

על דעת המקומי: הדרך לחירות מתחילה בביזור

בחברה הטרוגנית כמו החברה הישראלית, הדרך הנכונה למנוע קיטוב, לאפשר לאנשים לחיות על פי אמונתם ולהתוות מדיניות המיטיבה איתם היא להאציל סמכויות פוליטיות לרשויות מקומיות

הדיון הפוליטי בן זמננו בנוגע לתפקודו התקין (או הראוי) של משטר נסוב בעיקר סביב שתי שאלות: מה המדינה נוטלת מאיתנו ומה היא נותנת לנו בתמורה – שאלות הנוגעות לגובה המיסים שאנו משלמים, להיקף השירותים שאנו מקבלים ולאיכותם. עם זאת, אנו ממעטים לשאול שאלה אחרת, חשובה לא פחות: מה המדינה מאפשרת לנו?

אחת ממטרותיו של משטר חירות – אולי מטרתו המרכזית – היא לאפשר לאזרחים לעצב את חייהם על פי אמונותיהם, ערכיהם ושאיפותיהם. משטר חירות שואף להרחיב את התחומים שבהם האדם או הקהילה – ולא רשות מרכזית רחוקה ומנותקת – מקבלים בעצמם את ההחלטות המהותיות לחייהם. משטר כזה אינו אדיש או חסר אונים, וכשהוא נדרש לכך, הוא פועל ולעיתים גם מכריע; אך כל עוד הדבר מתאפשר, נוטה משטר כזה להותיר את הבחירה – ואת האחריות המתלווה אליה באופן בלתי-נמנע – בידי האזרח.

המשטרים המערביים המודרניים שכללו עם השנים את המנגנונים שעיסוקם בשתי השאלות הראשונות – מערכות המיסוי המערביות הלכו והשתפרו, ושירותים רבים יותר ואיכותיים יותר ניתנו לאזרחים – אלא שבמקביל הלך והצטמצם התחום שבו יכולים האזרחים, כיחידים או כקהילות, לעצב את חייהם וסביבתם, ומרחב הבחירה של כל אחד מן האזרחים הלך ופחת. זהו המצב גם בישראל 2019. אף על פי כן, ישנה

תום זיו הוא מנכ"ל תוכנית אקסודוס לחשיבה שמרנית וליברלית קלאסית ומסטרנט במסלול הישיר לדוקטורט במחלקת ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית.

דרך אשר באמצעותה ניתן לעצב את המשטר בישראל כך שתחום הבחירה שלנו יתרחב; ראשיתה של דרך זו היא הגברת עצמאותן של הרשויות המקומיות.

אכן, מדובר בשינוי תפיסתי משמעותי בעבור מדינת ישראל ואזרחיה, אך הוא אינו חריג בנוף המדינות המערביות שחלקן השכילו להטמיעו במשטריהן כבר לפני שנים רבות. העיקרון העומד בבסיס שינוי זה הוא עקרון הביזור האנכי, המורה כי יש להאציל כוח שלטוני – רב ככל האפשר – מרמות ממשל גבוהות לרמות ממשל נמוכות. במאמר זה אבקש להצביע על יתרונותיו של הביזור האנכי ולהראות מדוע הוא הרכיב החסר בשיטת המשטר הישראלית.

ביזור כנגד עריצות

ההגדרה הנפוצה בספרות ההגותית ל'משטר' – או לחילופין ל'מערכת פוליטית' – היא "האינטראקציות והמוסדות שבאמצעותם מתקבלות ונאכפות החלטות קולקטיביות בחברה"¹. מבנה המשטר הוא אשר מגדיר את אופן קבלת ההחלטות המשתנה משיטת משטר אחת לחברתה; תהא זו מונרכיה, תיאוקרטיה, אריסטוקרטיה, דמוקרטיה פרלמנטרית, דמוקרטיה נשיאותית, משטר משולב ועוד.

בעת המודרנית המאוחרת התקבע קונצנזוס במדינות המערב בנוגע לעדיפותה של השיטה הדמוקרטית, שבמסגרתה הציבור הוא אשר מקבל את ההחלטות הקולקטיביות (דרך נציגיו הנבחרים על פי הכרעת הרוב); כל שלטון אחר, שאינו יונק את סמכויותיו ואת הכרעותיו מכוחו של העם, נתפס כשלטון עריץ. דא עקא, שהשיטה הדמוקרטית עלולה בנקל להידרדר לשלטון עריצות: עריצותו של הרוב על המיעוט. סכנה זו ידועה היטב עוד מהעת הקלאסית, ולאורך ההיסטוריה גיבשו המשטרים הדמוקרטיים כלים על מנת להתמודד איתה. האסטרטגיה המרכזית להתמודדות עם עריצות הרוב היא הגבלת הדמוקרטיה באמצעות ביזור הכוח הפוליטי – בין גורמים שונים המאזנים זה את זה ומגבילים זה את זה.

דרך אחת ליצירת ביזור מתרכזות ברמה הארצית ונקראת ביזור אופקי; זוהי החלוקה הקלאסית המפרידה בין הרשות המחוקקת, הרשות המבצעת והרשות השופטת (בתוספת מנגנונים נוספים ייחודיים לכל משטר דמוקרטי). בישראל, כמו בשאר מדינות המערב, מתקיים ביזור אופקי בין שלוש הרשויות הנזכרות ולהן מתווספים ועדות הכנסת, מבקר המדינה, בנק ישראל ועוד. עם זאת, ישנו אפיק אחר משמעותי לא-פחות – ואולי אף יותר – שבאמצעותו ניתן להפחית את מידת העריצות, הפוטנציאלית והממשית, הכרוכה במשטר דמוקרטי; דרך זו קרויה ביזור אנכי ועיקרה הוא חלוקת הכוח בין רמות הממשל – המרכזי והמקומי.

אפשרות זו מיוסדת על השאלה העקרונית אילו ההחלטות יש לקבל ברמה הארצית ובאופן קולקטיבי, או במילים אחרות: מהו התחום שבו החלטות חייבות להתקבל

על דעת המקומי: הדרך לחירות מתחילה בביזור

כהכרעה לאומית אחידה ובאילו תחומים שבו יש להשאיר את הבחירה בידי היחיד או הקהילה?² מדובר בשאלה חשובה למדי – חשובה לא פחות מהשאלות כיצד מתקבלות החלטות קולקטיביות ומי מקבל אותן – ודיון בה אינו מערער על עצם זכותו של הרוב הלאומי להכריע בסוגיות מהותיות, אלא על היקף הסוגיות שיש הכרח להכריע בהן ברמה הלאומית (וממילא להצר בכך את מרחב החירות של הקהילה והפרט).

דוגמה מוצלחת לעניין זה היא הקשר בין דת לבין מדינה. לאורך רוב ההיסטוריה של המערב הייתה הדת בתחום אחריותה של המדינה, ולפיכך המחשבה כי תיתכן מדינה ללא דת ממוסדת הייתה בלתי-מתקבלת על הדעת.³ במסגרת תפיסה זו, לא היה נדרש אלא להחליט כיצד תיקבע דתה של המדינה: על ידי המסורת הקיימת, על ידי המלך, על ידי הציבור או על ידי מלחמות חוזרות ונשנות. לא עלה אז בדעתם של האזרחים (או השלטון) כי ישנה אפשרות אחרת: שהמדינה לא תקבע כלל דת רשמית אלא תאפשר לכל אדם לחיות על פי כל דת שיבחר. כיום, לאחר מאות שנים של מלחמות דת ושינויים פוליטיים, תרבותיים והגותיים ביבשת אירופה, הפך חופש דת לסטנדרט מובן-מאליו במדינות המערב.

מבחינה דמוקרטית, ברורים יתרונותיו של צמצום תחום הבחירה הקולקטיבית: ככל שנצמצם את המרחב שבו מתקבלות החלטות באופן קולקטיבי ונרחיב את התחום שבו האזרח מקבל החלטות, כך תפחת יכולתו של הרוב לכפות על המיעוט את רצונו ולנהוג בו בעריצות. באותו אופן, ככל שלקהילה (או לרשות מקומית) תהיה אוטונומיה רבה יותר על הנעשה בשטחה, כך תפחת יכולתן של קהילות אחרות (או של כלל הציבור) לכפות עליה את אורחות חייהן.

לא לחינם ייחס אלכסיס דה-טוקוויל חשיבות רבה לחוסן של הרשויות המקומיות וכתב כי "הרשויות העירוניות והמחוזיות הן אפוא בחזקת שרטונים סמויים, הבולמים או מפצלים את זרמי הגאות של רצון העם".⁴ לדידו, הרשויות המקומיות היו כלי הכרחי לשמירה על חירותם של האזרחים מפני אותה עריצות שהדמוקרטיה עלולה להתדרדר אליה.

אך טוקוויל הביע גם תחזית קודרת:

אין אני מהסס לקבוע, שאם תוקם אי-פעם רפובליקה דמוקרטית כגון זו של ארצות הברית בארץ שבה שלטונו של איש אחד כבר כונן לפני כן ריכוזיות מנהלית וביסס אותה בהרגליהם ובחוקיהם של הבריות, הרי ברפובליקה כזאת ייעשה ממשל העריצות בלתי-נסבל יותר מאשר באיזו מן המונרכיות המוחלטות של אירופה.⁵

לא-בכדי הגיע טוקוויל למסקנה זו אגב סיוריו בדמוקרטיה האמריקנית הצעירה – כבת 70 שנה הייתה בעת ביקורו בה – וראוי שאף אנו נישא עינינו אליה בעניין זה.

עירי היא מבצרי

אחת הסוגיות המהותיות ביותר בשיח הפוליטי באמריקה היא שאלת היחס בין המשטר הפדרלי לבין מדינות האיחוד החברות בו. אף שרבים נוטים לשכוח זאת, ארצות הברית היא פדרציה של מדינות שלכל אחת מהן בית מחוקקים משלה, רשות מבצעת משלה ומערכת משפט משלה; למעשה, רוב חוקי המדינות נקבעים ברמת המדינה ולא ברמה הפדרלית.

הבדלי החקיקה בין מדינות האיחוד אינם מקריים, שכן החוק בכל מדינה מייצג את הערכים והאמונות של האזרחים החיים בה; החוק שונה בכל מדינה מפני שהטופוגרפיה החברתית בכל מדינה שונה. הרקע האתני של אוכלוסיית המדינה, האמונות הדתיות הרווחות בה ותפיסותיהם הכלכליות והחברתיות של תושביה – כל אלה מתורגמים למערכת חקיקה ייחודית, גם אם לא מושלמת, המותאמת לציבור שאת פעולותיו נועדה להסדיר. כך, בתהליך ארוך ודינמי, נוצרו לאורך השנים חוקים שונים ותקנות שונות המתאימים לכל קהילה ולאורח החיים שהיא שואפת להנחיל לבניה.

מחלוקת חריפה ורבת שנים ניטשת בארצות הברית, עוד מימי כינון החוקה האמריקנית, בדבר המידה שבה רשאי המשטר הפדרלי להתערב בנעשה במדינות השונות – בין באמצעות חקיקה ברמה הפדרלית, בין באמצעות סמכותו של בית המשפט העליון להכריע מחלוקות (או להפעיל ביקורת שיפוטית על חקיקה ברמת המדינה).⁶ אחד הטיעונים החשובים נגד מעורבותו של בית המשפט הפדרלי בחוקי המדינות הוא שעל המשטר הפדרלי להימנע ממעורבות רבה מדי בענייניהן כדי שלא תיווצר אחידות חקיקתית שלא תאפשר מגוון של דרכי חיים שונות למבקשים אותן. טיעון זה נשמע לרוב מהאגף הימני במפה הפוליטית האמריקנית, אך בבסיסו אין עומדת תפיסת עולם שמרנית או דתית דווקא.

למעשה, כאשר יש שוני בין מערכות חוק של מדינות, מוגנת אחת החירויות החשובות ביותר לאדם: החירות לעצב את הסביבה הפוליטית שבה הוא חי. מתוך כך מתאפשר לו להיות בקהילה שערכיה וחוקיה תואמים את ערכיו. כאשר אדם נולד אל מערכת של חוקים, נורמות או תפיסות עולם שאינה תואמת את מצפונו (או מוצא שהוא חי במערכת כזו) ואינו מצליח באופן דמוקרטי לשכנע את שכניו בצדקת דרכו, שמורה לו הזכות לעבור למדינה אחרת (באיחוד המדינות) שבה ירגיש נוח יותר, ובה תקטן מידת התפשרותו על אמונותיו ויוקל עולן של מערכות חוק שערכים זרים-לרוחו עומדים ביסודן.⁷

אם יחליט המשטר הפדרלי 'לשטח' את כל המדינות לכדי מערכת חוק אחת, אחידה ונוקשה, הוא יהפוך לחסרי מפלט כל אלה שמערכת החוק סותרת את אמונתם; בכך ייגזרו עליהם חיים בתוך כלוב ערכי והם יכרעו תחת כובד משקלו המוסרי של

הרוב. הדרך היחידה ליציאה ממצב זה תהיה לעזוב את מולדתם, אך אופציה זו אינה אפשרית ברבים מן המקרים. בעוד המעבר בין מדינות בתוך ארצות הברית הוא חופשי (כמו המעבר בין ערים בישראל), הרי שמעבר למדינה אחרת מורכב הרבה יותר ומצריך עמידה בתנאים של המדינה הקולטת – בכפוף למכסות ההגירה שלה – וכולל לעיתים אובדן נכסים ונכסים פיננסיים (פנסיות). על כן, מניעה מכוונת של היווצרות קהילות בעלות צביון, ערכים ונורמות פרטיקולריות יוצרת – באופן בלתי-נמנע – הגבלה חמורה על חירות מהותית זו, הן ליחידים והן לקבוצות.

יתרה מכך: הישארותם בקהילה של אותם חסרי מפלט תסב סבל גם לסובבים אותם – ולא רק לחסרי המפלט לבדם. לאורך זמן, אנשים החיים בעל כורחם תחת עולה של מערכת ערכית זרה למצפונם, צפויים להתבדל מהחברה, להתנכר לה ולעיתים אף לפגוע בה. "אם אי פעם תאבד החירות באמריקה", קבע טוקוויל, "אפשר יהיה לתלות את המאורע בכוחו הכול-יכול של הרוב, שביום מן הימים אפשר שיביא את המיעוטים לידי ייאוש ויכפה אותם להזדקק לכוח הזרוע".⁸

לצופה מהצד אפשר שדיון זה ייראה כהתפלפלות פילוסופית-משפטית תיאורטית, אך לא כך הם פני הדברים. אזרחים אמריקנים רבים נלחמים על הזכות לעצב את גורלם בעצמם, כנגד ניסיונות שונים של הרשות הפדרלית להפחית מיכולתם זו. כמה מהסוגיות הבולטות בהקשר זה בשנים האחרונות הן נישואים חד-מיניים והפלות; ואלה אינם עניינים של מה בכך. לדידם של נוצרים אדוקים, הרואים בהפלה מעשה נפשע שאינו שונה מרצח אדם חי, החיים במדינה שבה פרקטיקה זו ממומנת מכספי המיסים שלהם הם עול מוסרי כבד. לחילופין, בעיני אזרחים פרוגרסיביים הרואים במניעת הפלות דיכוי חמור של מחצית האוכלוסייה, שותפות פוליטית במדינה שבה פרקטיקה זו אסורה היא דבר בלתי-נסבל. המעט שאזרחים אלה יכולים לבקש הוא הזכות לעקור למקום שבו יוכלו לחיות עם אחרים החולקים תפיסה זו ושהחוק החל בו משקף אותה.

מדינה ומדינה ועיר ועיר

מיותר לציין כי המודל האמריקני בשלמותו אינו ישים למדינת ישראל וגם אינו אידיאלי מבחינתה. ישראל אינה בת השוואה לארצות הברית – לא מבחינת היקף שטחה וגודל אוכלוסייתה ולא מבחינת המערכת החוקתית שלה. האתגרים הלאומיים מצד אחד, צפיפות האוכלוסין והקרבה הפיזית בין יישובים מצד שני, והיותה של ישראל מדינת הלאום היחידה של העם היהודי מצד שלישי, הופכים את המודל הפדרלי לחסר היתכנות מעשית בארץ. בישראל הקטנה אין מקום לכמה מערכות חוק שונות ולכמה בתי מחוקקים עצמאיים – לשמחתנו, גם אין צורך בכך – ולפיכך אין אנו נדרשים ליישום המערכת המבוזרת האמריקנית אלא להבנה של העקרונות העומדים בבסיסה.

ובכן, אם חשוב לנו לשמר את חירותו של כל אזרח לחיות בקהילה התואמת את אמונותיו, היא עלינו למצוא דרכים למימושה במערכת הקיימת – כלומר דרך התארגנויות או מוסדות קיימים שאין להם סמכות חקיקה פרלמנטרית אך עם מתן אוטונומיה מסוימת ויכולו להניב לפחות חלק מהיתרונות שהאמריקנים (והגרמנים והקנדים ועוד) מפיקים מביזור אנכי חקיקתי. נכון לימינו, המסגרות היחידות העשויות למלא את תפקידן של המדינות בארה"ב – בכל הנוגע לשמירה על חירות זו – הן הרשויות המקומיות.

מדינות מערביות שונות מתייחסות כבר כיום לרשויות המקומיות (או המחוזיות) **כגופים שבכוחם** כאל מי שבכוחן לעצב את אופי החיים בתחומן גם ללא יכולת חקיקתית רחבה וזאת באמצעות כמה דרכים: מתן אוטונומיה רבה בתחומי אחריותן; מתן חופש פעולה בכל תחום שהחוק אינו אוסר עליהן לעסוק בו; ומתן עצמאות כלכלית לניהול ענייניהן.

אחת הדוגמאות הטובות ביותר למודל כזה מצויה בשוודיה, שתחומי האחריות של העיריות בה רחבים וברורים. הן מופקדות על מתן שירותים חברתיים (לגיל השלישי, לבעלי מוגבלויות ולמשפחות במצוקה), על מערכת החינוך (עד לסיום התיכון) ועל דיור, בנייה ועוד; וביכולתן לפעול גם בתחום אספקת אנרגיה ובתחומי הפנאי והתרבות. הנהלת המחוז מופקדת על בריאות הציבור ועל השירותים הרפואיים באזור, ובשיתוף פעולה עם העיריות היא מנהלת את התחבורה הציבורית. באפשרות הרשות המחוזית לפעול גם בתחומי החינוך והתיירות. חשוב מכך: העיריות רשאיות לקבוע את המיסוי בתחומן כדי להשלים את משימותיהן – מה שמאפשר להן גמישות פיסקלית ועצמאות תקציבית הנדרשות כדי למלא את תפקידן באופן שיהלום את דרישות תושביהן. תפקידו העיקרי של הממשל המרכזי הוא פיקוח על הנעשה (באמצעות ארגונים ומשרדים ממשלתיים), אך אין בכוחו לבטל החלטה של רשות מקומית אלא רק לדרוש בחינה משפטית שלה. המודל השוודי אינו חריג בנוף האירופי, וגם שאר מדינות סקנדינביה מקיימות מערכות שבהן לרשויות המקומיות ישנן אוטונומיה רחבה ועצמאות פיסקלית משמעותית.¹⁰

ישובים שונים בישראל מספקים כבר כיום הזדמנויות עבודה שונות, דמוגרפיה שונה, טבע ונוף שונים ונורמות ונהגים שונים. על ידי מתן אוטונומיה רחבה יותר לרשויות המקומיות – בתחומים כגון חינוך ותרבות, איכות הסביבה, תכנון ובנייה ודת – הן תוכלנה להתאים עצמן יותר לצביון תושביהן. לדוגמה, הרשויות תוכלנה להציע מגוון רחב יותר של דרכים לחוות את יום השבת – בין אם השבת האידיאלית היא יום טיול, זמן לראות סרט, לבקר במוזיאון ולהיפגש עם המשפחה או זמן לתפילות ולימוד עם הילדים. הרשות המקומית יכולה לעצב מערכת שתתמוך בכך – החל מהקצאת שטחים ציבוריים, דרך חוקי עזר עירוניים בנוגע למסחר ועד לתחבורה ציבורית – ואם תינתן לה הסמכות, יש בידיה האמצעים לייצר מסגרת שירותים ותשתיות שתתאם את אורח חייהם האידיאלי של תושביה.

האלטרנטיבה לביזור סמכויות מסוג זה היא התכתשות בזירה הארצית. במצב הדברים הנוכחי, בסוגיות מסוימות הדרך היחידה של קבוצה לחיות את חייה לפי ראות עיניה היא 'לנצח' בזירה הארצית – מה שמאפשר את כפיית דרכה על כלל האוכלוסייה. לדוגמה, כאשר לתושבי בני-ברק החילונים, החשים נפגעים ממה שהם תופסים ככפייה דתית המונעת מהם את החופש לנוע בשבת, אין אלטרנטיבה אחרת (כלומר מקום שאליו הם יכולים להגר ובו תתאפשר להם הזכות שהם סבורים כי נלקחה מהם) כל שנותר להם הוא לשאת את מבטם אל הרשות המרכזית ולהיאבק דרכה. עובדה זו מובילה לעלייתן של מפלגות החורטות על דגלן – במוצהר או שלא במוצהר – מאבק של קבוצה אחת נגד זולתה הכופה עליה את אורחות חייה. היעדר אלטרנטיבה מציב את האדם ה'שבו' במצב של מאבק מתמיד ואיבה כלפי קבוצת אוכלוסייה שלמה.

מובן שכבר כיום קיימת בפני האזרח הישראלי יכולת הבחירה באשר למקום מגוריו אך מגוון האפשרויות עשוי להיות רחב בהרבה; כאשר כל עיר או רשות תתעצב באופן שונה-מעט מחברותיה יתאפשר לאזרחים לבחור את מקום מגוריהם בהתאם לאופן שבו מבקשים הם לחיות את חייהם: להתגורר בעיר שבה יש בשבת תחבורה ציבורית ומרכולים פתוחים, או בעיר שאין בה דברים כגון אלה; בעיר שבתיה הספר בה שמים דגש על חינוך טכנולוגי או הומני; או בעיר המשקיעה משאבים בקבוצות ספורט מקומיות או בחוגים ותרבות לגיל השלישי.¹¹

מדיניות ריכוזית כופה על כלל אזרחי המדינה הצטמצמות במיטת סדום ומאלצת אותם להתכתש אלו עם אלו בכל דבר ועניין, ברמת השלטון המרכזי, באופן המפריע גם לתפקודו. ביזור אנכי מאפשר את קיומו של טווח מדיניות מגוון העומד לבחירה בפני כלל אזרחי המדינה.

מעבדות למדיניות

חברות אנושיות והסדרים שעל פיהם הן מתקיימות אינם מושלמים ולעולם לא יהיו כאלה. חברות הן דבר דינמי; פעולתן עוברת מנתיב אחד למשנהו ולעיתים מתקיימת בכמה נתיבים מקבילים. הבסיס הערכי של חברות אנושיות משתנה ומתפתח מעת לעת ועליהן להתמודד הן עם אתגרים שמציב בפניהן הטבע, הן עם אתגרים שמציבות בפניהן חברות אחרות הבאות איתן במגע. חברות הן אפוא גוף מתפתח המתאים עצמו תדיר לשינויים פנימיים (בחלקים המרכיבים אותו) ולשינויים חיצוניים (בגורמים הסובבים אותו). חברות שאינן מאפשרות מנגנוני שינוי והתפתחות עלולות לקפוא על שמריהן ולהסתכן בדעיכה ואף בהתפוררות.

על כן שואפות כל החברות להביא לשינויים הנדרשים, לקדם את הרפורמות שלהן תזדקקנה בעתיד ולעצב הסדרים חדשים; לרוב נעשה הדבר ברמה הארצית. אלא שמשימה זו מורכבת ומסוכנת משתי סיבות עיקריות. ראשית, הפעולה האנושית הקולקטיבית היא מסובכת, בלתי-צפויה וטומנת בחובה השלכות שאינן ניתנות לחיזוי;

כאשר היא יוצאת לדרך, קשה מאוד לשלוט בה ולכוונה. שנית, בחירה ציבורית שגויה עשויה להביא לנזק בממדי ענק שכן היא תחול על כלל האוכלוסייה ועשויה להיות לה השפעה קשה על הסדר הציבורי. אם לא די בכך, הרי בהיעדר תוצאה אמפירית ידועה מראש, קידום רפורמות משמעותיות בחברות הטרוגניות ייתקל לרוב בחוסר הסכמה אידיאולוגי של לפחות אחת מקבוצות האוכלוסייה.

מצב זה מוביל לשתי אסטרטגיות שאינן מיטביות. האסטרטגיה הראשונה היא קפיאה על השמרים: בשל הרצון המובן-מאליו להימנע מהרפתקאות שיעמידו את כלל החברה בסכנה, והקיפאון הפוליטי הצפוי בניסיון לקדמן, נמנעות מדינות מקידום רפורמות מרחיקות לכת, גם אם הללו נדרשות ועשויות להיטיב באופן מהותי עם הציבור. האסטרטגיה השנייה היא סיכון המערכת כולה: מנהיגים מהפכניים ואידיאליסטים המונעים מאידיאולוגיה ורעיונות מופשטים, יותר מאשר זהירות ושיקול דעת, יבצעו שינויים אגרסיביים במערכת כולה; פעמים רבות יסתיימו פעולות ממין זה בצורה טרגית.

אלא שישנה דרך שלישית המאפשרת להיחלץ מהקיפאון תוך הימנעות מסיכון החברה כולה; זהו העיקרון שהציעד את האנושות קדימה ואפשר את המהפכה המדעית: החופש לטעות.

רבים מן הפיתוחים המדעיים והטכנולוגיים ששינו את חיינו לבלי הכר אינם תוצאה של תכנון מקדים, ובוודאי לא של תכנון מרכזי; הם תוצר של פעולתם הספונטנית, האישית והבלתי-צפויה של יחידים, גאונים ולעיתים חריגים במונחי תחום התמחותם. לפעמים מחקר מבריק ופורץ דרך אישש את ציפיותיהם מעוררות המחלוקת, ולעיתים טעות או מזל הובילו אותם לגילויים מרעישים שאף הם לא העלו בדעתם. אלכסנדר פלמינג, מגלה הפניצילין, מצא חומר זה בטעות בעת שערך מחקר על חיידקים ופטריות; מה שאפשר את הגילוי היה – בין היתר – חוסר הסדר של פלמינג שהתיר בניקוי מעבדתו קודם שיצא לחופשה.

כל ניסיון לנתב את ההתקדמות המדעית ולשלוט בכיוונה הוכח כלא-יעיל, וכך התקבע החופש המדעי כערובה החשובה ביותר להתקדמות המדע.¹² מטבעו כולל חופש זה גם את הסיכוי לטעות, לכישלון ולהחמצה. אין הוא מבטיח תהילה או הצלחה לשום אדם ולשום רעיון, אך הוא נותן הזדמנות לכל אחד מהם – להצלחה מפוארת או לכישלון טרגי. ככל שהרעיון שנבחן מקורי יותר, נועז יותר ובעל פוטנציאל מהפכני בתחומו, כך גדל הסיכוי לכישלון ברדיפה אחריו; זהו המחיר שמשלמים כל אנשי המדע כדי להבטיח את המשך התקדמותו. עם זאת, בעוד סכנת הכישלון שמורה למדען (או המוסד או המשקיע) המוציא לפועל את הניסוי, הרי שלהנאה מפירות ההצלחה אין גבולות ובטווח הארוך היא הופכת על פי רוב לנחלת האנושות כולה. ואכן, כיום יש קונצנזוס בלתי-מעורער בדבר הצורך בחופש מדעי וכולם מכירים בברכותיו.

עם זאת, רובנו טרם השכלנו להכיר בברכותיו של אותו חופש בתחום המעשי. חופש המחקר, הביטוי והדיון אינו תחליף לחופש העשייה; להפך – הוא נבנה על גביו ושואב ממנו את רעיונותיו ואת טיעוניו, כפי שהיטיב לתאר פרידריך האייק: "הסיבה שיש לנו רעיונות חדשים לדון בהם והשקפות שונות להתאימן זו לזו היא שהרעיונות וההשקפות האלה נובעים ממאמצייהם של אנשים יחידים הנתונים בנסיבות שמשתנות ללא הרף"¹³. כמו בעולם המדע, גם פיתוחים חברתיים, תרבותיים ודתיים הם פרי פעולתם הבלתי-צפויה של יחידים או קבוצות – ושל הנסיבות המשתנות, הידע שבידם ואופיים הייחודי.

אלא שכנגד כל מודל חברתי, משפחתי, קהילתי, מדינתי, כלכלי ותרבותי שהשתרש במסורות שלנו ונראה עתה כמובן-מאליו – היינו כמודל שימיו כימי הציביליזציה כולה או כמודל שהגיח לעולמנו באופן דטרמיניסטי ובלתי-נמנע – ישנם מודלים רבים שכשלו; הללו לא הצליחו להנחיל עצמם בחברה ולכן נשכחו בין דפי ההיסטוריה. לעומתם, הרעיונות שהצליחו הפכו מודל לחיקוי והתרחבו באופן ספונטני; לעיתים התקבלו כנחלת החברה כולה. שוב היה זה האייק שהיטיב לנסח אמת חשובה ואולי מאוד-לא-אינטואיטיבית זו: "אף שהדבר עלול להשפיל את גאוות האדם, חובה עלינו להודות בכך שהתפתחות הציביליזציה ואפילו שימורה תלויים במרב האפשרות להתרחשותן של תקלות"¹⁴.

חופש הפעולה הוא אפוא הערובה החשובה ביותר להמשך התקדמותנו בכל התחומים החברתיים; אך כמו חופש המדע גם הוא מכיל בתוכו את הסכנה לכישלון. אך – שוב באופן דומה לחופש המדע – בעוד הסכנה לכישלון היא נחלתו של המדען, מפירות הצלחתו יוכל ליהנות כלל הציבור (ואף הדורות הבאים). המדען במקרה זה הוא היחיד או הקבוצה שהחליטו לאמץ מודל חברתי חדש, לקבל על עצמם עקרונות חדשים או לנסות שיטה חדשה.

כאשר סמכויות משמעותיות (כגון מדיניות מיסוי ורגולציה) מופקדות בידי השלטון המקומי, יכול הביזור האנכי להיות רב-תועלת מזווית נוספת. המחלוקת הפוליטיות המהותיות ביותר נוגעות לסוגיות מאקרו-מדיניות, כלכליות על פי רוב (דוגמת תכנון מרכזי מול שוק חופשי; מיסוי נרחב והוצאה ציבורית רחבה מול מיסוי נמוך וצמצום הוצאות). סוגיות אלו נידונות כיום בלהט אידאולוגי רב, אך בהיעדר יכולת לבחון אלטרנטיבות לשיטה הנוהגת, קשה (ואולי גם בלתי-אפשרי) להכריע בעד שיטה מסוימת או לשכנע בדבר נחיצותו של מרכיב מסוים בה. ביזור אנכי משמעותי מאפשר להכניס רכיב אמפירי למחלוקת המדיניות שלנו, באופן שייטיב עם הגוף הפוליטי כולו ולא רק עם כל רשות מקומית בפני עצמה.

היכולת לקיים ניסויים חברתיים ספונטניים בקנה מידה קטן היא הדרך הטובה ביותר למזער את הסבל שעלול להיגרם לאוכלוסייה כולה מכישלון הניסוי, תוך

הגנה על אותו מרחב חופשי שבו – ורק בו – יכולים לפרוח רעיונות חדשים. אכן, שופט בית המשפט העליון האמריקני לואיס ברנדייס תפס את חירותן של מדינות האיחוד כמגשימה עיקרון זה בדיוק: "מדינות עשויות, אם אזרחיהן ירצו בכך, לשמש 'מעבדות' ולבצע ניסויים חברתיים וכלכליים מקוריים מבלי לסכן את שאר האומה".¹⁵ יכולתן של המדינות לחקוק חוקים חדשים ולנסות מודלים כלכליים שונים ומבנים פוליטיים מקוריים הופכים אותן למעבדות למדיניות. אותן מעבדות מאפשרות את הניסויים החברתיים שמצד אחד ייתכן שייכשלו אך מצד שני אפשר שיפרחו ואף יאומצו על ידי שאר מדינות האיחוד; כל זאת מבלי לסכן את האיחוד כולו בכישלון. כאמור, האלטרנטיבות לניסויים נקודתיים הן ניסויים כלל-ארציים (שכישלונם יהיה קטסטרופלי לכלל הציבור) או קפיאה על השמרים (שתסתיים בדעיכה).

ההיסטוריה האמריקנית שופעת דוגמאות לרעיונות שנוסו באופן נקודתי-מדינתי ואחר הצלחתם אומצו על ידי מדינות נוספות באיחוד או על ידי איחוד המדינות עצמו. ניסוי מסוג זה נמצא בתחילת דרכו בימים אלה במדינת ניו-המפשייר והוא נקרא 'המדינה החופשית'.¹⁶ מקימי הפרויקט שואפים לקבץ במדינת ניו-המפשייר אזרחים רבים בעלי תפיסות ליברטריאניות כדי לעצב את המדינה לפי עקרונות אלה. בהנחה שהפרויקט יצליח וניו-המפשייר תהיה לדגם הקרוב ביותר שנוצר עד עתה למדינה ליברטריאנית, היא תהפוך – בין אם תשגשג, בין אם תידרדר – למקרה-בוהן שממנו תוכלנה שאר המדינות ללמוד: מה כדאי לאמץ או ממה מומלץ להימנע. כישלון הניסוי כאמור יהיה מוגבל למדינת ניו-המפשייר בלבד, אך ההנאה מהצלחתו עשויה להיות נחלתם של כל מי שיחפצו בכך. דוגמה נוספת לניסוי מסוג זה – שכבר צובר תאוצה בקרב מדינות האיחוד – היא הפיכתה של המריחואנה לחוקית. ניסוי זה החל במדינת קולורדו, ומשראו מדינות אחרות את תוצאותיו החלו גם הן לאמץ מדיניות זו והיא הולכת ומתפשטת ברחבי ארצות הברית.

למעשה, כדי למצוא ניסוי חברתי נקודתי – ומהפכני לא-פחות – אין צורך להרחיק לכת אל מעבר לים. בישראל מתקיים ניסוי כזה עד היום; כוונתי כמובן לקיבוץ. מודל היישוב הסוציאליסטי הוולונטרי שנוסד ביישובים רבים בארץ ישראל עוד בטרם הוקמה המדינה הוא דוגמה קלאסית לאופן שבו ניסוי חברתי – שיכול היה להיות פורץ דרך אך דעך ונעלם כמעט לחלוטין – לא הביא לקריסה של כלל ההתיישבות היהודית בארץ ישראל. הקיבוץ אפשר בחינה של רעיונות חדשים ורדיקליים כמו חלוקה מוחלטת בהכנסות, איסור על החזקת רכוש פרטי, ולינה משותפת כשיטה לגידול ילדים. רעיונות אלה לא הצליחו להוכיח את עליונותם על רעיונות אחרים ולכן לא סחפו את כלל הציבור. עם זאת, כך זכינו כולנו בהזדמנות לצפות באותם מודלים בפעולה מבלי שהוכרחנו לקחת חלק בסיכון שבניסויים.¹⁷ לו הייתה התרחשות הניסוי תלויה בהחלטתו ברמה הלאומית נראה כי לא הייתה מתרחש לעולם, אך שוו בנפשכם מה הייתה התוצאה אילו היה הניסוי מוטל באופן גורף על כלל אזרחי ישראל – ולא

כנחלתן של קבוצות קטנות שרצו בכך; התוצאה שאתם מעלים בדמיונכם היא בוודאי משהו דוגמת ונצואלה או ברית המועצות.

רעיון המעבדות למדיניות רלבנטי אפוא גם לימינו וניתן ליישמו על ידי מתן אוטונומיה רחבה יותר לעיריות ולרשויות מקומיות; וכך אם תושביהן ירצו בכך, הם ינסו מודלים חדשים בנושאים שונים. ניטול לדוגמה את נושא התרבות (בהנחה שאנו משמרים את רעיון המימון הציבורי לתרבות): אם תינתן לכל עיר שליטה במיסים התרבות שמשלמים תושביה וחופש פעולה בתחום זה, היא תוכל לנסות מודלים שונים של אספקת תרבות. העירייה תוכל להחליט שכל שכונה תקבל חלק מן התקציב (בהתאם לגודל השכונה) ותשקיע אותו בתרבות לפי צבינום של תושביה; היא תוכל לנסות שיטה של 'תקצוב בדיעבד' שבה כל הצגה, סרט והופעת מחול יקבלו מימון בהתאם לכמות האזרחים שבחרה לצפות בהם; היא תוכל להנהיג שיטת שוברים שבה כל משפחה תקבל שובר תרבות לשימוש במגוון אירועים ומופעים בהתאם לרצונה. ייתכן ששיטה זו תיכשל ואף תביא לסגירתם הזמנית של מוסדות תרבות, אך לכישלון לא תהיה השפעה על מצב התרבות באף עיר אחרת. מנגד, ייתכן שהשיטה תתברר כחסכונית יותר או כשיטה היוצרת מגוון רחב יותר של אפשרויות תרבות ואף מביאה לצריכת תרבות מוגברת יותר; או אז תוכלנה ערים נוספות לאמץ את המודל המוצלח – כמובן אם תרצינה בכך.

גם בתחומי התחבורה והחינוך יתאפשרו ניסויים ממינים שונים. רשויות מקומיות תוכלנה לבחון הפרטת קווים מסוימים או הכנסת חברות פרטיות לכלל הקווים, הוספת מוניות שירות שלא בקווי משרד התחבורה, שימוש באפליקציות חדשות ועוד. מועצות אזוריות תוכלנה להקים בתי ספר אלטרנטיביים עם תפיסות פדגוגיות שונות, להקצות שטחים לבתי ספר פרטיים, ולהציע תוכניות לימוד מקוריות וייחודיות. גם כאן, כישלוננו של ניסוי אחד יוגבל למועצה, לקו האוטובוס או לבית הספר; אך מהצלחתו ומהאפשרות לאימוצו יוכלו ליהנות כלל אזרחי ישראל.

יש לציין שמגמת ביזור הכוח והענקתו ליחיד או לקהילה, על חשבון המדינה, אינה התפתחות טבעית הנגזרת מתהליכי קדמה בלתי-נמנעים; ההפך הוא הנכון. בעידן המודרני עברה המדינה דווקא תהליך של ריכוז עוצמה בידי הרשות המרכזית. המשטרים במערב הופכים יותר ויותר אוניטריים ופחות מבוזרים וניתן לראות זאת בהיבטים רבים. בעבר, נושאים כגון חינוך, סיוע לעניים, טיפול בקשישים וכן נושאים חברתיים וכלכליים נוספים היו באחריותם של היחיד, המשפחה או הקהילה; אך כיום הנטייה היא לרכזם ולהסדירם ברמה הארצית.¹⁸ יש לכך יתרונות וחסרונות, אך בחברה הטרוגנית כחברה הישראלית, יתרונותיו של הביזור האנכי – מניעת דיכוי מיעוטים, העצמת החירות הפוליטית ורתמת המגוון לטיוב מדיניות – עולים על יתרונות ההשטחה.

ביזור מתחיל משיוור

לרשויות המקומיות בישראל שני כובעים: זרוע מבצעת המוציאה-לפועל את מדיניותו של השלטון המרכזי או מפקחת על יישומה; ושלטון אזורי נבחר העונה על צורכיהם הייחודיים של תושביו ומייצג את האינטרס שלהם בפני השלטון המרכזי. ככל שנשכיל לחזק את כובען השני של הרשויות, כך ייווצר המרחב שבו יישמע קולם של האזרחים המקומיים. הגברת החירות המקומית תאפשר לגיוון רב להתפתח באופן טבעי ותגדיל את יכולתם של התושבים המקומיים לעצב את חייהם על פי דרכם. דרך אחת להרחיב את עצמאותן של הרשויות המקומיות היא להישען על עקרון השיוריות (סובסידיאריות) הקובע כי לרשות גבוהה צריכה להיות סמכות הכרעה רק בסוגיות שאינן יכולות להיפתר על ידי רשויות נמוכות יותר. לשון אחרת: כל עוד רשות מקומית יכולה לפתור בעיה מסוימת או להכריע בסוגיה פלוגנית, הסמכות לעשות זאת נשארת בידה ועל הרשות המרכזית להימנע ממעורבות בהחלטותיה. לביזור עוצמה אנכי בין הרשויות ישנם יתרונות אזרחיים רבים – ביניהם הגברת המעורבות הפוליטית של האזרחים, התנסות ואימון של האזרחים בניהול דמוקרטית של ענייניהם, לקיחת אחריות של האזרחים על חייהם והפחתת הסיכון לעריצות הרוב – אך בחלק זה אתמקד ביתרונה של הרשות המקומית על רעותה הארצית מעצם גודלה וקרבתה לאזרח.¹⁹

הנבחרים לרשות המקומית מגיעים מתוך הקהילה, הם קרובים יותר לתושביה, ומכירים את אורח חייהם, את מצוקותיהם ואת צורכיהם. הם מכירים את ההיסטוריה של הקהילה, את משברי העבר וההצלחות, את הנקודות הרגישות ואת הקווים האדומים. אכן, ערי ישראל אינן מייצגות קהילות פוליטיות שונות ומובחנות, ובכל עיר ישנם ציבורים מעורבים, אולם דווקא מצב זה מחייב רגישות מוגברת ונקודתית לכל מקרה ולכל הרכב אוכלוסייה בכל עיר ועיר. לרשות המרכזית אין – ולעולם לא תהיה – היכולת לרדת לרזולוציות כאלה.

בבואם להתמודד עם סוגיה רגישה או מורכבת, מחזיקים הנבחרים המקומיים בידע והיכרות שאינם נחלת הנבחרים הארציים; בכוחם לשקלל את מכלול השיקולים החשובים לתושבי הרשות ולקיים עימם דיאלוג רציף תוך כדי גיבוש מדיניות. כך, לא זו בלבד שהפתרון הנבחר יהיה תוצאתו של דיאלוג שבו יישמעו מגוון העמדות והצרכים של התושבים – ואלה בלבד – הוא יהיה מקובל יותר גם על מתנגדיו שכן הם יהיו מעורבים בתהליך גיבושו (או למצער מודעים לו). כדי לקרב אף יותר את תהליך קבלת ההחלטות לאזרח בן הערים הגדולות, ניתן להקים מועצות-משנה – לשכונות או רובעים – ולהאציל להן חלק מהסמכויות לנעשה בתחומן.

בדרך זו יצטמצם עוד יותר הפער בין האזרח לבין נבחריו והמוסדות המעצבים את חייו, והפתרונות והמדיניות יהיו מדויקים יותר ויהלמו את דרישות התושבים

המקומיים. "באמצעות השיטה הזו", טען תומס ג'פרסון בהצדיקו את שיטת המשטר האמריקנית שאותה סייע לעצב, "כל גוף שלטוני מופקד במישרין על הנושאים שהוא כשיר לטפל בהם ושהוא מכירם היכרות ישירה וקרובה, והשיטה הזו מבטיחה תוצאות חיוביות מרביות לכול".²⁰

חשוב לציין כי הכרה בדבר הצורך בעקרון השיוריות בישראל, אין משמעה קבלתו כעיקרון מוחלט שאין לערער אחריו. נהפוך הוא: חלק מהותי בדיון הפוליטי צריך לסוב על אודות השאלה העקרונית אילו סמכויות ראוי שיועברו לרשויות המקומיות ואילו ראוי שתיוותרנה ביד השלטון המרכזי. לפתרון סוגיה זו אין נוסחה סגורה ומדויקת, אך לעניות דעתי שאלת המפתח בדיון זה היא לאילו סוגיות השפעה כלל-ארצית מוכרחת ולאילו השפעה מקומית גרידא.

כאשר מתקבלת החלטה ברמה הארצית נלקחים בחשבון האינטרסים של כלל השחקנים הפוליטיים ברמה זו; במקרים רבים, השיקולים והאינטרסים הללו אינם רלבנטיים לרמה האזורית. כל הסדר שמרכיביו מקומיים בלבד מן ההכרח שיהלום את אופי התושבים יותר מאשר הסדר המאזן בין מוקדי כוח ברמה הארצית – יהיה הרכב אוכלוסיית העיר או המועצה המקומית אשר יהיה. גם ניסיון להגיע להסכמה ברמה הארצית, המתבססת על ההעדפה הסבירה של האזרח הממוצע, אינו מבטיח שהתוצאה-בפועל תרצה את רוב הציבור, שכן הוא אינו נמצא בנקודת הממוצע. סביר יותר להניח כי במקרה זה כלל הצדדים יישארו מאוכזבים, כל אחד מסיבותיו שלו. אכזבה זו כבר נותנת את אותותיה בפוליטיקה המקומית, ההולכת ומתנתקת במידת האפשר מהפוליטיקה הארצית.

ערים ממאדים, מדינה מנוגה

הדרישה לניתוק מובהק יותר בין המערכת המקומית ורעותה הארצית עולה מהשטח. המערכת הארצית והמפלגות המרכזיות הפעילות בה מתקשות לתת מענה לצורכיהן הפרטיקולריים של כל עיר וכל רשות מקומית. ניתן לראות זאת בסוגיות הליבה שבהן עוסקת כל מערכת וכן בדרישות האזרחים מכל אחת מהן: בעוד את מערכת הבחירות הארצית מובילים נושאי חוץ, ביטחון ולעיתים כלכלה, הרי בבחירות המקומיות הדיון מתרכז סביב חינוך, תחבורה, דיור ותעסוקה. אכן, אלה הם חלק מהתחומים שבהם מבקשות הרשויות יותר אוטונומיה, פעם אחר פעם, לרוב ללא הועיל. הציבור, עם זאת, לא נותר אדיש והעדפותיו הולכות ומתבהרות.

בעשורים הראשונים להקמת המדינה שיקפה המערכת המקומית את חלוקת העוצמה המפלגתית במערכת הארצית. דפוס ההצבעה בשתי המערכות היו דומים, השיקולים בהרכבת הקואליציות ובחירת הרשימות לרשויות המקומיות נקבעו במרכזי המפלגות הארציות, ורבים מראשי העיר בעיירות הפיתוח היו אנשי מפלגה חיצוניים שהוצנחו לתפקיד בהוראת המפלגות הארציות. הכפפתן של הרשויות המקומיות לפוליטיקה

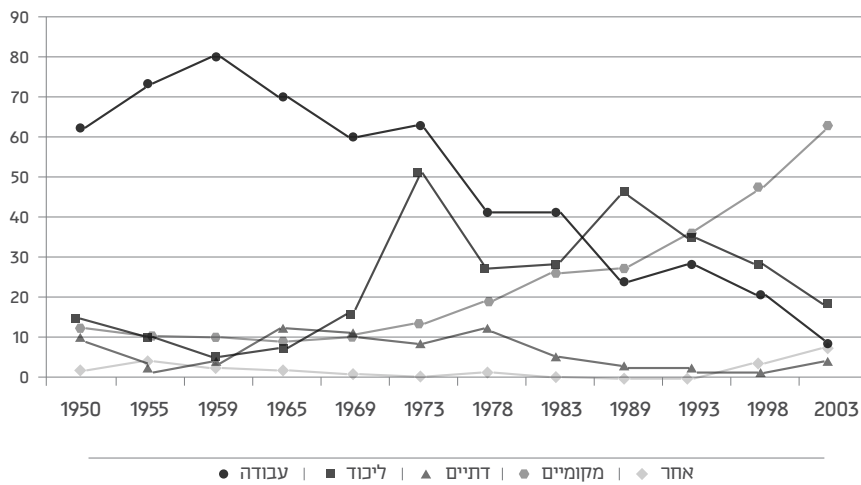
הארצית הייתה כה חריפה עד ש"הסכם קואליציוני להקמת הממשלה יכול היה לכלול סעיפים חשאיים שנוגעים להסכמים קואליציוניים ברשויות המקומיות".²¹

למרות זאת, סיבות שונות – כגון המעבר לבחירה ישירה של ראש העיר, הפרדת יום הבחירות המקומיות מהארציות, והיחלשות מפא"י ומעמדה הציבורי – הבהירו את הפער שבין הפוליטיקה הארצית לזו האזורית.²² כבר משנת 1973 החלו סניפיהן המקומיים של המפלגות הארציות לפעול באופן עצמאי, במנותק ממרכזי המפלגות, בין היתר בזכות מנהיגות צעירה שצמחה בערים ובזכות שילוב של עולים חדשים. הדבר הוביל לכך שהסניפים המקומיים החלו לנהל בעצמם את המשא-ומתן הקואליציוני ולהחליט בעצמם על מבנה רשימותיהם. הפוליטיקה המקומית אפשרה גם לקבוצות חדשות שלא הצליחו לחדור לפוליטיקה הארצית לקחת חלק במשחק הדמוקרטי בפעם הראשונה. מפלגת ש"ס לדוגמה החלה את דרכה כרשימה מקומית בירושלים; ומפלגת הגמלאים (שפרצה בסערה לכנסת ובאותה מהירות גם נעלמה ממנה) החלה אף היא את דרכה כרשימה מקומית למועצת העיר תל-אביב.²³

הנתון המוכיח יותר מכול את דרישת השטח להפרדה ברורה יותר של המערכות הוא התחזקותן של המפלגות העצמאיות-מקומיות אל מול היחלשותן של הרשימות המפלגתיות. משנת 1978 ועד לשנת 2008 עלה בשיעור מובהק מספרם של ראשי הרשויות שרצו ברשימה עצמאית – מ-19% ל-81%. מתוך 162 ראשי רשויות שנבחרו ב-2008, רק 30 התמודדו מטעם מפלגה ארצית; ובהתאם לכך, אחוז חברי המועצה העצמאיים עלה מ-18% ל-59%.²⁴

תוצאות הבחירות לראשי רשויות מקומיות ביישובים יהודיים

ומעורבים על פי גושים פוליטיים²⁵



אם כן, אזרחי ישראל אינם רוצים עוד בשליטת הפוליטיקה הארצית על ענייניהם המקומיים. היעדר יכולתן של המפלגות הארציות לענות על צורכיהם של האזרחים ברמה המקומית מוצג באופן מובהק בכל מערכת בחירות מקומית; אך המענה החוקי לדרישת התושבים והרשויות ממאן לבוא.

בְּר ותן למשול

את המענה לבעיות ולצרכים שהוצגו לעיל, ולבעיות נוספות שלא נידונו כאן, אמורה הייתה לספק 'הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי' (ועדת זנבר) שהוקמה על פי החלטת הממשלה 273 בשנת 1976. על הוועדה בראשותו של נגיד בנק ישראל לשעבר משה זנבר הוטל "לבחון את חלוקת התפקידים הקיימת בין הממשלה והרשויות המקומיות, להגדירה מחדש ולהציע תפיסת יסוד לחלוקת התפקידים הרצויה"; "לבחון את מערכת המימון לתקציבי הרשויות המקומיות ולהציע תחומי הכנסה ומיסוי שיבטיחו איזונים"; ו"להמליץ על הסדרי פיקוח ובקרה של הממשלה על הרשויות המקומיות".

דו"ח הוועדה הוגש לידי הממשלה ביוני 1981 ובראש ובראשונה הגדיר את ייעודן של הרשויות המקומיות כ"ייצוגם של תושביהן והשקידה על רווחתם הפיסית, התרבותית והרוחנית על גווניהם השונים, תוך שילובם ביעדים של המדינה".²⁶ על כן לדעתה אין לראות ברשויות זרוע אדמיניסטרטיבית של השלטון המרכזי. לרשויות המקומיות ולממשלה, קבעה הוועדה, יהיה מעמד שווה בתחומי הפעולה המשותפים לשתיהן. הוועדה המליצה גם כי:

- לא ייעשו דברים בעניין הנוגע לשלטון המקומי ללא שיתוף או תיאום מוקדם עם נציגיו.
- יוגדר תחום רחב של סמכויות הרשות המקומית והיא תהיה מוסמכת לבצע כל פעולה הנכללת בתחומים אלה.
- בחלוקת התפקידים ותחומי הפעולה בין השלטון המקומי והשלטון המרכזי תהיה התחשבות מרבית בתועלת האזרח הבוחר – משלם המס, ולכן היא תיקבע על פי עקרונות המבטיחים את מעורבות הציבור תוך דחיפה מתמדת לשיפור השירות מחד גיסא ולהפחתת עלותו מאידך גיסא.
- לרשויות המקומיות יובטחו מקורות מימון הדרושים למילוי תפקידיהן.²⁷

יתרה מזאת, הוועדה המליצה להעביר תפקידים שונים (בתחומי החינוך, הרווחה, התחבורה והתרבות) מהשלטון המרכזי לרשויות המקומיות תוך הידוק הפיקוח והבקרה עליהן. מבחינה תקציבית, היא קראה לשינוי בסיס המס של הרשויות

ולהגדלת הכנסותיהן העצמאיות.²⁸ בשנת 1985 אישרה הממשלה עקרונית את המלצות הוועדה, אך בסופו של דבר, לדאבון כותבי הדוח ולדאבון אזרחי ישראל כולם, מרבית ההמלצות לא יושמו עד היום.²⁹

דו"ח ועדת זנבר הוא בסיס מוצלח לדיון בדבר הרפורמות הנדרשות ביחסי הממשלה והשלטון המקומי בישראל; רבות מהמלצותיו יכולות להוביל לשיפור ניכר בעצמאותן של הרשויות, לאפשר להן לענות על מרבית צורכי האזרח ולבצע את יעדיהן הרבים שתוארו כאן. אך כדי שתחל התקדמות בכיוון הרצוי, יש לפתח את השיח הציבורי בנושא. ייתכן שרפורמות מוגבלות יתרחשו באופן ספונטני – בעיקר רפורמות בתחום התקצוב והמיסוי, שייעודן צמצום הגירעונות של הרשויות וייצוב תקציביהן – אך כדי שעצמאותן של הרשויות המקומיות והיקף האוטונומיה שלהן יגדלו, יהא על השלטון המרכזי לוותר על כוחו ולבור אותו בין אלה ששליטתו בהם תהפוך מוגבלת: הרשויות, הקהילות והאזרחים. מובן כי את זאת אין השלטון שש לבצע, ולפיכך רק דרישה ציבורית רחבה וברורה עשויה להוביל לכך.

לשינוי המיוחל במאזן הכוחות שבין הרשות הארצית לרשויות המקומיות חייבים להתלוות שינויים מבניים באלו אחרונות. הרשויות המקומיות בישראל נגועות כיום בשחיתות עמוקה.³⁰ העובדה שרבים הם ראשי הרשויות שהואשמו בקבלת שוחד ובעבירות נוספות, וכן היעדר שקיפות מספקת בשלטון המקומי, מערערים את התמיכה במתן עוצמה נוספת לגופים אלה – הן בקרב הציבור הן בעיני מקבלי ההחלטות. במקביל להאצלת סמכויות לרשויות מקומיות, יש אפוא לבצע בהן רפורמות שתגברנה את השקיפות, תחזקנה את גורמי הפיקוח והבקרה, ותיצורנה הפרדת רשויות בתוך השלטון המקומי.³¹ במצב העניינים הנוכחי, הכוח שיואצל מהרשות המרכזית למקומית ייוותר בידיו של ראש העיר. כל עוד המועצה עצמה מוחלשת, הפקידות חסרה את הכוח שיש לפקידות הארצית, וגם לתושבים השפעה נמוכה מאוד על הנעשה בעירייה – העברת עוצמה נוספת לרשות המקומית עלולה להחריף את תופעת השחיתות. מנגד, ככל שהתושבים, המועצה וגורמי הבקרה והפיקוח המקומיים יהיו חזקים יותר ומעורבים יותר, כך ימלא "הפיקוח הדמוקרטי את מקומו של הפיקוח הבירוקרטי (הארצי)".³²

*

רעיון הביזור האנכי וברכותיו אינם מוכרים לרוב הציבור בישראל. המבנה פוליטי בישראל שנוצר בימי ראשית המדינה לא אפשר לקהילות ולרשויות אזוריות לנהל בעצמן את ענייניהן – נהפוך הוא – אך האידיאל הקהילתי המבוזר אינו זר לאוזן היהודית. במשך מאות שנים ניהלו קהילות יהודיות את חייהן באופן אוטונומי, ללא מדינה ריבונית וללא שלטון ריכוזי. את מודל המדינה הריכוזי שאלו מייסדי המדינה ממדינות אירופה והוא עורבב באידיאולוגיה סוציאליסטית המעודדת שליטה אבסולוטית. אפשר שמודל זה היה הכרחי למדינה צעירה בשכונה עוינת שקלטה גלי

הגירה חסרי תקדים בעולם המודרני; אך כעת, שבעים שנה לאחר הקמת המדינה, הגיע הזמן לשקול מודל זה מחדש. הגיעה העת להפנות את מבטנו לצידו האחר של האוקיינוס האטלנטי: אל מודל הביזור האנכי של האומה האמריקנית. יתרונות הביזור האנכי – ההגנה מפני עריצות, החירות הקהילתית, ויכולת ניסוי וטעייה בענייני מדיניות – הופכים מודל זה לרצוי ביותר; בכוחו להקל על מגמות הקיטוב בחברה הישראלית ולסייע למדינת ישראל להתקדם, להתפתח ולהשתפר בהיבטים רבים.

תשובות בדבר. ראשית, כבר כיום מחולקת אוכלוסיית ישראל באופן דומה – בין אם ברמת היישוב עצמו (כפרים ערביים, יישובים חרדיים, קיבוצים ומושבים) בין אם ברמה הפנים-עירונית (שכונות ורובעים). שנית, גם אילו אכן תיווצר הפרדה כזו בעקבות יישומו של המודל המוצע, הרווחים הנובעים מפירוד זה (אשר יאפשר לאזרחים לחיות על פי דרכם, שלא תחת ערכים הסותרים את תפיסת עולמם) גדולים מהפסד הכרוך בו. יתרה מזאת, לו תיווצר מציאות כזו, כאשר הקבוצות תשתפנה פעולה ותיפגשה, הן תעשינה זאת על בסיס רצון משותף, מתוך בחירה, ולא כששות אלי קרב לשם החלת ערכיהן על הציבור כולו.

12. ראו: Irving Langmuir, "Freedom, the Opportunity to Profit from the Unexpected", *GE Research Lab. Bull., Autumn* (1956); Michael Polanyi, *The Logic of Liberty: Reflections and Rejoinders*, (London: Routledge and Kegan Paul, 1951).

13. פרידריך האייק, חוקת החירות, מאנגלית: אהרן אמיר, ירושלים: שלם, 2013, עמ' 36.

14. שם, עמ' 33.

15. לשון השופט ברנדייס בפסק דין *New State Ice (Co. v. Liebmann)*, 285 U.S. 262 (1932).

16. למידע נוסף ראו באתר המיזם בכתובת <https://www.fsp.org/mission>.

17. אומנם המדינה העניקה סיוע כספי וסובסידיות לקיבוצים שקרסו וכך נוצרה פגיעה גם במי שלא לקח חלק בניסוי; אך פגיעה זו לא נבעה מתוצאותיו הישירות של הניסוי (כמו ילדות בלינה משותפת).

18. לתופעה זו ביטויים רבים ושיאה בעליית מדינת הרווחה המודרנית – החל מרפורמת ביטוח הבריאות, ביטוח התאונות והפנסיה של ביסמרק בפרוסיה בשנות השבעים של המאה ה-19, דרך הגידול הראשון והשני של רווולט ועד דו"ח בוורידג' בבריטניה לאחר מלחמת העולם השנייה.

19. ביתרון זה וביתרונות אחרים שציינת עסק ביתר הרחבה אלעד מלכא במאמרו "לקראת משילות מקומית", *השילוח*, 12 (2018), עמ' 63–80.

1. Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative Government and Politics: An Introduction*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010, p. 1.

2. למידע נוסף ראו: האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי (European Charter of Local Self-Government; זמין במרשתת); דוד דרי ובינת שורץ-מילנר, *מי שולט בשלטון המקומי?*, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה והקיבוץ המאוחד, 1994, עמ' 8–10.

3. Bryan Caplan, *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies* (New Edition), Princeton University Press, 2011.

4. אלכסיס דה טוקוויל, *הדמוקרטיה באמריקה*, מצרפתית: אהרן אמיר, ירושלים: שלם, 2010, עמ' 276.

5. שם.

6. לדיון זה ראו אלכסנדר המילטון, ג'יימס מדיון וג'ון ג'יי, *הפדרליסט*, מאנגלית: אהרן אמיר, ירושלים: שלם, 2001, פרקים טז–יז.

7. ראו: *The United States Constitution, Privileges and Immunities Clause; Paul v. Virginia*, 75 U.S. (8 Wall.) 168 (1869).

8. טוקוויל, *הדמוקרטיה באמריקה*, עמ' 274.

9. למידע נוסף ראו במסמך של משרד האוצר השוודי *Local Government in Sweden: Organizations, Activities and Finance*, Stockholm: Ministry of Finance, 2005. זמין במרשתת.

10. ערן רזין, רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2003, עמ' 33–34.

11. יש שיטענו כי בחברה הטרוגנית ומפוצלת כמו החברה הישראלית, חלוקה מעין זו רק תרחיב את הפערים והגיתוק בין הקבוצות השונות, שכן היא תגרום להמוגנציה של יישובים, ערים ושכונות. כמה

27. שם, עמ' 13-16.
28. גל-נור ובלאנדר, המערכת הפוליטית בישראל, עמ' 406.
29. רזין, רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל, עמ' 83.
30. להרחבה ראו מאמרו של אריאל פינקלשטיין, "על גלגלים חלודים ושמן אסור", השילוח, 8 (2018), עמ' 51-74.
31. גל-נור ובלאנדר, המערכת הפוליטית בישראל, עמ' 412.
32. רזין, רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל, עמ' 104.
20. Thomas Jefferson to Joseph C. Cabell, 2 February 1816. From <https://founders.archives.gov/documents/Jefferson/03-09-02-0286>.
21. יצחק גל-נור ודנה בלאנדר, המערכת הפוליטית בישראל, תל-אביב: עם עובד, 2013, עמ' 386.
22. שם, עמ' 388.
23. נעמי היימן-רייש, "פוליטיקה מקומית וארצית", פרלמנט, 60 (2008).
24. גל-נור ובלאנדר, המערכת הפוליטית בישראל, 389.
25. מקור הגרף: אברהם בריכטה, "מבוא: הדומיננטיות של הרשימות העצמאיות בשלטון המקומי בישראל", מדינה וחברה, 15(1), 2005, עמ' 978.
26. השלטון המקומי בישראל: דו"ח הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי, ירושלים, 1981, עמ' 13.