

מגמות בדיני השלטון המקומי – סיכום שנת המשפט תשע"א

מאת

עומר קמחי*

המאמר דן דיון תמציתי בהתפתחויות המרכזיות שהתרחשו בתחום דיני הרשויות המקומיות בשנת המשפט תשע"א. באמצעות סקירת ההתפתחויות נבחן את הקשר שבין הבעיות שמהן סובל השלטון המקומי בישראל לבין מדיניות השלטון המרכזי, ונשרטט את יחסי הגומלין שבין שתי רמות השלטון. את תמונת המצב נבחן בשלושה מישורים שונים: ראשית נתאר מגמה של העברת אחריות וסמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי ללא פיקוח ותקצוב ראוי. נראה את הסכנה שבמגמה זו ואת הקושי שהיא יוצרת לתושבי הרשויות המקומיות. שנית נתייחס לצד ההכנסות של השלטון המקומי. נראה כי השלטון המרכזי מגביל את יכולתן של הרשויות המקומיות לייצר הכנסות עצמיות ואינו מעביר להן מענקים מספיקים להשלים את החסר. לבסוף נבחן את תוצאות המדיניות של השלטון המרכזי. הרשויות המקומיות מצויות בלחץ תקציבי תמידי, והן משתמשות בדרכים "יצירתיות" ולא תמיד חוקיות כדי להגדיל את הכנסותיהן. המסקנה העולה מהמאמר היא כי האחריות למצבן הקשה של הרשויות המקומיות אינה יכולה להיות מוטלת על כתפי הנהגת השלטון המקומי בלבד. מדיניות השלטון המרכזי תורמת אף היא למשבר המקומי, והיא מודרכת לעתים משיקולים פוליטיים-מפלגתיים צרים ולא מטובתן של הרשויות המקומיות.

מבוא. א. הוצאות הרשות המקומית – והפיקוח המדינתי עליהן; 1. היערכות לעתות חירום; 2. שיטור קהילתי; 3. חוק הסגנים. ב. הכנסות הרשות המקומית; 1. ארנונה; 2. תקציבי מימון ממשלתי. ג. התוצאה – פתרונות "יצירתיים" להגדלת הכנסות. סוף דבר.

* מרצה למשפטים באוניברסיטת חיפה. המאמר מבוסס על הרצאה שניתנה בכינוס שנת המשפט באוניברסיטת חיפה. ברצוני להודות לאמנון רייכמן על ארגון הכינוס ולשופט דוד חשין, לעו"ד איילה פיילס שרון ולעו"ד שלום זינגר שהשתתפו בחבר הדיון על דיני הרשויות המקומיות. כמו כן ברצוני להודות לאלי וילצ'יק, יעל אחילאה, גיתית שרמן, ירון מאיר וחברי מערכת "דין ודברים" על הערותיהם המועילות. כל אתרי האינטרנט המאזכרים להלן נצפו לאחרונה ביולי 2012.

מבוא

הבנתם ומיפויים של דיני השלטון המקומי בישראל אינה משימה פשוטה כל עיקר. הדינים הנוגעים לרשויות מקומיות פזורים על פני דברי חקיקה רבים, וקשה לאתר את הבסיס המשפטי, ולעתים גם את התכלית, של הסדר בנושא כזה או אחר. פקודת העיריות, שהיא הבסיס החוקי להקמתן של ערים, היא פקודה מיושנת ואינה ממצה את הכללים הנוגעים לערים ולפעילותן.¹ קיימים חוקים נפרדים לבחירות ברשויות המקומיות,² חלק מההסדרים הנוגעים לארנונה מצויים בחוקי ההסדרים ובתקנות שהותקנו מכוחם,³ וממילא לכל רשות מקומית חוקי עזר שבהם היא מסדירה נושאים ספציפיים הקשורים לאותה רשות. אפילו אם נבקש לבחון מהם התחומים שעליהם מופקדות רשויות מקומיות בישראל נתקשה לעשות כן. הסמכויות נמצאות במערכת מסועפת של חוקים, תקנות, צווים והסכמים, מקצתם מפורסמים לציבור ומקצתם מוכרים רק לעוסקים במלאכה.⁴

מטרת מאמר זה היא למצוא בתוך הסבך המשפטי מגמות שצפו ועלו בשנת המשפט האחרונה. נציע סקירה תמציתית של עיקרי התרחשויות בשלטון המקומי וניתן להתפתחויות הללו רקע והסבר. המאמר אינו מתיימר לדון אף לא באחת מהסוגיות דיון ממצה ושלם. הצגת טיעון ועמדה מגובשים בנושאים כמו שיטור קהילתי או מבנה ההכנסות של הרשויות המקומיות דורשת דיון נרחב, וזו אינה הכוונה במאמר הנוכחי. הכוונה היא לחבר את האירועים של השנה האחרונה לתוך הקשר רחב יותר, הן על רצף הזמן והן מבחינת הניתוח התאורטי. מתוך הפרטים תגלה תמונה, לא בהכרח מעודדת, על מצבן של הרשויות המקומיות בישראל.

הציר שסביבו סובב המאמר מתייחס למערכת היחסים שבין השלטון המקומי לשלטון המרכזי. טיעון המסגרת שנבקש להציג הוא כי על אף הביקורת המוטחת, לעתים

- 1 פקודת העיריות אינה מתייחסת לצורות אחרות של רשויות מקומיות: מועצות מקומיות ומועצות אזוריות. ההסדרה המשפטית של צורות אלה נעשית בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], תשכ"ה-1965, נ"ח 256; בצו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950, ק"ת 178; צו המועצות המקומיות (ב), תשי"ג-1953, ק"ת 1174; צו המועצות המקומיות (מועצות איזוריות), תשי"ח-1958, ק"ת 797.
- 2 חוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965, ס"ח 248; חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות, סגניו וכהונתם), תשל"ה-1975, ס"ח 211; חוק המועצות האזוריות (בחירת ראש המועצה), תשמ"ח-1988, ס"ח 213.
- 3 חוק ההסדרים בממשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992, ס"ח 10 (להלן – חוק ההסדרים משנת 1992).
- 4 נחום בן-אליא, מסל שירותים לשירותי ליבה – הרחבת האחריות המיניסטריאלית של משרד הפנים (2006) ניתן לצפייה באתר: <http://www.fips.org.il/Site/System/UploadFiles/DGGallery/%E1%EF%20%E0%EC%E9%E0%20%EE%F1%EC%20%F9%E9%F8%E5%FA%E9%ED.pdf>.

בצדק, בשלטון המקומי חלק מהבעיות שמהן סובלות הרשויות המקומיות נובעות ממדיניות כושלת של השלטון המרכזי דווקא. טיעון זה נבנה בשלושה חלקים: החלק הראשון נוגע להוצאות של הרשויות המקומיות והפיקוח הממשלתי עליהן. באמצעות דוגמאות משנת המשפט האחרונה נראה כי השלטון המרכזי מעביר לרשויות המקומיות אחריות וסמכויות רבות, אך הוא אינו מפקח עליהן ואינו נותן להן את האמצעים, תקציביים ואחרים, לביצוע הסמכויות כראוי. בחלק השני של הטיעון נתייחס לצד ההכנסות של הרשות המקומית. נראה כי לרשויות המקומיות שליטה חלקית בלבד בהכנסותיהן, משום שהשלטון המרכזי מגביל את יכולתן לייצר הכנסות עצמיות ואינו מעביר להן מענקים מספיקים להשלים את החסר. חלקו השלישי של הטיעון מבהיר את התוצאה הנגרמת בשל מדיניות השלטון המרכזי. הרשויות המקומיות לחוצות להגדיל את הכנסותיהן, והן פועלות לשם כך בדרכים שהן לא תמיד חוקיות וכשרות. המחסור התקציבי דוחף את הרשויות למצוא "פתרונות יצירתיים" לשיפור מצבן – פתרונות שיתכן שהיו נחשבים אילו היה השלטון המרכזי מעניק להן מראש אמצעים טובים יותר למימון קשת המטלות ההולכת ומתרחבת שלהן.

המאמר אינו מבקש לטעון שהשלטון המקומי חף מאשמה באשר למצבו. הניהול של חלק מהרשויות המקומיות אינו מקצועי דיו, ותופעות של בזבוז כספי ציבור ושחיתות אינן זרות במישור המקומי. טענתנו היא כי התמונה מורכבת. בצד הכשלים של הרשויות המקומיות עצמן יש כשלים, חמורים לא פחות, של השלטון המרכזי. במקרים רבים השלטון המרכזי מנסה להחצין עלויות כלפי השלטון המקומי, ושיקולים פוליטיים צרים מכוונים את מדיניותו. ביקורת אפוא וכן ניסיונות לרפורמה צריכים להיות מופנים אל כל השחקנים במערכת – לא רק אל הרשויות המקומיות.

א. הוצאות הרשות המקומית – והפיקוח המדינתי עליהן

את מערכת היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי נהוג לחלק לשלוש תקופות שונות.⁵ מיד לאחר הקמת המדינה התאפיין השלטון המרכזי בריכוזיות רבה. המדינה הייתה בראשית דרכה, והשלטון המרכזי ביקש להשאיר בידי את מרב סמכויות השלטון.⁶ בשנות השישים החלה מגמה של ביזור. מערכות השלטון, כגון חינוך, בריאות, תחבורה וכו', החלו מתעבות, והשלטון המקומי קיבל על עצמו חלק מהסמכויות של

5 ישי בלנק, "מקומו של ה"מקומי": משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל", משפטים לד (תשס"ד-תשס"ה) 197, בעמ' 227.

6 רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל – בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות (2003) בעמ' 52. ניתן לצפייה באתר: <http://www.fips.org.il/Site/System/UploadFiles/DGallery/1-48adobe.pdf>

אספקת השירותים.⁷ בצד הגידול בסמכויות חל בתקופה זו גם גידול ניכר במימון שקיבל השלטון המקומי מהשלטון המרכזי. שיעור המימון המדינתי בתקציבי הרשויות המקומיות גדל בהתמדה, עד שהגיע לשיא ב-1980.⁸ החל משנות השמונים שוב נעשה שינוי מגמה. אמנם מגמת הביזור לא נפסקה, ואולי ההפך הוא הנכון, אולם המדינה קיצצה קיצוץ דרסטי את המימון שהעניקה לרשויות המקומיות, בעיקר בשל המשבר הכלכלי. הרעיון היה שהשלטון המקומי יממן את פעילותו בעיקר ממקורות עצמיים, וכך יוכל השלטון המרכזי לקצץ בהוצאותיו.⁹

חשוב להדגיש שתהליך הביזור לא היה תהליך מושכל שנבע מתפיסת עולם מגובשת על מערכת היחסים האופטימלית שבין המקומי למרכזי. ההפך הוא הנכון: המדיניות הייתה מדיניות של מחדל יותר משל מעשה מכוון. השלטון המרכזי נקט מדיניות פסיבית – לא השקיע את המשאבים הדרושים בתחומים שונים של החיים האזרחיים (כגון תשתיות, רווחה, חינוך ועוד), והשלטון המקומי מילא את הוואקום שנוצר.¹⁰ בד בבד לא השכיל השלטון המרכזי להקים מנגנוני פיקוח ראויים. כלומר, להלכה השלטון המרכזי השאיר בידיו כלים של רגולציה וביקורת על ההחלטות של השלטון המקומי בתחומים השונים, אולם למעשה הן בשל בעיות כוח אדם והן בשל פסיביות השלטון המרכזי לא הפעיל סמכויות אלה כראוי. כך נוצר מצב שרשויות נושאות באחריות לתחומים שיש להם משמעויות מרחיקות לכת (גם משמעויות ארציות) מבלי שעומד לרשותן תקציב מספיק ומבלי בקרה טובה מצד השלטון המרכזי.¹¹

דוגמאות להחצנת סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי (cost shifting) ולכישלון של המדינה בתקצוב השלטון המקומי ובפיקוח עליו יש, למרבה הצער, למכביר. אנו נבקש לתת שלוש דוגמאות שצפו ועלו בשנת המשפט האחרונה בחקיקה, בפסיקה או בדוחות של מבקר המדינה: היערכות לעתות חירום, שיטור קהילתי ומינוי סגני ראשי ערים בשכר.

1. היערכות לעתות חירום

הבסיס המשפטי לאחריות השלטון המקומי להיערכות לשעת חירום מצוי בפקודת העיריות.¹² בשנת 1973 הוסף לפקודה סעיף 248א, שקבע את חובתה של העירייה להכנת המשק לשעת חירום ולהפעלתו. הסעיף מנסח את אחריותה של הרשות המקומית

7 שם, בעמ' 53.

8 בלנק (לעיל, הערה 5) בעמ' 229-231.

9 שם, שם.

10 נחום בן-אליא, הדור הרביעי – שלטון מקומי חדש לישראל (2004) בעמ' 19. ניתן לצפייה באתר: [http://www.fips.org.il/Site/System/UploadFiles/DGGallery/benelia_4thG.pdf].

11 רזין (לעיל, הערה 6) בעמ' 52-57.

12 פקודת העיריות [נוסח חדש], תשכ"ד-1964, נ"ח 197.

ניסוח שיורי ורחב, ולפיו "העירייה תעשה את כל הדרוש להכנתו של המשק לשעת חירום ולהפעלתו אותו זמן, למעט גיוסם של כוח אדם וציוד אשר חל עליהם חיקוק אחר..." (ההדגשה שלי – ע"ק).¹³ נוסף על הוראות פקודת העיריות קבעה גם ממשלת ישראל בהחלטה 1716 מיולי 1986 תכנון משק לשעת חירום והפעלתו, כי "הרשות המקומית אחראית בתחום שיפוטה, באמצעות ועדת המל"ח המקומית, לבצע את המשימות הדרושות להבטחת האספקה והשירותים החיוניים לאוכלוסייה, לטיפול באוכלוסייה, ולמתן שירותי סעד ופינוי על פי הוראות החוק..."¹⁴.

השלטון המרכזי הטיל אפוא את האחריות להכנת המשק לשעת חירום לפתחו של השלטון המקומי, אך אמצעים לביצוע משימה חשובה זו לא ניתנו. הממשלה לא נתנה לרשויות המקומיות תקציב מספיק לעניין זה, והרשויות לא יכלו לממן את ההיערכות לשעת חירום מהתקציב הקיים. מצב בעייתי זה התגלה במלוא חריפותו במלחמת לבנון השנייה. בדוח המיוחד של מבקר המדינה שלאחר המלחמה מצוין כי בשנים שלפני המלחמה לא נתנה הממשלה "מענה תקציבי ממשי להיערכות הרשויות לשעת חירום".¹⁵ מהנתונים עולה כי מלבד נושא ההגנה המרחבית בשנים 2004-2006 לא העביר משרד הפנים כל תקציב לרשויות המקומיות לצורך היערכותן לעתות חירום. משרד האוצר ביטל את תקציבי הפיתוח של משרד הפנים בשנים אלו, ולכן לא היה משרד הפנים יכול לתת לרשויות מקומיות תקציב להצטיידות לשעת חירום.¹⁶

אפשר היה להניח שאחרי דוח מבקר המדינה החריף שלאחר מלחמת לבנון יופקו הלקחים, והממשלה תפקח על נושא חשוב זה כראוי ותממנו, אולם תקווה זו התבדתה. בשנת המשפט האחרונה פורסם דוח ביקורת נוסף בנושא ההיערכות לשעת חירום, והמבקר שוב מוצא ליקויים הן בנושא התקצוב והן בנושא הפיקוח.¹⁷ בנושא התקצוב מציין מבקר המדינה כי אף שבשנים 2009-2010 הוכפל (ואף יותר מכך) תקציב הסיוע שאושר לרשויות מקומיות בנושא זה, לרבות נושא ההגנה המרחבית, החלק שהועבר בפועל לרשויות המקומיות הלך וקטן במידה ניכרת כל שנה. בשנת 2010 למשל ניתן לרשויות המקומיות סיוע בהיקף של כרבע מהתקציב שיועד לכך, בסך כולל של אחת

13 סעיף 248א לפקודת העיריות [נוסח חדש]; סעיף 149א לפקודת העיריות [נוסח חדש] קובע שחובתה של המועצה לבחור ועדה להכנת המשק לשעת חירום ולהפעלתו בשעת חירום. החלטות הוועדה – למעט החלטות בעניין הנוגע לתקציב העירייה – אינן טעונות אישור המועצה, ואולם המועצה רשאית להסמיך את הוועדה להחליט גם בעניין הנוגע לתקציב העירייה.

14 הציטוט לקוח מתוך דוח מבקר המדינה, ראו: היערכות העורף ותפקודו במהלך מלחמת לבנון השנייה – מבקר המדינה (2007), בעמ' 409-410 (להלן – דו"ח מיוחד).

15 שם, בעמ' 447.

16 שם, שם.

17 דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010 – מבקר המדינה (2011) (להלן – דוח נוכחי).

נקודה תשעה מיליון ש"ח בלבד.¹⁸ יתר על כן, המבקר מעיר כי פנה למשרד הפנים ארבע פעמים לקבל נתונים על היקף הסיוע התקציבי לרשויות המקומיות, אך בכל פעם נמסרו לו נתונים שונים. בכך יש כדי לעורר ספק בדבר מהימנותם של הנתונים, וממילא להעיד על איכות הבקרה התקציבית שנעשת.¹⁹

זאת ועוד, חלוקת הסמכויות בין הגורמים הממשלתיים השונים שאמורים להנחות את הרשויות המקומיות בהיערכותן למצבי החירום ולבקרן גם היא אינה ברורה. מבקר המדינה קבע כי החובה להבטיח שהרשויות המקומיות ייערכו כראוי לעת חירום מוטלת על משרד הפנים. כך צוין הן בדוח המיוחד שלאחר מלחמת לבנון והן בדוח הנוכחי.²⁰ אולם משרד הפנים סבר אחרת. משרד הפנים טען לפני מבקר המדינה כי הוא אינו הגוף שעליו הוטלה החובה לפעול להכנת הרשויות המקומיות לשעת חירום, והוא אינו אחראי לפיקוח ואכיפה של הנחיות שנקבעו על ידי גורמים אחרים – כגון פיקוד העורף.²¹ מבקר המדינה העיר כי יש לקבל בהקדם החלטה איזה גוף יוביל את הכנתן של הרשויות המקומיות לעתות חירום, ובכלל זה לאשר את המשאבים והסמכויות הדרושים לכך. דומה כי מבחינת השלטון המרכזי, מרגע שהפקיד בידי השלטון המקומי את האחריות החוקית לנושא היערכות לשעת חירום הסיר את האחריות מכתפיו שלו. השלטון המרכזי איננו דואג לתקציבים נאותים ולא להנחיה מקצועית ברורה. אולם הטלת האחריות החוקית אינה מספקת. גם אם מבחינה מערכתית נכון יותר שההיערכות לשעת חירום תיעשה ברמה המקומית, צריך לדאוג לאמצעים מתאימים לביצוע. הדבר לא נעשה בכל הנוגע להיערכות לשעת חירום.

2. שיטור קהילתי

נושא נוסף שעלה בשנת המשפט האחרונה הוא נושא השיטור הקהילתי. בשנה זו היה אפשר לראות מגמה של העברת סמכויות שיטור רבות יותר לשלטון המקומי, ונראה שמגמה זו תימשך גם בשנים הקרובות. כדי להבין את הרקע להעברת הסמכויות נתייחס ראשית לבג"ץ מלינובסקי נ' עיריית חולון (להלן – בג"ץ מלינובסקי).²² לאחר תיאור החלטת הבג"ץ נפרט את ההתפתחויות החקיקתיות שחלו בעקבותיו ונעמוד בקצרה על הבעייתיות שבהן.

השיטור הקהילתי החל לצבור תאוצה בעיקר בשנות האינתיפאדה השנייה. בשנים אלו סבלה המדינה מפיגועי טרור רבים, וכמה רשויות מקומיות החלו עוסקות בפעילויות

18 שם, בעמ' 21.

19 שם, שם.

20 שם, בעמ' 12; דוח מיוחד (לעיל, הערה 14) בעמ' 444.

21 דוח נוכחי (לעיל, הערה 17) בעמ' 12-13.

22 בג"ץ 7186/06 מלינובסקי נ' עיריית חולון (פורסם בנבו, 29.12.2009) (להלן – עניין מלינובסקי).

שיטור באופן עצמאי כדי להגביר את הביטחון האישי של תושביהן.²³ אחת העיריות, עיריית חולון, העסיקה סיירים חמושים במסגרת שכזו וגבתה מהתושבים אגרה למימון פעילות השיטור מכוח חוק עזר שחוקקה לעניין זה. בבג"ץ מלינובסקי טענו העותרים שהאגרה נגבתה שלא כדין ודרשו את השבת הכספים שנגבו. בית המשפט העליון, מפי השופט רובינשטיין, קיבל את העתירה חלקית. הוא ביטל את חוק העזר שמכוחו גבתה עיריית חולון את האגרה, אך לא נעתר לבקשה להשבת הכספים. את הדיון בסוגיה חילק בית המשפט לשלוש שאלות משנה: הסמכות העקרונית של רשות מקומית לעסוק בנושאי ביטחון, מקור המימון של מתן שירותים אלה ואישורו של חוק העזר שחוקקה העירייה בנושא. את השאלה הראשונה השאיר בית המשפט בצריך עיון. הוא רמז שללא הסמכה בחקיקה ראשית הנטייה היא לכיוון היעדרה של סמכות מקומית בנושאי ביטחון, אך בסופו של דבר בחר שלא להכריע.²⁴ אשר לשאלה השנייה קבע בית המשפט כי מתוך הנחה שיש לרשות המקומית סמכות לספק לתושביה שירותי ביטחון אישי, הרי שהיא רשאית לממן שירותים אלה באמצעות היטל מיוחד (אגרה). סעיף 251 לפקודת העיריות מסמיך את המועצה להשית אגרות, היטלים או דמי השתתפות על התושבים, ובמקרה דנן קיימת זיקה מספקת בין השירות שיקבלו התושבים לבין התשלום כדי להוציא את היטל השמירה מגדר מס הארנונה הכללי ולהטיל היטל נפרד.²⁵ הבסיס לקבלת העתירה נגע אפוא לשאלה השלישית. בית המשפט קבע כי במסגרת הליך אישור חוק העזר על ידי משרד הפנים לא נשקלו כל השיקולים הרלוונטיים. למשל, לא נבדקו ההשלכות של קבלת חוק העזר על הרשויות המקומיות הסמוכות, לא נעשה תיאום מספיק עם משרת ישראל, ולא נשקל השינוי שהתרחש במצב הביטחוני מתחילת שנות ה-2000 ועד ל-2006 באשר לטרור. מכיוון שלא נשקלו שיקולים רלוונטיים, קבע בית המשפט כי אישור חוק העזר נעשה בצורה שאינה סבירה וביטלו.²⁶

בג"ץ מלינובסקי יצר קושי לאותן רשויות מקומיות שרצו להמשיך בשיטור המקומי. אמנם בית המשפט לא פסל את העיסוק של רשויות מקומיות בנושא ביטחון באופן סופי, אך הוא נטע ספקות באשר לסמכותן החוקית לבצע פעילות שכזו. כדי להסיר את הספקות חוקקה הכנסת בשנה האחרונה שני חוקים שמקנים לרשויות מקומיות סמכויות שיטור קהילתי במפורש. החוק הראשון – החוק לתיקון פקודת העיריות (הוראת שעה)²⁷ – הוא

23 שם, בעמ' 5.

24 שם, בעמ' 29: "...השאלה היא מתי אותו שומר נייח יהפוך לכוח חמוש מהסוג שאין סמכות להפעיל, לכך צריכים הגורמים המתאימים להידרש, ושאלה מצומצמת זו היא הנותרת לעת הזאת בצריך עיון, תוך כשלעצמי מסופקני אם ניתן כל ועיקר להכשיר כוח חמוש כזה".

25 שם, בעמ' 31.

26 שם, בעמ' 32-42.

27 החוק לתיקון פקודת העיריות (הוראת שעה), תשע"א-2011, ס"ח 732.

תגובה ישירה לבג"ץ מלינובסקי.²⁸ חוק זה הוסיף את סעיף קטן (33) לסעיף 249 לפקודת העיריות ועיגן את סמכותה של הרשות המקומית "להסדיר עניינים של שמירה, אבטחה וסדר ציבורי בתחומה", וזאת בתנאים ובסייגים שקבעו שר הפנים והשר לביטחון פנים ובהסכמת שר המשפטים. עוד נקבע בחוק כי רשות מקומית שתשתמש בסמכות זו תוכל להטיל אגרה או היטל למימון הפעילות בסכום שאינו עולה על סכום שיקבע שר הפנים. תוקפה של הוראת השעה פג ביום 31.12.2011, אולם בסוף דצמבר 2011 האריכה הכנסת את התוקף למשך שנתיים נוספות, עד ליום 31.12.2013.²⁹

החוק השני שעבר השנה בנושא זה הוא החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה).³⁰ חוק זה הוא תחילתה של רפורמה מקיפה יותר, שנועדה לחזק חיזוק ניכר את האכיפה העירונית של הביטחון האישי. על פי החוק, ברשויות מקומיות המנויות בתוספת הראשונה לחוק יפעל מערך אכיפה עירוני, שיורכב מיחידת פיקוח עירוני ייעודית של פקחים מסייעים ומכוח שיטור ייעודי של שוטרים.³¹ מערך האכיפה העירוני יסייע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות ויפעל בהנחיית המשטרה. כחלק מפעילותו רשאי פקח מסייע להפעיל סמכויות שנהוג היה שהן נתונות לשוטרים בלבד. למשל, פקח רשאי לדרוש מאדם למסור לו פרטים מזהים (שמו, מענו ולהציג בפניו תעודת זהות), לערוך חיפוש על גופו של אדם אם יש לו חשד סביר שהאדם נושא עמו נשק שלא כדין, לעכב אדם עד לבואו של שוטר ואף להשתמש בכוח סביר אם סירב האדם לבקשת העיכוב ויש חשש שזהותו אינה ידועה.³² הפקח רשאי להשתמש בסמכויותיו אלה רק אם בוצע, או עומד להתבצע, מעשה אלימות, ורק במקומות מסוגים מסוימים שאותם קבע מפקד המחוז של המשטרה והמנויים בתוספת השנייה לחוק, כגון גנים ציבוריים, חופי רחצה, חניונים ואזורי בילוי.³³ לעת הזאת מערך האכיפה העירוני מוגדר כניסיוני, והוא מופעל לתקופה של שנתיים בשתיים-עשרה רשויות מקומיות שבחרו להצטרף לתכנית. אולם אם לשפוט מתוך החלטת הממשלה בדבר הרפורמה בתחום הביטחון האישי, המהווה בסיס לחוק, החזון בקשר לשיטור הקהילתי הוא נרחב הרבה יותר.³⁴ מהחלטת הממשלה עולה כי הממשלה רואה ברשות המקומית את לבנת היסוד ויחידת השינוי הבסיסית, אשר בכוחה ובכוח מנהיגיה ליצור שינוי עמוק ויסודי

28 דברי ההסבר להצעת החוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 126) (הסדרת שמירה, אבטחה וסדר ציבורי), תשע"א-2011, ה"ח הממשלה 258. שם מצוין כי התיקון נדרש כדי להסיר את הספקות שהועלו על ידי בית המשפט בעניין מלינובסקי (לעיל, הערה 22).

29 החוק לתיקון פקודת העיריות (הוראת שעה) (תיקון), תשע"ב-2011, ס"ח 94.

30 החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), תשע"א-2011, ס"ח 1057 (להלן – החוק לייעול הפיקוח).

31 סעיף 7 לחוק לייעול הפיקוח.

32 סעיף 13 לחוק לייעול הפיקוח.

33 סעיף 15 לחוק לייעול הפיקוח.

34 החלטה מס' 1848 של הממשלה ה-32, "מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל – רפורמה בתחום הבטחון האישי" (24.6.2010) (להלן – החלטת הממשלה).

בביטחון האישי ברמה המקומית. מערך האכיפה המקומי אמור להרתיע ולמנוע עברות של איכות חיים, אלימות והתנהגות אנטי-חברתית.³⁵ אין זה המקום לדון בשאלת השיטור המקומי דיון מעמיק וממצה. מדובר בנושא נרחב, ותכלית המאמר היא בעיקרה לסמן את ההתפתחויות והמגמות. עם זאת ראוי לציין כי בצד היתרונות של השיטור הקהילתי, ובפרט הקרבה לתושב והיכולת להתאים את השיטור לצורכי הקהילה, קיימות גם סכנות לא מבוטלות בהעברת סמכויות שיטור לשלטון המקומי. בבג"ץ מלינובסקי הדגיש השופט רובינשטיין את סכנת הפוליטיזציה של מערך אכיפה מקומי.³⁶ אנו נבקש להדגיש פן אחר של הדברים – הפן התקציבי. העברת סמכויות שיטור לשלטון המקומי עלולה ליצור חוסר שוויון במערך האכיפה ועלולה להביא לידי חוסר יעילות ולבזבוז משאבים מיותר.

לכאורה העברת סמכויות שיטור לשלטון המקומי, ובפרט כאשר מקור המימון מגיע מהתקציב המקומי, מאפשרת לכל רשות מקומית להחליט עד כמה חשוב לה הביטחון האישי של תושביה. קהילה ששמה את הביטחון האישי של התושבים בראש סדר העדיפויות תוכל להקצות משאבים רבים יותר למערך אכיפה יעיל. היא תגבה כספים רבים יותר מתושביה, או שתוציא פחות על שירותים אחרים, כדי שתושביה ייהנו מביטחון אישי רב יותר.³⁷ אלא שמימון מקומי של סמכויות השיטור יוצר חוסר שוויון. לא לכל הרשויות המקומיות יש אותם המשאבים (אותו שיעור תקציב) כדי להשקיע במערך האכיפה, ולרשות מקומית ממעמד חברתי-כלכלי נמוך, גם אם תושביה מייחסים חשיבות רבה לביטחונם האישי, לא יהיו המקורות להשקיע במערך אכיפה מקומי יעיל. במציאות הישראלית, שבה לרשויות מקומיות אין לעתים מספיק משאבים לתשלום משכורות לעובדים או לתשלום חשבונות מים וחשמל, יהיו רשויות מקומיות שלא יוכלו לממן מערך אכיפה ראוי לשמו.³⁸ האם מוצדק שתושבי רשויות אלה יסבלו מרמת פשיעה גבוהה יותר? והרי במקרים רבים היחס שבין רמת הפשיעה לבין המעמד

35 שם, סעיפים 4-1.

36 כאורגן של הרשות המקומית מערך השיטור הקהילתי עלול להיות חשוף ללחצים פוליטיים. בעניין מלינובסקי (לעיל, הערה 22) בעמ' 29 מציין השופט רובינשטיין כי "...בנסיבות הישראליות רובצות לפתחו של גוף כזה סכנות של פוליטיזציה, שעליהן יש לתת את הדעת. פשיטא, כי גוף העוסק בבטחון הציבור ופוליטיזציה הם תרתי ד'סתרי ופוטנציאל למצב ממאיר". ראו: גיורא רהב, "סקירת אירוע: יום עיון בנושא 'משטרה עירונית בישראל?'", משטרה וחברה 5 (תשס"א-תשס"ב) 165, בעמ' 171 "...משטרות מקומיות אמנם נענות לצרכים מקומיים, אך, לרוע המזל, אלה אינם הצרכים של האדם ברחוב, אלא הצרכים של האנשים ששולטים בקהילה המקומית..."

37 דויד ויסבורד, אפרת שהם וליאור גרעון, "משטרה עירונית בישראל – שאלות של יעילות, קהילה, שוויון ויושרה", משטרה וחברה 5 (תשס"א-תשס"ב) 5, בעמ' 15 (להלן – ויסבורד).

38 שם, בעמ' 15-17; יוסי סדבון, "סקירת אירוע: יום עיון בנושא 'משטרה עירונית בישראל?'", משטרה וחברה 5 (תשס"א-תשס"ב) 165, בעמ' 167.

החברתי-כלכלי של הרשות הוא הפוך. דווקא הרשויות המקומיות החלשות הן שזקוקות לשיטור טוב יותר, משום שרמת הפשיעה בהן גבוהה יותר. תקצוב מקומי של מערך האכיפה יעניק ביטחון אישי לעשירים ויקפח את תושביהן של אותן רשויות שאין להן. לא מפתיע אפוא שהרשויות שפועלות למען שיטור קהילתי הן בעיקר רשויות מקומיות חזקות. רשויות אלה יכולות לממן מערך שיטור מקומי יעיל, ומעוניינות במערך שכזה כאמצעי לשיפור איכות החיים של תושביהן.³⁹ אך האם לא נכון יותר שהמדינה תדאג לביטחון האישי של תושביה לפי הצרכים שלהם ולא לפי האמצעים שעומדים לרשותם? זאת ועוד, העלות של מתן שירותי ביטחון אישי באמצעות משטרה עירונית עלולה להיות גבוהה מהעלות של מתן אותם שירותים באמצעות משטרה לאומית אחת. במבנה של שיטור מקומי קיימות כפילויות ארגוניות ותפקודיות, אשר נחסכות במשטרה שלה מטה אחד והנהיגה מיתרונות לגודל. המשטרה הלאומית יכולה להעביר שוטרים ממחוז למחוז בקלות יחסית לפי הצרכים שעולים אד הוק, וזאת מבלי צורך בהעסקת כוח אדם מיותר או בהתחשבנויות בין המשטרות המקומיות השונות.⁴⁰ עניין זה מקבל משנה תוקף בישראל, משום שחלק ניכר מתפקידי השיטור קשורים לנושאי ביטחון ולא למשימות שיטור קלסיות.⁴¹ עולה אפוא השאלה מדוע שהמדינה לא תתגבר את התקציבים של משטרת ישראל ותוסיף שוטרים למערך הלאומי במקום לבנות מערך אכיפה מקומי. הרי הגדלת התקציב של משטרת ישראל יכולה לחזק את הביטחון האישי של תושבי ישראל באותה המידה, ואולי אפילו בצורה טובה יותר, מהקמת משטרה מקומית. שוטרי משטרת ישראל יכולים לעסוק גם בשיטור קהילתי תוך ניצול היתרונות לגודל של המשטרה. אחת הסיבות להקמת מערך שיטור מקומי היא שמדינת ישראל איננה מעוניינת להגדיל את התקציב שהיא נותנת לביטחון הפנים. במקום שהמיון יגיע כולו מתקציב המדינה, מערך אכיפה מקומי מאפשר להחצין חלק מהעלויות מתקציב השלטון המרכזי לעבר השלטון המקומי. על פי החלטת הממשלה, תקצוב מערך האכיפה העירוני, לפחות בשלב הפיילוט, ייעשה במשותף על ידי המדינה והרשויות המקומיות, וסך חלקה של המדינה לא יעלה על חמישים אחוזים מהעלות.⁴² ההחלטה מבהירה כי אם רשות מקומית לא תעביר את חלקה בחודש נתון, יקוז החשב הכללי את הכספים מסך ההעברות מכל סוג שהוא המגיעות לרשות המקומית ויעבירן ישירות למשרד לביטחון הפנים. חשיבותו של השיקול התקציבי עולה מדיוני ועדת הפנים של הכנסת שקדמו לחקיקת החוק. השר לביטחון פנים יצחק אהרונוביץ שהוזמן לוועדה מציין בדיון: "אם היו לי שוטרים, הייתי שם שוטרים ולא פקחים. אמרתי את זה. מבחינתי, זה עדיף... גם

39 פנחס יחזקאלי, "בין 'משטרה לאומית' ל'משטרה עירונית': אינטרסים, דרכי פעולה וכיווני התפתחות", משטרה וחברה 5 (תשס"א-תשס"ב) 71, בעמ' 81.

40 ויסבורד (לעיל, הערה 37) בעמ' 10-11; יהודה וילק, "סקירת אירוע: יום עיון בנושא 'משטרה עירונית בישראל?'" משטרה וחברה 5 (תשס"א-תשס"ב) 165, בעמ' 182.

41 סדבון (לעיל, הערה 38) בעמ' 165.

42 החלטת הממשלה (לעיל, הערה 34) סעיף 20(ד).

מעל מליאת הכנסת אמרתי את זה לא פעם ולא פעמיים. מה לעשות שהמשטרה קטנה למדינה, הבעיות גדולות, וצריך לצרף שותפויות. אנחנו מצרפים שותפויות".⁴³ מעניין בהקשר זה גם הדיאלוג שהתקיים בין ח"כ דב חנין לבין ח"כ אמנון כהן. במסגרת הדיון טען ח"כ חנין כי המדינה היא שצריכה לטפל באלומות, וכי הוא תומך בדרישת המשטרה והמשרד לביטחון פנים לתוספת תקציב. ענה לו ח"כ כהן: "מאיפה נביא את הכסף? ... יש לצמצם גם את החוב הלאומי, יש לנו גם ריבית. אני איתך. בדיון הקודם אמרתי שעדיף היה אם המדינה הייתה מוסיפה אלף שוטרים ואז היינו פותרים את הבעיה".⁴⁴

הקמת השיטור הקהילתי נועדה אפוא בין היתר להקל את הלחץ התקציבי של השלטון המרכזי ולהעבירו לשלטון המקומי. מערך האכיפה הקהילתי אינו הפתרון הנכון לבעיות ביטחון הפנים – השר לביטחון פנים עצמו קובע שזה לא הפתרון העדיף, אולם מבחינת המדינה זהו הפתרון הזול. עלותו של הביטחון האישי מוחצנת בחלקה לרמה המקומית, וכך המדינה צריכה להוציא פחות. הבעיה התקציבית שוב אינה של המדינה אלא של הרשות המקומית. העובדה שהרשויות המקומיות גם כך קורסות תחת הנטל ככל הנראה אינה שיקול מכריע.

3. חוק הסגנים

דוגמה שלישית שניתנה השנה למערכת היחסים הבעייתית שבין השלטון המרכזי למקומי היא התיקון שעבר באפריל לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגני וכהונתם) (תיקון מס' 28).⁴⁵ חוק בחירת ראש הרשות קובע את מספר הסגנים והסגנים בשכר שיכולה רשות מקומית למנות, וזאת כפונקצייה של מספר התושבים שברשות.⁴⁶ התיקון שעבר לחוק מאפשר הוספת שני סגני ראש עירייה בשכר לעיריית ירושלים וסגן נוסף לערים אחרות בארץ שמתגוררים בהן מעל 200 אלף תושבים ושתקציבן מאוזן (היינו, נכון למועד חקיקת החוק – תל אביב, חיפה, פתח תקווה, רמת גן, ראשון לציון ונתניה).

חוק הרשויות המקומיות אינו מחייב את הרשויות המקומיות להעסיק את הסגנים. ההעסקה נעשית לפי החלטת הרשות, והחוק מבהיר רק את הגבול המרבי של סגנים שזכאים לקבל שכר. מדוע אפוא אנו טוענים שהתיקון לחוק הוא דוגמה לפיקוח הלקוי של המדינה? הרי רשות מקומית שלא תרצה להוציא כספים על סגנים בשכר יכולה שלא

43 פרוטוקול ישיבה מס' 418 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת השלושים ושתיים (25.7.2011), בעמ' 18.

44 פרוטוקול ישיבה מס' 427 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת השלושים ושתיים (1.8.2011), בעמ' 10-11.

45 חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגני וכהונתם) (תיקון מס' 28), תשל"ה-1975, ס"ח 690.

46 סעיף 15(א) לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגני וכהונתם), תשל"ה-1975, ס"ח 211.

לעשות כן ולחסוך את הכספים. הסיבה לביקורת היא שהסכיבה הפוליטית ברוב הרשויות המקומיות מאלצת את ראש הרשות ליצור קואליציה עם כמה מפלגות ולהעניק הטבות לכמה שיותר סגנים. במקום לצמצם את הבזבוז המיותר הזה המדינה מתמרצת אותו. נבהיר.

מסיבות שונות השלטון המקומי בארץ מורכב מרסיסי מפלגות. על פי מחקר שערכו אבי בן בסט ומומי דהן,⁴⁷ ברשות מקומית ממוצעת בישראל יש כעשרה חברי מועצה ושבעה מתוכם באים ממפלגות שונות. תופעה זו נקראת – "פרגמנטציה פוליטית" (political fragmentation).⁴⁸ על פי הספרות הכלכלית, הפרגמנטציה הפוליטית יוצרת בעיית "מאגר משותף" בתקציב העירוני.⁴⁹ ככל שסיעות רבות יותר מרכיבות את

47 מומי דהן ואבי בן בסט, "המשבר ברשויות המקומיות – יעילות מול ייצוגיות", הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות (אבי בן בסט ומומי דהן – עורכים, 2009) (להלן – דהן ובן בסט).

48 להסבר מקיף יותר על תופעת הפרגמנטציה הפוליטית ברשויות מקומיות ובמדינות ראו: Nouriel Roubini & Jeffrey D. Sachs, "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies", 33 *Eur. Econ. Rev.* (1989) 903, p. 922; Roberto Perotti & Yianos Kontopoulos, "Fragmented Fiscal Policy", 86 *J. Pub. Econ.* (2002) 191, p. 194; Roberto Ricciuti, "Political Fragmentation and Fiscal Outcomes", 118 *Pub. Choice* (2004) 365, p. 369; Jurgen Von Hagen & Ian J. Harden, "Budget Processes and commitment to fiscal discipline", 39 *Eur. Econ. Rev.* (1995) 771; Mark Hallerberg & Jürgen von Hagen, "Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union", *Nat'l Bureau of Econ. Research*, Working paper No. 6341 (1997), available at [<http://www.nber.org/papers/w6341>]; Andres Valesco, "Debt and Deficits with Fragmented Fiscal Policymaking", 76 *J. Pub. Econ.* (2000) 105; Reza Baqir, "Districting and Government Overspending", 110 *J. Pol. Econ.* (2002) 1318, p. 1347; Guntram B. Wolff, "Fiscal Crisis in U.S. Cities: Structural and Non-Structural Causes", available at [<http://econstor.eu/bitstream/10419/39523/1/478945442.pdf>]; Terje P. Hagen & Signy Irene Vabo, "Political Characteristics, Institutional Procedures and Fiscal Performance: Panel Data Analysis of Norwegian Local Governments 1991-1998", 44 *Eur. J. Pol. Res.* (2005) 43, pp. 43-44; John Ashworth, Benny Geys & Bruno Heyndels, "Government Weakness and Local Public Debt Development in Flemish Municipalities", 12 *Int'l Tax & Pub. Fin.* (2005) 395, pp. 395-396.

49 בעיית המאגר המשותף נוצרת כאשר כמה אנשים חולקים בעלות על משאב משותף. כל אחד מהבעלים שואף למקסם את התועלת האישית שלו מהמשאב, אך מקסום התועלת האישית עלול לבוא על חשבון קבוצת הבעלים כולה. את הבעיה אפשר להדגים באמצעות מטפורה על ברכת דגים. נניח אגם דגים הנמצא בבעלות של מספר גדול (n) של דייגים. כל דייג יעשה את הניתוח הזה: כל דג שידוג יעניק לו תועלת מסוימת (יוכל למכור את הדג, לבשל אותו וכו'). לעומת זאת כל דג שידוג גורם גם לנזק – אוכלוסיית הדגים מידלדלת ולכן בעתיד יהיו פחות דגים באגם. "אבל", אומר לעצמו הדייג, "מכיוון שאני נהנה מכל התועלת מהדג לעצמי, ולעומת זאת אני חולק בנזק שנוצר עם כל הדייגים האחרים – עדיף

הקואליציה, כך גדל האינטרס של כל סיעה להגדיל את דרישותיה. כל סיעה נהנית באופן מלא (ובלעדי) מדרישותיה התקציביות, אך עלותן של דרישות אלה מועמסת על תקציב העיר כולה.⁵⁰ ראש העיר, שאמור לשמור על משמעת תקציבית, נמצא בבעיה, משום שהוא זקוק לתמיכה של כל חברי הקואליציה. מבחינה פוליטית קשה לו לסרב למנות סגן ראש עיר נוסף בשכר בשעה שהמדינה מאפשרת בחוק לעשות כן.⁵¹

בסיטואציה שכזו המדינה צריכה לשמש גורם מרסן. עליה לוודא שרשויות מקומיות אינן מוציאות יותר מההכנסות שלהן, ושההוצאות נעשות לטובת התושבים ולא מתוך הצרכים הפוליטיים (קואליציוניים) של ראש העיר. דא עקא, כפי שמראה התיקון לחוק בחירת ראש הרשות, המדינה איננה מבצעת את תפקידה הפיקוחי נאמנה – ההפך הוא הנכון. היא נותנת לגיטימציה להגדלת הוצאות הרשויות המקומיות לצרכים שספק רב אם ישרתו את תושביהן, וייתכן שיבואו על חשבון הוצאות חשובות אחרות. הסיבה למדיניות זו של השלטון המרכזי היא הצרכים הפוליטיים של חברי הכנסת. לחברי הכנסת חשוב לדאוג לשכרם של חברי מפלגתם (ולסדר להם עבודה כסגני ראש העיר)

לי להמשיך ולדוג". אם נכנה את התועלת השולית מהדיג ב-u ואת הנזק השולי מהדיג ב-d, אזי הדייגים יפסיקו לדוג רק כאשר $u=d/n$ (ולא כאשר $u=d$). ככל ש-n גדול יותר, יפסיק כל דייג לדוג כשהנזק שנגרם מהדיג לכלל הדייגים באגם הוא גדול יותר. במילים אחרות, מכיוון שכל דייג מנסה למקסם את התועלת האישית ואיננו חושב על הקבוצה בכללותה, אזי מקסום התועלת האישית מפחית את התועלת הקבוצתית. ראו: Garrett Hardin, "The Tragedy of the Commons", 162 *SCIENCE* (1968) 1243. בהקשר הנוכחי משאבי העיר הם המאגר המשותף, והקבוצות השונות המעורבות בהליך התקציבי כמוהן כדייגים בדוגמה לעיל. לכל קבוצה אינטרס לנצל כמה שיותר ממשאבי העיר לצרכיה, גם אם המחיר של ניצול משאבי העיר הוא גירעון תקציבי הפוגע בעיר בכללותה.

50 Barry R. Weingast, Kenneth A. Shepsle & Christopher Johnsen, "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics", *Perotti & Wolff* (לעיל, הערה 48) בעמ' 5-7; 642, p. 59 *J. Pol. Econ.* (1981) 642, p. 59.

51 Kotopoulis (לעיל, הערה 48) בעמ' 192. פרוטוקול ישיבה מס' 128 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת השלושים ושתיים (5.1.2010), בעמ' 13 (להלן: ישיבה מתאריך 5.1.2010): ח"כ זאב ביילסקי התריע על הקושי לסרב למינוי סגן ראש עיר בדיונים שקדמו לתיקון החוק בוועדת הפנים של הכנסת. ח"כ הכנסת דוד אזולאי טען כי החוק איננו מחייב אף ראש עיר אחד למנות את הסגנים, וח"כ הכנסת ביילסקי השיב לו כדלקמן: "אדוני היושב-ראש, נער הייתי וגם זקנתי, לא ראיתי אף סגן נעזב כשהוא בא לראש הרשות המקומית שלו. תיארתי לך את המצב. אני מודיע לך שאין אף צדיק מל"ו הצדיקים בין ראשי הרשויות המקומיות שיבוא אליו הסגן ויגיד לו: אחי, מותר לך לפי החוק, סידרה לך ועדת הפנים והגנת הסביבה, למה אתה לא ממנה אותי? ויאמר ראש הרשות המקומית: אין לי צורך, אין לי פה, אין לי שם. ראש הרשות המקומית ייקח אותו כסגן. אנו פותחים כאן פתח. זה לא הסגן האחרון שאנחנו מאשרים, אדוני היושב-ראש. אני אומר לך, אנחנו משחיתים את השלטון במדינת ישראל בכך שאנו ממנים סגנים בשכר במקומות שכולנו יודעים שהדבר היחיד שמנחה אותנו זה פוליטיקה".

יותר משחשוב להם לדאוג לתושבי הרשויות המקומיות.⁵² לפיכך הם מאפשרים לראשי הערים להגדיל את מספר הסגנים בשכר אף על פי שהם יודעים מראש שראשי הערים לא יוכלו לעמוד בפיתוי הפוליטי.

המפסידים מכך הם תושבי הרשויות. העלות המשוערת של סגן ראש עיר בשכר היא כמיליון שקלים בשנה, וזאת כמובן על חשבון משלמי המסים העירוניים.⁵³ קשה לראות כיצד הוספת שני סגני ראש עירייה בשכר לירושלים (נוסף על השישה שמונו קודם לכן) או סגן ראש עיר בשכר בערים אחרות יועיל לניהול נכון וטוב יותר של הערים. יפים בהקשר זה דבריו של ח"כ זאב ביילסקי, לשעבר ראש עיריית רעננה, בדיונים בוועדת הפנים של הכנסת שקדמו לחקיקת החוק:⁵⁴

...במו ידינו אנו גורמים להשחתת השירות הציבורי. זה מה שאנו עושים כאן. אף אחד אחר לא היה מעלה בדעתו להפוך מינויים פוליטיים לחוק. מילא מיליון שקל בשנה, בטח יסבירו לי שזה מחיר הדמוקרטיה, אבל החוק קובע שכדי שמיליון השקלים לשנה ישולמו צריך להטיל מטלות על הסגן כדי שיצדיק את מיליון השקלים. כלומר, מיליון השקלים הללו הופכים כבר ל-10 מיליון שקלים כי צריך לתת לסגן לעבוד ולעשות.

וברי כי כל הסכומים הללו באים על חשבונם של תושבי הרשות המקומית. כספי המסים המקומיים משמשים למימון הקואליציה של ראש הרשות במקום למימון שירותים מקומיים ברמה מספקת.

ב. הכנסות הרשות המקומית

עד כה ראינו כיצד המדינה מטילה עוד ועוד הוצאות על הרשויות המקומיות, החל באחריות לתחומים שונים שמועברים מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי ללא מימון מדינתי מספיק וכלה בהיעדר פיקוח מספיק על השלטון המקומי שגורם לבזבוז והוצאות מיותרות. הצד השני של המטבע הוא צד הכנסות. לא זו בלבד שהוצאותיהן של הרשויות המקומיות גדלות, יכולתן לייצר הכנסות למימון אותן הוצאות מוגבלת ביותר. לא נוכל במסגרת זו לפרט את כל מגבלותיו של השלטון המקומי בייצור הכנסות, אולם

52 יהונתן ליס, "אחרי שהתנגדו ל"חוק הג'ובים: מרצ מינתה סגן בשכר בעיריית י-ם", הארץ (28.2.2011); יהונתן ליס, "בהליך מהיר ושנוי במחלוקת אושר סופית "חוק הג'ובים" במליאת הכנסת", הארץ (22.3.2011).

53 שם, שם.

54 ישיבה מתאריך 5.1.2010 (לעיל, הערה 51) בעמ' 11-12.

כדי להדגים את הדברים נתייחס בקצרה לשתיים מההכנסות המרכזיות של הרשויות המקומיות: הארנונה והמענקים שהן מקבלות מהמדינה.

1. ארנונה

עד לשנת 1985 היו רשויות מקומיות יכולות לקבוע באופן עצמאי את שיעורי הארנונה שהן גובות מתושביהן. קביעת הארנונה נעשתה לפי קריטריונים מסוימים (למשל, האזור שבו מצוי הנכס, סוג הנכס, גודל הנכס וכו'), אך שיקול דעתן של הרשויות בקביעת שיעור המס היה נרחב.⁵⁵ מצב זה השתנה בעקבות המשבר הכלכלי של אמצע שנות השמונים. החל משנת 1985 הגבילה הכנסת את יכולתן של רשויות מקומיות לשנות את שיעורי המיסוי העירוני והעבירה את שיקול הדעת בנושא זה אל השלטון המרכזי. בתחילה נעשתה העברת שיקול הדעת לשלטון המרכזי בחוקים ספציפיים, שהגבילו את השיעור המרבי להעלאת הארנונה מדי שנה.⁵⁶ החל משנת 1993 עוגנו ההגבלות עיגון של קבע, וזאת במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה.⁵⁷

על פי חוק ההסדרים של שנת 1993 שר האוצר ושר הפנים קובעים תקנות ובהן הסכומים שיכולות הרשויות המקומיות לגבות כארנונה כללית. התקנות מסווגות את הנכסים שבתחום הרשויות המקומיות לקטגוריות שונות (למשל מגורים, תעשייה, אדמה חקלאית ועוד), ולכל קטגוריה מצוין הסכום המזערי והמרבי שיכולה הרשות לגבות.⁵⁸ חוק ההסדרים קובע גם כי סכום הארנונה בעד מטר רבוע שתטיל המועצה על כל אחד מסוגי הנכסים יהיה הסכום שגבתה הרשות המקומית בשנה הקודמת בתוספת שיעור עדכון מסוים הקבוע בחוק, וזאת עד לגבול שיעור הארנונה המרבי שקבעו השרים.⁵⁹ רשויות מקומיות אינן יכולות להעלות את שיעור הארנונה מעבר לשיעור העדכון הקבוע

55 ירון דייך, מדיניות מיסוי עירוני והארנונה הכללית (חיבור לשם קבלת תואר מוסמך במשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים, תשס"ד), בעמ' 77; משרד הפנים האגף למנהל מוניציפלי, ארנונה כללית ומים: חידושים בחקיקה ובפסיקה (משה ועקנין ואביטל שריבר – עורכים, 2000), בעמ' 15 (להלן: האגף למנהל מוניציפלי).

56 חוק הסדרים לשעת חירום במשק המדינה (תיקון מס' 4), תשמ"ו-1985, ס"ח 144; חוק יציבות המשק (הוראות שונות), תשמ"ז-1987, ס"ח 104; חוק הארנונה הכללית (סייג להעלאה בשנת הכספים 1988), תשמ"ח-1988, ס"ח 36; חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), תשמ"ט-1989, ס"ח 28; חוק הארנונה הכללית (סייגים להעלאה בשנת הכספים 1990), תש"ן-1990, ס"ח 104; חוק ההסדרים במשק המדינה (היטלים וארנונה), תשנ"א-1991, ס"ח 72.

57 חוק ההסדרים משנת 1992.

58 סעיף 9 לחוק ההסדרים משנת 1992; סעיפים 6-8 לתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), תשס"ז-2007, ק"ת 429.

59 סעיף 7 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב) קובע כי שיעור העדכון יהיה שמונים אחוזים מהסכום המתקבל מחיבור של מחצית שיעור עדכון המדד ומחצית שיעור עדכון מדד השכר הציבורי. משמעות נוסחת עדכון זו היא שעדכון הארנונה הוא בשיעור נמוך משיעור ההתייקרויות במשק.

בחוק, אלא באישור השרים, גם כאשר הוצאותיהן עלו מעבר לשיעור העדכון הסטטוטורי.⁶⁰ הרשות גם אינה יכולה לשנות סיווגים בצו הארנונה או להוסיף לו סיווגים ללא אישור שר הפנים,⁶¹ ואין לה שליטה על הכללים כאשר לחישוב שטח הנכסים.⁶² יתר על כן, שר הפנים הוא שקובע כללים למתן הנחות בארנונה ואת שיעורי ההנחה המרביים.⁶³ הרשות המקומית אינה רשאית לתת פטור או הנחות מיוחדות ללא אישור השרים ואינה רשאית שלא להעניק הנחה כאשר השרים חייבו לעשות כן בחוק או בתקנות. עולה אפוא שהשלטון המרכזי, ולא השלטון המקומי, הוא שמחליט כמעט על כל מרכיבי הארנונה העירונית.⁶⁴ אף על פי שהרשויות המקומיות הן שמקבלות את ההכנסות, והן שמושפעות משיעור תקבולי המס, שיקול דעתן בכל הנוגע לקביעת שיעור הארנונה מוגבל ביותר.

דא עקא, שהפוליטיקאים בשלטון המרכזי, ובפרט שר הפנים, לא בהכרח משתמשים בסמכויות שניתנו להם לטובת השלטון המקומי. הארנונה משמשת לעתים כלי פוליטי שבאמצעותו שר הפנים (או פוליטיקאים אחרים) מנסה להיטיב עם ציבור הבוחרים שלו ולא בהכרח עם כלל ציבור התושבים ברשויות המקומיות. דוגמה לכך ניתנה בסוף השנה האזרחית החולפת. על פי סעיף 2(8) לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), משקי בית בעלי הכנסה נמוכה יחסית זכאים להנחה בארנונה, וזאת כפונקציה של מספר הנפשות במשק הבית. למשל, בשנת 2011 הייתה משפחה בת תשע נפשות זכאית להנחה של 80% בארנונה אם הכנסתה החודשית הממוצעת הייתה עד 8,208 ש"ח, משפחה בת שמונה נפשות הייתה זכאית ל-80% הנחה אם הכנסתה הייתה עד 7,356 ש"ח וכן הלאה.⁶⁵ בסוף שנת 2011 הכריז שר הפנים אלי ישי על רפורמה בהנחות שיינתנו. על פי הרפורמה המוצעת, סף ההכנסה שמתחתיה ניתן הפטור עלה בכ-25%, ילדים עד גיל 5 ייחשבו לצורך החישוב לשתי נפשות, ומלגות פטורות ממס לא ייכללו בהכנסות לחישוב הזכאות.⁶⁶

60 סעיף 9ב לחוק ההסדרים משנת 1992.

61 סעיף 8ב לחוק ההסדרים משנת 1992; בעע"מ 4068/10 עיריית חולון נ' קר פרי בע"מ (פורסם בנבו, 20.12.2011) נקבע כי במקרה של טעות רשאית רשות מקומית לשנות סיווגו של נכס ספציפי באופן עצמאי, אולם גם בפסק דין זה השופטת נאור מדגישה כי הרשות המקומית אינה רשאית לשנות שינויים כלליים בצו הארנונה ללא אישור השרים. הנה כי כן, בכל הנוגע להחלטות הקשורות לארנונה, שיקול הדעת הסופי הוא של השלטון המרכזי, והם שמתקינים את הכללים כאשר לחישוב השטח של הנכסים.

62 ראו סעיף 8ב לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב).

63 סעיף 12 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב); תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993, ק"ת 419.

64 האגף למנהל מוניציפלי (לעיל, הערה 55) בעמ' 15.

65 תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) (תיקון), תשע"א-2010, ק"ת 433.

66 שר הפנים החליט לשנות את טבלת ההנחות בארנונה. אפשר לצפות בהודעות לעיתונות באתר משרד הפנים: <http://www.moin.gov.il/PublicationsAndUsefullInfo/PressAnnouncements/Pages/change-the-table-of-municipal-tax-assumption.aspx>

מכיוון שבמגזר החרדי ממוצע הנפשות למשק בית גדול מהממוצע באוכלוסייה, כרי כי הרפורמה שהוצעה משרתת אוכלוסייה זו. האוכלוסייה החרדית היא מגזר הבוחרים של השר ישי, והוא השתמש בסמכותו כשר פנים להיטיב עם בוחריו.⁶⁷ הבעיה היא שההטבה באה על חשבון השלטון המקומי. הגדלת היקף ההנחות בארנונה מקטינה את שיעור ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות, וזאת מבלי שיש להן יכולת למנוע את הקיצוץ ואף על פי שהמדינה לא הפחיתה מהמחויבויות שהיא מטילה על השלטון המקומי. משמעות יישום הרפורמה היא אפוא קיצוץ בשירותים שהרשויות נותנות לתושב או לחלופין מציאת מקור תקציבי אחר לכסות על ההפרש. ראש עיריית חולון ביטא הכעס של הרשויות המקומיות על הרפורמה בריאיון שנתן:⁶⁸

השר ישי נותן הטבות לסקטור שלו במאות מיליוני שקלים. אני לא מבין למה אני כראש עיר צריך לשלוח צ'קים לחרדים שלא מגיע להם על חשבון התושבים האחרים? ... הסכום יירד מכל פעולות שהן אקסטרה בחינוך, מפניו אשפה, משעות התאורה – כלומר במקום שתהיה תאורה כל הלילה כי ילדים חוזרים מאוחר, נכבה את הפנסים ב־24:00.

אין תמה שהשלטון המקומי זעם על הרפורמה ויצא לשביתה.⁶⁹ בעקבות שביתה הרשויות המקומיות בוטלו מרבית סעיפי הרפורמה⁷⁰ אם כי עליית שיעור השכר המרבי המזכה בהנחה נותרה בעינה.⁷¹ כך כמוכח הורחב מספר המשפחות שאינן משלמות לרשות המקומית ארנונה מלאה.⁷²

67 רויטל חובל, "המרוויחים מרפורמת ישי: משפחות מרוכות ילדים", הארץ (28.12.2011) ניתן לצפייה באתר: [http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1602869]; מירב ארלוזורוב, "ההנחה בארנונה דואגת בעיקר לחרדים", דה מרקר (4.1.2012) ניתן לצפייה באתר: [http://www.themarker.com/news/1.1608684]; "ביקורות קשות נגד החלטת ישי לתת הנחה בארנונה", nrg מעריב (27.12.2011) ניתן לצפייה באתר: [http://www.nrg.co.il/online/16/ART2/320/323.html], שם האתר מעריב מצטט את שחר אילן, סמנכ"ל עמותת חדר"ש לחופש דת ושיוויון, שמציין כי "...יש חשש כבד שהרפורמה תפורש כך שמלגות האברך לא יחושבו כהכנסה, וכך תפחת מלאכותית הכנסת 60% מהמשפחות החרדיות לצורך חישוב ההנחה".

68 שירלי ששון-עזר, "ראש עיריית חולון: 'אלי ישי הוא מתחזה ולא שר פנים'", כלכליסט (15.1.2012) ניתן לצפייה באתר: [http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3558779,00.html].

69 עומרי אפרים, "ראשי הרשויות הכריעו, ממחר שביתה כללית", ynet (15.1.2012) ניתן לצפייה באתר: [http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4175951,00.html].

70 רויטל חובל, "ראשי רשויות מהליכוד לחצו, והשביתה בשלטון המקומי הסתיימה", הארץ (18.1.2012) ניתן לצפייה באתר: [http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1619821].

71 ב-2012 עלה הסף לקבלת ההנחה למשפחה בת תשע נפשות ל-10,478 ש"ח, למשפחה בת 8 נפשות ל-9,392 ש"ח וכו'. השינוי פורסם בקובץ התקנות 7069, 29.12.2011.

72 רויטל חובל (לעיל, הערה 70).

דוגמה נוספת לשימוש הפוליטי של שר הפנים בסמכותו בקשר לארנונה נוגעת לפטור של מוסד מתנדב לשירות הציבור. פקודת מסי העיריה ומסי הממשלה (פיטורין) מעניקה פטור חלקי מארנונה לכמה וכמה נכסים ומוסדות המקיימים תנאים מסוימים.⁷³ בין היתר סעיף 5(י) לפקודה מעניק פטור לרכוש שמוסד מתנדב לשירות הציבור משתמש בו אך ורק לשירות הציבור, ובתנאי שאותו מוסד יאושר על ידי שר הפנים. בשנת 1999 הוציא משרד הפנים נוהל המפרט מהם הקריטריונים לקבלת הפטור ומהו הנוהל שנדרש כדי לבקש פטור כאמור.⁷⁴ בשנת 2004, בעקבות פסיקה של בית המשפט העליון,⁷⁵ הוסיף משרד הפנים תוספת לקריטריונים שמבהירה כי מוסדות להשכלה גבוהה יהיו זכאים להכרה כמוסדות הפטורים מארנונה.⁷⁶

עד לשנת 2012, על פי קריטריונים שהוציא משרד הפנים, הפטור החלקי מהארנונה ניתן רק באשר לנכסים ששימשו את המוסד למתן השירות ההתנדבותי.⁷⁷ בתחילת שנת 2012 תיקן משרד הפנים את הנוהל.⁷⁸ על פי התיקון הורחב הפטור באופן שיכלול גם מבנים המשמשים ללינה ולמגורים, ובתנאי שמגורי היחידים בנכס נדרשים לצורך מתן השירות הניתן על ידי המוסד המתנדב.⁷⁹ משמעות התיקון היא שכעת ישיבות גבוהות וכוללים שלהם פנימיות להלנת אברכים יוכלו לקבל פטור גם על הנכסים המשמשים למגורים. לעומת זאת מוסדות אחרים להשכלה גבוהה לא יזכו לפטור דומה בגין נכסים המשמשים למעונות סטודנטים, משום שמעונות הסטודנטים אינם נדרשים לצורך מתן השירותים שניתנים על ידי האוניברסיטאות או המכללות. בעקבות התיקון הגישו אגודות סטודנטים של כמה מוסדות אקדמיים עתירה לבג"ץ.⁸⁰ לטענתם התיקון מהווה אפליה ונועד לקידום אוכלוסייה ספציפית שהשר חפץ ביקרה.⁸¹

נכון לכתיבת שורות אלה העתירה על הרחבת הפטור תלויה ועומדת. אך יש לזכור כי אם תתקבל דרישת הסטודנטים – והפטור יורחב לכלל אוכלוסיית הסטודנטים – ייפגעו רשויות מקומיות שבשטחן מוסדות להשכלה גבוהה פגיעה קשה.⁸² אמנם האפליה

73 סעיף 5 לפקודת מסי העיריה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938, ע"ר תוס' 1, (ע) 27, (א) 31.

74 חוזר המנהל הכללי של משרד הפנים 2/99.

75 בג"ץ 26/99 עיריית רחובות נ' שר הפנים, פ"ד נז(3) 97.

76 חוזר המנהל הכללי של משרד הפנים 4/2004.

77 סעיף 10 לנספח א' של חוזר מנהל משרד הפנים 2/99.

78 חוזר המנהל הכללי של משרד הפנים 1/12.

79 שם, קריטריון ג' לתיקון.

80 בג"ץ 1244/12 אגודת הסטודנטים של האוניברסיטה העברית נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 12.2.2012).

81 עמרי מניב, "הסטודנטים נגד ישי: נותן פטורים רק לאברכים", nrg מעריב (12.2.2012). ניתן לצפייה באתר: [http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/336/089.html]; שרי רוט, "בגלל הארנונה: סטודנטים פנו לבג"ץ נגד משרד הפנים", בחדרי חרדים (12.2.2012) ניתן לצפייה באתר: [http://www.bhol.co.il/article.aspx?id=37833].

82 על עצמת הפגיעה אפשר ללמוד מדוח מבקר המדינה, דוח שנתי 58 א לשנת 2007 – גביית ארנונה מגופים ציבוריים (2007), בעמ' 265-274.

לעומת הישיבות בהקשר זה תיפסק, אך הדבר ייעשה על חשבון צמצום נוסף של תקבולי הארנונה של הרשויות המקומיות. הפטור שמקורו בשיקולים פוליטיים-סקטוריאליים יורחב, ותקציבן המדולדל ממילא של הרשויות ייפגע. כל זאת בשל תכתיבים של השלטון המרכזי ומבלי שלרשויות יש כלים משפטיים למנוע את הפגיעה. דוגמאות אלה מבהירות את היעדר השליטה של השלטון המקומי בשיעור ההכנסות העצמיות. שיעור ההכנסות, ובפרט שיעור הארנונה, נקבע במידה רבה על ידי השלטון המרכזי, וזה לא תמיד משתמש בסמכויותיו לטובת השלטון המקומי. שר הפנים, כאישיות פוליטית, פועל לטובת ציבור בוחריו, ולעתים הדבר נעשה על חשבון ההכנסות של השלטון המקומי. על כן לא פעם הרשויות מוצאות עצמן כשההכנסה שהן מסוגלות לייצר מארנונה איננה מספיקה לתשלום מגוון ההוצאות שעליהן להוציא.

2. תקציבי מימון ממשלתי

נוסף על ההכנסות העצמיות, כשליש מתקציבן במוצע של הרשויות המקומיות מגיע בעזרת מימון השלטון המרכזי.⁸³ הממשלה מעבירה כספים לרשויות המקומיות, ואלו משתמשות בכספים למתן שירותים לתושביהן. מתוך ההקצבות הממשלתיות שני שלישים במוצע הם למימון שירותים ממלכתיים שהשלטון המקומי מבצע בשביל השלטון המרכזי (שירותים כגון חינוך, רווחה ועוד), וכשליש במוצע הם מענקי איזון שנועדו לסייע באספקת השירותים העירוניים (כגון ניקיון, פעילויות תרבות, פיתוח תשתית עירונית, פעילויות אכיפה ועוד).⁸⁴ מענקי האיזון נועדו לעזור לרשויות מקומיות חלשות לספק רמה מינימלית של שירותים מוניציפליים,⁸⁵ אך בפועל חלק ניכר מהרשויות מקבלות מענקי איזון, והן תלויות במענקים כדי לספק שירותים חיוניים לתושביהן.⁸⁶

התלות של הרשויות המקומיות בתמיכה הממשלתית, ובפרט במענקי האיזון, יוצרת כמה בעיות. ראשית, מענקי האיזון שמועברים על ידי המדינה לרשויות אינם מספיקים לצורכי הרשויות, וזאת על פי מדדים שהמדינה עצמה קבעה. שיעור מענקי האיזון נקבע על ידי כמה ועדות שהוקמו על ידי משרד הפנים, ושהממשלה אימצה את מסקנותיהן,

83 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הרשויות המקומיות בישראל 2009** (תשע"א). ניתן לצפייה באתר: [http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hoda=201124075].

84 דהן ובן בסט (לעיל, הערה 47) בעמ' 38.

85 בלנק (לעיל, הערה 5) בעמ' 229.

86 תמיר אגמון, **ניתוח מענקי האיזון ברשויות מקומיות** (תש"ע). ניתן לצפייה באתר: [http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02620.pdf] (להלן – ניתוח מענקי האיזון): לפי הדוח 21 רשויות בלבד אינן מקבלות מענקי איזון. להרחבה ראו: [http://www.moin.gov.il/Subjects/MaanakeyHamisrad/Pages/default.aspx].

ובהן ועדת סוארי וועדת גדיש.⁸⁷ ועדות אלה קבעו נוסחאות שלפיהן אמור משרד הפנים לחלק את המענקים, וזאת בעיקר לפי המעמד החברתי-כלכלי של הרשות. דא עקא, שעל פי דוח מבקר המדינה לשנת 2007 עולה כי בשנים 2004-2007 היו המענקים שהועברו בפועל לרשויות המקומיות נמוכים מהמענקים שהיו אמורים להינתן להם על פי הנוסחה שהמדינה אימצה (במועד הרלוונטי הנוסחה הרלוונטית לחישוב שיעור המענקים הייתה נוסחת ועדת גדיש).⁸⁸ המבקר קובע כי התקציב שאושר למענקי האיזון היה כשמונים עד תשעים אחוזים בלבד מהתקציב שהיה אמור להגיע לרשויות המקומיות.⁸⁹ למסקנות דומות הגיע מרכז המחקר והמידע של הכנסת שבדק את הנושא בשנים 2009-2010. לפי הדוח של מרכז המחקר והמידע היה הפער בין הנוסחה שאומצה על ידי הממשלה לבין התקציב שהועבר בפועל לרשויות שש מאות מיליון שקלים ב-2009 ואחת נקודה שניים מיליארד שקלים ב-2010.⁹⁰ משמעות הדבר היא שהשלטון המקומי אינו מקבל את הסכומים שהממשלה עצמה סברה שהוא זכאי לקבל.

יתר על כן, התהליך התקציבי עצמו בעייתי מבחינת הרשויות המקומיות, משום שהוא יוצר חוסר ודאות תקציבית. על פי סעיף 206 לפקודת העיריות, על גזבר העירייה להכין את תקציב העירייה לא יאחר מחודשיים לפני תחילת שנת הכספים, ועל מועצת העיר לאשר את התקציב עד יום תחילתה של שנת הכספים. לעומת זאת מבחינת המדינה המענק הספציפי שמקבלת כל רשות נקבע רק כמה חודשים לאחר מכן. על פי דוח מבקר המדינה המועד המוקדם ביותר של פרסום שיעור מענקי האיזון היה חודש מרס לתוך שנת הכספים, ולעתים פרסום המענקים נדחה עד חודש אוגוסט.⁹¹ כך נוצר מצב

87 דהן ובן בסט (לעיל, הערה 47) בעמ' 42; בלנק (לעיל, הערה 5) בעמ' 247: עד 1993 נקבע גובה מענק האיזון במשא ומתן שהתנהל בין משרד הפנים לרשויות המקומיות. לשר הפנים לא היו קריטריונים ברורים לחלוקה, ועלו טענות בדבר חוסר שוויון ואפליה של רשויות. בתחילת שנות התשעים הקים השר אריה דרעי את ועדת סוארי. הוועדה ישרה על המדוכה וקבעה לראשונה מבחנים ברורים להקצאת מענקי האיזון. בקריטריונים שקבעה הוועדה היה גם מצבה הכלכלי השוטף של הרשות, ונוצר תמריץ לרשויות להיכנס לגירעונות. בשנת 2000 הוקמה אפוא ועדה נוספת – ועדת גדיש. ועדת גדיש שינתה את נוסחאות חלוקת המענקים באופן שהמענק ניתן על פי גודל הרשות ומעמדה באשכול הכלכלי-חברתי, ולא על פי הכנסותיה או מצבה הכלכלי השוטף. מענק זה הקטין את התמריץ להיכנס לגירעונות, אולם גם נגדו עלו טענות. ביוני 2011 אימץ משרד הפנים קריטריונים חדשים, שהחליפו את הקריטריונים של ועדת גדיש. קריטריונים אלה ייושמו בהדרגה במשך השנים הקרובות. ראו משרד הפנים-הודעות לעיתונות, הממשלה אישרה שינוי נוסחת מענק איזון. ניתן לצפייה באתר: [http://www.moin.gov.il/PublicationsAndUsefullInfo/PressAnnouncements/Pages/Cabinet_approvedchange_in_grant_balance.aspx]

88 דוח שנתי 58 ב לשנת 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006, הקצאת מענקי איזון לרשויות המקומיות – מבקר המדינה (2008).

89 שם, בעמ' 987.

90 ניתוח מענקי האיזון (לעיל, הערה 86) בעמ' 2.

91 דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2007 – מבקר המדינה (2008).

שהרשויות המקומיות יודעות מהו שיעור מענק האיוון שתקבלנה רק לאחר שכבר החליטו על שיעור התקציב שלהן. התקציב של הרשויות מושגת אפוא על אומדן שאינו מדויק, ובמקרה של קיצוץ במענקי האיוון הדבר עלול לגרום לגירעון תקציבי חריף.⁹² דהן ובן בסט מדווחים שבשנים 2004-2006 הייתה הסטייה התקציבית הממוצעת של הרשויות המקומיות בסעיף המענקים בשיעור של ארבעים אחוזים (לעומת סטייה ממוצעת של שתיים נקודה שבעה אחוזים בהכנסות העצמיות).⁹³ הרשויות לא ידעו מהו שיעור מענק האיוון שיקבלו, והן העריכו שיקבלו מענק גבוה בהרבה מזה שקיבלו בסופו של דבר. אין פלא אפוא שבשנים אלה רשויות מקומיות רבות מצאו עצמן במשבר כלכלי חריף. הן סבלו גם מהקיצוץ עצמו וגם מאי-יכולתן להיערך לקראתו היטב. ראוי לציין כי ביוני 2011 אימצה הממשלה עדכון לנוסחת מענקי האיוון. עיקרי השינוי בנוסחה הם שלושה: הגדלת היקף ההוצאה המוכרת ברכיבי הפנסיה והחזרי המלוות של הרשויות המקומיות לצורך חישוב מענק האיוון, הקטנת השינוי בשיעור מענק האיוון בעקבות שינוי דירוג הרשות לפי המדרג החברתי-כלכלי וקביעת תעריף נדרש להכנסה מארנונה לתעסוקה ומסחר לפי אזורים גאוגרפיים (לפי קרבתם למרכז הארץ). על פי משרד הפנים ייצור השינוי הקצאה שיוויונית יותר ומותאמת לצורכי הרשויות. השינויים אמורים להתבצע בהדרגה עם השנים, ובשלב זה קשה לחזות אם הם יבשילו לשינוי ניכר במצבן של רשויות מקומיות חלשות.⁹⁴

ג. התוצאה – פתרונות "יצירתיים" להגדלת הכנסות

עולה מן המקובץ שהמשבר הכלכלי שחוהה השלטון המקומי נובע, בחלקו לפחות, ממדיניות השלטון המרכזי. לרשויות מקומיות הוצאות מרובות, אך אין להן די הכנסות כדי לממן אותן. מחד אין ביכולתן להגדיל את ההכנסות העצמיות הגדלה נכבדת, ומאידך המדינה אינה נותנת סיוע מספיק לכיסוי הפער בין ההוצאות להכנסות. חלק ניכר מההוצאות של הרשויות הן הוצאות קשיחות שנקבעות על ידי המדינה, אך למרות זאת המדינה אינה מעניקה אמצעים מספיקים למימוןן. על כן גם בשנה החולפת, כמו בשנים הקודמות, אנחנו רואים תופעות של רשויות מקומיות שמנסות להגדיל את הכנסותיהן בדרכים שאינן בהכרח כשרות. רשויות מנסות

92 דהן ובן בסט (לעיל, הערה 47) בעמ' 67.

93 שם, בעמ' 66.

94 משרד הפנים-הודעות לעיתונות, הממשלה אישרה שינוי נוסחת מענק איוון, ניתן לצפייה באתר: http://www.moin.gov.il/PublicationsAndUsefullInfo/PressAnnouncements/Pages/Cabinet_approved_change_in_grant_balance.aspx; אביטל להב, "הממשלה אישר שינוי נוסחת מענק איוון", *ynet* (26.6.11). ניתן לצפייה באתר: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4087128,00.html>.

לפתור את המצוקה התקציבית ב"דרכים יצירתיות", ובדרך נפגע שלטון החוק והמנהל התקין. בית המשפט נדרש לא פעם לבחון את חוקיות פעולותיהן של הרשויות המקומיות, ולעתים הוא מוצא נהגים פסולים. ניתן לכך שתי דוגמאות מפסקי דין מרכזיים שניתנו בשנה שחלפה.

פסק הדין הראשון, **דירות יוקרה בע"מ נ' ראש עיריית יבנה**, נוגע להסכם שחתמה עיריית יבנה עם יזם.⁹⁵ בהסכם שתי סוגיות עיקריות שבית המשפט מתייחס אליהן: אחת בנוגע לתשלום היטל השבחה והשנייה בנוגע להיטל פיתוח. היטל השבחה הוא היטל המשולם בגין אישור תכנית, מתן הקלה או שימוש חורג שמביאים להשבחת מקרקעין. במקרה הנדון חתמה עיריית יבנה הסכם עם יזם לתשלום היטל השבחה אף על פי שטרם התגבשו התנאים הקבועים בחוק לחיוב בהיטל. במועד חתימת ההסכם טרם אושרה התכנית המשביחה כדין, והיזם לא היה בעל המקרקעין כלל.⁹⁶ היזם אפוא לא היה אמור לשלם את היטל ההשבחה, אך מכיוון שרצה מאוד לסיים את עסקת המקרקעין הסכים לשלם שיעור גבוה של היטל השבחה מהנדרש ובמועד מוקדם יותר. לאחר שנתעוררה מחלוקת בין הצדדים, פנה היזם לבית המשפט לביטול ההסכם. בית המשפט העליון, מפי השופטת פרוקצ'יה, נענה לתביעתו של היזם. הוא מציין כי בנסיבות שבהן הרשות אינה מוסמכת לדרוש מן הפרט תשלום חובה מסוים, היא גם אינה מוסמכת לכרות עמו חוזה שבמסגרתו יוסכם על ביצוע התשלום. חוזה שכזה נגוע באי-חוקיות, והוא בטל.⁹⁷ ההסכם, לפי קביעת בית המשפט, נגוע לא רק באי-חוקיות אלא גם בפגם של אי-הגינות בולט. גורמי העירייה ניצלו את לחץ הזמנים שבו היה היזם נתון והביאו לידי חתימה על ההסכם האסור.⁹⁸

חלקו השני של פסק הדין נוגע להיבט נוסף של ההסכם שבין היזם לעירייה והוא היטלי הפיתוח. היטלי פיתוח הם תשלומי חובה שנועדו לממן את התקנתן או רכישתן של מערכות תשתית מוניציפליות שעליהן מופקדות הרשויות המקומיות – סלילת כבישים ומדרכות, הנחת צנרת להולכת מים, הקמת תשתיות ביוב, הקמת תשתיות ניקוז ותיעול וכו'. היטל הפיתוח מוטל בדרך כלל על היזם ומגולגל בסופו של דבר על רוכשי הדירות כחלק ממחיר הדירה. במקרה זה קבע ההסכם כי היזם יבצע את עבודות פיתוח התשתית במיזם, ובתמורה הוא יקבל פטור חלקי מהיטלי הפיתוח שהוא אמור לשלם. בית המשפט קובע כי גם סעיף זה בהסכם הוא אינו חוקי. העירייה אינה מוסמכת ליתן

95 ע"א 7368/06 דירות יוקרה בע"מ נ' ראש עיריית יבנה (פורסם בנבו, 27.6.2011) (להלן – עניין דירות יוקרה).

96 במועד החתימה על ההסכם עם העירייה לא היה היזם הבעלים של הקרקע, אלא מינהל מקרקעי ישראל. כבעלים, מינהל מקרקעי ישראל אינו חייב לשלם היטל השבחה מלא אלא רק "חלף היטל השבחה" בשיעור נמוך הרבה יותר. לפיכך חיוב היזם לשלם היטל השבחה מלא מהווה התעשרות שלא כדין מצד העירייה.

97 עניין דירות יוקרה (לעיל, הערה 95) בפסקה 57.

98 שם, בפסקה 45.

פטור מהיטלי פיתוח, גם כאשר היזם מבצע את העבודות בעצמו. הדרך היחידה למנוע את התשלום היא פרסום מכרז על ביצוע עבודות פיתוח שבו יזכה היזם, ואז קיזוז היטלי הפיתוח מהתמורה המגיעה ליזם על פי המכרז.⁹⁹

פסק הדין, על שני חלקיו, מדגיש את התנהגותה הפסולה של עיריית יבנה. כדי להשיא את תקבולי המס שלה מחד ובניסיון לחסוך בהוצאותיה לפיתוח תשתיות מאידך, פעלה העירייה בדרך לא חוקית תוך התעלמות מכללי הצדק והמנהל התקין. עם זאת, ומבלי לגרוע מהחומרה שבהתנהגות העירייה, יש לזכור שעיריית יבנה פעלה כפי שפעלו עיריות רבות אחרות. הסכמים בנוגע להיטלי השבחה או היטלי פיתוח היו (לפחות טרם פסק הדין) חזון נפרץ, ונבעו בין היתר מהצורך של הרשויות המקומיות בגבייה יעילה של מסים מקומיים ובביצוע מהיר של עבודות תשתית. אילו אפשר החוק לרשות המקומית שיקול דעת רחב יותר בכל הנוגע למיסוי המקומי, ייתכן שהתופעות הלא חוקיות היו נמנעות.

החלטת בית המשפט בדבר היטלי הפיתוח מדגימה בעייתיות זו. לפי החלטת בית המשפט חייב הקבלן, יזם המיזם, לשלם את מלוא היטלי הפיתוח לרשות המקומית, וזו אמורה לבצע את עבודות התשתית במיזמו של היזם בעצמה או באמצעות מכרז. אלא שבחלק ניכר מהרשויות המקומיות היטל הפיתוח שמשלם היזם אינו ניתן עבור עבודת תשתית ספציפית ואינו מחייב את העירייה לבצע מיד וברמה מסוימת את העבודות במיזמו של היזם. ההיטל משולם בגין סך כל העלויות העכשוויות והצפויות של אותו סוג של מערכת תשתית ברשות המקומית, ולעירייה שיקול דעת באשר לסדר העדיפות ולשיעור ההשקעה שתושקע בכל עבודת תשתית בתחומה. למסירת עבודות הפיתוח ליזם בתמורה לפטור מהיטלים יש אפוא יתרון רב.¹⁰⁰ ליזם, כבעליו של המיזם, יש אינטרס לבצע את עבודות התשתית במיזם בצורה מהירה, איכותית וזולה, ואילו העירייה, בפרט כאשר היא נמצאת במצב כלכלי קשה, עלולה לגרור רגליים ולבצע עבודה טובה פחות. בית המשפט חסם את האפשרות לתת את העבודות ליזם, משום שקבע שהעירייה אינה רשאית לתת לו פטור מהיטלי פיתוח. אולם ראוי שהמחוקק ייתן דעתו על עניין זה ויאפשר לרשויות המקומיות לחזור לנוהג שהיה קיים טרם פסק הדין – הפעם בצורה חוקית ומסודרת.

גם פסק דין אירוס הגלבוע בע"מ דן בהתנהגות לא חוקית ולא תקינה של רשות מקומית – במקרה זה עיריית ראשון לציון.¹⁰¹ פסק הדין נסב על תהליך הקצאת שטח המקרקעין שעליו הוקמה בסופו של דבר חנות איקאה ראשון לציון. בתחילת ינואר 2006 פרסם מינהל מקרקעי ישראל בשיתוף עם העירייה מכרז לחכירת שטח המקרקעין לצורך

99 שם, בפסקה 68.

100 עופר שפיר, אגרות והיטלי פיתוח ברשויות מקומיות (כרך א, תשס"ה) בעמ' 346.

101 ע"א 10089/07 אירוס הגלבוע בע"מ נ' ברוך (פורסם בנבו, 5.4.2011) (להלן – עניין אירוס הגלבוע).

תעשייה. דא עקא, שבספטמבר 2005, כשלושה חודשים לפני פרסום המכרז, נפגשו נציגי העירייה, לרבות ראש העיר, עם אירוס הגלבוש בע"מ, נציגת איקאה בישראל, וסיכמו אתם כמה וכמה הבנות. בהבנות התחייבה בין היתר העירייה שתאשר שימוש חורג למגרש כדי שיוכל לשמש שטח מסחרי במקום לתעשייה, אישור לחברה להשתמש ללא תשלום במגרש מסוים כמגרש חנייה ציבורי פתוח, התחייבות ליתן היתרי בנייה מהר ככל האפשר ועוד. אין ספק שהבנות אלה, שלא היו ידועות למינהל מקרקעי ישראל וממילא גם לא למתמודדים האחרים במכרז, נתנו עדיפות ניכרת לאירוס הגלבוש, שגם זכתה במכרז. בית המשפט העליון, מפי השופטת פרוקצ'יה, בוחן את התנהגות העירייה בשני מישורים: המישור המכרזי והמישור התכנוני. במישור המכרזי קובע בית המשפט כי העירייה פגעה פגיעה קשה בעקרון השוויון. היא נתנה לאירוס הגלבוש יתרון כלכלי, ובכך אפשרה לה להגיש הצעה גבוהה משל כל המתחרים האחרים.¹⁰² במישור התכנוני מבקר בית המשפט את התחייבותה של העירייה להעניק לאירוס הגלבוש היתר לשימוש חורג במגרש (משימוש תעשייתי למסחרי). הוא קובע כי אי אפשר להתיר שימוש חורג בשטח בהיקף של 51,000 מ"ר, שכן הדבר מהווה סטייה ניכרת מהתכנון. שימוש חורג בהיקף שכזה משנה את פני הסביבה הקרובה והרחוקה גם יחד שינוי קיצוני, וראוי שהציבור יהיה שותף למהלך תכנוני כזה.¹⁰³ יצוין כי בסופו של דבר, עוד לפני שניתנה החלטת בית המשפט העליון, הוכשר השרץ. במקום המכרז הפגום יצא מכרז חדש (שגם בו זכתה אירוס הגלבוש), במקום השימוש החורג שונתה תכנית בניין העיר (התב"ע). אולם למרות זאת בית המשפט מבקר את העירייה בחריפות וקובע שפעלה בניגוד לדין.

הסיבה להתנהגות העירייה במקרה זה היא רצונה לקבל הכנסות גבוהות יותר של ארנונה בשטחים שבתחומה. שיעור הארנונה שיכולה ראשון לציון לגבות על שימוש מסחרי גבוה בהרבה ממה שהיא יכולה לגבות על שימוש לתעשייה, וזו הסיבה שבגינה ביקשה העירייה למשוך את חנות איקאה לתחומה. פסק הדין ממחיש תופעה רחבה הרבה יותר, שאותה כינה נחום בן אליא – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח. בן אליא הבחין כי במקרים רבים ההחלטות התכנוניות של רשויות מקומיות מונעות משיקולים כלכליים. רשויות מקומיות מעוניינות להגדיל את תקבולי המס שלהן,¹⁰⁴ והן מכוונות את התכנון והפיתוח האורבני באופן שישא את הכנסות העירייה ולא בהכרח לפי צורכי התושבים.¹⁰⁵ למשל, רשויות רבות מעדיפות בניית אזורים מסחריים או בניית דירות יוקרה, שיניבו להם הכנסות ארנונה גבוהות יותר, על פני בנייה שתיתן מענה לקבוצות

102 שם, בפסקאות 12-49.

103 שם, בפסקאות 50-74.

104 הן בהיבט של הכנסות חד-פעמיות (היטל השבחה) והן בהיבט של הכנסות השוטפות (ארנונה).

105 נחום בן-אליא, "קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות (2000) ניתן לצפייה באתר: <http://www.fips.org.il/Site/System/UploadFiles/DGGallery/1-39adobe.pdf>

אוכלוסייה חלשות. הן גם מבקשות להפשיר קרקעות לבנייה תוך מתן משקל מכריע לשיקולי הכנסה של הטווח הקצר, על חשבון שיקולים סביבתיים ושיקולים בין-דוריים.¹⁰⁶

לא יכול להיות ספק שהתנהלות הרשויות המקומיות במקרים שתוארו לעיל, כמו גם במקרים נוספים, אינה מודל של יושרה ותקינות ציבורית. עם זאת בצד הביקורת המוצדקת לעתים על השלטון המקומי ראוי לזכור את התמונה הרחבה. כפי שצוין קודם לכן, במידה רבה הרשויות המקומיות נמצאות במצב לא פשוט. מצד אחד השלטון המרכזי העביר ומעביר אליהם סמכויות ואחריות בעלות השלכות תקציביות כבדות. מצד אחר, ואף על פי שלרשויות סמכות מוגבלת, הן נדרשות לממן את מרבית פעילותן בהכנסות עצמיות. דבר זה דוחף את הרשויות לפעול, לא תמיד בדרך כשרה, כדי להשיא את יכולתן לגבות מסים. מובן שהדבר אינו מצדיק תופעות של אי-חוקיות, אך עם זאת גם הביקורת אינה יכולה להיות כלפי השלטון המקומי בלבד. הביקורת צריכה להיות מופנית גם, ואולי אפילו בעיקר, אל השלטון המרכזי, שלא תמיד נותן לשלטון המקומי את האמצעים הדרושים כדי לפעול כראוי.

חלק מהפתרון לתופעות הקשות שאנו רואים בשלטון המקומי הוא הסדרה טובה יותר של מערכת היחסים שבין השלטון המרכזי למקומי. פיקוח ומימון טובים יותר מחד ומתן שיקול דעת רחב יותר לשלטון המקומי בנושאים מסוימים מאידך – שילוב של שני אלה יכול לשפר את התנהלות הרשויות המקומיות בישראל שיפור ניכר.

סוף דבר

השלטון המקומי בישראל סובל מסתירה פנימית: מחד לרשויות המקומיות תפקיד קריטי בחיי התושבים. בניגוד לדימוי המקובל הן אינן עוסקות רק ב"פינוי אשפה" ובתשתיות ביוב אלא מופקדות גם על תחומים חשובים בחיי כל אזרח, כגון חינוך, רווחה, פיתוח מקומי ותרבות. מאידך, ולמרות חשיבותו, השלטון המקומי סובל ממחסור תקציבי כרוני. פוליטיקאים משתמשים בו ככלי לצורכיהם ואינם נותנים לו את האמצעים למלא אחר המשימות שהם עצמם הטילו עליו.

למרבה הצער שנת המשפט תשע"א לא סימנה את שינוי המגמה. בכמה דוגמאות ראינו את הקושי שבו נמצאות הרשויות המקומיות ואת ההשפעות של קושי זה על התנהלותן. פעמים רבות לא מחשבה עמוקה ותכנון כיוונו את ההתפתחויות החקיקתיות בשנה שחלפה אלא שיקולים פוליטיים ומפלגתיים צרים. ללא רפורמה עמוקה במערכת היחסים בין השלטון המקומי למרכזי ספק אם מגמה זו תשתנה גם בשנים הקרובות.

106 שם, בעמ' 12-10; בלנק (לעיל, הערה 5) בעמ' 263-268.