**היחס בין החברה לשלטון המקומי בישראל – ד"ר נרי הורוביץ – 14/3/2019**

שאלת פתיחה ביחס לשלטון המקומי – נושא הדימוי, סיכונים והזדמנויות לשחיתות.

בישראל – 255 רשויות מקומיות.

77 עיריות – 6.5 מיליון איש גרים בהן,

124 מועצות מקומיות – 1.27 מיליון איש גרים בהן (חלקן הגדול מועצות ערביות). 54 מועצות אזוריות – 960,000 איש גרים בהן (35% מתוכן קיבוצים ומושבים).

2 מועצות תעשייתיות (תפן ונאות חובב).

ניסיונות לאחד רשויות בפועל לא צלחו ולא הביאו לחיסכון משמעותי.

בהיבט השוואתי – אופייני לדגם בריטי ריכוזי (על רקע ההשפעות מהמנדט הבריטי).

קיים קושי אוניברסאלי ביחסי שלטון מרכזי שלטון מקומי בגלל מתח בין דמוקרטיה מלמטה לאינטרס מדינה.

השאלה היא עד כמה השלטון המקומי הוא זרוע ביצועית של המדינה, או מייצג דמוקרטיה מקומית ומה הקשר ההיסטורי בין בניין אומה לבין רשויות שקדמו למדינה המודרנית. יש רשויות מקומיות שקמו לפני המדינה (למשל תל אביב, רמת גן, נתניה), והערים הוותיקות לא רצו להשתתף במאמץ העלייה ולא רצו שהשלטון המרכזי יכתיב לה מה לעשות (לדוגמה, נתניה לא רצתה לקלוט מעברות עד שהשלטון המקומי כפה עליה).

עם השנים עלתה מאוד החשיבות הלוקאלית – בישראל זה היה סביב מלחמת יום הכיפורים. השיא הגיע בסוף שנות ה-80 עם קריסת הגוש המזרחי, גם באירופה. היו ערים שפרחו והצליחו לייצר כלכלות אוטונומיות והיה שיח על ערים חזקות יותר מהממשלה.

רשויות המקומיות הן מקור משמעותי לאי שוויון – דוגמה לכך היא הוויכוחים בין ארנונה, והוויכוחים בסגנון nimby – רשויות חזקות לא רוצות לשלם מחירים סביבתיים וכלכליים.

יש ניסיון ברפורמות בשלטון המקומי בכל העולם, שמלמד על כישלון.

מבחינה היסטורית השנים 45 – 75 הן שנים של ריכוזיות בכל העולם, כי המדינות התרכזו בשיקום בעקבות מלחמת העולם השניה והיו מעורבות מאוד בכלכלה לאומית, מערכות תחבורה עם תלות הדדית, תכנון מרכזי חזק, והישענות על שלטון מקומי בשירותים ציבוריים.

עם השנים הלכה וגברה ההישענות על הרשויות המקומיות. השנים 75 – 95 מתאפיינות בניסיון לבזר , ליצור קהילתיות, דמוקרטיה ישירה.

החל משנת 95 ועד היום מנסים לחשוב ולבנות מודל חדש של עיר – מהי עיר בתנאים גלובאליים ומהן ערים חכמות טכנולוגיות. באירופה יש סוגיות של מיתוג מחדש של ערים.

עוד קודם להקמת המדינה, בתקופת האימפריה העות'מנית בשנת 1864 היתה ירושלים עיר אימפריאלית עם 22 ערי מחוז. ב-1920, במסגרת המנדט קבעו הבריטים מסגרת ריכוזית לשלטון המקומי כביטוי למנדט עם עוצמה רבה של מנהלי מחוז.

בשנת 1934 הבינו הבריטים שהסוגיה העיקרית היא סביב ניהול הקונפליקט היהודי – ערבי ולכן פקודת העיריות היא כלי לניהול הרשויות המקומיות ולשמירת הסדר, ומהווה אמצעי לוויסות תהליך בניית הריבונות היהודי ומתן שירותים לערבים.

1948 – ריכוזיות מטעמים של בניין אומה ושליטה. נשאלת השאלה למה בעצם המשכנו עם הריכוזיות הבריטית – הסיבה לכך היא שרצינו ליצור תכנון מרכזי, לפזר אוכלוסיה, לשלוט במקום ישוב העולים והערבים, ובדפוסי הקמת יישובים ושליטה. הפונקציה הדואלית של אספקת שירותים מקומיים (מים, ביוב, כבאות, גינות ציבוריות, תאורה) ושירותי בריאות ורווחה ובעיקר חינוך – שייכים לשלטון המרכזי.

בשנת 1964 – הממשלה מטילה על העיריות לעסוק בנושא אינטגרציה וחינוך. באותו זמן מתחילים לצאת המקומונים הראשוניים ומתחילה אווירה לוקאלית יותר.

ועדת זנבר - מפנה מרכזי עקב ההחלטה על בחירה ישירה של ראשי הערים. זה היה סיפור חדש מבחינה פוליטית. הועדה רצתה לתת כוח רב יותר לשלטון המקומי.

במקביל – מלחמת יום הכיפורים שגרמה לכך שהחברה מלמטה קובעת סדר יום חדש, נראה היה שהולכים לכיוון שלטון מקומי מאוד מעורב, פרויקטים של שיכון שכונות.

1985 – ראשית האחיזה מחדש של השלטון המרכזי, עקב גירעונות אדירים שהרשויות צברו (בין השאר - שיטת צ'יץ - להיכנס לגירעונות מכוונים ולדעת שהממשלה תסגור את החוב). כל זה גרם לאי אמון בין השלטון מקומי והשלטון מרכזי, כשכל צד מאשים את משנהו באחריות לכך.

מצד שני - עיר בישראל היא עדיין מסגרת שמנהיגות יכולה למלא בה תפקיד.

2011 – חיפוש אחר פתרונות חדשים והתרחבות השירותים.

ניהול דיפרנציאלי בריכוזיות, איחוד רשויות, עיריית גג ושינוי גבולות.

שימוש בכלים דרקוניים של וועדה קרואה, חשב מלווה ותוכניות הבראה שמצליחים לשנות מאזן הכנסות פחות משברים.

שונות עצומה בין רשויות: עני ועשיר (אוכלוסיה ורשות) - יש רשויות מאוד עשירות שהאוכלוסיה בתוכן עניה. זהות תושבים (חרדים, ערבים, בדווים), גודל, מבנה משפטי, הערים הגדולות (חיפה, ב"ש, תל אביב, ירושלים) שמשחקות משחק אחר. כך למשל תל אביב בנושאים רבים כלל לא נעזרת בתקציבים ממשלתיים. ציר שוהם – רעננה (מועצות ורשויות מאוזנות וחזקות), פורום ה-15 – הערים הגדולות והחזקות יחסית.

קשה מאוד לנהל את השונות בין הרשויות.

מאז שנות ה-80 התרחבות שירותי רווחה, חינוך, פנאי וציפיות תושבים. אנשים מצפים היום להשקעה בתחום הרווחה, התרבות, הפנאי ועוד.

הארנונה כבסיס מס בעייתי היוצר אי שוויון, חישוב לפי מטר שאינו מנבא צרכים ופער בין עסקי רווחי למשקי בית גרעונית.

שאלה בנוגע להיגיון של חישוב על פי מטר – האם הגיוני שמשפחה של 8 אנשים שגרה בבית של שלושה חדרים וצורכת המון שירותים תשלם פחות מס ממשפחה עשירה ומעוטת ילדים שגרה בבית גדול?

באופן כללי – הארנונה מכסה רק60% מהצרכים, ולכן גם נטען על ידי בנק ישראל שהסכמי הגג הנוגעים לבנייה מרובה לשם פתרון בעיות מגורים ייצרו גירעונות רבים לרשויות המקומיות שחתמו עליהן.

קשיים מבניים והישגים מסוימים:

ארבע ערים שקרסו ב-2006 – צפת, קריית שמונה, נהריה, ועכו (חוסן).

שחיתות וכמה נרטיבים על הסיבות.

תחרות - קיימת תחרות מאוד קשה בין הרשויות המקומיות על אזורי תעסוקה. בתגובה – ניסיון לייצר אשכולות של יישובים. זה עובד בדברים מסוימים, כמו ביוב, אקולוגיה. עובד פחות טוב בחינוך. אזוריות היא טובה עד הרגע שבו מתחילה התחרות.

החשיבה האזורית היא לא מאוד מפותחת,. אין לנו right seizing – גישה חדשה שאומרת שלא רק הגודל קובע אלא גם דברים אחרים, ושלעיר צריך להיות יעד רציונלי. הטענה היא שבעולם עם שינויים טכנולוגיים ואי ודאות חייבים להשאיר מקום לטעות ואסור לתכנן עד המטר האחרון. נדרש להשאיר מקום לשינויים.

אין איזון תקציבי ורגולציית יתר.

חלק מהרשויות במצב סביר.

שתי מטאפורות: חינוך ותחבורה.

בנושא חינוך – מגישה של "גיר וקיר" – למערכי חינוך מפצים ומשלמים. העיריות מוסיפות סכומים משמעותיים מתקציבם כדי להעשיר את מערכת החינוך; התערבות במינוי מנהלים; חינוך בלתי פורמלי וגיוס משאבים. ניתן לומר שהרשויות המקומיות הפכו לשחקן מאוד משמעותי ומערכת החינוך הרוויחה מזה.

לעומת זאת בנושא תחבורה – בניגוד להיגיון התכנוני והחשיבה האורבנית קיימת שליטה מוחלטת של משרד התחבורה על סלילת כבישים ותחבורה ציבורית נוכח מימון ורגולציה.

בריאות – רשויות חלשות איבדו את טיפת חלב ואת אחות בית הספר ואין להן כלום, אך ערים חזקות החלו לבנות לצורך בריאות ומניעה מסלולי ספורט, בדיקות שיניים, תחומים משלימים רבים.

החזיתות החדשות – ישנות של שלטון מקומי בישראל:

משרד האוצר משתמש היום בביטוי עירוניות מואצת – עם פילטרים ירוקים והיחלשות חשיבה אורבנית. דוגמה לכך – ירושלים, בה אמורה להיות בניה רבה לגובה.

ערים חכמות

חוסן

ארגז כלים, התחדשות עירונית, מחיר למשתכן, הסכמי גג, שכונה מוכנה, תמ"א 38 – סיפור שהחל מפיתרון לרעידות אדמה והסתיים כפיתרון חלקי לבעיות דיור.

סוף איחוד רשויות בת ים – חולון, מבשרת – י"ם, אור יהודה – סביון, כ"ס הוד השרון, הרצליה – רמת השרון ורמת גן – גבעתיים המיתולוגיות (רווחים צנועים לש 3-4%)

אשכולות הישגים ומגבלות.