

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

רשות נתונה:
אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש

נחום בן-אליא

ירושלים, יולי 2005

Design Options for a New Local Government in Israel

Nahum Ben-Elia

עורכת אחראית: שונמית קרין
הכנה לדפוס: רות סובל
הדפסה: דפוס אחוה בע"מ

פרסום מס' 1/55
ISSN 0792-6251

© 2005 מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ
רח' דיסקין 9 א', ירושלים 96440 טל: 5666243-02 פקס: 5666252-02
office@fips.org.il
www.fips.org.il

על המחבר

ד"ר נחום בן-אליא הוא יועץ בתחום התכנון והניהול האסטרטגי. עבודתו המקצועית מתמקדת בנושאי מדיניות וניהול מוניציפלי וכן פיתוח מקומי. מחקריו במכון פלורסהיימר עוסקים בפיתוח תפיסות חדשות בתחומי השלטון המקומי והשירותים המקומיים.

על המחקר

חיבור זה הוא תזקיק של הספר הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל, אשר ראה אור לאחרונה. הספר, פרי מחקר מדיניות מקיף, בוחן את הסיבות לקריסת הדגם הנוכחי של השלטון המקומי בישראל ומציב מסד התייחסות חדש לאופציות ההתפתחות של השלטון המקומי בישראל. ההחלטה להכין גרסת תמצית נבעה מהרצון לאפשר, במתכונת פחות תובענית מבחינת ההיקף, נגישות נוחה יותר לתכנים העיקריים של הספר.

על המכון

בשנים האחרונות גוברת בישראל המודעות לחשיבותו של מחקר המכון לסוגיות של מדיניות. ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר יזם את ייסודו של מכון שיתרכז בסוגיות מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות ואת ההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה. תחומי המחקר המתנהל במכון הם: יחסי דת, חברה ומדינה בישראל; יהודים וערבים בישראל; ישראל ושכנותיה הערביות; חברה, מרחב וממשל בישראל.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר (יו"ר), עו"ד י' עמיהוד **בן-פורת** (סגן יו"ר), מר דוד ברודט, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר, ומר הירש גודמן, עמית מחקר בכיר במרכז יפה ללימודים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל-אביב. ראש המכון הוא פרופ' עמירם גונן, מהמחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. משנה לראש המכון הוא פרופ' שלמה חסון מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי מאז שנת 1995

1. ערן רזין ואנה חזן, פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי, 1995
2. דניאל פלזנשטיין, בין תכנון לשוק: מעמדו ומיסודו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל, 1995
3. ערן פייטלסון, מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל, 1995
4. נחום בן-אליא, מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי, 1995
5. אפרים שלאין וערן פייטלסון, מדיניות שמירה על קרקע חקלאית, 1996
6. ערן רזין, תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב, 1996
7. נחום בן-אליא, מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי, 1996
8. ערן רזין ואנה חזן, צעדים לבלimit המפורז: בקרה תכנונית או "שינוי כללי המשחק", 1996
9. שלמה חסון, הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות, 1997
10. נחום ביגר וסטיבן פלאוט, איגרות חוב מוניציפליות בישראל?, 1997
11. נחום בן-אליא ושי כנעני, אוטונומיה מקומית "ללא עלות": הפיתוח של מוסדות חינוך, 1997
12. אריה הכט, שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, 1997
13. אבי חפץ ושות', הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
14. ענת בביץ וקובי נבון, הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
15. שלמה חסון ואנה חזן, שותפויות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי, 1997
16. יוסף שלהב, מינהל וממשל בעיר החרדית, 1997
17. לביאה אפלבוים ודויד ניומן, התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי, 1997
18. נחום בן-אליא, היש מקום למינהל עיר מקצועי בישראל?, 1997
19. דויד ג'אנר קלואזנר ודניאל פלזנשטיין, מקצועות חדשים ברשויות המקומיות בישראל, 1997
20. ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, 1998
21. ערן פייטלסון ואורי ברשישת, התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית, 1998
22. מארק רוזנטראוב וערן רזין, ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס, 1998
23. נחום בן-אליא, הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית, 1998
24. עמירם גונן (עורך), ממשל ופיתוח מקומי: סוגיות והצעות של מדיניות, 1998
25. נחום בן-אליא, משבר הרשויות המקומיות בישראל (נייר עמדה), 1998

26. דניאל פלזנשטיין, ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל, 1999
27. רחל אלטרמן, בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל, 1999
28. ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות**, 1999
29. יצחק שגל, **עובדים זרים בדרום תל אביב-יפו**, 1999
30. אברהם דיסקין ואבי עדן, **הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל**, 1999
31. נחום בן-אליא, **המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל**, 1999
32. ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות, האם מצטמצם הפער?**, 2000
33. נחום בן-אליא, **"קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות**, 2000
34. ערן רזין ואנה חזן, **הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת שליטה מלמעלה**, 2000
35. דני פלזנשטיין, **יחסים חוצי גבולות ופיתוח כלכלי מקומי: הקזינו בטאבה והעיר אילת**, 2000
36. נחום בן-אליא, **אזורי החינוך בישראל: דה רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת**, 2000
37. אברהם דיסקין, **ימי ירושלים האחרונים: הדמוקרטיה הישראלית החדשה**, 2001
38. גדליה אורבך, **יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל: בראי קרוואנים ומגורונים**, 1992-1999, 2001
39. ערן רזין ואנה חזן, **שינויי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות**, 2001
40. ערן רזין, **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000: יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות**, 2002
41. יצחק שגל ומיכאל אלכסנדר, **מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה: לקחי המקרה של תל אביב-יפו**, 2002
42. לביאה אפלבוים, **יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי: הסתגלות החדית בסביבה משתנה**, 2002
43. ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**, 2002
44. שלמה חסון ומאיה חושן, **המבנה החברתי-המרחבי של מטרופולין תל אביב**, 2003
45. אלי אברהם, **קידום ושיווק ערים בישראל**, 2003
46. ערן רזין, **עמדה: כיצד להבטיח איחוד רשויות מקומיות**, 2003
47. נחום בן-אליא, **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**, 2004
48. גלעד רוזן וערן רזין, **המרוץ אחר המכללה: תחרות בין רשויות מקומיות בישראל על מוסדות להשכלה גבוהה**, 2004
49. לביאה אפלבוים ואנה חזן, **שיתוף פעולה בין רשויות קטנות בישראל – לקחים לישראל**, 2005

תוכן העניינים

מבוא 9

- 1 מגמות בינלאומיות כבסיס לחשיבה אלטרנטיבית 12
- 13 תהליכי ביזור: הבניה-מחדש של ה'חומרה' השלטונית ושינוי מערכת יחסים
הבניה-מחדש של ה'חומרה' השלטונית 13
- 14 שינויים במערכת היחסים: מיחסים היררכיים ליחסים רשתיים
מגמות כלכליות: החתירה לבסיס כלכלי חדש 15
- מביזור שלטוני לביזור פיסקלי 16
- גיוס מקורות בשוק החופשי 17
- ביזור, אוטונומיה פיסקלית ויציבות פיננסית 17
- מגמות ניהוליות-ארגוניות 19
- הניהול הציבורי החדש: מבט כללי 20
- הניהול הציבורי החדש והשלטון המקומי 20
- בין רשות מקומית לשלטון מקומי: מתחים גוברים 21
- מגמות אזרחיות-דמוקרטיות 24
- השלטון המקומי ואזרחים כצרכני שירות 24
- השלטון המקומי והתחדשות הדמוקרטיה המקומית 26
- 2 לקראת שלטון מקומי חדש בישראל: תסריטים אפשריים 30
- 31 הבניה-מחדש של ה'חומרה' השלטונית ושינוי מערכת יחסים
שלטון אזורי 32
- האצלת סמכויות ושאלת האחריות השלטונית 34
- הבניה שלטונית כהבניית האמון הבין-שלטוני 36
- ניהול בין-שלטוני 37
- 37 מימון השלטון המקומי: בין הכרעות ציבוריות לאפשרויות כלכליות
המימון הממלכתי 39
- מימון חוץ-שלטוני 42
- מזעור פערים 42

- בין תפיסה תפקודית לבין תפיסה שלטונית-ציבורית:
43 הכרעות לגבי ייעוד השלטון המקומי ומהותו
מאספקת שירותים להסדרתם 44
שלטון מקומי כרשת 44
- 45 דמוקרטיזציית השלטון המקומי – הממשק השירותי
הבניה-מחדש של הדמוקרטיה המקומית 47
- 51 3 הדור הרביעי: בין היווצרות לבין פיתוח מושכל

מבוא

חיבור זה הוא תזקיק של הספר **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**, אשר ראה אור לאחרונה. הספר, פרי מחקר מדיניות מקיף, בוחן את הסיבות לקריסת הדגם הנוכחי של השלטון המקומי בישראל ומציב מסד התייחסות חדש לאופציות ההתפתחות של השלטון המקומי בישראל. ההחלטה להכין גרסת תמצית נבעה מהרצון לאפשר, במתכונת פחות תובענית מבחינת ההיקף, נגישות נוחה יותר לתכנים העיקריים של הספר.¹

המחקר המקורי, ובעקבותיו גם הספר, מושתתים על ההנחה העקרונית בדבר הצורך בתפיסה אלטרנטיבית בסוגיית השלטון המקומי בישראל. החשיבה הרווחת נגרת אחרי בעיותיהן של הרשויות המקומיות ונתחמת בגבולות הגדרתן. המשבר המחזורי של הרשויות המקומיות יוצר אשליה שמושא המשבר הן הרשויות המקומיות עצמן. ברוח זו מצטיירת החשיבה השלטת בנושא כבעלת אופי מתקן. היא מאמינה שבאמצעות פתרונות טכניים (תיקון נוסחאות תקצוב, שינויים במפה מוניציפלית וכד') ניתן להביא את הרשויות המקומיות לידי תפקוד נאות. פתרונות אלו – חשובים ככל שיהיו – הם, לדעתי, בעלי ערך מוגבל, שכן אין בהם כדי לפתור את הסתירות הפנימיות ואת המוגבלויות של דגם השלטון הנוכחי (ה'דור השלישי', על פי הטיפולוגיה המוצעת בחיבור הראשי). לכך מצטרפת חוסר-התוחלת שלהם נוכח האתגרים המוצבים על ידי סדר היום הציבורי החדש המתהווה בישראל.

משבר השלטון המקומי הוא בעל אופי מערכת. הבנתו ובניית תפיסה אלטרנטיבית בעקבותיה מצריכות ראייה התפתחותית של השלטון המקומי בישראל, לפיה הוא משנה

1 בשל סיבות אלו לא נכללו כאן ההפניות למקורות השונים.

צורה ומהות כתוצאה משינויים ביחסים הסימביוטיים שבינו לבין השלטון המרכזי, ומשינויים סביבתיים – חברתיים, כלכליים ומרחביים. הדגם הנוכחי של שלטון מקומי מגיע למיצוי על רקע אי-התאמתו לשינויים המתחוללים בסביבה שבה הוא פועל. סתירות הולכות ומתעצמות בין הנחותיו הבסיסיות של דגם זה לבין שינויים אלה מבליטות, על פי פרשנותי, את מגבלותיו המובנות ואת שקיעתו האפשרית. סתירות אלו באות לידי ביטוי במתח שבין:

- האמונה שהשלטון המקומי יכול ליטול על עצמו משימות ללא גבול, לבין אפשרויותיו המעשיות (פיסקליות ומקצועיות).
- האמונה שיזמות ואוטונומיה מקומית יכולות להוות תחליף לפעילות בין-שלטונית מתואמת (שלטון-מרכזי - שלטון-מקומי) לבין היכולת הממשית למלא שאיפה זאת.
- האמונה בדבר אוטרקיה קשותית – כל קשות בפני עצמה – לבין אילוצים אובייקטיביים הקשורים בגודל, במיקום, ובחוסן חברתי וכלכלי.

סתירות אלו מוחרפות על ידי התפתחויות שונות במדיניות הממשלתית מאז סוף שנות ה-90, ביניהן:

- אימוץ תפיסה מצמצמת לגבי תפקידי השלטון המקומי על-ידי משרד האוצר ומשרד הפנים; זאת במקביל לרצון של שאר משרדי הממשלה להעביר משימות ומטלות שונות לרשויות המקומיות.
- מדיניות תקציבית החותרת להקטין את חלקה של הממשלה בתקציבי הרשויות המקומיות.
- הפסקת מדיניות הסיוע לרשויות מקומיות שנקלעו למשבר (תום עידן כיסוי גירעונות אוטומטי).

כל זאת, מבלי שתהיה לממשלת ישראל תפיסה כוללת לגבי מדיניות מוניציפלית נדרשת (מדיניות כוללת של השלטון המרכזי ביחס לשלטון המקומי), מדיניות ביזור פוזיטיבית ומדיניות-על בתחום השירותים הציבוריים.

לגורמים האמורים מצטרפות סתירות נוספות החושפות פער הולך וגדל בין השלטון המקומי דור שלישי לבין תמורות בחברה הישראלית – וביניהן:

- המתח שבין הדמוקרטיה הפורמליסטית בשלטון המקומי לבין רצונם של אזרחים להשמיע את קולם ולהגיב על הנעשה.

- הפער בין ציפייה לשקיפות לבין אטימות ארגונית-ביורוקרטית.
- הסתירה שבין האינטרסים של הרשות המקומית כארגון לבין האינטרסים של היישוב, או בינם לבין האינטרסים והמאויים של קבוצות אזרחיות.

מיצויו של דגם השלטון המקומי הנוכחי מציב במרכז הדיון הציבורי את השאלה העקרונית הבאה: **"איזה שלטון מקומי (או מדרג שלטונות מקומיים) דרוש למדינה ולאזרחי המדינה בעשור הקרוב?"**. לשאלה זו זיקה ישירה להתהוות סדר-יום לאומי חדש, בעל אופי אזרחי מובהק. התדרדרותן של מערכות ציבוריות, השסע החברתי-כלכלי והפער הגובר בחברה הישראלית, לרבות פערים אזוריים המוסיפים פן טריטוריאלי, מעלים בחריפות הולכת וגדלה את הצורך באג'נדה ציבורית אחרת. סדר היום האזרחי החדש מבליט את חולשתן המובנית של מערכות השלטון הנוכחיות. הנטייה השלטונית-ביורוקרטית להדחיק בעיות מורכבות, להשתמט מטיפול בהן, או – בלית ברירה – לטפל בהן באופן ממודר וחלקי, אינה יכולה להימשך עד אין-סוף – זאת, בהנחה שאנו מעוניינים במדינה בת-קיימא. מבחינה זו, סדר-היום האזרחי החדש כולל מרכיב של שינוי במערכות השלטונית ובדפוסי פעולתן, לרבות אלה של השלטון המקומי. סוגיית טיב השלטון המקומי (או מדרג השלטונות המקומיים) הדרוש בישראל (כ'מדינה נורמלית') והראוי לאזרחיה, אינה יכולה להיות מוכרעת באמצעות פתרונות 'טכניים'. זו שאלה הדורשת הכרעות ציבוריות וערכיות הנוגעות לאופי המערכת השלטונית שעליה תושבת האחריות לפיתוח המדינה וכוונת אזרחיה, אופי השירותים הציבוריים שיש להבטיח לאזרח באופן בלתי תלוי במקום מגוריו, הקצאתם ההוגנת של משאבים ציבוריים, איכויות שירותים נדרשות ואופן מתן השירותים. הכרעות אלו נוגעות גם לעתידה של הדמוקרטיה המקומית.

'הדור הרביעי' הוא תיוג גנרי לשלטון מקומי אלטרנטיבי התואם את האתגרים של סדר היום האזרחי החדש. התהוותו נשענת על מגמות שינוי בינלאומיות ועל ביטויים מקומיים שלהן. מגמות אלו פותחות אופציות חדשות לתפיסת אופיו וייעודו של השלטון המקומי בישראל, עם כניסתה למאה ה-21.

1 מגמות בינלאומיות כבסיס לחשיבה אלטרנטיבית

מגמות שינוי בינלאומיות משמשות בסיס לחשיבה האלטרנטיבית המוצעת כאן בנוגע לאופציות ההתפתחות של שלטון מקומי חדש. קיומם של ניסיונות בינלאומיים מגוונים הנשענים על מגמות אלו מציב לפנינו דגמי התייחסות ולימוד. מבט רחבי על התפתחויות במגזר המוניציפלי במדינות אחרות מגלה קווי דמיון בולטים – הן באשר לרקע התמורות והן באשר לדרכי ההתמודדות. קווי דמיון אלה נגזרים מתהליכי שינוי בינלאומיים המעצבים מחדש את מעמדו של השלטון המקומי, תפקידו, דפוסי הפעילות של הרשות המקומית ויחסיה עם מוסדות אחרים ועם הציבור. העובדה שמדינות שונות נדרשות לעמוד בפני סוגיות דומות, בעיתוי מקביל יחסית, משקפת את אופיין המערכתית של מגמות השינוי. הסוגיות שעל סדר היום הן סוגיות המעסיקות מדינות מודרניות בראשית המאה ה-21.² התמורות שחלו בשני העשורים האחרונים במגזר המוניציפלי בישראל משקפות אמנם מאפיינים מבניים ונסיבתיים 'לאומיים', ברם, תהיה זו טעות להניח שתמורות אלו הן ייחודיות לישראל. כמדינה מודרנית, ישראל חשופה למגמות שינוי בינלאומיות – פן משלים של תהליך הגלובליזציה הכלכלית. מגמות אלו יוצרות 'רוח גבית' לאופציות שינוי המתהוות בישראל, ומסייעות בקידום צמיחתו של דגם חדש של שלטון מקומי.

2 אף כי התהליכים הנדונים הם בעלי אופי בינלאומי רחב, התמקד המחקר ההשוואתי במדינות אירופה, משום שלמרות חשיפתנו לארצות-הברית ולתהליכי אמריקניזציה, הרי המאפיינים של מבנה השלטון ודפוסי הפעילות של המנהל הציבורי בישראל הם הרבה יותר קרובים לאלה של מדינות אירופה. ההתמקדות במדינות אלה אינה שוללת בהכרח התייחסות למדינות אחרות.

תהליכי ביזור: הבניה-מחדש של ה'חומרה' השלטונית ושינוי מערכת יחסים

מדינות מפותחות שונות מקדישות בעשור האחרון אנרגיות ציבוריות רבות לחשיבה-מחדש באשר למבנה השלטון, לחלוקת העבודה הרצויה בין מדרגי שלטון שונים ולאופני הסנכרון ביניהן. זאת, על רקע המתח בין הסדרי שלטון קיימים לבין אתגרי הניהול של מדינה במאה ה-21, מבחינה מרחבית, כלכלית וחברתית. המאפיין המשותף של ניסיונות אלו הוא מעמדו הסגולי של השלטון המקומי. העיצוב והמיצוב מחדש של השלטון המקומי, הוא רכיב קבוע ברפורמות לאומיות שונות המיועדות לשדרג את מערכת השלטון.

הבניה-מחדש של ה'חומרה' השלטונית

אתגרי הניהול של מדינה מפותחת במאה ה-21 מתייבים מודרניזציה של מערכת השלטון. המבנה השלטוני הקלסי – ההיררכי והדיכוטומי (שלטון מרכזי - שלטון מקומי) – אינו מאפשר עוד משילות נאותה והתמודדות אפקטיבית עם בעיות ואתגרים אשר מורכבותם עולה בהתמדה. באופן בלתי תלוי בדרך שבה בוחרת כל מדינה להתמודד עם בעיות ואתגרים אלה, מצטייר מאפיין אחד כמכנה משותף רחב: ביזור מערכת, תוך כדי העצמה של מדרגי שלטון נמוכים יותר – לרבות הקמת מדרגי שלטון חדשים המבטאים מדרגים שונים של 'מקומיות'. מגמת הביזור מחוללת תהליכים מגוונים הפועלים לשינוי מבנה השלטון, אופיה ההיררכי הקלסי של המדיניות הציבורית, ומערכת היחסים בין מגזרים שונים – בתוך המערכות השלטוניות עצמן, בין מערכות השלטון לבין החברה האזרחית, ובין המגזר הציבורי למגזר הפרטי.

תהליך של ביזור כהעצמה פוליטית משנה תצורות שלטוניות היסטוריות. בעקבות תהליך זה משתנה המבנה הדיכוטומי (שלטון מרכזי - רשות מקומית) של מדינות שונות, תוך יצירת רובדי שלטון חדשים (אזוריים) ובהתאמה לכך, חלוקת עבודה חדשה בינם לבין השלטון המרכזי. בתהליך העצמה 'מעלה-מטה' מתבצעת העברת סמכויות מהשלטון המרכזי למדרגי השלטון שמתחתיו, תוך יצירת מארג שלטוני חדש. קביעתה החוקתית של צרפת, מדינה בה סימל השלטון המרכזי ריכוזיות בלתי-מוגבלת, ש"ניהול הרפובליקה (קרי המדינה) הוא באחריות הרשויות המקומיות ושירותי המדינה המבזורים" היא ביטוי מובהק למגמת הביזור כשינוי ה'חומרה' השלטונית.

אם ההעצמה הפוליטית משקפת מגמה בינלאומית של ארגון-מחדש של מערכי שלטון, הרי ביזור באמצעות האצלת סמכויות מבטא מגמה משלימה בתחום האחריות הפונקציונלית. אחד היסודות המנחים את תהליך הביזור הוא עקרון ה-subsidiarity. עיקרון זה מושתת על כלל נורמטיבי לפיו לא יעסוק רובד שלטוני נתון בפעולה אשר רובד שלטוני נמוך יותר יכול לבצע. עקרון ה-subsidiarity הוא בעל משמעות שלטונית-דמוקרטית וכלכלית-ניהולית כאחת. מבחינה שלטונית-דמוקרטית הוא דוגל בהעברת אחריות הביצוע של משימה ציבורית לשלטון המקומי כאשר זו נוגעת ישירות לאוכלוסייה מקומית או למרחב מקומי. הנחת המוצא כאן היא שלשלטון המקומי יתרון ברור על פני כל מדרג שלטוני אחר בשל היכרותו הבלתי אמצעית את הצרכים המקומיים ואת הלגיטימיות הייצוגית שלו כגוף הנבחר באופן דמוקרטי. אף כי עקרון ה-subsidiarity מחזק את המגמה הכוללת להענקת סמכויות מורחבות לשלטון המקומי, הוא אינו מעניק לגיטימציה לרעיון של רשות אוטורקית, דהיינו רשות מקומית הממלאת כל תפקיד ומשימה. כפי שבא לידי ביטוי ברור באמנה האירופית בנושא השלטון המקומי, עקרון ה-subsidiarity משקף תפיסה דיפרנציאלית של אחריות וסמכות, בה המרכיב הכלכלי-ניהולי מאזן את המרכיב השלטוני-דמוקרטי ("האצלת סמכויות לרשות אחרת צריכה להישקל לאור היקף המשימה ומהותה וכן על סמך שיקולי יעילות ועלות"). על רקע זה, הפיתוח היזום של מדרג שלטונות מקומיים – כפי שעולה מהניסיונות השונים בעשור האחרון – מבטא הכרה בדבר מרחבי סמכות שונים על-פי אופי המשימות ויכולת ניהולית-כלכלית. בשל כך, השאלה "מהו המדרג הנכון להאצלת תפקיד נתון?" אינה יכולה לקבל תשובה נורמטיבית. זו שאלה אמפירית הנדרשת לבחינה דינמית לאור שינויי מציאות ושינויי מדיניות לאומית.

שינויים במערכת היחסים: מיחסים היררכיים ליחסים רשתיים

השינויים השלטוניים המתפתחים בעקבות מגמות הביזור מתבטאים גם בשינוי מהותי במערכת היחסים בין מדרגי השלטון. תוך כדי התהוותה של מערכת שלטונית רב-מוקדית ומרובת משתתפים נחשפת מוגבלותם של המנגנונים הקלסיים של שליטה ופיקוח היררכיים. הפירמידה השלטונית מפנה את מקומה למערכת מורכבת של יחסים רשתיים, המשנים היקף ותוכן לפי העניין. על רקע זה גוברת ההכרה בדבר הצורך בעקיבות במדיניות הציבורית בין מדרגי השלטון. עקיבות זו מניחה יכולת משופרת לתיאום מדיניות בין מדרגי השלטון השונים וסינכרון מושכל של פעילויות מבחינה מרחבית. פועל יוצא מכך הוא הצורך הגובר במנגנונים חדשים המושתתים על תיאום:

- בין קווי מדיניות מגזריים – במטרה להבטיח התייחסות מערכתית לבעיות מורכבות המצריכות ראייה כוללת ומשלבת.
- בין בעלי עניין שונים – על מנת לגשר על פני אינטרסים נבדלים וליצור זיקה משותפת ליעדים ולתכניות בעלי חשיבות ציבורית.
- בין ארגונים – במטרה להבטיח רצף התערבותי בין גבולות ארגוניים ומוסדיים.

הצורך בעקיבות מעודד התפתחות של הסדרים חדשים של היועצות והידברות, כחלופה למנגנונים ההיררכיים של שליטה ופיקוח. הבניית נתיבים של מידע והידברות נתפסת כיום כמשימה חיונית אם רצונו של השלטון המרכזי להבהיר יוזמות מדיניות ויעדים לאומיים ובשל הצורך המקביל של השלטונות התת-לאומיים להבטיח סינכרון בין צרכים מקומיים לבין יעדי מדיניות זו. בהקשר זה יש לראות את התפתחותם (או התחזקותם) של מנגנונים פורמליים ולא-פורמליים המעודדים התייעצות והידברות משותפת בין מדרגי השלטון ובין מגזריו הפונקציונליים. התרחבות עקרונות אלו למדינות כגון צרפת ובריטניה, אשר התאפיינו על ידי ריכוזיות מובנית (תרבותית ומוסדית), מצביעה על שינוי מהותי בתרבויות הפוליטיות השלטוניות המושרשות.

עוד גורם המניע ניהול חוצה גבולות הוא המורכבות העולה של סוגיות מרכזיות שעל סדר-היום הציבורי (כלכליות, חברתיות, מרחביות, סביבתיות). סוגיות אלו מתאפיינות בכך שהן 'מסרבות' להיות תחומות על-ידי גבולות משפטיים או מנהליים ובהתאם לכך אינן ניתנות לניהול ממודר. סוגיות כגון תעסוקה, עוני, איכות הסביבה, פיתוח כלכלי, פשע וסמים, הן ברובן סוגיות 'סרבניות' שכן אין גורם מוסדי אחד שיכול להבטיח להן מענה כולל. התפתחותה של גישה שירותית מתקדמת מצטרפת למגמה כוללת זו על רקע ההכרה בדבר הצורך בהבטחת שירותים אינטגרטיביים לאזרח. יוזמות ממשלת בריטניה 'לשלוטון מחובר' – בין ברמה האופקית בתוך הממשל המרכזי (מדיניות ה-wiring it up) ובין ברמה האנכית בין מדרגי שלטון (joined up government), ממחישות מגמה זו.

מגמות כלכליות: החתירה לבסיס כלכלי חדש

מגמות הביזור השלטוניות והפונקציונליות מכתיבות שינויים במערכת המימון של השלטונות המקומיים. עיצוב מערכת מימון חדשה מושפע במידה רבה מהפנמת מדיניות כלכלית החותרת להגביל את יכולתו של המגזר הציבורי לממן הרחבת שירותים וביצוע

פרויקטים באמצעות הגדלה לא מרוסנת של החוב הציבורי. אף כי לכאורה ניתן לראות באילוצים מובנים אלו עוד שלב של המדיניות הכלכלית והפיסקלית הנאו-שמרנית שהתפתחה מאז שנות ה-80, מעקב אחר התפתחותם של התקציבים הציבוריים מצביע על היעדר קשר הכרחי בין כלכלה ציבורית ממושמת לבין מימון מושכל של השלטון המקומי. 'פרדוקס' זה משקף את הגידול העקיב של הוצאות השלטון המקומי במדינות האיחוד האירופי, המתקיים במסגרת מדיניות תקציבית ופיננסית שקולה ללא גירעונות מובנים.

נקודת המוצא להבנת התמורות שחלו בכלכלת השלטונות המקומיים בעשור האחרון הוא המעבר בתפיסה ממדיניות מגיבה למדיניות מעצבת. מגמה זו מהווה תפנית לעומת המדיניות-בפועל שהשתרשה בשנות ה-80 אשר במסגרתה ניסו ממשלות שונות 'לייצא' את האילוצים התקציביים שלהן לרמה המקומית, תוך ערעור יציבותן הפיננסית של השלטונות המקומיים. המדיניות החדשה מתורגמת לגיבוש מדיניות מימון מושכלת התואמת את ארגון החדש של סמכויות שלטוניות ופונקציונליות ברמת השלטונות המקומיים. אופי השינויים משתנה ממדינה למדינה בהתאם לאופי הסדרי הביזור, החל מרפורמות מבניות (כגון ספרד, בלגיה, איטליה), דרך הצעות לרוויזיה מקיפה (בריטניה), רה-ארגון בסיסי במיסוי (צרפת), שינוי במנגנוני השוואה (שוודיה) ושיפור מנגנוני הידברות בין השלטון המרכזי לשלטונות המקומיים (חתירה כללית להסכמות משותפות). למרות השונות בקרב מדינות אירופה בנושא השלטונות המקומיים, קיימת הסכמה רחבה בדבר הצורך להבטיח:

- יכולת מימון נאותה לשלטונות המקומיים, לאור סמכותם ומשימותיהם.
- יציבות כלכלית.
- ודאות מרבית באשר למקורותיהם בראייה עתידית.

מביזור שלטוני לביזור פיסקלי

אחד המסלולים ליצירת בסיס כלכלי חדש לשלטון המקומי הוא פיתוח מערכת פיסקלית בין-שלטונית המבטאת מעבר ממימון מתוקצב על-ידי השלטון המרכזי למימון ממקורות עצמיים, תוך יצירת זיקה ישירה בין סמכותם ואחריותם הנבדלת (על פי עקרון ה-subsidiarity) לבין אוטונומיה מימונית מוגברת. תפיסה זו, המוכרת בכלכלה הציבורית כפדרליזם פיסקלי (fiscal federalism), היא אופציה מועדפת למדיניות שונות.

המגמה לביזור פיסקלי באה לידי ביטוי ב:

- פיתוח הסדרים המבוססים על העיקרון להתחלקות בהכנסות (revenue sharing), שעל פיהם זכאים השלטונות המקומיים ליהנות מהכנסות הנובעות ממסים לאומיים, דוגמת מס הכנסה, מס ערך מוסף ואחרים.
- פיתוח הסדרי מס מצטרפים (surtax), כלומר תוספת ייעודית במסגרת מסים מוגדרים.
- הרחבת בסיסי המס המקומיים, או אוטונומיה גוברת לקביעת תעריפי המס.

גיוס מקורות בשוק החופשי

חלק אינטגרלי של מגמות השינוי בתחום הפיננסי הוא הגמשת הנגישות של השלטונות המקומיים למקורות מימון בשוק החופשי. נוכח ההכרה בדבר צורכי מימון ייחודיים מצד השלטונות המקומיים ועל רקע מדיניות הריסון התקציבי המגבילה את יכולת המימון ממקורות ממשלתיים, גוברת בהדרגה נחיצותם של מקורות חלופיים. מקורות אלו מהווים מנופים חשובים להשקעות במערכות תשתית ובמתקנים ציבוריים.

הפנייה למקורות מימון בשוק החופשי מתבצעת באמצעות:

- גיוס הלוואות ממוסדות פיננסיים, מרביתם מערכות פיננסיות ייעודיות.
- גיוס מקורות באמצעות איגרות חוב וכלי מימון מתקדמים אחרים ('מימון מובנה'), שוק פיננסי בתהליך התרחבות מהירה.
- גיוס תחליפי מקורות ממשלתיים – הסדרים למימון ופיתוח פרויקטים באמצעות מיזמים ציבוריים-פרטיים שונים, כגון שיטת ה-PFI (Private Finance Initiative).

נגישותם של השלטונות המקומיים למקורות מימון בשוק החופשי כרוכה בהגברת המשמעת הניהולית של השלטונות המקומיים. ניהול כספי ממושם הוא תנאי הכרחי לפתיחות השווקים הפיננסיים לצורכי המימון של השלטונות המקומיים.

ביזור, אוטונומיה פיסקלית ויציבות פיננסית

המגמה הכוללת של ביזור פיסקלי והגמשת הנגישות למקורות השוק החופשי מגבירים את האוטונומיה הניהולית של השלטונות המקומיים אך אינם הופכים אותם לרשויות אוטרקיות מבחינה כספית. היעדר עדות לאוטרכיה פיסקלית (אי-תלות מוחלטת מצד השלטון המקומי), ממחישה את העובדה שבמדינה מודרנית בה השלטונות המקומיים

משולבים במערכת השלטונית הלאומית, מקורות המימון הם במהותם בין-שלטוניים. בניגוד למדיניות בישראל, בה השלטון המרכזי מנסה להקטין את חלקו בתקציבי הרשויות המקומיות, מדינות אירופה מגדילות את נפח המשאבים המועברים לשלטונות המקומיים באופן מכוון ושקול. מדיניות זו נגזרת משלושה שיקולים מרכזיים:

- המשך המחויבות לשירותים ציבוריים נאותים ולפיתוח מרחבי-כלכלי.
- הרצון לשמור על יציבותם הכספית של השלטונות המקומיים.
- הרצון לקיים איזון מרחבי וצדק חברתי.

המשך המחויבות לשירותים ציבוריים נאותים ולפיתוח מרחבי-כלכלי הוא ביטוי לתרבות פוליטית ואזרחית מושרשת הרואה בשירותים הציבוריים זכות מוקנית, משתלבת בתפיסה כלכלית הרואה בקיומה של מערכת מפותחת של שירותים ציבוריים – החל ממערכת חינוך הישגית ועד מערכות תחבורה יעילות – תנאי הכרחי לתחרות מוצלחת בשוק הגלובלי. בהקשר זה יש לראות את הגידול המתמשך בהוצאות השלטונות המקומיים – הן בתחום ההוצאות השוטפות והן בתחום הוצאות הפיתוח. גידול זה מתקיים בהסכמה ואף בתמיכה פעילה מצד הממשלות.

הרצון לשמור על יציבותם הכספית של השלטונות המקומיים, המתקיים במקביל לגידול בהוצאות השלטונות המקומיים, הוא יעד מדיניות מרכזי. הוא נגזר משיקולים שונים, ביניהם: שיקולים מקרו-כלכליים (ההשלכות של חוסר יציבות פיננסית בשלטון המקומי על הכלכלה הציבורית ועל החוב הציבורי), שיקולים כוונתיים (פגיעה בשירותים ציבוריים הניתנים לציבור), ושיקולי פיתוח (קשיים בקידום מיזמים התורמים לחוסן המקומי ולתחרותיות של המדינה נוכח איומי הגלובליזציה). גורם חשוב המסייע ליציבותם הכספית של השלטונות המקומיים הוא ההכרה בצורך למתן אמצעים הולמים לכל תפקיד המועבר לאחריותם, הן בגין האצלת מטלות שהיו קודם לכן באחריות השלטון המרכזי והן בשל מטלות חדשות בגין חקיקה או יוזמות ממשלתיות. השגת היעד של יציבות כספית קשור קשר הדוק לפיתוח מנגנונים להגברת הוודאות. קיימת כיום הסכמה רחבה שלא ניתן לצפות מהשלטונות המקומיים לניהול שקול של ענייניהם, ללא יכולת חיזוי באשר להכנסותיהם העתידיות, לא-כל-שכן קבלת החלטות בדיעבד בעקבות שינויים במדיניות הכלכלית של הממשלה. פועל יוצא מהכרה זו הוא התרחבות של הסכמים רב-שנתיים בין השלטון המרכזי לבין השלטונות המקומיים (באמצעות הארגונים המייצגים שלהם), על פיהם נקבעים כללי משחק מוסכמים לגבי הוצאות והכנסות, לרבות תקציבים והשתתפויות ממשלתיים.

האמצעי השלישי לחיזוק יכולתם הפיננסית של השלטונות המקומיים במדינות האיחוד האירופי הוא מכלול מנגנונים המיועדים למזער את הפערים הכלכליים בין מקומות ואזורים שונים וכן לחתור להבטחת איכות חיים מקבילה, במונחי שירותים ציבוריים והזדמנויות. מנגנונים אלה הם משני סוגים:

- מנגנוני איזון והשוואה לפי מקור שלטוני: אנכי (בין מדרגי שלטון) ואופקי (בין שלטונות מקומיים).
- מנגנוני מימון: תקציביים ו/או פיסקליים (מיסוי).
- מנגנוני איזון והשוואה מושתתים על זכאות הרשויות המקומיות לחלוק במקורות – הן במסים ובמענקים ממדרגי שלטון אחרים (מרכזי, מדינתי) והן בין רשויות, על בסיס איגום הכנסות ממסים מקומיים וחלוקתן מחדש באופן שוויוני. המנגנונים בקבוצה השנייה משקפים מדיניות מושכלת הבוחרת להקדים את הצורך באיזון והשוואה על-ידי הקצאה שוויונית של משאבים. על אף השונות ה'טכנית' ביניהם, קיומם ושמירתם של מנגנונים אלה מבטאים אמירה ציבורית ברורה בדבר המחויבות לצדק חלוקתי – חברתי ומרחבי.

מגמות ניהוליות-ארגוניות

מגמות שינוי שונות מעצבות מחדש את ארגון השלטונות המקומיים ואת דרכי ניהולם. זאת כחלק מטרנספורמציה ארגונית כוללת של המערכות הציבוריות. מגמות שינוי בתחום המקרו-כלכלי מכתובות למוסדות הציבוריים, לרבות השלטונות המקומיים, התאמות ארגוניות שונות, ביניהן שינוי בתרבות הארגונית. עקב כך נדרשים הארגונים הציבוריים להשתנות, בין כהתאמות עצמיות ובין כהתאמות מוכתבות במסגרת רפורמות יזומות על-ידי השלטון המרכזי. מגמות שינוי במישור התפיסתי-אידאולוגי מעלות, במקביל, ערכים ניהוליים חדשים המדגישים את הצורך בהגמשת תנאי הפעילות (דה-רגולציה, תחרות בין-ארגונית ובין-מגזרית), חשיבה מחודשת לגבי דרכי פעילות באמצעות הסדרים חלופיים לאספקת שירותים (דוגמת הפרטה), וכן הכרה בזכות החופש כבחירה צרכנית. בחלק מהמדינות, שינויים תפיסתיים-ערכיים אלה כוללים דמוקרטיזציה של תהליכי קבלת החלטות ואף השפעה ישירה על אופן ניהול הארגון הציבורי.

הניהול הציבורי החדש: מבט כללי

'הניהול הציבורי החדש' הוא תפיסה ניהולית רבת השלכות ההופכת בהדרגה, כתהליך בינלאומי, לחוד החנית להתחדשות עקרונות יסוד, צורת ההתארגנות ודרכי הפעילות של המגזר הציבורי, לרבות השלטון המקומי. היא מהווה 'מערכת הפעלה' (בהקבלה למערכת הפעלה בתחום המחשוב) אשר בלעדיה לא יוכלו להתממש שינויי ה'חומרה' השלטוניים.

הניהול הציבורי החדש משנה את אופיים ההיררכי של הארגונים הציבוריים ומגמיש את דרך פעולתם. המגזר הציבורי הקלסי נבנה, מבחינה ארגונית וניהולית, על-פי דגם הארגון הביורוקרטי והשליטה המרכזית. השינויים המערכתיים שנסקרו לעיל, חשפו מכלול של מחסומים מובנים במישור הכלכלי-ציבורי (מגבלות בתחום היעילות והאפקטיביות), ובמישור הניהולי (אוטונומיה ניהולית מוגבלת ואחריות רופפת על תוצאות 'עסקיות'). מגמות הביזור מעודדות 'פירוק' המערכות ההיררכיות, תוך המרתן למבנה תאגידי של המערכות הציבוריות, בו כל יחידה נהנית מאוטונומיה 'עסקית' (יחסית או מלאה). תהליכי האצלת סמכויות והעצמה מציבים את המנהל כבעל אחריות ישירה להצלחת הארגון שעליו הוא ממונה ולתוצאות המושגות. בתמצית ניתן לאפיין את הניהול הציבורי החדש כמכלול של מעברים ארגוניים, ניהוליים וערכיים, ביניהם:

- המעבר מריכוזיות לביזור.
- המעבר מאדמיניסטרציה של השוטף לניהול אסטרטגי.
- המעבר מניהול מוטה-תשומות לניהול מוטה-תוצאות.
- המעבר מעולם מתוקצב לעולם כלכלי/עסקי.
- המעבר מייצור שירות להסדרת שירות.
- המעבר משירותים מונופוליסטיים סטנדרטיים לשירותים דיפרנציאליים.
- המעבר מדיווחיות טכנית לשקיפות ארגונית וציבורית.

הניהול הציבורי החדש והשלטון המקומי

השלטון המקומי מהווה זירה חשובה, ולעתים קרובות שדה ניסוי יצירתי, לאימוץ ולהטמעה של עקרונות הניהול הציבורי החדש. תהליך זה בא לידי ביטוי בשלושה דפוסי שינוי ראשיים:

- אימוץ עקרונות הניהול הציבורי החדש בשלטון המקומי כחלק מרפורמה כוללת במגזר הציבורי.
- אימוץ עקרונות הניהול הציבורי החדש כאסטרטגיה צומחת בשלטון המקומי עצמו.
- חדירת עקרונות הניהול הציבורי החדש כנגזרת מאימוץ טכניקות מתקדמות של ניהול ובקרה.

דפוסים אלה נגזרים אמנם ממאפיינים ייחודיים של כל מדינה, אך אם לשפוט לפי תהליכי השינוי שחלו במדינות המפותחות, הרי מתהווה התכנסות הדרגתית לפרמטרים ולערכים ניהוליים משותפים ללא קשר לערכים דומיננטיים מבחינה כלכלית-חברתית (נאו-ליברליזם או סוציאל-דמוקרטיה) או שונות בתרבות המנהל הציבורי. התכנסות זו באה לידי ביטוי ב:

- מעבר למודל ארגוני מבוזר המושתת על חטיבות עסקיות אוטונומיות, המתפקדות כמרכזי אחריות או מרכזי תוצאות.
- העצמת מנהלים והגברת אחריות על תוצאות – הפיכת תהליכי תכנון ותקצוב למעין חוזי ביצוע שבהם מתחייבים המנהלים 'לספק' תוצאות מוסכמות.
- בקרת תוצאות (מדדי ביצוע) כתשומה לתהליכי קבלת החלטות וכחלק מבקרת המטה אחר ביצוע של כל 'חידה עסקית'.
- פיתוח אוריינטציה שירותית, תוך שיפור מערכת היחסים בין הרשות לאזרחים (לקוחות), אבטחת איכות וסיקור עמדות צרכנים.
- הגדרה מחודשת של תפקיד הרשות המקומית – בחינה מקיפה של נושאי ליבה האמורים להיות באחריות הרשות, לעומת נושאים אחרים הניתנים לאחריות גורמים אחרים.

בין רשות מקומית לשלטון מקומי: מתחים גוברים

הסעיף האחרון משמש חוליה מקשרת לסוגיה מהותית יותר: המתח המובנה אשר הניהול הציבורי החדש יוצר בין שלטון מקומי לרשות מקומית. מתח זה נשען על אופיו הדואלי של השלטון המקומי (במתכונתו המסורתית) כישות שלטונית-פוליטית וכרשות פונקציונלית-שירותית. כישות שלטונית דמוקרטית, השלטון המקומי אמור לבטא את אינטרס המקום (כמרחב וכחברה), להשכיל לייצגו ולהגן עליו כשנדרש. כישות פונקציונלית, האחראית על מתן שירותים ציבוריים, יש לרשות המקומית תפקיד

אינסטרומנטלי שהוא צר יותר מזה של הישות השלטונית. כאשר הניהול הציבורי החדש מדגיש עקרונות של יעילות כלכלית, של אפקטיביות ושל תוצאתיות, או אז – סוגיות הנראות לכאורה ממוקדות בתחום התפעולי-כלכלי גולשות, גם ללא כוונה מודעת, לשאלות מהותיות הרבה יותר. אם מסכימים, למשל, לחובה הציבורית של השלטון המקומי להבטיח שירותים לתושבי המקום, כיצד תוגדר מהות חובה זו?

- האם 'אספקה ישירה של שירותים על-ידי הרשות המקומית – בין באופן ישיר ובין באמצעות זרועות ביצוע מטעמה'?
- האם 'הבטחת אספקת שירותים ציבוריים באמצעות גורמי חוץ-מוניציפליים אך בתיווך הרשות המקומית'?
- האם 'הסדרת שירותים ציבוריים ללא מעורבות באספקה (השלטון המקומי כמכתיב סטנדרטים לשירות וכרגולטור)'?

התשובה לשאלות אלו כרוכה בהכרעה עקרונית בין שתי תפיסות: התפיסה השלטונית-ציבורית הרואה את סוגיית הרווחה המקומית כיעוד מרכזי, המשוחרר מכבלי הדרישות הארגוניות והמטלות התפעוליות השוטפות; והתפיסה התפקודית הרואה בנושא ניהול שירותים עיקר מהותו של השלטון המקומי. במילים אחרות: בין שלטון מקומי המשרת את קהילתו לבין שלטון מקומי המשרת את עצמו (הרשות המקומית כארגון).

נטישת ההנחה שתפקידו הראשוני של השלטון המקומי הוא לשמש כסוכנות לאספקת שירותים, פתחה פתח לצמיחת תפיסה אחרת של השלטון המקומי, המדגישה אוריינטציה קהילתית-מקומית (community government). תפיסה זו סבורה שעניינו של השלטון המקומי הוא בניהול מושכל של בעיות ודילמות הניצבות בפני הקהילה המקומית, הן כחברה והן כמרחב. אין בדגש הקהילתי-מקומי כדי להניח שתפיסה זו של שלטון מקומי מבוססת על ראייה תמימה (אידיאליסטית) של קהילה מקומית. נהפוך הוא, היא מכירה בשונות פנימית, בקיומם של אינטרסים שונים וערכים לאו-דווקא משותפים. על-כן היא מעצימה את הממד הפוליטי (לא בהכרח מפלגתי) של השלטון המקומי ורואה בו את המסגרת המאפשרת ליבון של סוגיות מקומיות וזירה להכרעתן המוסמכת. על רקע האמור, ניתן לאפיין את השלטון המקומי כ'שלטון קהילתי':

- רשות מאפשרת (enabling authority) אשר עניינה מעורבות בבעיות ודילמות הניצבות בפני הקהילה המקומית (על חלקיה) ומציאת תשובות אפקטיביות לסוגיות אלה באמצעות כל מנגנון לגיטימי היכול לספק את המענה הטוב ביותר לצרכים המקומיים.

- רשות מגיבה (responsive authority) הפורצת את גבולות הארגון ואת מחיצותיו המקצועיות ומקדמת עם הציבור ועבור הציבור פתרונות רגישים יותר לצרכים המקומיים.
- רשות נושאת-באחריות כלפי הציבור (accountable authority), המכירה בחובתה השלטונית לדווח על פעילותה ולשאת באחריות ציבורית על מעשיה, והמסוגלת לקיים עם האזרחים דו-שיח ללא מרחק היררכי ולגליסטי.

שלטון מקומי מסוג זה מניח טרנספורמציה ארגונית מרחיקת לכת שכן הוא ארגון אשר גבולותיו הארגוניים פורצים את גבולותיו שלו כארגון בדיד (הרשות המקומית), תוך יצירת מארג שלטוני חדש: שלטון מקומי רשתי. דגם ארגוני זה המבטא את הפיכת ענייני המקום לזירה ציבורית רבת שחקנים – בין-שלטונית ובין-מגזרית (ציבורית, עסקית, אזרחית), בה הרשות המקומית היא אחת השחקניות – גם אם בעלת משקל סגולי ציבורי. במצב שאין לשלטון המקומי מעמד בלעדי, בין בשל חוסר שליטה מוחלטת על תחום או סוגיה ובין בשל משאבים מוגבלים, העשייה הציבורית הופכת להפקה משותפת של שחקנים חברתיים שונים, הנכונים לשתף פעולה באופן רצוני ועל בסיס שוויוני (חוסר יכולת להכתיב). השלטון המקומי אינו יכול עוד להישען על ניהול היררכי מכיוון שאין קשרים היררכיים ויחסי סמכות בין השחקנים השונים. בשל היעדר זיקת בעלים אין הוא יכול להיעזר בכלים של ניהול מבוזר, כאילו שאר השחקנים הם בגדר יחידות אוטונומיות הפועלות למענו. באותה מידה, אין הוא יכול לפעול על בסיס חוזי, שכן לא מתקיים קשר בין 'מזמין' ל'ספק'. בתנאי פעילות רשתית, המבוססת על התכנסות וולונטרית של גורמים בלתי תלויים זה בזה ועל היעדר 'מעלה-מטה', אין גורם מנהל יחיד אלא זו התנהלות משותפת ומוסכמת. הנגזרות האופרטיביות של תפיסה חדשה זו באות לידי ביטוי ביוזמות מדיניות במדינות שונות. בהקשר זה יש לראות, למשל, את יוזמת הבריטית של 'wiring it up', מדיניות המיועדת לקדם יכולת בין-ארגונית ובין-מוסדית לטפל בבעיות מקומיות החוצות גבולות אחריות (או הנופלות בין הכיסאות), ואת תכנית השותפויות האסטרטגיות המקומיות (local strategic partnerships), המיועדת לקדם באופן משולב ומתואם נושאים שונים בתחום ההתחדשות העירונית והשכונתית.

המעבר מ-local government ל-local governance עלול להתפרש, בעיקר בעיני אלה הרואים בשלטון מקומי זרוע של שליטה תפעולית (הרשות המקומית כרשות שירותית-פונקציונלית), כהחליף שעלול להחליש את מעמדו. ברם, כפי שעולה ממחקר מקיף המסכם את ההתפתחויות בבריטניה במרוצת שנות ה-90, לחשש זה אין ביסוס. נהפוך הוא, התוצאה הפרדוקסלית של ההבניה-מחדש של השלטון המקומי בבריטניה היא שלהחלשה במעמד של הרשויות המקומיות, בתפקידן הקלסי כספקיות שירות, מתלווה

חיזוק נגדי המבליט את התפקיד המנהיגותי של השלטון המקומי בתהליכי פיתוח בנושאים קריטיים מבחינת החוסן המקומי והרווחה המקומית.

מגמות אזרחיות-דמוקרטיות

הדואליות המוסדית האמורה (הרשות המקומית כרשות שירותית-פונקציונלית והשלטון המקומי כשלטון נבחר) חוזרת ומשתקפת במגמות הולכות ומתעצמות המשנות את מערכת היחסים שבין השלטון המקומי לבין התושב – הן כצרכן שירותים והן כאזרח.

השלטון המקומי והאזרחים כצרכני שירות

הקשר המוחשי, היום-יומי, בין האזרח לבין השלטון המקומי הוא בראש ובראשונה באמצעות השירותים שהרשות המקומית מספקת. אף-כי לכאורה צריך להיות דמיון אינטרסים בין השלטון המקומי לבין האזרחים שהוא אמור לשרת, הרי בפועל, הרשות המקומית כארגון שירותים לא תמיד מאפשרת זאת. האוריינטציה הקלסית של השלטון המקומי, הרואה באספקת שירותים לציבור חלק מרכזי ממהותו, ספוגה במידה רבה של פטרנליזם ובמקרים מסוימים אף אדנות. בדומה למרבית השירותים הציבוריים, הנחת המוצא היא שלציבור יש לספק את מה שהמערכת הציבורית חושבת לנכון שיש לספק – אם על סמך גישה שלטונית-נורמטיבית לגבי שירותים ראויים, מה שהכלכלנים מגדירים כ'מוצר זכות' (merit good), ואם על סמך גישה מקצועית המגדירה צרכים כנגזרת של עקרונות הפרופסיה. בשני המקרים, המעמד של הארגון הציבורי כיצרון שירותים מכתוב אילו שירותים מסופקים הלכה למעשה, וכן את רמתם ונגישותם. בשלטון המקומי, דגם זה מציב את הפרט כצרכן סביל שכן רוב השירותים הם במהותם מונופוליסטיים ומוכתבים. להבדיל ממוצרים או שירותים בני בחירה, מרבית השירותים המקומיים ניתנים באופן סטנדרטי ואחיד. הניסיון למצוא ספק שירות אלטרנטיבי הוא בדרך כלל בלתי סביר, שכן בשל המונופול המרחבי האופציה למימוש העדפה אחרת היא מוגבלת.

יזמות מדיניות שונות משנות את מעמדו של האזרח כצרכן שירות. שינוי זה מתבטא במעברים:

- מצרכן סביל לצרכן בעל זכויות.
- מצרכן בעל זכויות לצרכן מעורב.

- מצרכן מעורב למפיק שותף.
- ממעורבות צרכנית למימוש חופש בחירה.

מעמדו של האזרח כצרכן שירותים של הרשות המקומית – גם אם היא אמורה לייצג אותו ולשמור על רווחתו – אינו שונה ממעמדו ביחס לספקי שירותים מונופוליסטיים אחרים ובשל כך הוא טעון 'הגנה'. על רקע זה יש לראות את יוזמתה של מועצת אירופה לגבש כללי מדיניות לנושא השירותים המקומיים. ההמלצות שגובשו על-ידי גוף זה כוללות התייחסות יוצאת דופן לזכויותיו של האזרח כצרכן ולחובת השלטונות המקומיים לכבד זכויות אלו. הן אף ממליצות, כאשר חוקי המדינה מאפשרים זאת, להעניק לאזרח הצרכן את אותן זכויות ואת אותה הגנה להם זכאים הצרכנים של שירותים פרטיים ולאפשר את הרחבת חופש הבחירה כזכות אזרחית-צרכנית. ביטוי אחר למדיניות המיועדת להגביר את מחויבות הרשויות המקומיות כלפי האזרחים כצרכנים היה הנהגת מנגנונים להעמקת שקיפות השירותים הציבוריים ולאחריות הארגונית על מידת תוצאותיהם. ברוח זו יש לראות את שהתרחש בבריטניה: יישומה של יוזמת 'מגילת האזרח' (Citizen's Charter), ובהמשך – הנהגת מדיניות לשקיפות ארגונית באמצעות מדדי ביצוע, במסגרת תכנית ה-Best Value. תפנית חשובה בחשיבה הבריטית הייתה התובנה שהגברת המחויבות השירותית כלפי האזרח והבטחת שירותים נאותים, אינן יכולות להתממש ללא שינוי של מהות היחסים ביניהם. שינוי זה מניח שינוי ערכי והכרה בדבר מעמדו של האזרח כצרכן דעתני. מבחינה ציבורית, ההנחה המסורתית של השירותים הציבוריים שנותן השירותים הוא היודע טוב יותר מה הצרכן צריך, אינה סבירה עוד. את מקומה תופסת עמדה נורמטיבית אחרת המכירה בזכותם של צרכני השירות, ואף המשלמים עבורם, להיות מעורבים בעיצוב השירותים, בהפעלתם ובהערכתם. ברוח זו, מדיניות מוצהרת להעצמה אזרחית מטילה כיום על הרשות המקומית חובת היוועצות עם הציבור (consultation) בנושאים הקשורים למדיניות השירותים הציבוריים, רמתם ועלותם.

דגם מתקדם יותר של מעורבות צרכנים מתפתח מאז שנות ה-90. דגם זה מבוסס על תהליך ביזור מקומי שעל פיו מעצימה הרשות המקומית את צרכני השירותים ומסדירה את מעורבותם בניהול ובתפעול שירותים אלה. בדנמרק, מדינה מובילה בתחום, מתנהלים על פי עקרונות אלו חמישה סוגי שירותים קהילתיים: שירותים לגיל הרך, גני ילדים, בתי ספר יסודיים, בתי ספר תיכוניים, ספריות ציבוריות ושירותים לקשישים. אופן העצמת הצרכנים שונה בין השירותים, שחלקם בעלי אופי סטטוטורי ואחרים מעוגנים בהסדרים רצוניים המאומצים על ידי כל רשות מקומית המעוניינת בכך. השירות שהוביל מגמה זו הוא החינוך היסודי. ברפורמה שהונהגה ב-1990 הוענק לראשונה להורי

התלמידים מעמד שווה-זכויות לזה של המוסדות הרלוונטיים (הרשות המקומית, משרד החינוך) בתהליך קבלת החלטות הנוגעות למדיניות החינוכית של בית הספר (ה'אני מאמין' הבית-ספרי) ובתפעול המוסד. מדיניות המוסד מותווית על-ידי 'מועצת הצרכנים', שבה יש להורי התלמידים רוב. הסדר זה מהווה שלב התפתחותי מתקדם של תהליך מעורבות צרכנים (הורים) בבתי הספר, הנמשך שנים. הוא התבקש על רקע אי-הצלחת הסדרים קודמים (ראשית, הקמת ועדי הורים כהחלטה וולונטרית של כל מוסד, ובהמשך הקמת ועדי הורים כחובה סטטוטורית) להעניק לצרכנים השפעה על הנעשה במוסדות החינוך.

מכלול של גורמים מוסדיים, סוציולוגיים ופסיכולוגיים מניעים בשני העשורים האחרונים תהליכים המציבים את חופש הבחירה הצרכני כזכות אזרחית לגיטימית. גורמים אלה קשורים לקשיחויות הביורוקרטיות והמקצועיות, המאפיינות רבים מן השירותים הציבוריים ומקחות את רגישותם לצרכים דיפרנציאליים; התהוותו של ציבור דעתני וכן רצון הפרט להכריע באופן עצמאי (לא-מוכתב) בנושאים החשובים לךוחתו ולרווחתם של אלה הסובבים אותו. אין זה מפתיע, אם כן, שעיקר הלחצים להגברת חופש הבחירה מתקיימים סביב שירותים כגון בריאות, חינוך ורווחה. העניין הגובר במדינות המפותחות בנושא חופש הבחירה כזכות אזרחית, מתקשר היטב עם הניסיונות השונים להתחדשות המגזר הציבורי באמצעות מנגנון התחרות. מתן אפשרות העדפה לציבור מניח מצב שבו ידם של השירותים הטובים (והרגישים יותר לצרכים דיפרנציאליים) תהיה על העליונה. כשנאמנות הציבור אינה כפויה עוד, התחרות על לבו של הצרכן מתבססת על שיפור מתמיד של השירותים המוצעים.

השלטון המקומי והתחדשות הדמוקרטיה המקומית

במדינות שונות מתרבות העדויות בדבר אפתיה גוברת בקרב אזרחים ביחס לנעשה בשלטון המקומי. לאדישות זו ביטויים שונים – אם במישור התחושתני ('שלטון מקומי הוא עסק לפוליטיקאים') ואם במישור ההתנהגותי (שיעורי השתתפות נמוכים בבחירות המקומיות, למשל). סוגיות אלו מעלות שאלות שונות לגבי הרלוונטיות של השלטון המקומי בחברה מודרנית: אם אמנם השלטון המקומי הוא רק סוכנות למתן שירותים, האם יש צורך בהתגלמותה כרשות שלטונית? אם הוא אכן מתיימר להיות גוף שלטוני, מה הם חובותיו כלפי אזרחיו? אם הוא אכן דמוקרטי, מהו הקשר המתבקש בינו לבין האזרחים מעבר להשתתפות בבחירות מדי מספר שנים?

יזמות שונות המתפתחות במדינות אירופה, חלקן אף מתורגמות למדיניות אופרטיבית, ממחישות את מגמת הדמוקרטיזציה בשלטון המקומי. על-אף ההבדלים ביניהן – מבחינת מערכות השלטון וגישתן להתחדשות מערכות אלו – יוצרות המדינות האמורות קשר גורדי בין התחדשות שלטונית וארגונית לבין שיפור היכולת להתדיינות דמוקרטית ולמעורבות אזרחית פעילה. מבחינה זו, אין הבדל במהות בין Modern local government: in touch with the people, מסמך מדיניות שהוא אחת מאבני היסוד לתכנית הרפורמה המקיפה של ממשלת בלייר ומנחה את החקיקה הבריטית בנדון, והמשכו בחוק השלטון המקומי החדש (Local Government Act 2000), לבין ה- Loi Relative a La Democratie de Proximité אשר אושר על ידי המחוקק הצרפתי ב-2002, או ה- BURGERSCHAFTLICHES Engagement und Zivilgesellschaft, ד"ח הוועדה הפרלמנטרית הגרמנית אשר פורסם גם כן ב-2002. דמיון רב נמצא גם בין יזמות מגוונות המתפתחות על-ידי שלטונות מקומיים, על אף שונות לאומית. מספר הולך וגדל של שלטונות מקומיים על פני היבשת מטמיעים אמצעים שונים למעורבות אזרחית, במגוון רחב של נושאים שעל סדר-היום שלהם – בתחומי הפיתוח המקומי (תכנון כולל ופרויקטים), הרווחה המקומית (סוגיות קהילתיות ומערכי שירות) והמדיניות הרשותית (עדיפויות, הקצאת משאבים ודפוסי פעילות).

תהליך הדמוקרטיזציה של קשרי שלטון-מקומי - אזרח נשען כיום על אחד מארבעה דגמי קשר:

- דיווח;
- התייעצות;
- שותפות פעילה;
- 'התגוננות אזרחית'.

אחת התרומות האזרחיות החשובות של הניהול הציבורי החדש, בעקבות הקבלה לנעשה במגזר העסקי, היא הדגשת העקרונות של גילוי נאות (שקיפות) ומתן דין וחשבון (accountability). עקרונות אלו באים לידי ביטוי כיום בפיתוח מערכות שונות לגילוי נאות המאפשרות שקיפות רבה ברמה המקומית, תוך העברת מידע מהשלטון המקומי לציבור באשר לתכניותיו, לפעולותיו או להישגיו. המגמה המתפתחת היא נכונות פנימית גוברת והולכת להציג בפני הציבור את מרב האינפורמציה הרלוונטית לצורך הכרת הסוגיות שעל סדר-היום של הרשות המקומית, הבנת המשאבים המנוהלים על-ידה ואופן ניצולם. מגמה זו מניחה שהמידע הזמין אינו עוד בעל אופי כללי אלא מאפשר לאזרח להבין באופן שקול את אופן הניהול של ענייני המקום.

דגם הדיווח מציין מדרג ראשוני של קשר שלטון מקומי-אזרחי, קשר שבמהותו הוא חד-צדדי וברוב המקרים סביל, מבחינת האזרח. הדגם השני (התייעצות) מניח הטמעת תהליכים המאפשרים לשלטון המקומי לקבל את התייחסות הציבור לנושאים שעל סדר-היום, על רקע החלטות עקרוניות הצריכות להתקבל, או נושאים הראויים להיכלל בסדר-היום המקומי. להבדיל מדעה ספונטנית והתרשמותית, כפי שהיא מתקבלת מסקרי דעת קהל, גובר כיום השימוש באמצעים מגוונים המאפשרים השמעת דעה שהיא שקולה יותר ומתבססת על ליבון מעמיק יותר של נושאים. בין אמצעים אלה נמנים:

- מועצות אזרחיות;
- פנלים אזרחיים;
- פורומים להתייעצות יזומה;
- פורומים חופשיים;
- משאלי עם.

הדפוס השלישי של יחסים בין שלטון מקומי לאזרח (שותפות פעילה), מניח נכונות מצד השלטון המקומי לאפשר מעורבות פעילה של אזרחים, לא רק בתהליכי היועצות כ-אם גם בתהליכי קבלת החלטות ואף בליווי ובקרה של פעילויות ותכניות, במעמד של שותף לגיטימי. מעמד זה מניח מצב של שוויון מוסכם באותם התחומים המשמשים בסיס לשותפות זו, ונכונות לשכנוע הדדי. שותפות מסוג זה מיועדת לאפשר מעורבות פעילה של האזרח בסוגיות שאין להן זיקה אישית מידית (צרכנית) אלא של תפיסת המקום כמרחב, כחברה מקומית וככלכלה מקומית (כגון סוגיות הקשורות בצביון המקום, מצב הקהילה המקומית והזדמנויות הפרט, תנאי החיים הפיסיים והסביבתיים – הן בראייה מידית והן בראייה עתידית (בין-דורית) וכד'). המורכבות של סוגיות אלו, היעדר פתרונות 'טכניים' והממדים הערכיים לגבי העדפות שונות, מזמינים ומצריכים אינטראקציות הדוקות בין השלטון המקומי לבין האזרחים. אין זה מקרה, שהדוגמאות השכיחות ביותר בתחום של שותפויות מוניציפליות-אזרחיות הן בתחומי ההתחדשות האורבנית, החייאת אזורים בנסיגה ופרויקטים להשבחת תשתיות מקומיות. אחת ההתפתחויות המרתקות, במסגרת הדגם של שופות פעילה, היא 'התקצוב השתתפותי', גישת תקצוב המשתפת אזרחים באופן פעיל בהכרעות בנושא הקצאת משאבים ציבוריים, תוך דמוקרטיזציה של קביעת עדיפויות. זהו תהליך של העצמה קהילתית המאפשר לאזרחים, כהתארגנויות מקומיות וכפרטים, ללבן את הצרכים המקומיים, לבחון אפשרויות פיתוח ולהעריך תוצאות של ביצועיים נוכחיים על רקע קביעת עדיפויות.

מנגנוני הדמוקרטיזציה השונים שסקרתי עד כה מניחים, כאשר זו אינה בגדר חובה סטטוטורית, מידה רבה של פתיחות מצד השלטון המקומי. אך גם נכונות זו אינה חסינה בפני אינטרסים פוליטיים, קשיחות בירוקרטית ומקצועית או שימוש בשררה כאמצעי להצטדקות או להסתתרות מפני כשלים ומחדלים. על רקע זה וכאשר ההסדרים האחרים של השפעה אזרחית אינם יעילים, עולים מנגנונים חדשים, מעין אמצעי קצה של העצמה אזרחית. אחד מאמצעים אלה הוא ה'פטיציה', עצומה ציבורית המיועדת להביא רשות מקומית לדון בנושא מוגדר אשר, בשל שיקוליה היא (פוליטיים או בירוקרטים), אינו מועלה על סדר-היום. אף-כי בכל משטר דמוקרטי רשאים אזרחים להתארגן לצורך העלאת נושא, אין בהכרח חובה שלטונית להיענות לפנייה ציבורית מסוג זה. על כן, הנקודה החשובה מבחינה דיון זה היא לא זכות כללית זו, אלא הסדר בעל תוקף חוקי המבטיח את חובת ההתייחסות לתוכן הפטיציה על-ידי הרשות המקומית. מדינות שונות מקדמות בשנים האחרונות זכות אזרחית זו. חוק היסוד הצרפתי החדש (ה-Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République) מעניק בפעם הראשונה תוקף משפטי לפטיציות האזרחיות בשלטון המקומי. גם בבריטניה ניתן לאחרונה מעמד חוקי לפטיציות אזרחיות, אך זאת בהקשר מוגדר: בקשה לדיון על שינוי צורת השלטון המקומי (מבנה מועצתי, ראש עיר נבחר, מועצה-מנהל עיר מקצועי). בספרד אין חוק השלטון המקומי קובע עמדה לגבי סוגיה זו ומותיר את ההחלטה בידי הרשות המקומית. המקרה של ברצלונה מהווה דוגמה של שלטון מקומי המוכן ליטול על עצמו אחריות ציבורית זו והיא מכירה בו כאמצעי לגיטימי. גם בגרמניה הרמה המקומית היא זו המאפשרת קיומן של פטיציות – שם 'יוזמות אזרחיות' (Bürgerbegehren).³ התביעה לסיום כהונה (recall) היא זכות אזרחית נוספת הזוכה להתעניינות עולה. היא המאפשרת, באמצעות משאל עם, למנוע מצב שנבחר-ציבור ימשיך בכהונתו אם תפקודו הוא כושל או מעשיו פוגעים באינטרס המקומי (גם אם הם חוקיים). ברבות ממדינות ארצות-הברית קיימת אפשרות, במסגרת תנאים המוגדרים בחוק, לקיים משאל עם למטרה זו, אך נוהל כזה לא נכלל עד כה בתרבות הפוליטית האירופית. מדינה אשר פרצה את סייג הרתיעה הזה היא גרמניה, וזאת באמצעות מנגנון נלווה לכינון האפשרות של שלטון מקומי המבוסס על בחירה ישירה של ראש רשות.

3 בשל טעות טכנית לא נכלל חלק זה, העוסק בפטיציות, בפרסום הראשי. על כן ראינו צורך להכלילו כאן.

2 לקראת שלטון מקומי חדש בישראל: תסריטים אפשריים

אם, כפי שאני סבור, מגמות השינוי המעצבות את השלטון המקומי החדש הן בעלות אופי מערכתית ועל כן חוצות גבולות, הן צפויות להשפיע על דמותו של השלטון המקומי בישראל בעשורים הבאים. חדירתן היא לא רק תוצאה של החשיפה של ישראל להתפתחויות במדינות המפותחות; היותה מדינה מפותחת היא היוצרת את הצורך בשינוי ופתיחות לאופציות חדשות. מגמות השינוי הבינלאומיות יוצרות 'רוח גבית', העשויה לסייע בקידום צמיחתו של דגם חדש של שלטון מקומי. קיומם של ניסיונות בינלאומיים מגוונים, הנשענים על מגמות אלו, מציב לפנינו דגמי התייחסות ולימוד. העתיד אינו בהכרח מוכתב אלא הוא תוצר של בחירות מודעות בהווה באשר למצבים רצויים בעתיד. בשל כך, ניהול נכון של אפשרויות הקיימות כבר עתה, דוגמת איתור מוקדם של מגמות שינוי ולימוד מניסיונם של אחרים, פותח פתח לעיצוב שלטון מקומי חדש בישראל – הדור הרביעי. אם ארבע המגמות האמורות (הביזורית, הכלכלית, הניהולית-ארגונית והאזרחית-דמוקרטית) מעצבות את מטריצת השינויים האפשריים, נשאלת השאלה 'אלו תצורות שינוי צפויות להתפתח?'. שאלה נלווית היא מה יהיה אופיים של שינויים אלה – האם יהיו בגדר תוצאה של מדיניות ציבורית מושכלת, תוצר פעיל של חברה אזרחית מתגוננת – נוכח פשלי משילות ברמת השלטון המרכזי, או בליל בלתי מתוכנן של התפתחויות מזדמנות?

הבניה-מחדש של ה'חומרה' השלטונית ושינוי מערכת יחסים

אם ישנן מסקנות מרכזיות לגבי משמעות השינויים השלטוניים במדינות שסקרנו, הרי הן אלו:

- המערכת השלטונית היא מושא לחשיבה-מחדש ולהבנייתה בהתאם.
- להבניה-מחדש של מערכות השלטון ממד טריטוריאלי מובהק.
- התהליך כרוך בבחינת תחומי סמכות ואחריות, וארגון מחדש על עקרונות של ביזור.
- ניהול מבוזר וצורכי הניהול הבין-שלטוני מכתבים פיתוח וטיפוח של מערכת יחסים תואמת בין מדרגי השלטון.

הצבת סוגיית מבנה השלטון כמושא לחשיבה-מחדש אינה מובנת מאליה. היא מבטאת את ההכרה הגוברת בדבר המתח המתפתח בין הסדרי שלטון קיימים לבין אתגרי הניהול של מדינה מודרנית, מבחינה מרחבית, כלכלית וחברתית. מאפיין מפתח בתפיסת השינוי באירופה הוא ראייה מערכתית, אשר במסגרתה ההפרדות הפורמליות בין מדרגי שלטון והאוטונומיה היחסית של כל אחד מהם אינן מבטלות את היותם חלק ממכלול אחד. פועל יוצא מכך הוא שינוי סמכויותיהם של השלטונות המקומיים (העצמה) או אחריותם (האצלת סמכויות), מניח בו-זמנית שינוי בסמכויותיו ובתחומי אחריותו של השלטון המרכזי. לשון אחר, בשל הקשר המערכתי בין מדרגי השלטון אין רפורמה בשלטון המקומי שאינה כרוכה ברפורמה בשלטון המרכזי עצמו.

מאפיין חשוב למגמות השינוי השלטוניות הוא הממד הטריטוריאלי. הצורך לפתח יכולת משופרת לניהול המרחב הלאומי, הן מבחינה חברתית והן מבחינה כלכלית, מכתוב ארגון-מחדש של המערכת השלטונית. כאשר צרפת, כפי שראינו, מחליטה לשנות את חוקתה ולקבוע ש"ניהול הרפובליקה (קרי המדינה) הוא באחריות הרשויות המקומיות ושירותי המדינה המבוזרים", יש במעשה זה אמירה ציבורית קולעת ובהירה בדבר ראיית המדינה כמרחב ובדבר האחריות השלטונית לניהולו. הממד הטריטוריאלי מבליט את אחד הפרדוקסים הבלתי צפויים של המדינה המודרנית במאה ה-21: חוסנה של המדינה ושגשוגה מותנים בחוסנם ושגשוגם של מרכיביה המרחביים. כך נמצא, כחלק מהפרדוקס האמור, שהכלכלה הגלובלית אינה מגרשן של הכלכלות הלאומיות אלא של כלכלות אזוריות. מבחינה כלכלית, הולכת ומתחדדת חשיבותן של הכלכלות האזוריות כמנועים של הכלכלות הלאומיות נוכח העובדה שהתנועות הגלובליות של הון, סחורות ושירותים הן תנועות בין מרחבים תת-לאומיים ולא בין כלכלות לאומיות. במישור החברתי,

הפרדוקס של המדינה המודרנית הוא התגברותן של זהויות אזוריות, ואף 'יצורן', כחלק ממדיניות מכוונת (אנגליה, למשל), על צורכיהן ומאנווייהן הייחודיים. ההשלכות השלטוניות של מגמות אלו הן הבניה-מחדש של המערכת, אגב חיזוקם של מדרגי שלטון היכולים ליטול על עצמם את האחריות לחוסנם הכלכלי ורווחתם החברתית של המרחבים התת-לאומיים. הכרחיות זו נגזרת גם מהפערים הנוצרים במרחב הלאומי, בין אזורים מפותחים לבין אזורים אחרים, המצריכים מדיניות קוהרנטית למזעורם.

שלטון אזורי

אף-כי ישראל היא מדינה שעוסקת באופן אובססיבי בשאלות טריטוריאליות, קיים בה ניוון של החשיבה המרחבית בתחום עיצוב המערכת השלטונית. אנו נוהגים לדבר במונחים מרחביים ('ה'מרכז', 'הפריפריה'), אך טרם השכלנו להקדיש מחשבה מעמיקה לביטוי השלטוני של אזורים אלה. במקום מערכת שלטונית מובנית, התואמת את צורכי הניהול והפיתוח, מתקיים פסיפס בלתי מתוכנן של רשויות שלטוניות שונות ללא היגיון מרחבי או פונקציונלי. היעדר החשיבה הטריטוריאלית משתקף הן ברמת השלטון המרכזי – באופן ארגונו המרחבי (המחוזי) – והן ברמת השלטון המקומי – אי-ההכרה בצורך אמיתי בפיתוח רובד ביניים (אזורי) בין הרמה הלאומית לבין הרמה המוניציפלית. זאת, על-אף העובדה שסוגיות אזוריות רבות הניצבות על סדר-היום הציבורי – כגון, פיתוח פסי מושכל, יצירת תנאים להתפתחות כלכלית, התמודדות עם בעיות חברתיות מחריפות ופיתוח שירותים נאותים, הבטחת איכות הסביבה – מצריכות אמצעים שלטוניים הולמים.

על רקע זה, אחד התסריטים האפשריים הנגזרים ממגמות השינוי המערכתיות המתפתחות בישראל – גם אם חלקן על דרך השלילה – היא הקמתו של מדרג שלטוני חדש: שלטון אזורי. צעד זה תואם את המגמה הכללית בקרב המדינות המפותחות. למדרג זה יש חשיבות מיוחדת נוכח חוסר יכולת מובנית של שני מדרגי השלטון הנוכחיים, המרכזי והמקומי, להתמודד עם סוגיות מורכבות במרחב התת-לאומי. מבחינת השלטון המרכזי, תהליך התפוגגותו הנוכחית כמערכת כרוך בהעקת אחריות לגופים אחרים (פרטיים וציבוריים) או השתחררות טוטלית מאחריות. אף אחת מהאופציות הארגוניות הידועות לי היום (שינוי משרדי ממשלה לסוכנויות ביצוע, הקמת תאגידים ציבוריים, הפרטה או האצלת סמכויות לרשויות המקומיות) אינה נותנת תשובה לשאלת הצורך במערכת אינטגרטיבית. תהליכי ביזור אלה יחדדו עוד יותר סוגיות תיאום בין-מוסדי. ספק גם אם רשות ממשלתית לניהול אזורי מתואם תוכל לתת מענה הולם. היכולת לנהל מדיניות מרחבית אמיתית בישראל גם לא תיבנה משותפויות מוניציפליות, לפחות לא

על-פי דגמי הארגון הנוכחיים. גם אילו הניסיון בתחום של איגודי ערים היה טוב יותר ממה שהוא באמת, הרי אופיין הוולונטרי של השותפויות אינו יכול להעניק להן את הסמכות הציבורית והאוטונומיה היחסית של שלטון אזורי. נוכח החלל השלטוני המתקיים בישראל במדרג הביניים, חלל שצפוי להעמיק עם נסיגתו של השלטון המרכזי, מתעצם הצורך לפתח יכולות הולמות לבעיות האזוריות. לדעתי, רק שלטון אזורי מושכל יוכל להעניק תוכן אמיתי לוואקום השלטוני האמור.

מן ההיבט של ההצדקה המרחבית עשויה להישאל השאלה "האם מדינה קטנה כישראל זקוקה לעוד רובד שלטוני? האם אין זה בגדר מותרות שרק מדינות ברוכות מרחב ואוכלוסייה יכולות להרשות לעצמן?" אני מודע לכך שבתנאים אחרים, שלטון מרכזי מאורגן היטב מבחינה מרחבית ובעל ראייה מערכתית, היה יכול לספק תשובות לרבות מן הסוגיות המעלות את הצורך במדרג אזורי. אך מערכת זו אינה קיימת וספק אם מגמות השינוי פועלות, כפי שכבר ציינתי, לטובת תפנית כה מרחיקת לכת של הממשל המרכזי. מבחינה עובדתית אין הצדקה ליצור זיקה בין הקמה אפשרית של שלטון אזורי לבין גודל המדינה, כאילו יש סתירה לוגית בין צורך בשלטון אזורי לבין גודל. ניתן לחזור ולהזכיר כאן את הדוגמה של בלגיה, מדינה אשר שטחה גדול בכמחצית לעומת שטחה של ישראל ואף-על-פי-כן החליטה לאמץ מודל שלטוני פדרלי, שהוא פתרון שלטוני רדיקלי יותר מהרעיונות המועלים כאן. ניתן גם להזכיר את שוויץ, על עשרים ושישה השלטונות האזוריים שלה (הקנטונים) המשרתים שטח אפקטיבי המקביל לזה של מדינת ישראל ומספר תושבים כמעט זהה. רעיון השלטון האזורי מעלה גם שאלות בדבר ההיגיון הכלכלי שבהקמתו. במציאות שהנטייה הכוללת בה היא למזער את עלותם של מנגנונים ציבוריים, החשש הכלכלי מפני הקמתו של מנגנון חדש הוא בהחלט לגיטימי. נקודת המוצא להתייחסות מסוג זה היא השאלה אם כינון שלטון אזורי אכן מניח את הקמתו של מנגנון חדש (הקמה יש מאין) או את ביסוסו על משאבים אנושיים וכספיים קיימים. הניסיון הצרפתי, לדוגמה, מצביע על ארגון השלטונות האזוריים על בסיס חלוקה-מחדש של סמכויות ומשאבים קיימים (ניוד כוח האדם ומשאבים נלווים מיחידות שדה ממשלתיות ומרשויות מקומיות הפועלות בהתאם לסמכויות המואצלות) ללא יצירת מנגנונים כפולים. עם זאת, סביר בהחלט שאם השלטונות האזוריים ירחיבו, על פי מנדט ציבורי מוסכם, את תחומי עיסוקם וייטלו על עצמם תפקידים חדשים, ייתכן גידול במנגנונים שלהם או בתקציביהם; אך אם גידול זה אכן משקף ערך מוסף ציבורי, אינני רואה פגם בכך. איני חושב שיהיה נכון להסתייג למפרע מרעיון השלטון האזורי בגין עלותו ה'עודפת'. ייתכן שניתן יהיה להוכיח את אי-הכדאיות שבכינון שלטון אזורי, אך זאת צריכה להיבחן לא על-פי חשבונאות פשטנית של עלות הוצאות תפעוליות אלא

באמצעות בדיקת עלות-מועילות אמיתית, הלוקחת בחשבון את סך התועלת הטמונה במהלך זה ואת מחירם הציבורי המתמשך של כשלי ההסדרים הנוכחיים.

אם להסתמך על הדגמים האירופיים שסקרנו, נראה לי ששתי אפשרויות עשויות לשמש בסיס להיווצרות שלטון אזורי:

- שלטון אזורי מעין-פדרלי;
- שלטון אזורי בין-רשותי (רשות פדרטיבית).

דגם מעין-פדרלי מניח יצירת רובד ביניים שלטוני הנבנה על בסיס ארגון מחדש של סמכויות שלטוניות, דהיינו העתקת סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון האזורי, תוך הבטחת אוטונומיה שלטונית מרבית למדרג החדש. בהיות התהליך הזה כרוך בחלוקה-מחדש של סמכויות שלטוניות, אין בו הכפלת סמכויות. העצמת השלטונות האזוריים מניחה הצטמקות מקבילה של סמכויות השלטון המרכזי, צעד המאפשר לו להגדיר מחדש את תפקידו הוא (core business). השימוש בתחילית 'מעין' בתואר דגם זה ('מעין-פדרלי') בא לציין שהרעיון הוא במהותו שינוי שלטוני 'רך'. כלומר אין הכוונה לשינוי מבני-חוקתי דרסטי דוגמת הרפורמה הבלגית, אלא פיתוח מדרג שלטוני חדש, דמוקרטי ואוטונומי, על בסיס מרחבי פעילות של השלטון המרכזי. האופציה השנייה מניחה פיתוח שלטון בעל משמעות אזורית בתהליך העצמה 'מטה-מעלה'. תהליך זה מאפשר פיתוח מדרג אזורי באמצעות רשויות פדרטיביות, היונקות את סמכותן מהרשויות המקומיות המכוננות אותן. בעוד שבמקרה הראשון מדובר בשלטון אזורי רב-תחומי (המקביל למרבית תחומי הפעילות של השלטון המרכזי בנושאי פנים), הרי הרשות הפדרטיבית היא בעלת תחומי אחריות מוגבלים יותר אשר היקפם נגזר ממספר התחומים המועברים לאחריותה.

האצלת סמכויות ושאלת האחריות השלטונית

תהליך ביזור הסמכויות לשלטונות המקומיים באירופה נשען על העצמה פוליטית והפנמת עקרון ה-subsidiarity. התהליך בישראל מציג דפוס שונה שכן הביזור הפונקציונלי אינו מתואם למידת העצמה הפוליטית. במישור החוקי ובניגוד למגמה הבינלאומית, השלטון המקומי בישראל נותר מבוסס על עקרון ה-ultra-vires – על פיו רשות מקומית רשאית או מחויבת לעסוק אך ורק בנושאים המוגדרים מפורשות על-ידי החוק; זאת כשבפועל משקפים דפוסי הפעילות עקרונות של סמכויות כוללות (general competences). במישור השלטוני מתרחב פער מקביל בין האחריות הגוברת של השלטון המקומי לרווחתו של הפרט ולחוסן המקומי, לבין סמכויותיו בפועל. עתידו של פער זה מתערפל

נוכח ההתדלדלות השלטונית ברמה הממשלתית, הבאה לידי ביטוי בנטישת תחומים שונים, בין כהאצלת סמכויות מוצהרת ובין כהתבזרות עמומה.

סוגיות אלו, מן הראוי להדגיש, אינן אינסטרומנטליות – כלומר, 'מי אמור לבצע מה?' – כ-אם ציבורית – 'מי אחראי על מה ומי נושא באחריות על מה?'. נוכח התפתחות זירות חוץ-שלטוניות לפתרון בעיות ציבוריות – זירת השוק (הפרטה), החברה האזרחית (התארגנויות אזרחיות) – נדרש השלטון המקומי לבחון היטב את מקומו ואת ייעודו. האם הוא רואה את עצמו כאלטרנטיבה לממשל המרכזי שאין לו לא עניין ולא יכולת לעסוק בסוגיות פנים, או כזירה סלקטיבית לעיסוק בנושאים ממודרים? במדינות אירופה הרחיבו תהליך ההעצמה ואימוץ עקרון ה-subsidiarity את מידת אחריותם של השלטונות המקומיים, בתהליך ביזור שקול ומנוהל. בהיעדר תהליך כזה בישראל, עומדות על הפרק שתי אופציות:

- המשך המגמה הקיימת על פיה כל רשות מקומית קובעת את גבולות אחריותה על סמך הבנתה ומשאביה.
- ייזום תהליך של הגדרה-מחדש של סמכויות ותחומי אחריות על-ידי השלטון המקומי עצמו.

האופציה השנייה מחייבת את השלטון המקומי להתגבשות פנימית שהיא, בראש ובראשונה, תפיסתית ואידאולוגית. השלטון המקומי בישראל הוא מגזר ללא תפיסה ציבורית מגובשת. בניגוד ליזמות וליצירתיות שהוא גילה בניהול המקומי, השלטון המקומי – כמגזר – הוא דל חשיבה. גם אם מדי פעם הוא משמיע את דעתו בנושא זה או אחר, קשה לגלות את קיומה של משנה סדורה באשר לראייתו את עצמו כמדרג שלטוני ובדבר תפיסתו את תפקידו הציבורי. נכון, דלותו החשיבתית אינה ייחודית שכן גם לשלטון המרכזי אין תפיסה מגובשת; אך דווקא בשל עובדה זו השלטון המקומי נדרש, אם ברצונו להפסיק את תפקידו הסביל, להתפתח במהירות לגורם דעתני. האופן בו השלטון המרכזי מקבל החלטות הנוגעות לרווחת הציבור מעורר שאלות קשות ותהיות לא מעטות. משום ההשלכות של החלטות אלו, נדרשת יכולת שלטונית משופרת להרחבת מעגלי הדיון הציבורי. כנאמן הציבור וכנציגו, השלטון המקומי נדרש לגבש עמדות בהירות וגלויות באשר למשמעות הציבורית והרווחתית של המדיניות המשתנה. עמדות אלו חורגות כבר ממסגרת הסוגיות שהעסיקו אותו עד לפני זמן קצר – סוגיות במישור הפונקציונלי והטכני, כגון מה לבזר ולמי לבזר – ומציבות שאלות מהותיות לגבי אחריות שלטונית כוללת ועתיד השירותים הציבוריים. אלו הם עניינים 'אידאולוגיים', במובן של אמירות ערכיות בדבר תפיסת האחריות השלטונית לכיבוד זכויות יסוד בחברה

מתוקנת: הזכות לחינוך איכותי, לרווחה כלכלית סבירה, לביטחון אישי, לשוויון הזדמנויות ועוד. ללא פיתוח תפיסת עולם שלטונית משל עצמו ואומץ ציבורי להציג עמדה ערכית בהירה, השלטון המקומי צפוי להסתגרות גוברת בעולם מוניציפלי צר ולניהול מדיניות מתגוננת.

הבניה שלטונית כהבניית האמון הבין-שלטוני

חידוד שאלות המהות בשלטון המקומי עצמו צריך לשמש בסיס לתהליך עיצוב תפיסה שלטונית ופונקציונלית כוללת ומשותפת. נוכח חוסר היכולת של השלטון המרכזי לקדם בעצמו פיתוח תפיסה זו על דרך החיוב, מוטל על השלטון המקומי ליזום מהלך זה. בעייתו של השלטון המקומי, גם אילו היה בשל לכך מבחינה רעיונית, היא היעדר תנאים בסיסיים לפיתוח דו-שיח בין-שלטוני. חסר בולט ראשון הוא היעדר תרבות של הידברות ממוסדת בינו לבין השלטון המרכזי. היעדר פורום משותף, קבוע ורציף להידברות גרם לכך שמרבית המפגשים המתקיימים הם בנושאים ממוקדים, טעונים, ללא ראייה מערכתית. הקשר של השלטון המקומי עם השלטון המרכזי הוא מפוצל ומשקף היטב הן את הפיצול הפנימי של השלטון המרכזי והן את מערכת היחסים שכל משרד ממשלתי מקיים עם הרשויות המקומיות. אמון הדדי הוא תנאי הכרחי לקיום כל שותפות חברתית יציבה, תהיה זו בין יחידים, קבוצות או מוסדות. אמון היא תכונה שאינה ניתנת להכתבה. יחס של אמון נבנה מעצמו והופך למשאב חברתי יוצא דופן בכך שזמינותו והשפעתו גדלות ככל שניצולו רב יותר: יחסים מעוררי אמון יחזקו את הקשר בין השותפים ויעודדו אותם להעצים ולהשביח יחסים אלה. מאידך, אמון עלול להתגלות כמשאב המתדלדל במהירות אם הצדדים פוגעים בו על-ידי מעשים חד-צדדיים או על-ידי פעולות שיש בהן כדי לפגוע באינטרס של אחד השותפים. אמון אינו תכונה הנגזרת מנורמות תרבותיות (תרבות ארגונית, תרבות שלטונית) אלא תכונה המעצבת אותן. אין זה מקרה שסוגיית האמון והמנגנונים לחיזוקו היא אחד מעמודי התווך לרפורמות השלטוניות במדינות שונות, והאנטגוניזם כדפוס ממשל מפנה את מקומו למערכות יחסים בין-שלטוניים חדשות המושתתות על אמון הדדי. תפנית דומה מתבקשת בישראל, אם ברצוננו להבנות מחדש את מערכת השלטון המקומי. בשל כך, יצירת בסיס נורמטיבי משותף ('אמנת עקרונות') היא אחת המשימות החשובות הממתינות לנו בשנים הבאות.

ניהול בין-שלטוני

הדגשת הצורך בהבניית נתיבים של הידברות והיוועצות, המושתתים על יסוד אמון הדדי, אינה רק שאיפה נורמטיבית לשינוי התרבות השלטונית במדינת ישראל. אתגר זה הוא בעל תוקף אופרטיבי וצורך חיוני נוכח האצת תהליכי ההעצמה והאצלת הסמכויות – בין כמדיניות ובין כבירית מחדל. הרב-מוקדיות השלטונית והחברתית הגוברת מצריכה יכולות משופרות לסנכרון אסטרטגיות, יוזמות ופעילויות. סנכרון זה, אשר משמעותו ניהול בין-שלטוני ובין-מגזרי משופר, הוא כיום, כמומחש בניסיון האירופי, משימה חיונית. ריבוי מוקדי קבלת החלטות מצריך את חיזוקם (במקום שקיימים) או פיתוחם (במקום שאינם) של מנגנונים פורמליים ולא-פורמליים להיוועצות והידברות. צורך זה נגזר גם ממורכבות הבעיות של סדר-היום הלאומי והמקומי: צבר הנושאים שלא טופלו עד כה בצורה נכונה והתעצמותן של בעיות שונות היוצרות מכפילי השפעה בשל אופיין המערכתי (ביניהן תת-תעסוקה כבעיה מבנית, פערים חברתיים מתרחבים, הידרדרות סביבתית). הנטייה השלטונית-ביורוקרטית להדחיק בעיות מורכבות, להשתמש מטיפול בהן, או, בלית ברירה, לטפל בהן באופן ממודר וחלקי, אינה יכולה להימשך עד אין-סוף – זאת, בהנחה שאנו מעוניינים במדינה בת-קיימא. נוכח מגמה זו יש לשלטון המקומי עניין ותפקיד חשוב בנושא סנכרון המדיניות והיוזמות. השלטון המקומי הוא מטבעו בעל ראייה אינטגרטיבית, בשל האחריות הטריטוריאלית הכוללת והריכוז הפונקציונלי של תפקידים שונים במסגרת ארגונית אחת. תכונה זו בולטת על רקע הפיצול הפוליטי והפונקציונלי המאפיין את השלטון המרכזי בישראל. המדיניות הבריטית של 'שלטון מחובר' – בין ברמה האופקית בתוך הממשל המרכזי (מדיניות ה-wiring it up) ובין ברמה האנכית (joined up government) בין מדרגי שלטון היא נכונה גם לישראל.

מימון השלטון המקומי: בין הכרעות ציבוריות לאפשרויות כלכליות

יכולתו העתידית של השלטון המקומי בישראל להתקיים ולהתפתח על בסיס כספי איתן – תנאי הכרחי ליציבותו הציבורית והתפקודית – היא סוגיה בלתי פתורה. חוסר יציבות והידרדרות מתמדת לתנאי משבר הפכו זה מכבר לסימני היכר שלו. אך תהיה זו טעות לראות במצב זה תופעה הכרחית ותמידית, שכן המצב בעתיד תלוי במידה רבה בהכרעות ציבוריות לגבי מעמדו ותפקידו של השלטון המקומי בהיערכות השלטונית של ישראל בשנים הבאות.

המשקל הכלכלי של השלטון המקומי, על נגזרות המימון שלו, מותנה בהכרעות ציבוריות באשר לאופיו, מבחינת תפקידיו. שני מודלים עיקריים משמשים כנקודות התייחסות אפשריות:

- המודל המוניציפלי הצר;
- המודל השלטוני המורחב.

המודל הראשון מאפיין מדינות בהן תפקידי השלטון המקומי הם תפקידים מוניציפליים, ללא מעורבות בנושאים בעלי אופי חברתי-רווחתי. כפי שבא לידי ביטוי במדינות כגון ארצות-הברית או קנדה, דגם זה הוא בעל אוריינטציה קניינית, דהיינו מתן דגש על יוזמות שיש בהן כדי להשביח את ערכי הנדל"ן (כגון פיתוח קרקעות ומתקנים) או לשמירתן (חזות פיסית, תחזוקת תשתיות, ושמירה על הסדר הציבורי והרכוש (משטרה)). המודל השני, השלטון המקומי המורחב, משקף את דגם 'מדינת הרווחה'. זהו שלטון מקומי בעל אחריות כוללת על מגוון רחב של שירותים ציבוריים וקהילתיים, לרבות שיכון, שירותי רפואה, ושירותי רווחה מקיפים. צורת שלטון זו, המאפיינת את מדינות אירופה, באה לידי ביטוי מוקצן במדינות הסקנדינביות, בהן האצלת הסמכויות המורחבת מעניקה לשלטונות המקומיים תפקידים 'נוספים', דוגמת הענקת קצבאות סוציאליות (ביטוח לאומי) והפעלת שירותי תעסוקה. השוני בין שני המודלים משקף הבדל מהותי באשר לתפיסות ערכיות טרומיות הנוגעות לאופי החברה ולתפקיד המדינה; הבדל המכתיב גם את חלוקת העבודה בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי. בהקשר של ישראל, מודלים נבדלים אלה צריכים לחדד את שאלת אופיו של השלטון המקומי ושל תפקידו – שלטוני או פונקציונלי: האם יהיה זה שלטון מקומי מקיף, או שלטון מקומי המתמקד בטיפול בנושאים מוניציפליים צרים? שאלה זו היא קרדינלית שכן המגמה המתפתחת מאז שנות ה-90 ייצרה יצור כלאיים: שלטון מקומי על פי הדגם המורחב, אך מושתת במידה גדלה והולכת על עקרונות מימון של הדגם המוניציפלי הצר.

במציאות שבה הכרעות ערכיות אינן מנותקות מהכרעות כלכליות, השאלה איזה סוג של שלטון מקומי אנו רוצים קשורה בשאלה איזה סוג שלטון מקומי אנו יכולים להרשות לעצמנו. דרך אפשרית לבחינת סוגיה זו היא אמידת משקלו היחסי של השלטון המקומי ביחס לתוצר הגולמי הלאומי (תל"ג). על-פי מדד זה נמצא שההוצאה הכוללת של השלטון המקומי, בשנת 2001 – דהיינו לפני המשבר הנוכחי – היוותה כ-8.3 אחוז מהתל"ג. אם נציג נתון זה בהקשר השוואתי, למשל, ביחס למוצע של האיחוד האירופי (11 אחוז), תיעשה משמעותו ברורה. אם נמקד את ההשוואה עוד יותר, הרי שישראל נמצאת בתוך שבין גרמניה (7.4 אחוז) לבריטניה או צרפת (9.5 אחוז), רחוקה מהולנד (15 אחוז) ועוד

יותר מהמדינות הסקנדינביות – כגון שוודיה (24 אחוז) או דנמרק (30 אחוז). מכיוון שמגוון השירותים הניתנים על-ידי הרשויות המקומיות בכל מדינה אינו זהה יש להתייחס בזהירות להשוואות בינלאומיות, אך גם אם ננטרל הבדלים אלה עדיין תקפה המסקנה: המשקל הכלכלי של השלטון המקומי בישראל אינו חריג ובכוחו של המשק לשאת את פעילות הרשויות המקומיות, בהיקפן ובמגוונן הנוכחי. אם לא תהיה ירידה דרמטית ומתמשכת בתוצר הלאומי, מסקנה זו תקפה גם לשנים הבאות. המגבלה האפשרית האחרת היא בתחום הכלכלה הציבורית, דהיינו שאלת חלקו של השלטון המקומי בכלל ההוצאה של המגזר הציבורי. בניגוד להוצאות לאומיות אחרות, הוצאת השלטון המקומי היא בגדר נתון בעל משמעות אובייקטיבית פתוחה. כאשר בדיון הציבורי מדברים על תקציב הביטחון שהוא גדול מדי, מתבססים על פרמטרים מוגדרים הקושרים את היקף ההוצאות להערכת סיכונים שונים. כאשר מדברים על היקף ההוצאה לשירותי בריאות גם כאן ניתן להציב את השאלה בדבר היקפה כנגד פרמטרים שונים בתחומי חולי או רמת שירות וטכנולוגיה. אבל, על פי איזה פרמטר ניתן להעריך אם היקף ההוצאה בתחום השלטון המקומי הוא גבוה או נמוך, ראוי או אינו ראוי? לא יכולה להיות תשובה לשאלה האמורה משום שהוצאה זו היא 'הוצאת מעטפת' להרכב רב-אפשרויות של שירותים ופעילויות. כלומר, השאלה המקרו-כלכלית דורשת התייחסות נורמטיבית באשר למבנה הפעילות המתבקשת. תחומי האחריות של השלטון המקומי הם הקובעים את היקף ההוצאה ואם תהליך הביזור ימשך, ללא הפניית תפקידים מהשלטון המקומי למגזרים אחרים, יש לצפות לגידול בהתאם.

המימון הממלכתי

הניסיון הבינלאומי אינו מספק הוכחה לכך שניתן לקיים שלטון מקומי מורחב ללא מימון ממשלתי מתאים. למרות ניסיונות להקטין את היקף ההוצאות במגזר הציבורי בשל שיקולים מקרו-כלכליים, מרבית המדינות המפותחות, התומכות בעקרונות רוחותיים, נוטלות חלק לא-מבוטל במימון הרשויות המקומיות – בין אם באמצעות מנגנוני תקצוב (תקצוב ישיר של השלטון המרכזי, תקצוב משותף עם מדרגי שלטון ברמה התת-לאומית), ובין אם באמצעות מנגנונים פיסקליים (התחלקות במיסוי הממלכתי, הענקת סמכויות מיסוי מוגברות לשלטון המקומי על-חשבון מיסוי ממשלתי). השתתפות ממשלתית לא-מבוטלת ישנה אף במדינות אשר אינן שותפות לדגם זה, דוגמת ארצות-הברית. המדיניות הנוכחית בישראל עומדת בסתירה למגמות אלו שכן היא פועלת להחלשת הקשר המימוני הבין-שלטוני ולמידור המוסדי הפיסקלי של השלטון המקומי. מגמה זו נסמכת, כפי שהדגשתי בחיבור הראשי, על דוקטרינה תפיסתית-תקציבית הגורסת שאין למדינה

אחריות ישירה על שירותי הציבור הניתנים על-ידי הרשויות המקומיות, מעבר לחובתה להבטחת רמה 'מינימלית'. דוקטרינה זו הונצחה בד"ח ועדת סוארי ובמדיניות-בפועל של משרדי הפנים והאוצר. המגמה להשעין את מימון השלטון המקומי על מקורות עצמיים חושפת הבדלים בולטים ביכולת המימון של הרשויות המקומיות, הבדלים ההולכים ומעמיקים הן בשל מגבלות אובייקטיביות באשר למקורות אלו והן בשל כשלי המימון הממשלתי.

לו הייתי נדרש להציע נקודת מוצא למדיניות ממלכתית מושכלת הייתי ממקד אותה בזכויות האזרח. זכויות אלו מבטאות את הזכאות של כל אזרח במדינה ליהנות מרמת שירותים ציבוריים נאותה, באופן בלתי תלוי במקום מגוריו. כלומר, צריכה להתקיים הסכמה חברתית שזכאות זו היא אוניברסלית ושוויונית, ללא קשר מותנה לחוסן הכספי של הרשות המקומית. במסגרת זו אמורים להיכלל, בראש ובראשונה, אותם שירותים שהממלכה אמורה להבטיח מתוקף מעמדה – כלומר, שירותי השכלה, שירותים חברתיים-קהילתיים וכל שירות אחר המוגדר פְּראוי – בין כ'מוצר זכות' (merit goods) ובין כיעד מדיניות. כן אמורים להיכלל במסגרת זו שירותי תשתית וסביבה אשר יש אינטרס ציבורי בקיומם. אם 'שירותי אזרח' מציינים את המכנה המשותף הרחב ביותר, הרי 'שירותי תושב' מבטאים עדיפויות מקומיות ועל-כן הם יהיו שונים בין מקום למקום. עדיפויות אלו יבטאו את יכולתם ונכונותם של אזרחים לממן, לרבות מימון עצמי מוגבר. הן ישקפו את הרצוי מבחינת היישוב, דהיינו את ה'אני מאמין' שלו – בין אם מדובר בהקמת מרכז ספורט ובין אם מדובר במרכז רוחני. מה שלא לגיטימי בעליל, על פי התפיסה המוצעת כאן, הוא קיומו של היעדר שוויון בתחום של 'שירותי אזרח'.

מתוך הרציונל האזרחי האמור נגזרת מדיניות מימון ממלכתית כוללת (ולא מדיניות משרדית של משרד הפנים), המושתתת על העקרונות הבאים:

- השלטון המרכזי חייב להבטיח את זכאותו של כל אזרח לקבל באופן בלתי תלוי במקום (רשות) מגוריו סל שירותים ראוי מהבחינה הממלכתית.
- אחריותה של הממשלה צריכה להתמקד, בראש ובראשונה, בשירותים שהמדינה אחראית להם באופן ישיר ('השירותים הממלכתיים') ובשירותים בעלי אינטרס ציבורי מובהק.
- על מנת לאפשר את הזכאות האזרחית האמורה, הממשלה משתתפת במימון עלות מתן השירותים האמורים. זאת, כ'תמורה' המתבקשת מעצם תשלום מסים למדינה על-ידי אזרחיה, מרצונה של המדינה לייצב את עומס המיסוי המקומי ברמה סבירה, ובמגמה להבטיח שוויוניות יחסית בין רשויות.

- מידת ההשתתפות של הממשלה נגזרת משיקולי מדיניות לגיטימיים לגבי סכום ההוצאה הכוללת הרצויה בשלטון המקומי מבחינה מקרו-כלכלית, ובהתחשב במדיניות הרווחה (במובנה הרחב) התקציבית והמוניטרית של הממשלה.
- היקף ההשתתפות צריך להיקבע בהתאם להערכת ההוצאות הנדרשות להבטחת אותה רמת שירות בכלל הרשויות המקומיות.
- מימון השירותים המוניציפליים המקומיים יהיה באחריות הרשויות המקומיות, על בסיס מקורותיהן העצמיים ויכולתן לגייס משאבים בשוק החופשי. סיוע ממשלתי בתחום השירותים המוניציפליים יתאפשר רק במקרים יוצאי דופן (רשויות חלשות במיוחד), או לצורך יישום של מדיניות ממשלתית כוללת.

העקרונות האמורים מספקים מסד נורמטיבי למדיניות עתידית אך אין בהם כדי לקבוע את אופן המימון בפועל. כפי שניתן היה להתרשם מהסקירה הבינלאומית, קיים מגוון רחב של הסדרי מימון המשתנים לפי אופי מבנה השלטון, אופי המקורות (תקציביים ופיסקליים) והנגישות למקורות פיננסיים בשוק החופשי. בשל כך לא ניתן לבצע ייבוא של פתרונות מדף. אופציות הסדרי המימון הבין-שלטוניים נתונות והן:

- הסדר תקציבי (השתתפות ממשלתית);
- הסדר פיסקלי (מיסוי);
- הסדרים משולבים (תקציביים-פיסקליים).

הסדר תקציבי מניח נכונות ממשלתית להבטיח, ראשית כול, מימון הוגן של השירותים הציבוריים האמורים להינתן על-ידי השלטונות המקומיים במסגרת מה שהוגדר כ'שירותי אזרח'. חולשתו המבנית של הסדר מימון תקציבי היא בתלות מימושו בממשלה ובמעורבות הביורוקרטית בקביעת נוסחאות ההקצאה. על רקע זה יש יתרון ברור להסדרים פיסקליים המבוססים על זכאות השלטונות המקומיים למסים כלליים, בין כהסדרים המבוססים על העיקרון להתחלקות בהכנסות (revenue sharing) ובין כפיתוח הסדרי מס מצטרפים (surtax). בשל היותם הכנסות לא-מיועדות, הסדרים ממוניים אלה תומכים באוטונומיה המקומית ובהתאמת המשאבים לצרכים ולעדיפויות מקומיים. כאשר זכאות מתייחסת למסים כלליים (כגון מס הכנסה או מע"מ) יש גם מידה רבה של הגינות, שכן הם מאפשרים לשלטונות המקומיים ליהנות מתמורות בכלכלה הלאומית בעת שגשוג, באותה מידה שהשלטון המרכזי נהנה מהן, אך בו-זמנית יש נשיאה משותפת בנטל בעת נסיגה כלכלית. במדינה כישראל, בה נטל המסים הוא ממילא גבוה, דרישת המינימום מכל הסדר מסוג זה היא ניטרליות, דהיינו אין בו כדי להגדיל את העומס הפיסקלי הכולל.

מימון חוץ-שלטוני

מקורות ציבוריים, בין תקציביים ובין פיסקליים, ימשיכו לשמש כבסיס פיננסי עיקרי של השלטון המקומי. אך במקביל יש לצפות, ברוח המגמות הבינלאומיות, להתפתחותם של מקורות מימון נוספים שבבסיסם מערכות ושווקים פיננסיים שונים. תרומתם של מקורות אלו יכולה להיות חשובה, בעיקר נוכח הציפייה להמשך ההגבלות על הכלכלה הציבורית. עם זאת, ההיערכות לקראת ניצול צפוי של אפשרויות אלו צריכה להיות מציאותית ושקולה. הווה אומר, מקורות אלו לא יוכלו לשנות כשלים מבניים בשיטת מימון השלטון המקומי, לא יוכלו לשמש תחליף משמעותי למקורות השלטוניים ולא יוכלו לשחרר רשויות ממצבי גירעון. התרומה המרכזית של מקורות אלו תהיה בשיפור יכולת השלטון המקומי לקדם יוזמות ופרויקטים אשר אין בכוחן של המערכות הציבוריות לממן. אחת מאפשרויות אלו, הנמצאת על סדר-היום מזה שנים מספר, היא פיתוח מקורות חדשים באמצעות איגרות חוב מוניציפליות. במשך תקופה ארוכה זכה רעיון זה להתנגדות נחרצת מצד משרד האוצר, התנגדות המבוססת על שיקולים שונים (תחרות בין-מגזרית על מקורות מימון, אי-רצון להגדיל את היקף המשאבים לשלטון המקומי, חשש מפני חוסר יכולת של הרשויות המקומיות לשרת את החוב). עתה מסתמנת תפנית בעמדת האוצר וסביר לצפות להתפתחות אופציה מימונית זו בשנים הקרובות. בהתאמה למגמות הבינלאומיות ניתן יהיה לצפות גם לשכיחות גוברת של מיזמים משותפים ציבוריים-פרטיים. שותפויות אלו, בין כפרויקטים מסוג BOT או BOO ובין כפרויקטים מסוג PFI, יגבירו את המעורבות של המגזר הפרטי בביצוע פרויקטים שונים. בחלק מהתחומים, לפחות, עשויה להידרש שותפות זו גם בשל דרישות לידע והתמחות מקצועית אשר ספק אם יהיו נחלתם של רשויות מקומיות רבות (טיפול בנושאים סביבתיים, למשל). בשותפויות אלו טמונים יתרונות פוטנציאליים רבים לשלטון המקומי, אך יחד עם זאת גם סיכונים לא מעטים.

מזעור פערים

באופן בלתי תלוי בדגם המועדף, כל הסדר עתידי חייב לתת תשובה הולמת לשאלת הפער ביכולות הכלכליות בקרב השלטון המקומי. השונות במקורות העצמיים של הרשויות המקומיות בישראל היא כה גדולה שגם ההסדר הממוני ההוגן ביותר לא יוכל להתעלם מהצורך בפיתוח מנגנון מפצה. כאן מתבקשת שוב הכרעה נורמטיבית בין שתי אפשרויות: מנגנון המגשר על הפער בין הכנסות לבין הוצאות בכל רשות מקומית (מנגנון לאיזון תקציבי) או מנגנון המצמצם את השונות הבין-רשותית בהכנסות והוצאות (מנגנון

להשוואה תקציבית). ההבדל בין שני המנגנונים הוא מהותי: בעוד שהמנגנון הראשון מיועד לפצות רשויות על חסר בהכנסות ברמות הוצאה דיפרנציאליות (הבדלים בין-רשתיים ברמת השירותים), הרי המנגנון השני מיועד למזער את פערי ההכנסות תוך קירוב רמת ההוצאה לצורך השוואת רמת השירותים. המלצות ועדת סוארי היו אמורות לקרב את המענק הכללי של משרד הפנים לכיוון של מנגנון השוואה, אך מכיוון שהוועדה העדיפה גישה נורמטיבית מצמצמת (הבטחת 'הוצאת מינימלית לנפש') היא ויתרה למעשה על עקרון ההשוואה. המניפולציה של משרד הפנים במימוש המענק הוסיפה עיוותים שונים, תוך התרחקות מרוח ההמלצות.

מימוש עקרון ההשוואה, שאינו מניח בהכרח שוויון מוחלט (כדוגמת דנמרק או שוודיה), מציב סוגיה כלכלית שהיא בראש ובראשונה פוליטית: מהו מקור המימון למנגנון זה. בהיעדר 'אלכימיה' כלכלית, מקורות המימון הם מוגדרים: או מימון ממשלתי ישיר או מימון בין-רשתי באמצעות קרן השוואה. מימון ממשלתי ישיר סובל מחוסר צדק חלוקתי שכן הוא מטיל נטל על כלל האוכלוסייה מבלי לדרוש נשיאה בנטל מהרשויות המקומיות החזקות. האופציה השנייה צודקת יותר שכן היא מנטרלת במידת מה את היתרונות הרשירותיים של רשויות אחדות על פני אחרות, בגין מיקום גאוגרפי מועדף ו/או הימצאות שטחים או מתקנים בעלי פוטנציאל מיסוי גבוה. הדוגמאות של בריטניה (חלוקה שוויונית של המס על העסקים, ה"מקביל" לארנונה לעסקים בישראל) ושל דנמרק (מענק השוואה מקרן השוואה בין-רשתי) עשויות לשמש מסגרות התייחסות לסוגיית ההשוואה.

בין תפיסה תפקודית לבין תפיסה שלטונית-ציבורית: הכרעות לגבי ייעוד השלטון המקומי ומהותו

התפיסה התפקודית הרואה בנושא ניהול שירותים עיקר מהותו של השלטון המקומי הפכה, בשני העשורים האחרונים, לדומיננטית. דומיננטיות זו האפילה על המתח המובנה שבין תפיסה זו לבין התפיסה השלטונית-הציבורית הרואה את סוגיית הרווחה המקומית כיעוד מרכזי, המשוחרר מכבלי הדרישות הארגוניות והמטלות התפעוליות השוטפות. תהליכי שינוי שונים צפויים לחדד מתח זה. שבירת הדואליות המובנית בין השלטון המקומי כישות שלטונית דמוקרטית, האמורה לבטא את אינטרס המקום (כמרחב וכחברה), לבין הרשות המקומית כישות פונקציונלית האחראית על מתן שירותים ציבוריים מניחה הכרעה בין שתי התפיסות: הציבורית-אזרחית (שלטון מקומי) והארגונית-לוגיסטית (רשות מקומית). הכרעה זו מתבקשת לא רק בשל האתגרים

הניצבים בפני השלטון המקומי אלא גם בשל הסתירה הלוגית אשר רשויות מקומיות יוצרות. סתירה זו משתקפת בהצבת האינטרס שלה כארגון, לרבות עצם הישרדותו, כקודם לאינטרס המקומי.

מאספקת שירותים להסדרתם

בשל המרכזיות של השירותים הציבוריים, ההיבט הפונקציונלי ימשיך למלא תפקיד מכריע בהתפתחותו העתידית של השלטון המקומי, אך ההכרעה העתידית תהיה על מהות תפקיד זה. בצורה קוטבית נעה הכרעה זו בין המשך המצב הקיים, דהיינו הרשות המקומית כספק ישיר של שירותים – בין באופן ישיר ובין באמצעות זרועות ביצוע מטעמה – לבין שלטון מקומי כמסדיר שירותים ציבוריים ללא מעורבות. על פי תפיסה זו, הרשויות המקומיות מפסיקות את תפקידן כספקיות שירות, תוך הפקדתו – במקום שמתאפשר – בידי גוף בעל יכולת כלכלית ומקצועית מוכחת. במסגרת זיכיון ארוך טווח, גוף זה אמור לספק את השירות השוטף, אגב תפעול המערכות המקומיות, תחזוקתן ופיתוחן בהתאם לצרכים. הייחודיות במודלים אלה היא בהמרת מעמדו של השלטון המקומי, הנוטל עתה את התפקיד של מסדיר שירותים ציבוריים (ללא מעורבות באספקה), המכתיב סטנדרטים לשירות והמפקח עליהם (רגולטור). כמסדיר שירות, השלטון המקומי הוא הקובע – כחלק מתנאי מתן הזיכיון – את הפרמטרים למתן שירות, לרבות הבטחת סדירות השירות ואי-הפלייה; כרגולטור הוא המבטיח שהזיכיון יעמוד במלוא התחייבויותיו, הן מבחינת פיתוח ותפעול המערכת והן מבחינת איכות שירות.

שלטון מקומי כרשת

התסריט שאני מנסה לפתח מרחיק לכת יותר; הוא מניח השתנות במהות 'עסקי הליבה' ובאופן ניהולם. ניתן להניח שגם בעתיד יהיו תפקידים סטטוטוריים שרק מנגנון רשותי יהיה רשאי למלא, אך בתחומים אחרים חלקו של המנגנון המקומי עשוי להשתנות בשל התפתחות המערכות הרשתיות. למעשה אנו עוסקים כאן בטרנספורמציה – בשינוי של מהות ותוכן. ככל שתתחזק הרלוונטיות הציבורית של local governance, כך צפויה התצורה הארגונית של השלטון המקומי להשתנות ממוסד מוטה ארגון (הרשות המקומית) למוסד מוטה יעדים ותוצאות. כלומר, לא-עוד ארגון המתכנס בתוך עצמו ומבוסס על ניהול ישיר של אנשים ופעילויות, כשליטה ישירה, אלא רשתות שונות של עשייה, המתנהלות בהתאם לאינטרס המשותף המקשר את השותפים. על רקע זה נפתחות אופציות שונות לארגון השלטון המקומי ולניהולו. בעוד שהמצב הנוכחי מניח

תיחום גבולות חופפים של סמכות שלטונית ואחריות שירותים, הגישה הרשתית מאפשרת קיומם של מרחבי פעילות שונים, בעלי גבולות פסיים המשתנים לפי הסוגיה, ואינם מתכנסים ל'קווים הכחולים' הקשיחים (הגבולות המוניציפליים). כאן, גבולות השלטון המקומי הם גבולות הנושאים המנוהלים (במשותף) ולא גבולות פורמליים של היחידות המוניציפליות המרכיבות רשות מקומית. כלומר, במצב החדש האורגן של השלטון המקומי אינו עוד הרשות המקומית, במתכונתה המוכרת, כי אם רשתות מסוגים שונים בעלי פריסה פונקציונלית ומרחבית משתנה. רשתות אלו יכולות להיות זמניות (כאורך חיי פרויקט) או רציפות (בהתאם לרצון השותפים להתמיד בהמשכות המיזם המשותף). הם גם יכולות להתמסד במסגרות פדרטיביות שונות. 'פירוק' הרשות המקומית כארגון אחד וטוטליסטי לארגון רשת, בעל גבולות משתנים בהתאם לנושאים והסדרי הפעלה שונים אינו בהכרח רעיון מחוסר ממשות, פרי של כתיבה יוצרת.

דמוקרטיזצית השלטון המקומי – הממשק השירותי

הממשק השירותי הוא חוליית החיבור העיקרית המפגישה את השלטון המקומי עם אזרחיו. הוא מתקיים ומתחדש מדי יום באמצעות מכלול שירותים שונים שהרשות המקומית מספקת, או אמורה לספק. למרות מרכזיותו, ממשק זה הוא א-סימטרי שכן אופיים של מרבית השירותים המקומיים מציב את הרשות המקומית כספק שירותים מונופוליסטי, המכתיב את אופי השירותים, את מגוונם ורמתם ואת העלות הנלוות לייצורם ואספקתם. אף-כי טירוף המערכות בישראל הוכיח שניתן לקיים רשות מקומית ללא אספקת שירותים (רשויות מקומיות משותקות בשל מצבן הכספי), ישנה הנחה נורמטיבית בדבר מכלול השירותים שיש לספק לציבור – שירותי תשתית, שירותים קהילתיים, שירותים בתחום הסדר הציבורי. אך אלה במהותם שירותים ללא-בחירה; בין אם בשל השליטה על התשתיות המקומיות ובין אם בשל שליטה נורמטיבית-ערכית, מרבית השירותים ניתנים ללא יכולת העדפה באשר לזהות ספק השירותים או סוג השירותים הניתנים. האופציות החלופיות בפני האזרח הן בעיקרן שתיים: מעבר לחבילת שירותים אחרת על-ידי העתקת מקום מגורים או שינוי אופי הממשק השירותי שלטון מקומי – אזרח.

במסגרת שינוי אופי הממשק השירותי צפויה הגדרה-מחדש באשר לחלוקת העבודה ההיסטורית בין נותני שירות לצרכני שירות. ההנחה שניתן להתעלם מעמדתו של הציבור לאורך זמן אינה סבירה. כך גם ההנחה שבעלי התפקידים ('אנשי המקצוע') הם בעלי מעמד מיוחס בתוקף הידע והניסיון המקצועי שלהם. פער הידע בין הציבור לבין אנשי

המקצוע הולך ומצטמצם במהירות. דעתנות האזרח גדלה והולכת, פועל יוצא של העלייה המתמדת ברמת ההשכלה של האוכלוסייה ומחשיפתה למקורות מידע חלופיים. העיתונות, התקשורת האלקטרונית והאינטרנט מאפשרים לאזרח להיחשף באופן שוטף למקורות מידע שונים, ומקטינים בהתמדה את התלות באנשי המקצוע כמקור מידע ללא עוררין. דעתנות אזרחית זו אינה מבטלת את משקלה הסגולי של הדעתנות המקצועית אלא מאזנת אותה. מעטים הם הנושאים המקצועיים בהם הידע המקצועי מאפשר אבחון חד-משמעי של בעיה ומציב פתרון טכני אחד ויחיד. הסוגיות המועלות על-ידי השירותים הציבוריים, הניתנים ברמה המקומית, מאפשרות לרוב פרשנות שונה באשר לסיבות ולתוצאות – תהינה אלו סוגיות בתחום השירותים ה'רכים' (חינוך, רווחה) או ה'קשים' (שירותי תשתיות ופיתוח פיס). באופן שהוא אולי מפתיע, דווקא תחומים 'קשים' (כגון התכנון הפיסי) הולכים ונפתחים למעורבות אזרחית גוברת. הציפייה למעורבות אזרחית גוברת אינה נשענת רק על ההנחה בדבר צמצום פער הידע בין אנשי המקצוע ונבחרי הציבור לבין האזרחים. מעורבות אזרחית גוברת עשויה להתברר כאחת הדרכים ההכרחיות להתמודדות עם סוגיות ציבוריות אשר – גם אם משמעותן האופרטיבית היא מקצועית גרידא – הן בראש ובראשונה סוגיות להכרעה ערכית.

אפילו החיזויים הכלכליים האופטימיים ביותר לא יוכלו לשנות את העובדה הבסיסית שבכל נקודת זמן צפויה אי-הלימה בין משאבים זמינים לבין צרכים וציפיות. על רקע פער זה, סוגיות שונות שעל סדר-היום הציבורי מעלות בהכרח דילמות המצריכות דיון והכרעה ציבורית. סוגיות כגון מה עדיף – להשקיע בגיל הרך כדי למנוע פערים בחינוך בעתיד או להפעיל תכניות מתקנות בשלבים מאוחרים של החינוך הפורמלי; לעודד פיתוח מואץ או לשמור על גודל יישוב או על צביון נתון – אינן שאלות מקצועיות-שירותיות אלא הן בראש ובראשונה סוגיות ערכיות-ציבוריות. הנחת העבודה שלי היא שבעתיד יתפסו דילמות מסוג זה מקום נכבד בסדר-היום המקומי ועל כן צפויות להתעצם המגמות למעורבות אזרחית גוברת. בשל כך תגבר בשנים הבאות הדרישה למדיניות להעצמה אזרחית, אגב חיוב הרשות המקומית להיוועץ בציבור (consultation) בנושאים הקשורים למדיניות השירותים הציבוריים, רמתם ועלותם וכן לצביון היישוב.

מגוון התפניות האזרחיות לא יהיה ממצה אם לא תיכלל בו – בנוסף לציפייה להיוועצות, מעורבות צרכנית, עד-כדי שותפות ניהולית – סוגיית חופש הבחירה הצרכני. הדרישה לחופש הבחירה כזכות אזרחית לגיטימית ברמה המקומית צפויה לגבור בשנים הבאות. זאת על רקע השונות החברתית המתעצמת והתהוותו של ציבור דעתני המבקש להכריע באופן עצמאי (לא-מוכתב) אילו שירותים תואמים את צרכיו או את העדפותיו. השאלה הנשאלת היא אם השלטון המקומי ישכיל להכיר במגמה זו ולהתאים את עצמו, מבחינה

תפיסתית ואופרטיבית. חופש בחירה הוא בגדר 'איום' על הסדרים קיימים שכן ההעדפה המעשית של הפרט מבטאת, במידה רבה, הבעת אמון או חוסר אמון באשר לשירותים הניתנים על-ידי הרשות המקומית. פתיחת אפשרויות בחירה מניחה דה-רגולציה של השירותים הציבוריים, דהיינו יצירת תנאים למתן שירותים על-ידי ספקים שונים. כשנאמנות הציבור אינה כפויה עוד, התחרות על לבו של הצרכן מתבססת על שיפור מתמיד של השירותים המוצעים. דה-רגולציה של שירותים מקומיים כאמצעי לאפשר חופש בחירה היא משימה התואמת את מגמת שינוי תפקידי השלטון המקומי – מרשות מקומית מפעילה לשלטון מקומי מסדיר.

הבניה-מחדש של הדמוקרטיה המקומית

מגמות השינוי עתידות לעצב מחדש לא רק את מערכת היחסים שלטון-מקומי-פרט מן ההיבט השירותי-צרכני כי-אם גם את מערכת היחסים שלטון-מקומי-אזרח, במשמעותה הציבורית-פוליטית. התפתחות זו מתהווה על רקע תהליכי שינוי מערכתיים המעצימים, ולו גם באופן גלום, את כוחם של האזרחים ואת שכיחותן הגוברת של תגובות התגוננות שונות מצד החברה האזרחית לכשלים שלטוניים. המפגש בין תהליכים גלובליים (דוגמת החדרת סטנדרטים חדשים של שקיפות ארגונית והכרה בזכות הציבור לדעת זכות אזרחית מוגנת) לבין מגמות מקומיות המתפתחות כתגובה להתנהלות שלטונית הפוגעת באינטרס הציבורי (משוא פנים, שחיתות, ניהול כושל), עשוי להצמיח שלטון מקומי חדש בעל אוריינטציה אזרחית מובהקת. אזרוח השלטון המקומי משמעותו העתקת מרכז הכובד בדמוקרטיה המקומית מדמוקרטיה פורמליסטית, המושתתת על בחירות כבסיס ללגיטימציה ציבורית, לדמוקרטיה שיתופית ומתדיינת המבוססת על אזרחות מושכלת ופעילה.

אזרחות מושכלת ופעילה מניחה, בראש ובראשונה, ביטול הא-סימטריה ברמת המידע והידע בין השלטון לבין האזרח. א-סימטריה זו מגבילה כל יכולת אמיתית להבטחת תהליכים דמוקרטיים. ציבוריות מושכלת בחברה דמוקרטית משמעה ביטול החלוקה הנוכחית בין בעלי-מידע לבין מחוסרי-מידע. מידע בנושאים ציבוריים הוא מידע ציבורי. מידע, ככל נכס או משאב ציבורי אחר הוא נכס של הציבור. כשם שלא סביר שנושא משרה ציבורית יטען לבעלות על כיסאו ושולחנו, לא-כל-שכן על כספי הציבור שהוא מנהל, כך אין הוא יכול לטעון ל'בעלות' על מידע שמקורו במגזר הציבורי, להגביל את הנגישות אליו ולהשתמש בו למטרות פרטיות. קשר המידע בין שלטון מקומי לאזרח יכול לבוא לידי ביטוי בשני אופנים שונים: על-ידי הגברת נגישות הציבור למידע (מידע זמין)

או על-ידי הנגשת מידע (דיווח יזום). אף-כי שני המסלולים עשויים לספק אותה יחידת מידע, המשמעות הערכית והציבורית שלהם שונה. במקרה הראשון נדרש האזרח לפנות אל הרשות המקומית לצורך קבלת מידע ואילו במקרה השני, הרשות היא המדווחת לאזרח. סדר ציבורי מתוקן היה מציב את האופציה השנייה כתופעה שגרתית, לפחות כשגרה מקבילה לדיווח לציבור על-ידי פירמות ציבוריות. התהוותה של תרבות שלטונית התומכת בשקיפות ציבורית ומאפשרת את מימוש זכות היסוד האזרחית לדעת מהם ההחלטות והמעשים של רשויות ציבוריות. אך זכות זו תהיה חלקית אם לא יובטח במקביל מתן דין וחשבון של ממלאי התפקידים באשר לאותם החלטות ומעשים. מתן דין וחשבון (accountability) אינו מצטמצם למתן נתונים (accounts). מתן דין וחשבון, מבחינה ציבורית, מניח ביאור הנתונים המוצגים באופן כזה שכל בעל עניין יוכל להבין את משמעותם ואת השלכותיהם. הוא גם מניח מתן הנמקה והסבר על ההחלטות (או על הימנעות מהחלטה) המביאות נתון מסוים להיראות כפי שהוא, והרציונל הציבורי והמקצועי המצדיק את התוצאה המתקבלת.

האינטרס הציבורי ושמירתו אינם יכולים להתבסס על מתן דין וחשבון בדיעבד. חברה דמוקרטית הניצבת בפני בעיות מורכבות, חייבת לעודד בחינה – בטרם-החלטה – של סוגיות הנוגעות לטובת הכלל. על כן הצורך במידע הוא לא רק לגבי מעשים שנעשו אלא גם לגבי נושאים שעל סדר-היום הממתינים להכרעה. המורכבות הגוברת של הנושאים שעל סדר-היום המקומי והדילמות הכרוכות בהכרעתם מצריכות דפוסים חדשים של דיון בהם. השאלות המרכזיות אינן עוסקות, בדרך כלל, בסוגיות מקצועיות במובן הטכני, כי-אם בסוגיות ערכיות-ציבוריות באשר להעדפות והדגשים. סוגיות כגון אילו שירותים מן הראוי לספק, באיזו רמה ולאילו אוכלוסיית יעד הם מיועדים, הן במהותן סוגיות ערכיות-ציבוריות, אשר גם לאנשי מקצוע וגם לנבחרי ציבור אין מונופול על הכרעתן ה'נכונה'. זאת, לא רק משום היעדר תמימות דעים לגביהן אלא גם בשל ההשלכות הציבוריות הנובעות מכך (ההכרעה איזה שירות לספק כרוכה לעתים קרובות בהחלטה מקבילה לגבי אי-מתן שירות אחר או פגיעה בנגישות אליו). בהשפעת מודלים להיוועצות ציבורית במדינות אחרות, נעשים בשנים האחרונות בארץ ניסיונות שונים לפיתוח מנגנונים להתדיינות (דוגמת 'ועידת אזרחים'), המבוססים על השוואת מעמד המתדיינים בין נבחרי ציבור, בעלי מקצוע ואזרחים. אף כי ניסיונות אלה התרכזו בהתייחסות לנושאים בעלי משמעות כלל-ארצית, הם צפויים לגלוש גם לרמה המקומית. אינני יודע אם ניתן להעריך כיום מהי ההשפעה הקונקרטית של מסגרות אלו להתדיינות ציבורית על המוסדות המעורבים ועל מדיניותם הלכה למעשה. בעיניי, חשיבותם של ניסיונות אלו הם בעצם קיומם. כלומר ביכולתם להוכיח שבמדינת ישראל ניתן לקיים דיון רציני ופורח על סוגיות ציבוריות מורכבות ושלאזרחים יש דעה וקול הראויים להקשבה. אם נכון הדבר לגבי

סוגיות לאומיות, האם הוא כה מופרך לגבי סוגיות מקומיות? שותפות המבוססת על התדיינות אזרחית משקפת תהליך של העצמה קהילתית המאפשרת לאזרחים רבים ככל שניתן, כפרטים וכהתארגנויות מקומיות, ללבן את הצרכים המקומיים במבט רחב, לבחון אפשרויות פיתוח ולהעריך תוצאות של ביצועים נוכחיים, להעלות אלטרנטיבות ולדרג עדיפויות – בהליך דמוקרטי המבוסס על דיאלוג. התהליך אינו מיועד לעקוף את הרשות המקומית או את המוסדות הנבחרים שלה (מועצת הרשות) אלא לאפשר לה להתוות את מדיניותה ולבצע את משימותיה, תוך הקשבה רגישה ושקולה לעמדות הציבור ולהעדפותיו.

דמוקרטיזציה של תהליכי קבלת החלטות, אגב חיזוק הלגיטימציה האזרחית של השלטון המקומי, היא סוגיה אשר אמורה להתחדד בשנים הבאות, שכן, ביישובים לא מעטים, מידת הייצוגיות של הדרג הנבחר הולכת ונעשית בעייתית. אם תימשך (ואף תגבר) תופעת האדישות האלקטורלית, תיווצר הטיה חדה לטובת קהלי מיעוט אשר היותם מאורגנים ונחושים יותר להגיע לעמדות שליטה ברשויות המקומיות מבטיחה ייצוג יתר (ביחס לכלל האוכלוסייה). כשלתופעה זו מצטרף ריבוי רשימות מקומיות, התוצאה האלקטורלית מיתרגמת לעתים קרובות להרכבים אקראיים אשר כלל לא ברור את מי הם מייצגים. אין כאן ערעור על עצם הדמוקרטיה המקומית הפורמלית. לנציגות נבחרת בבחירות דמוקרטיות יש מלוא הלגיטימציה הציבורית למלא תפקידים ומלוא הסמכות החוקית לנתב את הרשות המקומית. על כך אין ערעור. אך חברה דמוקרטית יכולה לשאול את עצמה אם מעשה חד-פעמי (קיום בחירות מדי חמש שנים) או הרכב אקראי יכולים להבטיח ייצוגיות נאותה, דהיינו ייצוגיות המבטיחה שדעות או העדפות של הציבור אכן משתקפות בדעותיהם ובהעדפותיהם של נבחריה הציבור. דמוקרטיה מקומית אלקטורלית היא הכרח שלטוני אך אינה ממצה את מלוא המשמעות של דמוקרטיה מקומית. ראיית הדמוקרטיה המקומית כאירוע מחזורי ולא כתהליך מתמיד של רכישת אמון הציבור משקפת תפיסה דלה של הדמוקרטיה המקומית. אך השאלה היא לא רק של יכולת לייצג נאמנה את הציבור אלא של מונופול הדעת ושיקול הדעת. מתן יפוי כוח לנבחר ציבור לתקופה של חמש שנים אינו בהכרח ויתור על חשיבה ועל התדיינות. דעות האזרחים משתנות ומתגבשות מחדש לאור תהליכי למידה, לרבות למידה התנסותית מפעילות הרשות המקומית. העדפות משתנות לאורך זמן, ככל שחלק מהן מתגשמות וצרכים חדשים מתבלטים. החלטות מסוימות העומדות על סדר-היום של הרשות המקומית יכולות להיות בעלות משמעויות מיוחדות מבחינה ציבורית ועל כן גם אם יש לנבחר הציבור סמכות החלטה, אין זה אומר שהם יודעים בהכרח מהי ההחלטה הראויה ביותר. על רקע זה מתחוורת המשמעות המיוחדת של השותפות הפעילה המבוססת על התדיינות אזרחית. מגבלות הייצוגיות הפורמלית, התהוותו של ציבור דעתני והמורכבות

העולה של סוגיות והחלטות הנמצאות על סדר-היום המקומי מצריכות פיתוח של מנגנונים חדשים של תהליכי למידה ושכנוע הדדיים.

3 הדור הרביעי: בין היווצרות לבין פיתוח מושכל

תסריטים אינם תחזיות. אלה מצבים עתידיים אפשריים. סבירות התסריטים להתממש בעתיד מושפעת במידה רבה מבסיסם העובדתי ומהנחות המוצא לניתוח. סבירות זו נגזרת גם מגישות נורמטיביות באשר לעתיד הרצוי והנחוץ. מגמות השינוי הבינלאומיות יוצרות, עם חדירתן לישראל, אפשרויות להתוויית הדור הרביעי של שלטון מקומי, אך התממשותן אינה בגדר חיוץ טבעי הנובע ממגמות אלו. נוכח הניסיון המצטבר עד כה לחולל שינויים מהותיים במערכות שלטון, חשיבה על אפשרות לרפורמה מתוכננת, פרי מדיניות מושכלת, מעוררת בהכרח רתיעה וספקנות. קשה כיום לראות כיצד השלטון המרכזי יוכל להתמודד עם אתגרי העידן החדש ללא תפיסה מגובשת באשר לראוי והרצוי. האם יש סיכוי שמפלגה פוליטית בישראל תשכיל להשקיע את האנרגיה המחשבתית שהשקיע הליבור החדש בבריטניה, למשל, בגיבוש סדר-יום ציבורי חדש ואסטרטגיית שינוי לאורו? האם לממשלה עתידית, מצוידת היטב מבחינה רעיונית, תהיה היכולת הפוליטית לחולל את השינויים המתבקשים? קשה לדעת. סביר לצפות להתהוותם של דגמים שונים של שלטון מקומי דור רביעי, מטה-מעלה. כלומר, לא שינויים כתוצאה ממדיניות-על מכוונת אלא התפתחויות שטח פרי יוזמה וחדשנות מקומית. דווקא היעדר מדיניות כוללת עשוי להאיץ תהליכי שינוי בשלטון המקומי, לרבות שינויים שהם בגדר תפנית. אין סיבה להניח שאותה דינמיות ויצירתיות שאפיינה את השלטון המקומי עד כה תיעצר בקיבעון מחשבתי וארגוני. כבר היום מתפתחים ניסיונות מקומיים שונים לחשיבה-מחדש באשר לארגונו ולדפוסי פעילותו של השלטון המקומי בשנים הבאות. אלה הם ניסיונות חשיבה ראשוניים המהווים תגובה לאיומים סביבתיים שונים (כגון, אילוצים כלכליים גוברים, איום בביטול המעמד האוטונומי), אך עשויים להתפתח לתפיסה חדשה פוזיטיבית. באופן פרדוקסלי, החלל השלטוני שהמדינה יוצרת והיעדר תפיסה מנחה מצדה פותחים פתח להיווצרות פתרונות יצירתיים פרי יוזמה מקומית. בהקשר זה כלל לא יהיה מופרך לחשוב, למשל, על התארגנויות אזוריות

ליצירת היערכויות חדשות, כגון איחודים-מרצון או הקמת רשויות פדרטיביות, גם ללא מעורבות ממשלתית.

התעצמות החברה האזרחית צפויה לשנות את שדה המשחק הדואופולי (שלטון-מרכזי-שלטון-מקומי) שהתקיים עד כה. בעשור אחרון מתפתחת היפרדות משמעותית בין המדינה, כמערכת שלטונית ומוסדית, לבין החברה האזרחית. היפרדות זו מבטאת את החתירה של החברה האזרחית למצוא תשובות לשאלות קרדינליות לרווחה חברתית ולזכויות אזרחיות, שאלות שהמערכת הפוליטית אינה מסוגלת לתת להן מענה. בלית ברירה, נוכח אטימותן של המערכות השלטוניות, החברה האזרחית נדרשת להנהיג את עצמה ולהציב פתרונות חלופיים כתגובה לכשלי הממסד ועוולותיו. צמיחתן של מאות התארגנויות חברתיות בעשור האחרון מצביעה על עוצמת התופעה. חלק מהתארגנויות אלו נועדו למצוא מענה לסוגיות ציבוריות שונות (כגון, איכות הסביבה, תכנון ובנייה) וכן לפיתוח שירותים אלטרנטיביים (כגון, מוסדות חינוך אוטונומיים או שירותי רווחה אזרחיים). במקומות שונים מתועלת אי-הנחת האזרחית לאפיקים פוליטיים, החל מהתארגנויות אד-הוק של אזרחים אכפתיים ועד למיסודן של רשימות חדשות ('ה'רוקים', למשל). התהוותו של מרחב כוחות חדש, שלטון-מרכזי-שלטון-מקומי-חברה-אזרחית, פותח אופציות חדשות באשר לשינויים אפשריים. השאלה הנשאלת היא מה יהיה הצביון של האנרגיות שמרחב זה יוצר: האם כוחות אלו ישכילו להתלכד סביב סדר-יום ציבורי מוסכם של שינויים רצויים, או שמא צפוי מאבק מתמיד של התמודדות והכשלה הדדית?

כפי שמלמדים תהליכים ביולוגיים, שינויים אבולוציוניים אינם כורכים הופעת זן חדש בהכחדתו של זן ישן, לפחות בטווח הקצר. על-כן, אפילו בתנאי רפורמה כוללת, סביר לצפות שבעשור הקרוב תפעלנה זו בצד זו רשויות מקומיות מהדור השני והשלישי ורשויות מהדור החדש. המעבר של רשויות מקומיות לדגם הדור הרביעי לא יהיה כולל ואחיד, בין היתר כיוון שלא בכל רשות ייווצרו התנאים המאפשרים שינוי מסוג זה. מגבלות שונות עשויות למנוע את התפתחותו המלאה של הדגם החדש ועל-כן ייתכנו 'יצורי כלאיים' – שלטונים מקומיים בני דור קודם המסגלים לעצמם מאפיינים נבחרים של הדור הרביעי. בראייה אבולוציונית, השלטון המקומי בישראל צפוי להתקיים כמערכת הטרוגנית שמתקיימים בה, זה בצד זה, דורות שונים.