחקנים הפוליטיים המרכיבים אותה, משרתת היטב את תכלית האזוריות. אולם מטרת האזוריות רחבה יותר וכוללת בליבתה את הצורך לקדם ממשל נגיש וקרוב לאזרחים – קל וחומר כאשר לאזור סמכויות עצמאיות ומובחנות מסמכויותיהן של הרשויות

”המודל שמשרת היטב את תכלית האזורים הוא מודל אשר מבטיח היענות של הרובד האזורי ישירות לתושביו – ומן ההכרח שייבחר על ידם.”

המקומיות (לדוגמה סמכויות תכנון ותשתיות, אשר משפיעות על חיי התושבים). לכן, המודל שמשרת היטב את תכלית האזורים הוא מודל אשר מבטיח היענות של הרובד האזורי ישירות לתושביו – ומן ההכרח שייבחר על ידם.

נשוב לדיון המתמקד בשאלת זהות הגוף הבוחר. שאלה זו משפיעה כאמור על הלגיטימציה של הרובד האזורי כמו גם על הערכים הדמוקרטיים שיבואו לידי ביטוי במוסדותיו. בניסיון לפשט את הדברים ולסכם את תובנות הדיון עד כה ננסה להמחיש את טענתנו באופן ויזואלי (איור 1). התשובות לשאלת זהות הגוף הבוחר פרושות על רצף (איור 1) שבקצהו האחד, אשר מסמל את הקרבה הגדולה ביותר אל התושבים וכתוצאה מכך גם מחויבות אליהם, נמצאים תושבי האזור כחברי הגוף הבוחר; ובקצהו השני, הרחוק ביותר מהאזרחים, ניצב השלטון המרכזי כגוף בוחר שכתוצאה מכך אליו גם מחויב הרובד האזורי ביותר. שיטה זו אומנם מאפשרת תיאום ושיתופי פעולה אנכיים בין הרשויות וגישה נוחה של הממשל האזורי למרכזי ולהפך, אולם כפי שהראינו היא איננה הולמת בהכרח את מטרות הליבה של האזורים.

איור 1: הגוף הבוחר למוסדות האזור



בין שני הקצוות הללו ישנם הרכבים שונים לגופים בוחרים אפשריים, אך בהחלט ניתן להצביע על הדגמים המרכזיים והנפוצים ברבדים האזוריים בעולם המערבי. הגוף הבוחר הקרוב ביותר לאזרח, לאחר התושבים עצמם, הוא גוף הכולל מספר קבוע, ידוע מראש ושווה של נציגים לכל רשות. שיטה זו עיוורת לשונות בין רשויות ומכוונת להביא לידי ביטוי את האינטרסים של הרשות כיחידה אחת. יחד עם זאת, בבחירתם של נציגים אלו, התושבים עורכים את בחירותיהם ושוקלים שיקולים הרלבנטיים לייצוגם ברובד האזורי בלבד. בכך, האחריות של הנציגים כלפי שולחיהם גדלה. הגוף הבוחר הבא

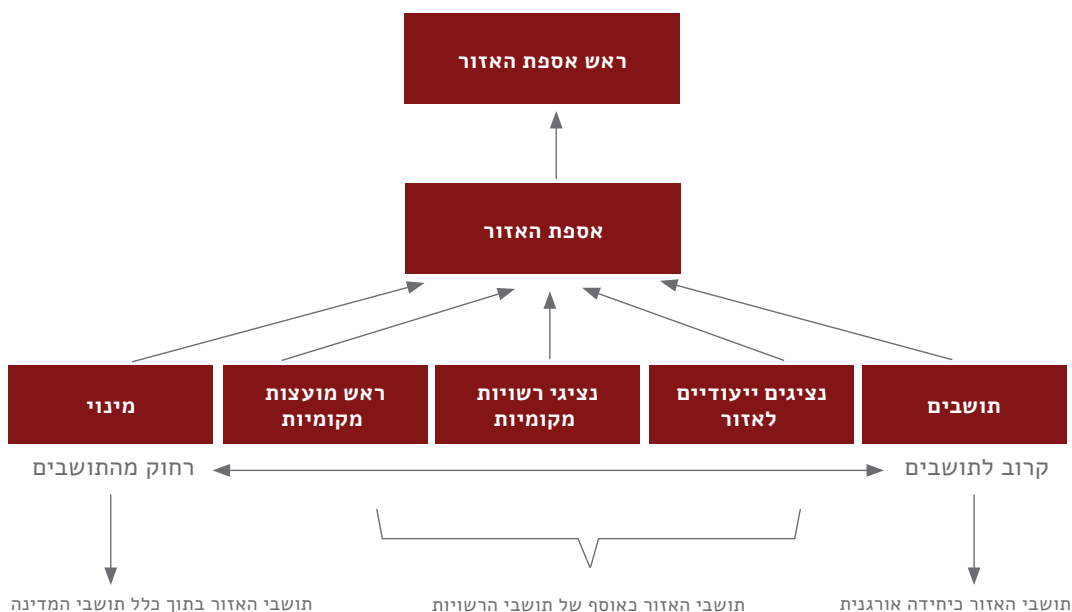
על המנעד האמור הוא נציגי התושבים שנבחרו למועצות הרשויות המקומיות. שיטה זו מבטאת ייצוג חלש יותר של האינטרסים של תושבי האזור באספת האזור, מכיוון שהשיקולים לבחירת הנציגים לרשויות המקומיות כוללים בין השאר גם העדפות ואינטרסים מקומיים (כגון תרבות ושירותים). בשיטה זו, רמת המחויבות של הנציגים לאינטרסים האזוריים של התושבים תהיה נמוכה יותר ממחויבותם בשיטות הקודמות, וגבוהה יותר כלפי הנציגים במועצת הרשות המקומית.¹ דומה שיטה זו לשיטה העקיפה השלישית, שבה הגוף הבוחר מורכב מראשי הרשויות שבאותו אזור, ובכך הוא מצומצם יותר במספר חבריו ולכן בהכרח פחות מייצג.

היענותו של הרובד האזורי הנבחר על ידי גופי בחירה עקיפים, דהיינו הנציגים שנבחרו למועצות המקומיות וראשי הרשויות, צפויה כאמור להיות כלפי הפוליטיקאים המקומיים אך יש לכך גם יתרונות. ראשית, שיטות אלו עשויות להוביל לשיתופי פעולה מרצון ובתוצאה מכך לזרימת מידע טובה יותר בין רמות השלטון. נוסף על כך, בשיטה זו, פוטנציאל ההתנגדות להחלטות האזור מצד הרשויות המקומיות עשוי להיות קטן יותר, מכיוון שמלכתחילה בהחלטות האזור יהא מרכיב של ריצוי הגוף שבחר אותם – והוצאת ההחלטות לפועל תהא קלה יותר. יחד עם זאת, לשיטות אלו שני חסרונות משמעותיים. החיסרון הראשון הוא סכנה של חוסר שקיפות לציבור ופעילות במעגל סגור של דרגי השלטון; הללו עשויים להגדיל הטיות, שחיתות וניגודי עניינים. החיסרון השני הוא ששיטות אלו משתקות את יחסי הכוחות בין הרשויות המקומיות, ואת יחסי הכוחות בתוכן, ואף מעצימות את החולשות הכרוכות באיכות הפעילות הציבורית. לסיכום השיטות הללו אפשר לומר כי ככלל הן מסוגלות לשרת היטב את הגופים הנבחרים ברשויות המקומיות ולשמר את יחסי הכוחות והשליטה הקיימים, ואילו את התושבים הן עשויות לשרת במידה פחותה בלבד. בכך, מידת השפעתם של התושבים על הרובד האזורי נותרת עקיפה בלבד (נותרת מוגבלת לבחירת הגופים המקומיים) ולפיכך נעדרת השפעה ישירה על הרובד האזורי ושיקוליו.

במקביל לאופן הייצוג באספת האזור, גם לאופן בחירת ראש האזור כמחזיק בסמכויות הביצועיות ישנן השלכות והשתמעויות. ההשלכה הראשונה היא על היחסים בינו לבין האספה. באופן כללי, אפשר לסווג את מערכת היחסים הזו לשני אבות טיפוס: דגם חד-לגיטימי ודגם דו-לגיטימי (Linz, 1990; Linz and Valenzuela, 1994). דגם חד-לגיטימי (ראו איור 2) מאופיין בעוצמה שמרוכזת ברובה בידי גורם

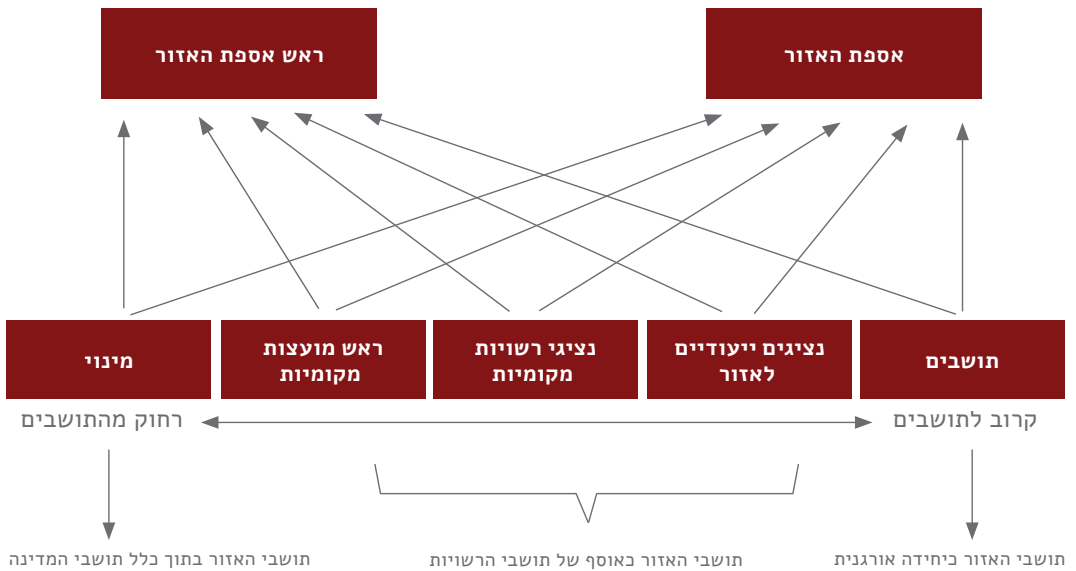
יחיד – האספה הנבחרת. עוצמה זו באה לידי ביטוי בלגיטימציה שקיבלה האספה בלבד מהציבור על ידי בחירת הנציגים אליה, וכן בהסמכה של אחד מהנבחרים לראש הרשות הביצועית. במילים אחרות: הציבור מעניק את המנדט לאספה והיא מעבירה אותו, באופן זמני, לראש הרשות – כל עוד היא מסכימה לפעולות שהוא נוקט (או לכל הפחות כל זמן שהיא יכולה לסבול אותו). בדגם יחסים זה קיימת תלות של ראש הרשות באספה, מכיוון שבידה האפשרות ליטול ממנו את הסמכות להפעלת עוצמתו הביצועית – ובינתיים היא פועלת כמפקחת עליו וכמבקרת את פעולותיו. לכן אפשר לומר שהמנדט שניתן לראש האספה הוא מותנה ומוגבל.

איור 2: דגם חד-לגיטימי



מנגד, הדגם הדו־לגיטימי (ראו איור 3) מאופיין ביחסים שבהם ישנם שני בעלי עוצמה: האספה וראש הרשות. שניהם יונקים את סמכותם מאותו גוף בוחר – לרוב, הציבור – ולכן כאשר מתגלעת אי־הסכמה נובח פעולה כלשהי, צפוי להתקיים מתח (או התנגשות) בין שני גורמים אלה. בדגם זה, המנדט של כל אחד מהשחקנים הללו עצמאי, וכמעט שאינו ניתן לאיום על ידי השחקן השני. האספה איננה יכולה להדיח את הראש אלא במקרים נדירים ביותר, מכיוון שלא היא זו שהסמיכה אותו, ובאותה מידה אין בסמכותו של ראש האספה לפזר את האספה. חשוב להדגיש כי שני דגמים אלו הם אבות טיפוס תיאורטיים, ובפועל קיימות סטיות מהם וכן מנגנוני איזונים ובלמים אשר משפיעים על עוצמת כל אחד מהגופים.

איור 3: דגם דו־לגיטימי



**”בחירה ישירה
של ראש האזור,
על ידי תושבי
האזור, בהתאם
לדגם היחסים
הדו־לגיטימי,
מביאה עימה
לגיטימציה גדולה
יותר לראש האזור
ולפעולותיו. ככלל,
שיטה זו מזוהה עם
שקיפות ופתיחות,
וכן עם היענות
ואחריותיות, שכן
היא מעודדת את
חזרת ראש האזור
אל בוחריו עם דין
וחשבון במהירות
ובעקביות.”**

ההשלכה השנייה שיש לאופן בחירת ראש האזור כמחזיק בסמכויות הביצועיות היא ביטוי למחויבות לציבור התושבים. בחירה ישירה של ראש האזור, על ידי תושבי האזור, בהתאם לדגם היחסים הדו־לגיטימי, מביאה עימה לגיטימציה גדולה יותר לראש האזור ולפעולותיו. ככלל, שיטה זו מזוהה עם שקיפות ופתיחות, וכן עם היענות ואחריותיות, שכן היא מעודדת את חזרת ראש האזור אל בוחריו עם דין וחשבון במהירות ובעקביות (Sansom, 2012; Rogers, 2012; Hambleton and Sweeting, 2014; Kerley, Liddle and Dunning, 2018). מחקרים שבחנו את השפעת הבחירה הישירה לראש הרשות המקומית בארה”ב, הגורם שמחזיק בסמכויות הביצועיות ברשויות המקומיות, מצאו כי הנבחרים בשיטה זו מציגים ביצועים טובים יותר בהשגת יעדים פוליטיים לעומת ראשי ערים שנבחרים בשיטה עקיפה, אך שבשיקוליהם מעורבים מחזורים פוליטיים. למשל, ההוצאות הכספיות בשנה האחרונה לכהונה קודם בחירות הן שונות – במטרה לגייס תמיכה ציבורית. אומנם הדעות חלוקות בנוגע להשפעותיהם של מחזורי בחירות – האם הן שליליות או חיוביות – אך על עצם השפעתן על פעולות הנבחרים (למשל קביעת שיעורי מס נמוכים יותר בערים שבהם ראשי הערים מוסמכים לכך, העסקת עובדים נוספים וכדומה) כמעט שאין חולק (Rogoff and Sibert, 1988; Rogoff, 1990; Hassemi, 2018). נוסף על כך, שיטה ישירה מאפשרת צמיחת יוזמות ופעילים מקומיים ועצמאיים ולא דווקא מפלגות לאומיות שמתמודדות ברמות ממשל נמוכות יותר (Besley, 2005; Sancino and Castellani, 2016; Hassemi, 2018).

מנגד ניצבת שיטה שבה ממונה ראש האזור על ידי האספה, בדומה לדגם היחסים החד־לגיטימי. בשיטה זו, האזרחים בוחרים את נציגיהם לאספה ואלו בתורם מסמיכים את ראש הרשות המבצעת. בכך, האחרון נשען על הנבחרים המחויבים לציבור, ולרוב אף הוא עצמו אחד מהם. ברמת האזור, מי שזכאי להיבחר לראשות האזור הוא אחד מחברי האספה שנבחרו לייצג את התושבים. מתוקף בחירתו, נדרשת ממנו מידה מסוימת של היענות ואחריותיות. יחד עם זאת, מכיוון שיכולתם של התושבים להשפיע על זהות העומד בראש האספה האזורית היא מצומצמת, הרי שהכוח של הציבור “להעניש” אותו במקרה של חוסר שביעות רצון מתפקודו קטן יותר ונתון בידי אספת הנבחרים (Magre and Bartrana, 2007; Hassemi, 2018; Sedelius and Linde, 2018). לכן, המחויבות המיידית שלו היא כלפי האספה אשר עלולה ליטול ממנו את הסמכות להמשיך לכהן. על פניה, שיטה זו מועדת לסכנת אי־ציבות, אך כמובן

כנגדה ישנו מגוון גדול של כלים מאזנים ומתקנים, כגון: הצבעת אי-אמון קונסטרוקטיבי (קיים במדינות שבתוך גרמניה); הבטחת רוב למפלגת ראש האספה; עיגון מעמדה של האספה בתהליכי קבלת ההחלטות ועוד (Magre and Bartrana, 2007; Fabbrini, 2001).

שני המודלים הללו מייצגים את ההסדרים הנפוצים ליחסים בין אספה לראשה, אך יש הסדרים נוספים לבחירת ראש רשות מבצעת; למשל, בחירה על ידי גוף מצומצם יותר שאמור לייצג את התושבים, כמו ראשי הרשויות או נציגי הציבור שנבחרו למועצות המקומיות. אכן, היחסים עלולים להסתבך כאשר אין היגיון פנימי בתוך השיטה ונוצרים יחסים שהם בבחינת יצור כלאיים: לדוגמה, כאשר האספה נבחרת על ידי כלל התושבים ואמורה לשרת אותם, ולכן תשאף לחזור אליהם עם דין וחשבון על פעילותם; ואילו ראש האזור נבחר על ידי גוף מצומצם יותר, למשל ראשי ערים בלבד, והוא מחויב במעשיו אליהם. במצב דברים שכזה, המניעים לפעולה של כל אחד מהגופים הללו שונים: הראש פועל כדי להשביע את רצון ראשי הרשויות; ואילו האספה חותרת להשביע את רצון התושבים. מלבד זאת, לא ברור מהו מנוף ההשפעה שיש לאספה על ראש האזור כאשר לא היא זו שמחזיקה את הכוח להדיחו. הבעיה מתעצמת כאשר מנתחים מצב זה מנקודת מבט דמוקרטית שלפיה העם (או במקרה של אזור – התושבים) הוא הסמכות הלגיטימית הגבוהה ביותר, אך השפעתו הישירה והעיקרית היא על מוקד הדיונים בעוד השפעתו על ההחלטות שמתקבלות בנוגע לחייו קטנה יותר. כתוצאה מכך, לגוף שבוחר את הסמכות המבצעת – בדוגמה זו: ראשי הערים – יש כוח רב יותר מזה של התושבים.

לסיכום, תכליתו של רובד אזורי, כממשל בעל מרחב פעולה עצמאי ורחב, באה לידי ביטוי בייצוג התושבים באספת נציגים. אופן בחירת הנציגים הוא גורם בעל משמעות רבה לביסוסו של הרובד האזורי כרובד מובחן מהרשויות המקומיות. אומנם בדיונים ממין זה על מוסדות דמוקרטיים מובלעת ההכרה בנחיצות בפשרה, אך הוויתור על מחויבות הגוף האזורי לתושבים, עשוי לעקר חלק מההצדקות לקיומו. מסקנה זו עומדת בפני עצמה אך גם מקבלת חיזוק משמעותי נוכח בחינת ההקשר הרחב של יחסים בין רמות הממשל השונות וחולשותיהן. הסעיף הבא יסקור את המודל הפוליטי הקיים ברבדים האזוריים בעולם בראי האתגר המרכזי הכרוך בהקמת רובד אזורי לישראל: המבנה הפוליטי של השלטון המקומי ובכלל זאת עוצמתו של ראש העירייה.

”בישראל,

**העוצמה הנתונה
בידי ראש הרשות
קיצונית למדי
ואינה מאוזנת
– כיוון שכוחם
המפקח והמבקר
של הנבחרים
במועצה חלש.”**

ישראל במבט השוואתי

כאמור, מודל השלטון המקומי הנוהג בישראל הוא מודל ”ראש העירייה החזק”. דגם זה כולל ריכוז הכוח הפוליטי והביצועי בידי ראש הרשות המקומית. אומנם ריכוז סמכויות בידי ראש העירייה אינו סותר כשלעצמו מערכת איזונים ובלמים יעילה ואינו שולל את קיומם של מנגנוני ביקורת מספקים; אך בישראל, העוצמה הנתונה בידי ראש הרשות קיצונית למדי ואינה מאוזנת – כיוון שכוחם המפקח והמבקר של הנבחרים במועצה חלש (דו”ח מבקר המדינה, 71א). בדו”ח המומחים נכתב כי החלופות למודל הפוליטי של הרובד האזורי מבוססות על סקירת מודלים הנהוגים בעולם; אולם, השוואה למגוון מדינות אינה בהכרח רלבנטית בהקשר זה – בשל המבנה הפוליטי הקיים בישראל מחד גיסא, ובשל המבנה הפוליטי במדינות האחרות שאינו מודל ראוי לחיקוי מאידך גיסא. למשל, אם אין רובד אזורי יעיל, או שאין הוא מקיים את תפיסת האזוריות ומטרותיה, הרי שאין משמעות לעצם קיומה של שיטת פוליטית פלונית לניהול רובד אזורי. במילים אחרות: כדי לעמוד נכוחה על המודל הראוי לאזוריות בישראל יש ללמוד ממודלים שמתפקדים בהצלחה.

מבדיקה שנערכה לצורך מחקר זה ב־13 מדינות אירופיות בעלות רובד אזורי יעיל (אוסטריה, איטליה, בלגיה, גרמניה, דנמרק, הולנד, נורבגיה, ספרד, פולין, פינלנד, צ’כיה, צרפת ושוודיה) עולה כי רק במעטות מהן ראשי הרשויות המקומיות נבחרים בשיטה ישירה הדומה לישראל.² ברובן נוהגת שיטה עקיפה, מהסוג החד־לגיטימי, כפי שהתקיימה בישראל עד שנות השבעים: התושבים בוחרים נציגים למועצה והללו בוחרים מי יעמוד בראשה. בבלגיה ובהולנד נוקטים את שיטת המינוי,³ שבמסגרתה המועצה הנבחרת ממליצה לשלטון המרכזי על מועמד אחד או יותר. לעומת זאת, ברובד האזורי, בחירה ישירה של ראש האזור על ידי האזרחים אינה קיימת אלא באיטליה. במרבית המדינות (אוסטריה, אירלנד, בלגיה, גרמניה, דנמרק, נורבגיה, ספרד, פולין, פורטוגל, פינלנד, צ’כיה, צרפת, שוודיה), ראש האזור מתמנה מתוך האספה ועל ידי חבריה; זהו הסוג החד־לגיטימי. באחת מהן, בהולנד, המינוי נעשה על ידי השלטון המרכזי בהמלצת האספה האזורית.

**”שברוב המוחלט
של המדינות
שנסקרו על ידינו,
גם בכאלו אשר
בוחרות את ראשי
הערים שלהן
בשיטה ישירה
כבישראל, ברמה
האזורית המודל
הדו־לגיטימי הוא
המודל הנפוץ.”**

חשוב להדגיש כי שיטת בחירה ישירה לראש האזור קיימת בעולם, לדוגמה בהונגריה, אך לרוב השלטון האזורי במדינות אלו אינו מפותח ואדרבה חלש מאוד ונעדר כמעט סמכויות ביצועיות. נוסף על כך, במדינות שונות ישנן שכבות ממשל על-מוניציפליות אך תת־אזוריות, כגון הפרובינציות באיטליה ובספרד, שבהן נציגי ציבור מהרשויות המקומיות משמשים כגוף הבוחר אך עיקר פעילותן הוא מול הרשויות המקומיות במסגרות שיתופי פעולה, הוצאה לפועל של מדיניות וכן מול רמות ממשל גבוהות יותר. מכאן עולה שברוב המוחלט של המדינות שנסקרו על ידינו, גם בכאלו אשר בוחרות את ראשי הערים שלהן בשיטה ישירה כבישראל, ברמה האזורית המודל הדו־לגיטימי הוא המודל הנפוץ. בכך יש בראש ובראשונה הפרדה אנכית בין שתי הזירות, אשר מאפשרת מידה של עצמאות פוליטית לכל רובד, במובן של צמצום התלות ביניהם. דברים אלה נכונים מקל וחומר להקשר הישראלי, שבו לראש העירייה עומד בלאו הכי כוח ביצועי קיצוני ללא מנגנוני פיקוח מספקים, ולפיכך הפקדת הכוח לבחירת ראש האזור בידי ראשי הרשויות עלולה להוביל לרתימת האזור לאינטרסים מקומיים בעיקר.

חשיבות שאלת המבנה הפוליטי של הרובד האזורי בישראל

קודם שננסה להעריך את ההשפעות של מודל פוליטי מסוים, חשוב לחזור ולהדגיש כי מצב שבו מעמד של ראשי הרשות חזק ביותר – בוודאי באופן קיצוני כבישראל – והם גם מי שבחרים את ראש הרובד האזורי או אף מכהנים כראשי האזור בעצמם אינו נפוץ כלל במדינות העולם. ברבות ממדינות אירופה, שבהן הרובד האזורי ממלא ביעילות תפקיד עצמאי ומהותי, אספת הרובד האזורי נבחרת ישירות על ידי התושבים. לרוב, היא זו שבחרת את ראש האזור מבין חבריה. השיטה שבמסגרתה נציגים מקומיים הם הגוף הבוחר של הרובד האזורי מזוהה יותר עם רובד אדמיניסטרטיבי שנועד לשרת את הרשויות ולאפשר להן להתנהל במסגרת משותפת. רבדים אזוריים אלה נחשבים לחלשים מבחינה פוליטית ביחס לרשויות המקומיות ומצב דברים זה הופך אותן למעין "נספח" של הרובד המקומי. לכן, הם אינם מבטאים את מלוא המטרות והיתרונות של הרובד האזורי בעבור תושביו.

יישום בחירה עקיפה מסוג זה בישראל עלול לשעתק – ואף להעצים – את הכשלים שקיימים כיום ברמה המקומית. מנקודת המבט של האספה האזורית וראש הרובד האזורי, יהיו הללו מחויבים בפעילותם לנציגים המקומיים. מסוכנת מכך לישראל היא שיטה שבה בחירה של ראש הרובד האזורי תוסיף עוצמה כפולה ומכופלת לראשי העיריות החזקים בלאו הכי: (א) על ידי כוחם להשפיע על זהותו של העומד בראש האזור; (ב) כאשר הבחירה היא בין ראשי הרשויות באזור. במקרה כזה, כהונתו הפוליטית של הרובד האזורי תהא תלויה בשביעות רצונם של ראשי העיריות, והמכשולים העומדים כיום בפני שיתופי פעולה עלולים להתעצם ולהחריף. כמו כן, מצב דברים שבו ראשי ערים בוחרים את ראש האזור, גם אם האספה נבחרת ישירות על ידי האזרחים, עלול להוביל לכפיפות האינטרסים האזוריים לאינטרסים המקומיים. האספה וראשה עשויים להפוך לזירות התגוששות נוספת בין ראשי הערים, כל אחד בהתאם לאינטרסים הצרים של עירו, בניגוד מוחלט לתכליתו של הרובד האזורי כרובד מתכלל.

**"השיטה
שבמסגרתה
נציגים מקומיים
הם הגוף הבוחר
של הרובד
האזורי מזוהה
יותר עם רובד
אדמיניסטרטיבי
שנועד לשרת את
הרשויות ולאפשר
להן להתנהל
במסגרת משותפת.
רבדים אזוריים
אלה נחשבים
לחלשים מבחינה
פוליטית ביחס
לרשויות המקומיות
ומצב דברים זה
הופך אותן למעין
"נספח" של
הרובד המקומי."**

”בחירה של ראש האזור מתוך נציגי ציבור שנבחרו ישירות לאספה על ידי התושבים מבדלת במידה רבה את הזירה האזורית מרעותה המקומית.”

לעומת זאת, בחירה של ראש האזור מתוך נציגי ציבור שנבחרו ישירות לאספה על ידי התושבים מבדלת במידה רבה את הזירה האזורית מרעותה המקומית. כך, תיוותר הזירה המקומית כמרחב שבו קבוצות החפצות בשמירה על אופיין וייחודן יוכלו לעשות כן, להשפיע על מרחב החיים שלהן ולנהל את אורחות חייהן. במקביל, הזירה האזורית תאפשר את קיומם של שיתופי פעולה בין רשויות שונות ללא צורך בויתור על הזהות המקומית. יתרה מכך, מכיוון ששיתופי פעולה אלו הם חלק בלתי נפרד – ואף מהותי – ממטרות הרובד האזורי, הרי שמנגנונים המסדירים פעילות זו בין הרשויות המקומיות חייבים להיות שקופים לציבור ונתונים לביקורת. כיום, פועלים ראשי הרשויות בסביבה שבה יש להם אחריות אך סמכויותיהם מוגבלות מאוד. סביבה זו משפיעה לרעה על יכולתם לדבוק בכללי מנהל תקין בעבודתם והיא כר נוח להתפתחות ”עבריינות מוסדית”. אומנם רובד אזורי כשלעצמו אינו פותר קשיים אלה באופן מיידי, אך המבנה הפוליטי שלו יכול לסייע, לכל הפחות, בהתמודדות עימם: תחילה, באמצעות ”ניצול” ההזדמנות של חלוקת סמכויות מחדש לצורך הקמת רובד אזורי, כדי להגדיר את הסמכויות ומנגנוני הפיקוח ברשויות המקומיות פנימה ולחזק את המועצה המקומית; עבור דרך פיתוח אמצעי פיקוח אזורי על שיתופי פעולה בין רשויות ועל התנהלותן; וכלל במודל פוליטי אזורי שיאופיין בצורך בהסכמה רחבה של שחקנים, תוך הבטחת יציבותו של המנגנון האזורי ופעילותו היעילה.

בסיס לתפיסה אזורית קיים בישראל במסגרת המועצות האזוריות של צורת ההתיישבות הכפרית. המודל הדורבדי שבו תושבים בוחרים במקביל הן לנהלת היישוב הן לראשות המועצה האזורית מבטא מערכת יחסים ואיזון של עוצמה. התושבים מחליטים על חייהם ביישוב ונוסף על כך מקבלים ביטוי ברמה האזורית. אופן הייצוג משתנה בין המועצות האזוריות. ישנן מועצות שבהן לכל יישוב ייצוג שווה ללא קשר לגודלו. במקרים אלו יש ייצוג יתר ביחס לאוכלוסייה של רשויות קטנות, אך נמנע מצב שבו רשויות גדולות דורסות רשויות קטנות בקביעות רק מתוקף גודלן, מכיוון שהשחקנים המקומיים שווים בכוחם להשפיע על החלטות אזוריות. הרחבתו של מודל זה לניהול בהיקף עירוני תחייב שינויים משמעותיים במודל ההצבעה. דוגמה נוספת מן המציאות הישראלית לקיומה של תפיסה אזורית באה לידי ביטוי בפעילות וולונטרית של הרשויות תחת תוכנית האשכולות. יחד עם זאת, נדרש לצעוד כברת דרך רבה עד ליישום מלא של אזוריות משמעותית אשר תחול על יישובים וערים שהאינטרס הצר שלהם מקשה על ההבחנה ביתרונות אזוריים.

מלבד שיטת הבחירה, אך לא במנותק ממנה, יש חשיבות לגבולות האזורים ולמועד הבחירות לאזור. בקרב מדינות האיחוד האירופי התפיסה האזורית דומיננטית מאוד, עד כדי כך שנוצר המונח "אירופה של אזורים" (Europe of the Regions). משמעות המונח היא שאזורים מקבלים ביטוי במסגרת מוסדות האיחוד האירופי על חשבון המדינות. בחלוקה גסה, במדינות מערב אירופה וצפון אירופה הדרישה לאזוריות צמחה מלמטה למעלה, ולרוב גבולות האזורים במדינות אלו מתבססים על הבדלי תרבות ועל היסטוריה מקומית. מנגד, היוזמה לאזוריות במדינות מרכז אירופה ומזרחה – מקורה בשלטון המרכזי, כחלק מהניסיון להשתלב באיחוד האירופי; לדעת החוקרים, עובדה זו מסבירה, במידה מסוימת, את כישלון המדינות הללו ביישום המודל האזורי ואת חולשתו במדינות שבהן הוא מתקיים בכל זאת. הגבולות אינם החלטה שצריכה להתקבל בהינף קולמוס, אלא במחשבה מרובה על יצירת זהות אזורית ומתוך התחשבות באוכלוסיות תרבותיות שונות. אלו עשויים לקבל ביטוי גם במסגרת אספת האזור. הזהות האזורית מושפעת גם ממועד הבחירות ביחס למועדי הבחירות לרמות שלטון אחרות. בחלק מן המדינות החברות באיחוד האירופי, הותאמו מועדי ההצבעה לרובד האזורי ולמועצת האיחוד האירופי כדי לעודד ולהדגיש יצירת זהות מקומית מול זהות אירופית. אפשרות נוספת היא שהבחירות המקומיות והאזוריות יתקיימו יחדיו, וכך שיקולי הצבעה לרובד אחד עשויים להשפיע על שיקולי ההצבעה ברובד השני. ראוי לבחון את סוגיית מעמדן של הבחירות האזוריות בישראל ביחס לבחירות ברמות ממשל אחרות בהתאם למטרות שתפיסת האזוריות בישראל מבקשת לקדם.



סיכום ומסקנות

מחקר מדיניות זה עסק בתפיסת האזורים והתמקד בשאלה שלא זכתה לתשומת לב מספקת עד הנה: המודל הפוליטי הרצוי לניהול רובד אזורי בישראל בהתייחס למבנה המוסדי הקיים ולאתגרים הדמוקרטיים, הכלכליים והחברתיים המאפיינים את השלטון והדמוקרטיה המקומיים. לתפיסתנו, להתייחסות זו משקל מכריע בשאלת עיצוב וביסוס רובד שלטוני המתווך בין הרובד המדינתי לרובד המקומי, כיוון שחלק מרכזי בעבודת האזור מתקיים מול הרשויות המקומיות.

לשם כך הוצע כאן דיון תיאורטי ביסודות הערכיים לבחירת מודל פוליטי, תוך מתן דגש על חשיבותו של הרובד האזורי כאמצעי למימוש ערכים דמוקרטיים. כלומר נקודת המוצא לדיון הייתה כי רובד שלטוני אזורי ימלא את מטרות הקמתו על בסיס היותו רובד נבחר, משום שמטרות אלו כוללות קירוב של הממשל ושל מוקדי קבלת ההחלטות אל האזרחים, וכן תיאום טוב יותר בין רמות הממשל השונות. הרעיון העומד בבסיס השיטה הדמוקרטית הוא שקבלת החלטות הנוגעות לחיי הציבור צריכות להתקבל על ידי גורם שיש לציבור אפשרות לבקר את פעולותיו. לכן, קיומו של רובד ביצועי-מנהלי הממונה על ידי השלטון המרכזי חוטא למטרות אלו, והוא הדין לשיטות נוספות שבמסגרתן הגורם שבוחר את הנציגים איננו התושבים גופם.

**”נוכח היתרונות
הרבים הטמונים
בהרחבת האזריות
בישראל, אנו
מצטרפות לקריאה
למיסוד רובד
אזורי בעל מרחב
פעולה גדול,
ברור ומחייב.”**

**”שיטת הבחירה
לרובד האזורי
תקבע את מהותו:
האם יהא זה
רובד ישיר
את מבנה הכוח
הקיים ברשויות
המקומיות וישעתק
את החולשות
הקיימות בהן או
שמה יתבסס כרובד
עצמאי המשרת את
תושבי האזור ולו
פוטנציאל אמיתי
לתיקון העיוותים
הקיימים.”**

רובד אזורי ממוסד ומחייב עדיין איננו קיים בישראל. כיום, צורות שונות של אזריות מקבלות ביטוי בשיתופי פעולה מקומיים המבוססים על רצון ועל התנדבות – ובנושאים מסוימים בלבד. נוכח היתרונות הרבים הטמונים בהרחבת האזריות בישראל ובהעמקתה, אף אנו מצטרפות לקריאה למיסוד רובד אזורי בעל מרחב פעולה גדול, ברור ומחייב. מתוך הכרה במשמעויות הדמוקרטיות העמוקות שמביא עימו ביסוס רובד אזורי נבחר, אנו מציעות שהמבנה השלטוני שיושם בהקשר זה יאפשר לרובד האזורי להתגבר על החולשות הקיימות במבנה הנוכחי של השלטון המקומי ועל מערכת יחסיו עם השלטון המרכזי. להבנתנו, שיטת הבחירה לרובד האזורי תקבע את מהותו: האם יהא זה רובד ישיר את מבנה הכוח הקיים ברשויות המקומיות וישעתק את החולשות הקיימות בהן או שמה יתבסס כרובד עצמאי המשרת את תושבי האזור ולו פוטנציאל אמיתי לתיקון העיוותים הקיימים בסוגיות מדיניות של תכנון, חברה וכלכלה במרחב האזורי.

לסיכום, צורתו הפוליטית הרצויה של הרובד האזורי מבוססת על שני עקרונות יסוד באשר לתפקיד שרובד אזורי צריך למלא. עקרון היסוד הראשון הוא ביסוס עצמאותה והשפעתה של שכבת הממשל האזורית וצמצום תלותה הישירה באינטרסים הצרים של השלטון המקומי, בין אם בהיבטים הפוליטיים של שיטת הבחירה והגוף הבוחר, בין אם בחלוקת סמכויות מובחנות ובתחומי האחריות שיועברו אליה. עקרון יסוד שני הוא קידום ערכים דמוקרטיים ומבנה אנכי שיבטיח אחריות, דיווחיות והיענות לציבור, מעורבות של התושבים וקרבתם אל מוקד קבלת ההחלטות, והידברות בין קבוצות מגוונות ואפשרות לקידום אינטרסים משותפים. לפיכך, אנו ממליצות להקים רובד אזורי שינוהל מבחינה פוליטית על ידי אספה אזורית. האספה תיבחר ישירות על ידי תושבי האזור, ובראשה יעמוד אחד מן הנבחרים הללו שיזכה לתמיכת האספה. כמובן, יש לאזן את ערך הייצוגיות באמצעים שיבטיחו יציבות, יעילות של קבלת החלטות ויכולת הביצוע שלהן. למשל, נדרש לקבוע כלי פיקוח משמעותיים בידי אספת הנבחרים. אומנם תפקידה המתווך של שכבת ממשל אזורית, בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי, הוא עניין מרכזי וחשוב, אך אין זה תפקיד נרחב המקיף את כלל המשמעויות והיעדים של אזריות. לרובד אזורי סמכויות ברורות והשפעה מובהקת בתחומים שבהם יש לזירה האזורית יתרון, כגון תכנון, פיתוח ותשתיות. בחירה ישירה של התושבים בניציגיהם לאספה מקרבת את התושבים למוקדי קבלת ההחלטות ומחזקת את יכולת ההשפעה שלהם.

**”כיוון שלסמכויות
הרשויות המקומיות
בישראל אין
הגדרה ברורה,
ממצה ובהירה,
הרי שהרווח עשוי
להיות כפול:
הקמת רובד
אזורי תהא
כרוכה בחיזוק
מעמדן ועצמאותן
של הרשויות
המקומיות
באמצעות מתן
סמכויות
ברורות בחוק.”**

לצד הדיון על השיטה הפוליטית לניהול הרובד האזורי, חשוב לעמוד על ההזדמנות הטמונה בשינוי מבני זה בכל הנוגע לאתגרים הנכבדים העומדים בפני הרשויות המקומיות כיום. לדוגמה, מסקנה חוזרת בספרות היא הצורך בחלוקת סמכויות ברורה בין הרובד האזורי לרובד המקומי ככלי להבטחת תפקוד טוב של שכבת הממשל האזורית. כיוון שלסמכויות הרשויות המקומיות בישראל אין הגדרה ברורה, ממצה ובהירה, הרי שהרווח עשוי להיות כפול: הקמת רובד אזורי תהא כרוכה בחיזוק מעמדן ועצמאותן של הרשויות המקומיות באמצעות מתן סמכויות ברורות בחוק. למשל, תחום התרבות ופיתוח הקהילה יופקד בידיהן הבלעדיות של הרשויות המקומיות, בעוד תחומי התשתיות והבנייה אשר דורשים תכנון ארוך טווח וראייה מרחבית יעברו אל הזירה האזורית. קרבתו של התושב אל מוקד קבלת ההחלטות לא תיפגע מכך. להפך – מכיוון שהוא בוחר נציגים ייעודיים לכל זירה, הוא זוכה להשפעה על מגוון התחומים שכביכול נתונים להשפעתו כבר כיום, אך מעתה באופן ממוקד וישיר. כמו כן, סימון גבולות ברורים לזירת הפעילות של הנציג יהפוך את שליחותו ברורה יותר. כך כל רובד מתפנה להתמקד בתחומים שיש לו יתרון בהם.



נספח: שיטות בחירה לרשות המקומית ולאזור

מדינה	ראש מועצה מקומית ⁴	מי בוחר את אספת האזור? ⁵	מי בוחר את ראש האזור? ⁶	דגם יחסים
אוסטריה ⁵	ברוב המדינות נבחר ישירות ⁶	התושבים	האספה	חד-לגיטימי
איטליה ⁷	נבחר ישירות	התושבים	ברוב המדינות בחירות ישירות על ידי התושבים ⁸	ברוב המדינות דו- לגיטימי
בלגיה ⁹	על ידי הממשלה ב המלצת המועצה	התושבים	האספה	חד-לגיטימי
גרמניה ¹⁰	משתנה בין המדינות. ברובן הבחירות ישירות	התושבים	האספה	חד-לגיטימי
דנמרק ¹¹	מתוך המועצה ¹²	התושבים	האספה	חד-לגיטימי
הולנד ¹³	על ידי הממשלה בהמלצת המועצה	התושבים	הממשלה בהמלצת האספה ¹⁴	—
נורבגיה ¹⁵	על ידי המועצה	התושבים	האספה	חד-לגיטימי
ספרד ¹⁶	על ידי המועצה	התושבים	האספה	חד-לגיטימי
פולין ¹⁷	ישירות	התושבים	האספה	חד-לגיטימי
פינלנד ¹⁸	על ידי המועצה ¹⁹	נציגי הרשויות	האספה	חד-לגיטימי
צ'כיה ²⁰	על ידי המועצה	התושבים	האספה	חד-לגיטימי
צרפת ²¹	על ידי המועצה	התושבים	האספה	חד-לגיטימי
שוודיה ²²	על ידי המועצה ²³	התושבים	האספה	חד-לגיטימי

- 1 למותר לציין כי בין שתי קטגוריות הקצה הללו, יכולות להיות שונות מסוימת במידת המחויבות בהתאם לנורמות והכללים האחרים מלבד שיטת הבחירה. למשל כשמדובר באדם שנתמנה על ידי השלטון המרכזי אך שואף להתמודד בבחירות המקומיות באחת מרשויות האזור בבחירות הקרובות, או אדם שנבחר על ידי הציבור אך מכוון להתמודד בבחירות הכלליות במפלגה ארצית וחותר לרצותה.
- 2 בחלק מהמדינות באוסטריה, באיטליה, ברוב מדינות גרמניה ובפולין. בכל הקשור לבחירת ראש עיר הרי שיש מדינות שבהן שיטת הבחירה משתנה בהתאם לגודל הרשות. הכלל שעל פיו יש לנהוג הוא להתייחס לשיטה הנהוגה בערים גדולות - מעל 20 אלף תושבים.
- 3 בהולנד, ראש הפרובינציה מכונה "מושל המלכה" והוא מתמנה לשש שנות כהונה הניתנות לחידוש על ידי השלטון המרכזי. כלומר כהונת ראשי הפרובינציה אינה חופפת את כהונה של האספה הנבחרת על ידי האזרחים, והמטרה של עיצוב זה לחפקיד היא שהממלא אותו יהיה מעל הפוליטיקה המפלגתית ובכלל. בפועל, אלו חברים בכירים במפלגות הפוליטיות שבקואליציה הלאומית ולא פעם משרתים כנציגיהן באותה רשות.
- 4 יש מדינות שבהן שיטת הבחירה משתנה בהתאם לגודל הרשות. כאמור לעיל הערה 2, הכלל הוא להתייחס לשיטה הנהוגה בערים גדולות - שמספר תושביהן עולה על 20 אלף.
- 5 INTERNAL AND INTERNATIONAL NORMATIVE FRAMEWORK", *Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Austria*, CoE, 22 June 2020, p. 9
- 6 ישירות - זלצבורג, בורנגלנד, קריתיה, טירול; עקיפות - אוסטריה התחתונה, אוסטריה העליונה, סטיריאן, וורלברג, וינה.
- 7 "Internal Organization", *Local and Regional Democracy in Italy*, CoE, 18 October 2017, p. 40
- 8 למשל, באזורים ואל ד'אוסטה וכולצאנו הבחירה היא על ידי נציגי האספה האזורית, ולעומת זאת באזור טרנטינו-אלטו אדיגה הבחירה מוגבלת לשני ראשי הפרובינציות שמרכיבות את האזור.
- 9 "The Provinces", *Local and regional democracy in Belgium*, 27th SESSION Strasbourg, 14–16 October 2014, p.11
- 10 Organisational Structure and Decision-Making Process of Local Authorities", *Local and Regional Democracy in Germany*, CoE, 4 March 2012, p. 17–18
- 11 Local government reform in Denmark", *Local and Regional Democracy in Denmark*, CoE, 25th SESSION", Strasbourg, 29–31 October 2013, p. 8
- 12 מודל ניהול מסוג הנהגת מועצה.
- 13 The Provinces", *The Dutch Political System in Nutshell*, Netherlands Institute for Multiparty Democracy, pp." 52–59
- 14 ראש הפרובינציה מכונה "מושל המלכה" וממונה לשש שנות כהונה הניתנות לחידוש על ידי השלטון המרכזי. על ההיגיון העומד מאחורי שיטה זו ראו בהרחבה לעיל הערה 3.

Organisation and rules for work and proceedings", <i>Local Government in Norway</i> , Norwegian Ministry of .Local Government and Modernisation, pp. 18–20	15
.Autonomous Communities", <i>Local and Regional Democracy in Spain</i> , CoE, 20 March 2013, pp. 11–12"	16
.Internal Organization", <i>Local and regional democracy in Poland</i> , CoE, 2 April 2019, p. 43"	17
Institutional setting at local and regional level", <i>Observation of local elections in Finland</i> , CoE, 33rd SESSION," .9 April 2017, p. 5	18
מודל ניהול מסוג מועצה - מנהל.	19
Domestic Political Situation and Elections", <i>Local and regional democracy in Czech Republic</i> , CoE, 8 March" .2012, pp. 6–7	20
.State and regional organization", <i>Welcome to France"</i> https://www.welcometofrance.com/en/fiche/state-and-regional-organization	21
Lidström, Anders (2011). "Sweden: Party-dominated Subnational Democracy Under Challenge?" <i>The Oxford Handbook of local and Regional Democracy in Europe</i> , pp. 262–281	22
מודל ניהול מסוג הנהגת מועצה.	23



רשימה ביבליוגרפית

ספרות אקדמית

רוזן-צבי, יששכר (2004). "ממקומיות לאזורים - לקראת סדר יום חדש למשפט השלטון המקומי", דין ודברים, 210-159.

Adebani, Wale (2018). "Contesting Multiculturalism: Ethno-Regionalism and Contending Forms of Nationalism in Late Colonial Nigeria", *Commonwealth & Comparative Politics* 56(1), 40-64.

Alesina, Alberto, and Enrico Spolaore (2005). "Federalism and Decentralization", *The Size of Nations*, MIT Press, 137-154.

Amoretti, Ugo (2004). "Introduction: *Federalism and Territorial Cleavages*" in *Federalism and Territorial Cleavages*, Amoretti, Ugo M., and Nancy Gina Bermeo (eds.), JHU Press, 1-23.

Bell, Daniel A., and Avner De-Shalit (2013). *The Spirit of Cities: Why the Identity of a City Matters in a Global Age*, Princeton University Press.

Blank, Yishai (2007). "Spheres of Citizenship", *Theoretical Inquiries in Law* 8(2), 411-452.

Blom-Hansen, Jens, et al (2016). "Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation", *The American Political Science Review* 110(4), 812-831.

Besley, Timothy (2005). "Political Selection", *Journal of Economic Perspectives* 19, 43-60.

Crook, Richard (2003). "Decentralisation and Poverty Reduction in Africa: The Politics of Central-Local Relations", *Public Administration and Development* 23(1), 77-88.

Devas, Nick and Simon Delay (2006). "Local Democracy and the Challenges of Decentralising the State: An International Perspective", *Local Government Studies* 32(5), 677-695.

Kerley, Richard, Joyce Liddle and Pamela T. Dunning (2018). "Local Governments: A Global Presence?", *The Routledge Handbook of International Local Government*, Routledge, 1-10.

Engstrom, Richard, and Michael McDonald (1986). "The Effect of At-Large Versus District Elections on Racial Representation in US Municipalities", *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Agathon Press, 203-225.

Ferejohn, John (1999). "Theory of Political Accountability", *Democracy, Accountability, and Representation* 2, Manin, Bernard, Adam Przeworski and Susan C. Stokes eds., Cambridge University Press, 131-153.

Ford, Richard T. (2002). "Beyond 'Difference': A Reluctant Critique of Legal Identity Politics", *Left Legalism/Left Critique*, Duke University Press, 38-79.

Gboyega, Alex (1998). "Decentralisation and Local Autonomy in Nigeria's Federal System: Crossing the Stream While Searching for the pebbles", in *Five Monographs on Decentralisation and Democratisation in Sub-Saharan Africa: Occasional Papers*, Barkan J. (ed.), University of Iowa, 45-49.

- Gendzwil, Adam (2019). "Local Autonomy and National–Local Turnout Gap: Higher Stakes, Higher Turnout?", *Regional & Federal Studies* 29, 1-21.
- Hambleton, Robin, and David Sweeting (2014). "Innovation in Urban Political Leadership: Reflections on the Introduction of a Directly-Elected Mayor in Bristol, UK", *Public Money & Management* 34(5), 315-322.
- Hessami, Zohal (2018). "Accountability and Incentives of Appointed and Elected Public Official", *Review of Economics and Statistics* 100(1), 51-64.
- Hooghe, Liesbet (1994). "Belgian Federalism and the European Community", *The European Union and the Regions*, in Barry Jones and Michael Keating eds., Clarendon Press, 135-165.
- Hooghe, Liesbet, Gary N. Marks, and Arjan H. Schakel (2010). *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, Routledge.
- Kanbur, Ravi, and Anthony J. Venables (2007). "Reforms, Remoteness, and Risk in Africa: Understanding Inequality and Poverty during the 1990s", *Spatial Disparities and Economic Development*, Oxford University Press, 204-215.
- Laver, Michael, and Kenneth A. Shepsle (1996). *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Cambridge University Press.
- Lijphart, Arend (2012). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press.
- Linz, Juan J., and Arturo Valenzuela, eds. (1994). *The failure of Presidential Democracy* 1, JHU Press.
- Magre, Jaume, and Xavier Bertrana (2007). "Exploring the Limits of Institutional Change: The Direct Election of Mayors in Western Europe", *Local Government Studies* 33(2), 181-194.
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe, and Arjan H. Schakel (2008). "Patterns of Regional Authority", *Regional and Federal Studies* 18.2(3), 167-181.
- Michelsen, Claus, Peter Boenisch, and Benny Geys (2014). "(De)Centralization and Voter Turnout: Theory and Evidence from German Municipalities", *Public Choice* 159(3-4), 469-483.
- Mouritzen, Poul Erik, and James H. Svara (2002). *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*, University of Pittsburgh Press.
- Rogoff, Kenneth (1990). "Equilibrium Political Business Cycles", *American Economic Review* 80, 21–36.
- Rogoff, Kenneth, and Anne Sibert (1988). "Elections and Macroeconomic Policy Cycles", *Review of Economic Studies* 55, 1-16.
- Rosen-Zvi, Issachar (2004). *Taking Space Seriously: Law, Space and Society in Contemporary Israel*, Routledge.
- Saarts, Tõnis (2020). "Introducing Regional Self-Governments in Central and Eastern Europe: Paths to Success and Failure", *Regional & Federal Studies* 30(5), 625-649.
- Samuels, David J. (2013). "Introduction: Why Study Country Cases in Comparative Politics?", *Case Studies in Comparative Politics*, University of Minnesota, 1-38.
- Sancino, Alessandro, and Lorenzo Castellani (2016). "New Development: Directly Elected Mayors in Italy – Creating a Strong Leader Doesn't Always Mean Creating Strong Leadership", *Public Money & Management* 36(2), 153-156.
- Sedelius, Thomas, and Jonas Linde (2018). "Unravelling Semi-Presidentialism: Democracy and Government Performance in Four Distinct Regime Types", *Democratization* 25(1), 136-157.
- Stoyan, Alissandra T., and Sara Niedzwiecki (2018). "Decentralization and Democratic Participation: The Effect of Subnational Self-Rule on Voting in Latin America and the Caribbean", *Electoral Studies* 52, 26-35.
- Sweeting, David (2009). "The Institutions of 'Strong' Local Political Leadership in Spain", *Environment and Planning C: Government and Policy* 27(4), 698-712.

Tuttnauer, Or and Avital Friedman (2020). "Unnatural Partners: Coalescence in Israeli Local Government", *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 30(3), 358-378.

Wollmann, Hellmut (2005). "The Directly Elected Executive Mayor in German Local Government", *Transforming Local Political Leadership*, Palgrave Macmillan, 29-41.

פרסומים בעיתונות

קוטלר-הדרי, צאלה (2017). "מי צריך עיר של אלף תושבים?" מתוך אתר גלובס. קישור: <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001212943>, פורסם בתאריך 23/11/2017, נצפה בתאריך 6/6/2021.

פרסומים אחרים

אפלכאום, לביאה ואנה חזן (2005). **שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות - לקחים לישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות באוניברסיטה העברית, ירושלים.

בלאנדר, דנה (2008). "הבחירות לרשויות המקומיות - איך, כמה, מי ולמה?", **הפרלמנט**, 60. פורסם בתאריך 30/10/2008, נצפה בתאריך 6/6/2012. <https://www.idi.org.il/parliaments/4503/4506>

בן-אליא, נחום (2006). **מסגרות אזוריות על-מוניציפליות למתן שירותים בישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות באוניברסיטה העברית, ירושלים.

בן-אליא, נחום (2006). **מסל שירותים לשירותי ליכה: הרחבת האחריות המיניסטריאלית של משרד הפנים**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות באוניברסיטה העברית, ירושלים.

בן-אליא, נחום (2007). **העשור האבוד בשלטון המקומי**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות באוניברסיטה העברית, ירושלים.

גלינור, יצחק ודנה בלאנדר (2013). "פרק 8: שלטון מקומי הנדבך החסר בדמוקרטיה הישראלית", **המערכת הפוליטית בישראל - שנים ראשונות; מבנה מוסדי; התנהגות פוליטית; בעיות לא פתורות; הדמוקרטיה בישראל**, עם עובד והמכון הישראלי לדמוקרטיה, 358-411.

ממ"מ (2004). **מסמך רקע בנושא: רשויות המקומיות - בעיות מרכזיות וחלופות לפתרונן**, נכתב על ידי אלון רובינשטיין, והוגש לסגן שר התעשייה, המסחר והתעסוקה חה"כ מיכאל רצון וליו"ר ועדת הפנים של הכנסת חה"כ יורי שטרן. קישור: http://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/36b667ff-8d32-e811-80de-00155doao235/2_36b667ff-8d32-e811-80de-00155doao235_11_7457.pdf

ממ"מ (2005). **מסמך רקע בנושא: איחוד רשויות - בדיקת יישום התוכנית**, נכתב על ידי אלון רובינשטיין והוגש לוועדת הפנים ואיכות הסביבה. קישור: https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/7744853f-9832-e811-80de-00155doao235/2_7744853f-9832-e811-80de-00155doao235_11_8379.pdf

ממ"מ (2019). **סקירה: אשכולות אזוריים בישראל**, נכתב על ידי מיכל לרר. קישור: https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/aeaca5c8-1dcf-e911-8109-00155doao754a/2_aeaca5c8-1dcf-e911-8109-00155doao754a_11_13640.pdf

משרד הפנים (2004). **איגודי ערים בישראל**, האגף למינהל מוניציפאלי, המחלקה למחקר, ביצוע המחקר: סטילינק.

לוי, אמיר ואחרים (2020). **רפורמה בשלטון המקומי והפערים החברתיים כלכליים בישראל: אל עבר עתיד חדש**, מכון ראנד.

נבות, דורון (2013). "שחיתות בשלטון המקומי בישראל: הכצקתה?", **הפרלמנט**, 77. פורסם בתאריך 24/12/2013, נצפה בתאריך 6/6/2021. <https://www.idi.org.il/parliaments/2926/6411>

נבות, דורון (2015). "הסברים לשחיתות הפוליטית בישראל", **שחיתות פוליטית בישראל**, עמ' 42-55, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.

עבאדה, יעל, דבורה שמואלי ונורית קליאוס (2018). **דו"ח מחקר: שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות, צורות ומבנים חדשים**. החוג לגיאוגרפיה ולימודי סביבה באוניברסיטת חיפה.

עוזיאל, אהוד (2012). **מיצוי היתרון היחסי גודל הרשויות המקומיות והשפעתו על אפקטיביות ומשילות**, ירושלים, ג'וינט ישראל המכון מנהיגות וממשל.

פורום המומחים לאזוריות (2018א). **סקירת ידע מס' 1: אזוריות בארץ ובעולם**, משרד הפנים ומכון אלכא למנהיגות וממשל, ג'וינט ישראל.

- פורום המומחים לאזוריות (2018ג). **סקירת ידע מס' 2: פיתוח כלכלי אזורי**, משרד הפנים ומכון אלא למנהיגות וממשל, ג'וינט ישראל.
- פורום המומחים לאזוריות (2018ג). **סקירת ידע מס' 3: פיתוח חברתי אזורי**, משרד הפנים ומכון אלא למנהיגות וממשל, ג'וינט ישראל.
- פרידמן, אביטל, ואסף שפירא (2020). **חיזוק מעמד של חברי מועצות ברשויות המקומיות**, המכון הישראלי לדמוקרטיה בשיטות משרד הפנים.
- רול, יונתן ושאל פרנקוירמוש (2019). **שחיתות בשלטון המקומי בישראל: גורמים והשלכות - מסמך ביניים**, המכון הישראלי לתכנון כלכלי, הרצליה.
- רזין, ערן ואנה חזן (2006). **חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות באוניברסיטה העברית, ירושלים.
- ריינגורץ, יניב (2011). **איחודי רשויות מקומיות והשפעתם התקציבית: עדויות מאיחוד הרשויות של שנת 2003**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות באוניברסיטה העברית, ירושלים.
- CoE (2008). C.L.E.A.R – A Self-Assessment Tool for Citizen Participation at the Local Level, European Committee on Local and Regional Democracy, final version CDLR 42, Item 6.3.2.3 of the agenda.
- European Commission (2014). *Promoting Good Governance: European Social Fund thematic paper*, Publications Office of the European Union.
- Holzer, Marc. et al (2009). *Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency*, Rutgers Newark, School of Public Affairs and Administration.
https://nj.gov/dca/affiliates/luarcc/pdf/final_consolidation_report.pdf
- OECD (2005). *Building Competitive Regions – Strategies and Governance*, OECD Publishing.
- OECD, (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Publishing.
- OECD (2020). "Reducing Socio-Economic Differences Between Municipalities", *Economic Surveys: Israel 2020*, OECD Publishing, 68-104.
- Shah, Anwar, and Jeffrey Huther (1999). *Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization*, World Bank Policy Research, Working Paper 1894.
- Widuto, Agnieszka (2018). *European Regional Development Fund and Cohesion Fund 2021–2027*, Brussels: European Parliamentary Research Service.
- Widuto, Agnieszka (2018). *Regional Governance in the EU*. EPRS – European Parliamentary Research Service.

דו"חות

- דו"ח הצוות לבחינת דרכים לחיזור שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי** (2016). משרד המשפטים.
- דו"ח מבקר המדינה, דו"ח שנתי 71א** (2020). נושאים מערכתיים - השלטון המקומי: המבקר, הגזבר, והיועץ המשפטי ברשות המקומית - 63 תפקידים והתנהלותם, משרד מבקר המדינה.
- דו"ח מבקר המדינה - דו"ח שנתי 49** (1999). מועצות מקומיות חדשות - כינון וניהול, משרד מבקר המדינה.
- דו"ח סקירת מצב והמלצות לממשלה (2020)**. הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון האזורי, משרד הפנים.
- הוועדה המלכתית לענייני השלטון המקומי** (ועדת זנבר) (1981). השלטון המקומי בישראל, ירושלים.

פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל במדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8
ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720
פקס' 077-318-2028

office@kohelet.org.il
www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-92-5



9

789657674925