

הרהורים על הצעת חוק עיריות חדש ושלטון מקומי דו-רבדי

מאת

רון שפירא*

הצעת חוק העיריות החדש יוצרת מבנה משפטי אחיד לרשויות המקומיות בישראל שיכוננו עיריות. עיקרו של החוק המוצע באחידות מבנית וסדרי מנהל. מטרתו מתן יתר עצמאות לעיריות בדרך של המרת מנגנוני התערבות ממשלתיים במנגנוני פיקוח פנימיים.

מחברי הצעת חוק העיריות החדש ביקשו גם לחזק את מעמדו של הציבור ולהעצים את הדמוקרטיה המקומית. לשם כך מוצע דגם של שלטון דו-רבדי שבו רבעים עירוניים מקומיים, ובראשם ועד רובע נבחר שיוקנו לו סמכויות ייצוגיות מוגבלות.

האחידות המבנית מקלה על איחוד רשויות מקומיות בעלות מאפיינים שונים למסגרות שלטון גדולות. יצירת עיריות גדולות ועמה העברת כוח מנבחרי ציבור לדרג ניהול מקצועי צפויות להשפיע על מידת המעורבות האזרחית בענייני השלטון המקומי. קיים חשש להפחתת המעורבות הציבורית בהליכי הבחירות, בניגוד לכוונת מציעי החוק להגביר את מעורבות הציבור ולחזק את הקהילה.

הצעת החוק אינה עוסקת בשינוי שיטת הבחירות. כדי להשיג את היעד החברתי של עידוד האוטונומיה הקהילתית והגברת המעורבות הציבורית לצד שינוי המבנה הניהולי והאפשרות של הקמת מסגרות שלטון גדולות, מוצע לחזק את מעמד הרובע העירוני בדרך של השוואת מעמדו למעמדו של ועד היישוב המקומי ובד בבד לשנות את שיטת הבחירות לבהירות אזוריות למועצת העירייה באופן שבו ייבחרו חברי מועצת העיר כנציגים של רבעים עירוניים שיהוו אזורי בחירה.

* שופט בית המשפט המחוזי בחיפה, עמית הוראה בפקולטה למשפטים ובבית הספר למדעי המדינה וחבר במרכז לניהול ומדיניות ציבורית שבאוניברסיטת חיפה. חבר במרכז לחקר פשיעה, חברה ומשפט. אבקש להודות למשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד שרית דנה, שריכזה את עבודת ההכנה של הצעת החוק עת הייתה היועצת המשפטית של משרד הפנים, לשופט בדימוס פרופסור דן בייץ, לשופט אליקים רובינשטיין, לשופט סלים ג'ובראן, לשופט יצחק עמית, לפרופסור סוזי נבות, לפרופסור אברהם בריכטה, לפרופסור ערן ויגודה-גדות ולד"ר אסף מירני, על שהואילו לקרוא טיוטה מוקדמת של מאמר זה ולהאיר את עיני בנוגע לסוגיות הנדונות בו. כן אודה לפרופסור ערן רזין על הערותיו למאמר במסגרת כינוס על הצעת חוק עיריות חדש, שנערך על ידי הפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית בירושלים, ולקוראים האנונימיים, שהערותיהם סייעו בידי בגיבושו של המאמר.

א. מבוא. ב. המצב המשפטי טרם הצעת חוק העיריות החדש. ג. איחוד רשויות ויצירת מסגרת לשלטון אזורי. ד. שלטון מקומי דו-רובדי – טיפוח האוטונומיה הקהילתית. ה. שיתוף הציבור בשלטון המקומי – הצורך בחיזוק מעמדם של הרבנים העירוניים והתאמת שיטת הבחירות למבנה השלטוני המוצע בחוק העיריות החדש. ו. סיכום.

א. מבוא

הצעת חוק עיריות חדש¹ באה כדי ליצור חקיקה אחידה לכל סוגי השלטון המקומי בישראל תחת החקיקה המנדטורית שעל יסודה מתנהל השלטון המקומי היום. החוק החדש יבוא תחת פקודת העיריות² ופקודת המועצות המקומיות,³ אליהן יש להוסיף גם את המועצות האזוריות הפועלות מכוח צו.⁴

יצוין כי אין זו ההצעה הראשונה ליצירת אחידות במבנה השלטון המקומי בישראל. עוד בשנת 1959 פורסם תזכיר הצעת חוק השלטון המקומי, שמטרתו הייתה להסדיר את ענייני הרשויות המקומיות, שהיו מוסדרים בעת ההיא בכמה חיקוקים מנדטוריים.⁵ הצעת החוק משנת 1959 הציעה לחלק את הרשויות המקומיות לשתי קבוצות – עיריות ומועצות אזוריות. בהצעה הזאת נקבע מבנה שלטוני דו-רובדי⁶ רק במועצות האזוריות. מטרתו העיקרית של החוק המוצע היא ליצור מבנה אחיד לשלטון המקומי בישראל, שיכלול כללי ניהול ובקרה באופן שיאפשר יתר עצמאות פעולה לרשויות המקומיות ושינוי במערכת היחסים והתלות שבין הרשויות המקומיות ומשרד הפנים.⁷ הצעת חוק העיריות החדש מציגה תפיסת שלפיה אפשר להעניק לרשות המקומית יתר עצמאות בפעולותיה, ובלבד שישונה המבנה הניהולי בתוכה ובאורגנים אחרים בה, כגון מועצת הרשות המקומית והפקידות המקצועית. הצעת חוק העיריות החדש מציעה מבנה ארגוני

- 1 הצעת חוק העיריות, תשס"ז-2007, ה"ח הממשלה 360. ראה: בפרק הכללי לדברי ההסבר בתזכיר חוק העיריות, תשס"ו-2005.
- 2 פקודת העיריות [נוסח חדש], תשכ"ד-1964, ס"ח 197.
- 3 פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], תשכ"ה-1965, ס"ח 256.
- 4 צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958, ק"ת 1259. יצוין לעניין זה כי אפשר לראות במועצה האזורית מועצה מקומית בעלת מאפיינים מיוחדים שבגינם סווגה ככזו על פי הצו. ראה: רע"פ 1782/03 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, משגב נ' סועאד, פ"ד נט(3) 652 (להלן – עניין סועאד).
- 5 תזכיר הצעת חוק השלטון המקומי, תשי"ט-1959, עמ' 44 סעיף ג.
- 6 המבנה הדו-רובדי, שעניינו חלוקת השלטון בין שתי רמות וגופי שלטון, מסודר היום במועצות האזוריות כאשר עיקר סמכויות השלטון מסורות למועצה האזורית וחלקן לוועד המקומי ביישוב הנמנה עם יישובי המועצה האזורית.
- 7 שלום זינגר ושרית דנה, "הצעת חוק העיריות: מפיקוח חיצוני למשטר של בלמים ואיזונים", חוקים א (תש"ע) 7.

של ביזור סמכויות תוך הבניית כללי עבודה וכללי פיקוח פנימיים⁸ בד בבד עם החלשת הזיקה היום-יומית בין הרשות המקומית למשרד הפנים. שינוי מבני וארגוני בצורת ניהול של שלטון הוא כלי מרכזי להשפעה על תהליכים חברתיים וכללי התנהגות של קהילות האוכלוסייה המרכיבות את השלטון המקומי, גם אם אין זו מטרתו של החוק המוצע.

ברשימה זו אבחן את האפשרויות לשינוי מערכת היחסים של הקהילה ומרכיביה עם גורמי השלטון ברשות המקומית, הנוצרות מההסדר המוצע בחוק העיריות החדש. אנסה להצביע על אפשרויות שהחוק החדש ייצור לחיזוק מעמדה של הקהילה במסגרת הרשות המקומית, גם אם אין זו מטרתו הישירה. אתייחס למבנה הדו-רובדי של העירייה, כפי שמוצע בחוק, ככלי ניהולי מהצד האחד וכאמצעי לטיפול מרכיבי אוכלוסיית העירייה ומתן פתרונות לשינוי קהילתי וחברתי מהצד האחר. אנסה להצביע על יתרונות וגם על קשיים וחסרים שיש בהצעת חוק העיריות החדש בהקשר של מבנה זה, הן בהשפעתה על אופן הניהול והן בהשפעה אפשרית על מערכת החיים הקהילתית. זאת ככל שהדבר נוגע להשתתפות התושבים בהליכי קבלת ההחלטות ויכולתם להשפיע על פעילות השלטון המקומי.

השתתפות תושבים בניהול השלטון באה לידי ביטוי בראש ובראשונה בבחירת נושאי המשרה ברשות המקומית. שיטת בחירות משפיעה על דרך ניהול הרשות המקומית. לשיטת בחירות גם השפעה על מידת האוטונומיה הקהילתית והמעורבות הציבורית בניהול מערכת השלטון. כפי שיובהר, החוק החדש אינו עוסק כלל בשיטת הבחירות. ברשימה זו אציע לחזק את מגמת החוק המוצע למתן אוטונומיה קהילתית ומעורבות הקהילה בשלטון על ידי עיגון מעמדו של הרובע העירוני מחד ותיקון שיטת הבחירות ברשויות המקומיות והתאמתה למבנה השלטוני המוצע מאידך. אצביע על הצורך לתקן את שיטת הבחירות כדי לסייע בהגשמת מטרות החקיקה של החוק החדש בכל הנוגע למתן אוטונומיה וטיפול הקהילה במסגרת השלטונית המקומית. המאמר יציע לאמץ שיטה של בחירות אזוריות למועצת העירייה בדרך של בחירת נציגים מאזורי בחירה, בדומה לשיטה הנהוגה היום במועצות האזוריות. בדרך זו יחוזק מעמדם של תושבי אזורי

8 ראה סעיף ב לתזכיר חוק העיריות. סוגיית הפיקוח של שלטון מרכזי על שלטון מקומי אינה סוגיה חדשה או ייחודית למשטר בישראל, והיא מעסיקה שיטות משפט במדינות שונות מאז ומעולם. ראה לעניין זה: William J. Ashley and Margaret Ashley, *Local and Central government* (1906) pp. 8-12. ובהמשך למבוא בהתייחסות למצב המשפטי במדינות שונות ולהיסטוריה של קביעת מעמדו של השלטון המקומי בכל אחת מהן. ראה גם: Frank J. Goodnow, *Comparative Administrative Law: an analysis of the administrative systems, national and local of the United states, England, France and Germany* (1970) pp.38-52; pp. 162-end. כמו כן ראה: סקירה השוואתית על צורות פיקוח של שלטון מרכזי על שלטון מקומי בעבודה שנערכה בלשכת היועץ המשפטי של משרד הפנים על ידי אברהם יוסף שפט וצבי (הרלוף) כהן, שלטון מקומי בישראל, אנגליה וסקנדינביה (תשל"ח).

הבחירה, של יישובים המאוגדים בעירייה אזורית ושל הרבעים העירוניים, והם יהיו בעלי כוח ויכולת השפעה על מערכת השלטון והמנהל שבעירייה.

ב. המצב המשפטי טרם הצעת חוק העיריות החדש

היום מוקמות ופועלות העיריות בישראל מכוח פקודת העיריות. מועצות מקומיות מוקמות מכוח פקודת המועצות המקומיות. תפיסת העולם של פקודת המועצות המקומיות היום היא שמועצה מקומית⁹ ומועצה אזורית¹⁰ מוקמות בדרך של צו כינון.¹¹ צו הכינון הוא צו פרטני לכל מועצה ומועצה. כל צו כינון צריך לקבוע את תפקידי המועצה וסמכויותיה.¹² באשר למועצה האזורית הוסמך שר הפנים,¹³ אף כי אינו חייב, לקבוע גם הוראות בעניין הקמת ועדים מקומיים¹⁴ והגדרת תפקידיהם וסמכויותיהם.¹⁵ הקמת ועד מקומי אינה חובה מן הדין, ויכול השר להורות בצו על כינון מועצה אזורית שאין בה ועדים מקומיים כלל או שרק בחלק מיישוביה יש ועדים כאמור.

זאת ועוד, בשל היות הצו פרטני לכל רשות ובשל שיקול הדעת המוענק לשר על פי פקודת המועצות המקומיות, רשאי הוא לקבוע תפקידים שונים וסמכויות שונות לכל ועד מקומי בתחום אותה מועצה, בכפוף לכללי הסבירות המנהלית. לפיכך ייתכנו הבדלים בסמכויות שלטוניות בין ועדים מקומיים ביישובים בעלי מאפיינים זהים.

הסדרת הקמתן של מועצות מקומיות ואזוריות נעשתה עד היום בצווי כינון נפרדים, אך סמכויות המועצות המקומיות והאזוריות, סמכויות הוועדים המקומיים והוראות רבות אחרות בנוגע לניהולן של רשויות מקומיות – אלה נקבעו בצווי המועצות המקומיות והאזוריות, צווים שהוחלו למעשה על הרשויות המקומיות כולן. זהו המצב בפועל, אך כאמור הדין הקיים אינו מוסדר בחקיקה ראשית ואינו מחייב אחידות, ומאפשר דיפרנציאציה.

פקודת העיריות מסדירה את הקמתו של רובע עירוני ואת פעולתו של ועד הרובע העירוני.¹⁶ הכרזתו של אזור בתחומה של עירייה כרובע מקומי מסורה לסמכותו של שר

9 מועצה מקומית מוגדרת כיישוב כפרי או אזור שמספר תושביו עולה על 10,000. השר רשאי להגדיר כמועצה מקומית גם אזור או כפר שמספר תושביו קטן יותר, ובתנאי שלא יפחת מ-5,000.

10 מועצה אזורית היא מועצה מקומית המאגדת בשלטונה כמה יישובים כפריים לפי הוראות פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות).

11 סעיף 1 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].

12 סעיף 2 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].

13 שר הפנים (להלן: השר) הוא השר הממונה על העיריות כיום ועל פי הצעת החוק.

14 הוועד המקומי הוא הגורם השלטוני המקומי ביישוב כפרי המאוגד במועצה אזורית.

15 סעיף 3 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].

16 סעיפים 12-16 לפקודת העיריות [נוסח חדש].

הפנים.¹⁷ עם זאת, ולהבדיל ממעמדו של הוועד המקומי ביישוב המאוגד במועצה אזורית, לא מוסדרות בפקודת העיריות סמכויות שליטה עצמאיות לוועד הרובע העירוני. לכל היותר משמש הוועד כגוף מתווך בין מועצת העירייה לתושבי הרובע העירוני. במבנה הקיים היום בעירייה אין מדובר בהסדרה של שלטון דו-רובדי באופן דומה לזה הנוהג במועצות האזוריות.

גם בדרך בחירת מוסדות השלטון קיימת הבחנה בין שיטת הבחירות במסגרת העיריות והמועצות המקומיות ובין שיטת הבחירות למועצות האזוריות. כיום קבועות ההוראות בענייני הבחירות לעיריות ולמועצות המקומיות בחוק,¹⁸ ולמועצות האזוריות – בצו.¹⁹ השיטה לבחירת ועד הרובע העירוני נקבעת על ידי שר הפנים²⁰ ואינה מוסדרת בחוק. הביטוי הממשי לשלטון מקומי דו-רובדי קיים בפועל רק במועצות האזוריות בדרך של הסדרת הבחירות לוועד היישוב המקומי ובחירת נציגי היישוב למועצת הרשות המקומית.

הצעת חוק עיריות חדש מסדירה את המעמד המשפטי של כלל גורמי השלטון המקומי בצורה אחידה וזהה. מלבד זאת החידוש בחוק הוא בעיגון שלטון דו-רובדי בו, במקום שיקול הדעת שהיה מוקנה בעניין זה לשר על פי פקודת המועצות המקומיות. בכך באה לידי ביטוי המגמה הכללית המנחה שבהצעת חוק העיריות החדש לחזק את עצמאות הרשות המקומית לצד יצירת כללי ניהול אחידים שימירו פיקוח חיצוני במנגנוני פיקוח פנימי ויחלישו את התלות של הרשות המקומית במשרד הפנים.

העיגון בחוק של המבנה הדו-רובדי אינו משנה את המצב הקיים, אולם הוא מחזק את מעמדו של רובד השליטה הנמוך יותר, הוועד המקומי או ועד הרובע העירוני, מעצם הסדרת הקמתו בחוק. יצירת מנגנון ניהול ושליטה דו-רובדי אחיד בכלל הרשויות המקומיות, שייקראו עיריות, אם במסגרת העירייה האזורית (סעיף 6-7 לחוק המוצע) ואם במסגרת עירייה "מקומית" (שאינה אזורית) בדרך של הקמת רבעים עירוניים שמעמדם מוסדר בחוק (סעיף 44-50 לחוק המוצע). האפשרות ליצירת דיפרנציאציה בין הרשויות השונות ובתוכן אינה חדשה. אולם יש בהצעה כולה מגמה ברורה יותר של מתן תוכן ממשי לאפשרות ליצור דיפרנציאציה כזו, נוסף על עיגון הסמכות בחקיקה ראשית. אפשר ללמוד על המגמה לחזק את מעמדה של הקהילה המקומית כאחד השחקנים במסגרת השלטון המקומי מעצם הסדרת מעמדו של הרובד הנמוך יותר בחקיקה ראשית. על המגמה לחיזוק מעמדו של הציבור אל מול מוסדות השלטון ברשות המקומית אפשר ללמוד גם מהוראות נוספות בחוק המוצע, למשל מהסדרת סמכויות לוועדים בעניין ייזום חוקי עזר, הצגת הערות לתכניות בניין עיר ולהקצאות קרקע וכן הסמכת הוועדים לפעול

17 סעיף 12 לפקודת העיריות [נוסח חדש].

18 חוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965, ס"ח 248.

19 צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות).

20 סעיף 14(1) לפקודת העיריות [נוסח חדש].

במסגרת תקציבית שתעמיד הרשות המקומית לוועד.²¹ כמו כן מחוזק מעמדו של הציבור מעצם עיגון חובת הרשות המקומית לפרסם ברבים את הצעת התקציב,²² הצעות לחוקי עזר²³ והצעות להקצאת מקרקעין לצורכי ציבור,²⁴ בטרם דיון, ומתן אפשרות לציבור להעיר הערותיו.

עיון בהצעת חוק עיריות חדש מלמד על מגמות, לכאורה סותרות, בחוק המוצע: מהצד האחד יש במבנה הדו־רובדי משום מתן אוטונומיה שלטונית מוגבלת בעניינים פנימיים לקהילות המבקשות להמשיך ולנהל את חייהן כישות עצמאית ויצירת אפשרות לדיפרנציאציה. מהצד האחר מגביר החוק החדש את האחידות של כללי המנהל והפיקוח החלים על כלל גורמי השלטון המקומי, על כל רבדיו, וממיר הסדרים פרטניים שנקבעו בצו על ידי השר הממונה בהסדרים כלליים ואחידים המעוגנים בחוק או בתקנות מכוחו.

ג. איחוד רשויות ויצירת מסגרת לשלטון אזורי

הצעת חוק עיריות חדש אינה עוסקת בהליך של איחוד רשויות מקומיות. איחוד כמה רשויות מקומיות תחת כנפי שליטה של עירייה אחת מוסדר בחקיקה גם היום.²⁵ כמו כן מוסדרת בחוק האפשרות להקים מועצה מקומית במקום עירייה או בתחומה של עירייה והאפשרות לאגד כמה מועצות מקומיות במועצה מקומית אחת.²⁶ עם זאת יצירת אחידות במבנה המשפטי של הרשויות המקומיות, כמוצע בהצעת חוק העיריות החדש, מקלה על איחוד רשויות במסגרת שלטונית אזורית גדולה תוך שמירה של המבנה הקהילתי הפנימי של יחידות ההתיישבות שירכיבו את העירייה החדשה. המבנה המוצע של השלטון הדו־רובדי מאפשר איחוד רשויות מקומיות קטנות בגורם שלטוני אזורי אחד תוך מתן אוטונומיה ליחידה המקומית במסגרת הדו־רובדית. זאת בד בבד עם קיומו של מנגנון שליטה מרכזי מקצועי אחד במסגרת העירייה. אפשרות זו אינה מטרת החוק המוצע, אולם היא נובעת מהוראותיו.

שימוש בחוק ככלי לעיצוב מבנה קהילתי אינו חדש או חריג. למערכות חוק יש השפעה על האופן שבו פרטים וקהילות מארגנים את חייהם ואת דרכי פעולתם.²⁷ החוק

21 סעיפים 43-48 להצעת חוק העיריות.

22 סעיף 163(ג) להצעת חוק העיריות.

23 סעיף 213(ג)(2) להצעת חוק העיריות.

24 סעיף 191(ב) להצעת חוק העיריות.

25 סעיף 6 לפקודת העיריות [נוסח חדש].

26 סעיפים 1, 4, 5 ו-6 לפקודת המועצות המקומית [נוסח חדש].

27 ישי בלנק, "קהילה, מרחב, סובייקט – תזות על משפט ומרחב", דין ודברים ב (תשס"ו) 19, בעמ' 19. והאסמכתאות המוזכרות שם בהערה 1. ראה גם: Yifat Holzman-Gazit, *Land Expropriation in Israel* (2007).

משמש גם את השלטון בקביעת מדיניות לארגון ופריסה של צורות ההתיישבות והקהילות השונות בתחומי המדינה. באמצעים שונים, כגון תכניות מתאר, דיני מקרקעין,²⁸ חוק המים,²⁹ חקיקה כלכלית³⁰ וכיו"ב מתווה המדינה את אופן פריסת האוכלוסייה במרחב ואת צורות ההתיישבות השונות.

השימוש בחוק להתוויית מדיניות התיישבותית מביא לידי ביטוי גם תפיסות עולם אידאולוגיות ופוליטיות.³¹ במדינת ישראל תרמו דיני השלטון המקומי להפרדה התיישבותית בין אוכלוסיית המיעוטים לאוכלוסייה היהודית,³² ובקרב האוכלוסייה היהודית – בין זרמי התיישבות חברתיים ופוליטיים ובין דתיים לחילונים.³³ שיטת המשפט של דיני השלטון המקומי יצרה והנציחה בפועל הפרדה בתחומים רבים בין יישובים הסמוכים זה לזה והנציחה אותה על אף נתונים וצרכים משותפים שיש ליישובים ולצורות התיישבות שונות. ההכרה החוקית באוטונומיה קהילתית והשמירה על ענייניהן הפנימיים של הקהילות ההתיישבותיות מפני חדירת המדינה והתערבותה ועידוד רשויות

28 בג"ץ 528/88 אביטן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מג(4) 297 (להלן – עניין אביטן); בג"ץ 3939/99 קיבוץ שדה נחום נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נו(6) 25.

29 ו"ע (מחוזי חי') 609/05 אבו מסאעד נ' נציב המים (פורסם בנבו, 13.9.2006); ו"ע (מחוזי חי') 518/06 אבו צליח נ' מנהל הרשות הממשלתית למים וביוב (פורסם בנבו, 7.2.2008). יצוין כי בפסקי דין אלו נדונה ואושרה מדיניות הרשות הממשלתית למים ולביוב שלא לספק מים לבדואים בנגב אלא במרכזי התיישבות כפריים. בערר שנרדן בבית המשפט העליון אושרה עקרונות מדיניות זו תוך מתן הנחיה לבחון צרכים נקודתיים ולספקם על פי אמות מידה של סבירות ומידתיות. ראו: ע"א 9535/06 אבו מסעד נ' נציב המים (פורסם בנבו, 5.6.2011).

30 ראה למשל: קביעת אזורי עדיפות לאומית לפי הוראות חוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט-1959, ס"ח 234; כן ראה: בחוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992, ס"ח 114; חוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה, תשמ"ד-1984, ס"ח 100; חוק יישום תכנית ההתנתקות, תשס"ה-2005, ס"ח 142 ועוד.

31 Issachar Rosen-Zvi, *Taking Space Seriously: Law, Space and Society in Contemporary Israel* (2004). ראה גם: במאמרו של דניאל י' אלעזר "הממד המקומי של השלטון והפוליטיקה בישראל", השלטון המקומי בישראל (דניאל אלעזר וחיים קלכהיים – עורכים, תשמ"ז) 3.

32 ע"מ 8354/04 האגודה לסיוע והגנה על זכויות הבדואים בישראל נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה – ועדת המשנה לערעורים (פורסם בנבו, 25.1.2006); בג"ץ 4906/98 עמותת "עם חופשי" לחופש דת, מצפון, חינוך ותרבות נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נד(2) 503; עניין אביטן (לעיל, הערה 28); בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258. ראה גם מזווית אחרת: יפה זילברשץ, "בדלנות במגורים בגין השתייכות אתנית-לאומית – האמנם רק זכותו של המיעוט?" משפט וממשל ו (תשס"א-תשס"ב) 87.

33 ישי בלנק, "מקומו של המקומי": משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל, משפטים לד (תשס"ד-תשס"ה) 197; יששכר רוזן-צבי, "ממקומות לאזוריות – לקראת סדר יום חדש למשפט השלטון המקומי", דין ודברים ב (תשס"ו) 159.

מקומיות לפעול כיחידה כלכלית סגורה³⁴ יצרו יחד הפרדה בין יישובים הממוקמים באותו מרחב גאוגרפי.³⁵

התפיסה האזורית כגורם שלטוני, על רקע של אינטרסים משותפים שגבולותיהם חורגים מתחומי הרשויות המקומיות במבנה השלטוני הקיים, באה היום לידי ביטוי מוגבל בדברי חקיקה המאגדים תחת קורת גג שלטונית אחת כמה גורמי שלטון מרכזי. למשל, בענייני מים וניקוז,³⁶ בענייני תכנון ובנייה³⁷ ובהקמת איגודי ערים לצרכים שלטוניים וניהוליים שונים.³⁸ המרחבים האזוריים באים היום לידי ביטוי כגורם שלטוני בצורה מצומצמת וחלקית, זאת על אף שלאזורים גיאוגרפיים יש אינטרס מובהק למסגרות שיסדירו את פעילות השלטון על בסיס אזורי.

ההכרה בצורך ליתן לאזור מסוים מענה בסדרי פיתוח, השקעות ובנייה באה לידי ביטוי גם בחקיקה אזורית ייעודית³⁹ ואף בהקמת משרד ממשלתי ייעודי לפיתוח אזורי – המשרד לפיתוח הנגב והגליל. יודגש עוד בהקשר האזורי כי אפשר להקים מועצה מקומית תעשייתית לצורך ייעוד אזור תעשייתי בין-עירוני שיש בו מפעלים בעלי תשתיות ציבוריות משותפות.⁴⁰ בדרך זו מקימה הממשלה רשות שלטונית עצמאית לתכלית ספציפית לאזור שיש לה עניין להפרידו ולנתקו מהחסות השלטונית של הרשויות המקומיות שבתחומי שיפוטן הגאוגרפי מצוי אותו אזור.⁴¹ אמצעי זה בא להתגבר על

34 ע"א 1842/97 עיריית רמת-גן נ' מנחמי מגדלי דוד רמת-גן בע"מ, פ"ד נד(5) 15, בעמ' 47, שם מוגדרת הרשות המקומית כ"משק סגור". כן ראה: בג"ץ 6741/99 יקותיאל נ' שר הפנים, פ"ד נה(3) 673, שם מסמך בית המשפט העליון את הרשות המקומית להתמקד באינטרסים המקומיים של הרשות ותושביה.

35 לעניין הרקע ההיסטורי של מבנה המועצות האזוריות ראה: סמדר אוטולנגי ורחל וילקנסקי, בעיות משפטיות וארגוניות במבנה המועצה האזורית (1985). כן ראה: מאמרו של דורון נוימן, "שלטון מקומי כפרי בישראל", השלטון המקומי בישראל (דניאל אלעזר וחיים קלכהיים – עורכים, תשס"א) 115. ראה גם: סקירה היסטורית על התפתחות מבנה השלטון המקומי בישראל, עבודה שנעשתה בלשכת היועץ המשפטי של משרד הפנים על ידי אברהם יוסף שפט וצבי (הרלוף) כהן (לעיל, הערה 8). ראה גם: ישי בלנק ואיסי רוזן-צבי, "הצעת חוק העיריות: הווה ללא עבר, רפורמה ללא עתיד", חוקים א (תש"ע) 49, בעמ' 75-97.

36 ראה: בחוק הניקוז וההגנה מפני שטפונות, תשי"ח-1957, ס"ח 4, המאפשר הקמת אזורי ניקוז ורשויות ניקוז על פי אגני ניקוז גאוגרפיים.

37 קביעת מרחב תכנון מקומי החורג משטח רשות מקומית לפי הוראות סעיף 13 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, ס"ח 307. וכן בגיבוש תכניות מתאר ארציות.

38 חוק איגודי ערים תשט"ו-1955, ס"ח 48.

39 חוק הרשות לפיתוח הנגב, תשנ"ב-1991, ס"ח 26; חוק הגליל, תשמ"ח-1987, ס"ח 22; חוק הרשות לפיתוח הגליל, תשנ"ג-1993, ס"ח 138.

40 שר הפנים, בהסכמת שר המסחר והתעשייה ושר האוצר, רשאי להכריז בצו על אזור תעשייה כאמור כמועצה מקומית תעשייתית. ראה: סעיף 2 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]. מכוח הוראה זו הוקמה המועצה המקומית התעשייתית רמת חובב.

41 שיטה זו של "הפקעת" אזור גאוגרפי משליטת הרשויות המקומיות לשם הקמת אזור עצמאי לייעודים ספציפיים אינה ייחודית לשיטת המשפט בארץ; ראה: Gerald E. Frug, *Local Government Law* (1988) p.588.

ניגודי עניינים בין רשויות מקומיות בדרך של הוצאת רכיב אזורי מתחומי שליטתן ויצירת גוף שלטוני עצמאי ייעודי.⁴² אולם אין במצב החוקי הקיים כדי להסדיר מסגרת כוללת על בסיס אזורי של שלטון מקומי המאגד צורות התיישבות שונות.

ברמת השלטון המקומי היום מפוצל כל אזור גאוגרפי לעשרות רשויות מקומיות אשר אין ביניהן שיתוף פעולה שלטוני מוסדר במסגרת חוקית מובנית ומחייבת. השלטון המרכזי ומשרדי ממשלה פועלים במסגרת של מחוזות, אולם אין מדובר במבנה שלטוני מתוכנן אלא במרחב אקראי של יחידות ממשלתיות, המשקף מבנה מפותל של שלטון מרכזי ואוטונומיה של משרדי ממשלה שונים.⁴³ מגבלות מבניות אלו מחזקות את הצידוק בגישה הקוראת להקמת מסגרות שלטון אזוריות שיהיו בעלות כוח וכלים למשול ולהסדיר פעילות שלטונית על בסיס אזורי.⁴⁴

הצעת חוק עיריות חדש יוצרת, כפועל יוצא מאחידות במבנה המשפטי המוצע לרשויות המקומיות ולא כמטרה מוצהרת, מסגרת חוקית המאפשרת הקמת גופי שלטון מקומי על בסיס אזורי. המסגרת המשפטית לאיחוד עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות תחת קורת גג שלטונית אחת מוסדרת בהוראות סימן ד' (סעיפים 22-34 להצעת חוק העיריות החדש). המבנה הדו-רובדי מאפשר מחד יצירת מנגנון של איחוד רשויות ויצירת גוף שלטון אזורי, ומאידך שמירה על אוטונומיה ניהולית מוגבלת לכל אחד מהגופים המתאחדים בגורם השלטוני האזורי.⁴⁵

עם זאת יצוין כי השאלה האם להסדיר את שיתוף הפעולה האזורי במסגרת של איחוד רשויות למסגרות שלטון גדולות יותר שנויה במחלוקת.⁴⁶ זאת ככל שהדבר נוגע ליעילות ולשיפור של דרכי הניהול של השלטון המקומי ושל מידת המעורבות האזרחית של

42 עד היום משתמשים באפשרות להקמת מועצות תעשייתיות כדי למנוע מרשויות מקומיות להתערב בפעילות התעשייתית. עם זאת מדובר במבנה שלטוני שיכול לשמש גם בסיס לשיתוף פעולה אזורי.

43 ראה למשל התייחסות להחלטות סותרות של משרדי ממשלה בנושא מקומי שבתחום אחריותן בעח"ק (ח"י) 826/04 המגדלים-עאבלין נ' מנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב (טרם פורסם).

44 נחום בן-אליא, החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל (תשס"ז). ראה לעניין זה גם: דוח הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי (1981) (להלן: ועדת זנבר).

45 ראה: הצעה לרפורמה בהקמת מבנה של שלטון מקומי אזורי תוך השארת הרשויות המקומיות כגופים קיימים במסגרת האזורית, ולרשות השלטונית האזורית יהיו סמכויות לטפל בנושאים בעלי השלכה אזורית במאמרו של רוזן-צבי (לעיל, הערה 33) מעמ' 85 ואילך. הצעתו של רוזן-צבי מותירה בידי הרשות המקומית, הפועלת במסגרתה של רשות אזורית, את הסמכויות בנושאים קהילתיים-מקומיים שאין בהם השלכה אזורית, כאשר ההנחה בצדה של הסמכות המוגבלת היא שגם העלות התקציבית של הפעלת אותה סמכות מוגבלת תהיה קטנה.

46 ניסיון לאחד רשויות מקומיות ביישובי מיעוטים כשל, ורשויות שאוחדו בעבר פורקו. כך למשל פורק איחוד היישובים עוספיא ודליית אל כרמל ל"עיריית הכרמל", איחוד היישובים דיר אל אסעד, מג'דל אל כרום ובענה לעירית "אל שגור" ואיחוד כיסרא וסמיע.

התושבים בדמוקרטיה המקומית – אם יוגדלו המסגרות של הרשויות המקומיות. בעבר הוצע להימנע מאיחוד רשויות תוך הסדרת שיתוף הפעולה בין רשויות מקומיות על פי קווים פדרליים, בדרך של הקמת ועדות מתאמות בין רשויות מקומיות, טיפוח התקשרויות חוזיות בין רשויות מקומיות, חיזוק איגודי ערים לתפקידים מיוחדים או מערכות קונפדרטיביות למטרות כוללניות בין עיריות, וכן הקמת "פדרציות" של רשויות מקומיות למטרות מוגבלות מסוימות או למטרות כוללניות אזוריות.⁴⁷

מבנה זה של שלטון אזורי, תוך צמצום מספר הרשויות המקומיות מחד ושמירה על מבנה קהילתי בעל עצמאות מוגבלת מאידך, מגלם דרך אפשרית לניהול יעיל יותר. עם זאת יודגש שאין ודאות כי יתרון הגודל מוביל ליעילות כלכלית.⁴⁸ אמנם ביטול מנגנונים של רשויות מקומיות קטנות ואיחודן במנגנון שלטוני אחד של עירייה אזורית אמור להיות חסכוני ויעיל מריבוי מנגנוני השלטון המקומי היום.⁴⁹ לכאורה יש בו כדי להבטיח ראייה רחבה יותר של צרכים אזוריים כאשר מנגנון השלטון של העירייה האזורית יוכל להתגבר על "האנוכיות המקומית",⁵⁰ לפתח את הפתרונות לתלות ההדדית האזורית שבין יישובים שכנים, לרבות אפשרות של ניצול הגודל לשיתוף אזורי באמצעים שונים. בין היתר יתאפשר ניצול גביית המסים וחלוקת המשאבים על בסיס אזורי, פיתוח תכניות בניין עיר או תכניות בענייני חינוך וכד', הכול על בסיס אזורי ותוך המשך שמירה על האוטונומיה הקהילתית.⁵¹ עם זאת יש להדגיש כי איחוד רשויות למסגרות גדולות אינו בגדר פתרון קסם לבעיות ניהול, בעיקר במקרים בהם איחוד קהילות בעלות מאפיינים חברתיים שונים אינו זוכה לתמיכה ולשיתוף פעולה של הציבור. בעיות יסוד של

47 ראה: דוח ועדת זנבר (לעיל, הערה 44).

48 בדוח ועדת זנבר (שם) הדגישה הוועדה כי ההנחה שיתרון הגודל מוביל ליעילות כלכלית וניהולית לא נמצאת כמוכחת ודאית במחקרים שנעשו בעניין זה. יצוין כי שינוי דפוסי ניהול וחיסכון בהוצאות אינו תלוי בהכרח בקבלת הצעת החוק הנוכחית. ראה דיון נרחב בסוגיית ניהול הרשויות המקומיות והצורך בשינוי חוקי של דפוסי ניהול ויחסי שלטון מקומי עם השלטון המרכזי בחיבורה של ענת לנקסנר, משבר הרשויות המקומיות בישראל – חוק יסוד שלטון מקומי (חיבור שנערך לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת תואר מגיסטר בכלכלה, הטכניון ואוניברסיטת חיפה, תשס"ח).

49 יצוין כי משמעות החיסכון הכספי עקב איחוד רשויות טרם נבחנה דייה לאחר איחוד הרשויות המקומיות שבוצעה במסגרת התכנית להבראת כלכלת ישראל משנת 2003. מחקר ראשון שפורסם מצביע כי יעדי החיסכון התקציבי ושיפור ברמת הניהול לא הושגו בהכרח מאיחוד הרשויות. ראה: רמי זיידאן, איחוד רשויות מקומיות – לשם מה? ממצאים ראשוניים כארבע שנים לאחר הקמת עיריית הכרמל מאיחודן של המועצות המקומיות בדלית אל כרמל ובעוספיא (תשס"ח). יוער לעניין זה כי בינתיים אישרה הכנסת את פיזור עיריית הכרמל וחידוש פעולתן של שתי הרשויות המקומיות שיצרו אותה, דליית אל כרמל ועוספיא.

50 רוזן-צבי (לעיל, הערה 33) בעמ' 189.

51 ראה: התייחסות נרחבת לנושא בדיוני הכינוס השמיני של המועצה הציבורית של המכון הישראלי לדמוקרטיה, ההיבטים החוקתיים, המשטריים והפרוצדוראליים של השלטון המקומי (תשס"ג).

פוליטיזציה באדמיניסטרציה הפוליטית, היעדר תחרותיות ויעילות והיעדר מימון מספיק עלולים להכשיל הליכי שיקום של רשויות מקומיות בדרך של איחוד רשויות למסגרות גדולות.⁵²

ד. שלטון מקומי דו-רובדי – טיפוח האוטונומיה הקהילתית

שלטון מקומי דו-רובדי מאופיין במערכת שלטונית מקומית שבה שתי רמות שליטה: הרמה העליונה היא של הרשות המקומית, ואילו הרמה המשנית היא של קהילה מוגדרת ומתוחמת. במצב המשפטי היום מתקיימת מערכת של שלטון דו-רובדי במועצות האזוריות בלבד (הגם שיש בפקודת העיריות הסדרה של הקמת רבעים עירוניים וועדי רבעים עירוניים).

בתחום שיפוטה של המועצה האזורית מתנהלות יחידות התיישבות שלהן מעמד שלטוני עצמאי מוגבל בנושאים פנימיים. עיקר היישובים מאוגדים באגודות שיתופיות כגון קיבוצים, מושבים שיתופיים ומושבי עובדים וכן יישובים קהילתיים שחלקם מאוגדים בעמותות. לכל יישוב שהוא יחידה מוניציפלית עצמאית, ועד מקומי נבחר, שהוא הגורם המוסמך לניהול היישוב על פי הסמכויות המוקנות לו.

יצוין כי בעבר, ועד שנת 2004, לא הובהרה סוגיית חלוקת הסמכויות שבין המועצה האזורית לוועדים המקומיים. ועדים מקומיים ביישובים חזקים יכלו לנהל עניינים מוניציפליים בעצמם.⁵³ בשנת 2004 תוקן צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות).⁵⁴ התיקון הפיג את אי-הבהירות וקבע את העליונות השלטונית של המועצה האזורית. סמכויות הוועד המקומי כיום מואצלות לו על ידי המועצה האזורית לפי תנאים שהיא קובעת.⁵⁵ המועצה האזורית כמעט שאינה מוגבלת בחוק בהיקף הפעולות שבסמכותה

52 ראו למשל את הליך הקמתן ופירוקן של עיריית הכרמל (איחוד של דליית אל כרמל ועוספייה) ועיריית אל שאגור (איחוד המועצות המקומיות דיר אל אסד, מגד אל כרום ובענה) שאוחדו ופורקו. התפיסה כי אפשר למצוא פתרון אופטימלי למספרן וגודלן של רשויות מקומיות תוך שימוש בכללי שוק, פותחה במאמרו של Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures", 64(5) *J. Pol. Econ.* (1956) 416 עם זאת נראה כי איחוד רשויות והגבלת מספרן אינו יכול להיות פתרון יחיד לבעיות ומשברים כלכליים. הצעת חוק עיריות חדש מציעה מודל של כלי פיקוח על הניהול הפנימי האמורים לסייע בדרך של ניהול תקין, מניעת משברים וכלים להתערבות השלטון המרכזי בכשלי ניהול של רשויות מקומיות. ראו לעניין זה: עומר קימחי, "הבראת רשויות מקומיות: הערות לפתרון שבהצעת חוק העיריות", חוקים א (תש"ע) 183.

53 לביאה אפלבאום, יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי: הסתגלות הדדית בסביבה משתנה (תשס"ב).

54 צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (תיקון מס' 6329), תשס"ד-2004, ק"ת 805.

55 סעיף 132(א) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות).

להאציל לוועד המקומי ובטיבן.⁵⁶ באותן סמכויות שהמועצה מאצילה לוועד המקומי נתונה לה הסמכות והיכולת לארגן את חלוקת המסים בין שתי הרמות השלטוניות, להסמיך את הוועד המקומי להטיל על התושבים שבתחום היישוב ארנונה כללית, אגרות, היטלים ודמי השתתפות ולגבות את אלה, כדי לממן את פעולת הוועד המקומי. ועדים מקומיים יכולים ליהנות מאוטונומיה רבה. יוער כי לוועד המקומי גם סמכויות שמקורן בדברי חקיקה אחרים, כגון בענייני חינוך.⁵⁷ עם זאת אין הוועד המקומי מוכר כרשות מקומית לכל דבר ועניין.⁵⁸

כאמור, הצעת חוק עיריות חדש קובעת דגם של מסגרת שלטונית אחידה ברשויות המקומיות. מסגרת זו מחליפה את שלוש המסגרות השלטוניות הקיימות היום בשלטון המקומי, היינו עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות. לצד יצירת המסגרת האחידה מציגה הצעת חוק העיריות החדש מסגרת שלטונית דו-רובדית לכל סוגי השלטון המקומי. בכך מאמצת הצעת חוק העיריות החדש את עקרונות מבנה השלטון שקיים כבר היום במועצה האזורית, מערך שלטוני מרכזי הכולל כלי ניהול ובקרה מרכזיים עם אוטונומיה מוגבלת לקהילה המקומית.⁵⁹ עם זאת אין באימוץ העקרונות של שלטון מקומי דו רובדי כדי ליתן מעמד זהה לגופי השלטון הדו רובדי בעירייה "המקומית" ובעירייה האזורית, כפי שהן מוצעות בהצעת החוק החדשה.

העירייה האזורית יוצרת מסגרת שלטונית שאפשר לאחד בה יישובים שונים ואזורים שאינם מוגדרים כיום כ"יישוב", וליתן להם מעמד מוניציפלי של ועדים מקומיים (סעיף 7-6 להצעת חוק העיריות החדש). מבנה שלטוני זה מאפשר מסגרת נוחה לאיחוד רשויות מקומיות שונות בעירייה אחת ואיחוד יישובים בעלי אופי שונה במערכת ניהולית ושלטונית אחת. זאת תוך יצירת אוטונומיה מוגבלת ליחידות המרכיבות את העירייה האזורית בדרך של מתן מעמד של ועד יישוב מקומי לאותן מסגרות. בכך יש כדי ליצור מבנה הדומה לקיים היום במועצות האזוריות של שלטון דו-רובדי, כאשר גם לרובד הנמוך של היישוב המקומי סמכויות של ממש לניהול הפנימי של תחום היישוב. הצעת חוק העיריות החדש יוצרת כלי לאיחוד יישובים מכל צורות השלטון המקומי המוכרות היום (עיר, מועצה מקומית ומועצה אזורית על יישוביה) למסגרת שלטונית אחת מאוחדת תוך שמירה על אוטונומיה ניהולית מוגבלת לכל אחת מצורות היישובים המאוגדים במסגרת השלטונית של העירייה האזורית.

56 מיעוט הנושאים שבהם אין המועצה האזורית מוסמכת להאציל סמכויות לוועד מקומי פורטו בסעיף 63(ה) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות).

57 ועד היישוב המקומי הוא גם רשות החינוך המקומית. ראה סעיף 1(ב) לחוק לימוד חובה, תש"ט-1949, ס"ח 287.

58 עניין סועאד (לעיל, הערה 4).

59 נושא המוסדר במועצות האזוריות בדמותו של הוועד המקומי בכל יישוב ויישוב.

הקמתו של רובע עירוני וסמכויותיו מוסדרת גם כיום בפקודת העיריות.⁶⁰ החוק המוצע מסדיר את מעמדו של הרובע העירוני ומוסיף על סמכויותיו של ועד הרובע. הרובע העירוני הופך להיות ישות מוניציפלית בעלת סמכויות מוגבלות לניהול קהילתי מקומי. בחוק המוצע רשאית העירייה ה"מקומית" שמספר תושביה עולה על 100,000 להקים רבעים עירוניים בשטחה ולהעניק לוועד הרובע אוטונומיה ניהולית מוגבלת (סעיף 44-50).⁶¹ על פי הצעת חוק העיריות החדש, תהיה סמכותו של ועד הרובע בעיקר לייצג את תושביו כלפי מוסדות העירייה.⁶² ועד הרובע יוסמך להעיר הערות בנוגע לחוקי עזר ואף להציע חוקי עזר שיחולו ברובע בלבד. כן יוכל להציע שעות פתיחה של עסקים, סדרי אכיפה של שמירה על ניקיון, מניעת רעש וכד' בתחומי הרובע. עוד מוצע להעניק לוועד הרובע מעמד לעניין הקצאות קרקע וכן מעמד של מתנגד לפי הוראות סעיף 100 לחוק התכנון והבניה,⁶³ מעמד זה לזה של ועדים מקומיים ביישובים. בנוסף מוצע כי לוועד הרובע תהיה הסמכות לקבוע סדרי עדיפויות בניצול תקציב במסגרת התקציבית שתאושר על ידי העירייה. העירייה היא שתקבע את מסגרת התקציב, והיא שתהיה המוסמכת להתקשר בהתקשרויות כספיות בשם הרובע. לרובע תהיה הסמכות לקבוע את סדרי העדיפויות בניצול התקציב במסגרת הרובע.⁶⁴

עם זאת עולה מלשון החוק כי מעמדם של הוועדים העירוניים נופל מזה של הוועדים המקומיים בעירייה האזורית. מעמד ועד הרובע העירוני ימשיך להיות בעיקרו של דבר ייצוג עמדות התושבים כלפי מוסדות העירייה. כאמור, עיקר הסמכויות המוקנות לוועד הרובע בהצעת חוק העיריות החדש הן סמכויות להעיר הערות, להציע הצעות, להביע עמדות ולהתנגד לתכניות בניין, זכות המוקנה בחוק לכל אדם גם ללא מסגרת שלטונית. הצעת חוק העיריות החדש אינה מקנה לרובע המקומי כוחות משפטיים של ממש, והאוטונומיה של הרובע המקומי, על פי הצעת חוק העיריות החדש, מוגבלת. סמכויות ועד הרובע המקומי נופלות מאלו של הוועד המקומי במסגרת המוצעת של העירייה האזורית. כפי שיובהר בהמשך, אין זיקה בין בחירתו של ועד הרובע לבין הבחירות למועצת העירייה, שלא כמו בשיטת הבחירות החלה היום במועצות האזוריות בנוגע לוועדים המקומיים, שיטה האמורה להמשיך ולנהוג בנוגע לוועדים המקומיים גם בעירייה האזורית. כפועל יוצא מכך מעמדו ויכולת השפעתו של ועד הרובע מוגבלת.

60 סעיפים 12-16 לפקודת העיריות [נוסח חדש].

61 יצוין לעניין זה כי סעיף 4 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] מאפשר הקמת מועצה מקומית ברובע עירוני, אולם זאת בהסכמת מועצה העירייה. אפשרות דומה אף הייתה קיימת לפי סעיף 2(2) לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], אולם בפועל לא נעשה בה שימוש לשם הקמת רובע ומתן מעמד של מועצה מקומית לרובע שיוקם.

62 יוער כי גם כיום קיימים בחלק מהערים בישראל ועדי שכונות וועדים/מנהלים קהילתיים. סמכויותיהם לא עוגנו בחוק, ומידת ההצלחה של פעילותם מוטלת בספק.

63 סעיף 100 לחוק התכנון והבניה.

64 ראה: דברי ההסבר לסעיף 47 להצעת חוק העיריות עמ' 380-381.

בהצעת חוק העיריות החדש, היוצרת מנגנון ניהול ושליטה דו-רובדי, ⁶⁵ יש כדי לתת מענה מוגבל וחלקי לצורך הקהילתי המסורתי לאוטונומיה שלטונית, במיוחד במסגרת של ועדים עירוניים. המגמה של יצירת אוטונומיה ניהולית פנימית המאפשרת לקהילות בעלות מאפייני אוכלוסייה ייחודיים ליצור מסגרת בעלת עצמאות מוגבלת בניהול המקומי. לפי המוצע בחוק, יהיה לרובע העירוני גוף מנהל בעל סמכויות שלטון מוגבלות כלפי פנים הרובע ובעל סמכויות להביא את עמדת תושבי הרובע בפני מועצת העירייה, גופי התכנון והבנייה ⁶⁶ וכד'. כאמור, כלפי גורמי השלטון בעירייה סמכותו היא בעיקר ייצוגית ומייעצת, ויכולתו להשפיע על הליכי קבלת ההחלטות מוגבלת.

מערכת השלטון הדו-רובדית המוצעת בחוק החדש מחזקת את האפשרות לטפח את האוטונומיה הקהילתית וכך בכך מאפשרת לאחד מסגרות בעלות מאפיינים קהילתיים שונים במסגרת שלטונית אחת תוך יצירת אחדות ניהולית ושלטונית בכלל המסגרות של השלטון המקומי. ⁶⁷ בצד ניתוקם של גורמים קהילתיים ממערכת השליטה והניהול המקצועי של הרשות המקומית, במיוחד ככל שהדבר נוגע לניהול התקציבי, יש בהצעת חוק העיריות החדש כדי ליצור מנגנוני שליטה קהילתיים שיאפשרו, בעיקר לקהילות מסורתיות, לשמור על אוטונומיה של ניהול פנימי, במידה מוגבלת.

נושא זה של מתן אוטונומיה ניהולית לקהילות בעלות מאפיינים ייחודיים, ⁶⁸ תרבותיים ואחרים, היא סוגיה המעסיקה שיטות משפט שונות ובייחוד בחברות רב-תרבותיות. אכיפת חוק וקביעת סדרי משפט אחידים בחברה רב-תרבותית ⁶⁹ היא סוגיה העולה לדיון בהיבטים שונים של המשפט. ⁷⁰ ההכרה בצורך ליתן לקהילות בעלות מאפייני תרבות וחברה אפשרות למנהל פנימי שיאפשר את קיום הקהילה על מאפייניה

65 אם במסגרת העירייה האזורית ואם במסגרת עירייה "מקומית" (שאינה אזורית) בדרך של הקמת רבעים עירוניים שמעמדם מוסדר בחוק.

66 יצוין כי ועד היישוב המקומי אינו נחשב היום רשות מקומית לצורך הוראות חוק התכנון והבנייה. ראה: עניין סועאד (לעיל, הערה 4).

67 לדיון בהיבטים של מתן אוטונומיה לקהילות בעלות מאפיינים ייחודיים במסגרת של שלטון מקומי ראה דיון נרחב ב: Rosen-Zvi (לעיל, הערה 31).

68 Allan E. Shapiro, "Law in the Kibbutz: A Reappraisal", 10(3) *Law and Soc'y Rev.* 415 (1976).

69 ההגדרה של חברה כ"רב-תרבותית" אינה אחידה. על פי אחת הגישות, אין החברה בישראל עונה להגדרה של "חברה רב-תרבותית" שכן האפיון של הקבוצות המרכיבות את החברה הנו של שלילה הדדית, בניגוד לגישה שלפיה רב-תרבותיות מחייבת יחס של דיאלוג בין הקבוצות המרכיבות את החברה. עם זאת, אין חולק כי החברה בישראל מורכבת מקבוצות תרבותיות שונות בעלות מורשת היסטורית ופרקטיקה מסורתית מבוססת. ראו לעניין זה: מנחם מאוטנר, אבי שגיא ורון שמיר, "הרהורים על רב תרבותיות בישראל", רב תרבותיות במדינה דמוקרטית ויהודית – ספר הזכרון לאריאל רוזן-צבי (מנחם מאוטנר, אבי שגיא ורון שמיר – עורכים, תשנ"ח) 67.

70 ראה דברים שכתבנו בהקשר של החוק הפלילי ברון שפירא, "הגיעה העת לסולחה", הפרקליט מח (תשס"ה-תשס"ו) 433, בעמ' 446-447.

הייחודיים היא חלק מתפיסת עולם ליברלית⁷¹ המגנה על פלורליזם חברתי ושומרת על זכויות אדם בכלל ועל זכויות מיעוטים תרבותיים בפרט.⁷² בהצעת חוק עיריות חדש יש ניסיון ללכת ברוח שיטות משפט אחרות ולאפשר אוטונומיה קהילתית לצד קביעת סדרי מנהל נוקשים ואחידים בשלטון המקומי. הקמתם ופיתוחם של רבעים עירוניים בעיריות הגדולות ועמה שמירת מסגרת של ועדים מקומיים בעירייה האזורית, מאפשרת פיתוחה ושמירתה של דמוקרטיה מקומית בתחומי הקהילה עם אוטונומיה ניהולית מוגבלת יחדיו.⁷³

יודגש כי קיימת הבחנה בין ועד הרובע העירוני, שסמכויותיו קבועות בחוק, ובין ועדי היישובים המקומיים שבמסגרת העירייה האזורית, אשר תפקידיהם, סמכויותיהם וכללי פעולתם ייקבעו על ידי השר בתקנות.⁷⁴ בדברי ההסבר שבתזכיר להצעת חוק העיריות החדש נכתב במפורש כי אין כל כוונה לעשות שינוי כלשהו בסמכויות הוועדים המקומיים אשר נקבעו לפני שנים מעטות בצו המועצות האזוריות, והכוונה היא להותיר את ההוראות שנקבעו בצו על כנף.

על פי הצעת חוק העיריות החדש, אין הכרח כי יחולו כללים אחידים על ועדי היישובים המקומיים, ויכול השר לקבוע כללים שונים לקבוצות ועדים אשר ייבדלו זה מזה במאפיינים מוגדרים. כך למשל בעניינים המסורים היום לסמכות הוועדים בעניינים הקשורים לארנונה, היטלים, אגרות ותשלומי חובה. עם זאת הכללים ייקבעו בתקנות ויהיו אחידים, מוגדרים וידועים ויחייבו את כלל גורמי השלטון המקומי.

הצעת חוק העיריות החדש אינה מגבילה עצמה להכרה רק באותן צורות התיישבות הקיימות והמוכרות היום בדיני השלטון המקומי ולמתן מעמד אך להן.⁷⁵ למעשה הצעת חוק העיריות החדש מאפשרת להכיר בייחודיות קהילתית גם של צורות מגורים או התיישבות שטרם הוכרו כבעלות מעמד מוניציפלי או העוברות היום שינוי ארגוני

71 ראה: דיון נרחב על היחס שבין משפט לפוליטיקה, הממשק שבין המחשבה המדינית למחשבה המשפטית וגישות שונות שהתפתחו בסוגיות אלו בספרם של שלמה מזרחי ואסף מידיני, מדיניות ציבורית בין חברה למשפט: בית המשפט העליון, השתתפות פוליטית ועיצוב מדיניות (תשס"ו), בעמ' 30-62.

72 Stephen Tierney, *Constitutional Law and National Pluralism* (2004); Sonia Harris-Short, "Self-Government in Canada: A Successful Model for the Decolonisation of Aboriginal Child Welfare?", *Accommodating Cultural Diversity* (Tierney Stephen – ed., 2007) 99; Kenneth L. Karst, *Belonging to America* (1989) pp. 181-188.

73 ראה: פרק דברי ההסבר להצעת חוק העיריות.

74 סעיפים 7(3)-7(5) להצעת חוק העיריות. אשר לאופן הקביעה על ידי השר, על פי חוק הפרשנות המונח "נקבע" פרושו בחוק או בתקנות. השר לא יוכל לקבוע את ההוראות בענין ניהול הוועדים המקומיים וסמכויותיהם או בקשר לוועדי הרובע בהוראות מינהל אלא בתקנות בלבד.

75 סעיף 7(1) להצעת חוק העיריות, המקנה מעמד לאזורים הכלולים בתחום מועצה שאינם ישוב.

ומשפטי וליתן גם להן מעמד, גם אין זו מטרתו של החוק, למשל הקיבוץ המתחדש, היישוב הקהילתי (על צורתיו השונות) והקהילה העירונית הפרטית על מאפייניה.⁷⁶ על אלו יש להוסיף שכונות קהילתיות הקמות בצד יישובים שיתופיים. בעיריות הגדולות יכולה מסגרת הרובע העירוני ליתן פתרון לניהול קהילתי כאשר לרובע מוגדר מאפיינים קהילתיים מוגדרים, כגון אזור דתי, חרדי וכד'. כך גם לרבעים שאין להם מסגרת חברתית קהילתית מוגדרת אך יש להם ולתושביהם מאפיינים אזוריים/שכונתיים המייחדים אותם כבעלי עניין בניהול עצמאי. יודגש כי אין בהצעת חוק העיריות החדש התייחסות מפורשת לכל אותן צורות התיישבות חדשות שלא הוכרו עד היום כישות מוניציפלית עצמאית. עם זאת מאפשר החוק את ההכרה באותן מסגרות גם אם אינן מוגדרות כיישוב. הצעת חוק העיריות החדש משלבת מנגנון של שלטון מקומי מרכזי המתבסס על כללי ניהול אחידים, נוקשים ומקצועיים, בד בבד עם התחשבות בצרכים קהילתיים של מכלול הקבוצות המרכיבות את השלם ואיזונים. שילוב זה של נוקשות ניהולית עם גמישות באשר למרכיבי הקהילה מאפשר ופותח פתח לשיתוף פעולה פנים-קהילתי ובין קהילות בד בבד עם שמירה על אוטונומיה קהילתית והשגת יעדים אזוריים, חוץ-קהילתיים. הצעת חוק העיריות החדש יוצרת כלים מובנים לשיתוף פעולה שלטוני חיובי בין זרמים פוליטיים וחברתיים, בין קהילות ממגזרים עדתיים שונים (מיעוטים ויהודים, דתיים וחילוניים) תוך מתן אפשרות לכל קהילה להמשיך ולקיים מערכת חיים פנימיים המתבססת על תפיסת עולמה, דתה ועקרונותיה.

נעיר כי הצעת חוק העיריות החדש אינה מזכירה את מעמדו של ועד היישוב המקומי כרשות חינוך מקומית ואת מידת עצמאותו ככזה במסגרת האחריות למערכת החינוך בתחומו.⁷⁷ עם זאת יש בהצעת חוק העיריות החדש הסדר למעמדו של ועד הורים כגוף בעל מעמד במסגרת השלטון המקומי לענייני החינוך.⁷⁸ מתן מעמד לוועד ההורים במסגרת השלטון המקומי תואם את ההכרה בזכותם של הורים להשפיע על תוכני חינוך ילדיהם, זכות שהוכרה כזכות יסוד חוקתית,⁷⁹ ומתיישב עם המגמה שבחוק למתן מעמד

76 על דיון נרחב בסוגיה וחילוקי הדעות בצורך להסדרת מעמד משפטי במסגרת השלטון המקומי לצורות ההתיישבות החדשות ראה: אמנון להבי, "קהילות מגורים חדשות בישראל – בין הפרטה להפרדה", דין ודברים ב (תשס"ו) 63; ארו צפדיה, "במסווה הפרטה וקהילתיות – עמדה ביקורתית כלפי שיח ליברלי בנושא קהילות מגורים חדשות בישראל – תגובה על מאמרו של אמנון להבי: קהילות מגורים חדשות בישראל – בין הפרטה להפרדה", דין ודברים ב (תשס"ו) 141.

77 מבנה שלטוני המוגדר כיום בהוראות סעיף 1 לחוק לימוד חובה, והמוסדר בכמה חוקים העוסקים בענייני חינוך.

78 סעיף 86 בהצעת חוק העיריות. שאלה המתעוררת היא מדוע לא להרחיב ולתת מעמד במסגרת הרובע גם בנושאים אחרים כגון רווחה, בריאות, שירותי דת וכד'.

79 ע"א 2266/93 פלוני נ' פלוני, פ"ד מט(1) 221, בעמ' 235; כן ראה: יורם רבין, "הזכות לקבל חינוך – מעמדה והיקפה בישראל", זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל (יורם רבין ויובל שני – עורכים, תשס"ה) 567, בעמ' 576-582.

לציבור תושבי הרשות המקומית. עיגון מעמדו של ועד הורים בחוק מחזק את המגמה ליתן מעמד לקהילה הפועלת ומתקיימת בתחום העירייה, אם במסגרת הוועדים המרכיבים את העירייה האזורית ואם במסגרת הרבעים העירוניים. אפשר אפוא לראות כי מגמת החוק היא ליתן מעמד לקהילה ולאפשר ולפתח אוטונומיה קהילתית במסגרת העירייה. אמנם מדובר באוטונומיה מוגבלת, אולם יש בה כלים כדי לאפשר שמירה על ייחודיות קהילתית. במסגרת העירייה האזורית נשמר מעמדם של היישובים הקיימים היום. במסגרת העירייה שאינה אזורית ניתן מעמד לרובע העירוני, מעמד בעל משמעות רבה מזה המוסדר היום בפקודת העיריות אך נחות מזה של ועד היישוב המקומי היום ושל הוועד המקומי בעירייה האזורית. עם זאת מדובר במעמד המוסדר בחוק והמקנה סמכויות ניהול מוגבלות כלפי פנים הרובע וסמכויות לייצוג הרובע כלפי מוסדות השלטון בעירייה.

ה. שיתוף הציבור בשלטון המקומי – הצורך בחיזוק מעמדם של הרבעים העירוניים והתאמת שיטת הבחירות למבנה השלטוני המוצע בחוק העיריות החדש

הצעת חוק העיריות החדש ביקשה לחזק את מעורבות הציבור בפעולת מוסדות השלטון ברשויות המקומיות ואת הבקרה הציבורית עליהן. לשם כך עוגן מעמדם של הוועדים העירוניים, וניתנו להם הסמכויות ליזום חוקי עזר, להעיר הערות לתכניות בניין עיר, להקצאת מקרקעי ציבור וכן לאופן מימוש תקציב המוקצה לרובע העירוני. שיתוף הציבור בא לידי ביטוי גם בחובה המוטלת על העירייה לפרסם את התקציב, לפרסם הצעות לחוקי עזר והצעות להקצאת מקרקעי ציבור. גם מתן מעמד בחוק לוועד ההורים הבית-ספרי מצביע על מגמה לחזק את כוחו של הציבור ואת מעורבותו בפיקוח על נושאי המשרה בשלטון המקומי.

עם זאת, וככל שהדבר נוגע לשיתוף הציבור, לא נעשה בהצעת חוק העיריות החדש שינוי מרחיק לכת ומהותי. הקמת הרובע העירוני מותנית באישור מועצת העירייה, ופעילותו מוגבלת לנושאים שיאשרו על ידי המועצה. על פי זה, הכוח שניתן לציבור להשפיע על מוסדות השלטון בעירייה מוגבל. מנסחי הצעת חוק העיריות החדש היו מודעים לחסר זה, אולם בחרו שלא ליזום שינויים שיגבירו את כוחו של הציבור מתוך רצון לגבש הצעת חוק שלא תהיה שנויה במחלוקת.⁸⁰ נראה שבכך קיים חסר בהצעת חוק העיריות החדש, אשר אינו מחזק את מעורבות הציבור ושיתופו בעשייה השלטונית.

80 זינגר ודנה (לעיל, הערה 7) בעמ' 45 ואילך. יוער כי בהצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה לחוקה בהסכמה מוצע בפרק הדין במעמדן ובעקרונות היסוד לפעולתן של הרשויות המקומיות כי ייקבע בחוקה המוצעת שהרשויות המקומיות יעודדו את שיתופם ואת

מקובל לבחון את מעורבות הציבור בשלטון המקומי בשני ממדים: "השתתפות" ו"שיתוף". השתתפות מוגדרת כהליך שמצביע על נכונות הציבור להיות מעורב בפעילות השלטונית; ה"שיתוף" מתייחס למבנה השלטוני ובוחר את מידת ויתור השלטון על המונופול בקבלת ההחלטות וביזור הסמכויות.⁸¹ המבנה השלטוני ושיטת בחירות הם אמצעים לשיתוף הציבור בהליך השלטוני ולעידוד השותפות הציבורית בניהול הקהילה. מחקרים מצביעים על תופעה של הגברת הפעילות הציבורית במסגרת המקומית, בעיקר במסגרת השכונתית/רובעית, שם נרכשים הרגלי השתתפות. ההשתתפות ברמה המקומית מעניקה לציבור התושבים תחושת שוויון ותורמת להקטנת פערים חברתיים. על פי מחקרים, ארגונים שכונתיים עשויים להשפיע על עיצוב המדיניות בגורם השלטוני.⁸² עם זאת הניסיון הישראלי מראה שעידוד הציבור למעורבות בניהול אזורי מגוריהם בלא הסדרתו בחוק לא צלח.⁸³

המבנה הדו-רובדי יוצר כלי לשיתוף הציבור. חיזוק מעמדם של הרובע העירוני וועד הרובע העירוני באופן שבו תעוגן הקמתם ויוסדרו סמכויותיהם בדומה לוועד היישוב המקומי, הוא אמצעי לעידוד הציבור למעורבות. התאמת שיטת הבחירות היא אמצעי נוסף לחיזוק המגמה.

הצעת חוק העיריות החדש מביאה לידי ביטוי את המתח שבין תפיסת השלטון המקומי כספק שירות לאזרח ובין ראייתו של השלטון המקומי כגורם לניהול קהילתי. החוק המוצע יוצר מסגרת לליבון בעיות קהילתיות מקומיות ולטיפול בהן.⁸⁴ נראה כי לשם השגת מטרת החוק – חיזוק הקהילה לצד הקמת מסגרות שלטון גדולות ומקצועיות – ראוי שיבוצעו גם התאמות בסדרי הבחירות באופן שיגשים את תכליתו של השלטון הדו-רובדי ויעודד מעורבות קהילתית במסגרת השלטונית.

שיטת בחירות היא כלי מרכזי בהשפעה על תהליכים חברתיים וצורות ניהול של קהילות וגופים שלטוניים. הצעת חוק העיריות החדש אינה באה להסדיר את נושא הבחירות בשלטון המקומי או לשנותו. נושא הבחירות לרשויות המקומיות הוא היחיד בנוגע לניהול השלטון המקומי שנעשה בו שינוי מהותי בדרך של חקיקה מאז קום

מעורבותם של תושביהן בפעילותן, ראה: המכון הישראלי לדמוקרטיה, חוקה בהסכמה (תשס"ה), בסעיף 175(ג) להצעת החוקה.

81 אפרת וקסמן ודנה בלאנדר, דגמים של שיתוף אזרחים (תשנ"ב).

82 יעל ישי, "אזרחות עירונית בישראל: בין שיתוף לשותפות", מדינה וחברה 5 (2005) 985.

83 דניאל שמשוני, שיקום השכונות: פוליטיקה של שינוי (תשס"ב).

84 נחום בן אליא, רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש (תשס"ה).

המדינה.⁸⁵ הצעת חוק העיריות החדש אינה משנה דבר בכל הנוגע לשיטת הבחירות הנוהגת.

כיום שונה שיטת הבחירה הנוהגת בעיריות ובמועצות מקומיות מזו החלה במועצות האזוריות. על הבחירות לעיריות ולמועצות המקומיות חל חוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965. החוק איחד את דיני הבחירות לעיריות ולמועצות המקומיות כדי ליצור הקבלה להוראות שבחוק הבחירות לכנסת. חוק זה מסדיר את הבחירות למועצת הרשות המקומית. הבחירות למועצת הרשות המקומית הן יחסיות, והציבור בוחר רשימות מועמדים לחברי מועצת הרשות המקומית. בשנת 1975 חוקק חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975. חוק זה הביא לשינוי השיטה ולבחירה ישירה של ראש הרשות המקומית, וניתק את בחירת ראש הרשות המקומית מתוצאות הבחירות למועצת הרשות. המעבר לבחירה ישירה של ראש הרשות המקומית הוגדר כ"מהפכת זוטא"⁸⁶ בתחום המוניציפלי, העביר את בחירת ראש הרשות מן הסיעות שנבחרו למועצת הרשות המקומית אל התושבים וניתק את ראש הרשות המקומית מן הסיעות המרכיבות את מועצת הרשות, על כל המשמעויות הפוליטיות והמפלגתיות הנגזרות ממהפך זה.

הבחירות למועצות האזוריות דומות, בעיקר השיטה, לבחירות לעיריות ולמועצות המקומיות. על הבחירות למליאת המועצה חל צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, אשר תוקן בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשמ"ו-1986. על הבחירות לראשות המועצה חל חוק המועצות האזוריות (בחירת ראש מועצה), התשמ"ח-1988. החוק, שחוקק למעלה מעשור לאחר שבעיריות ובמועצות המקומיות הוחל הליך בחירה ישירה של ראש הרשות המקומית, הסדיר בחירה ישירה של העומד בראש המועצה האזורית בדומה לזה החל על העומד בראש הרשויות המקומיות האחרות.

ההתפתחות העיקרית בנוגע לבחירות במועצה האזורית, שבעקבותיה הליך הבחירות למועצה האזורית דומה לזה שברשויות המקומיות האחרות, חלה הרחק ממרכז תשומת הלב הציבורית בתיקון הצו בשנת 1986, אשר שינה עיוות היסטורי ששלל מתושבים במועצות האזוריות את הזכות לבחור ולהיבחר למוסדות המועצה האזורית.⁸⁷ כיום

85 ראה לעניין הסדרי הבחירות הנוהגים כיום: שפירא רון, "הבחירות לשלטון המקומי – התייצבות השיטה סקירת סוגיות משפטיות בעניין הבחירות בשלטון המקומי", מדינה וחברה 5 (2005) 1023.

86 בג"ץ 103/96 כהן נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נ(4) 309, בסעיף 9-10 לפסק הדין.
87 סמדר אוטולנגי, "תיקון העיוות ההיסטורי בבחירות למועצות האזוריות – ויצירת עיוותים חדשים", עיוני משפט יא (התשמ"ו) 581. להבדיל מעיריות ורשויות מקומיות, המועצה האזורית מאגדת תחת כנפיה יישובים – בדרך כלל מושבים, קיבוצים או יישובים קהילתיים – בעלי מעמד מוניציפלי עצמאי. היישוב המקומי הוא גוף אוטונומי, ובראשו עומד ועד הנבחר על ידי תושביו. הוועד המקומי הוא שבחר בעבר את נציגי היישוב למליאת המועצה האזורית. בעבר (בטרם חוקק חוק המועצות האזוריות (בחירת ראש המועצה),

לאחר כניסתו לתוקף של חוק הבחירה הישירה מ-1988 והתיקון לצו, הליך הבחירות במועצות האזוריות דומה לזה שביתר הרשויות המקומיות. ההבדל העיקרי בין שיטת הבחירות בעיריות ובמועצות המקומיות לבין הבחירות במועצות האזוריות הוא בשיטת הבחירות למועצת הרשות המקומית. במועצה האזורית מתקיים אותו הליך של בחירות למועצה האזורית ולוועד היישוב המקומי. חברי מליאת המועצה נבחרים כנציגי היישובים שבמועצה האזורית. מספר הנציגים לכל יישוב במליאת המועצה נקבע על פי מודד המשקף את מספר התושבים בכל יישוב בתחומי המועצה. יישוב אשר מספר תושביו פחות מהמספר שנקבע במודד הכללי יהיה זכאי לנציג אחד במליאת המועצה. יישוב שמספר תושביו עולה על זה שנקבע על פי המודד הכללי בלמעלה ממחצית מספר התושבים, יהיה זכאי לנציג נוסף במליאת המועצה.⁸⁸ הצעת חוק העיריות משנה את מעמדם הנורמטיבי של הסדרי הבחירות. כיום קבועות ההוראות בענייני הבחירות לעיריות ולמועצות המקומיות בחוק,⁸⁹ ולמועצות האזוריות – בצו.⁹⁰ מעת שיהפכו כל הרשויות המקומיות ל"עיריות", ממילא יוסדרו הבחירות בחוק ויחול על כל ה"עיריות" אותו דין. עם זאת קיימת גם בחוק המוצע הבחנה בין אופן

התשמ"ח-1988, ס"ח 34) בחרו חברי מליאת המועצה האזורית גם את העומד בראש המועצה. אשר ליישוב שיתופי נקבע בעבר כי חברי הנהלת האגודה השיתופית יהיו גם חברי הוועד המקומי לאותו יישוב (סעיף 91א) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) הידוע כ"עקרון זהות הוועדים". הסדר חוקי זה יצר מצב שבו תושבי יישוב שיתופי שאינם חברי אגודה שיתופית או תושבים שחיו מחוץ לתחומי יישובים מסודרים, באזור הקרוי "תחום עודף", מצאו עצמם נטולי זכויות לבחור ולהיבחר. הסדר זה, השולל בפועל את הזכות הבסיסית של השתתפות בהליך בחירות, בוקר לא אחת על ידי בית המשפט הגבוה לצדק. בג"ץ 255/69 בלט נ' שר הפנים, פ"ד כג(2) 389; בג"ץ 254/76 להבי נ' שר הפנים (לא פורסם); בג"ץ 230/78 שהם נ' שר הפנים, פ"ד לד(3) 208; ראו גם: בג"ץ 753/87 בורשטיין נ' שר הפנים, פ"ד מב(4) 462, שעניינו בחירות לרשות המועצה האזורית. צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (תיקון מס' 2), תשמ"ו-1986, ק"ת 1402 קבע כי הבחירות למליאת המועצה האזורית יהיו כלליות, ישירות, שוות וחשאיות. מכאן שגם מי שמתגורר ביישוב ואינו נמנה עם חברי האגודה השיתופית, או מי שמתגורר בתחום עודף ולא במסגרת של יישוב מאורגן, רשאי לבחור ולהיבחר למליאת המועצה. חוק המועצות האזוריות (בחירת ראש המועצה), התשמ"ח-1988, ס"ח 213 השווה בפועל את מעמדם של כל תושבי תחום השיפוט של המועצה האזורית ואפשר להם לבחור ולהיבחר למשרת ראש המועצה.

88 קביעת המודד, וכפועל יוצא מכך מספר הנציגים לכל יישוב, יוצרת עיוות מסוים בייצוג השוויוני לתושבי המועצה, מאחר שתושבי יישוב קטן נהנים מייצוג זהה לזה של תושבי יישוב גדול יותר. עם זאת נקבע כי שיטה זו מאזנת בין ייצוג התושב הבודד לבין הצורך להביא לידי ביטוי במועצה האזורית את מבנה היישובים המיוצגים בה. בג"ץ 875/78 מגדיש נ' שר הפנים, פ"ד לג(1) 192; בג"ץ 189/88 ועד מקומי נאות-הכיכר נ' שר הפנים, פ"ד מג(2) 519; בג"ץ 2115/99 הוועד המקומי צור יגאל נ' שר הפנים, פ"ד נג(4) 61.

89 חוק הרשויות המקומיות (בחירות).

90 צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות).

הליך הבחירות שיחול על הוועד המקומי ביישוב, שהוא חלק מהעירייה האזורית, ובין זה שיחול על ועד הרובע העירוני.

בכל הנוגע לוועד הרובע העירוני קובעת הצעת חוק העיריות החדש כי סדרי בחירתו ייקבעו בתקנות.⁹¹ בכל הנוגע לוועד היישוב המקומי בעירייה האזורית, אין החוק קובע את נוהלי בחירת חבריו. בחירתם של נציגי היישובים המקומיים למליאת מועצת העירייה האזורית נתונה לסמכותו ולשיקול דעתו של שר הפנים ותיקבע בתקנות,⁹² להבדיל מהסדר הנוכחי, שלפיו הסדרי הבחירות קבועים בצו. בדברי ההסבר שבתזכיר הצעת חוק העיריות החדש נאמר כי המגמה היא לשימור המצב הקיים תוך קביעה בתקנות של כללים אחידים לעריכת הבחירות לוועדים המקומיים, הן של היישובים בעירייה האזורית והן של ועדי הרבעים העירוניים.

הצעת חוק עיריות חדש מביאה לידי ביטוי תפיסת עולם של יחסי קהילה עם מערכת השלטון. בעניין זה יש לשיטת הבחירות החלה על הרשות המקומית מעמד חשוב, ככל שהדבר נוגע ליחסי האזרח, הקהילה ומערכת השלטון המקומית. כל שינוי בשיטת בחירות בשלטון המקומי גורם לתהליכים חברתיים ופוליטיים, הן במישור המקומי והן במערכת היחסים עם השלטון המרכזי, שיש בהם כדי להשפיע גם על אופן ניהול הרשות המקומית, נושא שהוא בבסיסה של הצעת חוק העיריות החדש. לפיכך נראה גם כי לשם השגת התכליות של החוק החדש יש לבצע התאמה גם של שיטת הבחירות. אי אפשר להסתפק בקבלת הצעת חוק העיריות החדש בלא שיבוצעו גם שינויים בשיטת הבחירות באופן שיסייע במימוש התכליות שבחוק המוצע.

על השפעת שיטת הבחירות על מערכת היחסים שבין גורמי השלטון, בינם לבין עצמם ובין השלטון לאזרח, אפשר ללמוד מהשינויים שחלו בעבר ברשויות המקומיות, לאחר שונתה שיטת הבחירות. ניסיון העבר מראה כי המעבר לבחירה ישירה של ראשי הרשויות המקומיות העניק לעומדים בראש הרשות המקומית עצמה שלטונית רבה, ולעומת זאת כוחם של חברי מועצות הרשויות המקומיות, שקודם לכן בחרו את ראש הרשות המקומית, נחלש.⁹³ מעמדו העצמאי של ראש הרשות המקומית מקנה לו כוח בהיותו, על פי חוק, גם הבכיר בהיררכייה הניהולית-מקצועית של הרשות המקומית.⁹⁴ סמכויותיו באות לידי ביטוי בריכוזיות של כוח שלטוני שאין לו מקבילה במערכות

91 סעיף 47(ב) להצעת חוק העיריות. בחוקי הבחירות היום אין מוסדרת כלל בחירתם של ועדי רבעים עירוניים.

92 סעיפים 7(1)-7(2) להצעת חוק העיריות.

93 ערן רזין, רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל, בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות (תשס"ג) בעמ' 75.

94 אברהם בריכטה, הערכת שינוי שיטת הבחירות לראשי הרשויות המקומיות – דו"ח מחקר (תשמ"ב).

שלטון אחרות. להבדיל מהמשלה, שבה קיימת אוטונומיה ניהולית למשרדי ממשלה ולשרים העומדים בראשם, כל ניהול הרשות המקומית מרוכז אצל העומד בראשה.⁹⁵ על אף סמכויותיו הנרחבות של ראש הרשות אין הוא מונחה ומחויב לכללי דיווח ולאחריות לדיווח על מעשיו, הן כלפי נבחריו הציבור שברשות המקומית,⁹⁶ חברי מועצת הרשות, הן כלפי הציבור⁹⁷ והן כלפי הממשלה/משרד הפנים. הבחירות הישירות לראשות השלטון המקומי גרמו לתהליך של יצירת פוליטיקה מקומית, המנותקת – עניינית ומוסדית – מהפוליטיקה הלאומית ומהמפלגות הארציות.⁹⁸ תהליך זה משפיע בין היתר גם על רמת המחויבות הבלתי פורמלית לדיווח על התנהלות ראש הרשות כלפי מערכת השלטון המרכזית.

לשינוי שיטת הבחירות היו השפעות גם על התנהגותו הפוליטית של הציבור במערכות הבחירות. אפשר להצביע על תהליך עליית כוחם של גורמים חברתיים מקומיים בבחירות לרשויות המקומיות.⁹⁹ לתופעה זו היבטים חיוביים בצד בעיות וליקויים. מהצד האחד ניכרת תופעה של עלייה בשיעור ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות הקטנות, בניגוד לתופעה של ירידת שיעורי ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות הגדולות ובבחירות לכנסת.¹⁰⁰ תופעה זו באה לידי ביטוי במיוחד ברשויות המקומיות שתושביהן נמנים עם המיעוטים בישראל, שם הרשות המקומית היא מוקד עיקרי להשפעה פוליטית כתחליף להיעדר יכולת של השפעה ממשית במישור הארצי

95 בג"ץ 754/86 וחידי נ' שר החינוך, פ"ד מ(4) 799; רע"פ 5389/01 המועצה האזורית לב-השרון נ' מדינת ישראל, פ"ד נו(4) 364; עת"מ (מינהלי י-ם) 468/07 עמותת וזאת הברכה לתורה ולצדקה נ' עיריית ירושלים (פורסם בנבו, 31.10.2007).

96 לעניין המתח שבין הניהול המקצועי העצמאי על ידי ראש הרשות ובין רצון נבחריו הציבור להיות בני עמדה ושליטה בהליכי קבלת ההחלטות ראה: עע"מ 384/07 ראש עיריית נצרת עילית נ' סיעת שינוי (פורסם בנבו, 29.5.2008).

97 ראה לעניין זה: הפער בין תפיסת ראשי הרשויות ובין תפיסת התושבים בנוגע למעורבות הציבור ושיתופו במידע על פעולות הרשות המקומית במאמרה של יעל ישי (לעיל, הערה 82) בעמ' 985.

98 אפרים טורגובניק, "המפלגות והבחירות המקומיות, סוף 'הקשר ההיסטורי'?", הבחירות לרשויות המקומיות בישראל 1998: המשכיות או שינוי (אברהם בריכטה ועמי פדהצור – עורכים, תשס"ב) 31; א' בריכטה וע' פדהצור, "מה מניע מפלגות להתמודד בשלטון המקומי?", הבחירות לרשויות המקומיות בישראל 1998: המשכיות או שינוי (אברהם בריכטה ועמי פדהצור – עורכים, תשס"ב) 49.

99 אסנת עקירב, "השתתפות פוליטית במישור המקומי: נבחרו ציבור במבחן הפעילות", עיר ומדינה בישראל – שלטון מקומי לקראת העשור השביעי (אברהם בריכטה, ערן ויגודה גרון וגיא פדה – עורכים, תש"ע) בעמ' 129.

100 אברהם בריכטה, "הדומיננטיות של הרשימות העצמאיות בשלטון המקומי בישראל", מדינה וחברה 5 (תשס"ה) 977. ראה: גישה אחרת לגורמים לשינוי דפוסי ההשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות במאמרו של גיורא גולדברג, "תמורות בהתנהגות הבוחר הישראלי בבחירות לשלטון המקומי", השלטון המקומי בישראל (דניאל אלעזר וחיים קלכהיים – עורכים, תשס"א) 249.

ומקור לפיתוח מנהיגות ארצית.¹⁰¹ מהצד האחר ניכרת עליית תופעות של רשימות משפחתיות (חמולות), בעיקר ביישובי המיעוטים. עליית כוחן של חמולות גורמת לתהליכים חברתיים שבבסיסם ניסיון לשמר את המסגרת המסורתית,¹⁰² ובד בבד ניסיון להפוך את השלטון אמצעי לחלוקת כוח ואמצעים לקבוצה השלטת.¹⁰³ תופעות אלו של הגדרת גורמים בחמולה המנוגדים לתפיסת העולם המסורתית (כגון נשים¹⁰⁴) וכן תופעות של שחיתות פוליטית אינם מתיישבים עם סדרי משטר תקינים, וגובלים לא אחת בעברה על החוק.¹⁰⁵

הצעת חוק העיריות החדש אינה משנה כאמור את שיטת הבחירות. עם זאת יש בשינוי מבנה השלטון המקומי ובשיטת ניהול העירייה המוצעת בחוק כדי להשפיע על התרבות הפוליטית בניהול הרשות המקומית. עקרונות הצעת חוק העיריות החדש יוצרים כללי מנהל ציבורי נוקשה כחלק משיטת ניהול השלטון המקומי. החוק המוצע יוצר מודל ניהול בירווקראטי המבוסס על ההבחנה שבין קביעת מדיניות, המסורה לדרג הנבחר, לבין ביצועה של המדיניות, המסורה לדרגים מקצועיים. החוק גם קובע הליכי עבודה מסודרים ולצדם מנגנוני דיווח ופיקוח על פעולות העירייה לחברי מועצת העירייה ולציבור.

כללי הניהול המוצעים לצד האפשרות לשינוי מבני ברשויות מקומיות, לרבות בדרך של איחוד רשויות והקמת מסגרות שלטוניות גדולות, צפויים להשפיע על התרבות השלטונית מחד ועל המעורבות האזרחית בהליכים השלטוניים, לרבות דפוסי השתתפות בבחירות, מאידך. המבנה המוצע והאפשרי, במיוחד אם יאוחדו רשויות מקומיות למסגרות אזוריות גדולות, ועמו העתקת כוח הניהול לגורמים מקצועיים, מפחית מכוחם של גורמי השפעה מקומית הפועלים במבנה השלטוני הקיים היום. יחסי גומלין אלו בין

101 גאנם אסעד, "הבחירות לרשויות המקומיות הערביות", הבחירות לרשויות המקומיות בישראל 1998: המשכיות או שינוי? (אברהם בריכטה ועמי פדהצור – עורכים, תשס"ב) 67. חנה הרצוג ויחיא-יונס תגריד, "מגדר ומשטר שיח חמולתי: בחירות מקדימות בחמולות לקביעת מועמדים לרשויות המקומיות ביישובים הערביים בישראל", מדינה וחברה 5 (תשס"ה) 1077. ראה גם: גאנם אסעד (לעיל, הערה 101) עמ' 71-73.

102 סלים בריק, "הבחירות ברשויות המקומיות הדרוזיות – משבר הרשויות: בין פוליטיקה חמולתית למנהל מודרני", מדינה וחברה 5 (2005) 1105.

103 ראה: לעניין מעמדן של נשים בבחירות לרשויות המקומיות וההבחנה שבין עליית הכוח הנשי בבחירות לרשויות המקומיות ביישוב היהודי אל מול יישובי המיעוטים את חנה הרצוג, "נשים – הכוח העולה: בחירות 1998", הבחירות לרשויות המקומיות בישראל 1998: המשכיות או שינוי? (אברהם בריכטה ועמי פדהצור – עורכים, תשס"ב) 133.

104 ראה: סקירה במאמרו של דורון נבות "שחיתות בשלטון המקומי בישראל" עיר ומדינה בישראל – שלטון מקומי לקראת העשור השביעי (אברהם בריכטה, ערן ויגודה גדון וגיא פדה – עורכים, תש"ע) 231. נדגיש כי תופעת השחיתות השלטונית אינה ייחודית לרשויות מקומיות ממגזר זה או אחר, אך היא בולטת יותר בהיקפה ברשויות מקומיות חלשות ובפריפריה.

מבנה שלטוני וניהולי ובין מעורבות והשפעה ציבורית מחייבים התייחסות והתאמה של שיטת הבחירות למבנה השלטוני המוצע בחוק החדש.

כאמור, הצעת חוק העיריות החדש ביקשה להעצים את הדמוקרטיה המקומית בדרך של חיזוק מעמדן של הרבנים המקומיים וועדי הרובע הנבחרים. בנוסף ניתן לציבור מעמד הן מעצם החובה לפרסם ברבים מידע על תקציב, חוקי עזר והקצאת מקרקעין והן בדרך של מתן מעמד מוסדר בחוק לזוועד ההורים בבתי הספר. עם זאת החלק העוסק ביצירת מנגנונים לשיתוף הציבור לא זכה לפיתוח בחוק. עיקרו של החוק בהסדרת כלים לניהול פנימי של העירייה. חלקו של החוק העוסק בחיזוק מעמדו של הציבור לוקה בחסר.

בכל הנוגע לסדרי המנהל הפנימיים של העירייה – קובעת הצעת חוק העיריות החדש סדרי ניהול ובקרה על פעולות העירייה המצמצמים את ההשפעה הפוליטית הישירה על החלטות ניהוליות מקצועיות, וקובעים סדרי בקרה ופיקוח שתפקידם להבטיח ניהול מקצועי שיש בו חובות דיווח ושקיפות כלפי מועצת העירייה וכלפי הציבור. החוק החדש מאמץ עקרונות של מנהל ציבורי¹⁰⁶ אל תוך דפוסי הפעולה של השלטון המקומי. למשל, החוק מביא לידי ביטוי את העצמת כוחם של המנהלים המקצועיים והטלת אחריות מוגברת על הדרג הניהולי ונושאי משרה ברשות המקומית.¹⁰⁷ החוק המוצע גם מטיל חובת השתתפות פעילה בהליכי קבלת ההחלטות ואחריות על נבחרי הציבור עצמם ומחייב הקמת ועדות מקצועיות לניהול הרשות המקומית.¹⁰⁸

הצעת חוק העיריות החדש מפרטת את אופן קיום הישיבות של מועצת העירייה ואת אופן ניהולן, את חובת השתתפות של נבחרי הציבור החברים במועצה בישיבותיה, וכן מפרטת את הוועדות שיפעלו במסגרת הרשות המקומית, תפקידיהן וחובותיהן. בנוסף מפרטת הצעת חוק העיריות החדש את אופן תפקודם של ממלאי תפקידים בעירייה

106 לעקרונות היסוד של המנהל הציבורי המודרני וליחס שבין המנהל העסקי/פרטי למנהל הציבורי ראה: ערן ויגודה – גדות, "תמורות ואתגרים ניהוליים בדרך לעיצובו של מגזר ציבורי מודרני", המרחב הציבורי 1 (תשס"ז) 57.

107 פרק שמיני להצעת חוק העיריות. יצוין לעניין זה כי לאחרונה השתמש שר הפנים בהוראות סעיף 143 לפקודת העיריות [נוסח חדש] וסעיף 38 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] המסמיכות למנות ועדה לתפקיד ראש הרשות המקומית כאשר ראש הרשות הנבחר כושל בניהול תקציב הרשות המקומית. ראו לעניין זה: בג"ץ 4871/07 מסאלחה נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 3.7.2008); בג"ץ 6057/07 חאג' יחיא נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 23.12.2007); בג"ץ 6827/07 ראש עיריית ערד נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 2.1.2008); השווה: בג"ץ 7767/07 אסרף נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 27.3.2008). יוער לעניין זה כי אופן הערכת טיב ביצועי מנהל ציבורי הוא עניין המצוי במחלוקת עמוקה. כך למשל מתעוררות שאלות כיצד יש להעריך איכות של שירותי חינוך, בריאות וכיוצא"ב, מה הממד להערכת טיב ביצועי המגזר הציבורי, ואם עמידתו במסגרת התקציב היא הממד הנכון להערכת טיב תפקודו. ראה למשל: Neil Carter, "Performance Indicator: Backseat Driving or Hand Of Control?", *Policy and Politics* (1989) 131.

108 פרק שביעי להצעת חוק העיריות.

ויוצרת תפקיד חדש רב-סמכויות של מנכ"ל.¹⁰⁹ המנכ"ל יעמוד בראש הפירמידה הניהולית של העירייה, להבדיל מהפוליטית וההייררכית. תפקידו יהיה משרת אמון כלפי ראש העיר, והוא יפעל במסגרת הדין על פי הנחיותיו. ראש העיר ימנה את המנכ"ל ויוכל להביא לסיום כהונתו.¹¹⁰ בד בבד עם אחריות המנכ"ל כלפי ראש העיר חלה עליו גם אחריות כלפי מועצת העיר.¹¹¹ הצעת חוק העיריות החדש מסדירה את חובת זימונו של ראש העיר לשיבות המועצה ולישיבות ועדות כדי לדווח ולהשמיע את דעתו בנושאים שיובאו לדיון.¹¹² הוראות דומות של חובת מינוי וזימון לשיבות המועצה והוועדות השונות נקבעו גם בנוגע לנושאי משרה אחרים בעירייה (גזבר, יועץ משפטי, מהנדס ומנהל אגף החינוך). בנוסף, מוסדר בהצעת חוק העיריות החדש מינוי, דרכי עבודתו וסמכויותיו של מבקר העירייה. בהוראות אלו יש כדי לשפר את מידת האיוון בין כוחו של ראש העיר הנבחר בבחירות ישירות ובין מועצת העירייה¹¹³ ולשפר את סדרי דיווח ובקרה על אופן מילוי תפקידו.¹¹⁴

סדרי המנהל המפורטים בהצעת חוק העיריות החדש, החובה להקים ועדות, מעמדם של המנכ"ל ונושאי המשרה וחובות ומגבלות המוטלות על נבחרי הציבור חברי מועצת העיר – כל אלו משפרים את אמצעי הבקרה על כלל ממלאי התפקידים, מגבירים את הפיקוח על פעילות נושאי המשרה ומשפרים את האיוון בין מוקדי הכוח בדמוקרטיה המוניציפלית.¹¹⁵ סדרי פיקוח אלו מצמצמים את האפשרות של מוקדי כוח פוליטיים מקומיים להשתלט על נכסי העירייה, כפי שעלול לקרות היום בעיקר ברשויות מקומיות קטנות.¹¹⁶

109 בדומה למנכ"ל של משרד ממשלתי.

110 דברי ההסבר להצעת חוק העיריות, בעמ' 360.

111 סעיף 96 להצעת חוק העיריות. ראה: לעניין זה ולדגמים האפשריים השונים בתפקיד מנכ"ל עיר נבחום בן-אליא, היש מקום למנהל עיר מקצועי בישראל? (תשנ"ז).

112 סעיף 98 להצעת חוק העיריות.

113 על הצורך לחזק את כוחן של מועצות הרשויות המקומיות עמדה גם הוועדה הממלכתית בדוח ועדת זנדבר (לעיל, הערה 44).

114 יוער כי בתזכיר הצעת חוק השלטון המקומי הוצע כי לרשות המקומית תהיה "הנהלה" בעלת סמכויות נרחבות לניהול הרשות המקומית וחובות דיווח לראש הרשות ולמועצת הרשות המקומית.

115 ראה: התייחסות נרחבת לנושא בדיוני הכינוס השמיני של המועצה הציבורית של המכון הישראלי לדמוקרטיה (לעיל, הערה 51), בעמ' 22.

116 ראה לדוגמה: עמ"מ 8582/05 מועצה מקומית סאג'ור נ' המרכז לטניס בישראל (פורסם בנבו, 13.12.2006). עם זאת יצוין כי קיים חשש שהפחתת כוחם של נבחרי הציבור אל מול העצמת כוחם של ממלאי תפקידים ממונים והעברת סמכויות מדרג נבחר לדרג ממונה שאינו נבחר תגרום להחלשת האתיקה הציבורית, זאת אם לא תהיה הקפדה על חובות הדיווח והבקרה הקבועים בהצעת החוק על עבודתם של ממלאי התפקידים הממונים. ראה: דיון בסוגיה בנייר העמדה של רות חננאל, שחיתות שלטונית וביזור בשלטון המקומי, התמורות במערכת היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל לאור תזכיר הצעת חוק העיריות החדש, התשס"ו-2005 (תשס"ז).

החוק מדגיש את הקשר ההדוק בין רמת הרגולציה הקיימת לבין עצמאות הפעולה של הרשות. הצעת חוק עיריות חדש משקפת את המתח המובנה שבין הביורוקרטיה לדמוקרטיה.¹¹⁷ רק רגולציה מסודרת ומפורטת הבונה תהליכי עבודה מסודרים מאפשרת את החלפת הפיקוח החיצוני במנגנונים פנימיים.¹¹⁸ כפועל יוצא מקביעת סדרי מנהל נוקשים מפחיתות הוראות החוק המוצע את כוחן של קבוצות השפעה מקומיות. העברת הניהול למלאי תפקידים ממונים ומקצועיים ויצירת הייררכייה של התמקצעות עומדות בסתירה לעקרונות בסיס של דמוקרטיה ומעורבות אזרחית בתהליכי קבלת ההחלטות. קיים חשש שפעולתו של המנהל הציבורי החדש בעירייה, לפי הצעת חוק העיריות החדש, תוביל להפחתת המעורבות האזרחית בתהליכים השלטוניים ובפיקוח הציבורי על השלטון במסגרת הבחירות ובמעורבות ציבורית בין בחירות.¹¹⁹

החלשת כוחן של קבוצות השפעה מקומית תהיה משמעותית בעיקר אם תמומש גם האפשרות הגלומה בקבלת הצעת חוק העיריות החדש, ויוקמו מסגרות שלטון אזרחיות גדולות על פני רשויות מקומיות קטנות. האפשרות של הקמת מסגרות שלטון מקומי גדולות, בדרך של הקמת עירייה אזרחית, כשלקהילות המקומיות תינתן אוטונומיה מוגבלת, מביאה לידי כרסום בכוחן של אותן קבוצות כוח מקומיות שהן בעלות השפעה ביישובים קטנים.¹²⁰ איחוד רשויות מקומיות קטנות במסגרת שלטונית של עירייה אזרחית, במסגרת הדו-רובדית המוצעת, מחלישה את כוחם של אותם מוקדי כוח דומיננטיים ביישובים הקטנים, שייבלעו במסגרת העירייה האזורית הגדולה. בכך יש כדי לתרום לשיפור ברמת ניהול הרשות המקומית ובטוהר המידות הן בבחירות והן בניהול

117 ערן ויגודה-גדות (לעיל, הערה 106), בעמ' 80-82. Eran Vigoda-Gadot, Shlomo Mizrahi, Rotem Miller-Mor & Eyal Tevet, "The Bureaucracy-Democracy Tango: A dual-source empirical revalidation by Structural Equation Modeling in the Israeli public sector", 36(1) *Policy & Politics* (2008) 431.

118 ראה: ליאור דוידאי ונעם שר, "סימפוזיון: אתגרי הרגולציה במשק הישראלי – הכנס המשפטי השנתי הראשון של בית-ספר רדזינר למשפטים (מאי 2004) "משפט ועסקים ב (תשס"ה) 9. הדיון במשמעות הרגולציה כאמצעי פיקוח וההתנגשות שבין דמוקרטיה המבוססת על פוליטיקה מקומית ובין הגבלתה בדרך של רגולציה ראוי להיעשות בנפרד. ראה לעניין זה של שימוש ברגולציה לפיתוח מנגנוני שליטה מרחוק: דיון נרחב בספר Michael Mac Neil, Neil Sargent and Peter Daniel Swan, *Law Regulation and Governance* (2002) pp.1-26.

119 לעניין נכונות הציבור למעורבות בהליכי קבלת החלטות ראה: David J. McCarthy, *Local Government Law In a Nutshell* (1990) pp. 138-142.

120 בבחירות הראשונות שנערכו בעיריית הכרמל לאחר שאוחדו המועצות המקומיות דליית אל כאמל ועוספיא נבחר לראשות העיר, לראשונה מאז קום המדינה, תושב דליית אל כרמל שאינו נמנה עם חמולת חלבי. ראה: רמי זיידאן (לעיל, הערה 49). עם זאת יש לציין גם כי בבחירות מאוחרות יותר שנערכו לראשות המועצה המקומית דליית אל כרמל בחודש אוגוסט 2009, לאחר פירוקה של עיריית הכרמל, נבחר לעמוד בראש המועצה המתחדשת אדם שאינו נמנה עם משפחת חלבי.

השוטף של ענייני הרשות המקומית.¹²¹ עם זאת עלולות להיות לכך גם השלכות שליליות להפחתת מעורבות והשפעה של קבוצות אזרחיות בפוליטיקה המקומית, ככל שהדבר נוגע למעורבות האזרחית של התושבים בבחירות ובהליכי הביקורת על השלטון המקומי. הגדלת המסגרות השלטוניות וצמצום הכוח של הדרג הנבחר עלולים לגרום להפחתת מעורבות הציבור בהליך הדמוקרטי הייצוגי.¹²²

גם המבנה המוצע לרבעים העירוניים והסמכויות המוקנות לוועדי הרבעים העירוניים אינם מבטיחים שיפור במעורבות הציבורית בניהול העירייה. עצם הקמת רובע עירוני וסמכויות הוועד מותנית בהחלטת מועצת העירייה. מכאן שקיים ספק בכל הנוגע להסכמת מועצת העירייה להעניק לוועד, ככל שיוקמו רבעים עירוניים, מעמד וסמכויות של ממש. על זאת יש להוסיף כי להבדיל מוועד היישוב המקומי במועצה האזורית כיום ובעירייה האזורית המוצעת, אין לרובע העירוני ולוועד העומד בראשו כל השפעה על מועצת העיר במסגרת הבחירות למוסדות הרשות המקומית. מכאן שלא ניתנו בהצעת חוק העיריות החדש לרובע העירוני ולוועד הרובע העירוני כוחות והשפעה של ממש.

נראה כי אפשר להגביר את שיתוף הציבור ולהפחית את הסיכון להפחתת מעורבות ציבורית בהליכי בחירות לאחר שיתקבל החוק החדש ובהמשך יוקמו מסגרות שלטון מקומי אזרחיות גדולות, בדרך של שינוי שיטת הבחירות למועצת העירייה, ולצד זה חיזוק מעמדם של הרבעים העירוניים וועדי הרבעים הללו. זאת בדרך של אבטחת עצם הקמתם של רבעים עירוניים ויצירת מבנה שלטוני דו-רובדי בעירייה, עם תיקון בחוק בדרך של התאמת שיטת הבחירות והעתקת השיטה הנהוגה היום בבחירות במועצות האזוריות למבנה הדו-רובדי של העירייה והרבעים העירוניים.

במבנה הדו-רובדי המוסדר כיום במועצות האזוריות והמוצע בחוק החדש לעירייה האזורית נבחר ראש הרשות בבחירות אישיות, שבהן משתתפים כל תושבי המועצה האזורית. חברי מועצת הרשות נבחרים על ידי תושבי היישובים כנציגיהם. חברי מליאת המועצה הם נציגים נבחרים מטעם כל יישוב מיישובי המועצה האזורית, המוגדר כאזור בחירה, ועל ידי תושבי אותו אזור.¹²³ דרך זו נותנת לכל אזור בחירה את הכוח להשפיע על מועצת הרשות המקומית בדרך של בחירת נציגיו למועצה. מדובר בשיטת בחירות שהיא למעשה "בחירות אזוריות", להבדיל מהבחירות היחסיות הנוהגות בעיריות. בחירות בשיטה זו נותנות לכל אזור כוח פוליטי לפי מספר תושביו. הכוח הפוליטי הממשי של נבחר הציבור באזור הבחירה תורם למעורבות הציבור בהליך הבחירה וברצון להשתתף בבחירות, כבוחר וכנבחר ציבור.

121 ראה: התייחסות לנושא בדיוני הכינוס השמיני של המועצה הציבורית של המכון הישראלי לדמוקרטיה (לעיל, הערה 51) בעמ' 66.

122 ישי בלנק ואיסי רוזן צבי (לעיל, הערה 35) בעמ' 113-117.

123 "אזור" מוגדר בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) כאחד מאלה: "ישוב; תחום עורף; חלק מיישוב לפי תכנית שפרטיה מצוינים בתוספת החמישית". לשיטת הבחירות ראה בפרק רביעי סימן א' לצו הנ"ל.

העתקת השיטה באופן שבו ייבחרו חברי מועצת העירייה בבחירות אזוריות, כנציגי אזורי בחירה ורבעים עירוניים שייקבעו, תחזק את מעמדו של הרובע העירוני כאזור בחירה. חיזוק מעמדו של הרובע העירוני יחזק את מעורבות הציבור ברמה המקומית.¹²⁴ יש בכך כדי להגשים את אחת ממטרותיו של החוק המוצע לחיזוק כוחו של הציבור.¹²⁵ מלבד זאת יש בכך כדי ליצור סימטרייה והקבלה רבה יותר, אם כי לא מלאה, בין מעמדו של רובע עירוני ובין מעמדו של ועד מקומי בעירייה האזורית, על פי המוצע בחוק העיריות החדש. והחשוב יותר הוא שיהיה בכך כדי לחזק את כוחו של הרובע העירוני ושל קהילת תושביו במערכת השלטון המקומי. בדרך זו יש גם כדי לעודד מעורבות אזרחית והשתתפות מוגברת בהליכי הבחירות והשפעה על גורמי השלטון בעירייה,¹²⁶ לרבות במסגרת של עיריות גדולות.

התאמת שיטת הבחירות לכלל העיריות בדרך של הקמת אזורי בחירה – אם במסגרת ועדי היישובים המאוגדים בעירייה האזורית ואם במסגרת הרבעים העירוניים ובחירת חברי מועצת העיר בשיטה של בחירות אזוריות של נציגי הוועדים המקומיים ונציגי הוועדים ברבעים העירוניים – תקנה לנבחרי הציבור באזורי הבחירה המקומיים הללו תוספת כוח השפעה ממשי על התנהלות העירייה. בכך יש כדי להגביר את העניין הציבורי והמעורבות הקהילתית בבחירת נציגי הציבור באזורי הבחירה (ועדי היישובים וועדי הרבעים העירוניים). בחירות למועצת העירייה בשיטה של בחירות אזוריות

Jeffrey M. Berry, Kent E. Portney and Ken Thomson, *The Rebirth of Urban Democracy* (1993) 124

125 לדיון נרחב בחשיבות המעורבות הציבורית ראה: Eran Vigoda-Gadot, *Managing Collaboration in Public Administration- the promise of alliance among governance, citizens, and businesses* (2003) pp. 85-115.

126 נושא בחירות אזוריות בישראל נדון בעבר בהקשר של הצעות לשינוי שיטת הבחירות לכנסת. ההנחות שבבסיס הדיונים היו ועודן שבחירות אזוריות משנות את מבנה המפלגות ואת איזוני הכוחות בין גושים פוליטיים. ראה לעניין זה: אברהם וולפנון, *בחירות אזוריות במדינת ישראל* (1968); *ליד ערש המשפט: ספר חיים צדוק* (רון חריס – עורך, תשס"ב), בעמ' 92-93 וכן בעמ' 176-185; ראה גם: דיון בהשפעת שינוי שיטת בחירות במערכת הבחירות לכנסת על התוצאות והמבנה של חלוקת הכוחות בין המפלגות במאמרו של אברהם בריכטה, "הרפורמה הנחוצה בשיטת הבחירות בישראל", *מדינה וחברה* 6 (2007) 7. ראה גם: ברוך ועדת נשיא המדינה *לבחינת מבנה הממשל* (2007) (להלן – ועדת מגידור); נושא זה של איזון בין שלטון מרכזי ובין ההשפעה האזרחית על השלטון בדרך של בחירות על בסיס אזורי נדון גם בשיטות משפט אחרות משחר הדמוקרטיה. לדיון נרחב ראה: במסמכי הפדרליסט מספר 59, 60 ו-61, שם נדונו האיזונים שבין השלטון הפדרלי למדינות בארצות הברית ערב כתיבת החוקה. אלכסנדר המילטון, ג'יימס מדיסון וג'ון ג'יי, *הפדרליסט* (תשס"ב) בעמ' 297-309. ואולם נראה כי כאשר דנים בשלטון מקומי ראוי לבחון את שינוי שיטת הבחירות, לאחר קבלת הצעת החוק ושינוי מבנה השלטון המקומי לשלטון דו-רובדי. גם אם תשתנה מידת מעורבותן של מפלגות ורשימות מתמודדים בבחירות למועצת הרשות המקומית יהיה בכך כדי ליצור תהליך חיובי של מעורבות ציבורית בהליכי הבחירות ובשלטון המקומי.

מחזקות את יכולת הקהילה המקומית להשפיע מחד ולפתח את האוטונומיה הקהילתית במסגרת העירייה מאידך. יש בשיטה זו גם כדי לאזן את מוקד הכוח הקיים מעצם היותו של ראש העיר נבחר בבחירות אישיות, ואת מוקדי הכוח שיווצרו במנהל הפנימי והמקצועי של הרשות המקומית על יסוד הצעת חוק העיריות החדש.

1. סיכום

הצעת חוק עיריות חדש יוצרת אחידות במבנה המשפטי של הרשויות המקומיות בישראל – שיכונן עיריות. החוק החדש קובע את מסגרות העיריות, מבנה ארגוני ודרכי ניהולן. מדובר במודל שמטרתו מתן יתר עצמאות וחירות לרשויות המקומיות והפחתת התלות במשרד הפנים. מנגד, מתן העצמאות הניהולית מותנה בשינוי מבני ניהולי ברשות המקומית. הדגם המוצע בחוק העיריות החדש נשען על הסמכות הביורוקרטית ומבחין בין קביעת מדיניות, המסורה לדרג נבחר, ובין ניהול וביצוע המדיניות, המסור לדרג המקצועי.

המגמה היא אפוא לעבור מפיקוח ואישור פרטניים לרגולציה כללית שעל פיה תוסמך העירייה לפעול ללא מעורבות של השר. הרצון להגביר את עצמאות הרשויות המקומיות ואת החופש שלהן מהתערבות פרטנית כרוך בטבורו בהפיכתן לגוף מנהלי הפועל על פי כללים הקבועים בחוק ובתקנות, כאשר הפעלת שיקול הדעת במסגרת אותם כללים מסור בידי העירייה, על פי חוק ועל פי כללי המנהל הציבורי.

מחברי הצעת חוק העיריות החדש ביקשו גם לחזק את מעמדו של הציבור כשחקן המשתתף בהליך השלטוני ולהעצים את הדמוקרטיה המקומית. לשם כך הוסדרו הקמתם של רבעים מקומיים שבראשם יעמוד ועד רובע נבחר ומתן סמכויות ייצוגיות לוועד הרובע. גם לציבור עצמו ניתן מעמד בדרך של חיוב הרשות לפרסם הליכים מרכזיים ולאפשר לציבור להעיר הערותיו.

הצעת חוק העיריות החדש יוצרת אחידות במבנה השלטוני ומקלה על איחוד רשויות מקומיות למסגרות שלטון אזוריות. בד בבד מוסדרת השמירה על אוטונומיה קהילתית מוגבלת. בהצעה זו יש כדי לייעל את מנגנוני השלטון המקומי. עם זאת היא מעמידה בסימן שאלה את ההשפעות האפשריות על מידת המעורבות האזרחית בענייני השלטון המקומי.

הגם שהצעת חוק העיריות החדש אינה עוסקת כלל בשינוי חוקי הבחירות, הרי שיהיה בקבלתה כדי להשפיע על תרבות הניהול של השלטון המקומי ועל גורמי הכוח המעורבים בו. העתקת כוח ניהולי מנבחרי ציבור לדרג מקצועי ואיחוד רשויות למסגרות שלטוניות אזוריות גדולות לצד יצירת אוטונומיה שלטונית מוגבלת לקהילות, צפויים לשנות את טיב מעורבות הציבור בהליך הבקרה הציבורית על השלטון המקומי. בעקבות

זאת יש לצפות שקבלת הצעת חוק העיריות החדש תביא גם לשינוי בדפוסי המעורבות הפוליטית וההצבעה של התושבים. ראוי לבחון ולשקול את האיזון הנדרש בין שיפור איכותו של המנהל הציבורי אל מול עידוד התהליך הדמוקרטי ופיתוחו ואת החשש להפחתת מעורבות הציבור בתהליכים השלטוניים והצורך בהרחבת המעורבות הציבורית ככלל ואת מעגל המצביעים והמתמודדים בבחירות.

נראה כי כדי להשיג את היעד החברתי של עידוד האוטונומיה הקהילתית והמעורבות הציבורית לצד שינוי המבנה הניהולי והשלטוני יש להתאים את שיטת הבחירות שתחול על העיריות למבנה השלטוני והניהולי המוצע. הרצון לחיזוק הגורמים הקהילתיים במבנה השלטוני הדור-רובדי המוצע מצריך אימוץ של שיטת הבחירות האזוריות בדומה לשיטה הנוהגת היום במסגרת המועצות האזוריות. התאמת שיטת הבחירות גם לבחירת מועצת העירייה בדרך של בחירת חברי מועצת העירייה כנציגי אזורי בחירה, שהם יישובים הקיימים היום, מסגרות התיישבות שיוכרו כוועדים מקומיים בעירייה האזורית והרבעים העירוניים בעירייה שאינה אזורית – כל אלה יוכלו לסייע בהגשמת התכלית החקיקתית של חוק העיריות החדש. נושאים אלו ראויים לבחינה ולדיון ציבורי רחב ומעמיק בטרם תאושר הצעת חוק העיריות החדש.¹²⁷

127 ראה: ועדת זנבר (לעיל, הערה 44) בעמ' 13-16.