

התמורות בשלטון המקומי בארצות המערב והשפעתן על המרחב הכפרי

מאת: ד"ר לביאה אפלבוים

במבנה השלטוני של המרחב הכפרי בארצות המערב מתרחשות תמורות מרחיקות לכת הנובעות משני מקורות עיקריים, האחד משותף לכלל מערכות השלטון המקומי – העירוני והכפרי, והאחר ייחודי לשלטון המקומי הכפרי:

- א. תפיסה משתנה של יחסי השלטון המרכזי, השלטון המקומי, הקהילה והאזרחים, הדוגלת בהעצמה של הציבור, עידוד היוזמות המקומית ושילוב המגזר הפרטי בפיתוח מקומי, במקביל לנסיגה של הממשלות מתפיסת מדיניות הרווחה, הקטנת השתתפותן הישירה במימון השירותים הציבוריים ושינוי בשיטות הסיוע שלהן לפיתוח כלכלי מקומי.
- ב. שינויים במבנה הכלכלי והחברתי של המרחב הכפרי עצמו, בעקבות הירידה במשקלה של החקלאות כגורם מרכזי בכלכלת הכפר ובתפקוד הקהילה הכפרית, כאשר התוצאה היא מצד אחד הידלדלות של האוכלוסייה והשירותים, בעיקר באזורים מרוחקים ונטולי הזדמנויות תעסוקה חלופיות, ומצד שני חדירה של אוכלוסייה עירונית ועסקים חדשים, בעיקר באזורים הסמוכים למרכזי אוכלוסייה גדולים.

תמורות אלה יוצרות סביבה מורכבת ותנאי אי-ודאות המשפיעים על מעמדן ותפקידיהן המסורתיות של הרשויות המקומיות בכלל ובמרחב הכפרי בפרט, ולעתים מעלים ספקות אם עדיין יש צידוק לעצם קיומו של השלטון המקומי הנבחר. על רקע זה נדרשות הרשויות המקומיות לאמץ דרכי חשיבה חדשות ולעצב לעצמן תפיסת תפקיד שונה ונתיבים חדשים לפעולה. בתחום זה ישנם הבדלים ניכרים בין מדינות שונות ובין רשויות שונות, המושפעים ממעמדו הפוליטי וסמכויותיו של השלטון המקומי מול השלטון המרכזי, מכווחה הכלכלי והארגוני של כל רשות ומאופי המנהיגות המקומית. בסקירה זו אצביע רק על המגמות הכלליות, ללא התייחסות נפרדת למדינות שונות.

השלטון המקומי ממלא ככלל שני תפקידים מרכזיים – תפקיד פונקציונאלי המתבטא באספקת שירותים לתושבים ותפקיד פוליטי הנובע מהיותו גוף נבחר, אשר אמור לייצג את האינטרסים של בוחריו כלפי חוץ ולתת מענה לציפיותיהם בתחום השירותים, הרווחה ואיכות החיים כלפי פנים. בתפקידו כספק שירותים השלטון המקומי אינו לגמרי עצמאי והוא משמש בתחומים רבים, ובעיקר בתחום השירותים החברתיים, כסוכן ביצוע של השלטון המרכזי. בתוקף תפקידיו אלה משמש השלטון המקומי בין היתר כגוף מתווך בין האזרחים כצרכני השירותים לבין השלטון המרכזי כקובע מדיניות וספק המשאבים.

מאז המחצית השנייה של המאה ה-20 זוהו מדינות המערב במידה זו או אחרת כמדינות רווחה, שהתאפיינו בהקצאה נרחבת של משאבים ממלכתיים לצורך אספקת שירותים חברתיים מגוונים לאזרחים. ביצועה בפועל של מדיניות הרווחה הוטל במקרים רבים על הרשויות המקומיות. בשנים האחרונות חל ברוב מדינות האיחוד האירופי, בארה"ב ובמדינות נוספות, שינוי מהותי בתפיסה זו של תפקיד השלטון המרכזי, בכיוון של הסתלקותו מאחריות ישירה למתן שירותי הרווחה ולמימנם, כחלק מתפיסה כוללת של הקטנת מעורבות השלטון בחיי האזרחים. האחריות הועברה בחלקה לידי הרשויות המקומיות ובחלקה לגופים ציבוריים חוץ-שלטוניים, כאשר השאיפה היא להגדלת מעורבותו של המגזר הפרטי באספקת השירותים החברתיים ושירותי הרווחה.

כתוצאה מתהליכים אלה חל שינוי במעמדן ובתפקידיהן של הרשויות המקומיות. מצד אחד הן מאבדות חלק מתפקידיהן המסורתיים המועברים לגופים חיצוניים לא-נבחרים. מצד שני צמצום התקציבים הממלכתיים מגביל את יכולת הפעולה שלהן והן נדרשות לשנות את סדרי עבודתן ולאמץ דרכים לחיסכון בעלויות מתן השירותים שנותרו באחריותן. בהקשר זה עומדות בפני הרשויות המקומיות כמה אפשרויות:

- א. להפריט את ביצוע (production) השירותים, במובן של הוצאת הביצוע לספקים חיצוניים – פרטיים וציבוריים באמצעות מכרזים וחוזים, כאשר האחריות להספקתם (provision) נשארת בידיהן;

- ב. לרכוש שירותים מסוימים מרשויות מקומיות אחרות;
- ג. לשתף פעולה עם רשויות אחרות, במטרה להשיג יתרונות לגדול מבלי להפקיע מידהן את האחריות למתן השירות;
- ד. להקים גופים נלווים הפועלים על בסיס כלכלי לצורך ביצוע תפקידים מוגדרים (דוגמת חברות לאספקת מים ועוד).

כל האפשרויות מפקיעות מן הרשות המקומית בדרך זו או אחרת את האחריות הישירה למתן השירותים לתושבים, והיא הופכת למעשה לגוף המאפשר לארגונים אחרים לבצע תפקידים שונים עבור הקהילה ואמור לפקח על פעילותם. במדינות מסוימות, כדוגמת בריטניה או ניו-זילנד, גם סמכותה של הרשות המקומית לקבוע מדיניות מוגבלת ביותר, כאשר השלטון המרכזי מכתוב למעשה את כל עיקרי המדיניות.

ההסתגלות למצב החדש בעייתית במיוחד ברשויות קטנות, ובכלל זה רשויות כפריות, שמתחילה נמצאו בעמדת נחיתות מבחינת היכולת לספק שירותים בעלות סבירה ובמגוון המבוקש על-ידי האוכלוסייה. מרחב הבחירה שלהן בין האפשרויות שנמנו לעיל מוגבל בהשוואה לרשויות גדולות. בעיקר יש לרשויות אלה קושי להפריט את השירותים, אם משום שחסרים להן הידע והניסיון המקצועי הדרושים לצורך זה, ובכלל זה היכולת לפקח על הביצוע, ואם משום שההיצע הקיים של ספקים אפשריים ברשות קטנה מוגבל ואינו מאפשר תחרות אמיתית. לכן הן נוטות יותר לשתוף פעולה בין-מוניציפאלי או לרכישת שירותים מרשויות גדולות יותר.

רשויות כפריות צריכות להתמודד גם עם התמורות העוברות על המרחב הכפרי, ובעיקר עם המעבר ממערכת הנשענת על החקלאות כמרכיב דומיננטי בכלכלה, בחברה ובכוח הפוליטי, למערכת מורכבת ומגוונת, המכילה קבוצות עניין שונות המתחרות על המשאבים ועל עמדות הכוח, ובמקביל מצפות מן הרשות המקומית לתת מענה לצרכיהן השונים.

התפשטותה של הגישה הניאו-ליברלית הדוגלת בצמצום מעורבותו של השלטון בחיי האזרחים, גרמה לשחיקה במעמדו של השלטון המקומי גם בתחום הפיתוח הכלכלי המקומי. על-פי גישה זו האזרחים הם שצריכים לקבל על עצמם את האחריות לגורלם ולגורל הקהילה בה הם חיים, לקבל החלטות וליזום פעולות שיתרמו לאיכות חייהם ויקדמו את הפיתוח הכלכלי באזורם. אם הם רוצים לזכות במענקי סיוע המוצעים על-ידי המדינה או על-ידי גופים בינלאומיים כדוגמת האיחוד האירופי, עליהם להתארגן במסגרות מתאימות, ולא דווקא במסגרות פורמאליות כמו השלטון המקומי, ולהתמודד על מענקים אלה ב"שוק" תחרותי. המגמה המוצהרת של נותני הכסף היא לעבור מסיוע שניתן על-פי קריטריונים שנקבעו מלמעלה, על-ידי המדינה או גופים אחרים, לסיוע הניתן על בסיס תחרותי בהתאם לתכניות המוגשות על-ידי קהילות ואזורים שונים. אחד התנאים להשתתפות בתחרות זאת הוא הקמתן של שותפויות (partnerships), המכילות ארגונים ציבוריים, התנדבותיים ופרטיים וקבוצות המתארגנות אד-הוק למטרה מסוימת, כאשר המניע העיקרי הוא הרצון לרתום את המשאבים והכישורים של המגזר הפרטי העסקי לטובת הפיתוח המקומי. תפקידן של השותפויות היא לגבש תכניות מוסכמות לקידום הפיתוח המקומי ולהתחרות באמצעותן על מענקי פיתוח המוצעים על-ידי הממשלה, האיחוד האירופי או ארגונים אחרים המקצים כספים למטרות פיתוח. המדינה מעודדת את הקמתן של שותפויות אלה באמצעות סיוע מכוון, הן במישור המקצועי והן במישור הכספי, אולם התפיסה העקרונית היא כי האחריות להגדרת המטרות ואופי הפרויקטים המוגשים למימון היא על השותפות. הרשות המקומית אינה בהכרח שותף מוביל או שותף בכלל בשותפויות המוקמות בתחום שיפוטה.

הביטוי העיקרי של מדיניות זו הוא כניסתם של שחקנים חדשים לתחומי הפעילות המסורתיים של השלטון המקומי - ארגונים ציבוריים, ארגונים התנדבותיים, המגזר העסקי ועוד, והגדלת השפעתם של ארגונים אלה, ושל הציבור בכלל, על תהליכי קבלת ההחלטות הנוגעות לקהילה. כתוצאה מכך חל פיחות במעמדן של הרשויות המקומיות המאבדות חלק מסמכויותיהן מתפקידיהן לטובת גופים אחרים. הסביבה החדשה שבתוכה מתנהלים אזורים ויישובים שונים מוגדרת כסביבת ממשל (governance environment), והיא אמורה להחליף את הדפוסים השלטוניים המסורתיים. בסביבה זו, בה יש שותפים רבים לתפקידים המסורתיים של השלטון המקומי, מתעורר ספק לגבי עצם הלגיטימיות של רשות מקומית מרחבית נבחרת, והאם בכלל יש בה צורך. לעומת זאת אפשר לטעון כי לרשות המקומית יכול להיות תפקיד מרכזי, אם היא

תשכיל להתאים את עצמה לנסיבות המשתנות ולאמץ את תפקיד הגוף המוביל והמתאם בין כל הגורמים המעורבים בניהול ובפיתוח היישוב או האזור שבתחום שיפוטה.

עד כה נערכו רק מחקרי הערכה מעטים על משמעותה של הגישה החדשה לגבי הפיתוח המקומי בכלל, והמרחב הכפרי בפרט, ולגבי תפקידה של הרשות המקומית במערך הארגוני המשתנה. מול הטענה התומכת במערך החדש משום שהוא מעודד יזמות ותחרותיות, שהם חיוניים בעידן הגלובליזציה, מסתמנות גם תופעות לא-רצויות. כך לדוגמה מסתבר כי השיטה החדשה אינה מאפשרת לקהילות השונות לגייס משאבים לפי סדר העדיפות המקומי שלהן, אלא לפי סדר העדיפות הנקבע על-ידי נותני הכסף. כך ייתכן שהצרכים החיוניים שלהן לא יקבלו מענה גם אם הן תזכינה בתחרות על המשאבים. תוצאה אחרת היא הגדלת אי-השוויון בין קהילות ובתוך קהילות, משום שדרך הקמתן של השותפויות, המבוססת על יזמות מלמטה, מעניקה יתרון לקבוצות אוכלוסייה חזקות, ובמקרה של האזורים הכפריים - לתושבים החדשים שהגיעו מן העיר. על כן היא מקפחת את האינטרסים של הקבוצות החלשות, שהן למעשה הקבוצות הזקוקות יותר מכל לסיוע ציבורי. יש טוענים כי דווקא בתחום זה יכולה הרשות המקומית, בשל היותה גוף נבחר, למלא תפקיד משמעותי ולשמש כשופרן של הקבוצות החלשות.

באותו הקשר מתברר כי במערך החדש מצבם של יישובים קטנים, ובכלל זה יישובים כפריים, ובעיקר אלה הנמצאים באזורים פריפריים וזכאים פורמאלית לסיוע יתר, הוא בדרך כלל נחות לעומת אזורים אחרים. מאחר שמענקי הפיתוח, הן של האיחוד האירופי והן של הממשלות השונות, ניתנים על בסיס תחרותי, הידע המקצועי והמשאבים הדרושים להכנת תכניות הפיתוח הם מרכיבים קריטיים ביכולת להתחרות, וגם ביכולת לממש את התכניות הלכה למעשה. ליישובים קטנים, ובכלל זה ליישובים כפריים, אין בדרך כלל משאבים כספיים ואנושיים וידע מקצועי הדרושים כדי להכין תכניות מורכבות המתאימות לקריטריונים של נותני המענקים, וגם כאשר הם זוכים במענק לא תמיד הם מסוגלים לבצע את הפרויקט המתוכנן, המחייב תכנון, הוצאת מכרז ופיקוח מקצועי על הביצוע. לפעמים התוצאה היא הקפאה של המענק. גם כאן יכולה הרשות המקומית, במקרה זה כגוף סטטוטורי ומקצועי, לסייע לשותפות באמצעות עובדיה המקצועיים וקשריה הפוליטיים. יחד עם זאת, רשות קטנה גם היא לרוב דלת אמצעים וידע, ואם היא גם נטולת סמכויות כפי שקורה במשטרים מסוימים, היא אינה יכולה לספק סיוע של ממש.

ברשויות כפריות מתבלט מעמדו של השלטון המקומי כזירה שבה מתנהל העימות בין קבוצות בעלות תפיסות שונות לגבי צביונו העתידי של היישוב הכפרי. עימות זה בא לידי ביטוי בעיקר ביישובים שקלטו תושבים עירוניים, בין התושבים הוותיקים, הרואים במרחב הכפרי מרחב יצרני, ולכן תומכים בפיתוח כלכלי מבוקר, לבין תושבים חדשים הרואים בו מרחב צרכני ורוצים לשמר אותו כפי שהוא. יחד עם זאת במקרים רבים שתי הקבוצות מאוחדות בהתנגדותן ליוזמות פיתוח של השלטון המרכזי העלולות לפגוע באופי הכפרי של היישוב או האזור. חשיבותה של הרשות המקומית בהקשר זה היא במעמדה החוקי, המאפשר לה לשמש כ"מטרייה" וכמסגרת מאחדת לפעילות משותפת של ארגונים ותושבים שאותם היא מייצגת.

על רקע זה מסתמנת במדינות מסוימות מגמה של שינוי בתפיסת המטרות של השלטון המקומי, יחד עם חיפוש נתיבי פעולה חדשים. במקרים רבים הכיוון הוא מתן משקל רב יותר להיבט הייצוגי-פוליטי של מעמדן כגופים נבחרים המבטאים את רצון הציבור, לעומת ההיבט התפקודי-סטטוטורי שלהן כזרוע ביצועית של השלטון המרכזי. הדגש בבחירת דרכי הפעולה עובר על כן משיקולים כלכליים של יעילות וחסכון בעלויות לשיקולים של מתן מענה לציפיות התושבים. רשויות כאלה רואות את האתגר העיקרי שלהן במציאות החדשה בייצוג נאות של קבוצות בוחרים שונות, ובמסגרת זאת הן עשויות להתמקד בתפקיד של קבוצת לחץ או שתדלן המייצג את ציבור הבוחרים כלפי השלטון המרכזי, ופועל להשגת משאבים לטובת היישוב או האזור שבשיפוטה. רשויות אחרות עשויות לראות במצב החדש הזדמנות לשינוי תפקודי ולאמץ לעצמן את תפקיד הגוף המוביל ומתאם בין הגופים השונים המעורבים בפיתוח היישוב וניהולו.

תהליכים אלה מעלים שאלות שונות לגבי מעמדו ותפקידו של השלטון המקומי בעידן החדש. שאלה אחת מתייחסת לעצם הלגיטימיות או הצורך בשלטון מקומי נבחר, והיא באה לידי ביטוי בשתי תפיסות נוגדות. תפיסה אחת מדגישה את ההיבט התפקודי של מתן השירותים הציבוריים ודוגלת בהסדרים ארגוניים

המקדמים יעילות כלכלית (בין השאר באמצעות גופים שאינם נבחרים או שאין בהם ייצוג אוניברסאלי), גם על חשבון השלטון המקומי כגוף ייצוגי נבחר. תפיסה אחרת שמה את הדגש על תפקידו הפוליטי-ייצוגי של השלטון המקומי כגוף המבטא את הציבור, גם במובן של "גאוות יחידה" והזדהות מקומית, וגם במובן של גוף המחויב במתן דין וחשבון ללקוחותיו, שהם גם בוחריו, כבסיס לקיומו הלגיטימי בסביבת הממשל החדשה.

שאלה אחרת מתייחסת למעמדו של האזרח מול הרשות המקומית. האם הדמוקרטיה מתמצה בזכות הבחירה לפי השיטה המסורתית, או, כפי שמסתמן היום, האזרחים מגבירים את מעורבותם בקבלת ההחלטות הנוגעות ליישובם בדרכים שונות. מה הוא תפקידה של הרשות המקומית בהקשר זה? האם היא צריכה או יכולה לשמש כגוף המוביל את הפעילות האזרחית? האם עליה לעודד את הקבוצות החלשות ולתת להן כלים להשתתף בתהליך?

הרושם המתקבל מן המחקרים שנמצאו עד כה הוא כי דווקא ברשויות קטנות, בהן אין מגזר פרטי חזק ולעומת זאת הקהילה יותר מגובשת ובעלת זהות ייחודית משלה, יש חשיבות לרשות המקומית לא רק כגוף ייצוגי אלא גם כגוף מוביל של ההתארגנויות האזרחיות בזירה החיצונית, שבה הם מתחרים על תקציבים ומענקים המוצעים על-ידי השלטון המרכזי ועל-ידי גופים אחרים, ובכללם גופים בינלאומיים.

נראה כי לפחות חלק מן המגמות שנמצאו בארצות המערב המפותחות מצויות גם במרחב הכפרי בישראל, ובכלל זה העברת תפקידים מידי הרשויות לידי גופים אחרים (כדוגמת איגודי הערים והרשויות הסטטוטוריות), כניסתם של ארגונים לא-נבחרים כשותפים בפעילותו של השלטון המקומי (כמו חברת המתנ"סים, ארגוני נשים וכדומה), וכניסתן של קבוצות אוכלוסייה חדשות ופעילויות כלכליות חדשות לתוך המרחב הכפרי. יחד עם זאת יש לזכור כי בעבר לא היה לשלטון המקומי הכפרי בישראל תפקיד משמעותי, והמרחב נוהל למעשה על-ידי התאגידים השיתופיים ותנועות ההתיישבות, שייצגו התארגנויות מגזריות של תושבי הכפר ולא היו גופים שלטוניים. במידה מסוימת ניתן לטעון כי המגמה בישראל היא הפוכה לזו המסתמנת במדינות אחרות, כאשר המועצות האזוריות, שהן הרשויות המקומיות של המרחב הכפרי, מתחזקות במהלך השנים האחרונות ונוטלות על עצמן לא רק את התפקידים הקשורים במתן השירותים הציבוריים, אלא גם את תפקיד הגוף המוביל וחוד החנית במאבק של המרחב הכפרי על צביונו העתידי מול השלטון המרכזי. במקביל, גם המועצות האזוריות, כמו כלל הרשויות המקומיות בישראל, חשופות לתהליכים דומים לאלה שתוארו במדינות המערב, והן צריכות להתמודד עם מצוקה תקציבית גוברת בעקבות הקטנת התמיכה הממשלתית. על כן ניתן לשער כי למרות מעמדן המתחזק במרחב הכפרי, גם הן יאלצו להעביר את הביצוע של חלק מתפקידיהן לארגונים וספקים חיצוניים, ולגבש הסדרים של שיתוף פעולה עם רשויות אחרות בנושאים אחרים, ומרחב השליטה שלהן במתן השירותים בפועל ובפיתוח הכלכלי יצטמצם. השאלה, כמו במקומות אחרים, תהיה, האם הן תבחרנה להסתפק בתפקיד ייצוגי של שתדלן או תיקחנה על עצמן, כפי שהדברים נראים כעת, את תפקיד הגוף המוביל, מעצב המדיניות והמפקח על הארגונים האחרים הפועלים בתחומן.

Cheshire-Herbert, Lynda (2000). "Contemporary strategies for rural community development in Australia: a governmentality perspective", *Journal of Rural Studies* 16: 203-215.

Davidson, Andrew P. and grant, Bligh (2001). "Rural Australia: Neo-liberalism or a New Feudalism"? *Journal of Contemporary Asia* 31(3):289-305.

Edwards, Bill, Goodwin, Mark, Pemberton, Simon and Woods, Michael (2001). "Partnerships, power, and scale in rural governance", *Environment and Planning C: Government and Policy* 19: 289-310.

Goodwin, Mark (1998). "the governance of rural areas: Some emerging research issues and agendas", *Journal of Rural Studies* 14: 5-12.

Jones, Owain and Little, Jo (2000). "Rural challenge(s): partnership and new rural governance", *Journal of Rural Studies* 16: 171-183.

MacKinnon, Danny (2002). "Rural governance and local involvement: assessing state-community relations in the Scottish Highlands", *Journal of Rural Studies* 18: 307-324.

Marsden, Terry and Murdoch, Jonathan (1998). "Editorial: The shifting nature of rural governance and community participation", *Journal of Rural Studies* 14: 1-4.

Martin, Steve (1993). "The Europeanisation of Local Authorities: Challenges for Rural Areas", *Journal of Rural Studies* 9: 153-161.

Moseley, Malcolm J., Cherrett, Trevor and Cawley, Mary (2001). "Local partnerships for rural development: Ireland's experience in context", *Irish Geography* 34(2): 176-193.

Oakerson, Ronald J. (1987). "Local public economies: Provision, production and governance", *Intergovernmental Perspectives* (Summer-Fall): 20-25.

Ward, Neil and McNicholas, Kate (1998). "Reconfiguring rural development in the UK: Objective 5b and the new rural governance", *Journal of Rural Studies* 14: 27-39.

Warner, Mildred and Hebdon, R. (2001). "Local government restructuring: Privatization and its alternatives", *Journal of Policy Analysis and Management* 20(2): 315-336.

Welch, R. (2002). "Legitimacy of rural local government in the new governance environment", *Journal of Rural Studies* 18: 443 – 459.

Woods, Michael (1998). "Advocating Rurality? The repositioning of rural local government", *Journal of Rural Studies* 14: 13-26.