



חוזה המדינה

הגדרה מחודשת של מערכות היחסים בין
המדינה, השלטון מקומי, הקהילה והפרט

פנימה - פתרונות ישראליים

שלמה דוברת יו"ר פנימה

הרב שי פירון נשיא פנימה

אורי עפרוני מנכ"ל פנימה

עורך ראשי:

הרב שי פירון

צוות חוקרים:

עדי פרטוש מנהלת מדיניות וקשרי ממשל

עדן מלכיאל מנהל מדיניות

תודות:

סיגל מורן ראשת מועצת בני שמעון לשעבר ויו"ר ועדת ההיגוי

מיכל הירש נגרי מנכ"לית עיריית רעננה לשעבר, אשת חינוך וחברה,

מייסדת שותפה Edu-now ויו"ר ועדת ההיגוי

עו"ס סיון לוי

רחלי הרטל

נמרוד רדיאן-גורדון

חברי ועדת ההיגוי

עשרות השותפים והמרואיינים

תוכן עניינים

אודות פנימה	
תקציר מנהלים	
מבנה המתווה	
מבוא - חוזה המדינה: עקרונות יסוד	
האתגר	
החזון	
החוזה	
החוזה: מבנה, סמכות ואחריות	

שער ראשון - מחקר

פרק 1 המדינה: בין ממשל מרכזי לשלטון מקומי	
פרק 2 הרשויות המקומיות: מבנים, אתגרים והזדמנויות	
פרק 3 קהילה וקהילתיות במרחב המקומי	
פרק 4 הנרטיבים השונים	

שער שני - בעיות היסוד

בעיה 1 היעדר הגדרה ברורה לאחריות המדינה אל מול הרשויות	
בעיה 2 רשויות לא עצמאיות שאינן ממצות את הפוטנציאל הגלום בהן	
בעיה 3 היעדר קהילות ותחושת קהילתיות	
בעיה 4 השפעה אזרחית נמוכה ודמוקרטיה מקומית חלשה	

שער שלישי - פתרונות ישראליים

עקרונות הפתרון ושינוי התפיסה	
פרק 1 שינוי פרדיגמה ברמת המדינה - משילות משתפת	
פרק 2 שינוי פרדיגמה ברמת הרשות - ממשל מקומי	
פרק 3 שינוי פרדיגמה ברמת הקהילה - קהילות חזקות	
פרק 4 שינוי פרדיגמה ברמת הפרט - תרבות דמוקרטית	
פרק 5 מחזון למעשה	

סיכום	
מקורות	

רשימת תרשימים

תרשים 1: שיעור המיסוי של השלטון המקומי הנקבע על ידי השלטון המרכזי בשנת 2014	
תרשים 2: השתתפות בבחירות המקומיות והארציות	
תרשים 3: שונות באחוזי ההצבעה על פי רמה סוציו-אקונומית	
תרשים 4: שביעות רצון מחיי הקהילה והחברה	
תרשים 5: תקציב ביצוע למטופל במחלקות הרווחה	
תרשים 6: שני שינויים יסודיים כחלק מהפתרונות	
תרשים 7: מהלכי שינוי הפרדיגמה	

רשימת לוחות

לוח 1: תפיסת הקהילתיות - עקרונות מרכזיים	
לוח 2: ההשלכות של היעדר הגדרה ברורה של אחריות המדינה אל מול הרשויות	
לוח 3: ריכוז נתוני רשויות לא עצמאיות שאינן ממצות את הפוטנציאל הגלום בהן	
לוח 4: ריכוז ההשלכות של היעדר קהילות ותחושת קהילתיות	
לוח 5: ריכוז ההשלכות של השפעה אזורית ודמוקרטיה מקומית חלשות	
לוח 6: תהליך שינוי הפרדיגמה ברמת המדינה	
לוח 7: תהליך שינוי הפרדיגמה ברמת הרשות	
לוח 8: תהליך שינוי הפרדיגמה ברמת הקהילה	
לוח 9: תהליך שינוי הפרדיגמה ברמת הפרט	
לוח 10: עיקרי מודל שינוי הפרדיגמה במתווה	
לוח 11: הצעדים הפרקטיים ליישום עבור כל שינוי פרדיגמה	

* הטקסט מנוסח בלשון זכר אך פונה לשני המינים.

6-9	
10-16	
17-20	
22	
22	
23	
23	
23-25	
27-50	
28-31	
32-41	
42-46	
47-50	
51-68	
52-55	
56-60	
61-64	
65-67	
69-86	
70-72	
73-74	
75-77	
78-80	
81-84	
85	
86	
87-90	

אודות פנימה

מי אנחנו?

"פנימה - בית לפתרונות ישראליים" הוקמה בשנת 2016 כדי לעצב את תפיסת העולם של שביל הזהב הישראלי. אנו עמלים על עיצובו של סיפור ישראלי חדש המתמודד עם סוגיות הליבה המאיימות על החוסן הלאומי-חברתי שלנו.

פנימה מציעה מתווים ותוכניות חדשניות ושימויות שיש בהן כדי לתרום להעמקת הלכידות החברתית והזהות הלאומית תוך התמודדות אמיצה עם שאלות יסוד המאיימות על קיומה של החברה הישראלית.

פנימה היא תנועה של אנשי מדיניות, רוח ומעשה, מנהיגים מכל חלקי החברה וחוקרי ממשל ומדיניות, העוסקים בגיבוש תוכניות פורצות דרך שיש בכוחן להציע מזור לתחלואי החברה. המתווים של פנימה מהווים בסיס ליצירת אתוס ישראלי חדש באמצעות הצעות מדיניות ישימות.

ישראל במשבר

החברה הישראלית מצויה במשבר. החלוקה לזרמים וקהילות עלולה להוביל לטשטוש הזהות ולפגיעה בלכידות. הנטייה הטבעית היא להימנע מעיסוק בשאלות זהות ולהתמקד 'בחיים עצמם'. תפיסת עולם זו אינה מוכיחה את עצמה מפני ששאלות זהותיות הן גורם משמעותי בגיבוש העמדות וההתנהגויות של בני הקהילות השונות.

הניסיון לחמוק מעיסוק בשאלות זהות ולהצהיר ש"על הרוב אנחנו מסכימים" או "שמונים אחוז מהישראלים מסכימים על שמונים אחוז מהנושאים", אינו עומד במבחן המציאות. הזהויות השונות אינן עומדות למכירה או למשא ומתן. כל קהילה עושה כל שביכולתה כדי להנחיל את עקרונות היסוד שלה לכלל החברה הישראלית. החברה הישראלית הפכה למארג כוחות שבו כל קהילה מנסה להנחיל את רעיונותיה, ובה בעת מנהלת 'פוליטיקה מגזרית' שבאמצעותה היא דואגת בראש ובראשונה לבני הקהילה.

הרצון להדחיק את המחלוקות המהותיות ולעצב מרחב ציבורי מוסכם הוביל לתרבות של רמייה ולנורמה של 'שקרים מוסכמים' לשם גיבוש של הנחות יסוד שאינן מבוססות על המציאות. לשקר המוסכם השלכות הרסניות מכיוון שהשאלות האמיתיות והעמדות העמוקות נדחקו לקרן זוית. זהו מצג שווא מפני שהמחלוקות מבעבעות מתחת לפני השטח.

המחלוקות המשמעותיות הובילו לכך שחלקים נכבדים מרכיבי הלכידות הזהותית, הלאומית והחברתית של ישראל מבוססים על 'אויבים מבחוץ'. עם זאת במהלך השנים הוקמו וועדות ציבוריות, נערכו מחקרים ועבודות מדיניות רבות ומגוונות שעסקו בגיבושה של זהות ישראלית עמוקה והעמקת הלכידות החברתית. ממשלת ישראל יחד עם מכוני מחקר וארגונים חברתיים עשו ועושים כל שביכולתם כדי לתרום לצמצום הפערים בין השבטים השונים. אולם על אף הפעילות הנרחבת, מרחבי אי-ההסכמה נותרו על כנם ובחלק מהסוגיות המחלוקות התרבותיות העמוקות העמיקו. הסכמות שטחיות ופשרות מקומיות אינן מועילות לגיבושה של זהות ישראלית נדרשת.

פנימה עוסקת בגיבוש פרדיגמות חדשות ופורצות דרך. אנו מבקשים לנסח את שאלות הזהות, גם אם הן קשות ונוקבות; אנו מבקשים לערער על שקרים מוסכמים; עמיתים בית יוצר, צוות אנשי ההגות של פנימה עוסקים בגיבוש רעיונות חדשים; חוקרי המדיניות של פנימה עוסקים בגיבוש פתרונות מדיניות; מומחי ממשל ויישום תורמים להטמעת הרעיונות והתוכניות במשרדי הממשלה; שיתופי פעולה עם צוותי המקצוע של המשרדים הממשלתיים וראשי רשויות לצד ארגוני חברה אזרחית עוסקים בבניית תוכניות הטמעה והפעלה.

מודל העבודה של פנימה מבוסס על היכרות מעמיקה עם רעיונות היסוד של הקהילות והשבטים השונים תוך הבנה מעמיקה של הרקע התרבותי, התשתית האידאולוגית והנרטיבית והצרכים של כל קהילה. שלב ראשון זה כולל מפגשי עומק עם המנהיגות הרוחנית, החברתית והפוליטית של כלל הקהילות. בד בבד אנו עוסקים בהשוואה בינלאומית, באיסוף מתווי פתרונות ממדינות סמן ברחבי העולם. בשלב השני אנו מפתחים את הרעיון המארגן – רעיון פורץ דרך שהוא בסיס לחשיבה חדשה המאפשרת לכלל השבטים והקהילות להיות שותפים לה בעיצוב פרטי המתווה, הישימות המשפטית, הישימות הכלכלית והישימות השלטונית ביצועית.

המתווים השונים של פנימה אינם פשרה נקודתית, אלא פתרונות ארוכי טווח המשלבים השראה וישימות גבוהים. הם נדבך מרכזי בסלילת שביל הזהב הישראלי.

חוזה המדינה - הבחירה בסוגיה

פנימה בוחרת לעסוק בסוגיות אשר פתרון יתרום ליצירת פרדיגמה חדשה שתביא להתמודדות עם מוקדי השסע והמחלוקת בחברה הישראלית. הבחירה לעסוק בסוגיית 'חוזה המדינה' – חזון וחוזה חדשים לבחינת מערכת היחסים בין המדינה, הרשות המקומית, הקהילה והאזרח, נובעת מכך שאנו סבורים שבבסיסו של מתווה זה טמונים מענים רבים לאתגרים שבפניהם ניצבת החברה בישראל.

חזון המדינה, כפי שהוא בא לידי ביטוי במסמכי הייסוד של מייסדיה, הופר. הברית שבין המדינה לאזרח הכוללת זכויות וחובות, עומדת למבחן פעם אחר פעם. היא כוללת שחיקה של אחריות המדינה במגוון רחב של תחומים כגון: חינוך, ציבורי, שירותי בריאות במרכז אל מול הנגב והגליל, ביטחון אישי לכל אזרח ועוד. הפערים באיכות השירותים הציבוריים בין מרכז לפריפריה תורמים לפגיעה מהותית בשוויון ההזדמנויות וביכולת למיצוי הכישורים ולפיתוח חיים משמעותיים של אזרחים רבים. כשלים אלה פוגעים גם במידת הזיקה והשייכות, במרחבי התרומה והסולידריות של אזרחים רבים בישראל. לשם כך נדרש 'חוזה' המגדיר מחדש את אחריות המדינה לכלל קהילתיה ואזרחיה.

היתרונות הטמונים במרחב המקומי הם עוגן בסיסי ביצירתו של החוזה החדש. השלטון המקומי נהנה מיציבות שלטונית, ממנהיגות נבחרת המייצגת את תפיסות העולם והתרבות של תושביו. השלטון המקומי נהנה מיכולת ביצועית גבוהה יותר, ולכן העברת חלק מהאחריות והסמכות אליו יכולה לייעל את מימושה של אחריות המדינה לכלל אזרחיה.

מערכת הקשרים, חלוקת הסמכויות והביזור הראוי בין המדינה לשלטון המקומי אינה בהירה, והיא פוגעת ביכולת לתרום לפיתוח הכלכלי והחברתי של ישראל. היא פוגעת בלכידות החברתית ומעוררת מחלוקות זהותיות עמוקות. לצד זה מערכת השלטון המקומי זוכה לאמון נרחב של תושביה, לנגישות ולשירותיות ברמה גבוהה יותר. המרחב המקומי הוא בסיס עמוק לחידוש ולהעמקת החוזה שבין המדינה, הקהילה והאזרחים. המרחב המקומי יכול להוות עוגן להתחדשות ישראלית שאינה מוותרת על חזון לאומי ועל שונות תרבותית. השלטון המקומי יכול להיות גורם מעורר אמון, מצמצם פערים, מנגיש שירותים בסיסיים, מצמיח יוזמות, מאזן בין זהויות.

השלטון המקומי מאופיין ברובו במנעד רחב של קהילות וזהויות. אשר על כן הוא משמש כר נרחב לגיבוש פתרונות בסוגיות זהותיות. מרחבי ההסכמה האזוריים הם דוגמה לגיבושה של זהות משותפת, לטיפול במשברים העמוקים של ישראל. השלטון המקומי יכול לשמש דוגמה להתמודדות עם שונות זהותית ומציאת פתרונות עומק משותפים. השלטון המקומי הוא גורם מרכזי בגיבושו של אתוס לאומי, לא רק משיקולי יעילות כלכלית וניהולית, אלא בעיקר לנוכח היותו מרחב חיים שיש ביכולתו ליצור זהות משותפת והכרה בשונותן של הקהילות המגוונות.

על אף המגמה להעמיק את סמכויות השלטון המקומי ולחזק את הקהילות שבו, אי-אפשר להתעלם מהחולשות של מרחבים מקומיים בחלק מהרשויות. אי-אפשר להתעלם מהפערים העמוקים שבין רשויות חזקות לאחרות. אשר על כן על תהליך 'חוזה המדינה' להיעשות בשום שכל ובהדרגתיות, תוך כדי התאמת השינויים הנדרשים בהתאמה לחוסנה של הרשות.

חוזה המדינה - תוכנית עבודה

נייר המדיניות שלהלן הוא הדגמה לתפיסת חוזה המדינה. יש בו כדי לשרטט את קווי המתאר במערכת היחסים הסבוכה שבין ארבעת מרכיבי החברה. נייר עמדה זה אינו עומד כשלעצמו.

מתווה השבת של פנימה, הוא דוגמה לחשיבה על חזון והפיכתו לחוזה. גם שם שותפים המדינה, השלטון המקומי, הקהילות השונות והאזרחים לקידום אחד מרעיונות היסוד של החברה הישראלית – השבת.

מתווה השירות של פנימה גם הוא מודל יישום לתפיסת חוזה המדינה. גם שם המתווה המוצע פועל לחלוקת האחריות בין השלטון המרכזי ובין צה"ל, מסגרות הפעלה אזוריות, או שלטון מקומי לצד קהילות.

בימים אלה אנו שוקדים על שני מסלולים נוספים: האחד הוא **מתווה ביטחון אישי** שמעמיק בשאלת מערכות היחסים בין ארבעת מרכיבי החברה תוך כדי העיסוק בסוגייה; ההשלכות של היעדר ביטחון אישי על הלכידות החברתית; מקומן של קהילות בהתמודדות עם מניעת תופעות אלימות ועוד. המסלול השני הוא **מתווה חינוך** **ציבורי** העוסק במרכזיותו של החינוך הציבורי בישראל, חלוקת הסמכויות בין הרשויות השונות, והפיכתו לגורם מרכזי בעיצוב לכידות חברתית, גיבוש זהות ושוויון הזדמנויות בישראל.

תקציר מנהלים

מדינת ישראל 2023 - לקראת חזון משותף

מדינת ישראל מצויה במשבר הנובע בין היתר מהיעדרו של חזון משותף. לכל שבט וקהילה בחברה הישראלית יש תפיסת עולם שונה, ובחלק מהמקרים תפיסות העולם נוגדות אלה את אלה. מרחבי ההסכמה לא מאפשרים ליצור חזון ישראלי נרחב מפני שמחלוקות זהותיות אינן מאפשרות לבני אדם להתפשר. תפיסות עולם זהותיות לא מגדירות את 'מה שאנחנו חושבים' אלא בעיקר את 'מי שאנחנו'. בני אדם מוכנים לשנות את דעותיהם אבל הם לא מוכנים לשנות את מי שהם. הניסיון לחמוק משאלות זהות, תוך התמקדות בחיים עצמם, לא יצלח. מחלוקות זהותיות הן סכנה חמורה לעתידה של החברה. הן משפיעות על הלכידות החברתית והסולידריות ועל דאגה כנה לבני שבטים אחרים. הן מאיימות על החוסן הלאומי שלנו. השבר הפוקד את החברה הישראלית מחייב בחינה מחודשת של הנחות היסוד.

נדרש חזון חדש.

חזון המדינה - התשתית ליישום של חזון המדינה

התפרקותה של החברה לשבטים וקהילות מובילה להתבססותה של פוליטיקה של זהויות שבה מפלגות ונציגי ציבור דואגים להנחלת תפיסותיהם ועמדותיהם גם במחיר דריסת עמדותיהם של אחרים.

פוליטיקה מגזרית מובילה לחוסר אמון, לתחושה שאין לסמוך על דאגתם הכנה של מנהיגי ציבור לכלל הציבור. הפגיעה באמון מובילה להיווצרותם של מערכות רגולטיביות שפוגעות בסל השירותים לאזרח; הן לא מאפשרות הגדרה של 'סל שירותים אזרחי' שהוא הבסיס לקיום בכבוד.

כך אזרחים רבים מרגישים שהחזון הופך, שהמדינה אינה מקיימת את חובותיה הבסיסיות כלפי אזרחיה. מצד אחד רוב האזרחים משרתים ומשלמים מיסים ומצד אחד אזרחים רבים חשים שהברית בין המדינה לאזרח אינה מאפשרת ביטוי תרבותי עמוק של זהותם הקהילתית. בד בבד ישראלים רבים חשים שסל השירותים הבסיסי הנוגע לבריאות ורווחה, חינוך וביטחון אישי איננו שלם.

נדרש חזון חדש.

מבנה האחריות המשותפת: המדינה, הרשות המקומית, הקהילה והאזרח

חזון חדש מחייב הגדרה מעמיקה של סמכויות, חובות וזכויות; הגדרה מחודשת ועדכנית של מערכות היחסים. המדינה היא הבסיס לקיומנו. באחריותה לעצב את עקרונות הליבה של החיים המשותפים; לדאוג לגיבושם של חיים עתירי משמעות; לאפשר קיום בכבוד ומיצוי פוטנציאל אישי של כל אזרח; לאפשר לכל קהילה לפתח את ערכיה ותרבותה ללא הבדל דת גזע ומין; לדאוג לחלוקה שוויונית של הטובין. השלטון המקומי משמש כמרחב תרבותי המאפשר מפגש בין קהילות שונות; מאפשר עיצוב זהות משותפת; מספק שירותים ביעילות ובנגישות, תוך השתתפות אזרחית רחבה של כלל התושבים. הקהילה היא ארגון מקומי המאפשר פיתוח זהות ייחודית; גיבוש תודעת שייכות ומניעת בדידות; קידום ערכים משותפים של בני הקהילה והעמקת האחריות המשותפת של בני הקהילה בינם לעצמם, לתושבי היישוב ולמדינה כולה.

האזרח הוא הזכאי לזכויות בסיסיות המאפשרות לו חיים משמעותיים וקיום בכבוד, אך לצד אלו על האזרח חלות חובות המאפשרות יצירת אתוס משותף, קיום משותף, אחריות וערבות, ומוטלת עליו אחריות לקחת חלק פעיל בהשפעה על עיצוב החזון ובניית החזון.

מקומי בישראל - מרכזיותו של השלטון המקומי ביצירת חזון ישראלי חדש

למרחב המקומי יש יתרונות רבים. הרשויות המקומיות מתאפיינות בקרבה לאזרחים ובהיכרות אינטימית של העמדות הזהותיות והתרבותיות שלהם ושל מגוון צורכיהם הקיומיים. קרבה זו מאפשרת מתן מענה מהיר ומדויק לצרכים המשתנים של התושבים.

- שירותים רבים ניתנים על ידי הרשויות המקומיות** ולכן יש להן השפעה ניכרת על חיי האזרחים.
- אמון** - מחקרים רבים מצביעים על אמון האזרחים ברשויות המקומיות, אמון הגבוה באופן ניכר מהאמון בשלטון המרכזי.
- יציבות ומשילות** - הרציפות השלטונית ברשויות המקומיות מאפשרת הנעה של תהליכים עמוקים וארוכי טווח.
- גיוון של שבטים וקהילות** - ההטרוגניות שקיימת בחלק ניכר מהרשויות מאפשרת גישור על הפערים בין אוכלוסיות ומגזרים שונים. בחלק מהיישובים נמצאו פתרונות חדשניים המאפשרים גיבוש של סיפור יישובי מעורר השראה. ברשויות אחרות פותחו מנגנוני הסדרה ליישוב מחלוקות זהותיות.
- הסוגיות המפלגות את החברה הישראלית** (דת ומדינה, הסכסוך הישראלי-פלסטיני, פערים בין מעמדות) באות לידי ביטוי מינורי בשיח המקומי.
- השתתפות ושותפות** - השלטון המקומי מאפשר השתתפות ושותפות של אזרחים בעיצוב וניהול דפוסי החיים במרחב המקומי.

מדינת ישראל אינה מנצלת את יתרונות המרחב המקומי שיכול לסייע בגיבוש מחדש של חזון ישראלי, חזון שיסייע למימושו של החזון המשותף.

השלטון המקומי יכול לתרום ליעילותו של חזון המדינה ובמידה רבה גם לגיבושו, להעצמתן של קהילות שונות ולרווחתן ולמיצוי כישורים של האזרחים.

בעיות היסוד

המדינה אינה מנצלת כהלכה את היתרונות הטמונים במרחב המקומי, את יכולתו לתרום לקידום הביטחון הלאומי והחוסן האזרחי. נייר מדיניות זה ומתווה הפתרון הבא בעקבותיו, מגדיר מחדש את מערכות היחסים בין ארבעת מרכיביה של החברה: המדינה, השלטון המקומי, הקהילה והאזרח.

ארבע בעיות יסוד פוגעות ביכולות לגיבוש ההסדרה הנדרשת בין חזון לחוזה, תוך העמקת תפקידן של הרשויות המקומיות ושל הקהילות:

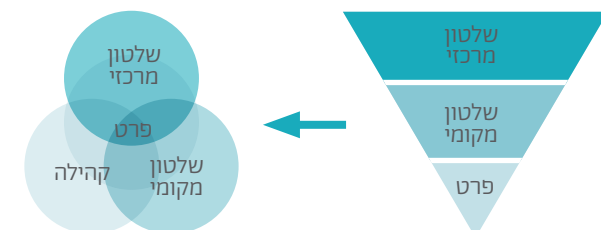
- היעדר הגדרה ברורה של אחריות המדינה אל מול השלטון המקומי** - יש להגדיר סל שירותים באחריות המדינה וסל שירותים באחריות המרחב המקומי, תוך מתן מענה לריכוזיות גבוהה מצד אחד, ולפערים כלכליים גדולים בין הרשויות השונות מן הצד השני.
- רשויות לא עצמאיות שאינן ממצות את הפוטנציאל הגלום בהן** - היעדר סל שירותים המושתת על ערכי המדינה, ערכים אזרחיים, מקצועיות ונגישות של השירותים, תוך צמצום הפער שבין מרכז לפריפריה מוביל לחוסר טיוב השירותים הניתנים בשלטון המקומי. לצד זאת, יש לחזק את הדמוקרטיה המקומית. על ראשי השלטון המקומי לראות בתושבים שותפים לעיצוב דמותו של היישוב, שותפים לגיבוש דפוסי ממשל. מערכת היחסים לא צריכה להיות מבוססת על יחסי לקוח-צרכן.
- היעדר קהילות ותחושת קהילתיות** - הרחבת התארגנותן של קהילות מבטיחה כלי לגיבוש זהות פרטיקולרית הנשענת על צרכים תרבותיים וכלכליים שייסעו למימוש חזונם של חברי הקהילה מצד אחד, ושותפות מלאה בחיי המרחב המקומי מצד שני. מסגרות קהילתיות מאפשרות להעמיק את הזהות, להרחיב את האחריות, ולגבש דפוסי מעורבות אזרחית פעילה. הקהילה גם מאפשרת להתמודד עם מגפת הבדידות ויש בכוחה להתגבר על תופעות של ניכור והדרה ולהעמיק את השייכות. לשם כך יש להסדיר את מעמדן של הקהילות בדרך שתאפשר את פעילותן בדרך יעילה ומיטיבה.
- השפעה אזרחית נמוכה ודמוקרטיה מקומית חלשה** - יש לפעול לשינוי מערכת היחסים הערכית תוך העמקת השותפות וההשתתפות של אזרחי המרחב המקומי.

פתרונות והמלצות מדיניות

א. תנאים מקדימים ליישום של חוזה המדינה:

יישום של 'חוזה המדינה' ככלי מהותי ליישום של 'חזון המדינה' תלוי בשני שינויים יסודיים:

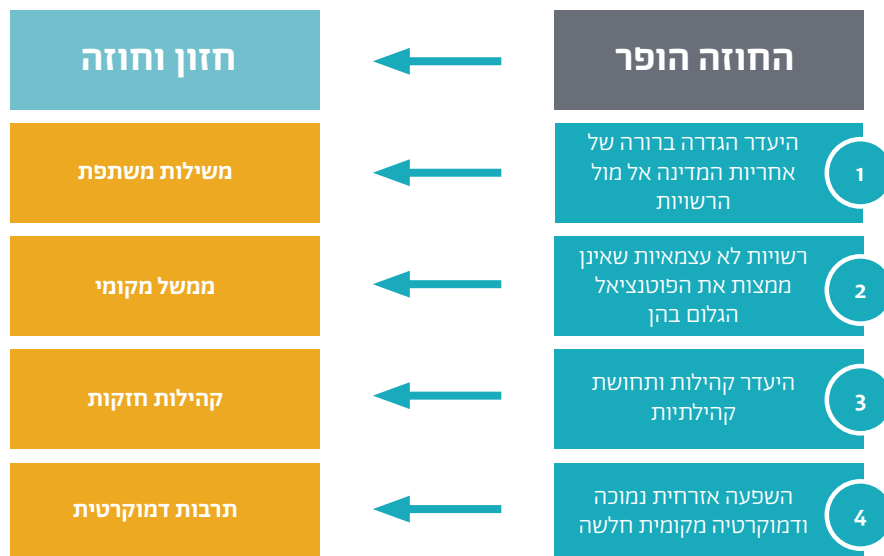
- מעבר ממבנה אחריות היררכי למבנה אחריות משותפת:** מערכות המדינה, השלטון המקומי, הקהילות והאזרחים ישנו את מבנה מערכות היחסים ממבנה המושתת על אחריות היררכית ותהליכית למבנה סינרגטי הרואה בכל השותפים משפיעים ומושפעים. זאת תוך כדי העמקת האחריות של כל אחת מהמסגרות לפעול בדרכה לטובת יצירת מרחב חיים משותף.
- פיתוח מוסד ה'קהילה':** מוסד הקהילה יהפוך לגורם מרכזי בעיצוב זהות, בהעמקת תחושת השייכות ובהגדלה משמעותית של מעורבותם ותרומתם לעיצוב וחזוק המרחב המקומי.



ב. פרדיגמות מרכזיות ליישום של חוזה המדינה:

מוצעות ארבע פרדיגמות יסודיות לשם יישום עקרונות חוזה המדינה

- משילות משתפת** - תחזק את הקשר בין האזרחים למדינה, תצמצם את הפערים בין הרשויות המקומיות השונות, תוך כדי התאמה של חלוקת האחריות והסמכויות וסל השירותים לכל רשות, קהילה ופרט.
- ממשל מקומי** - שלטון מקומי שאינו מסתפק באספקת שירותים, אינו משמש רק זרוע ביצועית של השלטון המרכזי, אלא הוא גורם מנהיגותי בעל יכולת ראייה כוללת בכל מה שנוגע לצורכי המרחב של הרשות; בעל יכולת ביצוע מקצועיות גבוהה; מתייחד בשקיפות שלטונית; זוכה לאמון נרחב של התושבים; בעל יכולת חיבור של הקהילות השונות לכלל מארג עירוני כולל.
- קהילות חזקות** - קהילות ותחושת קהילתיות עוצמתית יכולות לתרום באופן משמעותי לכינונה של זהות, לפיתוח איכות חיים ראויה ולהפחתה של תחושות ניכור ובדידות.
- תרבות דמוקרטית** - דמוקרטיה דלה והשתתפות נמוכה פוגעות בלכידות החברתית. יש לפעול לקידום של תרבות דמוקרטית שוקקת חיים. דמוקרטיה שיש בה ייצוג ראוי לכל האזרחים הבוחרים והיכולים להיבחר. השתתפותם של כלל התושבים בהליך הדמוקרטי איננה תלויה במאפיינים סוציו-אקונומיים, מגזריים או גיאוגרפיים. מנגנונים דמוקרטיים ראויים הם תנאי הכרחי לכינונה של חברה בריאה.



פתרונות מעשיים לשינוי הפרדיגמות:



- **סל שירותים בסיסי** - הגדרת התפוקות המינימליות הניתנות לכלל האזרחים לצד מדידת הישום של סל השירותים על ידי הרשויות. בהתאם לכך יופנו משאבי מדינה נוספים לרשויות המתקשות לעמוד במחויבויות הבסיסיות.
- **ביזור סמכויות** - השלמת תהליך הדרגתי של ביזור הסמכויות. יש לשאוף לבזר סמכויות ויזמות שיתמקדו בהיבטי לכידות חברתית, אמון ותרומה לחוסן החברתי.



- **מרחב DATA מונגש וזמין לניהול הרשות** - יצירת מרחב נתונים וידע נוח המכיל מאגרי נתונים שיסייע לנבחרי הציבור ולאנשי המקצוע ברשות לנהל את המרחב המוניציפלי בצורה מיטבית בשגרה ובחירום.
- **תוכנית סדורה ארוכת טווח לחזון ראש הרשות** - עם היבחרו יניח ראש העיר תוכנית אסטרטגית וארוכת טווח שבמרכזה מפורטים חזון, עירונן, פיתוח זהות מקומית והעמקת תחושת השייכות בקרב התושבים. לשם כך עליו לגבש תוכנית המתמקדת במנועי צמיחה חברתיים. בה בעת התוכנית האסטרטגית של ראש העיר תכלול פיתוח מנופי צמיחה כלכליים לפיתוח ושגשוג חייהם של האזרחים ומנגנונים להעמקת שוויון הזדמנויות.
- **יצירת סדרת תמריצים להגברת שקיפות, ניהול תקין ותפקוד מיטבי** - חידוש ההסכמה סביב אמות מידה קשיחות וברורות בנושאים כגון תוכניות עבודה, חופש מידע, ביקורת פנים והקשר בין המדינה והרשויות ביישום ובפיקוח עליהן. אמות המידה יהיו המצפן להתנהלות עירונית ובהתאם תיקבע סדרת תמריצים חיוביים ושליליים עבור הרשויות.



- **הגדרה משפטית וסטטוטורית של 'קהילה'** - המחוקק יגדיר מהי 'קהילה' באופן שיסייע לטיפוח קהילות במרחב המקומי, ויאפשר העברת סמכויות ומשאבים מהשלטון המקומי לקהילות.
- **קביעת תחום הקהילה כאסטרטגי ברשות ויצירת מנגנונים רוחביים לבינוי קהילות** - הקמת אגף קהילה ולכידות חברתית בכל רשות. האגף יפעל בהובלת ראש העיר בהתאם לחזונו, ויסייע להיווצרותן, לפיתוחן, לפעילותן ולשגשוגן של הקהילות במרחב המקומי.
- **בניית מערך תשתיתי מרושת ויעודי לשגרה ולחירום** - בכל רשות תוקם "ועדה בין-מגזרית ללכידות חברתית וחוסן לאומי" שתחבר בין ארגוני המגזר השלישי, העסקי והציבורי, כדי לבצר את מעמדה של הרשות בשעות שגרה ובשעות חרום.
- **"קהילת כל הקהילות"** - הגדרת גורם מקשר ומאפשר לתחום קהילה - מטה "קהילת כל הקהילות" ימוקם במשרד הפנים ויפעל בשיתוף פעולה עם המשרדים הרלוונטיים. המטה ירכז את הידע על אודות כלל הקהילות הפועלות ברשויות השונות ויסייע להן בהכשרה ובפיתוח פעילות מתאימה. האגף יהיה גורם מתכלל לאגפים הרלוונטיים בשלטון המקומי.



- **שיפור מעמדם ומתן תגמול, סמכויות ותקציב פעולה לחברי מועצה** - העמקת הדמוקרטיה ההשתתפותית.
- **יצירת מעורבות פעילה של קהילות ואזרחים תלויה בחיזוק מעמדם של נבחרי הציבור, חברי מליאת המועצות המקומיות.** לשם כך יש לפתח מנגנוני תגמול ותמרוץ, הענקת סמכויות והרחבת אפשרות ההשפעה על מנעד החיים היישובי.
- **הסדרת שיתוף ציבור כחלק אינטגרלי בתכנון הרשויות ובפעילותן** - הגדרת נושאים ותחומים שבהם חלה חובת שיתוף ציבור וקביעת תו תקן לשיתוף מייצג. עידוד רשויות לערוך שיתוף ציבור, הקמת יחידות לשיתוף ציבור ברשויות ומינוי אחראי שיתוף ציבור בכל רשות. לשם כך ראוי לבחון את מודל המרחב הביוספרי ואת הניסיונות ליישמו בישראל.
- **מיסוד פורום בין-מגזרי רשותי: מגזר עסקי, מגזר שלישי וממשל מקומי** - יצירת פלטפורמה המאפשרת לתושבים שונים ממגזרים שונים ותחומי עיסוק שונים לקיים שיח העוסק בצורכיהם ובצמיחה רשותית, עסקית וחברתית.
- **יצירת מסגרות חוקיות המאפשרות פעילות של הקהילות והפחתה משמעותית של מנגנונים בירוקרטיים** כגון הקמת מסלוקה מקומית, או הענקת מעמד של "יום פטור" לביצוע יוזמות במרחב המקומי לטובת קהילות הפועלות ליישום יוזמות המקדמות לכידות וחוסן חברתי על פי קריטריונים קבועים שיוגדרו.

בתרשים שלהלן מוצג המהלך הכללי של המתווה המוצע





רשות

מרשויות מקומיות לא עצמאיות שאינן ממצות את הפוטנציאל שלהן

לממשל מקומי

פרט

מהשפעה אזרחית נמוכה ודמוקרטיה מקומית חלשה

לתרבות דמוקרטית

מדינה

מהיעדר הגדרה ברורה של אחריות המדינה אל מול הרשויות

למשילות משתפת

קהילה

מהיעדר קהילות ותחושת קהילתיות

לקהילות חזקות

במתווה המוצע מפורטים עקרונות תוכנית חוזה המדינה במבוא ולאחריו שלושה שערים:

בשער הראשון מוצג הרקע הרלוונטי לסוגיית המרחב המקומי כחלק מרכזי בחוזה שבין האזרח למדינה. בשער זה נסקרים היחסים בין המדינה לשלטון המקומי, המבנה של מוסדות השלטון המקומי, המאפיינים של הפוליטיקה ושל הדמוקרטיה המקומית, המאפיינים של קהילות במרחב המקומי והנרטיבים של השחקנים השונים במרחב זה. **בשער השני** מאופיינות ומוגדרות בעיות היסוד המונעות מהמדינה, מהשלטון המקומי, מהקהילות ומהאזרחים מלמלא את ייעודן ולתרום את תרומתם כך שחוזה המדינה יהיה נדבך מרכזי ביישומו של חזון המדינה.

לאור המחקר הוגדרו ארבע בעיות יסוד: (1) היעדר הגדרה ברורה של אחריות המדינה אל מול הרשויות (2) רשויות לא עצמאיות שאינן ממצות את הפוטנציאל הגלום בהן (3) היעדר קהילות ותחושת קהילתיות (4) השפעה אזרחית נמוכה ודמוקרטיה מקומית חלשה.

בשער השלישי מוצג מתווה הפתרון והמלצות המדיניות, כולל שינוי מהותי של הפרדיגמה: מעבר מהיעדר הגדרה ברורה של אחריות המדינה והרשויות לתפיסה של משילות משתפת; מרשויות לא עצמאיות לרשויות בעלות סמכויות וכלים למימוש ייעודן; מהיעדר מסגרות מוסדרות של קהילות להסדרה של מוסד הקהילה; לחיזוק הדמוקרטיה המקומית; להעמקת ההשפעה האזרחית מהשפעה נמוכה לתרבות דמוקרטית תוססת ופורייה.

הפתרונות נועדו להשיג שלוש מטרות משלימות:

המטרה הראשונה היא הגדרת תפקידה של המדינה. המדינה אחראית על עיצוב וגיבוש החזון הלאומי, על בניית מסגרות מתאימות למימושו ועל בניית סל יישובי, סל קהילתי וסל אישי ליישומו. המדינה אחראית על קביעת מנגנוני רגולציה ופיקוח שאינם מכבידים על יישומן של תוכניות אלה.

המטרה השנייה היא הגדרת תפקידן של הרשויות, הפיכתן מגורמי ניהול יעילים ונגישים למנהיגים המקדמים את איכות החיים של הפרט והקהילה לצד העמקת הלכידות החברתית. השלטון המקומי הוא 'גשר על מים סוערים' ויש ביכולתו לתרום להעמקת הלכידות והזהות הישראלית הכללית מבלי לפגוע בייחודיותן של הקהילות השונות.

המטרה השלישית היא לאפשר התארגנות של קהילות המבקשות לקדם את סדר היום התרבותי של חברי הקהילה לצד מחויבותן לגילוי ערכות ואחריות כלפי חברי קהילות אחרות.

חשוב לציין כי הפתרונות במתווה הם מכלול שלם העולה על סכום חלקיו: כדי למקסם את השפעת הפתרונות, רצוי ליישם אותם במקביל כמהלך רחב.

כותבים ושותפים לדרך

מתודולוגיית העבודה של פנימה מושתתת על תהליך פיתוח מדיניות עמוק שבמסגרתו נערך מחקר אקדמי מקצועי לצד שותפות משמעותית הכוללת מנהיגות מכלל הסקטורים, מנהיגי קהילה וחברה, משרתי ציבור, אנשי מקצוע ועסקים בכירים החוקרים יחד את הסוגייה שעל הפרק. שותפות "מקומי בישראל - חוזה המדינה" כוללת ראשי ערים ומועצות, חברי מועצות מקומיות, חוקרים מובילים, משרתי ציבור ופעילים חברתיים.

יושבות ראש משותפות של ועדת ההיגוי

גב' סיגל מורן ראשת מועצה אזורית בני שמעון לשעבר, מנכ"לית רשת ברנקו וייס³
גב' מיכל הירש נגרי מנכ"לית עיריית רעננה לשעבר, אשת חינוך וחברה, מייסדת שותפה Edu-now

מרכזת הוועדה

עו"ס סיון לוי פנימה

ועדת ההיגוי

איתמר אביבי חבר מועצה ומחזיק תיק עסקים בגבעתיים
דבורה אברמזון ברוש חוקרת אזוריות ושלטון מקומי ודוקטורנטית בפקולטה לארכיטקטורה ותכנון ערים בטכניון
דולב ארד יועץ מנכ"ל המשרד לשוויון חברתי, לשעבר סמנכ"ל אסטרטגיה בפנימה
ד"ר איתי בארי ראש המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, בי"ס למדעי המדינה באוניברסיטת חיפה
רועי גבאי חבר מועצת עיריית יבנה, רמ"ט מנכ"ל משרד ירושלים ומורשת
עו"ד ויסאם גנאים פעיל חברתי בסכנין ויועץ פוליטי-משפטי במפלגת רע"מ
קרן דורון כץ ראש תחום אזוריות, הג'וינט-אלכא
ללי דרעי חברת מועצת מטה בנימין, אשת תקשורת ומדיניות
עו"ד משה מורגנשטרן מחזיק תיקי הבריאות ואיכות הסביבה בעיריית בני ברק מטעם 'דגל התורה'
ד"ר מורן נגיד מנהלת מדור שלטון מקומי וקהילה פורום קהלת
ד"ר עופר סיטבון עמית בכיר וראש תחום כלכלי במכון שחרית
אורי עפרוני מנכ"ל פנימה
אריאל פינקלשטיין ראש פרויקט שלטון מקומי במכון הישראלי לדמוקרטיה

תודה לשותפים ולשותפות שהסכימו לתרום מזמנם (לפי סדר א"ב)

טל אוחנה ראשת מועצת ירוחם
בלה אלכסנדרוב מנכ"לית Build ו"ארץ עיר" לשעבר, מנהלת תכניות בכירה שלטון מקומי בקרן "יד הנדיב"
ד"ר גלעד ארנון יועץ ארגוני
בני ביטון ראש עיריית דימונה

³ עד למינויה כמנכ"לית משרד הרווחה והביטחון החברתי

אסא בן יוסף מנהלת מחלקת רווחה וקהילה במרכז השלטון המקומי
ענבל אורן ברנד חברת מועצת קרני שמרון
עופר גלנץ חבר מועצת עיריית מודיעין לשעבר
תומר גלקר מנהל שותפות מהלך קהילה מיטיבה, ג'וינט אשלים
שלמה דולברג מנכ"ל מרכז השלטון המקומי
רוביק דנילוביץ' ראש עיריית באר שבע
דנה דקו מדנס מנהלת המחלקה המוניציפלית, מרכז השלטון המקומי
אלי וקנין ראש אגף בכיר לפיתוח הנגב והגליל במשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל לשעבר
רותם ידלין ראשת המועצה האזורית גזר
שמואל ילמה ראש תחום קהילה, ג'וינט אשלים ישראל
רותם כהן כחלון חברת מועצת רמלה
אמיר כוכבי ראש עיריית הוד השרון
ברק לחזון ראש פדרציית סן פרנסיסקו, שותף בהקמת המרכז הלאומי והבינלאומי לבינוי קהילה
שמעון לנקרי ראש עיריית עכו
ד"ר שרה שדמי וורטמן מנהלת מרכז לאומי ובינלאומי לבינוי קהילה
ד"ר שי שטרן מומחה בדיני קניין, תכנון ובניה וההבניה המשפטית של המרחב
ד"ר אסף שפירא ראש התוכנית לרפורמה פוליטית במכון הישראלי לדמוקרטיה

מבוא

חוזה המדינה:
עקרונות יסוד

מבוא - חוזה המדינה: עקרונות יסוד

מדינה מונעת מכוחו של חזון המבטא את תמצית זהותה המתבססת על ההיסטוריה שלה, כמו גם את ערכיה, עקרונותיה המוסריים ומגוון העמדות והמסורות של אזרחיה. חברה מונעת מכוחו של סיפור, חלום, 'כוכב צפון' המתאר את מי שאנחנו ראוים להיות.

מדינה מתקיימת מכוחו של חוזה המסדיר באמצעות חקיקה, תקנות, הסדרים והסכמות את האחריות המשותפת של כלל אזרחי המדינה ליישומו של החזון. ההסדרים השונים מסייעים ליישום הרעיונות הגדולים שעליהם מבוסס חזון המדינה, באמצעות ערכים של ממשלכיות, צדק, משילות, הוגנות (fairness), שוויון, סולידריות ומוביליות.

אין ערך לחזון ללא חוזה; אין משמעות לחוזה שאינו מבוסס על חזון; החזון דורש בהירות, תמציתיות והסכמה רחבה. הוא מבטא את רוח המייסדים אך תואם לרוחות התקופה; החוזה מבוסס על אמון עמוק, על נכונות לויתורים הדדיים ועל הבחנה בין עיקר לטפל.

החזון מדגיש את ערכי היסוד. החוזה מבהיר את אחריות המדינה, השלטון המקומי, הקהילות השונות והאזרחים לכינונו וליישומו של החזון.

האתגר

החזון נפרץ

הממלכתיות התפוררה, הדמוקרטיה נשחקה, הלכידות נפרמה, האתוס המשותף נחלש. הפכנו לאומה 'הבורחת מבשורה', לחברת שבטים וקהילות העלולים להילחם אלה באלה.

החזון נפרץ מפני ששאלת היחסים בין יהדותה לדמוקרטייתה של המדינה הובאו לכלל התנגשות.

החזון נסדק מפני ששאלת היחס שבין לאומיות וזהות ובין שוויון וחופש בכל מרחבי החיים מתנגשים אלה באלה, פעם אחר פעם. אט אט תחת חזון המייסדים הולכים ומתקמטים שני חזונות סותרים הנאבקים זה בזה.

החוזה הופר

האמון במדינה ובמוסדותיה נחלש. הפערים גדלו בתשתיות ובשירותי חינוך, בריאות ורווחה. חלה שחיקה גדולה ביכולת המשילות של המדינה ומוסדותיה והביטחון האישי נסדק. השיח הציבורי אלים. ישראל סובלת מזיהום סביבתי. הרשתות החברתיות מאפשרות הוספת שמן למדורת השנאה בחברה.

מדינת ישראל זקוקה לחזון מאחד, לתחושת ייעוד מלכדת ולמרכז כובד רעיוני שסביבו ייסובו החיים הלאומיים. מדינת ישראל זקוקה לחוזה חדש ומחייב, שיניח תשתית יציבה למדינה יהודית ודמוקרטית, מלוכדת ומשגשגת.

החזון

חזונה של מדינת ישראל מבוסס על פסקת היסוד של מגילת העצמאות:

מדינת ישראל תהא פתוחה לעליה יהודית ולקבוץ גלויות; תשקד על פתוח הארץ לטובת כל תושביה; תהא משתתה על יסודות החרות, הצדק והשלום לאור חזונם של נביאי ישראל; תקים שויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין; תבטיח חפש דת, מצפון, לשון, חנוך ומרבות; תשמר על המקומות הקדושים של כל הדתות; ותהיה נאמנה לעקרונותיה של מגלת האמות המאחדות. (מתוך מגילת העצמאות)



היסודות הערכיים של מדינת ישראל על פי מגילת העצמאות הם:

- א. מדינת ישראל היא מדינת הלאום של העם היהודי.
- ב. מדינת ישראל היא מדינה דמוקרטית שמתקיים בה שוויון זכויות לכל אזרחיה ללא הבדל דת גזע ומין.
- ג. במדינת ישראל מתקיימים ערכי החירות המאפשרים חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות לכל אדם ולכל קבוצה.
- ד. מדינת ישראל תנהיג מדיניות כלכלית המבטיחה שוויון הזדמנויות ואת עתידם של כלל אזרחיה.

החוזה

לשם הבטחת כינונו, קיומו ותקפותו של חוזה המדינה, עלינו להקפיד על העקרונות הבאים:

ממלכתיות - הפעולות של רשויות המדינה חייבות להיעשות בראייה ממלכתית המתבססת על החזון ומעמידה את צרכי הכלל מעל האינטרסים של מגזרים או פרטים.

הוגנות ושקיפות - המדינה חייבת לתת דין וחשבון מלא וקבוע לכל אזרחיה ולקבל ביקורת על פעולותיה על מנת לקיים את החוזה באמון עמוק.

סדרי שלטון ראויים - רשויות המדינה צריכות לשאוף לאיזון ביניהן, כך שתתאפשר ביניהן בקרה וביקורת שתמנע פגיעה באזרחים ובקבוצות באוכלוסייה ותייעל את השירות והמשילות.

ענייניות - תפיסת המדינה אינה מתבססת על תפיסה שבטית או אידאולוגית, שאינה מאפשרת בחינה עניינית של הרעיונות ויישומם.

כבוד - המדינה, מסגרות השלטון האזוריות, הקהילות והאזרח נוהגים בכבוד כלפי כלל הקהילות, הרעיונות והדעות, כל עוד הם אינם סותרים את בסיס קיומה של המדינה ואינם פוגעים בחירויות הפרט.

החוזה: מבנה, סמכות ואחריות

המדינה

- א. **ישראל היא הבית הלאומי של העם היהודי בארץ ובתפוצות** - על המדינה מוטלת החובה לשמר את זהותה של המדינה כמדינת לאום, לשמר את ערכיה היהודיים ולכבד זהויות יהודיות שונות.
- ב. **זכויות הפרט וזכויות תרבותיות לקבוצות מיעוט** - בהיותה מדינה דמוקרטית, מתחייבת המדינה לדאוג באופן שווה לזכויותיהם ולחירותם של כל אזרחיה, ולאפשר את שגשוגן של תרבויות של קבוצות המיעוט שבתוכה.

- ג. **שוויון הזדמנויות** - המדינה מחויבת להעניק לכל אזרחיה שירותים בסיסיים כדי לאפשר לכל אדם קיום בכבוד; לאפשר לכל אדם לפתח את כישוריו; ולאפשר מיצוי כישורים ושגשוג.
- ד. **סל שירותים לאזרח** - על המדינה להגדיר את סל השירותים הכולל כך שיתאים לצורכי הקהילות השונות. סל השירותים יוגדר באופן שיסייע לצמצום הפערים. על הסל להיות מותאם לערכי היסוד של המדינה ובהתאמה לצרכים התרבותיים הייחודיים של כל קהילה. סל השירותים המדינתי צריך להיות מגובש בהסכמה לאומית רחבה.²
- ה. **סל שירותים לשלטון המקומי ולקהילות** - לצד גיבושו של סל שירותים לאזרח, יש לעמוד על גיבושו של סל שירותים המיועד להבטחת פעילותן של הרשויות המקומיות והקהילות.
- ו. **האצלת סמכויות וביזור** - על המדינה לבנות מנגנון ביזור המאפשר האצלת סמכויות והענקת כלים למרחב המקומי וכן לפתח מנגנוני ביקורת ופיקוח יעילים.

השלטון המקומי

- חזוה המדינה מחייב שותפות והשתתפות של השלטון המקומי מטעמים של יעילות, אחריות, זהות מקומית ייחודית, והתאמה של עקרונות החזוה לצורכי המרחב המקומי. מרכז החזוה הוא תפיסה מהותית בדבר הצורך במעבר **משלטון ריכוזי לאחריות משותפת**.
- חלוקת האחריות והסמכות אינה נובעת רק מטעמי יעילות. שותפותה המהותית של הרשות המקומית מביאה לידי ביטוי גם את יכולתה לתרום באמצעות ההיסטוריה של הרשות, המרחב הגאוגרפי, הרקע ההיסטורי והמרקם הייחודי של תושבי המרחב האזורי. יש בחיזוק מעמדן של הרשויות המקומיות כדי לגבש מנהיגות נרטיבית זהותית ולא רק יעילות שלטונית.
- א. על השלטון המקומי לפעול לפי ערכי החזוה של המדינה. אין בסמכותו לחרוג מעקרונות אלו.
- ב. על השלטון המקומי לפעול לקידום תרבות דמוקרטית מקומית תוססת ולקידום לכידות חברתית בין האוכלוסיות השונות ביישובים ובמרחבים האזוריים.
- ג. על השלטון המקומי לפעול לקידום אחריות משותפת ולשמר את עקרון הביזור גם ביחסו לקהילות המגוונות ביישובים.

הקהילה

המסורת היהודית לדורותיה חיזקה את מוסד הקהילה והעניקה לו משמעות רחבה. עם קום המדינה התרחבה התפיסה שאין צורך בכינון של קהילות. המדינה היא הארגון הזהותי הכולל, השלטון המקומי הוא זרוע הביצוע - 'ידו הארוכה' של השלטון המרכזי. תפיסה זו הושפעה גם מהצורך ליצור עם אחד מיהודים שהגיעו מארבע קצוות תבל. בחלוף למעלה משבעים שנות עצמאות, מוטלת עלינו החובה לחדש את מוסד הקהילה המאפשר התארגנות המבוססת על זהות, על צרכים תרבותיים ועל אינטרסים משותפים. מוסד הקהילה מאפשר השתתפות אזרחית רחבה ומתן ביטוי לגיוון ולשונות תרבותיות. המסורת היהודית פיתחה את מבנה הקהילה וכך פועלות בהצלחה קהילות יהודיות ברחבי העולם. הקהילה מאפשרת גיבוש זהות ייחודית, מעודדת השתתפות ואחריות, משמשת כלי להתמודדות עם מגפת הבדידות. מדינת ישראל תעודד אזרחים להתארגן במסגרות קהילתיות והולמות את השקפת עולמם וצורכיהם התרבותיים והקיומיים.

- א. על המדינה לעגן (מעמד סטטוטורי) את מעמדן של הקהילות, כארגון זהותי-תרבותי-השתתפותי בחזוה המדינה.
- ב. על המדינה להפנות משאבים לפעילותן של קהילות וולונטריות.
- ג. על המדינה לבנות מנגנונים שיאפשרו ניהול יעיל, שקוף וסדור של הקהילות השונות.
- ד. על השלטון המקומי לאפשר לקהילות לפתח מרחבי חיים התואמים את הצרכים התרבותיים של הקהילות השונות.
- ה. על השלטון המקומי למצוא דרך לשתף את נציגי הקהילות במנגנון קבלת ההחלטות.
- ו. על הקהילה לגלות אחריות כלפי הצרכים של הקהילות האחרות, לפעול על פי עקרונות חזוה המדינה, לפעול בשקיפות על פי חוקי המדינה וכללי השלטון המקומי.
- ז. על הקהילה לעודד ולטפח יוזמה ומעורבות של חבריה.

האזרח

- אזרחי המדינה זכאים לזכויות, אך בה בעת חלים עליהם חובות.
- תפיסת האזרחות בדמוקרטיה רואה בזכות את הבסיס למימוש חירותו של האזרח באמצעות ממשל וניהול עצמי של החיים המשותפים. כך כל זכות מקימה חובה. אולם תפיסת הזכות והחובה יכולה להתבסס גם על ערכים נוספים - אחריות, השתתפות, ערבות וסולידריות. היא לא מונעת רק ממחויבותה של החברה לאפשר חירות אזרחית, אלא גם על בסיס הרצון של אזרחיה לכוון מרחב משותף המבוסס על רעיונות נעלים.
- תפיסת האזרחות הישראלית מבוססת לא רק על רעיון החירות, אלא גם על תפיסת הברית ועל רעיון האחוזה.
- א. על האזרח להכיר ולהבין ולקבל את ערכיה של המדינה, גם כשהם אינם מתיישבים עם תפיסת עולמו.
- ב. על האזרח לציית לחוקי המדינה.
- ג. על כל אזרח מוטלת החובה לשרת את המדינה על פי הקבוע בחוק. על החברה מוטלת החובה לעודד את יחידה לתרום לחברה ככל יכולתם.
- ד. יש לעודד את האזרחים לנקוט ביוזמות ולפעול לשינוי חברתי באמצעים הדמוקרטיים העומדים לפניהם.
- ה. על האזרח לנהוג באחריות כלפי השונה ממנו, לגלות אמפתיה לכאבם ולצורכיהם של בני קהילות אחרות.

² בדומה לסל התרופות.

שער ראשון

מחקר

פרק 1 | המדינה
פרק 2 | הרשויות המקומיות
פרק 3 | קהילה וקהילתיות במרחב המקומי
פרק 4 | מחקר נרטיבי

פרק 1 | המדינה: בין ממשל מרכזי לשלטון מקומי

כרקע לסוגיית המרחב המקומי עלינו להתייחס לנקודת המוצא של המדינה בנושא, להתנהלותה ולחקיקה הקיימת. המדינה נושאת באחריות על ביטחונם ואיכות חייהם של אזרחיה בכל תחומי החיים. לפיכך עליה להגדיר את הזכויות והחובות של האזרחים כלפיה, ואת הזכויות והחובות של המדינה כלפי אזרחיה. על המדינה לספק לאזרחים את השירותים הבסיסיים, בין אם באופן ישיר ובין אם באמצעות זרועות ביצוע. מערכת הקשרים בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי וחלוקת האחריות והסמכויות ביניהם משפיעה על מיצוי החובות כלפי האזרחים, ובתוך כך על איכות וטיב השירותים שהם יקבלו. ליקויים שונים במערכת הקשרים הזו, ובפרט היעדר הגדרה ברורה של סל שירותים מינימלי וריכוזיות גבוהה, מעידים על הצורך בהגדרה מחודשת של תפקיד המדינה ואחריותה.

1.1 היעדר הגדרה לסל שירותים מינימלי

סל שירותים בסיסי (להלן: "סל שירותים") נועד להגדיר את מינימום השירותים שעל הרשות המקומית להעניק לתושביה בתמורה לתשלומי הארנונה והמיסים שהם משלמים. החוק בישראל הסדיר את סוגיית תשלומי הארנונה והפיקוח על גבייתם.³ לעומת זאת המחוקק נמנע מלהגדיר סל שירותים, למרות שהנושא נדון במשרד הפנים מזה כמה עשורים ולמרות שוועדות ציבוריות שונות המליצו על כך (ועדת זנבר ב-1981, ועדת סוארי ב-1993, ועדה בראשות גד יעקובי ב-2005).⁴

בדוח מבקר המדינה מהשנים 2010-2012 נידונה בהרחבה סוגיית סל השירותים. המבקר קבע כי "יש מקום לשקול קביעת סל שירותים נורמטיבי, ולפיו תובטח האיכות והתדירות של פעולות הרשות, יוגדרו באופן מפורט וכולל השירותים המקומיים מבחינת מעמדם היחסי והחובה לספקם, ותיקבע חובה לבדוק את רמתם. כל זאת, כדי להבטיח אספקת שירותים מוניציפליים לכלל תושבי ישראל ברמה הבסיסית לפחות".⁵

בעקבות פרסום הדוח, בשנת 2013 הפיק אגף מחקר ומידע במשרד הפנים, מחקר מדיניות בנושא סל שירותים, שנטען בו כי "סל שירותים עשוי להוות עמוד תווך בהתמודדות עם רמת שירותים נמוכה מדי לה זוכים תושבים ברשויות המקומיות".⁶ המחקר גם מנה תופעות בלתי רצויות שסל שירותים מחייב עשוי למנוע: "היעדר מידע אמין ומבוסס על עמידתן של הרשויות בחובות החוק בכל הנוגע לאספקת סל שירותים לתושבי הרשויות; היעדר פיקוח אפקטיבי; לקונה משפטית ואי-קיום החוק; וחוסר מעורבות אפקטיבית של התושבים".⁷ אולם כפי שקובע דוח מבקר המדינה משנת 2016, מלבד פרסומו של מחקר זה באתר האינטרנט של משרד הפנים, לא חלה התקדמות בנושא סל השירותים.⁸

³ להרחבה על סוגיית קביעת גביית מיסי הארנונה והבעייתיות הרבה במצב בישראל היום ראו: פינקלשטיין אריאל ויובל יעקוב ברטוב, חוות דעת: חיזוק האוטונומיה הפיננסית של הרשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022.

⁴ מבקר המדינה, סל שירותים מוניציפליים ברשויות המקומיות, 2012-2011, 14-11.

⁵ שם, 7.

⁶ בארי איתן, סל שירותים מחייב ברשות המקומית, עדליא, משרד הפנים, 2013.

⁷ שם, שם.

⁸ מבקר המדינה, איכות מתן השירות לתושב ברשויות המקומיות, 2016, 347. יש להוסיף שנכון לאפריל 2022 לא ניתן למצוא את המסמך הנ"ל באתר משרד הפנים.

בשנת 2020 הגיעה לסיומה עתירה של עמותת "אביב הגליל – התנועה לצדק חברתי ומנהל תקין" לבג"ץ כנגד שר הפנים, המבקשת לחייב את השר להגדיר סל שירותים מינימלי. בית המשפט דחה את העתירה.⁹ על אף שהמחוקק נמנע מהגדרת סל שירותים כאמור, מספר רשויות מקומיות פועלות לקידום הנושא באופן התנדבותי ועצמאי. הדבר בא לידי ביטוי בין היתר בפיתוח כלי בקרה וניהול שונים: סקרי שביעות רצון של התושבים, פיתוח מדדי ביצוע והערכה של הביצוע בפועל למול היעדים שנקבעו בכל שנה, גיבוש אמנת שירות לתושב שהיא התחייבות של הרשות כלפי התושבים לאספקת שירותים באיכות מוגדרת.¹⁰

1.2 ריכוזיות השלטון בישראל

השלטון בישראל ריכוזי במיוחד. במערכת היחסים בין רמות הממשל השונות, סמכויותיו של השלטון המקומי מוגבלות במידה רבה לביצוע פעילות מנהלית על פי ההוראות של השלטון המרכזי. הכנסת היא המסמיכה והמאפשרת את מרבית פעולותיה של הרשות המקומית: הכנסת קבעה בחוק את הגובה המירבי של מיסי הארנונה, שהם מקור הכנסה עיקרי של הרשויות; חוק יסודות התקציב מגביל את סמכותן של הרשויות המקומיות ללוות כספים, והסמכות של השלטון המקומי לחוקק חוקי עזר מוגבלת לנושאים ספציפיים. אין לרשויות המקומיות אוטונומיה לגבות מיסים כרצונן, אלא רק בהתאם להנחיית הממשלה, כך ש-95% מהכנסות המס של הרשויות המקומיות בישראל נקבעות בידי ממשלת ישראל, זאת לעומת 7.8% בלבד במוצא במדינות המפותחות (OECD), כפי שמודגם בתרשים 3; והרשויות המקומיות בישראל נתונות לרגולציה כבדה בכל הנוגע לניהול התקציב שלהן.¹¹ היעדר האוטונומיה של הרשויות המקומיות בגביית מיסים עומד בניגוד לתפיסה המקובלת בעולם המערבי. על פי האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי, שעליה חתומות מרבית מדינות אירופה, וכן על פי האיחוד האירופי וארגון ה-OECD, הענקת אוטונומיה בגביית מיסים לרשויות המקומיות היא עיקרון דמוקרטי יסודי.¹²

במדי הביזור של הבנק העולמי, מתוך 182 מדינות שנבדקו, ישראל נמצאת במקום ה-98 במדד הכללי, במקום ה-107 במדד הפיסקלי, במקום ה-46 במדד הפוליטי ובמקום ה-107 במדד הניהולי.¹³ כאשר משווים את ישראל למדינות המערב המפותחות, מתברר שישראל היא אחת המדינות הריכוזיות ביותר בעולם המערבי, וכי מעמד השלטון המקומי בה חלש בהשוואה למדינות אחרות.¹⁴

⁹ בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, פסק-דין בתיק בג"ץ 2489/19, 2021.

¹⁰ מנחם גילה, אסף מידני, אמיר חפץ, יורם עידה ואלעד כהן, המרחב העירוני בישראל: מי ישרת אותך? היבטים משפטיים, משילותיים, סוציו-כלכליים ומרחביים בהחלת סל שירותים מוניציפלי מותאם רשות, אוניברסיטת תל אביב ומרכז השלטון המקומי, 2017, 28. להרחבה על מודלים בשימוש עיריות שונות ראו שם.

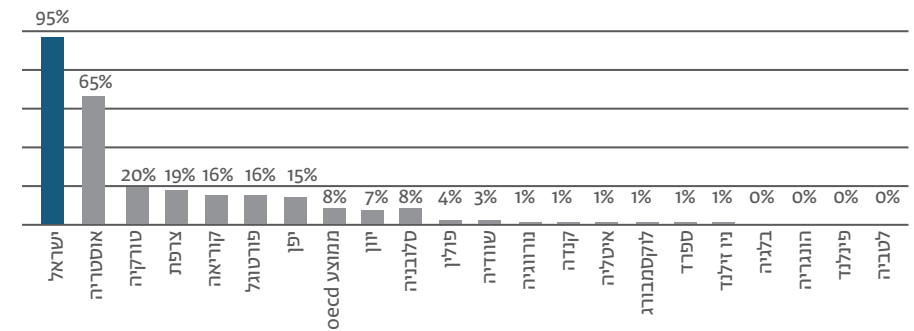
¹¹ פינקלשטיין אריאל, השלטון המקומי בישראל: רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020, 27-28.

¹² פינקלשטיין אריאל ויובל יעקוב ברטוב, חוות דעת: חיזוק האוטונומיה הפיננסית של הרשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022, ללא ציון עמודים.

¹³ Maksym, I. & Shah, A., How close is your government to its people? Worldwide indicators on localization and decentralization, Policy research working paper 6138, World Bank, 2013, Appendix.

¹⁴ פינקלשטיין אריאל, השלטון המקומי בישראל: רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים. המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020, 16. עמ' 27.

תרשים 1: שיעור המיסוי של השלטון המקומי הנקבע על ידי השלטון המרכזי בשנת 2014



מקור: פינקלשטיין, אריאל, השלטון המקומי בישראל: רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

מודלים אחרים בעולם, דוגמת המודל הביזורי הפועל ברוב המדינות המערביות, מסמיכים את הרשויות המקומיות לקבוע מדיניות ולבצעה כגופים פוליטיים עצמאיים. כלומר לצד השלטון המרכזי פועלת רשות שלטונית מקומית אוטונומית בתיאום עם השלטון המרכזי. על פי הצוות לקידום אזוריות בישראל, שהוקם תחת שר הפנים לשעבר אריה (מכלוף) דרעי בשנת 2018, המבנה הריכוזי של השלטון בישראל פוגע בדמוקרטיה המקומית ומקשה על קידום מדיניות מבוססת ומותאמת מקום. כמו כן המבנה הריכוזי הוא חסם בפני מיצוי פוטנציאל הצמיחה הכלכלית שטמון בביזור, שכן מחקרים מראים שקיים מתאם חיובי בין רמת הביזוריות של השלטון המקומי ובין התוצר לנפש ברמה הלאומית.¹⁵

אחד המודלים המרכזיים ביותר שנמצא בשימוש ברחבי העולם הוא ביזור אסימטרי. המשמעות של ביזור אסימטרי היא שהשלטון המרכזי מאציל סמכויות לרשויות ממשל נמוכות יותר בצורה דיפרנציאלית הלווקחת בחשבון את המאפיינים הייחודיים של כל רשות. האצלת סמכויות לרשות עשויה להיות מותנית, למשל במידת ההתנהלות התקינה של הרשות, או באיתנותה הפיננסית, או בהיותה מותאמת למבנה חברתי-תרבותי ייחודי. היתרון של ביזור אסימטרי הוא שבמסגרתו המדינה מסוגלת לנהוג בגמישות ולהימנע מהאצלת סמכויות לרשויות שאינן מסוגלות לשאת באחריות הכרוכה בהן ולממשה באופן מספק, רק לשם השגת ביזור סימטרי או שוויוני.¹⁶

בשנים האחרונות מתחדדת בקרב מקבלי ההחלטות ההבנה שיש צורך לפעול להרחבת הביזוריות בישראל. כאמור בשנת 2018 הוקם הצוות לקידום אזוריות בישראל בהוראת שר הפנים, והמליץ על שורה של צעדי רפורמה. לאחר מכן בשנת 2021 קיבלה הממשלה בראשות נפתלי בנט את החלטה מספר 675 בנושא "ביזור

¹⁵ הצוות לקידום אזוריות בישראל, הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי: דו"ח סקירת מצב והמלצות לממשלה, משרד הפנים, נובמבר 2020, 10.

¹⁶ משרד הפנים וג'וינט אלכא, עושים את זה נכון: ביזור בראייה עולמית – מדרך לקובעי מדיניות, OECD Multi-level Governance Studies, תרגום: משרד הפנים וג'וינט אלכא, 2020, פרק 3.

סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת", המורה על הקמת ועדה בין-משרדית רחבה שתגבש המלצות לביזור סמכויות מהשלטון המרכזי למקומי.¹⁷ הוועדה הבין-המשרדית השלימה תהליך היועצות, ובחודש אפריל 2022 פרסמה מסמך המפרט את התוצרים של פעילותה ואת התחומים שבהם יפעל כל אחד מהמשרדים השונים לביזור סמכויות. נכון למועד פרסום המסמך, הוועדה סיימה את שלב המיקוד, שבמסגרתו אותרו 51 סוגיות שיש פוטנציאל גבוה להצליח לבזר את הסמכויות הנוגעות להן לרשויות המקומיות. השלב הבא בתהליך העבודה הוא שלב ההיערכות ליישום, שיכלול זיהוי של הצעדים הישירים הנדרשים לצורך יישום תהליכי הביזור, כגון שינויי חקיקה ונהלים וגיבוש תוכניות פעולה.¹⁸ אך אל מול חילופי הממשל לאחר הבחירות לכנסת ה-25, יש מידה של ספקנות באשר ליכולת להשלים את התהליך בצורה מותאמת ואיכותית.

אחד היתרונות שבשלטון ריכוזי הוא היכולת של המדינה לפקח באופן הדוק על הרשויות המקומיות. אולם יתרון זה לא בא לידי ביטוי בישראל, כיוון שבפועל המדינה איננה מצליחה לפקח על כלל האספקטים הכרוכים בניהול מוניציפלי בצורה מספקת בעיקר לאור ההטרוגניות המגזרית והסוציו-אקונומית. נוסף לכך ישראל חוֹנה צמיחה דמוגרפית מואצת בהשוואה למדינות מערביות מפותחות אחרות. לפיכך אפשר להסיק כי בשנים הקרובות עבודת הרשויות צפויה להתעצם והפיקוח של המדינה עליהן צפוי לדרוש יותר משאבים. בהקשר זה יש לציין כי בשנת 2009 קיבלה ממשלת ישראל את החלטה מספר 193 בנושא "הקמת רשות פנים-ממשלתית לבקרת רשויות מקומיות".¹⁹ ההחלטה קובעת שיוקם גוף פנים-ממשלתי שתפקידו לקבוע מדדי הערכה לביצועי הרשויות המקומיות, ובכך לבקר ולהעריך אותן באופן אחיד ולהעניק דירוג יחסי. זאת ועוד, נקבע כי הרשות תפרסם את מסקנותיה לציבור פעם בשנה. נכון לשנת 2022 ההחלטה לא בוצעה, ודוח מבקר המדינה משנת 2011-2012 מעיר על כך.²⁰

¹⁷ החלטה מספר 675 של הממשלה מיום 21.11.2021 בנושא "ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת", 2021.

¹⁸ הוועדה הבין-משרדית מכוח החלטה מספר 675 של הממשלה בנושא ביזור סמכויות לשלטון המקומי, משרד הפנים ומשרד ראש הממשלה, 2022.

¹⁹ החלטה מספר 193 של הממשלה מיום 12.05.2009 בנושא "הקמת רשות פנים-ממשלתית לבקרת רשויות מקומיות", 2009.

²⁰ מבקר המדינה, סל שירותים מוניציפליים ברשויות המקומיות. 2011-2012, 16-17.

פרק 2 | הרשויות המקומיות: מבנים, אתגרים והזדמנויות

הרשויות המקומיות הן ספק השירותים העיקרי לתושביהן, וככאלה עליהן לפעול בשים לב לאופן שבו הן מבצעות את תפקידן ולוודא כי הקצאת משאביהן נעשית באופן מתאים והוגן כלפי האזרחים. טענה נפוצה היא שהרשויות כושלות בתפקידן זה, בין היתר לאור העובדה שהן נוטות להיתפס כמושחתות. בעקבות זאת הרשויות המקומיות מתקשות להעניק שירותים מותאמים לתושביהן, והן אינן מנסות להנהיג חזון או סיפור מוניציפלי. עם זאת הזירה המקומית היא בעלת פוטנציאל משמעותי להובלת שינויים חברתיים עמוקים, ליצירת שיתופי פעולה, להעמקת הדמוקרטיה, ולבניית יחסי אמון בין המדינה ובין הציבור ובין הציבור עצמו. זאת תוך יצירת מרחב למפגש, היכרות, הידברות, ובניית מרקם חיים משגשג. התפיסה שעל הרשויות המקומיות להיות גורם מנהיג ומלכד צוברת תאוצה בעשורים האחרונים במדינות הדמוקרטיות במערב, ובמובן זה ישראל נמצאת מאחור. על מנת להסביר את הפוטנציאל הגלום בשלטון המקומי מוצג כאן רקע על מבנה הרשויות המקומיות ויחסן אל התושבים.

2.1 מבנים

2.1.1 ערים

המרחב העירוני הוא המרחב שמאגד את אחוז התושבים הגבוה ביותר בישראל – כ-74% מהאזרחים בישראל מתגוררים בתחומי העיריות.²¹ בישראל יש 77 ערים, והשונות בין עיר לעיר רבה. ישנן ערים גדולות של מאות אלפי תושבים, ערים קטנות של כמה עשרות אלפים, ערים במרכז הארץ וערי פריפריה בנגב ובגליל, ערים באשכול סוציו-אקונומי גבוה וערים באשכול סוציו-אקונומי נמוך. לפיכך קשה לעשות הכללה כלשהי על צורת יישוב זו. חלק מהעיריות הן חזקות ומשקיעות תקציבים רבים בתושביהן. עיריות אלו לוקחות על עצמן אחריות על הנעשה בתחומיהן – הן מסוגלות לנהוג בגמישות, ומצליחות לספק שירותים איכותיים לעומת זאת עיריות חלשות מתקשות לספק אף את השירותים הבסיסיים ביותר הדרושים לתושביהן.

העיר בנויה לרוב משכונות ובהן אזרחים וקהילות שונות. חלק מהקהילות דומיננטיות יותר, ובחלקן התושבים לא מאורגנים בצורה חברתית כלשהי ולא קיימת קהילה משמעותית. חלק מהקהילות בערים מתגבשות סביב בתי הכנסת או מוסדות החינוך, חלק סביב מוצא אתני משותף וחלק סביב מוקדי תרבות ופנאי. יש שכונות שפועלים בהן ארגונים שונים ועמותות המנסות ליצור קהילות של קבוצות צעירים, סטודנטים וקיבוצים עירוניים.²²

2.1.2 ערים מעורבות – הטרוגניות מקומית

על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, יישוב מעורב בישראל מוגדר כיישוב שבו רוב מכריע של תושבים יהודים ומיעוט ניכר של תושבים ערבים.²³ בישראל יש תשעה יישובים המוגדרים מעורבים. שמונה ערים: ירושלים, תל אביב-יפו, חיפה, עכו, רמלה, לוד, מעלות-תרשיחא ונוף הגליל. ויישוב כפרי אחד: נווה שלום. בשנת 2020 התגוררו בערים המעורבות כ-2,000,000 תושבים ובהם כ-500,000 תושבים ערבים. 370,000

²¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2019, פרסום מספר 1835, 10.

²² עמותות כדוגמת קהילה מיטיבה, תנועה ישראלית, קרן שח"ף, "הרשת" באר שבע.

²³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מילון מונחים: יישוב מעורב, הלמ"ס – עדכון אחרון בתאריך: 09/01/2014, נדלה בתאריך: 01.06.22.

בירושלים ו-130,000 ביתר הערים המעורבות. לאחרונה ניכרים שינויים דמוגרפיים בהרכבן של ערים כמו כרמיאל, עפולה, נוף הגליל וחריש. זאת לאור הגירה של צעירים ערבים רבים מהכפרים אל הערים הנובעת מצפיפות בכפרים ומהזדמנויות תעסוקה רבות יותר בערים.²⁴ בערים מסוימות לצד ההטרוגניות הלאומית, יש גם הטרוגניות דתית (למשל בשפרעם ונצרת) או הטרוגניות דתית-חרדית-חילונית (לדוגמה: בית שמש, חיפה, נתיבות ואשדוד). ערים מעורבות אלו הן מוקדים מרכזיים לחיכוך בין האוכלוסיות השונות, שהגיע לשיא במאורעות מאי 2021 ומבצע שומר החומות.

החיכוך בין האוכלוסיות השונות והסכסוכים בין תושבי שכונות וקהילות שונות, באים לידי ביטוי בחסימות כבישים, אירועי אלימות, מאבקים בלתי פוסקים על הזהות והתרבות ועל התקציבים של הרשויות המקומיות. לצד ההזדמנויות הטמונה בערים מעורבות כמוקד למפגש, חיבור ובניית גשרים, על הרשויות לפעול ברגישות ובתשומת לב רבה, בכדי לאפשר חיים משותפים ולתת מקום לזהויות השונות המתקיימות באותו מרחב.

2.1.3 מועצות מקומיות

מועצות מקומיות מאגדות מספר תושבים מצומצם יותר מערים, ולרוב הן גם הומוגניות יותר. הקהילות במועצות המקומיות מתגבשות במקרים רבים סביב המרחב הגיאוגרפי עצמו. במועצות המקומיות נתפסת הרשות כחלק משמעותי מהמרחב, ולרוב התושבים יש היכרות כלשהי עם ראש המועצה ועם חברי המועצה. קרבה זו מעודדת את נבחרי הציבור לפעול בשיתוף עם הציבור משיקולים אנושיים כמו רצון אמיתי לשמור על קשר קרוב, ישיר ובלתי אמצעי עם התושבים. ולעיתים גם מתוך שיקולים אלקטורליים. מועצות מקומיות נוטות להגדיר עצמן כקהילתיות, והחברה האזרחית פעילה בהן יותר מאשר בערים.

טל אוחנה, ראשת מועצת ירוחם:

הבנתי שאני צריכה להיות מנהיגה של אנשים ולא מנהיגה של משימות. כי בסוף את לא יכולה להיות רק זאת שמביאה את הרעיון הכי טוב, ואת המשאבים הדרושים ליישומם. את צריכה להיות מסוגלת לגרום לאנשים שנמצאים בתוך השדה הזה להיות חלק מהפתרון. אי אפשר להפריד את התרבות המקומית, את חכמת המקום, מהמיקום הפיזי שלה.

(מתוך ראיון עם המחברים, 2021)

²⁴ ח'מאיסי ראסם, תכנון ופיתוח הישובים הערביים בישראל: תפיסה חדשה להיערכות הרשויות המקומיות והמדינה, 2019, 47-48.

2.1.4 מועצות אזוריות

מועצות אזוריות הן ייחודיות ביחס לשאר צורות היישובים, שכן השלטון שבהן הוא דו-רובדי. נוסף לרשות המקומית הכוללת את ראש המועצה ואת חברי המועצה, בכל יישוב קטן (יישוב קהילתי, מושב או קיבוץ) יש ועד מקומי נבחר, שלו סמכות חוקית לקבל החלטות שונות לגבי השקעות בתשתיות ובאירועי תרבות, השקעות בתחומי החינוך והנוער, סינון קבלת תושבים חדשים וגביית מיסי קהילה, כדי לממן את השירותים הנלווים שהוא מספק לתושביו.²⁵

במועצה האזורית נדרש ראש המועצה לעבוד בשיתוף פעולה ובהסכמה עם הוועדים המקומיים בכדי לממש תוכניות ולהוביל תהליכים שונים. הוועד המקומי יכול להתנגד ולהערים קשיים על ראש המועצה לבצע מהלכים שברצונו לקדם, אם כי במקרים קיצוניים יכול ראש הרשות למנות מנהל חיצוני ליישוב.

לשיטה הדו-רובדית יש לא מעט יתרונות, ביניהם הקשר הקרוב של הרשות המקומית עם התושבים, היכרות עם הצרכים הייחודיים של כל יישוב ויישוב, והיכולת להתאים לכל קהילה מענים מדויקים בשיתוף עם הנבחרים המקומיים. כמו כן ביישובים קטנים (כמה עשרות עד כמה מאות משפחות) ישנן קהילות מגובשות והיכרות בין כלל התושבים.

רותם ידלין, ראש מועצה אזורית גזר:

אנחנו מכירים הכי טוב את הצרכים של התושבים שלנו, אנחנו רואים בעיניים את הדברים שעולים מהשטח. גם בהתמודדות עם מגפת הקורונה אני יודעת להגיד איפה יש חולים, מה המגמות ולהגיב בהתאם. בנוסף אני יכולה לגייס את התושבים לשיתוף פעולה עם ההנחיות וגם לעזור באכיפה הקהילתית. לקהילה יש הרבה מאוד כוח. לכן חשוב שהמדינה תשרטט את גבולות הגזרה, ובתוך הגבולות שיתנו לנו אוטונומיה לתרגם את הצרכים ולתת מענה מהיר לתושבים, בקורונה ובכלל.

(מתוך ראיון עם המחברים, 2021)

חשוב לציין כי בחלק מהמועצות האזוריות אין קשרים בין היישובים השונים באותה המועצה מבחינת הפעילויות הקהילתיות והתרבותיות. חלק מהמועצות האזוריות הטרוגניות מאוד וחלקן הומוגניות, אך בשני המקרים כל יישוב פועל בנפרד. גם ביישובים המתאפיינים בהומוגניות, לא נבנית בפועל "קהילה של קהילות" הפועלת באופן משותף במרחב ומשמשת זירה למפגש. במצבים מסוימים מציאות זו מקשה על מתן השירותים, שכן הטיפול בכל יישוב בנפרד דורש משאבים נוספים בכוח אדם ובתקציבים.²⁶

²⁵ ספר החוקים של מדינת ישראל, צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958, 1958.
²⁶ רותם ידלין ראשת המועצה האזורית גזר (נכון ל-2022), מתוך ראיון עם המחברים, אוגוסט 2021

2.2 דמוקרטיה מקומית

השלטון המקומי הוא מרכיב חשוב בדמוקרטיה. יש לו פוטנציאל לקידום ייצוג התושבים מול הרשויות ושיתופם בתהליכי קבלת ההחלטות הנוגעים לחייהם באופן ישיר. הרשות המקומית היא היחידה השלטונית הקרובה ביותר לתושב ועל כן היא יכולה לקבל החלטות התואמות באופן מדויק יותר את צרכיו ורצונותיו, באופן העולה בקנה אחד עם עיקרון הסובסידיאריות. נבחר הציבור ברשויות המקומיות נגשים לתושבים יותר מאשר בשלטון המרכזי. הם מייצגים קבוצת בוחרים מצומצמת יותר ויש להם אפשרות לייצג את האזרחים בצורה טובה יותר מאשר חברי הכנסת.

עקרון הסובסידיאריות:

קובע כי על הכרעות בשאלות של מדיניות ציבורית להתקבל בקרבה המרבית האפשרית לאזרחים המושפעים מאותן הכרעות, על-ידי היחידה הקטנה ביותר הרלוונטית לאותה הכרעה. יישום העקרון דורש אפוא כן, כברירת מחדל, רשות "גבוהה" יותר תימנע ככל האפשר מהתערבות בעניין שבו רשות "נמוכה" יותר מסוגלת לטפל ביעילות.

(עופר סיטבון, סובסידיאריות: הדרך לעיר של טוב משותף, מכון שחרית)

בחירות לרשויות המקומיות בישראל נערכות אחת לחמש שנים, ובהן התושבים בוחרים את ראש הרשות בבחירה ישירה ואת חברי המועצה באמצעות הצבעה לרשימה (מפלגה). שיעור ההשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות נמוך ביחס לשיעור ההצבעה בבחירות הארציות ועומד על 59.5% בלבד בבחירות המקומיות ב-2018,²⁷ לעומת 67.4% בבחירות לכנסת במרץ 2021.²⁸ בתרשים 4 מוצג שיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות והארציות. התרשים מצביע על כך שלאורך השנים ניכרת ירידה באחוז ההצבעה בבחירות הארציות, אך בבחירות המקומיות חלה עלייה מסוימת. זאת ככל הנראה כתוצאה מהפרדת הבחירות הארציות והמקומיות ושינוי שיטת הבחירות לראשות העירייה בשנת 1975 (שנכנס לתוקף בבחירות 1978) מהצבעה לסייעות לבחירה ישירה.

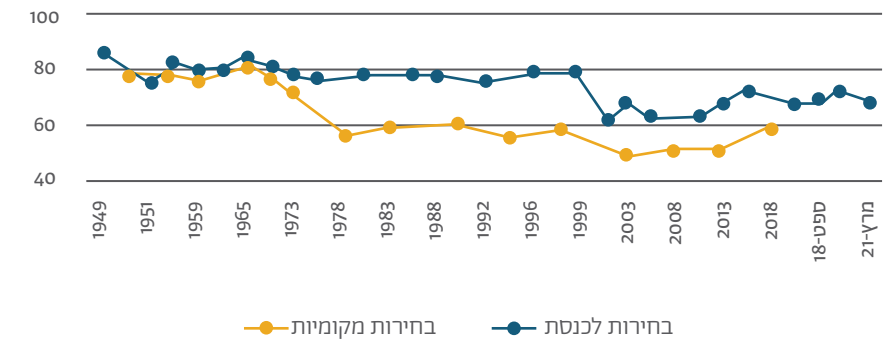
ניתן להניח כי תחושת התושבים שיש להם השפעה מועטה בלבד על הרשות, היעדר אלטרנטיבה תחרותית לשלטון המקומי הקיים ומקרים רבים של שחיתות, פגעו באמון הציבור וברצונו לקחת חלק בבחירות לרשות המקומית.²⁹

²⁷ משרד הפנים, אתר תוצאות יום הבחירות 2018. נדלה בתאריך: 26.6.2022.

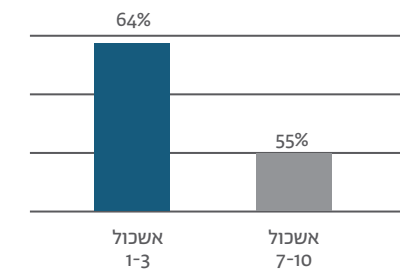
²⁸ ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-24. תוצאות האמת של הבחירות לכנסת ה-24 - תוצאות ארציות, נדלה בתאריך: 26.6.2022.

²⁹ זמיר שחף, סיכוי לשינוי? שיעורי ההשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות, פרלמנט, גיליון 82, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018.

תרשים 2: השתתפות בבחירות המקומיות והארציות



יש לציין כי יש שונות באחוזי ההצבעה בין היישובים – ככל שהיישוב קטן יותר, שיעור המצביעים עולה. ביישובים ערביים ודתיים שיעור ההצבעה גבוה בהשוואה לרשויות יהודיות וחילוניות. אחוזי ההצבעה לרשות המקומית בקרב אוכלוסיות חלשות (מדד כלכלי-חברתי נמוך) גבוה מאחוזי ההצבעה באוכלוסיות החזקות. נתון זה ייחודי לישראל, שכן בנתונים הצבעה ממדינות אחרות, לרוב שיעורי ההצבעה גבוהים יותר בקרב אזרחים ממעמד גבוה יותר. הנתונים מודגמים בתרשים 5 וההסבר לכך הוא שמרבית האוכלוסייה החלשה היא חרדית וערבית, ומסיבות סוציולוגיות שונות אחוזי ההצבעה בחברות אלה גבוהים.

תרשים 3: שונות באחוזי ההצבעה על פי רמה סוציו-אקונומית³⁰

ישנן שבע רשויות מקומיות שבהן יש רוב מובהק של אוכלוסייה חרדית. ארבע ערים (בני ברק, מודיעין עילית, ביתר עילית, אלעד) ושלוש מועצות מקומיות (עמנואל, רכסים, קריית יערים). רשויות אלו מורכבות מציבור חרדי מגוון: חסידויות שונות, ליטאים, ספרדים וחרדים מודרניים. ישנן ערים מעורבות שבהן הציבור החרדי אינו רוב, אך הוא בעל נוכחות משמעותית. העיקריות שבהן הן בית שמש וירושלים. בערים אלה ניתנת אוטונומיה מסוימת לקהילות החרדיות.

³⁰ משרד הפנים, 2018.

2.3 פוליטיקה מקומית

עם הקמת המדינה, הרשימות שהתמודדו בזירה המקומית השתייכו ברובן למפלגות הארציות, ואילו ראשי רשויות עצמאיים ומפלגות מקומיות עצמאיות כמעט שלא היו קיימות. במהלך השנים הזירות הפוליטיות התנתקו זו מזו, וחלה ירידה משמעותית במספר החברים במועצות המקומיות המזוהים עם מפלגות ארציות. הדבר משתקף בין היתר בעלייתה של הנהגה מקומית, בריחוק המפלגות המקומיות מהמרכזים הארציים ובעלייתן של רשימות מקומיות ושל מועמדים עצמאיים.³¹

2.3.1 חברי המועצה

חברי המועצה נבחרים אחת לחמש שנים בעת הבחירות לראש הרשות. תפקידם הוא ייצוג האינטרסים של התושבים (כולל תושבים מאוכלוסיות מיעוט), השתתפות בתהליכי קבלת החלטות ואישור תקציב הרשות. נוסף לכך מועצת הרשות המקומית מפקדת על הפיקוח על ראש הרשות ועל עובדי הרשות, בדומה למערכת היחסים הקיימת בין הכנסת לממשלה ברמה הלאומית (הרשות המחוקקת והרשות המבצעת). הפיקוח של חברי המועצה על התנהלות הרשות וראשיה נועד להבטיח סדרי מנהל תקינים, למנוע שחיתות ולהגביר את השקיפות. בסמכות חברי המועצה לאשר ולתקן חוקי עזר עירוניים, לאשר את המינויים של סגני ראש הרשות ושל חברי הוועדות ולהגיש שאילתות והצעות לסדר היום. חברי המועצה אמורים להיות שחקנים מרכזיים בתהליכי העיצוב וקבלת ההחלטות כחלק מעקרונות דמוקרטיים של ייצוג התושבים ויצירת בלמים ואיזונים לראש הרשות, והם לפיכך בעלי חשיבות גבוהה לדמוקרטיה המקומית ולשלטון המקומי. למרות תפקידם החשוב, מעמדם בפועל הוא ללא סמכות ממשית, הם אינם מתוגמלים על ביצוע עבודתם ורבים מהם מתקשים למלא את תפקידם בצורה מיטבית.³² במציאות שבה לחברי המועצה אין די כוח לבצע את תפקידם, הדמוקרטיה המקומית נפגעת.³³

הזירה המקומית היא מאוד מוחלשת כיום. לחברי המועצה אין סמכויות אז הרבה מהם פשוט לא עושים כלום או שהם נהיים מושחתים. אם רוצים שאדם ישקיע עשרות שעות בחודש של עשייה משמעותית, הוא צריך משאב כלשהו. אין תגמול, אין משרד בעירייה, אי אפשר לקבל אנשים, לקבוע פגישות, אין סיוע בתיאום פגישות. אין לזה צורה. אז נוצר מצב שראש העיר עושה מה שהוא רוצה.

(חבר מועצת עיר, מתוך ראיון עם המחברים, 2021)

³¹ זובידה הני ולירון לביא, "תהליך הדעיכה של המפלגות הארציות בבחירות המקומיות – תרגיל "הודיני" או רציונליות לשמה?", בתוך דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, עורכים: איתי בארי וערן רזין, מכון מחקרי פלורסהיימר, 2015, 146-126.

³² פרידמן אביטל ואסף שפירא, חיזוק מעמדם של חברי מועצות ברשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020, 7-8.

³³ שפירא אסף ואריאל פינקלשטיין, חוות דעת: חשיבותם של חברי מועצה ברשויות מקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ללא ציון תאריך.



2.3.2 מבקר הרשות וועדת הביקורת

אחד מתפקידי המועצה המקומית הוא לבקר את הרשות, ראשה ומנהליה. אולם מלבדה, קיימים עוד שני מוסדות שנועדו לבקר את הרשות בביקורת פנימית - מבקר הרשות וועדת הביקורת. תפקיד מבקר הרשות (כמו תפקידי הגזבר והיועץ המשפטי) הוא תפקיד סטטוטורי. תפקיד המבקר הוא לבדוק אם פעולותיה של הרשות נעשו כדין ואם נשמרו טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון. המבקר מחויב להפיק דוח ביקורת שנתי, שאותו הוא מעביר לוועדת הביקורת. ועדת הביקורת דנה בממצאי הדוח ועוקבת אחר תיקון הליקויים, והיא רשאית לדרוש מהמבקר לבדוק עד שני נושאים בכל שנה. להוציא כפיפות זו של המבקר לוועדת הביקורת, מבקר הרשות פועל באופן עצמאי, ויש בסמכותו להכין ולבצע את תוכנית העבודה השנתית שלו לפי לשיקול דעתו. ועדת הביקורת חושפת את ממצאי הדוח בפני המועצה, וממליצה על הפעולות המתבקשות לאור הביקורת.³⁴

2.4 מעורבות אזרחית

2.4.1 השתתפות תושבים

ההשתתפות הפעילה של האזרחים בהליכי הממשל בפרט ובפוליטיקה בכלל היא מרכיב חיוני בבריאותה ובערכיה של הדמוקרטיה. באופן אידיאלי על האזרחים ברמה הלאומית וברמה המקומית לקחת חלק פעיל בתהליכי קבלת ההחלטות שנוגעות לחייהם, להשמיע את קולם ולהעלות לסדר היום סוגיות שמטרידות אותם. אפשר לדרג על סקאלה את מנעד ההשתתפות בדמוקרטיה ישירה ובדמוקרטיה עקיפה (ייצוגית) הנהוגה בישראל בשיטה הפרלמנטרית. ההשתתפות אפשרית במגוון דרכי פעולה ותחומים, במנעד רחב של עצימויות, והיא יכולה וצריכה להיות רלוונטית לכל אזרח ולא להיות שמורה ליחידים או לאוכלוסיות מסוימות.³⁵

דמוקרטיה ישירה	דמוקרטיה עקיפה (ייצוגית) פרלמנטרית
העם הוא הריבון.	העם הוא הריבון.
קבלת ההחלטות	האזרחים מקבלים את ההחלטות בעצמם ללא מתווכים או מייצגים.
השתתפות	כל אזרח פועל ומייצג את עצמו.
סמכות	האזרחים מקבלים את הסמכות לפעול ולהחליט על פי העדפותיהם לנוכח נסיבות משתנות.
כלים	הציבור בוחר מפלגה שתייצג אותו בבית המחוקקים באמצעות כלים פרלמנטריים שונים.
התאמה להיקף האוכלוסייה	מתאימה יותר כאשר מספר האזרחים קטן.

2.4.2 שיתוף הציבור

האוריינטציה הקלאסית של השלטון המקומי רואה באספקת שירותים לתושב חלק מרכזי ממהותו. בגישה זו יש מידה מסוימת של פטרנליזם — הנחת המוצא היא שהרשות עצמה היא היוצרת אילו שירותים יש לספק ובאיזה אופן, ויש הרואים בכך את תפקידו העיקרי של הדרג הנבחר. לפי גישה זו הפרט במרחב המקומי מוצב כצרכן סביל או כלקוח — רוב השירותים שהוא מקבל ניתנים באופן תקני ואחיד, והניסיון למצוא ספק שירות חלופי לא מתאפשר בדרך כלל בשל המבנה המונופוליסטי של שוק השירותים המקומיים.³⁶

מזה כמה עשורים מדינות שונות ברחבי העולם פועלות לשינוי המצב באמצעות שינוי חקיקה ותפיסה. הרעיון הבסיסי הוא מעבר מתפיסה של **התושב כצרכן**, שלכל היותר יש להגן על זכויותיו לקבלת שירותים נאותים, לתפיסה של **התושב כשחקן מעורב**, שלו הזכות להשתתף בתהליך שבו נקבע אילו שירותים הוא יקבל מן הרשות, באיזו איכות ובאיזה אופן. כך למשל קובע מסמך מדיניות משנת 1998, שאומץ על ידי הממשלה הבריטית בהנהגת טוני בלייר:

תרבות שבה רשויות מחליטות אילו שירותים יסופקו על בסיס הנוחות שלהן כספקיות [השירותים] אינה אפשרות. ישנה דרך טובה יותר, שמטרתה לתת קדימות לאינטרסים של הציבור [...] שיפורים ברי-קיימא בשירותים הינם סבירים יותר כאשר דעתם של הצרכנים והמממנים של השירותים, באשר לאופן שבו השירותים מסופקים, מקבלת משקל גדול יותר בקביעת הסטנדרטים הנאותים, למשל, ובהחלטה באשר לדרך שיש לעמוד בהם, ועל מי מוטלת האחריות לעשות כן.³⁷

³⁴ אופק יובל והרצל כהן, "הביקורת ברשויות המקומיות בישראל — לא על החוק לבדו". בתוך: דמוקרטיה מקומית בישראל ביזור מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, כרך ראשון. עורכים: איתי בארי וערן רזין, מכון מחקרי פלורסהיימר, 2015, 133-134.

³⁵ נגיד מורן, שיתוף הציבור בשלטון המקומי: הניסיון המעשי ולקחים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015, 20-26.

³⁶ בן-אליא נחום, הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש בישראל, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2004, 125-126.

³⁷ Department of the Environment, Transport and Regions, Modernizing Local Government: Improving Local Services Through Best Value, London, 1998a. Sections 1.6-1.7 (בתרגום המחברים).

כתוצאה משינויים אלה ואחרים, מוטלת כיום על הרשות המקומית במדינות רבות החובה החוקית להיוועץ עם הציבור בנושאים הקשורים למדיניות השירותים הציבוריים, רמתם ועלותם.³⁸ מגמה זו לא פסחה גם על ישראל, ובהקשר זה ראוי לציין שלושה מהלכים מרכזיים: בשנת 2008 התקבלה החלטת ממשלה בנושא "יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות".³⁹ החלטה זו תרמה לביסוס והבניית תהליכי שיח יחסי עבודה בין מגזריים בעבודת הממשלה.⁴⁰ בשנת 2010 הוחלט שמשרד ראש הממשלה יגבש מדיניות וכלים מסייעים למשרדי הממשלה על מנת לבצע שיתוף ציבור בתהליכי תכנון וביצוע מרכזיים בתחומם. מהלכים אלו הגיעו לשיא בשנת 2015 עם פרסום מכרז המסגרת הממשלתי לתכנון וביצוע תהליכי שיתוף ציבור במשרדי הממשלה. מגמת השיתוף ערה וצומחת גם ברשויות המקומיות. ברוב גדול של הרשויות התקיימו תהליכי שיתוף ציבור במגוון תחומים - גדולים וקטנים - ובחלק מן הרשויות אף הוקמו יחידות ייעודיות לשיתוף ציבור, שנועדו לקדם מדיניות שיתוף ארוכת טווח.⁴¹

הרעיון של שיתוף הציבור בהליכי הממשל וקבלת ההחלטות של הרשויות המקומיות נתפס בעיני רבים כפתרון לבעיות של הדמוקרטיה הייצוגית. מידת אמון הציבור במוסדות הדמוקרטיים הנבחרים נמצאת בירידה מתמשכת, כמו גם חוסר המעורבות ההולך וגובר של האזרחים בתהליכים פוליטיים. על רקע זה דמוקרטיות רבות בעולם בחרו להתמקד בסוגיית הקשר עם האזרחים, בין היתר באמצעות פרקטיקות של שיתוף אקטיבי של הציבור בהליכי הממשל. נוסף לכך שיתוף משמעותי של הציבור בהליכי הממשל תורם להעצמת השקיפות ולמניעת שחיתויות.⁴² עם זאת לשיתוף הציבור יש גם נקודות תורפה. ראשית, הליכי שיתוף ציבור עשויים להוביל קבוצות אינטרס והשפעה למקד את מאמצייהן בהשתתפות בהליכים, בעוד שקבוצות חלשות או קבוצות בעלות מודעות פוליטית נמוכה יותר לא ייקחו בהם חלק. מצב כזה ישמר מבני כוח קיימים ויפגע בייצוג השוויוני של כלל התושבים. שנית, מחקרים רבים מראים שהליכי שיתוף ציבור שנעשו בפועל לא הביאו לשיפור הדמוקרטיה ולהעצמת התושבים, אלא הובילו לאכזבה של התושבים מן הרשויות ולפגיעה באמון. לבסוף יש הטוענים שהליכי שיתוף ציבור מסרבלים את הליכי הממשל ופוגעים בתפקוד היעיל של הרשויות.⁴³

למרות הביקורות על הרעיון של שיתוף ציבור משמעותי, אנו סבורים שהיתרונות שבו עולים על החסרונות שבו, ואפשר לשפר את האופן שבו הוא מתנהל. בניית-על (meta-analysis) שנערך בנושא נמצא כי לשיתוף הציבור בשלטון המקומי יש השפעות חיוביות ניכרות על הדמוקרטיה. תהליך זה מגביר את אחריות הדיווח של ממשלים, מחזק מודעות אזרחית ופוליטית ופרקטיקות של השתתפות, ותורם לפיתוח מיומנויות אזרחיות וחברתיות.⁴⁴

המרחב המקומי הוא בעל פוטנציאל גדול במיוחד ליישום של שיתוף ציבור, ורוב הניסיונות המעשיים לשיתוף הציבור בישראל ובעולם נעשים במישור המקומי. חלק מהסיבות לכך הוא מספר מאפיינים של השלטון המקומי המבדילים אותו מהשלטון המרכזי. בשלטון המקומי נציגי הציבור נגישים לתושבים, המעורבות של התושבים בקבלת ההחלטות דורשת יחסית מעט משאבים, התושבים מכירים היטב את הנעשה סביבם, הסוגיות קרובות לליבם ולכן יש להם מוטיבציה לקחת חלק. כמו כן הקרבה של הרשות המקומית לתושבים מאפשרת תגובה יעילה להעדפות שלהם.

ההמשגה התיאורטית יוצרת סולם הבוחן את דרגות השיתוף במספר מדדים: שליטת הגורם המשתף, שיתוף הציבור, קבלת ההחלטות ושליטת הציבור. דירוג השלבים על סמך הפרמטרים השונים מאפשר לבחון את מידת השיתוף שמתקיימת במרחב מסוים, ולתרגם את סולם הערכים של הגורם המבצע למדדים הניתנים לבחינה.

תהליכי שיתוף ציבור נערכים בעולם הדמוקרטי במודלים שונים. יש מדינות שבהן הממשל המקומי מחויב על פי חוק להיות בקשר רציף עם ארגוני החברה האזרחית ולקיים עימם שיתופי פעולה, מתוך הבנה שהחברה האזרחית היא זו שמביאה לידי ביטוי את צורכי הקהילות המקומיות והתושבים. לדוגמה: **בברייטניה** הממשלה מעודדת את הרשויות המקומיות ליצור שותפויות אסטרטגיות הכוללות גורמים מהחברה האזרחית ומעולם העסקים הפועלים במרחב המקומי על ידי תמריצים כלכליים. שותפויות אלו פועלות למען קידום של מגוון תחומים כגון חינוך טכנולוגי, תשתיות עירוניות, ובינוי קהילתי. **בדרום אפריקה** השלטון המקומי מחויב בעידוד מעורבותם של קהילות וגורמים מהחברה האזרחית. ישנו חוק המחייב עיריות לפתח מעין ממשל השתתפותי שבו הקהילה האזרחית משלימה את הממשל המקומי על ידי מינוי נציגים בוועדות ובשולחנות עגולים. **בדרום אוסטרליה** יש תוכנית "מוטב יחדיו" הפועלת להכשיר את עובדי הרשות המקומית לבצע תהליכי משילות משתפת. חשוב לציין כי יש תוכנית דומה גם בארץ והיא מובלת על ידי הג'וינט. תוכנית זו עוסקת בהרחבה וטיוב של מערך השירותים לילדים ובני נוער. **בשוודיה** פועלות ועדות מקומיות, שכל אחת מהן מייצגת קבוצת אוכלוסייה, דוגמת אנשי עסקים, קשישים או צעירים, ולצידן פועלות ועדות גג שבראשותן עומדים נציגים של החברה האזרחית. תפקידן להציג לפני הדרג השלטוני המלצות המשקפות את האינטרסים של כל אחת מהוועדות המקומיות. תהליך מסוג זה מאופיין בייצוג גבוה של הקהילות השונות באוכלוסייה, על רצונותיהן וצורכיהן. **בברזיל**, בעיר פורטו אלגרה, נערכים תהליכי שיתוף הנוגעים לתקציב העירוני. במסגרת התהליך נבחרות ועדות תקציב עירוניות, המורכבות מנציגי העירייה ומנציגי החברה האזרחית, עבור כל אזור בעיר. לאחר מכן נקבע סדר יום משותף לוועדה. הנציגים מגישים את הצעות התקציב שלהם לדיון, ונערכת הצבעה שמדרגת את סדרי העדיפויות בתקציב העירוני. בחלק מן המקרים רמת השיתוף בתהליך גבוהה עד כדי כך שהקול של התושבים, המיוצגים על ידי ארגוני חברה אזרחית, שווה לקול של נציגי העירייה.⁴⁵

³⁸ בן-אליא נחום, הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש בישראל, מכון מחקרי פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2004, 127-128.

³⁹ החלטה מספר 3190 של הממשלה מיום 24.02.2008 בנושא "יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות", 2008.

⁴⁰ נגיד מורן, סתיו חביבי ודנה בר, תהליכי שיתוף בשלטון המקומי בישראל: כיווני פעולה והמלצות, פורום קהלת, 2020, 3.

⁴¹ שם, 4.

⁴² נגיד מורן, שיתוף הציבור בשלטון המקומי: הניסיון המעשי ולקחים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015, 7 ועוד.

⁴³ שם, 56-58.

⁴⁴ John Gaventa & Gregory Barrett So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement 47 (IDS working papers No. 347), 2010, p.56.

להרחבה ראו מורן נגיד, שיתוף הציבור בשלטון המקומי: הניסיון המעשי ולקחים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015, 60.

⁴⁵ נגיד מורן, שיתוף הציבור בשלטון המקומי: הניסיון המעשי ולקחים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015.

פרק 3 | קהילה וקהילתיות במרחב המקומי

3.1 קהילה וקהילתיות - מושגים והיסטוריה

המושג "קהילה" נפוץ בשימושים שונים בשיח היום-יומי, בשיח הציבורי ובשיח האקדמי. יש למושג הגדרות שונות, אך בבסיס כולן נמצאת התפיסה שלפיה קהילה היא קבוצה של פרטים בעלי יסוד או עניין משותף, ומתקיימים בה יחסים של השפעה הדדית בין הפרטים והקבוצה. לפיכך לא כל התאגדות של פרטים תיחשב לקהילה: קהילה כרוכה באחריות של הפרטים על עצמם ועל עיצוב והובלת הפעילות הקבוצתית. לדוגמה: קבוצת אוהדים של קבוצת כדורגל מסוימת תיחשב לקהילה אם החברים בה יפעלו לתחזק יחד את המועדון, לארגן מפגשים בין האוהדים ולפעול למען תרבות ספורטיבית בעיר. היסוד שסביבו צומחת ומתפקדת הקהילה עשוי להיות מקום פיזי כגון עיר או יישוב, מאפיין חברתי או דמוגרפי כגון אתניות, מגדר וגיל, או מטרה משותפת כגון הקמת בית כנסת, שיפור החינוך לגיל הרך, או דאגה לנכים.⁴⁶

הקהילה המסורתית הייתה ההסדר המועדף לחיים בחברה וזהותו המרכזית של האדם בעבר. היא הייתה גורם שייכות מרכזי והתבססה בעיקר על היחידה הגיאוגרפית והפונקציונלית (מגורים בכפר או חבורת בגילדה מקצועית). ההשתייכות לקבוצה כללה התאמה לנורמות של הקהילה, התנהגות בהתאם למנגנונים החברתיים ונכונות של הפרטים למעורבות וערבות הדדית. הקהילה הייתה מקור לביטחון אישי, לפיתוח זהות וליצירת אינטראקציות חברתיות עבור הפרט. תפקיד הקהילה היה חשוב עוד יותר עבור קבוצות מיעוט שבדרך כלל לא קיבלו תמיכה מהרוב השולט.

החל מהמחצית הראשונה של המאה העשרים הלכה וגברה באירופה התפיסה האינדיבידואליסטית, המדגישה את חשיבות הפרטים ואת זכויותיהם כפרטים. הקהילה נתפסה כמגבילה את חירותו של הפרט וכמדכאת את ההגשמה האישית שלו. קהילות הרוב, ששלטו במרחב הציבורי, הדירו קבוצות מיעוט אתניות, וכך הועמדו חסמים חברתיים בפני אוכלוסיות הולכות וגדלות. צעד אחר צעד תפסת האינדיבידואליזם הלכה והתעצמה על חשבון קהילות שהלכו והתפוררו.⁴⁷ בעקבות תהליכים אלה ואחרים (כגון עיור מואץ, התפתחות תרבות הבידור המודרנית, יוקר המחיה, חוסן איזון בין בית ועבודה ובינוי נעדר חללים קהילתיים) קהילות רבות הפכו להתקבוציות אקראיות ונזילות של פרטים (רבות מהן במרחב הווירטואלי - נושא שיידון בהמשך) ופרטים רבים יותר ויותר מצאו את עצמם חסרי קהילה, נידונים להתמודד לבדם עם המציאות. כיום מרבית האנשים מרגישים שייכות למקום עבודתם ולעמיתיהם ולא למרחבים גיאוגרפיים וחברתיים אחרים. על רקע זה קולות המדגישים את המחירים של התפרקות המסגרת הקהילתית היו נפוצים יותר לקראת סוף המאה העשרים.⁴⁸

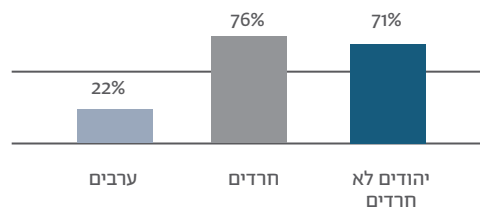
בישראל של קום המדינה שלטה תפיסת "כור ההיתוך" שגרסה כי יש ליצור זהות ישראלית חדשה ולצמצם את מקומן של הזהויות הגלותיות השונות. בן-גוריון חשש מערעור היציבות השלטונית ומיצירת תתי-קהילות ותרבויות שיקשו על הקמת המדינה וביסוס הלאום. למשל עולים חדשים התבקשו לנטוש את מנהגיהם ואת

⁴⁶ Obst, P.L. & White, K M., An Exploration of the Interplay between Psychological Sense of Community, Social Identification and Salience, Journal of Community & Applied Social Psychology 15: (2005), pp.127-128.
⁴⁷ שדמי וורטמן שרה, חברותא, זהות וזיקתם להון חברתי בקהילה, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת תל אביב, 2010, 17.
⁴⁸ שם, 17-18.

שפתם ולהתנהל בעברית צברית. בעשורים האחרונים ירדה קרנה של תפיסה זו באופן משמעותי בארץ ובעולם, בין היתר בעקבות עלייה בתפיסה שרואה ברב-תרבותיות ערך חיובי.⁴⁹

בישראל של היום יש הבדלים משמעותיים בשביעות הרצון של קבוצות אוכלוסייה שונות מחיי קהילה וחברה כפי שמודגם בתרשים 6. בעוד שבחברה החרדית ישנה שביעות רצון גבוהה מאוד מחיי הקהילה, בחברה הערבית ניכרת שביעות רצון נמוכה מאוד בהשוואה לשאר הקבוצות.⁵⁰

תרשים 4: שביעות רצון מחיי הקהילה והחברה



מקור: המכון החרדי למחקרי מדיניות, 2019⁵¹

3.2 סוגי קהילות במרחב המקומי

למרחב המקומי פוטנציאל לאפשר התפתחות וקיום לכל סוגי הקהילות. קהילות גיאוגרפיות יכולות לצמוח סביב שכונות או אזורי מגורים. קהילות פונקציונליות יכולות לצמוח סביב אג'נדות משותפות, כמו הקמת גינה קהילתית או בית ספר ייחודי. קהילות וירטואליות נוצרות סביב תחומי עניין משותפים, אך גם סביב מרחב או תחום עניין מקומי. לעיתים קהילות וירטואליות נשארות במרחב הווירטואלי בלבד ובמקרים אחרים פועלות גם מחוצה לו. ברמה העירונית כלל השחקנים רלוונטיים ליצירת ותחזוקת הקהילתיות: הרשות המקומית, התושבים, המגזר השלישי והמגזר העסקי. היחסים בין כלל הגורמים הללו חיוניים להתפתחות בריאה וחיונית של קהילות, ובסופו של דבר להתפתחות עמוקה של "קהילה של קהילות".

⁴⁹ דהאן יוסי, תיאוריות של צדק חברתי, תל אביב: האוניברסיטה המשודרת, 2007.
⁵⁰ קסיר (קלינר) ניצה, דמיטרי רומנוב ואסף צחור-שי, מה חשוב בחיים — על הקשר בין מידת חשיבותם של תחומי החיים ושביעות הרצון מהם, המכון החרדי למחקרי מדיניות, 2019.
⁵¹ המכון החרדי למחקרי מדיניות, 2019.

3.3 תחושת קהילתיות



המושג "תחושת קהילתיות" (PSOC - psychological sense of community), שנופוץ כמדד לבריאות של קהילה, מכיל ארבעה יסודות: חברות, השפעה, מילוי צרכים וקשר רגשי משותף. על פי מדד זה, קהילה בריאה היא (א) קהילה שבה החברים מזדהים עם הקהילה ומרגישים שייכים אליה, (ב) קהילה שבה החברים משפיעים על הקבוצה והקבוצה משפיעה על החברים, (ג) קהילה שבה צרכים פרטיים וקבוצתיים כאחד מסופקים ו(ד) קהילה שבה נוצר עם הזמן קשר רגשי משותף בין חברי הקבוצה, על סמך פעילות משותפת ואינטראקציה.⁵²

לקהילה יש תפקידים רבים בעיצוב זהות, בתהליכי סוציאליזציה וביצירת תחושת משמעות.⁵³ תחושת קהילתיות מגבירה את תחושת הביטחון האישי, את תחושת השייכות למקום ובמקרים רבים גם את רמת ההשפעה האזרחית. רמת קהילתיות גבוהה משפיעה על ירידה באלמות, בפשיעה ובתאונות דרכים, והיא תורמת להפחתת תחושת הבדידות ולחיוזוק הביטחון האישי האובייקטיבי.⁵⁴ הפעולה הקהילתית מאפשרת ליחידים בקהילה להביא את עצמם לידי ביטוי, לחוש משמעות, שייכות ומחויבות כלפי אחרים וכלפי המוסדות החברתיים ומוסדות השלטון.⁵⁵ קהילה מחזקת את החוסן החברתי ומאפשרת התמודדות אופטימלית עם משברים. החוסן החברתי מתבסס במידה רבה על התנהלות הקהילה בשגרה. כך למשל תחושת הקהילתיות היא שתוביל לדאגה ואכפתיות בין חבריה (כמו דאגה למזון ליולדת, ביקור חבר קהילה שהתאשפז בבית חולים ועוד). הקיום של תשתית קהילתית חסונה בשגרה מבטיח במידה רבה את האפשרות של הקהילה להתמודד עם מצבי חירום.⁵⁶ באופן היסטורי, הקהילה היהודית התבססה תמיד על וולונטריות ונתינה מצד היחיד והקהילה ולפיכך היא מבוססת על עיקרון פעולה שונה מזה של המדינה.⁵⁷ מצבי משבר מתמשכים יוצרים לא פעם הזדמנות ליצירת קהילה, כפי שראינו במשבר הקורונה. עם זאת יש להיזהר ממצב שבו המדינה תראה בקיום הקהילות תירוץ להתנערות מאחריותה כלפי תושביה בתחומים כמו רווחה וחינוך. התנערות המדינה מאחריות עלולה להוביל למעין 'כשל שוק' - מצב שבו ארגונים אזרחיים ועסקיים פועלים באופן חופשי ולא מפוקח.

Obst, P.L. & White, K M., An Exploration of the Interplay between Psychological Sense of Community,⁵² Social Identification and Salience, Journal of Community & Applied Social Psychology 15: (2005), pp.127-128.
⁵³ שדמי וורטמן שרה, חברותא, זהות וזיקתם להון חברתי בקהילה, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת תל אביב, 2011, 33.
⁵⁴ שדמי וורטמן שרה, הרשות המקומית בחיוזוק הקהילה, הפורטל הישראלי לרשויות מקומיות, 2019. נדלה בתאריך 30.05.2022.
⁵⁵ שדמי וורטמן שרה, חינוך בונה קהילה וקהילה בונה חינוך, מכללת אורנים, ללא ציון תאריך.
⁵⁶ משרד ראש הממשלה – השולחן העגול במשרד ראש הממשלה, מתחברים לחוסן בחירום: מודל לשיתוף פעולה בין מגזרי, השולחן העגול במשרד ראש הממשלה, 2017, 92.
⁵⁷ נבון, חיים, מדינה קטנה לעם גדול, ידיעות ספרים, 2021, עמ' 106.
⁵⁸ סולומון מרב, שרה שדמי-וורטמן, פרידה אלק, יוני ארי ובתיה וולף, תדריך ליצירת אירוע בונה קהילה, החברה למתנסים, 2016, 12.
⁵⁹ שדמי וורטמן שרה, חברותא, זהות וזיקתם להון חברתי בקהילה, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת תל אביב, 2011, 20.

3.4 הנרטיב המעצב

הנרטיב המעצב של קהילה משקף את הזהות הקהילתית ואת האופן שבו הקהילה תופסת את עצמה. הזהות הקהילתית נבנית על ידי הערכים ונורמות ההתנהגות המקובלים על חברי הקהילה. זהות זו באה לידי ביטוי באירועים משותפים ובמסורות שהולכות ונבנות בתוך הקהילה, ואלו בתורם מחזקים את הנרטיב המעצב ובמרבית המקרים מובילים לגאוות יחידה.⁵⁸ חשוב לציין שקהילה היא דבר חי ומתפתח והיא איננה רק מרחב של הסכמה, אלא במקרים רבים מרחב לשיח ודיון על ערכים שונים. כך הקהילה משמשת מקור ליצירת זהות משותפת המאחדת את חבריה.⁵⁹

3.5 השלכות אובדן המרחב הקהילתי

אחת ההשלכות המרכזיות של אובדן המרחב הקהילתי היא צמצום המעורבות של התושבים בפעילויות אזרחיות, מה שעלול להשפיע לרעה על חוסנה של החברה כחברה דמוקרטית וסולידרית.⁶⁰ התפיסה האינדיבידואליסטית חותרת נגד הערכות ההדדית, האכפתיות והקשר הבין-אישי. מכאן הדרך קצרה למצב שבו כל אדם לעצמו והחזק שורד. התפיסה הקפיטליסטית הניאו-ליברלית המצדדת בשוק החופשי הלכה והתרחבה והמדינה נדרשה לסייע לפרטים רק במקרים הקיצוניים ביותר. סיפורים על קשישים שנפטרו בביתם בלי שאף אחד משכניהם ידע על כך כבר אינם מחזה נדיר (130 מקרים בשנת 2019 ו-171 מקרים בשנת 2021),⁶¹ והם מעידים על התפוררות החברה.

לטענת ברי וונדל, היעדר קהילתיות ותרבות של מקומיות גורם גם לנזקים כלכליים. קהילתיות מתאפיינת ביחסי אמון. בהיעדר יחסי אמון, משגשגת תרבות לגליסטית. בתרבות כזו החשש מתביעות משפטיות עולה וגורמים שונים (בעלי מקצוע, חברות עסקיות ורשויות השלטון) משקיעים הון עתק בביטוח נגד תביעות. כמו במקרים רבים אחרים, העלות של ביטוחים אלו מגולגלת בסופו של דבר אל הצרכנים, מה שמחריף את בעיית יוקר המחיה.⁶²

לאור המחירים שגובה התפיסה האינדיבידואליסטית והתפרקות הקהילה, בשנים האחרונות נשמעות קריאות הולכות וגוברות לחידוש המסגרות הקהילתיות המבוססות על אינטימיות, לכידות חברתית והשפעה אזרחית. תפיסת הקהילתיות ("קהילתניות") מנסה להתמודד עם הנזקים של החברה המערבית-אינדיבידואליסטית המבוססת על תחרות, אינטרס עצמי, ויחסים חוזיים, מבלי לוותר על מקומו של היחיד ועל תחושת המשמעות והמימוש שלו.⁶³ גישה זו מבוססת על מספר עקרונות מרכזיים.

⁶⁰ שם, 18.

⁶¹ ארונסון ג'וש, נתוני זק"א: 171 גופות של עריריים אותרו ב-2021, מעריב, 02/01/2022; אתר זק"א, נתון מדאיג ועצוב: בשנת 2020 טיפלו מתנדבי זק"א ב-157 אירועים קשים של קשישים ועריריים; אתר זק"א, 31/12/2020. אתר זק"א, ראשי זק"א נפגשו עם שר העבודה, הרווחה והשירותים חברתיים מר מאיר כהן, אתר זק"א, 13/07/2021.

⁶² ברי וונדל, "פעולה של תרבות מקומית", בתוך בנשטיין, ג'רמי, עורך, קיימות: חזון, ערכים, יישום, מרכז השל והמשרד להגנת הסביבה, תל אביב, 2011, 166.

⁶³ שדמי וורטמן שרה, חברותא, זהות וזיקתם להון חברתי בקהילה, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת תל אביב, 2011, 21-19.

לוח 1: תפיסת הקהילתיות – עקרונות מרכזיים

1 סולידריות

כבסיס המניע את הפעולה והקשר בין הפרטים.

2 יחסי פרט-כלל

שבהם האדם נתפס כמרכיב חיוני ומרכזי בקהילה.

3 לוקאליות

כצורך ממשי שמייצר שייכות.

4 העצמת מיעוט

באמצעות "דמוקרטיה השתתפותית" המאפשרת אוטונומיה תרבותית לקבוצות מיעוט.

5 מחויבות אישית וקולקטיבית

המדגישה את הקשר שבין מחויבות אישית ואכפתיות לבין מחויבות קולקטיבית לכלל הבעיות בקהילה.

"קהילתיות מתייחסת ליכולת של הקהילה המקומית לפעול יחד זה למען זה ולמען המקום, ולכונן יחסים של אמון וערבות הדדית המתבטאים בתחושת ערך, השפעה וגאווה מקומית" (שדמי-וורטמן, 2011).

פרק 4 | הנרטיבים השונים

אנו רואים במחקר נרטיבי ובהבנת העמדות והתפיסות של השחקנים המגוונים והקהילות השונות, מפתח להבנת הסוגייה ופיתוח פתרונות ערכיים, אפקטיביים וברי ביצוע. פרק זה מבוסס על ראיונות עם מגוון בעלי עמדה לגבי המרחב המקומי, המגיעים ממגזרים שונים, מצורות התיישבות שונות ומתפקידים מגוונים כגון ראשי ערים, חברי מועצה, אנשי אקדמיה ומחקר ופעילים חברתיים.

התפיסה המרכזית שנחשפה בעשרות ראיונות שקיימנו היא שהזירה המקומית זמינה, רלוונטית ובעלת הפוטנציאל הגדול ביותר לקידום הלכידות החברתית, מכמה סיבות מרכזיות.

א. בהשוואה לזירה הלאומית שבה לאזרחים יש יכולת השפעה מוגבלת על קביעת המדיניות והוצאתה אל הפועל, בזירה המקומית לתושבים יכולה להיות השפעה רבה בשל קרבתם למקבלי ההחלטות, לאור ההיכרות האינטימית שלהם עם הצרכים שעולים, ולאור יכולתם להעריך את מאמצי הרשות ולתבוע מאמצים נוספים במקרה הצורך.

ב. הרשויות המקומיות מסוגלות להשפיע במידה רבה על החוסן החברתי בתחומיהן על ידי טיפוח זהות מקומית, קהילות ותרבות מוניציפלית בשגרה ובחירום, באמצעות שיתוף הציבור והקהילות. ג. נבחר הציבור בזירה הלאומית מתחרים על הקולות של אותם הבוחרים, והתחרות בין המפלגות מביאה פעמים רבות לדינמיקה של שיסוי וקטוב. לעומת זאת ראשי רשויות מרשויות שונות אינם מתחרים על הקולות של אותם הבוחרים ולכן יש ביכולתם לשתף פעולה ביתר קלות. שיתוף פעולה בין רשויות, למשל במסגרת האשכולות האזוריים, מוביל להתייעלות כלכלית ועשוי גם לתרום ללכידות החברתית.

על אף ההכרה בפוטנציאל של הרשויות המקומיות לקידום לכידות חברתית, מרבית בעלי הדעה שראינו סבורים כי רשויות רבות לא משקיעות מספיק מאמצים במימוש. בין החסמים שזוהו: ריכוזיות יתר של סמכויות בידי המדינה, מחסור בכוח אדם מקצועי ומיומן, חוסר רצון להתמודד עם האתגרים שכרוכים בטיפול קהילות (לדוגמה: התמודדות עם צרכים מנוגדים של קהילות שונות ברשות אחת) ותפיסה, הרווחת יתר על המידה, של הרשות כספקית שירותים ולא כמובילה של תהליכים חברתיים מיטיבים. זאת למרות שיש יוצאים מן הכלל ויש גם שינויים תפיסתיים חיוביים בנושא זה.

4.1 נרטיבים של הגורמים השונים

4.1.1 תפיסת ראשי הרשויות

יותר ויותר ראשי ערים תופסים את עצמם כמנהיגים מקומיים, ולא רק כמנהלי מערך אספקת השירותים של המרחב המקומי, באופן שעולה בקנה אחד עם התפיסה המערבית העכשווית לגבי תפקיד השלטון המקומי. הם שואפים לקדם סדר יום וחזון ומבקשים להשפיע באופן ממשי. תובנה מרכזית שעלתה מראשי הערים היא שעל מנת להצליח בכך, נדרשת המדינה לבזר סמכויות, לספק גמישות תקציבית ולסמוך על שיקול הדעת שלהם. לטענתם הרשויות מכירות בצורה הטובה ביותר את צורכי התושבים ולכן הן יכולות להתאים באופן הטוב ביותר את השירותים לצרכים ולרצונות של התושבים. הרשויות יכולות לעשות התאמות טובות ומהירות למדיניות הממשלה, כך שהיא תהיה אפקטיבית יותר. טענה זו התחזקה מאוד בעת משבר הקורונה שבו רשויות רבות החלו לפעול באופן עצמאי בלי לחכות לאישור המדינה.

4.1.2 תפיסת חברי המועצות

רוב מוחלט של חברי המועצות מדברים בתסכול על כוחם המוגבל, על חוסר הסמכויות ועל יכולת ההשפעה הנמוכה שלהם. הם נבחרים על ידי התושבים אך מתקשים לייצג אותם בפועל, שכן הפעילות שלהם מותנית בהאצלת סמכויות מראשי הערים אליהם, שלא מתקיימת במידה מספקת. רבים מחברי המועצות ציינו כי הם בספק אם יתמודדו לקדנציה נוספת שבה שוב יאלצו לפעול בהתנדבות ללא משאבים, תקציבים או סמכות ברורה. הם מרגישים כי לראשי הרשויות כוח רב ולא פרופורציונלי, וכי נדרש איזון בדמות האצלת סמכויות שיאפשרו להם לייצג את בוחריהם. במקרים רבים מלווה השירות כחבר מועצה בתחושת עלבון, היעדר כבוד מינימלי ותחושת חוסר הערכה וחוסר השפעה. הדבר בא לידי ביטוי בכך שחלק מן הרשויות לא מספקות מספיק משאבים לחברי המועצה, כך שלא מתאפשר להם לעבוד בנוחות במבנה העירייה, ואף בתחושה כי חברי המועצה מהאופוזיציה אינם רצויים בו.

"חשבתי שכחברת מועצה אני אוכל להשפיע יותר אבל גיליתי שזה לא נכון, במקרה הטוב אני רק "אצבע". כשאני לא תקציב, לא ברור כיצד הוא נבנה. גם בוועדות, הדברים הם מאוד טכניים. מציגים עדכונים ומוסרים לי שזה מה שמתוכנן, אני לא מחליטה. אין הרגשה שאת משפיעה על החיים של התושבים. התחושה היא שיש לי איזה "טייטל" של תפקיד, אבל זה לא אמיתי, כי אין שום השפעה אמיתית. אין לך לשכה, אין עוזר, את עובדת בהתנדבות, אין מקום בו תוכלי לקבל את האנשים במועצה, לא נותנים לי כלים כדי להיות אפקטיבית. וזה נראה שזה בכוונה תחילה. אין לראש המועצה שום אינטרס שנגדיל ראש, רוצה שיהיה לו שקט תעשייתי ושנהיה אצבע. רק מי שמכיר אותי במקרה, פונה אלי..."

(חברת מועצת מועצה אזורית, מתוך ראיון עם המחברים, 2021)

4.1.3 תפיסת המדינה ומשרד הפנים

נוהגים להתלוצץ ולומר כי "כל אדם חושב שעליו לקבל כמה שיותר כוח וסמכויות בידיו ולהעביר כמה שפחות כוח וסמכויות לרמה הנמוכה ממנו". זו גם הטענה לגבי משרדי הממשלה אל מול הרשויות המקומיות, ושל ראשי הערים אל מול חברי המועצה. אך חשוב לומר כי ההסתיוגות המרכזית של המדינה מהאצלת סמכויות נוספות לרשויות המקומיות היא חשש מביזור סמכויות למערכות שנתפסות כמושחתות, שעשו להוביל בין היתר לפגיעה באיכות השירותים שמגיעים לתושבים.⁶⁴ נוסף לכך הרשויות שונות מאוד זו מזו וביזור סמכויות אסימטרי מעלה קשיים רבים.

גישה נוספת של משרד הפנים הדורשת התייחסות היא שיתוף פעולה אזורי ("אזוריות"). גישה זו רואה בשיתופי הפעולה בין רשויות סמוכות תועלת כלכלית וחברתית. לפי גישה זו בשיתוף פעולה כזה היתרון הנובע מגודל הרשויות שמשותפות פעולה הוא גם ביכולת לחזק את החוסן החברתי עבור מדינת ישראל בכלל. בעשור האחרון החלו משרדי הפנים והאוצר בשותפות עם הג'וינט-אלכא וצוות מומחים במאמצים להגדיל את שיתוף הפעולה האזורי כדי לנצל את יתרונות הגודל ולסייע לרשויות קטנות וחלשות. בעקבות המאמצים הוקמו האשכולות

האזוריים, שהם התאגדויות וולונטריות של רשויות מקומיות לשם שיתוף פעולה. נכון להיום האשכולות מתמקדים בעיקר בשיתופי פעולה סביב אספקת שירותים וניצול היתרון לגודל בתחומים כגון תעסוקה, פינוי אשפה וחינוך מיוחד. עם זאת לאור העובדה שמרבית הרשויות המקומיות הומוגניות למדי (88%)⁶⁵ שיתופי פעולה בין רשויות סמוכות ויצירת פעילויות חברתיות משותפות יכולות להיות הזדמנות ייחודית למפגש בין אוכלוסיות מגוונות. התומכים בפיתוח האזוריות טוענים שהיא תקדם לכידות חברתית, תוביל לשיתופי פעולה לניצול מיטבי של קרקעות, ותתרום ליצירת אזורי תעסוקה ומסחר שישתרו את כלל תושבי האזור. כל אלו יובילו לצמצום פערים בין רשויות ומגזרים. מנהלי האשכולות טוענים שעל אף שבשנים הראשונות לפעילותם, שיתופי הפעולה התמקדו בהתייעלות כלכלית ולוגיסטית, בשלה השעה למיסוד שיתופי פעולה בתחומים חברתיים. יש לציין שמשרד הפנים עוסק בקידום תפיסת האזוריות, אך המרכז לשלטון מקומי וראשי רשויות רבים מתנגדים בטענה שהיא תחליש עוד יותר את הרשויות ותגרום לבירוקרטיה עודפת.

4.2 נרטיבים של קהילות

כפי שנטען בתמה במתווה זה, המרחב המקומי הוא מוקד לצמצום החיכוכים בין שבטים וקהילות והוא עשוי להביא לפתרון משבר הלכידות בחברה הישראלית. זאת תוך הגדלת הייצוג של קבוצות שונות בצורה מיטבית וחיוזק האמון בין האזרחים ובין המדינה והרשויות, שכן השסעים בחברה הישראלית נוכחים ומתבטאים פחות בפוליטיקה המקומית. לאור זאת נפנה זרקור לנרטיבים ולתפיסות של שתי קבוצות מובילות, הנמצאות לא פעם במוקד סוגיות חיכוך במרחב הלאומי ויחסן לזירה המקומית.

4.2.1 החברה הערבית - יכולות השפעה וייצוג גבוהות

האוכלוסייה הערבית היא מיעוט במדינה, ומוסדות השלטון המרכזי (הכנסת, הממשלה, בתי המשפט ורוב הגופים הציבוריים) נמצאים בשליטת הרוב היהודי. לפיכך המרחב המקומי – העיריות והמועצות המקומיות הערביות – נתפסות בקרב הציבור הערבי כפלטפורמה מרכזית לייצוג, מעורבות והשתתפות פוליטית עבור האזרחים. הנתונים מראים כי אחוז ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות בחברה הערבית גבוה מאשר בחברה היהודית, בעוד שביחס לבחירות הארציות המצב הפוך. הם רואים במרחב הרשויות הזדמנות לעצב ולהשפיע את חייהם, הזדמנות שהם חשים שאיננה מתאפשרת בהיקף זהה ברמה הלאומית.

דפוסי ההצבעה בחברה הערבית מבוססים בין היתר על קשרי משפחה ועל מבנה "החמולה" המהווה גורם מרכזי בפעילות הפוליטית בשלטון המקומי, אשר בא לידי ביטוי ברשימות מועמדים המבוססות על קשרי משפחה. בעקבות השינויים העוברים על החברה הערבית בישראל, החלו במספר ישובים לערוך בחירות מקדימות (פריימריז) בחלק מהחמולות.⁶⁶ העובדה שמנגנון זה, הלקוח מעולם המפלגות המתמודדות לכנסת, שועתק לרמה המוניציפלית, משקפת את החשיבות הדו-כיוונית שהחברה הערבית מייחסת לבחירות ברמה המקומית. ראשית, כיוון שהם חשים כי במרחב המקומי יש להם יכולת השפעה ממשית יותר על ההחלטות שיתקבלו ועל הייצוג שלהם. ושנית, הם תופסים את התהליכים הקורים בזירה זו וההחלטות המתקבלות בה כבעלות השפעה ממשית וישירה על חייהם, אף יותר מההחלטות המתקבלות ברמה הלאומית.

⁶⁵ הצוות לקידום אזוריות בישראל, הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי: סקירת מצב והמלצות לממשלה, משרד הפנים, נובמבר 2020, 22.

⁶⁶ אטמור ניר, השתתפות בבחירות ברשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013.

⁶⁴ ארלוזורוב מירב, משרד המשפטים מזהיר ממחנה סמכויות לשלטון המקומי, דה-מרקר, 14/04/2022, נדלה בתאריך 30.05.2022.

4.2.2 החברה החרדית - השפעה ישירה על אורחות החיים

החברה החרדית רואה גם היא במרחב המקומי זירה פוליטית משמעותית להשפיע על שמירת אורחות חייהם וחיי קהילתם. בוחרים רבים חשים שכל קול עשוי להשפיע על הכנסת נציגות חרדית למוסדות השלטון המקומי, נציגות שתגן על האינטרסים של החרדים. מסיבה זו ולאור העובדה שלמנהיגי הקהילות החרדיות השפעה רבה על דפוסי הבחירה של הפרטים, אחוזי ההצבעה של החרדים בבחירות המקומיות גבוהים.⁶⁷

בשבע רשויות מקומיות יש רוב מובהק של אוכלוסייה חרדית: ארבע ערים (בני ברק, מודיעין עילית, בית"ר עילית, אלעד) ושלוש מועצות מקומיות (עמנואל, רכסים, קריית יערים). רשויות אלו מורכבות מציבור חרדי מגוון: חסידיות שונות, ליטאים, ספרדים וחרדים מודרניים.

לרבנים שברשויות יש כוח והשפעה ומרבית ראשי הערים מתייעצים ועובדים עימם בשיתוף פעולה דרך קבע. באופן זה ניתנת לכל קהילה בעיר מעין אוטונומיה, מה שהופך את המרחב המקומי למרחב של השפעה ישירה על חיי הקהילות. ישנן ערים מעורבות שבהן הציבור החרדי אינו רוב, אך הוא בעל נוכחות משמעותית. העיקריות שבהן הן בית שמש וירושלים, וגם בהן ניתנת אוטונומיה מסוימת לקהילות החרדיות ושיתוף עם המנהיגות הרוחנית שלהן.

שער שני

בעיות היסוד

- בעיה 1 | היעדר הגדרה ברורה לאחריות המדינה אל מול הרשות המקומית
- בעיה 2 | רשויות לא עצמאיות שאינן ממצות את הפוטנציאל שלהן
- בעיה 3 | היעדר קהילות ותחושת קהילתיות
- בעיה 4 | השפעה אזרחית נמוכה ודמוקרטיה מקומית חלשה

⁶⁷ מלאך גלעד, כוחן של המפלגות החרדיות ברשויות המקומיות בישראל, פרלמנט, גיליון 82, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018.

בעקבות המחקר הוגדרו ארבע בעיות היסוד המעכבות את הצדדים בחוזה המדינה.

בעיה 1 | היעדר הגדרה ברורה לאחריות המדינה אל מול הרשויות

כפי שנכתב לעיל, מערכת הקשרים בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי משפיעה רבות על תפקודו של המרחב המקומי. הבעיות העיקריות שאנו מזהים בהקשר זה הן היעדר הגדרה לסל שירותים וריכוזיות גבוהה. כתוצאה משתי הבעיות האלו ובעיות נוספות נוצרים פערים גדולים בין רשויות.

לוח 2: ההשלכות של היעדר הגדרה ברורה של אחריות המדינה אל מול הרשויות

1	מדינה	היעדר הגדרה ברורה של אחריות המדינה אל מול הרשויות
	אין סל שירותים מינימלי	ריכוזיות גבוהה
	אין הגדרה, מדידה, תקצוב או פיקוח על סל שירותים מינימלי לאזרח	מקום 98 (מתוך 198) במדד הביזור הכללי של הבנק העולמי המדינה הכי ריכוזית במערב
	פער בין רשויות	פי 3 הוצאה לתושב ברשויות חזקות 30% מהרשויות (77) פועלות תחת חשב מלווה

1.1 היעדר הגדרה לסל שירותים מינימלי

כאמור המדינה נמנעת מזה שנים מהגדרה של סל שירותים מינימלי, על אף המלצות חוזרות ונשנות של גורמים מגוונים להגדיר סל כזה בהקדם. היעדר ההגדרה בעייתי מכמה בחינות:

- למדינה אין אפשרות לפקח על אופן מתן השירותים לתושב בידי הרשויות המקומיות ולא מוטלת עליה החובה החוקית לפקח על נושא זה. היעדר הפיקוח פוגע בתפקוד היעיל של הרשויות. יש לציין שלדעת חוקרים מסוימים המדינה נמנעת מהגדרת סל שירותים כפעולה של התנערות מאחריות, שכן לו הייתה המדינה לוקחת אחריות על השירותים לתושב באמצעות הגדרת סל שירותים, היא הייתה חשופה לתביעות מצד האזרחים והרשויות המקומיות לתקצב אותן.⁶⁸
- כיוון שהחובה בין הרשות לתושבים מוסדר באופן חד-צדדי (תשלומי הארנונה מוסדרים, אך לא קיימת הגדרה לסל שירותים), התושבים לא יכולים לפעול כצרכנים המציבים דרישות ברורות מהרשות המקומית שלהם, וכצרכנים שיכולים להשוות בין הביצועים של הרשות שלהם לביצועים של רשויות מתחרות. כך התחרות החיובית בין הרשויות נשחקת ויחד איתה נשחק התמריץ הכלכלי של הרשויות לפעול באופן יעיל.⁶⁹
- בהיעדר מדדים ברורים ושקופים להערכת תפקוד הרשות המקומית, התושבים לא יכולים להשתמש באופן מושכל בזכות הבחירה שלהם ולגרום להדחה של ראש רשות שתחתיו כשלה הרשות מלבצע את תפקידה.⁷⁰
- לתושבים אין אפשרות לאכוף על הרשויות את האספקה של השירותים המגיעים להם באמצעות הליכים משפטיים.

⁶⁸ בארי איתי, "השלטון המקומי כיחידת ניהול", בתוך: השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק כרך א', עורכים יגיל לוי, איתי שריג, האוניברסיטה הפתוחה, 2014, 247.

⁶⁹ שם, שם; בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, פסק-דין בתיק בג"ץ 2489/19, 2021, 6.

⁷⁰ מנחם גילה, אסף מידני, אמיר חפץ, יורם עידה וגלעד כהן, המרחב העירוני בישראל: מי ישרת אותך? היבטים משפטיים, משילוניים, סוציו-כלכליים ומרחביים בהחלת סל שירותים מוניציפלי מותאם רשות, אוניברסיטת תל אביב ומרכז השלטון המקומי, 2017, 31.

5. היעדר הגדרה תורם לאי-שוויון כלכלי-חברתי ברמה הלאומית: תושבי הרשויות החזקות מקבלים שירותים טובים ואילו תושבי הרשויות החלשות מקבלים שירותים גרועים.⁷²

1.2 ריכוזיות גבוהה

ישראל היא המדינה הריכוזית ביותר במערב. לביזור יש יתרונות רבים, ולריכוז סמכויות בידי המדינה חסרונות ברורים:

- בהיבט המנהלי ביזור הסמכויות לרשות המקומית מפחית בירוקרטיה ומאפשר מענה מהיר ויעיל לצורכיהם המיידיים של התושבים בשל קרבת השלטון לתושבים.⁷³
- במבנה שלטון ריכוזי שלטון המקומי אין את הסמכות והכלים לקבוע מדיניות סדורה ולהוציאה לפועל.
- ביזור סמכויות מן השלטון המרכזי לשלטון המקומי עשוי להפוך את הרשות המקומית לגוף עצמאי שיש בידיו אפשרות לקבוע מדיניות מתאימה לתושביו על מאפייניהם הייחודיים, ולהוציאה לפועל באופן יעיל. יתרון זה של ביזוריות בולט במיוחד במדינות רב-תרבותיות כמו קנדה וישראל. הענקת אוטונומיה שלטונית לקבוצות תרבותיות שונות מאפשרת להן לחיות על פי אמונתן, והיא מבטאת סובלנות ופולורליזם.⁷⁴ צעד כזה יכול גם לתרום לתחושת החיבור והשייכות של חברי קבוצת המיעוט לזהות התרבותית שלהם, לקהילות שלהם, לרשויות המקומיות ולמדינה עצמה.
- מבנה שלטון ריכוזי פוגע במימוש הפוטנציאל הכלכלי הלאומי: מחקרים מראים שקיים מתאם חיובי בין רמת הביזוריות של השלטון המקומי ובין התוצר לנפש ברמה הלאומית.⁷⁵
- מבנה שלטון ריכוזי מעודד התנהלות כלכלית לא יעילה מצד הרשויות וכניסה מתמדת לגירעונות, שכן הרשויות לוקחות בחשבון שהמדינה תממן את הגירעונות שלהן.⁷⁶
- מבנה שלטון ריכוזי מתנגש עם ערכים דמוקרטיים. רשות מקומית עצמאית מסוגלת להביא לידי ביטוי את רצון בוחריה, ויש בידה לאזן ולהגביל את עוצמת השלטון המרכזי.⁷⁷

⁷¹ שם, שם.

⁷² בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, פסק-דין בתיק בג"ץ 2489/19, 2021, 6-7.

⁷³ פינקלשטיין אריאל, השלטון המקומי בישראל: רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020, 31. שם, 21; 25-28.

⁷⁴ הצוות לקידום אזוריות בישראל, הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי: דו"ח סקירת מצב והמלצות לממשלה, משרד הפנים, נובמבר 2020, 10.

⁷⁵ מזרחי שלמה, שני בר, עידו פיק, איתן חגג, ניר לוי ועופר ברקוביץ', נייר עמדה בנושא ביזור סמכויות לשלטון המקומי, המרכז להעצמת האזרח ואוניברסיטת חיפה, 2022, 6.

⁷⁶ פינקלשטיין אריאל, השלטון המקומי בישראל: רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020, 20.

⁷⁷ פינקלשטיין אריאל, השלטון המקומי בישראל: רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020, 20.

1.3 פערים בין רשויות

אחת ההשלכות המצערות ביותר של התנערות המדינה מאחריות על הנעשה ברשויות המקומיות היא הפערים הגדולים שבין רשויות שונות. על פי מבקר המדינה הפער בהוצאה לתושב בין רשויות חזקות לחלשות הוא פי שלושה. כאשר ההוצאה הממוצעת לתושב על שירותים מקומיים בחמישון התחתון עמדה על 699 ₪, בחמישון השני היא עמדה על 1,262 ₪, ובחמישון העליון על 2,101 ₪.⁷⁸ נוסף לכך איכות השירותים שונה מאוד בין רשות לרשות. על אף השאיפה של הרשויות להעניק לתושבים שירותים באיכות גבוהה, רשויות חלשות מתקשות לעשות כן. מקורות המימון של רשויות חזקות, שבהן אוכלוסייה במעמד סוציו-אקונומי גבוה יחסית, הם בעיקר הכנסות ממיסוי אפקטיבי של התושבים ומתשלומי ארנונה על אזורי מסחר שנמצאים בתחומיהן. לעומתן רשויות חלשות שבהן אוכלוסייה במעמד סוציו-אקונומי נמוך יחסית, מתקשות במיסוי אפקטיבי של התושבים ועל פי רוב גם אין בתחומיהן אזורי מסחר גדולים.⁷⁹

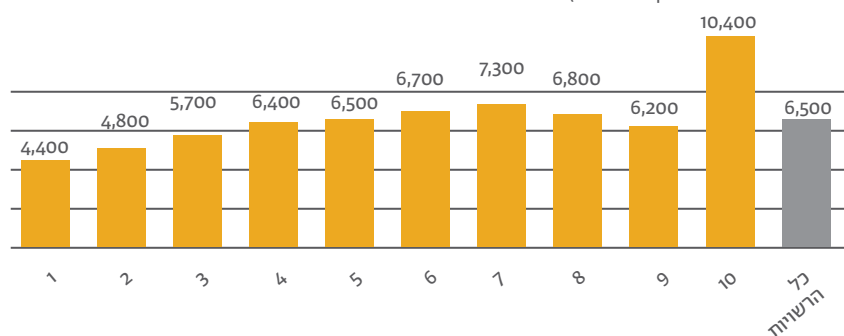
הפערים בין רשויות חזקות לחלשות תלויים במקרים מסוימים במשאבי הקרקע ואזורי התעשייה שבתחומי כל רשות. לדוגמה: מפעלי ים המלח נמצאים בתחום השיפוט של המועצה האזורית תמר. לפי דיווח ב"גלובס" משנת 2021, בשנת 2019 המועצה האזורית תמר גבתה מהמפעלים ארנונה בסך יותר מ-50 מיליון שקל. 25 מיליון מסכום זה היה עודף תקציבי במועצה, והסכום העצום הופנה ל-1,500 תושבי המועצה ולא לפיתוח המרחב.⁸⁰ על רקע הבעייתיות שבמקרים כמו זה, בשנים 2016-2017 הוקמו "הוועדות הגיאוגרפיות" שנועדו לבחון בקשות לשינויי גבולות וחלוקת הכנסות בין רשויות שונות על מנת לצמצם את הפערים ולקדם צדק חלוקתי באופן החלוקה של משאבים לאומיים לנתחים גדולים יותר בציבור.⁸¹ עם זאת פעילות הוועדות היא מוקד למאבקי כוח בין גורמים שונים, והשפעת פעילותן על צמצום הפערים וקידום הצדק החלוקתי שנויה במחלוקת.⁸²

גם בתחום הרווחה יש פערים ניכרים בין רשויות. מימון שירותי הרווחה נעשה בשיטת המימון התואם (מצ'ינג) הקובעת שעל הרשות לממן 25% מעלות הטיפול בפרט שזכאי לטיפול במחלקה לשירותים חברתיים, ועל המדינה לממן את יתרת הסכום. בהחלטת ממשלה מספר 550 משנת 2021, העוסקת בתוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית, נוסדה קרן תקציבית משותפת למשרד הרווחה והביטחון החברתי, הרשות לפיתוח כלכלי ואגף התקציבים במשרד האוצר, שתאפשר מתן תקציב גמיש לתוכניות רווחה או למימון חלקי של השתתפות הרשויות הערביות, בכדי לאפשר ולהגדיל את שירותי הרווחה הניתנים.⁸³

⁷⁸ מבקר המדינה, "ביקורת מערכתית: החוסן הפיננסי של הרשויות המקומיות", מתוך: דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, 2021, 160.
⁷⁹ להבי סיון וגל-חגית רומנו, כלכלת השלטון המקומי בישראל: ניתוח הפערים בין הרשויות המקומיות בישראל, משרד הפנים, 2016, 30.
⁸⁰ שרביט יוגב, צדק חלוקתי בנגב המזרחי – למראית העין, גלובס, 10/11/2021. נדלה בתאריך 26.6.2022.
⁸¹ משרד הפנים, מצגת: "הוועדות הגיאוגרפיות, הצגה לוועדת הפנים והגנת הסביבה", 2022.
⁸² שרביט יוגב, צדק חלוקתי בנגב המזרחי – למראית העין, גלובס, 10/11/2021; לוי דותן, הוועדות הגאוגרפיות רק סכסכו בין רשויות, כלכליסט, 17/02/2022. נדלה בתאריך: 26.6.2022.
⁸³ החלטה מספר 550 של הממשלה מיום 24.10.2021, בנושא "התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2021", 2021.

אולם רשויות חלשות רבות מתקשות לממן גם את חלקן היחסי בעלות והן מוותרות על הענקת שירותי רווחה, למרות שהאוכלוסייה באותן רשויות נזקקת לשירותי רווחה בשיעור גבוה יחסית. באופן אירוני התקציב הלאומי הנותר מחולק לרשויות חזקות שיש ביכולתן לממן בעצמן את שירותי הרווחה. מהנתונים בתרשים 7 עולה כי ההוצאה הכוללת על רווחה למטופל, מכל מקורות המימון, גדולה ברשויות שבאשכול העליון פי 2.7 מההוצאה למטופל ברשויות שבאשכול התחתון; ההוצאה למטופל בשלושת האשכולות העליונים גדולה פי 1.8 מההוצאה למטופל בשלושת האשכולות התחתונים.⁸⁴

תרשים 5: תקציב ביצוע למטופל במחלקות הרווחה⁸⁵
(ברוטו בש"ח כולל חלק מהרשות)



*באשכול 10 שני יישובים בלבד בהם פחות מ-300 מטופלים עם נזקקות מוגדרת.

⁸⁴ אבגר עדו, מימון שירותי רווחה ברשויות המקומיות בשיטת המימון התואם (מצ'ינג), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2017, 4.
⁸⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2017. אשכולות חברתיים-כלכליים, 2015.

בעיה 2 | רשויות לא עצמאיות שאינן ממצות את הפוטנציאל הגלום בהן

כאשר בוחנים את עצמאותן של רשויות מתגלים שלושה ליקויים עיקריים שמונעים מהרשויות לקחת חלק משמעותי בחוזה שבין המדינה, לרשויות ולאזרחים: תפקוד לקוי במדדים שונים, אספקת שירותים לוקה בחסר ותפיסה של ניהול ולא של הנהגה.

לוח 3: ריכוז נתוני רשויות לא עצמאיות שאינן ממצות את הפוטנציאל הגלום בהן

2	רשות	רשויות לא עצמאיות שאינן ממצות את הפוטנציאל הגלום בהן
תפקוד לקוי	שירותים לא מותאמים	ניהול ולא מנהיגות
47% מהרשויות לא פעלו כנדרש לגביית חובות 34% מהן חרגו מהמסגרת התקציבית 50% מהרשויות לא הגיבו לבקשות במסגרת חופש המידע	56% מהתושבים מרוצים מרמת הניקיון באזור מגוריהם 41% מהתושבים מרוצים מהתחבורה הציבורית	רבים מראשי הערים רואים עצמם כמנהלים ולא כמנהיגים

2.1 תפקוד לקוי

תפקוד הרשויות המקומיות נמצא לקוי בתחומים שונים. אינדיקטור מרכזי לתפקוד הוא ההתנהלות הפיננסית של הרשויות. דוח ביקורת רואי החשבון של משרד הפנים ברשויות המקומיות לשנת 2019 מציג את התמונה העגומה הבאה:

- ב-120 רשויות מקומיות (47% מכלל הרשויות) הרשות לא פעלה באמצעים הנדרשים לגביית חובות (עבור ארנונה, מים וחובים אחרים).
- 76 רשויות מקומיות (30% מכלל הרשויות) לא נקטו באמצעי האכיפה הנדרשים לגביית החובות המגיעים להן מהתושבים ומבעלי העסקים.
- בשל המצב הכספי של 77 רשויות מקומיות (30% מכלל הרשויות), משרד הפנים מינה בהן חשב מלווה.
- ב-87 רשויות מקומיות (34% מכלל הרשויות) הרשות המקומית חרגה מהמסגרת התקציבית המאושרת.⁸⁶

חשוב לציין שעל אף שמבנה שלטון ריכוזי מעודד התנהלות כלכלית לא יעילה מצד הרשויות המקומיות (כניסה כרונית לגירעונות הנובעת מהדיעה שהמדינה תסייע כלכלית),⁸⁷ לא בכל המקרים האחריות על בעיות פיננסיות של הרשויות המקומיות היא של המדינה.

מקרי שחיתות ברשויות המקומיות עולים לכותרות חדשות לבקרים, ומבין המדינות החברות OECD, ישראל מדורגת במקום ה-26 מתוך 37 במדד השחיתות הפוליטית של ארגון השקיפות הבין-לאומי - מדד

⁸⁶ משרד הפנים, דו"ח ביקורת רואי החשבון של משרד הפנים ברשויות המקומיות, ממצאי ביקורת עיקריים לשנת 2019, 2019, 9-15.

⁸⁷ מזרחי שלמה, שני בר, עידו פיק, איתן חג', ניר לוי ועופר ברקוביץ', נייר עמדה בנושא ביזור סמכויות לשלטון המקומי, המרכז להעצמת האזרח ואוניברסיטת חיפה, 2022, 6.

(CPI (Corruption Perception Index)⁸⁸ יש לציין שבניגוד לדעה הרווחת, מקרי שחיתות בשלטון המקומי אינם נפוצים יותר ברשויות מפלח מסוים (עדתי, מגזרי, דתי, כלכלי), אלא הם מופיעים בפריסה אחידה על פני רשויות מקטגוריות שונות. לטענת חוקרי המכון הישראלי לתכנון כלכלי, משמעות הדבר היא שהשחיתות ברשויות נובעת מכשלים רוחביים כלל-מערכתיים ולא ממאפיינים מקומיים, נקודתיים, או כאלו שנוגעים למגזר או לרמה סוציו-אקונומית מסוימים.⁸⁹ על פי אותו מחקר רוב עבירות השחיתות נעשות על ידי הדרג הנבחר (ראשי הרשויות וסגניהם) ולא על ידי הדרג הפקידותי.⁹⁰ נתון זה מציינ תמונה עגומה בכל הקשור ליחסי האמון שבין הנבחרים והבוחרים בשלטון המקומי.

לפי מחקר משנת 2020 התפקוד של הרשויות המקומיות לקוי בתחום השקיפות ונדרש שיפור רב. רשויות מקומיות רבות אינן מפרסמות באתר האינטרנט שלהן מידע שעל פי החוק הן מחויבות לפרסם, או כזה שיש בו עניין לציבור. זאת ועוד, היחידה הממשלתית לחופש המידע מצאה כי בשנת 2017 50% מהרשויות לא הגיבו לבקשת חופש מידע שהוגשה להן, ו-18% הגיבו בחריגה מהזמן המוקצה לכך על פי החוק. גם במקרה זה האחריות על התפקוד הלקוי היא של הרשות עצמה. דוגמה ללקיחת אחריות חיובית היא המקרה היוצא מן הכלל של פורום ה-15 (פורום הערים העצמאיות), שמקדם שקיפות באופן אקטיבי ובין היתר פרסם מדריך מפורט להגברת השקיפות ברשות מקומית.⁹¹

2.2 שירותים לא מותאמים

נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2019 מראים כי אחוז ניכר מהתושבים ברשויות המקומיות (בכל הארץ) אינם מרוצים מהיבטים שונים של השירותים שהם מקבלים. כך למשל רק 56% מרוצים מהניקיון באזור המגורים שלהם; 51% מרוצים ממצב הכבישים והמדרכות; 41% מסופקים מרמת התחבורה הציבורית; ורק 40% מהתושבים חושבים שיש מספיק מקומות חניה באזור המגורים שלהם.⁹² במחקר משנת 2021 נבדקה שביעות הרצון מכלל השירותים העירוניים בקרב תושבי שמונה ערים גדולות בישראל ונמצא ששביעות הרצון נעה בין 2.7 (חיפה) ל-3.5 (פתח תקווה) בלבד, בדירוג של 1 (שביעות רצון נמוכה) עד 5 (שביעות רצון גבוהה).⁹³

דוח מבקר המדינה שפורסם ביולי 2022 עסק בערים מעורבות ומתן השירות המוניציפליים בהם. בדוח זה נמצאו פערים רבים בשירותים, בין היתר בהקצאת נכסים לפעילות של גופים המשתייכים לאוכלוסייה הערבית, כאשר מתוך 500 נכסים שהקצו הערים המעורבות שנבדקו, חמישה נכסים בלבד. כך גם נמצאו פערים ושירותים שאינם מותאמים לציבור בתחום התמיכות לגופים המשתייכים לחברה הערבית ופועלים בנושאי דת, רווחה, תרבות ונוער, וכן בתחום שירותי החינוך.⁹⁴

⁸⁸ מיכל לרר, סוגיות הקשורות לשחיתות בשלטון המקומי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2020, עמודים 8-9.

⁸⁹ יונתן רול ושאל פרנקו-קורמוש, שחיתות בשלטון המקומי בישראל: גורמים והשלכות, מסמך ממצאי הביניים, המכון הישראלי לתכנון כלכלי, 2019, 30-29.

⁹⁰ שם, 35-39.

⁹¹ אריאל פינקלשטיין, השלטון המקומי בישראל: רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020, 72.

⁹² נתונים אלו מתייחסים לבני 20 ומעלה, בערים שבהן 100 אלף תושבים או יותר. ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2019, פרסום מספר 1835, עמ' 32.

⁹³ בארי איתן, ביצועי השלטון המקומי בחיפה ובהשוואה לערים גדולות אחרות: ירושלים, תל אביב-יפו, ראשון לציון, פתח תקווה, אשדוד, בני ברק ובאר שבע - ניתוח עמדות תושבים בתום שנת 2021, אוניברסיטת חיפה, 2022, 14.

⁹⁴ מבקר המדינה, שירותים מוניציפליים בערים מעורבות, 2022, עמ' 175-176.

2.3 ניהול ולא מנהיגות

על פי אריאל פינקלשטיין, קיימות שלוש תפיסות מרכזיות באשר לתפקידו של השלטון המקומי: זרוע ביצועית גרידא של השלטון המרכזי, ממשל עצמי מקומי ותאגיד שירותים. שתי התפיסות הראשונות מבין השלוש כרוכות בעמדות מנוגדות לגבי המיקום האידאלי על הציר שבין ריכוזיות לביזוריות: הסוברים שהשלטון המקומי צריך להיות זרוע של המדינה בלבד, דוגלים בריכוז הסמכויות בידי המדינה. ואילו הסוברים שהשלטון המקומי צריך להיות ממשל עצמי ומקומי, דוגלים בביזור הסמכויות מן המדינה אל הרשויות המקומיות. התפיסה האחרונה התחזקה מאוד בעשורים האחרונים בקרב המדינות הדמוקרטיות, והיא מבוססת על ההכרה שלכל קהילה יש צרכים ייחודיים, ועל ההכרה בזכות של כל קהילה לקבל מענה לצרכיה. לאור השוני הרב בין הקהילות השונות, תפיסה זו דוגלת במתן אוטונומיה שלטונית לכל רשות, כך שכל רשות תוכל לבטא ולממש את רצון התושבים שחיים בה בצורה מיטבית.⁹⁵ כמו שצוין לעיל, תפיסה זו רואה בשלטון המקומי רכיב חשוב בתרבות הדמוקרטית המודרנית.

התפיסות הרואות בשלטון המקומי זרוע של המדינה או תאגיד שירותים כרוכות בתפיסה של ראשי הרשויות כמנהלים שתפקידם מתמצה במימוש אפקטיבי של דרישות המדינה וביצירת מנגנון אפקטיבי למתן שירותים איכותיים לתושב. בניגוד לכך, התפיסה של השלטון המקומי כממשל עצמי מקומי כרוכה בתפיסה של ראשי הרשויות כמנהיגים שמעבר לניהול הרשות, תפקידם כולל קידום נושאים חברתיים וזהות מקומית וקהילתית ייחודית. כמו שצוין לעיל, בשנים האחרונות יותר ויותר ראשי ערים בישראל מזדהים עם התפיסה הזו.

"החברה הישראלית הלכה שבי אחר ההבטחה כי בניהול מקצועי ומיומן טמון המפתח גם להתמודדות באתגרים מנהיגותיים ברמה הלאומית. מיומנויות ניהול בוודאי נדרשות, אבל להנהגת מערכות מורכבות כמו אומה ומדינה, הן אינן מספיקות. הטיית היתר לכישורי ניהול, צמצמה את הגישה להנהגת מדינה לכדי התמקדות יתירה בסוגיות הניהול. השקפת העולם הליברלית המבקשת ממדינה לחדול משאיפתה לבניית אומה, להמיר מושגי "אומה" במושגי "חברה אזרחית" מעניקה תמיכה משמעותית למגמת הדומיננטיות של כישורי הניהול" (מתוך פוסט של אלוף במיל" גרשון הכהן, 2021)

על פי דהן ההבחנה בין ניהול והנהגה היא משמעותית ביותר. התפקידים השונים של המנהל (אחריות על תכנון, תקצוב, ארגון, שליטה ובקרה וכדומה) נושאים אופי מדעי, טכני ורציונלי. עמדתו היא עמדת המומחה ועבודתו 'קרה' ומחושבת. לעומת זאת המנהיג פועל במישור יחסים אחר – המישור הרגשי והערכי של חיי הציבור. המנהיג מציב סולם ערכים או חזון, והוא חוטא לביסוסו ולקידום סדר יום. בעוד שהמנהל מתמקד בהיבט מסוים של החיים הציבוריים ותפקידו לייצב ולבסס את המערכת שעליה הוא מופקד, המנהיג מותיר לעצמו שדה ראייה ומחשבה רחב, והוא עשוי לחולל שינויים רדיקליים במערכת שעליה הוא מופקד.⁹⁶

⁹⁵ פינקלשטיין אריאל, השלטון המקומי בישראל: רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020, עמ' 19-18.

⁹⁶ דהן יצחק, מנהיג מקומי: מכניזם של שינוי עומק בפריפריה, ירוחם: 1983-2006, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2009, 18.

התפיסה של ראשי הערים כמנהיגים ושל הרשות המקומית כממשל עצמי מקומי באה לידי ביטוי משמעותי במיוחד בתפיסה המכונה "ממשל קהילתי" (community government) שפותחה בסוף שנות ה-80. על פי תפיסה זו תפקידו של השלטון המקומי הוא לנהל ולהנהיג באופן מושכל את הקהילה המקומית בהתמודדות עם הבעיות והדילמות שניצבות בפניה, פעמים רבות לאור ההטרונות של וניגוד האינטרסים הפנימיים הקיים בה. תפיסה זו מדגישה את הממד הפוליטי (אם כי לאו דווקא מפלגתי) של השלטון המקומי, ורואה בו את המסגרת לליבון סוגיות חברתיות מקומיות באופן שיוביל להכרעה מוסכמת. בהתאם לתפיסה זו, ממשל קהילתי מאופיין באופן הבא:

- **רשות מאפשרת** (enabling authority) שעניינה מעורבות בדילמות ובבעיות של הקהילה המקומית על חלקיה השונים ומציאת הפתרונות הטובים ביותר שאפשר לממש באופן לגיטימי.
- **רשות מגיבה** (responsive authority) שפורצת את גבולות הרשות המקומית כארגון מקצועי ומקדמת עם הציבור ועבור הציבור פתרונות רגישים לצרכים המקומיים.
- **רשות נושאת באחריות כלפי הציבור** (accountable authority) המכירה בחובתה לדווח על פעילותה ולשאת באחריות ציבורית על התנהלותה, והמסוגלת ליצור דו-שיח עם האזרחים ללא מרחק היררכי ולגליסטי.⁹⁷

על פי בן-אליא תפיסה זו של הרשות דורשת שינוי פרדיגמה ממבנה משילות שלטוני היררכי שבו לשלטון בכירות מובנית ביחס לאזרחים (כקבוצות או כיחידים), ושבן השלטון מממש את כוחו באמצעות משילות מוכתבת (local governing), למבנה משילות המבטא משילות כהפקה משותפת של שחקנים חברתיים שונים הנכונים לשתף פעולה באופן רצוני ועל בסיס שוויוני (local governance). מבנה משילות זה דורש מראשי הרשויות לעבור מהתנהלות ניהולית היררכית להתנהלות ניהולית הנהגתית - הנעה של יחידים וקבוצות באמצעות שכנוע, היועצות והידיברות (management of influence).⁹⁸

במחקר שערך דהן על העיר ירוחם תחת שני ראשי עיר המייצגים דגמים שונים של הובלה, נמצא שדגם ההובלה שהוא מכנה "מנהיגות מעצבת" מוביל לתוצאות חיוביות משמעותיות בתחומים שונים. לפי דהן בדגם מנהיגות מעצבת, השאיפה היא לחולל שינויים ארוכי טווח, בעיקר בתחום התודעה והתרבות. בדגם זה מעוררים בתושבים משמעות, מוטיבציה, ואחריות אישית וקבוצתית. מבחינת האופי, מנהיג מעצב מצטיין בכריזמה אישית, ביכולת לעורר השראה ובהצגה של רעיונות כנשגבים וברי-ביצוע כאחד. מנהיג מסוג זה פועל לערער ולאתגר מערכת ההנחות והערכים של המונהגים, והוא מתייחד בהצעת פתרונות יצירתיים ופורצי דרך לבעיות ישנות ומוכרות. מנהיג מעצב גם מעצים את מונהגיו באמצעות האצלה של אחריות וסמכויות, מה שעולה בקנה אחד עם השאיפה לביזוריות ועם עקרון הסובסידיאריות. נראה איפוא שדגם מנהיגותי זה עולה בקנה אחד עם מבנה משילות מסוג local governance.⁹⁹

דהן טוען שראש עיריית ירוחם לשעבר מוטי אביסרור מצטייר כמנהיג מעצב שהתיימר לחולל שינויים מרחיקי לכת בזירה המקומית, התייצב בעמדה פרו-אקטיבית ויזמית, התיימר לחולל את מערכת הערכים והציפיות של

⁹⁷ בן-אליא נחום, הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש בישראל, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2004, 120.

⁹⁸ שם, 121-122.

⁹⁹ דהן יצחק, מנהיג מקומי: מכניזם של שינוי עומק בפריפריה, ירוחם: 1983-2006, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2009, 23-20.

התושבים ולא רק להגיב עליה, ומדד את הצלחתו גם במדדים אובייקטיביים (שיעור הזכאים לתעודת בגרות, פרסים שבהם זכתה העיר מצד משרדי ממשלה וגופים אזרחיים) וגם במדדים סובייקטיביים (עידוד חשיבה עצמאית בקרב התושבים, ערעור פסיכולוגיית התלות שאפיינה את תושבי העיר). זאת ועוד, אביסרור כמנהיג מעצב הצטיין ברמה גבוהה של סולידריות, ביסס את מעמדה של ירוחם מול גופי הממשלה השונים, שיפר מאוד את הדימוי של העיר (בעיני מקומיים זרים כאחד) ועודד בקרב התושבים שותפות ותרבות דמוקרטית. במחקרה של דבורה אברמזון, מוצג מדרג המימדים להגדרה של אוטונומיה מקומית של המועצה האירופית¹⁰⁰ (European Commission)

1. **אוטונומיה משפטית** - המעמד החוקי של הרשויות בתוך המדינה.
2. **אוטונומיה במדיניות במתן שירותים** - מגוון הפונקציות והשירותים שעליהם הרשויות אחראיות, בין אם באמצעות המשאבים הכספיים של הרשות ובין אם באמצעות הצוות המקצועי שלה.
3. **אוטונומיה פוליטית** - המידה שבה הרשויות המקומיות יכולות להחליט על היבטי המערכת הפוליטית ומאפייני הממשל שלהן.
4. **אוטונומיה פיננסית** - שילוב משתנים הקשורים למשאבים הכספיים של השלטון המקומי והיכולת של הרשויות להשפיע על תקציבן.
5. **אוטונומיה ארגונית** - שיקול דעת בנוגע לסמכות של הרשות בעת מילוי משימות.
6. **אוטונומיה בנוגע לפיקוח** - שילוב בין יכולת הפיקוח העצמי של הרשות ומידת הפיקוח על הרשויות מצד המדינה.
7. **אוטונומיה בקבלת החלטות** - מידת יכולתן של הרשויות להשפיע על דיונים והחלטות ברמת הממשל המרכזי.

דבורה אברמזון, מודלים אפשריים להגמשת מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, מכון ירושלים למחקרי מדיניות וג'וינט אלכא, 2020.

בעיה 3 | היעדר קהילות ותחושת קהילתיות

כאמור לקהילות חזקות ולתחושת קהילתיות חזקה יש פוטנציאל משמעותי ליצירת איכות חיים גבוהה במובנים שונים, החל מיצירת תחושת שייכות וכלה ביצירת ביטחון אישי ומניעת תאונות דרכים. מחקרים מראים שקהילות ותחושת קהילתיות חלשות יוצרות בעיות שונות. אנשים חיים בבדידות, ופרטים המשתייכים לפלחים חלשים בחברה מתקשים לבסס תחושת שייכות וייצוג מול הרשויות השונות. כתוצאה מכך צרכים של תושבים רבים נותרים ללא מענה והיכולת שלהם לממש את תפיסת עולמם נפגעת. קהילתיות לקויה באה לידי ביטוי בכמה תוצאות חברתיות לא רצויות: אפליה, הדרה וקוטב בין קהילות, היעדר גורמי תמיכה עבור הפרטים, פגיעה באוכלוסייה וזהות מקומית חלשה.

לוח 4: ריכוז ההשלכות של היעדר קהילות ותחושת קהילתיות

היעדר קהילות ותחושת קהילתיות		קהילה
זהות מקומית חלשה		אפליה, קיטב והדרה
המרחב במוקמי לא רואה בתפקידו ליצור ולטפח זהות מקומית	היעדר גורמי תמיכה 12% ללא מעגל חברתי תומך מתחת למדינות (OECD) 7% חשו שאין להם למי לפנות בשעת משבר 20% דיווחו על תחושת בדידות	58% לא בוטחים בזולת 27% חשים מופלים

3.1 אפליה, קיטב והדרה

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ-27% מהאזרחים בני העשרים ומעלה הרגישו אפליה בשנת 2018.¹⁰¹ כמו כן תחושת הייצוג הכללית בקרב האוכלוסייה הישראלית היא בינונית, ובקרב קבוצות מיעוט היא נמוכה עוד יותר.¹⁰² התחושה של קבוצות ופרטים שאין להם יכולת השפעה ושהם נותרים מחוץ למשחק הפוליטי גורמת לניכור, לניתוק ולאדישות, ופוגעת הן באיכות החיים של התושבים והן במרקם הדמוקרטי של המרחב המקומי. הדרת אוכלוסיות אף מובילה מעת לעת לאלימות, להפרות סדר ולפגיעה בחפים מפשע, בשל ניסיון של קבוצות שונות להשמיע את קולן ברבים. לא פעם מאבקים אלה באים לידי ביטוי במרחב המקומי, גם אם לרוב הדרישה לשינוי מכוונת כלפי מדיניות הממשלה. הסבר אפשרי למצב הזה הוא היעדרן של קהילות חזקות שמסוגלות להשפיע על המדיניות הציבורית המקומית, ושמשוגלות להעניק תחושות של שייכות וייצוג לפרטים החברים בהן.

¹⁰¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הסקר החברתי, פרסום מספר 1788, 2018, 65.
¹⁰² לחיות ביחד ומכון ERI, מדד לחיות יחד 2020, עמותת לחיות יחד, 2020.

חולשות התרבות הקהילתית בארץ באות לידי ביטוי גם במשבר בתרבות הבין-קהילתית, בפילוג ובקיטוב החברתי העמוק שישאל נמצאת בו. ציונה של ישראל ב"מדד התלונות החברתי" (Group Grievance Indicator) של הקרן לשלום, שמדד את קיומם של שסעים חברתיים ושל מחלוקות בשנת 2020, הוא 10 מתוך 10, לצד מדינות כמו סוריה (ציון 10) וסודן (ציון 9.4).¹⁰³ כאשר בוחנים את המצב בהשוואה למצב בשנת 2015, ניכרת התדרדרות (בשנת 2015 הציון היה 9.7 מתוך 10).¹⁰⁴ בשנת 2019 רק 40% מבני העשרים ומעלה בטחו בזולת, בעוד ש-58% חשבו שיש להיזהר מאנשים (2% לא נקטו עמדה).¹⁰⁵ כמו כן הנכונות של חילונים לגור לצד חרדים נמוכה מאוד, ובני החברה הערבית ובני החברה היהודית מעריכים אלו את אלו באופן שלילי ביותר.¹⁰⁶ על פי סקר שערכה פנימה ביולי 2021, שוררת שנאה ניכרת בין האוכלוסיות בארץ. האוכלוסייה השנואה ביותר היא החרדית - 24% מבני החברה הכללית ו-40% מקרב החברה החילונית העידו כי הם חשים שנאה לחרדים.¹⁰⁷

3.2 היעדר גורמי תמיכה

גורמי תמיכה הם חיוניים לרווחת הפרטים בחברה. לרוב בני המשפחה והחברים הם גורמי התמיכה המידיים, אך אין ספק שגם לקהילות יש תפקיד חשוב בתחום זה עבור פרטים בודדים ועבור כלל החברה במצבי חירום ומשבר. נכון לשנת 2020 ועל פי נתוני ה-OECD, כ-12% מהישראלים דיווחו שאין בקרבתם קרוב משפחה, חבר או קהילה שיתמכו בהם בשעת משבר - נתון נמוך מהממוצע בשאר מדינות ה-OECD.¹⁰⁸ בשעת חירום – בעת אסון טבע, מגפה או מלחמה – אופן ההתמודדות של כל קהילה יכול ללמד אם הייתה קיימת לפני כן תשתית קהילתית תומכת. מצבי החירום מוכיחים שוב ושוב את הקשר בין קהילתיות וחוסן. בשנים האחרונות הבנת הקשר בין המרחב המקומי לניהול מצבי חירום חלחלה למוסדות המדינה. כתוצאה מכך הושקעו מאמצים רבים בשני מיזמים שעוסקים בנושא: השולחן העגול בהובלת משרד ראש הממשלה בנושא "מתחברים לחוסן בחירום", שפרסם את המלצותיו בשנת 2017, ו"התוכנית הלאומית להקמת מרכזי חוסן בפריסה ארצית", שנידונה בוועדת ההיגוי העליונה למרכזי חוסן בהובלת משרד הבריאות בשנת 2019. עם זאת וכפי שמציין דוח מבקר המדינה משנת 2021, שני המיזמים לא קודמו, וניכר היעדר אסטרטגיה לאומית לחיזוק החוסן החברתי.¹⁰⁹ יתר על כן, קהילתיות חלשה והיעדר גורמי תמיכה מובילים לכך שאנשים חיים בבדידות ובתחושה קשה של חוסר שייכות חברתית. במקרים רבים ולאו דווקא בערים התושבים לא מכירים אפילו את שכניהם הקרובים ביותר. יש לציין שבדידות היא תחושה סובייקטיבית, וגם אנשים הנמצאים בחברת אחרים עלולים לסבול ממנה. על פי הנתונים, כ-20% מהאזרחים דיווחו בשנת 2019 על תחושת בדידות ו-7% חשו שאין להם למי לפנות בשעת משבר.¹¹⁰ למעשה כחמישית מאוכלוסיית המדינה מרגישים שונים ומרוחקים מאחרים וללא יחסים חברתיים מספקים. בערים הגדולות (שבהן יותר מ-200 אלף תושבים) כ-25% מהתושבים דיווחו שהם חשים דיכאון.¹¹¹

¹⁰³ Fund for Peace, Fragile States Index 2020, p.50. (For Information about the indicator itself, see p.43)

¹⁰⁴ Ibid, p.36

¹⁰⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי, פרסום מספר 1807, 2019, 317.

¹⁰⁶ לחיות ביחד ומכון ERI, מדד לחיות יחד 2020, עמותת לחיות יחד, 2020.

¹⁰⁷ פנימה, מדד השנאה של פנימה, יולי 2021.

¹⁰⁸ OECD, How's life, 2020, Chapter 11, Figure 11.2

¹⁰⁹ מבקר המדינה, תקציר דו"ח היערכות הרשויות המקומיות לטיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום, 2021, 4-5.

¹¹⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי, פרסום מספר 1807, 2019, 49.

¹¹¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל, פרסום מספר 1835, 2019, 33.

3.3 זהות מקומית חלשה

זהות מקומית מוגדרת במחקר כזהות אישית המתגבשת בזיקה למקומיות בסדר גודל משתנה (רחוב, שכונה או עיר), זהות שמעניקה לפרט תחושות ביטחון, רגיעה וגאווה. זהות מקומית מאפשרת הזדהות והשתייכות עמוקה עם המקום ועם הקהילה המקומית וחיבור רגשי משמעותי למקום.¹¹² זהות מקומית מורכבת מחיבור למרחב פיזי, ומחקרים מראים שסביבה פיזית משפיעה רבות על הרגשות של פרטים ועל האופן שבו הם תופסים את הזהות המקומית שלהם. הזהות המקומית מושפעת גם מפעילות חברתית: בעידן הגלובליזציה שמתאפיין בבנייה ותכנון סביבתי 'אנמיים' ונעדרי מאפיינים ייחודיים, מרחבים פיזיים ברחבי העולם נעשים דומים זה לזה. על רקע זה, הפעילויות החברתיות שיזמות קהילות וקבוצות חברתיות שונות תורמות להענקת ייחודיות פונקציונלית לכל מקום ומקום. רכיב מרכזי נוסף של זהות מקומית הוא זיכרון קולקטיבי של ההיסטוריה והמורשת של המקום.¹¹³

יש לציין שההיבטים השונים של הזהות המקומית נמצאים במערכת של השפעה הדדית: המרחב הפיזי הוא אחת הזירות שבה מתרחש מה שהופך לימים להיסטוריה מקומית, ולפיכך במקרים רבים הוא הביטוי להיסטוריה ולמורשת המקומית (מבנים היסטוריים, אנדרטאות וכדומה). פעילות חברתית קהילתית עשויה להתרכז סביב סביבה פיזית קיימת או לחלופין ליצור סביבה חדשה לאור הפונקציונליות החברתית. לדוגמה: מרחב 'אנמי' מבחינה פיזית כמו אזור תעשייה מקומי או מגרש חניה יכול להפוך למקום מפגש לבני נוער, מה שעשוי להוביל את בני הנוער עצמם או את הרשויות לפתח אותו ולהתאים אותו לשימושם.

פיתוח והעמקה של זהויות מקומיות ייחודיות עשויים להוביל לכמה תוצאות רצויות בהקשר המקומי הרחב. כפי שנכתב לעיל, העמקה של זהות מקומית יכולה להוביל להעמקה של הקהילתיות המקומית וקהילה חזקה מכוננת ויוצרת זהות. לפיכך מאמצים לפיתוח קהילתיות יישאו יותר פרי אם הם ילוו במאמצים ממוקדים לפיתוח זהות מקומית. כמו כן לטענת החוקר דויד אור, "מקומיים" (אנשים בעלי זהות מקומית חזקה) פוגעים פחות במקום שלהם ובמקומות של אחרים ביחס ל"תושבים" (אנשים בעלי זהות מקומית חלשה).¹¹⁴

פיתוח והעמקה של זהויות מקומיות ייחודיות יכולים לאפשר לרשות המקומית לשווק את עצמה כמקום מגורים מושך. בעולם שבו מקומות מגורים מציעים לצרכנים דברים דומים מאוד, אפשר להניח כי מיתוג נכון של ייחודיות הזהות המקומית, שמתכתב הלכה למעשה עם תוכניות העיר, יהיה פקטור בתחרות של רשויות מקומיות על תושבים, על עסקים ועל משקיעים.¹¹⁵ **העיר תל אביב** היא דוגמה להצלחה מסוג זה. המיתוג שלה כ"עיר ללא הפסקה" מושך אליה קהלים רבים, ותושבי שכונות שונות מזדהים עם דימוי זה.¹¹⁶ כך מחזיקות ערים שונות במיתוג עירוני בשאיפה להבליט את הזהות המקומית, וערים שונות מתכננות תהליכי מיתוג. גם **באר שבע** זוכה להצלחה בכך. העיר ממותגת כ"בירת ההזדמנויות של ישראל". בתהליך המיתוג מודגשות ההזדמנויות הרבות

¹¹² Shao, Y., Lange, E., Thwaites, K., Defining Local Identity, Landscape Architecture Frontiers, 5 (2) 2017, pp.26-27.

¹¹³ Ibid, p.33

¹¹⁴ אור דויד, "מקום ופדגוגיה", בתוך בנשטיין, ג'רמי, עורך, קיימות: חזון, ערכים, יישום, מרכז השל והמשרד להגנת הסביבה, תל אביב, 2011, 161.

¹¹⁵ אברהם אלי, קידום ושיווק ערים בישראל: אסטרטגיות ומסעות פרסום למשיכת תיירים, משקיעים, יזמים ותושבים. מכון מחקרי פלורסהיימר, 2003, 33.

¹¹⁶ שנהאפרת וערן רזין, היקשרות למקום בשכונות שונות ובעיר אחת: על הקשר בין אדם לשכונתו ובין אדם לעירו, מכון מחקרי פלורסהיימר, 2018, 29-27.

שבשטחה בתחומי החינוך וההשכלה הגבוהה, המחקר, היזמות והסייבר, הפנאי והתרבות, ונכסיה העירוניים מובילים: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, פארק ההיי-טק, קריית הסייבר, מעבר יחידות התקשוב של צה"ל לנגב וריבוי מרכזי תעסוקה ותעשייה. כך מקדמת באר שבע מיתוג שנועד למשוך צעירים, משפחות ואנשי מקצוע ולגרום להם להישאר בעיר.¹¹⁷ **בנהריה** נעשה לאחרונה תהליך מיתוג חדש תחת החזון "נהריה - החופש לגדול" המבטא את תפיסתה של העיר כעיר קיט ונופש לצד אזור איכות שאפשר לגדול בו ולהזדקן ברווחה המאפשר לתושבים להתפתח, לצמוח ולממש את שאיפותיהם. בדף סמלי העיר באתר של עיריית נהריה כתוב: "אנחנו פה כדי לאפשר לכל אחת ואחד מכם את החופש לגדול לאן, במה ואיך שהוא רק רוצה".¹¹⁸ כך עשתה גם העיר **עכו** שמיתגה עצמה לאחרונה כ"חצי אי, עולם שלם", המבליט את היתרונות השזורים ברב-התרבותיות והמגוון השוקק שבה.¹¹⁹ **חולון** המחזיקה במשך שנים את הסלוגן "עיר הילדים", מציגה סביבה אולטימטיבית לילדים ומשפחות.¹²⁰ **נתניה** מוצגת כ"רבייירה של ישראל" - עיר חופש עם רצועת חופי ים וטיילת רחבה, השואפת למשוך תושבים המחפשים איכות חיים.¹²¹ **ירוחם** השלימה לפני מספר שנים תהליך מיתוג עם הסלוגן "העתיד פורח במדבר", המבליט את הפוטנציאל הטמון בה הן לאזרחים והן למדינה.¹²²

כפי שראינו, הזהות המקומית הייחודית של התושבים מושפעת מהייחודיות הפיזית של מקום מגוריהם. אלא שבעשורים הראשונים לקיום המדינה התאפיינו התכנון והבנייה בהתעלמות מנושאי זהות ומשמעות (למעט מוטיבים לאומיים קנוניים, כגון הנצחת הנופלים ומלחמות ישראל) כחלק ממדיניות פוליטית וחברתית של יצירת אי-זהות של הקהילות המקומיות. כתוצאה מכך מרבית המרחבים המיושבים בישראל מעוצבים בצורה אנונימית שיוצרת ניכור והם לא מבטאים את הזהויות המקומיות השונות של האוכלוסיות המגוונות שמרכיבות את החברה הישראלית.¹²³

פרק 4 | השפעה אזרחית נמוכה ודמוקרטיה מקומית חלשה

ביזור סמכויות לרשויות המקומיות צריך להיות מותנה בשיפור התפקוד שלהן במדדים שונים, ובפרט במדדי התפקוד הדמוקרטי התקין.¹²⁴ בהקשר זה נראה שהמצב הקיים רחוק מלהיות משיבוע רצון. רשויות רבות תופסות את התושבים כלקוחות-צרכנים, ולא כשותפים להליכי הממשל, והן לא מצליחות ליצור מנגנוני שיתוף ציבור יעילים. בהתאמה, תושבים רבים תופסים את עצמם באופן דומה, והאדישות האזרחית נפוצה. נוסף לכך התפקוד של שומרי הסף הדמוקרטיים ברשויות עצמן לקוי, כך שלראשי הרשויות יש כוח פוליטי רב מדי.

לוח 5: ריכוז ההשלכות של השפעה אזרחית ודמוקרטיה מקומית חלשות

השפעה נמוכה ודמוקרטיה מקומית חלשה			פרט	4
תושבים כלקוחות	מנגנון דמוקרטי דל	העדר תחושת השפעה	אדישות אזרחית	
אין הוראות ונהלים המחייבים שיתוף ציבור	ועדות ללא מעמד חברי מועצה ללא תנאים 21 רשויות לא מינו מבקר לרשות 29 מבקרי רשות לא הגישו דו"ח שנתי 23% מוועדות הביקורת לא פעלו, או פעלו באופן חלקי בלבד	20% ירידה (נקודות אחוז) בשיעורי הצבעה ברשויות המקומיות לאורך השנים	11% בלבד, מעורבים ציבורית ופוליטית 23% השתתפו בפעילות התנדבות בממוצע	

4.1 תפיסת התושבים כלקוחות ולא כשותפים

לשיתוף הציבור בהליכי הממשל של הרשויות המקומיות יש ערך מבחינה דמוקרטית ומבחינת השפעתו על התאמת השירותים לצורכי התושבים. אולם בפועל תהליכי השיתוף ברשויות המקומיות בארץ לוקים בחסר מכמה בחינות. ראשית, אין בישראל הוראות המחייבות את הרשויות לקיים שיתוף ציבור, פרט לפרסום תוכניות במסגרת הליכי תכנון ובנייה. למרות שמשרד הפנים תומך בשיתוף הציבור, אין בתוכניות העבודה שלו יעדים רלוונטיים. שנית, לא קיימת שיטה סדורה למדידת התוצאות של תהליכי שיתוף ציבור ולהפקת לקחים מהם. על אף שמשרד ראש הממשלה אמור היה לפרסם מדדים כאלה, בשנת 2019 הוא הודיע שהמדדים לא גובשו ושהצורך בגיבושם יבחן מחדש. יש לציין שהיעדר מדדים מסוג זה אינו ייחודי לישראל והבעיה קיימת גם במדינות אחרות.¹²⁵

נוסף לשני הליקויים הללו, שנובעים באופן חלקי מהתנהלותה של הממשלה, גם הרשויות המקומיות עצמן אינן פועלות מספיק להטמעת שיתוף ציבור משמעותי בהליכי הממשל שלהן, ונראה שרבות מהן עדיין תופסות את התושבים כלקוחות ולא כשותפים. שיתוף הציבור נתפס כתחום פופולרי בקרב הרשויות המקומיות, ורבות

¹¹⁷ עיריית באר שבע, בירת ההזדמנויות, נדלה בתאריך: 15/07/2022, קישור: באר שבע – בירת ההזדמנויות, ללא תאריך.

¹¹⁸ עיריית נהריה, סמלי העיר, נדלה בתאריך: 17/07/2022, קישור: עיריית נהריה – סמלי העיר, ללא תאריך.

¹¹⁹ עיריית עכו, עכו – חצי אי, עולם שלם. נדלה בתאריך: 17/07/2022, קישור: עכו – חצי אי, עולם שלם, 18/04/2021.

¹²⁰ עיריית חולון, עיר הילדים, נדלה בתאריך: 16/07/2022, קישור: חולון – עיר הילדים, ללא תאריך.

¹²¹ עיריית נתניה, סרטון תדמית: נתניה – הריביירה של ישראל, נדלה בתאריך: 16/07/2022, קישור: נתניה – הריביירה של ישראל, 14/08/2011.

¹²² Scooper - הודעה לעיתונות, המועצה המקומית ירוחם ממותגת, נדלה בתאריך: 17/07/2022, קישור: המועצה המקומית ירוחם ממותגת, 04/01/2017.

¹²³ הורביץ איתי, ביטוי הזהות המקומי בנוף העירוני: ראש העין הוותיקה כמקרה לדוגמה, תזה שהוגשה לסנט הטכניון, 2006, 3.

¹²⁴ נגיד מורן, ביזור סמכויות לשלטון המקומי בישראל מורכב משנדמה, גלובס, 16/12/2020. נדלה בתאריך: 26.6.2022.
¹²⁵ בקר אהוד, שיתוף ציבור במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2019, 2-1.

מהן מעוניינות להצטייר כמקיימות תהליכי שיתוף ציבור. אולם בפועל רשויות מעטות השקיעו באופן משמעותי בתכנון הליכי שיתוף רוב התהליכים התמקדו בשקיפות (יידוע התושבים על הנעשה ברשות) בלבד.¹²⁶ יש לציין גם שלפי זמיר שחף, חוסר האפשרות הממשית של תושבי הרשויות המקומיות להשתתף בתהליכי קבלת ההחלטות היא אחד מן הגורמים המסבירים את הירידה המתמשכת בשיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות.¹²⁷ לאורך השנים 1950-2008 חלה ירידה של 30% בשיעור ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות,¹²⁸ ובשנת 2018 רק כ-50% מבעלי זכות ההצבעה מימשו אותה.¹²⁹ היעדר מנגנונים יעילים לשיתוף הציבור עשוי להסביר גם את העובדה שמרבית הישראלים (75%) סבורים כי הם אינם יכולים להשפיע על מדיניות הרשות המקומית של יישוב מגוריהם.¹³⁰

4.2 מנגנון דמוקרטי דל

מעמד חברי המועצות חלש ביותר. הם נטולי סמכויות ממשיות ויכולת ההשפעה שלהם על הנעשה ברשות מצומצמת. מרבית הוועדות קיימות ללא מעמד חוקי מחייב ובשל כך פעולת חברי המועצה תלויה בביזור סמכויות מצד ראש הרשות, הנעדר אינטרס לעשות כן. נוסף לכך חברי המועצה לא מקבלים שכר עבור עבודתם אלא פועלים בהתנדבות. חוזר מנכ"ל 4/2017 של משרד הפנים אוסר על רשויות מקומיות לתגמל את חברי המועצה שלהן מהתקציב שלהן. לעיתים, חברי המועצה אינם מקבלים תנאים בסיסיים כמו משרד, ייעוץ משפטי, תמיכה מחקרית ותקציב פעילות והם מממנים הוצאות אלו מכיסם הפרטי, על אף שפקודת העיריות קובעת את החובה להעמיד לרשות חברי המועצה משרד, טלפון ומחשב. העבודה בהתנדבות מובילה לכך שחברי המועצה הנבחרים אינם מחויבים לתפקידם מבחינה חוקית או רגשית. המצב הקיים הופך את החברות במועצה לפריווילגיה עבור אלו שיש בידיהם אמצעים כלכליים לעמוד בכך, מה שמדיר מהמועצות אוכלוסיות שאין להן אפשרות להתנדב. הדבר המוביל לייצוג חסר של אוכלוסיות אלו במוסדות השלטון. יש לציין שבמבט השוואתי ישראל חריגה מאוד. במחקר שנבדקו בו 39 דמוקרטיות, מרביתן באירופה, נמצא שבכולן מוענק תגמול כספי מסוג כלשהו לחברי המועצה.¹³¹ המצב בישראל פוגע באופן אנוש בדמוקרטיה המקומית וביכולת של חברי המועצה הנבחרים לייצג את האינטרסים של הבוחרים ולבקר את הרשות ואת ראש הרשות. חברי מועצה מהאופוזיציה, אלו שבאופן טבעי מהווים משקל נגדי לראש הרשות, סובלים עוד יותר מהיעדר סמכויות, והם מודרים לרוב ממוקדי קבלת ההחלטות. במרבית המקרים היועץ המשפטי של הרשות נוטה לצידו של ראש הרשות, מה שמהווה חסם נוסף בפני התפקוד האפקטיבי של חברי המועצה.¹³²

נוסף למועצת הרשות, גם למבקר הרשות ולוועדת הביקורת יש תפקיד חשוב בתפקוד הדמוקרטיה המקומית. אולם גם בנושא זה קיימים ליקויים רבים. כך למשל נתוני משרד הפנים משנת 2019 מראים כי 21 רשויות מקומיות כלל לא מינו מבקר רשות, ו-29 מבקרי רשות לא הגישו דוח ביקורת שנתי. כ-21% מדוחות הביקורת שהוגשו בשנה זו לא נידונו בוועדות הביקורת או במועצות, ו-23% מוועדות הביקורת לא פעלו, או פעלו באופן חלקי בלבד.¹³³

4.3 היעדר תחושת השפעה ואדישות אזרחית

במקביל לתפיסה של הרשויות את התושבים כלקוחות פסיביים, נראה שגם מרבית האזרחים בישראל תופסים את עצמם באופן דומה. רוב התושבים אינם תופסים את עצמם כבעלי השפעה, ואינם רואים ערך משמעותי בהשתתפות בדמוקרטיה המקומית, כפי שאפשר ללמוד מאחוזי ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות שצוינו לעיל. נתון משמעותי נוסף בהקשר זה הוא שרק כ-11% מהישראלים (בני 20 ומעלה) מעידים שהיו מעורבים בחיים הציבוריים או הפוליטיים ברמה המקומית והארצית גם יחד.¹³⁴ גם שיעורי ההשתתפות בפעילות התנדבותית, המעידים על המעורבות החברתית והאזרחית ועל תחושות הביטחון העצמי ואיכות החיים של הפרט, נמוכים למדי ועומדים על ממוצע של 23% בשנת 2020. בקרב יהודים שיעור ההתנדבות של חרדים עומד על 39% ושל הדתיים הוא 6%. זאת לעומת 21% התנדבות בקרב חילונים, 22% בקרב מסורתיים. בקרב האוכלוסייה הערבית אחוזי ההתנדבות עומדים על 7%. נתונים אלו נמוכים בהשוואה למדינות ה-OECD, שם עומד הממוצע על 26%.¹³⁵

¹²⁶ שם, 23.

¹²⁷ זמיר שחף, סיכויי לשינוי? שיעורי ההשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות, פרלמנט, גיליון 82, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018.

¹²⁸ אטמור ניר, השתתפות בבחירות ברשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013.

¹²⁹ משרד הפנים, אתר תוצאות יום הבחירות לרשויות המקומיות, 2018. נדלה בתאריך: 6.6.2022.

¹³⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הסקר החברתי לשנת 2015, פרסום מספר 1670, 70.

¹³¹ פינקלשטיין אריאל, אסף שפירא, אביטל פרידמן, חוות דעת: יצירת מנגנוני בקרה פנימיים ברשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022, 3-4.

¹³² פרידמן אביטל ואסף שפירא, חיזוק מעמדם של חברי מועצות ברשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020, 37.

¹³³ משרד הפנים, דו"ח ביקורת רואי החשבון של משרד הפנים ברשויות המקומיות, ממצאי ביקורת עיקריים לשנת 2019, 2019, 21.

¹³⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי, פרסום מספר 1841, 2020, 243.

¹³⁵ שם, 351.

שער שלישי

פתרונות ישראליים

עקרונות הפתרון ושינוי התפיסה

פרק 1 | שינוי פרדיגמה ברמת המדינה - משילות משתפת
פרק 2 | שינוי פרדיגמה ברמת הרשות - ממשל מקומי
פרק 3 | שינוי פרדיגמה ברמת הקהילה - קהילות חזקות
פרק 4 | שינוי פרדיגמה ברמת הפרט - דמוקרטיה מקומית
פרק 5 | מחזון למעשה

עקרונות הפתרון ושינוי התפיסה

מבנה השלטון בישראל הוא היררכי ויש בו שלושה שחקנים מרכזיים: המדינה היא השלטון המרכזי, 257 הרשויות המרכיבות את השלטון המקומי ומתפקדות על פי רוב כצינור שדרכו מספקת המדינה את השירותים לאזרח. והפרט המוצב כלקוח המקבל וצורך שירותים. כפי שהראנו, מערך זה מתפקד באופן לקוי ואינו ממצה את היכולות והיתרונות של כל אחד מהשחקנים, ולפיכך איננו מיטיב עם האזרחים.

בחווה המדינה הרצוי מערכת היחסים בין הצדדים ואחריותם צריכה להיות ברורה ולהתבסס על חזון המדינה. החוזה צריך להביא למיציא ומינוף יכולותיו של כל אחד מהשחקנים. אך **שינויים עמוקים אלו אינם נוצרים יש מאין** באופן ספונטני. אנו נדרשים לפעול לביצוע 'עדכון תוכנה', שיבטיח יישום מיטבי של המדיניות הממשלתית הנקבעת, ליצור משילות משתפת וממשל מקומי איכותי, קהילות חזקות ותחושת קהילתיות היוצרת משמעות ולהצליח לקיים תרבות דמוקרטית שבה התושבים פעילים ומעורבים.

לא ניתן להמשיך ולצפות שהמדינה תיתן מענה על מלוא הצרכים והאתגרים בצורה מוצלחת מבלי להגדיר באופן ברור את מערכת היחסים בינה ובין הרשות. לא נוכל לצפות שבשרשויות הולכות וגדלות מבחינת דמוגרפיה, שירותים יסופקו בצורה מותאמת ללא חלוקת אחריות וסמכויות המעניקות משקל רב יותר לרשויות המקומיות. לא נוכל לצפות שהמדינה והרשויות יצליחו לתת את מעטפת הצרכים החברתיים, הרגשיים והזהותיים הנדרשים לאדם כאשר הקהילה היא תופעת שוליים בלתי מוכרת והרשות איננה עובדת עימה בשיתוף פעולה. לא נוכל להמשיך להתייחס לתושבים כלקוחות שאינם מעורבים. לא ניתן להתעלם מסוגיות של זהות ושייכות ומתופעות משבריות שאינן יכולות להיפתר ברמה הלאומית, אלא רק במרחב המקומי הקרוב אליהן.

ללא שינוי פרדיגמה, נתקשה להשפיע באופן נרחב ולחזק את החוסן הלאומי של ישראל. ללא רעיון מסדר מעודכן, המגמות השליליות שתוארו יחמירו, ימשיכו לכרסם בליכודות ויותר ויותר אותנו ללא מענה מול האתגרים החברתיים.

הגיעה השעה לחזון ולחווה ישראלי חדש. מתווה הפתרון מניח רעיון מארגן חדש. הייחודיות של מתווה זה אינה בכל פרט בפתרון המוצע - מי שיחפש זאת יתבדה. ערכו של המתווה טמון בחזון הרחב וביכולתו לכתוב את הסיפור הישראלי החדש דרך המרחב המקומי. **זהו סיפור על סינרגיה בין הרמות השונות במדינה תוך הדגשה של ערכן המוסף, תפקידן וחוזקותיהן,** וכן על מאמץ משותף לחדש את החוזה בין המדינה לאזרחים. חוזה המתייחס לתפוקות הבסיסיות לצד יצירת מרחבי השפעה, זהות ושייכות. זהו סיפור על כוח מניע משותף היוצר תנופה לשינוי.

1.1 העקרונות המנחים לפתרון

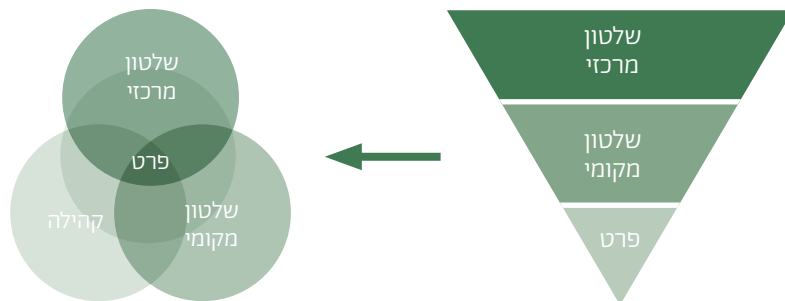
1. **מנהיגות מקומית מובילה וממלכתית** - על הרשויות לתפוס עצמן כגופי "מנהיגות משתפת", העוסקת יחד עם התושבים ולמען התושבים בסוגיות ערכיות וזהותיות וביצירת חזון משותף.
2. **העברת האחריות ליחידה המותאמת הקטנה ביותר (סובסידיאריות)** - בכדי לממש את עיקרון הסובסידיאריות הקובע שהכרעות בשאלות של מדיניות ציבורית צריכות להתקבל בקרבה המרבית האפשרית לאזרחים המושפעים מאותן הכרעות. יש להביא לשינוי שיעצים את הרשויות ואת הקהילות ובכך

יאפשר ביזור של סמכויות ותפקוד מיטבי שלהן בתחומי אחריותן.

3. **שקיפות והוגנות** - לשם עידוד יחסים של שותפות, יש ליצור מרחב ששולטים בו 'חוקי משחק' שקופים, בהירים ומוסכמים. במרחב כזה כל גורם שלטוני ימצא מרחב להבעה עצמית ולהשפעה.
4. **תושבים כשותפים ולא לקוחות** - על תושבי הרשות מוטלת האחריות להיות מעורבים בנעשה במרחב, לנסות להשפיע על ההחלטות הנוגעות לחייהם באופן ישיר, ולשאוף לפיתוח אישי, לצמיחה וליחזמה. בהתאמה על המדינה ועל הרשויות לעודד את השותפות עם התושבים.
5. **קהילה כשחקן מפתח** - על הרשויות המקומיות לקדם את הזהות ואת תחושת השייכות החברתית והמקומית בקרב התושבים. זאת על ידי מינוף יכולות הקהילה לתת מענה חברתי בחירום ובשגרה לכל אזרח לטובת חיים מלאי משמעות, ביטחון עצמי ומימוש אישי.

עקרונות אלו יוצרים שני שינויים תפיסתיים חשובים: האחד הוא **שינוי המבנה התהליכי** למבנה אחריות משותפת הרואה בכלל השחקנים שותפים משפיעים ומושפעים, שכל אחד מהם נושא באחריות לפעול בהתאם. ואילו השני **נוגע לפיתוח שחקן מרכזי חדש**, שביכולתו לענות על בעיות זהות וליצור תחושת שייכות של התושבים למקום, והוא הקהילה. מורכבויות של זהות ושייכות המעצבות את חיינו אינן יכולות להיפתר ברמת המדינה ואינן יכולות להיפתר רק ברמת הרשות.

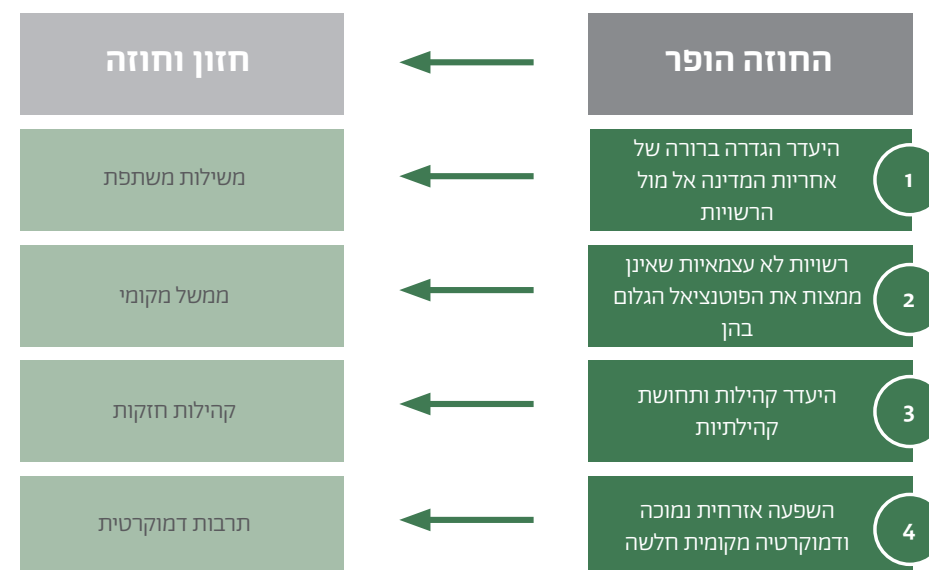
תרשים 6: שני שינויים יסודיים כחלק מהפתרונות



1.2 רעיון מסדר חדש

לשם מימוש הפרדיגמה החדשה המוצעת במתווה זה, הצבנו ארבע מטרות קונקרטיות לשינוי. מטרות אלו נגזרות מארבע בעיות היסוד והן מציגות תמונת מראה תוצאתית חיובית שלהן:

תרשים 7: מהלכי שינוי הפרדיגמה



לפי תפיסתנו רעיונות מסדרים המונחים בבסיס כל פתרון יכולים להביא לשינוי היסודי הרצוי. הובלת שינוי המדיניות הנרחב ביותר נמצא באופן טבעי באחריות המדינה ולאחר מכן באחריותה של הרשות המקומית. עם זאת אנו רואים בקהילה ובפרטים שחקנים מרכזיים שמוטלת עליהם האחריות לפעול באופן יזום במרחבי הרשות, ולא רק ליהנות באופן פסיבי מהשפעת הצעדים שיינקטו על ידי המדינה והרשויות. הקהילה והפרטים לא צריכים להחליף את עבודת הרשויות, אלא להוסיף עליה ולפעול להשגת היעדים המשותפים. **נדרש שיתוף פעולה בין הגורמים השונים כדי לעמוד ביעדי המתווה. רק שילוב ושיתוף ביישום הפתרון ייצרו לכידות אמיתית וחוסן חברתי עמוק בשגרה ובחירום.**

פרק 1 | שינוי פרדיגמה ברמת המדינה – משילות משתפת

לוח 6: תהליך שינוי הפרדיגמה ברמת המדינה

היעדר הגדרה ברורה של אחריות המדינה אל מול הרשויות		מדינה	1
אין סל שירותים מינימלי	ריכוזיות גבוהה	פערים בין רשויות	
אין הגדרה, מדידה, תקצוב או פיקוח על סל שירותים מינימלי לאזרח	מקום 98 (מתוך 198) במדד הביזור הכללי של הבנק העולמי המדינה הכי ריכוזית במערב	פי 3 הוצאה לתושב ברשויות חזקות 30% מהרשויות (77) פועלות תחת חשב מלווה	
משילות משתפת		- הגדרה ומדידה של סל שירותים בסיסי - ביזור סמכויות ע"ב מדדים	

משילות משתפת

משילות משתפת מוגדרת כ"תהליך קבלת החלטות וניהול של מדיניות ציבורית, בניהול הממשל המרכזי או המקומי, שמערב בעלי עניין ושמטרתו היא קביעה או יישום של מדיניות או ניהול תוכניות ונכסים ציבוריים".¹³⁶ הזירה המקומית היא הזדמנות למשילות משתפת שתחזק את הקשר בין האזרחים למדינה. כיוון שהשלטון המקומי הוא הגורם השלטוני הקרוב ביותר לתושבים, שיתוף פעולה בין הרשות לתושבים יעלה את רמת האמון כלפי הרשות, שכן התושבים יחששו כי הרשות המקומית רואה את צורכיהם ופועלת מתוך רצון אמיתי לשפר את איכות חייהם. אפשר להניח כי האמון כלפי המדינה יעלה גם כן, מאחר שתושבים רבים רואים ברשות המקומית חלק ממנגנון המדינה. מרחב מקומי עצמאי וחזק טומן בחובו הזדמנות גדולה לאיכות החיים וליצירת חיי משמעות ושייכות לכל האזרחים.

לאור סמכויות הרשות, הקרבה השלטונית ויכולות הביצוע של הזירה המקומית, נכון יהיה לאפשר לה מרחב פעולה עצמאי שבו היא תוכל לממש את רצון הבוחרים. רבות נכתב על הצורך בהרחבת הסמכויות, ביצירת גמישות ניהולית ותקציבית ובשיפור איכות השירותים שנותנות הרשויות המקומיות, ונעשו יוזמות ומהלכים שונים להוביל לביזור. רעיון הביזוריות איננו הצעה חדשנית במתווה זה, אך התעלמות מאבן יסוד זו בפתרון השלם היא טעות. נוסף על כך בשונה מיוזמות ומהלכים פרודורליים קודמים, אנו לא רואים בביזור סמכויות והגדרת סל שירותים בסיסי מהלכים טכניים בלבד. אנו מאמינים שתהיה זו טעות להמשיך להתייחס אליהם כמהלכים בעלי אופי בירוקרטי בלבד. צריך ליישם אותם תוך כדי התייחסות למהות - ביזור כהגדרה מחודשת של מערכת היחסים בין הגורמים השונים על בסיס התייחסות להיבטים ערכיים וזהותיים. יש לתת את הדעת על הסמכויות שאותן מבזרים כך שהמהלך בכללותו יקדם לכידות חברתית.

¹³⁶ אברמזון דבורה, משילות משתפת ברמה המקומית: עקרונות ומקרי בוחן מרחבי העולם, מנהיגות אזורית, 2019, עמ' 5.

פתרונות
סל שירותים בסיסי

א. **הגדרה:** מדינת ישראל צריכה לפעול להגדרת סל שירותים מינימלי לכלל תושביה. הסל יגדיר את התפוקות המינימליות הניתנות לאזרחים ללא תלות במקום מגוריהם הגיאוגרפי, בהשתייכות המגזרית שלהם ובמצבם הסוציו-אקונומי. ראוי לציין במיוחד שתי נקודות בנוגע להגדרת סל השירותים: האחת – סל השירותים נועד להגדיר את מינימום השירותים לאזרח, ולאפשר שונות בין רשויות מעל לסף זה, בהתאם למאפיינים הייחודיים שלהן ולהעדפות השונות של תושביהן. הנקודה השנייה היא האחריות על הגדרת הסל מוטלת בעיקר על המדינה, אך רצוי שיערך תהליך המשתף את הרשויות, שהן נושאות באחריות על היישום ואספקת הצרכים הבסיסיים והאוניברסליים שייקבעו. אנו מציעים להקים שולחן עגול, המרכיב את גורמי הממשל הרלוונטיים והרשויות, שיפעל להגדרת סל שירותים המינימלי. לצד זה אנו מציעים לערוך פיילוט שייבחן את יישום הסל במגוון רשויות.

ב. **מדידה:** הגדרת סל השירותים איננה מספקת, וללא מדידה של השירותים המוענקים לתושבים בפועל, היא כמס שפתיים. כיום השוואה בין רשויות נעשית לרוב על פי מדדים איכותניים כמו תחומות שביעות רצון של תושבים. זאת על פני מדידה באמצעות רכיבים קבועים, כמותניים וקשיחים, ולכן ההשוואה איננה מהימנה מספיק ולא מסייעת בהשוואה בין רשויות שונות או בין רשות אחת על פני שנים. מדידת היישום של סל השירותים בשטח תאפשר מצד אחד להפנות משאבים לרשויות המתקשות לעמוד במחויבויות הנגזרות מהגדרה ברורה של התפוקות הנדרשות מהן במסגרת הסל, וצד שני המדידה תאפשר למדינה למקד את המשאבים שלה בסיוע לרשויות שאכן זקוקות לסיוע, ולא בסיוע מיותר לרשויות שיש ביכולתן להתמודד בעצמן עם אספקת השירותים. בכך יביאו ההגדרה והמדידה לצמצום הפערים החברתיים ולקידום לכידות חברתית.

ביזור סמכויות על בסיס מדדים

תהליכי ביזור משפיעים באופן משמעותי על כלל המערכות בחברה, על הסמכויות ותחומי האחריות, על מבנה השלטון ואיכותו. לפיכך מדובר במהלך רגיש שמטרתו לחלק את אותו הכוח בין מנעד רחב יותר של שחקנים. בהחלטה מספר 675 של הממשלה משנת 2021 נקבע שיש להוציא אל הפועל מהלך לביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, מה שיוביל להפחתת רגולציה עודפת ויעביר לידי הרשויות סמכויות נרחבות יותר מהקיים היום.¹³⁷ חיזוק הרשויות המקומיות ומתן סמכויות שיהיו באחריותן, יאפשר להן להתנהל בצורה עצמאית ולקדם מהלכים עירוניים בצורה ישירה ופחות מסורבלת. אנו תומכים במהלך שהחל, ומציעים במתווה זה להשלים את התהליך שהחל עד ביזור כלל המרכיבים שנקבעו בתהליך והעמקתו בשנים הבאות באופן הדרגתי ובמשותף עם התאקלמות הרשויות ליישום המהלכים המרכזיים שבדורו.

אומנם ביזור איננו תרופת קסם לכל הבעיות והאתגרים, אך הוא בהחלט יכול לפתור את בעיית הגדרת האחריות המעורפלת ביחסים בין המדינה לרשות המקומית. אנו מציעים לראות בביזור הזדמנות פז לקידום לכידות חברתית ברמה המקומית. לצד קריטריונים ביצועיים הכרחיים לבחינה (דוגמת עלויות, ישימות, השפעות ישירות). יש לשים דגש על קריטריונים אשר יתמקדו בבחינת אפקטיביות המהלכים המבוצעים בהיבטים של הוגנות ארוכת-טווח, פוטנציאל לפתרון שסעים ומחלוקות מגזריות, קידום מוביליות חברתית, תרומה לחוסן החברתי והתייעלות בעבודת השלטון המקומי. כל אלו יגדילו את שביעות הרצון של התושבים ואת האמון בין כלל הגורמים.

¹³⁷ החלטה מספר 675 של הממשלה מיום 21.11.2021 בנושא "ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת", 2021.

פרק 2 | שינוי פרדיגמה ברמת הרשות - ממשל מקומי

לוח 7: תהליך שינוי הפרדיגמה ברמת הרשות

2 רשויות לא עצמאיות שאינן ממצות את הפוטנציאל הגלום בהן			רשות
ניהול ולא מנהיגות	שירותים לא מותאמים	תפקוד לקוי	
רבים מראשי הערים רואים עצמם כמנהלים ולא כמנהיגים	56% מהתושבים מרוצים מרמת הניקיון באזור מגוריהם 41% מהתושבים מרוצים מהתחבורה הציבורית	47% מהרשויות לא פעלו כנדרש לגביית חובות 34% מהן חרגו מהמסגרת התקציבית 50% מהרשויות לא הגיבו לבקשות במסגרת חופש המידע	
ממשל מקומי			- מרחב data מוגש וזמין לניהול הרשות - תוכנית סדורה ארוכת טווח לחזון ראש הרשות ויצירת מוקדי משיכה זמניים - יצירת סדרת תמריצים להגברת שקיפות, ניהול תקין ותפקוד - מיטבי

ממשל מקומי

כחלק משינוי הפרדיגמה במרחב המקומי, אנו ממליצים לאמץ את הגישה הרווחת בעשורים האחרונים במדינות המערב, לפיה הרשויות המקומיות אינן רק כלי ביצועי בידי השלטון המרכזי, אלא הן בעלות יכולת להוביל, לתכלל וליזום, תוך כדי תקשורת עם השחקנים השונים במרחב ובמדינה. ממשל מקומי מבטא את המעבר מעצמאות מוגבלת המסתכמת באספקת השירותים הפיזיים לתפיסה של יוזמה והנהגה הוליסטית בתחומי הרשות.

כפי שראינו במחקר, מדינות רבות במערב מקדמות תפיסה שלפיה הרשויות המקומיות מתפקדות כגופים בעלי עצמאות מסוימת מבחינה ניהולית, פיננסית ופוליטית. גופים שמעבר לתפקידם כמנהלי המרחב המקומי, הם מצליחים לעסוק בסוגיות של ערכים, זהות, מחלוקות חברתיות ויחסים בין קהילות במרחב – גיבוש חזון כולל והוצאתו אל הפועל.

היכולת של הרשות להיות גוף עצמאי היא הכרחית לשם למיצוי הפוטנציאל והיתרונות הטמונים בה, ובכך להפוך לגוף מוביל ומנהיג. אך יכולת זו תלויה בתפקוד תקין ואפקטיבי המבוסס על תרבות ארגונית נאותה ועל מקורות מידע מהימנים בקידום השקיפות, ובתפיסה של ראשי הרשויות את עצמם כמנהיגים ולא כמנהלים גרידא. שינוי בפרמטרים הללו ישפיע על האמון שרווחים המדינה והתושבים לרשויות, ויתרום ליצירה של מרחב עבודה משותף לכלל השחקנים ולהפיכת הרשויות לחלק משמעותי מהחזוה בין המדינה, הרשויות והאזרחים.

פתרונות

מרחב DATA מוגש וזמין לניהול הרשות

אנו סבורים כי החלטות יש לקבל על סמך נתונים מהימנים. מקורות מידע אמנים ועדכניים מסייעים בזיהוי מהיר ומדויק של בעיות, במיקוד בתושבים הזקוקים לסיוע ובאיתור פתרונות אפקטיביים, חסכוניים וגמישים. כדי לבסס את העצמאות של הרשויות, אנו מציעים ליצור מרחב נתונים, מידע וידע המתעדכנים ומתממשקים עם מאגרי הנתונים הממשלתיים הקיימים, שיסייע למייצגי הציבור ולאנשי המקצוע השונים בהנהגה ובניהול של הרשות.

א. **מדד רשותי מקיף** - אנו מציעים לפתח מדד ארצי ברמת הרשות, שיספק תמונת מצב מהימנה ועדכנית על התחומים שבהם מתווה זה מציע שינוי פרדיגמה. המדד יורכב מקריטריונים הבוחנים את איכות הממשל המקומי, את פעילות הקהילות ואת היזמות במרחב הרשות, את תפקוד המוסדות הדמוקרטיים ואת ההשתתפות והמעורבות האזרחית. המדד יאפשר לרשות להשוות את הביצועים שלה לתקופות קודמות ולרשויות אחרות ולהציב יעדים ברורים וברי-מדידה לשיפור בהתנהלות הפנימית שלה, או מול קהילות ומגזרים שונים.

ב. **כלים פשוטים לניהול המידע המונגשים לרשות** - הנתונים שירכיבו את המדד יוצגו בתצוגה ויזואלית דיגיטלית ידידותית, בממשק נוח ונגיש בדמות דאשבורד (לוח בקרה) בזמן אמת.

ג. **מאגר נתונים לשעת חירום** - איסוף נתונים ספציפיים להתמודדות עם מצבי חירום ויצירת מדד ייעודי שיכלול מידע רלוונטי לשליפה מהירה, כגון מיקום של קשישים או תושבים בסיכון שסביר להניח כי יזדקקו לסיוע מיוחד בחירום. המידע ייאסף ויתעדכן בסיוע הקהילות, נציגי הציבור והגורמים הרלוונטיים בעירייה ובשמירה על פרטיות התושבים.

תוכנית סדורה ארוכת טווח לחזון ראש הרשות ויצירת מוקדי משיכה חברתיים

עם כניסת ראש הרשות המקומית לתפקידו, לצד תוכניות העבודה הניהוליות, הוא יניח תוכנית אסטרטגית ארוכת טווח שעיקרה הוא הובלת תחום פיתוח זהות מקומית, חזון עירוני ותחושת שייכות בקרב התושבים בחמש השנים הבאות. קביעת יעדים ארוכי טווח ומנועי צמיחה חברתיים יהיו חלק מן התוכנית, ייגזרו מהלכים פרקטיים למיתוג העיר, חיבור התושבים, בינוי הקהילות, יוזמות ליישום וחיבור האגפים השונים לסיפור העירוני. ראש הרשות יניח את עיקרי התוכנית במאה הימים הראשונים לאחר כניסתו לתפקיד במטרה לקבע את המהלך, והוא יפעל ליישם אותה באופן רציף וארוך טווח במשך שנות כהונתו. כל תוכנית תוגדר לחמש שנים. עם היבחרות ראש עיר לקדנציה נוספת, תיבנה תוכנית המשכית להעמקה ושמירה על המהלכים שכבר נעשו. המרכז לשלטון מקומי יספק לראשי הרשויות ליווי בנושא וייעוץ לאורך שנות היישום.

יצירת סדרת תמריצים להגברת שקיפות, ניהול תקין ותפקוד מיטבי

רשויות רבות מתפקדות באופן לקוי, וחלקן אף מתמודדות עם מקרי שחיתות והיעדר שקיפות. התפקוד הלקוי פוגע בתושבים, שאינם מקבלים את השירותים שהם זכאים להם. התפקוד הלקוי גם פוגע באמון בין הרשות והתושבים, ובין הרשות והמדינה. כאמור אחד החסמים העומדים בפני מהלכי ביזור סמכויות לרשויות המקומיות הוא החשש של המדינה שלא ניתן לסמוך על הרשויות שיעשו שימוש ראוי ומושכל בכוח שיופקד בידיהן.

לפיכך אנו מציעים שבתהליך משותף עם הצדדים תיבנה הסכמה מחודשת על אמות מידה קשיחות וברורות בנושאים כגון תפוקות, תוכניות עבודה, חופש מידע, ביקורת פנים והקשר בין המדינה והרשויות ביישום ופיקוח על עמידה בהן, וכפועל יוצא במתן עצמאות לרשויות שעומדות בהן.

לאחר גיבושן, אמות המידה יהיו המצפן להתנהלות עירונית רצויה. יש להטמיע אותן הן מהיבט נורמטיבי והן מהיבט ניהולי בעבודת הרשויות. לשם כך יש להגדיר סט תמריצים חייביים ושליליים עבור הרשויות: רשויות מתפקדות היטב יזכו בתגמול, וכלפי רשויות שתפקודן לקוי יופעלו הגבלות.

אנו סבורים שתנאי סף ברורים ואמות מידה מוסכמות וידועות לכל אל מול סנקציות והטבות כנגד עמידה או אי-עמידה בהן, יביאו ליישור קו' בעבודת הרשויות ובקשר שלהן עם המדינה. כך יחול שיפור בתפקוד הרשויות, תהיה עלייה בשביעות הרצון של התושבים ויגדל האמון בין כלל הגורמים שיאפשרו בתורם עצמאות מרבית לרשויות. כאשר המדינה תדע שיש לה על מי לסמוך ברשויות המקומיות, והרשויות יבינו באופן סדור מה מצופה מהן, הדימוי ישתנה וסדרי העבודה ישתפרו גם הם.

פרק 3 | שינוי פרדיגמה ברמת הקהילה - קהילות חזקות

לוח 8: תהליך שינוי הפרדיגמה ברמת הקהילה

קהילה		היעדר קהילות ותחושת קהילתיות
3		
אפליה, קיטוב והדרה	היעדר גורמי תמיכה	זהות מקומית חלשה
58% לא בוטחים בזולת 27% חשים מופלים	12% ללא מעגל חברתי תומך מתחת למדינות (OECD) 7% חשו שאין להם למי לפנות בשעת משבר 20% דיווחו על תחושת בדידות	המרחב במקומי לא רואה בתפקידו ליצור ולטפח זהות מקומית

קהילות חזקות	- הגדרה משפטית וסטטוטורית של "קהילה" - קביעת תחום הקהילה כאסטרטגי ברשות ויצירת מנגנונים רוחביים לבינוי קהילות - בניית מערך תשתיתי מרושת וייעודי לשגרה וחירום - "קהילת כל הקהילות" - הגדרת גורם מקשר ומאפשר לתחום הקהילה
--------------	--

קהילות חזקות

האדם הוא יצור חברתי הזקוק לתחושת שייכות. ההבנות ש"אני חלק ממשוה", "יש לי עם מי לחלוק חוויות", "יש לי על מי לסמוך בשעת משבר" הן בעלות ערך רב. עבור רבים מסגרת ההשתייכות הטבעית היא קהילה הקרובה אליהם גיאוגרפית. כפי שנכתב לעיל, לקהילות מקומיות יש יכולת להשפיע באופן עמוק על האדם במגוון תחומים. קהילה יכולה לכונן זהות ויש לה השפעה גדולה על רווחת הפרט, איכות חייו, תחושת השייכות שלו למרחב ולחברה והמימוש העצמי שלו.

קהילות חזקות מכוננות זהות יכולות וצריכות להיות פתרון משמעותי לתופעות הבלתי רצויות שצוינו בניתוח הבעיה, וכלי לקידום לכידות חברתית וחוסן מקומי שמצטבר לכדי חוסן לאומי בשעות משבר. תחושה של היעדר שייכות, אפליה ותחושות של בדידות וניכור מצמצמות כאשר האדם מרגיש חלק מקהילה. השייכות לקהילה מעודדת פעולה ולקחת אחריות של כל אדם על עצמו ועל המרחב שבו הוא חי. באופן זה קהילות משמעותיות במרחב המקומי יכולות לסייע לרשויות בפיתוח מרחב שטוב לחיות בו, ולרשויות יש אינטרס ברור לטפח אותן. שיתוף פעולה הדוק בין הרשויות ובין הקהילות שנמצאות בתחומיהן יסייע לגיבוש זהות מקומית רחבה שתעמיק את הקשר בין התושבים והרשות ובין כלל התושבים. נוסף לכך החיבור בין קהילות שונות באותו מרחב גיאוגרפי יסייע ליצירה של חזון ישראלי חוצה מגזרים המבוסס על שותפות ברמה המקומית, ובכך יתרום לחידוש ולהעמקת החוזה.

פתרונות

הגדרה משפטית וסטטוטורית של "קהילה"

מושג הקהילה הוא מושג נזיל ומעורפל וניתנים לו פירושים שונים. אנו מציעים שהמחוקק יגדיר מהי קהילה באופן שיסייע לטיפול קהילות במרחב המקומי, ויאפשר העברת סמכויות ומשאבים לקהילות. ההגדרה צריכה לכלול התייחסות לקריטריוני סף שבהם צריכה לעמוד התאגדות חברתית על מנת להיחשב כקהילה חזקה, וכן פירוט של הזכויות והחובות של מוסד משפטי חדש זה. למשל אילו משאבים נדרשת הרשות להעמיד לרשות הקהילה, קביעה של חובת היועצות של הרשות עם הנהגת קהילה שתושפע מהחלטות כאלה ואחרות ועוד. כיום בישראל ישנה הכרה משפטית בישות "אגודה שיתופית". בהתאם לפקודת האגודות, לאגודה שיתופית מטרות כגון "טיפול החיסכון, עזרה עצמית ועזרת גומלין בין אנשים בעלי אינטרסים כלכליים משותפים, כדי להביא לידי שיפור תנאי חייהם, עסקיהם ושיטות הייצור שלהם"¹³⁸. כחלק מהתהליך הנובע מהמלצה זו, יש לבחון לעומק את המענה של אגודות שיתופיות לצורך המפורט ובהתאם לקבל החלטה משפטית על ביצוע התאמות בפקודה או לחילופין, ליצור הגדרה משפטית חדשה.

קביעת תחום הקהילה כאסטרטגי ברשות ויצירת מנגנונים רוחביים לבינוי קהילות

יש שונות רבה בין הרשויות ביחסן לתחום הקהילה. בחלק מן הרשויות העיסוק היחיד בקהילתיות הוא תחת מחלקת הרווחה ומתמקד באוכלוסיות סיכון, ובחלקן קיים אגף קהילה נפרד הפועל בצורה רחבה יותר. לאור חשיבותה של הקהילה עבור כלל התושבים ולא רק עבור אוכלוסיות בסיכון, אנו ממליצים להקים אגף קהילה ולכידות חברתית בכל רשות מקומית ולמנות בראשו מנהל המומחה בתחום בינוי קהילות.

האגף יפעל בכמה צירים לקידום הקהילות במרחב המקומי: הוא יסייע לראש הרשות ליצור תוכנית אסטרטגית ארוכת טווח לקידום זהות מקומית וקהילתיות; יסייע לאגפים אחרים להציב בתחומיהם יעדים הקשורים לקהילתיות כדי להפוך את הרשות כולה לידידותית לקהילות; יבצע את ההערכה בפועל כדי לאמוד את התפקוד של הקהילות ברשות לאורך זמן ובהשוואה לרשויות אחרות; יפעל ליצירה של אקו-סיסטם קהילתי בתחומי הרשות, שבו היחסים בין קהילות באותו מרחב גיאוגרפי הם יחסים של התחשבות ושיתוף פעולה, בלי לטשטש את הבדלי הזהות בין הקהילות השונות.

אנו מציעים לערוך מספר פְּלוֹטִים בנושא זה ברשויות מגוונות מבחינה מגזרית, סוציו-אקונומית וגיאוגרפית לשם רכישת ידע לקראת יישום ההמלצה בכלל הרשויות.

בניית מערך תשתיתי מרושת וייעודי לשגרה ולחירום

בכל רשות תוקם "ועדה בין-מגזרית ללכידות חברתית וחוסן לאומי" בהובלת ראש העיר ובשיתוף מנהלי האגפים ברשות ונציגי קהילות ומגזרים. כוועדה בין-מגזרית המחברת ארגוני חברתיים, מגזר עסקי וציבורי, הוועדה תפעל בשגרה לקידום פעילויות הבונות בסיס איתן ללכידות חברתית ברשות לצד העלאת החוסן והמוכנות לשעת חירום. כך הובלת השותפות בין קהילות ומגזרים שונים בתוך הרשויות ובין רשויות שכנות ומגוונות תביא ליצירת מפגשים ושיתופי פעולה, יצירת גשרים סביב מטרה משותפת, שיקדמו את הלכידות ואת המוכנות הרשותית והכללית למצבי חירום.

¹³⁸ ספר החוקים של מדינת ישראל, פקודת האגודות השיתופיות, תוקנה לאחרונה בתאריך 27/06/2022, 1933.

"קהילת כל הקהילות" – הגדרת גורם מקשר ומאפשר לתחום קהילה

אנו ממליצים להבנות מוקד המרכז את הידע על אודות כלל הקהילות שפועלות וקיימות ברשויות השונות, לסייע להן וליצור חיבורים מכפילי כוח. בראש מוסד זה יעמוד גורם מומחה בקהילות בעל היכרות וקשר עם המרחב המקומי. גורם זה יעמוד בקשר עם אגפי הקהילה בכל הרשויות, יעודד שיתופי פעולה, יציע הכשרה רלוונטית לאנשי המקצוע ולדרגים הנבחרים, וילווה את הפיתוח והביצוע של התהליכים לקידום קהילות.

הפונקציה המרכזית שתקום תיזום מהלכים לחיבור בין האגפים השונים, להפריה הדדית ולמידה ממקרי בוחן ברשויות שונות בעיתות שגרה וחירום. אנו סבורים כי גוף כזה, שיפעל על בסיס תפיסה אזורית, יצליח ליצור השפעה רחבה, ויוביל מהלכים נרחבים לקידום חוסן ולכידות חברתית. גוף כזה יוקם תחת משרד הפנים או משרד הרווחה והביטחון החברתי ויהיה בקשר עם השטח והשחקנים השונים בדגש על המרכז לשלטון מקומי.

פרק 4 | שינוי פרדיגמה ברמת הפרט - תרבות דמוקרטית

לוח 9: תהליך שינוי הפרדיגמה ברמת הפרט

פרט		השפעה נמוכה ודמוקרטיה מקומית חלשה	
4			
תושבים כלקוחות	מנגנון דמוקרטי דל	העדר תחושת השפעה	אדישות אזרחית
אין הוראות ונהלים המחייבים שיתוף ציבור	ועדות ללא מעמד חברי מועצה ללא תנאים 21 רשויות לא מינו מבקר לרשות 29 מבקרי רשות לא הגישו דו"ח שנתי 23% מוועדות הביקורת לא פעלו, או פעלו באופן חלקי בלבד	20% ירידה (נקודות אחוז) ששיעורי הצבעה ברשויות המקומיות לאורך השנים	11% בלבד, מעורבים ציבורית ופוליטית 23% השתתפו בפעילות התנדבות בממוצע

תרבות דמוקרטית	- שיפור מעמדם ומתן תגמול, סמכויות ותקציב פעולה לחברי מועצה - הסדרת שיתוף ציבור כחלק אינטגרלי בתכנון הרשויות ובפעילותן - "מיסוד פורום בין-מגזרי רשותי" מגזר עסקי, מגזר שלישי וממשל מקומי - יצירת מסגרות חוקיות המאפשרות פעילות של הקהילות והפחתה משמעותית של מנגנונים בירוקרטיים
----------------	---

תרבות דמוקרטית

דמוקרטיה אינה צומחת יש מאין. מדובר במנגנון ערכי מורכב. דמוקרטיה במובנה הטכני יכולה להיות מצומצמת מאוד באופן שאיננו מביא לידי ביטוי את המנגנונים שבבסיס מהותה. כאשר המנגנון הדמוקרטי דל, הוא מסמן היעדר לכידות חברתית. תרבות דמוקרטית שוקקת היא כזו שכל אזרחיה יכולים ובוחרים באופן אקטיבי לקחת חלק, ללא תלות במאפיינים סוציו-אקונומיים, מגזריים או גיאוגרפיים. מצב זה הוא תנאי לביסוס תחושת שייכות במרחב, ליכולת להשפיע בצורה הוגנת וליצירת חברה מתוקנת. **מבנה החברה בישראל מאתגר את פיתוח הדמוקרטיה המקומית, בעיקר בישובים הטרוגניים ובערים מעורבות.** בערים אלו מתגוררות קבוצות אוכלוסייה שצורכיהן והעדפותיהן יכולות להיות שונות. ציבורים חלשים עלולים להיות מודרים מתהליכי קבלת ההחלטות ברשות. התמודדות מוצלחת עם אתגרים אלה תוביל להעצמת האמון בין התושבים לרשות, להגדלת תחושת ההשפעה של התושבים וללקיחת אחריות של הפרטים על הנעשה ברשות.

התוצאה הרצויה של מהלכים לחיזוק הדמוקרטיה המקומית וההשתתפות האזרחית היא התהוות של תרבות שבה פרטים פועלים באופן יזום לשיפור ההתנהלות של הרשות, לשיפור מערכת היחסים בין הרשות, הקהילות והפרטים ולחיזוק תחושת השייכות והחיבור למקום ולמרחב והשפעה חיובית עליו. השפעה אזרחית אינה מסתכמת בפעילות התנדבותית פרטית או בהצבעה בבחירות, אלא היא דרך חיים שבה הפרט פועל ממניעים ערכיים ומודע לסביבתו.

פתרונות

שיפור מעמדם ומתן תגמול, סמכויות ותקציב פעולה לחברי מועצה

חברי המועצה ברשויות נבחרים על ידי הציבור והם תמצית הייצוג הדמוקרטי המקומי. להם היכולת להשמיע את קולן של הקבוצות ששלחו אותם וביניהן גם אוכלוסיות חלשות שמתקשות להשפיע על מוקדי הכוח בשלטון. עם זאת כפי שנכתב לעיל, האפשרות של חברי המועצות למלא את תפקידם מוגבלת. רק ראש הרשות וסגניו מתוגמלים ורשאים לקבל שכר ותנאי שירות. בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, ראש רשות יכול למנות בין סגן אחד לשמונה סגנים על פי סולם מוגדר. ברשויות שבהן מספר התושבים קטן מ-10,000 לא ניתן למנות סגן בשכר. ברשויות גדולות יכול ראש העיר למנות עד שמונה סגנים בשכר, דבר המתאפשר על פי החוק רק בירושלים.¹³⁹

אנו ממליצים על שני דברים מרכזיים:

- שיפור מעמדם של חברי המועצה** - הענקת כלים וסמכויות מתאימות לביצוע המשימות המוטלות עליהם; הגדרת תחומי אחריות ברורים; מדידה והערכה קבועה של התפקוד שלהם; והקצאת משאבים שיסייעו להם בעבודתם כגון עמדות עבודה ומשרדים נגישים, ייעוץ משפטי, תקציב לפיתוח יוזמות וכדומה.
- מתן תגמול על עבודתם של חברי המועצה** - לצד שיפור מעמדם, יש לבנות מודל לתגמול חברי המועצה. למעט שכר לראש האופוזיציה, הגמול איננו חייב להתבטא במשכורת, אלא במגוון אפיקים אחרים שיאפשרו לחברי המועצה לפעול למילוי תפקידם כנבחרי ציבור.

הסדרת שיתוף ציבור כחלק אינטגרלי בתכנון הרשויות ובפעילותן

כאמור המדינה לא מחייבת לערוך שיתוף ציבור ברשויות המקומיות. רשויות מחליטות באופן עצמאי במה לשתף את הציבור, מתי ובאיזה היקף. תהליכי שיתוף הציבור הצוברים תאוצה בשנים האחרונות אינם מספקים. **א. הגדרת תחומי חובה לשיתוף ציבור ותו תקן לשיתוף מייצג** - אנו מציעים לבסס חובת היועצות עם תושבים סביב החלטות מסוימות שיש להן היקף תקציבי גדול או השפעה משמעותית על חיי התושבים במשך זמן ארוך. אין כוונה ליצור עוד מנגנון בירוקרטי מסרבל שיקשה על הרשות לפעול, אלא ליצור מנגנון שיתוף אפקטיבי ויעיל שיאפשר לתושבים להשמיע את קולם בשלבים מוקדמים בתהליכי קבלת ההחלטות. זאת בליווי הבטחה שלקולם תהא השפעה על העשייה המקומית. שיתוף ציבור מוקדם יקדם ערכים דמוקרטיים, יאפשר לתושבים לייצג את עצמם ויעודד אותם להיות מעורבים בנעשה ברשות. לצד הגדרת התחומים לחובת שיתוף, יש לעצב 'תו תקן' לשיתוף ציבור שמטרתו לוודא כי הרשות מקפידה על היועצות בדרך של פנייה והקשבה לכלל התושבים מכלל המגזרים והקהילות.

ב. עידוד רשויות לבצע שיתוף ציבור - לשם הטמעת תהליכי שיתוף ציבור באופן אינהרנטי ברשות, מוצע לתמרץ רשויות מקומיות המבצעות שיתוף ציבור על פי היקף התחומים או היזמות שבנוגע אליהם התבצע התהליך, עומק תהליכי השיתוף ואיכות ההתאמות שבוצעו בעקבותיו. יחידת שיתוף ציבור במשרד ראש הממשלה מפתחת כלים להרחבת תפיסת שיתוף הציבור, ומתן הדעת על כלים שיתמרוצו רשויות מקומיות לבצע שיתוף ציבור. תמריצים רלוונטיים יכולים להיות מתן קדימות בתור לתהליכי אישור, תקציבים, תקני כוח אדם לרשויות ועוד.

ג. הקמת יחידות לשיתוף ציבור ברשויות ומינוי אחראי שיתוף ציבור בכל רשות - כחלק מעידוד הרשויות לשיתוף ציבור, מומלץ לשתף פעולה עם הרשויות בכדי להקים יחידה לשיתוף ציבור ברשויות השונות. היחידות יהיו הגורם האחראי לשיתוף הציבור משלב התכנון ועד שלב היישום. הן יטמיעו את תפיסת שיתוף הציבור ואת פרקטיקות השיתוף ברשות, ישאבו מהאגפים הרלוונטיים את הנושאים העומדים על הפרק בכדי לקיים היועצות וילוו ויובילו תהליכי שיתוף עם האגפים הרלוונטיים, יהיו אחראיות על ריכוז התובנות המתקבלות משיתוף הציבור ויציעו דרכים להטמעתן בפרויקטים המתבצעים.

מיסוד פורום בין-מגזרי רשות: מגזר עסקי, מגזר שלישי וממשל מקומי

יצירת פלטפורמה המאפשרת לתושבים שונים ממגזרים שונים ותחומי עיסוק מגוונים לקיים שיח על צורכיהם ועל צמיחה רשותית, עסקית וחברתית במרחב קהילתי. מוצע להקים פורום וולונטרי רב-מגזרי. מנגנון המיועד לשיח רציף בין השחקנים השונים במרחב, יאפשר גם להבין בצורה מיטבית את הצרכים השונים ולהביאם לידי ביטוי, וליצור סנכרון בין המהלכים השונים לטובת יצירת מכפיל כוח. פורום כזה יביא לתיאום בין כלל הגורמים לאור מטרה משותפת (קידום התושבים והעיר). פורום זה יוכל לפעול תחת אגף הקהילה האסטרטגי.

יצירת מסגרות חוקיות המאפשרות פעילות של הקהילות והפחתה משמעותית של מנגנונים בירוקרטיים

אנו מציעים ליצור מסלוקה מקומית שתאפשר העברה פשוטה של סכום כספי מצומם ומוגדר מראש מהרשות לתושבים הפועלים ליישום יוזמות המקדמות לכידות וחוסן חברתי. אגף הקהילה ברשות יהיה אחראי על המסלוקה. הוא יקבע קריטריונים ליוזמות שזכאיות לתקצוב ואת גובה הסכומים שיינתנו, יתעדף יוזמות לפי מידת התרומה שלהן לקידום מטרות חברתיות בעלות פוטנציאל להעלאת הלכידות, ליצירת מפגש בין אוכלוסיות ולחיזוק הזהות המקומית; וישמור על מנהל תקין וטהור מידות בשימוש במסלוקה באמצעות פיקוח הדוק. יזם חברתי הפועל במרחב המוניציפלי יוגדר כ"**יזם פטור**" והוא יהיה זכאי להליכים בירוקרטים מקוצרים ולפטור ממכרזים שוטפים. זכאות זו לתקצוב מוגדר ליישום יוזמות תצמצם את הקושי ליזום וליצור במרחב הרשותי ותגדיל את היכולת לממש את הפוטנציאל החברתי של התושבים למען רווחתם ולמען ערכי הרשות.

¹³⁹ ספר החוקים של מדינת ישראל, חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975.

לוח 10: עיקרי מודל שינוי הפרדיגמה במתווה



פרק 5 | מחזון למעשה

לוח 11: הצעדים הפרקטיים ליישום עבור כל שינוי פרדיגמה

מחזון למעשה	מחזון למעשה
חזון המדינה: קביעת סל שירותים מונציפלי בכל תחום, האחריות לאספקת ורכיבים למדידה מבזרים לכידות: - אימוץ מסמך המגדיר התניות לביזור שמכויות לרשויות מקומיות ותעדוף ביזור הקדם לכידות וחוסן. - הטמעה הדרגתית וליווי הרשויות בתהליכי הביזור ברשות מקומית. - מחזוקה, הערכה ומדידה כתנאי להמשך תהליך הביזור ברשות מקומית.	רשויות איתנות 2.0: פיתוח מדדים מוסמכים בתחומי קהילה וקהילתיות, ממשל מקומי ודמוקרטיה מקומית מרחב data מונש לניהול מבוסס נתונים של הרשות: - הטמעת סט מדדים חברתיים - מאגר נתונים לשעת חירום - כלים פשוטים לניהול המידע המונגשים לרשות תוכנית סדורה וארוכת טווח לחזון ראש הרשות: תיכנון עם כניסתו לתפקיד בסימן זהות מקומית ומוקדי משיכה זמניים ניהול תקין: הגדרת תנאי סף ויצירת סט תמריצים להגברת שקיפות, ניהול תקין ותפקוד מיטבי

קהילות חזקות	תרבות דמוקרטית
"תגדיר קהילה": קהילה תוגדר כיישות משפטית קהילה כגורם אסטרטגי: - הקמת אגף קהילה בכלל הרשויות ומינוי מנהל תחום - הגדרת שמכויות, מדדים להערכה ותקציב - מודל רשויות לחיזוק ובניית זהות מקומית ועדת לכידות עירונית: הקמת וועדות ייעודיות למינוף יכולות הרשות בעתות שגרה וחירום פתרונות קהילתיים: מודל ליישוב סכסוכים מקומיים "קהילת כל הקהילות": הגדרת גורם לאומי מתכלל לתחום הקהילה המשמש גם כפורום לניהול משברים ולפתרון סכסוכים	מועצת העם: קביעת מודל מוסכם לתגמול וסמכויות לחברי המועצה ותמרוץ רשויות ליצירת מועצת עיר קונסטרוקטיבית משתפים ציבור: - קביעת תו תקן מיטבי לשיתוף ציבורי מיטבי בשלטון המקומי - תמריצים לשיתוף ציבורי איכותי - תקצוב תקן מנהל שיתוף ציבור ברשויות לכידות חוצה מגזרים: הקמת פלטפורמה בין מגזרית לייצוג כל הסקטורים והתושבים, סנכרון והכלת כוח יזם פטור: הגדרת מסלוקה מקומית או "יזם פטור" לביצוע יוזמות במרחב המקומי

מדינת ישראל נמצאת במשבר פנימי המסכן את עתידה. בשיח הציבורי כל קבוצה או שבט נוטים להתבצר בעמדתם, והתפיסה הרווחת היא שכל רווח של האחר הוא בהכרח הפסד שלי. כך אנו הולכים ומקצינים בעמדותינו, מתרחקים מהאפשרות להתפשר, לגבש חזון ולמצוא פתרונות מעשיים שיאפשרו את הגשמת החזון. המחלוקות העזות בין תפיסות העולם המנוגדות שלנו מאיימות על הלכידות החברתית ומקשות על יצירת יציבות פוליטית וחוסן חברתי-לאומי.

מתווה זה מצביע על המרחב המקומי כבעל פוטנציאל משמעותי ביותר לקדם לכידות חברתית. במתווה זה נטען כי הרשויות המקומיות צריכות להיות גורם מרכזי ורב-השפעה בכינונו של חוזה חדש בין המדינה, הרשויות והאזרחים - **חוזה המדינה**.

בשער הראשון הוצג האופן שבו הרשויות קרובות לתושבים ומשפיעות באופן ניכר על היבטים רבים של חיי היום-יום שלהם; האמון הגבוה ברשויות והיציבות השלטונית מאפשרים לרשויות להוביל תהליכים עמוקים וארוכי טווח; השטחים בחברה הישראלית נוכחים פחות בפוליטיקה המקומית ולפיכך יש לרשויות אפשרות לגשר על פערים בין אוכלוסיות שונות וגם לשמור על הייחודיות של כל אחת מהן.

בשער השני זוהו ארבע בעיות יסוד המונעות את מימוש הפוטנציאל הגדול של הרשויות המקומיות כתוצאה מכשלים שונים: המדינה לא הגדירה בצורה ברורה את האחריות שלה על הנעשה במרחב המקומי; הרשויות אינן עצמאיות מספיק; קהילות אינן קיימות ותחושת הקהילתיות דלה; ההשתתפות האזרחית מצומצמת והדמוקרטיה המקומית מקרטעת.

לפיכך בשער השלישי המלצנו על צעדי מדיניות שייעודם להביא לשינויי פרדיגמה ולהציע רעיונות מסדרים חדשים עבור כל אחת מן הבעיות שפורטו. בכך להצעיד את המרחב המקומי קדימה וליצור מרחבי חיים של משילות משותפות, ממשל מקומי יעיל שעובד עם קהילות חזקות למען רווחת התושבים, ותרבות דמוקרטית שוקקת במרחב. אנו סבורים שמימוש צעדים אלו יעצים את הנוכחות החיובית של המרחב המקומי בחברה הישראלית, ואנו קוראים לכלל הגורמים – המדינה, הרשויות, הקהילות והפרטים – לאמצם, כל אחד ברמתו. חשוב לציין כי הפתרונות במתווה זה מהווים מכלול שהוא שלם העולה על סכום חלקיו. רצוי ליישם אותם במקביל כמהלך רחב כדי שהשפעתם תהיה מרבית.

אם נעשה זאת, נצליח לראות בשנים הבאות את התהוותו של החוזה הישראלי החדש בין המדינה, הרשויות והאזרחים, תוך שגשוג ולכידות בכל מרחבי החיים, שיביאו בתורם לחיזוק חוסנה של המדינה והחברה הישראלית, בשגרה ובחירום.

אברהם אלי, קידום ושיווק ערים בישראל: אסטרטגיות ומסעות פרסום למשיכת תיירים, משקיעים, יזמים ותושבים. מכון מחקרי פלורסהיימה, 2003.

אברמזון דבורה, משילות משתפת ברמה המקומית: עקרונות ומקרי בוחן מרחבי העולם, מנהיגות אזרחית, 2019.

אברמזון דבורה, מודלים אפשריים להגמשת מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, מכון ירושלים למחקרי מדיניות וג'ינט אלכא, 2020.

אבגר עדו, מימון שירותי רווחה ברשויות המקומיות בשיטת המימון התואם (מאצ'ינג), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2017.

אופק יובל והרצל כהן, "הביקורת ברשויות המקומיות בישראל – לא על החוק לבדו". בתוך: דמוקרטיה מקומית בישראל ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, כך ראשון. עורכים: איתי בארי וערן רזין, מכון מחקרי פלורסהיימה, 2015.

אור דויד, "מקום ופדגוגיה", בתוך בנשטיין, ג'רמי, עורך, קיימות: חזון, ערכים, יישום, מרכז השל והמשרד להגנת הסביבה, תל אביב, 2011.

אטמור ניר, השתתפות בבחירות ברשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013.

ארונסון ג'וש, נתוני זק"א: 171 גופות של עיריית אותרו ב-2021, מעריב, 02.01.2022.

ארלזורוב מירב, משרד המשפטים מזיהר ממתן סמכויות לשלטון המקומי, דה-מרקר, 14.04.2022.

אתר זק"א, נתון מדאיג ועצוב: בשנת 2020 טיפלו מתנדבי זק"א ב-157 אירועים קשים של קשישים ועירייתם, אתר זק"א, 31.12.2020.

אתר זק"א, ראשי זק"א נפגשו עם שר העבודה, הרווחה והשירותים חברתיים מר מאיר כהן, אתר זק"א, 13.07.2021.

בארי איתי, ביצועי השלטון המקומי בחיפה ובהשוואה לערים גדולות אחרות: ירושלים, תל אביב-יפו, ראשון לציון, פתח תקווה, אשדוד, בני ברק ובאר שבע – ניתוח עמדות תושבים בתום שנת 2021, אוניברסיטת חיפה, 2022.

בארי איתי, "השלטון המקומי כיחידת ניהול", בתוך: השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק כך א', עורכים יגיל לוי, איתי שריג, האוניברסיטה הפתוחה, 2014.

בארי איתי, סל שירותים מחייב ברשות המקומית, עדליא, משרד הפנים, 2013.

בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, פסק-דין בתיק בג"ץ 2489/19, 2021.

בן-אליא נחום, הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש בישראל, מכון מחקרי פלורסהיימה, 2004.

בקר אהוד, שיתוף ציבור במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2019.

ברי וונדל, "פעולה של תרבות מקומית", בתוך בנשטיין, ג'רמי, עורך, קיימות: חזון, ערכים, יישום, מרכז השל והמשרד להגנת הסביבה, תל אביב, 2011.

דהאן יוסי, תיאוריות של צדק חברתי, תל אביב: האוניברסיטה המשודרת, 2007.

דהן יצחק, מנהיג מקומי: מכניזם של שינוי עומק בפריפריה, ירוחם: 1983-2006, מכון מחקרי פלורסהיימה, 2009.

הורביץ' איתי, ביטוי הזהות המקומי בנוף העירוני: ראש העין הוותיקה כמקרה לדוגמה, תזה שהוגשה לסנט הטכניון, 2006.

הוועדה הבין-משרדית מכוח החלטה מספר 675 של הממשלה בנושא ביזור סמכויות לשלטון המקומי, משרד הפנים ומשרד ראש הממשלה, 2022.

החלטה מספר 193 של הממשלה מיום 12.05.2009 בנושא "הקמת רשות פנים-ממשלתית לבקרת רשויות מקומיות", 2009.

החלטה מספר 550 של הממשלה מיום 24.10.2021, בנושא "התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026", 2021.

החלטה מספר 675 של הממשלה מיום 21.11.2021 בנושא "ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת", 2021.

החלטה מספר 3190 של הממשלה מיום 24.02.2008 בנושא "יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות", 2008.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הסקר החברתי לשנת, פרסום מספר 1670, 2015.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הסקר החברתי, פרסום מספר 1788, 2018.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל, פרסום מספר 1835, 2019.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי, פרסום מספר 1807, 2019.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי, פרסום מספר 1841, 2020.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מילון מונחים: ישוב מעורב, הלמ"ס - עדכון אחרון בתאריך: 09.01.2014, הצוות לקידום אזוריות בישראל, הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי: דוח סקירת מצב והמלצות לממשלה, משרד הפנים, נובמבר 2020.

ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-24. תוצאות האמת של הבחירות לכנסת ה-24 - תוצאות ארציות, 2021.

זובידה הני ולירון לביא, "תהליך הדעיכה של המפלגות הארציות בבחירות המקומיות - תרגיל "הודיני" או רצינות לשמה?", בתוך דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, עורכים: איתי בארי וערן רזין, מכון מחקרי פלורסהיימר, 2015.

זמיר שחף, סיכוי לשינוי? שיעורי ההשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות, פרלמנט, גיליון 82, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018.

ח'מאסי ראסם, תכנון ופיתוח היישובים הערביים בישראל: תפיסה חדשה להיערכות הרשויות המקומיות והמדינה, 2019.

להבי סיון וגל-חגית רומנו, כלכלת השלטון המקומי בישראל: ניתוח הפערים בין הרשויות המקומיות בישראל, משרד הפנים, 2016.

לוי דותן, הוועדות הגאוגרפיות רק סכסכו בין רשויות, כלכליסט, 17.02.2022.

לחיות ביחד ומכון ERI, מדד לחיות יחד 2020, עמותת לחיות יחד, 2020.

לרר מיכל, סוגיות הקשורות לשחיתות בשלטון המקומי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2020.

מבקר המדינה, איכות מתן השירות לתושב ברשויות המקומיות, 2016.

מבקר המדינה, ביקורת מערכתית: החוסן הפיננסי של הרשויות המקומיות, מתוך: דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, 2021.

מבקר המדינה, סל שירותים מוניציפליים ברשויות המקומיות, 2011-2012.

מבקר המדינה, תקציר דוח היערכות הרשויות המקומיות לטיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום, 2020.

מבקר המדינה, שירותים מוניציפליים בערים מעורבות, 2022.

מזרחי שלמה, שני בר, עידו פיק, איתן חגל, ניר לוי ועופר ברקוביץ', נייר עמדה בנושא ביזור סמכויות לשלטון

המקומי, המרכז להעצמת האזרח ואוניברסיטת חיפה, 2022.

מלאך גלעד, כוחן של המפלגות החרדיות ברשויות המקומיות בישראל, פרלמנט, גיליון 82, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018.

מנחם גילה, אסף מדיני, אמיר חפץ, יורם עידה ואלעד כהן, המרחב העירוני בישראל: מי ישרת אותך? היבטים משפטיים, משילותיים, סוציו-כלכליים ומרחביים בהחלת סל שירותים מוניציפלי מותאם רשות, אוניברסיטת תל אביב ומרכז השלטון המקומי, 2017.

משרד הפנים, דוח ביקורת רואי החשבון של משרד הפנים ברשויות המקומיות, ממצאי ביקורת עיקריים לשנת 2019, 2019.

משרד הפנים, אתר תוצאות יום הבחירות לרשויות המקומיות, 2018.

משרד הפנים וג'וינט אלכא, עושים את זה נכון: ביזור בראייה עולמית – מדריך לקובעי מדיניות, OECD Multi-level Governance Studies, תרגום: משרד הפנים וג'וינט אלכא, 2020.

משרד הפנים, מצגת: "הוועדות הגאוגרפיות, הצגה לוועדת הפנים והגנת הסביבה", 2022.

משרד ראש הממשלה – השולחן העגול במשרד ראש הממשלה, מתחברים לחוסן בחירום: מודל לשיתוף פעולה בין מגזרי, השולחן העגול במשרד ראש הממשלה, 2017.

נבון, חיים, מדינה קטנה לעם גדול, ידיעות ספרים, 2021.

נגיד מורן, ביזור סמכויות לשלטון המקומי בישראל מורכב משנדמה, גלובס, 16.12.2020.

נגיד מורן, סתיו חביבי ודנה בר, תהליכי שיתוף בשלטון המקומי בישראל: כיווני פעולה והמלצות, פורום קהלת 2020.

נגיד מורן, שיתוף הציבור בשלטון המקומי: הניסיון המעשי ולקחים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015.

סולמונ מרב, שרה שדמי-וורטמן, פרידה אלק, יוני ארי ובתיה וולף, תהליך ליצירת אירוע בונה קהילה, החברה למתנ"סים, 2016.

ספר החוקים של מדינת ישראל, צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958.

ספר החוקים של מדינת ישראל, פקודת האגודות השיתופיות, תוקנה לאחרונה בתאריך 27.06.2022, 1933.

ספר החוקים של מדינת ישראל, חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975.

פינקלשטיין אריאל, השלטון המקומי בישראל: רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

פינקלשטיין אריאל ויובל יעקוב ברטוב, חוות דעת: חיזוק האוטונומיה הפיננסית של הרשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022.

פינקלשטיין אריאל, אסף שפירא, אביטל פרידמן, חוות דעת: יצירת מנגנוני בקרה פנימיים ברשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022.

פינקלשטיין אריאל ואביטל פרידמן, מתן תגמול כספי לחברי מועצות ברשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

פנימה, מדד השנאה של פנימה, יולי 2021.

פרידמן אביטל ואסף שפירא, חיזוק מעמדם של חברי מועצות ברשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2020.

קסיר (קלינר) ניצה, דמיטרי רומנוב ואסף צחור-שי, מה חשוב בחיים – על הקשר בין מידת חשיבותם של תחומי החיים ושביעות הרצון מהם, המכון החרדי למחקרי מדיניות, 2019.

רול יונתן ושאל פרנקו-קורמוש, שחיתות בשלטון המקומי בישראל: גורמים והשלכות, מסמך ממצאי הביניים,

מקורות

- המכון הישראלי לתכנון כלכלי, 2019.
- שדמי וורטמן שרה, חברותא, זהות וזיקתם להון חברתי בקהילה, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת תל אביב, 2011.
- שדמי וורטמן שרה, הרשות המקומית בחיזוק הקהילה, הפורטל הישראלי לרשויות מקומיות, 2019.
- שדמי וורטמן שרה, חינוך בונה קהילה וקהילה בונה חינוך, מכללת אורנים, ללא ציון תאריך.
- שנהב אפרת וערן רזין, היקשרות למקום בשכונות שונות ובעיר אחת: על הקשר בין אדם לשכונתו ובין אדם לעירו, מכון מחקרי פלורסהיימר, 2018.
- שפירא אסף ואריאל פינקלשטיין, חוות דעת: חשיבותם של חברי מועצה ברשויות מקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ללא ציון תאריך.
- שרביט יוגב, צדק חלוקתי בנגב המזרחי — למראית העין, גלובס, 11.11.2021.
- Department of the Environment, Transport and Regions, Modernizing Local Government: Improving Local Services Through Best Value, London, 1998a.
- Fund for Peace, Fragile States Index 2020.
- Maksym, I. & Shah, A., How close is your government to its people? Worldwide indicators on localization and decentralization, Policy research working paper 6138, World Bank, 2013, Appendix.
- Obst, P.L. & White, K M., An Exploration of the Interplay between Psychological Sense of Community, Social Identification and Salience, Journal of Community & Applied Social Psychology: 15, 2015.
- OECD, How's life, 2020.
- Shao, Y., Lange, E., Thwaites, K., Defining Local Identity, Landscape Architecture Frontiers, 5 (2), 2017.

