

השלטון המוניציפאלי במדינת ישראל

י. גורפינקל

על הדאגה לעניני החינוך מרמזת התקנה שתיקן ר' יהושע בן גמלא, שהיו מושיבין מלמדי תינוקות בכל עיר ועיר... (ב"ב כ"א). מה היה וטיפוסית שיחתם של שני בעלי-בתיים ובני-מצר בעיר, שהתלמוד רושם לפנינו.

„איש אחד בנה את כתליו אחורי חלונותיו של חברו. אמר לו: מאפיל אתה עלי. אמר לו: אסר תום לך חלונותיך באכנים וטיט, ואפתח לך למעלה מכתלי חלונות אהרים שיאירו בביתך. אמר לו: בזה אתה מזעזע את כותלי. אמר לו: אסתור לך כותלך עד מקום החלונות ואעשה לך חלונות מעל לכותלי. אמר לו: כותל עתיק מתחת וחדש ממעל אינו קיים. אמר לו: אסתום אותו עד לארץ, ואבנה אותו ואעשה לך בתוכו חלונות. אמר לו: כותל אחד חדש בבית אשר כולו עתיק אינו קיים. אמר לו: אסתום כל הבית ואבנה לך חלונות בבנין. אמר לו: אין לי מקום לדור בינתיים. אמר לו: אשכור לך מקום. אמר לו: אין רצוני לטרות. אמר ר' חמא בדין קא מעכב (ב"ב ז') בתרגום המובא ב"קדמוניות התלמוד" לפרופ' ש. קרויס).

הבעייה המקפלת בדרושיה זה זה קיימת ועוד מדת מאז ועד היום: להסדר יחסים אלה אנו מוצאים בספרותנו העתיקה תקנות על שיעור גדלם של הדרים הראויים לדור בהם, על הוצאת זיון וגזוזטראות לרשות הרבים, על הרחקת הכותל מן החלונות של השכן, וכיוצא באלה.

ב

ראשיתו של השלטון המוניציפאלי בימי הישוב החדש — ראשית מיצעה ועלובה למדי — נעוצה בשלטון העותומאני בארץ. הממשלה התורכית ראתה להעניק לעממים השונים שבת-חומי האימפריה מידה של אבטונומיה לאומית, מחוזית ועירונית, על מנת שתשמש תריס בפני המגמות הספאראטיסטיות שגברו באימפריה באמצע המאה התשע-עשרה אף הביאו בראשית המאה העשרים להתפוררותה.

בשנת 1858 הוקם שלטון עירוני — ליתר דיוק: צל שלטון עירוני — בקושטא, ואילו בשנת 1877, נתאשר החוק להקמת מועצות עירוניות ברחבי הממלכה העותומאנית. אכן החוק הזה נתן את השלטון העירוני, בעיקרו, בידי פקירי הממשלה, בצירוף כמה נכבדים ממונים.

שתי זרועות למדינה: הרשות המרכזית והרשות המקומית. זו נטויה לשרת את אזרחיה בכל ענין שעצם טבעו מחייב ארגון בהיקף ארצי או קולקטיבי, בכוח הסמכות המרכזית, אשר ניתנה על ידי כלל האומה, כגון: הגנה ובטחון, מדיניות חוץ, נמלים, מסלות-ברזל, מכס, דואר וטלגרף, תכנון ערים, והזרוע האחרת נטויה לעשות בכל מקום ותחום שכוחו של הארגון המקומי עדיף מכוח הארגון המרכזי: מים, מאור, שמירה, דרכים ושירות הסעד הסוציאלי (בהי-קף מסוים).

שתי מלכויות הן, שנוגעות אחת בחברתה. הרשות המקומית כפופה למרותה של הרשות המרכזית, אך שתיהן מסתייעות זו בזו, ואין אחת מהן יכולה להתקיים בלא שחברתה תמלא תפקידה כראוי.

השלטון המקומי אינו יליד הזמן החדש. המאה האחרונה רק העלתה אותו למעלת גורם חשוב בחיי המדינה, מאחר שנוצרו דפוסי הרשור יות המקומיות למיניהן במדינות שונות, ומאחר שנתגבשו ההלכה והמעשה המוניציפאליים. אך השלטון המקומי, כמוסד הדואג לעניני המקום, היה קיים בכל הזמנים ובכל התקופות, בישראל כבעמים, בתלמוד אנו מוצאים הלכות ותקנות מתחומי סמכותו של השלטון העירוני, סמכות זו היתה, כנראה, נרחבת מאד. היא כללה הטלת מסים וגבייתם, עניני חינוך, דאגה לבתי כנסיות, הספקת מים, תיקון דרכים, סדר ונקיון, סידור בתי מרחץ ובתי-כסא ציבוריים, עניני בטחון, התקנת חלקי בנין, השגחה על המסחר, עניני סעד סוציאלי, הנהלת נכסי העיר ומשקה, זכות הבחירה בימי התלמוד היתה כללית ולא נשללה מאת חלק מן האזרחים, כנהוג אף בימינו בכמה רשויות מקומיות עבריות בארץ, מועצת העיר היתה נבחרת על ידי כל אנשי העיר — לפי הכלל: „אין מעמידים פרנס על הציבור, אלא אם כן נמלכים בציבור" (ברכות נ"ה), מספר חברי המועצה היה, לרוב, שבעה. ידוע הצירוף „שבעה טובי העיר", אך יש שהיו מעמידים י"ב פרנסים, פרנס לכל חודש (מס' סופרים י"ט, י'). הסמכות העליונה היתה בידי אסיפה של כל אנשי העיר,

שנאה, לשוב זה שהדריך את מנוחתה ועירבב עליה את מושגיה המקובלים.

השוב פרץ כמה פרצים לא רק בחומת השיגרה האדמיניסטרטיבית, אלא הויו במידת מה את המכונה הכבדה של ממשלת המנדט אף בשדה החוקה המוניציפאלית. הסתדרות העובדים ומחלקתה לענינים מוניציפאליים לחצו לחץ מתמיד על ממשלת המנדט, ואף הגישו הצעות חוק לתיקון חוקת העיריות ולתיקון פקודת המועצות המקומיות משנת 1921. אם לחץ זה לא השיג את מטרתו לגבי חוקת העיריות משנת 1934, הרי בענין המועצות המקומיות הושגו כמה הישגים חשובים: אושרו חוקות מתקדמות לקריות שרובן פועלים (חולון, גבעתיים), ובעקבותיה גם למושבות בעלות ישוב מתקדם. לבסוף תוקנה גם החוקה הכללית של המועצות המקומיות ברוח כמה עקרונות פרוגרסיביים שהונחו ביסוד החוקות הנזכרות — בעניני זכות בחירה, שיטת המסים, הרחבת סמכויות וכד'. במיוחד ראוי לציין את חוקת המועצות האיוריות הולדתית את צרכי הארגון המוניציפאלי באזורי ההתיישבות.

תיקונים חוקתיים אלו, שהושגו בדי עמל ולאחר נפתולים ממושכים, אין בהם כדי לשנות את מאזנה השלילי של ממשלת המנדט בשדה החיים המוניציפאליים. במשך חמש עשרה השנים הראשונות לקיומו שמר השלטון המנדטורי בקדושה ובטהרה, את חוקת העיריות העותר מניה, והוסיף להרכיב אפגדים ממונים לעיריות הערביות, ורק בשנת 1927 נתקיימו בחירות בכמה עיריות ערביות. אמנם, בראשית 1934 פורסמה חוקת העיריות החדשה, שיש בה משום התקדמות לעומת החוקה העותמאנית, אך גם היא ביסודה חוקה ריאקציונית, הכופה על העיריות שלטון בלתי מוגבל של האדמיניסטרציה. העיריות והמועצות העבריות, ואף העיריות המערביות, לא יכלו להתקיים במיטת סדום זו, ביחוד שהאדמיניסטרטור לא גילה כל נטיה לתקן מה שפגם המחוקק.

ולא זו אף זו: שלטון המנדט עשה כמה וכמה נסיונות להקים מועצה מחוקקת בארץ. נסיונות שוא אלה להתחיל בספחות, ביקשו להפוך את פירמידת השלטון על ראשה, הם העידו כי הכוונה הפוליטית, הבאה להצר את רגלי הבית הלאומי, עדיפה היתה בעיני בעל המנדט מטיפוח השלטון העצמי מן המסד, כמצות ההגיון המנדט כאחד.

השוב היהודי נהנה מהאבטנומיה העדתית הפרסונאלית שהוענקה, בגבולות מסוימים, לעדות הדתיות, ומילא אותה תוכן רב ורחב יותר משעלה במחשבתה של הממשלה התורכית. המושבות העבריות התנהלו, למעשה, על יסוד אבטנומיה טריטוריאלית, וועדי המושבות קיימו את כל התפקידים המוטלים על שלטון מוניציפאלי — בכוח המשמעת הפנימית שנבעה מתוך הכרה ישובית לאומית, וכן מתוך זיקת השוב לשלטון זה שעסק בענינים חיוניים כל כך לקיומו ולרווחתו.

ג

בתפקידים העיקריים שהוטלו על השלטון הבריטי בארץ מפי המנדט היה תפקיד הכשרתם של התושבים לשלטון עצמי. מי שעקב אחרי פעולת ממשלת המנדט בכל ימיה בארץ, במשך שלושים שנה, אי אפשר היה לו שלא להגיע לכלל מסקנה, כי שלטון זה שימש גורם מעכב ומקפיא בהתפתחות השלטון המוניציפאלי בארץ. חתח לקדמו, מעשי ממשלת המנדט היו טבועים בחותם המעילה בפקדון שהופקד בידה — פרט לתקופות קצרות, כשגברו ארזלים על מצוקים. מכאן גם מקור ההתכחשות להכשרת התושבים לקראת שלטון עצמי.

התכחשות זו היו לה כמה פנים. כלפי השוב הערבי — טיפוח המסורת של שלטון האפגדים; כלפי השוב היהודי — שימת כבלים על התפתחות השלטון המוניציפאלי, אם ע"י תחוקה נחשלת שלא הלמה את צרכי השוב היהודי המתקדם, ואם ע"י פיקוח אדמיניסטרטיבי מחניק מצד מושלי המחוזות ומצד השלטון המרכזי, ואפילו ע"י עידוד היסודות הריאקציוניים בתוך השוב היהודי. חוקה אחת היתה לתלאיב ולחניוניס, אך לא די בזה: אף השיטות האדמיניסטרטיביות לא היו שונות לעתים זו מזו. חוקה אחת ושיטת פיקוח אחת ניתנה, ביסודו של דבר, לשבטי מדבר נודדים ולתאי חברה חדשה כישובים הקיבוציים ומושבי העובדים.

תאי השלטון המקומי העברי נאבקו קשה עם השלטון הבריטי על כל קודטוב של סמכות, והאמת ניתנה להאמר: בהיאבקות זו היתה לא אחת יד השוב העברי על העליונה. במלחמה הקרה בין שיגרתו צרת האופק של השלטון הקולוניאלי ובין גלי היומה של השוב היהודי שפרצו כל סכר, נאלצה הפקידות הקולוניאלית לא אחת להיסוג, אכן בלבה שמרה טינה, ואף

ישראל בתקופה זו.

תפקיד ראשון הוא השלמתה המהירה של הרשת המוניציפאלית במדינה ע"י הקמת רשויות מקומיות בכל מקום שעדיין לא הוקמו בו. תפקיד שני הוא בדיקה יסודית של חוקת העיריות וחוקת המועצות המקומיות והתקנתן מחדש, מתוך סיוג הרשויות השונות לפי גודל המקום והיקף הפעולה, והרחבת סמכותן בכל תחום שהרחבה לא הפגעה בטובת כלל המדינה. בכל עניני המקום, שאפים מקומי בלבד, צריכות הרשויות המקומיות ליהנות מעצמאות מלאה — בתחומי הפיקוח הכללי של המדינה; ואילו בענינים של כלל המדינה, ואף בענינים שתחור מיהם משיקים זה בזה — תהיינה הרשויות כפופות למרותה המלאה של המדינה. יש לשאוף כאן למויגה נאה של ריכוז, בכל הענינים שהריי כוו יפה להם והכרחי להם, ואל-ריכוז, במידה הרחבה ביותר, בכל מקום שיתכן, מבלי לקפח את מרות המדינה, ובתקופה של ביצור יסודי תיה ועיצוב דמותה על אחת כמה וכמה. תפיסה זו מן הדין שתהיה מורה-דרך לממשלתנו בפעור לותיה, וכיחוד כשדה העבודה המוניציפאלית, הוא הכר הנרחב והחשוב ביותר לטיפול חיים דימוקראטיים ולחינוך לחיי מדינה כתיקונה שנגמלנו מהם מאז גלינו מעל אדמתנו.

תפקיד שלישי, ואף הוא אינו סובל דיחוי, כלול בחוקה המוניציפאלית: התקנת שיטת מסים פרוגרסיבית בכל הרשויות המקומיות, תחת השייטות הנפסדות למיניהן, שרובן מעמיסות את עיי קר העול על ההמונים מעוטי היכולת ופוטורות את האמידים מעול זה, שהם הייבים לשאת בו לפי שיעור הכנסתם.

קיים קשר גומלין חזק בין שיטת המסים של המדינה כולה ושיטת המסים של הרשויות המקומיות, ואין להתקין את האחת מתוך התעלמות מחברתה. מכאן שיש לדון בשתייהן כאחת — מתוך ראיית התפקידים וחלוקת העומס לשם מילוי התפקידים הללו, אם בנפרד ואם במשותף, ועוד תפקיד דהוץ, שאין לדחותו לימים רחוקים: הכנות לפעולה מוניציפאלית ענפה בישובים הערבים במדינת ישראל. אין צריך לומר כי שדה פעולה זה הוא שדה בור בעיקרו, ואף עשבים רעים עליו בו. ואף על פי שהענין נראה כמרוחק ביותר במציאות המלחמה שכפו עלינו הערבים ואדוניהם, אין ספק ששעתו תגיע, וחובה להתכונן לשעה זו.

ד

עם הקמת מדינת ישראל נפתחים אפקים חדשים לשלטון המוניציפאלי בארץ, וליחסי גומ"ל בין אמצים בין המדינה לרשויות המקומיות, שתהיינה מכשיר עיקרי לבנין המדינה.

הרשויות המקומיות העבריות היו גם עד כאן תאים נכבדים למדינת ישראל המתרקמת. אך לא אחת היו הרשויות, שהימין שולט בהן, (כתל-אביב וכמושבות הגדולות) לרועץ למשי מעת הלאומית ולרצון הקולקטיבי, אם בדרך קום ועשה, ואם בדרך שב ואל תעשה, מתוך הישענות על הכוח הזר.

מעתה לא ינתן עוד לכוחות הריאקציוניים במדינתנו לצפות לעזרת שלטון זרים. מכאן כת-חייבת תעודתם של הכוחות המתקדמים ביש-ראל — ובראשם תנועת הפועלים העברית — לעשות במחשבה תחילה את הרשות המקומית למכשיר עיקרי בקליטת המוני עולים והשרשתם בעבודה פרוודוקטיבית, בקיום רשת מסועפת של שירותים סוציאליים מתקדמים, בטיפול התרבות העברית והעלאת החינוך העברי לרמה הנאותה על מנת שיהיה גורם עיקרי בעיצוב פני המדינה ובהדרכת אזרחיה לחיי אומה נאורה. פעולת הממשלה הזמנית חותם הזמניות טבוע בה, וטבע הדברים מחייב זאת: לא קמו עדיין מוסדות פרלמנטריים וצל המלחמה מאפיל על הכל, ודוחק לקרן-זווית כל דבר שאינו משמש במישרים ובעקיפים את צרכי המלחמה, אף על פי כן, מן הדין שתהיה מחשבת הציבור דרוכה לקראת הימים הבאים, כאשר יונח לנו, וההלכה תהיה בהכרח למעשה.

כיצד תיבנה המדינה בשדה החיים המוניציפאליים? ודאי, נלמד מאחרים, וביחוד מהמתוקנים והמתקדמים שבהם, אך לא נהיה מחקים את האחרים. צורות חיינו המדיניים והציבוריים חזקה שיוחאמו לצרכיה החיוניים של מדינת ישראל, וביחוד בתקופה הקרובה, כשכל חיי המדינה יהיו משועבדים לתפקיד העיקרי בחיי הישוב והאומה: לקלוט למעלה ממיליון עולים.

ה

פעולת האגף המוניציפאלי, הכלול בתחומי משרד הפנים, תיעשה מתוך הנחת-יסוד שמעתה אנו בני-חורין לתכן את העבודה המוניציפאלית במדינה ולקבוע את מבנה השלטון המוניציפאלי, תפקידיו וסמכויותיו, מתוך ראיית צרכי מדינת