

דמוקרטיה בידיים שלנו

מודל לתיקון שיטת הממשל הישראלית







תוכן עניינים

4	תודות
5	דברי יו"ר הוועד המנהל
	דברי פתיחה
6	נתי בירמן מה נעים
9	תקציר מנהלים
	מבוא
12	הילה אביב-ירושלמי
	הגדרת הבעיה
21	יאן סגל והילה אביב-ירושלמי
	הפתרון
27	הילה אביב-ירושלמי
29	מרכיבי ההצעה
	ביזור סמכויות
29	עמית גרשון והילה אביב-ירושלמי
38	דמוקרטיה מקומית
	הרובד התת-מוניציפלי
39	ליאת הלפרין והילה אביב-ירושלמי
	מעמד חברי המועצה
55	ליאור אשכנזי, יובל ברטוב והילה אביב-ירושלמי
	רובד השלטון האזורי
65	הילה אביב-ירושלמי
82	סיכום
	דברי סיכום
83	שי גולוב
93	נספחים



תודות

המסמך שלפניכם נכתב במחויבות עמוקה לעקרונות של תנועה ישראלית ולחזונה. הוא צמח בתהליך מתמשך של למידה, עשייה בשטח, שיתוף פעולה ותובנות שגיבשנו במהלך חמש שנים של פעילות. תודה קודם כל לתושבים, לפעילים ולמתנדבים, שלוקחים חלק בפעילות היום-יומית של תנועה ישראלית – בזכות המעורבות שלכם למדנו דברים רבים, שהיו חיוניים לספר הזה. תודה למלי טופצ'אשווילי ולטל סער על התרומה המקצועית המהותית בעיצוב התפיסות ובפיתוח התשתית הרעיונית שבבסיס הספר; רעיונות ומחשבות שגיבשתם היו נדבך חשוב בעבודתנו. תודה לשי גולוב ולאיריס מיזן על ההערות, על התמיכה ועל הליווי המקצועי לאורך הדרך. ברצוננו להודות גם לצוות התנועה ולחברות וחברי התנועה בעבר ובהווה על ההצעות שאתגרו את החשיבה שלנו, ושימשו מצפן, שכיוון את דרכנו. תודה לחוקרים, למומחים ולאנשי המקצוע שמלווים אותנו, ועזרו לחדד את המודלים המובאים כאן, ובפרט לפרופ' גידי רהט, ד"ר ניר ברק, ד"ר מורן נגי, אודי פראוור, אסף היימן ולחברות וחברי קואליציית הביזרה.

הוקרה מיוחדת לבעז ולציפי אמיתי, ממייסדי התנועה: בזכות המעורבות, החשיבה, האכפתיות והנדיבות שלכם, תנועה ישראלית קיימת מלכתחילה. המסירות שלכם יחד עם האמון שאתם נותנים בנו, אפשרו וממשיכים לאפשר את ההתפתחות של תנועה ישראלית. תודה לכם.



דברי יו"ר הוועד המנהל

תנועה ישראלית למעורבות אזרחית קמה מתוך תובנה עמוקה שמעורבות אזרחית היא פעימת הלב של הדמוקרטיה – הדרך שבה אזרחים מעצבים לא רק את ממשלתם, אלא גם את עתידם המשותף.

אנחנו מבינים כיום, יותר מאי פעם, שאזרחות היא למעשה מקצוע שעל כולנו מוטלת האחריות ללמוד, לתרגל וליישם אותו בחיי היומיום, ושלהיות אזרח פירושו להיות שותף לעשייה, לקחת אחריות, ולהשפיע על המרחב הציבורי שבו אנו חיים.

בימים אלה של משבר אמון מתמשך בין אזרחים לשלטון, התנועה מבקשת להרחיב את מעגל המעורבות, ולהפוך את האזרחות ממושג ערכי לפעולה ממשית ורחבת היקף. המסמך שלפניכם מציג בין השאר תפיסה מעשית לביזור כוח השלטון ולחיזוק השלטון המקומי והאזורי, במטרה לקרב את קבלת ההחלטות אל האזרחים, ולאפשר להם השפעה אמיתית על איכות חייהם ועל עתיד קהילותיהם.

תודה לכל צוות תנועה ישראלית – בהווה ובעבר – על היסודות שהניחו, ולנתי מה־נעים, שהיה שותף להקמת התנועה והוביל אותה בחמש השנים הראשונות. תודה גם לשותפים ולמתנדבים הרבים שהאמינו בדרך, תרמו מזמנם וממרחם, וממשיכים להעניק משמעות חדשה למושג "אזרחות".

בועז אמיתי

יו"ר הוועד המנהל



דברי פתיחה

בתחילת 2020, עוד לפני שהמשברים המדיניים, הפוליטיים והחברתיים בישראל הגיעו לשיאם, הקמנו את תנועה ישראלית. ראינו מדינה שמתרחקת מעצמה, חברה שבה אזרחים מרגישים שאין להם השפעה אמיתית על חייהם, ופוליטיקה שהולכת ומעמיקה את השסעים במקום לבנות גשרים. התחושה הייתה ברורה: ההחלטות שמעצבות את חיינו מתקבלות מעל הראש שלנו, רחוקות מאיתנו, בידי נבחרים שאינם רואים בנו שותפים, אלא קלפי משחק.

החלטנו שמה שצריך זה להתחיל מהמקום הקרוב ביותר לאנשים, הקהילות שלהם, השכונות והערים שבהן הם חיים. חשבנו שאם נעניק לאזרחים כלים להשתתפות ולהשפעה, אם נסייע להם להבין כיצד לפעול מול המערכת הפוליטית, המציאות תשתנה בהדרגה. ובאמת, ראינו ניצוצות של שינוי. אזרחים לקחו אחריות, קהילות התארגנו, תושבים החלו להשמיע את קולם. ואולם, לאורך הזמן הבנו שמה שאנו עושים הוא נכון, אך אינו מספיק. המשימה טרם הושלמה.

הבנו שחלק מהותי מהבעיה טמון בשיטה עצמה. אפשר להעצים אזרחים, אפשר לעודד מעורבות, אבל כל עוד שיטת הממשל בישראל בנויה כפי שהיא כיום, ריכוזית, מנותקת, בלי תפיסת אחריות כלפי הציבור, למאבק הזה יש תקרת זכוכית. הגענו למסקנה, שאי אפשר לשפר את חיי האזרחים בלי לשנות את האופן שבו מוחלטות ההחלטות.

ואז הגיעה המציאות, וסיפקה הוכחה נוספת. מגפת הקורונה המחישה כמה השלטון המרכזי מסורבל ואטי, בעוד הרשויות המקומיות הן אלה שנתנו מענה ממשי בשטח. חמש מערכות בחירות בתוך כחות מארבע שנים הראו לנו עד כמה הפוליטיקה שלנו מתגמלת פילוג ומחנאות, ואינה מסוגלת להקנות יציבות. ב-7 באוקטובר, היום שבו כל המערכת קרסה לנגד עינינו, לא היה שלטון שיגן עלינו, שיוודע לנהל משבר, ולא היה שלטון שיוודע לשקם. דווקא אז משהו בכל זאת

התבהה, לפחות בשבילנו: ישראל אינה זקוקה לעוד טלאים על המנגנונים הקיימים. היא משוועת לתיקון יסודי.

אנו צריכים מערכת שתבטיח שפוליטיקאים יבינו את האחריות שלהם כלפינו ויעמדו בה, בניגוד למצב כיום, שבו נבחרו הציבור אינם משלמים מחיר על חוסר מעש, על החלטות כושלות, על הפקרות. הדרך לעשות זאת היא באמצעות מנגנונים, שיחזקו את הקשר בין האזרחים לבין הנבחרים, כך שיהיה מחיר פוליטי לכישלון וגמול הוגן על הצלחה.

שורש הבעיה בשיטת הממשל הישראלית טמון בשילוב בין ריכוזיות יתר של השלטון המרכזי לבין שיטה פוליטית, המבוססת על ייצוג מגזרי-זהותי בלבד, ללא היבטים של ייצוג אזורי-גאוגרפי. כדי לפתור זאת על השלטון המקומי והאזורי לקבל כוח של ממש. אין סיבה שכל ההחלטות החשובות הנוגעות לחיינו יוחלטו רק בירושלים. הרשויות המקומיות הוכיחו שביכולתן לתת מענה טוב יותר לאזרחים, אבל אין להן סמכויות מספקות. יש לבזר את הכוח לרשויות המקומיות ולאפשר שלטון אזורי, שיחבר בין המדינה לאזרחים. בכך דן במפורט המסמך שלפניכם. גם שיטת הבחירות שלנו חייבת להשתנות. כיום, אין לנו נבחרים המחויבים ישירות לאזרחים. נבחרו הציבור פועלים מאינטרסים פוליטיים צרים, ולא מתוך אחריות לבוחריהם. בגרסה הבאה של המסמך נציע גם תיקונים לשיטת הבחירות, לקראת מציאות שבה לכל אזרח נציגים המחויבים לו, ולא רק למפלגתם.

מה שמובא כאן איננו עוד ניתוח תיאורטי. זהו מסמך חזון, מתווה לשינוי מבני עמוק במדינת ישראל. הוא מסביר איך הגענו לכאן – למה ישראל היא אחת המדינות הריכוזיות ביותר בעולם, וכיצד הדבר משפיע על כולנו. והוא משרטט מודל חדש לבניית מערכת שלטונית דמוקרטית, שקופה, קרובה וקשובה יותר לאזרח. הוא גם מספק קווי מתאר לתוכנית מעשית ליישום השינוי הזה, צעד אחר צעד, כבר עכשיו.



איך אפשר להיות חלק מן השינוי?

אם אתם אזרחים, שמבקשים לקחת אחריות על המציאות היום-יומית שלכם – הצטרפו לפעילות השטח במטות המקומיים של תנועה ישראלית.

אם אתם צעירים, או שואפים להיות מנהיגים לעתיד – הצטרפו לתוכנית ההכשרה וצוותי ההשפעה של "ישראל 2050", המטפחת את דור המנהיגות הבא. נבחרו ציבור ברשויות המקומיות מוזמנים להצטרף לרשת חברי המועצה של תנועה ישראלית, הפועלת לקדם קהילתיות וביזור של הכוח בישראל.

לאנשי מקצוע ומומחים מתאימה רשת אנשי המקצוע של תנועה ישראלית, שמלווה את בניית המודל החדש.

והכי חשוב – אל תשאירו את זה רק על הנייר.

הטקסט הזה אינו מסכם את הדיון - הוא תחילתו. מדובר בהצעה ראשונית, ואנו מזמינים אתכם לקחת חלק. הגרסה הבאה תכלול תיקון לשיטת הבחירות הארצית, הצעות לשיקום המערכת המפלגתית ועוד שיפורים שיצמחו בדיון הציבורי שאנחנו מקווים לעורר.

ישראל עומדת בצומת מכריע. מדינת ישראל קמה, אבל משימת הבנייה שלנו עדיין לא הושלמה. הגיעה השעה לתקן ולכונן עתיד חדש בבית היחיד שיש לנו. הצטרפו אלינו.

נתי בירמן מה-נעים,

מנכ"ל תנועה ישראלית

בשנים 2020-2025



תקציר מנהלים

ישראל סובלת ממשבר מתמשך של חוסר יציבות פוליטית, קיטוב חברתי גובר ותחושת ניכור הולכת ומעמיקה בין הציבור לנבחרייו. שורש הבעיה טמון בשיטת הממשל הריכוזית במדינה, שמותירה את כל הכוח בידי השלטון המרכזי, ומנתקת את מוקדי קבלת ההחלטות מהאזרחים. מגפת הקורונה ומלחמת חרבות ברזל חשפו ביתר שאת את הכשל המבני הזה - בעוד הממשל המרכזי התקשה להגיב בגמישות ובמהירות, הרשויות המקומיות הוכיחו את חיוניותן לתפקוד היום-יומי של האזרחים ולשמירה על החוסן הציבורי.

הגדרת הבעיה

הקיטוב החברתי, חוסר היציבות הפוליטי ותחושת התקיעות שאזרחים רבים חשים, הם למעשה רק תסמינים של אותה בעיה מבנית - הריכוזיות הקיצונית בישראל. סמכויות משמעותיות בתחומי חיים מהותיים כמו תכנון, תחבורה, בריאות וסביבה מרוכזות בידי השלטון הארצי, בעוד שהיכולת של ערים, יישובים וקהילות להשפיע על המדיניות שמעצבת את חייהם היא כמעט אפסית. לכך מצטרפת שיטת בחירות בעייתית, הנשענת על ייצוג זהותי-מפלגתי בלבד, ללא כל זיקה גאוגרפית. שיטה זו מחריפה מגמות של פילוג וקיטוב, מקשה על בניית יציבות שלטונית, ומחלישה עוד יותר את הקשר הישיר בין הציבור לבין נבחרייו.

הפתרון

בשביל להתמודד עם הכשלים המבניים הללו, אנו מציעים מודל מבוזר המחלק מחדש את הסמכויות והאחריות בין ארבעה רבדים: תת-מוניציפלי, מקומי, אזורי וארצי. המודל כולל ארבעה מרכיבים מרכזיים:

1. **ביזור סמכויות משמעותי** - העברת סמכויות נרחבת לרשויות המקומיות ולשלטון אזורי, במיוחד בתחומי מדיניות שבהם נדרש מענה מותאם-מקום. זאת, מתוך הבנה שהשלטון המקומי מכיר טוב יותר את צרכי התושבים, ומסוגל להגיב אליהם במהירות ובגמישות. כדי ליצור ביזור משמעותי, המעצים את הרשויות המקומיות ואת מקומן בדמוקרטיה הישראלית,

**מדינת ישראל היא מדינה ריכוזית
עוד מחיתוליה. הנהגת הישוב
והמדינה הצעירה בראשות מכא"י
אימצה דגם בירוקרטי ריכוזי
בהישענות על חקיקה מנדטורית**



מיפוי ביזור הסמכויות יתחיל מלמטה, בשולחנות עגולים של נציגי השלטון המקומי, שיגדירו בעצמם אילו סמכויות נדרשות להם.

2. **חיזוק הדמוקרטיה המקומית** - הקניית כלים מקצועיים, משאבים, תגמול כספי ואמצעי פיקוח בני קיימא לחברי מועצה, והקמת רובד תת-מוניציפלי של ועדי שכונה נבחרים. ועדים אלה ישמשו במה לשיתוף התושבים, ויאפשרו ייצוג אותנטי לצרכים יום-יומיים ולזהויות קהילתיות מגוונות. אלו ייטיבו את היכולת של השלטון המקומי לקלוט סמכויות חדשות ביעילות, תוך שמירה על טוהר מידות וערכים דמוקרטיים.

3. **הקמת שלטון אזורי** – יצירת שכבת ממשל חדשה בדמות מועצות אזוריות נבחרות, אשר יטפלו באתגרים חוצי-רשויות כמו תחבורה, בריאות, סביבה ותכנון מרחבי. המועצות האזוריות יתפקדו בתור חוליה מקשרת בין השלטון המקומי לבין המדינה, וחבריהן ייבחרו בידי נבחרים הציבור ברשויות המקומיות במטרה לבסס מודל המבוסס על שיתוף פעולה ולא על היררכיה.

4. **רפורמה בשיטת הבחירות** - בגרסה הבאה של המסמך תוצג הצעה מכורטת לשינוי שיטת הבחירות, הכוללת אימוץ שיטת בחירה משולבת לכנסת - ארצית ואזורית, לפי דגם של "פתק חצי פתוח" וולונטרי בקלפי ("פריימריז ביום הבחירות"), וזאת כדי לחזק את הקשר הישיר בין הבוחר לנבחר ולצמצם את הקיטוב החברתי.



מבוא

הילה אביב-ירושלמי

חמש השנים האחרונות בישראל התאפיינו בחוסר יציבות פוליטית וחברתית. מאז 2019 המדינה ידעה חמש מערכות בחירות רצופות, שכל אחת מהן החריפה את השסע החברתי והפוליטי, וזאת בצד משברים חסרי תקדים, כמגפת הקורונה ומלחמת חרבות ברזל. שגרה בלתי שגרתית זו, שנמשכת כמעט ללא הפוגה, מדגישה את הקושי המובנה בתפקוד מערכת השלטון הישראלית, שבה הפתרונות המוצעים לעתים קרובות אטיים ומסורבלים מדי, ואינם מצליחים לספק מענה לצרכים המגוונים של הציבור. התוצאה היא תחושת נתק בין האזרחים לבין נציגיהם. אנו מרגישים, שהם פשוט אינם עובדים בשבילנו. האתגרים שאיתם מתמודדים החברה הישראלית, והמגזר הציבורי בפרט, אינם נובעים רק ממצבי החירום. אדרבא, מצבי החירום משקפים וממחישים את הבעיה המבנית, שממנה סובלת ישראל גם בשגרה. המשברים לא רק חשפו את חולשת השלטון המרכזי, אלא גם הדגימו את הרלוונטיות והחשיבות הגוברת של השלטון המקומי לצרכי האזרחים ולעיצוב מדיניות.

מדינת ישראל היא מדינה ריכוזית עוד מחיתוליה. הנהגת הישוב והמדינה הצעירה בראשות מפא"י אימצה דגם בירוקרטי ריכוזי בהישענות על חקיקה מנדטורית, התקפה בחלקה עד היום. המבנה הזה שירת את צרכי המדינה הצעירה והקטנה, שעמדה נוכח איום קיומי, והיה עליה להתפתח במהירות במקביל לקליטת גלי עלייה מכל קצוות תבל. באותה תקופה, שבה חיו בארץ כמיליון תושבים בלבד, ייתכן שההחלטה היעילה ביותר (גם אם לא הדמוקרטית ביותר) הייתה להשאיר את ההחלטות בידי מעטים. אך ככל שהמדינה גדלה ומתפתחת, וככל שמתרחב מגוון הקהילות בחברה הישראלית, אנו חשים יותר ויותר בחסרונות מבנה הממשל שלנו¹: המשבר החברתי-פוליטי הנוכחי נושא עמו גם בשורה: זו השעה לעדכון.

1. Itai Beeri, Nation in Crises, Local Government Rising: The Emergence of New Regionalism in Israel. Special issue on 'New Regionalism in Israel', Geography Research Forum, 2025.



בחירות בצורות

למערכות בחירות יש תכופות השפעה מערערת ומטלטלת על חברות דמוקרטיות, במיוחד במדינות בעלות משטר פרלמנטרי, שבהן נבחרו הציבור והמפלגות עשויים לקצור פירות בקלפי דווקא בזכות התבדלות וקיצוניות. הבחירות החוזרות ונשנות בישראל הובילו להתדרדרות ולהסלמת השיח, שהפך לעומתי ורווי בשנאת האחר. הפוליטיקה העמיקה את השיח השבטי, וייצרה פלגנות. היחלשות המפלגות הוותיקות והממוסדות וחדירת ערכים כמו אינדיבידואליזם ושיווק עצמי אל הפוליטיקה הובילו למצב של ריבוי מפלגות,² חלקן דומות זו לזו וקרובות בעמדותיהן, שההבדל המרכזי ביניהן הוא זהות העומד בראשן. חרף הדמיון האידיאולוגי, המפלגות צריכות להתבדל זו מזו ולפנות לקהל רחב ככל שניתן. הפוליטיקאים והמפלגות מקפידים להזכיר לנו שוב ושוב במה אנחנו שונים: בזהות, בתפיסות, במעמד החברתי-כלכלי וכן הלאה, ולא במה אנחנו דומים. התוצאה המצערת היא, שהחברה הישראלית משוסעת ומקוטבת.³ 38% מהישראלים מעריכים, שהשטע הזה התעצם בשנתיים האחרונות.⁴

הנתונים מוכיחים את מה שאנו יודעים זה מכבר. די במבט חטוף אחד בחדשות בשביל לחוש, שהישראליות המשותפת נזנחה. באחרונה נשמעים קולות, הקוראים לחלק את ישראל לקנטונים, כתגובה טבעית לפוליטיקאים, שמנסים לשכנע אותנו שאנחנו משבטים שונים. אבל ישראל אינה מורכבת משבטים, היא עם שמורכב מקהילות, שעליהן ללמוד לחיות ביחד למרות ההבדלים, בזכות ובאמצעות הנקודות, המשיקות, בהכלה של השונה. תפקיד הפוליטיקאים למצוא את נקודות ההשקה, הפשרות והפתרונות. לעבוד בשבילנו.

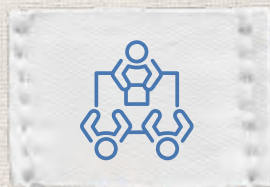
2. להרחבה על הקשר בין היחלשות המפלגות ועליית הפוליטיקה האישית לבין ריבוי מפלגות קראו: Gideon Rahat and Ofer Kenig, From party politics to personalized politics?: Party change and political personalization in democracies. Oxford University Press, 2018

3. יאיר אמיתי, נעם גדרון ועומר יעיר, קיטוב פוליטי בישראל, 1992–2022, בתוך: גדעון רהט, נעם גדרון ומיכל שמיר (עורכים), הבחירות בישראל 2022, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023.

4. מדד הקיטוב של "פנימה".

**תפקיד הפוליטיקאים
למצוא את נקודות ההשקה,
הפשרות והפתרונות.**

לעבוד בשבילנו



המצב הקיים לא נגזר משמיים. המבנה הפוליטי הוא שמכתיב את ההתנהלות החברתית שלנו. עלינו לייצר מבנה, שמעודד שיתוף פעולה בין הקבוצות בחברה. האתגרים הייחודיים שיש לנו בכל הקשור לגיוון בדמוגרפיה ובהעדפות הפוליטיות ידועים. כישלון מנגנוני הממשל שלנו הוא לספק יציבות פוליטית בהתחשב באתגרים האלה ולהשכיל לגבש ממשל ייצוגי ומתפקד. כשאננם עושים כך, הדבר מלמד אותנו ששיטת הממשל, ובפרט שיטת הבחירות, אינן משרתות את מטרותן.

הקורונה

בתחילת מגפת הקורונה ניסתה ממשלת ישראל לנהל את המשבר בעצמה, בצורה ריכוזית, בעיקר על ידי משרד הבריאות והצבא. צעדי ההתמודדות עם המגפה שהתוותה הממשלה, היו כלל-ארציים ולא דיפרנציאליים, וכללו סגרים נרחבים וארוכי טווח, מגבלות על התנועה וסגירת עסקים ומוסדות חינוך. להגבלות הללו הייתה השפעה דרמטית על המצב החברתי, הנפשי, הכלכלי ואף הבריאותי של אזרחים רבים, שהתקשו לנהל את משק הבית שלהם, וסבלו מבידוד. בשלב זה, הרשויות המקומיות החלו לגלות יוזמה ולפעול עצמאית. ראשי הרשויות, שהיו קרובים יותר לתושבים ולצרכיהם, העלו פתרונות קהילתיים ומקומיים להשלכות המדיניות הגורפת של הממשלה. כך למשל, הרשויות המקומיות לקחו על עצמן להקים מערכי חלוקת מזון וסיוע לקשישים ולאוכלוסיות מוחלשות, הפיקו אירועי תרבות מקוונים, ויזמו פתרונות חדשניים נוספים לשמירה על רווחת הציבור, בהקפדה על ההנחיות הבריאותיות. אך חוסר התיאום בין משרד הבריאות לרשויות יצר קשיים בניהול המגפה בשטח, והמידע שהגיע ממשרדי הממשלה היה לעתים קטוע, ולא הולם את צרכי הקהילות.

הנה, כבר בסגר השני התברר שלרשויות המקומיות יכול להיות תפקיד משמעותי, וששיתוף פעולה עם השלטון המקומי יוביל לטיפול יעיל ומדיק יותר. בעקבות הסגר השני, נשמעה ביקורת מצד הציבור והעסקים על המדיניות האחידה של הממשלה, שלא הייתה מותאמת לאזורים השונים ולרמות התחלואה המשתנות. הסגר השני, שהיה מקיף ונרחב, עורר התנגדות במיוחד בשל חוסר האפקטיביות שלו בטיפול במוקדי התחלואה, כמו בערים החרדיות והערביות. הביקורת על

המדיניות הממשלתית הולכה לאימוץ מודל ה"רמזור", הגבלות דיפרנציאליות בהתאם לרמות התחלואה, שאפשר לרשויות לקחת חלק דומיננטי יותר בניהול המשבר. עתה, הרשויות שולבו במערך החקירות האפידמיולוגיות והאכיפה, בתחום ההסברה והטיפול בחולי הקורונה.⁵

7 באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל

בדומה לקורונה, גם מלחמת חרבות ברזל הייתה מופת לחוסר היעילות ולחוסר הגמישות של הממשל הישראלי, כתוצאה מקבלת החלטות מנותקת. לאחר 7 באוקטובר, היו ראשי הרשויות המקומיות הראשונים להגיב למציאות הקשה, אך למרות היכרותם העמוקה עם צרכי הקהילות והחיבור שלהם לשטח, הם נותרו חסרי אונים בשל הסמכויות והתקציבים המוגבלים. בהיעדר שלטון אזורי, ובהתחשב בכך שמרבית הסמכויות בידי השלטון המרכזי, האחריות להגנה על תושבי דרום וצפון הארץ ולשיקום האזורים והרשויות הללו מוטלת על הממשלה ועל זרועותיה השונות. אך מכיוון שמדובר במשבר מקומי לא פחות ממשבר לאומי, ניסתה הממשלה לאלתר פתרונות אזוריים בדמות "מנהלת תקומה" ו"מנהלת אופק צפוני", גופים זמניים שנוצרו בניסיון לספק מענה רוחבי ומהיר יותר בעקבות נזקי המלחמה. בראש כל מנהלה מונה פרויקטור חיצוני, שניהם בכירי צה"ל לשעבר, וכך הוחמצה עוד הזדמנות לאפשר לשלטון המקומי להוביל את השיקום. בחלוף שנה מאז, הפרוייקטורים עדיין לא החלו בעבודתם. בתגובה נואשת למצב, הודיעו ראשי רשויות הצפון פעמיים עד כה על התנתקות חד צדדית מהממשלה, עד שהאחרונה תציע פתרון שלם לתושבי הצפון.⁶ אין ספק שהפתרונות האזוריים הזמניים בדמות מנהלות שיקום, המנותקות מהשטח ומהשלטון המקומי, יצרו מערכת מסורבלת וחסרת בסיס יציב, שדווקא היא אמורה לנהל את שיקום הרשויות המקומיות בגבולות ברגעים הקריטיים ביותר בחייה של מדינה, במלחמה.

5. משרד הבריאות, הודעת דוברות, קבינט הקורונה אישר את מתווה הרמזור: המתווה של משרד הבריאות ומנהל מגן ישראל פרופ' רוני גמזו ייכנס לתוקף ב-6.9.2020 (31 באוגוסט, 2020). נדלה בתאריך 19 במרס, 2025. https://www.gov.il/he/pages/30082020_05

6. יואב איתאל ואל' אשכנזי, ראשי הרשויות בצפון: מפסיקים לתקשר עם הממשלה עד לפתרון מלא לתושבים, אתר וואלה, <https://news.walla.co.il/item/3686803> נדלה בתאריך 18 במרס, 2025.

בינתיים, פונו מבתיהם כ-143 אלף תושבים מהדרום והצפון.⁷ מוקדי המשבר הפכו לסמל לתחושת ניתוק, תקיעות והיעדר משילות. גם עכשיו, כאשר תושבי הצפון והדרום חוזרים לבתיהם, תהליכי השיקום בשני האזורים מדשדשים. בדרום, מנהלת תקומה מתקשה לעמוד ביעדיה, תשתיות חיוניות נמצאות במצב עגום, והבקרה על ביצוע תוכניות השיקום לוקה בחסר המיגונית, שאמורות לשמש את התושבים בעת התרעות צבע אדום, עדיין מחוררות מהכדורים ומוכתמות בדם, 16 חודשים לאחר 7 באוקטובר.⁸ בצפון טרם גובשה תוכנית אופרטיבית כוללת לשיקום חרף ההבטחות והקצאת התקציב.⁹ ללא שיקום ממשלתי ראוי, הפערים הקיימים עלולים להחזיר את הפריפריה לאחור כלכלית וחברתית. מחקר שנעשה שנה לאחר המלחמה, מצביע על כך ששליש מתושבי הצפון המפונים אינם מעוניינים לחזור לביתם.¹⁰

בשגרה

הפיקוח על מעונות היום הפרטיים אינו מוסדר באופן מספק ברמה הלאומית, בעקבות מחלוקות אידאולוגיות והתמהמהות מנהלית¹¹ נכון להיום מדינת ישראל איננה מפקחת על מעונות היום הפרטיים והאחריות לוודא שהפעוטונים מספקים לילדים תנאים הולמים נמצאת בידי ההורים¹² כך נוצר מצב שבעוד שלרשויות מקומיות אין סמכות לפקח על פעוטונים שהיא איננה מפעילה, והמדינה מצידה

7. משרד ראש הממשלה, לשכת העיתונות הממשלתית, שנה לטבח 7.10 – יום זיכרון לאומי, אתר ממשלת ישראל, 7 באוקטובר 2024. <https://www.gov.il/he/pages/oneyearthothemassacre071024>. נדלה בתאריך 13 במרס 2025.

8. משרד מבקר המדינה, דו"ח מיוחד: חרבות ברזל – השלטון המקומי בעוטף עזה ובמערכת המרחבית של מחוז דרום בזמן מלחמה, ירושלים, 2025.

9. יובל אזולאי, השיקום התקוע בצפון: מיליארדים באוויר ללא תוכנית עבודה, כלכליסט, 25 בנובמבר 2024. https://www.calcalist.co.il/local_news/article/sjfu2ngqke, 2025. נדלה בתאריך 18 במרס 2025.

10. לירן לוי, שלישי מהמפונים בצפון לא רוצים לשוב לבתיהם: 'איבדו אמון במדינה', וואלה, 16 בדצמבר 2024. <https://news.walla.co.il/item/3712086>. נדלה בתאריך 17 במרס 2025.

11. ניר ברק וניר מועלם, אוטונומיה עירונית: בחינת שינויים ביחסי עיר-מדינה בישראל, מחקרי רגולציה, 2023, עמ' 81-23.

12. משרד העבודה, מידע, בחירת מסגרת חינוכית לפעוטות בגיל הרך (7 בפברואר, 2023). נדלה בתאריך 11 לדצמבר, 2025.

<https://www.gov.il/he/pages/choosing-educational-framework-preschool-toddlers>

מפקחת רק על מספר מוגבל ולא מספק (משפחתונים מוכרים). למרות שמקרים קשים של התעמרות בפעוטות במעונות יום זוכים בשנים האחרונות לחשיפה מוגברת, החסך החיקיתי הקיים מאפשר את המשך המצב, שבו הורים לילדים בגילאי 0-3 נאלצים לשלוח את ילדיהם למעונות יום תוך חשש מתמיד.

רשויות מקומיות רבות בקשו לתת מענה למצוקת התושבים ולפצות על הפער בחלוקת הסמכויות. כך בעיריית פתח תקווה החליטו בשנת 2019 על הקמת יחידת פיקוח על מעונות יום לפעוטות מגיל לידה ועד גיל 3, הנמצאים במסגרות שאינן עירוניות. העירייה עשתה זאת באמצעות הוצאת תו תקן, אשר כן נמצא תחת סמכויותיה הרשמיות. היא הזמינה את בעלי הפעוטונים להצטרף למערך המסגרות המוכרות, שכדי להצטרף אליו נדרש לשמור על סטנדרט מקצועי, לעבור הכשרות פדגוגיות והכשרות בטיחות, להתקין מצלמות פנימיות לשימוש במקרי חירום, להציג אישור על העדר רישום פלילי ועוד. העירייה מפרסמת את רשימת הפעוטונים שמשתפים עימה פעולה.¹³

פתרון זה נהיה נפוץ יותר בשלטון המקומי, כרשויות מקומיות כגון קרית אונו¹⁴ ורמת גן נוספות מאמצות טקטיקה זו. האחרונה הוציאה השנה תו תקן עירוני למעונות יום פרטיים בעיר במטרה להבטיח את בטיחותם ואיכות חינוכם של הפעוטות. תו התקן מוענק למעונות לתקופה של שנה ויחודש לאחר ביקורת חוזרת. כבר במרץ 2025 כ-100 מעונות יום ברמת גן השלימו את הליך ההסמכה והרישוי.¹⁵

13 איציק כהן, לראשונה - עיריית פתח תקווה תפקח על הפעוטונים הפרטיים ותפעיל את התכנית SAFE טף, פתח תקווה, 21 באוגוסט, 2019. <https://petachtikva.co.il/%D7%A9%D7%A8%D7%A7%D7%A6%D7%A5%D7%A4%D7%A3%D7%A2%D7%A1%D7%A0%D7%94-%D7%A2%D7%A1%D7%A8%D7%A9%D7%A7%D7%A6%D7%A5%D7%A4%D7%A3%D7%A2%D7%A1%D7%A0%D7%97-%D7%A4%D7%A9%D7%A7%D7%A6%D7%A5%D7%A4%D7%A3%D7%A2%D7%A1%D7%A0%D7%95-%D7%A8%D7%A7%D7%A6%D7%A5%D7%A4%D7%A3%D7%A2%D7%A1%D7%A0%D7%94-%D7%95%D7%94-%D7%93%D7%92%D7%91%D7%90%D7%89%D7%88%D7%87%D7%86%D7%85%D7%84%D7%83%D7%82%D7%81>, נדלה בתאריך 11 בדצמבר 2025; ניר ברק וניר מועלם, אוטונומיה עירונית: בחינת שינויים ביחסי עיר-מדינה בישראל, מחקרי רגולציה, 2023, עמ' 81-23.

14 אתר עיריית קרית אונו, חדשות, מהלך עירוני להסדרת תחום מעונות היום הפרטיים יוצא לדרך, קריית אונו (11 במאי, 2025). נדלה בתאריך 11 לדצמבר 2025.

<https://www.kiryatono.muni.il/news/1607/?utm>

15 <https://www.ramat-gan.muni.il/department-spokesmanship/articles/municipal-standard-mark-for-private-daycare-centers-in-the-city?utm.com>

השלטון המקומי תופס יוזמה בסוגיות מקומיות נוספות, שאינן נמצאות על פי חוק בסל סמכויותיו. אחת הדוגמאות הבולטות והשנויות במחלוקת לכך היא סוגיית התחבורה הציבורית בשבת. בישראל מוסדות המדינה אינם מפעילים או מממנים תחבורה ציבורית בשבתות ובחגים (מלבד בערים בודדות כגון חיפה). זאת, בעקבות הסכם הסטטוס קוו שנקבע בשנת 1947. כפועל יוצא מכך נוצרה תלות משמעותית של אזרחי המדינה ברכבים פרטיים, ונפגעת היכולת של אוכלוסיות חלשות, צעירות ומבוגרות לנוע ולצאת מבתים בשבתות ובחגים, במידה והם רוצים בכך. גם בעיית פקקי התנועה החמורה במדינה ניזונה ממצב עניינים זה.¹⁶

ערים רבות מספור החלו לקדם מיזמים פרטיים של תחבורה ציבורית בשבת, תוך שיתוף פעולה עם גורמי חברה אזרחית, כמענה לצרכי התושבים שמבקשים להתנייד בסופ"ש במחירים נגישים. נוע-תנוע, שבוס, נעים בסופ"ש, סבבוס, הם רק חלק מהיוזמות שמחברות ערים ושכונות ברחבי גוש דן, ירושלים וחיפה והסביבה.¹⁷

ברמת גן, התוואי של סבבוס עובר רק בצירים ראשיים, ולא בסמוך לבתי כנסת או בשכונות עם צביון יותר דתי. כך לרשויות מקומיות יש פוטנציאל לפתור ברמה המקומית סוגיות מורכבות שהופכות למשחק סכום אפס ברמת המדינה.

לרשויות המקומיות אין סמכות להפעיל תחבורה ציבורית, אך כן יש להן סמכות להפעיל שירותי הסעות. מכיוון שהנוסעים בשבת ובחגים אינם מתבקשים לשלם על הנסיעה, מדובר באופן רשמי בהסעות ולא בתחבורה ציבורית. את ההסעות הרשויות מממנות מכספי הרשות, שמקורם המרכזי הינו הארנונה, מה שמגדיל את הפערים בין רשויות עמידות או איתנות כלכלית, לבין רשויות חלשות יותר (התלויות בכספי המדינה) שלא יכולות להרשות לעצמן להפעיל יוזמות דומות.

16 ניר ברק וניר מועלם, אוטונומיה עירונית: בחינת שינויים ביחסי עיר-מדינה בישראל, מחקרי רגולציה, 2023, עמ' 45.

17 אתר עיריית רמת גן, אגף דוברות הסברה ומדיה, חדש ברמת גן: תו תקן עירוני למעונות יום פרטיים בעיר, רמת גן (9 במרץ, 2025). נדלה בתאריך 11 לדצמבר, 2025.
<https://www.ramat-gan.muni.il/department-spokesmanship/articles/municipal-standard-mark-for-private-daycare-centers-in-the-city?utm>



לסיכום, חוסר היציבות הפוליטית והחברתית, שהתעצם בשל ריבוי מערכות בחירות, משברים דוגמת הקורונה ומלחמת חרבות ברזל, ושסעים חברתיים ופוליטיים חמורים, מבטא בעיות מבניות במערכת השלטון הישראלית, המאופיינת בריכוזיות גבוהה, שמונעת גמישות ויעילות בניהול משברים ובהתמודדות עם צרכי האזרחים. שיטת הממשל, גם אם שירתה את המדינה בתחילת ימיה, אינה מתאימה עוד למציאות המורכבת של חברה מגוונת עם יותר מ-10 מיליוני אזרחים. המצב מבליט את נחיצות עדכון שיטת הממשל, מעבר לשלטון מבוזר ושיתוף פעולה עם השלטון המקומי. האתגרים דורשים מבנה פוליטי, שמעודד שיתוף פעולה בין קהילות, ומקטין את הפער בין הציבור לנבחרי, תוך התמודדות עם שסעים חברתיים-פוליטיים גוברים.

הגדרת הבעיה

יאן סגל והילה אביב-ירושלמי

ישראל היא מדינה צעירה, שהוקמה והתפתחה במהירות מדהימה, ולכן היא עדיין נדרשת לבנייה ולשכלול של מוסדותיה. עם זאת, היא לא תמיד עושה זאת, ודאי לא בקצב הראוי. ישראל משמרת שיטות ומבנים, שגם אם התאימו לתקופה מסוימת, כבר אינם מיטיבים איתה. המשברים ותחושת התקיעות, שאנו חווים בשנים האחרונות אינם רק תוצאה של המציאות המאתגרת, אלא סימן מובהק לכשלים בשיטה עצמה. ליקויי השיטה הולידו קשת רחבה של בעיות, ולהלן נראה כיצד הללו מתנ"קזות לגורם ראשוני עיקרי: הריכוזיות הקיצונית של המבנה השלטוני, והנתק שהוא מייצר בין מקבלי ההחלטות לאזרחים.

ישראל היא מן המדינות הריכוזיות בעולם,¹⁸ והעובדה שהיא יחסית מדינה קטנה אינה יכולה לשמש הצדקה לכך; מחד, הריכוזיות כרוכה בחוסר יעילות חריף של השלטון. מאידך, היא מובילה למצב בו נבחרו הציבור סוברים שיש להם סמכות בלי אחריות, כאשר נבחרו ציבור אינם חשים מחויבות לבחוריהם, כפי שראוי שיהיה בדמוקרטיה. כדי להבין זאת יותר, יש לבחון את האופנים שבהם הריכוזיות מתבטאת במבנה ובתפקוד הממשל, וזו מטרתו של פרק זה.

ישנם שני היבטים עיקריים של ריכוזיות: 1. אנכית, דהיינו ריכוז בלתי מאוזן של כוח וסמכויות ביחסים בין השלטון המרכזי למקומי (ולעומת שכבות שלטון תת-לאומיות נוספות) ובין המקומי לאזרחים. 2. ריכוזיות אופקית,¹⁹ משמע ריכוז הכוח וההשפעה אצל בעלי תפקידים או רשות מסוימת על חשבון הגורמים האחרים באותו רובד שלטוני: הארצי או המקומי (לדוגמה, ריכוז סמכויות בידי הרשות המבצעת לעומת רשות מחוקקת חלשה ומוגבלת).

18. מיכל לרר, ביזור סמכויות לשלטון המקומי – רקע, המלצות ה-OECD בנושא וסטטוס מהלך הביזור בישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2023, עמ' 8

19. עמיחי כהן, מלחמות הבג"ץ: המהפכה החוקתית ומהפכת הנגד, המכון הישראלי לדמוקרטיה וכנרת, זמורה-דביר, 2020; נר מנוחין, השלטון המקומי בעולם בן-זמננו, בתוך: יגיל לוי ואיתי שריג (עורכים), השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק, כרך א, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, 2014, עמ' 17-81.

**שיטת הממשל, גם אם שירתה
את המדינה בתחילת ימיה, אינה
מתאימה עוד למציאות המורכבת
של חברה מגוונת עם יותר מ-10
מיליוני אזרחים**



ריכוזיות אנכית מתאפיינת בכך שביחסים בין השלטון המרכזי למקומי בישראל, השלטון המרכזי הוא שמחזיק ברוב הכוח והסמכות, ואילו המקומי חלש, בעל אוטונומיה מעטה, ולמעשה מתפקד יותר כמוציא לפועל וספק שירות.²⁰ הבעיה במצב זה מתחילה בכך שהשלטון המרכזי מוצף, ולכן מסורבל ומנותק, בעוד השלטון המקומי אינו יכול לחלוק בנטל בנושאים הנוגעים לו.²¹ הדבר גורר חוסר התאמה מהותי בין בעל הכוח לבעל היכולת.

בשעה שהשלטון המרכזי מתאפיין ביכולת לקדם תהליכים אחידים וכוללניים, המצב בשלטון המקומי הפוך – הלה מתמחה בתהליכים נקודתיים, מדויקים ו"תפורים" למקום, אך מאזן הכוח אינו מאפשר לו להגשים את יכולתו. הריכוזיות גוזלת מהשלטון המקומי את כוחו, היות שמוקנות לו סמכויות ותקציבים מועטים ואוטונומיה מצומצמת, מה שמוליך לחוסר יעילות של הממשל מכאן, ולפגיעה בקשב לאזרח, מכאן. אופטימלית, הקרבה של נבחרי הציבור המקומיים לאזרחים והקלות שבה הם יכולים לזהות צרכים מקומיים הודות לכך, מעצימה את יכולת המדינה להיות קשובה ולהיענות להם בהתאם לאופי ולמגוון האוכלוסייה ברשות. לפיכך, תהליכי ביזור נתפסים בספרות המחקרית ועל ידי ארגונים בינ"ל כמעודדי דמוקרטיזציה.²² יש להזכיר שנבחרי הציבור בשלטון המקומי קיבלו מנדט מהציבור בדיוק כמו מקבליהם בשלטון הארצי, כך שאם מונעים מהם להשפיע בפועל, מתעלמים מקולו של האזרח.

הריכוזיות האופקית, לעומת זאת, מופיעה בדפוס שונה בשלטון המקומי לעומת זה הארצי. בשלטון המקומי הריכוזיות מתבטאת בעוצמה המוחלטת כמעט,

20. Itai Beeri, Lack of reform in Israeli local government and its impact on modern developments, *Public Management Review*, 23(10), p. 1424; אריאל פינקלשטיין ויובל יעקוב ברטוב, מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי: ישראל בשוואה לדמוקרטיה המפותחת, ירושלים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023, עמ' 52.

21. דבורה אברמזון ברוש, מודלים אפשריים להגמשת מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2020, עמ' 6.

22. OECD, *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, 2019, p. 19.



שמחזיק ראש הרשות. בישראל אין איזונים ובלמים משמעותיים ביחסים בין ראש הרשות למועצה המקומית. סמכויות ראש הרשות נרחבות מאוד, ואף כמעט בלתי אפשרי להדיחו מתפקידו, למעט מקרים נדירים של חוסר כשירות או ביצוע עבירה - וגם במקרים אלו נדרש אישור של משרד הפנים. אמנם לחברי המועצה יש אפשרות להוביל להדחתו במקרה של אי-אישור תקציב העירייה במועד הקבוע בחוק, אך אז גם המועצה תפוזר מיד, בעוד ההדחה של ראש הרשות מותנה בהחלטת שר הפנים.

לעומת ראש הרשות, יכולת הפיקוח של חברי המועצה מוגבלות ביותר. ישנו פער בין הסמכויות המוקנות להם לבין הכלים העומדים לרשותם לביצוע תפקידם; החל מהיעדר יכולת פיקוח אפקטיבית ומשלטת ראש הרשות בדרג המקצועי, וכלה בחוסר משאבים, לעתים אף בסיסיים, לשם מילוי תפקידם. כל זאת מביא למידה של "עריצות" של ראש הרשות וליכולת דלה של חברי המועצה לאתגר את החלטותיו ולהשפיע בכלל.

בשלטון הארצי, הריכוזיות מתבטאת בדומיננטיות של הממשלה ושליטתה בכנסת, תופעה שמועצמת בשיטת הבחירות הקיימת. כפי שנראה, השיטה מכחיתה את המחויבות של הנבחרים, והופכת את הכנסת לישות עצמאית פחות ובעלת עניין פחות בקידום האינטרס הציבורי.

שיטת הבחירות בישראל היא יחסית-כללית ועקיפה. כלומר, מספר המושבים שרשימה מקבלת בפרלמנט הוא יחסי להתפלגות הקולות הכללית. המדינה אינה מחולקת לאזורים (האזרחים מצביעים ישירות על הרכב השלטון המרכזי), ובחורים רשימה ולא נציגים באופן אישי וישיה שיטת זו היא נדירה, אך נהוגה במספר קטן של מדינות. יתרונה המרכזי הוא שהיא הייצוגית ביותר, כלומר מאפשרת ייצוג מרבי לקבוצות שונות באוכלוסייה, ובכך מונעת את עריצות הרוב.

מסיבה זו, היא שיטה שמתאימה, לכאורה, במיוחד לחברה רבגונית ומפוצלת.²³ עם זאת, כפי שאנו עדים בשנים האחרונות, השיטה טומנת בחובה חסרונות מהותיים, עד כדי כך שאפילו האיכויות החיוביות שלה נהפכו במרוצת הזמן לחולשה. ראשית, היא מעודדת ריבוי מפלגות, המזין חוסר יציבות שלטונית. ב-20 השנים האחרונות ניכרת תופעה של הצטמקות המפלגות הגדולות וריבויין של קטנות.²⁴ לשם ההמחשה, אם בעבר שתי מפלגות בלבד יכלו להקים קואליציה, היום דרושות לכך לפחות ארבע. מצב זה בעייתי, משום שהוא מגביר את כושר הסחטנות הפוליטית של המפלגות הקטנות. מוענק להן כוח בלתי פרופורציונלי, אשר מקשה על הקמת קואליציה יציבה (תיאורטית, היסטורית הן לא עשו זאת), מונע גיבוש מדיניות עקיבה, ומביא להעדפה של שיקולים פוליטיים קצרי טווח על פני שיקולים לאומיים מהותיים.

שנית, שיטה זו מלבה את הפילוג והפיצול בציבור. הפוליטיקה והחברה בישראל עדות להקצנה גוברת של עמדות ולהרחבת השסע על רקע אידיאולוגי-זהותי. שיטת הבחירות תורמת למגמה זו בשתי דרכים. ריבוי המפלגות מעודד כשלעצמו הקצנת עמדות. כל מפלגה חשה צורך לבדל את עצמה מהמפלגות הרבות הנתפסות כדומות לה כדי לבלוט ולמשוך מצביעים; המפלגות נטות להדגיש את השונה והייחודי בהן, תכופות תוך נקיטת עמדות קיצוניות מאלו של ציבור בוחריהן. בשיטת בחירות רובית, לעומת זאת, מתמודדות מפלגות מעטות, המבקשות לפנות לבוחר המתון, ומגמות ההקצנה מתמתנות, על פי רוב.²⁵

גורם נוסף הוא היעדר ממד אזורי. השיח הפוליטי בישראל כיום נוטה להתרכז בסוגיות אידיאולוגיות-זהותיות מפלגות על חשבון כאלה שבקונצנזוס נרחב. אף

23. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press, 2012, pp. 1-45.

24. עופר קניג ואור טוטנאוה היחלשות המפלגות המצרפיות בישראל, בתוך: מ. שמיר וג. רהט (עורכים), *הבחירות בישראל 2019-2021*, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015, עמ' 29-31; עופר קניג וגדעון רהט, *המפלגות בישראל 2019-2021*, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

25. Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, New York: Oxford University Press, 1994.



שברמה האזורית יש נושאים רבים שנתונים בהסכמות חוצות-זהויות, המבוססות על אינטרסים משותפים (למשל, היכן להקים בית חולים או אזור תעשייה אזורי), הדיון הפוליטי אינו משקף זאת, שכן הוא מתמקד בעיקר ברמה הלאומית, כלומר בשאלות כלליות ומופשטות יותר, על מנת לשמור על רלוונטיות לציבור רחב של מצביעים מכל הארץ. כתוצאה מכך, מתגלעות מחלוקות גם בעניינים שבהם היה קיים פוטנציאל להסכמות רחבות.

שלישית, שיטת הבחירות יוצרת נתק בין נבחרי הציבור לבין בוחריהם, ומובילה לתרבות פוליטית נעדרת תודעת אחריות. היעדר קשר ישיר בין הנבחרים לבוחרים (כפי שהסברנו לעיל), כל עוד אין שותפות גיאוגרפית או זיקה אישית, מביא לכך שנבחרי הציבור אינם חשים מחויבות לתת דין וחשבון על תפקודם. כשאין הצבעה ישירה או קהל מצביעים ברוח, שבפניו נבחרים נדרשים להצדיק את מעשיהם, לא מופעל עליהם לחץ לעשות זאת. בה בשעה, גם הבוחר מתקשה לעקוב אחר הפעילות הפרלמנטרית של 120 נציגיו ולתגמל את הנבחרים, ששירתו אותו היטב בכל קדנציה. עובדה זו מולידה תרבות פוליטית פגומה, בלתי-דמוקרטית.

מן האמור לעיל מתחדדת ההבנה, כי שורש הבעיה שעימה אנו מתמודדים אינו נעוץ בתרבות חברתית או פוליטית שנשחקה, אלא בשיטה קלוקלת שמצריכה עדכון. הריכוזיות הקיצונית בישראל היא הליקוי היסודי, כאשר רבים מהקשיים שאנו נוטים לראות כשורשיים הם למעשה רק סימפטומים של אותה בעיה מבנית. בפרק הבא נפרוס את השינויים המבניים, שתנועה ישראלית מקדמת במבנה הממשל הישראלי, שתכליתם להציב את האזרחים במרכז הפוליטיקה והממשל שלנו - באמצעות פרימת הריכוזיות.



הפתרון

הילה אביב-ירושלמי

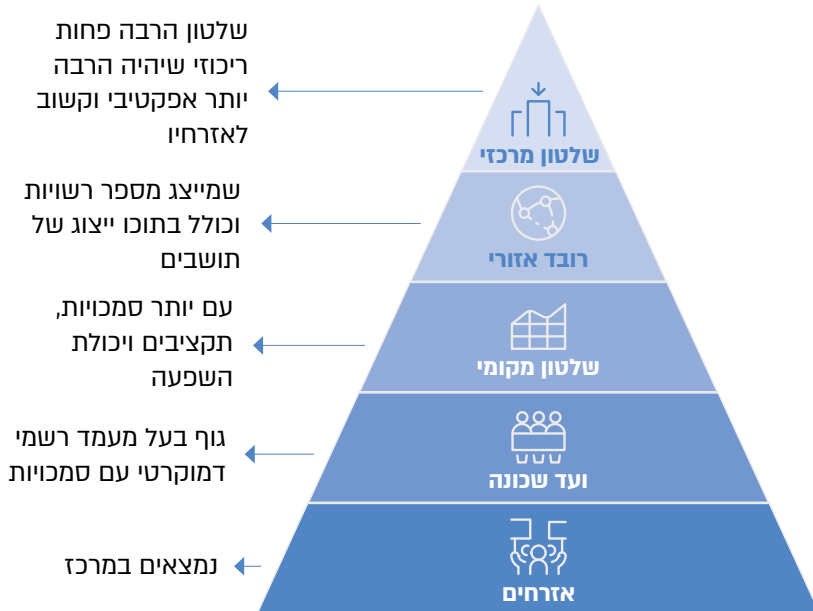
אז מה אנחנו מציעים? בכותרת: לתקן את מבנה הממשל בישראל. מריכוז בידיים של מעטים - לחלוקת הכוח בין גופים ושחקנים רבים ומגוונים. לשם כך נדרש מהלך כוללני ומקיף, שיאפשר ביזור סמכויות בצורה חכמה ושקולה יחד עם מתן התמיכה הנדרשת לחיזוק השלטון המקומי והדמוקרטיה המקומית. תנועה ישראלית משרתת במסמך זה מתווה למודל חדש של מבנה הממשל בישראל, שיורכב מארבעה רבדים: שלטון מרכזי (לאומי), שלטון אזורי, שלטון מקומי ורובד תת-מוניציפלי. ניתן לראות המחשה למבנה המדינה ולתפקידי הרבדים בלוח 1. המתווה בנוי על שני עקרונות מרכזיים:

1. כדי לבזר סמכויות מהשלטון המרכזי למקומי תוך שמירה על ערכים דמוקרטיים ועל תפקוד יעיל של הרשויות, יש לחזק את הדמוקרטיה בתוך השלטון המקומי. יש לבסס את האיזונים והבלמים ברשויות, כך שראש העיר לא יהיה גורם כל יכול בהחלטות ובקביעת מדיניות. צריך לעגן ולחזק את מעמד חברי המועצות באמצעות הגדרת החובות והזכויות של חברי המועצה, שיסייעו להם לממש את מלוא הפוטנציאל כחברי הרשות המחוקקת והמפקחת ברשויות. זאת ועוד, יש לכוון רובד תת-מוניציפלי, אשר יעגן ייצוג של צרכי השכונות המרכיבות את הרשויות, ויהיה אחראי על תכלול שיתוף הציבור בכל שכונה. רובד זה יתרום לקירוב נבחרי הציבור ונותני השירות המוניציפליים לתושבים, יקל על זיהוי הצרכים בשטח, וכך ישפר את ההיענות והגמישות של מועצות וערים גדולות. תיקונים אלו ייצרו ביזור אופקי של העוצמה בשלטון המקומי, וכך יחשלו את הדמוקרטיה המקומית כרובד שלטוני, שמסוגל לשאת במורכבויות הנטל של שלטון עצמאי מייצג.

2. הקמת רובד אזורי, שישלים את המבנה הביזורי בישראל. יתרונו גלום ביכולת לנהל סוגיות יום-יומיות, שנוגעות לכמה רשויות. כך, תחומים מקומיים שרשות

מקומית תתקשה לנהל לבדה, מכיוון שהם חוצים גבולות מוניציפליים, כגון תחבורה, בריאות וסביבה, לא יצטרכו להישאר בידי השלטון המרכזי, המרוחק מהרשויות המקומיות ומהתושבים. הרובד האזורי ישמש שלטון ביניים בין השלטון המרכזי למקומי, יפעל בשיתוף פעולה עם הרשויות, ויתרום לתיאום בין לבין עצמן ובין לשלטון המרכזי.

לוח 1 - מבנה הממשל ורובדי השלטון המוצעים במודל של תנועה ישראלית





מרכיבי ההצעה

ביזור

עמית גרשון והילה אביב-ירושלמי

המצב הקיים

ישראל היא אחת המדינות הריכוזיות ביותר בעולם המערבי. משרדי הממשלה מחזיקים בסמכויות רבות, ומותירים לשלטון המקומי אוטונומיה מצומצמת.²⁶ ניתן לראות לכך עדויות במדדים בינלאומיים שונים, שבוחנים את מערכות היחסים ויחסי הכוחות בין השלטון המרכזי לזרועות שלטון תת-לאומיות במדינות שונות. כך, לפי מדד GCI של הבנק העולמי,²⁷ הבוחן את מידת ביזור הסמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי במגוון פרמטרים (היקף הרגולציה על הרשויות, יכולתן של הרשויות להחליט עצמאית החלטות הנוגעות לניהול ההון האנושי, גביית מיסים, ועוד), ישראל מדורגת במקום ה-94 מבין 182 מדינות, ובמקום ה-98 לפי מידת חשיבות השלטון המקומי במדינה. בהשוואה למדינות OECD, מדורגת ישראל במקום הנמוך ביותר במדד, כלומר היא מסווגת כמדינה הריכוזית ביותר.²⁸

גם במדדים כלכליים, המשמשים אינדיקציה למידת האוטונומיה של השלטון המקומי, נמצאה ישראל ריכוזית ביותר, היות ששיעור ההוצאה של השלטון המקומי בישראל מתוך התמ"ג עומד על 5.5% מהתוצר - מחצית מהממוצע במדינות OECD הלא פדרליות. יתרה על כן, מסך התקציב הממשלתי בישראל,

26. הצוות לקידום אזריות בישראל (משרד הפנים), הרפורמה לקידום אזריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי: דו"ח סקירת מצב והמלצות לממשלה, 2020, עמ' 11.

27. יניב ריינגורץ ועודד סטקלוב, היבטים כלכליים של ביזור סמכויות ותקציבים לשלטון המקומי בישראל, בתוך א. בארי, ע. רזין (עורכים), דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, ירושלים: מחקר פלורסהיימר – האוניברסיטה העברית בירושלים, 2015, עמ' 59.

28. Maksim Ivanyina and Anwar Shah, How Close is your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localism and Decentralization, Economics, Discussion Paper, No. 2013-38, July 2013.

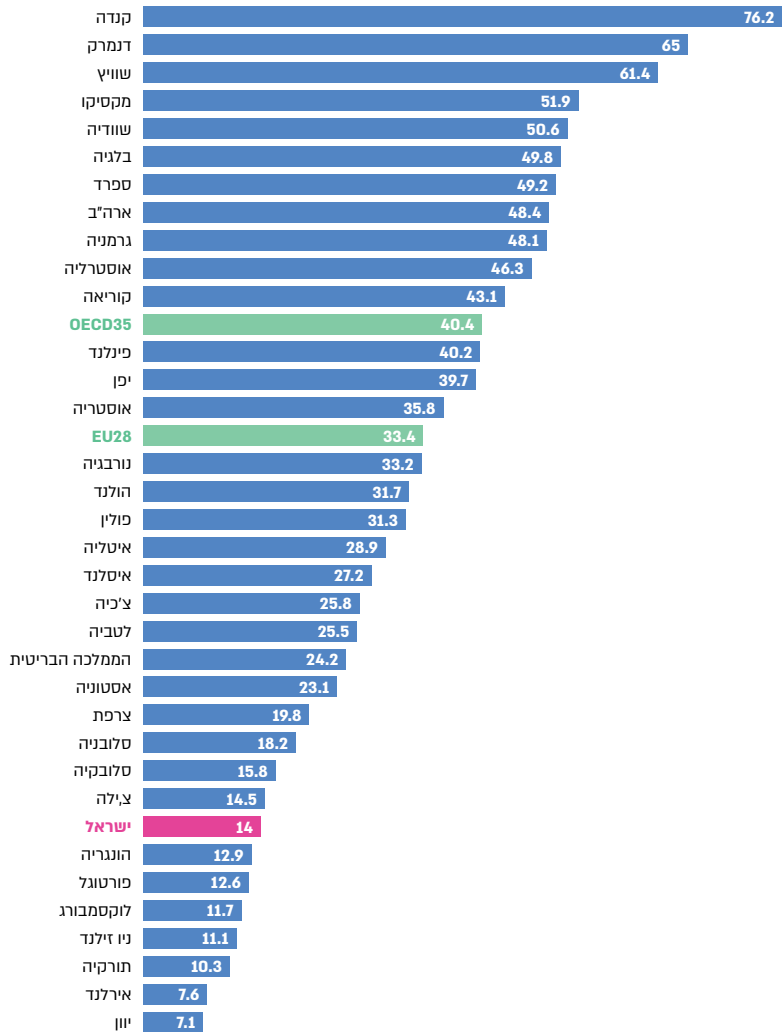
ישראל נמצאה המדינה הריכוזית ביותר ב-OECD, עם שיעור של 95.1% מיסים מקומיים שנקבעים על ידי המדינה, בפער ניכר מן הממוצע של 7.8%



שיעור ההוצאה של השלטון המקומי עומד על 14% בלבד מהתקציב בשנת 2018, לעומת ממוצע של 24.4% ב-OECD, כפי שניתן לראות בלוח 2.2²⁹. מגמה דומה ניתן למצוא במדד הביזור הפיננסי של הארגון, אשר בוחן את שיעור המיסים המקומיים הנתונים להחלטת הרשויות המקומיות, ומצביע על כך שישראל נמצאה המדינה הריכוזית ביותר ב-OECD, עם שיעור של מיסים מקומיים 95.1% שנקבעים על ידי המדינה, בפער ניכר מן הממוצע של 7.8%. מלבד אוסטריה (מדינה פדרלית, בה סמכויות רבות נמצאות בידי הלנדריים), אין עוד אף מדינה שבה שיעור המיסוי המקומי הנקבע על ידי השלטון המרכזי עולה על 20%.

29. OECD, Subnational Governments in OECD Countries: Key Data, 2018. ממוצע ההוצאה ביחס לתוצר ולסך התקציב הממשלתי של מדינות האיחוד האירופי גבוה אף יותר מאשר ממוצע OECD, ועומד על 15.5% ו-33.4% בהתאמה.

לוח 2 - אחוז ההוצאה של השלטון המקומי מכלל הוצאות המדינה לפי מדינה³⁰



30. התנתנים לוקחים מ: OECD, Subnational Governments in OECD Countries: Key Data, 2018, p. 6.

במהלך שנות ה-90 וה-2000 התבצע בישראל ביזור תקציבי דה-פקטו לשלטון המקומי, שהתבטא בכך שהכנסות השלטון המקומי נסמכות יותר ויותר על הכנסות עצמיות, כתוצאה מקיצוץ ניכר בהעברות הממשלה לשלטון המקומי ב-2002 והפחתת חלקו של מענק האיזון בתקציב הרשויות ובתקציב המדינה. עם זאת, תהליכי הביזור לא לוו בתקצוב מספק, בהגדרה מחדש של סמכויות ובתיקוני חקיקה, אף שבפועל נוספו להן סמכויות רבות. בפועל, מגמת זו הביאה להגדלת הפערים בין הרשויות החלשות לחזקות ולשימור התלות של השלטון המקומי במרכזי. לכן, למרות מגמת הביזור בעשורים האחרונים, ישראל עדיין ריכוזית ביותר.³¹ לראיה, ב־63% מבין 41 מדינות החברות באיחוד האירופי ו/או OECD, הרשויות המקומיות רשאיות לבצע פעולות על פי החלטתן ככל שאלו אינן נוגעות לתפקידים שהוקצו במפורש לרשות שלטונית אחרת. לפי מדד האוטונומיה המקומית (LAI), ישראל היא אחת מבין שש מדינות בלבד, שבהן הרשויות המקומיות רשאיות לבצע פעולות מתוך היקף מצומצם ומוגדר מראש.³²

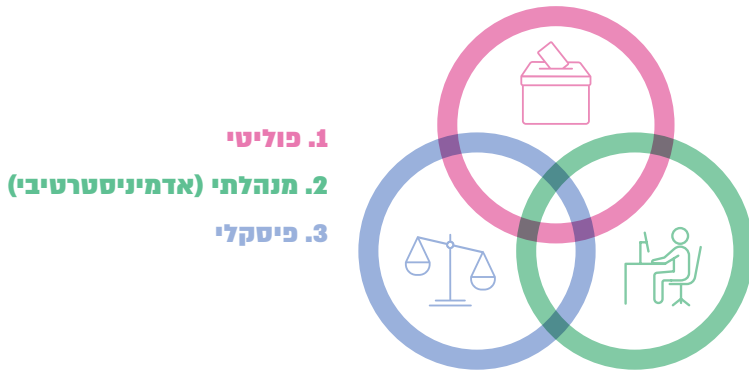
על רקע התנהלותו היעילה של השלטון המקומי במשבר הקורונה, התקבלה ב-2021 החלטת ממשלה 675, שהטילה על ועדה בין-משרדית לגבש המלצות לביזור סמכויות למישור המקומי. ואולם, מדיניות זו, כפי שנוסחה, לא ביקשה לענות על האתגרים האמיתיים, ששינוי שיטת הממשל ובניית רובדי הממשל מבקשים לענות עליהם, הואיל והחלטת 675 הסתפקה בשיקולי יעילות כלכלית גרידא, ונמנעה משינוי מהפכני בשיטת הממשל. צעדי המדיניות שננקטו עד כה, מתאפיינים בגישה מנהלתית, המקדמת אספקת שירותים מוניציפליים וביזור פיננסי מוגבל, שיוביל לפיתוח אזורי בהיבטים כלכליים בעיקר.³³

31. איתי בארי וערן רזין (עורכים), דמוקרטיה מקומית בישראל, ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, מחקרי פלורסהיימר האוניברסיטה העברית, ירושלים, 2015, עמ' 59.

32. אריאל פינקלשטיין, יובל יעקוב ברטוב, מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, בתוך כנס אלי הורביץ ה-30 לכלכלה וחברה, 2023, עמ' 6.

33. ביזור סמכויות לשלטון המקומי - רקע, המלצות ה-OECD בנושא וסטטוס מהלך הביזור בישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עמ' 11-13.

ההחלטה מתמקדת בשני ממדי ביזור עיקריים, אך על פי OECD, תפיסת הביזור צריכה לכלול שלושה ממדים:



ביזור פוליטי קובע את הבסיס החוקי לביזור. הוא כולל חלוקת סמכויות חדשה בין רבדי הממשלה השונים, עם יעדים שונים, לעתים קרובות במטרה לחזק את הדמוקרטיה. לפיכך, ביזור פוליטי מתייחס לאופן הבחירה בנציגים תת-לאומיים, במינוי או בבחירות. ביזור זה מחזק את האחריות של הרבדים התת-לאומיים כלפי הציבור. להבדיל, ביזור מנהלתי כולל ארגון מחדש והקצאת משימות ופונקציות ברורה בין רמות הממשל לשם שיפור היעילות והשקיפות של האדמיניסטרציה. לרוב, ביזור מנהלתי נוגע להעברת החלטות בנושאי תכנון, פיננסים, גיוס כוח אדם וניהול לרמות ממשל נמוכות יותר. לבסוף, הביזור הפיסקלי כולל האצלת סמכויות מיסוי והוצאה לרמות ממשל תת-לאומיות. במקרה זה, מידת הביזור תלויה הן בסכום המשאבים המוצאים והן באוטונומיה בניהולם. למשל, האוטונומיה גדולה יותר ככל שהשלטון המקומי יכול לקבוע בסיסי מס, שיעורי מס והקצאת הוצאות.³⁴ בעיקרון, שלושת הממדים הללו – חלוקת הסמכויות, האחריות והמשאבים – משלימים זה את זה וחופפים זה לזה.

34. מיכל לור, ביזור סמכויות לשלטון המקומי – רקע, המלצות ה-OECD בנושא וסטטוס מהלך הביזור בישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2023, עמ' 3-5.

להשגת סיכויי ההצלחה מיטביים, יש לקחת בחשבון את הקשרים ביניהם. לא יכול (או לא צריך) להיות ביזור פיסקלי ללא ביזור פוליטי ומנהלתי. עם זאת, ללא ביזור פיסקלי, הביזור הפוליטי והמנהלתי חסרי משמעות.³⁵

הבחנה זו מבהירה את מוגבלות החלטת ממשלה 675, ומלמדת שעל השלטון המרכזי להחליט ולבצע צעדים ביזוריים משמעותיים יותר. לעומת זאת, מרכז השלטון המקומי ופורום ה-15 (פורום הערים העצמאיות) הציעו לקראת דיוני הוועדה הבין-משרדית הצעות, שאכן יכלו להשיג ביזור משמעותי של סמכויות, שבכדי לאמצן ישנו צורך בשינוי מחשבתי פוליטי אמיתי ובהתייחסות מעמיקה לגבולות הגזרה בין השלטון המרכזי למקומי.³⁶

תנועה ישראלית מציעה, שרובד השלטון המקומי יהיה אחראי על תכנון וקידום מדיניות מקומית, על ניהול סוגיות מקומיות שבזיקה ישירה לתושבים ומצריכות נגישות פיסית גבוהה, ועל פיתוח רשת תמיכה קהילתית ואספקת שירותים, אשר מושפעים מהיחוד המקומי.³⁷ אי לכך, ראשית כול, יש לאמץ את החלטת הממשלה 675 מ-2021 לביזור סמכויות והפחתת רגולציה, שיישום שלב המחקר והמיפוי שלה לא הוצא לפועל. בהחלטת הממשלה נקבעו אילו גופים מקומיים יקבלו סמכויות, הוגדרו מדדי הצלחה לתהליך הביזור, וזוהו המשאבים הנדרשים ברשויות המקומיות. הוועדה הציעה 51 תחומים לביזור, ובכללם חינוך, תחבורה, בריאות, רווחה, והתמקדה בניסוח שלבים ותבחינים לביזור ולשמירה על מנהל תקין.³⁸

אמנם החלטה 675 היא אבן דרך במדיניות הביזור בישראל, אך המלצות הצוות שהוקם בעקבות ההחלטה טרם יושמו. גם אם ייושמו, מומחים לתחום השלטון המקומי טוענים, כי ההחלטה מוגבלת בהיקפה וכוללת בעיקר סמכויות פיסקליות

35. OECD Multi-level Governance Studies, עושים את זה נכון: ביזור בראייה עולמית – מדריך לקובעי מדיניות, תרגום לעברית: ג'וינט אלכא ומשרד הפנים, 2021. עמ' 41-40.

36. פורום ה-15, הצעה לביזור סמכויות לשלטון המקומי, ינואר 2021.

37. הצוות הפנים-משרדי לביזור סמכויות משרד הפנים במסגרת החלטת ממשלה 675, ביזור סמכויות לרשויות המקומיות בישראל, משרד הפנים, מנהל לשלטון מקומי 2022, עמ' 33.

38. שם.

ומנהליות, וכחות סמכויות פוליטיות.³⁹ מן הסיבות הללו יש, לכל הפחות, לפעול למימוש החלטת הממשלה הקיימת, ובד בבד להוסיף ולחזק את העצמאות של השלטון המקומי גם מעבר לכך.

ההצעה

ראשית כל, תנועה ישראלית ממליצה לעגן בחוק סמכויות שהשלטון המקומי מיישם היום בפועל, מתוך הצורך לספק לתושבים מענה שאינם מקבלים היום מהמדינה, ושאינן נמצאות בידי באופן רשמי. במילים אחרות, לצמצם את הפער בין ההלכה למעשה.⁴⁰ דוגמאות שתוארו קודם הן פיקוח על פעוטונים והפעלת תחבורה ציבורית בשבת, אך ישנן סוגיות נוספות הנוגעות לתכנון ובנייה, מדיניות אקלימית וסביבתית עירונית ועוד.⁴¹

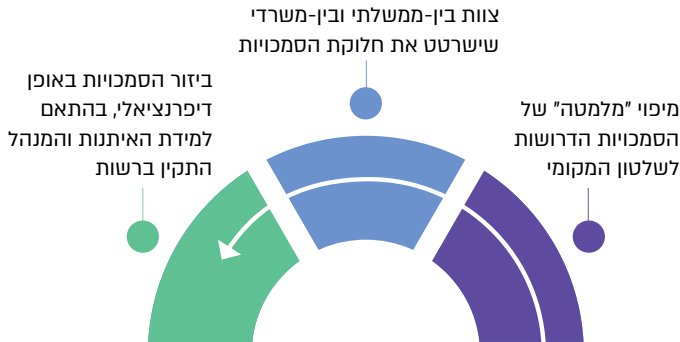
שנית, בשביל להוציא לפועל ביזור סמכויות אפקטיבי ומהותי לתפקוד הרשויות המקומיות, שיקל על הברוקרטיה ויחזק את ההיענות לצורכי התושבים, יקום צוות משותף של נציגי השלטון המרכזי והמקומי. מטרת הצוות להגדיר במשותף את הסוגיות, שבמסגרתן יבוצרו סמכויות לשלטון המקומי, ובמהלכו ימפו הרשויות המקומיות בעצמן את הסמכויות, שלהן הן זקוקות. המיפוי יהיה תשתית לעבודת הצוות, שישרטט את חלוקת הסמכויות. שיטת עבודה זו מציעה נקודת מוצא שונה מהפרקטיקה שננקטה במיפוי הסמכויות לביזור בהחלטת ממשלה 675, ששמה דגש על הסמכויות, שהשלטון המרכזי מוכן להעביר לשלטון המקומי.

39. שם, עמ' 11.

40. ניר ברק וניר מועלם, אוטונומיה עירונית: בחינת שינויים ביחסי עיר-מדינה בישראל, מחקרי רגולציה, 2023, עמ' 81-23.

41. שם.

לוח 3 – שלבי תהליך מיפוי הביזור



מגמת ביזור הסמכויות אינה חפה מסכנות. כדי לשמור על טוהר המידות וניקיון הכפיים בשלטון המקומי יש לחזק את שומרי הסף ומנגנוני הפיקוח ברשויות כתהליך בלתי נפרד מביזור הסמכויות. על כן, אנו ממליצים על מודל ביזור דיפרנציאלי: ככל שרשות תעמוד יותר בכללי המנהל התקין, ותסדיר את מנגנוני ביקורת הפנים, כגון מעמד היועמ"ש, הגזבר ומנגנוני שקיפות, כך יבוזרו אליה יותר סמכויות (להרחבה, ראו מסמך תנאי סף מנהליים בביזור סמכויות לרשויות המקומיות)⁴².

למה זה טוב?

תהליך ביזור אפקטיבי, המעצים את האוטונומיה של הרשויות המקומיות, חשוב לקידום מודל שלטון המקומי המאפשר השתתפות אזרחית משמעותית, מייעל את מתן השירותים ומקרב את מקבלי ההחלטות לקהילות. הוא חייב להתבצע בדיאלוג בין השלטון המרכזי למקומי, שכן דיאלוג זה מבטיח, שהביזור יתבסס על הבנת הצרכים והאתגרים של הרשויות. ביזור סמכויות ללא שיח מעמיק עלול להוביל לתוצאה הפוכה, כשהרשויות המקומיות אינן ערוכות או מוכנות להתמודד עם הסמכויות החדשות שנמסרו להן. בנוסף, תהליך מדוד בזמן ומקצועי מקנה אפשרות

42. מלי טופציאשווילי, הילה מרים ירושלמי וטל סער, תנאי סף מנהליים בביזור סמכויות לרשויות המקומיות יישום והמלצות, תנועה ישראלית, תל אביב, 2023.

לא רק למפות את הסמכויות שניתן להעביה, אלא גם להבין את הצרכים המיוחדים של כל רשות, אגב הכרה בשונות ביניהן. כך ניתן לערוך ביזור דיפרנציאלי, המתאם ליכולות השונות של הרשויות לספק שירותים.

יתרה על כן, ביזור מהותי וחיזוק אמיתי של השלטון המקומי מחייבים יצירה והעצמה של מערכות פיקוח ובקרה מקיפות, דגש על יעילות, קרבה לתושבים וחיזוק העקרונות הדמוקרטיים. תפקידם החיוני הוא לזהות רשויות ראיות, שפועלות באופן תקין ולכן מתאימות לקבל סמכויות נרחבות יותר, בשמירה על שקיפות, אחריותיות ומשילות איכותית. בהיעדר מנגנונים אלה, הרשויות חשופות לסיכונים הנובעים מהתנהלות עצמאית ללא פיקוח הולם, כגון פגיעה במשילות, שחיתות וטשטוש האחריותיות. בתהליך ביזור מיטבי, על השלטון המרכזי מוטלת האחריות לתמוך ולהדריך רשויות מקומיות חלשות, במטרה לחזק את הניהול התקין ולשפר את מוכנותן לקבלת סמכויות נוספות. ללא תמיכה והכוונה, קיים חשש ממשי שהביזור יעמיק את הפערים הקיימים, ובמקום לקדם דמוקרטיה מקומית חזקה, יחליש את המוחלשים, ויפגע בעקרון השוויון והייצוג הציבורי.

דמוקרטיה מקומית

השלטון המקומי הוא הגוף השלטוני הקרוב ביותר לאזרח, המופקד על מרבית צרכיו כתושב - משירותי בריאות וחינוך ופעילויות קהילה וכנאי ועד תשתיות ותברואה. בצד מתן שירותים עירוניים, השלטון המקומי הוא גם מרכיב חשוב במארג הדמוקרטי בישראל, כפי שהראה התפקיד שמילא במשברים האחרונים, שבו דנו לעיל. לא בכדי, בעת האחרונה ניתן להיווכח בשימוש גובר במושג "דמוקרטיה מקומית". אולם מהדיון על הדמוקרטיה המקומית עדיין נעדר מרכיב חשוב – עקרון הפרדת הרשויות, שכמעט אינו קיים בשלטון המקומי בישראל. בפרק זה ברצוננו להניח את היסודות למתווה לשיקום הדמוקרטיה המקומית, כתהליך הכרחי להכנת לקליטת סמכויות נוספות.



הרובד התת-מוניציפאלי

ליאת הלפרין והילה אביב-ירושלמי

המצב הקיים

מתוך פעילות השטח של תנועה ישראלית עד כה, הכוללת הקמת ועדי שכונה, עריכת שולחנות עגולים של תושבים וחברי מועצה ועבודה עם רשויות ונבחר ציבור, אנו מזהים קושי של רשויות בינוניות וגדולות להתמודד עם הגידול המהיר באוכלוסייה. קושי זה נובע משני גורמים ראשיים: תחילה, בערים רבות קיים כשל מובנה בניהול המקומי: ישנה חלוקה גאוגרפית של העיר, אך אין סטנדרטיזציה, ולכן אין אחידות או תיאום בין האגפים השונים של הרשות. כך, מחלקות שונות, כמו אגף התחבורה ואגף הקהילה, פועלות במתכונת חלוקה שונה, ונוצר חוסר תיאום בתהליכים ובהחלטות.

שנית, כיום כמעט שלא קיימים מוסדות רשמיים ברובד תת-מוניציפלי (מלבד הוועדים של הקיבוצים והמושבים במועצות האזוריות והמנהל הקהילתי בירושלים), ומעורבות התושבים במרבית הערים מוגבלת מאוד. אף על פי שישנם מנגנוני שיתוף ציבור, בפועל, רבים מהתושבים אינם חשים שיש להם השפעה אמיתית על ההחלטות בנוגע לשכונתם. מכיוון שוועדי השכונות הקיימים אינם ממוסדים, באופן שמניח להם להיות גורם משמעותי מול העירייה, האפקטיביות שלהם תלויה בנכונות האינדיבידואלית של ראש הרשות ושל פקידי העירייה. אשר על כן, התושבים מרגישים כי אין להם מקום בהחלטות, נוצר נתק בין הרשויות לתושבים, והבעיות השכונתיות אינן זוכות למענה מהיר ויעיל.

הצמיחה המואצת ברשויות הבינוניות-גדולות בישראל תובעת התאמה והסתגלות של השלטון המקומי. בהיעדר אלו, מצטבר עומס רב על המערכת העירונית, שמוביל לתסכול בקרב התושבים. המערכת העירונית מתקשה להגיע לכל נקודות הקצה בכל הנוגע לזיהוי בעיות ולפתרוןן. אחת הדרכים המקובלות בעולם להתמודד עם צמיחת אוכלוסייה ולחזק את הדמוקרטיה המקומית היא הכרה בוועדי שכונה. ישנם

**בחמש מתוך שבע המדינות
שנבחנו נהוגה הכרה רשמית
בוועדי שכונה**



דגמים שונים ומגוונים לכינון ועדים אלו. בעמודים הבאים נציג סקירה של מודלים שונים בערים שונות במדינות OECD.

סקירה השוואתית

במדינות וערים רבות יש ועדי שכונה, המשמשים גשר בין התושבים לרשות. אופיים, מעמדם וסמכויותיהם משתנים בהתאם לחקיקה המקומית ולתרבות הפוליטית. בסקירה זו נבחן את מצב ועדי השכונה בערים או במדינות עם ממשל מקומי דומה לישראל: האם יש הכרה בוועדי שכונה, ואם כן - כיצד הוועדים נראים?

שיטת עבודה

בספרות האקדמית, מסווגת ישראל כמדינה שבה רווח מודל "ראש העיר החזק"⁴³. מדינות המסווגות כך מתאפיינות בכך שראש העיר הנבחר שולט ברוב מועצת העיר, והוא באופן חוקי ומעשי אחראי בצורה מלאה על פעילותה של הרשות העירונית המבצעת. מנכ"ל העירייה פועל תחת ראש העיר, ממונה על ידו, וברצונו של ראש העיר גם עשוי לסיים את תפקידו - וזאת ללא מעורבות של כוחות פוליטיים נוספים. במתכונת זאת, ההנהגה הפוליטית הנבחרת היא הדומיננטית, בעיקר במובן של קבלת ההחלטות (שליטה במועצה בפועל) ויכולת קביעת המדיניות שלה.⁴⁴

בעולם יש 247 מדינות, שברובן מאות רשויות מקומיות. בשביל לבצע השוואה בין לאומית מועילה ויעילה, ייבחן להלן מעמד ועדי השכונות במדינות או בערים עם מבנה פוליטי דומה לישראל. כאמור, ישראל היא מדינה ריכוזית, שבה מידת האוטונומיה של השלטון המקומי נמוכה, אך עוצמתו של ראש העיר אל מול גורמי

43. היינלט ואחרים בוחנים את ההבדלים בין מערכות ממשל מקומי באירופה באמצעות שתי תפיסות עיקריות, הנוגעות ליחסי כוח: יחסי כוח אנכיים, המבטאים את היחסים שבין עיריות לממשלה הארצית (ואולי אף האזורית), ויחסי כוח אופקיים, המבטאים את היחסים בין ראש העיר לבין המועצה ובינו לבין מנהיגים פוליטיים ומנהלתיים אחרים הפועלים במסגרת העירייה, ראו: Heinelt, Hubert, et al. Political leaders and changing local democracy: The European Mayor, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018, p. 38.

44. Mouritzen, Poul Erik, and James H. Svava. Leadership at the apex: politicians and administrators in Western local governments. University of Pittsburgh Pre, 2002, pp. 55-66.

הרשות האחרים גבוהה ביותר. המדינות שעונות על קריטריונים אלו, ולכן נבחרו בהן את מעמד ועדי השכונה, הן צרפת, טורקיה, ספרד, סלובקיה, איטליה, יוון וסלובניה.⁴⁵

הסקירה להלן תבדוק מיסוד רשמי של ועדי שכונה במדינות הדומות לישראל במבנה השלטון המקומי שלהן, לפי סיווג מודל "ראש העיר החזק". המודל מבטא את יחסי הכוחות בשלטון המקומי, ולכן כדאי ללמוד כיצד מדינות מתייחסות לשחקן פוליטי נוסף בהיבטים של מתן סמכויות ומיסוד בכלל. מכיוון שבמודל "ראש העיר החזק" העוצמה מרוכזת בידי אדם אחד, או קומץ אנשים, מספר הגורמים בעלי ההשפעה בעיר אליהם יכולים התושבים לפנות מוגבל, והתארגנות תושבים היא בעלת חשיבות לקידום אינטרסים משותפים.

מעמד ומאפייני ועדי השכונה במדינות ריכוזיות עם מודל "ראש העיר החזק"

מהסקירה עולה, שבחמש מתוך שבע המדינות שנבחנו נהוגה הכרה רשמית בוועדי שכונה. המדינה המובילה בתחום זה היא צרפת, המחייבת בחקיקה ארצית רשויות עם מעל ל-80 אלף תושבים להקים ועדי שכונה, ומאפשרת לערים עם יותר מ-20 אלף תושבים לבחור האם להקים רובד תת-מוניציפלי זה. בארבע המדינות האחרות ישנן ערים בגדלים שונים, שאימצו הכרה רשמית בוועדי שכונה. גודלם, סמכויותיהם, מימונם, אופן בחירתם ומקומם בתהליכי קבלת ההחלטות המקומית משתנה בין עיר לעיר. טבלה 1 מסכמת את מאפייניהם העיקריים של הוועדים ושל אופן ההכרה בהם על ידי הרשויות. בנוסף, ניתן למצוא בטבלה פירוט, העונה על השאלה מתי עוגנו הוועדים בחקיקה (אם אכן קיבלו הכרה רשמית) ומציג את מספר התושבים בכל עיר.

תפקיד וסמכויות

בכל המדינות, לוועדי השכונה נתון תפקיד מייעץ, ואין להם סמכויות ביצועיות ישירות. הם מתמקדים בהעלאת יוזמות ובשיתוף ציבור, ולעתים אחראים על פעילויות קהילתיות בשכונה. למשל, בעיר קרמונה שבאיטליה מעודדים הוועדים

45. Ibid, p. 21.

השתתפות תושבים בהחלטות, ומקדמים פעילויות סולידריות ושיתופי פעולה.⁴⁶ מול הרשות המקומית לוועדים יש תפקיד מייעץ. הם יכולים להגיש המלצות ולקבל מידע מהרשויות, כאשר נדרשות החלטות משמעותיות המשפיעות על השכונה, כמו תכנון עירוני, תשתיות, תחבורה ציבורית ושירותים ציבוריים. בנוסף, הוועדים אחראים על ארגון פעילויות חברתיות, תרבותיות וספורטיביות בשכונה. בעיר ליובליאנה שבסלובניה תפקידים המרכזי של הוועדים ליידע את הציבור על נושאים חשובים בשכונה ולהעביר משוב מהמועצה המקומית לתושבים. בדומה לקרמונה, הוועדים מארגנים אירועים קהילתיים, ומזמינים תושבים להיות מעורבים בתהליכי תכנון עירוני ובאירועים חברתיים.⁴⁷ הוועדים בברצלונה משתתפים בתכנון מדיניות מקומית, בדגש על פיתוח עירוני ותשתיות, ונחשבים למנגנון חיוני לשיתוף הציבור. לוועדי השכונה בעיר נילופר שבטורקיה⁴⁸ תפקיד מרכזי בשיתוף הציבור, והם מתמקדים במעורבות ישירה בתהליכים הקשורים לתכנון ולפיתוח שכונתי. לדוגמה, לוועדים יש חלק בהחלטות על שיפוץ כבישים, על תחבורה ציבורית מקומית ועל הקמת מתקנים ציבוריים, כמו מרכזים קהילתיים ומגרשי ספורט בשכונה. בברצלונה, לוועדי השכונה תפקיד חשוב גם בתור גוף מייעץ למועצה העירונית, שיעדו לשפר את איכות החיים המקומית ולהגביר את הלכידות החברתית. הוועדים מתמקדים בדיונים על תוכניות עירוניות, על פרויקטים ותשתיות בשכונה, ומעבירים את הצעותיהם לגופי העירייה הרלוונטיים להמשך טיפול. בנוסף, הם במה לשיתוף הציבור.⁴⁹

46. אתר רשות העיר קרמונה שבאיטליה: <https://www.comune.cremona.it/node/403194>

47. אתר רשות העיר ליובליאנה שבסלובניה: <https://www.ljubljana.si/sl/moja-ljubljana/cetrne-skupnosti-v-ljubljani>

48. אתר מועצת העיר נילופר שבטורקיה: <https://www.niluferkentkoseyi.org/komiteler.php>; ואתר העיר נילופר: <https://www.nilufer.bel.tr/icerik/mahalle-komiteleri>;

49. מסמך מתוך אתר רשות העיר ברצלונה, ראו: CITIZEN PARTICIPATION REGULATIONS, p.43.

הכרה רשמית וחובת היוועצות

בהתחשב בכך שסמכותם המרכזית של הוועדים היא ייעוץ לרשויות המקומיות, נודעת חשיבות רבה לעיגון הדבר בתהליכי קבלת ההחלטות. בסלובניה⁵⁰ ובספרד⁵¹ ישנה חובת התייחסות של המועצה המקומית או גורמים רלוונטיים ברשות להמלצות הוועדים. בספרד הנמענים מחויבים להשיב תגובה בכתב תוך פרק זמן קצוב.⁵² באיטליה,⁵³ בטורקיה⁵⁴ ובצרפת, לעומת זאת, חובת ההיוועצות אינה חד משמעית. בצרפת, המדינה היחידה שמחייבת את הרשויות הגדולות להקים ועדי שכונה, מועצות השכונה רשאיות לייעץ לראש העיר, ולהציע לו הצעות. ראש העיר, מצדו, רשאי לשלב את הוועדים בפיתוח, הטמעה והערכה של פעולות בעלות עניין לשכונה, אך אין חובה לכך בחוק.⁵⁵

מנגנון בחירת נציגי השכונות

גם באופן בחירת חברי ועדי השכונה, נראה שצרפת נבדלת משאר המדינות. המבנה של ועדי השכונה נקבע בידי המועצה המקומית, בה יש רוב מובנה לראש הרשות. את חברי הוועדים ממנה המועצה המקומית, ואין בחירות ישירות לוועדים על ידי תושבי השכונה. לעומת זאת, בערים במדינות אחרות בעולם, שעיגנו את מעמד ועדי השכונה בחקיקה עירונית, ישנו מרכיב מסוים, לכל הפחות, של בחירת נציגי הוועדים.⁵⁶

בקרמונה חברי הוועד נבחרים בבחירות דמוקרטיות ישירות על ידי חברי השכונה לכהונה של ארבע שנים. המבנה של ועדי השכונה בקרמונה כולל אספה כללית,

50. אתר רשות העיר ליובליאנה בסלובניה: <https://www.ljubljana.si/sl/moja-ljubljana/cetrne-skupnosti-/v-ljubljani>

51. ראו הערה 41.

52. שם.

53. ראו הערה 38.

54. אתר העיר נילופר: <https://www.nilufer.bel.tr/icerik/mahalle-komiteleri>

55. פרק ג': השתתפות התושבים בחיי המקום; Légifrance, Code général des collectivités territoriales, CHAPITRE III : Participation des habitants à la vie locale (Articles L2143-1 à L2143-4), <https://www.legifrance.gouv.fr>.

56. שם.

מועצה ונשיא. הבחירות מתקיימות בשכונה, שבה קיימת כמות מינימלית של חברים. בלויבליאנה קיימים 17 ועדי שכונה (Sveti četrtnih skupnosti), וכל ועד מייצג שכונה או רובע בעיר.⁵⁷

בברצלונה, ועדי השכונה שונים בהרכבם. החברים נבחרים באופן משולב בידי גופים שונים, ומייצגים תפקידים וארגונים מגוונים. ועד השכונה מורכב מנציגים של קבוצות פוליטיות, חברתיות ועסקיות שונות: בראש הוועד מכהן היועץ הרשותי לאזור, או ראש האזור. בנוסף אליו, המועצה ממנה דמות מרכזית מהמרקם החברתי והקהילתי של השכונה. על דמות זו לקבל תמיכה של שני שלישים מחברי ועד השכונה. אזרחים פרטיים רשאים להשתתף בפגישות הוועד, עם זכות דיבור אך ללא זכות הצבעה, יחד עם גופים נוספים: כל ארגון, התאגדות, קבוצה או פלטפורמה שכונתית רשאים להיות חברים במועצת השכונה.⁵⁸

בנילופ, מבנה הוועד כולל נשיא, שני סגנים ושאר נציגי הוועד. הבחירות לוועדים הן דמוקרטיות וישירות, וישנה דרישה לייצוג חובה של שלישי נשים ושלישי צעירים. בנוסף לנציגים שנבחרים על ידי התושבים, יש "חברים טבעיים" בוועד, הכוללים את נשיאי הארגונים המקומיים, ומוסדות קהילתיים.⁵⁹

מימון ומשאבים

המנגנונים למימון הוועדים משתנים בין המדינות, החל מהיעדר מימון וכלה במימון קבוע מהעירייה. בברצלונה מועצות השכונה (Els consells de barri) הן חלק ממערכת עירונית רחבה של השתתפות אזרחית, המעודדת יוזמות של תושבי העיר. על כן, העירייה מחויבת לתמוך ביוזמות אזרחיות, לרבות ועדי שכונה, באמצעות

57. מסמך רשמי של העיר קרמונה באיטליה: <https://www.comune.cremona.it/sites/default/files/documenti/2016/03/147-R-comitati-qre.pdf>.

58. מתוך אתר רשות העיר ברצלונה, ספרד, ראו: Ajuntament de barcelona, CITIZEN PARTICIPATION REGULATIONS, p.42.

59. ראו הערה 40.

**אנו מציעים להקים רובד תת-
מוניציפלי כחלק בלתי נפרד
ממבנה הרשויות המקומיות
והערים, שאוכלוסייתן מונה
לכחות 20 אלף תושבים**



מענקים כספיים.⁶⁰ גם בקרמונה⁶¹ הוועדים זכאים למימון עירוני, אך בניגוד לברצלונה (שבה עצם הקמת ועד השכונה מזכה במימון), הוא מיועד לכיסוי הוצאות פעילות. בלובליאנה, המימון מיועד לארגון אירועים, לתוכניות ספורט ותרבות ולניהול סביבתי. בנילובר ובלובליאנה לא נמצא מנגנון מימון רשמי ברור לוועדים. בצרפת, המימון נתון לשיקול דעתה של המועצה המקומית.⁶²

מסקנות מרכזיות מהסקירה ההשוואתית

במרבית המדינות, שבהן מבנה השלטון המקומי דומה לישראל, ישנם אלמנטים של רובד תת-מוניציפלי בדמות הכרה בוועדי שכונה. חשוב לציין כי במדינה היחידה, בה ההכרה הרשמית מעוגנת בחקיקה ארצית ולא עירונית (צרפת), מרכיבי החקיקה הנוגעים לחובות של המועצה המקומית כלפי ועדי השכונה - מימון וחובת היוועצות, מקלים יותר באופן יחסי. ניתן לשער, שהבדל זה נובע מהצורך לא להוביל לפגיעה נוספת באוטונומיה של הרשויות, וייתכן שגם כדי למתן התנגדות של הרשויות לחוק. לכן, כדי לאפשר רובד תת-מוניציפלי אפקטיבי, יש לקדם את עיגונו והקמתו בתקנות עירוניות, ולא בחקיקה ארצית מחייבת. כמו כן, מבנה הוועדים ודרך בחירת חברי הוועד משתנים בין המדינות והערים, וכוללים לרוב את תושבי השכונה או נציגות אזרחית, קהילתית, עסקית ופוליטית. מכיוון שתנועה ישראלית פועלת להצבת האזרח במרכז ולחיזוק השפעת התושבים על חיי היום-יום שלהם, אנו פועלים לכך שנציגי הוועדים ייבחרו באורח דמוקרטי בידי תושבי השכונות.

העיר הקטנה ביותר בסקירה, שהכירה בוועדי שכונה, היא קרמונה, שבה כ-72 אלף תושבים, עיר בסדר גודל של הערים ביתר עילית, קריית גת, נהריה, הוד השרון ועפולה. בלובליאנה ונילובר יש מאות אלפי תושבים, בדומה לערים ישראליות כגון באר שבע, פתח תקווה, אשדוד, נתניה וחולון. ערים רבות בישראל אינן נפלות בגודלן מהרשויות המתוארות בסקירה, שהשכילו לאמץ רובד תת-מוניציפלי בשאיפה לעודד מעורבות אזרחית, להעצים את הקהילתיות ולחזק את הקשר בין העירייה לתושבים. לוח 4 מסכם את כלל הממצאים של הסקירה הבינלאומית.

60. Ajuntament de barcelona, CITIZEN PARTICIPATION REGULATIONS.

61. ראו הערה 49.

62. ראו הערה 47.

לוח 4 - ועדי שכונה במדינות וערים עם מודל "ראש העיר החזק"

קריטריון	צרפת	איטליה (קרמונה)	סלובניה (ליובליאנה)
הכרה בוועדי שכונה	חקיקה ארצית	חקיקה עירונית	חקיקה עירונית
חובת היוועצות	לא מחויב בחוק	לא מחויב בחוק	מועצת העיר מחויבת לשקול את עמדת ועד השכונה, במידה והוגשה לפני קבלת החלטה ⁶³
מנגנון בחירה	מינוי על ידי המועצה המקומית	בחירות ישירות לתקופה של ארבע שנים	לא נמצא מידע
מימון ומשאבים	לפי שיקולי העירייה	מימון עירוני לכיסוי הוצאות פעילות בהתאם לקריטריונים בתקנון העירייה	אין מנגנון מימון רשמי ברור
סמכויות ותפקידים	ייעוץ והמלצות לרשות המקומית	ייעוץ במיוחד בתכנון עירוני, יוזמות קהילתיות	ייעוץ, יידוע ציבור וניהול אירועים קהילתיים
מספר תושבים	ערים עם 80 אלף תושבים ומעלה מחויבות בוועדי שכונה, ערים מ-20 אלף תושבים רשאיות לכך	72,077	295,504

63. סלובניה, אתר העיתון הרשמי לפרסום חוקים, ראו סעיף 59: dni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebinsa?urlurid=20011600



המשך לוח 4 - ועדי שכונה במדינות וערים עם מודל "ראש העיר החזק"

				קריטריון
יוון	סלובקיה	טורקיה (נילופר)	ספרד (ברצלונה)	
אין הכרה רשמית בוועדי שכונה	אין הכרה רשמית בוועדי שכונה	חקיקה עירונית	חקיקה עירונית	הכרה בוועדי שכונה
-	-	לא נמצא חיוב בחוק	מועצות העיר וגופים אחרים נדרשים להשיב לחוות הדעת של ועדי השכונה בפרק זמן הקבוע בחוק.	חובת היועצות
-	-	הרכב משולב: בחירות ישירות עם ייצוג חובה לנשים וצעירים; נציגות גופים אזרחיים	נציגות גופים ציבוריים	מנגנון בחירה
-	-	אין מנגנון מימון רשמי ברור	מימון עירוני לפי מפתח מבוסס חתימות תושבים	מימון ומשאבים
-	-	שיתוף ציבור ומעורבות בפיתוח השכונת, יוזמת אירועים קהילתיים	ייעוץ, שיתוף ציבור, יוזמות קהילתיות	סמכויות ותפקידים
10.72 מיליון	475,503	543,934	1.62 מיליון	מספר תושבים

ההצעה שלנו

אנו מציעים להקים רובד תת-מוניציפלי כחלק בלתי נפרד ממבנה הרשויות המקומיות והערים, שאוכלוסייתן מונה לפחות 20 אלף תושבים.⁶⁴ הרובד התת-מוניציפלי הוא מבנה ניהולי, המאפשר שיתוף רחב של תושבי השכונות בערים בתהליכי קבלת ההחלטות המקומיים. במודל זה, כל שכונה מיוצגת באמצעות ועד, שנבחר בידי התושבים, ומבטא את צורכיהם בנושאים יום-יומיים כמו תחבורה, ניקיון ותשתיות קהילתיות. הרובד התת-מוניציפלי יפעל בשיתוף פעולה עם העירייה, כאשר נושאים בעלי חשיבות שכונתית ידרשו חובת התייעצות ישירה עם ועדי השכונה, וסוגיות תכנוניות רחבות יותר יצריכו מעורבות משלימה של גורמים נוספים ומשרדי הממשלה (ראו נספח 4). באמצעות מנגנוני שיתוף כמו פגישות סדירות, סדורים ציבוריים ושולחנות עגולים, תושבי השכונות יהיו מעורבים בתכנון השוטף ובקידום פרויקטים קהילתיים, ביצירת חיבור ישיר בין התושבים לרשות ויהיה להם חלק ממשי במערך הניהול העירוני.

מבין שבעה סוגים שונים של ביזור (משפטי, מדיניות במתן שירותים, פוליטי, פיננסי, ארגוני, פיקוח וקבלת החלטות),⁶⁵ נעסוק בפרק זה בביזור תהליכי קבלת ההחלטות - מריכוז בלעדי ברובד השלטון המקומי לשיתוף הרובד התת-מוניציפלי. הרעיון הוא לאפשר לוועדי השכונות להשפיע על דיונים והחלטות ברמת הממשל המקומי, מתוקף היותם פלטפורמה שוטפת לשיתוף ציבור הרובד התת-מוניציפלי יפעל בשיתוף פעולה עם העירייה. ברשויות שיאמצו רובד תת-מוניציפלי, יוגדרו נושאים שבהם קיימת חובת היוועצות או זכות היוועצות עם ועדי השכונות. ככלל, נושאים בעלי חשיבות לשכונה ידרשו חובת התייעצות ישירה עם הוועדים, וסוגיות תכנוניות רחבות יותר יצריכו מעורבות של גורמים נוספים. חובת

64. בחרנו בקריטריון זה, מכיוון שגודל אוכלוסייה של 20 אלף תושבים הוא תנאי הכרחי להגדרת רשות מקומית כעיר, ראו: משרד הפנים, המנהל לשלטון מקומי, אגף למנהל מוניציפלי, קריטריונים למעמד עיר, ירושלים, 2012. עם זאת, ישנן מועצות מקומיות גדולות יותר, שבוחרות להישאר מועצות מקומיות. לכן בחרנו בקריטריון מספרי, שמעיד על גודל הרשות המקומית כסממן לצורך בגוף מוסדי נוסף שיחבר בין הרשות לתושבים.

65. דבורה אברמזון ברוש, מודלים אפשריים להגמשת מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2020, עמ' 21-22.

ההיוועצות תיצור מערכת מחייבת לשילוב ועדי שכונה בהחלטות, ותבסס את מעמדם כגוף מייעץ חוקי בנושאים שיש להם השפעה על השכונה. מעבר לכך, בהתאם לרצון ולצרכיהן של הרשויות, הן יוכלו להעניק לרובד התת-מוניציפלי גם סמכויות תפעוליות.

מבנה ועד שכונה ומאפייניו



מבנה הוועד יורכב מכמה נציגים, שייבחרו בידי חברי השכונה. כל חבר ועד יהיה אמון על ועדה לפי נושא, כאשר הוועדות יורכבו גם מתושבים נוספים. הוועדה תהיה אחראית על ההחלטות ועל הפעילות בתחום. הוועד ייפגש במבני הרשות: מרכז קהילתי, מקלט, מתחם תנועות נוער וכיו"ב, ויקבל מהרשות תקציב לכיבוד למפגשים. מכיוון שאחד הערכים המרכזיים המנחים מסמך זה, הוא עצמאות השלטון המקומי, ההחלטה על חלוקת הרשות לרובד תת-מוניציפלי בדמות ועדי שכונות תהיה בידי הרשות (ראו עוד בנספחים 4 ו-5). זו תבוא לידי ביטוי בתקנות עירוניות. כדי ליצור מבנה אחיד ודמוקרטי בכלל הרשויות שיבחרו לאמצו, ינוסח סעיף וולונטרי בכפודת העיריות, שיתאר את מבנה הרובד ומנגנוניו, באישור

**ברשויות המקומיות בישראל
מיושם מודל "ראש העיר החזק"
באופן קיצוני, וכתוצאה מכך לא
קיימים כמעט איזונים ובלמים
משמעותיים בין ראש הרשות
לחברי המועצה**



ובתמיכת המשרד הממשלתי הנוגע בדבר (משרד הפנים). סעיף זה ישרת רשויות שיש בהן יותר מ-20 אלף תושבים, ורוצות ברובד תת-מוניציפלי, ויעודד תהליכים אלו בתמרוץ כלכלי סמלי של הרשויות, שיהיה ייעודי לוועדי השכונה.

בנוסף להקמת ועדי שכונה ומיסודם, מבנה הרשות המקומית יעבור שינוי מבני, כך שישירת מיטבית את כלל התושבים, בחלוקה למרחבים תת-מוניציפליים (קבוצות של מספר שכונות), התואמים למבנה הבירוקרטי והתפעולי של העירייה. כל תת-אזור יקבל תשומת לב ניהולית כוללת, בדומה לאופן שבו מנהלת העיר כיום, אך כל אגפי הרשות: תחבורה, תשתיות, סביבה, פיקוח עירוני ושירותים קהילתיים, יהיו מתואמים בכל מרחב הכולל שכונות אחדות. חלוקה זו, שתתרום בין היתר למיפוי שכונתי אחיד באגפי העירייה, תבטיח שכל התושבים בכל שכונה יזכו למענה מקיף לצרכיהם ולפתרון בעיות מהיר, יעיל ומותאם. רובד זה יקנה לתושבים יכולת להיות מעורבים יותר, ויצמצם את התלות במערכות העירוניות המרכזיות, יחזק את היענות הרשויות למווי התושבים, יגביר את השייכות והמעורבות המקומית בשכונה. כך, הרובד התת-מוניציפלי יחזק את הייצוגיות והיעילות של השלטון המקומי, ויודא שכלל התושבים יקבלו טיפול ראוי בהתאם לצרכיהם.

רציונל: למה זה טוב?

לאור הבעיות במבנה השלטון המקומי וההשוואה הבין-לאומית שהוצגו בפרק זה, אנו בתנועה ישראלית מזדהים צורך ביצירת חלוקה עירונית, המבוססת על מערכת הניהול העירונית, שבה התושבים לוקחים חלק פעיל בהחלטות המקומיות בצד גורמי המקצוע - דהיינו בהקמת רובד תת-מוניציפלי. חלוקה זו תאפשר לתושבים להיות מעורבים יותר, ובכך תצמצם את התלות במערכות עירוניות מרכזיות, תחזק את היענות הרשויות לצרכי התושבים, ותגביר את תחושת השייכות והמעורבות המקומית בשכונה. הוספת הרובד התת-מוניציפלי תתרום לחיזוק הקשר עם התושבים, ובכך תביא לשיפור משמעותי בתפקוד הרשות. היא תסייע לרשויות מקומיות להתמודד עם צמיחת האוכלוסייה

בשטחן, ותושבי כל אזור יקבלו מענה ממוקד יותר. הבעיות בשטח יזוהו ויטופלו במהירות רבה יותר. נוסף לכך, היכולת של התושבים לקחת חלק בהחלטות טוביל לתחושת שייכות גדולה יותר ולהגברת אמון הציבור במערכת העירונית.

לא זו אף זו, ביסוס רוברד תת-מוניציפלי בדמות מוסד מייצג שכונתי, שמאפשר מעורבות קבועה של תושבים בהחלטות יאפשר ביסוס תפיסה של תושבים כשותפים באחריות כלפי המרחב אליו הם שייכים. מניסיונו, ועדי שכונות יקנו לתושבים יכולת להסתכל על העירייה לא רק בתור ה"אשמה" לקושי כזה או אחר, אלא בתור שותפה למאמץ לשיפור המרחב העירוני. מנגנון זה יהיה קרקע פורייה ליוזמה ולפטרונות מתוך הקהילה בעבור הקהילה, ולא רק מתוך העירייה בעבור הקהילה. זאת, לעומת המבנה הנוכחי של הרשות המקומית, המבטא ומשריש תפיסה של עירייה כנותנת שירות, ותושבים כלקוחות. כלקוחות, פסגת המעורבות של התושבים באה לידי ביטוי בפעולות, שמבטאות את חוסר שביעות הרצון שלהם מהשירות אותו הם מקבלים מהעירייה.

חשוב לציין כי ועדי השכונות לא ישמשו תחליף להתארגנויות מקומיות או קהילתיות. הרשות תפתח מנגנון משולב, אשר יעניק סמכויות לוועדים המקומיים ולרוברד התת-מוניציפלי (ראו נספח 2), וגם ייתן מענה ליוזמות נוספות. המנגנון יבחין בין ייצוג גאוגרפי של ועדי השכונות לבין ייצוג צרכים וקהילות ייחודיים, כמו של בעלי צרכים מיוחדים, הקהילה הגאה, החברה החרדית והקהילה האתיופית. התארגנויות אלה יעבדו עם מחלקות או בעלי תפקידים נפרדים בעירייה, שימונו על ידי הרשות (ראו מילון מושגים בנספח 1). בנוסף, הרשות תערוך מפגשים פתוחים לכלל השכונה, בתיאום עם ועד השכונה, שיעסקו ביוזמות תושבים. היא גם תקדם קולות קוראים ליוזמות חברתית במגוון תחומים, בהם כלל התושבים יוכלו להשתתף ולהגיש הצעות.



מעמד חברי המועצה

ליאור אשכנזי, יובל ברטוב והילה אביב-ירושלמי

המצב הקיים

השלטון המקומי מורכב ממוסדות, החיוניים לכל שלטון דמוקרטי: רשות מחוקקת (המועצה), רשות מבצעת (ראש העיה, סגניו והעירייה) ורשות שופטת (בתי משפט לעניינים מקומיים). עם זאת, מערכת היחסים בין הרשות המחוקקת למבצעת בישראל איננה מאוזנת, ובכך נפגעים עקרונות הכרחיים למשטר דמוקרטי מהותי. סמכויות ראש הרשות הישראלי נרחבות מאוד, ולחברי המועצה השפעה מועטה עד לא קיימת. תת-פרק זה יתאר את היעדר האיזון הרצוי בין שתי רשויות אלו. לאחר מכן נציג את המצב בישראל לעומת מדינות אחרות.

ברשויות המקומיות בישראל מיושם מודל "ראש העיר החזק" באופן קיצוני, וכתוצאה מכך לא קיימים כמעט איזונים ובלמים משמעותיים בין ראש הרשות לחברי המועצה. במדינות וערים המתאפיינות במודל זה, מבנה הרשות בנוי, כך שסמכויות ראש הרשות הן כמעט אבסולוטיות, ולמועצה ולחבריה אין כמעט השפעה על ההחלטות. בישראל, ראש הרשות המקומית ממנה את סגניו, ומבין חברי המועצה רק ראש הרשות והסגנים מקבלים שכר ותקנים לתפקידי סיוע (זאת בזמן שלא לכל חברי המועצות יש משרדים). זאת ועוד, שומרי הסף המנהליים, כגון היועץ המשפטי, מבקר הפנים והגזבר, וכן גורמי מקצוע כגון מהנדס ומתכנן, גם הם מינויים התלויים בתמיכת הרוב במועצה,⁶⁶ שנשלט או מוכווני בידי ראש הרשות המקומית בשל חולשת האופוזיציה.⁶⁷ כתוצאה מכך, גורמי הפיקוח והביקורת על הרשות המבצעת ברשויות המקומיות מצומצמים ומוגבלים ביותר. מבנה הרשות המקומית מכתוב תלות מוחלטת של כלל הגורמים בראש הרשות.

66. אביטל פרידמן ואסף שפירא, חיזוק מעמדם של חברי מועצות ברשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020, עמ' 27.

67. Or Tuttnauer and Avital Friedman, Unnatural partners: coalescence in Israeli local government, Journal of Elections, Public Opinion and Parties, 30:3, 2020, pp. 358-378.

**39 מדינות באירופה מעניקות
סוג כלשהו של תגמול לחברי
מועצה, בניגוד לישראל**



לעומת ראש העיר, סמכויותיהם ויכולות הפיקוח של חברי המועצה ברשויות המקומיות על הנעשה בעיר מוגבלות ביותר. על אף שפורמלית, מפקדות בידי חברי המועצה סמכויות רבות ותפקיד חשוב בניהול התקין של הרשות והשמירה על טוהר המידות – בשטח, המצב שונה. אנו רואים כי קיים פער בין הסמכויות הפורמליות המוקנות לחברי המועצה, לבין הכלים העומדים לרשותם לביצוע תפקידם ברשות, החל מהיעדר יכולת פיקוח ממשית, עובר בשליטת ראש הרשות בדרג המקצועי, ולמעשה במנגנון הרשותי כולו, וכלה בחוסר משאבים, לעתים אף בסיסיים, לצורך ביצוע תפקידם.

האופוזיציה בשלטון המקומי בישראל עקרה מתוכן. בעוד שבשלטון המרכזי גם חברי האופוזיציה זוכים לתמיכה בתקציבים, ייעוץ משפטי ושירותים מקצועיים, ברמה המקומית, חלוקת המשאבים מוטה בבירור לטובת חברי הקואליציה. האופוזיציה מתקשה להעמיד פיקוח יעיל על התנהלות הרשות ולמלא את תפקידה.

סקירה השוואתית

בדומה לישראל, ברוב מדינות אירופה (28) תפקיד ראש הרשות המקומית הוא במשרה מלאה. עם זאת, רק ב-12 מדינות משרת חברי מועצה נעשית בהתנדבות כמו בישראל, בעוד ב-16 מדינות היא משרה חלקית, ובארבע אחרות במשרה מלאה.⁶⁸ ואולם, גם במדינות בהן משרת חברי המועצה היא בהתנדבות, האחרונים זכאים למשאבים כלכליים מינימליים. סעיף 7.2 באמנה האירופית לממשל עצמי קובע, שרשויות יאפשרו פיצוי כספי הולם בגין הוצאות שנגרמו במימוש המשרה של חברי מועצה. הרעיון מאחורי הסעיף הוא שרמות שכר ו/או פיצויים לא מתאימות יכולות להרתיע מועמדים מתאימים רבים מלהתמודד ולשרת כחברי מועצה מקומית. מבין 48 ממדינות אירופה, 34 מדינות אשררו את סעיף 7.2, ו-38 מדינות מיישמות בפועל את עיקריו.⁶⁹

68. CARTA-MONITOR, Database of the Monitoring of the European Charter of Local Self-Government, <https://www.congress-monitoring.eu/en/analyse/?pays=2&articles=17%2>.

69. Ibid.

נהוג לחלק תגמולים כספיים לחברי מועצה לשישה סוגים: שכר - תשלום חודשי קבוע הנקבע בדרך כלל על פי שעות הפעילות הצפויות; קצבה - סכום קבוע המוענק אחת לתקופה מוגדרת, שתכליתו לכסות את ההוצאות הכרוכות בפעילותם; תשלום בהתאם לתפקוד במועצה, אם מדובר בהשתתפות בשיבות המועצה וועדותיה ו/או כנגזר של אופי התפקיד במועצה; פיצוי על אבדן הכנסות - פיצוי שניתן בגין הפגיעה בעבודתם הקבועה בשכר של חברי מועצה; החזרי הוצאות הקשורות בתפקיד - החזרים על הוצאות של חברי מועצה במסגרת תפקידם כנבחרי ציבור; רווחה - כוללות בעיקר הטבות פנסיוניות, ביטוחי בריאות ודמי אבטלה. במדינות רבות מתקיים שילוב של כמה מדגמי התגמולים.^{71,70}

סקירה השוואתית של 39 מדינות באירופה מראה, שבניגוד לישראל, כולן מעניקות סוג כלשהו של תגמול לחברי מועצה; גם במדינות שמשרת חברי המועצה היא בהתנדבות כמו בישראל: ב-36 (93%) מהמדינות, חברי המועצה זכאים ליותר מסוג אחד של תגמול, ב-35 (90%) הם זכאים לתגמול כספי ישיר (שכר/קצבה), ותגמול כספי מסוג החזרי הוצאות הקשורות בתפקיד הוא הנפוץ ביותר (32 מדינות, 82%). להלן החלוקה בלוח 5:⁷²

70. אמיר פרגר, תגמולים לחברי מועצה ברשויות המקומיות במדינות שונות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2020.

71. אריאל פינקלשטיין ואביטל פרידמן, מתן תגמול כספי לחברי מועצות ברשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, הצעה לסדר 422021.

72. שם.



לוח 5 - סוגי תשלום לחברי מועצה בכל מדינה*

מדינות	קריטריון
אוסטריה, אירלנד, אלבניה, אנדורה, בוסניה-הרצגובינה, הולנד, לוקסמבורג, לטביה, ניו זילנד, סלובקיה, ספרד, סקוטלנד, צ'כיה, רוסיה, שוויץ	שכר (15)
איסלנד, אירלנד, אנגליה, בולגריה, בוסניה-הרצגובינה, בלגיה, גיאורגיה, גרמניה**, הולנד, לטביה, ליטא, מולדובה, מלטה, מקדוניה הצפונית, נורווגיה, ניו זילנד, סלובניה, סלובקיה, סן מרינו, פינלנד, צ'כיה, צרפת, קוסובו, קרואטיה, רומניה, שוודיה שוויץ, טורקיה,	קצבה (27)
אוסטריה, איטליה, אנגליה, בלגיה, גיאורגיה, לטביה, סלובקיה, ספרד, פינלנד, רוסיה, שוויץ	פיצוי מבוסס על תפקוד (נוכחות בישיבות/נשיאה בתפקוד) (11)
בולגריה, גיאורגיה, גרמניה, הולנד, לוקסמבורג, לטביה, נורווגיה, פינלנד, רומניה, צרפת, רוסיה,	פיצוי על אובדן הכנסות (11)
אוסטריה, איטליה, איסלנד, אירלנד, אלבניה, אנגליה, אנדורה, בולגריה, גיאורגיה, הולנד, טורקיה, לוקסמבורג, לטביה, ליטא, מונטנגרו, מקדוניה הצפונית, נורווגיה, ניו זילנד, סלובניה, סלובקיה, סן מרינו, ספרד, סקוטלנד, פורטוגל, פינלנד, צ'כיה, צרפת, קוסובו, קפריסין, קרואטיה, רומניה, רוסיה	החזרים (32)
אוסטריה, אירלנד, אנגליה, אנדורה, בולגריה, בוסניה-הרצגובינה, גיאורגיה, הולנד, לטביה, ליטא, מולדובה, מלטה, מקדוניה הצפונית, נורווגיה, סלובקיה, ספרד, סקוטלנד, פורטוגל, פינלנד, צ'כיה, צרפת, קוסובו, קרואטיה, רומניה, רוסיה, שוויץ	רווחה (26)

* בחלק מהמדינות חברי המועצה זכאים למספר סוגי תשלום, ולכן הן מופיעות מספר פעמים בטבלה בהתאמה.

** התשלום לחברי המועצה בגרמניה משתנה בין המדינות.

**בישראל, הרשויות המקומיות
והגופים האזוריים פועלים
בנפרד וללא מנגנון אחיד
לסנכרון, ללא ראייה מערכתית
משותפת או שיתוף פעולה
אפקטיבי עם גופים מקבילים**



מבחינה של המדינות הללו ניתן ללמוד, כי מידת העצמאות של הרשות המקומית בקביעת סוג וגובה התגמול לחברי מועצה נעה בין גמישות מינימלית במסגרת התקנות והחוקים המדינתיים לבין חופש פעולה מוחלט של הרשות המקומית בקביעת התשלומים. ברוב מדינות אירופה החקיקה המדינתית קובעת לכל הפחות קווי מדיניות כלליים. מתוך 32 ממדינות אירופה שנבחנו, ב-18 מדינות הסמכות לקבוע את פרטי מדיניות התגמול לחברי מועצה נתונה לרשויות המקומיות בהגבלות מסוימות, הנוגעות לתגמולי מינימום ומקסימום ולמנהל תקין, הנקבעות בחקיקה מדינתית. בשאר 14 המדינות המדיניות נקבעת ומוכתבת במלואה בידי השלטון המרכזי. חלק מן המדינות והרשויות המקומיות נסמכות על המלצות ועדה חיצונית.^{74,73}

מסקנות מרכזיות מהסקירה ההשוואתית

ישראל היא דוגמה למקרה קיצון בכל הנוגע למעמד חברי מועצה לעומת ראש הרשות. כאמור, בישראל מיושם מודל "ראש העיר החזק", שבו כוחן של המועצות ברשויות המקומיות חלש מאוד לעומת ראש הרשות. אל המודל מתווסף גם פער תגמולים קיצוני: ראש הרשות פועל בשכר מלא, בעוד חברי המועצה בהתנדבות מלאה (מלבד מספר סגנים בשכר). בהשוואה למדינות אירופה שנבחנו, לא נמצאה מדינה הדומה לישראל במעמד חברי המועצה. גם מדינות שאינן מעניקות שכר מלא או חלקי לחברי מועצה, והתפקיד בהן הוא התנדבותי כמו בישראל, מעניקות משאבים חומריים משתנים על מנת לתמוך ולאפשר להם לממש את תפקידם.

ההצעה

מתוקף היותם הרשות המחוקקת במישור המקומי, אוחזים חברי המועצה בשני תחומים חיוניים לשלטון המקומי ולחיצוק הדמוקרטיה בו. ראשית כול, בפיקוח ובבקרה על פעילות הרשות ועל העומד בראשה, ושנית, ייצוג האינטרסים

73. אמיר פרג, תגמולים לחברי מועצה ברשויות המקומיות במדינות שונות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2020.

74. CARTA-MONITOR, Database of the Monitoring of the European Charter of Local Self-Government, <https://www.congress-monitoring.eu/en/analyse/?pays=%&articles=17%2C>.

והזהויות של תושבי הרשות, ובפרט אלו שלא בחרו בראש העיר, שכן מועצת העיר היא אספת הנבחרים המקומית. בפעילות השטח והמחקר של התנועה עלה צורך בחיזוק מעמד חברי המועצה, כך שיוכלו לממש ביעילות תפקידים מהותיים אלו. לחיזוק הדמוקרטיה המקומית אנו מציעים להקצות כלים מקצועיים ומשאבים כלכליים לחברי המועצה, וכן למסד את הקשר בין הדרג המקצועי לדרג הפוליטי ובין חברי המועצה לציבור. אלו יעצימו את יכולות וכלי הפיקוח והבקרה של חברי המועצות.

כדי להגביר את יכולת הפיקוח של חברי המועצה, יוגדרו או יורחבו כלים מקצועיים העומדים לרשותם: יובטח מימוש בפועל של זכות העיון של חברי המועצה, וגורם ייעודי במשרד הפנים יהיה אחראי לאכוף את יכולתם לממש זכות זו מול העירייה. לשם כך תוקם מחלקה ייעודית במשרד הפנים בעלת יכולת אכיפה של הסמכויות הקיימות כיום בידי חברי המועצה. בנוסף, חברי המועצות יקבלו מכסת הצעות לסדר שלא ניתן להסיר, והנהגת העירייה תהיה מחויבת במענה לשאלות ובפרסום התשובה ברבים. כמו כן, יצומצם מספר ועדות החובה, בצד חיזוק ועדת הביקורת הרשותית: יעוגנו בחוק חובת התייצבות לגורמי מקצוע ברשות, וכן דיון חובה בדוחות הביקורת הנוגעים לרשות, הן של מבקר העירייה והן של מבקר המדינה. במקביל, הוועדה תקבל סמכויות למעקב ולהמלצות ליישום.

הגדלת, הרחבת או הבטחת הכלים המקצועיים שתוארו זה עתה, צריכה לבוא כחלק מרפורמה כוללת, אשר תבטיח שימוש מקצועי ואיכותי בכלים אלה. על כן, יוקם במשרד הפנים גורם תומך לתמיכה בעבודת המועצות, שיהיה אמן על תכולת תחום עבודת המועצה: הנגשת פרטי הקשר ופרסומם לציבור, ריכוז כלל הסדרי ניגוד העניינים, פרסום חומרים מקצועיים והכשרות רלבנטיות, מתן שירותי תמיכה לחברי המועצה לצורך ביצוע עבודתם - יעוץ משפטי, שירותי מחקר - בדומה לממ"מ; יעוץ פיננסי מטעם המשרד בסוגיות הקשורות לתקציב העירוני ולהתנהלות הכלכלית ברשות. יתרה מכך, ימוסד הקשר בין הדרג המקצועי לחברי המועצה באמצעות כינון יחסי עבודה קבועים ובלתי תלויים בין הדרג הפוליטי והמקצועי,



הכוללים בין היתר פגישות תקופתיות, סנכרון תוכניות עבודה וקבלת מענה מהדרג המקצועי ללא הכרח בהסכמת ראש הרשות. כמו כן, תתבצע התאמה בין מבנה המועצה למבנה הרשות, כך שתהיה חפיפה בין החזקת תיק לבין מחלקות בעירייה וסמכויות בפועל. שינוי מבני זה יחזק את מחויבות הדרג המקצועי לדרג הנבחר. בנוסף, מוצע ליצור מנגנון של "שימועים נושאים", שבהם ייערכו דיונים מעמיקים בוועדות המועצה בנושאים שעל סדר היום המקומי. גורמים מקצועיים מהרשות יחויבו להשתתף ולהציג מידע על פי דרישה, וכך תחוזק יכולת הפיקוח של חברי המועצה.

מהלך משלים לעיגון סמכויות חברי המועצה הוא מיסוד משאבים חומריים, שיבטיחו את יכולתם למלא את מחויבותיהם למועצה ולבוחרים. קודם כל, ייקבע "סל מינימום" מטעם הרשות (משרד, שירותי הדפסה, אינטרנט וכדומה), שלו יהיה זכאי כל חבר מועצה. במקביל, כלל חברי המועצה יקבלו תגמול בעבור השתתפות בישיבות, ועדות חובה והכשרות ותכנים מקצועיים הקשורים לעבודת המועצה. תגמול זה יהיה דיפרנציאלי, ויוענק בהתאם להשתתפות חברי המועצה בפעילות המועצה במסגרת תפקידם. אין מדובר במשכורת מלאה, אבל גם לא בהתנדבות. חברי המועצה יקבלו גם תקציב בסיסי לקשר עם התושב. לבסוף, יוגדר מעמד מיוחד ליו"ר האופוזיציה, שיכלול השוואת תנאים, בדומה לסגן בשכר, זכות דיבור מוקנית, פגישות עדכון עם ראש הרשות ופגישות עבודה תקופתיות עם גורמי מקצוע בכירים.

למה זה טוב?

חיזוק המועצה יתרום לביזור הסמכויות האופקי ברשויות, וכך ישפר את הפיקוח על הדרג המבצע ברשויות. חברי מועצה, שיהיו מצוידים בכלים, משאבים וסמכויות לביצוע תפקידם, יגבירו את שקיפות תהליכי קבלת ההחלטות, ויבטיחו ניהול תקין ומאוזן יותר. לא פחות חשוב, שינויים אלו יאפשרו לחברי המועצה מהאופוזיציה ומהקואליציה לייצג את כלל התושבים ולוודא, שהמדיניות המקומית משרתת את טובת הציבור כולו.

**היום קיימים בישראל 12
אשכולות, המכילים בתוכם 170
רשויות מקומיות, 65% מכלל
הרשויות במדינה**





רובד השלטון האזורי

הילה אביב-ירושלמי

המצב הקיים

הראייה והתפקוד האזוריים בישראל מוגבלים מאוד. אחד הביטויים הבולטים לכך הוא היעדר סטנדרטיזציה בחלוקת המחוזות במשרדי הממשלה (לכל משרד חלוקת מחוזות שונה לפיה הוא פועל ומחליט) ובמבנה הגופים האזוריים, כגון תאגידי מים, רשויות ניקוז, ועדות תכנון מחוזיות ומרחביות, מנהלות אזורי תעשייה, עמותות תיירות, יחידות סביבתיות אזוריות, וחברות תחבורה כמו נת"ע ונתיבי איילון. חלקם כפופים לשלטון המרכזי ואחרים פועלים בשיתוף עם הרשויות המקומיות. זהו כשל משמעותי, המקשה על ניהול ותיאום אפקטיביים בין השלטון המקומי, השלטון המרכזי והגופים האזוריים. מכיוון שגבולות המחוזות הממשלתיים אינם חופפים, קיים קושי בתיאום בין גופים שונים. השירותים המסופקים אינם מתואמים, ונוצרים פערים בשירותים ותחושת בלבול ותסכול אצל התושבים, שנדרשים להתמודד מול כמה גופים בו-זמנית. גם הרשויות מתקשות לתפקד כראוי במבנה הנוכחי.

נוסף לכך, הרשויות המקומיות והגופים האזוריים פועלים בנפרד וללא מנגנון אחיד לסנכרון, כך שכל אחד מקדם את תחומו בלבד ובאופן עצמאי, ללא ראייה מערכתית משותפת או שיתוף פעולה אפקטיבי עם גופים מקבילים. מצב זה מוביל לבזבז משאבים, לפגיעה באפקטיביות של השירותים והפיתוח האזורי. בשל היעדר מנגנון מתאם ברוך, נפגעים בראש ובראשונה התושבים, שלא זוכים לקבל מענה ממשי, זמין ומותאם לצרכים שלהם.⁷⁵

75. משרד הפנים, הצוות לקידום אזוריות בישראל, הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי דו"ח סקירת מצב והמלצות לממשלה, 2020.

מבנה הממשל הריכוזי ומדיניות מוניציפלית שמקשה על שיתוף פעולה אזורי, הביאו לכך שלא התפתח רובד שלטון אזורי בישראל, כמו גם זהות אזורית משותפת או הנהגה אזורית מגובשת. המדיניות המוניציפלית מתאפיינת בתלות עמוקה של רשויות בשלטון המרכזי, שכן הקצאת משאבים נעשית בצורה דיפרנציאלית ובלתי עקבית. אשר על כן, ראשי רשויות נאלצים להסתמך על קשרים אישיים בממשלה להשגת תקציבים.⁷⁶ חשש שראשי רשויות אחרים יקדימו אותם וישיגו יתרון תקציבי, מעודד בידול ובידוד של כל רשות, ומונע שיתוף פעולה על בסיס אזורי.

התחרות בין רשויות מוסיפה שכבה נוספת של קושי. כל רשות פועלת לחזק את הבסיס הכלכלי שלה באמצעות משיכת עסקים, מפעלים ותושבים מבוססים, במטרה להגדיל את הכנסותיה העצמאיות באמצעות הארנונה העסקית. תחרות זו מחלישה את המוטיבציה לשתף פעולה עם רשויות אחרות, כשכל רשות מעדיפה להבטיח שההשקעות יישארו בתחומה, ולא יועברו לאזור אחר. לדוגמה, במקום להקים מרכזי תעסוקה אזוריים משותפים, כל רשות מנסה לפתח את התשתיות שלה עצמה כדי למשוך עסקים אליה. מדיניות זו משמרת את התלות של השלטון המקומי בכלל ושל הפריפריה בפרט בשלטון המרכזי, ומקשה על גיבוש אינטרסים אזוריים בני-קיימא, משום שהמאבקים הפנימיים והתלות במרכז חוסמים את ההזדמנות ליצירת שותפויות אזוריות משמעותיות.⁷⁷

בצד כל אלו, שיטת הבחירות הארצית-יחסית מחזקת את הפיצול בין הממד המקומי לארצי, ואינה מעודדת תפיסה אזורית. מכיוון שהבחירות לכנסת אינן מבוססות על ייצוג אזורי, למנהיגים הישראלים אין תמריץ לקדם אינטרסים אזוריים, והם מתמקדים במישור המקומי או הארצי. בהיעדר ציבור בוחרים אזורי, שיוכל לתגמל אותם על פעילות למען האזור כולו, לא מתפתחת הנהגה אזורית, שתתווך בין השלטון המקומי למרכזי, ותוביל תהליכים בין-מקומיים. אף על פי שכיום ישנם

76. Dan Dery, Fuzzy control, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(2), 2002, pp. 191–216.

77. נחום בן אליא, החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2007.

רק שני רובדי שלטון: מקומי וארצי, בישראל קיימים מוסדות אזוריים שונים ומגוונים, המעידים יותר מכול על הצורך המובנה בהסתכלות אזורית.

אשכולות

אשכול אזורי הוא איגוד ערים מיוחד, אשר הוקם במטרה לעודד פיתוח חברתי וכלכלי-אזורי ולקדם שיתופי פעולה בנושאים שונים בין הרשויות החברות בו. האשכול הראשון יוסד ב-2009 כיוזמה מקומית של רשויות בגליל המערבי, שביקשו להתאגד ולפעול יחד. משרד הפנים הכיר בהן, ואף החל לפרסם קולות קוראים להקמת אשכולות אזוריים ברחבי הארץ. הפרקטיקה האזורית התפשטה, והיום קיימים בישראל 12 אשכולות, המכילים בתוכם 170 רשויות מקומיות, 65% מכלל הרשויות במדינה.⁷⁸

אף שהאשכולות האזוריים מממשים תפיסה אזורית, יש בהם משום קריאת כיוון חשובה, יש להדגיש כי הם וולונטריים בלבד, ובעיקר משמשים את ערי יישובי הפריפריה הגיאוגרפית והכלכלית. בהתאם לכך, הסמכויות שלהם מגיעות מהרשויות המקומיות בהתאם לשיקול דעתן, ללא ביזור סמכויות מהשלטון המרכזי. האשכולות גם אינם ייצוגיים, שכן לא נערכות אליהם בחירות, והנציגים של הרשויות המקומיות הם ראשי הרשויות. על כן, אין מדובר ברובד אזורי, שממלא תפקיד שלטוני דמוקרטי.⁷⁹

מנהלות החירום

מנהלות החירום שקמו לאחר 7 באוקטובר לשיקום הרשויות, שנפגעו בקווי העימות, הן גופים בעלי סממנים אזוריים, המעידים יותר מכול על המחסור ברובד שלטון אזורי בר קיימא: "מנהלת תקומה" הוקמה ב-19 באוקטובר 2023 בעקבות מתקפת הטרור של חמאס לשם שיקום ופיתוח יישובי חבל עוטף עזה ותושביה.

78. אתר הממשלה, אגף בכיר פיתוח אזוריות (משרד הפנים). אשכולות אזוריים, <https://govextra.gov.il/moin/regional/home/regional>.

79. משרד הפנים, הצוות לקידום אזוריות בישראל, הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי דו"ח סקירת מצב והמלצות לממשלה, 2020.

**29 מתוך 38 המדינות החברות
ב-OECD הן אוניטריות כמו
בישראל. מתוכן, ב-21 ישנו רובד
שלטון אזורי, בשונה מישראל**



האחריות על המנהלת עברה בין משרדים שונים, ותפקידיה כוללים שיקום המרקם החברתי, הכלכלי והפיזי של האזור, חיזוק הביטחון האישי והקהילתי, שיקום ופיתוח התשתיות ועידוד צמיחה דמוגרפית וכלכלית.⁸⁰ "מנהלת אופק צפוני" הוקמה בידי משרד הביטחון, ותפקידיה הם שיפור מרכיבי הביטחון בישובי הצפון, לרבות שיקום התשתיות שנפגעו בלחימה, ומיגון הישובים במרחק עד תשעה ק"מ מגבול לבנון.⁸¹ אך כאמור, המנהלות הללו הן לשעת חירום, והסמכויות המוקנות להן מוגבלות בזמן, וכוללות סמכויות המותאמות למצב הקיים - בניית תשתיות, שיקום מבנים, פיצוי לעסקים.⁸² כמו כן, את המנהלות מנהלים פקידים ובכירי מערכת הביטחון לשעבר, שמונו על ידי הממשלה, כך שהן אינן גופים נבחרים. בסופו של דבר, הם אינם מממשים את מלוא פוטנציאל האזוריות, שממנו ישראל יכולה להרוויח.

פורום רשויות קו העימות

"פורום רשויות קו העימות" הוא גוף המאגד את ראשי הרשויות בצפון, במיוחד אלה הסמוכות לגבול לבנון. הפורום עוסק בקידום רווחת תושבי האזור ובהבטחת יציבותו הכלכלית והחברתית. בין האתגרים המרכזיים נמנים תשתיות בלתי מספקות, מחסור בשירותי בריאות וקשיים כלכליים, האופייניים לאזורים כריפריאליים בישראל. הפורום פועל בשיתוף פעולה עם גורמי ממשלה וארגונים נוספים להבטחת תמיכה ותקציבים לטיפול בתחומים כמו חינוך, בריאות, תעסוקה ותחבורה. מנהיגי הפורום פועלים לשיפור השירותים לתושבים ולעידוד התיישבות שתביא אוכלוסייה חזקה ושגשוג מתמשך של האזור.⁸³

לפורום אין סמכויות ניהוליות, אך הוא מייצג את האינטרסים של כלל רשויות האזור

80. מנהלת תקומה, משרד ראש הממשלה, פעילות מנהלת תקומה לשיקום ופיתוח חבל תקומה ואוכלוסייתו: דו"ח ביצוע, אוקטובר 2024, עמ' 6. ראו גם: נתי טוקר, מינהלת תקומה הוקמה עקב מחדל. חמש שאלות יקבעו אם התפוך למחדל בעצמה, TheMarker, עדכון אחרון: 29 באוקטובר 2023.

81. יואב זיתון, גלנט החליט על הקמת מנהלת לחיזוק ביטחון יישובי הצפון, Ynet, עדכון אחרון: 5 בדצמבר 2023. <https://www.ynet.co.il/news/article/hjgqii3ba>

82. גד ליאור ויאיתמר אייכנר, אחרי התנגדות מנכ"ל משרד רה"מ: הוקמה מנהלת לשיקום העוטף בלי אדירי, Ynet, <https://www.ynet.co.il/economy/article/skahtycbp>.

83. אתר פורום קו עימות הפורום הצפוני: <https://northconflict.org.il>.

מול משרדי הממשלה. בהיותו עמותה, הוא נשאר עצמאי מגופי הממשלה, בניגוד לאשכולות האזוריים התלויים פיננסית בין היתר במכרזים של משרדי הממשלה, ובניגוד למנהלות החירום שהוקמו על ידי גורמים ממשלתיים. אם כן, גוף זה מלמד על הצורך שעולה מהשטח לשיתוף פעולה מקומי-אזורי עצמאי ממשרדי הממשלה, שיוכל לקדם את האינטרס האזורי ולבקר את השלטון המרכזי, במיוחד בפריפריה.

היעדר רובד שלטון אזורי בישראל אינו מאפשר יחסים אפקטיביים בין השלטון המרכזי למקומי, ובכך מעמיק את תחושת הריחוק של האזרחים מהמדינה. אמנם חיזוק הרשויות המקומיות הוא חלק חשוב מהפתרון, אך הוא איננו מספק, שכן בעיות רבות דורשות ראייה רוחבית ותיאום בין רשויות שכנות, שאינן יכולות לפעול עצמאית בלי מנגנון אזורי מתכלל. הרובד האזורי נועד לתווך בין הרמה המקומית לארצית, לתאם מענה לצרכים חוצי-גבולות מוניציפליים ולהבטיח מדיניות מותאמת לתנאים אזוריים מגוונים. ללא תשתית אזורית זו, התושבים נאלצים להסתמך על רשויות מוגבלות במשאביהן ועל מדיניות כלל-ארצית שאינה תמיד תואמת לצרכיהם המידיים.

סקירה השוואתית

רוב המדינות בעולם, ובהן ישראל, הן אוניטריות, כלומר הריבונות בהן נתונה בלעדית לממשל המרכזי. בהסדר היררכי זה יש לממשל הלאומי סמכות לבטל דרגים נמוכים ממנו. רובד שלטון תת-לאומי, אזורי או מקומי, עשוי לעצב מדיניות, כמו גם ליישמה, אך הוא עושה זאת באישור השלטון המרכזי, ועצם קיומו תלוי בו. בנוסף, לרוב המדינות האוניטריות יש בפרלמנט בית אחד בלבד, שכן אין צורך בבית נבחר שני לייצוג אזורי.⁸⁴ זאת לעומת פדרציות, בהן הן עצמאות השלטון המרכזי והן עצמאות הרובד התת-לאומי מעוגנות בחוקה, ואינם יכולים לבטל זה את זה (לדוגמה שווייץ, ארה"ב, גרמניה).

בניגוד לישראל, שבה שתי רמות שלטוניות – הארצית והמוניציפלית – ללא

84. רוד הייג ומטרין הרופ, פוליטיקה השוואתית, האוניברסיטה הפתוחה, 2011, עמ' 433.

רמה אזורית, במדינות אוניטריות אחרות ממשלים אזוריים נפוצים מאוד, וישנן אף מדינות כמו צרפת ואיטליה, להן שלושה דרגים של ממשל תת-לאומי: אזורי, פרובינציאלי ומקומי.⁸⁵ בעשורים האחרונים נראית מגמת התפתחות של הממשל האזורי במדינות אוניטריות באירופה, שלה משמעות רבה. אף שממשל אזורי יכול לחוקק חוקים בתחומי הסמכות שיועדו לו, תרומתו העיקרית בתכנון כלכלי ובפיתוח תשתיות. משימות כאלה הן מעבר לתחום של רשויות מקומיות קטנות, אך אינן חלק מהחזון הלאומי של השלטון המרכזי.⁸⁶

לוח 6 - סיווג מדינות OECD לפי סוגי ממשל וממשל תת-לאומי^{88,87}

מדינות	קטגוריה
אוסטרליה, אוסטריה, בלגיה, קנדה, גרמניה, מקסיקו, ספרד, שווייץ, ארה"ב	פדרציות וכמו-פדרציות (9)
איטליה, בריטניה, דנמרק, דרום קוריא, הולנד, הונגריה, טורקיה, יוון, יפן, נורווגיה, ניו זילנד, סלובניה, סלובקיה, פולין, פורטוגל, פינלנד, צ'ילה, צ'כיה, צרפת, קולומביה, שבדיה	מדינות אוניטריות עם רובד אזורי (21)
אסטוניה, איסלנד, אירלנד, ישראל, לטביה, ליטא, לוקסמבורג, קוסטה ריקה	מדינות אוניטריות ללא רובד אזורי (8)

סה"כ מדינות: 38

כיום, במרבית מדינות OECD, הפדרליות והאוניטריות כאחד, קיימים רבדי שלטון אזוריים. ישראל היא בין המדינות הבודדות בהן אין רובד אזורי, כולל מדינות בסדר גודל דומה כגון דנמרק, שווייץ ושוודיה. כפי שניתן לראות בטבלה 6, מתוך 38

85. שם, עמ' 434.

86. שם, עמ' 435-434.

87. משרד הפנים, הצוות לקידום אזריות בישראל, הרפורמה לקידום אזריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי דו"ח סקירת מצב והמלצות לממשלה, 2020, עמ' 20.

88. OECD/UCLG (2019), 2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Country Profiles.

המדינות בארגון רוב המדינות הן אוניטריות (29), כמו ישראל. עם זאת, בניגוד לישראל, במדינות אוניטריות אחרות ממשלים אזוריים נפוצים מאוד. ב-21 מתוך 29 המדינות האוניטריות החברות בארגון ישנו רובד שלטון אזורי.⁸⁹ שאר המדינות, תשע במספר, הן פדרציות (או קוואזי-פדרציות). במילים אחרות, מלבד ישראל יש שבע מדינות בלבד בהן אין רובד אזורי: איסלנד ולוקסמבורג שהן מדינות עם פחות ממיליון אזרחים; אסטוניה, לטביה, ליטא וסלובניה מהגוש הסובייטי או היוגוסלבי לשעבר; ואירלנד, בה הרשויות המקומיות גדולות במיוחד והן מעין תת-רובד אזורי בפועל.⁹⁰ אם לא די בכך, היעדר האזריות בישראל בולט גם לעומת מדינות אלו, כשלוקחים בחשבון שבין המדינות ללא רובד אזורי, היא היחידה שאין בה בחירות אזוריות - היחידה שנעדרת ייצוג גיאוגרפי.^{91,92}

שיטת עבודה ומקרי בוחן

מכיוון שרבים תופסים את ישראל כמדינה קטנה באופן חריג שאינו מצריך שלטון אזורי, מקרי הבוחן בסקירה זו יתמקדו במדינות השוות בגודלן לישראל ואף קטנות ממנה. כך נוכל ללמוד על מאפייניו וכוחו של רובד אזורי גם במדינות קטנות. המדינות שנבחרו הן דנמרק, שוודיה ונורווגיה, מדינות אוניטריות עם מספר תושבים דומה לישראל, או קטן ממנו, וגם נחשבות למדינות בהן רובד שלטון אזורי יעיל.⁹³ מנגד, יש לציין כי מדינות אלו הומוגניות מבחינה חברתית, ובכך שונות באופיין

89. OECD/UCLG (2022) 2022 Country Profiles of the World Observatory, Subnational Governments in OECD Countries key Data: 2018 Edition.

90. אריאל פינקלשטיין ויובל יעקוב ברטוב, מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, כנס אלי הורביץ ה-30 לכלכלה וחברה, 2023, עמ' 31.

91. ElectionGuide נתונים מאגר, <https://www.electionguide.org/elections/id/4490/>

92. ראו האתר הרשמי של פרלמנט אסטוניה, לטביה, איסלנד, סלובניה, לוקסמבורג ואירלנד: <https://www.riigikogu.ee/en/introduction-and-history/riigikogu-tasks-organisation-work/elections-riigikogu/> <https://www.saeima.lv/en/about-saeima/the-parliament-of-latvia/elections-of-the-saeima>

<https://island.is/en/o/landskjorstjorn/parliamentary-election>.

<https://www.gov.si/en/topics/elections-to-the-national-assembly/>.

<https://elections.public.lu/en/systeme-electoral/legislatives-mode-emploi/principes.html>.

<https://www.electoralcommission.ie/constituency-reviews>.

93. מורן נגיד ושרון חסון, אזריות בישראל: דיון והצעה למודל דמוקרטי לשכבות לשכבת ממשל אזורית, פורום קהלת למדיניות, עמ' 28.

ובתרבות הפוליטית שלהן. אם כן, הן מאפשרות להפיק לקחים לגבי מודל רצוי לרובד אזורי, בכפוף לשיקול דעת.

מקרי בוחן

דנמרק נחשבת למדינה מבוזרת, עם קונצנזוס רחב על חשיבות הביזור והדמוקרטיה המקומית. ב-2007 נערכה רפורמה משמעותית, שהובילה לשינוי עמוק במבנה השלטון המקומי והאזורי, מטרת הרפורמה הייתה לשפר את הדמוקרטיה המקומית ולהתקרב לאזרח, להקצות סמכויות ברורות יותר לרמות הממשל השונות ולייעל את השירותים הציבוריים. במסגרתה בוטלו 13 המחוזות (Counties), והוקמו חמישה אזורים חדשים (Regions) עם תפקידים מוגבלים יותר, החופפים לחלוקה למחוזות בחירה לפרלמנט. כמו כן, צומצם משמעותית מספר הרשויות המקומיות מ-271 ל-98 בשביל לייעל את השירותים ולהפחית בירוקרטיה. בתהליך עודדו הרשויות המקומיות להתאחד עם שכנותיהן, לפי העדפותיהן.

הרשויות המקומיות קיבלו אחריות על מגוון שירותים חברתיים, כולל חינוך חובה וחינוך מיוחד, שירותי רווחה ושיקום לקשישים, תחזוקת כבישים מקומיים, קידום עסקים ותיירות, וכן ניהול ספריות, תרבות וספורט. מנגד, האזורים החדשים התמקדו בעיקר בתחום הבריאות, וקיבלו אחריות על ניהול בתי חולים, ביטוחי בריאות וטיפול רפואי. האזורים אינם רשאים להטיל מיסים, ומומנו באמצעות מענקים ממשלתיים ומימון מבוסס פעילות. בדנמרק אף אין היררכיה בין הרובד האזורי לשלטון המקומי.

שוודיה, כמדינה אוניטרית ומבוזרת, הקימה את הבסיס לשלטון תת-לאומי כבר ב-1862. במהלך שנות ה-50 וה-70, בוצעו מיזוגים רחבים, שהקטינו את מספר הרשויות. מאז, לשוודיה היסטוריה ארוכה של אוטונומיה פיננסית חזקה בשלטון המקומי והאזורי. רפורמה אזורית משמעותית נכנסה לתוקף ב-2019, ושינתה את מבנה השלטון האזורי. המועצות האזוריות והעירוניות נבחרות אחת לארבע שנים,

**המסקנה ברורה: ישראל
אינה מדינה קטנה מכדי
לאמץ רובד אזורי**



ומנהלות שירותים ציבוריים מגוונים בהיקף רחב.⁹⁴ ממשלים עצמיים מקומיים וזכותם להטלת מיסים מעוגנים בחוקת שוודיה. המשמעות היא שלרשויות המקומיות והאזורים סמכות לקבל החלטות באופן חופשי ועצמאי. הרשויות המקומיות והאזורים מנוהלים על ידי פוליטיקאים נבחרים במועצות המקומיות והאזוריות. עם זאת, הממשלה המרכזית מווסתת ומכוונת את פעילויות הרשויות המקומיות והאזורים באמצעות חוקים, צווים ותקנות. בנוסף, הממשלה המרכזית אחראית להבטיח שלרשויות המקומיות והאזורים יהיו משאבים שוויוניים ויכולת לספק שירותי רווחה יעילים ואיכותיים לתושבים.⁹⁵ נציגי האזורים בשוודיה נבחרים בבחירות דמוקרטיות המתקיימות אחת לארבע שנים.

נורווגיה מחולקת ל-11 מחוזות (במקום 19), מאז רפורמת 2020, שמטרתה הייתה לייעל את הניהול האזורי ולשפר את התיאום. המחוזות משמשים כרמת ממשל אזורית האחראית לתיאום שירותים, פיתוח ותכנון אזורי. למחוזות אחרות בתחומים מרכזיים, כגון ניהול תחבורה ציבורית ותחזוקת כבישים, פיתוח כלכלי ותכנון מרחבי, ניהול בתי ספר מקצועיים ושימור משאבי טבע וסביבה. שיתוף הפעולה עם השלטון המרכזי מתבצע באמצעות מושלי המחוז, אשר מפקחים על יישום ההחלטות ברמה המקומית. כך, המחוזות ממשיכים למלא תפקיד חשוב בתיאום ובפיתוח אזורי, ושומרים על אוטונומיה ניהולית רחבה ופיקוח מוגבל מצד השלטון המרכזי! כמו כן, הרובד האזורי מקיים שיתופי פעולה מול השלטון המקומי, כאשר לכל אחד תחומי האחריות שלו, ואין היררכיה בין רבדי השלטון.⁹⁶

94. ראו הפרק על שוודיה: OECD/UCLG (2022) 2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment.

95. אתר ממשלת שוודיה, מוניציפליות ואזורים: <https://www.government.se/government-policy/municipalities-and-regions/>.

96. The Congress of Local and regional democracy in Norway, https://www.regjeringen.no/contentassets/18e0d79ed87f4e0db167635d047278d4/local-regional-democracy-norway_en.pdf.



לוח 7 - מאפייני רובד אזורי במדינות אוניטריות קטנות ב-OECD

קריטריון	דנמרק	שוודיה	נורווגיה
סמכויות	ניהול בריאות, תכנון אזורי בסיסי	שירותי רווחה, חינוך ותכנון אזורי	תחבורה, תכנון מרחבי, חינוך מקצועי
אופן בחירת המועצה וראש האזור	בחירות יחסיות כל ארבע שנים; ראש אזור נבחר ע"י המועצה	בחירות יחסיות כל ארבע שנים; ראש אזור נבחר ע"י המועצה	בחירות יחסיות כל ארבע שנים; ראש אזור נבחר ע"י המועצה
אופני מימון	מענקים ממשלתיים בלבד, אין סמכות להטיל מיסים	70% ממיסים מקומיים ואזוריים, 16% מענקים ממשלתיים, הכנסות מתשלומי שירותים	מענקים ממשלתיים והכנסות מפעילות, אין סמכות להטיל מיסים
סמכות להטיל מיסים	אין	יש	אין
יחסים עם השלטון המקומי	אין היררכיה, מתאפשר שיתוף פעולה בנושאים מסוימים	אין היררכיה, שיתוף פעולה עצמאי בין הרמות	אין היררכיה, שיתוף פעולה מוגדר
מספר אזורים	חמישה	21	11
מספר תושבים במדינה	כשישה מיליונים	כ-10.5 מיליון	כ-5.4 מיליונים



מסקנות מרכזיות מהסקירה ההשוואתית

המסקנה ברורה: ישראל אינה מדינה קטנה מכדי לאמץ רובד אזורי. ברחבי העולם מתגברת מגמה של חיזוק או הקמה של רבדי שלטון תת-לאומיים (בדרך כלל אזוריים) במדינות אוניטריות ופדרטיביות, גדולות וקטנות כאחד. זאת, מתוך אמונה ביתרונות הגלומים ברובד זה. רפורמות אלו נתפסות ככאלו שמקרבות את השלטון לתושבים, מוסיפות לתיאום וחיבור בין השלטון המרכזי למקומי, ומאפשרות ניהול מותאם. גם מדינות עם מספר אזרחים קטן מישראל, כדנמרק ונורווגיה, נהנות מיתרונות אלו. ניתוח מקרי הבוחן התמקד במדינות בסדר הגודל והאוכלוסייה של ישראל מהן ניתן ללמוד כיצד לעצב רובד אזורי מוצלח ומתפקד, אך חשוב להעיר שגם מדינות גדולות יותר והומוגניות פחות, כמו בריטניה וספרד, הטמיעו רובד אזורי כדי להתמודד עם מתחים חברתיים או פוליטיים עולים ללא פרימת המארג השלטוני הכולל.⁹⁷

אמנם הרובד האזורי מעוצב בתצורות שונות במדינות שונות, אך ניתן להצביע על מאפיינים משותפים או בולטים המופיעים גם בלוח 7: ראשית, כל מדינה מעניקה לרובד האזורי סמכויות שונות, אך סמכות שחוזרת על עצמה היא תכנון אזורי. זה מאפשר תיאום בין הרשויות המקומיות וגורמים רלוונטיים נוספים, ובכך מביא לכלל מיצוי את ניצול השטח בכל מרחב, תוך זיהוי והתחשבות בצרכי תושבי האזור. שנית, על פי רוב, הבחירות לרובד האזורי מתקיימות כל ארבע שנים, והמועצה הנבחרת בוחרת מתוכה את ראש האזור. עם זאת, לאור מאפיינים חריגים של חוסר יציבות פוליטית בישראל, המביא את הבוחרים לקלפי לעתים תכופות, ולאור חולשתם החריגה של חברי המועצה בישראל, מוצע להעניק למועצות המקומיות את זכות הבחירה של הוועד האזורי. מודל זה קיים בפנילנד ומחזק את המחויבות של רובד השלטון האזורי לאינטרסים המקומיים של הרשויות המרכיבות אותו.

97. בן אליא, החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל, עמ' 19.

גם סמכות הרובד האזורי להטיל מיסים משתנה בין המדינות. בשתיים מתוך שלוש המדינות שנבחנו הרובד האזורי אינו רשאי להטיל מיסים. אנו מאמצים מודל זה, כדי למנוע הקמת גוף מיסוי נוסף בישראל, שיכביד על המערכת הבירוקרטית ועל עול המיסים של האזרחים. עם זאת, השלטון האזורי מקבל מימון משלומי הממשלה, או לחלופין מהכנסות משירותים שהוא מספק. כאמור, בין השלטון המקומי לאזורי במדינות שנבחנו לא מתקיימת היררכיה בין השלטון האזורי למקומי.

ההצעה

המודל שלנו מציע להקים רובד שלטון חדש - שלטון אזורי. רובד שלטוני זה יעסוק בסוגיות מקומיות חוצות גבולות מוניציפליים, המשפיעות על כמה ערים במרחב גאוגרפי משותף, והשלטון המרכזי מרוחק מדי מכדי לספק להן פתרונות אפקטיביים. מדובר בעיקר בתחומים כגון חינוך, תחבורה, בריאות וסביבה.⁹⁸ תפקידו לתת מענה לשאלות, המחייבות גישה אזורית רחבה וקידום מדיניות המותאמת לכל אזור ומתואמת בין הרשויות. עם זאת, אין המשמעות היא שכל ניהול תחומי מדיניות אלו יעבור לידי השלטון האזורי, אלא שמשרדי הממשלה יחד עם הרשויות המקומיות יקבעו, מהן הסמכויות במסגרת תחומים אלו, שנכון יותר להעביר לניהול אזורי.

לאור העובדה, כי הרובד האזורי יהיה אמון על חלק מתחומי האחריות, ובידיו יפקדו סמכויות שלטוניות, וכדי לשפר את הקשר עם הציבור הישראלי ואת השפעתו על חיי היום-יום, עולה הצורך בהנהגת מודל דמוקרטי מתאים, שיבטיח ייצוג לתושבי הרשויות והאזורים. מתוך הכרה בתפקיד הדמוקרטי והציבורי המכריע של נבחר הציבור המקומיים, חברי המועצות המקומיות של כל אזור הם אלו שיבחרו את חברי הוועד האזורי. בראש האזוריים יעמוד ועד אזורי נבחר, ולצדו יפעל דרג מקצועי, שימונה במרכז ועל ידי הדרג הנבחר. הוועד האזורי יורכב מחברי המועצות ומראשי הרשויות באזור, וייבחר בבחירות דמוקרטיות וחשאיות בידי חברי

98. משרד הפנים, הצוות לקידום אזריות בישראל, "הרפורמה לקידום אזריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי דו"ח סקירת מצב והמלצות לממשלה, 2020.

המועצות המקומיות בתחומיו - לשיטת בחירה זו שני יתרונות: היא תעצים את תפקידי המועצות המקומיות, ובפרט את חברי המועצה, ויובטח שהשלטון האזורי יפעל בתיאום עם הרשויות המקומיות. בנוסף, תישמר ייצוגיות עקיפה של האזרחים המקומיים, בלי ליצור עומס נוסף של בחירות על הציבור. את ראש האזור יבחר הוועד האזורי.

השלטון האזורי יורכב מ-20-15 אזורים, וכך היחידות השלטוניות יהיו בינוניות בגודלן, מספיק גדולות כדי למצות יתרונות לגודל, אך לא גדולות מדי על מנת שיישארו יעילות וישמרו על קשר קרוב עם הקהילות המקומיות.⁹⁹ קביעת גבולות האזורים יכולה להתבסס על חלוקה קיימת, למשל החלוקה העדכנית של מנהל התכנון והבנייה, המבוססת על דפוסי היוממות של האזרחים וסקר סלולרי.¹⁰⁰ בכל אופן, יש לקחת בחשבון את גבולות האשכולות האזוריים, שהוקמו וולונטרית מהשטח, ויוצרים שיתופי פעולה אזוריים המשרתים את הרשויות המקומיות כבר כיום. לאשכולות האזוריים פוטנציאל לשיקוף חיבורים טבעיים ונכונים בין הרשויות, המבוססים על צרכים ואינטרסים משותפים, כמו גם מערכות כלכליות ומאפיינים סוציו-דמוגרפיים דומים, שעשויים להקל על שיתוף פעולה אזורי.

האזוריות המוצעת איננה דרג שמעל הרשויות, אלא מכשיר של הרשויות להגדלת כושר הפעולה שלהן בנושאים שחוצים גבולות מוניציפליים (תחבורה, אקלים, חירום, פיתוח כלכלי). אם כן, בין השלטון המקומי לאזורי לא תתקיים היררכיה, להפך, ישנה שאיפה לממשקים ותהליכים שייצרו שיתוף פעולה בין הרבדים. לשם כך נדרשת חלוקת סמכויות ועירובן. על כן, שאלת היחסים בין הרבדים היא שאלה שיש להמשיך לדון עליה.

99. משרד הפנים, הצוות לקידום אזרויות בישראל, הרפורמה לקידום אזרויות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, דו"ח סקירת מצב והמלצות לממשלה, 2020.

100. מנהל התכנון, אגף בכיר לתכנון אסטוטגי, קביעת אזורי תפקוד בתוכנית האסטרטגית המרחבית, מרס 2024.



למה זה טוב?

שלטון אזורי מתייחס לדגם משילות המבוסס על דרג שלטון ביניים נבחר, בין השלטון המרכזי לבין הרשויות.¹⁰¹ בעוד שמדינות רבות, דוגמת צרפת וספרד, פיתחו רובד שלטוני אזורי, המאפשר ניהול יעיל יותר של נושאים אזוריים, בישראל חסר שלב זה בתשתית השלטונית. כתוצאה מכך, נוצר נתק בין הצרכים המקומיים למדיניות הלאומית. לכן, כחלק מהפתרון המקיף שאנו מציעים לשיפור מבנה השלטון והמנגנונים הדמוקרטיים בישראל, הקמת רובד אזורי נועדה לתת מענה לסוגיות, המחייבות גישה אזורית רחבה וקידום מדיניות המותאמת לכל אזור ומתואמת בין הרשויות המרכיבות אותו. זאת, מכיוון שהשלטון האזורי מאפשר גמישות בתכנון ובקביעת מדיניות, שכן הוא מתחשב במאפיינים הייחודיים של כל אזור. במקום שהשלטון המרכזי יכתיב מדיניות אחידה לכל המדינה, הרובד האזורי מסוגל לפתח מדיניות המבוססת על הצרכים והמאפיינים המקומיים, מה שמוביל לשיפור משמעותי ביכולת הניהול והפיתוח הכלכלי והחברתי.^{102,103} אף שממשל אזורי יכול לחוקק חוקים בתחומי הסמכות שיועדו לו, תרומתו העיקרית בתכנון כלכלי ובפיתוח תשתיות. משימות כאלה הן מעבר לתחום של רשויות קטנות, אך אינן נופלות בתחום החזון הלאומי של השלטון המרכזי.¹⁰⁴

נחיצות השלטון האזורי בהקשר הישראלי אינה מסתכמת רק ביכולתו להגיב במהירות וביעילות לצרכים אזוריים. הרובד האזורי מצטיין ביכולת לספק פתרונות ייחודיים וממוקדים, המותאמים למגוון אוכלוסיות ותנאים שונים ברחבי המדינה. גישה דיפרנציאלית זו לא רק משפרת את הצמיחה הכלכלית ואת יעילות המערכת, אלא גם מחזקת את הלכידות החברתית. יתרה מכך, שכבת ביניים מעוגנת, תורמת לכך שגם רשויות חלשות יותר יכולות ליהנות מביזור

101. שם, עמ' 17.

102. נגיד וחסון, אזוריות בישראל: דיון והצעה למודל דמוקרטי לשכבות לשכבת ממשל אזורית.

103. שני פנים לאזוריות ושניהם חסרים בישראל.

104. רוד הייג ומטרין הרופ, פוליטיקה השוואתית, עמ' 435-434.



דרך האזור, ולא להישאר מאחור. הרובד האזורי יעניק לרשויות המקומיות את הגמישות והיכולות הדרושות לפתרון בעיות אזוריות, בתיאום עם משרדי הממשלה. בניגוד לאשכולות הקיימים כיום, האזוריות לא תהיה וולונטרית אלא מחייבת, בהבנה שהניהול האזורי הוא הכרחי להתמודדות עם אתגרים חוצי גבולות של רשויות. עם זאת, הרשויות המקומיות יהיו מעורבות בתהליך קביעת החלוקה האזורית, מה שיאפשר להן לשמור על האינטרסים שלהן בתוך המסגרת החדשה.

חלוקת הסמכויות המדויקת בין הרובד האזורי לממשלה תתבצע בתהליך משותף, שבו משרדי הממשלה והרשויות יעבדו יחד, בהקפדה על הבטחת איזון ויעילות. המבנה האזורי יאפשר שיתוף פעולה רחב בין רשויות, יסייע בצמצום הפערים בין המרכז לפריפריה ובצמצום שסעים חברתיים, באמצעות ניהול מקומי חכם, מותאם ויעיל.



סיכום

המסמך הזה נכתב בשיתוף פעולה של אנשי הצוות של תנועה ישראלית ממחלקות שונות וממגוון תפקידים. השתתפו בחיבורו חוקרים בצד אנשי שטח, שעובדים מול אוכלוסיות שונות: נבחר ציבור מקומיים, אנשי מקצוע מהרשויות ופעילים מקומיים.

המטרה שלנו הייתה לגבש ולנסח הצעה לפתרון מקיף, שיבוסס לא רק על תאוריה, אלא גם על היתרון היחסי המשמעותי ביותר של תנועה ישראלית - היותנו תנועת שטח. ניסינו לספק מענה לבעיות ולצרכים שעולים כל העת באמצעות בחינת מקרים ומודלים מהעולם. החשיבות של השוואה בינלאומית גלומה בכך שניתן לצפות שחברות/מדינות יחששו לצעוד אל הלא נודע ולהיות שפני ניסוי של יוזמות פוליטיות, ובוודאי יעדיפו ללמוד מהצלחות ומכישלונות ממקומות אחרים לפני יישום רפורמות מרחיקות לכת. ההצעה שלנו עוצבה בהשראת דגמים שרווחים במדינות אחרות, אולם היא כל-כולה ישראלית, ונרקמה בהתאם למאפיינים ולאיתגרים שהוצפו מהמציאות שכולנו מכירים, בהפריה הדדית של תיאוריה ופרקטיקה. אנו מאמינים שאימוץ מודל ביזורי, כמפורט במסמך, יציב את אזרחי ישראל סוף סוף במרכז, ויעודד שיתוף פעולה בין רשויות ובין רמות שלטון שונות, ובסופו של דבר בין קבוצות שונות בחברה הישראלית. במהדורה הבאה נעסוק באתגר גדול לא פחות: תיקון שיטת הבחירות של ישראל לדגם של בחירות מעורבות - שבו חלק מנבחר הציבור ייבחר בבחירות אזוריות, וחלקם ימשיכו להיבחר בבחירות כלל-ארציות ב"פתק חצי פתוח". זאת, במטרה להגיע לפתרון שלם ומשוכלל לכל טווח הבעיות בשיטת הממשל הישראלית.



דברי המנכ"ל

דמוקרטיה בידיים שלנו, היא הרבה יותר מרק סיסמא או השם של המסמך שסיימתם לקרוא. כך גם השינוי שהוצע כאן אינו רק מהלך מבני או מוסדי, הוא הזמנה לשינוי תרבותי עמוק, שיאפשר לחזק את הדמוקרטיה הישראלית ולעדכן אותה על בסיס אמון, אחריות ושיתוף. במובן הזה ביזור, העומד במרכז המסמך "דמוקרטיה בידיים שלנו", הוא אמצעי ולא מטרה.

דמוקרטיה מבוזרת היא ביטוי לבשלות של חברה. כשאנו -המדינה- סומכים על הרשויות המקומיות, על הקהילות, על קבוצות התושבים אנחנו לא מוותרים על שליטה, אלא בוחרים בהנהגה קרובה, רגישה ומדויקת יותר. הכוח מתפזר בצורה חכמה, כך שיותר אנשים יכולים לקחת בו חלק.

אבל כדי שזה יקרה, נדרשת מעורבות אמיתית - שלי, שלך, שלנו. זו קריאה לכל מי שמאמין שישראל יכולה להיות מדינה עם דמוקרטיה עמוקה יותר לצאת מהמקום הנוח של הביקורת, ולהיכנס אל המעגל של העשייה. להצטרף למפגש תושבים, לשוחח עם שכנים, להשתתף ביוזמות מקומיות, או פשוט לנקוט פעולה במרחב הציבורי. כל פעולה כזו היא חוליה בשרשרת שמחזירה את הדמוקרטיה לידיים שלנו.

בסופו של דבר, השינוי ייבנה מלמטה. מהרחובות, מהקהילות, מהרשויות המקומיות. זהו החזון הפשוט והישיר של "דמוקרטיה בידיים שלנו": להפוך את הדמוקרטיה ממערכת שמנהלת אותנו – לקהילה שאנחנו מנהלים יחד.

שי גולוב

מנכ"ל תנועה ישראלית



מקורות

אברמזון ברוש, דבורה, מודלים אפשריים להגמשת מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2020.

אמיתי, יאיר, נעם גדרון ועומר יעיה, קיטוב פוליטי בישראל, 1992-2022, בתוך: ג. רהט, נ. גדרון ומ. שמיר (עורכים), הבחירות בישראל 2022, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023.

בארי, איתי, וערן רזין, (עורכים), דמוקרטיה מקומית בישראל, ביזוה מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, ירושלים: מחקרי פלורסהיימ, האוניברסיטה העברית, 2015.

בן אליא, נחום, החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2007.

ברק, ניר, מועלם, אוטונומיה עירונית: בחינת שינויים ביחסי עיר-מדינה בישראל, מחקרי רגולציה, 2023.

הייג, רוד ומרטין הרוכ, פוליטיקה השוואתית, האוניברסיטה הפתוחה, 2011.

טופצ'אשוילי, מלי, הילה מרים ירושלמי וטל סער, תנאי סף מנהליים בביזור סמכויות לרשויות המקומיות יישום והמלצות, תנועה ישראלית, 2023.

כהן, עמיחי, מלחמות הבג"ץ: המהפכה החוקתית ומהפכת הנגד, המכון הישראלי לדמוקרטיה וכנרת, זמורה-דביר, 2020.

מנחין, נזה, השלטון המקומי בעולם בן-זמננו, בתוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק, כךך א, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, 2014.

קנדל, יוג'ין ורון צור, "תוכנית אלומות: שיטת ממשל חדשה להבטחת קיומה ושגשוגה של ישראל", בתוך: אהוד פראוור וליאור שילת (עורכים), עתידים לישראל: ארבע הצעות לסדר חברתי-ממשלי חדש, ירושלים: מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2024.

לרר, מיכל, ביזור סמכויות לשלטון המקומי – רקע, המלצות ה-OECD בנושא וסטטוס מהלך הביזור בישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2023.

נגיד, מורן ושרון חסון, אזורים בישראל: דיון והצעה למודל דמוקרטי לשכבות לשכבת ממשל אזורית, פורום קהלת למדיניות, 2021.

פינקלשטיין, אריאל, ויובל יעקוב ברטוב, מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי: ישראל בהשוואה לדמוקרטיה המפותחות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023.

פינקלשטיין, אריאל, ויובל יעקוב ברטוב, מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, כנס אלי הורביץ ה-30 לכלכלה וחברה, 2023.

פינקלשטיין, אריאל, ואביטל פרידמן, מתן תגמול כספי לחברי מועצות ברשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, הצעה לסדר 422021.

פרידמן, אביטל, ואסף שפירא, חיזוק מעמדם של חברי מועצות ברשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

פרגה, אמיה, תגמולים לחברי מועצה ברשויות המקומיות במדינות שונות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2020.

קניג, עופר וגדעון רהט, המפלגות בישראל 2021-1992, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

קניג, עופר ואור טוטנאוק, היחלשות המפלגות המצרפיות בישראל, בתוך: מ. שמיר וג. רהט (עורכים), הבחירות בישראל 2021-2019, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015.

ריינגורץ, יניב ועודד סטקלוב, היבטים כלכליים של ביזור סמכויות ותקציבים לשלטון המקומי בישראל, בתוך א. בארי, ע. רזין (עורכים), דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, ירושלים: מחקר פלורסהיימר – האוניברסיטה העברית בירושלים, 2015.

Beeri, Itai. Nation in Crises, Local Government Rising: The Emergence of New Regionalism in Israel. Special issue on 'New Regionalism in Israel', Geography Research Forum, 2025.

Beeri, Itai, Lack of reform in Israeli local government and its impact on modern developments in public management, Public Management Review, 23(10), 2020, p. 1424.

Dery, Dan, Fuzzy control, Journal of Public Administration Research and Theory, 12(2), 2002, p. 191–216

Rahat, Gideon and Ofer Kenig, From party politics to personalized politics?: Party change and political personalization in democracies, Oxford University Press, 2018.

Heinelt, Hubert, Annick Magnier, Marcello Gabria and Herwig Reynaert. Political leaders and changing local democracy: The European Mayor, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018.

Ivanyna, Maksim and Anwar Shah, How Close is your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localism and Decentralization, Economics, Discussion Paper, No. 2013-38, July 2013.

Lijphart, Arend, Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990, New York: Oxford University Press, 1994.

Mouritzen, Poul Erik, and James H. Svara, Leadership at the apex: politicians and administrators in Western local governments, University of Pittsburgh Pre, 2002, p. 55-66.

OECD, Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, 2019.

Tuttnauer, Or and Avital Friedman, Unnatural partners: coalescence in Israeli local government, Journal of Elections, Public Opinion and Parties, 30(3), 2020.



דוחות ומסמכים ממשלתיים:

משרד הפנים, הצוות לקידום אזריות בישראל, הרפורמה לקידום אזריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי דו"ח סקירת מצב והמלצות לממשלה, 2020.

משרד הפנים, הצוות למיפוי סמכויות משרד הפנים והמלצות לאופן הביזור, ביזור סמכויות לרשויות המקומיות בישראל, משרד הפנים: מנהל לשלטון מקומי, 2022.

משרד העבודה, מידע, בחירת מסגרת חינוכית לפעוטות בגיל הרך, 2023.
<https://www.gov.il/he/pages/choosing-educational-framework-preschool-toddlers>

מנהל התכנון, אגף בכיר לתכנון אסטרטגי, קביעת אזורי תפקוד בתוכנית האסטרטגית המרחבית 2050, מרס 2024.

מנהלת תקומה, משרד ראש הממשלה, פעילות מנהלת תקומה לשיקום ופיתוח חבל תקומה ואוכלוסייתו: דו"ח ביצוע, אוקטובר 2024.

כתבות ואתרי אינטרנט:

אבני, עידן, "נפעיל את כל היכולות שיש לנו": גלנט רומז לכניסה קרקעית בביקורו בצפון, ישראל היום, עדכון אחרון: 30 בספטמבר 2024.
<https://www.israelhayom.co.il/news/defense/article/16536613>

איציק כהן, לראשונה - עיריית פתח תקוה תפקח על הפעוטונים הפרטיים ותפעיל את התכנית SAFE טף, פתח תקוואי, עדכון אחרון: 21 באוגוסט, 2019.
<https://petachtikva.co.il/%D7%9C%D7%A8%D7%90%D7%A9%D7%95%D7%A0%D7%94-%D7%A2%D7%99%D7%A8%D7%99%D7%99%D7%AA-%D7%A4%D7%AA%D7%97-%D7%AA%D7%A7%D7%95%D7%94->

%D7%AA%D7%A4%D7%A7%D7%97-%D7%A2%D7%9C-%D7%94%D7%A
/4%D7%A2%D7%95%D7%98%D7%95

טוקר, נתי, מינהלת תקומה הוקמה עקב מחדל. חמש שאלות יקבעו אם תהפוך
למחדל בעצמה, TheMarker, עדכון אחרון: 29 באוקטובר 2023.

זיתון, יואב, גלנט החליט על הקמת מנהלת לחיזוק ביטחון יישובי הצפון, Ynet,
עדכון אחרון: 5 בדצמבר 2023:

<https://www.ynet.co.il/news/article/hjgqii3ba>

MOD.cast: הפודקאסט של משרד הביטחון, מנהלת "אופק צפוני", 13 ביוני 2024,
אוחזר מיוטיוב: <https://www.youtube.com/watch?v=8upSskmpGMY>

ליאור, גד, ואיתמר אייכנר, אחרי התנגדות מנכ"ל משרד רה"מ: הוקמה מנהלת
לשיקום העוטף בלי אדירי, Ynet, 2023:

<https://www.ynet.co.il/economy/article/skahtycbp>

איתיאל, יואב, ואלי אשכנזי, ראשי הרשויות בצפון: מפסיקים לתקשר עם
הממשלה עד לפתרון מלא לתושבים, וואלה, עדכון אחרון: 25 באוגוסט 2024:
<https://news.walla.co.il/item/3686803>

אתר ממשלתי, אגף בכיר פיתוח אזוריות (משרד הפנים):
<https://govextra.gov.il/moin/regional/home/regional/>

אתר עיריית קריית אונן, חדשות, מהלך עירוני להסדרת תחום מעונות היום
הפרטיים יוצא לדרך, קריית אונן, 2025.
<https://www.kiryatono.muni.il/news/1607/?utm>

אתר עיריית רמת גן, אגף דוברות הסברה ומדיה, חדש ברמת גן: תו תקן עירוני למעונות יום פרטיים בעיר, רמת גן, עדכון אחרון: 9 במרץ, 2025).

<https://www.ramat-gan.muni.il/department-spokesmanship/articles/municipal-standard-mark-for-private-daycare-centers-in-the-city?utm>

אתר פורום קו עימות הפורום הצפוני:

<https://northconflict.org.il/>

אתר רשות העיר קרמונה באיטליה:

<https://www.comune.cremona.it/node/403194>.

אתר רשות העיר ליובליאנה בסלובניה:

<https://www.ljubljana.si/sl/moja-ljubljana/cetrtno-skupnosti-v-ljubljani/>

אתר מועצת העיר נילוכר בטורקיה:

<https://www.niluferkentkonseyi.org/komiteler.php>

אתר העיר נילוכר:

<https://www.nilufer.bel.tr/icerik/mahalle-komiteleri;>

אתר רשות העיר ברצלונה:

<https://cercador.barcelona.cat/ca/?query=CITIZEN+PARTICIPATION+REGULATIONS>

מסמך רשמי של רשות העיר קרמונה באיטליה:

<https://www.comune.cremona.it/sites/default/files/documenti/2016/03/147-R-comitati-qre.pdf>

סלובניה, אתר העיתון הרשמי לפרסום חוקים:

<https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlurid=20011600>.

אתר הפרלמנט באסטוניה:

<https://www.riigikogu.ee/en/introduction-and-history/riigikogu-tasks-organisation-work/elections-riigikogu/>

אתר הפרלמנט בלטביה:

<https://www.saeima.lv/en/about-saeima/the-parliament-of-latvia/elections-of-the-saeima>

אתר הפרלמנט באיסלנד:

<https://island.is/en/o/landskjorstjorn/parliamentary-election>

אתר הפרלמנט בסלובניה:

<https://www.gov.si/en/topics/elections-to-the-national-assembly>

אתר הפרלמנט בלוקסמבורג:

<https://elections.public.lu/en/systeme-electoral/legislatives-mode-emploi/principes.html>

אתר הפרלמנט באירלנד:

<https://www.electoralcommission.ie/constituency-reviews>

אתר ממשלת שוודיה:

<https://www.government.se/government-policy/municipalities-and-regions/>

Légifrance, Code général des collectivités territoriales, CHAPITRE III : Participation des habitants à la vie locale (Articles L2143-1 à L2143-4), <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

The Congress of Local and regional democracy in Norway, https://www.regjeringen.no/contentassets/18e0d79ed87f4e0db167635d047278d4/local-regional-democracy-norway_en.pdf

מאגרי מידע ונתונים:

מדד הקיטוב של "פנימה".

International Foundation for Electoral Systems, ElectionGuid, Lithuania: <https://www.electionguide.org/elections/id/4490/>

OECD, Subnational Governments in OECD Countries: Key Data, 2018.

CARTA-MONITOR, Database of the Monitoring of the European Charter of Local Self-Government, <https://www.congress-monitoring.eu/en/analyse/?pays=&articles=17%2C>.

OECD/UCLG 2019 ,(2019) Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Country Profiles.

OECD/UCLG 2022 (2022) Country Profiles of the World Observatory, Subnational Governments in OECD Countries key Data 2018 :Edition.

OECD ,(2012) Denmark :The Local Government Reform ,in Reforming Fiscal Federalism and Local Government :Beyond the Zero-Sum Game, OECD Publishing ,Paris ,<https://doi.org-10.1787/9789264119970-8/en>.



נספחים

הקמת ועדי שכונה

אנו ערים לקשיים הרבים, הכרוכים בהקמת רובר תת-מוניציפלי בכל רבדיו. כעת נציג פתרונות לכמה סוגיות מפתח, אשר עלו לאורך הדרך. נתייחס לשלבי הקמת הרובר התת-מוניציפלי וליחסים בין הרשות לתושבים, ובנוסף נבחן את קשרי הגומלין בין נבחרי הציבור לבין ועדי השכונות.

נספח 1: מילון מושגים

מושג	הגדרה
רובר תת-מוניציפלי	חלוקה גיאוגרפית של העיר לרבדים קטנים יותר (שכונות או אזורים), שמטרתה לשלב את תושבי השכונות בהחלטות וליצור מענה ממוקד לצרכים קהילתיים
מועצת שכונות	גוף המאגד את ועדי השכונות בעיר, מייצג את הצרכים המשותפים ומקיים שיתוף פעולה עם מועצת העיר. משמש כגוף ייעוץ ותיאום בין שכונות העיר
פורום ועדי שכונות רשות	פורום הכולל נציגים מוועדי השכונות השונים, אשר נפגשים לדיון בנושאים השכונתיים המשותפים וכדי להגיש המלצות לעירייה בנושאים כמו תחבורה, ניקיון ותשתיות
אגף קהילה או אגף שכונות	מחלקה עירונית האחראית על קידום פעילות קהילתית, מעורבות תושבים ושיתוף ציבור, ומשמשת גורם מתאם בין המחלקות לצרכי התושבים
ועד שכונה	גוף נציגותי בשכונה, מייצג את תושבי השכונה בנושאים כמו תחזוקה, שירותים ופיתוח קהילתי, ומשמש כגוף ייעוץ בנושאים שכונתיים
חברי מועצה	נבחרי ציבור במועצת העיר האחראים על קביעת מדיניות עירונית וניהול תקציב, ומייצגים את האינטרסים של כל תושבי העיר
אגף קהילה או אגף שכונות	אחראי על קידום יוזמות קהילתיות ושכונתיות, ומספק תמיכה ומשאבים לפעילות ועדי השכונות והפרויקטים הקהילתיים



נספח 2: שלבי היישום המוצעים

בכדי להתמודד עם האתגר של ניהול ותפעול הרובד התת-מוניציפלי במציאות מורכבת, בה כל רשות מתפקדת בצורה שונה, מוצע כאן מודל רב-שלבי. המודל שם דגש על חלוקת משאבים שוויונית, על חיזוק מחלקות הקהילה, ועל שיתוף ציבור פתוח. להלן השלבים וההמלצות המרכזיות לתפעול ותחזוק הרובד התת-מוניציפלי:

1. **מיפוי חלוקת המחלקות לפי מרחבים:** יש לבצע מיפוי ראשוני של חלוקת המשאבים והמחלקות ברשות לפי מרחבים כדי להבין את התפוצה הנוכחית של שירותים ומשאבים בין השכונות. פעולה זו תאפשר בחינה של פערים קיימים, ותשמש בסיס לחלוקה מחדשת ולשוויון משאבים.
2. **החלטה על סטנדרטיזציה של המחלקות ברשות:** יש לקבוע מחדש את חלוקת הרשות המקומית לפי מרחבים להבטחת שוויון במשאבים בין השכונות השונות. חלוקה זו יכולה לקחת בחשבון את מספר התושבים בכל אזור, את צרכי התושבים ואת המשאבים העומדים לרשות כל אזור.
3. **שיתוף ציבור מעמיק:** בתהליך שיתוף ציבור נרחב, יש "לפתוח דף חדש" מול התושבים ולהציג את מבנה הרובד התת-מוניציפלי ואת חשיבותו. תהליך זה יכולל מפגשים ציבוריים, שאלונים, ומפגשי פורום בהם התושבים יביעו דעה על תפקוד הרובד והצרכים המרכזיים שלהם.
4. **חלוקה מחדשת של משאבים:** בשלב זה יוקצו מחדש משאבים, כך שכל אזור יקבל את המשאבים הנדרשים בהתאם לצרכים והיעדים שהוגדרו במיפוי ובשיתוף הציבור. חלוקה זו תבטיח טיפול שוויוני ושיפור התשתיות והשירותים לפי דרישות התושבים.



נספח 3: צעדים לשלבי הביניים

1. **מינוי רכז שכונות:** יש למנות רכז אחראי לתיאום פעילות הוועדים והנציגויות בשכונה. תפקידו יהיה לשמש גורם מקשר בין הוועדים לבין המחלקות השונות ולוודא שההחלטות מבוססות על הצרכים בשטח.
2. **הקמת ועדות משותפות:** יש להקים ועדות בשותפות עם הדרג המקצועי הפוליטי, שישמשו פורום לפתרון בעיות, ויתמודדו עם נושאים המצריכים שיתוף פעולה בין התושבים לגורמים מקצועיים בעירייה.
3. **שינויים ממוקדים במחלקות:** כדי להביא להצלחה מיטבית בשלב הראשון, ניתן להתחיל במחלקות שבהן יש סיכוי גבוה לנחול הישגים, כמו חינוך בלתי פורמלי או פעילויות חברתיות קהילתיות. למשל, הקמת פורום חינוך בלתי פורמלי באזור מסוים או פורום תושבים של כמה שכונות קרובות.



נספח 4: "מודל רמזור" לחובת התייעצות

מערכת היחסים בין הרשות לבין התושבים צריכה להיות כזאת, שמצד אחד שומרת על איזונים ובלמים, ומצד אחר התושבים מעורבים בהחלטות באופן אפקטיבי. אנו מציעים "מודל רמזור" שיאפשר לשמור על איזון זה.

רמת חובת ההתייעצות	תחומים נדרשים להתייעצות	פירוט והתאמה	איך נראית ההיוועצות	אחריות
ירוק-חובת התייעצות ישירה	תחבורה ציבורית מקומית, תאורה ברחובות השכונה, ניקיון ותחזוקה של שטחים ציבוריים, מתקנים ושירותים קהילתיים	אין תנאים נוספים – חובת התייעצות ישירה ומלאה. ברובד זה מתייעצים באופן אוטומטי, בהבנה שהנושאים הללו משפיעים ישירות על החיים היום- יומיים של התושבים.	פגישות חודשיות עם ועד השכונה בנוכחות נציגי מחלקת העירייה הרלוונטיות, בהן מוצגים הצרכים והאתגרים. מתקיימים סיורים בשטח בנוכחות נציגים מקצועיים וקהילתיים.	באחריות הרשות המקומית בישראל (לדוגמה: ניקיון, תחזוקה ושירותים ציבוריים)

אחריות	איך נראית ההיוועצות	פירוט והתאמה	תחומים נדרשים להתייעצות	רמת חובת ההתייעצות
<p>באחריות משותפת של הרשות המקומית והמשרדים הממשלתיים, במיוחד בנושאי תשתיות ותחבורה מקומית.</p>	<p>שולחנות עגולים, בנושא הנדון, בהם מציגים התושבים את תוצאות הסקר ומציעים המלצות. העירייה מציגה את ההחלטות הסופיות בפגישה מסכמת עם הוועד.</p>	<p>חובה להתייעץ בתנאי שהוועד מתפקד, כלומר קיים סקר בנושא, הופעלה קבוצה מגוננת של תושבים בנושא הנדון, והוועד מגבש המלצות רלוונטיות.</p>	<p>תשתיות מקומיות (כבישים, מדרכות), פרויקטים קטנים של שיפוץ ופיתוח, אירועים ויוזמות קהילתיות</p>	<p>כתום-חובת התייעצות בתנאי</p>
<p>באחריות משרדי הממשלה בתחומים נרחבים כגון תכנון עירוני גדול, אזורי מסחר חדשים ושימור סביבתי, אך דורש שיתוף פעולה מהרשות המקומית.</p>	<p>סדרת מפגשים, שבהם מוצגות תוכניות העירייה ודרישות הוועד, לרבות מפגש ציבורי פתוח לתושבי השכונה. העירייה מחויבת לשקול את ההמלצות ולהסביר את החלטותיה.</p>	<p>חובת התייעצות רק אם הוועד עומד בכל התנאים: קיימת קבוצה מגובשת של תושבים העוסקת בנושא, התקיים סקר ציבורי שהראה עניין ציבורי רחב, והוועד גיבש המלצות ברורות ומסכמות על התושבים.</p>	<p>תכנון עירוני רחב היקף, שינויים מבניים (פיתוח אזורי מסחר), איכות סביבה ושטחים פתוחים</p>	<p>אדום-חובת התייעצות מוגבלת</p>



נספח 5: ההבדל בין פורום ועדי שכונות רשותי למועצת העיר

קריטריון	מועצת העיר	פורום ועדי שכונות רשותי (מועצת שכונות)
1. תחומי אחריות וסמכות	מקבלת החלטות כלל-עירוניות: מדיניות, תקציב, תכנון ופיתוח, ותיאום פעולות עירוניות.	עוסק בענייני היום-יום ברמת השכונה: תחזוקה, שירותים קהילתיים, איכות חיים. גוף מייעץ בלבד.
2. תפקיד ייצוגי מול קבלת החלטות	גוף מחליט ומבצע. בעל סמכות חוקית להקצות משאבים ולקבוע מדיניות עירונית.	מייצג את תושבי השכונה, משקף צרכים והעדפות. מספק המלצות, אך ללא סמכות החלטה או הקצאת משאבים.
3. תפקידי התייעצות ושיתוף ציבור	מקיים התייעצות עם מועצות שכונות לצורך קביעת סדרי עדיפויות עירוניים ושיפור שירותים קהילתיים.	משמש גשר בין התושבים לעירייה. מעלה הצעות ודואג לשיקוף הצרכים המקומיים בקבלת ההחלטות העירונית.

על פי הדגם הנהוג בברצלונה, מועצות השכונות הן מנגנון מייעץ, המשתתף באופן פעיל בתכנון מדיניות מקומית ובפיתוח תשתיות, אך הן אינן גוף מחליט. מועצות השכונות בברצלונה פועלות כגוף ייצוגי, ומעורבות בהחלטות הנוגעות לתכנון עירוני ופרויקטים מקומיים, תוך שמירה על תפקידן כבמה לשיתוף הציבור. מודל זה מעודד דיאלוג בין הרשויות לבין התושבים, ומאפשר למועצות השכונות לספק המלצות, שמובאות בחשבון בעת תהליכי קבלת ההחלטות העירוניים.



**תנועה
ישראלית**
● מתחילה ברחוב שלך