

מבנה הרשות המקומית בישראל

הרשות המקומית היא גוף ציבורי המספק שירותים לתושבים החיים בתחום גיאוגרפי מסוים. הגדרת השירותים אינה קבועה ומוחלטת, אך לרוב קיימת הסכמה בין השלטון המרכזי לבין רשויות השלטון המקומי לגבי חלוקת הנטל ביניהם. הרשויות המקומיות אחראיות על פיתוח שטח הרשות, שיפור רווחת התושבים, יצירה של מקורות תעסוקה, הגדלת האטרקטיביות של העיר ומשיכת אוכלוסייה חדשה. במהלך השנים מתקיים תהליך מתמשך של העברת מטלות ממשרדי הממשלה השונים לרשויות המקומיות, כך שבפועל הן הספק העיקרי של שירותים לתושבים בישראל. הן מספקות שירותים בתחום החינוך, הרווחה והתשתיות: תאורת רחוב, תברואה, פינוי פסולת ותחזוקת פארקים עירוניים (להב, רומנו, 2016: 6, נוקד, 2015: 4).

בסוף שנת 2018 מנתה האוכלוסייה בישראל כמעט 9 מיליון תושבים, כאשר 75% מהם התגוררו בתחומי העיריות. בשנה זו היו קיימות בישראל 255 רשויות מקומיות, מהן 77 עיריות, 124 מועצות מקומיות ו-54 מועצות אזוריות (למס, 11.2.2020). בין הרשויות קיימת שונות באשר לחוסן הכלכלי שלהן ושל אוכלוסייתן. חלקן רשויות חלשות המספקות שירותים מינימליים לתושבים, וחלקן רשויות חזקות המספקות שירותים ברמה גבוהה (להב, רומנו, 2016: 2).

הרשות היא גוף כלכלי עם הכנסות והוצאות, הנדרש לחשיבה כלכלית ולתכנון אסטרטגי, על מנת לספק שירותים טובים לתושבים. מכיוון שמטרת הרשות המקומית אינה רווח, אלא מתן שירותים מספקים לשיפור איכות החיים של התושבים, הרשויות בישראל פועלות בדומה למלכ"רים ויש להן הכנסות ממקורות שונים. על פי נתוני המנהל לשלטון מקומי, מקורות ההכנסה של הרשויות הן הכנסות עצמיות, כמו תשלומי ארנונה, שימוש בשירותים עירוניים, אגרות והיטלים שונים, והכנסות מדמי שימוש בנכסים. הכנסות נוספות הן ממשלתיות, כמו השתתפות משרדי הרווחה והחינוך ומשרדים אחרים, מענקים, והכנסות נוספות כמו תרומות, יזמות משותפת עם רשויות אחרות, תאגידים עירוניים ומוסדות ציבור (להב, רומנו, 2016: 7-8).

המועצה היא בית הנבחרים המקומי, המוסד העליון של העיר או היישוב. גוף זה מוסמך לקבוע את תנאי החיים במקום ולהשפיע על איכותם ועל הסדר הציבורי. המועצה מוגבלת על ידי החוק והשלטון המרכזי, אשר קובעים את חובותיה ותוחמים את סמכויותיה תוך ביקורת מתמדת. השר הממונה על הרשויות המקומיות הוא שר הפנים וחלק מן ההחלטות כפופות לאישורו. הדרך בה מתפקדים חברי המועצה והעומד בראשם היא משמעותית וחלק מהסיבה לכך שיישובים מסוימים מצליחים ופורחים יותר מאשר ישובים אחרים. למועצה יש את הסמכות והיכולת לאשר נושאים שהוגדרו בחוק, לחוקק חוקי עזר, לפקח, לבקר וליזום. היא בוחנת תוכניות ומאשרת תקציבים, עוסקת בניהול מקרקעין, הקמה של תאגידים עירוניים, בקרה על ראש הרשות והדרג הממונה (המדריך לנבחר ברשות המקומית, 2018: 25-26).

הוועדה היא המסגרת בה ממקדת המועצה את עבודתה, כלומר הפורום הציבורי מקצועי של הרשות המקומית. בזירה זו נפגשים נבחר הציבור יחד עם חברי ההנהלה והדרגים המקצועיים הבכירים ברשות ושומעים את המומחים והיועצים השונים, ושם מתקבלות החלטות יחד עם נציגים הנוגעים בעניין המדובר. אין מגבלה חוקית על מספר הוועדות שמועצה רשאית להקים, אך יש חלוקה לוועדות חובה ולוועדות רשות. בין ועדות החובה ניתן למצוא ועדה מקומית לתכנון ובנייה, ועדת כספים, ועדה לאיכות הסביבה, ועדת חינוך, ועדת מכרזים ועוד. גם ועדות רשות כמו תחבורה, רווחה ורישוי עסקים הן צורך

אמיתי ופועלות כמעט בכל הרשויות. היכולת של המועצה לעבוד באמצעות ועדות היא אחד מהגורמים להצלחתה שכן בוועדות ניתן לדון בעניינים לגופם, לבחון את החלופות השונות, לנסות לשכנע ולמצוא פתרונות מעשיים ומתאימים לצרכים האמיתיים בשטח (המדריך לבחור ברשות המקומית, 2018: 169-170).

ייחודה של הרשות המקומית הוא בכך שהיא גם ביורוקרטית אך גם דמוקרטית: מצד אחד היא מהווה פיצול מנהלי של המדינה אך מצד שני היא גם התארגנות וולונטרית של קהילת אנשים. הרשות היא שחקן משמעותי בתחומי פעילות רבים כמו תכנון ובנייה, חינוך ורישוי עסקים. בנוסף, המבנה השלטוני כיום הוא מבוזר מאוד, כאשר למרות סמכויות הפיקוח הרחבות שיש לשלטון המרכזי על השלטון המקומי, הסמכויות המעשיות לפעולה בתחומים רבים נתונות לרשויות המקומיות (בלנק, 2018: 1-2).

כלומר, בעידן הגלובלי הרשויות המקומיות כבר אינן בגדר קבלן משנה המספק שירותים בסיסיים עבור השלטון המרכזי, והן מהוות אתר לדמוקרטיה מקומית, ביטוי להתארגנויות קהילתיות ומתווכות פעילות בין השלטון המרכזי לבין קהילות מיעוט שונות. השלטון המקומי הוא במה ציבורית לקבוצות שונות לבטא את השקפת עולמן בנושאים של נורמות חברתיות, דתיות ותרבותיות אשר משפיעות על המרחב הציבורי של אזור מגוריהן. השלטון המקומי יכול גם לחזק את הדמוקרטיה, לעזור לתעשייה בישראל לשתף פעולה עם גורמים כלכליים בעולם, להתמודד עם קליטה של הגירה ולשפר את ההגנה על הסביבה (רובינשטיין, 2011: 11).

מאז שנות השמונים חלו שינויים משמעותיים במעמד של השלטון המקומי בישראל מבחינה פוליטית, כלכלית, חברתית, תרבותית ומשפטית. אחד השינויים החשובים היה המעבר של רבות מהן למימון עצמי, כאשר אחוזים הולכים וגדלים מפעילותן החלו להיות ממומנים ממקורות הכנסה עצמיים במקום מהעברה ממשלתית. כתוצאה מכך התרחש מפנה ביחסים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי והתפתחה תחרות בין הרשויות המקומיות לבין עצמן. ככל שרשויות מקומיות החלו להסתמך על מקורות מימון עצמיים, כך השיגו עצמאות כלכלית גבוהה יותר ביחסיהן עם השלטון המרכזי. בנוסף, הן החלו ליהנות מסמכויות רחבות יותר של תכנון ובנייה, כתוצאה מהאצלת סמכויות מהשלטון המרכזי למקומי ושינויים בחוק התכנון והבנייה (בלנק, 2018: 3).

המהפך שחל במבנה השלטון המקומי בישראל משנות השמונים הוא תוצאה של שינויים פוליטיים, אידיאולוגיים וחברתיים שהתרחשו בישראל עוד משנות השבעים. הראשון היה המהפך הפוליטי של 1977 בו איבדה מפלגת המערך את השליטה במנגנונים המדיניים המרכזיים. מצב זה הביא עמו להתמוטטות של תנועת הקיבוצים ומושבי העובדים, מה שהשפיע על הדינמיקה שבין עיירות הפיתוח לבין המועצות האזוריות שנשלטו באופן מסורתי על ידי הקיבוצים והמושבים. למהפך של שנת 1977 הייתה גם השפעה רבה על מבנה המשק והחברה בישראל, עם מעבר מחברה המבוססת אידיאולוגית על עקרונות של שוויון, סולידריות חברתית וסוציאליזם, לחברה רב תרבותית עם פערים כלכליים, המבוססת על אינדיבידואליזם, תחרות ויזמות אישית (בלנק, 2018: 7).

מעבר נוסף היה ממודל של מדינת רווחה למודל של שוק, בו האידיאל הוא מעורבות מינימלית של המדינה בכלכלה. בשנות השבעים ובייחוד לאחר מלחמת יום הכיפורים בשנת 1973, נקלעה המדינה למשבר כלכלי ואידיאולוגי עמוק שהוביל למיתון מלווה באינפלציה, אשר הלכה והחריפה עד לאמצע שנות השמונים. גם הרשויות המקומיות סבלו מהמשבר הכלכלי וצברו גירעונות חוזרים