

השלטון המקומי – אתגרים ומגמות

מהו תפקיד הגזבר ברשויות המקומיות בישראל ומה חשיבותו ?

השם "גזבר" הוא שם ארכאי שמקורו בפקודת העיריות המנדטורית הנהוגה בישראל. גזברי הרשויות המקומיות בארץ הם למעשה שרי האוצר של הרשות המקומית. הם לא רק מנהלי הכספים הראשיים ברשות המקומית. ראש הראשות המקומית והגזבר הם האוטוריטה הכלכלית העליונה של הרשות ובאחריותם תחומים רבים אשר במדינה מתחלקים בין בעלי תפקידים שונים כגון ניהול ההכנסות וחקיקת המשנה המוניטרית/כלכלית, תכנון התקציב וביצועו, ניהול הנכסים, ניהול ההשקעות, ניהול הסיכונים וכד'.

חברי הארגון אחראים על חלק משמעותי מאוד בכלכלת ישראל. כך, לשם ההמחשה, הם מנהלים ביחד תקציבים בהיקף של כ 50 מיליארד שקלים, גובים הכנסות עצמיות בהיקף של למעלה מ 30 מיליארד שקלים משלמים שכר למעל 100 אלף משרות בסך של כ 18 מיליארד ₪ בשנה, אחראים על נדל"ן ופיתוח ועוד נושאים רבים אחרים (וזאת מבלי להכליל ולאחד את פעילות התאגידים הנשלטים על ידן). משום כך חשוב לשמוע את דעתם, להקשיב למצוקות שהם מעלים מהשטח ולשמר את הידע המקצועי העצום שהם צוברים.

מה עיקר המצוקות שאתה שומע מהחברים באיגוד ?

בשל מורכבות המבנה של השלטון המקומי, המכיל בתוכו אלמנטים פרלמנטריים, שלטוניים ותאגידיים ומשום שמדובר בגופים פוליטיים ומולטידיסציפלינרים מוצא עצמו הגזבר לא פעם בסיטואציות בעייתיות ללא סמכויות מתאימות או הגנות מספיקות התואמות את תפקידו ואחריותו.

לעתים המאבקים הטקטוניים שבין הפוליטיקה הארצית, הפוליטיקה המקומית, קבוצות לחץ וועדים שונים מכניסים את הגזבר לסיטואציות אבסורדיות בהן הוא נאלץ לפעול בניקוד לחקיקה ו/או לאמת המקצועית שלו.

כך לדוגמא מזה שנים מנהל משרד החינוך בתי ספר בניהול עצמי ברשויות המקומיות בישראל, וזאת מבלי שהנושא מוסדר מול משרד הפנים ומול מגבלות חקיקה כגון פקודת העיריות, חוק שיקים ללא כיסוי פקודת הבנקאות ועוד וכן מבלי שהדבר נותן מענה לשאלות בסיסיות מעולם דיני התאגידים. מבלי להכנס לעובי העניין אציין כי אין לי ספק שהכוונות הן טובות אך יחד עם זאת הסוגיות שציינתי לא הוסדרו, לדעתי, כדי לא לפגוע בגופים וקבוצות לחץ שונים.

גזברי הרשויות המקומיות הנושאים, ביחד עם ראש הרשות, באחריות כבדה להתנהלות התקינה של הרשויות המקומיות בישראל, נאלצים לשתף פעולה עם מהלך זה תוך שהם מתריעים על הבעייתיות במודל הפעלה של הניהול העצמי ומבקשים להסדירה.

הבעיה מקבלת משנה תוקף בעולם בו יש "חיוב אישי" על בעלי התפקידים ברשות המקומית.

החיוב האישי בשלטון המקומי הוא בעיה בפני עצמה. מדובר ב"פטנט" ייחודי עולמי שחל רק על השלטון המקומי בישראל.

מקור החיוב האישי היה להרתיע בעלי תפקידים מלפעול שלא לטובת הרשות המקומית באופן בוטא המזלזל בהוראות החוק. מטרה זו ברורה וראויה ולמעשה מאפשרת לחייב בחיוב אישי בעלי תפקיד שפעלו בניגוד לדין.

לצערי, עם השנים התגלגלו הדברים לכדי כך שלפעמים עלול החיוב האישי להפוך מגורם מרתיע לגורם משתק. הדבר קורה מקום בו החיוב האישי עוסק בכל מיני עבירות "טכניות" על נהלים ללא כל כוונת מכוון לפגוע ברשות אלא להיפך.

חשוב לציין כי פעמים רבות מסתיים תהליך החיוב האישי מבלי שיש החלטה על החיוב האישי (מדובר בהחלטה סופית של שר הפנים על בסיס החלטת וועדה) אך עצם התהליך הוא העונש וצריך למקד את התהליכים למקרים מובהקים שייצרו הרתעה.

נתתי את הדוגמא של הניהול העצמי בבתי ספר אך זהו רק קצה הקרחון. לא פעם מוצא עצמו הגזבר, שמשמש גם כמנהל הכספים הראשי של הרשות המקומית, בסיטואציה בה עליו לקבל החלטות קשות, כך שעליו לבחור בין "רע" ל"רע מאוד".

הגזבר, להבדיל מבעלי תפקידים בכירים אחרים, הינו מורשה חתימה ברשות המקומית כך שאינו יכול להסיט את מבטו ולאמר "לא ידעתי" או "זה לא ענייני" מקום בו נפגע שירות חיוני של הרשות ו/או מקום בו עלולה להיווצר פגיעה כלכלית ופיננסית ברשות המקומית.

מצופה מן הגזבר להגדיל ראש ולנסות לפתור בעיה שנוצרה אגב התנהלות שגויה של גורמים אחרים ברשות ו/או צדדי ג'. מסתבר כי הגדלת ראש, כאמור, עלולה לסבך את הגזבר בחיוב אישי ואולי אף מעבר לכך.

הגזבר אינו פועל בחלל ריק, הוא חלק ממערך מוניציפאלי מורכב ובו בעלי תפקידים ובעלי סמכויות רבים.

כך לדוגמא, גזבר איננו יכול לצאת למכרז פינוי אשפה על דעת עצמו. ראשית צריכה הרשות לגבש מפרט טכני מסודר המבוסס על מכלול תפעולי מתאים לכלל מערך פינוי האשפה. על האמור יש לבנות קונסטרוקציה משפטית שתהווה בסיס למכרז ולהתקשרות בעתיד.

ברור אם כן כי באם לא יוכנו המפרט, המכלול, ו/או הקונסטרוקציה המשפטית, לא ניתן יהיה לצאת במכרז. בנוסף, גם קיומה של ועדת מכרזים תקינה ומתפקדת הכרחית להליך המכרז. מכאן שישנה תלות נוספת בתפקוד התקין של מועצת העיר וחברי הוועדה.

לא זו אף זו, גם לאחר החתימה על המכרז ו/או חוזה, הביצוע התפעולי והפעלת מערך ההתקשרות איננו בשליטת הגזבר !

ובכן, מה על הגזבר לעשות בסיטואציה בה מי מהגורמים שלעיל לא מתפקד כראוי ? למי עליו לפנות ? – הרי ברור שאשפה צריך לפנות שאם לא כן עלול להתפתח אסון תברואתי. הדוגמאות בעניין זה רבות ולדעתי הדבר עלול להתפתח לכדי סיכון אסטרטגי על תפקוד הרשויות המקומיות בישראל.

בעניין זה פנינו למשרד הפנים והצענו מודל שיאפשר חיוב אישי מרתיע מחד אך ימנע חיוב אישי משתק מאידך. אני מקווה שהמשרד יאמץ את המודל שהצענו.

איך, לדעתך, יראו הדברים בעתיד ?

אין לי ספק שבארץ, כמו בעולם, המגמה היא להעביר סמכויות לשלטון המקומי ולאפשר לו גמישות ניהולית מתאימה כדי שיקדם את המרחב הציבורי המודרני. זו המגמה בכל העולם המערבי בכלכלות המתקדמות. אני מעריך שזה רק עניין של זמן עד שיובן כי נושאים כמו חינוך, תחבורה ציבורית, דיור ציבורי וכד' צריכים לעבור לניהול השלטון המקומי. למעשה הדברים הולכים ומתהווים כבר עכשיו על אף שלדעתי באיטיות. לי אישית יצא לעמוד בראש וועדה כלכלית בין משרדית בשיתוף השלטון המקומי במטרה לקדם מטרופולין תחבורתי לגוש דן. גם ועדת טרכטנברג סימנה את הכיוון בחינוך עם הפעלת חינוך חינוך לגיל הרך באמצעות השלטון המקומי. כמובן שהדבר צריך להיעשות עם מתן סמכויות רלוונטיות, תקציבים ורגולציה מתאימה אבל רק כך אפשר יהיה לפתח שירותים ציבוריים מתקדמים יותר. כאמור, כך קורה גם בעולם ואין סיבה להמציא את "הגלגל" מחדש.

את המגמה הזו אפשר לראות גם לאחרונה בחקיקה, במיוחד ברשויות החזקות שבהן חיים מרבית תושבי מדינת ישראל. בתיקון לפקודת העיריות שאושר לאחרונה בכנסת המכונה גם בשם "חוק העיריות האיתנות" אנחנו עדים למגמה מבורכת של צמצום רגולציה והעברת סמכויות ואוטונומיה לשלטון המקומי. במקביל למגמה מבורכת זו, הוגדלה אחריות הגזבר ולמעשה הוא מחליף את הרגולטור שהיה עד כה – משרדי הפנים והאוצר.

כך לדוגמא, הוקנו לגזבר סמכויות על, שלצידן אחריות כגון סמכויות ואחריות בעניין אישור תקציבי הרשויות הנ"ל.

כאמור, מגמה זו מבורכת ויש להמשיכה מכיוון שמאפשרת לרשויות המקומיות להגשים ביתר קלות את יעודן ולשמש מנוע צמיחה משמעותי למשק הישראלי בתחומים שונים ובעיקר פיתוח ושדרוג המרחב הציבורי והנדל"ן. יחד עם זאת חשוב במקביל לאחריות הכבדה להגדיר ולהסדיר את נושא הסמכויות, ההגנות ומעמד רלוונטי לגזברים ובעלי תפקידים אחרים, בדומה למקביליהם בשירות המדינה.

הדברים צריכים להיעשות במקביל ועל כך מתקיים דיאלוג מתמיד ולא פעם חילוקי דעות בין השחקנים השונים בשלטון המרכזי והמקומי.

*המדורגת AAA על פי דירוג שערכה חברת S&P מעלות.