

מתארם בהתאפקות רבה—אך, לדאבון־הלב, בלי להציע ריפורמה מקיפה ובלי לתת הדגמות של פתרונות הקיימים בארצות מערביות.

לא ברור מן הספר אפילו מה מקווה המחבר או מה הוא מניח שאפשר לקוות משלטון מקומי יעיל, ונראה לי שמטיב היה לעשות אילו השווה הישגים, בייחוד בארצות שבהן ריבוי מפלגות וממשלות קואליציוניות. ברור עם זאת שהמחבר כואב באמת את כאב ההשפלה ואזלת־היד.

הספר כולל פרק היסטורי, פרק מבני, פרק פונקציונלי, פרק על יחסים עם השלטון המרכזי, וארבעה פרקים על ענייני מפלגות ופוליטיקה פנימית. הפרק ההיסטורי תולה את היעדר הדחף לביזור ולביטוי מקומי בשטחה הקטן של המדינה ובחוסר היציבות ובשינויים הדמוגרפיים המתמידים, בנוסף למסורות הריכוזיות. הפרק המבני מתאר את הבסיס הפורמלי של בחירת האלמנט הנבחר בשלטון המקומי וטוען שלמעשה הנבחרים אינם נציגי הציבור המקומי אלא בחירי הגופים השליטים במפלגות הפוליטיות ובעיקר ממוני "גוש תל-אביב". כמו כן הוא טוען כי יש עירוב־תחומים מובהק בין סמכויות ויוקרה של הנבחרים והממונים: גם הממונים ברובם אינם מגיעים למשרותיהם בגלל הישגים או כישורים ואף לא לפי צרכים מינהליים אלא משום שצריך לספק פרנסה לפעילים מפלגתיים על בסיס הסכמים קואליציוניים בעת הבחירות. בפרק הפונקציונלי מגלה המחבר כי בהשוואה לשלטונות מקומיים בארצות רבות התלות הכספית של השלטון המקומי הישראלי בשלטון המרכזי אינה גבוהה, בעיקר—בעיריות וברשויות ותיקות בעלות מעמד בינוני מתקבל על הדעת, אולם יש הבדל עצום בין מידת המימון המרכזי לרשויות אלו ולרשויות של עיירות־פיתוח ודומיהן. אמנם אפשר היה לטעון שמוצדק הדבר שאוכלוסיות בעלות כושר כלכלי נמוך ומשפחות גדולות זקוקות לתמיכה גדולה יותר, אך הממשלה אינה עקיבה במימושו של עקרון זה, למשל ברשויות המקומיות של

לכל חיבורו. בפרשת "וזאת הברכה" אמר משה על שבט יהודה "וזאת ליהודה, ויאמר שמע ה' קול יהודה ואל עמו תביאנו, ידיו רב לו ועזר מצריו תהיה", ואילו ב.צ. פירר מנסח את הדברים כך: "אומץ לבו / של האב / להורות דרך / במעשה רב / כשנכשל פעם / קם והודה / ראה אחיו / ונזכר הלכה / גבורתו תעמוד / לנכדים ולנינים / למגר לארץ / אויבים וצרים". בדומה לכך נוהג המחבר עם ברכות משה לשבטים אחרים. לעומת זה הבין יפה כי אין סיום נאה יותר לספרו על משה מאשר שמונת הפסוקים המקוריים המסיימים את ספר דברים.

י.פ.

השלטון המקומי בישראל

לפנינו סיכום מחקר יסודי ומחדש שארך כמה שנים. המחבר אינו מסתפק בתיאור היסטורי, משפטי ופורמלי של השלטון המקומי אלא מתאר את המבנה הפנימי ואת הפונקציות ואת היחסים עם משרדי השלטון המרכזי ועם המפלגות הפוליטיות בחיי יום־יום. כך נחשפת לעינינו תמונה עגומה למדי. ישראל לא די שירשה מן השלטון הבריטי שלטון מקומי מעוט־סמכויות הנתון לפיקוח מרכזי חמור ולא שינתה את מבנהו אלא אף פיתחה גורם מיוחד משלה הממעט את דמותו של השלטון המקומי והוא שיעבוד השלטון המקומי לצרכי העסקנות המפלגתית, הן המרכזית והן זו המקומית. לדעת, הספר עושה שירות מצוין, וכל המבוזים את מרצם על ענין חוק הבחירות הישירות לראשי־עיריות ייטיבו לעשות אם יקראו בו; אז אולי יראו כי החוק המוצע, אפילו יתקבל, לא ישפר את המצב לפי שלא יתגבר על המכשול המרכזי, שהוא התלות הגדולה של השלטון המרכזי במפלגות. תלות זו יוצרת מצבים אבסורדיים שהמחבר

* ד"ר שבח וייס: השלטון המקומי בישראל; עם עובד, 1972; 231 עמ'.

ירצו ליצג כראוי את האינטרס הציבורי. נוסף לכך הם כבולים על-ידי ההסכמים הקואליציוניים. לעתים קרובות הסכמים כובלים את ראשי הרשויות ומחייבים אותם למנות לוועדות החשובות ולמשרות של פקידות אנשים שהוחלט עליהם מראש. ואם אין די בכל אלה הרי ההסכמים מאלצים רשויות להחזיק מנגנוני-עובדים מנופחים ובלתי-יעילים. מוסד ה"הנהלה"—שהוא המ-צאה ישראלית—הוא תוצאת השלטון הקו-אליציוני. חברי המועצה שאינם בהנהלה ני-דונים לחוסר כל השפעה. מפד"ל גהנית במיוחד מן ההסדר הנוכחי לפי שברשויות רבות היא משמשת לשון-המאזניים המפלג-תית והדבר מקנה לה עמדה של "סחיטה". סעיף הסחיטה העיקרי של המפד"ל הוא אישור אוטומטי של תקציב "המועצה הד-תית", שהיא שלטת בה על-פי החוק ומשום כך הריהי בבחינת "עיריה בתוך עיריה".

הנסיון להשליט מינוי עובדים לפי תקן מבוקר, על-פי מכרזים פומביים ובחנים ברורים—כלומר, להוציא את מינוים של עובדי המועצות המקומיות מתחום החיסוי המפלגתי על-ידי "צו המועצות המקומיות (שירות עובדים) 1962"—עדיין לא בא לידי מימוש, לפי עדות המחבר, אף שעברו עשר שנים מאז חקיקתו.

מעניין לציין שידועות בישראל כמה רשו-יות מקומיות בעלות רמה גבוהה של שלטון מקומי יעיל ובהם ראש-המועצה נבחר כבר למעשה במישרים על-ידי הבוחרים כגון קרית-ביאליק, כפר-שמריהו, ורמות-השבים, והללו אינן מתאימות כלל לתמונה הכללית העגומה. המחבר מזכיר כי אלה יישובים בעלי אוכלוסיה "מן המעמד הבינוני" וממו-צא מרכז-אירופי, אך אין הוא תוהה על הבעיה איך הצליחו תושבי יישובים אלה לחרוג מן המסגרת הכללית וגם לעשות חיל. אולי אפשר היה למצוא בנסיונם רמזי דרך לחילוצן של שאר הרשויות המקומיות מתלות שרירותית במימשל המרכזי, מחוסר יעילות ואין-אונים פיננסי, מתלות מפלגתית, ומחו-סר-היושר של סחר-מכר קואליציוני וחיסוי מפלגתי.

המיעוטים. החולשה הגדולה כאן היא בהי-עדר בחנים אוביקטיביים.

חולשת הפרק השלישי היא בכך שהקורא אינו מקבל תמונה ברורה על שדה-הפעולה הממשי והפוטנציאלי של הרשות המקומית. בפרק על היחסים עם השלטון המרכזי מצ-ביע המחבר על חוסר הליכים ואפיקים פור-מליים חוקיים ועל הנזק הנגרם בכך משום שראשי רשויות מקומיים מבזבזים את זמנם בירושלים בנסיון לתפוס את תשומת-לבו של שר. המדיניות הכספית של המימשל המרכזי כלפי השלטון המקומי חסרה עקיבות ואינה מסייעת לפיתוח אחריותו ועצמאותו של זה. אין מכשירים לפיקוח ולבקורת על מדיניות ההשקעות וההלוואות של הרשויות, וכאשר הן שוקעות בגירעון גדול במיוחד, בא המימשל המרכזי ומציל את המצב. דבר זה מעודד חוסר-אחריות פיננסי; כן גם חוסם השלטון המרכזי בפני הרשויות המקו-מיות—על-ידי תקנות כגון הקפאת המסים המקומיים, שהיתה חלק מ"עיסקת-החבילה"—את הדרך למימון-עצמי ולמדיניות פיננ-סית אחראית.

בפרקים על המפלגות מתאר המחבר את תהליך החפיפה ההדרגתית של יחסי-הכוחות במקום עם אלה שבשלטון המרכזי, את קבלתו של סגנון הניהול הריכוזי של מפא"י ואת דרך הקואליציות המקומיות על-ידי כל המפלגות, לרבות מפלגות המרכז. השל-טון המקומי הפך אבוס שממנו אוכלות כל המפלגות, מקצה ה"ימין" עד קצה ה"ש-מאל"; השלטון המקומי מספק משכורות לפעיליהם בתורת ראשי עיריות ומועצות, סגנים אין-ספור בשכר ובשכר חלקי, או עובדים בכירים; הוא מספק יוקרה ליקיריהם וסמכות לחלק מקומות-עבודה, סעד ושיח-רור ממסים לנאמניהם. כך הפך השלטון המ-קומי מבצר לסטאטוס-קו המפלגתי על חש-בון הציבור ולרעתו: לעתים קרובות אנשים הממונים על-ידי כנופיות מפלגתיות מרכ-זיות אינם מתאימים להיות נציגיו הנבחרים של הציבור. היות והנבחרים תלויים בשלי-טי הסניף המפלגתי, כבולים הם גם אם