

הסדר העירוני החדש קוואליציות ממשל בעיר ישראל

שלמה חסן

מכון פלורסהיימר למחקרים מדיניים

על המחבר

פרופ' שלמה חסן הוא חוקר במכון פלורסה היימר ומרצה במחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

על מכון פלורסה היימר למחקרים מדיניות

המודעת בדבר חשיבותו של מחקר מכון למדיניות גוברת והולכת, לא רק בקרב חוקרים וקובעי מדיניות אלא גם בקרב קרנות ציבוריות ופרטיות. קרן פלורסה היימר, שבראשה עומד ד"ר סטיבן ה' פלורסה היימר, זומה את ייסודה של מכון מחקר שייתרכז במחקרים העוסקים בסוגיות-מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לאחזר תהליכי יסודים שייעסיקו את קובעי המדיניות בעtid, לנתח את המגמות וההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציג לקובי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר סטיבן ה' פלורסה היימר (יו"ר), עו"ד י' עמייחז בן-פורת (סגן יו"ר), מר דוד ברוחט, מנכ"ל משרד האוצר, ומר הירש גוזמן, העורך הראשי של "ג'רוזלם ריפורט". מנהל המכון הוא פרופ' עמירם גונו מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

מכון פלורטהיימר למחקר מדיניות

**הסדר העירוני החדש
קואליציות ממשל עירית בישראל**

שלמה חסוב

ירושלים, פברואר 1996

עריכה לשונית: אילנה טוראל
עורכת אחורית: שונמית קריילוי
הדפסה: דפוס אחווה בע"מ

הדברים המובאים בפרסום זה הם על דעת המחבר בלבד

© 1996, מכון פלורסהיימר למחקרים מדיניות בע"מ
רחוב דיסקין 9א, ירושלים 90440. טל' 02-666243 פקס: 02-666252

ISSN 0792-6251

תוכן העניינים

מבוא
פרק ראשון: החידושים הרעיוניים שביסוז קואליציות הממשלה הירונית	13
7	
צדך חברתי על בסיס גאוגרפי	14
15	
דמוקרטיה השתתפותית	16
חברת רוחה	16
יעילות כלכלית והצבר הון	17
היגיון ושליטה עירונית	19
פרק שני: התמורות המבניות שהשפיעו על היוצרות החידושים הרעיוניים	19
התמורות שביסוד החידוש של הצד חברתי על בסיס גאוגרפי	19
התמורות שביסוד החידוש של דמוקרטיה השתתפותית	21
התמורות שביסוד החידוש של חברת רוחה	22
התמורות שביסוד החידוש של יעילות כלכלית והצבר הון	23
התמורות שביסוד החידוש של שליטה והיגיון עירונית	25
פרק שלישי: אינטרסים וערבים שהשפיעו על היוצרות החידושים הרעיוניים	29
29	
פרק רביעי: טיפוסים שונים של קואליציות ממשלה עירונית	33
33	
קואליצית ממשלה של תחזקה במתכונת סגורה: שלטון מקומי עם שלטון מרכזי	35
קואליצית ממשלה של תחזקה במתכונת פתוחה: שלטון מקומי ומינהלות שכונתיות	38
קואליציות ממשלה של תחזקה במתכונת חזותית: שלטון מקומי, שלטון מרכזיז וקבלני שירות	42
קואליציות ממשלה של פיתוח עירוני: שלטון מקומי ושלטון מרכזי	43

קוואליציות ממשל של פיתוח כלכלי: שלטון מקומי, שלטון מרכזי ויזמים פרטיים	46
קוואליציות ממשל של רוחה שכונתית: שלטון מרכזי, שלטון מקומי, הסוכנות היהודית ותושבים	48
קוואליציות ממשל עם ארגונים שלא למטרות רוח: שלטון מקומי, שלטון מרכזיז וארגונים שלא למטרות רוח	51
סיכום: טיפוסים שונים של קוואליציות ממשל עירוניות	52
פרק חמישי: מערכת יחסי הכוחות בין השותפים בקוואליציות הממשלה העירונית	55
פרק שישי: מערכת יחסים בין קוואליציות הממשלה הפעולות בעיר	59
פרק שביעי: המשמעות של קוואליציות הממשלה העירונית	65
התחום הכלכלי	65
התחום הפוליטי	68
התחום החברתי	69
התחום המינלא-תכנוני	70
הסדר העירוני החדש	71
סיכום	73
ביבליוגרפיה	77
רשימת לוחות	
לוח 1 : החידושים הרעיוניים לפי תחום החידוש	13
לוח 2 : התמורות המבניות שביסוד החידושים הרעיוניים	20

ЛОЧ 3 : האינטראסים והערכיהם המנחים את מקבלי ההחלטה ביצירת החדשונים העירוניים	29
ЛОЧ 4 : קואליציות ממשל עירוניות לפי סוגים ומאפיינים	34
ЛОЧ 5 : להשפעות של הקואליציות העירונית: סיכוןים וסיכוןים	66

רשימת איורים

איור 1 : תמורות וחידושים בעיר והשפעתם על קואליציות ממשל עירונית (מסגרת חטיבתית)	11
איור 2 : מבנה קואליציות הממשלה ערי ישראל	67

דברי תודה

בכתיבת חיבור זה נזורתי בעצמת הטובה של אנשים רבים. עמירים גון סייע בגיבוש החשיבה העיונית והמושגית, קרא את כתוב היד והעיר עליו הערות מפורחות. השיחות הארכוכות אטו תרמו מאוד לפיתוח חשיבותי אודוט קואליציות הממשלה. אריה שחר, ערן רזין, אריה הבט וدني פלונשטיין העירו הערות חשובות לכתב היד, וסייעו לי לחדר ולפתח מספר נושאים בחיבור. העובדה עם أنها חזן על שותפות בין הון פרטני לציבור, העתידה לצאת בקרוב, אפשרה לי להכיר מקרוב תחום זה. תודה לאילנה טוראל שטרחה על עיריכת כתוב היד, לתמוך סופר שהכינה את השירותים ולרשות סובל שעיצבה את הכריכה. שונמית קריינ-ליי ליוותה את כתיבת החיבור מראשיתו, הביאה את החיבור לדפוס ותרמה בדרכה הנעימה להשלמתו. עם סיום העבודה נזונה תודתי התחמה לכלם.

שלמה חסן

מבוא

המערכת הפוליטית בעיר הישראלית, כמו בערים אחרות בעולם, עברת תמורה מהותית. לצד קואלייציה הממשל המסורתית בין השלטון המרכזי לששלוטן המקומי, שעד זמן לא רב הייתה גורם בלבד במערכות הפוליטית העירונית, מופיעות קואלייציות ממש חדשת. קואלייציות אלה מושתתות על שותפות שונות בין השלטון המרכזי והמקומי לבין המגזר העסקי והמגזר ההתקציבוני. הן כוללות קבוצות שונות בשלטון ובחברה האזרחית: ביורוקרטים ופוליטיקאים לצד בעלי עסקים, איגודים מקצועיים, תנועות חברתיות, ארגונים שכונתיים וארגוני שלא למטרות רווח. קואלייציות אלה יכולות לעסוק בפיתוח כלכלי מקומי, בפיתוח השירותים, בהעלאת רמת הרווחה של שכבות חלשות או במניעת פיתוח מתוך שיקולים אקולוגיים.

קואלייציות הממשל העירוני מתחזות על בסיס אינטראסים משותפים של מוסדות השלטון הפעילים בעיר (שלטון מרכזי ו המקומי) ושל ארגוני החברה האזרחית (ארגוני וולנטריים, ארגונים שכונתיים וקהילתיים וחוגי המגזר העסקי). השלטון, כפי שגורסתagi השגשה הניאו-קורפורטטיביסטית, מעוניין לשתף את נציגי החברה האזרחית בעיצוב העיר, ובתמורה להגדיל את העילות הכלכלית ולהציג לגיטימציה (Hasson and Ley, 1994; 325-334; Grant, 1985; Saunders, 1985 משאים, העברת חידושים ניהוליים וטכנולוגיות חדשות. המגזר ההתקציבוני יכול לסייע לשלטון בשל קרבתו ללקוחות והכרתו הטובה את שדה הפעילות ובשל יכולתו לפתח גישות חדשות בהתקומות עם בעיות מקומיות. נציגי החברה האזרחית מעוניינים בשיתוף, כיוון שהוא מקנה להם גישה למשאבים עצמה פוליטיים ולמשאבים כלכליים.

דפוסי שיתוף הפעולה במסגרת הקואלייציות מגוונים, החל משיתוף בלתי פורמלי, המעוגן בהסכם כתוב, וכלה בשיתוף פורמלי המעוגן בהתקשרות חזית. שיתוף הפעולה מתאפשר בחלוקת עבודה מוסכמת או בהשתתפות בקבלה החלטות ומتابסת על תחומייות כלכליות או תברתיות של השותפים. יש קואלייציה ממש עירונית המוקמות לשם פעולה לאורך זמן, למשל, לשם יצירת חברה עירונית משותפת לצורך הקמה, הפעלה וניהול של מפעל כלכלי. קואלייציות אחרות מוקמות לצורך פעולה חד-פעמית, למשל, ביצוע חד-פעמי של עבודה עבור הרשות על ידי קבלן פרטי, או שותפות זמנית עם ארגונים חברתיים המייצגים את התושבים. כל אלה הן שותפות נקודתיות ובלתי מוסדות. עם זאת, יכולה להיות להן לעיתים השפעה רבה על המתחולל בעיר. כך למשל שיתוף פעולה, ولو גם זמני, בין הרשות לארגוני השואבים למנוע גידול עירוני, יכול להשפיע על דמותה העיר למשך תקופה ארוכה.

קואלייציות הממשל העירונית שונות, כפי שטוען סטון (Stone, 1989), מקואלייציות אלקטוראליות. הקואלייציה האלקטוראלית נוצרת בין נבחרי הציבור ובין נציגי קבוצות

האוכלוסייה השונות, ומטרתה להבטיח בחירות מועמדים מסוימים, מתוך תקווה לגבות בבנו העת את המחיר הפוליטי-כלכלי. קואליציות הממשלה, לעומת זאת, מתהוות לאחר הבחירות, ושותפה אינה בהכרח אלה שנבחרו בהליך דמוקרטי. קואליציות הממשלה, אף שהן בלתי נבחרות, הן יציבות באופן ייחסי ויש להן גישה למשאים מסוימים, כמו: מגנוני קבלת החלטות, ידע מקצועי ומשאבים ציבוריים, דבר המקנה להן עצמה פוליטית לא מבוטלת.

הדגש בקואליציות הממשלה הוא על יכולת לפעול ולבצע (Stone, 1989:4). בכךוד לגישה האלטיסטית (Mills, 1956), התיאוריה של קואליציות ממש עירונית אומرت כי לא ניתן מצב שבו קבוצה אחת תשלוט שליטה מלאה על מערכת כה מורכבת ומסועפת. בשונה מהפלורליסטים (Dahl, 1975), התיאוריה גורסת כי קואליציות הממשלה אכן נוענת לתביעות הציבור בהתאם לתוצאות הבחירות או בהתאם לעצמות הצרcis של הציבור, אלא נוטות לשתף פעולה עם אלה היכולים לספק את המשאים הדורשים לשם מימוש מטרות הקואליציה (Stone, 1991:9).

הגישה הקואליציונית מתרכזת ביחסים הגומلين בין השותפים בקואליציה, ובניגוד לגישה האלטיסטית והפלורליסטית ממעטת לעסוק ביחסים שבין השלטון לתושבים. המכון המנייע/cgiיה האלטיסטית הוא מניפולציה על הציבור, בפלורליסטית הכוח המנייע הוא קבלת לgitימציה, ואילו בגישה הקואליציונית העירונית הכוח המנייע הוא הפוליטיקה הפנימית בין מרכיבי הקואליציה. כפי שמצינים סטוקר ומוסברגר: "הבחן של הכוח הפוליטי הוא ביכולת של הקואליציה להשיג את מטרותיה, ואין זה כלל רלוונטי אם הציבור יודע מה נעשה או מסcis אתו" (Stoker and Mossberger, 1994:198). על כן, ניתן במצב שבו הקואליציה העירונית הדומיננטית תדחה קבוצות מסוימות או תשתק אותן באופן סלקטיבי בקבלה החלטות.

טיפוסי הקואליציות משתנים ממקום למקום. הטיפוס השכיח הוא של קואליציה בין השלטון המקומי למגזר העסקי, כיוון שלרשות מגזר זה עומדת היכולת הגדולה ביותר של משאים. קשה יותר ליצור קואליציה בנושאי רווחה עם קבוצות אתניות ועם ארגונים שכונתיים, כיוון שהדבר דרש השקעה כלכלית וארגוני גבוהה מאוד (Stone et al., 1991). בקואליציות השליטות ערי ארץות הברית למשל בולט לרוב המגזר העסקי: אלה הן קואליציות הממשלה העסקיות. לעיתים מתחווות קואליציות אחרות, כגון קואליציות ממשן חברות עירוניות לתנועות וארגונים חברתיים. קואליציית ממשן אחרת היא "הkoaליציה המקצועית", המתחוויה בין אנשי מקצוע במגזר הציבורי, החברתי והפרטי. השותפים בקואליציה זו מפתחים לעיתים חזית פניםית נגד הפוליטיקאים והמנהיגים החברתיים, וושארים להשתתף את פיתוח העיר על בסיס תפיסות עולם אוניברסליות, על קריטריונים מקצועיים ועל פרודוריות העבודה התקינה. קואליציות הממשלה הבולטות בעיר הישראלית הן וודאות היגוי במפעל שיקום השכונות; מינולות שכונתיות;

ארגוני שלא למטרות רוח הנטמכים על ידי המערכת השלטונית; ושותפות בין חברות עירוניות וחברות עירוניות- ממשלטיות לבן ימים פרטיטים לצורך אספקת שירותים, פיתוח פיסי ופיתוח כלכלי מקומי. המאפיין את בעלות הקואליציות הוא יצירה משותפת של מוצרים ושל שירותים בתחומי חברותיים וככלכליים, אגב חלוקת עבודה בין השלטון לגורם החוץ שלטוניים או לחילופין פעילות משותפת בתחום קבלת החלטות והביצוע.

המעבר מערכת פוליטית, הנשלטת באופן בלעדי על ידי השלטון המרכזי והמקומי, לממשלה מלאות קואליציות הממשל תפקיד מרכזי, הוא תהליך איטי הכרוך בקשהים רבים. מצד אחד קיים מצב של איסטטורייה בחלוקת העצמה בין השלטון לחברה, הנתמך על ידי נטייתם של פוליטיקאים ושל ביורוקרטים לשמר מבני כוח ודפוסי עבודה ותיקים. מצד שני המגזר הפרטוי וארגוני ולונטריים (להלן החברה האזרחית) חסריהם את המסורת של עבודה משותפת עם השלטון. התוצאה היא התפתחות הדרגתית תוך ניסוי וטעייה, והתקדמות הדרגתית ממושכת פוליטית ממוכנות, שבמרכזו השלטון המרכזי והמקומי, למערכת מבוצרת יותר המושתתת על קואליציות ממש אלחדות.

מול הגורמים המעכבים את הקמת קואליציות הממשלה, קיימים גורמים מספר התומכים בהיווצרותן. גורם אחד הוא תמורות מבניות בכלכלה, בפוליטיקה, בחברה ותרבות. תמורות אלה יוצרות בעיות שאין השלטון יכול להתחמוד אמן בלבד גיבוי וסיווע חברתי וככלילி מצד ארגונים ולונטריים וחוגים עסקיים. ניתן לצפות כי ככל שתפקידו של השלטון המקומי יילך ויסטעף, כך יגדל הצורך לשתף פעולה עם גורמים בחברה האזרחית. אספקה שגרתית של שירותים אינה מצריכה שיתוף פעולה רב, אולם פיתוח כלכלי, קידום הרווחה ושימור הסביבה דורשים שיתוף פעולה עם מספר רב של ארגונים שמחוץ לשולטן. כפי שציין סטון: "על מנת להיות אפקטיבי נדרש השלטון המקומי לשלב את יכולתו עם היכולת של גופים בלתי שלטוניים" (Stone et al., 1991:7). שילוב זה יכול להיעשות על ידי ביזור סמכויות או באמצעות שיתוף גורמים לא שלטוניים בקבלת החלטות.

גורם שני החומר בחיווצרות קואליציות ממש הוא האינטראסים המנחים את השלטון ואת הגוף הבלתי שלטוניים. באמצעות השיתוף יכולים החברים בקואליציות להשיג גישה למשאבים שלא היו זמינים קודם לכן, להגדיל את אפקטיביות פעולתם ולהעצים את השפעתם ואת כוחם. כך למשל האינטראס של השלטון לקבלת לגיטימציה על ידי שיתוף תושבים בקבלת החלטות עולה בקנה אחד עם האינטראס של ארגונים ולונטריים מסויימים לפעול יחד עם השלטון על מנת להשיג משאבים. מצד שני האינטראס של השלטון להגדיל את העשור העירוני על ידי שיתוף פעולה עם המגזר העסקי עולה בקנה אחד עם האינטראסים של המגזר העסקי, התר אחר תמריצים ואחר סיווע כלכלי מצד השלטון. יצירת קואליציות עם גורמים בלתי שלטוניים היא דרך אלגנטית, לדברי סטון (Stone, 1989), לספק אינטראסים וצריכים סותרים: פיתוח כלכלי ולגיטימציה חברתית.

ניתן לסכם ולומר, כי היוזמות הקואליציות מושפעת מהפגש בין תמורהות מבניות לאינטראיסטים המניחים את נציגי השלטון ואת נציגי החברה האזרחית. התמורהות המבניות יוצרות בעיות, שאtan מתמודדים נציגי השלטון והחברה האזרחית בהתאם לאינטראיסטים וולערכים המניחים אותם. במהלך ההתקומודדות נוצרים מענים חדשים באשר לדרך הרצiosa של ארגון העיר מבחינה מרחבית, חברתית, כלכלית ופוליטית. מענים אלה הם בסיסו של דבר חידושים ריעוניים, ובמרכזם גישות נורמטיביות חדשות בתחוםים של צדק חברתי, דמוקרטייה השתתפותית, עילוות כלכלית והגוי עירוני. על בסיס חידושים אלה צומחות ומתגבשות קואליציות הממשל בעיר.

בישראל טרם זכה הנושא לביקחה עמוקה. עד היום לא פותחה תפיסה כוללת המתארת ומסבירה את עלייתן, את דפוסי פעולהן ואת השפעתן של קואליציות משל עירוניות, וקיים מחשור בתיאוריות ובבסיסרים העוסקים בשותפותין בין המערכת השלטונית לבין המגזר העסקי וההתנדבותי. וזה בדיקת מטרת החיבור הנוכחי. באופן מפורט ארצתן לבדוק את התהווותן של קואליציות המשל, את סוגיהן, את מערכות היחסים בין המגזרים המרכזיים אותן ואת משמעותן הפוליטית והחברתית. המטרה היא לפתח מסגרת **חטיבתית ראשונית** להתקומודדות עם סוגיות אלה, אגב סקירת הספרות הרלוונטיות והציגות דוגמאות מספר מהעיר הישראלית. המסגרת החטיבתית של החיבור מוצגת באיוור 1 ומוסכמת בטענות הבאות.

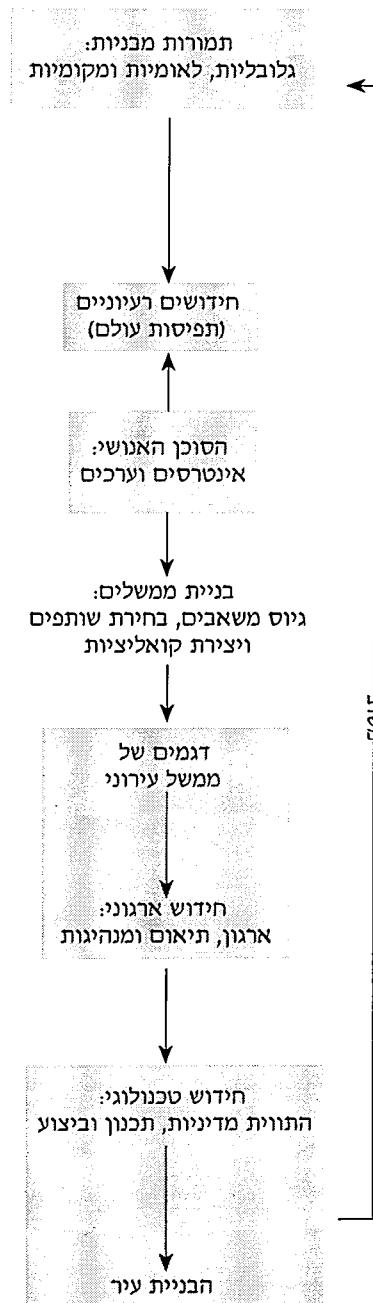
א. ביסוד הקואליציות העירונית עומדים חידושים ריעוניים, ובמרכזם גישות נורמטיביות שונות באשר לדמותה של העיר מבחינה פוליטית, כלכלית, חברתית ופיסית.

ב. החידושים הריעוניים נוצרים בעקבות ההתקומודדות של האדם עם התמורהות הכלכליות, הטכנולוגיות, החברתיות והתרבותיות המתחוללות סביבו. החידושים הם בעצם מענים שונים האדם לאטגרים ולביעות שמציבות בפניו התמורהות. המענים לביעות המבניות משתנים בהתאם לתפיסות העולם של האדם, ככלmor בהתאם לאינטראיסטים וולערכים המניחים אותו. תפיסת העולם של האדם אומרת באילו בעיות כדאי להתמקד ומאלו יש להתעלם, מה צריך ומצדק לעשות, עם מי רצוי וכדי ליזור שותפות, וכייך יש לפעול במסגרת השותפות.

ג. על בסיס החידושים הריעוניים נבנות קואליציות משל בין ארגוני השלטון ובין ארגוני החברה האזרחית, שתכליתן הגשמת תפיסה ריעונית משותפת, מימוש אינטראיסטים משותפים ושוניים וניצול יעיל יותר של המשאים הפליטיים, הכלכליים והחברתיים בעיר. קואליציות אלה מתגבשות במסגרת דפוסים ארגוניים חדשים דוגמת שותפות בין הון פרטיאלי ציבורי, מינהלה שכונתית וועדות היגי שוכניתיות.

ד. במסגרת הקואליציות המתהווה מפותחות שיטות עבודה חדשות בתחוםים של

**איור 1: תמורהות וחידושים בעיר
והשפעתם על קואליציות ממשל עירוניות
(מסגרת חשיבתית)**



התווית מדיניות ושל תכנון וביצוע, ובאורח זה מובנית מחדש הpolloיטיקה העירונית ומעוצבת דמותה הכלכלית, הpolloיטית, החברתית והפיסית של המערכת העירונית.

ה. בכל עיר יכולים להתקיים במקביל כמה קואליציות משל. היחסים ביניהן יכולים להיות מגוונים: השלמה הדידית, הידמות או תחרות.

הפרק הראשון של החיבור בוחן את החידושים הריעוניים בעיר הישראלית שבעקבותיהם נוצרו קואליציות הממשל העירוניות. הפרק השני מנתה את התמורות המבניות שהשפיעו על היוזרות החידושים הריעוניים. הפרק השלישי מזזה את האינטרסים ואת הערכיהם שהנחו את אימוץ החידושים הריעוניים. הפרק הרביעי מתאר את הטיפוסים השונים של קואליציות ממשל עירוניות, את תהליכי התהווות ואת השפעתן על העיר. הפרק החמישי בוחן את מערכת יחסי הכוחות בין השותפים בקואליציות הממשל. הפרק השישי בודק את היחסים בין קואליציות ממשל שונות הפעולות בעיר. הפרק השביעי דן במשמעות של קואליציות הממשל העירוניות.

פרק ראשון: החידושים הרעיוניים שביסודות קוואליציות הממשלה העירונית

המדיניות העירונית בארץ ובעולם הייתה עדה בשלושת העשורים האחרונים לעלייתם של כמה חידושים רעיוניים, שהשפיעו השפעה ניכרת על היוצרים ועל אופין של קוואליציות הממשלה העירונית (לוח 1).

לוח 1: החידושים הרעיוניים לפי תחום החידוש

תחום החידוש	ציק חברתי על בסיס גאוגרפי	דמוקרטיה השתתפותית	חברות רוחה	יעילות כלכלית והצבר הון	היגוי ושליטה עירונית
כלכלי	* חלקה חדש של mieszkańców על בסיס גאוגרפי	* מיעול וחיסכון באספקת השירותים	* הפרדות המימון הציבורי מספקת השירותים	* ארגון פעולות הרשות על בסיס עסקי פיתוח כלכלי	* השגת משאבים כלכליים ויצירת מקורות תעסוקה
תרבותי	* נישות שווה של קבוצות מעותות יכולת למקדי קבלת החלטות	* ייצוגיות השתתפות בקבלת החלטות * השתתפות ביחסים ההתקנדבותי	* חולקת אחריות באספקת שירותים בין הממשלה למגזר הכלכלי	* צמצום ההתערבות הממשלתית בעניות הכלכלה * בירה חופשית של היום והצרך * משיכת יזמים על ידי הסדרת הטבות	* השבת כשר ההיגוי לידי הנברים הירונים * התווית מדיניות כוללת ויצירת סדרי עדיפות
תכנוני-ארגוני	* ביוזר מגנוני הקאה ומערבות תושבים בקבלת החלטות	* ביור והגברת האפקטיביות של אספקת השירותים	* ארגונים ללא כוונות רוח כגורם משלים ואג' מחלפי את המדינה באספקת השירותים	* דרגולציה: הפרטת ליברליזציה	* יישום אסטרטגי: פיתוח יכולת ארגונית * תוכן אסטרטגי לטוח אורך תוך גילוי חדשנות, יומות ותיאום מנהיגות אסטרטגית

- לוח 1 מציג חמשה חידושים עיקריים:**
- a. צדק חברתי על בסיס אוגרפי.** חידוש זה מצדד בחלוקת מחדש של המשאים על בסיס קרייטריונים נאוגרפיים (אזורים באזורי מסויים), ולאו דווקא על בסיס קרייטריונים חברתיים (סטטוס או מעמד). אם כי במצבות הקיימת חפיפה גדולה בין השניים.
 - b. דמוקרטיה השתתפותית.** חידוש זה מצדד בחיזוק הדמוקרטיה העירונית על ידי השתתפות תושבים בקבלה החלטות.
 - ג. חברות רוחה.** חידוש זה מתייחס למטרת מאמבר מספקת שירוטי רוחה באופן בלעדי על ידי המדינה למצב שבו חלק ניכר של שירותים הרוחה מסופק על ידי ארגונים שלא למטרות רווחה הנתמכים על ידי המדינה.
 - ד.יעילות כלכלית והצבר הון.** חידוש זה מצדד בהשתתפת ניהול העיר על בסיס עסקי ובפיתוח זומות כלכלית.
 - ה. היגיון ושליטה עירונית.** חידוש זה מצדד בהגברת כושר השליטה של המערכת הפוליטית העירונית באמצעות פיתוח וראייה כוללת של מגוון הביעות העירוניות, איגום משאים, תיאום ותכנון לטוויה ארוך.
- חידושים רעוניים אלה לא נסחו בדרך כלל במפורש. הפליטיים ואנשי המקצוע העדיפו לנசח את מטרותיהם באופן פרגמטי, תוך התיחסות לנושאים קונקרטיים. הדגש היה על מה שזכה לעשות ועל **מי** יש לעשות. השאלה מזווע יש לעשות נעהה בדרך כלל בתשובה אינטראומנטית-פונקציונלית, אגב פניה לצרכים, לביעות, למשימות ולתפקידים. בעקבות כך נותרו בדרך כלל התשובות הערכיות-נורמטטיביות מובלעות ובלתי מפורשות. בירור המשמעות הנורמטיביות של החידושים מצרך על כן פניה לרבדים ערכיים ומוסריים וחשיפת הכללים שהנחו את מקבלי ההחלטה.

1. צדק חברתי על בסיס אוגרפי

מפעלים שיקום השכונות בישראל, כמו תוכנית המלחמה בעוני בארץ הברית ותהליכי השיקום בבריטניה ובקנדה, שארף לשפר את התנאים החברתיים ואת תנאי המגורים של המתגוררים בשכונות שהוגדרו כטעויות התרבות. ביסוד המפעליםunda גישה נורמטיבית, אף שזו לא נסחה במפורש, של צדק חולוקטי. גישה זו שאהפה לצמצם את ממדי העוני על ידי חלוקה מחדש של המשאים בין אזורים אוגרפיים, תוך מתן עדיפות לאזורים פחות מובסים בעיר, על ידי הגדלת הנגישות של התושבים באזורי הבלתי מובסים למועדן הכוח הפוליטיים ועל ידי ביוזר סמכויות מסוימות לארגונים שקבעו בשכונות המיעודות לשיקום. ההנחה הייתה שמרבית המתגוררים ביחידת האוגרפיה שייכים לקבוצות חברתיות הראויות לתמיכה ולסייע. בחירת האזוריים שהיו זכאים לחלוקת מחדש הودרכה על ידי קרייטריונים של צורך חברתי-כלכלי (קרייטריונים חברתיים וככלילים), אם כי בפועל היו לעיתים התרבותיות פוליטיות שגרמו לחריגות

מחקרים נוספים שנקבעו. האזוריים שנבחרו היו זכאים לסייע מוגבר בתוכומים פיסיים וחברתיים, ובקבות כך חולקו מחדש המשאבים הירוניים. במפעל השיקום בארץ חולקו מחדש בשלב הראשון שירותים ציבוריים (בעיקר חינוך, תרבות, בריאות ורווחה), משאבי תשתיות (דרכים, קווי ביוב, ניקוז, תאורה ומתקנים) ומשאבי דירות. בשלב השני חולקו מחדש משאבים בתחום הייצור והושם דגש על פיתוח כלכלי במטרה להעלות את רמת הרווחה.

2. דמוקרטיה השתתפותית

לצד מפעל השיקום החלו להתפתח בעיר ישראל דגמים חדשים של מינהל שכונתי (מינילות שכונה, מינהלים קהילתיים, מינילות רבע, מועצות מתנ"סים), שבמרכזה תפיסה נורמטטיבית המצדד בביוזר סמכויות ובעורבות תושבים בקבלת החלטות בנוגע לאספקת השירותים וליצובה פנוי העיר. בהתאם לגישה זו נטפסה מעורבות התושבים בתכליות לעצמה, היינו, חזוק הדמוקרטיה הירונית, וכאמצעי לשיפור האפקטיביות והיעילות של אספקת השירותים ושל התכנון הירוני. ב嚷גוז גישה של צדק חלוקתי על בסיס גאוגרפי, שאפה גישה זו לשתף את התושבים בכל אזור העיר, מבוססים ובלתי מבוססים, בתהליכי קבלת החלטות הקשורים לאספקת שירותים מוניציפליים. הדמו-קרטיה החשתפותית באה לידי ביטוי בשלושה מאפיינים:

א. **יצוא** – מתן ייצוג לקבוצות חברותיות שונות בקהילה ולאינטראטים שונים, אגב קיום בחירות שכונתיות.

ב. **השתתפות בקבלת החלטות** – השתתפות של נציגי הקהילה בתהליכי קבלת החלטות בrama השכונית והירונית. בחלק מהនושאים, בעיקר בנושאים חברותיים מקומיים, תיתכן אף קבלת החלטות על ידי נציגי התושבים בלי מעורבות של הממסד.

ג. **השתתפות ביצום ההחלטה** – מעקב ובקרה אחר יישום החלטות והשתתפות פעילה ביצום חלק מהחלטות (חסון, 1989).

הדגם של דמוקרטיה השתתפותית שונה מדגם החשתפות המתוגן והמרגיע (פריקט קויטור), שאפיין את מעורבות התושבים בישראל עד כה. בדגם המתוגן נעשה שימוש התושבים בשלב מאוחר בתהליך קבלת החלטות, לעיתים לאחר שהחלטות והຕינויים כבר גובשו (ורנסקי ואלטרמן, 1994). התגוננות התגלתה לעיתים בקונפליקטים מקומיים, שבאמצעותם ביטאו התושבים את מחאתם נגד החלטות הממסד. הדגם המרגיע נתה לרצות את דעת הקהל, להתר לצייר פרוק קויטור באמצעות שיתופי, דיוונים ציבוריים, מسائلים לא מחייבים ותערוכות. לעומת זאת, בדגם של דמוקרטיה השתתפותית התושבים מעורבים בתהליכי קבלת החלטות באופן פעיל, ולעתים הם אלה שיזומיים את ההחלטה (חסון, שחורי ואדיב, 1995).

3. חברת רוחה

מאצע שנות השבעים התחדך שיתוף הפעולה בין השלטון לארגוני התנדבותיים הפועלים שלא למטרות רווח. בהדרגה נטו עליהם ארגונים אלה משימות ותפקידים של אספקת שירותים ציבוריים אשר בעבר סופקו על ידי הממשלה. החידוש הרעיון, איינו בסוג הארגונים; אלה צמחו לצד מדינת הרוחה לאחר מלחמת העולם השנייה, וקיימו פעולות של עזרה עצמית לאורך תקופה ארוכה. החידוש הרעיון הוא בשימוש בארגונים אלה כגורם משלים ואף מחליף למדינת הרוחה על ידי יצרות חלוקת עבודה בין הממשלה לארגוני ולונטריים. ביטוד התפתחות זו, כפי שמצוין קרמר, "מנוח עיקרון מנהה במנהל ציבורי של הפרדת המימון מאספקת השירותים, כפי שהՃבר מתבטה במסיירה בהסתמך קבלני, וזה גם הבסיס לכמה מצורחות ההפרטה" (קרמר, 13: 1993).

במדינות המערב מסמנת הופעה של ארגונים אלה את המעבר לתקופה פוסט-비ירוקרטית ולעתים את המעבר ממדינת הרוחה לחברת הרוחה (Offe and Preuss, 1991) בישראל מיעידה מגמה זו, כפי שכותב קטן, על יצרתה של "זירות רוחה מעורבתת ומגוונות יותר, שבה נוטלים חלק, במידות שונות של עצמה ובתמהילים שונים של קשר הדדי, מגזרים שונים: הממשלה, ארגונים ולונטריים, ארגונים פרטיזנס-עסקיים, מקומות העבודה ומערכות לא פורמליות" (קטן, 1994).

4. ייעילות כלכלית והצבר הון

מאצע שנות השבעים אימץ השלטון המקומי במערב את הגישה של יזמות כלכלית. בגישה זו נכללו שני מרכיבים: ארגון חדש של פועלות השלטון המקומי על בסיס עסקי ומעבר מגישה המתרכזת באספקת שירותים לגישה העוסקת גם בפיתוח כלכלי (Harvey, 1989). בישראל החל המעבר להסתמן באמצעות השמונים (רוזין, 1991). בשלב הראשון הדגש הושם על ניהולו המקצועי, כולל על העיר עסקי ולא זוקא כיוזם (פלונשטיין, 1994). בשלב השני, שהחל בראשית שנות התשעים, החלו להיווצר שותפות בין השלטון המקומי והങזר המקצועי בתחום הפיתוח הנסי והכלכלי (חסון וחוץן, עתיד ליצאת). בשונה מהגישה הקודומות, המדגימות את נושא הצדק החברתי והדמוקרטיה העירונית, גישה זו מדגישה את ההיבטים של ייעילות כלכלית, חיסכון והצבר הון.

פעילות חופשית של גורמי השוק היא על פי גישה זו תנאי הכרחי לצמיחת העיר ולהתפתחותה, ولكن על השלטונות לסייע בידי בעלי עסקים. אחת הדרכים בסיווג היא הסרת מחסומים ומגבלות ביורוקרטיות-פוליטיות, היוצרים קשיי בפועל השוק. דרך אחרת היא תמרוץ ישיר של בעלי עסקים באמצעות השתפות בהשקעות ומימון פטור ממסים עירוניים. דרך נוספת היא מיתון המעורבות של השלטון בתחום הכלכלי והפרטת חברות ופעילות של המגזר הציבורי. הבחירה החופשית של הפירמות

והכרכנים מאפשרת עילות מרבית בהתקומות הפירמות על פני המרחב, ומאפשרת לאזרה לבחור באופן חופשי בין ספקי שירותים על-פי טעמו ועל-פי יכולתו הכלכלית. שיפור פעילות הרשות המקומית מחייב על פי גישה זו ללמידה מהמגזר העסקי, לאמץ את שיטותיו ולארן על פי עקרונותיו את אספקת השירותים וניהול הנכסים של הרשות המקומית.

5. היגוי ושליטה עירונית

על רקע המשברים הכלכליים, החברתיים והאידיאולוגיים-פוליטיים שהתחוללו בעיר התגבש ברשות המקומיות במקומות שונים בעולם גישה חדשה המצדדת בהגברת כושר ההיגוי והשליטה של הדרג הפליטי והמיןיאלי הבכיר. על פי גישה זו, המכונה חסיבה ותוכנו אסטרטגי, תפקידה העיקרי של הרשות הוא ליזום את הפיתוח העירוני ולא להיגרר אחריו. במחקר על ייחדות התכנון האסטרטגי בעיר ישראלי גיאנרט-קלואנסר (Gianter-Klausner, 1994) כמה תכונות יסוד: למודד הסביבה, חדשנות, מקורות, יזמות, מנהיגות, ראייה כוללת לטוויה ארוך ולמידה מתמדת. לצד אלה מודגשים מרכיבים נוספים של ביקורת סמכויות ודמוקרטיה עירונית.

החשיבות האסטרטגי, כפי שכותב סטיוארט (Stewart, 1986), מתרפרסת על פני רבדים מספר. ברובד הפוליטי פירוש הדבר בחירה אסטרטגית (strategic choice) בין אופציות שונות. פירושו של דבר הוא שהפוליטיקאים יצרו סדר עדיפויות בכל הנוגע לנושאים שבهم תעסוק הרשות בעתיד, ויעמידו את המשאים הפיננסיים והארגוני הנחוצים למימושו. ברובד המינהלי פירוש הדבר הוא יישום אסטרטגי (strategic implementation), כלומר פיתוח מבנה ארגוני, יכולת ארגונית ותרבות ארגונית הדורשימים למימוש הבחירה האסטרטגית. ברובד התכנוני פירוש הדבר הוא תכנון אסטרטגי (strategic planning), שתכליתו קידום המטרות שנבחרו, תוך התחשבות בצריכים ובהזדמנויות הקיימים בסביבה ושימוש מושכל במשאבים השונים של הארגון. פיתוח החשיבות האסטרטגית ברבדים השונים מחייב מנהיגות אסטרטגית (strategic leadership) שתוכל להעלות רעיונות חדשים ולהנילים לכל המערכת.

הចורך בחשיבות אסטרטגית משקף תפיסת חדשנית של תפקיד הרשות המקומית. במקומות גורם העוסק באופן ישיר באספקת שירותים מייעדת התפיסה לרשות תפקיד של מאפשר. במסגרת חשיבות זו הרשות המקומית אמורה לפעול לא רק בתחוםים המסורתניים שהוקצו לה במסגרת החוק, אלא גם בתחוםים שבהם לא עסקה בעבר, אגב שיתוף פעולה עם המגזר הפרטני בתחום הכלכלי ועם ארגוני מתנדבים בתחום הפיתוח החברתי (Leach, 1991) גישה זו מחייבת על דרך בגיןים שבין בחירה חופשית של הפרט להכוונה מסוימת מצד השלטון. היא מסקפת התפקידים מסוימת מהאידיאולוגיה של הימין החדש, שליטה בכיפה מזו סוף השבעים, ולפיה מגנון השוק ובחירה חופשית

של הציבור לצד התערבות מינימלית מצד הממשלה יוכל להבטיח את הרווחה המרבית לחולקים גדולים של הציבור. יחד עם זאת היא מתנגדת למעורבות יתר של הממשלה בתחוםים אזרחיים וכלכליים. גישה זו מציננת תרבות פוליטית חדשה: "תרבות של שירות לציבור", הדוגלת בביוזר סמכויות, בהפרטה, בשותפות בין הון ציבורי לפרטוי, במחויבות ציבורית גבוהה יותר של פוליטיקאים לציבור ובמעורבות של הציבור בקבלת החלטות .(Stewart, 1991; Clark and Stewart, 1993)

פרק שני: התמורות המבניות שהשפיעו על היוצרים החדשונים הרעיוניים

החדשונים הרעיוניים לא התחוו בחלל ריק. הם צמחו על רקע של תמורות מבניות שהתחוללו בחברה, בכלכלה ובפוליטיקה העירונית. תמורות אלה היו תנאי הכרחי אף כי לא מספיק לצמיחת חדשונים של צדק חברתי על בסיס גאוגרפי, דמוקרטיה השתתפותית, חברות רוחה, יעילות כלכלית והצבר הון והגוי ושליטה עירונית. לוח 2 מציג את השפעת התמורות המבניות על החדשונים הרעיוניים השונים.

1. התמורות שביססו הגישה של צדק חברתי על בסיס גאוגרפי
הגישה של צדק חברתי על בסיס גאוגרפי, שהתחווותה בארץ ובמקומות אחרים בעולם, צמחה על רקע של מספר תמורות מבניות שהתחוללו בעיר.

א. תהליכיים עירוניים מתרחשים של התבליות מבנים ישנים או נסיגה ברמה של מרכיבים ומבנים קיימים בשל פיתוח מרכיבים והקמת מבנים חדשים ומודרניים יותר.

ב. גידול הפערים הכלכליים בין תושבי העיר בשל גישות שונה לאמצעי הייצור ובשל תגמול שונה במערכות התעסוקה ובעקבותיהם היוצרות היבילות חברותית וקיוטם מרובי.

ג. מדיניות רוחה, שבמרכזו עומדת מחויבות הממשלה לכל אזרחיה, ובמיוחד לבוגצות חלשות בחברה.

ד. צמיחת גישות שתפניות בתחום התכנון והניהול הציבורי.

הגישה של Kıdوم צדק חברתי באמצעות התערבות מרחיבת למען קבוצות נזקקות בלטה בישראל עוד לפני הקמת המדינה. היא נשכה בימי המדינה עם הקמת השיכון הציבוריים בשנות החמשים והשישים עבור קבוצות מעוטות יכולת. כיוון שהשיכון נבנה מלכתחילה בתקן נמוך עם תשתיות בלתי מפותחת ואוכלסו לרוב על ידי אוכלוסיות חלשות, היה צורך לשוב ולהתערב על מנת לספק לתושבים משאים חברותיים ותנאי דיר נאותים. תהליכיים מבניים אלה היו תנאי הכרחי אך לא מספיק לנקיית מדיניות שיקום. מה שנדרש בנוסך היה מחויבות ערכית של השלטון להגברת הצדק החברתי על ידי התערבות באזרחים גאוגרפים. מחויבות ערכית זו יכולה לנבוע מסיבות שונות: מULARת השכונות בישראל קיימת נטייה להציג את המחויבות של ראש בוחרים. במפעל שיקום השכונות בישראל קיימת נטייה להציג את המחויבות של ראש הממשלה לשעבר מנחם בגין לציבור בוחרי שכונות המצוקה ובעיריות הפיתוח .(Alterman, 1992)

לוח 2: התמורות המבניות שביסוד החידושים הרעיוניים

התמורות המבניות	צדק חברתי על בסיס גאוגרפי	השתתפותית דמוקרטיה	חברת רוחה ייעילות כלכלית והצבר הון עירונית ושליטה	עירונית ושליטה עירונית
תמורות דמוגרפיות, חברתיות וסביבתיות	* היבדלות חברותית * הزادנות מוקמים אורבניים והתבלות מבנים	* גידול מתרחש של העיר וחוסר יכולת לנלה מהמרקז * גידול התעניניות הציבורית בנושאים של שימושי קרקע, שירותים ציבוריים ואיכות הסביבה	* גידול באבטלה, פער חברתי, התבלות מבנים, צורך בפיתוח עירוני וככללי רוחה ומושור ממשאים ציבוריים	* היוצרים בעיות ושינויים מהירים ביצורים ובטעמים המחייבים תשובה מהירה מצד הרשות
תמורות כלכליות	* גידול הזרים בין האוכלוסייה בעיר	* פער גדול בין תביעות הציבור לבין יכולת השלטון המוקומי לספקו – ניסיון לגייס תמייה פוליטית וכלכליות של הציבור	* הצבר גמיש וגדיות אגופיות גבואה מעבר לככללה פוטר תעשייתית הגולת האחוריות של הרשות ביל' הגדלה של כמות המשאים	* התמענות משאבי הרשות לצד גידול בתחומי פעילותה
תמורות אידיאולוגיות ופוליטיות	* אימוץ מדיניות רוחה שבמרכזזה מחויבות לקבוצות חלשות	* היחלשות הליטרמיצה של השלטון ועלית גישות פופוליסטיות	* אימוץ אידיאולוגיות ניארשותנית (בחירה חופשית ונסיגת מדיניות רוחה)	* אימוץ אידיאולוגיות ניארשותנית (בחירה חופשית ונסיגת מדיניות רוחה)
תמורות מנהליות	* עליית גישות שתפניות בתוכום התכנון והניהול הציבורי	* עליית גישות של כלכלת מעורבת	* אימוץ גישות הנהוגות במגזר הפרטי	* אימוץ גישות הנהוגות בתוכום התכנון והניהול הציבורי

2. התמורות שביסוד החיזוק של דמוקרטיה השתתפותית

מקרים שנרכו במקומות שונים בעולם זיהו כמה תמורות מבניות שהובילו על איזום התפיסה של דמוקרטיה עירונית השתתפותית.

א. גידול מתמשך של הערים וקיוש גובר באספקת שירותים מהמרכז. התרחבות העיר לוגה בהשנות גברות מצד הציבור על רמת השירותים ועל אף אספקתם.

במקרים רבים התלוננו התושבים על תשלום מסים בלי לקבל תמורה נאותה בתוחם השירותים. על רקע זה נוצרו משבטים פוליטיים, כלכליים ומינלאיים בעיר (Dente and Regonini, 1980).

ב. משבר פוליטי-כלכלי בעיר. המשבר הפוליטי-כלכלי בא לידי ביטוי בהחלשות הלגיטימציה של השלטון בשל העדר המשאים הנחוצים לשיפוק צורכייהם של התושבים. בישראל, כמו במדינות מערביות אחרות, הוועק המשבר בשל הנסיגה המתמשכת של הממשלה מתכניות חברותיות (דורון וקרמר, 1992). על רקע זה הועל לעיתים קרובות טענות נגד פוליטיקאים שלא קיימו את הבטחותיהם לבוחרים (חסון, 1994).

ג. משבר ניהול ותכנוני. המשבר הנהולי והטכנוני בא לידי ביטוי בחוסר היכולת של אנשי מינהל ותכנון עירוני לתפקידם כראוי, לחוש את צורכי התושבים, לתכנן לפי צורכי הציבור ולספק את השירותים הדורשים. על רקע זה הועל לעיתים קרובות טענות נגד ביורוקרטים ותוכננים, המנותקים מהציבור ואינם מודעים לצרכיו (Dente and Regonini, 1980).

ד. תהליכי חברותיים. מאז שנות השישים והשבעים גדלה מעורבות הציבור בעניינים מקומיים, ובמיוחד בנושאים הקשורים לאיכות החיים. ביטוי בולט למגמה זו הוא המגון הרחב של ארגונים מקומיים שהופיעו בעיר בשנים האחרונות: ועדים שכונתיים, קבוצות לחץ, ארגוני אד הוק לפתרון בעיות מקומיות ווידי היגי. אחת התופעות המרתקות היא ההופעה של מגוון רחב של תנומות וארגוני חברותיים הפועלים לצמצום פערים בין קבוצות חברותיות ובין המינים.

ה. לצד הסיבות הכלליות נוספת בישראל סיבה מקומית: גידול בעצמות התקציבית של הרשותות המקומיות. בשנים האחרונות גדלה החסתמכות של הרשותות המקומיות בישראל על מקורות עצמאיים מרמה של כ-30 אחוזים בראשית שנות השמונים לרמה של 66 אחוזים בסוף שנות השמונים. הסיבה העיקרית לשינוי הייתה הعلاאת דמי הארכונה למוגרים. במקביל ירד משקלן של הכנסות המועברות מהממשלה ושל דמי המענק הכללי מ-38 אחוזים בראשית שנות השמונים ל-12 אחוזים בסוף שנות השמונים (כלכליים, 38: 1987; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1993: 68). התוצאה הייתה נטייה לחפש מקורות מימון חדשים וחופפים לאלה של השלטון המרכזי, וליצור קוואליציות

חדשות עם הציבור על מנת למתן לחצים ולהגדיל את המשאבים. מגמות אלה לא התפרשו באופן אחד על פני היישובים בשל השונות הרבה ב מידת העצמאות של הרשות. לרשות הרשות העצמאיות עומדים יותר משאבים לצורך פיתוח דגמים של מעורבות תושבים, וכן יכולתן להיענות לתביעות הציבור ולמש את תכילת השותפות גבואה יותר מההרשויות הפחות מbossות.

התהליכים הכלכליים, הכלכליים והחברתיים יצרו נשתייה להופעתן של קואליציות חדשות בין השלטון לציבור. הבעה הניהולית המרכזית בעיר הגודלות בישראל: ירושלים, תל אביב, ראשון לציון ונתניה, היא כיצד לשרת את העיר שגדלה ב מהירות. בעיה ניהולית זו הוחדרה על רקע הריווק הגובל בין נתני השירותים לתושבים ובשל תחושה של ניכור מצד הציבור כלפי השלטון העירוני. ראשי הערים מודעים כי אם להתפשטות אווירה של חוסר אמון מצד הציבור במנגנון, להעדר תקשורתenna ולקשי הציבור בשליטה בעיר הגדלה ב מהירותם בעלי שליטון יהיו האמצעים הנאותים לספק את צורכי הציבור. על רקע בעיות אלה גברה הנטייה של השליטון לציבור, לסייע ארגונים חדשים שימושו מוקדי תקשורת בין הציבור לשיטון, אפשרו לתושבים להביע את דעתם ולהשתתף בקבלת החלטות, ובה בעת אפשרו לשיטון להתקרב לציבור, לדעת מה מתרחש, לספק שירותים מותאמים יותר ולשלב את המנהיגות המקומית ב מערכת העירונית. במיללים אחרות, השליטון המקומי היה מוכן לאפשר לתושבים להביע, וכך להבטיח את מימוש האינטרסים העירוניים. זו היא בתמציתה הגישה הניאו-קורופרטיבית, המשלבת בין עקרונות אינטראומנטליים של שמירות שליטה לעקרונות חברותיים של קידום הדמוקרטיה העירונית (חסון, 1994).

מגמות הדמוקרטיזציה בעיר הישראלית מתגששות במבנה הכוח הקיים ובמוסדות הצנטרליסטיות המאפיינות את שליטון המركזי והמקומי. חלק גדול מההחלטות מתתקבלת במשרדי הממשלה, והסמכויות והמשאבים של הרשות המקומית מוגבלים. גם הציבור נעדր מסורת של מעורבות פעילה. חלק גדול מהתושבים בא מארצאות לא דמוקרטיות בمزורה אירופית ובمزורה התקיכון בלי ניסיון רב במערכות דמוקרטיות או בלי מודעות לזכויות ולחובות של האזרחים. על רקע זה נתקל מימוש התפיסה של דמוקרטיה עירונית במחסומים רבים.

3. התמורות שביסוז החיזוע של חברות רוחה

מאמצע שנות השבעים ניכרת מגמה של דעיכת המונופול של מדינת הרוחה על אספקת שירותים, ומנגד מסתמנת עליהם של גופים חזז ממשתתפים הפעילים בנושא. ארגונים אלה הוכיחו רמה גבוהה של אפקטיביות מקומיות שבהם התקשה המשטר לספק שירותים (חלק גדול ממדייניות אפריקה) או במקומות שבהם נוצרו צרכים חדשים

שהמשטר לא רצה או לא יכול היה לסתוקם (מדיניות מפותחות במערב). כמה סיבות חברו להעברת תפקידי רוחה מהמדינה לחברת האזרחות.

א. גידול מתמשך בביטחון הצבורי לשירותי רוחה ומחסור במשאבים ציבוריים.
ב. פער גדול בין תביעות הצבורי לבין יכולת השלטון המרכזי והלאומי לסתוקן. בעקבות זאת נעשה ניסיון להעביר חלק מהנטל של מדינת הרוחה לגורמים ולונטוריים.
ג. אימוץ אידיאולוגיות ניאו-שמרניות המתנגדות למדינת הרוחה, ובעקבות זאת מאיץ מצד המדינה להשתחרר מתפקידים הקשורים בשירותי הרוחה.
ד. אימוץ גישות של כלכלה מעורבת המצדדיות בשיתוף פעולה בין השלטון לארגוני החברה האזרחית באספקת שירותים.

בישראל, בניגוד לרוב המדינות באירופה ובצפון אמריקה, המזרר הולונטרי היה קיים לפני שקמה מדינת ישראל. ארגונים וולונטריים מילאו תפקיד חשוב בבניין הארץ בשנים שקדמו להקמת המדינה, והמדינה צמיחה במידה רבה מתוכם. אולם עם הקמת המדינה הועברו אליה רוב התפקידים של הארגונים הולונטוריים. מאמצע שונות השבעים ניכרת מגמה של הייענות גוברת של המדינה על ארגונים וולונטריים. הדבר מתבטא בטיפוח ארגונים וולונטריים, בהעברת פונקציות רוחה לטוטוּפְּקוּן עלי ידי השלטון לארגונים אלה, ובמימון מסויים של הארגונים על ידי מוסדות השולטן. באופן זה הוקמו ארגונים ומוסדות מותמכים לטיפול במוגרים חלשים באוכלוסייה: ילדים מוכדים ונגעים ניצול מיני, נשים מוכחות, קשיים הזוקקים לתמייה, מונמכרים לטמיים, חולים במחלות מסוימות. מוסדות אחרים הוקמו על מנת לקדם נושאים ושירותים המכונים לכלל האוכלוסייה. על אלה ניתן למנות את המתנ"סים ומרכזים קהילתיים אחרים העוסקים בשירותי חינוך בלתי פורמליים ומשתתפים במשימות כמו קליטת עלייה.

4. הגורמים שביסוז החידוש של יעילות כלכלית והצבר הון

גישה זו הושפעהძורה של תמורה כלכלית, אידיאולוגיות ופוליטיות.
א. המעבר בכלכלה העולמית להצבר הון גמיש. הכלכלה העולמית מתאפיינת בשלב הנוכחי בדגם ייצור חדש, המכונה הצבר הון גמיש (Harvey, 1989; Storper and Scott, 1989). הגמישות מתבטאת במפעלים כלכליים המסוגלים להתאים את עצם במהירות לביקושים ולמצבים משתנים. המפעלים הכלכליים החדשניים הם קטנים, מתחכמים, מבוססים על טכנולוגיות ייצור ושירות גמישות ועל ארגון לא היורכי של העבודה. הם מייחסים חשיבות רבה לחבר הדוק עם השוק ולאופי המקום: רמות השירותים, התמייה הפוליטית-כלכלית והרכיב שוק העבודה. תכונות אלה מאפשרות, ולעתים אף מהירות, מידה גבוהה של ניירות נאגרפית על מנת לנצל הזדמנויות חדשות שנפתחות. גורם נוסף המשיעי בניירות הנאגרפית היא הירידה בהוצאות ההובלה. המשמעות של ניירות נאגרפית גבוהה

היא שהבדלים קטנים יחסית בין מקומות, כגון: היצע עובדים, תשתיות פיסית או כלכלית, משאבים, סובסידיות והתרבות של השטון, כל אלה עשויים להשפיע במידה רבה על החלטות המיקום של הפירמה. הסכמי הסחר והסרת המכסי עתידיים להגביר את נידות ההוו ובעקבות זאת להחריף את התחרויות בין יישובים. لكن יישובים שימושיים למשך שנים רבות וcrcנים צריכים להיערך מחדש בתחום הפיתוח העירוני.

ב. המעבר מכלכלה תעשייתית לממשלה פוטו-תעשייתית. התחרויות על משicket יזמים ועסקים החrif בשל השפל הכלכלי שאליו נקלעה הכללה העולמית באמצעות שנות השבעים. הייצאה מהשפל, שהחלה באמצעות שנות השבעים, לוותה בשינוי המבנה התעסוקתי שעיקרו מעבר מתעסוקה בתעשייה לתעסוקה בשירותים, בעיקר בשירותים פיננסיים, בשירותי מידע ובנכסי דלא נידי. המעבר לווה באבדן מקומות עבודה ובittel גבואה בעיר, והעלאת הצורך בהיערכות מחדש מבחינה כלכלית וארגוני. בעקבות המעבר גדרה חטיבונות של פירמות היקولات לטפק מקומות עבודה חדשים, בעיקר בתחום השירותים העסקיים ושירותי התקשרות, במקום אלה שאבדו בתחום הייצור התעשייתי. בתנאים אלה אין הרשות המקומית יכולות להיות ברראיות יתר על המידה המשיכת השקעות הון, כוח המיקוח העירוני ביחס ליזמים הכלכליים נחלש, והחליה תחרות עזה בין ערים על משicket עסקים ויזמים.

ג. תמרות אידיאולוגיות ופוליטיות. בד בבד עם התמרות הכלכליות התחוללו תמרות אידיאולוגיות ופוליטיות רחבות היקף. ממשות רבות אימצו מאז שנות השבעים אידיאולוגיות ניאו-שמרניות, שהדגישו את עליונות הבחירה החופשית ופעילות השוק החופשי על פני הכוונה והתרבות של הממשלה. הביטוי המוחשי ל-transform זו היה צמצום הכוונה מצד הממשלה, הפרטה של תאגידים ממשלטיים, נסיגת מדיניות רווחה, הגבלת החוץה החברתית ותמייה בלתי מוסתרת במגרור הרטוי.

במקומות רבים עודד השטון המרכזי את השטון המקומי ליצור קואליציות עם יזמים פרטיים. אולם אופן העידוד השתנה ממקום למקום בהתאם לתרבות הפוליטית ולתנאים הכלכליים. המשטר של הנשיא רייגן בארצות הברית, למשל, תמן ביזמה פרטית באמצעות נסיגת מעורבות פדרלית בפיתוח עירוני. לעומת זאת, המשטר של ראש הממשלה תאזר בבריטניה בחר לזמן ביזמה הפרטית על ידי התערבות ממשלתית במערכת הירונית ויצירת שותפות בין השטון המרכזי קואליציות בין מושדי הממשלה לחוגי העסקים העירוני. לעיתים קרובות כוננו בבריטניה קואליציות בין מושדי הממשלה לחוגי העסקים אגב עקיפת הרשות המקומיית. ההבדלים בין דרך הפעולה של השטון הפדרלי בארצות הברית ובין השטון המרכזי בבריטניה נעשו בעיר משקפים במידה רבה את התurbות הפוליטית והכלכלית בשתי המדינות ואת מערכת היחסים בין הרמות הגבוהות של השטון לבין השטון המקומי.

לסיבות הכלליות נספו בישראל מספר סיבות ייחודיות.

ד. הגדלת האחריות של הרשותים בתחומי השירותים המקומיים ללא הגדלה מקבילה של כמות המשאים העומדים לרשוטן. על רקע המזוקה התקציבית שנוצרה חלה תפניות בתפיסת ראשי השלטון המקומי, שעיקרה נטייה להשתית את ניהול העיר על עקרונות עסקיים ועל הרחבת הפעולות של הרשות, מתוך אספקת השירותים לתוך הפיתוח הכלכלי. מוגמה זו קיבלה תוצאה בשל הצטמצמות התלות של הרשותות המקומיות בשלטון המרכזי ובשל עליותם של ראשי ערים חדשים שהיגלו גישה עסקית-כלכלית לניהול העיר.

ה. מגבלות ארגוניות, וניהוליות הייבו את הרשותות בישראל, כמו במקומות אחרים, לפתח גישות חדשות בניהול עירוני. גישות אלה מושתתות על מעבר מביצוע עצמי לביצוע באמצעות גורמי חז'ז, בעיקר קבלני שירותים. בדרך זו ניתן היה לעקוף מחסומים ביורוקרטיים ברשות, שמנעו פעולה יעל, גמיש ואפקטיבי של מערכות השירותים, ולהשוך בהוצאות על ידי העברת ביצוע השירותים לגופים פרטיים בעלי מומחיות בתחום.

על אף שינויים אלה המצביעו על רשותות מקומיות בישראל דומה לזה הקיים בבריטניה ובארצות אירופה יותר מזה הקיים בארצות הברית. הדגש המרכזי הוא יותר על ניהול העיר על פי קרייטריונים עסקיים ופותח על יזמות ועל פיתוח כלכלי משותף עם ההון הפרטי. ההון הפרטי עדין אין גורם חשוב בפעולות המקומית,ישראל טרם הפנה לאבן שואבת להון הבינלאומי. מעורבות יתר של הממשלה, מחסומים ביורוקרטיים והיעדר תרבות של יזמות ממשמים עד היום גורם מעכב במשיכת משקיעים פרטיים (אהרוני, 1991). יתר על כן, השלטון המרכזי, על אף הנסיבות במערבותו, עדין מהוות הובאות בתקציב עצמה רבה. הוא משפיע על הנעשה ברשותות דרך מענקו האיזון ודרך העברות בתקציב הבنتי רגיל של הרשותות, ומעורב בנעשה בעיר באמצעות תאגידים ממשלתיים ועירוניים-ממשלתיים. הדבריםבולטים בעיקר בעיירות הפיתוח, שחלק גדול מהן עדין סמוך על שולחן הממשלה.

יחד עם זאת, מראשית שנות התשעים מסתמנת ערי ישראל, במיוחד באלה שבמרחב המטרופוליני של תל אביב, מוגמה של יצירת שותפות בין הון ציבורי להון פרטי. שותפות אלה עוסקת בפיתוח מרכזי ערים, אזורי משרדים, פרקים לתעשייה, בתים מלון ומרינות, אתרים נופש ובפיתוח מתכני טיהור שפכים.

5. התמורות שביחסו החידוש של שליטה והיגוי עירונית

הגישה של חשיבה ותוכנן אסטרטגי התפתחה על רקע מספר תמורות ושינויים שחלו בעיר.

א. היוזכרותן של סוגיות קרייטיות ברשותות המקומיות, שדרשו קבלת החלטות מהירה,

תוך זיהוי המשאבים הזמינים ורთימתם לקידום מטרות הרשות. הרשות המקומית מצאה את עצמה בלתי ערוכה לטפל בסוגיות אלה, כיוון שהן אינן תואמות את החלוקות המגוריית לאגפים מתמחים שעל פיהם בנוייה הרשות (בן-אליא 1987). גם התכנון האסטרטגי במתכונתו הרצינילית-כוללנית אכזב בשל חוסר יכולתו להסתגל ב מהירות לתמורות, להתמודד עם מצבים של חוסר ודאות ולספק תשובות בזמן סביר. התוצאה הייתה היגרות אחר אירועים, חוסר יוזמה וחידשות, העדר חשיבה כוללת והעדר יכולת לתאם בין אגפים לפועליות ולהתווות מדיניות כוללת. על רקע זה נוצר צורך בגין מטא מסות בין אגפי הרשות, המסוגל להתגבר על הפיצול ולהתווות מדיניות כוללת. החידוש של תכנון אסטרטגי ברשות המקומית נולד על רקע בעיות אלה.

ב. התמענות משבבי הרשות לצד גידול בתחוםי פעילותה. בעיה זו חייבה את הרשות לחזור מתחומי פעילותה הוטריים ולאMESS אידיאולוגיות ליברליות המדגישות את תפקיד הרשות כגורם אפשר הנזק לשותפים.

ג. אימוץ גישות הנהוגות במגזר הפרטי במטרה ליעיל את פעילות הרשות.

בריטניה, שבה הונחו היסודות לגישה זו, הייתה השאיפה להציג את השילטה בעיר לידי העירייה, ובמיוחד לידי הפוליטיקאים המקומיים. צורך זה עלה בשל פעולות השלטון המרכזי בתקופת של תאזריך, שבבקותיהו הוצאו סמכויות רבות מידי השלטון המקומי, הופרטו חלק מהשירותים המוניציפליים ונמכרו חלק גדול מהשירותים המוניציפליים לדירותם או הווערו לבעים פרטיים. החשיבה האסטרטגית החדשה נטפסה בהקשר זה כחלק מהמאבק לשמרות כוחו של השלטון המקומי.

בישראל, בניגוד לבריטניה, פותחה הגישה של חשיבה אסטרטגית על רקע התחזוקות של השלטון המקומי. מי שהתוכנן במיוחד בשלטון המקומי בישראל היה הزاد הבירוקרטי והמקצועי, ואילו מעמד הנבחנים הירוניים נחלש. הבירוקרטיה והרובה המקצועי בשרותות המקומיות בישראל אימצו מהגישה הבריטית אותן מרכיבים שתאמו את תפיסותיהם ואת צרכיהם. במקומות לקדם את תפקיד נבחרי הציבור ולהזדק את הקשר עם הציבור, הדגשו הבירוקרטים ואנשי המקצועי השירותים היוצרים עליית בירוקרטית ופרופסионаלית המעורבת בהיבטים שונים של התכנון הפיסי, החברתי והכלכלי ברשות המקומית וڌוחיקת הנבחנים, שלחיזוקם כוונה הגישה במקורה, לשוללים. נראה שבדרך זו חיזקו הרשותות המקומיות בישראל את כושר ההיגוי, אך האגה נמסר לידי הבירוקרטים ולידי אנשי המקצועי בשרותים.

לוח 2 מסכם את השפעת התמורות המבניות על החידושים הרעיוניים השונים. ניתן להזות בבירור את השינויים האידיאולוגיה הפוליטית ואת השפעתה על החידושים. מצד

חברתי על בסיס גאוגרפי מעוגן באידיאולוגיה של רוחה של אוריינטציה לקבוצות חלשות. דמוקרטיה השתתפותית קשורה באידיאולוגיה פופוליסטית, ואילו החידושים של חברות רוחה, יעילות כלכלית והצבר הון והיגוי ושליטה עירונית קשורים באידיאולוגיות ניאו-שמרניות. כל החידושים, חוץ מצד חברותי על בסיס גאוגרפי, הם בגדיר תגובה לבעה הכלכלית של גידול בצרוכי הציבור לעומת התוצאות המשאבים הציבוריים, והם גם מהווים מענה לסרבול הבירוקרטי המאפיין את הרשויות.

פרק שלישי: אינטרסים וערכים שהשפיעו על היוזרות החדשניים הרעיוניים

התמורות המבניות בתחום הכלכלת, התרבות והתרבות הציבור בפני מקבלי החלטות אטגרים וביעות שחיבבו מענה. אופי המענה עוצב במידה רבה על ידי האינטרסים והערכים של הגורמים השוניים הפועלים בעיר. המפגש בין הצדדים – הביעות המבניות מצד אחד ותפיסות העולם והמענים של האדם מצד שני – יצר את החדשניים הרעיוניים שפורטו לעיל: צדק חברתי על בסיס גאוגרפי, דמוקרטיה השתתפותית, חברות רוחה, יעילות כלכלית והצבר הון והיגוי ושליטה עירונית. כל אחד מהחדשניים הרעיוניים אלה משקף מגוון רחב של אינטרסים ושל ערכים המוצגים בלוח 3.

**לוח 3: האינטרסים והערכים המנחים את מקבלי ההחלטה
ביצירות החדשניים העירוניים**

אינטרסים וערכים	צדקה חברתי על basis גאוגרפי	השתתפותית democrattia	חברת רווחה	יעילות כלכלית והצבר הון	היגוי ושליטה עירונית
פליטים					
שליטה	+		+	+	
לגיימציה		+	+	+	
גיטוש משבבים			+	+	+
מנהליות					
יעילות			+	+	
אפקטיביות			+	+	
כלכליות					
חיסכון			+	+	
השקעה וצמיחה					+
ливרליזציה					
חברתיים					
דמוקרטייזציה			+	+	
פיתוח חברתי			+	+	
רווחתיים					
צמצום פערים				+	
שינוי הזרדינות			+	+	
הגדלת העשור				+	

אפשר למין את מגוון האינטראסים והערכיהם, העומדים בסוד החדשניים הרעיוניים, בחמש קבוצות עיקריות.

א. אינטראסים וערכיות פוליטיים, המדריכים בעיקר את השלטון המקומי והמרכזי.

1) שליטה – הגברת המעורבות של הדרג הפוליטי בהתיוית מדיניות, קבלת החלטות, תכנון וביצוע.

2) לגיטימציה והשגת שקט תעשייתי – רכישת אמון הציבור והקטנת החיכוכים בין הקבוצות השונות על מנת להסיף ולשלוט.

3) גiros משאבים – גiros משאבים כלכליים על מנת לקנות יRibim, להבטיח קולות ולזכות באחדה.

ב. אינטראסים וערכיות מנהליים, המדריכים בעיקר את השלטון המקומי והמרכזי ואת הארגונים החברתיים שכנות ובקהילות.

4) יעילות אדמיניסטרטיבית – הגברת היעילות בתחום קבלת החלטות, תיאום ותכנון באמצעות תיאום וביזור.

5) אפקטיביות באספקת שירותים – הגברת היעילות, האפקטיביות והרגישות לצורכי הציבור באספקת השירותים באמצעות קירוב השירות לקוחות.

ג. אינטראסים וערכיות כלכליים, המדריכים את השלטון המקומי ואת השלטון המרכזי, את בעלי העסקים ואת האיגודים המקומיים.

6) יעילות כלכלית – הגברת התיכון הכלכלי בדרך של ניהול עסק, ייעול אספקת השירותים, הפרטה וביזור.

7) השקעות וצמיחה כלכלית – בדרך ישירה על ידי השקעות במפעלים מסוימים ובדרך הסיכון הפרטי, ובעקבות זאת הגדלת מקומות העבודה והגדלת ההכנסה מסיסים ובדרך עקיפה על ידי פיתוח תשתיות וייצור תנאים למשיכת יזמים.

8) ליברליזציה כלכלית – ליברליזציה של שוק ההון (הסרת מהסומים ביורוקרטיים וככלילים), ובעקבותיה הגדלת חירות הפרט בתחום הייזמה והפעילות הכלכלית.

ד. אינטראסים וערכיות חברתיים, המדריכים חלק מהפוליטיקים והביורוקרטים בשלטון המקומי והמרכזי וארגונים חברתיים שכנות ובקהילות.

9) דמוקרטיזציה חברתית – הגברת חובת האחריות והדיווח של השלטון לציבור, הגדלת מעורבות הציבור המאורגן בקבלת החלטות, האדרת כוח הציבור על ידי העברת סמכויות לידי הציבור ופיתוח מנוגני שירותים חולפיים לצד אלה המופעלים על ידי הממסד.

10) פיתוח חברתי – צמצום הניכור, הגברת הסולידריות הקהילתית, יצירת זהות מקומית, העברת סמכויות מהרשויות המקומיות לקהילה ויצירת מקור סמכות מקומי, עזרה הדידית, סוציאלייזציה ופיתוח מנהיגות מקומית.

ה. אינטראסים וערכיות רוחתניים, המדריכים את השלטון המרכזי והמקומי, את התושבים בשכונות מצוקה ואת ארגוני הרוחה בחברה האזרחית.

(11) צמצום פערים חברתיים – על ידי חלוקה מחדש של הנכסים, ככלmr העברת הון מקבוצות חזקות לחלשות, ועל ידי חקיקה המגדמת את הזכויות החברתיות של האזרחים (זכות לתעסוקה בתנאים הוגנים וגישה אוניברסלית לשירותי חינוך, בריאות ורווחה).

(12) שוויון הodemנויות – נגישות שווינית ואך מודפסת של קבוצות חלשות למשאים פוליטיים וככליליים. השיקעות בחוינץ, הכשרה ונגישות להodemנויות תעסוקה.

(13) הגדלת העשור המקומי – אינטראס זה שואף לשפר את רמת הרווחה על ידי יצירת הדמנויות תעסוקה ועל ידי הגדלת בסיס המס המקומי. בדרך זו ניתן להגדיל את הכנסות התושבים ואת הכנסות הרשות ולאפשר לרשות לספק שירותים טובים יותר לפרט ולבוצות חלשות ביישוב.

בכל החידושים הרעויוניים, חז' מצדך חברותי על בסיס גאוגרפי, קיים אינטראס של ניהול הרשות על בסיס עסקי, אגב הגברת הייעילות והאפקטיביות של פעולות הרשות. זו היא עדות לניסיון להשווית את כל דפוסי הפעולה של הרשות בתחום הכללי, הפוליטי, והחברתי והרווחתי על יסודות כלכליים. בכל החידושים קיים מרכיב של ביזור הביצוע לגופים הפעילים ברמת השדה. גם האינטראסים של קידום הדמוקרטיה, שליטה פוליטית והגדלת הרווחה מוצגים בכל אחד מהחידושים הרעויוניים, אולם הגוונים שונים. קידום הדמוקרטיה, על פי הגישה של יעילות כלכלית והצבר הון, משמעו ליבורליזציה של המarket הכלכלי ומטען אפשרות ליום פעולה באופן חופשי. קידום הדמוקרטיה, על פי הגישות של דמוקרטיה השתתפותית וחברות רוחה, פירשו הגדלות הפתוחות של המערכת הפוליטית ומטען אפשרות לקהילה (הטריטוריאלית או הפונקציונלית) להשתתף בקבלה החלטות. אינטראסים אלה מבטאים השקפות שונות באשר לגורמים המגדמים את הדמוקרטיה: הפרט לעומת הקהילה. הם גם מבטאים שניים בתפיסה בכל הקשור לתהום שבו יש לפעול על מנת לקדם את הדמוקרטיה: המערכת הכלכלית מזו והמערכת הפוליטית מזו.

בכל והגישות קיים מרכיב של שליטה פוליטית, אולם הדגש משתנה: לגיטימציה מזו וגינוי משאים מזו. האינטראס של הגדלת הרווחה קיים ברוב הגישות, אולם קיים שוני באופן שבו שואפים להגעה לרוחה: חלוקה מחדש של המשאים בחידוש של צדק חברותי על בסיס גאוגרפי, נגישות שווינית לשירותים בלי חלוקה מחדש בחידוש של דמוקרטיה השתתפותית, שיתוף פעולה עם ארגונים התנדבותיים בחידוש של חברות הרווחה, והגדלת העשור העירוני ובעקבותיו הגדלת היכולת לספק שירותים בחידוש של יעילות כלכלית והצבר הון. ניתן לסכם ולומר, כי כל אחד מהחידושים הרעויוניים נוצר בעקבות שילוב בין מגוון רחב של תמורה מבניות למגוון רחב של אינטראסים.

בתוך כל חדש קיימים ניגודים בין אינטראסים שונים. בחידושים של דמוקרטיה השתתפותית ויעילות כלכלית והצבר הון קיימת התנגדות בין האינטראס של השגת שליטה פוליטית לבין האינטראס של קידום הדמוקרטיה. התנגדויות אלה עשויות להשפיע על מערכות

היחסים בין השותפים בקואליציה. הניגוד העיקרי, כפי שניתן לראות בלוח 3, הוא בין 'החדשושים החברתיים': צדק חברתי על בסיס גאוגרפי, דמוקרטיית השתתפותית וחברת רוחה לבין 'החדשושים הכלכליים': יכולות כלכלית והצבר הון והיגוי ושליטה עירונית. בחידושים החברתיים יש כפוי דגש חזק על אינטראסים ועל ערכים חברתיים ורוחניים, ואילו החדשושים הכלכליים מפחיתים בחשיבותם של גורמים אלה. הניגוד בין החדשושים מרמז על קונפליקטים צפויים בין קואליציות מושל חברותיות לקואליציות מושל כלכליות.

ניתן לסכם ולומר, כי במהלך ההתרמודדות עם הביעות המבניות מתקבצות יחד קבוצות בעלות אינטראסים משותפים או משלימים (למשל: פוליטיים, אנשי מינהל, אנשי עסקים וקבוצות ארגונים וולונטריים) ויצירות מענים רעיוניים חדשים. החידוש הריעוני משמש באורח זה מסד לבניית קואליציות בין קבוצות שונות, ובמסגרתו מגבשים הערכים, הסמלים והמטרות המשותפות. במסגרת החידוש הריעוני יゾהו הקבוצות בעלות הברית והמקצועות שאפשר להיעזר בהם לצורך התוויתם Ciوني הפיתוח של הקואליציה (אגודפה עירונית, תכנון חברתי, סוציאולוגיה פוליטית, עבודה קהילתית, מינהל ציבורי וככללו), ובהמשך יוגדרו סדר היום של הקואליציה וסדר העדיפויות בהקצת משאבים וbijouts. עצם ההתאחדות שבבב רעיון-על משותף. כך למשל הניגוד בין האינטראס של הפוליטיקאים להשג שילטה לבין האינטראס של התושבים להשתתף בקבלה החלטות מוקהה על ידי אימוץ הרעיון המלכד של דמוקרטיית השתתפותית. עם זאת, האינטראסים המנוגדים עתידיים לצוף בהמשך הדרך ולהשפע על הפרשנות שיתן כל צד למושג דמוקרטיית השתתפותית.

סביר החידוש הריעוני יעשה בהמשך ניסיון לא רק לבנות קואליציות ארגוניות, אלא גם לבש תיאוריות ותכנים מדיעים ונורמטיביים, המנתחים את התהליכים מצד אחד ובונים סביבם מיתוסים וסמלים מצד שני. באורח זה יש לבחון את המהקרים ואת החיבורים בתחום של יחידות תכנון מוניציפלי, יומות כלכליות ומינהלות שכנותיות. לעיתים קרובות קשה להפריד בין המצווי לרצוי, בין העובדה לערך. התוצאה היא התפתחות הומולוגית של קואליציות מושל וקהילות נורמטיביות-מדעית, המתגבשות סביר חידוש רעיון-על משותף. בין קואליציות המושל להקלות הנורמטיביות-מדעית מתקימות הזונה הדזית ועתים גם מאבק, שמתבטא בזרימה דיסטורית של מושגים, נתונים, שיטות, סמלים, מיתוסים וביקורת. אחד הביטויים החברתיים של תהליך זה הוא היוזרות שכבה של "מומחחים בתחום", שחבריה עוברים بكلות יחסית מתחום המעשה לתחום העיוני ולהפך. באופן זה מבוטלת הדיכוטומיה בין תיאוריה למעשה, ומתגבש פרקטיס (איחוד התיאוריה והמעשה) שיש בו מושם הפריה הדזית.

פרק רביעי: טיפוסים שונים של קואליציות ממשל עירונית

על בסיס החדשניים הרעיוניים מתגבשות קואליציות פוליטיות ונבנים ארגונים חדשים. הספרות מאבחןת טיפוסים שונים של קואליציות ממשל עירונית. במחקר שערך בבריטניה זיוו דייגטאנו וקלמנסקי (DiGaetano and Klemanski, 1993) חמישה טיפוסים של קואליציות כהה:

- א. תחזקה. טיפוס העוסק באספקה שగתית של שירותים ומנע פעילות כלכלית;
- ב. צמיחה בהובלת השוק. טיפוס העוסק בקידום הפיתוח של תשתיות עירונית וככללה עירונית, אגב הפחתת המעורבות של הממשלה;
- ג. צמיחה בהובלת הממשלה. טיפוס העוסק ביוזם הפיתוח, תוך מתן סובסידיות ציבוריות ותמריצים אחרים לבעלי עסקים;
- ד. הגבלת הגידול. טיפוס העוסק בהכוונה של הגידול, תוך השענות על תוכנו;
- ה. רפורמה חברתית. טיפוס העוסק בתמכה בקבוצות חלשות, אגב העברות מהמgor הציבורי לשכבות החלשות וגביה תשלומים חברתיים עבור השכבות החלשות מהמgor הפרטי.

סטוקר ומוסברגר (Stoker and Mossberger, 1994) קיבזו את קואליציות הממשלה השונות בעיר ארצות הברית, בריטניה וצraftת לשושן קבוצות עיקריות: קואליציות ארגניות, המשמרות את הסטטוס קוו; קואליציות אינסטיטומנטליות, הפעולות לפיתוח פרויקטים כלכליים וחברתיים; קואליציות טימבוליות, החותרות לשינוי כלכלי או חברתי בעיר.

מחקרים מסוימים מלמדים כי ההגדירה האמריקאית של קואליציות ממשל מוגבלת בתחוםה בשל הדומיננטיות של המgor הפרטני בפוליטיקה העירונית בארצות הברית. בבריטניה, כפי שמצינוים דייגטאנו וקלמנסקי (DiGaetano and Klemanski, 1993), המgor הציבורי פעיל ומעורב יותר מבעיר האמריקאית. لكن מציעים החוקרים לאמצן הגדרה שונה של קואליציות ממשל במדינות שקיימת בהן מעורבות ציבורית גבוהה בחיי העירוניים. הגדרה זו צרכיה לכלול לא רק שותפות בין המgor הציבורי למgor הפרטני, אלא גם שותפות בין המרכיבים של המgor הציבורי, כולל שותפות בין השלטון המקומי לשטח המרכזי. בהשראת הטיפולוגיות השונות ניתן לחלק את קואליציות הממשלה בישראל לטיפוסים מספר: תחזקה בתוכנות סגורה, תחזקה בתוכנות פתוחה, תחזקה בתוכנות חזותית, פיתוח עירוני, פיתוח כלכלי, רוחה שכונתית, רוחה עם ארגונים שלא למטרות רווח (זאה לוח 4).

בموقع של כל אחת מהקואליציות, חזק מהקואליציה של תחזקה בתוכנות סגורה, עומד חדש רעיוני שונה: דמוקרטיה השתתפותית בסיסוד הקואליציה של תחזקה בתוכנות פתוחה, ייעילות כלכלית והצבר הון בסיסוד הקואליציות של תחזקה בתוכנות חזותית, פיתוח עירוני ופיתוח כלכלי, צדק חברתי על בסיס גאוגרפיה בסיסוד הקואליציה של רוחה שכונתית וחברת רוחה בסיסוד הקואליציה של רוחה עם ארגונים שלא למטרות רווח.

לוח 4: קואליציות ממשל עירוניות, לפי סוגים ומאפיינים

הממשל	החינוך העירוני	הቤתי הארגוני	הארוגנית הpollolitit	הארוגנית הpolitiyal	אסטרטגיית הפעולה	השותפים	គואליציה
תחזקה במתקנות סגורה	אין חידוש	עירייה מוכנתת של שירותים ותחזוקת הקאים	אסקפה שגורתית של כבאות פנים	מידה גבוהה של מרכזו ופרניליזם	שלטונו מקומי ושלטונו מרכזי	התכניות פנים ומיכון מרכזיות	שלטונו מקומי תושבים וארגונים מקומיים
תחזקה במתקנות פתוחה	דמוקרטיה השתתפותית	מינילות ומינהלים קהילתיים	אסקפה שירותים ווּך חדשנות ומעורבות הציבור	ביורו אדמיניסטרטיבי ודמוקרטיזציה	שלטונו מקומי, קובלים פרטימיים וגופים ציבוריים	הפרדרת המימון מהbijouter, התקשרות חזותית לצורך אספקת השירותים	שלטונו מקומי, קובלים פרטימיים וגופים ציבוריים
תחזקה במתקנות חוויות	יעילות כלכלית הפרטה	יעילות כלכלית הפרטה	אסקפה שירותים על בסיס עסקי	הפרדרת המימון מהbijouter, התקשרות חזותית לצורך אספקת השירותים	ניהול העיר על בסיס עסקי	הפרדרת המימון מהbijouter, התקשרות חזותית לצורך אספקת השירותים	שלטונו מקומי ומרכזוי
פיתוח עירוני	יעילות כלכלית והצבר הון	יעילות כלכלית והצבר הון	חברות בת של חברות, עירוניות, עסקות קומבינציה	יצירות מקורות תעסוקה והגדלת בסיס המס	מן תמריצים ליומים ולקבוצות אוכולסיה mbosstot	משלה, סוכנות, שלטונו מקומי, תושבי שכונות מצוקה	שלטונו מקומי, שלטונו מקומי, יוזמים פרטימיים ומוסדות פיננסיים
רוחה שכונית	צדך חברתי על בסיס גאוגרפי	צדך חברתי על mpsul hashikom	צמצום פערים בין אויריות ויצירת שוויון הodemnyot	חלוקת מחדש של המשאים הפיסיים והחברתיים, demokratischiya	הארהה, סנוור	ארגוני שירות, משלה, קרנות שונות וארגונים פיננסופיים	ארגוני שירות, משלה, קרנות שונות וארגונים פיננסופיים
רוחה ארגוני	חברת רוחה	社团組織	קוואליציות בין ארגוני שלא למטרות רוחה ובין השלטון	צמצום פערים בין מגזרים וקידום שוויון הodemnyot	עזרה עצמית,	הארהה, סנוור	הארהה, סנוור

החדשון של היגוי ושליטה עירונית יוצר תתקוֹאַלִיכְּזָה של אנשי מקצוע היכולת לחצות את כל הקואליציות הנוצרות, כיוון שביכולתה ליצור חידושים בתחוםי אספקת השירותים, שיתוף הציבור, רווחה וככללה. עד כמה יכולה זו ממומשת היא שאלת הנדרת הטעונה ליבון ובדיקה אמפירית. עדויות ראשונות מראות כי עיקר מעינייה של התתקוֹאַלִיכְּזָה המקצועית נתנוּם לתהום הכלכלי. יוצאה דוף היא הקואליציה הוותיקה של תחזקה בתוכנות סגורה, המבוססת על שיתוף פעולה בין השלטון המקומי למרכזי, ובמהותה היא מתמקדת במערכות השירותים הקיימת אגב פיתוח הדרוגתי.

1. קואלייציה משל של תחזקה בתוכנות סגורה: שלטון מקומי עם שלטון מרכזי

הkoaַלִיכְּזָה של תחזקה בתוכנות סגורה עוסקת בתחזקה ובשירותים שופטת של שירותים בעיר, אגב נטיה להסתגרות ולשמירה על הקיימים. אספקת השירותים נעשית על ידי השלטון המקומי בשיתוף פעולה עם רמות שלטון גבוהות יותר (הממשלה המרכזית במערכות אוניטריות; שלטון המדינה, province או state, והשלטון הפדרלי במערכות פדרליות). ממד חשוב ומרכזי בkoaַלִיכְּזָה של תחזקה בתוכנות סגורה הוא אופי היחסים בין השלטון המקומי לرمות השלטון הגבוהות. בארצות הברית ובקנדה למשל שלטון המקומי יש תפקיים מועטים ומידה גבוהה של חירות בקבלת החלטות. הדגם האמריקאי, לפי וולמן וגולדשטיין (Wolman and Goldsmith, 1992), מתאפיין במערכות ערכים הדוגלת בבחירה חופשית, ביזמות ובשמירה על זכויות הפרט. התוצאה הפוליטית היא שלטון מקומי בהיקף מוגבל, שאינו מתרבע במידה רבה בחוות האזרחים ונמנע מפעילות בתחום הרווחה. באורה דומה הממשלה הפדרלית וממשלת המדינה מעמידיפות להימנע ממעורבות רובה בענייני השלטון המקומי ומתירות לו במידה גבוהה של חופש בקבלת החלטות. הרשות המקומית בבריטניה ובדןמרק, לעומת זאת, מעורבות בתחוםים רבים ונתונות במידה גבוהה של שליטה על ידי השלטון המרכזי. מערכת הערכים הבסיסית גורסת, כי מחובטו של השלטון המרכזי לפек שירותים לתושבי העיר ואך לצמצם פערים. התוצאה היא מידת גודלה של התערבות מצד דרג שלטוני זה באספקת שירותים.

מערכת היחסים שבין השלטון המקומי לממרכזי משפיעה על הצורך בבנייה קואלייציות עם גורמים בלתי משלתיים. בשל המעורבות הנמוכה של רמות השלטון הבכירות בארצות הברית בענייני השלטון המקומי נאלצות הרשות המקומית לגייס מקורות מימון מהמגזר הפרטי, אגב כך לייצור אותו קואלייציות. המצב שונה בעיר בריטניה וצרפת, שבו התמיכה של השלטון המרכזי בשלטון המקומי מחלישה את הצורך בהתקשרות עם גורמים פרטיים.

בישראל, בדומה למצב בבריטניה, השלטון המרכזי היה מעורב לאורך תקופה ארוכה באספקת שירותים לתושבי העיר. הרשות המקומית, שנסמכו על העברות ועל מענקים מצד הממשלה, עסקו במשך תקופה ארוכה בעיקר בפעילויות שגורתיות של אספקת

שירותים מקומיים ומלכתיים. השירותים המקומיים כוללים את המרכיבים האלה: שירותי ניקיון ותברואה; תכנון ובניין עיר לרבות סילת רחובות ואחזוקתם ופיקוח על הבניה; אחזקה של נכסים עירוניים, כגון מבני ציבור, כבישים וגנים; בנייה ותחזוקה של מפעלי מים; הסדרת שווקים; רישיון עסקים וכיבוי שרות. הרשות מספקת שירותי מלכתיים, שהם למעשה שירותי חברותים, בשיתוף פעולה עם השלטון המרכזי בתחוםים שונים: חינוך, רווחה, בריאות ודת. הרשות המקומית עוסקת גם בפעולות פיתוח: הקמת מבני חינוך, סילת כבישים הקמת מפעלי מים וביוב.

חלקים של השירותים הממלכתיים הוא כמחצית מכלל הוצאות הרשות בישראל. עם זאת, קיימות שונות רבה בין הרשות מבחן הוצאה על שירותי מלכתיים. במחקר שהקיף את אcht-עשרה הערים הגדולות בארץ נמצא כי ברוב הערים הייתה ההוצאה לנפש כ-700 שקלים (במחרי 1991). החרגות הגבוהות היו בתל אביב לפחות עם 1,200 שקלים ובירושלים ובבת ים עם 476, ו-490 שקלים בלבד, בהתאם (קופ, בלנקט ושרון, 1993).

השירותים הממלכתיים והתכנו העירוני הם הנושאים העיקריים, שסבירם מתקיים מגע בין הרשות המקומית לשולטן המרכזי (ראובני, 1987; הפט, 1987; קלחהים, 1987). השולטן המרכזי משתף במימון השירותים הממלכתיים, חינוך ורווחה, אותן למשה מצע השולטן המקומי עבור הממשלה. הממשלה קובעת את רמת השירותים הניטנים בתחוםים אלה, מפקחת עליהם, מסדרה את היחסים בין הרשות המקומית למקבל השירות ושתתפות במימון השירות על ידי העברת תקציבים ייעודיים. במקרים מסוימים הממלכתיים מפותחים על קו התפר בין השולטן המרכזי המקומי, ולשלוטן המרכזי יש תפקיד עיקרי בעיצובם. במחקר על שירות הרווחה ברשות המקומית מצין דורון, כי "שירותי הרווחה האישיים המקומיים נקבעים רובם על ידי הממשלה המרכזית. שליטת הרשות המקומיות בתקציבי הרווחה של עצמן היא מוגבלת... השולטן המקומי הוא רק שותף זוטר מקבל ללא עורין את מרותו של השולטן המרכזי" (דורון, 1994: 9-10).

בנוסף לכך, השולטן המרכזי מממן עבודות פיתוח המבוצעות על ידי הרשותות המקומיות באמצעות העברת מענקים ואישור הלואות, וממן את ההפרש בין ההוצאות המוכנות להכנסות המוכנות באמצעות מענק אייזון. מדי פעם מאפשר השולטן המרכזי לנציגי השולטן המקומי לפזר את חובותיהם באמצעות הסדרים כספיים מיוחדים. בעקבות המעורבות הגבוהה של השולטן המרכזי במימון פעילות הרשות הפכה אספקת השירותים לעניין שני רמות השולטן. משך תקופה ארוכה לא נעשו ניסיונות של ממש לצאת החוצה, לגיס משאבים נוספים ולערב את התושבים ואת המגזר העסקי בפועלות הרשות. בדרך זו התפתח דגם ביורוקרטי של קואליציה עירונית, שבו אנשי

מיןיל ומקצוע, בשיתוף עם פוליטיקאים בעלי תפקיד ביצועי, עיצבו דגם של אספקות שירותים שיש בו מעורבות מינימלית מצד הציבור, ואין בו חובת אחירות כלפי הציבור. הדמוקרטיה העירונית הוגבלה בדגם זה לבחירה של נציגים, שלאחר הבחירה מיעטו להיפגש עם ציבור הבוחרים ולא מסרו לו דין וחשבון על פעולתם.

הפטרנליוזם המאפיין את הקואליציה של תחזקה במתכונת טగורה מתבטאת גם בפיקוח מרחק לכת של השלטון המרכזי על פעילות הרשות המקומית. שר הפנים מכירז על אזור מסוים על עירייה וקובע את תחום השיפוט של הרשות. השר רשאי לבקש את פעילות הרשות באמצעות הצורך לקבל אישור לפעולות כלכליות, כגון: קבלת הלוואות, מכירות מקרקען, מתן זיכיונות והקמת תאגידים. השר גם רשאי לדרש פיטורי עובדים מעלה כוח האדם, להפסיק עבודות שלא אושרו בתקציב ולהתערב בשיעור גבית הארנוויות (סוארי ואחרים, 1993).

לצד הפטרנליוזם של השלטון המרכזי התפתח פטרנליוזם נוסף של השלטון המקומי כלפי ציבור התושבים. פטרנליוזם זה הושთת על עבודה עם ועדים "מטעים" או עם "בוסים" שכונתיים. אלה העבירו מושב לעירייה על הצרכים המקומיים כפי שננטפו על ידם ועל ידי הוועדים מטעם (חסון, 1987). דגם זה רוח בעיריות ירושלים עד שנות השבעים, בעיריות תל אביב-יפו עד שנות התשעים. בעיריות חיפה מילאו חברי הנהלת העירייה תפקיד מרכזי בוועדים שכונתיים במטרה להבטיח את שליטת הרשות בשכונות. הדגם הפטרנליוזטי מאפיין חלק גדול מעיריות הפיתוח. בעירobar שבע, למשל, בנה לעצמו סגן ראש העירייה לשעבר בסיסי כוח בשכונות הגדלות (די' וגי' על חלקיין השונים), והציב בראש הוועדים המקומיים את נאמנו.

дגם נוסף של פטרנליוזם בניהול המערכת העירונית הוא פעולה באמצעות יועצים ומנהלים המופקדים על ענייני השכונות או על מגורי אוכלוסייה מסוימים. בירושלים, למשל, פעלו במשך שנים שלטונו הממושך של טדי קולק שני יועצים, האחד לענייני שכונות והשני לענייני ערבים בMOTEHR ירושלים. היועצים סייעו לשכונות בנושאים שונים, קיימו קשר שוטף עם הנעשה בשטח ופעלו לשימור האינטראסים של הממסד ולטיפוח נאמנו המקומיים. בתל אביב-יפו פועלם בחלק מהשכונות מנהלים שכונתיים, המעסקים על ידי מחלקת יפו והשכונות שבעירייה. מחלוקת זו, כפי שהסביר סגן ראש עיריית תל אביב-יפו בעבר, בריאון שערכתי אותו, פותחה על ידי עסקני מפא"י מותך מגמה לשולט בתושבים הערבים של יפו ובulosים מארצאות המזרח שהתיישבו בשנות החמשים בעיקר בשכונות הדרומיות. הדגם ה עמוק ושולל על ידי סגן ראש עיריית תל אביב-יפו לשעבר, שדגג להנחתתו ופעל ככל יכול היה להחילש דגמים חדשים של מעורבות תושבים (חסון, 1994). ההקפות התדיירות של מפעל המינהלות בתל אביב-יפו מלמדות על הקשי שיש לעירייה להסתגל לרעיון של תחזקה במתכונת פטוחה, שבו התושבים שותפים להתוויות מדיניות ולקבלת החלטות.

השליטה מרחיקת-הלאה של השלטון, המאפיינת את הקואליציה של תחזוקה במתכונת סגורה, התקבלה על ידי הציבור בדרך כלל באדישות. המחאות הבודדות לא כונו נגד הדגש הקואליציוני, אלא התמקדו בחחלות ספציפיות של השלטונות. המחאה הייתה מוגבלת בדרך כלל בזמן ובמקום. הדגש השכיח היה התארגנות נגד הקמת מבני מגורים בשכונות ותיקות, נגד פיתוח מתן חדש, נגד סילילת כביש חדש או הרחבת כביש קיים, או התארגנות לשם שינוי או שיפור של תכנית לימודים, לשם הקצתה כיתות לבית-ספר, או לשם הסרת מטרד או מפגע מקומי. המחאה הסתיימה בדרך כלל במשא ומתן בין הרשות לנציגי התושבים. בדרך זו של השתתפות ספרידית ולא מקובעת בדף סיום פורמליים השפיעו התושבים במידה מסוימת על קבלת החלטות ועל עיצוב העיר. כך לדוגמה הצלicho תושבים באוצר טביה בירושלים למען הקמת מלון רב קומות בירושלים בinite-ספר "בית הילדי" ולגרום להקמת גן הפעמון. תושבי שכונות "צמורת הרים" בירושלים הצלicho להקטין את מטרד הרעש של כביש ירושלים-מעלה אדומים על ידי העמקת תנויי הכביש והקמת חומת מגן. החברה להגנת הטבע הצליחה במאבק ציבורי להקטין את הגובה של מלון הייאט, שאיים לגמד את אגן העיר העתיקה.

המחאה על אופן אספקת השירותים מצינית שלב מעבר מkoaליציה של תחזוקה במתכונת סגורה, שבה החלטות מתתקבלות על ידי קבוצה מצומצמת של אנשי מקצוע ופוליטיים, לkoaליציה של תחזוקה במתכונת פתוחה, שבה הציבור מעורב באופן קבוע בתהליכיים של קבלת החלטות. מגמות אלה רוחחות בעיר המבוססת שבמרכו, הנחנות מהכנסה עצמית גבוהה ואיין מקלט מענק אייזון משרד הפנים. ערים אלה מנהיגות במידה רבה את מערכת אספקת השירותים, תוך שהן בוחרות להן שותפים הנראים מתאימים. מגמות ההשתחררות מפטרנליוז ניכרות פחות ביישובים היהודיים שבאזוריו השולטים ובשוליו המטרופולין וכן ביישובים הערביים, הסמכים על שלוחתם של משרדי הממשלה ובמיוחד על מענק האיזון משרד הפנים.

2. קואליציות ממשל של תחזקה במתכונת פתוחה: שלטון מקומי ומנהיגות שכונתיות קואליציה זו עוסקת באותו תחומיים שבהם מטפלת הקואליציה של תחזקה במתכונת סגורה. השוני העיקרי בין שתי הקואליציות מटבṭא במערכות מתמשכת וממוסדת למחצה של הציבור בהתווית מדיניות שכונתיות ובקבלה החלטות וכן בקשר מתמשך בין נבחרי הציבור, הפקידות ואנשי המקצוע ברשותם עם התושבים. אחד הביטויים הארגוניים הבולטים של קואליציה זו הוא המינהלות השכונתיות, שהן משתתפים ועובדים בלבד נציגי התושבים ונציגי השלטון המקומי.

מנהיגות שכונתיות הוקמו בערים שונות בארצות הברית, בקנדה, באיטליה, בהולנד, בבליה באנגליה ובסקוטלנד. באיטליה התקבל ב-1978 חוק בדבר הקמת ממשל שכונתי בערים, ובהולנד הוקמו בערים מספר עיריות-משנה. הספרות התיאורטית והאמפרית

עוסקת בעיקר בדפוסי העבודה המשותפים שהתרפתחו בין המינהלות לבין השלטון המקומי (Percy, 1984). העבודה המשותפת מתמקדת, לפי ג'ייקובס (Jacobs, 1992), בנושאים פרגמטיים (איך השירותים ואיוכות הסביבה), בנושאים לגיליסטיים-אתיים (זכויות האזרח בעיר) ובנושאים פוליטיים (עצמת השלטון). העיסוק בתחומים אלה מבטא התרבות רעיונית ופוליטית מושאי המאה החברתית. את מקום בעיות העוני, הצדק החברתי והחלוקת מחדש של המשאבים, שעומדים במרכז הקואליציה של רוחה החברתית (ראה להלן), תופעות חדשות של המשאבים, טענות של אספקת שירותים הנוגעות לכל הציבור. סוגיות אלה נוגעות לאיוכות שירותים החינוך, החברה והתשתיות, והן מעניינות את כלל האוכלוסייה העירונית. بد בבד הועלו ערורים באשר למקומה של המדינה בתחום התכנון הפיסי והחברתי, והזדהשה זכותם של האזרחים להביע את דעתם בנוגע למקומות עירוניים, להתארגן ולהשתתף בקביעת מדיניות הנוגעת לסביבתם.

בישראל הוקמו עד היום 35 מינהלות בחמש ערים. בירושלים, שבה הוחל בהקמת מינהלות ב-1980, פועלים 14 מינהלות ומינהלים קהילתיים. המינהלות מייצגות את דרישות הציבור בנושאים מוניציפליים, אך הן אין מעורבות באספקת שירותים בפועל. לעומת זאת, המינהלים הקהילתיים משלבים תפקידים מוניציפליים של מינהלות עם מונע שירותים בתחום החברה, הנוער, הספורט והחינוך הציבורי פורמלי. המינהלים החקלאתיים רוחים בעיקר בירושלים ובלוד. בשנת 1989 הוחל בהקמת מינהלות בלבד וברמלה. ברמלה פועלות שש מינהלות שכונתיות ובלוד שבעה מינהלים קהילתיים. בתל אביב-יפו הוחל בהקמת מינהלות ב-1990, וכיום פועלות שם שלוש מינהלות רובע, המאגדות בתוכן שכונות אחדות. בראשון לציון, שבה החלה הקמת המינהלות ב-1992, הוקמו ארבע מינהלות רובע ומינהלת אזור קרואנים. בשנת 1994 הוחל בהקמת מינהלות בשתי ערים נוספות: נתניה ואילת. דוגמאות דומות לאלה של המינהלות פועלות גם ברמת השרון ובאשקלון. המינהלות משרתות בין 3,000 ל-4,000 תושבים בעיר כמו לוד ורמלה, ובין 30,000 ל-40,000 תושבים בירושלים ובתל אביב-יפו (חסון, 1994).

המינהלות נבדלות מועדים שכונתיים או מארגוניים מחייבים בכך שפעילותן מושתתת על עבודה משותפת בין השלטון לתושבים. מחד, המינהלות הן שלוחה קדמית של הרשות. הן פועלות באישור הרשות ובמימונה וכל החלטות המקצועית ממומן על ידי הרשות המקומית ומושך על ידה. מאידך, המינהלות הן שלוחה של הציבור, והן שואבות את כוחן מהgilistimica ומהמעורבות של הציבור. מול המשאבים וההחלטות המקצועית שמעמיד השלטון לרשות המינהלות, עומדות הבחירה של יווני וראש הוועדות והבחירה לוועד המנהל. המשאבים משקפים את השפעתו של השלטון, ואילו הבחירה של הנהלת המינהל — שהשתרשו בתרבות הפוליטית בירושלים, אך טרם הגיעו אחזקה בערים אחרות — הן ביטוי מהותי לקבלת לגיטימציה מהציבור ולמעמדו המוכר של הציבור כגורם מוביל במינהלה.

מידת הביזור של סמכויות לминистרויות נמוכה יחסית: התקציבים שמעמידה הרשות מיועדים בעיקר למימון הוצאות המפקזועי, ולעתים מועמד לרשות המינהלת תקציב קפוא למימון מפעלים חברתיים. התקציבים למימון שירותים מושגים במהלך העבודה המשותפת עם האגפים השונים ברשות. באופן פורמלי גם לא בזרו סמכויות לминистרויות בתחוםי קבלת החלטות והביצוע. בד בבד, השיגו המינהלות באופן בלתי פורמלי מידה לא מבוטלת של סמכויות בתחוםים אלה על ידי פעילותן היומיומית עם התושבים ועם אגפי הרשות.

באמצעות העבודה המשותפת עם הרשות הצלחו המינהלות למסد ולפתח ראייה רחבה של מכלול הצרכים בשכונה, לתכנן לטוחה ארוך וליצור דיאלוג מקצועי ממושך עם הרשות. המחריר הוא היסוגות במערכות העירונית, קבלת כללי המשחק העירוניים, ומכאן היחסנות למניפולציה וקוואופרטציה. לדעת ריצ' (Rich, 1989) תרמו המינהלות בעיר ארצאות הברית להגברת האפקטיביות של פעילותם השלטוני המקומי, להגברת יעילותן ולהגדלת השוויוניות בעיר. לאמיתו של דבר, פעילות המינהלות מסעפת יותר וניכרת בתחום הפוליטי והמיניאלי, בתחום השירותים ובחיי היום-יום.

ביטויים פוליטיים של פעולה המינהלית. הקמת המינהלות הוליכה לשינויים ניכרים בכללי השיח בין השלטון המקומי לציבור. בעוד שבמעבר המגע בין השלטון לנציגי ארגונים קהילתיים היה נקודתי, שטхи וקצר טוח, נוצר עתה מפגש רחב ועמוק יותר. בניגוד לעבר, שולב עתה הצבא בתהליכי קבלת החלטות בתחוםים רחבים, החל בטיפול בנושאים שוטפים וכלה בהשתתפות בתכנון ובפיתוח לטוחה הארוך. העבודה המשותפת בין נציגי התושבים לנציגי הרשות תרומה חשובה לחיזוק הדמוקרטיה העירונית, כיון שהיא חביבה כי דמוקרטיה עירונית אינה מתבגרת רק בהצבעה בבחירות, אלא גם בשיח שוטף בין השלטון לציבור לאחר הבחירות. באופן זה הוכחה זכותו של הצבא לעצב את סביבתו לא רק באמצעות הצבעה אחת לחמש שנים, אלא גם באמצעות מעורבות רחבה ומתרשחת בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות לגורלו. זו היא תפיסה חדשה של דמוקרטיה עירונית המשלבת היבטים ייצוגיים והיבטים השתתפותיים.

הפגש עם השלטון אפשר לנציגי התושבים להיחשף לביעות העירונית ולהתנסות בתהליכי קבלת החלטות. אולם המפגש גם חידד קונפליקטים ישנים. על סדר היום הולטה בכל חvipותה שאלת הסמכויות של נציגויות התושבים. ההתרסות הרווחות אומרות, כי המינהלת קיבלה "אחריות ללא סמכות", ואין היא אלא "גוף ללא שינויים, כוח עזר, רשות חסוט, זורע ארכוה של הממסד" (חסון, 1989). בתגובה לכך טענו ראשי ערים, כי מגבלות השלטון המקומי בישראל אין אפשרות ביזור רחוב של סמכויות מהרשות לשכונות.

ביטויים מנהליים של פעולות המינהלות. פעילות המינהלות אפשרה להשיג מספר תועלות מנהליות.

א. מתן שירותים אפקטיבי (רגע ומותאם) יותר לצורכי התושב, כתוצאה קבלת משוב מדויק על צורכי התושבים. השירות האפקטיבי התבטא גם בקידום תהליכי ובהענות מהירה יותר לתביעות התושבים.

ב. גישת מנהבים נוספים באמצעות שיתוף פעילים בהכנות וכניות ובאמצעות קליטת חידושים שצמחו מלמטה. הביטויים הם רבים: חיסכון בהכנות וכניות כתוצאה שיתוף תושבים בתכנון ומיסוי פנימי בעקבות מימון חלק של תכניות באמצעות התושבים. ברמלה, לדוגמה, מומנו כ-75 אחוזים מהפעילות החברתיות של המינהלות באמצעות התושבים.

ג. תיאום בין נוטני שירותים מקומיים סביב תכניות שונות.

ד. הרחבת הבנה של הציבור לאילוצים של הממסד והקהילה קונפליקטיבים.

ביטויים בתחום אספקת השירותים של פעולות המינהלות. השיח החדש אפשר לפعلى המינהלות להשיג מספר הישגים חשובים.

א. השגת מקורות ומשאבים שבבר לא עדו לרשوت התושבים. הביטויים העיקריים הם שניים: מימון ישיר של פעילות המינהלות באמצעות העסקת כוח אדם, החזקת המשרדים ומימון פעילות חברות; מימון עקיף מתקציבי הרשות של מפעלים חברתיים ופיסיים שהמינים והמחלקות יזמו במשותף.

ב. שיפורים בתחום הפיסי. סקר שנערך בקרב המינהלות בכל הארץ במרץ 1993 ראה, כי בתחום הפיסי השיגו המינהלות מושגים רבים בתחום הכבישים, המדרגות וה坦ורה, שיפור הנקיון, טיפול במפגעים סביבתיים,提פה שטחים פתוחים, פיתוח גנים ציבוריים וריבוד שבילים (חסון, 1994). לעיתים קרובות היו המינהלות מעורבות בكونפליקטים ובהתנגדויות לתכניות עירוניות, למשל התנגדות להרחבת רחוב לה-גרדייה בתל-אביב-יפו או להרחבת רחוב בצלאל בירושלים. במקרים מסוימים הגיעו המינהלות לדרגה גבוהה של השתתפות בפיתוח הסביבה, כמו הכנת תוכנית מתאר מקומית ותוכנו מערכת התchapורה בשכונות בקעה בירושלים, התוויות כבישים במינהלת צפון מזרח בתל אביב, אחריות לריבוד שבילים ברמת ישראל שבמנהל דרום-מזרח בתל אביב.

ג. שיפורים בתחום החברתי-חינוכי. בתחום החברתי-חינוכי קוימו מספר רב של אירועים חברתיים, פותחו מרכזי למידה ותכניות העשרה, נערכופגישות עם מחלקות החינוך לתיאום תכניות הלימודים ולшибוץ ורישום תלמידים בבתי ספר, הוקמו תנומות נוער מקומיות ומרכזי חוגים, נערכו חוגים למנהיגות נשים, שולבו נשים ערביות בפועלות המינהלות הערביות ברמלה, פותח הנושא של זורקים יהודים-ערבים ברמלה והוציאו לאור עיתונים מקומיים.

ביטויים חברתיים של פעולות המינהלות. הפעולות במינהלות אפשרה מספר לא מבוטל של הישגים בתחום החברתי.

א. במלחך הפעולות במינהלות צמיחה מנהיגות רחבה, הניכרת במספר גдол של בעלי תפקידים וראשי ועדות. הבעה המרכזית היא שמניגות זו צריכה להוכיח באופן מתמיד את עצמה, והיא עלולה לשב את אמון הציבור בשל אי-עמידת השלטון בהתחייביותו. לספק את השירותים.

ב. פיתוח מיומנויות ורכישת כלים מקצועיים. נציגי הארגונים רכשו ניסיון וידע רב, וכן מיומנויות וכליים בהקשרות ובשתגלוויות. בעקבות זאת גדל כוחם של התושבים במגע עם הרשות. בבקעה, למשל, כפי שהראתה שחורי (1992), השתתפו נציגי המינהלות בתכנית פיסיות רבות ונטו חלק פעיל בפיתוח חברות-חינוכי. ברמהלה, לדוגמה, עברו הפעילים בשנת 1992 19 שורה של השתלמות: טלוויזיה קהילתית, תקשורת והפקת עיתון, תיאטרון קהילתי והדרכות מיוחדות לישבי ראש, לפעילים ולמנהל מינהלות בתחום המינהל והארגון.

3. קואליציות ממושל של תחזקה במתכונת חזית: שלטון מקומי, שלטון מركזי וקבליי שירות

בשנים האחרונות החלו רשוויות מקומיות רבים להתקשר בחזום עם קבליי חז' לצורכי אספקת השירותים. בסוד תהליך זה, המכונה הפרטת שירותים, עומדים שיקולים של הגברת היעילות הכלכלית והשגת חיסכון על ידי הפרדת המימון של אספקת השירותים מהביצוע. השיקול המנחה הוא שיתוף המגור הפרטי לקבלן מוצע באספקת השירותים על מנת ליעיל את אספקת השירות ולהוויל את עלות.

אף שהתהליך מכונה הפרטת אין בו הפרטה של ממש, כיון שאין בו משום העברה מלאה של אספקת השירותים לגורם פרטי. במסגרת הוראות החוק מוטלת על הרשות החובה לספק את השירותים, ואין היא יכולה להאיץ את סמכותה לגורם אחר. פירוש הדבר הוא כי הפרטת השירותים אינה מלאה והוא מוגבלת לתחום הביצוע בלבד, ואין בצדיה אחריות של המוצע כלפי התושבים. התוצאה היא קואליציה עירונית של אספקת שירותים שבסיסה על סימbioזה عمומה בין הרשות למגור הציבורי או הפרטי.

על פי ניתוח של 28 עיריות, שערך בראלי (1990), נמצא שבממוצע היקף הפרטת השירותים בשנת 1989/90 היה כ-13 אחוזים מהתקציב הרגיל ו-100 אחוזים מתקציב הפיתוח. במחקר נמצא שנותר הרבה בין הרשותות מבחינות היקף ההפרטה, שנעה מ-22 אחוזים באור יהודה עד 8 אחוזים בלבד. שני תחומי ההפרטה העיקריים שנמצאו היו: שירותי תחזקה (כבישים, ביוב, מים, גינון, מאור וכד') ושירותי תברואה (פינוי אשפה בעיקר). לעיתים הפרטת השירותים היא לגוף ציבוררי. בירושלים למשל הופרטו חלק שירותי הניקיון למינהלות השכונותיות.

4. קואליציות ממשל של פיתוח עירוני: שלטון מקומי ושלטון מרכזי קוואליציה זו מתאפיינת בפעולות יוזמת, שmotבהתה בפיתוח המערכת הפיסית ומערכות שירותי החינוך והתרבות בעיר. היעדים לפיתוחם מערכות תחבורה, תשתיות ציבורית, אזרחי תעשייה, בתים מלון, מרכזי התוכניות, מרכזי תרבות וחינוך. הקואליציות הנוצרות במסגרת זו משתנות ממדינה למדינה בהתאם לתרבות הפוליטית. בארצות הברית ניתן עוד רם לשיתוף פעולה בין הון ציבורי לפרטי, והוא מתבטא בתחום הטבות ותמരיצים לבני ערים במטרה לעודד השקעות בפיתוח התשתיות ובمتankנים עירוניים. לוגן ומולוטש (Logan and Molotch, 1987) מכנים קואליציות אלה בשם "מנגנון צמיחה" ("growth machines"), וכוללים בהן: בעלי הון בתחום הפיתוח העירוני ונכסים נספחים מוסדות פיננסיים, בעלי עסקים בעיקר במרכז הערים, בעלי הוצאות עיתונים וגורמים נוספים שיש להם עניין במרקען שבמרכז העיר. בידי חוגים אלה מצויים המשאים הדורשים כדי ליצור אווירה פוליטית וומכת באינטרסים העסקים. לעיתים הקואליציה מתרכזת סביב דמות מרכזית כמו רוברט מוזס או זwid ווקפלר בניו יורק, בן עמי בתנניה ובאשדוד ואלי לנדו בהרצליה. בבריטניה נציגי ההון הפרטי נוטים פחות ליצור שותפות עם ההון הציבורי, ופיתוח התשתיות נעשה בעיקר על ידי ההון הציבורי. הדגם הנפוץ לפיתוח תעשייתם עירוניות בבריטניה הוא של תאגידים לפיתוח עירוני (Urban Development Corporations). באנגליה לדגם האנגלי, תאגידים אלה ממוננים על ידי הון ציבורי, ומהנהלים מתמנים לתפקידם על ידי השלטון המרכזי (Coulson, 1993). עם זאת, המgor הפרטני משתרך חלק מהתאגידים, השותפות הבולטת היא בתאגיד לפיתוח אזור המזחים בלונדון, שבו השקיע המgor הפרטני כ-4 מיליארד ליש"ט בין השנים 1981 ל-1991 (Brownill, 1993).

בערי ישראל, בדומה למצב בבריטניה, פיתוח התשתיות נעשה בעיקר על ידי ההון הציבורי. הדגם הנפוץ הוא שותפות בין השלטון המקומי למקומות. הפרויקטים השכיחים בשותפות זו הם פיתוח רשות מים, רשות ביוב, הקמת בתים ספר וקירות חינוך, פיתוח אזור תעשייה או הקמת שכונות מג/orים. כך למשל במהלך שותפות מעין זו הקימה המועצה דאלית אל-כרמל אזור תעשייה, באקה אל-גרבייה פיתחה את פרויקט הביוב. פיתוח תעשיית נעשה לעיתים על ידי שותפות בין מספר רשויות סמכות. אחד הביטויים המובהקים של השיתוף הוא איגודי ערים לצורכי טיפול בנושאים מרחביים כמו ביוב וניקוז. שיתוף הפעולה בין רשויות סמכות מתרחב לעיתים מעבר לנושאי התשתיות. כך למשל היישובים באקה אל-גרבייה וקיבות מצר יצרו שותפות לפיתוח אזור תעשייה. במסגרת זו אוחדו קרונות פרטיאות באקה אל-גרבייה עם קרונות המינהל בקיבוץ מצר, והוקמה מינהלת משותפת לצורך הקמת אזור התעשייה.

בסיס הפעילויות והשותפות בארגונים ממוסדים כמו תאגידים ומינוחות הוא הצעד המבחן בין שותפות, שפועלות מוגבלת לפרויקט מסוים, לבין קואליציות ממשל, המתאפיינות בראייה ארוכת טווח ובפעולות מתמשכת. בבחינה של אופי השותפות ב-13

רשותות קטנות (מ-2,000 עד 15,000 תושבים) התרברר כי בחמישת יישובים מוסד השיתוף בארגון, כמו חברה כלכלית או מינהלת משותפת, ואילו ביתר היישובים לא מוסדה השותפות בארגון. (המצאים מבוססים על שאלון שהועבר בפגישה עם פורום המאה ה-21 של ראשי רשותות מקומיות, 6.5.1995, להלן פורום המאה ה-21). המיסוד של השותפות בתאגידים לפיתוח עירוני הוא דבר חדש יחסית שהחל לציבור תקופה רק בשנות השמונים. העיר תל אביב הייתה החלוצה בתחום. כבר בשנות השלישיים הוקמו בתאגידים הראשונים. עם אלה ניתן למנות את "חברה לפיתוח תל אביב", שהוקמה ב-1932 כדי לפתח את האזור שמדרום לשפק הירקון ואת "חברת אורה וביצרון", שהוקמה לשם ייזום פרויקטים של בניין ופיתוח עירוניים. בשנות הששים הוקמו תאגידים מספר בהן משלטי ועירוני לפיתוח פרויקטים שונים. עם אלה ניתן למנות את "חברת אחוזות החוף", שהוקמה על מנת לפתח את פרויקט הסיטי של תל אביב במנשייה, ו"חברה לפיתוח יפו העתיקה", שהקימה בתל יפו מרכז אמנויות ובידור (עיריית תל-אביב-יפו, 1993).

מאמצע שנות השמונים החלה מגמה של מיסוד קואליציות הפיתוח בתחום העירוני באמצעות הקמתן של חברות עירניות, הנמצאות ברובן בבעלות השלטון המקומי, ושל חברות עירניות-משותפות, הנמצאות בבעלות משותפת של השלטון המרכזי וה מקומי. חברות אלה קיימות בעיר הישראלית זה זמן רב, אולם מאמצע שנות השמונים גבר קצב הקמתן, והן זכו לפריחה חסרת תקדים בשנות התשעים. בשנת 1990 נמנו בישראל כ-150 חברות עירניות, וכיום נאמד מספן בכ-300. בינו לבין הפעולה בין הון פרטני לציבור שנוצר בעיר צפון אמריקה, הקואליציות שנוצרו בארץ לא משכו עד לאחרונה יזמים פרטיים ולא הצליחו לעניין את מערכת הבנקאות וגופים כלכליים מקומיים (ראה הקמת קחת אצל ויל, 1990). עם זאת, מאז ראשית שנות התשעים החלו להיווצר שותפות בין הון פרטי לציבוררי בעיקר בערים הגדלות ובערים בעלות פוטנציאל של תיירות ונופש (ראה חסן וחוץ, עתיד יצאת).

הkoaליציה הנפוצה בארץ בתחום הפיתוח העירוני היא בין הון מוניציפלי להון משלטי, ובאה לידי ביטוי בהקמת חברות עירניות-משותפות. כך למשל חמיש מתוך שבע החברות הפעולות בירושלים הן חברות משותפות לרשות המקומית ולשלטונו המרכזי. רק "חברת מורה" ו"חברת תיאטרון ירושלים" הן בבעלות מלאה של העירייה. ביתר החברות הממשלה ממלאת תפקיד דומיננטי, וחלוקת הערך בהן, ברוחם ובנהלה נמוך: 26 אחוזים ב"חברת קורתא" ו"ברשות לפיתוח ירושלים"; 28.6 אחוזים ב"חברת פרזות"; 33 אחוזים ב"חברה לפיתוח מזרחה ירושלים" ו-50 אחוזים ב"חברה הירושלמית למטענים" (עיריית ירושלים, 1993). פירוש הדבר הוא שהשלטונו המרכזי הוא זה שהשלט בדירותיו של חלק גדול מהחברות, וכן מבחינה פורמלית הוא זה שמקבל החלטות בכל הקשור למחות הפיתוח ולהתקשרות עסקיות, ובכך מעצב במידה

רבה את דמותה של העיר. דוגמה בולטת לכך הוא אתר ממילא, שבו "חברות קורתא", המצויה ברובה בעלות ממשלנית, יזמה את ההתקשרות עם היוזמים, شيئا מהן חלק מהוותאות התכנון, תוך חריגת מכללי מינהל תקינים, וקבעה באופן זה את אופיו של אחד האטרים הרגשיים בעיר.

הקוואליציות הפעולות בתחום הפיתוח עירוני בישראל עוסקות בשני נושאים עיקריים: א. אספקת שירותים, תוך היישנות על שיקולים כלכליים של יעילות ושל חיסכון תקציבי;

ב. פיתוח עירוני, הכולל פיתוח תשתיות וניהול נכסים.

במחצית מהחברות העירוניות והעירוניות-幡 ממשלטיות בעיר ישראל פועלות בתחום הפיתוח עירוני (פיתוח תשתיות עירוניות,missiveות מקומות תעסוקה), ומהחצייה השנייה עוסקת באספקת שירותים ציבוריים ובניהול נכסים ציבוריים. המטרות הן ייעול ושיפור של אספקת השירותים אגב נקיטת גישה עסקית, הגדלת הרוחניות של הרשות, חיסכון בהוצאות וייצור תנאים למשיכת יזמים ואוכלסיה מבוססת.

הកמתן של חברות עירוניות נועדה להשיג מספר יתרונות:

א. יכולת התמקדות בנושא מוגדר מפרשפקטיבה כלכלית, דבר שהעירייה מותקשת לעמוד בו. הגישה של העירייה היא לרוב גישה של שירותי ציבור, העוסק באספקת שירותים. וכן מערכת השיקולים, המימוןיות ופרוצדורות העבודה אין תואמות את הגישה הכלכלית המאפיינת את המגזר הפרטני. הקמת חברה עירונית, המנהלת על בסיס של שיקולים כלכליים, נועדה להתמודד עם בעיה זו.

ב. גמישות תפעולית וכפיפות המותבטאת ביכולת גiros hon ויצירת שותפות עם יזמים.

ג. קרבה למוקדי החלטות המאפשרת לחברה יתרון על יזמים פרטיים בהקצת שטחים, בתכנון ובפיתוח תשתיות.

ד. שחרור מגבלות ביורוקרטיות ופוליטיות בתחום גiros כוח אדם ויצירת התקשרויות עסקיות.

על אף היתרונות הרבים רוב החברות ממלאות "תפקיד טקיי בפיתוח הכלכלי דרך ניהול נכסים עירוניים ואספקת שירותים, יותר מאשר תפקיד אסטרטגי דרך מעורבות בתכניות לפיתוח כלכלי לטוח אורך" (פלונשטיין, 1994: 32). סקר של חברות עירוניות משנת 1990 מלמד כי אף ש"ירוחיות ויזומה הן גולת הכוורת של פעילות בחברה עירונית... רוב החברות אין רוחיות, חלק גדול מהן מתוקצבות על ידי בעלייה ורק חלקן יזמותיות ממש" (ויל, 1990: 94). סיוגן של החברות העירוניות לפי מידת ההצלה העלה שהחברות המצליחות הן בדרך כלל אלה העוסקות בפיתוח עירוני, החברות המצליחות במידה בינונית הן בדרך כלל אלה העוסקות בניהול נכסים הרשות ובעתן שירותים

חברתיים, ואילו החברות העוסקות בפיתוח כלכלי מטאפייניות ברמת הצלחה נמוכה (וילל, 1990 : 83). עם זאת, טרם נבדק עד כמה פועלות החברה מייעלת ומזינה את אספקת השירותים ואת פעולות הפיתוח בהשוויה להפעלה על ידי העירייה. שאלת זו עדיין טעונה מחקר ובירור.

5. קואליציות ממשל של פיתוח כלכלי: שלטון מקומי ויזמים פרטיים
קואליציית הממשלה של פיתוח כלכלי קשורה קשר הדוק עם קואליציות הממשלה של פיתוח עירוני. השוני העיקרי הוא בהעתקת הדגש מספקת שירותים ופיתוח תשתיות ומתקנים, האופייני לקואליציה של פיתוח עירוני, ליצירת מקורות תעסוקה ולהגדלת בסיס המס העירוני. הבדל נוסף הוא הרכב הקואליציה, שבה משתתפים לצד השלטון המרוכז והמקומי גם יזמים פרטיים. בעבר מילאו ראשי ערים תפקיד מרכזי במשיכת השקעות או משתכנים חזקים. ראש עירייה יכולה למילא תפקיד מרכזי במשיכת אוכלוסייה מבוססת ליישוב, ואילו ראש עירייה מגדל העמק פועל רבות למשיכת מפעלי תעשייה עתירי טכנולוגיה ליישבו.

בשנים האחרונות נעשו מאמץ להזק את הקואליציות בין הון הציבורי לפרטי ולהשתתפן על יסודות ארגוניים יציבים שמעבר לכרייזמה ולתושייה של מנהיג זה או אחר. בערים שונות נעשים ניסיונות לפתח אקלים אחד לבני עסקים באמצעות פיתוח חמולות טכנולוגיות, הקמת קרנות הון ומתן יעוץ והדרכה לבני עסקים קטנים (פלונשטיין, 1994). כך למשל הקימה המועצה האזורית גוש עציון חממה עסקית, המושתתת על שותפות בין הון פרטי להון ממשלתי והון ציבורי שגויס באמצעות ההסתדרות הציונית. אחת הדרכים לייצור קואליציות בין הון ציבורי לפרטי היא הקמת חברות בת של חברות עירונית שבה רוב המניות מוחזק בידי היוזמים הפרטיים, ורוב חברי הדירקטוריון הם אנשי המגזר הפרטאי. החברה העירונית שבבעלויות הרשות יוזמת את התכניות, מכינה את כל האישורים הדורשים, מכשירה ופתחת את השטח ומסייעת למשקיע הפרטאי בהשגת הלואאות. בתמורה מקבלת הרשות חלק מהכנסות המפעל. חברות הבת עוסקות בפיתוח אזורי משרדים וمسחר, בפיתוח תשתיות ושכונות מגוירות בתכנון גבוה כדי למשוך אוכלוסייה חזקה, בפיתוח אזורי תעשייה ובפיתוח אתרים מיוחדים: תיירות וקייט, מלונות ומועדון פעל. המועצה האזורית משגב הקימה חברות בת לשם פיתוח אזור תעשייה. החברה העירונית לפיתוח אילת הקימה חברות בת לצורך פיתוח מפעל תעשייה. המועצה האזורית תමך הקימה חברות שיט בשותפות עם יזמים פרטיים. הסיג היחידי לפועלתה של חברת הבת בקואליציות אלה הוא השיקול של איקות הסביבה. הרשות המקומית מחזיקה במניות זהב, שמקנה לה זכות וטו בנושאים הקשורים לאיכות הסביבה.

דרך נוספת של שיתוף פעולה בין הון ציבורי לפרטי היא עסקות קומביינציה. הרשות

המקומית סוחרת בקרקע ומקנהليس זכויות מסויימות, כמו בעלות על חלק מהנכסים הבנינים או זיכיון על חניונים לפרק זמן קצר, בתמורה להשקעה מצדיו. כך למשל נחטמה עסקה לפיתוח פרויקט זדיל בראשון לציון, ובמסגרתה יקים יוזם פרטיא את בית העירייה, ישקם את בית העם הישן, יפתח מדרחוב במרכז העיר וישלם לעירייה כ-5.8 מיליון דולר. בתמורה יבנה היזם לעצמו על שטח הרשות שני בתים מגורים ומגדל משרדים ויקבל זיכיון להפעיל את חניון העירייה לפרק זמן קצר.

מידת המשיכה של הרשותות המקומיות את המgor העסקי משתנה על פני המרחב בהתאם לתכונות הכלכליות והאזרחיות של היישוב (הרכבת שוק העבודה, תשתיות פיסיות, הימצאותם של שירותי עסקיים, ציבוריים ופרטיים, העצמה הכלכלית של הרשות וקרבה למרכז מחקר ופיתוח). להבדלים אלה יש השפעה על אופי הקואליציות העירונית. כפי שציין סגן ראש עיריית כרמיאל: "הרשויות המקומיות שונות זו מזו, ובהתאם לכך מוקמות חברות עירוניות הנבדלות במטרותיהן ובדרך פעולהן. הבדיקה המרכזית היא בין יישובים עירוניים גדולים וմבוססים לבין יישובי פריפריה: ערי שדה וערי פיתוח. ערים גדולות מעצב טבען מהות גורם משיכה ליוזמים ולעסקים פרטיים. החברות העירוניות ביישובים אלו עוסקות בדרך כלל בניהול נכסים העירייה ולא בעידוד יזמות. ואולם ערי השדה נזקקות לחברות עירוניות בעיקר לפיתוח יזמות. היעד המרכזי של חברות עירוניות בעיר השדה הוא האצת הפיתוח הכלכלי והכשרת הקרקע לכניותם של יזמים פרטיים" (רוזנטל, 1992: 74).

אם אכן הבדיקה זו נכון, פירוש הדבר הוא שעריו השולטים מוכנות לשלם מחיר גבוה לעיר המרכז על מנת למשוך אליוון את ההון הפרטיא והציבורי. השאלה הנשאלת היא מהו המחיר החברתי והאקוולוגי שנאלצות לשלם ערי השולטים על מנת לזכות בנתה של ההון הפרטיא והציבורי הזמין להשקעות. נראה שביעות של אבטלה בערים ובעיירות שבשלוטים יוצרות קשי של התארגנות בתחומיים אקוולוגיים. גם מפעל המזיק לבリアות הציבור עשוי להתקבל על ידי השלטון המקומי והתושבים בלית-ברירה, כיוון שהוא מהווה מקור הכנסה. לעומת זאת, האבטלה הנמוכה בעיר המרכז והימצאות רובד של אוכלוסייה מבוססת התארגנות בклות יחסית נגד מפעלים העולמים לפוגע באיכות החיים של התושבים.

הבדיקה בין מרכז לשולטים היא בסיסית אך לוקה בחסר. המgor הפרטיא, כפי שמרורות עדויות ראשוניות, ער להבדלים בין הערים בשולטים מבחינת האופי של תוכנות האתר. כך, לדוגמה, הימצאותם של אתרי נופש ותיירות באילת שימושה בידי הרשות המקומית אמצעי למשיכת יזמים ואזרחים שהשיקעו בבתי מלון ובבתי דירות. באשקלון הוליכו תוכנות האתר להקמת מרינה, ובתחום המועצה האזורית תמר להקמת חברת שיט על ים המלח.

6. קואליציות משל של רוחה שכונתית: שלטון מרכזי, שלטון מקומי, השוכנות היהודית ותושבי

קואליציה זו עוסקת בחלוקת מחדש של המשאבים ובהרחבת ההזדמנויות של הקבוצות הפלחות מבוססות בחברה, תוך התמקדות באזרחי המגורים. הרחבת ההזדמנויות נעשית על ידי הגדלת ההון האנושי באמצעות חינוך והכשרה. כתוצאה זאת גידלות הזדמנויות התעסוקה ועליה רמתה הרווחה של כלל הקהילה.

הkoaליציה של רוחה שכונתית דורשת חריגת מהשגרה של מתן שירותים המאפיינת את הקואליציה של תחזוקה במתכונות סגורה ופתוחה כאחד. תכניות החינוך למשל, בkoaליציה של רוחה שכונתית מכילות מרכיבים של תכניות העשרה, תכניות לגיל הרך, פרויקטים של הכשרה וחונכות, הנדרדים מתכניות החינוך השגרתיות של הקואליציות של תחזוקה לגונינהו השוניים. תכניות הפיתוח העירוני כוללות השקעות רחבות היקף בדירות ובתשתיות באזרחי המגורים של המעם הנמוך, לעיתים תוך הסטת מקורות מפיתוח כלכלי לפיתוח חברותי.

קואליציה זו מחייבת מעורבות מஸלתית מתמשכת, כיוון שהיא כרוכה בהעברת משאבים מקבוצות חזקות לחלוות ובהשקרה מתמשכת בתחום הפיסי והחברתי. הבעה העיקרית היא גiros תמייה פוליטית לkoaליציה זו. הקבוצות חזקות מותנדות לה והקבוצות החלשות חסרות את המשאבים הפוליטיים על מנת להעניק לה תמייה מתמשכת. גiros התמייה של התושבים באזרחי המזקה אינם מובטחים גם כאשר יש השקעה במקום, כיוון שההתושבים הם לרוב חסרי מוטיבציה להתארגנות ולפעילות, וגיאום לפעולות דרוש ממש ניכר (Stone et al., 1991).

החל משנות החמישים התפתחו בעיר ישראל קואליציות של רוחה שכונתית בלי מעורבותם של התושבים. קליטתה העלייה ההמונייה, בעיות של עוני וקשיים באספקת שירותים הובילו לייצור קואליציות בין השלטון המקומי למרכזי על מנת לשפר את רמת הרוחה של התושבים, ובעיקר של תושבים מעוטי יכולת. השלטון המרכזי (בשתיות עם גורם ארצי נספ, השוכנות היהודית) פיתח את הקואליציה של רוחה שכונתית בנטלו על עצמו את האחריות הישירה לקליטת העלייה בעיר. הוא זה שהקים את השיכון הציבוריים, פיתח את התשתיות, סיפק שירותים לעולים, ובאופן זה עיצב במידה רבה את אזרחי המגורים בעיר. בשנות השישים הוקמה "הרשות לפינוי ובינוי אזרחי שיקום", כדי לפנות משכנות עוני ולבנותם מחדש. שיטת הפעולה דמתה לו שרווחה בארץ הברית בשנות החמישים: הריסת שכנות ישנות ופינוי דיריהן בעלי מעורבות תושבים בקבלת החלטות. זה היה גורלה של שכנות ואדי סאליב בחיפה, של השכנות הצפוניות במדיל אשקלון ושל חלקיים משכנות מוסררה ועין קרם בירושלים (חווני וairo, 1972: 68-69). השלטון המרכזי גם סייע לעתים לקבוצות מבוססות יותר להתיישב במקום אלה שפנו (למשל ברחוב הע"ח במסדרה או בשכנות ימין משה בירושלים). במקביל הוקמוערים

הגדולות חברות ממשלתיות-עירוניות, בבעלות השלטון המרכזי והעירוני, שנעודו להתמודד עם בעית אזרוי העוני. במסגרת זו הוקמו חברות הדיור "פרזות" בירושלים, "חלמיש" בתל אביב ו"שכונה" בחיפה. חברות אלה, הפעולות עד היום בערים הגדולות, עוסקות במצבת פתרונות לחסרי דירות, בסיעור בשכר דירה ובעבודה קהילתית. במסגרת מפעל השיקום השתלבו חברות אלה בפיתוח השיקום הפיסי והחברתי וסייעו בתחום העבודה הקהילתית.

עד ראשית שנות השבעים נעשה השיקום בלי לשתף את התושבים. במחקר שנערך בשלבי שנות השישים נמצא שההתושבים נותרו לרוב אדישים גם כאשר הממסד פינה את השכונות מתושביה המקוריים. "בשות אטר לא גילו התושבים יוזמה משליהם לשיפור השירותים השכונה... ובמידה שציבור התושבים משפיע על רמת השירותים בשכונתו — הרי זה בעקבות לחצים פוליטיים על הגופים המוניציפליים, ולא בדרך ההתארגנות של הציבור עצמו" (חוזני ואילן, 1972: 70). מהפץ במערכות התושבים החל להתרחש בראשית שנות השבעים, עם עלייתן של תנועות המכחאה שצמחו בשכונות המצוקה. תנועות הפנתרים השחורים והאוהלים בירושלים, ותנועת אליה בשכונות התקווה בתל אביב העלו את בעית העוני על סדר היום הציבורי, ורחריבו את המאבק המקומי מתחומי השירותים המוניציפליים לתחומי רחבים של דיור, תעסוקה, חלוקת ההכנסה וביטוי תרבותן של עדות המזרח. המכחאה והעבודה המשותפת בין מניגי המכחאה לממסד ההטו את הקווים הכלליים לקואליציה משל עירונית בתחום הרוחה השכונתי, שבה נוטלים חלק גופים ממשלטיים, גופים מוניציפליים וגופים המציגים את התושבים המקומיים. כך למשל בעקבות פעילות הפנתרים חל שידוד מערכות בתחום הטיפול בגין המצוקה. לאוהלים הייתה השפעה רבה על מדיניות הדיור ברמה העירונית ואף הלאומית. בעקבות פעילות האוהלים הועלה על סדר היום בעית הדיור של זוגות צעירים בשכונות מצוקה, נרכשו דירות בדירות בנכסי, והוקצו דירות לזוגות צעירים בשכונות המצוקה בירושלים. יתר על כן, בעקבות הפלישה של חברי תנועת האוהלים לשיכון פט בשנת 1976 נערכה פגישה בין הפלשים לבין מנהיג האופוזיציה מנחים בגין. אחת הפעולות הראשונות של בגין עם עלייתו לשפטון ב-1977 הייתה גינוי תנאי הדיור הקשים בשכונות המצוקה והכרזה על מפעל שיקום השכונות (Hasson, 1993).

רק בשלבי שנות השבעים, עם ההכרזה על מפעל שיקום השכונות, אומץ הרעיון של מעורבות תושבים בפעולות השיקום. הסיבה העיקרית לאיום רعيון השיתוף היה לחוץ של הקהילות היהודיות המאמצות, שהתוודעו לנושא במהלך תהליכי השיקום בצפון אמריקה, ונושא השיתוף והעבודה עם הקבוצות החלשות היה חלק מסורת דמוקרטית ממושכת שאפיינה את פעילותן. השתתפות התושבים בקואליצית המஸל של רוחה שכונתית מתתקינות במוסגרת וודאות היגי שיכוניות וודאות תחום, שבחן שותפים השלטון המרכזי, השלטון המקומי ונציגי התושבים. תקנון לוועדות היגי שהוקן על ידי

נציגי הממשלה והסוכנות קבוע, כי "נציגי התושבים יהו ממחצית ממספרם של החברים בצוות ההיגוי". בכלל נקבע כי ועדת ההיגוי תמנה 22 חברים, לפי הפרסוט הבא: 5 נציגי רשות מקומית, 6 נציגי משרד ממשלה והסוכנות היהודית ו-11 נציגי תושבים (משרד הבינוי והשיכון והסוכנות היהודית, 1984). תפקידי ועדת ההיגוי השכונית כוללים: אישור תוכניות לטוווח קצר ואורך, קביעות סדרי עדיפויות בפיתוח, מעקב אחר ביצוע התוכניות, תיאום בין נוותני שירותים, קיום קשר עם האוכלוסייה המקומית וערכונה, וקיים קשר עם הקהילות המאמצות בחו"ל (משרד הבינוי והשיכון והסוכנות היהודית, 1984).

על פי עקרונות המפעל אמורים תושבי השכונות להשתתף באופן פעיל בתחום קבלת החלטות, ואיילו הרשות המקומית אמורה להיות מעורבת גם בביצוע. בכך, נרשמה שונות רבה בהרכב הוועדות ובדרך פעולה בהתאם לכוחם של התושבים, לתרבות הפוליטית והארגוני הרווחת ברשות, למנהיגות של ראש הרשות ולמידת התעניינותו בנושא. וכן נמצאו שוני רב במידות המעורבות של הרשות בתהליכי שיקום השכונות. כך לדוגמה גילה ראש עיריית יבנה מעורבות גדולה במפעל, בעוד ראש עיריית באר שבע מיעט להתערב בנושא. בתל אביב צומצם תפקיד התושבים על ידי סגן ראש העירייה, שמיינה את עצמו למשרtie יוושב ראש כל ועדות ההיגוי בשכונות. בירושלים, לעומת זאת, העמדתו בראש ועדות ההיגוי תושבי שכונה (לזין, 1988).

החוקרים חלוקים באשר למידת ההשפעה של התושבים, בני הקהילה המשוקמת, על הקואליציה שהtagבשה במהלך מפעל השיקום. חוקרים אחדים טוענים כי התושבים היו חסרי השפעה של ממש ושימשו כחותמת גומי להחלטות שהתקבלו במקום אחר. לעומת זאת אומרת שהתושבים השפיעו על התוויות המדיניות, אך היו חסרי סמכויות בתחום הביצוע (Alterman, 1992 ; שפירן, רייכמן ואחרים, 1991 ; חסון, 1988). בלי להזכיר בוילוchein אין כל ספק שועדות ההיגוי של מפעל השיקום סימנו ניסיון פוליטי חדש בעיר הישראלית. לראשונה נוצרה קואליציה עירונית שפעלה בתחום הרווחה השכוניתית, תוך ניסיון לערב תושבים בקבالت החלטות בכל הנוגע לפיתוח פיסי וחברתי.

בניגוד לרובם המקביל, בעקבות ההתבטאות על סיום מפעל השיקום ויציאתו מהשכונות, המפעל נמצא בעת כתיבת החיבור באחת מתפקידות השיא של פעילותו. הוא הקיים ב-132 שכונות, מהן 35 שכונות חיזוק שבחן מטופלת בעיה מרכזית, והיתר שכונות שיקום שבחן מטופלות מכלול הבעיה. המפעל המשיך לפעול לשיפור הרווחה החברתית ולהעלאת האיכות הפיסית של אזוריו המגורים בשכונות ובישובים שנמצאו ראויים לשיקום. המפעל המשיך לפעול בתחוםים של תעסוקה (הכשרה תעסוקתית), דיור (SHIPOR תנאי הדיור), חינוך (תכניות רוחה חינוכית ותכניות העבודה), בריאות, רווחה, שירותים חברתיים שוטפים ופיתוח פיסי של התשתיות המקומית (סלילת כבישים, מדרכות, התקנת רשת ביוב, תאורה).

בסקר של שכונות שיקום שנערך ב-1988 ובדק את תחומי השיפור לגבי שירותים שונים התיברר, כי בין 35 ל-48 אחוזים מהמרואיינים סברו שחל שיפור בשירותי הדת, החינוך, התרבות והבריאות (חווב ובן יצחק, 1988). ממצא זה מעיד כי אין תמיינות דעים בשכונות באשר להישגים של שיקום השכונות בתחום שיפור השירותים, וכי חלק גדול מהמרואיינים בשכונות השיקום לא סברו שחל שיפור ניכר ברמת השירותים. לעומת זאת, פעילי השכונות נטו להציג יותר את השינוי החיבובי, ולמעלה ממחציתם ציינו שחל שיפור בשירותים השונים. יתכן שהפעילים בקיימים יותר במתරחש בשכונה, ועל כן הערכתם מדוקقت יותר (חווב ובן יצחק, 1988).

7. קואליציות ממשל עם ארגונים שלא למטרות רווח: שלטון מקומי, שלטון מרכזי וארגונים שלא למטרות רווח

לצד מפעל השיקום התפתח בשנים האחרונות דגם נוסף של קואליציות ממשל בתחום הרווחה, ובו שותפים ארגונים שלא למטרות רווח, ארגונים ממשלתיים וארגונים מקומיים. קואליציות אלה נבדלות מהקואליציות של רוחה שכונתית בכך שהן אינן מוגבלות לטריטוריה מסוימת. הן עוסקות בקידום הרווחה של מוגרים שונים באוכלוסייה, כמו: נשים, ילדים, קשיים, חוליים, נכים, עלים חדשים, ערבים וזרחים, באמצעות התערבות בתחום החינוך והתרבות, הבריאות, הרווחה ואיכות הסביבה. ארגונים אלה כוללים קבוצות לעזרה עצמית, המספקות שירותים לחבריהם, שירותים שהרשויות אינן יכולות או אינן רוצחות לספק. לעיתים קרובות הם עסקים גם בעילות סגורה על מנתקדם שינוי חברתי בנושאים הקשורים לציבור לקוחותיהם.

בארצות אירופה וצפון אמריקה הגיעו ארגונים אלה לשיאו של פועלם הדוק עט המדינה. בהולנד, כפי שמצא קרמר, "כל השירותים הסוציאליים ניתנים על ידי יותר מ-4,000 מלכ"רים המומוננים במלואם על ידי הממשלה המרכזית ומהווים מעין מדינה" (קרמר, 1993: 17). בארץ שיתוף הפעולה בין הארגונים למדינה פחות ממוסד. לדברי קרמר: "היחסים הדומיננטיים בין הממשלה לבין המלכ"רים בישראל משקפים באופן טיפוסי חזן את שיתוף הפעולה והן את התחומות, האהבה והשנאה, וניתן לתאר אותן כיתולות תחרותית או כשיתוף עוני". יש בהם גם דפוסים טיפוסיים למלכ"רים הישראליים, שיוצרים עבודות בשטח ולאחר כך מצפים מן הממשלה להוציא אותם מן הבז" (קרמר, 1993: 16).

חלק מהארגוני בישראל פועלים ברמה הלאומית, וביניהם ניתן למנות את אק"ס, יד שרה, אנווש, מט"ב. חלק מהארגוני פועלים ברמה המקומית, העירונית או הכפרית, למשל קבוצות מקומיות לעזרה עצמית המנסות לשפר את רמות הרווחה של התושבים המקומיים (קרמר, 1993). בתחום זה ניכרת בשנים האחרונות התפתחות ערה ביישובים הערביים, שבהם הוקמו מספר רב של קבוצות לעזרה עצמית. התארגנות פחות מרשימה

נרשמה גם בקרבת המזרחים, בעיקר בתחום החינוך והרווחה. ארגון "קדמה", לדוגמה, פועל בשכונות המזוקה בתל אביב ובירושלים וכן בעיירות פיתוח במטרה להעלות את רמת החינוך במקומות.

8. סיכום: טיפוסים שונים של קואליציות משל עירוניות

במערכות הפוליטית העירונית בישראל הופיעו בשנים האחרונות קואליציות מגוונות של קואליציות עירוניות. קואליציות אלה, שהתרפתחו על בסיס של חידושים רעיוניים שונים, מוסדו במبنיהם ארגוניים חדשים: מילחמות, ועדות היגוי, הפרטה, חברות עירוניות ועירוניות-משותפות וחברות בת של חברות עירוניות. הארגונים שנוצרו מתאפיינים באורוינטציות פוליטיות וב استراتيجיות מגוונות, באספקה שגורתית של שירותים, באספקה של שירותים בשיתוף תושבים, בהפרטה שירותים, במצבם פערים בין אזורים ובין מגורים, בפיתוח פיסי ובפיתוח כלכלי. רוב הארגונים מושתתים על קואליציות בין מוסדות השלטון לארגונים בחברה האזרחית: המגזר הפרטี้ והמגזר ההנדובי. באופן כללי ניתן לבקש את הקואליציות לשולש קטגוריות עיקריות: תחזוקת שירותים, קידום הרווחה של התושבים ופיתוח כלכלי. התחזוקה מתבטאת באספקת שירותים מוניציפליים, קידום הרווחה מתבטאת במצבם פערים בין אזורים ובהתכוון למוגרים חלשים בחברה. הפיתוח הכלכלי מושתת באימוץ עקרונות עסקיים באספקת השירותים המוניציפליים ובניהול הנכסים, בפיתוח תשתיותancaaimca למשיכת יזמים ובפיתוח מפעלים כלכליים ביומה משותפת פרטית וציבורית.

אחד השאלות המסקנות היא מה הן הקואליציות הבולטות ביישובים בישראל. אף שטרם נערך מחקר מקיף בנושא, ניתן לשער, כי רוב הרשותות מתאפיינות בקואליציה של תחזוקה, אגב נטייה לעBOR מתחזוקה במתקנות סגורה לתחזוקה במתקנות חווית. הדבר משקף את הגדרת התקפיך המסתורנית של הרשותות כספקות שירותים (פיסיים וחברתיים) ואת התלות הגבוהה של הרשותות בתקציבים ובאישוריהם מצד הממשלה. פיתוח תשתיות פיסיות והקמת מתקנים בתחום החינוך והחברה דורשים השקעות רבות שהממשלה היא הגורם המרכזי במימון. הקואליציות האחראית משקפות למעשה את התומסת שמעבר לפעילויות השגרתית של הרשות המקומית. השאלה המודעת יותר היא על כן אילו יישובים עסקים ביצירת קואליציות משל אשר מספקות תוספות מעבר לאספקה השגרתית של שירותים, ככלומר אילו יישובים מפתחים קואליציות משל היוצרים תוספות בתחום החברתי והכלכלי. תוספות אלה חשובות כיון שכן אלה אשר מקנות לרשות את הצמיחה הכלכלית או החברתית שאין בכוחה של תמיימה ממשותית שగרתית להעניק.

בדיקה שנערכה בקרבת רשותות קטנות (דוגמת נבעת שמואל, בנימינה, גבעת עדה, אורנים, כוכב) הראתה, כי רובן אין עוסקות ביצירת תוספות מעבר למאה שמקנה להן שיורף

הפעולה עם הממשלה. השותפות מתמקדות בתחום השגרתי של פיתוח תשתיות של דרכים, מים וביוב, הקמת מוסדות חינוך וספרט ובנית שכונות חדשות. יחד עם זאת, מספר יישובים קטנים יצרו קואליציות חדשות, ובמסגרתן הקימו אזור תעשייה, הוסיפו מקומות תעסוקה ופיתחו מפעל תיירות. כך למשל הקימה מועצת דאלית אל-כרמל חברה כלכלית בשותפות עם הממשלה להקמת אזור תעשייה. באקה אל-גרביה הקימה חברה כלכלית בשיתוף עם חברות מкорות לפיתוח תשתיות. כמו כן הקימה המועצה מינהלה משותפת עם קיבוץ מצר לפיתוח אזור תעשייה משותף. בניימינה וראש פינה עסקות בשיתוף עם זמים פרטיים בפיתוח אורי תיירות. יתרון שותפות אלה מעידות על חולשתן של רשות קטנות במשיכת זמים פרטיים ועל המשך התלות בשלטון המרכזי.

הרשויות הקטנות גם אין מתאפיינות בקואליציות עם המgor ההנדבותי. נראה שהרשויות הקטנות אין זכאות לדגמים ממוסדים של מעורבות תושבים דוגמת המינהלות, כיון שהוא מאפשר מגע חזק עם הציבור. השותפות המוקמות מדי פעם עם התושבים הן בעלות אופי ספורדי: שיתוף תושבים בהקמת בתים פרטי או פיתוח גנים (גבעת שמואל, אורנית). הדגים של השותפות מושתטים ביישובים אלה על שבדלותם במשרדי ממשלה ועל עבודה אדרהוק עם התושבים.

הkoaליציות הכלכלית הנו נחלתו של ערים גדולות במרכזו ושל יישובים בשוליות הנחנים מתקנות אטר מיוחדות, דוגמת חוף ים המלח או חוף הים התיכון. בערים הגדולות שבמרכז הארץ נוצרו קואליציות בין הון ציבורי להון פרטי כדי לפתח מרכזי משרדים ומסחר. בשולי המטרופולין הוקמו קואליציות כאלה על מנת לפתח אורי תעשייה. ביישובים הנחנים מתקנות אטר מיוחדות הוקמו שותפות בין הון פרטי לציבורי לצורך פיתוח מפעלי תיירות, קייט ונופש. (דיוון מפורט בתפרוסת המרחבי של השותפות בין הון פרטי לציבורי מופיע אצל חסן וחוץ, עתיד לצאת). גם הקואליציות החברתיות, ובעיקר הקואליציה של תחזקה במתכונת פתוחה, שביסודה עומד הרעיון של דמוקרטיה השתתפותית, הוגבלו למרץ הארץ. רוב המינהלות מצויות בערים הבאות: ירושלים, תל אביב-יפו, ראשון לציון, נתניה, לוד ורמלה. הקשי בклיטת הרעיון של דמוקרטיה השתתפותית ביישובי השוליות והעדויות על דגמי פטernelים המאפיינים יישובים אלה מחיבים בדיקה נפרדת.

פרק חמישי: מערכת יחסים הכוחות בין השותפים בקואליציות הממשל העירוני

העיר הפוסט-מודרנית, לדברי סויץ', מנוטת על ידי קואליציות פוליטיות, הכוללת בעלי עסקים, תושבים, ביורוקרטים ופוליטיקאים, וקואליציות אלה הן אשר מעצבות את דמותה הפיסית והחברתית (Savitch, 1988). בוגnod לתיאוריה המרקסיסטית, שראה בשלטון גורם שלילי בעיצוב העיר בהשוויה לכוחות הכלכליים, מציג סויץ' גישה הפוכה. לדבריו הגורם המרכזי המנוטת את הקואליציות הוא השלטון המקומי או המركזי. אולם דגש היחסים בין השלטון לגופים הבלתי ממשלתיים משתנה ממקום למקום. בניית יורךוצר השולטן קואליציות עם בעלי עסקים, עם איגודים מקצועיים ועם ארגונים שכונתיים, תוך שהוא מנסה לקדם במקביל פיתוח כלכלי ורוחה חברתי. בלונדון פיתחו רמות השלטון השונות קואליציות מגוונות. השלטון המרכזי, ששאף לפתח את העיר מבחינה כלכלית, יצר קואליציות עם בעלי עסקים. המקורה הבולט ביותר הוא פיתוח אזור המזחים של לונדון והפיקתו לאזור משרדים ומגורים ברמה גבוהה. השלטון המקומי שם את עצמו כמייצג המגזר החברתי, ולעתים קרובות יצא למאבקים נגד פיתוח כלכלי במטרה להגן על איזوت החיים של התושבים או על מנת להשיג טבות הנהה לתושבים. השלטון המטרופוליני גילה חסר עקבות בבחירה שותפי בקואליציות. המקורה הבולט היה ההתנגשות בין ארגון תושבי קוונט גרדנס (Covent Gardens), ששאפו לשמר את אופי שכונתם לנוכח תוכניות פיתוח של מרכז העיר, ובין הממשל המטרופוליני שצדד בעלי העסקים. התושבים הצליחו בסופו של דבר במאבק בשל התמיכה שנינתה להם על ידי השלטון המרכזי השמרני שתמך בשימור אופי האזור. מקורה זה אופיין לאופי המקוטע של הקואליציות בלונדון. אלה הן קואליציות שבמרכזן גורמים שונים: השלטון המרכזי, השלטון המקומי ובמעבר הממשל המטרופוליני, והן מתאפיינות בחוסר תיאום. דזוקא חוסר התיאום אפשר לארגוני מקומיים, שנאבקו בתכניות פיתוח, ליצור קואליציות עם בעלי ברית ברמות שונות של השלטון ולמנוע פיתוח שנתפס בעיניהם כבלתי רצוי.

בPRIIZ מבנה הקואליציות הוא היררכי, ובוגnod ללונדון הוא מתאפיין במידה גבוהה של תיאום. בראש ההיררכיה עומדים הביורוקרטים של השלטון המרכזי, והקואליציות האחירות של פוליטיקאים וטכנוקרטים ברמות השלטון השונות מתואמות אטם. התערבות התושבים היא מינימלית, והשיותו של המגזר הפרטני, הזוכה להעדפה מצד הבירוקרטיה, הוא פטרוני. אחת הסיבות לגיבוש הגובה של המערכת הפוליטית בPRIIZ היא הרקע החברתי והאינטלקטואלי של הביורוקרטים והפוליטיקאים. רובם בוגרי המכללה היוקרתית של ENA (Ecole National d'Administration). בוגרי המכללה, המכונים אנרכס, על שם המוסד שבו למדו, מאישים עדות מפותח בפוליטיקה ובשלטון, ונוטים לשמור על קשרים אישיים שפיתחו במהלך לימודיהם. הביורוקרטים, שהם לעיתים קרובות

הוברים המציגים של המוסד, הננים מגישה ישירה לחבריהם הפליטיים וזכרים להערכה ולאמן רב. לכל אלה משותפת גם תחושה של שליחות זבמרכה – פיתוח פריזי במרכזו עולמי של תרבות וכלכלה. המבנה האристוקרטית ותחושת השליחות המשותפת למפליטיים ולביורוקרטים מסבירים את הצנறליזם והפרטניזם המאפיינים את המערכת הקואליציונית בפריז ואת היעילות הגודלה של הביוורוקרטים בפיתוח הפרויקטם הגדולים של העיר, דוגמת לההאל (Les Halles) ולה-דפנס (La Defense).

השלטון מלא תפקיד חשוב בכל אחת משלוש הערים, אולם אופי שיתוף הפעולה בין המערכת השלטונית למגזר העסקי וההתנדבותי משתנה, כפי שקרה סויץ, מדגם של שיתוף בעל אופי פתוח בניו יורק, לדוגמה מקטוע בלונדון ולדוגמה פרטניאלי בפריז.

קואליציות הממשלה בעיר הישראלית טרם נבחנו באופן שיטתי, ואין עדין בדיקה אונגרפית-אמפירית של דגמי השיתוף השונים (מן הרואין לייחד לנושא מחקר נפרד). בחינה היסטורית ועינונית של המצב בארץ מעידה כי השלטון המרכזי והשלטון המקומי הם הגורמים המרכזיים בקואליציות השונות. השלטון המרכזי בישראל גיבש את התכיפות הרעיונית העומדות בסיסו של הרוחה, הקציב מושבים ודאג למעורבות תושבים. השלטון המרכזי והשלטון המקומי מעורבים באספקת שירותים, כאשר חלק גדול מהרשויות עדין תלויות בענקים מהשלטון המרכזי, וכל הרשויות נזקקות מדי פעם להסדיריהם עם השלטון המרכזי לשם כסוי גירענות. השלטון המרכזי והשלתו המקומי הם אלה המובילים את רוב החברות לפיתוח עירוני, ובחלוקת מהערים עדין השלטון המרכזי פועל כגורם מוביל. עם זאת, בכל קואליציות הממשלה שהפתחו בישראל בשנים האחרונות מלאו הרשויות המקומיות תפקיד מרכזי. היו אלה ראשי הרשות ואנשי המינהל הבכירים שאימצו את התפיסה של יוזמות כלכלית ומעורבות תושבים באספקת שירותים. הם אלה שיצרו את השותפות עם המגזר התנדבותי והעסקית והקצו ליזמות אלה את המושבים החדשושים.

הניסיונו של הרשות המקומיות למתן את השליטה הממסדיות ולבזר סמכויות אל השותפים הבלתי ממשתנים נתקל בעיר ישראל בתנאים מבניים התומכים במרקזה של השלטון. השלטון המרכזי עדין מעורב במידה ניכרת בפעולות החברתית והכלכלית בעיר. כל שותפות כלכלית בין רשויות מקומיות תיאום עם משרדיה ממשלה ואישור של שר הפנים. ההפרטה מוגבלת על ידי החוק, וה顿ואה היא התקשרות חזית עם קבלנים לצורך ביצוע שירותים מוגדרים. גם העברת סמכויות למנהל מוגבלת בתוקף החוק הקיים ובשל הסמכויות המוגבלות המסוראות בידי השלטון המקומי. הכרזה על אזור בעל רובע עירוני, שיש לו סמכויות מסוימות בתחום הנהול והכספים, היא בתחום הזכות הבלעדית של שר הפנים. גם בתחום הרוחה מוגבלת סמכות הרשות, כיוון שהתקציבים החדשושים לשיקום מצויים בידי השלטון המרכזי. כל פעולה בתחום הקצאת

קרקעות ופיתוח לצרכים חברתיים או כלכליים טעונה אישור של השלטון המרכזי, החולש על חלק גדול מהקרקעות, ושמורה לו המילה האחורה בתחום הטעון וייעוד הקרקע. לבסוף, החולשה היחסית של השותפים שמחוץ לממשלה – תושבים חסרי ידע מקצועי וניסיונו בקבالت החלטות התלויות במסאבי הממסד, ונציגים של המגזר הפרטני שנוטים להימנע מההשקעות גדולות במפעלים משותפים – העמיקה את החלטות השלטון המרכזי.

בקשר זה מעוניין לבחון את ההשפעה של יחידות התכנון המוניציפליות על מערכת היחסים בין השלטון לציבור עברי ישראל. ברמה האידיאולוגית נועדו היחידות לחזק את כושר ההיגיינה של השלטון המקומי מצד אחד, ולקדם את הביזור על ידי הפיכת הרשות המקומית לנורם אפשר מצד שני. עדויות ראשניות מורות, כי היחידות חייזקו את הרובד של אנשי המקצוע ברשות. אנשי המקצוע ביחידת התכנון מוניציפלי עוסקים באיסוף נתונים, בהכנות תכניות מגזריות בתחום השירותים החברתיים והפיסיים ובפיתוח מפעלים (פרויקטים) פיסיים וככלכליים. פעילויות אלה מתפרסות על פני תחומיים של אספקת שירותים, רווחה, פיתוח עירוני (פיתוח תשתיות) ופיתוח כלכלי. אנשי היחידות נוטים להציג את הצד התכנוני והפיסי המשותת על שיקולים כלכליים מובהקים ואת הצד של פיתוח כלכלי. לפיכך הקואליציות המועמדות הן בין אנשי מקצוע בשלטון המקומי והמרכזי ובין הרשות המקומית ליוזמים פרטיים. קואליציות אלה יכולות לתרום לפיתוח כלכלי של העיר, להגדלת הייעילות בניהול העיר ולהגדלת העשור המקומי. אולם הדגש על הצד המקצועי והכלכלי והנטיה להתמקד ברמה הגבוהה של מ垦בי החלטות יוצרים נתק בין הציבור לבין הציבור. היחידות אין פועלות להגדלת מערבות התושבים בקבالت החלטות ואני מערבות באופן בולט במפעלים של רווחה חברתית (נתונים על מפעלים של היחידות לתכנון מוניציפלי שנמשרו על ידי גיינט ישראל; ריאונות עם אנשי מטה בגיןיט; חסן, ליפשיץ וקמחי, 1993).

הkoaליציות המאפיינית את העיר הישראלית מובלות במידה רבה על ידי פוליטיקאים וביווירוקרטים של השלטון המקומי והמרכזי. אף שכוחו של השלטון המקומי עולה בהדרגה, עדין מלאים הביווירוקרטים הקשורים בשלטון המרכזי תפקיד חשוב בקואליציות העירונית. השלטון המרכזי מעורב מאוד בענשה בעיר הישראלית. הוא אמן נסוג מהמעורבות הרבה בקואליציות של תחזקה לגוניהו, אך מנהיג את הקואליציות של רווחה ופיתוח כלכלי ביד רמה. המדיניות של התערבות ישירה בעיר, הננקתת לאחרונה על ידי מינהל מקרקעי ישראל בתפקיד שליטונו על רוב הקרקע, מעידה עד כמה יכול השלטון המרכזי, אם ירצה בכך, לעצב את דמותה של העיר. כך לדוגמה החלטת מינהל מקרקעי ישראל לקדם בעצמו את פרויקט שיקום יפו. מנכ"ל מקרקעי ישראל מינה עצמו לראש צוות היגייני לקידום הפרויקט, וביצעו נסגר לחברה פרטית ("הארץ", 13.12.1994). גם בתחום הפיתוח העירוני בירושלים יש עדויות לכך שמנהל

מקראעי ישראל שואף ליצור פרויקטים משלו, ולבחר באמצעות מכרזים מנהלים שניהלו את הפרויקטים מטעמו. התערבות זו הביאה לקיפאון מסוים בפעולות הרשות לפיתוח ירושלים, שב עבר התאפיינה בדינמיות רבה.

על אף התנאים המבנאים בתומכים בהמשך hegemonia של מוסדות השלטון, מסתמנות בשנים האחרונות מגמות הפוכות, שעיקרן ביוזר סמכויות, הפרטה, דמוקרטיזציה חברתית, ליברליזציה של השוק, עידוד היוזמות ושיתוף פעולה בין הון ציבורי לפרטי. הממשלה מנסה בשנים האחרונות להקטין את מעורבותה ברשות המקומיות על ידי העברת האחריות הפיננסית והפעולית אל הרשות המקומית ותושביה. בזוז שפורסם לאחרונה על ידי הוועדה לקביעת קרייטריונים להקצתה 'ענק האיזון' לרשות המקומיות נאמר כי "גישה זו תואמת את תהליכי הפרטה והפחחת המעורבות הממשלתית במשק, שנועד להרחיב את חופש הפעולה של יחידות עסקיות לרבות רשויות מקומיות (סוארי ואחרים, 1993). לפי המלצות הוועדה "השלטון המרכזי אמר לעסוק בקביעת מסגרות פועלות ובקביעת הסדרי פיקוח למניעת חריגות ברמה הכוללת ולא להתערב בפעולות היום יומיות של הגוף המפוקח" (סוארי ואחרים, 1993).

המגזר העסקי והמגזר החתנדבותי, המגדירים את החברה האזרחית, פועלים גם הם להקטנת מעורבות הממשלה בחני היומיום. ככל שמתגברים דפוסי העבודה צוברים נציגי החברה האזרחית ידע וניסיון, ומתחילה לשנות באופן הדורגי את מערכת היחסים עם השלטון. בדרך כלל נעשה הדבר תוך פניה לתפקיד העולם שעמדהיסוד יצירות הקואלייצה. כך למשל פנו פעילי המינוחות אל התפיסה של דמוקרטיה השתתפותית והסתמכו על מנת לתבוע מהשלטון להגביר את מעורבות התושבים בקבלת החלטות ולבזר סמכויות לקהילה. תושבי שכונות המצוקה ביססו את תביעתם להמשך מפעל השיקום ומערכות התושבים בו על התפיסה של צדק חברתי. ואילו פוליטיקאים ואנשי מקצוע ברשות פונים לעיקרו של עילות כלכלית על מנת להרחיב את הפרטה ולהעניק את שיתוף הפעולה עם המגזר הפרטי. המגמה המסתמנת היא שיתוף פעולה ציבורי-פרטי בתחום השירותים, הרווחה והפיתוח הכספי והכלכלי, אגב התחזקות כוחם של נציגי החברה האזרחית.

פרק שישי: מערכת היחסים בין קואליציות הממשלה הפועלות בעיר

התפתחות של קואליציות ממשל שונות בעיר מאפשרת לקבוצות שונות למשמש תפיסות עולם שונות, להציג דרכם שונים באשר לארגון החברה והמרחב ולהשפע על עיצוב העיר לפי תפיסותיהן. מחקרים שערכו בערים שונות בארצות הברית מלבדים שבעיר יכולות התחקים בו זמינות קואליציות ממשל שונות, המשקפות תפיסות עולם ותרבותיות פוליטיות שונות. אלעזר, למשל, הציע על קיומן של שתי תרבויות פוליטיות בעיר האמריקאית: התרבות האינדיוזואלית והתרבות הקומוניטרית. התurbות הפוליטית האינדיוזואלית שואפת להשתייך את הפוליטיקה העירונית על יזמות כלכלית ויעילות, ולהקטין את ההשפעה של פוליטיקאים על הממשל העירוני. השלטון העירוני על פי השקפה זו צריך להנהל על פי אתיקה עסקית, חופשי מעורבות פוליטית וציבורית העוללה לעוזת את השיקול הכלכלי בשל שיקולים חברתיים. לעומת זאת, התרבות הפוליטית הקומוניטרית מצדדת במעורבות ציבורית רבה, בהזוק המעורבות הפוליטית בניהול העיר ובזמן ביטוי לצרכים החברתיים במדיניות ובתכנון העירוני. ניהול העיר על פי גישה זו אינו מושתת על עקרונות עסקיים, אלא על עקרונות מוסריים של דמוקרטיה ועל זכות הציבור לקבל דיווח מנהריו ולהשתתף בקבלת החלטות. על פי גישה זו הנהגת העיר צריכה להיות מסורה בידי מי שהוסמך לעשות זאת בבחירה דמוקרטיות (Elazar, 1970: 302-303).

הגישה הקומוניטרית לא נעלמה מהתרבות הפוליטית האמריקאית. היא מתבטאת בקואליציות שביןopolitiques בולטות קבוצות אתניות וקבוצות אינטראס. כפי שכותב גץ: "הקוואליציות הצדדיות בצמיחה כלכלית, שאפיינו את השלטון המקומי בעיר ארצות הברית, מגלות סימני היחלוות בשנים האחרונות. הדבר ניכר במיוחד בעיליה של קבוצות אופוזיציה רבות השפעה כמו למשל ארגונים שכנותיים וארגונים הצדדים בהגבלה הצמיחה בעיר ארצות הברית... בשיקגו, בסן פרנסיסקו ובערים אחרות עוכבה המדיניות החדשנית על ידי פעילים ורק לאחר מכן אומצה על ידי השלטון העירוני... בתחום הדיור, למשל, פועל תנועות מקומיות אפקטיביות לצידת מדיניות דיור מתקדמת יותר ברמת המדינה והעיר" (Goetz, 1994: 85, 103). עם זאת, אין פירוש הדבר כי קוואליציות של הגבלת צמיחה הן בהכרח פרוגרסיביות. לעיתים קרובות אלה הן קוואליציות החותרות להגביל את הקמתם של שכנות ושיכוןים לקבוצות אתניות ומעוטות יכולת במסווה של שמירה על צבון היישוב (Caves, 1992). קבוצות אלה, שמתנגדות בחירות לבנייה עבור קבוצות אתניות בנימק של שמירת הצבעון המקומי, תומכות בפיתוח כלכלי של המקום (ריאנון אישי עם Caves).

ממצאים אלה חשובים כיון שהם מזהירים מפני פשנות יתר בניתוח הפוליטיקה העירונית, ומדגישים את העבודה כי בתוך אותה עיר יכולות להתקיים קואליציות שונות בין השלטון ובין החברה האזרחתית. בעולם שבו משאבי העצמה והמשאבים הכלכליים מוגבלים ואינם מפוזרים באופן שוווני בין הקבוצות השונות ניתן לצפות לתחרות בין קואליציות ולשוני בין ערים מבחינת הקואליציה הדומיננטית בעיר. השאלה הנשאלת, על כן, היא: מהי מערכת היחסים בין הקואליציות בעיר, וממי היא הקואליציה הדומיננטית?

סטון טוען כי התנאים המבנאים בעיר האמריקאית מסיעים להתרפתחות קואליציות בעלות אוריינטציה של צמיחה כלכלית ופועלים נגד קואליציות של רוחה חברתיות. פיתוח קואליציות בעלות אוריינטציה כלללית נתמך על ידי המשאבים והמוחיבציה של חוגי העסקים ושל פוליטיקאים. מנגד, הפיתוח של קואליציות רוחה, התומכות בקבוצות אתניות, שכונות מצוקה, בקהילות המאוימות על ידי פיתוח עירוני, במשפחות חד-הוריות ובקשיישים, נתקל בקשישים וربים. קבוצות אלה חסרות לרוב את המשאבים הדרושים, רמת המוחיבציה שלחן להתארכו ולפעול נוכח, וההשקעה האנושית הנדרשת לשם אר凶ן קבוצות אלה עצמה. גם כאשר פוליטיקאים ועובדים קהילתיים פועלים לטובתן, נוטות קבוצות אלה להשאיר אדישות ומסויגות כלפי התומכים בהן. מסיבות אלה היוצרות של קואליציות רוחה בעיר היא נדירה, ומיושה כרוכז בהשקעות מסוימות מצד השלטון. אחד התנאים המסייעים להיווצרות קואליציות רוחה הוא בחירתם של ראשי ערים בעלי אוריינטציה חברתית, כמו הרולד וושינגטัน בשיקגו או עליית הקבוצה הליברלית של TEAM (The Electors' Action Movement) בונקובר. ראשי הערים הליברליים הביאו אותם רעיונות חדשים של שיתוף הציבור ופעלו יחד עם נציגי המגזר ההתקדבותי למימושם (Hasson and Ley, 1994).

ממצאו של סטון אינם מתיחסים בהכרח עם ממצאים מדיניות אחרות, ובמיוחד לא כשם ذكر בעיר הישראלית, שבה יש מסורות ממושכות של מעורבות ציבורית ודגאה לרוחות התושבים. על מנת לברר מי היא הקואליציה הדומיננטית בעיר הישראלית יש להציג קритריונים להערכתה של דומיננטיות, כמו למשל:

א. השקעה כלכלית: היקף ההשקעה התקציבית בקואליציה של הגורמים המעורבים בפרק זמן נתון.

ב. השקעה פוליטית: מידת ההתעניינות של הפוליטיקאים בשלטון המקומי והמרכזי בקשר המוצע על ידי הקואליציה וכוכנותם לפעול לקידומו.

ג. השקעה אדמיניסטרטיבית: מידת ההתעניינות של המינהל הבכיר בשלטון המקומי בקשר המוצע על ידי הקואליציה וכוכנותו לפעול לקידומו.

ד. השקעה חברתית: מידת ההתעניינות של אזרחים ושל גורמים בשלטון בקשר המוצע על ידי הקואליציה וכוכנותם לפעול לקידומו.

כיוון שעד היום לא נבדקו באופן אמפירי ההש侃ות השונות בקואליציות הערים בישראל, קשה להצביע על הקואליציה הדומיננטית ולזחות אותה. נראה כי מבחןיה התקציבית הקואליציה הדומיננטית היא עדין תחזקה בגרסתה היותרת. הקואליציה שנמצאת במקודם החתניינות של ראשי ערים ופוליטיקאים בכירים היא פיתוח עירוני ובכלכלי. משרד השיכון בשיתוף עם משרד החינוך הם המקדמים העיקריים של הקואליציה של רוחה שכונתית. משרד הרווחה, הבריאות, החינוך והשיכון הם המקדמים העיקריים של קואליציות רוחה עם ארגונים שלא למטרות רווח. ראשי הערים, אנשי מינהל ומנהגי הקהילות המקומיות בכמה יישובים מוגלים התעניניות בפיותה הקואליציה של תחזקה במתכונות פתווחה ומפנים לצורך זה משאבי זמן והון. התהענינות הרבה הפיה בפיותה עירוני וככללי עשויה בעתיד להפנות משאבים מתחומי המשאבים בין הקואליציות השונות הם האילוצים הכלכליים, התרבות הפוליטית הרוחות בעיר ומערכות יחסים בין הקואליציות השונות. לפיכך ניתן לצפות לשונות גדולות בין הערים מבחן הקואליציה הדומיננטית. יהיו ערים שבהן תוענק תשומת לב רבה לאספקת שירותים ולאיכות חיים, ואילו בערים אחרות תוענק תשומת לב רבה יותר לנושאי פיתוח עירוני מואץ ופיתוח כלכלי גם אם הדבר יבוא על חשבון איכות החיים.

אם שטרם ברור מי היא הקואליציה הדומיננטית בעיר הישראלית ניתן להתחילה ולאחר מכן שונים של מערכות יחסים בין קואליציות המשל השונות. בשלב זה ניתן להצביע באופן ראשוני (נדרשת כМОון בדיקה יסודית של התהווים) על שלושה סוגים של יחסים בין הקואליציות השונות: השלמה הדידית, למידה הדידית ותחרות.

א. השלמה הדידית. מצב זה מייצג מערכת פוליטית-עירונית, שבה הקואליציות השונות הפעולות בעיר משלימות זו את זו. כך למשל קואליציות של רוחה עשויות לתגבר את השירותים המספקים על ידי הקואליציות של תחזקה ולתמוך בקואליציה של פיתוח כלכלי על ידי השקעה בהון האנושי המקומי. קואליציה של פיתוח כלכלי עשויה בתנאים מסוימים להעמיד משאבים לרשות הקואליציות של תחזקה ורוחה. כך נוהגת עירייה אמටדרם לגבות מסים מיזמים המבקשים לפתח מפעלים בעיר ולהשתמש בהם לצורכי הקמת שכונות ציבוריים ולצורך השקעות בחינוך. ראש עירייה ניו יורק, אד קוֹזִי, גבה תשלומים חברתיים מההפתחים בכיכר טיימס, והשתמש בהם לפיתוח מרכז קהילתי במקומות ולמיון פעילותות חברתיות. באופן זה יכולים להיווצר מכפילים חברתיים כלכליים, ככלומר להשקעה בקואליציה אחת יש השפעה על קואליציה אחרת.

ב. למידה הדידית. הקואליציות השונות יכולות למודד זו מזו. קואליציות של רוחה, לדוגמה, אימצו גישות כלכליות הנחוות בקואליציה של פיתוח כלכלי וחילו לפתח מפעלים כלכליים קהילתיים (Community Development Corporations). לעיתים קרובות

נתמכו מגמות אלה על ידי בעלי עסקים ובנקים השוכנים בקרבת הקהילות העניות, מותן מגמה להקטין עבריות ולהגדיל את הביטחון באזור פועלתם. מגמה זו רוחת בערים שונות בצפון אמריקה, ומתחילה להסתמן ביום בפועל שיקום השכונות בארץ. ביישובים מסווג הוקמו על ידי הסוכנות היהודית יחידות לפיתוח כלכלי, שתכליתן שלילוב ממך כלכלי בפיתוח החברתי. בתחום השיקום הפיסי אומצה בכמה יישובים גישה של שיקום כלכלי, המתבססת על פינוי ובינוי בשיתוף עם יזמים פרטיים. היוזמים קיבלו תמרץ כלכלי על ידי העלאת אחוזי הבנייה, ובתמורה פינו את הדירות מ⟹גורייהם הקודמים, דאגו לשכירת דירות עבור הדירות המפונס למשך תקופה הבנית, שיכנו את הדירות בדירות טבות יותר והותירו בידיהם רוח לא מבוטל. שיקום כלכלי מעין זה התנהל בשכונות רמת השקמה ברמת גן, באזור הכפר הערבי בהוד, בקרית ויזנץ בבני ברק ובשיכון יוספטל בכפר סבא.

אחד המקדים המרתקים של אימוץ עקרונות היוזמות הכלכלית בתחום הרוחה הוא השיקום של גבעת עמל אי בתל אביב. המשפחות המתגוררות בשכונות עוני זו התארכו והתקשרו עם יוזם פרטי (אלפרד אקירוב) לצורך פינוי ובינוי של האזור. עיריית תל אביב התקשרה בחוצה מיוחד עם היוזם. היא קיבלה תשלומים נכבד עבור השטח, ובתמורה התחייבה לאפשר ליוזם לבנות במקום 350 יחידות דיור. כך נסלהה הדרך לחבר בין רוחה חברתית ליוזמות כלכלית.

ג. תחרות. כיוון שכמויות המשאבים מוגבלות, ההשקעה הציבורית בקואליציה אחת היא תמיד על חשבון ההשקעה בקואליציה אחרת. כך למשל יכול אספקת השירותים והగדרת הרוחה של האוכלוסייה עשויים להתגנש עם המטרות של צמיחה כלכלית. אף שהבחנה זו נconaה ברמה המקרו-כלכליות נראה שאין היא תופסת ברמה המקרו-כלכליות שבה פעולות רוב הקואליציות העירוניות. נראה כי ברמה העירונית קיימת הפרדה תפיסתית בין שלוש קופות: ממשלתית, העוסקת במימון רוחה; מוניציפלית-ממשלתית-פרטית, בקואליציות העירוניות שענין אספקת שירותים; מוניציפלית-ממשלתית-פרטית, התומכת בקואליציות של פיתוח עירוני וככללי. הפרדה תפיסתית זו היא כמובן מוטעית לנוכח המעורבות של הממשלה ושל השלטון המקומי בכל הקואליציות. המשמעות של מעורבות זו היא כי העדפה של קואליציה מסוימת היא בהכרח, לפחות בטוחה הקצר, על חשבון קואליציה אחרת. העדפה האידיאולוגית של קואליציות עם בעלי עסקים פירושה בטוחה הקצר מעת עדיפות לפיתוח כלכלי על פני פיתוח חברתי.

כיוון שהקואליציות מצויות עדין בשלביון הראשונים, טרם התעוררה תחרות ביניהן על תקציבים. אולם התחרות והמאבקים כבר מסתמנים בתחום הייעוד של קרекעות. מקרה מובהק לחיכוך מעין זה הוא הקונפליקט המתחיל להתרפתח בערים שונות בין פיתוח עירוני לשמירת איכויות חיות. העימות בكونפליקט זה הוא בין שתי קואליציות: גורמים במוסדות השלטון ויוזמים כלכליים מצד אחד לעומת גורמים במוסדות השלטון ותושבים

מנגד. בירושלים למשל מסתמן קונפליקט רוחב בין קואליציות עירונית, השוואות לمنוע פיתוח שיטף באיכות החיים של התושבים ובנוף, לבין קואליציות הטעמאות בפיתוח עירוני וכלכלי. הקונפליקט הוא על סילuatם כבישים בסיכון לאזרחי מגורים, על תוכניות להרחבת מפעלים קיימים ועל תוכניות פיתוח באזורי העמקים של ירושלים, אשר על פי עקרונות התכנון המקובלים הושארו עד כה כראות יוקוט. בית הרים נוצר קונפליקט בין התושבים לבין העירייה והרשות לפיתוח ירושלים על סילuatם כביש מס' 4, העתיד לקשר את הكنيון ופרק התעשייה באזור מנתת עם היציאה מהעיר. בצפון מערב ירושלים הפתחה קונפליקט בשל השאיפה של מפעל אינטלי להרחב את שטחו. מול הרצון של בעלי המפעל לצמוח מבחינה כלכלית ורצון העירייה להבטיח מקומות עבודה נוספים לתושבי העיר התיעיצה קואליציה שצדדה בשמירת איזות הסביבה, וعليיה נמננו תושבים משכונות צפון העיר, חילוניים וחרדים כאחד, נציגי החברה להגנת הטבע וכן גורמים בשלטון המרכזי.

קונפליקט בין הצדדים השונים לבין הטעמאות בפיתוח עירוני התפתח סביב תוכנית הבינוי של מתחם תע"ש בצפון מזרח תל אביב. עיריית תל אביב-יפו יקרה שותפות עם יוזם פרטני לצורך בנייה של משרדים ושל מגורים באזור תעשייה (מתוך תע"ש) הסיכון לאזרחי מגורים. התושבים באזורי הסמכים למתחים (שיכון דן ורביבים), שהבינו שהעירייה מתכוונת לאפשר ליוזם לבנות קרוב ל-400 יחידות דיור, הרבה יותר ממה שתכנית בנין עיר אפשרה, פנו לראש העיר הקודם וביקשו ממנו לשנות את התכנית לאזור תעשייה. ראש העיר הוכח החלטת לקיים משאל תושבים בנושא. מינהלת הרובע, שבתחומה נמצא האטר המועד לפיתוח, ביקשה להשתתף באופן פעיל במשאל, אך בקשהה, שנתמכה על ידי תושבי השכונות, נדחתה על ידי העירייה. במשאל התושבים, שככל את הדירות שמסביב למתחים, נבחרה תכנית מגורים קטנה של 325 יחידות דיור ושל 10,000 מ"ר משרדים. בנוסף לכך הובטה כי היום יקים מותג"ס עבור תושבי אפקה ב', וכי העירייה תפתח שתי גינות באזור המינהלת. בסופה של דבר דחתה הוועדה המחויה את תכנית העירייה שזכתה לאישור התושבים.

קונפליקטים אלה בין קואליציות ממשל מאפיינים את הפוליטיקה המקומית בערים רבות במערב. הרשות המטרופולינית של אזור ונקובר (Greater Vancouver Regional District) העירה ב-1995 חוקה שנועדה לצמצם את הזחילה העירונית באמצעות הגברת הצפיפות בעירים הקיימים. פירוש החוקה הוא הגברת הצפיפות בעיר ונקובר, עיר שבה רוב התושבים תומכים ברעיון של עיר גנים כפרית. בתגובה לחוקה התארגנו תושבי אזוריים שונים בונקובר כדי למנוע את הציפוי וקיבלו תמיכה מהרשויות המקומיות. מספר נבחאים במלשלת בריטיש קולומביה, המתגוררים בונקובר, פועלים יחד עם ארגוני התושבים בעיר על מנת לצמצם את הפגיעה באיכות החיים ולערב תושבים בעיצוב הסביבה. בעקבות תהליכי אלה נוצר צורך במנגנון בוררות המאפשר בין קואליציות השונות. אחת הדריכים

שנקטה בערים מספר למציאת פשרה בקונפליקטים דומים היא ערכית משאל בין התושבים. משאל מעין זה נערך כאמור בפעם מורה תל אביב. מבחינה טוליטית מסמנים המשאלים ניסיון חדש בהתווית מדיניות עירונית. החידוש הוא בנכונות של השלטון לשתף תושבים בקבלת החלטות באשר לאופי שימושי הקרקע, ולמצוא פשרה בין פיתוח כלכלי לשימירה על איכות חיים ועל ערכם של נכסיו המגורים.

שיתוף הפעולה והמאבק בין קואליציות אלה, שבهم נוטלים חלק תושבים וארגוני ציבוריים מצד אחד, ופוליטיקאים, ביורוקרטים ומפתחים מצד שני, עתיד לדעתו לעמד במרכז החיים הפוליטיים העירוניים ולהטביע חותם عمוק על אופייה של העיר.

פרק שבעי: המשמעות של קואליציות הממשלה הירונית

העיר הישראלית עדין מתאפיינת במידה גבוהה שלentralיזם שלטוני, אולם מגבלותיו וגבולותיו של השלטון מתחילה להסתמן בבהירות. גידול הצרכים והתביעות של אזרחיה העיר, מיעוט המשאים העומדים לרשויות הרשות, נסיגת השלטון המרכזי מתחום הרוחה והתחרות הגוברת בין רשותות תעסוקה ועל משicket מתקנים בסיטוס גבוה — כל אלה יוצרים תמריצים חזקים לשיתוף פוליטי וליצירת מרחב פוליטי-ציבורי חדש, הממוקם בין המדינה (שלטון מרכזי ומקומי) לחברת האזרחות (המגורר הפרטיו והמגורר התנדבותי). הקואליציות של תחזקה במתקנות סגורה ופיתוח העירוני התפתחו בתחום המדינה על קו התפר שבין השלטון המרכזי לשולטן המקומי. לעומת זאת, קואליציות הממשלה, שהתחוו מזמן השבעים, התפתחו על קו התפר שבין המדינה לחברת האזרחות (ראה אירור 2). במצב זה מি�שנתה ההפרידה הבוררה בין מדינה לחברה ונוצר מצב חדש שטומן בחובו, כפי שקרה לוח 5, סיורים רבים אך גם סיורים לא מבוטלים.

1. התפקיד הכלכלי

השורפות מאפשרת לשולטן המקומי לאמץ שיטות ניהול עילוות הנוהגות במגורר העסקי, ובאופן זה לשפר את אופן פעילותו ולחסוך בהוצאות. מבחינה כלכלית יכולות הקואליציות בין השלטון המקומי למגורר הפרטוי למשוך לעיר השקעות, לתמוך לייצור מקומות העבודה ולהגדיל את בסיס המס העירוני. בדרך זו יכולה הרשות לשפר את איכות החיים המקומיות, לספק שירותים טובים ולהגדיל את הרוחה המקומית. המעורבות הפוליטית במשicket השקעות חיונית במיוחד בתחלת תהליכי הפיתוח, בשלב שבו היזמים טרם גילו את ההזדמנויות הקיימות ביישוב. באמצעות השותפות וההשקעה הציבורית ניתן להבליט ההזדמנויות ולמשוך את המגורר העסקי ליישוב. נציגי המגורר העסקי והמגורר התנדבותי יכולים להשיג באמצעות השתתפותם בקואליציות גישה למועדן כוח ומשאבים כלכליים מגוונים. בדרך זו הם יכוליםקדם את מטרותיהם בנסיבות יחסית ולחסוך במשאבים כלכליים ובארגוני חברותיות.

אולם הקואליציות יכולות גם לגבות מחירים. המעורבות הכלכלית של הרשות עלולה לסבון בתחום פעילות לא מוכר שבו יפסידו נכסים ומשאבים. כניסה של נציגי השלטון לקואליציות כלכליות עלולה לעוזת את השיקול העסקי ולעתים אף להכפיפו לשיקול הכלכלי. אין כל ביטחון כי נציגי מועצת העיר, היושבים בחבר הדירקטוריים של חברה עירונית-כלכלית, פועלים לפי מיטב השיקולים הכלכליים בעלי לחשב את טובות ההנהה הפוליטיות היכולת לצמוח להם. יתר על כן, גם אם תימצא דרך להפריד בין השיקול הכלכלי לפוליטי אין זה ודאי כי חברי המועצה, הממוניים כדירקטוריים, יכולים לתומם

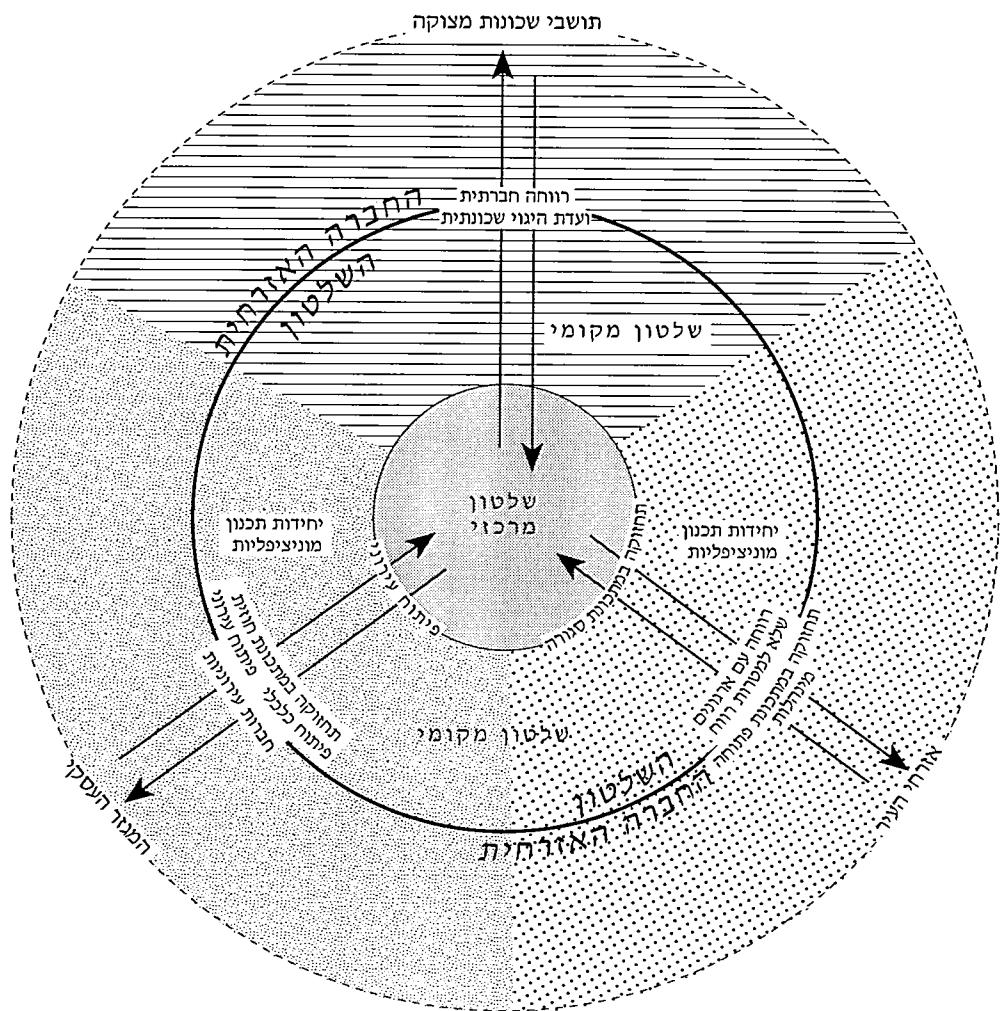
ЛОח 5: ההשפעות של הקואליציות העירוניות: סיכוןים וסיכוןים

סיכון	סיכון	תחום ההשפעה
<ul style="list-style-type: none"> * מחרים כלכליים: איריעות בשל יעוט מננו השווק * מחרים חברתיים: פגעה באיכות הסביבה ובאיכות החיים 	<ul style="list-style-type: none"> * אימוץ שיטות ניהול עסקיות חדשות על ידי הרשות המקומית * משיכת השקעות, יצירת מקומות עבודה והגדלת בסיס המס: הגדלת הרוחה וואיכות החיים * הטבות כלכליות למגזר העסקי וההתנדבותי 	כלכלי
<ul style="list-style-type: none"> * שחיקת הדמוקרטיה הייצוגית: עקיפת הגופים הבוחרים על ידי גופים שלא נבחרו לתקדים * פוליטיזציה של מערכות חברתיות וככלויות וסקנת שחיקות פוליטית 	<ul style="list-style-type: none"> * חיזוק הדמוקרטיה החותמתפונית: מעורבות של נציגי החברה האזרחית בעיצוב העיר ונגנון מוקדי הכוח העירוניים 	פוליטי
<ul style="list-style-type: none"> * קולוניזציה של החיים החברתיים: התמענות האוטונומיה החברתית, שיתוק מאבקים חברתיים ודגליטימציה של המנהיגים החברתיים 	<ul style="list-style-type: none"> * חיזוק הקשרים בין השלטון והחברה האזרחית: צמצום היכוך, מעורבות חברנית, מענות (accountability) לציבור המאורגן 	חברתי
<ul style="list-style-type: none"> * הגברת העמימות סביב האחריות לפיתוח עירוני, חסר בהירות לבני מעמדם המשפטן של ארוגני הקואליציות * ראייה צרה ונטיה לפרטיקולריות: פיתוח פרוגננטיים עירוניים במקומות תכנון בראייה כוללת * העברת פיצולים ומאבקים מהחברה לשולטן 	<ul style="list-style-type: none"> * הגברת האפקטיביות והיעילות בתחום השרות השירותים * גמישות והסתגלות לתנאים חדשים תוך גילוי חדשות ויצירתיות של הקואליציות * הגברת כושר ההיגוי העירוני * ניהול קוונטילקטים והשתגת שקט תעשייתי 	מינורי-טכנוני

באופן מהותי לפיתוח החברה. בסיסו של דבר חלק מהם נשלח על פי שיקולים קואליציוניים ולא על פי כישורים כלכליים.

השיקולים הפוליטיים יכולים להתבטא גם בחוסר יעילות ובמשוא פנים בהוצאה מכושים. כך למשל ההקלות בהתקשרות, המאפיינות את פעולות החברות העירוניות, יכולות להביא למצב שבו יעדיפו משרדים ויזמים מסויימים על פני אחרים בעלי שתמייה לכך הצדקה כלכלית. הפוליטיזציה של התהום הכלכלי עלולה להשיב נזקים כבדים לכל הציבור, לגרום לחוסר יעילות ואף לשחיתות, כמו חלוקת טבות הנהה, התקשרותיות עסקים בלתי סבירות מבחינה כלכלית, ולבסוף לבזבוז של כספי הציבור ולחוסר יעילות

איור 2 : מבנה קוואלייציות הממשל בעיר ישראל



(ראה למשך דוח מבקר המדינה לגבי חברת קרטא, 1992). מסיבות אלה נמנע משרד הפנים במשך תקופה ארוכה לאשר את הקמתם של תאגידים עירוניים.

סכנות השחיתות גוברת על רקע האפשרות שפרטיהם, שלא נבחרו בבחירות יוצבו בעמדות מפתח כלכליות וחברתיות ויקבלו החלטות ללא כל בקרה על מעשיהם. בסיטואציות כאלה, שבhxן הפיקוח הציבורי רופף, קיימת סכנה של שימוש בעוצמה הכלכלית-פוליטיית לצורך השגת טובות הנאה אישיות.

סיכום נוסף שיש להביא בחשבון הוא מטען העדפה לפיתוח כלכלי על חשבון פיתוח חברתי ושמירה על איכות הסביבה. הרצון למשוך יזמים והשקעות עשוי להביא להסתת משאים מתחומים חברתיים לתחומיים כלכליים. השיקול הכלכלי עלול להביא להסתת שטחים ציבוריים לשטחי מסחר, שירותים ותעשייה, ובעקבות אלה להידרדרות באיכות הסביבה ולפגיעה באיכות החיים של תושבי העיר.

2. התפקיד הפוליטי

המעורבות של נציגי החברה האזרחית במערכות הפוליטיות יכולת לתרום לייצור דגם חדש של דמוקרטייה עירונית המבוסס על מעורבות מתחשכת של נציגי המגזר העסקי וההתנדבותי בתהליכי קבלת החלטות. התפתחות זו מעודיקה את מרכז הכוח הפוליטי מהמוסצת הנבחרת לעבר אליטות עסקיות, ביורוקרטיות והתנדבותיות. התוצאות הן: גיוון מוקדי הכוח, השטחה של ההיררכיה הפוליטית וירידת חשיבותן של הבחרות ושל קואליציות אלקטוראליות בקביעות צבינה של העיר. עיקרון הייצוג, שעליו מושתתת התפיסה המודרנית של הדמוקרטיה, מאבד בתנאים אלה מחשבתו. במקומו עולה חשיבות של עיקרון השתתפות. מי משתמש בקואליציות טובים סיכויו להשפיע על אופי החיים בעיר ולעצב אותן.

הסיכון הוא שמצב זה עלול להביא לשחיקת הדמוקרטיה הייצוגית. אחת הטענות המשמעותית תDIR נגד החברות העירוניות ונגד המינוחות בארץ ובמקומות אחרים היא כי הן רוקנו את תפקיד מועצת הרשות המקומית מתוכן, ובכך שחקו את מהות הדמוקרטיה הייצוגית. הסמכות, כך נטען בשורה של פרסומים ובהתבטאות בעלפה של נבחרים, הועתקה לידי גופים בלתי נבחרים – גופים שאינם חיברים למסורת דין וחשובו לציבור הבוחרים (ראה תלונות של נבחרים אצל חסון, 1994). בבריטניה מושמעת טענה זו בחירות רובה, ובמקומות בראשויות המקומיות מוצבעים על עקיפת הרשות המקומית ועל התגברות כוחו של המגזר הפרטני בפיתוח העיר, אגב הסתייעות בשלטון המרכזי. יתכן, כי מה שמחילף את הדמוקרטיה הייצוגית אינה בהכרח תפיסה חדשה של דמוקרטיה השתתפותית, אלא מודל של שיתופי אליטות בהתווית מדיניות ובניהול העיר. במודל החדש מי שקובע את אופי העיר אינו כלל הציבור וגם לא נציגיו, אלא אנשי קבוצות חזקות במגזר הפוליטי, הבירוקרטי, העסקי וההתנדבותי. אם אכן אלה הם פני הדברים עלולות קואליציות אלה לאיים על מבנה הכוח הפוליטי הנוכחי, ולדחוק את נבחרי הציבור למעמדות שלוליות בקביעת מדיניות ובניהול העיר.

ייתכן שזוiji הסיבה לניסיון של הרשותות להגביר את שליטתו בעיטה בעיר. דוגמה מובהקת לכך היא פעולותיהם של ראשי עיריות ירושלים בעבר ובווהה להקנת עצמתן של המינוחות. נראה שלשלטון נוח לקיים שותפותו כל עוד הן מתנהלות במתכוונת המעניינה לו שליטה מרכזית, והוא נוטה לצמצם את ממדיו השותפות כאשר הוא חש

מאוים. נטיה זו מעלה סימני שאלת באשר לאפשרויות של קיום שותפות ארוך זמן בין המדינה לחברת האזרחות.

3. התחומי החברתיים

בעקבות היוצרים של קואליציות הממשל התארוכה הזרוע המינימלית, החברתיות והכלכליות של המדינה. קיומ מוסדות השלטון מעורבים יותר בתמים החברתיים והכלכליים. מצד שני קבוצות שונות בחברה האזרחית הגבירו את עצמן ואת השפעתן על השלטון והצליחו לחדר במידה רבה לתוכו. קבוצות אלה נהנות מגישה למקורות ולמשאבים פוליטיים שלא היו להן בעבר, ומשתתפות באופן פעיל יותר בעיצוב החברתי, הכלכלי והתרבותי של העיר. ועדות ההיגיון של מפעל השיקום, ארגוני המינימלות, החברות העירוניות וחברות הבת שליהן הם 'מרחבים ציבוריים' חדשים, ובמסגרתם נפגשים האזרחים המאורגנים, בעלי עסקים וקבוצות אינטראס עם נציגי השלטון המקומי והמרכזי. בכל אחד מהמרקבים יש ייצוג שלשלטון ולחברה. מנהל המינימלה לדוגמה מעסיק על ידי הרשות, אך הנהלת המינימלה נבחרת ברובה על ידי התושבים. החברות העירוניות לפיתוח עירוני כוללות נציגים מהשלטון ומהציבור. חברות הבת של החברות העירוניות לפיתוח כלכלי מקומי כוללות נציגים של השלטון ושל המgor הפרטי.

הסיכון החברתיים הגלומים בשותפות המתרקמות בין השלטון לנציגי החברה האזרחית אינם מבוטלים. ההשתתפות בקואליציות עלולה לשתק את המאבקים החברתיים. הברמס (Habermas, 1989), המבקר את התפשטות המדינה לעבר החברה, רואה בתחילת זה ביטוי לקלוניזציה של חיי היום-יום. המדינה, לטענתו, מפקעה נושאיהם שהיו עד עתה מחוץ להישג ידה בתחום המשפחתי, התנורובי, השכונה והכלכלה. התוצאה היא התמעטות האוטונומיה החברתית ומיניפוליציה גוברת של חיי היום-יום. שיינוף הפעולה בין המgor החתנדובטי למוסדות השלטון עלול על כן להשיל את הפעולות לשינוי חברתי. נציגי השלטון יכולים לשותטם במשאים המוענקים לארגון כשות מאיים ולהתנו את המשך המענקים בהתיישרות הארגון לפי כללי המשחק של השלטון. בדרך זו עלולות הקואליציות להפוך למכשיר בידי השלטון לשימור הסטטוס quo.

השותפות עלולה גם להביא לדגליטימציה של המנהיגים החברתיים. המנהיגים של השכונות ושל הארגונים החתנדובטיים עלולים להימצא בהימצא במצבים שבהם מוגבל חופש פעולה בהם נזונים בין הפטיש לדין. מצד אחד הם מנסים לרצות את התושבים ומצד שני הם מנסים שלא להקצין את היחסים עם הממסד. התוצאה היא שהם מוצאים את עצמם לעיתים קרובות טרודים בפעולות המנחה לפרש בין האינטרסים של השלטון לחברת מקום לייצג את האינטרסים של קהילתם במלואם. בדרך זו הם עלולים לאבד את אמון הציבור או את אמון הממסד.

4. התחים המינלאיל-תכוני

באמצעות הקואליציות יכול השלטון המקומי להיענות באופן טוב יותר לצרכים מקומיים. הוא יכול להכיר טוב יותר את הצרכים של השותפים, מסוגל להגשים את עמדתו, להסתגל טוב יותר לנסיבות החדשות ולצריכים של השותפים, לממן את הדפוסים הפורמליים והביורוקרטיים ולהציג באופן גמיש וחדשי לנסיבות משתנות.

השתתפות בקואליציות מאפשרת לשותפים להשיג הישגים פוליטיים ומינלאילים לא מבוטלים. הרשות יכולה להשיג במידה גבואה של מעורבות במערכת האזרחית, החברותיות והכלכלית, ובאופן זה להגדיל את כושר ההיגוי העירוני. השותפות בין נציגי השלטון, המגזר העסקי וההנדבומי מאפשרת פתרון קונפליקטים בדרך של הדיניות מסודרת בין השותפים. בכך זו ניתןקדם מפעלים משותפים, לאותן נקודות מחלוקת ולהציג פתרונות מעוד מועד. נציגי החברה האזרחית יכוליםקדם את האינטרסים של קבוצותיהם בשל קרבתם למועדון. השותפות מאפשרת לחברים בקואליציות לפעול באופן רצינלי יותר על ידי איגום המשאבים החברתיים, הכלכליים והמינלאילים בעיר ועל ידי יצירת התאמנה טוביה יותר בין האמצעים למטרות. בכך זו ניתן להגדיל את המשאבים העומדים לרשות מוסדות השלטון והחברה העירונית.

אולם הקואליציות מעוררת מספר בעיות מוחות בתחום המינלאיל. מבחינה משפטית, השאלה הנשאלת תמיד היא למי בעצם שייכים הארגונים: האם הם זרווע או רוכחה של המדינה או ישות נפרדת? אילו אינטרסים שלטניים בארגון, אלה של השלטון או אלה של השותפים שמחוץ לשטונו? מי אחראי לפיתוח העיר בתחוםים המופקדים בידי הארגון, האם זהו השלטון או השותפים לו? לשאלות אלה אין תשובה פורמליות מוחינות את הדעת. התוצאה הגברת העמימות סביב האזרחית העירונית לפיתוח חברתי וכלכלי. כיום ברור פחות מי אחראי לפיתוח השכונה, לאספקת השירותים ולפיתוח כלכלי. האם העירייה אחראית או שמא הארגונים החדשניים? לא ברור מהי נקודת האיזון שבין שיקול כלכלי לחברתי. לא ברור מהו תפקיד העירייה. האם היא יצרן שירותים, מתווך או יזם. לא ברורה הכתובות לטיפול בבעיות: בעבר הייתה כתובות אחת ברורה בתחום הנהיג והפיתוח העירוני, אילו היום תחומים אלה מופעלים על ידי קואליציות פורמליות ובלתי פורמליות, שבהם ממלאים הארגונים תפקיד חשוב. יש במידה גבואה של צדק בדברי קחת, האומר כי "הממשלה איבדו מכוחם למשול ולהנהיג את אזרחיהן" (קחת אצל וילל, 1990). אבל עדין, כך נדמה, אין תשובה טובה באשר למזהות הגוף שיירש אותן. על רקע זה ניתן להבין את מנהל הלשכה לחברות ולפרוקטיטים כלכליים בתל אביב השאלה: "של מי החברות האלה בעצם?" והוא מודה: "בחברה העירונית המכב קצר מעופף. הבעליים לא יצרו גוף מפקח ומתאים לקבוצת החברות ברמת המועצה... למורות החלטת מועצת העירייה לפני מלפה מ-12 שנה, לא כמה עדין ועדת מועצה לנושא החברות" (עיריית תל-אביב-יפו, 1993: 7). חסר הבהירות משתקף במעמד המשפט של הארגונים.

מצד אחד הם מהווים ישות משפטית עצמאית, כגון עמותות מינימלט או חברה עירונית, ומצד שני הם גוף עצמאי העוסק בניהול של נכסים המדינה או משתמש בנכסים אלה לצורך פעילותו. התוצאה היא קשי בהגדלה של מהות הארגון וסתירות בסיסיות בדרך הפעלתו.

התפקידות שלטון העירוני לקואלייציות המתחמות בתחוםים מגדריים עלולה גם לטפח ראייה צרה, כיון שלשותפים בגורם ההתקנדבותי או העסקי חסורה וראייה כוללת. אחת התוצאות שכך מסתמנת היא החלפת הראייה הכלכלת בתחום הפיתוח והתכנון העירוני בגין המתייחסת לפיתוח קטיעים עירוניים: פרויקטים של משרדים, מסחר ושירותים שבפיתוחם שותפים הרשות, הקבלן והמעצב העירוני. בתנאים אלה עלולה להפוך העיר למוקבץ של קטיעים שאינם קשורים זה לזה, כאשר כל קטע מפותח באופן נפרד בהתאם לאינטרסים הכלכליים של היוזם הפרטי, החותר להשיג רווח, בהתאם לainterסים הכלכליים-פוליטיים של הפוליטיקאי השואף למשוך השקעות לעיר ובהתאם לתפיסה העצובית של המעצב העירוני.

ההתפתחות של קואלייציות מושל שונות, שבהן שותף שלטון, עלולה גם לנתק את הפיצולים ואת הקונפליקטים הקיימים בחברה לתוכה המדינה. לכל קואלייצה ייווצרו תומכים ומנגדים במסד, ובין אלו עלול להתפתח מאבק על השגת הטבות לקואלייצה הנתמכת. פיצולים מעין אלה אוטרו במחקריהם מספר בלבד להיווצרותן של קואלייציות ממשל. פיתוח הקואלייציות ומיסודה עלולים להעמיק את הקונפליקטים בתוך הרשות, כיון שלאגפים ולמשרדים השונים בשלטון יהיו מעתה מחויבויות עמוקות יותר כלפי שותפיהם בחברה האזרחית.

5. הסדר העירוני החדש

הקוואלייציות בין מוסדות השלטון לבין המgor העסקי וההתקנדבותי אין דבר חדש. השותפות בין הממשלה, המgor העסקי והאיגודים המקצועיים אפיינה את הסדרים הכלכליים-כלכליים שגובשו בתום מלחמת העולם השנייה. באמצעות הסדרים אלה ניתן היה להבטיח את פעולת השוק החופשי ואת הצמיחה הכלכלית של המשק, ובמה בעת להגן על הציבור העובדים מפני תוכאות מפני רגולציה (הסדרה), שבו היו שותפים המדינה, הציבור העובדים). באופן זה נוצר מגנון רגולציה (הסדרה), שבו היו שותפים המדינה, המעסיקים והאיגודים המקצועיים, והוא הבטיח צמיחה כלכלית ורווחה חברתית.

מנגנון זה ממשיך להתקנים וביטויו המרכזי הוא במדינת הרווחה. בידי המדינה נותרו כלים רבים — מדיניות פיסקלית ומוניטרית ומדיניות רווחה — שבאמצעותם היא יכולה להשפיע על פעילות ההון ועל רמת הרווחה. מה שהשתנה הוא הנסיבות הגלובלית של ההון והמגוון של הגוברת של הציבור החיים העירוניים. הנסיבות הגלובלית של ההון

מקשה על המדינה לכוון את ההון. בעלי ההון מייחסים כו"ם יותר חשיבות לתוכנות המקום (הרכב כוח העבודה, תשתיות, תמריצים מוניציפליים) ופחות לכלים שבדי המדינה. ה掮ור המתעורר לפועלות חברותית בעיר מושפע פחות מההסדרים האלומניים בתחום הרוחה. הוא נחנה מהטבות שנקבעו בחוק על פי מדיניות הרוחה בתחום הבריאות, הפנסיה, התעסוקה ומקבלן מבון מאלו, ומעלה תביעות חדשות בתחום החינוך, הרוחה, איכויות החיים ואיכות הסביבה בעיר.

על השלטון המקומי מוטל תפקיד לא פשוט של יצירת הסדרים בין קואליציות בעלות אינטרסים מנוגדים. הקואליציות העסקיות, המדגישות את עקרון היוזמות והבחירה החופשית, מפעילות לחצים על הרשות לשם הקצת משאבים ושטחים לפיתוח תשתיות ולפיתוח כלכלי. הקואליציות החברתיות, המדגישות את עקרון הצדקה החברתי ואיכות החיים של התושבים, מפעילות לחצים להעלאת רמת הרוחה ולצמצום הפיתוח מתוך מטרה להגן על איכות החיים ועל איכות הסביבה.

בעקבות תהליכיים אלה נוצר באופן בלתי מתוכנן מגנון רגולציה חדש ברמה העירונית, שביסודות עומדות נטיה ליצור הסדרים בין הפיתוח הכלכלי לפיתוח החברתי. מגנון זה אינו מחליף את מגנון הרגולציה הלאומי, אלא משלים אותו בתחוםים שאלים אין המגנון הלאומי מגע, כמו פיתוח כלכלי וחברתי ברמה העירונית. במגנון העירוני משתתפים הרשות המקומית, נציגי המגזר העסקי ונציגים של ארגונים התנדבותיים הפעילים בעיר.

השאלה היא עד כמה יצליח המגנון העירוני ליצור הסדרים בין הפיתוח הכלכלי לבין הפיתוח החברתי. עד עתה נוצרו ההסדרים באמצעות התחרות בין הקואליציות של המגזר העסקי והעירייה מחד לבין אלה של המגזר ההתנדבותי והעירייה מאידך. אופי ההסדר שיקף את יחסיו הכוחות בין הקואליציות השונות, את התכונות הדמוגרפיות-חברתיות המקומיות, את סוג המנהיגות המקומית ואת המסורות המקומיות. השלטון המקומי לא טרח לנתח בmphורש את אופי המדיניות כלפי הקואליציות השונות והכרעתיו נעשו על סמך שיקולים קצרו-טוח.

עם התחזקות קואליציות הממשל העירונית והפיקtan לתופעה של קבוע בחים העירוניים נדרש השלטון המקומי לבחון את יחסיו אליהם ולפתח מדיניות שתנחה את קשריו עמן. נראה כי אחד התפקידים המרכזיים של השלטון המקומי בעתיד יהיה לתאם ולפער בין הקואליציות השונות. השלטון המקומי יצטרך לתמוך בין הרצון למשוך השקעות לבין הרצון להיבחר כamodelו عمמודות קואליציות המושכחות בכיוונים מנוגדים. במצב זה גלמים סיכון וסיכון לשיטוֹן המקומי. מחד הוא יכול להפוך לכלי משחק בידי השותפות לקואליציות, ומайдך הוא יכול להפוך לגורם מרכזי המתווה מדיניות, בהתאם ומסדר בין מישיות מתנגשות. עד כמה ישכיל השלטון המקומי לנצל את האפשרויות החדשנות ולהפוך לגורם מוביל בקביעת מדיניות היא שאלת הפתוחה למחקר אמפירי.

המערכת הopolיטית בעיר הישראלית, שהתאפיינה בעבר במידה גבוהה של סגירות, החלת היפתח מאז שנות השבעים. תמורה מבניות בחברה, בכלכלה ובפוליטיקה חייבו את השלטון המרכזי ואת השלטון המקומי לגייס שותפים וליצור קואליציות עם המgor העסקי (הפועל למטרות רוח) ועם המgor ההתקדבותי (הפועל שלא למטרות רוח). באמצעות הקואליציות פעל השלטון הן כדי לשרת את העיר והן כדי למש את האינטרסים של השלטון, בעיקר על ידי קבלת לגיטימציה והצבר הון. שיתוף הפעולה נתמך על ידי המgor העסקי והחברתי בשל רצונם להציג משבים שונים, שהשלטון יכול להעניק או להקנות בתנאים נוחים. בדרך זו התהוו קואליציות מושל מגוונות העסוקות בתחוםים שונים של החיים העירוניים.

ביסוד כל קואליציה עומד חידוש רעיון, ככלומר תפיסת עולם אודות מהות החיים העירוניים ותכליתם. מבחינה אידיאולוגית, תפיסת העולם מהווה את הציר המרכזי שבבבו מגובשת הקואליציה. היא מספקת את הצדקות המוסריות, ואת הסמלים והמיתוסים באשר לאופי הקואליציה הרצiosa. מבחינה מעשית, תפיסת העולם מפרטת بما יש לעסוק, מי הם הגורמים שאתה יש לפעול, וכייז יש לפעול על מנת להשיג את המטרות המבוקשות. מאז שנות השבעים התגבשו בעיר ישראל חמיש תפיסות עולם חדשות, שהנחו את כינון הקואליציות השונות: צדק חברתי על בסיס אוגרפי, דמוקרטיה השתתפותית, מעבר מדינית רוחה לחברת רוחה, פיתוח עירוני וככלי והגוי ושליטה עירונית.

תפיסות אלה התהוו בעקבות תמורה מבניות בכל תחומי החיים ועל רקע האינטראסים של השלטון, של המgor ההתקדבותי ושל המgor העסקי. התמורים המבניות ניכרו בתחום הכלכלה, באידיאולוגיות הopolיטיות, במבנה הפיסי והחברתי, בתרבויות של האוכלוסייה העירונית ובמערכות היחסים בין השלטון המקומי לשולטן המרכזי. התמודדות עם הביעות שנוצרו בעקבות התמורים המבניות שיקפה את האינטראסים ואת הערכיהם של השלטון. אינטראסים פוליטיים, מינלאים וככליים מילאו תפקיד חשוב של צדק חברתי ושל דמוקרטיה השתתפותית.

התפיסות החדשות שהטהו בעקבות המפגש בין התמורים המבניות והאינטרסים של השלטון, של המgor העסקי ושל ארגונים חברתיים היו את המסד לייצור קואליציות חדשות. לצד קואליציית המושל הוותיקה, העוסקת באספקה שగرتית של שירותים תוך שותפות בין השלטון המקומי למרכזי, התפתחו קואליציות עירונית חדשות: 1) תחזקה

במתכונות סגורה ; 2) תחזקה במתכונות פתוחה, העוסקת באספקת שירותים תוך מעורבות ושיתוף הציבור ; 3) תחזקה במתכונות חזית, העוסקת באספקת שירותים על בסיס עסקי ; 4) פיתוח עירוני, העוסק בפיתוח ושתויות החיויניות לפיתוח כלכלי ; 5) פיתוח כלכלי, העוסק במשמעות יזמים ואוכלוסייה ברמה גבוהה, ביצירת מקומות העבודה ובגדלת בסיס המשרדים ; 6) רוחה שכונתית, העוסקת בחלוקת מחדש של משאבי שיתוף התושבים בשכונות המזכה ; 7) רוחה עם ארגונים שלא למטרות רווחה, העוסקת בקידום הרוחה של קבוצות שונות בחברה, בעיקר של קבוצות חלשות.

הקוואליציות מוגבשת במבנים ארגוניים שונים : וудי היגי' שכונתיים, מינהלות שכונתיות, ארגונים שלא למטרות רווחה וחברות עירוניות וככלכליות. יחידות התכנון המוניציפליות מהוות תשתת-קוואליציה החוצה את הקואליציות השונות. במסגרת הארגונית שנצרו פיתחו קוואליציות המשולט טכנולוגיות חדשות – שיתוף תושבים בקבלה החלטות, הפרטה באמצעות חזית, קבלת החלטות בדרך של שותפות בין המזרע העסקי לפוליטי – ובאמצעותם מעצבת דמותה הפיסית והחברתית של העיר.

קוואליציות המשולט מתחוו על קו התפר שבין המדינה לחברת האזרחית. נראה כי בישראל, כמו במקומות אחרים בעולם, המדינה והחברה האזרחית נוטות להסתיע זו בזו ולפתח שותפות שונות. השותפות מאפשרת לשני הצדדים להשיג הטבות ניכרות, אך היא גם כרוכה במחירים לא מבוטלים. מבחינה ערכית, הקואליציות מעוררת שאלות אתניות ופוליטיות באשר למידת החופש של מוסדות השלטון ומוסדות החברה, שכן הרואוי לייחד להן דין נפרד. באופן כללי נראה שקיים הצדקה לקואליציה כל עוד נשמר האיזון בין החברה האזרחית לשולטן, ומאפשרת שמירה על האוטונומיה של כל אחד מהמרכיבים. פירוש הדבר הוא שמוסדות השלטון ימשכו למלא את מחויבותם כלפי החברה, ומוסדות החברה האזרחית ימשכו לפעול לקידום חירות הפרט בין במישור הכלכלי ובין במישור החברתי. הפרט האיזון עלולה לסכן את ההישגים, ולהעמיד את הקואליציות בפני בעיות לא פשוטות. הפעלת עצמה ורבה מצד מוסדות השלטון יכולה ליצור משטר אטטיסטי, שבו המדינה פולשת לכל תחומי החיים וمبטלת את ההפרדה החיוינית להתקפות חופשיות של החברה. מנגד, חיזוק המרכיב החברתי יכול להביא ל"התמיעות" המדינה, ובעקבותיו להuder מרכיב מיעץ, אפשר ומתווך בין מגמות סותרות.

ניתן לצפות כי בעtid תתחדד הסוגיה העוסקת במערכות היחסים בין קוואליציות המשולט בעיר הישראלית. השאלות הנשאלות הן : מהו התפקיד של השלטון המקומי מבחןת הרציונל העומד ביסוד קיומו ו מבחינת החוק הקיים ? מה צריך להיות סדר העדיפויות של השלטון המקומי מבחןת ההשיקעות בקוואליציות השונות ? האם יש מקום למעורבות השלטון המקומי בפיתוח כלכלי, לתמיכה ביזמים ולשותפות איתם ? על חשבון אילו

קוואליציות ומזרים אחרים באה התמיכה בקוואליציה של פיתוח כלכלי? מהו תפקיד השלטון המקומי בתחום הרוחות? בהתמודדות עם שאלות אלה יש לפתח מחדש את שאלת התחרות בין ערכים של צדק חברתי לבין פיתוח כלכלי, קהילתיים וఆינדיוויזואליים, שייתנו הציבור ואלטיזם, ולבזק ממס התנאים המסייעים להפתחותן של קוואליציות ממשל שונות או בולמיים אותן. בrama הפוליטית הירונית נשאלת השאלה מה יהיה טיבו של הסדר הירוני החדש, באיזו מידה יושג איזון בין נטיות סותרות: צמיחה כלכלית ופיתוח חברתי, ומה יהיה מקומו של השלטון המקומי בסדר החדש.

שאלות אחרות, שמצוע לתת עליון את הדעת, נוגעות באיכות הפוליטיות והניהוליות הדרושים על מנת לפתח את הקואליציות השונות וליצור תיאום ביניהן. בתחום זה ניתן להעלות מספר הצעות ראשוניות. התמורות המבניות המתחוללות בכלכלה העולמית, באופי החברה ובמרקם הירוניים מחיברים יכולת סריקה גובהה מצד המערכת הפוליטית וניתוח והבנה של הדרך שבהעשיות תמורה אלה להשפיע על העיר. הצורך בהתמודדות עם הביעות הנוצרות בעקבות תהליכיים אלה מחייב חשיבה מקורית וחדשנית היוכלה לספק פתרונות יצירתיים בתחום הטעינה המדיניות הירונית, והבנה של הבעיות הפתרונות דורשת יכולת פוליטית, כלכלית וחברתית בגין הניהול והתכנון. הגשות הטעינה דורשות יכולת יכילה לשלב בין אינטרסים מגדים. שותפים ומשאים, נוסף על אלה הזמינים לרשות ממקורותיהם הרגילים. מיסוד השותפות דורש יכולת ארגונית וניהולית גבוהה, היוכלה לשלב בין אינטרסים מגדים. הפעלת השותפות מחייבת פיתוח טכנולוגיות עבודה חדשות. יצירת מנגנון הסדר ותיאום בין קוואליציות שונות מחייבת ראייתם על והבנה של הצרכים הסותרים והמשלים של העיר.

כל אלה מחייבים מנהיגות אסטרטגיית המסוגלת ללמידה, להגדיר בעיות, לספק פתרונות ולהתנות מדיניות, למש את הפתרונות על ידי יצירת שותפות וגiros משאים ולהפעיל את השותפות באופן מושכל. כיוון שהקוואליציות השונות בעיר הישראלית נמצאות בשלבים ראשונים של התגבשות, טרם עלו סוגיות אלה על סדר היום באופן מלא. אולם מן הראי, לדעתי, להירך לקרantan בשלוש דרכים: 1) לבש מערכת תיאורית ומושגית בתחום הפוליטי-ירוני, המתוודה עם הסוגיות הפוליטיות, החברתיות והמשפטיות שמצוות הקואליציות; 2) לפתח מערכת חשיבה ופעולות בתחום המינהל הציבורי והتكنון הירוני בכל הנוגע להמשך הפיתוח של קוואליציות הממשלה ערי ישראל; 3) לבש כלים בתחום החינוך וההכשרה, שבאמצעותם ניתן יהיה ליצור את האיכות הדרושות להקמת הקואליציות ולהנגן.

חיבור זה עוסק בהתוויות מסגרת חשיבה תיאורית ומושגית לחקר קוואליציות הממשלה הירונית בישראל. מן הראי להמשיך ולפתח מסגרת זו מבנה תיאורית וAMP; לשם כך מוצע לעורך מחקר במספר יישובים בישראל, המתמחה אחר ההבדלים בין

הרשויות מבחינות טיפוסי הקואליציות הקיימים בהם. מוצע לעורך את הממחקר בתוך חתך המציג טיפוסים שונים של רשותות ושל יישובים. ביישובים אלה מוצע לתאר את טיפוסי הקואליציות, את מרכיביהם ואת היחסים ביניהם. בעקבות התיאור מוצע להמשיך ולבירר את הגורמים המעצבים את טיפוסי הקואליציות השונות. בחקירה זו יש לשים לבבעיות, לצרכים ולאלצים המאפיינים את היישוב ואת פעילות הרשות, וכן לערכים ולאינטראסים של הגורמים הפעילים: פוליטיקאים, תושבים ונציגי המגזר העסקי. בכך כך יש לבדוק את הנסיבות ואת יכולות של הגורמים השונים, ומotechn כך לעמוד על מגוון הגורמים המעצבים את אופי הקואליציות ביישוב ואת מערכת היחסים ביניהם. על רקע בירור זה מוצע לבדוק את השפעת הקואליציות ביישובים השונים על הפוליטיקה, על הכלכלה, על החברה ועל המרכיב המרחבי של העיר.

ביבליוגרפיה

- אהרוני, י. 1991. **הכללה הפוליטית בישראל**. תל אביב: עם עובד ומכון לוי אשכול.
- בר-אליא, נ. 1987. "חברות עירוניות כמכשור לפיתוח כלכלי מקומי". אצל: קלוזנר, ד. ושמיר-שאןן, ל. **התארגנות מקומית לפיתוח כלכלי**. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- בן-אליא, נ. 1990. **הפרטת שירותים בגזרה המוניציפאלית**. רחובות.
- דורון, א. 1994. **שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשות המקומיות**. ירושלים: מכון פלורסהיימר לחקר מדיניות.
- דורון, א. וקרמר, ר.מ. 1992. **מדינת הרווחה בישראל**. תל אביב: עם עובד ומכון לוי אשכול.
- הכט, א. 1987. "מיימון הרשות המקומיות". אצל: אלעזר, ד. וקלכהיים, ח. (עורכים). **השלטון המקומי בישראל**. ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה. עמ' 177–248.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 1993. **הרשויות המקומיות בישראל 1989/90 נתוניים בספיים**. ירושלים.
- וילל, מ. 1990. **סקר חברות עירוניות**. ירושלים.
- וൺסקי, א. ואלטרמן, ר. 1994. "מי לא מפחד משיתוף הציבור". **עיר ואזור**. חוברת 23. עמ' 150–123.
- חוובב, ת. ובן יצחק, י. 1988. **השכונה והשירותים בה בעניין תושבי שכונות השיקום**. ירושלים: משרד הבינוי והשיכון.
- חווני, מ. ואיילן, י. 1972. **שיקום משכנות עוני בישראל: רמת השירותים לפני השיקום ואחריו**. חיפה: הטכניון – מכון טכנולוגי בישראל.
- חסון, ש. 1987. **מחאת הדור השני**. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- חסון, ש. 1988. "הצופן הכפול של מפעל שיקום השכונות ומשמעותו". **עיר ואזור**, 18. עמ' 112–115.
- חסון, ש. 1989. **מנהיגות שכונות בירושלים**. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- חסון, ש. 1993. "דמוקרטיה עירונית בירושלים". אצל: כ"ה שנה לאיחוד העיר: פרקים בגאוגרפיה עירונית של ירושלים. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- חסון, ש. 1994. "התפתחות המינהלות בעיר ישראל". **מחקרים בגאוגרפיה של ארץ ישראל**. י"ד. ירושלים: החברה לחקר ארץ ישראל ועתיקותיה והמחלקה לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית. עמ' 206–226.

- חסון, ש. חזון, א. עתיד לצאת. **שותפות בין הון פרטיו לציבורי בעיר ישראל.** ירושלים: מכון פלורשטיימר למחקר ישראל.
- חסון, ש. ליפשיץ, ג. וקמחי, י. 1993. **מתודולוגיה להערכת היחידות לתכנון אסטרטגי ברשויות המקומיות.** ירושלים: מכון ירושלים למחקר ישראל.
- חסון, ש. שחורי, נ. נאדייב, ח. 1995. **מינימל שבונתי – הרעיון והשיטה.** ירושלים: מכון ירושלים למחקר ישראל.
- לוון, פ. 1988. **רשוויות עירוניות בישראל והשפעתן על מדיניות רוחה לאומית: פרויקט שיקום השכונות.** ירושלים: מכון ירושלים למחקר ישראל.
- מכון ירושלים למחקר ישראל. 1994. **שנתון סטטיסטי לירושלים.** ירושלים.
- משרד הבינוי והשיכון והsocננות היהודית. 1984. **תקנון לצוות היוגי בשכונה.** ירושלים.
- סוארי ואחרים. 1993. **המלצות הוועדה לקביעת קритריונים להקצת מענק איזון לרשויות המקומיות.** תל אביב.
- עיריית ירושלים. 1993. **זיה' על תאגידי העירייה לשנת הבudget 1992.** ירושלים.
- עיריית תל אביב-יפו. 1993. **זיה' על תאגידי העירייה לשנת 1992.** תל אביב.
- עיריית תל אביב-יפו. 1993. **שנתון סטטיסטי 1992.** תל אביב.
- פלונשטיין, ד. 1994. **העיר כיחס: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי.** ירושלים: מכון פלורשטיימר למחקר מדיניות.
- קוב, י. בלנקט, י. שרון, ד. 1993. **"מאפייני רוחה בערים הגדולות".** אצל: קופ, י. (עורך). **הकצאות משלבים לשירותים החברתיים 1992–93.** ירושלים: המרכז למחקר המדיניות החברתית בישראל.
- קטן, י. 1994. **"ימדינת הרוחה" – המשכיות, שינוי או קriseה".** **בטחון סוציאלי**, 42. עמ' 33–17.
- קלכליים, ח. 1987. **"השלטון המקומי ומשרדי הממשלה: חלוקת תפקידים ויחסים גומליין".** אצל: אלעזר, ד. וקלכליים, ח. (עורכים). **השלטון המקומי בישראל.** ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה. עמ' 27–54.
- קרמר, ר.מ. 1993. **על המיגור התנדבותי, שלא למטרות רווח בישראל: פרספקטיבנה בינלאומית.** ירושלים: בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש ברוזאלד.
- ראובני, י. 1987. **"סוגיות מינהליות בשלטון המקומי".** אצל: אלעזר, ד. וקלכליים, ח. (עורכים). **השלטון המקומי בישראל.** ירושלים: המרכז היירושלמי לענייני ציבור ומדינה. עמ' 131–176.

- רוזנטל, ג. 1992. "דריכים לניהול חברות". אצל: משרד הפנים – המינהל לשטון מקומי. *חברות עירוניות*. נספחים. ירושלים. עמ' 74–75.
- רוזן, ע. 1991. *יזמות מקומית כמנוף לצמיחה עירונית: מגמות בהתקפות מערך ערים במישור החוף הדזומי של ישראל*. פרסום מס' 27. המכון ללימודים עירוניים ואזריים, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- שפирו, ש. וריכמן, ש. שטרן, ס. פ. חושן, מ. 1991. "bijzonderheden en uitdagingen van de gemeenschap in de projectontwikkeling in Israël". In: Alterman, R. Cars, G. (Eds.). *Neighbourhood regeneration*. London: Mansell. pp. 147-169.
- chapori, ג. 1992. *מינהלת בקעה: התקפות ארגון שכונתי על פני זמן ומרחב*. עבודת גמר לתואר מוסמך. המחלקה לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- Alterman, R. 1992. "Planning and implementation of Israel's project renewal: a retrospective view". In: Alterman, R. Cars, G. (Eds.). *Neighbourhood regeneration*. London: Mansell. pp. 147-169.
- Brownill, S. 1993. "The docklands experience: locality and community in London". In: Imrie, R. Thomas, H. (Eds.). *British urban policy and the urban development corporations*. London: Paul Chapman.
- Caves, R. W. 1992. *Land use planning: the ballot box revolution*. Newbury Park: Sage Publications.
- Clarke, M. and Stewart, J. 1993. "From traditional management to the new management in British local government". *Policy Studies Journal*, Vol. 21. No. 1. pp. 82-93.
- Coulson, A. 1993. "Urban development corporations, local authorities and patronage in urban policy". In: Imrie, R. Thomas, H. (Eds.). *British urban policy and the urban development corporations*. London: Paul Chapman.
- Dente, B. and Regonini, G. 1980. "Urban policy and political legitimization - the case of Italian neighborhood councils, recent changes in urban politics". *International Political Science Review*. Vol. 1. No. 2. pp. 187-202.
- DiGaetano, A. Klemanski, J.S. 1993. "Urban regimes in comparative perspective: the politics of urban development in Britain". *Urban Affairs Quarterly*. Vol. 29. No. 1. pp. 54-83.
- Elazar, D.J. 1970. *Cities of the prairie: the metropolitan frontier and American politics*. New York: Basic books.

- Goetz, E.G. 1994. "Expanding possibilities in local development policy: an examination of U.S. cities". *Political Research Quarterly*, Vol. 47. No. 1. pp. 85-109.
- Grant, W. 1985. "Introduction". In: Grant, W. (Ed.). *The political economy of corporatism*. London: Macmillan. pp. 1-31.
- Habermas, J. 1989. *The structural transformation of the public sphere*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Harvey, D. 1989. "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism". *Geografiska Annaler*, Vol. 71B. pp. 3-17.
- Hasson, S. 1993. *Urban Social movements in Jerusalem*. SUNY Press: New York.
- Hasson, S. and Ley, D. 1994. *Neighbourhood organizations and the welfare state*. Toronto: University of Toronto Press.
- Jacobs, B. D. 1992. *Fractured cities*. London: Routledge.
- Janner-Klausner, D. 1994. "Municipal strategic planning: the reshaping of Israeli local government". *Progress in Planning*, 41, pp. 208-306.
- Leach, S. 1991. "Strategic management in local government". INLOGOV. Unpublished Paper.
- Logan, J.R. and Molotch, H.L. 1987. *Urban fortunes: the political economy of place*. Berkeley, University of California Press.
- Mills, C. W. 1956. *The power elite*. New York: Oxford University Press.
- Offe, C. and Preuss, U.K. 1991. "Democratic institutions and moral resources". In: Held, D. (Ed.). *Political theory today*. Cambridge: Polity Press.
- Percy, S.L. 1984. "Citizen participation in the coproduction of urban services". *Urban Affairs Quarterly*, 19 (4) pp. 431-446.
- Rich, R. 1989. "Neighborhood-based participation in the planning process: promise and reality". In: Taylor, R. B. (Ed.). *Urban neighborhoods, research and policy*. New York: Praeger.
- Saunders, P. 1985. "Corporation and urban service provision." In: Grant, W. (Ed.). *The political economy of corporatism*. London: Macmillan. pp. 148-173.
- Savitch, H.V. 1988. *Post-industrial cities: politics and planning in New York, Paris and London*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

- Stewart, J.D. 1986. *The new management of local government*. London: Allen and Unwin.
- Stewart, J.D. 1991. "A Perspective for councilors". Local Government Management Board.
- Stoker, M. Mossberger, K. 1994. "Urban regime theory in comparative perspective". *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 12. No. 2. pp. 195-212.
- Stone, C. 1989. *Regime politics*. Lawrence, KA: University Press of Kansas.
- Stone, C., Orr, M. Imbroscio, D. 1991. "The reshaping of urban leadership in U.S. cities: a regime analysis". In Gottdiener, M. and Pickvance, C.G. (Eds.). *Urban life in transition*. London: Sage Publications
- Storper, M. Scott, A.J. 1989. "The geographical foundations and social regulation of flexible production complexes" In: Wolch, J. Dear, M. (Eds.). *The power of geography*. Boston: Unwin Hyman. pp. 19-40.
- Wolman, H. and Goldsmith, M. 1992. *Urban politics and policy: a comparative approach*. Cambridge, Mass: Blackwell.

traditional services. The major innovation here is the semi-privatization of municipal functions to private contractors.

4. Urban development coalition. This coalition is based upon partnership between local and central government, and is involved in the development of physical infrastructure and urban facilities. The major innovation here is the entrepreneurial role of local government.

5. Economic development coalition. This coalition is based upon partnership between local and central government and the business sector. It is involved in the creation of local jobs. The major innovation here is the entrepreneurial role of local government.

6. Welfare coalition with neighborhood organizations. This coalition incorporates the different levels of government along with neighborhood organizations. It seeks (and this is its major innovation) to reduce social gaps within the city through the redistribution of resources among geographic areas in the city.

7. Welfare coalition with non-profit organizations. This coalition involves the different levels of government along with non-profit organizations. It seeks to promote equity and to reduce social gaps. Its main innovation is division of labor between state and voluntary organizations, where the state is responsible for financing and the organizations are in charge of service delivery.

The study explores the power structure of the coalitions and forms of competition and cooperation among them. Finally, it assesses the benefits and drawbacks of the urban coalitions and reflects upon their ramification for local authorities and the city.

SUMMARY

The political system in Israeli cities is undergoing a radical transformation. Alongside the traditional coalition between central and local government, new coalitions are developing between local government, the business sector and the voluntary sector.

Cooperation with the private sector may increase the financial resources available to local authorities. In practice, it may help them in developing physical infrastructure, building social and civil facilities and creating new jobs. Cooperation with the voluntary sector may enable local authorities to attain political legitimacy and to enhance the efficiency and effectiveness of service delivery.

This study explores the rise of urban coalitions between the state (local and central authorities), the business and the voluntary sectors in Israeli cities. It shows that underpinning these urban coalitions are some fundamental urban innovations, such as distributive social justice, participatory democracy, the transformation from a welfare state to a welfare society, economic entrepreneurialism by local authorities and new modes of strategic management and planning. These innovations, which serve as catalysts for the development of urban coalitions, do not emerge out of thin air. They are grounded in some principal changes that took place in the economic, political, social, and organizational structure of the city. In addition they reflect the interests and values of key actors in the city. The urban innovations, in other words, reflect the impact of structural changes coupled with human interests and motives.

Once the innovations are formed they serve as major foci for the development of urban coalitions in so far that they outline the nature of the coalition's values and goals and identify the desired partners. The study identified seven urban coalitions.

1. **Traditional maintenance coalition.** This coalition is based upon partnership between local and central government, and is involved in the provision of traditional services.
2. **Participatory maintenance coalition.** This coalition is based upon partnership between local and central government and neighborhood councils, and is engaged in the provision of traditional services. The major innovation here is the participation of citizens in service delivery.
3. **Contractual maintenance coalition.** This coalition is based upon partnerships between local and central government and local contractors, and is engaged in the provision of

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

**THE NEW URBAN ORDER
URBAN COALITIONS IN ISRAEL**

Shlomo Hasson

The views expressed in this publication are solely those of the author

© 1996, The Floersheimer Institute for Policy Studies Ltd.
9a Diskin St. Jerusalem, 90440. Tel. 02-666243 Fax: 972-2-666252

ISSN 0792-6251

רשימת הפרטומים של מכון פלורטהיימר

1. **לקראת וporaה מוניציפלית במטרופולין תל-אביב בשנות התשעים**
ערן רזין, ירושלים, 1994.
2. **שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשותות המקומיות**
אברהם דורון, ירושלים, 1994.
3. **העיר כיזם: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי**
דניאל פלונשטיין, ירושלים, 1994.
4. **פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי**
ערן רזין ואנה חזן, ירושלים, 1994.
5. **בין תכנון לשוק: מעמדו ומיסומו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל**
דניאל פלונשטיין, ירושלים, 1995.
6. **ארגוני חוב מוניציפליות**
אבי חוץ, אליהו חסון, עפרה לוסטינגר, תמר ארליך, ירושלים, 1995.
7. **Municipal Reform in the Tel-Aviv Metropolis**
Working Paper No. 1, Eran Razin, 1995.
8. **Nodes, Networks and Foreign-Owned Companies in Israeli High Technology**
Working Paper No. 2, Daniel Felsenstein, 1995.
9. **מדיניות שטחים פתוחיםobilhet ישראלי**
ערן פיטלסון, ירושלים, 1995.
10. **מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי**
נחום בר-אליה, ירושלים, 1995.
11. **Shifts in Israel's Industrial Geography in the Wake of Policy Changes in the 1990s**
Working Paper No. 3, Eran Razin, 1995.
12. **מדיניות שמירה על קרקע חקלאית**
אפרים שלאין וערן פיטלסון, ירושלים, 1996.

מכון פלורסהיימר למחקרים מדיניים