

מקומו של ה"מקומי": משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל

מאת

ישי בלנק*

המאמר מציג מסגרת תיאורטית חדשה למשפט השלטון המקומי בישראל. התזה המרכזית של המחבר היא שמערכת הדינים השולטת ברשויות המקומיות בישראל ראויה להיקרא בנפרד מהמשפט המנהלי הכללי, לאור ייחודה של הרשות המקומית: ישות שהיא בירוקרטית אך גם דמוקרטית; ישות שהיא בעת ובעונה אחת פיצול אדמיניסטרטיבי של המדינה אך גם מגלמת התארגנות וולונטרית של קהילת אנשים. המאמר מנסה להפריך את הטענה המקובלת שהשלטון המקומי בישראל הוא חלש, שולי וחסר חשיבות לעומת השלטון המרכזי, ולתאר תהליכים שניהן לכונתם "ביזור" שהתרחשו החל משנות ה-80 ושהפכו את השלטון המקומי לשחקן בעל חשיבות עצומה בתחומי חיים רבים.

בשני העשורים האחרונים חלו שינויים מרחיקי-לכת במעמדו של השלטון המקומי בישראל – מבחינה משפטית, פוליטית, כלכלית, חברתית ותרבותית. אחד השינויים החשובים שאירעו היה המהפך באופן המימון של הרשויות המקומיות בישראל והמעבר של רבות מהן למימון עצמי, קרי: אחוזים הולכים וגדלים מפעילותן החלו להיות ממומנים ממקורות הכנסה עצמיים במקום מהעברות ממשלתיות. כתוצאה מן השינויים החברתיים, המשפטיים והפיסקליים הללו חל מפנה דרמטי ביחסים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי והתפתחה דינמיקה של תחרותיות הולכת וגוברת בין רשויות מקומיות לבין עצמן. המאמר טוען שהאפקט של שינויים אלה היה, בין היתר, הגדלת הפערים ואי-השוויון בין אזורים שונים בישראל וכן ניצול בלתי-יעיל של משאבים ציבוריים. המאמר מנתח את חלקו של משפט השלטון המקומי בתהליכים האמורים, ובמיוחד הוא מתאר את יחסי הגומלין בין שינויים משפטיים לשינויים חוץ-משפטיים, ואת הדינמיקה שבמסגרתה מגיב המשפט לשינויים שמחוץ לו, אך גם יוצר אותם ומעודד אותם. המחבר מתמקד במספר מקרי מבחן המחדדים את הטענות

* ד"ר ישי בלנק, מרצה, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב. ברצוני להודות לרבים שקראו טיוטות שונות של המאמר: דיויד בארון, אמיר בירנבאום, אייל בובנישתי, דפנה ברק-ארז, אייל גרוס, חנוך דגן, אלון הראל, שרון חגס, שי לביא, אלחנדרו לוריטה-אסקוריולה, דורי ספיבק, יואב ספיר, יעל ענתות, ג'רי פרוג, סנדי קדר, דנקן קנדי ורועי קרייטנר. תודתי נתונה גם למשתתפי הסמינרים המחלקתיים בפקולטאות למשפטים באוניברסיטת תל-אביב ובאוניברסיטת חיפה שבמסגרתם הצגתי טיוטות מוקדמות של מאמר זה, על הערות מועילות רבות. תודה מיוחדת מסורה לעמית יריב על עזרתו במחקר. לבסוף אני מבקש להודות למערכת משפטים על הערותיהם המצוינות ועבודת עריכה מסורה ומקצועית אותה ביצעו. המאמר נכתב בסיועו הנדיב של מרכז-על ע"ש אלגה צגלה למחקר בינתחומי של המשפט באוניברסיטת תל-אביב.

הכלליות והתיאורטיות שלו: הרגולציה של בסיס המס המקומי; הפיקוח המרכזי על תקציביהן של רשויות מקומיות; הפיסקליזציה של התכנון והבנייה והתחזוקתו של תכנון מדיני; התרבותם של סכסוכי גבולות בין רשויות מקומיות.

המסקנה המרכזית של המאמר היא שבניגוד לדימוי הרווח, השלטון המקומי בישראל אינו "סניף" של השלטון המרכזי אלא שחקן רב-חשיבות בתחומי פעילות רבים כגון תכנון ובנייה, חינוך, רישוי עסקים ועוד, וכי המבנה השלטוני העכשווי בישראל מבחור הרבה יותר ממה שמקובל להניח: למרות סמכויות הפיקוח הרחבות להפליא של השלטון המרכזי על השלטון המקומי, הסמכויות המעשיות לפעול בתחומים רבים נתונות לרשויות המקומיות. המאמר טוען שראוי שהערכתה של מידת הבחירה בישראל תיעשה לא רק על סמך בחינתם של נתונים משפטיים-פורמאליים אלא בעיקר בהתאם לפרמטרים אחרים, שעיקרם בחינה אמפירית של מערך הכוחות המעשי בין הרשויות המקומיות לשלטון המרכזי, ובין הרשויות המקומיות לעצמן.

בחינתם של פרמטרים אלה חושפת תובנה בסיסית לגבי הליכי ביזור בכלל והליכי הביזור בישראל בפרט: שבעקרון נגחה-מדיניות, "ביזור" הוא מושג רחב ומעורפל, והשימוש בו דווי סתירות וקונפליקטים ועלול להביא לתוצאות בלתי-צפויות ואף לא-רצויות. יישומם של כללים משפטיים שונים, שאמורים היו לחזק את הרשויות המקומיות בכללן עלול דווקא להחליש חלק מהרשויות המקומיות; אותם כללים משפטיים עשויים לגרום לכך שרשויות מקומיות מסוימות תשגשגנה מבחינה כלכלית ואחרות יאבדו מעצמאותן. במיוחד עלולים כללים "מבזרים" להעצים את התחרות בין רשויות מקומיות. תחרות בין-מקומית זו קוראת לפיקוח מרכזי הדוק יותר על פעולות הרשויות המקומיות ולהתערבות מרכזית גדולה יותר – ודבר זה עשוי לחזק את השלטון המרכזי. לבסוף, הליכים המכונים "ביזור" אינם בהכרח מנוגדים להליכי מרכז, אלא פעמים רבות הם הולכים עמם יד ביד.

מבוא. א. ביזור, שוק ומרחב. 1. הרשות המקומית כסחורה והתפתחותו של שוק הרשויות המקומיות; 2. משפט השלטון המקומי, מרחב ואי-שוויון; 3. האנטגוניזם המדומה בין מרכז לבין ביזור; ב. ביזור ועצמאות פיסקלית של השלטון המקומי בישראל. 1. המבנה המשפטי וארגונו המרחבי של השלטון המקומי בישראל; 2. מימון הרשויות המקומיות והשינויים המבניים שנעשו בו; 3. הרגולציה של בסיס המס המקומי והתעצמות התחרות בין הרשויות המקומיות. 1. הרפורמה בתחום הארנונה; הגברת פיקוח פורמלית; 2. דו"ח סוארי והזיקה המשוערת בין שיעור הארנונה למצבם הכלכלי של תושבי הרשות המקומית; 3. יעירות מיושבת ברשויות המקומיות כאמצעי להגדלת הכנסות; 4. על תפקיד בחי המשפט ועל פתרונות מוסדיים לבעיות מקביות; ד. הפיקוח המרכזי על התקציב: מקרה של הפרדה אקוסטית. ה. הפיסקליזציה של התכנון והבנייה והמרוץ אחר נכסים מניבי-מס. 1. המבנה המשפטי הבסיסי של התכנון בישראל; 2. תמריצים משפטיים-כלכליים לפיסקליזציה של התכנון והבנייה; 3. "אצלי בעיר לא ייבנו עוד דירות קטנות": תכנון מדיני והיעלמותן של דירות קטנות מהנוף העירוני בשנות ה-90; 4. דימויים של ביזור ושל מרכז; ו. סכסוכי גבולות בין רשויות מקומיות. 1. ההליך המשפטי לשינוי תחום שיפוט של רשויות, סיפוח ואיחוד; 2. התפתחות הפסיקה בנושא סכסוכי גבולות מקומיים; ז. סיכום.

מבוא

מאז שנות ה-80 חלו שינויים מרחיקי-לכת במעמדו של השלטון המקומי בישראל – מבחינה משפטית, פוליטית, כלכלית, חברתית ותרבותית. המהפך באופן המימון של הרשויות המקומיות בישראל והמעבר של רבות מהן למימון עצמי – קרי: אחוזים הולכים וגדלים מפעילותן ממומנים ממקורות הכנסה עצמיים במקום מהעברות ממשלתיות – התלווה לשורה של שינויים משפטיים, חברתיים, כלכליים, תרבותיים ופוליטיים אחרים. יחד הובילו שינויים אלה למפנה דרמטי ביחסים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי וכן לדינמיקה של תחרויות הולכת וגוברת בין רשויות מקומיות לבין עצמן. התוצא (האפקט) המשולב של שינויים אלה גרם לשחקנים השונים בזירה המקומית והלאומית לנקוט פעולות שתוצאתן הייתה, בין היתר, הגדלת הפערים ואי-השוויון בין אזורים שונים בישראל וכן לניצול בלתי-יעיל של משאבים ציבוריים. מאמר זה מנתח את חלקו של משפט השלטון המקומי בתהליכים האמורים, כמערכת הדינים (החקוקים והפסקים) המסדירה את פעולות הרשויות המקומיות. באופן מיוחד מתחקה המאמר אחר יחסי הגומלין בין שינויים חוץ-משפטיים לבין שינויים משפטיים, ומתוארת בו דינמיקה שבמסגרתה מגיב המשפט לשינויים שמחוץ לו, אך גם יוצר אותם ומעודד אותם. במרכז המאמר עומדות תרומותיו של המשפט להופעת כללי משחק חדשים שעל פיהם החלו לפעול רשויות מקומיות, ותגובתו של המשפט לתוצאות של כללי משחק חדשים אלה.

לעיתים תכופות מפורשים השינויים המשפטיים המתוארים בהרחבה במאמר זה כמבטאים מצב או תהליך של ביזור (דה-צנטרליזציה). למונח "ביזור" מובנים רבים, המשמשים בערבוביה בהקשר זה של תיאור השינוי שאירע לרשויות המקומיות. ראשית, רשויות מקומיות רבות החלו נסמכות יותר ויותר על מקורות מימון עצמיים,¹ ולכאורה השיגו בכך עצמאות כלכלית מוגברת ביחסיהן עם השלטון המרכזי (ביזור כעצמאות מקומית ואי-תלות בשלטון המרכזי).² שנית, רשויות מקומיות החלו נהנות מסמכויות תכנון ובנייה רחבות יותר, הן כתוצאה מקריסת מנגנוני התכנון המחוזיים והן כתוצאה משינויים בחוק התכנון והבנייה (ביזור כהאצלת סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי).³ שלישית, לרשויות המקומיות היו אפוא גם תמריצים חזקים יותר לנקוט יוזמות מקומיות (של מיסוי, של העברת פעילויות שונות ל"חברות כלכליות" למיניהן, של שיתוף פעולה עם המגזר הפרטי ועוד) שיגדילו את הכנסותיהן (ביזור כעידוד יזמות ופיתוח מקומיים).⁴ רביעית, לרשויות מקומיות היה אינטרס גובר והולך להתחרות זו

1 בראש ובראשונה ארנונה ממגורים ומעסקים אך גם היטלי השבחה ומסים מקומיים אחרים. ראו דיון בפרקים ב-ו-ה.2 להלן.

2 ראו דיון בפרק ב להלן.

3 ראו דיון בפרק ה להלן.

4 ראו דיון בפרק ג להלן.

בוז, מכיוון שהן נאבקו על משיכת אוכלוסיות מבוססות ועל השגת נכסים שניתן לתרגמם לרווחים כספיים (ביזור כיצירתו של שוק תחרותי בין רשויות מקומיות).⁵ לבסוף, הפערים בין רשויות מקומיות שונות גדלו, אפוא, בהתאם לנקודת הזינוק ולתנאי הבסיס של התחרות (ביזור כהגדלת השוני בין רשויות מקומיות).⁶ ברובד ראשון, אפוא, אטען כי בניגוד לדימוי הרוות, השלטון המקומי בישראל אינו "סניף" של השלטון המרכזי, אינו שלוחה מקומית שנועדה לשם נוחות מנהלתית ותו לא, כי אם שחקן רב-חשיבות לא רק בתחומי פעילות יומיומיים רבים כגון ביוז ומים אלא גם בתחומים חשובים רבים אחרים כגון תכנון ובנייה, חינוך, רישוי עסקים ועוד.⁷ בהקשר זה, המבנה השלטוני העכשווי בישראל מבוזר הרבה יותר ממה שנוטים לחשוב: ליכולת הפיקוח הפורמלית המסורה לשלטון המרכזי על פעולות השלטון המקומי ולכוחו של הראשון להטיל וטו על החלטות רבות של הרשויות המקומיות יש משקל רב מדי בהערכת כוחו (ולמעשה: חולשתו) של השלטון המקומי. חרף סמכויות הפיקוח הדרקוניות של משרד הפנים על השלטון המקומי, הסמכויות הבסיסיות לפעול בתחומים רבים מצויות בידי הרשויות המקומיות. על כן, לא ראוי שהערכתה של מידת הביזור בישראל תיעשה רק על סמך בחינתם של נתונים משפטיים-פוזיטיביים כגון הסמכויות והחובות החוקיות-פורמליות שבידי הרשויות המקומיות מחד גיסא ובידי השלטון המרכזי מאידך גיסא, אלא (בעיקר) בהתאם לפרמטרים אחרים, חשובים לא פחות: המידה והאופן שבהם מפעילות הרשויות המקומיות, דה-פקטו, את סמכויותיהן החוקיות; אילו סוגים של רשויות מקומיות יכולים להרשות לעצמם להפעיל – ואכן מפעילים – סמכויות מסוימות ואילו אינם יכולים לעשות כן; מהי מידת הפיקוח המעשי של השלטון המרכזי על פעולות הרשויות המקומיות; האם בעקבות הפעלת הסמכויות הללו עצמאותן הפוליטית והכלכלית של הרשויות המקומיות גדלה או קטנה; עד כמה גדלה התחרות על משאבים חומריים ואנושיים בין רשויות מקומיות. בחינה של פרמטרים אלה חושפת שתי תובנות בסיסיות לגבי הליכי ביזור בכלל והליכי הביזור בישראל בפרט. תובנות אלה חורגות מההבחנה שהוזכרה לעיל – שלפחות במובנים מסוימים מתקיים בישראל ביזור דה-פקטו, ההולך ומתעצם מאז

5 ראו דיון בפרקים ה-ו להלן.

6 נוסף על שינויים אלה החלו רשויות מקומיות רבות גם ליהנות מיותר חירות בהוצאת כספים ומחופש תקציבי גדל והולך (בתחומים כגון חינוך, סעד ורווחה). בהיבט זה של ה"ביזור" בישראל אין המאמר עוסק כלל.

7 מאמר זה אינו עוסק בתחומי פעילות מרכזיים שבהם מעורבותו של השלטון המקומי היא מכרעת כגון חינוך, רישוי עסקים, סעד ורווחה ועוד. באופן גס ניתן לחלק תחומים אלה לצד "ההכנסות" ולצד "ההוצאות" של הרשות המקומית: בעוד שחינוך, רווחה, סעד ורישוי עסקים שייכים יותר לצד ההוצאות של הרשות המקומית, הרי תכנון ובנייה, מסים וסכסוכי גבולות קשורים יותר בצד ההכנסות של הרשות, שכן דרכם מגייסת הרשות כספים למימון הוצאותיה, בין היתר. במאמר זה בחרתי להתמקד דווקא בצד ההכנסות של הרשות המקומית, בשל השינויים הדרמטיים שחלו בו ב-20 השנה האחרונות ועברו כמעט בלא דיון אקדמי משפטי.

שנות ה-80.⁸ התובנה הראשונה היא שבתור עיקרון מנחה-מדיניות, "ביזור" (כמו גם "מרכז") הוא מושג רחב ומעורפל מדי, והשימוש בו רווי סתירות וקונפליקטים ואף מוביל לתוצאות לא-רצויות ובלתי-צפויות. כללים משפטיים שונים, האמורים להניב תוצאות שיעצימו רשויות מקומיות, אף שהם ניטרליים בצורתם, עלולים לפעול באופן שיחזק חלק מן הרשויות המקומיות במדינה בעוד שחלק אחר מהן דווקא ייחלש; אותם כללים משפטיים – שאמורים לקדם ביזור במובן של חיזוק העצמאות המקומית – עשויים לגרום לכך שרשויות מקומיות מסוימות תשגשגנה מבחינה כלכלית ואחרות דווקא יאבדו מעצמאותן; סכמה משפטית ניטרלית לכאורה, האמורה להחליש את הפיקוח המדינתי ואת אחיזת המדינה ברשויות המקומיות, עשויה להגשים מטרה זו לגבי כמה רשויות מקומיות אך בעת ובעונה אחת תוביל לתוצאות הפוכות לגבי רשויות מקומיות אחרות. במיוחד עלולים כללים מבזרים לפעול באופן שמעצים את התחרות בין רשויות מקומיות. תחרות בין-מקומית זו קוראת לפיקוח מרכזי הדוק יותר על פעולות הרשויות המקומיות ולהתערבות מרכזית גדולה יותר – דבר המחזק דווקא את השלטון המרכזי.

מכאן, שביזור ומרכז אינם תהליכים שהם בהכרח אנטגוניסטיים זה לזה. הרעיון שמרכז הוא תרופה לביזור-יתר ושביוזור הוא הפתרון למרכז-יתר אינו מבוסס, לא מבחינה היסטורית ולא מבחינה משפטית. למעשה, בישראל – כמו במקומות אחרים בעולם – ככל שמערך השלטון המקומי התפתח והסתעף, כן התעצמו סמכויות הפיקוח המרכזי ומנגנוני הבקרה והשליטה המרכזיים; וככל שהשלטון המרכזי תפח והתפרש לתחומי פעילות נוספים, כן גדלו כוחו ועוצמתו של השלטון המקומי, הלא הוא "זרועו המקומית" של השלטון המרכזי. המאמר יוצא נגד דרך החשיבה שמציגה את הבחירה בין כללים משפטיים שונים כבחירה בינארית בין יותר כוח (או סמכויות או חובות) לשלטון המקומי לבין יותר כוח (או סמכויות או חובות) לשלטון המרכזי. הבחירה ביזור או מרכז מתפרשת, בטעות, כעוסקת ביחסים המופשטים בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי, כאילו היו הללו ישויות קוהרנטיות והומוגניות. האפקטים הבלתי-שווים של כללים משפטיים על רשויות מקומיות שונות ועל חלקים שונים של השלטון המרכזי גורמים לכך ש"ביזור" מחליש דווקא רשויות מקומיות (מסוימות) ומחזק גופים (מסוימים) בשלטון המרכזי, ואילו "מרכז" דווקא מחזק רשויות מקומיות (מסוימות) ומחליש גופים (מסוימים) בשלטון המרכזי.

אין משמעות הדבר שלא ניתן לעצב כללים ששיגו מטרתם כאלה או אחרות טוב יותר; משמעותו היא שיש להיזהר מההנחה שרעיונות מופשטים ורחבים מדי – כגון "ביזור" – יכולים להוביל לתוצאות רצויות.⁹ במיוחד נכונים הדברים כשהשימוש

8 הרעיון שבישראל מתקיים ביזור דה-פקטו אינו חדש. זהו מוטיב חוזר בכמה עבודות במדע המדינה ומחקר מדיניות מאז שנות ה-70.

9 במובן זה, הביקורת שאני מותח שואבת השראה מכתביהם של חוקרים המשתייכים לזרם הריאליזם המשפטי האמריקני, ובמיוחד הביקורת האנטי-קונספטואליסטית של פליקס כהן (Cohen),

בקבוצות הכלליות הוא גורף וחסר-רגישות לכללי הבסיס המשפטיים ולתנאי הרקע (החברתיים, כלכליים, והפוליטיים). נוסף על כך, "שיתוף הפעולה" בין כללים מבזרים לבין כללים ממרכזים עשוי לאותת לנו שיש לנטוש – לפחות במידת מה – את התמיכה בביזור או במרכז, ולנסות לעצב דרך שלישית. הספרות העולמית על איזורים (regionalism), והתפיסה שלפיה יש להחליף את מודל התחרות בין רשויות מקומיות במודל המעורר שיתוף פעולה ביניהן על ידי יצירת מסגרת פוליטית, משפטית וכלכלית אזורית יכולות לשמש לנו, בהקשר זה, לפחות כמקורות השראה ראשוניים.

את התובנה השנייה, שבמידה רבה היא פועל יוצא של זו הראשונה, כבר הזכרתי בפסקה הראשונה של המאמר: בישראל פעלו סכמות הביזור השונות שהתפתחו בשני העשורים האחרונים של המאה ה-20 באופן שלא תרם ליעילות ניצול משאבים ציבוריים שונים, ולא שיפר (אלא אף החמיר) את אי-השוויון הכלכלי והחברתי בין הרשויות המקומיות בישראל. תופעה זו ניתן לכנות "אי-שוויון מרחבי", משום שהיא מתארת אי-שוויון שאינו חופף קווים מעמדיים, גזעיים או אתניים אלא את האופן שבו הארגון המרחבי של החברה מייצר – ולכל הפחות משעתק ומעצים – אי-שוויון קיים בחברה. חלקו הראשון של המאמר עוסק בתיאור כללי ותיאורטי של היחס בין דיני השלטון המקומי לבין עיצוב המרחב מחד גיסא, ושל המנגנונים ליצירת שוק שבו הרשות המקומית היא הסחורה מאידך גיסא. בחלקו השני אדון באופן שבו התרחשה מהפכת המימון ברשויות המקומיות.

בחלקים הבאים אדון במשמעויות של מהפכת המימון ובאופן שבו השתלבו בה שינויים נוספים שתורמו להתחזקות התחרות בין רשויות מקומיות: בחלקו השלישי של המאמר תידון הרגולציה של בסיס המס המקומי והתעצמות התחרות בין הרשויות בניסיונותיהן למצוא מקורות מימון שונים. חלקו הרביעי של המאמר עוסק בפיקוח המרכזי על תקציבי הרשויות המקומיות. באמצעות דיון זה אמחיש את הפער בין סמכויות פיקוח פורמליות מצד אחד לבין היעדר פיקוח דה-פקטו מצד שני, ואת השפעותיו של פער זה על יכולתן של רשויות שונות לפעול באופן עצמאי בתחומים שונים. הדיון גם ידגים את הפיצול בתוך השלטון המרכזי – המתוקק לעומת הרשות המבצעת ולעומת הרשות השופטת – ביחס למבנה הפיקוח הראוי על השלטון המקומי. בחלק החמישי של המאמר אדון בהרחבה בתהליך המכונה "פיסקליזציה של התכנון", קרי: הפיכתו של התכנון הפיזי של המרחב למונחה על ידי שיקולים כלכליים קצרי-טווח של מקסום רווחים ולהשפעתו השלילית על יעילות ניצול משאבי הקרקע ועל השוויון בין הרשויות המקומיות. חלקו השישי של המאמר יעסוק בהתפתחותו של

והביקורת בדבר רוחב-היתר (over-breadness) של מושגים משפטיים. ראו Felix Cohen, "Transcendental Nonsense and The Functional Approach," 35 Colum. L. Rev. 809 (1935), וכן Karl Llewellyn, *The Bramble Bush* (1960). לסקירה מקיפה ומעמיקה של הריאליזם המשפטי האמריקני והרלבנטיות שלו לניתוח משפטי כיום ראו Joseph W. Singer, "Legal Realism Now," 76 Cal. L. Rev. 467 (1988).

תחום משפטי חדש יחסית: העיסוק האינטנסיבי בסכסוכי גבולות בין רשויות מקומיות. גם תחום זה מוצג כהתפתחות הקשורה בשינויים המשמעותיים שהתרחשו במבנה מימון הרשויות המקומיות, אך גם בשינויים האחרים – חברתיים ופוליטיים – שאפיינו את החברה הישראלית מאז שלהי שנות ה-70. לבסוף יבוא סיכום.

א. ביזור, שוק ומרחב

כותבים רבים מתייחסים לתקופה שהחלה באמצע שנות ה-80 של המאה ה-20 כאל עידן הביזור בישראל.¹⁰ בהקשר זה, למונח "ביזור" לפחות שלושה מובנים: הראשון – האצלת חובות ו/או סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי;¹¹ השני – צמיחה או עלייה של גורמי כוח "מקומיים" – פוליטיים, כלכליים, חברתיים, תרבותיים או אחרים – המתייצבים אל מול גורמי הכוח המרכזיים (או הלאומיים) ומתבכנים מהם;¹² השלישי – מתאר תהליך שבמסגרתו מאבדת הקהילה הפוליטית המסורתית מלכידותה המסורתית ומתפצלת לגורמים שאינם בהכרח "מקומיים", אך הם נתפסים כעומדים

10 ראו, למשל, דוד דרי, "ממשל מקומי: ביזור-דה-פקטו", מדיניות ציבורית בישראל 159 (עורכים דוד נחמיאס וגילה מנחם, 1999) (ביזור פוליטי וכלכלי); ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל 1972-1995 (1998) (ביזור כלכלי); אריה הכט, שידור מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל (1997) (ביזור כלכלי); Rachelle Alterman, "National-Level Planning in Israel: Walking the Tightrope Between Government Control and Privatization," in *National Planning in Democratic Countries* 257 (Rachelle Alterman ed., 2001) (ביזור התכנון); דוד כספי, רשות חינוך מקומית בניהול עצמי: בין ביזור למרכז (1994) (ביזור בחינוך); אברהם דורון, שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי לבין הרשויות המקומיות (1994) (ביזור הסעד והרווחה).

11 האצלה זו יכולה להיות חוזרת ואד-הוק (delegation) או האצלה המהווה התנערות מסמכות מכל וכל (devolution). לפיכך, מובן שהיא יכולה להיות עניין שבמדיניות ממשלתית או בחקיקה. הבדלים אלה אינם עניין של מה בכך, ורבים מן המחקרים בדבר ביזור ומרכז מתמקדים בהבחנות שבין סכמות ההאצלה השונות הקיימות. לצורך המובנים השונים של "ביזור" המעניינים אותי כאן אין בכוונתי להבחין ביניהם.

12 דוגמה מובהקת לסוג זה של ביזור ניתן למצוא בעליית כוחם של פוליטיקאים מקומיים בעשורים האחרונים, במיוחד מאז המעבר לבחירה ישירה של ראשי רשויות מקומיות. דוגמה נוספת היא הקמתם של עיתונים מקומיים ("מקומונים"), רשתות טלוויזיה ותחנות רדיו אזוריות ומקומיות. תקשורת (כתובה ואלקטרונית) מקומית זו לא רק מסייעת ביצירת "תרבות מקומית", אלא גם תורמת להגדרתו של סדר יום מקומי ופוליטיקה מקומית. נוסף על כך היא גם עוזרת בביסוס מעמדן של קבוצות כוח מקומיות – כלכליות, פוליטיות ותרבותיות – העושות שימוש רב במדיה המקומית החדשה. לבחינה ביקורתית של ה"מקומונים" ראו יוסי קליין, "נצחון המקומוניות", העין השביעית 22, 21 (1999).

בניגוד לגורמי הכוח המרכזיים/לאומיים.¹³ בהקשר הישראלי, שלושה סוגי ביזור אלה, המציינים תהליכים שונים בתכלית אף אם יש קשרים ביניהם, הם תוצאה של כמה סיבות: החלשות האורגנים השונים (חלקם או כולם) של השלטון המרכזי; החלשות מנגנונים מדינתיים, מרכזיים או מקומיים; העצמה של ישויות וגורמים מקומיים עקב תהליכים של דמוקרטיה, ניסוי ויזמות מקומית; הופעתם של גופים כלכליים וחברתיים פרטיים והתחזקותם; התפרקות והתפוררות חברתית או מדינתית; הופעתו של "שוק" של רשויות מקומיות ובו רשויות מקומיות שונות מציעות מגוון שירותים שונה, שעל פיהם יכולים התושבים לבחור את מקום מגוריהם. במאמר זה אתאר תחומים שונים שבהם דומה שאירע ביזור בשלושת המובנים שהוזכרו לעיל.

כאמור, טענתי היא שתהליכים כלכליים, חברתיים, פוליטיים ואידיאולוגיים חברו לשינויים משפטיים (בחלקם מינוריים למדי) ולשינויי מדיניות ממשלתית-מרכזית, באופן שיצר תוצא (אפקט) ביזורי משמעותי. השינויים שאתאר בפעילות השלטון המקומי וברדימיקות בין הרשויות המקומיות לבין עצמן נוצרו לא רק בגלל שהיו לרשויות המקומיות תמריצים כלכליים לכך, אלא גם – ואולי בעיקר – בשל המהפכים החברתיים, הפוליטיים והאידיאולוגיים שאירעו בישראל החל בשנות ה-70. כל ניסיון לסכם בפסקה קצרה תהליכים שעליהם נכתבו מאות ספרים ומאמרים יהיה שטחי למדי ועל כן לא אתיימר לעשות כן; עם זאת, בפסקאות הבאות אצביע על כמה מהגורמים החשובים להבנת המהפך המשפטי במבנה השלטון המקומי בישראל, כפי שאירע מאז שנות ה-80.

חשובה מכל, אולי, היא התמוטטות ההגמוניה הפוליטית – ועמה גם הכלכלית, החברתית, והאידיאולוגית – של תנועת העבודה הציונית. המהפך הפוליטי של 1977, שבו איבדה מפלגת "המערך" (גלגולה של מפא"י ההיסטורית), לראשונה מאז הקמתה של ישראל, את השליטה במנגנונים המדינתיים המרכזיים (הכנסת והממשלה), גרר עמו, גם אם באיחור מה, את התמוטטותה של תנועת הקיבוצים ושל מושבי העובדים.¹⁴ כפי שאראה בהמשך, להתמוטטות זו הייתה חשיבות רבה במיוחד על הדינמיקה בין עיירות הפיתוח לבין המועצות האזוריות שנשלטו באופן מסורתי על ידי הקיבוצים והמושבים שהשתייכו לתנועת העובדים ולמפא"י.¹⁵ לאבדן ההגמוניה של תנועת

13 הללו אינם ממוקמים דווקא באזור מרחבי ("מקום") מסוים והם יכולים להיות מפוצלים למוקדים שונים, חלקם ממוקמים וחלקם דווקא אל-מקומיים או רב-מקומיים. תהליך זה מתאר, בין היתר, את העלייה בכוחם של ארגונים לא-ממשלתיים או של תאגידים מסחריים שונים (לאומיים, רב-לאומיים או בינלאומיים).

14 מובן, שהסיבות לקריסתה של תנועת הקיבוצים היו רבות, תוצאה של תהליכים "פנימיים" לתנועה ו"חיצוניים" לה גם יחד: ירידת כדאיות החקלאות בארץ (כמו גם ברחבי העולם), המשבר הכלכלי והפסקת הסבסוד הממשלתי, התמוטטות הבורסה, השבר האידיאולוגי, עליית הימין לשלטון ותהליכי "אזרח" שונים שעברה החברה הישראלית הם רק חלק מההסברים המקובלים לקריסה זו. ראו, בין היתר, ש"נ אייזנשטדט, החברה הישראלית בתמורותיה 247-254 (1989).

15 לעניין זה חשוב במיוחד הדיון בפרק 1 להלן, בסוגיית סכסוכי גבולות בין רשויות מקומיות.

העבודה הייתה השפעה עצומה גם על מבנה המשק והחברה בישראל. מלומדים רבים נוהגים להצביע על תקופה זו כמסמלת מפנה דרמטי בחיי החברה והמדינה בישראל: מחברה המבוססת – לפחות ברמה האידיאולוגית – על עקרונות של שוויון, סולידריות-חברתית וסוציאליזם והדבקה באידיאולוגיה של כור היתוך (לפחות ככל שהדבר נוגע לרוב היהודי שבה), הפכה החברה הישראלית לרב-תרבותית, מוכת פערים כלכליים, המעריכה אינדיבידואליזם, יזמות אישית ותחרותיות.¹⁶

חלק חשוב ביותר משינוי זה היה גם המעבר ממודל מדינת הרווחה למודל "השוק", שבו האידיאל הוא מעורבות מינימלית של המדינה בכלכלה. הבעלות המדינתית באמצעי ייצור רבים ובתשתיות והתמיכה הממשלתית בארגוני העובדים נתפסה, בהקשר זה, כשריד של האחיזה ההדוקה שהייתה לתנועת העבודה – על קשריה המורכבים עם הסתדרות העובדים – לא רק במדינה אלא גם במשק ובשוק העבודה. טרנספורמציה מבנית זו התרחשה לאחר – ובמידה רבה בעקבות – המשבר הכלכלי והאידיאולוגי העמוק שאליה נקלעה ישראל לאחר מלחמת יום הכיפורים בשנת 1973.¹⁷ הצמיחה הכלכלית העצומה של שנות ה-60 המאוחרות ושנות ה-70 המוקדמות פסקה, והמדינה נקלעה למיתון – מלווה באינפלציה – שהלך והחריף עד אמצע שנות ה-80.¹⁸ גם הרשויות המקומיות, כפי שנראה בהמשך, סבלו קשות ממשבר כלכלי זה וצברו גירעונות חוזרים ונשנים.¹⁹ התוכנית הכלכלית שהתגבשה בישראל מאז המחצית השנייה של שנות ה-80 כללה ניסיונות חוזרים ונשנים להפריט חברות ממשלתיות, לנתק את המדינה מבעלות באמצעי הייצור והעבודה, להחליש את ארגוני העובדים המסורתיים,²⁰ ולהעביר שירותים ציבוריים שונים מאחזיות השלטון המרכזי ליד הרשויות המקומיות. במקביל חל כרסום בלתי-פוסק בתמיכה הממשלתית למנגנוני הסעד והרווחה ולמערכות הבריאות והחינוך הממלכתיות.

16 ראו, באופן כללי, דן הורוביץ ומשה ליסק, מצוקות באוטופיה: ישראל – חברה בעומס יתר (1990); אייזנשטדט, הערה 14 לעיל. לסקירה מפורטת של השינויים הללו ובמיוחד על האופן בו השפיעו על מערכת המשפט ועל השיח המשפטי ראו מנחם מאוטנר, "שנות ה-80: שנות החרדה", עיוני משפט כו 645 (תשס"ג), וכן מנחם מאוטנר, "שנות ה-90: שנות ההתקרבות?", עיוני משפט כו 887 (תשס"ג).

17 אייזנשטדט, הערה 14 לעיל, בעמ' 387-401.

18 שם, בעמ' 482-515.

19 ראו, בין היתר, נחום בן-אליא, המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל (1999) (להלן: "בן-אליא, המימון הממשלתי והמשבר הכספי"); נחום בן-אליא, משבר הרשויות המקומיות בישראל (1998) (להלן: "בן-אליא, משבר הרשויות המקומיות"); הבט, הערה 10 לעיל, בעמ' 15-20, 44-45.

20 ראו לב גרינברג, "עובדים חלשים, עובדים חזקים: זרמים בכלכלה הפוליטית הישראלית – 1967-1994" תיאוריה וביקורת 9, 61 (1996).

מאז שנות ה-90 המוקדמות היגרו לישראל כמיליון עולים מברית-המועצות לשעבר, קרוב ל-80 אלף עולים מאתיופיה, ויותר מ-200 אלף מהגרי-עבודה מרחבי העולם.²¹ קבוצות חדשות אלה שינו – ועדיין משנות – את פני המדינה והחברה, והן תרמו גם לשינויים המרחביים האדירים שניתן לזהות ברחבי הארץ. תוך עשור גדלה אוכלוסיית המדינה ביותר מ-20 אחוז, ונדרשו פתרונות מהירים למצוקת המגורים.²² ערים בסדר גודל בינוני כגון ראשון לציון, נתניה, רחובות, חולון וכת-ים הפכו לערים גדולות ורכות אוכלוסין. פרברים של יחידות דיור "צמודות קרקע" הוקמו במרחב הכפרי (לשעבר) בפריפריה ובמרכז הארץ, תוך שינוי האופי החברתי והחתך הכלכלי של מושבים ויישובים ותיקים קטנים.²³

שינוי משפטי חשוב ביותר, שהוא אולי אחד השינויים המשפטיים היחידים שנהוג לציין בהקשר של משפט השלטון המקומי, הוא המעבר לבחירה ישירה של ראשי רשויות מקומיות. עד לשנת 1975, ראשי העיריות והמועצות המקומיות היו – בדומה לראש הממשלה בשיטת הבחירות הכלליות לכנסת – ראשי הרשימות שזכו ברוב המושבים במועצה המקומית (או במועצת העירייה) והצליחו להרכיב קואליציה במועצת הרשות. הרפורמה כללה שלושה היבטים מרכזיים: בחירה ישירה של ראשי רשויות במקום בחירתם על ידי המועצה הנבחרת של העיר; הארכת משך הקדנציה של מועצת הרשות המקומית מארבע שנים לחמש; והפרדת מועד הבחירות לרשויות המקומיות ממועד הבחירות לכנסת. המעבר לשיטת בחירות זו, בשילוב עם הופעתם של

21 ראו ברוך קימרינג, "הישראלים החדשים: ריכוזי-תרבויות ללא רב-תרבותיות", אלפיים 16, 264, 269-268, 292-293 (1998); אדריאנה קמפ ורבקה רייכמן, "זרים" במדינה יהודית – הפוליטיקה החדשה של הגירת העבודה בישראל", סוציולוגיה ישראלית ג' 79, 87-89 (2000). קיים חוסר-ודאות קבוע לגבי מספר מהגרי העבודה (או "עובדים זרים", כפי שהם מכונים באופן פופולרי) השוהים בישראל, עקב היותם של רבים מהם "בלתי-חוקיים", קרי: עובדים בלא היתר, ובשל העובדה שלמרבית הגופים העוסקים בספירתם של מהגרי העבודה – בין אם גופים אלה הם מדינתיים ובין אם הם לא-מדינתיים – יש אינטרס בספירת יתור או חסר של אלה.

22 מעט נכתב על דרכי ההתמודדות הממשלתיות עם מצוקת הדיור של העולים המהגרים, ובמיוחד על שיטת הול"לים (ועדות לבנייה, לכגורים ולתעשייה). הול"לים הוקמו מכוח חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה), התש"ן-1990, ס"ח 166. החוק היה אמור לפקוע תוך שנתיים אולם תוקפו הוארך עד לשנת 1995. בתמצית, הוראת השעה הנהיגה נוהל מקוצר לאישור תוכניות בנייה כדי לעקוף, למעשה, את המנגנון התכנוני הרגיל שנחפס כמסורבל ואטי. דבר זה אפשר לאשר במהירות רבה תוכניות פיתוח עצומות ששינו את פני המרחב העירוני והכפרי בישראל. החוק ושיטת הול"לים נדונו גם מספר פעמים על ידי בית המשפט העליון. ראו לדוגמא בג"ץ 183/95 גלים כפר נוער חיפה נ' ראש עיריית טירת הכרמל, פ"ד נה(1) 481 ובג"ץ 1921/94 סוקר נ' הורעדה לבנייה, למגורים ולתעשייה מחוז ירושלים, פ"ד מח(4) 237. לדיון מקיף בשיטת הול"לים ראו רחל אלטרמן ואריאלה פרנולר-רוזמרין, חוק הול"לים: הטוב, הרע, והשנוי במחלוקת (1997).

23 לסקירה מקיפה ומרתקת של השינויים המרחביים שהתרחשו בישראל בעשורים האחרונים ראו: Amiram Gonen, *Between City and Suburb: Urban Residential Patterns and Processes in Israel* 85-91, 154-170 (1995).

ראשי ערים חזקים וכריזמטיים כראש עיריית תל-אביב-יפו שלמה (צ"י) להט וראש עיריית ירושלים טדי קולק, תרם לעלייה בכוחן של (לפחות חלק מן) הערים ולהגדלת עצמאותן אל מול השלטון המרכזי.²⁴

לבסוף, יש לחזור ולהדגיש את השסעים החברתיים שהתגלו – או נוצרו – בעשורים האחרונים. כוונתי בעיקר לצמיחתן של אליטות חדשות, הן מקרב יהודים מזרחים (יוצאי אסיה וצפון-אפריקה או צאצאיהם) והן מקרב פלסטינים-ישראלים, שהחלו תובעות בגלוי כי המדינה חביר בקיפוחן המתמשך. גם קבוצות העולים החדשות כלולות בין "מבשרי" השיסוע החברתי האמור, לאור מה שנתפס כסירוב לקבל על עצמן את התרבות הישראלית ולהיטמע בה, ועקב ניסיון להישאר מובחנות מבחינה תרבותית ולשונית. שסעים אלה מתוארים על ידי חוקרים רבים בדרכים שונות לחלוטין. חלקם רואים בהם סממן להתבגרותה של החברה הישראלית, הפיכתה לפלורליסטית ורב-תרבותית, וחלקם מתארים אותם דווקא כסימנים להתפרקות חברתית, התפקחות מן האשליה בדבר אחדות העם והתמוטטות האמונה בדבר יכולתה של המדינה להכיל בתוכה באופן שוויוני קבוצות אתניות ולאומיות.²⁵

חשובים לפחות כמו השינויים הכלכליים, הדמוגרפיים, המרחביים והפוליטיים הם השינויים האידיאולוגיים שהתרחשו בישראל בעשורים הרלבנטיים. המעמד הבינוני והבינוני-גבוה שצמח בישראל מאז שנות ה-70 (וביתר שאת מאז שנות ה-80) אימץ – פרט לאורת החיים ולטעם של המעמד הבינוני-גבוה בעולם המערבי – גם את מנגנוני ההצדקה והמערכים המושגיים התיאורטיים המלווים את שליטתן של קבוצות אלה בחברות המערביות. יעילות כלכלית, שוק חופשי, הפרטה, הקטנת מעורבותה של המדינה בכלכלה, אחריות אישית ומשקים-הנושאים-את-עצמם הפכו להיות אידיאלים הנישאים בפיהם של דוברי האליטות העירוניות (והפרבריות) הבורגניות החדשות. מושגים אלה הפכו להיות מקובלים וכמעט הגמוניים גם בדיונים אודות השלטון המקומי, שהפך להיות עוד יותר שניתן – ואכן ראוי – להצילה מידי המרינה ולהופכה ליותר "פרטית", יעילה, נושאת-עצמה, וולונטרית, ומשקפת בחירות חופשיות של פרטים.²⁶ במקביל, הפכה רווחת גם האידיאולוגיה "הצרכנית", קרי: שהאזרח הוא גם

24 חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה-1975, לדיון מקיף בשינוי שיטת הבחירות המקומיות ראו דר, הערה 10 לעיל, בעמ' 161-163; גזרא גולדברג, "הבחירות המקומיות", בתוך השלטון המקומי בישראל (עורכים דניאל י' אלעזר וחיים קלכהיים, תשמ"ז) 3-22; אברהם י' שפט, שלטון מקומי: היבטים משפטיים – עבר, הווה ועתיד 69-101 (1992).

25 כמות רבה של עבודות נכתבה על אודות סוגייה זו. כאמור, החוקרים חלוקים על משמעותו של התהליך החברתי המתואר ועל טיבו. אייזנשטדט, הערה 14 לעיל; הורוביץ וליסק, הערה 16 לעיל; קימלינג, הערה 21 לעיל; החברה הישראלית: היבטים ביקורתיים (עורך אורי רם, תשנ"ד); אורי רם, "בין הנשק והמשק: ישראל בעידן העולמקומי", סוציולוגיה ישראלית ב 99 (תשנ"ט).

26 הפצתה של אידיאולוגיית ההפרטה וקבלתה הרחבה קשורה מבחינה היסטורית, לפחות בישראל, לעלייתה של אידיאולוגיה התומכת בביזור כוח פוליטי והעברת סמכויות וחובות שונות לדרג

צרכן הרוכש שירותים ממשלתיים בכספי המיסים שלו, ועל כן הוא זכאי לתמורה מלאה בעבורם.

1. הרשות המקומית כסחורה והתפתחותו של שוק הרשויות המקומיות

מטפורה העשויה לעזור בהבנת התהליכים שאירעו לשלטון המקומי בישראל היא כי "שוק" של רשויות מקומיות התפתח, או לפחות השתכלל, מאז שנות ה-80. בשנת 1956 פרסם צ'ארלס טיבו (Charles Tiebout) את אחד המחקרים התיאורטיים החשובים והמשפיעים ביותר בתחום השלטון המקומי, תחת השם "תיאוריה טהורה של הוצאות מקומיות".²⁷ תרומתו העצומה של המחקר נבעה מכך שלראשונה הוצג הרעיון שניתן לבחון רשויות מקומיות כאילו היו סחורות, ושכמו כל סחורה מודרנית הן מאורגנות בשוק. על פי ההבנה הפופולרית של עבודתו של טיבו, אנשים בוחרים באיזו רשות מקומית להתגורר כאילו היו בוחרים בין סחורות שונות, כשלכל סחורה תכונות משלה ומחיר משלה. רשויות מקומיות משמשות כספקיות של שירותים שונים – חינוך, תברואה, תשתית, תחבורה ועוד – וכל רשות מקומית מציעה מגוון שונה ואיכות שונה של שירותים עירוניים או חבילת שירותים, כאמור. אנשים בוחרים בין רשויות מקומיות על פי העדפותיהם ובחירה זו נעשית "ברגליים", קרי: במעבר מגורים מרשות לרשות. לרשויות המקומיות השונות "מחירים" שונים בדמות מסים מקומיים וערך הנדל"ן

השלטון המקומי. אולם דומה שאידיאולוגיות אלה קשורות זו בזו לא רק מבחינה היסטורית אלא גם מבחינה רעיונית כאשר הן מעלות על גס רעיונות בדבר תחרות, חופש בחירה, וקידושן של "העדפות" של פרטים. עם זאת, חרף הקשרים ההיסטוריים והרעיוניים ביניהן, דומני שראוי כי נשמר את ההבחנה הברורה בין שתי אידיאולוגיות אלה. כפי שיחברו בהמשך המאמר, ביזור במובנו כמתן אוטונומיה מקומית נחמך לא רק על ידי הוגים ופוליטיקאים "ימניים" גם על ידי הוגים ופוליטיקאים "שמאליים", מפני שביזור נתפס כמקדם קהילתיות (קומוניטריאניזם), זכות הגדרה עצמית למיעוטים, דמוקרטיה מקומית, שיתוף הציבור בהכרעות פוליטיות ועוד. אנשים אלה עשויים לתמוך בביזור ולהתנגד מכל וכל להפרטה. מנגד, דוברים רבים התומכים בהפרטה, בצמצום מעורבותה של הממשלה במשק ובביטול הבעלות המדינתית באמצעי ייצור אינם תומכים בביזור, אם זה פוגם, לדעתם, ביעילות כלכלית וניהולית. כלומר: הקשר בין ביזור לבין הפרטה לא רק שאינו הכרחי מבחינה לוגית ורעיונית אלא הוא גם לא הכרחי כעניין של עמדות קונקרטיות במציאות. אני סבור שראוי לשמר את האפשרות התיאורטית לחשוב על מבנה פוליטי שבבסיסו מתויבות לצדק חברתי ולשוויון מבלי שמחויבות זו תכלול בהכרח את המבנה המסורתי הצנטרליסטי של מדינת האומה המוכרת. כלומר: מבנה מדינתי מבוסס אך לא מופרט.

27 Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures," 64 *J. Pol. Econ.* 416 (1956). כאמור, זוהי הקריאה הפופולרית ולא המדעית או האקדמית בכתביו של טיבו. רבות מההנחות וההוכחות אינן מופיעות בתיאור הכללי שמסרתי כאן. מאידך גיסא, הן גם אינן מופיעות במקרים שבהם נעשה שימוש במודל של טיבו בדיון הציבורי. המודל הזה מושך בייחוד בגלל היותו "אינטואיטיבי", כפי שכינהו פרוג (Frug), ובשל התפיסה הבסיסית, לפיה אנשים בוחרים בין רשויות מקומיות כאילו היו סחורות שמחירן נקוב לצידן. לדין בסוגיה זו ראו Gerald E. Frug, *City Making: Building Communities Without Building Walls* 167-173 (1999).

ברשות. הצרכן-תושב בוחר בין הרשויות על פי הערכתו את השירותים העירוניים השונים ובהתאם להעדפותיו.²⁸

במשך השנים נמתחו ביקורות רבות על הנחותיו ועל מסקנותיו של טיבו; ממרביתן אתעלם (על אף שעם רבות מהן קשה שלא להסכים).²⁹ לפי שהתובנה העיקרית של טיבו נותרה, לטעמי, תקפה: ניתן לנתח רשויות מקומיות כאילו היו אלה סחורות (מורכבות) בעלות תכונות שונות ומחירים משתנים, ומשפט השלטון המקומי הוא אחד האמצעים המרכזיים שדרכם מסדירה המדינה את שוק הרשויות המקומיות.

במאמר זה אטען כי מאז אמצע שנות ה-80 חלו בישראל התפתחויות שקרבו את המציאות למודל של טיבו במובן חשוב אחד לפחות, והוא שרשויות מקומיות מתנהגות יותר ויותר כסחורות בשוק. התפתחות זו אירעה עקב הבשלתם של שני התנאים העיקריים הנדרשים לשכלולו של שוק, שבו הרשות המקומית היא סחורה שהאנשים צורכים: ראשית, נעשו פעולות משמעותיות כדי לייצב את טיבה ואת גבולותיה של הסחורה (הלא היא הרשות המקומית); שנית, נקבעו כללים ברורים יותר באשר להתנהגות השוק, קרי: כללים המסדירים ומבטיחים את העסקאות הנעשות בסחורה. מבחינה מושגית-תיאורטית, כללים אלה הם כללי קניין וחוזים המגדירים את טבעה

28 טיבו הניח יכולת תשלום וזה – הנובעת מריבדנדים ולא מעבודה – של כל התושבים, ולכן גם הניח יכולת מעבר מושלמת שלהם בין רשויות מקומיות. על ריחוקה של הנחה זו מהמציאות עמדו חוקרים רבים. אכן, לא רק שיכולת התשלום של מרבית האנשים אינה זהה, אלא שאנשים רבים מוגבלים ביכולת המעבר שלהם בין רשויות בשל כישוריהם והצורך להתאימם למקומות עבודה שאינם זהים בכל מקום. לכך יש להוסיף מגבלות אחרות על התנועה החופשית של אנשים ממקום למקום: קשרים חברתיים, משפחתיים, קהילתיים ועוד.

29 פרוג סיכם בתמציתיות ובחריפות רבה את עיקרי הביקורות שהוטחו בטיבו. ראו Frug, הערה 27 לעיל, שם. לביקורת מפורטת ועדכנית ראו, בנוסף, William W. Bratton & Joseph A. McCahery, "The New Economics of Jurisdictional Competition: Devolutionary Federalism in a Second-Best World," 86 *Geo. L. J.* 201 (1997). מלומדים רבים חקפו ב-40 השנים האחרונות את הנחות היסוד של התיאוריה של טיבו: תנועה חופשית של אנשים, מידע מלא על אופייה של הסחורה ומצבה והיעדר החצנות בשוק, מסיכות תיאורטיות ומציאותיות גם יחד. אחת הביקורות החשובות ביותר הייתה שטיבו לא התחשב בתופעת "הפיסקליזציה של התכנון" – שימוש בסמכויות תכנון ובנייה על ידי רשויות מקומיות אמידות באופן שיגביל ואף יימנע כליל את בנייתן של שכונות לבעלי הכנסה נמוכה – המפחיתה באופן דרסטי את יכולתם של אנשים לעבור מרשות מקומית אחת לאחרת, ופוגעת קשות ביעילות שוק הרשויות המקומיות התלויה בחופש תנועה מקסימלי. ביקורות אלה הופיעו במקביל לתופעה המוכרת בכינוי "ההימלטות הלבנה" (white flight) – עזיבתם של התושבים הלבנים בני המעמד הבינוני-הגבוה מהערים לפרברים – שם הקימו רשויות מקומיות עצמאיות שהשתמשו בסמכויות התכנון שהיו בידן כדי להרחיק מיעוטים אתניים, עניים ועוד קבוצות "לא רצויות", ובכך חמקו ממגמות של אינטגרציה (או דה-סגרגציה). בעניין זה ראו Vicki Been, "Comment on Professor Jerry Frug's *The Geography of Community*," 48 *Stan. L. Rev.* 1109 (1996). וכן: Bruce Hamilton, "Zoning and Property Taxation in a System of Local Governments," 12 *Urb. Stud.* 205 (1975).

וטיבה של הסחורה, מה נחשב כפגיעה בה וכיצד ניתן לסחור בה. תנאים אלה הבשילו, בין היתר, בעקבות חיקונים חקיקתיים, שינויי מדיניות כלכלית, פעילות מנהלתית ופסקי דין של בתי משפט שיתוארו להלן.³⁰

מהעובדה שמנגנוני שוק מסוימים התפתחו בישראל אין להסיק, למרבה הצער, שרמת השירותים שמספקות הרשויות המקומיות הוטבה, או שקודם השוויון בין רשויות מקומיות. אדרבה: דומה שבתחומים חשובים ביותר – כמו ניצול משאבי קרקע, תכנון ובנייה, איכות הסביבה ועוד – יצירתו של שוק תחרותי בין רשויות מקומיות הובילה דווקא להרעה במצב, הן מבחינת הלימת ההיצע לביקוש,³¹ הן מבחינת ניצול יעיל של משאבים,³² והן מבחינת השוויון בין רשויות מקומיות.³³

לא פחות חשובה היא העובדה שהשוק שהתפתח אינו שוק חופשי. המדינה מעורבת לא רק בהסדרתו הראשונית אלא גם ב"מחירי" הסחורה, בכמות הסחורות ועוד. ראשית, כאמור, מעורבותה הבסיסית של המדינה היא – כבכל שוק, לרבות שווקים הנתפסים כבלתי-מוסדרים וחופשיים לגמרי – בעצם קביעתה ושליטתה הקבועה (באמצעות האורגנים השונים שלה, לרבות המתקוק, בתי המשפט והרשות המבצעת) בכללי הקניין והחוזים, הלא הם כללי הבסיס המאפשרים התקשרויות בין הצדדים ומבטיחים את ההגנה המדינתית מפני פגיעה והפרה של הזכויות הבסיסיות שלהם. שנית, המדינה ממשיכה להתערב בשוק הרשויות המקומיות – למשל באמצעות קביעת אזורי עדיפות לאומית (הנהנים מהטבות מפליגות המשבשות, כמובן, את התחרות החופשית בין רשויות), באמצעות קביעת תוכניות מתאר ארציות הנכפות על הרשויות המקומיות, באמצעות המשך מדיניות של "פיזור אוכלוסין" לאזורים מסוימים ועוד.

2. משפט השלטון המקומי, מרחב ואי-שוויון

כתחום משפטי אקדמי, משפט השלטון המקומי כמעט אינו קיים בישראל. העיסוק במערכת הדינים המגדירה ומסדירה את פעולות השלטון המקומי – סמכויותיו, חובותיו והיקף שיקול-דעתו – נעשה במסגרת המשפט המנהלי וכחלק אינטגרלי ממנו. הפעולות

30 כפי שאמרתי, לשינויים כלכליים, אידאולוגיים, חברתיים ופוליטיים היה חלק חשוב לא פחות בהבשלתם של תנאי יצירת השוק או לפחות בתהליך שכלולו.

31 ראו, לדוגמא, את סוגיית הדירות הקטנות, הנדונה בפרק ה.3 להלן.

32 ראו, לדוגמא, את היווצרות עורפי השטחים המסחריים, הנדונה בפרק ה.2(א).

33 במאמר מוסגר אציין שהרעיון ששוק חופשי אמור לקדם שוויון – ולא רק יעילות – אינו חדש ואינו צריך להישמע מוזר. במחקרה המקיף על אדם סמית' וקונדורסה והתפתחות התיאוריה הכלכלית המודרנית, הראתה אמה רוטשילד (Rothschild) שרעיונות השוק החופשי שקידמו הכלכלנים המובילים של המאה ה-18 – אדם סמית' הסקוטי וקונדורסה הצרפתי – היו מבוססים על האמונה כי שוק חופשי ותחרות חופשית יובילו לטוויזן גדול יותר בין בני האדם, לא פחות משהיו מבוססים על שאיפה לשפר את "יעילותם" המופשטת של השווקים. ראו Emma Rothschild, *Economic Sentiments: Adam Smith, Condorcet, and the Enlightenment* (2002).

השונות שבהן מעורבות הרשויות המקומיות – חינוך, רווחה, תכנון ובנייה, רישוי עסקים וכן הסדרת מערכת ביוב, אספקת מים ומתן שם לרחובות – אינן נתפסות כמכלול אחד שבמרכזו ישות משפטית אחת. תחומי פעילות אלה מטופלים כאילו היו תחומים משפטיים מבודדים זה מזה שאין ביניהם קשר מבני, משפטי או פוליטי.³⁴ מאמר זה יוצא נגד מוסכמות יסוד אלה ומנסה לשרטט מתרחש את תחום משפט השלטון המקומי כתחום שבלבו ישות אחת, הלא היא הרשות המקומית, ושעל אף קרבתו הברורה למשפט המנהלי הכללי, הוא בעל מאפיינים משל עצמו הנובעים מאופיו של השלטון המקומי. חרף התפיסה הרווחת שהרשות המקומית היא רשות מנהלית ככל רשויות המנהל האחרות, ומשמשת כסניף מקומי של המנהל המרכזי, הרי שהשלטון המקומי הוא (גם) ביטוי של דמוקרטיה בהיותו נבחר על ידי הקהילה הפוליטית המקומית. ככזה, לא רק שבדין ובמציאות הוא מוגדר ומתנהג באופן שונה מרשויות מנהליות אחרות, אלא שהמתחים האידיאולוגיים המכוננים אותו הם שונים, ההצדקות (הפוליטיות, המוסריות, הכלכליות והאחרות) לפעולותיו הן שונות, והאלטרנטיבות שניתן להציע למצב הקיים שונות אף הן.

במיוחד מחובר בטבורו משפט השלטון המקומי – ובכך הוא מיוחד לעומת תחומי משפט אחרים – למרחב שבו אנשים חיים. מרחב זה כולל את הסביבה המטריאלית-פיזית שלנו: רחובות, גנים, מרכזים מסחריים, בתים (פרטיים או משותפים) וכבישים; אך המרחב שאותו מעצבים דיני השלטון המקומי כולל גם את הסביבה החברתית-פוליטית שבה אנו מתקיימים: מי יהיו שכנינו, מי ילמד בבתי הספר שבהם לומדים ילדינו, ומי תהיה הקהילה הפוליטית המצומצמת שנהיה חלק ממנה ושעם חבריה ננהל משא ומתן יומיומי לגבי שאלות כבדות-משקל כמו פתיחת בתי עסק בשבת וחלוקת

34 יתרה מזאת: אחד הייצוגים המקובלים בספרות של הרשויות המקומיות הוא שהן אחראיות ל"ביוב, מים, תחזוקת רחובות" וכיוצא באלה עניינים "מקומיים וטכניים". אופן ייצוג זה משמית באופן עקבי למדי את התחומים ה"מהותיים" יותר כגון חינוך, רישוי עסקים, מיסוי מקומי ותכנון ובנייה, שאף הם מצויים בסמכותן של הרשויות המקומיות. ייצוג תמוה זה נובע, ככל הנראה, מהאופן שבו מאורגנת חקיקת השלטון המקומי בישראל. בעוד שדברי החקיקה המרכזיים של הרשויות המקומיות בישראל – פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות (והצווים שהוצאו מכוחה) – עוסקים דווקא בפן הטכני של סמכויות הרשויות המקומיות כגון מים, ביוב, רחובות, סניטציה ועוד, הרי שדווקא התחומים המהותיים כגון חינוך, תכנון ובנייה ורישוי עסקים ניתנו לרשויות המקומיות בחקיקה ספציפית ונפרדת. נראה, שכחוצאה מכך נותרו התחומים המהותיים – בתודעה המשפטית ובייצוג הפופולרי – כחלק מסמכויות השלטון המרכזי, שאולי הועברו לרשויות המקומיות אך באופן טכני בלבד ולא כסמכויות אינטגרליות של השלטון המקומי. קיימת, אפוא, שכתה תמידית כי רשויות מקומיות אינן מטפלות רק בביוב, במים, ברחובות ובגינות ציבוריות, אלא גם בתחומים חשובים יותר לחיים היומיומיים – אך גם פוליטיים ומופשטים – של אנשים רבים: חינוך, סעד ורווחה, רישוי עסקים (לרבות פתיחת בתי עסק בשבת, סגירתם בימי אבל שונים, אטלזים לממכר בשר לא כשר ועוד), מימון פעילויות פוליטיות שונות ועוד.

תקציבי הרשות לארגונים שונים.³⁵ החיבור בין משפט השלטון המקומי לבין המרחב שבו אנו חיים לא זכה עד כה לתשומת לב בישראל.

בשנים האחרונות התפתח בעולם האנגלו-אמריקני תחום מחקרי חדש העוסק במשפט ומרחב (או משפט וגיאוגרפיה).³⁶ למחקרים בתחום זה שתי הנחות יסוד: ראשית, שהמרחב – הפיזי, הפוליטי-חברתי, והאישי-מנטלי – הוא תוצר של פעילות אנושית חברתית. שנית, שהמשפט מעצב את המרחב ומעוצב על ידו, וכדי שניתוח משפטי יהיה ריאליסטי עליו להתחשב במרחב (על כל מובניו) שבו פועל המשפט. באופן קונקרטי יותר מראים מחקרים אלה, לדוגמא, שתופעות מרחביות כמו פרבור (suburbanization), זיחול (sprawl), והופעת מרכזי קניות (קניונים) בערים ובשולי הערים (mallings) הן תוצאה לא רק של בחירות והעדפות אישיות אל-זמניות, אלא (בעיקר) תוצר של תהליכים חברתיים, ובכלל זאת של כללים משפטיים. מחקר המתחקה אחר הקשרים בין משפט לבין מרחב מנסה למלא את הפער שהיה קיים במחקרים ריאליסטיים וביקורתיים אחרים, שהתייחסו לאלמנט הזמני (היסטורי) של תופעות וגם לאספקט החומרי שלהן (אמצעי ייצור שונים וטכנולוגיות שונות), אך התעלמו מההיבטים המרחביים הבסיסיים של הקיום האנושי, כלומר: מכך שאנשים שונים חיים במקומות בעלי אופי שונה ומכך שקהילות אנושיות אינן קיימות בחלל מופשט והומוגני אלא בפריסות מרחביות מסוימות ובתצורות טריטוריאליזם שונות. מרחבים אנושיים אלה אינם "פשוט שם", קבועים ובלתי-משתנים, אלא הם מיוצרים, משתנים, מתעצבים

35 שני אספקטים אלה של המרחב – מטריאלי-פיזי ופוליטי-חברתי – הודגשו על ידי הפילוסוף הצרפתי אנרי לפברה (Henri Lefebvre), בספרו פורץ הדרך *The Production of Space*. לפברה מציין שקיים היבט נוסף למרחב והוא האספקט המנטלי-אישי, היינו: הדרך בה חווה האדם את מרחב המחיה שלו. Henri Lefebvre, *The Production of Space* (D. Nicholson-Smith, trans., 1991).

36 ראו, למשל, שני קובצי מאמרים שיצאו בתחילת שנות האלפיים: *Law and Geography* (Harrison & Holder eds., 2002); *The Legal Geographies Reader* (Nicholas Blomley, David Delaney, & Richard T. Ford eds., 2001). ראו גם David Delaney, *Race, Place and the Space, and the Geography of Power* (1994); David Delaney, *Law: 1836-1948* (1998). שדה מחקר חדש זה שואב את השראתו ונסמך מבחינה תיאורטית על עבודות רבות שנכתבו מאז שנות ה-70 בפילוסופיה, בסוציולוגיה, באנתרופולוגיה, בארכיטקטורה, בתכנון ערים ועוד. העבודות המשפיעות ביותר הן: Michel Foucault, "The Eye of Power" in *Power/Knowledge* 146 (C. Gordon ed., C. Gordon et al. trans., 1980); Michel Foucault, "Of Other Spaces," 16 *Diacritics* 22-40 (1986); David Harvey, *The Condition of Postmodernity: An Inquiry into the Origins of Cultural Change* (1989) Henri Lefebvre, *Writings On Cities* (Eleonore Kofman & Elizabeth Lebas trans. & eds., 1996); Edward W. Soja, *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory* (1989); Edward W. Soja, *Thirdspace: Journeys to Los Angeles and Other Real-and-Imagined Places* (1996).

ומתחזקים באופן בלתי-פוסק. למשפט יש השפעה על המרחב – הפיזי והחברתי (והאיש), ולמרחב יש השפעה על המשפט.

לאחרונה החלו חוקרים ישראלים לגלות עניין בחשיפת הכללים המשפטיים הנוטלים חלק בהבניית המרחב הישראלי. מחקריהם של סנדי קדר, רונן שמיר ואיסי רוזן-צבי עוסקים בתחומים שונים במשפט הישראלי – משפט חוקתי, דיני קניין, חינוך ועוד – שנועד להם תפקיד חשוב באופן שבו הוטבעו במרחב יחסי הכוח בחברה הישראלית.³⁷ מאמר זה מוסיף לשדה מחקרי זה במובן שהוא שואל שאלות – ומקווה לספק תשובות או לפחות כיווני מחקר ראשוניים – לגבי האופן שבו משפט השלטון המקומי משתתף ב"ייצור" המרחב הישראלי, בתחזוקתו ובשינויו: התפתחותן של ערים גדולות וקטנות, קיומן של כפרים ערביים, הקמתן של עיירות פיתוח בעלות רוב של יהודים מזרחים, הופעתם של פרברים חדשים של המעמד הבינוני-גבוה, קיומן של יישובים קטנים בעלי רוב אשכנזי. מאמר זה הוא חלק מפרויקט רחב יותר,³⁸ שנועד להראות שלמשפט השלטון המקומי יש תפקיד חשוב – שנעלם עד כה מן העין – בעיצובם של המרחב הישראלי ושל החברה בישראל, ובשימור אי-השוויון המרחבי בישראל.³⁹

37 ראו, לדוגמה, אח עבודותיו החלוציות של סנדי קדר: Alexandre (Sandy) Kedar, "The Legal Transformation Of Ethnic Geography: Israeli Law And The Palestinian Landholder 33 N.Y.U.J. Int'l L. & Pol. 923 (2001); סנדי קדר, "זמן של רוב, זמן של מיעוט: קרקע, לאום ודיני ההתיישבות הרוכשת בישראל", עיוני משפט כ"א (תשנ"ח). ראו גם Ronen Shamir, "Suspended in Space: Bedouins Under the Law of Israel," 30 L. & Soc'y Rev. 231 (1996). ראו גם Issachar Rosen-Zvi, 2001: A Space Odyssey: Law, Space, and Society in Contemporary Israel (J.S.D thesis, 2002). מחקרו של הגיאוגרף אורן יפתחאל, הגם שאינם עוסקים ישירות ביחס בין משפט לבין מרחב, תרמו רבות לדיון המתפתח האמור. ראו, לדוגמה, אורן יפתחאל, "בינוי אומה וחלוקת המרחב ב'אתנוקרטיה' הישראלית: התיישבות, קרקעות ופערים עדתיים", עיוני משפט כא 637 (תשנ"ח). ראו גם את מאמרם המשותף של קדר ויפתחאל: אורן יפתחאל ואלכסנדר קדר, "על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי", תיאוריה וביקורת 16, 67 (2000).

38 ראו Yishai Blank, *Local Frontiers: Local Government Law and Its Impact on Space and Society in Israel* (S.J.D. thesis, 2002).

39 הדיון בסוגיות של "אי שוויון" דורש, בין היתר, בדיקה השוואתית של נתונים סטטיסטיים מגוונים ומורכבים. כאשר אנו מבקשים לבחון את החלוקה הלא שוויונית – מבחינה מרחבית – של משאבים בחברה הישראלית ובמדינת ישראל, ראוי לבחון את רשימת העיריות והמועצות המקומיות לפי מדד חברתי כלכלי. הרשימה בנויה ב"אשכולות", כאשר אשכול 1 מעיד על רמת החיים הנמוכה ביותר ואשכול 10 מעיד על רמת החיים הגבוהה ביותר. לא מפתיע, אם כן, לגלות, כי מבין עשרת היישובים באשכול 1, חשעה הם יישובי ערבים, ואחד הוא יישוב חרדי. מבין 37 היישובים באשכול השני, 31 הם יישובי ערבים, 2 חרדיים, ו-2 עיריות פיתוח. 22 מבין 29 היישובים באשכול 3 הם יישובי ערבים. לעומת זאת, מבין שלושת היישובים השייכים לאשכול 10 אף לא אחד הוא יישוב ערבי, יישוב חרדי או עירית פיתוח, כך גם מבין תשעת היישובים באשכול 9, ומבין 25 היישובים באשכול 8. ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, העיריות והמועצות המקומיות לפי סדר עולה של המדד החברתי-כלכלי (פברואר 2002) <www.cbs.gov.il>.

3. האנטגוניזם המדומה בין מרכז לבין ביזור

אחת התפיסות הרווחות ביחס לביזור ולמרכז היא שכל פיקוח או התערבות של השלטון המרכזי בפעולות השלטון המקומי היא סימן למרכז, הסותר בהכרח את הכוח של הרשויות המקומיות ומגביל את עצמאותן. במלים אחרות: ביזור ומרכז נתפסים כתהליכים (או מצבים) אנטגוניסטיים. אצל כותבים רבים משקף עימות זה בין ביזור למרכז את העוינות הבסיסית בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי במדינה הטריטוריאלית המודרנית. לפיכך, ביזור "אמיתי" חייב לכלול נסיגה מלאה של המדינה (השלטון המרכזי) ממרחב כלשהו – ויהא קטן ככל שיהא – שבו לשלטון המקומי ריבונות מלאה ואוטונומיה מוחלטת.⁴⁰ בגרסתה האוטופיסטית, תפיסה זו מבקשת "לתזז" לעולם הכולל רשויות מקומיות בלבד, ללא כל מדינה המצויה מעליהן. רשויות מקומיות אלה, כמו ערי-המדינה (פוליס) היווניות בשעתן או ערים בימי הביניים, יהיו באמת ובתמים וולונטריות ואוטונומיות, ויוכלו לדרוף אחר אושרן ואחר חירותן מבלי שישות מדינתית כלשהי תתערב באוטונומיה של כל אחת מהן אל מול נתיניה שלה, בעצמאות של כל ישות מקומית להחליט בדבר סררי העדיפויות הפוליטיים והחלוקתיים שלה, בחירותן להתחרות זו בזו, וביעילות הספקת השירותים לתושבים שתחרות כזו תבטיח. לפיכך, לפי ראייה זו, כל ישות מרכזית (מדינתית) היא בהגדרתה פגיעה בשלטון המקומי.

בספרו הנודע *Anarchy, State, and Utopia* פיתח רוברט נוזיק (Nozick) גישה זו, שלפיה קיימת סתירה בסיסית בין המדינה (השלטון המרכזי) לבין הרשויות המקומיות.

הצלבת נתוני הדו"ח האמור מול נתוני שיעור הסטודנטים לתואר ראשון לפי יישוב לשנים 2000-2001 אינה מפתיעה, אף שהיא עגומה. בראש הרשימה ניצבת המועצה המקומית עומר, עם שיעור סטודנטים של 29.9% בגילאים הרלבנטיים. עומר נמצאת במקום ה-209 (מתוך 210) במדד החברתי-כלכלי, כשלפניה רק סביון. במקום האחרון בטבלת שיעור הסטודנטים נמצאת העיריה רהט, עם 1.8% מהתושבים בטווח הגילאים האמור הלומדים לתואר ראשון. רהט ממוקמת במקום השני בדירוג החברתי-כלכלי. ראו שלמה סבירסקי קונור ואיתי אתיאס, תמונת מצב חברתית 2002 (2002).

40 במקביל, מרכז "אמיתי" מציב כאידאל את מחיקת ההבדלים בין תת-יחידות גיאוגרפיות בתוך הטריטוריה הלאומית, ורואה את הרשויות המקומיות כעניין טכני בלבד, נוחות מנהלית, מכשיר משפטי-בירוקרטי שאין – ולא ראוי שיהיה לו – כוח, עצמאות, או אוטונומיה. במשפט האמריקני קיבלה גישה זו כלפי רשויות מקומיות ביטוי בפסק הדין הנודע משנת 1907 בעניין *Hunter v. City of Pittsburgh*, 207 U.S. 161 (1907). באותו עניין קבע בית המשפט העליון האמריקני שעיריות הנן תת-חלוקות פוליטיות של המדינה, שנוצרו כסוכנויות נוחות לשם ביצוע הסמכויות המדינתיות השונות. לפיכך, קבע בית המשפט, המדינה יכולה לבטל אותן ולהפקיע את קיומן העצמי כראות עיניה מבלי לקבל את הסכמת התושבים או אף בניגוד מובהק לרצונם.

נוזיק, העוין באופן גלוי את המדינה, מודה שישות מרכזית כלשהי היא ככל הנראה רע הכרחי, לאור תפקידה החיוני, שהוא –

לאכוף את פעולת [כללי] המסגרת. למשל, למנוע מרשויות מקומיות מסוימות לפלוש לרשויות מקומיות אחרות ולתפוש את אנשיהן או את נכסיהן. יתר על כן, [המדינה] תשפוט באופן הגיוני סכסוכים בין קהילות שלא יוכלו להיות מוסדרים בדרכי שלום.⁴¹

ניתן לשער שנוזיק מודה בהכרחיותו של גוף מרכזי ("המדינה") שנוכחותו וכוחו ייכפו על הרשויות המקומיות והולונטריות לפי שהוא מבין היטב את המגבלה העיקרית של האוטופיה הליברטריאנית שלו: אותן קהילות וולונטריות שיהיו מאורגנות באופן מרחבי במעין רשויות מקומיות אוטונומיות לא יהיו באמת מספיקות לעצמן (self-sufficient) ולכן הן "יאלצו" לסחור זו עם זו, לגנוב זו מזו, להחציץ עלויות זו אל זו, ללחום זו בזו ועוד. כלומר, הן בעצמן יסכימו לכך שנדרשת ישות שתמצא מעליהן ותוכל לאכוף עליהן את חוקי המסחר, העונשין והמלחמה. מובן, אפוא, שנוזיק מניח יריבות מובנית בין המדינה לבין הרשויות המקומיות, וגם – כעניין מובן מאליו – עוינות ותחרות בין הרשויות המקומיות לבין עצמן. לפי נוזיק, השלטון המרכזי – ככל שהוא קיים ואם הוא מתפקד כהלכה – אמור בעיקר לרסן את הרשויות המקומיות מהחצנת עלויות שונות זו על זו. במבנה זה, מובן שהרשויות המקומיות ישאפו לצמצם את כוחו של השלטון המרכזי, ואילו השלטון המרכזי ינסה בעיקר להצר את תנועותיהן של הרשויות המקומיות ולהגביל את ניסיונותיהן להפעיל באופן בלתי-מרוסן את כוחן. חרף קיצוניותה הליברטריאנית, עמדתו של נוזיק היא פרדיגמטית לכתיבתם של מלומדים ליברלים רבים, המסכימים שהרשות המקומית והמדינה הן שתי ישויות נפרדות ומובחנות, שהעוינות הבסיסית ביניהן קיימת ומובנת מאליה. "הרשות המקומית" אצל נוזיק היא השלכה של רעיונות פילוסופיים, מוסריים ופוליטיים על מרחב גיאוגרפי אוטופי (כלומר: המצוי בשום-מקום), במסגרת הסוגה (ז'אנר) האוטופיסטית הרווחת במערב מתחילת המאה ה-16, שבה פרסם תומס מור (More) את "אוטופיה" – הספר הראשון שבו נעשה שימוש במונח זה.⁴² במקרה של נוזיק מדובר בתפיסה ליברטריאנית המקדשת אוטונומיה אישית, וולונטריות מלאה, חירות וחופש בחירה. באוטופיה הנוזיקיאנית הישות המקומית מייצגת ערכים אלה, המצויים תחת איום ופגיעה מתמדת במבנים הקיימים של שלטון מרכזי פולשני ומתערב. אצל כותבים ליברלים אחרים מגשימה הישות המקומית (וביטויה המשפטית, שהוא הרשות המקומית) ערכים אחרים: קהילה וערכים קהילתיים, השתתפות פוליטית

41 Robert Nozick, *Anarchy, State, and Utopia* 329-330 (1971) (תרגום שלי; "ב").

42 St. Thomas More, *Utopia* (1999 [1516]).

אמיתית ומלאה, דמוקרטיה מקומית, חופש ציבורי (public freedom),⁴³ יעילות כלכלית ועוד. על פי דפוס חשיבתי זה, שאינו ייחודי לליברליזם והוא קיים גם במסורת המרקסיסטית,⁴⁴ השלטון המרכזי נתפס כאיום על כל אותם ערכים שהמקומי מייצג: על הקהילה, על היעילות, על הוולונטריות ועל השתתפות פוליטית אותנטית "מלמטה". במקביל לתפיסה זו, המנגידה בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי תוך העדפה ברורה של השלטון המקומי, קיימת גם המסורת הליברלית ההפוכה, המשליכה על השלטון המרכזי המדינתי את כל הערכים הטובים והרצויים, בעוד שהמקומי מייצג את כל המגרעות שעליהן מתעלה המדינה. ביטוי ראשוני ומרחק לגישה זו ניתן למצוא עוד בדיונים שנערכו בין "האבות המייסדים" של ארצות-הברית בנוגע לאופייה העתידי של הפדרציה האמריקנית, ובמיוחד בעמדתו הפרו-פדרטיבית של ג'יימס מדיסון (Madison).⁴⁵ מדיסון ציין שחשיבותה של המדינה המרכזית (הקונפדרציה) היא בדילול כוחן של קבוצות מקומיות קיצוניות – סיעות (factions) – המונעות על ידי להט דתי, אידיאולוגיה קיצונית או סתם אינטרסים מקומיים צרים. גם אם ישיגו סיעות אלה רוב בטריטוריה מקומית מסוימת, טען מדיסון, יש להניח שבגוף הפוליטי הרחב ידולל כוחן, בעיקר בשל קיומן של סיעות אופוזיציוניות באזורים אחרים של הקונפדרציה:

השפעתם של מנהיגים תככים עלולה להצית אש בתוך מדינותיהם, אך ייבצר ממנה להצית תבערה כללית ברחבי יתר המדינות. כת דתית עלולה להידרדר לדרגת סיעה פוליטית בחלק מן הקונפדרציה, אך שלל הכיתות הנפוצות על-פני הקונפדרציה כולה יבטיח ללא ספק את המועצות הלאומיות מפני כל סכנה ממקור זה. בולמוס של כסף נייר, של שמיטת חובות, של חלוקה שווה של רכוש, או של כל תוכנית פסולה או מרושעת כיוצא באלה יהיה מועד לחדור לתוך כלל האיחוד פחות מאשר למדינה מסוימת מחברותיו, ממש כשם שמחלה מעין זו עלולה יותר לפגוע בנפה מסוימת או במחוז מסוים מאשר במדינה שלמה.⁴⁶

כלומר: לא רק מתינות פוליטית עקרונית – כללית תושג כתוצאה מהרחבת הספירה הפוליטית אותה מציע מדיסון; למעשה, המבנה הקונפדרטיבי ישיג גם הגנה על מיעוטים מקומיים מפני הרוב באותם מקומות. הסכנה שעמדה לנגד עיניו של מדיסון

43 את הרעיון של "חופש ציבורי" כאידאל פוליטי ראשון במעלה של קהילה אנושית פיתחה חנה ארנדט בספרה *The Human Condition*. ראו Hanna Arendt, *The Human Condition* (2d. ed., 1998). פרוג שאב מרעיון זה השראה בפיתוח האידאל האורבני-משפטי שלו; ראו Gerald E. Frug, "The City as a Legal Concept," 93 *Harv. L. Rev.* 1057, 1067-1074 (1980).

44 כוונתי, כמובן, לא לקומוניזם בגירסתו הלניסטית-צנטרליסטית אלא לקומוניזם האנרכיסטי, וכן למרקסיזם נוסח רוזה לוקסמבורג.

45 אלכסנדר המילטון, ג'יימס מדיסון, ג'ון ג'יי, הפדרליסט 50-44 (תרגום אהרן אמיר, 2001).

46 שם, בעמ' 50.

הייתה פגיעה בזכות הקניין – סכנת שמיטת החובות וחלוקה שווה של הרכוש, אולם מכאן ניתן להשליך על פגיעה בזכויות אחרות שמיעוטים מקומיים חשופים לה בהעדר הגנה של הקונפדרציה כולה, שבה כמעט תמיד ניתן למצוא כוחות שיתנגדו לעריצותו של רוב מקומי מקרי.⁴⁷ כותבים אחרים מצביעים על יתרונות אחרים של השלטון המרכזי ועל האופן שבו הוא יכול להתגבר על קשיים אחרים הנובעים מקיומן של ישויות מקומיות חזקות. כותבים אלה מצביעים על כך שדווקא שלטון מרכזי יתרום להגברת היעילות (לאור יתרון הגודל ועקב כך שביכולתו למנוע החצנות שליליות המתאפשרות בשל פיצול המרחב לרשויות מקומיות רבות) ולניצול משאבים אופטימלי יותר (בשל יכולתו להתגבר על בעיות קואורדינציה בין רשויות מקומיות).⁴⁸

עד כדי כך כרוכות שתי העמדות – הפרו-ביזורית והפרו-ריכוזית – זו בזו, שכמעט לא ניתן למצוא דוברים המצדדים בפתרון קיצוני, כזה שיהא מוכן לבטל לגמרי את המבנה הפוליטי של שלטון מרכזי ושלטון מקומי הפועלים יחדיו ולהחליפו במבנה שיכלול רק שלטון מרכזי או רק שלטון מקומי. כאמור, אפילו נזיק הודה שנדרשת ישות מרכזית כלשהי לשם אכיפת "כללי המסגרת", וגם צנטרליסט מובהק כריצ'ארד בריפולט (Briffault) הסכים שיש היגיון בהכרה באוטונומיה מקומית מסוימת (גם אם מצומצמת). דבר זה מעיד על הקבלה הרחבה של המבנה הפוליטי הקיים – שלטון מרכזי ושלטון מקומי הכפוף לו – תוך אמונה שהשניים עוינים זה לזה אך מאזנים זה את זה. אכן, ניתן לדמות את השלטון המקומי ואת השלטון המרכזי למתגוששים המחבקים זה את זה, מבלי שיש ביכולת מי מהם להיפרד או להרפות מהשני; אדרבה, כלל לא ברור שאצל מי מהצדדים קיים רצון לוותר על הצד השני.

העובדה שהשלטון המרכזי והשלטון המקומי כרוכים זה בזה אינה היסטורית בלבד, והיא קשורה גם בכך שלמעשה לא ניתן להצביע על אינטרסים שהם של "השלטון המרכזי" בלבד לעומת אינטרסים שהם של "השלטון המקומי" בלבד. כלומר: לא ברור שיש לקבל את הניגוד ההכרחי בין "הרשות המקומית" לבין "השלטון המרכזי", בעיקר מהסיבה ששתי ישויות אחדותיות-לכאורה אלה אינן כה קוהרנטיות ואחידות, ויש בתוכן פיצולים הגורמים לכך שבין חלק מן הרשויות המקומיות לבין חלק מרשויות השלטון המרכזי עלולים להיווצר עוינות וניגוד אינטרסים, ואילו בין חלק מהרשויות המקומיות לחלק מהשלטון המרכזי עשויים להיות דווקא שיתוף אינטרסים ואחדות

47 בהקשר זה יש להזכיר את עמדתה של סוזן מלר-אוקין (Moller-Okin), הטוענת שסכמה פוליטית רב-תרבותית המעניקה אוטונומיה נרחבת לקהילות עלולה לפעול לרעתן של נשים בקהילות שמרניות, מאחר שאלה ימצאו עצמן נשלטות על ידי גברים שמרנים ולא יוכלו להנות מהישגיהן הפוליטיים ומשותפות פוליטית עם גברים ונשים פרוגרסיביים בתוך המדינה בכללותה. ראו Susan Moller Okin, *Is Multiculturalism Bad For Women?* (1999).

48 לסיכום מפורט ומעמיק של עמדה זו ראו Richard Briffault, "Our Localism: Part I – The Structure of Local Government Law," 90 *Colum. L. Rev.* 1 (1990) וכן Richard Briffault, "Our Localism: Part II – Localism and Legal Theory," 90 *Colum. L. Rev.* 346 (1990).

במטרות. לדוגמא, הגם ששיקול דעתו של שר הפנים לגבי מימון הרשויות המקומיות התרחב במסגרת הביזור הפיסקלי, חלק מהרשויות המקומיות דווקא נהגו, כתוצאה מכך, מעצמאות וחופש פיסקלי גדולים יותר (במקביל למימון ממשלתי נמוך יותר), ואילו רשויות מקומיות אחרות אמנם קיבלו תמיכה כספית גדולה יותר אך נותרו כפופות להנחיות השלטון המרכזי – ולכן לא זכו לעצמאות פיסקלית כרשויות מקומיות אחרות. זו גם הסיבה לכך שאף בארצות-הברית (בעלת המבנה השלטוני והמשפטי המבוזר לכאורה) אין הסכמה אפילו על השאלה הבסיסית ביותר – האם יש לשלטון המקומי "יותר מדי" או "פחות מדי" כוח ואוטונומיה, והאם יש לתת לרשויות המקומיות יותר כוח וסמכויות או דווקא לקצץ בהן. לפחות בשדה המשפטי משתנה התשובה לשאלה זו בהתאם לתחום, לסוג הרשות המקומית ולדינמיקה שאחריהם מתחזקים הדוברים.⁴⁹ אמנם, אחת הנקודות המתבררות מתוך מחקר מדויק באופן פעולתם של כללים משפטיים היא שהרשויות הנבחרות – הרשויות המקומיות והשלטון המרכזי בהקשר זה – מתגלות כנוזלות וגמישות יותר מהמצופה. הללו לא רק יוצאות מחוזקות, מוחלשות או נותרות כשהיו; הן מתעצבות ומשתנות בתהליך דיאלקטי שבמסגרתו כל אחת מהן מגדירה את עצמה אל מול האחרת, תוך כדי השלכה, דחייה, והתבחנות-עצמית. ישויות אלה – והפעלים בשמן – מניחים הנחות שונות לגבי דרכי הפעולה של השנייה ובהתאם להנחות אלה פועלים אך גם משתנים ומתעצבים-מחדש. בהקשר של ארצות-הברית הראו פורד (Ford) ובארון (Barron) כי המדינה המרכזית ייצרה וייצרה-מחדש

49 פרוג, למשל, סבור שלערים יש פחות כוח ושלפרברים יש יותר מדי כוח. זאת, לאור העובדה שבעשורים האחרונים הפרברים התחזקו והתרחבו, ואילו הערים התרוששו והתנוונו כתוצאה ממעבר משפטי מסוים. ראו, לדוגמא, Gerald Frug, "Decentering Decentralization," 60 *U. Chi. L. Rev.* 253 (1993). בריפולט, לעומת פרוג, טוען שהפתרון הדרוש הוא מרכז, שכן יש יותר מדי כוח לרשויות המקומיות. כוח זה מתבטא בקיפוח של מיעוטים ובאי-שוויון כלפי קבוצות חלשות בחברה. ראו Briffault, הערה 48 לעיל (חלק 1). בניגוד לשניהם, קריאה אפשרית של פורד (Ford) היא שיש יותר מדי כוח לשלטון המקומי, המסייע בחיזוקן של תפיסות הדבקות ב"טוהר" של קהילות, בדיכוי פנים-קהילתי, ומנציח סגרגציה בין-גזעית ואי-שוויון. פורד הדגים טענה זו בכמה מאמרים: Richard T. Ford, "The Boundaries of Race: Political Geography in Legal Analysis," 107 *Harv. L. Rev.* 1841 (1994); Richard T. Ford, "Law's Territory (A History of Jurisdiction)," 97 *Mich. L. Rev.* 843 (1999). מנגד טוען בארון (Barron), שכוח מקומי יכול להיות טוב או רע – בהתאם למצב הפוליטי הנחון ולקבוצות הנאבקות לשוויון. לדוגמא הביא בארון את ההטבות לבני זוג מאותו מין שניתנו בכמה ערים בארצות-הברית, אף על פי שבחלק מן המדינות נותר על כנו האיסור על יחסי מין בין בני אותו המין, ולמרות שכפדרציה בכללותה לא הובטח שוויון חוקתי לבני זוג מאותו מין. לטענת בארון, כנגד כל אותם מקרים שבהם מיעוטים אכן מקופחים בשלטון המקומי (או במדינות) ניתן להביא דוגמאות של מאבקים למען זכויות מיעוטים – כגון זכויות לבני זוג מאותו מין – שהצליחו במישור המקומי ושלעולם לא יכולים היו להצליח במישור הלאומי הכללי. David Barron, "The Promise of Cooley's City. Traces of Local Constitutionalism," 147 *U. Pa. L. Rev.* 487 (1999); David Barron, "A Localist Critique of the New Federalism," 51 *Duke L. J.* 377 (2001).

את "המקומי". המדינה היא שמגדירה את גבולותיו, את סמכויותיו, את כוחותיו, את טבעו, את העדפותיו ועוד.⁵⁰ אולם כותבים אלה, ככל שהראו כי המקומי אינו ישות קוהרנטית, אחדותית וקבועה, הוניהו את השלטון המרכזי והניחו לגביו את ההנחות שאותן ביקרו לגבי השלטון המקומי – שהרי גם השלטון המרכזי מלא בסתירות פנימיות וניגודי אינטרסים, ואף הוא – כמו השלטון המקומי – משתנה ומתעצב על ידי השלטון המקומי במסגרת הדיאלקטיקה שבה משתתפים שני שחקנים אלה.

לפיכך, יש לשים לב לא רק לעוינות בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי ולאופן שבו השניים מתנגדים זה לזה ונאבקים זה בזה, אלא גם לאופן שבו הם משתתפים באותו משחק, שבמסגרתו מחזקים שניהם אותן מגמות. כך, למשל, השלטון המרכזי יכול דווקא למצוא את עצמו מחוץ כתוצאה מהתחזקות השלטון המקומי, בין אם הוא משמש כגורם מפקח ובין אם הוא נהנה מתחרית השלטון (המקומי) לתחומים שאליהם יוכל מאוחר יותר להיכנס (השלטון המרכזי) גם כן. כפי שנראה, בניית המנגנון המדינתי המרכזי נעשה דרך הקמת סוכנויות של המדינה ברמות רשויות מקומיות שסיפקו שירותים שונים. במלים אחרות: שתי הישויות התחזקו ונבנו בעת ובעונה אחת. לפיכך, תהליכים של ביזור ומרכז, יותר משהם מחלקים כוחות בין "השלטון המרכזי" לבין "השלטון המקומי", משפיעים על יחסי הכוחות בין רשויות מקומיות מסוגים שונים לרשויות מקומיות אחרות, ועל יחסי הכוחות בין קבוצות שונות בתוך הרשויות המקומיות ובתוך הגוף הפוליטי הלאומי.

ב. ביזור ועצמאות פיסקלית של השלטון המקומי בישראל

בפרק זה אנתח את התהליך שאירע בישראל בשנות ה-80, שבמסגרתו החלו רשויות מקומיות רבות בישראל לממן בעצמן – ממקורות הכנסה עצמיים – יותר ויותר מפעולותיהן, לרבות שירותים שהן מספקות לתושביהן על פי חוק. תהליך זה הוא אחד השינויים המרכזיים ביותר בטרנספורמציה הכללית שהתרחשה במבנה השלטון המקומי בישראל בשנות ה-80. בעקבות כותבים אחרים אכנה שינוי זה "ביזור פיסקלי".⁵¹ מלומדים שחקרו את מבנה המימון של הרשויות המקומיות בישראל גילו, שמאז אמצע שנות ה-80 עבר אופן מימון שירותי הרשויות המקומיות מהפכה של ממש: מהתבססות

50 שם; Ford, הערה 49 לעיל. ניתוח דיאלקטי מהסוג האמור נעשה על ידי פורטוגלי בהקשר הישראלי. אף שהוא לא התייחס מפורשות ליחסים בין השלטון המקומי והשלטון המרכזי. פורטוגלי הצביע על היחסים הדיאלקטיים המכוננים את שני הלאומים המאכלסים יחדיו את המרחב הישראלי: הישראלי והפלסטיני. פורטוגלי הראה שלמרות הסגרגציה המרחבית העמוקה בין מרחבי המחיה של יהודים ושל ערבים בישראל (לרבות השטחים הכבושים), הקבוצות הלאומיות הנפרדות מגדירות עצמן על ידי תהליך של הכלה והתבחנות הדדית. ראו יובל פורטוגלי, יחסים מזכילים: חברה ומרחב בסכסוך הישראלי-פלסטיני (1996).

51 ערך דין מכנה תהליך זה בשם "ביזור תקציבי". דין, הערה 10 לעיל, בעמ' 13-16.

בעיקר על העברות ממשלתיות (שמקורן במיסוי הכלל-ארצי) הפך זה להיות מבוסס באופן ניכר על מקורות עצמיים (כלומר: מיסוי מקומי כגון ארנונה והיטל השבחה). השתתפות המדינה בהוצאות הרשויות המקומיות ירדה באופן ריאלי ואילו המימון העצמי של פעולות הרשויות והשירותים שאותם הן מספקות – עלה.⁵²

עצמאות תקציבית היא מדד חשוב למידת העוצמה של השלטון המקומי, משום שהיא מסמלת את יכולתו של זה להכריע בסוגיות החשובות של חלוקת הנטל וחלוקת המשאבים בין תושבי הרשות, בתחומה.⁵³ אם כן, הסיבה שהכותבים השונים מכנים את התהליך שהתרחש בישראל "ביוזר פיסקלי" היא שכלל שהשתתפות המדינה במימון השירותים המקומיים יורדת, אמורה לגדול עצמאותן התקציבית של הרשויות המקומיות. בהקשר זה, המונח "ביוזר" מתייחס לעצמאות מקומית באופן מופשט ותיאורי – ישות המממנת את עצמה היא מעצם הגדרתה עצמאית מבחינה כלכלית (או שהיא פושטת רגל וממילא חדלה מלהתקיים) – אך גם לתוצאות המעשיות של עצמאות מופשטת זו: קיימת הנחה שכלל שמימון הפעולות של הרשויות המקומיות מבוסס יותר על מקורות עצמיים, כך גדלה גם השליטה העצמית של השלטון המקומי בתקציב המקומי ובהוצאות המקומיות. רשות התלויה פחות במימון של השלטון המרכזי אמורה להיות מסוגלת להתעמת ביתר קלות עם השלטון המרכזי בסוגיות שונות הקשורות לפנים המהותיים יותר של הפעילות המקומית – חינוך, תכנון ובנייה, רישוי עסקים ועוד. במקביל אמור המעבר למימון עצמי לתמרץ את השלטון המקומי ליזום פעולות שונות שיגדילו את מקורות ההכנסה העצמיים, ובכך אמור לדרבנו למצות את כוחו. קרי: להעצים אותו.

אחד ההיבטים המרכזיים של השינוי המבני ביחסי השלטון המרכזי והשלטון המקומי, ושל השינוי ביחסים הפנימיים בין הרשויות המקומיות לבין עצמן שנגרר בעקבותיו, הוא ששינויים אלה לא נעשו על דרך של רפורמה מקיפה וקוהרנטית בחקיקת השלטון המקומי, אלא באופן ספורדי, מצטבר, בבחינת טלאי-על-טלאי של תיקונים חקיקתיים שונים ושינויי מדיניות בלתי-חקוקים. יתר על כן: מעט הרפורמות שהועברו היו חדר-כיווניות, וכללו בעיקר הגברה של סמכויות הפיקוח של השלטון המרכזי על פעולות השלטון המקומי. חובות הרשויות המקומיות כלפי תושביהן לא

52 שם, בעמ' 30-50; ערן רזין, פערם תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל (1999); בן-אליא, המימון הממשלתי והמשבר הכספי, הערה 19 לעיל, בעמ' 16-17.

53 דרי ושוורץ-מילנר מונים ארבעה מדדים עיקריים לעצמאות תקציבית: ככל שהמשקל היחסי של ההכנסות העצמיות מכלל הכנסות הרשות גדל כך הרשות עצמאית יותר; ככל שלרשות עצמאות גדולה יותר בגביית מסים ואגרות שונות מתושביה כך היא חזקה יותר; ככל שלרשות שיקול דעת רחב יותר בבואה להחליט על בזבוז הכספים המועברים אליה מהשלטון המרכזי והכספים אותם היא מגייסת בעצמה – כן היא עצמאית יותר; וככל שאופן הקצאת הכספים מן השלטון המרכזי לשלטון המקומי הינו ברור, שוויוני וידוע מראש – כך מצטמצמת תלותה של הרשות בשלטון המרכזי. ראו דוד ררי ובנית שוורץ-מילנר, מי שולט בשלטון המקומי? 51 (1994).

הופחתו, סמכויותיהן לגייס כספים לא הורחבו, והפיקוח המרכזי על פעולותיהן לא צומצם ולעתים אף הוגבר.⁵⁴

כאמור, המהפך באופן מימון הרשויות המקומיות אירע במקביל לשינויים חומריים ואידיאולוגיים בישראל. המשבר הכלכלי שישראל עברה באותה תקופה פגע קשות גם ברשויות המקומיות. הללו נקלעו לחובות אדירים והמדינה נרתעה מלהמשיך לכסות אותם. התעצמות כוחו של הימין הכלכלי בישראל נתנה אף היא את אותותיה בדמות התבססותה של אידיאולוגיה המרימה על נס ערכים כגון אחריות מקומית, יזמות מקומית, יעילות, משק סגור המממן את עצמו ואוטונומיה מקומית. לא רק הימין היה אחראי לשינויים אידיאולוגיים אלה. זרמי מחשבה המשיכים תכופות (גם אם בטעות) לשמאל החברתי – רב-תרבותיות, קהילתנות (communitarianism) ופוליטיקה של זהויות – הופיעו אף הם ותרמו להתגברות הרעיון שכוח ואוטונומיה לרשויות המקומיות הם ערכים רצויים שיש לקדם. שינוי נוסף ברובד האידיאולוגי הוא אובדן האמונה – או ההתפכחות מהאשליה – שהמדינה תוכל להגשים את האידיאל המוצהר שלה: איחוד והשוואה של כל תושביה (לפחות היהודים) ללא הבדל מוצא, לאום או מקום מגורים. ואכן, חלק ניכר מהתמיכה הציבורית בסכמות ביזור שונות נובע מכך שהשלטון המרכזי לא הביא עמו, פעמים רבות, שוויון, צדק, יעילות או שליטה אחידה בטרטוריה הלאומית כולה.

לפיכך, המעבר למימון עצמי, יותר משהיה תוצר של סכמה משפטית חדשה ומקיפה שבמסגרתה הועברו סמכויות וחובות של המדינה אל השלטון המקומי, היה קטליזטור לתגובת שרשרת מורכבת שבה נטלו חלק גורמים רבים, לרבות השלטון המקומי. על אף

54 כלומר: מחד גיסא לא "שחרר" השלטון המרכזי את הרשויות המקומיות מחובותיהן השונות לספק שירותי חינוך, סעד ורווחה, תשתיות ביוב ומים, תחזוקת רחובות, טיפול באשפה ועוד; לא נמסרו לשלטון המקומי סמכויות חדשות שבאמצעותן יוכלו רשויות מקומיות להגדיל את הכנסותיהן העצמיות; ויתרה מכך: המימון הממשלתי לרשויות המקומיות ירד באופן ריאלי. מאידך גיסא, הפיקוח המרכזי על רשויות מקומיות נותר על כנו, ומבחינה פורמלית הוא אף הוגבר. מערכת האישורים שנדרשות הרשויות המקומיות לקבל משר הפנים (ומהשרים האחרים בתחומי אחריותם הספציפיים) כדי לבצע את מרבית הפעולות שהן מבצעות לא צומצמה במאום; נחקקה מערכת פיקוח על שיעורי המס המקומי ועל ההנחות והפטורים המקומיים ממנו; מבקר המדינה החל להוציא דו"חות נפרדים ומפורטים אודות השלטון המקומי; לאחרונה נחקק חוק שלפיו כספים המועברים לרשויות המקומיות ממשרד החינוך והתרבות לצורכי חינוך "יסומנו" באופן נפרד ויוכלו לשמש לחינוך בלבד; שיקול דעתו של משרד הפנים באשר לחלוקת "מענק האיוון" – המענק השנתי הניתן למרבית הרשויות המקומיות במטרה המוצהרת לאזן ביניהן ולהבטיח רמת שירותים מינימלית בכולן – נותר עצום; ובתי המשפט (ענף נוסף של השלטון המרכזי) למעשה הגבירו את מעורבותם בשלטון המקומי בעקבות הסכסוכים הרבים והולכים בין רשויות לבין עצמם ובין האזרח לשלטון המקומי. כלומר: השלטון המרכזי על ענפיו השונים – משרדי הממשלה, המחוקק, בתי-המשפט ומבקר המדינה – נותר מעורב בשלטון המקומי, תרם להתפתחויות האמורות, וגם הגיב אליהן בדרכים שונות וסותרות המשקפות את חילוקי הדעות האידיאולוגיים סביב שאלות של שלטון מקומי, מרחב וחברה בישראל.

התפקיד הראשי שמילא המעבר למימון עצמי בשינוי כללי המשחק של השלטון המקומי, אין להמעיט בחשיבותה של הסביבה הפוליטית, החומרית, החברתית והאידיאולוגית ביצירת תנאי היתכנות של שינוי זה.

1. המבנה המשפטי וארגונו המרחבי של השלטון המקומי בישראל

בישראל מצויות כיום רשויות מקומיות משלושה טיפוסים עיקריים: עיריות, מועצות מקומיות⁵⁵ ומועצות אזוריות.⁵⁶ המבנה המשפטי והארגון המרחבי של המועצות המקומיות ושל הערים הוא פשוט למדי: כל רשות מקומית מיוצגת על ידי שני גופים נבחרים כיחידה טריטוריאלית אחת, שהם ראש הרשות (או העירייה) והמועצה, וכיניהם אין היררכיה כי אם חלוקת תפקידים.⁵⁷ מבנה המועצות האזוריות הוא שונה בתכלית והוא ייחודי לישראל, (גם) בהיותו ניסיון מוקדם בהתארגנות אזורית.⁵⁸ המבנה המשפטי של המועצות האזוריות הוא בן שתי רמות (או רבדים) המייצגות יחידות טריטוריאליות וחברתיות שונות. ברמה התחתונה מצוי הוועד המקומי המייצג תת-יחידה חברתית התופסת תת-טריטוריה בתוך היחידה הטריטוריאלית הכוללת של המועצה האזורית. מבחינה משפטית פורמלית הוועד המקומי אינו מייצג טריטוריה אלא את קבוצת האנשים המתגוררת בשטח מסוים בתחום המועצה האזורית.⁵⁹ אולם, חרף מבנה פורמלי

55 ישנם שני סוגים של מועצות מקומיות, המכונים בפקודת המועצות המקומיות ובחוקים שהוצאו מכוחה "סוג א" ו"סוג ב". בין שני סוגי מועצות מקומיות אלה קיימים הבדלים מינוריים שעליהם לא אעמוד. ראו צו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950, וצו המועצות המקומיות (ב), תשי"ג-1953.

56 ישנם שני טיפוסים נוספים של רשויות מקומיות שבמציאות כמעט אינם קיימים: מועצות מקומיות תעשייתיות ורבעים עירוניים. ראו סעיפים 12-16 לפקודת העיריות (רבעים עירוניים), וסעיף 22 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (מועצה מקומית תעשייתית).

57 מבנה כפול זה הוא תוצאה של הרפורמה הידועה משנת 1975, שבה הונהגה שיטת הבחירה הישירה לראשי ערים בישראל. ראו לעיל, טקסט להערה 24.

58 ההתייחסות למועצות האזוריות כאל "שלטון אזורי" אינה עניין חדש, ומפתיע שבישראל אין דיון מקיף יותר במבני שלטון אזוריים על סמך הניסיון האמור, שהוא ייחודי לישראל. מבנה הרשויות האזוריות, כפי שנראה בהמשך, חשוב ביותר להבנת סכסוכי גבולות עכשוויים בישראל; ראו פרק 1 להלן.

59 הוועד המקומי מייצג אגודה שיתופית המחזיקה בשטח ולא תת-ישות טריטוריאלית. מכאן, שלוועד המקומי אישיות משפטית בכל הנוגע לייצוג האגודה השיתופית, אך הוא אינו "אחראי" או "ריבון" בטריטוריה, למעט במקרים שבהם החוק מעניק לו סמכויות "טריטוריאליות" ספציפיות. בנוסף, לוועד המקומי סמכות מקבילה בנושאים רבים לסמכות המועצה האזורית, כל עוד זו מפעילה את סמכויותיה. ראו סעיף 132 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958, ק"ת 1256. כך, למשל, בתחום החינוך, שבו הוועד המקומי הוא גם רשות החינוך המקומית, האחראית לחינוך בתחומה. ראו סעיפים 11(א) ו-11(ב) לחוק חינוך חובה, תשי"ז-1949. זהו אחד המנגנונים המשפטיים המדגימים את עוצמתו הפוליטית של הקיבוץ בראשית ימי המדינה, שכן בזכותו הוקנתה לקיבוצים (כוועדים מקומיים) אוטונומיה חינוכית רבה. יותר מכך, ניתן ללמוד

זה וחרף כפיפותו למועצה האזורית, מתפקד הוועד המקומי – ויש 1000 כאלה ברחבי המדינה – בתחומים רבים (חינוך, מסים מקומיים ועוד) כרשות מקומית עצמאית לכל דבר ועניין. המועצה האזורית היא הדרג העליון והיא מייצגת, כישות משפטית נפרדת, את הטריטוריה כולה.⁶⁰

53 המועצות האזוריות הקיימות כיום בישראל הן חקלאיות בהגדרתן, ויחד הן שולטות על כ-80 אחוז משטח מדינת ישראל, אף שמתגוררים בהן לא יותר מכעשרה אחוזים מתושבי המדינה. ביניהן ובתוכם, קאיים בים או כחורים בגבינה שוויצרית, מצויות הערים והמועצות המקומיות. המועצות האזוריות מחזיקות בתחום שיפוטן המקומי את מרבית עתודות הקרקע של המדינה, בעוד שערים רבות ומועצות מקומיות רבות ניצבות בפני בעיה של מחסור חריף בעתודות קרקע לבנייה, לפיתוח, לתעשייה ולמבנים ציבוריים. המבנה המשפטי בישראל יוצר זיקה בין תחום השיפוט המקומי הכללי לבין סמכויות חינוך, תכנון ובנייה ומיסוי מקומי. מכאן, שהימצאותן של עתודות קרקע בתחום השיפוט המקומי של המועצות האזוריות מאפשרת להן שליטה תכנונית ומיסוית בשטחי קרקע עצומים.

מכך על היריבות ששורה משלב מוקדם בין הזרמים האידיאולוגיים והפוליטיים השונים בתוך תנועת ההתיישבות הציונית. המשמעות היתה שחברי הקיבוצים לא נדרשו לשלוח את ילדיהם לבתי הספר שבהם למדו ילדי המושבים או לבתי הספר של עיירות הפיתוח הסמוכות, כיוון שלכל אחת מהרשויות המקומיות הללו היו רשויות חינוך נפרדות ובתי ספר נפרדים. מאוחר יותר אפשר המבנה הזה מצב שבו גם הזרמים השונים בתנועה הקיבוצית עצמה – הקיבוץ הארצי והקיבוץ המאוחד – לא נאלצו לתנך את ילדיהם יחדיו. יישובים לא שיתופיים בודדים בלבד נכללו במועצות האזוריות. ראו: Eran Razin & Shlomo Hasson, "Urban-Rural Boundary Conflicts: the Reshaping of Israel's Rural Map," 10 *J. of Rural Stud.* 50 (1994).

60 אחד הנושאים שזכו לדיון רב יחסית בדיני השלטון המקומי ואף לרפורמה חקיקתית מקיפה למדי מאז שנות ה-80 הוא היחס בין הוועדים המקומיים לבין המועצות האזוריות. מחקריה של סמדר אוטולנגי התמקדו בעיוותים שיצר הקשר ההיסטורי בין שתי הישויות, בעיקר בכך שהזכות להצביע לרשות המקומית נשללה מנשים ומתושבים שלא היו חברים ביישוב השיתופי. בפועל הפך הדבר את אותם תושבים ל"אזרחים סוג ב'", ששילמו מסים מקומיים והתגוררו במקום אך לא נהנו מהזכויות הפוליטיות הבסיסיות ביותר. העיוות במבנה זה החרף ככל שיישובים שיתופיים נזקקו ליותר ויותר "לא חברים" – כפועלים שכירים, למשל – שיתגוררו בתחומי היישוב, וככל שדורות ההמשך כמושבים התרכו אך לא זכו למעמד של "חבר". תחת מבנה משפטי זה יכלו החברים באגודה השיתופית להפוך למיעוט מספרי לעומת הלא-חברים אך עדיין ליהנות משליטה פוליטית – שכן מכל האחרים נמנעה זכות ההצבעה. ראו סמדר אוטולנגי, "וועד ישוב שיתופי המכהן גם כרשות מקומית", מחקרי משפט ד 22 (תשמ"ה). בית המשפט העליון פסק כי מצב משפטי זה איננו חוקי (בג"ץ 753/86 בורשטיין נ' שר הפנים, פ"ד מד(4) 462). בעקבות פסיקת בית המשפט תיקן שר הפנים את צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), וחלק מהעיוותים הללו תוקנו. בעניין זה ראו סמדר אוטולנגי, "תיקון העיוות ההיסטורי בבחירות למועצה האזורית – ויצירת עיוותים חדשים", עיוני משפט יא 581 (תשמ"ז), וכן סמדר אוטולנגי, "הסדר הוועד המקומי – האם סוף פסוק?!", עיוני משפט טז 419 (תשנ"ב).

למבנה מרחבי ומשפטי זה יש שורשים היסטוריים ואידאולוגיים עמוקים. המועצות האזוריות הוקמו בסמוך לאחר קום המדינה ובעקבות מלחמת תש"ח, שבה כבשה ישראל וסיפחה לעצמה שטחי קרקע גדולים, בעיקר בצפון הארץ ובדרומה (אך גם במרכזה). כדי להבטיח את השליטה המעשית בקרקע הוקמו המועצות האזוריות והועברה להן השליטה בחלק נכבד מקרקעות אלה. במרבית המקרים היו השטחים המדוברים זרועים בכפרים ערביים, שניתן להם מעמד משפטי של מועצות מקומיות עצמאיות ולא של ועדים מקומיים במועצות האזוריות החדשות שהוקמו. משמעות הדברים היא שהכפרים הערביים הודרו ממעורבות משפטית – ולפיכך גם כלכלית, חברתית, חינוכית, ותכנונית – במועצות האזוריות היהודיות. בעוד שתחום השיפוט של המועצות האזוריות שורטט באופן מרחיב כך שיכלול את מרבית עתודות הקרקע במדינה, זה של הכפרים הערביים שורטט באופן מינימלי ביותר, כך שיכלול רק את השטח הבנוי של הכפר. במלים אחרות: שרטוט תחומי השיפוט המקומיים כמעט לא הותיר שטחים בלתי-בנויים תחת שליטה מקומית ערבית. מרבית השטחים החקלאיים שהיו בבעלות תושבי הכפרים האמורים נכללו בתחום השיפוט של המועצות האזוריות היהודיות ולא בתחומי השיפוט של המועצות המקומיות הערביות.⁶¹ באופן זה נזקפו מסים מקומיים שנגבו בגין קרקעות בבעלות ערבית לזכות קופות המועצות האזוריות "היהודיות". נוסף על כך, למועצות האזוריות שליטה כמעט מוחלטת גם בוועדות התכנון והבנייה המקומיות החולשות על התכנון בקרקעות אלה.

עיקרון זה מכונה "הפרדת תחום השיפוט מהבעלות", ועל פיו אין המדינה מחויבת להתאים את תחום השיפוט של הרשויות המקומיות השונות לבעלות הפרטית בקרקע: המקרקעין המצויים בבעלות תושבי רשות מקומית מסוימת אינם חייבים להיות בתחום השיפוט של אותה רשות מקומית. היעלה על הדעת, כך מנמקים פקירי משרד הפנים את עיקרון ההפרדה, שאם תושב בת-ים ירכוש מגרש בחולון הסמוכה ישונה תחום שיפוט שתי הערים כך שהבעלות בקרקע תשתקף בתחום השיפוט?⁶² נימוק הגיוני לכאורה זה מתעלם מהעובדה ההיסטורית שתחומי השיפוט המקומיים של המועצות האזוריות ושל המועצות המקומיות הערביות שורטטו לאחר שהבעלות בקרקעות הייתה קיימת, מתוך מטרה להחליש את הבעלות הערבית בקרקעות. מתן שליטה מיסויית ותכנונית בקרקעות למועצות האזוריות היהודיות הפחיתה, ללא ספק, מתוצאות הבעלות הקניינית הערבית בקרקע. שליטת המועצות האזוריות היהודיות בקרקעות מעניקה להן יכולת להפקיע קרקעות אלה – תוך מתן פיצוי הולם, כמובן – לשם בניית כבישים, שטחים ציבוריים ופרויקטים אחרים לתועלת הציבור; יכולת זו אינה מוקנית למועצות המקומיות הערביות בשל המחסור בשטחים פנויים בתחום שיפוטן. תוכניות שיוזמים בעלים

61 מתוך 700 אלף דונם קרקעות שנותרו בידי תושביה הערביים של ישראל, כ-85 אחוז מצויים בתחום השיפוט של מועצות אזוריות יהודיות.

62 על פי דברים שנאמרו בכנס שנערך בנושא "תחומי שיפוט ושינויי גבולות מוניציפאליים ברשויות מקומיות ערביות בישראל" במכללת תל-חי בתאריך 27.6.2001. כמו כן ראו הערה 178 להלן.

ערביים של הקרקעות מצויות תחת שליטתן של וועדות התכנון והבנייה "היהודיות", שבאופן זה משיגות יכולת פיקוח וכוח לחץ על המועצות הערביות.

הפרישה המרחבית האמורה יצרה ועדיין יוצרת, מבחינה גיאוגרפית ומשפטית, נתק בין היישובים הערביים ורצף בין אלה היהודיים. נתק זה מקשה, כמובן, על פעילות קולקטיבית ערבית ומתפצץ (reify) את ההבדלים בין הכפרים הערביים לבין עצמם. לכך יש תוצאות מטריאליות ומנטליות שנותרות שרירות גם כיום, יותר מ-35 שנה לאחר תום המשטר הצבאי באזורים אלה.⁶³

מבנה המועצות האזוריות כרוך גם ביחסי הכוחות בין אשכנזים למזרחים בישראל, ולתצורה המרחבית שבה קובעו ועוצבו יחסים אלה. מרבית גלי העלייה של יהודים מזרחים שהגיעו לישראל במשך שנות ה-50 ממדינות אסיה וצפון-אפריקה הופנו, כעניין של מדיניות ממשלתית, לערים חדשות – "ערי פיתוח" היה השם שניתן להן – שהוקמו בפריפריה החדשה בישראל. על פי מדיניות "פיזור האוכלוסין" שפותחה בשנים הראשונות לקיומה של המדינה, העולים החדשים שהגיעו בהמוניהם לישראל בשנות ה-50 יושבו על ידי המדינה בעיקר בפריפריה – צפון הארץ ודרומה – שבה היה רוב ערבי.⁶⁴ האידאולוגיה המנחה הייתה שיש לקטוע את הרצף והשליטה הערביים בחבלי ארץ אלה באמצעות התיישבות יהודית מסיבית בהם. אלא, שיהודים אלה, שמרביתם הגיעו לישראל ממדינות ערביות, לא הוטמעו בקיבוצים ובמושבי תנועת העבודה שהיו פזורים בחבלי ארץ אלה, אלא יושבו כאמור בערים "חדשות" שהוקמו במיוחד לשם כך.⁶⁵ אותן ערי פיתוח אף לא הפכו לחלק מהמועצות האזוריות כוועדים מקומיים. הן הוקמו לכתחילה כישויות נפרדות, הן מבחינה משפטית והן מבחינה גיאוגרפית, אף שהיו סמוכות ביותר הן לקיבוצים והן למושבי העובדים. למעשה,

63 ראיף זראיק מנתח באופן פואטי את ההשפעות הקיומיות והתוויות שיש לכללים המשפטיים המפצלים את מרחב הקיום הפלסטיני במדינת ישראל. ראו Raef Zreik, *Land, Homeland and the Question of Justice: The Palestinian Case* (on file with author). לעובדה שבין 1948 ל-1966 הייתה האוכלוסייה תחת שלטון צבאי היו השפעות קשות על ההתארגנות הקולקטיבית של אוכלוסייה הערבית, על חופש התנועה שלה ועל הפעילות הפוליטית שלה. ממילא, הנתק בין היישובים התחזק בשנים אלה והמבנה החמולתי – שעורר ותוגמל על ידי שלטונות המדינה – התגבש עוד יותר. ראו דני רבינוביץ, *אנתרופולוגיה והפלסטינים* (1998), וכן David Kretzmer, *The Legal Status of the Arabs in Israel* (1990).

64 בין 1948 ל-1963 הוקמו 28 עיירות פיתוח, מרביתן הרוחק מהמרכזים העירוניים הקיימים. לערים חדשות אלה "פוזרו" עולים חדשים בעל כורחם, שכן אלה "היו חסרי הון אישי, חסרי קשרים עם ותיקים בארץ, והיו נתונים לחסדי המדינה הקולטת". אורן יפתחאל וארז צפדיה, *מדיניות וזהות בערי הפיתוח: השפעת התכנון והפיתוח על יוצאי צפון אפריקה, 1952-1998* 35-31 (2000). כמו כן ראו Gonen, הערה 23 לעיל, בעמ' 94, 127-128; אלישע אפרת, *עיירות הפיתוח בישראל: עבר או עתיד?* (1987); אריה שרון, *תכנון פיזי בישראל* (1951).

65 עד סוף שנות ה-80, בטרם גלי העלייה מברית המועצות לשעבר, היו כ-90 אחוז (!) מתושבי עיירות הפיתוח יוצאי צפון-אפריקה ואסיה. אפרת, הערה 64 לעיל.

כמוהן ככפרים הערביים: אלה כאלה היו ל"איים" מבודדים בתוך רצף תחום השיפוט של המועצות האזוריות, שחלשו על מרבית הטריטוריה באותם חבלים. כמו הכפרים הערביים, עתודות הקרקע של ערי הפיתוח היו קטנות במיוחד בהשוואה לאלה של המועצות האזוריות. בדומה לכפרים הערביים, ההפרדה המשפטית אף אפשרה למועצות האזוריות להישאר מבודדות מערי הפיתוח מבחינה כלכלית, חברתית, תרבותית, חינוכית ומגורית, חרף הסמיכות הגיאוגרפית אליהן. כמו הכפרים הערביים, נקודת פתיחה נחותה זו נתנה את אותותיה על יכולת ההתמודדות של ערי הפיתוח בשוק הרשויות המקומיות שהתפתח בישראל בשנות ה-80. המחסור בעתודות קרקע יקרות-ערך למסחר ולתעשייה, המיקום הגיאוגרפי הפריפריאלי וחוסר השיתוף במשאבים אנושיים וכלכליים רבי-ערך כתוצאה מהנתק המשפטי בין ערי הפיתוח למועצות האזוריות, מקשים היום – כבעבר, ואולי אף יותר מבעבר – על הרשויות המקומיות החלשות לשפר את מצבן הכלכלי והחברתי.

2. מימון הרשויות המקומיות והשינויים המבניים שנעשו בו

בחלק זה של המאמר אפרט את המנגנונים המשפטיים שתרמו להתפתחותו של הביזור הפיסקלי. כפי שאבאר להלן, השינויים המשפטיים היו הדרגתיים, אד-הוק, ודומה שלא תמיד כווננו להשגת התוצאות שלהן הביאו בסופו של דבר. מכל מקום, באופן ישיר או עקיף, שינויים אלה הביאו לכך שתוך פחות מעשר שנים עלה באופן דרסטי חלקן של רשויות מקומיות רבות במימון פעולותיהן ביחס לחלקה של הממשלה. באופן גס ניתן לחלק לשלוש תקופות את פרק הזמן שבין הקמתה של המדינה ועד לסוף המאה ה-20 מבחינת מימון הרשויות המקומיות.⁶⁶ התקופה הראשונה נמשכה משנת 1948 ועד סוף שנות ה-50; התקופה השנייה נמשכה מתחילת שנות ה-60 ועד תחילת שנות ה-80; והשלישית – מאמצע שנות ה-80 ועד תחילת שנות האלפיים (ועד בכלל). התקופה הראשונה אופיינה במימון ממשלתי נמוך ביותר לרשויות המקומיות, שנגרם כתוצאה משילוב של שני גורמים עיקריים – היסטורי וכלכלי. מבחינה היסטורית היה זה המשך ישיר למבנה הפיסקלי מתקופת המנדט הבריטי בארץ-ישראל, שעל פיו היה המימון הממשלתי לרשויות המקומיות נמוך ביותר. מבחינה כלכלית, המדינה החדשה הייתה ענייה מאוד ולא יכלה לממן כמעט דבר. התקופה השנייה התאפיינה בגידול מתמשך של המימון הממשלתי לרשויות המקומיות, שהיווה חלק מהקמתו של מנגנון מדינתי אדיר-ממדים, שכלל מערכות חינוך, בריאות, רווחה ותחבורה – לאומיות כולן ("ממלכתיות" היה המינוח שאומץ על ידי ראש הממשלה דאז, דוד

66 בפרק זה אני נסמך בעיקר על נתונים ומחקרים כלכליים שנאספו על ידי בן-אליא, רזין, קלכהיים והכט. בן-אליא, המימון הממשלתי והמשכר הכספי, הערה 19 לעיל; בן-אליא, משבר הרשויות המקומיות, הערה 19 לעיל; אריה הכט, "מימון הרשויות המקומיות", בתוך השלטון המקומי בישראל 177 (עורכים דניאל י. אלעזר וחיים קלכהיים, 1987); הכט, הערה 10 לעיל; רזין, הערה 10 לעיל; רזין, הערה 52 לעיל.

בן-גוריון). מערכות אלה, שעד לאותה תקופה היו (לפחות בחלקן) מקומיות לחלוטין, עברו הלאמה במובן זה שהמדינה נטלה את השליטה בהן ואף החלה לממן אותן כפי שלא עשתה קודם לכן. התקופה השלישית והאחרונה (עד עתה) מתאפיינת, כאמור, בנסיגה של המדינה ממימון פעולות הרשויות המקומיות וגידול במימון העצמי שלהן. אתאר, אפוא, את האופן שבו החלה המדינה לממן באופן גובר והולך את הרשויות המקומיות בשלהי שנות ה-50 ואת השינוי ההדרגתי שהתרחש מסוף שנות ה-70.⁶⁷

(א) מבנה התקציב הרגיל של הרשויות המקומיות

הכנסותיהן של הרשויות המקומיות בתקציב הרגיל מגיעות, באופן מסורתי, משלושה מקורות: הכנסות עצמיות, הכנסות מועברות והשתתפות הממשלה.⁶⁸

הכנסות עצמיות: הכנסות אלה מורכבות על פי רוב מכספים הנגבים במסגרת הארנונה הכללית שמשלמים מחזיקי מקרקעין בשטח הרשות המקומית, מכספי היטל השבחה (אלה אמורים להוות חלק מהתקציב הבלתי-רגיל, אולם בפועל הם משמשים גם למימון גרעונות בתקציב הרגיל), ומשאר מיני תשלומים שמשלמים תושבי הרשות בתמורה לשירותים שהרשות המקומית מספקת להם.⁶⁹

הכנסות מועברות: בשנות המנדט הבריטי התפתחה מערכת של מסים מקומיים. הרשויות המקומיות הטילו מסים מקומיים (ואף גבו אותם), ובאמצעותם מימנו את מרבית פעולותיהן ואת (מעט) השירותים שסיפקו לתושביהן.⁷⁰ מסים אלה כללו, בין

67 החלוקה לשלוש תקופות היא סכמטית, וקווי הגבול בין תקופה לתקופה הם רחבים ומטושטשים מעט. לפיכך, הגם שהמגמה בכיוון מימון ממשלתי מוגבר החלה משתנה כבר בשלהי שנות ה-50, בשנת 1963 היה המימון העצמי עדיין כשיאו והגיע לשיעורים של כ-80 אחוז. עניין זה נגרם עקב כך שהמימון הממשלתי, אז כמו היום, משתנה בין סוגים שונים של רשויות מקומיות, ועל כן רשויות מקומיות מסוימות נהנות ממידה פוחתת של תמיכה ממשלתית בעוד שאחרות דווקא חוות עלייה במימון הממשלתי. תופעה זו מצביעה גם על כך ששינויי מדיניות מוצהרים ושינויים חוקיים אינם הגורמים הבלעדיים למהפכים במימון הרשויות המקומיות. פעמים רבות, תהליכים כלכליים "ספונטניים", חברתיים ואידיאולוגיים תורמים לא פחות למהפכים אלה, מטרימים אותם, ואף מעוררים את השינויים החקיקתיים.

68 בנוסף על תקציבן הרגיל של הרשויות המקומיות קיים גם תקציב "בלתי רגיל", שנועד לממן הוצאות חד-פעמיות, הוצאות פיתוח, פרעון חובות או הוצאות מיוחדות. ראו סעיף 213א לפקודת העיריות (העוסק בתקציב הבלתי-רגיל); תקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), תשל"א-1971 (הנחיות להכנתם של התקציבים הבלתי-רגילים). ראו גם הכט, הערה 10 לעיל, בעמ' 43-34. להשלמת התמונה יש לציין שקיימים מקורות נוספים של הכנסות עצמיות, אם כי חשובים פחות בהשוואה לארנונה ולהיטלי השבחה. אלה הם האגרות והתשלומים הבאים, המשולמים לרשויות המקומיות: אגרת הוצאת אשפה, אגרת שלטים, אגרת מודעות, אגרת אישורים, אגרות וטרינריות ואגרות ביוב.

70 יש לזכור גם כי מס הכנסה כללי הונהג בישראל רק בשנת 1944, כך שהכנסות השלטון המרכזי ממסים היו נמוכות ביותר. ראו מדינת ישראל, תולדות המיסוי בארץ ישראל ובישראל (1968).

היתר, את ארנונת הרכוש (סוג של מס רכוש), מס שבח מקרקעין, מס רכישה, אגרת רכב ועוד. מבנה ההכנסות המועברות המוכר כיום פותח בשנות ה-60, במקביל לכך שרשויות מקומיות נדרשו לוותר על מקורות המיסוי העצמיים שהיו ברשותן. הקמת המנגנון המדינתי-ממלכתי בשנות ה-60 היה מבוסס, בין היתר, על ריכוז מערך המסים, שער אותה עת היה, כאמור, מבוזר ביותר. הקמת מערכות לאומיות-ממלכתיות של חינוך, בריאות, תחבורה, רווחה, סעד ועוד תבעה מקורות הכנסה ממלכתיים נכבדים, והחל בשנות ה-50 המאוחרות – ובאופן נמרץ יותר, מאז שנות ה-60 – פעלה המדינה כדי לרכז בידיה את סמכויות המיסוי השונות, לרבות המסים המקומיים הרכיבים. כמסגרת זו נחקקו חוקים שהעבירו את סמכות המיסוי והגבייה מהשלטון המקומי לשלטון המרכזי, וקבעו כי הרשויות המקומיות יפוצו על אובדן הכנסות זה (המסים המקומיים "האבודים") בהעברות ממשלתיות. ההכנסות שהועברו מהמדינה לרשויות המקומיות כללו אפוא תמורת ארנונת רכוש,⁷¹ תמורת מס שבח מקרקעין ומס רכישה ותמורת אגרת כלי רכב.⁷² שיעורי ה"פיצוי" הללו היו קשיחים, והממשלה הייתה חייבת להעביר לידי הרשויות המקומיות אחוזים קבועים מתוך הכנסותיה מאותם מסים שגבו בעבר הרשויות המקומיות.

השתתפות הממשלה: ההשתתפות הממשלתית בתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות מורכבת משני חלקים. החלק הראשון קרוי "מענק איזון": זהו סכום כללי שמעביר

71 ארנונת רכוש הייתה מס שנגבה מבעלי מקרקעין שהשכירו את הנדל"ן שברשותם. היא נקבעה כאחוז מסוים מ"ערך הנכס". למטרות המס, "ערך הנכס" לא היה ערכו האמיתי של הנכס כי אם אחוז מסוים – 66 אחוז למבני תעשייה ו-80 אחוזים למבנים לשימוש אחר (למעט מבני מגורים) – משכר הדירה ששילם השוכר. ראו תולדות המיסוי בארץ ישראל ובישראל, הערה 70 לעיל. ב-1968 בוטלה סמכותן של הרשויות המקומיות לגבות מס זה. ראו חוק לתיקון פקודת העיריות (ביטול ארנונת רכוש), תשכ"ח-1968, ס"ח 53, וכן חוק מס רכוש וקרן פיצויים (תיקון מס' 4), תשכ"ח-1968, ס"ח 42. לא הייתה זו העברה גרידא של הגבייה לידי השלטון המרכזי כי אם ביטול מוחלט של ארנונת הרכוש והאחדתה עם מס הרכוש. זאת ניתן ללמוד בבירור מהצעות החוק משנת 1968 לתיקון חוק מס רכוש וקרן פיצויים ולתיקון פקודת העיריות (ביטול ארנונת רכוש). ראו ה"ח 128, 762 (מס רכוש) וה"ח 131, 762 (ארנונת רכוש). בין השנים 1968 ו-1974 הועבר פיצוי בגין המס לרשויות המקומיות כחלק מתקציבן השנתי, לפי הסכם בין הממשלה ובין מרכז השלטון המקומי בישראל. בשנת 1975 חוקק חוק הרשויות המקומיות (תמורת ארנונת רכוש), תשל"ה-1975, וקבע שיעור מסוים מהכנסות המדינה – 4.828 אחוז – שיועבר לרשויות המקומיות בכל שנה כפיצוי על ביטול ארנונת הרכוש (ראו סעיף 2 לחוק). על-פי סעיפים 3(א) ו-3(ב) לחוק, שר הפנים היה אמור לקבוע כללים לחלוקת הסכום בין הרשויות המקומיות השונות וכן לפרסם מדי שנה את אופן חלוקת הפיצוי בין הרשויות. בין 1968 ל-1978 היווה הפיצוי בגין ארנונת הרכוש 80 אחוז מהכספים שהועברו לרשויות המקומיות. פיצוי זה הצטמצם ל-60 אחוז מכספי ההעברות בשנות ה-80 ולבסוף בוטל כליל. ראו הכט, הערה 66 לעיל, בעמ' 219-220.

72 סעיף 79 לפקודת התעבורה [נוסח חדש], תשכ"א-1961, הקובע ששר התחבורה רשאי להעביר לרשות המקומית חלק מאגרת רישוי כלי הרכב ששולמה על ידי תושבי אותה רשות. בסעיף זה הורה השר כי 42 אחוז מסך האגרה ששולם יועברו לרשות המקומית שבה מתגורר משלם האגרה.

משרד הפנים לרשויות המקומיות בשל העובדה שהן מספקות לתושביהן, כזרועה הארוכה של המדינה, שירותים ציבוריים שונים שהמדינה מחויבת לספק לאזרחיה. מענק האיוון אמור לאזן בין רשויות גדולות לרשויות קטנות ובין רשויות עשירות לרשויות עניות, ולהבטיח שתושבי כל הרשויות המקומיות בישראל יקבלו רמה מינימלית של שירותים בסיסיים, בלי קשר למיקומה הגיאוגרפי של הרשות שבה הם מתגוררים או ליכולתם הכלכלית.⁷³ החלק השני של ההשתתפות הממשלתית במימון הרשויות המקומיות הוא המענקים המיועדים או הייעודיים המועברים מהמשרדים האחראים לתחומים ספציפיים (כגון חינוך או רווחה) לרשויות המקומיות בעבור שירותים ספציפיים שעליהם אחראים אותם משרדי ממשלה.⁷⁴

כאמור, בשנות ה-80 התהפך היחס בין שני החלקים הראשונים המרכיבים את התקציב הרגיל של הרשויות המקומיות (ההכנסות העצמיות וההכנסות המועברות) לבין החלק השלישי המרכיב אותו (ההשתתפות הממשלה): חלקן היחסי של ההכנסות העצמיות והמועברות בתקציב הרשויות המקומיות עלה, ואילו חלקה היחסי של ההשתתפות הממשלתית ירד. בהתעלם מההבדלים שבין עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות, וכן בהתעלם מההבדלים בין רשויות מקומיות יהודיות לרשויות מקומיות ערביות – שיעור ההכנסה העצמית בתקציב הרשויות המקומיות עלה מכ-30 אחוז בשנת 1980 לכ-43 אחוז בשנת 1984, והגיע לכדי 65 אחוז בשנת 1993.⁷⁵ זאת, כתוצאה מכך שההכנסות המועברות נעלמו כמעט לחלוטין כמקור הכנסה נפרד, ואת מקומן תפסו מחד גיסא עלייה חדה בהכנסות העצמיות, ומאידך גיסא – עלייה מתונה במענק האיוון. היעלמו של נתח ההכנסות המועברות התרחש בעקבות שילוב של שינוי במדיניות הממשלתית (שלא הצריך שינוי חקיקתי) ושל תיקונים בחוקים המסמיכים שביטלו באופן הדרגתי את הוראות החוק שהורו על ההעברות הממשלתיות השונות לרשויות המקומיות.⁷⁶ להבדיל מההעברות הממשלתיות (הכספים שהועברו בתמורה

73 על אודות מענק האיוון ראו פירוט להלן, טקסט נילווה להערה 97.

74 נוסף על המענקים הייעודיים הישירים – חינוך ורווחה – קיימים גם "מענקים עקיפים", המתייחסים להעברות כספים מהממשלה לגופים שונים הפועלים בתוך הרשות המקומית. בין הגופים הללו ניתן למנות את המועצות הדתיות, שירותי כבאות, ולעתים גם איגודי ערים. ראו גם מדינת ישראל – משרד הפנים, המלצות הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת "מענק איוון" לרשויות המקומיות 24-26 (1993) (להלן: "דו"ח סוארי"). רק לאחרונה נחקק חוק בנוגע להעברות כספים ממשרד החינוך, הקובע כי יש "לסמן" בתקציב השנתי של הרשות המקומית את הכספים האלה ככספים למטרות חינוך בלבד. ראו חוק הרשויות המקומיות (ייעוד כספי הקצבות למטרות חינוך), התש"ס-2000.

75 ראו הכס, הערה 10 לעיל, בעמ' 34.

76 הכמשה טוענת כי העלמן של ההכנסות המועברות היא עניין של הגדרה פורמלית, שנעשה כדי לפשט את הקשרים הכספיים בין הממשלה לבין הרשויות המקומיות, ושכל הכספים ש"הועברו" בעבר הפכו כעת לחלק ממענק האיוון הכללי. עם זאת, כפי שמראים חוקרים שניתחו את הנתונים הכספיים, קיימת שחיקה ריאלית (ובתקופות מסוימות גם נומינלית) בתמיכת הממשלה ברשויות המקומיות במקביל לביטול ההכנסות המועברות.

למסים המקומיים השונים שבוטלו), שיעורו העקרוני של מענק האיוון ואופן חלוקתו לא הוסדרו בחקיקה, אלא נותרו לשיקול דעתן המלא של הרשות המבצעת והמחוקקת. הללו קובעות את שיעורו ואת אופן חלוקתו בין הרשויות מדי שנה בתקציב המדינה. מהפך זה נגרם עקב שילוב של רפורמות חקיקתיות חלקיות, מדיניות ממשלתית, תוצאות עקיפות (מכוונות או מקריות) של שינויי חקיקה ומדיניות שנועדו להשיג מטרות אחרות בתכלית, והדינמיקה שהתלוותה לשינויים אלה. הרפורמה הזוהלת שאתאר להלן השיגה, בסופו של דבר, שלושה שינויים עיקריים: ריכוז מרבית המסים המקומיים המסורתיים בידי השלטון המרכזי וכיטולם של מסים מקומיים רבים אחרים; פורמליזציה לכאורית של העברות הכספים מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי (שלמעשה הגדילה את יכולת ההתערבות של השלטון המרכזי והרחיבה את שיקול דעתו הן ביחס להעברות הממשלתיות והן ביחס למיסוי המקומי); ויצירת תמריצים לרשויות מקומיות לגייס כספים ולמקסם את רווחיהן על ידי שימוש בכוחות החוקיים המצויים ברשותן.

אופייה הספציפי והבלתי-קוהרנטי של הרפורמה האמורה הוביל למצב קשה מבחינתן של הרשויות המקומיות: בעוד שחובתן של הרשויות לספק שירותים שונים נותרה קבועה בחקיקה הראשית, היקף חובתה של הממשלה להשתתף במימון שירותים אלה (על ידי הקצאת כספים לשלטון המקומי) אינו מוסדר בחקיקה ראשית (או משנית). אכן, שיעור המימון הממשלתי לרשויות המקומיות – מענק האיוון וההעברות הייעודיות – נקבע מדי שנה בחוק התקציב. ירידת ההכנסות המועברות משמעה, אפוא, תלות גוברת של רשויות מקומיות רבות בטוב-לבם ההפכפך של המחוקק ושל הממשלה, ובהרכב הפוליטי המשתנה של אלה. לרשויות אין כל ערובה חוקית שהממשלה תוסיף להשתתף במימון פעולותיהן מדי שנה, אף על פי שהשירותים שהן מספקות לתושביהן הם "עבור" הממשלה (כגון חינוך, סעד ורווחה, תשתית ועוד). הביזור הפיסקלי בא, לפיכך, יד ביד עם שיקול דעת גובר והולך של השלטון המרכזי בדבר כמות המענקים הממשלתיים שיועברו לשלטון המקומי והאופן שבו יחולקו הללו בין הרשויות השונות.⁷⁷ במובן זה, כאופן פרדוקסאלי, הביזור הפיסקלי דווקא הפחית מעצמאותן התקציבית של הרשויות המקומיות.

(ב) הרפורמות החקיקתיות הזוהלות והשפעתן על אופן מימון הרשויות המקומיות

הגם שנושא מימון הרשויות המקומיות היה על סדר היום של קובעי המדיניות במשך עשורים רבים, מעולם לא התקבלה החלטה רשמית – על ידי הממשלה או המחוקק – לערוך רפורמה מקיפה ויסודית במבנה המימון של הרשויות המקומיות. עם זאת, כאמור, במשך שנות קיומה של המדינה חלו שינויים דרסטיים במימון הרשויות המקומיות. שינויים אלה אירעו כתוצאה מתהליכים חברתיים, כלכליים, פוליטיים

77 ראו להלן דיון מפורט בסוגייה זו.

ואידיאולוגיים, ונתנו את ביטויים בהמלצותיהן של ועדות שונות שמונו במשך השנים כדי לדון בנושא מימון הרשויות המקומיות. דומה, שהם אף הושפעו, בתורם, מהמלצות אלה.

ועדת החקירה הממלכתית לענייני השלטון המקומי (ועדת זנבר), שישבה על המדוכה במשך יותר מחמש שנים ודנה בהיבטים רבים ושונים של יחסי השלטון המקומי והשלטון המרכזי, הקדישה לסוגיית המימון דיון נרחב, ובסופו הציעה רשימת צעדים מומלצים. הוועדה הציעה את הקונפליקט העיקרי בעניין מימון הרשויות המקומיות כדלקמן: מתד גיסא, המצב הכלכלי הקשה שבו מצויות הרשויות המקומיות מצריך התייעלות, ניהול איכותי וצמצום הבזבז, ודומה שלשם כך נדרש שכל רשות תשא בהוצאותיה שלה; מאידך גיסא, קיימות כמה סיבות שבגינן יכולת גיוס הכספים של הרשויות המקומיות מוגבלת, כגון המגבלות החוקיות על הטלת מסים מקומיים, היכולת הכלכלית המשתנה של האוכלוסייה בכל רשות, והבדלים גיאוגרפיים וחברתיים בין רשויות.⁷⁸ לפיכך הציעה הוועדה כי פעולות הרשויות המקומיות ימומנו מהכנסות עצמיות (מסים, אגרות ועוד) ומהעברות ממשלתיות גם יחד. תפקיד ההעברות הממשלתיות הוא להבטיח "סל שירותים" תקני לכל תושב ולאזן בין הרשויות על פי יכולתן המשתנה.⁷⁹

במשך השנים מאז נמסר דו"ח זנבר לממשלה בשנת 1981, אומצו חלקים שונים של הדו"ח על ידי גופים שלטוניים שונים, ודומה שהדו"ח שימש מקור השראה לקובעי מדיניות מאז מסירתו. ברם, המלצות ועדת זנבר לא הפכו למדיניות הרשמית של מדינת ישראל או של מי ממשלותיה, ומעולם לא נעשה ניסיון כולל לעצב רפורמה חקיקתית מקיפה בהתאם לדו"ח.

במפתיע, אחד הקטלוגים שהובילו למהפך שחל במימון הרשויות המקומיות בשנות ה-80 היה דווקא תוצאה עקיפה של הניסיון לרסן את האינפלציה מרקיעת השחקים ששלטה בכלכלה הישראלית במחצית הראשונה של אותה עשור.⁸⁰ זאת, משום שבמקביל לרפורמה המבנית במשק הישראלי, במסגרתה ננקטו צעדי ריסון פיסקלי ומוניטרי ופיקוח הדוק על מחירים ושירותים, הונהגו – מבלי משים או במתכוון –

78 הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי, דו"ח הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי 19-18 (להלן: "דו"ח זנבר").

79 שם. סל השירותים התקני מותאם לכל רשות מקומית לפי סוגה וגודלה, בהתאם לקריטריונים אובייקטיביים. התמריץ להתייעלות נובע מכך שאם רשות מקומית מצליחה לספק את השירותים בעלות נמוכה מהתקן שנקבע לה, היא תהא מסוגלת לצבור עודפים שיעמדו לשימושה כראות עיניה. שם, בעמ' 23. ליתר פירוט של אופני החישוב ראו נספח א' לדו"ח, שם, בעמ' 118-132.

80 האינפלציה הגיעה לשיאה בשנים 1984-1985. בשנת 1984 היא הגיעה לשיא של 450% בשנה, ובמחצית שנת 1985 – כשהתקרבה לשיעור שנתי של כאלף אחוז בשנה. היא נבלמה לפני שהגיעה לשיעור השנתי הזה באמצעים קיצוניים שנקטה הממשלה בתגובה למשבר האינפלציה. ראו הכט, "מימון הרשויות המקומיות", הערה 66 לעיל, בעמ' 33; וכן מבקר המדינה, דו"ח שנתי 51ב' לשנת 2000, 588 (להלן: "דו"ח 51ב").

שינויים מרחיקי-לכת גם אם הדרגתיים (שלא לומר "זוחלים"), באופן מימון הרשויות המקומיות ובמבנה המסים המקומיים.

מחקרים שנעשו בדבר דרכי מימון הרשויות המקומיות מצביעים על שני מאורעות עיקריים הקשורים באינפלציה, שתורמו לעלייה במימון העצמי של רשויות. הראשון היה הקפאת המחירים של סחורות ושירותים במסגרת "המלחמה להורדת האינפלציה" שהוכרזה בשנת 1985. הוראות השעה שהוצאו באותה עת מכוחו של חוק הפיקוח על המצרכים והשירותים⁸¹ לא הקפאו את מחירי הארנונה והמים, והרשויות המקומיות נהנו מעלייה דרסטית בהכנסות ממסים מקומיים וממים.⁸² העלייה בהכנסות נבעה, כמובן, מכך ששאר המחירים במשק הוקפאו ואילו המסים המקומיים ומחירי המים עלו במאות אחוזים. המאורע השני היה הריסון הפיסקלי המחמיר – הקפאה כמעט מוחלטת של הוצאות הממשלה – שמטענותו הייתה שההעברות הממשלתיות לרשויות המקומיות נעצרו כמעט באחת, בייחוד אחרי שהתבררו הוצאות של אי-הקפאת שיעורי הארנונה ומחירי המים.⁸³ כך, בחוק שנתיים בלבד – משנת 1984 ועד 1986 – עלה שיעור המימון העצמי של הרשויות המקומיות בתקציבן מכ-43 אחוז לכ-55 אחוז.⁸⁴

עתה אפרט ביתר הרחבה את השינויים המשפטיים שליוו ואפשרו את האפקטים של המעבר ממימון ממשלתי למימון עצמי, ואולי ניסו גם להתמודד עמם. בעשותי כן אני מתעתד לסבך מעט את התמונה הפשוטה – כאילו כל הרשויות המקומיות עברו ממימון ממשלתי למימון עצמי – ולהראות כי למעשה, בעוד שחלק מהרשויות הפכו ליותר ויותר עצמאיות מהממשלה ונסמכו פחות ופחות על העברות ממשלתיות, חלקה של הממשלה במימון רשויות אחרות דווקא עלה. רשויות אחרונות אלה הפכו על כן להיות תלויות יותר בשלטון המרכזי ועצמאותן הפיסקלית פחתה. במובן זה, הביזור הפיסקלי פעל באופן שונה על רשויות מקומיות מסוגים שונים. נוסף על כך, בעוד שמצבן

81 חוק היציבות במצרכים ובשירותים (הוראת שעה), התשמ"ו-1985, ס"ח 1158.

82 בפועל, לא זו בלבד שמחיר המים לא הוקפא אלא שהסובסידיות שניתנו על מים עד שנה זו בוטלו, ומחיר המים הועלה ב-82 אחוז. למרות העובדה שהרשויות המקומיות היו אף הן צרכניות מים (הן רכשו אותם מ"מקורות"), הן הצליחו להרוויח מעליית המחיר משום שנהנו מההפרש בין מחיר הרכישה לבין המחיר שגבו מהצרכנים. לתיאור מפורט יותר של תהליכים אלה ראו רזין, הערה 10 לעיל, בעמ' 20, והכט, הערה 10 לעיל, בעמ' 27, 33.

83 ההכנסות המועברות שבוטלו באותה הזדמנות כללו רכיבים מספר: שליש מההכנסות ממס רכישה; חלק מהכנסות מס שבח מקרקעין; 42 אחוז מאגרת רישוי כלי רכב; וחלק מהאחוזים שהמדינה נהגה להעביר מהכנסתה הכוללת השנתית. כל ההעברות הכספיות הללו בוטלו בפועל בשנת 1985, גם אם טרם בוטלו אז בחוק. ראו רזין, הערה 11 לעיל, בעמ' 20.

84 בשנת 2002, כ-17 שנה לאחר שינוי זה, עמד שיעור ההשתתפות העצמית הממוצע של הרשויות המקומיות בתקציבן הרגיל על כ-65 אחוז. במונחים אחרים, היחס בין השתתפות הממשלה לבין המימון העצמי של תקציב הרשויות המקומיות השתנה מ-1.333 ל-0.81. לנתונים מפורטים יותר ראו בן-אליא, המימון הממשלתי והמשבר הכספי, הערה 19 לעיל, בעמ' 16-19.

הכלכלי של רשויות אחדות הוטב בעקבות המעבר למימון עצמי, רשויות מקומיות רבות דווקא התרוששו.

בסמוך לאחר העלייה הפתאומית בהכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות (שנגרמה כתוצאה ממדיניות המאבק באינפלציה), במשך תקופה של כחמש שנים – משנת 1987 ועד 1992 – תוקנו ובוטלו מרבית החוקים שהסדירו את המסים המקומיים וההעברות הממשלתיות לרשויות המקומיות, באופן שהוביל לטרנספורמציה יסודית במבנה המימון שלהן. תיקונים אלה התאפיינו בעיקר בכך שהם היו "עקיפים" כמעט ללא יוצא מן הכלל – הם לא נעשו בדרך הישר של הכנסת תיקונים לחקיקת השלטון המקומי (פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות). ההיגיון המשותף של רפורמות זוחלות וספורדיות אלה היה הרחבת שיקול הדעת של הממשלה (בעיקר שר הפנים ושר האוצר) להחליט בדבר הסכום הכללי שיועבר לרשויות המקומיות מדי שנה, והרחבת שיקול דעתה בדבר דרך חלוקתו של סכום זה בין הרשויות המקומיות. על כן בוטלו הסעיפים השונים שעסקו בהכנסות המועברות מן הממשלה לרשויות המקומיות בחיקוקים שונים כגון חוק מס שבח מקרקעין, פקודת התעבורה, חוק הרשויות המקומיות (תמורת ארנונת רכוש) ועוד. תיקונים אלה היו תגובה למה שנחפס כעיוות שנוצר במימון הרשויות המקומיות עקב חקיקת האינפלציה שהזכרתי לעיל. אולם, הצד המשלים של הרפורמה – קרי: שהממשלה תהא חייבת להעביר מדי שנה תקציבים לרשויות המקומיות, באמצעות מענק האיוון או דרך תשלומים ייעודיים – לא נחקק.

עד לחיקונים אלה התבססו העברות המסים השונים על עקרונות משתנים וניזילים. חלק מהוראות החוק קבעו מפורשות שכל רשות תקבל את חלקה מתוך מה שהמדינה גבתה, בהתאם ל"תרומתה" (קרי: תרומת תושביה) לסכומים שגבתה המדינה: לדוגמא, תמורת אגרות הרכב הועברה לרשויות שבהן התגוררו בעלי הרכב ששילמו אותן. גם לגבי מס שבח מקרקעין ומס רכישה העביר משרד האוצר לכל רשות כספים בהתאם לחלקה, קרי: אחוזים מסוימים מתוך המסים ששולמו בגין עסקאות שנעשו לגבי נכסים בתחומי הרשות. ברם, לגבי תמורת ארנונת הרכוש לא נקבע בחוק שכל רשות תקבל בהכרח את חלקה לפי שווי הנכסים בה, והדבר נמסר לשיקול דעתו של שר הפנים.⁸⁵ חרף העובדה שהיה בידי שר הפנים הכוח לחרוג מעקרונות חלוקה נוקשים המקצים לכל רשות כספים כפי תרומתה, הרי שעד אמצע שנות ה-80 חילק שר הפנים את כספי תמורת ארנונת הרכוש בין הרשויות המקומיות בהתחשב בגודלה של כל רשות ובשווי הרכוש שבתחומה;⁸⁶ כלומר: במרבית המקרים הכספים שהועברו מהשלטון המרכזי

85 סעיף 3(א) לחוק הרשויות המקומיות (תמורת ארנונת רכוש), תשל"ה-1975 קובע ש"שר הפנים ממונה על ביצוע חוק זה והוא יקבע בתקנות, באישור וועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, כללים לחלוקת התמורה לרשויות מקומיות...". על פי סעיף 3(ב) לחוק, בכל שנה "יפרסם שר הפנים ברשומות רשימה של רשויות מקומיות ושיעורי התמורה שתחולק להן, לפי הכללים שקבעו כאמור בסעיף קטן (א)".

86 זאת, אף על פי שארנונת הרכוש עצמה בוטלה כליל עוד בשנת 1968, כאמור לעיל, ואוחדה עם מס הרכוש (שהוגדל).

לשלטון המקומי לא שימשו כאמצעי לחלוקה מחדש ולהעברת כספים מרשויות חזקות לרשויות חלשות. השלטון המרכזי הסתפק בתפקידו "הטכני" כמרכז את התשלומים השונים ומחלקם לרשויות המקומיות השונות ביחס ישיר לתרומתן הפוטנציאלית (או הממשית) לתשלומים הללו, תוך שהוא מותיר לעצמו אחוזים נכבדים מתוך מסים אלה.⁸⁷

בשנת 1986 התרחש שינוי בתפקיד מסורתי זה של השלטון המרכזי. ראשית, שר הפנים סטה ממנהגו לחלק את תמורת ארנונת הרכוש לפי גודל הרשות ושווי נכסיה – מנהג שכאמור לא היה מבוסס על הוראות החוק המסמך ואף לא על תרומה להכנסות בפועל (שהרי ארנונת הרכוש בוטלה עוד בשנת 1968), וקבע שחלוקת הכספים באותה שנה תיעשה במסגרת "המאמץ המשותף לפתור את בעיית המענקים השליליים ברשויות המקומיות הפוגעת בעיקר בעיירות הפיתוח ובישובים חלשים".⁸⁸ משמעות הדברים היא שהשר הפעיל שיקולים של צדק חלוקתי,⁸⁹ והעביר כספים לרשויות מקומיות חלשות יותר (בעיקר רשויות מקומיות ערביות ועיירות פיתוח) על חשבון הרשויות המקומיות הגדולות. שנית, בחוק התקציב לשנת 1986 תוקן (וזמנית) חוק מס שבח מקרקעין באופן שהעניק לשר הפנים סמכות רחבה לקבוע הסדרים חלופיים לאופן שיתוף הרשויות המקומיות בהכנסות המדינה בגין מס שבח מקרקעין ומס רכישה.⁹⁰ שר הפנים ניצל סמכות זו וקבע בצווים אופן חלוקה חדש של הסכום המועבר לרשויות המקומיות בגין מס רכישה ומס שבח מקרקעין. גם כאן היטיב אופן החלוקה עם רשויות מרוששות, חלשות ופריפריאליות על חשבון הרשויות הגדולות והמרכזיות.

צעד זה עורר חוסר שביעות רצון בקרב הערים הגדולות והחזקות, שעתרו לבית המשפט העליון נגד מדיניות החלוקה של משרד הפנים בשנת 1986.⁹¹ בין היתר טענו העותרות ששר הפנים חרג מסמכותו ונהג בחוסר סבירות בכך שהעביר כספים השייכים למעשה לרשות מקומית אחת לידיה של רשות אחרת. משרד הפנים התגונן בטענה שאין מדובר בהעברת כספים השייכים לרשות אחת לידי רשות אחרת; למעשה, כך נטען, מדובר בניסיון לקרב את ההעברות הממשלתיות להיגיון החלוקתי המונח בבסיס מס ההכנסה:

87 אין לזלזל באספקט החלוקתי של עובדה זו. האחוזים מתוך מס שבח המקרקעין, מס הרכישה, תמורת ארנונת הרכוש ועוד ששולשלו לקופת המדינה שימשו אותה, כמוכן, לשם ביצוע מדיניות לאומית כללית שהעבירה משאבים ממקום למקום, בדומה לשימוש בכספי מס ההכנסה.

88 בג"ץ 491/86 עיריית תל-אביב-יפו נ' שר הפנים, פ"ד מא(1) 757, 763.

89 ראו הכט, הערה 66 לעיל, בעמ' 219-220.

90 סעיף 9א(א) לחוק מס שבח מקרקעין, תשכ"ג-1963 – שבוטל כליל בשנת 1992 – קבע כי "אוצר המדינה יעביר לרשות המקומית שבתחומה מצויים המקרקעין שלגביהם משתלמים מס ומס רכישה – 60 מהמס ושליש ממס הרכישה". סעיף 8 לחוק התקציב לשנת 1986 קבע כי "שר הפנים, באישור הממשלה וועדת הכספים של הכנסת, רשאי לקבוע בצו הוראות שיתולו בשנת הכספים 1986 במקום הוראות סעיף 9א לחוק מס שבח מקרקעין".

91 פרשת עיריית תל-אביב-יפו, הערה 88 לז"ל.

כשם שמש הכנסה הנגבה מתושבי הארץ איננו מיועד לממן צרכי תושבי הארץ בהתאם למקום שבו נגבה המס, אלא הוא נכנס למאגר הכנסות כללי ומשמש למימון תקציב לפי שיקולים כלליים לטובת כלל הציבור במדינה, כך גם חלוקת כספי תמורת ארנונת רכוש. ההבדל היחיד הוא שבסכומי התמורה ממומנים שירותים הניתנים לתושבים לא במישרין על-ידי המדינה אלא על-ידי הרשויות המקומיות, אך גם כאן צריך לחול הכלל של חלוקה לפי שיקולים המביאים בחשבון את כלל תושבי המדינה, במטרה להביא לשוויוניות, לא ליצירת פערים והנצחתם.⁹²

בדחתו את העתירה אימץ בית המשפט העליון את עמדת משרד הפנים, וקבע שזה אינו מחויב לחלק את הכספים לפי מקור ההכנסה המשוער (או בפועל), והוא רשאי להתחשב בפערים כלכליים בעת חלוקת הכספים.⁹³

מגמה זו נמשכה גם בשנים העוקבות. בין השנים 1987 ל-1989 נקבע בשורת תיקונים חקיקתיים שהעברו הממשלתיות, שעד לאותה עת חושבו באופן פורמלי ונוקשה על פי קריטריונים קשיחים, ייקבעו מעתה על פי שיקול דעתם הרחב של השרים השונים. מעתה נקבעו סכומי ההעברה בהתאם לשיקול דעתם של שר הפנים, שר האוצר ושרים אחרים, ולא כאחוז קבוע מהכנסות המדינה כפי שהיה עד לתיקון. לשרים השונים ניתן גם שיקול דעת לגבי אופן חלוקת הכספים בין הרשויות. ואכן, בשלוש שנים אלה רוככה קשיחותם של הסכומים שהועברו לרשויות המקומיות תמורת ארנונת רכוש.⁹⁴ תמורת מס שבח ומס רכישה,⁹⁵ ותמורת אגרת רישום רכב⁹⁶ – כולם מסי מקומיים במקורם, שהועברו מאז שנות ה-60 לידי השלטון המרכזי.

92 שם, בעמ' 767.

93 השופט וינוגרד הסתמך, בין היתר, על כך שארנונת הרכוש בוטלה, הלכה למעשה, עוד בשנת 1968, וכי השם שניתן להעברה הממשלתית – "תמורת ארנונת רכוש" – אין בו כדי להעיד על זיקה בין ארנונת הרכוש שרשות מקומית הייתה עשויה לגבות (לולא זו בוטלה) לבין הסכום שהמדינה צריכה להעביר לאותה רשות מכוח החוק, אלא על הסיבה ההיסטורית להעברת אלה. שם, בעמ' 777.

94 בשנת 1987 תוקן חוק הרשויות המקומיות (תמורת ארנונת רכוש). במקום שיעור החזר קבוע – 4.2 אחוזים מהכנסות המדינה – נקבעה העברת סכום גמיש (שלא יעלה על 0.4 אחוזים מהכנסות המדינה), שייקבע בכל שנה על ידי שר הפנים ושר האוצר.

95 כאמור, עד 1987 הוקצה לפי סעיף 9א(א) לחוק מס שבח מקרקעין שיעור קבוע – 60 אחוז ממס שבח מקרקעין ושליש מהכנסות על מס רכישת קרקעות – ששולם לרשויות המקומיות על חשבון המסים ששולמו למדינה בגין אדמות שנמצאו בשטח השיפוט של כל רשות מקומית. בעקבות העלייה הפתאומית בהכנסותיהן העצמיות של חלק מהרשויות המקומיות החליט המחוקק לעקוף את הוראות סעיף 9א, באמצעות חקיקת הוראה מיוחדת בתקציב שנת 1986, לפיה רשאי שר הפנים לקבוע שיעור שונה לרשויות שונות, בהתאם למצבן הכספי. בשנת 1987 חוקקה ההוראה האמורה כחוק קבוע, הקובע שמדי שנה בשנה יקבעו שרי האוצר והפנים, בצו מיוחד, את שיעור הכספים שיועברו.

הרפורמות הללו ביטלו אפוא את עיקרון החלוקה הפורמלי הנוהג והחליפוהו בעיקרון גמיש של איזון בין רשויות לפי מצבן הספציפי והענקת שיקול דעת לשר הפנים (לעיתים בשיתוף עם שרים אחרים) לבצע איזון זה. לכאורה, שיטה חדשה זו הייתה אמורה להשוות בין רשויות מקומיות עניות לבין רשויות עשירות ולהפסיק את הנצחת הפערים בין רשויות – פערים שלא הצטמצמו חרף ריכוז המסים בידי השלטון המרכזי מאז שנות ה-60. ברם, לא ברור שרפורמה זו אכן נוצלה למטרות חלוקתיות אלה. הלכה למעשה החלה המדינה מתנערת מחובותיה כלפי הרשויות המקומיות, והפסיקה על דעת עצמה – תוך התעלמות מהחזיקה הראשית שתוקנה זה לא מכבר – את העברת תשלומי התמורה השונים.

במקום לפרט את ההעברות השונות החל משרד הפנים לקבץ את כל ההעברות תחת הסעיף הכללי של "מענק כללי".⁹⁷ בדו"ח לשנת 1992 מתח מבקר המדינה ביקורת נוקבת על נוהגה של הממשלה להתעלם מחובותיה להעביר כספים שהיא חייבת לרשויות המקומיות מחד גיסא, ועל כישלונה לקבוע קריטריונים ברורים לחלוקת הכספים שהיא מעבירה מאידך גיסא.⁹⁸ מהלך (לא חוקי) זה של הגדלת שיקול הדעת של הממשלה באשר למחויבותיה הכספיות של המדינה כלפי השלטון המקומי קיבל גושפנקא חוקית בחוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 1992. מהלך זה גם סימן את קצו הרשמי והסופי של עידן ההכנסות המועברות. בדברי ההסבר להצעת החוק, שבו בוטלו סופית ההכנסות המועברות, הובהר כי הכנסות מועברות יהיו עתה חלק בלתי-נפרד ממענק האיזון הכללי השנתי ששיעורו ייקבע מדי שנה בתקציב המדינה השנתי.⁹⁹ חרף טענתה של הממשלה כי ביטול ההכנסות המועברות היה עניין טכני גרידא וכי הללו נטמעו במלואן במענק האיזון הכללי, חוקרים הראו כי בשנים 1980 ועד 1993 – השנים שבהן הפסיקה הממשלה להעביר את הכספים שנהגה להעביר בעבר,

96 בינואר 1989 תוקן סעיף 79 לפקודת התעבורה [נוסח חדש] כדי לאפשר לשר התחבורה ולשר האוצר "להקציב למועצות של העיריות ושל המועצות המקומיות, חלק מן האגרות ששולמו בעד רשיון רכב" כראות עיניהם, תוך ניתוק הקשר שהיה קיים קודם לכן בין מקום מגוריהם של בעלי הרכב ששילמו אגרות לבין הרשויות שנהגו מהן בעקבות התעבורה. לפי הסעיף המתוקן, הקצאת הכספים תיעשה לפי שיקול דעתם של השרים האמורים בכל שנה, הן מבחינת שיעור התשלום והן מבחינת המוטבים.

97 הכספים היחידים שהיו מפורטים בספרי התקציב השנתיים היו כספי "הפיצוי" עבור אגרת רכב ועבור מס רכישה.

98 מבקר המדינה, דו"ח שנתי 43 לשנת 1992, 516.

99 ראו הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (הסדרים לשעת חירום), התשנ"ג-1993, ה"ח 2143, 11. ההסבר לשינוי הקיצוני הזה הוא תמציתי למדי, ומדגיש את המעבר מהסדרים חקיקתיים מרובים להעברה שנתית בודדה לפי קריטריונים ברורים שיפרסמו שר האוצר ושר הפנים: "הממשלה החליטה כי בכל חוק תקציב שנתי ייקבע סך כל המענק אשר יועבר לרשויות המקומיות באמצעות משרד הפנים. שר הפנים בהתייעצות עם שר האוצר יקבע ויפרסם מבחנים להקצאת מענק משרד הפנים בין הרשויות המקומיות. לפיכך מוצע לבטל את ההוראות שנקבעו בחוקים שונים בדבר העברת שיעורים מהכנסות המדינה ממסים ומאגרות לרשויות המקומיות".

בטענה כי היא מפצה על כך בהגדלת מענק האיוון הכללי – פחתה ההשתתפות הממשלתית בפעולות הרשויות המקומיות בכ-25 אחוז באופן ריאלי.¹⁰⁰ למהפך מהיר זה היו תוצאות הרות אסון עבור רשויות מקומיות רבות, ובעיקר עבור אלה שמלכתחילה מצבן לא היה משופר. כפי שמצינים הכט, בן-אליא, רזין ואחרים, בעוד שרשויות מסוימות הסתגלו למצב זה במהירות רבה ומצאו לעצמן מקורות הכנסה חלופיים, רשויות רבות לא היו מסוגלות לעשות כן ונקלעו למשבר כספי חמור.¹⁰¹ פירוש הדבר היה שאי-השוויון הטריטוריאלי גבר ואף חוזק על ידי הגבולות המוניציפליים. בהמשך המאמר ארחיב בדבר האמצעים השונים שהחלו רשויות מקומיות שונות לנקוט כדי להתמודד עם המציאות החדשה שאליה נקלעו, ואפרט מעט מהתחומים שבהם ניתן לראות כיצד התחרות והלחצים למקסם רווחים כספיים הגדילה את אי-השוויון בין הרשויות המקומיות וחיבלה בניצול יעיל של משאבים ציבוריים.¹⁰²

במשך שנות ה-90 הפך מענק האיוון לזירת מאבק של השלטון המקומי אל מול השלטון המרכזי ולמקור של תחרות בלתי-פוסקת בין הרשויות המקומיות. למעשה, בכך הוגשם החזון של מנסחי דו"ח זנבר, שבו הוצע, כאמור, לבטל את מרבית ההכנסות המועברות¹⁰³ ולהחליפן במענק שיאון בין כלל ההוצאות המוכרות בתקציב הרגיל של הרשות לבין כלל ההכנסות התקניות שלה. אלא, שבניגוד להמלצות ועדת זנבר, במצב הדברים הנוכחי אין כל סכום שהמדינה חייבת להעביר מכלל הכנסותיה לרשויות המקומיות. בעיה זו חמורה פי כמה בהתחשב בעובדה שגם שיעורי ההעברות המיועדות – אותם כספים המועברים על ידי משרדי הממשלה השונים למימון השירותים שמספקות הרשויות המקומיות עבור הממשלה – אינם קבועים בחוק, וגם בהם קיים

100 בן-אליא, המימון הממשלתי והמשבר הכספי, הערה 19 לעיל, בעמ' 16-17.

101 בניתוח הנתונים הכספיים הבהיר הכט את העניין: "במהלך שנות השמונים גבר השוני בין הרשויות המקומיות שלהן אזורי תעשייה או מרכזי עסקים גדולים, לעומת 'ערי שינה' שציקרן מגורים". הכט ציין גם כי "מאז 1986, ההכנסות העצמיות שבו ותפסו את המקום המרכזי במימון התקציב הרגיל, וגדל הפער בין רשויות מקומיות שלרשותן עומדים סכומים גבוהים יותר לנפש. הדבר אינו תלוי בגודל הרשות המקומית, אלא בעיקר בקיום עסקים בתחומה ובמצבם הכלכלי של התושבים". הכט, הערה 10 לעיל, בעמ' 25, 45. בן-אליא העיר ש"הגידול בהכנסות העצמיות היה אמנם כללי, אך לא שוויוני; הוא אפיין בעיקר את הרשויות הגדולות". בן-אליא, המימון הממשלתי והמשבר הכספי, הערה 19 לעיל, בעמ' 20.

102 ראו פרקים ג, ה, ו-ו להלן.

103 מבין כל ההכנסות המועברות הציעה הוועדה להשאיר העברה כללית בשיעור חמישה אחוזים מכלל הכנסות המדינה, לפי "מפתח חלוקה מוסכם מראש... אשר יעודכן מדי פעם בפעם בהתאם להתפתחות היחסית של הרשויות המקומיות השונות". נוסף על כך הציעה הוועדה להעביר 50 אחוז ממס שבת מקרקעין לאותן רשויות שבשטחן מצוי הנכס ושוא העסקה, וכן להעביר מחצית מאגרות כלי הרכב לרשויות שבתחומן גר בעל הרכב. ראו דו"ח זנבר, הערה 78 לעיל, בעמ' 27-29.

כרסום בלתי-פוסק בעשורים האחרונים.¹⁰⁴ עובדה זו גורמת לכך שרשויות מקומיות עשירות וחזקות מסוגלות לשמור על רמה גבוהה של מערכות החינוך ושל התשתיות הפיזיות בתחומן, בעוד שרשויות עניות, הנסמכות על ההעברות הממשלתיות, אינן יכולות לעשות כן ונגזר עליהן לקרטע מאחור.

אחד ההיבטים המרתקים בסוג הביזור שהתרחש בישראל הוא הבידול שנוצר בעקבותיו בקרב הרשויות המקומיות. כאמור, מאמצע שנות ה-80 עברו הרשויות המקומיות למימון עצמי ונסמכו פחות ופחות על מימון ממשלתי. ברם, בחינה מדוקדקת של הנתונים מגלה, שבעוד שחלק מהרשויות המקומיות אכן ממומנות כיום בשיעור גבוה ממקורות עצמיים – ארנונה, אגרות מקומיות, היטלי השבחה ועוד – רשויות מקומיות אחרות דווקא נהנו באותה תקופה ממימון ממשלתי גדל והולך ומירידה במימון העצמי. לפיכך, בשנת 1996 עמד שיעור המימון העצמי ברשויות המקומיות הקטנות (בנות 3,000 תושבים ומטה) על 37 אחוז בלבד, כהשוואה לממוצע של כ-64 אחוז ברשויות המקומיות הגדולות.¹⁰⁵

אמנם ניתן לומר כי זו בדיוק הייתה מטרתו של המעבר מהעברות ממשלתיות קשיחות למענק איזון כולל וגמיש: יכולתה של הממשלה לעבור לתמיכה דיפרנציאלית ברשויות המקומיות, תמיכה שתתחשב בצרכים הספציפיים של כל מקום ומקום, חלף מבנה של תמיכה פורמלית שווה ברשויות שונות. יתר על כן: ניתן לטעון שהבדלים בתמיכה בין רשויות גדולות לקטנות מעיד יותר מכל על הצלחת הביזור הפיסקלי ועל היותו פרוגרסיבי והולם את עקרונות הצדק החלוקתי. בישראל, מרבית הרשויות המקומיות הקטנות הן מועצות מקומיות ערביות ומועצות מקומיות יהודיות אמידות פרבריות. תחת סכימת הביזור הפיסקלי, הנהנים הגדולים ממימון ממשלתי הם שני טיפוסים אלה של רשויות מקומיות, ששמרו בכל התקופה הזו על שיעור מימון עצמי נמוך ביותר תוך שהן נהנות ממענקי איזון גדולים. לכאורה, הסיבה לכך היא שלרשויות מקומיות קטנות יש פחות נכסים שיכולים לשמש כמקורות להפקת רווחים, ואילו עלות השירותים במועצות קטנות היא גבוהה יותר עקב היעדרו של יתרון-הגודל.

104 בשני התחומים העיקריים – חינוך ורווחה – אמורים המשרדים המתאימים לכסות כ-75 עד 80 אחוזים מהוצאות הרשות המקומית. במציאות לא עומדים משרדי הממשלה בחובתם זו, והם נושאים רק כ-50 עד 60 אחוז מההוצאות בתחומי החינוך והרווחה. הממשלה טוענת שהרשויות המקומיות חורגות מתקציביהן, וכי אין לדרוש מכנה לשאת בהוצאות הכבדות של הרשויות המקומיות. מצב זה יוצר לחץ כבד על הרשויות המקומיות להגדיל את הכנסתן העצמית. ראו מבקר המדינה, דו"ח על הביקורת בשלטון המקומי 21-22 (1996).

105 מובן מאליו שגם בעניין זה יש רשויות יוצאות דופן, כגון סביון וכפר שמריהו, העומדות בראש הרשויות בעלות אחוז ההכנסות העצמיות הגבוה, עם 93 ו-92 אחוזי הכנסות עצמיות, בהתאמה. אולם מרבית הרשויות בעלות אחוזי הכנסות עצמיות גבוהים הן ערים גדולות כגון רמת-גן, גבעתיים, חיפה, פתח-תקווה, חולון, בת-ים, ראשון-לציון, תל-אביב-יפו, נתניה ועוד. לעומתן, 42 מתוך 50 הרשויות המקומיות בעלות אחוזי ההכנסות העצמיות הנמוכים ביותר הן מועצות ערביות קטנות. ראו דו"ח, הערה 52 לעיל, בעמ' 35.

במשך שנות ה-90, אם כן, קרה לכאורה דבר מה חיובי: רשויות מקומיות גדולות וחזקות כגון חל-אביב, חיפה ועוד הפסיקו לקבל את מענק האיוון כליל, ואילו רשויות מקומיות קטנות נהנו ממנו יותר, באופן יחסי. אלא – כפי שאפרט בהמשך – ההנאה ממענקי האיוון המוגדלים לא הייתה מנת חלקן של כל הרשויות המקומיות הנזקקות, ומבקר המדינה התריע פעם אחר פעם כי דווקא הרשויות המקומיות הקטנות והעשירות ביותר הן הנהנות העיקריות ממענקי איוון מוגדלים, ואילו הרשויות המקומיות הערביות המשיכו לסבול מאפליה נמשכת בשיעור מענקי האיוון.¹⁰⁶ שר הפנים התעלם ממסקנות ועדת סוארי ואימץ קריטריונים לחלוקת מענק האיוון שיצרו "עיוותים", כפי שציין מבקר המדינה, בתמיכה הממשלתית ברשויות המקומיות. הכנסת לא קבעה בחקיקה את הקריטריונים שעליהם הומלץ, והותירה שיקול דעת רחב לשר הפנים לקבוע את חלוקת מענק האיוון.¹⁰⁷

לכאורה, השתלשלות העניינים שתוארה לעיל מפריכה את התזה המרכזית של המאמר, שלפיה גבר התמריץ של הרשויות המקומיות למקסם את רווחיהן במשך שנות ה-80; שכן אם גם לפני שנות ה-80 קיבלו הרשויות המקומיות מהשלטון המרכזי כספים בהתאם "לחלקן היחסי" (מבחינת גודלן ונכסיהן) – מאי רבותא בכך שלאחר שנות ה-80 עברו הללו למימון עצמי? במלים אחרות: גם טרם המעבר הרשמי למימון עצמי היו הרשויות המקומיות ממומנות דה-פקטו במימון עצמי; ההעברות הממשלתיות נעשו בהתאם לגודלן של הרשויות המקומיות, לנכסים שהיו מצויים בידן ולעסקאות שנעשו בתחומן, ועל כן היה לרשויות תמריץ עז להתחרות זו בזו כדי לקבל נתחים גדולים יותר מההקצבות הממשלתיות כבר בשנות ה-60 (ואולי אף קודם לכן). אם כן, כיצד ניתן בכל זאת להסביר את התנהגותן התחרותית של הרשויות המקומיות דווקא מאז שנות ה-80?

106 למרות שבמשך שנות ה-90 חל שיפור מסוים בעניין, עדיין קיים פער משמעותי בתמיכה הממשלתית לטובת היישובים היהודיים הקטנים לעומת הרשויות הערביות.

107 בשנת 2001 עתר ארגון "עראלה" כנגד אפליית ישובים ערביים במענקי האיוון. ראו עתירה בבג"ץ 6223/01 הוועד הארצי של ראשי הרשויות הערביות בישראל נ' שר הפנים. ביוני 2002 הוצא צו על תנאי המורה למשרד הפנים "לבוא וליתן טעם מדוע לא ייקבע סעיף תקציבי אחד לחלוקת מענקי האיוון, על בסיס מבחנים שוויוניים ואחידים ובהתאם לאחוז מימוש זהה מסל שירותים נורמטיבי לכל הרשויות המקומיות". ראו עניין הוועד הארצי (לא פורסם, 4.6.2002). ביוני 2003 הודיעו משרד הפנים ומשרד האוצר לבית המשפט כי בתקציב לשנת 2004 יהיה סעיף תקציבי אחד לכל הרשויות המקומיות בישראל, ולפיכך דחה בית המשפט את המשך הדיון בעתירה באומרו: "הכל מסכימים כי מרכיבים אלה [מרכיבי הנוסחה לחישוב מענק האיוון] צריכים לשקף את עקרון השוויון. עשויות להתעורר מחלוקות באשר ליישום העקרון, שהרי מן המפורסמות הוא כי עקרון השוויון הוא עקרון מורכב המעורר בעיות יישום שונות. לא פעם חלוקה זזה אינה שווה. על כן מן הראוי הוא לאפשר למשיבים לקבוע את מרכיבי הנוסחה על פי הבנתם שלהם את יישומו של עקרון השוויון". ראו עניין הוועד הארצי (לא פורסם, 25.6.2003). מסקן יהיה לראות כיצד יישמו הפעם משרד האוצר והפנים את עקרון השוויון ככל שזה נוגע למענק האיוון לרשויות המקומיות.

בדעתי עולות ארבע תשובות אפשריות עיקריות לקושי זה, המסבירות מדוע גם אם היה לרשויות מקומיות חמריץ מסוים להתחרות זו בזו מאז ומעולם, הרי שהתמריץ זה גדל באופן משמעותי עם המעבר (המחודש) למימון עצמי בשנות ה-80. התשובה הראשונה היא שהמעבר למימון עצמי בשנות ה-80 לווה בהתנערות חלקית של השלטון המרכזי ממחויבויותיו הפיסקליות כלפי הרשויות המקומיות, ומנסיגה של הממשלה ממדיניותה המסורתית לכסות את גירעונות השלטון המקומי. כפי שצינתי לעיל, בשנות ה-80 קטן המימון הממשלתי לרשויות המקומיות באופן ריאלי, למרות הגידול באוכלוסין ועל אף שהרשויות המקומיות הרחיבו את תחום השירותים שסיפקו לתושביהן. באופן זה גברו הלחצים הכלכליים האובייקטיביים על הרשויות המקומיות, ואלה נאלצו לנקוט אמצעים אגרסיביים להשגת מימון לפעולותיהן.

התשובה השנייה היא שאף אם היה לרשויות המקומיות תמריץ להתחרות זו בזו, לא היו בידיהן האמצעים המשפטיים לעשות כן או שהאמצעים שהיו בידיהן היו פחותים באופן משמעותי מאלה שמצויים ברשותן כיום. השילוב בין המעבר למימון עצמי, לחצים כספיים גוברים והופעת כוחות (או אמצעים) משפטיים חדשים הוביל לתחרויות הולכת וגוברת בין רשויות.¹⁰⁸

תשובה שלישית אפשרית היא שדווקא ההתפתחויות הפוליטיות מאז שנות ה-70 המאוחרות – ובעיקר התמוטטות ההגמוניה של תנועת העבודה, הן במישור הארצי והן במישור המקומי – הן שגרמו לתחרות הגוברת בין רשויות מקומיות. נעלמו הנאמנות המפלגתית וההומוגניות הפוליטית היחסית, שאפיינו את הגופים השולטים ברשויות המקומיות השונות, וראשי ערים – בייחוד לאחר מהפך הבחירה הישירה של 1975 – החלו נלחמים להשגת שליטה בעיר, תוך נכונות להתעמת עם גורמי השלטון המרכזי ועם ראשי ערים אחרות. התפוררות "המשמעת המפלגתית" של הנהגות השלטון המקומי אפשרה לכל רשות מקומית – או שמא יש לומר שהיא אילצה אותה – לפעול באופן שימקסם את טובתה של כל רשות בלבד, תוך תחרות ברשויות מקומיות אחרות

108 כהמשך המאמר אדגים זאת בטני תחומים. התחום הראשון הוא תחום התכנון: הכוחות התכנוניים שנמסרו באופן הדרגתי לוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה (שלו בקריסתו של מערך התכנון המרכזי) הגדילו את כוחן של הרשויות המקומיות לתכנון בתחום השיפוט המקומי, וכך הביאו אותן להתחרות על פרויקטים של ימים שונים; ראו פרק ה להלן. התחום השני הוא סכסוכי גבולות בין רשויות מקומיות, שהפכו נפוצים לא רק בגלל הלחצים הכלכליים על הרשויות אלא גם בעקבות נכונותו הגוברת של בית המשפט העליון להתערב בהליך שינוי (או אי-שינוי) של גבולות מקומיים. מאז שנות ה-90 גילו רשויות מקומיות את יכולתן להיאבק ביניהן על השגת שליטה בנכסי נדל"ן באמצעות הגשת בקשה לשר הפנים כי ישנה את הגבולות המקומיים כך שנכסי קרקע משובחים יועברו לתחום שיפוטן. בית המשפט העליון עודד מהלך זה על ידי התערבותו בהליך המנהלי של שינוי גבולות מקומיים. הפיכתו של מכשיר משפטי זה מאות (כמעט) מתה להליך נפוץ ביותר החלה בשנות ה-80 המאוחרות, ועזרת אף היא להסביר את ריבוי סכסוכי הגבולות כיום; ראו פרק ו להלן.

והתעמתות עם השלטון המרכזי.¹⁰⁹ בהקשר זה ראוי לציין במיוחד את החלטות הפוליטית והכלכלית (היחסית) של המועצות האזוריות שנשלטו באופן מסורתי על ידי תנועת ההתיישבות העובדת, כתוצאה מהמהפך הפוליטי של 1977 והמשבר הכלכלי שאליו נקלעו מושבי תנועת העבודה וקיבוציה. דבר זה גרם למוכנות גוברת של ערי פיתוח ויישובים פרבריים חדשים להסתכסך עם רשויות אזוריות אלה – שבשליטתן, כאמור, מצויים נכסי נדל"ן יקרי ערך – ולהתחרות עמן במישורים שונים.

סיבה רביעית נעוצה בשינוי האידאולוגי מרחיק-הלכת שעליו הצביעו מלומדים רבים, שינוי שהחל בשלהי שנות ה-70. כלומר: המעבר למימון עצמי והלחצים הכלכליים השונים התרחשו בסביבה אידאולוגית חדשה, שבמרכזה עמדו ערכים של יעילות כלכלית, רווחיות, תחרות חופשית, תפיסה של האזרח כצרכן הזכאי לשירות תמורת כספי המסים שלו ולחופש בחירה צרכני מרבי ועוד. הקשר אידאולוגי חדש זה תרם לחוסר סובלנות הולך וגובר כלפי גירעונות ברשויות המקומיות וכלפי רשויות שאינן מצליחות להתייעל ולהפוך עצמן לרווחיות, מחד גיסא, וללחצים מוגברים על הרשויות המקומיות לשפר את שירותיהן לאזרח-צרכן, ולהתחרות על ליבו של האזרח למען יבחר בהן – מאידך גיסא.

אינני סבור שיש צורך (או שאפשר) להכריע איזו מארבע הסיבות האפשריות חשובה יותר או מכרעת. פעולתן המשולבת, עם המעבר (המחודש) למימון עצמי, הביאה ליצירת תנאים תחרותיים בשוק הרשויות המקומיות. לתיאור היבטים שונים של תחרות זו מוקדשת המחצית השנייה של המאמר.

מסקנה תיאורטית חשובה העולה מתיאור ההתפתחות בסוגיית המימון הממשלתי והעצמי של הרשויות המקומיות היא, שככִּכְמָה כללית, ביזור פיסקלי של ממש כרוך ביצירת פערים משמעותיים בין רשויות מקומיות או בהתמוטטות מוחלטת (ופירוק אפשרי) של רשויות מקומיות מסוימות.¹¹⁰ העובדה שהמדינה בוחרת להמשיך ולממן

109 משנת 1950 ועד 1973 התקיימו הבחירות המקומיות בשיטה של רשימות שתאמו את הרשימות לכנסת. כאמור, מועד הבחירות המקומיות היה אף הוא זהה לבחירות לכנסת. משנת 1978 נכנסה לתקפה שיטת הבחירות הישירה ברשויות המקומיות, שבה הופרד מועד בחירתו של ראש העירייה (או המועצה), שהתמודד במסגרת רשימה אישית שיכלה לחפוף לרשימות המוכרות אך לא היתה חייבת לעשות כן, ממועד הבחירות הכלליות לכנסת. כפי שהראה טורגובניק, בעשורים שלאחר מכן נעשה ניסיון להרחיק את הפוליטיקה המקומית מהפוליטיקה הלאומית, ונבחרו הרשויות ניסו להסביר שאין בינם לבין הפוליטיקה הלאומית דבר וחצי דבר. בין היתר, נעשתה התבחנות על ידי עימותים אל מול השלטון המרכזי. אפרים טורגובניק, "המפלגות והבחירות המקומיות – סוף 'הקשר ההיסטורי'?", בתוך הבחירות לרשויות המקומיות בישראל 1998: המשכיות או שינוי? 31 (עורכים אברהם בריכטה ועמי פדהצור, תשס"ב). אולם, טורגובניק הראה שחורף התבחנות של המערכות הפוליטיות מאלה הלאומיות, שתי המערכות הפוליטיות – זו הלאומית וזו המקומית – עדיין קשורות זו בזו באופן מהותי. ראו גם גיורא גולדברג, "נסיגת הימין בבחירות המקומיות של 1998", שם, בעמ' 13.

110 התמוטטות כלכלית כאמור, יכולה באופן עקרוני להוביל לביטולן של הרשויות פושטות הרגל, או לפיזור גופיהן הנבחרים, ומינייים של גופים מקצועיים-ממונים במקומם. פיזור הגופים הנבחרים

רשויות חלשות, ואף הפכה את המימון הדיפרנציאלי למדיניות רשמית, מבהירה שסכימת הביזור הפיסקלי שאותה נקטה אינה מוחלטת, אף לא כשאיפה. בהגדרה, אפוא, יש רשויות מקומיות המגבירות את עצמאותן הפיסקלית ובכך הן מגשימות את אידיאל הביזור הפיסקלי, ויש רשויות מקומיות הנותרות תלויות במימון הממשלתי ובכך הן מאבדות מעצמאותן. כלומר: באופן אינהרנטי כמעט ניתן לומר שבהינתן הסירוב לנקוט סכימת ביזור טוטאלית (שתסכין לתוצאות של התמוטטות כלכלית מוחלטת של רשויות מקומיות או לפעירת פערים כלכליים אדירים ביניהן), גורלו של ביזור פיסקלי לפעול באופן דיפרנציאלי גם מבחינת האפקט הביזורי שלו: חלק

יכול להיעשות מכוח סעיף 143 לפקודת העיריות, הקובע ששר הפנים רשאי לפזר מועצה מכהנת (של עירייה) באחד מן המקרים הבאים: ראשית, אם התמעטו מספר חברי המועצה למטה מן המניין הדרוש; שנית, "אם המועצה או ראש העירייה אינם ממלאים עוד, לדעת השר, את התפקידים שהוטלו עליהם לפי הפקודה או בכל דין אחר או שאינם מנהלים כשורה את תחום שיפוטם, וכל זאת לאחר שהזהיר אותם"; שלישית, אם השר צופה כי בעתיד לא יוכלו המועצה או ראש העירייה למלא את תפקידיהם. הסדר כמעט זהה נקבע לגבי מועצות מקומיות, בסעיף 38 לפקודת המועצות המקומיות. כלומר: לשר הפנים סמכויות נרחבות לפזר מועצה נבחרת ולמנות במקומה "וועדה קרואה" שתנהל את ענייני העיר (או המועצה המקומית). אף שסמכות זו, כפי שהבהיר בית-המשפט העליון, היא "חריגה בחומרתה", ניתן להפעילה גם בעקבות חוסר תפקוד כלכלי העלול להביא לפגיעה בשירותים הבסיסיים הניתנים לתושבים. ראו בג"ץ 233/86 בן יצחק נ' שר הפנים, פ"ד מ(4) 505; בג"ץ 884/86 הוועד המקומי נוה זוהר נ' שר הפנים, פ"ד מב(4) 441; בג"ץ 7143/97 בלום נ' אולמרט, פ"ד נא(4) 617. יש, כמובן, להבחין בין ביטול של רשות פושטת רגל לבין פיזור הגופים הנבחרים שלה. ביטול מוחלט של רשות מקומית, כלומר: הפקעת הסטטוס שלה כישות משפטית נפרדת, הוא צעד חריף אף יותר מזה של מינוי וועדה קרואה. ביטול רשות מקומית בגין פשיטת רגל טרם נעשה בישראל, ומבחינת הדין הפוזיטיבי אין כל הסמכה מפורשת בחוק שמכוחה יכול שר הפנים "לבטל" רשות גרעונית. עם זאת, דומה ששר הפנים יוכל לבטל את מעמדה המשפטי כישות נפרדת של רשות מקומית גרעונית על ידי איחודה עם רשות מקומית אחרת, מכוח סמכותו הרחבה לאחד רשויות מקומיות, לספחן זו לזו ולשנות את גבולותיהן. ראו סעיף 8 לפקודת העיריות ואת הדין בפרק ו' להלן. במהלך 2003 התעוררה סוגיית הרשויות המקומיות הגרעוניות ביתר שאת, נוכח התוכנית מרחיקת הלכת של משרד האוצר לצמצם באופן דרמטי את מספר הרשויות המקומיות בישראל על ידי איחודן של רשויות מקומיות רבות. תוכנית איחוד זו הוצעה לראשונה במסגרת "התוכנית להבראת כלכלת ישראל". בהמשך פוצלה תוכנית איחוד הרשויות מהתוכנית הכלכלית ולאחר לחצים פוליטיים אדירים ודין ציבורי ער צומקה תוכנית האיחוד, כך שבסופו של דבר אוחדו רק 28 רשויות מקומיות והפכו ל-12 מקבצים. בחינה של תוכנית איחוד הרשויות חושפת את מרכזיותה של סוגיית היציבות הכלכלית של רשויות מקומיות לשאלה האם רשות מסוימת תמשיך להיות זכאית למעמד של רשות עצמאית, אם לא. ראו הצעת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003. כנס "מי מפחד מאיחוד רשויות?" שנערך על ידי מכון פלורסהיימר למחקר מדיניות ב-3.6.2003. הדגיש מנכ"ל משרד הפנים, מר מרדכי מרדכי, את חשיבותן של עצמאות ושל יציבות כלכלית לעצמאות מוניציפאלית, וציין כי שיקולים אלה הם בין העיקריים שהנהו את משרד הפנים בגיבוש תוכנית האיחוד. ראו את אתר הבית של מכון פלורסהיימר, מי מפחד מאיחוד רשויות?, <<http://www.fips.org.il>>.

מהרשויות יפתחו עצמאות פיסקלית וחלקן ייוותרו תחת שליטה פיסקלית מרכזית. על כן ניתן לומר, שההבחנה שנוצרה בין רשויות מקומיות לעניין התמיכה הממשלתית מעידה לא רק על הפעלה לא-שוויונית ולא-הוגנת של נוסחת מענק האיוון, אלא גם על הפיצול שיוצרות סכימות של ביזור – כמעט בהגדרה – בתוך הקבוצה ההומוגנית לכאורה של "הרשויות המקומיות".¹¹¹

להבדיל, למשל, מקביעת אזורי עדיפות לאומית, שיטת מענק האיוון לא ניסתה להשוות באופן דרסטי את מצבן של הרשויות העניות והפריפריאליות לזה של הרשויות העשירות והמרכזיות. מענק האיוון נועד להחזיק את הרשויות הכושלות "מעל למים" ותו לא. הדבר נובע לא רק מכך שנוסחאות מענק האיוון לא נשמרו על ידי קובעי המדיניות ושהן ממילא קלות למניפולציה, אלא גם מכך שבבסיסן קיים סל שירותים מינימאלי ולא אידיאל של צדק ושוויון מרחבי. התפיסה המתחרה לרעיון לפיו המצב הרצוי הוא של תחרות בין רשויות המלווה בפיקוח מרכזי על התחרות היא זו של צדק מרחבי. לפי תפיסה חליפית זו, אין די בכך שהמימון המרכזי של הרשויות המקומיות יתחשב בכך שכרשות קטנה, למשל, יקר יותר לפנות אשפה ולכן יש להקציב יותר כסף לכל תושב הגר בה. צדק מרחבי מצריך התחשבות בכך שבחלק מן הרשויות שאינן במרכז הארץ – או שמשאבי הקרקע שלהן דלים – אפשרויות התעסוקה מצומצמות יותר, מחירי הנדל"ן נמוכים יותר ולכן גם מושכים אוכלוסייה חלשה יותר (מעבר לכך שמלכתחילה הובאו למקומות אלה אוכלוסיות חלשות), ובהיסטוריה של יצירתן. על ההתחשבות בבסיס המרחבי המציאותי להיות רגישה לערך אותו מעוניינת החברה לתת ליישוב: האם הכלל מעוניין לשלם על העלות של התיישבות קטנה ומבודדת, אם לא? האם החברה רוצה לעודד קהילות קטנות או לא? היא אמורה גם לצאת מנקודת הנחה שלא תמיד מדובר ב"טובה" שעושות הרשויות הגדולות לרשויות הקטנות או העשירות למרושות, אלא בהפנמה רצויה וראויה של החצנות המתאפשרות אך ורק בשל החלוקה המרחבית ומשמעויותיה התכנוניות והמשפטיות: אתרי פסולת, מפעלים מזהמים, בורות ספיגה ועוד פונקציות שהן הכרחיות לתפקוד מדינה מודרנית מורחקות לאותם יישובים, והן אחראיות, במידה רבה, לנחשלותם המתמשכת. הטלת המחיר המלא – עוני, אבטלה, מחירי נדל"ן נמוכים, חוסר יכולת לשמור על איוון תקציבי, בעיות חברתיות ובריאותיות – של פונקציות לא-רצויות אלה על אותם בני-המזל המתגוררים הרחק מהן אינה "מס" שהאוכלוסיות החזקות משלמות מחד גיסא או "חסד" שהללו עושות כלפי הרשויות החלשות מאידך גיסא, אלא פעילות בעלת היגיון כלכלי ברור של הפנמת עלויות והטלתן על אלה שנהנים מהטובין אך ברגיל חומקים מתשלום מחירם המלא.

111 כמו כן, בהיות הרשויות שונות באופן רדיקלי זו מזו – בגודלן, במיקומן הגיאוגרפי, בפרופיל האוכלוסייה שלהן ובנכסים שבבעלותן – כמעט מובן מאליו שכלל אשר יופעל על כולן באופן "טכני" יגרור תוצאות שונות בתכלית ויגדיל את ההבדלים ביניהן.

ג. הרגולציה של בסיס המס המקומי והתעצמות התחרות בין הרשויות המקומיות

המס העיקרי שמטילות רשויות מקומיות בתחום השיפוט שלהן הוא ארנונה כללית – מס המוטל על מחזיקים בנכסי מקרקעין בתחום השיפוט של הרשות.¹¹² עם המעבר ממימון ממשלתי למימון עצמי, הפכו מסים מקומיים – ובראשם הארנונה הכללית, אך גם היטלים ואגרות אחרים – למקור ההכנסה העיקרי של רשויות מקומיות רבות בישראל, ובעיקר של הערים הגדולות.¹¹³ החקיקה הראשית המסמיכה את הרשויות המקומיות להטיל ארנונה מאפשרת להן להטיל שיעורים משתנים של ארנונה בהתאם לשימוש בנכס המקרקעין ולסיווגים אחרים כגון האזור שבו ממוקם הנכס. הלחץ שהופעל על רשויות מקומיות להגדיל את תקבולי המסים שלהן, הן על ידי הרחבת בסיס המס והן באמצעות שיפור גביית המסים המקומיים, גבר והלך. במקביל להתגברות הלחץ התקציבי על הרשויות המקומיות, הגבירה הכנסת את הפיקוח הפורמלי על סמכות המיסוי המקומית באמצעות תיקוני חקיקה שבהם נקבעו מגבלות שונות על סמכות זו. חלק זה של המאמר מתחקה אחר הדינמיקה שנוצרה כתוצאה מהתגברות הלחצים הכלכליים-מימוניים על הרשויות להגדיל את הכנסותיהן מחד גיסא, וכתוצאה מהגברת הפיקוח הפורמלי על סמכויות המיסוי של הרשויות מאידך גיסא.

רשויות מקומיות אימצו כמה אסטרטגיות כדי להרחיב את בסיס המס שלהן, חלקן ישירות וחלקן עקיפות: העלאת שיעור הארנונה והחלתו על מספר רב יותר של אנשים; סיווג מחדש של שטחים ואזורים שונים לשם העלאת שיעורי הארנונה בהם; הטלת אגרות וגביית תשלומים שונים עבור שירותים שבאופן מסורתי היו ניתנים חינם;¹¹⁴ משיכת אוכלוסיות מבוססות יותר מבחינה כלכלית, שעליהן לא רק שניתן להטיל מסים מקומיים גבוהים יותר אלא הן גם צורכות פחות שירותי סעד ורווחה (שאותם צריכה הרשות המקומית לספק); הרחבת תחום השיפוט המקומי כך שיכלול אזורים מסחריים

112 הארנונה הכללית מוטלת דווקא על המחזיק ולא על הבעלים. כך הבהיר אף לאחרונה בית המשפט העליון ברע"א 8879/99 עיריית תל-אביב-יפו נ' המכללה לביטוח (לא פורסם, 12.6.2001). ראו גם, באופן כללי, הנריק רוטוביץ', ארנונה עירונית (1996), וכן מבקר המדינה, דו"ח 351, הערה 80 לעיל, בעמ' 588.

113 כך, למשל, כתב רוטוביץ': "הארנונה העירונית הפכה למקור התקצוב העיקרי של מרבית הרשויות המקומיות, כחלק ממדיניות הממשלה לצמצם את התמיכה הממשלתית ברשויות המקומיות. כתוצאה מכך אנו עדים בשנים האחרונות לאמציהן של הרשויות המקומיות להגדיל את גטל המסים ולייעל את גבייתם". רוטוביץ', הערה 112 לעיל, בעמ' 38. כפי שטענתי מקודם, לעתים קרובות מדי ההבדלים בין הסוגים השונים של הרשויות המקומיות – עיריות גדולות, עיריות קטנות, מועצות אזוריות וכו' – אינם זוכים לתשומת הלב הראויה בהיבט זה. על כן, כאמור לעיל, אחת ההשפעות של המעבר למימון עצמי, בצד צמצום תלותן של חלק מהרשויות המקומיות במדינה, היא הגברת תלותן של רשויות מקומיות אחרות במדינה.

114 הנריק רוטוביץ', "ארנונה ואגרות ברשויות המקומיות: תמרור אדום בבתי המשפט", גלובס גדל"ן 1 (3.12.2001).

ותעשייתיים שעליהם ניתן להטיל שיעורי ארנונה גבוהים יותר (נוסף על היטלי ההשבחה שעשויים לצמוח מהם לרשות).¹¹⁵

בחלק זה אעסוק באמצעים הישירים שנקטו רשויות מקומיות כדי להרחיב את בסיס המס שלהן, קרי: הטלת מסים "יצירתיים" ואגרות "ניסיוניות", בהעדר בסיס חוקי מפורש. המסקנות העיקריות בהקשר זה הן שתיים: ראשית, שפעולות החקיקה הנמרצות של הפנסת להסדרת הפיקוח הפורמלי על הארנונה שרשויות הרשויות המקומיות להטיל (קביעת שיעורי מינימום ומקסימום של ארנונה, למי יוכלו להעניק פטורים והנחות ועוד), לא הובילו לתוצאה המיוחלת של השוואת נטל הארנונה בין ובתוך רשויות מקומיות מחד גיסא, ואף לא יצרו מתאם בין המעמד הסוציאקונומי של תושבי הרשות לבין נטל הארנונה בה, מאידך גיסא. שנית, כי חרף הפעילות התחקית בהקשר זה, ולמרות העובדה שבתי המשפט פסלו באופן עקבי מסים בלתי-חוקיים רבים (תוצאה של עתירות נפגעי מיסוי בלתי-חוקי למיניהם), ממשיכות רשויות מקומיות רבות להפגין יצירתיות רבה ולמסות באופן בלתי-חוקי פעולות ונכסים בתחומן. עובדה זו מדגימה את קוצר ידם של בתי המשפט להתמודד עם סימפטומים שהגורמים להם הם מורכבים ורבים, ואת הצורך בפתרונות מוסדיים ומבניים לבעיית המימון והתחרות בשלטון המקומי.

1. הרפורמה החקיקתית בתחום הארנונה: הגברת פיקוח פורמלית

כישלונן של רשויות מקומיות למצות את פוטנציאל הארנונה בשיטתן – שנגרם הן עקב הזנחה בגבייה והן עקב פטורים שנתנו הרשויות לקבוצות תושבים שונות ולשימושי קרקע שונים – הייתה אחת הבעיות המרכזיות של השלטון המקומי מול השלטון המרכזי מתחילת ימיה של המדינה. תכופות נתפסת תופעה זו כמסמלת את חוליה של הרשות המקומית: שחיתות, היעדר משמעת תקציבית, חוסר בגרות, אגואיזם ולוקאלי, וניסיון להחצין עלויות על השלטון המרכזי (בבחינת "הממשלה תממן ממילא").¹¹⁶ אולם, חרף החשד המתמיד כלפי האופן שבו מנהלות רשויות מקומיות את מערכת המסים המקומית שלהן, עד תחילת שנות ה-90 התיר החוק לרשויות מקומיות "להפחית ארנונות או לוותר עליהן, בהתחשב במצבו החומרי של החייב בהן, או בגלל סיבה אחרת שתאושר על-ידי [ה]שר [הפנים]".¹¹⁷

115 בסוגיה זו אעסוק בפרק 1 להלן.

116 בבג"ץ 6741/99 יקותיאל נ' שר הפנים, פ"ד נה(3) 673, ביטא השופט חשין עמדה זו בבהירות: "מסתבר שהעיריות לא שתנו ליבן לסמכותן המוגבלת בהענקת פטורים מתשלום ארנונות או במתן הקלות בתשלום ארנונות, ופטורים והקלות הוענקו ללא-דסן ובלא מגבלות: גם ללא קשר למצבו החומרי של אדם וגם ללא קבלת אישורו של שר הפנים כנדרש בדיון". שם, בעמ' 680.

117 סעיף 280 לפקודת העיריות. לאורך השנים, רשויות מקומיות רבות ניצלו חירות זו בדרגות משתנות של חופש. פטורים מכוח סעיף 280 כאלה נדונו פעמים רבות על ידי בתי המשפט. ראו ע"א 250/88 קופת חולים של ההסתדרות הכללית נ' עיריית באר שבע, פ"ד מג(4) 488 (בית המשפט

ברם, כבר מאמצע שנות ה-80 – במקביל לרפורמה ההדרגתית שהונהגה בהעברות הממשלתיות לשלטון המקומי ובמסים המקומיים האחרים שהיו נהוגים עד אותה עת – החל המחוקק להתערב באוטונומיה המיסויית של הרשויות המקומיות גם בתחום הארנונה. יכולתן של הרשויות המקומיות לשלוט במשק המס המקומי שלהן הוגבלה על ידי קביעת שיעורי מינימום ומקסימום של ארנונה והגבלות על מתן פטורים והנחות מארנונה. ניתן להסביר התערבות חקיקתית זו לא רק כתגובה לכך שהארנונה הפכה למס המקומי העיקרי, אלא גם כתוצאה של כמה תהליכים אחרים: ניסיון – אמנם ספורדי ולא קוהרנטי – ליצור פורמליזציה גוברת והולכת של היחסים בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי; רצון לעודד את הרשויות המקומיות לאיזון תקציבי; התבססות האידאולוגיה לפיה על כל רשות מקומית לפעול כ"משק סגור" מבחינה כלכלית; הרעיון כי המדינה אמנם אינה מתערבת בשיטת "התמחור" של הרשויות המקומיות, אולם עליה להסדיר את כללי המשחק הראשוניים ולוודא שהרשויות אינן עוסקות בניצול לא ראוי של כוחן המונופוליסטי להטלת מסים בתחום השיפוט שלהן.

בשנת 1992, בד בבד עם הפעילות החקיקתית שביטלה באופן סופי את שיטת ההעברות הממשלתיות השונות לרשויות המקומיות (והמירה אותה במענק האיזון), צומצם באופן דרסטי שיקול הדעת שהיה מסור לרשויות המקומיות לקבוע את שיעורי הארנונה ואת שיעורי ההנחות והפטורים מהן.¹¹⁸ לשר האוצר ולשר הפנים ניתנו סמכויות לקבוע בתקנות, שאכן הותקנו מאז מדי שנה, את סוגי הנכסים השונים שעליהם תוטל הארנונה ואת שיעורי המס המינימליים והמקסימליים שיוטלו בגינם.¹¹⁹ נוסף על

פסל ניסיון של עירייה להשתחרר מפטור מארנונה אותו העניקה בשנת 1956 לקופת החולים; ת"א (חי') 1008/93 עיריית חיפה נ' מפלגת העבודה הישראלית (לא פורסם, 22.1.1998) (בית המשפט אישר את החלטת העירייה לבטל את הפטור אותו נתנה בעבר למפלגות פוליטיות); ה"פ (ב"ש) 1032/96 מקורות חברת מים בע"מ נ' עיריית באר שבע (לא פורסם, 30.12.1996) (בית המשפט ביטל את החיוב הרטרואקטיבי של "מקורות" שנגרם עקב החלטת העירייה לבטל את הפטור ההיסטורי מארנונה שניתן לה). ע"א 271/87 עיריית לוד נ' טלרד תעשיות טלקומוניקציה ואלקטרוניקה בע"מ, פ"ד מב(1) 119 (עירייה רשאית לחזור בה חלקית מפטור אותו נתנה). בשלהי 1992 בוטל סעיף 280, במסגרת חוק ההסדרים למשק המדינה משנת 1992, בו אדון להלן. לאחרונה ערך בית המשפט העליון דיון מקיף בסוגיית הפטורים מארנונה בעניין יקוחיאל, הערה 116 לעיל.

118 הרפורמה האמורה נעשתה אף היא במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 1992; ראו סעיף 13 לחוק ההסדרים במשק המדינה. בדברי ההסבר לתיקון ציין המחוקק כי במצב החוקי שלפני התיקון נהגו רשויות מקומיות להעלות את שיעורי הארנונה בהתאם לשיעור עליית האינפלציה, מה שגרם, למעשה, למעגל קסמים אינפלציוני. נוסף על כך נהגו הרשויות המקומיות להעניק הנחות משמעותיות בארנונה לתושבים ו"חלבו" את המגזר העסקי והתעשייתי. לדעת המחוקק, מצב זה גרם לירידה ברווחיותם של המגזרים הללו. ראו הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (הסדרים לשעת חירום), התשנ"ג-1993, ה"ח 2143, 8-9.

119 סעיפים 8 ו-9 לחוק ההסדרים במשק במדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992.

כך נקבע שהשרים יקבעו בתקנות את שיעורי ההנחות המרביים שרשות תורשה להעניק לתושבים בתשלום ארנונה.¹²⁰

2. דו"ח סוארי והזיקה המשוערת בין שיעור הארנונה לבין מצבם הכלכלי של תושבי הרשות המקומית

בתקופה שבה הונהגו הרפורמות האמורות בסמכויות הרשויות המקומיות, הנוגעות להטלת הארנונה הכללית, מינה שר הפנים את ועדת סוארי. מטרת הוועדה הייתה לגבש המלצות לקביעתם של הקריטריונים שישמשו את השר בעת שהוא מחליט מדי שנה על חלוקת כספי המימון הממשלתיים לרשויות המקומיות ("מענק האיוון") בין הרשויות השונות. ועדת סוארי בחנה את מענק האיוון כחלק מסוגיית מימון הרשויות המקומיות בכלל, ולפיכך חקרה לעומקו את נושא הארנונה הכללית. בהקשר זה הניחה הוועדה הנחה חשובה ביותר: שבסופו של התהליך תבוטל המגבלה הממשלתית על שיעורי הארנונה, ושכתוצאה מכך תיווצר התאמה עקרונית בין מצבם הכלכלי של תושבי רשות מקומית לבין שיעורי הארנונה למגורים באותה רשות.¹²¹ הנחה זו אינה מרחיקת-לכת. באופן פשוטני ביותר, לפי תיאוריות של "בחירה ציבורית" (public choice theory), אנשים בוחרים באיזו רשות מקומית לגור בהתאם ליכולתם הכלכלית ולהעדפותיהם. המחיר שאנשים משלמים על מגורים ברשות מקומית מסוימת הוא המס המקומי ומחירי הנדל"ן באותה רשות. התמורה היא רמת השירותים שמספקת הרשות ואיכות החיים בה. מוכן, שעל פי ניתוח זה "יעדיפו" אנשים בעלי יכולת כלכלית נמוכה לגור במקום שבו המס המקומי נמוך, גם אם משמעות הדבר היא שרמת השירותים שיקבלו מהרשות תהא פחותה. ועדת סוארי הניחה שמענק האיוון צריך להבטיח שכל רשות מקומית תוכל לספק לתושביה רמת שירותים מינימלית בתחומים בסיסיים מסוימים (כגון ביוב, ניקיון, תקינות רחובות ועוד).¹²² אולם, מעבר לרמה בסיסית זו יספקו הרשויות המקומיות

120 סעיף 12(ב) לחוק הנ"ל. מלבד קביעת שיעור מינימום ומקסימום לארנונה קבע המחוקק סדרה של שינויים שמטרתם לצמצם את מנהגן של הרשויות המקומיות להעניק הנחות ופטורים מארנונה. ניתן לראות את גישתם של בתי המשפט כניסיון ליצור מידה מינימלית של ודאות ויציבות בנוגע לסחורה המקומית, אבל השארת התמחור עצמו ל"שוק", תוך ניסיון למנוע אפליה מקומית ושחיתות (פרט, כמובן, להתערבות הממשלתית בקביעת שיעור ארנונה מינימלי ומקסימלי, התערבות שעליה לא אמר בית המשפט דבר). בצד יצירת השוק ניתן עידוד לרשויות המקומיות להתחרות במקום לשתף פעולה, בהתעלם מהשפעותיה של תחרות כזו על סוגיות של חוסר שוויון טריטוריאלי ואחר.

121 דו"ח סוארי, הערה 74 לעיל, בעמ' 53-55.

122 הוועדה פיתחה נוסחה שלפיה יש לחשב "הכנסה משוערת" של כל רשות מקומית. החישוב נסמך על נכסיה הכלליים של כל רשות מקומית וההכנסות הסבירות שתוכל לגבות, בהתחשב בסכום הנכסים ובמצבם הסוציו-אקונומי של תושביה (לצד גורמים נוספים, כמו, למשל, שיעורי גבייה סבירים וכו'). הוועדה יצאה מנקודת הנחה, שעל כל רשות מקומית לספק לתושביה רמה מינימלית של שירותים בסיסיים. לפי החישוב המגדיר את הרמה המינימלית הזו, המליצה הוועדה שמענק

שירותים שימומנו מכיסם של התושבים, על פי יכולתם הכלכלית, באמצעות מערכת המסים המקומיים. בהתאם להיגיון זה המליצה הוועדה שיתקיים יחס הפוך בין שיעור מענק האיוון שיינתן לרשות לבין שיעור המסים המקומיים למגורים המוטלים בה: רשות שבה שיעורי המס המקומי נמוכים תזכה במענק איוון גבוה, ואילו רשות שבה נטל המסים המקומיים גבוה תקבל מענק איוון קטן בלבד (או שכלל לא תקבל מענק איוון).¹²³

הנחה בסיסית זו הוכחה כשגויה. בדו"ח לשנת 2000 מצא מבקר המדינה כי "אין כל מתאם בין גובה המסים המקומיים לבין הרמה הסוציו-אקונומית של הרשות".¹²⁴ חרף העובדה שרשויות מקומיות רבות העלו את שיעורי הארנונה למגורים לגובה המקסימלי המותר להן על פי דין, וחלק מהרשויות אפילו עשו שימוש בסמכותן לבקש לחרוג מהשיעורים המקסימליים,¹²⁵ לא נמצא כל קשר בין הרמה הכלכלית-חברתית של הרשות לבין שיעורי הארנונה שהרשות גובה מתושביה. אמנם, בתוך כל רשות קיימת חלוקה לאזורי ארנונה שונים, כאשר האזורים היוקרתיים ממוסים בשיעורים גבוהים יותר והמיסוי נעשה על פי שטח הנכס; אולם גם פיצול זה אינו מסביר את ההיעדר המוחלט של מתאם בין רמת היישוב לבין שיעורי הארנונה בו. מסתבר, שרשויות מקומיות רבות בחרו אמצעים אחרים כדי להרחיב באמצעותם את בסיס המס שלהם, מבלי שייאלצו להעלות את שיעורי הארנונה למגורים ולהסתכן בכך שתושביהן

איוון יינתן לרשות רק אם הכנסתה המשוערת לא תוכל להספיק לכיסוי עלותם של השירותים ברמה הזו. התליית מענק האיוון פוטנציאל ההכנסות ולא בהכנסות בפועל אמורה לעודד את הרשויות המקומיות למצות את מלוא פוטנציאל ההכנסות שלהן. בנוסף המליצה הוועדה שאם תצליח רשות מקומית לגבות יותר מההכנסה המשוערת שלה, היא תורשה להוציא כספים אלה לפי שיקול דעתה. לטענת הוועדה, מצב זה יעודד רשויות להרוויח יותר. דו"ח סוארי, הערה 74 לעיל, בעמ' 42-61.

123 ועדת סוארי בחנה את הארנונה על עסקים באופן שונה. הפער הגדול בין שיעורי הארנונה על מגורים לבין שיעורי הארנונה על עסקים הטריד את הוועדה, כיוון ש"מצב זה פוגע בטווח הארוך ברשות עצמה ובעיקר ברשויות החלטות שכן הוא אינו מעודד הקמת עסקים חדשים או מעבר עסקים מרשויות אחרות". שם, בעמ' 55.

124 מבקר המדינה, דו"ח 251, הערה 80 לעיל, בעמ' 590.

125 לפי החקיקה הראשית המסדירה את שיעורי הארנונה, רשות מקומית אינה יכולה להעלות את שיעור הארנונה גם בסיווג מחדש של נדל"ן (שכן המיסוי על סוגי נדל"ן שונים הוא שונה), אלא באישורם של שר הפנים ושר האוצר. ראו חוק הארנונה הכללים (סייגים להעלאה בשנת הכספים 1990), התש"ן-1990 וכן תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות) לשנים 1992-2000. מאז שנת 1997 קובע משרד הפנים את הקריטריונים לאישור בקשות כאלה. לפי דו"ח מבקר המדינה, רשויות מקומיות רבות – מחצית הרשויות שנבדקו בתקופת הדו"ח – ביקשו אישור כזה, ורובן אף קיבלו אותו. ראו מבקר המדינה, דו"ח 251, הערה 80 לעיל, בעמ' 596.

יברחו.¹²⁶ הן עשו זאת באמצעים של הטלת עול ארנונה כבד על עסקים ומניפולציה של סיווגי אזורים,¹²⁷ אולם גם באמצעים אחרים, כמפורט להלן.

3. יצירתיות מיסויית ברשויות המקומיות כאמצעי להגדלת הכנסות

אסטרטגיות חלופיות להעלאת שיעורי הארנונה למגורים כללו בעיקר הטלה "יצירתית" (או "ניסיונית") של מסים, אגרות והיטלים שונים ומשונים שחוקיותם מוטלת בספק. בתי המשפט ניצבו בפני תוצאות הניסויים הללו כשתושבים וחברות ערערו על חוקיותם של מסים ואגרות שונים. רוטטוביץ' ציין שממדיה האדירים של תופעה זו מעידים על כך שמדובר בתופעה חדשה בתכלית: "המספר [הרב] של החלטות [העוסקות במיסוי 'בלתי-חוקי' על-ידי רשויות מקומיות] שפורסמו, והמספר הגדול אף יותר של החלטות שלא פורסמו... מוכיחים שלא מדובר במקרים חריגים כי אם בתופעה חדשה לגמרי".¹²⁸ רוטטוביץ' ייחס תופעה זו לרמה הנמוכה של ייעוץ משפטי שמקבלות רשויות מקומיות רבות, וכן לעובדה שרשויות מקומיות אינן יכולות להדפיס כסף, כמו הממשלה, כדי לכסות את גירעונותיהן.¹²⁹ דומני שאין צורך להידרש להשערות בדבר האיכות הירודה של הייעוץ המשפטי ברשויות המקומיות כדי להסכים לכך שהתופעה "החדשה לגמרי" של מיסוי בלתי-חוקי רב-היקף ברשויות המקומיות היא תוצאה של לחצים כספיים שכמותם לא הבירו הרשויות המקומיות עד לאחרונה. אין כל סיבה להניח שרמתו של הייעוץ המשפטי ברשויות המקומיות ירדה דווקא בשנים האחרונות; אדרבה: המחלקות המשפטיות ברשויות מקומיות רבות גדלו והתפתחו, ואותן רשויות העוסקות במיסוי בלתי-חוקי זוכות דווקא לייעוץ משפטי מקצועי (ואף יקר) בתחומים אחרים. נתון שדווקא כן השתנה ויכול להסביר את תופעת המיסוי הבלתי-חוקי הוא – כפי שגם רוטטוביץ' מסכים – התגברותם של הלחצים הפיסקליים על רשויות מקומיות. לחצים אלה תמרצו (ועדיין מתמרצים) רשויות מקומיות רבות להטיל מסים ואגרות

126 רשויות מקומיות רבות בחרו למסות שימושי קרקע מסחריים ולהטיל מסים ואגרות שחוקיותם מוטלת בספק במקום להעלות את שיעורי הארנונה על שימושי קרקע למגורים. לכך שני הסברים אפשריים. הראשון, שהעלאת שיעורי ארנונה למגורים נתפס צעד כאנטי-חברתי ומכל מקום הוא צעד אנטי-פופוליסטי המעורר את זעם התושבים, ומעטים הם ראשי הערים החפצים להיבחר שנית שיעזו לנקוט אותו. ההסבר השני הוא שרשויות מקומיות חוששות להבריח מתחומן אוכלוסיות השייכות למעמד הבינוני והבינוני-גבוה אל רשויות מקומיות סמוכות שבהן שיעורי הארנונה נמוכים יותר.

127 כפי שאמר ליכטמן, רשויות מקומיות משתמשות בסמכותן לסווג אזורי ארנונה ולגבות שיעורי ארנונה שונים בכל אזור "כיד הדימיון ועל פי קריטריונים שונים". מ' ליכטמן, "ארנונה פלוס דולר לחודש", גלובס (16.2.2003). לאחרונה פסק בית המשפט העליון שעל שר הפנים לבחון את הפטורים השונים הניתנים למוסדות שונים ולגבש קריטריונים ברורים על פיהם יינתן למוסד פטור מארנונה. בג"ץ 26/99 עיריית רחובות נ' שר הפנים (לא פורסם, 11.2.2003).

128 רוטטוביץ', הערה 114 לעיל.

129 שם.

"אקספרימנטליים", חרף הסיכון שבבוא העת יימצא שהם לא רק "יצירתיים" כי אם בלתי-חוקיים ממש.

מסים מפוקפקים אלה כוללים, בין היתר: אגרת חיבור מים; אגרת מבני ציבור וגנים ציבוריים; אגרת הנחת צינורות (כשאף צינור לא הונח); אגרת ביוב (מקום בו הרשות המקומית לא הקימה כל תשתית ביוב); מימון להקמת בית כנסת; דרישה לעירבון להבטחת פיתוח סביבתי ועוד. פעמים רבות מוטלים מסים ואגרות אלה על קבלנים, חברות בנייה ויזמי נדל"ן העוסקים בפרויקטים שונים של בנייה. גורמים פרטיים אלה מגלגלים את הוצאות המיסוי על הצרכנים, ומכאן גם אופיים הרגסיבי של המסים. יש לציין, כי המדיניות הממשלתית הרשמית היא שיש למנוע מרשויות מקומיות להטיל את הוצאות הפיתוח הללו על התושבים העתידיים. מדיניות זו גובשה בעקבות המלצותיה של וועדה מיוחדת משנת 1994, בראשותו של מנכ"ל משרד האוצר דאז דוד ברודט. אחת הסיבות העיקריות להמלצה זו הייתה הסברה שרשויות מקומיות חלשות, הנתונות ללחצים כבדים מצד יזמים וקבלנים, לא יוכלו לעמוד על הדרישה שהקבלנים ולא התושבים לעתיד יישאו בהוצאות הפיתוח – בעוד שרשויות מבוססות יוכלו לעשות כן, וכך יגדל הפער בין תושבים ברשויות מבוססות לבין תושבים ברשויות חלשות. לפיכך המליצה הוועדה להטיל את הוצאות הפיתוח על כלל תושבי הרשות, בכל הרשויות.¹³⁰

בנוסף ליצירתיות המיטוית הזו, בשנים האחרונות פתחו רשויות מקומיות בחזית נוספת אל מול המדינה, תאגידים ציבוריים ומוסדות ציבור אחרים שבעבר נהנו מפטורים גורפים מארנונה וממסים מקומיים אחרים. זאת, במטרה להגדיל את הכנסותיהן העצמיות.¹³¹ בתי המשפט היו נחושים ועקביים בסירובם להתיר לרשויות מקומיות להטיל מסים, אגרות והיטלים שונים בהיעדר הסמכה חוקית מפורשת לעשות כן, והם אכן פסלו מסים בלתי-חוקיים רבים ובעיקר פסלו ניסיונות להטיל מסים אלה באופן רטרואקטיבי.¹³² ההתערבות השיפוטית נעשתה על פי רוב מנימוקים

130 מנכ"ל משרד הפנים הפיץ את דו"ח וועדת ברודט באפריל 1995. ראו חוזר מנכ"ל משרד הפנים מיום 5 באפריל 1995, בתוך: עופר שפיר, רשויות מקומיות: היטלי פיתוח II, 41 (1998). השופט דורנר הזכירה חוזר זה בבג"ץ 6249/96 התאחדות הקבלנים והבונים בישראל נ' ראש עיריית חולון, פ"ד נב(2) 42. פסק דינה של דורנר שונה מאוד מההצדקה הפורמליסטית שנוקט בית המשפט בדרך כלל, מכיוון שהיא מציגה סיבות של מדיניות שונות ומגוונות – מעבר לדבקות פורמליסטית בעיקרון "שלטון החוק" – המביאות לסירוב להתיר לרשויות להטיל אגרות כאלה.

131 פטורים אלה אינם מכוח סעיף 280 לפקודת העיריות, אלא מכוח חקיקה ספציפית, ובעיקר מכוח פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938, ע"ד 792. ראו לדוגמה ע"א 975/97 מועצה מקומית עילבון נ' מקורות חברת מים בע"מ, פ"ד נד(2) 433 (עירייה רשאית לבטל את הפטור מארנונה שניתן בעבר לחברת "מקורות" לגבי שטחים בהם עוברים קווי מים אותם היא מפעילה, כיוון ש"מקורות" אינה הממשלה ואינה מחזיקה בקרקע מטעמה של זו); רע"א 1816/97 מדינת ישראל נ' עיריית חיפה, פ"ד נד(2) 16 (עירייה אינה רשאית להטיל אגרת אשפה על המדינה כיוון שזו זהה במהותה לארנונה).

132 ע"א 3888/99 התאחדות הקבלנים הארצית נ' המועצה המקומית מודיעין, פ"ד נו(1) 835 (בנושא אגרת חיבור למים); בג"ץ 1640/95 אילנות הקריה (ישראל) נ' ראש עיריית חולון, פ"ד

פורמליסטיים ולא מטעמי מדיניות, תוך הסתמכות על דוקטרינת ה"אולטרא וירס": רשויות מקומיות רשאיות לעשות את שהחוק הסמיכן באופן מפורש לעשות, ותו לא.¹³³ בתי המשפט נמנעו באופן גורף מלהתמודד עם העובדה שריבוי המקרים של מסים ואגרות בלתי-חוקיות שמטילות רשויות מקומיות אינו אך מקרה או תוצר של התרופפות המשמעת של הרשויות המקומיות או של ייעוץ משפטי לקוי שהללו מקבלות, כי אם סימפטום של שינוי מבני ואידיאולוגי עמוק בשלטון המקומי בישראל.

דרך נוספת שבאמצעותה הצליחו רשויות מקומיות להמשיך ולהטיל מסים ואגרות בלתי-חוקיים הייתה ניצול של ההבחנה בין "פרטי" לבין "ציבורי", ובעיקר של ההבחנה בין השלום, שתאגיד פרטי רשאי לגבות עבור שירות שהוא מספק, לבין מס, שאותו רשאית רשות מקומית לגבות רק מכוח הסמכה מפורשת בחוק. יותר ויותר רשויות מקומיות הקימו חברות "כלכליות" שאותן הן החזיקו בבעלות מלאה, והעבירו אליהן פעולות שונות, שבאופן מסורתי כיצעו בעצמן.¹³⁴ פעמים, שירותים שהרשות המקומית סיפקה חנים עברו הפרטה, במובן זה שתשלום עבורם החל להיגבות מהתושבים-צרכנים כאשר החברה הכלכלית החלה לספק אותם.

מט(5) 582 (אגרת שירותים ציבוריים); עניין התאחדות הקבלנים, הערה 130 לעיל (אגרות שירותים ציבוריים וגינון); ע"א 2939/93 המועצה המקומית ראש העין נ' בן יקר גת, חברה להנדסת בניין (לא פורסם, 18.8.1996) (אגרות צנרת); ת"א (אשד' 2238/97 אליקים בן ארי בע"מ נ' עיריית אשקלון (לא פורסם, 12.8.1999) (אגרות ביוב במקרה שבו מערכת הביוב העירונית לא קיימת); ע"א 1579/99 ראש העיר נהריה נ' קו רקיע, חברה בניה (לא פורסם, 3.12.2000) (מימון הקמת בית כנסת); ע"א 630/97 הועדה המקומית לתכנון ולבנייה, נהריה נ' שיר הצפון, חברה לבנייה, פ"ד נב(3) 399 (ערבות להבטחת פיתוח).

133 דוקטרינה בסיסית זו נקבעה כבר בתחילת ימיה של המדינה, בפסק הדין הנורע שניתן בבג"ץ 36/51 חת נ' מועצת עיריית חיפה, פ"ד ה 1353. באותו עניין קבע השופט ויתקין את הכלל שעליו חוזרים בתי המשפט עד היום לגבי כפיפותה המוחלטת של עירייה לעקרונות חוקיות המנהל: "עירייה, הרי זו גוף משפטי שנוצר על ידי החוק ושאינו לו קיום אלא על פי החוק. היקף סמכויותיו מוגדר לפי החוק, וכל דבר החורג מד' אמותיו של החוק בטל ומבוטל הוא (ultra vires)". שם, בעמ' 1557.

134 בין 1985 ל-1992 הוקמו 90 חברות בבעלות עירונית מסוג זה בישראל, ומשנת 1992 הוקמו עוד חברות רבות כאלה. ראו חברות עירוניות: מדרך להקמה ולהפעלה 5 (עורך דוד סולומון, 1992). בשלהי שנת 2002 היו רשומות באיגוד החברות העירוניות בישראל כ-363 חברות עירוניות. חברה אלה מעסיקות אלפי עובדים והן פועלות בתחומים רבים ומגוונים כגון תרבות וספורט, תחבורה, בינוי, שיכון, פיתוח כלכלי וסביבתי ועוד. ראו משרד הפנים, מחקר חברות עירוניות (הוגש ביום 6.11.2002, אצל המחבר). חברות פרטיות כבעלות עירונית פטורות, למשל, מחובת מכרזים פומביים, בעוד שרשות מקומית מחויבת לקייםם כאשר היא מבקשת להתקשר בחוזה. כאמור להלן, בשל ההבחנה המיסטית-משהו בין "פרטי" לבין "ציבורי", הקמת חברות "פרטיות" מסוג זה מאפשרת לרשויות המקומיות הפועלות באמצעותן לחמוק מחובות המוטלות עליהם על פי רוב, כ"רשויות מנהל".

בעניין חורש ג' היועץ המשפטי לממשלה נדונה השאלה אם גביית תשלום עבור שירותי נמל שמספקת החברה הכלכלית של אילת היא למעשה מס בלתי-חוקי.¹³⁵ בהתחשב בכך שבעבר סופקו שירותים אלה חינם על ידי עיריית אילת. בית המשפט העליון קבע שהחברה הכלכלית אילת בע"מ היא חברה פרטית לכל דבר ועניין, ויש לה חוזה עם עיריית אילת להפעלת נמל אילת, ועל כן התשלום שהיא גובה מהמשתמשים בנמל הוא תשלום ולא מס. במלים אחרות: לעירייה מותר לכרות חוזה עם החברה הכלכלית כדי שזו תתפעל את הנמל, ולחברה הכלכלית מותר לגבות תשלום עבור השימוש בנמל שהיא מפעילה ועבור השירותים שהיא מספקת לצרכנים. בית המשפט קבע שאין מדובר במס בלתי-חוקי משום שהגוף הגובה אותו אינו עיריית אילת אלא תאגיד פרטי.¹³⁶

בית המשפט הגיע למסקנה זו על סמך ההבחנה הפורמליסטית הקשיחה בין "פרטיותה" של החברה הכלכלית לבין "ציבוריותה" של הרשות המקומית, חרף ראיות מהותיות שהובאו בפניו כדי להראות שמדובר למעשה באותה הגברת בשינוי אדרת, כלומר: שהחברה הכלכלית אילת כמוה כעיר אילת. שלוש ראיות עיקריות היו בידי העותרים: ראשית, שהחברה הכלכלית אילת מצויה בבעלות מלאה של עיריית אילת; שנית, ש-90 אחוז מרווחי החברה כלכלית מועברים לידי העירייה; ושלישית, שהעירייה הייתה מעורבת בקביעת ה"מחיר" שייגבה מהמשתמשים בנמל. בית המשפט קיבל את הטענות העובדתיות של העותרים אך דחה את המשמעות שניסו לתת להן, מבלי לתת נימוק מהותי למעט ההבחנה הפורמלית בין תאגיד פרטי לרשות ציבורית. אין להתפלא, אפוא, שרשויות מקומיות רבות אימצו לעצמן טקטיקה דומה כדי להתחיל לגבות תשלומים שונים עבור שירותים שסיפקו חינם. במשך שנות ה-90 צצו חברות עירוניות כלכליות ואחרות כפטריות לאחר הגשם, מרביתן מתוך מטרה למצוא דרכים להפוך שירותים שניתנו באופן מסורתי חינם ל"סחורות" שאותן ייאלצו התושבים לרכוש מכאן ולהבא. החברות הכלכליות מתחרות כעת בשם העירייה, מבלי שמוטלות עליהן מגבלות מסוימות המוטלות על עירייה כגוף ציבורי (ואף ממשלתי). לביקורת הפורמלית של שר הפנים על פעולות הרשויות המקומיות – לרבות על הקמת תאגידים ועל חוקי עזר עירוניים שהטילו אגרות ותשלומים עבור שירותים מגוונים – לא הייתה כל משמעות, בהתחשב בתוסר הפעלתה האפקטיבית של יכולת הפיקוח האמורה.¹³⁷

135 בג"ץ 6662/94 חורש ג' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נא(1) 372.

136 שם, בעמ' 380-384.

137 במקרים רבים חוקקו רשויות מקומיות חוקי עזר עירוניים שאישרו את גביית ה"תשלומים", וכמו מרבית חוקי העזר העירוניים אושרו על ידי שר הפנים; ראו סעיף 258 לפקודת העיריות. תפיסתו הפורמליסטית של בית המשפט חושפת, כמוכנים רבים, את מחדלו של שר הפנים לפקח באופן הולם על חוקי העזר שהסדירו את רוב המסים והאגרות הניסיוניים. נראה ששר הפנים אישר את רוב המנהגים, אך בתי המשפט המשיכו לדרוש שהטלת מסים כאלה תיעשה, אם בכלל, בחקיקה ראשית שתסמיק את הרשויות המקומיות. ניתן לייחס את הסתירה הזו לגורמים רבים, שהחשוב

באופן פרדוקסלי, ההתעקשות הפורמליסטית של בית המשפט להבחין בין פרטיותם של תאגידים מסחריים לבין ציבוריותם של הרשויות המקומיות הובילה לתוצאה הפוכה בדיוק: נוצר טשטוש עמוק בין האופן שבו פועלים תאגידים פרטיים לבין האופן שבו פועלות רשויות מקומיות, וכן נוצר ערבוב תחומים בין מה שנחשב פרטי לבין מה שנחשב ציבורי. משהותר לרשויות מקומיות לפעול ככל תאגיד פרטי כאמצעות הקמה של חברה כלכלית (המצויה בבעלותן המלאה), אין עוד מה שימנע את כניסתן של רשויות מקומיות לתחומים "פרטיים". למעשה, רשויות מקומיות מתמרצות לעשות כן. בהינתן ההסמכות הרחבות שיש לעיריות ולרשויות מקומיות בחקיקה המסמיקה, דוקטרינת "האולטרא וירס" אינה צפויה למנוע מרשויות מקומיות לבצע פעולות רבות ולגבות עבורן תשלומים. במלים אחרות: ההפעלה הפורמליסטית של ההבחנה בין תאגיד פרטי לבין רשות מקומית ציבורית עודדה למעשה "הפרטה" של חלק מפעולותיה של הרשות המקומית, ולפיכך תרמה לטשטוש ההבחנה בין פרטי לציבורי. לא זה המקום לדון לעומק ביחידותיה ובחסינותיה של הפרטה באופן עקרוני, מה גם שיש סכמות רבות שבאמצעותן היא יכולה להתבצע, ראיות יותר או פחות, ויש תחומים שבהם הפרטה היא עניין ראוי יותר ותחומים שבהם היא ראויה פחות. עם זאת, חשוב להצביע על שתי סוגיות מטרידות עקרוניות לגבי ההפרטה המעשית המתרחשת בשלטון המקומי בישראל בשני העשורים האחרונים. האחת פורמלית למדי, והיא נוגעת לאופן שבו רצוי שיוחלט על רפורמות כה יסודיות ולאופן שבו רצוי שהן יבוצעו. דומה, שלהפרטה האמורה ניתנה מעט מאוד תשומת לב ציבורית או מחשבה חקיקתית. התיקונים לחקיקה המסמיקה – פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות – הם מינוריים, ומסמכים באופן גורף ביותר את הרשויות המקומיות להקים תאגידים שונים.¹³⁸ ההשפעות הרחבות שיכולות להיות (ושאכן יש) להפרטת שירותים ציבוריים ראויות להידון בהרחבה ובאופן פומבי-ציבורי; ראוי לטפל בהן במסגרת רפורמה עקרונית המבהירה מהו הרציונל ומהם שיקולי המדיניות המצדיקים שחברה המוקמת על ידי רשות מקומית – וכל רשות ציבורית עובדים לידי הרשות – תיחשב גוף פרטי לצורך גביית כספים מן הציבור; יש לדון במהות השירותים אותם ראוי להעביר לחברות כלכליות ועוד.

הסוגייה האחרת נוגעת ל"קו הבסיס" או "קו הזינוק" (baseline) שממנו מתחילות הרשויות המקומיות השונות את התחרות ביניהן, תחרות המתעצמת בעקבות מהלכים אלה של הפרטה מעשית. רשויות מקומיות מסוימות מתחילות את התחרות מתוך עמדת עליונות ואחרות מתוך עמדת נחיתות. בהתאם למיקומן הגיאוגרפי ולנכסים המצויים

בהם הוא, לדעתי, האדישות – שלא לומר התמיכה – של הממשלה ביחד ליוזמות מקומיות שיקלו את הלחץ שמפעילות הרשויות על הממשלה לתמיכה כספית. בתי המשפט, באופן טבעי, מהססים לאשר נהג ממשלתי של "עצימת עיניים" ביחד ליוזמות מקומיות מפרקקות שכאלה.

138 ראו סעיפים 249(30) ו-249א לפקודת העיריות. סעיף 249א, שהוסף לפקודה בשנת 1988, עוסק בהרכב הנהלת חברות עירוניות המצויות בבעלות עירונית של 50 אחוז ומעלה.

ברשותן ברגע תחילת ה"מרור" ניתן כמעט לצפות את האופן שבו יגיעו הרשויות המקומיות השונות לקו הסיום. ניתן לצפות גם שפה ושם יהיו הפתעות: שילוב של מזל ותושייה יכול להביא לכך שכמה רשויות מקומיות שהתחילו את המרור עם הון אנושי קטן, נכסים זולים ומיקום גיאוגרפי פריפריאלי יצליחו להעפיל מעלה. אולם, במרבית המקרים, מי שיצליחו להגדיל את הפערים לטובתן יהיו דווקא הרשויות החזקות: אלה הממוקמות במרכזים הכלכליים והמסחריים, אלה שברשותן נכסים יקרים באופן בסיסי ואוכלוסיות מבוססות באופן יחסי, שמהן ניתן לגבות תשלומים שונים ושהוצאות החובה עליהן אינן גבוהות. אי-השוויון שעלול להיווצר במהירות חייב להשתקלל לתוך תמונת ההפרטה, ודומה שדבר זה לא נעשה במקרה של ההפרטה ברשויות המקומיות.

4. על תפקיד בתי המשפט ועל פתרונות מוסדיים לבעיות מכניות

בסירובם לראות בתופעת המיסוי הלא-חוקי סינדרום של שינוי עומק מהותי ולא סתם צירוף מקרים (או עדות ל"שחיתות הנודעת" של השלטון המקומי), בתי המשפט סייעו למעשה לעידוד התופעה, חרף העובדה שבאופן קונקרטי ומהותי יצאו כנגדה. בהיעדר פעולה שיפוטית מקיפה כגון הטלת סנקציות עונשיות או נזיקיות כבדות על רשויות מקומיות שהטילו מסים בלתי-חוקיים, טיפול ספורדי במקרים המגיעים לפתחם של בתי המשפט למעשה מעודד את הרשויות להמשיך ולנסות למסות את תושביהן עד שייתפסו.¹³⁹ גישה אד-הוק בלתי-מערכתית מעודדת באופן משתמע את הרשויות להמשיך ו"לחטוף" (grab) – לנסות להטיל מסים בלתי-חוקיים תוך שימוש מניפולטיבי בסמכויות החוקיות המסורות להן – ולנסות למתוח את החבל החוקי עד קצהו.¹⁴⁰ מובן, שבתי המשפט אינם האשמים העיקריים בכך שרשויות מקומיות ממשיכות למסות את תושביהן באופן יצירתי כל כך, או להקים תאגידים פרטיים ולפעול באמצעותם כדי להפריט שירותים עירוניים שונים. יותר מכל דבר אחר מעידה סוגייה זו

139 לאחר שנת 1986 ניסו הרשויות המקומיות להעלות את הארנונה בשיעור גבוה משהותר להם לפי החוק המסמיך. ניסיונות אלה הגיעו, פעמים רבות, לבית המשפט, שהתבקש להתערב בסוגיית שיעורי הארנונה אך סירב לעשות כן באופן עקבי למדי, פרט למקרים שבהם ניכרה התעלמות "ברורה" מהחקיקה המסמכה. בית המשפט נקט גישה פרוצדורלית ופורמליסטית למדי בביקורתו על סמכויות המיסוי של הרשויות המקומיות. לאחר שהוסדר תחום הארנונה בתיקון משנת 1992 ובפקודות השנתיות כמעט נעלמו עתירות כאלה, והחלו להופיע עתירות מסוג חדש, המבקשות לבטל מסים ואגרות "לא חוקיים".

140 בפרקים ה-1 ו-1 למאמר אצביע על אמצעים אחרים שבאמצעותם שיפרו רשויות מקומיות את מאזן הכספי: ראשית, על ידי שימוש בסמכויות התכנון והבנייה שלהן כדי לעודד שימושי קרקע ששיעור הארנונה עליהם הוא גבוה (אזורי מסחר ותעשייה), וכדי להרתיע (או לאסור כליל) שימושי קרקע שעליהם הארנונה נמוכה או שהם מסמלים הכנסות נמוכות והוצאות גבוהות עבור הרשות המקומית (כגון רירות קטנות). שנית – באמצעות ניסיון לרכוש שליטה בשטחים המצויים בתחום השיפוט של רשויות מקומיות סמוכות, שעליהם ניתן להטיל ארנונה בשיעור גבוה, בדמות סכסוכי גבולות, וראו להלן.

על מוגבלותם המובנית של בתי משפט ועל קוצר ידם להוביל שינוי שיהיה בו כדי להתנגד לכוחות חזקים אחרים הפועלים בשדה החברתי ובתחום הכלכלי.¹⁴¹ המערכת השיפוטית פועלת פעמים רבות בדיעבד, באופן נקודתי, ללא "שיניים" של ממש, ומסירה אינם מגיעים לכל הנמענים שאמורים לשנות את התנהגותם בעקבות הנורמות השיפוטיות. בעיקר קשה הדבר אם הגורמים החברתיים והכלכליים שבהם מנסים בתי המשפט ללחום אינם רק פרטיים כי אם גם מדינתיים. בהקשר הישראלי ניתן לומר, שגם אם לא היה זה אינטרס מוצהר של השלטון המרכזי שרשויות מקומיות יעשו מעשים על גבול החוקיות, הרי שהאינטרס של השלטון המרכזי לממן פחות ופחות את השלטון המקומי היה ברור וגלוי. משכך הם פני הדברים, אין להתפלא על כך שבתי המשפט לא יכלו למנוע באופן אפקטיבי את התוצאים (אפקטים) של התחרות ה"בין-רשויותית" ושל לחצי המימון הכבדים על הרשויות.

כדי למנוע פעולות כאלה של רשויות מקומיות נדרש פיקוח מתמיד ואפקטיבי על ידי צד שלישי כלשהו, או שנדרש לשנות את התנאים הבסיסיים המעודדים רשויות לפעול באופן יצירתי ותחרותי זה. על פי רוב, הצד השלישי הוא השלטון המרכזי, שנתפס כגורם שאמור לפקח על השלטון המקומי (ולסתור את נטיותיו הרעות הבסיסיות). זו גם הדרך שבה בחר המחוקק הישראלי, כפי שמעידות סמכויות הפיקוח הרחבות של שר הפנים על פעולות השלטון המקומי. ברם, כפי שנראה בפרק הבא, דרך זו פושטת את הרגל ככל שלרשויות מקומיות יש חמריצים כלכליים חזקים יותר לקחת סיכונים (כדי לשרוד ולהצליח להתחרות ברשויות המקומיות האחרות), וככל שלשלטון המרכזי יש אינטרס לתת לשלטון המקומי להטיל מסים יצירתיים ותשלומים חדשים על התושבים – וכך לחסוך בהוצאות המימון של השלטון המקומי. בייחוד כושלת שיטת הפיקוח המרכזי כאשר השלטון המקומי גדל ומרחיב את תחומי פעילותו. ואכן, הפיקוח המרכזי על השלטון המקומי קרס בעשורים האחרונים. בפרק הבא אדגים עניין זה באמצעות סמכות הפיקוח של שר הפנים על תקציבי הרשויות המקומיות. למרבה הצער, פתרונות אחרים למניעת התנהגות זו של רשויות מקומיות – הוזנתו. אדרבה: לא זו בלבד שאין ניסיון לצמצם את התחרות בין הרשויות, אלא שיש עידוד של התחרות הבין-מקומית, מתוך תפיסת עולם שאין כמו תחרות להשגת יעילות.

ד. הפיקוח המרכזי על התקציב: מקרה של הפרדה אקוסטית

הדרישה החוקית שרשות מקומית תמסור את תקציבה לאישורו של שר הפנים בטרם ייכנס התקציב לתוקף היא אחד המאפיינים העיקריים שהחוקרים בתחום שבים ומצינים

141 לעניין זה ראו באופן כללי את ספרו החשוב של רוזנברג: Gerald Rosenberg, *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* (1991).

כדי להדגים את כפיפותו של השלטון המקומי לשלטון המרכזי.¹⁴² היות שתקציב שנתי נתפס כאחד הכוחות השלטוניים המובהקים ביותר – זהו מכשיר שלטוני שבאמצעותו יכול הריבון לקבוע את סדר היום הפוליטי והחלוקתי של היחידה הפוליטית שבה הוא שולט – יכולת הפיקוח וההתערבות בו המסורה לשר הפנים מרגישה את כפיפותו ואת חולשתו של השלטון המקומי. בהקשר זה טוען וינוגרד שכלל לא ברור שהתואר "שלטון" ראוי להינתן לשלטון המקומי; בהתחשב בכפיפותם לשלטון המרכזי ראוי אולי לכנות את האורגנים המקומיים "מנהל מקומי": "השימוש במילה 'שלטון' יוצר פרדוקס... [שכן] ידוע כי רשויות מקומיות בישראל אינן חופשיות ועצמאיות כמעט בכל תחומי פעילותן, וכל מה שהן עושות דורש את אישורו – למפרע או בדיעבד – של השלטון המרכזי".¹⁴³

בפרק זה בכוונתי לשבח את הדימוי הדומיננטי של רשויות מקומיות חלשות ונתונות-לפיקוח, דימוי הנובע מהמבנה המשפטי-פורמלי שלפיו מצויים בידי השלטון המרכזי סמכויות פיקוח וכוחות וטו גורפים על פעולות של הרשויות המקומיות. אל מול נתון פורמלי זה אני מציג בפרק זה מציאות המעמידה בספק את נכונותו של הדימוי האמור: בשנות ה-80 נחלש הפיקוח בפועל של משרד הפנים על תקציבי הרשויות המקומיות עד כדי כך שניתן לומר שכיום כמעט אין כל פיקוח מרכזי על תקציבי הרשויות. עם זאת, חרף המציאות הנמשכת של היעדר פיקוח מרכזי, התייחס בית המשפט העליון למקרים בהם נגלתה לפניו מציאות זו ככשל נקודתי ולא כסימפטום של שינוי מבני עמוק בתפקוד הרשויות המקומיות וביחסים בינן לבין עצמן. גישה זו של בית המשפט העליון דומה לעמדתו בסוגיית המיסוי הבלתי-חוקי, בה עסקתי לעיל. היעדר הפיקוח המרכזי על פעולות הרשויות המקומיות והתעלמותו של בית המשפט העליון מתהליכי העומק שהביאו לכך הם דוגמה מובהקת ל"הפרדה אקוסטית"¹⁴⁴

142 ראו סעיפים 204-207 לפקודת העיריות, סעיפים 27-31 לפקודת המועצות המקומיות, סעיפים 181-186 לפקודת המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) וסעיפים 186-188 לפקודת המועצות המקומיות (א) ו-1(ב). חשוב לציין, כי ראש העירייה או ראש המועצה הוא הגורם המוסמך בחקיקה להכין את התקציב, ועליו להגיש אותו למועצה לאישור. רק לאחר אישור המועצה ניתן לשלוח את התקציב לממשלה לאישור סופי. בין המבקרים ניתן למנות את אליהו וינוגרד, דיני רשויות מקומיות 4, 515 (מהדורה חמישית, 1998); דרי ושוורץ-מילנר, הערה 53 לעיל, בעמ' 50 (הכותבים מציגים תמונה מורכבת יותר, ממנה משתמע חוסר שליטה בפועל).

143 אכן, כותרת ספרו של וינוגרד היא דיני רשויות מקומיות ולא דיני שלטון מקומי.

144 אני עושה כאן שימוש במונח שטבע כאיר דן-כהן ביחס למערכת המשפט הפלילי, שבאמצעותה משמרת המדינה "הפרדה אקוסטית" בין הקהל הרחב המאמין בענישה חמורה לבין העבריינים, היודעים שבפועל הענישה אינה כה חמורה. בעצם, המשפט מדבר בשני קולות, כשקול אחד מופנה לקהל הרחב ובו מאיים המשפט במלוא חומרתו, ואילו הקול השני פונה לקהל העבריינים – "הלוקחות הקבועים" של המשפט הפלילי – וכלפיהם המשפט הפלילי אינו כה מחמיר, והעונשים המוטלים עליהם בפועל אינם חמורים כפי שהם נראים לקהל הרחב. Meir Dan-Cohen, "Decision Rules and Conduct Rules: On Acoustic Separation in Criminal Law," 97 Harv. L. Rev. 625 (1984).

שבמסגרתה נשמרת תרמיתה של מערכת הכללים הפורמלית על ידי בתי המשפט אך בפועל קיים היעדר פיקוח מרכזי;¹⁴⁵ אולם חשוב מכך, הם מעידים על פיצול בתוך השלטון המרכזי – שבית המשפט הוא חלק בלתי-נפרד ממנו – המשקף את האמביוולנטיות כלפי השאלה אם פיקוח מרכזי על תקציבי הרשויות המקומיות הוא רצוי, מוצדק או בכלל אפשרי.

כבר בשנת 1978 הבחין קלכהיים בכך שהפיקוח המרכזי על תקציבי השלטון המקומי אינו אפקטיבי:

למעשה, מרבית הצעות התקציב מגיעות [למשרד הפנים] באיחור, ולעיתים אפילו לאחר ששנת התקציב כבר החלה... לפיכך, משמעותם של התהליכים לאישורו של התקציב נפגמת. המשרד לא נקט בפעולות במטרה לאכוף רשויות מקומיות להגיש את תקציבן [לאישור] בזמן.¹⁴⁶

עוד ציין קלכהיים, שבמרבית המקרים ניצב השלטון המרכזי בפני עובדות מוגמרות וכל שהוא יכול לעשות הוא לאשר אותן בדיעבד. נוסף על כך, הדו"חות הכספיים הרשויות מקומיות מגישות בסופה של שנת התקציב – דו"חות המוגשים, אם בכלל, באיחור רב – כלל לא מבוקרים על ידי משרד הפנים.¹⁴⁷

מצב זה של היעדר פיקוח קיצוני, על פי מרבית המקורות, לא רק שלא תוקן אלא אף התריף בשנות ה-90. בשנת 1993 קבע דו"ח סוארי ש"מעורבות היתר של הממשלה [בענייניהן של הרשויות המקומיות] הפכה לחוסר מעורבות דה-פקטו. בשנים האחרונות, מערכות הפיקוח והבקרה כשלו במילוי תפקידן. דבר זה גרם לרשויות מקומיות להסתבך בקשיים כלכליים".¹⁴⁸ הוועדה הצביעה על המחסור בכוח אדם במשרד הפנים כאחראי לכך שהליך הפיקוח והבקרה המרכזי על תקציבי הרשויות המקומיות הוא חסר-משמעות.¹⁴⁹ זאת, עקב הזמן הרב הדרוש למשרד לבחון ולאשר את התקציבים המקומיים. מבקר המדינה הגיע למסקנה דומה בדו"ח השנתי לשנת 1993.¹⁵⁰ גם דרי ושוורץ-מילנר קבעו כי אחד המאפיינים המובהקים של יחסי השלטון

145 במקרה זה, הציבור הרחב – כמו גם חוקרים העוסקים בשלטון מקומי – סבורים שכללים אלו מוכיחים את אופיין הצייתי של הרשויות המקומיות ביחס למדינה, בעוד שהרשויות המקומיות עצמן יורעות בבירור שלא זה המצב.

146 חיים קלכהיים, "האפקטיביות המוגבלת של הפיקוח הממשלתי על השלטון המקומי", עיונים בביקורת המדינה כ"ט 33 (1978). במאמר זה הדגים קלכהיים כי חוסר ההתאמה בין סמכויות הפיקוח הנרחבות שמעניק החוק לבין היעדר הפיקוח בפועל הוא תופעה רווחת, שאינה ייחודית רק לפיקוח תקציבי. חולשה זו ניכרת ברוב התחומים שבהם אמורה הממשלה לפקח על הרשויות המקומיות: יחסי עבודה, רווחה, דיור, חינוך ועוד.

147 שם, בעמ' 36-37.

148 דו"ח סוארי, הערה 74 לעיל, בעמ' א'.

149 שם, בעמ' 21-22.

150 מבקר המדינה, דו"ח שנתי מספר 44 לשנת 1993, 596-601.

המרכזי והשלטון המקומי הוא "אובדן שליטה"¹⁵¹: הסנקציות שיכול משרד הפנים להפעיל נגד רשויות המתעכבות בהגשת תקציביהן לאישור כמעט אינן מופעלות. דו"ח נוסף של מבקר המדינה, משנת 1996, אישר שהעיכוב בהגשת התקציבים לאישור מתרחש בשתי נקודות: הן בשלב הגשת התקציב על ידי ראש הרשות לאישור חברי המועצה והן בשלב הבא, שבו מוגש התקציב על ידי הרשות המקומית למשרד הפנים. מתוך 94 רשויות מקומיות שבחן מבקר המדינה, רק אחת קיבלה את האישור הפורמלי של שר הפנים בזמן. 76 רשויות קיבלו את האישור אחרי ששנת התקציב הרלבנטית הסתיימה, ואילו 17 הנותרות טרם אושרו במועד כתיבת דו"ח המבקר למרות שחלפו שנה וחצי מסיום שנת התקציב.¹⁵² דו"ח המבקר סיכם וקבע שעוכבים כאלה כמוהם כחוסר פיקוח תקציבי הלכה למעשה.

ניתן לומר, אפוא, שמצב הדברים בפועל שונה בתכלית מהתיאור המשפטי הפוזיטיביסטי של פיקוח מרכזי על תקציבי הרשויות המקומיות. כלומר: מתקיים ביזור פיסקלי דה-פקטו במובן זה שרשויות מקומיות שולטות באופן כמעט מוחלט בתקציבים שלהן, ואילו לשלטון המרכזי יכולת מעשית כמעט אפסית לפקח על הוצאות הכספים שלהן, לבקר אותן או להתערב בהן. באופן פרדוקסלי ניתן לומר שככל שסמכויות הפיקוח התוקפות הן גורפות יותר, ניתן לצפות לפחות פיקוח בפועל. במלים אחרות: סמכויות פיקוח מרכזי פורמלי גורפות יותר משמען ביזור דה-פקטו עמוק יותר. זאת בהתחשב במוגבלותו של כוח-האדם במשרדי הממשלה מבחינת אמצעים ויכולת. לפיכך, ככל שהעומס עליו גדל – תפקודו יורד. גם אם אין הדבר הכרחי מבחינה לוגית, לפי שניתן להתגבר על בעיית ההצפה על ידי אכיפה סלקטיבית (וסנקציות גבוהות על מי "שנתפס"), ועל ידי פורמליזציה של כלל הפיקוח והאכיפה – הרי שבמציאות נוח היה לגורמי הפיקוח המרכזיים להסיר את הפיקוח, ולדבוק באכיפה שרירותית.

מכאן, שמשמעותו במציאות של פיקוח מרכזי גורף היא ביזור במובן של חירות רבה יותר לשלטון המקומי בקביעת מדיניותו הפיסקלית. עם זאת חשוב לראות שביזור דה-פקטו זה הוא על רקע של משטר חוקי של פיקוח, מה שמעניק לשלטון המרכזי יכולת התערבות, גם אם סלקטיבית. לפחות באופן עקרוני, יכולת פיקוח זו עלולה להיות מופעלת באופן לא-שוויוני, נקמני או מושחת. משמעות הדבר היא שרשויות מקומיות מסוימות עלולות לחוש שהן "סומנו" כמטרה על ידי השלטון המרכזי, ואילו אחרות אכן יהיו חופשיות יותר לקבוע מדיניות תקציבית כרצונן. אחת התוצאות המפתיעות מהיעדר הפיקוח התקציבי ההולם הוא אסטרטגיות המימון שאימצו הרשויות המקומיות, שבבסיסה יצירת גירעונות מכוונים בתקציביהן. בין השנים 1969 ל-1990 צברו הרשויות המקומיות גירעונות תקציביים שנתיים של מאות מיליוני שקלים.¹⁵³ ייתכן

151 דרי ושוורץ-מילנר, הערה 53 לעיל.

152 מבקר המדינה, דו"ח על הביקורת בשלטון המקומי 12-11 (1996).

153 גירעונות אלה נעו בין שני אחוזים ל-23 אחוז (ובכמוצע יותר מעשרה אחוזים) מהוצאות הרשויות. ראו שם, בעמ' 16. בשנתיים שבין 1996 ל-1998, הגדילו הרשויות המקומיות את גירעונותיהן

שהיעדר הפיקוח סייע גם להגדלת אי-השוויון בין הרשויות השונות. אמנם כמעט כל הרשויות השתמשו בשיטה זו כאסטרטגיית מימון, אולם יש פערים ביכולתן של רשויות לצבור גירעונות, ורשויות גדולות יותר צברו גירעונות גדולים יותר, תוך סיכון נמוך יותר לעצמאותן ביחס לשלטון המרכזי.¹⁵⁴

בית המשפט העליון התמודד פעמים ספורות עם סוגיית הפיקוח המרכזי על תקציבי הרשויות המקומיות. בעשותו כן, הוא שמר על הדימוי הפופולרי שלפיו הפיקוח התקציבי של משרד הפנים הוא הדוק: הוא סירב להעניק לרשויות המקומיות שליטה משמעותית על תקציביהן, והתעקש להותיר את סמכויות הפיקוח של משרד הפנים על כנו.¹⁵⁵ בתי המשפט אף עמדו באופן עיקש על "שלטון החוק", חרף העובדה שהלכה למעשה בכל מקום שבו הופעלה סמכות הפיקוח הייתה הפעלתה שרירותית ולא-שוויונית (עקב היעדר פיקוח גורף). בשנת 1985 פסק בית המשפט העליון בפרשת צוקר כי "למרות שרשויות מקומיות נהנות ממידה גבוהה של עצמאות, הן אינן עומדות בפני עצמן, מנותקות מן המדינה ומן החברה... המנגנון שניתן לשר הפנים לוודא כי רשויות מקומיות יתאימו את תקציביהן ואת מדיניותן למדיניות החברתית והכלכלית של המדינה, הוא המחויבות החוקית של הרשויות המקומיות למסור את תקציביהן לאישורו של שר הפנים".¹⁵⁶

בהחלטה משנת 1991 פסק בית-המשפט העליון באופן דומה, כנסותו להמריץ את הפיקוח המרכזי הכושל על תקציבי רשויות מקומיות. בעניין גולני¹⁵⁷ נדונה סמכות קרובה לסמכות הפיקוח הכללית על התקציב. על פי סעיף 212 לפקודת העיריות מוסמך הממונה על המחוז במשרד הפנים לפקח על הוצאות מיוחדות של רשויות מקומיות ולהטיל הוצאות בלתי-מוצדקות באופן אישי על חברי המועצה שאישורו אותן

ב-2 מיליארד ש"ח נוספים. מבקר המדינה מותח ביקורת חריפה על משרד הפנים על כישלונו בהפעלת סמכויות הפיקוח והאכיפה המסורתית לו על פי דין. ראו מבקר המדינה, דו"ח על הביקורת בשלטון המקומי (1998).

154 רשויות חזקות ומקושרות יותר מממנות את עצמן באמצעות גירעונות, בעוד שרשויות חלשות יותר – אם הן בודדות לממן עצמן באמצעות גירעונות – מסתכנות בהכרחן כ"לא מתפקדות", באבדן האוטונומיה הרמוקרטית שלהן בעקבות זימון וועדה קרואה שתנהל את עניינן, וכאיום שמעמדן העצמאי כרשות מקומית נפרדת יינטל מהן. לסוגייה זו ראו פירוט בהערה 110 לעיל.

155 לפחות במקרה אחד הסתמך בית המשפט המחוזי בחיפה על סעיף 206 לפקודת העיריות (ועל עניין צוקר, הערה 156 להלן) ואישר את חובתו של משרד הפנים לבקר את תקציבה של רשות מקומית. ראו ע"ש (חי') 326/95 מוחמד ג' מנג'ל משרד הפנים (לא פורסם, 4.7.1996).

156 בג"ץ 609/85 צוקר ג' ראש עיריית תל-אביב, פ"ד מ(1) 775, 778. אברהם שפט ראה החלטה זו כדבר מובן מאליה, והעיר שהגישה שהציגה עיריית תל-אביב – שלפיה אישור התקציב בידי שר הפנים הוא הליך פורמלי גרידא – היא "מוזרה". שפט, הערה 24 לעיל, בעמ' 52-53. אכן, נראה שהמחשבה שהמעבר ממימון מדינה למימון עצמי צריכה – ואולי עשויה – להביא לאוטונומיה מורחבת של הרשות המקומית בנוגע לתקציבה לא נכללה בשיקולי בית המשפט העליון באותו עניין, גם לא בשיקולי מדיניות רלבנטים.

157 בג"ץ 1065/89 גולני ג' שיש, פ"ד מה(1) 441.

הוצאות. העתירה הייתה כנגד הממונה על המחוז שסירב להפעיל את סמכותו האמורה נגד חברי מועצה שאישרו הוצאת-יתר בלתי-מוצדקת לחבר מועצה לשעבר. בית המשפט העליון קיבל את העתירה וקבע שהפקיד שגה בכך שלא הפעיל את סמכותו. יתר על כן: בית המשפט הביע תרעומת ותמיהה על הנימוק שנתן הפקיד לסירובו להפעיל את סמכותו – שסמכות זו מעולם לא הופעלה.¹⁵⁸

לכאורה ניתן לומר שהסתירה בין גישתו של משרד הפנים לזו של בית המשפט חושפת את היעדרה של מדיניות אחידה של השלטון המרכזי באשר לפיקוח מרכזי על תקציבי הרשויות המקומיות, ואת המתחים בתוך המרכז בדבר המדיניות הרצויה בנושא.¹⁵⁹ בית המשפט מחזיק בעמדה שפיקוח מרכזי כאמור הוא רצוי ומכל מקום הוא הדין הנוהג, ואילו משרד הפנים סבור שפיקוח כאמור אינו רצוי, ומכל מקום לא ניתן להפעילו באופן שוויוני ושיטתי עקב מחסור בכוח אדם. לכאורה, הפתרון האידיאלי למתח האמור בין שתי הגישות היה אימוץ גורף של אחת מהן: או שמשרד הפנים יוותר על רצונו לפקח על תקציבים מקומיים או שהוא יפקח עליהם באופן שוויוני; ומנגד, או שבתי המשפט יכירו במציאות ויכריזו שדה-פקטו אין למשרד הפנים סמכות פיקוח מאחר שהוא לא מפעיל אותה, או שהחוק ישונה כך שסמכות הפיקוח המרכזית תבוטל כליל.

אלא, שהסתירה בין "החוק בספרים" (law in books) לבין "החוק בפעולה" (law in action) אינה מעידה בהכרח, כפי שלעתים נדמה, על הצורך בהתאמתו של החוק למציאות או בהתאמתה של המציאות לחוק. לעתים היא מעידה דווקא על התאמה עמוקה ועל הסכמה בסיסית שקיימת בין שתי הגישות הסותרות לכאורה. בענייננו אנו, הן משרד הפנים והן בתי המשפט – כך אני מתיר לעצמי לשער – מחזיקים בתפיסה כי אין מוצא של ממש מהסתירה: מחד גיסא שניהם סבורים שרק פיקוח מרכזי יכול לצמצם (גם אם לא לבטל כליל) את השחיתות וחוסר-היכולת המקומית; מאידך גיסא שניהם מודעים לעובדה שכל פיקוח הוא מטבעו שרירותי (לפחות במידה מה), לא-שוויוני ומוגבל בתחולתו. אכן, הכישלון המתמשך של משרד הפנים לפקח על תקציבי הרשויות המקומיות לא נובע רק ממגבלות כוח-אדם ותקציב, אלא גם מקיומה של התפיסה המתחרה – המתקיימת במקביל לרעיון של הצורך בפיקוח מרכזי – לפיה ביזור ואוטונומיה מקומית מחייבים דווקא הסרה (או צמצום) של הפיקוח המרכזי.¹⁶⁰

158 שם, בעמ' 449.

159 נוסף על כך, למרות הפיתוי לטעון שפסיקת בית המשפט היא חסרת משמעות (לאור דו"ח מבקר המדינה, שהעיר שלא ניכר כל שינוי לטיבה בסוגיית הפיקוח המרכזי על השלטון המקומי בשנים האחרונות), אני מבקש להצביע על העובדה שפסיקת בית המשפט עודדה, אולי, את משרד הפנים לבחון מחדש את מדיניותו בנוגע להיבטים שונים של הפיקוח התקציבי על הרשויות המקומיות. בחינה מחודשת זו טרם הביאה לשינוי מהותי, אך היא עשויה להביא לשינוי כזה בסופו של דבר.

160 דרי ושוורץ-מילנר, הערה 53 לעיל, בעמ' 50. אכן, הצעות רבות למדיניות מבקשות "להכיר במציאות" ולבטל (או להוריד למינימום) את הפיקוח הרשמי, מכיוון שהוא פוגע יתר על המידה באוטונומיה המקומית ומכיוון שמכילא איננו אפקטיבי. למרות הסתירה הברורה, גישה זו מלווה

גישה בסיסית זו גם מתאימה לתפיסה כי טבעי הדבר שרשויות מקומיות יתחרו זו בזו כל עוד קיים פיקוח מרכזי שיוודא כי התחרות לא תצא מכלל שליטה. לגישה כאמור, אני סבור, מתלוות באופן מבני הביקורות שלפיהן פיקוח מרכזי הוא או "מעט מדי ומאוחר מדי" או "יותר מדי ותכוף מדי".¹⁶¹

מרבית הצעות המדיניות העכשוויות בנושא הפיקוח על תקציבי הרשויות המקומיות הן לצמצם במידה זו או אחרת את פיקוח החובה של משרד הפנים, ולהתאימו ליכולת האמיתית של המשרד וכן לדרישות האוטונומיה והניהול העצמי של הרשויות המקומיות "בעידן הביזור". עם זאת, כל אותן הצעות מכירות בהכרח להשאיר מידה מסוימת של פיקוח מרכזי. המתח בין אוטונומיה מקומית לבין פיקוח מרכזי מכנה את מרבית הצעות המדיניות והוא משותף להן. מתח זה מבוסס, כפי שאמרת, על תפיסה מסוימת של אוטונומיה מקומית כהעדר פיקוח מרכזי ושל אנטגוניזם הכרחי בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי. הצעות הרפורמה אינן פותרות את המתח האמור; אדרבה: הן חוגגות אותו. אלא, שהן חותרות לכך שהמדינה תדבר "בקול אחד" ביחס אליו. הצעות אלה מבקשות להתאים את החוק למציאות (ואת המציאות לתוק), ושואפות שקולם של המחוקק (באמצעות ספר החוקים) ובתי המשפט יהא זהה לקולה של הרשות המבצעת,¹⁶² במקום שכל רשות "תייצג" צד אחר של הדיאלקטיקה המושגית ושל הקונפליקט המעשי.

כאמור, היעדר הפיקוח על התקציב אינו חדש; זוהי מציאות הנמשכת לפחות מאז שנות ה-70. אולם, עם המעבר למימון עצמי ועם התפתחותה של התחרות הבין-מקומית המתוארת במאמר זה, הועצמה המשמעות של הדיסוננס בין פיקוח פורמלי לבין היעדר פיקוח למעשה, דיסוננס שרק החריף בעשורים האחרונים. כאשר הכספים המופנים למטרות שונות אינם באים עוד ממשרדי הממשלה השונים כי אם ממקורות מימון עצמיים, חלקם פרטיים וחלקם ממיסים (יצירתיים יותר או יצירתיים פחות), היעדר פיקוח על אופן חלוקת הכספים הללו בין הקבוצות השונות בתוך הרשות המקומית עלול לגרור תוצאות דרמטיות. נוסף על כך, היעדר הפיקוח המרכזי אינו רק בתחום

פעמים רבות בגישה שלפיה על הממשלה לפקח על הרשויות המקומיות, מכיוון שהיא מעניקה להן כספים רבים כל כך. נחום בן-אליא, המשבר המוניציפלי בישראל: הכשל הניהולי ואתגרי ההתאוששות 8-9 (1998); דדי ושוורץ-מילנר, הערה 53 לעיל, בעמ' 62-72; מבקר המדינה, הערה 152 לעיל, בעמ' 16-18.

¹⁶¹ כפי שכבר ציינתי, רעיון זה מבוסס על התפיסה שלפיה חופש, כוח ועצמאות משמעם היעדר מגבלות, הסרת כבלים וחירות שלילית. מכאן גם שאוטונומיה משמעה לפחות הזכות לתחרות. ליברליזם "מתון" מקבל את הרעיון שגם בתחרות נדרשים כללים מסוימים שעליהם יש לשמור (למנוע תוצאות "כשלי שוק" למיניהם). מנגד יטענו ליברלים ליברטריאניים שעל הפיקוח המרכזי להיות מינימלי, וכל חריגה ממינימליזם מדינתי עלולה לסכן את התחרות, החירות והאוטונומיה המקומית.

¹⁶² לעמדה המייצגת את הדרישה שהמשפט ידבר תמיד "בקול אחד", קוהרנטי ואחדותי ראו Ronald Dworkin, *Law's Empire* (1986).

החשוב של התקציב השנתי אלא גם בתחום חוקי העזר העירוניים, העוברים דרך מסנת משרד הפנים כאילו הייתה כברה מחוררת, למעט במקרים הנוגעים לסוגייה "פוליטית" כגון הפעלת עסקים בשבת או מכירת חזיר והצגת חמץ בפסח. בתחומים "כלכליים" כגון הקמת תאגידים, הפרטת שירותים ועוד, משרד הפנים נותר דומם ופיקוחו כמעט ואינו ניכר. דווקא בתחומים אלה רצוי היה שגורמים מרכזיים כלשהם יהיו מעורבים, לאור ההחצנות המשמעותיות שעלולות להיגרם כתוצאה מהחלטות של רשויות מקומיות הפועלות באותם נושאים.

ה. הפיסקליזציה של התכנון והבנייה והמרוץ אחר הנכסים המניבים

אם כן, המעבר למימון עצמי אילץ את הרשויות המקומיות להשתמש בסמכויות החוקיות השונות שהיו בידן באופן שיגדיל את הכנסותיהן. כוחות משפטיים שונים שהיו מסורים לשלטון המקומי ושהיו "רדומים" או בשימוש מדוד ומתון הפכו כעת למקור עיקרי לגיוס כספים ולמקסום רווחים כלכליים של הרשויות. על פעולות אלה ניתן לומר שהן מהוות ביזור כמובן זה שהרשויות המקומיות הועצמו בעקבותיהן, אם לא דה-יורה אזי דה-פקטו. הביטויים המובהקים ביותר של תמריץ זה למקסם רווחים כלכליים היה שימוש "יצירתי" בסמכויות המיסוי של הרשויות המקומיות, מאבקים אל מול רשויות מקומיות אחרות במטרה למשוך אוכלוסיות חזקות ולהרחיק אוכלוסיות חלשות,¹⁶³ ושאר מיני תחרות בין רשויות מקומיות שבמרכזן ניסיון לשלוט בנכסים

163 תופעה המדגימה טקטיקה זו של ניסיון לגרש אוכלוסיות "חלשות" לתחום השיפוט של רשות מקומית אחרת היא טענה חוזרת ונשנית המושמעת על-ידי רשויות מקומיות הגובלות בתל-אביב בדבר השימוש שעושה עיריית תל-אביב-יפו בחברות משכנות – חברות העוסקות ברכישת דירות נ"ר (נכסי רכישה) עבור הזכאים לדירי ציבורי ובשיכונם של הזכאים בדירות אלה – כדי להרחיק מתחומה אוכלוסיות חלשות. תופעה זו מתבררת מתוך עתירה שהוגשה לבית המשפט העליון בפברואר 2003 על ידי עיריית חולון, עיריית בת-ים ועיריית ראשון-לציון כנגד שר הבינוי והשיכון וכנגד "חלמיש" (חברה משכנת מכשלתית שמחצית ממניותיה הן בבעלות של עיריית תל-אביב-יפו). באותה עתירה טענו העותרות ש"חלמיש" רוכשת דירות מגורים דווקא בתחומי השיפוט שלהן ולא בתחומי שיפוט אחרים, ובייחוד לא בתחום השיפוט של תל-אביב, כדי למצוא "פתרון לבעיית רווחה של משפחות רב-בעייתיות בתחום העיר תל-אביב-יפו בלבד". כלומר: לדברי העותרות מדובר "בהגליית" משפחות רב-בעייתיות אל מחוץ לתחומי תל-אביב-יפו, בכדי להטיל את הטיפול באותן משפחות על רשויות מקומיות הסמוכות לתל-אביב. ראו בג"ץ 1716/03 עיריית חולון נ' שר הבינוי והשיכון (עתירה למתן צו על תנאי, הוגשה ביום 18.2.2003). בתגובתו הכחיש משרד הבינוי והשיכון את הטענה שפעילותה של "חלמיש" נועדה לגרש משפחות חלשות אל מחוץ לתל-אביב וטען שמכל מקום מדובר בדירות ספורות בלבד. טקטיקה שנויה במחלוקת זו של עיריית תל-אביב נדונה כבר לפני שנים רבות, בבג"ץ 391/86 דוימי נ' עיריית חולון (לא פורסם, 12.1.1987). גם שם טענה עיריית חולון שעיריית תל-אביב "כשליכה" אל תחומה משפחות בעלות בעיית חברתיות וכלכליות באמצעות חברת "חלמיש" הרוכשת דירות נ"ר דווקא

מניבים. במלים אחרות: נוצרו תנאים שעודדו תחרות אגרסיבית בין רשויות מקומיות, שעיקרה נסב סביב נכסים בעלי פוטנציאל מיסוי גבוה ואוכלוסיות בעלות יכולת כלכלית משופרת.

הואיל והבסיס למיסוי המקומי בישראל הוא מקרקעין ולא הכנסה, עסקים או מכירות, התפתחה בישראל בשנות ה-80 תופעה המכונה "המרץ אחר הנכסים הטובים ביותר למיסוי" ("the race for the ratables"). רשויות החלו מתחרות זו בזו כדי להשיג שליטה בנכסי מקרקעין שהרווחים המיסויים מהם מקסימליים, ולעשות בהם שימוש שעיקרו הפקת רווחים כספיים מרביים. כפי שהבהיר רזין, תופעה זו – הניכרת מאוד בהקשר הישראלי – גורמת לניצול לא יעיל של מקרקעין ולהגדלת הפערים בין רשויות מקומיות.¹⁶⁴

שתי התופעות המרחביות הבולטות ביותר שאירעו בישראל מאז שנות ה-80 הן הפרבור המואץ¹⁶⁵ והופעתם של מרכזים מסחריים (קניונים) כמעט בכל רחבי המדינה.¹⁶⁶ באופן פופולרי, התפתחויות אלה הוסברו כמסמלות את ה"אמריקניזציה" שפשטה בארץ. בכך הכוונה הייתה בעיקר לאמריקניזציה תרבותית, כלומר: שהישראלים פיתחו טעם או העדפה לכל מה שהוא אמריקני, לרבות החלום הפרברי (בית צמוד קרקע עם גינה) והקקמה של הקניון (ה"מול" האמריקני). לכאורה, בהתאם לצרכים ולהעדפות חדשות אלו, החלו מסופקים לישראלים יותר ויותר מוצרי צריכה ותרבות אמריקניים; ברם, לאמיתו של דבר, שתי תופעות תרבותיות-לכאורה אלה, כמו גם תופעות אחרות דוגמת היעלמותן של דירות קטנות (בנות פחות מארבעה חדרים) מבניינים חדשים אינן יכולות להיות מוסברות ללא ההקשר המשפטי והכלכלי שבו צמחו. הקשר זה, גם אם לא יצר את ההעדפות התרבותיות האלה יש-מאין, ודאי חיזק

בתחומה. באותה עתירה הגיעו הצדדים – עיריית חולון, עיריית תל-אביב-יפו, "חלמיש" ומשרד הבינוי והשיכון – להסכמה, לפיה "אכלוס משפחות מתל-אביב לחולון יבוצע תוך תיאום ושיקול דעת מקצועי באכלוס". מאז התעוררה סוגיה זו פעמים נוספות, כגון בעניינה של הגב' אירית יצחקי בשנת 2001. ראו גם חלי חזק, "עניי עירך קודמים", זמן מקומי (18.5.2001). ניתן להבין את הרצון העז של עיריית תל-אביב "להגלות" מתחומה משפחות "מרוכזות בעיות" לאור העומס הרב על שירותי הרווחה העירוניים, והכישלון של השלטון המרכזי לעמוד במחויבויותיו הפיסקליות בנושאי סעד ורווחה כלפי הרשויות המקומיות. כמו בתחומים אחרים אותם הזכרתי לעיל, גם בתחום שירותי הסעד והרווחה נאלצו רשויות מקומיות משנות ה-90 לממן חלקים גדלים והולכים של השירותים אותם סיפקו לתושביהן. כך גברה המוטיבציה של רשויות מקומיות "להיפטר" מאוכלוסיות הצורכות יותר שירותי רווחה.

¹⁶⁴ רזין, הערה 10 לעיל, בעמ' 17-18.

¹⁶⁵ מסוף שנות ה-70 ועד 1995 נבנו כ-125 יישובים פרטיים או שיתופיים ברחבי ישראל. יפתחאל ציין שאף לא אחד מהיישובים הללו נכלל בשטח שיפוט של עיריית פיתוח. ראו יפתחאל, הערה 37 לעיל. לתיאור של תופעת הפרבור בישראל ראו ערן רזין ואנה חזן, צעדים לבלמת הפרבור המפוזר: בקרה או שינוי "כללי המשחק" (1996). כמו כן ראו Gonen, הערה 23 לעיל, בעמ' 114-138.

¹⁶⁶ Alterman, הערה 10 לעיל, בעמ' 260.

אותן, תמך בהן, ואפשר להן להתבטא ביתר שאת. למעשה, כפי שהראו חוקרים רבים בארצות-הברית, גם בארץ המקור של ההעדפות ה"אמריקניות" – קרי: בארצות-הברית עצמה – היו העדפות אלה תוצר של תהליכים היסטוריים שהתאפשרו בזכות כללים משפטיים ומדיניות ממשלתית.

מחקרים רבים הציבו לעצמם את השאלה עד כמה תהליכים כמו פרבור הם תוצאה של בחירות חופשיות של אנשים הפועלים על סמך העדפותיהם, ועד כמה הם למעשה תוצאה של אנשים המגיבים לתמריצים שהם בבסיסם מדיניות ממשלתית שנועדה להכוונת התנהגות.¹⁶⁷ מלומדים הראו, בהקשר האמריקני, שהמדיניות של משרד הפיתוח והשיכון ושל רשויות התחבורה הפדרליות עודדו את התהליך המכונה white flight (הימלטות מעמד הביניים הלבן אל מחוץ לערים), את הפרבור המואץ ואת הזיחול,¹⁶⁸ ולמעשה יצרו את ההעדפות – שהפכו במהרה לעובדות יציבות ובלתי-משתנות – למרחבים פתוחים וירוקים, לגינה קטנה ולנסיעה של שעות הלך ושוב למקום העבודה. כותבים אחרים הצביעו על התמזגותן של בחירות מדיניות מכוונות-התנהגות אלה עם מגמות חברתיות, תרבותיות ואידיאולוגיות, שכשורשיהן מצויה קריסה של המרחב הציבורי ונסיגה לעבר מרחבים פרטיים ומופרטים: המשפחה הגרעינית, הקהילה ההומוגנית, היישוב הקהילתי; מקומות שבהם כולם "אותו דבר" ושמהם מודרים ה"אחרים".¹⁶⁹ עבודות אלה כיקשו אפוא לבחון את התפתחותן של העדפות אלה לא רק כתוצר של מדיניות ממשלתית אלא גם כתוצר של רוח התקופה וכביטוי שלה.¹⁷⁰

167 ראו, למשל, William Severini Kowinski, *The Malling of America* (1985) (מרכזים מסחריים); Kenneth Jackson, *Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States* (1985).

168 בין החלטות המדיניות האלה ניתן למנות, בין היתר, הגדרת "אזורי עדיפות לאומית", כלומר: קביעת אזורים מסוימים כזכאים להלוואות ממשלתיות נדיבות ואזורים אחרים כלא זכאים להן, הגדרה המבוססת על התפיסה שחללים מופרדים הם "בטוחים" יותר וראויים יותר לתמיכה. החלטות מדיניות נוספות היו סובסידיות עקיפות נרחבות לפרברים באמצעות כבישים במימון ממשלתי (מדינתי או פרדלי) שחיברו בין פרברים לבין הפרברים לעיר, כדי שתושבי הפרברים יוכלו לחיות מחוץ לעיר אך לנסוע בנוחות לעיר וממנה. בעניין זה ראו Frug, הערה 43 לעיל, וכן Frug, הערה 49 לעיל.

169 אמנה כאן רק כמה עבודות מרכזיות שנוקטות גישה זו, מתוך רבות קיימות: Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities* (1961); Richard Sennett, *The Fall of Public Man* (1977); Robert Fishman, *Bourgeois Utopias: The Rise and Fall of Suburbia* (1987); Richard Sennett, *The Conscience of the Eye: The Design and Social Life of Cities* (1990); Richard Sennett, *Flesh and Stone: The Body and the City in Western Civilization* (1994); Iris M. Young, *Justice and the Politics of Difference* (1990).

170 פישמן, למשל, טען בספרו ש"כל ציויליזציה מקבלת את המונומנטים להם היא זכאית. ניצחונן של הקפיטליזם הבורגני נדמה להיות נוכח ביותר במבנים המסיביים של הברזל והפלדה החוגגים את איחורם של הטכנולוגיה ושל צבירת-הרווח: מסילות-רכבת, אולמות-תערוכה, גשרים תלולים,

בישראל, לחצים פיסקליים כבדים על רשויות מקומיות – הירידה הדרסטית בתמיכה הממשלתית, תביעות גוברות והולכות מצד קבוצות שונות לשירותים עירוניים טובים יותר ואיזמיהן (המפורשים או המשתמעים) של קבוצות מבוססות לפרוש לפרברים החדשים – דחפו את הרשויות לעשות את הדבר שרשויות מקומיות בארצות-הברית עושות כבר עשורים רבים: פיסקליזציה של תכנון ואיזור (zoning).

העברת סמכויות תכנוניות רבות לוועדות התכנון המקומיות שנעשתה במסגרת תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה הגבירה את יכולתן של הרשויות המקומיות לפעול באופן זה משנת 1995.¹⁷¹ ההיגיון של פעולה זו הוא פשוט בחכלית: רשויות מקומיות מנסות למקסם את רווחיהן מהנכסים שבבעלותן (או בהחזקתן) ושמות ערך זה במרכז שיקול דעתן כאשר לאופני השימוש של משאביהן ולדרכי ניצולם. ברחבי העולם הצביעו מלומדים על התוצאות ההרסניות של גישה כזו לסביבה, לניצול יעיל של משאבים ולשוויון. התוצאות הבולטות ביותר של תכנון שכל-כולו מרוכז בגריפת רווחים ממוניים מיידים קשורים בהחצנות השליליות שנגרמות בעקבותיו כגון סילוק פסולת רעילה, זיהום ורעש אל מעבר לגבול המוניציפלי, הדרת אוכלוסיות חלשות ועידודן לעזוב לרשויות שכונות, ותכנון קצר-טווח. הגישה הקרויה "לא בחצר האחורית שלי" – not in my back yard (NIMBY) – מתארת נאמנה את עמדתן של רשויות מקומיות רבות ביחס לשימושי קרקע בלתי-רצויים (locally undesirable land uses) ואת ההתנהגות האגואיסטית המאפיינת רשויות מקומיות הנקלעות למלחמת הישרדות שבה כמעט כולם יוצאים נפסדים. התהליך המקביל של רדיפה אחרי נכסים ושימושי קרקע משתלמים אינו טוב בהרבה, ואף הוא גורר אי-שוויון, חוסר יעילות, נזקים לסביבה ומפגעים אסתטיים. גוף מחקרי מרשים התפתח בעשורים האחרונים בעולם כדי להתמודד עם שלל הבעיות הללו. גם במקרה זה מרבית הצעות המדיניות ממוקמות על הציר שבין מרכז לבין ביזור.¹⁷² האופציות השונות מוצגות כאילו הן כרוכות בבחירה בלתי-גמנעת בין שליטה מרכזית לבין אוטונומיה מקומית, בין חירות לבין שוויון, בין שוק חופשי לבין התערבות ממשלתית.

עד לאחרונה הייתה רק מודעות נמוכה ביותר לקיומה של הדינמיקה האמורה בישראל. הסיבה המרכזית לכך הייתה התפיסה הרווחת שהתכנון בישראל הוא מרכזי

וגורדי-שחקים... אולם, אנו מחפשים את הארכיטקטורה שחושפת באופן הטוב ביותר את 'הרוח והאופי של הצייליזציה המודרנית', הרי שהפרברים עשויים לספר לנו על התרבות שבנתה את המפעלים ואת גורדי-השחקים, יותר מאשר אותם מבנים יכולים". Fishman, הערה 169 לעיל, בעמ' 3 (תרגום שלי; "ב").

171 בשנת 1995 תוקן חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 43), כך שסמכויות תכנון רבות שהיו מסודות לוועדות התכנון המחוזיות הועברו לידי ועדות התכנון המקומיות; ראו דין להלן.

172 Craig Anthony Arnold, "Land Use Regulation and Environmental Justice," 30 *Envil. L. Rep.* 10395 (2000); Vicki Been, "Locally Undesirable Land Uses in Minority Neighborhoods: Disproportionate Siting or Market Dynamics?," 103 *Yale L. J.* 1383 (1994); Frug, הערה 49 לעיל.

ביותר. הבעיות של התכנון בישראל לא נתפסו כנגרמות בשל יתר ביוזר, אלא – אם בכלל – בגלל עודף מרכז וחוסר תפקודו של מערך התכנון ההיררכי עקב חוסר יעילותו, היעדר משאבים, שחיתות, עודף ביוורקטיזציה, פוליטיזציה ועוד.¹⁷³ אף שקיימים מחקרים עכשוויים המתמודדים עם השפעתן של הרשויות המקומיות (ויותר מכך דינמיות מקומיות) על התכנון בישראל,¹⁷⁴ מרבית הדיונים התיאורטיים מדגישים את האופן שבו התכנון בישראל שימש (ועדיין משמש) כלי שליטה בידי השלטון המרכזי.¹⁷⁵ לעומת התזה של "תכנון מרכזי כשליטה" (planning is/as control) אני מעוניין להציב תזה נגדית לפיה חוסר תכנון מרכזי הוא שליטה (במובנה כהנצחת והעמקת אי-השוויון בין קבוצות שונות בחברה). כלומר: דווקא הותרת התכנון לדרג המקומי יוצרת דינמיקה של תחרות ושל אי-שוויון, וכאשר תנאי הבסיס הם של סגרגציה אתנית ופערים כלכליים נוצרת "שליטה" דווקא בשל קריסת מנגנוני התכנון המרכזיים והיעדר השליטה שלהם.

בפרק זה אדגיש את התפקיד של השלטון המקומי בתכנון בישראל כיום, קבלן או מממן, ואת האופן שבו יש לרשויות המקומיות השפעה ניכרת על הסביבה הפיזית והחברתית שבה אנשים חיים. השלטון המקומי בהקשר התכנוני הוא חלק מהמנגנון המדינתי, וככזה הוא לוקח חלק ב"תכנון כאמצעי שליטה" – מחד גיסא – אך גם מדגים את הפיצול בין הרשויות השונות ואת ההבדלים ביניהן מאידך גיסא. כשחקנים מקומיים יש לרשויות המקומיות השונות סדר-יום שונה, והן משתמשות בכוחות התכנוניים

173 אפילו נניח שבעבר היה זה המצב, הרי שהחל בשנות ה-80 הוא השתנה באופן קיצוני. ודאי שהמצב השתנה עוד יותר עם תיקונו של חוק התכנון והבנייה בשנת 1995, שבמסגרתו, כאמור, הועברו סמכויות רבות מדרג התכנון המרכזי לדרג התכנון המקומיים. פסקי דין, דיונים בכנסת, יוזמות חקיקה, שימועים בפני ועדות תכנון ובנייה והעיתונות המקומית והארצית מגלים עד כמה תפיסת התכנון המרכזי רחוקה מן המציאות, ואת העומק של השפעת התכנון המבוזר והשלטון המקומי על הדינמיקה המרחבית בישראל בעשורים האחרונים.

174 ראו, למשל, את עבודתן של רחל אלטרמן ותמי סתר, עימות והסכמה ביד הלשון: התייחסותן של תוכניות עירוניות ואזוריות למגזר הערבי בישראל (2001). וכן רחל אלטרמן ואורנה צ'רצ'מן, התוכנית לשיקום השכונות: הניסוי הגדול ולקחי (1991).

175 אורן יפתחאל כתב רבות על "תכנון כאמצעי שליטה". התפיסה היסודית היא שתכנון הוא אמצעי להשגת שליטה ושימור הסטטוס קוו, ולא אמצעי להשגת לביצוע רפורמות, כפי שהוא מתואר בתיאוריות המסורחיות של תכנון. Oren Yiftachel, *Planning As Control: Policy and Resistance in a Deeply Divided Society* (1995); Oren Yiftachel, "The Dark Side of Modernism: Planning As Control of an Ethnic Minority" in *Postmodern Cities and Spaces* (Sophie Watson & Katherine Gibson eds., 1995); *Ethnic Frontiers and Peripheries: Landscapes of Development and Inequality in Israel* (Oren Yiftachel & Meir, *Ethnic Frontiers and* (להלן: Yiftachel & Avinoam Meir eds., 1998) Oren Yiftachel, "The Internal Frontier: Territorial Control and Ethnic Relations in Israel" in Yiftachel & Meir, *Ethnic Frontiers and Peripheries*, בעמ' 39-65; יפתחאל וצפדיה, הערה 64 לעיל.

שלהן בתוך המסגרת התחרותית המאלצת אותן להיאבק באופן נחרץ למדי כדי למקסם את רווחיהן ולהעמיד את האינטרסים המקומיים שלהן מעל לאינטרס הכללי, ובאופן זה לפעול גם כנגד טובתן שלהן. עד כה, התגובות של המחוקק ושל בתי המשפט לפעולות אלה כמעט לא היו קיימות, עד שהיו משולות לתמיכה בפיסקליזציה של התכנון.

1. המבנה המשפטי הבסיסי של התכנון בישראל

מערכת התכנון והבנייה בישראל מבוססת על שילוב ייחודי של שליטה מרכזית ומקומית. על פי הוראות חוק התכנון והבנייה משנת 1965, המערכת התכנונית היא מערכת היררכית בת שלוש רמות: הרמה הארצית (המועצה הארצית לתכנון ולבנייה), הרמה המחוזית (ועדות מחוזיות לתכנון ולבנייה) והרמה המקומית (ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה).¹⁷⁶ בהתאם לכך, ישראל נחלקת לאזורי תכנון מחוזיים – שישה במספר, ולאזורי תכנון מקומיים – כ-112. החוק קובע שאזורי תכנון מקומיים יכולים לחפוף לתחום השיפוט הכללי של רשות מקומית, אם קיימת כזו בשטח הנדון. במקרה זה, החברים הנבחרים של מועצת הרשות המקומית ישמשו גם כחברי ועדת התכנון המקומית. כאשר קיימות יותר מרשות מקומית אחת באזור תכנון מקומי אחד, תכלול ועדת התכנון המקומית נציגים של כל הרשויות המעוניינות. כיום קיימות 112 ועדות תכנון מקומיות ובערך 241 רשויות מקומיות בתוך גבולות 1967. כתוצאה מכך, כ-30 אחוז מאזורי התכנון המקומיים נשלטים על ידי רשות מקומית אחת, ו-70 האחוז הנותרים נשלטים על ידי יותר מרשות מקומית אחת.¹⁷⁷ במקרה כאמור, השליטה בוועדת התכנון המקומית תהיה עדיין בידי הרשות המקומית הגדולה.

למבנה זה היו השפעות קשות כלפי המיעוט הערבי בישראל, שכ-90 אחוז ממנו מתגורר ברשויות מקומיות שאוכלוסייתן ערבית באופן בלעדי והן ממוקמות, על פי רוב, בשטחים החקלאיים בישראל. כפי שציינתי מקודם, שטחים אלה נשלטים – מבחינה מוניציפאלית – על ידי המועצות האזוריות, החולשות על רוב השטח הכפרי בישראל. המועצות הערביות מצויות בלב אותם אזורים, כאיים מבודדים, ובמקרים רבים אין להן כל יכולת לשלוט על התכנון שלהן משתי סיבות עיקריות: הראשונה – מכיוון שאזורי התכנון אינם חופפים לשטחי השיפוט הכלליים והם משורטטים כך שהמועצות האזוריות היהודיות שולטות, לעניין התכנון, גם בשטחי הרשויות הערביות; והשנייה – מכיוון שגם במקרים שבהם קיימת חפיפה בין שטחי השיפוט לבין אזורי התכנון המקומיים, הרי שמלכתחילה שורטטו גבולות שטחי השיפוט של המועצות המקומיות הערביות כך שמרבית הקרקעות שהן בבעלות תושביהן מצויות מחוץ לתחום השיפוט שלהן ולאזורי התכנון שלהן גם יחד.¹⁷⁸ כתוצאה מכך, יכולתן של רשויות מקומיות

176 חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965. כיום קיימות שש ועדות מחוזיות ו-112 ועדות מקומיות.

177 ראו מבקר המדינה, דו"ח שנתי 49 לשנת 1998, 349-350.

178 אחת הדרכים שבה מתגוננים פקידי משרד הפנים נגד התלונה הנפוצה של הערבים שאופן שרטוט הגבולות המוניציפליים גרמה להפרדה מלאכותית בין בעלות לבין תחום שיפוט, היא שלא יעלה

ערביות להפקיע שטחים ולתכנן אזורים לטובת הכלל נפגעת קשות. הואיל ומרבית עתירות הקרקע מצויות למעשה מחוץ לתחום השיפוט של הרשות ובשליטתה של ועדת התכנון המקומית הנשלטת על ידי רשויות יהודיות סמוכות, הן אינן יכולות להחליט כי הללו יתוכננו באופן מסוים רווקא, אלא בהסכמת הרשויות היהודיות.¹⁷⁹ שרטוט מרחבי התכנון נעשה כך שמרבית הרשויות הערביות נכללו במרחבי תכנון שבהם שולטות הרשויות היהודיות,¹⁸⁰ ולעניין זה יש השפעות עגומות על הרשויות הערביות בישראל כפי שטוען ג'אנר-קלזנר:

היכולת לתכנן ולקדם תכנית מתאר מקומית היא מקור עוצמה בסיסי של רשות מקומית, בהעניקה למנהיגות המקומית הזדמנות לתרגם את חזונה למונחים מעשיים. לכן, מניעת מעמד של ועדה מקומית לתכנון ולבנייה מגבילה את שליטת הרשויות המקומיות הערביות בגורלן ובעתידן התכנוני, ומהווה גורם משמעותי להתמרמרות בקרב האוכלוסייה הערבית.¹⁸¹

עוד מצא ג'אנר-קלזנר, שהטיפול בתוכניות מתאר עבור רשויות מקומיות ערביות מתעכב באופן יוצא דופן על ידי גופי התכנון השונים, דבר הפוגע קשות ביכולתן להתפתח ולהיענות לצרכים המשתנים של האוכלוסייה המתגוררת בהן ודוחף אותן להעלים עין מבנייה בלתי-חוקית.¹⁸²

למבנה התכנוני והמרחבי המתואר היו גם השפעות קשות על עיירות הפיתוח.¹⁸³ כאמור, עיירות הפיתוח הוקמו על פי רוב בלבן של האזור הכפרי בישראל ואף הן סבלו משליטת המועצות האזוריות במרחב סביבן. אמנם, שלא כרשויות הערביות, קיבלו כמה

על הדעת שאם תושב ראשון-לציון, למשל, ירכוש קרקע ברשות מקומית סמוכה, ישונה בעקבות זאת תחום שיפוט הרשויות באופן שישקף את העברת הבעלות. טענה צינית זאת מתעלמת מכך שהקרקעות שבבעלות הערבים היו שלהם זמן רב לפני שרטוט הגבולות המוניציפליים. יתר על כן: ברור שמדיניות שרטוט הגבולות המוניציפליים סביב היישובים הערביים הייתה מכוונת להשגת מטרה זו בדיוק: להפריד בין בעלותם של הערבים בקרקעות לבין יכולתם לשלוט בהן הן מבחינה תכנונית והן מבחינה מיסויית. ראו ראכס חמאסי, לקראת הרחבת תחום השיפוט של יישובים ערביים בישראל (2002).

179 ראו דוד ג'אנר-קלזנר, ביזור התכנון ברשויות מקומיות ערביות בישראל 7-8 (1994).
180 כיום רק לרשויות מקומיות ערביות ספורות בישראל – טייבה, טירה, נצרת ועוד – שליטה מלאה במרחב התכנוני שלהן במובן זה ששטח השיפוט המוניציפאלי שלהן נשלט מבחינה תכנונית על ידיהן בלבד. בנוסף ישנו מספר רשויות מקומיות ערביות החולקות יחדיו מרחב תכנוני משותף. כאלה הם מרחבי התכנון בקעת בית הכרם, גבעות אלונים, הגליל המרכזי, לב הגליל, זמר, מעלה נפתלי, קסם ועוד. מכל מקום, מרבית הרשויות המקומיות הערביות מהוות חלק ממרחב תכנוני בו לנציגי הרשויות המקומיות היהודיות דומיננטיות ועל כן שליטה.

181 ג'אנר-קלזנר, הערה 179 לעיל, בעמ' 9.

182 שם, בעמ' 8.

183 לסקירה מקיפה על השפעת התכנון על עיירות הפיתוח ראו יפתחאל וצפדיה, הערה 64 לעיל.

עיירות פיתוח שליטה במרחב התכנון שלהן, אולם עתודות הקרקע המצומצמות שלהן ונחיתותן ההיסטורית אל מול המועצות האזוריות חיבלו ביכולתן לתרגם שליטה זו להכנסות כספיות ולפיתוח כלכלי רווחי. חוקרים הראו שבינוי עיירות הפיתוח נעשה באופן שגרם להן לפתח תלות עמוקה במרקם הקיים סביבן. התעשיות שפותחו בעיירות הפיתוח עצמן היו תעשיות דלות-טכנולוגיה, ואחוזי האבטלה הגבוהים בעיירות הפיתוח כיום הם, בין היתר, תוצאה של מדיניות זו.¹⁸⁴ שליטתן של המועצות האזוריות במשאבים הנדל"ניים היקרים במרחב גרמה לכך שארנונה והיטלי השבחה כתוצאה מפרויקטים שונים הוזרמו לקופתן של המועצות האזוריות, ואילו עיירות הפיתוח נותרו דלות במשאבים שאותם יכלו לתרגם לרווחים.¹⁸⁵

2. תמריצים משפטיים-כלכליים לפיסקליזציה של התכנון והבנייה

במחקרו החשוב אודות הפיסקליזציה של התכנון בישראל הצביע נחום בן-אליא על כמה גורמים שתורמו להופעתה של התופעה המכונה "פיסקליזציה של התכנון" בשנות ה-90, או בלשונו של בן-אליא – להיווצרותו של "הקשר הגוףדי בין התכנון הפיסי והפיתוח האורבני לבין המימון המוניציפלי".¹⁸⁶ המונח "פיסקליזציה של התכנון" מבטא מצב או תהליך שבמסגרתו מופעלים מנגנוני וסמכויות התכנון והבנייה כדי למקסם רווחים ממוניים, ואינטרסים ממוניים מועדפים על פני שיקולים של צדק חברתי, איכות חיים, איכות הסביבה, אסתטיקה ועוד.¹⁸⁷ הגורמים החשובים ביותר לכך שתהליך

184 אפרת, הערה 64 לעיל, בעמ' 25-28.

185 היבט חשוב נוסף של התכנון בישראל הוא מקומו המרכזי של מנהל מקרקעי ישראל בקביעת המדיניות הקרקעית בישראל ובתכנון הפיזי שלה. לסקירה מקיפה של מעמדו ותפקידיו של המנהל ראו דפנה ברק-ארו, "דונם פה ודונם שם: מינהל מקרקעי ישראל בצבת האינטרסים", עיוני משפט כא 613 (תשנ"ח), וכן דפנה ברק-ארו ואורן פרו, "תכנון במקרקעי ישראל: לקראת פיתוח בר-קיימא", משפט וממשל (טרם פורסם). במאמר אחרון זה מדגימים הכותבים את ההשפעה העצומה שיש למנהל מקרקעי ישראל על התכנון בישראל, אף שכמעט ואין לו סמכויות פורמאליות בגופי התכנון או בהליכי התכנון. השפעה זו משיג המנהל, בין היתר, באמצעות היותו צד לחווי תכירה ופיתוח של שטחים רחבים במדינה.

186 נחום בן-אליא, "קופת התכנון": הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות 9 (2002).

187 אני מודע לדימוי המעוות שעלול להיווצר מהשוואת שיקולים כלכליים מול שיקולים אחרים, "חברתיים" יותר. אינני טוען בשום אופן כי שיקולים אלה נוגדים זה את זה. הדאגה המרכזית של תיאוריות תכנון ושל מתכננים מעשיים היא למקסם את שני סוגי השיקולים ועוד שיקולים רבים אחרים. עם זאת, חשוב לפתח מתחים כאלה ביישומים מעשיים של עקרונות תכנון. כפי שאדגים בהמשך מניסיונה של ישראל, וכפי שהראו חוקרים רבים באזורים אחרים, מקסום הרווחים מתבצע לעתים קרובות על חשבון שיקולים סביבתיים, רגישות חברתית וערכים ציבוריים אחרים כגון אינטגרציה, שטחי ציבור ועוד. בעיות כאלה עומדות בלבה של תיאוריית התכנון כמעט מיום הגייתה, והן הפכו חשובות יותר ויותר בשנים האחרונות. ראו *Readings in Planning Theory* (Scott Campbell & Susan S. Feinstein eds., 1997).

זה התעצם דווקא בשנות ה-90, לדעתו של בן-אליא, הם לחצים עצומים לפיתוח פיזי, שנבעו בעיקר מגלי העלייה האדירים מברית-המועצות לשעבר ומהמשבר הכלכלי שהרשויות המקומיות חוו באותה תקופה. בעקבות המעבר למימון-עצמי (שהפך לעובדה מוצקה בשנות ה-90), ובעקבות לחצים של תושבים לשירותים עירוניים משופרים – לחצים שהפכו ליותר ויותר מוחשיים עקב יכולתם המוגברת של התושבים לעזוב את הערים ולעבור לפרברים המתרחבים – החלו הרשויות המקומיות לחוש בתוצאות המשבר הכלכלי המתמשך. כתוצאה מכך גדל הצורך של רשויות מקומיות להגדיל את הכנסותיהן.

בן-אליא ציין ש"רצונם העז של ראשי ערים להוכיח עשייה הביא רבים מהם להרחבת שירותים ולקידום פרויקטים חדשים, ללא התחשבות יתרה במחיר הכלכלי של מעשיהם. הפיתוח הפיסי המואץ שירת היטב את צורכיהם של ראשי הרשויות המקומיות ואת שאיפותיהם".¹⁸⁸ אולם, לרצונם של ראשי ערים להוכיח את יכולתם ולהיבחר מחדש – תמריץ כבד-משקל, ללא ספק, שהתחזק בעקבות המעבר לשיטת הבחירה הישירה של ראשי ערים – התווספו השינויים במפת ישראל והקמתם של יישובים פרבריים נוספים שאליהם יכולים לעבור תושבי הערים בני המעמד הבינוני.¹⁸⁹ כלומר: האיום של משפחות מעמד הביניים לנטוש את העיר אם לא יקבלו שירותים משופרים הפך לאמיתי ובר-ביצוע. מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה, שבמהלך שנות ה-90 ניכרה מגמה יציבה של ירידה במספר תושביהן של שלוש הערים הגדולות – ירושלים, תל-אביב וחיפה – לצד ירידה במספר תושביהן של כל הערים הגדולות בארץ. במהלך שנת 1998, לדוגמא, חלה ירידה של כאחוז אחד או יותר באוכלוסייתה של כל אחת מן הערים הללו, למרות שיעור הגידול הטבעי. יעדי ההגירה העיקריים של התושבים היו ערים קטנות יותר או יישובים במרכז ישראל.¹⁹⁰ ערים קטנות ויישובים פרבריים אלה היו נטולי אוכלוסיות ותיקות וכיסי עוני, והן משכו משפחות בנות מעמד הביניים שיכלו לוודא שהמסים המקומיים שהן משלמות יממנו בעיקר חינוך לילדיהן שלהן ושאר שירותים עירוניים שאותם צרכו בעצמן (להבדיל, למשל, משירותי סעד ורווחה או תחזוקת "מנגנונים בירוקרטיים" של העיר הגדולה).

קיימים שני מנגנונים חוקיים ברורים שבאמצעותם יכולות רשויות מקומיות לתרגם את סמכויות התכנון שבידיהן לרווחים כלכליים מיידיים, פחות או יותר. שני מנגנונים אלה הם הארנונה הכללית והיטל ההשכחה.¹⁹¹ השילוב של שניהם מכסה הן את הגדלת

188 שם, בעמ' 7.

189 Gonen, הערה 23 לעיל.

190 עם זאת, הנטייה לעיזב לא התהפכה אלא התחזקה. בשנת 1998, חיה 74 אחוז מאוכלוסיית ישראל בשטח שיפוטן של עיריות, לעומת 67 אחוז בשנת 1970 ו-59 אחוז בלבד בשנת 1951. לפרטים נוספים ראו את אתר האינטרנט של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: <<http://www.cbs.gov.il>>.

191 סעיף 196א לחוק התכנון והבנייה והפרוטוקול ה-13 של החוק. הגיונו של היטל זה הוא שהציבור זכאי ליהנות לפחות מחלק מהשכחת הקרקע שממנה מרוויח הבעלים בשל העניין הציבורי בתכנון והשפעותיו של התכנון על הציבור. לריין כללי ראו הנריק רוסטוביץ', היטל השכחה (מהדורה

תורים המזומנים המיידים והחד-פעמי (היטל השבחה והיטלי פיתוח) והן את הרחבת בסיס המס של הרשויות (ארנונה כללית).

(א) ארנונה כללית ויצירת עודף שטחי מסחר

כפי שהוסבר לעיל, במרוצת שנות ה-80 המאוחרות ושנות ה-90 הפכה הארנונה הכללית למקור העיקרי של הכנסות עבור רשויות מקומיות רבות בישראל, בעיקר עבור רשויות שלא נהנו ממענקי האיוון. הבחירה לבסס את המס העירוני העיקרי על רכוש ולא על הכנסות – בחירה שספגה ביקורת ממלומדים רבים, וקובעי מדיניות המיסוי חזרו עליה שוב ושוב בעשורים האחרונים¹⁹² – הובילה למה שמכונה בספרות "המרץ אחר הנכסים המניבים": מאבק בין רשויות להשגת שליטה בנכסים שהסיכוי להפיק מהם רווחים גדול יותר.¹⁹³ כך נוצר לרשויות תמריץ משמעותי להפיק תוכניות מתאר שיניבו מקסימום רווחים ואת רמות הארנונה הגבוהות ביותר. המבנה של הארנונה הכללית והרגולציה שלה על ידי משרד הארצות והפנים מעודדים רשויות לצמצם את השטחים למגורים ולהגדיל ככל הניתן את השטחים למסחר ותעשייה. זאת, לפי שיעורי הארנונה המרביים לשטחי מסחר ותעשייה גבוהים משיעורי הארנונה המוטלים על שימוש למגורים.¹⁹⁴

הרשויות המקומיות הגיבו כצפוי לתמריצים אלה: בן-אליא מצא שבמשך חמש שנים, משנת 1990 ועד לשנת 1995, עלה אחוז התחלות הבנייה של שטחים מסחריים מ-12 אחוז מכלל התחלות הבנייה לכ-25 אחוז מכלל התחלות הבנייה.¹⁹⁵ עלייה חדה זו לא הוכוונה ולא הוסדרה על ידי גופי התכנון המרכזיים, אף שבסמכותם היה לעשות כן,

ראשונה, 1996); אירית גיל ורחל אלתרמן, היטל השבחה בישראל: סוגיות שבחוק ובדרך הפעלתו (מהדורה שנייה, 1996). נוסף על כך צומחים לרשות המקומית יתרונות כספיים נוספים ממזימי בנייה – משמעותיים פחות אך יש להזכירם – דמי הרישום ואגרת הפיתוח.

192 ראו דו"ח סוארי, הערה 74 לעיל; דו"ח זנבר, הערה 78 לעיל.

193 רצין, הערה 10 לעיל, בעמ' 17-18. אין בכזו לטעון שביסוס המס העירוני על הכנסה יביא לתוצאה שוויונית או רצויה יותר. אין ספק שלכל בסיס מיסוי יש יתרונות וחסרונות, ומס המבוסס על רכוש מביא למאבק על שימושי קרקע ממוסדים.

194 ההבדלים בין שיעורי המס המוטלים על שימושים שונים בקרקע הם אדירים. כך, למשל, בשנת 2000 היה שיעור הארנונה המינימלי (למטר רבוע) על מבני מגורים 24.84 ש"ח, בעוד שלמשרדים, שירותים ומסחר היה שיעור הארנונה המינימלי 48.77 ש"ח, ולבנקים ולחברות ביטוח היה הסכום 331.59 ש"ח. השיעורים המרביים הם, בהתאמה, 85.01 ש"ח, 272.32 ש"ח ו-980.75 ש"ח; תקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית כרשויות המקומיות), תש"ס-2000, סעיף 5. התקנות מחלקות את הנדל"ן לסוגים נוספים: מלונות, סדנאות אומנים, קרקע חקלאית, מגרשי חנייה ועוד. ההבדלים הם עצומים: הם נעים מהשיעור הנמוך ביותר – 0.0070 ש"ח לקרקע חקלאית, עבור דרך 1.02 ש"ח למגרשי חניה, 17.72 ש"ח למבני תעשייה ועד 331.59 ש"ח לבנקים. ברור שכדי למקסם את רווחיהן, על הרשויות המקומיות לשאוף להימצאותם של בנקים ואזורי מסחר רבים ככל האפשר ולמעט באזורי מגורים.

195 בן-אליא, הערה 186 לעיל, בעמ' 13.

והיא הייתה בעיקר תוצאה של יוזמות מצד הרשויות המקומיות. בחלק מהמקרים פיתו רשויות מקומיות עסקים ויזמים של מגדלי משרדים לעבור לתחומן באמצעות הורדת שיעורי הארנונה לעסקים והטבות אחרות לקבלנים.¹⁹⁶

מלומדים הראו, שחרף המבנה ההיררכי של גופי התכנון בישראל וסמכויות הבקרה וכוחות הווטו שיש לוועדות התכנון המחוזיות על התוכניות המקומיות, יש לוועדות התכנון והבנייה המקומיות השפעה עצומה דה-פקטו על תוכניות המתאר הסופיות ועל יישומן הלכה למעשה.¹⁹⁷ יש לכך כמה סיבות: המחסור הכרוני בתוכניות מתאר מחוזיות וקריסתן של ועדות התכנון והבנייה המחוזיות כגופי תכנון ובקרה;¹⁹⁸ יחסים לא פורמליים בין חברי ועדות התכנון והבנייה השונות בנוסח "אל תתנגד לתוכנית שלי ואני לא אתנגד לתוכנית שלך";¹⁹⁹ לחצים פוליטיים ואחרים המופעלים על הוועדות המחוזיות לאשר את שהוועדות המקומיות מציעות. בן-אליא ציטט התבטאות מדהימה בעוצמתה של אחד מראשי מנהל מקרקעי ישראל בעבר: "מימי לא ראיתי וועדה מחוזית המונעת מראש רשות להעביר תוכנית שהוא מעוניין בה".²⁰⁰ מבנה זה ותמריצים אלה גררו עודף עצום בשטחים מסחריים שנבנו בלא שהיה בהם צורך אמיתי. על פי מחקר שנערך התברר שקיים עודף של 66 אחוז בהיצע שטחי המסחר (הבנויים ושכנייתם החלה) לעומת הביקוש להם.²⁰¹

תיקון מספר 43 לחוק התכנון והבנייה משנת 1995 נתפס, בהקשר זה, כמהפכה שתרמה רבות לעלייה בכוחן של ועדות התכנון והבנייה המקומיות, וממילא הגדילה את השפעתן של הרשויות המקומיות – השולטות בוועדות התכנון המקומיות – ולפיכך אף האיצה את הפיסקליזציה של התכנון. תיקון 43 בישר את עידן הביזור בתכנון, בהעניק לוועדות התכנון המקומיות סמכויות נרחבות יותר משהיו להן בעבר – סמכויות שהיו

196 המקרה הידוע ביותר בהקשר זה הוא אזור הבורסה ברמת-גן, שהתפתח בשלהי שנות ה-80 ובמשך שנות ה-90 כאזור משרדים גדול ויוקרתי שהותיר מאחוריו את אזורי המשרדים הישנים בתל-אביב. עיריית רמת-גן הצליחה לבסס את השטח כאזור מסחר מרכזי, תוך ניצול קירבתו לתל-אביב, באמצעות הורדה מכוונת של שיעורי הארנונה למסחר ומתן היתרי בנייה לגובה.

197 בן אליא, הערה 186 לעיל, בעמ' 14-15.

198 התמוטטות התכנון ברמה המחוזית וברמת הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה זוהה כ-15 השנים האחרונות. ראו Alterman, הערה 10 לעיל. בדו"ח השנתי בנושא הרשויות המקומיות בשנת 1997 צייר מבקר המדינה תמונה קודרת של תפקוד רשויות התכנון ברמה המחוזית והמקומית כאחד: בכל המחוזות בישראל אין אפילו תכנית מתאר מחוזית עדכנית אחת; אישור תכנית אזורית דורש כעשר עד 15 שנה; לפיכך, מתבצעות רוב היוזמות ללא אישור מקיף ברמה האזורית; הזמן הממוצע הנדרש לאישור תכנית מתאר אזורית הוא 5.4 שנים; 56 אחוז מתכניות המתאר המקומיות הן בנות עשר שנים או יותר; ל-70 אחוז מהמועצות האזוריות בישראל אין כלל תכנית מתאר מקומית; מחוז תל-אביב לא אישר תכנית מתאר מקומית כבר יותר מ-15 שנה. מבקר המדינה, דו"ח על הביקורת בשלטון המקומי 84-89 (1998).

199 בן-אליא, הערה 186 לעיל, בעמ' 15.

200 שם.

201 שם, בעמ' 14 (מצטט מחקר שנערך על-ידי יאיר דוכין בשנת 1998).

בידי הוועדות המחוזיות.²⁰² השינויים העיקריים שהתיקון חולל הם במערך הכוחות בין הוועדות המקומיות לוועדות המחוזיות. ראשית, הוועדות המקומיות הוסמכו להיות הערכאה הסופית לאישור תוכניות מתאר מסוימות, מבלי שנדרש לכך אישור של הוועדות המחוזיות; כלומר: לראשונה יכולות ועדות מקומיות לאשר תוכניות בניין ערים (ולא רק להעניק היתרי בנייה), כל עוד אלה עוסקות ברשימה סגורה של נושאים שהחוק קובע. שנית, נקבע מנגנון ערעור על החלטות הוועדות המקומיות בפני ועדות ערר מחוזיות (גופים חדשים שהוקמו מכוח התיקון). לשם ערעור לוועדת התכנון המחוזית נדרש אישור של יו"ר ועדת הערר. שלישית, שר הפנים הורשה לפטור את הוועדות המקומיות מהצורך לקבל ממנו אישור לתוכניות מתאר מקומיות.²⁰³

הזכרתי, כי שיעורי הארנונה נקבעים לא רק על פי שטח המקרקעין שבו מחזיקה התושבת אלא גם על פי סיווגם של המקרקעין. לעניין זה קיים פער לא רק בין אזורי מגורים לבין אזורי מסחר ותעשייה אלא אף בין סוגים שונים של אזורי מגורים. רשות מקומית רשאית להבחין, לעניין שיעור הארנונה, בין סוגים שונים של אזורי מגורים; כמו כן היא רשאית לקבוע שיעורי ארנונה שונים לגבי שימושים מסחריים שונים. באופן זה מתומצצות רשויות מקומיות להקים שכונות מהודרות לא רק כדי למשוך אוכלוסייה "טובה" שמשטר תשלומי המס שלה טוב יותר וצריכת השירותים העירוניים שלה נמוכה יותר, אלא גם כדי ששיעור הארנונה שאותו תוכל להטיל על אזור המגורים שלה יהיה גבוה יותר. מכאן גם הרתיעה של רשויות מקומיות ממיזמי בנייה הכוללים אחוז גבוה של דירות קטנות: שיעורי הארנונה המוטלים עליהן הם בהכרח נמוכים, והאוכלוסייה

202 עפר טויסטר, "יותר סמכויות לוועדה המקומית", גלובס נדל"ן 19 (16.2.2003). לאחרונה פרסם בית המשפט העליון פסק דין שבו נדון בהרכב מורחב מעמדו של תיקון 43. דעת הרוב (מפי השופט חשין) קבעה, שהתיקון לחוק התכנון והבנייה חולל "מהפכה רבא" וכי כל תכליתו היתה ליתן לוועדות המקומיות סמכויות תכנוניות נרחבות. לפיכך, כיטל בית המשפט את החלטת שר הפנים שלא לאשר תוכניות של ועדה מקומית לתכנון ולבנייה. דעת הרוב מתחה ביקורת על פרשנותו המצמצמת של משרד הפנים לתיקון 43. לעומת זאת, דעת המיעוט (השופטת פרוקציה) לא הכירה במהפכותו של תיקון 43 והביעה חשדנות כלפי הוועדות המקומיות, המורכבות מ"עסקנים מקומיים", שלא תמיד שיקוליהם הם שיקולי תכנון נאותים. במצב הטוב ביותר, לא פעם נסחפים המה בלהט הרצון לקדם את הפיתוח המואץ של המקום ומוכנים לאשר כל הקלה וחריגה בניגוד לדעת מומחי תכנון ואיכות החיים והסביבה". ראו בג"ץ 5145/00 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה חוף השרון נ' שר הפנים (לא פורסם, 6.2.2003). רויטל, לעומת זאת, טען כי השינוי שהביא תיקון 43 אינו כה דרמטי כפי שניתן אולי לחשוב; ראו שמואל רויטל, "תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה – האם מהפך בדיני-התכנון והבנייה?", משפטים כז 383 (תשנ"ז).

203 ראו גם ע"א 8265/00 שופרסל נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז מרכז, פ"ד נו(5) 885, 900-898. באותו עניין קבע בית המשפט כי למרות מהפכותו של תיקון 43, לוועדה המחוזית נותרו סמכויות רבות ו"בניסוח החוק עצמו [תיקון 43] לא נמצא לנו רמז כלשהו להצרת סמכותה הרחבה הנחזית [לפי סעיף 78 לחוק התכנון והבנייה] של הוועדה המחוזית". עניין שופרסל, שם, בעמ' 904. כלומר: בית המשפט העליון מפרש בזהירות את "מהפכת 43" ובהיעדר הוראות מפורשות בחוק התכנון והבנייה, מקפיד לשמר את סמכויותיהן של הוועדות המחוזיות.

שדירות אלה מושכות היא "בלתי רצויה" מבחינתן של רשויות מקומיות רבות לפי שהיא כוללת עולים חדשים, קשישים ומשפחות חד-הוריות הצורכים שירותי רווחה וסעד עירוניים יקרים ואינם משלמים די מסים מקומיים.²⁰⁴

בחוק קיימות אמנם מגבלות על יכולתן של רשויות מקומיות לשנות סיווגים של מקרקעין, אולם הדחף לגרוף הכנסות גדולות מארנונה גרם לרשויות מקומיות רבות לנסות לשנות סיווגים של מקרקעין תוך התעלמות או כיפוף של הכללים החוקיים הנדרשים לשם כך. כפי שכבר ציינתי, יזמות מקומית מהסוג הזה מתומצצת על ידי המבנה הכלכלי והעלמת העין של השלטון המרכזי המתערב – אם בכלל – מאוחר מדי ומעט מדי.²⁰⁵

השליטה של הרשויות המקומיות בוועדות התכנון והבנייה המקומיות מקנה להן יכולת לפסול תוכניות משיקולי ארנונה – או לעכבן עד בלי די – כמעט מבלי לתת על כך דין וחשבון או לעמוד בפני ביקורת מנהלתית או שיפוטית. שיקול הרעת שלהן, אף שהוא כפוף לביקורת שיפוטית ולכללי המשפט המנהלי ככל גוף מנהלי, הוא רחב למדי; מכל מקום, מספר התיקים שמגיע בסופו של דבר לדיון משפטי ממצה הוא אפסי לעומת כמות המקרים שבהם לאורח (או ליזם הקטן) אין כל יכולת להתמודד עם המנהל ולמצות את זכויותיו. כאמור לעיל, תיקון 43 פורש לאחרונה על ידי בית המשפט העליון כקובע ביזור בתכנון ומעניק חופש נרחב לוועדות המקומיות.²⁰⁶

(ב) היטל השבחה

בתחום היטל השבחה, הרווחים הנזקפים לזכותה של הרשות המקומית כתוצאה מעסקאות מסוימות הם מידיים אף יותר מהרווחים בגין ארנונה. באופן רשמי, היטל השבחה נועד לממן את פעולותיהן של הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה.²⁰⁷ היטל השבחה הוא סוג של מס רכוש המוטל במקרה של עלייה בשווי ערך המקרקעין שנגרמת כתוצאה משינוי בתוכנית מתאר (מקומית או מפורטת).²⁰⁸ במקרה שהמקרקעין הם

²⁰⁴ על כך ראו בהרחבה פרק ה.2 להלן.

²⁰⁵ אכן, כפי שמצינת אלטרמן, בניגוד לדימויו של תיקון 43 כמקדם ביזור בלבד, קידם התיקון גם "יתר-ריכוזיות בכך שהוא אפשר לקבלנים שאינם מרוצים מוועדות מקומיות [לתכנון ולבנייה] לפנות ישירות לוועדות המחוזיות". ראו Alterman, הערה 10 לעיל, בעמ' 275 (תרגום שלי; "י ב"). כפי שנראה בדיון על דירות קטנות, העימות בין הרשויות המקומיות לבין היוזמים והקבלנים נהפך, פעמים רבות, לזירה שבה מתבטאים הכתמים והעימותים החברתיים. ראו פרק ה.3 להלן.

²⁰⁶ הערה 202 לעיל.

²⁰⁷ סעיף 13 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה; ראו בהרחבה אצל רוטנברג, הערה 191 לעיל, בעמ' 50.

²⁰⁸ סעיף 1 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה. אין בכוונתי לדון בסוגיות המשפטיות המורכבות של היטלי השבחה, אלא רק להציג את הנושא באופן כללי כדי להסביר את חשיבות האגרות הללו במימון הרשויות המקומיות. קרקעות השייכות למנהל מקרקעי ישראל היו פטורות מהיטלי השבחה, אבל בהתאם להסכם משנת 1971 בין מנהל מקרקעי ישראל, משרד הפנים ומרכז השלטון

בתחום השיפוט של עירייה או רשות מקומית, היטל ההשבחה הוא בשיעור מחצית מעליית הערך האמורה.²⁰⁹ כאשר המקרקעין מצויים בתחום השיפוט של מועצה אזורית, שיעור היטל ההשבחה שונה בתכלית. כתוצאה מסיבות היסטוריות הקשורות בשימוש החקלאי של מרבית הקרקעות בתחום המועצות האזוריות ובבעלות המורכבת בהן, וכן במבנה של חוק התכנון והבנייה, יש לוועדות המקומיות שיקול דעת רחב בכאן לקבוע את שיעור היטל ההשבחה של קרקע שייעודה שונה בתחום מועצה אזורית.²¹⁰

היטלי ההשבחה שגובות הרשויות הם חשובים במיוחד למימון התקציב הבלתי-רגיל – תקציב שמטרתו העיקרית לממן מיזמי פיתוח של הרשות המקומית (כגון כבישים, מתקנים ושטחים ציבוריים ושאר תשתיות מקומיות). בן-אליא ציין שעיריות מצליחות לממן בין 45 ל-49 אחוז מתקציבן הבלתי-רגיל מהיטלי ההשבחה שהן גובות בגין שינויי ייעוד של קרקע בתחומן.²¹¹ נתונים אלה מייחדים עיריות ויישובים גדולים, ואילו מועצות מקומיות וערים קטנות עדיין נשענות באופן גורף על העברות ממשלתיות לשם מימון מיזמים כאלה.²¹² למעשה, רשויות מקומיות משתמשות בהיטלי ההשבחה שלא כדין לשם ביצוע פעולות שונות ולשם סגירת פערים בתקציב הרגיל שלהן, ולא רק למימון עבודות פיתוח.²¹³

בדומה לשיקולים בנוגע לארנונה, רשויות מקומיות החלו מכוונות את סמכויות התכנון שלהן יותר ויותר מתוך מגמה לזכות בהיטלי השבחה גבוהים. לשם כך בחרו הללו לאשר אחוזי בנייה מוגדלים ליוזמים שונים ולאשר תוכניות שנתפסו בעיני רבים כפוגעות במרקם העירוני (או הכפרי) הקיים.

3. "אצלי בעיר לא ייבנו עוד דירות קטנות": תכנון מדיר והעלמותן של דירות קטנות מהנוף העירוני בשנות ה-90

היבט מדאיג נוסף של התחרות המוגברת בין רשויות מקומיות בשנות ה-80 הוא ניסיון של רשויות מקומיות רבות להיפטר מתושביהן העניים. תושבים מעוטי יכולת כלכלית הם מעמסה על רשויות מקומיות משתי סיבות עיקריות. ראשית, המסים המקומיים שהם

המקומי בישראל, משלם המנהל לרשויות המקומיות עשרה אחוזים משיעור עליית ערך הקרקע. הסכם זה הוסדר בחוק התכנון והבנייה בשנת 1981 (סעיף 21 לפרוטוקול השלישי לחוק התכנון והבנייה). קרקע בבעלות המנהל שהוחכרה לשימושים לא חקלאיים נחשבת, לעניין היטל השבחה, כקרקע בבעלות החוכר (סעיף 2 לפרוטוקול השלישי של חוק התכנון והבנייה).

209 התוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה.

210 הסידורים המורכבים, בייחוד בנוגע לקרקע חקלאית בבעלות מנהל מקרקעי ישראל, יוצרים הבדל מהותי בין עיריות ומועצות מקומיות מחד גיסא לבין מועצות אזוריות מאידך גיסא. הראשונות גובות 50 אחוז ואילו האחרונות פותחות במשא ומתן להסכמים אד-הוק לכל מיזם פיתוח בנפרד.

211 בן-אליא, הערה 186 לעיל, בעמ' 25.

212 שם.

213 שם, בעמ' 18.

משלמים הם נמוכים ופעמים רבות משמעת התשלומים שלהם אינה גבוהה; שנית, תושבים אלה צורכים שירותים מקומיים יקרים – סעד, רווחה וחינוך, למשל – מבלי שניתן להטיל עליהם את העלויות של אותם שירותים. במאמר זה כמעט אינני עוסק באופן שבו רשויות מקומיות החלו מתחרות זו בזו ברמת השירותים שהן מספקות לתושביהן, אולם בקצרה אציין שכחלק ממלחמת ההישרדות שלהן הופעלו על רשויות מקומיות לחצים לשפר את רמת השירותים האלה. מובן שניתן לומר כי זהו אחד היתרונות של התחרות הבין-מקומית, וכי עלייה ברמת השירותים המקומיים היא בדיוק אחת התוצאות הרצויות של ביזור ושל הצורך של רשויות להתחרות זו בזו. ברם, מאמר זה מצביע על ה"צד האפל" של התחרות הבין-מקומית כפי שהתפתחה בישראל, לפי שהיא גרמה לשלושה תהליכים בלתי רצויים להחריף: ראשית, היא עודדה רשויות מקומיות לנסות ולהטיל על תושביהן את עלויות השירותים הציבוריים שהן אמורות לספק בחינם;²¹⁴ שנית, התחרות הבין-מקומית הביאה רשויות מקומיות לנסות ולמשוך לתחומן אוכלוסיות מבוססות מבחינה חברתית וכלכלית; שלישית וחמור מכל, היא תמרצה רשויות מקומיות להרחיק מתחומיהן אוכלוסיות חלשות: עולים חדשים, עניים, משפחות חד-הוריות, קשישים, וכאי דיור ציבורי ועוד. אכן, קידומו של הרעיון שלפיו רשויות מקומיות הן שוק סגור שאמור לשאת בעצמו את הוצאותיו מוביל כמעט בהכרח לכך שמעוטי יכולת ימצאו את עצמם בלתי-רצויים בכל מקום. כמו כן, את היעלמותן של דירות קטנות – בנות שלושה חדרים ופחות – משוק הדירות החדשות בישראל בשנות ה-90 יש להבין כחלק משני התהליכים האחרונים.

המאבק על "תיקון הדירות הקטנות" בחוק התכנון והבנייה, שהועבר בשנת 2001, הוא עדות מרשימה לדינמיקות של הרחקת עניים, מאבק בין רשויות מקומיות והתערבות של הממשל המרכזי, ולאופן שבו כללי רקע משפטיים משפיעים על הדינמיקה האמורה ואולי יכולים גם לשנותה. במרץ 2001 הועבר בכנסת תיקון לחוק התכנון והבנייה שעיקרו איסור על וועדות תכנון ובנייה מקומיות לפסול תוכניות

214 רשויות מקומיות מנסות גם לגבות תשלומים בהיקף הולך וגדל על שירותים שנחשבו בעבר לחלק ממטלותיהן של הרשויות, ושהיו אמורים להינתן ללא תשלום. בין השירותים הללו ניתן למנות, למשל, ספריות ציבוריות. ראו הדיון בהערה 72 לעיל. תחום החינוך הוא אחד התחומים שזכו לדיון ולניתוח רב במיוחד כתחום שבו מוטלים תשלומים רשמיים ולא רשמיים על הורים ועל תלמידים. החינוך ה"אפור" והחינוך ה"שחור" – יותר שעות לימוד, ציוד טוב יותר וכו' – תופסים מקום רב יותר ויותר בבתי ספר טובים שבהם יכולים ההורים לשלם כדי לשפר את החינוך לילדיהם. ראו דפנה ברק-ארי, "זכויות אדם בעידן של הפרטה", עבודה, חברה ומשפט ח 209, 218-219 (תשס"א); דן גבתון, "אוטונומיה, אנוכיה, אינטגרציה ואנרכיה: חקיקה ופסיקה כמכניזם להפעלת רפורמות חינוכיות ויישום מדיניות החינוך בישראל", מדיניות החינוך בישראל בשנות האלפיים (עורכת רינה שפירא, טרם פורסם). השפעותיהן של פרקטיקות כאלה של הרשויות המקומיות וחשיבותן – בין אם הן מתוויגות כ"הפרטה", "מיקור חוץ" (outsourcing) או בכל שם אחר – הן רחבות ביותר. כאמור, מאמר זה אינו דן בהן.

אך ורק משום שהן כוללות בינוי של דירות קטנות.²¹⁵ תיקון זה הוא תוצאה של מאבק שהובילו שדולת הקבלנים וכמה חברי כנסת כדי לנסות להפוך את המגמה שהתפתחה בשנות ה-90 – היעלמות, או לפחות הידלדלות מסיבית, של דירות קטנות משוק הדירות החדשות בעקבות מדיניות של וועדות התכנון והבנייה המקומיות בכל רחבי הארץ לפסול תוכניות בניין שכללו דירות קטנות.²¹⁶

מדיניות זו לא הייתה סוד כלל ועיקר. ראשי ערים ורשויות מקומיות ברחבי ישראל התגאו בכך שהם לא יתנו לדירות קטנות להיכנסות בתחומי השיפוט שלהם, כדי למנוע מאוכלוסיות עניות להתגורר בתחומיהם. זו הייתה המדיניות המוצהרת בערים כמו נתניה, חולון, רעננה, כפר-סבא, רמת-השרון, שוהם, הרצליה, אבן-יהודה ועוד.²¹⁷ ראש עיריית נתניה צוטטה באומרה: "אצלי בעיר לא ייבנו עוד דירות קטנות. אני רוצה דירות גדולות בלבד, כך שאנשים ברמה, מעמד ומסים גבוהים יבואו לכאן".²¹⁸ כפי שציין אחד הכותבים, "מכיוון שהצבת סלקטורים בכניסה לעיר או מתן זכות מעבר לבעלי ויזה זהב בלבד אינם אפשריים, הדרך המקובלת בשנים האחרונות היא בניית דירות גדולות".²¹⁹ ואמנם, חרף ביקוש עצום לדירות קטנות, רק מעטות כאלה נבנו במשך שנות ה-90.²²⁰ קודם לכן פירטתי את המבנה המשפטי שמאפשר לרשויות מקומיות לשלוט בתכנון ובבנייה בתחומיהן – ולמעשה גם מאפשר להן לאזור (to zone) – הזהות בין ועדות התכנון והבנייה המקומיות לבין המועצות המקומיות (או העיריות), ושליטת הוועדות המקומיות בתוכניות המתאר המקומיות והמפורטות שקבלנים נדרשים להגיש לאישורן. עם התמוטטות דרג התכנון המחוזי רכשו רשויות מקומיות כוח עצום לתכנן ולאזור-

215 "דירות קטנות" מוגדרות כדירות ששטחן קטן מ-80 מ"ר, המהוות לא יותר משליש משטחו הכולל של הבניין. ראו חוק התכנון והבנייה (הוראת שעה), תשס"א-2001, ס"ח 208. החוק תקף לשלוש שנים בלבד.

216 בחולון, למשל, התקבל בשנת 1999 חוק עזר עירוני האוסר לבנות דירות שגודלן פחות מ-125 מ"ר. מאז נאבק הלובי התעשייתי בחוק העזר הזה בפני הוועדה המחוזית, אך לשווא. המשמעות המעשית היא, שהדירה הזולה ביותר בחולון עלתה, באותה תקופה, בין 270,000-300,000 דולר. ראו דברי שמואל ארד (מנכ"ל התאחדות הקבלנים), פרוטוקול 120 של וועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת 5-6 (3 ביולי 2000).

217 "לראשי ערים, הגודל כן קובע", גלובס (2.2.1999). ראו גם את הסכרו של ח"כ אזולאי בדיון על החוק: דיון בכנסת (קריאה שנייה ושלישית) על הצעת חוק התכנון והבנייה (הוראת שעה), התשס"א-2001 (ד"כ 257 (תשס"א) 3573).

218 "לראשי ערים, הגודל כן קובע", הערה 217 לעיל.

219 זיו מאור, "עדיפות לעשירון העליון", הארץ נדל"ן 7 (24.3.2002).

220 לדברי יוזם הצעת החוק (ח"כ יורי שטרן), במהלך שנות ה-90 גדל מספר המשפחות הקטנות (הכונות אדם אחד או שניים) פי שישה יותר במספר הדירות שנבנו למעון: 120,000 משפחות קטנות נוספו, אך רק 20,000 דירות קטנות נבנו. ראו דיון בכנסת (קריאה טרומית) על הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון – דירות קטנות בבניין) (הוראת שעה), התשנ"ט-1999 (ד"כ 213 (תש"ס) 2015); דיון בכנסת (קריאה ראשונה): הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 53) (דירות קטנות בבניין) (הוראת שעה), התשס"א-2000 (ד"כ 245 (תשס"א) 848).

החוצה (zone out) אוכלוסיות "בלתי-רצויות" כמעט ללא יכולת התערבות של השלטון המרכזי או של רשויות מקומיות סמוכות. בדרך זו יכלו רשויות מקומיות להתנגד לכללי ההיצע והביקוש – שאותם ייצגו הקבלנים, שהיו נלהבים מאוד לבנות דירות קטנות כדי לספק את הביקוש העצום להן – באמצעות שימוש בכוחן המשפטי.

יתרה מכך: אותן אוכלוסיות מודרות צריכות לגור במקום כלשהו. כפי שאמר חבר הכנסת יורי שטרן: "ראשי ערים, מסיבה כלשהי, רוצים רק אנשים עשירים... אולם אנשים בודדים, משפחות חד-הוריות, קשישים – כולם צריכים לגור היכן שהוא". ואכן, ההתנגדות לדרישות השוק אינה יכולה להיות מבוצעת באופן גורף ושווה על ידי כל הרשויות. לרשויות מקומיות חזקות ולראשי רשות שאינם נאלצים להיסמך על תרומות של קבלנים למסעות הבחירות שלהם יש יכולת של ממש להתנגד לתוכניות כאמור. לעומת זאת, רשויות חלשות שמצבן הכלכלי בכי רע והן נזקקות לכל הכנסה שהיא – כגון מהיטלי השבחה ואגרות רישום – יאלצו להסכים לבינוי של דירות קטנות בתחומן, גם אם הדבר יגרום להן להוצאות בטווח הרחוק ובסופו של דבר – להחרפה במצוקתן הכלכלית. הפרוטוקולים של הדיונים בוועדות הכנסת מעידים על כך. עיריית לוד, לדוגמא, לא יכלה להתנגד לבניית דירות קטנות בתחומה וכך מצבה הכלכלי רק הלך והחמיר.²²¹

הסובלים העיקריים ממדיניות זו היו האוכלוסיות שלא יכלו לרכוש דירות גדולות, ועל כן נאלצו לרכוש (או לשכור) דירות קטנות ברשויות מקומיות עניות, שבהן, באופן טבעי, קיימות אפשרויות העסקה מצומצמות יותר ושירותים עירוניים טובים פחות. משפחות אחרות נאלצו להתפשר על מגורים משותפים עם משפחות נוספות בדירה גדולה אחת. בישראל של שנות ה-90 אוכלוסיות אלה כללו בעיקר עולים חדשים, משפחות חד-הוריות, רווקים, זוגות צעירים מעוטי יכולת, קשישים וסטודנטים. במרבית הקבוצות ייצוגם של עולים מחבר המדינות הוא גדול באופן יחסי. ואכן, שותפיהם של הקבלנים ביוזמת החקיקה לאסור על ועדות התכנון המקומיות לפסול תוכניות רק מן הטעם שהן כוללות דירות קטנות היו חברי הכנסת מהמפלגות ה"רוסיות" (ישראל בעלייה ו"ישראל ביתנו"). הקואליציה לתיקון החקיקה כללה, לפיכך, את חברי הכנסת נציגי המהגרים מחבר-המדינות ואת שדולת הקבלנים רבת העוצמה. האחרונים התלוננו חוזר ושוב על האגואיזם המקומי, שמביא לפסילת פרויקטים המיועדים לספק לציבור את שהוא רוצה וצריך (קרי: דירות קטנות ברשויות מקומיות חזקות במרכז הארץ).

221 ראו דברי דוד רוסו (סגן מנהל מחלקת התכנון במנהל מקרקעי ישראל), פרוטוקול 213 של ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת 15 (1 במארכ 2001). לכן הפכו ערי פיתוח עניות לקולטות העיקריות של אוכלוסיות חלשות. ברור כי אין ביכולתן של הערים הללו לספק לאוכלוסיות האלה את השירותים הדרושים. לדברי ח"כ שטרן, התוצאה היא "פשוט אכזרית". פרוטוקול 120, הערה 216 לעיל, בעמ' 3.

במאמר שפורסם בביטאון הקבלנים והבונים בישראל בוארו בהרחבה טרונות הקבלנים נגד התנגדותן של רשויות מקומיות לבניית דירות קטנות בתחומיהן.²²² צדיק התלונן על חוסר היעילות הנגרמת "לשוק" עקב התנהגותן הנלווה של הרשויות המקומיות. אולם, הוא גם הצביע על חוסר האפקטיביות של אסטרטגיה זו של הרשויות במשיכת אוכלוסיות חזקות. בהתבסס על הדוגמה של חולון טען צדיק שהמשיכה של עיר אינה נמדדת על פי גורל הדירות שבה אלא על פי איכות החיים שהיא מציעה ועל פי הדימוי שלה.²²³ צדיק הביא את חולון ואת נתניה כדוגמא לטיעונו. שתי ערים אלה, שהתמידו בסירובן לבנות דירות קטנות בתחומן, לא הצליחו באמת – וגם לא יצליחו – לדחוק את האוכלוסיות החלשות אל מעבר לגבולן המוניציפלי, וכל שישיגו הוא לדחוק אותן אוכלוסיות לאזורים מסוימים בתוכן, ועל ידי כך ליצור פערים חברתיים וכלכליים גדולים בתוככי הערים, לרבות שכונות מצוקה. דווקא יצירת תמהיל נכון של דירות בגדלים שונים באותם אזורים תביא לשגשוג ממשי.

אולם, ההיגיון של צדיק אינו מסייע במצב שבו השחקנים חושדים זה בזה וסבורים שאם לא ינקטו ראשונים אמצעי זהירות יורע מצבם ביחס לאחרים. לדין של הערים המתנגדות לדירות קטנות, עמדתו של צדיק היא מוטת אינטרסים בדיוק כמו עמדתן שלהן וגם הגיונית כמוה: לדעתן, הדרה של עניים מתחומן חובל בסופו של דבר לשיפור באיכות החיים של התושבים שייוותרו ובשינוי תדמיתן לטובה; ערים אחרות יאלצו לספוג את האוכלוסיות חלשות, אך אין זה מעניין. התנגשות זו בין היגיון לבין אינטרסים ממחישה את הקונפליקט המהותי הנחשף במקרים של דינמיקות הדרה ותחרות בין ערים. האמונה שמדובר ב"משחק סכום אפס" – כלומר: שאם, למשל, חולון ונתניה לא יפסלו דירות קטנות הן יקבלו את כל העניים שערים אחרות הדירו – היא שקובעת את הדינמיקה ואת התנהגות השחקנים שנקלעים למשחק תחרותי מסוג זה. דינמיקה של "מרוץ לתחתית" (race to the bottom) מאפיינת את התנהגותן של ערים בהקשר זה כמו בהקשרים רבים אחרים (לדוגמא, בנושא תכנון מרכזים מסחריים). שלא כנציגי העולים ושדולת הקבלנים, גילה משרד הפנים אדישות וחוסר עניין במדיניות הרשויות המקומיות, והסתפק בהצגת העמדה שלפיה "רשויות מקומיות מתנגדות באופן נחרץ לדירות קטנות".²²⁴ למעשה, כל שהטריד את המשרד היה שלא יוטלו מגבלות על שיקול דעתו שלו במקרים שבהם ינקוט מדיניות של פיזור אוכלוסין. אכן, הנוסח הסופי של התיקון לא כלל מגבלות על שיקול דעתן של הוועדות המחוזיות (שבהן יכול משרד הפנים להשליט את מרותו ואת מדיניותו הכלל-ארצית), וכתוצאה מכך הסיר משרד הפנים את התנגדותו לתיקון החוק.

222 צדוק צדיק, "לציבור הישראלי דרושות (גם) דירות קטנות", הקבלן והבונה 272, 32 (יולי 1999).

223 צדיק השווה בין חולון לגבעתיים, וטען שחולון, שאימצה מדיניות האוסרת על בניית דירות קטנות, סבלה מירידה באוכלוסייתה בשנות ה-90, בעוד שגבעתיים – העיר בעלת השיעור הגבוה ביותר של דירות קטנות בגוש דן בין 1993 ל-1997 – נהנתה משגשוג. שם, בעמ' 33.

224 יגאל אסף (סמנכ"ל לשיכון ולנכסים במשרד הפנים), פרוטוקול 120, הערה 216 לעיל, בעמ' 5.

אחד ההיבטים הצדדיים אך מרתקים בדיון שהתנהל אודות התיקון האמור הוא האופן שבו טיעונים בזכות ונגד "השוק" ובזכות ונגד "התערבות ממשלתית" התהפכו והחליפו צדדים. נציג מרכז השלטון המקומי התנגד לתיקון בטוענו כי "אסור שתכנון וכנייה ייעשה בהתאם לשיקולים פיסקליים... אם התיקון יעבור, אנו מעבירים את התכנון והכנייה לידי היזמים. והם יעשו הכל על פי שיקוליהם הצרים".²²⁵ למרבה הצער, האירוניה היא שגם רשויות מקומיות "עושות הכל" על פי שיקוליהן הכלכליים הצרים. מרכז השלטון המקומי המייצג את הרשויות המקומיות תפס את העמדה – המשונה כשהיא נקטת על ידי רשויות ציבוריות – של אנטי-רגולציה, ולא במקרה: בנוהגן כמו גופים פרטיים שעיקר עניינן מקסום רווחים וצמצום עלויות, אך מובן שהרשויות יהיו נגד התערבות ממשלתית. אלא, שעמדת האנטי-רגולציה שלהן משמעה למעשה המשך שימוש אינטרסנטי בכוח המדינתי הכופה שנמסר לרשויות המקומיות על פי חוק התכנון והכנייה. מאידך גיסא, נציגי הלובי העסקי מצאו את עצמם בעמדה לא-מקובלת לגביהם של פרו-רגולציה, אך באצטלה של דה-רגולציה: הם דיברו על הצורך להסיר מכשולים בפני השוק, לתת להיצע ולביקוש להסדיר את משק הדירות, אולם מבלי משים הטיפו למעשה לעוד רגולציה שתגביל את שיקול דעתן של רשויות התכנון והכנייה.

חרף מוזרותם, חילופי עמדות אלה בין השחקנים השונים אינם מפתיעים בהתחשב בתפיסה הפופולרית של הרשות המקומית. הרשות המקומית – בשל מעמדה המיוחד כרשות שלטונית מחד גיסא וכהתארגנות וולונטרית מאידך גיסא – מתנדנדת פעמים רבות בין הפרטי לבין הציבורי. כפי שצינתי לעיל, מצד אחד היא נתפסת כענף של השלטון המרכזי, קרי: התגלמותו של "הציבורי"; כזו היא נהנית מסמכויות הניתנות לה על פי חוק, אך בה במידה היא אמורה להיות אדישה לכל שינוי במעמדה החוקי אם שינוי זה נעשה לטובת הכלל. כפיפות מוחלטת של הרשות המקומית לשלטון המרכזי צופנת בחובה, מעצם הגדרתה, זהות אינטרסים בין השתיים, ויש להתפלא לכאורה על כל גילוי של ניגוד עניינים בין הרשות המקומית לבין השלטון המרכזי, גם אם זה מחליט להגביל את כוחותיה של הרשות המקומית. על כן יש להתפלא על עמדה אנטי-רגולטורית מצד מרכז השלטון המקומי. מצד שני, הרשות המקומית היא גם תאגיד, ביטוי משפטי להתארגנות רצונית של בני אדם שהחליטו להתגורר יחדיו ולנהל יחד את ענייניהם הפרטיים, ככל תאגיד פרטי אחר. פן זה של הרשות המקומית מבטיח שלפחות מפעם לפעם יתגלו ניגודי עניינים בין הרשות המקומית לבין השלטון המרכזי, וכי לעתים לפחות תרצה הרשות המקומית להתנגד ל"התערבות" ממשלתית. ככל תאגיד – פרטי או ציבורי – החייב את קיומו, סמכויותיו וזכויותיו לרישיון המדינתי שהקים אותו, נהנית הרשות המקומית, לפחות ברמה בסיסית, מרגולציה ממשלתית. בעמדה עקרונית אנטי-רגולטורית של תאגידים, פרטיים או ציבוריים, יש לפיכך שכחה של הבסיס

225 מירית דובר (פרקליטת מרכז השלטון המקומי), פרוטוקול 179 של ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת 11 (6 בדצמבר 2000).

המשפטי שהעניק להם את כוחם מלכתחילה. לגבי רשויות מקומיות, הנהגות באופן כה מרחיק-לכת מכוח ממשלתי, יש בעמדה אנטי-רגולטורית בעייתיות רבה אף יותר.²²⁶ מכל מקום, עקב השניות של הרשות המקומית – לא רק הגורמטיבית (קרי: לאיזו מערכת נורמות כפופה הרשות המקומית) כי אם גם התיאורטית (האם הרשות המקומית היא ציבורית או פרטית) – פעולותיה יכולות להיתפס ככחירות פרטיות וכהפעלה של כוח שלטוני בעת ובעונה אחת. כתוצאה מכך, מושכת הרשות המקומית תגובות מורכבות וסותרות כגון אלה שציינתי.

בסופו של דבר נחקק התיקון לחוק התכנון והבנייה. בשלב זה מוקדם עדיין לומר מה יהיו השפעותיו, בין היתר בשל המיתון המעמיק במשק בכלל ובשוק הנדל"ן והבנייה בפרט.²²⁷ כך או כך, הוא ממחיש עד כמה איזור פיסקלי – הרחקתן של אוכלוסיות לא-רצויות מבחינה כלכלית על ידי שימוש בסמכויות תכנון ובנייה – הוא עובדה קיימת בישראל. תהליכים שאותו ואובחנו בארצות-הברית, ושוכו לקיומה של מערכת כללים משפטיים שונה בתכלית, קיימים עתה גם בישראל, ומתאפשרים תחת משטר משפטי שלפחות מבחינה פורמלית נבדל באופן רדיקלי מזה האמריקני. בעוד שבארצות-הברית מובן האיזור הפיסקלי כתוצאה של ביזור התכנון לרשויות המקומיות ושל היעדר תכנון מרכזי, בישראל התפתחה מערכת שונה בתכלית, שאפשרה ואף עודדה את התפתחות האיזור הפיסקלי: רשויות מקומיות מסוימות רכשו שליטה דה-פקטו בתכנון המרחבי, במחירי ובסוגי הדירות בשטחן, חרף מנגנון מסועף של שליטה מרכזית בתכנון ובבנייה. לא רק החולשה דה-פקטו של דרג התכנון המחוזי תרמה לכך, אלא גם (ואולי בעיקר) התמריצים הכלכליים לפעילות זו, שהתעצמו במשך שנות ה-80 וה-90. כלומר: אם כותבים רבים מייחסים לתכנון המרכזי בישראל עוצמה רבה ותוצאות הרסניות כלפי קבוצות חלשות בחברה (כגון ערבים ומזרחים), הרי שהניתוח דלעיל מראה שחולשת התכנון המרכזי לא הועילה לאותן קבוצות; אדרבה, מצבן של קבוצות אלה לא הוטב (ואולי אף הורע) כתוצאה מהתחרות בין הרשויות המקומיות שנגרמה עקב חולשה זו של התכנון המרכזי.

226 מובן, שהעניין מורכב בהרבה מהאופן הפשטני שבו הצגתי את הסוגיה. השאלה אם "תאגיד" הוא ישות טבעית או מלאכותית היא שאלה בסיסית שבה דנים מלומדי משפט ופילוסופים מזה זמן רב. כאמור, לשאלה מופשטת זו משמעויות רבות מבחינת אופן התנהלות תאגידים, יכולתם להתנגד לרגולציה ממשלתית ועוד.

227 בין אם מדובר בתוצאה של התיקון החקיקתי ובין אם מדובר במענה שהשוק מספק לביקוש העצום לדירות קטנות, ישנן דיווחים ראשוניים על יוזמות מקומיות לבניית דירות קטנות. כך למשל התיר ראש העיר בפועל של קריית אינו להקצות מגדל אחד בפרויקט מגורים יוקרתי לדירות קטנות המיועדות לזוגות צעירים, ואילו המשלמה ליפו (גוף בעיריית תל-אביב-יפו) האחראי לקידום ופיתוח יפו) בוחנת שינוי מדיניות כללי, במסגרתו ייבנו אלפי דירות קטנות מתוך מטרה להפוך את יפו לאזור משיכה לזוגות צעירים. עופר פטרסבורג, "קטנות ומבוקשות", ידיעות אחרונות (ממון) 16 (29.4.2003).

4. דימויים של ביזור ושל מרכז

התוצאות של תמריצים כלכליים-משפטיים אלה הייתה, אם כן, הגברה של התחרויות בין רשויות מקומיות, שהביאה לתוצאות הרסניות: שימוש בלתי-יעיל במשאבי קרקע נדירים, החצנת שליליות, נזקים סביבתיים והחרפה של אי-שוויון בין רשויות חזקות וחלשות. השילוב בין הרצון לגבות ארנונה גבוהה ולקבל היטלי השבחה נאים מוביל, כך נדמה, לתכנון לקוי במיוחד, ולכך שאם רשות מקומית אחת "מעזיזה" ומחליטה לנהוג בחוכמה ולתכנן באופן יעיל וידידותי-לסביבה, הרי שרשויות מקומיות אחרות ניצלו עובדה זו וימלאו את החלל שהתפנה בפרויקטים רעים. כך, למשל, עיריית רחובות, שהייתה מעוניינת ללחום בגוויעת המרכז המסחרי שלה, החליטה להימנע מהקמת קניונים בשטחה. לא נדרש זמן רב עד שרשויות סמוכות – מועצה אזורית גבעת ברנר ומועצה אזורית גזר – ניצלו את החלל שהותירה עיריית רחובות והקימו מרכזים מסחריים בשטח מתוך מטרה למשוך קונים מרחובות. פעולה זו עלולה הייתה לסכל, כמובן, את ניסיונה של רחובות להציל את חיי הרחוב המסחריים שלה.²²⁸

באופן דומה ציין בן-אליא כי באזור מודיעין וגזר הוקמו אזורי מסחריים עצומים, המאיימים למוטט את אזורי המסחר הגוועים ממילא של לוד ורמלה הסמוכות. ערים אלה יכולות היו לפחות ליהנות מהאוכלוסייה האמידה שעברה להתגורר בפרברי השנייה (bedroom communities) החדשים (כגון מודיעין, מכבים, שהם ורעות) כאוכלוסייה צרכנית, אך בשל התחרות בין הרשויות השונות ובשל העובדה שכל רשות יכולה לתכנן כמעט ככל העולה על רוחה – לא רק שאוכלוסייה אמידה זו אינה מגיעה ללוד ורמלה, אלא מרכזים מסחריים אלה אף מושכים קהל מלוד ורמלה.²²⁹ יתר על כן: פרויקטים גדולי ממדים כאלה אינם ממומנים, כמובן, על ידי הרשויות המקומיות עצמן בלבד. הם כרוכים בהחצנות אדירות כגון עומס על תשתיות ביוב, מים ותחבורה, הוצאות ממשלתיות על כבישים ותשתיות נוספות, נזקים לסביבה וצמצום השטחים הפתוחים ועוד.

דרך מקובלת לנתח את התהליך האמור היא להסבירו כתוצאותיו השליליות של הביזור, תוצאות שתכנון מרכזי היה מונע (או לפחות מצמצם). כפי שקבע בן-אליא, משמעותו של תהליך זה היא "...שביית הפיתוח המקומי בידיהם של הפיתוח הנדל"ני ושל האינטרסים המוניציפליים הצרים".²³⁰ המשגה זו של ההשפעות הבעייתיות של התחרות הבין-מקומית נופלת בגדר ה"השמצות" המקובלות כנגד השלטון המקומי: מושחת, מטופש, פרובינציאלי, צר-אופקים, אגואיסטי, אינו מתעניין בטובת הכלל ומהווה טרף-קל ל"בוסים" מקומיים. ממילא מצטייר השלטון המרכזי על גופיו השונים כאנטיטזה מבורכת למקומי: טהור-מידות, מתוחכם ומקצועי, אוניברסלי, בעל ראייה כוללת ולטווח רחוק, אלטרואיסטי ודואג לרווחת הכלל. דיכטומיה זו מאפשרת

228 בן-אליא, הערה 186 לעיל, בעמ' 17-16.

229 שם.

230 שם, בעמ' 18. זוהי גם עמדתו של בריפולט, ראו Briffault, הערה 48 לעיל (חלק ראשון).

לאנשים לשכוח את שהם יודעים מרבית הזמן, כלומר: שהשלטון המרכזי אינו שונה כל כך מהשלטון המקומי, ושטענות בדבר שחיתות, טיפשות ואגואיזם מושמעות (ופעמים רבות בצדק) כנגד השלטון המרכזי ללא הרף. יתר על כן: פיצול סכמתי זה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי מאפשר לאנשים לדמיין שמרכז הוא המענה לבעיות שנגרמות בעקבות ביזור. פתרון פשוט אחר לבעיות הביזור הוא ששרידי המרכז המדינתי הם שאחראים לאסונות שנגרמו רק לכאורה כתוצאה מן הביזור, וכי לכן יש לבזר עוד יותר – להפריט ולבטל כליל כל התערבות ממשלתית בשוק הרשויות המקומיות.

בכוונתי לדחות את שתי הגישות האמורות. התחרות האגרסיבית בין הרשויות המקומיות – שהיא האחראית למרבית התוצאות ההרסניות שנידונו – היא בעצמה תוצאה של מדיניות מרכזית ושל ההחלטה לכונן "שוק" של רשויות מקומיות. תחרות זו אינה הכרחית – היא תוצאה של אידיאולוגיה המאמינה בסגולותיה החיוביות של תחרות עבור הקיום האנושי. במילים אחרות: סכמת ביזור יכולה להיות מבוססת גם על הנחה חליפית, כי היחידות הפוליטיות הנבחרות לא חייבות להתחרות זו בזו; היא יכולה להיות מחמירה הרבה יותר כלפי תחרות בין רשויות ולא להסתפק באיסור על תחרות לא יעילה ובלתי הוגנת שמשמעותה המקובלת כיום היא מניעה של החצנת עלויות והתערבות במקרה של כשלי שוק; היא יכולה להיות מחויבת באופן עמוק יותר לצורך בשוויון בין היחידות הפוליטיות בנקודת הזינוק. כלומר: הרעיון שניתן לבזר את המבנה השלטוני עד הסוף מתעלם מכך שנדרש גוף מרכזי שיחליט על סכמת הביזור הרצויה, יבצע אותה, ויאכוף אותה בקפדנות; הוא מתעלם גם מכך שגוף מרכזי זה – הלא הוא המדינה – לא יעלם כה מהר, מסיבות רבות ושונות. מנגד, תקיפת הביזור כאנטייתזה למרכז מתעלמת מכך שהתוצאות השליליות של הביזור, כאמור, הנן תוצאה של גורמים רבים אחרים, ובראשם העובדה שסכימת הביזור האמורה התבצעה באופן מאולתר על רקע של נקודות מוצא לא-שוויוניות וכללי רקע לא-שוויוניים. פערים בחוסן הכלכלי של רשויות, המיקום הגיאוגרפי שלהן, המעמד החברתי-כלכלי של האוכלוסייה – כל אלה השפיעו באופן מהותי על התנהלות התחרות בין הרשויות ועל תוצאותיה. לא זו בלבד, אלא שכללי המשחק שנקבעו לתחרות עודדו תחרות אגרסיבית ולא אפשרו כמעט שיתוף פעולה מבני בין רשויות שונות.²³¹

231 יוצא-הדופן העיקרי של חוסר התשתית המבנית לשיתוף פעולה בין רשויות הוא חוק איגודי הערים, המאפשר לרשויות מקומיות להתארגן במסגרות של איגודי ערים לעניין ספציפי. על מגבלותיו הקשות של החוק ועל הסיבות לכך שכמעט לא נעשה בו שימוש לא אעמוד במאמר זה. אומר בקצרה שאחת הבעיות המרכזיות במבנה שהציע החוק היא כי שהחוק מפרק למעשה את הפונקציות של הרשות המקומית ומבודד אותן במקום לראות אותן כחלק ממכלול. המקבילה האמריקנית לאיגודי ערים היא "רשות למטרות מיוחדות" – Special Purpose Government (SPG) – המוקמת לעתים על ידי כמה רשויות מקומיות כדי לטפל בעניינים שנוגעים לכמה רשויות מקומיות סמוכות. נושאים טיפוסיים המטופלים על ידי SPGs כאלה הם ענייני תחבורה באזורים מטרופוליניים, ביוק, מים ועוד. כפי שהראו מלומדים, הבעיה העיקרית של גופים כאלה היא שהם עושים דה-פוליטיזציה של תחומים שונים וכך נוטלים חלק מהנושאים שאמורים להיות במשא

ו. סכסוכי גבולות בין רשויות מקומיות

כפי שאמרתי קודם לכן, שינויים פיסקליים מבניים גרמו לרשויות מקומיות להסתמך באופן משמעותי – והולך וגובר – על מימון עצמי. כתוצאה מכך, מסים מקומיים הפכו למקור הכנסה עיקרי עבור רשויות מקומיות רבות, ומכאן גברו הלחצים על רשויות מקומיות לרכוש שליטה בנכסים מניבי ארנונה. רשויות מקומיות החלו מתחרות בינו לבין עצמן על השליטה בנכסים כאלה על ידי ייזום של סכסוך גבולות,²³² קרי: מצב שבו שתי רשויות מקומיות או יותר חלוקות סביב השאלה היכן יעבור הגבול הבין-עירוני ביניהן. מצב כזה יכול להתעורר ביוזמת מי מהרשויות המקומיות או ביוזמת משרד הפנים. על פי רוב, במסגרת הליכים אלה חפצות רשויות מקומיות להגדיל את תחום השיפוט שלהן כך שיכלול שטחי מסחר ותעשייה שמטבעם מניבים מסים מקומיים גבוהים. לעתים נדירות יותר, מדובר ברצון לכלול בשטחן שכונת מגורים יוקרתית. בפרק זה אעסוק במנגנונים המשפטיים שתמכו בתחרות שהתפתחה בין רשויות מקומיות להשגת שליטה בנכסים מניבי ארנונה, ובעיקר באופן שבו המערכת המשפטית התמודדה עם הגידול המסחרר במספר סכסוכי גבולות בין רשויות מקומיות.

מאז שנות ה-80 המאוחרות ובמשך שנות ה-90 הפכו סכסוכי גבולות לאחת הצורות המקובלות יותר למאבקים, משאים ומתנים ומחלוקות בין רשויות מקומיות. בין 1990 לבין 1999 מונו על ידי שר הפנים 131 ועדות גבולות – ועדות מקצועיות האמורות לייעץ לשר הפנים בבואו לשנות גבולות עירוניים, לעומת 69 ועדות שמונו בשנות ה-80, ו-27 ועדות שמונו בשנות ה-70.²³³ מספרים אלה מפתיעים לא רק מכיוון שהם מצביעים על מגמה ברורה של עלייה דרמטית במספר סכסוכי גבולות בשני העשורים האחרונים, אלא גם מכיוון שבאופן מוחלט הם גבוהים ביותר; אזכיר שבישראל כולה

ומתן פוליטי מהתחום הציבורי. לדיון מקיף בסוגייה זו ראו Gerald E. Frug, "Beyond Regional Government," 115 *Harv. L. Rev.* 1763 (2002).

232 אסטרטגיה נוספת שאימצו הרשויות המקומיות הייתה שתולנות (לובי) בכנסת כדי לקדם חקיקה רצויה מבחינתן. לא ארחיב בדיון על פעילות זו, אם כי היא יצרה שינוי ביחס לרשויות מקומיות.

233 כמו בתחומים רבים אחרים גם כאן מסמלות שנות ה-80 מפנה חשוב, ויש להשוות את המחצית הראשונה של שנות ה-80 למחצית השנייה שלהן. במחצית הראשונה מונו 23 ועדות גבולות ובמחצית השנייה הוכפל מספר זה והגיע ל-46. נתונים אלו מבוססים בעיקר על המחקר המעמיק שערכו ערן רזין, שלמה חסון ואנה חזן מאז שנות ה-90: S. Hasson & E. Razin, "What is Hidden Behind a Municipal Boundary Conflict?," 9 *Pol. Geography Q.* 267 (1990); Razin & Hasson, הערה 59 לעיל; ערן רזין ואנה חזן, הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית מול שליטה מרכזית (2000) (להלן: "רזין וחזן, הליכים לשינוי תחומי שיפוט"); Eran Razin & Anna Hazan, "Redrawing Israel's Local Government Map: Political Decisions, Court Rulings or Popular Determination," 20 *Pol. Geography* 513 (2001); ערן רזין ואנה חזן, שינוי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערכיות (2001) (להלן: "רזין וחזן, שינוי גבולות מוניציפליים").

יש בסך הכל 265 רשויות מקומיות. בשנים 1994-1995, למשל, יותר מ-100 ועדות גבולות פעלו במקביל, כשהן עוסקות במרבית הרשויות המקומיות בישראל.²³⁴ מרביתן של ועדות אלה נתאספו לבקשתן של הרשויות המקומיות עצמן, שתוך שני עשורים שילשו את תביעותיהן להקמת ועדות גבולות.²³⁵

סכסוכי גבולות נגרמים בשל מניעים נוספים, מעבר לרצונן של רשויות מקומיות למקסם רווחים ממוניים. הם נובעים – וכך היה עוד בראשית ימיה של מדינת ישראל – גם מצורכי התפתחות וגדילה, הספקת שירותים וערכים מקומיים.²³⁶ במיוחד מאז שנות ה-80 שיחקו הגורמים הבאים תפקיד מרכזי בהתגברות סכסוכי הגבולות: גלי העלייה העצומים ממדינות חבר העמים לשעבר יצרו לחצים גדלים והולכים להתפשטות אורבנית מואצת;²³⁷ התפתחותה של תודעה פוליטית עצמאית בקרב האליטות של המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל, שהחלו תובעות שוויון ואף החלו מעלות דרישות טריטוריאליות שונות לרבות הגדלת שטחי שיפוט לרשויות ערביות;²³⁸ התפתחותם של מרכזי כוח פוליטיים מקומיים באזורים שבעבר נחשבו פריפריאליים ובלתי-חשובים; הירידה הדרסטית בכוחה הפוליטי וחוזקה האידיאולוגי של תנועת העבודה על מוקדיה הטריטוריאליים והסימבוליים, בייחוד המועצות האזוריות בשטחים החקלאיים בישראל. כאמור, עם החרפת הלחצים הפיסקליים של הרשויות המקומיות גברה

234 מבקר המדינה, הערה 152 לעיל, בעמ' 25-26.

235 לפי דו"ח מבקר המדינה משנת 1996, מספר הבקשות לפתיחת חקירה בנוגע לגבולות עלה מ-6.2 בממוצע לשנה במהלך שנות ה-70 ל-20.5 לשנה בתחילת שנות ה-90. מבקר המדינה, הערה 152 לעיל, בעמ' 25-26.

236 כאן המקום לציין, שגם אם סכסוכי גבולות אכן רבו בשני העשורים האחרונים של המאה ה-20, הם היו קיימים גם קודם לכן, אף לפני הקמתה של מדינת ישראל. כבר בשנת 1950 ציין גבירץ ש"עם הקמתה של המדינה, החל מרוץ להגדיל את שטחן של רשויות מקומיות". ראו י' גבירץ, "לבעיית חיתום העיריות", השלטון המקומי בישראל ב' 49 (1950). מה שהטריד את הכותב הוא הצורך להותיר שטחים רחבים לחקלאות; הוא חשש מהעיוור המוגבר המאיים על המצווה הציונית של יישוב הארץ. עוד טען גבירץ שהנוהג של סיפוח שטחים לערים הסמוכות להם עורר תהליכים מזיקים כמו אינפלציה נדל"נית וספקולציה בקרקעות. ויכוחים כאלה על קביעת הגבולות אפיינו גם את ארץ ישראל המנדטורית, אם כי בתקופה ההיא הם נצבעו בעיקר – אך לא רק – בצבעי המאבק הלאומי בין היהודים לערבים. בשנת 1942, לדוגמא, פסק בית המשפט העליון של פלשתינה-א"י כי אין זה מתפקידו "להכריע איזה שטח יהיה כפוף לשיפוט של מועצה מקומית, ואין דבר בחוק המעניק לו סמכות כזו". במקרה זה עתרו חמישה בעלי קרקעות שקרקעותיהם נכללו בשטח השיפוט של המועצה המקומית בני-ברק נגד החלת שיפוט זו. טענתם העיקרית היתה שבעלי קרקעות אחרים הוצאו מהתכנית, ולכן החלטת הרשויות להחיל עליהם מיסוי מקומי היא מפלה. ראו H.C. 70/42 Mizrahi et al v. Chief Secretary, Government of Palestine et al, 9 P.L.R. 410 (1942).

237 כפי שכבר ציינתי, יותר ממיליון עולים מחבר המדינות הגיעו לישראל החל בסוף שנות ה-80. גל עלייה בסדר גודל זה לא נראה מאז גלי העלייה שבאו בעקבות הקמת המדינה בשנות ה-50.

238 מאג'ד אל-חאג' והנרי רוזנפלד, השלטון המקומי הערבי בישראל 25-26 (1990); רזין וזון, שינוי גבולות מוניציפליים, הערה 233 לעיל.

התחרות בין ביניהן על השגת שליטה כשטחים מניבים ופעלה במקביל לשאר הגורמים המוזכרים.²³⁹

1. ההליך המשפטי לשינוי תחום שיפוט של רשויות, סיפוח ואיחוד

בטרם יחליט שר הפנים על שינוי גבולות מקומיים, עליו למנות ועדת גבולות שתיעץ לו אם ראוי לשנות את הגבולות העירוניים, ואם כן – כיצד לעשות זאת. החלטה כאמור של שר הפנים למנות ועדת גבולות יכולה להתקבל בגלל שהוא "מוצא בכך תועלת" או בגלל ש"כך רצו רוב חושבי אזור מסוים ברשות המקומית".²⁴⁰ חובת מינויה של ועדת גבולות כאמור חלה רק כשאתת הרשויות המעורבות בסכסוך היא עירייה. כאשר רק מועצות מקומיות או מועצות אזוריות מעורבות בסכסוך לא חלה חובה סטטוטורית כאמור על השר, ולכאורה הוא יכול להחליט על שינוי הגבולות גם ללא התייעצות בוועדת חקירה. אולם, עם השנים התפתח נוהג למנות ועדות גבולות גם כשלא מעורבת עירייה, ובתי המשפט סמכו ידם על נוהג זה. דומה, שכיום יקשה על שר הפנים להחליט על שינוי גבולות מקומיים ללא מינויה של ועדה. בהמשך אדון בסוגייה זו, לרבות באישון של הוועדות ובאופן שבו עשוי ההליך בפני הוועדות להשפיע באופן מהותי על תוצאות הסכסוך.

כעניין של מציאות פוליטית ושל תודעה משפטית, קיימת הבחנה ברורה בין סכסוכי גבולות לבין הסוגייה הקרובה של "איחוד רשויות" – או, כפי שהוא מכונה לעתים: סיפוח של רשות אחת, על פי רוב קטנה יותר, לרשות סמוכה גדולה יותר. להבחנה זו ישנה הצדקה. כשרשות מקומית אחת נעלמת כליל כישות משפטית נפרדת ונספגת לתוך רשות מקומית אחרת (ולא רק מאבדת חלק מתחום השיפוט שלה לטובת רשות אחרת), מתעוררות סוגיות משפטיות שונות בתכלית.²⁴¹ כאשר מדובר באיום של איחוד (או סיפוח), קיומם של הגופים הנבחרים והממונים ברשות המקומית מצוי בסכנה, באופן

239 במאמר משנת 1994, סיווג רזין וחסון את הדרישות לשינוי גבולות לפי ה"טיועון המרכזי" שבבסיס הדרישה. לכן, למשל, בתקופה שבין 1985 ל-1989 עסקו 4.1 אחוזים מהתביעות ב"מתקנים משלמי מסים", 10 אחוזים מהתביעות עסקו ב"אזורי תעשייה", ו-4.1 אחוזים עסקו ב"יחסי יהודים-ערבים". חלוקה כזו היא מועילה בהיבטים רבים, חלק מההבחנות הללו הן מלאכותיות במידת מה. המאבק סביב אזורי תעשייה, כפי שהעירו רזין וחסון עצמם, נבע פעמים רבות מהארגון ששילמו גופי התעשייה לרשות המקומית. יחסי יהודים-ערבים, הגם שאינם נוגעים רק למיסוי אלא גם לערך סמלי של שליטה בתכנון המקומי (שגם הוא, באופן לא מבוטל, קשור לצרכים כלכליים) וצורכי פיתוח, נובעים, בסופו של דבר, מצרכים כלכליים. Razin & Hasson, הערה 59 לעיל, בעמ' 51 (טבלה I).

240 סעיף 8 לפקודת העיריות. באופן כללי ראו את מאמרי בנושא גבולות מקומיים: ישי בלנק, "טכנולוגיה וגבולות האנושי: גבולות מקומיים וטכנולוגיה", משפט, מדע וטכנולוגיה (עורך שי לביא, 2003).

241 סעיפים 5 ו-6 לפקודת העיריות עוסקים בפירוש בתוצאות הללו: חובות, התחייבויות, חובות, פעולות משפטיות ונושאים אחרים שיש להעביר מתאגיד אחד למשנהו, המקבל אותם.

שהוא אינו מצוי כאשר מדובר "בסך הכל" כאובדן של שטח מסוים לטובת רשות סמוכה.²⁴² הבדלים אלה גוזרים, כמובן, לא רק צורך להתמודד עם בעיות משפטיות שונות כי אם גם מוטיבציות שונות ללחום באיום וכוחות פוליטיים אחרים שלהם אינטרסים בסטטוס קוו (או בשינויו).

מכל מקום, באופן מושגי קיים דמיון רב בין שני המצבים, שכן שניהם מערבים שרטוט מחדש של גבולות עירוניים, קרי: פעולה בעלת השפעות מרחיקות-לכת על תושבי הרשויות המקומיות המעורבות. השלכות אלה יכול שיהיו על שיעורי המסים המקומיים, על רמת השירותים המקומיים, על איכות בתי הספר ועל רמת האינטגרציה או ההפרדה שבהם, על סוגי העסקים שיקבלו היתר לפעול ביישוב ועל שעות פתיחתם, על "אופי" היישוב מבחינה דתית ואתנית ועוד. מבחינה משפטית פוזיטיבית, שני ההליכים – סכסוך גבולות ואיחוד רשויות – נובעים מהחלטה של שר הפנים לבחון מחדש את שרטוט הגבולות הקיים. זאת, בין אם השרטוט המחדש יגרם להיעלמותה של רשות מקומית מסוימת (כישות משפטית עצמאית) ובין אם הוא יוביל אך להעברתו של שטח מידי רשות אחת לשנייה. ברם, בעוד שסוגיית איחוד הרשויות עומדת על סדר היום הציבורי וזוכה לדיון מקיף למדי הן בכנסת והן בעיתונות²⁴³ – כפי שהודגם באופן

242 בעוד שתיחום גבולות הוא נוהג נפוץ, המתבצע כעניין שבשגרה על אפן ועל חמתן של חלק מהרשויות המקומיות המעורבות, איחוד וסיפוח של רשויות הוא אירוע נדיר, בעיקר בשל ההתנגדות החזקה של השלטון המקומי. לפיכך, במהלך קיומה של המדינה, בין השנים 1949-1997, בוטלו רק 25 רשויות מקומיות בתהליך של איחוד וסיפוח. רוב הניסיונות הממשלתיים לעשות זאת נכשלו. החשש מריבוי רשויות מקומיות עצמאיות בישראל מקנן אצל מקבלי ההחלטות לפחות ב-20 השנים האחרונות, ואיחוד רשויות מקומיות הוא מדיניות רשמית של משרד הפנים מזה שנים. באוגוסט 1995 הורתה הממשלה לשר הפנים למנות וועדה שתבחן את החלופות האפשריות לצמצום משמעותי במספר הרשויות המקומיות בישראל באמצעות איחוד רשויות. הוועדה המליצה לבטל מועצות מקומיות קטנות ולאחד אותן עם רשויות מקומיות סמוכות, גדולות יותר, להקטין את מענק האיוון הניתן לרשויות הקטנות כדי ליצור תמריץ כלכלי להתאחד עם רשויות אחרות וכן לקבוע רף מינימום של 10,000 תושבים כתנאי לקבלת מעמד של רשות מקומית עצמאית באמצעות שינוי החקיקה הרלבנטית. צעדים אלה היו אמורים להתממש בביטולן של 26 רשויות מקומיות קטנות ובחיסכון שנתי של מאות מיליוני שקלים. עד היום לא יושמו ההמלצות האלה, אם כי בשנת 2000 שונה רף המינימום לייסוד רשות מקומית חדשה ל-5,000 תושבים (ראו סעיף 3(ב) לפקודת העיריות וסעיף 1(ב) לפקודת המועצות המקומיות). ראו מבקר המדינה, דו"ח שנתי מספר 49 לשנת 1998, 347-348. בתיקון מס' 83 לפקודת העיריות ובתיקון מס' 28 לפקודת המועצות המקומיות הועלה הרף למינימום של 10,000 תושבים בכדי להקים עירייה או מועצה מקומית חדשה. ראו סעיפים 4 ו-5 לחוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003.

243 הרעיון כי בישראל יש רשויות מקומיות רבות מדי אינו חדש. בעיקר מוטרד משרד האוצר ממספר הרשויות הגדול, מן הטעם שרבות מהן הן קטנות ביותר והדבר גורר בזבוז וחוסר יעילות. ב-1998 המליצה וועדה בראשותו של פרופ' אריה שחר על רפורמה מהותית במבנה השלטון המקומי שעיקרה צמצום דרסטי במספר הרשויות המקומיות בישראל שיעשה בעיקר על ידי איחוד רשויות וביטול רשויות קטנות. רשויות שאינן ראויות למעמד עצמאי על פי הדו"ח הן כאלה שמספר

מרשים בעקבות הצעת משרד הפנים לצמצם באופן דרסטי את מספר הרשויות המקומיות בישראל במסגרת תוכנית החירום הכלכלית לשנת 2003 (תוכנית שהסתיימה בקול ענות חלושה)²⁴⁴ – הרי שסכסוכי גבולות זכו לדיון ציבורי ואקדמי מועט, למעט מחקריהם החשובים של רזין, חסון וחזן. נוסף על כך, בעוד שאיחוד רשויות זכה לתשומת לב של קובעי מדיניות בדרגים שונים לפחות מאז מינויה של וועדת זנבר בשנת 1976, סכסוכי גבולות כמעט ואינם נתפסים כתסמין מבני של המערכת שיש לדון בו באופן מעמיק או למצוא לו פתרון יסודי.

התושבים בהן נמוך מ-10 אלפים. ראו מדינת ישראל – משרד הפנים, דו"ח מסכם של הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות (1998) (להלן: דו"ח שחר). כמו כן ראו מזל מועלם, "תוכנית האוצר: צמצום הרשויות המקומיות", הארץ (30.7.2002).

244 לריון בהצעת האיחוד ראו הערה 110 לעיל. העיתונות עסקה בתוכנית זו, שעוררה סערה ציבורית ופוליטית, באופן אינטנסיבי. ראו מזל מועלם, "הממשלה מתכננת לאחד 150 רשויות מקומיות בתוך חצי שנה", הארץ (3.4.2003); מזל מועלם, "איחוד כוכב יאיר-צור יגאל: ביקורת בדרך לבחירות המשותפות", הארץ (11.4.2003); יאיר אטינגר, "לא רוצים למוג אותנו, רוצים למחוק אותנו", הארץ (13.5.2003); חיים שרמי ורותי סיני, "גובהה רשימה של מועצות אזוריות שנועדו לאיחוד", הארץ (10.6.2003); אברהם טל, "הרבה ג'ובים נמצאים בסכנה", הארץ (19.6.2003); חיים שרמי, "המלצה לאיחוד ב-95 רשויות, מתכננות לחץ פוליטי", הארץ (19.6.2003); האנק ר' סאביץ', "ביחד אבל לחוד", הארץ (22.6.2003). אחת מן הביקורות שנמתחו על תוכנית האיחוד הייתה, שהיא אימצה באופן חלקי וסלקטיבי את המלצות דו"ח שחר. בעוד שהדו"ח המליץ לבטל את כל הרשויות המקומיות המונות פחות מ-10 אלפים תושבים, תוכנית האיחוד הסתפקה בבטול סלקטיבי של חלק מהן. חשוב מכך, אחת המטרות החשובות ביותר שעמדו בפני דו"ח שחר הייתה למצוא פתרון שורש לבעיית הרשויות הגרעוניות: במטרה להבטיח שלכל יישוב תינתן האפשרות לקיים עצמו מבחינה כלכלית הוצא להקים אזורי תעשייה משותפים ולחלק מחדש, באופן צודק ושוויוני, משאבי קרקע ומשאבים אחרים. תוכנית האיחוד של משרד הפנים והאוצר, לעומת זאת, אדישה לשאלת הגורמים החלוקתיים העומדים בבסיס הקשיים הכלכליים של רשויות מקומיות, ומטילה את האשם בקוטן, בזבזנות וחוסר יעילות. כאמור, הצעת איחוד הרשויות הופרדה מהתוכנית הכלכלית. שר הפנים הכריז על הקמת וועדות שימוע מחוזיות שתפקידן לשמוע את המעוניינים בדבר. וועדות אלה לא הוקמו מכוח חוק, שכן תוכנית האיחוד אמורה לעבור כחוק של הכנסת ולא כהחלטה מנהלתית של שר הפנים. כידוע, בפעולתה כמחוקק הכנסת אינה כפופה לתוכנית השימוע המוטלת על רשויות מנהליות בכלל ועל שר הפנים בפרט. עם זאת, מנכ"ל משרד הפנים הבהיר שאין המדובר בוועדות "פיקטיביות" וכי משרד הפנים מחויב להאזין לתושבים אף על פי שלכאורה הבחירה של משרד הפנים לקדם את הרפורמה באמצעות חקיקה ראשית פוטרת אותו מצורך זה. ראו דברי מנכ"ל משרד הפנים, מי מפחד מאיחוד רשויות?, הערה 110 לעיל. כאמור, התוכנית נתקלה בהתנגדויות עזות של פוליטיקאים מן השלטון המקומי ושל תושבי רשויות מקומיות חזקות שהיו מיועדות לאיחוד עם רשויות מקומיות חלשות. גם רשויות מקומיות ערביות שהיו מועמדות לאיחוד התנגדו בעוצמה לתוכנית. בסופו של דבר הועברה תוכנית איחוד צנועה הרבה יותר, במסגרתה אמורות להתאחד 28 רשויות מקומיות (מתוכן 4 ועדים מקומיים) ל-12 רשויות מקומיות חדשות. ראו חיק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) (מס' 2), התשס"ג-2003.

העובדה שסכסוכי גבולות רבו באופן כה קיצוני בשנות ה-90 מעידה על שינויים יסודיים באופן התארגנות שוק הרשויות המקומיות בישראל. אני מציע לראות בסכסוכים אלה עדות נוספת להתפתחותו של שוק תחרותי של רשויות מקומיות. במסגרת התפתחות זו נדרשת פעילות אינטנסיבית של קביעת גבולותיה המדויקים של ה"סחורה", הלא היא הרשות המקומית. המערכת המשפטית, לפחות עד כה, התמודדה עם שינויים אלה אד-הוק – במקרים המועטים שבהם הגיע הסכסוך לבתי המשפט. עובדה זו אינה רעה כשלעצמה: פעמים רבות היעדר חשיבה מבנית מעמיקה אינה מובילה לתוצאות רעות. ברם, אני סבור שקיים קשר עמוק בין משפט השלטון המקומי המהותי – חינוך, סעד ורווחה, תכנון ובנייה, מיסוי מקומי ועוד – לבין הנושא הטכני לכאורה של קביעת גבולות הרשות.²⁴⁵ כאמור, אני מציע לראות תחומים והתפתחויות אלה כקשורים באופן הדוק לשינויים המתרחשים בארגון המבני של השלטון המקומי בישראל. הכללים החדשים המתנסחים דרך אגב ואד-הוק (כמעט) באשר ל"סחורה" – הרשות המקומית – נוגעים הן לצורתה של הסחורה והן לאופני המסחר בה: גבולות הרשות, מחירה ותכונותיה.

2. התפתחות הפסיקה בנושא סכסוכי גבולות מקומיים

במחקרם אודות סכסוכי גבולות בין רשויות מקומיות טרענים רזין וחזן שבהיעדר רפורמה חקיקתית בתחום מילא בית המשפט העליון תפקיד מכריע בעיצובו של ההליך שבסופו נקבעים גבולות הרשויות המקומיות בישראל. תפקיד זה הוטל, למעשה, על בית המשפט בשנות ה-80, שבהן הלכו ורבו סכסוכי הגבולות. אף על פי שבית המשפט היה חשוב כדי להבטיח שההליך יהא שקוף, מקצועי והוגן, הרי שבעקבות מגבלות מוסדיות של בית המשפט הפקידו בפועל היה מוגבל.²⁴⁶ בין מגבלות מוסדיות אלה מונים רזין וחזן את הפסיכיות המבנית ואת הריאקטיביות של בתי משפט, את חוסר יכולתו של בית המשפט להתעלם מכללים פוליטיביים המעניקים לשלטון המרכזי (ובעיקר לשר הפנים) שיקול דעת רחב ביותר בבואו לקבוע גבולות, ואת העמימות האינהרנטית של פסיקה לעומת בהירותה של חקיקה. בנתחם את הפסיקה הרלבנטית שניתנה מאז שנות ה-50 ועד לשלהי שנות ה-90 טענו רזין וחזן שסכסוכי גבולות הפכו, בעיני הפסיקה, מהליך בירוקרטי וא-פוליטי למעשה שלטוני בעל משמעויות פיסקליות, פוליטיות ואידיאולוגיות.²⁴⁷

245 בנושא זה אני עוסק בהרחבה במקום אחר. ראו בלנק, הערה 240 לעיל.

246 רזין וחזן, הליכים לשינוי תחומי שיפוט, הערה 233 לעיל; Razin & Hazan, הערה 233 לעיל.

247 באופן מפתיע, חרף היקפו הרחב של החיבור המרכזי על דיני השלטון המקומי בישראל, הלא הוא ספרו של וינוגרד, דיני רשויות מקומיות, המונה 1088 עמודים, הספר אינו דן כלל בנושא שינויי גבולות. רק הערת שוליים אחת, שבה מוזכר הליך הקמתה של רשות מקומית, מתייחסת לעובדה ש"כל עוד שר הפנים לא חרג מסמכויותיו כעת קביעתו את אזור שיפוט של המועצה, ולא הוכח כי נהג בשירות לב או כי יש פגם אחר בשיקול, לא יתערב בית המשפט הגבוה לצדק ולא יצווה

עם שאני מסכים עם רבות מהבחנותיהם, ואף נסמך על ממצאיהם האמפיריים, אני חולק על חלק ממסקנותיהם של רזין וחזן – ובעיקר על תפיסתם את בית המשפט העליון כצד לא מעוניין ונטול אידיאולוגיה, החפץ בסך הכל לפשר בין "דמוקרטיה מקומית לבין שליטה מרכזית" וכאילו היה ביהמ"ש ריאקטיבי, פסיבי ונטול יכולת פרשנות מרחיקת לכת. כמו בתחומים אחרים שבהם הפך בית המשפט לשחקן מרכזי בשנות ה-80 וה-90, לבית המשפט יש תפיסות נורמטיביות, עניין וסדר-יום משלו ובאפשרותו (ומחובתו) לקדם ערכים ותפיסות נורמטיביות באמצעות אקטיביזם ופרשנות שיפוטית. אמנם, בית המשפט אינו מונע מאותו סוג שיקולים "פוליטי" של השחקנים הפוליטיים המובהקים כגון שר הפנים, שר האוצר, שר החינוך, שר הבינוי והשיכון; הוא אינו מחויב לאותו מערך של אמונות אידיאולוגיות כמו השדולות השונות וקבוצות הלחץ האחרות (כגון הארגונים הסביבתיים); הוא גם לא כבול באותו סוג אינטרסים כשל קבוצות העניין הרבות (קבלנים, עולים חדשים, קיבוצים ועוד).

אולם, לבית המשפט עניין מסוג מיוחד המשפיע על דרכי פעולתו: הוא חפץ בהגדלת (או לפחות שימור) יכולתו להשפיע בתחומים שבהם מתקבלות החלטות חשובות בדבר עתידה של החברה והמדינה. כפי שהראו שמיר וידלין במחקריהם אודות בית המשפט העליון בישראל, הלה מעוניין לצבור כוח והשפעה – ולפחות לשמר את מעמדו כאחד הגורמים השלטוניים המשפיעים ביותר בישראל – והוא עושה זאת הן באמצעות שימוש ברטוריקה מסוימת (כגון "סבירות", "הציבור הנאור" ועוד) והן באמצעות פיתוח דוקטרינות התערבות סלקטיביות בהחלטות של גורמים שלטוניים אחרים (כגון בהסכמים פוליטיים).²⁴⁸ בחירתו של בית המשפט להתערב בהליכי סכסוכי הגבולות באופן פרודורלי לגמרי מעניקה לו יכולת רבה להתערב בסכסוך, תוך שימור פורמלי של הדוקטרינה בדבר אי-התערבות שיפוטית בהחלטות שר הפנים בנושא גבולות מקומיים.

כמו כן, לבית המשפט יש תפיסה מהותית שהוא מקדם, גם אם תפיסה זו היא ברירת מחדל משתמעת ולא מפורשת, קרי: קבלה של השיח הדומיננטי ושל האידיאולוגיה הכללית השלטת בדבר היחסים המצויים והראויים בין רשויות מקומיות. האידיאולוגיה הספציפית שמקדם בית המשפט בעניין סכסוכי גבולות היא של רשויות מקומיות

עליו על שינוי אזור השיפוט". ראו וינוגרד, דיני רשויות מקומיות, הערה 142 לעיל, בעמ' 59 (הערה 12 שם). מעבר לכך אין כל אזכור לשפיטה במחלוקות הגבולות שהתפתחה בשנות ה-90 או לסוגיות המורכבות שעולות מכנה.

248 ידלין ושמיר, בהתאמה, משתמשים בכלים מתחום תורת המשחקים והסוציולוגיה של בתי המשפט כדי להציג את בית המשפט כשחקן אסטרטגי המבקש להרחיב את שטח הפעולה שלו ככל האפשר, כמו גם שחקן בעל מחויבות אידיאולוגית עמוקה המושפעת מהרכבו החברתי. בית המשפט העליון נוקט עמדות המרחיבות את יכולת התמרון שלו, את שיקול דעתו ואת עצמתו, המתיישרות גם עם הגרסה הניאו-ליברלית של סכמות "ביזור". רונן שמיר, "הפוליטיקה של הסבירות: שיקול דעת ככוח שיפוט", תיאוריה וביקורת 5 7 (1994). עמרי ידלין, "שיקול דעת שיפוט" ו"אקטיביזם שיפוט" כמשחק אסטרטגי" מחקר משפט יט 665 (תשס"ג).

כגופים נושאי רוח, ששיקוליהם הכלכליים מובנים מאליהם ואין לערער אחריהם. לבית המשפט אין כל תפיסה נגדית לרעיון שלפיו טבעי והגיוני שרשויות מקומיות יתחרו בינן לבין עצמן על שליטה בנכסים מכניסים, והוא מקבל זאת כמצב בסיסי מצוי ואולי אף ראוי. אולי חשובה יותר מכל היא העובדה שבית המשפט בעצמו נעדר תפיסה קוהרנטית של הרשות המקומית, והוא משקף אמביוולנטיות עמוקה כלפיה. מחד גיסא, הוא רואה אותה כזרוע אדמיניסטרטיבית של המדינה, בשר מבשרה, גוף ביורוקרטי בעל שיגרון גדול שיש להיזהר מפניו ולחשוך בו; מאידך גיסא מבין בית המשפט כי הרשות המקומית היא גם ביטוי לדמוקרטיה – ולא רק לביורוקרטיה – בהיותה משקפת קהילה ומקום "אורגני", בהיותה ביטוי להתארגנות וולונטרית של פרטים, ובהיות הגופים המייצגים אותה נבחרים בבחירות דמוקרטיות.²⁴⁹ התנגדותו של בית המשפט בין שתי עמדות אלה מתבטאת, בין היתר, בחשדנות מסויגת כלפי השלטון המקומי וברצון להתערב, כזהירות, בנעשה בו. האידיאולוגיה של בית המשפט העליון ביחס לביזור אינה מובהקת לצד זה או אחר, כיוון שבית המשפט חושד גם בשלטון המרכזי, ועל כן תפיסת "הבלמים והאיוונים" מתבטאת נאמנה גם את גישתו ביחס לרשויות המקומיות והשלטון המרכזי. גם כאן סבור בית המשפט שיש ליצור איזון ראוי בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי, וכי תחרות בין רשויות מקומיות היא דבר רצוי. בחמש ההחלטות היחידות בנושא סכסוכי גבולות שפורסמו עד שנות ה-90 (בין השנים 1955 ו-1974) חזר בית המשפט העליון על הדוקטרינה הבסיסית שלפיה לשר הפנים שיקול דעת רחב ביותר בבואו להחליט על תיחום ועל תיחום-מחדש של גבולות מוניציפאליים, כל עוד הקפיד השר על ההליך החוקי בו הוא מחויב.²⁵⁰ במשך שנות

249 טענת פורד, התנגדות זו בין תפיסה של הרשות המקומית כמלאכותית וכנוחות מנהלתית של המדינה לבין תפיסתה כמשקפת קהילה אורגנית הקיימת זה-מכבר מאפינת את יחס המשפט האמריקאי לשלטון המקומי. ראו פורד, הערה 49 לעיל. לדיון מפורט בתפיסתו האמורה של פורד וברלוונטיות שלה למשפט הישראלי ראו בלנק, הערה 240 לעיל.

250 בג"ץ 108/55 חליל נ' שר הפנים, פ"ד ט 1279 (עתידתו של בעל אדמה ערבי נגד תיחום גבולות שהעניק למועצה אזורית סמוכה סמכות שיפוט על אדמותיו נדחתה בטענה ששר הפנים לא חרג מסמכותו ולא פעל בחוסר תום לב); בג"ץ 1/56 ברוידא נ' שר הפנים, פ"ד י 564 (שבו נדחתה עתירתה של שכונה נגד סיפוחה לעיר הסמוכה); בג"ץ 3/58 ברמן נ' שר הפנים, פ"ד יב 1493 (עתירתם של תושבי שכונה בתל-אביב נגד ההחלטה לספח את השכונה לגבעתיים התקבלה, מכיוון ששר הפנים לא אפשר לתושבים לממש את זכותם להשמיע את עמדתם); בג"ץ 51/68 המועצה המקומית אזור נ' שר הפנים, פ"ד כב(2) 226 (דחיית עתירתה של מועצה מקומית לבטל את החלטת השר לספח את אזור התעשייה שלה לעיר חולון); בג"ץ 94/74 עיריית ראשון לציון נ' שר הפנים, פ"ד כח(2) 711 (דחיית עתירתה של עירייה לבטל את החלטת שר הפנים להעביר 800 דונם לעיר סמוכה). לפי תיאורם של רזין וחזן, שנות ה-70 התאפיינו בהידרדרות באיכות עבודתן של ועדות הגבולות. הללו נתפסו כמנגנונים ביורוקרטיים פנימיים של משרד הפנים, וניתנה להן מעט מאוד תשומת-לב ציבורית או שיפוטית. ראו רזין וחזן, הליכים לשינוי תחומי שיפוט, הערה 233 לעיל, בעמ' 21-22. בשנות ה-80 הפכו ועדות הגבולות למגוונות יותר, אוישו באופן מקצועי יותר והשתרש הנוהג למנות גם כשלא היה לכך הכרח חוקי (קרי: גם בסכסוכים שבהם לא

ה-90 פורסמו מספר רב של החלטות מנומקות ומבוארות בנושא סכסוכי גבולות על ידי בית המשפט העליון שחרגו מהדוקטרינה המסורתית, עד כי ניתן כעת לדון ב"תורת משפט" של שרטוטי גבולות מקומיים²⁵¹ ואף לבחון אותה באופן ביקורתי.²⁵² ראשית אסקור בקצרה את ההתפתחות הדוקטרינרית האמורה.

כאמור, העקרונות והכללים שעיצב בית המשפט עוסקים, רובם ככולם, בהיבט הפרוצדורלי של החלטת שר הפנים בדבר שרטוט הגבולות. בית המשפט הקפיד לדון בהליך שקדם להחלטת שר הפנים ולא בשיקולי המדיניות שהיו מונחים בבסיס ההחלטה, ופסק כמה הלכות בעניין: נפסק שוועדת גבולות חייבת לחקור באופן עצמאי את הבסיס העובדתי של הסכסוך ואל לה להסתמך על הסכמים בין הצדדים לסכסוך (קרי: הרשויות המעורבות);²⁵³ נפסק שעל ועדת הגבולות להיצמד לכתב ההסמכה שניתן לה ואסור לה לחרוג ממנו על ידי בחינה חלקית של הסכסוך, אפילו אם הצדדים לסכסוך הסכימו לכך;²⁵⁴ נפסק שעל ועדת הגבולות להקפיד על מתן זכות שימוע לצדדים המעורבים וליתן להם להשמיע את עמדתם ואת השגותיהם השונות;²⁵⁵ שחייבת להינתן הודעה מספקת לציבור בדבר הקמתה של וועדת חקירה כאמור, כדי שהצדדים לסכסוך יוכלו להשמיע עמדותיהם באופן אפקטיבי;²⁵⁶ שוועדת החקירה אינה מחויבת לתת לצדדים להשמיע טענותיהם בעל פה;²⁵⁷ ששר הפנים אינו חייב לשמוע בעצמו את הצדדים כל עוד ועדת הגבולות עשתה כן;²⁵⁸ שהדו"ח שמגישה

היו מעורבות עיריות אלא רק מועצות מקומיות או אזוריות). עוד מגלה מחקרם של רזין וחזן כי חרף העובדה שאף החלטה לא פורסמה בשנות ה-80 בנושא סכסוכי גבולות, לבית המשפט היה תפקיד בעיצובן של גורמות חוקיות בנושא. כמה עתירות הוגשו באותן שנים, ובית המשפט שימש כאמצעי להפעלת לחץ על שר הפנים מבלי שהיה צריך לפרסם החלטה מנומקת בעניין.

251 על כך יעיד גם ספרם החדש של רענן הר-זהב, יחיאל שמיר וליאור כץ, דיני רשויות מקומיות: ניתוח התפתחויות ופסיקה בשנת 2001 (2002), בו מוקדש פרק שלם לדיון בנושא סכסוכי גבולות. לשם השוואה, כאמור, ספרו המקיף של וינוגרד, דיני רשויות מקומיות, מקדיש לנושא בקושי פסקה אחת; ראו הערה 247 לעיל.

252 76 עתירות שעניינן סכסוכי גבולות הוגשו לבית המשפט העליון במהלך שנות ה-90, ולפחות 13 מהן הסתיימו בפסקי דין. רזין וחזן, שם, בעמ' 27-28.

253 בג"ץ 2013/91 עיריית רמלה נ' שר הפנים, פ"ד מו(1) 271, 280 (להלן: "עניין רמלה I"). לפירוט ראו להלן, טקסט נלווה להערה 265.

254 שם, בעמ' 280; בג"ץ 5445/93 עיריית רמלה נ' שר הפנים, פ"ד ג(1) 397, 413 (להלן: "עניין רמלה II").

255 שם, בעמ' 408.

256 שם, בעמ' 409.

257 שם.

258 שם.

הוועדה לשר הפנים, כמו גם החלטתו של השר, חייבים להיות מנומקים היטב ולדון בטענות שהעלו הצדדים לסכסוך.²⁵⁹

כמעט בכל ההחלטות שפורסמו הסתמך בית המשפט על הכלל הבסיסי שנקבע בהחלטות שניתנו עוד בשנות ה-50 וה-60: שלשר הפנים מסור שיקול דעת רחב ביותר בבואו להחליט על קביעה או על שינוי של גבול מוניציפלי (או הותרתו על כנו כשהיה), וכי בית המשפט יתערב בשיקול הרעת של השר במקרים קיצוניים בלבד.²⁶⁰ שילוב זה של הימנעות פורמלית מהתערבות בשיקולים מהותיים תוך כדי פיתוח של שורת הגנות פרוצדורליות אפשר לבית המשפט להתערב בהחלטות רבות מבלי לשנות, לכאורה, את הדין הנוהג ומבלי להיתפס כמי שמתערב בשאלות ערכיות חשובות של חלוקת משאבים ובקונפליקטים אתניים ולאומיים. שאלות אלה, קבע בית המשפט, הן בסמכותו המלאה של שר הפנים, שרשאי לשיקול שיקולים "גיאוגרפיים, דמוגרפיים, חברתיים וכלכליים" בבואו להחליט על שרטוט גבולות.²⁶¹ השר אינו כבול בהחלטות ועדת הגבולות, והוא רשאי לסטות מהן או לאמצן כרצונו.²⁶² הדגשת החופש ושיקול הרעת המהותי של השר על ידי בית המשפט עומדת בניגוד בולט לתפקיד הפרוצדורלי שבית המשפט גזר על עצמו, ומעצימה את הרושם שבית המשפט אכן מוגבל על ידי הדין הפוזיטיבי ושיקולים מוסדיים אחרים.

לפני שאדון בכמה מההיבטים הנוספים של סכסוכי גבולות, ברצוני להדגיש את חריגותיו של הנתיב הפרוצדורליסטי-פורמליסטי שאימץ בית המשפט, במיוחד בנוף השיפוטי של שנות ה-80 וה-90, שכונו על ידי כותבים שונים "עידן הערכים" של בית המשפט העליון.²⁶³ הנוסח של סעיף 8 לפקודת העיריות אין בו לבדו כדי להצדיק את אי-ההתערבות בשיקול דעתו של שר הפנים. במקומות רבים אחרים שבהם התקבלה החלטה המסורה לשיקול דעתה של רשות מנהלית כלשהי, לא נמנע בית המשפט מהפעלת אמת-המידה המנהלית של "סבירות" כדי לבחון גם את שיקולי המדיניות

259 שם, בעמ' 281; בג"ץ 2159/97 המועצה האזורית חוף אשקלון נ' שר הפנים, פ"ד נב(1) 75, 89-88.

260 עניין רמלה I, הערה 253 לעיל, בעמ' 281; בג"ץ 5139/92 סעאידה נ' שר הפנים (לא פורסם, 13.12.1993); בג"ץ 6215/92 מועצה מקומית כפר יאסיף נ' שר הפנים (לא פורסם, 26.7.1993); בג"ץ 6227/92 מועצה אזורית גבעת ברנר נ' שר הפנים (לא פורסם, 4.9.1996); עניין רמלה II, הערה 254 לעיל, בעמ' 405; בג"ץ 5701/93 מועצה אזורית מודיעים נ' שר הפנים (לא פורסם, 3.11.1994); בג"ץ 489/94 עיריית קריית אתא נ' ראש הממשלה ושר הפנים (לא פורסם, 3.3.1994); עניין חוף אשקלון, הערה 259 לעיל, בעמ' 88; בג"ץ 2689/00 מועצה אזורית גליל תחתון נ' שר הפנים, פ"ד נו(5) 393.

261 עניין רמלה II, שם, בעמ' 410-411; עניין חוף אשקלון, הערה 259 לעיל, בעמ' 84; בג"ץ 595/94 מועצה מקומית מכבים-רעות נ' ראש הממשלה ושר הפנים (לא פורסם, 12.7.1994); עניין מועצה אזורית גליל תחתון, הערה 260 לעיל, בעמ' 338.

262 עניין חוף אשקלון, הערה 259 לעיל.

263 ראו את ספרו רב ההשפעה של מנחם מאוטנר, ירידת הפורמליזם ועליית הערכים במשפט הישראלי (1993).

שהיו מונחים בבסיס ההחלטה המנהלית. אדרבה: אפילו במקומות שבהם נקבע כי לרשות יהא "שיקול דעת מוחלט" התערב בית המשפט באופן מהותי בשיקולים שעמדו בבסיס הפעולה המנהלית. יתרה מזאת: העיקרון הבסיסי של אי-התערבות בשיקולים מהותיים של הרשות המנהלית הפך בשנות ה-80 לרבר-מה שזמנו חלף, מה שהפך את דבקתו של בית המשפט בכלל שנקבע בשנות ה-50 וה-60 לתמוהה עוד יותר.

ניתן להעלות כמה השערות בדבר הסיבות לטקטיקה פרוצדורליסטית זו שנקט בית המשפט בעתירות שעניינן שרטוטי גבולות מוניציפליים. ההשערה הראשונה היא שבית המשפט אינו מעוניין להצטייר כמי שמתערב בסכסוכים שעניינם האמיתי – חרף מראיתם הטכנית – מתחים עדתיים, לאומיים וכלכליים. ההשערה השנייה היא שבית המשפט שבו בתפיסה שלפיה רשויות מקומיות הן באמת ובתמים חלוקות אדמיניסטרטיביות של השלטון המרכזי, וככאלה ראוי שיהיו כפופות לשיקול דעתו הרחב של שר הפנים. ההשערה השלישית היא שבית המשפט מתנגד בין הרעיון שלפיו רשויות מקומיות הן שלוחות מנהליות של השלטון המרכזי ולפיכך גבולותיהן אינן משנים דבר לאיש, לא ראוי שישנו דבר לאיש, ומכל מקום ראוי שמי שיקבע אותם הוא שר הפנים – לבין הרעיון שגבולות מקומיים הם ביטוי משפטי לישות קדם-משפטית (קהילה, קבוצה, קולקטיב כלשהו המתגורר ברשות המקומית) ולפיכך הם רחוקים מאוד מלהיות "טכניים" ולא רלבנטיים.²⁶⁴ ניתן אולי לומר שאמביוולנטיות זו של בית המשפט באה לידי ביטוי בפיתוחם של מנגנוני בקרה פרוצדורליים שיאפשרו לבית המשפט להתערב באופן סלקטיבי. במקרה הצורך – כאשר השר יפגע באופן עמוק ומהותי בקהילות המתגוררות ברשויות המקומיות – יוכל בית המשפט להתערב בסכסוך הגבולות, אך הוא לא יהיה חייב לעשות כן בכל מקרה, וכך יוכל להימנע מ"להתלכלך" בעניינים טכניים, מנהליים ושרירותיים.

עד כמה מהותית לאמיתו של דבר היא התערבותו הפרוצדורלית לכאורה של בית המשפט יכולים ללמד שני פסקי הדין בעניין רמלה.²⁶⁵ לשתי הערים הצמודות (לוד ורמלה) לכאורה אין סיבה להתקוטט: שתיהן ממוקמות לא הרחק ממרכז הארץ, מצויות במצב כלכלי קשה, בעלות אוכלוסייה במעמד סוציו-אקונומי חלש, לשתייהן אוכלוסייה מעורבת (יהודית וערבית), ושתייהן קלטו עולים רבים בשנות ה-90. עם זאת, מצבה הכלכלי של רמלה טוב במעט מזה של שכנתה לוד, ובמסגרת מלחמת ההישרדות שאלה נקלעו שואפת האחרונה להתאחד עם רמלה ואילו רמלה מעוניינת להתרחק מלוד כדי שזו לא "תגרור אותה מטה". המאבק על שרטוט הגבולות בין שתי הערים הללו הפך אפוא לחלק בלתי-נפרד ממערכת היחסים ביניהן.

בשנים 1989-1990 מונו שתי ועדות גבולות כדי להמליץ לשר הפנים בשני עניינים שונים אך קרובים: איחוד בין שתי הרשויות ושינוי הגבול המוניציפלי העובר ביניהן.

²⁶⁴ באופן גס ביותר, זהו המתח היסודי המונח בבסיס היחס של המשפט לשלטון המקומי ולמרחב בכלל, על פי החוקר האמריקני ריצ'רד מורד. לדיון בגישתו של מורד ראו בלנק, הערה 240 לעיל.

²⁶⁵ עניין רמלה I, הערה 253 לעיל; עניין רמלה II, הערה 254 לעיל.

לאחר תקופה קצרה של משא ומתן בין הערים הגיעו ראשי הערים של רמלה ושל לוד להסכמה: לוד תוותר על תביעתה לאחד את הערים ובתמורה תסכים רמלה לתיקון גבול צנוע לטובת לוד. ועדת הגבולות המליצה לשר הפנים לתקן את הגבול כמוסכם, והשר קיבל את המלצתה חרף העובדה שבינתיים ביטל ראש עיריית רמלה את הסכמתו (לאור סירובה של מועצת עיריית רמלה לאשר את ההסכם). בית המשפט קיבל את עתירתה של רמלה וביטל את החלטתו של השר, לפי שוועדת הגבולות שגתה בכך שאימצה את ההסכם בין ראשי הערים מבלי שבחנה את המקרה באופן עצמאי ומקצועי. הכלל הפוזיטיבי שנקבע בעניין רמלה – כי על ועדות גבולות להתעלם מהסכמים בין רשויות לגבי סכסוכי הגבול ביניהם – חושף רובד נוסף של מהותו של הביזור שמקדם בית המשפט העליון, המתאפיין, כפי שראינו, במתח מובנה בין אוטונומיה לבין שליטה מרכזית. אוטונומיה ועצמאות לרשויות המקומיות מובנות כחופש מכפייה מרכזית וחופש להתחרות זו בזו. שליטה מרכזית, לפיכך, היא בהכרח אנטיטית לאוטונומיה מקומית, אולם היא נחוצה והכרחית כדי למתן את התחרות. בסכימה זו, התרופה היחידה לרעות העלולות להיגרם עקב יתר ביזור היא שליטה מרכזית (ממש כשם שביזור הוא התרופה לנזקי המרכז). לפיכך חשד בית המשפט בהסכמות שאליהן הגיעו רשויות מקומיות בעצמן ללא תיווכו של השלטון המרכזי, אף כי הוא מקבל כמובן מאליו את עצם הסכסוך ולמעשה מעודדו. אגב כך, ביטל בית המשפט את האופציה האחרת ליחסים בין רשויות מקומיות – שיתוף פעולה והסכמה במקום תחרות ותיווך תמידי של השלטון המרכזי.

כעיקרון, אין הכרח שהסכמה בין רשויות מקומיות תגרור תוצאות שוויוניות או צודקות יותר, ולכן אין גם להסיק שסירובו של בית המשפט להכיר בהסכמים בין רשויות בעניין סכסוכי גבולות פגם בצדק או בשוויון. פעמים רבות ניתן להניח שהסכמה בין רשויות מקומיות – כמו כל הסכם – היא תוצר של פערים בכוח המיקוח של הצדדים, כלומר: כפייה מצד הרשות החזקה וחוסר בחירה אמיתית של החלשה. במקרה זה רצוי, אולי, שוועדת הגבולות ואחריה בית המשפט יבחנו את ההסכם ואת הפתרון הרצוי לסכסוך בהתעלם ממנו. ברם, גם ה"משפטיזציה" של הסכסוך והפיכתו לפורמלי יותר צופנים בחובם בעיות, ובראשן היכולת המשופרת של רשויות מקומיות עשירות וחזקות לשכור לעצמן שירותים משפטיים איכותיים ויקרים. רשויות מבוססות יכולות גם לשכור את שירותיהם של מומחים מקצועיים שונים שיופיעו בפני הוועדה ויתנו חוות-דעת התומכות בבקשתם. רשויות חלשות ועניות יאלצו להסתפק בייצוג משפטי דל יותר ובהגנות הפרוצדורליות של בית המשפט לאחר מעשה.

הפעילות האינטנסיבית המתרחשת מאז שנות ה-90 סביב שרטוט גבולות מקומיים היא תוצאה של פעילות של גורמים רבים: רשויות מקומיות, קבוצות אינטרס, מחוקקים, פקידי ממשל, גורמים פרטיים ובתי משפט. דומה, שפעילות זו מקבעת את "גבולותיה" של הסחורה – הרשות המקומית – ובכך תורמת להתפתחותו של שוק משוכלל יותר סביב סחורה זו. ייצובה של סחורה – הפיכתה מדבר מה משתנה, נוזל ובלתי-קבוע לתפץ בעל תכונות ברורות ומוגדרות מראש – הוא אלמנט חשוב ביותר ביצירת שוק בו

אנשים חשים ודאות כי יקבלו תמורה הולמת עבור כספם. הדבר חשוב כדי ליצור מדרג של סחורות בעלות תכונות שונות ומחירים שונים.

כאמור, מעבר ללחצים הכלכליים שחשות רשויות מקומיות, המתמרצים אותן לפתוח בסכסוכי גבולות כדי להעשיר את קופתן, התפתחויות חברתיות ואידיאולוגיות עומדות אף הן בבסיס הגידול העצום במספר סכסוכי הגבולות בין רשויות מקומיות בישראל. התפרקות ההגמוניה של תנועת העבודה ושל ההתיישבות העובדת, וכן העלייה בכוחם של גורמים פרטיים-מסחריים ושל גורמים פוליטיים שהיו מודרים בעבר ממוקדי השפעה (בעיקר ישראלים-פלסטינים ויהודים מזרחים) תרמו באופן מכריע למוטיבציה העקרונית וליכולת המעשית של רשויות מקומיות רבות (ושל גורמים מסחריים-פרטיים) ליזום סכסוכי גבולות מוניציפליים. כמו כן, תפיסה שלפיה האזור הוא גם "צרכן" האמור לקבל תמורה ראויה לכספים שהוא מעביר לשלטון הפכה דומיננטית יותר. נוסף על כך, הופעתם של אמצעים טכנולוגיים – חלקם חדשים (אינטרנט) וחלקם ישנים שהפכו נפוצים יותר בישראל (רכבת, טלפון) – "קירבו" את הפריפריה למרכז, שינו את האופן שבו נתפסים מרחק וקירבה וגם את יכולת התנועה של אנשים ממקום למקום.²⁶⁶ אחת העובדות החשובות ביותר בהקשר זה היא השליטה הכמעט מוחלטת שיש למועצות האזוריות בעתודות הקרקע במדינת ישראל. כאמור לעיל, המועצות האזוריות שולטות בכ-80 אחוז מהקרקעות במדינה. שטחים אלה כוללים לא רק שטחים חקלאיים יקרי-ערך וקרקעות שהיו בבעלות ערבית כי אם גם מפעלים שונים, לרבות מפעלי ים-המלח, תחנות כוח ושאר גורמים בעלי פוטנציאל מיווי נכבד. חלק משמעותי מסכסוכי הגבולות כיום הם בין מועצות אזוריות לבין מועצות מקומיות סמוכות: ערי-פיתוח, כפרים ערביים וערים בגודל בינוני שגדלו והתפתחו בעקבות גלי ההגירה העצומים מברית המועצות לשעבר.²⁶⁷ לפעמים הסכסוכים נוגעים ברצונם של גורמים פרטיים להימלט כליל מהצורך לשלם מסים מקומיים באמצעות הכרזה על האזורים שבהם מפעליהם ממוקמים כעל רשויות מקומיות תעשייתיות עצמאיות.

266 חנה קיס הביאה דוגמאות מרתקות לסכסוכי גבולות מהסוג הזה. אזור תעשיית היי-טק (של סטף ורטהיימר) הממוקם בסמוך לכאר שבע אולם שייך מבחינת תחום השיפוט שלו דווקא למועצה המקומית עומר העשירה הזוכה ליהנות ממסי הארנונה הגבוהים אותם הוא משלם; אזור התעשייה הסמוך לכפר קאסם אך השייך מבחינת מוניציפאלית דווקא לראש העין; אזור התעשייה "שער הנגב" המצוי בסמוך לשרות, השייך מבחינת תחום השיפוט למועצה האזורית שער הנגב ולשרדות גם יחד. ראו חנה קיס, "מחכים למהפך", הארץ (27.8.1999). ראו גם מזל מועלם, "המו"מ על הגבולות: המועצות האזוריות נגד הערים", הארץ (27.7.2000).

267 לעניין זה ראו את העמדה שהביע השופט חשין בשני מקרים שונים לגבי האופן שבו משפיעה הטכנולוגיה על חשיבותם (ולמעשה על אי-חשיבותם) של הגבולות בין רשויות מקומיות. רע"א 5817/95 רוזנברג נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נ(1) 221, וכן בג"ץ 4112/99 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נו(5) 393. כן ראו את הדיון אותו אני עורך בסוגייה זו, בלנק, הערה 240 לעיל.

סכסוכים אלה מעלים אפוא לא רק שאלות של חלוקת משאבים כלכלית שאינה נוגעת לזהותם של הצדדים, אלא גם מתחים הקשורים ל"זהות" – בין קיבוצים לעיירות פיתוח, בין אשכנזים לבין מזרחים ובין יהודים לבין ערבים. הבנה זו של הפן הזהותי בדינמיקה בין רשויות מקומיות היא הכרחית לא רק כדי להבין "מה מסתתר מאחורי" סכסוכים שהם לכאורה כספיים בלבד, אלא גם כדי להבין את הופעתם של סכסוכים אלה כמעט יש מאין.

ז. סיכום

בימים אלה ביזור הוא ה"בון-טון" בישראל כמו גם במקומות רבים בעולם. הקריאה לביזור קיימת כמעט בכל תחומי הפעילות והמחקר האנושיים: בניהול, בתיאוריה פוליטית, במשפט, בפסיכולוגיה, בסוציולוגיה, בפילוסופיה ובמדעי הטבע. ביזור מובן כדבר-מה המגביר ומקדם פלורליזם (דתי, גזעי, אתני), רב-תרבותיות, קהילתיות, יעילות ויזמות. ביזור מתואר לעתים כאנטי-הגמוני, פוסט-קולוניאלי, בתר-תעשייתי, אנטי-אימפריאליסטי ואנטי-גלובליזציה. ביזור הוא דמוקרטיה מקומית, העצמה קהילתית ואנטי-מדינתית. אולם ביזור הוא גם היפר-אינדיבידואליזם, הפרטה, פרגמנטציה, בלקניזציה, התפרקות (של החברה, של התרבות ושל המרחב), היעדר לכידות ומכשול בפני היכולת לפעולה קולקטיבית. ביזור מיוצג כאנרכיה, ניהיליזם ואגואיזם צר-אופק. ביזור הוא הדיקטטורה של הרוב, רדיפת מיעוטים, טיהור אתני. ביזור משמעו בוסניה, סרייבו וקוסובו אך הוא גם (המהומות נגד גלובליזציה ב)פראג, סיאטל, קרוביק וגנואה. הוא לאומנות משולחת רסן ותנועות מיעוטים מתבדלות, אך הוא גם תנועות למען אוטונומיה וזכויות לילידים. ביזור הוא המצב הרצוי שאליו יש לשאוף אך גם המצב המצוי. הוא הציווי הנורמטיבי שלו עלינו לציית, אך גם מצב קיים, מציאות שממנה אין מנוס.

יש להבחין בין ביזור כאמצעי להשגת מטרות אחרות כגון יעילות, פיזור כוח, איזון כלכלי, תחושת קהילה או חינוך לדמוקרטיה, לבין ביזור כערך בפני עצמו, קרי: כביטוי מיידי והכרחי לרעיון של שלטון עצמי (self rule) של קהילה, יהיו תוצאותיו אשר יהיו. לגבי העמדה המכשירנית כלפי ביזור טוען המאמר כי דומה שכללים משפטיים שונים שעוצבו כדי להשיג יותר ביזור לא הצליחו להשיג את המטרות שלשמן נדרש הביזור בגלל כשלים קלאסיים: חוסר רגישות לכללי הרקע המשפטיים האחרים, חוסר רגישות לתנאי הבסיס המציאותיים, חוסר מודעות לדינמיקות התנהגות ובחירה הנגרמות בשל שינויים קטנים לכאורה, ורוחב-יתר (over-breadness) של כללים משפטיים או של דוקטרינות משפטיות. אכן, כלל לא ברור שהבעיה בכללים המשפטיים שנוסחו היא שהם ביזרו יותר מדי או פחות מדי, אלא שהם עוצבו באופן לקוי המתעלם מהמציאות, מהמערך החוקי בכללותו ומדינמיקות אנושיות, כלכליות וחברתיות אחרות. גם העמדה האינטרניזית כלפי ביזור – הרואה בביזור ביטוי להעצמת קהילות וקבוצות, הגשמה של

אוטונומיה ובחירות אינדיבידואליות וגילום של שלטון עצמי במובנו הבסיסי ביותר – ניצבת בפני שוקת שבורה של תוצאות הכללים שהיו אמורים להשיג ביזור. גם כאן הסיבה לכך היא הסביבה המשפטית בכללותה, דינמיקות של שוק, תנאי הרקע התומריים והאידיאולוגיים וגורמים אחרים, שבגללם רשויות מקומיות מסוימות זכו להעצמה, לעצמאות גדולה יותר ולשלטון עצמי ממש, ואילו אחרות התרחקו עוד יותר מאידיאל זה.

קיים פיתוי לומר שהבעיה בסכמות ביזור שונות היא שהן אינן מושלמות, שיש לחכות בסבלנות עד שהרפורמה תושלם, או שהכישלון שלהן נובע מחלקיותם של הצעדים שנקטו. בהקשר הישראלי בפרט רבים טוענים שהבעיה המרכזית היא היעדר חשיבה מסודרת, קוהרנטית ומקיפה שיהיה מונחת בבסיס הרפורמה. זוהי אינה עמדה מופרכת כלל. מאז הוגש דו"ח וועדת זנבר בשנת 1981 – שכאמור מעולם לא אומץ בכללותו – וחרף שינויים עצומים שהתרחשו בתחום, לא התכנסה וועדה ממשלתית במטרה לבחון או להציע רפורמה כוללת בשלטון המקומי בישראל ובמערכת הדינים המורכבת המסדירה את מכלול חובותיו וסמכויותיו. מערכת החוקים העוסקת בשלטון המקומי בישראל היא תערובת של חקיקה מנדטורית, תיקונים פרוביזוריים וחלקיים שלה, חקיקת-משנה ודברי חקיקה עקיפים. הפקודות העוסקות באופן ישיר ברשויות המקומיות אינן מטילות בהיבטים רבים של פעולות השלטון המקומי; כך, בין היתר, נוצר חוסר התאמה בין חובות השלטון המקומי לבין סמכויותיו. כך, למשל, בד בבד עם המעבר למימון עצמי, לא ניתנו לרשויות המקומיות סמכויות מיסוי שיבטיחו שהמיסוי המקומי לא ייצור תחרות בין-מקומית קשה מדי, או שימתנו את הפוטנציאל הרגרסיבי של מערך המיסוי המקומי הקיים, או שייצרו מנגנון שעל פיו תהיה חלוקה במסים בין הרשויות המקומיות.

עם זאת, היעדר רפורמה כוללת אינו המקור הבלעדי או אף העיקרי לבעיות שהוצגו במאמר זה. גם מהפך מן היסוד עלול להוביל לתוצאות קשות מבחינת שוויון ויעילות אם תהא התעלמות מהקשיים המבניים במסגרת הניסיון הגורף "לבזר", "לרכז", "לאזור" (קרי: פתרונות התומכים בהקמת גופים אווריים המצויים בין המקומי לבין המרכזי) או למצוא את נקודת האיזון בין פתרונות שונים אלה. הסיבה לכך היא, כאמור, שבחינה מדוקדקת של הכללים המשפטיים המקוטלגים תחת השם "ביזור" מגלה שלמושג זה אין משמעות יציבה ואחידה; שכמושג משפטי הוא משמש לציין תהליכים המעצימים רשויות מקומיות אך גם מחלישים אותן; שלעתים הוא מצדיק מתן יותר סמכויות וכוח לשלטון המקומי אך לעתים הוא דווקא מחייב יותר פיקוח ובקרה עליו; שלעתים הוא מקדם אוטונומיה מקומית ולעתים הוא דווקא מחליש אותה; שהליכים המכונים ביזור אינם בהכרח אנטגוניסטיים להליכי מרכז, ופעמים רבות הם דווקא הולכים יד ביד עמם.

מאמר זה עלול להיקרא, חרף מאמציי, כתומך בעוד ביזור או להיפך – כיוצא נגד מגמות קיימות של ביזור, ובקצרה: כנוקט עמדה בשאלה האם ראוי לתת עוד כוח וסמכויות לשלטון המקומי שמא דווקא רצוי ליטול ממנו כוח וסמכויות ולהעבירם

לשלטון המרכזי. תהיה זו החמצה גדולה לקרוא את המאמר באופן זה. כפי שאמרתי, מטרתו העיקרית של המאמר היא בראש ובראשונה לשפוך אור על תחום ששהה באפלולית משפטית זמן רב מדי. לחשוף כללים, פסקי דין, פעולות מנהליות, אינטרסים (של פרטים ושל קבוצות) ודינמיקות מורכבות המשפיעים ביומיום על החיים של אנשים רבים בישראל. האופן שבו פועל כיום משפט השלטון המקומי גורם לתוצאות שליליות לא בגלל עודף ביזור או עודף מרכז, אלא בעיקר בגלל חוסר תשומת לב להשפעות הקשות של התחרות הבין-מקומית שהתפתחה, וחוסר מחשבה מספקת על אלטרנטיבות לתחרות בין-מקומית המפוקחת על ידי השלטון המרכזי. המאמר לא סיפק תשובות נורמטיביות או אלטרנטיבות כאמור, כיוון שלא זו הייתה מטרתו. אני מקווה שהמאמר יפתח דיון בשדה המשפטי, שרק בהתקיימו ניתן לחשוב ברצינות הראויה על תשובה לשאלה "מה יש, אפוא, לעשות?".
