

מחוזות ואזורים בדמוקרטיה הישראלית

מאת

איסי רוזן-צבי* וישי בלנק**

תקציר

אזורים ומחוזות – יחידות ממשל טריטוריאליות שאינן חופפות לרשויות המקומיות מחד גיסא, אך מהוות פיצול של הטריטוריה הלאומית מאידך גיסא – פזורים לכל אורכו ורוחבו של המנהל הציבורי בישראל כבר היום. אזורים אלה הם בעלי פני יאנוס: הם ממרכזים ומבזרים בעת ובעונה אחת. המבנים האזוריים מצויים בתווך שבין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי, ומוכנים על פי רוב כמאפשרים שיתופי פעולה אזוריים, חלוקת משאבים צודקת יותר, וכן אכיפה יעילה של מדיניות מרכזית. אולם אזורים ומחוזות אינם נתפסים כבעלי השפעה על הפרדת הרשויות או על חיזוק הדמוקרטיה. מאמר זה מבקש לתקן עיוורון זה, ולהפנות זרקור אל הפוטנציאל הדמוקרטי של הרובד האזורי ואל חשיבותו כמחזק את הפרדת הרשויות בישראל. המאמר מראה כי הרובד האזורי יכול למתן את הגירעון הדמוקרטי המאפיין את המנהל הציבורי בישראל. זאת, באמצעות שילוב במנהל האזורי של נבחרי ציבור מקבוצות חברתיות שלרוב מתקשים להשתלב במנגנון המדינה המרכזי, פיצול הכוח המדינתי, יצירת שכבת בידוד בין הדרגים הפוליטיים לדרגים המקצועיים, פיקוח אפקטיבי על מדיניות השלטון המרכזי, ויצירת תמהיל ראוי בין אחריות דמוקרטית לבין מומחיות בירוקרטית. באופן אידיאלי, לפיכך, לגורמים אזוריים אלה פוטנציאל לתת מענה לחששות המזינים את הגל הפופוליסטי ששוטף דמוקרטיות ליברליות ברחבי העולם. אך אל לו לפוטנציאל זה לסנוור את עינינו: הגם שמוסדות אזוריים נושאים בחובם הבטחה לבצר את הדמוקרטיה בישראל ואת הפרדת הרשויות בה, יש בהם גם סכנות שמהן יש להישמר: בזבוז וסרבולל בירוקרטי נוסף, פגיעה בכוחם של דרגים נבחרים, חשש לשבי בידי קבוצות מיעוט, ועוד. המאמר

* פרופסור מן המניין וסגן הדיקאן, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב.

** פרופסור מן המניין, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב.

ברצוננו להודות לדורין לוסיג, אורי אהרונסון ולמשתתפי יום העיון של עיוני משפט על הערות מעולות. חברי מערכת עיוני משפט עידן רייטר, עינב כגן, יצחק בומבך ואייר יריב שקדו רבות על עריכת המאמר וסייעו לנו לשפר אותו שיפור של ממש. אנו מודים במיוחד לבל יוסף, רכות המחקר על אזוריות כמושג משפטי, על תרומתה הייחודית למאמר זה. המאמר נכתב בתמיכת מענק מאת הקרן הלאומית למדע, מענק מס' 737/19.

דן בסכנות אלה ומראה כי עיצוב מוסדי נכון והסמכה ראויה של מחוזות ואזורים יכולים למתן סכנות אלה ולהפוך את האזורים לגורם בעל משקל בדמוקרטיה הישראלית.

- 234 מבוא
- 237 א. מהי אזורים?
- 240 ב. הפוטנציאל (החיובי והשלילי) של אזורים לדמוקרטיה הישראלית
- 241 1. הגירעון הדמוקרטי במדינה האדמיניסטרטיבית
- 243 2. הפוטנציאל החיובי של אזורים
- 243 (א) דמוקרטיה: השתתפות וייצוגיות
- 245 (ב) הפרדת רשויות: מניעת ריכוז הכוח השלטוני
- 246 (ג) הפרדת רשויות: בידוד מלחצים פוליטיים מלמעלה ומלמטה
- 247 (ד) הפרדת רשויות: בקרה על מדיניות מרכזית
- 248 (ה) אזורים כממתנים פופולזים
- 251 3. הפוטנציאל השלילי של אזורים
- 251 (א) העצמת הגירעון הדמוקרטי
- 252 (ב) חוסר שוויון
- 252 (ג) החצנות שליליות
- 253 (ד) פיצול יתר של השלטון
- 254 (ה) שבי רגולטורי
- 254 ג. הצורות המשפטיות של אזורים בישראל ותרומתם לדמוקרטיה הישראלית
- 255 1. מחוזות של משרדי ממשלה
- 257 2. ועדות מחוזיות לתכנון ולבנייה
- 258 3. איגודי ערים ואשכולות אזוריים
- 259 4. ועדות גאוגרפיות
- 261 5. הסכמים לשיתוף פעולה אזורי בין רשויות מקומיות
- 262 ד. לקראת חשיבה מחודשת על אזורים בישראל
- 265 סיכום

"מה שנחזק לנו זו פילוסופיה מדינית שאינה נבנית סביב בעיית הריבונות...
עלינו לערוף את ראשו של המלך" (מישל פוקו, "אמת וכוח" 1977)

מבוא

מחקר המשפט הציבורי בישראל שבוי כבעיה של הריבונות, ובשבוי זה הוא ממשיך להיקסם מהשלטון המרכזי ולתחזק את האמונה בו. הדיונים האקדמיים והציבוריים על

אודות המשפט החוקתי והמנהלי סבים ברובם סביב חלוקת התפקידים המצויה והראויה בין הרשות המחוקקת לבין הרשות המבצעת, ובין אלה לבין הרשות השופטת, ולבית המשפט העליון בפרט.¹ כל אחת מהרשויות מוכנת על פי רוב, כישות אחדותית שניצבת כמקשה אחת מול רעותיה. וגם אם לעיתים מחלחלת ההבנה שהרשות המבצעת אינה מונוליתית ואינה מדברת בקול אחד,² וכי הרשות המחוקקת אף היא מורכבת מערב-רב של גורמים שאינם עשויים מעור אחד,³ הרי שהמחקר המשפטי בתחום ברובו מניח שיש חשיבות רבה לשאלה "מי מייצג נאמנה את הריבון?"⁴ וכי המועמדות לתואר הן רשויות השלטון המרכזי. לפי העמדה הדומיננטית בשיח זה, הדרמה העיקרית של המשפט הציבורי מתנהלת בין שלוש הרשויות – המחוקקת, המבצעת והשופטת – כולן טוענות לכתר הייצוג של ריבונותו של העם או של הטוב המשותף, שעל הגנתו אמון הריבון.⁵

מאמר זה מהווה המשך לספקנות ארוכת השנים ששנינו מטילים בתפיסה הריכוזית של הריבונות ושל המדינה – הן מבחינה תיאורית פוזיטיבית והן מבחינה נורמטיבית עיונית – ונועד להחזיר למרכז הבמה את חשיבותו של ההיבט הטריטוריאלי-גאוגרפי למציאות החברתית והפוליטית בישראל.⁶ השלטון המקומי הוא המקום העיקרי שבו ניתן לראות את מוגבלותה של התפיסה הריכוזית, ואת האופן שבו התאוריה – נכון אולי לקרוא לכך אידאולוגיה – הריכוזית של המדינה מסתירה את המציאות ואת הביזור הטריטוריאלי העמוק

- 1 למספר מקורות בולטים, אך ודאי לא ממצים, ראו: רות גביוון, מרכזי קרמניצר ויואב דותן אקטיביזם שיפוטי: בעד ונגד – מקומו של בג"ץ בחברה הישראלית (2000); אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל כרך ב – רשויות השלטון ואזרחות (מהדורה שישית, 2005); יואב דותן "הסדרים ראשוניים ועקרונות החוקיות החדש" משפטים מב 379 (2012); יצחק זמיר "הסמכות המנהלית" משפט וממשל א 81 (1992); אהרן ברק מבחר כתבים כרך ג – עיונים חוקתיים (2017); משה לנדוי "מתן חוקה לישראל בדרך פסיקת בית-המשפט" משפט וממשל ג 697 (התשנ"ו). להמחשה נוספת ראו את המאמרים השונים בגיליון מיוחד זה של כתב העת. רובם ככולם עוסקים בהיבטים שונים של מתח זה.
- 2 ראו, למשל, אדם שנער "בכמה קולות מדברת המדינה? על מתן מעמד לרשות חולקת בהליכים משפטיים" עיוני משפט לח 361 (2016). ליישום עדכני של התופעה ראו אמיר אוחנה "לא אותי השתיקו השופטים, אלא את הציבור" מקור ראשון 22.10.2020.
- 3 ראו: עמיחי כהן "הבחירה הציבורית ופרשנות תכליתית" משפט וממשל יא 313, 316-320 (2008); איל בנבנישתי "תחולת המשפט המינהלי על גופים פרטיים" משפט וממשל ב 11 (1994). שליטת הממשלה במחוקקים אינה ייחודית לשיטה הישראלית. חלף מודלים קלאסיים של הפרדת רשויות, ניתן לזהות שינוי מגמה, שבה כיום חלק ניכר מעבודת המחוקקים ממוקדת באישור חקיקה ממשלתית ומתן לגיטימציה למדיניות ממשלתית. ראו נועה קברטץ-אברהם הממשק בין הכנסת לממשלה בתהליכי חקיקה ממשלתית 21 (מחקר מדיניות 147 המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020). לדיון ביקורתי בשליטת הכנסת בממשלה ראו מתן גוטמן "שליטתה של הממשלה על הכנסת והסכם קואליציוני כשריון חוקתי" ICON-S-IL Blog 30.4.2019 bit.ly/3mm3z3a.
- 4 גם חסידי ריבונות הכנסת אינם סבורים שהכנסת היא הריבון, אלא שהיא המייצגת את רצון העם, שהוא הריבון בשיטת המשטר הדמוקרטית.
- 5 ראו למשל אהרן ברק פרשנות במשפט – פרשנות החקיקה 677 (התשנ"ג).
- 6 Yishai Blank & Issi Rosen-Zvi, *The Spatial Turn in Legal Theory*, 10 HAGAR 37 (2011).

של הכוח השלטוני בישראל, ומונעת מימוש של הפוטנציאל הטמון ברשויות מקומיות בעלות עוצמה.⁷ מאמר זה מבקש להאיר היבט נוסף של פיצולה של המדינה לפי היגיון טריטוריאלי, על ידי בחינתם של מוסדות שלטון אזוריים. מוסדות אלו מצויים בכל שדרות המנהל, והם מדגימים את חלוקתה של המדינה ליחידות טריטוריאליות-גאוגרפיות. אף על פי שהיבט הטריטוריאלי של מחוזות ואזורים נתפס, לא אחת, כחסר חשיבות ונובע משיקולי נוחות אדמיניסטרטיבית גרידא, במאמר זה נטען שהחלוקה הטריטוריאליה לאזורים נתנת ביטוי לחשיבות של טריטוריה וגאוגרפיה לפוליטיקה ולחברה, ולפוטנציאל שלהן לחיזוק הפרדת הרשויות והדמוקרטיה במבנה המשטר בישראל.

אזורים, מחוזות, נפות ואשכולות – אותן יחידות ממשליות-ניהוליות טריטוריאליה שאינן חופפות לרשויות המקומיות מחד גיסא, ואינן חופפות לכל הטריטוריה הלאומית מאידך גיסא – אינם הדבר הראשון שעליו חושבים בהקשר של הפרדת רשויות או של חיזוק הדמוקרטיה. הדיונים על אזורים בישראל מדגישים ברובם את חשיבותם כרשויות המיישמות ואוכפות את מדיניות השלטון המרכזי בכל רחבי המדינה,⁸ הפותרות בעיות של תיאום ושל שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות באותו אזור,⁹ והמסייעות בקידומו של שוויון וצדק חלוקתי אזורי.¹⁰ במאמר זה אנו מבקשים להפנות את תשומת הלב לפוטנציאל של האזורים לקדם דמוקרטיה השתתפותית, ייצוג הולם, מניעת ריכוז כוח, הפרדת רשויות, ויצירת תמהיל ייחודי בין מומחיות לכין ייצוגיות. בהעצמתם של אזורים טמונות, עם זאת, גם סכנות. מוסדות אזוריים מרובי סמכויות עשויים דווקא לסרב את המבנה השלטוני בישראל, להעצים את הדרגים הפקידותיים שאינם נבחרים, ולהחליש את הדרגים הדמוקרטיים הנבחרים. לפיכך, כל חשיבה על אזוריות חייבת לקחת בחשבון את היתרונות ואת הסכנות שיש בהם, ולעצב את המוסדות האזוריים ואת העקרונות המשפטיים שמסדירים את פעולותיהם בהתאם ליתרונות ולחסרונות אלה.

- 7 ישי בלנק "מקומו של ה'מקומי': משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל" **משפטים** לר 197 (2004) (להלן: בלנק "מקומו של המקומי"); יששכר (איסי) רוזן-צבי "מקום הצדק": משפט השלטון המקומי ואי-צדק חברתי" **עיוני משפט** כח 417 (2004) (להלן: רוזן-צבי "מקום הצדק"); ישי בלנק "ממלכתיות מבוזרת: שלטון מקומי, היפרדות ואי-שוויון בחינוך הציבורי" **עיוני משפט** כח 347 (2004) (להלן: בלנק "ממלכתיות מבוזרת"); ישי בלנק ואיסי רוזן-צבי "הצעת חוק העיריות: הווה ללא עבר, רפורמה ללא עתיד" **חוקים** א 49 (2009) (להלן: בלנק ורוזן-צבי "הצעת חוק העיריות"); יששכר (איסי) רוזן-צבי "מהותו של המקומי – הרהורים על מקומיות בעקבות בג"ץ 10104/04 שלום עכשיו נ' רות יוסף" **משפט וממשל** יב 333 (2009).
- 8 לפי דו"ח מבקר המדינה, למשל, הממונה על המחוז משמש שלוחה של משרד הפנים במחוז מבחינה מנהלית, וכן משמש זרוע של שר הפנים לצורך מימוש החלטות ממשלה ומדיניותה. מבקר המדינה דו"ח שנתי 54 – לשנת 2003 ולחשבונות שנת הכספים 2002, 5, 26 (2003) (להלן: מבקר המדינה דו"ח שנתי 54).
- 9 ראו ביחס לשיתופי פעולה אזוריים מסוגים שונים: לביאה אפלבוים ואנה חזן **שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות קטנות – לקחים לישראל** 54 (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2005).
- 10 הצוות לקידום האזוריות בישראל הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי **לשלטון המקומי** 36 (2020) bit.ly/2OWMXDb (להלן: הרפורמה לקידום אזוריות).

איננו מבקשים להציע במאמר זה מבנה משטרי חדש שבו יחליפו מוסדות אזוריים את רובד השלטון המקומי או את השלטון המרכזי.¹¹ מטרתנו העיקרית היא להפנות זרקור אל הפוטנציאל הדמוקרטי של רובד שלטוני משמעותי שעליו כמעט אין דיון במשפט הציבורי בישראל, תוך הדגשת ריבוי המנגנונים והמבנים האזוריים שקיימים בישראל, ואל העובדה שכל אחד מהם משקף פונקציות, אינטרסים ולוגיקה אחרת. אך אל לו לפוטנציאל זה לסנוור את עינינו: הגם שמוסדות אזוריים נושאים בחובם הבטחה לבצר את הדמוקרטיה בישראל ואת הפרדת הרשויות בה, יש בהם גם סכנה שממנה יש להישמר.

א. מהי אזוריות?

אזורים ומחוזות שונים פזורים לכל אורכו ורוחבו של המנהל הציבורי בישראל. הם קיימים כפיצולים אדמיניסטרטיביים של משרדי הממשלה האחראים על יישום, ביצוע ואכיפה של המדיניות המרכזית בכל רחבי הטריטוריה הלאומית; בוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה כמעין גוף מתווך, המפשר בין צורכי השלטון המקומי והעדפותיו לבין אינטרסים כלל לאומיים; באיגודי ערים, האחראים על פונקציה שלטונית מסוימת באזור מסוים, על מנת לאגם משאבים ולאפשר או לשפר שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות;¹² באשכולות אזוריים, שבמסגרתם רשויות מקומיות משתפות פעולה לשם פיתוח כלכלי-עסקי ואף חברתי בסיועו של השלטון המרכזי; ובצורות שונות ונוספות של שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות שנעדרים מסגרת משפטית פורמלית.

מבנים אזוריים עשויים להיקרא בשמות שונים – לעיתים הם נקראים מחוזות, לעיתים אזורים, לעיתים אשכולות, לעיתים נפות וכיוצא באלה מונחים – אולם עיקרון אחד מצוי בבסיסם: הם מתווכים בין הלאומי לבין המקומי. "הלאומי" (או "המרכזי"), הן כמושגים עיוניים והן כמוסדות אקטואליים, אמורים לתת ביטוי לקיומה, לערכיה ולצרכיה של הקהילה הפוליטית הלאומית. הם מבטאים ערכים כשוויון, אחדות ואחידות, והתעלות מעבר להבדלים ואינטרסים קהילתיים, מקומיים ופרטיקולריים. "המקומי", לעומת הלאומי-מרכזי, מבטא באופן אידיאלי את קיומן של קהילות מקומיות, את העדפותיהן ואת צורכיהן הייחודיים-פרטיקולריים, את ההבדלים ביניהן, ואת הידע והניסיון המקומיים שלהן. למבנה הדו-רובדי של שלטון מרכזי ושלטון מקומי ישנם פגמים, ובהם: השלטון המרכזי, האמון על קואורדינציה ותיאום בין הרשויות המקומיות ועל פיקוח על פעולתן התקינה, מרוחק ועמוס מכדי לבצע מטלות אלה באופן אפקטיבי. שטחי השיפוט של הרשויות המקומיות הם, פעמים רבות, תוצאה של נסיבות היסטוריות מקריות ואינם משקפים בהכרח קהילות תרבות או פלורליזם

11 לדיון על אודות הוספת רובד שלטוני נוסף ראו נחום בן-אליא החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2006) (להלן: בן-אליא החוליה החסרה).

12 נהוג לציין את המספר הרב של רשויות מקומיות שקיים בישראל על פני שטח גאוגרפי קטן באופן יחסי – כ־257 עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות ועוד כאלף ועדים מקומיים – כסיבה לצורך במסגרות אזוריות. ראו, למשל, שבח וייס עיר אזור ומדינה 31 (1979). ראו גם את דבריו של חבר הכנסת רועי פולקמן בדיוני הכנסת בתיקון מס' 8 לחוק איגודי ערים. פרוטוקול ישיבה מס' 284 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-20, 22 (21.11.2016) (להלן: פרוטוקול ישיבה מס' 284).

ערכי, והם אף מובילים לתוצאות חלוקתיות בלתי צודקות שהשלטון המקומי אינו יכול לרפא לברו. בין המקומי לבין הלאומי מצוי האזורי: הוא מהווה רובד ביניים בין שני רובדי ממשל אלה, שאמור לרפא את הפגמים האינהרנטיים המצויים במשטר דו-רובדי כזה.¹³

אזורים, לפיכך, הם בעלי פני יאנוס: הם ממרכזים ומבזרים בעת ובעונה אחת. ביחס לשלטון המרכזי, אזורים עשויים לבזר את הכוח השלטוני. יצירתם של מחוזות וחלוקתם של משרדי הממשלה למחוזות (או לאזורים), אפילו אם היא נעשית למטרות ביצוע ואכיפה בלבד, מעבירה כוחות לכמה מוקדים אזוריים, ועל ידי כך מבזרת את כוחו של השלטון המרכזי. מעבר לעובדה שפעולתם של מחוזות מבזרת את כוחות האכיפה, הניטור והפיקוח של משרדי הממשלה, היא גם פותחת את הפתח לכך שמחוזות אלה יצברו עוצמה ואף יפעילו שיקול דעת – גם אם לא זו הכוונה הראשונית בעת הקמתם. אולם ביחס לרשויות המקומיות, אזורים מתפקדים כממרכזים. מנגנונים אזוריים מאפשרים או אף מאלצים רשויות מקומיות לאמץ את נקודת המבט הלאומית או האזורית, לאגם משאבים, ולשתף פעולה – ומכל מקום לנטוש את נקודת המבט הפרטיקולרית-לוקאלית לטובתה של נקודת מבט כללית-ריכוזית יותר.

למרות מיעוט הדיון המשפטי והתאורטי שמוסדות אזוריים זוכים לו, הם ממלאים תפקידים חשובים במנהל הציבורי ובשיטת המשטר שלנו. בהמשך למסגרת מושגית שפיתחנו במקום אחר, יש ארבע דרכים מרכזיות להבין את מושג האזוריות: אזורים כמוסדות אכיפה וביצוע, אזורים כמוסדות מתאמים-קואורדינטיביים, אזורים כמוסדות מתווכים, ואזורים כמוסדות חלוקתיים.¹⁴ לפי התפיסה הראשונה, אזורים ומחוזות הם יחידות משפטיות-מנהליות שמטרתן להוציא לפועל את מדיניות השלטון המרכזי באותו תחום גאוגרפי. התפיסה האכיפתית-ביצועית דומיננטית במיוחד בכל הנוגע למחוזות של משרדי הממשלה השונים. הממונים על המחוז (או מנהלי המחוז) מומשגים כמעין זרועות ארוכות או שלוחות של השלטון המרכזי, שתפקידן לאכוף את מדיניותו או לבצע את הוראותיו באזור גאוגרפי מסוים.

התפיסה השנייה רואה באזורים גופים שאחראים על תיאום, עידוד או כפייה של שיתוף פעולה בין תת-היחידות המאכלסות את האזור. הבעיה העיקרית שעומדת על פניה של שיתוף לפי תפיסה זו אינה מוטת השליטה המוגבלת של השלטון המרכזי או ריחוקו הפיזי מאזורים שונים בארץ, אלא הבעיות שנוצרות כתוצאה מפיצול (יתר) של הטריטוריה הלאומית, הן מבחינה טריטוריאלית והן מבחינה פונקציונלית. פיצול גאוגרפי ופונקציונלי זה מייצר בעיות של כפילויות ופערים מבחינת אחריות, חוסר תיאום, וקשיים לשתף פעולה במקום שבו זה נדרש. הפיצול הגאוגרפי נוצר בעיקר בגלל חלוקתה של המדינה לרשויות מקומיות, ואילו הפיצול הפונקציונלי הוא תוצר של חלוקתו של השלטון המרכזי למשרדים ולגופים שונים

13 להשלמת התמונה יוער כי במאמר זה אנו עוסקים במה שכונה בשיח ההשוואתי "מיקרו אזוריות". זוהי אזוריות המתייחסת למדינה פנימה, לרובד ביניים שבין השלטון המרכזי למקומי. היא נבדלת ממיקרו אזוריות – אזוריות אשר נמצאת מעל המדינה, ומאגדת מדינות מספר לכדי אזור עם זהות, אינטרס או מאפיין משותף אחר. להרחבה ראו Fredrik Söderbaum, *Exploring the Links between Micro-Regionalism and Macro-Regionalism*, in *GLOBAL POLITICS OF REGIONALISM* 87 (Mary Farrell, Björn Hettne & Luk Van Langenhove eds., 2005)

14 Yishai Blank & Issi Rosen-Zvi, *Reviving Federal Regions*, 70 *STAN. L. REV.* 1895 (2018); ישי בלנק ואיסי רוזן-צבי "אזוריות כמושג משפטי" (שיטת עבודה).

שכל אחד מהם אחראי על תחום פעולה אחר. איגודי ערים הם דוגמה מובהקת לפונקציה זו של מבנה אזורי. מבנה משפטי ייחודי זה מאפשר לכמה רשויות מקומיות לשתף פעולה סביב סוגיה ספציפית – כגון חינוך, כבאות, פינוי אשפה או הגנה על הסביבה – ובכך ליהנות מיתרונות לגודל (economy of scale) ולצמצם החצנות שליליות.¹⁵

התפיסה השלישית של אזורים אינה אינטואיטיבית כמו השתיים הקודמות. אזורים, לפי תפיסה זו, הם גופים שתפקידם העיקרי הוא לתווך (mediate), לפשר ולגשר בין הלאומי למקומי. הם "מתרגמים" את ההעדפות ואת הידע המקומי עבור השלטון המרכזי, ומנסחים פתרונות ומדיניות ייחודיים עבור האזור שבו הם פועלים. אזורים אינם רק צינור להעברת מדיניות "מלמעלה למטה" או לתיאום בין רשויות מקומיות; הם מגשרים על הפערים הקיימים בהכרח בין אינטרסים, צרכים, ערכים ונורמות של קהילות מקומיות לבין אלה של הקהילה הפוליטית הלאומית.¹⁶ בעוד שאין אף מוסד אזורי בישראל שבאופן מוצהר הוקם לאורה של תפיסה זו, אנו סבורים שהיא באה לידי ביטוי מובהק באופן שבו מוסדות אזוריים שונים פועלים. ועדות מחוזיות לתכנון ולבנייה, לדוגמה, מתווכות בין הצרכים השונים של הרשויות המקומיות הכלולות בה, ובין מדיניות התכנון הלאומית לבין צרכים ותביעות מקומיים. התפיסה המתווכת של אזורים באה לידי ביטוי בהצעות שונות שמבקשות להפוך את הרובד האזורי לכדי רובד שלטוני שלישי, כזה שיתפקד במקביל לשלטון המקומי והמרכזי גם יחד, וגם ייצור (או ישקף) זהות אזורית עצמאית.¹⁷

לבסוף, מוסדות אזוריים נתפסים כאתר שבו משאבים וטובין מחולקים מחדש בין היחידות המרכיבות את האזור. תפיסה זו עונה על אי-השוויון הכלכלי והחברתי שנוצר כתוצאה מפיצולה של הטריטוריה הלאומית לתת-יחידות מקומיות, והיא גורסת שאי-שוויון זה צריך להיפתר דווקא ברמה האזורית ולא הלאומית. קיימות לכך כמה סיבות: ראשית, מסירת התפקיד החלוקתי לשלטון המרכזי בלבד עלולה להוביל להעצמת חוסר השוויון, שכן השלטון המרכזי עשוי לחלק את העושר לגורמים שביקרום הוא חפץ.¹⁸ שנית, מסירת התפקיד החלוקתי לגורמים אזוריים עשויה להיות יעילה יותר, שכן הכספים נעים מהר יותר ובצורה ישירה יותר לגורמים הנזקקים. לבסוף, במקרים שבהם הפערים העיקריים הם אזוריים, גם הפתרון הנדרש הוא אזורי ולא לאומי.¹⁹ לדוגמה, המרחב הכפרי בישראל מאופיין בחלוקה לא שוויונית של משאבי קרקע; המועצות האזוריות נהנות מהם באופן לא-פרופורציוני לגודלן, בהשוואה לערי פיתוח ולרשויות מקומיות ערביות. לפיכך, יש היגיון רב בכך שההכנסות מארנונה לעסקים – הכנסות שמהן נהנות כיום בעיקר המועצות האזוריות – יחולקו בין

15 ראו להלן בפרק ג.3.

16 ראו למשל אצל ברדה, שמראה כיצד לאזורים היה תפקיד דמוקרטי בגדרי המשא ומתן החוקתי בין מיעוטים לשלטון המרכזי במדינות מפתח כדוגמת ספרד, איטליה, בריטניה, קנדה, ניו זילנד

ועוד. VITO BREDA, CONSTITUTIONAL LAW AND REGIONALISM: A COMPARATIVE ANALYSIS OF REGIONALIST NEGOTIATIONS (2018).

17 בן-אליא החוליה החסרה, לעיל ה"ש 11; יששכר (איסי) רוזן צבי "ממקומיות לאזוריות – לקראת סדר יום חדש למשפט השלטון המקומי" דין ודברים ב 159 (2005).

18 ערן רזין ואנה חזן הסדרים מוניציפליים – כיוונים לרפורמה במסגרות שלטון וממשל מקומי בישראל 22 (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2012).

19 בלנק ורוזן-צבי "אזוריות כמושג משפטי", לעיל ה"ש 14.

הרשויות המקומיות המצויות באותו אזור. אשכולות אזוריים, ועדות גאוגרפיות קבועות, איגודי ערים רגילים (שאינם אשכולות) ויוזמות שונות לשיתופי פעולה אזוריים הם מוסדות אזוריים שמבטאים תפיסה זו, שכן הם לא רק מאגמים משאבים ומייצרים יתרונות לגדול, אלא גם מחלקים מחדש את המשאבים בין הרשויות המקומיות שממוקמות באותו אזור. בחלק מהיוזמות האזוריות הללו ניתן לזהות שילוב של רשויות מקומיות ברמת חוזק חברתי וכלכלי משתנה ומגוונת.²⁰

מסגרתן של ארבע תפיסות מרכזיות אלה ביחס למוסדות אזוריים ותפקידם במבנה השלטוני, למוסדות אזוריים פוטנציאל לקדם את התכליות שמאמר זה מתמקד בהן: קידום דמוקרטיה השתתפותית, הפרדת רשויות, ומיתון של פופוליזם.²¹

ב. הפוטנציאל (החיובי והשלילי) של אזורים לדמוקרטיה הישראלית

בשנים האחרונות נחשפה שברירתן של דמוקרטיות ליברליות בעולם כולו עם עלייתם של משטרים אוטוריטריים ופופוליסטיים. משטרים אלה קוראים תיגר על המבנים הדמוקרטיים המוכרים ועל הצורך בהפרדת רשויות, ובמיוחד הם מבקשים לחזק את הדרגים הפוליטיים-ביצועיים על חשבון בתי משפט ומחוקקים. בין היתר, מנהיגים פופוליסטיים מבקשים להחזיר את השליטה "לעם" – אשר הם מתיימרים להיות נציגיו הבלעדיים – ולקחתה ממומחים ובירוקרטים בלתי נבחרים שמייצגים, לדברי המנהיג הפופוליסטי, אליטה קטנה ובלתי מייצגת. הגם שהופעתם של מנהיגים כאלה היא תופעה חדשה למדי, הרי שהביקורת שהם מטיחים בדמוקרטיות הייצוגיות אינה חדשה או מקורית. מזה עשורים, תאוריות פוליטיות שונות מצביעות על הגירעון הדמוקרטי המאפיין דמוקרטיות ייצוגיות הפועלות באמצעות

20 ראו למשל את שבע עשרה הרשויות החברות באשכול רשויות הגליל והעמקים: אכסאל, מועצה אזורית בוסתאן אלמארג', מועצה אזורית גלבע, דבוריה, יפיע, כפר כנא, עילוט, מגדל העמק, נצרת, מועצה אזורית מגידו, משהר, נוף הגליל, עין מאהל, עפולה, מועצה אזורית עמק זרעאל, רזיז וריינה. ראו גם את הרכבו של אשכול רשויות השרון המורכב מחמש עשרה רשויות שונות ביסודן: ג'לג'וליה, מועצה אזורית לב השרון, קדימה-צורן, טייבה, אל טירה, מועצה אזורית דרום השרון, הוד השרון, כפר סבא, כפר קאסם, כוכב יאיר-צור יגאל, כפר ברא, רעננה, תל מונד, קלנסוואה וזמר. עיון בפרוטוקולים של ישיבות האשכולות השונים מגלה תמונה שבה גם רשויות ערביות או רשויות במדד סוציו-אקונומי נמוך יותר מהאחרות לוקחות חלק פעיל בעשיית האשכול, על מגוון התחומים שבהם האשכול עוסק. אומנם ניתן להצביע לא פעם על רשות מקומית דומיננטית יותר (לרוב הרשות המקומית הגדולה והאיתנה ביותר באשכול), אך השותפות בין הרשויות השונות שבאה לידי ביטוי באשכול נדמית כמצליחה להשיג את מטרותיה ולקדם שוויון אזורי.

21 אנו מבחינים בין תפיסות בסיסיות של אזורים לבין יתרונות או טובין שהם מקדמים. התפיסות הבסיסיות של אזורים מבטאות את העובדה שאזורים באים לרפא פגמים אינהרנטיים במבנה שלטוני דירורכי שבו יש שלטון מרכזי ושלטון מקומי. לדוגמה, התפיסה הקואורדינטיבית של אזורים נובעת מכך שפיצולה של הטריטוריה הלאומית לרשויות מקומיות מחד גיסא, וריחוקו של השלטון הלאומי מאידך גיסא, מחייבים את יצירתו של גוף קואורדינטיבי ברמה האזורית. לעומת זאת, משהוקם גוף אזורי לאורה של תפיסה מסוימת הוא יכול להגשים תכליות שונות – שגופים שלטוניים שונים אמורים, להבנתנו, להגשים – כגון קידום ערכי הדמוקרטיה.

אדמיניסטרציה חזקה ועצמאית. בפרק זה נתאר את הגורמים העיקריים לגירעון הדמוקרטי ונבחן עד כמה מסוגלים אזורים לאפשר את מיתונו של גירעון זה בישראל.

1. הגירעון הדמוקרטי במדינה האדמיניסטרטיבית

אחת מהטענות הנשמעות תדיר היא שעלייתם של מנהיגים פופוליסטיים היא תוצאה, בין היתר, של שני מאפיינים מרכזיים של המודל הדמוקרטי הרווח במאה האחרונה: הראשון, שהמוסדות הדמוקרטיים, שאמונים על ייצוג רצונו של העם, מבוססים על מנגנוני ייצוג עקיפים שיכולת ההשתתפות וההשפעה של אזרחים רגילים עליהם היא קטנה.²² שנית, שהמדינה פועלת בעיקר באמצעות מנגנוני אדמיניסטרציה, שפועלים באמצעות מומחים בלתי נבחרים ואשר האחריותות שלהם כלפי ציבור הבוחרים מצומצמת.²³ יכולת ההשפעה הפוחתת והולכת של אזרחים על המוסדות הדמוקרטיים – אותם אלה האמונים לייצג אותם באופן מבני – נובעת מסיבות מספר. ראשית, לנציגים רצונות ואינטרסים משלהם, ואלה מעוותים את השיקוף המדויק של רצונות בוחריהם; שנית, ככל שהאוכלוסייה גדלה, ובהנחה שמספר הנציגים אינו משתנה בהתאם, כל נציג מייצג מספר גדול יותר של פרטים. קולו של כל אזרח מדולל במצב דברים זה, ולנציג מתעוררת בעיה אמיתית של מציאת המכנה המשותף בין הבוחרים בו;²⁴ שלישית, לנציגים אין אפשרות ריאלי לדעת את רצון בוחריהם המדויק עקב ריבוי הסוגיות העומדות על הפרק בכל מערכת בחירות; רביעית, לאזרחים יכולת מוגבלת ביותר לפקח על פעולות נציגיהם ולדעת עד כמה שמרו הללו על חובות הנאמנות שלהם כלפי בוחריהם; חמישית, ככל שנציגים צריכים לקבל את אמונם של מספר בוחרים גדול יותר כך הם נדרשים למימון רב יותר כדי לנהל קמפיין

22 בהתאם, ניתן לצפות בשני העשורים האחרונים בירידה שיטתית של השתתפות פוליטית בבחירות, בישראל ובדמוקרטיות רבות אחרות. לנתונים אמפיריים ראו מצביעים או לא מצביעים? ההשתתפות בבחירות לכנסת (גיר אטמור וכן פרידברג עורכים, 2015).

23 להרחבה על אודות הטיעון נגד מומחיות ראו THOMAS M. NICHOLS, THE DEATH OF EXPERTISE: THE CAMPAIGN AGAINST ESTABLISHED KNOWLEDGE AND WHY IT MATTERS (2017). סיבות רבות נוספות לעלייתם של מנהיגים פופוליסטיים. כך, לדוגמה, נטען כי מניע מרכזי הוא הגידול בפערים הכלכליים, תהליכי גלובליזציה, ועוד. ראו איתי ברון ושמואל חרל"פ "על מה נלחמים בעולם? שלושים שנים ל'קץ' ההיסטוריה" המכון למחקרי ביטחון לאומי Mark A. Graber, *What's in Crisis? The Postwar Constitutional*; bit.ly/3rTkD1I 11.9.2019 *Paradigm, Transformative Constitutionalism, and the Fate of Constitutional Democracy*, in CONSTITUTIONAL DEMOCRACY IN CRISIS 665, 675 (Mark A. Graber, Sanford Levinson & Mark Tushnet eds., 2018); Kim Lane Scheppele, *Autocratic Legalism*, 85 U. CHIC. L. REV. 545, 579–80 (2018); Neil Walker, *Populism and Constitutional Tension*, 17 INT'L J. CONST. L. 515, 532–33 (2019); YASHA MOUNK, THE PEOPLE VS. DEMOCRACY 137–81 (2018).

24 בישראל, למשל, בשנת 1948 ייצגו 120 חברי כנסת אוכלוסייה של 600 אלף איש, וכיום אותו מספר של חברי כנסת מייצג אוכלוסייה הגדולה יותר מפי עשרה. מובן שהשפעתו של כל אחד מאזרחי המדינה פחותה באופן דרמטי מההשפעה שהייתה לכל אזרח עם קום המדינה. ראו בלנק ורוזן צבי "הצעת חוק העריות", לעיל ה"ש 7.

בחירות אפקטיבי. לפיכך, מימון הפוליטיקה העכשווי חושף את הנציג ללחצים מצד האנשים והגופים המממנים אותו, המצפים לקבל תמורה כלשהי לכספם.²⁵ לבעיות הנובעות מהדמוקרטיה הייצוגית מתווספות בעיות הקשורות בעלייתה של המדינה המנהלית והמחריפות את הגירעון הדמוקרטי. ככל שהמדינה פורשת את זרועותיה על תחומי פעילות רבים יותר היא נזקקת לזרוע אדמיניסטרטיבית עבה ומסועפת יותר שתוכל להוציא מהכוח אל הפועל את החלטות הדרגים הנבחרים. עד מהרה האמצעים נהפכים למטרה ורגי הביצוע מרכזים בידיהם לא רק כוחות טכניים ונטולי שיקול דעת אלא כוחות שלטוניים משמעותיים. הדרגים הנבחרים שולטים פחות ופחות בפעולותיה היומיומיות של המדינה ואף בהכרעות הרות גורל, ואילו דרגי הביצוע נהפכים לשולטים דה־פקטו במדינה.²⁶ אזוריות ומוסדות אזוריים אינם נתפסים בשיח הציבורי, האקדמי או הפוליטי כחלק מהפתרון למשבר הלגיטימציה המתואר. ניתן לתלות זאת בשלושה טעמים מרכזיים הקשורים זה לזה. האחד, מושג ה"אזוריות" כמעט ואינו קיים בשיח המשפטי הישראלי. האזוריות כרובד ביניים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי אינה עולה כמעט לדיון משפטי, תומך או ביקורתי. השני, המוסדות השונים שאנו מסווגים כאן כמוסדות אזוריים לא הובנו עד כה כקשורים זה לזה. מוסדות אלו מעוררים דיון לא פעם, אך ספורדי ומנותק מהקשר תאורטי כוללני שמבקש לראות באוסף מוסדות זה חלק ממקשה רעיונית אחת. השלישי, מוסדות אזוריים נתפסים על פי רוב ככלי מדיניות פונקציונליים שנועדו לפתור בעיות נקודתיות במתן שירות או ניהול משאב ספציפיים. איכויותיהם הדמוקרטיות, ואף המחיר הדמוקרטי שהם עלולים לגבות, כמעט אינם נדונים. החריגים, שמעידים על הכלל, הם הדיון שנערך לעיתים באפשרות לשנות את שיטת הבחירות הכללית לשיטה אזורית,²⁷ וכן הצעות להקמתו של רובד ממשלי אזורי, במקביל לרובד המרכזי והמקומי, שיהיה מבוסס על בחירות דמוקרטיות.²⁸ אולם מה שנותר ללא דיון כלל הוא זיהוי של המאפיינים הדמוקרטיים של המוסדות אשר כבר קיימים ופועלים כיום, הפוטנציאל שיש בהם (כמו גם הסכנות שהם טומנים) לחיזוק הדמוקרטיה והאפשרות להעצמתם.

25 לדיון מעמיק יותר בכשלים של הדמוקרטיה הייצוגית ראו: EDWARD RUBIN, BEYOND CAMELOT: RETHINKING POLITICS AND LAW FOR THE MODERN STATE 110–44 (2005); SAMUEL ISSACHAROFF, PAMELA L. KARLAN & RICHARD L. PILDES, WHEN ELECTIONS GO BAD: THE LAW OF DEMOCRACY AND PRESIDENTIAL ELECTIONS OF 2000 (Rev. ed. 2001).

26 ראו דפנה ברק־ארז "האתגר הדמוקרטי של המשפט המנהלי" עיוני משפט כד 369 (2000).

27 ראו למשל ניר אטמור, יצחק בננסון, אברהם דיסקין וולד חרבש בחירות אזוריות בישראל (2009); אמנון רובינגשטיין "דמוקרטיה ומשילות" הפרקליט נ 315 (2010); דפנה ברק־ארז "איי־צבות ממשלית בישראל: האם בכל אשמה שיטת הבחירות?" משפט ועסקים יד 493 (2012); יצחק ה' קלינגהופר "קווים לשיטת בחירות מעורבת אזורית־ארצית – דעה אישית" משפטים ז (התשל"ז). למחשבה פוליטית על מיסוד רובד אזורי הכולל בחירות אזוריות בשנותיה הראשונות של המדינה ראו למשל את דבריו של שר הפנים רוקח עת הציג את חוק איגודי ערים כחלק ממחשבה רחבה על הקמת מוסדות אזוריים, ד"כ התשט"ו 41.

28 בן־אליא החוליה החסרה, לעיל ה"ש 11; חן פרידברג וניר ארמור "שיטת בחירות יחסית אזורית" תיקון שיטת הממשל בישראל 116–160 (גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג עורכים, 2013).

2. הפוטנציאל החיובי של אזורים

(א) דמוקרטיה: השתתפות וייצוגיות

מוסדות אזוריים עשויים לסייע בצמצום הגירעון הדמוקרטי שהשלטון המרכזי בישראל לוקה בו. כאמור, מרביתו של המנהל הציבורי נשלט על ידי פקידים ממונים אשר מקבלים הכרעות הרות גורל בתחומים שונים ומגוונים.²⁹ פקידים אלה מרכזים בידיהם לא רק כוחות טכניים ונטולי שיקול דעת, אלא גם כוחות שלטוניים משמעותיים. הדרגים הנבחרים שולטים פחות ופחות בפעולותיה היומיומיות של הרשות המבצעת, בין אם בגלל המומחיות הנדרשת לשם כך (שאותה הם נעדרים), בין אם בגלל מיעוט חברי הכנסת ומגבלות הזמן שלהם,³⁰ ובין אם בשל הקושי לקיים פיקוח פרלמנטרי הדוק על אלפי החלטות מנהל שמתקבלות מדי יום. התמודדות עם הגירעון הדמוקרטי האמור מעסיקה את המערכות השלטוניות ברחבי העולם, והצעות לצמצום נדונות השכם והערב. בין היתר, הוצע לשתף את הציבור בהחלטות המנהל באמצעים שונים; להגביר את שקיפות פעולות המנהל; ולדאוג לייצוג הולם של קבוצות מיעוט בגופי מנהל שונים.³¹

אזורים ומחוזות יכולים למתן את הגירעון הדמוקרטי של המנהל בכמה דרכים. ראשית, במבנים אזוריים שונים נכללים נבחרים ציבור. כך, למשל, בוועדות התכנון והבנייה המחוזיות,³² במועצות איגודי הערים והאשכולות,³³ וברשויות נחלים³⁴ נוכחים נבחרים ציבור מהשלטון המקומי ששולטים באופן ישיר בגופים האזוריים. שנית, בשל מיקומם הגאוגרפי, מוסדות אזוריים יכולים לכלול בקלות רבה יותר אנשים מקבוצות חברתיות שלרוב מתקשים להשתלב במנגנון המדינה המרכזי. לכך סיבות אחדות: הראשונה היא שמוסדות אזוריים כוללים, במקרים רבים, נציגים מטעם השלטון המקומי – עובדה שמטבע הדברים מאפשרת את שיתופן של קבוצות רחבות יותר בשלטון. הסיבה השנייה נעוצה בכך שמוסדות אזוריים ממוקמים בכל רחבי הטריטוריה המדינתית ולא רק בירושלים או בערים המרכזיות. בשל כך, המשרות בהן מושכות אנשים חברי קבוצות מיעוט המתגוררים בפריפריה, והרבה פחות

29 השרים אחראים על משרדיהם וביכולתם לכוון את פעולתם באמצעות התקנת תקנות והוצאת חוזרים ושאר הוראות מנהל, אולם גם השרים אינם נבחרים ציבור, ומכל מקום נתחים משמעותיים מפעולות הרשות המבצעת מבוצעים על ידי דרגים לא נבחרים.

30 בנימין אקצין עמד על התופעה כבר בשנת 1966, כשהדגיש כי כמות החקיקה הגדולה (כבר במונחי תקופתו) מקשה על חברי הכנסת להתעמק בה, קל וחומר כאשר האינטרס שלהם הוא פוליטי יותר מאשר מקצועי, ובשל כך הם נסמכים במידה רבה על מומחים. בנימין אקצין תורת המשטרים כרך ב 108 (1966). דברים אלו הם בעלי תוקף גם כיום. ראו יניב רוזנאי "חוקי-היסוד בדבר זכויות האדם והליך החקיקה בכנסת – נאה דורש ונאה מקיים?" משפט ואדם – משפט ועסקים יד 199, 209 (2012).

31 להרחבה ראו ברק ארזו "האתגר הדמוקרטי של המשפט המנהלי", לעיל ה"ש 26.

32 ס' 7 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, ס"ח 467.

33 ס' 8 לחוק איגודי ערים, התשט"ו-1955, ס"ח 176.

34 ס' 5 לחוק רשויות נחלים ומעיינות, התשכ"ה-1965, ס"ח 457. עוד על יחסי הכוחות בהקשר זה ראו נחום בן-אליא מסגרות אזוריות על-מוניציפליות למתן שירותים בישראל 31-32 (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2006).

אנשים המתגוררים במרכז, ועל כן קיים סיכוי טוב יותר שהן תאוישנה על ידי חברי קבוצות מיעוט. למינוים של בני קבוצות שברגיל מודרות מהאדמיניסטרציה המדינתית קיימת חשיבות רבה מבחינה דמוקרטית מהותית, שכן הם משפרים את הייצוגיות של מוסדות אלה ומזינים את הליך קבלת ההחלטות באותם מוסדות בנקודות מבט מגוונות. בית המשפט העליון הכיר בעובדה זו, לדוגמה, בפסק דין שעסק בחובת הייצוג ההולם בוועדות מחוזיות לתכנון ולבנייה.³⁵ סיבה שלישית היא שריבוי המוסדות והמנגנונים האזוריים מאפשר להפוך חלק מהם, לפחות, למאוכלסים בדמויות שתיבחרנה ישירות על ידי הציבור באזור כולו, להבדיל מנציגי השלטון המקומי או המרכזי. במהלך השנים אכן עלו יוזמות שונות להקים מסגרות אזוריות שנושאי המשרה בהן ייבחרו ישירות על ידי תושבי האזור, בדומה לבחירות לרשויות המקומיות.³⁶ הרפורמה שמקודמת בשנים האחרונות על ידי משרד הפנים,³⁷ זכתה לאחרונה לאישורו של שר הפנים,³⁸ שבמסגרתה נשקלת הקמתו של דרג אזורי שישלט על ידי גורמים שייבחרו בבחירות ייעודיות, מהווה דוגמה לאפשרות זו.³⁹

מעבר להיבטים ייצוגיים-פורמליים אלה, פיזורם של גופים אזוריים ברחבי הארץ מאפשר לקדם דמוקרטיה השתתפותית. לאור קרבתם הגאוגרפית לאוכלוסייה הנשלטת על ידי המוסדות האזוריים, ניתן ליזום ביתר קלות מפגשי שיתוף ציבור שבמסגרתם תושבי האזור יכולים להשתתף בצורה פעילה במעשה השלטוני. מוסדות אזוריים מהווים "מכפיל כוח דמוקרטי" גם מן הסיבה שהם מאפשרים למאסדרים קרבה נורמטיבית למאוסדרים: ניתן להניח שהפקידים שעובדים במוסדות האזוריים מתגוררים, על פי רוב, באותו אזור ונמנים עם קהילות היעד של גופי המנהל האזוריים. ככאלה, הם יכולים להבין בקלות רבה יותר את הצרכים של אותן קהילות, לדבר את שפתן (במובן המטפורי וגם הליטרלי), ולתרגם את האינטרסים שלהן לדרישות שיוכנו על ידי השלטון המרכזי.

יודגש כי האופן שבו אנו ממשיגים את מושג ההשתתפות הדמוקרטית אינו מצומצם למוכן הצר של לקחת חלק בבחירות דמוקרטיות ורובניות, אלא באופן מהותי ורחב יותר, כיכולת של הפרט או של גורם אחר כלשהו לקחת חלק בשיח הציבורי, לעצב אותו ולהשפיע עליו. בגלל חשיבותם במערך השליטה המדינתי, למוסדות האזוריים עשוי להיות משקל רב בהשפעה על סדר היום הציבורי. לפיכך, ככל שלתושבי האזור הזדמנות טובה להשפיע באופן ישיר ובלתי מתווך על סדר היום האזורי ועל העמדות והנושאים שמוסדות אזוריים מעלים לדיון הלאומי, למוסדות אזוריים יש פוטנציאל לשפר את הדמוקרטיה הישראלית.

35 בג"ץ 9472/00 הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 15.11.2001); במקום – מתכננים למען זכויות בתכנון עקרון השוויון וסוגיית הייצוג ההולם במערכת התכנון בישראל (2007).

36 לדיון מקיף בבחירות אזוריות ובחלופות המרכזיות במסגרת זו ראו אטמור, בנססון, דיסקין וחרכש, לעיל ה"ש 27.

37 הרפורמה לקידום אזוריות, לעיל ה"ש 10.

38 ראו היאלי יעקבי-הנדלסמן "השלטון המקומי נגד התוכנית של השר דרעי: יכביד על הרשויות" ישראל היום 24.1.2021.

39 לדיון במודלים שונים של דרגים אזוריים נבחרים ראו גם: Gerald E. Frug, *Beyond Regional Government*, 115 HARV. L. REV. 1763 (2002).

(ב) הפרדת רשויות: מניעת ריכוז הכוח השלטוני

הקמתם והעצמתם של מוסדות אזריים תורמות להפרדת רשויות במובנה הבסיסי ביותר כמונעת את ריכוזו של הכוח השלטוני במקום אחד. הפקדתן של סמכויות שונות בידיהם של פקידים בכירים במוסדות אזריים ומחוזיים הופכת אותם, מניה וביה, לגורמי כוח הממוקמים באזורים גאוגרפיים נבדלים מירושלים, ואשר יכולים להוות משקל נגד לכוח שנצבר בידי פקידי השלטון המרכזי. זאת מפני שמסירת שיקול דעת, ולו מצומצם, לגורמים אזריים תורמת ליצירתו של דרג שלטוני שמסוגל לבקר את מדיניות דרגי השלטון האחרים (הן המקומי והן הארצי). אל מול המאמצים לרכז את כל משרדי הממשלה ורשויות המנהל בירושלים⁴⁰ – מאמצים שיש לראותם כדרך להידוק השליטה מבחינה מעשית וסמלית גם יחד – הימצאותם של פקידים בכירים וזוטרים באזורים שונים בכל רחבי המדינה מהווה וקטור נגדי. אף על פי שאמצעים טכנולוגיים מתקדמים עשויים לטשטש את חשיבותו של ריכוז הכוח בטריטוריה אחת, אין ספק רב שלריכוז גאוגרפי זה יש השלכות לא מבוטלות: הוא מאפשר פיקוח מופרז על פעולות גופי שלטון שונים, מונע את יצירתן של תרבויות ארגוניות מגוונות במנהל הציבורי, ומעודד הומוגניזציה, קונפורמיזם ואחידות מחשבתית. התגודדותם של כל מוסדות השלטון בעיר הבירה תורמת גם ליצירתם של גופי לוביזם עוצמתיים שמסוגלים להפעיל לחץ מרוכז על כל המוסדות.⁴¹ כידוע, למשפט יש כוח מכונן, וכשם שכינון של רשויות מקומיות מייצר עם השנים זהות מקומית נפרדת ואליטה מקומית שבהקשרים מסוימים עשויה להפעיל כוח פוליטי שיתנגד לשלטון המרכזי – כך גם העצמתם של אזורים עשויה להוביל לגיבוש הדרגתי של קבוצות כוח אזוריות שתוכלנה להוות כוח נגדי הן ביחס לאליטות המקומיות והן ביחס לאליטות הלאומיות.⁴²

40 ראו החלטה 1661 של הממשלה ה-31 "העברת היחידות הארציות של הממשלה לירושלים" (13.5.2007); החלטה 1605 של הממשלה ה-33 "העברת יחידות ארציות של הממשלה לירושלים" (18.5.2014). להשלמת התמונה, על אף מאמצי הממשלה בכיוון זה, דה־פקטו ההיענות למעבר לירושלים לא הייתה גבוהה במיוחד. ראו מבקר המדינה דוח מיוחד: יישום החלטות ממשלה בנושא מעבר יחידות ממשלה לירושלים, פיתוחה וחיזוק מעמדה של ירושלים (2018); מרב פלג־גבאי יישום החלטות הממשלה בדבר העברת יחידות ממשלתיות ארציות לירושלים: מסמך ערכון (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2019).

41 לשם השוואה, ראו את מאמרו של פונטנה העוסק בדיונים (הכושלים) בארצות הברית על אודות הצורך לפזר את גופי הממשל הפדרלי ברחבי הפדרציה, במקום לרכזם בווינגטון הבירה: David Fontana, *Federal Decentralization*, 104 Va. L. Rev. 727 (2018).

42 דרך עדשות אלה ניתן להשקיף על התנגדויות ממשלתיות לביזור הכוח באמצעות יצירת גופים אזריים חדשים. כך, למשל, במסגרת חקיקת תיקון מס' 8 לחוק איגודי ערים, שבליבו הכרה משפטית פורמלית באשכולות יישובים, הביע יושב ראש ועדת הפנים והגנת הסביבה (וחבר הקואליציה) דוד אמסלם התנגדות להסדר שמעביר תקציבים ישירות לאשכולות ולא לרשויות המקומיות שמרכיבות את האשכול. חבר הכנסת אמסלם הסביר שהוא מעדיף שכל יישוב יגיע ישירות לממשלה עם הדרישה הפרטנית שלו: "ברגע שאני שולט על הכסף, אני מתחיל לקבוע את הכללים". פרוטוקול ישיבה מס' 284, לעיל ה"ש 12, בעמ' 29.

(ג) הפרדת רשויות: בידוד מלחצים פוליטיים מלמעלה ומלמטה

מוסדות אזוריים יכולים לשמש ככלם בפני הדרג הפוליטי שמבקש לשעבד את הדרגים המקצועיים לשיקוליו ולצרכיו, ובמובן זה לספק מובן מרכזי נוסף של הפרדת רשויות בדמוקרטיה: יצירת שכבת בידוד (buffer) בין הדרגים הפוליטיים לדרגים המקצועיים. יצירתם של דרגי ביניים חסינים בפני התערבות ומתן הוראות של השר, המנכ"ל והדרגים הבכירים במשרדים היא חיונית לשם שימור העצמאות היחסית של הבירוקרטיה, ומשרדים מחוזיים יכולים לשמש כדרגי ביניים כאלה. אומנם, מבחינה פורמלית, משרדים מחוזיים (או כל גוף אזורי אחר) אינם שונים מכל "רשות מוסמכת" במנהל הציבורי שנהנית מעקרון עצמאות שיקול הדעת, ולכן לכאורה אין להם כל יתרון יחסי מבחינת הפרדת הרשויות על פני גוף מוסמך אחר. עם זאת, כפי שכבר דובר רבות, עקרון עצמאות שיקול הדעת לכדו אינו מחסן את הגופים המקצועיים במנהל מפני התערבויות פוליטיות של שר או גורם ממונה אחר.⁴³ לגורמים מחוזיים עשוי להיות יתרון על פני זרועות אחרות של השלטון המרכזי אם, למשל, מנגנוני המינוי והפיטורין של בכירים במחוז יהיו כאלה שיגנו עליהם מפני מעורבות ישירה או בלעדית של השר או של המנכ"ל. מנגנונים כאלה יכולים להתקיים כאשר גורמים מחוזיים הם נבחרים או ממונים על ידי הרשויות המקומיות, או על ידי ועדות איתור שבהן לשר אין רוב. במקרים כאלה, חוסר יכולתם של השר, הממשלה או של גורמי שלטון מרכזי אחרים לשלוט באופן מלא במינוי הגורמים המחוזיים ובפיטוריהם, בשילוב עם הריחוק הפיזי של המחוז מירושלים, עשויים לחזק את הדרגים המחוזיים ולהפוך אותם לחסינים ולעצמאים יותר – ועל כן לחזק את הפרדת הרשויות במובן המהותי של עצמאות הדרגים המחוזיים.⁴⁴ מינוין של ועדות גאוגרפיות קבועות הוא דוגמה למבנה מוסדי שמעניק עצמאות מפני השפעה פוליטית אד-הוק. עד לפני שנים מספר, בכל מקרה ששר הפנים נדרש לבחון דרישה לשינוי גבולות או חלוקת הכנסות מארנונה בין רשויות מקומיות נהג השר למנות ועדה אד-הוק לבחינת הסוגיה. ב-2016 הוחלט לשנות נוהג זה, ולמנות ועדות גאוגרפיות אזוריות קבועות שתרכזנה את כלל סכסוכי הגבולות וחלוקת ההכנסות באותו אזור.⁴⁵ משעה שמונו ועדות קבועות אלה צומצמה יכולתו של השר להשפיע, באמצעות הרכב הוועדה, על תוצאותיו של כל סכסוך גבולות או כל בקשה לשינוי חלוקת ההכנסות.⁴⁶ ועדות גאוגרפיות

43 דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 163-166 (2010); יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ב 887 (מהדורה שנייה מורחבת, 2011).

44 ככל שדרגי הביניים יהיו חסינים מפני התערבות, מהסיבה שחלקם יהיו גורמים נבחרים (ישירות, או ממונים על ידי נבחרת השלטון המקומי), אולם הגורמים הבירוקרטיים עדיין ימונו על ידי הגורמים בשלטון המרכזי – ישנו חשש ששיתוף הפעולה בדרג האזורי בין הגורמים הנבחרים לגורמים הבירוקרטיים יחלש במקצת. זאת כיוון שהגורמים המומחים עלולים עדיין להוות שופרות של השלטון המרכזי, באופן שימנע את היווצרותו של תמהיל דמוקרטי-מומחיותי חדש בדרג האזורי.

45 ראו מרדכי כהן "מנכ"ל משרד הפנים במאמר מיוחד ל'גלובס' על פעילות הוועדות הגאוגרפיות" **גלובס** 21.9.2020.

46 שכן כעת, במבנה החדש, אין הוא ממנה בכל מקרה ועדה אד-הוק שמדיניותה תואמת במידה מסוימת את השקפתו, אלא ממנה ועדה קבועה שעמדותיה באשר לסוגיות מסוימות עשויות

אלה, שכל אחת מהן אחראית על אזור מסוים, חסינות, לפחות לתקופת מינוין, ויכולות להכריע במגוון רחב של סכסוכים מבלי שהשר יוכל להטות את הכרעתן כפי שיכול היה לעשות כאשר שלט במינוייה של כל ועדת גבולות פרטנית.⁴⁷

הדרגים האזוריים אמורים להיות מבודדים גם מהשפעות פוליטיות מלמטה, קרי של דרגי השלטון המקומי. ביודוד זה יכול להיות מושג בכמה אופנים: על ידי כך שהמוסד האזורי יורכב מנציגים של כמה רשויות מקומיות, כך שלאף רשות מקומית לא תהיה שליטה מלאה – או אפילו רוב – בגוף האזורי;⁴⁸ על ידי עירוב של גורמים ממונים מהשלטון המרכזי ומהשלטון המקומי;⁴⁹ או על ידי בחירות נפרדות וישירות למוסד האזורי.⁵⁰

(ד) הפרדת רשויות: בקרה על מדיניות מרכזית

מוסדות אזוריים משמשים גם כאמצעי בקרה ופיקוח על הדרגים המקצועיים בשלטון המרכזי. למרות הדימוי הרווח שלפיו המחוזות אך ורק מיישמים ומבצעים את המדיניות של השלטון המרכזי, והפיקוח שהם מבצעים הוא על דרגי ביצוע ועל גופים מאוסדרים, מוסדות אזוריים משמשים גם כצמתים של בקרה על המדיניות המרכזית עצמה. יכולת הבקרה המקצועית של המחוזות נובעת מכמה סיבות: ראשית, במחוזות מצויים מומחים בתחומי הידע והפעילות הרלוונטיים, שמגבשים עמדות עצמאיות ביחס לאתגרים ולצרכים שעומם הם מתמודדים כגוף המצוי בחזית. שנית, אותם מומחים (ולצידם גם הנבחרים) מפתחים עם הזמן מומחיות אזורית שמתעלה על זו של הגורמים בשלטון המרכזי (בין הנבחרים ובין המקצועיים) שאינם מכירים את האזור הגאוגרפי באותה אינטימיות. הפקידים האזוריים נהנים ממגע ישיר וקרוב יותר עם תושבי האזור ועם הפעילויות המאוסדרות – כאמור, פעמים רבות הם עצמם בני קבוצות מיעוט שמיוצגות פחות בשלטון המרכזי – וכך עמדותיהם והפטרונות המנהליים שהם מציעים עשויים להיות שונים מאלו של השלטון המרכזי; שלישית, ביזור המדיניות למוסדות אזוריים עשוי לפעול גם כאמצעי למיתון בעיות של שבי רגולטורי, שכן קשה יותר לאותה קבוצת אינטרס לשבות לא רק את השלטון המרכזי אלא גם את כל

להשתנות עם הזמן ובעקבות המומחיות שהוועדה תצבור, או לחלופין להשתנות בכל מקרה לגופו, כך שעמדת הוועדה לא תעלה בקנה אחד עם עמדת השר בחלק מהמקרים. הדברים בולטים אף יותר כאשר שר כבול לוועדה שמונתה על ידי קודמו, וממשיכה בתקופת כהונתו. מובן שלשר ניתן שיקול דעת עצמאי והוא רשאי לדחות את המלצותיה של הוועדה הגאוגרפית. עם זאת, שיקול דעת זה כפוף לכללי המשפט המנהלי.

47 ראו בוועדות מחוזיות לתכנון ובנייה: שרית דנה ושלום זינגר דיני תכנון ובנייה 750 (2015).

48 האשכולות האזוריים למשל נשלטים רק על ידי גורמי שלטון מקומי אך מפוקחים על ידי שר הפנים וכפופים לרגולציה ממשלתית. ראו יעל עבאדה, דבורה שמואלי ונורית קליאויט שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות צורות ומבנים חדשים – ד"ח מחקר 39-40 (2018) www.mhh.org.il/uploads/n/file384.pdf. הרכבם, יש לשוב ולהדגיש, הוא שילוב של גורמים פוליטיים וגורמי מקצוע. ראו בסעיף 8(ב1) לחוק איגודי ערים. ההסדר מוחל על אשכולות מכוח סעיף 17(ד1) לחוק איגודי ערים.

50 מועצות אזוריות הן דוגמה לכך. ראו ס' 2 לחוק המועצות האזוריות (בחירת ראש המועצה), התשמ"ח-1988, ס"ח 1261, הקובע כי "ראש המועצה יבחר בבחירות אישיות, ישירות, שוות וחשאיות".

המשרדים המחוזיים השונים.⁵¹ לבסוף, האזורים השונים יכולים לפעול כמעין "מעבדות ניסוי" שבהן הוגים רעיונות רגולטוריים ומנהליים יצירתיים. רעיונות אלה יכולים, לאחר מכן, להיות מאומצים או להידחות על ידי השלטון המרכזי.

הפרדת רשויות "בירוקרטית" כזו – כלומר, ביקורת מקצועית-מהותית בתוך הרשות המבצעת עצמה שאינה נעשית על ידי רשות אחרת (המחוקק ובית המשפט) או גורמי בקרה כגון מבקר פנים – היא משמעותית ופרודוקטיבית במיוחד. היא מסייעת להימנע מהכשל המקובל של קיבעון רגולטורי-מומחיותי, תלות-בנתיב (path dependence) ושבי בתפיסה או בגישה מסוימת לאופן שבו יש לספק שירותים או לבצע רגולציה. המוסדות האזוריים, בהיותם מומחים אזוריים עצמאיים, ובעלי קרבה פיזית ופרסונלית לקהילות מיעוט, המרוחקים מעינו הפקוחה של השלטון המרכזי ואשר יכולים להגות וליישם מדיניות יצירתית ועצמאית,⁵² יכולים להוות תרופת נגד לריכוזיות היתר ולכוחה העצום של ירושלים.

(ה) אזורים כממתנים פופוליים

מכלול האיכויות הדמוקרטיות והממשליות של האזורים שנמנו עד כה הופך אותם גם לכלי אפשרי בהתמודדות עם הגל הפופוליסטי ששוטף דמוקרטיות ליברליות ברחבי העולם בשנים האחרונות.⁵³ מוסדות אזוריים יכולים לספק תרופה חלקית לעלייתה של הגישה האנטי-מדעית והאנטי-מומחית למדיניות ציבורית שמאפיינת תנועות פופוליסטיות, מנהיגים פופוליסטים וממשלות פופוליסטיות. אלו מבקשים לאתגר את הסדר הקיים, וטוענים בין היתר כנגד שליטתם הגוברת והולכת של מומחים בתחומי פעילות רבים והפקעתם מידי נציגים נבחרים.⁵⁴ גם בישראל החלו להופיע ניצנים של מתקפה שיטתית על גורמי המקצוע

51 ואולם, אזורים בעלי כוח עלולים להיות שבויים (capture) בידי קבוצות אינטרס אזוריות ולהפוך לכלי שרת בידי אינטרסים פוליטיים וכלכליים צרים. העובדה שבעלי תפקידים באזור הם במקרים רבים בני המקום, המהווה יתרון בכל הנוגע לקידום של מיעוטים אזוריים, עלולה להיות לחיסרון אם בשל קשרי העבודה, המשפחה והחברות של אותם בעלי תפקידים, כמו גם לחצים פוליטיים המופעלים עליהם, הם מפתחים הזדהות גדולה מדי עם אותן קבוצות אינטרס אזוריות והופכים למייצגים של אינטרסים אלה.

52 כפי שנעשה דה פקטו ביחס לאשכולות. מדובר ביוזמה שצמחה כולה "מהשטח" בעקבות מצוקות של יישובי הצפון בתקופת מלחמת לבנון השנייה. עבאדה, שמואלי וקליאוט, לעיל ה"ש 49, בעמ' 37.

53 למחקר השוואתי רחב היקף ראו: Tom Ginsburg & Aziz Z. Huq: How to Save a Constitutional Democracy (2018). לניתוח איכותני של רבות מתופעות השחיקה ומאפייניהן ראו: Mark A. Graber, Sanford Levinson & Mark Tushnet eds., (2018). במילותיו של פילק, "הפופוליזם הוא תופעה כה שכיחה בדמוקרטיות המודרניות שיש הטוענים כי הוא מעין 'צל' של הדמוקרטיה הייצוגית". דני פילק "אנחנו העם (ואתם לא!): פופוליזם מכיל ופופוליזם מדיר בישראל" עיונים בתקומת ישראל 20, 28, 28 (2010). המחקרים העדכניים בה"ש 23 להלן מעידים כי אם הדברים היו נכונים בשנת 2010, היום הם נוכחים בשיח בעוצמה רבה יותר.

54 להרחבה ראו: Harry Collins, Robert Evans, Darrin Durant & Martin Weinel, Introduction: Pluralist Democracy, Populism and Expertise, in EXPERTS AND THE WILL OF THE PEOPLE I

במשרדי הממשלה – ובפרט משרד המשפטים,⁵⁵ משרד הבריאות⁵⁶ ומשרד האוצר⁵⁷ – מצידם של הגורמים הנבחרים. מתקפה חזיתית זו על הפקידות המקצועית נובעת במקרים רבים ממניעים פסולים, והיא מבקשת להחליף מדיניות מבוססת ידע ועובדות בהיעדר מדיניות, במדיניות המבוססת על אינטרסים פוליטיים צרים וקצרי טווח, או בבריחה מוחלטת מאחריות של הדרגים הפוליטיים (תוך הפרחת סיסמאות בדבר הצורך ב"משילות").⁵⁸ לאחרונה, כחלק מההתמודדות עם מגפת הקורונה, מתח זה בא לידי ביטוי במלוא העוז.

- 55 (2020). ניתן למסגר זאת גם כחלק מעמדה רחבה יותר של פופוליזם שרוחה פלורליזם באשר הוא. ראו למשל אצל (2016) JAN-WERNER MÜLLER, WHAT IS POPULISM? המתקפה כנגד משרד המשפטים הייתה ככל הנראה חוד החנית של הביקורת הרחבה יותר כנגד גורמי המקצוע שהופיעה בהמשך. ראו, למשל: איילת שקד "מסילות אל המשילות" השילוח 1 37 (2016); גיל ברינגר "המחטף השקט: מיועצים משפטיים ל'שומרי סף' השילוח 11 75 (2018).
- 56 משבר הקורונה והמקום המרכזי שמשרד הבריאות קיבל בתקופה זו היה גורם מכריע לכך. ראו למשל את המתקפות הפוליטיות כלפי פרופ' רוני גמזו, פרויקטור הקורונה, שנמשכו זמן ממושך. ירון אברהם "שרים בכירים במתקפה חריפה על פרופ' גמזו: 'מכין את הקרקע לכניסה לפוליטיקה, מתמרן את כולנו'" 12 N12 4.9.2020 bit.ly/3tWQ5O; מאיה קרול "פרויקטור הקורונה בראיון מיוחד: 'ניסיתי להחזיר את ההיגיון'" שקוף 30.10.2020 16977 shakuf.co.il/. בכירים מספר עזבו את המשרד בתקופה זו. משיחות שערכו עיתונאים עם הפורשים מתקבל הרושם כי המתקפות השיטתיות על המשרד, וחוסר הגיבוי הפוליטי שניתן לאנשי ולנשות המקצוע, היו גורם רבי-השפעה בהקשר זה. ראו אדריאן פילוט "תשישות, מלחמות, ויחס מזלזל פוררו את מערכת הבריאות" כלכליסט 10.11.2020.
- 57 גם בהקשר זה הייתה שנת 2020 סוערת במיוחד. ניתן להצביע על שורה של התרחשויות שכולן קשורות במידה ניכרת למתקפה הפוליטית הנמשכת כלפי בכירות ובכירים במשרד האוצר: התפטרות מנכ"לית המשרד, קרן טרנר אייל, לאחר חודשי עבודה ספורים; התפטרות הממונה על התקציבים, שאול מרידור, ולצידה מכתב ביקורת חריף וקשה כלפי ההנהגה הפוליטית; תלונות מצד שר האוצר כלפי אסי מסינג, היועץ המשפטי של המשרד; התניית מינויו של החשב הכללי במשרד האוצר במינוי של מנכ"ל משרד המשפטים לאחר כחודש שבו משרת החשב הכללי לא אוישה, במקביל לאי-אישור תקציב המדינה; ומקרים נוספים שלא הגיעו לכותרות העיתוניים. ראו: עמירם ברקת ורחן מענית "שר האוצר התלונן ליועמ"ש נגד היועץ המשפטי של משרדו: 'מתדרך נגדי'" גלובס 11.11.2020; דנה ירקצי וטל שלו "מנכ"לית משרד האוצר על מתקפות נתניהו נגד בכיר המשרד: 'שיח אלים'" וואלה! News 18.7.2020 news.walla.co.il/item/3374493; אודי ניסן "משרת ציבור או חותמת גומי – הדילמה של אנשי האוצר מעולם לא הייתה ברורה יותר" גלובס 25.1.2021; דוד בועז "ויכוחים בין השר לאגף התקציבים תמיד היו – הפעם השר עבר את הגבול" גלובס 25.1.2021; יובל אלכשן "גם זו עובדה: טרנר ומרידור טעו" גלובס 25.1.2021; עמרי מילמן "היועמ"ש לשר האוצר: מנה בדחפיות חשב כללי" כלכליסט 19.11.2020. ראו בהקשר זה גם את דבריו של פרופ' אבי בן-בסט שמתאר את ההשתלחות בפקידי האוצר כתופעה היסטורית, ועם זאת מסמן את 2014 כשנה שבה קיבלו ביקורות אלה אופי בוטה ומחמיר יותר. איתן אבריאל "המצב הכלכלי קשה, והפוליטיקאים מצאו מי אשם במצב" דה-מרקר – מגזין 8.7.2020.
- 58 ראו את הרצאתה של דינה זילבר, המשנה ליועמ"ש (בדימוס). דינה זילבר "משילות במחשבה הדמוקרטית" (הרצאה בכנס משילות או דמוקרטיה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 15.11.2020)

עם זאת, הביקורת על דומיננטיות מופרזת של המומחים בהקשרים שונים – במיוחד בתחום המדיניות הכלכלית – ועל הפגיעה הנובעת משלטון זה באינטרסים של קבוצות חברתיות שונות, ראויה להתייחסות רצינית. אחת מהביקורות המרכזיות כנגד דמוקרטיה ייצוגית, במיוחד בעשורים האחרונים, היא שהן נשלטות יותר ויותר על ידי מומחים בלתי נבחרים, וכי לנבחרי הציבור אין דרך אפקטיבית לשלוט בהכרעות המתקבלות על ידי הזרוע המבצעת.⁵⁹ פעמים רבות הכרעות אלה משמעותיות עבור פרטים וקבוצות לפחות באותה מידה כמו הכרעותיו של המחוקק, אולם בשל שורה של מאפיינים מבניים לציבור יש יכולת פיקוח ושליטה זניחה למדי עליהן. כאן מונחת תרומתו של התמהיל הייחודי שמוסדות אזוריים שונים מציעים באשר לסוגיה זו: מוסדות אזוריים הם בעלי פוטנציאל לייצר איזון ייחודי בין מומחיות לבין דמוקרטיה, השונה מהאיזון המקובל הן בשלטון המרכזי והן בשלטון המקומי. מחוזות ואזורים עשויים, במבט ראשון, להיתפס כמטים את הכף לכיוון הברוקרטי-מומחיותי, שכן מקבלי ההחלטות בהם הם מומחים שאינם נבחרים. ואולם, לאמיתו של דבר, בחלק לא מבוטל מן המוסדות האזוריים בישראל לנבחרי ציבור יש מעמד משמעותי והם יושבים ומכריעים ביחד עם המומחים. במובן זה, נוצר תמהיל שונה בין מומחיות לבין ייצוגיות.⁶⁰ במילים אחרות, במוסדות אזוריים קיים פוטנציאל לא רק "להגן" על דרגי המומחים מפני התערבות גורמים פוליטיים מרכזיים, אלא ליצור תמהיל חדש בין מומחיות לבין ייצוגיות

www.youtube.com/watch?v=B538KXIbKBI

59 ביקורות אלה הפכו דומיננטיות בשיח הציבורי בישראל. ראו למשל זאב שטרנהל "שלטון הפקידים" הארץ www.haaretz.co.il/opinions/1.1365063; חגי עמית "ממשלת ישראל כנסת היום לעידן חדש: שלטון פקידים בלי שרים" דה-מרקר 16.3.2021; נעמה סיקולר ואביב גוטר "הסכנה לשלטון החוק היא הפקידים שמנהלים את המדינה" כלכליסט 9.4.2017 (ריאיון עם השר יואב גלנט); שלמה בן אליהו "שלטון הפקידים מצר בידועין את צעדי השרים ונבחרי הציבור" גלובס 25.11.2020.

60 ראו למשל את התמהיל הנדרש בחוק איגודי ערים (אשר חל גם על אשכולות יישובים): ס' 8(ב) לחוק קובע כי "כל רשות מקומית שבתחום איגוד ערים זכאית להיות מיוצגת במועצה על-ידי נציג אחד לפחות". ס' 8(ב) לחוק מוסיף כי "הרשות המקומית תמנה לפחות מחצית מבין נציגיה במועצה מקרב עובדי הרשות המקומית; ואולם רשאי שר הפנים להתיר לרשות מקומית הזכאית להיות מיוצגת במועצה על ידי נציג אחד בלבד, למנות את נציגה במועצה שלא מקרב עובדי הרשות המקומית", ואולם כלל זה מסויג בכך ש"לפחות מחצית מחברי המועצה יהיו מקרב עובדי הרשויות המקומיות שבתחום איגוד הערים". לתמהיל אחר, המדגיש היבטי מומחיות שונים, ראו למשל את ס' 6 לצו רשות נחל הירקון, התשמ"ח-1988, ק"ת 6904, הקובע את הרכב הרשות: (1) נציגי הממשלה – נציג השר לאיכות הסביבה, נציג שר החקלאות, נציג שר הפנים; (2) נציגי הרשויות המקומיות – (א) איגודי ערים – איגוד ערים גוש דן (ביוב); (ב) עיריות – בני ברק, פתח תקווה, רמת גן ותל אביב; (ג) מועצה אזורית – דרום השרון; (ד) מועצות מקומיות – הוד השרון ורמת השרון; (3) נציגי תאגידים שהנחל משמש גורם במילוי תפקידיהם – חברת מקורות, רשות הגנים הלאומיים, רשות ניקוז ירקון ורשות שמורות הטבע, גני יהושע חברה בע"מ והחברה הממשלתית לתיירות; (4) נציגי בעלי מקרקעין הגובלים בנחל – מינהל מקרקעי ישראל; (5) מן הציבור – שלושה נציגי ציבור כאמור בסעיף 5(5) לחוק; (6) נציג של הקרן הקיימת לישראל.

(או דמוקרטיה) על ידי עיצוב מוסדי יצירתי שבמסגרתו מומחים ופוליטיקאים נבחרים יקבלו ביחד החלטות הנוגעות לסוגיות מדיניות שונות.

תמהיל ייחודי זה – שמדגיש הן את מקומה של החלטה בעלת בסיס חזק של אחריותיות פוליטית והן את מקומו של הביסוס החברתי, הכלכלי והמדעי להחלטות שונות – מסייע לפתור גם את הבעיה ההופכית של הפעלת סמכות קבלת החלטות בהיעדר הליך ראוי המבוסס על מידע מלא, מקיף וערכני.⁶¹ על כן הליך קבלת החלטות מאוזן – פוליטי ומקצועי גם יחד – מאפשר להגביר גם את הלגיטימיות של מעורבותם של מומחים במנגנוני השלטון, בהינתן ששני סוגי הלגיטימציה השלטונית הבסיסיים הללו – לגיטימציה דמוקרטית ולגיטימציה בירוקרטית-מומחית – מצויים במתח תמידי בדמוקרטיה אדמיניסטרטיביות. בהקשר זה, למוסדות אזוריים יכול להיות תפקיד משמעותי.

לצד זאת, ולנוכח החשיבות של העיצוב, ההסדרה ואופן הפעילות של כל מוסד אזורי, יש להימנע מחתירה ל"נוסחה אזורית אחידה" באשר להנהלת כל מוסד. המשקל והתפקיד של הגורמים הנבחרים ושל הגורמים המקצועיים משתנה ממוסד למוסד בהתאם לאופיו. בפרק ג נציג את הרכב ההנהלה של המוסדות השונים. ניתן יהיה לראות כי בחלק מהמקרים יש היגיון דמוקרטי להעניק משקל ניכר יותר לדרג הנבחר, ובמקרים אחרים לדרג המקצועי. מכאן שנקודת החזקה המרכזית של המוסדות האזוריים השונים אינה בהעדרה אפריורית של מומחים על פני נבחרים בעלי אחריותיות, אלא בהכרה העקרונית בחשיבותו של התמהיל, ובעצם השילוב בין אחריותיות פוליטית לבין מומחיות מקצועית והפעלתו הלכה למעשה במוסדות השונים.

3. הפוטנציאל השלילי של אזורים

לצד התועלות הדמוקרטיות המשמעותיות שגלומות בקיומם של מוסדות אזוריים, ושאותן תיארונו בפרק זה, למוסדות אזוריים עשוי להיות גם "מחיר" דמוקרטי שאותו יש לשלם. חסרונות דמוקרטיים אלו הם עקרוניים ורוחביים ומתנשאים מעבר למוסד אזורי מסוג זה או אחר, ויש לקחת אותם בחשבון כאשר מעצבים את המוסדות האזוריים ולנסות לצמצמם עד כמה שאפשר.

(א) העצמת הגירעון הדמוקרטי

הסכנה העיקרית בהעצמתם של אזורים ומחוזות היא שבמרבית המקרים במצב הנוכחי, מוסדות מסוג זה אינם נבחרים – בוודאי לא באופן ישיר – והם מאוישים על ידי פקידים ומומחים למיניהם. אף על פי שלמומחיות זו ישנם יתרונות מובהקים,⁶² יש לה גם חסרונות. דרגים מחוזיים בלתי נבחרים, שחסינים מהוראות של הדרגים הפוליטיים-נבחרים, הן בשלטון המרכזי והן בשלטון המקומי, עשויים לפגוע ביכולתם של הדרגים אשר להם נתונה האחריותיות הדמוקרטית להכווין את המדיניות, ובכך להעצים את הגירעון הדמוקרטי. לגירעון הדמוקרטי

61 בג"ץ 10042/16 קוונטינסקי נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, 6.8.2017); כתב העתירה בבג"ץ 6312/20 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' הכנסת (תלוי ועומד) [.bit.ly/3tUXgX3](http://bit.ly/3tUXgX3)

62 ראו לעיל בפרק 2.ה.

האפשרי של מחוזות תורמת גם הימצאותם של חלקם מחוץ לעין הציבורית. לדוגמה, אחד מהמאפיינים של מחוזות משרדי הממשלה הוא היותם מוסדות לא נבחרים, שהדין הציבורי והמשפטי על אודותיהם הוא מצומצם ביותר. המידע המוגבל לגבי תחומי אחריותם המדויקים, מידת שיקול הדעת המסור להם ואופן הפעלת הסמכויות המצויות בידיהם, מובילים לכך שהביקורת הציבורית והמשפטית עליהם מוגבלת, ונדיר למצוא דרישות שמופנות כלפיהם או כלפי נבחר הציבור שאחראים עליהם – השרים, למשל.⁶³

(ב) חוסר שוויון

ביזור נוסף של הכוח השלטוני לאזורים עשוי לגרור אחריו העצמה של חוסר השוויון בין תושבי המדינה והפעלה לא עקבית – פורמלית ובלתי פורמלית – של כוחות שלטוניים באזורים שונים במדינה. כך למשל, אם הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה מפעילות את הסמכויות שלהן באופן שונה באזור הדרום ובאזור המרכז, כך שהוועדה המחוזית של מחוז הדרום מאשרת בקלות רבה יותר היתרים לשימוש חורג מאשר הוועדה המחוזית של מחוז המרכז, או כאשר הוועדה הגאוגרפית באזור הצפון מפעילה את שיקול דעתה ושוקלת שיקולים שונים מאלה ששוקלת הוועדה הגאוגרפית של אזור ירושלים בבואה להכריע בחלוקת ההכנסות מארנונה בין הרשויות המקומיות באזורים שבהן הן פועלות, הדבר עלול להביא לחוסר שוויון בין הרשויות המקומיות והגופים המאוסדרים המצויים באותם האזורים. חשש זה להגדלת פערים כבד יותר ביחס לאזורי מיעוטים ויישוביהם, מכיוון שהניסיון ארוך השנים מלמד שחוסר שוויון במדיניות ובאופן שבו היא נאכפת פועל בדרך כלל לרעתם של מיעוטים.⁶⁴

(ג) החצנות שליליות

בעיה נוספת שעלולה להיווצר כתוצאה מיצירתם של מחוזות ואזורים חזקים, הנבחרים על ידי תושבי האזור, היא החצנות שליליות ויצירת תחרות בין-אזורית פרועה. אף על פי שחלק מן המוסדות האזוריים נועד לפתור בעיות הנובעות מפיצול של אזורים מטרופוליניים למספר רב של רשויות מקומיות המחצינות עלויות זו על זו, לפעולתם של המוסדות האזוריים עצמם תהיה במקרים לא מבוטלים השפעה מחוץ לגבולותיו של האזור, וחלק מן ההשפעות הללו תהיינה שליליות. החצנות שליליות עשויות להיות מסוגים שונים – כלכליות, חברתיות, סביבתיות, פוליטיות ועוד. ככל שהאזור הוא בעל סמכויות רבות וחשובות יותר כך ההחצנות השליליות עלולות להיות פוגעניות יותר. כך למשל, אם מחוז חיפה של המשטרה יחליט

63 כך עולה גם מהפסיקה. בחיפוש שערכנו, לא איתרנו אף פסק דין שעסק מהותית בניתוח של מי ממחוזות משרדי הממשלה (מאפייניו, סמכויותיו, תפקידיו וכדומה). פסקי הדין המעטים שאותרו עסקו בהיקף סמכויותיו של מנהל המחוז או הממונה על המחוז, וגם זאת במסגרת פיקוח על עמידה בכללי המשפט המנהלי. לא ערכנו בחינה שיטתית ביחס לדוחות מבקר המדינה.

64 ראו למשל באשר לתחום התכנון ולאופן הפעילות של ועדות התכנון והבנייה המרחביות בפרט, שם מכלול חסמים (מבניים, מרחביים ותרבותיים גם יחד) מוביל להפליה שיטתית של האוכלוסייה הערבית בישראל: ראסם חמאסי חסמים בתכנון יישובים ערביים בישראל (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2004).

על מדיניות אכיפה אגרסיבית כנגד דרי רחוב וגנבי מכוניות ואילו מחוז הצפון יימנע מכך, דרי הרחוב והגנבים עשויים לעבור ולפעול ברשויות מקומיות המצויות במחוז הצפון.⁶⁵ בדומה, אם הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה במחוז תל אביב מחליטה לאשר הקמתם של מרכזי מסחר גדולים בתחום שיפוטה היא מחצינה עלויות כלכליות על מחוזות סמוכים, עלויות המתבטאות במשיכת כוח הקנייה של תושבים המתגוררים במחוז המרכז באופן שעלול לפגוע בעסקים הפועלים במחוז. וכאשר הוועדה המחוזית מאשרת מדיניות של תכנון מדיר הננקט על ידי הרשויות המקומיות בתחומה, היא מחצינה עלויות כלכליות וחברתיות על המחוזות הסמוכים לה.⁶⁶

החצנות שליליות פוגעות בקבלת החלטות ראויה ויעילה, מכיוון שהן מאפשרות למוסדות אזוריים לקבל החלטות מבלי לשאת במלוא העלויות הכרוכות בהן. הן גם אנטי-דמוקרטיות, שכן לחלק מן הנפגעים מהחלטות המתקבלות במוסד האזורי (תושבי אזורים סמוכים) אין יכולת להשמיע את קולם ולהתנגד להן במסגרת ההליך הדמוקרטי. מכאן שבאופן פרדוקסלי בעיית ההחצנות השליליות תתעצם ככל שהמוסדות האזוריים יהיו חזקים יותר, בעלי סמכויות רבות יותר ודמוקרטיים יותר (קרי נבחרים בצורה עקיפה או ישירה על ידי תושבי האזור). הסיבה לכך היא שדרגים נבחרים יהיו קשובים יותר מאשר דרגים בירוקרטיים לרצונות ולצרכים של בוחריהם, אך הם יהיו קשובים פחות לתושבים של אזורים אחרים, שכן אלה אינם שותפים בבחירתם של פרנסי המחוז, ולכן לא יהיה לאחרונים שום תמריץ להתחשב ברצונותיהם או בצורכיהם.

(ד) פיצול יתר של השלטון

בעיה רביעית שעלולה לנבוע מרובד מחוזי חזק בעל סמכויות כלליות היא יצירתה של מערכת שלטונית מורכבת ומסועפת המורכבת משלושה רבדים בעלי סמכויות שחלקן חופפות, שתגרום לחוסר יעילות בניהול משאבים ובאספקת שירותים. ככל שהמחוזות והאזורים השונים אינם חופפים זה לזה בגבולותיהם, כך מחריפים קשיי התיאום ביניהם. ביקורת המושמעת תדיר כנגד הממשל טוענת כבר כעת כי הוא מנוהל בצורה לא יעילה, עם נטייה מבנית לבזבז משאבים ציבוריים (בשל בעיית הנציג), וכי הוא מאופיין בחוסר תיאום בין גופי השלטון השונים ובסבך בירוקרטי שהפרטים והגופים המאוסדרים יתקשו להתמצא בו. הוספת רובד שלטוני נוסף, ועימו חפיפה נוספת בסמכויות השלטוניות, עלולה

65 לטענה דומה ביחס לשלטון המקומי ראו: Doron Teichman, *The Market for Criminal Justice: Federalism, Crime Control, and Jurisdictional Competition*, 103 MICH. L. REV. 1831 (2005). ראו גם בג"ץ 7186/06 מלינובסקי נ' עיריית חולון (פורסם בנבו, 29.12.2009).

66 כך לדוגמה, בשנות התשעים – תקופת העלייה הגדולה מרוסיה ומאתיופיה – הייתה מדיניותן המוצהרת של ערים רבות, כגון חולון, נתניה, כפר סבא, רמת השרון והרצליה, לא לאפשר בנייה של דירות קטנות בתחומיהן, על מנת למנוע מאנשים מעוטי יכולת (שניתן גם לזהותם עם מאפיינים אתניים ולאומיים) את האפשרות לרכוש או לשכור בהן דירות. מובן שאוכלוסיות אלה נאלצות למצוא מקום מגורים אחר בגדיהן של רשויות מקומיות אחרות, ואלה נאלצות לשאת בנטל כבד יותר – כלכלי וחברתי – בשל התכנון המדיר. רשות מקומית יכולה גם להחציף עלויות סביבתיות על רשויות אחרות. ראו דיון בתכנון המדיר אצל בלנק "מקומו של המקומי", לעיל ה"ש 7, בעמ' 275–281.

להחריף בעיה זו. חשוב להדגיש שבעיית פיצול היתר מחבלת גם בהיבט דמוקרטי משמעותי שהוא יכולתם של האזרחים לאתר את האחראי למדיניות (או למחדל), להתארגן ולפעול כדי לשנות את המצב. ככל שהמערכות השלטוניות מורכבות ומרוכדות יותר, יכולת זו – של שלטון עצמי דמוקרטי – נפגמת.

(ה) שבי רגולטורי

בעיה נוספת הכרוכה בקיומם של דרגים שלטוניים מחוזיים חזקים היא בעיית השבי הרגולטורי. על פי הטענה,⁶⁷ ככל שהדרג שבו מנסים להתארגן הוא גבוה יותר ומספר החברים בהתארגנות גדול יותר – כך יקשה יותר להתארגן, ולכן התארגנות של גופי תעשייה וגופים כלכליים ופוליטיים אחרים בעלי אינטרס שמטרתה להשפיע על קבלת ההחלטות תהיה קלה ואפקטיבית יותר ברמה האזורית מאשר ברמה הלאומית. מספר החברות התעשייתיות המושפעות מהחלטות המוסדות האזוריים הוא קטן באופן יחסי והאינטרסים שלהם דומים מספיק באופן המאפשר להם להתגבר על בעיית הפעולה המשותפת ולפעול באופן אפקטיבי לקידום האינטרסים שלהם. לעומתם תושבי האזור ניצבים בפני בעיות קשות של פעולה משותפת. מכיוון שברוב מקריע של המקרים לכמות המשאבים המוצאים על ההליך הפוליטי תהיה השפעה על תוצאתו, תושבי האזור וארגוני חברה אזרחית המייצגים אותם יהיו בעמדת נחיתות ביחס לארגוני התעשייה ברמה הלאומית.⁶⁸ לשבי הרגולטורי יש השלכות דמוקרטיות משמעותיות מכיוון שהוא מונע מתושבי האזור להשפיע באופן אפקטיבי על קבלת ההחלטות הנוגעות לחייהם, ומעניק לתאגידים חזקים כוח יתר.

בפרק ד ננסה לתת פתרונות, גם אם חלקיים, לבעיות האמורות, ונרחיב על אודות האיזון הראוי בין היתרונות הדמוקרטיים השונים של מוסדות אזוריים לבין חסרונותיהם. נטען כי העיצוב המוסדי של מחוזות ואזורים, ההסמכה שלהם והאופן שבו הם מקבלים החלטות (שכולם נשלטים על ידי המשפט) ישפיעו בהכרח על האופן שבו היתרונות או החסרונות יבואו לידי ביטוי ביחס לכלל מוסד. אך קודם לכן, בפרק הבא, נציג את הצורות המשפטיות של אזורים הקיימים בישראל ואת היתרונות שהם טומנים בחובם לדמוקרטיה הישראלית, ונראה כיצד הם באים לידי ביטוי בכל אחד מן המוסדות האזוריים.

ג. הצורות המשפטיות של אזורים בישראל ותרומתם לדמוקרטיה הישראלית

סוגי האזורים שהמאמר עוסק בהם, והצורות המשפטיות שהם לובשים, אינם עשויים מעור אחד. כפי שהוסבר לעיל, האזורים הם כולם גופים על-מקומיים אך תת-מדינתיים, וככאלה הם חולקים תכונות משותפות ומתחים דומים (בין דמוקרטיה לבירוקרטיה, בין

67 ראו: MANCUR OLSON, THE LOGIC OF COLLECTIVE ACTION: PUBLIC GOODS AND THE THEORY OF GROUPS (1971); MANCUR OLSON, THE DECLINE OF NATIONS: ECONOMIC GROWTH, STAGFLATION, AND SOCIAL RIGIDITIES (1982).

68 ראו, למשל, Richard L. Revesz, *Federalism and Environmental Regulation: A Public Choice Analysis*, 115 HARV. L. REV. 551, 560–68 (2001).

פוליטיקה למומחיות ובין טריטוריה לפונקציה). מעבר לכך, המבנים האזוריים הקיימים בישראל שונים זה מזה בהיבטים רבים – גאוגרפיים, פונקציונליים, כלכליים, חברתיים, פוליטיים, מוסדיים ומשפטיים. הבדלים אלה מקורם בכך שכל מבנה אזורי נועד לפתור בעיות שונות ובהן קשיי תיאום, פערים כלכליים וחברתיים, מוטת שליטה מוגבלת של השלטון המרכזי והחצנות שליליות.⁶⁹ מכאן שעל מנת להבין את האופן שבו האזורים משפיעים על הדמוקרטיה ועל הפרדת הרשויות בישראל לא ניתן להסתפק בדיון מופשט על אזוריות, ולגבי כל מבנה אזורי יש לבחון לעומק את ההיבטים הייחודיים האופייניים לו. לשם כך נדרשת בחינה קונקרטית של העיצוב המוסדי של הישות האזורית, דרכי המינוי או הבחירה של מנהלי המחוז ופקידיו, עצמאותו של המחוז אל מול השלטון המרכזי והמקומי, הרכב הגופים ששולטים בו, הסמכויות המואצלות לו, ועוד.

בחלק זה נתאר בקצרה את סוגי המוסדות האזוריים הקיימים בישראל, את הצורה המשפטית שכל אחד מהם לובש, ואת האופן שבו צורות אלה ממלאות (או יכולות למלא) תפקיד חיוני בהפרדת הרשויות בדמוקרטיה הישראלית.

1. מחוזות של משרדי ממשלה

התפיסה השלטת ביחס למשרדי הממשלה היא שהם מהווים דוגמה מובהקת לגופים בירוקרטיים ריכוזיים.⁷⁰ תפיסה זו שגויה. למעשה חלק גדול ממשרדי הממשלה (או יחידות מרכזיות בתוכם) – ובהם משרד הפנים, משרד החינוך, משרד החקלאות ופיתוח הכפר והמשרד להגנת הסביבה – פועלים לא רק מן המטה בירושלים אלא גם באמצעות מחוזות. המחוזות של משרדי הממשלה מוכנים בעיקר כשלוחה של השלטון המרכזי לצורך פיקוח ובקרה על ביצוע מדיניותו, שתכליתם לאפשר ביצוע יעיל ואפקטיבי של מדיניות המשרד.⁷¹ הסמכויות שניתנו למחוזות משתנים שינוי ניכר ממשרד ממשלתי אחד למשנהו, ותלויים באופי המחוזות ובתפקיד שהם אמורים למלא בהיררכיה המשרדית. אופן ההסמכה אף הוא

69 כך, למשל, המחוזות של משרדי הממשלה נועדו לאפשר לשלטון המרכזי להדק את מוטת השליטה והפיקוח על גורמים מקומיים באופן שקשה לעשות מן המרכז בירושלים, כמו גם לשפר את הקואורדינציה בין גופי ממשלה שונים הפועלים באזור; איגודי הערים עוצבו באופן שיאפשר לרשויות המקומיות להשיג יתרונות לגודל ולקרבה ולשתף פעולה בהספקה של מוצרים ושירותים בעלי אופי על-מקומי; ואילו הוועדות הגאוגרפיות תכליתן לקדם פיתוח כלכלי וצדק חלוקתי ברמה האזורית.

70 תפיסה זו שעוננה על המודל הווקריאני, כפי שמתארים עפרון ופנחס: "עיקרי המודל הם מבנה פירמידאלי ובירוקרטיה המאופיינת בריכוזיות ובהגדרה ברורה של סמכויות המעוגנת בנהלים. זהו המבנה שבו פועלים ארגונים בירוקרטיים, המאפיינים את ארגוני המינהל הציבורי עד היום". רזי עפרון ויחזקאלי פנחס מינהל ציבורי על פרשת דרכים 92 (2007).

71 ראו למשל בג"ץ 4685/11 המועצה המקומית ראש פינה נ' ממונה מחוז צפון במשרד הפנים, פס' 33-34 לפסק דינה של המשנה לנשיא נאור (פורסם בנבו, 9.4.2013); בג"ץ 232/16 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פס' 4 לפסק דינו של השופט הנדל (פורסם בנבו, 8.5.2016). ראו גם מבקר המדינה דו"ח שנתי 54, לעיל ה"ש 8, בעמ' 9.

אינו אחיד, והסמכויות מוקנות למחוזות בדרכים שונות, חלקן קבוע בחקיקה⁷² וחלקן נעשה באמצעות האצלת סמכויות מהגורם המוסמך במשרד למחוזות.⁷³ בפועל, למחוזות קיימת יכולת להשפיע על מדיניות המטה ולקחת חלק בעיצובה,⁷⁴ ובכך הם תורמים להפרדת הרשויות. כך, למשל, מחוז דרום במשרד הבינוי והשיכון הוא הגורם המרכזי בכל הנוגע למימון מוסדות ציבור ביישובים הכדואים. המחוז מרכז את הבקשות השונות לתמיכה במוסדות ציבור שמוגשות על ידי הרשויות המקומיות במחוז. לנוכח קרבתו לשטח, המחוז לא רק מרכז את הבקשות אלא גם מייעץ למטה המשרד האם לקבל את הבקשה.⁷⁵ במיוחד בתחומי פעילות שבהם השלטון המרכזי נמנע מלגבש מדיניות סדורה, נוצר ואקום שלתוכו נכנסים המחוזות ופועלים על פי מדיניות מחוזית עצמאית. יתר על כן, תלונה חוזרת ונשנית ביחס ליחסם של משרדי הממשלה למחוזות היא שהם אינם מגבשים תפיסה מקיפה בדבר מעמד המחוז, אינם מגדירים את תפקידו ואת תחומי סמכותו ואחריותו בצורה ראויה ואינם מתקינים נהלים לעבודה משותפת למטה ולמחוז.⁷⁶ כתוצאה מכך, מחוזות המשרדים הופכים לעיתים למוקדי כוח שפועלים במקביל למטה, ובכך תורמים לביזור של הכוח השלטוני. במובן זה, הימנעות מהסדרה מרכזית של סוגיה קונקרטיה והימנעות מהסדרה עקרונית של יחסי מרכז-מחוז מעצימות את המחוזות ויכולות לסייע לחיזוק הפרדת הרשויות, גם אם לא הייתה כוונה להשיג יעד זה. במצב דברים זה,

72 לדוגמה, סמכויות המחוזות של משרד הפנים מרובות ומשתרעות על תחומים רבים. עשרות דברי חקיקה מקנים לממונה על המחוז במשרד הפנים סמכויות שונות: סמכויות אישור, פיקוח, בקרה וניהול בתחום התכנון (ס' 7(א) לחוק התכנון והבנייה, שאינו נוקט בשם התפקיד המפורש אך בפרקטיקה הממונה על המחוז הוא המאייש את התפקיד); סמכות התקנת חוקי עזר (כדוגמת ס' 10 לחוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964, ס"ח 2157); המלצה לשר הפנים להעניק צו כינון לכפר או קבוצת כפרים כמועצה מקומית (ס' 1 לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש), דיני מדינת ישראל 9); סמכויות ניהוליות כופות רבות מכוח פקודת העיריות (ראו למשל ביחס למינוי אנשי מקצוע ומבקר, ס' 167 ו-167א לפקודת העיריות (נוסח חדש), דיני מדינת ישראל 9), ועוד.

73 כך, למשל, הנחיית פרקליט המדינה קובעת שבמקרה של דרישה להתייצבות היועץ המשפטי לממשלה בערכאה דיונית תועבר הדרישה למחוז שההליך מתנהל בו. "נוהל טיפול בתיקי התייצבות היועץ המשפטי לממשלה" הנחיות פרקליט המדינה 16.4, ס' 3 (התשס"ז). ראו גם את הסמכות להשיג על הוראה של מפקחי בטיחות אש מכוח חוק הרשות הארצית לכבאות ולהצלה, התשע"ב-2012, ס"ח 2381, שהואצלה מנציב הרשות לכבאות והצלה למפקדי המחוזות. ראו למשל דנ"מ 6673/12 עטרת בנות ירושלים נ' משרד הפנים – הממונה על מחוז ירושלים (פורסם בנבו, 23.3.2015), שם נדונה הפרשנות שניתנה על ידי הממונה על המחוז (במשרד הפנים) לעניין הענקת פטור מארנונה למוסד חינוך.

74 ראו הוראת משרד השיכון והבינוי 05/04 "נוהל השתתפות המשרד במימון מוסדות ציבור ביישובים הכדואים בנגב – בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2397 מיום 12.02.2017" (2019) bit.ly/3fC1M96.

76 מבקר המדינה דו"ח שנתי 2015, לעיל ה"ש 8, בעמ' 9. יוער כי גם בקשת חופש מידע רוחבית שנשלחה בנושא למשרדי הממשלה השונים בעלי חלוקה מחוזית הובילה לממצא דומה. הנהלים פוזרים על פני מקורות שונים ורבים, בהקשרים צרים ונקודתיים, ולעיתים אינם קיימים כלל. הבקשות מצויות ברשות המחקרים.

המחוזות השונים יגבשו מדיניות ודרכי פעולה מחוזיות נפרדות, ובכך יהפכו לא רק למוקדי כוח עצמאיים, אלא גם יתרמו לנסיינות (אקספרימנטליות) אזורית שיכולה להוות מודל לחיקוי לשלטון המרכזי.

2. ועדות מחוזיות לתכנון ולבנייה

הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה מהוות עוד דוגמה למוסד אזורי בעל תרומה להפרדת הרשויות, לכיזור הכוח ולדמוקרטיה בישראל. שש ועדות מחוזיות פועלות מכוחו של חוק התכנון והבנייה,⁷⁷ ומצויות בתוך שבין המועצה הארצית לתכנון ובנייה,⁷⁸ שמטרתה לגבש את מדיניות התכנון הארצית הכוללת, לבין ועדות התכנון והבנייה המקומיות, הכוללות רשות מקומית אחת או כמה רשויות מקומיות (הפועלות במרחב תכנון מקומי).⁷⁹ בוועדה המחוזית מכהנים 18 חברים הכוללים נציגים מן השלטון המרכזי, השלטון המקומי וכן גורמים מקצועיים. חמישה מבין החברים הם נציגי רשויות מקומיות שבאותו מחוז,⁸⁰ שלושה הם אנשי מקצוע,⁸¹ ואילו רוב חברי הוועדה – עשרה במספר, ובכללם יו"ר הוועדה (הממונה על המחוז במשרד הפנים)⁸² – הם נציגים של משרדי הממשלה.⁸³

עיצובן המוסדי של הוועדות המחוזיות תורם תרומה לא מבוטלת לדמוקרטיה ולהפרדת הרשויות. ראשית, העובדה שנציגי הרשויות המקומיות ממונים על פי המלצת הרשויות המקומיות המצויות במחוז – ולעיתים אף מדובר בראשי הערים עצמם – הופכת את הוועדות המחוזיות למוסדות שבהם נוכחות משמעותית של נבחר ציבור, בעלי אחריותיות דמוקרטית ישירה. שנית, העובדה שנציגי השלטון המרכזי הם דווקא הרוב בוועדות המחוזיות הופכת אותן לגופים שמרסנים את כוחו הרב של השלטון המקומי בתכנון הפיזי. בייחוד לאור הסמכויות הרחבות של הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, שמורכבות מפוליטיקאים מקומיים, הבקרה של הוועדות המחוזיות תורמת להפרדת הרשויות. שלישית, ובהמשך לכך, התמהיל הייחודי של נבחר ציבור (או נציגיהם) ושל מומחים לתכנון מייצר איזון ייחודי בין דמוקרטיה לבין בירוקרטיה, וממתן את הסכנה שגופי תכנון מקומיים ייפלו שבי לפופוליוזם ולקוצר ראייה מקומיים, והוא אף תורם לבידוד מלחצים פוליטיים מן השלטון המרכזי מצד אחד, ומן השלטון המקומי מן הצד האחר.

77 ס' 7(א) לחוק התכנון והבנייה.

78 ס' 2(א) לחוק התכנון והבנייה.

79 ס' 17 לחוק התכנון והבנייה. כאשר מרחב תכנון מקומי כולל רשות מקומית אחת, מועצת הרשות המקומית היא הוועדה המקומית. ס' 18(א) לחוק התכנון והבנייה.

80 ס' 7(א)(12) לחוק התכנון והבנייה.

81 מתכנן המחוז, אדריכל או מהנדס הבקיא בענייני תכנון ובנייה, שאינו עובד מדינה, ונציג הגופים הציבוריים העוסקים בשמירה על הסביבה. ראו ס' 7(א)(11), (13) ו-14 לחוק התכנון והבנייה.

82 ס' 7(א)(1) לחוק התכנון והבנייה.

83 משרד הפנים, המשרד להגנת הסביבה, משרד הביטחון, משרד הבינוי והשיכון, משרד הבריאות, משרד החקלאות, משרד המשפטים, משרד התחבורה, משרד התיירות ורשות מקרקעי ישראל.

ראו ס' 7(א)(1)-(10) לחוק התכנון והבנייה.

3. איגודי ערים ואשכולות אזוריים

איגודי ערים הם מבנה אזורי שנועד לספק מסגרת משפטית-פורמלית שמאפשרת תיאום, איגום משאבים ושיתוף פעולה בין רשויות מקומיות הפועלות באותו מרחב. הקמתם של איגודי ערים התאפשרה והוסדרה באמצע שנות החמישים של המאה שעברה עם חקיקת חוק איגודי ערים,⁸⁴ ובשנת 2016 תוקן החוק כדי לאפשר את התארגנותו של איגוד ערים ייחודי מסוג של אשכול אזורי.⁸⁵ למרות ההבדלים בין איגודי הערים המסורתיים לבין האשכולות האזוריים, שתי הצורות הללו של שיתוף פעולה אזורי מבוססות על שיתוף פעולה וולונטרי בעיקרו, שמייצר גוף אזורי נפרד שנשלט על ידי הרשויות המקומיות החברות בו. הקמת איגודי הערים והפיקוח עליהם נעשים על ידי שר הפנים,⁸⁶ אולם משהוקמו, הם מנוהלים על ידי נציגי הרשויות המקומיות המרכיבות אותם בהתאם לגודלן היחסי, כאשר כל רשות מקומית שבתחום איגוד הערים זכאית – בלי קשר לגודלה – להיות מיוצגת במועצה על ידי נציג אחד לפחות. על הרשות המקומית למנות לפחות מחצית מבין נציגי המועצה איגוד הערים מקרב עובדי הרשות, למעט במקרה של נציג יחיד וכאישור שר הפנים.⁸⁷ במועצה האיגוד אין נציגות לשלטון המרכזי.⁸⁸

84 בדברי ההסבר לחוק נכתב כי "קיימים שירותים שביצועם היעיל והחסכוני מחייב שיתנהלו בשיתוף פעולתן של מספר רשויות מקומיות הנמצאות באזור מסוים ועל ידי גוף מרכזי". הצ"ח התשי"ד 215, בעמ' 287. על פי החוק, עיריות ומועצות מקומיות ואזוריות סמוכות (גם אם אינן גובלות) יכולות להתאגד במסגרת איגוד ערים לשם מילוי מטרות שהן מוסמכות למלא על פי חוק, המחייבות תיאום ושיתוף פעולה בין-מקומי אם בשל אופיו האזורי של השירות (כגון הדברת יתושים או שמירה על הסביבה), ואם בשל הצורך באיגום משאבים או הרצון להשיג יתרונות לגודל כאשר אין הצדקה כלכלית שכל רשות תספק את השירות בנפרד (במקרים של שירותי כבאות, ביוב, בתי חולים, תברואה, שירותים וטרינריים וחינוך). נזר מנוחין, פרלה אייזנבג-קנה ואתי שריג "השלטון המקומי בעולם בן-זמננו" השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק כרך א 17, 21, ה"ש 4 (יגיל לוי ואתי שריג עורכים, 2014); אליהו וינוגרד דיני הרשויות המקומיות 707 (מהדורה שישית, 2010). כמו כן ראו ד"כ התשט"ו 40-41.

85 בשנת 2016 עוגן מעמדם המשפטי של האשכולות בתיקון מס' 8 לחוק איגודי ערים. החוק התקבל במסגרת ס' 5 לחוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016, ס"ח 2591 (תיקון עקיף לחוק איגודי ערים, התשט"ו-1955). כמו כן ראו אתר משרד הפנים – מנהל הפיתוח: eshkolot.moin.gov.il/node/13.

86 ס' 17(ב) לחוק איגודי ערים. יוער כי בנוסח המקורי של החוק, קודם לתיקון מס' 4 משנת 2004, הייתה יכולה להיות התארגנות וולונטרית של הרשויות. תיקון מס' 4 הותיר את הסמכות בידי שר הפנים בלבד. ראו ס' 78 לחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004, ס"ח 1920, 125 (תיקון עקיף לחוק איגודי ערים, התשט"ו-1955).

87 ס' 8 לחוק איגודי ערים. אסף מירני "משפט השלטון המקומי" השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק כרך א 139, 153-155 (יגיל לוי ואתי שריג עורכים, 2014).

88 הרכב זה זוכה לתמיכה ולאישוש בעמדה מקצועית-פנימית של משרד הפנים: משרד הפנים איגודי ערים בישראל – עבודת מחקר 124 (2004) bit.ly/3dipiBQ.

בעיצוב המוסדי של איגוד הערים (לרבות אשכולות אזוריים) גלומים כמה יתרונות דמוקרטיים. הראשון, הוא מאפשר לדרגים הנבחרים ברשויות המקומיות להשפיע על אופן פעולתו של המוסד האזורי. השני, בניגוד לוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה ולמחוזות של משרדי הממשלה, באיגודי הערים אין נציגות לשלטון המרכזי והם נשלטים באופן בלעדי על ידי הרשויות המקומיות החברות בהן.⁸⁹ הגם שהדבר מאפשר בקרה פחותה יותר על הדרג הנבחר המקומי, מאפיין מוסדי זה מאפשר לאיגודי הערים הפרדה טובה יותר מהשלטון המרכזי. השלישי, הדרישה שמחצית מהחברים במועצת האיגוד יהיו מקרב עובדי הרשות, להבדיל מנבחריה, יוצרת תמהיל המאזן בין הדרגים הפוליטיים-נבחרים לבין הדרגים המקצועיים בפעולת האיגוד. בנוסף, ביחס לאשכולות אזוריים, אחד מתנאי הסף שקבע משרד הפנים להקמת אשכול הוא שהאשכול יהיה הטרוגני מבחינות שונות, לרבות הזהות הלאומית של הרשויות המקומיות, המעמד המוניציפלי שלהן, הרכב האוכלוסייה ומצבן הסוציו-אקונומי.⁹⁰ הטרוגניות זו תורמת לייצוגיות של מועצת האשכול, ובכך מקדמת דמוקרטיה מהותית. לצד כל אלה, ניתן להצביע גם על מוגבלותם של איגודי הערים (לרבות אשכולות אזוריים) כמוסדות שביכולתם לבקר את השלטון המרכזי מחד גיסא, ואת השלטון המקומי מאידך גיסא. ראשית, לאור הוולונטריות (גם החלקית) של מוסד איגוד הערים, ברי שיכולת הבקרה שלו על הרשויות המקומיות החברות בו היא מוגבלת. אם האיגוד יפעל בצורה שמסכנת את האינטרסים של הנציגים של מי מן הרשויות המקומיות החברות בו, רוב הסיכויים שרשות זו תפרוש מן האיגוד. הגם ששר הפנים יכול למנוע פרישה כזו, התערבות השר נעשית לעיתים נדירות בלבד, וכתוצאה מכך איגודי הערים ייזהרו שלא "למתוח את החבל" בבקרה שלהם על הרשויות המקומיות החברות בהן. שנית, מאחר שלאיגודי ערים אין סמכות לגבות ארנונה באופן עצמאי,⁹¹ ותקציבם מגיע מן הרשויות המקומיות החברות בהם⁹² ומהשלטון המרכזי,⁹³ הרי שבידודם משני גורמים אלה הוא מוגבל.⁹⁴

89 זאת על אף ניסיונות להסדיר בחקיקה נציגות של השלטון המרכזי במועצת האשכול. ראו הצעת

חוק אשכולות אזוריים, התשע"ה-2015, ה"ח פ/1949/20.

90 מיכל לרר אשכולות אזוריים בישראל (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2019). בהתבסס על מכתב ממנהלת מינהל הפיתוח במשרד הפנים, ושל שיחת טלפון עם מנהלת אגף פיתוח אזוריות בשלטון המקומי, שלא הובאו כלשונם, נכתב במחקר של לרר כי: "הנוהל מאפשר גמישות מסוימת בדרישת העמידה בתנאי הסף, ונבחנים גם אשכולות שאינם עומדים בתנאי הסף במלואם, בהתקיים נסיבות מיוחדות ועל פי אישור של מנכ"ל משרד הפנים". שם, בעמ' 17.

91 ס' 1(9) לחוק איגודי ערים.

92 ס' 12 לחוק איגודי ערים.

93 לנתונים עדכניים על אשכולות אזוריים ראו משרד הפנים – מינהל הפיתוח "האשכולות במספרים – פעילות האשכולות האזוריים בראי הנתונים" 5 (2021). נתונים אלו מראים כי לאורך שנות הפעילות של האשכולות, תקצוב הרשויות נע בין 32 ל-38 אחוזים מסך תקציבי האשכולות.

94 מסיבה זו, היו שטענו שמוטב לאשכולות לפעול ללא הסדרה וללא תקציב אך לשמור על עצמאותם. ראו למשל פרוטוקול ישיבה מס' 284, לעיל ה"ש 12, בעמ' 14, 21.

4. ועדות גאוגרפיות

ועדות גאוגרפיות, או בשמן המלא "ועדות חקירה לשינוי גבולות וחלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות", הן מבנה אזורי חדש שנועד להוסיף ראייה אזורית לעבודת משרד הפנים בכל הנוגע לאיחוד רשויות, שינוי גבולות וחלוקת הכנסות בין הרשויות המקומיות. מאבקים בין רשויות מקומיות על שטחים מניבים ועל חלוקת הכנסות הם עניין שבשגרה, כאשר בכל עת ישנם עשרות רבות של סכסוכים פתוחים. סכסוכים אלה, שהתקיימו מאז קום המדינה, גברו מאוד בעקבות הביזור הפיסקלי בשנות השמונים של המאה שעברה שבמסגרתו קוצצו עד מאוד התשלומים המועברים לשלטון המקומי מן השלטון המרכזי, והרשויות המקומיות נדרשו להסתמך בעיקר על מימון עצמי לצורך אספקת שירותים מוניציפליים ומילוי חובותיהם על פי חוק.⁹⁵ הסמכות לשרטט מחדש את הגבולות המוניציפליים, להחליט על חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות סמוכות או לאחד רשויות מקומיות מסורה לשר הפנים,⁹⁶ אולם השר אינו יכול לקבל את ההחלטה בלא שקיבל קודם לכן את המלצתה של ועדת חקירה.⁹⁷ עד לשנת 2016 היה שר הפנים ממנה ועדות חקירה אד-הוק שעסקו בשינוי גבולות גאוגרפיים, חלוקת הכנסות בין רשויות, איחוד רשויות מקומיות ושינוי מעמד מוניציפלי. מאות ועדות אד-הוק הוקמו לצורך זה,⁹⁸ ואופן הסדרתן ופעולתן הוביל לביקורת רבה.⁹⁹ במאי 2016 החליט שר הפנים על הקמת שש ועדות גאוגרפיות חדשות וקבועות שידונו בנושאים לעיל, שבביל "להוסיף נדבך של ראייה כוללת ביחס למצב הקיים ברשויות המקומיות".¹⁰⁰

- 95 להרחבה ראו: בלנק "מקומו של המקומי", לעיל ה"ש 7; רוזן-צבי "מקום הצדק", לעיל ה"ש 7, בלנק ורוזן-צבי "הצעת חוק העיריות", לעיל ה"ש 7.
- 96 ס' 6-9 לפקודת העיריות.
- 97 ס' 8 לפקודת העיריות.
- 98 לירון אזולאי, גלית אליאסי-וידרמן וורדית דמרי מדר שינוי שטחי שיפוט – האומנם סיפור כלכלי? 9-10 (2009).
- 99 ראו בפרט את דו"ח מבקר המדינה דו"ח שנתי 63 – לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011 כרך שלישי 1211 (2013), שם המבקר מצביע על כשלים רבים כדוגמת היעדר נקודת מבט רחבה, בזבוז ניכר של משאבים, היעדר הליך סדור בשאלה האם להקים ועדה לעניין מסוים, חוסר ייצוגיות ורמת שקיפות בלתי מספקת. ראו שם, בעמ' 1242-1258. ראו גם מחקר שפורסם לאחרונה שמצא כי מכלול ההחלטות של ועדות הגבולות אינו מעיד על רפורמה כוללת וברורה המשרתת מדיניות של צמצום אי-השוויון המרחבי או של שימורו. רשויות מקומיות המאופיינות במעמד חברתי-כלכלי נמוך זכו ליהנות מתוספת קרקעות לשטחן, לעיתים בשיעור ניכר, בתנאי שהן ממוקמות במרכז הארץ או שייכות לרוב היהודי, או שהן מקורבות פוליטית לשר הפנים ולמחנה הימני-חרדי. רשויות מקומיות מן הפריפריה הגאוגרפית והחברתית, המאוכלסות במיעוט ערבי ואינן מקורבות פוליטית לשר המכהן – נהנו במידה פחותה מן הזכות לתכנן ומפוטנציאל הפיתוח של הקרקע. ראו איתי בארי, מירב אהרון גוטמן ויונתן לוזר "טריטוריאליזם מרכזי-מקומי ושינוי בעירבון מוגבל: האם ועדות גבולות מהוות מנגנון למיתון אי-שוויון מרחבי?" מגמות נה 67 (2020).
- 100 אורי חודי "סוף לוועדות הזמניות: יוקמו ועדות גאוגרפיות שידונו בגבולות" גלובס 25.5.2016.

חברי הוועדות ממונים על ידי שר הפנים לתקופה של שלוש שנים, וזו ניתנת להארכה בשלוש שנים נוספות.¹⁰¹ החברים כוללים את הממונה על המחוז (או נציגו), נציגי ציבור וגורמים מקצועיים. אף ששני סוגי ועדות החקירה – הן אלה שמונו אד-הוק והן הקבועות – ממונים על ידי שר הפנים, הוועדות הקבועות משיגות בידוד טוב יותר מלחצים פוליטיים מכיוונם של שר הפנים ושל הרשויות המקומיות גם יחד. אם בעבר יכול היה השר לבחור את הרכב הוועדה כך שזו תמליץ, בסבירות גבוהה, על ההחלטה שהוא חפץ בה, הרי שעתה השר כבול בהרכב מסוים שימליץ בעשרות סוגיות המערבות רשויות מקומיות מסוגים שונים ובעיות מגוונות. לפיכך, גם אם בחלק מהמקרים הוועדה עשויה להיות מוטה באופן העולה בקנה אחד עם עמדתו של השר, השר אינו יכול למנות הרכב כזה שיקבל תמיד את ההחלטות שתישאנה חן בעיניו. בהמשך לכך, אם בעבר ניסו הרשויות המקומיות המקורבות פוליטית לשר הפנים להשפיע על הרכב ועדות החקירה אד-הוק מתוך מטרה להשפיע על ההחלטה, כיום אין הן יכולות לעשות כן אלא ברגע כינון הוועדה הקבועה. לאור מיעוט החברים בוועדות הקבועות ומספרן הרב של הרשויות המקומיות המצויות תחת סמכותה של כל ועדה קבועה, ברי שרק מעט רשויות מקומיות יוכלו להשפיע על ההרכב. יתר על כן, האינטרסים המנוגדים של הרשויות השונות לא יאפשרו לשר לרצות את כולן, והפשרה – שמשמעותה בידוד הוועדות הגאוגרפיות מהרוב המקומי – תיטיב עם האינטרס הציבורי. לבסוף, פעולתן של הוועדות הקבועות מפוקחת ומוסדרת לעומת הוועדות אד-הוק, דבר שמבטיח עבודה מקצועית יותר, ומוטה פחות פוליטית.¹⁰²

5. הסכמים לשיתוף פעולה אזורי בין רשויות מקומיות

היתרונות הרבים שגלומים באזוריות מובילים רשויות מקומיות להיקשר בהסכמים לשיתופי פעולה אזוריים בתחומים שונים. לשיתופי הפעולה הללו אין תבנית הסכמית או מוסדית קבועה, והם עונים על צרכים ואינטרסים מגוונים ומשתנים של הרשויות המקומיות המעורבות.¹⁰³ קיים קושי מחקרי להתחקות אחר הסכמים אלה, מפני שאין גוף שלטוני אחד שמרכז את המידע על אודותיהם.¹⁰⁴ בהסכמים לשיתוף פעולה אזורי ישנו פוטנציאל

101 ראו משרד הפנים – המנהל לשלטון מקומי "קול קורא הודעה על איתור מועמדים שיוכלו לשמש כיושבי ראש וחברים בוועדות חקירה גאוגרפיות לשינוי גבולות וחלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות" ס' 2.4 (2020) bit.ly/3m9Rtdt.

102 למשל, הוועדות אמורות להתכנס מדי שבוע על מנת לייעל את הליך קבלת ההחלטות ולשמר את רצף העבודה; יו"ר הוועדה מועסק במשרה מלאה (שם, בעמ' 14-16); הוועדה צריכה לקיים דיונים פומביים הפתוחים לציבור; על הוועדה לאפשר (בהתאם לשיקול דעת הוועדה) לגורמים חיצוניים להשמיע את קולם בפניה. ראו חוזר המנהל הכללי 2/2020 "נוהל הגשת בקשה לשינוי תחום שיפוט של רשות מקומית, חלוקת הכנסות, הקמת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות, שינוי מעמד מוניציפאלי או איחוד רשויות מקומיות" ס' 2 (3.2.2020) www.j-v.org.il/uploads/n/1597934720.2231.pdf.

103 אפלבאום וחזן, לעיל ה"ש 9; ענת אורן "מניעים ומטרות בשיתוף פעולה בין רשויות – המקרה של אזור התעסוקה בשילת" אורבנולוגיה 8.4.2019 urbanologia.tau.ac.il/shilat_cooperation/.

104 אפלבאום וחזן, לעיל ה"ש 9.

לקידום הפרדת רשויות אנכית, באמצעות גיבוש סדר יום אזורי שונה מסדר היום הלאומי, ולעיתים אף מנוגד לו.

דוגמה לשיתוף פעולה כזה ניתן למצוא בהסכמים בין רשויות מקומיות להפעלת תחבורה ציבורית בשבת. מיזם "נעים בסופ"ש" התגבש בשנת 2019 לאור מחדלו המתמשך והמכוון של השלטון המרכזי לספק תחבורה ציבורית בשבת באזור המרכז. זאת למרות הביקוש הרב לשירות זה, וחרף העובדה שרוב האוכלוסייה באזור זה אינו שומר שבת. המיזם כולל מערך היסעים בין ובתוך חמש רשויות מקומיות בגוש דן: תל אביב-יפו, גבעתיים, קריית אונו, רמת השרון ושוהם.¹⁰⁵ חרף איומי משרד התחבורה המיזם ממשיך לפעול. לא יאה זה מוגזם לטעון שההתארגנות האזורית סייעה לרשויות המקומיות, בוודאי הקטנות יותר, לא להיכנע ללחצים שהופעלו מצד השלטון המרכזי.

ד. לקראת חשיבה מחודשת על אזורים בישראל

כפי שעלה מהדיון בפרקים הקודמים, למוסדות אזוריים יכול להיות תפקיד משמעותי בקידום הדמוקרטיה והפרדת הרשויות בישראל, ובה בעת הם טומנים בחובם גם סכנות שיש להימנע מהן, מכאן שחשיבה על אזוריות מחייבת אותנו לעצב את המוסדות האזוריים ולהעניק להם סמכויות ושקול דעת באופן שמקדם את הדמוקרטיה. חיזוקם של אזורים ומחוזות, והפיכתם לדרג שלטוני משמעותי ואולי אף נבחר, ישפיע בהכרח על חלוקת הכוח בין הרבדים השלטוניים הקיימים (השלטון המרכזי והמקומי). כפי שראינו, אזורים המבזרים את הכוח השלטוני, מעבר לכיזור שכבר קיים לרשויות המקומיות, מעוררים שורה של בעיות המעצימות את הפגיעה באחריותיות הדמוקרטית שיש להתמודד עימן: העצמה של הגירעון הדמוקרטי, חלוקה בלתי שוויונית של שירותים בסיסיים בין האזורים והמחוזות השונים, החצנות שליליות, שבי רגולטורי, ופיצול יתר של השלטון. עם זאת, מאמר זה מבקש להראות שהדיון המשפטי על אודות אזוריות אינו דיון תאורטי המנותק מן המציאות בלבד. כפי שראינו, בישראל פועלים כיום מוסדות אזוריים רבים, ובהם מחוזות של משרדי ממשלה, איגודי ערים, אשכולות וועדות גאוגרפיות, המחזיקים כוחות שלטוניים משמעותיים, ואשר להם השפעה ניכרת על הדמוקרטיה הישראלית ועל אופי הפרדת הרשויות במדינה. המעלות הדמוקרטיות של המוסדות האזוריים שנבחנו במאמר, כמו גם חסרונותיהם, מושפעים מן האופן שבו מוסדות אלה מעוצבים, מן הסמכויות שהוענקו להם ומן האופן שבו הם מפעילים את שקול דעתם, מכאן שהדיון באופן שבו ניתן לחזק את האזורים ולמתן את הבעיות האמורות הוא הכרחי. בפרק זה נראה כי המשפט מסוגל להתמודד עם הבעיות שמוסדות אזוריים טומנים בחובם לדמוקרטיה הישראלית, באופן שיהפוך מוסדות אלה למכפיל כוח דמוקרטי. אחת הבעיות המרכזיות שזיהינו היא שאזורים ומחוזות עשויים להעצים את הגירעון הדמוקרטי במקום לרפא אותו. מוסדות אזוריים שאינם נבחרים, אלא מאוישים על ידי פקידים ומומחים למיניהם, עלולים להביא לכך שיותר מוסדות שבהם מתקבלות הכרעות משמעותיות לחיי הפרט ישלטו בידי דרגי ביצוע שאינם נבחרים, והדרגים הנבחרים ישלטו עוד פחות בפעולותיה של המדינה. עם זאת, אין הכרח שמוסדות אזוריים יהיו בלתי

105 אתר מיזם נעים בסופ"ש: busofash.co.il.

נבחרים. כפי שציננו, הגם שכיום אין בנמצא מחוזות שבהם מתקיימות בחירות ישירות לאיוש המשרות הבכירות בהם, ישנם מוסדות מחוזיים – כגון ועדות מחוזיות לתכנון ולבנייה ואיגודי ערים – שבהם הדרגים הנבחרים בשלטון המקומי מאיישים לפחות חלק מהמשרות הבכירות בהם.¹⁰⁶ הצעות לדרג מחוזי כללי נבחר (כגון עיריות גג מטרופוליניות) נמצאות גם הן על הפרק, וברי כי ככל שיהיו יותר מוסדות אזוריים נבחרים – באופן ישיר או עקיף – כך יקטן הגירעון הדמוקרטי.

חיסרון מרכזי נוסף של האזורים הוא חוסר השוויון שביזור הכוח השלטוני לאזורים עלול להעצים. אכן, כאשר מונחות על הכף זכויות אזרח בסיסיות שלגביהן יש חשיבות לערך השוויון וקיימת סכנה לפגיעה במיעוטים אזוריים (כדוגמת הברואים באזור הדרום) יש לדאוג למדיניות שוויונית עם מעט מאוד (אם בכלל) שונות בין האזורים, ופיקוח הדוק של המרכז על האופן שבו האזורים אוכפים את המדיניות המרכזית. יתרה מכך, גם כאשר אין סכנה לפגיעה בזכויות בסיסיות חשוב לוודא שמדיניות אכיפה שונה הננקטת על ידי האזורים תהיה מוצדקת, אם בשל התנאים השונים השוררים באזור ואם בשל רצון המרכז לבחון אופציות רגולטוריות שונות. עם זאת, חשוב לזכור שבמקרים רבים שונות במדיניות ובאספקת שירותים בין האזורים מהווה יתרון ולא חיסרון, ומשרתת את השוויון המהותי. הסיבה לכך היא שמדיניות זוהה המופעלת במקומות שבהם שוררים תנאים חברתיים, פוליטיים, כלכליים או סביבתיים שונים – סופה שתביא לתוצאות לא שוויוניות. כך למשל, אם מחוז הדרום של משרד הרווחה יפעיל מדיניות זהה לזו של מחוז תל אביב, שעה שהתנאים החברתיים בשני המחוזות הם שונים לחלוטין, התוצאה תהיה הגדלת הפערים, וזאת בניגוד למטרה הסוציאלית שהמשרד מקדם. דוגמה למוסד אזורי המבקש לצמצם את חוסר השוויון הוא האשכולות האזוריים. האשכולות נוצרו במכוון על מנת לקדם את השוויון, את הייצוג של מגזרים שונים בחברה הישראלית במוסדות השלטון ואת הלכידות החברתית. מסיבה זו משרד הפנים מעודד הקמת אשכולות באזורי הפריפריה המאופיינים בהטרונגיות חברתית וכלכלית, והרכבה פחות מכך באזור המרכז.¹⁰⁷ יוזמת האזורים החדשה של משרד הפנים מפגינה רגישות דמוקרטית וחברתית. היא מבוססת על נקודת המוצא שלפיה ישראל מתאפיינת בחוסר שוויון מרחבי.¹⁰⁸ היוזמה מבקשת להתמודד עם חוסר השוויון ולצמצם אותו, ובהתאם מגדירה יעד של "קידום מדיניות ממשלתית לפיתוח מקומי ואזורי וצמצום פערים בין הרשויות המקומיות והאזורים".¹⁰⁹

106 כך, למשל, חמישה מחברי הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה הם נציגי הרשויות המקומיות, והחוק אינו מונע מינוי של נבחר ציבור. ס' (א)(12) לחוק התכנון והבנייה. ראו גם את ההסדר הקבוע בס' 8 לחוק איגודי ערים: כל מועצת האיגוד מורכבת מנציגי הרשויות המקומיות (ללא נציגות מקצועיות חיצוניות או נציגות משרד הפנים). החוק מציב דרישה כי לפחות מחצית מן המועצה תורכב מעובדי הרשות. היתר הם נבחרים. הסדר דומה חל גם ביחס לאשכולות האזוריים. עיון בפרוטוקולים של האשכולות גם מגלה כי בפועל, במרבית המקרים ראש המועצה וסגנו הם נבחרים.

107 לנתונים על אודות הרחיות ראו לרר, לעיל ה"ש 90, בעמ' 19-20.

108 הרפורמה לקידום אזוריות, לעיל ה"ש 10, בעמ' 6.

109 שם, בעמ' 35. ראו גם את התועלת המפורשת שמוצגת מהרפורמה בדמות "צמצום אי-השוויון המרחבי". שם, בעמ' 36.

קושי פוטנציאלי נוסף בהעצמתם של מחוזות ואזורים נעוץ בפרגמנטציה של המדיניות המרכזית, שעלולה אף להעצים את בעיית הפעולה המשותפת. ואכן, כאשר יש צורך במדיניות כלל-לאומית אחידה אין מקום להאציל סמכויות לאזורים. עם זאת, גם בנושאים שבהם נדמה כי יש צורך בקואורדינציה כלל-ארצית, ניהול יעיל ואפקטיבי דורש פעמים רבות ידע מקומי ורגישות למגוון אזורי. דוגמה טובה לכך היא מדיניות ההגירה. הגירה היא לכאורה סוגיה לאומית קלאסית הדרושת אכיפה אחידה בכל מקום ואתר במדינה. עם זאת, במציאות פליטים ומהגרים מתגוררים על פי רוב באזורים מצומצמים, ולכן קליטתם דורשת פתרונות ברמה המקומית והאזורית, וזאת בשל ההשלכות השונות בתחומים כגון חינוך, רווחה, תעסוקה ועוד.¹¹⁰ ריכוז המהגרים במרכז הארץ ובדרומה (תל אביב, ערד ואילת) עיצב באופן שונה את היחס של רשויות מקומיות באזורים אלה כלפי מהגרים,¹¹¹ ונקודת מבט אזורית יכולה הייתה להביא לשיפור ניכר במדיניות ההגירה.

בעיה נוספת שאותה תיארו, החורגת מגבולותיו של מוסד אזורי זה או אחר, היא החשש לשבי רגולטורי בידי קבוצות אינטרס אזוריות. הודגש כי הקשרים ההדוקים שאנשי השלטון האזורי מפתחים, והקרבה בינם לבין ה"שטח", עשויים לעמוד לרועץ בפני ההליך הדמוקרטי בשל יכולת ההתארגנות העדיפה של קבוצות אינטרס חזקות, כגון ארגוני תעשייה, שעלולים לעוות את קבלת ההחלטות במוסדות האזוריים. אולם יש דרכים להתגבר על הבעיות האמורות, ובהן תחלופה קבועה של בעלי התפקידים, תוכניות הכשרה וריחוק של המשרדים האזוריים ממרכזי הכוח האזוריים. בנוסף, השילוב בין פוליטיקאים נבחרים לבין פקידים מקצועיים, ובין גורמים שמייצגים את השלטון המקומי לבין כאלה שממונים על ידי השלטון המרכזי, מגביר את הפיקוח ההרדי של הגורמים השונים אלה על אלה, ויכול להפחית את החשש מפני שבי רגולטורי.

כך, למשל, הדרישה כי במועצת איגודי הערים ובמועצת האשכולות האזוריים לפחות מחצית מבעלי התפקידים יהיו אנשי מקצוע ולא פוליטיקאים מפחיתה (גם אם אינה מונעת) את הסכנה לשבי רגולטורי.¹¹² בדומה, תמהיל מאוזן למדי ברשויות נחל למיניהן, אף אם הוא משאיר מידה ניכרת של כוח פוליטי בידי הממשל המרכזי, מבטיח כי העמדות והאינטרסים של הגורמים המקומיים, האזוריים והמקצועיים גם יחד יזכו לאוזן קשבת. גם העובדה שהמינוי של יו"ר ועדה גאוגרפית והחברים בה מוגבל לשלוש שנים (שניתן להאריך לשלוש שנים נוספות בלבד) תכליתה לאזן בין הצורך בהתמקצעות הוועדה ופיתוח היכרות קרובה

Kristina Rodriguez, *The Significance of the Local in Immigration Regulation*, 106 Mich. L. Rev. 567 (2008) 110

כך למשל, לאחר פסק הדין בבג"ץ 7146/12 אדם נ' הכנסת (פורסם בנבו, 16.9.2013) הנחה שר הפנים את רשות האוכלוסין וההגירה לקבוע תנאים מפורשים בדבר איסור מגורים ועבודה בתל אביב ובאילת במסגרת שחרור מסתננים ממשמורת. ההנחיה מאוזכרת בבג"ץ 7385/13 איתן מדיניות הגירה ישראל נ' ממשלת ישראל, פס' 16 לפסק דינו של השופט פוגלמן (פורסם בנבו, 22.9.2014). 111

מבדיקה שערכנו על בסיס אתרי האינטרנט של האשכולות והפרוטוקולים של הישיבות, ברוב המקרים היחס של נציג לכל רשות (בין נבחר ובין מקצועי) נשמר. 112

עם האזור לבין הרצון בתחלופה של בעלי תפקידים, שאחת ממטרותיה היא להפחית את החשש מהפיכת הוועדה למאחז של קבוצות המייצגות אינטרסים מקומיים ואזוריים צרים.¹¹³ היבט שלילי נוסף של האזוריות שעסקנו בו הוא עודף הביורוקרטיה וקשיי השליטה הדמוקרטיים שעשויים לנבוע מהוספת מוסדות אזוריים שונים על המערך הביורוקרטי, הסבוך ממילא. מטבע הדברים, ככל שקיימים יותר רבדים שלטוניים, בעיות הניהול והתיאום בין הרובד המחוזי לבין הרבדים המרכזי והמקומי, כמו גם התיאום הבין-משרדי, הופכים להיות מורכבים יותר, וקיימת סכנה כי העלויות של רובד נוסף תעלנה על היתרונות הטמונים בו. ואולם, יש לזכור שהרובד האזורי אמור להיות הגוף שיאפשר תיאום טוב יותר בין הגופים השלטוניים – המרכזיים והמקומיים – שפועלים באזור, ולכן עיצוב מוסדי הולם עשוי לקדם את היעילות. המוסדות האזוריים הם, כפי שראינו, בעלי פני יאנוס. הם לא רק מבזרים את הכוח השלטוני, אלא גם מרכזים אותו. כך למשל הוועדות הגאוגרפיות, איגודי הערים, האשכולות וההסכמים הבין-מקומיים נועדו לאפשר שיתוף פעולה בין-מקומי ולרכך את בעיות התיאום ושיתוף הפעולה, הן באזורים מטרופוליניים והן בפריפריה, אשר לדעת רבים מהווים את אחד החוליים המקשים על המשילות הדמוקרטית בישראל.

הניתוח שהצענו במאמר מדגים את הגמישות של ההסדרים המשפטיים ואת היכולת להפעיל אותם באופן שיקדם את הדמוקרטיה הישראלית ואת הפרדת הרשויות. האשכולות האזוריים, אחד המוסדות האזוריים החדשים בישראל, מהווים דוגמה טובה לכך. מוסד אזורי זה מבקש לעשות שימוש בצורה המשפטית של איגודי הערים, שנוצר בשנות החמישים של המאה העשרים, על מנת לקדם תכליות של צדק חלוקתי, גיוון מגזרי וסוציו-אקונומי, לכידות חברתית ושוויון מהותי. ניתן להמחיש זאת באמצעות הייצוג של רשויות מקומיות גדולות וקטנות בהנהלת האשכול: הגם שההסדרה החקיקתית מאפשרת לרשויות גדולות ייצוג גדול יותר בדמות שני מושבים בהנהלת האשכול, ככלל, האשכולות שומרים על יחס של נציג אחד לכל רשות מקומית ללא תלות בגודלה.¹¹⁴ גם אופי הפעילות של האשכולות, המתאפיין בפעילות הנוטה להדגיש רכיבים חברתיים וקהילתיים משמעותיים, משקף זאת היטב.¹¹⁵

113 הודעה על איתור מועמדים, לעיל ה"ש 101.

114 ראו בצווי ההקמה של האשכולות: צו איגודי ערים (אשכול רשויות נגב מערבי), התשע"ח-2018, ק"ת 8060; צו איגודי ערים (אשכול רשויות גליל מזרחי), התשע"ח-2018, ק"ת 8065; צו איגודי ערים (אשכול רשויות גליל מערבי), התשע"ח-2018, ק"ת 8041; צו איגודי ערים (אשכול רשויות שורק דרומי), התשע"ח-2018, ק"ת 8041; צו איגודי ערים (אשכול רשויות השרון), התשע"ח-2018, ק"ת 8041; צו איגודי ערים (אשכול רשויות המפרץ), התשע"ח-2018, ק"ת 8041; צו איגודי ערים (אשכול רשויות הכנרת והעמקים), התשע"ח-2018, ק"ת 8041; צו איגודי ערים (אשכול רשויות בית הכרם הגלילי), התשע"ח-2018, ק"ת 8041; צו איגודי ערים (אשכול רשויות נגב מזרחי), התשע"ח-2018, ק"ת 8122; צו איגודי ערים (אשכול רשויות הגליל והעמקים), התשע"ח-2018, ק"ת 8041.

115 ראו את טבלת תחומי הפעילות של האשכולות. עבאדה, שמואלי וקליאוט, לעיל ה"ש 49, בעמ' 55, לוח 3.7.

סיכום

מאמר זה הראה כי מוסדות אזוריים, בין אלה שכבר קיימים בישראל ובין כאלה המצויים בתהליכי חשיבה, כגון ההצעה לרפורמה מרחיקת הלכת של משרד הפנים הכוללת הקמת רובד אזורי בעל סמכויות נרחבות הנבחר באופן דמוקרטי (ישיר או עקיף), מדגימים את הפוטנציאל הדמוקרטי של האזוריות. עמדנו גם על הסכנות הדמוקרטיות שמוסדות אזוריים עלולים לעורר ואשר חייבים להביאן בחשבון כאשר מעצבים מוסדות אלה ומעניקים להם סמכויות. כך למשל יש החוששים שאם כוחו של הרובד האזורי יבוא אך ורק על חשבון כוחן של רשויות מקומיות הנבחרות באופן דמוקרטי (ולא ייטול סמכויות מן השלטון המרכזי), הרי שהמבנה החדש עלול לפגוע בדמוקרטיה במקום להעצים אותה. חששות כאלה עשויים להתעורר במיוחד אצל אלה המוטרדים מעוצמתה הרבה של הרשות המבצעת, ואצל אלה שמזהים בישראל תהליכים של נסיגה דמוקרטית.¹¹⁶ חששות מסוג זה עשויים להוביל למסקנה שאזוריות אינה אלא דרך נוספת להעצמתו של השלטון המרכזי, ולצבירת כוח בידי גורמי שלטון שאינם נבחרים – ולא לביזורו האמיתי. אנו מאמינים, עם זאת, שלמוסדות אזוריים יש פוטנציאל דמוקרטי הגובר על הסכנות שבהם, וכי חשיבה אזורית מעמיקה ושיטתית נדרשת לא רק לשיפור היעילות והקואורדינציה בין גורמי השלטון, אלא גם לשם החייאתה של הדמוקרטיה בישראל.

116 אחד ממאפייניו היסודיים של תהליך זה הוא קיומן של רפורמות משפטיות ומבניות, שכל אחת נחזית כלגיטימית בפני עצמה, אך בסופו של דבר הצטברותן – והמניעים לחלק מהן – מובילים לשחיקה של מוסדות ביקורת והפרדת רשויות. ראו Scheppele, לעיל ה"ש 23.