

# חיזוק האוטונומיה של השלטון המקומי נדרשת לשיקום איכות החיים בישראל

למרות שסקרים מעידים כי האמון בשלטון המקומי ושביעות הרצון ממנו גבוהים יחסית ומאפיינים את רוב האוכלוסייה, רמת האוטונומיה המוענקת לו היא מהנמוכות בעולם המערבי. יש להגביר את העצמאות התקציבית ולהרחיב את סמכויות הטיפול של העיריות והמועצות המקומיות, במיוחד במקומות שבהם הוכיחו יעילות גבוהה ומענה מהיר לצרכי האזרח.

## ד"ר אור קרסין

שאינ עם מי לדבר, פשוטו כמשמעו (ג'וינט ישראל, 2008). "ממשלות ישראל – הדרגים המדיניים ודרגי הביצוע – לא עשו במשך שנים את המוטל עליהם בעניין היערכות העורף בעת חירום... התנהלות זו אפיינה גם חלק גדול ממשרדי הממשלה והגופים הממלכתיים. הם לא פעלו באופן יזום ולא ניצלו את כל הסמכויות שבידיהם לסיוע לאוכלוסייה שבמצוקה. התנהלות זו הותירה "חלל ריק" בטיפול בעורף והשאירה את תושבי הצפון חשופים, פגיעים וחסרי הגנה בתקופה קשה ביותר. הליקויים הקשים בעניין הטיפול בעורף בעת המלחמה מגיעים עד כדי ליקוי מאורות" (ציטוט מתוך מבקר המדינה, 2007, עיקרי הממצאים כללי).

בניגוד לתופעת "נפקדות הריבון" שעלתה כמוטיב משותף בדוחות השונים בעקבות מלחמת לבנון השנייה, בולט התפקוד והטיפול באזרח מצד גופי השלטון המקומי, עיריות, רשויות ומועצות. בהיעדר תפקוד תקין של הממשלה הרשויות המקומיות נותרו לבדן כמעט בחזית העורף. הן עסקו בדאגה לרווחת האזרחים, אספקת שירותים חיוניים, מתן מענה לצרכים של אוכלוסיות נזקקות וחלשות ולעיתים קרובות גם בתיווך והפניית הסיוע שהוצע מכל עבר ממתנדבים, ארגוני חברה אזרחית ונדבנים פרטיים. אם מצב דברים זה נשמע מוכר למי שחוה את תחילת מלחמת ה-7 באוקטובר הרי שזה לא מפתיע.

"נפקדות הריבון" הוא צמד מילים עם משמעות קשה, שמהדהד אצל רבים ממי שחוו את אירועי מלחמת ה-7 באוקטובר. דוח מיוחד של נציבת תלונות הציבור שהתפרסם

לחמת לבנון השנייה, שפרצה ביולי 2006 וארכה 33 ימים, הביאה להקמתן של לפחות שש ועדות בדיקה. לפחות חמש ועדות עסקו בבירור ההערכות וההתנהלות של הדרג המדיני והביטחוני בטיפול בעורף האזרחי. נוסף על דוח ועדת וינוגרד המרכזי (ועדת וינוגרד, 2008), נכתבו דוחות ממשלתיים גם על ידי ועדת חוץ וביטחון של הכנסת (הועדה לבחינת מוכנות העורף למצבי חירום, 2007) ומבקר המדינה (מבקר המדינה, 2007). לצד הדוחות הממשלתיים פורסמו דוחות מפורטים על ידי מרכז השלטון המקומי, מרכז המועצות האזוריות וארגוני החברה האזרחית (דוח שתי"ל 2007 ודוח המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי 2007).

**בהיעדר תפקוד תקין של הממשלה בולט התפקוד והטיפול באזרח מצד גופי השלטון המקומי. הרשויות המקומיות עסקו בדאגה לרווחת האזרח, אספקת שירותים חיוניים, ומתן מענה לצרכים של אוכלוסיות נזקקות.**

אחד הכשלים המרכזיים שעלו ממגוון הדוחות השונים הללו היה "נפקדות הריבון" (בבלי, רדאי, דבוש, איתן, 2007). הסיפור העולה מתוך הדוחות וחוזר על עצמו הוא של משרדי ממשלה שנסגרו עם תחילת הקרבות ללא הודעה, הסבר או יצירת תחליף מספק. אזרחים שבייאושם פנו למשרדי הממשלה ובנסותם לקבל מענה או עזרה, הסיקו



ראש עיריית באר שבע רוביק דנילוביץ (BASWIM, CC BY 3.0, via Wikimedia Commons)



ראש עיריית תל אביב רון חולדאי (Hanan Isachar / Alamy Stock Photo)



נשיא המדינה יצחק הרצוג נועד עם ראשי רשויות עוטף עזה, בשדרות, 2022. בתמונה: ראש העיר שדרות אלון דויד, ראש מועצת אשכול גדי ירקוני, ראש מועצת שדות נגב תמיר עידאן, ראש מועצת חוף אשקלון איתמר רביבו, ראש מועצת שער הנגב אופיר ליבשטיין ז"ל ו איילת נחמיאס-ורבין (Amos Ben) (Gershom / Government Press Office of Israel, CC BY-SA 3.0, via Wikimedia Commons)

לדמוקרטיה בסוף חודש נובמבר 2023, כחודש ושלושה שבועות לאחר פרוץ המלחמה, בקרב מדגם מייצג של האוכלוסייה בישראל, 40% השיבו שהרשות המקומית מתפקדת באופן טוב ויעיל בתקופת המלחמה בעוד שרק 8% סבורו שהממשלה מתפקדת באופן טוב ויעיל יותר. 29% מהמשיבים חשבו שהשלטון המקומי והמרכזי מתפקדים באופן זהה (פינקלשטיין, 2023).

### אמון גבוה עם רמת אוטונומיה נמוכה

ללא קשר למלחמה ולמצב החירום הנוכחי, אמון הציבור בממשלה כגוף שלטוני ביצועי נמצא במגמת ירידה מתמשכת בהשוואה לרמות אמון גבוהות בהרבה בשלטון המקומי, כפי שעולה מתוך סקרים שנתיים המבוצעים על ידי המכון

ב־20 בדצמבר 2023 ועוסק בשבועות הראשונים של המלחמה מעיד כי: "במגעים הרבים שקיים סגל הנציבות עם הציבור בששת השבועות הראשונים של המלחמה עלו נושאים רבים שדרשו התייחסות וטיפול מיידיים של הגופים הציבוריים. הבעיות שהעלו הפונים לנציבות היו... חוסר הזמינות של הגופים הציבוריים ושל מוקדי השירות שלהם בימים הראשונים למלחמה". בשבועות הללו התקבלו בנציבות 1329 פניות, 450 מתוכם נגעו ל־81 רשויות מקומיות והיתר (870) נגעו לגופים מדינתיים: הצבא, הביטוח לאומי ומשרדי ממשלה ורשות המסים (נציבת תלונות הציבור, 2023).

מצב הדברים הבא לידי ביטוי בדוח המבקר, מהדד גם מתוך סקרי עמדות הציבור שעסקו באמון ושבועות רצון מרשויות השלטון. מנתוני סקר שערך המכון הישראלי

ולהגביר את שביעות הרצון מהן ככל שתהיה להן אוטונומיה תקציבית ותפקודית גבוהה יותר. יתכן מאוד, שעלייה כזו בשביעות הרצון לא תמצא חן בעיני הממשלה אולם זה אינו הבסיס שעליו צריכות להתקבל החלטות במדיניות ומנהל ציבורי.

עמדה זו לפיה יש להגביר את האוטונומיה וחופש הפעולה של השלטון המקומי ולבזר את סמכויות ותקציבי השלטון המקומי זוכה לתמיכה רחבה. סקר שבוצע בתחילת המלחמה בנובמבר 2023 מצביע על כך שמתוך בעלי הדעה (הכוונה לכל מי שלא השיבו "לא יודע") 83% מהמשיבים סבורים שלאחר המלחמה יש לפעולה לביזור סמכויות והרחבת סמכויות השלטון המקומי ביחס לממשלה (פינקלשטיין, 2023). קונצנזוס בנושא פוליטי ומשילותי כזה הוא נדיר בישראל, וברור שרוב מכריע של הציבור מעוניין לראות שלטון מקומי מחוזק. הרחבת הסמכויות צריכה להיעשות הן בטיפול במצבי חירום והן בטיפול בשגרה, במגוון הרחב של הנושאים שבהם משפיע השלטון המקומי ישירות על איכות חיינו.

כדי לגבש מודל אחר לפעילות הרשויות בחירום ובשגרה כדאי לשאול כיצד ובאילו תחומים פעל השלטון המקומי במשבר הנוכחי ובאילו תחומים הוא מצטיין? בשלב זה מוקדם לגבש עמדה ממצה בסוגיה מורכבת זו, אך ניתן כבר עתה להצביע על מספר כיוונים לבחינה.

השלטון המקומי הוא הראשון שנפגש עם האזרח, וככזה הוא גם החשוף ביותר למצבן של קהילות וצרכים של פרטים בעת חירום ובשגרה. אחד התחומים בהם עוסק השלטון המקומי אך נהנה בו מאוטונומיה מוגבלת ביותר הוא החינוך. מערכות החינוך ביישובים בישראל, תלויות במידה רבה בתקצוב של השלטון המרכזי וכפופות לרגולציה מקיפה של משרד החינוך. סירוס הסמכויות של השלטון המקומי בתחום החינוך פוגם ביכולת של הנהלות היישובים בשגרה לתת מענה לצרכים ולרצונות ספציפיים של תושביהם ולהתאים את התנאים והתכנים של המערכת למאפייני הקהילה. בדומה לחינוך בתקופת הסגרים של הקורונה, בעת המלחמה הנוכחית הדבר הפך לקשה שבעתיים.

ראשי הרשויות ומחלקות החינוך היו צריכים לתת מענה לצרכים מיוחדים תחת כל המגבלות שהוטלו על ידי משרד החינוך. יש להניח שהיו מצליחים אף יותר ממה שהצליחו בהקמת מסגרות חינוכיות חלופיות מחוץ ליישובים, וגיבוש פתרונות ארעיים, אלמלא היד הכבדה של הרגולציה

הישראלית לדמוקרטיה. כך למשל, בשנת 2019, אמון הציבור ברשויות המקומיות עמד על 53% לעומת 30.5% בממשלה. בשנת 2021 58% מהציבור השיבו שיש להם אמון ברשות המקומית שבה הם מתגוררים (השיבו הרבה מאוד או די הרבה) זאת לעומת 27% שדיווחו על אמון בממשלה (67% דיווחו על חוסר אמון בממשלה). בחודש מאי 2023 53% מהציבור השיבו שיש להם אמון ברשות המקומית שבה הם מתגוררים לעומת 27% שדיווחו על אמון בממשלה (69% דיווחו על חוסר אמון בממשלה) (נתונים אלה נלקחו מתוך מאגר המכון הישראלי לדמוקרטיה).

### סירוס הסמכויות של השלטון המקומי בתחום החינוך פוגם ביכולת של הנהלות היישובים בשגרה לתת מענה לצרכים ולרצונות ספציפיים של תושביהם. בדומה לחינוך בתקופת הסגרים של הקורונה, בעת המלחמה הנוכחית הדבר הפך לקשה שבעתיים.

למרות שהאמון ושביעות הרצון מהשלטון המקומי בישראל גבוהים יחסית ומאפיינים את רוב האוכלוסייה, רמת האוטונומיה המוענקת בישראל לשלטון המקומי היא מהנמוכות בעולם המערבי. במחקר השוואתי שבוצע בשנת 2021 על ידי מועצת אירופה, וסקר 57 מדינות כולל רוב המדינות החברות באיחוד האירופי, מועצת אירופה וה־OECD בין השנים 1990–2020 (Ladner, Keuffer and Bastianen 2021), ישראל נמדדה כאחת המדינות עם רמת האוטונומיה הנמוכה ביותר באופן עקבי ומתמשך. המחקר זיהה מגמה כללית ברורה של ביזור (דה־סנטרליזציה) ועלייה באוטונומיה המקומית בין השנים 1990–2020, בכלל המדינות בעוד שהמצב בישראל קפא על השמרים. במשך שלושה עשורים, כמעט ללא כל שינוי, השלטון המקומי ממשיך לתפקד בצילו של השלטון המרכזי ותחת פיקוח קפדני שלו, עם אוטונומיה משפטית (פורמלית), תקציבית פוליטית ותפקודית נמוכה (Razin and Hazan, 2021).

הפרדוקס הגלום במצב דברים שבו השלטון המקומי זוכה לאמון ושביעות רצון גבוהים (ודאי ביחס לממשלה) אולם, סובל מעצמאות נמוכה, מעיד על כך שהשעה יפה לרפורמה ביחסי שלטון מקומי ומרכזי בישראל. סביר להניח שהרשויות המקומיות המוגבלות כעת מאוד בפעולות שהן יכולות לנקוט לטובת האזרח, יוכלו להעצים את פעילותן



דוד אזולאי ראש המועצה המקומית מטולה (צילום: אבנר הופשטיין)



אלי לנקרי ראש עיריית אילת (רוני בלחסן, CC BY-SA 3.0, via Wikimedia Commons)

בראשית נובמבר נרשמה הקמה של למעלה מ־700 כיתות כוננות חדשות בכל הערים (מלבד שלוש) והמועצות האזוריות (משטרת ישראל, פרסום מיום 1.11.2023). אולם, נושא זה ממשיך להיות לא מוסדר ולא מתוקצב כחלק אינטגרלי מסמכויות ומטלות הרשות. מדוח נציב תלונות הציבור (נציב תלונות הציבור, 2023) עולה שרשויות רבות נדרשו לגייס תרומות או להסיט משאבים על מנת להקים את כיתות הכוננות. אפילו בנושא זה, שהוא רחוק מתחומי האחריות האזרחיים של רשויות מקומיות, ניתן לראות כיצד האצלת סמכויות יכולה להועיל לכל התושבים.

מובן, כי הפערים הגדולים בין רשויות מקומיות שונות, יוצרים קושי, ועשויים לעורר דאגה בהעברת מכלול סמכויות שלטוניות לשלטון המקומי באופן בלעדי. יחד עם זאת, הפערים אינם יכולים להוות עילה מתמשכת לאופן שבו השלטון המרכזי מתייחס לשלטון המקומי, כטעון טיפוח ופיקוח. השלטון המקומי בישראל, הוכיח את עצמו בעתות חירום ובשגרה. כמכלול יש לו יכולות ביצועיות גבוהות משל הממשלה ובשל כך הוא נהנה מרמת אמון ציבורי פי שנים ויותר ממנה, לא רק בעת הנוכחית. לכן, תוך כדי יישום רפורמה שתעניק יותר עצמאות תקציבית וביצועית לשלטון המקומי, ראוי ואפשר לגבש צעדים שימצמו את הפערים בין הרשויות. אלה יעצימו את הרשויות בפריפריה החברתית והפוליטית ויאפשרו גם להן להתחיל לנהל את עניינן בעצמאות גדולה הרבה יותר. ■

ד"ר אור קרסין היא ראשת המרכז למחקרי סביבה וקיימות של האוניברסיטה הפתוחה.

הממשלתית, והבירוקרטיה התקציבית. דוגמא זו של פעולה יעילה בחירום ממחישה כי ודאי שבעת שגרה מחלקות החינוך במרבית הערים בשלות לקחת אחריות מלאה על מערכת החינוך העירונית.

מצב הדברים בכל הנוגע לשירותי הרווחה אינו שונה בהרבה. גם בתחום הרווחה, מחלקות הרווחה בערים פועלות כסוכנות של המדינה עם מעט מאוד גמישות ומרחב פעולה. מצב החירום הנוכחי כמו גם הקורונה הוכיחו שהרשויות המקומיות מייטבות להכיר את צרכי הרווחה של האוכלוסייה ומסוגלות לטפל בתושבים באופן הענותי וגמיש. מתחילת המלחמה מחלקות הרווחה בערים אחדות נקטו בגישה יזמית, ולא המתינו להגעת בקשות לעזרה. נעשו פניות יזומות לאוכלוסיות בסיכון, למשל שיחות טלפון עם הקשישים בעיר (לא רק לנתמכי הרווחה) או פניות ישירות למשפחות של חייליות) המילואים בהצעות עזרה. יישובים אחרים נעזרו במתנדבים לקיום ביקורים ולמתן סיוע. היו יישובים שהקימו והפעילו מערכי רווחה עבור תושביהם. צורות הטיפול הפרואקטיביות הללו מתאפשרות הודות לקרבה והיכרות של רשויות מקומיות עם תושביהן. תארו לעצמכם מה יכלו הרשויות לעשות לו היו ניתנים להן התקציבים והאמצעים הרבים המוחזקים היום בידי מערכת ביטוח לאומי ומערכות ממשלתיות נוספות, כגון הדיור הציבורי?

אפילו בתחום הביטחון והגנת העורף, שבשנים האחרונות רשויות מקומיות עסקו בו רק בשוליים, אפשר לראות כיצד הגברת המעורבות והעצמאות של השלטון המקומי עשויה לשנות את פני הביטחון העתידי של תושבי ישראל. כבר