

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

החוליה החסרה:
שלטון אזורי בישראל

נחום בן-אליא

ינואר 2007

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

The Missing Link: Regional Government in Israel

Nahum Ben Elia

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

פרסום מס' 1/60 No. Publication

ISSN 0792-6251

© 2007 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

על המחבר

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

על המחקר

מחקר מדיניות זה בוחן את סוגיית השלטון האזורי כאמצעי לניהול מושכל של מרחבים תת-לאומיים בישראל, בעיקר אזורי ה'פריפריה'. על רקע הפערים הטריטוריאליים וכשלי המשילות של השלטון המרכזי ברמה האזורית, מתבקשת בנייתו של מדרג שלטוני חדש, הנשען על העצמה פוליטית הולמת וביזור שקול של סמכויות.

נושא המחקר נבחן לאור מגמות שינוי חוצות גבולות המעצבות 'אזוריות חדשה'. במישור הכלכלי, תהליך הגלובליזציה מציב את הכלכלות האזוריות כמועיי צמיחה של הכלכלות הלאומיות. במישור החברתי מתפתחות זהויות אזוריות נבדלות, על צורכיהן ומאנווייהן הייחודיים. נגזרת מוסדית-פוליטית ממגמות אלו היא הצורך בהבניה-מחדש של מערכות ממשל, אגב חיזוקם של דרגי שלטון ביניים היכולים ליטול על עצמם את האחריות לחוסנם הכלכלי ולרווחתם החברתית של המרחבים התת-לאומיים.

על המכון

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

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

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי

- ערן רזין, לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין, תל-אביב בשנות התשעים, 1994
- דניאל פלזנשטיין, העיר כיום: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי, 1994
- ערן רזין ואנה חזן, פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי, 1995
- דניאל פלזנשטיין, בין תכנון לשווק: מעמדו ומיסודו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל, 1995
- ערן פייטלסון, מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל, 1995
- נחום בן-אליא, מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי, 1995
- אפרים שלאין וערן פייטלסון, מדיניות שמירה על קרקע חקלאית, 1996
- ערן רזין, תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב, 1996
- נחום בן-אליא, מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי, 1996
- ערן רזין ואנה חזן, צעדים לבילימת הפרבור המפורז: בקרה תכנונית או "שינוי כללי המשחק", 1996
- שלמה חסון, הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות, 1997
- נחום ביגר וסטיבן פלאוט, איגרות חוב מוניציפליות בישראל?, 1997
- נחום בן-אליא ושי כנעני, אוטונומיה מקומית "ללא עלות": הפיתוח של מוסדות חינוך, 1997
- אריה הכט, שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, 1997
- אבי חפץ ושות', הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
- ענת בביץ וקובי נבון, הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
- שלמה חסון ואנה חזן, שותפויות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי, 1997
- יוסף שלהב, מינהל וממשל בעיר החרדית, 1997
- לביאה אפלבוט ודויד ניומן, התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי, 1997
- נחום בן-אליא, היש מקום למינהל עיר מקצועי בישראל?, 1997
- דויד ג'אנר קלואזנר ודניאל פלזנשטיין, מקצועות חדשים ברשויות המקומיות בישראל, 1997
- ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, 1998
- ערן פייטלסון ואורי ברשישת, התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית, 1998
- מארק רוזנטראוב וערן רזין, ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדאנפוליס, 1998
- נחום בן-אליא, הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית, 1998
- עמירם גונן (עורך), ממשל ופיתוח מקומי: סוגיות והצעות של מדיניות, 1998
- נחום בן-אליא, משבר הרשויות המקומיות בישראל (נייר עמדה), 1998
- דניאל פלזנשטיין, ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל, 1999
- רחל אלטרמן, בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עותידית לישראל, 1999
- ערן רזין, פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות, 1999

- יצחק שנל, עובדים זרים בדרום תל אביב-יפו, 1999
- אברהם דיסקין ואבי עדן, הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל, 1999
- נחום בן-אליא, המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל, 1999
- ערן רזין, פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות, האם מצטמצם הפער?, 2000
- נחום בן-אליא, "קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות, 2000
- ערן רזין ואנה חזן, הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת שליטה מלמעלה, 2000
- דני פלזנשטיין, יחסים חוצי גבולות ופיתוח כלכלי מקומי: הקזינו בטאבה והעיר אילת, 2000
- נחום בן-אליא, אזרוח החינוך בישראל: דה רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת, 2000
- אברהם דיסקין, ימי ירושלים האחרונים: הדמוקרטיה הישראלית החדשה, 2001
- גדליה אורבך, יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל: בראי קרוואנים ומגורונים, 1992-1990, 2001
- ערן רזין ואנה חזן, שינויי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות, 2001
- ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000: יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות, 2002
- יצחק שנל ומיכאל אלכסנדר, מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה: לקחי המקרה של תל אביב-יפו, 2002
- לביאה אפלבוים, יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי: הסתגלות הדדית בסביבה משתנה, 2002
- ערן רזין, רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות, 2003
- שלמה חסון ומאיה חושן, המבנה החברתי-המרחבי של מטרופולין תל אביב, 2003
- אלי אברהם, קידום ושיווק ערים בישראל, 2003
- ערן רזין, עמדה: כיצד להבטיח איחוד רשויות מקומיות, 2003
- נחום בן-אליא, הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל, 2004
- גלעד רוזן וערן רזין, המרוץ אחר המכללה: תחרות בין רשויות מקומיות בישראל על מוסדות להשכלה גבוהה, 2004
- לביאה אפלבוים ואנה חזן, שיתוף פעולה בין רשויות קטנות בישראל – לקחים לישראל, 2005
- נחום בן-אליא, רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש, 2005
- ערן רזין ואנה חזן, חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צמצום פערים בהכנסות הרשויות מקומיות, 2006
- נחום בן אליא, הסדרים על-רשותיים למתן שירותים, 2006
- נחום בן אליא, מסל שירותים לשירותי ליבה, 2006
- יצחק דהן, תרבויות פוליטיות בערי הפיתוח, 2006
- נחום בן אליא, החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל, 2006

תוכן העניינים

| | |
|----|--|
| 9 | מבוא |
| 12 | 1 האזריות החדשה |
| 13 | ממרחבים סבילים למרחבים יזמיים |
| 14 | האזור כ"המצאה" חברתית ופוליטית |
| 16 | תמורות בממשל האזורי |
| 23 | 2 אזריות עצורה |
| 23 | פיצול חברתי, זהות אזרית ומודעות אזרית |
| 27 | המדיניות האזרית הממשלתית |
| 30 | מגבלות המינהל האזורי הממשלתי |
| 33 | "שלטון אזורי" חריג |
| 35 | 3 ממינהל אזורי לשלטון אזורי |
| 35 | צורך בהעצמה אזרית |
| 37 | מינהל אזורי משופר |
| 37 | שלטון אזורי |
| 39 | רעיון השלטון האזורי: בין התעלמות לביקורת |
| 42 | סיכום |
| 44 | מקורות |

מבוא

מחקר זה מתמקד בקשר שבין מרחב לשלטון, ברמה האזורית. יובל לאחר הקמתה עדיין מתאפיינת ישראל במרחב לאומי שסוע, המתבטא בפערים בולטים מבחינה כלכלית וחברתית ומבחינת רמת הפיתוח הפיסי. מטבע הלשון "בין חדרה לגדרה" מבטא, בשיח הציבורי, תיחום גס של גבולות המפרידים בין שתי "מדינות": "מדינת" המרכז לעומת הנגב והגליל. במרוצת השנים נעשו מאמצים רבים לפיתוח מרחבי מאוזן. חתירה זו שיקפה, בשנות ה-50 וה-60 לפחות, אסטרטגיית פיתוח מגובשת, כפי שמומחש על ידי תכניות לאומיות ואזוריות שונות. גם אם אסטרטגיה זו נבעה משיקולים לאומיים, הקשורים לרצון לבסס את שליטת המדינה על אזורים לא-מאוכלסים, או מאוכלסים בדלילות על ידי שארית האוכלוסייה הפלסטינית, הרי לא ניתן להתעלם משאיפתם המקצועית של מתכנני התקופה ליצור מרחב לאומי מאוזן יותר. מדיניות ריכוזית פעלתנית ניסתה ליצור מציאות פיזית חדשה – מערך של ערים חדשות ("ערי פיתוח") והתיישבות כפרית – באמצעות תכנון אזורי כולל. מדיניות 'פיזור האוכלוסייה' חתרה לקדם פריסה מרחבית הומוגנית יותר – בין בהפניה כפויה (עולים חדשים) ובין בהמרצה (תכניות סיוע שונות). הצלחתה הייתה חלקית. מדיניות של עידוד השקעות, על גרסותיה השונות, שאפה לספק בסיס כלכלי איתן – אף היא ללא הצלחה יתרה. בשנות ה-70 החלה נסיגה של המדיניות הממשלתית עד לאותה עת, אגב הסטת תשומת הלב והמשאבים לשטחים שמעבר ל'קו הירוק'. גלי העלייה בשנות ה-90 פתחו הזדמנויות חדשות לפיתוח אזורי הפריפריה, תוך החזרתם לסדר היום הלאומי. השכיחה לעשות זאת ת.מ.א 31 (תכנית המתאר הארצית משולבת לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה) ולאחר מכן יוזמות שונות ואף הקמת משרד ייעודי לכך (המשרד לפיתוח הנגב והגליל).

במרוצת השנים הושקעה אנרגיה רבה בגיבוש תפיסה ובקידום יוזמות לחיזוק האזורים האמורים. גישות תכנוניות, כלכליות וחברתיות הוצעו במהלך השנים, בין כתשובות פוליטיות למצבים משתנים ובין כביטוי לתמורות בחשיבה המקצועית. ואף על פי כן,

מאפיין ייחודי נותר קבוע: היעדר התייחסות לפן השלטוני. תופעה זו מבטאת 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 – חוסר מודעות בנחיצות רובד ביניים (אזורי) בין הרמה הלאומית לבין הרמה המוניציפלית. זאת, על-אף העובדה שסוגיות אזוריות רבות הניצבות על סדר-היום הציבורי – כגון, פיתוח פסי בר קיימא, יצירת תנאים להתפתחות כלכלית, התמודדות עם בעיות חברתיות מחריפות ופיתוח שירותים נאותים – מצריכות אמצעים שלטוניים הולמים. היעדר ההתייחסות לנושא השלטוני בולט עוד יותר על רקע ניסיונות שונים לקדם רפורמות משטריות. 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 לגליסטייות-תפקודיות, כגון המעמד האקסקוטיבי של ראש הרשות המבצעת, השמירה על קווי הפרדה בין שלוש רשויות המדינה (הממשלה, הכנסת ובתי המשפט), או סוגיית עיגון יסודות המשטר בחוקה כתובה. למיטב ידיעתי אין בנמצא משנה סדורה באשר לשאלה שבמרכז דיון זה, דהיינו מהו המבנה השלטוני הרצוי – מבחינה מערכתית-מרחבית – למדינת ישראל?¹

שאלה עקרונית זו אינה ייחודית למדינת ישראל. ברבות מן המדינות המפותחות – הבולטות שבהן המדיניות האירופיות – מתבצעים שינויים מהותיים ב"חומרה" השלטונית אשר אחד ממניעיה הוא הצורך במדיניות מרחבית מושכלת. הממד הטריטוריאלי מבלית את אחד הפרדוקסים הבלתי צפויים של המדינה המודרנית במאה ה-21: חוסנה של המדינה ושגשוגה מותנים בחוסנם ובשגשוגם של מרכיביה המרחביים. כך נמצא, כחלק מהפרדוקס האמור, שהכלכלה הגלובלית אינה מגרשן של הכלכלות הלאומיות אלא של כלכלות אזוריות. מבחינה כלכלית, מתחדדת והולכת 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

¹ פתח אפשרי לכך נפתח בשנת 2002, בכינוס השמיני של המועצה הציבורית שליד המכון לדמוקרטיה, במסגרת דיון על ה'היבטים החוקתיים המשטריים והפרוצדורליים של השלטון המקומי'. אך, למיטב ידיעתי, הנושא לא זכה להתייחסות חוזרת ביוזמות המכון לשינוי הממשל בישראל.

זהויות אזוריות, ואף "יצורן", כחלק ממדיניות מכוונת, על צורכיהן ומאנוייהן הייחודיים. ההשלכות השלטוניות של מגמות אלו הן הבנייה-מחדש של המערכת, אגב חיזוקם של דרגי 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.

מחקר זה בוחן את סוגיית השלטון האזורי כאמצעי לניהול מושכל של מרחביים תת-לאומיים בישראל. הוא מהווה הרחבה ופיתוח של ניתוח מוקדם שנכלל בעבודה מקיפה יותר (הדור הרביעי – שלטון מקומי חדש לישראל).² הדיון שבהמשך נחלק לשלושה חלקים עיקריים:

- ניתוח מגמות בינלאומיות, המעצבות גישות עכשוויות בנושא משילות אזורית (regional governance).
- ניתוח התאמת ההסדרים השלטוניים בישראל לצורכי הניהול של המרחב התת-לאומי.
- בחינת האופציה לפיתוח שלטון אזורי בישראל.

² בן-אליא (2005).

1 האזורים החדשה

בשני העשורים האחרונים ובעיקר מאז שנות ה-90, זוכים המרחבים התת-לאומיים (האזורים) להתייחסות מיוחדת, במדינות המפותחות. למרות השוני הלאומי, הנובע מההיסטוריה של כל מדינה ומאופי משטרה, בולטת מגמה כוללת המשנה את מעמדם הסביל של האזורים ומציבה אותם כישויות בעלות מעמד נבדל ואוטונומיה גוברת. השימוש התדיר במונחים כגון 'אירופה של אזורים', ממחיש הן את ההפנמה של תפניות חשיבה והן שינויים אמתיים בתחום הממשל והכלכלה.³ האזורים החדשה מתאפיינת במורכבות ובשונות רבה והיא מבטאת צירופים שונים של כוחות שינוי המעצבים מחדש את המרחבים הלאומיים ומעניקים משמעויות חדשות למרחבים האזוריים. כוחות אלה פועלים בשלושה מישורים שונים:

- המישור הכלכלי – שהשינוי בו מתבטא בארגון מחדש של פעילויות ותהליכים כלכליים.
- המישור החברתי – שמאפיינים סוציולוגים ותרבותיים שבו מדגישים זהויות קולקטיביות ייחודיות.
- המישור הממשלי – המהווה זירה של שינויים מרחיקי לכת באופיים המשטרי של מדינות שונות, דרכי עיצוב המדיניות הציבורית ויישומה והיערכויות חדשות – בין-שלטוניות ובין-מגזריות.

³ ראו, למשל, Harvey (1994), Sharpe (1993), Keating (1997a; 1997b).

ממרחבים סבילים למרחבים יזמיים

התמורות שחלו בתחום מדיניות הפיתוח האזורי משקפות את השינוי שחל בראיית המרחב האזורי ותפקידו הכלכלי. משנות ה-50 ועד ראשית שנות ה-70 של המאה הקודמת, תקופה שבה היה הפיתוח האזורי מרכיב רב-משקל במדיניות של מדינות מפותחות רבות, נתפסו אזורי הפריפריה כ"אזורים מפגרים" ('lagging regions') ביחס לאזורים המטרופוליניים המובילים (ה'מרכז'). זאת על רקע מיקומם בטריטוריה הלאומית, שקיעתם הכלכלית (אגב מגבלות החקלאות המסורתית וההתיישנות הטכנולוגית של ענפי תעשייה שונים) והידלדלות אוכלוסייתם.⁴ המרחב האזורי נתפס כטריטוריה סבילה, מושא ופלטפורמה למדיניות ממשלתית אקטיביסטית, גרסה מרחבית של המדיניות הקנסיינית השלטת (Spatial Keynesianism).⁵ תכליתה של מדיניות זו הייתה למזער הבדלים אובייקטיביים בין אזורים במרחב הלאומי באמצעות תכניות השקעה בתחום התשתית, תכנון מכווין של פיתוח תעשייתי, וכן פיתוח נרחב של שירותים ציבוריים-קהילתיים. גישה זו חצתה גבולות לאומיים וניתן למצוא קווי דמיון בולטים, למשל, בין מדיניות הפיתוח שאומצה במדינות אירופה ובין זו של ישראל. בשלב האסרטיבי של מדיניות זו (בעיקר בשנות ה-50 וה-60), התקיים קשר הדוק בין מדיניות אזורית זו לבין צמיחת הכלכלה הלאומית. בחלק מהמדינות – כולל ישראל, הופנו השקעות ציבוריות מסיביות להקמת מערך אורבני חדש (באמצעות חיזוק ערי שדה קיימות ופיתוח ערים חדשות) והשבחת תשתיות אזוריות ובין-אזוריות. תכנון כלכלי לאומי הניע מדיניות תומכת בתחום הפיתוח הכלכלי, בין על ידי הפניית מפעלים בבעלות ציבורית-ממשלתית ובין על ידי סבסוד ההשקעות של המגזר הפרטי. פיתוח מערכי שירות ציבוריים-קהילתיים (לרבות שיכון ציבורי) יצר נדבך חשוב במדיניות כוללת זו וסייע לפיזור האוכלוסייה.⁶

המשברים הכלכליים בשנות ה-70 סימנו את ראשית נסיגתה של התפיסה הקינסיינית. פגיעתם של משברים אלה באה לידי ביטוי במישורים שונים. ראשית, קטיעת הצמיחה הכלכלית הרציפה שאפיינה את מרבית ארצות הכלכלה הלאומית עד כה וקשיים ההולכים וגוברים בסדר הכלכלי העולמי, הביאו להקטנה מהירה של היקף המשאבים הזמינים להשקעות ציבוריות, לרבות השקעות לפיתוח אזורי. שנית, תמורות אידאולוגיות הבאות לידי ביטוי בעליית תפיסה חלופית נאו-ליברלית, החלישו את הרציונל להתערבות ממשלתית אקטיביסטית. זאת, תוך כדי קמילה הדרגתית של ענפים

⁴ ראו (1969) Robinson, (1976) OECD.

⁵ (1997) Martin and Sunley, (2004) Brenner.

⁶ (1974) Hansen, (1974) Moseley, (1975) Sundquist.

כלכליים שונים, בעיקר בתחום התעשיות המסורתיות. במרבית המדינות המפותחות גרמו מגמות אלה להיחלשותם המחודשת של אזורים שונים, בעיקר אזורי הפריפריה.

על רקע משבר זה, עולה, בהדרגה, חשיבותם של אזורים חדשים אשר מצליחים להתמודד עם אילוצי המציאות החדשה, ואף לשגשג. אזורים אלה מהווים מוקדי ריכוז של תעשיות מתקדמות המפתחות יתרונות תחרותיים על ידי יזמות עסקית, ניצול מושכל של ידע ופתיחות אל השווקים הבינלאומיים, תוך הנעת כלל הכלכלה האזורית.⁷ הם יוצרים דגם התייחסות למדיניות חדשה, השואפת לחקות את הצלחתם. מגמה זו מועצמת, מאז שנות ה-90, על ידי חידושים טכנולוגיים והגאות הפיננסית שבעקבותיהם. התהוותה של כלכלה גלובלית מעניקה לאזוריות אפיון חדש, על רקע תבנית שינויים אשר הוגדרה כ- 'גלוקליזציה' (glocalization). מושג זה, המנסה לקשר בין גלובליזציה לבין לוקליות, מבליט שתי תופעות מקבילות: האחת, תהליכים כלכליים חוצי גבולות, המציבים ערים ואזורים מסוימים כמוקדי ריכוז של השקעות וחדשנות; האחרת, הבניה-מחדש של מערכי משילות – על-לאומיות ותת-לאומיות.⁸ ה'גלוקליזציה' יוצרת סדר כלכלי חדש ומאתגרת בהתאמה את המדיניות הציבורית.

ביטויים שונים, כגון 'learning regions', 'intelligent regions' וכד', משמשים כאמצעים סמנטיים לאפיון אזורים 'גלוקליים' ולהדגשת ייחודם.⁹ יוזמות מדיניות שונות שואפות להגדיל את כושר התחרות של אזורים שונים, תוך פיתוח יתרונות יחסיים, אך הנוסחה להצלחה היא עדיין חמקמקה.¹⁰ מבין יוזמות מדיניות יש מקום מיוחד ליוזמות המקומיות. אזורים יכולים להסתייע במדינה אך הם אינם ממתנינים לה. המרחב התת-לאומי זוכה לאוטונומיה גוברת, בין כתוצאה מארגון מחדש של החומרה השלטונית (התחזקות של רובדי שלטון אזוריים) ובין כתוצאה ממארג יחסים חדשים בין האזורים לבין מערכות בינלאומיות, ובתוך האזורים עצמם (ממשל אזורי בין-מגזרי).

האזור כ"המצאה" חברתית ופוליטית

מדוע אזורים מסוימים הופכים לסיפורי הצלחה? שאלה זו מעסיקה רבים ואין עליה תשובה ברורה. עם זאת, מתרחבת התובנה שתכונה מובהקת של אזורים אלה היא הממד

⁷ ראו, Brunet (1989) לדיון מוקדם של התופעה, מנוקדת ראות אירופית. ראו גם Krugman (1995), Porter (1994).

⁸ Swyngedouw (1992a; 1997).

⁹ ראו, למשל, Cooke et al. (2004), Morgan (1997).

¹⁰ Brenner (2003).

החברתי שלהם, מבחינת קיומה של תשתית חברתית המתבטאת באיכות המוסדות המקומיים, חוזקה של החברה האזרחית, נורמות התנהגות, לכידות חברתית ועוד.¹¹ מאפיינים סוציולוגיים אלה יכולים להיות תוצאה של ייחוד היסטורי, אך גם תולדה של התפתחות מודעת ומכוונת. אזור, על פי גישה זו, אינו רק טריטוריה פיסית או מקום במרחב הלאומי והבינלאומי אלא מערכת חברתית אשר מאפיינת אותו ובמידה רבה, "ממציאה" אותו. "המצאת" האזור היא תהליך של הבנייה תודעתית המעניקה למרחב מסוים גבולות, זהות ומשמעות קולקטיבית.¹² כקביעת צוות חוקרים בריטיים,

Regions are not 'out there' waiting to be discovered, they are ours (and others) constructions.¹³

ההבניה החברתית של אזור כיחידה נבדלת בתודעה הציבורית קשורה קשר הדוק לסוגיית הזהות. ישנם אזורים רבים אשר זהותם מוטבעת על ידי גורמים תרבותיים עמוקים, דוגמת תרבות (ושפה) נבדלת (ראו קטלוגיה וארץ הבאסקים בספרד), גורמים היסטוריים-לאומיים (סקוטלנד בבריטניה) או חברתיים-כלכליים (מחוזות צפון איטליה). ישנם אחרים שזהותם היא זהות חדשה הנבנית על בסיס הישגים כלכליים (כגון איזור Rhone-Alpes בצרפת). ישנם גם אזורים ללא זהויות בולטות או אפילו זהויות מעורפלות (האזורים האנגליים, למשל). זהות אזורית משתקפת במכלול של תכונות וסימני היכר סבילים (פיסיים, חברתיים, תרבותיים, כלכליים) המאפשרים לאפיין אזור בשיח נתון, אך היא מקבלת משמעות מיוחדת כאשר היא מתפתחת ל'תודעה אזורית' (regional consciousness).¹⁴ תודעה אזורית היא זהות מופנמת אשר באמצעותה פרטים, קבוצות וארגונים באזור חשים השתייכות אליו והזהדות עמו. "המצאתו" של אזור היא, כך נראה לי, אחד הביטויים של 'תודעה אזורית' אקטיבית, תוך כדי חיזוקה של זהות אזורית משתנה.

זהות אזורית היא אמצעי (וביטוי) ללכידות פנימית וגם סמל היכר עבור העולם החיצון. זהות אזורית יכולה להנציח שמרנות אך יכולה גם לשמש מנוף להתחדשות, זאת תוך כדי המצאתה מחדש של הזהות המקומית. בספרד, למשל, נשארו אזורים שונים שבויים בתוך זהותם התרבותית (ארץ הבסקים, גליסיה). קטלוגיה, לעומתם, היא דוגמה להבניית זהות חדשה בעלת אוריינטציה חיצונית – רצון למצב את עצמה כאזור המעוניין להשתלב במרחב האירופי וכישות בעלת מעמד נבדל באיחוד האירופי. לבה של קטלוגיה ומנועה

¹¹ Storper (1997) מציע את המושג untraded interdependencies על מנת לאפיין רשת גורמים זו.

¹² תהליך זה מקביל ליצירת זהויות לאומיות, ראו Anderson (1983).

¹³ Allen et al. (1998).

¹⁴ ראו Paasi (2000, 2003).

הכלכלי – ברצלונה – "המצאה" את עצמה כעיר עולם והפכה תוך פחות מעשור לאחת הערים האטרקטיביות ביותר.¹⁵ "המצאת" אזור, מעצם היותה, היא שלב בהבנייתו (region-building) כפרויקט פוליטי. תוך שימוש מושכל בסמלים, במדיניות ציבורית תומכת ובתהליכים של פיתוח מוסדי, מניעים מנהיגים אזוריים תהליכי שינוי המעצבים מחדש את האזור, את דמותו ותדמיתו.¹⁶ משימות אלה מופנות כלפי פנים וכלפי חוץ כאחת. הבניית האזור היא תהליך של רישות משולב של אזור עם המערכות הלאומיות (פוליטיות, כלכליות, חברתיות) והמערכות הבינלאומיות – בעיקר כלכליות.¹⁷ ראייה זו של הבניית האזור כתהליך 'מטה-מעלה' ו'מטה-חוצה', מדגישה את המשקל הסגולי של המרקם החברתי של האזור, את לכידותו הפנימית, ואת תפקידה של מנהיגות רפורמיסטית המסוגלת לגייס כוחות אזוריים ולתעל אותם למפעל קולקטיבי של התחדשות אזורית. סוגיה זו חשובה לצורך הערכת היכולות של אזורים 'פריפריים'. מצבם של אזורים אלה יכול להיות מוסבר לא רק לאור המאפיינים הפיסיים (מיקום, חוסן כלכלי), כי-אם גם, ובעיקר, על ידי מיעוט הארגונים החברתיים והמוסדיים היכולים לייצג את האזור או את האינטרסים שלו, על ידי הקושי שלהם להתגייס לפעילות קולקטיבית ועל ידי חולשתם היחסית, הנגזרת, ביחס למערכות מוסדיות ופוליטיות.¹⁸

תמורות בממשל האזורי

בשני העשורים האחרונים משנות מדינות שונות את ה"חומרה" השלטונית שלהן. תופעה זו היא תוצאה של מגמות שינוי שונות, המשולבות זו בזו: במישור המוסדי-פוליטי – תהליכי ביזור הכרוכים בהעצמה פוליטית (devolution of power), ו/או בהאצלת סמכויות מוגברות (delegation of responsibilities), יוצרים תצורות שלטוניות חדשות ודפוסי פעילות חדשים, לרבות ברמה האזורית. במקביל, תהליכים בעלי אופי ארגוני-ניהולי, המיועדים לשיפור יכולת הניהול של המגזר הציבורי, מניעים מעבר ממערכות היררכיות ריכוזיות למערכות מבוזרות, תוך העצמת מעמדן של שלוחות מרחביות-פונקציונליות. מגמה משלימה מחוללת תמורות במערכת היחסים שבין מערכות השלטון לבין החברה האזרחית, אגב דמוקרטיזציה של תהליכי קבלת החלטות, ובכך מתאפשר

¹⁵ לניתוח משווה של הבדלים בין גליסיה לקטלוניה ראו (Keating (1999). "המצאתה" של ברצלונה ראו (McNeill (2001).

¹⁶ Keating (1998).

¹⁷ Amin (2004).

¹⁸ אחד המושגים המבטאים מצב זה הוא 'institutional thickness' או במקרה זה 'institutional thinness'. ראו בנושא זה (Hudson (1994).

המעבר ממשילות היררכית מוכתבת (governing) למשילות כהפקה משותפת של שחקנים חברתיים שונים הנכונים לשתף פעולה באופן רצוני ועל בסיס שוויוני (governance). התוצר הכולל של מגמות אלה הוא הצמחתם או התחזקותם של הסדרי ממשל אזורי שונים, בין כשלטון אזורי, בין כמינהל אזורי ובין כשותפות ממשל בין-מגזרית.¹⁹

התופעה הבולטת ביותר היא תמורות משטריות במדינות אוניטריות, המאפשרות הופעתם של שלטונות אזוריים בעלי אוטונומיה משתנה.²⁰ תמורות אלו משקפות מעברים מוחלטים לדגם הפדרלי או מעברי ביניים לדגם 'מעין-פדרלי'. כתוצאה מכך, המבנה הדו-רובדי (שלטון מרכזי ושלטון מקומי) של מדינות אלו משתנה אגב יצירת רובדי שלטון חדשים (אזוריים) ובהתאמה לכך, חלוקת עבודה חדשה בינם לבין השלטון המרכזי. תהליך זה מאפיין מדינות אירופיות שונות. לצורכי המחשה אסתפק כאן בהתייחסות קצרה לשינויים בארבע מדינות: בלגיה, ספרד, צרפת ובריטניה.

בלגיה היא מקרה יוצא דופן לא רק בשל השינוי האמור אלא גם בשל הפתרון המועדף. תהליך העצמה מואץ הביא, בעקבות הרפורמות השלטוניות ב-1993, להעברת מרבית הסמכויות של השלטון המרכזי לשני שלטונות אזוריים ראשיים אשר גבולותיהם נתחמו, נוכח הרכבה החברתי-תרבותי המיוחד של האוכלוסייה, על בסיס מאפיינים חברתיים. רובד ראשון של שלטון אזורי הוא בעל אופי מרחבי, ומחלק את המדינה לשלושה אזורים (regions): האזור הפלמי (דוברי הולנדית), האזור הוולוני (דוברי צרפתית) ואזור בריסל (עיר הבירה). במקביל מוגדרים שלושה שלטונות אזוריים אחרים על בסיס זהות לאומית-תרבותית (communauté): אחד פלמי, אחד וולוני ואחד של המיעוט הגרמני.²¹ התייחום המרחבי של שני הרבדים השלטוניים אינו חופף במלואו. לכל אזור, בכל אחד משני

¹⁹ למען בהירות הדיון אגדיר מושגי מפתח אלה כדלקמן: המושג 'ממשל אזורי' משמש ככותרת-על לכל הסדרי המשילות האזורית. 'שלטון אזורי' מתייחס לדגם משילות המבוסס על דרג שלטון ביניים נבחר, בין השלטון המרכזי לבין הרשויות המקומיות. שלטון אזורי אינו חלק מהשלטון המרכזי ומידת האוטונומיה שלו מוגדרת על ידי ההסדרים החוקתיים בכל מדינה. 'מינהל אזורי' הוא דגם משילות פונקציונלי על פיו זרועות שונות של השלטון המרכזי (משרדים ממשלתיים, גופים ייעודיים הכפופים לו או הממונים על-ידו) אחראיות על ייצוג ברמה האזורית ועל ביצוע מטלותיו באמצעות יחידות שדה. 'שותפויות ממשל אזוריות' הוא דגם משילות המושתת על שותפויות בין-מגזריות שונות לצורך קידום אינטרסים אזוריים.

²⁰ משטר אוניטרי מתאפיין על ידי בכירותו של השלטון המרכזי, המרכז את מרביות הסמכויות השלטוניות. מנגד, במשטר פדרלי הסמכויות השלטוניות מתחלקות בין שלטון מרכזי לבין שלטונות תת-לאומיים (אזוריים) על פי עקרונות חוקתיים מוגדרים, תוך שמירה על האוטונומיה היחסית של כל רובד שלטוני. בשני המקרים קיים דרג שלטוני מקומי, אך הוא אינו רלוונטי להבחנה המשטרית האמורה.

²¹ בריסל כעיר בירה של כל הקבוצות מוגדרת כ-region אך לא כ-communauté.

הרבדים, שלטון נבחר משלו וסמכויות מוגדרות: הרובד הראשון (regions) בתחום התכנון והפיתוח הפיסי, והשני (communauté) בנושאים חברתיים – חינוך, תרבות, רווחה וכד'. כה משמעותי הוא שינוי הסמכויות בין השלטון המרכזי לבין השלטונות האזוריים עד כדי כך שיש המעמידים בספק את עצם מעמדו של השלטון המרכזי בענייני פנים.²²

ספרד, מדינה בעלת מסורת שלטונית ריכוזית, מספקת דוגמה אחרת למעבר של מדינה אוניטרית למדינה מעין-פדרלית. מדיניות ביזור עקיבה שהתפתחה מאז שנות ה-80, עם כינונו של המשטר הדמוקרטי לאחר תום הדיקטטורה של פרנקו, הביאה להתפתחות מבנה שלטוני מבוזר על בסיס יחידות אזוריות: ה-Comunidades Autonomas.²³ תהליך הביזור בספרד מתאפיין בהדרגתיות ובדיפרנציאליות, כלומר הוא מותנה ביכולות של כל אחד מהאזורים וברצונותיו באשר למידת האוטונומיה שהוא זכאי לה. היחסים בין השלטונות האזוריים לבין השלטון המרכזי מעוגנים בהסכמים חוקיים, השונים בין אזור לאזור. הביזור בספרד מתפתח ומשתכלל במרוצת הזמן, בתהליך הנמשך עד היום. מערכת ההסכמים המתגבשים עתה (2006), בין השלטון המרכזי לבין השלטונות האזוריים, מצביעה על נכונות להגביר את מידת האוטונומיה האזורית. מגמת ההעצמה בספרד מתקיימת ללא החלשת השלטון המרכזי, שכן זה שומר בקפדנות על מעמדו כמוקד ראשי להתוויית מדיניות כוללת ולתיאום ארצי.

צרפת, אף היא מדינה בעלת מסורת של ריכוזיות שלטונית, מספקת המחשה אחרת של ביזור מערכת השלטון וארגונה מחדש במסגרת משטר רב-דרגי. בניגוד לשני המקרים הקודמים, השלטונות האזוריים בצרפת אינם מתבססים על מרחבים בעלי זהות חברתית-תרבותית נבדלת אלא על אזורים בעלי תיחום תכנוני ואדמיניסטרטיבי. שני הדרגים הנוכחיים של שלטון אזורי – department (הדרג הנמוך) ו-region (הדרג הגבוה) – הם תוצר של תהליך השתנות של מרחבים "מלאכותיים" לאזורים בעלי זהות נבדלת, מבחינה ציבורית ופוליטית. ה-department הוא במקורו יחידה אדמיניסטרטיבית אשר הוקמה לפני מאתיים שנה והשיגה מעמד אזורי נבדל רק בשנות ה-80 של המאה העשרים, עם ראשית תהליך הביזור. ה-region הוא במקורו מרחב תכנון, במסגרת של תכנון לאומי בשנות ה-50, אשר התגבשותו כשלטון אזורי הושגה אף היא ב-1982 עם חקיקת חוק הביזור.²⁴ לכל אחד מהדרגים מערכת סמכויות נבדלת, במסגרת חלוקת עבודה מוסדרת בין דרגי השלטון השונים (השלטון המרכזי, שני הדרגים האזוריים והרשויות המקומיות).

²² ראו (Hooghe 1994).

²³ ראו, למשל, (Agranooff (1994), Moreno (1999).

²⁴ Senat (1982).

התהליך הכולל פותח פתח למעבר למדינה מעין-פדרלית, אך צפיפות היחסים בין דרגי השלטון בולמת מעבר זה.

בבריטניה מצטיינת התפתחות הממשל האזורי בשל היותו תהליך שינוי מפוצל. בחלקו פוליטי – הענקת אוטונומיה שלטונית לסקוטלנד, ווילס, צפון אירלנד – ובחלקו מינהלי – ביזור המינהל הממשלתי באנגליה. במחצית הראשונה של שנות ה-90 אימצה ממשלת בריטניה מדיניות אמיצה של העצמה פוליטית אשר שינתה את המשמעות ההיסטורית של הממלכה המאוחדת כמשטר אוניטרי. שינוי זה קירב את בריטניה למשטר מעין-פדרלי חלקי, בו נהנו שלושת האזורים האמורים מסמכויות שלטוניות מורחבות. בראייה השוואתית, שינוי זה מקביל לתמורות במדינות אחרות (ספרד, למשל) שבהן ביקשו אזורים בעלי זהות ותודעה נבדלת לממש את זכותם לאוטונומיה שלטונית, ללא פרימת המארג השלטוני הכולל. אנגליה גופא הציגה אתגר מיוחד שכן היא חסרה מסורת היסטורית של זהויות אזוריות בולטות – לאומיות או תרבותיות. כאן הפך מינהל אזורי לצורת ממשל אזורי מועדפת, גם אם התווסף לו נדבך מוגבל של ייצוגיות פוליטית-ציבורית. זה המקום להבהיר את הקשר שבין הפתרון שנבחר לבין המדיניות הממשלתית. מזה כעשור מנסה ממשלת בריטניה לקדם מדיניות אזורית אשר תניע את יכולת הצמיחה הכלכלית של כל אחד מתשעת האזורים (המלאכותיים) של אנגליה, תעודד את התחדשותם הפיסית-אורבנית ותמזער פערים חברתיים – בתוכם וביניהם. על בסיס מדיניות מוצהרת ('האג'נדה האזורית'), המבוססת על יעדים לאומיים ועל עדיפויות מקומיות, הוקמה רשת מסועפת של מסגרות ארגוניות. שלוש מסגרות עיקריות מהוות את המסד הארגוני. הראשונה היא המשרדים האזוריים (ה-GO's – Government Offices), נציגויות של הממשל המרכזי הפועלות בכל אחד מתשעת האזורים של אנגליה.²⁵ אף כי יחידות אלה מייצגות חלק ממשרדי הממשלה (עשרה, כולל משרד ראש הממשלה), הייצוג הוא ממשלתי כולל, דהיינו של הממשלה ומדיניותה. המדיניות האזורית של הממשלה באה לידי ביטוי בתחומים מספר בעלי חשיבות אסטרטגית (כגון חוסן כלכלי, התחדשות עירונית) וביזמות אופרטיביות נגזרות. תפקידם של ה-GOs הוא לקדם את המדיניות הממשלתית ולהבטיח את קידומן של היוזמות השונות. זאת, תוך כדי עבודה משותפת עם שאר המסגרות שמנינו.²⁶ המסגרת המוסדית השנייה היא 'הרשויות האזוריות לפיתוח'

²⁵ המשרדים האזוריים הוקמו בשנת 1994 על ידי ממשלת תאצ'ר כשלוחות של השלטון המרכזי וכאמצעי להבטחת תיאום בין-משרדי על ידי נוכחות אזורית. ממשלת בלייר, בהמשך, חיזקה את מעמדם של ה-GO. ראו (1997) Mawson & Spencer, (2002) Spencer.

²⁶ מן הראוי להדגיש את המנדט הסלקטיבי של ה-GO. אף כי הם פועלים להגברת המודעות האזורית של כלל המשרדים, הם אינם מיועדים לפקח על פעילות של המשרדים הממשלתיים באזור ואף לא להתערב בפעילות המשרדים בנושאים שאינם נכללים באסטרטגיה האזורית.

(Regional Development Authorities) אשר נועדו לחזק את החוסן הכלכלי של האזורים השונים וכושר התחרות שלהם בכלכלה העולמית. זאת, באמצעות קידום פרויקטים מרכזיים להתחדשות פיזית של ערים ראשיות והתשתיות האזוריות, עידוד השקעות, פיתוח מיומנויות מקצועיות והגברת התעסוקה האזוריות.²⁷ לכן מצטרפת מסגרת שלישית: ה'אסיפות האזוריות' (Regional Assemblies), גופים מייעצים שלא נבחרו באופן דמוקרטי והם מורכבים מנציגי הרשויות המקומיות באזור (נבחר ציבור) וכן מנציגי גופים וולונטריים הפועלים באזור.²⁸ המורכבות הארגונית שקבעה המדיניות האזורית לאנגליה יצרה קרקע פורייה לחיכוכים בין-ארגוניים.²⁹ היא הניעה את הממשלה לקדם יוזמות ניהוליות שונות ל'שלטון מחובר' אשר נועדו לשפר את התיאום הפנים-ממשלתי והבין-ארגוני – בין ברמה האופקית בתוך הממשל המרכזי (מדיניות ה-wiring it up) ובין ברמה האנכית בין דרגי שלטון (joined up government).³⁰

שני המסלולים הנפרדים של התפתחות הממשל האזורי בבריטניה הבליטו את הפער בין שלושת האזורים שזכו להעצמה שלטונית (סקוטלנד, ווילס וצפון אירלנד), לבין תשעת האזורים באנגליה, אשר, במידה רבה, הינם אזורים מנוהלים 'מעלה-מטה'. על רקע המנדט הציבורי המעורפל של האסיפות האזוריות האנגליות וייצוגיותן הציבורית העקיפה, נערכה בשנת 2002 רויזיה במדיניות הממשלתית. בעקבותיה הוצעה הרחבת הסמכויות של האסיפות האזוריות (סמכויות מורחבות בתחום התכנון האזורי, פיתוח אזורי ונושאים שונים – תחבורה, שיכון, איכות הסביבה, תירות ועוד), צעד שנועד להגביר את הרלוונטיות הציבורית שלהן. במקביל הוצע לחזק את הלגיטימיות הפוליטית של האסיפות האזוריות על ידי הפיכתן למוסד נבחר באופן ישיר על ידי תושבי האזור. מימוש אופציה זו נמסר להחלטת הציבור באמצעות משאלי-עם אזוריים. שלושת משאלי-העם הראשונים תוכננו כפרויקט חלון, אך בעקבות תוצאות המשאל הראשון (2004), בו נדחה הרעיון על ידי רוב מוחץ, החליטה הממשלה על הקפאה זמנית של היוזמה. הסיבה לדחייה ניתנת לפרשנות אך כלל לא בטוח שנבעה מהתייחסות מהותית, שכן ההצעה

²⁷ הרשויות האזוריות לפיתוח הן תאגידים ציבוריים שהוקמו ב-1999 על ידי ממשלת בלייר כחלק מאסטרטגיית הממשלה לפיתוח האזורי ('האג'נדה האזורית'). רשויות אלה הן בעלות מעמד סטטוטורי והנהלתן – המורכבת בעיקר מנציגי הקהילה העסקית – ממונה על ידי השלטון המרכזי.

²⁸ זולת אזור לונדון שם האסיפה האזורית נבחרת באופן ישיר על ידי הציבור ומתפקדת כמועצה ליד ראש העיר (הנבחר אף הוא באופן ישיר). בכל שאר האזורים הרכב האסיפות מתבסס על נציגות מהרשויות המקומיות (70 אחוז) ונציגות של גופים אזוריים שונים (30 אחוז).

²⁹ Spencer (2002)

³⁰ Cabinet Office (2000a), (2000b)

הועלתה במסגרת מכלול יוזמות לשינוי השלטון המקומי ועל רקע תחושה של ביורוקרטיזציה יתר של הממשל האזורי הנוכחי. בשל כך, יש שרואים בהחלטה האמורה של הציבור ביטוי לאי-נחת רחב יותר באשר למדיניות הממשלתית.

ישנם מצבים בהם, בהיעדר תשובה ממשלית ממוסדת הולמת, נדרשת החברה האזרחית לפתח מסגרות חלופיות. כאן משתנה בסיס המשילות מבסיס חד-מגזרי (שלטוני), בין כשלטון אזורי אוטונומי ובין כמינהל אזורי, לבסיס רב-מגזרי שעליו נשענות שותפויות שונות לצורך קידום אינטרסים אזוריים. שותפויות בין-מגזריות יכולות להופיע בהקשרים שונים, אך כאן חשובות שותפויות המהוות מעין תחליף פונקציונלי להיעדר שלטון או מינהל אזורי. מצב זה מאפיין, למשל, את ארצות הברית. אף כי ה-*State* הוא בגדר שלטון אזורי-על, מבחינת המדינה הפדרלית, גודלם הפיסי של רבים מהם חושפים את החלל הממשלי של אזורים שונים "קטנים" יותר. קליפורניה מספקת המחשה לכך. מדינה זו חסרה, למרות גודלה (אשר הוא כ-90 אחוז מגודלה של צרפת), מסגרות אזוריות התואמות את מורכבותה.³¹ אינטרסים מקומיים והחשש לוותר על סמכויות מצד הרשויות המקומיות מנעו עד כה כל אפשרות לפיתוח שלטון אזורי המסוגל להתמודד עם בעיות אזוריות מורכבות ועם אתגרים הנובעים מכלכלה משתנה. נוכח מגבלה זו, החלו להתפתח יוזמות בין-מגזריות המנסות לספק תשובה ממשלית לוואקום האמור – יוזמות המוכרות כ-*Collaborative Regional Initiatives*.³² מספר גדול והולך של התארגנויות בין-מגזריות מנסות להתמודד עם בעיות בעלות אופי אזורי, סוגיות מקומיות אשר פתרון מצריך מענה אזורי או סוגיות אזוריות אשר אינן ניתנות לפתרון ברמת הרשות המקומית הבודדת או הארגון הייעודי הבודד. הן מתמקדות בנושאים שונים, ביניהם חיזוק הכלכלה האזורית ככלכלה תחרותית, פיתוח בר-קיימא, שירותים ציבוריים ובעיות חברתיות. השותפויות הנדונות חותרות ליצור יכולת משילות לגבי נושאים שאין להם תשובה שלטונית, בין אם היא נובעת מהיעדר מסגרת אזורית פורמלית ובין אם היא תולדה של מורכבות הסוגיות המזמינות את השותפות.³³ שותפויות ממשל אזוריות חסרות סמכויות פורמליות או סטטוטוריות. "סמכותן" הוא במנדט העצמי הנקבע בעת כינון השותפות, על ידי החלטה קולקטיבית של כל בעלי העניין השותפים. אם השותפות זוכה ללגיטימציה רחבה, סמכותה יכולה להשיג הכרה שלטונית – בין פורמלית ובין בהסכמה

³¹ אזור מפרץ סן פרנסיסקו, למשל, אחד האזורים המרכזיים בקליפורניה והמונה מעל 6 מיליון תושבים, "מתנהל" על ידי מסגרת שלטונית מפוצלת של כ-100 רשויות מקומיות, 9 רשויות אזוריות (counties) ועד רשויות מיוחדות (special districts).

³² לניתוח מקיף של דגם זה ראו Innes and Rongerude (2005).

³³ בשל היקף ראיית הסוגיות ראוי להדגיש ששותפויות ממשל אלו שונות מקואליציות בעלות אינטרסים צרים (Advocacy coalitions) או קבוצות שתדלניות (Lobby groups).

אילמת. עם זאת, מצטיירים גבולות באשר ליכולת ההשפעה של השותפויות כדגם ממשל אזורי. בהקשר זה ראוי להבחין בין שינויים הניתנים לביצוע במסגרת הסמכויות שבידי השותפים עצמם, לבין שינויים המצריכים החלטות בתחום הפוליטי-השלטוני. הקבוצה השנייה (שינויים המצריכים החלטות בתחום הפוליטי-השלטוני) חושפת מגבלות שונות בתחום המרת יוזמות ממישור השותפות לפעולות נדרשות בתחום הפוליטי-שלטוני (שינוי חקיקה, ארגון מחדש של מערכות, או שינויים בהקצאת משאבים), המרה שלא תמיד מוכיחה את עצמה כאפקטיבית.

2 אזוריות עצורה

המגמות השונות שנדונו בפרק הקודם אינן באות עדיין לידי ביטוי מקביל בישראל. על אף הערכות מוקדמות בדבר צמיחתה של זהות אזורית והתהוותה של תודעה אזורית פעילה, הרי יש גורמים שבולמים תמורות אלו ועמן את התפתחותה של מדיניות אזורית הולמת מצד השלטון המרכזי, ובנייתה של מערכת ממשל אזורי.³⁴ מצב זה מקבל משמעות מיוחדת לאור מצבם של אזורי הפריפריה כיום וצורכי הפיתוח שלהם. פרק זה מתמקד במכלול הגורמים המסבירים תופעות אלו.

פיצול חברתי, זהות אזורית ומודעות אזורית

המרחב בישראל הוא פסיפס חברתי-תרבותי. אפיון זה, המשקף את ההטרונגויות של החברה הישראלית, אינו מקרי. פריסת אוכלוסיית המדינה, על מאפייניה החברתיים (לאומיים ורבדיים) היא תוצר של מדיניות מכוונת, לרבות כישלונותיה. המפעל הציוני יצר, בתקופת טרום המדינה, רובד ראשון של פיצול המרחב בין האוכלוסייה היהודית לבין האוכלוסייה הערבית הלידה. פיצול ראשוני זה הורחב לאחר הקמת המדינה, בעקבות גלי העלייה השונים ומדיניות מוצהרת בדבר פיזור האוכלוסייה. בין כתפיסה אסטרטגית בדבר שליטה טריטוריאלית ובין כחלק מתפיסה תכנונית כוללת, פיזור זה היה סלקטיבי במהותו.³⁵ הוא יצר שונות בולטת בין המרכז לבין אזורי הספר בשל היותם של אזורים אלה יעד ההפניה של אוכלוסיות העולים השונות. למרות הרטוריקה הגבוהה בדבר צורכי בניית האומה ופיתוח המדינה, אלה היו, במידה רבה, אזורים של 'אין-ברירה'. מגבלות כלכליות, ההזדקקות לסיוע המדינה ותלות במוסדותיה ריתקו את מרבית

³⁴ ראו גרדוס (1984; 1986).

³⁵ ראו, למשל, Yiftachel (1977, 2001), שרון (1951), ברוצקוס (1956), Brutzkus (1974).

אוכלוסיות העולים באזורי הספר. הרקע השונה של אוכלוסיות אלה והיצמדותן לזהויותיהן התרבותיות יצרו נדבכים שונים של היבדלות חברתית. כך, במרוצת חמישה עשורים, "התעשר" הפיצול ההיסטורי בין האוכלוסייה היהודית לבין האוכלוסייה הערבית הישראלית, בפיצול משני בקרב האוכלוסייה היהודית – כל גל עלייה וזהותו הנבדלת. החל משנות ה-80 התפתח תהליך בידול חדש, הפעם על רקע סוציו-כלכלי. המדיניות ל"יהוד" אזורים בעלי אוכלוסייה ערבית, הביאה לפיתוח דגם התיישבות חדש בגליל, בדמות יישובים קהילתיים (מצפים). דגם זה הפך לאטרקטיבי עבור קבוצות שונות מהמעמד הבינוני אשר חתרו להתבדלות חברתית בסביבה לא-עירונית. בנגב התפתח תהליך מקביל, תהליך אשר כלל, בו-זמנית, רכיב של פרבור סלקטיבי (ראו, למשל, מיתר, להבים) ורכיב של יצירת "נוכחות" מרחבית (ראו מפעל החוות להתיישבות יחידים).

התוצר המצטבר של תהליכים היסטוריים אלה הוא אזורים משוסעים על פי מאפיינים אתניים וסוציו-כלכליים ומקוטעים מבחינה מרחבית (fractured regions).³⁶ פיצול זה מנע עד כה התפתחות של זהות אזורית קולקטיבית, לא כל שכן תודעה אזורית משותפת. גם בחלוף הזמן, הזהויות הדומיננטיות הן בעיקרן זהויות שיוך על בסיס לאומי (יהודים-ערבים), אתני (אשכנזים-מזרחים), ומעמד סוציו-כלכלי ("הם ואנחנו"). רווחה כלכלית וניידות חברתית היו יכולות לשמש כמדללים יעילים של מובלעות זהות אלה, אך מדיניות ממשלתית רבת שנים מנעה, בסופו של דבר, תמורות אמתיות. יכולות להיות פרשנויות שונות באשר לכשל זה. ניתן לראות בו ביטוי בלתי נמנע ("גנטי") לדגם בנייתה של ישראל כמדינה ולחשיבותם הפוחתת של אזורי הפריפריה.³⁷ אך גם מי שלא יסכים להסבר דטרמיניסטי מסוג זה, לא יוכל להתעלם מהיות כשל זה תוצר מתמשך, ובמידה רבה מבני, של מדיניות ציבורית נעדרת ראייה מערכתית בתחום הפיתוח האזורי וחסרת עקיבות פנימית (על כך בהמשך). לכך מצטרפת מדיניות חברתית כללית, אשר לא הצליחה לאפשר לקבוצות רחבות, ובעיקר באזורים הפריפריים, השגת ביטחון כלכלי ראוי והזדמנויות למוביליות חברתית.

אזורי הפריפריה של ישראל חסרים אותו נדבך חברתי היכול לשמש מקור ומנוף להבניית תודעה אזורית. היעדרן של אליטות חברתיות מסורתיות, כדוגמת אלו המאפיינות מדינות

³⁶ ראו Yiftachel, שם.

³⁷ עמדה זו מאפיינת את יפתחאל (שם). אגב ביקורת על ספר חדש על באר-שבע, מאפיין יפתחאל (2006) את אזורי הפריפריה כ"ספריפריה", תהליך שבמהלכו שוקע הספר הנחשק בנחיתות פריפריאלית. תהליך זה אופייני, לדעתו, למדינות מתיישבים "אתנוקרטיות", המבקשות לעגן דומיננטיות אתנו-לאומית דרך תהליך של יישוב ופיתוח שוליו של אזורי השליטה. אך לאחר יישוב הספר בנתיני הקבוצה "הנכונה" (כאן יהודים), הופכת ההשקעה באזור ל"מיותרת" והוא נוטה להידרדר למעמד שולי ותלוי.

אחרות (ראו לעיל פרק 1), מגביל את יכולתם של אזורים אלה להניע תהליך של התחדשות הזהות האזורית ואף "המצאתה" מחדש. נעדרת גם בורגנות כלכלית, בעלת אינטרסים כלכליים מסועפים באזור, היכולה לראות בהתחדשות האזור אמצעי לקידומה היא. אף כי אזורי הפריפריה הם בסיס מרחבי לקונצרנים כלכליים שונים, אין אלה תוצרים ישירים של יזמות אזורית. להוציא המקרה של משפחות וורטהיימר (קונצרן ישקר) ושטראוס (קונצרן בתחום המזון), נראה לי שאין דוגמאות אחרות של עושר כלכלי משמעותי אשר צמח בפריפריה של המדינה. שאר הגופים הגדולים הפועלים בפריפריה (כגון מפעלי ים המלח של חברת כימיקלים ישראל, אגן-מכתשים של חברת כור) הם פירמות המנותקות מכל זיקה אזורית. כמוהן גם הקונצרנים הגלובליים הפועלים באזורי הפריפריה (אינטל הוא המקרה הבולט ביותר) אשר השפעתם על עיצוב הזהות והתודעה האזורית היא זניחה. היעדרו של מרקם כלכלי תוסס, כגון הרשת הצפופה של עסקים משפחתיים מוטי-ייצוא, המאפיין את אזורי צפון איטליה, או הפירמות הבינוניות באזורים נבחרים של גרמניה, מנע אף הוא היווצרות של זהות אזורית על בסיס אינטרסים כלכליים.

נוכח התמורות במדינות אחרות ניתן היה לצפות לצמיחה פוליטית של תודעה אזורית. הפיכת האזור למשימה פוליטית, דהיינו היכולת להציב חזון וסדר יום אזורי במישור הפוליטי-ציבורי (במובן הרחב של המושג, לא בהכרח מפלגתי), מותנה בקיומן של אליטות פוליטיות היכולות לייצג את האזור. סיבות אחרות מנעו עד כה צמיחתה של מנהיגות מסוג זה. ראשית, הזירה הפוליטית העיקרית הייתה ונותרה הזירה הארצית. זירה זו שאבה את עיקר האנרגיות הפוליטיות שכן, באמצעות השלטון המרכזי וזרועותיו או באמצעות הכנסת, יכלה להבטיח מרב השפעה וגמול – מבחינה אישית וכיתתית. נטייה היסטורית זו מוצאת חיזוק בשיטת הבחירות הנהוגה בישראל (הארצית-יחסית) אשר אינה מאפשרת ייצוג אזורי. גם אם הרשימות הארציות כוללת מועמדים של אזורי הפריפריה, אין קשר הכרחי בין תופעה זו לבין ייצוג אזורי. ייצוג אזורי הופך לרלוונטי כאשר הוא מתורגם לכוח פוליטי אזורי וחובת הנאמנות של כל נבחר היא כלפי בוחריו באזורו הוא. יחד עם זאת, גם בשיטה הארצית-יחסית ניתן היה לקדם אינטרסים אזוריים. תנאי הכרחי לכך הוא ייצוגיות הולמת ברשימות הארציות – בין כהשתתפות מודגשת בכל רשימה ובין בריבוי נציגים יחידים ברשימות שונות (ייצוג בין-רשימתי). אך גם אפשרות זו אינה מתממשת. בישראל קיימת התאמה גאוגרפית לא מקרית של מיקום מוקדי הכוח הפוליטי. ההכרה האינטואיטיבית בדבר ריכוזן המרחבי של האליטות הכלכליות-עסקיות, הפוליטיות והחברתיות, קיבלה לאחרונה תימוכין במחקר אשר בחן את השיוך הגאוגרפי של חברי כנסת (לפי מקום מגורים) – מאז ראשית שנות ה-80 ועד היום. המחקר מאתר רצף-גאוגרפי במרכז המדינה, המחבר את מחוז תל אביב, מחוז

המרכז ומחוז ירושלים (ירושלים העיר ופרוזדור ירושלים), שמהווה מרחב בעל ייצוג-יתר ביחס לחלקי הארץ הפריפריים בצפון ובדרום.³⁸ אף כי מסתמנת החלשה כלשהי בדומיננטיות מרחבית זו, רציפותה ההיסטורית של התופעה מצביעה על חולשתם הפוליטית של אזורי הפריפריה. מנגד בולט הייצוג העודף של אזורים שמעבר לקו הירוק, בעיקר אזור יהודה, הגבוה פי-3.5 מכוחם האלקטורלי ביחס לאוכלוסייה. תופעה זו היא ביטוי חלקי לעוצמתו הרבה של לובי ההתנחלויות ומועצת יש"ע וליכולתו להתחרות על משאבים ממלכתיים, משאבים שאזורי הפריפריה אחרים לא זכו להם. ממצא זה מרמז על ההשלכות האפשריות של בחירות אזוריות, אם שיטה זו תאומץ בישראל.

אי-צמיחתה של מנהיגות אזורית בישראל קשורה, באופן פרדוקסלי, לצמיחתה של מנהיגות מקומית ולביסוסה בזירה הפוליטית. 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 מקביל, באופן יחסי, בשום תפקיד ציבורי אחר – לפחות עד לבחירה הישירה של ראש ממשלה, שני עשורים לאחר מכן. בין שבעקבות השינויים הפרסונליים ובין בשל התעצמות התפקיד, החל משנות ה-80 התרחב המעגל של ראשי רשויות אסרטיביים, הנכונים לעצב מציאות מקומית לפי תפיסתם ומוכנים לעמוד בתקיפות על דרישותיהם, גם כנגד שלטון מרכזי מסויג ואף עוין. אסרטיביות אישית-ציבורית זו, תאוותם הפוליטית לעשייה, שליטתם המלאה במנגנון הרשות וניצול מזדמן של קשרים פוליטיים, החדירו בהם אמונה חזקה בדבר יכולתם לשנות את פני המקום. שינוי זה הביא לתמורה עמוקה במערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ובין הפקידות הממלכתית לבין ראשי הרשויות. פועל יוצא מכך הייתה 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.

מדוע, אם כן, לא התפתח תהליך מקביל ברמה האזורית, על בסיס של מנהיגות מקומית וכהמשכה הטבעי? הרי, ככלות הכול, קיימים צרכים ואינטרסים על-מקומיים הממתינים לייצוג הולם. הסבר חלקי לשאלה זו הוא במישור הפוליטי הצר. מכיוון שאין רווח אלקטורלי ישיר בפעילות אזורית (אין ציבור בוחרים אזורי היכול לתגמל נבחר מקומי בגין תרומתו לאזור), המוטיבציה האישית להתגייסות למען אינטרס אזורי היא מלכתחילה מוגבלת. טבעי הוא שכל ראש רשות מקומית יעדיף למקד את האנרגיות שלו במרחב המקומי, שם שליטתו היא מרבית, ותגמולו האלקטורלי הוא בזיקה ישירה לעשייתו. אך קיימת במקביל סיבה מהותית יותר והיא אופייה של המדיניות המוניציפלית

³⁸ אל-על (2006). להתייחסות מוקדמת לסוגיה זו ראו גרדוס ועיני (1985).

ברמה הלאומית. מדיניות זו מושתתת על הקצאת משאבים דיפרנציאלית, המתאפיינת בהפליה מובנית ובחופש רב לשיקול דעת פוליטי. מצב זה יוצר מערכת יחסים דו-צדדית בין נבחרים מקומיים לבין מקבלי החלטות בשלטון המרכזי, המאפשרת ביצוע "עסקאות" בעלי עניין משותף. נוכח שרירותה של מערכת זו והמחסור המובנה של משאבים, המדיניות הקיימת היא תמריץ שלילי לשיתוף פעולה בין ראשי רשויות מקומיות. ראשית, בפני כל אחד מהם עומדת האפשרות שזיקה אישית למקבל החלטות תבטיח הקצאת משאבים גדולה יותר. שנית, כפי שמוכר בתחום תורת המשחקים, כאשר אין ביטחון לכך שכל שחקן (כאן ראש רשות) יתמיד בשיתוף פעולה עם שאר השחקנים למען האינטרס הקולקטיבי, התמריץ לסגירת "עסקה" אישית הוא גדול. מכיוון שקיים חשש ל"בגידה" מצד שחקן (ראש רשות) אחר, הרי עדיף לבצע "עסקה" פרטנית עם מקבל החלטות בירושלים, גם אם משמעותה פגיעה באינטרס משותף – כאן האינטרס האזורי.³⁹ אין בניתוח זה כדי לפסול אפשרות להתארגנות אזורית ואכן קיימות התארגנויות שונות על בסיס ייצוג מקומי (ראו, למשל, ועד יישובי קו העימות). יחד עם זאת, התארגנויות אלה של ראשי רשויות מקומיות נועדו לשרת את הקבוצה המיוצגת או עניין ספציפי צר ולא אינטרס אזורי כללי. הרכבן הוא לא פעם בעל אופי סגרגטיבי, הנועד להפריד בין קבוצות אוכלוסייה – בעיקר על בסיס אתני (יהודים-ערבים). אין זה מקרה שעד היום לא קם גוף אזורי של ראשי רשויות מקומיות המייצג את כלל היישובים ומקדם את האינטרס הקולקטיבי של האזור כמכלול.

המדיניות האזורית הממשלתית

בשני העשורים האחרונים המדיניות האזורית הממשלתית היא, במידה רבה, מדיניות רטורית. ככל מעשה פוליטי, גם מדיניות זו היא נושאת תוכן כפול: האחד בעל אופי אינסטרומנטלי והשני בעל אופי "סמלי" (symbolic politics). התחום הראשון עוסק בשאלת יעדי המדיניות, האמצעים להשגתם והמשאבים הדרושים לצורך כך. התחום השני הוא תחום הרטוריקה ומיועד להעניק למדיניות האינסטרומנטלית ממד של חשיבות ציבורית, תוך שימוש בסמלים, ערכים ופנייה לרגשות במסגרת של "מחזאות" פוליטית.⁴⁰ מדיניות ציבורית מושכלת עושה שימוש שקול של הממד ה"סמלי", אך בתחום הפיתוח האזורי בישראל הרטוריקה זכתה לייצוג עודף. מאז שנות ה-90, כל אחת מהממשלות הכריזה על יוזמות מדיניות שונות שמטרתן המוצהרת הייתה סיוע לאזורי

³⁹ בתורת המשחקים מצב זה מקביל, בגרסה פשוטה, לתהליך החלטות במשחק 'דילמת האסיר'.

⁴⁰ ראו (Edelman (1985).

הפריפריה ויצירת תנאים להתחדשותם. באופן בלתי תלוי בשאלה אם יוזמות אלו היו מסוגלות להניע תהליכי שינוי אמתיים, עובדה מצערת היא שהן לא עמדו במבחן התוצאות. בשנת 2000 פרסם מבקר המדינה דו"ח מאלף באשר למדיניות האזורית בישראל, כחלק מהדו"ח השנתי שלו.⁴¹ משרד המבקר בדק אם קיימת בישראל מדיניות פיתוח אזורי ואם היא מיושמת באזורי הפריפריה, תוך התייחסות לגישה האזורית הנהוגה בארצות מערביות בכל הנוגע לגיבוש מדיניות אזורית, תקצובה וניהולה. הבדיקה התמקדה במרחב הדרום, אזור שאמור לשקף את העדיפות הלאומית לנגב, ובחנה את מכלול יוזמותיה של הממשלה בעשור שקדם לביקורת. ריבוי התכניות מהווה, לכאורה, 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, התקבל 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 אינן מחוללות פיתוח; לתכניות האב אין מעמד מחייב והן לא נתפסו מעולם כמנחות את מדיניות היישום; תכניות הפיתוח, מצדן, או שלא תוקצבו כנדרש 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, מדי פעם לפעם ובנפרד, יוזמות משרדיות שונות – ללא קשר מתואם ומערכת. האבסורד המקומם, הטמון בדרך פעילות זו, הוא שכלל לא ברור מה משקיעה המדינה 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.⁴²

⁴¹ ראו מבקר המדינה, דו"ח שנתי 50 (2000).

⁴² לא זו בלבד שהיעדר תקציב רב-שנתי מחייב אינו 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." (שם).

לכאורה, הקמתו של משרד ייעודי לפיתוח אזורי ('המשרד לפיתוח הנגב והגליל') בפברואר 2005, הייתה יכולה לסמן תחילת תפנית בחשיבה הממשלתית ובדרך ניהול הנושא האזורי על ידי הממשלה. אך משרד זה לא קם כתוצאה של תובנה ממשלתית חדשה בנושא האזורי או כלקח ארגוני למדיניות ממשלתית עד לעת זו. הוא תוצר של אירוע פוליטי (הצטרפותה של מפלגת העבודה לממשלת אחדות לאומית ומינוי של מי שעמד בראשה לתפקיד המשנה לראש הממשלה). המשרד החדש גילה פעלתנות מפתיעה, אשר אחד מביטויה העיקריים הוא גיבוי שהעניק לתכנית 'נגב 2015 – תוכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב' (2005), תכנית, אשר – כהצהרת שמה – שואפת להציג גישה כוללת לפיתוח האזור. אופן ייזומה של תכנית זו וגיבושה מלמדים על הדרכים ה"מיוחדות" שבאמצעותן מבקשת ישראל לקדם מדיניות של פיתוח אזורי. בדומה לתחומים אחרים בהם חוסר עשייה מצד השלטון המרכזי יוצר חלל המזמין יוזמות חיצונית, תכנית זו היא פרי פיתוח של עמותה פרטית (עמותת 'דרומה') הרואה בפיתוח הנגב צורך לאומי.⁴³ מפגש אינטרסים בין העמותה עם משרד ראש הממשלה ולאחר מכן עם המשרד החדש אפשרו את קידום רעיון פיתוח התכנית.⁴⁴ תחת כותרתה כ-'תכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב' היא זכתה לאישור הממשלה והפכה למסד מדיניות הפיתוח הממשלתית באזור הדרום.⁴⁵ תכנית זו הוצגה כפריצת דרך נוכח היקפה וגודל תקציבה (17 מיליארד ש"ח בעשור הקרוב). קשה להעריך, בשלב זה, אם גורלה של תכנית זו יהיה שונה מזה של אלה שקדמו לה. אך הנתק שנוצר בין התכנית לבין תקצובה בפועל בתקציב המדינה והמהירות שבה העתיקה הממשלה את מרצה לאזור הצפון בעקבות מלחמת לבנון בקיץ 2006, מרמזים על אפשרות ממשית שהיא תהווה ביטוי נוסף של מדיניות הצהרתית והצטרפותה לשרשרת הארוכה של תכניות "מחוללות מפנה".⁴⁶

⁴³ 'דרומה' היא עמותה ללא מטרת רווח אשר הוקמה בשנת 2004 על ידי ארבעה אנשי עסקים ישראלים.

⁴⁴ ראו בסוק (2006).

⁴⁵ החלטה מס' 4415 של הממשלה מיום 20.11.2005.

⁴⁶ כהמחשה ל"מחויבות" הממשלה להחלטותיה היא, ראו את הדיווח שלהלן בנושא דיון על תקציב המדינה לשנת 2007: "במהלך הדיונים על תקציב המדינה, לפני ההצבעה בשעות הלילה, איים המשנה לראש הממשלה, שמעון פרס, שלא להצביע בעדו לאחר ששר האוצר ואנשי משרדו, אמרו שלא יהיה ניתן להעביר כ-150 מיליוני שקלים לפיתוח הנגב... בלשכתו של פרס סיפרו כי המשנה לראש הממשלה זעם על אנשי האוצר, שהתכוונו להתעלם מהבטחתו של ראש הממשלה, אהוד אולמרט. אולם, בסופו של דבר נתרצו אנשי האוצר והכסף הזה, חלק מהתכנית לפיתוח הנגב בעשר השנים הקרובות, אכן יועבר ליעד." (סופר (2007)).

מגבלות המינהל האזורי הממשלתי

אף-כי ישראל היא מדינה שעוסקת באופן אובססיבי בשאלות טריטוריאליות, קיים בה ניוון בחשיבה המרחבית בנושא עיצוב המערכת השלטונית. בין כתוצאה מתפיסה אידאולוגית-פוליטית ריכוזית ובין כתוצאה מהמשכיות אינרטיית, מדינת ישראל ירשה ללא עוררין את דגם המינהל המחוזי מהמנדט הבריטי והנציחה אותו עד היום. כלומר, הממשל האזורי ממשיך להתבסס על "חומרה" שנותרה ללא שינוי, על אף התמורות המהותיות שהתחוללו במדינה מאז הקמתה – מבחינת פריסה דמוגרפית, גידול האוכלוסייה, שינויים במערכות האורבניות-אזוריות ושינויים טכנולוגיים.

הבעייתיות של הממשל האזורי הישראלי, במתכונתו כמינהל אזורי, באה לידי ביטוי בשתי סוגיות עקרוניות:

- ראיית המרחב התת-לאומי על ידי השלטון המרכזי.
- אופן פעילותו של השלטון המרכזי ברמה האזורית.

המחוז הוא היחידה המרחבית הראשית, באמצעותה מבזר הממשל המרכזי את פעילותו על פני המרחב הלאומי. גבולות המחוזות אינם גבולותיהם של אזורים טבעיים או אזורים בעלי ייעוד מוגדר. הם משקפים תיחום גאוגרפי-אדמיניסטרטיבי, בעל אופי משתנה ובמידה רבה אף שרירותי. אמנם, בסוף שנות ה-50 אימצה המדינה באופן רשמי את החלוקה המינהלית למחוזות של המנדט הבריטי (מחוזות צפון, חיפה, תל אביב, מרכז, ירושלים ודרום), אך החלטה זו לא מנעה התייחסות "ליברלית" בתיחומם. גבולות המחוזות חשופים לשינויים בהתאם לשיקוליו של כל משרד, לא פעם בשל שיקולים מזדמנים – פוליטיים ופרסונליים. עקב כך, מידת הרציונליות של המחוז – כמרחב תכנון ויישום מדיניות – לוקה בהכרח. בשנת 1996 החליטה הממשלה על חלוקת הארץ לשישה מחוזות מינהליים אחידים, לפי גבולות שקבע משרד הפנים, אך עד היום החלטה זו לא יושמה. רק ארבעה משרדים מקיימים את החלוקה הרשמית לשישה מחוזות (משרד הפנים, משרד הבריאות, משרד החינוך, והמשרד לאיכות הסביבה). בשנת 2004 החליטה הממשלה, על פי הצעת משרד האוצר בנושא צמצום כוח אדם במשרדי הממשלה, לאחד ולצמצם מחוזות בשבעה משרדים (הפנים, השיכון, החינוך, הבריאות, איכות הסביבה, קליטת העלייה והחקלאות). גם החלטה זו לא יצאה אל הפועל עד היום.⁴⁷

⁴⁷ ראו דו"ח 354 (2003) של מבקר המדינה הבוחן את סוגיית מעמדו ותפקודו של הדרג המחוזי במשרדי הממשלה.

אין חובה כוללת על משרדי הממשלה להיות מיוצגים ברמה האזורית ועל כן, בכל נקודת זמן, יש משרדים שונים שאין להם בסיס מחוזי. המחוז בישראל הוא מרחב אקראי כמעט של יחידות ממשלתיות, המשקף את המבנה המפוצל של השלטון המרכזי והאוטונומיה של כל משרד ממשלתי. הפעילות השוטפת היא היישום ברמת המרחב של המדיניות הספציפית של כל משרד ומשרד. מדיניות זו אינה בהכרח אזורית, במובן זה שרואה את האזור – או סוגיה מחוזית – כמושא למדיניות. זו פעילות מרכזית שגרתית, המנוהלת אומנם מבסיס מינהלי אזורי, אך מיועדת לשרת יחידות ארגוניות מקומיות (כגון רשויות מקומיות, ארגונים ציבוריים שונים) או לשרת אוכלוסיות יעד שונות במרחב (כגון עולים חדשים). המשרד המחוזי אינו בהכרח סוכן ביצוע סביל של המשרד הראשי ולעתים הוא מצליח להוסיף נושא בעל עדיפות אזורית בתכנית עבודה של המשרד. אך יכולת זו הינה מוגבלת הן בשל המעמד הפורמלי של המינהלים המחוזיים והן בגלל מקומם בהיררכיה המשרדית. התפקיד של מנהל מחוז, מן הראוי לציין, הוא לרוב תפקיד לא-סטטוטורי (רק בשני מקרים מבטיח החוק כחובה סטטוטורית את מעמדם של המנהלים – הממונה על המחוז במשרד הפנים והרופא המחוזי במשרד הבריאות) ומתקיים בכוח הסדרים אדמיניסטרטיביים וארגוניים, המשתנים בין משרד למשרד. החופש של מנהל מחוז לעצב מדיניות ייחודית למרחב שבאחריותו הוא מצומצם – גם אם מאפיינים אישיות משליכים על מידת ההשפעה שלו. ברוב המשרדים מנהל המחוז אינו חלק ממטה המשרד ועל כן, בשל תלותו בו, מידת האוטונומיה של מנהל מחוז היא יחסית מוגבלת. 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 'מדיניות' שונות בקרב אותו משרד.⁴⁸

בשל היעדר תפיסה שלטונית-מרחבית כוללת, מבחינת ניהול אזורי, הייצוג הממשלתי במרחב האזורי אינו של המדינה כקולקטיב אלא של משרדי הממשלה – כל משרד ושיקוליו הוא. על כן אין נשיאה באחריות משותפת לניהול ולפיתוח המרחב התת-לאומי. מחויבותם הבסיסית של המחוזות אינה למרחב שהם אמורים לשרת ואף לא למדיניות הממשלה, כמדיניות כוללת, אלא בראש ובראשונה למדיניות של המשרד הרלוונטי. מכיוון שאין למחוז הנהלה משותפת (של כל משרדי הממשלה) הרי הסיכוי לפעילות מתואמת ומשולבת הוא מוגבל. חוסר יכולת זו מנציח את הפיצול האנכי בין המשרדים ברמה הממלכתית ואף את הפיצול הפנים-ארגוני בכל אחד מהם. ניתוח של דפוסי הניהול

⁴⁸ ההתייחסויות לנושא המחוזי נשענות על סקר בנושא שערכתי לפני שנים אחדות (בן-אליא, 1998), במסגרת פרויקט של עמותת אלכ"א (ג'וינט-ישראל) להקמת 'פורום מנהלי מחוזות של משרדי הממשלה' וכן ראיונות אישיים ושיחות קבוצתיות שקיימתי עם מנהלי מחוזות במסגרת אותו פרויקט.

הבכיר ברמה המחוזית מגלה היעדר קשר מובנה וסדיר בין המשרדים הפועלים באותו מחוז, כאשר היחסים ביניהם מסתכמים לקשרים אישיים אד-הוק, דוגמת הטיפול בסוגיה, המחייב התייחסות של משרד אחר, או 'עסקאות' בין-משרדיות במסגרת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה – המסגרת הסטטוטורית העיקרית המפגישה משרדים שונים. על אף היעדר מסגרת מובנית אשר תאפשר תאום ושילוב בין-משרדי ברמה המחוזית, ואולי דווקא בגללו, חוזר ועולה לפרקים הצורך בקיום פורום משותף – כמשאלה אישית של מנהלי מחוז. סיבות שונות, אשר אין כאן המקום לפרטן, מנעו עד כה מיסודו של פורום זה.

הצורך בעבודה ממשלתית מתואמת ברמה האזורית אינו חדש. עוד בשנת 1981 המליצה הוועדה הממלכתית לענייני שלטון מקומי, המוכרת גם כ'ועדת זנבר', לבחון הקמתה של 'מועצה מחוזית', כמערכת שלטונית לתיאום בין משרדי הממשלה לבין הרשויות המקומיות.⁴⁹ כמו שאר ההמלצות בדו"ח, גם רעיון זה לא נבחן ונותר כעוד שריד "ארכיאולוגי" במסכת הניסיונות לשינוי דפוסי השלטון בישראל. עשור שנים לאחר מכן (1991), הועלתה הצעה, במסגרת התכנית "קדמת הנגב", להקים רשות סטטוטורית שתבצע את התכנית.⁵⁰ הצורך ברשות הוסבר על ידי היקפו הגדול של הפרויקט וכן מכוח העובדה כי תחומי הפעולה נוגעים למשרדי ממשלה רבים. אף כי התכנית עצמה לא יצאה אל הפועל, הרעיון להקמת רשות קרם עור וגידים בהליך חקיקה מהיר. החוק הועיד לגוף זה תפקידים חשובים בתחום ייזום ועידוד פעולות לפיתוח הכלכלי-חברתי של הנגב ותיאום בין משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות והגופים העושים לפיתוח האזור. שנתיים לאחר הקמת הרשות לפיתוח הנגב הוקמה הרשות לפיתוח הגליל בעלת מעמד סטטוטורי מקביל.⁵¹ שיוכן הארגוני של שתי רשויות הפיתוח (הנגב והגליל) לא סייע להן למלא תפקיד זה. מלכתחילה הוכפפו הרשויות למשרד בעל חשיבות משנית – בראשיתן למשרד הכלכלה ולאחר ביטולו למשרד לתשתיות הלאומיות. תלותן בתקציב המשרד הממונה לא הותירה אוטונומיה רבה, מה גם שמשאביהן היו מצומצמים. בשנת 2003 הציע משרד האוצר, במסגרת הצעת התקציב לשנת 2004, לבטל את רשויות הפיתוח לנגב ולגליל. ההצעה לא צלחה אך היא מצביעה על מעמדן הרופף של הרשויות הללו עד לאותה תקופה. מעמדן שופר בינואר 2005 עת החליטה הממשלה על העברתן אל משרד ראש הממשלה ואחר כך על הכפפתן למשנה לראש הממשלה (משרד לפיתוח הנגב והגליל).

⁴⁹ ראו הוועדה הממלכתית לענייני שלטון מקומי (1981).

⁵⁰ תכנית זו הוצעה על ידי שר האוצר דאז ונועד לאפשר לקלוט כ-400,000 עולים באזור הנגב המזרחי בטווח של חמש שנים. התכנית שהוצעה חייבה מעורבות של הממשלה במשולב עם המגזר העסקי בפיתוח פיזי, כלכלי וחברתי.

⁵¹ ראו החוק (חוק הרשות לפיתוח הגליל, התשנ"ג-1993).

כפי שצוין, הגדירו שני החוקים את נושא התיאום בין משרדי הממשלה, הרשויות והגופים העושים לפיתוח האזור, כחלק אינטגרלי מתפקידי שתי רשויות הפיתוח.⁵² אך חוקים אלה אינם מותירים ספק: מלכתחילה לא הייתה כוונה אמיתית לאפשר לרשויות אלו לתפקד כרשויות תיאום שכן לא הוענקה להן סמכות זו. בעוד שייעוד זה נכלל מפורשות, בשני החוקים, בסעיף 5, המפרט את תפקידי הרשות, הרי בסעיף 6, הקובע את סמכויותיה של הרשות, אין התייחסות לתפקידה כגורם מתאם.⁵³ בעבודתן השוטפת אכן שואפות שתי הרשויות להגביר את התיאום הבין-משרדי והבין-מוסדי, אך זאת ללא מעמד מחייב ובתחום המוגבל לנושאים שעליהם הן מופקדות.

“שלטון אזורי” חריג

בעוד אזורי הנגב והגליל ממתינים לממשל אזורי הולם, התפתח מעבר ל'קו הירוק' שלטון אזורי חריג אשר עשוי להמחיש כיצד פועלת נציגות אזורית הנחושה לעצב זהות ותודעה אזורית נבדלת, לגבש אסטרטגיה לפיתוח אזורי ולשלב במדיניות ממשלתית כוללת: מועצת יש"ע. איני נמנה עם אוהדי גוף זה ואני מתנגד למפעלו. אך הוא ראוי, בהקשר העיוני של דיון זה, להתייחסות קצרה.

מועצת יש"ע משמשת כגוף מייצג של התיישבות יהודית בגדה המערבית (ועזה, עד להתנתקות בקיץ 2005) והיא מורכבת מראשיהן הנבחרים של המועצות המקומיות והאזוריות שבהן מאוגדים היישובים, וכן בין חמישה עד עשרה מנהיגים בולטים אחרים מתנועת ההתנחלות. המועצה היא אמנם קבוצת האינטרסים החזקה (ואולי האפקטיבית ביותר) במדינה אך היא, לדעתי, מעבר לכך.⁵⁴ על אף שמועצת יש"ע אינה שלטון אזורי במשמעות הפורמלית של המושג (השלטון האזורי החוקי הוא המינהל האזרחי), היא הציגה, מאז הקמתה בשנת 1980, מאפיינים של שלטון אזורי אוטונומי. גוף זה מתפקד – ללא מעמד חוקי, כאמור – כשלטון אזורי הממונה על מדיניות הפנים והחוץ – יחסים עם ממשלת ישראל ואף עם הקהילה הבינלאומית – של המרחב שב"אחריותו".

יש סיבות רבות היכולות להרתיע משימוש במקרה זה כתימוכין לרעיון השלטון האזורי, הן בשל הקשרו הפוליטי (היותו חלק ממשטר כיבוש), האידאולוגיה האדנותית שלו, וכן בשל סגנונו החתרני והדורסני בקידום מדיניותו. אך אילו יכולנו להתנתק ממאפיינים

⁵² סעיף 5(4) בשני החוקים.

⁵³ הסמכויות המפורטות בסעיף 6 נוגעות לאופן התנהלות הרשות, דהיינו סמכויות פנים.

⁵⁴ לניתוח מקיף של מועצת יש"ע, פעילותה וכוחה היוצא דופן ראו רוט (2005).

אלה והיינו מעתיקים את מרחב ההתייחסות לאזור הנגב והגליל, האם לא היו ראויים
אזורים אלה לזכות בשלטון אזורי (סטטוטורי ודמוקרטי) המייצג אותם, מעצב את חזונם
ולוחם ללא-ליאות למען פיתוחם?

3 ממינהל אזורי לשלטון אזורי

סקירת המגמות הבינלאומיות, ניתוח התהליכים אשר הובילו לאזוריות עצורה וכן בחינת כשלי המדיניות והניהול הממשלתי מביאים אותי לשתי מסקנות עיקריות:

- צורך בהעצמה אזורית, מבחינת יכולות וסמכויות;
- צורך בשינוי "חומרת" המשילות.

צורך בהעצמה אזורית

הצורך בהעצמה אזורית נוגע להרחבה משמעותית של יכולות וסמכויות הנראות לי תנאי הכרחי לשינוי ממשי. המהותיות שבהן הן אלה:

- קיומו של 'קול' ציבורי, הרשאי לייצג כסמכות סטוטורית את האינטרס הקולקטיבי של האזור, חזונו ומאוייו.
- היכולת ליטול אחריות ישירה על גיבוש אסטרטגיה לפיתוח האזור, לאור האינטרס האזורי והמדיניות הממלכתית הכוללת.
- היכולת "להטביע" דגשים אזוריים בסדר היום של הממשלה ומדיניות משרדיה, כשותף פעיל בעיצוב מדיניות.
- היכולת להשפיע על סנכרון המדיניות הממשלתית והפעילות של ארגונים רלוונטיים באזור בעשייה מושכלת.
- היכולת לשמש הן כמאפשר של יוזמות ממשלתיות ומקומיות התומכות בחיזוק האזור וכן כ"שומר סף" הבולם פעולות הנוגדות את אינטרס האזור.

אזור ללא 'קול' מייצג הוא מרחב נתין. ללא ייצוג עצמי בתהליכי קבלת החלטות וללא יכולת להשפיע ציבורית ופוליטית על תהליכים אלה, האזור הוא בגדר מושא סביל של מדיניות מרכזית. לקח חשוב לכך הוא התמורות שחלו בשלטון המקומי בעקבות חקיקת חוק הבחירה הישירה של ראשי הרשויות המקומיות בסוף שנות ה-70. חוק זה פתח פתח להופעתה של מנהיגות אסרטיבית, הנכונה לעצב מציאות מקומית לפי תפיסתה ומוכנה לעמוד בתקיפות על דרישותיה גם מול שלטון מרכזי מסויג ואף עוין. האסרטיביות האישית של ראשי הרשויות המקומיות התפתחה לאסרטיביות מקומית כוללת אגב התפתחותה של אמונה חזקה בדבר יכולת לשנות מציאות. היא זו אשר אפשרה את התקדמותם של רבים מיישובי ישראל, לאור אסטרטגיות פיתוח אשר ביטאו חזון מקומי ונכונות של אנשים ליטול אחריות על גורלם. שינוי זה הביא לתמורה עמוקה במערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ובין הפקידות הממלכתית לבין ראשי הרשויות. פועל יוצא מכך היה הרחבה משמעותית של חופש הפעולה בניהול המקומי ובקידום יוזמות מקומיות. היזמות המקומית הפכה לסימן היכר של הרשויות המקומיות. לא-עוד המתנה פסיבית לסיוע ממשלתי אלא יזמות פעילה במגוון רחב של נושאים הקשורים בפיתוח וברוחה מקומית. בהקבלה לתהליכים אלה, נראה לי שיש חשיבות רבה לכך שאזור יוכל ליטול על עצמו אחריות ישירה על גיבוש אסטרטגיה לפיתוחו ועל דרך ניהולו. אין לראות בכך מעשה 'אוטיסטי' שכן ברורה חשיבותו של פיתוח מושכל המשלב, בו-זמנית, את האינטרס האזורי ויעדי מדיניות ממלכתית כוללת. אך גישה זו שוללת גם 'אוטיזם' ממשלתי, דהיינו מדיניות ממשלתית המתעלמת מצרכים אזוריים בשל כך, חיוניותו של 'קול' אזורי נבחנת אף ביכולת המוסדרת "להטביע" דגשים אזוריים בסדר היום של הממשלה ומדיניות משרדיה, כשותף פעיל בעיצוב מדיניות. שותפות זו רלוונטית גם בעת יישום. נוכח היעדר לכידות בעשייה הציבורית, יש חשיבות קריטית לקיומה של יכולת אזורית מוסדרת לסנכרון המדיניות הממשלתית ולפעילותם של ארגונים ציבוריים אחרים המשפיעים על התפתחות האזור. לכך מצטרף תפקיד משלים של אפשר יוזמות ממשלתיות ומקומיות התומכות בחיזוק האזור אך גם בבלימת פעולות הנוגדות את אינטרס האזור. נקודה זו ראויה להדגשה בשל האשליה שיוצרת הנטייה הממשלתית להכריז תדיר על תכניות "מחוללי מפנה" (דוגמת אלה שנסקרו בפרק הקודם). מבלי לגרוע מתרומתן האפשרית, יש לזכור שהפעילות הממשלתית באזור מתבטאת בהתערבויות שוטפות, שגרתיות באופיין, אשר אינן מחוברות לתכניות המיוחדות ואף נוגדות את יעדיהן.

מינהל אזורי משופר

לאור הדרישות האמורות, האם ייתכן שדרוגו של הדגם הנוכחי של ממשל אזורי, (מינהל אזורי). אין ספק שקיים מרחב אפשרויות לחיזוק יכולות הממשל האזורי בישראל, במתכונתו זו. אפשרויות אלה נעות בין שיפורים של הסדרים קיימים ובין שינויים המשנים את "חומרת" המינהל האזורי והמנדט שלו. כך, למשל, לא יהיה מופלג מדי לשקול אימוץ הדגם הבריטי של ה-Government Offices, כנציגות של הממשל המרכזי האמורה להבטיח את ביצוע מדיניותו האזורית, תוך יצירת חוליות חיבור אופקי בין יוזמות שונות במרחב שבאחריותם וחיבור אנכי בין צרכים ועדיפויות אזוריות לבין קביעת מדיניות ברמה המרכזית. תיתכן גם העצמה של הרשויות האזוריות לפיתוח, לצורך השגת מטרות אלה. אך יהיה אשר יהיה הפתרון המוסדי המועדף, ספק אם הוא יכול לעמוד בדרישות שהצבתי לעיל. המכשלה העיקרית של מינהל אזורי היא היעדר ייצוגיות ולגיטימציה אזורית. כזרוע קדמית של הממשל המרכזי הוא ממשל באזור אך לא ממשלו של האזור כלומר, אין בו היכולת לשמש 'קול' אמתי לאזור, המשקף את הרכבו, צרכיו ועדיפויותיו. גם אם נניח קיומו של מינהל ממשלתי מחויב לאזור ורגיש לאינטרסים של המרחב שבאחריותו, מחויבות זו תיבלם על ידי מגבלות מובנות בשלטון המרכזי, ביניהן:

- היעדר תפיסה אזורית כוללת.
- חוסר יכולת לקיים לאורך זמן מדיניות עקיבה וקוהרנטית.
- הנצחת מחיצות בין-משרדיות ופנים-משרדיות.
- תרבות שלטונית-פוליטית מושתתת על יחסי פטרון-קליינט (clientelism), המכרסמת בלכידות האזורית.
- היעדר בסיס אלקטורלי מובנה (בחירות אזוריות) היכול להעניק לגיטימציה ציבורית-פוליטית ל'קול' האזורי.

על רקע זה מן הראוי לבחון אופציה חדשה לממשל אזורי בישראל: שלטון אזורי. בטרם אפנה לדיון ממוקד, אקדים ואומר שאין באופציה זו כדי לתקן את המגבלות האמורות אך ייתכן שהיא מאפשרת את מזעור השפעתן. לכך מצטרף המאפיין המבדיל: ייצוגיות פוליטית-ציבורית.

שלטון אזורי

הקמת שלטון אזורי בישראל אינה בגדר בניית קומת בניינים בארכיטקטורה של ה'חומרה' השלטונית הקיימת. כפי שמלמד הניסיון הבינלאומי, תהליך זה כרוך בחלוקה-מחדש של

סמכויות שלטוניות ואף הגדרה מחדש של תפקידי השלטון על דרגיו השונים. העצמת השלטונות האזוריים מניחה הצטמקות מקבילה של סמכויות השלטון המרכזי, צעד המאפשר לו להגדיר מחדש את תפקידו הוא (core business).

על רקע הפערים הטריטוריאליים וכשלי המשילות של השלטון המרכזי ברמה האזורית, מתבקשת בנייתו של מדרג שלטוני חדש, על פי דגם מעין-פדרלי, הנשען על העצמה פוליטית הולמת וביזור שקול של סמכויות. השימוש בתחילית 'מעין' בתואר דגם זה ('מעין-פדרלי') בא לציין שהרעיון הוא במהותו שינוי שלטוני 'רך'. כלומר אין הכוונה לשינוי מבני-חוקתי דרסטי דוגמת הרפורמה הבלגית, אלא פיתוח מדרג שלטוני חדש, דמוקרטי ואוטונומי, על בסיס מרחבי פעילות של השלטון המרכזי. מעבר מסוג זה מומחש על ידי צרפת, בה שונה, כפי שצוין בפרק 1, מעמד של ה-regions וה-departments, ממרחבים אדמיניסטרטיביים ('מינהל אזורי') לשלטונות אזוריים אוטונומיים. 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 לריכוז של המודל הפדרלי הוא העובדה שכינון שלטון אזורי אינו כרוך בהכפפת הרשויות המקומיות אליו. בהמשך לדגם הצרפתי, ניתן לראות בדרגי השלטון המקומי נדבכים אוטונומיים המתבססים על סמכויות נבדלות, אך הפועלות בצורה מתואמת על-סמך מדיניות אזורית מוסכמת.

אין בהצעה זו כדי להצביע על שינוי משטרי גורף, כלומר החלת דגם השלטון האזורי על כלל מרחב המדינה בו-זמנית. כמו כן איני סבור שמתבקש בהכרח דגם אחד של שלטון אזורי כאשר יתכן שאופיו ועוצמתו באזורי הפריפריה יהיו שונים מאלה המתבקשים להתמודדות במורכבות מטרופולינית-פונקציונלית של מרכז הארץ.

יהיה זה יומרני לנסות ולהגדיר כאן את הרכב הסמכויות והתפקידים אשר מן הראוי להעביר לשלטון האזורי. משימה זו כרוכה בבחינת היבטים שונים של הסוגיה, מבחינה אזורית, מוסדית-פונקציונלית ומשפטית והיא אינה מפעל של איש אחד. עם זאת, אפשר למנות מספר עקרונות מנחים לצורך פיתוח הרעיון בהמשך. ראשית, עוצמתו היחסית של השלטון האזורי צריכה להבטיח אותן יכולות וסמכויות אשר הן תנאי הכרחי לשינוי ממשי (ראו לעיל 'צורך בהעצמה אזורית', עמ' 35), תוך יצירת זיקת-ברזל בין תפקידים וסמכויות. שנית, מתבקש איזון שקול בין תפקידים שלטוניים לבין תפקידים פונקציונליים. אסור לשחזר ברמה האזורית את הטעות הפטלית של השלטון המקומי בדבר יכולתו (המופרכת) ליטול על עצמו משימות ללא גבול, ללא קשר לאפשרויותיו המעשיות (הפיסקליות והמקצועיות). ללא פסילת האפשרות לנטילת אחריות שלטונית (כגורם מסדיר) על פיתוח תשתיות ושירותים אזוריים, נראה לי שעדיפה העתקת האחריות התפעולית-שירותית

למסגרות אזוריות ייעודיות.⁵⁵ שלישית, סוגיית האיזון הפוליטי – ככל שלטון נבחר גם השלטון האזורי הוא שלטון פוליטי. חשוב שבראשו יעמוד מנהיג פוליטי, המסוגל להיות שותף בעל משקל בתהליכי קבלת החלטות. אך איני חושב שמה שמתבקש הוא ראש אזור כשליט יחיד, כל-יכול, דוגמת מעמד הנוכחי של ראשי הערים. במציאות המורכבת של ראשית המאה ה-21, משילות אזורית (regional governance) אינה תוצאה בלעדית של מעשה שלטוני אלא גם תוצר של שותפויות ממשל שונות (שותפויות בין-מגזריות). על כן מתבקשת מערכת פוליטית מאוזנת בה משולבת מסגרת סטטוטורית מייצגת את מרב מגוון האינטרסים והדעות באזור, במתכונת של אסיפה אזורית או מועצת האזור. דגם אפשרי לכך, העשוי למנוע השתלטות אלקטורלית-מפלגתית, הוא האספות האזוריות האנגליות המורכבות, כפי שצוין בפרק קודם, מנציגי הרשויות המקומיות באזור ומנציגי ארגוני אזרחיים מובילים באזור. עיקרון נוסף קשור לשאלת המשאבים. הנחת המוצא של מבנה שלטוני מן הסוג המוצע היא יכולת ההשפעה על המשאבים המיועדים לצורכי האזור. בהקשר הנוכחי יש ליכולת זו משמעות כפולה. מחד גיסא – מסוגלות להשפיע על תהליכי הקצאה ברמה הממלכתית על ידי הענקת מעמד סטטוטורי בדיונים על תקציב המדינה ובקרתו. (יכולת זו מניחה את הגברת מידת השקיפות של תקציב המדינה). מאידך גיסא – נדרש פיתוח של מנגנון מובנה למימון הולם, לרבות האופציה להתחלקות בהכנסות, כמקובל במדינות פדרליות או מעין-פדרליות.

רעיון השלטון האזורי: בין התעלמות לביקורת

הרעיון להקמת רובד ביניים שלטוני אינו חדש. כבר בשנות ה-70 וה-80 הועלה רעיונות בנושא אך אלה לא זכו להתייחסות מיוחדת.⁵⁶ בשנים האחרונות מועלה רעיון השלטון האזורי מחדש.⁵⁷ על-אף היותו רעיון שטרם קרם עור וגידים ברמה האנליטית-פרוגרמטית, הוא מתגלה כבעל נוכחות מספקת כדי לגרום לפסילתו המוקדמת.⁵⁸ אין

⁵⁵ ראו בעניין זה בן-אליא (2006).

⁵⁶ ראו, למשל, רעיון 'מועצת מחוז נבחרת' (גרון, 1976), או רעיון 'שלטון נפת' (ברוצקוס, 1980) וכן כעמדה עקרונית גרדוס ועיני (1985). 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.

⁵⁷ ראו בר-אל ושות' (2002); בן-אליא (2005).

⁵⁸ ראו רזין (2003).

ספק, סוגיית השלטון האזורי מעוררת שאלות לגיטימיות 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?". 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 משטחה 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 הקרוב לזה של מדינת ישראל וגם מספר תושבים דומה. 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).

עוד היבט שמעלים כהסתייגות לרעיון כינונו של השלטון האזורי הוא ההשלכה הפוטנציאלית על מערכת היחסים החברתיים ולכידותם, בעיקר באזורים בעלי הרכב אתני הטרוגני.⁵⁹ מסיבות לא לגמרי הגיוניות, נקשרת סוגיה זו בתביעות לאומיות אפשריות מצד האוכלוסייה 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 – על פי מנדט ציבורי מוסכם – ירחיבו השלטונות האזוריים את תחומי עיסוקם ויטלו

⁵⁹ סוגיה זו היא אחת מההסתייגויות המועלות על ידי רזין (שם) נגד הקמתו של שלטון אזורי.

על עצמם תפקידים חדשים, בהחלט ייתכן גידול במנגנונים שלהם או בתקציביהם. אם גידול זה אכן משקף ערך מוסף ציבורי, אינני רואה בכך פגם. איני חושב שיהיה נכון להסתייג מלכתחילה מרעיון השלטון האזורי בגין עלותו ה'עודפת'. מידת החיסכון או היעילות ההקצאתית הם ערכים ציבוריים חשובים אך ודאי שאינם פחות חשובים מעלותם האמתית של ההסדרים השלטוניים הנוכחיים ומחיר כשליהם. 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 הסעת המונים 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 (cost effectiveness) אמתית, המביאה בחשבון את סך התועלת הטמונה במהלך זה ואת מחירם הציבורי המתמשך של כשלי ההסדרים הנוכחיים.

סיכום

כתיבת מחקר זה מגיעה לסיימה (אוקטובר 2006) כאשר ברקע עולות מחדש הצעות לשינוי המשטר במדינת ישראל: מעבר לממשלה מעין-נשיאותית, אפשרות לשיטת בחירות מעורבת – לרבות בחירות אזוריות. גם אם הצעות אלה הן ביטוי נוסף של פוליטיקה תקשורתית, לא ניתן להתעלם ממצוקה גוברת ביכולת הממשלות של השלטון המרכזי. הצעות אלו, בדומה לכלל השיח הציבורי המלומד בתחום שינוי מבנה השלטון בישראל הן נטולות תודעה טריטוריאלית. אלה שינויים המוצעים ללא התייחסות למרחב הלאומי ולשונוות הרבה המאפיינת אותו – כלכלית, חברתית ופוליטית. התפיסה השלטת בדבר שינוי המשטר מתעלמת, באופן שקשה להסביר אותו, אלא בליקוי למידה, מהרפורמות השלטוניות שביצעו רוב המדינות המפותחות בשני העשורים האחרונים, ובעיקר מהפן הטריטוריאלי שלהן (יצירת דרגי שלטון ביניים או העצמתם) כמרכיב מהותי.

אף כי ניתן לבחון את סוגיית השלטון האזורי בהקשר של שינוי שלטוני כולל, בחרתי לדון בו מתוך הקשרו המרחבי, במיוחד אל אזורי הפריפריה, ונוכח הפער המסוכן בינם לבין המרכז. זאת, על רקע מדיניות ממשלתית שעל אף הרטוריקה שלה, בזכות פיתוחם של אזורים אלה, וריבוי התכניות "מחוללי מפנה", אינה מצליחה למזער את הפערים הקיימים ולמתן את השסעים החברתיים. שינוי באזורי הפריפריה מותנה בראייה חלופית של אזוריות, ראייה המדגישה את תפקידם של האזורים עצמם כמובילי השינוי תוך הבניית זהות, תודעה ומוסדות. התפיסה הדומיננטית חותרת לשלב את אזורי הפריפריה במרכז, מתוך הכרה במעמדם הנחות. הם משמשים אזורים פונקציונליים למרכז, בין כאזורי נוחות (אזורי בילוי ופנאי), בין כמושא למאויים וחלומות של מעמד ביניים ('הגליל, כ"טוסקנה" של ישראל') ובין כחצר אחורית של המרכז (הנגב כמרחב קליטה של מטרדים ומתקנים מגבילי פיתוח). תפיסה אלטרנטיבית היא ראיית אזורים אלה כחידות מרחביות בעלי פוטנציאל לצמיחה אוטונומית, תוך ניצול תהליכי 'גלוקליזציה' היוצרים אפשרויות

חדשות. תפיסה זו שוללת את קיומו של דטרמיניזם מוכתב, מרחבי, חברתי או פוליטי. כפי שמציינת דמות בכירה בתחום חקר האזוריות:

Regions are not necessarily condemned by geography to backwardness or progress; nor on the other hand is there a magic formula allowing regions to innovate and grow. Rather, there are objective economic strengths and weaknesses, but also social, cultural and political factors that shape how the region responds.⁶⁰

לא יהיה זה נכון להתעלם מקיומם של גורמים שונים, המגבילים את הפיכתם של אזורי הפריפריה למרחבים בעלי לכידות פנימית ובעלי יכולת להתארגן במסגרת מוסדות כלל אזוריים. אך, בכך גם מבחנם. קיימים שני מסלולים שיכולים להוביל להקמת שלטון אזורי. האחד, 'מעלה-מטה', הוא תהליך יזום של רפורמה שלטונית כוללת; השני, 'מטה-מעלה', הוא שינוי העשוי להתממש כיוזמה אזורית עקב כורח המציאות. קשה לזהות כרגע את הרפורמטור המרכזי אשר ינסה לחולל רפורמה משטרית, בעלת פן טריטוריאלי. נוכח חוסר היכולת של דגם המינהל האזורי (הנוכחי) להתמודד עם בעיות אזוריות בעלות עוצמה גוברת ונוכח מורכבותן של הסוגיות המרחביות 'ללא כתובת', לא מן הנמנע שיגבר הצורך ביצירת מסגרת שלטונית מתאימה אשר תהיה בעלת סמכות ויכולת לטפל בסוגיות אלו. על רקע זה, האפשרות לשלטון אזורי אינה כה מופרכת, גם אם אינה ברורה מאליה. השאלה הנשאלת היא אם ימצאו באזורי הפריפריה כוחות פנימיים אשר יטלו על עצמם את הובלת השינוי, ישכילו לפעול למען לכידות פנימית ויצליחו "להמציאם" מחדש.

⁶⁰ Keating (1999:4)

מקורות

- אל-על, ט' (2006). **ביזור מערכות הכוח במדינה שסועה: הצומחת אזורים בישראל?** (עבודת תזה לתואר מוסמך) המחלקה לגאוגרפיה, אוניברסיטת בן גוריון. באר-שבע.
- בן-אליא, נ' (2006). **מסגרות אזוריות על-מוניציפליות למתן שירותים בישראל**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. ירושלים.
- בן-אליא, נ' (2005). **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. ירושלים.
- בן-אליא, נ' (1998). **מנהלי מחוזות במשרדי הממשלה: אפיון התפקיד. נערך במסגרת הפרויקט 'פורום מנהלי מחוזות במשרדי הממשלה'. ירושלים: אלכ"א (ג'וינט-ישראל).** (לא פורסם).
- בסוק, מ' (2006). **היי דרומה. הארץ**, The Marker, (12.01.2006).
- בר-אל, ר' ושותפים (2002). **דוח מסכם של עבודת הצוות האזורי**. המכון לדמוקרטיה (2002).
- ברוצקוס, א' (1956). **בעיית החלוקה הגאוגרפית של האוכלוסייה**. משרד הפנים. ירושלים.
- ברוצקוס, א' (1980). **שלטון נפתי בישראל**. משרד הפנים. ירושלים (לא פורסם).
- גרדוס, י', וי' עיני (1985). **ייצוג אזורי בכנסת בשיטת בחירות יחסיות, עיר ואזור**, 4, 1-17.
- הוועדה הממלכתית לענייני שלטון מקומי (1981). **השלטון המקומי בישראל**. ירושלים.
- המכון הישראלי לדמוקרטיה (2002). **ההיבטים החוקתיים המשטריים והפרוצדורליים של השלטון המקומי: הכינוס השמיני**. ירושלים.
- יפתחאל, א' (2006). **האם צריכה באר שבע להיות עיר מזרחית. הארץ**, מוסף ספרים (23.08.2006).
- משרד מבקר המדינה (2004). **הדרג המחוזי במשרדי הממשלה**. דוח שנתי 54. ירושלים.
- משרד מבקר המדינה (2000). **ערי הפיתוח בדרום הארץ**. דוח שנתי 50. ירושלים.
- סופר, ר' (2007). **איך קיבלו השרים תוספות לתקציב בדקה ה-90?** *Y-net*. (13.09.06).
- רוט, ע' (2005). **סוד הכוח. מועצת יש"ע ומאבקה בגדר ההפרדה ובתכנית ההתנתקות**. המכון הישראלי לדמוקרטיה. ירושלים.

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

שרון, א. (1951). יסודות לתכנון הפיסי בישראל. המדפיס הממשלתי. ירושלים.

- Agranoff, R. (1994). Asymmetrical and Symmetrical Federalism in Spain: An Examination of Intergovernmental Policy. In: Bertus de Villiers (Ed.). *Evaluating Federal Systems*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Allen, J. et al. (1998). *Rethinking the Region*. London: Routledge.
- Amin, A. (2004). Regions unbound: towards a new politics of place. *Geografiska Annaler*. Series B, 86: 33- 44
- Anderson, B. (1983), *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, London: Verso.
- Brenner, N. (2003). 'Glocalization' as a State Spatial Strategy: Urban Entrepreneurialism and the New Politics Of Uneven Development In Western Europe. In: Peck , J. and H. W. Yeung (Eds) (2003) *Remaking the Global Economy: Economic-Geographical Perspectives*. London: Sage.
- Brenner, N. (2004). Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960– 2000. *Review of International Political Economy*, 11, 3: 447– 488.
- Francaise. Brunet, R (1989). *Les villes 'Europeennes'*. DATAR Paris: La Documentation.
- Brutzkus, E. (1974). *Physical Planning in Israel*. Jerusalem: Ministry of Interior.
- Cabinet Office (2000a). *Wiring it up. Whitehall's Management of Cross-cutting Policies and Services*. London.
- Cabinet Office (2000b). *Reaching Out: The Role of Central Government at Regional & Local Level*. London.
- Cooke, P., M. Heidenreich and H-J. Braczyk (Eds.) (2004). *Regional Innovation Systems: The Role of Governance in a Globalized World*. London: Routledge.
- Department for Transport, Local Government and the Regions (2002). *Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions*. London.
- Edelman, M. (1985). *The Symbolic Uses of Politics*. 2nd ed. Urbana: University of Illinois Press.

- Gradus, Y. (1984). The emergence of regionalism in a centralized system: The case of Israel. *Environment and Planning D: Society and Space*. 2: 87-100.
- Gradus, Y. (1986). Regional Autonomy in Israel. In: *Planning in Turbulence and Uncertainty*. A. Shachar and D. Morley (Eds.). Jerusalem : Magnes Press.
- Hansen, N. (ed.) (1974). *Public Policy and Regional Economic Development: The Experience of Nine Western Countries*. Cambridge: Ballinger.
- Harvie, Ch. (1994). *The Rise of Regional Europe*. London: Routledge.
- Hooghe, L. (1994). Belgian federalism and the European Community. In: B. Jones & M. Keating (Eds.) *The European Union and the Regions*. Oxford: Oxford University Press.
- Hudson, R. (1994) Institutional Change, Cultural Transformation and Economic Regeneration. In: Amin, A. and N. Thrift (Eds.) *Globalization, institutions and regional development in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Keating, M. (1997a). The Political Economy of Regionalism, In: M. Keating and J. Loughlin (Eds.) *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass.
- Keating, M. (1997b). The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe. *Environment and Planning C: Government and Policy*. 15: 383-398.
- Keating, M. (1998). *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Aldershot: Edward Elgar.
- Keating, M. (1999), *Rethinking the Region. Culture, Institutions and Economic Development in Catalonia and Galicia*. Paper presented at ECPR Workshop, Regionalism Revisited. Territorial Politics in the Age of Globalization. Mannheim, March 1999.
- Krugman, P. (1995). *Development, Geography and Economic Theory*. MIT Press: London.
- Innes, J. and J. Rongerude (2005). *Collaborative Regional Initiatives - Civic Entrepreneurs Work to Fill the Governance Gap*. Institute of Urban and Regional Development. University of California: Berkeley.
- McNeill , D. (2001). Barcelona as imagined community: Pasqual Maragall's spaces of engagement. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 23, 3: 340-352.
- Moreno L. (1999). Asymmetry in Spain: Federalism in the Making. In: Robert Agranoff

- (Ed.). *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*. Baden-Baden: Nomos.
- Martin, R. and P. Sunley (1997). The Post-Keynesian State and the Space Economy. In: R. Lee and J. Wills (eds). *Geographies of Economies*. London: Arnold.
- Mawson, J. and K. Spencer (1997). The Government Offices for the English Regions: Towards Regional Governance ?. *Policy and Politics*. 25, 1: 71-84.
- Morgan, K. (1997). The learning region: institutions, innovation and regional renewal. *Regional Studies*. 31: 491-503.
- Moseley, M. J. (1974). *Growth Centers in Spatial Planning*. London: Pergamon.
- OECD (1976). *Regional Problems and Policies in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Paasi, A. (2000) . *Re-constructing regions and regional identity*. Nethur lecture. Nijmegen, The Netherlands. <http://www.kun.nl/socgeo/n/colloquium/Paasi1.pdf>.
- Paasi, A. (2003). Region and place: Regional identity in question. *Progress in Human Geography*. 27: 475- 485.
- Porter, M. (1994). The role of location in competition. *Journal of the Economics of Business*, 1, 1: 35-39.
- Robinson, E. A. G (ed.) (1969). *Backward Areas in Advanced Countries*. New York: St. Martins.
- Senat (1982). *Loi Relative aux Droits et Libertés des Communes, des Départements et des Regions* (Loi n° 82-213 du 2 mars 1982). Paris.
- Sharpe, L.J (ed.) (1993). *The Rise of Meso Government in Europe*. London: Sage.
- Spencer, K. (2002). Reaching Out to Regional Government in England ?. In: Audretsch, D.B. and C.F. Bonser (Eds). *Globalization and Regionalization – Challenges for Public Policy*. Boston: Kluwer.
- Storper, M. (1997) *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. New York: Guilford Press.
- Sundquist, J. (1975). *Dispersing Population: What America Can Learn From Europe*. Washington, DC.: Brookings .
- Swyngedouw, E. (1992). The Mammon Quest. “Glocalization”, Interspatial Competition and the Monetary Order: The Construction of New Scales. In: M. Dunford and G. Kafkalas (Eds). *Cities and Regions in the New Europe*. London:

Belhaven Press.

Swyngedouw, E. (1997). Neither Global nor Local: “Glocalisation” and the Politics of Scale. In: K. Cox (Ed.), *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*. London: Longman.

Yiftachel, O. (1977). Israel: Metropolitan integration or ‘fractured regions’ – An alternative perspective. *Cities*. 14, 6: 371-380.

Yiftachel, O. (2001). Centralized power and divided space: ‘Fractured regions’ in the Israeli ‘ethnocracy’. *GeoJournal*. 53, 3: 283-293.