



מסמך רקע ראשוני בנושא:

**מבנה היחסים בין שלטון מרכזי
לשלטון מקומי**

מוגש לחה"כ דניאל בנלולו

כתיבה: מיכל טביביאן-מזרחי

אישור: ד"ר שירלי אברמי, מנהלת מחלקת מחקר

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ז' בכסליו תשס"ד

2 בדצמבר 2003

תוכן העניינים

1	1. מבוא
2	2. מבני שלטון מקומי בישראל ובאיחוד האירופי
2	ממשל מקומי
2	ממשל אזורי
2	המדינה
3	3. מבנה היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל
4	3.1. ההיבט התקציבי של השלטון המקומי
5	4. מודלים לארגון השלטון המקומי – השוואה בין-לאומית
5	4.1. מודל מדינת הרווחה המערבית
5	4.2. מודל הממשל העצמי האמריקני
6	5. תפיסת השלטון המקומי באיחוד האירופי
7	5.1. האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי
8	6. ביבליוגרפיה

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ דניאל בנלולו ועוסק במבנה היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. ראשית נציג מבני שלטון מקומי בישראל ובאיחוד האירופי לעומת גודל האוכלוסייה, אחר כך נעסוק במבנה היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל בזיקה להיבט התקציבי ונפרט מודלים לארגון השלטון המקומי במדינות העולם, ולבסוף נעסוק בתפיסת השלטון המקומי באיחוד האירופי.

1. מבוא

שאלת מעמדו של השלטון המקומי מעסיקה את ישראל מאז הקמתה. כבר בדיוני הכנסת הראשונה ציינו שרים וחברי כנסת שהשלטון המקומי הוא שריד של השלטון המנדטורי, שפקודת העיריות שהיא הבסיס החוקי העיקרי לשלטון המקומי מיושנת, ושאופיו הדמוקרטי של השלטון לא בא לידי ביטוי בממשל הישראלי.¹ למעשה, לבד משינוי משמעותי אחד (המעבר לבחירה ישירה של ראש הרשות המקומית בשנות ה-70) וכמה שינויים משניים (כגון שינויים במערכת המיסוי), נותר מעמדו של השלטון המקומי בישראל דומה למדי למעמדו מאז ראשית המדינה. עד עצם היום הזה המבנה השלטוני בישראל ריכוזי מאוד ומעמדו של השלטון המקומי אינו מוגדר.

בחינת מערכות היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי במדינות העולם מלמדת על רצף בין תלות מוחלטת של השלטון המקומי בשלטון המרכזי לבין עצמאות מוחלטת. מערכות יחסים אלו נבחנות במאפיינים כגון מידת הפיצול המוניציפלי, רמת הביזור התפקודי, מידת האוטונומיה הפוליטית, אופן מימון הרשויות המקומיות ומידת הדמוקרטיה המקומית.²

ככלל, כל מערכת שלטון מקומי, ובכלל זה המערכת בישראל, נתונה בבעיה מבנית הנובעת מכך שמקור הסמכות של הרשות המקומית הוא ציבור התושבים, אך מעל הרשות המקומית ניצב השלטון המרכזי. בעיה מבנית זו באה לידי ביטוי בכך שהרשויות המקומיות, אשר נבחרות על-ידי תושביהן ואמורות להיות אחראיות כלפיהם, מוגבלות בסמכויותיהן, אם משום שהשלטון המקומי לא העניק להן סמכויות נרחבות ואם משום שמימוןן הוא בסמכות השלטון המרכזי. בעיה מבנית נוספת שמאפיינת את השלטון המקומי בישראל היא ריכוזיות רבה בתהליכי קבלת החלטות של השלטון המרכזי. עקב בעיות אלו השלטון המקומי הוא שותף משני בלבד בעיצוב המדיניות הציבורית.³

¹ דברי הכנסת, כרך א', ישיבה מ"ה, 21 ביוני 1949, עמ' 720-772. בתוך: דוד נחמיאס ודורון נבות, "לקראת הגדרת מעמדו החוקתי של השלטון המקומי בישראל", בתוך: פרסומי המועצה הציבורית 10, ההיבטים החוקתיים המשטריים והפרוצדורליים של השלטון המקומי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוני 2003.

² ערן רוזן, רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, מאי 2003.

³ דוד נחמיאס ודורון נבות, "לקראת הגדרת מעמדו החוקתי של השלטון המקומי בישראל", בתוך: פרסומי המועצה הציבורית 10, ההיבטים החוקתיים והפרוצדורליים של השלטון המקומי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוני 2003.

2. מבני שלטון מקומי בישראל ובאיחוד האירופי⁴

הטבלה שלהלן מציגה את מבני ביזור הממשל במדינות האיחוד האירופי ובישראל, ואת גודל האוכלוסייה במדינות אלו. ראוי להדגיש כי מידת ביזור הממשל והאופן שבו הוא מבוזר במדינות אירופה נגזרים בין היתר מהנסיבות ההיסטוריות שעיצבו את דגמי המשטר הקיימים בכל מדינה. אלו משפיעים כמובן על יעילות השלטון, על השירותים שהוא מעניק, על מידת עצמאותו ועוד.⁵

המדינה	ממשל אזורי	ממשל ביניים אזורי	ממשל מקומי	גודל האוכלוסייה
אוסטריה	9 länder (1)		2,347 gemeinde	8,170,000
איטליה	20 régions (2)	95 provinces	8,066 communi	57,716,000
אירלנד	-	29 counties	83 municipalities 5 city corporations	3,883,000
בלגיה	3 regions 3 communities (1)	10 provinces	589 communes	10,275,000
בריטניה	-	56 counties	482 districts	59,778,000
גרמניה	16 länder (1)	426 kreise	16,068 gemiende 117 kreisfreie Städte	83,252,000
דנמרק	-	14 amter (3)	275 kommuner	5,369,000
הולנד	-	12 provinces	636 municipalities	16,068,000
יוון	-	-	359 demoi 5,562 koinotikes	10,645,000
לוקסמבורג	-	-	118 communes	448,560
ספרד	17 regions (2)	50 provincias	8,098 municipios	40,077,000
פורטוגל	2 autonomous regions (3)	-	305 municipios 4,220 freguesias	10,084,000
פינלנד	1 autonomous region	19 regions	455 kommuner	5,184,000
צרפת	26 régions (2)	100 départements	36,433 communes	59,766,000
שבדיה	-	23 landsting (3)	288 kommuner	8,877,000
ישראל	-	-	69 עיריות, 141 מועצות מקומיות ו-59 מועצות אזוריות	6,640,000

• הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

- The Committee of the Regions, The European Union, **Regional and Local Government in the European Union**, 1996, pp. 17-18
- CIA Factbook: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>

(1) המשטר הוא פדרלי והיחידות האזוריות הן דמויות מדינה (מדינות מחוז). חלוקת תחומי האחריות בין הממשל המרכזי ובין הרמה האזורית מוסדרת בחוקה.

(2) הרמה האזורית היא בעלת מאפיינים דמויי מדינה. חלוקת תחומי האחריות בין רמות הממשל אינה מוסדרת בחוקה, המשטר הוא ריכוזי ומאפייניו שונים ממדינה למדינה.

(3) תחומי חלוקת האחריות הבסיסיים בין רמות המשטר מוסדרים בחוקה, אשר מדגישה את חשיבות הממשל העצמי ואת תפקידן המיוחד של הרשויות המקומיות.

⁴ שמות היחידות האזוריות, המחוזיות והמקומיות המופיעות בטבלה מוצגים בשפות המקור עקב הבעייתיות בתרגום השמות על המשמעות הנובעת מהם.

⁵ הטבלה נלקחה מתוך: מרכז מחקר ומידע של הכנסת, לקראת איחוד רשויות מקומיות: היבטים משווים של מערכת שלטון מקומי, כתיבה: עמרי מצר, 15 באפריל 2003.

גודלה הממוצע של רשות מקומית בישראל תלוי באופן המדידה. אם רואים בכל מועצה אזורית רשות מקומית אחת, מתברר שהאוכלוסייה הממוצעת של רשויות מקומיות בישראל גדולה מברוב מדינות אירופה. הגודל הממוצע של רשות מקומית בישראל דומה לגודל הרשות במדינות שהיו בהן רפורמות של איחוד רשויות מקומיות, כמו שבדיה, הולנד, דנמרק ובלגיה, אם כי קטן מזה שבבריטניה – המדינה המתאפיינת ברשויות המקומיות הגדולות ביותר באירופה. הרשויות המקומיות בישראל גדולות במידה ניכרת מבצרפת, בספרד ובגרמניה.⁶ נציין כי ישראל בולטת בהעדר שלטון אזורי, אם כי יש מדינות נוספות בגודלה (כמו יוון ולוקסמבורג) שאין בהן דרג כזה, ובהן מדינות המאופיינות בפיצול מונציפלי רב.

3. מבנה היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל

מערכת היחסים בין השלטון המקומי ובין השלטון המרכזי (באמצעות משרדי הממשלה) בישראל מתמקדת בשני נושאים עיקריים:⁷

1. **הממשלה כגוף מפקח:** השלטון המרכזי משמש גוף מפקח על הרשויות המקומיות ומכוח זה מוקנות לו סמכויות פיקוח ואישור נרחבות. מערכת היחסים בין הממשלה כגוף מפקח לבין הרשויות המקומיות מעוגנת בחקיקה שעיקרה נקבע עוד בתקופת המנדט הבריטי. סמכויות אלו עברו עם הקמת מדינת ישראל מידי הנציב לשר הפנים.⁸

2. **הסדרת פעילות והשתתפות בתקציב:** השלטון המרכזי מממן בדרכים שונות חלק מפעילות הרשויות המקומיות. מרכיבי המימון יפורטו בהמשך.

שר הפנים הוא הממונה על הרשויות המקומיות ובתוקף תפקידו זה הוא בעל סמכויות רבות אשר לתפקודן. לשר הפנים הסמכות לבקר את פעילותן של הרשויות המקומיות באמצעות מתן אישור לביצוע פעולות רבות, כגון פעולות הקשורות בתקציב, קבלת הלוואות, מתן ערבויות, מכירת מקרקעין והסכמים שאינם כלולים בתקציב. השר רשאי למנות רואה חשבון מטעמו, לבדוק ולאשר את הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות ועוד. לשר הפנים ניתנות סמכויות לאכוף את ביצוע חובותיה של רשות מקומית, לפזר מועצה אשר לדעתו אינה ממלאת את תפקידיה ולמנות במקומה ועדה קרואה או מועצה ממונה.⁹

בשנת 1985 נחקק חוק יסודות התקציב והעניק לשרי הפנים והאוצר סמכויות נוספות להגביל את פעילותן של הרשויות המקומיות ולאכוף את ההגבלות. שר הפנים רשאי לדרוש פיתורי עובדים מעל לשיא כוח האדם, להפסיק עבודות שלא אושרו בתקציב ולקצץ את החריגות מסכומים המגיעים לרשות

⁶ ערן רזין, רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוזו לביזור, בין מסורתיות למודרניות, ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, מאי 2003.

⁷ סוארי ואחרים, המלצות הועדה לקביעת קריטריונים להקצאת "מענק האיזון" לרשויות המקומיות, תל-אביב 1993.

⁸ פקודת העיריות (נוסח חדש), התשכ"ב-1964; פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש), התשכ"ח-1965; צו המועצות המקומיות (א), צו המועצות המקומיות; התשי"ג-1953; צו המועצות המקומיות (אזוריות), התשי"ח-1958.

⁹ סוארי ואחרים, המלצות הועדה לקביעת קריטריונים להקצאת "מענק האיזון" לרשויות המקומיות, תל-אביב 1993.

מהמשלה. בחוק זה גם ניתנו סמכויות¹⁰ לקביעת שיא כוח אדם, להגבלת שכר, להתערבות בגובה הארנונות ולאישור הלוואות.¹¹

נוסף על האמור לעיל מערכת היחסים בין הממשלה והרשויות המקומיות מוסדרת במערכת חוקים נוספת שמקנה לשר הפנים ולשרים אחרים סמכויות לתקן תקנות הקשורות ברשויות המקומיות. מדובר בעיקר בחוקים המסדירים נושאים יסודיים כגון חינוך, רווחה, תכנון עיר ובניין עיר, כבאות, תעבורה ובריאות הציבור.

מכל האמור לעיל נראה לכאורה כי קיימת מסגרת סטטוטורית המאפשרת לממשלה פיקוח ובקרה על פעולות הרשויות המקומיות. אולם בפועל פעמים רבות הממשלה אינה מפעילה את סמכותה, הן בשל חוסר האפקטיביות של החוקים (לדוגמה קביעת שיא כוח אדם) הן בשל הקושי והמעשי הכרוך ביישום צעדי האכיפה.¹²

3.1. ההיבט התקציבי של השלטון המקומי

ההכנסות המהוות את תקציב הרשויות המקומיות בישראל נחלקות לארבעה מרכיבים עיקריים:¹³

1. **הכנסות עצמיות** – כלל ההכנסות שהרשות המקומית גובה ישירות מן התושבים, מבעלי העסקים והנכסים בתחומה וממקבלי שירותים המגיעים לתחומה.
2. **הכנסות מועברות** – מרכיבי המיסוי הנגבים על-ידי הממשלה והמועברים באופן אוטומטי לרשויות המקומיות, על-פי נוסחה הקבועה בחוק ובתקנות.
3. **השתתפויות ממשלה מיועדות** – השתתפויות המיועדות למימון שירותים שונים, בראש ובראשונה מימון חלקי של שירותי החינוך והרווחה.
4. **מענק כללי** – מענק המועבר לרשויות על-ידי משרד הפנים כדי להבטיח לכולן משאבים לאספקת סל השירותים הנדרש.

מחקרי הערכה שעסקו במימון הרשויות המקומיות בישראל הראו כי למרות התלות של הרשויות במימון ממשלתי ולמרות הירידה הנמשכת בשיעור הכנסותיהן העצמיות בשנות ה-70, הן שמרו על אוטונומיה ועל כושר תמרון. מצב זה התאפשר עקב הפיקוח הממשלתי הרופף, וכן משום שרשויות רבות לא הצטיינו באחריות תקציבית. בפועל היו לרשויות המקומיות סמכויות כספיות נרחבות, אך האחריות הכספית היתה מוטלת למעשה על המדינה.¹⁴

בתחילת שנות ה-80 ירדו הכנסותיהן העצמאיות של כלל הרשויות המקומיות בישראל לשפל של כ-30% - 35% מסך כל ההכנסות בתקציב הרגיל עקב האינפלציה המהירה בשנים 1973-1985. יתרת ההכנסות באה ממענקי ממשלה, כולל הכנסות מועברות. במהלך המחצית הראשונה של שנות ה-80 נבלם התהליך באמצעות מערכת הצמדות טובה יותר של המסים המקומיים למדד המחירים, אך המהפך התחולל

¹⁰ חלק מהסמכויות הוקנו לממשלה או לשר הפנים יחד עם שר האוצר.

¹¹ סוארי ואחרים, המלצות הועדה לקביעת קריטריונים להקצאת "מענק האיזון" לרשויות המקומיות, תל-אביב 1993.

¹² שם.

¹³ ערן רזין, פּערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר לחקר מדיניות, פברואר 1998, עמ' 19-20.

¹⁴ ערן רזין, פּערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר לחקר מדיניות, פברואר 1998.

בעקבות הפעלת התוכנית הכלכלית לבלימת האינפלציה ביולי 1985. בעקבות זאת חל זינוק חד בגובה ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות, והן הגיעו לכ-60%-65% מכלל ההכנסות. שיעור הנתר ברמה זו עד היום.¹⁵

4. מודלים לארגון השלטון המקומי – השוואה בין-לאומית¹⁶

תהליך הביזור, ובכללו העברת תפקידים וסמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, היה תהליך מרכזי במדינות רבות ברבע האחרון של המאה העשרים. מגמה זו צמחה לאחר כמה עשרות שנים שהתאפיינו בריכוזיות גוברת ובבניית מנגנוני רווחה (כגון חינוך, בריאות ותשתיות) ביוזמתו ובמימונו של השלטון המרכזי. מאז שנות ה-70 גרמו הלחצים הגוברים על תקציבים ממשלתיים לקשיים במימון מנגנוני רווחה, ועקב כך החלו מדינות שונות להסתייג מלקיחת אחריות רחבה לטיפול בבעיות של פיתוח אזורי ומקומי. על רקע זה נטו רשויות מקומיות במדינות מערביות רבות לקבל עליהן מגוון גדל של תפקידים וגילו יוזמה גוברת גם בתחום הפיתוח הכלכלי.¹⁷ במדינות המפותחות היה תהליך זה חלק מתמורות כלכליות, חברתיות ופוליטיות רחבות יותר שהשפיעו על דפוסי הפעולה של הרשויות המקומיות ושל השלטון המרכזי. לעומת זאת, במדינות המתפתחות היה הביזור בעיקרו תוצאה של רפורמות פורמליות אשר נעשו על רקע משברים שלטוניים ובשל הצורך בסיועם של גורמים תורמים כגון הבנק העולמי וקרן המטבע הבין-לאומית.

הספרות המחקרית מתארת כמה מודלים של מערכות שלטון מקומי המתארים את החלופות השכיחות במדינות העולם.¹⁸

4.1. מודל מדינת הרווחה המערבית

הרשויות המקומיות במודל זה אחראיות לקשת רחבה של שירותי רווחה (בריאות, חינוך, תשתיות ועוד), אולם האוטונומיה שיש להן מוגבלת, ואת פעולותיהן מממנים בעיקר מענקי השלטון המרכזי. במודל זה יש לשלטון המקומי על-פי רוב משקל כבד בסך כל ההוצאה הציבורית. למודל מדינת הרווחה עלולים להיות חסרונות בתחומי הדמוקרטיה והאוטונומיה המקומית, אולם יש לו יתרונות בתחום השוויוניות: מענקי איזון שנותן השלטון המרכזי מצמצמים פערים בין הרשויות המקומיות ברמת השירותים.

4.2. מודל הממשל העצמי האמריקני

¹⁵ ערן רזין, רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, מאי 2003.

¹⁶ החלוקה למודלים אלו והמידע עליהם (אם לא צוין אחרת) לקוח מתוך: ערן רזין, רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, מאי 2003.

¹⁷ ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר לחקר מדיניות, פברואר 1998.

¹⁸ יצוין כי רזין פירט שני מודלים נוסף על המודלים המוצגים במסמך זה: מודל ריכוזי ומודל מבוזר, המתקיימים במדינות מתפתחות, אולם מכיוון שהם אינם רלוונטיים למדינת ישראל, הוחלט שלא לפרטם במסמך קצר זה.

במודל זה יש לרשויות המקומיות אוטונומיה פוליטית ותקציבית ניכרת. כך, רשויות מקומיות חדשות בארה"ב מוקמות ביוזמה מקומית, ולא השלטון המרכזי מקים אותן. תקצוב הרשויות המקומיות במודל זה מתבסס בעיקר על גובה הכנסותיהן, ופחות על גובה ההוצאות הנדרשות לאספקת סל שירותים נתון. אם חסרים לרשות המקומית מקורות הכנסה, הפתרונות האפשריים הם קיצוץ בשירותים, העלאת מסים או חיפוש אחר מקורות הכנסה נוספים, כגון הקמת אזורי תעשייה ומסחר.

חסרונותיו של מודל הממשל העצמי נעוצים בפגיעה בשוויוניות בין הרשויות ובתכנון מותאם של שימושי קרקע. יתרון מרכזי של מודל זה הוא הדמוקרטיה והאוטונומיה המקומית.

לסיכום, אפשר לומר כי על-פי הניסיון בעולם, ביזור סמכויות ויוזמה מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי מותנה בביזור תקציבי מקביל, המתבטא בעלייה בשיעור ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות לעומת שיעור ההעברות מדרגי שלטון גבוהים יותר. אולם חשוב לציין כי הצלחת הביזור התקציבי מותנת לא רק במדיניות השלטון המרכזי אלא גם בתפקוד הרשויות המקומיות.

5. תפיסת השלטון המקומי באיחוד האירופי¹⁹

בשאלת המקום שהשלטון המקומי ממלא בחיים הציבוריים, העולם הדמוקרטי המערבי מייצג דגם התחבטות שונה מזה שאפיין עד היום את מדינת ישראל. במדינות מערב אירופה נוצר דיון משותף בנושא, והוא ניזון מהתנאים החברתיים והאידיאולוגיים הדומים שמאפיינים את המדינות האלה מאז תום מלחמת העולם השנייה.

במחצית השנייה של המאה ה-20 התנסו מדינות האיחוד האירופי בעלייה מתמדת בתביעות לשירותים חברתיים. נוכח הדרישות התחוללו שינויים חברתיים, ואלה יצרו מציאות שבה הרשויות המקומיות והאזרחיות אחראיות לרוב השירותים הציבוריים. לעיצוב מציאות זו תרמה התפיסה שבזכות קרבתן של הרשויות האלה אל האזרחים, הן נהנות מהיכולת להכיר השקפות ואינטרסים שונים שמקורם בציבור ולהביא בחשבון את ההשתתפות האזרחית בתהליך הדמוקרטי. זאת ועוד, הקרבה לאזרחים מבטיחה את האפשרות הטובה ביותר לקישור הולם בין אספקת שירותים ציבוריים כלליים ובין שאיפות וצרכים מקומיים.²⁰

מציאות זו היתה מלווה כאמור בדיון וקיבלה ביטוי בשני מסמכי יסוד משותפים: האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי (European Charter of Local Self-Government) של מועצת אירופה (ראה להלן); אמנת מסטריכט (Maastricht Treaty) של האיחוד האירופי. העמדה הערכית החד-משמעית המשותפת למסמכים האלה נובעת מהתפיסה הדמוקרטית שלפיה הכרעות בנושאי מדיניות ציבורית צריכות להתקבל בקרבה המקסימלית האפשרית לאזרחים.²¹

¹⁹ מתוך: מרכז מחקר ומידע של הכנסת, לקראת איחוד רשויות מקומיות: היבטים משווים של מערכות שלטון מקומי, כתיבה: עמרי מצר, 15 באפריל 2003.

²⁰ Regional and Local Government in the European Union, p. 4

²¹ Ibid., pp. 4, 9. See also: European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.10.1985: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>

(ראוי להדגיש כי הדיון האמור, העוסק בביזור מערכות הממשל והשלכותיו על השלטון המקומי המתקיים במסגרת האיחוד האירופי, אינו חף מאינטרסים פוליטיים. האיחוד האירופי שואף לבסס את מעמדו הפוליטי לצד מעמדן של המדינות המרכיבות אותו ולעתים אף על חשבון מעמד זה. לפיכך, אף שביזור האחריות השלטונית לרמות אזוריות ומקומיות הוא פרי הכרעה ערכית בעד הגברת הדמוקרטיזציה והשקיפות בתהליכי קבלת ההחלטות על מדיניות ציבורית, הוא נושא עמו רווח פוליטי לאיחוד האירופי כמוסד פוליטי אל מול המדינות המרכיבות אותו.)

5.1. האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי²²

האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי ראשיתה ביוזמת הוועידה המתמדת של רשויות מקומיות ואזוריות של מועצת אירופה בשנת 1968. האמנה נוסחה לראשונה בשנת 1970, אך היא נשאה אופי כללי ולא מחייב. בשנת 1981 נוסחה טיוטה חדשה, והיא אושרה סופית כעבור ארבע שנים. מקריאת אחדים מסעיפיה המרכזיים של האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי אפשר לעמוד על המאפיינים החשובים של מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.

הרשויות המקומיות מוצגות במבוא לאמנה כאחד היסודות העיקריים של כל משטר דמוקרטי. בסעיף 3 של האמנה נקבע כי "ממשל עצמי מקומי משמעו זכותן ויכולתן של רשויות מקומיות לכוון ולנהל, במגבלות החוק, חלק משמעותי מענייני הציבור תחת אחריותן לטובת האוכלוסייה המקומית". מכאן שאין די בזכות אלא דרושה גם יכולת לממשה. יתר על כן, המילים "תחת אחריותן" נועדו להדגיש שאין לראות ברשויות המקומיות רק סוכן מטעמה של רשות עליונה, אלא גם גוף הנושא באחריות.²³

סעיף 4 באמנה רואה ברשויות המקומיות ישויות פוליטיות הפועלות בזכות עצמן ולכן יש לאפשר להן להפעיל "שיקול דעת מלא בכפוף לחוק, לנקוט יוזמות" בתחום אחריותן. למעשה, רשות מקומית שאין מסורים לטיפול השלטוני עניינים מקומיים בהיקף מינימלי, או שהשלטון המרכזי יכול להוציא מסמכותה כאוות נפשו כל נושא המסור לטיפול – היא חסרת ערך ממשי מבחינת השאיפה להגשים את הרעיון של השלטון המקומי, אף אם היא נבחרת לפי כללי הדמוקרטיה המשוכללים ביותר ומייצגת את רצון תושביה.²⁴

²² European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.10.1985:
<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>.

²³ דוד דרי, יסודות המנהל הציבורי – יחידות 5-6, האוניברסיטה הפתוחה, 1997.

²⁴ ש.ס.

6. ביבליוגרפיה

דוד דרי, יסודות המנהל הציבורי – יחידות 5-6, האוניברסיטה הפתוחה, 1997.

מרכז מחקר ומידע של הכנסת, לקראת איחוד רשויות מקומיות: היבטים משווים של מערכות שלטון מקומי, כתיבה: עמרי מצר, 15 באפריל 2003.

רזין ערן, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר לחקר מדיניות, פברואר 1998.

רזין ערן, רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוזו לביזור, בין מסורתיות למודרניות, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, מאי 2003.

נחמיאס דוד ונבות דוד, "לקראת הגדרת מעמדו החוקתי של השלטון המקומי בישראל", בתוך: פרסומי המועצה הציבורית 10, ההיבטים החוקתיים המשטריים והפרוצדורליים של השלטון המקומי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוני 2003.

סוארי ואחרים, המלצות הועדה לקביעת קריטריונים להקצאת "מענק האיזון" לרשויות המקומיות, תל-אביב 1993.

Council of Europe, Structure and Operation of Local and Regional Democracy in the Netherlands – Situation in 1998, Strasbourg 1999, <http://www.local.coe.int/publications/structure.htm>

European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.10.1985:

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>.

The Committee of the Regions, The European Union, Regional and Local Government in the European Union, 1996, p. 26: <http://cadmos.carlbro.be/Library/SubNat/RLGinEU/RLGinEU.htm>