הדור הרביעי:
שלטון מקומי חדש לישראל

נחום בן-אליא

הדור הרביעי:
שלטון מקומי חדש לישראל

נחום בן-אליא

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

The Fourth Generation:
A New Local Government for Israel

Nahum Ben-Elia

עורכת אחראית: שונמית קרין
סדר ועימוד: רות סובל
הדפסה: דפוס אחוה בע"מ
עיצוב העטיפה: קסטרו-נאווי

Publication No.1/52 פרסום מס'

© 2004 מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ

רח' דיסקין 9 א', ירושלים 96440
טל' 02-5666243 פקס: 02-5666252
office@ fips.org.il
www.fips.org.il

ISSN: 0792-6251

תוכן העניינים

פתח דבר 10

חלק I

עלייתו ונפילתו של השלטון המקומי דור שלישי

מבוא: השלטון המקומי דור שלישי 15

1 הרקע לצמיחת השלטון המקומי 16
שינויים ברמה הממלכתית 16
שלטון מרכזי מוגבל 16 מיצוי ארגוני 18 התבזרות כברירת מחדל 19
שינויים ברמה המקומית 19

2 שלטון מקומי דור שלישי – סתירות פנימיות 22
שלטון מקומי כל-יכול 22
אשליית הרשות האוטרקית 24
הביזור העצור 25
המורכבות הניהולית 26
נבחרים כמנהלי עסק מורכב 26
מגבלות בתפיסת הניהול 29
הסתירה הדמוקרטית-אזרחית 30

3 כלכלת השלטון המקומי דור שלישי 33
המימון הממשלתי 33
תקצוב השירותים הממלכתיים 34
השוואה יחסית בין רשויות מקומיות 38 יציבות כספית 42 חוסר הוגנות 42
המעבר להכנסות עצמיות 43
הרקע לשינוי 44 הקשר הגורדי בין הכנסות עצמיות לבין פיתוח מואץ 44 פיתוח כאינטרס מוניציפלי: בין שיתוף פעולה לבין ניגודי אינטרסים 46
המשבר הכספי כתופעת קבע: הכשל הניהולי המקומי 48

4 ניסיונות לעיצוב מדיניות מוניציפלית 52
רפורמה באמצעות שינוי המפה המוניציפלית 52
משרד האוצר כמעצב דוקטרינה מוניציפלית חדשה 53

5 השלטון המקומי דור שלישי: מיצויו 56
התכנית לאיחוד רשויות 56
המדיניות הכלכלית והמשבר הכספי ה'חדש' 58
מגמות השינוי 59

חלק II

מגמות שינוי במבט בינלאומי

מבוא 63
כוחות השינוי 64

6 הווקטור הביזורי 67
העֲצמה פוליטית 67
העצמה פוליטית: תהליכי 'מעלה-מטה' 68 העצמה פוליטית: תהליכי 'מטה-מעלה' 73 העצמה פוליטית: תהליכי 'מטה-מטה' 77
האצלת סמכויות 78
המעבר מסמכויות מוגבלות לסמכויות כוללות 78 האצלת סמכויות דיפרנציאליות ועקרון ה-subsidiarity 80
שינויים במערכת היחסים: מיחסים הירכיים ליחסים רשתיים 81

7 הווקטור הכלכלי 83
שינויי רקע 83
ממדיניות מגיבה לעיצוב מערכת יחסים פיסקליים חדשה 85 ה'פרדוקס' האירופי: מדיניות ריסון והוצאות מקומיות גדלות 86
שינויים במערכות פיסקליות בין-שלטוניות 89
מביזור שלטוני לביזור פיסקלי: הרפורמות המתהוות 89 בין ריכוזיות פיסקלית לבין אוטונומיה מקומית: המקרה הבריטי 93
גיוס מקורות חוץ-ממשלתיים 95
גיוס מקורות באמצעות הלוואות ממוסדות פיננסיים 95 גיוס מקורות באמצעות איגרות חוב 96 גיוס תחליפי מקורות: שיטת ה-PFI 99
ביזור, אוטונומיה פיסקלית ויציבות פיננסית 99
המשך המחויבות לשירותים ציבוריים נאותים ולפיתוח מרחבי-כלכלי 101 הרצון לשמור על יציבותם הכספית של השלטונות המקומיים 102 איזון מרחבי וצדק חברתי: התפקיד של הקצאות מתקנות 105

8 הווקטור הניהולי-ארגוני 109
הניהול הציבורי החדש: מבט כללי 109
מעברים 110
הניהול הציבורי החדש והשלטון המקומי: בין החדרה לדיפוזיה 112
בין רשות מקומית לשלטון מקומי: מתחים גוברים בעקבות הניהול הציבורי החדש 118
המעבר מ-local governing ל-local governance 121

9 הווקטור האזרחי-דמוקרטי 125
הממשק השירותי – השלטון המקומי ואזרחים כצרכני שירות 125
מצרכן סביל לצרכן בעל זכויות 126 מצרכן בעל זכויות לצרכן מעורב 127 מצרכן מעורב למפיק שותף 128 ממעורבות צרכנית למימוש חופש בחירה 131
הממשק הדמוקרטי – לקראת הבנָיה-מחדש של הדמוקרטיה המקומית 133
דמוקרטיזציה של קשרי שלטון־מקומי–אזרח 137

חלק III

הדור הרביעי: תסריטים אפשריים

מבוא 149
10 הווקטור הביזורי 151
הבנָיה-מחדש של המערכת השלטונית 151
השלטון המרכזי כמושא לשינוי וכסוכן שינוי 152 הממד הטריטוריאלי בהבניה-מחדש של המערכת השלטונית 154 מגבלות השלטון המרכזי כשלטון מרחבי 155 הבניה מחודשת של הממד המרחבי: שלטון אזורי כסגירת ואקום 160
בין העצמה פוליטית לבין האצלת סמכויות 165
שאלת האחריות השלטונית 165
הבניה שלטונית כהבניית האמון הבין-שלטוני 167
רישות מדיניות 170
11 הווקטור הכלכלי 172
השלטון המקומי: בין מגמות מקרו-כלכליות לבין הכרעות ציבוריות 172
הכרעות ציבוריות: איזה סוג של שלטון מקומי אנו רוצים? 173 האם קיימת מגבלה מקרו-כלכלית לשלטון מקומי מורחב? 174 התאמת המשאבים 176 שאלת המימון הממלכתי 176
לקראת מדיניות מימון ממלכתית כוללת 177
בין שירותי אזרח לשירותי תושב 177 עקרונות למדיניות מימון חלופית 178 בין מדיניות מימון ממלכתי לבין הסדרי מימון 178
בין איזון תקציבי לבין השוואת רמת שירותים 180
גיוס מקורות חוץ-שלטוניים 182
12 הווקטור הניהולי-ארגוני 185
גבולות הטכניקות הניהוליות 186
מאספקת שירותים להסדרתם 187
שלטון מקומי רשתי 190
13 הווקטור האזרחי-דמוקרטי 192
הממשק השירותי – שלטון מקומי ואזרחים כצרכני שירות 192
המעבר לצרכן בעל זכויות 193 המעבר להפקה משותפת 197 חופש בחירה 198
הבנָיה-מחדש של הדמוקרטיה המקומית: אזרוח השלטון המקומי 199
שקיפות, אחריות ציבורית ואזרחות מושכלת 199 היוועצות 204 שותפות פעילה 207

14 הדור הרביעי: עתידים 210
ההקשר: סדר-היום האזרחי החדש 210
השינוי בשלטון המקומי 211
בחזרה למודל האבולוציוני 213

מקורות 215

מפתח 227

איורים ולוחות

איור 1.1: הוצאות השלטון המקומי במסגרת התקציב הרגיל (2002-1980) 24

איור 2.1: כוחות השינוי בשלטון המקומי 66

לוח 2.2: מדינות אירופה – מגמות שינוי במבנה השלטוני לפי מדרג העצמה 69

לוח 2.3: מגמות פיננסיות של השלטון המקומי במדינות האיחוד האירופי: הוצאות השלטון המקומי (2000-1995) 86

איור 2.4: מדינות האיחוד האירופי: התפתחות הוצאות השלטונות המקומיים בהשוואה לכלל ההוצאה הציבורית (100=1995) 87

איור 2.5: מדינות האיחוד האירופי: התפתחות תקציבי הפיתוח של השלטונות המקומיים בהשוואה לכלל ההוצאה הציבורית לנושא זה (100=1995) 88

לוח 2.6: מגמות פיננסיות של השלטון המקומי במדינות האיחוד האירופי (2000-1995) 89

איור 2.7: התפתחות הנפקות איגרות חוב של שלטונות מקומיים באיחוד האירופי 97

לוח 2.8: מקורות המימון של השלטונות המקומיים במדינות האיחוד האירופי (1999/2000) 100

לוח 2.9: דנמרק: התפלגות הרשויות המקומיות לפני הפעלת מנגנון ההשוואה ואחריה (1995) 108

איור 3.1: שדה הכוחות החדש לעיצוב שינויים בשלטון המקומי 213

דברי תודה

במישור הבינלאומי אני חייב תודה לבעלי תפקידים שונים במדינות הקהילייה האירופית אשר סייעו לי בפענוח מגמות השינוי והרפורמות השונות המתבצעות בעשור האחרון: תודה מיוחדת נתונה למשרד הפנים הצרפתי ובמיוחד ל-François Chambon, ראש מטה מנכ"ל משרד הפנים, ול-Remi Dejust, הממונה על הקשרים הבינלאומיים במינהל הכללי לשלטונות מקומיים (**DGCL**), אשר באדיבות רבה אפשרו לי ללמוד בצורה בלתי אמצעית את תהליכי הביזור המקיפים המתבצעים בצרפת ואת תהליך ארגונו מחדש של מבנה השלטונות המקומיים שם.

תודה לדוד קאפח על נכונותו לבחון רעיונות שונים הנוגעים לאפשרויות חלופיות למימון השלטון המקומי בישראל. תודתי גם ליונתן אורן על השיחות שקיימנו בשנים האחרונות בנושא שקיפות ומעורבות אזרחית מושכלת ברמה המקומית.

הערותיו של ערן בן-אליא תרמו רבות לגיבוש הגרסאות הראשונות של חיבור זה.

תודתי לצוות המכון אשר, כתמיד, העניק לי את מלוא תמיכתו. תודה מיוחדת לרות סובל על שקדנותה ורגישותה בעריכה הלשונית, ולשונמית קרין על הניתוב המקצועי של כלל תהליך ההוצאה לאור.

פתח דבר

ספר זה שואף לבחון את אפשרויות ההתפתחות של השלטון המקומי ואת המדיניות המוניציפלית בישראל, בראשית המאה ה-21. הספר מושתת על ראייה התפתחותית של השלטון המקומי בישראל, לפיה הוא משנה צורה ומהות כתוצאה משינויים ביחסים הסימביוטיים שבינו לבין השלטון המרכזי ומשינויים סביבתיים (חברתיים, כלכליים ומרחביים).

ברוח זו ניתן להצביע על שלושה 'דורות' נבדלים של שלטון מקומי: הדור הראשון הוא השלטון המקומי האוטונומי יחסי בתקופת טרום המדינה; הדור השני הוא השלטון המקומי שהתפתח בתקופה שבין ראשית המדינה ועד סוף שנות ה-70, והוא מתאפיין על-ידי מעמדו הנחות והסביל ביחס לשלטון המרכזי (שלטון מקומי כנתין של השלטון המרכזי); הדור השלישי הוא דגם שלטון מקומי אשר התהווה בעשרים השנים האחרונות והגיע למיצוי בסוף שנות ה-90. הסתירות ההולכות ומתעצמות בין הנחותיו הבסיסיות של דגם זה לבין שינויים בסביבה בה הוא פועל 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 רָשותית – כל רָשות בפני עצמה – לבין אילוצים אובייקטיביים הקשורים בגודל, במיקום, ובחוסן חברתי וכלכלי.

סתירות אלו החריפו על רקע התפתחויות שונות במדיניות הממשלתית לקראת סוף שנות ה-90, וביניהן:

- 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, ביניהן:

- 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 והמאוויים של קבוצות אזרחיות.

לאור התפתחויות אלו ניתן לצפות להתהוותו של דור חדש של רשויות מקומיות (הדור הרביעי). רשויות מקומיות של הדור הרביעי עשויות להתאפיין על-ידי אחד או יותר מהמאפיינים הבאים:

- שלטון מקומי מתמחה לפי מדרגי אחריות וסמכות.
- שינוי אופיו של השלטון המקומי המתבטא במעבר מרשות פונקציונלית (הרשות המקומית כיצרן שירותים) לשלטון מקומי מסדיר ורגולטורי.
- ביטול מעמדה המונופוליסטי של הרשות המקומית ועידוד, ברוח השינוי הקודם; ריבוי ספקי שירות וגמישות במתן שירות.
- שקיפות ציבורית מוגברת.
- דמוקרטיזציה של תהליכי קבלת החלטות, לרבות מעורבות אקטיבית יותר של הציבור בהחלטות קרדינליות.

לצמיחתו של דור חדש של שלטון מקומי בישראל 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. לעומת צורך זה בולטת חולשתן המובנית של מערכות השלטון הנוכחיות. אך 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 השלטוניות 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 עליה תושתת האחריות לפיתוח המדינה ורַווחת 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. בהקשר זה עולה שאלת אזרוח השלטון המקומי אשר משמעותו העתקת מרכז הכובד בדמוקרטיה המקומית מדמוקרטיה פורמליסטית, המושתתת על בחירות כבסיס ללגיטימציה ציבורית, לדמוקרטיה שיתופית ומתדיינת המבוססת על אזרחות מושכלת ופעילה.

בדיון שלושה חלקים עיקריים:

- החלק הראשון מציג את עלייתו ונפילתו של השלטון המקומי דור שלישי.
- החלק השני סוקר מגמות שינוי בשלטון המקומי בחו"ל, מגמות שעל-פי הערכתי חוצות גבולות בינלאומיים וחודרות, או יחדרו, גם לישראל.
- החלק שלישי מציג תסריטים אפשריים להתפתחות דור חדש של שלטון מקומי בישראל, לאור המגמות הנסקרות.

חלק ו

עלייתו ונפילתו
של השלטון המקומי דור שלישי

מבוא: השלטון המקומי דור שלישי

אי-שם בראשית שנות ה-80 של המאה שעברה, התהוותה באופן לא מוצהר ואף לא מכוון רפורמה שלטונית רבת חשיבות: המוניציפליזיה של ישראל. משמעותה של רפורמה זו היא מַעבר ממבנה שלטוני מְרכוזי למערכת מבוזרת, בה מתקיימת חלוקת עבודה חדשה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. תוך שנים אחדות מתפתח בארץ שלטון מקומי אסרטיבי ופעלתני, הנוטל על עצמו מגוון גדל והולך של תפקידים קריטיים, מבחינת הרווחה והפיתוח המקומי. התפתחות זו מתהווה על רקע היחלשות יכולות הניהול והביצוע של הגורמים הממלכתיים ואתגרי פיתוח שונים בשנות ה-90. היות ושינוי שלטוני זה הוא תהליך לא-מתוכנן, הולכות ומתגלות במהירות סתירות שונות אשר יביאו לבלימתו, אגב ערעור מעמדו של השלטון המקומי ואיום קיומי על רבות מן הרָשויות המקומיות. הסתירות המערכתיות מבליטות, מחד גיסא, את המתח המובנה בין צרכים ואינטרסים מקומיים לבין צרכים ואינטרסים לאומיים, בין העדפות מקומיות לבין אילוצים במדיניות הממלכתית, בין דרישה מתמדת למשאבים מוגדלים לבין מדיניות כלכלית הדוגלת בריסון תקציבי. מאידך גיסא, הסתירות הפנימיות מבליטות את המתח המובנה בין צורכי ניהול הרשות המקומית כארגון מורכב לבין יכולות ונורמות ניהול, בין אינטרסים ארגוניים לבין רַווחת האוכלוסייה המקומית וצורכי המקום.

1 הרקע לצמיחת השלטון המקומי

בניגוד למקובל בעולם המתוקן, עליית כוחו של השלטון המקומי מאז שנות ה-80 לא נבעה ממדיניות מוצהרת ומתוכננת אלא מוואקום מִמשלי ברמת השלטון המרכזי, אשר השלטון המקומי היה נכון למלאו. בשל כך, במקום ביזור מושכל נוצר בישראל תחליף כבד-מחיר של 'התבזרות' סטיכית. הבנת הרקע להתפתחותו המואצת של השלטון המקומי בשני העשורים האחרונים מותנית בפענוח של שני תהליכים המתרחשים במקביל: שינויים ביכולת המשילות והניהול של השלטון המרכזי ושינויים מקבילים ברמה המקומית.

שינויים ברמה הממלכתית

שלטון מרכזי מוגבל

בשנות ה-80 מתאפיינת ישראל כמדינה במשבר. זו מדינה שסועה מבחינה חברתית ופוליטית, הנמצאת במעבר בין שתי תרבויות שלטון – בעקבות המהפך ב-1977 – ובין סדרי-יום ציבוריים שונים. ההוצאות הביטחוניות שלאחר 1973, החוב הלאומי ההולך וגדל והאטת קצב הגידול של המשק עד כדי הקפאה, מכתיבים מדיניות מרסנת בתחומי הפנים. זאת, תחת צלו של איום אינפלציוני גובר, המגיע לביטויו הקיצוני בהיפר-אינפלציה הפוקדת את המשק במחצית הראשונה של העשור. תהליכים אלה מתקיימים אגב סנכרון עם ההרעה הכוללת של הכלכלה העולמית, בעקבות משברי הנפט של 1973 ו-1979, והתפתחות תופעת הסטגפלציה – אותו קוקטיל קטלני של סטגנציה כלכלית ואינפלציה דוהרת.

מגמות אלו נמצאות בסתירה לצרכים חברתיים גוברים, לא-כל-שכן לציפייה – בעקבות שינויי הממשל בשנת 1977 – לסדר-יום חברתי חדש. המשבר הכלכלי של שנת 2003

והתפנית האידאולוגית במדיניות הממשלתית יוצרים אשליה אופטית כאילו משבר מדינת הרווחה הוא תופעה עכשווית. ברם, את שלביו הראשונים של המשבר ניתן היה לגלות כבר בשנות ה-80. התפתחותן של מערכות הרווחה החל בסוף שנות ה-50 ועד לראשית שנות ה-70 – מועד היווסדה של מדינת הרווחה הישראלית – התאפשרה בשל צמיחה משקית מרשימה אשר העמידה לרשות הקופה הציבורית את המשאבים הדרושים לכך. בראשית שנות ה-80 החלו כלכלה מקרטעת ושינוי בהעדפות מדיניות להסיג את מדינת הרווחה הצעירה, תופעה המשתקפת בירידת חלקה של הממשלה במימון השירותים החברתיים על-אף הגידול המתמיד בצרכני השירותים.[1]

גם בתחום הכלכלי-תעסוקתי מתגלים סימנים שאינם מעודדים. בניגוד לעבר, השלטון המרכזי נחשף בחוסר יכולתו המובנית להבטיח הזדמנויות תעסוקה וביטחון כלכלי לאזרחי המדינה, בעיקר באזורים בהם התערבותו הייתה קריטית (אזורי הפריפריה). מצב זה מדרבן רשויות מקומיות שונות ליטול אחריות פעילה על פיתוח הכלכלה המקומית.[2] תקופה זו חושפת כבר את החולשות המבניות של התעשייה בישראל, מבחינת מאפיינים ענפיים-טכנולוגיים ותנאי פעילות (היעדר תחרות, בעיות ניהול). אין זה מקרה שבשנים אלה מתפתחת תופעת הדה-תיעוש באזורי הפריפריה (כגון קריסתם של מפעלי הטקסטיל בקריית גת ושל תעשיות המתכת באזור הקריות-עכו). על-אף המשך הפעלת החוק לעידוד השקעות הון, היכולת הממשלתית לתמוך בכלכלות המקומיות אינה רבה. באזורים הכפריים, ירידת משקלה של החקלאות ולאחר מכן התמוטטות המערכות ההתיישבותיות, חושפות אף הן – בצורה לא פחות חריפה – היעדר מענים ממלכתיים.

נדבך שלישי, הממחיש את חוסר היערכותו של השלטון המרכזי להתמודדות עם הצרכים המקומיים, הוא התכנון והפיתוח הפיסי. בשנות ה-50 וה-60 התקיים בישראל תהליך של פיתוח מרחבי מתוכנן בעל בולטות בינלאומית מבחינת היקף התכנון והשפעתו על מדיניות הפיתוח הלאומי. חשיבה תכנונית שאפתנית, בעלת ראייה מערכתית, עיצבה חלקים גדולים של מפת המדינה והנחתה את הקמת מרבית היישובים במדינה ואת פיתוחם בהמשך. ברם, תנופת הפיתוח נמוגה כבר בשנות ה-70, והמדינה נותרה ללא תכניות וללא אסטרטגיית פיתוח – למעט באשר להתיישבות שמעבר לקו הירוק. הצורך הדחוף שבהכנת תמ"א 31 – תכנית המתאר הארצית לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה משנת 1991 – חשף, בנסיבות דרמטיות, את היעדרה של אסטרטגיית פיתוח ברמה הלאומית, ואת השיממון התכנוני ברמה הארצית, המחוזית והמקומית.

1 לדיון על משבר מדינת הרווחה ה'ראשון' והשלכותיו על השלטון המקומי ראו בן-אליא (1990).
2 ראו ג'אנר-קלוזנר ושמיר-שנאן (1988).

מיצוי ארגוני

המגמות האמורות מבליטות את מיצוין הארגוני, התפקודי והמקצועי במערכות השלטון המרכזי ואת חוסר יכולתן של מערכות אלה להתמודד עם בעיות מקומיות. מִרכוז ארגוני-ניהולי הוא מאפיין היסטורי של המערכות הציבוריות בישראל. מעמדם הדומיננטי של המשרדים הממשלתיים השונים בהתוויית מדיניות, בבחירת סוגי הפתרונות המקצועיים הרלוונטיים, בקביעת היקפי המשאבים ובדרכי הקצאתם, היו למאפייני המשטר. דומיננטיות זו יכלה להתקיים כל עוד היה באפשרותם של המשרדים הממשלתיים להכתיב פתרונות לציבור פסיבי אשר האמין בכוונותיהם המוצהרות. מדיניות ממלכתית לא עקיבה, ואף מפלה, וחוסר יכולת מוסדית להבטיח לאזרח שירותים זהים ובעלי רמה מקבילה, יצרו פערים גדלים בין אזורים שונים ובין יישובים שונים. מצב זה יצר לחץ גובר על מערכות השלטון המרכזי לספק תשובות למספר גדל והולך של רשויות מקומיות. אך רוב התשובות לא סופקו כלל או שניתנו בצורה בלתי-מספקת. החולשה המובנית בנדבך המחוזי תרמה לניקוז הבעיות אל המשרדים הראשיים, תוך יצירת עומס יתר על הפקידות הממשלתית.

המיצוי הארגוני של השלטון המרכזי כ'מרכז מפעיל' בא לידי ביטוי משלים במישור ה'טכנולוגי', דהיינו באופן המרת הבעיות המקומיות למדיניות אופרטיבית. המידור המוסדי המוסדי-מקצועי המאפיין את משרדי הממשלה – הן כמידור בין-משרדי והן כמידור פנים-משרדי – מנע כל אפשרות להתמודד עם בעיות מקומיות בראייה אינטגרטיבית. גם אם נעשו ניסיונות ברוח זו, 'פרויקט שיקום שכונות' בשנותיו הראשונות כדוגמה, הם הוכשלו על-ידי מאבקי כוח בין-מוסדיים ופנים-מוסדיים. לכך הצטרף הפיצול האידאולוגי-מקצועי, המאפשר תיחום מלאכותי של בעיות על-פי הפרמטרים הייחודיים של כל פרופסיה. תופעה זו משתקפת בפאודליזם מוסדי הנשען על תיוג אוכלוסיות שונות ('טעוני טיפוח', 'נוער מנותק', 'מחוסרי דיור'), ללא ראייה כוללת של בעיות חברתיות וקשריהן הסיבתיים. סוציולוגיה מוסדית זו היא המאפשרת להגדיר בעיות שונות במונחי חולשה או חסך של פרטים וקבוצות ולא כפונקציה של מאפיינים מבניים ותוצרי מדיניות. היוהרה המקצועית של השלטון המרכזי ("אנחנו יודעים מהי הבעיה וכיצד יש לפתור אותה"), החלה להישחק נוכח 'סירובן' של בעיות שונות להיפתר – מצב אשר לא מנע ממשרדי הממשלה להמציא בתדירות גבוהה פרויקטים חדשים ו'תכניות מחוללות שינוי'. בתחומים שונים, הדלות התוצאתית של ה'טכנולוגיות' המוכתבות החלה להאיץ שינויים ברמה המקומית. בתחום החינוך, למשל, חוסר מענה מתמשך לסוגיית ההישגים הלימודיים נהפך לאחד הזרזים למעורבות מקומית גוברת.

התבזרות כברירת מחדל

הצירוף בין:

- מורכבות חברתית, כלכלית ומרחבית של ישראל אשר אינה מאפשרת עוד ניהול ממורכז ('מלמעלה').
- מגבלות תקציביות הולכות וגוברות.
- חוסר תשובות מספקות לצורכי הפיתוח והרווחה המקומית.
- רתיעה ביורוקרטית גוברת מעיסוק בנושאים מקומיים.

יצר בשנות ה-80 את תנאי ההתפתחות למגמת ביזור המְשנה את מעמדו של השלטון המקומי: מסוכן סביל לסוכן פעיל, בעל אוטונומיה רבה. המאפיין המרכזי של מגמה זו הוא שהיא אינה תוצאה של מדיניות מוצהרת אלא התפתחות של ביזור כברירת מחדל – דהיינו התבזרות. היעדר מדיניות מרכזית קוהרנטית והצורך לתת תשובות מוחשיות לצורכי השעה (אובייקטיביים ופוליטיים) מביאים את השלטון המקומי לפעילות אינטנסיבית רב-תחומית, אגב יצירת מתחים שונים ביחסים שלטון מרכזי - שלטון מקומי ובין הרשויות המקומיות לבין עצמן.[3] אך שינוי זה לא היה מתרחש אלמלא שינויים מקבילים בשלטון המקומי.

שינויים ברמה המקומית

ארבעה תהליכי שינוי יוצרים את הרקע לשינוי מעמדו של השלטון המקומי וניצול הוואקום הממשליברמת השלטון המרכזי:

- התפתחותה של נציגות מקומית אסרטיבית.
- פעלתנות יזמית וחדשנות.
- שינוי תפיסה ארגונית.
- שיפור יכולת הניהול והתכנון.

חוק הבחירה הישירה של ראשי הרשויות המקומיות, אשר נחקק בסוף שנות ה-70, פתח פתח לדור חדש של מנהיגים מקומיים והעניק להם לגיטימציה ציבורית שלא היה לה

---

3 בנושא זה ולשאלת האוטונומיה המקומית ראו בן-אליא (1995).

מקביל, באופן יחסי, בשום תפקיד ציבורי אחר – לפחות עד לבחירה הישירה של ראש ממשלה שני עשורים לאחר מכן. בין שבעקבות השינויים הפרסונליים ובין בגין התעצמות התפקיד, החל משנות ה-80 מתרחב המעגל של ראשי רשויות אסרטיביים, הנכונים לעצב מציאות מקומית לפי תפיסתם ומוכנים לעמוד בתקיפות על דרישותיהם גם אל מול שלטון מרכזי מסויג ואף עוין. אסרטיביות אישית-ציבורית זו, תאוותם הפוליטית לעשייה, שליטתם המלאה במנגנון הרשות וניצול מזדמן של קשרים פוליטיים, מחדירים בהם אמונה חזקה בדבר יכולתם לשנות את פני המקום. שינוי זה מביא לתמורה עמוקה במערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ובין הפקידות הממלכתית לבין ראשי הרשויות. פועל יוצא מכך הוא הרחבה משמעותית של חופש הפעולה בניהול המקומי ובקידום יוזמות מקומיות. תופעת האוטונומיה המקומית הגוברת לא הייתה מתאפשרת, בעוצמה שבה התגלתה, אלמלא הלגיטימציה הציבורית שממנה נהנה ראש רשות מקומית, כנבחר ישיר.

היזמות המקומית הולכת והופכת לסימן היכר של הרשויות המקומיות. לא-עוד המתנה פסיבית לסיוע ממשלתי אלא יזמות פעילה במגוון רחב של נושאים הקשורים בפיתוח וברווחה מקומית: פיתוח כלכלי, פיתוח פיסי, פיתוח שירותים. במקביל מתפתחת תפנית, לא בהכרח מִדָית וספונטנית, מבחינת הגישה הדומיננטית: מעבר תפיסתי מארגון ציבורי מתוקצב לארגון בעל אורינטציה עסקית. תזכורת: מוסכמות ארגוניות מובנות מאליהן כיום (חשיבה כלכלית, הצורך בפיתוח אסטרטגיה 'עסקית', 'הפרטת' שירותים) היו לפני שני עשורים בגדר רעיונות חדשניים.

שיפור ביכולת הניהול והתכנון של הרשות המקומית תרם אף הוא להעצמת מעמדו של השלטון המקומי. שיפור זה נגזר, ראשית כול, מההעלאה ההדרגתית שחלה באיכות כוח האדם. מאז שנות ה-80 מתקיים תהליך עקיב של התמקצעות. עבור רבים וטובים, הרשות המקומית אינה עוד מקום עבודה נוח ופנסיה מובטחת, אלא מסגרת מאתגרת. תוך פרק זמן קצר יחסית, הולך ומתחדד הפער האיכותי בין מנהלים מקצועיים בשלטון המקומי לבין בעלי תפקידים במשרדי הממשלה. כל זאת, על אף היעדר מסלולי הכשרה פרופסיונליים, ייעודיים לשלטון המקומי, וחרף הפוליטיזציה המאפיינת חלק מתהליכי המינויים. השינוי בדפוסי הפעילות והמורכבות הניהולית הנגזרת, מעודדים התפתחות של תפקידים חדשים: מנכ"ל רשות מקומית, מנהלי יחידות לתכנון אסטרטגי, מנהלי יחידות לפיתוח כלכלי, מנהלי תאגידים ועוד.[4] להתמקצעות זו מתלווה החדרה הדרגתית של גישות חדשות בתחום

4 ראו ג'אנר-קלוזנר ופלזנשטיין (1997). בסוגיית המנכ"לות המוניציפלית ראו Ben-Elia (1998b).

התכנון והניהול, וטכניקות מתקדמות בתחום הבקרה הניהולית. נושא כגון תכנון אסטרטגי החל את דרכו בשלטון המקומי כבר בשנות ה-80; הפיתוח הארגוני ברשויות המקומיות הפך במרוצת שנות ה-90 לחלק מנוף העשייה הרָשותית; הטמעת מערכות מחשוב וניסיונות שונים לאימוץ שיטות ניהול ובקרה חדישות תרמו אף הם להתפתחות השוני הבולט בין השלטון המקומי מהדור השלישי לבין קודמיו. מספר גדל והולך של רשויות הולכות ומציבות סטנדרטים חדשים של ניהול במגזר הציבורי, אגב יצירת תקדימים ביחס למערכות הממשלתיות.[5]

5 יש לזכור שאנו עוסקים בציון מאפיינים גנריים בשלטון המקומי מהדור השלישי. על כן אין לראות במאפיינים המתוארים התייחסות לכלל השלטון המקומי.

2 שלטון מקומי דור שלישי – סתירות פנימיות

במחצית שנות ה-90 התקיים כנס נבחרים אשר אורגן על-ידי מרכז השלטון המקומי והחברה למשק וכלכלה. כנס זה לא היו שונה מכנסים דומים המתקיימים לפרקים, אך הוא נחרט בזיכרוני בשל הסיסמה שנבחרה לאירוע: 'השלטון המקומי – הרשות המבצעת של מדינת ישראל'. מעבר לפעלול הפרסומאי, סיסמה זו ביטאה בתמציתיות קולעת את האסרטיביות החדשה של השלטון המקומי. היא גם עשתה צדק עם היכולת המדהימה שהפגינו הרשויות המקומיות בניהול ובפיתוח מערכות מקומיות, פיסיות וחברתיות, יכולת שנלוותה לצמיחה המואצת באותו עשור. אך כבר בשלב זה ניתן היה להבחין במאפיינים גנריים של השלטון המקומי דור שלישי ובסתירות הפנימיות הנגזרות מהם. סתירות אלו עתידות להפוך לרועץ ולהאיץ, על רקע מגמות המדיניות הממשלתית, משבר מובנה.

שלטון מקומי כל-יכול

השלטון המקומי דור שלישי פיתח במרוצת התהוותו תפיסה טוטליסטית, הטוענת לאחריות כוללת בדבר רַווחת תושבי המקום ופיתוח היישוב. בין אם כתוצאה מסדר יום פנימי ובין אם כתגובה לחוסר היכולת של השלטון המרכזי להתמודד עם סוגיות מקומיות, השלטון המקומי מאמץ דפוס של פעילות אינטנסיבית רב-תחומית. האסרטיביות האישית-ציבורית של ראשי הרשויות המקומיות ותאוותם לעשייה מחדירים בהם אמונה תמימה בדבר שלטון מקומי כל-יכול. השלטון המקומי הופך, בעיניהם, למיני-מדינה, ונוטל על עצמו אחריות מקיפה. לא-עוד ניקיון כבישים, פינוי אשפה והפעלה סדירה של בתי ספר. סדר-היום המקומי מתרחב בהדרגה לתחומי הפיתוח הפיסי (תוך כדי ניצול הזדמנויות בתחום הנדל"ן), פיתוח כלכלי ופיתוח מפעלי חברה ורווחה. כל כשל ברמת הפעילות הממלכתית מתפרש על-ידי הרשויות המקומיות כהזמנה (ואף כחובה) לנטילת יוזמה ואחריות ישירה – החל מכשלים אמיתיים, בתחום החינוך למשל, ועד לסוגיות אינסטרומנטליות שוליות (דוגמת היוזמה לנטילת

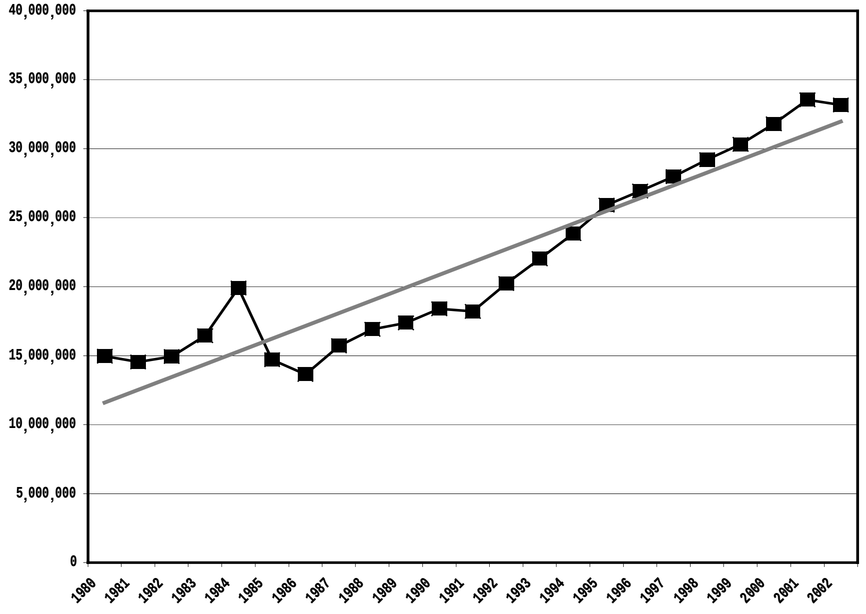
אחריות על צופרי אזעקה בעת מלחמה). השלטון המקומי, כספוג בעל יכולת ספיגה בלתי מוגבלת, מרחיב פעילויות, פועל להעלאת איכות השירותים, ונוטל על עצמו כל תפקיד חדש שנקלע בדרכו. זאת, כאילו אין משמעות כלכלית להתרחבות המתמדת וכאילו עקרון ההתמחות (המעניק לכל ארגון יתרון יחסי בתחום מסוים) אינו חל עליו.

ההגדלה המתמדת בנפח הפעילות של השלטון המקומי באה לידי ביטוי תמציתי בהיקף הוצאותיו. בשני העשורים האחרונים מתקיימת מגמה רציפה של גידול בהוצאות. בראשית שנות ה-80 היו ההוצאות השנתיות של השלטון המקומי (במסגרת התקציב הרגיל) פחות מ-15 מיליארד ש"ח ואילו בשנת 2001 (שנת שיא) הן הגיעו ל-33.5 מיליארד ש"ח (במחירים קבועים 2002). התפתחות זו (ראו איור 1.1, להלן), משקפת שינויים בהיקף האוכלוסייה (השפעה יחסית של כ-60 אחוזים מכלל הגידול, במונחים של הוצאה לנפש), הרחבת היקף השירותים שבאחריות הרשויות המקומיות, והשבחת רמתם. (לכך יש להוסיף הוצאה שארית בגין כיסוי גירעונות.)

הגדלה מתמדת של תחומי האחריות והנפח של הפעילות המוניציפלית, ללא התאמה למשאבים אמיתיים, היא היוצרת את הבסיס לחוסר האיזון הפנימי המאפיין את השלטון המקומי דור שלישי. ללא בסיס מימוני איתן ויציב, ההיגיון הפנימי לצמיחה מתמדת אינו יכול להתקיים. היעדר איתנות כספית הוא תוצר משולב של תקצוב ממשלתי חסר, משתנה ושרירותי, ותקצוב ממקורות עצמיים מוגבלים (ברוב הרשויות המקומיות). ברמה המקומית, התגובות הראשונות למצב זה הם ניסיונות מוגברים להגדלת המקורות העצמיים, ומדיניות גירעונית. בהמשך המדרון, התהליך מתנקז אל צמצום פעילות הדרגתי, ולבסוף הופך לשיתוק מוחלט.

איור 1.1

הוצאות השלטון המקומי במסגרת התקציב הרגיל (2002-1980)
(במיליארדי ש"ח, מחירים קבועים 2002)



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (עיבוד המחבר).

אשליית הרשות האוטרקית

סתירה פנימית נוספת של השלטון המקומי דור שלישי היא האמונה בדבר יכולת הרשות לעסוק בעצמה בכול (רשות אוטרקית). תופעה זו קשורה, במידה רבה, למאפיינים האמורים של אסרטיביות, תאווה לביצועים וגישה טוטליסטית. האמונה שכל רשות יכולה לעסוק בכול בעצמה, היא מלכתחילה בעייתית משום שהיא מתעלמת משאלת היתרונות היחסיים בתחום הידע וההתמחות, לא-כל-שכן מהצדקת המעורבות הישירה בייצור שירות נתון. המעבר ההדרגתי למיקור-חוץ (שירותים קבלניים) סיפק תשובה חלקית לשאלת הידע וההתמחות. הוא תרם לפיתוח גישה ביקורתית יותר באשר לאופן ניצול משאבים, להגברת היעילות ולקביעה מדויקת יותר של מִפרטי שירות. אך למרות שהשירותים הקבלניים מהווים שינוי ניהולי-טכני חשוב בדפוסי הפעילות, אין בהם שינוי

תפיסתי מהותי. מיקור-חוץ אינו מערער על עצם הצדקת הפעילות; כלומר, הוא אינו מעמיד בסימן שאלה את ההיגיון המצדיק את מעורבות הרשות בפעילות מסוימת.

האוטרקיה הרָשותית באה לידי ביטוי משלים באי-הנכונות המובנית לשיתוף פעולה בין-רשותי. אין זה כך שאין דוגמאות לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות אלא שזאת תופעה שולית. עיקר השותפויות הפורמליות הוא סביב נושאים שאין לרשות עניין ישיר רב בהם (כגון כבאות, ניקוז) או שהם בגדר נושאים 'לא נעימים' (תברואה, ביוב). נדירים המקרים של שיתוף פעולה מובנה בנושאים כגון חינוך או רווחה. האופציה הטבעית המועדפת (ברירת המחדל) היא הפעלה עצמית, גם בתנאים של עלות גבוהה יותר או מגבלות ידע. הישענות על רשות מקומית אחרת היא בלית ברירה.

החד-ממדיות של השלטון המקומי בישראל, דהיינו העובדה שאין מדרג היררכי של שלטונות מקומיים (כדוגמת המדינות האירופיות, ראו להלן, חלק II), אף היא מוסיפה להתכנסות העצמית. מִדרגי שלטון אלה מניחים חלוקת עבודה פונקציונלית ביניהם וממילא סמכויות נבדלות. החד-ממדיות הקיימת אינה מאפשרת חלוקת עבודה זו ומחזקת את הנטייה של כל רשות להתקיים כיחידה אוטרקית.

הביזור העצור

השלטון המקומי דור שלישי התאפשר הודות לתהליך ביזור, גם אם בלתי מתוכנן. כפי שאטען בהמשך, תהליך זה אינו מקרי אלא ביטוי למגמה מערכתית גלובלית. השלטון המקומי נישא על מגמה זו ואף תובע להאיצה. הוא אינו חדל מן הטענה בדבר ריכוזיות היתר ואי-כיבוד הרצון לאוטונומיה מקומית מוגברת, מצד השלטון המרכזי. הקריאה החוזרת להעצמת השלטון המקומי (מזעור התלות בשלטון המרכזי, הגברת האוטונומיה המקומית) והאצלת סמכויות, היא בגדר 'מנטרה'. ברם, אין לראות בקריאה זו ביטוי לתפיסת עולם דמוקרטית מפותחת. התביעה לביזור היא עד לגבולות הסמכות של הרשות המקומית. כלומר, השלטון המקומי תובע לבטל את הריכוזיות המיוחסת לשלטון המרכזי למען קיום ריכוזיות חדשה, הפעם ברמה המקומית. בניגוד למגמות הרווחות במדינות אחרות (על כך בהמשך), תהליכי הביזור אינם מחלחלים אל מרחבים ואל קהלים אחרים ברמה המקומית. ניצנים ראשונים של ביזור תת-רשותי, כגון הקמת מינהלות שכונתיות, לא הניבו עד-כה תוצאות מרשימות. רק מיעוט של רשויות העניקו לגיטימציה לביזור התת-רשותי ומרביתן החניקו ניסיונות אלו בדרכים שונות (פיזור, הפיכתן ליחידות קדמיות של הרשות וכד'). האוטונומיה ההיסטורית של המתנ"סים גם היא צומצמה בהדרגה ככל שגברה התלות הכספית ברשות המקומית.

המורכבות הניהולית

ספק אם יש מערכת ציבורית זולת השלטון המקומי, העוסקת במגוון כה גדול של פעילויות חיוניות ומשרתת מספר כה רב של אזרחים, וזאת במסגרת ארגונית אחת. בניגוד לשלטון המרכזי, שבו ניתנים השירותים השונים באמצעות מספר רב של גופים אוטונומיים (משרדי הממשלה ורשויות מרכזיות שונות) ולקבוצות אזרחים נבדלות, הרשות המקומית היא מסגרת קורפורטיבית אחת, המשרתת את תושביה באחריות כוללת. לשלטון המקומי אחריות ישירה על מגוון רחב של שירותים – החל בשירותים חברתיים (דוגמת חינוך, רווחה ובריאות) וכלה בשירותים מוניציפליים שונים (תברואה, שירותי חירום וכד'). הוא נדרש גם להקים, להפעיל ולתחזק מערכות תשתית מורכבות (ביוב, מים, כבישים, מִתקנים). יתרה מזו, בשל מעמדו הסטטוטורי כרשות תכנון ורישוי, עליו מוטלת האחריות לתכנון האורבני (עיצוב דמות היישוב, קביעת שימושי הקרקע, תכנון מערכות תשתית ומִתקנים ציבוריים) וכן נתונות לו סמכויות למתן היתרים ולפיקוח על הפיתוח הפיסי. הרשות המקומית איננה רק 'קונצרן רב-עסקי' מורכב, מבחינת ריבוי ייעודיה, אלא גם 'פירמה' בעלת מחזור כספי משמעותי. מרבית הרשויות המקומיות מנהלות מחזור כספי (במונחי הכנסות/הוצאות במסגרת התקציב הרגיל) של עשרות מיליוני שקלים לשנה. ככל שעולים במספר התושבים, היקף המחזור הכספי גדל והולך, גם אם בקשר לא ישיר בשל השפעת הרמה הסוציו-כלכלית של האוכלוסייה המקומית. מחזורן הכספי של העיריות הגדולות הוא בתחום של מאות מיליוני שקלים ואילו זה של כל אחת משלוש הערים הגדולות (ירושלים, תל אביב וחיפה) בתחום המיליארדים. על רקע זה, המורכבות הניהולית והתביעות מהניהול המקומי הן יוצאות דופן.

נבחרים כמנהלי עסק מורכב

הדרישות התובעניות של הניהול המקומי הציבו, במרוצת השנים, שאלות מטרידות באשר להפקדתו בידי דרג נבחר, ובראש ובראשונה ראשי הרשויות. מעמדו של ראש רשות מקומית בישראל אינו רק סטטוטורי-ייצוגי – הוא גם הבכיר בהיררכיה הניהולית. מעמדו הכפול מאפשר לראש הרשות לעסוק בכול ולהתערב בכול. סמכויותיו ועוצמתו מוצאים ביטוי בריכוזיות שאין לה מקביל, מבחינת מגוון הנושאים ורמות המעורבות, בשום מערכת ציבורית אזרחית אחרת. פרט לרשויות של הערים הגדולות, ה'עומק' הארגוני של הרשויות המקומיות בישראל היה ונותר מוגבל, כך שביכולתו של ראש הרשות לקיים קשר ישיר

ומידי עם כל אחד מעובדי המערכת. היעדר היררכיה פונקציונלית-מקצועית מפותחת ברבות מן הרשויות המקומיות, מאפשר התערבות ראשי הרשויות בהחלטות שוטפות – לעתים תוך דילוג על דרגים מקצועיים ממונים. תופעה זו משקפת את טשטוש הגבולות בין ניהול בכיר (מדיניות, אסטרטגיה) לבין ניהול תפעולי (שוטף). בשל כך, תהליך קבלת החלטות ניהוליות חשוף באופן מתמיד להחדרת שיקולים פרטיקולריסטיים. החפיפה בין תפקידו של ראש הרשות כנבחר פוליטי לבין תפקידו כראש מערכת מינהלית-מקצועית יוצרת מתח מתמיד בין הלחצים המופעלים עליו להיענות לפניות אינטרסנטיות לבין מחויבותו לשמירה על טובת הכלל. גם ה'ממלכתיים' מבין ראשי הרשויות אינם יכולים להשתחרר מן הפן הפוליטי של תפקידם, או נכון יותר מדרך היבחרם, ועל כן הם נדרשים לספק סוגי 'סעד' שונים – בין כתמורה לתמיכה פוליטית-ציבורית בעבר ובין כבסיס לתמיכה בעתיד. ראיות בתחומים מגוונים, החל מקבלת עובדים וכלה בתמיכה במיזמים בעייתיים, מצביעות על כך שבלא-מעט רשויות מקומיות רווחות תופעות של מתן חסות פוליטית (patronage) ושל קניית תמיכות (clientelism).[6]

6 תופעות אלה קשורות לגודל הרשות ובעיקר למצבה החברתי-כלכלי (בן-אליא, 1996א). ביישובים הסובלים ממצוקה חברתית-כלכלית יש נטייה לראות את הרשות המקומית כמקור לקבלת הטבות (דוגמת משרות), ובהתאם לכך מתעצבת תפיסת העולם של נבחרי הציבור. חיזוק לכך ניתן לראות בבחירות של 2003, ברבים מן היישובים בקטגוריה זו, יהודים ולא-יהודים כאחד.

ניהול ללא תנאים מוקדמים

ניהול הרשות המקומית כ'קונצרן רב-עסקי' מורכב, מציב שאלה בדבר הכישורים הנדרשים לכך. שאלה זו מקבלת משנה חשיבות נוכח מרכזיות הדרג הנבחר בניהול. בשיטה הנהוגה בישראל, בחירתו הפוליטית-ציבורית של ראש רשות מקומית הופכת אותו, באופן אוטומטי, למנהל ה'פירמה' המוניציפלית. בהיעדר כל תנאי מחייב בדבר השכלה או ניסיון ניהולי מתאים, בראש הפירמידה הניהולית של רשות מקומית יכול לעמוד כל אדם אשר עמד בהצלחה במבחן הבחירות. אמנם, כל מפלגה שואפת להעמיד בראש רשימתה אנשים מוכשרים, אך פרט לאלו אשר צמחו במערכת המוניציפלית ספק אם ניסיונם הקודם של המועמדים הוא רלוונטי. מפקד אוגדה, קצין משטרה בכיר, אחראי על ביטחון שדה תעופה או מנהל מתנ"ס מקומי יכולים להיות מוצלחים ביותר בתחומיהם, אך הצלחתם זו אינה ערובה להצלחה בניהול רשות מקומית, עקב הייחודיות והמורכבות של ה'עסק' המוניציפלי. אינני טוען שאנשים בעלי רקע חוץ-מוניציפלי אינם יכולים להיות ראשי ערים מוצלחים מבחינה ציבורית-ייצוגית ואף מעולים מבחינה ניהולית. טענתי היא רק שהצלחה זו היא במהותה נסיבתית ותלויה במידה רבה באופיו ובכישרונו של ממלא התפקיד, בשאיפותיו וביכולת הלמידה שלו. מאחר שכדי לזכות בתפקיד הניהולי הבכיר של ראש רשות מקומית אין כל צורך לעמוד בקריטריונים מוגדרים – סף הכניסה לתפקיד, על-פי החוק הקיים, עמום ביותר. לו היו הדברים אמורים בפירמה עסקית – ספק רב אם בעלי העניין היו נכונים להפקיד את ניהולה בידי מנהל לא-מקצועי.

סוגיה זו משכפלת את עצמה ברמת הדרג הנבחר הממונה. במרבית הרשויות המקומיות, ממלאי מקום ראש רשות וסגנים שונים נוטלים על עצמם תפקידי ניהול, בין במסגרת תפקידים לא-ניהוליים לכאורה ('ממונה על תיק') ובין כמנהל תפעולי ישיר. מכיוון שלפרקים תלויה שלמות הקואליציה במועצה באנשים אלה, הנכונות של ראש רשות להתערב בתיקון טעויות בשיקול דעת או ביטול מעשים לא סבירים מושפעת משיקולים פוליטיים העולים על אינטרס הארגון.

למידה תוך ביצוע התפקיד מהווה תחליף לניסיון ניהולי רלוונטי והיא משמשת אמצעי מרכזי לרכישת מיומנויות ניהול ייעודיות. רבים מהמצטרפים לשלטון המקומי הוכיחו יכולת למידה ראויה לציון והתגלו כמנהלים מוכשרים. אך יכולת זו אינה כללית, מצב המותיר בעמדות המפתח גם בעלי 'ליקויי למידה'.

מגבלות בתפיסת הניהול

בשלטון המקומי דור שלישי מתקיימת זהות מוחלטת בינו כמוסד פוליטי לבין הרשות המקומית כרשות פונקציונלית. בפועל, הרשות הפונקציונלית היא הישות הדומיננטית, שכן צרכיה ודרישותיה הם המרתקים את מלוא תשומת הלב ואת האנרגיה הארגונית. בשל נסיבות היסטוריות ואידאולוגיות, השלטון המקומי דור שלישי מיזג – ואף יצר זהות – בין שתי פעולות שונות: הבטחת מתן שירות שהיא בגדר חובה שלטונית, ואספקתו בפועל (בעיקר כייצור עצמי) שהיא בגדר סוגיה לוגיסטית. בתקופות מוקדמות, בהן תפקידי הרשות המקומית היו מעטים ופשוטים יחסית, העירוב של דאגה שלטונית וייצור שירותים לא גרם לבעיות מיוחדות. אולם ככל שהמערכת הלכה והתרחבה, עד להפיכת הרשות ל'קונצרן רב-תכליתי', המתח בין האחריות השלטונית להבטחת שירותים לבין ייצורם מחריף והולך.

הצורך במתן שירות יום-יומי מציב את הניהול התפעולי השוטף במרכז העשייה הארגונית. באמצעות העיסוק בפעולות רוטיניות חוזרות, הוא 'מתכנת' את הרשות המקומית, ומנציח את מבנה ודפוסי הפעילות הקיימים. בשל כך, הניהול התפעולי הוא שמרני במהותו. מבנה הפעילויות הקיים יוצר אינטרסים מגזריים ומקצועיים הנוטים לא רק להנציח את הקיים אלא גם לתחום את ההתייחסות הארגונית. כל מגזר מקצועי רואה את צורכי המקום (העיר, האזור) מנקודת הראות שלו. אם התמקצעותם של הסגלים המקומיים היוותה גורם מחדֵש, הרי החל בנקודת זמן נתונה הרצון לשמור על הקיים גובר בהדרגה. האינטרסים המשותפים בין חלק מהיחידות הרשותיות לבין הגורמים הממלכתיים המקבילים (והמממנים) תורמים את חלקם בתהליך שמרני זה.

קיים גם פן משלים, הקשור לסוגיית הפרופסיוֹת בשלטון המקומי. על-אף קיומן של התמחויות מקצועיות ייעודיות, הפרופסיות המוניציפליות ממתינות עדיין להגדרה, מבחינת תוכן וסטנדרטים מקצועיים. בשל היעדר מסלולים להשכלה פורמלית בתחום הניהול המוניציפלי – כללי ומקצועי – הפרקטיקה היא היוצרת את הידע. אך מכיוון שזו נשענת על הקיים, הרי שהיא מחזקת את הנטייה השמרנית.

אין זה אומר שאין שינויים. שינויים אכן מתרחשים, אך החדרתם היא תמיד ממודרת ומיועדת לענות על צרכים ספציפיים – לעתים מתוך רצון לשפר שירות נתון, לפרקים אגב כשלים תפעוליים או מתחים ארגוניים. שינויים אלה מתבטאים לפעמים גם כשינויים בטכניקות הניהול: החדרת תרבות של תכניות עבודה, מעבר אינסטרומנטלי לקניית שירותי חוץ ('שירותים קבלניים'), הבטחת סטנדרטים לאיכות (תקן 9000, למשל) וכד'. ברם, גם ברשויות מקומיות המתאפיינות בפתיחותן לרעיונות חדשים, השינויים הם בגדר שיפור או

חידוש הקיים: כלומר, אין הם מסוגלים להביא לחשיבה מחודשת באשר למהות ה'עסק' – במה צריכה וראויה רשות מקומית לעסוק. שינויים הנראים כשינוי מהות מתבררים, במחשבה שנייה, כשינויים בתחום הטכניקה. מיקור-החוץ (המעבר ל'שירותים קבלניים'), למשל, מבטא טכניקה אחרת למתן שירותים אך אין בו שינוי בתפיסה לגבי עצם האחריות התפעולית למתן השירות על-ידי הרשות.

הניהול התפעולי מדגיש את ה'כאן ועכשיו' ומשתלב היטב עם הרצון הפוליטי להשיג תוצאות מִיָּדיות. העיסוק בצרכים השוטפים יוצר בהכרח קוצר-ראייה ניהולי ומצמצם את שדה הראייה של הרשות. בכך הוא מגביל את היכולת לבחון במבט כולל שינויים סביבתיים וקשרי-גומלין בין תת-מערכות שונות. 'תוכניות אף' עדיפות, בתנאים אלה, על תוכניות אב. בדומה למרבית הארגונים הציבוריים השלטון המקומי דור שלישי נרתע מחשיבה אסטרטגית, לא-כל-שכן מתכנון אסטרטגי. הניסיון להטמיע תכנון אסטרטגי בשלטון המקומי לא צלח. מיעוט של רשויות מקומיות ראו בתכנון אסטרטגי אמצעי חיוני לניהול בכיר. על-אף מאמצי הפיתוח וההטמעה של יחידות לתכנון אסטרטגי ברשויות מקומיות – על-ידי ג'וינט-ישראל ומשרד הפנים – רק מספר מצומצם של רשויות אימצו את הרעיון, והמשך מימושו אינו מובן מאליו. ספק אם די היה בתכנון האסטרטגי כדי למנוע את התדרדרות מצבן של הרשויות המקומיות, אך שימוש מושכל בו היה בהחלט מאפשר להבחין בעוד-מועד במגמות שינוי ופיתוח אלטרנטיביות.

הסתירה הדמוקרטית-אזרחית

השלטון המקומי הוא שלטון דמוקרטי. יכולת האזרח לעצב את דמותו קיבלה בדור השלישי משנה חשיבות, על-ידי האפשרות לבחירה ישירה של ראש רשות. עד לבחירתו הישירה של ראש הממשלה, שום נבחר אחר בארץ לא יכול היה לטעון ללגיטימציה ציבורית כה מובהקת. ברם, הדמוקרטיה המקומית מתבררת כפורמליסטית. מעורבות הציבור מצטמצמת לַמעשה האלקטוראלי, פעם מדי חומש. ההשתתפות הדלה של הציבור בבחירות המקומית של 2003 מאותתת על קיום נתק מהותי בין הציבור לבין נבחריו.

דמוקרטיה ללא חיים דמוקרטיים היא דמוקרטיה נכה. הקשר בין הציבור לנבחריו הוא רופף מכיוון שאין הגדרה פוזיטיבית למהותו. הרשות המקומית מציבה את ה'תושב' כמושא להתייחסות בעוד ששלטון מקומי אמור להציב את ה'אזרח'. התושב הוא נתין שהרשות משרתת אותו. הוא צרכן השירותים המקומיים אך מעמדו הוא סביל, ללא אופציות בחירה (למעט העתקת מקום מגורים), והוא בעל השפעה מועטה על קביעת אופיים ותוכנם של השירותים. הרשות המקומית מעוניינת בתושבים מרוצים, וכשהיא במיטבה היא מתייחסת

אל התושב כאל 'לקוח'. במסגרת זו אין לאזרח מעמד, מכיוון שמעמדו וזכויותיו מצריכים הקשר שלטוני. מעבר להיותו מצביע מזדמן, אין לאזרח מעמד משמעותי בדמוקרטיה המקומית. גם אם מתפתח בארץ ציבור דעתני, הרי דעתנותו של האזרח אינה חשובה לשלטון המקומי ומידת ההיוועצות בו היא מועטה, הססנית ולעתים קרובות מעלה חשד למניפולציה מכוּונת.

השלטון המקומי מתכנס אל תוך עצמו ונבחריו אינם חשים חובה לדווח לציבור על מעשיהם ופשר החלטותיהם. שקיפות שלטונית וארגונית היא מאפיין נדיר בשלטון המקומי. בסוף שנות ה-90 אימץ משרד הפנים את עקרון השקיפות וחייב את הרשויות לאמצו במסגרת שינוי כללי הדיווח הכספי של הרשויות המקומיות.[7] על-פי המלצות הוועדה, פרסום דו"ח הנהלת הרשות המקומית אמור להידמות במטרותיו לפרסום דו"ח הדירקטוריון בפירמה עסקית. הדו"חות אמורים היו לכלול את דיווח הנהלת הרשות על תוצאות הפעולות בשנה השוטפת, המצב הכספי של הרשות וכן מדדי ביצוע אחידים. הם היו אמורים לאפשר לאזרח להשוות את ביצועי הרשות לאלה של רשויות אחרות, ולאורך זמן. ההתנגדות של הרשויות המקומיות (באמצעות מרכז השלטון המקומי) ליוזמה זו, שיקפה לא רק את חששן להיחשף בפני הציבור, אלא – וזו הנקודה העיקרית – התעלמות בסיסית מחובה שלטונית למסור דין וחשבון לאזרח. דיווח אמיתי על הנעשה ברשות המקומית, הן כדין וחשבון של נבחרי הציבור והן כדין וחשבון של מנהלי הרשות, הוא עדיין בגדר אירוע הממתין למימושו.

מכיוון שאין קשר מובנה בין האזרח לבין נבחריו, הקשרים המתקיימים הם לרוב מזדמנים ובהקשר לשירות נתון. הקשר הפעיל היחיד המתקיים הוא עם בעלי עניין, דהיינו עם אלה הזקוקים לחסדי השלטון, או עם אלה הבאים 'לפרוע שטר' בגין תמיכה פוליטית או כספית. הכוח הרב הטמון בנבחרי השלטון המקומי, בעיקר בתחום התכנון והבנייה, יצר מאז ראשית שנות ה-90 – על רקע הפיתוח המואץ ונגזרותיו הכלכליות – קשר בעייתי במיוחד עם בעלי הון. הזיקות שהתגלו כבר בבחירות של 1998 וביתר שאת בשנת 2003, בין פוליטיקאים מקומיים לבין בעלי עניין בתחום הנדל"ן, הצביע על רקב מתפתח בדמוקרטיה המקומית.

בתנאים של דמוקרטיה פורמליסטית, מעשה ההצבעה הוא בגדר מתן ייפוי-כוח בלתי-חוזר וכשֵק 'פתוח' המאפשר לנבחרי הציבור לנהל את ענייני המקום וענייני הרשות המקומית באופן אוטונומי למדי. אם מתברר שנבחר הציבור הוא אדם נטול כישורים ניהוליים או

7 ראו דו"ח הוועדה לבחינת כללי הדיווח לרשויות המקומיות (1998).

מונע על-ידי שיקולים הפוגעים באינטרס הציבורי, אין בידי האזרחים מנגנוני הגנה כלשהם. הפסקת כהונה של ראש רשות היא תופעה נדירה יחסית. רק במקרים קיצוניים (דוגמת מקרה שבו ראש הרשות לוקה באי-כשירות פיזית, או נאשם בפגיעה בטוהר המידות או בהוראות החוק), עשוי שר הפנים להידרש למינוי ועדה קרואה או להכרזה על בחירות חדשות. הדמוקרטיה המקומית הפורמליסטית סוברת שהימנעות מבחירתו מחדש של ראש רשות מקומית כושל היא המאפשרת לאזרחים למנוע ממנו להמשיך בכהונה נוספת. הבעיה היא שראש רשות מקומית נבחר לקדנציה של חמש שנים וזו תקופה ארוכה למדי אם אכן קיים כשל ניהולי. לא מעט דוגמאות מצביעות על כך שקדנציה בת חמש שנים של ראש עיר כושל עלולה לדרדר רשות מקומית למשבר עמוק, ואף להביא לנסיגת היישוב.

מגבלות הדמוקרטיה הפורמליסטית באות לידי ביטוי גם באופן תפקוד המועצה כישות מייצגת, וחבריה כאמונים לשקף את אינטרס הציבור ולהגן עליו. במבט ראשון, מעמדה של מועצת הרשות מקביל לזה של דירקטוריון של פירמה, ובהתאמה – מעמדו של חבר מועצה מקביל לזה של דירקטור. אולם הקבלה זו אינה נכונה. בניגוד לחקיקה המפורשת הקיימת בתחום העסקי והציבורי (פקודת החברות) הקובעת חובת נאמנות של הדירקטור לחברה, אין חובה מקבילה לחבר מועצה. החקיקה המוניציפלית בישראל התעלמה עד כה מפרדוקס זה, כאילו ייצוג של אינטרסים כיתתיים של שולחי הנבחרים מתיישב בהכרח עם טובת התאגיד (הרשות). אילו היה מוטל על חבר מועצה הכלל של חובת אמונים כלפי הרשות כפי שהוא חל על דירקטור בחברה ציבורית בישראל, ייתכן שכללי ההתנהגות של הנבחרים היו אחרים ובהתאם גם אופן הניהול של ענייני הרשות.

סוגיית חובת הנאמנות קשורה לסוגיה מקבילה, לאמור נשיאה באחריות. חברי מועצה אינם נושאים באחריות כלשהי על החלטותיהם כנושאי משרה. מצב זה מאפשר, למשל, הענקת תמיכות, מתן הנחות או ויתור על היטלים ואגרות, גם אם החלטות אלה מערערות את יציבותה הכספית של הרשות. הוא המאפשר גם, בנושאי תכנון ובניין-עיר, התחשבות יתרה באינטרסים של בעלי קניין בודדים לעומת האינטרס הקולקטיבי של היישוב או הזכויות של הדורות הבאים לחיות בסביבה ראויה.

3 כלכלת השלטון המקומי דור שלישי

השלטון המקומי דור שלישי הוא רעבתני. מגוון הנושאים שהוא עוסק בהם, הן בשל תפיסתו העצמית והן בשל הוואקום שנוצר בעקבות הנסיגה הממשלתית, מכתיב תביעה מתמדת למשאבים מוגדלים. אפילו בקרב הרשויות המקומיות המבוססות, מועלות תדיר דרישות למשאבים נוספים. בהיעדר תפיסה מוניציפלית כוללת, סוגיה אליה אחזור בהמשך הדיון, אין בישראל מסגרת מימון ממשלתי המבטאת – באופן מקיף ואינטגרטיבי – את מדיניות הממשלה באשר לשלטון המקומי ואף את עדיפויותיה שלה, כפי שהן באות לידי ביטוי ברמה המקומית. ברם, השלטון המקומי דור שלישי קם ומתפתח בחוסר סינכרון למדיניות-בפועל של השלטון המרכזי. מאז שנות ה-80, המדיניות הממלכתית – בהנהגת משרד האוצר – דוגלת באנורקסיה תקציבית. השלטון המקומי הוא עוד מגזר, בקרב מגזרים שונים, המציב תביעות לתקציב המדינה. שקיעתם של הנושאים האזרחיים בסדר-היום הלאומי, דוחקת הצִדה גם את השלטון המקומי בתהליך קביעת העדיפויות התקציביות של המדינה. הניהול המַקרו-כלכלי מציב מגבלות גדולות על הוצאות המגזר הציבורי, לרבות הרשויות המקומיות. על רקע זה, כלל אין זה מפתיע שהמאפיין הקבוע ביותר של השלטון המקומי דור שלישי הוא היותו במשבר כספי מתמשך ובלתי פתור. משבר זה הוא תוצאה של תהליך רצוף כשלים, ומדיניות ממלכתית וניהול מקומי לקויים. הוא מבליט, לאורך השנים, קשיי תפקוד גוברים והולכים של הרשויות המקומיות, מערער את יציבותם החברתית והכלכלית של יישובים רבים ומאיים על רַווחתם של רבים מאזרחי המדינה.

המימון הממשלתי

מאז ראשית שנות ה-80 ועד היום מתפתח שינוי בהיקף ההשתתפות של הממשלה בתקציב הרשויות המקומיות: מ-70 אחוזים מכלל ההכנסות (תקציב רגיל) ב-1980 ל-40 אחוזים

בשנת 2002 (השנה האחרונה שיש לגביה נתונים מבוקרים). שינוי זה מסמל בצורה תמציתית את הנסיגה שחלה במימון הממשלתי, כשלעצמה ביטוי למחויבותה הפוחתת של המדינה באשר לנושאים המקומיים. כפי שכבר צוין, לא הייתה ואין בישראל מדיניות מימון ממשלתי מקיפה ואינטגרטיבית בנושא השלטון המקומי. המימון הממשלתי היה ונותר שעטנז של קטעי מדיניות ("מדיניויות"): מדיניות המשרדים הייעודיים (כגון משרד החינוך, משרד הרווחה) בתוקף אחריותם על השירותים הממלכתיים, מדיניות משרד הפנים כנושא באחריות כוללת על הרשויות המקומיות, ומדיניות האוצר הן בהקשר המַקרו-כלכלי והן בהקשר התקציבי הכולל.

מבחינה נורמטיבית, המעורבות הממשלתית במימון השלטון המקומי מיועדת להבטיח:

- יכולת מימון נאותה לשלטונות המקומיים, לאור סמכותם ומשימותיהם.
- השוואה יחסית בין רשויות מקומיות.
- יציבות כלכלית על ציר הזמן.

בשלושת פרמטרים אלה נראה שהשעטנז המימוני לא עמד במבחן.

תקצוב השירותים הממלכתיים

האחריות להפעלת מערך השירותים הממלכתיים מטילה על הרשויות נטל כספי משמעותי. בממוצע מסתכמת ההוצאה הכוללת על שירותים אלה בסכום הקרוב למחצית מכלל הוצאותיה של הרשות (במונחי התקציב השוטף). למדינה אחריות קודמת על מימון השירותים הנדונים, הן מבחינת אחריותה הישירה לקיומם והן מבחינת חלקה במימונם. על-פי מדיניות בפועל, הנשענת על הסדרים שגובשו במרוצת השנים ולא על מדיניות ממשלתית פורמלית ומחייבת, מוסכם שהמדינה תישא בכ-75 אחוז מעלות שירותים אלה. בפועל, יחס זה לא עמד במבחן המציאות, שכן חלקן של הרשויות המקומיות עולה על 25 אחוז. מימון 'עודף' זה מצד הרשויות המקומיות, הוא אחד ממרכיביו של חוסר האיזון המוניציפלי המתמשך ומהווה נושא לוויכוח מתמיד בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי. ניתוח רב-שנתי (1980-2002) של הוצאות השלטון המקומי בתחום השירותים הממלכתיים מצביע על גירעון תפעולי משמעותי המתקיים לאורך כל התקופה הנסקרת.

בממוצע רב-שנתי גירעון זה מגיע לכ-2.7 מיליארד ש"ח לשנה (במחירי 2003).[8] בשנת 2001, השנה האחרונה לגביה קיימים נתונים זמינים, הגיע הגירעון האמור ל-2.9 מיליארד ש"ח (במחירי 2003).[9]

הגירעון התפעולי המתמשך מצביע, לכאורה, על קשר סיבתי בין השתתפות ממשלתית בלתי מספקת לבין חסר תקציבי זה. ברם, התשובה ל סוגיה זו היא מורכבת יותר שכן כלל לא ברור אילו שירותים מממנת הממשלה הלכה למעשה. דרך אחרת להצגת הסוגיה היא זו: האם המימון הממשלתי אמור לסייע לרשויות המקומיות לקיים את מערכות השירותים 'כפי שהם', או מערכות שירותים נורמטיביים – המשקפים מדיניות ממשלתית מוגדרת? הכרעה זו אינה מובנת מאליה, שכן, על אף הדומיננטיות של השלטון המרכזי (באמצעות המשרדים הייעודיים) באפיון השירותים הממלכתיים, בקביעת פרמטרים מקצועיים החלים עליהם ובהגדרת נוהלי הפעלה על-ידי הרשויות המקומיות, לא נוצר בישראל דגם שירותים נורמטיבי, אוניברסלי ושוויוני. כלומר, למרות הדמיון המבני ודפוסי הפעילות של הרשויות המקומיות, אופי השירותים הממלכתיים ברמה המקומית הוא כה שונה, עד כי יקשה להניח שניתן לפתח נוסחת מימון המבטיחה איזון בין הכנסות להוצאות – ובעיקר בין השתתפות ממשלתית לבין הוצאות. שונות זו גדולה בהרבה מכפי שנוטים לחשוב, והיא נחשפת גם בשירותים אשר, לכאורה, הם כלליים ואחידים. לצורך המחשה אתייחס כאן לחינוך היסודי. ניתן היה לצַפות, שעלותה של הפעלת השירות תהיה דומה בכל הרשויות שכן, ככלות הכול, מדובר בשירות שחלים עליו כללים אחידים מבחינת עקרונות ההפעלה. אך ניתוח ההוצאות המקומיות מורה שלא כך הדבר. במסגרת הפרויקט 'מדדי ביצוע בשלטון המקומי' התאפשר לי לבחון סוגיה זו בחינה נוספת, הפעם תוך בקרה מיטבית על נתוני המקור. התוצאות שנתקבלו במקבץ רשויות מקומיות (עיריות ומועצות מקומיות) מצביעות על שונות רבה, שכאמור, לא הייתה צריכה להתקיים: ההוצאה השנתית ל-1,000 תלמיד נעה בין 1.7 מיליון ש"ח ל-6.5 מיליון ש"ח.[10] גם אם מנטרלים את תוספת המשאבים בגין השתתפות הורים עדיין נותר טווח שונות משמעותי.

---

8 החישוב התבסס על הוצאות בפועל, השתתפות הממשלה בפועל ותוספת 'רעיונית' של 25 אחוז מההשתתפות הממשלתית, שהם חלק המימון של הרשויות המקומיות אילו התקיים המפתח 75 אחוז (ממשלה) - 25 אחוז (הרשות המקומית). ניתוח זה נכלל במסגרת עבודה קודמת בנושא המימון הממשלתי (בן-אליא, 1999).

9 הנתונים מתייחסים לשירותי חינוך ורווחה בלבד. החישוב הוא לפי נתונים מְצֻרָפיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס 2002).

10 הפרויקט בוצע ביוזמת משרד הפנים ובשיתוף של כ-35 רשויות מקומיות. הנתונים (שטרם פורסמו) מתייחסים לשנת 2001.

שונות זו מבטאת הבדלים בתמהיל השירות, בעלוּת המקומית של הפעלת השירות (תשומות בפועל) וביעילות הפעלתו של השירות. על מנת לשפר את איכות החינוך המקומי, רשויות נוטות לחזק פעילויות ולהרחיבן מעבר לתקצוב היחסי של משרד החינוך. הבדלים ברמת כוח האדם, בוותק העובדים ובמדיניות השכר המקומית גם הם משפיעים על העלות הכוללת השונה. יעילות הפעלתו של החינוך היסודי באה לידי ביטוי, בין היתר, במספרם של בתי-הספר המופעלים ובשיעור האכלוס שלהם. כפי שכבר הדגשנו בהזדמנות קודמת, רשויות מקומיות נוטות לעודד הקמת מוסדות חינוך חדשים, ללא ראייה מערכתית כוללת ומבלי להתחשב במשמעויות הכספיות הנובעות מכך.[11] אינטרסים מגזריים ושיקולים ציבוריים-פוליטיים מונעים, לעתים קרובות, סגירת מוסדות הסובלים מתת-אכלוס בולט. סוגיית שונותם של השירותים ועלויות ההפעלה השונות הנובעות מכך מאפיינות גם את שירותי הרווחה, השירות הממשלתי השני בחשיבותו התקציבית מבחינת הרשויות המקומיות.

בתנאים אלה ברור שהמימון הממשלתי איננו שִוויוני שכן ההשתתפות של המשרדים הממשלתיים הייעודיים מסייעת לקיים, מלכתחילה, מערכת שירותים דיפרנציאלית. השונות המקומית בתחום השירותים הממלכתיים היא פועל יוצא מהיעדר מדיניות הקובעת באופן ברור אילו שירותים יש להבטיח לכל אזרח באופן בלתי תלוי בהשתייכותו המוניציפלית. מצבת השירותים הממלכתיים, ברמה המקומית, משקפת מערכת של שירותים שהם זהים בכותרתם, אך שונים למעשה. פתיחות מקומית לפיתוח שירותים חדשים מחד גיסא, ו'מבצעי שיווק' של תכניות ופרויקטים על-יד המשרדים הרלוונטיים, מאידך גיסא, יצרו תמהילי שירות שונים תחת מותגים אחידים לכאורה. תופעת הפיתוח המזדמן של שירותים יצרה בהדרגה מערך פעילויות, שלא היה מתקבל בהכרח אילו היה מתקיים תהליך מסודר של תכנון בראייה מערכתית, ששׂם דגש על צרכים משתנים.

שאלת הגירעון התפעולי בתחום השירותים הממלכתיים היא קשה לפענוח משום השונות האמורה. גירעון זה משקף בהחלט תת-תקצוב ממשלתי בתשומות שונות, אך הוא איננו מונוליתי. הוא תוצר מצטבר של גירעונות מקומיים שונים, הנובעים משונות בתמהיל השירותים וביעילות הפעלתם (כנגזרת של גודל, פריסה, יכולת ניהול וגישות מקצועיות). תת-התקצוב הממשלתי ברמת המַקרו הוא, בפועל, תוצר מורכב מאוד של תת-תקצוב ממשלתי ושל תקצוב יתר, בו-זמנית, של שירותים שונים ברמת המיקרו (המקומית). במשך שנים התקיים תקצוב השירותים הממלכתיים ללא קריטריונים ברורים וללא שקיפות.

---

11 ראו בן-אליא וכנעני (1997).

ממצאי מבקר המדינה הצביעו בעבר על מימון דיפרנציאלי בתחום החינוך, אשר משמעותו הקצאה 'עודפת' בנושאים ספציפיים עבור רשויות מסוימות וחוסר משאבים עבור אחרות, על פי שיקול דעת ביורוקרטי-פוליטי במשרד החינוך וללא תבחינים שקופים, אחידים וכלליים.[12] משרד החינוך עשה בשנים האחרונות ניסיונות מבורכים להציב את מערכת ההקצאה על קריטריונים גלויים ואחידים. עם זאת, ספק רב אם תמורה זו הצליחה למזער בצורה משמעותית את אי-השוויון שהתמסד במרוצת השנים. גם משרד הרווחה לא הצטיין בצדק חלוקתי בהקצאותיו, לא-כל-שכן בגילוי נאות באשר למפתחות התקצוב. רק בסוף שנות ה-90 ניאות המשרד לפעול להקצאת מרב המשאבים המיועדים לשירותי רווחה ברשויות המקומיות על פי אמות מידה אובייקטיביות, גלויות ושוויוניות, במסגרת תקנות מחייבות (תע"ס). אך אין בתמורה זו כדי לשנות את העיוות המתמשך שנוצר במימון שירותי הרווחה המקומיים. בדיקה שערך משרד מבקר המדינה באשר להקצאה בפועל של משאבים, מצביעה על ההעדפה המובנית של רשויות מקומיות מסוימות על פני אחרות. בסתירה לוגית למה שניתן היה לצפות, העדפה זו פעלה לרעת הרשויות המקומיות החלשות ובהן אחוז גבוה-יחסית של אוכלוסיות הנזקקות לשירות. בדיקת היקף המימון הכולל של המשרד שניתן בפועל לרשויות מקומיות, הצביעה על כך ששיטת התקצוב הנהוגה פגעה דווקא ברשויות החלשות ביותר מבחינה חברתית-כלכלית (אשכולות 1 עד 3), תוך העדפת הרשויות שהשתייכו לאשכולות 4, 5 ו-6. הממצא הממחיש את האבסורד התקצובי הוא היות ההוצאה לרווחה לנפש ברשויות החלשות ביותר (אשכול 1) נמוכה מזו של רשויות מקומיות מבוססות (אשכול 9).[13] גם אם מקבלים את הטענה האפשרית בדבר אופיים האוניברסלי של שירותי הרווחה, קשה להימנע מתהיות באשר לרקעם ולפשרם של הממצאים האמורים.

הדחף המובנה של השלטון המקומי דור שלישי לקיים מערכת ענפה של שירותים ציבוריים, כאן השירותים הממלכתיים, חשף במרוצת השנים פערי מימון אשר סיכנו את יציבותן הכספית של הרשויות המקומיות. התייחסות השלטון המקומי לסוגיה זו, כמו כהתייחסותם של המשרדים הממשלתיים הרלוונטיים, הייתה במהותה "טכנית". מבלי לזלזל בחשיבותם הכספית של שאלות פרטניות, השאלות האמיתיות אינן במישור התחשיבי (מה עלותו האמיתית של משׂרת שרת בית ספר, למשל) אלא במישור העקרוני. כלומר, לא ניתן לנתק את היקף ההשתתפות הממשלתית מהקביעה הנורמטיבית

12 ראו משרד מבקר המדינה, דו"ח שנתי 48ב' (1997).

13 ראו משרד מבקר המדינה, דו"ח שנתי 51ב' (2000).

בדבר הגדרת השירותים הממלכתיים שיש להבטיח לאזרחי המדינה באמצעות הרשויות המקומיות.

השוואה יחסית בין רשויות מקומיות

בשל מאפיינים אובייקטיביים (חוסן כלכלי, מיקום), לא כל רשות מקומית מסוגלת להבטיח איזון תקציבי בין מקורותיה והוצאותיה. לצורך זה נכלל במערכת התקצוב של ישראל מנגנון מפצה: המענק הכללי. מענק זה הוא ראשית כול מענק איזון, אך בדומה למענקים מקבילים שברוב מדינות העולם, יש בו יסוד משווה המיועד למזער פערי שירות בין רשויות מקומיות מבוססות לבין רשויות חלשות. ההיסטוריה של מענק האיזון בישראל, בדומה למקורות תקצוב אחרים, גדושה במשוא פנים. על רקע היעדר קריטריונים ברורים למתן המענק וקיומה של אדנות פוליטית כלפי הרשויות המקומיות, מענק האיזון התמסד במרוצת השנים כתהליך של הקצאה שרירותית. עיוותי השיטה התעצמו במרוצת שנות ה-80, כאשר ההתדרדרות במצבן הכספי של מרבית הרשויות המקומיות יצרה סיטואציה אבסורדית שעל פיה – ככל שגדַל גירעונה של רשות, גדַל מענק האיזון שקיבלה. הקמתה של ועדה ציבורית לבדיקת הנושא ('ועדת סוארי'), בראשית שנות ה-90, ואימוץ המלצותיה על-ידי הממשלה בהמשך, יצרו לכאורה בסיס חדש לאיזון תקציבן של הרשויות המקומיות. קיומה של נוסחה אחידה ושקופה, חופשית משיקול דעת שרירותי או מאינטרס פוליטי רגעי, היה אמור לאפשר מימון ממשלתי צודק ורציונלי יותר. כפי שהתברר עד מהרה, נוסחת ההקצאה וכן יישומה לא היו משוחררים ממגבלות שונות, נורמטיביות, מתודולוגיות-טכניות ואף פוליטיות. ההקצאה המתוכננת לא התממשה. רבות מן הרשויות שציפו להשיג את אותו איזון תקציבי מובטח, גילו שה"גשר" הוא קצר מדי. הפער בין הכנסות והוצאות נסגר רק באופן חלקי. כאשר עסקתי לראשונה בנושא, עמדתי על מה שנראו בעיני ליקויים מהותיים במישור הנורמטיבי והמתודולוגי. כך, למשל, עמדתי על ההפליה המובנית אשר הנוסחה יצרה בגין הזיקה בין סכום ההוצאה המינימלית לנפש, כפי שנקבע על-ידי הוועדה, לבין נתוני ההוצאה בפועל של הרשויות לשנת 1991. קביעת ההוצאה על בסיס של שנה נתונה יצרה קיבעון תחשיבי במציאות דינמית ואף הנציחה עיוותים פנים-מערכתיים, תוך פתיחת פתח לאי-איזון תקציבי בהמשך. בהיעדר הגדרה נורמטיבית ומחייבת בדבר השירותים שיש לספק (ראו מסגרת), ומכאן הערכת עלותם, הרי השינויים שחלו מאז 1991 במבנה של הוצאות הרשות (למשל, שינוי בהרכב הפעילויות או שינוי ברמת השירותים) לא מצאו ביטוי הולם בתחשיב ההקצאה. בסיס החישוב הנציח עיוותים נוספים הואיל והוא התעלם ממאפיינים ייחודיים של חלקים שונים של המערכת המוניציפלית. כך, לדוגמה, בשל משקלן המשמעותי של הרשויות הערביות והדרוזיות במועצות המקומיות נקבעה להן הוצאה מינימלית נמוכה במיוחד. זאת, מכיוון שמלכתחילה הוצאותיהן של הרשויות הלא-יהודיות ב-1991 היו נמוכות – תוצאה של

מיעוט שירותים ורמה נמוכה, עקב אפלייתן. אף-כי נוסחת סוארי היטיבה עם רשויות אלו, הן בשל האורח השוויוני יותר של הקצאת המשאבים והן בשל הגדלת תקציביהן, בסיס החישוב לא אפשר השוואה אמיתית של רמת השירותים ועל כן פער פֶּתח להוצאות חורגות.

גם המקדם הסוציו-כלכלי בנוסחת מענק האיזון התגלה כבעייתי בעת ביצוע ההקצאה בפועל. האפיון הסוציו-כלכלי של הרשויות המקומיות על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יצר פרמטר אובייקטיבי לקביעת זכאותן להקצאת מענק האיזון. עם זאת, נוצרו עיוותים בהקצאת המשאבים. בשנות ה-90, היקף השינויים בישראל והקצב שלהם לא מצאו ביטוי הולם במקדמים שנקבעו. בחישוב המענק ל-1996, למשל, המדד היה עדיין רלוונטי, שכן הנתונים שיקפו מציאות בת שנה-שנתיים. אך בסוף העשור, כשהמשק נקלע להאטה כלכלית ולאבטלה, הקצאה ממשלתית המתבססת על המצב ב-1994-1995 לא הייתה יכולה לשקף את החלשת האוכלוסייה המקומית ברבות מן הרשויות. המדד התגלה כבעייתי גם באשר לתוקפו המתודולוגי ולתוצאותיו המעשיות. למרות הרצון המוצהר להגיע לנוסחת הקצאה שוויונית וכללית על סמך קני-מידה אובייקטיביים, השיטה לא עמדה במבחנים אלה בשנים הראשונות להפעלתה. ההבחנה שנעשתה בין רשויות יהודיות לרשויות לא-יהודיות פגמה בשיטה המופעלת. משרד הפנים עצמו הכיר באי-הסבירות הציבורית הנובעת מכך.[14]

---

14 "קביעת המקדם הסוציו-אקונומי של הרשויות אינה מתבצעת על פי סולם כלל ארצי אחד. מצב דברים זה מביא לכך שנוסחת הקצאת מענק האיזון לסקטורים השונים אינה אחידה." (משרד הפנים, 1998 א: 65).

מענק האיזון והשאלה הנורמטיבית באשר לסל שירותים ראוי

נוסחת המענק על פי ועדת סוארי מתבססת על קביעת הוצאה לנפש. רבים, לרבות אנשי מקצוע, רואים הוצאה זו כהוצאה נורמטיבית, ולא היא. ועדת סוארי מעולם לא קבעה שרכיב תקצוב זה הוא הוצאה המשקפת סל שירותים נורמטיבי – במובן של תקן ראוי, מבחינת מדיניות ציבורית. הוועדה העדיפה, בנתנה הנמקה מתודולוגית, להימנע מאמירה ציבורית ברורה באשר לשאלות של סוג השירותים, שעל רשות מקומית לספק יש לרמתם:

> רמת ההוצאה של הרשות נקבעה למעשה על פי המקורות העומדים לרשותה. קשה מאד לקבוע רמת הוצאה נורמטיבית לנפש אשר נגזרת מיכולות גיוס המקורות. רשויות שייצרו עודפים מנצלות את המקורות לשם הרחבת הוצאותיהן. לאור זאת קשה מאד, אם בכלל, לקבוע רמת הוצאה נורמטיבית כל שהיא.

בשל כך המירה ועדת סוארי את ההחלטה העקרונית בדבר הוצאה לנפש, המבטיחה סל שירותים ראוי, בהוצאה מינימלית לנפש על בסיס הוצאה ממוצעת בפועל בסוגי רשויות שונים.[15] רתיעת הוועדה מהגדרה ממצה ומחייבת של סל שירותים שיש להבטיח לכל אזרח במדינה, החזירה את נוסחת סוארי לאותה מסגרת התייחסות שהוועדה בעצמה ביקרה. בסיכום סקירת עקרונות ההקצאה של מענק האיזון בתקופה שקדמה לה מציינת הוועדה:

> ניתן לראות שמאז שנות ה-70 מקצה משרד הפנים את המענק על פי עקרונות 'סל שירותים בפועל' השונה מגישת 'סל שירותים נורמטיבי' בהבדל המהותי שמסגרות ההוצאות המוכרות וההכנסות המוכרות לא נקבעו על פי תקן אלא על פי ביצוע בעבר או המסגרות המוכרות של השנה הקודמת, כשהם מעודכנות במקדמי ההתייקרות. ברור כי גישה זו של משרד הפנים להקצאת המענק מביאה לחלוקה לא אופטימלית, ומשמרת את הפערים הקיימים בין הרשויות המקומיות.[16]

היעדר הגדרה ממלכתית מוסמכת בדבר השירותים שיש לספק חיזק למעשה את נטיית הרשויות המקומיות לראות בכל שירות הניתן על-ידן שירות הכרחי, ובכל הוצאה בגינו הוצאה לגיטימית – גם במחיר אי-איזון תקציבי. מבחינת המדיניות הממשלתית, סוגיה זו תהיה אחד מעמודי התווך של מה שאגדיר בהמשך 'הדוקטרינה החדשה'.

15 הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת 'מענק איזון' לרשויות המקומיות (1993: 49).

16 שם, עמ' 45.

אך הסוגיות, כך מתברר, לא היו רק מתודולוגיות. בבואו ליישם את נוסחאות המענק הרשה לעצמו משרד הפנים פרשנויות אשר פגעו בזכות הרשויות המקומיות להקצאה הוגנת. אליבא דמבקר המדינה, המשקל שנתן משרד הפנים למצב החברתי-כלכלי היה קטן בהרבה מזה שעליו המליצה הוועדה. כך, בחישוב ההכנסה מארנונה על מגורים ועל שטחי תעסוקה של כל רשות, ניתן אמנם משקל למצב החברתי-כלכלי של הרשות, אולם הוא היה נמוך בעשרות אחוזים מהמלצת הוועדה. בשונה מהמלצות הוועדה, חישב המשרד את ההכנסה מארנונה על שטחי תעסוקה על יסוד ההכנסות בפועל (כשהן מתוקנות לפי מדד חברתי-כלכלי כלשהו) ולא על בסיס הכנסה תקנית. חישוב בסיס ההכנסות לפי התעריפים וההכנסה בפועל עלול להיות תמריץ לאי-מיצוי אותו מקור הכנסה. גם את ההוצאה התקנית חישב המשרד שלא לפי המלצות דו"ח סוארי. משרד הפנים זנח את שיטת 'ההוצאה המינימלית לנפש' ואת התקנים שקבעה הוועדה.[17] במקום זאת חישב המשרד ומצא מתאם בין גודל האוכלוסייה בכל רשות לבין ההוצאה הכוללת שלה לנפש, ועל פיו קבע סכומי הוצאה לפי גודל הרשות. ההבדל בין השיטה שקבעה הוועדה לבין השיטה שנקט המשרד ניכר בייחוד באשר לרשויות קטנות. לשיטתו של משרד הפנים, ככל שמספר תושבי הרשות קטן יותר, סכום ההוצאה התקנית לנפש גדֵל; ואילו לפי המלצות הוועדה, ההוצאה התקנית לנפש של הרשויות שבהן מספר תושבים מסוים ומטה, הייתה אמורה להיות קבועה. בכך יצר המשרד יתרון מלאכותי גדל והולך לטובת הרשויות הקטנות. עקב כך, רשויות שבהן אוכלוסייה שמצבה החברתי-כלכלי איתן, שרבות מהן קטנות מאוד, קיבלו מענקי איזון בסכומים הגבוהים בהרבה מהמגיע להן על פי המלצות הוועדה.

משרד הפנים, אם כן, לא יישם את המלצות הוועדה במלואן, והשינויים המהותיים שעשה לא תאמו את רוח מדיניות הממשלה המקורית. מה הניע את משרד הפנים להתנהגות זו הוא נושא המזמין מחקר מדיניות נפרד. כן לוט בערפל תהליך חישוב המענק והמניפולציות השונות שנעשו בחישוב בפועל. ברור רק שאי-מימוש המדיניות המקורית, ברוח המלצות הוועדה, יצר עיוותים חדשים במימון הממשלתי ותרם לפגיעה ביציבות הכספית של רשויות מקומיות רבות.

---

17 בשל חוסר רצונה של ועדת סוארי להתמודד עם הגדרת סל שירותים ראוי, היא בחרה להתבסס בקביעת 'ההוצאה המינימלית לנפש' על הוצאותיהן על רמת השירות של רשויות שהיקף השירותים שהעניקו לתושביהן ואיכותם נחשבו לנאותים. בהתאמה, הוועדה קבעה ופירטה בדו"ח שלושה תקנים לעיריות לפי גודלן, שני תקנים למועצות מקומיות לפי גודלן ותקן אחד למועצות האזוריות. כל רשות מקומית הייתה אמורה להיות מסווגת לפי תקנים אלה והוצאותיה יחושבו בהתאם. משרד הפנים, כאמור, בחר להתעלם מכך. ממצאי מבקר המדינה מוצגים בדו"ח השנתי 50ב (2000).

יציבות כספית

מנקודת ראות של מדיניות מימון ממשלתי, יציבותו הכספית של השלטון המקומי נגזרת משתי פעולות:

- תקצוב נכון של פעולות נדרשות.
- יצירת ודאות תקציבית.

היעדרן של מערכת נורמטיבית ברורה באשר לשירותים שיש לספק ולרמתם, ונוסחאות תקצוב אחידות ושקופות, מנעו פתרון מושכל לסוגיית המימון. דפוסי ממשל שונים, המתבטאים בצעדים חד-צדדיים וחוסר הוגנות, ערערו את הבסיס הכספי של השלטון המקומי דור שלישי מאז ראשית דרכו ועד היום. בהקשר זה ניתן למנות:

- החלטות ממשלה במסגרת הסדרים משקיים או תקציביים כלליים.
- הטלת משימות חדשות ללא מימון הולם.
- החלטות פנים-משרדיות המשנות הסדרי מימון קיימים.

לחוסר היציבות וחוסר העקיבות המאפיינים את המדיניות התקציבית של המדינה השלכות שונות על היציבות הכספית של השלטון המקומי. החלטות מדיניות שונות, כגון שינויים בשכר עובדי הרשויות המקומיות כחלק משינויי שכר בכלל המגזר הציבורי, הגדילו את הוצאות השלטון המקומי ללא פיצוי הולם. קיצוצים 'רוחביים' בתקציב המדינה, תופעה תדירה בשני העשורים האחרונים עקב הקושי לקיים התחייבויות קואליציוניות ולהימנע מפריצת מסגרת התקציב, הביאו לקיצוצים בתקציב משרדי ממשלה שונים, בסעיפים הנוגעים לשלטון המקומי. קיצוצים מסוג זה מצאו ביטוי ישיר גם בתקציבו של משרד הפנים. הכרעות ממשלתיות אחרות אשר פגעו באיזון התקציבי של השלטון המקומי הן החלטות הפנים-משרדיות המשנות הסדרי מימון קיימים. החלטות אלו, המתקבלות אף הן באופן חד-צדדי וללא התראה מוקדמת, העמידו את הרשויות המקומיות בפני צורך להמשיך במתן השירות ללא כיסוי תקציבי הולם. יוזמות אחרות, כגון חקיקה "סוציאלית" אשר הקלה על קבוצות אוכלוסייה שונות, פגעו אף הן בהכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות על-ידי הנחות ופטורים.

חוסר הוגנות

המדיניות התקציבית של הממשלה התאפיינה מאז ראשית שנות ה-80 בחוסר הוגנות רבה. הפגיעה המכוונת בשלטון המקומי, כאילו הוא אינו חלק ממערכת שלטונית כוללת במדינה,

חושפת טפח בעייתי במערכת היחסים המורכבת בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי במדינת ישראל וחלוקת העבודה ביניהם. חוסר ההוגנות מצא ביטוי מוקדם בסוגיית ההכנסות המועברות. הכנסות אלה התבססו על זכאות הרשויות המקומיות לשיעור קבוע ממכלול אגרות (כגון רישוי רכב) ומסים רלוונטיים (מס שבח מקרקעין, מס רכישה, מס קנייה). מקור זה היה רחוק מלהיות שולי. בשנת 1980, למשל, נזקף לרשות הרשויות המקומית סכום של 1.3 מיליארד ש"ח (כ-15 אחוז מכלל המימון הממשלתי). תחשיב שנערך על-ידי מרכז השלטון המקומי בסוף שנות ה-90, על-פי שינויים אובייקטיביים שחלו בבסיס המס, כגון גידול נכסים קרקעיים וגידול במספר כלי הרכב, אמד את אבדן ההכנסות בגין מקורות אלו ב-4.5 מיליארד ש"ח בקירוב (במחירי 2003).[18] ביטול מקור מימון זה נעשה באופן הדרגתי, בתהליך שהיה אמור לבטא מדיניות ממשלתית ל'פישוט' תהליכי הקצאה והתחשבנות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. ברוח זו בוטלו בסוף שנות ה-80 הסדרים חוקיים שונים, בשרשרת של החלטות, שזכו להערות ביקורתיות מצד מבקר המדינה. ביטולן ההדרגתי של ההכנסות לא כלל, בניגוד להבטחות הממשלתיות, פיצוי שווה-ערך לאגרות ולמסים שבוטלו. כאשר מבקר המדינה ביקש ב-1992 הסבר ממשרד האוצר על גורל ההכנסות המועברות ועל אופן חישובן, התשובה שהתקבלה הייתה כי הן כלולות במענק האיזון.[19] ניתוח הנתונים אינו מאשש את הטענה שכן אין הוכחה לכך שכספים אלו התווספו למענק. למעשה, השלטון המקומי לא זכה מעולם לפיצוי שווה-ערך לאבדן המקורות בגין ההכנסות המועברות.

המעבר להכנסות עצמיות

המקורות של השלטון המקומי הם תמהיל של מימון ממשלתי והכנסות עצמיות (אגרות, היטלים ומסים מקומיים). המאפיין הבולט של השלטון המקומי דור שלישי הוא השינוי המהותי של התמהיל אגב הטיית המימון להכנסות העצמיות. הטיה זו משתקפת במשקל היחסי שלהן בתקציב הרשויות המקומיות: מ-30 אחוזים ב-1980 ל-60 בשנת 2002.

18 התחשיב המקורי נכון למחצית 1998. ראו מרכז השלטון המקומי (1999).

19 ראו מבקר המדינה (1992).

הרקע לשינוי

השינוי האמור מוּנע על-ידי שלושה גורמים שונים, המזינים זה את זה: הצרכים התקציביים של הרשויות המקומיות, מגמות ב"מדיניות" המימון הממשלתי, ונטיות השלטון המקומי לאי-תלות. כפי שכבר צוין, שני העשורים האחרונים מתאפיינים על-ידי גידול מתמיד בנפח הפעילות המוניציפלית. צורכי פיתוח מקומיים, גידול האוכלוסייה ודרישות הציבור לשירותים ציבוריים נאותים, יוצרים ביקוש מימוני תמידי. כך גם הרצון המקומי לסגור פערים ביחס לרשויות מקומיות אחרות. המציאות הכלכלית של שנות ה-80 והסטת סדר-היום הלאומי לנושאים אחרים (ביטחון, השקעות מעבר לקו הירוק) לא נתנו סיכוי לסוגיות המקומיות. אין זה מקרה ששנות ה-80 מתאפיינות ב'היעלמות' מסיבית של משאבים ממשלתיים. בעבודה קודמת, שבה ניתחתי את השינויים שחלו במימון הממשלתי כפי שבאו לידי ביטוי בתחום התקציב השוטף, עלתה תמונה מטרידה של אבדן מקורות בסדרי גודל משמעותיים. התפתחות זו החלה בראשית שנות ה-80 ולמרות שניכר בה שינוי לקראת סוף העשור, הרי רק ב-1993 חזר המימון הממשלתי לרמה שנצפתה ב-1980. זאת, מבלי להתחשב בגידול האוכלוסייה ובשינויים הפיסיים והתפעוליים שחלו ברשויות המקומיות באותה תקופה. משמעותה הכספית הישירה של תופעה זו היא 'היעלמותם' של כ-16 מיליארד ש"ח (במחירי 2003), אשר הופנו – רחוק מן העין הציבורית – למטרות אחרות.[20] אין זה מקרה שהעלייה המשמעותית בהכנסות העצמיות של השלטון המקומי מתרחשת לצד החסרה מסיבית זו. הן מצליחות "להחזיר" לקופתו של השלטון המקומי כמחצית מהאבדן האמור, תוך הטלת נטל הפיצוי על כִּתפי האזרח.

הקשר הגורדי בין הכנסות עצמיות לבין פיתוח מואץ

המרכיב העיקרי בהכנסות העצמיות בשלטון המקומי בישראל הוא הארנונה. ההכנסות ממקור זה תלויות בשני גורמים: תעריפי המס והיקף השטחים הממוסים. בישראל אין לשלטון המקומי עצמאות לגבי קביעת התעריפים ולמעשה הם נמצאים תחת פיקוח ממשלתי. סוגיית הארנונה הציבה בפני הממשלה דילמה חוזרת: מצד אחד, המגבלות התקציביות, השאיפה המוצהרת או הגלומה להשתחרר מהתחייבויות היסטוריות לרווחה המקומית, וסדר העדיפויות ה"לא-מקומי" שלה, העצימו את רצונה של הממשלה להסיט את נטל המימון, לרשויות המקומיות. עם זאת, הגדלת המיסוי המקומי (בעיקר הארנונה), מגבירה את נטל המס הכולל על יחידים ופירמות, תופעה שאינה מתיישבת עם האינטרסים

---

20 ראו בן-אליא (1999).

המַקרו-כלכליים של המשק ואינה פופולרית מבחינה פוליטית. על כן, השינויים בארנונה במרוצת שני העשורים האחרונים הם בגדר התאמות תקופתיות לשינוי מדד יותר מאשר עליות ריאליות. יוצא מכלל זה הוא חלון הזדמנות שנפתח לתקופה קצרה בשלהי שנות ה-80, כשחלל חוקי קצר-מועד אִפשר לרשויות המקומיות לבצע שינויים בבסיס החיוב וברמת התעריפים. רק חלק מהרשויות המקומיות ניצלו הזדמנות זו, והיה בה די כדי ליצור פער משמעותי בינן לשאר הרשויות.

נוכח החסימה בתחום התעריפים, האופציה השנייה שנותרה בפני הרשויות המקומיות הייתה הרחבת בסיס המס המקומי. אופציה זו התאפשרה במרוצת שנות ה-90 עם היווצרות קשר גורדי בין התכנון הפיסי והפיתוח האורבני המואץ לבין המימון המוניציפלי. יד המקרה הפגישה בשנים אלה שני תהליכים בלתי-תלויים זה בזה: לחצים אדירים למען פיתוח פיסי מחד גיסא, ומשבר כספי בשלטון המקומי מאידך גיסא. גל העלייה המסיבי של ראשית שנות ה-90 הכתיב פיתוח מוגבר לצורכי דיור ואילו הצמיחה המחודשת של המשק יצרה דרישות וציפיות בתחום הבנייה שלא-למגורים. ה"מפץ" הנדל"ני הגדול הבקיע מגבלות חוקיות בתחום הפשרת הקרקעות והבנייה ויצר לחצי פיתוח רבי-עוצמה וקשיי ריסון. ברמה המקומית ועבור רבות מן הרשויות המקומיות בישראל, שנים אלה התאפיינו כשנים של גידול ופיתוח מואץ. הצורך בקליטת עלייה הביא להקמת שכונות חדשות ולהרחבה מהירה של גבולות השטחים הבנויים, תוך יצירת פסיפס מרחבי-אורבני חדש. במקביל, נפתחו הזדמנויות לייזום פרויקטים נדלנ"יים לצורכי תעשייה, מסחר ושירותים. מן ההיבט המוניציפלי, תהליכים אלה גררו גידול משמעותי בנפח הפעילות המוניציפלית – הן במונחי סך השירותים שהרשויות המקומיות נדרשו לספק והן במונחים פיסיים (כיסוי גאוגרפי).

תמורות אלו ברמה המקומית התהוו על רקע משבר כספי מתמשך בקרב מרבית הרשויות המקומיות. על-אף ניסיונות שונים להביא להסדר כולל (בעיקר בשנת 1990), לא חלה תפנית במצבן הכספי של הרשויות המקומיות והוא המשיך להתערער עקב חוסר יכולת לאזן את פעילותן השוטפת והגידול העקיב בגירעון המצטבר שלהן. הסיוע הממשלתי, בצורת מענקים לכיסוי גירעונות, אִפשר לדחות משבר שהתעצם והלך, אך לא היה בו כדי להבטיח פתרון מספק. בעיות מהותיות בהשתתפות הממשלתית במימון הרשויות המקומיות הקשו על יכולת הניהול המאוזן של התקציב המוניציפלי. מדיניות ממלכתית סלחנית אפשרה לרשויות מקומיות רבות לצבור גירעונות כספיים גדלים והולכים. חרף השיפור היחסי שחל בסך התקציבים הממלכתיים במחצית השנייה של שנות ה-90 (נגזרת מגידול האוכלוסייה ושינוי סדרי עדיפויות), הפער שבין המשאבים הזמינים לבין צרכים ושאיפות לא הצטמצם. רצונם העז של ראשי הערים להראות עשייה הביא רבים מהם להרחבת שירותים ולקידום פרויקטים חדשים, ללא התחשבות יתרה במחיר הכלכלי של מעשיהם. הפיתוח הפיסי המואץ שירת היטב את צורכיהם של ראשי הרשויות המקומיות ושאיפותיהם. הקמת שכונות חדשות

ומוקדי תעסוקה הביאה באופן ישיר להשקעות בתשתית ובמתקנים ציבוריים בהיקפים ללא תקדים, ביחס להיקף תקציבי הפיתוח הרגילים. אך הפיתוח הפיסי המואץ קיבל משמעות נוספת שכן הוא התגלה כמקור הכנסה חשוב, הן באשר להכנסות חד-פעמיות (היטל השבחה ואגרות פיתוח) והן בשל הרחבת בסיס המס (הארנונה). עקב כך ונוכח המתח שבין מגבלות מימון לבין שאיפות פוליטיות-ציבוריות לעשייה, הפיתוח המואץ הפך למנוף פיסקלי הראוי לעידוד.

פיתוח כאינטרס מוניציפלי: בין שיתוף פעולה לבין ניגודי אינטרסים

הסטת המימון המקומי למקורות עצמיים הצליחה להיטיב עם חלק מהרשויות המקומיות אך הותירה רבות אחרות ללא תשובה. הפיתוח המואץ יצר, בעיקר בקרב רשויות מקומיות יהודיות, אשליה אופטית של פתרון בעיותיהן הכספיות, עקב הגבייה המוגברת של היטלי פיתוח ובהמשך הגידול בארנונה. עבור הרשויות המקומיות הנמצאות ב'אזורי ביקוש', ובעיקר אלה שהן עתירות קרקעות בבעלות פרטית, היטל ההשבחה ואגרות הפיתוח יצרו מקורות הכנסה משמעותיים שלא ניתן היה לדמיין שנים אחדות לפני כן. בתנאים אלה, האינטרס הכספי המוניציפלי השתלב היטב עם אינטרסים נדל"ניסטיים שונים, ביניהם:

- אינטרסים נכסיים: בעלי קרקעות פרטיים ובמיוחד בעלי קרקע חקלאית בסמיכות לשטחים בנויים; ההתיישבות העובדת אשר עבורה הפשרת קרקעות לבנייה הייתה הזדמנות בלתי חוזרת ליציאה מהמשבר הכספי העמוק.
- אינטרסים כלכליים ופיננסיים בענף הבנייה: בנקים, משקיעים פרטיים, קבלנים, ספקים).
- אינטרסים ספקולטיביים: בעלי קרקעות, יזמים, עורכי-דין "מבשלי" עסקאות וכד'.
- אינטרסים מוסדיים: פיתוח מואץ כמקדם אינטרסים מוסדיים וביורוקרטיים במשרד הבינוי והשיכון, משרד התשתיות הלאומיות, מינהל מקרקעי ישראל.

האפשרויות להפשרת קרקעות ולשינוי שימושי קרקע לשימושים "מניבים", העצימו את הדרישות לשינויים בגבולות המוניציפליים. מגמה זו חשפה מערכת יחסים מורכבת אשר התפתחה בין הרשויות המקומיות העירוניות לבין המועצות האזוריות (בעלות הפוטנציאל הקרקעי הרב ביותר) ותחרות בין-רשותית גוברת על ניצול עתודות קרקעיות. ההזדמנויות שנפתחו בפני יישובים חקלאיים בדבר המרת הקרקע החקלאית לקרקע לבנייה וכן ההכנסות הנלוות למהלך מסוג זה, הביאו להסכמים של שיתוף פעולה בינם לבין רשויות מקומיות עירוניות. תכניות כגון גני אביב, גליל ים, רמת רחל, נצר סרני ודומיהם התאפיינו בכך שהיישובים החקלאיים והיזמים השותפים להם מייעדים קרקע זמינה לפרויקטים

לבנייה, תוך הסכמת הרשות העירונית לספח את השטח לתחומה על בסיס הפקת רווחים משותפת המשתנה לפי סוג העסקה. מפגש האינטרסים שיוזמות אלו יצרו לא היה מושלם שכן התועלת שיכולה הייתה להפיק רשות אחת לא בהכרח תרמה לתועלתה של רשות אחרת. פרויקטים בלתי תלויים זה בזה, יצרו תחרות בין-רשותית קשה, בגין השלכותיהם. האפשרויות הקרקעיות של המועצות האזוריות, בראש ובראשונה אלה הממוקמות באזורים אסטרטגיים במרכז הארץ, אפשרו ייזום פרויקטים שפגעו באינטרסים של רשויות עירוניות שכנות. מרכזים מסחריים שהוקמו ליד ערים ראשיות, דוגמת רחובות או כפר סבא, יצרו ניגודי אינטרסים חריפים בין הרשויות המקומיות העירוניות לבין המועצות האזוריות. מעֵבר לנזק הכספי הישיר (אבדן הכנסות מהיטלים ומארנונה) פגעו יוזמות אלו בחוסן האורבני של רשויות שונות.

בלית ברירה, היכן שלא ניתן היה להשיג יתרונות חד-צדדיים, התפתחו הסדרים לשיתוף פעולה בין רשויות, על עיקרון של התחלקות בבסיס המס. בהקשר זה יש לראות את ההתרבות של הסכמים לשיתוף בהכנסות ממסים מקומיים, הקשורים לרוב בפיתוח אזורי תעשייה ומרכזי תעסוקה.[21]

עבור רשויות מקומיות רבות אחרות, הפיתוח המואץ כפתרון פיסקלי נותר כלא אופציה, שכן אם מבחינת מיקומן (אזורי פריפריה) ואם מבחינת זהותן (רשויות ערביות ודרוזיות, למשל), פיתוח זה דילג עליהם.

מבלי להתיימר למאזן מבוסס, נראה שרק מיעוט של רשויות השיגו יציבות כספית בגין ההכנסות מהפיתוח המואץ. ההכנסות בגין אגרות והיטלים שירתו היטב את הרשויות שנהנו מכך, הן מבחינת משאבים לפיתוח תשתיות ומתקנים והן לצורך כיסוי גירעונות. אך לאחר מימושן, ההתבססות החוזרת על ההכנסות השוטפות מארנונה חשפה את הפער שבינן לבין ההוצאות השוטפות שהפיתוח המואץ יצר – בעיקר הצורך לשרת אוכלוסייה גדולה יותר. הפיתוח הבלתי מרוסן של שטחי תעסוקה יצר תחרות בין-רשותית ועודפי היצע. הגירת עסקים מבליטה זאת: אזורים שהיו בעבר מבוקשים, ננטשים עתה לטובת אחרים. המיתון המתמשך חושף את חוסנן המדומה של רשויות שונות שנדמה היה כי הן כבר במסלול אל-חזור. הכשל המבני שבמימון השלטון המקומי נותר, אם-כן, בעינו.

---

21 לסוגיית שיתוף בין-רשותי בבסיס המס ראו רזין וחזן (1999).

המשבר הכספי כתופעת קבע: הכשל הניהולי המקומי

תולדותיו של השלטון המקומי דור שלישי רוויות משברים כספיים חוזרים, המבטאים תהליך עקיב הנמשך שנים רבות. הגדלת ההכנסות העצמיות בגין הפיתוח המואץ לא יכלה לשנות את אופיו המבני של תהליך זה והוכיחה שאין מקום ל"אלכימיה" פיסקלית. כאן משחקת הממשלה תפקיד ראשי אך לא בלעדי. המשבר הכספי כתהליך מתמשך אינו רק ביטוי למדיניות מימון ממלכתית נעדרת ראייה מערכתית, אלא גם ביטוי לכשל ניהולי מקומי. התבוננות בהתפתחות הגירעון השנתי של הרשויות (במסגרת התקציב הרגיל), מאז מחצית שנות ה-80, מראה בבירור כיצד גדל בהתמדה הגירעון השנתי של הרשויות, ואת ראשיתה של התפנית שחלה בעטיה של מדיניות ממלכתית מרסנת תקיפה יותר בסוף שנות ה-90. בצדק ניתן לחזור ולהצביע על המימון הממשלתי המוטעה, אך אל לנו לשכוח את הניהול הבלתי אחראי והבלתי שקול של רבות מן הרשויות המקומיות. קונצרן עסקי מורכב, כבר אמרנו, מצריך ניהול ממושמע ומקצועי. היעדר כישורֵי ניהול בקרב נבחרי ציבור רבים, היעדר שיקול דעת, והאמונה – שאינה לגמרי מופרכת במשך שנים רבות – שמישהו אחר ישלם את החשבון, תרמו תרומה ישירה להתדרדרות הכספית. דו"חות אגף הביקורת של משרד הפנים מתעדים את שכיחותן הבלתי נסבלת של תופעות שונות הממחישות כשל זה, ביניהן:

- הוצאות כספים ללא סמכות, תוך חריגה מהתקציב ויצירת גירעונות.
- ביצוע פרויקטים במסגרת תקציבי פיתוח, ללא תקציבים מאושרים על-ידי המחוז (כנדרש על-פי חוק), ולעתים גם ללא אישור מועצת הרשות.
- התקשרויות עם קבלנים וחברות למתן שירותים, ללא מכרז ובניגוד לנהלים המחייבים.
- עריכת קניות של ציוד ומוצרים שונים בניגוד לנהלים, ללא מכרז וללא אישור ועדות קניות.
- אי-נקיטת אמצעי אכיפה לגביית מלוא המסים, האגרות וההיטלים להם זכאית הרשות.
- הענקת הנחות מתשלום מסים ומחיקת חובות שלא על-פי הכללים המחייבים.
- קבלת עובדים ללא מכרז, למרות שדרגתם מחייבת עריכת מכרז.
- הענקת תוספות שכר חריגות בניגוד לחוק יסודות התקציב.

לתהליך זה יש 'תרומה' לא מעטה גם מצד עובדי הרשויות המקומיות. על-אף מגמת ההתמקצעות, ברשויות מקומיות רבות התגלתה אי-התאמה מתמשכת בין הדרישות המקצועיות שתובע ניהול מתקדם של שירותים מקומיים לבין כישורים ומיומנויות. כך, הכנה לקויה של מפרט או בקרה לא-קפדנית של חשבון מוגש, כתופעות חוזרות, מצטברות לאורך זמן לעלויות כבדות החורגות מהתכנון התקציבי. בעייתיים יותר הם הכשלים האתיים. עצימת עיניים ביחס לאישור הצעות גבוהות בעליל לביצוע עבודות קבלניות, הסכמה לאישור מיזמי בנייה המטילים עול כספי על הרשות ללא תמורה, אי-התנגדות למתן תמיכות לגופים לא זכאים, הן מקצת הדוגמאות של ישיבה על הגדר מבחינת אתיקה מקצועית וציבורית. פריצה פעילה של גבולות האתיקה רחוקה מלהיות תופעה נדירה. הניצול הציני של הקשיים הכספיים של הרשות, כאמצעי להפקת רווחים, באו לידי ביטוי תדיר בהגשת תביעות להלנת שכר. הוצאות של עשרות מיליוני שקלים מדי שנה על-ידי עובדי רשויות מקומיות שונות, באמצעות תביעות להלנת שכר, היו במשך רוב שנות ה-90 לסוד גלוי לכול. סוגיה זו זכתה לבדיקה ממוקדת על-ידי אגף הביקורת של משרד הפנים אשר אישר, בלשונו הדיפלומטית, כי "קיים פתח לניצול אפשרות זו כדרך להענקת תוספות שכר חריגות. זאת בגלל אחוזי הריבית הגבוהים שהרשות המקומית נדרשת לשלם".[22] הדוגמה המקוממת ביותר לניצול הסעד של הלנת שכר, כמקור הכנסה משתלם, היא ניסיונם של גזבר עירייה וראש עיר באזור הצפון, להגיש תביעת הלנת שכר נגד הרשות שהם (לכאורה) נאמניה, כלומר נגד עצמם! דוגמה זו ממחישה בצורה קיצונית שיתוף פעולה בעייתי בין אנשי מקצוע לנבחרים, אשר אגב פגיעה בחובת נאמנות לרשות כתאגיד ציבורי ולאינטרסים של היישוב ותושביו, זירז את התדרדרותן הכספית של רשויות מקומיות רבות.

המימון המוסדר באמצעות מלוות ומענקים לכיסוי גירעונות במסגרת הסדרים שונים אפשר לרשויות המקומיות 'לגלגל' את המשבר אך לא לפתור אותו. הסדרי ביניים שונים – דוגמת הסדר גירעונות בסיוע המערכת הבנקאית ב-1990 והסדרים אחרים בהמשך – הצליחו לדחות לפרקי זמן קצרים מצבי משבר חמורים במגזר המוניציפלי. אולם, על-אף הזרמת הכספים המסיבית שהופנתה לשלטון המקומי בעשור האחרון (באמצעות מענקים שונים לכיסוי גירעונות והלוואות בנקאיות מוסדרות), נותר המשבר בעינו ואף התעצם. במרוצת השנים נוצרה שפה ציבורית כפולה: האחת, אשר דיברה במונחים מקצועיים על הצורך הדחוף בניהול מסודר וממושמע של העניינים המוניציפליים, לרבות חתירה לחשיבה כלכלית ועסקית, שתוציא את הרשויות המקומיות מן המשבר הקשה בו הן נתונות;

22 ראו משרד הפנים (1997).

ובמקביל שפה אחרת, פוליטית במהותה, אשר שידרה תחושה של 'עסקים כרגיל', דהיינו "אל דאגה – הממשלה תכסה בסופו של דבר את הגירעונות".

במחצית השנייה של שנות ה-90 החלה להסתמן תפנית עם התרבות הסימנים לכך שעידן השפה הכפולה במגזר המוניציפלי מתקרב לסיומו. עם ההשתלטות ההדרגתית של משרד האוצר על מדיניות משרד הפנים, הלכה והצטמצמה הנכונות והיכולת של משרד הפנים להמשיך ולכסות את הגירעונות של הרשויות המקומיות.

לתקופת מה, לפחות, התאפשר מיתון המשבר על-ידי המרת מקורות המימון מהממשלה למערכת הבנקאית. בשנות ה-90 החל גידול חד בחובות הרשויות המקומיות למערכת הבנקאית, המגיעים בסוף 2002 ל-14 מיליארד ש"ח. החוב הגדל של הרשויות המקומיות (התחייבויות שוטפות והתחייבויות ארוכות טווח) וההזדקקות הגוברת לסיועה של המערכת הבנקאית (ומוסדות פיננסים אחרים), הגדילו בהכרח את הוצאות המימון. בסוף 2002 הגיע סך הוצאות המימון של הרשויות (לרבות פירעון מלוות) ל-10 מיליארד ש"ח, דהיינו כ-10 אחוזים מכלל ההוצאות השוטפות של השלטון המקומי. הוצאות אלה גורעות, בהכרח, מהמשאבים המופנים לשירותים, ומצמצמות את הגמישות הניהולית של הרשות.[23] אך גם האופציה הבנקאית מיצתה את עצמה. השלטון המקומי נתקל ב'תקרת זכוכית' המונעת את הרחבת האשראי, תוצאה מצטברת של אי-נכונות הבנקים להגדיל את האובליגו של הרשויות המקומיות, העדפתם להפנות את האשראי למגזר הפרטי, וכן עומס מימוני המגביל את כושר ההחזר של הרשויות המקומיות.

חוסר הנכונות של משרד האוצר להמשיך ולסייע לרשויות במשבר קשור לא רק לכיסוי גירעונות תדיר כסוגיה תקציבית. להערכתי, בשלב כלשהו שקשה להצביע עליו, חוסר נכונות זה נקשר לשאלת האמינות – או נכון יותר, חוסר האמינות – של הרשויות המקומיות. מאז ראשית שנות ה-80 נערכו בין הממשלה והרשויות המקומיות הסדרים כספיים שונים, אשר כל אחד מהם אמור היה להיות 'סופי'. בפועל, כל אחד מהסדרים אלה היווה חוליה בשרשרת התערבויות ההצלה של משרדי הפנים והאוצר, שלא הביאו לשינוי של ממש. רשויות מקומיות רבות לא עמדו בתכניות ההבראה שעליהן התחייבו וההתנהלות הגירעונית המשיכה להתקיים. אי-עמידה בהסכמים יצרה אי-אמון בסיסי כלפי השלטון

---

23 לכך יש להוסיף, אם ברצוננו לערוך חשבון אמיתי, הוצאות מימון לא-מבוטאות בדו"חות הכספיים, והן הוצאות הכלולות באשראי ספקים גלוי וסמוי. רשויות רבות, בשל מצבן הכספי, מצליחות לדחות תשלומים לספקים במחיר של גידול משמעותי של עלות השירותים/המוצרים הנקנים וחיובים נלווים בשל אי-עמידה בלוח תשלומים.

המקומי, והוא הפך למגזר בעייתי נוסף במשק, התובע סבסוד מתמיד לצורך הצדקת קיומו – תופעה אשר אינה מתיישבת עם יעדי המדיניות המקרו-כלכלית להקטנת המגזר הציבורי וריסון הוצאותיו. ראשי הרשויות המקומיות לא יזדקקו לשירותיו של משפטן צמרת על מנת להוכיח שגם הממשלה לא תמיד עמדה בהתחייבויותיה. אך באופן בלתי תלוי בשאלה מי צודק, חוסר אמון הדדי הפך לעובדה מוצקה ולמאפיין מובנה במערכת היחסים שבין השלטון המקומי דור שלישי ובין השלטון המרכזי.

4 ניסיונות לעיצוב מדיניות מוניציפלית

היעדר תפיסה מרכזית קוהרנטית בנושא השלטון המקומי לא אפשר התפתחות של מדיניות ציבורית מושכלת. עם זאת, הפיכתו של השלטון המקומי ל'בעיה', הניעה את השלטון המרכזי לנסות ולהתמודד עמה. שני מסלולים עיקריים מאפיינים ניסיונות אלה:

- רפורמה בשלטון המקומי, באמצעות שינוי המפה המוניציפלית.
- הגדרה-מחדש של תפקידי השלטון המקומי.

רפורמה באמצעות שינוי המפה המוניציפלית

לא ארחיב את הדיבור בנושא רפורמה בשלטון המקומי באמצעות שינוי המפה המוניציפלית. הנושא טופל היטב על-ידי אחרים ומתועד במכלול עבודות מחקריות שבוצעו בשנים האחרונות במכון פלורסהיימר.[24] אסתפק כאן, לצורכי הדיון, בהתמקדות תמציתית במספר הנחות מוצא המשמשות בסיס לניסיונות לרפורמה באמצעות שינוי המפה המוניציפלית. הנחות אלו סוברות ש:

- בישראל מספר גדול מדי של רשויות מקומיות.
- מרבית הרשויות המקומיות הן רשויות קטנות.
- ריבוי הרשויות המקומיות וגבולותיהן השרירותיים אינם מאפשרים תכנון רציונלי.

24 לסקירה מקיפה ראו רזין (2003).

- קוטנן של הרשויות מונע השגת יתרונות לגודל ועל כן עלות השירותים המקומיים היא גבוהה.
- הפריסה המוניציפלית והיעדר יתרונות לגודל מכתיבים הקצאת משאבים בלתי יעילה.

הנחות אלו אינן מקריות שכן דומות להן שימשו מסד רעיוני לרפורמות הגדולות שבוצעו ברוב מדינות מערב אירופה בשנות ה-60 וה-70 של המאה הקודמת, גם-אם תוצאותיהן האופרטיביות יצרו מבנים שלטוניים ושירותיים שונים מאוד. בהשפעת הרפורמות המערב-אירופיות ועל סמך הלגיטימציה התאורטית שאנשי אקדמיה העניקו להנחות האמורות, נוצרה בארץ הסכמה רחבה לגבי הפתרון הרצוי: איחוד רשויות. הרעיון בא לידי ביטוי תפיסתי מגובש בהמלצות הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות בסוף שנות ה-90 ('ועדת שחר').[25] המלצות אלו יעניקו בשנת 2003 את האצטלה האקדמית לניסיון הממשלתי להכתיב איחוד רשויות כאמצעי לפתרון 'בעיית' השלטון המקומי. זאת, בעת הופעת השגות שלאחר הרהור נוסף, בקרב אנשי מקצוע אחדים, בקשר להנחות המבססות אותה.[26]

משרד האוצר כמעצב דוקטרינה מוניציפלית חדשה

חשוב יותר, לדעתי, הוא פענוח התפיסה המוניציפלית אשר מעצבהּ ומובילה הוא משרד האוצר. בעוד שנושא הרפורמה בשלטון המקומי באמצעות שינוי המפה המוניציפלית הוא גלוי ובר דיון, הדוקטרינה המוניציפלית החדשה אינה מוצהרת. היא מתגלה רק על-ידי עיון ביקורתי של מסמכים שונים וכן בביטוייה האופרטיביים בהחלטות מדיניות שונות.

גידול נפח הפעילות המוניציפלית, במונחים מַקרו-כלכליים, והיווצרות חוזרת ונשנית של גירעונות רבי היקף בשלטון המקומי, הביאו למעורבות גוברת של משרד האוצר. 'אוצריזציית' המדיניות הממשלתית בנושא הרשויות המקומיות תרמה להתגבשותן של

---

25 ראו משרד הפנים (1998 ב).

26 ראו התפנית החשיבתית של רזין (2003). גם אני אימצתי, ללא ביקורתיות יתרה, את ההנחות האמורות וסברתי שרפורמה בשלטון המקומי מתבצעת באמצעות שינוי של המפה המוניציפלית. גם קיבלתי ללא עוררין את הרציונל לשינוי בגין העיקרון הכלכלי של יתרונות לגודל. החלק השני והחלק השלישי של חיבור זה מצביעים על אפשרויות אחרות לשינוי. לגבי סוגיית היתרונות לגודל, עבודתי בשלוש השנים האחרונות בנושא אמידת עלויות שירות, באמצעות מדדי ביצוע, הובילו אותי לגישה ביקורתית לגבי תוקף הנחה זו. על כך בהמשך.

תפיסות חדשות, אשר ראשיתן במדיניות כלכלית-תקציבית וסופן בצמיחתה של דוקטרינה מוניציפלית חדשה. מדיניות הריסון של הוצאות המגזר הציבורי שאומצה, בשנות ה-80, כצעד חיוני ליציבות מוניטרית וכאמצעי להעתקת מרכז הכובד של הכלכלה הישראלית אל המגזר הפרטי, התגבשה בשנות ה-90 לכדי תפיסה גורפת, הדוגלת בהפחתת מעורבותו ואחריותו התקציבית של השלטון המרכזי. בתחום השלטון המקומי, הביטוי החד ביותר לכך נמצא בדו"ח ועדת סוארי. בתת-הפרק הדן במערכת היחסים בין הממשלה לרשויות המקומיות מוצגת דוקטרינה מוניציפלית חדשה:

> הגישה אותה מאמצת הועדה בעיקרון הינה גישה התואמת את תהליך ההפרטה והפחתת הפיקוח והריכוזיות במשק ואשר אמורה להפחית את מעורבותו של השלטון המרכזי ולהרחיב את חופש הפעולה של יחידות עסקיות לרבות רשויות מקומיות.[27]

אף-כי לכאורה גישה זו משקפת תפיסה ניהולית המאפיינת ארצות מפותחות רבות ('הניהול הציבורי החדש'), יש בה מרכיב ערכי-אידאולוגי שלפיו תפקיד השלטון המקומי נגזר מהגדרת תפקידו של השלטון המרכזי:

> אחריות השלטון המרכזי, בהקשר הנוכחי, מתמקדת בהבטחת **רמה מינימלית של שירותים**, בקביעת הסדרים לניהול תקין של רשויות מקומיות, בקביעת מסגרות כלליות למיסוי מקומי ולאשראי ובהתערבות מונעת בתחום הכספי.[28]

לביסוס תפיסה מינימליסטית זו של השלטון המרכזי נסמכת הוועדה על המערכת המוניציפלית האמריקנית:

> ...מערכת היחסים בין הרשות המקומית לבין השלטון המרכזי מושפעת במידה רבה מהתפיסה השלטונית של השלטון המרכזי. כך לדוגמה בארצות כמו ארצות-הברית בה השלטון המרכזי דוגל בתפיסה ליברלית, אשר משמעותה בין השאר הטלת מסים נמוכים יחסית על ידי השלטון המרכזי ובעקבות זו השתתפות נמוכה יחסית בתקציבי הרשויות המקומיות.[29]

בעשותם כן, הדוגלים בגישה המוצעת חושפים אי-הבנה בסיסית באשר לשלטון המקומי בארצות-הברית וכן חוסר התעמקות במערכת היחסים בין שלטון מרכזי לבין שלטון מקומי בארצות המפותחות. טעות חמורה היא לקשור גישת ניהול (כאן ניהול 'עסקי' מבוזר) לגישה נורמטיבית לגבי מערכת יחסים בין-שלטוניים. מדינות הדוגלות בניהול עסקי של רשויות

---

27 הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת 'מענק האיזון' לרשויות המקומיות (1993: 64).

28 שם, עמ' 66; ההדגשה במקור.

29 שם, עמ' 64.

מקומיות (דוגמת ארצות-הברית, בריטניה, דנמרק, הולנד, אוסטרליה, ניו-זילנד וכד') אינן זהות מבחינת אופיו של השלטון המקומי (ותפקידיו) ומבחינת המחויבות של השלטון המרכזי כלפיו – לרבות היקף המימון הממשלתי. כפי שנראה בחלק השני של הדיון, מימון ממשלתי נאות של השלטון המקומי אינו עומד בסתירה למדיניות אי-התערבות של השלטון המרכזי בניהול עניינים מקומיים ולנשיאה של הרשויות המקומיות באחריות עצמית להחלטותיהן התקציביות.

מכיוון שברמה האידאולוגית אין כבר זיקה נורמטיבית או שלטונית-מערכתית בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי, בעיותיו של השלטון המקומי הן בעיותיהן של הרשויות המקומיות עצמן ולא בעייתו של השלטון המרכזי. עכשיו כל רשות היא לעצמה ועליה לשאת את תוצאות מחדליה. מכיוון שלמדינה אין עוד אחריות על הבטחת שירותים לאזרחיה, כל תפקידה ומחויבותה הם להבטיח את תיקצובם של שירותים ברמה מינימלית. הביטוי האופרטיבי של הדוקטרינה החדשה הוא הצבת איזון התקציב של הרשות המקומית כיעד המדיניות הממלכתית. מבחינת משרד הפנים ומשרד האוצר (פטרונו), רשות מקומית המציגה דו"ח כספי מאוזן היא רשות המתנהלת היטב ואף זכאית (אם היא מתמידה בכך) לפרס. אין זה משנה מבחינת המדינה אם איזון תקציבי הוא חשבונאי בלבד ומשמעותו בפועל, ברשויות מקומיות לא מעטות, הוא אי-מתן שירותים. דהיינו, הרשות מצליחה, ללא חריגה תקציבית, לקיים את עצמה כמנגנון אך אינה ממלאת את חובתה כלפי האוכלוסייה שהיא אמורה לייצג.

5 השלטון המקומי דור שלישי: מיצויו

ייתכן ששנת 2003 תיזכר כקו פרשת מים בשלטון המקומי דור שלישי. המפגש הבו-זמני של מדיניות כלכלית החותרת למזער את המגזר הציבורי, השתלטותה של אידאולוגיה נאו-שמרנית המערערת את יסודות מדינת הרווחה, והרצון לבצע שינויים מבניים מהותיים, יוצרים סדר-יום חדש במדיניות הממשלתית. אחד מהנושאים הנכללים בסדר-היום החדש הוא ביצוע שינויים מהותיים בשלטון המקומי. בדיעבד אנו יודעים שחלקים גדולים של אסטרטגיה רבתי זו לא התממשו. אך תהיה זו טעות לחשוב שהיא נעלמה. אסטרטגית הממשלה נותרה בעינה שכן היא נשענת על מגמות המתפתחות מזה זמן רב. האיום לא פג והנסיגה היא טקטית.

התכנית לאיחוד רשויות

במרץ 2003 אישרה הממשלה תכנית כלכלית מקיפה ('התכנית להבראת כלכלת ישראל') אשר כללה שינויים מבניים שונים. בין שינויים אלה נכלל שינוי מבנה השלטון המקומי. במרכז המדיניות המוצעת, בתחום המוניציפלי, הוצבה יוזמה לצמצום משמעותי של מספר הרשויות המקומיות – מ-266 כיום לכ-150 עד 200 רשויות – על-ידי איחוד רשויות מקומיות, וזאת באמצעות חקיקה.

התכנית נשענה, כפי שמצוין בדברי ההסבר, על דו"ח הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות ('ועדת שחר'), תוך הדגשת הנטל הכלכלי שהרשויות המקומיות הקטנות יוצרות – הנופל ברובו על תקציב המדינה – והצורך לצמצם למינימום את מספר הרשויות המקומיות שאוכלוסייתן קטנה מ-10,000 תושבים, ובפרט אלה המונות אלפים בודדים של תושבים. אך התכנית לא אימצה את מפת השינויים שהוצעה בדו"ח המסכם של הוועדה, ובמקומה

הוצעה בהמשך מפה אחרת המבוססת על עבודת מטה של משרד ראש הממשלה בשיתוף משרד האוצר.

עיצוב מקבצי הרשויות המקומיות המאוחדות התבסס, על-פי דברי הסבר של התכנית, על שמונה קריטריונים ראשיים:

- יעילות כלכלית.
- ייעול הקצאת מקורות ממשלתיים.
- אפקטיביות ביצועית.
- תרומת האיחוד לשיפור שירותים שונים.
- היכולת המקצועית ברשות.
- תרומת האיחוד לשיפור בתחום התכנון הפיסי.
- שִוויוניות.
- התאמת קבוצות אוכלוסייה.

קריטריונים אלה תואמים את הקריטריונים שנכללו בדו"ח ועדת שחר לבחינת הצעות לאיחוד רשויות ומכאן שניתן היה להניח שקיים רצף לוגי בין עבודת הוועדה לבין עבודת המטה הממשלתית. אך עיון חוזר בדו"ח הוועדה מגלה את 'היעלמותם' של שני קריטריונים מקוריים:

- מעורבות הציבור – דמוקרטיה מקומית.
- מינהל תקין (good government), שקיפות.

ייתכן שאי-התייחסות לקריטריונים אלו היא בגדר טעות טכנית או טעות סופר. אך בעינַי, החסרה זו מבטאת את "חוסר הרלוונטיות" של הערכים המבוטאים בקריטריונים אלה בעידן החדש.

אני מודה שגם בעת לימוד דו"ח הוועדה הציבורית ב-1998, לא הצלחתי להבין את הקשר שבין כלל הקריטריונים האמורים לבין המלצותיה בפועל (האיחודים המוצעים). ביצוע ניתוח חלופות במערכת רב-קריטריונית אינה משימה פשוטה, לא-כל-שכן על רקע קשיי התרגום האופרטיבי של הקריטריונים (משתני הבדיקה והנתונים הדרושים) ושקלול הקריטריונים (כמה 'שווה', למשל, מינהל תקין ביחס ליעילות כלכלית). עם זאת, סמכתי על היושרה המקצועית של חברי הצוות והנחתי שנמצא על-ידם פתרון מספק. עבודת המטה הממשלתית הייתה בגדר פרסה מקצועית. הקשר שבין הקריטריונים המצוינים לעבודה

שהוכנה היה מגמתי, כפי שעולה מהדגשת המרכזיות של נושא היעילות הכלכלית כפרמטר מרכזי. נתוני הבסיס לא יכלו לתמוך בניתוח האמפירי, הצגתם הייתה מניפולטיבית וההנמקות לאיחוד רשויות הן לא יותר מבליל של הכללות בעלות תוקף מוגבל. אך הפרסה לא הייתה מקצועית בלבד, אלא גם ציבורית. למרות החזות המקצועית, רשימת הרשויות המועמדות לאיחוד השתנתה תדיר. בוקר אחד עיריית נס ציונה הייתה אמורה להתאחד עם עיריית רחובות, אך ימים ספורים לאחר מכן היא הפכה מרשות 'נטרפת' לרשות 'טורפת' (צירוף המועצה המקומית באר-יעקב אליה). בהמשך היא נעלמה כליל ממפת האיחודים. מה שהתחיל כמושא לשיקולים מקצועיים, התדרדר למשא עסקנות פוליטית וכך גם תוצאותיו.

למרות הכישלון היחסי של היוזמה הממשלתית, תהיה זו טעות להניח שהרצון לבצע שינויים מבניים בשלטון המקומי נמוג. אותה מערכת של שיקולים שהולידה את הרעיון לאיחוד רשויות ממשיכה להתקיים. חידושה של היוזמה הוא רק שאלה של עיתוי. מכיוון שאיחוד הרשויות לא ישנה באופן מהותי את רציונל הפעילות של השלטון המקומי דור שלישי, ספק אם בעקבות מימושו יחול שינוי רב במצבו או באפשרויותיו. יתרונו הגדול של איום האיחוד הוא בכך שהוא פותח פתח לחשיבה מחודשת ולהעלאת אלטרנטיבות אחרות.

המדיניות הכלכלית והמשבר הכספי ה'חדש'

גם במישור הכלכלי ניתן לראות את תכנית הממשלה כניסיון שלא צלח, שכן בסוף 2003, אין זהות בין יעדי השאפתנות הראשונית לשינויים מבניים לבין הישגיה בפועל. אך גם כאן אל לנו לטעות. השלטון המקומי הוא מגזר מסומן. הוא 'גודר' בשנים האחרונות מבחינה כלכלית, בדומה לגידורם של מגזרים בעייתיים אחרים. גם תדמיתו ו(מה שנראה בעיני הממשלה) חוסר אמינותו אינם מסייעים להצלתו. הדוקטרינה המוניציפלית החדשה מבטלת את השלטון המקומי כמכלול, אגב הדגשת קיומה הנבדל של כל רשות מקומית. קיום זה אינו מובטח, שכן, במידה רבה, אינו נתפס כהכרחי. הסלידה הערכית ממדינת הרווחה, הֲרתיעה משירותים ציבוריים תובעניים, ואימוץ התפיסה הדוגלת ברמת שירותים מינימלית, אינם מצביעים על מדיניות כלכלית תומכת. כל רשות מקומית לעצמה וכל רשות מקומית לפי אפשרויותיה. המשבר התקציבי הפוקד את הרשויות המקומיות עשוי להיראות כגרסה חריפה של משברים מחזוריים אחרים בשני העשורים האחרונים. אך מגמת המדיניות הממשלתית היא של ביטול אמצעי סיוע. הסדרים לכיסוי גירעונות נעשים נדירים ואילו שערי המערכת הבנקאית אינם נפתחים לרווחה. המחסור במימון הממשלתי לא ניתן עוד לפיצוי על-ידי הגדלת ההכנסות העצמיות. הפיתוח הפיסי המואץ הסתיים וספק אם יחזור. גם יכולת המיסוי המקומי השוטף מוגבלת, לא רק בשל שליטתו של השלטון המרכזי

בהתאמת התעריפים אלא גם בשל ספף הנשיאה של בעלי נכסים ופירמות. זו הסיבה שהלחצים הגוברים מורגשים היטב גם בקרב רשויות מקומיות מבוססות.

השלטון המקומי דור שלישי, צרכן ללא שובע של משאבים, נקלע עתה למשבר. אנורקסיה כספית הופכת עתה לאיום ממשי על מוסד בעל נטיות רעבתניות, מבחינה 'גנטית'.

מגמות השינוי

עִתות של משבר מאיצות שמרנות וחדשנות כאחת. ניתן להמשיך לעסוק בניסיון לתקן את הטעון תיקון בשלטון המקומי דור שלישי. ייתכן גם שקיימות אופציות אחרות. אחת הסיבות לכך שאיננו מצליחים להתקדם, היא היעדר תפיסה ברורה באשר לתפקידו של השלטון המקומי במדינה מודרנית. מגמות שינוי מערכתיות משנות בשנים אחדות את פני השלטון המקומי במדינות אחרות. הבנת השינויים המתרחשים מעבר לים עשויה לסייע לנו בבניית תסריטים אפשריים לדור חדש של רשויות המקומיות – הדור הרביעי.

חלק II

מגמות שינוי במבט בינלאומי

מבוא

התמורות שחלו בשני העשורים האחרונים במגזר המוניציפלי בישראל משקפות מאפיינים מבניים ונסיבתיים 'לאומיים'. מאפיינים אלה קשורים במבנה המוסדי של מערכת השלטון ובשינויים מהותיים שחלו בתקופה הנסקרת – ההיחלשות של השלטון המרכזי וקשייו הגוברים לספק תשובות אמיתיות לצורכי רווחה ופיתוח ברמה המקומית. במקביל, בתהליך של מעין כלים שלובים, מאפיינים אלה מבטאים התחזקות של השלטון המקומי והרחבת תחומי האחריות שלו. כל זאת על רקע מתח מתעצם והולך בין צרכים וציפיות לבין זמינות משאבים ציבוריים והקצאתם. ברם, תהיה זו טעות להניח שתמורות אלו הן ייחודיות לישראל. מבט רוחבי 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, תפקידיו, דפוסי הפעילות של הרשות המקומית ויחסיה עם מוסדות אחרים ובינה לבין הציבור. העובדה שמדינות שונות נדרשות לעמוד בפני סוגיות דומות, בעיתוי מקביל יחסית, משקפת את אופיין המערכתי של מגמות השינוי. אין בהדגשת אופיין המערכתי והבינלאומי של מגמות השינוי כדי להניח קיומו של תהליך דטרמיניסטי או התכנסות הכרחית לפתרון אחיד. השונות בין מדינות – הנגזרת מהבדלים במשטר (אוניטרי, פדרלי), בדפוסי השלטון (ריכוזיות, ביזור) ובסדר-היום הלאומי (ממשלי, כלכלי וחברתי) – מכתיבה בהכרח הבדלים באשר לאופן התגובה שלהן למגמות השינוי. אך העובדה שמדינות כה רבות מנסות בעיתוי היסטורי משותף להציב את הצורך בשינויים על סדר-היום הלאומי, מדגישה בהכרח את קיומן של סוגיות משותפות המצריכות התייחסות מבחינת המדיניות הציבורית.

על רקע זה יש חשיבות רבה להבנת תהליכים אלה כאמצעִי לחיזוי כיווני התפתחות אפשריים של השלטון המקומי בישראל. פענוח נכון של תהליכים אלה, עשוי לתרום רבות לפיתוח תפיסות חדשות ודפוסי פעילות ההולמים את מגמות השינוי. האתגר שניתוח מסוג זה מציב הוא בהגדרת קבוצת ההתייחסות הרלוונטית – כלומר אֵילו מדינות עשויות

לתרום לנו להבנת התהליכים הנדונים – ובהשלכת משמעויות רלוונטיות לגבי ישראל. אף-כי, כאמור, התהליכים הנדונים הם בעלי אופי בינלאומי רחב, אני בדעה שמדינות אירופה הן אלו שעשויות לאפשר לנו לבחון את ההתפתחויות האמורות. למרות חשיפתנו לארצות-הברית ולתהליכי אמריקניזציה, הרי המאפיינים של מבנה השלטון ודפוסי הפעילות של המינהל הציבורי בישראל הם הרבה יותר קרובים לאלה של מדינות אירופה. ההתמקדות במדינות אירופה אינה שוללת בהכרח התייחסות למדינות אחרות ועל כן, כאשר דוגמאות רלוונטיות יצדיקו זאת נַפנה את מבטינו גם למקומות אחרים.

כוחות השינוי

ארבעה וקטורים עיקריים, התומכים זה בזה, נושאים את מגמות השינוי:

- הווקטור הביזורי.
- הווקטור הכלכלי.
- הווקטור הניהולי-ארגוני.
- הווקטור האזרחי-דמוקרטי.

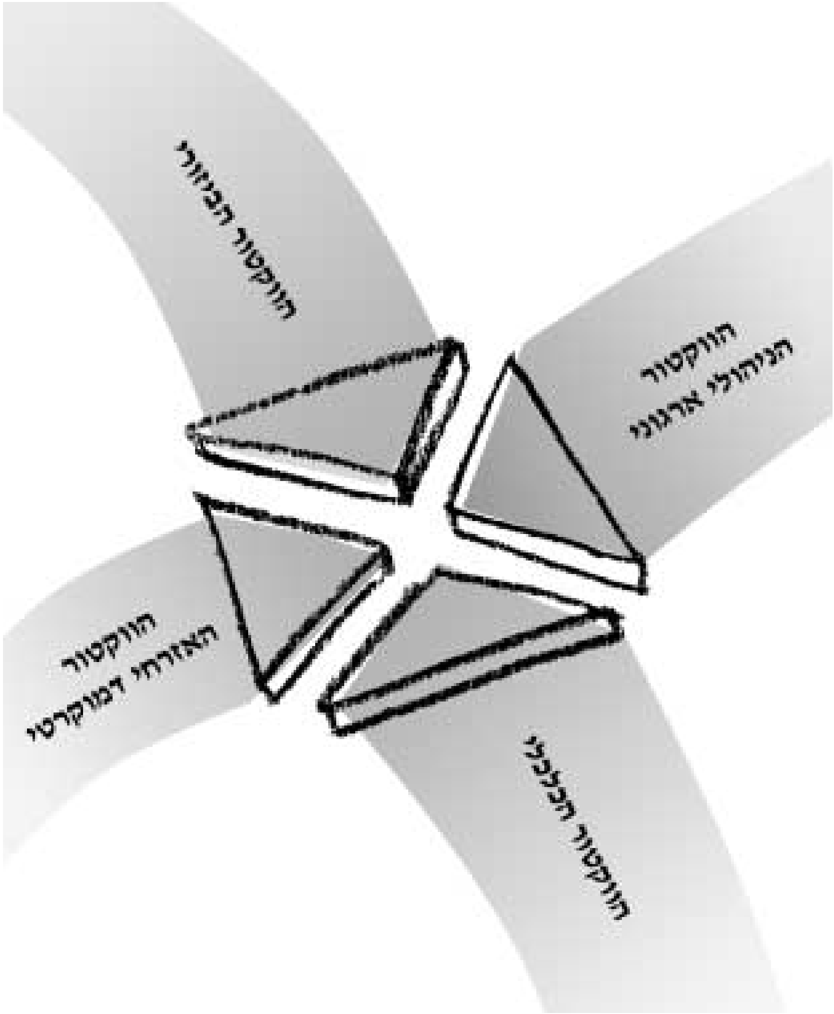
הווקטור הביזורי מציין תהליכי שינוי מבניים הנשענים על תהליכי ביזור, המעצימים מִדרגי שלטון תת-לאומיים (devolution of power), ו/או האצלת סמכויות מוגברות (delegation of responsibilities). תהליכים אלה יוצרים תצורות שלטוניות חדשות ודפוסי פעילות חדשים, שלטוניים ובין-שלטוניים, תוך הצבת אתגרים חדשים בתחום המדיניות והניהול הציבורי. הווקטור הכלכלי משקף תמורות בעלות אופי מקרו-כלכלי, המעצבות מחדש את בסיס הפעילות ודרכי הניהול של ארגונים ציבוריים, לרבות הרשויות המקומיות. תמורות אלו עוסקות במציאת איזון בין צורכי המימון של המגזר הציבורי לבין מציאות כלכלית המתאפיינת על-ידי אי-יציבות משקית כתופעת 'קבע', חתירה לאיזון תקציבי, וצמצום הוצאות המגזר הציבורי כדרך לבלימת האינפלציה והסטת מקורות למגזר הפרטי. יעדים אלה מקרינים על תהליך הקצאת המשאבים ברמה הלאומית ומתבטאות במדיניות תקציבית מרוסנת ומרסנת. עקב כך, נדרשים הארגונים הציבוריים, לרבות הרשויות המקומיות, לפעול בסביבה כלכלית חדשה, השונה מזו שעיצבה את ה'קוד הגנטי' של המגזר הציבורי. אופיה של הכלכלה הציבורית החדשה מתערער גם בשל טשטוש הגבולות שבין כלכלה ציבורית לבין כלכלת שוק, מבחינת גיוס משאבים, הקצאתם וניהולם. הווקטור הניהולי–ארגוני מנתב תהליכי שינוי המשקפים מעבר ממערכות היררכיות ריכוזיות למערכות מבוזרות, מניהול מוטה-תשומות לניהול מוטה-תוצאות, מאדמיניסטרציה של

השותף לניהול אסטרטגי. מעברים אלה מעלים, על רקע תמורות ציבוריות-ערכיות, אפשרויות חדשות לגבי תפקיד השלטון המקומי – אפשרויות אשר באופן פרדוקסלי מערערות את מעמדן הפונקציונלי של הרשויות המקומיות אך בונות מחדש את מעמדו הציבורי של השלטון המקומי. הווקטור האזרחי–דמוקרטי הוא הציר הרביעי של מגמות השינוי המערכתיות המעצבות את השלטון המקומי החדש והוא מתבטא במכלול תמורות המתפתחות במערכת היחסים שבין מערכות השלטון לבין החברה האזרחית. תהליכים אלה מעצבים בסיס חדש לעשייה הציבורית המושתתת על יסודות של משילות חברתית (governance), תוך הדגשת ערכים חדשים כגון חובת השקיפות המוסדית, אחריות ציבורית מוגברת (accountability), דמוקרטיזציה של תהליכי קבלת החלטות ואף השפעה ישירה על אופן ניהול הארגון הציבורי.

הדיון שבהמשך סוקר את התפתחות המגמות המערכתיות האמורות במדינות מפותחות שונות ואת השלכותיהן על השלטון המקומי. כפי שנוכל לראות בהמשך, הבולטות היחסית של כל אחד מווקטורים אלה משתנה בין מדינה ומדינה ובהתאם לכך גם תצורות השינוי.

איור 2.1

כוחות השינוי בשלטון המקומי



6 הווקטור הביזורי

באוקטובר 2002 הגישה ממשלת צרפת לבית המחוקקים הצעה לשינוי חוקת המדינה. רוח השינוי באה לידי ביטוי בתוספת לסעיף הראשון של החוקה הצרפתית ועל פיה ארגונה של המדינה יתבסס על מערכת מבוזרת. יוזמה חוקתית, במדינה אשר במשך ארבע מאות שנים נבנתה על עיקרון של משטר ריכוזי ואחיד, רחוקה מלהיות תיקון 'טכני' – זאת אמירה ציבורית רבת משמעות ואף מהפכנית. כאשר אנו בוחנים שינוי זה על רקע שינויים מקבילים במדינות שונות – כגון איטליה, בריטניה, בלגיה וספרד – מתחוור קיומה של תופעה בעלת אופי כללי וגורף יותר. אלו ביטויים חלקיים של אחת ההתפתחויות הבולטות של שני העשורים האחרונים בתחום המדיניות הציבורית: מגמת הביזור. כמעט ללא יוצא מן הכלל, נדרשות מדינות מפותחות ומדינות מתפתחות, להתמודד עם תהליכים מגוונים הפועלים לשינוי מבנה השלטון, אופיה ההירככי הקלסי של המדיניות הציבורית, ומערכת היחסים בין מגזרים שונים – בתוך המערכות השלטוניות עצמן, בין מערכות השלטון לבין החברה האזרחית, ובין המגזר הציבורי למגזר הפרטי. בשלב זה של הדיון ברצוני להתמקד במרכיבים נבחרים של תהליכי הביזור, בעיקר אלה שהם בעלי רלוונטיות שלטונית-מוסדית לפעילות השלטון המקומי. שלושת הנושאים הראשיים הראויים להתייחסות כאן הם:

- הַעֲצמה פוליטית (devolution of power).
- האצלת סמכויות מוגברות (delegation of responsibilities).
- שינוי מערכת היחסים בין מדרגי השלטון השונים.

העצמה פוליטית

המבנה השלטוני והפונקציונלי של מדינות שונות משתנה והולך בשני העשורים האחרונים כתוצאה מתהליכי העצמה. המאפיין המשותף של מדינות אלו הוא היותן בעלות משטר

אוניטרי, דהיינו מדינות אשר מבחינה חוקתית התקיים בהן מבנה שלטוני דו-רובדי: שלטון מרכזי ושלטון מקומי. המבנה הדיכוטומי של מדינות אלו משתנה בעקבות יצירת רובדי שלטון חדשים (אזוריים) ובהתאמה לכך, חלוקת עבודה חדשה בינם לבין השלטון המרכזי.

העצמה פוליטית: תהליכי 'מעלה–מטה'

תהליך של ביזור כהעצמה בא לידי ביטוי מתקדם במדינות אירופיות שונות, שהקמתם של שלטונות אזוריים בהן משנה תצורות שלטוניות היסטוריות. מבחינה זו, אירופה של סוף המאה ה-20 / ראשית המאה ה-21 מתפתחת כמרחב של שלטונות תת-לאומיים (אזוריים ומקומיים), אשר באופן פרדוקסלי אינם סותרים את המגמה הכוללת של התכנסות לאומית למסגרת-על פדרטיבית (הקהילייה האירופית). לוח 2.1, להלן, מציג בצורה תמציתית את השינויים המבניים העיקריים (מודגשים בהצללה).

בקצה האחד של רצף השינויים באירופה נמצאת בלגיה בה תהליך העצמה מואץ הביא, בעקבות הרפורמות השלטוניות ב-1993, להעברת מרבית הסמכויות של השלטון המרכזי לשני שלטונות אזוריים ראשיים אשר גבולותיהם נתחמו על בסיס מאפיינים חברתיים (אזור פלמי ואזור וולוני-צרפתי). כה משמעותי הוא שינוי הסמכויות בין השלטון המרכזי לבין השלטונות האזוריים עד שיש המעמידים בספק את עצם מעמדו של השלטון המרכזי בענייני פנים.[30] מדינה אוניטרית אחרת המתפתחת כמדינה מעין-פדרלית היא ספרד, מדינה בעלת מסורת ריכוזית גורפת. מדיניות ביזור עקיבה שהתפתחה מאז שנות ה-80, עם כינונו של המשטר הדמוקרטי לאחר הדיקטטורה של פרנקו, הביאה להתפתחות מבנה שלטוני מבוזר על בסיס יחידות אזוריות: ה-comunidades autonomas.[31] תהליך הביזור בספרד מתאפיין בהדרגתיות ודיפרנציאליות, כלומר הוא מותנה ביכולות של כל אחד מהאזורים ומרצונותיהם באשר למידת האוטונומיה. היחסים בין השלטונות האזוריים לבין השלטון המקומי מעוגנים בהסכמים חוקיים, השונים בין אזור לאזור. בניגוד לתפנית הדרמטית בבלגיה, הביזור בספרד מתפתח ומשתכלל במרוצת הזמן, בתהליך הנמשך עד היום. אם בבלגיה הביא אופי הביזור פרשנים שונים להערכה שהתהליך הביא את השלטון המרכזי עד קרוב להתבטלות, הרי מגמת ההעצמה בספרד מתקיימת ללא החלשת השלטון המרכזי, שכן הוא שומר בקפדנות על מעמדו כמוקד ראשי להתוויית מדיניות כוללת ולתיאום ארצי.

30 ראו Hooghe (1994).

31 ראו Aja (2001); Colomer (1998).

לוח 2.2:

מדינות אירופה – מגמות שינוי במבנה השלטוני לפי מדרג העצמה

צורת המשטר	רמת ההעצמה	דוגמאות
מדינות פדרליות	**העצמה מוחלטת:** שלטון אזורי בעל אוטונומיה רבה (על בסיס הסדר חוקתי); סמכויות חקיקה; סמכויות תקצוב ומיסוי.	ה-lander בגרמניה ואוסטריה; הפרובינציות בבלגיה.
מדינות בעלות מבנה אזורי מורחב	**העצמה מוגבר :** שלטון אזורי ב ל אוטונומיה רבה (מושתתת על ו יקי ביזור); סמכויות תקצוב חלקיוה סמכויות מיסוי חלקיות.	ה-autonomas comunidade בספרד; ה-regioni באי ליה; שלטונות אזורי ם בסקוטלנד, ווילס וצפון אי לנד.
מדינות אוניטריות בעלות מבנה אזורי מוגבל	**העצמה מוגבל :** שלטון אזורי ב ל אוטונומיה מוגבלת (מושתתת על ו יקי ביזור); סמכויות תקצוב חלקיוה סמכויות מיסוי חלקיות. מימון ממשלתי על בסיס השתתפויות ת ציביות.	ה-regions בצו ת; הפרובינציות ב ולנד; המחוזות (amtskomn uner) בדנמרק. הרשויות האזו ות בפינלנד (maakunnan liit). רשויות מחוזיות (lan sting) בשוודיה. הרשויות האזו ות באנגליה (regio al assemblies, LGA).
מדינות אוניטריות קלסיות	**ללא שלטון אזורי:** יחידות אדמיניסטרטיביות או רשויות פונקציונליות במימון ממשלתי	

הערה: ההדגשה מציינת שינויים מבניים מאז שנות ה-80.

במידה רבה, התהליכים בבלגיה ובספרד מוצאים הקבלה בבריטניה, בה הועצם מעמדם השלטוני של סקוטנלד, ווילס וצפון אירלנד במחצית הראשונה של שנות ה-90. במסגרת של מדיניות מוצהרת להגברת האוטונומיה האזורית, השלטון המרכזי בבריטניה יזם מדיניות אמיצה בתחום ההעצמה, תהליך שבא לידי ביטוי בהענקת סמכויות שלטוניות רחבות לסקוטלנד, לווילס ולצפון אירלנד. בעוד שבראשיתו נשען תהליך זה על הענקת זכויות לאזורים בעלי אופי לאומי נבדל, מתפתח כיום שלב נוסף של העצמה פוליטית על-ידי הקמה של שלטונות אזוריים באנגליה גופא – מדינה ללא מסורת היסטורית של זהויות אזוריות, לאומיות או תרבותיות: ה'אסיפות האזוריות' (regional assemblies).[32] גוף נבחר זה אמור להתמודד עם אתגרי הפיתוח האזורי, התחדשות הכלכלות האזוריות וצורכי תיאום ושילוב של יוזמות מדיניות שונות (לאומיות ומקומיות). קשה להעריך כעת (2003) מה תהיה ההתפתחות של דגם זה שכן הפעלתו טרם החלה ואף כינונו מותנה בבחירתם הרצונית של תושבי כל אזור ואזור בו (באמצעות משאל עם).[33] ברם, ברור כיום שהוא מהווה עוד שלב של תהליך ההשתנות של המבנה השלטוני בבריטניה (כאן אנגליה), כחלק ממדיניות התחדשות מוסדית המושתתת על עקרונות ביזוריים. דגם נוסף להתפתחות זו הוא שלטון אזורִי מטרופוליני. ניסיון ראשון לדגם הראשון קרם עור וגידים עם הקמת שלטון אזורי במרחב לונדון (ה-Greater London Authority) בשנת 2000, שלטון מקומי ראשון בבריטניה על פי דגם של ראש מועצה הנבחר ישירות על-ידי התושבים.[34]

מדינה אחרת אשר אימצה מדיניות של ביזור, תוך העצמת השלטונות האזוריים, היא איטליה. עד לשנות ה-90 היו השלטונות האזוריים בעלי חשיבות משנית, נוכח האוטונומיה המוגבלת שלהם. בשל חוסר היציבות הפוליטית של ממשלות איטליה לא הצליחה המדינה לגבש במשך השנים רפורמה שלטונית כוללת.[35] אך הכרה גוברת בצורך בביזור ובדה-רגולציה אדמיניסטרטיבית, וקואליציה פוליטית תומכת אִפשרו, לקראת סוף שנות ה-90, חקיקת מספר חוקים מרכזיים (מוכרים באיטליה כחוקי בסאניני, על שם השר הממונה) המעצימים את מדרגי השלטון התת-לאומיים. בעקבות שינוי החקיקה החל תהליך של התחזקות כוחם

---

32 ראו DTLR (2002b).

33 ביולי 2003 הכריזה הממשלה על ביצוע משאלי עם בשלושת האזורים הצפוניים של אנגליה.

34 ראו House of Commons (1998). להקמת הרשות המטרופולינית בלונדון יש משמעות מיוחדת על רקע הקשרה ההיסטורי. כאן רצוי להזכיר את ביטולה של גרסתה הקודמת (ה-Greater London Council), על-ידי ממשלת תאצ'ר במחצית שנות ה-80 וצמיחתו המחודשת של הרעיון בהקשר של המדיניות החדשה של ממשלת בלייר. בעניין זה ראו ספרם של Travers & Jones (1997).

35 ראו Bull (1994); Cassese and Tochia (1993).

של השלטונות האזוריים והמוניציפליים, תהליך הנמצא עדיין בעיצומו, תוך נסיגה משמעותית של השלטון המרכזי.[36]

מבחינת השלטון המקומי, לתהליך השתנות המדינה האוניטרית ולהתפתחותם של מדרגי שלטון אזוריים משמעות לא אחידה. בבלגיה, העצמת השלטונות האזוריים לא פגעה במעמדו של השלטון המקומי (הפרובינציות והרשויות המקומיות), משום השמירה על זכויותיו החוקיות על-אף הכפפתו לשלטון האזורי. באיטליה מסתמנת מערכת של אוטונומיה יחסית בין השלטון האזורי לבין השלטון המקומי, על בסיס תיחום פונקציונלי של סמכויות (ראה להלן 'האצלת סמכויות'). בספרד, לעומת זאת, השלב השני של תהליך הביזור (העצמת השלטון המקומי) נתקל עד לאחרונה בקשיים ולאו דווקא בשל היעדר רצון של השלטון המרכזי. סתירה זו נעוצה כבר בראשית תהליך הביזור בשנות ה-80, כאשר ביזור אזורי האפיל על האפשרות של ביזור מקומי.[37] אף-כי הרשויות המקומיות זכו למעמד נבדל מבחינה חוקית ושלטונית, מרבית הסמכויות והשליטה במשאבים הופקדו בידי השלטונות האזוריים. כך נמצא, למשל, שבעוד שבעשרים השנים האחרונות אחוז ההוצאות של ה-comunidades autonomas מכלל ההוצאה הציבורית גדל בהתמדה, חלקן של ההוצאות ברשויות המקומיות השתנה אך במעט. תביעתן של הרשויות המקומיות לנתח גדול יותר מהעוגה הלאומית, זכו במשך שנים להתנגדות נמרצת מצד השלטון האזורי אשר אינו מעוניין להחליש את שליטתו על המשאבים. לקראת סוף שנות ה-90 החל השלטון המרכזי לפעול לשינוי מצב זה במסגרת יוזמת חקיקה המוכרת כ-Pacto Local, אשר נועדה להעצים את הרשויות המקומיות ולהגדיל את סמכויותיהן.[38] יוזמה זו, אשר התנהלה במשך שנים אחדות בשל רצונו של השלטון המרכזי לקדם מהלך זה בהידברות ובהסכמת כל הצדדים (השלטונות האזוריים – ה-comunidades autonomas – והרשויות המקומיות), הסתיימה ב-2002 עם חקיקת השינויים המוסכמים בחוק השלטון המקומי החדש (Ley Reguladora de las Bases del Regimen Local).[39] על מנת להעניק לביזור משלים זה ('הביזור השני', להבדיל מ'הביזור הראשון' ממנו נהנו השלטונות האזוריים) תוכן ממשי, התנהל במקביל משא ומתן מתמשך אשר נועד להבטיח לרשויות המקומיות את היכולת הכספית המתבקשת מהעצמתן התפקודית. תהליך זה הסתיים בדצמבר 2002 עם

36 ראו בעניין זה Giardia (2000); Raimondo (2001).
37 ראו Agranoff (1994); Loughlin and Peters (1997).
38 ראו Area de Derecho Constitucional (2000).
39 ראו FEMP (2002).

חקיקת שינויים בחוק תקצוב השלטונות המקומיים (Ley Reguladora de las Haciendas Locales), המסדיר בסיסי מיסוי לשלטונות המקומיים (על כך בהמשך).[40]

אחת השאלות המעניינות העולות מהבניית המערך השלטוני החדש במדינות אירופה היא מה הם גבולותיו של השלטון המקומי? כלומר, מהו המדרג ה'נכון' להגדרת רשות שלטונית כשלטון מקומי? שאלה זו בולטת על רקע תהליכי השינוי השלטוני בצרפת, המדינה אשר מאז חקיקת חוק הביזור ב-1982 עיצבה מדיניות עקיבה של ביזור הנמצאת בהתפתחות מתמדת. השינוי בצרפת מתבסס על יצירת מארג של שלטונות מקומיים, הממלאים תפקידים שונים. כאשר בצרפת מדברים על ה-collectivites locales, אין הכוונה לרשויות המקומיות הקלסיות (ה-communes, דהיינו עיריות ומועצות מקומיות), אלא לכלל השלטונות התת-לאומיים (בסדר יורד: השלטון האזורי – region, השלטון המחוזי – department, והשלטון המוניציפלי – commune).[41] רשת זו של שלטונות מקומיים, הנעדרת יחסי כפיפות היררכיים, מתבססת על אחריות מרחבית ופונקציונלית נבדלות. באמצעות מדרג זה פיתחה צרפת מערכת שלטונית חדשה רב-מוקדית, המציבה את השלטון המקומי כמקור לגיטימי לעוצמה פוליטית. חוק רב חשיבות מ-1992 (ה- Loi d'oriention relative a l'administration territoriale de la Republique), המגדיר את אופן ניהול ענייני המדינה מבחינה מרחבית, קובע: "ניהול הרפובליקה (קרי המדינה) הוא באחריות הרשויות המקומיות ושירותי המדינה המבוזרים".[42] חוק זה הוא אולי חשוב יותר מהחקיקה המקורית (משנת 1982) מכיוון שבפעם הראשונה בתולדות צרפת, השלטון המקומי מוצב כעמוד השדרה של העשייה השלטונית וכשווה משקל לזרועות השלטון המרכזי. זאת במדינה בה סימל השלטון המרכזי ריכוזיות בלתי-מוגבלת ובאותה מדינה בה הועמד בספק, עד לפני שנים לא רבות, עצם קיומו של שלטון מקומי – כה חלש היה מעמדו של השלטון המקומי שמקובל היה לטעון כי "אין שלטון מקומי בצרפת".[43] השינוי האמור בחוקת צרפת בדבר היות ארגון המדינה ארגון מבוזר וההכרה החוקתית הנלווית לשלטון המקומי (עיגון חוקתי של השלטון האזורי שלא היה קיים עד כה) מחזקים עוד יותר את מעמד השלטונות המקומיים ואת האוטונומיה היחסית שלהם.

---

40 ראו FEMP (2002).

41 ראו ;Institute International d'Administration Publique (2001)
La Documentation Française (1996). Collectivites Locales en France. Paris

42 Institute International d'Administration Publique (2001), עמ' 49-50.

43 ראו Mabileau (1991).

במידה רבה, השינויים בתפיסת צרפת כמדינה מבוזרת או הקביעה החוקית האמורה ("ניהול הרפובליקה הוא באחריות הרשויות המקומיות ושירותי המדינה המבוזרים"), היו יכולים לבטא, בשינויים סמנטיים וערכיים הנובעים מתרבויות פוליטיות שונות, את תפיסתה החדשה של בריטניה, הרואה בשלטון המקומי ובהעצמתו כיום, ציר מרכזי בהתחדשותה השלטונית והאזרחית של המדינה. מדיניות זו היא גם בעלת מאפיינים 'מהפכניים', הן בשל הריכוזיות השלטונית אשר אפיינה את בריטניה בעשורים האחרונים והן על רקע האסטרטגיה העקיבה של הממשלות השמרניות (1977-1997), לצמצם את סמכויותיו של השלטון המקומי ולהחליש את כוחו. אתגר ההתחדשות השלטונית והאזרחית הוא במרכז המצע הרעיוני שגובש על-ידי מפלגת הלייבור ('הלייבור החדש') בשנים שקדמו לעלייתה לשלטון ב-1997 ומהווה בסיס לרפורמה כוללת הנמשכת מאז. מספר חיבורים רעיוניים רבי השפעה של מנהיגי המפלגה בשנות האופוזיציה, לרבות מסות מפרי עטו של טוני בלייר עצמו, מבטאים את התובנה בדבר מעמדו של השלטון המקומי כאמצעי התחדשות כוללת יותר והיותו, בשל כך, מושא לרפורמות המתבקשות.[44] (האם היינו יכולים לדמיין ראש מפלגה ראשית בישראל המפתח פרוגרמה רעיונית על בסיס העצמה ודמוקרטיזציה מקומית כבסיס להתחדשות שלטונית ואזרחית?) אין זה מקרה שאחד ממשפטי המפתח החוזרים תכופות במסמכי מדיניות של ממשלת בלייר הוא "Modernising local government is at the heart of the Government's plans to modernise Britain".[45]

מודרניזציה של מדיניות מצריכה, אם כן, מודרניזציה של מערכות השלטון. המבנה השלטוני הקלסי – ההירכי והדיכוטומי (שלטון מרכזי-שלטון מקומי) – אינו מאפשר עוד משילוּת נאותה והתמודדות אפקטיבית עם בעיות ואתגרים (חברתיים, כלכליים, מרחביים) אשר מורכבותם עולה בהתמדה. באופן בלתי תלוי בדרך שכל מדינה בוחרת בהתמודדות עם בעיות ואתגרים אלה, מאפיין אחד מצטייר כמכנה משותף רחב: ביזור מערכתי, תוך כדי העצמה של מדרגי שלטון נמוכים יותר – לרבות הקמת מדרגי שלטון חדשים המבטאים מדרגים שונים של 'מקומיות'.

העצמה פוליטית: תהליכי 'מטה-מעלה'

תהליכי ההעצמה הפוליטית שנסקרו עד כה הם בעלי אופי אנכי ומתבססים על דגם 'מעלה-מטה'. על פי דגם זה השלטון המרכזי הוא המעצים מדרגי שלטון תת-לאומיים,

44 ראו Blair (1996; 1998); Mandelson & Liddle (1996).

45 ראו DTLR (1999a; 1999b).

תוך ויתור על סמכויות פוליטיות חוקיות ו/או על-ידי הענקת סמכויות פוליטיות חדשות. אך דגם זה אינו ממצה את מלוא הביטויים של העצמה פוליטית שכן במקביל מתפתח דפוס העצמה בעל כיווניות הפוכה – 'מטה-מעלה'. צרפת היא המדינה המובילה תהליך זה, במסגרת של מה שניתן להגדיר כשלב שלישי של אסטרטגיית הביזור הלאומית שתחילתה בחוק הביזור מ-1982. בשיח הציבורי הצרפתי התפתחות זה אינה נכללת במסגרת הביזור הפוליטי הפורמלי, אלא בהקשר של הסדרים של שיתוף פעולה בין-רשותי (cooperation intercommunale). לשיתוף פעולה בין-רשותי בצרפת מסורת ארוכת שנים. בעבר הוא התבסס על תאגידים משותפים, לרוב חד-תכליתיים (syndicats de communes). החל משנות ה-60 וביתר שאת בשנות ה-80 וה-90, התפתחו בהדרגה דגמים אחרים של שיתוף בין-רשותי המתבטאים בהקמת רשויות אזוריות פדרטיביות, דהיינו רשויות הנשענות על העצמתן הפוליטית של הרשויות המקומיות המקִימות אותן ועל האצלת סמכויות בהתאם. בשנים האחרונות מתחזק מעמדן של רשויות אלו הן בשל חיזוק סמכותן הסטטוטורית והן בשל חיזוק מעמדן הפיסקלי (בסיס מיסוי עצמאי וזכות ליהנות מתקצוב ממשלתי ייעודי). חקיקה מ-1999, אשר נועדה להסדיר באופן רציונלי יותר את מעמדן של רשויות אזוריות אלה, הביאה ב-2002 לקונסולידציה של הרשויות האזוריות הפדרטיביות, תוך התכנסותן לשלושה סוגים:

- 'הרשויות האורבניות' (communautes urbaines).
- 'הרשויות הגושיות' (communautes d'agglomeration).
- 'הרשויות המרחביות-כפריות' (communautes de communes).[46]

שלושת סוגי הרשויות הפדרטיביות משקפות, ראשית כול, מִדרג מרחבי-עירוני נבדל: 'הרשות האורבנית' מיועדת לשרת אזורים מטרופוליניים של 500,000 תושב לפחות, 'הרשות הגושית' מיועדת לשרת אזורים עירוניים של מעל 50,000 תושבים (ובהם עיר מרכזית אחת בת 15,000 תושבים לפחות) ואילו 'הרשות המרחבית-כפרית' מיועדת לשרת מרחבים מוניציפליים כפריים המונים עד 50,000 (אך ללא עיר מרכזית של 15,000 תושבים לפחות). המדרג הוא גם פונקציונלי-סטטוטורי שכן קיימים הבדלים חשובים בטווח הסמכויות:

- הרשויות האורבניות. רשויות אלו הן בעלות סמכות שלטונית על שנים-עשר תפקידי מפתח המועברים אליהן על-ידי הרשויות המקומיות המרכיבות אותן.

46 ראו Ministere de l'Interieur (1999).

תפקידים אלה מתייחסים לתכנון האסטרטגי של כלל המרחב המשותף, פיתוח תשתיות תנועה ותחבורה, פיתוח תשתיות כלכליות, תכנון וניהול-על של שירותים מוניציפליים שונים בעלי יתרונות לגודל (שירותי מים, ביוב, תברואה, כבאות), וכן שירותים חברתיים שונים – דוגמת חינוך.

- הרשויות הגושיות. לרשויות אלו, האמורות כאמור לשרת אזורים עירוניים עם אוכלוסייה של מעל 50,000 תושבים, סמכויות המתרכזות בתחום הפיתוח הכלכלי של המרחב המשותף, תכנון עירוני, תכנון וייזום מערכות שירותים משותפות ומיזמים חברתיים שונים, ביניהם דיור ציבורי.
- הרשויות המרחביות. לרשויות אלו מיועדים תפקידים מצומצמים יותר והם מתמקדים בתחום פיתוח תשתיות כלכליות ובתחום נוסף – על פי העדפת הרשויות המקומיות המקימות ולאור צרכים מקומיים – מבין ארבעה תחומים מוגדרים בחוק: איכות הסביבה, רשת כבישים אזורית, אחריות על פיתוח מתקנים ציבוריים-קהילתיים ותחזוקתם, דיור ציבורי).

האצלת הסמכויות לרשויות הפדרטיביות משנה בהכרח את טווח סמכויותיהן של הרשויות המקומיות בצרפת, כפי שהיו קיימות עד כה, ומארגנת אותן מחדש באופן מדורג, מתוכנן ומוסכם.[47]

47 הנהלתן של הרשויות הפדרטיביות מורכבת מנציגים נבחרים מקרב הרשויות המעצימות אותן, אך הן כאמור בעלות מעמד סטטוטורי נבדל ואוטונומי.

רשויות אזוריות פדרטיביות בצרפת: בין ארגון מחדש של סמכויות לבין איחוד רשויות

הקמת הרשויות האזוריות הפדרטיביות, על בסיס העצמתן הפוליטית של הרשויות המקומיות המקימות אותן והאצלת סמכויות בהתאם, מהווה לא רק תשובה לצורכי הניהול והפיתוח המרחבי אלא גם דרך לרציונליזציה של השלטון המקומי. צרפת היא בעלת מספר הרשויות המקומיות הגדול ביותר באירופה המערבית: מעל ל-36,000 רשויות מקומיות, מהן כ-34,000 בעלות אוכלוסייה הקטנה מ-1,000 תושב. היא דילגה על המגמה של שאר המדינות האירופיות לאחד רשויות מקומיות והעדיפה לפתח 'תחליפי איחוד' על בסיס ארגון מחדש של סמכויות בהסכמה. הרפורמה הנוכחית מבטאת מדיניות פרגמטית זו.

אי-ביטול רשויות מקומיות (לרבות הימנעות ממיזוג כפוי), לא מנעה מצרפת לחולל שינויים מהותיים במפה המוניציפלית; זאת על-ידי המרת האופציה הפורמלית בְּמדיניות המעודדת הסדרים פונקציונליים התואמים את מדיניות הפיתוח הלאומי והאזורי של המדינה ואת צורכיהן של הרשויות המקומיות עצמן. בהקשר זה יש לראות את מדיניותה הפעילה של המדינה לקדם את הקמתן של הרשויות הפדרטיביות, במסגרת האמורה של 'שיתוף פעולה בין-רשותי' (cooperation intercommunale). אף-כי השלטון המרכזי אינו כופה הקמת רשויות מסוג זה, מדיניות לאומית עקיבה באשר ליעדי פיתוח לאומיים ואזוריים (לרבות בתחומי החברה והסביבה) ומדיניות תקצוב המעודדת שיתוף בין-רשותי מן הסוג האמור, מצליחה לחולל תפנית בארגונו הפונקציונלי של השלטון המקומי בצרפת ובאפקטיביות של העשייה הציבורית. על פי דיווח שנמסר לי אישית על-ידי מנהלי הנושא במשרד הפנים הצרפתי, עד למחצית 2003 כ-75 אחוזים מכלל הרשויות בצרפת היו שותפות ברשויות האזוריות הפדרטיביות ואחוז מקביל של אוכלוסיית המדינה נכללו במסגרות החדשות.[48] זאת, שלוש שנים בלבד לאחר חקיקת החוק הרלוונטי.

נוכח הכישלון המתמשך בישראל בתחום שינוי מבנה השלטון המקומי ופריסתו המרחבית, יש בניסיון הצרפתי דגם התייחסות הראוי לבחינה מושכלת.

---

48 ראו Ministere de l'Interieur (2002).

העצמה פוליטית: תהליכי 'מטה-מטה'

ההיגיון הפנימי של תהליכי הביזור, דהיינו אותם כוחות שינוי המניעים אותו, מכתיב בהדרגה ביזור פוליטי ברמה התת-רשותית. ברוח זו יש לראות את התפתחותן של מסגרות תת-רשותיות, בעיקר מסגרות שונות של מועצות רובעיות. אף-כי מסגרות אלו מוכרות בדמות 'עיריות משנה' – פריס משמשת דוגמה לדגם זה – המגמה הנוכחית נועדה בעיקר לחזק את הדמוקרטיה המקומית ולחזק את הקשר שבין האזרחים לבין השלטון המקומי. בשל כך, למסגרות חדשות אלו אין בהכרח תפקידים ביצועיים אך יש להן מעמד חשוב בקידום יוזמות מקומיות ובמעורבות אקטיבית בנושאים בעלי השלכה ישירה על הרובע – הן כיחידה פיסית והן כקהילה מקומית. שתי דוגמאות (בלגיה וצרפת) ממחישות הדגשים שונים בתהליך זה.

בבלגיה, שינוי חוקתי המחייב הקמתן של מועצות רובעיות סיכם ב-1997 מאבק ציבורי שנמשך יותר מעשר שנים. לעיר אנטוורפן היה תפקיד מיוחד במאבק זה שכן היא הראשונה אשר מיסדה מועצות אלו, על אף מגבלות משפטיות אשר מנעו הענקת סמכויות פורמליות, מבחינה חוקית. סעיף 41 של חוקת המדינה קובע את כינונן של מועצות תת-רשותיות בערים אשר גודלן 100,000 תושבים ומעלה (לעומת 250,000 תושב בהצעה מקורית), כשהרכב המועצה נקבע על בסיס בחירה ישירה של מועמדים. בעקבות השלמת הליכי חקיקה בשנת 2000, התאפשר כינונן של המסגרות התת-רשותיות בשמונה ערים בלגיות. מכיוון שנדרש עדיין אישור של השלטונות האזוריים, ונכון לעת כתיבת שורות אלה (מחצית 2003) אישור זה ניתן רק על-ידי השלטון האזורי הפלמי, חל הסדר זה, בהתאם לרף הגודל שנקבע, על שלוש ערים פלמיות בלבד.

בצרפת, חקיקת חוק הדמוקרטיה המקומית (Loi Relative a La Democratie de Proximite) בשנת 2002 – חלק משינוי המסד החוקתי והחוקי של המדינה – מסדירה את הקמתן של המועצות הרובעיות (conseils de quartiers). הן בגדר רְשות ברשויות מקומיות שמעל 20,000 תושב וחובה ברשויות מקומיות שמעל 80,000 תושב, כאשר הקמת המועצות היא באחריות הרשות המקומית. ההרכב שנקבע למועצות הרובעיות כולל נציגי רובע (אזרחים ונציגי ארגונים מקומיים) וחברים של מועצת הרשות, המיוצגים – ככל שניתן – באופן פרופורציונלי מבחינה פוליטית. למועצה הרובעית תפקיד מייעץ ושותפות ציבורית בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות לענייני הרובע.

מכיוון שלמגמה הנדונה קשר הדוק עם תהליכי דמוקרטיזציה (על כך בהמשך), בחלק מהמדינות תהליכי ההעצמה אינם מתורגמים להקמת מסגרות תת-רשויות פורמליות אלא קורמים עור וגידים במסגרות רובעיות ושכונתיות בעלות אופי רִשתי. דוגמה לכך היא

הנטייה בהולנד לדלג על הניסיון להקמת מסגרות שכונתיות פורמליות (deelgemeenten), כגון אלו שהוקמו באמסטרדם ורוטרדם בשנות ה-80, ולהעדיף מסגרות דינמיות יותר אך לא בהכרח פחות אפקטיביות.[49]

האצלת סמכויות

אם ההעצמה הפוליטית משקפת מגמה בינלאומית של ארגון-מחדש של מערכי שלטון, הרי ביזור באמצעות האצלת סמכויות מבטא מגמה משלימה בתחום האחריות הפונקציונלית. קו התפר בין העצמה פוליטית לבין האצלת סמכויות הוא עמום, שכן העצמה פוליטית גוררת בהכרח הרחבת סמכויות ואִילו שינויים בחלוקת העבודה בין מדרגי השלטון במדינה ו/או דפוסי ניהול שלטוניים מגדילים בהדרגה את תפקידי השלטון המקומי.

המעבר מסמכויות מוגבלות לסמכויות כוללות

במבט בינלאומי, אחד מקווי ההבדלה לגבי אופי משטר השלטון המקומי הוא אופי הסמכויות החוקיות המוענקות לרשויות מקומיות. דגם אחד של שלטון מקומי מבוסס על העיקרון הפונקציונלי של ultra-vires, על פיו רשות מקומית רשאית (או מחויבת) לעסוק אך ורק בנושאים המוגדרים מפורשות על-ידי החוק.[50] מנגד, קיים דגם אחר של שלטון מקומי המבוסס על העיקרון הפונקציונלי של סמכויות כוללות (general competences). שלטון מקומי המבוסס על עיקרון זה רשאי לעסוק בכל נושא רלוונטי לענייני המקום או לטובת הציבור, זולת תפקידים לגביהם חל איסור או הגבלה על-פי החוק. בעשור האחרון מסתמן בקרב מדינות המתאפיינות על-ידי שלטון מקומי בעל סמכויות מוגבלות מַעבר למשטר של סמכויות כוללות. מאז ראשית שנות ה-90, מדינות שונות (דוגמת בלגיה, איטליה, בריטניה, אירלנד) הולכות ומסירות מגבלות הנגזרות מעקרון ה-ultra-vires, תוך אימוץ רעיון הסמכויות הכוללות לרשויות המקומיות. מגמה זו היא חלק אינטגרלי, בדומה לשינויים המבניים, של תהליכי התחדשות המערכות השלטונית ודפוסי הפעילות של המגזר הציבורי.

מקרה הממחיש תופעה זו הוא השינוי שחל באיטליה. חוקי הביזור ('חוקי בסאניני') שנחקקו במרוצת שנות ה-90, ובעיקר חוק 59/97, מעניקים לשלטונות האזוריים

49 ראו Hendriks & Musso (2003).

50 על פי עיקרון זה פועלות גם הרשויות המקומיות בישראל.

והמוניציפליים סמכויות כלליות המאפשרות להם לעסוק בכל נושא שהוא רלוונטי לפיתוח המקומי או לרווחת תושביהם. חוק 59/97 הוא יוצא דופן משום שהוא מגדיר להלכה את עיסוקיו הבלעדיים של השלטון המרכזי (ה-core business של הממשל המרכזי), תוך השארת כל תחום אחר שאינו מוגדר על-ידי החוק כבלעדי לשלטון המרכזי, בידי השלטונות התת-לאומיים (האזורי והמוניציפלי). על בסיס עיקרון זה הוחל בתהליך מואץ של האצלת סמכויות לשלטונות האזוריים והמקומיים, תהליך שטרם הסתיים.[51] כל זאת, כאמור, במסגרת רחבה ביותר של מודרניזציית המגזר הציבורי, אשר מלבד רכיבי הביזור כוללת גם תהליכי דה-רגולציה והתחדשות כלל המגזר הציבורי.

בריטניה מתקרבת והולכת לעקרון הסמכויות הכלליות, גם אם אלו אינן מקבילות עדיין לסמכויות הרחבות המאפיינות את השלטון המקומי במדינות אחרות (מדינות סקנדינביה, לדוגמה). שינוי זה הוא ביטוי לרפורמה הכוללת שמחוללת ממשלת בלייר ולתפיסה הכוללת באשר לתפקידו של השלטון המקומי בתהליך זה. עקרון ה-ultra vires, אשר היה לסימן היכר למעמד של השלטון המקומי הבריטי, לא הלם את המצע המדיני החדש. אי-הלימה זו הודגשה כבר במסמך המדיניות הראשון שהופק על-ידי הממשלה החדשה בנושא התחדשות השלטון המקומי.[52] חוק השלטון המקומי משנת 2000 (The Local Government Act 2000) מבטל, על דרך החיוב, את עקרון ה-ultra vires על-ידי הכרה בסמכותו של השלטון המקומי לעשות 'כל דבר' הנחוץ לקידום רֻווחתו (well-being) הכלכלית, החברתית והסביבתית של המרחב שבאחריותו.[53] פועל יוצא מחקיקה זו הוא הנעת תהליך אופרטיבי למימוש חזון הממשלה באשר לתפקיד השלטון המקומי ותרומתו החברתית בתהליך ההתחדשות הכולל. תהליך זה מושתת, כמפורט במסמך מדיניות משלים, על שלושה עקרונות:

- הענקת סמכויות נוספות לרשויות המקומיות, ככל שיידרש, לצורך מתן מענה לצרכים מקומיים.
- דה-רגולציה – הסרת מגבלות אדמיניסטרטיביות הפוגעות בתפקוד הרשויות.
- הענקת גמישות רבה יותר לרשויות המקומיות בתחום מימון פעולותיהן.[54]

בהשפעת התהליך באנגליה, מתפתחים תהליכים מקבילים בסקוטלנד ובאירלנד.

---

51 ראו Parlamento Italiano (1997); Raimondo (2001).

52 ראו DETLR (2002a).

53 ראו The Local Government Act (2000), I.2 (Promotion of well-being).

54 ראו DETLR (2002a).

האצלת סמכויות דיפרנציאליות ועקרון ה-subsidiarity

אחד היסודות המנחים את תהליך הביזור במדינות אירופה הוא עקרון ה-subsidiarity. עיקרון זה מושתת על כלל נורמטיבי לפיו לא יעסוק רובד שלטוני נתון בפעולה אשר רובד שלטוני נמוך יותר יכול לבצעה. הוא אומץ לראשונה על-ידי הקהילייה האירופית ככלל המגדיר תחומי אחריות בין מוסדות הקהילייה לבין השלטונות הלאומיים המרכיבים אותה. מאוחר יותר (1985), עקרון ה-subsidiarity העניק עוגן נורמטיבי לאמנה האירופית בנושא שלטון מקומי – ה-European Charter of Local Self-Government:

> הסמכויות הציבוריות יהיו, ככל שניתן, באחריות אותן רשויות אשר הנן הקרובות ביותר לאזרח. האצלת סמכויות לרשות אחרת צריכה להישקל לאור היקף המשימה ומהותה וכן על סמך שיקולי יעילות ועלות.[55]

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.[56] 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 אוטרקית, דהיינו רשות מקומית הממלאת כל תפקיד ומשימה. כפי שבא לידי ביטוי ברור באמנה האירופית (ראו לעיל), 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 האירופיים 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 להיבחן באופן דינמי לאור שינויי מציאות ושינויי מדיניות לאומית.

---

55 Council of Europe (1985), סעיף 4.3.

56 לדיון בנושא זה ראו Council of Europe (1994).

שינויים במערכת היחסים: מיחסים היררכיים ליחסים רשתיים

השינויים השלטוניים המתפתחים בעקבות מגמות הביזור יוצרים תצורות מוסדיות אשר אינן מושתתות עוד על פי הדגם ההירכי. הפירמידה השלטונית מפנה את מקומה למערכת מורכבת של יחסיים רשתיים, המשנים היקף ותוכן לפי העניין. עבודה מקיפה שנערכה במחצית השנייה של שנות ה-90 על-ידי ארגון המדינות המפותחות לשיתוף כלכלי (OECD) ביטאה תובנה זו בכותרתה "Managing Across Levels of Government".[57] ניהול חוצה גבולות שלטוניים, כפי שעולה מעבודה זו, מושתת על ההכרה בדבר הצורך בעקיבות במדיניות הציבורית בין מִדרגי השלטון. עקיבות זו מניחה יכולת משופרת לתיאום מדיניות בין מדרגי השלטון השונים וסינכרון מושכל של פעילויות מבחינה מרחבית. על רקע התהוותה של מערכת שלטונית רב-מוקדית ומרובת משתתפים, נחשפת מוגבלותם של המנגנונים הקלסיים של שליטה ופיקוח היררכיים שכן הם אינם מסוגלים עוד להבטיח את העקיבות הנדרשת. 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 ותכניות בעלי חשיבות ציבורית).
- בין ארגונים (במטרה להבטיח רצף התערבותי בין גבולות ארגוניים ומוסדיים).[58]

הצורך בעקיבות מעודד התפתחות של הסדרים חדשים של היוועצות והידברות, כחלופה למנגנונים ההירכיים 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. אופיים של מנגנונים אלה מושפע מצביון התרבויות הלאומיות – חברתיות ופוליטיות. ישנן מדינות, כגון מדינות סקנדינביה, גרמניה, הולנד או ספרד, בהן

57 ראו OECD (1997).

58 ראו שם.

החתירה להידברות ולהשגת הסכמה (כתנאי מוקדם לשינוי מדיניות) היא חלק ממערכת נורמטיבית-תרבותית. במדינות אלו, קיומם של מנגנוני היוועצות והידברות הוא בגדר תופעה 'טבעית'. התרחבות עקרונות אלו למדינות כגון צרפת ובריטניה, אשר התאפיינו על ידי ריכוזיות מובנית (תרבותית ומוסדית), מצביעה על שינוי מהותי בתרבויות הפוליטיות השלטוניות האחרות.[59]

גורם נוסף 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 היכול 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 ל'שלטון מחובר' – בין ברמה האופקית בתוך הממשל המרכזי (מדיניות ה-wiring it up) ובין ברמה האנכית בין מדרגי שלטון (joined up government), ממחישות מגמה זו.[60]

59 ראו Council of European Municipalities and Regions (1999); OECD (1999).
60 ראו Cabinet Office (1999; 2000).

7 הווקטור הכלכלי

הווקטור הכלכלי משקף את מכלול הכוחות אשר – מזה שני עשורים ויותר – מעצבים כלכלה ציבורית חדשה המשליכה, בין היתר, על אופן ארגונם של הארגונים הציבוריים ועל דפוסי פעילותם. מגבלות כלכליות שונות מכתיבות מציאות פיסקלית המצמצמת את מרחב התמרון של ממשלות ומכתיבות התאמות מערכתיות בכלל המגזר הציבורי, לרבות השלטונות המקומיים. מגבלות אלו נובעות, בחלקן, מגורמים אובייקטיביים, כגון קשיים משקיים ברמה הלאומית והאזורית עקב היווצרותה של כלכלה גלובלית, תחרות גוברת על שוקי יצוא, ואי-התאמות מבניות בשל התפתחויות טכנולוגיות. לכך מצטרפים שינויים אידאולוגיים המאיימים על תפיסות עולם רווחות וכן גישות כלכליות מחמירות בתחום הניהול המוניטרי והתקציבי.

שינויי רקע

מאז שנות ה-80 מתבצעת בכלכלה הציבורית תפנית היסטורית המתאפיינת, כמגמה כללית, על-ידי מעבר מכלכלה ציבורית מתרחבת לכלכלה ציבורית קשיחה. במדינות התעשייתיות, העלייה הדרמטית של מחירי הנפט בשנות ה-70 יצרה תהליך אינפלציוני מואץ עקב ההתייקרות של העלויות המקומיות, שערי ריבית נמוכים ומדיניות מוניטרית סלחנית. בעקבות משבר הנפט השני (1979) הפך הצורך בריסון האינפלציה למשימה דחופה וליעד מרכזי במדיניות הכלכלית בכל המדינות המפותחות. בשנות ה-80, השילוב שבין מדיניות זו, שערי ריבית גבוהים וירידה בביקושים, הביא להאטה משמעותית של הכלכלות הלאומיות, למשברים מבניים בענפים לא-תחרותיים ולשיעורי אבטלה גבוהים. מאז ועד היום, מרבית הכלכלות הלאומיות מתנדנדות באופן תדיר בין צמיחה להאטה. במשך שני העשורים האחרונים נקטעו ניסיונות ההתאוששות שוב ושוב על-ידי משברים מחזוריים, כאשר תהליך הגלובליזציה מגביר את אי-הוודאות וחושף את כוחן המוגבל של ממשלות לייצב את

הכלכלות הלאומיות. שינויים אלה העניקו לגיטימציה גוברת לתפיסה כלכלית אשר סתרה באופן נוקב את הגישה הכלכלית השלטת עד אז, דהיינו הגישה הקנסיינית. בעוד שהאחרונה תמכה במעורבות פעילה של הממשלה בתהליכים הכלכליים והדגישה את תרומתו של המימון הציבורי לצמיחה ולרווחה החברתית, התפיסה ה'חדשה' ביקשה לצמצם את המעורבות הממשלתית למינימום הנדרש (מַעבר ממדיניות כלכלית למדיניות מוניטרית), תוך הסרת מגבלות המונעות פעילות יעילה של השוק החופשי וסוכניו (פירמות, יזמים, מוסדות פיננסיים). לגישה זו התלוותה תמורה אידאולוגית-פוליטית נאו-שמרנית אשר ביטוייה הקונקרטיים היו עלייתם של ממשלים חדשים במדינות מערביות שונות, ראשית בארצות-הברית (הממשלים הרפובליקניים של ריגן ובוש) ובריטניה (הממשלות הקונסרבטיביות של תאצ'ר וממשיכהּ) ולאחר מכן במדינות אחרות. כוחה של הדוקטרינה הכלכלית-פוליטית החדשה היה כה גדול עד-כי גם מפלגות וממשלות שמאל אימצו היבטים מסוימים של עקרונותיה או נגזרותיה, בעיקר המרכיבים של ריסון פיסקלי. בשנות ה-80 היו כנראה תמורות אלו בלתי-נמנעות נוכח השינויים הכלכליים הרבתיים אשר התפתחו במקביל.

בעקבות המציאות הכלכלית החדשה, חודרים עתה שיקולים מַקרו-כלכליים לכל תחומי המדיניות הציבורית ומגבילים את פעילותו של המגזר הציבורי, כפי שהתנהלה עד כה. הקטנת ההוצאות של המגזר הציבורי, תוך העתקת מקורות למגזר הפרטי, הופך ליעד מדיניות מחייב. במדינות שונות, אילוצים כלכליים ופיסקליים מביאים להגדרה-מחדש של תפקידה של המדינה ושל גבולות אחריותה. 'נסיגה' זו של המדינה (קרי השלטון המרכזי) מעתיקה את האחריות על רווחת האוכלוסייה ועל איכות החיים אל שלטונות תת-לאומיים. מדיניות זו יוצרת עד מהרה מתח בולט בארגונים ציבוריים אשר קיומם והתפתחותם התבססו על מימון מרכזי. בשלטון המקומי, קיצוץ המימון לרשויות המקומיות (מענקים והשתתפויות) התגלה כאחד האמצעים השכיחים בהם השתמשו הממשלות בניסיונן לייצב את הכלכלה הציבורית ולאזן את תקציביהן. ניתוח של השינויים שחלו בשנות ה-80 בהיקף המענקים הממשלתיים לרשויות המקומיות במדינות המפותחות מצביע על קשר ברור בינם לבין שינויים בתוצר הלאומי ובמצבה הפיננסי של הממשלה (במונחי עומס חובות ואיזון התקציב): חשיפתם של המענקים של השלטון המקומי לניסיונות קיצוץ גדֵלה, ובמיוחד בתקופות של האטה כלכלית, שכן קל יותר לפגוע בהם מאשר בהוצאות רגישות הרבה יותר מבחינה ציבורית-פוליטית (תקציבי רווחה או תשלומי העברה, למשל). במידה רבה של הקבלה לתהליכים בישראל באותה תקופה, ממשלות שונות גלגלו את האילוצים התקציביים שלהן לרמה המקומית, תוך ערעור יציבותן הפיננסית של הרשויות המקומיות.[61] על-אף מגמה כללית זו,

61 ראו Mouritzen (1992).

יהיה זה לא נכון להציגה כאחידה ויציבה. השפעתה המעשית משתנה ממדינה למדינה ובאותה מדינה בין תקופות שונות. שונות זו נגזרת מכמה גורמים – ביניהם מדיניות הממשלה, מצבה של הכלכלה הלאומית וכן ההתנהגות העצמית של השלטון המקומי. המדיניות הממשלתית עוצבה לא רק על-ידי שיקולים מַקרו-כלכליים אלא גם משיקולים פוליטיים-אלקטורליים. בהקשר זה יש לראות את מדיניות האנטי-שלטון-מקומי של הממשלות השמרניות בבריטניה (נוכח כוחה של מפלגת הלייבור ברשויות המקומיות), או את מתן ה'חסינות' היחסית לרשויות המקומיות בגרמניה בשנות ה-80, אשר אי-נכונות של הממשלות לשלם מחיר פוליטי מנעה פגיעה אפשרית בהן.[62]

ממדיניות מגיבה לעיצוב מערכת יחסים פיסקליים חדשה

אם שנות ה-80 מתאפיינות במדיניות כלכלית ותקציבית המבוססת על תגובה, הרי בשנות ה-90 העקרונות של ריסון תקציבי והגבלה מתמדת על נפח המגזר הציבורי הופכים לעמודי התווך של התפיסה הדומיננטית בכלכלה הציבורית. ההמחשה הבולטת ביותר היא הסכם מסטריך מ-1992 אשר יסד את הבסיס לאיחוד המוניטרי באירופה וליצירת מטבע משותף (האירו). הסכם זה הביא את המדינות השותפות לאמץ באופן מחייב מדיניות של ריסון פיסקלי חמור. שני תנאי סף מַקרו-כלכליים נקבעו להצטרפות לאיחוד האירופי:

- הקטנת הגירעונות הממשלתיים לרמה של לא יותר מ-3 אחוז מהתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג).
- הגבלת החוב הממשלתי עד לרמה של 60 אחוזים מהתמ"ג.[63]

אימוץ מדיניות מחמירה זו הוא פועל יוצא מההכרה הגוברת בקרב פוליטיקאים ואנשי מקצוע בדבר ההשפעה של הגלובליזציה על חוסן הכלכלות הלאומיות, החשיבות של מטבע יציב כתנאי לתחרות והצורך בהגמשת פעילות שוק ההון וחוקי העבודה. הצעדים המואצים למימוש הסכם מסטריך יצרו מציאות חדשה אשר הגבילה את יכולתו של המגזר הציבורי לממן הרחבת שירותים וביצוע פרויקטים באמצעות הגדלה לא מרוסנת של החוב

---

62 פגיעה זו נדחתה למעשה לשנות ה-90 כאשר, בגין עלות האיחוד עם גרמניה המזרחית, אין לממשלה ברירה אלא לצמצם העברות ממשלתיות לשלטון המקומי (במערב).

63 אם ב-1992 שום מדינה אירופית, למעט לוקסמבורג, לא עמדה בתנאי זה הרי שב-2002 רוב המדינות החברות השיגו תנאים אלה (כל המדינות הקטינו את הגירעונות הממשלתיים ומרביתן אף יצרו עודפים אך עדיין לא כולן השיגו את היעד השני של הקטנת החוב הממשלתי מתחת ל-60 אחוזים מהתמ"ג (Dexia, 2002).

הציבורי. אף כי לכאורה ניתן לראות באילוצים מובנים אלו שלב נוסף 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 ממושמעת לבין פיתוח מושכל של המגזר הציבורי. 'פרדוקס' זה משתקף היטב בתחום השלטון המקומי.

ה'פרדוקס' האירופי: מדיניות ריסון והוצאות מקומיות גדלות

ניתוח התפתחות ההוצאות של השלטונות המקומיים במדיניות אירופה מראה שלמרות החלת עקרונות מסטריך, לא חלה בהן האטה. כפי שניתן לראות בלוח 2.2, השלטונות המקומיים מגיעים לסוף המאה העשרים כאשר הוצאותיהן נמצאות בקו עלייה, אך רמתן שומרת על משקלן היחסי בתוצר הלאומי הגלמי (תמ"ג).

לוח 2.3

מגמות פיננסיות של השלטון המקומי במדינות האיחוד האירופי:
הוצאות השלטון המקומי (1995-2000)

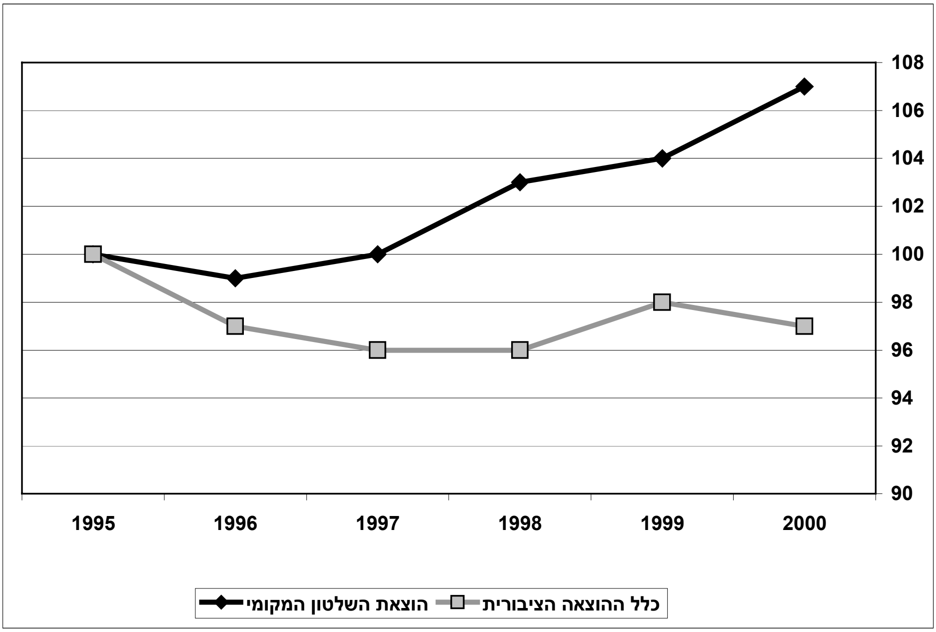
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
הוצאות השל וון המקומי (במיליארדי איר	761	783	808	835	881	932
כאחוז מהתמ ג	11.6	11.3	11.1	11.0	11.0	11.0
כאחוז מההוז אה הציבורית	21.8	22.4	22.7	22.8	23.2	23.9

מקור: Dexia (2001)

בחינת התפתחות ההוצאה של השלטון המקומי כאחוז מההוצאה הציבורית מצביעה על עלייה במשקלו הסגולי. תופעה זו בולטת עוד יותר על רקע מגמת הירידה של כלל ההוצאה הציבורית (איור 2.3).

איור 2.4

מדינות האיחוד האירופי: התפתחות הוצאות השלטונות המקומיים בהשוואה לכלל ההוצאה הציבורית (1995=100)

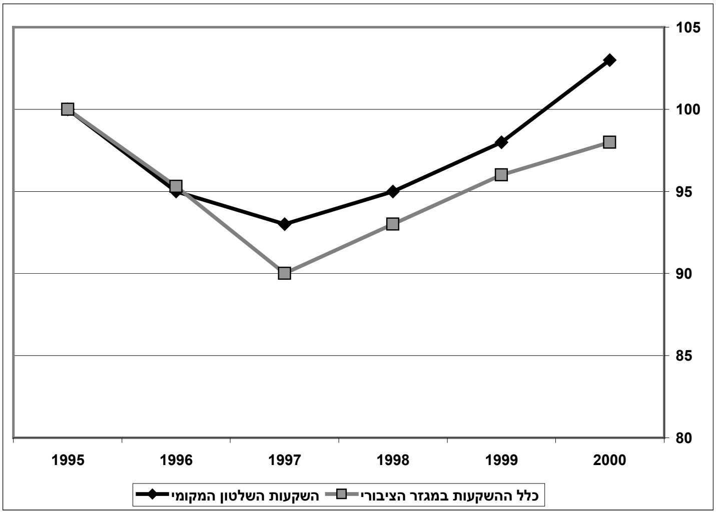


מקור: Dexia (2001)

אם אני מפרש נכון מגמות אלו הרי שיש כאן המחשה מַקרו-כלכלית לתהליכי הביזור שסקרתי קודם לכן. בעוד שהגידול המוחלט של ההוצאות של השלטונות המקומיים עשוי לבטא המשך של מגמות היסטוריות, הרי העלייה במשקלן היחסי – ביחס לכלל ההוצאות הציבוריות – מבטאת את ארגונן החדש של סמכויות שלטוניות ופונקציונליות. ראיה נוספת התומכת במסקנה זו היא המגמה המקבילה הקיימת בתחום השקעות (הוצאות לפיתוח) והבאה לידי ביטוי באיור 2.4 (להלן).

איור 2.5

מדינות האיחוד האירופי: התפתחות תקציבי הפיתוח של השלטונות המקומיים בהשוואה לכלל ההוצאה הציבורית לנושא זה (1995=100)



הערה: במונחי השקעה גלמית בנכסים קבועים.
מקור: Dexia (2001)

התוצאות האמורות מושגות במסגרת מדיניות תקציבית ופיננסית שקולה, כפי שניתן ללמוד מנתוני התפתחות הגירעון/העודף התקציבי של השלטונות המקומיים והתחייבויותיהם (לוח 2.5, להלן). אף-כי החוב המוחלט של השלטון המקומי נמצא בקו עלייה, משקלו היחסי – הן כאחוז מהתמ"ג והן כאחוז מכלל החוב הציבורי – יורד.[64]

64 מכיוון שהנתונים שהוצגו בחלק זה הינם מְצרָפיים, אין להסיק מהם תמונה הומוגנית. אם נוריד את מבט ההתייחסות לרמה הלאומית, ניתן יהיה בנקל לאתר שונות בין מדינות שונות, מבחינת מידת יציבותם הפיננסית של השלטונות המקומיים. תופעה דומה תתגלה בניתוח פנים-מדינתי, בהשוואת מצבן היחסי של רשויות שונות. עם זאת, הניסיון האירופי מצביע על המכנה המשותף והוא חתירה מתמדת להגדיר ולבסס הסדרים פיננסים אשר יתמכו בתהליכי הביזור המתפתחים ויאפשרו לשלטונות המקומיים לממש את ייעודם.

לוח 2.6

מגמות פיננסיות של השלטון המקומי במדינות האיחוד האירופי (2000-1995)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
גירעון/עודף תי ציבי	-9	1	-5	9	8	13
חוב השלטון מ ומי	433	448	454	453	470	478
כאחוז מהתמ"ו	6.6	6.5	6.2	5.9	5.6	5.9
כאחוז מכלל הו ״ב הציבורי	9.3	8.9	8.8	8.6	8.7	8.8

הערה: הוצאות וחוב השלטון המקומי במיליארדי אירו.
המקור: Dexia (2001)

בשל ההרעה שחלה בכלכלת מדינות אירופה מאז שנת 2000, יש מקום לתהות אם התמונה המצטיירת אינה תוצאה זמנית הקשורה בטווח הנתונים המוצגים (המחצית השנייה של שנות ה-90 כתקופה של צמיחה). עיון בנתונים הזמינים האחרונים, מצביע על החוסן הכספי היחסי של השלטונות המקומיים גם בעת נסיגה כלכלית. על-פי ניתוח של מערכת המחקר של קבוצת דקסיה, בין השנים 2002-2000, חלה הרעה כוללת במגזר הציבורי. הרעה זו מתבטאת במעבר מעודף תקציב הקרוב ל-1 אחוז מהתוצר הגולמי בשנת 2000 לגירעון של 1.9- אחוז בשנת 2002. המאזן של השלטונות המקומיים מצביע על מעבר מקביל מאיזון תקציבי בשנת 2000 לגירעון של 0.2 אחוז בשנת 2002.[65]

שינויים במערכות פיסקליות בין-שלטוניות

מגמות הביזור השלטוניות והפונקציונליות, המתעצמות והולכות, הציבו בפני מקבלי ההחלטות את הצורך בביצוע שינויים במערכת המימון של השלטונות המקומיים. אופי השינויים משתנה ממדינה למדינה בהתאם לאופי הסדרי הביזור, החל מרפורמות מבניות

65 Dexia, Direction des etudes et de la documentation (לא פורסם).

(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 מְרבית באשר למקורותיהם בראייה עתידית.

אף כי ניתן לראות בסוגיות אלו יעדים נורמטיביים למדיניות פיסקלית משוכלת, תרגומם בפועל מתברר כמשימה מורכבת הן בשל סיבות מתודולוגיות (מהו הפתרון הנכון?), הן בשל סיבות פוליטיות (מהו הפתרון האפשרי?), והן בשל השפעת גורמים חיצוניים (תנודות כלכליות ברמה הלאומית והשפעות בגין הגלובליזציה). שילוב זה של גורמים גורם לכך שאין פתרונות סופיים בתחום זה וסוגיית בסיס המימון של השלטונות המקומיים שבה ודורשת התייחסות ציבורית. עבודת מחקר בנושא שהתבצעה במסגרת ארגון המדינות המפותחות (ה-OECD), מתמצתת את המצב כדלקמן:

> מערכת היחסים בין מדרגי שלטון שונים היא סוגיה הנמצאת בבחינה מתמדת. מתווי מדיניות חותרים להבטיח את צרכי ההוצאה וההכנסה של כל רובד שלטוני, תוך ניסיונות איזון בין שיקולי יעילות, הוגנות וזכויות דמוקרטיות... פיתוח מערכות פיסקליות מקומיות ועיצוב מערכת פיננסית בין-שלטונית כרוכים ביעדים כלכליים ופוליטיים מרובים, לרוב מתנגשים. מבחינה מעשית הם אחד מתהליכי הרפורמה המורכבים ביותר בתחום המימון הציבורי ונושא קבוע בסדר-היום של המדינות המפותחות...[66]

מביזור שלטוני לביזור פיסקלי: הרפורמות המתהוות

אין זה מקרה שהרפורמות הגדולות בתחום המימון הבין-שלטוני מתקיימות בשלוש המדינות האירופיות שגם ביצעו את השינויים המבניים המהותיים ביותר, מבחינת אופי המשטר: בלגיה, ספרד ואיטליה. המאפיין מדינות אלו הוא, כפי שנסקר בשלב קודם של הדיון, המעבר שלהם למדינה פדרלית (בלגיה) או מעין-פדרלית (ספרד ובמידה הרבה יותר צנועה – איטליה). בכל אחת מהן ההחלטה הלאומית לחלק מחדש את הסמכויות השלטוניות, תוך אימוץ מבנה מדרגי של שלטונות תת-לאומיים (אזוריים ומקומיים), הניעה במקביל תהליך של חיפוש אחַר

66 OECD (1999a)

הסדרים פיננסים אשר יאפשרו את תפקודה הנאות של המערכת החדשה. משימה זו כוללת כמובן אלמנטים מקצועיים אך היא בראש ובראשונה תהליך פוליטי המבוסס על הידברות, משאים ומתנים ממושכים ונכונות לפשרות. בשל כך, בכל אחת ממדינות אלו השינוי אינו תוצר של מעשה חד-פעמי אלא תוצר מצטבר של תהליך רב-שלבי שבמסגרתו נמצאת המערכת הפיסקלית הבין-שלטונית בהבניה הדרגתית. המאפיין המשותף של רפורמות אלו הוא שינוי בתפיסת המימון של השלטונות המקומיים, לאמור מעבר ממימון המתוקצב על-ידי השלטון המרכזי למקורות 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), זכתה לעוגן משפטי בעקבות שינויים חוקתיים וחוקיים במדינות השונות. באיטליה מאשררים את הבטחת מעמדם העצמאי של השלטונות המקומיים ומעגנים את זכותם למקורות מימון הולמים על-ידי שינויים בחוקת המדינה בשנת 2001. בבלגיה מקבלים העקרונות החוקתיים מ-1993 ביטוי מוחשי מורחב בשני חוקים חדשים משנת 2001 המרחיבים את האוטונומיה המָמונית של השלטונות המקומיים והסדרים פיסקליים ביניהם. בספרד משלים חוק חדש שזה עתה נחקק (2003) בנושא מימון השלטונות המוניציפליים, הסדר מוקדם יותר (2002) המגביר את האוטונומיה הפיסקלית של השלטונות האזוריים.

שינויים חוקתיים וחוקיים אלה משקפים שלוש תמורות עיקריות בתחום המימון המקומי:

- פיתוח הסדרים המבוססים על העיקרון להתחלקות בהכנסות (revenue sharing).
- פיתוח הסדרי מס מצטרפים (surtax).
- הרחבת בסיסי המס המקומיים או אוטונומיה גוברת לקביעת תעריפי מס.

הסדרים הנכללים במסגרת חלוקת ההכנסות מעניקים לשלטונות המקומיים הכנסות הנובעות ממסים לאומיים, דוגמת מס ההכנסה, מס ערך מוסף ואחרים. בספרד, מאז שנת 1997, הסדר זה מאפשר לשלטונות האזוריים (ה-comunidades autonomas) ליהנות מחלק ממס ההכנסה אשר המדינה גובה מהכנסה אישית. על פי ההסדר הבין-שלטוני שאושר ב-2002 (לשנים 2002-2006), ייהנו השלטונות האזוריים משליש מכלל המס הזה הנגבה על-ידי השלטון המרכזי.[67] על פי חוק המימון החדש שנחקק ב-2003, רשויות מקומיות של מעל 100,000 תושבים וכן שלטונות הפרובינציות יוכלו החל מ-2004 ליהנות מהסדר מקביל, אשר יכלול השתתפות בהכנסות ממס ההכנסה מיחידים (1.68 אחוז), ממס ערך

67 El Mundo (2001); Standard & Poors (2002)

מוסף (1.78 אחוז) וממסים שונים כגון דלק, סיגריות ומשקאות (2.04 אחוז).[68] זאת, בצמוד לקצב גידול הכנסות המדינה ממסים ולרמת הצריכה המקומית. בבלגיה קיים הסדר דומה המאפשר לשלטונות האזוריים ליהנות ממס ההכנסה מיחידים על בסיס מפתח המשקף את התרומה של כל אזור למס הכולל.

במדינות אלו וכן באיטליה, תהליך הביזור אִפשר לשלטונות המקומיים ליהנות מתוספת ייעודית ((surtax למסים המוטלים על-ידי מדרגי שלטון גבוהים יותר (השלטונות האזורים או השלטון המרכזי). מאז 1999 זכאים השלטונות המקומיים באיטליה להטיל תוספת למס ההכנסה הנגבה על-די המדינה מפרטים (IRPEF) ושיעורה, במסגרת טווח מוגדר, הוא על-פי החלטה מקומית.[69] לתוספת זו יש שיעורים שונים לפי המדרג השלטוני: 1 עד 1.4 אחוז ברמת השלטונות האזוריים ובין 0.2 אחוז שנתי ועד למקסימום של 0.5 אחוז בממוצע תלת-שנתי ברמת הפרובינציות והרשויות המקומיות. תוספת דומה קיימת בבלגיה אך כאן היא מגיעה לכ-7 אחוז בממוצע מעל המס המשולם למדינה (שיעור תוספת המס אינו קבוע). לכך מצטרפות תוספות נוספות למס רכוש הנגבה על-ידי השלטונות האזוריים (שיעור משתנה בין רשויות שונות) ולמס על הרכבים (תוספת אחידה של 10 אחוזים על המס הנגבה על-ידי המדינה.[70]

מרכיב נוסף של הביזור הפיסקלי הוא אפשרויות מורחבות בתחום המיסוי המקומי ואוטונומיה גוברת לקביעת תעריפי מס. המחשה לכך היא מס הערך המוסף האזורי (IRAP) אשר הוענק לשלטונות האזוריים של איטליה, במסגרת ביזור סמכויות, למימון שירותי הבריאות שהועברו לאחריותם. על בסיס שיעור מוסכם של 4.25 אחוזים, רשאים השלטונות האזורים לשנות בסיס זה בטווח של פלוס/מינוס 1 אחוז. בספרד נהנים השלטונות האזוריים והרשויות המקומיות מיכולת רבה להטיל מסים ואגרות ומקביעת שיעורם, למעט מספר נושאים מוגדרים בתחום ה'מוצרים הציבוריים'.[71] ביטוי בולט ליכולת זו היא האפשרות הקיימת כיום בספרד, על פי האמנה הפיננסית שנחתמה בין הממשלה לבין השלטונות האזורים לשנים 2006-2002, המאפשרת לאחרונים לשנות את שיעורי מס ההכנסה בטווח של 20 אחוז מעל או מתחת לשיעור שנקבע על ידי השלטון המרכזי ואף לשנות את בסיס המס באמצעות הנחות או החזרים. האצלת סמכויות פיסקליות מאפשרת גם גיוס משאבים באמצעות מסים חדשים. השלטון האזורי של אקסטרמדורה, למשל, החל

68 FEMP (2003)

69 Dexia (2002)

70 Dexia Banque (2003)

71 ראו סעיף 21 של חוק המימון החדש, FEMP (2003).

ב-2001 בהטלת מס על הבנקים ופיקדונות המופקדים בהם המיועד לפיתוח האזור ולמימון השקעות בתשתיות. מסים אחרים מתווספים, בהסכמים עם הממשלות הלאומיות, למאגר המקורות של השלטונות המקומיים.

כשהשלטונות המקומיים 'מממנים' את השלטון המרכזי

מקובל להניח שתהליך של ביזור פיסקלי מניח שינויים ביחסים הפיננסים בין השלטונות המקומיים לבין השלטון המרכזי וויתור מסוים של האחרון לטובת הראשונים. הסדר יוצא דופן של ביזור פיסקלי היוצר היפוך במערכת היחסים בין שלטון מרכזי לבין שלטון מקומי הוא זה הקיים בשני שלטונות אזוריים בספרד: ארץ הבסקים ואזור נווארה. על פי הסדר זה שלטונות אלו גובים את מלוא המסים שאמורים היו להיות משולמים למדינה על-ידי פרטים ופירמות ומחזירים לשלטון המרכזי חלק מוסכם בגין השירותים שהמדינה מספקת לאזורים אלה.

בין ריכוזיות פיסקלית לבין אוטונומיה מקומית: המקרה הבריטי

רפורמות המבוצעות במדינות כגון בלגיה, איטליה וספרד מאופיינות על-ידי עקיבות פנימית, לאמור – קיים יחס לוגי בין הביזור השלטוני לבין הביזור הפיסקלי. עקיבות זו אינה מובנת מאליה, כפי שעולה מניתוח השינויים המתחוללים בבריטניה. מקרה זה משמש דוגמה למתח המובנה בין הרצון להעצים את השלטונות המקומיים לבין שלטון מרכזי המתקשה לאבד את הדומיננטיות שלו. בבריטניה, דומיננטיות זו נגזרת לא רק ממסורת של שליטה מרכזית אלא גם – בהקשר השלטון המקומי – מאופן תקצוב השירותים הציבוריים ברמה המקומית. שירותים אלה, המוכתבים על-ידי השלטון המרכזי והממומנים על-ידו, מהווים מבחינה תקציבית את חלק הארי בתקציב הכולל של השלטונות

המקומיים – 63 אחוזים בשנת 2002.[72] לכך מצטרפת שליטם המוגבלת על בסיס המיסוי המקומי ושיעורי המיסוי.[73]

המתח האמור בא לידי ביטוי במדיניות החדשה המתפתחת בשלוש השנים האחרונות: ראשיתה בנייר העמדה הממשלתי (green paper) אשר פורסם בשנת 2000 ונועד להציג את הנגזרות הפיננסיות ממדיניות ההתחדשות השלטונית שעוצבה על-ידי הלייבור תחת הנהגתו של טוני בלייר בהקשר לשלטון המקומי, והמשכה במסמך מדיניות ('הנייר הלבן') שפורסם בשנת 2001.[74] מסמך מאוחר זה, המציג עמדות מפותחות יותר בעקבות תגובות הציבור, הוא חשוב משום שהוא מכיר ביתר בהירות בצורך בשינוי מהותי של המערכת הפיננסית בשלטון המקומי ובמידת החופש היחסי של שלטון זה.[75]

היוזמות העיקריות במסגרת המדיניות החדשה כוללות:

- מתן אפשרות לנטילת הלוואה לצורכי פיתוח ללא צורך באישור הממשלה.
- מתן אפשרות לאספקת שירותים לפי שיקול דעת מקומי (הרחבת סמכויות ללא מורא עקרון ה-ultra-vires) וגביית אגרות בהתאם.
- הענקת סמכות לשינוי שיעור המס על עסקים, בצורת תוספת מס של עד 1 אחוז על השיעור הארצי.
- מתן אפשרות לרשויות מנוהלות היטב ובעלות ביצועים מוכחים (high-performing) להמיר תקצוב מיועד לתקציב כללי, לניצול לפי שיקול דעתן.
- הענקת יתר גמישות פיננסית לרשויות הנמצאות בתהליכי שיפור ניהולי (striving), במסגרת הסכמים לשיפור השירותים הציבוריים (Local Public Services Agreements).

---

72 מן הראוי לזכור שבריטניה נמנית עם המדינות בהן השלטון המרכזי אינו מספק באופן ישיר שירותים לאזרח. מכלול השירותים ה'ממלכתיים', על פי ההגדרה המקובלת בארץ, ניתנים שם על-ידי הרשויות המקומיות, במימון ממשלתי.

73 מאפיין ייחודי נוסף של שיטת ההשתתפות הבריטית הוא התפקיד המשווה של ההכנסות ממיסוי עסקים (ה'מקביל' הבריטי לארנונה לעסקים בישראל). מס העסקים הוא מס רכוש המוטל על כל הנכסים הפרטיים שאינם משמשים למגורים. הוא נגבה על-ידי הרשויות בהתאם לתעריפים אחידים לכלל הרשויות, הנקבעים מדי שנה על-ידי השלטון המרכזי. המס מועבר לשלטון המרכזי וחוזר לרשויות על בסיס חלוקה לנפש. מס זה משמש, אם כן, מנגנון השוואה בין רשויות, באופן בלתי תלוי בבסיסן הכלכלי-נכסי.

74 Department of the Environment, Transport and the Regions (2000)
'נייר ירוק' הוא כינוי בריטי לניירות עמדה ממשלתיים, המוצגים לציבור לצורך קבלת הערות, בטרם הממשלה מסכמת נושא כמדיניות רשמית ('נייר לבן').

75 .DPMO (2001)

ספק אם כל אחד מהשינויים המתהווים תואם את מה שהוגדר על ידי הממשלה כ'שינוי רדיקלי', אך בדומה להתפתחויות במדינות אחרות שסקרנו קודם לכן, המהות היא בשינוי המגמה – דהיינו היותה תפנית אסטרטגית. אנגליה רחוקה עדיין מאימוץ, למשל, של מדיניות של התחלקות בהכנסות (אף כי שכנתה סקוטלנד החלה לבחון את האפשרות של מס הכנסה מקומי כאמצעי נוסף למימון השלטון המקומי).[76] כפי שמאשרים פרשנים שונים, חשיבותה של המדיניות הממשלתית החדשה אינה בהצעותיה הקונקרטיות אלא בניסיונה להגדיר מערכת יחסים חדשה בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי.[77]

גיוס מקורות חוץ-ממשלתיים

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.

הפנייה למקורות מימון חוץ-ממשליים מתקיימת בשלושה מישורים:

- גיוס מקורות באמצעות הלוואות ממוסדות פיננסיים.
- גיוס מקורות באמצעות איגרות חוב וכלי מימון מתקדמים אחרים ('מימון מובנה').
- גיוס תחליפי מקורות.

גיוס מקורות באמצעות הלוואות ממוסדות פיננסיים

המדיניות הכלל-אירופית כיום היא מתן גישה חופשית לשלטונות המקומיים לגיוס הלוואות, בעיקר למימון פרויקטים פיסיים. 'כללי זהירות' שונים מסייגים, עם זאת, את יכולות גיוס ההלוואות מבחינת המשקל היחסי של התחייבויות אלו בכלל המקורות של כל רשות מקומית, מצבה הפיננסי וייעוד הכספים. המגזר המוניציפלי האירופי פיתח במרוצת השנים מערכות פיננסיות ייעודיות, דוגמת ה-Credit Local בצרפת, ה-Kommune Kredit בדנמרק, ה-Kommuninvest בשוודיה, ה-Kommunalkredit באוסטריה, ה- Bank Nederlandse

---

76 Local Government Committee (2002).
77 ראו, למשל, Corry and Stoker (2002).

Gemeenten בהולנד וכד'. בעשור האחרון, עם עליית הביקוש למקורות מימון חוץ-ממשלתי, יש התרחבות דרמטית בשוק הפיננסי של השלטונות המקומיים. התופעה באה לידי ביטוי בנסיקתו המהירה של הקונצרן הבנקאי Dexia אשר תוך שנים מספר השתלט על קרוב ל-20 אחוזים מכלל השוק המוניציפלי האירופי.[78]

המערכות הבנקאיות הייעודיות, חלקן בבעלות מלאה של השלטונות המקומיים (מדינות סקנדינביה) ובעלות זכויות מיוחדות (כגון מעמד מונופוליסטי – ראו הבנק BNG בהולנד), מספקות סביבה פיננסית תומכת אך בו-זמנית מגבילה. עלות גיוס הון על-ידי השלטונות המקומיים אינה ניטרלית שכן היא מושפעת משיקולים שונים – לא בהכרח קשורים למושא המימון.

גיוס מקורות באמצעות איגרות חוב

קשיחויות במערכות הבנקאיות מעודדות בשנים האחרונות פנייה אל שוק פיננסי חדש המבוסס על גיוס מקורות באמצעות איגרות חוב. התחרותיות של שוק זה מאפשרת לשלטונות המקומיים להקטין את עלות גיוס המשאבים. באירופה נמצא עדיין שוק זה בשלביו הראשונים וטרם השיג את מעמדו הדומיננטי שיש לו במקומות אחרים – בעיקר בארצות-הברית ובקנדה. עם זאת, התעניינות גוברת – וכפי שניתן ללמוד מקצב הגידול של גיוס הון באמצעות איגרות חוב – מספר גדל והולך של שלטונות מקומיים באירופה מנצלים בשנים אחרונות הזדמנויות אלו (ראו איור 2.6 להלן).[79]

אחת משלוש החברות המובילות בתחום הדירוג העסקי, Standard & Poor's, מדרגת כיום מעל 100 שלטונות מקומיים במדינות אירופה (2003) ואילו Moody's, חברה מובילה אחרת, כ-90 (2003). רשימה חלקית של שלטונות מקומיים מדורגים על-ידי Standard & Poor's, המבוססת על גיוס הלוואות במטבעות זרים (שאינם אירו), מאפשרת לזהות את המדינות המובילות בתחום זה. בראשן איטליה עם 28 שלטונות מקומיים ובעקבותיה צרפת (21), ספרד (13), שוודיה (13), גרמניה (9), שוויץ (7), אוסטריה (6), בריטניה (3), בלגיה (2), דנמרק (1). בשלב זה יש רוב לשלטונות האזוריים לעומת הרשויות העירוניות. עם האחרונות

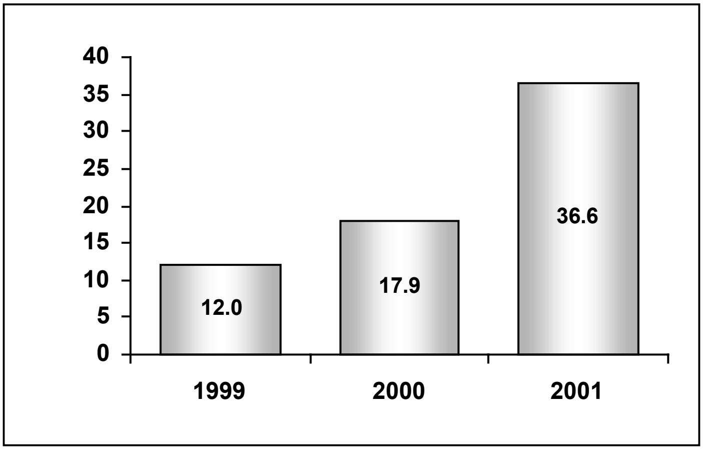
78 אחת משלוחותיו הבינלאומיים של Dexia היא בנק אוצר השלטון המקומי בישראל, לאחר רכישתו בשנת 2001.

79 איגרות חוב אינן האמצעי היחיד לגיוס הון. כלים חדשים במסגרת של מה שמוגדר מימון מובנה (structured finance) – מגוון של אמצעים מתקדמים למימון פרויקטים פיסיים, מתחילים לשחק תפקיד במגרש תחרותי זה. ראו בעניין זה Merrill Lynch (2002). נושא ה-PFI נדון בהמשך.

נמנות, כמובן, ערים ראשיות כגון רומא (דירוג -AA), פריס (AAA), מדריד (+AA), לונדון (+AA), או ברצלונה (-AA). אך עיון ברשימת השלטונות המקומיים מגלה גם ערים משניות, כגון מלגה (A) בספרד, ברשיה (AA) באיטליה, אופסלה (AA) בשוודיה, דנקרק (-A) בצרפת ורבות אחרות. הצלחתן של רשויות אלו לגייס מקורות מימון באמצעות איגרות חוב ממחישה את ההנחה שכאשר קיים חוסן כלכלי וניהול כספי מושכל, הפוטנציאל למימון חלופי אכן קיים.[80] הנכונות של השווקים הפיננסיים לממן שלטונות מקומיים גוברת והאיתנות הפיננסית של חלק מהם אף עולה על זו של המדינה עצמה – אחד הפרדוקסים של המציאות הכלכלית המורכבת של ראשית המאה ה-21.[81]

איור 2.7

התפתחות הנפקות איגרות חוב של שלטונות מקומיים באיחוד האירופי (במיליארדי אירו)



המקור: Merrill Lynch (2002)

---

80 Standard & Poor's (2002b)

81 מצב זה מתקיים באיטליה כאשר אזור לומברדיה זוכה לדירוג גבוה יותר מזה של המדינה. ראו Standard & Poor's (2001).

גיוס תחליפי מקורות: שיטת ה-PFI

אמצעי נוסף המיועד לגיוס הון לצורכי השקעות בתשתיות הוא שיטת ה-**PFI** (Private Finance Initiative). השיטה מיועדת לממן פיתוח מתקנים ציבוריים (כגון מוסדות חינוך, בתי חולים) או תשתיות (כגון כבישים) באמצעות תאגיד פרטי המממן, בונה ומתפעל את המתקן. ה-**PFI** אינו שונה באופן מהותי מהסדרים אחרים למימון ופיתוח פרויקטים – דוגמת זיכיונות בצורת **BOT** (Built-Operate-Transfer) או **BOO** (Built-Operate-Own) – אך ייחודו בתפיסה הכוללת המרחיבה את טווח הנושאים בהם עשויה להתקיים שותפות ציבורית-פרטית, מבחינת אופן איפיון ה'מוצר' (לא רק מתקנים אלא מכלול שירותים נלווים), אופן אספקת השירותים ורמתם המוגדרת. בדומה לשיטות האמורות, גם ב-**PFI** מתקיימת המרה של מימון ישיר חד-פעמי לצורכי הקמת מתקן, אך כאן זֶרם של תשלומים שוטפים במשך תקופה ארוכה – בדרך כלל של עד 30 שנה – מיועד לממן שימוש של מתקן כמכלול, לרבות מתן שירותים נלווים הקשורים בהפעלתו. שיעור התשלומים עשוי להשתנות בגין מידת השימוש ורמת השירותים הנדרשים לאורך חיי הפרויקט.

שיטת ה-**PFI** התחילה את דרכה בראשית שנות ה-90 בבריטניה, כחלק מיוזמות הממשלה השמרנית דאז לקדם שותפויות ציבוריות פרטיות (**PPP** – Private-Public Partnership), והיא זכתה ללגיטימציה מחודשת בממשלות הלייבור מאז 1997. בעיני הממשל המרכזי, האטרקטיביות של הסדר זה היא בכך שהוא מקטין את הצורך במימון הממשלתי המיָּדי, הכרוך בהוצאות פיתוח, על-ידי המרת השקעות נוכחיות להוצאות שוטפות 'קטנות' על פני תקופה ארוכה. מבחינה פוליטית, צורה זו של מימון פרויקטים ציבוריים היא בעלת יכולות 'קוסמטיות' חשובות שכן ההוצאות בגין פרויקטים אלה אינם נרשמים בחשבונאות הלאומית כחוב ממשלתי, דבר המשפר את 'מצבה' הפיננסי של המדינה.

אף כי בריטניה, לרבות השלטון המקומי שבה, עושָׂה שימוש גובר בשיטה זו, מתעצמות ועולות בה ההסתייגויות ממנה. ראשית, היעדר שיטה בדוקה להערכת הכדאיות של דרך המימון מעלה ספקות באשר לכדאיות האמיתית של הפרויקטים.[82] שנית, צצות ועולות שאלות הן באשר לעלות המימון הממשלתי לאורך חיי ההתקשרות עם היזמים הפרטיים והן

---

82 המשנה לראש ה-National Audit Office, גוף ציבורי בבריטניה המקביל למשרד מבקר המדינה בישראל, הגדיר את שיטת בדיקות הכדאיות (של פרויקטים למימון פרטי לעומת מימון ציבורי), כשיטה פסאודו-מדעית והבלית, במסגרתה המודלים הפיננסים גוברים על חשיבה מוצקה ("pseudo-scientific mumbo–jumbo where the financial modelling takes over from thinking"). ראו Broadbent, Haslam and Laughlin על החשיבות של בניית שיטת השוואה תקפה (Public Sector Comparator) ב-Robinson, et al (2002).

ביחס לעלות החלופית אילו מומנו באמצעות גיוס הלוואות רגילות.[83] שלישית, עולים ספקות באשר לחיסכון המושג הלכה למעשה. בדיקה של ה-Audit Commission (מוסד בלתי תלוי האחראי על ביקורת הרשויות המקומיות בבריטניה) בנושא בניית בתי ספר בשיטת ה-PFI, אינה תומכת בהנחות באשר לעדיפות הכלכלית של שיטה זו או ליתרונות ניהוליים – במונחי איכות התוצרים או קיצור לוחות הזמנים.[84] אין בספקות ובהסתייגויות אלו כדי להטיל דופי בשיטה, אלא הוכחה לקשיי מעבר לדפוס פעולה אחר, שהוא מורכב יותר מדרך המימון הציבורי השכיח, ומצריך יכולות מקצועיות ומנהליות משופרות מהמגזר הציבורי.

שיטת ה-PFI היא, כאמור, המצאה בריטית אשר קיבלה תאוצה אופרטיבית עם אימוצה הפעיל על-ידי ממשלת הלייבור החל מ-1997. בסוף שנת 2002, מעל 500 פרויקטים שונים נמצאו כבר בשלבי מימוש. לשלטון המקומי נתח משמעותי במגמה זו: כ-200 פרויקטים PFI שונים נמנו בשלטון המקומי, כמחצית מהם בשלבי מימוש.[85] שיטת ה-PFI נבחנת על-ידי מדינות אירופיות שונות משום היתרונות האמורים, מבחינת המדיניות הפיסקלית הרווחת. פרויקטים שונים, מרביתם ממשלתיים, קודמו כבר באמצעות שיטת מימון זו במדינות כגון אירלנד, הולנד, ספרד, פינלנד, צרפת, איטליה, ויוון. חלקו של השלטון המקומי בתהליך זה טרם הוברר, אך אין ספק שצפויה השתלבותו בהסדר מימוני זה על רקע המגמה המתהווה.[86]

ביזור, אוטונומיה פיסקלית ויציבות פיננסית

השינויים השונים שנסקרו עד כה משתלבים, כאמור, במגמה כוללת של ביזור פיסקלי הנועד ליצור זיקה ישירה יותר בין האחריות הגוברת של השלטונות המקומיים לבין המקורות הנדרשים לצורך כך. אף כי ביזור פיסקלי מגדיל את האוטונומיה הניהולית של השלטונות המקומיים הוא אינו מגדיל באותו יחס את האוטונומיה הכספית שלהם – התלות היחסית במקורות חיצוניים. כפי שניתן לראות בהתפלגות מקורות המימון במדינות האיחוד האירופי, השלטונות המקומיים פועלים במסגרת הסדרים מגוונים, המשלבים מקורות עצמיים ומקורות ממשלתיים (ראו לוח 2.7 להלן). טווח השונות הוא רב, כאשר

---

83 ראו UNISON (2002).

84 ראו Audit Commission (2003). לתשובה, מצד בעלי עניין (מוסדות פיננסים וחברות ייעוץ) לביקורות ולספקות האמורים ראו International Financial Services (2003).

85 UNISON (2002)

86 ראו, למשל, הצהרת הכוונות של ממשלת הולנד – PPP – Knowledge Center (2002).

בקצה האחד של הרצף נמצאות מדינות סקנדינביה בהן מרבית המקורות מוגדרים כעצמאיים ובקצה השני מדינות כגון בריטניה או הולנד בהן ההכנסות ממקורות ממשלתיים הן הדומיננטיות. (אילו ישראל הייתה מדינה אירופית הרי מיקומה היחסי בלוח היה, להערכתי, בין צרפת ללוקסמבורג).[87]

לוח 2.8

מקורות המימון של השלטונות המקומיים במדינות האיחוד האירופי (2000/1999) – באחוזים

המדינה	מסים מקומיים	הכנסות עצמיות אחרות והשתתפויות	הלוואות	תקציבים ממשלתיים/ מסים מועברים
שוודיה	59	25	3	13
דנמרק	50	30	2	18
צרפת	57	12	8	23
לוקסמבורג	32	28	5	35
אוסטריה	14	44	6	36
בלגיה	45	4	9	42
אירלנד	26	25	3	46
גרמניה	18	25	6	51
ספרד	27	10	8	55
איטליה	24	9	6	61
בריטניה	13	22	1	64
הולנד	8	8	8	76

המקור: Dexia (2002) וסטטיסטיקות לאומיות.

87 על בסיס אמדן של כ-68% הכנסות עצמיות מכלל הכנסות הרשות (תקציב רגיל ותקציב בלתי רגיל).

השוואת מבני מימון לאומיים אלה על ציר הזמן, לפחות בשני העשורים האחרונים, מצביעה על יציבות רבה מאוד. יציבות יחסית זו עלולה ליצור אשליה שכן מה המשמעות של השינויים השונים אם בסופו של דבר המבנה הבסיסי אינו משתנה? נראה שכל אחת משיטות המימון הלאומיות נוטה לשמור על יציבות, אם בשל הקשיים הרבים הקשורים בשינויים (חוקתיים, משפטיים, פוליטיים ואחרים) ואם בשל יכולתה להחיל שינויים מערכתיים בלי שינוי מהותי בתצורה ההיסטורית. בדומה למבנה עתיק הזוכה להתחדשות פנימית ללא פגיעה בחזותו החיצונית, כך משתנים והולכים רבים ממבני המימון של השלטונות המקומיים. ברוח זו, גם אם אין שינוי בולט לעין במשקל היחסי של ההשתתפות הממשלתית בתקציב השלטון המקומי, המעבר מהשתתפות תקציבית להשתתפות על בסיס התחלקות במסים מהווה שינוי קרדינלי מבחינת מערכת היחסים שלטון מרכזי - שלטון מקומי. באופן דומה יש לראות שינויים במקורות העצמיים – דוגמת הגידול המהיר של הכנסות בגין אגרות שירותים או המעבר מהלוואות ממשלתיות לגיוס בשוק הפיננסי.

היעדר עדות לאוטרקיה פיסקלית (אי-תלות מוחלטת מצד השלטון המקומי), ממחיש את העובדה שבמדינה מודרנית בה השלטונות המקומיים משולבים במערכת השלטונית הלאומית, מקורות המימון הינם 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

על-אף ההבדלים הפוליטיים בין מדינות שונות באיחוד האירופי, התמעטה מאז שנות ה-90 הנסיגה במחויבות לשירותים הציבוריים המקומיים – מבחינת רמתם ונגישותם. תרבות 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 תמיכה פעילות מצד הממשלות. המשקל המועדף שיש להוצאות השלטון המקומי בכלל ההוצאות

הציבוריות, כפי שניתן לראות בלוחות 2.3 ו-2.4 לעיל, אינו ביטוי לכשל מדיניות (הוצאות חורגות) אלא למדיניות שקולה הרואה בשלטונות המקומיים את הנושאים באחריות לקידום השירותים הציבוריים והפיתוח המרחבי (האזורי והמקומי).

הרצון לשמור על יציבותם הכספית של השלטונות המקומיים

יציבותם הכספית של השלטונות המקומיים היא יעד מדיניות מוסכם הנגזר משיקולים שונים, ביניהם: שיקולים מַקרו-כלכליים (ההשלכות של חוסר יציבות פיננסית בשלטון המקומי על הכלכלה הציבורית ועל החוב הציבורי), שיקולים רַווחתיים (פגיעה בשירותים ציבוריים הניתנים לציבור), ושיקולי פיתוח (קשיים בקידום פרויקטים ומיזמים התורמים לחוסן המקומי ולתחרותיות של המדינה נוכח איומי הגלובליזציה). על-אף השונות הרבה, מדינות אירופה השכילו לעצב ולייצב הסדרי מימון המאפשרים לשלטונות המקומיים לפעול ללא איום כספי מובנה. אין פשר הדבר שניתן לקיים, כתופעה קבועה, שלטון מקומי מאוזן מבחינה כספית. שלטונות מקומיים עלולים להיקלע לקשיים כספיים בשל סיבות שונות שלא תמיד בשליטתם, בין אם כתוצאה מתופעות מקרו-כלכליות (האטה, משבר כלכלי) או שינויים במדיניות הממשלתית (כגון הצורך לרסן את ההוצאה הציבורית הכוללת), ובין אם בעקבות דרישות או מצבים בלתי צפויים. אך ככלל, המדיניות הרווחת כיום היא עיצוב מנגנוני מימון המאפשרים את תפקודם התקין של השלטונות המקומיים. 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.[88] אינדיקציה עקיפה לאופיים הלא-מובנה של משברים כספיים בקרב שלטונות מקומיים באירופה מתקבלת מניתוח מקרים בעשור האחרון. מצבים אלה הם שכיחים מספיק על מנת לדרוש את התייחסותה של מועצת אירופה, אך עיון בסוגי האירועים המצדיקים התייחסות זו מצביע על כך שהם אינם פועל יוצא של כשל מערכתי במבנה המימון של השלטון המקומי כמגזר, כי אם בעלי אופי מקומי וממודר.[89]

גורם שני התורם ליציבותם הכספית של השלטונות המקומיים הוא ההכרה בדבר מתן אמצעים הולמים לכל תפקיד המועבר לאחריותם, הן בגין האצלת מטלות שהיו באחריות השלטון המרכזי והן בשל מטלות חדשות בגין חקיקה או יוזמות ממשלתיות. המדינה הראשונה אשר עיצבה באופן מתוכנן ומחושב יצירת זיקה ישירה בין ביזור סמכויות לבין

---

88 ראו Mouritzen (1992).
89 Council of Europe (2002)

מימון הייתה צרפת. כחלק אינטגרלי של חקיקת חוק הביזור (1982/3), נקבע שלכל העברת תפקיד יהיה כיסוי כספי מלא, פיצוי המתבצע באמצעות שני מנגנונים: מענק תקציבי ייעודי (ה-DGD – Dotation General de Decentralisation) וכן קרן מסים מועברים (ה-FCT – Fonds de Compensation de la Fiscalitee Transferee). הסדרים אלה מתקיימים מאז ללא דופי, ומבטיחים התאמה מתמדת בין המטלות המואצלות לבין מקורות המימון הדרוש לצורך ביצוען. התקדים הצרפתי נתן לגיטימציה מוחשית לעמדה של האמנה האירופית בנושא שלטון מקומי – ה-European Charter of Local Self-Government, המחייבת יצירת התאמה בין תפקידים המוטלים על פי חוק לבין המקורות הכספיים הנדרשים לביצועם.[90] יישום עקרונות אלה משתנה ממדינה למדינה, בין כעקרונות כלליים (קיום חקיקה המחייבת הקצאת משאבים לכל מטלה חדשה, כגון הולנד) ובין כהסדרים כספיים מקבילים לתהליכי האצלת סמכויות (איטליה, ספרד).

גורם משלים התורם ליציבות כספית הוא פיתוח מנגנונים להגברת הוודאות. קיימת כיום הסכמה רחבה שלא ניתן לצַפות מהשלטונות המקומיים ניהול 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. הנכונות להסכמים מסוג זה גברה במחצית השנייה של שנות ה-90, בעקבות הסכם מסטריך. אין זה מקרה שמאז המחצית השנייה של שנות ה-90 אנו רואים מיסוד של הסכמים אלה במדינות שונות כגון ספרד, צרפת, ובריטניה. בכל אחת ממדינות אלה, הסכמים תלת-שנתיים מבטיחים את רמת המימון הממשלתי הצפוי. במקרה של צרפת, כמו בספרד בעבר, נוצרה הצמדה לחלק מתוספת ההכנסות הצפויות לשינויים בתל"ג, כלומר השלטונות המקומיים יכולים ליהנות מהכלכלה הצומחת.

90 ראו סעיף 9.2, Council of Europe (1994).

משבר הרשויות המקומיות בגרמניה

המשבר הנוכחי הפוקד את השלטונות המקומיים בגרמניה מספק הוכחה לכך שאין שיטת מימון מושלמת. יש הרואים בגרמניה (או לצורך זה גם אוסטריה) 'גן עדן לשלטון המקומי שכן החוקה הגרמנית מגינה על מעמדו האוטונומי וכן על זכויותיו (עקרון ה-selbstverwaltung). זכויות אלו כוללות זכאות לבסיס מס עצמאי (עיריות) וכן לשותפות מוגדרת במסים הנגבים על-ידי השלטון המרכזי והמדינות (ה-lander). מכיוון שמסים אלה מהווים את מרבית המקורות, הרי, בניגוד למדינות כגון בריטניה או הולנד, מרכיב המימון הממשלתי באמצעים תקציביים (מענקים) הוא משני.

התבססות על מסים מעניקה לרשויות המקומיות אוטונומיה רבה, אך אינה משחררת אותן ממשברים מבניים. משברים אלה פורצים בעת האטה כלכלית או במצבי מיתון. מאז מחצית שנות ה-90 מתעצמת קריסתו של מקור עיקרי למימון השלטון המקומי: מס העסקים (ה-Gewersbesteuer), המבוסס על רווחים, ומהווה כ-70 אחוזים מכלל ההכנסות של העיריות. לכך מצטרפים הפסדי הכנסות בגין קיצוצי מסים ברמה הממלכתית (מס ממלכתי על עסקים ומס הכנסה), אשר יזמה הממשלה הפדרלית על מנת לאושש את כלכלתה הנסוגה של גרמניה, ועקב השותפות בבסיס מס זה, נדרשים השלטונות המקומיים לשאת את חלקם. הגירעונות הכבדים הנוצרים, מביאים את השלטונות המקומיים בגרמניה לקיצוצים דרסטיים ברמת השירותים ובתכניות פיתוח.[91] המשבר אף גורר רשויות שונות לגיוס משאבים באמצעות מכירת נכסים (כגון מערכות תשתיות), חלקם במסגרת עסקאות מורכבות המעוררות ספקות באשר לחוקיותם או תבונתן הציבורית ("מוכרים את כלי הכסף של המשפחה" כהגדרת הנושא על-ידי כותרת עיתונאית).[92]

במטרה למצוא מוצא מהקשר הבלתי מתוכנן שבין מיתון כלכלי לבין משבר כספי עמוק בשלטון המקומי החליטה ממשלת גרמניה על הקמת ועדה ציבורית אשר תציע רפורמה במימון המגזר המוניציפלי.[93]

91 ראו, למשל, המשבר של הנובר (The Economist (9.2.2002.
92 לנושא עסקאות אלו ראו, למשל, (The Guardian (26.3.2003.
93 .Standard & Poor's (2002c)

איזון מרחבי וצדק חברתי: התפקיד של הקצאות מתקנות

האמצעי השלישי לחיזוק יכולתם הפיננסית של השלטונות המקומיים במדינות האיחוד האירופי הוא מכלול המענקים המיועדים למזער את הפערים הכלכליים בין מקומות ואזורים שונים וכן לחתור להבטחת איכות חיים מקבילה, במונחי שירותים ציבוריים והזדמנויות. אף-כי לעתים קרובת הדיון התאורטי או המקצועי במנגנוני מימון אלה הוא בעל צביון 'טכני', מן הראוי לזכור שמאחורי הנוסחאות המשקפות את אופן הקצאתם בפועל ניצבות תפיסות ערכיות ונורמטיביות מהותיות, מבחינה חברתית. המגמה המתעצמת במדינות אירופה היא לראות במנגנונים אלה לא רק אמצעים טכניים למימון השלטונות המקומיים אלא אמירה ציבורית באשר לצדק חלוקתי, חברתי ומרחבי.

ניתן לחלק את המנגנונים הפיננסים לשני סוגים:

- מנגנוני איזון והשוואה לפי מקור שלטוני: אנכי (בין מדרגי שלטון) ואופקי (בין שלטונות מקומיים).
- מנגנוני המימון: תקציביים ו/או פיסקליים (מיסוי).

המערכת המתקדמת ביותר היא הגרמנית. מדינה זו נתנה בחוקתה ביטוי לַזכות האזרחית לתנאי חיים זהים על פני המדינה כולה, באופן בלתי תלוי במקום המגורים, ולהקצאה הוגנת של משאבים ציבוריים. לצורך זה ישנה מערכת מורכבת של העברות כספיות – בין השלטון המרכזי לבין המדינות (ה-Lander) – המבוססת על שותפות מסים בין המדינות לבין הממשל המרכזי (מס ההכנסה הכללי ומס ערך מוסף), ובין המדינות לבין הרשויות המקומיות – באמצעות קרן השוואה המושתתת על זכאות הרשויות על חלק מהמסים הנגבים על-ידי המדינות ובחלקה על מענקים מיוחדים של הממשל המרכזי.[94] אף כי המערכת הגרמנית נמצאת בעשור האחרון תחת אילוצים כבדים, בשל הנגזרות הכלכליות של איחוד גרמניה וההחלטה להחיל את העקרונות החוקתיים האמורים על גרמניה המזרחית, אין ערעור על עקרונות אלו.[95] מדינה אחרת הממחישה את המחויבות הציבורית להוגנות ולהשוואת תנאים היא בריטניה. הגישה הבריטית באה לידי ביטוי בשני מרכיבים: תחום מימון השירותים הציבוריים (ה'ממלכתיים') לגביהם החתירה היא להוגנות בהקצאת המשאבים, ובמקביל – תיקון פערי הכנסות באמצעות חלוקה מחודשת ושוויונית

---

94 ראו Farber (1996).

95 ראו, למשל, Guihery (2001).

של מסים מקומיים. בתחום הראשון הממשלה נוטלת על עצמה את מלוא האחריות על שירותים שהיא מכתיבה כשירותי חובה והם אמורים להינתן לכל אזרח במדינה, באופן בלתי תלוי במקום מגוריו.[96] יחידת ההקצאה מבוססת על חישוב סל ההוצאות הסטנדרטיות (SSA – Standard Spending Assessment), הכולל שבעה 'מקבצי שירות' חובה (service blocks), ביניהם: שירותי חינוך, שירותי רווחה אישיים, משטרה, שירותי כבאות, אחזקת כבישים בין-עירוניים, ואחרים. לגבי כל 'מקבץ שירות' נערך מדי שנה חישוב נבדל הקובע את גובה המימון הנדרש לכל רשות על מנת לספק את אותן יחידות שירות. לכך מצטרף מרכיב משווה שני והוא חלוקת הכנסות בגין המס על העסקים (National Non-Domestic Rate), מעין 'מקביל' בריטי לארנונה לעסקים בישראל, מקור הכנסות שבאופן טבעי אינו שוויוני בשל הבדלי מיקום ומאפיינים פיסיים בין רשויות. מס העסקים הוא מס רכוש המוטל על כל הנכסים הפרטיים שאינם משמשים למגורים. הוא נגבה על-ידי הרשויות בהתאם לתעריפים אחידים לכלל הרשויות, הנקבעים מדי שנה על-ידי השלטון המרכזי. המס מועבר לשלטון המרכזי וחוזר לרשויות על בסיס חלוקה לנפש. מס זה משמש, אם כן, מנגנון השוואה בין רשויות, באופן בלתי תלוי בבסיסן הכלכלי-נכסי.

ההקצאה המתקנת של המס הבריטי על העסקים היא דוגמה של מה שמוגדר בספרות הכלכלית כ'גישת רובין הוד'. עם זאת, דוגמה זו היא גרסה חלקית לביטויים מושלמים יותר של 'רובין-הודיות' מקומית, דהיינו הגישה הדנית והשבדית. שתי מדיניות סקנדינביות אלה אימצו מדיניות של איזון בין-רשותי המיועדת למזער הבדלים כלכליים מקומיים. מדיניות זו חותרת להבטיח לכלל השלטונות המקומיים רמת שירותים מקבילה, תוך הפעלת מנגנון השוואת הכנסות בין הרשויות המקומיות. השיטה הדנית קובעת מנגנון האומד את ההוצאה הנורמטיבית לתושב, על בסיס פרמטרים אובייקטיביים שונים לגבי כל רשות, והשוואתה להוצאה הממוצעת הארצית. במקביל, מנגנון השוואת הכנסות מיועד להבטיח לכל רשות פער שלא יקטן מ-85 אחוזים מההכנסה הממוצעת הארצית (הכנסה ממקורות עצמיים לתושב), מהם 45 אחוזים לכלל הרשויות בהן מתקיים פער, בתוספת 40 אחוז לרשויות 'חלשות' (רשויות בהן בסיס המס קטן מ-90 אחוזים מהממוצע הארצי) או שיעור מקביל לכלל הרשויות של המרחב המטרופוליני של קופנהגן, עיר הבירה.[97] (המחשה גרפית

96 למען הדיוק, המענק הממשלתי משקף את הערכת השלטון המרכזי לגבי סך ההוצאות שרשות ספציפית אמורה להוציא על מתן שירותים (כולל החזר חובות אך ללא הוצאות פיתוח), בהתחשב בסך ההוצאה הציבורית שלדעת הממשלה מן הראוי להוציא למטרה זו, הערכת צרכים מקומיים, ונתונים מקומיים המשפיעים על עלות השירותים. כלומר הדגש כאן הוא על ההקצאה ולא בהכרח על התפוקה או התוצאה בפועל.

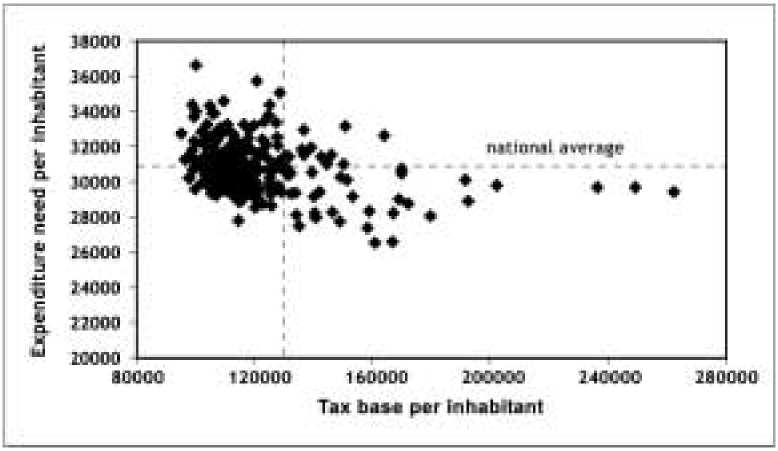
97 ברשויות המחוזיות ההשוואה היא של 80 אחוזים.

ליעילות מנגנון זה ניתן לראות בלוח 2.8 להלן). הייחודיות של השיטה שפותחה בדנמרק היא בכך שהיא מהווה, ברובה, הסדר בין-רשותי על פיו משתתפות הרשויות המקומיות שהוצאותיהן הנורמטיביות נמוכות מהממוצע הארצי או הכנסותיהן עולות על הממוצע הארצי, בקרן השוואה מרכזית המקצה משאבים אלה לטובת הרשויות הזכאיות. זאת, במסגרת מענק כללי הנקבע מדי שנה במשא ומתן בין משרד האוצר לבין הארגונים המייצגים של השלטון המקומי. לכך מצטרפים מענקים ייעודיים נוספים. שוודיה אימצה את הדגם ה'רובין הודי' הדני ב-1996, תוך הענקת לגיטימציה בינלאומית נוספת לגישה אמיצה זו.

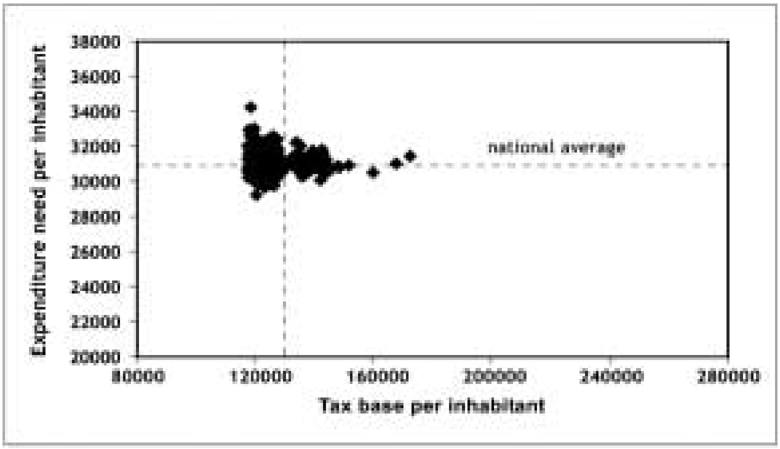
לוח 2.9

דנמרק: התפלגות הרשויות המקומיות לפני ההפעלה של מנגנון ההשוואה ואחריה (1995)

לפני ההפעלה



אחרי ההפעלה



המקור: Ministry of Health and Interior (2002)

8 הווקטור הניהולי-ארגוני

הווקטור הניהולי-ארגוני הוא ציר נוסף המעצב מגמות שינוי מערכתיות בשלטון המקומי; זאת כחלק אינטגרלי מתהליכי שינוי בכלל המגזר הציבורי. וקטור זה יוצר דינמיקה של שינוי מהותי באופן ארגון המערכות הציבוריות ובדרכי ניהולן. דינמיקה זו ניזונה משלושה מקורות: מגמות השינוי המקרו-כלכליות, מגמות השינוי המוסדיות-ארגוניות, ומגמות שינוי תפיסתיות-ערכיות. מגמות השינוי בתחום המקרו-כלכלי, מכתיבות 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. במישור התפיסתי-אידאולוגי עולים ערכים ניהוליים חדשים המדגישים את הצורך בהגמשת תנאי פעילות (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.

חשיבותו של וקטור זה, אם אני מפרש נכון את מהותו ואת נגזרותיו האופרטיביות, היא בכך שהוא מעצב 'מערכת הפעלה' חדשה (בהקבלה למערכת הפעלה בתחום המחשוב) במגזר הציבורי אשר בלעדיה שינויי ה'חומרה השלטונית והמוסדית לא היו יכולים להתממש. אחת מ'מערכות ההפעלה' החלופיות היא 'הניהול הציבורי החדש' (New Public Management).

הניהול הציבורי החדש: מבט כללי

'הניהול הציבורי החדש' היא תפיסה ניהולית רבת השלכות ההופכת בהדרגה, כתהליך בינלאומי, לחוד החנית להתחדשות עקרונות יסוד, צורת ההתארגנות ודרכי הפעילות של

המגזר הציבורי, לרבות השלטון המקומי.[98] 'הניהול ציבורי החדש' אינה תפיסה מונוליתית ואף לא מִשנה סדורה. אף-על-פי-כן, השילוב בין עקרונות היסוד שלה, מרכיב ה-common-sense שבה, וצרכים אובייקטיביים לשינוי, מציבים אותה כאמצעי להתחדשות מערכות ציבוריות.

מעברים

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 משנה את אופיים ההירכי של הארגונים הציבוריים ומגמיש את דרך פעולתם. המגזר הציבורי הקלסי נבנָה, 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 ההירכיות, תוך המרתן למבנה תאגידי של המערכות הציבוריות, בו כל יחידה נהנית מאוטונומיה 'עסקית' (יחסית או מלאה). תהליכי האצלת סמכויות והעצמה מציבים את המְנהל כבעל אחריות ישירה להצלחת הארגון שעליו הוא ממונה ולתוצאות המושגות.

---

98 הקורא העברי ימצא עניין בקובץ מאמרים אשר פורסם לאחרונה, הסוקר את הרקע ואת הניסיונות הבינלאומיים בנושא 'הניהול החדש' (ראו טליאס, 2002). קובץ זה כולל את הפרק הדן בניהול הציבורי והשלטון המקומי (בן-אליא, 2002). באופן בלתי נמנע יש הקבלות מסוימות בין הדיון הנוכחי לבין הדיון הנכלל בפרק האמור.

באופן פרדוקסלי, תהליך הביזור מחדד מחדש את תפקידו של ה'מרכז' (המטה) ומדגיש את חיוניותו. אם בעבר שימש מטה הארגון כ'מרכז מפעיל' המעורב בכול, הרי עתה הדגש הוא על הכְּוונה אסטרטגית (התוויית מדיניות, הצבת יעדים) ובקרה אסטרטגית של תוצאות. יכולות אלו, כך מתברר, הן חיוניות לקיום מערכת מבוזרת אפקטיבית. מרכז המסוגל להתוות אסטרטגיה ציבורית וארגונית והמשכיל למקד את מעורבותו הניהולית באופן סלקטיבי (הנעת שינויים מערכתיים) ולקיים בקרת תוצאות, הוא זה המגדיל את סיכויי ההצלחה של מערכת מבוזרת. בו-זמנית, יצירת מרחב פעילות נבדל מאפשר למנהלים של הזרועות השונות (מנהלי ה'יחידות העסקיות', אם לשאול מושג מקביל מתחום הניהול העסקי) ליטול אחריות מלאה על מעשיהם ולחתור למימוש התוצאות המצופות מהם לאור אסטרטגיה שהותוותה. הצבת תוצאות כקנה מידה להערכה ציבורית ופנים-ארגונית מניחה את שינוי מערכת היחסים בין ה'מרכז' לבין המנהלים התפעוליים, כלומר מעבר מיחסי כפיפות פורמליים ליחסים מעין-חוזיים שעל-פיהם אמורים המנהלים להבטיח הישגים מוגדרים כנגד תשומות מוסכמות עם המרכז. אימוץ טכניקות המבוססות על מדידה שיטתית ואובייקטיבית, דוגמת מדדי ביצוע (performance indicators), והשוואה עם ארגונים דומים (benchmarking) מאפשר הצבת סטנדרטים ברורים להצלחה ולכישלון.

הניהול הציבורי החדש משנה את הפרמטרים להערכה ארגונית. בעבר היה גודל התקציב קנה המידה להצלחה ארגונית. שליטה על תקציב גדול יותר ביטאה, על-פי תפיסה זו, עשייה רבה יותר. בחלקה שיקפה תפיסה זו מוסכמה מקצועית בדבר היכולת 'לפתור' בעיות ביחס ישיר לגודל התקציב. מיצוי המקורות המאושרים ('ביצוע התקציב') שימש אבן בוחן לניהול 'מוצלח'. הניהול הציבורי החדש שולל הנחות אלו תוך הסטת מרכז הכובד שלו מתחום התשומות לתחום התוצאות. במסגרת זו עולות שאלות של יעילות (האם אנחנו מפיקים את המיטב מהקצאת תשומות נתונה?) ושל אפקטיביות (האם אנחנו עוסקים בדברים הנכונים, מבחינת הקשר הסיבתי שבין עשייה לתוצאות?). חובת הניהול המושכל של המשאבים הציבוריים והחתירה לקבלת התמורה המיטבית (value for money) הופכות לציווי ארגוני, לא-כל-שכן לסטנדרט ציבורי להערכה ארגונית. על רקע זה עולה הצורך בהתבוננות ביקורתית מתמדת באשר לאופן ניהול המשאבים בארגון, הגישות המקצועיות השולטות, תהליכי העבודה העיקריים, עמידה בציפיות בעלי העניין השונים (לרבות האזרחים/הלקוחות) ועוד. שיטות מתקדמות של אבחונים מערכתיים (ראו, למשל, המערכת המחזורית של גישת ה-Best Value או שיטת ה-EFQM), מספקות תשובות אופרטיביות לצרכים אלה.

הניהול הציבורי החדש מאמץ הבחנה קריטית בין אחריות שלטונית-ציבורית בדבר הסדרת שירותים לבין אחריות אופרטיבית-לוגיסטית (אופן אספקת השירותים לציבור). הדגם הקלסי של מינהל ציבורי הניח זהות בין שני ההיבטים, דהיינו הארגון הציבורי הוא הקובע

איזה שירות יינתן ובו-בזמן הוא המספק את השירות (באמצעות מערך עובדים פנימי). הניהול הציבורי החדש מעודד הבניה מחודשת של מערכי שירות ומנגנוני תפעול, תוך נטישת הדגם של הפעלה עצמית במסגרת מנגנון אוטרקי. תהליך זה נשען על שימוש גובר בשירותים קבלניים ובספקים חיצוניים (out-sourcing). למעבר זה השלכות ארגוניות שונות, לרבות שינוי מהותי של דפוסי ניהול ובקרה שכן בהקשרים מסוימים הוא עשוי לעודד יציאה מושכלת מאחריות לוגיסטית ישירה על אספקת שירותים, תוך פיתוחם של תפקידים ציבוריים חדשים: הסדרה, רגולציה ופיקוח. תמורות אלו קשורות גם לחשיבה מחודשת לגבי אופיים של השירותים הציבוריים. שירותים אלו התפתחו כשירותים מונופוליסטיים כאשר אותם ארגונים ציבוריים שהיו אחראים עליהם קבעו את היקפם ורמתם. תהליכי דה-רגולציה בתחום השירותים הציבוריים פתחו אפשרויות לקבלת שירות מספקים שונים. במקביל, ההכרה בדבר חופש בחירה צרכני ובזכותו של האזרח לממש את העדפותיו פתחה פתח להיווצרות סביבה תחרותית יותר בתחום השירותים הציבוריים.

בין כמטרה מוצהרת ובין כתוצר לוואי של שינויים ארגוניים, הניהול הציבורי החדש מקדם שקיפות ארגונית וציבורית מוגברת. בקרב ארגונים ציבוריים אשר אימצו את עקרונות הניהול הציבורי החדש חל שינוי מהותי באיכות המידע הזמין בתחומי המדיניות (תכניות אסטרטגיות ותכניות רב-שנתיות), בתחום הקצאת משאבים והשימוש בהם (דו"חות כספיים, ספרי תקציב), בקרה חיצונית (auditing) וביקורת פנים, וכן בקרת תוצאות (דו"חות דיווח על בסיס מדדי ביצוע). שינויים אלה אינם רק טכניים אלא, כאמור, ביטוי של דרישה לשקיפות ארגונית גבוהה יותר מצד בעלי עניין רלוונטיים – בארגון עצמו, בקרב רשויות וארגונים אחרים, וכן בכלל הציבור. בתהליך זה נוצרת התקרבות בין סטנדרטים של גילוי נאות המקובלים על המגזר העסקי (חברות ציבוריות) לבין אלה של המגזר הציבורי. כך, למשל, הולכת ומשתווה שיטת הדיווח הכספי של הארגונים הציבוריים לזו של גופים עסקיים – כמומחש, למשל, על-ידי המעבר ההדרגתי לדיווח כספי על בסיס צבירה מלא (accrual method).

הניהול הציבורי החדש והשלטון המקומי: בין החדרה לדיפוזיה

השלטון המקומי מהווה זירה חשובה, ולעתים קרובות שדה ניסוי יצירתי, לאימוץ ולהטמעה של עקרונות הניהול הציבורי החדש. עומק האימוץ וההטמעה נגזר ממאפיינים לאומיים שונים. במישור המבני קיימת שונות בגין אופיו החוקתי של המשטר, מערכת היחסים בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי ומידת האוטונומיה של האחרון. השינויים בשלטון המקומי מושפעים גם מהמדיניות הכוללת במגזר הציבורי (שינוי כמדיניות מוכתבת), מתרבויות ניהול לאומיות (תרבויות יזמיות לעומת תרבויות לגליסטיות), וכן

גם מסדרי-יום פוליטיים של הממשלות ברמה הלאומית. בתנאים אלה, העקרונות של הניהול הציבורי החדש מוחדרים, לעתים, כמעשה 'אקסוגני', דהיינו החדרה חיצונית בגין מדיניות מוכתבת. ברם, מאפיין בולט של השלטון המקומי הוא שלעתים, הוא הוא חלוץ המחנה המחדיר את עקרונות הניהול הציבורי החדש, תוך יצירת דגם התייחסות. הדוגמה הבולטת ביותר למקרה זה, לדעתי, היא ארצות-הברית. דפוסי הניהול שאומצו ברמה המקומית בשנות ה-80, סיפקו תימוכין לאפשרויות התחדשות המגזר הציבורי – בעיקר זה הממשלתי. ספר רב-תהילה שפורסם בראשית שנות ה-90 ואשר הפך עד מהרה לרב-מכר בינלאומי – 'להמציא מחדש את הממשל' (Reinventing Government) – הוא במידה רבה ספרו של השלטון המקומי שכן הוא נשען, רובו ככולו, על הניסיון המקומי החדשני. פרסומו חידד את הצורך בתפנית חשיבה באשר לאופן ניהול המגזר הציבורי ותהודתו הציבורית של ספר זה הייתה כה רבה שהוא העניק לגיטימציה ציבורית ליוזמות ממשל קלינטון להתחדשות המגזר הציבורי בארצות-הברית – ראו בעיקר 'חוק הביצועים והתוצאות' (Government Performance and Results Act), חוק מפתח אשר נחקק ב-1993.[99]

ניתוח הניסיונות הבינלאומיים של הטמעת הניהול הציבורי החדש, מצביע על שלושה 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.

החדרת העקרונות של הניהול הציבורי החדש בשלטון המקומי כחלק מרפורמה כוללת במגזר הציבורי מאפיינת, בראש ובראשונה, את בריטניה, אשר במרוצת שני העשורים האחרונים קידמה בהחלטיות מעוררת השתאות, שינוי כולל של המגזר הציבורי – תוך פיתוח דגמים חדשים של ארגון וניהול. הן תחת שרביטן של הממשלות השמרניות ובהמשך תחת ממשלת הלייבור החדש של טוני בלייר, בריטניה מציגה תהליך בלתי פוסק של יוזמות מגוונות המיועדות לשנות את עקרונות היסוד ודפוסי הפעילות של המגזר הציבורי. בתחום השלטון המקומי ביצרו ממשלות בריטניה שינויים אלה באמצעות חקיקה ראשית, כך שעיקר השינויים שהוצעו נכפו על הרשויות המקומיות. עם זאת, השלטון המקומי הבריטי התאים

99 ראו (2003) Office of Manangement & Budget.

את עצמו, מבחינות תפיסתית, ארגונית וניהולית, לדרישות החדשות במהירות ראויה לציון.[100] הזיקה התרבותית בין בריטניה לבין מושבותיה הבכירות לשעבר (אוסטרליה, ניו-זילנד, קנדה), אפשרה התפשטות מהירה של חידושים תוך יצירת גוש מדינות הפועלות בסינכרון רב. ההבדלים בין מדינות אלה, כגון הרפורמה המקיפה והמהירה בניו-זילנד – אשר הייתה החלטית יותר ומקיפה יותר מזו של בריטניה תחת תאצ'ר – מצביעים על כך שאין כאן העתקה סבילה של רעיונות כי-אם התאמה למאפיינים מקומיים. באירופה הייתה החדירה עד לאחרונה איטית יותר. הקשר התפיסתי שנוצר בין הניסיון הבריטי להתחדשות המגזר הציבורי לבין האידאולוגיה התאצ'ריסטית, יצר מרחק בין בריטניה לבין שאר מדינות אירופה. אך במרוצת שנות ה-90, הצרכים האובייקטיביים להתחדשות המגזר הציבורי וראייה מפוקחת יותר של הנושא יצרו תנאים חדשים לשינוי עמדות.

שינוי עמדות זה אינו כרוך ברפורמות מוכתבות אלא בחתירה לרפורמות מתבקשות על בסיס אימוץ רצוני של עקרונות היסוד של הניהול הציבורי החדש. גרמניה מספקת המחשה לשינוי זה. אף כי בשנות ה-80 התייחסו במגזר הציבורי הגרמני בחשדנות ואף בסלידה לניהול הציבורי החדש, הרי בשנות ה-90 חלה תפנית חשיבתית. בדומה לאמור לגבי ארצות-הברית, גם בגרמניה, השלטון המקומי, הנענה לדרישות החדשות, הוא המציב ראשון את אתגר הניהול הציבורי למגזר הציבורי.[101] ב-1993 גיבש איגוד הרשויות העירוניות בגרמניה (ה-KGSt) דגם ניהול חדש The New Steering Model – NSM.[102] מודל זה נועד להוות חלופה לגישה אדמיניסטרטיבית-לגליסטית השלטת בניהול הציבורי, לרבות המקומי, תוך הדגשת גישה שירותית מתקדמת. בהקבלה לעקרונות גנריים של הניהול הציבורי החדש, ה-NSM מבוסס על מרכיבים אלה:

- מודל ארגוני מבוזר המושתת על 'יחידות עסקיות' אוטונומיות, המתפקדות כמרכזי אחריות או מרכזי תוצאות.
- העצמת מנהלים ואחריות 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 'יחידה עסקית'.

100 לעניין התמורות בשלטון המקומי הבריטי ראו Stewart & Stoker (1989); Stoker (1999).
101 יש לציין שבכורה זו לא נבעה מגישה אידאולוגית אלא מצורך אמיתי לשנות את הקשיחויות המבניות של הניהול המקומי, קשיחויות שהחריפו על רקע המצוקה הכספית שבאה בעקבות הסטת משאבים למזרח, עם איחוד המדינה.
102 ראו Banner (2000); KGSt (1993).

- פיתוח אוריינטציה שירותית תוך שיפור מערכת היחסים בין הרשות לאזרחים (לקוחות), אבטחת איכות וסיקור עמדות צרכנים.

סקר שנערך ב-1999 הצביע על כך שקרוב ל-90 אחוז מהרשויות העירוניות בגרמניה נמצאות בתהליכי הטמעת המודל – באופן חלקי או מלא.[103] גורמים אחרים מאיצים תהליכים שלא נכללו במודל המקורי. כך למשל, מעצבי מודל ה-NSM לא נתנו תשומת לב ראויה לשאלת אופן אספקת השירותים, בעיקר לסוגיית מיקור החוץ, ויצירת פתח לאפשרויות למתן שירותים שלא באמצעות הרשות המקומית (דה-רגולציה). היעדר התייחסות זו ביטא מחסום תרבותי שכן, כמדינה בעלת מסורת ארוכת שנים של מתן שירותים ציבוריים באמצעות תאגידים עירוניים מונופוליסטיים, נושא 'הפרטת השירותים' נתפס בגרמניה כפגיעה באינטרס הציבורי. במעבר למאה ה-21 נדרשות עמדות היסטוריות אלו לשינוי מהיר עוד יותר נוכח מדיניות האיחוד האירופי לליברליזציה של שירותים מקומיים. מדיניות זו מחייבת תחרות חופשית בתחום אספקת שירותים בעלי אופי מסחרי, המעמידה בסכנה את עתידם של התאגידים המקומיים.[104]

אולי בשל קרבה תרבותית רבה יותר, הייתה זו הולנד ולא בריטניה ששימשה דגם התייחסות לשלטון המקומי הגרמני בחשיפתו לניהול הציבורי החדש בראשית שנות ה-90. על רקע המשבר הכלכלי אשר פקד את הולנד במחצית הראשונה של שנות ה-80, החליטו מספר רשויות מקומיות ביוזמתן, לבצע תפנית בדרך פעולתן והחלו לבחון דגם ניהול חלופי, המבוסס על עקרונות הניהול הציבורי החדש. עם רשויות חלוצות אלו נמנו טילבורג, חרונינחן ודלפט. על בסיס לקחים ראשונים, הוקם בסוף שנות ה-80 פרויקט ארצי לפיתוח כדגם ניהולי חדש (פרויקט ה-BBI – 'כלי מדיניות וניהול לרשויות מקומיות'), לו היו שותפים משרד הפנים ההולנדי ושתים-עשרה רשויות מובילות. פרויקט זה נועד, כפי ששמו מרמז, להטמיע במגזר המוניציפלי כלי ניהול מתקדמים. לפרויקט זה ארבעה מרכיבים עיקריים:

- פיתוח מודל ארגוני מבוזר – מעבר למבנה הארגוני של הרשות על פי דגם התאגיד העסקי (קיום מערכת בעלת מטה מרכזי קומפקטי והעתקת מרכז הכובד של הפעילות והאחריות לחטיבות ביצוע אוטונומיות).
- מארז חדש של אמצעי ניהול – ניהול חוזי בין המטה לבין מנהלי היחידות, המבוסס על הסכמה לגבי תוצאות מוצעות והקצאת משאבים בהתאם, פעילות

103 ראו Muller (1999).
104 ראו Steckert (2002).

לפי תכניות עבודה על בסיס יעדים ומטרות בני-כימות, תקצוב לפי קווי שירות או מוצר, דו"חות ביצוע ומערכת בקרת תוצאות (מדדי ביצוע).

- שינוי התרבות הארגונית – מעבר ממערכת ביורוקרטית המבוססת על כפיפות ונהלים למערכת 'עסקית', הרגישה לצורכי האזרחים כלקוחות.
- הגדרה מחודשת של תפקיד הרשות המקומית – בחינה מקיפה של נושאי ליבה האמורים להיות באחריות הרשות, לעומת נושאים אחרים הניתנים לאחריות גורמים אחרים.

עקרונות אלה זכו במרוצת שנות ה-90 לתמיכה גוברת מצד הרשויות המקומיות ההולנדיות, ולקראת סוף העשור כ-70 אחוז מהן הטמיעו מודל זה – בין אם באופן מלא ובין אם באופן חלקי.[105] הניסיון ההולנדי הקרין על מדינות שכנות, ראשית כול על גרמניה. באופן מפתיע, לכאורה, לא הפרויקט ההולנדי זכה להכרה אלא המודל המקומי של אחת מהרשויות השותפות, עיר שדה אלמונית מבחינה בינלאומית: טילבורג. בשל מעמדה החלוצי ובשל התמדתה, טילבורג הפכה לתג זיהוי ולדגם התייחסות עבור מדינות שונות.

למודל טילבורג מיוחסת גם חדירתם של עקרונות הניהול הציבורי החדש לשלטון המקומי בשוויץ.[106] מאז המחצית השנייה של שנות ה-90 וביתר שאת בשנים האחרונות, מתקיימים בשוויץ תהליכים של התחדשות המגזר הציבורי. במסגרת זו מתבצעות רפורמות ברמה הקנטונלית וברמת הרשויות המקומיות, בין אם על בסיס הסכמות בין-שלטוניות (בין הממשלה הפדרלית לבין הקנטונים, בין הקנטונים לבין הרשויות המקומיות) ובין אם באופן עצמאי. תהליך זה מתבסס על החדרת טכניקות ניהול שונות הנלוות לניהול הציבורי החדש והוא בעל אופי ניסיוני והדרגתי.[107] תוך פרק זמן של כחמש שנים דיווחו כשליש מהרשויות המקומיות השווייציות על אימוץ הכלים הניהוליים החדשים וביצוע שינויים ארגוניים ברוח הניהול הציבורי החדש.[108]

---

105 ראו Van Helden (1998).
106 Kickert (2002).
107 ראו Rieder & Lechmann (2001).
108 Kubler & Ladner (2002).

טילבורג (הולנד): מיוזמה מקומית לדגם חיקוי בינלאומי

טילבורג היא עיר בת 190,000 תושב, היא השישית בגודלה מבין ערי הולנד. על רקע קשיי ניהול הולכים וגוברים בשנות ה-80, לרבות גירעון תקציבי מתמשך, החליטו אבות העיר על תפנית חדה לגבי תפיסת הניהול בעירייה.

הרשות המקומית אימצה דגם ארגוני מבוזר על-פי עקרונות של חברת אחזקות. בהקבלה לחברת אחזקות במגזר העסקי, כל אחד משׁשת אגפי הרשות מתנהל כיחידה אוטונומית – מעין חברה-בת של הרשות.

דגם זה מקיים את העקרונות הבאים:

- הפרדה ברורה בין מדיניות לניהול: על-פי עיקרון זה נבחרי הציבור מגדירים את ה'מה' ואילו המנהלים קובעים את ה'איך'.
- 'חוזי ניהול': התרגום של ה'מה' ל'איך' מתבצע באמצעות חוזים, היוצרים מחויבות מוגדרת מצד המנהלים כלפי מועצת העיר לגבי רמת השירותים, אופן הבטחתם ועלותם.
- בקרת תוצאות: פעילות הרשות ומנהליה נבחנת על בסיס תוצאות, הן מבחינת עמידה ביעדים שנקבעו בתכניות העסקיות של כל 'חברה-בת' והן מבחינת שביעות רצון הלקוחות (האזרחים).

המערכת העירונית מתנהלת באמצעות מערך משוכלל של כלי מדיניות, החל מתכנית אסטרטגית, תכניות עבודה שנתיות המתבססות על 'חוזי ביצוע' בין המנהלים הממונים לבין המטה ומועצת העיר, כלי בקרה ניהוליים (כגון מערכת מדדי ביצוע) ומערכות מידע תומכות.[109]

אחד ההיבטים הפחות ידועים של מודל טילבורג הוא התפנית החשיבתית שחלה בנושא הקשר שבין הרשות לבין האזרחים. על אף ההצלחה של הגישה ה'עסקית' התחוור שהיא אינה מספיקה לצורך ניהול נושאים בעלי מורכבות חברתית. על רקע זה, התפתחה בטילבורג ההכרה בצורך לדמוקרטיזציה של תהליכי קבלת החלטות ולמעורבות אזרחית רבה יותר. בעת שהגרמנים החלו לאמץ את עקרונות הניהול הציבורי החדש של מודל טילבורג, טילבורג עצמה החלה 'לייבא' יוזמות של דמוקרטיה מקומית שהיו שכיחות בגרמניה. ללמדך שאין סינכרון מלא של צרכים ורעיונות.[110]

---

109 לתיאור עצמי של הדגם ראו http://www.tilburg.nl/english_summary

110 פרדוקס זה נדון ב-Hendriks & Tops (1999).

בין רשות מקומית לשלטון מקומי: מתחים גוברים בעקבות הניהול הציבורי החדש

אף-על-פי שהניהול הציבורי החדש משמש כאמצעי לשינוי הארגונים הציבוריים, תהיה זו טעות להניח שהשלכותיו הן רק ניהוליות. למעשה אפשר לראות בו מעין 'סוס טרויאני', הנושא בחובו תכנים והשלכות חוץ-ניהוליות. אחד הביטויים לכך הוא החידוד הרעיוני שהניהול הציבורי החדש מציב בפני השלטון המקומי על רקע אופיו הדואלי (מצד אחד רשות שלטונית, ומצד שני רשות פונקציונלית-שירותית). אופי דואלי זה יוצר מתח מובנה בין הפן השלטוני-פוליטי לבין הפן הפונקציונלי-שירותי. כישות שלטונית דמוקרטית, השלטון המקומי אמור לבטא את אינטרס המקום (כמרחב וכחברה), להשכיל לייצגו ולהגן עליו כשנדרש. כישות פונקציונלית, האחראית על מתן שירותים ציבוריים, 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)?

בגרמניה, אחת המדינות המתאפיינות במעמדו האיתן של השלטון המקומי – הן מבחינה פוליטית-חוקתית והן מבחינה שירותית – מתקיים עתה דיון ער סביב עתידו, נגזרת ישירה של הטמעת הניהול הציבורי החדש. כותרתו של מאמר מלומד הסוקר התפתחויות אלו משקפת את הדילמות שעל הפרק: "האם השלטון המקומי המסורתי בגרמניה מתבטל בהדרגה?".[111] עקב המיתון הכלכלי המתמשך, המצוקה הכספית החמורה הפוקדת את השלטונות המקומיים מערערת את תפקידם ההיסטורי. אם עד כה שלטונות אלה העניקו מטרייה שירותית רחבה לכיסוי הצרכים המקומיים, הרי המצב החדש מכתיב גישה

111 ראו Woolmann (2002b).

סלקטיבית יותר ואף 'אפיקורסית': לא כל שירות חייב להינתן על-ידי הרשות המקומית. המבנה הארגוני הקלסי של הרשות המקומית הולך ומתבזר ליחידות אוטונומיות תוך התרופפות הזיקות הפנימיות. שירותי תשתית שזוהו היסטורית עם השלטון המקומי (כגון מים, ביוב, תחבורה, חשמל), עומדים בפני הינתקות אפשרית שכן דרישות חדשות לתחרות, לרבות דרישות 'חיצוניות' המוכתבות על ידי הקהילייה האירופית, מערערות את מעמדם המונופוליסטי של התאגידים העירוניים ומאיימות על עצם קיומם.[112] כתוצאה מהאטומיזציה הזאת של המערכות המוניציפליות, מתחדדים המתחים בין אינטרסים וצרכים מקומיים לבין האינטרסים העצמיים של כל אחת מן היחידות האוטונומיות, תוך החלשת יכולת הפיקוח הדמוקרטי על הנעשה. קו פרשת המים עליו ניצב כיום השלטון המקומי הגרמני מוכר ממקומות אחרים, ומזכיר דילמות מקבילות בבריטניה לפני עשור ויותר.[113] דילמות אלו עוסקות בהכרעה עקרונית בין שתי תפיסות: התפיסה התפקודית הרואה בנושא ניהול שירותים עיקר מהותו של השלטון המקומי והתפיסה השלטונית-הציבורית הרואה את סוגיית הרווחה המקומית כייעוד מרכזי, המשוחרר מכבלי הדרישות הארגוניות והמטלות התפעוליות השוטפות. במילים אחרות: בין שלטון מקומי המשרת את קהילתו לבין שלטון מקומי המשרת את עצמו (הרשות המקומית כארגון).

רעיון 'השלטון המקומי המאפשר' (enabling local government), שיקף כבר בסוף שנות ה-80 ראייה זו, גם אם העלאתו בבריטניה באותה עת לא הייתה נעדרת כוונה פוליטית.[114] הוגי תפיסת 'שלטון מקומי מאפשר' דגלו בקיום הפרדה ברורה בין החובה הציבורית להסדרת אספקת שירותים (provision) לבין הסוגיה היצרנית-לוגיסטית (production) באשר לזהות ספק השירותים. על פי תפיסת 'השלטון המקומי המאפשר', ייעודו הציבורי האמיתי הוא בהסדרת אספקת שירותים, קביעת רמתם ופיקוח על נתינתם (רגולציה) ואילו מתן השירותים בפועל הוא אחריות של ספקים מורשים על-ידו – פרטיים וציבוריים.

---

112 Steckert (2002).

113 השוו הסוגיות המועלות בגרמניה עם הדילמות המקבילות שנדונו בבריטניה בשנות השמונים (ראו, למשל, Stewart & Stocker, 1989).

114 ראו Ridley (1988). רידלי כיהן בעת פרסום חיבורו כשר ממונה על השלטון המקומי בממשלת תא'צר. כפל הלשון בשימוש המונח האנגלי right ('נכון' ו-'ימין') בכותרת פרסומו של רידלי אינו מקרי.

נטישת ההנחה שתפקידו הראשוני של השלטון המקומי הוא לשמש כסוכנות לאספקת שירותים, בין כארגון אחיד ובין כארגון מבוזר, פתח פתח לצמיחת תפיסה אחרת של השלטון המקומי המדגישה אוריינטציה קהילתית-מקומית (community government).[115] תפיסה זו סוברת 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 (אידאליסטית) 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 (רשות מקומית), תוך יצירת מארג שלטוני חדש: שלטון מקומי רִשתי (network local government).[116] סוג זה של שלטון מקומי מצריך דפוסי פעילות שונים מאלה שהכרנו עד כה ובשל כך 'מערכות ההפעלה' הקיימות, לרבות הניהול הציבורי החדש, אינן מספקות. על רקע זה מתהווה בהדרגה 'מערכת הפעלה' משלימה: local governance.

---

115 תפיסה זו פותחה על-ידי ג'ון סטיוארט בסוף שנות ה-80, כחלק ממאמץ פורה לפענח את תהליכי השינוי הפוקדים את השלטון המקומי באנגליה. ראו בעניין זה (Stewart (1988a; 1989.

116 ראו (Stewart (1988b. למיטב ידיעתי סטיוארט הוא הראשון המציע ראייה זו של השלטון המקומי ועקרונות פעילות אפשריים.

המעבר מ- local governing ל-local governance

המושג governance (אשר בדומה למושגים חשובים אחרים, כגון accountability, אין לו הקבלה נאותה בעברית) נועד לשקף דגם התנהלות חברתית אשר אינו מושתת על התערבות שלטונית. התערבות שלטונית מניחה מערכת היררכית בה יש לשלטון בכירות חברתית מובנית ביחס לחברה האזרחית (יחידים, קבוצות). אם governing היא משילות היררכית מוכתבת, הרי governance מבטאת משילות כהפקה משותפת (co-production) של שחקנים חברתיים שונים הנכונים לשתף פעולה באופן רצוני ועל בסיס שוויוני (חוסר יכולת להכתיב).[117] הסדר זה אינו מניח אחווה או זהות אינטרסים; להפך, לעתים קרובות הוא עשוי להתהוות בשל התכנסותם המוסכמת של אינטרסים מנוגדים אשר הדרך היחידה לממשם היא על-ידי יצירת מצבים העשויים להיטיב עם כולם (win-win solutions). זהו הבסיס עליו נבנות שותפויות שונות – מגזריות (כגון התארגנויות אזרחיות) ובין-מגזריות (ציבורי, קהילתי, עסקי). תהליך זה של עשייה ציבורית מעצב 'ארגון' אשר מבנהו הוא רשתי במהותו. קיומו של 'ארגון' זה מושג באמצעות מנגנון תיאום הדדי הנשען על אמון (trust).[118] גם אם מדובר ברשת הבנויה על בעלי אינטרסים שונים, היכולת לקיים מערך מסוג זה מצריכה מידה רבה של אמון הדדי. אמון זה אינו חייב להיות מלא וקבוע שכן הוא נבנֶה באופן דינמי ומתמיד בתהליכי הידברות ופעילות משותפת.

לסוגיית ה-governance רלוונטיות ישירה לשלטון המקומי משום אופיין של סוגיות מרכזיות שבהן הוא אמור להתמודד. בתחום החברתי, אופיין המערכתי של סוגיות רבות אינו תואם את צורת הארגון, אופן הפעילות ורמת הידע הנדרשים של השירותים הקיימים. לעתים קרובות אלה סוגיות 'מרושעות' (wicked problems) אשר אינן ניתנות להגדרה חדה, יציבה ומוסכמת, וכל פתרון הוא 'על-תנאי'. על רקע זה יש לראות את העובדה שהשקעות רבות-שנים אינן מצליחות לקדם אוכלוסיות שונות בתחום החינוך; סיוע מתמשך אינו משנה את מצבן של קבוצות שונות של משקי בית; 'פתרונות' תעסוקה אינם מאפשרים לרבים

---

117 הספרות בנושא governance מתרחבת והולכת במהירות. לתרומה חשובה לביאור משמעויותיו ראו, בין היתר, (Kooiman (1993, 2003.
כמו כן ראו (Jessop (1997); Kickert (1997); Peters (2000); Pierre (2000.

118 בנושא אמון כמנגנון לסדר ולתיאום חברתי, ראו (Braithwaite & Levi (2003. בשל מאפייניו, 'ארגון' רשתי ניצב כהסדר חברתי נבדל ממערכת היררכית, הנשענת על ציווי וכפייה, וממערכות כלכליות, בהן הקשר המתאם את יחסי גומלין בין פרטים או בין פירמות הוא עסקאות חליפין.

להשתלב בשוק העבודה ולהשיג מידה סבירה של ביטחון כלכלי. היכן מקור הבעיה, באופן הגדרתה המוסדית או המקצועית ("הבעיה היא...") או בפתרונות עצמם ("הפתרון הוא הבעיה")?[119] גם התחום הפיסי אינו משוחרר מסוגיות 'מרושעות', כפי שממחישות דילמות של מניעת ניוון של מרקמים אורבניים או התחדשות יישובית. בהיעדר גורם אחד ויחיד היכול לטעון לבעלות על תשובה תקפה 'מהי הבעיה' או הצעה לפתרון אולטימטיבי, כל מה שנותר הוא פתיחות מחשבתית, נכונות לבחון זוויות ראייה שונות (לרבות אלו של הדיוטות) ולגייס את מרב הגורמים העשויים לתרום להתמודדות מוצלחת.

עבור השלטון המקומי, הישענות על governance כדפוס לפעילות ציבורית מצריכה פיתוח מיומנויות ניהול חדשות. ניהול ברשת אינו דומה לניהול המקובל עד כה. השלטון המקומי אינו יכול להישען על ניהול הירכי מכיוון שאין קשרים הירכיים 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. במצב זה, כישורי ניהול וטכניקות ניהול שכיחות, לרבות אלה הנגזרות מהניהול הציבורי החדש, הם בעלי ערך מוגבל. אין פירוש הדבר שהשלטון המקומי הוא מחוסר מעמד ניהולי אלא שאופן הניהול הוא שונה: לא ניהול ישיר של אנשים ופעילויות אלא ניהול של הנעה באמצעות שכנוע, היוועצות והידברות (management of influence).[120] גם במעמד של שווה-בין-שווים יש לשלטון המקומי סטטוס מיוחד, הן בשל מעמדו הסטטוטורי והן בשל מעמדו הציבורי (שלטון נבחר בעל אחריות מרחבית כוללת).

---

119 בהתייחסות לחוסר יכולת של הממשלה לעמוד בהבטחותיה לציבור לשפר את השירותים הציבוריים במדינה – סוגיה העומדת במרכז סדר-היום של הכהונה השנייה של טוני בלייר – הודתה פטרישיה הויט, שרת המסחר בראיון עיתונאי:

> It may have been something of a mistake to stress “delivery, delivery, delivery”, as Labour’s second term pledge for public service reform. You actually can’t deliver good health or safe streets in the way that commercial companies can deliver pizzas.

120 Stewart (1988b).

תכנון אסטרטגי כדוגמה של ניהול רשתי

אחת הסוגיות המורכבות ביותר הניצבת בפני השלטון המקומי היא התחדשות עירונית. במדינות אירופה מוחרפת סוגיה מורכבת זו על רקע הַתחרות הבינלאומית הגוברת. על מנת לגבש מדיניות התחדשות הולמת, יזמו ערים שונות (ביניהן ברצלונה, בילבאו, אנטוורפן, רוטרדם, בולוניה, מינכן, אינדהובן ועוד) תהליכי תכנון אסטרטגיים 'רשתיים'. ערים אלו השכילו לראות שתכנית מסוג זה אינה יכולה להיות תכניתה של הרשות המקומית – עליה להיות תכניתה של העיר, המיוצגת באמצעות המגוון הרחב ביותר של ארגונים ומסגרות עירוניות: מוסדיות, כלכליות וחברתיות-קהילתיות.

- כפי שניתן לראות באופן מובהק במקרה של ברצלונה, תפיסה בסיסית זו יצרה, או נכון יותר אפשרה, התפתחותו של תהליך תכנון בעל מאפיינים ייחודיים, לאמור:
- התהליך אינו מתבסס על סדר-יום (רשימת נושאים/סוגיות/בעיות) קבוע למפרע. איתור הנושאים הרלוונטיים האמורים להיכלל בתכנון ובירורם (מה ראוי להיכלל) הם חלק אינטגרלי מהמשימה התכנונית.
- התכנון הוא, כאמור, מפעל ציבורי רחב, בו נוטלים חלק נציגים מארגונים ציבוריים הפועלים או המעורבים בנושאים עירוניים והמייצגים מגזרים שונים (ציבוריים, אזרחיים ופרטיים).
- לתהליך מוענק ערך השווה ל'תוצרתו' (התכנית האסטרטגית). מודל זה סובר שהתהליך מביא את כל המשתתפים לידי מכנה משותף מבחינת הכרה והבנה של הסוגיות העירוניות המרכזיות, מאפשר הידברות וגישור (במצב של חילוקי דעות או אינטרסים מנוגדים), יוצר 'בעלות' משותפת על התכנית (התכנית היא של כלל העיר) וכן מחויבות רחבה ליעדים וליישומם האופרטיבי.
- התכנית האסטרטגית משמשת מסגרת התייחסות לכלל הגורמים, הן כהצהרת כוונות לגבי יעדיה של העיר, הן לגבי תחומים בעלי עדיפות כלל עירונית והן לגבי פרויקטים ותכניות ספציפיות.
- התכנון יוצר מחויבות ציבורית ('מעין חוזה') לגבי משימות לביצוע שגורמים שונים נוטלים על עצמם.
- מכיוון שהיא מתורגמת למשימות אופרטיביות בעלות אחריות מוסדית מוגדרת, התכנית משמשת כלי בקרה ציבורי להערכת ההתקדמות בכל נושא ונושא ולעמידת הגורמים השונים בהתחייבויות שנטלו על עצמם.[121]

121 ראו Ben-Elia (1998); Raventos (1998); Van den Berg et al (1998).

המעבר מ-local government ל-local governance עלול להתפרש, בעיקר בעיני אלה הרואים בשלטון מקומי זרוע של שליטה תפעולית (הרשות המקומית כרשות שירותית-פונקציונלית) כתהליך העלול 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, מתלוֶוה חיזוק נגדי המבליט את התפקיד המנהיגותי של השלטון המקומי בתהליכי פיתוח בנושאים קריטיים מבחינת החוסן המקומי והרווחה המקומית. כך נמצא שנושאים מורכבים כגון פיתוח כלכלי, התחדשות עירונית, איכות הסביבה, ביטחון הציבור ומניעת אלימות, בריאות הציבור, ומגוון רחב של פרויקטים קהילתיים אחרים התורמים לרווחה החברתית ולצדק חלוקתי – הופכים לנושאים מרכזיים בסדר-היום הציבורי של השלטון המקומי.[122] משום החשיבות של השלטון המקומי בתהליך התחדשותה של בריטניה, היטיב טוני בלייר עצמו להגדיר שינויים אלה במסמך פרוגרמתי שפירסם בשנת 1998:

> The days of the all-purpose (local) authority that planned and delivered everything are gone. They are finished. It is in partnership with others – public agencies, private companies, community groups and voluntary organisations – that local government's future lies. Local authorities will deliver some services but their distinctive leadership role will be to weave and knit together the contribution of the various local stakeholders. [123]

מדיניות ממלכתית פעלתנית מנסה, באמצעות יוזמות שונות, לקדם תפיסה זו. בהקשר זה יש לראות את יוזמת ה-'wiring it up', מדיניות המיועדת לקדם יכולת בין-ארגונית ובין-מוסדית לטפל בבעיות 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.[124] במדינות אחרות באיחוד האירופי מגמות דומות יוצרות את התנאים למעבר מ-local governing ל-local governance, במגוון רחב של הקשרים מקומיים, סוגי שותפויות והתחברויות בין-מגזריות, גם בהיעדר מדיניות ממלכתית מוגדרת או מפורשת.[125]

---

122 פרדוקס זו מודגש על-ידי Stoker (1999) ו-Benyon & Edwards (1999).

123 Blair (1998b).

124 ראו Office of the Deputy Prime Minister (2001b).

125 ראו Peter (2001); Bovaird, et al (2002b).

9 הווקטור האזרחי-דמוקרטי

הווקטור האזרחי-דמוקרטי הוא הציר הרביעי של מגמות השינוי המערכתיות המעצבות את השלטון המקומי החדש. תחת השפעותיו משתנים והולכים בַּמערכת היחסים שבין השלטון המקומי לבין האזרח. זאת, על רקע התעצמות ההכרה בדבר האוטונומיה היחסית של החברה האזרחית מצד השלטון והנכונות המתפתחת להשתית את העשייה הציבורית על יסודות חדשים למשילות חברתית (governance). התפתחות זו מעלה ערכים חדשים המדגישים חובת שקיפות מוסדית, אחריות ציבורית מוגברת (accountability), דמוקרטיזציה של תהליכי קבלת החלטות ואף השפעה ישירה על אופן ניהול הארגון הציבורי. ברוח ההבחנה האמורה – בין הפרט כצרכן שירות לבין הפרט כאזרח – נבחן את התמורות העיקריות המתחוללות באמצעות הווקטור האזרחי-דמוקרטי.[126]

המשק השירותי – השלטון המקומי ואזרחים 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 זהות זו. האוריינטציה הקלסית של השלטון המקומי, הרואה באספקת שירותים לציבור חלק מרכזי ממהותו, ספוגה במידה רבה של

---

126 זווית התייחסות זו היא אמצעי לצורכי פיתוח הדיון הנוכחי ואין בה כדי להתעלם מממדים אחרים להתייחסות אפשרית, דוגמת החברה האזרחית כמכלול, ארגונים חברתיים או צורות אחרות לפעילות קולקטיבית.

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 כיצרן שירותים מכתיב אילו שירותים מסופקים הלכה למעשה, ואת 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.

מצרכן סביל לצרכן בעל זכויות

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, כך נדמה לי, את יוזמתה של מועצת אירופה לגבש כללי מדיניות לנושא שירותים מקומיים. ההמלצות שגובשו על-ידי גוף זה כוללות התייחסות יוצאת דופן לזכויותיו של האזרח כצרכן ולחובת השלטונות המקומיים לכבד זכויות אלו. הן אף ממליצות, היכן שחוקי המדינה מאפשרים זאת, להעניק לאזרח הצרכן את אותן זכויות ואת אותה הגנה להם זכאים הצרכנים של שירותים פרטיים ולאפשר הגברת חופש הבחירה כזכות אזרחית-צרכנית.[127]

לא ידוע לי על מימוש המלצות אלו במונחי חוקים המגינים על הצרכן המקומי. עם זאת, מדינות רבות שותפות למאמץ להבטיח מידה רבה יותר של הגנה צרכנית באמצעות יוזמות שונות המיועדות לשנות את דפוסי הפעילות של המגזר הציבורי, לרבות הרשויות המקומיות, והגישה אל האזרח כצרכן. בריטניה הייתה המדינה הראשונה אשר פעלה באופן שיטתי לשנות את מעמדו של האזרח כצרכן סביל של שירותים מוכתבים, מונופוליסטיים ואדנותיים; זאת, כחלק אינטגרלי ממאמץ רציף (חוצה-ממשלות) לחדש בצורה מהותית את מערך השירותים הציבוריים. בראשית שנות ה-80, תחילתו של הניהול הציבורי החדש, התפתחה תפיסה אשר ניסתה להשוות את מעמדו של האזרח למעמד של לקוח עסקי. העתקת תפיסת הלקוח למגזר הציבורי הייתה מוגבלת ביסודה משום שלא תמיד השכילה

127 ראו (1997) Council of Europe.

להתחשב בקווים המבדילים בין שירות ציבורי לבין מוצרים פרטיים ובהיותם של האזרחים צרכנים של שירותים שאין ביכולתם לשנות.[128] מעמד זה לא השתנה גם בעקבות יוזמות שונות לחייב את הארגונים הציבוריים, לרבות הרשויות המקומיות, להציג בפני הציבור סטנדרטים מדידים לשירות. ביטוי ראשוני למדיניות להגברת המחויבות כלפי האזרחים כצרכנים היה יוזמת 'מגילת האזרח' (Citizen's Charter), כלי ציבורי להגברת שקיפות השירותים הציבוריים ולאחריות נמדדת על תוצאותיהם.[129] ביטויים מאוחרים יותר הם המדיניות לחשיפה הארגונית באמצעות מדדי ביצוע ויוזמות שונות במסגרת תכנית ה-Best Value.

מצרכן בעל זכויות לצרכן מעורב

תפנית חשובה בחשיבה הבריטית הייתה התובנה שהגברת המחויבות השירותית כלפי האזרח והבטחת שירותים נאותים, אינן יכולות להתממש ללא שינוי מהות היחסים ביניהם. שינוי זה מניח שינוי ערכי והכרה בדבר מעמדו של האזרח כצרכן דעתני. הציטוט שלהלן, מתוך אחד ממסמכי המדיניות המרכזיים שאומצו בבריטניה בשנים האחרונות בנושא השלטון המקומי (Modernising Local Government: Improving Local Services Through Best Value), מבטא בצורה מדויקת את התפנית המתבקשת:

> A culture in which authorities decide what services are to be provided on the basis of what suits them as providers is not an option… Sustained improvements to services are more likely where those who use and pay for them are given a greater say in how they are run.[130]

עמדה זו משקפת שלב מתקדם בהטיית מאזן היחסים לטובת האזרח ואף הבטחת זכותו למעורבות בעיצוב השירותים, הפעלתם והערכתם. עמדה זו היא אחד מעמודי התווך של מדיניות כוללת להתחדשות השירותים הציבוריים והיא חלק מהותי ברפורמת השלטון המקומי המונהגת מאז 1998 על-ידי ממשלת בלייר.[131] מדיניות מוצהרת להעצמה אזרחית, מטילה כיום על הרשות המקומית חובת היוועצות עם הציבור (consultation) בנושאים

128 ראו, בתחום השלטון המקומי, Vielba (1986); Walsh (1989).

129 בנושא רעיון ה-Citizen's Charter ראו Prime Minister (1991); ראו גם Citizen's Charter Unit (1991); רעיון ה-Citizen's Charter הובא לישראל בגרסה מקומית של 'אמנת שירות' וולונטריות. בנושא זה ראו ויטנברג וטוביה (1996).

130 ראו Department of the Environment, Transport and Regions (1998a).

131 מגמה זו ראשיתה, אם אינני טועה, בחוק הבריאות והשירותים בקהילה מ-1990. ראו בעניין זה Secretaries of State for Health, Social Security (1998b).

הקשורים למדיניות השירותים הציבוריים, רמתם ועלותם.[132] הניסיון שנצבר עד כה מלמד שתהליך מסוג זה מצריך יצירת תנאים מוקדמים היכולים לאפשר דו-שיח פורה בין צרכני שירות לבין היצרנים. תנאים אלה כוללים, בין היתר, מידה מסוימת של פתיחות הרשות המקומית לנושא, של נכונות המנהלים והעובדים להקשיב להדיוטות, והיכולת לדון בסוגיות בראייה הוליסטית בניגוד לרצון של מנהלים ואנשי מקצוע להתאימן לחלוקות האדמיניסטרטיביות. מעל הכול, ההצלחה האמיתית של ניסיון מסוג זה מותנית ברצינותה של הרשות המקומית בבואה לאפשר קיום של תהליך זה: ראייתו לא כתרגיל של יחסי ציבור או כפעולה שאין בה כדי לשנות ממילא עמדות מוצא ודפוסי קבלת החלטות.[133]

מצרכן מעורב למפיק שותף

דגם מתקדם יותר של מעורבות צרכנים מתפתח בדנמרק מאז שנות ה-90. דגם זה מבוסס על תהליך ביזור מקומי על פיו הרשות המקומית מעצימה את צרכני השירותים ומסדירה את מעורבותם בניהול ובתפעול שירותים אלה. חמישה שירותים קהילתיים נכללו עד כה במסגרת מגמה זו: שירותים לגיל הרך, גני ילדים, בתי ספר יסודיים, בתי ספר תיכוניים, ספריות ציבוריות ושירותים לקשישים. אופן העצמת הצרכנים שונה בין שירות לשירות, כשחלקם הם בעלי אופי סטטוטורי ואילו אחרים מעוגנים בהסדרים רצוניים אשר כל רשות מקומית המעוניינת בכך מאמצת. בקבוצה הראשונה, דהיינו השירותים לגביהם יש חובה חוקית לערב את הצרכנים כנושאים באחריות משותפת לניהולם, נכללים: מעונות היום וגני הילדים, בתי הספר היסודיים ובתי ספר תיכוניים. המנגנון המסדיר מעורבות זו הוא 'מועצת צרכנים' (users committee). אוטונומיה יחסית זו אינה חלה על נושאים כספיים וכוח אדם, שכן שאלת תקצוב המוסדות וניהול כוח האדם נותרה בידי הרשות המקומית.

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', בה יש להורי התלמידים רוב. הסדר זה מהווה שלב התפתחותי מתקדם של תהליך מעורבות

132 ראו Department of Transport, Local Government and the Regions (1998a); חובה זו אינה מכתיבה בהכרח שיטה – כלומר, מהו האמצעי המועדף למעורבות הצרכנים – והחקיקה הנוכחית מאפשרת לרשות המקומית או לשירות ספציפי להחליט באילו אמצעים תתאפשר מעורבות הציבור.

133 ראו Service First (1999).

צרכנים (הורים) בבתי הספר, הנמשך שנים רבות, בתור שלב ראשון. 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 כוח השפעה על הנעשה במוסדות החינוך.[134] מחקר יזום על ידי הארגון הייצוגי של השלטון המקומי הדני שנערך במחצית שנות ה-90, השנים הראשונות של ביצוע השינויים, הצביע על הקשיים במעבר מתרבות ארגונית המבוססת על הירככיה ביורוקרטית ונורמטיביות מקצועית לתרבות ארגונית בה לצרכנים הישירים יש זכות מוקנית למעמד לגיטימי לניהול משותף.[135] השפעת הצרכנים הייתה גדולה יותר בשירותים בהם מעמדם מתחייב על פי חוק.

הדגם הדני חצה גבולות ומאז מחצית שנות ה-90 הוא משתרש בשוודיה. החוק הנוכחי המסדיר את פעילותו של השלטון המקומי השוודי (1991), נתן לגיטימציה לאפשרות לשיתוף צרכנים בניהול שירותים ציבוריים.[136] עוגן חוקי זה שימש כחוליית חיבור ליוזמה ממשלתית לעודד מעבר לניהול משותף של בתי הספר בחינוך היסודי ובחינוך המיוחד, בעקבות דו"ח חיובי בנושא מטעם ועדת החינוך של הפרלמנט השוודי. השימוש במושג 'לעודד' אינו מקרי שכן אין זו מדיניות כפייתית אלא מדיניות התומכת באימוץ וולונטרי של הדגם המוצע על-ידי רשויות החינוך המקומיות ובאמצעותן על-ידי בתי הספר. החל משנת 1998, תחולת היוזמה הורחבה גם לחינוך הקדם-יסודי (גני ילדים ומוסדות לגיל הרך). תוספת מעניינת לתהליך השוודי היא שינוי החקיקה על מנת לאפשר במועצות הניהול הבית-ספריות, השתתפות של נציגות תלמידים. בשל אופיה הניסיוני של מדיניות שוודיות זו, לא נכפו סמכויות מוגדרות למועצות הניהול ונותר לשיקול דעתה של כל רשות מקומית וכל בית ספר מהו טווח הסמכויות. בדומה למקרה הדני, אין האוטונומיה המואצלת חלה על החלטות 'מקרו'-תקציביות וגם לא בתחום ניהול כוח אדם. עם זאת, הוכרו כסמכות לגיטימית של הניהול המשותף החלטות בדבר כישורים פדגוגיים נדרשים מסגל ההוראה על מנת לתמוך בתכניות והדגשים חינוכיים שהם חלק מהמדיניות של כל מוסד. ההערכה המלווה את הניסוי הארצי מצביעה על המתח הראשוני בין תרבות ארגונית מסתגרת, המתבססת על עקרונות ביורוקרטיים ועל התנשאות מקצועית, לבין הערכים החדשים של ניהול משותף. הממצאים של השלב השלישי והמסכם של הערכה זו, המתבצעת כעת על ידי המכון הלאומי לחקר החינוך, צפויים להשפיע על ההחלטה הממשלתית בדבר אופיו העתידי של ניסוי זה – דהיינו השארתו כבחירה וולונטרית או הפיכתו לדגם ניהולי כולל.

---

134 Sørensen (nd)
135 Floris and Bidsted (1996)
136 Evertsson (2000)

צרכנים כשותפים מלאים בניהול שירות ציבורי: מוסדות החינוך בניו-זילנד

על-אף אופיים המתקדם של יוזמות סקנדינוויות שנסקרו לעיל, הן טרם מיצו את מלוא המעורבות האפשרית של צרכנים בניהול השירותים הציבוריים. דגם משוכלל יותר מתקיים במערכת החינוך של ניו-זילנד. הדגם הניו-זלנדי מציב את מרכז הכובד של ההחלטות הניהוליות והפדגוגיות קרוב ככל שניתן ביחידות הביצוע (בתי-הספר), תוך הגברת היעילות והאפקטיביות בעשייה החינוכית. הוא משנה את מאזן העוצמה המקובל בין הממסד החינוכי כספקי השירות לבין צרכניו בכך שלקהילה האזרחית ניתן מעמד מובנה באחריות על ניהול בתי-הספר ועל עיצוב מדיניותם החינוכית.

המשמעויות המעשיות של תפיסה זו, אשר מצאה עוגן משפטי בחוק החינוך החדש (1989) היו מרחיקות לכת. ראשית כול, ניו-זילנד פירקה את כל הדרגים המינהליים והמקצועיים שבין הנהלת משרד החינוך לבין בתי-הספר. במחי יד הושם קץ לביורוקרטיה המרחבית של משרד החינוך (ואף חלק מהביורוקרטיה במשרד הראשי). כך הפכה ניו-זילנד למדינה היחידה בעולם (מלבד אירלנד) שבה אין שום מנגנון מתווך בין המרכז המיניסטריאלי המתווה את מדיניות החינוך הכוללת לבין יחידות הביצוע (בתי-הספר). כל אחד מ-2,700 בתי-הספר הממלכתיים (או באחריות ממלכתית) בניו-זילנד הפך לתאגיד אוטונומי. מעבר זה חרג משאר הניסיונות הבינלאומיים להאצלת סמכויות (ניהול עצמי) בכך שהוא כרך את האוטונומיה הניהולית בשינוי מהותי בצורת ממשל בית-הספר.

בית-הספר כתאגיד עצמאי מנוהל על-ידי מועצת מנהלים (Board of Trustees), שבה מהווים ההורים רוב. במועצת המנהלים מכהנים גם אנשי מקצוע מבית-הספר (מנהל בית-הספר ואחרים). נציגי ההורים נבחרים בבחירות דמוקרטיות. בשנים הראשונות לאחר הרפורמה רק הורים שהיו להם תלמידים בבית-הספר יכלו לשמש כחברי מועצת המנהלים; במרוצת הזמן נפתחה האפשרות של חברות במועצת המנהלים של המוסד גם להורים שילדיהם אינם לומדים עוד במוסד – זאת כאמור, על-פי בחירה דמוקרטית כללית. תפקידה של מועצת המנהלים לעצב את המדיניות החינוכית, התפעולית והכספית של בית-הספר. מדיניות זו מקבלת מעמד פורמלי במסמך רשמי מחייב (ה-school charter), המציג את אופיו של בית-הספר, את ערכיו ואת יעדי מדיניותו. מועצת המנהלים היא זו הממנה את מנהל בית-הספר (ה'מנכ"ל') והיא זו המעסיקה את המורים. בית-הספר חופשי לנהל את כוח האדם שלו ולווסתו בהתאם. כיוון ששכר המורים הוא חלק מהמימון הממשלתי, מספר המורים המועסקים מחייב הסכמה של משרד החינוך.[137]

137 לדיון על הדגם הניו-זילנדי על רקע ההבניה-מחדש של דגם ניהול של מוסדות חינוך ראו בן-אליא (2000).

ממעורבות צרכנית למימוש חופש בחירה

היוועצות, מעורבות צרכנית ואפילו שותפות ניהולית הן התפתחויות אזרחיות חשובות המשנות את אופיים של השירותים המקומיים. אף-על-פי-כן, אין הם בהן כדי לענות על זכות אזרחית לא פחות חשובה והיא חופש בחירה. כאמירתו של שר בריטי, במסגרת הרצאה על מדיניות חדשה לשינוי אופיים הביורוקרטי של שירותי הרווחה: [138]

> Choice is not just a question of consulting users or promising to take their views into account. Nor is it just about making advocacy services more widely available. It is all these things – and it is more. Choice means opening up a broader span of services so that care can be tailored to fit the needs of the individual rather than assuming the individual will simply fit the off-the peg service.

הרחבת מגוון האפשרויות בתחום השירותים הציבוריים היא סוגיה מורכבת, במיוחד כשמדובר בשירותים מקומיים. חלק מהשירותים המקומיים הם, בשל אופיים המבני-טכנולוגי, מונופולים טבעיים. כך, למשל, קשה לשער (אם כי הדבר לא בלתי אפשרי) ריבוי ספקים בתחום שירותי תשתית, דוגמת מים וביוב. מצב דומה מתקיים בשירותים אשר צריכתם היא קולקטיבית ובלתי מוגבלת – כגון, כבישים עירוניים. מאידך, קיימים שירותים שהם בעלי אופי ציבורי (collective goods) אשר צריכתם כוללת מרכיב של הגבלה, אם מפאת זכאות ואם מפאת קיבולת. קטגוריה זו כוללת מגוון רחב של שירותים – החל ממגרשי חניה וכלה בשירותי חינוך, רווחה וקהילה. במהותם, אלה שירותים המאפשרים מגוון רחב יותר של דגמי הפעלה – הן מבחינת זהות הגורם המפעיל, שאינו חייב בהכרח להיות גורם שלטוני, והן מבחינת נגישות הצרכן – טווח אפשרויות הנעות בין שיוך/השׂמה מוסדית על פי שיקול דעת שלטוני-מקצועי לבין בחירה חופשית של השירות.

מכלול של גורמים מוסדיים, סוציולוגיים ופסיכולוגיים מניעים בשני העשורים האחרונים תהליכים המציבים את חופש הבחירה הצרכני כזכות אזרחית לגיטימית. גורמים אלה קשורים לקשיחיות הביורוקרטיות והמקצועיות, המאפיינים רבים מן השירותים הציבוריים, המקהים את רגישותם לצרכים דיפרנציאליים; התהוותו של ציבור דעתני וכן רצון הפרט להכריע באופן עצמאי (לא-מוכתב) בנושאים החשובים לרָווחתו ולרווחתם של אלה הסובבים אותו. אין זה מפתיע, אם כן, שעיקר הלחצים להגברת חופש הבחירה מתקיימים סביב שירותים כגון בריאות, חינוך ורווחה. חופש בחירה הוא סוגיה ציבורית טעונה שכן

---

138 אלן מילברן, שר הבריאות והשירותים החברתיים; (The Guardian, 2000).

מימושו מוטה, בראש ובראשונה, לטובת בעלי אמצעים היכולים לממש את רצונם בשוק החופשי. רק הסדרת חופש בחירה במסגרת ציבורית הוגנת יכולה להבטיח את מימוש העיקרון ללא הפליה. 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 לִבו של הצרכן מתבססת על שיפור מתמיד של השירותים המוצעים.

הענקת אפשרויות בחירה מניחה דה-רגולציה של השירותים הציבוריים ויתר אוטונומיה מוסדית בנקודות השירות. תהליך זה מומחש במדיניות החינוך המתפתחת במדינות שונות באירופה.[139] מדיניות זו מושתתת על ארבעה אמצעים ראשיים:

- פתיחת בתי הספר לרישום חופשי.
- אפשור קיומם של מוסדות חינוך אלטרנטיביים לאלה המופעלים על-ידי הרשות המקומית (על ידי פרישה מהרשות או מוסדות ציבוריים המופעלים על ידי מלכ"רים או גורמים פרטיים).
- מימון דיפרנציאלי של בתי ספר לפי מספר תלמידים ותכניות לימוד מופעלות.
- תִמרוץ מוסדי לשיפור מתמיד על-יד חשיפה ציבורית של השגים ותוצאות חינוכיות.

מן הראוי להדגיש, בניגוד לגישה שטחית רווחת, שאין באימוץ מנגנונים אלה כדי לעודד את הפרטת החינוך הציבורי, בין כמדיניות ממשלתית ובין כתוצר של הבחירה החופשית. בכל המדינות, ההעדפה הטבעית והראשונית היא של בתי הספר הציבוריים שבאחריות ישירה של הרשות המקומית. במדינות בהן התאפשר חינוך ציבורי עצמאי (בתי ספר 'פורשים', דוגמת אנגליה; מלכ"רים או גורמים פרטיים), מספר הפונים לבתי ספר אלה נותר שולי.[140]

139 ראו OECD (1994) (1994); Cohn (1997).

140 בקרב מדינות שאימצו דה-רגולציה של החינוך ניתן להצביע על שוודיה עם שיעור תלמידים המעדיפים בתי ספר עצמאיים שאינו עולה על 4 אחוז (Hepburn, 1999), באנגליה 10 אחוזים (Department of Education and Skills, 2000) ובדנמרק 12 אחוזים (Danish Ministry of Education, 2000).

הממשק הדמוקרטי – לקראת הבְנָיה-מחדש של הדמוקרטיה המקומית

אם הממשק השירותי מגדיר את מערכת היחסים בין הפרט כצרכן לבין השלטון המקומי כרשות פונקציונלית, הרי הממשק הדמוקרטי מבטא את מערכת היחסים של הפרט כאזרח לבין השלטון המקומי כביטוי פוליטי של קהילה טריטוריאלית. במעמדו הראשון, כצרכן, הפרט מתייחס אל שלטון המקומי באופן סלקטיבי, בהתאם לשירותים הספציפיים להם הוא נזקק. במעמדו השני, כאזרח, מבטו של הפרט מתרחב ועניינו בשלטון המקומי משקף את המעבר מאינטרס אישי לאינטרס הכלל. סוגיות כגון צביון היישוב (או האזור), חוסנו הכלכלי והחברתי, רווחת האוכלוסייה המקומית, אופן ניהול המשאבים הציבוריים, נורמות ציבוריות, ודאגה באשר להשלכות עתידיות (בין-דוריות) של החלטות עכשוויות, הן חלק מהמגוון הרחב של נושאים בעלי משמעות קהילתית (על-פרטית). הפער הקיים בין מידת העניין שהפרט מגלה בשני המישורים משקף, במרבית המדינות המפותחות, את משבר הדמוקרטיה המקומית. הדמוקרטיה המקומית מתקיימת, לכאורה, כסדרה. זאת מכיוון שכל התהליכים והמנגנונים המגדירים אותה (בחירות תקופתיות, כינון מוסדות בעלי מעמד סטטוטורי) נשמרים כהלכה. אך זו אינה יותר מדמוקרטיה פורמלית, בה ההיבטים הפרוצדורליים והחוקיים מאפילים על ההיבטים האזרחיים – המהותיים יותר. הדמוקרטיה הייצוגית מתקשה לרתק את נאמנות הציבור שכן הנציגות הנבחרת לא תמיד מסוגלת לשקף, באופן דינמי ורגיש, את מלוא מגוון המאוויים, הצרכים והדעות המאפיין חברה מודרנית. על רקע זה מתרבות העדויות במדינות שונות בדבר אפתיה גוברת בקרב אזרחים ביחס לנעשה בשלטון המקומי. לאדישות זו ביטויים שונים – אם במישור התחושתי (׳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 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?

בעשור האחרון יש עניין גובר בסוגיות אלו על רקע התפתחויות שונות אשר חלקן כבר נסקרו בדיון עד כה. תהליך הביזור כרוך בחלוקה-מחדש של עוצמה וסמכות בין מדרגי השלטון השונים, אך תהליך ההעצמה אינו מסתיים בגבולותיו המוסדיים של השלטון המקומי. אותו היגיון פנימי של subsidiarity מחייב גם הענקת אוטונומיה ויכולת השפעה למסגרות תת-רשותיות – קרובות יותר לאזרחים. העקרונות הארגוניים והמקצועיים של הניהול הציבורי מדגישים את מרכזיות האחריות הציבורית המוגברת (accountablity) ועמה גילוי נאות,

אשר פירושו שותפות במידע. המעבר לדפוסים השתפניים של local governance – כשלעצמו, פועל יוצא מהמורכבות העולה של הבעיות שעל סדר-היום הציבורי והמגבלות המבניות של המערכות השלטונית לתת להן מענה מספק – מניח בהכרח דמוקרטיזציה של תהליכי קבלת החלטות.

תהליכים אלה אינם מתקיימים בחלל ריק. סוגיית חיזוק הקשר בין האזרח לבין שלטונות נבחרים ניצבת כבר, באופן בלתי תלוי ברמה השלטונית הרלוונטית, באג'נדה הציבורית של המדינות המפותחות. אין זה מקרה, לדעתי, שארגון ה-OECD (ארגון המדינות המפותחות) אשר שימש כאולפן רב-השפעה של חשיבה כלכלית וניהולית חדשה, מציב כיום את סוגיית הקשר אזרח-שלטון כאחד האתגרים של מדיניות וניהול ציבורי. קשר זה מוצג כאמצעי חיוני ל:

- שיפור איכות המדיניות הציבורית בגין הרחבת מעגל ההשקפות, הדעות והפתרונות האפשריים.
- עמידה באתגרי חברת המידע המתהווה – ניהול טוב יותר של ידע כמשאב חברתי ויכולת משופרת לאינטראקציות ממשל-חברה אזרחית.
- הטמעה משופרת של דעות הציבור וציפיותיו בתהליכי קבלת החלטות.
- הגברת השקיפות השלטונית ומתן דין וחשבון לציבור.
- חיזוק העניין הציבורי בתהליכים דמוקרטיים והגברת האמון המתרופף במערכות השלטון.[141]

המחשה למגמת הדמוקרטיזציה בשלטון המקומי לשינוי הקשר בינו לבין אזרחיו היא היוזמות השונות המתפתחות במדינות אירופה, שחלקן אף מתורגמות למדיניות אופרטיבית. 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 המהווה אחת מאבני היסוד לתכנית הרפורמה המקיפה של ממשלת בלייר והמנחה את החקיקה הבריטית בנדון, והמשכו בחוק השלטון המקומי החדש (Local Government Act 2000), לבין ה-Loi Relative a La Democratie de Proximite אשר אושר על ידי המחוקק הצרפתי ב-2002, או ה-Burgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft, דו"ח הוועדה

141 OECD (2001)

הפרלמנטרית הגרמנית אשר זה עתה פורסם.[142] דמיון רב נמצא גם בין יוזמות 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). ההכרה בדמוקרטיזציה של תהליכי קבלת החלטות היא אולי המכנה המשותף הרחב ביותר לערים כה שונות כגון ברלין ואיסי-לה מולינו (צרפת), סטרסבורג וקורדובה (ספרד), בירמינגהם (בריטניה) וסן-דני (צרפת), ברצלונה ואינפלד (בריטניה), הלסינקי וארנסברג (גרמניה).

142 Department of Transport, Local Government and the Regions (1998b); Enquetekommission (2002); Senat (2002).

זכויות האזרח וחוקות מקומיות

אם השלטון המקומי הוא אכן שלטון, מהן זכויותיו של האזרח ביחס אליו? בהקשר לשלטון המרכזי מקבלת סוגיה זו מענה במסד החוקתי של המדינה (חוקה, חוקי יסוד) וכן במערכת החוקית הנגזרת מהעקרונות החוקתיים. ביחס לשלטון המקומי ההקבלה אינה תופסת; שכן, לרוב, מערכת היחסים שבינו לבין האזרח מוסדרת על-ידי חוקי המדינה ולא על-ידי החוקה. בשנים האחרונה מתגלים ניצנים ראשונים לשינוי מצב זה, באמצעות מגילות יסוד או חוקות מקומיות המגדירות את זכויות האזרח ביחס לשלטון המקומי. התפתחויות אלה הן תולדה של יוזמות מקומיות או יוזמה ממשלתית.

דוגמה בולטת להגנת זכויות האזרח כיוזמה מקומית היא החוקה העירונית של ברצלונה (La Carta Municipal).[143] מסמך זה, אשר הושלם ב-1997, הוא פרי יוזמה של עיריית ברצלונה ובהכנתו נטלו חלק פעיל קבוצות אזרחיות וארגונים שונים בעיר. הפרק הרביעי מפרט את זכותם של האזרחים למידע, למעורבותם בתהליכי קבלת החלטות ואף לשותפות בניהול ענייני העיר וכן את המנגנונים המאפשרים מימוש זכויות אלו. החוקה העירונית זכתה לעיגון חוקי על-ידי הפרלמנט של קטלוניה ב-1998. שלטונות מקומיים אחרים בספרד, כגון עיריית ולנסיה, מעניקים תוקף חוקי לזכויות האזרח למידע, מעורבות ושותפות פעילה באמצעות מגילות ייעודיות מקומיות (Carta de Participacion Ciudadana).[144]

מגמה מקבילה, אך בהמרצת חקיקה ממשלתית, מתפתחת באנגליה. בחלק אינטגרלי ממדינות ההתחדשות הדמוקרטית של השלטון המקומי נדרשות הרשויות המקומיות לגבש ולאמץ חוקות מקומיות (local constitution) המגדירות, בין היתר, את זכויות האזרחים. החוקה לדוגמה שהוכנה במסגרת הערכות ליישום ה- Local Government Act 2000, מייחדת פרק מיוחד לנושא זה (פרק 3) ובו פירוט של המנגנונים השונים שיש להבטיח לאזרח בקשריו עם הרשויות המקומיות (חופש מידע, ייזום פניות ומשאלי עם, תלונות וערעורים).[145] בעת כתיבת שורות אלה (2003), ברוב המוחלט של השלטונות המקומיים באנגליה זכויות אלו מעוגנות כבר בחוקות מקומיות.

---

143 ראו Brugue et al (2001) ;Ajuntament de Barcelona (1999).

144 ראו Ajuntament de Valencia (nd).

145 ראו Office of the Deputy Prime Minister (2002).

דמוקרטיזציה של קשרי שלטון־מקומי–אזרח

השינוי במערכת היחסים בין השלטון המקומי לבין האזרח נשען כיום על אחד מארבעה דגמי קשר:

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

דגם הדיווח מציין מדרג ראשוני של קשר שלטון מקומי-אזרחי והוא מבוסס על העברת מידע מהשלטון המקומי לציבור באשר לתכניותיו, פעולותיו או הישגיו:

שלטון מקומי ◀ אזרח

קשר זה הוא חד-צדדי במהותו וברוב המקרים סביל, מבחינת האזרח. המידע יכול להיות מסוגים שונים, אך עניין הדיון הנוכחי הוא במידע בעל ערך ציבורי-אזרחי, להבדיל ממידע אינפורמטיבי כללי או מיחסֵי ציבור. השלטונות המקומיים, בדומה למרבית הארגונים הציבוריים, לא ראו עד לאחרונה צורך או חובה ליידע את הציבור על מעשיהם – לא-כל-שכן לתת דין וחשבון על פעילותם. אחת התרומות האזרחיות החשובות של הניהול הציבורי החדש, בעקבות הקבלה לנעשה במגזר העסקי, היא הדגשת העקרונות של גילוי נאות (שקיפות) ומתן דין וחשבון (accountability). בבריטניה תורגמו עקרונות אלו לפיתוח מערכות שונות לגילוי נאות אשר מאפשרות כיום שקיפות רבה ברמה המקומית. במרבית הרשויות המקומיות הבריטיות מופק כיום מערך עשיר של מידע ציבורי נגיש – בעיקר באמצעות האינטרנט – באשר לתכניות הרשות (תכניות אסטרטגיות ותכניות עבודה), תקציב הרשות, ביצועי הרשות (באמצעות מערכת מדדי ביצוע) ותהליכי שינוי ושיפור (באמצעות מערכת ה-Best Value). מידע זה מקבל משנה תוקף עם פרסום ביצועיה ההשוואתיים של כל רשות מקומית ביחס לרשויות אחרות במדינה; זאת, באמצעות פרסומים שנתיים סדירים על ידי הממשלה. אך תהיה זו טעות להניח שרק הכתבה חיצונית היא זו אשר מכריחה שלטונות מקומיים להיות שקופים לאזרחיהם ולדווח להם על מעשיהם. אף-כי מדיניות ממשלתית תומכת בנושא מאיצה את התהליך, 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.

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:

שלטון מקומי ◀ אזרח

להבדיל מדעה ספונטנית והתרשמותית, כפי שהיא מתקבלת מסקרי דעת קהל, גובר כיום השימוש באמצעים מגוונים המאפשרים השמעת דעה שקולה יותר ועל בסיס ליבון מעמיק יותר של נושאים. בין אמצעים אלה נמנים:

- מועצות אזרחיות.
- פָּנלים אזרחיים.
- פורומים להתייעצות יזומה.
- פורומים חופשיים.
- משאלי עם.

מועצות אזרחיות הוא שם כולל לסוגי התארגנויות שונות, המעוגנות בחוק או בתקנות, המאפשרות הבעת עמדה אזרחית בנושאים מקומיים שונים. התארגנויות אלו נשענות על שני דגמי פעילות: הדגם המרחבי (דוגמת ה-Comitées de Quartier בצרפת, Neighbourhood Committees בבריטניה, Consejos Consultativos de Ciudad/Distritos בספרד), והתארגנויות על בסיס נושאי. במהותן, התארגנויות אלה הן יזמיות, דהיינו הן המאתרות ומעלות סוגיות לליבון ציבורי ולדיונים עם הרשויות המקומיות הרלוונטיות. במקביל, נעזר השלטון המקומי בהתארגנויות אלו לצורך בחינה ציבורית של נושאים שיש לו בהם עניין מיוחד. ברצלונה מייצגת דוגמה של שלטון מקומי אשר באופן יזום נתן לגיטימציה ציבורית וסטטוטורית למועצות אזרחיות בשני הסוגים כמסגרות מייעצות ומשכילה להיעזר בהן, במסגרת תפיסת עולם דמוקרטית השתתפותית.[146]

פנלים אזרחיים (standing citizen's panels) מהווים אמצעי נוסף להתייעצות אזרחית אך כאן כמשוב יזום ומכוון על-ידי השלטון המקומי. הפנל האזרחי הוא גוף אזרחי וולונטרי, הנבחר על בסיס מדגם מייצג של האוכלוסייה המקומית לאור פרמטרים שונים (מין, גיל, רקע, מקום מגורים) המתחדש במרוצת הזמן (הצטרפות וגריעה של משתתפים על בסיס בחירה סטטיסטית). שלטונות מקומיים עשויים להידרש למנגנון זה לצורך שיקול נושאים

---

146 ראו Ajuntament de Barcelona (1999); Brugue et al (2001).

בטרם הכרעה – לאור עדיפויות ציבוריות שונות, חלופות שונות לפתרון בעיות או נושאים בעלי השלכות עתידיות. פנלים אזרחיים הם מנגנון רווח כיום בבריטניה. בירמינהגם, למשל, הקימה ב-1998 את ה-Birmingham People's Panel. הוא כולל (בכל נקודת זמן) 1,500 תושבים ה'מופעלים' באמצעות מכון דעת קהל חיצוני, במסגרת סקרים, קבוצות מיקוד וסדנאות לליבון בעיות.[147] עיריית איסי-לה-מולינו (Issy-les-Moulineaux) בצרפת, מפעילה מאז 2001 גרסת אינטרנט של פנל אזרחי על בסיס מדגם מייצג של כ-650 איש. גם כאן ניהול התהליך מתבצע באמצעות גורם מקצועי חיצוני לרשות.

פורומים להתייעצות יזומה הם מסגרות אזרחיות המוקמות לצורך בחינת נושאים מוגדרים ואין להם מעמד של קבע. דוגמה בולטת לכך היא 'חבר המושבעים האזרחי' (citizens's juries).[148] צורה זו להתייעצות ציבורית מאמצת שני יסודות מההקבלה המשפטית: התייחסת מחויבת לתהליך, ולימוד העובדות בטרם גיבוש דעה מסכמת. במסגרת זו, קבוצת אזרחית האמורה לייצג את האוכלוסייה המקומית, מתכנסת על מנת לבחון סוגיה מסוימת בעלת חשיבות ציבורית. עדים מומחים מציגים עובדות ועמדות מוגדרות (מקצועיות וציבוריות), כש'חבר המושבעים' רשאי לשאול שאלות. על סמך מיטב האינפורמציה שברשותו, 'חבר המושבעים' דן באופן מושכל בסוגיה שעל הפרק ומציג ברבים את מסקנותיו והמלצותיו. דגם זה של התייעצות ציבורית הופעל לראשונה בגרמניה (אף-כי פותח במקביל ובאופן בלתי תלוי בארצות-הברית), עוד בשנות ה-70 תחת השם של 'תאי תכנון' (Planungsszelle).[149] שלטונות מקומיים שונים בגרמניה – כגון קלן, רבלסברג, הנובר ובשנים אחרונות ברלין – נעזרו באמצעי זה; כן נעשה שימוש בטכניקה זו בבריטניה ובספרד.[150]

מסגרת רופפת יותר של התייעצות אזרחית, אך לא פחות חשובה, היא הפורמים האזרחיים החופשיים. פורומים אלה קיבלו תאוצה מיוחדת במתכונתם האלקטרונית, דהיינו באמצעות האינטרנט. שלטון מקומי שהוא מן המובילים בתחום זה הוא עיריית בולוניה (איטליה) אשר השכילה לנצל את האינטרנט כזירה להתדיינות ציבורית, בה משתתפים אזרחים ונבחרי ציבור כאחד.[151] קבוצות דיון מגוונות, המאורגנות סביב לנושאים בעלי

---

147 ראו Birmingham (2003).
148 ביישום הרעיון בארץ הועדף הכינוי 'ועידת אזרחים'.
149 Dienel (1995)
150 ראו במקרה הבריטי Coote et al (1994; 1997); במקרה הספרדי ראו Font y Medina (2001).
151 ראו http://www.comune.bologna.it. ראו גם Guidi (2002).

עניין ציבורי ומאפשרים לאזרחים לקיים דיאלוג עם נבחרי הציבור וראשי שירותים בכל נושא הראוי לדיון. תהליך אינטראקטיבי זה מעלה באופן טבעי נושאים אשר אינם בהכרח בתודעה המידית של מקבלי ההחלטות, תוך עיצוב מתמיד של סדר-היום המקומי. במקביל, תהליך זה מאפשר קבלת התייחסויות מתושבים עוד בטרם קבלת החלטות.

מנגנון נוסף שמעמדו נמצא בסימן עלייה, גם אם הוא נדיר, הוא המשאל המקומי (local referendum). משאל מקומי הוא ביטוי גורף של התייעצות ציבורית שכן הוא מציב נושאים להכרעה לכלל בעלי זכות הבחירה ברשות המקומית הספציפית. שוויץ היא כמובן הדגם הבינלאומי לשימוש של מנגנון זה, אך בעוד שלמדינה זו היסטוריה עתיקת יומין של משאלים כדרך להתייעצות אזרחית, בשאר מדינות אירופה התופעה היא חדשה יחסית: בלגיה (1995), גרמניה (1990-1997), הולנד (2001), ספרד (1985), פורטוגל (2000), צרפת (1971, 1992, 1995).[152] בבריטניה, עד לאחרונה, לא הייתה קיימת חקיקה ראשית בנושא עריכת משאלי עם, מצב שלא מנע קיומם של משאלים שונים בשנים האחרונות. חוק השלטון המקומי החדש (2000) נתן לגיטימציה למנגנון אזרחי זה, המאפשר – בין היתר – ניצולו לצורך בחירה דמוקרטית של סוג ראשות רשות (ניהול באמצעות ועדות, באמצעות ראש עיר נבחר או באמצעות מנהל עיר מקצועי). המדינות אשר אימצו מנגנון זה מתחלקות לשלוש קבוצות: כאלה אשר היוזמה למשאל היא זכות השמורה לאזרחים (כגון שוויץ, בלגיה, פינלנד, שוודיה), כאלה בהן היוזמה שמורה לשלטון המקומי (דנמרק, הולנד) ומספר מדינות בהן היוזמה שמורה הן לאזרחים והן לשלטון המקומי (אוסטריה, גרמניה, שוודיה). בשל הדרישות הלוגיסטיות הכרוכות בהפעלתו, השימוש במשאל מקומי אינו תדיר ושמור לסוגיות בעלות משמעות מיוחדת לציבור (איחוד רשויות, שינוי גבולות, תכניות בניין עיר, פרויקטים מיוחדים, מערכי שירות, כלכלה מקומית ומסוי מקומי) או הכרעות מקבילות שעל סדר-היום של הרשות המקומית.

152 ראו Council ofEurope (1993; 2000).

המשאל של MILTON KEYNES

מילטון קיינס היא אחת מהערים החדשות ('עיר פיתוח') שנבנו באנגליה בשנות ה-60. העיר, הממוקמת כ-80 ק"מ צפונית ללונדון, מונה כיום כ-210,000 תושב. מילטון קיינס היא העיר הראשונה בבריטניה אשר ערכה משאל מקיף (כלל בעלי זכות הבחירה) לצורך הכרעה בנושא התקציב השנתי. במשאל זה, אשר נערך בפברואר 1999, ביקשה הרשות המקומית את הכרעת הציבור באשר לגורל התקציב לשנת 1999/2000. נוכח מצבה הכספי, הדילמות בפניהן עמדה הרשות היו כדלקמן:

- אישור תקציב השומר על רמת שירותים נוכחית, תוך אישור העלאת המסים המקומיים בשיעור של 9.8 אחוזים.
- אישור תקציב המקטין את רמת השירותים אך המצריך, לצורך איזונו, העלאת מסים של כ-5 אחוזים.
- תקציב המאפשר שיפור השירותים אך הכרוך בהעלאת מסים של 15 אחוז.

כל בעל זכות בחירה קיבל חוברת הסבר לגבי האופציות התקציביות השונות וההשלכות של כל תקציב על כל אחד מהשירותים העירוניים; זאת על מנת לאפשר הכרעה אינדיבידואלית מושכלת שאינה נובעת מהתייחסות צרה לנושא המיסוי. במקביל התקיימו דיונים ציבוריים שלבנו את הסוגיות שעל הפרק.

במשאל נטלו חלק מעל ל-66,000 איש שהם כ-45 אחוז מכלל בעלי זכות הבחירה. בהתחשב בכך שלמשאל אין מעמד סטטוטורי, כלומר הוא אינו חובה, שיעור השתתפות זה מצביע על מעורבות אזרחית משמעותית.

הצלחתו הציבורית של משאל מילטון קיינס הפריכה בצורה משכנעת ספקות בבריטניה בדבר יכולת הציבור להתמודד עם סוגיות מורכבות באמצעות מנגנון זה.

שותפות פעילה היא הדפוס השלישי של יחסים בין שלטון מקומי לאזרח. דפוס זה מניח נכונות מצד השלטון המקומי לאפשר מעורבות פעילה של אזרחים, לא רק בתהליכי היוועצות כי-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:

שלטון מקומי ◀ ▶ אזרח

שותפות מסוג זה מיועדת לאפשר מעורבות פעילה של האזרח בסוגיות שאין להן זיקה אישית מידית (צרכנית) אלא של תפיסת המקום כמרחב, כחברה מקומית וכלכלה 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, כך נראה לי, שהדוגמאות השכיחות ביותר בתחום של שותפויות מוניציפליות-אזרחיות הן בתחומי ההתחדשות האורבנית, החייאת אזורים בנסיגה ופרויקטים להשבחת תשתיות מקומיות. לכך מצטרפים מאז 1992, מכלול של יוזמות מקומיות בתחום של פיתוח בר-קיימא אשר התפתחו בעקבות הצטרפות המדינות המפותחות לאמנה הסביבתית העולמית, Agenda 21 התומכת בשיתוף הפעולה ותהליכי לימוד הדדי בין שלטונות מקומיים לבין החברה האזרחית. הן הפרויקטים האורבניים והן הפרויקטים הסביבתיים פותחים פתח לאפשרויות שונות של שותפות אזרחית, לרבות העצמה של ועדים מקומיים, מועצות רובעיות, ארגונים וולונטרים שונים והתארגנויות אזרחיות סביב פרויקטים מקומיים.

אחת ההתפתחויות המרתקות, לדעתי, היא התקצוב ההשתתפותי, גישת תקצוב המשתפת באופן פעיל אזרחים 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, לרוב במסגרת תקציב הפיתוח הרשותי (התקציב הבלתי-רגיל). מקור הרעיון הוא העיר פורטו-אלגרה בברזיל אשר מאז 1989 הולכת ומשכללת את התהליך.[153] הניסיון של פורטו-אלגרה הקרין על שאר ערי ברזיל (כ-90 ערים

---

153 להצגה תמציתית של מקרה פורטו-אלגרה ראו www.unesco.org/most/southa13.htm. ראו גם De Sousa (1998); Abers (2001).

אימצו גישה זו) אך תהליכי הדיפוזיה חודרים למדינות אירופה – כיום ספרד, כדוגמת העיר קורדובה (400,000 תושב), רובי (60,000 תושב) וקסס דה סן חואן (16,000 תושב), צרפת, כגון סן-דני (85,000 תושב), איסי לה-מולינו (80,000 תושב) ובאיטליה, החל מ-2003, ברשויות מקומיות דוגמת פיאצ'נזה (98,000 תושב) והרובע ה-11 של רומא. האם דוגמאות אלו הן בגדר קוריוז במסגרת ניסיונות מגוונים לדמוקרטיה השתתפותית או סנוניות המקדימות מגמה כוללת? ימים יגידו.

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 ביורוקרטית ומקצועית או שימוש בשררה כאמצעי להצטדקות או להסתתרות מפני כשלים ומחדלים. לעתים די באמצעים מנהלתיים רגילים, כגון הגשת תלונה או קובלנה למוסדות ביקורת שונים. אך כאשר מדובר בסוגיות בעלות אופי ציבורי, להבדיל ממינהלי, נדרשים מנגנונים נוספים לצורך 'התגוננות אזרחית':

שלטון מקומי ◀◀| אזרח

בהקשר זה אפשר לִמנות שני אמצעים אשר ניתן לראותם כמעין אמצעֵי קצה, כאשר ההסדרים האחרים של השפעה אזרחית אינם יעילים:

- פטיציה (petition).
- תביעה לסיום כהונה (recall).

התקציב ההשתתפותי:
דמוקרטיזציה של תהליכי קבלת החלטות וצדק חלוקתי

התקצוב ההשתתפותי הוא תהליך מובנה המאפשר ליבון ציבורי של צורכי הקצאת משאבים ועדיפויות. סוגיית הצרכים נבחנת בראייה מרחבית (רבעים, שכונות) ונושאית (כדוגמת חינוך, תרבות ופנאי, בריאות הציבור ושירותי רווחה, תחבורה, פיתוח אורבני וכלכלי, ארגון השירותים המוניציפליים והפעלתם). מערכת מוגדרת ומוסכמת של שקלול הצעות קובעת בסופו של התהליך את סדרי העדיפויות. התהליך כולל, בדרך כלל, חמישה שלבים:

- דיונים אזרחיים על בסיס השתתפות ציבורית ברמה המרחבית לצורך העלאת הצעות וליבונן.
- דירוג על סמך שִקלול ציבורי ומקצועי (היתכנות, סבירות).
- בחינת ההצעות השונות על-ידי צוותים משותפים מצומצמים של נציגי האזרחים ונציגים מקצועיים של הרשות המקומית (בחינת היבטים מקצועיים, בדיקת עלויות, היתכנות ביצוע).
- העברת ההצעות לדיון במועצת הרשות (או גוף ממונה מטעמה).
- הכללת הצעות במסגרת התקציב של הרשות.

קיימות גישות שונות באשר להיקף סמכויות הדיון. בפורטו אלגרה, מקום הולדתו של הרעיון, מושא התהליך התמקד בתחילת הדרך בתקציבי הפיתוח (בחירה וקביעת עדיפויות לגבי פרויקטים ברמה השכונתית והרובעית). בהדרגה הורחב מרחב ההתייחסות וכיום מעוצב בתהליך זה כלל תקציב העיר. המעורבות האזרחית משפיעה כיום על קרוב לשליש מכלל תקציבי העירייה. האימוץ של הגישה באירופה משקף תהליך למידה דומה. באיסי לה מולינו (צרפת), למשל, התקציב ההשתתפותי מתמקד בתקציב הפיתוח כאשר 10 אחוזים מכלל התקציב העירוני המיועד מוקצים להכרעה ציבורית באמצעות מועצות רובע אזרחיות. התהליך הוא כפול: הרשות מבקשת התייחסות לפרויקטים המוצעים על-ידה ודירוגם על-ידי מועצת הרובע; במקביל מציעים האזרחים הצעות משלהם, המדורגות בהתאם. ההכרעה הסופית נדונה על-ידי מועצת הרשות כחלק מתהליך אישור התקציב השנתי. בקורדובה (ספרד), תחומי ההתייחסות מורחבים בהדרגה ומתייחסים כיום לתחומי תשתיות, שירותים מוניציפליים לרבות איכות הסביבה, חינוך ושירותי רווחה בתחום ילד ונוער וכן מרכזים קהילתיים.

התביעה לסיום כהונה (recall) היא זכות אזרחית 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. בחירה ישירה של ראש רשות מקומית (כולל ברמת ה-lander) בגרמניה היא חלק ממאמץ להאיץ את שינוי תרבות הניהול הציבורי. בשל המבנה הפדרלי של גרמניה, סוגיית סיום כהונת ראש עיר נבחר על ידי recall מוסדרת על-ידי השלטונות האזוריים (ה-lander) ועל כן קיימת שונות בין הרשויות השונות באשר לסוגיה זו. בעוד שרוב השלטונות האזוריים העדיפו להפקיד סמכות זו בידי מועצת הרשות, שלושה אחרים (שלסוויג-הולסטיין, ברנדנבורג וסכסן) לא נרתעו מלהעניק זכות זו ישירות לאזרחים, גם-אם הם נדרשו לבצע שינויים בעקבות הניסיון שנצבר (ראה מסגרת).[154] לצורכי השוואה, מעניין לציין שמדינה אחרת אשר מתחילה את צעדיה בתחום הבחירה הישירה של ראשי רשויות מקומיות – בריטניה – טרם הכלילה מנגנון של 'תביעה לסיום כהונה' אף-כי הסוגיה זכתה להתייחסות ציבורית.[155]

154 ראו (2002) Wollmann.

155 ראו, למשל, (2001) Game.

תביעות לסיום כהונת ראשי רשויות מקומיות – הניסיון הגרמני

מבחינה ציבורית, אחד החששות הקשורים במתן זכות אזרחית לקיום משאלים לסיום כהונת ראשי רשויות הוא זילות זכות זו באמצעות ניצול לא שקול על-ידי הציבור.

התרת האפשרות החוקית בגרמניה לסיום כהונת הנבחרים גררה גל יוזמות מפתיע. באזור ברנדנבורג, כ-10 אחוזים מראשי הרשויות נפרדו מהתפקיד בפרק זמן של חמש שנים (1998-1993). אחת הסיבות המיוחסות להיקף התופעה הייתה סף הדרישה הנמוך למתן תוקף לפטיציה – 10 אחוזים מכלל בעלי הזכות הבחירה. מאז הועלה הסף ל-25 אחוזים, הדומה לזה של שלסוויג-הולסטיין אך נמוך מזה של סכסן שם הוא נקבע ל-33 אחוזים מבעלי זכות הבחירה. ראוי לדעת שמטרת הפטיציה היא סיום כהונה של ראש רשות, אך כשלעצמה היא אינה קובעת את תוצאות הכרעת הציבור.

על מנת להביא להפסקת-כהונה-בפועל יש לזכות בתמיכה של בין רבע (ברנדנבורג) למחצית (סכסן) בעלי זכות הבחירה. בשנים האחרונות גם מספר הפטיציות וגם מספר ההדחות בפועל הם מזעריים, ובהיעדר מידע בנדון קשה לקבוע אם המצב נובע מהיקף ההסכמה האזרחית הנדרשת, ממחשבה שנייה לגבי תועלת המהלך או משום ניהול נכון יותר וציבורי יותר של ענייני הרשויות. מכל מקום, קיומה של אופציה אזרחית זו הוא בעל חשיבות ציבורית, בעיקר כאמצעי היכול למזער, כפי שהניסיון בארץ מוכיח, את הנזק הכרוך בקדנציה שלמה של ראש רשות כושל או גרוע מזה.

חלק III

הדור הרביעי: תסריטים אפשריים

Forecasts are difficult to make, particularly those about the future.

—Samuel Goldwyn

The best way to predict the future is to invent it.

—Alan Kay

We can invent with future capabilities if we have some idea of what they will be.

—Ray Kurzweil

מבוא

אם, כפי שאני סבור, מגמות השינוי המעצבות את השלטון המקומי החדש הן בעלות אופי מערכתי ועל כן חוצות גבולות, הן צפויות להשפיע על דמותו של השלטון המקומי בישראל בעשורים הבאים.[156] ראייתי זו באשר לעתיד השלטון המקומי בארץ מושתתת, כפי שהובהר בפתח הדיון, על תפיסה ארגונית התפתחותית על פיה השלטון המקומי משנה צורה ומהות כתוצאה משינויים מערכתיים – סביבתיים. הנחת מוצא זו אינה מניחה קיום של תהליכים דטרמיניסטיים, המכתיבים מראש שינויים מוגדרים. הווקטורים השונים (הביזורי, הכלכלי, הניהולי-ארגוני והאזרחי-דמוקרטי) מעצבים מטריצה של שינויים אפשריים, ותצורת השינויים בפועל היא ייחודית – בהתאם למאפיינים המבניים של כל מדינה וליעדי המדיניות הציבורית שלה. אופן המרת מגמות השינוי לפתרונות קונקרטיים תלוי בנושאים שעל סדר-היום הלאומי בכל מדינה (בעיות, צרכים, מתחים), ובמידת ההחלטיות הפוליטית לחולל שינויים אלה (רפורמות יזומות לעומת שינויים מתפתחים). מאפיינים אלה הם המסבירים את השונות בין מדינות – ראו הדומיננטיות של שינויים שלטוניים (הווקטור הביזורי) במדינות כגון איטליה, בלגיה, ספרד וצרפת, בעוד שבמדינות אחרות, כגון גרמניה, הולנד או שוויץ, השינויים מוכתבים בעיקר על-ידי הווקטור הניהולי-ארגוני. לכך אפשר להוסיף ממד של שינוי דגשים על ציר הזמן. אם בשנות ה-80 עד מחצית שנות ה-90, השלטון המקומי הבריטי היה תחת השפעה של הווקטור הכלכלי (החתירה לחסכנות וליעילות כלכלית) והווקטור הניהולי-ארגוני (המדיניות להכתבת עקרונות של הניהול הציבורי החדש), הרי מרכז הכובד של השינויים נתחם כיום על-ידי הווקטור הניהולי-ארגוני (נושא האפקטיביות הארגונית) והאזרחי-דמוקרטי (מעורבות אזרחית מוגברת).

156 לצורכי הדיון, אתייחס למושג כולל 'שלטון מקומי', בלשון יחיד, אף כי בשל קיומם הבו-זמני של דורות שונים של שלטון מקומי נכון יותר יהיה לדבר על 'שלטונות מקומיים'.

'פענוח' עתיד השלטון המקומי אינו סוגיה טכנית בלבד אלא גם סוגיה ערכית ואזרחית. אף-כי איני מבטל את הסקרנות האינטלקטואלית שבחיזוי מצבים עתידיים, אני שותף לדעה שהעתיד אינו בהכרח מוכתב אלא הוא תוצר של בחירות מוּדעוֹת בהווה באשר למצבים רצויים בעתיד. ניהול נכון של אפשרויות הקיימות כבר עתה, דוגמת איתור מוקדם של מגמות שינוי ולימוד מניסיונם של אחרים, פותח פתח לעיצוב העתיד ('המצאתו', כדברי אלן קיי במובאה לעיל). אם ארבעת הווקטורים האמורים תוחמים 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 מתגנונת – נוכח כִּשלי משילות ברמת השלטון המרכזי, או בליל בלתי מתוכנן של התפתחויות מזדמנות? בדיון שבהמשך אנסה להתמודד עם שאלות אלו, תוך התייחסות לאפשרויות הגלומות בכל אחד מהווקטורים השונים. זאת, על רקע שינויים צפויים בסדר-היום הציבורי בישראל.

10 הווקטור הביזורי

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, וארגונם מחדש על עקרונות של ביזור.
- ניהול מבוזר וצורכי הניהול הבין-שלטוני מכתיבים פיתוח וטיפוח של מערכת יחסים תואמת בין מדרגי השלטון.

הבנָיה-מחדש של המערכת השלטונית

אחת התופעות המרתקות בניסיון האירופי של השנים האחרונות היא הצבת סוגיית מבנה השלטון כמושא לחשיבה-מחדש. תופעה זו, שאינה מובנת מאליה, 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 מִדרגי שלטון והאוטונומיה היחסית של כל אחד מהם אינן מבטלות את היותם חלק ממכלול אחד. על תובנה זו מושתתות הרפורמות השלטוניות-חוקתיות במדינות שסקרתי בשלב הקודם של הדיון (ראו, למשל, השינויים באיטליה, בלגיה, ספרד או צרפת). פועל יוצא מכך הוא ששינוי סמכויותיהם של השלטונות המקומיים (העֲצמה) 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.

השלטון המרכזי כמושא לשינוי וכסוכן שינוי

מבחינת השלטון המרכזי, משמעות רפורמה זו היא, ראשית כול, הגדרה מחודשת של 'ליבתו העסקית' (core business) – במה הוא אמור לעסוק ועל מה הוא אחראי. הגדרה זו היא המאפשרת הגדרה בהירה יותר של 'ליבתם העסקית' של השלטונות המקומיים. תהליך זה עשוי להיקבע באופנים שונים, בין על-ידי הגדרת תחומי עיסוקו של השלטון המרכזי (איטליה, למשל) תוך קביעת ייעודם של השלטונות המקומיים כברירת-מחדל ובין כהגדרה בו-זמנית, באמצעות תהליך שיטתי של מיפוי ושיוך המגדיר לכל רובד שלטוני את סמכויותיו ואחריותו (צרפת, למשל). הגדרה מחודשת של 'ליבתו העסקית' של השלטון המרכזי כוללת גם את בחינת הגדרת גבולות הפעילות הפונקציונליים של המגזר הציבורי. תהליך ביזור משלים, המושפע ממגמות שינוי בתחום המקרו-כלכלי והאידאולוגי, משנה את גבולות מערכות השלטון ואת אחריותה. ביטויים מעשיים לכך הם הניתוק המבני מתחומי עיסוק מוגדרים (הפרטה) ושינוי דפוסי פעילות (התרת פונקציות ביצוע לגורמים אחרים). על רקע זה יש להבין את הזיקה הישירה, גם אם לכאורה לא הכרחית, בין ההבניה-מחדש של המערכת השלטונית לבין מודרניזציית המנגנונים השלטוניים. מבחנם של השלטונות המרכזיים במדינות שסקרנו היא לא רק ביכולתם לגבש אסטרטגיות שינוי, הכוללות גם את אסטרטגיות השתנותם, כי-אם גם ביכולתם לממש אסטרטגיות אלו. על-אף השוני בתצורות השינוי ובדגשיו, ביצוע השינויים הציב בפני הממשלות השונות מבחנים פוליטיים וציבוריים שונים שכן הם הפרו הסדרים היסטוריים.

אם פרשנותי נכונה, הרי מגבלה ראשונה לשינוי מושכל בתחום השלטון המקומי בישראל היא היעדר אסטרטגיית שינוי מצד השלטון המרכזי, מצב העלול להנציח את תופעת ההתבזרות – תחליף לא ראוי למדיניות ביזור מושכלת. סיבה עיקרית להיעדר אסטרטגיה היא היות השלטון המרכזי נטול הגדרה פוזיטיבית ביחס לייעודו ולאחריותו. הדרג הפוליטי הבכיר בישראל מתייחס לשלטון המרכזי כאל נתון, דהיינו זירה אינסטרומנטלית למימוש מאוויים של פוליטיקאים או סדרי-היום של שולחיהם. לכך מתווסף היעדרם של תכנים פרוגרמתיים בנושאי פנים ברמה המפלגתית ומצעים מגובשים לרפורמות מערכתיות. היכולת לגבש אסטרטגיה מסוג זה מוגבלת גם בשל דלות עבודת המטה בממשלה ובמשרדי הממשלה המוׂנעת מהם לעצב, ולו רק ברמה המקצועית הטהורה, אופציות למדיניות.

תמונת המצב הנוכחית באשר לעבודת המטה המתבצעת על-ידי הממשלה ומשרדיה היא עגומה למדי, הן בהקשר לקיומם הפיסי של גופי מטה, הן בקשר לאיכות העבודה המתבצעת.[157] יוזמות שונות לארגון מחדש של הממשל המרכזי לא התממשו כלל, למרות נחיצותם, או שמימושם היה אקראי, מזדמן וללא שרשור מערכתי מתבקש.[158] בניגוד לאמור עד כה, ישנה אסטרטגיה אחרת המניעה שינויים מבניים והיא אסטרטגיית האוצר. הדומיננטיות הטבעית של האוצר בתחום הקצאת משאבים, והיעדר מנגנוני מטה ראויים לעיצוב מדיניות, מאפשרים למשרד האוצר לעצב סדר-יום משלו. המעורבות של משרדי האוצר בעיצוב שינויי ממשל מוכרת גם במדינות אחרות, אך הייחודיות של המקרה הישראלי היא בתפיסה הנורמטיבית המאפיינת אותו. הדוקטרינה השלטת, הנגזרת מאילוצים תקציביים אמיתיים ומהשקפות פשטניות לגבי תפקיד הממשלה וייעוד המגזר הציבורי במדינה מודרנית, חותרת למזער את השירות הציבורי, לבזר את פעילויות המגזר הציבורי למגזר הפרטי (הפרטה), או בלית ברירה, לפרק את המנגנון הציבורי ליחידות אוטונומיות (תאגידים, חברות). בתהליך עקיב, תוך ניצול הזדמנויות אקראיות ומצבי משבר, דוקטרינה זו מממשת את יעדיה ללא חשיבה יתרה לגבי ההשלכות הכוללות של המעשים הבדידים, מבחינה מקרו-חברתית, לרבות השלכות עתידיות. תהליך זה מסתייע בהחלטות חד-צדדיות של המשרדים הממשלתיים המנצלים את עקרון הביזור כאמצעי להעתקת האחריות הציבורית על פעילויות שלטוניות אחרות לגופים אחרים, בראש ובראשונה לשלטון המקומי. התוצאה הכוללת היא פרימה הדרגתית של הממשל המרכזי, ללא יעדים מוגדרים וללא תפיסה כוללת. בתהליך זה הופכת זהותו של השלטון המרכזי לבעייתית. בדומה לחתול צ'שאייר מ'אליסה בארץ הפלאות', אשר לפרקים מתגלה באופן ממשי ולפרקים נמוג, מבנה השלטון המרכזי בישראל הוא בעל ממשות משתנה. לעתים הוא מתגלה כישות נבדלת ('הממשלה') ולעתים כאוסף משתנה של ארגונים, בעלי גבולות סמכות מטושטשים ואחריות דיפוזית. האופי הלא-קולקטיבי של השלטון המרכזי אינו תופעה חדשה, אך ההשלכות השליליות הנובעות מכך מחריפות והולכות.[159] הבלקניזציה (או אולי הלבנוניזציה) של השלטון המרכזי בישראל לא רק שמגבילה את היכולת לפתח אסטרטגיה לשינוי שלטוני אלא שהיא מעמידה בספק את מעמדו כרפורמטור.

---

157 ראו משרד מבקר המדינה (2003).

158 ראו תת-פרק 'הליכים וניסיונות להטמעת רפורמה בשירות המדינה' בדו"ח האמור של מבקר המדינה.

159 על מנת לאמוד את המשכיות הכשלים המבניים של השלטון המרכזי בישראל אמליץ על עיון מחודש בעבודתם של אקצין ודרור (1966).

הממד הטריטוריאלי בהבניה-מחדש של המערכת השלטונית

מאפיין חשוב למגמות השינוי השלטוניות הוא הממד הטריטוריאלי. הצורך לפתח יכולת משופרת לניהול המרחב הלאומי, הן מבחינה חברתית והן מבחינה כלכלית, מכתיב 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 מְגרשן 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 'ייצורן', כחלק ממדיניות מכוונת (אנגליה, למשל), על צורכיהן ומאוַוייהן הייחודיים. ההשלכות השלטוניות של מגמות אלו הן הבְניה-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.

בישראל אין הכרח בתבוננות מעמיקה על מנת לגלות היעדר תודעה ציבורית באשר לצורך בשינוי שלטוני בראייה טריטוריאלית. ההתייחסות הציבורית לסוגיית השינוי במערכת השלטון, פועל יוצא מהסכמה רחבה בדבר ירידה מתמדת ביכולת המשילות של השלטון המרכזי, מוקדה עד כה במישור הפוליטי-משטרי – דהיינו בשאלות לגליסטיות-תפקודיות, כגון המעמד האקסקוטיבי של ראש הרשות המבצעת, השמירה על קווי הפרדה בין שלוש זרועות המדינה (הממשלה, הכנסת ובתי המשפט), או סוגיית עיגון יסודות המשטר בחוקה כתובה. למיטב ידיעתי אין בנמצא משנה סדורה באשר לשאלה המעסיקה אותנו, דהיינו מהו המבנה השלטוני הרצוי – מבחינה מערכתית-מרחבית – למדינת ישראל?

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 פיסי מושכל, יצירת תנאים להתפתחות כלכלית, התמודדות עם בעיות חברתיות מחריפות ופיתוח שירותים נאותים, הבטחת איכות הסביבה – מצריכות אמצעים שלטוניים הולמים.

מגבלות השלטון המרכזי כשלטון מרחבי

לכאורה, קיים בישראל רובד-ביניים שלטוני: המחוז. ברם למעשה זאת אשליה אופטית שכן, לאמיתו של דבר, המחוזות אינם יותר מאשר נציגות אדמיניסטרטיבית של משרדי הממשלה ברמה התת-לאומית. חוץ משני משרדים בהם למחוזות מעמד סטטוטורי-חוקי (משרד הפנים ומשרד הבריאות), קיומן של זרועות אלו מותנה בשיקול הדעת של כל משרד ומשרד.[160] על כן, המחוז בישראל הוא מרחב אקראי כמעט של יחידות ממשלתיות המשקף את המבנה המפוצל של השלטון המרכזי (משרדי הממשלה) ומשכפל בתוכו את דפוסי הניהול הנגזרים – התכנסות ארגונית וניהול פנים-משרדי – ללא ראייה מערכתית, משולבת.[161]

אילו הרובד המחוזי היה אכן רובד שלטוני היינו מצפים לשני תנאים בסיסיים:

- קיומם של מרחבים מוגדרים.
- נשיאה באחריות קולקטיבית לניהול ולפיתוח המרחב התת-לאומי.

שני תנאים אלה אינם מתקיימים. מכיוון שאין לשלטון המרכזי בישראל התייחסות מרחבית כוללת, גבולות המחוזות אינם אחידים ולכל משרד תיחום מרחבי משלו המשתנה לא פעם לפי שיקולים מזדמנים (פוליטיים ופרסונליים). אמנם בשנת 1996 החליטה הממשלה על חלוקת הארץ לשישה מחוזות מינהליים אחידים, לפי גבולות שקבע משרד הפנים, אך עד

160 המעמד הסטטוטורי של המחוזות, במקרים האמורים, נגזר ממעמד של פונקציות המחויבות על פי החוק ולא מחיוב ארגוני: הממונה על המחוז במקרה של משרד הפנים, הרופא המחוזי במקרה של משרד הבריאות.

161 ביטוי לחשיבות שהשלטון המרכזי מייחס לזרועותיו המרחביות הוא הכוונה לביטול חלק מהם, במסגרת צעדים ארגוניים אחרים האמורים להיכלל בהצעת תקציב המדינה לשנת 2004.

היום החלטה זו לא יושמה. במצב הנוכחי, מידת הרציונליות של המחוז – כמרחב תכנון ויישום מדיניות – לוקָה בהכרח.[162]

באשר לתנאי השני (נשיאה באחריות קולקטיבית לניהול ולפיתוח המרחב התת-לאומי), גם כאן התמונה היא בעייתית. מחויבותם הבסיסית של המחוזות אינה למרחב שהם אמורים לשרת ואף לא למדיניות הממשלה, כמדיניות כוללת, אלא בראש ובראשונה למדיניות המשרד הספציפי. ניתוח אמפירי של דפוסי הניהול הבכיר ברמה המחוזית מגלה היעדר קשר מובנה וסדיר בין המשרדים הפועלים באותו מחוז, כאשר היחסים ביניהם מסתכמים לקשרים אישיים אד-הוק (דוגמת טיפול בסוגיה המחייב התייחסות של משרד אחר), או 'עסקאות' בין-משרדיות במסגרת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה – המסגרת הסטטוטורית העיקרית המפגישה משרדים שונים.[163] המעמד של המחוז, מבחינה פנים ארגונית, משתקף במעמדו של מי שעומד בראשו. תפקיד מנהל המחוז הוא בעייתי ומורכב. הבעייתיות הכרוכה בו נובעת מכך שברובו, למעט תפקידיהם של הממונה על המחוז במשרד הפנים והרופא המחוזי במשרד הבריאות, הוא תפקיד לא-סטטוטורי המתקיים בכוח הסדרים אדמיניסטרטיביים וארגוניים המשתנים בין משרד למשרד. המורכבות נובעת מהאוטונומיה המוגבלת שלו בשל תלותו במטה המשרד, שברוב המשרדים מנהל המחוז אינו חלק ממנו. אף כי מאפיינים אישיים מעצבים את התפקיד ואת כוחו, החופש של מנהל מחוז לעצב מדיניות ייחודית למרחב שבאחריותו הוא מוגבל שכן, כאמור, חובתו הראשונית היא כלפי הממונים עליו, דהיינו יישום מדיניות המשרד הראשי. זאת, גם כאשר מדיניות זו אינה תואמת בהכרח את האינטרסים של המחוז שבאחריותו ואף גרוע יותר, כאשר מתקיימות 'מדיניויות' שונות בקרב אותו משרד.

אי-ההתאמה המרחבית של מבנה השלטון מוצאת ביטוי בחוסר היכולת לפתח מדיניות קוהרנטית לפיתוח מושכל ולניהול אפקטיבי של תכניות ופרויקטים בהתאם. מדיניות זו אמורה הייתה לשקף את תפקידו השונה של השלטון המרכזי בשני מרחבים תת-לאומיים עיקריים:

---

166 ראו דו"ח 54ב (2003) של מבקר המדינה הבוחן את סוגיית מעמדו ותפקודו של הדרג המחוזי במשרדי הממשלה. מסקנותיו תואמות את הנאמר כאן. הדו"ח פורסם לאחר סיום כתיבת חיבור זה.

163 ממצא זה ושאר ההתייחסויות לנושא המחוזי נשענים על סקר בנושא שערכתי לפני שנים אחדות (בן-אליא, 1998ב), במסגרת פרויקט של עמותת אלכ"א (ג'וינט-ישראל) להקמת 'פורום מנהלי מחוזות של משרדי הממשלה'. הסקר האמור הוא, למיטב ידעתי, העבודה האמפירית היחידה שנעשתה בנושא הניהול המחוזי.

- תפקיד של מווסת ומסדיר במרכז הארץ.
- תפקיד של יוזם ומפתח בשאר המרחבים.

ליבת המדינה (מטרופולין תל אביב ואזור המרכז) היא מרחב בשליטת כוחות השוק, הן מעצם הריכוז הטריטוריאלי של עיקר העוצמה הכלכלית (הפרטית) והן בשל ערכם היחסי של נכסיי הדלא-ניידי הנמצאים בתחומו. זהו מרחב אשר באופן היסטורי המדינה (השלטון המרכזי) לא גילתה בו עניין. אסטרטגיית הפיתוח הלאומית התמקדה באזורי הפריפריה ובהתאם לכך בהם גם התרכזה, במשך שנים רבות, תשומת הלב הממשלתית. בכך גם כשלונה. היעדר ראייה מערכתית יצר אשליה תכנונית, כאילו אפשר היה לצפות לפיתוח אמיתי של הפריפריה ללא מדיניות מגובשת באשר למרכז. הדינמיקה הכלכלית של מרחב זה וריתוק מרב המשאבים הלאומיים בו יצרו, נוכח אי-קיומם של מדיניות מכוונת ותכנון מסדיר, מציאות אזורית מורכבת. למציאות זו תרמו היעדר נוכחות ממשלתית פעילה ומערכת מוניציפלית מפוצלת, ללא מנגנוני תיאום ושיתוף פעולה ראויים. אין זה מקרה שמזה שלושה עשורים, נמשכים ללא הגבלה תהליכים של התפשטות אורבנית, ללא תכנון כולל וללא פיתוח רציונלי של מערכות תשתית. תהליכים אלה מביאים לכרסום מתמשך בשטחים פתוחים, לפיתוח מבוזר של תשתיות מקומיות ללא יכולת מקבילה של פיתוח מערכות מטרופוליניות חיוניות, וליצירת פערים סוציו-כלכליים ולהתבדלות חברתית גוברת. תופעות אלו כבר נחזו בניסיונות המוקדמים של ראשית שנות ה-70 לפתח ראייה מערכתית למטרופולין תל אביב וזכו להתייחסות חוזרת בכל אחת מהעבודות המקצועיות שבוצעו מאז – הן בתחום התכנון האסטרטגי והן בתחום המחקרי. ההכרה בתהליכים אלה לא הביאה בהכרח לפיתוח תפיסה כוללת ולניסיון פוזיטיבי לגבש חלופות מושכלות. ברמה הממלכתית, מתקיימת מזה שנים מדיניות דיכוטומית וכפל לשון. במישור ההצהרתי, מדיניות תכנון-העל (תכניות מתאר ארציות ותכניות מתאר מחוזיות בחלקן) מתחשבת במגמות אלו ומנסה למזער את עוצמתן. במישור המעשי, אותם משרדי ממשלה פועלים לקידום סדר-יום פנים-ארגוני, גם במחיר פגיעה אנושה במטרות תכנון-העל. האינטרס המשרדי, הביורוקרטי והפוליטי, הוא בעשייה של 'כאן ועכשיו' – העשייה היחידה המוכיחה (כביכול) את כוחו ה'ביצועי' של כל משרד. לגישה אינטרסנטית וצרת-אופקים זו שותפות הרשויות המקומיות המרכיבות מרחב זה. הרצון של כל רשות מקומית לקיים את עצמה במעין בועה פנימית, מניע פיתוח מקומי אוטונומי המנתק באופן מלאכותי את הקשר הבלתי נפרד שבינו לבין המערכת האורבנית הסובבת. לכך מצטרף, על רקע קשיי מימון, המניע הפיסקלי המעודד פיתוח מואץ ללא ראייה כוללת. מציאות זו מכתיבה כללי משחק הרסניים שכן היתרון של אחד השחקנים כרוך בהפסדם של אחרים. התנהגות אוטיסטית של פרטים ורשויות יוצרת בשלב מוקדם אשליה של רווח ללא עלות או ללא מגבלות, ברם, בשל ההשפעה המצטברת של החלטות פרטניות התהליך מוביל לנקודת קריסה בה ההפסד

הוא גם קולקטיבי. המחשה עכשווית לתוצאה זו היא אינפלציית התכניות והפרויקטים לצורכי תעסוקה. בשנת 2003 'גילתה' הוועדה לתכנון ולבנייה של מחוז המרכז שהיקף השטחים בגין יוזמות אלו אמור להגיע, על פי תכניות מאושרות ותכניות בתהליכי דיון, ל-58 מיליון מ"ר – שטח שלצורך ניצולו, מבחינה תעסוקתית, מצריך תוספת אוכלוסין באזור המרכז של כ-10 מיליון תושבים![164] תופעה בהיקף זה אינה תוצר של 'עיוורון השוק', דהיינו חוסר יכולת יזמית להבחין באפשרויות אמיתיות. זו, לאמיתו של דבר, תולדה של היעדר שלטון אזורי המגן על אינטרס המחוז כמרחב אחיד, מווסת את התפתחותו בראייה מערכתית ותומך בביסוסו באותם תחומים בהם אין לשוק החופשי או לרשויות המוניציפליות המרכיבות אותו את היכולת לכך.

ניתן היה 'לסנגר' על הכשל השלטוני באזור המרכז בכך שאין לשלטון המרכזי יכולת להתמודד עם עוצמת האינטרסים, הכלכליים והמוניציפליים, המאפיינים מרחב זה. אך, איזה אליבי יכול להיות לשלטון המרכזי בהקשר לפריפריה? אי-אפשר לטעון, במקרה זה, שמצבם וצורכיהם של אזורי הפריפריה אינם ידועים, או שכוחות רבי השפעה מכשילים מדיניות ממשלתית רצויה. בשנת 2000 פרסם מבקר המדינה דו"ח מאלף באשר למדיניות האזורית בישראל, כחלק מהדו"ח השנתי שלו.[165] משרד מבקר המדינה בדק אם קיימת בישראל מדיניות פיתוח אזורי ואם היא מיושמת באזורי פריפריה, תוך התייחסות לגישה האזורית הנהוגה בארצות מערביות בכל הנוגע לגיבוש מדיניות אזורית, תקצובה וניהולה. הבדיקה התמקדה במרחב הדרום, אזור האמור לשקף את העדיפות הלאומית לנגב. בדיקת מבקר המדינה מספקת פלטפורמה נוחה להמשך הדיון בנושא השינויים בתחום מבנה השלטון.

אילו היינו שופטים את העשייה הממשלתית על פי ההשקעה בחשיבה תכנונית וביוזמות הרי ניתן היה למצוא הוכחה לעדיפות הלאומית המיוחדת של האזור. בתחום הסטטוטורי (תכניות מתאר) ובתכנון האסטרטגי (תכניות אב), זכה דרום הארץ להתייחסות מעמיקה במסגרת תכניות שונות, הכוללות את תמ"א 31 – תכנית המתאר הארצית לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה (משנת 1991), תכנית ישראל 2020 בתכנית האב לישראל בשנות האלפיים (תכנית ללא מעמד סטטוטורי משנת 1997), תמ"א 35 – תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה ולפיתוח לשנת היעד 2020 (טרם אושרה), תכנית מטרופולין באר שבע (תכנית ללא מעמד סטטוטורי אשר אומצה על-ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בשנת 1998) ו תמ"מ 14/4 – תכנית המתאר למחוז הדרום (אושרה בשנת 2000). לכך מצטרפות

164 ראו מאור (2003).

169 ראו מבקר המדינה, דו"ח שנתי 50 (2000).

יוזמות ממשלתיות וציבוריות שונות, שהיו אמורות לחולל תפנית בהתפתחות האזור, ביניהן תכנית אזורי עדיפות לאומית (1988) – לרבות חוק ערי ואזורי פיתוח, תשמ"ח-1988, תכנית קדמת הנגב (1991), שמטרתה הייתה לקלוט כ-400,000 – עולים באזור הנגב המזרחי בתוך חמש שנים, תכנית אזורי העתיד (1992), שמטרתה המלצות מעודכנות ומשופרות בנושא סל ההטבות לאזורי העדיפות הלאומית, תכנית ישראל 2000 (1997), לסיוע ליישובים הנמצאים במצוקה כלכלית וחברתית, תכנית רב–שנתית לפרויקטים מחוללי פיתוח בנגב (1998), לפיתוח מואץ של הנגב (והגליל), תכנית עידוד 99 (1997), לסיוע ליישובים ואזורי תעסוקה באזור עדיפות לאומית א', באמצעות טיפול ממוקד ובמתן חבילת סיוע פרטנית ופרויקט מפנ"ה (1997), לטיפול באבטלה.

לכאורה יש לנו כאן ביטוי מוצק של מדיניות אזורית לפיתוח אזור הדרום, אך כפי שמוכיח מבקר המדינה אין הדבר כך. יוזמות אלו הן בליל מתמשך של פעלתנות ממשלתית שאינה מסוגלת, למרות השקעת המשאבים הרבה, לחולל שינוי מהותי במרחב זה. במקום תכנית רב-תחומית מחייבת, המושתתת על גישה מערכתית ועל איגום משאבים, מתקבל אוסף מזדמן של תכניות בעלות מעמד שונה וסיכויי יישום שונים, ללא ממשקים ביניהן ובצירוף יוזמות הנגזרות מסדר-היום של כל משרד בנפרד. התכניות הסטטוטוריות הן, מעצם טבען, תכניות מסדירות פיתוח אך לא מחוללת פיתוח; לתכניות האב אין מעמד מחייב והן לא נתפסו מעולם כמנחות את מדיניות היישום; תכניות הפיתוח, מצדן, או שלא תוקצבו או שתקצובן לא כובד. ניסיונות אלו חושפים חולשה ארגונית המכבידה על מימוש פתרונות אזוריים מתוכננים – לאמור ההפרדה הקיימת בין התכנון הכלכלי (הנעשה בידי משרד האוצר), לבין התכנון הפיזי (בעיקר בידי משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון ומינהל מקרקעי ישראל), ולבין התכנון החברתי (בידי משרד העבודה והרווחה, משרד החינוך והתרבות, הסוכנות היהודית ועוד). להיעדר תכנון משולב ומחייב מצטרפות, מפעם לפעם ובנפרד, יוזמות משרדיות שונות – ללא קשר מתואם ומערכתי. האבסורד המקומם, הטמון בדרך פעילות זו, הוא שכלל לא ברור מה המדינה משקיעה במאמצים מזדמנים ובלתי מתואמים אלה. אף-כי סכומים לא מבוטלים מושקעים באזור הדרום אין יכולת מעשית לאמוד הקצאות אלו שכן תקציב המדינה במתכונתו אינו מותאם לצורכי ניהול פיתוח אזורי. לא זו בלבד שהיעדר תקציב רב-שנתי מחייב לא מאפשר לאמוד את יכולת היישום של המדיניות הממשלתית אלא שהתקציב השנתי של המדינה אינו מציג את סדרי העדיפות של הממשלה בחלוקה אזורית-גאוגרפית או לפי מחוזות. על כן, מעיר מבקר המדינה בצדק, "אי אפשר לקבל מנתוני התקציב ומדברי ההסבר לו תמונה מלאה וברורה איזה חלק מהתקציב מופנה לנגב, לגליל או ליהודה ושומרון, ומה הן התכניות ארוכות הטווח לאזורים אלה."

הבָניה מחודשת של הממד המרחבי: שלטון אזורי כסגירת ואקום

אחד התסריטים אפשריים 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, כפי שראינו בניתוח הבינלאומי. 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 בהעתקת 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 (ראו 'רשויות פיתוח אזוריות כתחליף לשלטון אזורי?' במסגרת). היכולת לנהל מדיניות מרחבית אמיתית בישראל גם לא תיבָנה 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 לחלל השלטוני האמור.

רשויות פיתוח אזוריות כתחליף לשלטון אזורי?

בראשית שנות ה-90 הוקמה על פי חוק רשות סטטוטורית לניהול הפיתוח האזורי 'הרשות לפיתוח הנגב' (בצפון הוקמה מקבילה – 'הרשות לפיתוח הגליל'). החוק הועיד לגוף זה תפקידים חשובים בתחום ייזום ועידוד פעולות לפיתוח הכלכלי-חברתי של הנגב ותיאום בין משרדי הממשלה, הרשויות והגופים העושים לפיתוח האזור.

הרכבה הארגוני של הרשות לפיתוח אזורי אמור היה להבטיח, לכאורה, תיאום בין-מוסדי ראוי, שכן מועצת הרשות השכילה להכליל את משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות בדרום, וגורמים ציבוריים אחרים (בנגב, למשל, אוניברסיטת בן גוריון, בית החולים סורוקה בבאר שבע, לשכות המסחר והתאחדות התעשיינים ואחרים). ממצאי דו"ח אזור הדרום של מבקר המדינה מוכיחים שיעדי הרשות לפיתוח הנגב לא הושגו, אף לא ברמת התיאום הבין-משרדי והבין-מוסדי. סיבות שונות יכולות להסביר תוצאה זו. חרף ייעודה החוקי, רשות זו לא הוקמה על מנת לשמש מסגרת מתאמת ומתכללת של פעילות הממשלה. מלכתחילה הוכפפה הרשות למשרד בעל חשיבות משנית (בראשיתה למשרד הכלכלה ולאחר ביטולו למשרד לתשתיות הלאומיות) ולא, למשל, למשרד ראש הממשלה. תלותה בתקציב המשרד הממונה לא הותירה אוטונומיה רבה, מה גם שמשאביה היו מצומצמים. יכולתה לממש אסטרטגיית פיתוח כוללת ואינטגרטיבית הייתה מוגבלת ממילא בשל היעדרה של אסטרטגיה מסוג זה. הצעתו של משרד האוצר לבטל את רשויות הפיתוח לנגב ולגליל, במסגרת הצעת התקציב לשנת 2004, מצביעה על מעמדן בעיני השלטון המרכזי.

מבלי לפסול באופן גורף את תרומתה האפשרית של זרוע ממשלתית מתאמת לפיתוח אזורי, ספק אם גוף מסוג זה יכול לבוא במקום שלטון אזורי נבחר. הניסיון הבינלאומי מתעד את שכיחותן של רשויות לפיתוח אזורי בשנות ה-60 וה-70 ואת שקיעתן ההדרגתית החל משנות ה-80. תהליך זה מתקיים במקביל לכינונם של שלטונות אזוריים, כחלק מתהליכי הביזור וההבניה-מחדש של מערכות השלטון.

למיטב ידיעתי, מאז ראשית שנות ה-80 לא נערך בישראל ניסיון שיטתי לבחון את הסוגיה של שלטון מקומי אזורי לגבי מרחבים שאינם מטרופוליניים.[166] על-אף היותו כיום רעיון שטרם קרם עור וגידים ברמה האנליטית-פרוגרמתית, הוא מתגלה כבעל נוכחות מספקת על מנת לזכות לפסילתו המוקדמת.[167] סוגיית השלטון האזורי מעוררת שאלות שונות הקשורות, בעיקר, להצדקתו המרחבית, השלכותיו על מרקם היחסים באותו אזור ועלותו האפשרית. 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.[168]

ההשלכה הפוטנציאלית של שלטון אזורי על מערכת היחסים החברתיים היא היבט נוסף המועלה כהסתייגות לרעיון כינונו, בעיקר באזורים בעלי הרכב לאומי הטרוגני.[169] מסיבות לא לגמרי הגיוניות, נקשרת סוגיה זו בתביעות לאומיות אפשריות מצד האוכלוסייה

---

166 הוועדה הממלכתית לענייני שלטון מקומי (1981), המוכרת גם כ'ועדת זנבר', המליצה לבחון שתי צורות שלטוניות חדשות – המועצה החבלית (מעין מועצה אזורית לא-כפרית) והמועצה המחוזית (מערכת שלטונית לתיאום בין משרדי הממשלה לבין הרשויות המקומיות), אך ספק אם ניתן לראות בהן הקבלה למשמעות המורחבת של שלטון מקומי אזורי, כנדון כאן. רעיון השלטון האזורי נבחן לראשונה, כמדומני, על-ידי מנוחין ולודמיר (1982). שאר העבודות המוכרות לי עוסקות במסגרות-על מוניציפליות באזורים מטרופוליניים, מיעוטן באזורים כפריים. לסקירה תמציתית של ניסיונות אלו, ראו רזין (1994).

167 ראו רזין (2003).

168 לצורכי המחשה, הקנטון של אזור ציריך, המפותח ביותר מבין הקנטונים של שוויץ, מקביל מבחינת שטחו לזה של מחוז המרכז בישראל (ואילו אוכלוסייתו קטנה בכ-20 אחוז לעומת מחוז המרכז). הקנטון הגדול ביותר בשוויץ (גראובונדן) הוא כמחצית שטחו של מחוז הדרום (ואילו אוכלוסייתו קטנה ב-80 אחוז).

169 סוגיה זו היא אחת מההסתייגויות המועלות על-ידי רזין (2003) נגד הקמתו של שלטון אזורי.

הערבית (פתח להיבדלות ואף לאירידנטה), כאילו שלטון אזורי בישראל צריך להקביל את גבולותיו לגבולות השונות האתנית. בניגוד לעמדה זו, ניתן לראות בשלטון האזורי מרחב לדו-קיום העשוי לקדם באופן דמוקרטי ושוויוני יותר אינטרסים אזוריים וקהילתיים.

רעיון השלטון האזורי מעלה גם שאלות בדבר ההיגיון הכלכלי שבהקמתו. במציאות בה הנטייה הכוללת 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, בהחלט 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'. מידת החיסכון או היעילות ההקצאתית הם ערכים ציבוריים חשובים אך ודאי שאינם פחות חשובים מעלותם האמיתית של ההסדרים השלטוניים הנוכחיים ומחיר כִּשליהם. האם אכן, למשל, ה'חיסכון' של אי-הקמת רשות מטרופולינית בתל אביב, כפי שהוצע כבר בשנות ה-70, משתווה לעלות הציבורית של נושאים שלא זכו לטיפול בגין אי-יכולת מובנית לקדם פיתוח תשתיות חיוניות – כגון האיחור של 30 שנה בהקמת מערכות הסעה המונית מתקדמות? האם אכן ה'חיסכון' של אי-הקמת שלטון אזורי במחוז הדרום הוא גדול יותר מהיקף המשאבים הציבוריים המתבזבזים כיום בשל היעדר מערכת אינטגרטיבית? 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.

כיצד ניתן להתקדם בפיתוח הרעיון, מבחינת אופציות להתפתחות עתידית? 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 מְרבית 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, אלה פיתוח מִדרג שלטוני חדש, דמוקרטי ואוטונומי, על בסיס מרחבֵי פעילות של השלטון המרכזי. מַעבר מסוג זה הם ה-regions וה-departments בצרפת, שלטונות אזוריים שהתפתחו ממרחבים אדמיניסטרטיביים. אין לראות במהלך זה חזרה משופרת לרעיון המחוזות של הממשל המרכזי. השלטון האזורי הוא שלטון מקומי דמוקרטי, המבטא את האינטרסים והצרכים של המרחב שבאחריותו. ביטוי אחר לריכוכו של המודל הפדרלי הוא העובדה שכינון שלטון אזורי אינו כרוך בהכפפת הרשויות המקומיות אליו. בהמשך לדגם הצרפתי, ניתן לראות במדרגי השלטון המקומי נדבכים אוטונומיים המתבססים על סמכויות נבדלות, אך הפועלות בצורה מתואמת על-סמך מדיניות אזורית מוסכמת.

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.

כל אחת מאופציות אלו מניחה ויתור על סמכויות ועל-כן נשאלת השאלה – על רקע המאפיינים הכוחניים של התרבות המוסדית-פוליטית בישראל – אם סביר לצפות לשינוי מסוג זה. קיימים שני מסלולים היכולים להוביל להקמת שלטון אזורי. האחד הוא תהליך יזום של רפורמה שלטונית כוללת; האחר – שינוי ממודר עקב כורח המציאות. מכיוון שאיני מסוגל כרגע לזהות את הרפורמטור שיכול לחולל את הרפורמה, נבחן את אופציה השנייה. אני סבור שעוצמת הבעיות בעלות האופי האזורי ומורכבותן של הסוגיות המרחביות 'ללא כתובת' נמצאות בקו עלייה. בתנאים אלה יגבר הצורך ביצירת מסגרת שלטונית מתאימה אשר תהיה בעלת סמכות ויכולת לטפל בסוגיות אלו. לאור המגמות הנוכחיות לא יהיה בכוחו של הממשל המרכזי להתמודד עמן וסביר להניח שהוא גם לא יהיה מעוניין בכך. מבחינת הרשויות המקומיות הנוכחיות באותו מרחב, גם הן עלולות למצוא את עצמן ללא יכולת מעשית לתת מענה לסוגיות שהן בעלות אופי על-מקומי

ומצריכות התייחסות על-מקומית. על רקע זה, האפשרות לשלטון אזורי אינה כה מופרכת, גם אם אינה ברורה מאליה.

בין העצמה פוליטית לבין האצלת סמכויות

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 ההעצמה 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.

שאלת האחריות השלטונית

בתנאים אלה, אחת הסוגיות הקריטיות הממתינות להכרעה היא שאלת האחריות השלטונית. במגוון רחב של נושאים – הבולטים שבהם בתחום החברתי – מתעצמת התכחשות השלטון המרכזי למחויבויות ההיסטוריות ואף להתחייבויותיו החוקיות. אף-כי נימוקים כלכליים (כגון הצורך בריסון הוצאות תקציב המדינה) מעניקים לגיטימציה לתהליך זה, הגורמים המניעים מגמה זו הם בעיקרם אידאולוגיים ומוסדיים. במישור האידאולוגי, ניתן לומר כי במדיניות הציבורית בישראל מתממשת והולכת השתלטותה של תפיסת עולם ימנית-שמרנית (במובן הקלסי-כלכלי של המושג). תכניה של תפיסה נאו-שמרנית זו מובלעים מזה שנים במדיניות הכלכלית הממשלתית, באופן בלתי תלוי בהרכב הפוליטי של הממשלות המכהנות. ברם, שנת 2003 תירשם כשנה בה תפיסה זו הוצבה, באופן אידאולוגי גלוי ומוצהר, כחלופה לגיטימית לתפיסת מדינת הרווחה (הסוציאל-דמוקרטית). במישור המוסדי, זרועותיו של השלטון המרכזי מוצאות את עצמן תחת איומים תקציביים שונים המערערים את יכולת תפקודן ועבור חלק מהן אף מסכנים את המשך קיומן המוסדי. מכיוון שטרם בשלו התנאים לחשיבה מעמיקה באשר למשמעות השינויים המתחוללים,

הרפלקסים הארגוניים להישרדות מנותבים בעיקר לצמצום פעילויות ולמזעור זכויות, לרבות הכחשה מוחלטת של זכויות אזרחיות מוקנות. המורכבות העולה של הסוגיות שעל סדר-היום של ענייני הפנים, הנגזרת מהצטברות בעיות שלא נפתרו בשלבים מוקדמים יותר, מדרבנת את השלטון המרכזי 'לייצא' דרישות ומשימות אל מחוץ לגבולותיו, אגב מתן לגיטימציה אידאולוגית בדבר הצורך בהפרטה ובחובת האחריות האישית.

בין כמדיניות ביזור מכוונת ובין כהמשך המגמה הנוכחית של התבזרות, שלוש זירות משמשות בסיס לשינוי מבנה האחריות השלטונית:

- זירת השוק (הפרטה).
- השלטונות המקומיים.
- החברה האזרחית (התארגנויות אזרחיות).

הזירה הראשונה מניחה מציאות בה הפתרונות לצרכים שונים יינתנו על-ידי גורמים פרטיים כשכל פרט נדרש למצוא מענה אישי, לפי יכולתו הכלכלית. הזירה השנייה מניחה פיתוח פתרונות קולקטיביים במסגרת שלטונית הפועלת על פי עקרונות ציבוריים ודמוקרטיים. הזירה השלישית מניחה פיתוח פתרונות אישיים וקבוצתיים על-ידי התארגנויות אזרחיות הנדרשות לפעולה מתגוננת עקב כשלי השלטון. באופן בלתי תלוי בכל עמדה ערכית לגבי המשמעויות הציבוריות הנובעות מאופציות אלו (הצדקתן, שלילתן), שאלת התחומים והגבולות של האחריות השלטונית עדיין תקפה. כלומר, תהיה אשר תהיה עמדת השלטון המרכזי, הוא נדרש להבהיר לעצמו אילו תחומים הם באחריותו ובהתאם לכך מהי חלוקת העבודה המתבקשת בינו לבין שאר המגזרים. סוגיה זו, מן הראוי להדגיש, אינה אינסטרומנטלית – כלומר, מי אמור לבצע מה? – כי אם ציבורית – מי אחראי על מה ומי נושא באחריות על מה? שאלות אלו תקפות בהכרח גם לגבי השלטון המקומי. נוכח התהליך האמור של התפתחות זירות שונות לפתרון בעיות ציבוריות, השלטון המקומי נדרש 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 ליזָמות 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. (אין זה מקרה שמרב החשיבה אודותיו נעשית מחוצה לו.) 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 והרַווחתית 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 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.

הבנָיה 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 בָשל 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. בעשרים השנים שאני עוסק בנושאי שלטון מקומי, לא זכור לי קיומו של פורום להידברות חופשית, פתוחה, לא-אינטרסנטית. 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. בהקשר זה קל להבחין ביחסים השונים המתקיימים בין משרד החינוך או משרד הרווחה, למשל, לבין, משרד הפנים. היחס של המשרדים הייעודיים מושפע ללא ספק מהזיקה הקיימת בינם לבין הרשויות המקומיות בשל חלקן של אלה בהפעלת שירותים שבאחריותם ומקשריהם ההדוקים לאנשי מקצוע השותפים לערכים הפרופסיונליים. בהיעדר שותפויות אידאולוגיות ומקצועיות, היחס של משרד הפנים לרשויות המקומיות נותר ללא עוגן תוכני וערכי. הקשר היחיד הוא פוליטי-תועלתני על בסיס עסקאות פרטניות של הדרג הנבחר, או ביורוקרטי-טכני. על-אף היות השלטון המקומי מרכזה של ה'ליבה העסקית' של המשרד, ובעל אחריות מיניסטריאלית כוללת על מגזר זה, משרד הפנים הוא נעדר אכפתיות כלפיו. כדברי בעל תפקיד בכיר דעתני, בשיחה אישית עמי, "משרד הפנים הוא ארגון השונא את 'לקוחותיו'...". אולי בשל ניסיונו המר עם 'לקוחות' שאינם קלים, ואולי בשל הכפפתו למשרד האוצר בכל הקשור למדיניות מוניציפלית, אימץ משרד הפנים עמדה של ריחוק כאילו בעיותיו של השלטון המקומי הן בעיותיהן של הרשויות המקומיות ולא שלו, וכאילו אין לו אחריות ממשלתית כוללת כלפי התושבים כאזרחים.

לו היינו נזקקים למושג אחד לשם אפיון מערכת היחסים שבין שני מדרגי השלטון, נראה לי ש'חוסר אמון הדדי' הוא המתמצת את הסוגיה כולה. חוסר האמון הזה אינו מקרי אלא תולדה של מערכת יחסים רבת שנים בה חוסר הגינות, אי-עמידה בהסכמים והחלטות חד-צדדיות הפוגעות באינטרסים של הצד האחר הם תופעות קבועות ומעצבות. לכל צד ישנו המשפטן וההיסטוריון שלו היכול להסביר מי אשם ואיזה אירוע יצר את אפקט הדומינו. ברם, ללא קשר לצדקת הסינגור, לא על יסודות אלו ניתן לבנות מערכת יחסים חדשה.

אמון הדדי (trust) הוא תנאי הכרחי לקיום כל שותפות חברתית יציבה, תהיה זו בין יחידים, קבוצות או מוסדות. אמון היא תכונה שאינה ניתנת להכתבה. יחס של אמון נבנֶה 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.[170] תפנית דומה מתבקשת בישראל, אם ברצוננו להבנות מחדש את מערכת השלטון המקומי. פיתוח האמון הבין-שלטוני וחיזוקו עשוי להישען על שני בסיסים:

- מסגרת נורמטיבית משותפת.
- מערכת יחסים אינטרסנטית.

מסגרת נורמטיבית משותפת מניחה מצב של הסכמה סביב עקרונות יסוד. במקרה זה התפתחות האמון בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי, ועמה התחזקות היחסים החיוביים ביניהם, נגזרות ממחויבות לעקרונות שהם בעלי אופי 'חוקתי', לא במובן הפורמלי כי-אם במשמעות הערכית-ציבורית. במסגרת זו נכללים עקרונות שלטוניים כגון ההכרה בדבר האחריות המשותפת לניהול הטריטוריאלי של המדינה, הכרה בעקרון ה-subsidiarity כבסיס לחלוקת תפקידים פונקציונלי, ההכרה באחריות המשותפת לקיום כלכלה ציבורית יציבה – החותרת לניצול יעיל ואפקטיבי של המשאבים הציבוריים. לכך מתווספים, תוך זיקה לזכויות ציבוריות-אזרחיות, עקרונות נוספים, ביניהם האחריות המשותפת בדבר רווחת אוכלוסיית המדינה, האחריות לפיתוח בר-קיימא, האחריות להוגנות במתן שירותים – הבטחת זכאות לשירותים ציבוריים נאותים. טבעם של עקרונות להיראות 'פשטניים', אך כאשר נוצרת סביבם הסכמה חברתית היא הופכת למערכת נורמטיבית רבת השפעה, ועל-כן אינני מציע לזלזל בהם. העקרונות האמורים, שאינם בהכרח ממצים, מביאים לדיון ממוקד בשאלת המשמעויות האופרטיביות הנובעות מהם. המפגש בין העיקרון בדבר מחויבות לקיומה של כלכלה ציבורית יציבה (הימנעות מחריגה תקציבית, למשל) לבין האחריות להבטחת שירותים נאותים והוגנים הופך, בתהליך של הידברות בין-שלטונית מושכלת, לאתגר משותף בדבר מציאת איזון מיטבי בין יכולת כלכלית לבין יכולות שירותיות. אחריות הדדית משמעה יכולת התאמה קולקטיבית של השלטון המקומי בעת התכווצות כלכלית, אך גם כיבוד התחייבויות מימון למתן שירותים שהממשלה אחראית להם או הימנעות מהטלת משימות חדשות ללא הבטחת בסיס תקציבי הולם. בשל כך, יצירת בסיס נורמטיבי משותף ('אמנת עקרונות') היא אחת המשימות החשובות הממתינות לנו בשנים הבאות.

יחסי אמון נבנים גם במסגרת יחסים אינטרסנטיים. הפרשנות הראשונית של אינטרסנטיות ומפגש של בעלי עניין, המנסים למקסם את האינטרס שלהם, היא שרווח של צד אחד הוא

---

170 לסוגיה זו ולהתייחסות לתפנית בבריטניה ראו Lowndes (1999).

בהכרח על חשבון הצד האחר. אך הסדרים חברתיים שונים (החל מידידות ועד שותפויות עסקיות) מעידים על כך שתוצאה זו אינה הכרחית. בטווח שבין הצורך בשיתוף פעולה בגין המחיר הגבוה של היעדר שיתוף פעולה (השפעות חיצוניות שליליות) ועד לבניית הסדרים מסוג win-win (דהיינו מצבים בהם כל צד משיג את מטרותיו ואף בתוצאות משופרות), ניצב רצף מגוון של אפשרויות רצויות. הצורך בפעולה מתואמת הוא הכרחי במצב של תלות-הדדית מערכתית, שכן ניסיון של גורם אחד לפעול כנגד האינטרס של גורם אחר במערכת, מביא לפגיעה כוללת, גם אם בטווח הקצר נדמה שיש יתרון לראשון. (ראו התוצאות ההרסניות של מדיניות מימון ממשלתית לא הוגנת על השלטון המקומי, או ההשלכות המצטברות של מדיניות מקומית גירעונית מכוונת). בניית מערכת יחסים בין-שלטוניים יציבה תלויה בהכרת האינטרסים השונים ובמציאת הדרך לאיזון מתמיד ביניהם, בעיקר כשהם לא תמיד זהים. איזון זה מניח יכולת לניהול האיזון כמשימה שוטפת, הימנעות מנקיטת צעדים חד-צדדיים ומזעור מתואם של זעזועים כשהם בלתי-נמנעים. יכולת משותפת זו היא המזינה את האמון ההדדי והיכולת לפעילות מתואמת. ומכיוון שמעט מאוד נדרש על מנת לערער אמון, נדרשת השקעה מתמדת לטיפוחו, באמצעות מנגנונים קבועים ורציפים של הידברות והיוועצות.

רישות מדיניות

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 כברירת 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 (היכן שקיימים) או פיתוחם (היכן שלא) 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, להשתמט 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. השוני הוא בכך שבבריטניה מקור הצורך והיוזמה לרישות בין-שלטוני ובין-מגזרי הוא השלטון המרכזי ואילו כאן, אם לא יחול שינוי בשלטון המרכזי, השלטון המקומי הוא אשר יידרש למעורבות פעילה ומושכלת לרישות העשייה הציבורית.

שאלת ה'רפורמה' בשלטון המקומי

למושג 'רפורמה בשלטון המקומי' הוצמד בעשור האחרון קשר אסוציאטיבי עם סוגיית שינוי מפת הרשויות המקומיות ונגזרתה – שאלת איחוד רשויות מקומיות. אין זה מקרה שבמסגרת הדיון הנוכחי איני מתייחס לסוגיות אלו. הסיבה לכך היא שאיני חש בנוח עם מושגים אלה – לא מפני שאינם רלוונטיים אלא משום ההתניה החשיבתית שהם יוצרים. מיקוד נושא הרפורמה בשלטון המקומי בשאלת מספר הרשויות המקומיות וגבולותיהן מטה את ההתייחסות אל עולם חד-ממדי. גם הישענות על עקרונות כלכליים, לכאורה רלוונטיים (כגון יתרונות לגודל), אינה משנה מצב זה. קו רעיוני זה מותיר את שאלת השינויים בשלטון המקומי במסגרת עולם תוכן סגור – ועל כן הפתרונות המוצעים הם בעלי אופי 'טכני'. ארגונן הטריטוריאלי של מערכות השלטון אינו נושא טכני. כרוכות בו תפיסות עולם לגבי מהות שלטון דמוקרטי וזכויות אזרחיות לא פחות משיקולים אינסטרומנטליים (כגון תכנון או מימון שירותים). כלל לא ברור שסוגיית מספר הרשויות המקומיות היא בגדר 'בעיה'. כפי שמוכיח המקרה הצרפתי יכולה מדינה מודרנית להגדיל את מספר הרשויות המקומיות שלה, תוך יצירת מפות מוניציפליות רב-ממדיות. מפה מוניציפלית צריכה לבטא גבולות של אחריות שלטונית ועיצובה אמור לבטא תפיסה ציבורית-חברתית באשר לארגון הרצוי של מדרגי שלטון וחלוקת סמכויות בהתאם, ההכרה בזכותה של כל קהילה מקומית לייצוגיות פוליטית גם ללא מעמד פונקציונלי-שירותי, וחובות המדינה כלפי אזרחיה, לרבות הבטחת זכויותיהם להוגנות ולאי-אפליה בגין מקום מגורים.

11 הווקטור הכלכלי

מגמות השינוי בכלכלה הלאומית ובכלכלה הציבורית צפויות להמשיך ולעצב את דמותם ואת דפוסי פעילותם של השלטונות המקומיים. הצמיחה הכלכלית העולמית והמקומית בשנות ה-90 לא האריכה ימים ומגבלות כלכליות שונות חוזרות ומכתיבות מציאות פיסקלית המצמצמת את מרחב התמרון של ממשלות ומכתיבות התאמות מערכתיות בכלל המגזר הציבורי, לרבות השלטונות המקומיים. אך סביר להניח שגם חזרה אל מצב צמיחה לא תסיר מגבלות אלו. בישראל מתקיים מזה עשרות שנים מתח מתמיד בין הכלכלה הלאומית לבין הכלכלה הציבורית, על רקע יכולת המימון של מגזר ציבורי לא-שולי בהיקפו. מתח זה מתקיים גם בשל הפער המתמיד שבין כלכלה עצורה לבין הדרישה הבלתי פוסקת להרחבה ושיפור של השירותים הציבוריים. לשלטון המקומי תפקיד מכובד בסאגה זו, בשל חלקו בפיתוח השירותים ובאספקתם ובשל דרישות המימון הנגזרות. האופציות הכלכליות הניצבות בפני השלטון המקומי יושפעו אמנם ממגמות ההתפתחות של המשק הישראלי (המעטפת הכלכלית הכוללת) אך במידה רבה יותר ממגמות ההתפתחות בכלכלה הציבורית (המעטפת הכלכלית-מדינית). מבחינות רבות תלוי עתידו של השלטון המקומי בישראל בתוצאות התמורות בכלכלה הציבורית. תמורות אלה אמורות לשקף את ההכרעות האידאולוגיות הן באשר לתפקיד המיועד למגזר הציבורי והן לגבי עתידה של ישראל כמדינת רווחה.

השלטון המקומי: בין מגמות מקרו-כלכליות לבין הכרעות ציבוריות

יכולתו העתידית של השלטון המקומי בישראל להתקיים ולהתפתח על בסיס כספי איתן – תנאי הכרחי ליציבותו הציבורית והתפקודית – היא סוגיה בלתי פתורה. חוסר יציבות והתדרדרות מתמדת לתנאי משבר הפכו זה מכבר לסימני ההיכר 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.

הכרעות ציבוריות: איזה סוג של שלטון מקומי אנו רוצים?

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 לשמירתו (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. המדיניות הממלכתית השלטת מזה עשור ויותר, כפי שהיא באה לידי ביטוי במדיניות משרד האוצר ומשרד הפנים, נמצאת בסתירה מוחלטת למגמה הבינלאומית ברוב-רובן של המדינות המפותחות. בעוד שהמגמה הבינלאומית, כפי שמומחש בקווי המדיניות של מדינות אירופה (התואמים את גישת ארגון המדינות המפותחות OECD), היא בהבניית מערכת בין-שלטונית יציבה ואפקטיבית המושתתת על יחסים פיסקליים מוסדרים והוגנים, הרי המגמה בישראל היא החְלשה מכוונת של הקשר הבין-שלטוני, מידור המוסדי פיסקלי של השלטון המקומי והשארת עתידו לנסיבות המקומיות.

אין הכרח מובנה שהשלטון המקומי יהיה בעל אופי מורחב. ניתן בהחלט לחשוב על האפשרות שהשלטון המקומי יצטמצם לתפקידים מוניציפליים צרים. ברם, גם אופציה זו מניחה הכרעות ציבוריות לא פחות מורכבות באשר לאלטרנטיבה, כלומר מיהו אותו גורם (או אותם גורמים) אשר יטול על עצמו תפקידים 'עודפים' של השלטון המקומי? האם הממשלה תחזור ותלאים את שירותי החינוך והרווחה? האם זה המגזר המלכ"רי או שמא המגזר הפרטי?

האם קיימת מגבלה מקרו–כלכלית לשלטון מקומי מורחב ?

כפי שראינו בניתוח הבינלאומי, התמונה המתקבלת ממדינות אחרות אינה תואמת את המציאות בישראל. מה שהגדרתי קודם לכן כ'פרדוקס האירופי', מצביע על מצב בו מדינות שונות מצליחות להתוות מדיניות ציבורית נבונה, המבטיחה לשלטונות המקומיים את המשאבים הדרושים להם לצורך פעילותם הסדירה, מעניקה להם יציבות כספית יחסית, וזאת במסגרת של מדיניות מקרו-כלכלית שקולה. על רקע זה, מתבקשת השאלה הבאה: האם העובדה שישראל אינה מצליחה להציג פרדוקס מקביל קשורה למגבלות אובייקטיביות? בהקשר זה ניתן לבחון שתי סוגיות:

- קיומה של מגבלה מקרו-כלכלית – השלטון המקומי כנטל כלכלי שהמשק הישראלי מתקשה לשאת בו.
- קיומה של מגבלה מגזרית – השלטון המקומי כמתחרה על משאבים ציבוריים.

הייתכן שהשלטון המקומי הוא נטל כלכלי שהמשק הישראלי מתקשה לשאת בו? דרך מקובלת לבחינת סוגיה כזאת היא אמידת משקלו היחסי של השלטון המקומי ביחס לתוצר הגולמי הלאומי (תל"ג). על-פי מדד זה נמצא שההוצאה הכוללת של השלטון המקומי היא כ-8.3 אחוז מהתל"ג.[171] אם נציג נתון זה בהקשר השוואתי, למשל, ביחס לממוצע של האיחוד האירופי (11 אחוז), תיעשה משמעותו ברורה. אם נמקד את ההשוואה עוד יותר, הרי שישראל נמצאת בתווך 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

171 נכון לשנת 2001.

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. כאן נעשה הדיון מורכב יותר משום המעבר מזירת הנתונים המצרָפיים לזירת המדיניות הממשלתית והפוליטיקה הלאומית. במדינה בה הצמיחה הכלכלית מוגבלת וכושר המיסוי הגיע לקצה היכולת, המימון של המגזר הציבורי הוא קשיח והשינויים בו טעונים, מבחינה פוליטית. אף-כי ההוצאה של השלטון המקומי התאפיינה בשנות ה-80 ובמרבית שנות ה-90 במגמת עלייה שהיא מעל לזו של כלל ההוצאה לצריכה ציבורית, הרי מאז סוף שנות ה-90 מסתמנת בלימה. בשנת 2001 הגיעה ההוצאה היחסית של השלטון המקומי מכלל ההוצאה לצריכה ציבורית ל-28 אחוז שהוא ערך זהה ליחס שהיה קיים לפני עשור. ההאטה בקצב הגידול של הוצאות השלטון המקומי משקפת מדיניות של 'גידור' הדרגתי של המגזר המוניציפלי. בשל המגבלות האמורות של המימון הציבורי, טווח השינוי האפשרי אינו יכול להיות משמעותי. 'גידור' השלטון המקומי הוא חלק ממדיניות ריסון הסקטור הציבורי וצורכי הניהול התקציבי על-ידי הממשלה. 'גידור' זה מתהדק נוכח התחרות החריפה על המקורות והקושי המתמשך של הממשלה להתוות מדיניות מושכלת.

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 יימשך, ללא הפניית תפקידים מהשלטון המקומי למגזרים אחרים, יש לצפות לגידול בהתאם. השאלה היא זאת: האם מגמה זו תזכה להשתלב במדיניות כלכלית מסייעת או ששתיהן מועדות להתנגשות בעלת מחיר ציבורי כבד?

התאמת המשאבים

נוכח אי-הוודאות לגבי אופי השלטון המקומי בשנים הבאות קשה להעריך את צורכי המימון העתידיים. אינדיקציה חלקית לצרכים אלה עשויה להתקבל מניתוח המצב הנוכחי. על בסיס מכלול התפקידים אשר השלטון המקומי ממלא כיום, הרי סך המשאבים העומדים לרשותו – לצורכי התקציב הרגיל – הוא כ-31,9 מיליארד ש"ח.[172] משאבים אלה מקבילים להוצאה ממוצעת לנפש של כ-4,910 ש"ח. אילו היינו בוחנים הוצאה פוטנציאלית זו לעומת ההוצאה הממוצעת לנפש של רשות המוכרת כרשות איכותית מבחינת השירותים לתושב (רעננה), הרי שהממוצע הארצי היה עומד על כ-91 אחוז. על סמך תרגיל חשבונאי זה ניתן להסיק, ברמה של הכללה, כלומר אילו היה מתבצע איגום של כלל ההכנסות (במסגרת התקציב הרגיל) לסל משותף, שהיקף המשאבים המופנים למימון השלטון המקומי אינו רחוק מהסכום שהיה מתבקש אם היינו מבטיחים לכל אזרח במדינה רמת שירותים נאותה ושִוויונית.

שאלת המימון הממלכתי

אם ננטרל, לצורכי הדיון, את הגריעה הכספית הנובעת ממימון הגירעונות בשלטון המקומי, הרי ברור שאי-היכולת להבטיח לכל אזרח אותה רמת מימון 'נורמטיבית' נובעת מהפערים שבין הבסיס הכלכלי השונה של כל רשות ורשות. המגמה להשעין את מימון השלטון המקומי על מקורות עצמיים חושפת הבדלים בולטים ביכולת המימון של הרשויות המקומיות, הבדלים ההולכים ומעמיקים בשל כשלי המימון הממשלתי. הניסיון הבינלאומי אינו מספק הוכחה לכך שניתן לקיים שלטון מקומי מורחב ללא מימון ממשלתי מתאים (ראו לוח 2.7 לעיל). למרות ניסיונות להקטין את היקף ההוצאות במגזר הציבורי בשל שיקולים מקרו-כלכליים, מרבית המדינות המפותחות, התומכות בעקרונות רַווחתיים, נוטלות חלק לא מבוטל במימון הרשויות המקומיות – בין באמצעות מנגנוני תקצוב (תקצוב ישיר של השלטון המרכזי, תקצוב משותף עם מדרגי שלטון ברמה התת-לאומית), ובין באמצעות מנגנונים פיסקליים (התחלקות במיסוי הממלכתי, הענקת סמכויות מיסוי

---

172 לשנת 2002, על סמך נתונים כספיים של משרד הפנים (2002) ונתוני אוכלוסייה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2003).

מוגברות לשלטון המקומי על-חשבון מיסוי ממשלתי). השתתפות ממשלתית לא מבוטלת קיימת אף במדינות אשר אינן שותפות לדגם זה, דוגמת ארצות-הברית.[173]

המגמה בישראל היא החלשה מכוונת של הקשר המימוני הבין-שלטוני ומידור המוסדי פיסקלי של השלטון המקומי. מגמה זו נסמכת, כפי שהדגשתי בשלב מוקדם, 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 בדו"ח ועדת סוארי ובמדיניות בפועל של משרדי הפנים והאוצר. מכיוון שפוטנציאל המיסוי ברבות מן הרשויות המקומיות הוא מוגבל, הרי ללא שינוי המדיניות צפויה החרפת המצב.

לקראת מדיניות מימון ממלכתית כוללת

בין שירותי אזרח לשירותי תושב

לוּ 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 – לאמור, שירותי השכלה, שירותים חברתיים-קהילתיים וכל שירות אחר המוגדר כְּראוי – 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 לממנן, לרבות מימון עצמי מוגבר. הן ישקפו את הרצוי מבחינת היישוב, דהיינו את ה'אני מאמין' שלו – בין אם מדובר בהקמת מרכז ספורט ובין

173 בשנת התקציב 2000/1 הגיע שיעור ההשתתפות הבין-שלטונית (הממשלה הפדרלית והמדינות) בתקציב הרשויות המקומיות ל-39.3 אחוז מכלל ההכנסות (US Census, 2003). כלומר, יש הקבלה בין רמת המימון העצמי בארצות-הברית לבין ישראל למרות השוני המהותי בדגם השלטון המקומי (מוניציפלי צר בארצות-הברית, לעומת דגם מורחב בישראל).

אם מדובר במרכז רוחני. מה שלא לגיטימי בעליל, על פי התפיסה המוצעת כאן, הוא קיומו של היעדר שוויון בתחום של 'שירותי אזרח'.

עקרונות למדיניות מימון חלופית

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.

בין מדיניות מימון ממלכתי לבין הסדרי מימון

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. העדות שהוצגה בסקירה הבינלאומית בדבר היות מערכת היחסים הפיננסיים בין

מדרגי שלטון שונים "סוגיה הנמצאת בבחינה מתמדת" ו"נושא קבוע בסדר-היום של המדינות המפותחות" מצביעה על כך שאין פתרון אולטימטיבי. האתגר, אם לחזור לאותה עדות, הוא "להבטיח את צורכי ההוצאה וההכנסה של כל רובד שלטוני, תוך ניסיונות איזון בין שיקולי יעילות, הוגנות וזכויות דמוקרטיות...".

יחד עם זאת, אין מקום ל'אלכימיה' בתחום המימון הציבורי. 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'. דגם התייחסות אפשרי לאופציה זו היא בריטניה. ייחודה של השיטה הבריטית הוא בכך שהשתתפות הממשלה במימון השלטון המקומי מושתתת על:

- יחידת השתתפות כוללת אחת ('מענק האיזון הכללי', או במקורו ה- revenue support grant).
- הענקת המימון נעשית על-ידי משרד אחד בלבד, המרַכז את כלל הטיפול בנושא השלטון המקומי כיום (2003) – משרד-העל Department of the Environment, the Regions, and Transport שליד משרד ראש הממשלה.

מענק האיזון הכללי, על פי הגישה הבריטית, אינו מיועד לסבסד את כלל שירותי הרשות, אלא רק מגוון מוגדר של שירותים שניתן להגדירם, בעיקר, ובהקבלה למקובל אצלנו, כשירותים 'ממלכתיים'. אלו הם, כאמור, שירותים שהשלטון המרכזי מעוניין להבטיח לציבור, אך אספקתם מופקדת בידי הרשויות המקומיות. בשל כך, אין המענק הכללי הבריטי מופנה לסבסוד השירותים המוניציפליים ('שירותים מקומיים'), ואין בו סיוע כלשהו ל'מינהל הכללי' של הרשות. המפתח לחישוב המענק הוא 'הערכת ההוצאות הסטנדרטיות' (SSA), שהיא הערכת השלטון המרכזי לגבי סך ההוצאות שרשות ספציפית אמורה להוציא על מתן שירותים (כולל החזר חובות אך ללא הוצאות פיתוח), בהתחשב בסך ההוצאה הציבורית אשר לדעת הממשלה מן הראוי להוציא למטרה זו, הערכת צרכים מקומיים, ונתונים מקומיים המשפיעים על עלות השירותים. חישוב סך ההוצאות הסטנדרטיות (SSA) לכל רשות מתבסס על הגדרת 'מקבצי שירות' (service blocks), הכוללים, במקרה של בריטניה, 7 מקבצים: שירותי חינוך, שירותי רווחה אישיים, משטרה,

שירותי כבאות, אחזקת כבישים בין-עירוניים, שירותים שונים אחרים, ומימון השקעות פיתוח (ריבית). לגבי כל 'מקבץ שירות' נערך מדי שנה חישוב נבדל הקובע את גובה המימון.

השיטה הבריטית אינה מושלמת ואינה חסינת ביקורת; היא אף נמצאת בתהליכי שינוי כחלק ממדיניות כוללת של הממשלה הבריטית בתחום מימון השלטון המקומי.[174] אך אין בכל אלה כדי לגרוע מהיותו של הדגם הבריטי אחת השיטות האובייקטיביות וההוגנות ביותר להשתתפות ממלכתית במימון השלטון המקומי. זאת, לצד רצונה המוצהר והמעשי של בריטניה לצמצם את הוצאותיו של המגזר הציבורי ולתמוך בכלכלת שוק.

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). 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. להסדרים פיסקליים יתרונות מוסדיים ותפעוליים שונים, ביניהם מזעור המעורבות הפוליטית והביורוקרטית בהשוואה להסדרי תקצוב והוודאות הנגזרת משיעורים מוגדרים וקבועים. בשל היותם הכנסות לא-מיועדות, הסדרים ממוניים אלה תומכים באוטונומיה המקומית ובהתאמת המשאבים לצרכים ועדיפויות מקומיים. כאשר זכאות מתייחסת למסים כלליים (כגון מס הכנסה או מע"מ) יש בם 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.

בין איזון תקציבי לבין השוואת רמת שירותים

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

---

174 ראו DTLR (2000).

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-רשותיים 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 (ראו לעיל הדוגמה הדנית/ שוודית), 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-רשותי 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 השרירותיים של רשויות אחדות על פני אחרות, בגין מיקום גאוגרפי מועדף ו/או הימצאות שטחים או מתקנים בעלי פוטנציאל מיסוי גבוה. הדוגמאות של בריטניה ושל דנמרק עשויות לשמש מסגרות התייחסות לסוגיית ההשוואה. הראשון מניח חלוקה שוויונית של מקור הכנסות שבאופן טבעי אינו שוויוני בשל הבדלי מיקום ומאפיינים פיסיים בין רשויות: המס על העסקים (בהקבלה לישראל הארנונה לעסקים). על פי הדגם הבריטי, המס על העסקים נגבֶּה על-ידי הרשויות בהתאם לתעריפים אחידים לכלל הרשויות, מועבר לשלטון המרכזי ומוחזר לרשויות על בסיס חלוקה לנפש. על פי הדגם הדני משתתפות הרשויות המקומיות שהוצאותיהן הנורמטיביות נמוכות מהממוצע הארצי, או הכנסותיהן עולות על הממוצע הארצי, בקרן השוואה מרכזית המקצה משאבים אלה לטובת הרשויות הזכאיות. זאת, במסגרת מענק כללי הנקבע מדי שנה במשא ומתן בין משרד האוצר לבין הארגונים המייצגים של השלטון המקומי.

צדק חלוקתי מניח בהכרח אי-צדק בעיני החזקים ועל כן יכולה להיות מובנת תרעומת ואף התנגדות פעילה מצד רשויות מקומיות עתירות מקורות. מאידך, אותם יתרונות מקומיים המאפשרים יכולת עודפת זו אינם מצדיקים הנצחת פערים כה בולטים. אימוץ העיקרון של מימון שוויוני של 'שירותי אזרח', כמוסבר לעיל, עשוי לאזן את הפגיעה ברשויות החזקות שכן יש בו כדי לשחרר הפניית משאבים עצמיים לשירותים אלה בגין היעדר סיוע ממשלתי.

גיוס מקורות חוץ-שלטוניים

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 הצפייה 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 לממנן.

הצורך באמצעים חדשים מתגבר גם על רקע המגבלות המתגלות בתחום קווי האשראי של המערכות הפיננסיות. ההאצה הדרמטית של האשראי הבנקאי לשלטון המקומי (ראו לעיל – חלק I) נבלמה ומזה שנים מספר היא נמצאת ברמה קבועה יחסית (כ-13 מיליארד ש"ח). תופעה זו, סביר להניח, משקפת את מדיניות ריסון האשראי המוטל על-ידי משרד האוצר ומשרד הפנים וכן את רצונה של המערכת הבנקאית להתאים נפח זה למסגרת בת-ניהול (יכולת הרשויות המקומיות לשרת את החוב). קיבוע יחסי זה של נפח האשראי אינו מבטל אופציות אחרות אלא מבטא מיצוי של הסדרי מימון נוכחיים ומעבר להסדרים חלופיים. הפרטת בנק אוצר השלטון המקומי והשתלבותו בקונצרן הבנקאי הבינלאומי דקסיה, מצביעות על פתיחתן של אפשרויות מימון חדשות התואמות את המגמות הבינלאומיות.

אחת מאפשרויות אלו, הנמצאת על סדר-היום מזה שנים מספר, היא פיתוח מקורות חדשים באמצעות איגרות חוב מוניציפליות.[175] 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, שינוי הבא לידי ביטוי בהצהרות עקרוניות ברורות יותר ובעיקר בנכונותו לאפשר לראשונה הנפקת אג"ח על-ידי רשות מקומית (עיריית תל אביב).[176] הנפקה מתוכננת זו

175 לסוגיית איגרות חוב כמקור מימון ותנאים למימושו ראו חפץ ושו"ת (1997).

180 ראו המכון הירושלמי לענייני ציבור ומדינה (2001).

ממחישה את אופי הנושאים העשויים להיעזר במנגנון מימון זה, לאמור פרויקטים פיסיים (במקרה של תל אביב, הקמת חניון במתחם הבימה), בעלי זיהוי נבדל המסוגלים ליצור תזרים הכנסות המשמשות ביטחון לאיגרות החוב המונפקות. איגרות מסוג זה, המוכרות כאיגרות חוב למטרות ייעודיות (revenue bonds), הן בהגדרה כלים פיננסיים בעלי אופי פרויקטלי ממוקד ואין תכליתם לאפשר מימון כללי של הרשות המקומית. זיקה זו, בין סוג של אג"ח לבין פרויקטים מניבים עצמאיים, היא הפותחת אופציות למימון לרשויות מקומיות שכן אילו היה מדובר בגיוס לא-ייעודי (איגרות חוב כלליות) סביר להניח שהיו נדחות על הסף, הן על-ידי משרד האוצר והן על-ידי השוק. על אף החיוניות המקומית או האינטרס הממלכתי והאצת הפיתוח של תשתיות אורבניות ואזוריות שונות, תהיה זאת טעות לחשוב שלפנינו פתרון מימוני אוניברסלי. הדרישות המחמירות המוצבת לצורך גיוס הון באמצעות איגרות חוב, מבחינת החוסן הארגוני-כלכלי של הרשות המקומית המנפיקה, יכולתה הניהולית ושקיפותה הפיננסית, עלולות להכשיל את סיכוייהן של רבות מן הרשויות המקומיות בישראל. על רקע זה, ההמלצות שהועלו בעבר בדבר הנפקה מרוכזת של איגרות חוב על-ידי גוף פיננסי ייעודי ראויות להצבתן מחדש ולקידומן המעשי. אופציה זו הייתה מסייעת להנגשת שוק ההון לרשויות המקומיות הפחות מבוססות אגב מזעור האפשרות ששוק זה ישרת אך ורק את הרשויות החזקות. פתרון זה היה מצמצם את הסיכונים הפיננסיים של הרשות הבודדת ומסייע לה בניהול נושא בעל אופי מתמחה.[177]

בהתאמה למגמות הבינלאומיות ניתן יהיה לצפות גם לשכיחות גוברת של מיזמים משותפים ציבוריים-פרטיים. המגבלות התקציביות הצפויות להתקיים גם בשנים הבאות עקב המדיניות הכלכלית של הממשלה (באופן בלתי תלוי בהרכבה הפוליטי) התומכת במעורבות גוברת במיזמים משותפים, ידרבנו שלטונות מקומיים לא רק לגיוס מימון ישיר אלא גם ל'תחליפי מימון'. 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. הימצאותו של מקור מימון חיצוני לתקציב הציבורי יוצרת אשליה אופטית בדבר המצאות כסף 'ללא עלות', אם כתוצאה של העתקת החיוב השוטף ישירות לצרכנים (בפרויקטים מסוג BOT או BOO) או בשל ההקלה התקציבית השוטפת העשויה להיווצר (בהסדרי PFI). עם זאת, מן הראוי לזכור את

177 אופציה זו הועלתה על-ידי חפץ ושו"ת (1997).

המגבלות של הגופים הציבוריים להעריך נכון את הכדאיות הכלכלית של האלטרנטיבות למימון הציבורי ואת הנטייה להתפתות נוכח אילוצי תקציב. בדרך כלל, עלות גיוס ההון על-ידי המגזר הפרטי גבוהה מעלות גיוס ההון של המגזר הציבורי, מצב הנוטה לייקר את עלות המיזם. לכך מתווספת הערכת סיכונים זהירה יותר מצד המגזר הפרטי, דהיינו הטלת 'פרמיה' גבוהה יותר על המגזר הציבורי. אין ספק, השלטון המקומי עשוי להפיק תועלת ממיזמים משותפים, אך תועלת זו תחייב שיקול דעת מרבי. הפקדת שירות ציבורי בידי יזם פרטי לתקופות ארוכות, כאשר חיי הפרויקט יהיה ארוכים מכהונתם של מקבלי ההחלטות, דורשת בנייתם של מנגנונים נאותים של בקרה ציבורית ורגולציה מקומית.

12 הווקטור הניהולי-ארגוני

מבין ארבעת הווקטורים המעצבים את תצורות השינוי בשלטון המקומי, נראה כי הווקטור הניהולי-ארגוני הוא זה שהצליח לחולל את השינויים הבולטים ביותר בהתאמה למגמות השינוי הבינלאומיות. הניהול הציבורי החדש מתפתח גם בישראל כגישת ניהול דומיננטית במגזר הציבורי בכלל ובשלטון המקומי בפרט, גם אם נטישת תפיסות ודרכי פעילות מושרשות טרם הושלמה. השלטון המקומי נחשף למרכיבים שונים של הניהול הציבורי החדש, בתהליך פרגמטי, לעתים קרובות יצירתי מאוד, של מציאת פתרונות ואימוץ סטנדרטים חדשים. אופיו היזמי של השלטון המקומי והתמקצעותו מאפשרים, על רקע מורכבות הבעיות שעמן הוא נדרש להתמודד, פתיחות רבה יותר לרעיונות החדשים. אין זה מקרה שהשלטון המקומי הפך בהדרגה, ובניגוד לתדמיתו הציבורית, לשדה הניסויים הרחב ביותר בקרב הארגונים הציבוריים לחידושים בניהול. עם זאת, שתי מגבלות מרכזיות מונעות תמורות משמעותיות יותר. מגבלה ראשונה, בעלת אופי סביבתי-מוסדי היא היעדרה של תפיסת שינוי כוללת במגזר הציבורי ובעיקר היעדר מדיניות ממשלתית בנדון. בשל כך חסרה בישראל אותה סינרגטיות המתקיימת במדינות המפותחות בין השינוי בשלטון המרכזי לבין השינוי בשלטון המקומי. משום התלות הפונקציונלית ההדדית הקיימת ביניהם, קצב השינוי האיטי במגזר הממשלתי וקשיחותו התפקודית מגבילים קצב שינוי מהיר יותר בשלטון המקומי. שנית, דווקא הגישה הפרגמטית (ה'פרקטית') מצמצמת את פוטנציאל השינוי שכן הניהול הציבורי החדש נותר בשלטון המקומי כאוסף אקראי של כלים ותו לא. על מנת שהניהול הציבורי החדש יוכל למצות את מלוא הפוטנציאל שלו, תידרש התייחסות מורחבת להיבטים ציבוריים שונים הטמונים בו, שהם בעלי אופי ערכי, ולהשלכות המוסדיות הנובעות מכך.

גבולות הטכניקות הניהוליות

בדומה לתהליכי שינוי במדינות המפותחות, גם בישראל הולכת ומשתנה תפיסת הארגון והניהול של הרשויות המקומיות ביוזמתן הן – ללא הכתבה חיצונית ועל סמך הערכת צרכים מקומיים. אלה הביטויים המוחשיים לשינויים:

- חיזוק הראייה התאגידית – ביסוס פונקציית המנכ"ל ופיתוח יכולות מטֶה משופרות.
- תהליכי ביזור פנים-ארגוניים – הקמת תאגידים ייעודיים, הגברת האוטונומיה של יחידות ברשות והעצמת מנהלים, מעבר למרכזי אחריות או למרכזי רווח.
- ניתוק הקשר בין אחריות על אספקת שירות לבין אחריות תפעולית ישירה – שימוש גובר במיקור חוץ.
- פיתוח כלי ניהול משופרים – בתחום תכניות עבודה, תקצוב ובקרה.
- אימוץ סטנדרטים חדשים של איכות ומצוינות – דוגמת תקן ISO 9000.
- פתיחות גוברת לעמדות ולציפיות של האזרח – אמנות שירות, סיקור עמדות הציבור לגבי איכות השירותים הניתנים.

במקביל, חודרים העקרונות של הניהול הציבורי החדש באמצעות כלי ניהול ובקרה מתקדמים. שני חידושים בולטים בתחום זה:

- המעבר לחשבונאות על בסיס צבירה מלאה ((accrual basis, תוך הקבלה לסטנדרטים של דיווח של פירמה עסקית, המגבירה את השקיפות הכספית של הרשות.
- פיתוח מערכת בקרה ניהולית המבוססת על מדדי ביצוע; מערכת זו משקפת את המעבר השיטתי ממינהל ציבורי קלסי המתמקד בתשומות – לניהול מוטה-תוצאות. היא גם יוצרת בסיס ל-benchmarking אוביקטיבי בשלטון המקומי.

הפתיחות לסוללה מרשימה זו של אמצעים וכלים ניהוליים מצביעה על רצונן של רשויות מקומיות רבות להשתנות ולהשתכלל ועל כך הן ראויות למלוא ההערכה. אולם, נשאלת השאלה לשם מה נבחנים ונטמעים אמצעים וטכניקות אלו? התשובות לשאלה זו יכולות להיות שונות שכן ניתן להציבן בהקשרים שונים: אישיים, ארגוניים וציבוריים. בכל אחד מהקשרים אלה ניצבים ערכים שונים אשר מִקסומם יכול להביא לתוצאות ציבוריות שונות. ארגון מבוזר של הרשות המקומית, למשל באמצעות מערכת תאגידים ייעודיים, יכול

להגדיל את היעילות הניהולית של הרשות אך בו-זמנית להגדיל את חוסר השקיפות, מבחינה ציבורית. זאת, כאשר כל אחד מהתאגידים מרים מסך משפטי המאפשר לצמרת הרשות המקומית – אך לא לציבור הרחב – לדעת מה נעשה בהם. טכניקות ניהול, מתקדמות ככל שיהיו, הן במהותן אדישות מבחינה ערכית (amoral); הן עשויות לתמוך במטרות שונות בהקשרים ארגוניים שונים. בשל כך אין הן יכולות לשחרר את מקבלי ההחלטות מהכרעות ציבוריות באשר לשאלה מהו הערך שאנו רוצים למַקסם. מאז שנות ה-80 של המאה הקודמת, למשל, הוצבו במדינות שונות – לרבות ישראל – ערכי החסכנות והיעילות (efficiency). המרכזיות של ערכים אלה נובעת ממציאות כלכלית רווית אילוצים, ממציאות מוסדית המצדיקה בחינה-מחדש של דפוסי פעילות אך גם מדיניות ציבורית הנשענת על תפיסות עולם אידאולוגיות סמויות או גלויות. בבריטניה, המדיניות של תאצ'ר וממשיכיה העמידה את ערך היעילות כערך מרכזי וכבוחן לקיום ארגוני. הלייבור החדש תחת בלייר הציב בחזית סדר-היום של המגזר הציבורי ערכים משלימים: אפקטיביות (effectiveness) ותוצאתיות (יצירת ערך מוסף ציבורי). אין בערכים אלה סתירה אך כל אחד מהם, במנותק, מוביל למדיניות שונה. כך, ראייה ממוקדת, חסכנות ויעילות יכולות להביא לתוצאות כלכליות 'מצוינות', אך בשל התייעלות מְרבית אין הארגון מסוגל עוד לשרת את ייעודו, ובכן, מה ההצדקה לקיומו? מציאת האיזון המיטבי בין ערכים אלה מתורגמת בבריטניה למדיניות ארגונית וניהולית המחייבת כל רשות מקומית לבחון את עצמה בכל תחום ותחום, באופן מחזורי ומובנה על רקע יעדים ציבוריים ומטרות ארגוניות מוגדרות (מדיניות ה-Best Value, למשל) ותוך שקיפות ציבורית מרבית. כאן, מכלול הכלים הניהוליים המאפיינים את הניהול הציבורי החדש אינם עוד טכניקות לשיפור ארגוני אלא מסד של מדיניות ציבורית אשר ערכיה המובילים הם גלויים ושקולים.

מאספקת שירותים להסדרתם

המתחים הערכיים החבויים בניהול הציבורי החדש עשויים לעודד בשנים הבאות הכרעה מהותית בין שתי תפיסות: התפיסה התפקודית הרואה בנושא ניהול שירותים עיקר מהותו של השלטון המקומי והתפיסה השלטונית-הציבורית הרואה את סוגיית הרווחה המקומית כייעוד מרכזי, המשוחרר מכבלי הדרישות הארגוניות והמטלות התפעוליות השוטפות. 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.[178]

בשל המרכזיות של השירותים הציבוריים, ההיבט הפונקציונלי ימשיך לשחק תפקיד מכריע בהתפתחותו העתידית של השלטון המקומי, אך ההכרעה העתידית תהיה על מהות תפקיד זה. בצורה קוטבית הכרעה זו נעה 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 באספקה (השלטון המקומי כמכתיב סטנדרטים לשירות וכרגולטור). התמורות המתפתחות בתחום המים עשויות להמחיש את המשמעויות העקרוניות הטמונות באופציות השונות. אספקת מי שתייה הייתה עד כה שירות סטנדרטי אשר סופק על-ידי הרשויות המקומיות בישראל (למעט המועצות האזוריות). מאפייניו הטכנולוגיים והכספיים היו מאפשרים לנהל שירות זה כמשק סגור ונבדל, תוך הבטחת אספקה סדירה של מים באיכות נאותה, ניהול תפעולי ראוי ופיתוח שוטף של המערכת בהתאם לצרכים. אף כי החיוב בגין שירות זה התבסס על אגרת שירותים, להבדיל מהמס הכללי (הארנונה), ניהולו המקצועי ואיכותו עמדו ללא יחס לאפשרויות הטמונות בתקבולים שהתקבלו. הסטת תקבולי השירות לקופתה הכללית של הרשות, אגב ניצול מרווח משמעותי בין מחיר קנייה לבין מחיר מכירה, גרמה להנצחת איכות ירודה ברבות מן הרשויות המקומית – בין במונחי איכות המים ובין בסטנדרטים של תפעול ותחזוקת המערכת. הקמתם הצפויה של תאגידים מקומיים למים (ולביוב) מסמנת תמורה ארגונית התואמת, בחלקה, את עקרונות הניהול הציבורי החדש. העתקת הסמכויות לתאגיד (ביזור), העצמת המנהלים, וניהול כלכלי של המערכות במסגרת משק כספי סגור, מהווים שינוי חשוב בהשוואה לדגם ההפעלה המוניציפלית הישירה. אך עדיין אין ביטחון ששינוי ארגוני-ניהולי זה ייטיב בהכרח עם צרכני השירות. על-אף הנתק הארגוני והניהולי, הזיקה בין הרשות המקומית לתאגיד תמשיך להיות תועלתית. לא מן הנמנע שכבעלת עניין ראשית וכזכאית לדיבידנד, היא תמשיך לקדם את האינטרסים שלה כארגון, על חשבון האינטרס של מפעל המים וצרכניו.

תאגיד מים רשותי אינו האופציה היחידה. קיימת אפשרות נוספת על פיה גוף עצמאי לחלוטין יספק את השירות, באופן דומה לאספקת שירותים ציבוריים אחרים דוגמת חשמל או טלפון. במצב זה הספק העצמאי הוא האחראי, בהקבלה לשירותים שהוזכרו, לפיתוח התשתיות הנדרשות, לתפעולן ולאספקת המוצר הסופי, בהתאם לחוזה שירות הקושר ביניהם. אפשרות

---

178 בשנים האחרונות שכיחה בקרב רשויות במשבר התופעה של ניצול התקבולים לצורך קיום המנגנון גם על חשבון אי-מתן שירותים.

זו אינה כה דמיונית. שתי רשויות מקומיות בישראל (פרדס חנה-כרכור וחדרה) אפשרו לנו הצצה אל אפשרות זו, גם אם נסיבות חיצוניות אינן מתירות עד כה את בחינתה המלאה.[179] על פי מודלים אלה, הרשויות המקומיות מפסיקות את תפקידן כספקיות שירות, תוך הפקדתו 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; וכרגולטור הוא המבטיח שהזכיין אכן עומד במלוא התחייבויותיו, הן מבחינת פיתוח ותפעול המערכת והן מבחינת איכות שירות. קבלת העיקרון של ניתוק הקשר ההיסטורי בין שירות נתון (כאן מים) לבין הרשות המקומית, אפשרה בשני המקרים חשיבה מחודשת ומרעננת לגבי נושא הנראה עד כה 'שגרתי'.[180] זאת הייתה הזדמנות לראות את הנושא בראייה מערכתית וציבורית, הן מבחינת יצירת תנאים להתחדשות מערכות קיימות והבטחת פיתוח של מערכות חדשות, הן מבחינת הבטחת הידע המקצועי של גופים בינלאומיים, והן מבחינת הנחלת סטנדרטים חדשים של שירות. מכרז חדרה, למשל, הציב סטנדרטים ברורים ומחייבים של איכות שירות תוך פיתוח מנגנונים להגנת הצרכנים.[181] התייחסות ספציפית לסטנדרטים לשירות ופיתוח מנגנונים להגנת הצרכן מבליטים את השוני לעומת כל הסדר אלטרנטיבי קיים, לרבות תאגידי המים החדשים המוקמים בימים אלה. בניגוד לשירות הניתן על-ידי הרשות המקומית (או על-ידי תאגידים מוניציפליים העתידים לפעול), כאן השלטון המקומי מכתיב בהתחייבות חוזית מפורשת סטנדרטים לשירות ואף להגנה על זכויות הצרכנים. ניתוק השלטון המקומי משעבודו לרשות המקומית פותח בפניו אפשרויות חדשות, תפיסתיות ומעשיות. מחויבות אמיתית לקהילה ולמרחב המקומי, להבדיל ממחויבות המגוננת על הרשות המקומית כארגון, מצביעה על הזדמנות למציאה או פיתוח של תשובות אפקטיביות לסוגיות אלה באמצעות כל מנגנון לגיטימי היכול לספק את המענה הטוב ביותר לצרכים המקומיים.

---

179 בפרדס חנה-כרכור מתנהל ויכוח בין הרשות המקומית לבין הזכיין לגבי אי-עמידת הראשונה בחובת עדכון תעריפים. בחדרה מתנהלת התדיינות משפטית בשל סירובו של הזכיין לממש את זכאותו בשל סיבות שאינן קשורות להחלטות או למעשים של עיריית חדרה.

180 לסקירה מוקדמת של מקרה פרדס חנה-כרכור על רקע מגמות שינוי במדיניות הציבורית בנושא מערכות מים וביוב מקומיות, ראו בן-אליא (1998ג).

שלטון מקומי רשתי

המדיניות הציבורית הולכת ומושתתת בהדרגה על מערכות התוויה ויישום בין-ארגוניות. במסגרת זו סיכוייה והצלחתה של תכנית בודדת מצריכים מידה רבה של שיתוף פעולה ואף תיאום בין גורמים שונים (בין-שלטוניים ובין-מגזריים) אשר הסמכות הפורמלית של כל אחד מהם היא מוגבלת. אפילו בקרב מערכות בעלות מאפיינים היררכיים ומעין-הירכיים, התלות-ההדדית הגוברת מכתיבה דפוסי ניהול חדשים המעודדים גיוס תמיכה בין בעלי עניין שונים, הבניית תכניות פעולה המשקפות אינטרס משותף ואיגום משאבים מחסוריים. ביצוע אינו-עוד מעשה של ארגון עצמאי ואוטרקי אלא ביצוע בין-ארגוני (קו-פרודוקציה). את הארגונים הבדידים, בעלי האוריינטציה הפנים-ארגונית, שעליהם נשענה העשייה הציבורית, צפויות להחליף רשתות ארגוניות בעלות אופי משתנה וארכיטקטורה דינמית. על רקע זה יש לראות את האצת המגמה לקידום שותפויות בין-ארגוניות, שותפויות שאינן זרות לשלטון המקומי.[182] השותפויות ההיסטוריות בין הרשויות המקומיות לבין ארגונים ציבוריים, כגון הסוכנות היהודית וג'וינט-ישראל, דרך השותפויות עם ארגונים מהמגזר השלישי ועד מיזמים חברתיים משותפים ההולכים ונרקמים עם ארגונים עסקיים, יכולות להמחיש שהתסריט האמור אינו כה ערטילאי. במאזן הכולל ניתן לראות בשותפויות אלו מיזמים משלימים אשר עד כה לא שינו את 'עסקי הליבה' של הרשות המקומית. 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.

---

181 למען גילוי נאות אציין את מעורבותי כיועץ בתהליך המכרז של עיריית חדרה. מעורבות זו אינה פוגעת בהערכתי האובייקטיבית לגבי מכרז זה וחשיבותו הציבורית.

182 יש נקודת מפגש בין הרעיונות המוצגים כאן לבין רעיון 'קואליציות ממשל' שחסון הציג לפני שנים אחדות (חסון, 1996). השוני בגישות נובע מזוויות התבוננות שונות: הניתוח של חסון מושפע מתאוריות פוליטיות-אורבניות (גישת ה-urban regimes); הניתוח שלי מושפע מגישות אחרות אשר מקורן בתחום המדיניות והניהול הציבורי (social and institutional governance, management complex-systems), ובתחום הכלכלה הציבורית. אין בשוני זה כדי לגרוע מהרלוונ-טיות של התזות המועלות על-ידי חסון.

למעשה אנו עוסקים כאן בטרנספורמציה – בשינוי של מהות ותוכן. ככל שתתחזק הרלוונטיות הציבורית של local governance, התצורה הארגונית של השלטון המקומי צפויה להשתנות ממוסד מוטה ארגון (הרשות המקומית) למוסד מוטה יעדים ותוצאות. כלומר, לא עוד ארגון המתכנס בתוך עצמו והמבוסס על ניהול ישיר של אנשים ופעילויות, כשליטה ישירה, אלא רשתות שונות של עשייה, המתנהלות בהתאם לאינטרס המשותף המקשר את השותפים. אינטרס משותף זה לא חייב להיות בהכרח אינסטרומנטלי, כגון הצורך לאגם משאבים בשל מגבלת מקורות, אלא גם אתגר ציבורי ומקצועי הנובע מאופי המשימות שעל הפרק. נסיגת השלטון המרכזי והקרקע החרוכה שהוא מותיר בגין התנהלותו הכושלת, יצרו הצבר של בעיות בעלות צביון מערכתי. בתדירות גוברת חושף מכלול הנושאים שעל סדר-היום המקומי את המגבלות הנובעות מהניסיון הביורוקרטי והמקצועי לתחום סוגיה מורכבת במסגרת גבולות הארגון או הפרופסיה. הצורך בניהול חוצה גבולות הולך וגדל בהתאמה. לא זו בלבד שהסוגיות נעשות מורכבות יותר אלא שהפתרונות הזמינים אינם כה ברורים עוד. הצורך בחשיבה מערכתית ופיתוח פתרונות יצירתיים יותר, ללא כבילה לדרישות הארגוניות האינטרסנטיות, מהווה דחף נוסף למעבר למערכות רשתיות פתוחות, גמישות ויצירתיות.

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 פיסיים 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 בהמשכיות המיזם המשותף). הם גם יכולות להתמסד במסגרות פדרטיביות שונות. 'פירוק' הרשות המקומית כארגון אחיד וטוטליסטי לארגון רשתי, בעל גבולות משתנים בהתאם לנושאים והסדרי הפעלה שונים אינו בהכרח רעיון מחוסר ממשות, פרי של כתיבה יוצרת. על רקע הנטייה הממשלתית לאיחוד דורסני של רשויות מקומיות, יש מקום לחשיבה יזומה שלא על פי התבניות המקובלות, למען פיתוח הסדרים מקומיים עתידיים.

13 הווקטור האזרחי-דמוקרטי

עיתוי מקרי מפגיש כתיבת תת-פרק זה עם הבחירות המוניציפליות של שנת 2003, בחירות הממחישות בצורה חדה אך מצערת את הפער העצום שבין השלטון המקומי לבין הציבור. האדישות הציבורית, המשתקפת באחוזי ההצבעה הנמוכים, העובדה שאין רואים בבחירות אלה אירוע ציבורי שעשוי היה לעודד ליבון אמיתי של הסוגיות מקומיות, והניסיונות הציניים להשתלטות על השלטון המקומי כאמצעי לקידום אינטרסים מפוקפקים, כל אלה מבטאים מאפיינים שונים של כשל אזרחי-דמוקרטי. מבין כלל המגמות הבינלאומיות המעצבות את השלטון המקומי החדש, כוחות השינוי בווקטור האזרחי-דמוקרטי נראים, בהקשר של ישראל, החלשים ביותר. ערכים חדשים המדגישים חובת שקיפות מוסדית, אחריות ציבורית מוגברת (accountability), דמוקרטיזציה של תהליכי קבלת החלטות ואף השפעה ישירה על אופן ניהול הארגון הציבורי, נראים לכאורה זרים לשלטון המקומי הנוכחי. אך תהיה זאת טעות לחשוב שהבולטות המוגבלת שלהם היא אינדיקציה לחולשתם. ערכים אלה כבר כאן והם המנחים את המאמץ הציבורי ליצור מציאות שלטונית וחברתית אחרת, הן על-ידי החברה האזרחית והן על-ידי כוחות מתקדמים בממסד. השלטון המקומי אינו מצטייר כיום כנושא הדגל של ערכים חדשים אלה, אך גם בקרבו צפויה להתפתח מציאות חדשה, ברוח השינויים הנסקרים.

הממשק השירותי – שלטון מקומי ואזרחים כצרכני שירות

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 בשל השליטה על התשתיות המקומיות ובין 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.

המציאות הבינלאומית אינה סותרת את התלות המובנית של האזרח בשירותים המסופקים על-ידי הרשות המקומית, אך תפיסות חדשות בַּקשר שלטון־מקומי–אזרחים מְשנות דפוס זה. בסקירת המגמות הבינלאומיות אפיינתי שינויים אלה באמצעות שלושה מעברים מהותיים:

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

המעבר לצרכן בעל זכויות

מעמדו של האזרח כצרכן של שירותים מקומיים נחות בצורה משמעותית ממעמדו כצרכן שירותים בשוק החופשי. בשוק החופשי מתקיימת הגנה סמויה בגין התחרות: שוק תחרותי מעודד ספקים להציע שירותים אטרקטיביים יותר, במונחי מגוון ואיכות. במקביל, מתקיימת מערכת גלויה להגנת הצרכן, הן כמנגנון ייעודי (דוגמת הרשות להגנת הצרכן), הן כמנגנון רגולציה (כגון הפיקוח על הבנקים) והן באמצעות מנגנונים חוקיים (דוגמת דיני חוזים). בתחום השירותים המקומיים יכולת האזרח להגן על זכויותיו מוגבלת. אין הוכחה חותכת יותר מאשר הקשר הכספי המתקיים בין האזרח לבין הרשות המקומית באמצעות המס המקומי – הארנונה. אף כי הארנונה היא מקור ההכנסה העצמית הראשי של הרשות המקומית, אין בה כדי להבטיח מתן שירות. מערכת המשפט חזרה וקבעה בהזדמנויות שונות שאין קשר מחייב ביניהם. השירותים ניתנים לרוב בשל נכונות הרשות המקומית לספקם, יותר מאשר בשל חובתה הציבורית כלפי אזרחי המקום.

הקשר ה'מחייב' המתקיים בין הרשות המקומית לבין האזרח כצרכן הוא במידה רבה קשר ערכי-נורמטיבי המבוסס על לגיטימציה ציבורית ועל מחויבות ארגונית ואישית. הלגיטימציה הציבורית מבטאת את רצון הנבחרים ועובדי הרשות לזכות בהכרת התושבים באשר

לפעילותם ולתרומתם. לגיטימציה זו מתקיימת כל-עוד הרשות המקומית עומדת בציפיות האוכלוסייה. המחויבות הארגונית והאישית היא זו המבטיחה מתן שירותים – כלומר השירותים ניתנים על-ידי הרשות המקומית בשל מחויבותה לתושבים יותר מאשר בשל חובתה הפורמלית כלפיהם.

בעשור האחרון ובעקבות התפתחויות בינלאומיות, חדרו לשלטון המקומי בישראל מושגים חדשים המרמזים על מעבר לזכויות מוקנות. התפתחות התפיסה של הרשות המקומית כארגון ממוקד-לקוח הוא ביטוי חלקי, גם-אם לעתים מאולץ, להכרה בדבר זכאות האזרח לשירות טוב יותר. ההתרחבות של שירותי 'מוקד עירוני' משקפת נכונות גדולה יותר של הרשות המקומית להיות נגישה לאזרח ולנהל ביתר יעילות את מושא פניותיו. אימוץ מנגנונים לקידום סטנדרטים של עבודה ותפעול, כגון תקני **ISO 9000** או **TQM**, כוללים מרכיב של מחויבות ארגונית לשירותים משופרים. ברוח דומה ניתן לראות את הניסיונות הראשונים להערכה ארגונית באמצעות גישת ה-**EFQM** (המודל האירופי לאיכות ומצוינות), המעניקה משקל סגולי למצוינות ארגונית כפונקציה של תרומת הרשות המקומית ללקוחותיה. ניסיונות שונים לפיתוח אמנות שירות מצביעים גם הם על תמורות חשובות בתודעה הארגונית של הרשויות המקומיות. אך דווקא ניסיונות אלה ממחישים עד כמה הם נותרו מוגבלים מבחינה ציבורית. בניגוד למקרה של בריטניה, למשל (ראו לעיל עמ' 129#), על פיו נדרשו הרשויות המקומיות לפרסם ברבים את הסטנדרטים לשירות שנקבעו בכל רשות כהתחייבות לציבור, הרי בישראל אמנות השירות הן, ברובן המוחלט, אמנות פנים-ארגוניות. אמנה היא התחייבות הנכרתת בין שני צדדים. בפרקטיקה של פיתוח אמנות שירות בשלטון המקומי עד-כה, אלו הם הסכמים הצהרתיים בין מנהלי יחידות לבין הנהלת הרשות. צד אחד מרכזי באמת ומושא השירות – האזרחים – אינו צד בו.

היעדר זכאות מחייבת לקבלת שירות, גם במצב של מימון השירותים על-ידי הציבור, והיעדר סטנדרטים מחייבים לגבי רמת השירותים ואיכותם, הם כשלים ציבוריים המצריכים את הצבתם על סדר-היום בשלטון המקומי החדש. המצב הנוכחי – על פיו הרשות המקומית קובעת את עצמה כמונופול בשירותים ציבוריים שונים, אך אינה מתחייבת להבטיח רמה נאותה – אינו קביל. יש בו לא רק פגיעה פוטנציאלית באינטרס הציבור אלא אף היתכנות לנזק ממשי – מצב המעלה שאלות בדבר אחריות תאגידית (ראו 'שירותי הרשות כמוצר פגום', במסגרת).

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 הולכת וגדלה, 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 מקצועית 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 – תהיינה אלו סוגיות בתחום השירותים ה'רכים' (חינוך, רווחה) או ה'קשים' (שירותי תשתיות ופיתוח פיסי). באופן שהוא אולי מפתיע, דווקא תחומים 'קשים' הולכים ונפתחים למעורבות אזרחית גוברת. בתחום התכנון הפיסי, המחיר הגבוה שהתכנון המקומי משלם בגין הליכי התנגדויות צפוי לעודד מדיניות של פתיחות גוברת, תוך הפיכת מעורבות אזרחית, המוגדרת על דרך השלילה מבחינה מקצועית ('מניעת התנגדויות'), לתהליך מבורך מבחינה מקצועית וציבורית.

שירותי הרשות המקומית וסוגיית 'אחריות יצרן'

המגמה המשפטית להגנה על זכויות אזרחיות מוקנות עשויה, בסבירות לא מבוטלת, לגלוש אל התחום המקומי. הרשות המקומית נטלה על עצמה, בין כסמכות חוקית ובין כסמכות בפועל, אחריות ישירה על שירותים שונים בעלי השלכות ישירות על רווחת הפרט ועל קניינו. דוגמה בולטת לכך הוא מעמדה של הרשות המקומית כרשות חינוך, המציב אותה כאחראית על קיומה של מערכת החינוך המקומית ועל פעילותם הסדירה של המוסדות השונים. ברם, בתוקף מעמד זה הרשות המקומית נוטלת על עצמה – או אמורה ליטול על עצמה – אחריות ישירה על תפוקותיה ותוצאותיה של מערכת החינוך. כיוון שלמערכת החינוך המקומית השלכה ישירה על רווחת הפרט והזדמנויותיו בעתיד (השכלה וידע כאמצעי להשתלבות חברתית ולהישגיות כלכלית), נשאלת השאלה "מה מעמדה של הרשות במקרה של כשל מערכתי היוצר פגם ב'מוצר' או הפוגע ב'צרכן'?". האם במצב שעל פיו אין ביכולתה של מערכת החינוך המקומית להבטיח את התוצאות המצופות לא ניתן יהיה להטיל על הרשות המקומית אותה אחריות המוטלת על יצרני מוצרים פגומים לפצות את הצרכנים בגין הנזקים הנגרמים בשל איכותם הירודה של המוצרים? בדומה לחינוך, ניתן היה לְמנות תחומים רבים בהם מעמדה המונופוליסטי של הרשות המקומית והיותה יצרן רשלני של שירותים גורמת נזק לתושבי המקום ולקניינם. האם אומנם כה מופרכת המחשבה שבעתיד הלא-רחוק עלולות רשויות מקומיות להידרש לפצות את הציבור בגין אחריות על טיב 'מוצריהן' ועל הנזקים הנגרמים לפרט בגינם?[183]

183 הרעיון להפעלה אפשרית של חוק האחריות למוצרים פגומים בתחום החינוך הועלה לאחרונה על רקע ממצאים שונים החושפים את רמתם הירודה של 'תוצרי' מערכת החינוך בישראל. בהקשר זה הוצגה האפשרות לראות במשרד החינוך 'יצרן' שירותי חינוך, ובמורים – נושאים באחריות מקצועית, ככל יצרן מוצר או ספק שירות אחר במדינה. בהתאם, ניתן היה לתבוע אותם באשמת נזיקין ולחייבם לפצות את הניזוקים (ראו מלר-אולשיצקי, 2003). ההיגיון של טיעון זה תקף, לדעתי, גם לגבי האחריות של הרשות המקומית – בין כאחריות ישירה ובין כ'אחריות שילוחית'.

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 וצפיות. 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, הדרישה למדיניות להעצמה אזרחית, אגב חיוב הרשות המקומית להיוועץ בציבור (consultation) בנושאים הקשורים למדיניות השירותים הציבוריים, רמתם ועלותם וכן צביון היישוב תגבר בשנים הבאות. על רקע זה, אחת המשימות הממתינות לשלטון המקומי החדש היא פיתוח מסגרות להיוועצות ציבורית (נושא שאחזור אליו בהמשך).

המעבר להפקה משותפת

לא בלתי נמנע גם התרחיש שהתמורות העתידיות תספקנה לגיטימציה למעורבות פעילה של האזרחים בניהול ואף תפעול של שירותים מקומיים שונים. זאת במסגרת של הפקה משותפת, בה השלטון המקומי והאזרחים פועלים יחד כחלק מהסדר חדש של הפעלת שירותים. גרסה אפשרית של שותפות עשויה להתממש ברמת המוסד הבודד, בהקבלה לדגם הדני של 'מועצת צרכנים' (users committee), שנסקר בשלב קודם של הדיון. דגם זה קובע חובה חוקית לערב את הצרכנים כנושאים באחריות משותפת לניהול השירות. גרסה אחרת, בעלת העצמה אזרחית רבה יותר, היא הענקת אחריות לניהול השירות הספציפי (ברמת מוסד) לאזרחים, כאשר כאן הם בעלי המעורבות הדומיננטית. הסדר מסוג זה תואם את הדגם הניו-זילנדי של הפעלת מערכת החינוך הממלכתית וצורות מקבילות של ניהול מוסדי אוטונומי בישראל (כגון בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים המנוהלים על-ידי ועד מנהל של בעלי עניין ישירים – הורים, מחנכים, נציגי קהילה; בתי ספר דמוקרטיים המתנהלים באופן אוטונומי; ובתי ספר אוטונומיים במועצות אזוריות).

חופש בחירה

מגוון התפניות האזרחיות לא יהיה ממצה אם לא תיכלל – בנוסף לציפייה להיוועצות – מעורבות צרכנית, ואף עד-כדי שותפות ניהולית, של סוגיית חופש הבחירה הצרכני. הדרישה לחופש הבחירה הצרכני 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. חופש הבחירה יוצר אי-ודאות פוטנציאלית ואף סיכון לשירותים שאינם מסוגלים לענות על צרכים וציפיות של ציבור פלורליסטי שאינו משלים עוד עם פתרונות אחידים. חופש בחירה נושא פוטנציאל של חוסר שוויון שכן מימושו מוטה לטובת בעלי אמצעים היכולים לממש את רצונם. אך דווקא בשל כך הסדרת חופש בחירה במסגרת ציבורית הוגנת יכולה להבטיח את מימוש העיקרון ללא הפליה.

פתיחת אפשרויות בחירה מניחה דה-רגולציה של השירותים הציבוריים, דהיינו יצירת תנאים למתן שירותים על-ידי ספקים שונים. בתחום השירותים המקומיים האפשרויות לדה-רגולציה הן מוגבלות מלכתחילה. חלק משירותים אלה הם, מבחינה מבנית, מונופולים טבעיים ועל כן קשה לשער, למשל, ריבוי ספקים בתחום שירותי תשתית, דוגמת מים וביוב וכבישים עירוניים. עקרון חופש הבחירה אינו יכול לחול על שירותים אחרים שהם בעלי אופי שלטוני (דוגמת תכנון סטטוטורי). ברם, לגבי שאר השירותים אין סיבה למנוע דה-רגולציה זולת רצון מכוון להנצחת אינטרסים ביורוקרטיים ומקצועיים. פתיחת אפשרויות בחירה מניחה גם התחדשות השירותים המקומיים הציבוריים באמצעות מנגנון התחרות. מתן אפשרות העדפה לציבור מניח מצב בו ידם של השירותים הטובים (והרגישים יותר לצרכים דיפרנציאליים) תהיה על העליונה. כשנאמנות הציבור אינה כפויה עוד, הַתחרות על לבו של הצרכן מתבססת על שיפור מתמיד של השירותים המוצעים. דה-רגולציה של שירותים מקומיים כאמצעי לאפשור חופש בחירה היא משימה התואמת את מגמת שינוי תפקידי השלטון המקומי, דהיינו מרשות מקומית מפעילה לשלטון מקומי מסדיר.

הבנָיה-מחדש של הדמוקרטיה המקומית: אזרוח השלטון המקומי

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 כזכות 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, המושתת על בחירות כבסיס ללגיטימציה ציבורית, לדמוקרטיה שיתופית ומתדיינת המבוססת על אזרחות מושכלת ופעילה.

שקיפות, אחריות ציבורית ואזרחות מושכלת

בחברה דמוקרטית יש לאזרח זכות יסודית לדעת ולקבל מידע על פעילות גופים ציבוריים. זכות זו נכונה גם לגבי רשויות שלטוניות. אחד הפרדוקסים הגדולים בתחום זה הוא הפער היחסי בין הסטנדרטים שנקבעו לגבי גופים ציבוריים עסקיים לבין אלה המנחים רשויות שלטון. עקרון הגילוי הנאות הוא אחד מעמודי התווך של פעילותן של פירמות עסקיות. תשקיפים ודו"חות כספיים אמורים להתנהל על פי עיקרון זה ועקיפתו חושפת את הפירמה להתערבויות רגולטיביות שונות (רשויות לניירות ערך, מוסדות בורסאיים) ותביעות נזיקין אפשריות. בתחומי השלטון, לרבות השלטון המקומי, עוצמת עקרון הגילוי הנאות היא חלשה יותר, לעתים קרובות באופן מודע ומכוון על-ידי אינטרסים פוליטיים וביורוקרטיים.

היעדר שקיפות יוצר א-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.[184] מעֵבר למגבלות לגיטימיות אחדות (דוגמת צנעת הפרט, זכויות קנייניות – לרבות זכויות אינטלקטואליות), מידע – המהווה בסיס לקבלת החלטות על-ידי רשויות ציבוריות – צריך להיות נגיש לציבור.

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. כיום קיימת הוראה סטטוטורית המחייבת את ראש העיר להגיש למועצה דו"ח שנתי המסכם את פעילות הרשות ותוצאותיה. בדרך כלל אין דו"ח זה מגיע לידיעת הציבור הרחב. ברם, אין הצדקה לכך שאזרחי העיר, בעלי זכות הבחירה, לא יוכלו לקבל מדי שנה דו"ח תמציתי מטעם ראש הרשות על פעילות הרשות וניהולה הכספי. ניתן לראות בכך פעולה המקבילה למקובל בסקטור העסקי כאשר 'בעלי עניין' (בעלי המניות) זכאים לדיווח שנתי מהנהלת הפירמה. כך גם לגבי חובת פרסום עיקרי דו"חות כספיים. הזכות האזרחית לגילוי נאות קיבלה לגיטימציה עקיפה בהמלצות הוועדה לבחינת כללי הדיווח לרשויות המקומיות ('ועדת ברנע') אשר מונתה בשנת 1997 על-ידי שר הפנים.[185] על פי המלצות הוועדה, פרסום דו"ח הנהלת הרשות המקומית אמור להידמות במטרותיו לפרסום דו"ח הדירקטוריון בפירמה עסקית. הדו"חות אמורים לכלול את דיווח הנהלת הרשות על תוצאות הפעולות בשנה השוטפת, את המצב הכספי של הרשות וכן מדדי ביצוע אחידים אשר יאפשרו לקורא להשוות את ביצועי הרשות עם אלה של רשויות אחרות, ולאורך זמן. אם עיקרי דו"ח זה יתפרסמו ברבים, וכן אם יתאפשר לכל אזרח לעיין בדו"ח המלא, אזי תיפתח אפשרות מוחשית למעורבות אזרחית מושכלת יותר. אי-הנכונות מצד מרבית הגורמים המוסדיים (משרד הפנים, משרד האוצר, מרכז השלטון המקומי) ליישם באופן מקיף את שינוי שיטת הדיווח, פגעה במימוש חובת הדיווח לציבור. אך סוגיה זו לא תיעלם והיא תחזור ותידרש בשנים הבאות.

---

184 ראו Stiglitz (1999).

185 ראו דו"ח הוועדה לבחינת כללי הדיווח לרשויות המקומיות (1998).

הצורך במידע, כתנאי למעורבות אזרחית מושכלת, בא לידי ביטוי גם על 'דרך השלילה' – דהיינו בהקשר של כשלים ומחדלים. מערכות שונות עוסקות בביקורת הרשויות המקומיות (מבקרי הפנים, משרד הפנים, משרד מבקר המדינה). ביקורות אלו, הנערכות תדיר, מאתרות ליקויי ניהול שונים – חלקם בעלי אינטרס ציבורי רב. ברם, פרסומן המוגבל, האיחור הרב של מועד הפרסום ביחס למועד התרחשות האירועים ואופיים העמום של רבים מן הממצאים, אינם מאפשרים התייחסות אזרחית. אילו הציבור היה מיודע, על בסיס נתונים מבוקרים ופומביים, על מצבה האמיתי של הרשות, על אופן קבלת ההחלטות ועל אופן ניהול כספֵי משלם המסים, ניתן היה לצפות לתגובות מתאימות מצד האזרחים למען תיקון ליקויים והסקת מסקנות, באופן בלתי תלוי בתגובתם של מוסדות הביקורת הפורמלית וללא המתנה עד למועד הבחירות.

אחד האמצעים אשר יגבירו בשנים הבאות את שקיפות השלטון המקומי הוא האינטרנט. טכנולוגיה זו הופכת את השלטון המקומי לא רק ל'שלטון זמין', כהגדרת פרויקט המחשוב הלאומי בישראל, כי-אם בהכרח לשלטון שקוף יותר. השימוש הנוכחי בטכנולוגיית האינטרנט על-ידי השלטון המקומי בישראל הוא עדיין מוגבל, הן מבחינת מספר הרשויות המקומיות המיוצגות בו והן מבחינת תכנים. אם נתעלם מאתרים שהם בגדר גימיק חזותי חד-פעמי, תכני האתרים המוניציפליים מתחלקים לשלוש קבוצות: מידע והסבר על היישוב/האזור, הצגת הרשות (מבנה, בעלי תפקידים, שירותים) ולוח מודעות אלקטרוני באשר לאירועים מיוחדים, מופעים וידיעות בעלות משמעות מקומית. בהדרגה, גם-אם במיעוט של רשויות מקומיות בשלב זה, מתגלות התופעות הראשונות של ניצול הטכנולוגיה לצורכי הגברת השקיפות: פרסום תקציב הרשות, דו"חות כספיים, דו"חות מבקר, תכניות עבודה שנתיות, תכניות אסטרטגיות ותכניות פיתוח, ואף פרוטוקולים מדיוני המועצה (ראו מסגרת).

האינטרנט כמגביר שקיפות שלטונית

האינטרנט מתגלה בהדרגה כמנגנון רב חשיבות להגברת השקיפות הציבורית של חברות ציבוריות, לרבות השלטון המקומי. חשיבותו היא ביכולתו להסיר מגבלות פיסיות לזמינות מידע ולמהירות הפצת המידע לציבור. לא כל רשות מקומית אשר השיקה אתר אינטרנט היא בהכרח רשות 'שקופה'. מרבית הרשויות המיוצגות באינטרנט עדיין רואות תשתית זו כאמצעי להצגת הרשות ושירותיה ורק מיעוטן ראו לנכון להיעזר בו לצורכי שקיפות ציבורית. מעקב שאני מקיים בשנים האחרונות, כחלק מאיסוף נתונים למחקר מתוכנן בנושא 'דמוקרטיה מקומית אלקטרונית', מצביע על שינויים מתהווים. בקרב הערים הגדולות, למשל, מתגלה כיום מדרג ברור – גם אם מוגבל – של שקיפות ציבורית. עיריית תל אביב מנהלת אתר מרשים מבחינת מידע לתושב כצרכן שירותיה אך אין בו מידע זמין לגבי התנהלותה. עיריית ירושלים מציגה מדרג גבוה יותר של שקיפות, תוך הכללת תקציב העירייה – לרבות הסבר על כל אחד מהסעיפים, דו"חות כספיים ודו"חות ביקורת (ביקורת פנים). עיריית ראשון לציון מכלילה – אף כי באיחור של מספר חודשים – את החלטות מועצת העיר, אך אינה מספקת מידע נוסף (כספים, ביקורת) לגבי התנהלותה. עיריית חולון מציגה אמנם מידע כספי אלא שהוא תמציתי, ללא ביאורים, ואינו מעודכן (שנת תקציב 2001). בקרב הרשויות הקטנות, שוהם היא דוגמה לרשות מקומית השואפת לשקיפות ציבורית. שיטוט באתרה מאפשר גישה ישירה למידע מגוון: תוכנית העבודה השנתית של הרשות, תקציב המועצה, תקציבי התאגידים העירוניים, דו"ח מבקר המועצה, תמצית הדו"ח הכספי וכן פרוטוקולים של ישיבות מליאת המועצה.[186]

בשלב הנוכחי אין באינפורמציה הזמינה כדי לאפשר לאזרח לקבל תמונה ברורה של ניהול הרשות ומשאביה ותוצאותיה ה'עסקיות'. היעדרם של דיווח מנהלים על סוגיות שעל סדר-היום, דיווח על ניצול המשאבים ותוצאות מושָׂגות (לא רק ברמה התמציתית של מדדי ביצוע), אינו תורם לגילוי נאות. חסר זה נובע מכשל נורמטיבי של תרבות ארגונית אשר אינה מודעת לחובת הדיווח לציבור ולמתן דין וחשבון, יותר מאשר ממעשה מכוון להסתרת מידע.

186 ההתייחסות לרשויות האמורות נכונה למידע שנכלל באתרים בחודש נובמבר 2003.

רשויות חלוצות אלו מסמנות את 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. כלומר, מבחינה אזרחית-דמוקרטית מידע כשלעצמו אין בו די בהעדר יכולת ממשית למימוש זכויות נוספות:

- לדעת מדוע התקבלו החלטות אלו.
- לקבל את המידע עליו מושתתות החלטות אלו.
- לדעת מה עלותן של החלטות אלו ומה התועלת הצפויה מהן.
- לדעת אילו חלופות עמדו בפני מקבלי ההחלטות ומה התוצאות שיכולות היו להתקבל מהן.

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. הבאה לידיעת הציבור של היקף המשאבים המופנה לחינוך הוא מעשה מתבקש, אך אין הוא מספיק. היקף משאבים זה נגזר במידה רבה מחלטות מקצועיות ופוליטיות באשר לאופן ארגונה של מערכת החינוך המקומית, תפעולה ותוצאותיה. שינויים בהקצאת המשאבים טעונים הסבר והנמקה. איזה רציונל הצדיק, למשל, את הגדלת ההוצאות לחינוך על-יסודי – אגב אי-הגדלת תקציביהם של מדרגי החינוך האחרים? איזה רציונל הצדיק, למשל, את ההחלטה להמשיך ולממן תכניות מסוימות שהתגלו כחסרות תכלית או כבעלות תועלת עמומה (תוצאות מדודות)? לא פחות חשובה תהיה הכללתם של כללי דיווחיות חברתית ואתית. פירמות רבות במגזר העסקי הולכות ומאמצות את הגישה של social and ethical accountability. אם עד כה היה קנה המידה הציבורי להצלחתה של פירמה התשואה שהיא הבטיחה לבעלי המניות, עתה, על פי הגישה האמורה, מִבחנה הנוסף הוא עמידתה בסטנדרטים של עקרונות אתיים, חברתיים וסביבתיים. פירמות נדרשות לא רק למתן דין וחשבון על הישגיהם הכספיים (הדו"ח הכספי הרגיל) לבעלי המניות אלא למתן דין וחשבון לציבור באשר להשלכות החברתיות של

הפעולות שהיא נוקטת או נמנעת מלנקוט.[187] הצורך בדיווח חברתי ואתי לאזרחים מתקיים גם בשלטון המקומי. להרבה מן ההחלטות והמעשים של רשויות מקומיות השלכות בעלות משמעות חברתית ואתית ועל כן ראוי להביאן לידיעת הציבור. האם סביר, למשל, שאין זכותו של האזרח לדעת ולהגיב על הלגיטימיות החברתית של החלטות כגון הקצאת קרקעות בבעלות הרשות ללא תמורה; התועלת הציבורית שבמתן תמיכות לגופים מקומיים גם אם הן עומדות במבחנים של מינהל תקין; מכירת נכסים עירוניים עקב צורך במזומנים לכיסוי גירעונות; או ויתור על שטחים פתוחים לטובת הדורות הבאים למען הגדלת ה'כדאיות' של מיזמים שונים?

היוועצות

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 ולאיזו 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). נכונות הרשויות המקומיות להקשיב באופן מובנה ותהליכִי לדעות הציבור היא עדיין מוגבלת אך יש אינדיקציות לפתיחות גוברת.

יכולת האזרחים להביע את דעתם יכולה להיות על דרך השלילה (כהתנגדות) או על דרך החיוב (הצגת עמדה, הצעה לפתרון). אחד המהפכים הבולטים מתרחש בתחום התכנון הפיסי, תחום רווי מתחים בשל הנוכחות הבו-זמנית של אינטרסים פוליטיים וכלכליים, דעתנות מקצועית, קשיחות תהליכים ואינטרס הציבור. חוק התכנון והבנייה אינו מחייב את הרשויות המקומיות להיוועץ באזרחים בהליכי התכנון. החוק אכן מאפשר הגשת

---

187 ראו, למשל, Coles and Murphy (1999). אף כי טרם גובשו טכניקות לדיווח אתי-חברתי, גובר העניין בנושא בקרב פירמות עסקיות בישראל. הקמתה של מחלקה ייעודית בקרב אחד ממשרדי ראיית החשבון הגדולים בארץ (BDO זיו הפט) מרמזת על מיסודה הצפוי של הגישה.

התנגדויות לתכניות מוצעות. בשנים האחרונות מתגברת מגמה לפתיחת תהליכי תכנון לשיתוף הציבור, בין כמאמץ אמיתי להתחשב בעמדות ובעדיפויות אזרחיות ובין כמראית-עין למען השגת לגיטימציה ציבורית. אך נדמה שמשהו עמוק מתרחש: הכרה בקיומו של ציבור דעתני אשר יכול לא-רק להגיב אלא גם לגבש פתרונות מקוריים. כדברי מהנדס העיר תל אביב: "הידע לא נמצא רק בידינו; התושבים יכולים להעלות תכניות לא פחות טובות".[188] בעוד שבתחום התכנון האורבני קיים זרם תורתי-אידאולוגי מושרש המעודד מעורבות של הציבור בתהליך התכנון, הרי במרבית תחומי העיסוק של השלטון המקומי שאלת המעורבות נעה בין הלא-מקובל ("מה יש להדיוט להוסיף לנו מבחינה מקצועית") לבין הפסול ("תקדים מסוכן, מבחינה פוליטית").

בהשפעת מודלים להיוועצות ציבורית במדינות אחרות, נעשים בשנים האחרונות בארץ ניסיונות שונים לפיתוח מנגנונים להתדיינות, המבוססים על השוואת מעמד המתדיינים בין נבחרי ציבור, בעלי מקצוע ואזרחים. אף כי ניסיונות אלה מתרכזים בהתייחסות לנושאים בעלי משמעות כלל-ארצית, הם צפויים לגלוש גם לרמה המקומית. לחברת המתנ"סים, באמצעות 'מרכז ציפורי', תרומה חשובה להטמעת עקרון ההיוועצות ולצמצום פער הדעת בין נושאי משרות, אנשי מקצוע והאזרחים. המפעל החלוצי של 'ועידות אזרחים' מציב דגם חדש לדיון אזרחי מושכל בישראל, גם הוא אחד מתוך מגוון של מנגנונים אפשריים.[189] בראשיתו של מפעל זה ניתן היה לחשוב שמדובר בתהליך אזוטרי, תכנית אשר גורמים ממשלתיים מוכנים ליטול בה חלק מבלי שתחייב אותם. האם באמת יש יסוד להניח שלמשרד התחבורה יש עניין להתדיין עם הציבור באשר ל'עתיד התחבורה בישראל'? או לאנשי משרד העבודה בנושא האבטלה בישראל?[190] ברם, הפעלת 'פרלמנט הבריאות', פרויקט להתייעצות ציבורית בנושאי מדיניות בריאות, מצביעה על התעצמות המגמה שכן הפעם משרד הבריאות רואה בו אמצעי לגיטימי לעיצוב מדיניותו.[191] אינני יודע אם ניתן להעריך כיום מהי ההשפעה הקונקרטית של מסגרות אלו להתדיינות ציבורית על המוסדות המעורבים ועל מדיניותם הלכה למעשה. בעיני, חשיבותם של ניסיונות אלו הם בעצם קיומם. כלומר ביכולתם להוכיח שבמדינת ישראל ניתן לקיים דיון רציני ופורה על סוגיות ציבוריות מורכבות ושלאזרחים יש דעה וקול הראויים להקשבה. אם נכון הדבר לגבי סוגיות לאומיות, האם הוא כה מופרך לגבי סוגיות מקומיות?

---

188 כמצוטט על-ידי מירי ריילי (2003).

189 ראו http://www.zippori.org.il/democracy.html

190 'עתיד התחבורה הציבורית' היה נושא ועידת האזרחים הראשונה שהתקיימה בישראל (ראו מרכז ציפורי, 2000); 'האבטלה בישראל' היה נושא הוועידה השנייה (ראו מרכז ציפורי, 2001).

191 ראו http://www.health.gov.il/pages/default.asp?maincat=38&catId=133&PageId=969

אם דמוקרטיה ברפואה – מדוע לא דמוקרטיה מקומית?

רפואה ודמוקרטיה מתדיינת אינם מושגים שמתקשרים באופן טבעי. ככלות הכול, רפואה היא תחום קלסי בו מעמדם של המומחים וסמכותם לא הותירו עד לאחרונה מקום להדיוטות עקב המונופול על ידע ועל שיקול דעת. ואף-על-פי-כן חודרת הדמוקרטיזציה גם לתחום הרפואה ואף למדיניות הבריאות. 'פרלמנט הבריאות', פרויקט חדשני מסוגו בישראל אשר יצא לדרך ב-2003, נועד לשתף את אזרחי המדינה בהליך ציבורי, בו יוכלו להשפיע על קביעת מדיניות הבריאות בישראל. הפרלמנט מציב את האזרחים בעמדתם של מקבלי ההחלטות והם נדרשים להתמודד עם הדילמות הקשות שעומדות בפני מערכת הבריאות.

אחד ממשתתפי פרלמנט הבריאות, רופא בכיר בב"ח הדסה ויו"ר הוועדה לאיכות הקלינית, תאר לאחרונה את חוויותיו כאיש מקצוע ואת התרשמותו העמוקה מאיכות ההתדיינות האזרחית:

> ... הדיונים עסקו בדילמות הנובעות ממצב שבו נוכח משאבים מוגבלים וביטוח בריאות ממלכתי, כל טיפול רפואי בא על חשבון טיפול רפואי אחר שלא יכול להינתן. למי לתת עדיפות? בעולם מתלבטים בסוגיה קשה זו ואין תשובה אחת נכונה. כפי שאמרה מומחית לאתיקה, עצם קיום דיון ציבורי, פתוח ושקוף, יותר חשוב מההכרעה.
> ... כך במשך שעות, בנימוס ובכבוד, החרדי, הפנסיונרית, האקדמאי, המורה והאישה בכסא גלגלים, דברו והקשיבו. הרהרתי איזו שיעור מאלף זה יכול היה להיות לתלמידים בפקולטה לרפואה, לא בהבנת מולקולה מתוחכמת אלא פשוט בהקשבה לערכים של האחר. הבנתי כמה חיונית ההידברות וכמה חסרה התקשורת.[192]

עדות זאת נראית לי חשובה, על רקע קלות הפסילה של יכולת האזרחים ואנשי השלטון המקומי לקיים דיון משותף מעמיק בנושאים מורכבים. מדוע אפשר לקיים ועידת אזרחים בנושא מדיניות בריאות ועדיפויותיה ואי-אפשר לקיים דיון מקביל בנושא מדיניות מקומית ועדיפויות מקומיות?

---

192 ברזיס (10.07.2003).

שותפות פעילה

שלב מתקדם יותר של דמוקרטיה מקומית מתדיינת הוא המעבר מתהליכי היוועצות לשותפות פעילה של אזרחים בתהליכי קבלת החלטות ואף ליווי ובקרה של פעילויות ותכניות במעמד של שותף לגיטימי. אם ציבור אזרחי יכול לקיים דיון מעמיק ושקול על דילמות במדיניות ועל קביעת סדרי עדיפויות, האם אין ביכולתו לתרום להכרעת סוגיות הנובעות מהן או לקיים בקרה על תכניות נגזרות? ישנם שני סוגים עיקריים של שותפות פעילה:

- שותפות המבוססת על ייצוג מובנה.
- שותפות המבוססת על התדיינות אזרחית.

בשותפות המבוססת על ייצוג מובנה, המעורבות האזרחית מתקיימת באמצעות נציגות נבחרת, כגון ועד שכונה או ועד רובע, או, במקרה של מועצה אזורית, ועד היישוב. במועצות האזוריות היה דגם זה חלק אינטגרלי מהתפתחותן ההיסטורית, אף-כי הוא נמצא בתהליך היחלשות ככל שמתחזק מעמדה האוטונומי של המועצה כרשות מוניציפלית. ברשויות עירוניות, נציגות התושבים בצוותי ההיגוי של פרויקט שיקום השכונות הייתה גרסה מוקדמת של שותפות המבוססת על ייצוג מובנה. דגם אחר של מעורבות מתמשכת וממוסדת למחצה של הציבור הוא המינהלות השכונתיות והמינהלים הקהילתיים אשר התפתחו במספר ערים בישראל בשנות ה-80 וה-90. מסגרות אלו אפשרו לאזרחים מעורבות בהתווית מדיניות שכונתית ובקבלת החלטות, במסגרות עבודה משותפות לנבחרים, לעובדי הרשות ולנציגי התושבים. המינהלות השכונתיות נועדו לשמש מסגרת לדיון משותף באשר לצרכים המוניציפליים השונים בשכונה; המינהלים הקהילתיים, לעומת זאת, הרחיבו מסגרת זו למתן שירותים בתחומים נבחרים.[193] הניסיון המצטבר בירושלים, עיר אשר הייתה חלוצה בהקמתם והתמידה בשמירתם, מצביע על המתח המתקיים בשותפות המבוססת על ייצוג מובנה. מחד, דגמים אלה העניקו לגיטימציה לתפיסה חדשה של דמוקרטיה מקומית המבוססת על מעורבות רחבה ומתמשכת בתהליכי קבלת החלטות. מאידך, המפגש חשף את המעורבות האזרחית לפוליטיזציה – ולו רק ברמה האישית. פוליטיזציה זו של הייצוג האזרחי הובילה בסופו של דבר לקואופטציה (היספגות במערכת

---

193 לסקירות מקיפות בנושא המינהלות השכונתיות ראו חסון (1989; 1997) וכן חסון ושות' (1995).

המוניציפלית, אימוץ כללי משחק) או לערעור מעמד הנציגות, בין על-ידי הממסד ובין על-ידי התושבים עצמם.[194]

שותפות המבוססת על התדיינות אזרחית חותרת למתוח קו ברור בין הזכות האזרחית למעורבות בתהליכי קבלת החלטות לבין מעורבות ישירה בנושא ניהול מקומי. המעורבות בתהליכי קבלת החלטות היא באמצעות מערכת התדיינות משותפת המאפשרת לגבש סדר-יום מקומי, קביעת סדרי עדיפויות והתייחסות לביצוע בפועל של נושאים שעל אותו סדר-יום. המפגש שלטון־מקומי–אזרחים מושתת בראש ובראשונה על תהליך מוסכם, יותר מאשר על מסגרת; על השתתפות יותר מאשר על תפקיד. מטרתו של תהליך היא 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. התקצוב ההשתתפותי, כפי שבא לידי ביטוי בניסיון הבינלאומי (ראו לעיל עמ' 144#), מראה כיצד תהליכים מוקפדים של דיון והכרעה יכולים לאפשר דמוקרטיזציה של תהליכי קבלת החלטות אגב חיזוק הלגיטימציה האזרחית של השלטון המקומי.

שאלת 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 תמשך (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 נושא 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 ישנה 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 נבחרי הציבור. גם אם

---

194 חסון (1997).

בעת בחירתם נבחרי הציבור שיקפו נאמנה עמדות והעדפות אלו, אין ביטחון שבמציאות דינמית ומורכבת יתקיים מצב זה באופן שוטף. 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 ייפוי 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 מִפעילות 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 לנבחרי 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 והמורכבוּת העולה של סוגיות והחלטות הנמצאות על סדר-היום המקומי מצריכות פיתוח של מנגנונים חדשים של תהליכי למידה ושכנוע הדדיים.

14 הדור הרביעי: עתידים

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. תרחישים שונים עשויים לעודד או לדכא את התפתחותם של תהליכי השינוי ובהתאמה לתמוך או להכשיל את התהוותו של הדור הרביעי. כיוון שחלק משמעותי של תהליך אפשרי זה הוא שינוי מכוון (הרצון לשנות), לסוגיית הסבירות יש גם ממד עכשווי: הנכונות לחולל שינוי היא ביחס ישיר להערכת סיכויו. כאן משחק האקלים החברתי תפקיד מרכזי. אקלים חברתי אופטימי (תקופות של צמיחה והתחדשות) מעודד פתיחות מחשבתית לרעיונות חדשים; אקלים חברתי פסימי מדכא כל חשיבה על אלטרנטיבה וזו תיחשב כלא-מציאותית גם אם מכירים בנחיצותה. מבחינה זו שנת 2003 (שנת כתיבה חיבור זה) או שנת 2004 (שנת הוצאתו לאור) אינן נראות כעיתוי מתאים לבחינת אפשרויות הנראות רחוקות מהמציאות הקשה. אך מותר לנו, גם בתקופות שפל, להתבונן קדימה ולנסות לחשוב כיצד עשויה להיראות מציאות עתידית.

ההקשר: סדר-היום האזרחי החדש

סדר-יום לאומי חדש ניצב לפנינו והוא סדר-יום אזרחי באופן מובהק. במשך עשרות שנים היה סדר-היום של ישראל בטחוני. נסיבות היסטוריות וממסדים אינטרסנטיים הנציחו אותו והדחיקו התייחסות מעמיקה לבעיותיה של ישראל כמדינה נורמלית. סדר-היום הביטחוני קבע גם את סדרי העדיפויות של מקבלי ההחלטות ואת אופן הקצאת המשאבים. הוא הטיל נטל כבד על החברה הישראלית ועל רווחתה. ההטיה בהקצאת משאבים לטובת נושאים ביטחוניים (אמיתיים ופוליטיים), בלמה כל סיכוי לצמיחה כלכלית רציפה. המגמות

הגאו-פוליטיות המסתמנות באזור עשויות ליצור דה-לגיטימציה להמשך שליטת הנושאים הביטחוניים בסדר-היום הלאומי. התדרדרותן של מערכות ציבוריות, השסע החברתי-כלכלי והפער הגובר בחברה הישראלית מעלים בחריפות הולכת וגדלה את הצורך בשינוי סדר-היום הלאומי. הפערים האזוריים יוסיפו פן טריטוריאלי לסדר-יום זה. המאבק המתפתח בין תפיסות עולם – בין הניסיונות להנחלת קפיטליזם פרימיטיבי לא-מרוסן לבין הניסיונות להצלת עקרונות מדינת הרווחה – הוא ש'יצבע' את סדר-היום האזרחי.

צמיחה כלכלית יכולה לשאת את מימושו של סדר אזרחי חדש. אין סיבה אובייקטיבית שמדינת ישראל לא תוכל לחזור ולהשיג את קצב הצמיחה שאפיינה אותה בשני העשורים הראשונים של קיומה. הסטגנציה הכלכלית המתמשכת מאז 1973, למעט בשנות ה-90 ה'עליזות', היא תוצאה של מעשי מדיניות יותר מאשר של קוניוקטורות בינלאומיות. הפוטנציאל הכלכלי העצור של ישראל הוא בר ניהול ומדיניות כלכלית נבונה יכולה להביא את התוצר הלאומי הרבה מעל הרמות הנוכחיות, המציבות אותנו בתחתית מדינות מערב אירופה.

האתגרים של סדר-היום האזרחי החדש יבליטו את חולשתן המובנית של מערכות השלטון. מבחינה זו, סדר-היום האזרחי החדש כולל מרכיב של שינוי במערכות השלטוניות ודפוסי פעולתן. ברוח דיון זה, שינוי במערכות השלטון ודפוסי פעולתן עשוי להקיף גם את השלטון המקומי.

השינוי בשלטון המקומי

על רקע התהוות סדר-יום אזרחי חדש, נשאלת השאלה איזה גורם יעצב את התפתחות הדור הרביעי של השלטון המקומי בישראל. כלומר, האם יהיה הגורם הזה תוצאה של מדיניות ציבורית מושכלת (רפורמה מקיפה, גם אם הדרגתית), של יוזמות מקומיות בדידות (מודלים מקומיים ללא קשר ביניהן), או תוצר של לחצים אזרחיים גוברים למען שלטון מקומי אלטרנטיבי?

נוכח הניסיון המצטבר עד כה לחולל שינויים מהותיים במערכות שלטון, חשיבה על אפשרות לרפורמה מתוכננת, פרי מדיניות מושכלת, מעוררת בהכרח רתיעה וספקנות. אך סדר-היום האזרחי החדש מחייב גיבוש של אסטרטגיית שינוי הולמת: מצע חברתי, כלכלי ופוליטי לישראל בעשור השני ובו-זמנית תכנית-אב שלטונית. ברור לי שדברים אלה נשמעים 'אוטופיים', אך קשה לראות כיצד השלטון המרכזי יוכל להתמודד עם אתגרי העידן החדש ללא תפיסה מגובשת באשר לראוי והרצוי. האם יש סיכוי שמפלגה פוליטית בישראל

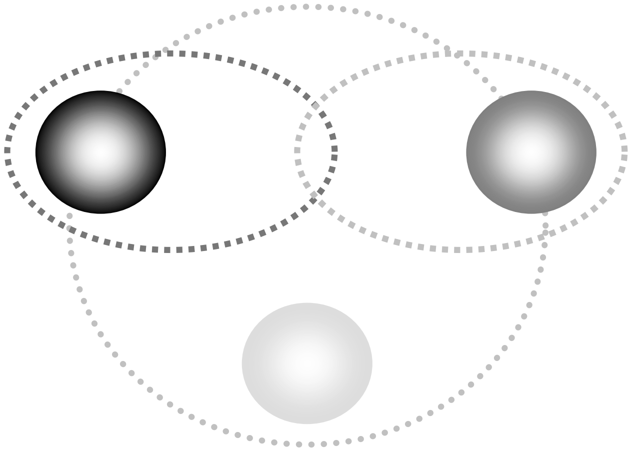
תשכיל להשקיע את האנרגיה המחשבתית שהשקיע הלייבור החדש בבריטניה, למשל, בגיבוש סדר-יום ציבורי חדש ואסטרטגיית שינוי לאורו? האם לממשלה עתידית, מצוידת היטב מבחינה רעיונית, תהיה היכולת הפוליטית לחולל את השינויים המתבקשים? קשה לדעת.

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'ירוקים', 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?

איור 3.1

שדה הכוחות החדש לעיצוב שינויים בשלטון המקומי



בחזרה למודל האבולוציוני

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 לצד 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 כילאיים' – שלטונים מקומיים בני דור קודם המסגלים לעצמם מאפיינים נבחרים של הדור הרביעי. בראייה אבולוציונית, השלטון המקומי בישראל צפוי להתקיים כמערכת הטרוגנית בה מתקיימים, זה לצד זה, דורות שונים.

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. התפתחותו של שלטון מקומי דור רביעי אינה בהכרח בגדר שינוי כולל, דרמטי, של כלל מערכת השלטון המקומי. בהקבלה לתהליכים בטבע, ניתן יהיה לצפות, באופן סביל, להתהוותו של דגם חדש של שלטון מקומי. אך סדר-יום אזרחי חדש דורש יותר מזה, דהיינו הבניה אקטיבית של העתיד. בתום מסע מפרך זה, הייתי רוצה להאמין שחיבור זה עשוי לתרום לכך.

מקורות

בן-אליא, נ' (2002). 'השלטון המקומי והניהול הציבורי החדש', בתוך: מ' טליאס (עורך) (2002).

בן-אליא, נ' (1999). *המימון הממשלתי ומשבר הרשויות המקומיות בישראל*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בן-אליא, נ. (1998א). *משבר הרשויות המקומיות בישראל*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בן-אליא, נ' (1998ב). *מנהלי מחוזות במשרדי הממשלה: איפיון התפקי*. נערך במסגרת הפרויקט 'פורום מנהלי מחוזות במשרדי הממשלה'. ירושלים: אלכ"א (ג'וינט-ישראל). (לא פורסם).

בן-אליא, נ' (1998ג). *הפרטת מערכות מים וביוב מקומיות: בין יוזמות מקומיות לבין מדיניות ממלכתית*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בן-אליא, נ' וש' כנעני (1997). *אוטונומיה מקומית "ללא עלות": הפיתוח של מוסדות חינוך*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בן-אליא, נ. (1996). *מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בן-אליא, נ' (1990). 'השלטון המקומי ומשבר מדינת הרווחה בישראל'. *עיר ואזור*. 21, 7:17.

בן-אליא, נ' (1988). *הרשות המקומית לקראת שנות ה-90: קווים למסגרת קונצפטואלית חלופית*. הוכן ביוזמת ג'וינט ישראל כמצע לדיון ציבורי. רחובות: נב- הערכה, תכנון, ניתוח מדיניות בע"מ.

ברזיס, מ. (10.07.2003). 'דרושה יותר דמוקרטיה ברפואה'. *הארץ*.

הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת 'מענק האיזון' לרשויות המקומיות. (1993) *דו"ח מסכם*. ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. *השנתון הסטטיסטי לישראל – 2002*. מספר 53, ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. *השנתון הסטטיסטי לישראל – 2003*. מספר 54, ירושלים.

המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה (2001). *הפרטה: מימון פרויקטים עירוניים*. ירושלים.

טליאס, מ' (עורך) (2002). *הניהול הציבורי: רפורמה במינהל הציבורי*. ירושלים: ג'וינט – אלכ"א.

חסון, ש' (1997). *הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

חסון, ש' שחורי, וח' נאדיב, (1995). *מינהל שכונתי – הרעיון והשיטה*. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

חסון, ש' (1989). *מינהלות שכונתיות בירושלים*. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

חפץ אבי ושות' (1997). הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות יעודיות בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

ויטנברג, י' ופ' טוביה (1996). *האמנה לשיפור איכות השירות*. ירושלים: משרד ראש הממשלה (המרכז לאיכות ומצוינות) ואלכ"א (ג'וינט-ישראל).

מאור, ז' (24.8.2003). 'תוכניות ופרויקטים לתעסוקה בשטח 58 מיליון מ"ר במרכז'. *הארץ: מוסף נדל"ן*.

מלר-אולשיצקי, ר' (4.8.2003). 'מערכת החינוך התרשלה. שתשלם'. *הארץ*.

מנוחין, נ' וח' לודמיר (1982). *הנדבך השני בשלטון המקומי בישראל: השלטון המחוזי*. רחובות: המרכז לחקר ההתיישבות הכפרית והעירונית.

מרכז השלטון המקומי (1999). *השלטון המקומי: נתונים, בעיות ופרפראות בתחומי הכלכלה והכספים*. היחידה הכלכלית. תל אביב. (הוכן כנייר לכנס הגזברים השנתי).

מרכז ציפורי (2000). *ועידת האזרחים הראשונה – עתיד התחבורה בישראל*.
http://www.zippori.org.il/Citizens/citizenheb6.html

מרכז ציפורי (2001). *ועידת האזרחים השנייה – האבטלה בישראל – בעיות ופתרונות האפשריים*
http://www.zippori.org.il/Citizens/citizenheb8.html

משרד הפנים (2000). *מערכת מדדי ביצוע בשלטון המקומי*. ירושלים.

משרד הפנים (2002). *דו"ח נתונים כספיים מבוקרים – רשויות מקומיות* (2001). ירושלים.

משרד הפנים (1998א). *דו"ח הוועדה ליישום שינוי שיטת הדיווח הכספי ברשויות המקומיות*. ירושלים.

משרד הפנים (1998ב). *דו"ח הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות*. דו"ח מסכם. ירושלים.

משרד הפנים (1997). *דוח שנתי מס' 3*. ירושלים: האגף לביקורת ברשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה (2003). הדרג המחוזי במשרדי הממשלה. *דוח שנתי 54ב*. ירושלים.

משרד מבקר המדינה (2004). הדרג המחוזי במשרדי הממשלה. *דוח שנתי 54ב*. ירושלים.

משרד מבקר המדינה (2000). המענק לאיזון תקציבי הרשויות המקומיות. *דוח שנתי 50ב*. ירושלים.

משרד מבקר המדינה (2000). ערי הפיתוח בדרום הארץ. *דוח שנתי 50ב*. ירושלים.

משרד מבקר המדינה (2000). תקצוב החינוך באמצעות הרשויות המקומיות. *דוח שנתי 51*. ירושלים.

משרד מבקר המדינה (1997). תקצוב החינוך באמצעות הרשויות המקומיות. *דוח שנתי* 48. ירושלים.

משרד מבקר המדינה (1992). הכנסות מועברות לרשויות המקומיות. *דוח שנתי 43*. ירושלים.

ג'אנר-קלוזנר, ד' ול' שמיר-שנאן (1988). *התארגנות מקומית לפיתוח כלכלי*. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

ג'אנר-קלוזנר, ד' וד' פלזנשטיין (1997). *מקצועות חדשים ברשויות המקומיות בישראל*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע' (2003). *רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע' וא' חזן (1999) *שיתוף בבסיס המס בין רשויות מקומיות*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע' (1994). *לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין תל אביב בשנות התשעים*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

ריילי, מ' (21.09.2003). 'דיאלוג עם התושבים – איך לא חשבנו על זה קודם?'. *הארץ: מוסף נדל"ן*

Abers, R. (2001). ‘Learning Democratic Practice: Distributing Government Resources’. In: M. Freire and R. Stren. *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*. Washington D.C.: The World Bank Institute.

through Popular Participation in Porto Alegre, Brazil 129

Agronoff, R. (1994), *Asymmetrical Federalism in Spain: Design and Outcomes*. Paper presented at the XVIth World Congress of the International Political Science Association in Berlin (unpublished).

Adjuntament de Barcelona (1999). *Barcelona: Gobierno y Gestion de Ciudad*. Barcelona: Diaz de Santos.

Adjuntament de Valencia (nd). *Carta de Participacion Ciudadana*. Valencia.

Aja, E. (2001). ‘Spain: Nation, Nationalities and Regions’, In J. Loughlin. *Subnational Democracy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Akzin, B. and Y. Dror (1966). *Israel: High Pressure Planning*. Syracuse: Syracuse University Press.

Amin, A. and J. Hausner. (1997). *Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*. Lyme: Edward Elgar.

Area de Derecho Constitucional (2000). *Acuerdo sobre Medidas Administrativas para el Desarrollo del Gobierno Local en Materias de Competencia del Estado*. Facultad de Derecho. Universidad de Valladolid.

Audit Commission (2003). *PFI in Schools*. Local Government National Report. London.

Banner, G. (2000). *Reinventing Local Government – the Case of Germany*. Koln: Centre for Management Studies (KGSt).

Barnes, M. et al (1989). 'The New Management of Community Care: Users Groups, Citizens and Co-Production'. In: G. Stoker. *The New Management of British Local Governance*. London: Macmillan.

Ben-Elia, N. (1996). *Strategic Changes and Organizational Reorientations in Local Government: A Cross-National Perspective*. London: Macmillan.

Ben-Elia, N. (1998a). 'The Strategic Management of Urban Change: an Organizational Approach'. In: J. Parpal (ed): *Urban Development in the Mediterranean Region: the Role of Strategic Planning*. Barcelona: Barcelona Metropolitan Association and the Council of Europe.

Ben-Elia, N. (1998b). 'Executive Management at the Political-Professional Interface: CEOs in Israeli Local Government'. In: Klausen, K.K. and A. Magnier (eds): *The Anonymous Leader - Appointed CEOs in Western Local Governments*. Odense: Odense University Press.

Benyon, J. and A. Edwards (1999). 'Community Governance of Crime Control'. In: G. Stoker (1999). *The New Management of British Local Governance*. London: Macmillan.

Birgminghan City Council (2003). *Birmingham People's Panel*. Birmingham.

Blair, T. (1996). 'Democracy's Second Age'. *The Economist*, 14 Sept: 33-36.

Blair, T. (1998). *Leading the Way: A New Vision for Local Government*. London: Institute of Public Policy Research.

Bovaird, T., E. Loffler, S. Parrado-Diez (eds) (2002). *Developing Local Governance Networks in Europe*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Braithwaite, V.A. and M. Levi (eds) (2003). *Trust and Governance*. New York: Russell Sage Foundation.

Brugue,Q. et al (2001). 'Consejos Consultativos de Barcelona'. In: J.Font. *Ciudadanos y Decisiones Publicas*. Barcelona: Ariel.

Cabinet Office (1999). *Modernising Government.* White Paper, CM 4310. London.

Cabinet Office (2000). Wiring it Up: Whitehall's Management of Cross-Cutting Policies and Services. London: Performance and Innovation Unit.

Canel M. (1994). Local government in the Spanish autonomous state, *Local Government Studies*, 20, 1: 44– 59.

Cassese S. & Torchia L. (1993). The meso level in Italy, In L. Sharpe (op.cit).

Clark, N.T. (1996). Small is Innovative: Local Government Innovation Strategies in the United States and Other Countries, In: Ben-Elia (op.cit).

Clark, N.T. (1994). City Innovation – New Strategies in Lean Times. *Newbury Park:* Sage

Clarke, S.E. (1989). *Urban Innovation and Autonomy*. Newbury Park: Sage.

Cohn, E. (ed) (1997). *Market Approaches to Education: Vouchers and School Choice*. Oxford: Pergamon.

Coles, D. and K. Murphy (1999). *Social Accountability – A New Approach to Business*. London: KPMG.

Colomer, J. M., 1998, 'The Spanish State of Autonomies: Non- Institutional Federalism'. *West European Politics*. 4, 1, 40-52.

Coote, A. et al (1994). *Citizens' Juries*. London: IPPR.

Coote, A. et al (1997). *Citizens' Juries: Theory into Practice*. London: IPPR.

Council of Europe (1985). *European Charter of Local Self-Government*. European Treaty Series - No. 122. Strasbourg.

Council of Europe (1985). *Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity*. Local and Regional Authorities in Europe - No. 55. Strasbourg.

Council of Europe (1993). *Local Referendums*. Local and Regional Authorities in Europe – No. 52. Strasbourg.

Council of Europe (1997). Recommendation No. R (97) 7 of the Committee of Ministers to Members States on Local Public Services and the Rights of their Users. Strasbourg.

Council of European Municipalities and Regions (1999). White Paper on Consultation Procedures of Local and Regional Authorities in Europe. Paris.

Council of Europe (2000). *The Participation of Citizens in Local Life*. Local and Regional Authorities in Europe - No. 72. Strasbourg.

Council of Europe (2002). *Redressement des Collectivites Locales et Regionales en Difficulte Financiere*. Local and Regional Authorities in Europe - No. 55. Strasbourg.

Corry, Dan and G. Stoker (2002). An end to the master-serf approach to local government. *The Guardian*. (26.11.2002).

Danish Ministry of Education (2000). *Private Schools in Denmark*. http://eng.uvm.dk/publications/factsheets/fact9.htm.

Department of Education and Skills (2000) *Statistics of Education. Schools in England 2000.* London: The Stationery Office.

Department of Transport, Local Government and the Regions (DTLR) (2002a). *Strong Leadership – Quality Public Services*. White Paper. London: DETLR.

Department of Transport, Local Government and the Regions (DTLR). (2002b). *Your Region, Your Choice: Revitalising English Region*s. White Paper. London: DETLR.

Department of Transport, Local Government and the Regions (DTLR) (2000) *Modernising Local Government Finance.* Green Paper. London: DETLR.

Department of Transport, Local Government and the Regions (DTLR) (1998a) *Modernising Local Government: Improving Local Services Through Best Value.* Consultation Paper. London: DETLR.

Department of Transport, Local Government and the Regions (DTLR). (1998b) *Modern Local Government: In Touch with the People.* White Paper. London: DETLR.

Dexia (2002). Les finances Locales dans les Quinze Pays de l'Union Europeanne. Paris: Dexia Editions.

Dexia Banque (2003). Les Finances des Povoirs Locaux en 2001. Brusselles.

De Sousa Santos, B. (1998). 'Participatory Budgeting in Porto Alegre: Towards a Redistributive Democracy'. *Politics and Society*. 26, 4: 461-510.

Dienel, P. and O. Renn (1995). 'Planning Cells: A Guide to "Fractal Meditation". In: Renn, O. et al (1995). *Fairness and Competence in Citizens Participation*. Dordecht: Kluwer.

El Mundo (2001). 'El Consejo de Política Fiscal Aprueba la Nueva Financiación de Las Comunidades'. (28 de Julio de 2001). Madrid.

Enquetekommission des Bundestages (2002). Zukunft des burgerschaftlichen Engagements - Burgerschaftliches. Engagement und Zivilgesellschaft. Opladen: Leske-Budrich.

Evertsson, J. (2000). *Parents in school decision making in Sweden*. Paper presented at 'Parents in Education around the World 2000 Conference'. Glasgow. Scottish School Board Association.

Farber G., Le systeme de perequation allemand. In: G. GILBERT, *La perequation financiere entre les collectivites locale*s, Paris: PUF.

Federacion Española de Municipios y Provincias (FEMP) (2002). *Ley Reguladora de las Bases del Regimen Local*. Madrid.

Federacion Española de Municipios y Provincias (FEMP) (2003). *Ley Reguladora de las Haciendas Locales*. Madrid.

Floris T. S. and C. Bidsted (1996). *User Committees: a Cross-Sector Report. Experiences from the Municipal and County Authorities*. Copenhagen: AKF – Institute of Local Government Studies.

Font, J. (2001). *Ciudadanos y Decisiones Publicas*. Barcelona: Ariel.

Font, J. y L. Medina (2001). 'Consejos Ciudadanos en España. In: J. Font, *Ciudadanos y Decisiones Publicas*. Barcelona: Ariel.

Freire, M. and R. Stren (2001). *The Challenge of Urban Government : Policies and Practices*. Washington D.C. : The World Bank Institute.

Game, C. (2001). 'Searching the world for a mayoral model'. *The Guardian*. January 16, 2001

Giardia, P. (2000). *Intergovernmental Fiscal Relations in Italy*. Paper presented at the IMF's Conference on Fiscal Decentralization. Washington: International Monetary Fund.

Golsmith M.J. and K. Newton (1983). 'Central-Local Relations: The Irresistile Rise of the Centralised Power'. *West European Politics*, 6, 4: 216-233.

Gray, A. and B. Jenkins (2001). 'Democratic Renewal of Local Government: Continuity and Change'. *Local Government Studies*, 37,3, 27:45.

Guidi, L. (2000). E-Democracy experimentations in Bologna: Iperbole civic network, how to build a participative on line community. Paper presented at the Global Community Networks 2000 Conference, Barcelona.

Guihery, L. (2001). An Economic Assessment Of German Fiscal Equalization Schemes Since 1970: What Prospects for a Unified Germany?. *Public Finance and Management* , 1, 4: 393-419.

Jones, B. & M. Keating. (1994) (eds.) *The European Union and the Regions.* Oxford: Oxford University Press.

Jessop, B. (1997). 'The Governance of Complexity and the Complexity Preliminary Remarks on Some Problems and Limits of Economic Guidance'. In Amin and Hausner. (1997). *Beyond Market and Hierarchy: Interactive*

Governance and Social Complexity. Lyme: Edward Elgar.

Harding, D. (2002). 'Winning the ratings game'. *The Guardian* (13.6.2002).

House of Commons (1998). The Greater London Authority Bill: *A Mayor and Assembly for London*. Bill 7 of 1998- 99. Research Paper 98/ 115. London.

Hendriks, F. & P. Tops (1999). ' Between Democracy and Efficiency: Trends in Local Government Reform in the Netherlands and Germany'. *Public Administration*. 77, 1: 133-153.

Hendriks, F. & Juliet Musso (2003). *Making Local Democracy Work: Neighborhood-Oriented Reform in Los Angeles and the Dutch Ranstadt*. Unpublished working Paper. School of Policy, Planning, and Development. University of Southern California.

Hepburn, C.R. (1999). *The Case For School Choice: Models from the United States, New Zealand, Denmark, and Sweden*. Vancouver: The Fraser Institute.

Hooghe L. (1994). 'Belgian federalism and the European Community'. In: B. Jones & M. Keating. (eds.) *op.cit.*

Hooper, J. (2002). ‘Germany sells off the silver’. *The Guardian* (26.3.2002).

Institute International d'Administration Publique (2001). *Local Government in France*. Paris: La Documentation Francaise.

International Financial Services (2003). *Public Private Partnerships*. London.

Local Government Committee (2002). *Report of Inquiry into Local Government Finance*. Scottish Parliament.

Keating, M. (1998). *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Aldershot: Edward Elgar.

KGSt (Hrsg.) (1993). *Das neue Steuerungsmodell*. Koln.

Kickert, W. J.M. (1997). ‘Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American 'Managerialism'’. *Public Administration.* 75: 731- 752.

Pierre, J. (2000). *Debating Governanc*e. Oxford University Press.

Kickert, W.J.M. (2002). *Beyond Public Management – Shifting Frames of Reference in Administrative Reforms in the Netherlands*. Paper presented at the VIIe Congres de l’Association Francaise de Science Politique. Lille, septembre 2002.

Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.

Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.

Kubler, D. and A. Ladner (2002). *Local Government Reform in Switzerland. More ‘for’ than ‘by’ – but what about ‘of’?*. Paper presented at the Joint International Conference ‘Reforming local government: closing the gap between democracy and efficiency’. Stuttgart, September 2002.

Loughlin, J. and Peters, Guy B. (1997), ‘State Traditions, Administrative Reform and Regionalization’. In: Keating, M. and J. Loughin (eds) *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass.

Loughlin, J. (2001). *Subnational Democracy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Lowndes, V. (1999). ‘Management Changes in Local Governance’. In: G. Stoker. *The New Management of British Local Governance*. London: Macmillan.

Lowndes, V. (1999). 'Rebuilding trust in central/local relations: policy or passion?’. *Local Government Studies*, 25, 4: 116-36.

Mabileu, A. (1991). *Le System Local en France*. Paris: Montechrestien.

Mandelson, P. and R. Liddle (1996). *The Blair Revolution*. London: Farber & Farber.

Marcou, G. (1994). *State Budget Support to Local Government in France*. Report for the Sigma Programme. Paris: OECD.

Merrill Lynch (2002). *Structured Finance in the Public Sector*. Presentation at Euromoney: The 9th European Regional & Municipal Financing Conference. Nice: March 19-20, 2002.

Ministere de l'Interieur (1999). *Loi Relative au Renforcement et a la Simplification de la Cooperation Intercommunale*. Document de mis an oevre. Paris.

Ministere de l'Interieur (2002). *L'Intercommunalite se Renforce et se Simplifie*. Bulletin d'Information Statistique de la DGCL, No. 42 (Avril). Paris.

Ministry of Interior & Health (2002). *Municipalities and Counties in Denmark: Tasks and Finances*. Copenhagen.

Moore, B.H. (ed.) (1983). *The Entrepreneur in Local Government*. Washington: International City Mangers Association.

Müller, K. (1999). 'Local Government Reform An Empirical Analysis of Reasons, Approaches and First Experiences in German Local Governments'. In: W. Jann, & H.G. Petersen [Eds.]: *The Public Sector in Germany and Australia: From Hierarchy to Contract Management*. Berlin: Australia Center, University of Postdam.

Negrier, E. (1999). 'The Changing Role of French Local Government'. *West European Politics*, 22,4:121-139.

OECD (1994). *School: A Matter of Choice*. Paris: OECD.

OECD (1997). *Managing Across Levels of Government*. Paris: OECD.

OECD (1999a). *Fiscal Design Across Levels of Government*. Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs Fiscal Affairs. Paris: OECD. Briefing submmitted to the Closed Expert Workshop on Federalism and Development, Swiss Agency for Development and the World Bank Institute, Berne, December 1999.

OECD (1999b). *Taxing Powers of State and Local Government*. OECD Tax Policy Studies No. 1, Paris.

OECD (2001). *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. Paris: OECD.

Office of Manangement & Budget (2003). *Government Performance Results Act of 1993*. Washington: www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra.

Citizen's Charter Unit (1991). *The Citizen's Charter*. London: Cabinet Office.

Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) (2001a). *Strong Local Leadership*

Quality Public Services. London.

Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) (2001b). *Local Strategic Partnerships - Government Guidance*. London.

Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) (2002). *Modular constitutions for English local authorities*. London.

Osborne, D. and T. Gaebler (1992). *Reinventing Government*. Reading: Addison-Wesley.

Parlamento Italiano (1997). *Legge 15 marzo 1997, n. 59.* www.parlamento.it/parlam/leggi.

Peter, J. (2001), *Local Governance in Western Europe*. Sage: London.

Parpal, J. (ed): *Urban Development in the Mediterranean Region: the Role of Strategic Planning*. Barcelona: Barcelona Metropolitan Association and the Council of Europe.

Peters, G. (2000). 'Globalization, Institutions, Governance'. In: G. Peters and D. Savoie. (eds). *Governance in the Twenty- first Century: Revitalizing the Public Service*. London: McGill-Queen's University Press.

Philip, L. (1992). 'Les Garanties Constitutionnelles du Povoir Financier Local'. *Revue Francaise de Droit Administratif*, 3: 453-470.

Pierre, J. (1990). 'Assesing Local Autonomy'. In: D.S. King and J. Pierre (eds.) *Challenges to Local Government*. London: Sage.

Pierre, J. (ed) (2000). *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

PPP Knowledge Center (2002). *PPP in the Netherlands*. The Hague: Ministry of Finance.

Prime Minister (1991). *The Citizen's Charter*. London: HMSO.

Raimondo, L. (2001). *The Process of Decentralization In Italy: A Focus on Regional Governments*. Paper presented at the Symposium International sur le desequilibre fiscal. Quebec: Comission sur le desequilibre fiscal.

Raventos, F. (1998). 'Strategic Planning: a Philosophy for Managing the Future through Consensus Paarticpation of Civil Society'. In: J. Parpal (ed): *Urban Development in the Mediterranean Region: the Role of Strategic Planning*. Barcelona: Barcelona Metropolitan Association and the Council of Europe.

Renn, O. et al (1995). *Fairness and Competence in Citizens Participation*. Dordecht: Kluwer.

Ridley, N. (1988). *The Local Right: Enabling not Providing*. London: Centre for Policy Studies.

Rieder, S. and L. Lehmann (2001). 'Evaluation of New Public Management Reforms in Switzerland'. *International Public Management Review*. 2,1, 25:43.

Robinson, P, John Hawksworth, Jane Broadbent, Richard Laughlin, Colin Haslam. (2002). *PFI and the Public Finances: Saviour, Villain or Irrelevance ?.* London: Institute for Public Policy Research.

Senat (2002a). Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Paris.

Senat (2002b). Project de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République. Paris.

Secretaries of State for Health, Social Security Wales and Scotland (1989). *Caring for People: Community Care in the Next Decade and Beyond*. London: HMSO.

Service First (1999). *Involving users: Improving the Delivery of Local Public Services*. London: Cabinet Office and the National Consumers Council.

Sharpe , L. (1993) (ed.) *The Rise of Meso Government in Europe*. London: Sage.

Sørensen, E. (nd). New forms of democratic empowerment: Introducing user influence in the primary school system in Denmark. Copenhagen: Woking Paper No.4 – Demokratiprojektet. Institut for Statskundskab Københavns Universitet.

Standard and Poor's (2002a). *Spanish Regional and Local Governments*. Report Card. www.ratingsdirect.com.

Standard and Poor's (2002b). Collectivites Locales Europeenes – Notes des Emetteurs en Devise Etrangere. Paris.

Standard and Poor's (2002c). Germany's Economic Policy-Making at a Watershed. Paris.

Standard and Poors (2001). When May a Regional or Local Government Within the EMU Be Rated Higher Than Its Sovereign?. Paris.

Steckert, U. (2002). 'Liberalization, Competition and Identity Crisis in Municipal Enterprise'. *German Journal of Urban Studies*, 41, 1:

Stewart, J. (1988a). *Managing Tomorrow*. Luton: Local Government Training Board.

Stewart, J. (1988b). *Understanding the Management of Local Government*. Harlow: Longman.

Stewart, J. (1989). 'A Future for Local Authorities as Community Government'. In: Stewart & Stoker (eds). *The Future of Local Government*. London: Macmillan.

Stewart, J. and G. Stoker (eds) (1989). *The Future of Local Government*. London: Macmillan.

Stiglitz, J. (1999). *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*. Oxford Amnesty Lecture.

Stoker, G. (1999). *The New Management of British Local Governance*. London: Macmillan.

Stoker, G. (2000), 'Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance'. In: J. Pierre (ed), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy.* Oxford: Oxford University Press.

The Local Government Act 2000 (2000) London: The Stationery Office.

The Economist (9.2.2002). 'Empty Coffers'.

The Guardian (16.10.2002). 'Milburn plans complete social services overhaul'.

Travers, T. and G. Jones (1997). *The New Government of London*. London: Joseph Rowntree Foundation.

UNISON (The Public Service Union) (2002). *PFI: Failing Our Future*. London.

Van Helden, J.G. (1998). 'A Review of the Policy and Management Instruments Project for Municipalities in the Netherlands'. *Financial Accountability & Management*, 14, 2: 85-104.

Martinez-Vazquez, Jorge. (1998). *The Assignment of Expenditure* Responsibilities. Paper presented at the Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management Course of the World Bank Institute, Vienna.

US Census (2003). State and Local Government Finances by Level of Government: 2000-2001. www.census.gov.

Van Assche, D. (2002). Decentralisation in the city of Antwerp : Restoring Confidence.? . Paper presented at the 2000 European Consortium for Political Research (ECPR) Conference. Turin. March 2002.

Van der Berg, E. Braun and J. Van der Meer (1998). 'Organizing Capacity and Strategic Planning: Experiences in Eight European Cities'. In: J. Parpal (ed): *Urban Development in the Mediterranean Region: the Role of Strategic Planning*. Barcelona: Barcelona Metropolitan Association and the Council of Europe.

Vetter, A. and N. Kersting (2002). *Reforming Local Government: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Introduction paper presented at the 'Reforming Local Government: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency' Conference. Stuttgart. September 2002.

Vielba, C. (1986). 'Marketing in Local Government': A Contradiction in Terms?. *Local Government Studies*. 12,4:15-19.

Walsh, K. (1989). *Marketing in Local Government*. Harlow: Longman.

Wollmann, H. (2002a). 'Co-ordination in intergovernmental setting". In: G. Peters and J. Pierre (eds.). *Handbook of Public Administration*. London: Sage (forthcoming).

Wollmann, H. (2002a). More direct democracy on the local and the Lander levels? Some notes on the recent development in the German Lander and in Berlin. Paper presented at Anglo-German Conference. Berlin. May 2000.

Wollmann, H. (2002b). 'Is Germany´s Traditional Type of Local Self-Government Being Phased Out?'. *German Journal of Urban Studies*, 41, 1.

Wollmann, H. (2002c). Recent advances in direct local democracy and in NPM – guided modernisation of local government in Germany: Compatible, complementary or contradictory moves?. Paper presented at the 2000 European Consortium for Political Research (ECPR) Conference. Turin. March 2002.

מפתח

אוטונומיה מקומית
בישראל 10, 20, 21, 26
בבריטניה 94-93
אוטונומיה 'עסקית' 110
אוטונומיה פיסקלית – ראו 'ביזור פיסקלי'
אוסטרליה 55, 114
אזרוח השלטון המקומי 12, 199-209
אזרח כלקוח עסקי 126, 117, 194
אזרחות מושכלת 12, 199-204
אזרחים 10, 26, 32, 77, 111, 115, 117, 120, 125, 127, 128, 133, 136, 139-145, 168, 177, 192, 194, 197, 199, 201, 204-209, 211
אזרחים כצרכני שירות 132-125
אחריות ציבורית מוגברת (accountability) 65, 125, 192
איגרות חוב 95-99, 188-189
אידאולוגיה
נאו-שמרנית 56, 114
סוציאל-דמוקרטית 166
איזון מרחבי 101, 105-108
איזון תקציבי 38-40, 55, 64, 89, 180
איחוד רשויות מקומיות
בישראל 53, 56-58, 171
בצרפת 76
ומשאל עם מקומי 140

איטליה 67, 69-71, 78, 90-94, 96-97, 99-100, 103, 139, 143, 149, 151-152
חוקי בסאניני 70, 78
אי-מתן שירותים 55, 188
אינטרסים נדל"ניסטיים 31, 46, 173
אירלנד 69-70, 78-79, 99-100, 130
אמון בין-שלטוני
בישראל 50-51, 167-170
במדינות מפותחות 134
אמון הדדי (trust) 121, 168-169
אמון הציבור 198, 209
אמנה אירופית בנושא שלטון מקומי (European Charter of Local Self-Government) 80, 103.
אנגליה 69-70, 79, 95, 132, 136, 141, 154
א-סימטריה ברמת המידע והידע 199
אסיפות אזוריות (regional assemblies) 70
אספקת שירותים ישירה 118
אִפיון סוציו-כלכלי של רשויות מקומיות 39
אפקטיביות 57, 76, 110-111, 118, 130, 149, 187
ארגון המדינות המפותחות לשיתוף כלכלי (OECD) 81, 90, 134, 173
ארנונה 41, 44-47 , 106, 181, 188, 193
ארצות-הברית 54-55, 64, 82, 96, 113-114, 139, 145, 173, 177

חוק הביצועים והתוצאות
(Government Performance and Results
Act) 114

ביזור – ראו גם 'התבזרות'.
ביזור שלטוני-מרחבי
באיטליה 70, 78
בבלגיה 71
בבריטניה 170
בספרד 71-72
בצרפת 72
ביזור תת-רשותי
בישראל 25, 207
בבלגיה 77
בהולנד 77
בצרפת 77
ביזור פיסקלי
באיטליה 92
בבלגיה 92
בבריטניה 94
בספרד 91-92
בסקוטלנד 96
ביזור, תהליכים
תהליכי 'מטה-מטה' 77-78
תהליכי 'מטה-מעלה' 73-76
תהליכי 'מעלה-מטה' 68-72
ביקורת פנים 112, 202
בית-הספר כתאגיד עצמאי 130
בלגיה 67-71, 77-78, 90-93, 96, 100, 140, 149, 151, 162
בלייר, טוני 73, 79, 94, 113, 124, 127, 134, 188
בנקים ומוסדות מימון 46, 49-50, 58, 96, 182-184
בקרה חיצונית (auditing) 112

בקרת תוצאות 111-112, 114, 116-117
בריטניה 55, 67, 70, 73, 78-79, 82, 84, 90, 93-94, 96, 98-101, 103-105, 113-115, 119, 124, 126-127, 135, 137-141, 145, 171, 174, 179-181, 187, 194, 212

גיוס מקורות חוץ-ממשלתיים 95-98
גילוי נאות 37, 112, 133-134, 137, 200, 202
גירעון כספי
של הרשויות המקומיות בישראל 34-35, 36, 45, 48
של השלטונות האזוריים/מקומיים
במדינות האיחוד האירופי 88-89
גישת ה-best value 111, 127, 137, 187
גישת 'רובין הוד' (ראו גם מענקי איזון/ השוואה) 106-107
גלובליזציה 83-84, 90, 102
גרמניה 69, 85, 96, 104-105, 114-115, 118, 139-140, 145-146, 174

דה-רגולציה 70, 79, 110, 112, 115, 132, 198
דוקטרינה מוניציפלית חדשה (בישראל) 53-55, 58, 177.
דור ראשון (של שלטון מקומי בישראל) 10
דור רביעי (של שלטון מקומי בישראל) 10, 149-213
דור שלישי (של שלטון מקומי בישראל) 10, 15-59, 213
דור שני (של שלטון מקומי בישראל) 10
דיווח כספי
בישראל 31, 55, 199-200, 202-203
דיווח לציבור
בישראל 31, 200, 202-203
דמוקרטיזציה של קשרי שלטון-מקומי-אזרח 137, 200, 202

דיווח כספי על בסיס צבירה מלא (accrual
method) 112, 186
דיווחיות חברתית ואתית 203-204
דמוקרטיה מקומית
בישראל 11-12, 30-32, 54, 163-164,
171, 199, 202, 209
בבלגיה 77
בבריטניה 73, 134, 136, 138
בגרמניה 134
בהולנד 78, 117
בספרד 136, 138
בצרפת 77, 134, 138
בניו-זילנד 130
דמוקרטיה מקומית אלקטרונית 202
דמוקרטיזציה של קשרי שלטון-מקומי-אזרח
137-146, 199-209
דנמרק 55, 69, 95-96, 100, 107-108, 128,
140, 174, 181

האצלת סמכויות (delegation of
responsibilities) 64, 71-79, 92, 103,
110, 130, 160, 165-171
האצלת סמכויות דיפרנציאליות 80
הבניה-מחדש של המערכת השלטונית
(בישראל) 151-164
הולנד 55, 69, 78, 81, 96, 99-100, 103-104,
115-117, 145, 149, 174
מודל טילבורג 115-117
פרויקט ה-BBI – 'כלי מדיניות וניהול
לרשויות מקומיות' 115-117
הוצאה מינימלית לנפש 40
הוצאות השלטון המקומי
בישראל 23-24, 34-40, 42, 47-51, 163,
175, 177-182
בבריטניה (הוצאות סטנדרטיות) 106
בדנמרק (הוצאות נורמטיביות) 107
במדינות האיחוד האירופי 86-89,
101-104
ושיטת ה-PFI 98
הכְוונה אסטרטגית 111
הכנסות השלטון המקומי
בישראל
אגרות והיטלים 32-33, 43, 46,
47-48
איגרות חוב 188-189
הכנסות מועברות 43
הכנסות עצמיות 43-47
הלוואות ממוסדות פיננסיים
49-50
במדינות האיחוד האירופי 90-95, 100
איגרות חוב 95-99
הלוואות ממוסדות פיננסיים 95
הסדרי מס מצטרפים 92
הרחבת בסיסי המס המקומיים 92
התחלקות בהכנסות 91
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 24, 39
הנעה באמצעות שכנוע, היוועצות והידברות
(management of influence) 122
הסדרי מימון ממלכתי
בישראל 42, 178-180, 182
במדינות האיחוד האירופי 99-107
הסדרי מס מצטרפים (surtax) 91, 180
הסוכנות היהודית 159, 190
הסכם מסטריך 85, 103
העֲצמה פוליטית (devolution of power)
67-77
העצמת מנהלים 114, 186
הפרטה 54, 109, 152, 153, 160, 166
הרשות לפיתוח הגליל 161
הרשות לפיתוח הנגב 161

השוואה בין-ארגונית (benchmarking) 111, 186
השוואת רמת שירותים 181-180
התבזרות 16
'התגוננות אזרחית' 146-137
התחדשות המגזר הציבורי 114-113, 116, 132
התחלקות בהכנסות (revenue sharing) 91, 95, 180
התייעצות (הידברות)
כמנגנון במערכת היחסים שלטון-מרכזי-שלטונות-מקומיים 71, 81-82, 90-91, 121-122, 167, 169-170, 206
כמנגנון לדמוקרטיזציה של קשרי שלטון-מקומי-אזרח 142-137
התמקצעות השלטון המקומי (בישראל) 20, 29, 49, 185
סוגיית הפרופסיות 29

[ה]ווקטור האזרחי-דמוקרטי 125-147, 192-208
[ה]ווקטור הביזורי 67-82, 152-171
[ה]ווקטור הכלכלי 83-108, 172-184
[ה]ווקטור הניהולי-ארגוני 109-124, 185-191

חברה אזרחית 65, 67, 125, 134, 142, 150, 166, 192, 199, 212-213
חוסר הוגנות 43-42
חופש בחירה 112, 131-132, 198
חוק הבחירה הישירה של ראשי רשויות מקומיות
בישראל 20-19
בבריטניה 145
חוקות מקומיות 136
חיזוי העתיד 63, 150

חינוך
בישראל 22, 25, 35-37, 101, 167, 174, 196-197, 203, 212
בדנמרק 128-129
במדינות האיחוד האירופי 132
בניו-זילנד 129
בספרד 144
חסות פוליטית (patronage) 27
חשבונאות על בסיס צבירה מלאה (accrual basis) 186

טכניקות ניהול 116, 122, 187

יוזמה מקומית 10, 20, 167
יחסים בין-שלטוניים רשתיים 81, 122, 191
יעילות כלכלית 57, 118, 149
יציבות כספית של השלטון המקומי 42, 47, 103, 174
במדיניות האיחוד האירופי 99-104

כשל ניהולי 32, 48
כשל אתי 49

'להמציא מחדש את הממשל' (Reinventing Government) 113
לונדון 70, 97, 141
לוקסמבורג 85, 100
לייבור (מפלגה) 73, 85, 94, 98, 99, 113, 187, 212

'מגילת האזרח' (Citizen's Charter) 127
מגמות שינוי – ראו 'וקטורים'.
מדדי ביצוע (performance indicators) 35, 111-112, 117, 127, 186, 200
מדיניות ה-joined up government 82, 171

מדיניות ה-wiring it up 171
מדיניות מוניציפלית 11, 52-55, 168
מדינת הרווחה 17, 56, 58, 165, 173, 211
מדרגי שלטון, מערכת יחסים 54, 81-82, 85, 90-94, 151, 161-167
מודלים לשלטון מקומי
המודל המוניציפלי הצר 173
המודל השלטוני המורחב 173-175
מועצות אזרחיות 138
מועצות רובעיות 77, 142
מועצת אירופה (Council of Europe) 126
מועצת הרשות כדירקטוריון 32
'מועצת צרכנים' (users committee) 128, 197
מחוזות
בישראל 17-18, 48, 155-159
בדנמרק (amtskommuner) 69
בצרפת (department) 72
בשוודיה (רשויות מחוזיות – landsting) 69
מימון באמצעות איגרות חוב – ראו 'איגרות חוב'.
מימון ממשלתי של השלטון המקומי
בישראל 33-43, 55, 170, 176, 177-181
'היעלמות' תקציבים ממשלתיים 44
במדינות האיחוד האירופי 83-94, 99-108
מימון תחליפי – שיטת PFI 98-99
מינהל מקרקעי ישראל 46, 159
מינהלות שכונתיות 25, 207. ראו גם 'מועצות רובעיות'.
מיקור-חוץ (שירותים קבלניים) – ראו 'שירותים'.
ממשל מרכזי – ראו 'שלטון מרכזי'.
מנגנוני איזון והשוואה
במדינות האיחוד האירופי 105-108
מנַהל עיר מקצועי 140
מנכ"ל רשות מקומית 20
מס הכנסה (כמקור מימון של השלטונות המקומיים) 95, 180
מס עסקים (כמקור מימון של השלטונות המקומיים)
בבריטניה 94, 106, 181
בגרמניה (Gewersbesteuer) 104
מס ערך מוסף (כמקור מימון של השלטונות המקומיים)
בגרמניה 105
בספרד 91-92
מענק ביזור (Dotation General de Decentralisation – **DGD**) בצרפת 103
מענק איזון
בישראל 38-41, 43, .181
בבריטניה 106, 179
בגרמניה 105
בדנמרק 107
בשוודיה 107
מערכות פיסקליות בין-שלטוניות
בישראל 33-51, 172-181
במדינות האיחוד האירופי 89-94
מפה מוניציפלית 171. ראו גם 'איחוד רשויות'.
מצוינות ארגונית, שיטת ה-**EFQM** 11, 194
מִרכוז שלטוני 15, 18
מרכז השלטון המקומי 22, 31, 43, 200
משאל עם 70, 136, 138, 140-141
משבר הרשויות המקומיות
בישראל 11, 22, 32-33, 45-46, 48-51, 58-59, 172
בגרמניה 104

משטר אוניטרי 67-68
משילות חברתית (governance) 65, 125
משילות מקומית (local governance)
120-124, 134, 191
משרד האוצר 11, 33, 43, 50, 53-55, 57, 107,
153, 159, 161, 168, 173, 182-183, 200
משרד הבינוי והשיכון 46, 159
משרד החינוך
בישראל 34, 36-37, 159, 168
בדנמרק 128
בניו-זילנד 130
משרד העבודה והרווחה 34, 37, 159, 168
משרד הפנים
בישראל 11, 24, 30-31, 34, 39-41, 42,
48-50, 55, 155-156, 159, 168, 173,
178, 181-182, 200-201
בהולנד 115
בצרפת 76
משרד מבקר המדינה 37, 158, 201

נבחרי ציבור 48, 204
חובת נאמנות 32, 49
ניהול המרחב הלאומי 154-165
ניהול ציבורי חדש 54, 109-124 , 126, 137,
149, 185-188
בישראל 185-188
בארה"ב 113
בבריטניה 114
בגרמניה (The New Steering Model –
NSM) 114-115
בהולנד 115-117
בשוויץ 116
ניהול רשתי 123
ניו-זילנד 55, 114, 130

סדר יום אזרחי חדש 12, 210-211, 214
סוארי
ועדה 38-41, 54, 177, 181
נוסחת תקצוב 39-40
סוגיות 'מרושעות' (wicked problems) 121
סוגיית 'אחריות יצרן' 196
סינכרון מדיניות וניהול 33, 81, 114
סל ההוצאות הסטנדרטיות
(Standard Spending Assessment – SSA)
106, 179
סל שירותים 40-41
סמכויות כוללות (general competences)
78, 165
סקוטלנד 69-70, 79, 95

עקרון ה-subsidiarity 80, 91, 133, 165-166,
169
עקרון ה-ultra-vires 78, 94, 165

פדרליזם פיסקלי (fiscal federalism) 91
פטיציה (petition) 143
פינלנד 69, 99, 140
פיתוח מואץ 44-46, 157, 159, 197
פָּנלים אזרחיים 138
[ה]'פרדוקס' האירופי 86-89

צדק חלוקתי 37, 105, 124, 144, 181
צדק מרחבי 105
צרכנים
מצרכן מעורב למפיק שותף 127-128,
197
מצרכן סביל לצרכן בעל זכויות
128-130, 193-197
צרפת 69, 72, 74-77, 134, 164

קניית תמיכות (clientelism) 27
ראש רשות מקומית
בישראל 20, 26, 28, 32, 49, 209
בבריטניה 140
בגרמניה 145
תביעה לסיום כהונה (recall) 146-143
ריכוזיות 26-25, 54, 64-63, 72, 82, 93, 110
ריסון פיסקלי 82, 85
רישות מדיניות 171-170
רפורמה בשלטון המקומי 55-52, 152, 171
רשויות אזוריות פדרטיביות 74, 76, 164, 212
רשויות ערביות ודרוזיות 47
רשויות פיתוח אזוריות 161-160
רשות אוטרקית 26, 80
רשות מקומית כ'קונצרן רב-עסקי' 26
רשות מקומית ושלטון מקומי, מתחים 120-118
רשות מקומית מאפשרת (enabling authority) 120
רשות מקומית מגיבה (responsive authority) 120
רשות נושאת-באחריות כלפי הציבור (accountable authority) 120

שוודיה 69, 90, 97-95, 100, 107, 129, 132, 140, 174
שִוויוניות 57
שותפויות 25, 121, 142, 160, 168, 170, 183, 190
שותפויות אסטרטגיות מקומיות (local strategic partnerships) 124
שותפויות ציבוריות פרטיות (Private-Public Partnership – PPP) 98
שירותים
הסדרה ורגולציה 111, 118, 189-187
הפעלה עצמית 25, 112
הפקה משותפת 198-197
רמה מינימלית 54
שירותים קבלניים, מיקור-חוץ (out-sourcing) 24, 30-29, 112
שירותי אזרח ושירותי תושב 178-177
שירותים מקומיים 49, 193, 198-197
שירותים ציבוריים 44, 58, 102-101, 105, 115, 118, 129, 169, 173, 177, 189-187,
כ'מוצר זכות' 125, 177
שיתוף פעולה בין-רשותי
בישראל 25, 47-46, 49, 157, 170
בצרפת (intercommunale cooperation) 76-74
שלטון אזורי
בישראל 158, 165-160
במדינות האיחוד האירופי 78-68, 93, 164
מטרופוליני 70
שלטון אזורי בין-רשותי (רשות פדרטיבית) 76, 163
שלטון אזורי מעין-פדרלי 163
שלטון זמין 201
שלטון מקומי מאפשר (enabling local government) 120
שלטון מקומי רִשתי (network local government) 120
שלטון מרחבי 159-154
שלטון מרכזי (בישראל) 19-16, 159-152, 164, 166, 171
שקיפות 11, 31, 36, 57, 65, 110, 112, 125, 127, 134, 137, 183, 188-186, 192, 204-199

תאצ׳ר 84
תוצאות
אחריות 55, 110, 196, 203
חובת דיווח 32, 112-113, 200, 202
כהישג פוליטי 30
מדידה – ראו מדדי ביצוע
ניהול מוטה-תוצאות 64, 110-112, 114-117, 127, 132, 142, 186, 188, 191
תחרות בין-רשותית 46-47
תיאום בין-מוסדי 160-161. ראו גם ׳סינכרון מדיניות וניהול׳.
תכנון
תכנון אסטרטגי 20-21, 30, 123
תכנית אזורי העתיד 159
תכנית אזורי עדיפות לאומית 159
תכנית ישראל 2020 158
תכנית מטרופולין באר שבע 158
תכנית עידוד 99
תכנית קדמת הנגב 159
תכנית רב-שנתית לפרויקטים מחוללי פיתוח בנגב 159
תמ״א 31 – תכנית מתאר ארצית לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה 17, 158
תמ״א 35 – תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה ולפיתוח 158
תמ״מ 14/4 – תכנית מתאר למחוז הדרום 158
תמורה מיטבית (value for money) 111
תקצוב ממשלתי – ראו ׳מימון ממשלתי של השלטון המקומי׳.
מדיניות תקציבית 11, 15, 19, 23, 33, 39-48, 50-51, 53-55, 64, 69, 84, 85-90, 93-95, 101-103, 105-107, 159, 169, 176-181
תת-תקצוב ממשלתי 23,
תקצוב השתתפותי 142-144
תרבות ארגונית 109, 116