

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/370471578>

מדינת ישראל: בחינת שינויים ביחסי עיר-מדינה בישראל Municipal Autonomy: Inquiry into Changes in City-State Relationships in Israel (Hebrew)

Article · May 2023

CITATIONS

0

READS

227

2 authors:



Nir Barak

Ben-Gurion University of the Negev

25 PUBLICATIONS 147 CITATIONS

SEE PROFILE



Nir Y. Mualam

Technion - Israel Institute of Technology

51 PUBLICATIONS 358 CITATIONS

SEE PROFILE

אוטונומיה עירונית: בחינת שינויים ביחסי עיר–מדינה בישראל

ניר ברק וניר מועלם*

מאמר זה בוחן שינויים עכשוויים במערכת היחסים שבין ערים לבין השלטון המרכזי בישראל על רקע של עלייה במופעי אוטונומיה עירונית בישראל. נתייחס ביתר פירוט לשני היבטים מובחנים מבחינה אמפירית ותאורטית: (1) האופן שבו שלטון מקומי-עירוני מפעיל את יכולותיו הניהוליות והתכנוניות, ללא תלות בהתערבות מצד השלטון המרכזי; (2) האופן שבו שלטון מקומי-עירוני מפעיל את כוחו הפוליטי מול השלטון המרכזי. בעוד ערים מאופיינות בדרך כלל לא כישות פוליטית, אלא כיחידת משנה של המדינה המתפקדת כצומת חברתי-כלכלי, הרי שכיום הערים הופכות יותר ויותר לשחקניות פוליטיות עצמאיות למחצה. בהתחשב בתפקידן החדש, ערים עוסקות כיום בתחומי מדיניות הקשורים באופן מסורתי לפעילות המדינה או למערכת הפוליטית העולמית, כמו הגירה ושינויי אקלים. אומנם התפתחויות אלה מביאות את האוטונומיה העירונית לקדמת המחקר החברתי והפוליטי, אך חסרה הבנה מעמיקה יותר של האופן שבו אוטונומיה זו באה לידי ביטוי בקביעת מדיניות עירונית. בהקשר זה עולות כמה שאלות: מהן העמדות הקיימות ביחס לאוטונומיה עירונית בישראל בקרב בעלי תפקידים בחברה האזרחית ובשלטון המקומי והמרכזי? מהם התנאים המאפשרים את צמיחתה של אוטונומיה בקרב השלטון המקומי

* ד"ר ניר ברק, המחלקה לפוליטיקה וממשל, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. פרופ' חבר ניר מועלם, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל. המחברים מודים למרואיינים והמרואיינות שתורמו מהידע, הניסיון והזמן שלהם. תודה מיוחדת לסטודנטים ולסטודנטיות בקורס "תאוריות התכנון" במסגרת תואר שני במסלול לתכנון ערים בטכניון על עזרתם בקיום הראיונות והסקרים במסגרת פרויקט מסכם. תודה מיוחדת לנתנאל באטוויניק, שירה לוי-בלדסר, אולגה מזרחי, אלני משאש, יונתן דוד, צפנת הרמן, יסמין שפירא, עדי אלמליח, רשיא שתיי, אמיר לוטן, דניאל ורון, יערה לוי, גל גרוס שלומי, לוטם בלנק, עדי גינסברג, רוזה יצחק, נעם כהן, רשא בוירא, טל וקסמן, חנוך יוסמן, שרה חורייטשניין, אורטל שושני, דנה מגור, דשה אברמנקו, גדיר הינו, שירן אחרק, שבות ליפשיץ מייזלס, יסמין דהן, נועה מנדלמילך, ירון גבאי, איתי ויזל, נופר פנקר, רואן בדראן, פואד סאלם, מיכאל אפר, אלון גונן, ירון ברק ואופיר גילאון. בנוסף, תודה מיוחדת לגב' איריס ברודקין על ליווי הפרויקט. לבסוף, המחברים מבקשים להודות למרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה על מענק תמיכה בפרויקט, לצוות כתב העת "מחקרי רגולציה" ולפרופ' דוד לוי פאור ומשתתפי ומשתתפות יום עיון בנושא "השלטון המקומי בישראל" שנערך ב-21 בנובמבר, 2021, וכן לשופט אנונימי של כתב העת על הערות והצעות מעולות על טיוטות מוקדמות של המאמר, לגב' שחר שילוח על סיוע בעריכה לשונית, ולקרן עלי קאופמן בטכניון על מענק נדיב לד"ר ניר ברק.

בישראל? ואילו מתחים וקונפליקטים עולים בין ערים לבין המדינה לאור ניסיונות העצמת האוטונומיה העירונית? שאלות אלה ייבחנו להלן תוך התבססות על עשרה מקרי בוחן שנחקרו במהלך 2019–2020. מקרי הבוחן נבחרו על בסיס ההבחנה בין (1) מדיניות מקומית חדשנית אשר ממלאת חלל שלטוני ומאתגרת במידה מסוימת את המדיניות של השלטון המרכזי, כגון פיקוח עירוני על פעוטונים וקידום זכויות להט"ב ברמה המקומית; (2) מדיניות מקומית עירונית המאתגרת תהליכים ועמדות של השלטון המרכזי, לדוגמה "מלחמות השבת"; וכן (3) מדיניות מקומית אוטונומית המביאה לפגיעה בזכויות הפרט, כגון במקרי הדרה של נשים ומיעוטים מהמרחב הציבורי. עבור כל אחד ממקרי הבוחן ערכנו סקירה נרחבת של מסמכי מדיניות וכיסוי תקשורתי, סקר בקרב נשות מקצוע ומומחים בעלי נגיעה לתחום הנחקר והמקרה הנחקר וראיונות חצי-מובנים עם 40 אנשי ונשות מקצוע.

המאמר מציע הערכה נורמטיבית של אוטונומיה עירונית בישראל. לאור התמונה המורכבת המצטיירת מניתוח הממצאים עולה הסתייגות מחלוקה דיכוטומית והלך רוח שלפיו "ערים הן טובות ומדינות הן רעות". עם זאת, הסיכום מדגיש כי העלייה במידת האוטונומיה של ערים דורשת חשיבה מחודשת על טיב היחסים בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי. במדינה המאופיינת ברמת גבוהה מאוד של הטרוגניות לאומית, אתנית, דתית ומעמדית, ייתכן כי הגברת מידת האוטונומיה של ערים היא חלק בלתי נפרד משינויים נדרשים במבנה הממשלי בישראל ומרכיב חיוני לשמירה על הטוב המשותף העירוני והלאומי.

א. מבוא; 1. ניתוח עמדות קיימות ביחס לאוטונומיה עירונית בישראל; 2. ניתוח התנאים שמאפשרים את צמיחתה של אוטונומיה בישראל; 3. בחינת המתיחות והקונפליקטים בין ערים לבין המדינה לאור ניסיונות להעצמה של אוטונומיה עירונית. **ב. אוטונומיה עירונית – יסודות והגדרות.** ג. מערך המחקר ושיטותיו; 1. מערך המחקר – חקרי אירוע המשתייכים לשלושה טיפוסים אפשריים של אוטונומיה; 2. התפלגות הנשאלים; 3. רמת הניתוח: כללית ופרטנית (מוכוונת חקר מקרה); 4. השערות המחקר. ד. ניתוח הממצאים; 1. ניתוח מצב קיים – עמדות לגבי אוטונומיה עירונית בישראל; 2. שאלת הריכוזיות; 3. שאלת התערבות השלטון המרכזי בנושאים מקומיים; 4. שאלת קידום מדיניות מקומית חדשנית; 5. העיר כממלאת חלל לנוכח היעדר פעולה ממשלתית-מדינתית; 6. מדיניות מקומית המאתגרת עמדות מגובשות של השלטון המרכזי; 7. עימות בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי סביב ניצול כוחה של העיר לרעה; 8. תנאים לאוטונומיה; 9. עצמאות כלכלית כתנאי הכרחי אך לא מספיק לאוטונומיה עירונית; 10. תנאים נוספים לאוטונומיה עירונית; 11. חיכוך ומתחים בין העיר לבין המדינה; 12. ערים פורצות דרך = חיכוך ומתח נמוכים מול המדינה; 13. קריאת תיגר עירונית = חיכוך ומתח גבוהים מאוד; 14. פגיעה בזכויות פרט ברמה העירונית – מעבר ממחלוקת למאבק ישיר בין העיר לבין המדינה. **ה. סיכום.** נספח א – רשימת מקרי הבוחן. נספח ב – רשימת מראיינים. נספח ג – דוגמה לשאלון.

א. מבוא

הצהרתו המפורסמת של ראש עיריית ניו יורק לשעבר מייקל בלומברג, "בזמן שמדינות מדברות, ערים פועלות", היא תמציתה של התפתחות פוליטית משמעותית בשנים האחרונות – עליית האוטונומיה העירונית, קרי, היכולת והשאיפה של ערים לפעול באופן עצמאי יחסית, ללא התערבות המדינה, ו/או להפעיל כוח פוליטי ומשקל נגד המדינה. דוגמאות ליוזמות עירוניות אוטונומיות נעות על מנעד רחב: מתן רישיונות נישואין עירוניים לזוגות חד-מיניים, שימוש בכלי מדיניות שנועדו להבטיח זכויות מהגרים ופליטים בתוך תחום השיפוט של העיר או מדיניות עירונית במשברים אפידמיולוגיים.¹ ברמה הגלובלית, יוזמות אלה באות לידי ביטוי ברשתות עירוניות על-לאומיות כמו "ערים מאוחדות ושלטונות מקומיים" (United Cities and Local Governments – UCLG) או C40, שבמסגרתן ערים משתפות פעולה כדי להתמודד עם בעיות גלובליות כמו יישום אקלימי ברמה העירונית מתוך הבנה שיוזמות לאומיות ובין-לאומיות אינן מספקות.² על הרקע הזה, מספר הולך וגדל של חוקרי מדיניות ותאורטיקנים ממליצים להעצים ולחזק את מידת האוטונומיה העירונית.³

מחקר המתמקד בישראל רלוונטי מאוד בהקשר הבין-לאומי בגלל מערכת השלטון המרכזית – ההיררכית והריכוזית – המשליכה על יחסי השלטון המרכזי עם השלטון המקומי. יחסי כוח אלה מדגישים ועשויים להחמיר את הפערים והמתחים הקיימים בין עיר לבין מדינה. לכן, ישראל היא "מעבדה חיה" לבדיקת יחסי שלטון אלה. בהקשר הישראלי, האוטונומיה העירונית באה לידי ביטוי בניהול היום יומי של נושאים עירוניים, אזרחיים ותכנוניים, במיוחד בערים עצמאיות מבחינה פיסקלית שאינן תלויות במענקי איזון או פיתוח לאומיים (למשל, ערי פורום ה-15). בולטת במיוחד בנוף העיר תל אביב יפו, אשר ספגה לעיתים ביקורת (ובזמנים אחרים קצרה תשבחות) על היותה מרחב חברתי ופוליטי נפרד ("מדינת תל אביב"). תל אביב יפו הפכה

1 Richard C. Schragger, *Cities as Constitutional Actors: The Case of Same-Sex Marriage Democracy in Action: The Law & Politics of Local Governance*, 21 J. LAW POLIT. 147 (2005); Rainer Bauböck, *Introduction*, in MIGRATION AND CITIZENSHIP: LEGAL STATUS, RIGHTS AND POLITICAL PARTICIPATION 9 (Rainer Bauböck ed., 2006); AVNER DE SHALIT, CITIES AND IMMIGRATION: POLITICAL AND MORAL DILEMMAS IN THE NEW ERA OF MIGRATION (2018); Jennifer Ridgley, *Cities of Refuge: Immigration Enforcement, Police, and the Insurgent Genealogies of Citizenship in U.S. Sanctuary Cities*, 29 URBAN GEOGR. 53 (2008); Monica W. Varsanyi, *Interrogating "Urban Citizenship" vis-à-vis Undocumented Migration*, 10 CITIZSH. STUD. 229 (2006); OECD, *The Territorial Impact of COVID-19: Managing the Crisis Across Levels of Government* (10.11.2020), <https://bit.ly/3YrkF2d>.

2 United Cities and Local Governments, <https://www.uclg.org>; C40 Cities Climate Leadership Group, <https://www.c40.org>.

3 BENJAMIN R. BARBER, IF MAYORS RULED THE WORLD: DYSFUNCTIONAL NATIONS, RISING Harriet Bulkeley et al., ; (BARBER, IF MAYORS RULED THE WORLD : (להלן: CITIES (2013) *Enhancing Urban Autonomy: Towards a New Political Project for Cities*, 55 URBAN STUD. 702 (2018); BRUCE KATZ & JEREMY NOWAK, THE NEW LOCALISM: HOW CITIES CAN THRIVE IN THE AGE OF POPULISM (2018).

למגדלור בגיבוש מדיניות חדשנית, עדכון מדיניות מדינתית והתנסות בחקיקה ויזמות מקומית בנושאים שונים. לדוגמה, ביחס למדיניות התכנון העירוני, בעשר השנים האחרונות הסדירה תל אביב יפו באופן עצמאי הוראות לתחזוקת מגדלים, פיתחה שיטות לשימור המורשת הבנויה, קידמה הקצאה של קומה מבונה לצורכי ציבור ("הקצאות ורטיקליות") ואף פיתחה מנגנונים לנייד זכויות בנייה ואזור עירוני מבוזר.⁴ כל הדוגמאות האלה, של יישום מדיניות תכנון עירונית אוטונומית, הצליחו למרות מערכת תכנון ריכוזית מאוד ועל אף התפיסה הרווחת של כפיפות השלטון המקומי למרכזי. בכך, תל אביב יפו בולטת כתמצית של אוטונומיה עירונית בזכות כוחה הכלכלי והפוליטי העצום בישראל.⁵

במידה רבה, המקרה של תל אביב יפו משקף דיונים עכשוויים על האופן שבו ערים קוראות תיגר על סמכות המדינה. למשל, ערי המקלט בארצות הברית (sanctuary cities) הן ערים שמעגנות זכויות עירוניות למהגרים ופליטים אשר מעמדם לא הוסדר ברמת הפדרלית ובפועל מייצרות אזורות עירונית המנותקת מזיקה למעמד חוקי/חוקית ברמה הלאומית.⁶ ערי זכויות אדם (human rights cities) מגדירות מחדש נורמות של הגנה על זכויות אדם דרך פעולה מקומית-עירונית.⁷ בתחום הסביבה והממשל האקלימי (climate governance), ערים חוברות

- 4 Nir Barak & Nir Mualam, *How do Cities Foster Autonomous Planning Practices Despite Top-down Control?*, 123 CITIES 103576 (2022); (Barak & Mualam, *How do Cities* (להלן: "הקצאות ורטיקליות") ואף פיתחה מנגנונים לנייד זכויות בנייה ואזור עירוני מבוזר.⁴ כל הדוגמאות האלה, של יישום מדיניות תכנון עירונית אוטונומית, הצליחו למרות מערכת תכנון ריכוזית מאוד ועל אף התפיסה הרווחת של כפיפות השלטון המקומי למרכזי. בכך, תל אביב יפו בולטת כתמצית של אוטונומיה עירונית בזכות כוחה הכלכלי והפוליטי העצום בישראל.⁵
- 5 Nir Mualam, *New Trajectories in Historic Preservation: The Rise of Built-Heritage Protection in Israel*, 37 J. URBAN AFF. 620 (2015); Talia Margalit, *Multi-spot Zoning: A Chain of Public-Private Development Ventures in Tel Aviv*, 37 CITIES 73 (2014); Nir Mualam, *An Israeli Perspective on TDR: Trading for Protecting*, in INSTRUMENTS OF LAND POLICY: DEALING WITH SCARCITY OF LAND 238 (Jean-David Gerber et al. eds., 2018); ניר מועלם, איל סלינגר וגל נויהאוז פוירשטיין **הקצאות ורטיקליות: הקצאת שטחי רצפות לצורכי ציבורי במבנים מעורבי שימושים – היבטים תכנוניים, משפטיים ושמאיים** (2019).
- 6 Eran Feitelson, *Shifting Sands of Planning in Israel*, 79 LAND USE POLICY 695 (2018); Nir Mualam, *Playing with Supertankers: Centralization in Land Use Planning in Israel – A National Experiment Underway*, 75 LAND USE POLICY 269 (2018); Talia Margalit & Nurit Alfasi, *The Undercurrents of Entrepreneurial Development: Impressions from a Globalizing City*, 48 ENVIRON. PLAN. ECON. SPACE 1967 (2016); Nurit Alfasi & Tovi Fenster, *A Tale of Two Cities: Jerusalem and Tel Aviv in an Age of Globalization*, 22 CITIES 351 (2005); טובי פנסטר ונורית אלפסי "העיר הלאומית והעיר העולמית: ירושלים ותל אביב בעידן של גלובליזציה" סוציולוגיה ישראלית 6, 265 (2005). ערן אלדר בכוחותיה העצמיים (2013); מעוז עזריהו תל אביב העיר האמיתית: מיתוגרפיה היסטורית (2005).
- 7 SANCTUARY CITIES AND URBAN STRUGGLES: RESCALING MIGRATION, CITIZENSHIP, AND RIGHTS, (Jonathan Darling & Harald Bauder eds., 2019); Fiona Jeffries & Jennifer Ridgley, *Building the Sanctuary City from the Ground Up: Abolitionist Solidarity and Transformative Reform*, 24 CITIZSH. STUD. 548 (2020); Helge Schwietz & Helen Schwenken, *Introduction: Inclusive Solidarity and Citizenship along Migratory Routes in Europe and the Americas*, 24 CITIZSH. STUD. 405 (2020); Monica W. Varsanyi, *Immigration Policing Through the Backdoor: City Ordinances, the "Right to the City," and the Exclusion of Undocumented Day Laborers*, 29 URBAN GEOGR. 29 (2008); Moritz Baumgärtel & Barbara Oomen, *Pulling Human Rights Back in? Local Authorities, International Law and the Reception of Undocumented Migrants*, 51 J. LEG. PLUR. UNOFF.

לארגונים אזוריים וגלובליים (לדוגמה, E.U. Covenant of mayors או Climate Mayors בארצות הברית) ונוקטות פעולה עצמאית לקידום פעולות אקלימיות וסביבתיות במנותק ממדינות הלאום שלהן.⁸ "ערים ללא פחד" (fearless cities) היא תנועה עירונית-גלובלית שהושקה בברצלונה בשנת 2017 ומזהה את העיר בפלטפורמה פוליטית לשינוי והעצמה אזרחית; ההצהרה המלווה את התנועה היא כי "בעולם שבו פחד וחוסר ביטחון מקבלים ביטוי בשנאה ואי-שוויון, קסנופוביה וסמכותנות מקבלות תאוצה, תנועה מבוססת עיר [municipalist] מחדשת קמה כדי להגן על זכויות אדם, דמוקרטיה והטוב המשותף". (תרגום שלנו).⁹ דוגמאות אלה ואחרות באות לידי ביטוי במה שמכונה ה"מוניציפליזם החדשה" (new municipalism), אשר מזהה את העיר כפלטפורמה לשינוי חברתי לנוכח חוסר הפעולה של המדינה, ולעיתים תוך התרסה כלפי סמכותה.¹⁰

עם זאת, בפועל, אוטונומיה זו מתרחשת לעיתים הרחק מעיני הדיונים הציבוריים והסיקור התקשורתי. כמו כן, בעוד תל אביב יפו מספקת נקודת התייחסות משמעותית, תופעת האוטונומיה העירונית בישראל חורגת הרבה מעבר לה. ערים ישראליות מיצבו את עצמן מחדש כאלטרנטיבה למדינה בעניינים ציבוריים רבים ורגישים. בחלק מן המקרים, יזמו ערים ישראליות מדיניות מקומית המציעה מענה להיעדר פעולה ברמה הלאומית. לדוגמה, ערים ישראליות, אף מחוץ לתל אביב יפו, החלו לקדם זכויות להט"ב ופיקוח על פעוטונים (בגילי 0–3) או להתמודד עם סוגיות סביבתיות ואקלימיות ברמה המקומית. בחלק אחר של המקרים, ערים יזמו מדיניות עירונית שקוראת תיגר על מדיניות לאומית כמו "מלחמות השבת" (תחבורה ציבורית, פתיחת עסקים)¹¹, כאשר התנגדו לתוכניות מתאר ארציות או קידמו יוזמות סביבתיות

LAW 172 (2019); BARBARA OOMEN, MARTHA F. DAVIS & MICHELE GRIGOLO, GLOBAL URBAN JUSTICE (2016).

8 Nir Barak, *Ecological City-zenship*, 29 ENVIRON. POLIT. 479 (2020); Nir Barak, *Civic Ecology: Environmental Politics in Cities*, 23 ETHICS POLICY ENVIRON. 53 (2020); BENJAMIN R. BARBER, COOL CITIES: URBAN SOVEREIGNTY AND THE FIX FOR GLOBAL WARMING (2017); Harriet Bulkeley, *Climate Changed Urban Futures: Environmental Politics in the Anthropocene City*, ENVIRON. POLIT. 1 (2021); John E. Fernández & Marcela Angel, *Ecological City-States in an Era of Environmental Disaster: Security, Climate Change and Biodiversity*, 12 SUSTAINABILITY 5532 (2020).

9 FEARLESS CITIES: A GUIDE TO THE GLOBAL MUNICIPALIST MOVEMENT, (Barcelona en Comu, Ada Colau, & Debbie Bookchin eds., 2019).

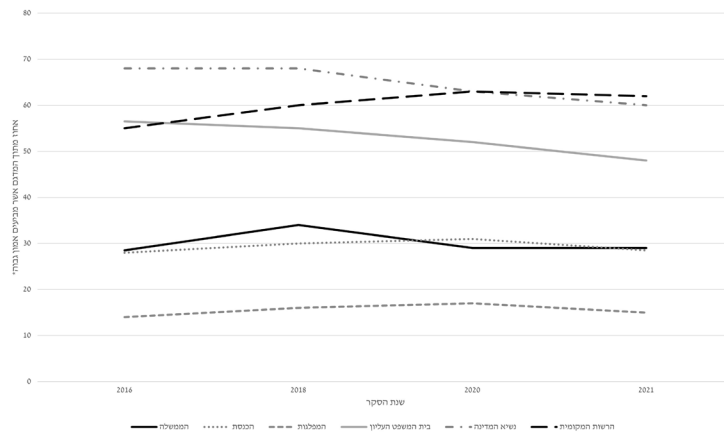
10 ראו לדוגמה את הניתוח של Thompson & Russel על המוניציפליזם החדשה ואת הדיון הבינלאומי הבין-תחומי בהובלתם של Bauböck & Orgad בשאלה האם ראוי לנתק באופן מלא את האזרחות העירונית מאזרחות לאומית: Bertie Russell, *Beyond the Local Trap: New Municipalism and the Rise of the Fearless Cities*, 51 ANTIPODE 989 (2019); Matthew Thompson, *What's so New about New Municipalism?*, PROG. HUM. GEOGR. 0309132520909480 (2020); CITIES VS STATES: SHOULD URBAN CITIZENSHIP BE EMANCIPATED FROM NATIONALITY?, (Rainer Bauböck & Liav Orgad eds., 2020).

11 GUY BEN-PORAT, BETWEEN STATE AND SYNAGOGUE: THE SECULARIZATION OF CONTEMPORARY ISRAEL (2013); Yishai Blank, *Localising Religion in a Jewish State*, 45 ISR. L. REV. 291 (2012).

כמו אימוץ תקן בנייה ירוקה. עם זאת, אוטונומיה עירונית עשויה לבוא לידי ביטוי גם בתחיקה ומדיניות עירונית הפוגעת בזכויות הפרט, כמו הגבלת כניסה לפארקים עירוניים לאזרחי העיר בלבד או הדרה מהמרחב העירוני על בסיס מגדרי. אלה רק חלק מהדוגמאות מהשנים האחרונות. על כן, חיוני לבחון לא רק את המתרחש בתל אביב יפו, אלא גם (ובעיקר) את המתרחש מחוצה לה, בערים קטנות יותר, עוצמתיות פחות, אשר בכל זאת מגלות את נפלאות האוטונומיה העירונית ומבקשות לייצר לעצמן מרחב פעולה עצמיימקומי. דוגמאות אלה, ואחרות, מתיישבות עם טענתו של ישי בלנק כי השלטון המקומי בישראל אינו "סניף" של השלטון המרכזי, אלא שחקן רביחשיבות עם סמכויות מעשיות לפעול בתחומים רבים.¹² בנוסף, מקומן של רשויות מקומיות כישויות פוליטיות ומוסדות משמעותיים בא לידי ביטוי גם במידת האמון הגבוהה יחסית שאזרחים ואזרחיות מביעים ורוחשים כלפיהן. ממצאי סקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה מצביעים על פער בין מידת האמון המובעת כלפי הרשויות המקומיות לבין זו המובעת כלפי מוסדות השלטון המרכזיים האחרים. פער זה משמש עבורנו כנקודת המוצא לבחינת מערכת היחסים בין העיר לבין המדינה. איורים 1 ו-2 מצביעים על כך שבמידה רבה, נקודת המוצא לבחינת מערכת היחסים בין העיר לבין המדינה היא של אמון גבוה ויציב ברשויות מקומיות בקרב האוכלוסייה היהודית והערבית; זאת בהשוואה לאמון בממשלה, הכנסת, המפלגות ומוסד נשיא המדינה. הבדל אחד בין האוכלוסיות, היהודיות והערביות, הוא כי האמון בבית המשפט העליון בקרב האוכלוסייה הערבית גבוה יותר מהאמון ברשויות המקומיות.

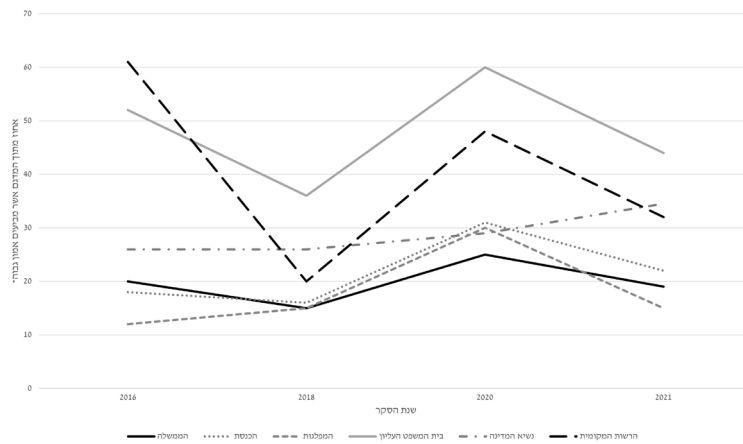
12 ישי בלנק "מקומו של המקומי: משפט השלטון המקומי, ביזור ואי שוויון מרחבי בישראל" משפטים לד 197 (2003).

איור 1: מידת האמון במוסדות 2016–2021, אוכלוסייה יהודית (על בסיס סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה)¹³



* אחוז מתוך הנשאלים המבטאים "די הרבה" ו"הרבה מאוד" אמון בכל אחד מהמוסדות שנבדקו

איור 2: מידת האמון במוסדות 2016–2021, אוכלוסייה ערבית (על בסיס סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה)



** אחוז מתוך הנשאלים המבטאים "די הרבה" ו"הרבה מאוד" אמון בכל אחד מהמוסדות שנבדקו

13 איורים 1 ו-2 מבוססים על נתוני סקר מדד הדמוקרטיה הישראלית של המכון הישראלי לדמוקרטיה עבור השנים 2016, 2018, 2020, 2021, בהם נבחנה מידת האמון גם ברשויות המקומיות. ראו תמר הרמן ואח' **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2021** (2021); תמר הרמן ואח' **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2020** (2020); תמר הרמן ואח' **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2018** (2018); תמר הרמן ואח' **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2016** (2016).

עם הרקע הזה, ולאור הפערים באמון ברשויות המקומיות בהשוואה לאמון במוסדות השלטון המרכזיים, המאמר בוחן באופן אמפירי את תופעת האוטונומיה העירונית ואת תהליך השינויים ביחסי עיר-מדינה בישראל. המחקר נערך במהלך 2019–2020, בעיצומו של משבר שלטוני שבא לידי ביטוי בארבעה סבבי בחירות לכנסת בפרק זמן של שנתיים. אחת מהנחות העבודה שלנו היא כי חוסר היציבות השלטוני השפיע ומשפיע על מקומן, תפקידן וחשיבותן של רשויות מקומיות בחיי היום יום האזרחיים. יש לציין שהמחקר התקיים לפני התפרצות מגפת הקורונה במרץ 2020, שגם היא השפיעה במידה רבה על מקומן ותפקידן של רשויות מקומיות במתן מענה מיידי לצרכים משתנים.¹⁴ עם זאת, ניתן להניח שחוסר היציבות השלטוני ומשבר הקורונה העצימו את המגמה של קידום יוזמות עירוניות אוטונומיות.

בחנו עשרה מופעים של אוטונומיה עירונית בישראל. בפרק הבא אנחנו מרחיבים ומפרטים את האופן שבו אנו מגדירים ומשתמשים במושג "אוטונומיה עירונית". ההמשגה שלנו מתייחסת לשתי תופעות מובחנות אנליטית ואמפירית:

אוטונומיה עירונית מסוג 1 מתייחסת לאופן שבו שלטון מקומי-עירוני מפעיל את יכולותיו הניהוליות והתכנוניות, ללא תלות בהתערבות מצד השלטון המרכזי.

אוטונומיה עירונית מסוג 2 מתייחסת לאופן שבו שלטון מקומי-עירוני מפעיל את כוחו הפוליטי מול השלטון המרכזי.

הפרק השלישי מציג את מערך המחקר והמתודולוגיה, המבוססת על שילוב של שיטות מחקר (mixed method). מקרי הבוחן נבחרו על בסיס ההבחנה בין (1) מדיניות מקומית אשר ממלאת חלל שלטוני ומאתגרת במידה מסוימת את המדיניות של השלטון המרכזי, למשל פיקוח מקומי על פעוטונים וקידום זכויות להט"ב ברמה המקומית; (2) מדיניות מקומית-עירונית אשר מאתגרת תהליכים ועמדות של השלטון המרכזי, לדוגמה "מלחמות השבת"; (3) מדיניות מקומית אוטונומית שהביאה לפגיעה בזכויות הפרט כמו הדרת נשים ומיעוטים מהמרחב הציבורי. עבור כל אחד ממקרי הבוחן ערכנו סקירה מורחבת של מסמכי מדיניות וכיסוי תקשורתי, סקר בקרב נשות ואנשי מקצוע ומומחים בעלי נגיעה לתחום הנחקר והמקרה הנחקר וראיונות חצי-מובנים עם אותם 40 נשות ואנשי המקצוע. מערך המחקר אפשר לנו להתמקד בשלושה היבטים מובחנים מעשית ותאורטית, שאותם אנחנו מנתחים בפרק הרביעי והמרכזי של המאמר. היבטים אלה כוללים ניתוח עמדות קיימות ביחס לאוטונומיה עירונית בישראל, ניתוח התנאים המאפשרים את צמיחתה של אוטונומיה עירונית בישראל ובחינת המתחים והקונפליקטים בין ערים לבין המדינה לאור ניסיונות העצמה של אוטונומיה עירונית. בהרחבה:

14 Barak & Mualam, *How do Cities*, לעיל ה"ש 4; Ravit Hananel, Ram Fishman & Nechumi Malovicki-Yaffe, *Urban Diversity and Epidemic Resilience: The Case of the COVID-19*, OECD; 122 CITIES 103526 (2022), לעיל ה"ש 1; איתי בארי **ביצועי השלטון המקומי בחיפה ובהשוואה לערים גדולות אחרות: ירושלים, תל אביב יפו, ראשון לציון, פתח תקווה, אשדוד, בני ברק, ובאר שבע – ניתוח עמדות תושבים בתום שנת 2021** (2022).

1. ניתוח עמדות קיימות ביחס לאוטונומיה עירונית בישראל.

השערת המחקר המובילה בהקשר הזה היא שמוסדות השלטון בישראל ריכוזיים מדי, מתערבים יתר על המידה בנושאים מקומיים ומונעים את פיתוחה של מדיניות מקומית חדשנית. כדי לבחון השערה זו, אנחנו מנתחים עמדות של מומחים ומומחיות ביחס לסוגיית הריכוזיות של השלטון המרכזי, התערבות השלטון המרכזי בנושאים מקומיים והסמכויות הקיימות של ערים. ניתוח עמדות אלה מעלה תמונה מורכבת: מצד אחד יש הסכמה כמעט גורפת על כך שמוסדות השלטון בישראל ריכוזיים מדי, לערים אין מספיק סמכויות כדי לקדם מדיניות עצמאית ופעמים רבות התערבות המדינה בעניינים מקומיים אינה מוצדקת. מצד שני, חלק מהמרווינים והמרווינות מצדיקים את הריכוזיות הזו, וחלק טוענים כי ערים יכולות בהחלט לקדם מדיניות עצמאית, על אף הריכוזיות הגבוהה של השלטון המרכזי. בנוסף, אנחנו מנתחים את העמדות ביחס למצב הקיים גם באופן השוואתי, תוך התייחסות לתחומי מדיניות שונים.

2. ניתוח התנאים שמאפשרים את צמיחתה של אוטונומיה בישראל

השערת המחקר המובילה היא כי כוח כלכלי הוא תנאי הכרחי אך לא מספיק לאוטונומיה עירונית. ניתוח הממצאים מצביע על כך שהיכולת לפתח אוטונומיה עירונית תלויה במידה רבה בעצמאות הפיסקלית של הרשות המקומית, אך נדרשים תנאים מוקדמים נוספים כמו הון חברתי, תמיכה ציבורית ומידה רבה של התמקצעות, ידע וייעוץ משפטי.

3. בחינת המתיחות והקונפליקטים בין ערים לבין המדינה לאור ניסיונות להעצמה של אוטונומיה עירונית

מערך המחקר מבוסס על הבחנה בין סוגי אוטונומיה שונים. הבחנה זו באה לידי ביטוי בצורה הברורה ביותר בנוגע למתחים והקונפליקטים שעולים אל מול השלטון המרכזי כאשר העיר מקדמת מדיניות עירונית עצמאית. בהתאם להשערות המחקר שלנו, כאשר מתקיימת **אוטונומיה עירונית מסוג 1**, המתח והקונפליקט שנוצרים בין העיר לבין המדינה הם נמוכים יחסית, על אחת כמה וכמה כאשר ערים מקדמות מדיניות אוטונומית בתחומים חדשניים (למשל, תחזוקת בניינים רבייקומות), ובפרט כאשר העיר לוקחת על עצמה "ניסוי חברתי" שיכול מאוחר יותר לשמש כבסיס לחקיקה לאומית. אולם, כאשר מתקיימת **אוטונומיה עירונית מסוג 2**, המתח גבוה יותר ככל שהמדיניות העירונית מחדשת ואף מאתגרת את המדיניות הממשלתית הקיימת. בלשון אחר, המדיניות מתנגדת או מתריסה כלפי המדיניות השלטונית המרכזית (לדוגמה, פתיחת עסקים בשבת). דרגת המתח הגבוהה ביותר היא כאשר ערים מקדמות מדיניות עירונית המפירה עקרונות חוקתיים בסיסיים ופוגעת בזכויות הפרט.

הפרק האחרון מסכם את הממצאים ומציע הערכה נורמטיבית של אוטונומיה עירונית בישראל. לאור התמונה המורכבת שעולה מניתוח הממצאים, אנחנו מציעים הסתייגות מחלוקה דיכוטומית והלך רוח שלפיו "ערים הן טובות ומדינות הן רעות". עם זאת, אנחנו מדגישים כי העלייה במידת האוטונומיה של ערים דורשת חשיבה מחודשת על טיב היחסים בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי. במדינה המאופיינת ברמה גבוהה מאוד של הטרוגניות לאומית, אתנית, דתית ומעמדית, ייתכן שהגברת מידת האוטונומיה של ערים תהיה חלק בלתי נפרד

משינויים נדרשים במבנה הממשלי בישראל והיא אף נדרשת לשמירה על הטוב המשותף, העירוני והלאומי.

ב. אוטונומיה עירונית – יסודות והגדרות

באופן מסורתי, ערים נחשבות ל"שויות של המדינה", ולכן מידת האוטונומיה שלהן היא קרקע פורה לדיונים ומחלוקות משפטיות, פוליטיות וחברתיות מתמשכות.¹⁵ בעוד מערכות פוליטיות שונות מייצרות דרגות שונות של אוטונומיה עירונית, בכל זאת השלטון המקומי כפוף להסדרים המגדירים את סמכויותיו המשפטיות ואת יכולותיו הפוליטיות.¹⁶ בישראל, כפיפות של ערים לשלטון המרכזי היא נגזרת של תחיקת השלטון המקומי, לרבות [פקודת העיריות](#),

Gerald E. Frug, *The City as a Legal Concept*, 93 HARV. L. REV. 1057 (1980); Loren King, 15 *Cities, Subsidiarity and Federalism*, 55 NOMOS 291 (2014); PATRICK LE GALÈS, *EUROPEAN CITIES: SOCIAL CONFLICTS AND GOVERNANCE* (2002); CHARLES TILLY, *COERCION, CAPITAL AND EUROPEAN STATES, A.D. 990–1992* (rev. ed. 1992); Itai Beeri, *Lack of Reform in Israeli Local Government and its Impact on Modern Developments in Public Management*, 23 PUBLIC MANAG. REV. 1423 (2021); Yaniv Reingewertz & Itai Beeri, *How Effective is Central Enforcement? Evidence from Convened Committees in Failing Local Authorities*, 36 ENVIRON. PLAN. C POLIT. SPACE 357 (2018); Sharon Eshel & Ravit Hananel, *Centralization, Neoliberalism, and Housing Policy Central–Local Government Relations and Residential Development in Israel*, 37 ENVIRON. PLAN. C POLIT. SPACE 237 (2019) בהקשר הישראלי ראו [בלנק](#), לעיל ה"ש 12; חיים יעקבי וטובי פנסטר [עיר ישראלית או עיר בישראל? שאלות של זהות, משמעות ויחסי כוחות](#) (2006); ישי בלנק ויששכר רוזן צבי [הצעת חוק העיריות: הווה ללא עבר, רפורמה ללא עתיד](#) "חוקים א" 49 (2009); יששכר רוזן צבי ["מהות של 'מקומי' – הרהורים על מקומיות בעקבות בג"ץ 10104/04 שלום עכשיו נ' יוסף" משפט וממשל יב 333 \(2009\); דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית \(איתי בארי וערן רזין עורכים 2015\); איתי בארי ואח' "טריטוריאליזם מרכזי-מקומי ושינוי בעירבון מוגבל: האם וועדות גבולות מהוות מנגנון למיתון אי-שיוויון מרחבי?" \[מגמות נה" 2/67 \\(2021\\); יגיל לוי "יחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי" השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק כרך ב 85 \\(יגיל לוי ואיתי שריג עורכים 2014\\); דבורה אברמזון מודלים אפשריים להגמשת מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי \\(2020\\); נחמיה אבנרי המשפט והמקום: משפט השלטון המקומי בישראל \\(2020\\); אריאל פינקלשטיין \\[השלטון המקומי בישראל: רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים\\]\\(#\\) \\(2020\\); Itai Beeri, *Lack of Reform in Israeli Local Government and Its Impact on Modern Developments in Public Management*, 23 PUBLIC MANAGEMENT REVIEW 1423 \\(2021\\); Yaniv Reingewertz & Itai Beeri, *How Effective Is Central Enforcement? Evidence from Convened Committees in Failing Local Authorities*, 36 ENVIRONMENT AND PLANNING C: Politics and Space 357 \\(2018\\); Sharon Eshel & Ravit Hananel, *Centralization, Neoliberalism, and Housing Policy Central–Local Government Relations and Residential Development in Israel*, 37 ENVIRONMENT AND PLANNING C: Politics and Space 237 \\(2019\\).\]\(#\)](#)

C.G. Pickvance, *Decentralization and Democracy in Eastern Europe: A Sceptical Approach*, ENVIRON. PLAN. C GOV. POLICY (1997); Eran Razin, *The Impact of Local Government Organization on Development and Disparities – A Comparative Perspective*, 18 ENVIRON. PLAN. C GOV. POLICY 17 (2000)

אשר, במידה רבה, מבוססת על מורשת מתקופת השלטון המנדטורי.¹⁷ בנוסף לכפיפות המנהלית של ערים לשלטון המרכזי (משרד הפנים), השלטון המרכזי עשוי לשאוף לרסן ולשלוט בנעשה בתחום הרשות המקומית העירונית.¹⁸ השלטון המרכזי מוסמך לבטל תחיקה מקומית ועשוי גם להגביל את האוטונומיה העירונית בתחום התכנון במגוון שיטות משפטיות, כמו מרכז סמכויות, שלילת מימון ומניעת מידע, הגבלת היכולת של ערים ללוות כסף ושליטה במינויים לראשות העיר.¹⁹

עם זאת, מספר גדל והולך של יוזמות עירוניות בתחומי מדיניות הנשלטות באופן מסורתי על ידי המדינה, כמו פשיעה, חדשנות טכנולוגית, ממשל "חכם" (smart governance) וקיימות, מובילות לשינויים הדרגתיים במערכת היחסים בין העיר לבין המדינה. כוח עירוני אומנם קשור במידה רבה לערים "גלובליות" ו"עולמיות",²⁰ אך כיום גם "ערים רגילות" לוקחות על עצמן תחומי אחריות שהיו קשורים בעבר למדינת הלאום ויוצרות מדיניות חדשנית לטיפול בבעיות גלובליות, לאומיות ומקומיות עכשוויות. בכך, ערים משכללות את כושרן הפוליטי (capacity) והניהולי ומתמודדות עם תחומי מדיניות שהמדינה הזניחה או התמודדה עימם באופן חלקי או בלתי מספק.

על רקע השינויים האלה, הספרות הקיימת מתמקדת באופן שבו ערים קוראות תיגר על ריבונות לאומית,²¹ האופן שבו שינויים אלה משפיעים על נורמות חוקתיות,²² וניתוח הכוח

17 ראו [פקודת העיריות](#) [נוסח חדש], שבה מוגדרות בהרחבה סמכויותיה של העירייה (בפרט בסימן ג', לפקודה) כמו גם כפיפותה של העירייה לשלטון המרכזי, כגון במקרים שבהם נדרשת תוכנית הבראה או מינוי ועדה קרואה (סעיף 143 לפקודה). לעניין המורשת המנדטורית של חקיקת השלטון המקומי בישראל ראו אצל שלום זינגר [דיני שלטון מקומי-הווה ועתיד](#) 269-270 (2013).
18 פסקי דין רבים דנים ביכולותיהם של שר הפנים, הממשלה, כמו גם משרדי ממשלה שונים, להשפיע, לפקח וליתן הוראות לרשות המקומית במגוון נושאים כגון חינוך, בטיחות, תקציבים, ועוד. ראו למשל [בג"ץ 6574/06 מור נ' שר הפנים](#) (נבו 3.10.2006), אשר דן בתקציבי הרשות המקומית והחלטות השר בנושא זה.

19 Elisabete A. Silva & Ransford A. Acheampong, *Developing an Inventory and Typology of Land-Use Planning Systems and Policy Instruments in OECD Countries*, in OECD ENVIRONMENT WORKING PAPERS, No. 94 (2015); Dele Olowu, *Decentralization and Urban Governance in West Africa*, in *DECENTRALIZATION AND THE POLITICS OF URBAN DEVELOPMENT IN WEST AFRICA* 23 (Dickson Eyoh & Richard Stern eds., 2007); Jonathan S. Davies, *The Governance of Urban Regeneration: A Critique of the 'Governing Without Government' Thesis*, 80 PUBLIC ADM. 301 (2002); MARK MICHAEL MILLER, *MANAGING THE MAELSTROM: DECENTRALIZATION PLANNING FOR THE MEXICO CITY METROPOLIS* (1988); Tuna Kuyucu, *Politics of Urban Regeneration in Turkey: Possibilities and Limits of Municipal Regeneration Initiatives in a Highly Centralized Country*, 39 URBAN GEOGR. 1152 (2018).

20 MICHELE ACUTO, *GLOBAL CITIES, GOVERNANCE AND DIPLOMACY: THE URBAN LINK* (2013); PETER GEOFFREY HALL, *THE WORLD CITIES* (3rd ed. 1984); PARAG KHANNA, *CONNECTOGRAPHY: MAPPING THE FUTURE OF GLOBAL CIVILIZATION* (2016); SASKIA SASSEN, *THE GLOBAL CITY*: NEW YORK, LONDON, TOKYO. (2nd ed. 2001).

21 DAVID HARVEY, *REBEL CITIES: FROM THE RIGHT TO THE CITY TO THE URBAN REVOLUTION* (2012); Mark Purcell, *Citizenship and the Right to the Global City: Reimagining the Capitalist World Order*, 27 INT. J. URBAN REG. RES. 564 (2003); SASKIA SASSEN, *A SOCIOLOGY OF GLOBALIZATION* (2007).

הפוליטי הקונקרטי של ערים ביחסים בין-לאומיים ותפקידן בממשל גלובלי ובדיפלומטיה.²³ בנוסף, הספרות העכשווית המרכזית ביותר למחקר זה באה לידי ביטוי בקריאות חוזרות ונשנות שהגיעה העת להעצים את האוטונומיה הניהולית והפוליטית של הערים.²⁴ אנו משתמשים במונח "אוטונומיה עירונית" כדי לעמוד על שתי תופעות מובחנות אנליטית ואמפירית: (1) האופן שבו שלטון מקומי-עירוני מפעיל את יכולותיו הניהוליות והתכנוניות, ללא תלות בהתערבות מצד השלטון המרכזי; (2) האופן שבו שלטון מקומי-עירוני מפעיל את כוחו הפוליטי מול השלטון המרכזי.

כדי לגבש מסגרת מושגית זו, אנו נסמכים על ההבחנה של הפילוסוף הפוליטי דניאל ווינסטוק (Weinstock) בין פעולות אשר נמצאות בתוך תחום הסמכות השיפוטית של ערים (jurisdictional autonomy) לבין מה שהוא מגדיר כאוטונומיה השואפת להרחיב את תחומי הסמכות של הרשות המקומית (אותה מכנה ווינסטוק meta-jurisdictional autonomy).²⁵ אוטונומיה מהסוג הראשון מתייחסת ל"תהליכי קבלת החלטות שבאמצעותם חברי אותה ישות [העיר במקרה הזה] מקבלים החלטות לגבי חייהם המשותפים ללא הפרעה מכל ישות פוליטית אחרת [קרי המדינה]" (תרגום שלנו).²⁶ אוטונומיה מהסוג השני מתייחסת למצב שבו לישויות פוליטיות כמו עירייה "יש אמירה בנוגע לתחומי המדיניות שבהם יש לה סמכות שיפוט (ואולי גם מהם התחומים שבהם היא חולקת סמכות שיפוט עם ישויות פוליטיות אחרות)".²⁷ הסתמכות על שני היבטים אלה מאפשרת להבחין ברמה התאורטית בין שני סוגים של אוטונומיה עירונית. **אוטונומיה עירונית מסוג 1** קשורה לאוטונומיה מנהלית בתחום השיפוט המקומי; היא מתייחסת להיבטי הליבה של אוטונומיה מנהלית וכוללת את הפעלת הסמכות הרגילה המוקצית לשלטון מקומי באופן שגרתי (לדוגמה, הסמכות לדאוג לביוב בתחומי העיר או לניקוי רחובות). היבט זה כולל גם את האופן שבו עיריות מנצלות מומחיות מקומית ויזמות כדי למלא פערים מדיניותיים או רגולטיביים שנוצרים כאשר השלטון המרכזי מזניח או נכשל בטיפול בהם באופן מספק.

- Rainer Bauböck, *Reinventing Urban Citizenship*, 7 CITIZSH. STUD. 139 (2003); Rainer Bauböck, *The Three Levels of Citizenship within the European Union*, 15 GER. L.J. 751 (2014); RICHARD SCHRAGGER, *CITY POWER: URBAN GOVERNANCE IN A GLOBAL AGE* (2016).
 23 SOFIE BOUTELIGIER, CITIES, NETWORKS, AND GLOBAL ACUTO; 20 *LELIL H"ש*; ENVIRONMENTAL GOVERNANCE: SPACES OF INNOVATION, PLACES OF LEADERSHIP (2012); SIMON CURTIS, *THE POWER OF CITIES IN INTERNATIONAL RELATIONS* (2014); Helmut Aust, *Cities as International Legal Authorities – Remarks on Recent Developments and Possible Future Trends of Research*, 4 J. COMP. URBAN LAW POLICY 82 (2020); RESEARCH HANDBOOK ON INTERNATIONAL LAW AND CITIES, (Helmut Aust & Janne Nijman eds., 2021).
 24 Michele Acuto, *Give Cities a Seat at the Top Table*, 537 NAT. NEWS 611 (2016); Yishai Blank, *City Speech*, 54 HARV. CIV. LIB. L. REV. 365 (2019); Bulkeley et al., *LELIL H"ש*; 3 GERALD E. FRUG & KATZ & DAVID J. BARRON, *CITY BOUND: HOW STATES STIFLE URBAN INNOVATION* (2008).
 25 Daniel Weinstock, *Cities and Federalism*, 55 NOMOS 259 (2014); 3 *LELIL H"ש*; Nowak, *Self-determination for (some) Cities?*, in ARGUING ABOUT JUSTICE: ESSAYS FOR PHILIPPE VAN PARIJS 377 (Axel Gosseries & Philippe Vanderborght eds., 2011).
 26 שם, בעמ' 377.
 27 שם, בעמ' 377–378.

ולעומת זאת, **אוטונומיה עירונית מסוג 2** קשורה לאוטונומיה מטא-שיפוטית. צורה זו של אוטונומיה חורגת מהיכולות הניהוליות והיזמות השגרתית של ערים (אוטונומיה עירונית מסוג 1) ומתרחבת גם לאוטונומיה הפוליטית של הערים כאשר שלטון מקומי מפעיל את כוחו מול השלטון המרכזי. סוג זה של אוטונומיה כולל הפעלת כוח יוצאת דופן ויישום מדיניות המאתגרת את סמכות המדינה. כאשר עיריות מממשות את האוטונומיה המטא-שיפוטית שלהן, הן מבקשות למעשה להרחיב את הסמכות המנהלית והחוקית שלהן, לפעמים בצורה של משחק סכום אפס מול השלטון המרכזי.

טבלה 1: שני סוגים של אוטונומיה עירונית

הגדרה	אפיון	יישום	
מימוש יכולות מנהליות ותכנוניות ללא התערבות מצד השלטון המרכזי.	אוטונומיה מנהלית; אוטונומיה בתחום הסמכות השיפוטית; אי־התערבות של השלטון המרכזי.	חדשנות עירונית במקרים של פער מדיניות או רגולטיבי	אוטונומיה עירונית 1
מימוש כוח פוליטי אל מול השלטון המרכזי	אוטונומיה פוליטית; אוטונומיה המבקשת להרחיב את תחום הסמכות השיפוטית; עצמאות	מדיניות מקומית שמאתגרת ואף קוראת תיגר על חקיקה לאומית.	אוטונומיה עירונית 2

בעוד הספרות על "ערים ללא פחד" (fearless cities), המקומיות החדשה (new localism) והמוניציפליות החדשה (new municipalism) מספקת את ההקשר התאורטי למחקר שלנו, איננו מתעלמים מהקשיים הנורמטיביים הקשורים למחקרים מסוג זה ואיננו מחזיקים בנקודת מבט פשטנית שלפיה כל פעולה עירונית היא מוצדקת, ופעולות המדינה הן בהכרח גרסיביות (כפי שעולה לעיתים בספרות). קושי נורמטיבי ראשון נובע מכך שטיפוח והעצמה של אוטונומיה עירונית על חשבון התערבות המדינה בענייני העיר עשויים להחמיר את המתח ואי-השוויון בין העיר לספר ובין מרכז לפריפריה. מכאן, שתמיכה נורמטיבית בהגברת האוטונומיה העירונית עלולה להצדיק באופן מובלע את ירידת הסולידריות הלאומית. בנוסף, תמיכה נורמטיבית בפתרונות עירוניים-אוטונומיים עשויה לייצר פריבילגיות מקומית על חשבון קידום מדיניות לאומית הולמת.

קושי שני מתייחס למה שמכונה בספרות המקצועית "מלכודת המקומיות" (local trap), שהיא הנטייה להניח באופן מובלע שמדיניות עירונית המבוססת יותר על עמדות של אזרחים ואזרחיות בעיר (city-zens) היא דמוקרטית יותר ולכן ראויה יותר.²⁸ למעשה, יש מקרים שבהם ערים מנצלות את סמכויותיהן באופן המפר נורמות דמוקרטיות, ולעיתים אף פוגע בזכויות פרט. אנחנו מכירים בבעיות הנורמטיביות האלה ובווחנים גם מקרים שבהם ערים ניצלו את

Lawrence Pratchett, *Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'*, 52 POLIT. STUD. 358 (2004); Mark Purcell, *Urban Democracy and the Local Trap*, 43 URBAN STUD. 1921 (2006).

סמכויותיהן והפרו זכויות חוקתיות. לאור זאת, הניתוח שלנו מתמקד בשינויים עכשוויים ביחסים בין הערים לבין השלטון המרכזי בישראל כפי שהם עולים בסוגיות בתחומי התכנון והמדיניות העירונית. בנוסף, חשוב להזכיר כי בעוד מוניציפליות ומקומיות חושפים מידה מסוימת של שינויי כוח פוליטיים ומעבר מהמדינה לרמה העירונית, לא צריך להפריז בהערכת מידת הכוח של העיר ושל אוטונומיה עירונית בכלל.²⁹ בהתחשב בביקורות אלה, מחקר זה מתמקד באופן שבו שחקנים פוליטיים שונים בשלטון המקומי והמרכזי, המעורבים במקרים שבהם העיר נקטה פעולה אוטונומית דה-פקטו, תופסים אוטונומיה עירונית, והאופן שבו הם מצדיקים אותה או מתנגדים לה.

ג. מערך המחקר ושיטותיו

1. מערך המחקר – חקרי אירוע המשתייכים לשלושה טיפוסים אפשריים של אוטונומיה

המחקר מתבסס על אסטרטגיה של חקרי אירועים נבחרים בתחום השלטון המקומי, שבהם ניכרות פעולות מקומיות המצביעות על אוטונומיה עירונית. לאחר קריאת עיתונות יומית מהשנים 2016–2019 ומחקרים בתחום, זיהינו כמה מקרים בולטים ובהם התמקדנו. מקרים אלה מצביעים על מבעי אוטונומיה בתחומים שונים ומסוגים שונים: כאלה הנראים כמעוררים יותר קונפליקט, לצד אחרים הנראים כגורמים לפחות אנטגוניזם ציבורי וממשלי. בין היתר, חקרי האירועים מתמקדים בעשרה מקרים שניתן לחלקם לשלוש קטגוריות מרכזיות (ראו נספח א לתיאור מפורט).

1. מדיניות מקומית אשר ממלאת חלל שלטוני ומאתגרת את החקיקה והמדיניות של השלטון המרכזי:

- מדיניות מוניציפלית בנוגע לפיקוח על פעוטונים בפתח תקווה (בגילי 0–3)
- קידום זכויות להט"ב בכפר סבא
- אימוץ תקן בנייה ירוקה מס' 5281 על ידי פורום ה-15 (שאומץ גם כתקן ממשלתי)
- קידום מדיניות אקלימית ברמה העירונית בתל אביב יפו
- 2. מדיניות מקומית עירונית אשר מאתגרת תהליכים ועמדות של השלטון המרכזי:
 - מדיניות עירונית אשר מתנגדת ליישום תמ"א 38 בתחום העיר רמת גן
 - מדיניות עירונית אשר מתנגדת לתכנון ממשלתי על ידי הותמ"ל (הוועדה לתוכניות מועדפות לדירור) בתחום העיר הרצליה
 - מדיניות מוניציפלית בנוגע לפתיחת עסקים בשבת בעיר מודיעין
 - מדיניות עירונית לתחבורה ציבורית בשבת בעיר רמת גן
- 3. מדיניות מקומית אוטונומית אשר הביאה לפגיעה בזכויות פרט:

29 Hillary Angelo & David Wachsmuth, *Why Does Everyone Think Cities Can Save the Planet?*, 57 URBAN STUDIES 2201 (2020); David Wachsmuth, Daniel Aldana Cohen & Hillary Angelo, *Expand the Frontiers of Urban Sustainability*, 536 NAT. NEWS 391 (2016).

- מדיניות עיריית עפולה להגבלת הכניסה לפארקים עירוניים לתושבי העיר בלבד
- הדרה מהמרחב הציבורי על בסיס מגדרי על ידי עיריית בית שמש

גישת המחקר מבוססת על השוואה של "חקרי מקרה אינסטרומנטליים" (Instrumental case study research), דהיינו, שימוש בחקרי מקרה שונים שנועדו לבחון היפותזה או לספק תובנות לגבי נושא מסוים.³⁰ מאחר שאנו משתמשים במקבץ של חקרי אירוע בעלי סמנים דומים (לצורך בדיקת שלוש קטגוריות של מערכות יחסים בין העיר לבין המדינה), הרי שהגישה המחקרית שאותה נקטנו היא "חקר מקרה קולקטיבי" (collective case study research). אסטרטגיה מחקרית מסוג חקרי מקרה מאפשרת להיעזר בכלי מחקר שונים לאיסוף מידע. ואכן, עבור כל אחד מהמקרים האלה אספנו נתונים בשיטה מעורבת המבוססת על:

1. סקירה מורחבת של מסמכי מדיניות, תוכניות סטטוטוריות, התדיינות ציבורית וחקיקה ברמת המדינה והעירייה, לרבות כיסוי תקשורתי.

2. תוצרי סקר שנערך בקרב אנשי ונשות מקצוע ומומחים בעלי נגיעה לתחום ולמקרה הנחקר: במסגרת זו ענו על הסקר 40 נציגי ונציגות השלטון המרכזי והמקומי, נבחרים וממונים (מתכננים, יועצים משפטיים) ונציגי ארגונים לא ממשלתיים וחברה אזרחית (בעלי עניין ופעילים עירוניים). מומחים ומומחיות אלה היו מעורבים בפיתוחה של המדיניות האמורה, ביישומה או ביקרו אותה. הם נדרשו לענות על סקרים חצי מובנים הבוחנים את גישת הנשאלים כלפי היבטים שונים של אוטונומיה עירונית. הסקרים נבנו בהתבסס על המידע מניתוח הספרות וכנגזרת של השערות המחקר. בין היתר נשאלו הנסקרים מה דעתם על התנאים הנדרשים לקיומה של אוטונומיה עירונית, האם פעולת הרשות המקומית נדרשת, או שמא יש צורך בפיקוח ממשלתי. עוד נשאלו הנסקרים מה דעתם בנוגע למידת האוטונומיה העירונית בכלל ובתחום שבו הם מומחים בפרט ומה מצבה של אוטונומיה זו ביחס לעבר. רשימת המרואיינים והמרואיינות מצורפת בנספח ב. דוגמה של שאלון הסקר מצורפת בנספח ג.

את אנשי המקצוע והמומחים אשר ענו על הסקר (להלן: הנשאלים) זיהינו באמצעות סריקה מקדימה של קטעי עיתונות, דו"חות ופרוטוקולים בתחומים הנבדקים. הסקרים שערכנו אפשרו לנשאלים להביע את עמדתם, להרחיב ולתאר תיאור עשיר את המקרה על היבטיו השונים.

3. קיום ראיונות מובנים למחצה עם נשות ואנשי המקצוע האמורים. לאחר מילוי הסקרים בשלב השני, רואיינו הנשאלים-המומחים האלה במסגרת ריאיון עוקב (follow-up). מרבית הראיונות נערכו פנים אל פנים או טלפונית לאחר תיאור מראש. בכל ריאיון השתתף צוות מחקר: חלקו שאל את השאלות, וחלקו תמלל.³¹ מטרת הראיונות הייתה כפולה: ללמוד יותר

30 Catherine Compton-Lilly, *Case Studies, REVIEWING QUALITATIVE RESEARCH IN THE SOCIAL SCIENCES* 54 (Audrey A. Trainor & Elizabeth Graue Eds., 2013).

31 צוות המרואיינים כלל סטודנטים משנה א' במסגרת לימודי התואר השני בתכנון ערים ואזורים בטכניון. במסגרת זו סייעו לנו כ-40 סטודנטים וסטודנטיות במלאכת הראיונות. כל קבוצת סטודנטים צוידה בפרוטוקול להצגת השאלות החצי מובנות עבור הריאיון וכן בנוסח הסקר שעליו נדרשו המרואיינים לענות. כל קבוצת סטודנטים תודרכה לפני הראיונות. המרואיינים קיבלו את השאלון מבעוד מועד. החוקרים הראשיים נכחו בחלק מהראיונות בעצמם כבקרה. כמו כן,

על המקרים של אוטונומיה עירונית מנקודות מבט שונות ולהעמיק בניתוח השערות המחקר האמורות. הראיונות הוקלטו ותומללו באופן מלא. לאחר תמלול הראיונות הם קוטלגו שיטתית בטבלת אקסל בצורה נושאית. הואיל ושאלות רבות בכל ריאיון חזרו על עצמן, היה ניתן לייצר בסיס נתונים המקבץ את התשובות לשאלות זהות או דומות. שאלות אחרות קיבלו עמודה נפרדת. שיטה זו לניתוח הראיונות אפשרה ניתוח תמטי ושיטתי בהתאם להשערות המחקר. היא אף אפשרה לפנות (ולצטט) מתוך הראיונות בצורה יעילה יותר ונושאית. מאחר שראיינו עשרות נשים וגברים, בסיס הנתונים סיפק מבט השוואתי המסכם את גישתם בנושאים נבחרים באופן שיעל את הניתוח. הבניית הניתוח בצורה זו חיונית במחקרים הכוללים ראיונות.³²

בדיקת חקרי האירוע האלה נעשתה תוך השוואת עמדות המומחים ובעלי העניין שראיינו בכל אחד מהם. ההשוואה מאפשרת למצוא דמיון ושוני בין המקרים במגוון נושאים, כגון רמות החיכוך בין העיר לבין המדינה ותוצאות החיכוכים האלה. מחקר משווה מסוג זה, ברמה המקומית, מתבסס על השוואה של יותר משניים-שלושה מקרים ובכך הוא מאפשר התבוננות מרחיבה על אוטונומיה בעיר.³³

הדרכים המתוארות מעלה למיצוי מידע בנושא אוטונומיה מאפשרות לדרג ולתת "ציון" להיבטים שונים של אוטונומיה (בדרך כלל על סולם של "מסכים מאוד" עד "לא מסכים כלל"), באמצעות עימות המשיבים לסקר עם היגדים שונים, שלגביהם נדרשו להביע את עמדתם המקצועית. תמונה זו תוצג להלן מבחינה כמותית-מצרפית באמצעות סטטיסטיקה תיאורית. הראיונות אפשרו לנו להוסיף נדבך של ניתוח הקשרי ועשיר של כל מקרה ולעגן את התשובות שהתקבלו לסקר במידע אמפירי נוסף.

נציין כי על אף העושר העצום של מידע שהתקבל בשיטת ניתוח מעורבת זו, קיימות שאלות תמטיות (בסקר) שלא זכו למענה על ידי הנשאלים המומחים, או זכו למענה חלקי. בשאלות אלה כמות המשיבים קטנה מ-40 ולעיתים אינה עולה על עשרה משיבים. על אף שהדבר מקשה על פרשנות המידע בנקודות מסוימות, הרי שהוא מספק קריאת כיוון לניתוח המשך במסגרת מחקרים עתידיים.

2. התפלגות הנשאלים

המומחיות והמומחים שראיינו והשיבו לסקר בנושא אוטונומיה עירונית התפלגו באופן הבא: מתוך 40 מומחים (n=40), כמעט שני שלישים (61%) מגיעים מהסקטור הציבורי: מהשלטון המרכזי (15%) או המקומי (מעל 40%). התפלגות כזו עשויה להיראות כהטיה לנקודת המבט של השלטון המקומי. עם זאת, יש להביא בחשבון שעבור כל מקרה בוחן נבחרו עד שני מראיינים או מראיינות מהשלטון המקומי, לפחות אחד מהשלטון המרכזי ולפחות אחד מהחברה האזרחית. לאור זאת, מה שעשוי להתפס כהטיה אפשרית, אינו אלא שיקוף של מצב

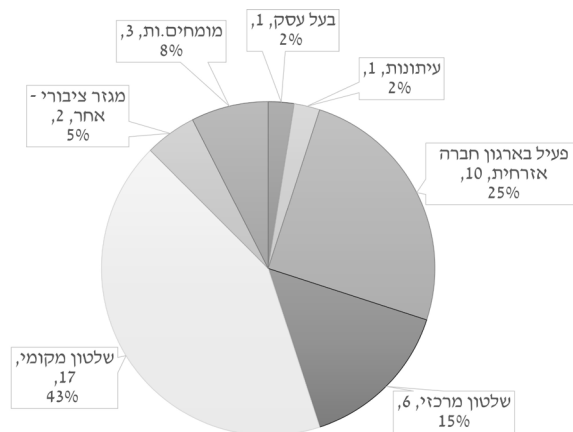
הראיונות הוקלטו ותומללו לצורך תיעוד הנאמר בהם ומעקב אחר ביצועם בהתאם לתוכנית הראיונות.

32 Audrey A. Trainor *Interview Research*, REVIEWING QUALITATIVE RESEARCH IN THE SOCIAL SCIENCES, p.125 (Audrey A. Trainor & Elizabeth Graue Eds., 2013).

33 Nir Mualam & Nir Barak, *Evaluating Comparative Research: Mapping and Assessing Current Trends in Built Heritage Studies*, 11 SUSTAINABILITY 677 (2019).

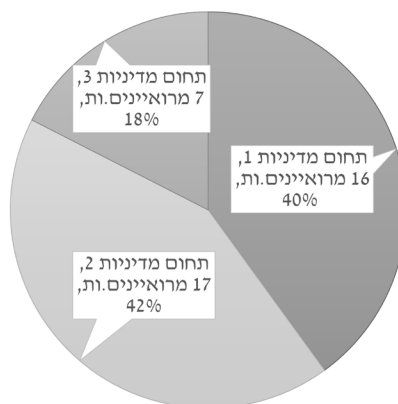
העניינים של בעלי העניין (stakeholders): כאשר עיר מקדמת מדיניות אוטונומית, היא בעלת הטון המרכזי בנושא. בנוסף, בחינת הממצאים על סקלה כמותית משמשת בעיקר לצורך ניתוח כללי של מגמות, בעוד בחינה מעמיקה יותר של השערות המחקר מבוססת על ניתוח איכותני של הראיונות (המעניק פרשנות לתוצאות הסקר).

איור 3: התפלגות השיוך של המרואיינים והמרואיינות



כמו כן, המרואיינים שענו על השאלון נבחרו תוך התחשבות במקרי האוטונומיה השונים שזיהינו בישראל. בפרט, ביקשנו לראיין ולשמוע את עמדתם של מומחים ובעלי עניין הבקיאים בקטגוריה הראשונה שלעיל (מקרים שבהם המדיניות המקומית ממלאת ואקום שלטוני), בקטגוריה השנייה (מקרים שבהם המדיניות המקומית המתגבשת מאתגרת לכאורה תהליכים ועמדות של השלטון המרכזי) ובקטגוריה השלישית (אוטונומיה עירונית הפוגעת לכאורה בזכויות הפרט). איור 4 להלן מצביע על התפלגות המרואיינים.

איור 4: התפלגות תמטית של המרואיינים והמרואיינות



3. רמת הניתוח: כללית ופרטנית (מוכוונת חקר מקרה)

הניתוח שלהלן נעשה בשני מישורים: המישור הכללי, שבו ביקשנו לבחון מפי מומחים ובעלי עניין שונים (stakeholders) מהן עמדתם ותפיסתם לגבי קיומה של אוטונומיה עירונית. במסגרת המישור הכללי שאלנו שאלות על יחסי עיר ומדינה בישראל ועל ההייררכייה השלטונית ומשמעותה לפיתוח אוטונומיה מקומית; במסגרת המישור הפרטני התמקדנו בחקרי האירוע כדוגמאות עשירות למקרים שונים של אוטונומיה עירונית, העשויות להאיר היבטים ומצבים שבהם מקודמת אוטונומיה.

שיטה זו אפשרה לנו למפות את המצב הקיים בתחום האוטונומיה העירונית בישראל על פי דעות המוראיינים והנסקרים. הדגש בניתוח הממצאים אינו בהכרח על הדקויות של כל מקרה ומקרה, אלא על הצגת תמונה רחבה של אוטונומיה עירונית ובחינת ההיבטים המעשיים והתאורטיים השונים הכרוכים בה.

4. השערות המחקר

ניתוח ראשוני של הספרות שנסקרה בפרקים הקודמים מוביל לכמה השערות מרכזיות. ראשית, עולה שבמאה ה-21 מתרבים המקרים שבהם ערים בישראל תובעות לעצמן אוטונומיה בתחומים רבים. בד בבד, נראה כי השלטון המרכזי נותר ריכוזי למדי ומנצל את כוחו כדי "לשבת על הגדר", להימנע מהחלטה או לעכב התפתחות מקומית וקבלת החלטות במגוון נושאים מוניציפליים. על כן, השערת העבודה הראשונה נועדה לצייר מצב קיים, בבחינת השערה מקדמית. במסגרת זו אנו מבקשים לבחון – לכאורה באופן טריוויאלי – האם המומחים ובעלי העניין סבורים שהשלטון בישראל ריכוזי בהתייחס ליחסי העיר והמדינה.

על כן השערת העבודה הראשונה (H1) גורסת כי:

השערה 1: מוסדות השלטון בישראל ריכוזיים מדי, מתערבים יתר על המידה בנושאים מקומיים ומונעים בכך פיתוח של מדיניות מקומית חדשנית.

המחקר הנוכחי מדגיש גם את הקשר בין כוחן הכלכלי של הערים לבין כוחן הפוליטי. מקרים של אוטונומיה עירונית בישראל (מסוגים 1 ו-2) משיקים במידה רבה לעצמאות פסקלית של הרשות הרלוונטית (כלומר ערי פורום ה-15). עם זאת, מסגרת של כלכלה פוליטית אינה מספיקה כדי להסביר את מורכבות האוטונומיה העירונית, שכן עיר זקוקה ליותר מכוח כלכלי לשם יישום מדיניותה.³⁴ על כן, השערת העבודה השנייה (H2) היא:

השערה 2: כוח כלכלי הוא תנאי הכרחי אך לא מספיק לאוטונומיה עירונית חדשנית; תנאים מוקדמים נוספים הם הון חברתי, תמיכה ציבורית ומידה רבה של התמקצעות, ידע וייעוץ משפטי.

לאור ההייררכייה השלטונית בישראל, השערת המחקר השלישית (H3) מתמקדת בציר היחסים והמתחים שבין השלטון המקומי למרכזי:

34. ESTER R. FUCHS, MAYORS AND MONEY: FISCAL POLICY IN NEW YORK AND CHICAGO (1992)

- השערה 3:** היחסים בין עיר לבין מדינה מורכבים ומקיפים דרגות שונות של מתח וסכסוך בהתאם לסוג המדיניות המקודמת:
- השערה 3א (H3a): המתח נמוך יחסית כאשר ערים מקדמות מדיניות אוטונומית בתחומים חדשניים (למשל, תחזוקת בניינים רבי-קומות), ובמיוחד כאשר העיר לוקחת על עצמה "ניסוי חברתי" העשוי לשמש כבסיס לחקיקה לאומית מאוחר יותר; לעומת זאת –
 - השערה 3ב (H3b): המתח גבוה יותר כאשר מדיניות התכנון העירונית מחדשת מאוד (ולמעשה מתנגדת או מתריסה) ביחס למדיניות שלטונית-מרכזית שנקבעה בעבר או כשהמדיניות העירונית/מקומית מנסה לפתור בעיה לאומית (לדוגמה, פתיחת עסקים בשבת);
 - לבסוף, על פי השערה 3ג (H3c), דרגת המתח הגבוהה ביותר היא כאשר ערים מקדמות מדיניות עירונית שמפירה עקרונות חוקתיים בסיסיים.

ד. ניתוח הממצאים

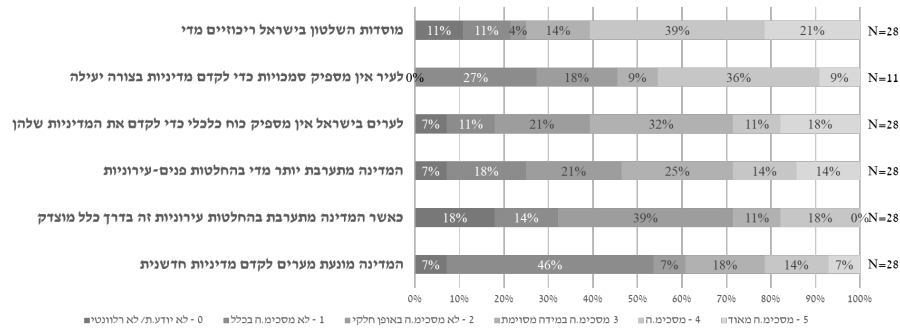
ניתוח הממצאים בפרק זה מאורגן בהתאם לקטגוריות שמיפינו ביחס לאוטונומיה עירונית והשערות המחקר התואמות. הסעיף הראשון מתמקד בניתוח מצב קיים ועמדות המומחים והמומחיות לגבי אוטונומיה עירונית בישראל; הסעיף השני מתמקד בניתוח התנאים לאוטונומיה עירונית; הסעיף השלישי מתמקד בניתוח המתח והקונפליקטים העולים בתחומי המדיניות השונים, כפי שהם נתפסים על ידי המומחים והמומחיות. כל סעיף להלן מציג בתחילה את פילוח הנתונים הכמותיים שנאספו מתוך הסקרים. ניתוח זה מגובה במידע אמפירי עשיר מתוך הראיונות שערכנו.

1. ניתוח מצב קיים – עמדות לגבי אוטונומיה עירונית בישראל

בשלב הראשון נשאלו המרואיינים מהי עמדתם, באופן כללי, לגבי אוטונומיה עירונית בישראל ויחסי עיר מדינה בקונטקסט השלטוני הקיים. שאלה זו מתכתבת עם השערת המחקר H1 שלעיל (השערה 1: מוסדות השלטון בישראל ריכוזיים, מתערבים יתר על המידה בעניינים מקומיים ועל כן, כפועל יוצא, מונעים פיתוח מדיניות חדשנית). איור 5 מציג את עיקרי הממצאים:³⁵

35 לא כל הנשאלים ענו על השאלות האלה, ועל כן N משתנה משאלה לשאלה.

איור 5: עמדות המרואיינים והמרואיינות לעניין אוטונומיה עירונית בישראל



2. שאלת הריכוזיות

60% מהנשאלים והנשאלות הסכימו כי מוסדות השלטון בישראל ריכוזיים מדי. נתון משלים הוא ש-45% מסכימים כי לעיר אין מספיק סמכויות לקדם מדיניות בכוחות עצמה, ביעילות. הסבר אפשרי לכך טמון בפריט השלישי באיור, קרי, שאלת העוצמה הכלכלית. בעניין זה ציינו כשליש מהנשאלים כי לעיר הישראלית אין כוח כלכלי מספיק לקידום המדיניות שלה. שלושת ההיגדים הללו מציירים, אם כן, תמונה ברורה למדי בנוגע לריכוזיות השלטון, על פי המומחיות והמומחים. כפועל יוצא, לדעת המומחים, לעיר אין מספיק כוחות וסמכויות, לרבות כוחות כלכליים, בהשוואה לשלטון המרכזי. מרואיינת ממרכז השלטון המקומי ציינה כי השלטון המרכזי בישראל מתנהל בצורה ריכוזית עצמאית ורואה בשלטון המקומי גורם מפריע: "הפקידות בשלטון המרכזי מרגישה שהיא האמונה על תכנון מדיניות. הם לא כל כך מבינים מדוע השלטון המקומי על כל רבדיו... מפריע להם לתכנן מדיניות".³⁶ בכירים ממשדרי ממשלה הצביעו על היקף נושאים נרחב המצוי בסמכות השלטון המרכזי. בכירה במשרד להגנת הסביבה ציינה כי:

"הדבר המרכזי הוא זיהום מתחבורה, והדבר העיקרי הוא השאלה אם לתל אביב יפו היו הסמכויות להפחית את זיהום האויר מתחבורה, אם היא הייתה עושה את זה. כרגע היא לא יכולה כי לשלטון המרכזי, משרד התחבורה, יש את כל הסמכויות, והרשויות נתקלות בקיר כשהן רוצות ליצור שינוי בנושא. בירושלים יש אזורים מופחתי פליטה, אבל זה יוזמה של המשרד [להגנת הסביבה], לא של העיר".³⁷

לעומת הדרג המרכזי, שהציג חזית אחידה למדי בעניין נחיצותו, הביעו רבים מן הדרג המקומי תסכול וספקנות ביחס להצדקה לכוח הריכוזי של השלטון המרכזי, על רקע כשלי משילות

36 ריאיון עם יועצת במרכז השלטון המקומי (14.1.2020).

37 ריאיון עם בכירה במשרד ממשלתי (30.1.2020).

וחוסר אחריותיות. בהקשר התחבורתי, לדוגמה, הביע בכיר בעירייה בצפון הארץ את תסכולו מהנתק וחוסר הקשר שיוצר להערכתו המבנה ההיררכי השלטוני של ישראל:

“אנחנו יודעים טוב מאוד, ואף פעם לא מקשיבים לנו. בעיר הקודמת שעבדתי בה, ידענו שיש את הכניסה לרכבת – צומת שהוא כל הזמן פקוק. באנו עם איזה פתרון, ומשרד התחבורה נפנף אותנו ואפילו לא רצה להקשיב... והביא איזה פתרון הזוי אחר שהוא חושב שהוא טוב...”³⁸

המרוויינים ציינו את ישראל כריכוזית למדי בהשוואה למדינות אחרות שבהן קיימת מגמת ביזור סמכויות או מבנים שלטוניים המאפשרים עצמאות יחסית לערים. כך, לדוגמה, ציינה עיתונאית בכירה ופעילה עירונית במרכז הארץ:

“ישראל דווקא ייחודית בקטע הזה שיש בה נורא את האחדות, את ה”ישראליות”, לא בקלות ייתנו חבל ארוך יותר לערים, כשבמקומות אחרים זה קורה. נניח סן פרנסיסקו, זו עיר שהיא Zero Waste, היא לא חכתה לא לקליפורניה ובטח שלא לארצות הברית. היא עשתה את המהלך הזה כבר לפני איזה שמונה שנים. אני חושבת שבישראל עדיין יש כאן את האחדותיות הישראלית הזאת, שהיא תישמר... לי יש הרגשה... שיקרה איזה אסון אקלימי מאוד מאוד גדול. תהיה הצפה. יהיו שרפות כמו באוסטרליה ואז הכול ישתנה, ואז יתנו יותר יד חופשית לערים כי ערים יודעות להתמודד עם האסונות האלה בצורה יותר טובה מאשר הממשלה. אני חושבת שכן נלך לכיוון הזה, אבל לא כי הממשלה רוצה, אלא פשוט לא תהיה לה ברירה”³⁹.

מנגד, חלק מהמרוויינות והמרוויינים ציינו כי ריכוזיות אינה עניין שלילי בהקשר הישראלי. מרוויינת ממשרד העבודה והרווחה ציינה כי שחיתות היא הרציונל להטלת פיקוח ריכוזי על השלטון המקומי: “הייתי רוצה לתת להן [לרשויות מקומיות] יד חופשית, אך מכיוון שראיתי מקומות שהיו בהם שחיתויות, צריכה להיות בקרה כלשהי”⁴⁰. בדומה, לצד השחיתות, ניתן להבחין בדעה נוספת בקרב הנשאלים, שלפיה הריכוזיות חיונית נוכח הצורך בתיאום מגבוה וניהול של אספקת מוצרים ציבוריים (או תשתיות חיוניות, לרבות תשתיות “רכות” כגון חינוך ודיוור). על כן, חלק מהנשאלים סבורים כי אף על פי שהמערכת ריכוזית, היא אינה ריכוזית מדי. מעניין בהקשר לכך לציין שאף שרוב מוחץ מקרב הנשאלים והנשאלות סברו כי השלטון בישראל ריכוזי, נראה כי חלקם היו מסויגים בדבר תמונת הראי בזירה המקומית: כ-45% לא הסכימו עם האמירה הגורפת שלפיה אין לעיר מספיק סמכויות לקדם את המדיניות שלה ביעילות. בדומה, 33% מהנשאלים לא הסכימו עם האמירה כי לערים אין מספיק כוח כלכלי לקדם מדיניות. הסתייגויות אלה מעניינות נוכח המבנה השלטוני ההיררכי בישראל. הן מצביעות על כך שלפחות לגבי חלק מהערים, ובחלק מהנושאים הבאים לפתחן, הן מוצאות את המשאבים והסמכויות לפעול בצורה עצמאית במידה כזו או אחרת.

38 ריאיון עם בכיר בעיריית עפולה (13.02.2020).

39 ריאיון עם עיתונאית בכירה ופעילה חברתית בתל אביב יפו (29.1.2020).

40 ריאיון עם מפקחת לחינוך לגיל הרך מטעם משרד העבודה והרווחה (3.2.2020).

ברוח זו ציינה חברת מועצה בכפר סבא כי "תמיד יש מה לעשות, גם אם המדינה פועלת".⁴¹ בדומה, ציין מר חיים ביבס, ראש עיריית מודיעין-מכבים-רעות ויו"ר מרכז השלטון המקומי, כי "בחלק מהדברים אנחנו לוקחים את העניינים לידיים ולא באמת מחכים לממשלה".⁴² אמירות אלה מעידות על כך שקיימים תחומים או מצבים שבהם הממשלה אינה מתפקדת או מתפקדת בצורה שונה מהמצופה ממנה על ידי הדרג המקומי. במצבים אלה ניכר כי קיימות רשויות מקומיות הפועלות לקידום ענייניהן במנותק מהממשלה, תוך שימוש בתשומותיהן.

3. שאלת התערבות השלטון המרכזי בנושאים מקומיים

חלקה השני של "השערה 1" (H1) גורס כי לא רק שהשלטון בישראל ריכוזי, הוא אף נוטה להתערבות בנושאים מקומיים. ההיגד הרביעי מאשש השערה זו: 28% מהנשאלים והנשאלות הסכימו לכך שקיימת התערבות, ר-26% נוספים הסכימו במידה מסוימת. נתונים אלה מצביעים על הכרה רחבה למדי בקרב משתתפי ומשתתפות המחקר בהתערבות של השלטון המרכזי בעניינים מקומיים. אכן, ההיגד החמישי הוא תמונת ראי של קודמו: כשהמומחים נשאלו על ההצדקה להתערבות מרכזית בנושאים מקומיים, מעל למחציתם ציינו כי התערבות יתרה זו אינה מוצדקת.

בהקשר זה מעניין ש-29% מהנשאלים והנשאלות ציינו כי ההתערבות בעניינים מקומיים מוצדקת. במילים אחרות: כשליש סברו שקיימות נסיבות שבהן על השלטון המרכזי להתערב בנעשה בזירה המקומית. עמדה זו, כך נראה, נובעת מההקשר הסוציאלכללי: חלק מן המרואיינים, גם אלה מהרשויות המקומיות, סברו כי לשלטון המרכזי תפקיד של מאזן, מגשר בין אינטרסים, ושל בלם של מגמות המעמיקות פערים כלכליים חברתיים. בכיר בעיריית רמת גן עשה שימוש במטפורה של "כשל שוק" כדי לאפיין מקרים שבהם ראוי שהשלטון המרכזי יתערב בעניינים מקומיים, הווה אומר, כאשר קיימים שירותים ומוצרים ציבוריים שרשויות מסוימות מצליחות לספק, ואחרות לא:

"לא צריכה להיות אוטונומיה מאה אחוז. צריך להיות איזון שוק חופשי. המדינה צריכה להתערב רק איפה שיש כשל מובהק. זאת אומרת התפקיד של המדינה, ובשביל זה נועדו מענקי האיוון, זה לתת לרשויות המקומיות החזקות לפעול בצורה אוטונומית או כמעט אוטונומית, והמדינה היא זו שצריכה להשקיע ביישובים היותר חלשים כדי לצמצם את הפער. ככה אני רואה את הדברים".⁴³

בדומה, המרואיינים סברו שיש לשלטון המרכזי תפקיד חשוב כאשר קיים צורך בהתערבות המייצרת איזון בקרו בפיתוח העירוני, החברתי-כלכלי. חבר מועצה בעיריית בית שמש תיאר זאת כך:

41 ריאיון עם חברת מועצת העיר כפר סבא (15.2.2020).

42 ריאיון עם ראש עיריית מודיעין-מכבים-רעות ויו"ר מרכז השלטון המקומי (3.2.2020).

43 ריאיון עם סגן ראש עיריית רמת גן (26.12.2019).

"יש לנו כעס אדיר על הממשלה, בעיקר על הפקידות וגם על השרים... ואמרתי זאת לראש הממשלה כמה פעמים. בית שמש היא דוגמה לכמה הרסנית העובדה שלשלטון המקומי יש יותר מדי כוח. כשאמרתי זאת פעם בפנל, קפצו עליי כל החברים שלי מהשלטון המקומי, ואני אמרתי להם שזאת האמת. לשלטון המקומי יש יותר מדי כוח בכל מה שקשור בתכנון ערים. וזה יוצר פערים וזה משהו שהוא בלתי נסלח. כי ככל שהזמן עובר, הפערים רק הולכים וגדלים בין הערים החלשות לחזקות. השיטה הקיימת, אפשר לבוא ולנתח אותה כך: בשורה התחתונה לא משתלם לרשויות לבנות דירות. מה שגורם למצב שבו רשות שיכולה להימנע מזה נמנעת מזה או שבונה בתנאים מאוד מסוימים ובונה לאוכלוסיות מאוד חזקות... אם מדינת ישראל הייתה מתערבת ואומרת, רגע, קורה פה מצב קטסטרופה, אנחנו צריכים לעשות איזה שינוי, בוא נבנה לחדדים בערים אחרות גם. בוא נוציא את הנטל מבית שמש, בוא נעודד בבית שמש תהליכים שיעזרו לנו לחזק את העיר. מכיוון שלא עשו את זה, אז המצב התדרדר..."⁴⁴

ניכר במיוחד שהמרואיינים בפלח זה מציגים תמונת מצב מאוזנת הרואה בשלטון המרכזי גורם מווסת ומאזן, שומר סף שמטרתו לשמור על החלש נוכח מגמות אופורטוניסטיות מקומיות. בעניין זה ציינה חברת מועצת העיר פתח תקווה כי השלטון המרכזי חיוני לצורך פיקוח על מדיניות מקומית, שאינה מתחשבת באינטרסים של חסרי הכוח:

"כמובן שהעיר תרצה צעירים או רק עשירים. אבל יש אינטרסים לאומיים, ולא יכול להיות שתגור רק אוכלוסייה חזקה במרכז והשאר בפריפריה. בדיוק היום מישוה שאל אותי, 'למה אתם צריכים לקלוט כל כך הרבה תלמידים של חינוך מיוחד?' זו מחשבה מזעזעת, אבל עם זאת, זה נושא פוליטי שצריך לדבר עליו. האם זה טוב לעיר או לא. לדעתי הדרך תלויה וקשורה בחזון העירוני ולאן אנחנו רוצים לפנות..."⁴⁵

בהקשר זה סבורים המומחים והמומחיות כי לשלטון המרכזי תפקיד גם בשמירה על זכויות אדם בסיסיות, נוכח מגמות בדלניות ושמרניות (מדי) של השלטון המקומי. בתארה את המקרה של הדרת נשים מהמרחב הציבורי בערים חרדיות, ציינה פעילה אזרחית בבית שמש כי תפקיד הממשלה והיועץ המשפטי לרסן את התנהלות הפוליטיקה המקומית.⁴⁶ זאת ועוד, המרואיינים המכירים בחשיבות האיזון מציינים כי קיימים נושאים שמעצם טבעם מתאימים יותר לטיפול מקומי. אלה הם נושאים שזוהו כתשתיות שלטוניות "רכות". מנגד, שמענו מפי בכיר במשרד ממשלתי את העמדה כי בנושאים חוצי גבולות מוניציפליים, נושאים אזוריים, ובייחוד תשתיתיים, לשלטון המקומי אין עדיפות, ועל כן יש לבכר ניהול מצד השלטון האזורי (הריכוזי יותר):

44 ריאיון עם חבר מועצת עיר לשעבר בבית שמש (29.1.2020).

45 ריאיון עם חברת מועצת העיר פתח תקווה (5.1.2020).

46 ריאיון עם פעילה בקבוצת אזרחים בבית שמש (22.1.2020).

"כאשר מדובר על תשתיות כמו מים, ביוב, פסולת, היבטים כאלה של מקומי, אין ספק שהפעילות האזורית גוברת. אין שם הרבה מקום לפעילות בודדת של רשות. הדברים שבהם תמיד תהיה פעילות מקומית זה אותם הפרויקטים של רווחה, חינוך, הדברים שקשורים יותר להון אנושי, מאשר לתשתיות. למה דווקא בתחומי פנאי, חינוך, רווחה זה יותר מקומי? – שם בדברים האלה יש ערך מאוד גבוה למקומיות, זאת אומרת אני לא יכול להסתכל על רשות כעל יחידה שלמה. כשאני מדבר למשל על חיפה, דירוג למ"ס 8, אז מצד אחד יש לי את דניה שיש לה דירוג למ"ס 10, ומצד שני יש את ואדי סאליב שהוא דירוג למ"ס 2 – אז את לא יכולה להסתכל על חיפה שהכול בדירוג של 8. זה לא נכון. ואז במקומות האלה למקומיות יש משקל גבוה מאוד, שם בפרויקטים של רווחה, חינוך של הון אנושי – זה הפרויקטים שתמיד יישארו בתחום של הרשות המוניציפלית".⁴⁷

4. שאלת קידום מדיניות מקומית חדשנית

מרכיב שלישי בהשערה הראשונה גורס כי השלטון המרכזי מקשה בהתערבותו על קידום מדיניות מקומית חדשנית. אכן, הנתונים מצביעים על אישוש חלקה הראשון של ההשערה. הנשאלים והנשאלות מסכימים שמבנה השלטון בישראל היה ועודו ריכוזי למדי. חלק נכבד מהנשאלים אף סבור כי קיימת התערבות בנושאים מקומיים וכי היא אינה מוצדקת. שני המרכיבים האלה – ריכוזיות שלטונית מחד גיסא, והתערבות בעניינים מקומיים מאידך גיסא – עשויים לכאורה להוביל למסקנה שהריכוזיות מקשה על פיתוח מדיניות מקומית חדשנית (על פי ההשערה שלעיל). ברם, בהקשר זה הנשאלים מספקים תמונת מבט מורכבת יותר. ההיגד האחרון (איור 5) ביקש לבחון את עמדת המומחים לגבי האמירה: "המדינה מונעת מערים לקדם מדיניות חדשנית". כאמור, נוכח הממצא בדבר ריכוזיות והתערבות יתר, היה ניתן לצפות כי מרבית המומחים והמומחיות יסכימו שהמדינה מונעת מערים לקדם מדיניות מקומית חדשנית. לא כך הוא. מעל מחצית (54%) מהנשאלים לא הסכימו עם כך שההתערבות המרכזית-הממשלתית מונעת מהשלטון המקומי לפתח מדיניות חדשנית. נראה כי הנשאלים סבורים כי חרף התערבות מגבוה, בצורה ניסית כמעט, השלטון המקומי מוצא את דרכו ומשאביו כדי לייצר יש מאין: נטילת סמכות כאשר אין הרבה ממנה והתבססות על משאבים גם כשהם דלים. כל זאת לשם פיתוח של מדיניות חדשנית. ממצא זה מעניין ומצריך הסבר נוסף תוך עיון בחקרי המקרה.

בעניין הפעלת תחבורה ציבורית בשבת ("סבבוס" ברמת גן), ציין בכיר בעיריית רמת גן כי היכולת לנהוג בצורה עצמאית בעניין זה נבעה מניצול פרצות בחוק, חוסר יציבות פוליטית והבנה מפוכחת של המצב המשפטי:

"אחד מהדברים שסמוטריץ' הזכיר שהוא רוצה לקדם יחד עם הדתיים ואריה דרעי בממשלה הבאה, אם תקום מתישהו, זה למנוע את הפרצה הזאת

47 ריאיון עם בכיר במשרד ממשלתי (21.1.2020).

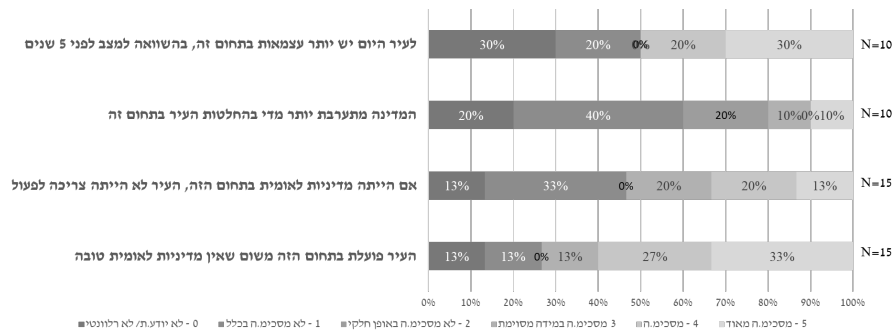
שמאפשרת לרשויות להפעיל קווי הסעה. הרי למעשה זה לא קווי תחבורה ציבורית. תחבורה ציבורית זה בתשלום. זה למעשה שאטלים, זה היסעים שאנחנו עושים. זה הדרך שלנו לפרוץ את זה. אנחנו לא גובים כסף, מותר לנו. כמו שאנחנו מסייעים ילדים לבתי ספר, אנחנו מסייעים תושבים ממקום למקום. הם רוצים להעביר חוק שגם אי אפשר להסיע בשישי שבת".⁴⁸

מומחים ומומחיות אחרים הדגישו את ההון האנושי בקרב הרשות המקומית כמסייע לקדם מדיניות חדשנית.⁴⁹ מומחים נוספים ציינו את יכולות הניהול המקומי ואת האיתנות הכלכלית של חלק מן הערים כתנאים המאפשרים פיתוחה של מדיניות חדשנית, חרף הריכוזיות.⁵⁰

5. העיר כממלאת חלל לנוכח היעדר פעולה ממשלתית-מדינתית

ביקשנו לרדת לעומקם של פרטים ולשמוע מהמומחים והמומחיות את דעתם על אוטונומיה עירונית בהקשר של מקרה שבו הם בקיאים (למשל, ניסיונות לפתח אוטונומיה בתחום הלהט"ב או ניסיונות לפעול באופן אוטונומי בתחום תחבורה ציבורית בשבת). שלב זה נועד לבחון האם תפיסת המרואיינים משתנה באופן הקשרי, שעה שמדובר במקרה קונקרטי של אוטונומיה. הצגנו למרואיינים סדרת שאלות לגבי המקרה הרלוונטי עבורם, במטרה להעריך את מידת הסכמתם לסדרת היגדים בתחום יחסי העיר והמדינה. בתחום המדיניות הראשון (אוטונומיה עירונית הממלאת חלל שהותיר אחריו השלטון המרכזי), הביעו המרואיינים והמרואיינות את העמדות המתוארות באיור מס' 6.

איור 6 – עמדות ביחס לאוטונומיה עירונית בתחום מדיניות 1



מרבית הנשאלות והנשאלים (60%) ציינו כי העיר פועלת בתחום משום שאין מדיניות מקומית טובה. כתמונת ראי, 60% ציינו כי המדינה אינה מתערבת יתר על המידה בהחלטות בתחום זה. כזכור, הנשאלים התייחסו לכל אחד מהמקרים הבאים:

48 ריאיון עם סגן ראש העיר רמת גן (26.12.2019).

49 ריאיון עם מהנדס העיר הרצלייה לשעבר (16.1.2020).

50 ריאיון עם פעיל חברה אזרחית בארגון "מצילים את אפולוניה" (ינואר 2020).

- מדיניות מוניציפלית בנוגע לפיקוח על פעוטונים בפתח תקווה (בגילי 0–3)
- קידום זכויות להט"ב בכפר סבא
- אימוץ תקן בנייה ירוקה מס' 5281 על ידי פורום ה-15 (תקן אשר אומץ גם כתקן ממשלתי)
- קידום מדיניות אקלימית ברמה העירונית בתל אביב יפו

בתחומים אלה המדיניות הממשלתית אינה מפותחת דיה או מצויה בחיתוליה, והריק השלטוני מותיר לרשויות מקומיות מרחב פעולה. בעניין זה ציינו מחצית מהנשאלים כי בהשוואה על ציר הזמן, נראה כי נכון לשנת 2020 הערים נהנות ממדיניות עצמאית יותר בתחומים האלה בהשוואה למצב שהיה לפני חמש שנים. מיעוט מהנשאלים, 20%, ציינו כי המדיניות הנוכחית אינה עצמאית יותר מאשר בעבר. נתונים אלה מרמזים על כך שהריק הממשלתי אפשר במידת מה פיתוח מדיניות אוטונומית. הסדרים שונים, כמו זה שנוצר בפתח תקווה ומובא להלן, מדגימים מצב שבו העירייה מבקשת לייצר לעצמה הסדרים מקומיים ייחודיים לפיקוח, בעוד המדינה משתתפה באסדרה. כך הסבירה פעילה חברתית בעיר:

"כל הסיפור קרה בתקופת ביניים כשאין ממשלה, כשאין ממשלה הרבה דברים נתקעים – אין ועדות, אין תקנים שאפשר להוסיף. למשל, בשביל עירייה כדי להקים מחלקה חדשה... היא מחליטה שמחר היא פותחת מחלקה חדשה, מחלקת פיקוח על גני ילדים, על גנים פרטיים... כדי שעירייה תעשה מהלך כזה היא צריכה לקבל אישור ממשרד הפנים לקבלת תקנים ומשם זו פרוצדורה ארוכה... שלא ניתן לעשות אותה כי אין ממשלה. ובכל זאת, ראש העיר בעיריית פתח תקווה רמי גרינברג שהוא באמת... ראש עיר עם המון המון אמביציה ונמרצות ושפתנות והוא הפך את העיר מהרגע שהוא נכנס לתפקיד... ובאמת עושה עבודה מאוד יסודית לפני שהוא נכנס ופועל בנושא מסוים... כמובן גם בפגישות של העמותה מול ראש העיר וגם במאבק המדיני הובילו לכך שראש העיר הבין שהוא צריך לקדם מהלך ביחד עם רון כץ שכיום הוא סגן ראש העיר".⁵¹

באופן דומה, ציינה בכירה במשרד ממשלתי כי "יש הכלה והבנה שתל אביב יפו ממלאת ואקום; היא עונה על צורך שהמדינה לא מספקת או לא יכולה".⁵² בדומה, ציין מרואיין אחר, פעיל עמותה, כי קיימים נושאים שבהם הערים הגדולות מובילות מאחר שהממשלה אינה מתפקדת או אינה מגבשת עמדה המאפשרת פעולה במישור המקומי:

"כל עוד הממשלה לא לוקחת אחריות ואין ממשלה, חשוב וראוי שכל הערים הגדולות כמו פתח תקווה, תל אביב, כפר סבא... ייקחו על עצמן... זה ירד מהרמה המוניציפלית ואז זה יחלחל למעלה. ברגע שכל העיריות או רוב

51 ריאיון עם סגנית ראש העיר בית שמש (26.1.2020).

52 ריאיון עם בכירה במשרד ממשלתי (30.1.2020).

העיריות... יעשו את זה, לא תהיה ברירה לממשלה, אלא להתחיל לדון ולחייב גם את הקטנות".⁵³

בכך מאיר המרואיין את תופעת לקיחת האחריות המקומית בנושאים אזרחיים כגון חינוך (פיקוח על פעוטונים). מצאנו כי לקיחת האחריות על ידי גורמים מובילים בשלטון המקומי נעשית לא אחת על ידי ערים מאוזנות כלכלית, עיריות איתנות ובלתי נתמכות. פורום ערי ה-15, לדוגמה, מקדם יוזמות רבות להטמעה מקומית היכן שקיים ריק בנושא מדיניות מסוים. גם ערים עצמאיות יחסית, מחשבתית וכלכלית, פועלות למילוי חלל חסר. אין תמה, אפוא, כי כל אחד מארבעת הנושאים שלעיל מקודם על ידי עיריות מקרב פורום ה-15 (פיקוח על פעוטונים על ידי עיריית פתח תקווה, בקרה אקלימית על ידי עיריית תל אביב יפו, זכויות להט"ב על ידי עיריית כפר סבא). עם זאת, יש צורך במחקר המשך כדי לאשש את הקשר בין קידום מדיניות עצמאית-חדשנית במצבי חסך שלטוני לבין איתנותן של עיריות. עוד נשאלת בהקשר זה השאלה האם מדיניות אשר אומצה באופן חדשני על ידי עירייה במקום אחד, בפרט במצבי ריק שלטוני, אכן "מחלחלת" הלאה אל עבר עיריות אחרות. חלק מן המרואיינים והמרואיינות מצביעים, כאמור, על העברת ידע מסוג זה מעיריות גדולות ואיתנות לעיריות אחרות:

"אני חושב שתל אביב היא כן איזושהי שגרירה ואיזושהי כוח חלוץ בעצם של כל מיני תופעות עירוניות שאחרי זה מוצאות ביטוי גם ברשויות אחרות. הרבה פעמים דברים שקורים בתל אביב קורים אחר כך במקומות אחרים. זה ביצה ותרנגולת, זאת אומרת, ככל שתל אביב מתעצמת כלכלית במידה מסוימת, גם מבחינת אוכלוסייה, למרות שהיא לא מאוד גדלה, אז יש לה יותר תחושת מסוגלות ויותר תעוזה לקבוע את החוקים בעצמה".⁵⁴

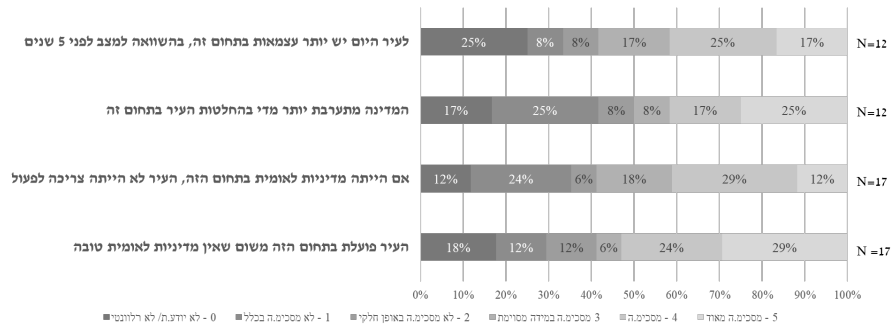
6. מדיניות מקומית המאתגרת עמדות מגובשות של השלטון המרכזי

בתחום המדיניות השני (אוטונומיה עירונית המאתגרת עמדות מגובשות של השלטון המרכזי), הביעו המרואיינים והמרואיינות את העמדות המתוארות באיור מס' 7.

53 ריאיון עם פעילת חברה אזרחית בתחום חינוך לגיל הרך בפתח תקווה (16.1.2020).

54 ריאיון עם מתכנן עצמאי וחוקר מומחה של הותמ"ל (30.1.2020).

איור 7 – עמדות המרואיינים והמרואיינות בנוגע לאוטונומיה עירונית בתחום מדיניות 2



הנתונים מצביעים שבהשוואה למצבי "ריק שלטוני", בסיטואציה זו, כאשר כבר קיימת עמדה של השלטון המרכזי, הערים עצמאיות פחות. אכן, 42% מהנשאלים סבורים כי בתחומים אלה לעיר יש היום יותר עצמאות בהשוואה למצב שהיה לפני חמש שנים (זאת בהשוואה ל-50% מקרב הנשאלים והנשאלות אשר ציינו את עצמאות הערים במצבי ואקום שלטוני). בדומה, 42% מהנשאלים סבורים שהמדינה מתערבת יותר על המידה בתחומים אלה (זאת בהשוואה ל-20% מהנשאלים שהשיבו כך במצבים שבהם קיים ואקום שלטוני). בסופו של יום סבורים 59% מהנשאלים כי העיר פועלת במצבים אלה משום שאין מדיניות לאומית טובה. נתון זה מלמד, בהשוואה למצבי ואקום שלטוני, שהנשאלים מסויגים מעט יותר ומכירים בקיומה של מדיניות לאומית שהעיר פועלת בתוכה.

הדבר ניכר במגוון תחומי מדיניות שבהם למדינה יש מדיניות מעוצבת, ואילו הרשות המקומית נדרשת ליישם אותה או לפרש אותה במישור המקומי. מומחה נדל"ן ציין בהקשר זה כי בנושאי תכנון הדבר ניכר במיוחד. בפרט, ניכרת ההייררכיה המדינתית: בעוד הדרג המקומי (ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה) מבקש לעצמו כוחות וסמכויות, המבנה ההייררכי של מערכת התכנון והבנייה בישראל מכפיף את עצמאותו במידה רבה לדרגי תכנון גבוהים יותר. הדבר ניכר למשל במקרה של מתחם התכנון באפולוניה (שם התקיים עימות בין הוועדה המקומית בהרצלייה לבין דרגי תכנון גבוהים, דוגמת הותמ"ל). הדבר חוזר על עצמו לא פחות בנושא של תמ"א 38, שוועדות מקומיות נדרשות ליישמה על ידי הוצאת היתרי בנייה מקומיים, אך אינן מעוניינות לעשות זאת. על כן נוצר חיכוך בין הדרג המקומי לבין הדרג המדינתי-מחוזי. כפי שציין מומחה הנדל"ן שראינו, עצמאותן של העיר והוועדה המקומית שלה מצויה בענייני תכנון במצב מתמשך של כפיפות, וכנגזרת – בקונפליקט:

"בהחלט העיר חשה את עצמה שיש לה את היכולת לקדם את מה שבוחר, אבל לא משנה כמה העיר עצמאית, היא תמיד חייבת להירתם לוועדה המחוזית.

אפשר שהם ידונו בנושאים ויחליטו בהם, אבל בסוף הם יירתמו לשכבה העליונה כמו מנהל התכנון והוועדה המחוזית".⁵⁵

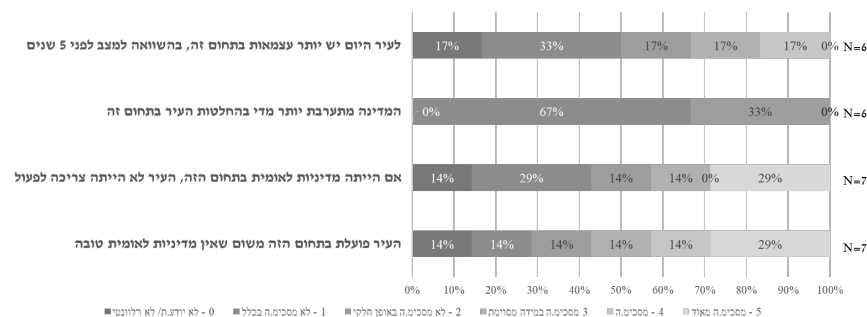
בזמן שהמדינה קידמה תכנון עתיר יחידות דיור בהרצלייה, סמוך לאתר הארכאולוגי אפולוניה לחוף הים התיכון, התגלע ויכוח בין עיריית הרצלייה לבין השלטון המרכזי. העירייה ביקשה לייצר במקום תוכנית מאוזנת שתיתן ביטוי לצורכי העיר, ואילו המדינה ביקשה להקים שם שכונת ענק. בכיר בעירייה ציין בהקשר זה את ההתנגשות על רקע קיומה של תוכנית המקודמת במסדרונות השלטון המרכזי. משנכנסה העירייה כמתנגדת לתהליך אישור התוכנית, התפתח ויכוח שחשף מערכת יחסים טעונה בין הצדדים:

"מי שמתחיל במקום אחר רואה את החולי של הגוף הזה. המדינה לא ראתה את טובתה של הרצלייה, המדינה ראתה את טובת המספרים הכוללים שהיא צריכה – מיליון או שני מיליון דירות. הרצלייה ידעה להגיד 'אני את החלק שלי יכולה לתת פה או פה'. אפולוניה היה אחד מהמקומות ההם – פספוס היסטורי. היינו רוצים לקבל בארץ את הריבירה הצרפתית. זה היה שם, שמורת טבע, עתיקות מדהימות, מגורים איכותיים שאף אחד לא יודע איך הם נראים".⁵⁶

7. עימות בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי סביב ניצול כוחה של העיר לרעה

שאלנו את המרואיינים והמרואיינות מהי עמדתם לגבי המצב הקיים בתחום האוטונומיה העירונית, במקרים שבהם העיר מנצלת את כוחה השלטוני כדי לפגוע בזכויות פרט חוקתיות, למשל הדרת נשים מהמרחב הציבורי, או מניעת גישה לפארקים עירוניים מפלסטינים אזרחי ישראל. ניתוח העמדות מובא להלן באיור מס' 8. בתרחיש זה, שבו מתקיימת הפרת זכויות אזרחיות וחוקתיות, סבורים הנשאלים כי התערבותה של המדינה מוצדקת יותר מאשר התערבות השלטון המרכזי בחדשנות או בנושאי דת ומדינה. כולם מסכימים כי אין במצבים אלה התערבות יתר בעניינים מקומיים – אלא מימוש חובתה של המדינה לאזרחיה ואזרחיותיה.

איור 8 – עמדות המרואיינים והמרואיינות ביחס לאוטונומיה עירונית בתחום מדיניות 3



55 ריאיון עם נציג ארגון הקבלנים והבונים מחוז תל אביב יפו והמרכז (ינואר 2020).

56 ריאיון עם מהנדס העיר הרצלייה לשעבר (16.1.2020).

כאשר נשאלה פעילה חברתית על הדרת נשים בערי ישראל, ובבית שמש בפרט, היא ציינה כי העיר פועלת באופן עצמאי, בעוד תפקידה של המדינה לרסן אותה. לדעתה, מי שאחראית היא –

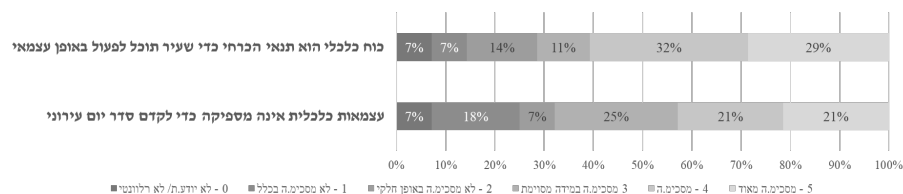
”הממשלה. בהחלט הרשות המבצעת: אם זה היועץ המשפטי יחד עם המשטרה או משרד הפנים. בית המשפט יכול להגיד כל מיני דברים, אבל אין לו כוח. הכוח אצל הממשלה. היא מבצעת את החוק. היא אמורה ליישם את החוק. זו חובתה.”⁵⁷

באשר לסיבות למצבי הקונפליקט האלה, נראה כי הנשאלות והנשאלים חצויים: חלקם (43%) סבורים כי אילו הייתה מדיניות לאומית ברורה בתחום, העיר לא הייתה פועלת בהתרסה; חלק אחר (43%) אינם מסכימים, אלא סבורים שפעולת העיר נעשית במנותק מהשאלה האם קיימת מדיניות כלל-ארצית בתחום. עם זאת, מעל מחצית מהנשאלים ציינו כי העיר פועלת באופן עצמאי במצבי קונפליקט אלה, משום שהמדיניות הלאומית אינה מספיק טובה. אכן, המרואיינים שעמם שוחחנו ציינו לא אחת כי תיעדוף מסוים ביישום וגיבוש המדיניות של הדרג הארצי הוא שמוותר חלל שלתוכו נכנסות הרשויות המקומיות. גם אם קיימת מדיניות לאומית, היא אינה נאכפת, או נאכפת במשורה, באופן אשר מותר חלק מן הערים כעצמאיות בשטח ואת המדינה בתור צופה מן הצד; כאשר הערים פועלות בצורה בוטה בניגוד לנורמות חוקתיות בסיסיות, ואז מתגבר הקונפליקט. כפי שציינה פעילה חברתית בתחום הדרת נשים: “בגלל לחצים פוליטיים שיוצרים מצב שבו זה לא נוח להיאבק בהדרת נשים. או שהם בעצמם לא רואים בזה כל כך חשיבות וזה לא מפריע להם אז הם לא יעסקו בזה. זה לא נראה להם הדבר הכי בוער.”⁵⁸

8. תנאים לאוטונומיה

הממצאים בתחום זה נוגעים להשערת המחקר H2, שעל פיה כוח כלכלי הוא תנאי הכרחי אך לא מספיק לאוטונומיה עירונית. בהמשך לכך, שיערנו כי קיימים תנאי בסיס נוספים לקיומה של אוטונומיה עירונית. לשם כך, הפנינו למרואיינים כמה שאלות והיגדים. איור 9 מציג את עיקרי הממצאים.

איור 9: עוצמה כלכלית והתנאים להתקיימותה של אוטונומיה. $N=28$



⁵⁷ ריאיון עם פעילה בקבוצת אזרחים.ות בבית שמש (22.1.2020).

9. עצמאות כלכלית כתנאי הכרחי אך לא מספיק לאוטונומיה עירונית

ראשית, ביקשנו לבחון את עמדות המרואיינים והמרואיינות לגבי עוצמה כלכלית והקשר שלה לאוטונומיה. 61% הסכימו כי כוח כלכלי, קרי, עצמאות פיסקלית של הרשות המקומית, הוא תנאי הכרחי לכך שהעיר תוכל לפעול באופן עצמאי. לעמדה החד-משמעית הזו יש כמה היבטים. ההיבט הראשון, הישיר והברור ביותר, שחזר על עצמו במרבית הראיונות, קושר בין העצמאות הפיסקלית של העיר וחוסר התלות התקציבית במדינה (למשל, דרך תקציבי איזון) לבין תעוזה, או לכל הפחות יכולת, לנקוט פעולה אוטונומית. חברת מועצת העיר כפר סבא טוענת בהקשר זה: "אם עירייה היא במצב איתני, במצב כלכלי טוב, היא יכולה לקדם הרבה מאוד דברים בעצמה. היא לא צריכה אף אחד, לא את המדינה. ברור שהיא יכולה לקדם מה שהיא רואה לנכון".⁵⁹ כך טוענת גם מנכ"לית של ארגון חברה אזרחית הפועל לקידום זכויות להט"ב בערים: "ככל שעיר בעלת תקציבים גדולים ויכולת כלכלית יותר גדולה, כך היא פחות תלויה במדינה".⁶⁰ מסכם זאת היטב מר חיים ביבס, ראש עיריית מודיעין ויו"ר מרכז השלטון המקומי: "יש 67 רשויות במדינת ישראל שהן נטולות מענק ועצמאיות, שהן לא בדיוק צריכות את המדינה, והן מסתדרות לבד".⁶¹

עם זאת, 21% מהמרואיינות והמרואיינים אינם רואים קשר הכרחי בין עצמאות תקציבית לבין פעולה עצמאית של העיר. לדוגמה, ביחס לקידום פיקוח על מסגרות לפעוטונים (גילים 0–3) טוענת אחת העובדות במנהל החינוך בעיריית פתח תקווה כי לדעתה, "אין שום קשר, כי במקרה שלנו בינתיים המשאבים שאנו מקצים זה מתוך המערכת, שום דבר בנוסף לא יצא פה, גם כל התוכניות והפעילויות שאני עושה, כמעט הכול בשת"פים עם גורמים מתוך ומחוץ למערכת, פשוט צריך לרצות לעשות את זה. זה הרבה יותר עניין של רצון מאשר של כסף, וגם של מדיניות של רשות".⁶²

טענה זו, הקושרת בין פעולה עצמאית לבין מוטיבציה של הרשות, מקבלת אישור מחבר מועצה בפתח תקווה אשר טוען מצד אחד כי "רמת האוטונומיה שלך קשורה למשאבים שברשותך", ומצד שני כי "רשויות חלשות [מבחינה כלכלית] יכולות להניע תהליכים כי יש דברים שיכולים לקרות גם ללא תקציב וקשורים לתפיסה".⁶³ סוגיית המוטיבציה משחקת תפקיד חשוב שיכול להסביר אי-נקיטת פעולה עצמאית גם כאשר מדובר ברשות עצמאית פיסקלית. כך, לדוגמה, מסבירה זאת מנכ"לית ארגון חברה אזרחית לקידום זכויות להט"ב: "למשל קיסריה. אני יודעת שיש להט"בים, והעירייה לא עושה אירוע גאווה וגם לא שמה על זה כסף". עם זאת, המנכ"לית מציינת שהציפייה שלה מרשות כמו קיסריה לקדם נושא שנוי במחלוקת נובעת מאי-תלותה של הרשות במדינה. כך היא מסבירה זאת: "זה כמו ילד והורים –

58 ריאיון עם פעילה בקבוצת אזרחים.ות בבית שמש (22.1.2020).

59 ריאיון עם חברת מועצת העיר כפר סבא (אופוזיציה) (10.1.2020).

60 ריאיון עם בכירה בעמותה ארצית למען הלהט"ב (ינואר 2020).

61 ריאיון עם ראש עיריית מודיעין-מכבים-רעות ויו"ר מרכז השלטון המקומי (3.2.2020).

62 ריאיון עם עובדת במנהל החינוך, עיריית פתח תקווה (19.12.2019).

63 ריאיון עם חברת מועצת העיר פתח תקווה (5.1.2020).

אם יש כסף להיות עצמאיים פחות תלויים בהורה".⁶⁴ מניתוח האמור עולה כי גורמים נוספים, שאינם קשורים בהכרח לעצמאות תקציבית, אכן משחקים תפקיד משמעותי ביכולת, ובעיקר ברצון, של רשות מקומית לנקוט פעולה אוטונומית. אולם, כאשר ננקטות פעולות עירוניות החורגות מקו המדיניות הלאומי, העצמאות הפיסקלית כן מוכיחה את עצמה כהכרחית. כך, על רקע כוונת העירייה להתיר פתיחת עסקים בשבת, טוען בכיר מהאופוזיציה במועצת מודיעין כי עצמאות כלכלית היא, "תנאי משמעותי, כי אנחנו למשל לא מקבלים מענקי איזון ממשרד הפנים. יש ערים אחרות שתלויים במענקי איזון, אז שמה הקולות שיישמעו, אני מניח, יהיו יותר רפים, יהיו פחות חזקים, יהיו פחות התנגדויות כי שר הפנים יכול להגיד להם "תיזהרו... אם אתם תלכו לכיוון X... אז אני אקשה עליכם עם מענקי איזון".⁶⁵ לסיכום, ניכר כי עצמאות כלכלית היא תנאי הכרחי אך לא מספיק לשם פעולה עירונית אוטונומית. כך, למשל, טוען בכיר במשרד ממשלתי:

"זה לא עניין של עצמאות כלכלית, זה עניין של חוסן כלכלי, זאת אומרת, ברגע שלרשות יש חוסן כלכלי אז היא יכולה לפעול באופן עצמאי ולא זקוקה לאף אחד, אבל חשוב שיהיה לה גם את כמות האוכלוסייה המספיקה, שיהיה לה איזשהו יתרון לגודל, נוסף על כך שהיא חזקה. למשל, להבים היא דוגמה נהדרת, יש לה דירוג למ"ס 10, בעלת 6,000 תושבים ולכן אין לה יתרון לגודל אז היא לא יכולה להיות עצמאית... אני חושב שאחד הדברים שצריך לעשות בעתיד זה לנסות לקבוע מדד שבאמת קובע את החוסן הכלכלי של רשות, ולא את החוסן הכלכלי של התושבים שלה, כי יש פה הטיה מאוד גדולה... עוד דוגמה – מועצה אזורית תמר – המועצה העשירה ביותר בארץ, אבל היא לא בדירוג למ"ס כזה גבוה, זאת אומרת גם לכיוון השני המדד מטעה. לכן צריך להיות מדד אחר, שמדבר על החוסן הכלכלי של הרשות עצמה".⁶⁶

10. תנאים נוספים לאוטונומיה עירונית

לצד סוגיית המוטיבציה העירונית שנדונה לעיל, החלק השני של H2 גורס כי קיימים תנאים מקדימים נוספים לאוטונומיה עירונית, כגון הון חברתי, תמיכה ציבורית ומידה רבה של התמקצעות, ידע וייעוץ משפטי. איור 10 מציג את עיקר הממצאים בעניין זה. שני תנאים הכרוכים זה בזה, שהמרואיינים והמרואיינות מזהים כתנאים הכרחיים למדיניות עירונית אוטונומית, הם יציבות פוליטית בשלטון העירוני וכוח אדם מיומן. כך, למשל, טוענת בכירה במשרד להגנת הסביבה ביחס לכוונתה של עיריית תל אביב יפו לקדם מדיניות אקלימית עצמאית:

64 ריאיון עם בכירה בעמותה ארצית למען הלהט"ב (ינואר 2020).
65 ריאיון עם חבר מועצת העיר מודיעין-מכבים-רעות, ראש אופוזיציה (3.2.2020).
66 ריאיון עם בכיר במשרד ממשלתי (21.1.2020).

"עצמאות כלכלית זה פרמטר אחד מאוד מרכזי ביכולת שלה להתנהל עצמאית. כמו שאמרתי קודם, יש בנוסף בתל אביב מוסדות מאוד חזקים ומוסדות מקצועיים ואנשי מקצוע שלא נופלים מאנשי מקצוע שנמצאים במשרדי הממשלה, שזה מה שתכלס מאפשר לה לעשות דברים שבערים אחרות לא מתאפשר. היא [עיריית תל אביב] גם פיתחה יכולת פיצוי מאוד גבוהה ודרג פוליטי בעיר שיש לו חזון ויכולות ביצוע משל עצמו".⁶⁷

טענה זו קושרת בין כוח אדם מקצועי לבין יכולת לקדם מדיניות לאורך זמן, דבר שתלוי, במידה רבה, במידת היציבות הפוליטית. אמירה זו נתמכת על ידי מר חיים ביבס, יו"ר מרכז השלטון המקומי, הסבור כי "כשיש איתנות כלכלית, יש יכולת כלכלית לרוץ קדימה, העיר יכולה להביא הרבה אנשים מקצועיים והיכולת שלה לנהל את עצמה בצורה שונה היא הרבה יותר גבוהה והעיר פחות 'תלותית'".⁶⁸ לבסוף, היכולת הארגונית, היציבות הפוליטית והנכונות לשתף פעולה בתוך הרשות מקבלות משנה תוקף בקידום מדיניות עירונית אוטונומית. כך הגדירה זאת אחת המרואיינות: "לפני הכול, כדי להצליח צריך רצון לשתף פעולה... זה שכולם נרתמים לנושא... כל אחד מהאגפים שצריכים לשתף פעולה בדרך כלשהי".⁶⁹ בנוסף ליכולת לגייס אנשי מקצוע ונשות מקצוע, עצמאות תקציבית גם מייצרת תפיסה עצמית שונה אצל הרשות המקומית. למשל, ביחס לתוכניות ותחומי מדיניות פורצי דרך, כמו אימוץ תקן בנייה ירוקה מס' 5281 על ידי ערי פורום ה-15, טוען מנהל תחום בכיר במשרד להגנת הסביבה:

"רואים את זה בפערים. אנחנו פוגשים רשויות פריפריאליות, קטנות יותר, עם פחות הכנסה [לתקציב העירוני]. הן בכלל לא תופסות את עצמן ככאלה שיכולות לדרוש דרישה כמו שדרשה עיריית תל אביב. תפיסת העצמי מאוד משפיעה לצד תפיסת המחויבות שלהן לתושב... האיתנות הכלכלית והעוצמה העירונית הן גורם שמסוגל להביא לקבלת החלטה חיובית או לא בנושא הזה".⁷⁰

נוסף על הגורמים האלה, אחד המומחים שרואינו מונה שורה נוספת של תנאים לאוטונומיה:

"גודל העיר, אישיות ראש העיר, החוזק הסוציאל-אקונומי של התושבים, בעיניי גם רמת הפער בין תפיסת העולם של תושבי העיר למדינה היא פונקצייה מאוד משמעותית. כי בסופו של דבר ככל שהעיר והמדינה, האוכלוסייה שלהן רואה את הדברים אחד לאחד, אז יהיה פחות צורך ביצירת אוטונומיות כאלה".⁷¹

67 ריאיון עם בכירה במשרד ממשלתי (30.1.2020).

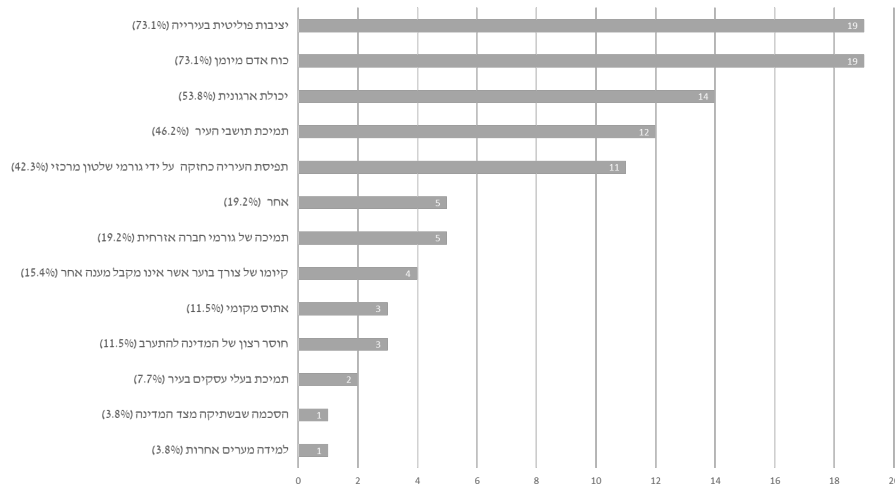
68 ריאיון עם ראש עיריית מודיעין-מכבים-רעות ויו"ר מרכז השלטון המקומי (3.2.2020).

69 ריאיון עם עובדת במנהל החינוך, עיריית פתח תקווה (19.12.2019).

70 ריאיון עם מנהל תחום בנייה ירוקה, המשרד להגנת הסביבה (8.1.2020).

71 ריאיון עם יו"ר הפורום החילוני בישראל (16.1.2020).

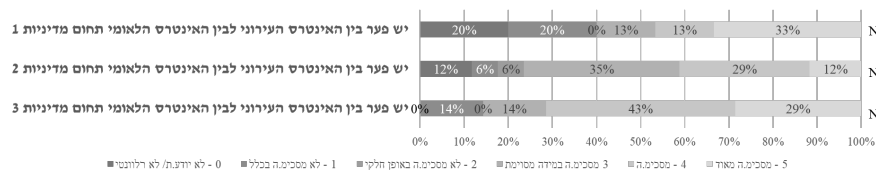
איור 10 : תנאים נוספים לקיום אוטונומיה עירונית בישראל.⁷² $n=28$



11. חיכוך ומתחים בין העיר לבין המדינה

ביקשנו ללמוד מהמראיינות והמראיינים על עמדתם המקצועית לגבי מתחים בין העיר לבין המדינה בתחומים הנחקרים. הצבנו בפניהם סדרת היגדים ושאלות שמטרתם לבחון את השערת המחקר H3: היחסים בין עיר לבין המדינה מורכבים ומקיפים דרגות שונות של מתח וסכסוך בהתאם לסוג המדיניות המקודמת. שיערנו כי סוגי מדיניות שונים ייצרו מתחים בעוצמות שונות. שיערנו אף כי כל אחת משלוש הקטגוריות של המדיניות, שאותן איתרנו מראש, מתכתבת עם דרגת מתח שונה. תחילה, ביקשנו להעריך את מידת הפער שקיים בין עמדות העיר לבין עמדות המדינה בכל תחום מדיניות (איור 11).

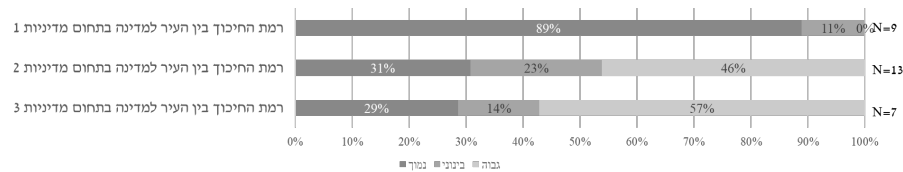
איור 11 : הפער הנתפס בין האינטרס העירוני לבין האינטרס הלאומי, מקוטלג על פי תחומי מדיניות



⁷² כל המראיינים והמראיינות התבקשו לבחור ארבעה פריטים מתוך הרשימה. המספר המופיע באחוזים בעמודה השמאלית מצביע על החלק היחסי של המראיינים שסימנו תשובה זו, והעמודות האופקיות מציינות את סך כל העונים עבור כל סעיף ברשימה.

בהמשך לכך, ביקשנו מהמראיינים והמראיינות להעריך מהי רמת החיכוך בתחומי המדיניות השונים שאותרו (איור 12).

איור 12: רמות החיכוך בין האינטרס העירוני לבין האינטרס הלאומי, בחלוקה על פי תחומי מדיניות



נראה כי התשובות שקיבלנו תואמות את השערות המחקר: (H3a) המתח אכן נמוך יחסית כאשר ערים מקדמות מדיניות אוטונומית בתחומים חדשניים (כאלה שאין בהם מדיניות לאומית מוסדרת), בפרט כאשר העיר לוקחת על עצמה "ניסוי חברתי" שממלא ואקום שלטוני ועשוי מאוחר יותר לשמש כבסיס לחקיקה לאומית. לעומת זאת, (H3b) המתח גבוה יותר כאשר מדיניות התכנון העירונית מציגה חידוש מובהק – ולמעשה מתנגדת או מתריסה – כלפי מדיניות שלטונית-מרכזית שנקבעה בעבר; או כשהמדיניות העירונית/מקומית נקבעה כניסיון לפתור בעיה לאומית (למשל, פתיחת עסקים בשבת). לבסוף, (H3c) דרגת המתח הגבוהה ביותר היא כאשר ערים מקדמות מדיניות הקוראת תיגר על עקרונות בסיס חוקתיים. את מהות הפערים הנתפסים בין האינטרס העירוני לבין האינטרס הלאומי, וכך גם את רמות החיכוך והמתח הנגזרות מהם, ניתן להבין על ידי ניתוח הממצאים האיכותניים מהראיונות.

12. ערים פורצות דרך = חיכוך ומתח נמוכים מול המדינה

בתחום המדיניות הראשון, שבו ערים מקדמות מדיניות מקומית הממלאה ואקום שלטוני, 59% מהנשאלים והנשאלות מסכימים במידה מסוימת עד רבה כי קיים פער בין האינטרס הלאומי לבין זה העירוני. עם זאת, 89% מהם טוענים כי רמת החיכוך או המתח סביב הפער הזה היא נמוכה, וזאת בהתאמה להשערת המחקר H3a. הסיבה העיקרית לכך היא שכאשר ערים נכנסות לתחומי מדיניות שבהם לא קיימת חקיקה או רגולציה לאומית, המדיניות העירונית מהווה מעין ניסוי חברתי העשוי לשמש כבסיס לחקיקה לאומית. כפועל יוצא, רמת החיכוך בין העיר לבין המדינה אינה גבוהה. העיר פועלת בעצמאות יחסית, ללא התערבות, או אף תוך אדישות מצד השלטון המרכזי. לדוגמה, באמצעות קידום מדיניות אקלים בתל אביב יפו, המתבטא בהיערכות עירונית לשינויי אקלים וחתירה להצטרפות לרשת הערים העל-לאומית C40, העיר דוחפת ומקדמת תחום מדיניות הנעדר מהרמה הלאומית. כך, לדוגמה, טוענת בכירה במשרד להגנת הסביבה:

"באופן מאוד טבעי, המשרד תמך ותומך במהלכים שתל אביב מקדמת בנושאי C40 וההצטרפות שלה. עצם זה שהיא לוקחת את היוזמה וההובלה, זו דוגמה לממשלה שאנשי המקצוע מן המשרד אינם לבד במערכה ושיש רשויות אחרות

וגופים אחרים שמבינים שזהו מצב חירום שצריך לקחת אותו ברצינות ולפעול. עיריית תל אביב היא עוד הוכחה לממשלה, לקולגות שלנו שהינה הם עושים את הדבר הנכון".⁷³

בכך, העיר תל אביב יפו, בתור ישות פוליטית חזקה במערכת הפוליטית הישראלית, נותנת גושפנקה למשרד ממשלתי אשר מנסה במשך שנים לתת עדיפות לסוגיות אקלימיות בהצלחה חלקית. כך, היוזמה העירונית מובילה ופורצת דרך. הממשלה, או לפחות גופים בממשלה, הולכים אחריה ורואים בה דוגמה לקידום מדיניות מרכזית בהמשך. בנוסף, יוזמות מהסוג הזה נותנות מענה לבעיות אזרחיות שלא פעם נותרות ללא מענה מהממשלה. כך, כאשר בעיות אזרחיות משמעותיות מקבלות מענה ברמה העירונית, ולא הלאומית, נוצרות ציפיות שונות ממוסדות פוליטיים. ציפיות אלה משנות את יחסי הכוחות באופן שממציב את העיר כמקור סמכות. הנתונים מצביעים על כך שבאופן עקבי למדי, במצבי ואקום שלטוני הערים מהוות קטר המניע מדיניות, משנה מצב בשטח, בדרג המקומי, כאשר המדינה צופה מן הצד או לעיתים מדביקה את הפער כתוצאה מהרצון שלא לאבד את מקור הסמכות הפוליטי שלה. פעולת העיר מחויבת המציאות במקרים רבים, שכן ראשי וראשות ערים ניצבים בחוד החנית של טיפול בנושאים יום יומיים. לדוגמה, עיתונאית בכירה ופעילה חברתית בתל אביב יפו טוענת כי "אם אתה פועל בקנה מידה של עיר, אז אתה מבין גם שזה כלי מאוד מאוד משמעותי למאבק בהתחממות הגלובלית. כי את רוב השירותים שלנו בעצם אנחנו מקבלים מהעיר, מעט מאוד מהמדינה".⁷⁴

תמונה דומה עולה מניתוח המקרה בפתח תקווה, שבו העיר מקדמת מדיניות פיקוח עירונית על מסגרות חינוך לפעוטות. מאחר שהנושא מוכר שנים ארוכות ככזה שחסרה בו אסדרה משמעותית ברמה הלאומית, כאשר העיר פועלת בתחום זה היא משמשת דוגמה וניסוי חברתי, ולא נגרמים חיכוך או מתח מול המדינה. זאת לאור הפער בין הצורך בחקיקה ואסדרה של הנושא לבין היעדר פעולה מצידה של המדינה. בכך, פעולות העיר מכוונות למילוי צורך ולהתמודדות עם בעיה לאומית, ולא דווקא כקריאת תיגר על מדיניות לאומית. חברת מועצת העיר פתח תקווה, שהייתה מעורבת בקידום פיקוח על פעוטונים, טוענת: "אני חושבת שכולם מבינים את הצורך, גם המדינה, בתחום הזה. השאלה היא כמה צעדים... אתה עושה. הרי אנחנו יודעים את זה שנים, שזה נושא שלא הצליחו לקבוע בו מדיניות".⁷⁵ היא מוסיפה בנוגע למתח וחיכוך: "אני לא שמעתי על התנגדויות כלשהן. בסך הכול אני חושבת שהעיר לקחה צעד מאוד עצמאי. אני יודעת שלראש העיר יש קשרים טובים מאוד עם משרד הרווחה, משרד הבריאות ועם משרדים שיכולים לשנע תקציבים לטובת הפרויקט. לכן עימותים לא היו, אבל אולי תמיכה".

את התמונה הזו משלימה עובדת במנהל החינוך של עיריית פתח תקווה שנשאלה על מתח וחיכוך עם השלטון המרכזי: "להפך, נציגות מטעם משרד העבודה, מנהל מחוז מרכז, היה

73 ריאיון עם בכירה במשרד ממשלתי (30.1.2020).

74 ריאיון עם עיתונאית ופעילה חברתית בתל אביב יפו (29.1.2020).

75 ריאיון עם חברת מועצת העיר פתח תקווה (5.1.2020).

אצלי במשרד, ובגלל שפה כבר נעשית עבודה בפועל אז הם רוצים לקחת אותנו כפילוט, את העיר פתח תקווה, ולהתחיל ליישם דברים. הם בינתיים רק ביקשו אישור של הרשות".⁷⁶ אם כן, העיר מספקת מענה לצורך אזורי כאוב ובמקביל לוקחת על עצמה ניסוי חברתי שעשוי להיות בסיס לחקיקה/אסדרה לאומית. הקטר המקומי מוביל ביצירת הסדרים חוקיים ומנהליים, והדרג הארצי עוקב בתשומת לב (ובאהדה) במקרה אחד, או באדישות מסוימת במקרה אחר. כך או כך, רמת החיכוך נותרת נמוכה בשל מפגש אינטרסים שלטוני.

באופן קונקרטי עולה מהראיונות כי לעיתים אין מתח או חיכוך סביב המדיניות העירונית החדשנית. לעיתים, מצב זה נובע מכך שהמדינה כלל אינה מודעת לפעולות הנעשות ברמה העירונית. למשל, ביחס לקידום מדיניות אקלימית בתל אביב יפו, טוענת הבכירה מהמשרד להגנת הסביבה כי לא ידוע לה על חיכוך או מתח בין העיר לבין המדינה: "ממה שאני יודעת הממשלה אפילו לא יודעת [על המהלך העירוני]. רוב הסיכויים שאף אחד לא ידע על מה את מדברת, רק המשרד שלנו ואולי משרד האנרגיה".⁷⁷ ואכן, בכיר אחר במשרד להגנת הסביבה, שעובד עם רשויות מקומיות, ציין: "אני לא מכיר את עמדת עיריית תל אביב יפו בנושא הפעילות האקלימית. אני פחות עוסק בצורה הישירה של שינוי אקלים, ההתעסקות שלי יותר בתחום של היחידות הסביבתיות".⁷⁸ טענה זו אינה מובאת כביקורת, אך היא מצביעה על הפער המובנה בין נקודת המבט העירונית, התופסת את ההיערכות לשינוי אקלים כנושא מהותי ודחוף, לבין המדינה, שקבעה יעדים לאומיים בנושא רק לקראת ועידת האקלים בפריז.

עם זאת, גם לנוכח העובדה שהעיר נותנת מענה להיעדר פעולה של השלטון המרכזי, חלק מהמראיינים והמראיינות טוענים כי בכל זאת יש מתח הנובע מפער בתפיסות עולם או מפערים אידאולוגיים. פעיל זכויות להט"ב בכפר סבא, שהיה שותף לקידום מהלך עירוני לקידום זכויות הקהילה בעיר, אמר בנוגע למידת ההתאמה בין עמדת העיר לבין זו של המדינה: "של המדינה? חד-משמעית לא. במיוחד לא במצב הנוכחי של ממשלה לא ליברלית ולא מקבלת את קהילת הלהט"ב".⁷⁹ דבריה של חברת מועצת העיר מסבירים טענה זו. מצד אחד, אכן יש מתח וחוסר הסכמה ערכי בין העיר לבין המדינה: "אתמול פורסמו דברים על ידי ראש העיר לגבי מה שנאמר מהרב רפי פרץ. ראש העיר יצא נגד הדברים שלו בעמוד הרשמי של העירייה".⁸⁰ מצד שני, טוענת חברת המועצה כי "אין התערבות של המדינה, לא שלילית – לא שמים לנו רגליים, וגם לא התערבות חיובית במובן של תמיכה כספית. העירייה אוטונומית לחלוטין".⁸¹

76 ריאיון עם עובדת במנהל החינוך, עיריית פתח תקווה (19.12.2019).

77 ריאיון עם בכירה במשרד ממשלתי (30.1.2020).

78 ריאיון עם בכירה במשרד ממשלתי (21.1.2020).

79 ריאיון עם פעיל בארגון להט"ב בכפר סבא (7.1.2020).

80 רפי פרץ כיהן אז כשר החינוך ובריאיון לידיעות אחרונות טען כי ילדיו "גדלו בצורה טבעית ובריא", ולכן אינם מגלים נטייה מינית "שונה". ראו שרי מקובר-בליקוב "רפי פרץ: 'בן גביר הוא אדם מאוד רך, נינוח, אנושי ומתחשב. הוא התמתן'" **ידיעות אחרונות**: 7 ימים (10.1.2020) www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5656441,00.html

81 ריאיון עם חברת מועצת העיר כפר סבא (15.2.2020).

דינמיקה דומה, של מתח או חיכוך נמוך בין העיר לבין המדינה גם בפרויקטים המשלימים היעדר פעולה או חוסר מענה רגולטיבי, עולה גם בתחום של קידום תקן בנייה ירוקה. בכירה בפורום ה-15 מסבירה שעמדת הפורום (לפני החלת התקן כתקן ארצי) הייתה, "שהיות שהמדינה לא לוקחת על עצמה את האחריות להוביל את תחום תקן הבנייה הירוקה, הפורום והעיריות צריכים לקחת את זה על עצמם מתוך ראייה של אחריות מקומית וגלובלית. המדינה מצד אחד לא מתנגדת לכך שהפורום לוקח את זה על עצמו, לא מונעת את זה ממנו באופן משפטי, אך לעיתים ישנם חיכוכים שמעכבים את הנושא". מכך יוצא שאומנם "היה מאבק נקודתי במספר מקרים עם מנהל התכנון, מכיוון שראשת המנהל לשעבר לא הייתה מעוניינת לקדם את הנושא", אך כיום "יש קצת יותר שיתוף פעולה"⁸². את התמונה הזו משלים בכיר במשרד להגנת הסביבה:

"הייתה ציפייה לאורך כל השנים של השלטון המקומי, שגם השלטון הארצי יאמץ את התקינה המחייבת לבנייה ירוקה. זה נאמר, זה נכתב על ידי נציגי השלטון המקומי לגופים השונים של המדינה למנהל התכנון, למשרד האוצר... זה הוצף בכל מיני ועדות שבחנו את הנושא הזה. השלטון המקומי מצפה שגם המדינה תקבל את ההחלטה. הם אומרים: 'זה לא הגיוני שאנחנו נהיה החלוץ ונשכב על הגדר ונספוג את כל האש מהקבלנים, מהאזרחים ונוכיח שזה אפשרי, ובאותה העת המדינה', אגף התקציבים אומר, 'אבל זה קורה בלאו הכי, למה שנחייב את זה?'"⁸³.

13. קריאת תיגר עירונית = חיכוך ומתח גבוהים מאוד

רמת החיכוך והמתח בין העיר לבין המדינה עולה כאשר המדיניות העירונית מחדשת מאוד ובמידה מסוימת מאתגרת, מתנגדת או מתריסה ביחס למדיניות השלטון המרכזי. בנוגע לתחום מדיניות זה (2), 76% מהנשאלים והנשאלות מסכימים במידה מסוימת עד רבה כי קיים פער בין האינטרס הלאומי לבין זה העירוני; 46% מתוכם רואים את המתח סביב הפער הזה כגבוה, בהשוואה ל-11% בלבד הסבורים כי קיים מתח רב בסיטואציה הראשונה שתוארה לעיל (ריק שלטוני שבו פועלת העיר). הממצאים תואמים אפוא במידה רבה את השערת המחקר H3b. הדוגמה הבולטת ביותר באפיון זה של אוטונומיה עירונית באה לידי ביטוי ב"מאבקי השבת" – כאשר ערים מקדמות מדיניות מקומית המאפשרת פתיחת עסקים או קיום תחבורה ציבורית בשבת. מצבים אלה מסמנים חיכוך מוגבר בין העיר לבין המדינה. תחום זה אומנם מובחן בכך שהוא נוגע בסוגיות אידאולוגיות-עקרוניות מובהקות בנוגע ליחסי דת ומדינה, אך נראה כי המקור למתח והחיכוך אינו בהכרח תפיסות עולם שונות ביחס לסטטוס קוו, אלא הבנה שונה של מבנה הסמכויות הנגזר ממנו ובעיקר מאבק עירוני על השאלה מי קובע כיצד ינוהל המרחב העירוני.

82 ריאיון עם בכירה בפורום ה-15 (28.1.2020)

83 ריאיון עם מנהלת תחום בנייה ירוקה, המשרד להגנת הסביבה (8.1.2020).

העיר מודיעין, לדוגמה, ביקשה להורות על פתיחת עסקים בשבת – הוראה שנפסלה על ידי שר הפנים בחסות "חוק המרכולים" שחוקק בעקבות התקדים שנקבע על ידי עיריית תל אביב יפו.⁸⁴ מאבק ציבורי זה זכה להדהוד תקשורתי והוא מוצב סביב נושאי דת ומדינה. אולם ניתן להשקיף על המתח והחיכוך במקרה זה גם דרך הפריזמה של הסמכות. בפן העקרוני, עולה מהממצאים כי החיכוך נבע מכך שהשלטון המקומי תפס אחרת את תפקידו לטפל במערך העסקים המקומי וסימן לעצמו טריטוריה שבה הוא פועל בנושאים מגוונים, ולדיר, אל לה למדינה להתערב בהם. על פי גישה זו, הנושא הדתי (שמירת השבת) משני ואינו הסיבה המכרעת לחיכוך. הסיבה המכרעת לסכסוך הייתה ויכוח על השאלה מיהו הגורם שיכול לצקת תוכן לתוך הסטטוס קוו ולפעול לפי פרשנות זו במרחב העירוני-ציבורי.

מנקודת המבט של גורמים פוליטיים בעיר מודיעין, אין סיבה מהותית למחלוקת הזו. המשנה לראש העיר ציין כי "עמדת העירייה לגבי פתיחת עסקים בשבת בעיר מודיעין מתבססת על הסטטוס קוו. היא אינה שונה מעמדת המדינה, והכל נעשה בהתאם לחוק המדינה. אין בעיר מודיעין פתיחה של עסקים שאינם נפתחים בערים אחרות".⁸⁵ חוקר המתמחה ביחסי דת ומדינה ציין בפנינו בהקשר זה כי "יש מתח מה המדינה תציע ומה הרשויות יקבלו... כאשר עסקים פותחים בשבת, הם עושים זאת מכוח סמכות פקודת העיריות, אך מעבר לכך – יש את ממד האכיפה... לעיריות יש אוטונומיה לקבוע כללים בנוגע לפתיחת עסקים בשבת מאחר שהן אלה שאוכפות את זה".⁸⁶ במילים אחרות, ניתן לראות את המתח הקיים כאן לא רק כמאבק עקרוני על מהות השבת, אלא על פרשנות החוק ומשמעות הסטטוס קוו. בעניין זה טוען ראש העיר:

"קודם כול, למדינה אין עמדה, היא רק עכשיו החליטה בעניין שלדעתי לא בתחום סמכותה בכלל, וכל ההפרה הבוטה שנוצרה באה בעקבות מה שנקרא 'חוק המרכולים' המפורסם... עד החוק הזה, כל רשות יכלה להגדיר חוק עזר אשר היה מגיע למשרד הפנים, ואם תוך 60 יום לא היו התנגדויות אז הוא היה מאושר באופן אוטומטי כי אין בחוק התניה ש'בלי הסכמת השר, החוק לא נכנס לתוקף'... תפיסת העולם שלי באופן אישי אומרת שדווקא תחום זה הינו בתחום סמכות השלטון המקומי והרשויות המקומיות".⁸⁷

84 הכוונה היא לתיקונים לחוק העזר לתל אביב יפו (פתיחתן וסגירתן של חנויות), התש"ס-1980. תיקונים אלה אושרו בפסיקת בג"ץ 6322/14 התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים (נבו 19.4.2017) ולאחר מכן בדנג"ץ 3660/17 התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים (נבו 26.10.2017). חשוב לציין כי מה שהניע את עיריית תל אביב יפו לאשר את התיקונים לחוק העזר העירוני הייתה מחלוקת עירונית של בעלי עסקים עם העירייה על כך שחוקי השבת נאכפים באופן סלקטיבי ובאופן אשר מיטיב עם הרשתות הגדולות. "חוק המרכולים" הוא הכינוי לתיקון דיני הרשויות המקומיות (חוקי עזר בעניין פתיחתם וסגירתם של עסקים בימי מנוחה), התשע"ח-2018.

85 ריאיון עם המשנה לראש העיר מודיעין-מכבים-רעות (ינואר 2020).

86 ריאיון עם חוקר בכיר, ולשעבר עובד במחלקה הבין-לאומית במשרד ראש הממשלה (3.2.2020).

87 ריאיון עם ראש העיר מודיעין-מכבים-רעות ויו"ר מרכז השלטון המקומי (3.2.2020).

ביחס לשאלה אם אין כאן מאבק אידאולוגי על השבת, מסביר ומחדד ראש העיר מודיעין כי הסוגיה כאן היא של פלורליזם וחלוקת סמכויות. "אני אדם מסורתי, אני לא חילוני, אבל עדיין – תפיסת העולם שלי הינה 'איש באמונתו יחיה', 'חיה ותן לחיות'".⁸⁸ בהמשך לכך הוא טוען, "על כן, חלק מהתפיסה שלי זה, כמה שיותר סמכויות לשלטון המקומי. בסוף אנחנו הזרוע הביצועית, והתקופה האחרונה כשאין ממשלה ואין מי שניהל את העניינים הוכחנו שאנחנו יכולים ומסוגלים לבצע זאת על הצד הטוב ביותר". על פי גישה זו, אוטונומיה עירונית אינה ניסיון לשנות את יחסי הדת והמדינה, אלא מענה לחיים משותפים בחברה מגוונת שמתאפיינת בפערים בתפיסות עולם. לפיכך אנו טוענים כי העיר – כגורם מקומי המחובר לתושבי – היא מקור הסמכות לפרש את אופן יישומו של הסטטוס קוו.

הטענה כי מה שמוביל במקרה הנדון למתח והחיכוך הגבוהים בין העיר לבין המדינה אינו בהכרח תפיסת עולם שונה בנוגע ליחסי דת ומדינה או הצביון היהודי של המדינה, אלא מחלוקת מהותית לגבי חלוקת סמכויות, מקבלת אישוש בדבריה של חברת מועצת העיר מודיעין: "ראש העיר שלנו אמר שמבחינתו הוא מתעלם משר הפנים ומי שרוצה לפתוח עסקים בשבת יפתח. הרשות המקומית בסמכותה ובזכותה לפתוח עסקים בשבת. עובדה שיש כמה עסקים חדשים שהתחילו לפעול במע"ר [מרכז עסקים עירוני] והם פתוחים בשבת. אני מקווה שכולם יפתחו בשבת במרכז העיר".⁸⁹

המאבק על סמכותה של הרשות המקומית לקבוע הוראות לגבי פתיחת עסקים בשבת אומנם קדם למשבר הפוליטי של השנים 2019–2021, אך רצף ממשלות המעבר תרם לחיזוק שאיפותיו ומעמדו של השלטון המקומי. ביחס לסוגיה הזו טוען ראש העיר, מר חיים ביבס, שמכהן גם כראש מרכז השלטון המקומי: "נכון לעכשיו, אנחנו ארבע רשויות שנמצאות כרגע בבג"ץ, מחכים לתוצאות הבחירות. אם ייבחר שר פנים שיבחר לטפל בעניין בצורה מקצועית, אנחנו נקבל את הסמכויות הרלוונטיות לנו בחזרה, ולחלופין, אם ייבחר שר פנים שהתכלית שלו היא סקטוריאלית, מטבע הדברים נחכה שתתקבל החלטה".⁹⁰

דינמיקה דומה מלווה את המדיניות העירונית של קידום תחבורה ציבורית בשבת ברמת גן (ה"סבבוס"), שבאה לידי ביטוי בשני היבטים: ראשית, בעוד המהלך נתפס כמאבק אידאולוגי על יחסי דת ומדינה, המרואיינים והמרואיינות ציינו שהמהלך נועד לתת מענה לצורך עירוני. שנית, בעוד המאבק על סמכויות הרשות המקומית לקבוע את סדר העדיפויות שלה נתפס כמאבק עירוני, יש הרואים במועד הנבחר לקידום המדיניות האמורה התרסה וניצול המשבר הפוליטי. ביחס להיבט הראשון, טוען סגן ראש העיר שאין מדובר בהתרסה או במאבק אידאולוגי שרירותי על יחסי דת ומדינה, אלא בעמדה עקרונית לעניין סמכות הרשות המקומית לקבוע את סדר העדיפויות בתוך תחום השיפוט שלה ומתן מענה לצרכים אזרחיים העולים באופן דמוקרטי. בנוסף, בעוד המאבק על תחבורה ציבורית בשבת נתפס כעניין הקשור ליחסי דת ומדינה, סגן ראש העיר בוחר לשים את הדגש על המרכיב הראשון – תחבורה ציבורית לאזרח:

88 שם.

89 ריאיון עם חבר מועצת העיר מודיעין מכבים-רעות, יו"ר האופוזיציה (3.2.2020).

90 ריאיון עם ראש העיר מודיעין מכבים-רעות ויו"ר מרכז השלטון המקומי (3.2.2020).

"בין תפקידי הקודמים הייתי גם יועץ של מספר שרים בממשלה. כשהתחיל הדיון על משבר הדיוור ב-2015 כשקמה הממשלה, הייתי אז יועץ של גלנט במשרד השיכון. אמרתי אז לו ולשר האוצר שהם לא מגדירים את הבעיה נכון. אני לתפיסתי, אין בישראל משבר דיוור. יש בישראל משבר של תחב"צ. זה המשבר. אם הייתה פה רכבת קלה ורכבת תחתית, מטרו מגדרה עד חדרה, אז לא הייתה שום בעיה. יכולת לגור בחיפה וכמו שעושים בניו יורק או בלונדון, לנסוע בזמנים מהירים. לעבוד ברמת גן או בתל אביב ולחזור בלילה לחיפה. זה המשבר האמיתי. לא התייחסו פה במשך השנים נכון לסוגיה של התחבורה הציבורית ולא נתנו תיעדוף לתחבורה הציבורית".⁹¹

אם כן, במקום לראות את המהלך העירוני כהתרסה בנוגע ליחסי דת ומדינה, מפנה סגן ראש העיר את המבט לכך שהמדינה יצרה בעיה כאשר מלכתחילה לא תיעדפה תחבורה ציבורית, והפעלתה בשבת היא חלק מהמענה הרחב יותר לבעיה זו. לא כולם תמימי דעים בעניין זה. חבר מועצת העיר מהאופוזיציה מפרש את המהלך כמעין פופוליזם עירוני: "אני חושב שכל הנושא של תחבורה ציבורית בשבת, היה לו אלמנט התרסתי. זה לבוא ולנצל מצב שיש פה ממשלת מעבר כבר כמעט שנה. לנצל איזושהי לקונה בחוק [בתקנות התעבורה](#) שלא נותנות את הדעת כיצד למנוע את זה ולפרוץ את הגדר ולעשות את התחבורה הציבורית בשבת באופן התרסתי".⁹²

ביחס לכך, סגן ראש העיר מגן על עמדתו העקרונית הנוגעת לסמכות העיר ואחריותה לתת מענה לצורך עירוני ממשי:

"חשוב לי קודם כולל להבהיר שגם אני וגם ראש העיר לא עשינו את זה מטעמים של אידאולוגיה. אין פה אידאולוגיה אנטי-דתית או אולטרה-חילונית. עשינו את זה באמת כדי לתת מענה לצורך... לא לכולם יש רכב פרטי. אם זה חיילים ואם זה סטודנטים שמבחינתם המחיר של מונית לתל אביב הוא כמו מחיר של הבילוי עצמו... בגלל שלא עשינו את זה ממקום אידאולוגי אנטי-דתי או אולטרה-חילוני אז היה לנו חשוב לאזן. קבענו את התוואי של הסבבוס כך שהוא יעבור רק בצירים ראשיים, ולא בסמוך לבתי כנסת ולא בשכונות עם צביון יותר דתי. הסבבוס הוא טקטיקה אחת, כלי אחד, במסגרת האסטרטגיה הכוללת".⁹³

נראה כי המקור לתפיסת החיכוך הגדול בין העיר לבין המדינה סביב סוגיית השבת אינו בהכרח קריאת התיגר על הסטטוס קוו כשלעצמו, אלא הפער בין האינטרס העירוני לבין המדיניות הלאומית. פער זה מיתרגם למשחק סכום אפס על סמכות פוליטית לעצב את אופיו של המרחב העירוני.

91 ריאיון עם סגן ראש עיריית רמת גן (26.12.2019).

92 ריאיון עם חבר מועצת העיר רמת גן, אופוזיציה (26.12.2019).

93 ריאיון עם סגן ראש עיריית רמת גן (26.12.2019).

כך עולה גם בתחום שנתפס מלכתחילה כפחות אידאולוגי מבחינה ציבורית, כגון קידום פרויקטים של תמ"א 38. המתח סביב נושא זה עלה ביתר שאת ברמת גן, כאשר העיר החליטה להפסיק לתמוך ולקדם את המדיניות הלאומית בתחום. בזמן שהעיר הייתה בין החלוצות ביישום תמ"א 38 בהיקף רחב, התפתחה בה הבנה כי קידום המדיניות יוצר "גירעון תשתיתי", קרי, מחסור בתשתיות הנדרשות כדי לתמוך בהגדלת מספר התושבים בעיר (למשל בתי ספר, קווי ביוב, תחבורה ציבורית ועוד). נציג ארגון הקבלנים והבונים של מחוז תל אביב יפו והמרכז ציין: "רמת גן הייתה חלוצת התמ"א 38. הרשות המקומית עודדה הכי הרבה פרויקטים בתחום הזה. במשך 10 שנים הם עשו למעלה מ-11 או 12 מסמכי מדיניות... פעם לטובה, פעם לרעה. עד לפני שנה הייתה לנו אינטראקציה טובה עם עיריית רמת גן, חלק מהשינויים היו בהסכמתנו ובייעוץ איתנו, ובגדול המדיניות שלהם הייתה 'הגונה'. מאז שנבחר ראש עיר חדש, הוא חרט על דגלו לעצור את נושא התמ"א בעיר"⁹⁴. בהמשך לכך, טוען המרואיין כי המדיניות האמורה אינה רק בניגוד לעמדת ארגון הקבלנים והבונים, אלא גם "לא תואמת את עמדת מנהל התכנון אשר מעוניין בכללים ברורים. מה שעיריית גן עשתה זה קביעה של כלים שלא תואמים את הרוח של התמ"א הכללית. אולי ראש העיר בעצמו חושב שזה נכון, אבל אני חושב ששאר הגורמים המקצועיים לא תומכים בזה".

אם כן, המקרה של יישום תמ"א 38 מדגים גם הוא מצבי מתח וחיכוך גוברים: קיימת מדיניות ארצית כתובה וחקוקה. אולם, מתגלה שיישומה הוא עניין פרשני. הרשויות המקומיות, ורמת גן ביניהן, מנצלות את מקומן השלטוני כדי לפרש את התמ"א באופן מצמצם. פרשנות זו יוצרת חיכוך בין הרגולטור המרכזי (הממשלה) לבין הדרג המקומי. אין חלל שלטוני רגולטורי שבו פועלת הרשות המקומית ללא התערבות, אך היא מקבלת לעיתים תחום מדיניות מוגדר שבו יש לה חופש פעולה. כלומר, המדינה רואה בתפעולה העצמאי של הרשות המקומית תנאי חיוני וחיוכי ליישום המדיניות (בדומה לענייני דת ומדינה או למדיניות תכנון). בפועל פרשנותה של העיר את המדיניות מובלת על ידי האינטרס המקומי, ולתפיסתה היא המייצגת אותו במרחב הגאוגרפי והפוליטי המקומי.

את עמדת העיר והצדקת האינטרס העירוני של עצירת תמ"א 38 מסביר סגן ראש העיר:

"בשנת 2012 זה בערך היה שיא התמ"א 38 עם אישור תוכנית רג/340/ג/30, תוכנית שפתרה כביכול את הסוגיה של הצפיפות, של כמות הדירות שניתן לבנות בבניין. אני הגשתי עתירה מנהלית נגד התוכנית הזו ביחד עם 'אדם טבע ודין'. בגדול טענו שכמות הדירות שהולכת להתווסף לעיר הזו לא הביאה בחשבון את מצב התשתיות, את היכולת של התשתיות להתחדש, ובכלל זה העתירה התקבלה ובית המשפט דרש מהעירייה כתנאי להפקדת תוכנית כזו להגיש פרוגרמה מסודרת שמפרטת איך תשתיות הציבור יכולות לתמוך בגידול שיהיה כתוצאה מתוספת הדירות בתמ"א הזו. מהנקודה הזו, אני חושב שזה נקודת השיא, איפה שהוא בדצמבר 2013 המגמה ברמת גן שינתה כיוון והתחילה ללכת לכיוון של הפחתת יחידות הדיור. אני מתחיל לראות את הנזקים

94 ריאיון עם נציג ארגון הקבלנים והבונים מחוז תל אביב יפו והמרכז (ינואר 2020).

שנוצרו מהתמ"א מבניינים שאושרו ב-2010–2011. בתקופה הזו נתנו היתרי בנייה ורק ב-2013 התחילו להתאכלס הבניינים ואז התחילה להיווצר המצוקה. מצוקת התשתיות באה לידי ביטוי, בין היתר, בכך שלא נבנו גני ילדים ובתי ספר, היטלי השבחה לא נכנסו. אני רואה שפתאום המגמה הולכת ומצמצמת את יחידות הדיור, שהיום אנחנו נמצאים כמעט בצד השני. אנחנו אומרים ואנחנו מעדיפים באופן קטגורי כמה שפחות תמ"א 38 ויותר התחדשות עירונית מתחמית עד כמה שניתן".⁹⁵

עם שינוי המדיניות העירונית ועצירה דה־פקטו של פרויקטים של תמ"א 38, נוצרו מתח וקונפליקט בין הוועדה המחוזית (כנציגת הממשלה) לבין הרשות מקומית "מכיוון שזו לא עמדה בדרישות והציפיות של הוועדה המחוזית ברצון ובראייה הכוללת", טוענת יועצת במנהל התכנון. היא מרחיבה ומסבירה:

"תמ"א 38 מדלגת מעל הוועדה המחוזית והיא שיקול דעת של הרשות המקומית... היא [העיר] מקבלת את הסמכות כסמכות עצמאית אז היא יכולה לעסוק בעניינים של התחדשות, אבל היה קושי גדול בלנסות להחדיר את ההבנה והראייה הכוללת והיה רצון מאוד גדול של הרשות עצמה לקדם מהלכים שקשורים לתמ"א 38 בתוך העיר... הדבר גרם לחיכוך בין הרצון מה שהוועדה המחוזית ממונה עליו לעומת מה שהרשות המקומית רוצה לקדם".⁹⁶

את הפער בין מה שהובן ברמה העירונית כאינטרס מקומי לבין מה שנתפס כאינטרס המחוזי/ארצי, והקונפליקט שנוצר בעקבות כך, מהדהד סגן ראש העיר:

"כשאנחנו הודענו על שינוי המדיניות ברמת גן בקיץ האחרון, אז התחילה ההתנגשות ישירות מול... האמת לא מול מוסדות הממשלה, להפך, הם בסופו של דבר הבינו וקיבלו את דעתנו ועובדה שהתמ"א עומדת לבחינה מחדש אם לא ביטול. אבל בגדול המצוקה היא זהה בכל הערים. רמת גן מיוחדת במקרה הזה כי רמת גן היא יחסית עיר קטנה שאישרה כמות גדולה של תמ"א 38, זאת אומרת לא הייתה עוד עיר אחרת שאישרה כזו כמות. נוצר גירעון תשתיתי, גירעון ביכולת של התשתיות להתחדש. ולכן, לא מן הנמנע שבעוד שנה זה אפילו יהיה הרבה יותר מורגש בערים אחרות ותהיה התנגשות יותר חזיתית מול מוסדות התכנון בערים אחרות. אנחנו כבר רואים את זה".⁹⁷

ההשוואה בין "מאבקי השבת" לבין המקרה של תמ"א 38, ובעיקר נקודות הדמיון ביניהם, מצביעה על כך שהמקור למתח וחיכוך במקרים שבהם ערים קוראות תיגר על מדיניות לאומית אינו בהכרח פערים אידאולוגיים, אלא פערים בנקודת המבט ביחס לטוב המשותף. המתחים

95 ריאיון עם סגן ראש העיר רמת גן (29.12.2019).

96 ריאיון עם יועצת במנהל התכנון (ינואר 2020).

97 ריאיון עם סגן ראש העיר רמת גן (29.12.2019).

נובעים אף ממחלוקת בנוגע לגורם המוסמך לפרש חקיקה, ליישם מדיניות בדרג המקומי ולקבוע סדר יום ציבורי בתחום הגאוגרפי-פוליטי של העיר. בלי כוונה להיכנס לדיון הסבוך בנוגע למעמדה של השבת במדינת ישראל, או למחלוקות השונות ביחסי דת ומדינה, קביעת "חוק המרכולים" מצביעה בבירור על התנגדות המדינה לפתיחת עסקים בשבת או לכל הפחות על הערמת קשיים מנהליים ופוליטיים.⁹⁸ נקודת המבט העירונית תופסת את הטוב המשותף אחרת, בהתאם לאינטרסים הפרטיקולריים של הקהילה האזרחית בעיר. על בסיס זה, ומנקודת המבט של העיר, כאשר העיר מקדמת פתיחת עסקים בשבת, אין בכוונתה בהכרח לשנות את יחסי הדת והמדינה כפי שהם משתקפים ברמה החוקית-חוקתית, אלא להביא לידי ביטוי את הצרכים והרצונות של הקהילה העירונית. במילים אחרות, לצד המאבק הערכי, שכלל הנראה מניע חלק מהשחקנים, השאלה המהותית היא של סמכות. במאבק על פתיחת העסקים בשבת במודיעין נושא זה היתרגם למאבק סכום אפס. כך גם במקרה של קידום "סבבוס" ברמת גן. בעוד יש התופסים את הנושא כהתרסה כנגד המדינה, או כנגד קהילות דתיות, הפוליטיקאים בעיר אינם מתמקדים בהכרח במרכיב "השבת", אלא במרכיב "התחבורה הציבורית" כמוצר ציבורי. כאשר מוצר זה, החיוני והכרחי לתפיסת העיר, אינו מסופק על ידי המדינה, העיר ממלאת את החסר ואף עושה זאת באופן שבהכרח מיתרגם למשחק סכום אפס. באופן דומה, המקרה של תמ"א 38 מאפשר להצביע באופן ברור יותר כיצד מאבק בין האינטרס העירוני לבין האינטרס הלאומי הופך למשחק סכום אפס שבלבו הסוגיה מי קובע כיצד יעוצב המרחב העירוני.

14. פגיעה בזכויות פרט ברמה העירונית – מעבר ממחלוקת למאבק ישיר בין העיר לבין המדינה

מצאנו כי המתח והחיכוך בין העיר לבין המדינה נמצאים ברמה הגבוהה ביותר במקרים שבהם ערים קידמו מדיניות שכרוכה בפגיעה בזכויות אזרחיות בסיסיות או תמכו בה: בעפולה מדובר בניסיון מוצהר של העירייה להגביל את השימוש בפארק הציבורי לאזרחי העיר בלבד, תוך ניסיונות לקדם מדיניות של שמירה על "הצביון היהודי" של העיר. בבית שמש אומנם לא הייתה מדיניות עירונית רשמית שתמכה בהדרת נשים מהמרחב הציבורי, אך הנורמה התבססה בשכונות שונות, לעיתים תוך העלמת עין או חוסר בפעולה אסרטיבית דייה מצד העירייה. בעוד בתחום המדיניות הקודם ניתן לאפיין את החיכוך והמתח כמחלוקת, ביחס לתחום מדיניות זה יש מאבק ישיר בין העיר לבין המדינה, והמתח בין הדרגים הפוליטיים מועצם. המדינה עושה שימוש בכוחה כדי לעצור את המדיניות העירונית הקיימת על ידי שימוש בפסיקות בג"ץ או באמצעים אחרים. ביחס לתחום מדיניות זה (3), 86% מהנשאלים והנשאלות, החלק היחסי הגבוה ביותר בהשוואה לשני תחומי המדיניות האחרים, מסכימים במידה מסוימת עד רבה שקיים פער בין האינטרס הלאומי לבין זה העירוני; 57% מתוכם רואים את המתח סביב הפער

98 בהקשר זה חשוב להזכיר כי המדינה עשתה שימוש בחוק המרכולים כדי לפסול תקנה עירונית לא רק במקרה של מודיעין, אלא גם במקרים של ראשון לציון, הרצליה, גבעתיים וחולון.

הזה כגבוה, בהתאמה להשערת המחקר H3c. עם זאת, על אף הדמיון לכאורה בין המקרים האמורים, ניתוח הראיונות מצביע על סיבות שונות בתכלית לרמת החיכוך והמתח הגבוהה. בעפולה הייתה מדיניות מוצהרת: "כוונה לסגור את הפארק לתושבי העיר, רק לתושבי העיר" מסביר בכיר בעירייה.⁹⁹ "רצו לעשות מתנ"ס פתוח... שכל הפעילויות של המתנ"ס עוברות לפארק...". לטענתו העלויות הכרוכות בפעילויות העירוניות האלה היו עילה מספקת לסגירת הפארק. "כשאתה [מישהו שלא גר בירושלים] שולח את הילדים שלך למתנ"ס בירושלים, אתה משלם על התכנים. המחשבה פה הייתה שאנחנו רוצים לסגור את הפארק רק לעצמנו, רק לתושבי העיר שמשלמים ארנונה וזכאים לקבל בקיץ פעילויות לא בתשלום". במקרים דומים דן בג"ץ בסגירת פארקים עירוניים לאור טענות בדבר ההדרה שנוצרת במקרים אלה.¹⁰⁰ עם זאת ועל אף הבעייתיות המשפטית, עיריית עפולה חשבה כי ניתן בכל זאת לייצר הצדקה למדיניות. "כל רשות מחפשת את הפתרון לאיך היא סוגרת את הפארק של תושביה", מסביר בכיר בעירייה. אך הוא ממשיך ומסביר שלא רק חלוקת כספי הארנונה ומימון פעילויות עודדו את המדיניות העירונית, אלא גם המציאות הפוליטית המקומית.

"במקרה שלנו, הסגירה של הפארק לא הייתה מנותקת מהמציאות ששררה באותה התקופה – מיד אחרי הבחירות המקומיות. הטיקט של ראש העירייה הנבחר היה לשמור על הצביון היהודי בעיר... בעיר שלנו זיהו בעיה ואני אומר את זה בלי מירכאות. בעיה. בעיה בקרב הציבור שהרגישו ברשתות החברתיות שיש המון מתנגדים לעובדה שתושבים ערבים רוכשים בתים בעיר. בא ראש העיר ואמר שאם יש בעיה שמפריעה להרבה תושבים אני רוצה להציף אותה".¹⁰¹

באמירות אלה נחשף רובד נוסף. סגירת הפארק לא נועדה רק לשימוש נאות בכספים של משלמי הארנונה, אלא כוונה בראש ובראשונה לחסום את תושבי ותושבות הערים הערביות השכנות, ובכך להדירם על בסיס לאומי. בכירה לשעבר במשרד המשפטים ציינה בהקשר זה: "זהו אכן מקרה ממש פשוט באופן יחסי, כי אין בו באמת דילמה. ברור שאסור להפלות על רקע לאומי – אין שאלה כזאת".¹⁰² המדינה אכן הפעילה את כוחה וביטלה את המדיניות העירונית דרך התערבות של בתי המשפט.¹⁰³

99 ריאיון עם בכיר בעיריית עפולה (13.2.2020).

100 **בבג"ץ 8676/00 אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' עיריית רעננה**, פ"ד נט(2) 210 (2004) דן ההרכב בטענה כי עירייה אינה רשאית להפלות בין תושבי הרשות לבין מי שאינם תושבי הרשות לעניין גביית דמי כניסה לפארק עירוני ציבורי (בשבתות ובחגים), מאחר שהדבר יביא לפגיעה בתושבי הרשויות החלשות.

101 ריאיון עם בכיר בעיריית עפולה (13.2.2020).

102 ריאיון עם בכירה במשרד המשפטים (21.1.2020).

103 לדוגמה, לאחר שבחודש יוני 2019 סגרה העירייה את אחד הפארקים העירוניים שבשטחה בתקופת החופש הגדול בפני מי שאינם תושבי העיר, הוגשה עתירה מנהלית (**עת"מ (מנהלי נצ')** [3161-07-19 זועבי נ' אלקבץ](#) (נבו 2.7.2019)). במסגרת הדיון בעתירה, לפני כב' השופט צרפתי, הגיעו הצדדים להסכמה, שלפיה הפארק יפתח בפני הכול, אלא אם יתקבל היתר מיוחד מאת שר

בכיר ברשות מקומית ערבית שכנה טען בתגובה: "אני חושב שהדברים ברורים, גם בג"ץ אמר את דברו לגבי סוגיה זו. מרחב ציבורי שנעשה ונבנה מכספי ציבור, יש התחייבות לאפשר גישה אליו לכל הציבור, אפילו אם יש התנגדות על ידי עירייה מסוימת... ולאפשר לכל מי שחפץ להיות באותו מרחב".¹⁰⁴ בעוד אותו בכיר רואה מתח וחיכוך גבוהים בין עמדת העיר עפולה לבין זו של המדינה, הוא רואה במדינה מגינה על שוויון אזרחי. ביחס לשאלה על מתח מול המדינה הוא טוען, "אני לא חוויתי שום מתח. השאלה הזו צריכה להיות מופנית לראש עיריית עפולה". בכיר העירייה שצוטט לעיל נאחז בטענת הלגיטימיות של המדיניות העירונית (שימוש נאות בכספי ציבור) וטוען כי פסילת המדיניות העירונית נעשתה משיקולים פוליטיים-אלקטורליים:

"יכול להיות אפילו שבמשרד הפנים ביקשו לראות מה קורה והם עסקו בזה [החרגה לסגירת פארקים] באותה תקופה. כאילו הם רצו לקדם את זה ואז הם עצרו ואמרו בואו נראה מה קורה עם המקרה של העיר שלנו ואז לקחו צעד אחורה ואמרו 'תקפא'. אני זוכר שראש העיר אמר לי בואו נחכה, אולי ההנחיות יצילו אותנו ונצליח לעשות את זה [לסגור את הפארק] בעתיד. ואז בעצם קרה ההפך, דרעי אמר שלא רוצה לחתום על זה... יש לו בוחרים במגזר הערבי".¹⁰⁵

דברים אלה מצביעים על כך שלפחות במקרה של עפולה, המתח העצום והקונפליקט הגלוי בין העיר לבין המדינה נוצרו לא רק בשל הפרת זכויות בסיס חוקתיות או פעולה מתריסה נגד פסיקות בדבר זכויות הפרט. המתח והקונפליקט "תודלקו" גם על ידי ויכוח גאופוליטי ואינטרסים פוליטיים שונים מאוד בדרג הארצי והמקומי. כל אלה חברו יחדיו לפעולה ישירה מצד המדינה לבלימת העיר ופרנסיה.

המקרה של העיר בית שמש שונה בכך שאין, ולא הייתה, מדיניות עירונית מוסכמת הנוגעת להדרת נשים מהמרחב הציבורי. כפי שמסבירה פעילה חברתית בעיר אשר נאבקה בתופעה, "זה לא שאומרים היום אנחנו הולכים להדיר נשים. זה יותר דומה ל'בגלל לחצים פוליטיים אנחנו ב-policy כזו או אחרת והתוצאה היא 'Oops, throw the women under the bus'".¹⁰⁶ חבר מועצת עיר לשעבר אינו מכחיש את הדרת הנשים מהמרחב הציבורי בבית שמש, אך קושר זאת לכך שהעיר נהיית הומוגנית יותר – קרי, חרדית וענייה יותר. בכך הוא מייחס את הדרת הנשים מהמרחב הציבורי לעודף כוח של השלטון המקומי בקביעת סדר העדיפויות העירוני, ובתחום התכנון בפרט:

הפנים לגביית דמי כניסה, על פי סעיף 249(8) [לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש]. הסכמה זו קיבלה

תוקף של פסק דין והביאה לפתיחתו של הפארק.

104 ריאיון עם בכיר בעיריית אום אל פאחם (26.1.2020).

105 ריאיון עם בכיר בעיריית עפולה (13.2.2020).

106 ריאיון עם פעילה בקבוצת אזרחים. בית שמש (22.1.2020).

"בית שמש היא דוגמה לכמה הרסנית העובדה שלשלטון המקומי יש יותר מדי כוח. כשאמרתי זאת פעם בפנל, קפצו עליי כל החברים שלי מהשלטון המקומי ואני אמרתי להם שזאת האמת. לשלטון המקומי יש יותר מדי כוח בכל מה שקשור בתכנון ערים. וזה יוצר פערים וזה משהו שהוא בל יסולח. כי ככל שהזמן עובר, הפערים רק הולכים וגדלים בין הערים החלשות לחזקות. אפשר לנתח את השיטה הקיימת ולהראות שבשורה התחתונה זה לא משתלם לרשויות לבנות דירות. היא גורמת לכך שמי שיכול להימנע מזה נמנע מזה או שבונה בתנאים מאוד מסוימים ובונה לאוכלוסיות מאוד חזקות. ומי שנבחר להיות הפתרון למצוקת הדיור של הציבור החרדי, על ידי המפלגות החרדיות, יבנה שכונות עניות בעיר שהיא בלאו הכי לא עשירה וכך ידרדר אותה למטה. אנחנו עיר שהייתה ב[מדרג] סוצי[אקונומי] שבע ועכשיו אנחנו סוציו שתיים"¹⁰⁷.

על פי גישה זו, הדרת נשים מהמרחב הציבורי, אשר מובילה למתח וקונפליקט מובנה בין העיר לבין המדינה, היא תוצר של עודף כוח שלטוני בידיים של העיר והתמקדותה בתכנון הומוגני לציבור החרדי. בכך, עם התגברות ההומוגניזציה התרבותית, ערכים וזכויות אזרחיות ליברליות, המוגנים על ידי המדינה, מקבלים מעמד משני או מדורגים נמוך יותר בסדר העדיפויות העירוני. עם זאת, כמו במקרה של עפולה, יש משמעות לבעלי ובעלות תפקידים ציבוריים. ביחס להדרת נשים, טוענת בכירה בעירייה כי:

"ב-10 שנים האחרונות, עד לפני שנה, חצי שנה, אני חושבת שהייתה מדיניות ברורה מצד ראש העיר, מצד העירייה – גם הפליה מגזרית וגם הפליה מגזרית... בקדנציה הנוכחית, יש הרבה מהלכים לביצוע תיקון..."

במילים אחרות, האופי הפוליטי של הרכב מועצת העיר, ובעיקר של העומד או העומדת בראשה, משפיע רבות על המתח בין העיר לבין המדינה כתלות בערכים ונורמות המקודמים ברמה העירונית. ככל שהעיר נותנת פחות את ידה להפליה מגזרית ועושה צעדים לתיקון בנושא, כך רמת המתח בין העיר לבין המדינה הולכת ופוחתת. עם זאת, שינויים כאלה הם עניין של זמן: "יש בעיני דרך ארוכה לעשות בנושא של הדרת נשים. אני חושבת שגם היום, כשיש ראש עיר אישה, ויש סגנית ראש עיר אישה, ויש מנכ"לית אישה, עדיין אנחנו שתי נשים מתוך 21 [...] אבל במישור הפרקטי, היום יומי, עדיין יש הרבה חומרים שיוצאים מטעם העירייה בלי תמונות של נשים, או נגיד יש אירועים של הציבור החרדי, אז ראש העיר לא תגיע לברך, כי שם אולי מוטב ראש עיר גבר"¹⁰⁸.

המקרים של בית שמש ועפולה מצביעים על מתחים גדולים יחסית בין העיר לבין המדינה סביב נורמות אתיות וחוקתיות. בתחומים אלה המנגנון של המדינה הליברלית נמצא בעימות עם המנגנון הפוליטי של הדרג המקומי. האחרון, מעצם טיבו, נתון להשפעות פוליטיות מקומיות, ואלה מייצרות לעיתים סדר יום אזרחי, פוליטי, אשר מצוי בנתיב התנגשות חזיתית

107 ריאיון עם חבר מועצת העיר בית שמש לשעבר (29.1.2020).

108 ריאיון עם סגנית ראש העיר בית שמש (26.1.2020).

עם המדינה, במיוחד כשמדובר בערים בעלות אופי או הנהגה שנתפסים כפחות ליברליים. מגמה זו ניכרת בעשורים האחרונים בישראל. מנגנון המדינה מתעמת עם אוטונומיות פוליטיות מקומיות, אשר מתנהלות לפי מקבץ ערכים מקומי, במנותק מנורמות כלל-ארציות. אלה הם המקרים שמצביעים אף על כך שאוטונומיה עירונית היא חרב פיפיות ועלולה בנסיבות מסוימות לייצר מתחים וקונפליקטים המאיימים על החזון והתפיסות של השלטון המרכזי. בין אם אנו ליברלים ובין אם לאו, ניכר כי האוטונומיה העירונית מייצרת סדר יום מקומי המתאגר נורמות שלטוניות ובכך מוסיפה למתחים האחרים המתקיימים ממילא בתחומי מדיניות אחרים. עמדה נורמטיבית שלפיה יש לתעדף קביעת חוקים וכללים מקומיים עשויה לפיכך לעמוד בסתירה לעמדה נורמטיבית שלפיה תפקידם של מוסדות השלטון המרכזיים (מהממשלה ועד בתי המשפט) לעגן את ולהגן על נורמות בסיס אזוריות וחוקיות במשטר דמוקרטי.

ה. סיכום

בוועידת השלטון המקומי שהתקיימה בחודש פברואר 2021 ציינה מיטל להבי, סגנית ראש עיריית תל אביב יפו ומחזיקת תיק התחבורה: "התקופה הזו מוכיחה שהגיעה העת שהממשלה תעביר יותר סמכויות לרשויות המקומיות. הן יודעות לעשות את העבודה, הן צריכות את התקציבים ואת הסמכויות אצלן".¹⁰⁹ האם הבשילו התנאים להעניק לרשויות המקומיות אוטונומיה? השנים האחרונות – שנות מגפת הקורונה וחוסר היציבות של השלטון המרכזי – מאלצות את הרשויות המקומיות ואת ראשי הערים לקדם מדיניות עצמאית, המבטאת לעיתים התנגדות למדיניות הממשלתית ואף יוצרת מאבק בין נבחרי ציבור. טענה זו נתמכת גם בממצאי סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה משנת 2021, מהם עולה כי 67% מהנשאלים והנשאלות "תומכים מאוד" או "די תומכים" בהעברת יותר סמכויות ממשרדי הממשלה לרשויות המקומיות.¹¹⁰

השלטון במדינת ישראל קם על יסודות של ריכוז כוח וסמכויות בידי מוסדות המדינה. העיקרון שלפיו המדינה היא הגוף העליון הן מבחינת תפיסת העולם והן מבחינה ארגונית היווה את בסיס השלטון בעת הקמתה.¹¹¹ התמורות בחברה לאורך השנים, השינויים במציאות היום וכן מגמות גלובליות שהובילו לירידת כוחן של מדינות הלאום הביאו לשינוי ביחסי הכוחות בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי. כך תחומים רבים עברו לאחריותו של השלטון המוניציפלי.¹¹² שינוי זה מתיישב עם טענתו של בלנק, כי השלטון המקומי בישראל אינו "סניף" של השלטון המרכזי, אלא שחקן רבי-יחסיבות עם סמכויות מעשיות לפעול

109 קרן נתנזון-ויץ "הגיע הזמן שהממשלה תעביר יותר סמכויות לרשויות המקומיות" *ynet* (23.2.2020) www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5682710,00.html

110 תמר הרמן ואח' *מדד הדמוקרטיה הישראלית 2021* 57 (2021).

111 לוי, לעיל ה"ש 15.

112 יצחק גל-נור ודנה בלאגנר *שלטון מקומי: הנדבך החסר בדמוקרטיה הישראלית, המערכת הפוליטית בישראל* (2017).

בתחומים רבים.¹¹³ אכן, מחקר זה מצביע על חלק מהדרכים האלה, תוך התבססות על ניתוח חקרי מקרה מהשנים האחרונות וזיהוי השינויים העכשוויים ביחסי הכוח בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי.

נראה כי ההכרה בחשיבות האוטונומיה העירונית מחלחלת גם בקרב מומחים ומומחיות הממוקמים בתפר המקצועי שבין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי, ורואים את התפר הזה על כל גווניו. אכן, חלק מהמרוויינים סברו שיש חשיבות לשמירה על ההיררכייה השלטונית בישראל. מנגד, היו כאלה שצינו שיש "להחליף דיסקט", כלומר על השלטון המרכזי להכיר ביכולותיו של השלטון המקומי ולהעצימו היכן שרצוי ואפשר. היו נשאלים שהביעו עמדה נחרצת הרבה יותר. לדידם, חופש אזרחי, צמיחה, שגשוג ואוטונומיה מקומית – חד הם. החברה האזרחית בישראל, על פי גישה זאת, צריכה לעבור לקבלת החלטות מקומית, המחוברת לאזרחים ולצורכי היום יום שלהם:

"ככל שהמדינה תתעקש לא לתת אוטונומיה לציבור, יהיו לזה השלכות. ההשלכות יכולות לנוע בין מלחמת אחים לבין הגירה מאוד אינטנסיבית של חילונים למדינות אחרות בעולם. ויכולים להיות אלף ואחד פתרונות שאנחנו לא חושבים עליהם עכשיו. אני מציע את האוטונומיה כפתרון שיאפשר למדינה לתפקד למרות הקונפליקט הגדול בין קבוצות אוכלוסייה פה".¹¹⁴

נשאלת השאלה, באיזו דרך מתקיימת אוטונומיה מוניציפליות בישראל ומהם התנאים המאפשרים את התגבשותה? האם רצויה העברת אחריות מהסוג הזה אל השלטון המקומי, ואם כן, באילו תחומים? המחקר שערכנו מבקש לענות על שאלות אלה תוך שימוש בידע מומחים, מומחיות ובעלי עניין המכירים מקרוב את השיג והשיח בין השלטון המרכזי למקומי בישראל. את הממצאים ניתחנו ופירשנו באופן איכותני, ומכאן נובעות גם מסקנותינו.

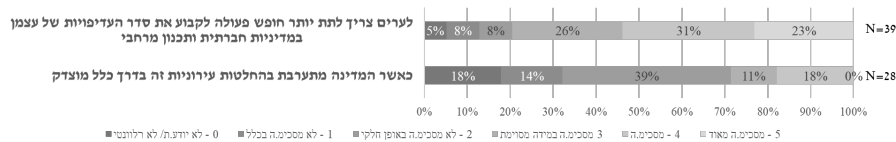
פסיפס מקרי הבוחן ששימש אותנו לניתוח מצביע על מצבים שבהם לא קיים מתח מובנה בין הרשות המקומית לבין שלטון המרכזי ולצידם מקרים שבהם המתח מתגבר עד כדי קונפליקט. לפיכך פעולה אוטונומית של העיר עשויה לייצר מדיניות חדשנית ולתרום לפיתוח רעיונות, ומנגד היא עלולה להביא לעימות סביב חלוקת סמכויות שלטונית, תפיסות עולם מתחרות ופתרונות מקובלים.

לאור זאת, ולסיכום מחקר זה, עימתנו את המרוויינות והמרוויינים שלנו עם סדרת שאלות והיגדים באשר למצב הרצוי בתחום יחסי העיר והמדינה, על רקע יוזמות אוטונומיות בישראל. ביקשנו ללמוד מהן עמדותיהם הכלליות והעקרוניות של המרוויינים באשר לחיוניותה של אוטונומיה עירונית. איור 13 להלן מצביע על עמדות המרוויינים.

¹¹³ בלנק, לעיל ה"ש 12.

¹¹⁴ ריאיון עם יו"ר הפורום החילוני בישראל (16.1.2020).

איור 13: הערכה נורמטיבית כללית של אוטונומיה עירונית



מעל מחצית מהנשאלות והנשאלים (54%) מסכימים עקרונית כי צריך לתת כיום לערים יותר חופש פעולה לקבוע את סדרי העדיפות שלהן בנושאים שונים. 26% נוספים מסכימים במידה מסוימת עם עמדה זו. בהלימה עם עמדה זו, מעל מחצית (53%) מהנשאלים לא הצדיקו התערבות מדינתית בהחלטות עירוניות. הנתונים מצביעים על כך שהרעיון של אוטונומיה עירונית נתפס כחשוב וחיוני לקיומה של דמוקרטיה מקומית, אספקת מוצרים ציבוריים וקביעת סדרי עדיפויות חיוניים תוך התחשבות באופי האוכלוסייה המקומית. אחד המומחים ציין בהקשר זה כי לדעתו, "כל עיר צריכה להחליט מה שהיא רוצה... וצריך לאפשר חופש פעולה לערים ושהעמדות יהיו בהתאמה לאופי האוכלוסייה"¹¹⁵. המרואיינים אף סיפקו לכך הצדקות שונות: השיתוק בפוליטיקה הארצית, חיוניותו של השלטון המקומי ויכולתו לקדם נושאים תוך התחשבות ברצון התושבים וכן העובדה שפיתוח אוטונומיה מקומית בישראל עשוי לענות על הצרכים השונים בחברה הישראלית (אם לא השבטית) המגוונת. בהקשר זה ציין אחד הנשאלים, פעיל חברתי:

"התפיסה שלי [היא] שלא הייתה אף פעם ממלכתיות אמיתית בישראל ובוודאי שאין עכשיו. מאחר שאין ממלכתיות, אלא יש כמה שבטים שונים מאוד זה מזה, הדרך הנכונה היא כמה שפחות חיכוך בין השבטים האלה, ולכן ככל שיהיו יותר כוחות בתחום המקומי, בהנחה שפחות או יותר התחום המקומי יוכל לשקף מבנים יותר הומוגניים של תושבים, ככל שזה יקרה אני חושב שהחיים שלנו יהיו יותר טובים."¹¹⁶

ברם, בסופו של יום, הנשאלות והנשאלים הסתייגו מהענקת סמכות גורפת לעיר לפעול באופן עצמאי ובמנותק מבקרה של השלטון המרכזי. בהתאם, מעל שליש (36%) אינם סומכים על העיר שתקדם מדיניות שתשרת את תושביה, ומעל שליש (36%) מסכימים, אך במידה חלקית, עם האמירה "אני סומך על העיר שתקדם מדיניות טובה כאשר המדיניות הלאומית אינה מספקת". נתונים אלה מצביעים על מידת הזהירות והספקנות שאותה נוקטים חלק מהמרואיינים. מעניין לציין בהקשר זה כי גם מומחים ומומחיות מהשלטון המקומי מסויגים בנוגע לאוטונומיה מקומית גורפת. חלק מנציגי ונציגות העיריות סבורים כי רעיון האוטונומיה

¹¹⁵ ריאיון עם חוקר בכיר, ולשעבר עובד במחלקה הבין-לאומית במשרד ראש הממשלה (3.2.2020).
¹¹⁶ ריאיון עם יו"ר הפורום החילוני בישראל (16.1.2020).

עלול להפוך לחרב פיפיות בידי הפוליטיקה המקומית וליצור "איים" של מדיניות מקומית בלתי מתואמת. בהקשר זה אמרה לנו חברת מועצת עירייה:

"המדינה צריכה לקבוע מה היעדים שלה, מה החזון שלה. לא יכול להיות שכל אחד יעשה פה מה שהוא רוצה, לא ליצור פה אלף ממלכות, תתי-ממלכות... לדעתי, דווקא לערים יש יותר מדי כוח, והמדינה יותר מדי חלשה. המדינה לא מספיק דוחפת את החקיקה שהיא עצמה מחוקקת ולא מספיק מתערבת כשיש פה ראש עיר שעושה משהו שהוא לא טוב".¹¹⁷

אם כן, לצד ההכרה הגוברת בחיוניות הפוליטית, הכלכלית והתפקודית של ערים בישראל, עולה ספקנות בנוגע ליכולתן לקדם נושאים מסוימים במנותק ממנגנוני המדינה. תקופת מגפת הקורונה הוכיחה כי הגמישות הניהולית והמחשבתית ויכולותיהן של הערים בישראל הן בגדר ברכה בניהול בשעת משבר ובחשיבה מחוץ לקופסה בשעת חירום. אולם אותה עצמאות ניהולית עשויה לייצר גם איים של חוסר התאמה למדיניות כללית-מרכזית ולהביא לחיכוכים עד כדי שיתוק. המקרה של תמ"א 38 ברמת גן או תוכנית מועדפת לדירור באפולוניה הן דוגמאות בודדות לתוצאה הלא רצויה של חיכוכים ומתחים גוברים בין העיר לבין המדינה. אולם, "חיכוך יכול להיות חיובי וגם שלילי".¹¹⁸ אכן, חיכוך עשוי לבנות שיח בין דרגי שלטון, להביא לליבון בעיות ופתרונות או אף להוביל לתיאום ציפיות בעניינים של מוסר וזכויות פרט. אף על פי כן, החיכוך המתמשך בין הדרג המקומי לבין הדרג הארצי בישראל אינו דבר של מה בכך והוא מזמן אתגרים לא מועטים לדרך שבה תושבות ותושבים מנהלים את חייהם או נהנים מתשתיות ציבוריות כגון חינוך ובנייה.

הניתוח שלעיל והנתונים שבידינו מצביעים על כך שמצבים שבהם אין ויכוח או קונפליקט, והעיר מתנהלת בצורה אוטונומית, עשויים להביא לפיתוחה של רגולציה ומדיניות חדשנית, לאתגר מוסכמות ולדחוף את המדינה לפעולה. מצבים שבהם קיים ואקום שלטוני, והם נעדר מתח בין דרג ארצי לבין דרג מקומי, מאפשרים לדרגים אלה ללמוד תחומים חדשים ולערוך ניסויים בתחומי מדיניות שונים. האוטונומיה מעניקה לשלטון המקומי עוצמה וניסיון, ולשלטון המרכזי – כלים חדשים להתמודד עם בעיות של היום יום.

אומנם מוקדם לסכם את ההיבטים הפוליטיים והנורמטיביים הכרוכים בהגברת מידת האוטונומיה של ערים בישראל. מחקר זה פתח צוהר להבנת התופעה, מערך יחסי הכוחות, היתרונות והחסרונות של מבעי אוטונומיה. בכך הוא עשוי לשמש כבסיס למחקר המשך. בנוסף, יש מקום להרחיב את ניתוח התופעה על ידי התמקדות לא רק בשחקנים מוסדיים (כמו אלה שבהם התמקדנו במחקר זה), ולכלול גם עמדות של אזרחי ואזרחיות ערים (city-zens), ובתוך כך, לבחון את מידת ההזדהות, האמון והציפיות שלהם מהשלטון המקומי או המרכזי. ניתן לסכם כי התמונה שעולה מהמחקר מאפשרת להפיק תובנות תאורטיות ומעשיות. בראש ובראשונה נראה כי חלוקת העבודה בין העיר לבין המדינה הולכת ומתחדדת. אם בעבר

117 ריאיון עם סגנית ראש העיר בית שמש (26.1.2020).

118 ריאיון עם פעיל חברה אזרחית בארגון "מצילים את אפולוניה" (ינואר 2020).

העיר נתפסה כזרוע כלכלית-חברתית של המדינה, כיום ניתן להתבונן על ערים (לפחות על חלקן) כשחקניות פוליטיות אוטונומיות למחצה. חלוקת העבודה המתחדדת אינה מבוססת רק על הייררכייה שלטונית וצמצומה של העיר לסוגיות כלכליות-חברתיות, אלא נובעת בעיקר מעלייה ביכולות הביצועיות של ערים. בתוך כך כלולות גם יכולתן של ערים לפרוץ דרך בתחומי מדיניות חדשים שאינם מקבלים מענה ברמה הלאומית וגם יכולתן של ערים לתת מענה מקומי הולם למאפיינים הייחודיים של קהילת האזרחים העירונית.

עם זאת, ובשונה מאמירתו של בלומברג שבה פתחנו, יש להסתייג מחלוקה דיכוטומית והלך רוח שלפיו "ערים הן טובות ומדינות הן רעות". בחינת המקרים שבהם ערים עשו שימוש באוטונומיה עירונית כדי לפגוע בזכויות פרט מדגישה את הבעייתיות הכרוכה בחשיבה על אוטונומיה כמעין ריבונות עירונית ומחדדת את תפקידה המרכזי של המדינה בהגנה על זכויות אזרחיה. בנוסף, חלוקה דיכוטומית שכזו משטיחה מאוד סוגיה מורכבת של ביזור ומרכז סמכויות וגם מתעלמת מהמורכבות של ממשל עירוני בימינו. לכן, שינוי היחסים בין העיר לבין המדינה אינו מצביע על ירידה בחשיבותה של המדינה – בוודאי לא בישראל על רקע מצב ביטחוני מאתגר וסכסוך אתנרלאומי מתמשך. ועל אף כל זאת, חשוב להדגיש כי העלייה דה־פקטו במידת האוטונומיה של ערים בישראל דורשת חשיבה מחודשת על טיב היחסים בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי. במדינה המאופיינת ברמת גבוהה מאוד של הטרוגניות לאומית, אתנית, דתית ומעמדית, ייתכן שהגברת מידת האוטונומיה של ערים היא חלק בלתי נפרד משינויים נדרשים במבנה הממשלי בישראל וחיונית לשמירה על הטוב המשותף, העירוני והלאומי.

נספח א – רשימת מקרי הבוחן

אוטונומיה עירונית	תיאור
קידום מדיניות אקלימית ברמה העירונית	הניסיון הבינלאומי לקדם הסכם אקלימי גלובלי נמצא על סדר היום הבינלאומי לפחות מאז 1992 (אז התקיימה פסגת כדור הארץ הראשונה בריו דה ז'ניירו). בשנת 2004, בין היתר כתוצאה מאכזבה מהיעדר מדיניות אקלימית בינלאומית אפקטיבית, נוסד C40, גוף המקדם את הנושא במגה־ערים באופן עצמאי, וללא שום תמיכה מוסדית או כספית של מדינות. כיום, הרשת העירונית העל־לאומית הזו מונה כמעט 100 ערים, שיחד מהוות כ־25% מהכלכלה הגלובלית. בשנת 2017 התחילה עיריית תל אביב יפו את תהליך ההצטרפות לארגון הערים היוקרתי הזה ובתוך כך החלה להוביל יוזמות עצמאיות בתחום איכות הסביבה (לדוגמה, אירוויזיון עם אפס פסולת), צמצום פליטות ועוד שורה ארוכה של יוזמות מקומיות אשר חורגות בהרבה מהנורמות המקובלות ברמה הלאומית. הנושא הזה הוא קצה הקרחון של פעילות בתחום סביבה וקיימות המתבצעת בערי פורום ה־15 וגם דוגמה ייחודית לדיפלומטיה בין־עירונית (אחת המגמות החזקות כיום בעולם).
פיקוח עירוני על פעוטונים לגילי 0–3.	היעדר פיקוח על מסגרות חינוך לגילי 0–3 היא סוגיה ידועה, חמורה, וכואבת בישראל כבר שנים רבות. בשל מחלוקות אידאולוגיות וסחבת מנהלית הנושא אינו מוסדר באופן מספק ברמה הלאומית. לכן פועלות בישראל מאות ואלפי מסגרות פרטיות (פעוטונים, משפחתונים, גנים פרטיים) ללא פיקוח וללא שום

אוטונומיה עירונית	תיאור
מקרה בוחן – פתח תקווה	תקן. היעדר הפיקוח על מסגרות החינוך לפעוטות עלה ב־2018 שוב לדיון הציבורי בעקבות רצח הפעוטה יסמין וינטה ז"ל בפתח תקווה וחשיפת מסכת ההתעללות מצד המטפלת כרמל מעודה מראש העין בשנת 2019. בעקבות המקרים האלה ואחרים כמה רשויות מקומיות החליטו שלא ימתינו לאסדרה לאומית בנושא והחלו לפקח (באופן וולונטרי) על מסגרות חינוך לגילי 0–3.
פתיחת עסקים בשבת. מקרה בוחן – מודיעין	זהו נושא רגיש במיוחד במציאות הישראלית. מצד אחד, שמירה על צביון השבת (במובנו האורתודוקסי-דתי) היא מאבני היסוד של הסטטוס קוו (1947). מצד שני, זוהי נורמה שעומדת בניגוד לתפיסת עולמם של חלק ניכר מאזרחי המדינה. בשל הרגישות הגבוהה לנושא, ב־1990 חוקק תיקון לפקודת העיריות המסמך את הרשויות המקומיות לקבוע את שעות הפתיחה של בתי עסק בשטחן (חוק ההסמכה). לאורך השנים היו כמה חיכוכים בין ערים לבין המדינה סביב סוגיה זו – הבולטת שביניהן סביב תיקון לחוק עזר עירוני שחוקקה עיריית תל אביב יפו, שהסדיר את פתיחת העסקים בשטח העיר בשבתות (חשוב לזכור שהגורם המניע למקרה בתל אביב יפו הייתה עתירה לבית המשפט של קבוצת סוחרים נגד העירייה על כך שהאחרונה אינה אוכפת את תקנות פתיחת העסקים בשבת באופן שוויוני). הנושא התפתח לעימות משפטי וציבורי בין העיר לבין המדינה, ובג"ץ הכריע כי תיקון חוק העזר העירוני תקף. בתגובה, חוקקה הכנסת את "חוק המרכולים", הקובע שכל חוק עזר עירוני בנוגע לפתיחת עסקים בשבת טעון אישור של שר הפנים. מאז חמש עיריות ניסו לקבוע תקנות עירוניות בנושא – ותקנות אלה נפסלו על ידי שר הפנים.
קידום תחבורה ציבורית בשבת והסדרתה מקרה בוחן – רמת גן	ברוב שטחה של מדינת ישראל אין תחבורה ציבורית בשבת. למעט ערים בודדות (כמו חיפה) שבהן הייתה נהוגה תחבורה ציבורית לפני כינונו של הסטטוס קוו (1947), מוסדות המדינה אינם מקדמים או מממנים תחבורה ציבורית בשבתות וחגים. הביקורות המרכזיות על היעדר תחבורה ציבורית בשבת נוגעות במגוון רחב של נושאים: תלותן האדירה של משפחות יהודיות חילוניות ומשפחות לא יהודיות ברכב פרטי, פגיעה באוכלוסיות חלשות, נושאים כלליים שקשורים להיעדר תחבורה ציבורית (זיהום אוויר, פקקי תנועה, גודש תנועה במרכזי הערים) ובעיקר – פגיעה בחירות הפרט. כמענה לכך, שורה של ערים התחילו לקדם מיזמים פרטיים של תחבורה ציבורית בשבת תוך שיתוף פעולה עם גורמי חברה אזרחית (כגון שבוס ונוע-תנוע).
קידום זכויות להט"ב ברמה העירונית מקרה בוחן – כפר סבא	בשנים האחרונות הדעה הרווחת היא כי מצד אחד, יש קבלה מלאה של קהילת הלהט"ב בישראל, ומצד שני – קיימות הפליה ממסדית ואי-הכרה רשמית בזכויות חברי הקהילה (נישואין, אימוץ, פונדקאות וכולי). על רקע זה ערים רבות בישראל מתחילות לקדם שינויים משמעותיים לטובת קהילת הלהט"ב בלי אישור רשמי של המדינה. הדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, בשורה של מינויים למחזיקי תיק גאווה ברשויות מקומיות. וגם ברשויות שבהן אין מחזיק תיק להט"ב מתבצע תהליך למידה ושינוי מדיניות כדי להיענות לצורכי הקהילה. בכך, ערים לוקחות על עצמן תפקיד מעיד-חוקתי כאשר הן מנסות להרחיב באופן פורמלי זכויות של אזרחים – וזאת בלי אישור או קידום חקיקה ברמה הלאומית.
מדיניות עירונית המתנגדת ליישום תמ"א	תוכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה (תמ"א 38) נועדה לתת מענה לבעיה אקוטית – התקן הישראלי לעמידות מבנה בפני רעידות אדמה נהפך למחייב רק ב־1980, וכך חלק גדול מהבניינים שתוכננו ונבנו לפני כן אינם עמידים בפני נזקי רעידת אדמה. תמ"א 38 איבדה במהרה חלק ניכר

אוטונומיה עירונית	תיאור
מקרה בוחן – רמת גן	מייעודה המקורי (חיזוק מבנים בפני רעידות אדמה) והפכה לכלי של התחדשות עירונית, ציפוף עירוני והעלאת ערך של דירות קיימות – בעיקר במרכז הארץ. מעבר לבעייתיות המהותית של אי-חיזוק המבנים הדורשים זאת במידה הרבה ביותר (בפריפריה ולאורך השבר הסורי-אפריקאי), תמ"א 38 עוררה התנגדות רבה מצידן של רשויות מקומיות, שחלקן סירבו לקדם תוכניות על בסיס תוכנית מתאר זו.
מדיניות עירונית המתנגדת לתכנון הותמ"ל	הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיר (ותמ"ל) הוקמה כדי להאיץ את תכנון הדיר בערים בישראל. הוועדה מרכזת סמכויות אדירות ומקדמת תוכניות בנייה גדולות על קרקעות מדינה. בשנים האחרונות הושמעה ביקורת רבה על כך שהותמ"ל מקדמת בנייה פרברית, פוגעת בשטחים חקלאיים, הורסת את המרקם של ההתיישבות הכפרית ועוד. בנוסף, כמה ערים התחילו להתנגד לותמ"ל ואף מתכננות בניגוד להתוויותיה, מתוך טענה שהתוכניות שמקודמות בותמ"ל אינן משרתות את האינטרס העירוני הרחב.
אימוץ תקן בנייה ירוקה מס' 5281 על ידי ערי פורום ה-15	התקן הישראלי לבנייה ירוקה נקבע כבר בשנת 2005, אך עד היום לא אומץ כתקן בנייה רשמי. בשנת 2011 ערי פורום ה-15 החליטו להטמיע כלים מידיים לבנייה ירוקה, ובשנת 2013 אימצו את התקן הישראלי. המשמעות היא שלא ניתן להגיש היתר בנייה ללא תקן בערי פורום ה-15 (למעט רחובות ופתח תקווה). מצד אחד, אימוץ התקן על ידי הערים האלה מצעיד את התחום קדימה ומעלה את הסטנדרט הלאומי. מצד שני, אימוץ התקן גם מעורר לא מעט ביקורת – בעיקר מצידם של קבלנים ויזמים.
הגבלת שימוש בפארקים עירוניים לתושבי העיר בלבד	אחת לכמה שנים נושא זה עולה על הפרק, כאשר רשות מקומית מחליטה לגבות דמי כניסה לפארק עירוני. אחד המקרים המוקדמים היה ברעננה (2004). לאחר שהעיר פיתחה פארק על שטח של 150 דונם, היא החליטה לגבות דמי כניסה ממי שאינו תושב על מנת להוריד עומס ולשרת את תושביה נאמנה. עם זאת, מיד עלה החשש שמדובר בהדרה – במיוחד כאשר מדובר באוכלוסיות מיעוט. מאז הנושא עלה שוב גם בכרמיאל (2014), גבעת שמואל (2018) ולאחרונה בעפולה (2019), ומתחת לרדאר התקשורתי היו עוד לא מעט ניסיונות כאלה של רשויות מקומיות נוספות. בין השנים היו כמה דיוני בית משפט, הצעות חוק בנושא ולאחרונה (2019) דיון נוסף במשרד הפנים. הסוגיה שעומדת על הפרק היא הדרה של אוכלוסיות מיעוט או אוכלוסיות חלשות כלכלית ושאלה של שימושים ציבוריים. חשוב להדגיש שאומנם הנושא קשור, על פי רוב, באופן מידי לאוכלוסיות לא יהודיות, אך רלוונטי לא פחות גם לאוכלוסיות חרדיות.
הדרה מגדרית במרחב הציבורי	תכנון המרחב הציבורי של העיר מציף שסעים חברתיים רבים. בישראל, סוגיות של הפרדה מגדרית עולות ביתר שאת בקרב קהילות דתיות או באירועים עם צביון דתי. בשנים האחרונות היו מקרים רבים של אירועים בהפרדה מגדרית או שרשות מקומית החליטה דהפקטו לקיים הפרדה מגדרית במרחב הציבורי (לדוגמה, בעיר בית שמש). תזכורת קצרה מהשנים האחרונות כוללת, לדוגמה, אירוע בהפרדה בתל אביב יפו – באישור בית המשפט (06.2018), ובמימון העיר והמדינה (09.2018); בקיץ 2019 פרץ מאבק מתוקשר בין שדולת הנשים לבין עיריית עפולה על הכוונה לקיים אירוע בהפרדה מגדרית. אומנם סוגיות אלה נצבעות פעמים רבות כ"כפייה דתית", אך יש מספר לא מבוטל של אנשים שתופסים את איה הפרדה כ"כפייה חילונית". לכך נוספת מגמת העלייה של

אוטונומיה עירונית	תיאור
	אלימות נגד נשים, נושא שהיה במרכז של מחאה ארצית, שאחריה רשויות מקומיות רבות החליטו לנקוט פעולה עצמאית כדי לצמצם ולמנוע הישנות של אירועים כאלה ולקדם את זכויותיהן של נשים ברמה העירונית. כל הנושאים האלה מצטרפים למגמה עולמית של תכנון המביא בחשבון שיקולים מגדריים.

נספח ב – רשימת מרואיינים.

מקרה בוחן	מספר מרואינת	משרד ותפקיד
קידום מדיניות אקלימית בתל אביב יפו	1	עיתונאית ופעילה חברתית בעיר
	2	בכירה במשרד ממשלתי
	3	בכיר במשרד ממשלתי
	4	בכיר בארגון חברה אזרחית
מדיניות מוניציפלית בנוגע לפיקוח על פעוטונים בפתח תקווה (בגילי 0–3)	5	מפקחת לחינוך לגיל הרך מטעם משרד העבודה והרווחה
	6	פעילת חברה אזרחית בתחום החינוך לגיל הרך
	7	עובדת במנהל החינוך, עיריית פתח תקווה
	8	חברת מועצת עיר
מדיניות מוניציפלית בנוגע לפתיחת עסקים בשבת בעיר מודיעין	9	משנה לראש העיר
	10	חוקר ועובד לשעבר במחלקה הבין-לאומית במשרד ראש הממשלה
	11	פעיל חברה אזרחית
	12	ראש העיר ויו"ר מרכז השלטון המקומי
קידום תחבורה ציבורית בשבת בעיר רמת גן	13	חברת מועצת העיר, ראש האופוזיציה
	14	חבר מועצת עיר, אופוזיציה
	15	יו"ר הפורום החילוני בישראל
	16	נציג ארגון "נוע תנוע"
קידום זכויות להט"ב בכפר סבא	17	סגן ראש העיר 1
	18	בכירה בעמותת ארצית למען הלהט"ב
	19	חברת מועצת עיר – אופוזיציה
	20	פעיל בארגון להט"ב עירוני
מדיניות עירונית המתנגדת ליישום תמ"א 38 בתחום העיר רמת גן	21	חברת מועצת עיר
	22	בעל עסק בעיר
	23	יועצת במנהל התכנון
	24	נציג ארגון הקבלנים והבונים מחוז תל אביב יפו והמרכז
מדיניות עירונית המתנגדת לתכנון הותמ"ל בהרצלייה	25	סגן ראש העיר 2
	26	חבר מועצת העיר וועדת המשנה לתכנון ובנייה לשעבר
	27	מתכנן עצמאי וחוקר מומחה של הותמ"ל
	28	פעיל חברה אזרחית בארגון "מצילים את אפולוניה"
אימוץ תקן בנייה ירוקה מס'	29	מהנדס העיר הרצלייה לשעבר
	30	מנהלת תחום בפורום ה-15

מקרה בוחן	מספר מראינת	משרד ותפקיד
5281 על ידי ערי פורום	31	מנהל תחום בנייה ירוקה, המשרד להגנת הסביבה
ה־15	32	נציג "התאחדות בוני הארץ"
הגבלת שימוש בפארקים	33	בכירה במשרד המשפטים
עירוניים בעפולה	34	בכיר בעיריית עפולה
	35	בכיר בעיריית אום אל פאחם
הדרה מגדרית במרחב	36	מנהל אגף במנהל התכנון
הציבורי בבית שמש	37	פעילה בקבוצת אזרחים ואזרחיות מקומית
	38	חבר מועצת עיר לשעבר
	39	סגנית ראש העיר
כללי	40	יועצת בכירה במרכז השלטון המקומי

נספח ג – דוגמה לשאלון




Technion
 Israel Institute of Technology

שלום רב,

אנחנו עורכים מחקר בנושא שינויים ביחסים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי בישראל. מטרת המחקר היא לבדוק האם אכן מתקיים שינוי במערכת היחסים הזו, כיצד הוא נתפס על ידי הרשויות, וכיצד אורחים בערים מעריכים אותו. לצורך כך, אנחנו מקיימים ראיונות עם מקבלי החלטות וגם עם בעלי עסקים ואורחים. הריאיון נועד לצורכי מחקר בלבד. פרטים אישיים ומידע שיימסר בריאיון לא יישמש לשום מטרה אחרת למעט לצורכי המחקר. כמובן שנשמח להעביר לכם תמלול של הריאיון.

נודה מאוד לשיתוף פעולה.
לכל שאלה, אנא פנו אלינו.

בברכה,

ד"ר ניר מועלם
ראש המעבדה למדיניות התכנון
הפקולטה לארכיטקטורה ותכנון ערים
הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל
nirm@technion.ac.il

ד"ר ניר ברק
מרכז המחקר במעבדה למדיניות התכנון
הפקולטה לארכיטקטורה ותכנון ערים
הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל
nir.barak@technion.ac.il
0544-775-404

Technion city, Haifa 32000, Israel

Mobile: +972-547-309430 / **Office:** +972-773-309430 / **Fax:** +972-77-5558429 / **Skype:** nirm.mualam.
Email: nirmualam@hotmail.com , nirm@technion.ac.il

שאלות על המרואיין או המרואיינת (כל הפרטים האלה יישארו חסויים: לא ייעשה בהם שום שימוש והם נועדו כדי לתת תוקף לשאלון):

1. שם
2. מקום עבודה (סמן אחד): רשות מקומית | משרד ממשלתי | אחר
3. מקום עבודה
4. איזו רשות/משרד ממשלתי
5. מהו התפקיד
6. האם הפקיד נבחר או ממונה?
7. מספר שנים בתפקיד זה?
8. מספר שנים בעירייה/משרד זה
9. מספר שנים בתפקידים ציבוריים.

שאלות נקודתיות על המקרה הנבחן:

1. ספרי לי מנקודת מבטך, מה הייתה עמדת העיר/עירייה? האם היא שונה מזו של המדינה/מוסדות אחרים? ואם כן, באיזה אופן?
2. האם היה מאבק/מתח סמוי או גלוי בין העיר/עירייה לבין מוסדות אחרים (ועדה מחוזית, מנהל התכנון, משרדי ממשלה וכיוצא באלה)?
- א. אם כן – כיצד היית מדרג את רמת המתח והחיכוך על סולם של 1–10, כאשר 1 = מתח וחיכוך נמוכים, 10 = מתח וחיכוך גבוהים.

	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	
מתח וחיכוך גבוהים	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	מתח וחיכוך נמוכים

3. האם לדעתך בעלי.ות תפקידים אחרים.ות ברשות חושבים כמוך על הסוגיה?
 - א. האם הייתה חוסר הסכמה בתוך העירייה בנוגע למדיניות/העמדה המקודמת?
 4. האם לעוצמה ויכולת כלכלית של עיר יש השפעה לתפיסת העיר את עצמה כאוטונומית בתחומים שונים?
 - א. האם עצמאות כלכלית היא תנאי מספיק כדי להתנהל באופן עצמאי?
 - ב. אם לא, אילו יכולות נוספות מאפשרות לעיר/עירייה להתנהל באופן יחסית יותר עצמאי?
 5. מניסיונך, האם ראית שינויים במידת השאיפה של העיר/עירייה/ערים לפעול באופן עצמאי ולקדם יוזמות ותפיסות עירוניות?
 - א. אם כן, ממה הדבר נובע לדעתך?
 - ב. באילו תחומי מדיניות העיר/עירייה/ערים מנסים כיום לפעול באופן עצמאי ולקדם יוזמות ותפיסות עירוניות?
 6. מה היו תגובות האזרחים ביחס לפעולה של העיר/עירייה?
 - א. האם עמדות של אזרחים בעיר משפיעות כאשר העיר/עירייה יוזמת מדיניות עצמאית?

7. מה היו התגובות של בעלי עסקים ביחס לפעולה של העיר/עירייה?
א. האם עמדות של בעלי עסקים/ חברה אזרחית משפיעות כאשר העיר/עירייה יוזמת מדיניות עצמאית?

בתחום המדיניות הנחקר, מה עמדתך ביחס להצהרות הבאות?

— 5 מסכים מאוד	— 4 מסכים	— 3 מסכים באופן חלקי	— 2 מסכים באופן חלקי	— 1 מסכים בכלל	0 – לא יודע/ לא רלוונטי	
						צריך לתת לערים יותר חופש פעולה
						יש פער בין האינטרס העירוני לבין האינטרס הלאומי
						העיר פועלת בתחום הזה משום שאין מדיניות לאומית טובה
						אם הייתה מדיניות לאומית בתחום הזה, העיר לא הייתה צריכה לפעול
						העיר יודעת יותר טוב מהמדינה מה משרת את האינטרסים של תושביה
						העיר מביאה בחשבון את העמדות של תושביה ובעלי העסקים בה
						המדינה מתערבת יותר מדי בהחלטות העיר בתחום זה
						המדינה מתערבת בהחלטות פנים עירוניות באופן לא מוצדק
						לעיר היום יש יותר עצמאות בתחום זה, בהשוואה למצב לפני 5 שנים

התייחסות מילולית לאחת או יותר מהשאלות לעיל:

באופן כללי (כלומר, לא רק בתחום המדיניות הנחקר), מה עמדתך ביחס להצהרות הבאות?

— 5 מסכים מאוד	— 4 מסכים	— 3 מסכים באופן חלקי	— 2 מסכים באופן חלקי	— 1 מסכים בכלל	0 – לא יודע/ לא רלוונטי	
						לערים צריך להיות יותר חופש פעולה לקבוע את סדר העדיפויות של עצמן במדיניות חברתית ותכנון מרחבי
						מוסדות השלטון בישראל ריכוזיים מדי
						המדינה מתערבת יותר מדי בהחלטות פנים-עירוניות
						כאשר המדינה מתערבת בהחלטות עירוניות זה בדרך כלל מוצדק
						המדינה מונעת מערים לקדם מדיניות חדשנית

— 5 מסכים מאוד	— 4 מסכים	— 3 מסכים באופן חלקי	— 2 מסכים באופן חלקי	— 1 מסכים בכלל	0 — לא יודע/ לא רלוונטי	
						כוח כלכלי הוא תנאי הכרחי כדי שער תוכל לפעול באופן עצמאי
						לערים בישראל אין מספיק כוח כלכלי כדי לקדם את המדיניות שלהן
						עצמאות כלכלית אינה מספיקה כדי לקדם סדר יום עירוני
						ערים מייצגות הכי טוב את האינטרסים של תושביהן
						ערים מקדמות מדיניות שמשרתת את הצרכים של תושביהן
						לאזרחים בעיר יש הרבה דרכים להשפיע על המדיניות העירונית
						אם אני לא מסכים עם מדיניות עירונית — אני בטוח שהעיר/עירייה תביא את עמדתי בחשבון

התייחסות מילולית לאחת או יותר מהשאלות לעיל:

בהינתן המבנה המוסדי-פוליטי בישראל, והסמכויות הקיימות לעיריות, אילו תנאים נוספים
להערכתך, הינם חיוניים כדי שהעיר תוכל לפעול בצורה עצמאית? אנא סמנו 4 בלבד.

	יכולת ארגונית
	כוח אדם מיומן
	תפיסת העירייה כחזקה ובעלת מסוגלת על ידי גורמי שלטון מרכזי
	יציבות פוליטי בעירייה
	חולשה של המדינה
	תמיכת תושבי העיר
	תמיכת בעלי עסקים בעיר
	תמיכה של גורמי חברה אזרחית
	חוסר רצון של המדינה להתערב
	קיומו של צורך בוער אשר אינו מקבל מענה אחר
	למידה מערים אחרות
	אתוס מקומי
	הסכמה שבשתיקה מצד המדינה
	אחר

התייחסות מילולית לשאלות לעיל: