

איתי בארי

הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי

האוניברסיטה העברית בירושלים

מחקרי פלורסהיימר

מחקרי פלורסהיימר
המכון ללימודים עירוניים ואזוריים
האוניברסיטה העברית בירושלים

הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי

איתי בארי

ירושלים, יולי 2009

Floersheimer Studies
The Institute of Urban and Regional Studies
The Hebrew University of Jerusalem

Recovery of Poor Performing Municipalities in Israel:
A Comparative Perspective in Light of the British Experience

Itai Beeri

עורכת אחראית: שונמית קרין
עימוד: רות סובל
הדפסה: דפוס אחוה

פרסום מס' 1/72
ISSN 0792-6251

© 2009 מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים
office@fips.org.il
www.fips.org.il

על המחבר

ד"ר **איתי בארי** הוא חוקר ומרצה באוניברסיטת חיפה, ביה"ס למדעי המדינה, המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית.

על המחקר

מאמר זה מבוסס על עבודת דוקטורט מאוניברסיטת קורק, אירלנד, הפקולטה לעסקים, המחלקה לניהול ושיווק והמחלקה לממשל וכן על עבודת שטח שהביאה לכתבת מדריך ליו"ר ועדה ממונה שנכתב עבור משרד הפנים, האגף למנהל מוניציפלי. המאמר בוחן את תפיסת המדיניות להתמודדות עם רשויות מקומיות כושלות בישראל, כפי שמשקפת בהצעת חוק העיריות, התשס"ז-2007, תוך בחינת חלופות כפי שהן עולות מהניסיון והחקיקה בתחום זה במדינות אחרות ובעיקר באנגליה. מוקד הבעיה עמה מנסה מאמר זה להתמודד הוא דלילותה של הצעת חוק העיריות ויכולתה המוטלת בספק לחולל תהליכי הבראה משמעותיים בשלטון המקומי המצוי במשבר. הצעת החוק משקפת את התפיסה הרווחת בארץ לטיפול ברשויות כושלות, שהיא נוקשה ומוגבלת ומתבססת על הפרדיגמה הכלכלית, על אף שניסיון של מדינות מערביות אחרות כולל מדיניות, חקיקה וכלים רחבים, גמישים ומגוונים המיועדים לטיפול בארגונים ציבוריים כושלים.

על מחקרי פלורסהיימר

מחקרי פלורסהיימר באוניברסיטה העברית בירושלים פועל כיחידת מחקר במסגרת המכון ללימודים עירוניים ואזוריים וממשיך את עבודתו של מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות שפעל בירושלים משנת 1991, הודות ליזמתו ולתמיכתו רבת השנים של ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר**. מחקרי פלורסהיימר מפרסם מחקרים בתחום חברה, מרחב וממשל – בפרט במכלול ההיבטים הנוגעים לעולם השלטון המקומי והממשל המקומי, ובהם סוגיות של תכנון ופיתוח ברמה העירונית והאזורית, כולל סוגיות הנוגעות לתכנון ולפיתוח ביישובים הערביים בישראל ולקשרי הגומלין שבין המדינה והאוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית-הפלסטינית הישראלית בתחומי התכנון והפיתוח. כל המחקרים זמינים באתר האינטרנט לכל דורש. בראש היחידה עומד פרופ' **ערן רזין** מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי, משנת 1998

- ערן רזין, **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל**, 1998
- ערן פייטלסון ואורי ברשישה, **התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית**, 1998
- מארק רוזנטראוב וערן רזין, **ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדאנפוליס**, 1998
- נחום בן-אליא, **הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית**, 1998
- עמירם גונן (עורך), **ממשל ופיתוח מקומי: סוגיות והצעות של מדיניות**, 1998
- נחום בן-אליא, **משבר הרשויות המקומיות בישראל** (נייר עמדה), 1998
- דניאל פלזנשטיין, **ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל**, 1999
- רחל אלטרמן, **בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל**, 1999
- ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות**, 1999
- יצחק שגל, **עובדים זרים בדרום תל אביב-יפו**, 1999
- אברהם דיסקין ואבי עדן, **הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל**, 1999
- נחום בן-אליא, **המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל**, 1999
- ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות**, האם מצטמצם הפער?, 2000
- נחום בן-אליא, **"קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות**, 2000
- ערן רזין ואנה חזן, **הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת שליטה מלמעלה**, 2000
- דני פלזנשטיין, **יחסים חוצי גבולות ופיתוח כלכלי מקומי: הקזינו בטאבה והעיר אילת**, 2000
- נחום בן-אליא, **אזור החינוך בישראל: דה רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת**, 2000
- אברהם דיסקין, **ימי ירושלים האחרונים: הדמוקרטיה הישראלית החדשה**, 2001
- גדליה אורבך, **יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל: בראי קרוואנים ומגורונים**, 1990-1992, 2001
- ערן רזין ואנה חזן, **שינויי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות**, 2001
- ערן רזין, **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000: יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות**, 2002
- יצחק שגל ומיכאל אלכסנדר, **מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה: לקחי המקרה של תל אביב-יפו**, 2002
- לביאה אפלבוים, **יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי: הסתגלות חדדת בסביבה משתנה**, 2002
- ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**, 2003
- שלמה חסון ומאיה חושן, **המבנה החברתי-המרחבי של מטרופולין תל אביב**, 2003
- אלי אברהם, **קידום ושיווק ערים בישראל**, 2003

- ערן רזין, עמדה: כיצד להבטיח איחוד רשויות מקומיות, 2003
- נחום בן-אליא, הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל, 2004
- גלעד רוזן וערן רזין, המרוץ אחר המכללה: תחרות בין רשויות מקומיות בישראל על מוסדות להשכלה גבוהה, 2004
- לביאה אפלבוים ואנה חזן, שיתוף פעולה בין רשויות קטנות בישראל – לקחים לישראל, 2005
- נחום בן-אליא, רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש, 2005
- ערן רזין ואנה חזן, חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צמצום פערים בהכנסות הרשויות מקומיות, 2006
- נחום בן-אליא, מסגרות אזוריות על-מוניציפליות למתן שירותים בישראל, 2006
- נחום בן-אליא, מסל שירותים לשירותי ליבה: הרחבת האחריות המיניסטריאלית של משרד הפנים, 2006
- יצחק דהן, תרבויות פוליטיות בערי הפיתוח, 2006
- שלמה חסון, הגירעון בדמוקרטיה המקומית: דמוקרטיה למראית עין?, 2006
- ערן רזין, חלוקה מחדש של הכנסות הרשויות המקומיות: הסדרים כספיים ושינויים טריטוריאליים, 2006
- נחום בן אליא, החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל, 2007
- שלמה חסון (עורך), Jerusalem in the Future: The Challenge of Transition, 2007
- עמירם גונן, ירושלים – התחזקות בהתחברות, 2007
- ערן רזין, החייאת מרכזי ערים ופיתוח מוקדי מסחר ברשויות המקומיות, 2007
- אסמהאן מסרי-חרזאללה, ירושלים כיעד להגירה פנימית של צעירות פלסטיניות, 2008
- עמירם גונן, חיבור ירושלים לכלכלה הגלובלית באמצעות ההשכלה הגבוהה, 2008
- משה דרוור, שיתוף הציבור בנושאי תרבות מנקודת ראות של מקבלי ההחלטות: המקרה של אשדוד, 2008
- רון הורן, פערים בין רשויות מקומיות בנטל הארנונה למגורים: ניתוח מגמות ופרספקטיבה בין-לאומית, 2008
- אנה חזן וערן רזין (עורכים), חיוב אישי בשלטון המקומי, 2008
- סיגל רסס ולביאה אפלבוים, השלטון המקומי הכפרי בישראל בראי המשפט, 2009
- רות קרק, אמיר גלילי ותמר פויירשטיין, עצמאות עצמאות ויזמות של נשים ערביות (כפריות ובדוויות) בישראל 2009
- יצחק דהן, מנהיג מקומי: מכניזם של שינויי עומק בפריפריה, ירוחם: 2006-1983, 2009
- אביאל ילינק, לקראת ניהול משותף של מרכזי ערים: מרכז העיר של ירושלים, 2009
- איתי בארי, הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי, 2009
- תומר אש וערן פייטלסון, דיוני ועדת נסים כצוהר לתהליך היזמות בקרקע הציבורית בישראל, 2009

תוכן העניינים

| | |
|----|---|
| 7 | הקדמה |
| 9 | מבוא – הגדרת הבעיה |
| | 1. התמודדות עם אתגרים ומשברים בשלטון המקומי במבט השוואתי והרלוונטיות שלהם לישראל |
| 12 | |
| 20 | 2. מדיניות ציבורית המוכוונת להבראת רשויות מקומיות כושלות |
| 25 | 3. מדידת ביצועים ואיתור הכישלון |
| 31 | 4. סיווג רשויות מקומיות כביטוי של תפיסת כישלון ארגוני |
| 35 | 5. תוכניות הבראה |
| 38 | 6. גישות התערבות מטעם השלטון המרכזי |
| 44 | סיכום |
| 46 | רשימת מקורות |
| i | נספח |

הקדמה

מאמר זה בוחן את המדיניות להתמודדות עם רשויות מקומיות כושלות בישראל, כפי שגובשה בהצעת חוק העיריות, התשס"ז-2007, תוך בחינת חלופות כפי שהן עולות מהניסיון והחקיקה בתחום זה במדינות אחרות ובעיקר באנגליה. המיקוד בהצעת חוק העיריות מבוסס על היותה של הצעה זו משקפת את התפיסה הרווחת כיום בארץ לטיפול ברשויות כושלות. תפיסה זו מלמדת על הלכי רוח והנחות יסוד של נבחרי ציבור, מקבלי החלטות ושומרי סף משפטיים וכלכליים. במהלך העשורים האחרונים התגבשו בישראל יחסי שלטון מרכזי-מקומי המתבססים על הפרדיגמה הכלכלית. פרדיגמה זו מכתובה מדיניות ציבורית נוקשה ומגבילה בכל הקשור במדידת ביצועים ואיתור מוקדם של משבר, בסיווג רשויות מקומיות, בתפיסת הכישלון ברשות המקומית, בתוכניות הבראה ובגישות ההתערבות בתהליכי הבראה. על אף שניסיון של מדינות מערביות אחרות כולל מדיניות, חקיקה וכלים רחבים, גמישים ומגוונים המיועדים לטיפול בארגונים ציבוריים כושלים, הצעת החוק נמנעת מלאמץ ולהתאים כלים אלו לשלטון המקומי בישראל. לפיכך, מוקד הבעיה עמה מנסה המאמר להתמודד הוא דלילותה של הצעת חוק העיריות ויכולתה המוטלת בספק לחולל תהליכי הבראה משמעותיים בשלטון המקומי המצוי במשבר. בהמשך לכך, המאמר ממליץ על דרכים אפשריות לבחינת התאמה של ואימוץ אסטרטגיות פעולה על ידי השלטון המרכזי המיועדות להבראת רשויות מקומיות כושלות, ביניהן הקמת גוף מקצועי ועצמאי שיגדיר מדדים ותקנים להצלחה של רשות מקומית בתחום הניהול, איכות השירותים והפיננסיים במשותף עם נבחרי ציבור, ממונים ותושבים. לאור מדידה עקבית, רב-שנתית ובלתי תלויה, ניתן יהיה לאתר מבעוד מועד כשלים וחסמים בפעולת הרשות המקומית, ולחייב את הרשות המקומית המידרדרת בתכנית הבראה כוללת, לשיפור איכות הניהול, איכות השירותים והמצב הכספי. כמו כן, על השלטון המרכזי להתערב ביתר שאת

ברשויות מקומיות שאינן מצוידות בכוחות פנימיים מספקים להבראה. אולם, ראוי שהתערבות זו תהיה מגוונת ותכלול העצמה של המנהיגות וההנהלה הנבחרת לצד האפשרות להדחתן. גיבוש כלי התערבות מקדמים ומתן סיוע היקפי עשויים לחולל הבראה ושינוי מהותיים, לעודד תרבות ארגונית פרוֹדוקטיבית ולמנוע את הישנותם של משברים מחזוריים.

מבוא - הגדרת הבעיה

החל משנות השמונים של המאה ה-20 ארגונים ציבוריים ככלל ורשויות מקומיות בפרט נתונים לשינויים מבניים הנובעים מרפורמות מקיפות של המגזר הציבורי (בן-אליא, 2005; Christensen, Laegreid & Stigen, 2004). רפורמות אלו, המכונות "הניהול הציבורי החדש" (New Public Management), מתרחשות בדמוקרטיה מערבית בהן נתפס המנהל הציבורי ורשויות מקומיות בפרט, כמערכות שביצועיהן ירודים והשירותים הניתנים על ידיהן בלתי מספקים (Carvalho, Fernandes, Lambert & Lapsley, 2006; Talbot & Johnson, 2007). כחלק מרפורמות אלו, תפיסת האזרח כ"לקוח" מעודדת את מקבלי ההחלטות לספק את צורכי הציבור מתוך מטרה להגדיל את שביעות הרצון בקרב האזרחים (Baker, 1995; Chandler, 2007). על אף שרפורמות הניהול הציבורי החדש באו לידי ביטוי במגוון היבטים, מדינות רבות חולקות מגמות ומטרות דומות המאפיינות את השאיפה להשביח את ביצועי הרשויות המקומיות. לדוגמה, שיפור היעילות והאפקטיביות במתן שירותים ציבוריים איכותיים; שיפור שיטת הניהול ותהליכי קבלת ההחלטות; הגברת התחרות בין מספקי השירותים; ביזור סמכויות והפחתת המעורבות של השלטון המרכזי; דרישה גוברת מבכירי הרשות המקומית למקצועיות, ערכיות ואחריות (Accountability); ושיתוף אזרחים בקבלת החלטות. מקורן של מגמות אלו הינו בשיטות ניהול המקובלות במגזר הפרטי, המהווה מודל לחיקוי של אסטרטגיות ניהול וערכים ניהוליים (לדוגמה, מצוינות, תחרותיות, חדשנות, חסכנות, שקיפות) שעשויים לתרום להשלמת הרפורמות (Atkinson & Wilks-Heeg, 2000).

האתגרים הניהוליים שמציב הניהול הציבורי החדש למנהיגות המקומית אינם מסתפקים בדרישה המסורתית לספק שירותים איכותיים באפקטיביות אלא מצריכים שינוי בתפיסת התפקיד ובאסטרטגיות הניהול שהיו נהוגים מזה שנים. שינוי מהותי זה מתואר כמעבר משלטון מקומי למשילות מקומית (Local Governance) (Brooks, 2000; Kingdom, 2003; Stoker, 2003) והוא מאופיין בדרישה להוביל רשתות עבודה (Networks) ציבוריות, כלכליות וחברתיות, תוך שיתופי פעולה (Partnerships) ובחפיפת אינטרסים בין הרשות

המקומית ושחקנים נוספים בסביבתה. המעבר למשילות מקומית ממיר מערכת בה רשיות מקומיות היוו שחקן בודד למערכת שבה קבלת ההחלטות, הגדרת הסמכויות ומתן שירותים משותפים לארגונים ציבוריים, ארגונים פרטיים וארגוני המגזר השלישי (McNulty & Ferlie, 2004). הרשות המקומית הופכת מספקת ישירה ובלבדית של שירותים לגוף מתכלל (Integrator) העוסק בהגדרת צרכים של הקהילה, בקביעת סדרי עדיפויות, בהגדרת סטנדרטים של איכות השירותים ובהאצלת מתן השירות לאזרחים לידי גורם שלישי. תפיסת תפקיד חדשה זו הדגישה את תפקידו של השלטון המקומי כמנהיג הקהילה ולא רק כמנהל אדמיניסטרטיבי שלה (Stewart, 2003).

עוד נדבך, חשוב ומרכזי ברפורמות הניהול הציבורי החדש, כרוך במשאבים המוקצים לפעילות המגזר הציבורי. לצד הדרישה והציפייה הגוברת, הן מצד השלטון המרכזי הן מצד התושבים, לספק שירותים איכותיים יותר, נמנע השלטון המרכזי מלספק את המשאבים והתקציבים הנדרשים לצורך השבחת השירותים (Butler, Travers & Adonis, 1997). מגמת התקצוב הציבורי הרווחת בדמוקרטיה מערבית הקטינה לאורך העשורים האחרונים את הנתח המיועד לשלטון המקומי, ואילצה אותו להסתמך על גיוס עצמי של משאבים ומקורות מימון (Boddy & Fudge, 1984). צמצום 'מדינת הרווחה' בעידן נאו-ליברלי של חוסן כלכלי לאומי מוחלש מהווה קרקע פורייה ליחסים עכורים וקונפליקטואליים מתמשכים בין השלטון המרכזי והמקומי. לעתים, עימות זה אף מאיים על עצמאותו של השלטון המקומי ועל מסוגלותו לספק שירותים סבירים או מינימליים (Atkinson & Wilks-Heeg, 2000). כתוצאה מכך, בחלק מן הרשויות המקומיות התגלה משבר תפקודי וכלכלי שסיבותיו כרוכות זו בזו וכוללות הידלדלות משאבים חוץ-ארגוניים ומשאבים פנים-ארגוניים (Grinyer, Mayers & Mckieran, 1990; Shamsud, 2002)¹.

אתגרי הניהול הציבורי החדש, המשילות המקומית וצמצום המשאבים הגורף מוצאים חלק מן הרשויות המקומיות בלתי מוכנות להתמודדות עם סביבה משתנה, צרכים

¹ הידרדרות במשאבים חוץ-ארגוניים נוטה לכלול היבטים פוליטיים ופיננסיים. כך למשל, שינוי בציפיות של הלקוחות ודרישה מוגברת לשירותים מסוימים, עליית מחירים של מוצרי צריכה, שינויים תכופים במדיניות הממשלתית, הפחתת גובה המענקים הממשלתיים ואסון טבע. הידרדרות במשאבים פנים-ארגוניים נוטה לכלול היבטים ביורוקרטיים שבראשם מנהיגות כושלת. היבטים נוספים בהקשר זה עשויים לכלול תהליכים לקויים של למידה ארגונית, קבלת החלטות מוטעית, חוסר ניהול, סחבת, התפטרות/פיטורין של מומחה, היעדר מנהיגות, מאבקים בין-אישיים, שליטה רופפת בהכנסות ובהוצאות ומדיניות כלכלית שגויה ובלתי מרוסנת.

חדשים וציפיות גוברות (Cornforth & Paton, 2004). המעבר מניהול מסורתי, ביורוקרטי, היררכי ואנכי לתכלול רוחבי של שותפים ומשימות נתקל בקשיים רבים. כתוצאה מכך, הפערים בביצועים הארגוניים בין רשויות שונות אף גדלים והולכים, תוך שהם מצביעים על כישלון ארגוני כולל, עמוק וצורב עוד יותר מבעבר (Leach, 2006). מגמה זו לא פסחה על ישראל.

בישראל, השלטון המקומי נקלע בשנים האחרונות למשבר כלכלי חריף הכולל קריסת מערך השירותים בחלק מהרשויות המקומיות (בן בסט ודהן, 2008). בתגובה, מאמץ השלטון המרכזי מדיניות טיפול ומניעה לרשויות מקומיות קורסות, בין השאר, במישור החקיקתי. הואיל והדין המצוי, פקודת העיריות (נוסח חדש) 1964² ופקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש) 1950,³ אינו מספק את השלטון המרכזי, מתגבשת רפורמה בתחום זה הבאה לידי ביטוי, בחלקה, בניסוח הדין המוצע, הצעת חוק העיריות, התשס"ז-2007.⁴ הצעת החוק נועדה "לפיתוח מכשירי בקרה והתערבות כדי למנוע מבעוד מועד את קריסתן הכלכלית והארגונית של רשויות מקומיות" (מבוא להצעת החוק). מאמר זה בוחן האם ובאיזו מידה מאפשרת ומעודדת הצעת החוק קבלת ההחלטות, הקמת גופים ושימוש בכלי ניהול המוכוונים להבראת רשויות מקומיות כושלות באופן אפקטיבי. הטענה המרכזית המועלית במאמר זה הינה כי טיבה של הצעת החוק ויכולתה לחולל תהליכי הבראה משמעותיים ותוצאתיים בשלטון המקומי המצוי במשבר הינה מוגבלת ומוטלת בספק. בהתאמה, הניתוח שיובא לעיל יסקור מגוון היבטים של מדיניות ציבורית המיועדים להבראת רשויות מקומיות כושלות ואת מידת האפקטיביות שלהם, כפי שהם עולים מנוסח הצעת החוק ובהשוואה לפקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות (מבוא להצעת החוק). היבטים אלו כוללים מדידת ביצועים ואיתור כישלון ברשויות מקומיות, סיווג רשויות מקומיות על פי רמת ביצועיהן, ניסוח תוכניות הבראה ויחסי שלטון מרכזי-מקומי כפי שהם משתקפים בהתערבותו של הראשון בשני. הניתוח מתבסס על ניסיון, מדיניות וחקיקה שנצברו ופותחו במדינות אחרות במאמץ להתחקות אחר מגמות וכלים שעשויים להתאים למקרה הישראלי, כפי שהם עולים מהספרות המחקרית.

² להלן: פקודת העיריות.

³ להלן: פקודת המועצות המקומיות.

⁴ להלן: הצעת החוק.

1. התמודדות עם אתגרים ומשברים בשלטון המקומי במבט השוואתי והרלוונטיות שלהם לישראל

הפערים הגדלים בין ציפיות גבוהות וביצועים ירודים וכן היעדר שוויון באיכות ובכמות השירותים בין תושבי רשויות מקומיות שונות⁵ גורמים לציבור אי שביעות רצון וחוסר אמון במנהיגות המקומית (Carter, 2000; Hamilton, 2003).⁶ כתוצאה מכך, מדינות רבות מקדמות רפורמות בתחומים ובהיקפים שונים להתמודדות עם אתגרים מוניציפליים. ההתפתחויות המערכתיות במדינות שונות באשר לדרכי ההתמודדות עם משברים ואתגרים בשלטון המקומי הינן לעתים סותרות ולפרקים מאופיינות בקווי דמיון בולטים. על אף השונות הנגזרת מהבדלים בין משטרים ומדפוסי השלטון במדינות השונות, העיתוי המשותף להתפתחויות אלו אינו מקרי ומדגיש את הרלוונטיות שלהן לפיתוח השלטון המקומי בישראל. המדינות האירופיות הן הקרובות ביותר למאפייני מבנה השלטון ודפוסי הפעילות של המנהל הציבורי בישראל (בן-אליא, 2006) ולכן הן תשמנה במאמר זה נקודת התייחסות מרכזית.

מעמדו של השלטון המקומי בכל מדינה הוא תולדה של אירועים היסטוריים, פשרות בין קונספציות ביחס למקומיות, מבנה הממשל, התרבות הפוליטית ולחצים פוליטיים הנוגעים ליחסי השלטון המרכזי והמקומי. ניתן לאפיין את סוגי הממשל על פי מיקומם ברצף שבקצהו האחד ממשל ריכוזי, השומר את מרב הסמכויות לעצמו ובקצהו האחר ממשל ביזורי, האוצל רבות מסמכויותיו לדרגים הכפופים לו (מנוחין ואייזנקנג-קנה, 2004). עם זאת, העוצמה והעצמאות של השלטון המקומי הינן דינמיות והוא נתון כאמור לעיל להתפתחויות מערכתיות שגם אותן ניתן לסווג לשתי מגמות: רפורמות שבבסיסן

⁵ ראה למשל בן בסט ודהן, (2008). במחקר זה נמצא כי בישראל סך ההוצאות על שירותים ממלכתיים (לדוגמה, שירותים הניתנים בלשכות לשירותים חברתיים) ושירותים מקומיים (לדוגמה, שירותי חינוך) נמוך יותר ברשויות מקומיות המדורגות באשכול חברתי-כלכלי נמוך יותר וברשויות מקומיות ערביות.

⁶ עוד ראה להרחבה בנושא שביעות רצון ואמון במוסדות ציבור וראשי ציבור בישראל בשנים האחרונות: ויגודה-גדות ומזרחי, (2008), **ביצועי המגזר הציבורי בישראל**.

תהליכי ביזור ואלו שבבסיסן תהליכי ריכוז, הן של סמכויות החלטה והן של סמכויות ביצוע (בן-אליא, 2006).

מראשית שנות ה-80 של המאה ה-20 חותרות מדינות במערב אירופה (למעט בריטניה) לביזור העוצמה השלטונית, לקיום שותפות בין נדבכי השלטון ולהגדלת סמכויותיהן של רשויות מקומיות. מדינות אלו מעדיפות ערכים קהילתיים על פני ערכים תועלתניים (מנוחין ואייזנקנג-קנה, 2004). הדגם הנהוג בצרפת⁷ ובאיטליה למשל, כולל פיתוח מערכות של רשויות אזוריות (Burkhead, 1974; Byrne, 1989; Smith, 1986)⁸ וחלוקה למחוזות בשל הצורך בתכנון של ערים ואזורים גדולים (מנוחין ואייזנקנג-קנה, 2004). צרפת נקטה ככל הנראה בצעד המרחיק לכת ביותר. הסעיף הראשון של החוקה הצרפתית שונה והוא מעודד עתה ביזור של תפקידים למארג שלטונות מקומיים (ניתן להבחין אפילו בחמש רמות מנהל) ללא היררכיה. השלטון המקומי זכה בעוצמה פוליטית לגיטימית יותר מבעבר כגון זימון מנהיגים מקומיים לתהליכי קבלת החלטות. בה בעת, התפתחו מעין תחליפי איחוד רשויות בדמות הסדרים של שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות והאחרונות האצילו אליהן סמכויות. גם במקרה שלעיל הותאמו שינויים פיננסיים והותר לרשויות מקומיות בצרפת לגייס הלוואות ממוסדות פיננסיים ולהנפיק אגרות חוב. באיטליה, על אף שבעבר לשלטונות אזוריים הייתה חשיבות משנית, לאחרונה, על רקע חוסר יציבות פוליטית חוקקו כמה חוקים מרכזיים המגדילים את מספר נדבכי השלטון והמעצמים שלטונות אזוריים אלו. במקביל, מתחזק כוחם של שלטונות מוניציפליים ותת-מוניציפליים תוך נסיגה ניכרת של עוצמתו של השלטון המרכזי. בהתאם, ב-1990 התקבל חוק המעניק סמכויות כוללות בכל נושא הרלוונטי לפיתוח מקומי ולרווחת התושבים (בן-אליא, 2006; מנוחין ואייזנקנג-קנה, 2004).

בבלגיה, מתרחש תהליך העצמה של השלטון המרכזי להעברת מרב סמכויותיו הנוגעות לעניינים מוניציפליים לשלטונות אזוריים. זאת, לצד שמירה על הסמכויות של השלטון המקומי ובלי לפגוע בהן. האצלת סמכויות זו הינה כה דרמטית עד כי יש הסוברים

⁷ מדינות כמו איטליה, בלגיה, ספרד והולנד, חיקו את הדגם הצרפתי והושפעו ממנו.

⁸ תוצריו של סוג הממשל וההתפתחויות המערכתיות ניתנות למעקב במדינות אוניטריות דרך קיומה, פיתוחה ואי פיתוחה של רמת שלטון אזורית, המצויה במבנה ההיררכי בין השלטון המרכזי והמקומי. על פי תפיסות אחדות, אזוריות (Regionalism) היא פשרה בין כוחות ריכוז וביזור ללא ויתור של השלטון המרכזי על העוצמה המצויה בידו ותוך ניסיון לשרוד. חוקרים אחדים טוענים כי הקמת שלטון אזורי מסמל הטיה של השלטון לכיוון משטר פדרלי, תמיכה בביזור והרחבת האוטונומיה המקומית.

שהשלטון המרכזי מאבד את מעמדו בקבלת החלטות הנוגעות בעניינים מקומיים (בן-אליא, 2006). בספרד, לאחר שנים של מסורת ריכוזית, מתבצעת מדיניות ביזור עקיבה על בסיס יחידות אזוריות, המותנית ביכולת וברצון לאוטונומיה. היחסים בין השלטון המקומי והאזורי מאופיינים בשונות ומעוגנים בהסכמים חוקיים. השלטון המרכזי במקרה זה נשאר במעמדו הקודם כמתווה מדיניות. בשלוש המדינות הללו, בלגיה, ספרד ואיטליה, חלוקת הסמכויות השלטוניות המחודשת הצריכה גם התאמות במימון ההוצאות המקומיות. במדינות אלו זכה השלטון המקומי באוטונומיה מימונית גדולה באופן יחסי למדינות אירופה,⁹ היסמכות גוברת על מקורות מימון עצמיים וכן הכנסות נוספות ממסים לאומיים.

בדגם הנהוג בגרמניה (מנוחין ואייזנקנג-קנה, 2004),¹⁰ המהווה פדרציה של 16 מדינות בעלות חוקות משלהן, שלטת מסורת המדגישה אוטונומיה מקומית. בהתאם, במדינה זו צמחו שלוש רמות שלטון: מרכזי, מחוזי ומקומי, ביניהם מבוזרת העוצמה. השלטון המחוזי הינו בעל אוטונומיה נרחבת על בסיס הסדר חוקתי המקנה לו סמכויות חקיקה, תקצוב ומיסוי. כמו כן, השלטון האזורי מתבסס על נציגות ישירה של הציבור ולא באמצעות מפלגות. גם רשויות מוניציפליות נהנות מרמה מסוימת של ניהול עצמי. דגם זה נחשב לגמיש יותר מהצרפתי שכן הוא כולל מנגנוני בלימה למניעת התערבות של השלטון המרכזי. מבחינה ניהולית-ארגונית אומץ בגרמניה מודל מבוזר בעל יחידות אוטונומיות, אומצה מגמה של העצמת מנהלים לפיה הם נתפסים כאחראים לתוצאות ואומצה אוריינטציה שירותית עם הפנים לאזרח (בן-אליא, 2006).

בניגוד למגמות הביזור הטריטוריאלי שהוצגו לעיל מתפתחות תפיסה פונקציונלית ומגמת ריכוזיות המגבירות את ההתערבות והפיקוח על השלטון המקומי ובכלל זה מדידת התפוקות שלו. ריכוז זה יכול להתנהל לצד ביזור מסוים והם אינם עומדים בהכרח בסתירה זה לזה, שכן האצלת סמכויות אינה מחייבת הימנעות מהכוונה ומפיקוח מרכזי (מנוחין ואייזנקנג-קנה, 2004). בראש המדינות המקדמות את שתי המגמות במקביל ניצב הדגם¹¹ האנגלי.¹² מאז ומתמיד היווה האי הבריטי דוגמה למדינה בה כופה השלטון

⁹ למשל, חלוקת הכנסות, הסדרי מס למצטרפים וקביעת תעריפי מס.

¹⁰ מדינות כמו הולנד, לוקסמבורג, הולנד, שבדיה, נורבגיה, דנמרק, פינלנד ושווייץ חיקו את הושפעו מהדגם הגרמני (פרוסי).

¹¹ וריאציות שונות של הדגם הבריטי נהוגות במושבות בריטיות לשעבר, ביניהן מדינות כגון ישראל, קפריסין, מלטה, אוסטרליה, בורמה, פקיסטן והודו.

המרכזי את מעמדו וסמכויותיו על השלטון המקומי. הרשויות המקומיות נתפסות כנדבך המספק שירותים לאוכלוסייה ומבטיח את הרווחה הכלכלית והפיתוח האזורי. הן אינן נחשבות גוף שלטוני בעל סמכויות פוליטיות המייצג את רצון התושבים, משרת אותם וחייב להם דין וחשבון. הביקורת הממשלתית בשטח מתבצעת באמצעות פקידי השלטון המרכזי הבוחנים כיצד הרשות המקומית ממלאת את תפקידיה. פיקוח נוסף נעשה באמצעות קביעת סל שירותים, חוזרים, הנחיות ודוחות על ניצול התקציב. בהתאם למדיניות המותרת לרשויות מקומיות מקום מוגבל, נעשה שימוש במהלך שנות ה-90 של המאה ה-20 בשיטה של ביטול רשויות מקומיות של קהילות קטנות ומיזוג לרשויות אזוריות מלאכותיות (מנוחין ואייזנקנג-קנה, 2004). גם תהליכי מיחוז, ובראשם ה-GLC (Greater London Council) בוטלו ב-1986. זאת, לאחר הצגת נייר עמדה ממשלתי (White paper: Streamlining the cities – Government proposals for reorganizing local government in Greater London and the Metropolitan counties, 1983) שגרס כי הרשויות המחוזיות אינן אפקטיביות, עמדה שגררה ביקורת על המהלך בטענה שהוא פוליטי ולא רציונלי (Leach & Game, 2007). כיום, תהליכי מיחוז באנגליה, אם הם מתקיימים, הם פונקציונליים ואינם מהותיים או אינטגרטיביים. כלומר, הם נובעים מהשאיפה לחזק את השליטה הריכוזית ולא מתוך רצון לבזר סמכויות. במסגרת תהליכים אלו כל משרד ממשלתי מקים מערכת מנהלי-שדה לפי צרכיו וללא חובת היוועצות בין משרדים (מנוחין ואייזנקנג-קנה, 2004).

בדומה למאפיינים של אנגליה, גישת השלטון המרכזי בישראל כלפי השלטון המקומי ריכוזית במהותה (דרי, 1994). הדמיון בין שתי המדינות תואם את עקרון ה-Ultra Vires (מעבר לכוחות) המשותף לשתיהן. על פי עיקרון זה אין לרשויות המקומיות סמכות חוקית מעבר לזו המוענקת בחוק והן רשאיות לעשות רק מה שמתיר להן החוק מפורשות. בניגוד לכך, ברוב המדינות האירופיות מונהג עקרון ה-General Competence (הסמכות הכללית) על פיו לרשויות מקומיות זכות קיום ופעולה בכל תחום הנוגע לקהילה המקומית ובלבד שלא יחול איסור מפורש לכך בחוק. היתר זה מכיר ברשות מקומית כישות הנושאת בסמכות ובאחריות פוליטית לקידום רווחת האזרחים בתחומה (מנוחין ואייזנקנג-קנה, 2004).

¹² כיום, בבריטניה קיימת מדיניות מקבילה ודואלית. בעוד שמתפתחת אוטונומיה אזורית, עצמאות שלטונית וחקיקה נפרדת בתחומים מסוימים באזורים מובחנים כגון ווילס, סקוטלנד וצפון אירלנד, באנגליה נשמרת המדיניות הריכוזית. מאמר זה מתייחסת ברובו להיבטים משפטיים, ארגוניים ופוליטיים הנהוגים ברשויות מקומיות באנגליה.

ברוח דומה, התרבות הפוליטית ותפיסת מהותו של השלטון המקומי מנקודת מבטו של השלטון המרכזי שהתפתחה בשתי המדינות דומה גם היא.¹³ בשתי המדינות התפתח שלטון מקומי המאפיין את דגם הסוכנות (Agency Model). דגם הסוכנות מכפיף את השלטון המקומי לשלטון המרכזי כזרוע ביצועית של האחרון. עוצמת השלטון המקומי נובעת מזו שהותירה והתירה לו מערכת השלטון המרכזי (Chandler, 2008). בניגוד לאנגליה ולישראל, במדינות אחרות התפתח דגם השותפות (Partnership Model) המכיר במשטר דמוקרטי דואלי בו שתי זרועות שלטון שוות בעוצמתן – שלטון מקומי ומרכזי (Saunders, 1984). בדגם השותפות לשלטון המקומי מוקנית עצמאות בפעולותיו ומחויבותו הראשונית הינה כלפי התושבים, מהם הוא שואב את עוצמתו ללא תלות בשלטון המרכזי (בארי וקואל, 2009; Kingdom, 2003; Chandler, 2007). על פני השטח, מעבר לקיומם של עקרונות ותפיסות יסוד דומות, בשתי המדינות משרדי ראש הממשלה, הפנים והאוצר שמים דגש על חסכנות ויעילות תוך ייצוא האילוצים התקציביים לרמה המקומית, הכתבה של השירותים המקומיים והישענותם על תקצוב ממשלתי (בן בסט ודהן, 2008). בהמשך לכך, כנגזרת מתפיסה משותפת זו יחסי השלטון המרכזי והמקומי בשתי המדינות מאופיינים במתחים, תחרות, פטרנליזם והערמת קשיים ביורוקרטיים מצד השלטון המרכזי ולעתים אף זלזול בנבחרי הציבור המקומיים (Stewart, 2000).¹⁴ לעומת זאת, עקרון האצלת סמכויות כוללת לדרג הנמוך ביותר האפשרי (Subsidiarity), תהליכי העצמה של גופים מקומיים, אוטונומיה מימונית, נסיגת השלטון המרכזי מהתערבות בעניינים מקומיים וגיבוי של הללו בחקיקה הינם מאפיינים של מדינות אחרות שהוזכרו לעיל (בן-אליא, 2006), אך אינם מאפיינים של ישראל.

אם כן, היותה של אנגליה, בדומה לישראל, בעלת משטר אוניטרי, ללא חוקה כתובה,¹⁵ הכולל שלטון דו-רובדי דואלי (מנוחין ואייזנקנג-קנה, 2004), מיחוז פונקציונלי, אוטונומיה

¹³ נקודה זו רלוונטית במיוחד למחקר זה בשל עיסוקה ביחסי שלטון מרכזי-מקומי והשפעתם על מדיניות ציבורית המכוונת לרשויות מקומיות המצויות במשבר.

¹⁴ ראה למשל קריאה ברוח זו מטעם אלדר עדי, יו"ר מרכז השלטון המקומי וראש עיריית כרמיאל, כנס חוק העיריות יישומו והשפעתו שנערך במועצה אזורית דרום השרון, 27.12.07.

¹⁵ על פי מנוחין ואייזנקנג-קנה, (2004) בבריטניה וישראל אין חוקה כתובה המייחדת לרשויות מקומיות מקום מבוצר אשר בולם פוליטיקאים ופקידים מניצול כוח וסמכות המצויים בידיהם. לעומת זאת, בדנמרק סמכויות של רשויות מקומיות מוגדרת בחוקה כהשגחה על ענייני הקהילות, בספרד קיימת זכות שלטון עצמי וסמכות לנהל את האינטרסים הקהילתיים ובגרמניה קיימת זכות לשליטה בקהילות וקביעת תקנות בענייניהן. גם אמנת השלטון העצמי האירופי במועצת אירופה נחתמה לאחרונה על ידי ממשלת בריטניה ובאיחור של 8 שנים, על רקע הניגוד בינה ובין המסורת הבריטית.

צרה יחסית של נדבכי שלטון תת-מרכזיים, עוצמה מוגבלת יחסית של השלטון המקומי¹⁶ ושלטון מרכזי ריכוזי (בן-אליא, 2006), מאפשרת להניח זהות מסוימת בין המדינות ובמיוחד במעמדו של השלטון המקומי.

עוד נקודת דמיון מהותית בין אנגליה וישראל נקשרת לממד החקיקתי. התפתחות חקיקתית באזור הנתון לשליטה אימפריאלית מושפעת מהמטרות והתרבות של הגורם הכובש, במקרה זה האימפריה הבריטית בארץ ישראל בתקופת המנדט.¹⁷ בתקופה זו המנהל הארגוני, הכספי והתכנוני נגזר מטובת העניין הבריטי ובהתאם לעקרונות הבריטיים. במלים אחרות, בתקופת המנדט הבריטים השאירו בידיהם את השליטה הכוללת ואפשרו לקהילות מקומיות לשאת באחריות לניהול ענייניהן המקומיים במידה מוגבלת. לצד ביזור הסמכויות המוגבל רווח תהליך ריכוזי מתגבר לצורך השגת שליטה, פיקוח ובקרה הדוקים של השלטון המרכזי. מתחים פוליטיים ותקופות של מאבקים לאומיים כגון מאורעות תרפ"ט אף האטו את הפעילות לקידום שלטון עצמי. מושל המחוז ריכז סמכויות נרחבות לגבי בחירת ראשי רשויות מקומיות וממלאי מקומם, מינוי בעלי תפקיד סטוטוריים (כגון מזכיר ומהנדס), גביית מסים, ניהול כספים, שליטה בכוח צבאי ומשטרת, שיפוט, ענישה, זכות וטו על כל החלטה של הנהגת הרשות המקומית. למושל ניתנה הסמכות לפטר, להחליף ולמנות ראשי ערים. למועצות העיר לא הייתה סמכות מנהלית בעלת משמעות והיא לא היוותה גוף בעל כוח פעולה ממשי. למעט מתן שירותים מצומצמים כגון תאורה, שמירה, ניקיון רחובות ואספקת מים, כל החלטה הייתה טעונה אישור המושל הצבאי. כמו כן, בתקופה זו החלה הנטייה לריכוז סמכויות בידי השלטון המרכזי כגון הקמת מחלקות פונקציונליות מקצועיות לענייני בריאות וחינוך (אורבך, 2004).

פקודת העיריות, 1934 ופקודת המועצות המקומיות (תיקון), 1936 שהחליפו את חוק העיריות העות'מאני, 1877, שימשו בסיס לכל הפעילות העירונית והכפרית. פקודות אלו התנו מדיניות ריכוזית מאוד המגדירה תחומי פעילות המותרים לרשויות, הסדרת הבחירות, הסדרת פיקוח מרכזי נרחב והותרת סמכויות בידי הנציב העליון לקביעת גבולות מוניציפליים ולמינוי ראש עירייה, ממלא מקומו והפקידות הבכירה. פקודות אלו הפכו לבסיס הרשמי של השלטון העצמי היהודי בתקופת המנדט ועל פיהן גיבש היישוב היהודי מסגרות ארגוניות במתכונת של ישות לאומית. המסגרת המוסדית הלאומית,

¹⁶ הכוונה לסמכויות תקצוב, מיסוי, מימון וחקיקה.

¹⁷ המנדט הבריטי שלט בארץ ישראל במשך 30 שנה, החל מכיבוש הארץ ב-1917 ועד 1948, ערב ההכרזה על הקמת מדינת ישראל.

כנסת ישראל, טיפלה בענייני כלל היישוב היהודי ובוועדים המקומיים טופלו עניינים שוטפים מקומיים (אורבך, 2004).

לאחר הקמת מדינת ישראל נוסחו פקודת העיריות (נוסח חדש) ופקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש). פקודות אלו משמשות כיום כבסיס משפטי להתנהלות הרשויות המקומיות בישראל. הן מסדירות את מבנה השלטון המקומי, את תנאי פעילותו בכפוף לשלטון המרכזי ואת הסמכויות הנתונות בידו. על אף הניסוח המחודש, הן מהוות שריד של המנדט הבריטי ומורשת המנהל הפורמלי שמקורו במסורת השלטון הבריטי. הניסיון הבריטי בתחומי החקיקה והמנהל היוו בסיס לבניית הדגם הראשוני של תפקוד השלטון המקומי בישראל, דגם שעיקריו השתמרו עד ימינו (דרי, 1994; מנוחין ואייזנקנג-קנה, 2004; שפט, שפט ושמואל, 2004). לפיכך, מחד, הרשויות המקומיות בישראל אינן עצמאיות והשלטון המרכזי מלווה אותן ומפקח עליהן באופן צמוד. שתי הפקודות קובעות לרשויות המקומיות מתחם מוגבל למדי של אוטונומיה ומכפיפות אותן במידה רבה לשלטון המרכזי (לדוגמה, למרות ביטול מוסד הנציב העליון נשמרו רבות מסמכויותיו והועברו לממשלת ישראל (אורבך, 2004); שר הפנים מוסמך לכונן עיריות ומועצות (פקודת העיריות, ס' 3, 5, 6; פקודת המועצות המקומיות, ס' 1), לפזר מועצה נבחרת, להורות על בחירות, ולמנות ועדה ממונה במקום המועצה (פקודת העיריות, ס' 143; פקודת המועצות המקומיות, ס' 38), לשנות גבולות מוניציפליים (פקודת העיריות, ס' 8, 9; פקודת המועצות המקומיות, ס' 4-7), ואף לבטל כליל רשויות מקומיות (פקודת העיריות, ס' 11; פקודת המועצות המקומיות, ס' 42). חוקי עזר מקומיים טעונים אישור השר (פקודת העיריות, ס' 258; פקודת המועצות המקומיות, ס' 22), אשר מוסמך למנות אדם למילוי חובותיה של עירייה (פקודת העיריות, ס' 141; פקודת המועצות המקומיות, ס' 36), לאשר, לגרוע ולהוסיף על תקציב רשות מקומית (פקודת העיריות, ס' 206, 207; פקודת המועצות המקומיות, ס' 27, 29), להגביל הטלת מסים ואגרות ולהגביל הסכמי שכר (פקודת העיריות, ס' 31, 293, 5, 6; פקודת המועצות המקומיות, ס' 29, 31). מאידך, יש הטוענים שפיקוח זה אינו אפקטיבי כלל (בן בסט ודהן, 2008; שפט, שפט ושמואל, 2004) ואינו זהה בעבור כל הרשויות המקומיות. כלומר, בפועל, קיימת אנומליה ושליטה מעורפלת (Fuzzy Control): על אף המצב החוקי המצר, רשויות מקומיות מסוימות, ובמיוחד החזקות שבהן, זוכות לאוטונומיה יחסית.

לסיכום, נקודות ההשקה והחפיפה בין אנגליה וישראל, הן במישור של אופי המשטר, הממד המנהלי, התרבות הפוליטית, הן ההיבט החקיקתי מחזקות את הנטייה של מחקר זה לבחון מרכיבים שונים במודל האנגלי כנקודות התייחסות למדיניות הישראלית. על

אף שבמשך השנים התפתחה כל מדינה לכדי מקרה ייחודי, נדמה כי אסטרטגיות עקרוניות שאומצו באנגליה אינן סותרות סתירה מהותית את התרבות השלטונית הריכוזית ותפיסת השלטון המקומי כזרוע של הממשל המרכזי המאפיינים את ישראל.

אולם, בבואנו לבחון את הניסיון האנגלי יש לקחת בחשבון כי השלטון המקומי באנגליה נסמך על מסורת ארוכת שנים ומעמדו החשוב במרקם החברתי מגובה בתמיכה מטעם תושבים ופוליטיקאים. במהלך השנים חווה השלטון המקומי באנגליה תמורות המבטאות שינויים במדיניות הציבורית, מאבקים בין אידאולוגיות מתחרות ומשברים חברתיים-כלכליים. לכל אורך הדרך התאפיין השלטון המקומי האנגלי בשני עקרונות מנחים המצדיקים את קיומו. האחד, הטמעת עיקרון הדמוקרטיה¹⁸ והאחר, אספקת שירותים גמישים, מגוונים ואפקטיביים על פי צרכים מקומיים (Atkinson & Wilks-Heeg, 2000; Backoff, Wechsler & Crew, 1993; Baker, 1995). בהשוואה לכך, השלטון המקומי בישראל צעיר ומוגבל יותר ולפיכך, העקרונות המנחים שהוזכרו לעיל פחות מבוססים. ככלל, רפורמה כוללת ומקיפה במגזר הציבורי, מכל סוג ודגם, לא אומצה מעולם בישראל (דין וחשבון הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה [דוח ועדת קוברסקי], 1989). בישראל אמנם חלו בשנים האחרונות שינויים שכללו ביזור של תחומי אחריות לשלטון המקומי, לדוגמה, תעסוקה וקליטת עלייה (בן-אליא, 2006), אך אלו לא גובו בתהליכי ביזור סמכויות וחקיקה מקבילים תוך שהם נושאים אופי בלתי פורמלי ובלתי עקבי (דרי, 2008). בעשורים האחרונים השלטון המקומי בישראל מצוי במאבק הישרדות בשל מעמדו הנחות יחסית לשלטון המרכזי. כיום, היעדר תפיסה ומדיניות כוללת לגבי יחסי שלטון מרכזי-מקומי ולגבי הענקת שירותים ציבוריים מהווים מקור לסתירות בין משימות מחד ומשאבים וסמכויות מאידך, ומאיימים להביא לשקיעתו האפשרית של השלטון המקומי בישראל (בן-אליא, 2006). לפיכך, יש לנקוט משנה זהירות בבואנו לבחון את התאמתם של הפתרונות והכלים המשמשים את אנגליה בישראל.

¹⁸ הטמעת הדמוקרטיה יכולה לבוא לידי ביטוי בקרבה לבוחר, גילוי אחריותיות (Accountability), ויסות פוליטי של השלטון המרכזי, עידוד הפלורליזם וההשתתפות הפוליטית.

2. מדיניות ציבורית המכוונת להבראת רשויות מקומיות כושלות

כאמור, בתגובה לפערים הגדלים בין ציפיות לביצועים, בתגובה להיעדר השוויון, לחוסר שביעות הרצון וחוסר האמון במנהיגות המקומית שהוזכרו לעיל, מגבש השלטון המרכזי מדיניות וכלים ייחודיים המכוונים להבראת רשויות כושלות (Walshe et al., 2004).

ממשלת אנגליה, נושאת הדגל בתחום זה, משקיעה במהלך העשורים האחרונים מאמצים רבים בהתמודדות עם ביצועי הרשויות המקומיות, שכן תפקודן והנהלותיהן היו ונותרו במוקד ההתעניינות של מעצבי מדיניות. מאז עליית הניו-לייבור לשלטון בסוף שנות ה-90, בראשות טוני בלייר, התפתחה באנגליה גישה חדשנית המעודדת מצוינות לצד חסכנות. אידאולוגיית הניאו-ליברליזם, בהמשך לתאצ'ריזם, טיפחה את השאיפה המתמדת לשיפור במוסדות ציבור ומדידת הביצועים תוך שאיבת ערכים וטכניקות¹⁹ מהמגזר הפרטי. המטרה המרכזית של הרפורמה הינה קיטון המדינה, צמצום הקופה הציבורית והשלטון המרכזי תוך הפיכת המנהל הציבורי ליעיל, תחרותי ואפקטיבי יותר (Christensen, Laegreid & Stigen, 2004). בניגוד לרוח המפלגה השמרנית והת'אצ'ריזם שקדמו לניו-לייבור, גישה זו רואה בשלטון המקומי ובהעצמתו, לצד הגברת הפיקוח עליו, מקור להתחדשות שלטונית ואזרחית של המדינה ולא איום עליה (בן-אליא, 2006). כחלק מרפורמה כוללת ועקבית זו חוקק חוק השלטון המקומי האנגלי, 1999 (Local Government Act, 1999)²⁰, המעודד מדיניות של תמורה מרבית עבור משאבים נתונים (Best Value for Money), שירותים משופרים, מצוינות בניהול וקידום מנהיגות מקומית חזקה. על פי חוק זה, כחלק מרפורמות הניהול הציבורי החדש ברשויות מקומיות שהוזכרו לעיל, כל רשות מקומית מחויבת לשפר באופן מתמיד את הדרך בה משימותיה מושגות, תוך קידום עקרונות שלושת ה-Es: Economy, Efficiency, Effectiveness (חסכנות, יעילות ואפקטיביות בהתאמה) ותוך היועצות עם בעלי עניין, משלמי מסים ולקוחות (Local Government Act, 1999, C. 3). במקביל, מדיניות משלימה (The White

¹⁹ לדוגמה, חתירה למצוינות, תחרותיות, חסכנות וניהול על פי יעדים, שנדוס (Reengineering) ומיקור חוץ, בהתאמה.

²⁰ להלן: חוק השלטון המקומי האנגלי.

קידמה הענקת (Paper: Strong Local Leadership – Quality Public Service, 2001) סמכויות נדרשות לצורך מתן מענה לצרכים מקומיים, הגבלת מגבלות אדמיניסטרטיביות והענקת גמישות במימון. במילים אחרות, הדרך להשגת היעדים מבוססת על מעורבות גוברת, פיקוח הדוק ובקרה שיטתית מטעם השלטון המרכזי לצד ביזור נקודתי. כלומר, הרוח החדשה לא הפכה את הקערה על פיה ואנגליה נותרה ריכוזית ביחס למדינות אירופה שכן השירותים הציבוריים ברמה המקומית ותקצובם מוכתבים ומנותבים מהשלטון המרכזי (בן-אליא, 2006).

הלכה למעשה, המדיניות והרפורמה הישראלית, כפי שהיא עולה בהצעת חוק העיריות (מבוא להצעת החוק), לא הכריזה על אימוץ או אימצה מודל יחיד באופן גורף ושיטתי. אולם, בהשוואה לפקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות (פקודת העיריות, ס' ד': סמכויות השר והממונה במקרים מיוחדים), ניתן לזהות בהצעת החוק אימוץ נרחב של מגמת הריכוזיות, הפיקוח והבקרה לצד אימוץ של מגמת הביזור, אם כי באופן מוגבל מאוד (הצעת החוק, פרק שמונה עשרה – פיקוח ובקרה על עיריות, ס' א וב). ההרשאה להתערבות עמוקה ברשויות מקומיות, במיוחד בעיתות אי תפקוד או משבר, הורחבה אף מעבר לזו המקובלת בפקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות (שפט, שפט ושמואל, 2004). מעבר למטרה הפרוצדורלית להחליף את פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות ושורה של חיקוקים נלווים (מבוא להצעת החוק), בהצעת החוק מוקדשים שני פרקים חדשים להתמודדות עם רשויות מקומיות בהתאם לביצועיהן. האחד, עוסק ביחידת הבקרה והאחר בעירייה עצמאית. שני הפרקים הללו מאגדים את מרב ההבדלים בין הדין המצוי לדין המוצע, הנוגעים בהתמודדות השלטון המרכזי עם רשויות מקומיות כושלות.

ברוח העמקת הריכוזיות, הצעת החוק כוללת הקמת יחידת בקרה במשרד הפנים אשר מבקרת את ומפקחת על דוחות כספיים, תקציבים, הלוואות ותוכניות עבודה, לרבות תוכניות התייעלות והבראה, תוך הרשאת גישתה המלאה למסמכים. תוצרי בקרה ופיקוח אלו יכולים לבוא לידי ביטוי בהמלצה על סיווג ומעמדן של רשויות מקומיות, הערכת היכולת של רשות מקומית להבריא וכן המלצה לבחינת חיוב אישי (הצעת החוק, ס' 278-284). פרק זה מעמיק את יכולתו של השלטון המרכזי לפקח, לווסת ולהתערב בשלטון המקומי ביתר אפקטיביות והוא מוקנה לו מתוקף תפיסתו כי הרשות המקומית כפופה לו. פיקוח וויסות אלה הינם תמידיים, שוטפים ועשויים לאבחן מבעוד מועד רשות מקומית המדרדרת לכדי משבר. הצעת החוק מחליפה את פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות על פיהן רק במקרה של מועצה מתמעטת או נחשלת רשאי

שר הפנים, בדיעבד ולאחר פרוץ המשבר, להקים ועדת חקירה שמוסמכת להמליץ על פיזור המועצה ו/או סיום כהונת ראש הרשות (פקודת העיריות, ס' 143). מבחינה זו, להצעת החוק יתרון הכולל יכולת איתור מוקדם של כישלון אפשרי.

הפרק החדש השני בהצעת החוק, העוסק בעירייה עצמאית, מעיד על מגמה נקודתית של ביזור סמכויות (הצעת החוק, ס' 285-286). בדומה לאנגליה, גם הצעת החוק הישראלית מאמצת את העיקרון המנחה על פיו מסווגות רשויות מקומיות לקבוצות על פי ביצועים ובאופן נקודתי, רק היעילות ביותר שבהן זוכות בסמכויות ועצמאות יתר (מבוא להצעת החוק). על פי ההצעה עיריות עצמאיות לא יזדקקו כמעט לקבלת אישור ממושרד הפנים לצורך פעילותן השוטפת. לדוגמה, אישור התקציב, ויתור על חובות ומתן הנחות במסים, חתימת חוזים, נטילת הלוואה, שעבוד נכסים לטובת הלוואה, ביצוע עסקאות מקרקעין ופרסום חוקי עזר, יהיו מנוהלים על ידי העירייה ופטורים מאישור משרד הפנים (הצעת החוק, ס' 180, 183, 185, 189, 192, 195, 197, 216). בניגוד לפקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות שמחילות סנקציות על רשויות מקומיות נחשלות ומתמעטות, הצעת החוק נוקטת בשיטת המקל והגזר ומיטיבה עם רשויות מקומיות שמתנהלות כראוי, תוך הסתמכות על מערכת הבקרה הפנימית ברשות המקומית. מתן תמריצים כגון יתר עצמאות וחופש פעולה, תוך הסרה של מעקבים ביורוקרטיים עשויים לתרום לעידוד התנהלות והנהגה אחראיים ברשויות מקומיות ובכך למניעה אפשרית של כשל.

בהתאם לצורך באיזונים ובלמים, הצעת החוק קושרת, משלבת וממתנת את שתי המגמות שהוצגו לעיל. לידם של מנסחי החוק 'מתן יתר עצמאות לשלטון המקומי בכלל ולעיריות עצמאיות בפרט מחייב מיסוד והסדרה של דרכי הפעלת הפיקוח והבקרה של המשרד על הרשויות המקומיות כדי למנוע את הכשלים בטרם יתרחשו. בדרך זו יוכל המשרד [הפנים] לסייע לחיזוק חוסנן של הרשויות המקומיות ולהותרתן כישויות נבחרות ועצמאיות, תוך צמצום הצורך להיזקק למכשירי התערבות קיצוניים כדוגמת פיזור מועצת הרשות והחלפתה בוועדה קרואה (הצעת החוק, דברי ההסבר לפרק שמונה עשר ס' א: יחידת הבקרה). כלומר, הדין המוצע רואה חשיבות בריכוז סמכויות בידי השלטון המרכזי המאפשרות בקרה, פיקוח וביזור של סמכויות באופן נקודתי ברשויות מקומיות שהוכיחו את התנהלותן התקינה בפיקוח האמור לעיל.

למראית עין, המדיניות המתגבשת על פי הצעת החוק ממצה מגמות ריכוז וביזור אך כפי שצוין קודם לכן, היא איננה מאמצת רפורמה מקיפה וכוללת. ביתר פירוט, מטרתה של הצעת החוק מצומצמת יותר מהמודל האנגלי והיא מתוארת כמניעת קריסה כלכלית

וארגונית של רשויות מקומיות. הצעת החוק נמנעת מלייעד לשלטון המקומי תפקיד שוויוני ביחס לשלטון המרכזי או לחילופין, להצהיר כי קיים צורך לקדם את איכות הניהול ואיכות המנהיגות המקומיים. יתרה מזאת, במבוא להצעת החוק ישנה הימנעות מאזכור מפורש של המונח 'שירותים', איכותם, או פירוטם. על אף הקריאות החוזרות להגדיר בחוק 'סל שירותים' (אלדר, 2007) נמנע השלטון המרכזי באופן מסורתי מלעשות זאת. הצעת החוק מסתפקת בקריאה מעומעמת על פיה "רשאית העירייה לפעול בתוך תחומה לאספקת שירותי רווחה, בריאות הציבור, חינוך, תרבות, ספורט ודת ולהסדרתם, ולפעול לקידום רווחת תושביה". (הצעת החוק, ס' 207 ב) בעוד ששירותי ליבה אלו הינם בגדר רשות בלבד, בחר המחוקק לציין במפורש כי העירייה תפעל לביצוע תפקידים משניים בחשיבותם, לדוגמה, מתן שמות לרחובות, כיכרות, מבני ציבור ושטחי ציבור (הצעת החוק, ס' 207 א). החובה לעסוק בתחומים משניים לצד הרשות לעסוק בתחומים כה מהותיים מעלה תהיות לגבי סדרי העדיפויות והשיקולים שמציע המחוקק. ככל הנראה, הללו נובעים מהחשש של השלטון המרכזי להיות חשוף לתביעות ולדרישות מצד השלטון המקומי והאזרחים לספק ולתמוך בסל שירותים שכזה (בן-אליא, 2006).

ראוי לציין כי הגדרת סל שירותים סופי ומחייב איננה פתרון בלבדי להשבחת השירותים הניתנים על ידי הרשות המקומית וקיימות חלופות אחרות. בחלק מן המדינות לא אומץ סל שירותים אחד ומחייב. לחילופין, במסגרת תפיסת יחסי השלטון המקומי והאזרחים כצרכני שירות מעודדות חלק מן המדינות מעבר מצרכנות סבילה של שירותים המוכתבים מלמעלה לצרכנות מודרנית של שירותים ציבוריים.²¹ בצדה של צרכנות זו עומדות זכויות אזרחיות כגון בחירה חופשית, מעורבות, היוועצות, דיווחיות, שותפות בקבלת החלטות ועיצוב ההפעלה והמדידה של השירותים. בדנמרק למשל, הופעל דגם של מעורבות צרכנים המסדיר את ניהול ותפעול השירותים בשיתוף עם תושבים על פיו להורי התלמידים ניתן מעמד שווה-זכויות לזה של המוסד החינוכי בקבלת החלטות בדבר מדיניות חינוכית (בן-אליא, 2005). בשוודיה למשל, חוקק חוק המעניק לגיטימציה לשיתוף צרכנים בניהול שירותים ציבוריים כגון ניהול בתי ספר. בהולנד אומצה במקרים מסוימים דמוקרטיזציה של תהליכי קבלת החלטות ומעורבות אזרחית. בבריטניה למשל אומצה 'מגילת האזרח' במסגרתה הוגבר חופש הבחירה של שירותים ציבוריים וחובת היוועצות עם הציבור. עם זאת, לצד היתרונות העולים משיתוף אזרחים בקבלת החלטות ובחירה של שירותים מתוך היצע מגוון קיימים גם חסרונות. שותפות ובחירה מקומית עשויה להביא מחד להתאמה מדויקת יותר לצרכים ולדרישות מקומיות ומאידך, לחוסר שוויון

²¹ ליתר הרחבה בנושא זה ראה בן-אליא (2006), ע' 125.

בין אזרחים שונים בני אותה מדינה. על רקע זה יזמה מועצת אירופה מדיניות לנושא השירותים המקומיים. מדיניות זו מעודדת מעורבות ובחירה של שירותים כזכות אזרחית צרכנית. כמו כן, היא מעודדת מחויבות זו תוך שמירה על שקיפות והשאפה למדידת הביצועים.

בניגוד לכך, הצעת החוק נמנעת מחתירה לשיפור איכות השירות כיעד לאומי. ההימנעות מהגדרת סל שירותים שוויוני ומחייב או לחילופין שיתוף אזרחים בהגדרתו מעודדים תפיסה לפיה לרשות המקומית מחויבות חלקית ועמומה כלפי תושביה, זכויותיהם וצרכיהם. כמו כן, הנגזרת של מחויבות חלקית זו כלפי התושבים מאפשרת מחויבות חלקית של השלטון מרכזי למקומי. מחויבות חלקית זו כוללת הדרת רגליים מאבטחה, פיקוח על ותמיכה במתן שירותים כלשהם במישור המקומי על ידי המדינה. בהמשך, הסדרת היחסים בין השלטון המרכזי והמקומי בכל הקשור לאבטחה של ופיקוח על שירותים ציבוריים ואיכותם מצטמצמת לקבלת דוחות כספיים תקופתיים (הצעת החוק, ס' 281 א).

לפיכך, על אף שהצעת החוק מתימרת לבטא רפורמה ביחסי השלטון המקומי והמרכזי ובמנגנוני הבקרה לתפקודן התקין של רשויות המקומיות (מבוא להצעת החוק), נמנעת הצעת החוק מלהגדיר שירותים ציבוריים רבים, להסדיר את אספקתם, להבטיח את איכותם ולשפר את איכותם הנוכחית. במילים אחרות, הצעת החוק מקדמת את יעילותן של רשויות מקומיות, אך היא מתחמקת מלקדם את הקשר והיחס בין עלות, יעילות ותועלת ציבורית. באחת, זנחה הצעת החוק את ההזדמנות לקדם רפורמה מהותית, הנוגעת בשורש הבעיה בשלטון המקומי ובאפקטיביות שלו. תופעה זו היא חלק ממגמה רחבה יותר, הכוללת חקיקה ענפה המתהווה בשנות ה-2000, בעיקר באמצעות חוק ההסדרים וחוק יסודות התקציב. אשר על כן, אין ברפורמה המוצעת בשורה לשלטון המקומי ככלל ובפרט לרשויות מקומיות כושלות המשוועות לתהליכי הבראה ארגוניים מקיפים. הפרקים הבאים מתארים ביתר פירוט את ההיבטים הנוגעים לתהליכי הבראה אלו.

3. מדידת ביצועים ואיתור הכישלון

הספרות המחקרית העוקבת אחר תהליכי הבראה של ארגונים ציבוריים מייחסת חשיבות רבה לשלב הראשון בתהליך הבראה הכולל אבחון ארגוני (Boyne, 2006; Mckiernan, 2003). ברמת השלטון המרכזי אבחון זה נועד להצביע על הארגונים הכושלים. ברמת הרשות המקומית אבחון זה ממוקד בסיבות שהביאו לכישלון. בשני המקרים האבחון הארגוני מבוסס על מדידת ביצועים שיטתית. בהשוואה בין החקיקה האנגלית וזו המוצעת בישראל בתחום זה מתגלים פערים תהומיים.

חוק השלטון המקומי האנגלי מסמיך את הרשות להערכה ובקרה (Audit Commission) כגורם המרכזי המופקד על קידום עקרון התמורה המרבית עבור משאבים נתונים (Value for Money) (Local Government Act, 1999, C. 10). עיקרון זה מייצג את הנכונות והשאיפה להשגת התפוקות הגבוהות ביותר בעבור המשאבים הקיימים ולא דווקא הגדלת המשאבים.²² הרשות האנגלית לבקרה והערכה הינה גוף בלתי תלוי הכולל כ-2,500 עובדים, ביניהם יועצים ומומחים מתחומים מגוונים (מנהל עסקים, מחקר, משפטים, כלכלה, מדיניות ציבורית, רפואה, משאבי אנוש, מערכות מידע, שיווק, תקשורת, מדידה והערכה של ביצועים, רכש וניהול פרויקטים) (Audit Commission Reviews and National Reports, 2008). המנדט שניתן לרשות להערכה ובקרה כולל התערבות שיטתית בשלושה שלבים מרכזיים. הראשון, קביעת מדדי ביצוע (Performance Indicators), וקביעת תקני ביצוע (Performance Standards) לכל סוגי הרשויות המקומיות ועבור כל משימה (Local Government Act, 1999, C. 4). השני, מדידה והערכה של הביצועים הלכה למעשה לאור המדדים והתקנים המפורסמים ברבים. השלישי, ליווי המנהיגות המקומית בתהליך

²² בישראל, לעתים מזומנות מלינים נבחרי השלטון המקומי על מיעוט המשאבים העומדים לרשותם מטעם השלטון המרכזי. פעמים רבות בצדק. כנגדם, מושמעת הטענה ברוח העיקרון שהוצג לעיל המדגישה את ההשלמה עם סך המשאבים הקיים ומדגישה את השאיפה למיצוי המרבי שניתן לעשות בו. לדוגמה, הלנות ברוח זו נשמעו על ידי ראשי רשויות מקומיות נבחרים. השיבו לטענה זו זאב רקנאטי, אחראי על החשבים המלווים במשרד הפנים, ודני רייף, ממונה על הביקורת ברשויות הפנים, משרד הפנים, בכנס ראשי רשויות חדשים, 30.11.08.

ההבראה משימה (Local Government Act, 1999, C. 3). מעבר לפרוצדורות המתארות כיצד מתרחש תהליך זה חשוב יותר לבחון במה הוא עוסק. התהליך שתואר לעיל מטרתו לקדם תחרות לצד למידה ארגונית, שקיפות, חופש מידע ואחריותיות (Accountability) (Audit Commission, CPA (2008) – The Harder Test Explained) בשלושה אשכולות מרכזיים (Andrews, Boyne & Walker, 2006):

1. איכות השירותים הניתנים לאזרח – חינוך, ילדים ונוער, רווחה, דיור, איכות הסביבה, תחבורה, תרבות ופנאי, קצבאות ושירותי כיבוי והצלה.
2. איכות ביצועי הארגון בתחום הניהול – שאפתנות, קביעת סדרי עדיפויות, יכולות וכישורים וניהול ביצועים.
3. איכות ביצועי הארגון בתחום ניצול המשאבים – דיווח פיננסי, ניהול פיננסי, יציבות כלכלית ושליטה במשאבים.²³

במסגרת זו ובהתאם לעקרון השקיפות מפיצה הרשות להערכה ובקרה החל משנת 2002, אחת לשנה, מידע מקוון ומפורט לגבי איכות השירותים, איכות הניהול הכולל ואיכות ניצול המשאבים בכל אחת ממאה וחמישים הרשויות המקומיות באנגליה, בכל תחום פעולה ובכל מדד (Audit Commission, Comprehensive Performance Assessment: Scores and Analysis of Performance for Single, Tier and County Councils, 2002-2006). מידע זה משוקלל לכדי מדד הערכת ביצועים כוללת (Comprehensive Performance Assessment) המדרג את כלל הרשויות המקומיות על פני סולם בן חמש דרגות על פי רמת הביצועים (0 כוכבים = ביצועים כושלים, 1 כוכב = ביצועים חלשים, 2 כוכבים = ביצועים בינוניים, 3 כוכבים = ביצועים טובים ו-4 כוכבים = ביצועים מעולים) וכן הערכת שיפור הביצועים הפוטנציאלי לשנה הקרובה.

ההערכה הכוללת ודירוג איכות ביצועי הרשויות המקומיות משמשת את הרשות להערכה ובקרה כבסיס להתערבות ברשויות מקומיות הזקוקות להבראה. התערבות זו כוללת

²³ מדידת הביצועים מתבססת על מערכות מדידה לאומיות באנגליה בתחום החינוך (OFSTED) והרווחה (CSCI), על דיווחים עצמאיים של הרשויות המקומיות, על הערכות של עובדי הרשות לבקרה והערכה ועל נתונים הנאספים בשטח בקרב תושבים. סוגי הערכות אלו כוללות נתונים על התפוקות (לדוגמה, שיעורי נשירה מבתי ספר); איכות התפוקות (לדוגמה, חומרתן של תאונות דרכים בשטח הרשות); אפקטיביות פורמלית (לדוגמה, אחוזי גביית מסים); ויעילות (לדוגמה, חישובי עלות-תועלת); להרחבה נוספת ראה בארי וקואל, (2008), *מדרך ליו"ר ועדה ממונה ברשות המקומית*, פרק 2.

מפגשי הנחייה, פיקוח על והעצמה של צוות המנהיגות והניהול המקומי הבכיר, נבחרו ציבור ופקידים כאחד, הניתן מטעם צוות היועצים והמומחים של הרשות להערכה ובקרה (Audit Commission Reviews and National Reports, 2008). בהתאם לרוח החוק, מפגשי ההנחיה וההעצמה עוסקים בהשבחת שלושת התחומים עליהם מופקדת הרשות להערכה ובקרה: איכות השירותים, איכות ביצועי הארגון בתחום הניהול ואיכות ביצועי הארגון בתחום ניצול המשאבים.

הערכת יעילות שיטת ההערכה, הדירוג וההעצמה האנגלית מעלה כמה היבטים. כפי שעולה מטבלה 1, ב-2002 אכן אותרו רשויות מקומיות כושלות וחלשות אשר זכו להתערבות מקצועית מצד הרשות לבקרה והערכה. לאורך השנים, ניכרת עלייה משמעותית במספר הרשויות המקומיות המוערכות כטובות ומעולות לצד ירידה ניכרת במספר הרשויות המקומיות המוערכות ככושלות, חלשות ובינוניות. על פי דיווחי הרשות להערכה בולטת ההתגייסות של רשויות מקומיות לטובת תהליך המדידה וההשבחה של השירותים לצד טיפוחו של אקלים ארגוני המעודד תחרות חיובית בין הרשויות המקומיות השונות. כמו כן, דווח על חדירה משמעותית של דוח הערכת הביצועים הכוללת לשיח הציבורי ובכלל זה לשיח המתקיים בקרב מקבלי החלטות במישור הלאומי, פוליטיקאים מקומיים, בעלי תפקידים בכירים ברשויות המקומיות, אמצעי התקשורת והתושבים (Audit Commission, Comprehensive Performance Assessment: Scores and Analysis of Performance for Single, Tier and County Councils, 2002-2006). מבחינה זו, ניתן ללמוד כי באנגליה, שילוב המדיניות הריכוזית לצד הפיקוח הניבו תוצאות אפקטיביות ומרשימות.

עם זאת, הישגים אלה לא הושגו ללא מחיר וביקורת נוקבת. מנהיגי רשויות מקומיות שדורגו ב-2002 כחלשים וכושלים דיווחו על לחצים פוליטיים וציבוריים רבים וגוברים מצד אנשי הרשות להערכה ובקרה שכללו אף איומים לנגיסה בסמכויות שהוקנו להם מתוקף תפקידם ובחירתם הדמוקרטית (Christensen, Laegreid & Stigen, 2004). במילים אחרות, לפיקוח, להערכה ולמדידה הקפדניים היה מחיר בדמותו של היעדר חופש פעולה. חוקרים בתחום השלטון המקומי ומדידת ביצועים גרסו כי השיטה האנגלית מצרה את צעדיהם של נבחרו הציבור בקביעת מדיניות ציבורית, משום שהיא מגדירה לא רק את איכות הביצועים אלא גם מהי הצלחה (Jones, Cornforth & Paton, 2004; Bache, 2003; McLean, Haubrich & Gutiérrez-Romero, 2007; Stewart, 2003; Wilson et al., 2004). יוצא מכך שהמחויבות הראשונה במעלה הינה כלפי המודד, כלפי נציגי השלטון

המרכזי, ולא דווקא כלפי מי שהסמיך את נבחרי הציבור המקומיים: הקהילה ותפיסתה את ההצלחה.

עוד נטען כנגד המדידה השיטתית כי ביצועי המגזר הציבורי נגזרים ממטרות מעורפלות, סותרות ואיכותיות שלעתים כלל אינן ניתנות למדידה אובייקטיבית החפה מעוות המציאות. יתרה מכך, הלכה למעשה, מעשה המדידה הנרחב גוזל ממון, זמן ותשומת לב רבה ממנהלים בשטח שעלולים להיות עסוקים בתחומים הניתנים למדידה ובמדידה עצמה במקום בתחומים החשובים והדחופים ביותר. כאמור, כנגד ביקורת זו הושמעו טענות הגורסות כי מדידת ביצועים מעודדת מצוינות ותחרות, מאפשרת איתור שיטתי ומוקדם של כשלים ומסייעת בקביעת דרכי התערבות המותאמות לארגון המצוי במשבר. כידוע, אין שיטת התערבות או מודל החפים מחסרונות ולכן דרושה זהירות באימוץ אסטרטגיה כזו או אחרת.

טבלה 1

מספר רשויות מקומיות באנגליה על פי דירוג ביצועים ועל פי שנים

| 2007 | 2005 | 2002 | |
|------------|------------|------------|----------------------------|
| 0 (0%) | 1 (>1%) | 13 (9%) | רשויות מקומיות כושלות - |
| 2 (>1%) | 9 (6%) | 21 (14%) | רשויות מקומיות חלשות * |
| 22 (15%) | 33 (22%) | 40 (27%) | רשויות מקומיות בינוניות ** |
| 66 (45%) | 65 (44%) | 54 (36%) | רשויות מקומיות טובות *** |
| 56 (39%) | 39 (27%) | 22 (14%) | רשויות מקומיות מעולות **** |
| 146 (100%) | 147 (100%) | 150 (100%) | סה"כ |

מקור: Audit Commission Website

בניגוד לטווח הסמכויות ותחומי העיסוק הרחבים שניתנו לרשות לבקרה והערכה האנגלית,²⁴ בישראל, מבקשת הצעת החוק להסמיך את יחידת הבקרה במשרד הפנים

²⁴ לרבות קביעת מדדי ביצוע, קביעת תקנים לביצוע מינימלי נדרש, מדידה של והערכת ביצועים הלכה למעשה, פרסום והנגשה של תוצאות מדידת והערכת הביצועים באופן שקוף באתר האינטרנט של הרשות, קיום מעקב ובקרה על תוכניות עבודה ותקציבים, המלצות בפני השר הממונה לגבי מתן הטבות וסנקציות לרשויות מקומיות, מפגשי הנחייה והעצמה ומתן ייעוץ מקצועי לרשויות מקומיות כושלות.

לעסוק בתחומים צרים הנגזרים מתפיסה מצמצמת של השלטון המקומי. מוצע כי יחידת הבקרה תבדוק, תאשר או תסרב לאשר תקציבי עיריות, תבחן נטילת הלוואות, תבדוק דוחות כספיים, תבדוק ותקוב אחר ביצוע תוכניות הבראה (הצעת החוק, ס' 279, 5-1), תקבע את מעמדה של עירייה (הצעת החוק, ס' 279, 6) ותמליץ בדבר צעדים נגד עירייה ונגד חשב מלווה ומנכ"ל, לרבות המלצה על סיום כהונתם (הצעת החוק, ס' 279, 7-8). מצד אחד, יחידת הבקרה לא מאפשרת חופש פעולה מלא לנבחרי הציבורי המקומי. מן הצד האחר, הצעת החוק מתירה התערבות רחבה בפעולת השלטון המקומי על חסרונותיה האפשריים: פגיעה באוטונומיה של השלטון המקומי ופגיעה בערכים דמוקרטיים כגון השתתפות פוליטית, הזכות לבחור ולהיבחר, ייצוגיות, משילות, יציבות ורציפות שלטונית (בארי וקואל, 2008). במילים אחרות, על אף שמחיר ההתערבות הינו גבוה, התועלת שבצדה אינה ממצה שכן היא מוגבלת להיבטים פיננסיים צרים ללא מתן מענה וסיוע בתחומים אחרים. על אף שהקמת יחידת הבקרה אמורה לענות על המטרה להתוות מסגרת חדשה למערך היחסים שבין משרד הפנים והשלטון המקומי (מבוא להצעת החוק), היא מנציחה יחסים היררכיים, פורמליים (בן-אליא, 2006) המושתתים בעיקרם על מבחנים פיננסיים וקריאת דוחות כתובים. כל מפגש בין אישי, מקצועי, מכווין, מורה אינו קיים במערכת יחסים זו. יחידת הבקרה אינה מוסמכת לחולל שינוי פנימי, מהותי, בתפקודה של הרשות המקומית, במערך הניהול שלה, בכוחות וביכולות המקצועיים העומדים לרשות מנהיגיה, באקלים הארגוני שבה היא פועלת או באיכות השירותים הניתן לאזרחים. זאת, משום שהיא בעיקרה מפקחת לאחר מעשה,²⁵ ולא תומכת, מעצימה ומקדמת תוך כדי התהוות והתרחשותו של המשבר ברשות המקומית. כתוצאה מכך, יחידת הבקרה תתקשה להתניע, להוביל או לסייע בידה של רשות מקומית להוביל תהליך הבראה מקיף ברשות המקומית.

על אף הביקורת המוטחת כאן בהצעת החוק, ראוי לציין כי מעבר להצעה זו, לאחרונה, מתגלים בקרב השלטון המרכזי סימנים מחודשים²⁶ להפנמת הצורך במדידת ביצועים בשלטון המקומי. לדוגמה, בהצעת חוק ההסדרים 2009, שהובאה על ידי משרד האוצר, מוצע שינוי מבני הכולל הקמת רשות פנים ממשלתית במשרד הפנים לבקרת רשויות מקומיות והערכתן (להלן, רשות הבקרה). כחלק מאימוץ חלקי של נייר עמדה של המחבר (בארי, 2008), רואה הצעת חוק ההסדרים 2009 כמטרה להגביר את הבקרה

²⁵ כאמור, גם הפיקוח על פעולות שנעשו בעבר וגם הפיקוח על פעולות המתוכננות להתבצע בעתיד מצמצמים לכדי תחומים כגון מאזן כספי, דוח כספי תקופתי, היכולת להחזיר הלוואה וכדומה.

²⁶ בשנת 2006 פותחה על ידי ד"ר נחום בן-אליא מערכת מדדי ביצוע בשלטון המקומי.

הממשלתית והבקרה הציבורית בנוגע להתנהלותן של הרשויות המקומיות, ליעילות עבודתן ולאיכות השירותים שהן מספקות. בהתאם לכך, תפקידיה המוצעים של רשות הבקרה הינם (א) לקבוע מדדי הערכה ליעילותן של רשויות מקומיות ולאיכות השירותים המסופקים על ידן, (ב) לדרג את הרשויות המקומיות בהתאם למדדי הערכה ולפרסם בפומבי את תוצאות הדירוג, (ג) לסייע בזיהוי רשויות מקומיות העומדות בפני קשיים כלכליים ובכך לקדם מדיניות של התערבות מוקדמת למניעת קריסתן של רשויות מקומיות אלה, (ד) לפרסם מדי שנה את הממצאים לציבור ברשת האינטרנט. אם אכן תאומץ, תאושר ותיושם הצעה זו, היא בהחלט מהווה אבן דרך חיובית בכל הקשור במדידת ביצועים בשלטון המקומי, באבחון מוקדם של כשלים הרחבים מקשיים פיננסיים גרידא וביצירת אקלים של תחרות חיובית. עם זאת, בניגוד למודל המקובל באנגליה, הצעת חוק ההסדרים 2009 נמנעת מלהטיל על רשות הבקרה הישראלית את תפקידיה השלישי של הרשות להערכה ובקרה (Audit Commission) הכולל ליווי והעצמת המנהיגות המקומית (ו/או הממונה) בתהליך ההבראה. אם כן, לא ברור כיצד איתור של והצבעה על כשלים ברשויות מקומיות יביאו הלכה למעשה לשיפור בביצועים.

4. סיווג רשויות מקומיות כביטוי של תפיסת כישלון ארגוני

באין מערכת מדידת ביצועים כוללת, היכולת לאבחן מבעוד מועד, לאתר קשיים צפויים ולסווג רשויות מקומיות על פי הצרכים שלהן הינה מוגבלת. בהשוואה בין חוק העיריות האנגלי והצעת החוק הישראלית המבחן לסיווג רשויות מקומיות נבדל בבסיס הרציונלי לסיווג זה. בעוד שעל פי המודל האנגלי סיווגן של רשויות מקומיות מבוסס על שלושת האשכולות שהוזכרו לעיל תוך שילוב מדדים איכותיים וכמותיים,²⁷ הרציונל לסיווג רשויות מקומיות על פי הצעת החוק הינו צר ומוגבל. על פי התפיסה הישראלית, סיווג זה מבוסס על מדדים פיננסיים פורמליים בודדים: שיעור הגירעון השוטף, שיעור הגירעון המצטבר, שיעור גביית הארנונה ורצף תשלומי השכר לעובדים (הצעת החוק, ס' 287, 294). כלומר, סיווגה של רשות מקומית כרשות בהתייעלות או כרשות בהבראה מותנה בשמירה על איזון תקציבי גרידא.²⁸ ההגדרה לרשות בהתייעלות הינה 'עירייה שביצועיה הכספיים אינם מספקים, אם משום הגירעון הגדול שלה ואם משום שיעורי גבייה נמוכים'. עירייה בהבראה מוגדרת כ'עירייה שמצבה הכספי וביצועיה הכספיים גרועים במידה כזו שתוכנית התייעלות גרידא אין בה די' (הצעת החוק). תפיסה רחבה יותר של מהותה של רשות מקומית וחובותיה כלפי התושבים תאמץ הגדרה רחבה יותר של רשות מקומית כושלת: 'הידרדרות רבת השפעה, חדה, בלתי רצויה ומתמשכת של ביצועים ומשאבים חוץ ארגוניים ופנים ארגוניים' (בארי וקואל, 2008).

בהשוואה למודל האנגלי, מתעלמת שיטת הסיווג המוצעת מאיכות השירותים הניתנים לאזרח ומאיכות ביצועי הארגון בתחום הניהול. יתרה מזו, איכות הביצועים בתחום ניצול המשאבים מתעלמת מאיכות הדיווח הפיננסי, הניהול הפיננסי והשליטה במשאבים. יוצא מכך כי רק היציבות הכלכלית מהווה מדד בלבדי לסיווג רשויות מקומיות. המשמעות של סיווג רשויות מקומיות המבוסס על מדדים פיננסיים פורמליים גרידא הינה מרחיקת לכת

²⁷ מדידת ביצועים ברשות לבקרה והערכה, Audit Commission.

²⁸ בדומה, גם סיווגה של עירייה כעצמאית מושתת על היבטים פיננסיים ולא על הצטיינות במתן שירותים איכותיים, בניהול אסטרטגי מובחר או בקידום איכות החיים של הקהילה. ראה לעניין זה הצעת החוק, ס' 285.

משום שהיא מייעדת טיפול מובחן ומותאם לקבוצת רשויות מקומיות קטנה תוך שהיא מותירה רשויות מקומיות הזקוקות גם הן לתהליך הבראה מחוץ למעגל זה. על פי הסיווג המוצע רשויות מקומיות המוגדרות כרשויות בתהליך התייעלות או הבראה יזכו להבדלה, ליחס מותאם ולהתערבות מצד משרד הפנים. עם זאת, בעוד שרשויות מקומיות 'קפואות' באנגליה יאובחנו ויזכו להתערבות חיצונית, מרשויות מקומיות 'קפואות' בישראל ניתן יהיה להתעלם כליל.

רשות מקומית קפואה מאופיינת בביצועים פיננסיים סבירים ובתקציב מאוזן לצד אספקת שירותים ירודים. היכולת לשמור על תקציב מאוזן במקרה זה נובעת מחד, מהכנסות נמוכות ממקורות פנימיים ושיעור גבייה נמוך, ומאידך, מהוצאות המיועדות לאספקת שירותים שהן קטנות עד אפסיות. כאשר שיעורי הגבייה הנמוכים מאוזנים על ידי אי-מתן שירותים, הגירעון אינו תופח. לכאורה, גירעון קטן ויציב הינו נקודת זכות. אולם, לרשות מקומית קפואה מאפיינים של רשות מקומית כושלת, כמו משימות ליבה שאינן מבוצעות במלואן, צורכי תושבים שאינם נענים, תדמית שלילית, הנהלה ומנהיגות רופסים ואקלים ארגוני שלילי. הקיפאון יכול לנבוע משלושה כשלים או משילוב שלהם: כשל בניהול האסטרטגי של הארגון, כשל מנהיגותי-פוליטי המביא למועצה לעומתית ולשיתוק ארגוני וכשל מוסרי המביא לשחיתות. על אף שקיפאון יכול לנבוע מכישלון פוליטי-מנהיגותי, כלומר, חוסר יכולת של ראש הרשות להרכיב קואליציה יציבה, מנקודת מבטו של התושב מדובר בכישלון שאינו נבדל מכישלון הנעוץ בניהול לקוי או היעדר משאבים.

כאמור, שיטת הסיווג הישראלית המוצעת תאפשר לרשות מקומית קפואה להמשיך ולהתקיים ללא כל סיוע או סנקציה. שילוב של הנהגה קורסת, ניהול כושל, ושירותים ירודים לצד שמירה על תקציב מאוזן אינם מביאים על פי הצעת החוק להכרה בכישלון או לחיוב בתהליך הבראה. למראית עין, על פי הסיווג הישראלי המוצע חוסר איזון תקציבי, גירעון וגירעון תופח מהווים תנאי מספק לאי התערבות חיצונית. מאידך, על פי הצעת החוק ביצועים ירודים בתחומים אחרים, לדוגמה, משימות ליבה שאינן מבוצעות, צורכי תושבים שאינם נענים, שירותים שאינם מסופקים באיכות ראויה, תדמית שלילית, הנהלה ומנהיגות שאינן מתפקדות כראוי ואקלים ארגוני שאינו יצרני אינם מהווים תנאי מחייב להתערבות השלטון המרכזי וחיוב בתוכנית הבראה.

לדידנו, הכשלים שהוצגו לעיל מצדיקים התערבות חיצונית שתאתחל הבראה ארגונית כוללת. בניגוד לכך, על פי הצעת החוק נמנע השלטון המרכזי מלהכיל את פיקוחו וכלי

הבקרה העומדים לרשותו בכל הקשור לאיכות השירותים ולאיכות הניהול בשלטון המקומי. נדמה כי היציבות הכלכלית הינה חזות הכל וכל חריגה בתחום אחר, שאינו פיננסי, אינה נתפסת כחריגה המצדיקה התערבות ממשלתית. יוצא מכך כי ביחס לתפיסת השלטון האנגלי את הכישלון המוניציפלי, מדידת הביצועים והסיווג המוצעים הינם צרים ומוגבלים. יתרה מכך, הם מעידים על תפיסת כישלון ארגוני אנכרוניסטית, המעדיפה פורמליזציה על פני תפיסה כוללת של הרשות המקומית, ההצדקה לקיומה וחובותיה כלפי תושביה.

על אף החסרונות הטמונים בגישה המצמצמת, חלחלה בשנים האחרונות תפיסה צרה זו של כישלון ארגוני גם אל ראשי רשויות ומנהלים במישור המקומי. היתרון הפוליטי והניהולי בתפיסה זו מצד המנהיגות המקומית ברור: האחריות לכישלון ומקור הכישלון נקשרים רובם ככולם עם גורמים חיצוניים ולא נקשרים באחריות אישית של המנהיגות הפוליטית והמקצועית המכהנת (חזן ורזין, 2008). קל יותר לתלות את הסיבות למשבר במצב הסוציו-אקונומי של התושבים, ביכולת המוגבלת לגבות מסים ובמענקים מקוצצים מטעם השלטון המרכזי. עם זאת, המחקר בתחום זה גורס כי הסיבות לכישלון נעוצות בתמהיל של סיבות התלויות זו בזו, ביניהן, כשלים מנהיגותיים, ארגוניים, ניהוליים ופוליטיים (Mellahi & Wilkinson, 2004). הכרה במכלול הסיבות והגורמים שתרמו למשבר וטיפול מקצועי בהם, הן מצד גורמים ברשות המקומית הן מצד השלטון המרכזי, עשויים לתרום להבראה כוללת בעוד שהתעלמות מגורמים אלו תעכב ותמנע אותה.

למעשה, לפנינו הדגמה של מאבק בין שני הדגמים שתוארו קודם לכן. דגם השותפות מדגיש את עצמאותו של השלטון המקומי ומחויבותו כלפי התושבים. דגם הסוכנות מדגיש את היותו של השלטון המקומי זרוע ביצועית של השלטון המרכזי, מחויבותו כלפיו וכפיפותו אליו (Chandler, 2007). בעוד שעל פי הדגם השני קיימת ציפייה מהרשות המקומית לשמירה על מאזן כספי יציב שלא יטיל עומס נוסף על קופת המדינה, על פי הדגם הראשון תפקידה של רשות מקומית אינו מתמצה בשמירה על איזון תקציבי. אמת היא ששמירה על איזון תקציבי הינה חשובה ואף הכרחית להשגת מטרות העל של רשות מקומית: הנהגת הקהילה, החלת הדמוקרטיה ברמה המקומית, ביצוע המדיניות הממשלתית ומתן שירותים. אולם, פרשנות פיננסית צרה הניתנת למושג 'כישלון ארגוני' עלולה לנתב רשויות מקומיות לעשייה מוגבלת ולהעדפת קידום של יעדים צרים על פני השגת מטרות ליבה. בסיס פיננסי יציב ומאוזן אכן מהווה מבחן ראוי לתפקודה של רשות מקומית. זהו תנאי מקדים והכרחי אך לא תנאי בלבדי או מספק לאבחון כישלון ולהתערבות השלטון המרכזי.

ההכרעה באשר לצידוקה של גישה זו או אחרת לא תתקבל במסגרת דיון זה. הטענה היא כי הרחבת תפיסת הכישלון ובהתאם, מבחני הסיווג של רשויות מקומיות, משרתת גם את המחזיקים בדוקטרינה מוניציפלית כלכלית מינימליסטית כגון משרד האוצר (בן-אליא, 2006). לצורך הדיון נניח כי קיים קשר לא מבוטל בין ביצועים ניהוליים ובין ביצועים פיננסיים, שכן ביצועים פיננסיים ראויים מחייבים כישורים שאינם שונים בהכרח מאלו הדרושים לביצועים ניהוליים. לדוגמה, יכולות תכנון, תיאום, ארגון, תקצוב וקבלת החלטות. לפיכך, ניתן לשער כי רשות מקומית המאופיינת בביצועים ניהוליים ירודים תידרדר במוקדם או מאוחר גם לביצועים פיננסיים ירודים ולחוסר איזון כלכלי. מהטעם שכישורים דומים מביאים לביצועים בתחומים שונים ישנה חשיבות בפיקוח ובהשבחה של כלל הכישורים הנדרשים ממנהלים בשלטון המקומי. במילים אחרות, גם המצדדים בחשיבותו העליונה של האיזון הכלכלי כחזות הביצועים הנדרשים מרשות מקומית, ראוי שיראו בפרשנות הרחבה של כישלון ארגוני ומדדי הצלחה כלי לקידום הביצועים הפיננסיים.

5. תוכניות הבראה

בשלב מאוחר יותר, במקרים בהם רשות מקומית אותרה זה מכבר כרשות שביצועיה ירודים, עומדים לרשותו של השלטון המרכזי כמה כלים המיועדים להחזיר את הרשות המקומית לדרך המלך, כלומר להבריאה. אחד הכלים המרכזיים הינו הדרישה לגבש ולהציג תוכנית הבראה המובאת לאישורו של השלטון המרכזי או מי מטעמו. בהמשך, נערך מעקב אחר ופיקוח על ביצועה והשלמתה של התוכנית המאושרת. בעוד שהליך זה מקובל ומוצע הן באנגליה (Local Government Act, 1999, C. 6-7) והן על פי הצעת החוק (ס' 293 וס' 301), ההליכים ותוכנן של תוכניות הבראה שונים בין שני המקרים. כפי שתואר קודם לכן, תפיסת הכישלון הארגוני ברשות מקומית נבדלת בין שני המקרים שלפנינו בממדיה ובהקיפה. בהתאמה, המסגרת המחייבת תוכנית הבראה והדרישות לגבי תוכנה אינן חופפות.

ראשית, לגבי המסגרת המחייבת, על פי חוק העיריות האנגלי לא קיימת אבחנה ברורה בין תוכנית עבודה שנתית ותוכנית הבראה. משמע, כל הרשויות המקומיות מחויבות להגיש אחת לשנה פסקלית תוכנית עבודה, בין אם ביצועיהן מצוינים או ירודים. מהלך זה מאפשר מעקב ובקרה על כלל התהליכים המתרחשים בשלטון המקומי, למידה ארגונית ואימוץ מודלים של הצלחה. שנית, על פי דרישת שר הפנים תוכנה של תוכנית העבודה יכול לכלול מידע מגוון ומקיף. בין השאר, את מטרות הרשות המקומית ביחס למשימותיה, הערכת מידת השגת מטרות אלו, מידת ההלימה בין ביצועי הרשות המקומית ובין מדדי ההצלחה ותקנוני ההצלחה כפי שהוגדרו על ידי הרשות לבקרה והערכה, השוואת הביצועים הנוכחיים לביצועי השנה החולפת והצגת התהליך והתוכנית השנתית להשגת הביצועים האופטימליים (Local Government Act, 1999, C. 6). יש להזכיר כי המדדים והמטרות המוזכרים לעיל נוגעים בטווח רחב של תחומי עשייה: ביצועי איכות השירות, ביצועים בתחום הניהול הכולל והביצועים הפיננסיים.

להבדיל, המסגרת המחייבת בהצעת החוק מבחינה בין תוכנית עבודה שנתית, תוכנית התייעלות ותוכנית הבראה.²⁹ לגבי התוכן, הצעה לתוכנית עבודה שנתית כוללת תקציב שנתי (רגיל ופיתוח), תוכנית פיתוח לחמש שנות כספים וכן את 'עיקרי הפעולות המתוכננות לפי נושאים ותחומי פעולה, ובכלל זה הפעולות המתוכננות לפיתוח הכלכלי של העירייה' (הצעת החוק, ס' 153 וס' 154א). בניגוד למחויבות העולה מחוק הרשויות המקומיות באנגליה, לא קיימת בהצעת החוק כל התניה או דרישה להצהרה או מעקב אחר ביצוע מטרות, הלימה לסטנדרטים כאלו או אחרים של איכות, ודיווח לגבי תוכניות וביצועים בעבר, בהווה ובעתיד. על פי הצעת החוק, כל תוכנית עבודה תהא קבילה, כל עוד היא אושרה על ידי ראש העירייה, המועצה והגזבר וכל עוד היא אינה צפויה ליצור גירעון בתקציב בכל אחת מהשנים הבאות (הצעת החוק, ס' 153 וס' 154ב).

תוכנית התייעלות וכן תוכנית הבראה מטרותן מצומצמת למדי ומסתפקת באיזון התקציב השוטף, הקטנת הגירעון המצטבר והעלאת שיעורי הגבייה (הצעת החוק, ס' 288א וס' 295ג). תוכנית התייעלות והבראה מחייבות לפרט את האמצעים והיעדים לצמצום ההוצאות, להעלאת שיעור הגבייה (של ארנונה, מים, ביוב, היטלים, אגרות ותשלומי חובה), להגדלת מקורות מימון ולתוכנית לפיתוח הכלכלי של העירייה. במקרה של תוכנית הבראה יכללו האמצעים לצמצום גם הוצאות פיטורי עובדים, וכן את האמצעים לגביית חובות ולהעלאת שיעורי מסים, היטלים ואגרות. גם במקרה זה, כל עוד אושרו התוכניות בידי הגורמים המוסמכים וישנה סבירות כי התוכנית הינה בת ביצוע (הצעת החוק, ס' 297ד), אין בה פסול.

לפיכך, על פי הצעת החוק, רשויות מקומיות וגם רשויות מקומיות המצויות במשבר וזקוקות לתוכניות הבראה אינן נדרשות לכל הצהרה או הגדרה של יעדים, מדדים ותפוקות הנוגעים לביצועי הניהול ולאיכות השירותים המסופקים בהווה או המיועדים להיות מסופקים בעתיד. במילים אחרות, הצעת החוק מחייבת מעין תוכנית כלכלית אך היא איננה מחייבת תוכנית הבראה כוללת הנוגעת למישור הניהול האסטרטגי של רשות המצויה במשבר. תוכן של תוכניות התייעלות וההבראה המוצעות אינם מציינים גבולות ברורים, הנחיות, התחייבות עתידית, תכנון מובנה או הקפדה על סטנדרטים מינימליים בתחומים שמעבר למאזן הכספים. תוכניות אלו אינן עולות בקנה אחד עם תוכנית הבראה ראויה על פי הספרות, שהיא מדידה, מפוקחת (Sloma, 1985), ומצויה

²⁹ תוכנית התייעלות היא למעשה תוכנית הבראה המחייבת רשויות מקומיות בהתייעלות, כלומר, רשויות אשר לדידו של משרד הפנים כשלו במונחים פיננסיים, אך בחומרה מועטה יותר מאשר רשויות בהבראה. ראה לעניין זה הצעת החוק, ס' 288 וס' 295.

בקשר ישיר עם הבראה ארגונית (Pearce, Robbins & Robinson, 1987). על כן, תוכניות אלו עשויות במקרה הטוב לשפר את המאזן הכספי בטווח הזמן הבינוני. יש לתהות על כך שהן עלולות שלא לקדם התוויית תרבות ניהולית איכותית, שקופה, אחראית, נענית ומקצועית המתחייבת במציאות של משבר ארגוני.

6. גישות התערבות מטעם השלטון המרכזי

הדרישה להגשת תוכנית הבראה וכן גיבושה ואישורה אינם מבטיחים הבראה ארגונית הלכה למעשה (Mckiernan, 2003). אשר על כן, השלטון המרכזי נדרש להמציא כלים נוספים לפיקוח על ולהתערבות במהלכו של הליך ההבראה עצמו בכדי להבטיח את הצלחתו. המחקר בתחום זה מתאר ארבע גישות מרכזיות בהן יכול השלטון המרכזי לנקוט בבואו להתמודד עם רשויות מקומיות כושלות (Stoker, 2003). כל אחת מגישות אלו עשויה להתאים לתנאים שונים של משבר. שימוש מושכל בהן מותנה ביכולות העומדות לרשותה של הרשות המקומית הכושלת ובתפיסות של הנהגתה. גישות אלו יוצגו להלן באופן מדרגי, החל בגישה המתירנית וכלה בגישה המחמירה ביותר.

על פי **הגישה המאפשרת**, על אף החריגה מנורמות, מנהלים וממדיניות מוצהרת ועל אף הצגת ביצועים ירודים השלטון המרכזי מניח את החוק היבש בצד, מתפשר, מתגמש, ופותח במשא ומתן עם הרשות הכושלת. בפועל, גישה זו באה לידי ביטוי באי התערבות פרטנית לצד התוויית מדיניות מעורפלת, חידוד תקנות קיימות ואזהרות כלליות.³⁰ אי נקיטת טיפול נקודתי נובעת מהתפיסה על פיה המצב אינו חמור עדיין ואינו מחייב טיפול שורשי. ההנחה בבסיס גישה זו היא כי לעתים עדיף להפסיד בקרב כדי לזכות במערכה.³¹ אם מתקיים משא ומתן עם הרשות המקומית מטרתו לבחון את היכולות של המנהיגות המקומית להנהיג ולנהל, לאבחן את הסיבות לכישלון ולבחון את הצורך בהתערבות חיצונית משמעותית בעתיד. ברוח שונה, **הגישה המקדמת** מחייבת את השלטון המרכזי להתגייס ולקדם את הרשות המקומית הכושלת על ידי הנחיה, תמיכה, מתן אינפורמציה, ייעוץ³² וכן העצמת ההנהלה הבכירה. אלו, יכולים להתרחש תחת אזהרה בדבר נקיטת

³⁰ ניתן לייחס לגישה זו מחד, מידה רבה של מתן עצמאות לשלטון המקומי ומאיך, מידה לא פחותה של הזנחת השלטון המקומי על ידי השלטון המרכזי.

³¹ לדוגמה, העדפת נבחרי ציבור במישור הלאומי שלא להתעמת עם נבחרי ציבור מקומיים מתוך שיקולי צבירת הון פוליטי.

³² טכניקות ייעוץ יכולות לכלול פעולות פשוטות ומורכבות, לדוגמה, החל מהפצת נייר עמדה מנחה ועד מינוי צוות ניהול חיצוני מייעץ בהתאם לתחומי פעולה כושלים הדורשים זאת.

גישה מחמירה יותר בעתיד, במקרה הצורך. ההנחה ביסוד גישה זו גורסת כי לעתים העצמה, הנחייה והשפעה אפקטיביות יותר מסנקציות. גישה מחמירה יותר מכונה **הגישה המתערבת**, על פיה השלטון המרכזי בוחן ביצועים, מאתר כשלים ומעניש רשויות מקומיות חורגות וכושלות מתוך מטרה להרתיע רשויות מקומיות אחרות. הענשה במקרה זה כוללת אכיפת החוק כלשונו, גריעת סמכויות מהרשות המקומית, קבלת החלטות תחתיה והגבלת עצמאותה.³³ הגישה המחמירה ביותר הינה **הגישה המנטרלת**, הגורסת כי על השלטון המרכזי ליצור מציאות חדשה לחלוטין במסגרת הרשות המקומית, כארגון. כלומר, השלטון המרכזי צפוי לנטרל ולהפסיק את קיומה של המנהיגות הכושלת, להקשות עליה ככל הניתן ולא לאפשר לה להמשיך בתפקידה מתוך הנחה כי זו מכשילה את הרשות המקומית. הנטרול נעשה על ידי התערבות רחבה במבנה הארגוני והפרסונל הבכיר, כלומר, השלטון המרכזי מדיח את הדרג הנבחר ברשות המקומית, כולו או חלקו, וממנה מנהל או צוות ניהול תחתיו להובלת הרשות המקומית לתהליך ההבראה.³⁴

השאלה המרכזית העומדת לפתחו של השלטון המרכזי בסוגיה זו הינה באיזו גישה לנקוט ועל פי אילו תנאים יש להכריע לגבי הגישה המתאימה ביותר. מכלול של שיקולים ראויים עשויים להשפיע על השלטון המרכזי בשאלה אם לנקוט בגישה זו או אחרת. ביניהם, חומרת הכישלון, היכולות של הרשות המקומית להבריא, תפיסות של הנהגת הרשות המקומית וההיסטוריה של ניסיונות הבראה ומענקים כספיים שהועברו לרשות המקומית בעבר. מפתח המודל, Stoker (2003), גורס כי יש להתייחס לשני מבחנים בבחירת גישת ההתערבות כלפי הרשות הכושלת: מבחן היכולת של הרשות המקומית ומבחן התפיסות המנחות אותה. רשות מקומית בה ההנהגה אינה יכולה להביא להבראה³⁵ מצריכה גישה מקדמת או מנטרלת, בהתאם לחומרת חוסר היכולת. רשות מקומית בה ההנהגה אינה מעוניינת להביא להבראה³⁶ מצריכה גישה מתערבת או מנטרלת, בהתאם למידת הסירוב שהיא מגלה. רשות מקומית בה ההנהגה אינה מאמינה

³³ לדוגמה, על ידי מינוי גובה ממונה או חשב מלווה המופקדים על גביית המסים ופיקוח הדוק על ניהול התקציב השוטף.

³⁴ לדוגמה, על ידי מינוי יו"ר ועדה ממונה תחת ראש הרשות הנבחר.

³⁵ הכוונה למחסור בכוחות ומשאבים פנים-ארגוניים וחוג-ארגוניים.

³⁶ מצב שכזה עלול להיווצר במקרה בו ההנהגה המקומית סבורה כי הרווח המובטח מכישלון עולה על הרווח הצפוי מהבראה. לדוגמה, המעמד המעורער של הרשות המקומית יוצר עמדה ממנה ניתן לגרוף הון פוליטי ולקבל תקציבי איזון גדולים יותר. זאת ועוד, הזנחה מצד השלטון המרכזי תאפשר עצמאות, שחיתות וחלוקת משרות למקורבים.

בחובתה לספק שירות מסוים³⁷ מצריכה תחילה גישה מאפשרת שתתפתח לגישה מקדמת או מתערבת בכפוף לתוצאות המשא ומתן שהתקיים עימה. רשות מקומית שהנהגתה אינה מכירה בסמכות הלגיטימית של השלטון המרכזי להתערב בענייניה המקומיים³⁸ מצריכה גישה מנטרלת. עד כאן התיאוריה המתארת את הקשר בין יכולות ותפיסות בהן מחזיקה מנהיגות הרשות המקומית ובין הגישה המתאימה להתערבות מצד השלטון המרכזי. מכאן, ראוי לבחון כיצד החקיקה מתמודדת עם גישות אלו, בשני המקרים שלפנינו.

חוק העיריות האנגלי מורה לרשות לבקרה והערכה לסייע לשר הפנים בגיבוש מדדי ותקני הצלחה (בתחומי הארגון, הניהול, השירותים והפיננסיים), לפקח על ולעקוב אחר ביצועם ולקדם את השגתם בשיתוף עם הרשויות המקומיות (Local Government Act, 1999, C. 10, 11, 22). אלו, מבטאים את ההעדפה האנגלית הניתנת לגישה המקדמת ולזניחת הגישה המאפשרת, הגישה המתערבת והגישה המנטרלת. על פי הגישה המקדמת הרשות לבקרה והערכה נועדה להשיב את או ליצור ביצועים ארגוניים וניהוליים טובים, להעלות את איכות השירותים, להבטיח את חוסנם של הביצועים הפיננסיים ולמנוע את הישנותם של כישלונות ארגוניים. הרשות לבקרה והערכה משקיעה משאבים בלתי נדלים בהדרכה, העצמה והנחייה של רשויות מקומיות, בעיקר כאלו שמציגות ביצועים ירודים (Cornforth & Paton, 2000; Walshe et al., 2004; The White Paper: Strong Local Leadership – Quality Public Service, 2001), הן בקרב דרג המנהיגות הנבחרת הן בקרב דרג השכירים הבכיר. כלומר, מרב המאמצים מכוונים להשבחת משאבים פנים-ארגוניים קיימים, תוך הידוק הפיקוח, הבקרה, ההכוונה ומתן התמיכה המקצועית.

מלבד זאת, חוק העיריות האנגלי מתיר לשר הפנים הבריטי, בתנאים מסוימים, להפקיע לעצמו או למי מטעמו סמכויות ספציפיות של רשות מקומית כושלת, ללא הגבלת התחום או ההיקף ולתקופה מוגדרת (Local Government Act, 1999, C. 15). כלומר, החוק מתיר את השימוש בגישה המתערבת אך אינו מסמיך את השר לנקוט בגישה מנטרלת. החוק אינו מתיר לשר הפנים להדיח בעלי תפקידים מכהנים. הלכה למעשה,

³⁷ לדוגמה, החובה לספק שירותי חינוך בסטנדרט מסוים יכולה להתפס באופן שונה בתרבויות שונות.

³⁸ מקרים כאלו יכולים להיווצר לדוגמה אם תושבי הרשות המקומית והנהגתה משתייכים רובם ככולם לקבוצת מיעוט אשר מתנגדת לריבון במישור הלאומי.

לכותב ידוע על מקרה אחד של שימוש שנעשה בסעיף זה שכלל הפקעת הסמכויות מידיה של רשות מקומית בתחום שירותי החינוך (Beeri, 2009).³⁹

הצעת חוק העיריות מציגה מדיניות המהווה כמעט היפוך מושלם לזו הנהוגה באנגליה. מכיוון שגורמי הפיקוח והאכיפה זוכים לסמכויות וחובות צרים הנוגעים בעיקר לממדים פיננסיים, איכות הארגון, הניהול והשירותים נזחים ואינם מפוקחים. לגביהם, הגישה המאפשרת היא השלטת. הלכה למעשה, בהתאם לגישה זו במהלך שנים ארוכות הוזנחו רשויות מקומיות כושלות ונותרו כמעט ללא מענה או פיקוח מצד השלטון המרכזי. מדיניות זו תרמה ככל הנראה למשבר הנוכחי בשלטון המקומי (בן-אליא, 2006). בהמשך לכך, הגישה המקדמת איננה מקבלת ביטוי ותמיכה בהצעת החוק. הסדרה של צעדים המיועדים להנחות, להעצים ולייעץ לרשויות מקומיות כושלות נגרעו ממנה שכן אין גוף המרכז פעילות שכזו לרשויות מקומיות כושלות.⁴⁰

לצד התמיכה בגישה המאפשרת וההימנעות מהסדרה מקיפה של גישה מקדמת, המשתמעים בעיקר מהתכנים החסרים בהצעת החוק, מקבלות הגישות המתערבת והמנטרלת גיבוי נרחב ומפורט. על פי הצעת החוק, רשאי השר להפקיע מהרשות המקומית סמכויות הנוגעות למינויים ולתזרים המזומנים ולהפקידן בידי חשב מלווה מטעמו; להפקיע סמכויות הנוגעות בגביית מסים, היטלים ואגרות ולהפקיד אותן בידי גובה ממונה מטעמו; להפקיע כל תפקיד שעירייה אינה ממלאת כראוי ולהפקידו בידי עירייה אחרת (הצעת החוק, ס' 320 וס' 314). הפקעות אפשריות אלו והפקדתם בידי גורמים מחוץ לרשות המקומית מאפשרים לשלטון המרכזי לנקוט בגישה המתערבת. מלבד זאת, בהתאם להמלצות ועדת החקירה ובמקרים בהם תוכנית ההבראה לא בוצעה ולא צפויה להתבצע, רשאי השר לפזר את המועצה ו/או להדיח את ראש הרשות, למנות תחתם ועדה ממונה ו/או מנהל ממונה ולבחון את איחוד העירייה עם עירייה אחרת (הצעת החוק, ס' 301 וס' 302). הרשאות אלו מכשירות את הקרקע להנהגת הגישה המנטרלת. הלכה למעשה, במהלך השנים האחרונות נעשה בישראל שימוש נרחב וחסר תקדים בגישה המתערבת (רקנאטי, 2008)⁴¹ ובגישה המנטרלת.⁴² ככל הנראה, התפשטות

³⁹ האירוע שצוין לעיל התרחש ב-North East Lincolnshire Council. BBC, Council Blasted in Ofsted Report, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/humber/4081419.stm (2004).

⁴⁰ בפועל, יחידות מסוימות במשרד הפנים (האגף למנהל מוניציפלי ורשת המפע"מים) וכן ארגונים מהמגזר השלישי (אלכ"א) מגישים סיוע, ייעוץ ותמיכה ברשויות מקומיות, אך אין לכך ביטוי בהצעת החוק.

⁴¹ כיום מכהנים חשבים מלווים בכ-80 מתוך 253 (32%) רשויות מקומיות.

התפיסה הניאו-ליברלית והדומיננטיות של משרד האוצר כמשרד-על (דרי, 1994) הביאו לתפיסה של המשבר הכלכלי ברשויות מקומיות כאיום על היציבות השלטונית והכלכלית בישראל. זאת, במיוחד לאור מאמציה של ישראל לייצב את הכלכלה המקומית בעידן של תמורות והשפעות כלכליות בינלאומיות. הנטייה הכלל-עולמית לאמץ מדיניות פסקלית מרוסנת המקטינה את הקופה הציבורית ובכלל זה עידוד השלטון המקומי לממן אחוזים גדלים והולכים מהוצאותיו (בן-אליא, 2006), עומדת בבסיסה של הגישה המתערבת והמנטרלת. כאמור, חלק ניכר מהרשויות המקומיות התקשו בפירעון חובותיהן לספקים והלינו את שכר עובדיהן במשך חודשים ארוכים. בעשור האחרון, גם מענקים לכיסוי הגירעונות שלא מן המניין לא הבריאו את כלל הרשויות המקומיות אשר חזרו לסדרן תוך שנים ספורות. נדמה כי התפתח דפוס קלוקל בקרב ראשי השלטון המקומי על פיו ניתן לבזבז ללא הכרה מפני שהשלטון המרכזי ידאג לכיסוי החובות (רוזביץ ואמרני, 2001). אולם, החל משנת 2004 העמיקה התערבותו של השלטון המרכזי ברשויות מקומיות ככל שמצבן היה חמור יותר (בן בסט ודהן, 2008). כמו כן, השימוש הנרחב בגישות המתערבות והמנטרלות נבע בין השאר מהפערים וההתרחקות בין השלטון המרכזי והמקומי ומהתפיסה כי לעתים המנהיגות המקומית חסרה את הכישורים והכוחות הניהוליים, המנהיגותיים והפוליטיים הנדרשים להבראה והיא בבחינת חסרת תקנה.

בסיכומו של דבר, לכל אחת מהגישות שהוצגו לעיל יתרונות וחסרונות⁴³ אך המשותף לכולן הוא התפיסה לפיה מקור הכישלון הארגוני נעוץ בעיקרו בהידרדרות המשאבים הפנים-ארגוניים ובעיקר, בהון האנושי, במנהיגות ובהנהלה הבכירה של הרשות המקומית. לתפיסה זו גיבוי נרחב בספרות המחקרית (Grinyer Mayes & Mckiernan, 1988; Gopal, 1991; Mellahi & Wilkinson, 2004; Schendel, Patton & Riggs, 1976; Slatter, 1984). כנגד כך, חלוקות הדעות באשר לפגיעה במרקם הדמוקרטי⁴⁴ הכרוך בכל

⁴² על פי מרכז המחקר והמידע של הכנסת (טל, 2008), החל מקום המדינה ועד שנת 2001 פוזרו 33 מועצות מקומיות ו/או ראשי רשויות מקומיות. החל משנת 2004 ועד לינואר 2009 פוזרו כ-27 מועצות מקומיות ו/או ראשי רשויות מקומיות המהוות יותר מ-10% מכלל הרשויות המקומיות בישראל. בנובמבר 2008 השתתפו 5 רשויות מקומיות מתוכן בבחירות לרשויות המקומיות ומכהנת בהן מנהיגות נבחרת.

⁴³ לדיון מורחב בגישות השלטון המרכזי כלפי רשויות מקומיות כושלות ראה בארי וקואל (2009), פרק 2.

⁴⁴ לדוגמה, הפגיעה בחופש הבחירה, בזכות לבחור ולהיבחר ובזכות להגדרה עצמית. להרחבה נוספת ראה בארי וקואל (2009).

אחת מהן. דיון זה לא יכריע אילו מן הגישות היא הראויה ביותר. עם זאת, עולה ממנו כי רפרטואר הגישות המקבלות ביטוי בהצעת החוק ומידת הגמישות העומדת לפתחם של מעצבי המדיניות הינה מוגבלת. הצרה זו של הכלים העומדים לרשותו של השלטון המרכזי בבואו להתמודד עם רשויות מקומיות כושלות כובלת את ידיו. יכולת התמרון וההתאמה של הטיפול הנדרש לרשויות מקומיות כושלות הנבדלות זו מזו ביכולות ובתפיסות המנהיגות, בחומרת ובאופי הכישלון, במשאבים העומדים לרשותן ובסיבות שהביאו לכישלון הינה מוגבלת. נדמה כי בשנים האחרונות נעשה מעבר חד, אם לא מהפך, מקיצוניות אחת לאחרת, מגישה מאפשרת לגישה מתערבת ומנטרלת, תוך הזנחת גישת הביניים. הגישה המקדמת, שהייתה יכולה להתאים לחלק מן הרשויות המקומיות העומדות בפני משבר איננה חלק מסדר היום הנוכחי וחסרונה בולט בהצעת חוק העיריות. אשר על כן, יכולתה של הצעת החוק לקדם תהליכי הבראה משמעותיים, מגוונים, התפורים למידותיהן של הרשויות הכושלות מוטל בספק.

סיכום

בחינת הדין המצוי, המוצע והרצוי וההשוואה שהוצגה לעיל בין המקרה הישראלי ובין גישות התערבות שונות במדינות אחרות ובמיוחד באנגליה מעמידה באור חיוור את התפיסות הישראליות, כפי שהן משתקפות בהצעת חוק העיריות והמדיניות אותה היא משרתת. יכולתה המעשית של הצעת החוק לחולל רפורמה, תהליכי שינוי והבראה כוללת ברשויות מקומיות כושלות רחוקה מלהיות מובטחת. בעוד שבאנגליה שולבו תהליכי הריכוזיות בפקוח הדוק ואפקטיבי, בישראל נותר הריכוז כמגמה בלבדית.

על אף ההשוואה והדמיון החלקי בין המערכת האנגלית והישראלית, אין בדיון זה טענה כי יש לאמץ את המודל האנגלי וליישמו בישראל כמות שהוא. השינוי המוצע כאן הינו בתפיסה של השלטון המרכזי את השלטון המקומי ואת תפקידו של השלטון המרכזי כגורם מפקח, מווסת, מעצים ומכוון. לשם כך, דרושה בחינה של העיתוי, ההיקף והתחומים הראויים לאימוץ מהמודל האנגלי לישראלי. זאת, בהתאם למאפיינים ולמגבלות המערכת הישראלית.

על רקע ההערכות שהוצגו לעיל ניתן לטעון כי הן המתווה למדיניות ציבורית הן הכלים להתערבות אותם מכשירה הצעת החוק שונים במהותם בין שני המקרים שלעיל ואינם מספקים. התפיסה החלקית, הפיננסית בעיקרה, המדידה החלקית של הביצועים וההתערבות הנוטה להיצמד לנקודות הקיצון מכשילות את השלטון המרכזי באיתור מוקדם של כשלים מהותיים ובהגשת סיוע מותאם לרשויות מקומיות שנקלעו למשבר. השיח הציבורי הנוכחי, הממוקד בחיוב אישי של נבחרי ציבור בשלטון המקומי ובהתנהלותן הפיננסית של רשויות מקומיות מעיד יותר מכל על המשבר הפוקד מגזר זה. לכשתחלוף הסערה והשיח הציבורי יתמקד בניתוח הסיבות שהביאו למשבר, בתפקידו ובמקומו של השלטון המקומי במערכת השלטונית ובאיכות השירותים החיוניים כל כך לאיכות החיים של תושביו, יהא זה סימן ראשון להתפקחות והבראה.

על אף שאין זהות מלאה בין מערכת השלטון המקומי האנגלית והישראלית, עולה כי ישנם עקרונות מספר הניתנים ליישום במערכת הישראלית לטובת הבראה אפקטיבית יותר של רשויות מקומיות כושלות (לאחרונה, מסתמנים כמה סימנים החותרים לכך). בין עקרונות אלו ניתן להצביע על השתתה של יחסי אמון בין השלטון המרכזי והמקומי ומתן עצמאות לאחרון לצד קביעת כללי משחק ברורים; הסדרה של סל שירותים הכולל הגדרת היעדים והשירותים בהם מחויבת הרשות המקומית, הסמכה והרשאה של הרשות המקומית לפעול לקידום ואספקת משאבים הולמים להשגת יעדים אלו; יצירת מערכת פיקוח שיטתית על ביצועים ניהוליים, על איכות השירותים ועל הביצועים הפיננסיים כאחד, לאור מדדים ותקנים שקופים; לקיחת אחריות של השלטון המרכזי לאיתור כשלים וצרכים של רשויות מקומיות מוקדם ככל הניתן ומתן מענה רחב ומגוון יותר של סיוע והעצמה, מעבר לכלים הרדיקליים הזמינים כיום (העברת סמכויות לחשב מלווה והדחת נבחרי ציבור).

ניתן לשער כי אם אכן יערך שינוי יסודי, כפי שמוצע, לטיפול במשבר בשלטון המקומי, הכולל ראייה רחבה ומפוקחת של יחסי שלטון מרכזי-מקומי, תפיסת כישלון, מדידת ביצועים ומדיניות המכוונת להבראה, יביא שינוי זה להכרה בממדי המשבר הנוכחי אף מעבר לכפי שהוא נתפס כיום. במילים אחרות, בשלב הראשון, יכללו תחת הגדרת הכישלון מספר רב של רשויות מקומיות. אין בכך החמרה של המשבר כי אם הכרה בחומרתו שעשויה להביא להקצאת המשאבים הראויים והדרושים לטיפול בו. אם נשקיף על משבר זה מנקודת מבט גבוהה, נראה כי למעשה מדובר בשאלה היסודית כיצד להחדיר ולהטמיע את בשורת הניהול הציבורי החדש ברשויות שטרם שינו ממנהגיהן וטרם אימצו נורמות של תרבות מנהלית, ארגונית ופוליטית ראויות. הטמעת בשורת הניהול הציבורי החדש ברשויות מקומיות כושלות דורשת ניהול והנהגה האמונים על תהליך הבראה. תהליך הבראה זה ואסטרטגיות ניהוליות המכוונות להבראה דורשים ידע, ניסיון ודיון נפרד.

רשימת מקורות

- אורבך, ג' (2004). **יסודות השלטון המקומי, ההיסטוריה של השלטון המקומי בארץ ישראל**, האוניברסיטה הפתוחה, יחידה 3, 10, 58, 71: רמת אביב.
- אלדר, ע', יו"ר מרכז השלטון המקומי וראש עיריית כרמיאל, כנס חוק העיריות יישומו והשפעתו שנערך במועצה אזורית דרום השרון, 27.12.07.
- בארי, א' (2008). **תפיסת הכישלון ברשויות מקומיות והדרכים להתמודד עימו – מדיניות ציבורית עכשווית והמלצות אופרטיביות להמשך**, נייר עמדה שהוזמן ע"י משרד הפנים, המנהל לשלטון מקומי: ירושלים.
- בארי, א' וא' קואל (2008). **מדריך ליו"ר ועדה ממונה ברשות המקומית**, פרק 2, מהדורה ראשונה, האגף למנהל מוניציפלי, המנהל לשלטון מקומי, משרד הפנים: ירושלים.
- בארי, א' וא' קואל (2009). **בחירות ללא נבחרי ציבור מכהנים: ועדות ממונות והיבטים דמוקרטיים במערכות הבחירות ברשויות מקומיות**, בתוך: בריכטה, א', ויגודה-גדות, ע' ופדה, ג' (עורכים). **עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי ביובל ה-60** (פרסום משוער: 6.2009).
- בארי, א' וא' קואל (2009). **מדריך לראש רשות מקומית בה נדרש תהליך הבראה**, פרק 2, מהדורה ראשונה (בהכנה).
- בן-אליא, נ' (2005). **רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.
- בן-אליא, נ' (2006). **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים, מהדורה שנייה, 63.
- בן-אליא, נ' (2006). **מסל שירותים לשירותי ליבה, הרחבת האחריות המיניסטריאלית של משרד הפנים**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות: ירושלים.
- בן בסט, א' ומ' דהן (2008). **המשבר ברשויות המקומיות, יעילות מול ייצוגיות**, פורום קיסריה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 6: ירושלים.
- דן וחשבון הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים **מתקציב המדינה** (דוח ועדת קוברסקי). כרכים א'-ב', ירושלים: דפוס הממשלה (1989).
- דרי, ד' (1994). **מי שולט בשלטון המקומי?**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, הקיבוץ המאוחד: תל-אביב, 29.

דרי, ד' (2008) ד"ח רקע: נייר מסכם של עבודת הצוות לפיתוח מודל ביזורי המועצה הציבורית, המכון הישראלי לדמוקרטיה: ירושלים.

http://www.idi.org.il/ResearchAndPrograms/Public_Council/Pages/Public_council_8_c.asp

הצעת חוק העיריות התשס"ז-2007. הצעת חוק 292 מטעם הממשלה, פרסומי הרשומות באתר האינטרנט של משרד המשפטים.

<http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/CDB2C400-C3E1-448F-92C5-D022B0424562/7799/293.pdf>

ויגודה-גדות, ע' וש' מזרחי (2008). **ביצועי המגזר הציבורי בישראל**, נייר עבודה מספר 8, ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית, המרכז לניהול ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת חיפה: חיפה.

חזן, א' וע' רזין (2008). **חיוב אישי בשלטון המקומי: במה**, מחקרי פלורסהיימר באוניברסיטה העברית: ירושלים.

טל, א' (2008). **ועדות קרואות**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

מנוחין, נ' ופ' אייזנקנג-קנה (2004). **יסודות השלטון המקומי, השלטון המקומי בעולם בן-זמננו**, האוניברסיטה הפתוחה, יחידה 2, 5: רעננה.

פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש), 1950.

פקודת העיריות (נוסח חדש), 1964.

רוזביץ, ש' וש' אמרני (2001). היבטים תקציביים במערכת הבחירות לשלטון המקומי – 1998, בתוך: בריכטה, א' וע' פדהצור (עורכים), **הבחירות לרשויות המקומיות בישראל 1988, המשכיות או שינוי?**, רמות, אוניברסיטת תל-אביב: תל אביב.

רקנאטי, ז' וד' רייף כנס ראשי רשויות חדשים, מעלה החמישה, 30.11.08.

שפט, א', שפט, י' וא' שמואל (2004). **יסודות השלטון המקומי, חוק ומשפט ברשות המקומית**, האוניברסיטה הפתוחה, יחידה 6, 11: רעננה.

Andrews, R., Boyne, G.A., & G. M., Walker, (2006). Strategy Content and Organisational Performance: An Empirical Analysis, *Public Administration Review*, 66, 1: 52.

Atkinson, H. & Wilks-Heeg, S., (2000). *Local Government from Thatcher to Blair, The Politics of Creative Autonomy*, Polity Press: UK.

Audit Commission (2002-2006). Comprehensive Performance Assessment: Scores and Analysis of Performance for Single, Tier and County Councils, Audit Commission Web Site: www.audit-commission.gov.uk.

Audit Commission Reviews and National Reports, (2008) Audit Commission Web Site: www.audit-commission.gov.uk.

Audit Commission, CPA (2008) – The Harder Test Explained, Audit Commission Web Site: www.audit-commission.gov.uk.

- Bache, I. (2003). Governing through Governance: Education Policy Control under New Labour, *Political Studies*, Vol. 51, 2: 300.
- Backoff, R., Wechsler, B., and Crew, R.E. Jr., (1993). The challenge of strategic management in local government. *Public Administration Quarterly*, 17, 2: 127.
- Baker, F. P., (1995). Marketing in a Local Authority, *Journal of Marketing Practice*, 1, 4: 73.
- BBC, (2004). Council Blasted in Ofsted Report, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/humber/4081419.stm.
- Beeri, I., (2009). Turnaround Management Strategies and Recovery in Local Authorities. PhD dissertation submitted in University College Cork: Ireland.
- Boddy, M. & Fudge, C., (1984). Labour Councils and New Left Alternatives, *Local Socialism*, 1, 21.
- Boyne, G. A., (2006) Strategies for Public Service Turnaround: Lessons from the Private Sector?, *Administration & Society*, 38, 3: 365.
- Brooks, J. (2000). Labour's Modernization of Local Government, *Public Administration*, 78, 3: 593.
- Burkhead, J. (1974). Federalism in the unitary state: regional economic planning in England, *Publius* 4, 2: 39-61 (Spring).
- Butler, D., Travers, T. & Adonis, A. (1997). *A Failure in British Government*, Oxford University Press: UK.
- Byrne, T. (1989). *Local government in Britain*, Penguin: London.
- Carter, J., (2000). New Public Management and Equal Opportunities in the NHS, *Critical Social Policy*, 20, 1: 61.
- Carvalho, J., Fernandes, M., Lambert, V. & Lapsley, I., (2006). Measuring Fire Service Performance: A Comparative Study, *The International Journal of Public Sector Management*, 19, 2: 165.
- Chandler, J. (2007). *Explaining Local Government: Local Government in Britain Since 1800*, Manchester University Press: UK.
- Chandler, J. (2008). Liberal Justifications for Local Government in Britain: The Triumph of Expediency over Ethics, *Political Studies*, 56, 2: 355.
- Christensen, T., Laegreid, P. & Stigen, I. M., (2004). *Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform*, A working paper written as part of the research project: Autonomy, Transparency and Management – Three Reform Programs in Health Care (ATMhelth) at the Stein Rokkan Center for Social Research.
- Cornforth, C. & Paton, R., (2004). Failure and Turnaround in Public and Non-Profit Organisations, *Public Money and Management*, 24, 4: 197.

- Gopal, R. (1991) Turning Around Sick Companies - The Indian Experience, *Long Range Planning*, 24, 3: 79.
- Grinyer, P. H., Mayers, D. G. & Mckieran, P. (1990). The Sharpbenders: Achieving a Sustained Improvement in Performance, *Long Range Planning*, 23: 116.
- Grinyer, P. H., Mayes, D. & Mckiernan, P., (1988). *Sharpbenders*, Basil Blachwell: Oxford.
- Hamilton, P.M., (2003). The Vital Connection: A Rhetoric on Equality, *Personnel Review*, 32, 6: 694.
- Jones, D.S., (2004). Uses and limitations of performance measurements in the civil service: An assessment from Singapore and New Zealand experiences, in: Dent, M., Chandler, J. and Barry, J. (Eds). *Questioning the New Public Management*, Ashgate: England.
- Kingdom, J. (2003). *Government and Politics in Britain*, Polity Press: UK.
- Leach, S., (2006). *The Changing Role of Local Politics in Britain*, The Policy Press: UK.
- Leach, S. and Game, C. (2007). English metropolitan government since abolition: an evaluation of the abolition of the English metropolitan county councils, *Public Administration*, 69, 2: 141-170.
- Local Government Act*, 1999, 27, C. 4-6 (Eng.).
- Mckiernan, P., (2003). "Turnarounds", in: Faulkner, D. & Campbell, A., (Eds.). *The Oxford Handbook of Strategy*, 267, Vol II, Oxford University Press: Oxford.
- McLean, I., Haubrich, D. and Gutiérrez-Romero, R. (2007). The perils and pitfalls of performance measurement: the CPA regime for local authorities in England. *Public Money and Management*, Vol. P. 111.
- McNulty, T. & Ferlie, E., (2004). Process Transformation: Limitations to Radical Organizational Change within Public Service Organizations, *Organization Studies*, 25, 8: 1389.
- Mellahi, K. & Wilkinson, A. (2004). Organizational Failure: A Critique of Recent Research and a Proposed Integrative Framework, *International Journal of Management Reviews*, 5/6, 1: 21.
- Pearce, J. A., Robbins, D. K. & Robinson, R. B., Jr. (1987). The Impact of Grand Strategy and Planning Formality on Financial Performance, *Strategic Management Journal*, 18, 2: 125.
- Saunders, P. (1984). Rethinking local politics, *Local Socialism*, 22-48.
- Schendel, D., Patton, G. R. & Riggs, J., (1976). Corporate Turnaround Strategies: A Study of Profit, Decline and Recovery, *Journal of General Management*, 33, 3.
- Shamsud, D. C. (2002). Turnarounds: A Stage Theory Perspective, *Canadian Journal of Administrative Sciences*, 19, 3: 249.

- Slatter, S. (1984). *Corporate Recovery: A Guide to Turnaround Management*, Harmondsworth: Penguin.
- Sloma, R. S. (1985) *The Turnaround Manager's Handbook*, The Free Press: New York.
- Smith, G. (1986). *Politics in western Europe – a comparative analysis*, Holmes & Meier Publishers Inc.: New York.
- Stewart, J. (2000). The nature of British local government, *Public Administration*, 78, (3): 715-722.
- Stewart, J. (2003). *Modernizing British Local Government, an Assessment of Labour's Reform Program*, Palgrave: Basingstoke.
- Stoker, G. (2003). *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour*, Palgrave MacMillan: Basingstoke.
- Talbot, C. & Johnson, C. (2007). Seasonal Cycles in Public Management: Disaggregation and Re-Aggregation, *Public Money & Management*, 27, 1: 53.
- The White Paper: Strong Local Leadership – Quality Public Service, http://www.communities.gov.uk/Pub/215/Stronglocalleadershipqualitypublicservicesdtlr2001partone_Id1165215.pdf (2001).
- Walshe, K., Harvey, G., Hyde, P. & Pandit, N. (2004). Organizational Failure and Turnaround: Lessons for Public Services from the for-Profit Sector, *Public Money and Management*, 24, 4: 201.
- White paper: Streamlining the cities – Government proposals for reorganizing local government in Greater London and the Metropolitan counties (1983).
- Wilson, D. J., Game, C., Leach, S. & Stoker, G. (2006) *Local government in the United Kingdom*. The Macmillan Press: London.

נספח א': הצעת חוק העיריות, 2007-התשס"ז (נוסח חלקי)



רשומות הצעות חוק הממשלה

מבוא

הצעת חוק העיריות, התשס"ז-2007, המתפרסמת בזה, מגבשת רפורמה בנושא הרשויות המקומיות. רפורמה מוצעת זו תעניק ביזור סמכויות לרשויות המקומיות, המנהלות את עניניהן בעיליות, מתוך הכרה בחשיבותן של הרשויות המקומיות במדרג הדמוקרטי והמינהלי, מצד אחד, ומצד שני, תביא לפיתוח מכשירי בקרה והתערבות כדי למנוע מבעוד מועד את קריסתן הכלכלית והארגונית של רשויות מקומיות...

לצד מנגנון בקרה פנימי זה, האמור לשאת בעיקר נטל האחריות לתפקודן התקיין של העיריות, מציע החוק מגוון מדורג של אמצעים לבקרה ולהתערבות על ידי השלטון המרכזי. אמצעי הבקרה כוללים קבלת דוחות כספיים רבעוניים, חצי-שנתיים ושנתיים, ניתוחם ועיבודם באמצעות יחידה בקרה ייעודית שתוקם לשם כך במשרד הפנים. זו אמורה לשקף, מתוך המידע המצוי בידיה, את מצבה של העיריה ולהמליץ בדבר אמצעים שיש וניתן לנקוט כדי לשפר את מצבה, אם ראתה צורך בכך.

ההצעה גם מגוונת ומדרגת את אמצעי ההתערבות לשיפור מצבה של העיריה. אמצעי ההתערבות הם כאמור מדורגים, החל מהגדרת עיריה כעיריה בהתייעלות דרך חשב מלווה ותכנית הבראה, וכלה, כאמצעי אחרון, בפיזור נבחר מועצת העיריה ומינוי מועצה ממונה או מנהל ממונה תחתם. אמצעי זה המסכל את בחירת התושבים המקומיים אינו רצוי ויעיל

רק במקרים קיצוניים. מטרת אמצעי הפיקוח והבקרה המדורגים למנוע במידת האפשר את המשך ההיתדרדרות במצבה של העיריה, החל מהשלב הראשוני...

עיריה בהתייעלות היא עיריה שביצועיה הכספיים אינם מספקים, אם משום שיעור הגירעון הגדול שלה ואם משום שיעורי גביה נמוכים. עיריה זו תהא צריכה להכין לעצמה תכנית התייעלות הטעונה את אישורו של מנכ"ל משרד הפנים. תפקודה השוטף של עיריה בהתייעלות לא ייפגע בכל הנוגע למערך היחסים בינה לבין משרד הפנים, אך הפיקוח על ביצוע תכנית ההתייעלות וביצועי העיריה יהודק.

עיריה בהבראה היא עיריה שמצבה הכספי וביצועיה הכספיים גרועים במידה כזו שתכנית התייעלות גרידא אין די בה. לעיריה זו ימונה חשב מלווה והיא תצטרך להכין תוכנית הבראה מחייבת. אי-מילוי אחר תכנית הבראה במלואה עשוי להביא לנקיטה של מכלול צעדים...

פרק חמישה עשר – תפקידי העיריה וסמכויותיה

סימן א': תפקידי העיריה וסמכויותיה

207. א. עיריה תפעל בתוך תחום שיפוטה לביצוע תפקידים אלה, בכפוף להוראות צו הכינון, בהתאם לתקציבה המאושר ובכפוף להוראות כל דין:

- (1) לתכנן ולפתח את תחום העיריה ;
 - (2) לפתח, להחזיק, ולהסדיר את תשתיות התיעול, הניקוז, איסוף הפסולת וסילוקה ואת שירותי המים והביוב, אם לא הוקם בתחומה תאגיד מים כמשמעותו בחוק תאגידי מים וביוב, והתאגיד קיבל רישיון על פי החוק ;
 - (3) לפתח, להחזיק ולהסדיר דרכים ציבוריות וחניה ציבורית ;
 - (4) לפתח, להחזיק ולהסדיר מבני ציבור ושטחים לצורכי ציבור ;
 - (5) לתת שמות לרחובות, כיכרות, מבני ציבור ושטחים לצורכי ציבור ;
 - (6) לספק ולהסדיר שירותי ניקיון ותברואה ;
 - (7) להסדיר את חזות העיר ובכלל זה את חזות הרחובות והבנינים ;
 - (8) להסדיר את הצגת המודעות והשלטים ;
 - (9) לעשות את הדרוש להכנת המשק לשעת חירום ולהפעלתו באותו זמן, הכל בכפוף להוראות שר הביטחון ובהתאם לתכנית שאישרה הממשלה או מי שהסמיכה לכך ;
 - (10) להסדיר ולטפל במבנים מסוכנים ;
 - (11) להסדיר, להגביל או לאסור את פעילותם של עסקים, מלאכות ותעשיות ;
 - (12) להסדיר את רישומם והחזקתם של בעלי חיים, ומניעת מטרדים כתוצאה מהחזקתם ;
 - (13) לספק ולהסדיר שירותי איכות הסביבה.
- ב. בלי לגרוע מהאמור בסעיף קטן א ראשית העיריה לפעול בתוך תחומה לאספקת שירותי רווחה, בריאות הציבור, חינוך, תרבות, ספורט ודת ולהסדרתם, ולפעול לקידום רווחת תושביה.

פרק שמונה עשר – פיקוח ובקרה על עיריות

סימן א': יחידת הבקרה על עיריות

279. תפקידי יחידת הבקרה יהיו כמפורט בחוק זה, ובין השאר :
- (1) לבדוק את תקציבי העיריות הטעונים אישור השר ולהמליץ לשר בדבר אישורם, סירוב לאשרם או בדבר השינויים שיש להכניס בהם ; לבדוק את תקציבי העיריות העצמאיות, לחוות את דעתה האם הם מאוזנים וברי ביצוע ולקבוע האם הם טעונים אישור השר ;
 - (2) לבדוק את הבקשות של עיריה לנטילת הלוואה ולחוות את דעתה בדבר אישורן, סרוב לאשרן או אישורן בתנאים ;
 - (3) לבדוק את הדוחות הרבעוניים ואת הדוחות הכספיים של העיריות בהתייחס לתקציבן המאושר, ולהמליץ לפני השר על הצעדים שיש לנקוט ביחס לעיריות במקרים המתאימים ;
 - (4) לבדוק את תכניות ההבראה של עיריות ולחוות את דעתה בדבר יכולתן להבריא את העיריה, ובדבר היותן ברות ביצוע וכן בדבר השינויים שיש להכניס בהן ;
 - (5) לעקוב אחר ביצוע תכניות הבראה, להמליץ על הצעדים שיש לנקוט לגביהם לרבות העברת עניינן של העיריות לבדיקת ועדת החקירה או ועדת הבדיקה לפי הענין ;
 - (6) לקבוע שעיריה היא עיריה בהתייעלות או עיריה בהבראה ;
 - (7) לבדוק את הדוחות המוגשים בידי חשבים מלווים ולהמליץ בפני השר על הצעדים שיש לנקוט, במקרים המתאימים, נגד העיריה ונגד החשב המלווה ;
 - (8) לבדוק את הדוחות המוגשים בידי מנהל ממונה ולהמליץ בפני השר על הצעדים שיש לנקוט, במקרים המתאימים נגד העיריה ונגד המנהל הממונה ;
 - (9) לבדוק את תכניות האחוד ולחוות את דעתה בדבר אישורן, סירוב לאשרן או השינויים שיש להכניס בהן ;
 - (10) לחוות את דעתה האם עיריה עומדת בתנאים להכרזתה כעיריה עצמאית או שאינה עומדת יותר בתנאים הנדרשים להכרזה כאמור ;
 - (11) להעביר ענין, מקום שראתה הצדקה לכך, לבדיקתה של הוועדה לחיוב אישי...

281. א. יחידת הבקרה תבדוק את הדוחות הרבעוניים והכספיים של העיריות, ותגיש לשר אחת לרבעון דוח המתייחס למצבה הכספי של כל אחת מן העיריות, לגירעון השוטף והמצטבר של כל אחת מהן, לסיבות ליצירת הגירעון ולצפי העמידה של כל עיריה במסגרת התקציב שאושר לה באותה שנת כספים) בחוק זה - דוח בקרה).

ב. יחידת הבקרה תפרט בדוח הבקרה לגבי כל עיריה האם על פי מידע שיש בפניה מתקיימים בה התנאים להיותה עיריה בהתייעלות או עיריה בהבראה והאם יש צורך להפעיל לגביה סמכות מסמכויות השר כאמור בחוק זה כדי להבטיח את תפקודה התקין ואת עמידתה בתקציב שאושר לה.

סימן ג' – עיריה בהתייעלות

287. עיריה שמתקיים בה אחד מאלה היא עיריה בהתייעלות:

(1) שעור הגירעון השוטף שלה הוא 5 אחוזים או יותר ;
(2) שיעור הגירעון השוטף שלה הוא 3 אחוזים או יותר ושיעור הגירעון המצטבר שלה עולה על 15 אחוזים ;

(3) שעור גבית הארנונה והתשלומים בעד אספקת מים ושרותי ביוב הינם 50 אחוזים או פחות ;

(4) בסעיף זה, "שיעור הגירעון השוטף" - לענין פסקאות (1) ו-(2) יראו גם דוח רבעוני כדוח כספי.

288. א. ראו המנהל הכללי לעיריה וגזבר העיריה, על פי הדוחות הרבעוניים או הדוחות הכספיים של העיריה או על פי כל מידע אחר שלפניהם שעיריה היא עיריה בהתייעלות, יודיעו על כך לממונה על הבקרה, ויכינו על פי הנחיות ראש העיריה ככל שניתנו כאלה, תכנית המיועדת להביא לאיזון תקציבה השוטף של העיריה, להקטנת גירעונה המצטבר ולהעלאת שיעורי הגביה שלה, ככל שהדבר נדרש (בחוק זה - תכנית התייעלות).

ב. בתכנית התייעלות יפורטו האמצעים להשגת יעדיה כמפורט בסעיף קטן א ובכלל זה -

- (1) האמצעים שתנקוט העיריה לצורך צמצום בהוצאותיה ;
- (2) האמצעים שתנקוט העיריה לצורך העלאת שיעור הגביה של הארנונה ושיעור הגביה של אספקת מים ושרותי ביוב, וככל שיהיה צורך בכך, גם של היטלים, אגרות ותשלומי חובה ;
- (3) מקורות המימון לצמצום גרעונה המצטבר של העיריה מתוך הכנסותיה והאמצעים להשגתם ;
- (4) העלאת שעורי הארנונה, האגרות, ההיטלים ותשלומי החובה ככל שיש צורך בכך ;
- (5) תכנית לפיתוח הכלכלי של העיריה ;
- (6) תקופת התכנית, שלא תעלה על שנתיים ולוח זמנים לביצוע כל אחת מהוראותיה ;
- (7) הצעת תקציב שנתי מתוקן לעיריה ונספחיו בהתאם לתכנית ההתייעלות...

סימן ד' – עיריה בהבראה

294. א. עיריה שמתקיים בה אחד מאלה היא עיריה בהבראה:

(1) שיעור הגירעון השוטף שלה הוא 8 אחוזים או יותר ושיעור הגירעון המצטבר שלה עולה על 17.5 אחוז או יותר ;

(2) שיעור הגירעון השוטף שלה הוא 10 אחוזים או יותר ;

(3) העיריה לא שילמה במשך חודשיים רצופים שכר לרבע או יותר מעובדיה ; לענין זה יראו עיריה כעיריה שלא שילמה שכר גם אם לא שילמה חלק מהשכר המגיע לעובדיה, לרבות סכומים שהעיריה חייבת לשלם לעובד או לאחר בשל השכר, על פי כל דין ;

(4) שיעורי גבית הארנונה או התשלום בעד אספקת מים אינם עולים על 30 אחוזים ;

(5) יחידת הבקרה קבעה שהיא לא ביצעה את תכנית ההתייעלות כאמור בסעיף 289.ג.

(6) יחידת הבקרה קבעה שמתקיים בה אחד התנאים המפורטים בסעיף 287 ולא חלפו שלוש שנים מיום שסיימה את ביצועה של תכנית ההבראה.

ב. השר ימנה לעיריה בהבראה חשב מלווה...

- ג. החשב המלווה יכהן עד תום 12 חודשים מסיום תכנית ההבראה; השר רשאי, לאחר שהונחה בפניו חוות דעתה של יחידת הבקרה, להאריך או לקצר את תקופת כהונתו של החשב המלווה בכל הנוגע לתקופה שלאחר סיום תכנית ההבראה.
295. א. נוכחו מנהל כללי לעיריה וגזבר העיריה שמתקיימים בה אחד התנאים המפורטים בסעיף 294. א. יודיעו על כך ליחידת הבקרה.
- ב. מנהל כללי וגזבר של עיריה בהבראה יכינו על פי הנחיות ראש העיריה, ככל שניתנו כאלה ועל פי הנחית החשב המלווה תכנית להבראת העיריה (בחוק זה – תכנית הבראה).
- ג. תכנית ההבראה תפרט את יעדיה ובהם הבאת העיריה למצב של העדר גירעון שוטף והקטנת הגירעון המצטבר לשיעור שייקבע בה.
- ד. תכנית הבראה תפרט את האמצעים שבהם תנקוט העיריה לצורך הבראתה ובכלל זה:
- (1) מקורות המימון לתכנית לרבות מקורות המימון לצמצום גרעונה המצטבר והשתתפות המדינה ככל שהוחלט על הענקתה;
 - (2) האמצעים שתנקוט העיריה לצורך צמצום בהוצאותיה ובכלל זה פיטורי עובדים;
 - (3) האמצעים שתנקוט העיריה לצורך העלאת שיעורי הגביה של הארנונה, התשלומים בעד אספקת מים ושירותי ביוב, ההיטלים, האגרות ותשלומי חובה, לצורך גביית חובות אחרים המגיעים לה;
 - (4) האמצעים שתנקוט העיריה לצורך יצירת מקורות מימון כאמור בפסקה (1);
 - (5) העלאת שיעורי הארנונה, וככל שיש צורך בכך גם שיעורי ההיטלים, האגרות ותשלומי חובה, או הטלתם ככל שלא הוטלו קודם לכן;
 - (6) תקופת התכנית, שלא תעלה על שלוש שנים, ולוח זמנים לביצוע כל אחת מהוראותיה;
 - (7) הצעת תקציב שנתי מתוקן ונספחיו לעיריה...

בדיקת ועדת החקירה

302. א. הועבר ענינה של עיריה בהבראה על ידי השר לבדיקתה של ועדת החקירה, תבדוק הוועדה את מצבה הכספי והתפקודי של העיריה ואת הסיבות שבגללם לא בוצעה תכנית ההבראה או שהיא צפויה שלא להתבצע או את הסיבות שבגללם לא הושגו יעדי התכנית.
- ב. ועדת חקירה תמליץ על מינוי ועדה קרואה אם מצאה שהתקיים אחד מאלה:
- (1) תכנית ההבראה לא בוצעה מחמת אופן ניהולה של העיריה;
 - (2) העיריה אינה צפויה לבצע את תכנית ההבראה או להשיג את יעדי התכנית אם לא תמונה לה ועדה קרואה.
- ג. מצאה ועדת החקירה שלא מתקיימים בעיריה התנאים המפורטים בסעיף קטן (ב) ושיש ביכולתה של העיריה להשלים את ביצועה של התכנית ולהשיג את יעדיה בתוך תקופה שתקבע, תמליץ בפני השר על מינוי מנהל ממונה לעיריה.
- ד. מונה לעיריה מנהל ממונה כאמור, תיפסק כהונתו של החשב הנלווה, אלא אם כן קבע השר אחרת.
- ה. ראתה ועדת החקירה שלצורך הבראת העיריה יש צורך לנקוט באמצעים נוספים ובהם מתן הוראה לעיריה לחדול דרך קבע או לתקופה למלא תפקיד מתפקידיה על פי סעיף 314 או הסדר נושים, תמליץ על כך בפני השר.
- ו. ראתה ועדת החקירה שנוכח מאפייניה של העיריה לא ניתן יהיה להביא להבראתה או שהעיריה לא תוכל לאורך זמן למלא את תפקידיה בהתבסס על הכנסותיה על פי כל דין, תבחן את אפשרות איחודה עם עיריה אחרת, ותגיש המלצותיה לשר. לדיוני ועדת החקירה בענין זה יוזמנו חברי ועדת הבדיקה, ותינתן להם האפשרות לחוות את דעתם.
- ז. המליצה ועדת החקירה על איחודה של עיריה בהבראה עם עיריה אחרת יחולו הוראות סעיף 23.