

## דברי ברכה

יגיל לוי\*

"ההתקדמות המרשימה של הדמוקרטיה המקומית והאזורית הייתה החידוש העיקרי של הדמוקרטיה של המאה ה-20". אלה מילות ההקדמה לאמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי שנחתמה בשנת 1985 בידי מועצת אירופה. האמנה נפתחת בהצהרה שיש להכיר בעקרון הממשל העצמי המקומי בחקיקה של כל מדינה, ובמידת האפשר גם בחוקה. שלטון עצמי מקומי, הבליטה המועצה, מבטא את זכותן ואת יכולתן של רשויות מקומיות להסדיר ולנהל באחריותן חלק ניכר מענייני הציבור לטובתה של האוכלוסייה המקומית.

מקץ קרוב ל-40 שנים הישראלים יכולים לכול יותר לתרגם את האמנה לעברית, אבל אנו רחוקים מרחק ניכר מיישום עקרונותיה. ביסוד האמנה עמדה מה שהפרופסורים למשפטים ישי בלנק ואיסי רוזן-צבי כינו "התפיסה הדמוקרטית" של השלטון המקומי. לפי תפיסה זו, השלטון המקומי מבטא את זכותה של הקהילה המקומית לבטא את רצונותיה ואת העדפותיה, ומכך נגזרות הסמכויות הרחבות המוענקות לשלטון המקומי. אך בישראל השתרשה "התפיסה הברוקרטית", ולפיה השלטון המקומי הוא זרוע ביצועית של השלטון המרכזי, וזכות קיומו היא הספקה יעילה של שירותים, שהמדינה מגדירה את היקפם. לכן יש למדינה סמכות להתערב בענייני השלטון המקומי עד כדי פיטורי הנהגתו אם ייכשל במימוש מטרות המדינה. מוסדות המדינה מוכנים להעניק אוטונומיה משופרת רק לרשויות המספקות שירותים ביעילות. גם כאשר הפנימו ראשי המדינה את הצורך להישען על השלטון המקומי כדי להתמודד בצורה מוצלחת עם משבר הקורונה, הם עדיין ראו ברשויות המקומיות זרועות מדינתיות לאכיפת חוק וסדר על פי סיווג שהמדינה הגדירה ("הרמזור"), ולא ישויות שלהן שיקול דעת נרחב כיצד לנהוג וגם באופן המתייחס לאופי הייחודי של כל יישוב.

בנסיבות אלה פעלו הרשויות המקומיות מאז שנות ה-80 להרחיב את תחומי פעילותן גם במסגרת החוק הקיים והמגביל, תוך שהן ממנפות את מגבלותיהם של מוסדות המדינה ואת הזדקקותם לשלטון המקומי ככל שקוצצה ההוצאה הציבורית. בהדרגה התהוותה מציאות חדשה, זו שבתווך שבין התפיסה הדמוקרטית לזו הברוקרטית, שלפיה מוסדות המדינה פועלים כרגולטור של פעולת הרשויות המקומיות. הם מאזנים בין כיבוד עצמאותן של הרשויות לבין הצורך להגביל אותה, היכן שמתהווה התנגשות בין פעולת הרשות לבין אינטרסים לאומיים או אזוריים. וכך אפשר שמתחזקת התפיסה הדמוקרטית של השלטון המקומי ונחלשת זו הברוקרטית, בתהליך שבעיקרו מתנהל "מלמטה למעלה", כלומר בתפקיד שהנהגות המקומיות נוטלות על עצמן.

\* פרופסור יגיל לוי, האוניברסיטה הפתוחה.

המחקרים המוצגים בקובץ זה נותנים ביטוי למציאות המתהווה בכך שהם נוגעים בסדרת ממשקים שבין המדינה לשלטון המקומי ומנתחים אותם לעומק. לצד מאמרים המבקשים לחזק את כלי הניהול שבידי הרשויות (דוגמת ניהול מכרזים או תכנון משאבי תחבורה מקומיים), שתי מגמות בולטות מייחדות את הקובץ. ראשית, הוא משקף תחומים שעד לפני שנים לא רבות לא חשבנו שנדון בהם בהקשר של עבודת השלטון המקומי, שהרי השלטון המקומי לא הרבה לעסוק בהם, וככל שעסק – הוא לאו דווקא התבלט כשחקן אקטיבי. בין תחומים אלה נמצא: הדיור הציבורי וההתחדשות עירונית, סוגיות שהשלטון המקומי נשאב אליהן על רקע משבר הדיור הלאומי; תחבורה ציבורית, שזה תחום שבו מנסה השלטון המקומי להשפיע מעבר לשיח ההיסטורי סביב השאלה בידי מי הסמכות להציב תמרוקים; אשכולות אזוריים, שהם ניסוי מרתק ביצירת שיתוף פעולה אזורי הצומח "מלמטה"; ופרספקטיבה מגדרית של עיצוב מדיניות ציבורית, המתייחסת למידה שבה המדיניות משפיעה בצורה שונה על המגדרים, ולא רק עוסקת, כבעבר, בסוגיית הייצוג של נשים במוסדות.

בה בעת, המגמה השנייה היא של ביקורתיות. הכותבים והכותבות אינם רואים ורואות בהעצמת השלטון המקומי חזות הכול, אלא המאמרים מעודדים דיון גם בכשלי השלטון המקומי. כשלים אלה יכולים להיות התנהגותיים, אבל המחקרים נותנים ביטוי גם לכשלים מבניים, ובהם לדוגמה חלקו של השלטון המקומי בהעצמת אי-השוויון שמוסדות המדינה מקבעים, אם במדיניות דיור, אם במיסוי ואם במדיניות מגדרית.

וכך, לקובץ זה תפקיד חשוב. הוא מעשיר את הידע המחקרי שבידינו, ידע שיש לומר בכנות שאינו מפותח במיוחד, על ממשק היחסים שבין השלטון המקומי למוסדות המדינה. הוא מלמד אותנו עד כמה מערכת יחסים זו נמצאת בהתהוות מתמדת, ולכן נכון שתלווה בידע שתספק הקהילה האקדמית, קהילה שברובה שותפה לחזון שהשלטון המקומי הוא מרכיב חיוני בדמוקרטיה. על כך מגיעה מלוא ההערכה לכותבים ולכותבות ולעורכת הקובץ.