

ביזור סמכויות מהממשל המרכזי לממשל המקומי

יוני 2023 | סיון תשפ"ז

מכון ירושלים
לחקרי מדיניות
INSTITUTE
FOR POLICY
RESEARCH
معهد القدس
ليجيت السياسات



YOSHI BACHAR FELLOWSHIP JOINT ELKA
מלגת עוזר ע"ש יוסי בכר במסגרת ביזוס-אלכא



הג'וינט



ביזור סמכויות מהממשל המרכזי לממשל המקומי

ג'וינט אלכא ומלגת בכר

כתיבה: ד"ר דבורה אברמזון ברוש, אהוד פראוור, ד"ר חוה ארליך
ניהול ועריכת תוכן: מרדכי כהן, קרן דורון כץ, נועה בהיר וקס

יוני 2023 | סיון תשפ"ז

כתיבה: ד"ר דבורה אברמזון ברוש, אהוד פראוור, ד"ר חוה ארליך | מכון ירושלים למחקרי מדיניות

ניהול ועריכת תוכן: מרדכי כהן, קרן דורון כץ, נועה בהיר וקס

חברי צוות: שקד סינאני, רועי לוי

עריכה לשונית: שירה נחמני | מכון ירושלים למחקרי מדיניות

עיצוב גרפי: יעל פיקר

הזכויות שמורות לג'וינט-אלכא ומלגת עמית ע"ש יוסי בכר, 2023

ניתן לצטט מעבודה זאת באופן הבא:

אברמזון ברוש, ד', פראוור, א' וארליך, ח' (2023). ביזור סמכויות מהממשל המרכזי לממשל המקומי.
ג'וינט-אלכא ומלגת בכר.

תוכן העניינים

56	מדדים בין-לאומיים לביזור ככלי עבודה ובקרה
69	3. מקרי בוחן
73	שוודיה – מדינה אוניטרית מבוזרת לממשל אזורי ומקומי
81	פורטוגל – מדינה אוניטרית בתהליך ביזור מתמשך
89	אוסטריה – מדינה פדרלית מבוזרת לפדרציות וממשל מקומי
95	בריטניה – מדינה אוניטרית בתהליך ביזור מתמשך
103	השוואה בין מקרי הבוחן
115	4. סיכום ביחס למקרה הישראלי
116	העברת הסמכויות לרשויות המקומיות בישראל
120	היום שאחרי – סוגיות מרכזיות ליצירת תשתית לביזור בישראל
125	נספחים
129	ביבליוגרפיה

8	הקדמה – אתגר הביזור בעולם והצורך להמשגה ויצירת מפת ידע בנושא
11	1. מושגי בסיס בתהליך העברת סמכויות מהממשל המרכזי למקומי
12	מתי ממשלות פונות לביזור? המשגה ראשונית
21	סיווג צירים לביזור
29	תחומי מדיניות שבהם מתבצע ביזור
43	2. מנגנונים להסדרת היחסים בין הממשל המרכזי למקומי
44	מנגנונים להסדרת יחסים מקצועיים בין דרגי הממשל
49	מנגנונים/כלים להתמודדות הרשות המקומית עם התפקיד החדש
53	התמודדות הממשל המרכזי עם התפקיד החדש
54	האם ביזור תומך בצמצום פערים בין רשויות או בצמצום אי שוויון בין תושבים?

רשימת איורים

18	מבוסס על "שלושה דגמים של המחוז האוניטרי"
23	עוצמת הביזור
26	עוצמת הביזור לפי שלושת ההיבטים
27	דגם של חלוקת דרגי הממשל בין ממדי הביזור ותחומי המדיניות
28	הדגמה לניתוח אפשרי של רמות אוטונומיה לפי היבטי הביזור בממשל במקרה הישראלי
29	שיעור הוצאה ציבורית של הממשל המקומי והאזורי במדינות ה-OECD לפי תחום מדיניות
31	שיעור ההחלטות שמתקבלות בדרגי הממשל (ובית הספר) במדינות החברות ב-OECD
33	רכיבים של מערכת השירותים הסוציאליים
63	דוגמה לדירוג ביזור כולל של שוודיה
64	דוגמה לדירוג ביזור ארגוני בפורטוגל
99	חלוקת האחריות (כוח) בין שלטון מקומי בבריטניה
113	חלק מהסוגיות שיש לתת עליהן את הדעת כאשר בוחנים תכנון של תהליך ביזור סמכויות ותחומי אחריות, פיתוח עצמאי

רשימת טבלאות

15	נדבכי שלטון במדינות שונות
25	ממדי הממשל וציר הביזור, על בסיס תוכנית הפיתוח של האו"ם
35	טבלת ההשוואה בין המדינות
52	שבעה פערים אפשריים בתהליך הביזור
59	אינדיקטורים המשמשים את מדינות ה-OECD למדידת מתן שירותים על ידי הממשל המקומי
65	אינדיקטורים של מדד הביזור
67	דירוג משרדי הממשלה הבריטיים לפי פעולותיהם לקידום הביזור
67	רמת הביזור בקרב משרדי הממשלה בבריטניה
71	ארבעת מקרי הבוחן
104	השוואה בין מקרי הבוחן לפי פרמטרים שווהו בסקירה

הקדמה

אתגר הביזור בעולם

הצורך להמשגה ויצירת מפת ידע בנושא

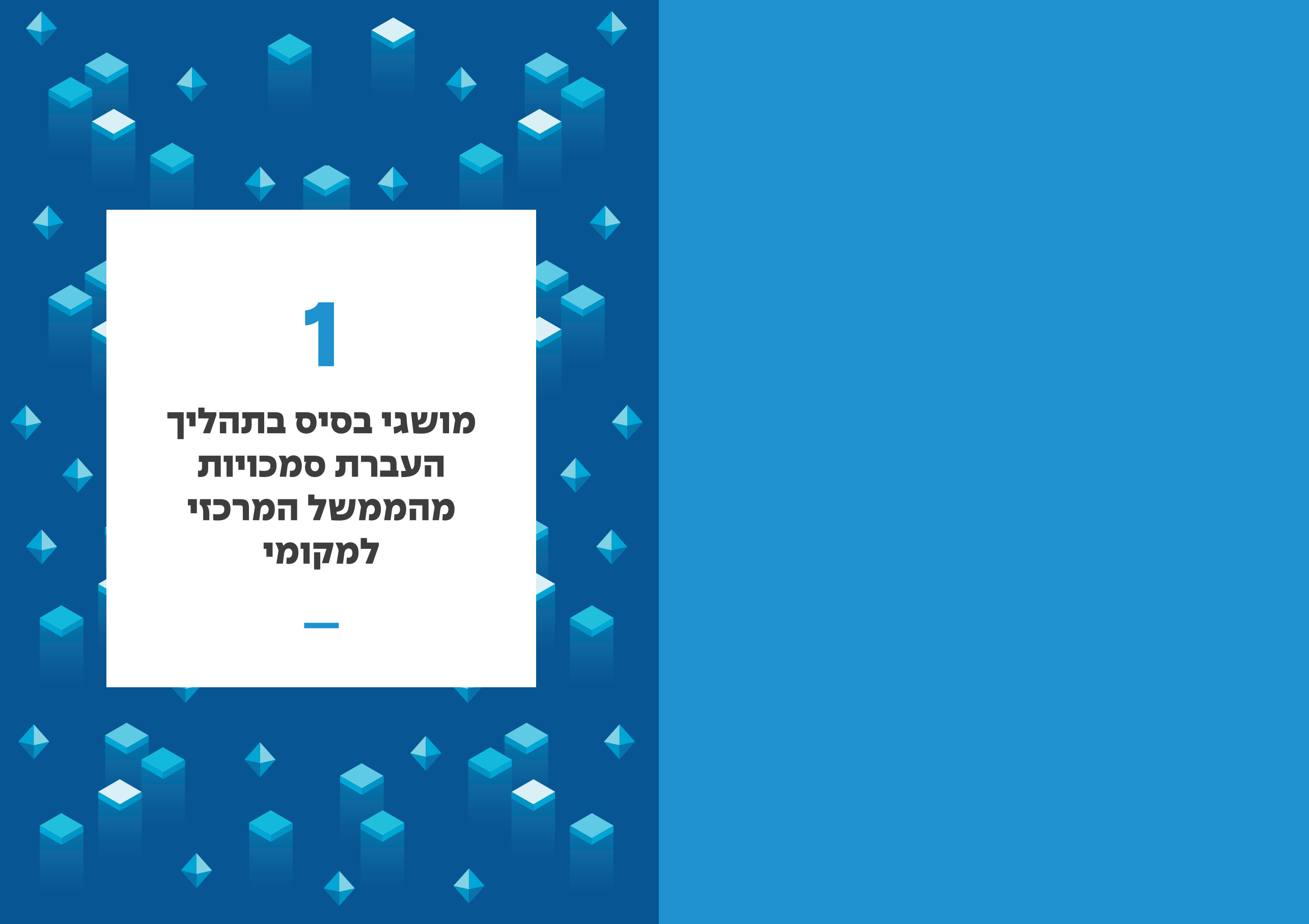
נושא העברת הסמכויות מהממשל המרכזי לדרגים מקומיים הוא נושא מרכזי, המעסיק מדינות רבות בעלות מאפיינים, רקעים ויכולות מגוונים, ממדינות החברות ב-OECD עד מדינות מתפתחות. השאלה המרכזית בבסיס הדיונים שמדינות אלו מנהלות, היא מה הדרך המתאימה ביותר לשפר את יכולות הממשל המרכזי והמקומי (ממשל אזורי או הרשויות המקומיות)¹, לקדם את יכולותיהם המקצועיות ולייעל את תהליכי קבלת ההחלטות, תוך כדי שיתוף פעולה בין דרגי הממשל. השאלה האם לנקוט גישה של ביזור היא משנית לשאלה מהותית ומרכזית, והיא אילו דרכי פעולה נועדו לשרת את המטרה הגדולה יותר. הדרך לשיפור יכולותיהם של דרגי הממשל, עוברת בבניית הסכמות בין בעלי העניין מהממשל המרכזי לממשל המקומי בנוגע לסוגיות מדיניות רבות, ובהן יעילות המדיניות, שוויון בין תושבים והחוסן של הניהול התקציבי. מגמת העיסוק בשאלת הביזור נובעת בחלקה מכך שמגוון ממשלות בעולם מכירות בכך שלפחות חלק מהאתגרים הכלכליים, החברתיים והפוליטיים שהן מתמודדות עימם ניתנים לפתרון על ידי חיזוק הממשלות (הרשויות) האזוריות והמקומיות (SDC Decentralization Team, 2001; Charbit, 2011).

במדינות רבות המאופיינות בדרג ממשל מרכזי ריכוזי, הממשלות המרכזיות מתקשות לספק שירותים מקומיים באיכות ובעקביות הנדרשות לשיפור רמת החיים של האוכלוסייה באופן הרצוי. לרוב אין הקושי נובע ממחסור בתקציב, אלא משימוש לא יעיל במשאבים הזמינים ומהניסיון לעצב שירותים ממרחק גיאוגרפי ומנטלי בלי להכיר את צורכי התושבים (K lin, 2001). לפי מחקרים, תכנון מדויק ומקיף של תהליך העברת הסמכויות לממשל המקומי הוא קריטי להצלחת התהליך ולדרג הפוליטי משקל רב בהצלחתו. כדי ליישם את תהליך הביזור יש להגדיר מטרות ברורות ופרגמטיות, שכן הוא יכול להיות מורכב ותובעני. בתהליך גיבוש חלוקת האחריות הרצויה בתום תהליך העברת הסמכויות, יש להגדיר מתודולוגיה למדידת הצלחה או כישלון בהעברת הסמכויות ואופן התפקוד החדש במבנה החדש. הבנה מעמיקה בדרגי ממשל ובאופן שהם יכולים לעבוד יחד בדרך איכותית ויעילה, חשובה גם כן לתכנון (היום חסרה מתודולוגיה שמודדת את איכות היחסים (White, 2011). חשוב להדגיש שתהליך ביזור אינו תהליך שמשויך לגישה שמרנית או ליברלית, ימנית או שמאלית, והוא מתקיים במדינות המתאפיינות במדיניות כלכלית ניאולברלית או סוציאל דמוקרטית.

1 בישראל ישנו דרג מקומי אחד והוא הרשויות המקומיות. במדינות אחרות יש דרג של רשויות ומועצות, מעליהן דרג אזורי או מחוזי ומעליהן הדרג המרכזי. מחקר זה שואף לחבר בין הידע התיאורטי ולדון בו מול מקרי בוחן מכמה מדינות, באופן שיהיה רלוונטי למציאות ולמאפייני דרגי הממשל הישראליים. על כן היכן שיהיה רלוונטי, תהיה ההתייחסות לכלל סוגי הממשל המקומי, ובמקומות אחרים תהיה ההתייחסות לרשויות המקומיות.

מדינות העולם שונות זו מזו במאפייני התרבות הפוליטית והארגונית שלהן ובמאפייני מערכת היחסים בין הדרג המרכזי לדרג הרשויות המקומיות. על כן יש קווי דמיון בין מקרי הבוחן הבין-לאומיים לשיח הישראלי, אך גם הבדלים רבים. אחד האתגרים של מסמך זה הוא לקשר את התיאוריה ואת מקרי הבוחן לטרמינולוגיה הישראלית המוכרת, אך להביא באופן אותנטי את הסיפור השונה ממקרי הבוחן בעולם ומהדיאלוג המחקרי והמקצועי הבין-לאומי. מסמך זה נועד לארגן את הידע העולמי בנושא ביזור סמכויות מהממשל המרכזי לממשל המקומי, בדגש על רשויות מקומיות.

המסמך מחולק לשלושה חלקים: חלק א' – המשגה ראשונית של מהו ביזור ומה הוא משרת. החלק יפרט מתי ממשלות פונות לביזור, יפרט את סוגי הביזור ואת תחומי המדיניות שבהם מתבצע ביזור. חלק ב' – מנגנונים בין הממשל המרכזי לממשל המקומי. חלק זה יציג מנגנונים להסדרת יחסים מקצועיים בין דרגי הממשל, מנגנונים וכלים להתמודדות הרשות המקומית עם התפקיד החדש, את התמודדות הממשל המרכזי עם התפקיד החדש, יעסוק בשאלה האם ביזור תומך בצמצום פערים בין רשויות או בין תושבים ויסקור מדדים בין-לאומיים לביזור. חלק ג' – ביזור במדינות אירופיות. בחלק זה יוצגו סקירה והשוואה בין מקרי בוחן של ביזור וניסיונות לביזור בשוודיה, פורטוגל, אוסטריה ובריטניה. לאחר מכן תוצג השוואה בכמה היבטים ויוצגו תובנות מתוך ההשוואה. חלק הסיכום עוסק בשאלת "היום שאחרי" וכולל נקודות ראשונות לדיון במחשבה על ביזור בישראל.



1

**מושגי בסיס בתהליך
העברת סמכויות
מהממשל המרכזי
למקומי**

מושגי בסיס בתהליך העברת סמכויות מהממשל המרכזי למקומי

מתי ממשלות פונות לביזור? המשגה ראשונית

הגדרה רחבה וכללית לתהליך ביזור ומשמעויותיו

הספרות המקצועית מציעה הרבה הגדרות לתהליך הביזור. על מנת לייצר בסיס רחב ככל האפשר לדיון, מסמך זה מציע הגדרה אחת רחבה לתהליך ביזור בין מוסדות פוליטיים לציבוריים במדינות: תהליך שנעשית בו העברת סמכויות בתחומי מדיניות מהדרג של הממשל המרכזי לדרג של הממשל המקומי (האזורי או הרשויות המקומיות) (OECD, 2019b; United Nations, 2000; White, 2011). הסמכות יכולה לכלול חלק מהשלבים או את כולם מבחינת תכנון המדיניות, ביצועה או הפיקוח והמעקב אחר הביצוע וההשפעה של ההתערבות הממשלתית על חיי האזרחים. מוסדות פוליטיים וציבוריים מתאפיינים ומורכבים מרבדים פוליטיים, ארגוניים ותקציביים. ייתכן אפוא מצב של העברת סמכויות באחד הרבדים או בשלושתם. יש לציין שהעברת סמכויות בתחום מדיניות אחד (תחומי אחריות של משרדי הממשלה והרשויות) לא מחייבת העברת סמכויות בתחום מדיניות אחר, אך יש משקל לשאלה אילו תחומי מדיניות עוברים לממשל המקומי, כדי לאפשר לו תכנון מדיניות רחב והוליסטי שמחבר בין התחומים. מאפייני החלוקה של תחומי האחריות בין הממשל המרכזי למקומי ואופיים, מעצבים את היעילות והמקצועיות של שני דרגי הממשל בעיצוב מדיניות ומתן שירותים לאזרח.

מתי ממשלות פונות לתהליך ביזור?

הספרות המקצועית מלמדת על מגוון סיבות שבגינן ממשלות פונות לתהליך ביזור, אך לא כל המחקרים מתייחסים לנקודות המבט השונות בין דרגי ממשל. נקודות מבט אלו כוללות אינטרסים, הצלחות וכשלים, כל דרג מניסיונו ומהתחומים שהיו באחריותו. לאחר העברת

הסמכות והאחריות מהדרג המרכזי, על שני הדרגים להתאים את עצמם לתפקידים החדש. מקרי בוחן בעולם מעידים שבעוד סמכות הממשל המרכזי עשויה להצטמצם על ידי תהליך העברתה לממשל המקומי, הצלחת התהליך ושיפור המענה שניתן לתושבים מגבירים את הלגיטימיות של שני דרגי הממשל ואת האמון בהם. לפיכך יש לראות בתהליך ביזור לא רק תופעת ממשל "מקומי מול מרכזי", אלא גם דרך להועיל הדדית לשתי רמות הממשל ולאזרחים בו-זמנית (Kälin, 2001).

כמה סיבות שבגינן מדינות פונות לתהליך ביזור: (Kälin (2001), The World Bank (n.d.), Tomaney et al. (2011) וארגונים וחוקרים נוספים, מונים

פער בהיכרות של הממשל המרכזי עם הצרכים המקומיים

המרחק הגיאוגרפי של הממשל המרכזי מההתמודדויות היום-יומיות של התושבים, מוביל לעיתים קרובות למחסור במידע על הצרכים המקומיים. במקרים רבים, לרשות המקומית יש יכולת טובה יותר לפתח תוכניות ושירותים המותאמים לנסיבות הייחודיות המקומיות. בעלי התפקידים ברשויות המקומיות בקיאים יותר בצרכים של התושבים מאשר הממשל המרכזי. כמו כן כשני מדיניות תלוי ביותר בעלי תפקידים (שילוב בין בעלי תפקידים מדרגים שונים), הביזור נוטה להעלות את רמת יציבות המדיניות.

קשיים ביעילות המערכתית של הממשל המרכזי

לעיתים קרובות ממשלות מרכזיות מתקשות ליישם בהצלחה תוכניות מדיניות מקומיות או תהליכי יעול ברשויות המקומיות. אף שניהול טוב יותר אינו תוצאה אוטומטית של ביזור, ממשל רב מדרגי יכול לספק שירות מדויק ויעיל יותר מבחינת עלות תועלת. ביזור יכול לקדם אדמיניסטרציה אפקטיבית, לעזור לקצר תהליכים בירוקרטיים מורכבים ולהקל את צווארי הבקבוק בקבלת החלטות, שנגרמים לרוב משליטה של הממשל המרכזי בפעילויות כלכליות וחברתיות.

קושי של הממשל המקומי לפעול ביעילות תקציבית/פיננסית

בתנאים מסוימים, העברת הסמכות והאחריות על גיבוש התקציב המקומי יכולה לייעל את הקצאת המשאבים הממשלתיים, להשפיע השפעה חיובית על היכולת של הממשל המקומי לייצר מקורות תקציב ובד בבד לשפר מאוד את השפעת המדיניות על התושבים. כמו כן העברת הסמכויות התקציביות עשויה ליצור מיקוד גיאוגרפי ברמה המקומית לתיאום תוכניות לאומיות, מדינתיות, מחוזיות ומקומיות ביעילות רבה יותר ולספק הזדמנויות טובות יותר להשתתפות של תושבים מקומיים בקבלת החלטות. **בסוגיות מיסוי**, הגדלת שיעור המיסוי שבאחריות הרשויות יכולה לחזק את המוטיבציה של הרשויות לעודד כלכלה מקומית ולתמוך בה, כדי להשיג ביצועים טובים ברמה בין-לאומית. כמו כן **העברת סמכויות העוסקות בתקציב והכנסה לרשויות המקומיות יכולה לעודד תחרות בין רשויות**. תחרות שנועדה למשוך תושבים או השקעות יכולה לעודד את הרשויות להיות שקופות, יעילות ומתשרות יותר.

אי אמון ותופעת השחיתות – אי אמון של הציבור בממשל המרכזי והמקומי

כישלון של ממשלות ריכוזיות לפעול כראוי ברמה המקומית, מחליש את האמון של התושבים בממשל המרכזי והמקומי. מחקר אמפירי של Fisman & Gatti (2022) מצא שככל שיש ביזור פיסקלי/תקציבי ברשות המקומית, תופעת השחיתות מצטמצמת. קבלת החלטות מתוך **סמכות ואחריות** שנמצאות בידי נציגים מקומיים, היא דרך אפשרית למניעת ניצול סמכות לרעה. על מנת לקדם פתרונות לקשיים במערך חלוקת האחריות והסמכות יש לייצר מנגנונים של איזונים ובלמים. על כך יורחב בחלק ב' של המסמך.

ביזור בהתאם למבנה מערכת הממשל

פרמטר חשוב ומכריע בתהליך הביזור, הן בקבלת ההחלטה לקדם את העברת הסמכויות, הן ביכולת לגבש מדיניות וליישמה, הוא מערכת היחסים המנהלית והמבנים הארגוניים שיוצרים את מערכת הממשל. במחקרם של לוי ושריג (2014), שעוסק ביחסי ממשל מרכזי-ממשל מקומי ומאפייניהם המבניים והפוליטיים, מוצגים סוגים שונים של דרגי הממשל:

לוח 2 נדבכי שלטון במדינות שונות

מדינה	מדינה או איזור State or Region	רמת ביניים Intermediate Level	
ארה"ב	מדינות States	מחוזות City-counties, Counties	רשויות מוניציפליות, עיריות Municipalities, Towns
צרפת	אזורים Régions	דפרטמנטים Departments	קהילות, קומונות Commune
גרמניה	מדינות länder	מחוז Landkreise	קהילה Gemeinden
בריטניה	מחוזות מטרופוליטניים/ מחוזות לא מטרופוליטניים Counties	אזורים Districts	רבעים/קהילות Boroughs/Parishes ערים/עיריות Cities/Towns
שבדיה		לנדסטינג Landsting	רשויות מוניציפליות Commune
דנמרק		מחוזות Amtskommune	רשויות מקומיות Primaekommune
ישראל		מחוז	עיר, מועצה מקומית, מועצה אזורית

טבלה 1 – "נדבכי² שלטון במדינות שונות", לוי ושריג, 2014

בתרשים לעיל אפשר להבחין שבלא מעט מדינות ישנם שלושה דרגי ממשל. עצם קיומו של דרג אזורי/מחוזי או רשויות מקומיות, לא מבטיח שלדרגים אלו יש סמכויות או הסמכויות שיש לדרגים הללו במדינות אחרות. שני הדגמים המרכזיים והמוכרים של מדינות דמוקרטיות הן מדינות פדרליות ומדינות אוניטריות. בשניהם יכולים להתקיים שניים או שלושה דרגי ממשל. מבין המדינות המוצגות באיור ישנן מדינות פדרליות כמו ארצות הברית וצרפת, ומדינות אוניטריות כמו דנמרק וישראל.

2 במחקרו של לוי נעשה שימוש במילה נדבכים, נדבכי שלטון, ואילו במסמך זה נעשה שימוש במילה דרגים, דרגי ממשל.

לוי מפרט את ההבדל בין מדינות פדרליות לאוניטריות בעניין אופי המבנה בין הממשל המרכזי לאזורי/מחוזי או לרשויות המקומיות:

מדינות פדרליות

מגבילות את הממשל המרכזי, ומחייבות אותו לפעול באמצעות שלטונות ביניים עצמאיים או מחוזות (מדינות, פרובינציות או קנטונים). אין מדובר בשני דרגים שונים של ריבונות זה בצד זה, אלא בחלוקת אחריות בין השלטונות הפדרליים ובין המדינות. אף שישנם שני דרגי ממשל, מתקיים חיבור ומפגש הכרוך בהסכמים, קביעות סטטוטוריות וקשרים לא פורמליים, המושתתים על העברת ידע ועל ניסיון משותף.

מדינות אוניטריות

מתייחסות אחרת לנושא דרגי הממשל הנוספים ואפשר למצוא שלושה סוגים של יצירת קשרים בין דרגי הממשל (איור 1):

א הסוג הראשון הוא **ממשל אזורי/מחוזי אינטגרטיבי**, שמציג גישה נוקשה של גוף מוסדי מחוזי אחד, עם סמכות ואחריות בלעדית על מערכת היחסים עם הרשויות המקומיות.

ב הסוג השני הוא **ממשל אזורי/מחוזי לא אינטגרטיבי**, שמציג גישה שאין בה דמות מרכזית שמייצגת את הממשל המרכזי במחוז, וכל אחד משרדי הממשלה מיוצג במחוז על ידי ממונה או מנהל שדה משלו (שיטה זו מאפשרת התערבות רבה של הממשל המרכזי במה שנעשה במחוז, אך היא גם משאירה מרחב תמרון רחב לכוחות הפוליטיים ולמייצגי האינטרסים המקומיים).

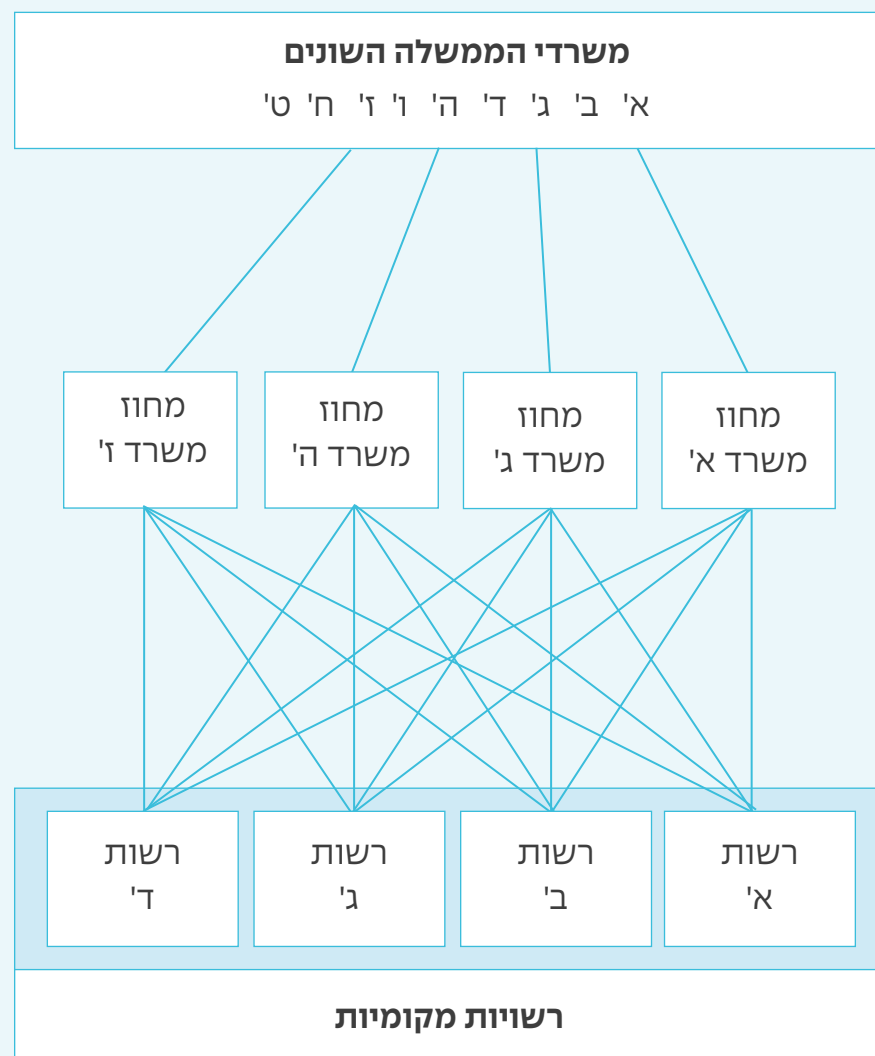
ג סוג השלישי והרלוונטי ביותר למקרה הישראלי הוא **ממשל אזורי/מחוזי פונקציונלי**. הדגם מציג גישה שלפיה ההגדרה של המחוז היא גמישה. המשרד הממשלתי מקים לעצמו מערכת של "מנהלי שדה" לפי צרכיו וכדי לתת שירותים. אין חלוקה מרחבית אחת של המדינה המוכרת בחוק ומקובלת על כל משרדי הממשלה.

יתר על כן, לפי דגם זה אין חובת התייעצויות בין משרדים, אפילו כאשר מעצבים ומוציאים לפועל מדיניות הנוגעת לאותם אזורים טריטוריאליים.

בישראל ישנם שני דרגי ממשל והם הממשל המרכזי והרשויות המקומיות. אומנם יש רובד של מחוזות שמשמש כסוג של נציגות המשרד הממשלתי, אך אין לו סמכויות פוליטיות או תקציביות. הדמיון בין הדגם הנ"ל (איור 1) למקרה הישראלי מתבטא גם בשימוש במחוז כ"מנהלי שדה", אך גם בכך שהמחוז הוא יחידה משרדית של כל משרד בנפרד ואין גוף מחוזי אחד שמולו כלל המשרדים פועלים. בישראל המחוז הוא "שליחו של השלטון המרכזי", ואילו דרג אזורי במדינות רבות הוא ממשל אזורי נבחר, המתאפיין באחריות ובסמכויות המעוגנות בחוק.

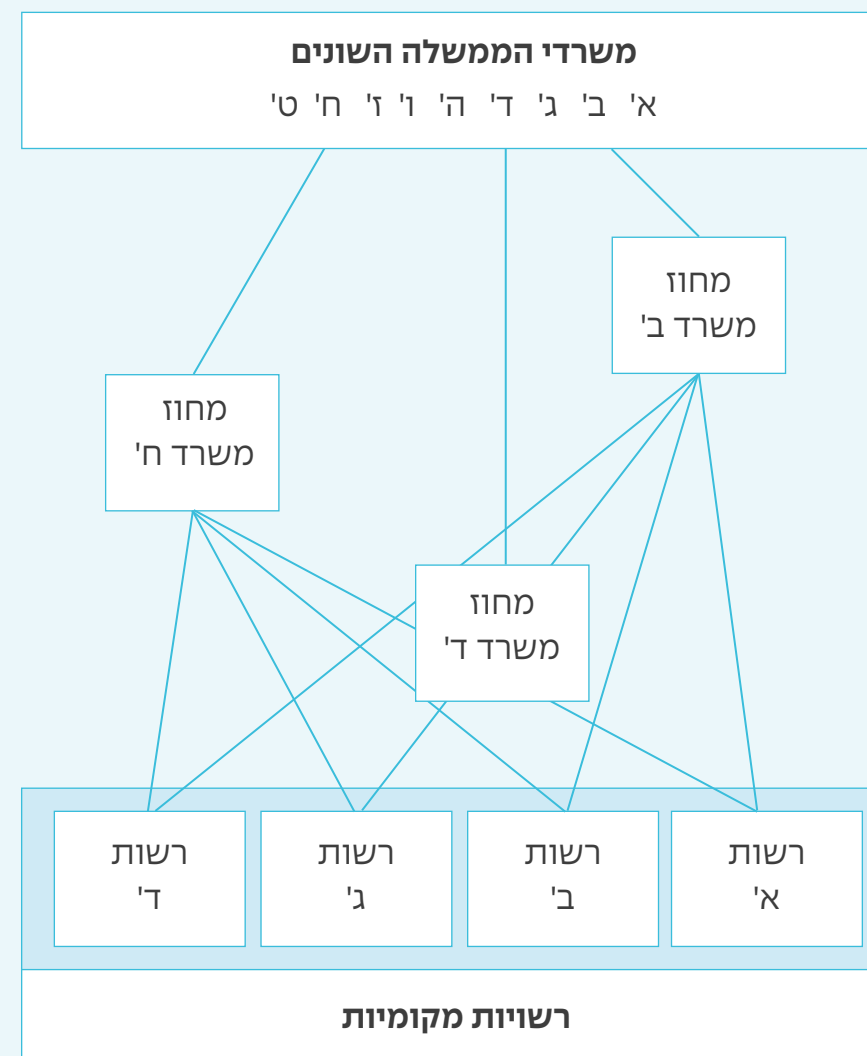
שלושת הדגמים מלמדים על אופנים אפשריים של דרג ביניים בין הממשל המקומי לממשל המרכזי. הדגמים הללו מלמדים על מבנים ארגוניים, אך לא על מהות מערכת היחסים, האחריות והסמכות שיש לכל אחד מהדרגים. הפרק הבא יעסוק בקביעת סוגי הביזור.

הדגם הלא-אינטגרטיבי



איור 1.2 – מבוסס על "שלושה דגמים של המחוז האוניטרי", לוי ושריג, 2014

הדגם הפונקציונלי



איור 1.1 – מבוסס על "שלושה דגמים של המחוז האוניטרי", לוי ושריג, 2014

סיווג צירים לביזור

בספרות אפשר למצוא צירים שונים לסיווג והערכה של תהליכי ביזור: היבטים של עוצמת הביזור, הממדים שבהם אפשר לנהל תהליך של העברת סמכויות, ותחומי המדיניות שתהליך זה יכול להתנהל בהם. להלן פירוט שעליו נבסס בהמשך קריטריונים לבחינת מקרי הבוחן:

ממדים של ביזור

החלק הקודם עסק ביחסים הארגוניים בין הממשל המרכזי, המחוזות או האזורים ובין הממשל המקומי. בחלק זה יוצג מבט עומק לתוך הממדים של עבודת הממשל ביצירת מדיניות ויישומה. ממדים אלה הם: פוליטי, ארגוני/מנהלי ותקציבי/פיסקלי. ההשפעות של תהליכי הביזור על התנהלות תקינה של הממשל תלויות בצורה, בהיקף ובאופי הביזור במדינה (UNDP, 1999). העברת הסמכויות יכולה להתקיים בכל אחד משלושת הממדים שמרכיבים את מערכת הממשל וברמות שונות של אוטונומיה לרשות המקומית. העברת סמכויות אינה "תרופת פלא" לבעיות משילות או לחוסר יעילות. יישום העברת הסמכויות ללא תכנון מקדים ועבודת מטה מעמיקה וסדורה, עלול לפגוע בסיכויי ההצלחה של חלוקת הסמכויות החדשה. רמת האוטונומיה של הרשות המקומית לצד מערכת האיונים והבלמים בין דרגי הממשל, משפיעות על היכולת של כל דרג ממשלי בנפרד להיות אפקטיבי ומשפיע.

הספרות המקצועית מוצאת את שלושת ההיבטים המרכזיים שמאפיינים את עבודת הממשלות – היבט פוליטי, ארגוני/מנהלי ופיסקלי/תקציבי, כבעלי השפעה מהותית (White, 2011; UNDP, 1999):

ביזור פוליטי

על מנת לחזק את מערכת הממשל המקומית או האזורית, צריך לתת לה כוח פוליטי, על ידי העברת סמכויות ליישום מדיניות חקיקה ממשלתיות מרכזיות למועצות מקומיות, שנבחרו באופן דמוקרטי באזורי הבחירה שלהן. ביזור בתחום הפוליטי דורש בחירות מקומיות/אזוריות סדירות, סמכויות מוגדרות וברורות, ועצמאות משפטית ופוליטית. ביזור הכוח הפוליטי בין הממשל המרכזי לאזורי ולמקומי, הוא חלק ממערכת הבלמים והאיונים שיכולה לייעל ולהיטיב גם את העשייה של הממשל המרכזי.³

3 מודלים ומנגנוני איונים ובלמים בין דרגי הממשל יפורטו בחלק ב' של המסמך

הדגם האינטגרטיבי



איור 1.3 – מבוסס על "שלושה דגמים של המחוז האוניטרי", לוי ושריג, 2014

ביזור ארגוני/מנהלי

ביזור ארגוני/מנהלי מטיל את האחריות לתכנון ויישום המדיניות על השירות הציבורי האזורי והמקומי. בעלי התפקידים בשירות הציבורי המקומי והאזורי פועלים מכוח הסמכות של הממשל האזורי והמקומי הנבחר. ממשל מקומי או אזורי אפקטיבי הוא בעל יכולת קבלת החלטות, גיוס כוח אדם, ניהול וגיוס משאבים. זוהי הדרך הנפוצה והמקובלת ביותר של ביזור.

ביזור פיסקלי/תקציבי

ביזור תקציבי מקנה אוטונומיה בניהול התקציב של הממשל האזורי והמקומי, הכולל שליטה מלאה בהכנסות ובהוצאות של דרגים אלו. כמו כן, לממשל האזורי ו/או המקומי ניתנת הסמכות לגבות מיסים לפי ראות עיניהם של בעלי התפקידים בממשל. העברת סמכויות תקציביות באופן אפקטיבי מצריכה היכרות עם דרכי ההתמודדות עם אתגרים של יצירת הכנסות וקבלת החלטות יעילה בהוצאות. עוד יש צורך בידע מקצועי ובניית יכולות של ניתוח נתונים והקמת מערכות בקרה מותאמות לממשל. מומלץ שמאפייני המערכת לניהול תקציבי יכללו: שקיפות הקצאת המשאבים/תקציבים מהממשל המרכזי למקומי, יכולת חיזוי של התקציב העומד לרשות הממשל המקומי, ואוטונומיה בקבלת החלטות בנושא. בניגוד לנוהג במדינות רבות של מענקים וקולות קוראים שרירותיים (לעיתים מונעים מאינטרסים פוליטיים), הקצאת המשאבים לממשל המקומי צריכה להתבסס על נוסחאות שקופות, מוגדרות באופן שהממשל המקומי יכול להשתמש בתקציבים במלואם.

החלוקה הזאת בין תחומי הביזור היא חלוקה גנרית גסה של היבטים רוחביים, שבהם אפשר או כדאי לקדם ביזור. הסבירות להשיג שינוי אפקטיבי תלויה במידה רבה בשאלה אם למדינה המתאימה יש רצון פוליטי מספיק לבצע רפורמות מסוג זה. רפורמות כאלה דורשות לעיתים קרובות שינוי רגולטורי ושינוי תקציבי. חשוב שאופן החשיבה והתכנון של הרפורמות יותאמו מבנית לסביבה הפוליטית, הכלכלית והחברתית הייחודית של המדינה. בהקשר זה, ביזור טוב יותר אינו אומר אוטומטית ניהול טוב יותר; איכות הרפורמה ובכללה חוזקות הממשל המקומי, הנכונות של הממשל המרכזי ועוד, היא פרמטר קריטי להצלחת השינוי (SDC Decentralization Team, 2001).

עוצמת הביזור

עוצמת הביזור נקבעת לפי מעמד הממשל המקומי מול הממשל המרכזי ורמת האוטונומיה שיש לו. הספרות המקצועית מחלקת את הביזור לשלוש רמות: ממשל מקומי כגורם תפעולי, ממשל מקומי כיחידה חצי אוטונומית, וממשל מקומי כיחידה בעלת סמכות ואחריות מקיפה לפי חוק.



איור 2 – עוצמת הביזור, פיתוח עצמאי

עוצמה נמוכה –
ממשל מקומי
כגורם תפעולי

האצלת סמכויות מוגבלת וצרה בנושאים של מדיניות ובנושאים פיננסיים ומנהליים למשרדים אזוריים, מחוזיים או מקומיים של הממשל המרכזי, ויכולת השפעה מוגבלת של הדרג המקומי על התכנים ועל אופני התקצוב. משמע, אחריות במתן שירותים ללא סמכות או עצמאות. רמה זו של אוטונומיה כרוכה בהעברת סמכויות פונקציונאליות ומוגדרות של קבלת החלטות תקציביות וניהוליות, וכולן בסמכותם העליונה של בעלי תפקידים בממשל המרכזי. לעומת ביזור רחב, שבו מגוון תחומי אחריות עוברים למערכת ניהולית משולבת ואופקית, ביזור פונקציונלי מצומצם מאופיין במשימות ספציפיות שמבצע הממשל המקומי. בספרות המקצועית רמה זו לא תמיד מוכרת כביזור.

עוצמה בינונית –
ממשל מקומי עצמאי
אך בפיקוח ובאחריות
הממשל המרכזי

ממשל מקומי חצי אוטונומי (יכול להיות גם יחידה מסוג תאגידי פיתוח עירוניים/אזוריים ולא רק דרג שלטוני), שעליו מואצלות סמכויות באמצעות חקיקה או במסגרת חוזה. במצב זה יש למעשה שליטה עקיפה של הממשל המרכזי, על ידי האצלת סמכות ממשלתית ו/או ניהולית לקבלת החלטות ו/או אחריות למשימות שנקבעו בקפידה לממשל המקומי. עם זאת הממשל המרכזי הוא האחראי על הגופים המקומיים מבחינה משפטית מלאה.

עוצמה גבוהה –
ממשל מקומי/אזורי
כיחידות אוטונומיות

המאפיינים הכלליים של עוצמת הביזור הגבוהה ביותר הם שהממשל המקומי/אזורי פועל באופן אוטונומי ועצמאי בתחומי מדיניות נבחרים או בתוכניות ספציפיות. הממשל המקומי/אזורי מתפקד כדרג נפרד, המתאפיין בשליטה מועטה או לא קיימת של הממשל המרכזי. לממשל המקומי/אזורי יש גבולות גיאוגרפיים ברורים ומוכרים על פי חוק, ובתוכם הם מפעילים סמכות, מתכננים ומבצעים את המדיניות הנבחרת. לממשל המקומי/אזורי יש מעמד עצמאי ויכולת לתכנן ולהבטיח את המשאבים הנדרשים, שיאפשרו להם לממש את תפקידם ומחויבויותיהם הציבוריות. הממשל המקומי/אזורי נתפס על ידי האזרחים כגוף שעליו יש להם השפעה מסוימת. לבסוף, כחלק מההסדר של העברת הסמכויות, הממשל המקומי/אזורי מנהל קשרים הדדיים, מתואמים ומועילים עם הממשל המרכזי.

בספרות המקצועית מתואר סוג אחר של ביזור, והוא העברה של סמכויות, אחריות או מתן שירותים לחברות במגזר העסקי (UNDP, 1999), וכן העברת סמכויות לארגוני המגזר השלישי. מסמך זה עוסק בביזור בין מוסדות ממשל, ולא מזהה העברה של סמכויות ואחריות לחברות פרטיות או לארגוני חברה אזרחית כחלק מתהליך שיפור של תכנון ויישום מדיניות ציבורית ברמת הממשל המרכזי או הממשל המקומי.

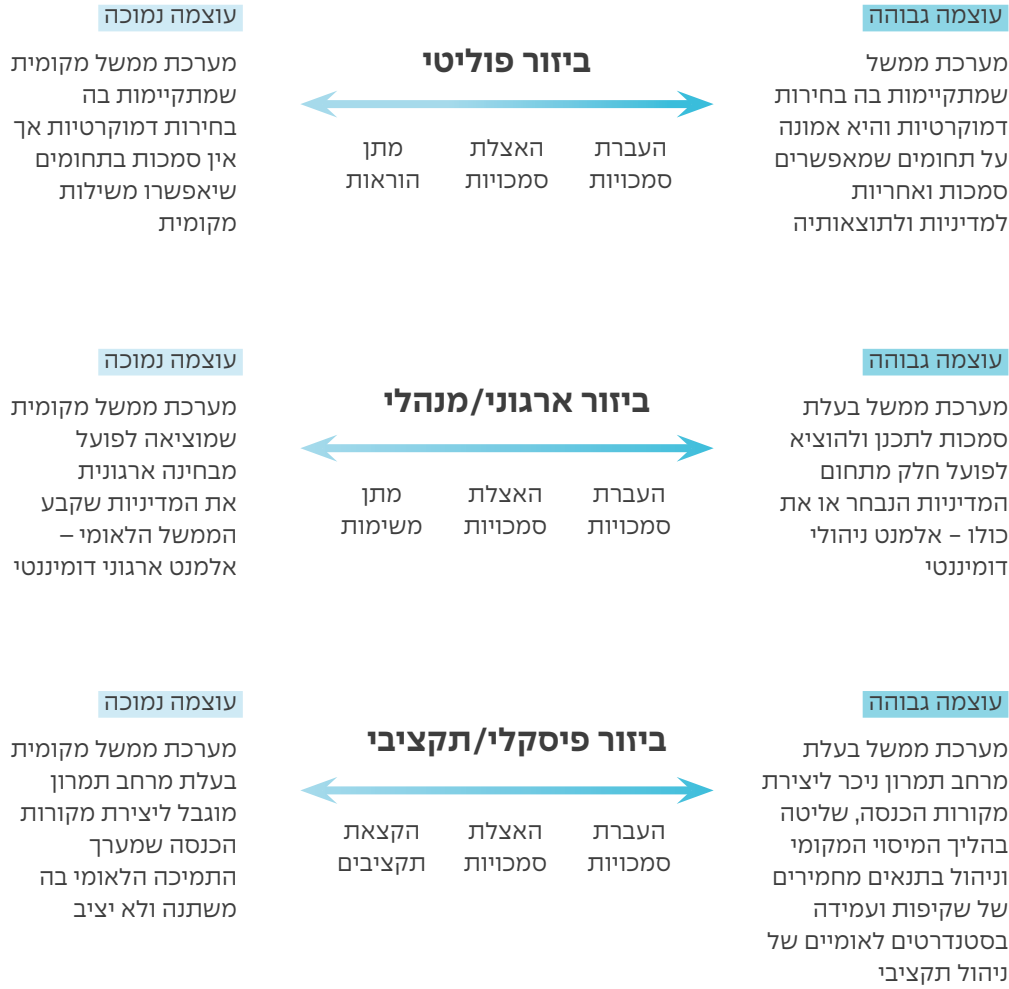
הטבלה להלן ממפה את סוג היחסים בין הממשל המרכזי למקומי במפגש בין הרובד הממשלי לרמת האוטונומיה של הממשל:

סוג היחידה שאליה מועברת הסמכות	פוליטי	פיסקלי	ארגוני/מנהלי	תיאור מערכת היחסים בין הממשל המרכזי למקומי
ממשל מקומי או מחוז בעלי אוטונומיה גבוהה	העברת סמכות	העברת סמכות	העברת סמכות	העברת סמכות באופן רשמי לפי חוק Devolution
ממשל מקומי או מחוז בעלי אוטונומיה חלקית	האצלת סמכויות ⁴	האצלת סמכויות	האצלת סמכויות	האצלת סמכויות חלקיות, משתנות לפי החלטת הממשל המרכזי Delegation
ממשל מקומי או מחוז ללא אוטונומיה	מתן הוראות	הקצאת תקציבים	מתן משימות	התנהלות ריכוזית של הפיכת הגורם המקומי לסוכן ביצוע Deconcentration

טבלה 2 – ממדי הממשל וציר הביזור, על בסיס תוכנית הפיתוח של האו"ם (Joint UNDP – Government of Germany, 1999)

4 האצלה היא פרקטיקה שמגמישה את מערכת היחסים בין שני דרגי הממשל (אברמזון, 2020), אך היא אינה רמה גבוהה של ביזור

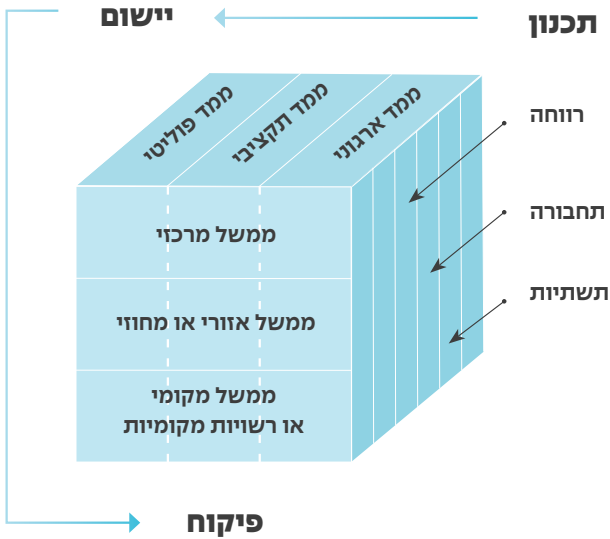
כשמנסים לבחון את עוצמת הביזור מול הממדים (הפוליטי, המנהלי/ארגוני והפיסקלי/תקציבי) שבהם מתקיים לרוב ביזור בין ממשלות, אפשר לזהות בתוכם רצף אפשרי של עוצמת הביזור:



איור 3 – עוצמת הביזור לפי שלושת ההיבטים, פיתוח עצמאי

לסיכום חלק זה, אפשר להתבונן בתהליך הביזור כתהליך שמכיל את דרגי הממשל, וחלוקת תחומי האחריות ביניהם בממד הפוליטי, התקציבי והארגוני נעשית לפי שלבי מעגל המדיניות, התכנון, היישום והפיקוח במגוון תחומי מדיניות. ככל שהשלטון המקומי יהיה עצמאי יותר מבחינה פוליטית, ישלט בתקציבי תחומי הפעולה ויהיה בעל זכות ויכולת ביצוע בתחומי המדיניות למיניהם – מהתכנון, דרך הביצוע ועד הפיקוח – תהיה האוטונומיה גבוהה יותר.

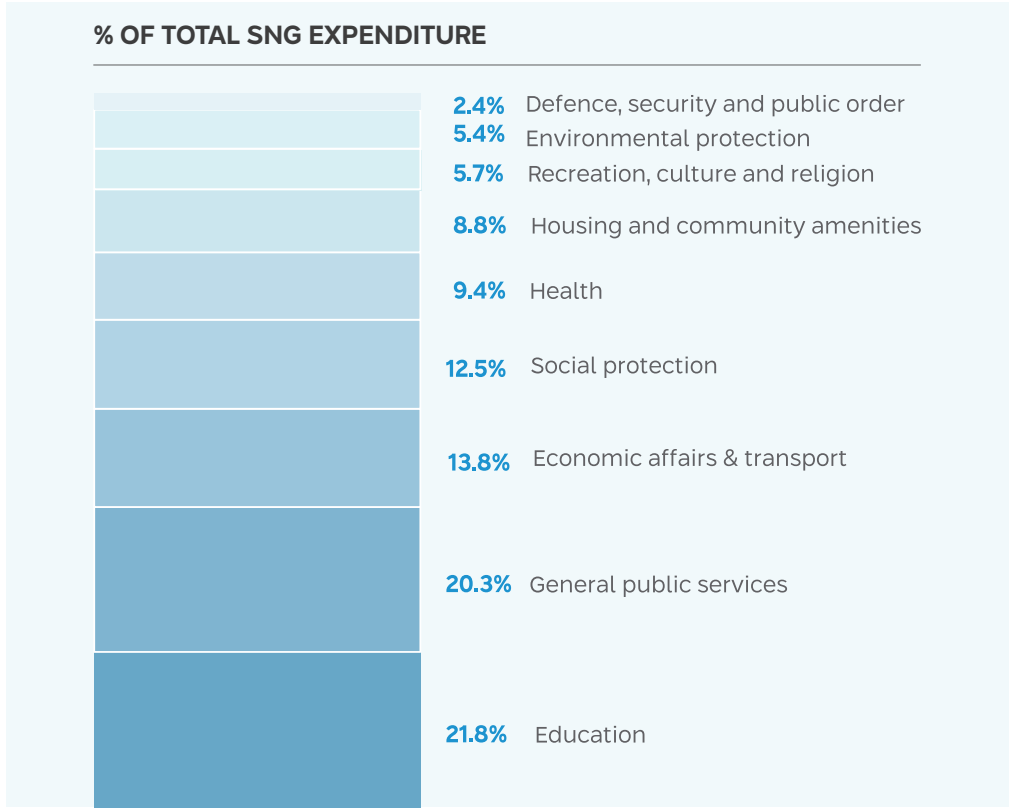
איורים 4 ו-5 מדמים את מערכת הממשל על כל דרגיה, ולשלושת הממדים יש פוטנציאל להיות בעלי אוטונומיה. כמו כן תחומי המדיניות שנמצאים באחריות דרגי הממשל חולשים גם הם על שלושת הדרגים והממדים. סביבם יש מעטפת של תהליך יצירת מדיניות, כאמור מהתכנון דרך היישום ולבסוף פיקוח על התהליך. הצבעים באיור 5 מדמים עוצמות אפשריות של אוטונומיה בהצלבה עם הדרגים והממדים. האיורים מציעים דרך הסתכלות על כלל מערכת הממשל הלאומית, דרך המורכבות שלה ומטרת קיומה. באמצעות סימון הפערים מוצע להתוות מדיניות, ליישמה ולוודא שהשיגה את מטרותיה:



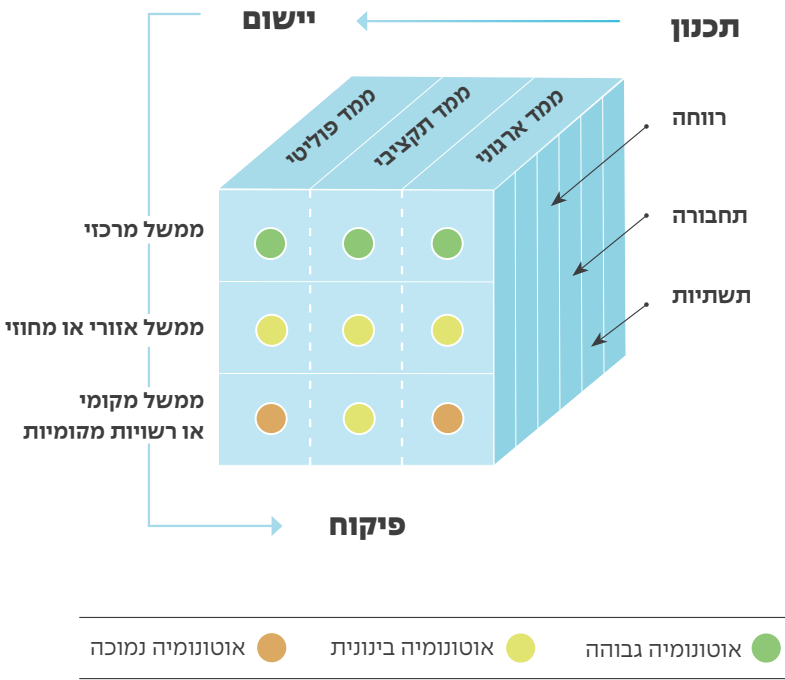
איור 4 – דגם של חלוקת דרגי הממשל בין ממדי הביזור ותחומי המדיניות, פיתוח עצמאי

תחומי מדיניות שבהם מתבצע ביזור

הספרות מלמדת שישנם תחומי מדיניות שמדינות מבזרות יותר לממשל המקומי והאזורי מאשר תחומי מדיניות אחרים. רוב המחקרים העוסקים בביזור מתמקדים בהשפעות של העברת הסמכויות במגוון תחומים, ובהם תפוקות המגור, הציבורי, הוצאה ציבורית, מתן שירותים ציבוריים, חינוך, בריאות ויציבות מאקרו-כלכלית (Faguet, 2014). ה-OECD (Allain-Dupré, 2017) מזהה אילו תחומים נמצאים בתחום אחריותו של הממשל המקומי או האזורי (subnational level), לפי גובה ההוצאה הציבורית שלו בנושא:



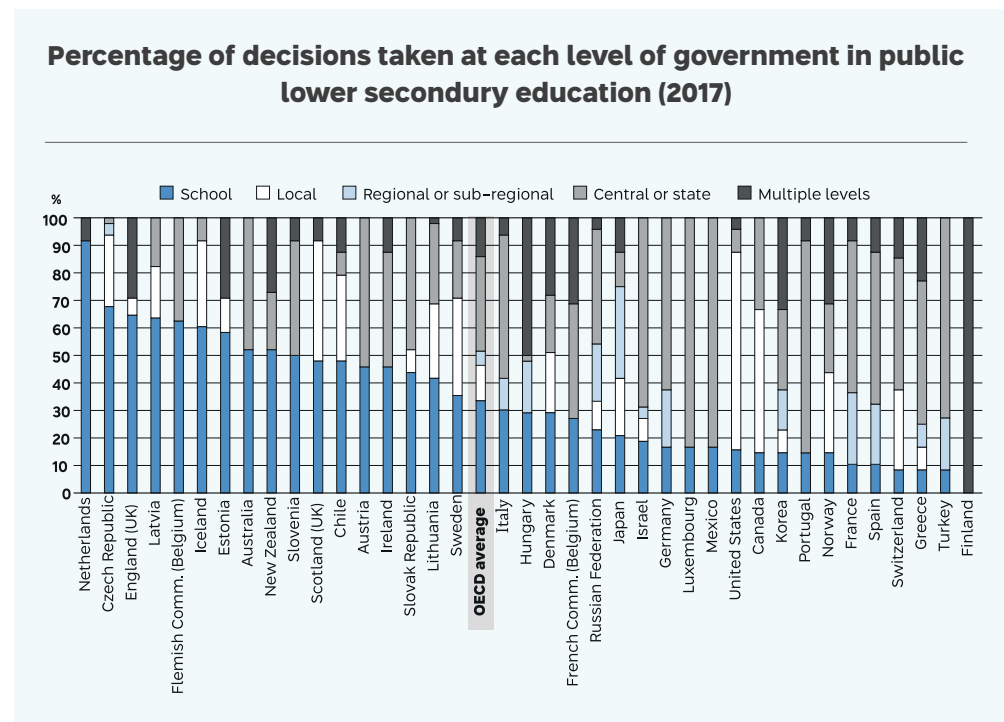
איור 6 – שיעור הוצאה ציבורית של הממשל המקומי והאזורי (subnational level) במדינות ה-OECD לפי תחום מדיניות (Allain-Dupr, 2017)



איור 5 – הדגמה לניתוח אפשרי של רמות אוטונומיה לפי היבטי הביזור בממשל במקרה הישראלי, פיתוח עצמאי

מהממשל המקומי ובבתי ספר היכולת הטובה ביותר להבין את הצרכים של הקהילות המקומיות והתלמידים ולקבל החלטות תקציביות טובות יותר. הענקת סמכות ואחריות בקבלת החלטות לבתי ספר יכולה להשפיע השפעה חיובית על תוצאות הלמידה, ועם זאת תפקיד הנהלת בית הספר נעשה מאתגר ומורכב יותר. המנגנונים החדשים מעודדים את בתי הספר להיות אחראים לתוצאות שלהם.

במסמך של ה-OECD (2018) נעשה פילוח של שיעור ההחלטות שמתקבלות בדרגי הממשל (ובית הספר) בנוגע לחינוך בחטיבות הביניים במדינות החברות בארגון:



איור 7 – שיעור ההחלטות שמתקבלות בדרגי הממשל (ובית הספר) במדינות החברות ב-OECD (2018)

בהעברת האחריות לרמה המקומית, חשוב לייצר תהליכים שיספקו את התמיכה הנדרשת לטובת בניית היכולת לממשל המקומי ולבתי הספר כדי לאפשר להם לנהל ביעילות (European Agency for Special Needs and Inclusive Education, 2017).

האיור שלעיל מראה שהתחומים הכי מבוזרים מהממשל המרכזי למקומי במדינות ה-OECD, שבהם שיעור ההוצאה הציבורית המקומית הוא יותר מ-12%, הם אלה: חינוך, פיתוח כלכלי ותחבורה ורווחה. הנושאים במקבץ השני של רמת ביזור, שבהם שיעור ההוצאה הציבורית הוא יותר מ-6% ופחות מ-12% הם: בריאות, דיור וקהילה, תרבות ושירותי דת. תחומי המדיניות שבהם שיעור ההוצאה הנמוך ביותר, בין 1% ל-6% הם: איכות סביבה, ביטחון פנים וביטחון בכלל.

דיון בנוגע ל"מוצרים ציבוריים לאומיים" לעומת "מוצרים ציבוריים מקומיים" מלמד על נקודות המבט של הדרג הלאומי לעומת הדרג המקומי, ומונה את הסיבות שבגינן מדינות פונות לתהליך ביזור:

"המצדדים באספקת השירותים על ידי השלטון המרכזי מטעמי היתרון בייצור מוצרים ציבוריים 'לאומיים' שכלל הציבור ייהנה מהם, ובאספקתם של מוצרים כאלה. השלטון המרכזי, שיקבע אילו שירותים יהיו מוצרים ציבוריים ומה יהיה היקפם, יכול לגרום, באמצעות מיסוי, לשינוי חלוקת ההכנסות. מי שמצדד בהעברת סמכויות לשלטון המקומי, טוען שיש בידי דרג זה יכולת לספק שירותים רבים ביעילות, 'תוך התאמתם לצורכי האוכלוסייה המתגוררת בשטח. לדידם, הרשות המקומית יכולה להפעיל שיקול דעת, ולהתאים את משאביה למימון סל השירותים ולכמותם, על פי סדרי העדיפויות שלה, ובכך עשויה לגדול היעילות הכוללת של מערכת אספקת השירותים הציבוריים" (לוי ושריג, 2014).

לכל תחום מדיניות שנמצא באחריות ובסמכות של הממשל המקומי יש מאפיינים דומים ושונים. הספרות המקצועית מלמדת על הסיבות שבגינן תחומי מדיניות מסוימים נמצאים באחריות של השלטון המקומי, בין שעברו תהליך ביזור לאורך השנים ובין שהמערכות הציבוריות הוקמו באופן מבוזר:

חינוך

מראשית שנות ה-80 חל גידול ניכר באוטונומיה הבית ספרית בכמה מדינות. מדינות אחדות (אוסטרליה, קנדה, פינלנד, הולנד, שוודיה ובריטניה) קידמו רפורמות במערכת החינוך שמעבירות סמכויות של קבלת החלטות לממשל המקומי ולבתי הספר. המגמה המרכזית היא שכלל שהאוטונומיה הבית ספרית גדלה, לממשל המרכזי יש תפקיד חשוב יותר בהערכה ופיקוח ובקביעת תקנים. מאזן האחריות בין בעלי התפקידים בבתי הספר משתנה בהתאם למדינה ולתחומי ההחלטות המתקבלות. לבתי ספר רבים הוענקה אוטונומיה מוגברת בנוגע לתוכניות הלימודים, הקצאת משאבים כספיים וסוגיות של כוח אדם. הנחת היסוד היא שלבעלי התפקידים

5. מוצרים ציבוריים הם מוצרים שנהנים מהם בו-בזמן תושבים רבים, ללא הוצאה נוספת בגין כל פרט, לעומת מוצרים ציבוריים מקומיים שתחום ההנאה מהם מוגבל מבחינה טריטוריאלית. אלה מכונים מוצרים ציבוריים מקומיים, ויכולה ליהנות מהם רק האוכלוסייה המתגוררת באזור מסוים (לוי ושריג, 2014)

רווחה

מחקרה של Canare (2021) בוחן את הקשר בין ביזור לרווחה בגישה תיאורטית ואמפירית, ומציע מודלים אשר מנתחים באילו תנאים תהליך ביזור סמכויות בנושאי רווחה משפר את יעילות מתן השירותים לתושבים. המחקר משווה בין מערך ממשלתי ריכוזי למבוזר. התוצאות מלמדות שישנה עדיפות למתן שירותי רווחה על ידי הדרג המקומי או האזורי, אך עדיפות זו תלויה בכמה פרמטרים: הראשון הוא שיש מידע בידי בעלי תפקידים בדרג המקומי שמייצר תועלת של ממש ומשפר את השירותים באופן שלא ניתן על ידי הדרג המרכזי. הפרמטר השני הוא יתרון לגודל של הממשל המרכזי, שמספיק על היכולת לתת שירותים בעלויות גבוהות בעבור טובין ציבוריים (טובין ציבוריים לדוגמה: מערכת המשפט, תאורת רחוב, ביטחון תזונתי ועוד). פרמטר נוסף הוא עד כמה הטובין הציבוריים, כשירות שניתן על ידי הדרגים המקומיים, תורם לתושבים. בהתבוננות רחבה, מסקנות המחקר הן שככל שהערך והתועלת של הידע בשטח ובקרב בעלי תפקידים בממשל המקומי גבוהים יותר ועולים על יתרון העלויות התקציביות של הממשל המרכזי (יתרון הגודל), גדלים הסיכויים לתהליך ביזור.

במחקרם של Barca & Wyatt (2021) שורטטה מערכת של רכיבים שמספיקים על מדיניות בתחומים חברתיים (איור 8). השרטוט מציג שלוש שכבות המייצגות את מבנה המערכת:

1. יצירת המדיניות (גרעין המערכת)

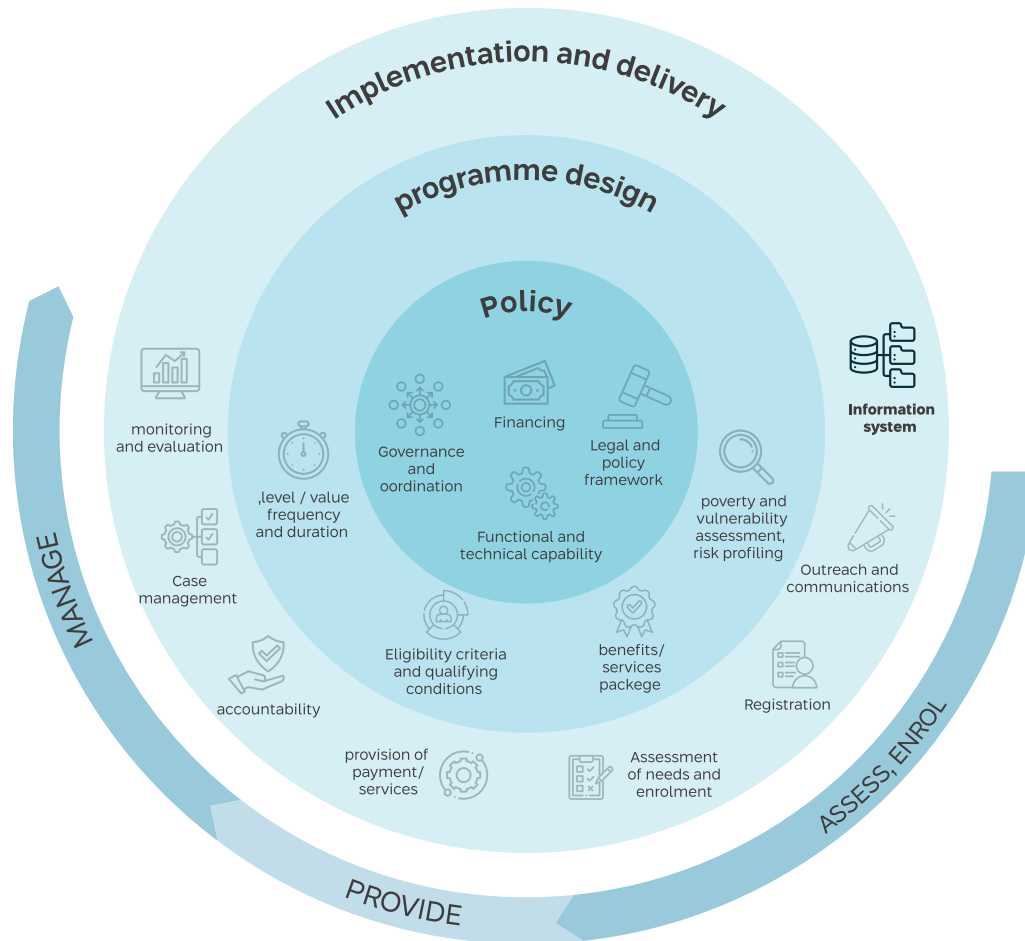
יצירת החזון והאסטרטגיה המגולמים במדיניות ובחקיקה. המדיניות והחקיקה מגובים בתקציב, בממשל הסדרים וביכולות תפקודיות וטכניות.

2. עיצוב תוכניות העבודה (מעטפת ראשונה למדיניות)

עיצוב התוכניות על פי הערכת צורכי התושבים ותהליכים לביסוס ידע על צורכי התושבים. בשלב הזה נעשה שימוש בידע להגדרת סעיפי התוכניות, מאפייני חבילת ההטבות/שירותים, קריטריונים לזכאות, תדירות התוכניות ומשכן.

3. יישום והטמעה (מעטפת שנייה במערכת)

במסגרת היישום מופעלות כל הפונקציות הרלוונטיות – תמיכה של מערכות מידע וידע – הרשמה, מתן שירותים, ניהול המקרים, הערכה ומעקב אחר יישום התוכנית.



איור 8 – רכיבים של מערכת השירותים הסוציאליים; על פי: Barca, 2021 & Wyatt

בהמשך מצוינים ארבעה שיקולים מרכזיים שיש להתייחס אליהם בדיון בנוגע לדרכים לקידום תהליכי ביזור במקרה של שירותים סוציאליים:

השיקול הראשון עוסק במוסדות הציבוריים המעניקים שירותים חברתיים – במדינות שונות ישנו מגוון של מבנים מוסדיים לתכנון ואספקה של שירותים סוציאליים. מוסדות אלו לעיתים קרובות מפוצלים, ולכן גם אם מדינה מספקת תוכניות ושירותים מקיפים, אין זה אומר שכל התוכניות והשירותים מנוהלים על ידי ישות אחת או אפילו באחריות דרג ממשלי אחד. מקובל למשל שהביטוח הלאומי מנוהל על ידי משרד ממשלתי בדרג הלאומי, ושירותים חברתיים הם פונקציה של שלטון תת-לאומי או מקומי.

השיקול השני עוסק במאפיינים ובתשומות שעל הדרג המקומי להשקיע בסוגים שונים של תוכניות סוציאליות – יש לדון בצרכים של כל אחת מהתוכניות שיעברו לתכנון ויישום הדרג המקומי, ולוודא שהרשות המקומית אכן יכולה לענות על הצרכים הללו. רמת הביזור משתנה בהתאם לצרכים. לדוגמה, שירותים סוציאליים אישיים (כגון תמיכה פסיכו-סוציאלית למשפחות במשבר), טיפול סוציאלי ביתי בקשישים או באנשים עם מוגבלות, ותוכניות עבודה ציבוריות שמטרתן לספק הכשרה, תמיכה בפרנסה והכלה כלכלית, דורשים כוח אדם מיומן ובעל יכולות, משאבים פיזיים ועוד.

השיקול השלישי עוסק בשלבים השונים של יישום התוכניות – לכל שלב של תהליך היישום כפי שהוא מוצג בשרטוט המערכת לעיל (השכבה החיצונית של איור 8) תיתכן רמה שונה של ריכוזיות/ביזור. השאלה הראשונה שיש לעסוק בה היא האם אפשר להכליל ולומר שכל תוכנית או שירות צריכים להיות מיושמים באמצעות מבנים ריכוזיים או מבוזרים. השאלה השנייה היא האם כל השלבים חייבים להתבצע על ידי אותו דרג ממשלי. לעקרון הסובסידיאריות, שטוען שעל הדרג המקומי להיות אחראי על תחומי מדיניות שבהם יש לו יתרון של יעילות, יש השפעות שונות בשלבים שונים של שרשרת יישום התוכניות.

השיקול הרביעי הוא היכולת של הממשל המקומי מבחינת כוח האדם והתקציבים לקבל את הסמכות והאחריות לתכנון התוכניות ויישומן.

ארבעת השיקולים הללו משמשים בסיס לחשיבה והתייחסות בזמן שמעצבים תהליכי ביזור בנושאי רווחה.

תכנון

בניגוד לתחומים האחרים הנבחנו על פי המטרות העיקריות שלהם, כגון חינוך או רווחה, התכנון העירוני אינו עומד בפני עצמו אלא הוא אחד הכלים הרגולטוריים להשגת מטרות בתחומי תוכן אחרים, ומגדיר את התשתית המרחבית והתפקודית לכל תחומי החיים (כמעט). מערכת התכנון מורכבת ממגוון מוסדות שמקבלים החלטות הנוגעות לתוכניות המסדירות את חלוקת המרחב לייעודי קרקע שונים. מסקירת מערכות תכנון במדינות מערביות עולה כי ברוב המדינות מערכת התכנון היא בדרך כלל היררכית, וכוללת סדרה של מוסדות תכנון (ועדות), תוכניות והנחיות מהדרג הלאומי ועד הדרג המקומי. רחל אלטרמן (Alterman, 2001) בדקה לעומק מערכות תכנון ב-10 מדינות מערביות, ומצאה כי ההבדל המהותי בין מערכות התכנון במדינות שנבדקו הוא בתכולת התוכניות וההנחיות ובמידת החופש שיש לדרג המקומי והאזורי לקבל החלטות. מידת החופש נבחנת על פי כמה פרמטרים: האם יש תכנון לאומי ומה מידת הציות הנדרשת לשלב תכנון זה; ההיררכיה של המוסד העליון האחראי לתחום התכנון והבנייה; תהליך קבלת ההחלטות במדיניות תכנונית; מעמדה החוקי של התוכנית או המדיניות וכיצד הרמות ההיררכיות מסתכרות ביניהן – אם בכלל.

ארה"ב

האם יש תכנון מרחבי ברמה הלאומית, או תחליף כלשהו?	אין תוכנית או מדיניות מרחבית לאומית ומקיפה. תחליפים חלקיים: חוקים פדרליים בסקטורים
המוסד/ות האחראי/ים	הקונגרס והסנאט, כי בד"כ אלה חוקים. משרדי ממשל בהתאם לסקטור
תהליכים להכנת תוכניות או מדיניות	כל מדיניות פדרלית נשענת על חקיקה מתאימה ולכן מלווה בדיון ציבורי רחב
מעמדה החוקי של התוכנית או המדיניות	אין בסיס משפטי לאכיפה פדרלית במקרה של תכנון מרחבי
מודלים של הטמעה ותיאום	הסמכות לתכנון נמצאת ברמה המקומית, ובדרך כלל חלשה למדי. הרמה הלאומית הרחבה צריכה שיתוף פעולה

אירלנד

האם יש תכנון מרחבי ברמה הלאומית, או תחליף כלשהו?	אין תוכנית או מדיניות מרחבית לאומית, פרט לתוכנית פיתוח כללית של ה-EU שיש תמריצים לציית להם
המוסד/ות האחראי/ים	משרד הסביבה והשלטון המקומי. יש מוסד ערעור על החלטות מקומיות
תהליכים להכנת תוכניות או מדיניות	תוכנית הפיתוח הכללית של ה-EU הוכנה על ידי המשרד לסביבה
מעמדה החוקי של התוכנית או המדיניות	אין תוכניות לאומיות שיש להן סטטוס לפי חוק התכנון האירי
מודלים של הטמעה ותיאום	בתוכנית הפיתוח של ה-EU יש מימון ולכן גם פיקוח על הטמעת הפרויקטים

שוודיה

האם יש תכנון מרחבי ברמה הלאומית, או תחליף כלשהו?	אין תוכניות מרחביות לאומיות. יש מחקרים והמלצות
המוסד/ות האחראי/ים	משרד הסביבה, משרד השיכון הלאומי, הממשל האיזורי (counties)
תהליכים להכנת תוכניות או מדיניות	תוכנית אב לשנת 2009 הוכנה על ידי גוף מקצועי, ולוותה בדיון ציבורי
מעמדה החוקי של התוכנית או המדיניות	בחוק התכנון של שוודיה אין תוכניות לאומיות. יש מדיניות ברמה הלאומית, ויש סמכות להתערב בתכנון מקומי
מודלים של הטמעה ותיאום	כשיש פרויקטים לאומיים הם כוללים גם סמכויות להתערב בתכנון המקומי וביישומו

אנגליה

האם יש תכנון מרחבי ברמה הלאומית, או תחליף כלשהו?	אין תוכנית לאומית. תחליף משמעותי – סט של מדיניות תכנון של יותר מ-30 נושאים (בעבר נקראו circulars) שיש בהם עקרונות תכנון ומפות
המוסד/ות האחראי/ים	משרד הסביבה, התכנון והקהילות המקומיות, וועדות אזוריות ומקומיות
תהליכים להכנת תוכניות או מדיניות	חשיפה של הצעות מרחביות לדיון ציבורי נרחב
מעמדה החוקי של התוכנית או המדיניות	אין תשתית משפטית המחייבת ציות למדיניות הלאומית. עם זאת הכנת תוכנית מקומית מחייבת לשקול את המדיניות הלאומית
מודלים של הטמעה ותיאום	השר הממונה מפקח על התכנון המקומי ומתערב בשימועים ציבוריים מקומיים כשצריך. יש מוסד ערעור ברמה לאומית

גרמניה

האם יש תכנון מרחבי ברמה הלאומית, או תחליף כלשהו?	דו"ח תכנון מרחבי שנתי, עקרונות לתכנון אזורי העוסקים בתיאום בין אזורים, אי שוויון, עדיפויות בפיתוח, תחבורה ועקרונות סביבתיים של ה-EU
המוסד/ות האחראי/ים	הפרלמנט. שר לתכנון מרחבי. יש גופי ייעוץ ומחקר שמיעצים לשר הממונה
תהליכים להכנת תוכניות או מדיניות	מדי שנה דיווחים על יישום המדיניות ברמה האזורית והמקומית מוצגים לשר הממונה, ומשמשים לתיאום המשך הפעולות
מעמדה החוקי של התוכנית או המדיניות	הפרלמנט קובע חוקים לתכנון המרחבי המקומי. חוק התכנון מחייב להציג את הדו"ח השנתי אולם זה לצורכי מעקב וייעוץ בלבד
מודלים של הטמעה ותיאום	מנגנוני תיאום רוחבי ואורכי נרחבים, לתיאום והטמעה

דנמרק

האם יש תכנון מרחבי ברמה הלאומית, או תחליף כלשהו?

דו"ח של תכנון מרחבי לאומי משמש להציג מטרות ועקרונות תכנון ותיאום עם מדיניות של ה-EU. חוק התכנון מחלק את המדינה לשלושה שימושים עיקריים. למדינה יש סמכות לתכנון ולביצוע מדיניות או פרויקטים ספציפיים

המוסד/ות האחראי/ים

שר האנרגיה והסביבה, אגף תכנון לאומי, הפרלמנט

תהליכים להכנת תוכניות או מדיניות

הדו"ח מוצג לפרלמנט אחרי הבחירות, שימועים ציבוריים ודיון ציבורי רחב

מעמדה החוקי של התוכנית או המדיניות

חובה להכין ולהציג את הדו"ח, אולם אין חובה ליישם. המטרה היא לשכנע. תקנות הן מחייבות. לפעמים מעדכנים תוכניות אזוריות על סמך ההחלטות שאחרי הדו"ח. תוכניות מקומיות ואזוריות הן חובה וכך הן מכסות את כל המדינה

מודלים של הטמעה ותיאום

תוכניות מרמה נמוכה לא יכולות לסתור תוכניות מרמה גבוהה יותר. לשר הממונה יש סמכות לחייב ממשל איזורי ומקומי ליישם מדיניות לאומית, ויכול לפסול תוכנית או לדרוש לעדכן אותה. בדרך כלל הדבר נעשה בדרך של מו"מ ולא של אכיפה

צרפת

האם יש תכנון מרחבי ברמה הלאומית, או תחליף כלשהו?

יש תוכנית לפי החוק של 1995, והוא ככל הנראה ישתנה לעקרונות אסטרטגיים

המוסד/ות האחראי/ים

שר ממונה

תהליכים להכנת תוכניות או מדיניות

התוכנית נערכת על ידי השר הממונה, מאושרת על ידי מועצת תכנון ומאושרת בפרלמנט. בקרה ועדכון בכל 5 שנים

מעמדה החוקי של התוכנית או המדיניות

ההחוק מחייב הכנת תוכניות לאומיות וגם בסקטורים מסוימים. מחייב את הרמות המקומיות

מודלים של הטמעה ותיאום

התיאום והפיקוח נעשה באמצעות תקצוב ותמיכה ממשלתית

יפן

האם יש תכנון מרחבי ברמה הלאומית, או תחליף כלשהו?

משנת 1945 5 תוכניות לאומיות לפיתוח, תוכניות לפיתוח כלכלי לטווחי זמן קצרים יותר, תוכנית מרחבית לאומית שמציגה 5 שימושים עיקריים

המוסד/ות האחראי/ים

ראש הממשלה וכמה סוכנויות תכנון, כולל סוכנות מקרקעין שיש לה 6 מחוזות ובראשה עומד שר הפנים

תהליכים להכנת תוכניות או מדיניות

תוכניות פיתוח שנערכות על ידי הסוכנויות האחראיות, מועמדות לדיון ומאושרות על ידי הקבינט

מעמדה החוקי של התוכנית או המדיניות

סדרה של חוקים מסדירה את הסטטוס של התוכניות והזיקות ביניהם. חקיקה נפרדת לתכנון מקומי ואזורי

מודלים של הטמעה ותיאום

תכנון כלכלי ותקצוב הם הכלים העיקריים ליישום ותיאום של התכנון. ברמה המקומית והאזורית התיאום והבקרה חלשים יותר

הולנד

האם יש תכנון מרחבי ברמה הלאומית, או תחליף כלשהו?

תכנון לאומי שמכסה את כל שטחי המדינה באמצעות סדרה של תוכניות אסטרטגיות

המוסד/ות האחראי/ים

משרד לשיכון, תכנון מרחבי וסביבה, ועדה פרלמנטרית, ועדה לאומית לתכנון מרחבי ומוסדות תכנון נוספים

תהליכים להכנת תוכניות או מדיניות

השר הממונה מכין את התוכניות באמצעות לשכת תכנון, ייעוץ מקצועי וידון ציבורי. מאושר על ידי הפרלמנט

מעמדה החוקי של התוכנית או המדיניות

חוק התכנון משנת 1965 מאפשר אך לא מחייב תכנון לאומי, התוכניות אינן מחייבות. חוקים נוספים עוסקים בסביבה ובתשתיות

מודלים של הטמעה ותיאום

סוכנויות ממשלתיות יכולות להתערב בתכנון המקומי, יש תהליכי תיאום בין מוסדות וגופים שונים, פרויקטים לאומיים גוברים על מקומיים

ישראל

האם יש תכנון מרחבי ברמה הלאומית, או תחליף כלשהו?

תוכניות כוללות לאומיות (תמ"א 35), תוכניות מתאר לאומיות לפי נושאים תוכניות מחוזיות – כולן מחייבות את הרמה שתחתיהן

המוסד/ות האחראי/ים

שר הפנים, מינהל התכנון. מועצה ארצית והממשלה מאשרים את התוכניות הלאומיות. 6 מחוזות שיש בהן ועדה מחוזית לתכנון

תהליכים להכנת תוכניות או מדיניות

המועצה הארצית והשר יוזמים את התכנון הלאומי, מאושר על ידי המועצה הארצית. חובת התייעצות רק עם הרמה המחוזית, אבל כיום מעבירים גם למקומיות

מעמדה החוקי של התוכנית או המדיניות

התוכניות הלאומיות מחייבות על פי חוק. אין חובה להכין, אבל ברגע שמתאשרת תוכנית היא מחייבת כמו חוק

מודלים של הטמעה ותיאום

היררכיה ברורה ומחייבת, סמכות נרחבת של השר לבטל או לא לאשר תוכניות. מוסדות התכנון מבוססים על ייצוג של המשרדים השונים, תוכנית ארצית יכולה לכפות תיאום על הרמות המחוזית והמקומית

טבלה 3 – טבלת השוואה בין מדינות, מתוך: Alterman (2001), תרגום: חוה ארליך

המתח בין הרמה הלאומית, האזורית והמקומית בתכנון מלווה את השיח המקצועי בייחוד בעשור האחרון, ובספרות ובדו"חות למיניהם מוצאים השוואה בין-לאומית ביקורתית. ההשוואה נועדה לבחון את האיוון של הצרכים בכל אחת מרמות התכנון, מידת הריכוזיות והעברת המוקד של החלטות תכנוניות לרמה המקומית, ודיון בתנאים שבהם אפשר לעשות זאת. עיקר הדגש ברמות התכנון הלאומי והאזורי הוא לאפשר סנכרון של המערכות העל אזוריות של שטחים פתוחים, תשתיות ואספקת מקום לצרכני שטח גדולים (שדות תעופה, נמלים, מתקני טיפול בביוב, מתקני התפלה, מסילות ברזל, מחצבות ואתרי הטמנת אשפה וכד'), המשרתים מרחב גדול. אפשר לומר (בפשטנות מסוימת) כי במרבית מערכות התכנון במדינות המערביות, הרמה המקומית היא זו שמקבלת את מרבית ההחלטות בנושא תכנון ובנייה, ונדרשת בסנכרון עם הרמות האזוריות והמקומיות רק בהקשרים הנוגעים בדרך כלל לתשתיות ו/או לצרכני שטח ברמה הלאומית.

סוגיות הנוגעות לקבלת ההחלטות והמדיניות, להיבט הכלכלי והתקצובי ולתהליכים הארגוניים, שזוהו בניתוח תחום הביזור, רלוונטיות מאוד גם בתחום התכנון העירוני ומשפיעות על מערך שלם של תחומי חיים.

2

מנגנונים להסדרת היחסים בין הממשל המרכזי למקומי



מנגנונים להסדרת היחסים בין הממשל המרכזי למקומי

תהליך העברת סמכויות ואחריות מהשלטון המרכזי למקומי, מעלה תהיות וחששות בנוגע ליכולת של הדרג המקומי לאמץ במקצועיות וביעילות את תחומי האחריות על כלל ההיבטים הכלכליים, הארגוניים והמקצועיים של תהליך הביזור. כל אלה משפיעים על מאפייני השירות שהתושב יקבל, על ההתמודדות עם תופעת השחיתות, על היכולת הכלכלית של הרשות ואף על החוסן הכלכלי של התושבים. אפשר לנהל דיון על מנגנונים וכלים שיכולים לתמוך ביעול והתמקצעות של תהליך הביזור ממגוון נקודות מבט. מסמך זה מתמקד בארבע סוגיות: הסוגיה הראשונה עוסקת במנגנונים להסדרת היחסים המקצועיים בין הממשל המרכזי לממשל המקומי או האזורי שאליו מבורים; הסוגיה השנייה עוסקת במנגנונים/כלים להתמודדות הדרג המקומי והדרג האזורי עם התפקיד החדש; הסוגיה השלישית עוסקת בשאלה האם ביזור הוא תהליך שתומך בצמצום פערים בין רשויות או בצמצום אי שוויון בין תושבים; והסוגיה הרביעית עוסקת במדדים למדידת ביזור והשפעותיו.

מנגנונים להסדרת יחסים מקצועיים בין דרגי הממשל

הספרות המקצועית דנה בצורך בפיקוח ובקרה על תחומי האחריות שעוברים לממשל המקומי. איזונים ובלמים בחקיקה בשלבי תהליך יישום הביזור ובהתנהלות השוטפת לאחר תהליך הביזור, יתוו את מערכת היחסים החדשה בין דרגי הממשל וישמרו על פיזור הכוח באופן שייטיב עם התפקוד התקין והמקצועי בכל הדרגים. ועידה של האו"ם (United Nations, 2000) עסקה בתהליך הביזור באמצעות השאלה – מהם המדיניות והמבנים המוסדיים שיש לפתח וכיצד ניתן ליישם אותם כדי שיהיו מסגרת מאפשרת לביזור? שניים מהנושאים שהוועדה התייחסה אליהם ורלוונטיים למסמך זה הם חקיקה וביזור פיננסי.

חקיקה ככלי להסדרת תחומי האחריות, מרחב הפעולה – איזונים ובלמים

ניתן להסתכל על ביזור סמכויות מהממשל המרכזי למקומי כביטוי מורחב לעיקרון הבסיסי של הפרדת רשויות. נשיא בית המשפט העליון מאיר שמגר כתב על הפרדת רשויות בפסק דין:

"הביזור השיטתי והקונסטטואלי של הסמכויות בין הרשויות, תוך השלטת עקרונות חוקתיים בדבר פיקוח ובקרה הדדיים, וקביעתם למטרה זו של קשרים וגשרים בין הרשויות השונות, הם שיצרו את הבסיס בעל המרכיבים המשולבים החובקים את כל זרועות השלטון"

(בג"ץ 910/86, 1988).

תחת אותו העיקרון אפשר להסתכל על חלוקת הכוח בין רמות הממשל באופן שיאפשר מערכת בלמים ואיזונים, שמטרתה להציב גבולות לשלטון המרכזי או המקומי אם ינסו לחרוג מסמכויותיהן או לנצל אותן לרעה. להגדרת המבנה החדש נדרשת חקיקה ככלי להסדרת תחומי האחריות ומרחבי הפעולה. ללא מסגרת משפטית חזקה המגדירה את הסמכויות, הזכויות והחובות של הרשויות המקומיות באופן ברור, יהיה לממשל המרכזי מרחב גדול מדי להתערב בתחומי האחריות של הרשויות ולרשויות המקומיות לא תהיה אפשרות לעצור התערבות כזו. יש להוסיף שמן מהצד השני, יש צורך במי שירסן את הרשויות המקומיות מלפעול באופן שעלול לפגוע בתפקוד וביעילות מערכת הממשל המקומית (K lin, 2001). כך או כך, חשוב מאוד להתאים את הנורמות המשפטיות שיוצרות את מסגרת המבנה לצרכים המקומיים ולנסיבות האזור. זאת מהסיבה שנורמות שנכפות באופן שלא תואם את התרבות המקומית והלאומית, עלולות לא להתאים ולאבד מהשפעתן (K lin, 2001).

ועידת האו"ם (United Nations, 2000) שעסקה בתנאים להצלחת תהליכי ביזור (Decentralization: Conditions for Success), הגדירה שני שלבים לחקיקה ככלי להסדרת היחסים בין דרגי הממשל: השלב הראשון הוא שימוש בחקיקה על מנת להתוות את הבסיס והמסגרת לביזור הסמכויות לרשויות המקומיות – חלוקת סמכויות ואחריות על פי חוק. השלב השני הוא חקיקה ככלי שמאפשר לרשויות המקומיות לתקן תקנות בעבודה העירונית או האזורית השוטפת.

שני שלבי החקיקה הוגדרו כפוף לשני תנאים: התנאי הראשון הוא שהסמכות להתקין תקנות מקומיות צריכה להיות מוגבלת בחוק שיוצר את מסגרת הביזור (השלב הראשון). התנאי השני הוא תנאי ששומר על העברת הסמכויות בתוך מסגרת יציבה, שבה לממשל המרכזי אין יכולת להחזיר סמכויות לפי רצון של בעל תפקיד פקידותי או פוליטי. על מתכנני תהליך הביזור לוודא שהתקנות שהרשויות מקדמות הן מרחב הסמכות והאחריות שניתן להן במסגרת החוק ובפיקוח בתי המשפט (כחלק מהשלב השני). המשמעות היא שכל שינוי יכול להתרחש רק לאחר תהליך חקיקה של הממשל המרכזי.

הוועדה הציעה כמה עקרונות שיתוו את שני שלבי החקיקה. עקרונות אלו מתייחסים לתהליכי ביזור שמתאפיינים בשילוב בין עוצמה גבוהה של ביזור, משמע סמכויות שמועברות לאחריות של הרשות המקומית לפי חוק, לבין עוצמה בינונית של ביזור, האצלת תחומי אחריות:

א. עקרון הסובסידיאריות (עקרון השיוריות)

לפי עיקרון זה, על הדרגים הגבוהים להיות אחראים רק על תחומים או משימות שלא יכולות להתבצע באופן הטוב ביותר על ידי הדרגים הנמוכים. לפי הספרות, "האופן הטוב ביותר" יכול להתאפיין ביעילות, באיכות השירות לתושב ובקרה לרצון הציבור. משמע, לסובסידיאריות יש ערך מנהלי וערך אזרחי (דה-טוקוויל, 2010). המשמעות של עיקרון זה בביזור בין דרגי ממשל, לפי אמנת האיחוד האירופי שמשמש בו כעיקרון משפטי רב משמעות, היא שהממשל המרכזי יהיה אחראי רק לתחומים ומשימות שהממשל האזורי (מחוזי) או הרשויות המקומיות לא יכולות לבצע ביעילות (Official Journal of the European Union, 2012).⁶

ב. הגדרת תחומי אחריות ברורה

השירות הציבורי המקומי צריך לפעול בהתאם להחלטות המתקבלות במועצת הרשות (מועצת העיר) שאליה הוא משתייך, ורק בהתאם למסגרת החוק. בתהליך הביזור יש להגדיר חלוקה ברורה בין ההנהגה הפוליטית ומועצת הרשות לשירות הציבורי המקומי, ולהגדיר ולהבטיח את מעמדו של הדרג המקצועי. הגדרה על פי חוק של מעמד הדרג המקצועי תתמוך בהבחנה ברורה בין תחומי אחריות שהועברו מהממשל המרכזי לרשויות על פי חוק, לעומת תחומים שהממשל המרכזי האציל לרשות המקומית. אם הממשל המרכזי האציל תפקידים לרשות המקומית, תהיה הרשות המקומית כפופה לממשל המרכזי רק לגבי התחום שבו התקיימה האצלת האחריות.

6 באמנה בדבר האיחוד האירופי משנת 1992, בסעיף 35(3), מצוין שעל פי עקרון הסובסידיאריות, בתחומים שאינם נופלים בסמכותו הבלעדית, יפעל האיחוד רק אם המטרות של הפעולה המוצעת לא יכולות להיות מושגות במידה מספקת על ידי המדינות החברות, הן ברמה המרכזית והן ברמה אזורית ומקומית, אך ניתן להשיג זאת טוב יותר ברמת האיחוד, בגלל היקף הפעולה או ההשפעות של הפעולה המוצעת.

ג. חיזוק מנגנוני תיאום וסנכרון בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות

יש צורך בקידום מנגנוני תיאום וסנכרון בין דרגי הממשל. יש לשים לב שחלוקת תחומי האחריות לא מצמצמת את שיתופי הפעולה, אלא מחזקת את היכולות של שני הדרגים לאמץ פרקטיקות טובות לאינטראקציה בין השלטון המרכזי לרשויות מקומיות, כגון היועצות, ייעוץ ושיתופי פעולה (אברמזון, 2020). דוגמה לכך היא עידוד שיתוף פעולה במימון משותף להחלטות – דרך שבה שיתוף פעולה יכול לגדול ולא להצטמצם בסוגיות תקציביות היא לתקצב תחום מדיניות ולא דרג ממשלי זה או אחר.

מנגנונים להגנה על מסגרת הניהול הפיננסי

ועידת האו"ם (United Nations, 2000) סיכמה כמה עקרונות למבנה פיננסי אפשרי שלאחר תהליך הביזור. מטרת העל שהוגדרה היא שלרשות המקומית תהיה הכנסה הולמת מתוך בסיס מס ותתאפשר לה עצמאות רבה ככל האפשר. התפקידים והאחריות שיוגדרו לרשות המקומית צריכים להתאים למשאבים יציבים שיש בבעלותה. אפשר לומר שהעקרונות המוצגים נועדו לייצר מסגרת שתאפשר לרשות המקומית עצמאות ויציבות במסגרת שקופה ואחראית:

א. שקיפות

לא מעט מדינות מתמודדות עם סוגיית השקיפות. על מנת שרשות מקומית תוכל לנהוג באחריות ובשקיפות, יש להתאים את הסמכויות שלה בגיוס הכנסות ובגבולות מרחב הפעילות בנוגע לקבלת החלטות על ההוצאות ותשלום חובות. כמובן שכל המערכת הזאת צריכה להתנהל בשקיפות מול הציבור והממשל המרכזי. כמו כן יש לבחון את האופן שבו הרשויות המקומיות יכולות ללוות כספים לפיתוח באופן שלא יוביל לחובות או לשחיתות.

ב. ידע פיננסי

מחסור במיומנויות או בזמינות של נתונים פוגע בשליטה ובאחריות הפיננסית המקומית. כושר הפירעון והאחריות הפיננסית נפגעים בהיעדר מוסדות שיכולים לתמוך ברשות בנושאים אלו ובתהליכי עבודה מתאימים. נוסף על כך, כחלק מהאחריות המתרחבת של הממשל המקומי, עליהם לפעול מתוך חשיבה על משקיעים פוטנציאליים ולחשוב עליהם בתוך שיקולים של בחירת צורות מיסוי מותאמות, שיתמכו במערכת יחסים מיטבית ובת קיימה.

ג. יציבות פוליטית

צמיחה כלכלית ויציבות פוליטית קשורים זו בזו. מצד אחד, אי ודאות הקשורה לסביבה פוליטית לא יציבה עשויה להפחית את ההשקעות ואת קצב ההתפתחות הכלכלית; מצד שני, ביצועים כלכליים גרועים עלולים לגרום להתמוטטות הממשלה ולתסיסה פוליטית (Hussain, 2014). כמו כן בוועידת האו"ם צוין שמאפייני העיקרון הם שמירה על יציבות פוליטית וחברתית על ידי פיתוח מוקדי צמיחה כלכלית והשקעה ממשלתית, והימנעות מכך שהפעילות הפיננסית והבנקאית יתמקדו ויתמקמו בעיר אחת. נדרש איזון בין מרכז לפריפריה, כמו גם בין חלקם של ארגונים ממשלתיים לארגונים לא ממשלתיים בתהליך מתן השירותים. הוועדה סיכמה שבתנאים שלא אפשרו שקיפות, מקצועיות ויציבות פוליטית, הביזור לא תמיד הניב את התוצאות שלהן ייחלו מתכנני תהליך. להיפך, מצב זה תרם לאי-השוויון הכלכלי הגובר בתוך ובין אזורים, לשחיתות גוברת ופשע מאורגן; ולבחירה במדיניות שגויה בגיוס הכנסות, לניהול כלכלי כושל וכו'.

דוגמה למנגנון פיננסי בנושא מיסוי

בממשל מרכזי ריכוזי אופן המימון העיקרי לרשויות המקומיות הוא באמצעות העברות מהשלטון המרכזי, והוא מתאפיין בנוסחאות ובדפוסים קבועים. לרוב ישמור לו הממשל המרכזי את הזכות לציין את היעדים והשירותים שלהם המענקים מיועדים ואת אופן השימוש בתקציב.

בתהליך ביזור פיננסי, כאשר מעבירים לרשות המקומית סמכות ואחריות בסוגיות מיסוי, יש להתחשב בהיבטי מיסוי שמצריכים מנגנוני עבודה בין הממשל המרכזי למקומי: גביית ההכנסות, סוגי מס, מדרגות מס, מגבלות אפשריות; ושיתוף פעולה מרכזי-מקומי לניהול יעיל של הכנסות. יש להדגיש שמערכת כזו מבוססת על יכולתם של הממשל המרכזי והרשויות המקומיות לנהל אותה בשותפות ובוהירות, בכל הנוגע לניטור והערכה של ביצועים. להלן דוגמאות לעקרונות שעלו בתכנון מנגנוני היחסים בין הממשל המרכזי לרשויות המקומיות:

- הימנעות ממיסוי כפול של מס הכנסה.
- קביעה מתואמת ואחידה של סוגי המיסים.
- יצירת תקרות ורמות של מיסים מקומיים, הן בשיקולי שוויון הן בשיקולי עלות-תועלת.

מנגנונים/כלים להתמודדות הרשות המקומית עם התפקיד החדש

חלק זה עוסק במנגנונים או בכלים שלטוניים ברשויות המקומיות שלהם פוטנציאל לאפשר לרשות המקומית להתמודד באופן מיטבי עם קבלת הסמכויות מהממשלה ועם תפקידן החדש.⁷ באתר של הבנק העולמי (The World Bank, n.d.) מיוחד לביזור וכלכלת הממשל האזורי, מתנהל דיון בשאלה – **האם ביזור צריך להתקיים רק לאחר בניית היכולת המקומית?** תשובתם היא שיש לקדם את תהליך הביזור ואת בניית היכולות המקומיות בו-בזמן. זאת בניגוד לגישה המסורתית לביזור ולפיה צריך לבנות יכולת ברשויות המקומיות לפני העברת אחריות או הכנסות. גישה זו מתבססת על כמה טעמים מרכזיים: חשש מהוצאות חסרות אחריות, שחיתות מקומית, אי שוויון אזורי וקריסת שירותים. זאת נוסף על חוסר רצון של הממשל המרכזי במגוון מדינות להקצות סמכויות שהיו באחריותו. תחת גישה שרואה בממשל המקומי לא בשל, תיתכן תקופה ארוכה שבה הביזור יידחה. אך גישה זו משתנה, כי ככל שמערכות הממשל המבוזרות מבשילות, הן מקדמות בניית יכולות בכל דרגי הממשל. באופן כללי, עדויות רבות מצביעות על כך שהביזור הגדיל את ההשתתפות המקומית, מינף את הממשל המקומי בהשגת גישה למשאבים לאומיים ועודד את הפיתוח של כישורי תכנון וניהול ציבוריים ופרטיים. עם זאת יש להדגיש את החשיבות שבשיתופי הפעולה בין דרגי הממשל, המגזר הציבורי, הפרטי והאזרחי לתמיכה ביכולות אלו.

מחקר של ה-OECD (Charbit, 2011) מפרט שבעה פערים אפשריים בתהליך הביזור. במסמך זה הפערים מוצגים מנקודת מבט של בניית יכולות ברשויות המקומיות, ועל כן כפערים שהממשל המקומי או הרשות המקומיות צריכים לתת עליהם מענה. האחריות להצלחת תהליך הביזור היא של הממשל המרכזי כמו על הרשויות המקומיות. המנגנונים והכלים לצמצום הפערים הם חלק מהיכולות שהממשל המקומי צריך לאמץ על מנת להתמודד עם התפקיד החדש. אך לפני הצגת הפערים יש להתייחס תחילה לפער שצמצומו הוא סוג של תנאי ליכולת לצמצם את יתר הפערים והוא פער בכוחות המקומיים לבניית היכולות – מחסור בהון אנושי או בידע. הבנק העולמי (The World Bank, n.d.) פירט כמה סוגיות שבנוגע להן על הרשות המקומית לפעול לבניית יכולות עצמיות, כדי שתצליח לשאת באחריות ובסמכות של עצמאות פוליטית, מנהלית ותקציבית:

יתרון יחסי

זיהוי והגדרה של היתרון היחסי של הרשויות המקומיות במשימות ובתחומי המדיניות.

7 מה הוא התפקיד החדש – מעבר מרשות תחת ממשל מרכזי ריכוזי לרשות בעלת אוטונומיה שמוגדרת על פי חוק ובה סמכויות ואחריות חדשות

משאבי אנוש

דגש על שימור כוח אדם איכותי ברשות המקומית, דרך מנגנונים ממוסדים (כגון שכר תחרותי, יוקרה, הסדרי התקשרות או הליכי הכשרה).

תשתית בירוקרטית וטכנית

שימור, עיבוד ואחסון ידע ארגוני ומידע רלוונטי באופן שמשרת את תפקידי השלטון המקומי. גם טכנולוגיה מתאימה – מאגרי מידע, מערכות תיוק – חיונית, למשל ליכולת גביית מיסים או דמי שימוש.

המחקר גם מצביע על פערים אפשריים שישפיעו על התיאום בין ידע ויכולת או מצב תודעתי ובין המציאות בשטח, במצב של ביזור ממשי לרשות. הפערים יכולים לשמש מפת דרכים לרשויות מקומיות או אזוריות. להלן הפערים ממחקר ה-OECD (2011):

א. פער במידע

על מנת שהרשות תהיה גורם מוביל מבחינת ידע מקצועי, צריך להגדיר את פער המידע ולתת לו מענה. במקרים רבים הפער מאופיין בא-סימטריות בין רמות הממשל בעת תכנון ויישום של המדיניות העירונית. למחסור במידע רלוונטי יש שתי סיבות אפשריות: האחת היא שישנם גורמים ובעלי תפקידים ציבוריים שמעדיפים שלא לחשוף את החוזקות והחולשות המקצועיות שלהם או של נתונים שמאפיינים את מצב התחום בשטח. הסיבה האפשרית השנייה היא שלעיתים קרובות מידע ונתונים מקצועיים לא נתפסים בקרב מקבלי ההחלטות במשרדי הממשלה או ברשויות המקומיות כדבר מרכזי או חשוב בעת יצירת מדיניות. מכאן ההמלצה היא לבניית יכולות באיתור ושיתוף של נתונים.

ב. פער תקציבי

הפער שבין הכנסות הרשויות המקומיות ובין ההוצאות שלהן במתן שירותים ובמדיניות פיתוח שתואמת את הצרכים של הרשות. יש צורך להתאים בין שיטות תקצוב וצורכי מדיניות ובניית יכולות שיובילו ליכולת לפתח גמישות בהוצאות. עם זאת ייעוד קפדני מדי של מענקים עלול לערער את יציבות המשאבים הנדרשים ולהגביל את היכולת של הרשויות המקומיות לספק מדיניות מותאמת. מכאן ההמלצה לבניית יכולות כלכליות.

ג.

פער המדיניות

נוצר כאשר משרדי הממשלה שואפים ליישם מדיניות ברמה המקומית, ובפועל לרשויות המקומיות יש פוטנציאל רב יותר ליישם את המדיניות טוב יותר בשל הקרבה וההיכרות עם השטח. קושי בתיאום עם משרדי הממשלה או המחוזות יכול לגרום עומס ארגוני, עיכוב בלוחות הזמנים ואג'נדות לא תואמות בעת היישום. מצב זה יכול להוביל לחוסר עקביות וסתירות ביעדים. ההמלצה היא אפוא שיש לבנות יכולות לתכנן תוכניות מדיניות שצומחות מהרשות המקומית וכן יכולות יישום ברמה גבוהה.

ד.

פער ארגוני ומקצועי

מתרחש כאשר הצרכים הפונקציונליים לקביעת מדיניות, כמו הוצאות ותכנון אסטרטגי, אינם מותאמים לסמכויות השיפוט של הרשות או הממשל המרכזי. כך נוצר מצב של מדיניות שאינה אפקטיבית. מכאן ההמלצה לבנות יכולות ארגוניות ומקצועיות ולהתאימן לסמכויות השיפוט של הרשות המקומית.

ה.

פער בין פוליטיקה לממלכתיות

מתייחס למכשולים בממשל המרכזי או ברשויות המקומיות בדרך לקידום מדיניות שמכלילה את כל התושבים. דוגמה נפוצה עוסקת בהשתייכות למפלגות פוליטיות, שמובילה לעיתים להעדפת עיר או אזור ביישוב שידוע בהשתייכות הפוליטית שמתואמת להנהגה הנוכחית. כמו כן ראש הרשות עלול להעדיף לשרת את אזורי הבחירה המקומיים שלו, במקום לקדם החלטות שכוללות את כלל התושבים. מכאן ההמלצה לבניית יכולות בפיתוח תרבות פוליטית המכירה באחריות הממשל לפיתוח מדיניות מיטיבה לכלל התושבים.

ב.

פער ביכולת לתת דין וחשבון על פעולות ולשאת בתוצאותיהן

אתגר האחריות נובע מהקושי להבטיח שקיפות של שיטות עבודה והחלטות מדיניות בממשל המרכזי ובממשל המקומי. סוגיה זו נוגעת לעמידה באמות מידה גבוהות של יושרה כאשר קובעי מדיניות מעורבים בניהול השקעות ציבוריות. מכאן ההמלצה לבניית יכולות עבודה לפי מדדי איכות, חיזוק תרבות פוליטית של יושרה, וחיזוק מעורבות תושבים.

התמודדות הממשל המרכזי עם התפקיד החדש

שאלת התמודדות הממשל המרכזי עם התפקיד החדש נקשרת לתוכן שיוצקים לתפקיד הממשל הדמוקרטי. בספרם של Cheema & Dennis (2007) נכתב שבמהלך שנות ה-90 החלה להתרחב ההגדרה של מהו ממשל ומה תפקידו. התפיסה הרחבה של ממשל רואה את הזכות והחובה של אזרחים בתוך תהליכי קבלת החלטות. חלק מהדיון הדמוקרטי עוסק במנדט של התושבים להשפיע על המדיניות והאחריות של הממשל ליצור או לחזק ערוצים ומנגנונים לשיתוף, לציית לשלטון החוק ולהגביר שקיפות בהליכים ציבוריים. ככל שהמושג של הממשל התרחב, התרחבה גם החשיבה על הרציונל, היעדים והדרכים לביזור. ביזור הוא לא רק העברת כוח, סמכות ואחריות, אלא גם שיתוף בסמכויות ומשאבים לעיצוב מדיניות ציבורית. במסגרת החשיבה הרחבה על מה היא דמוקרטיה, תפקיד המדינה לצקת תוכן ולהביא אותו לידי ביטוי דרך הבטחת בחירות חופשיות והוגנות, ביזור כראוי של כוח ומשאבים לקהילות מקומיות, הגנה על עצמאותה של מערכת המשפט וגישה למשפט, הבטחת הפרדת רשויות, שמירה על הגישה למידע ועל עצמאותה של התקשורת, הגנה על זכויות אדם בסיסיות, חופש יזמות וחופש הביטוי וניהול מדיניות כלכלית נכונה.

למטרות המוזכרות לעיל ישנן משמעויות מעשיות. במחקרם של Azfar et al (2018) נטען שמגזר ציבורי גדול וריכוזי מגביר את אסימטריית המידע בין נבחרי הציבור לפקידים בשירות הציבורי. במדינות ריכוזיות רבות השליטה של פקידים השירות הציבורי על התחומים שבאחריותם גדולה והם יכולים לפעול לפי שיקול דעת משתנה בתהליכי תכנון ויישום, ללא מנגנוני ניטור ובדיקה של עבודתם. מנגד, צורות מסוימות של תיאום מטעם גורם מרכזי חשובות לניהול טוב ומיטיב של מדינה. סמכות מרכזית בידי הממשל המרכזי לאחר תהליכי הביזור, עשויה להיות היעילה ביותר לחלוקת הכנסה של המדינה מחדש, לעיסוק בהגנת המדינה, למדיניות חוץ ולתפקידים ממשלתיים נוספים. התערבות של הממשל המרכזי נדרשת כדי לשמור על מבט-על ולסייע לממשל המקומי להתמודד עם משברים, בעיות תיאום, מחסור במשאבים וכדומה. צריך גם ליצור משמעת ארגונית אחידה על מנת לשתף פעולה במדיניות וממשל. במדינות שונות יש סוגים שונים של הסדרת ההיררכיה והאפקטיביות שהממשל המרכזי מבנה. מדינות אוניטריות נסמכות על מינוי פקידים מרכזיים בכל רמה, כדי לטפל בפונקציות שבזרזו לממשל המקומי ולהפעיל צורה כלשהי של סמכות על נבחרי ציבור ופקידים מקומיים. היחסים יכולים להתבסס על תיאום, פיקוח או בקרה. סמכות כזו מופעלת בדרך כלל בתיאום מוגדר מראש וחולשת על החלטות מדיניות מהותיות. המודל נשען על פיקוח מנהלי, כלומר פיקוח מתוך ההיררכיה הממשלתית. לעומת זאת, מודל שונה מתקיים במדינות פדרליות שבהן לממשל המקומי או האזורי יש סמכויות רבות ומוגדרות היטב. במדינות אלו תחומי האחריות של השלטון המקומי או האזורי כפופים לרוב לביקורת חוקתית ומשפטית בלבד.

"Mind the gaps": a diagnosis tool for co-ordination and capacity challenges

Information gap	Asymmetries of information (quantity, quality, type) between different stakeholders, either voluntary or not => Need for instruments for revealing & sharing information
Capacity gap	Insufficient scientific, technical, infrastructural capacity of local actors, in particular for designing appropriate strategies => Need for instruments to build local capacity
Funding gap	Unstable or insufficient revenues undermining effective implementation of responsibilities at sub-national level or for crossing policies, => Need for shared financing mechanisms
Policy gap	"Mismatch" between functional areas and administrative boundaries => Need for instruments for reaching "effective size"
Administrative gap	Asymmetries of information (quantity, quality, type) between different stakeholders, either voluntary or not => Need for instruments for revealing & sharing information
Objective gap	Different rationalities creating obstacles for adopting convergent targets => Need for instruments to align objectives
Accountability gap	Difficulty to ensure the transparency of practices across the different constituencies => Need for institutional quality measurement => Need for instruments to strengthen the integrity framework at the local level => Need for instruments to enhance citizen's involvement

טבלה 4 – שבעה פערים אפשריים בתהליך הביזור, מתוך: Charbit, 2011

האם ביזור תומך בצמצום פערים בין רשויות או בצמצום אי שוויון בין תושבים?

אחת הסיבות לכך שמדינות פונות לתהליך ביזור היא הצורך בייעול ההתנהלות התקציבית בתכנון ויישום מדיניות אזורית או יישובית. במקרים רבים עולה תחילה השאלה מהי ההשפעה של המבנה הארגוני החדש ומבנה חלוקת הסמכויות בהתנהלות התקציבית, על חיזוק היכולת הפיננסית של הרשות. שאלה נוספת היא ההשפעה של אלה על היכולות הכלכליות-חברתיות של התושבים. להבדיל ממחקרים שעוסקים במדידת השפעת הביזור על פערים בין אזורים, ההתמקדות בהשפעת הביזור על התושבים כיחידים יוצרת מרחב מחקר ומדיניות שיכול להיות שימושי יותר לחקר ההשלכות של המדיניות המיושמת. אם מטרת הביזור היא להציע מדיניות טובה יותר לתושבים, התבוננות מדויקת במאפייני החיים של התושבים עשויה להניב הערכה מדויקת יותר של תוצאותיה (Tomaney et al., 2011).

אחד האתגרים המרכזיים שעולים בדיונים על תהליכי ביזור הוא היכולת של רשויות מקומיות חלשות תקציבית (באזורים ויישובים שהחוסן הכלכלי של תושביהם נמוך או גבוה) לתת שירותים לציבור ולממש מדיניות פיתוח שהולמים את צרכי העיר והאזור. בעצמות גבוהה יותר יש חשש שאזורים ויישובים שהחוסן הכלכלי של תושביהם נמוך (אזור לא מפותח קשור ליכולת חברתית-כלכלית של התושבים ומשפיע על המצב הפיננסי של הרשות וחוזר חלילה), עלולים להיות מקופחים ביחס לערים ויישובים שהרשות שלהם בעלת תקציבים גבוהים יותר. חשש זה מתבסס על ההנחה שאילו יכולת ותקציב עלולים למנוע מהממשל המקומי ליישם ביעילות מדיניות שיכולה לצמצם את אי השוויון הבין-אישי.

החוסן הפיננסי של הרשות בתהליך ביזור

במחקר שעוסק באי שוויון בהכנסה, ביזור ופיתוח אזורי במערב אירופה (Tselios et al., 2012), הועלו שתי סוגיות והצעות לפתרון בנוגע לחוסן הפיננסי של הרשות בתהליך ביזור:

מנגנון מימון דיפרנציאלי מטעם הממשל המרכזי

במדינות המתאפיינות בריכוזיות של הממשל המרכזי, אזורים שמתאפיינים בדירוג חברתי-כלכלי נמוך וצרכים תקציביים גדולים יותר, מתמודדים עם מגבלות תקציביות שאזורים המתאפיינים בדירוג חברתי כלכלי גבוה וחוסן תקציבי בממשל המקומי לא נאלצים להתמודד עימם. לעיתים אזורים המתאפיינים בדירוג חברתי כלכלי גבוה נשענים על תמיכה תקציבית ממשלתית בדומה לאזורים החלשים, אף שיכולו אולי להישאר בחוסן תקציבי גם ללא תמיכה זו.

מנגנון לייעול הפיתוח הכלכלי של הממשל המקומי

ביזור בהיקף רחב יותר יכול לצמצם את התקציב הממשלתי באזורים עשירים אשר פיתחו מקורות הכנסה משלהם, ולהשקיע אותו באזורים עניים יותר, שטרם פיתחו מקורות הכנסה מספקים. אחרת, אזורים בעלי יכולות תקציביות נמוכות יישארו עם משאבים עצמאיים לא מספקים להתמודדות עם אי השוויון המקומי, ובלי יכולת לפתח אוטונומיה תקציבית יציבה.

במדינות המתאפיינות בריכוזיות של הממשל המרכזי, רשויות מקומיות ואזוריות המתאפיינות בדירוג חברתי כלכלי גבוה וחוסן תקציבי, יכולות להסתמך על הכנסות עצמיות ולעיתים גם מסוגלות לטפל בבעיות של אי שוויון פנימי. אפשר לטעון שאזורים המתאפיינים בדירוג חברתי-כלכלי נמוך מוגבלים ביכולתם לצמצם אי שוויון בין תושבים; אך כאשר תהליכי ביזור מצליחים לנטרל אי יעילות תקציבית בתוך המערכת של הממשל המקומי, ייתכן שהרווחים יגדלו. אם הרווחים יהיו גדולים משמעותית, הם יכולים לשנות את מציאות אי השוויון ולאפשר לממשל המקומי לפתח יכולות מתאימות.

ביזור נרחב, שמציב מטרה לקידום חוסן כלכלי של הרשות, יכול להשפיע השפעה חיובית על רמת הפיתוח של האזור ולתמוך בצמצום פערים ואי שוויון כלכלי. עם זאת על תהליך הביזור לשלב מימון דיפרנציאלי מטעם הממשל המרכזי, בצד מנגנון לייעול הפיתוח הכלכלי של הממשל המקומי.

השפעת ביזור על צמצום פערים ואי שוויון

מחקרם של (Tomaney et al. 2011) מלמד על השפעת החוסן התקציבי של הרשות על צמצום פערים ואי שוויון כלכלי, אך יש מחקרים שנוטים לכאן ולכאן בנוגע להשפעת הביזור על צמצום פערים. מחקר שעסק בהשפעה של ביזור על צמצום פערים בהכנסה במדיניות מתפתחות ומפותחות, מצא שלביזור אין השפעה מובהקת על אי שוויון בהכנסה (Canare et al., 2020). לעומת זאת, מחקר שהתמקד בקשר בין ביזור תקציבי לאי שוויון בהכנסה, מצא שהביזור הפיסקלי אכן מפחית את אי השוויון בהכנסות, אבל רק במדינות עשירות (Cavusoglu et al., 2015). מחקרים נוספים תומכים בעמדה זו ומוסיפים גם את המשקל של ביזור פוליטי על צמצום אי שוויון אזורי או צמצום פערים ועוני (Steiner, 2005; Lessmann, 2012). עם זאת, מחקר שעוסק בסקירה וניתוח של עדויות ונתונים בין-לאומיים בנוגע להשפעות הביזור, בהובלתם של

(Tomaney et al. 2011), חוקרי אזוריות מובילים, מציג עמדה חיובית ומורכבת יותר שתורמת לדיון:

- א. ניתוח הנתונים מדגיש שהשפעת הביזור על אי השוויון הבין-אישי גדולה בהרבה מהצפוי.
- ב. לביזור כלכלי יש משקל חיובי רב יותר מלביזור פוליטי ביכולת לצמצם אי שוויון בהכנסה בין תושבים.
- ג. הקשר בין הביזור לצמצום אי השוויון מושפע מאוד מרמת הפיתוח של האזור שאליו מבוזרים התקציבים והסמכויות.
- ד. אזורים בדירוג כלכלי נמוך יותר, שעברו תהליכי ביזור וקיבלו את הכלים והתקציבים הראויים מהממשל, נהנים ברמה הגבוהה ביותר מהשפעות מפחיתות אי-שוויון של תהליכי ביזור תקציבי.
- ה. אזורים בעלי תקציבים דלים יכולים להפיק תועלת ותמיכה בצמצום אי שוויון, מנקיטת ביזור פיסקלי המלווה בצעדי התייעלות ניכרים.
- ו. יש לשקול כיצד ביזור עשוי להשפיע על אזורים שבהם רמות גבוהות של אי שוויון בתוך אזורים מבוזרים מאוד ובעלי הכנסה גבוהה.

מדדים בין-לאומיים לביזור ככלי עבודה ובקרה

Tomaney et al (2011) מתארים במחקרם שימוש במדדים מגוונים למדידת ביזור. דוגמה לכך היא מדידת ביזור תקציבי כיחס של הוצאות והכנסות של הממשל המקומי, ביחס להוצאות והכנסות של הממשל המרכזי. ביזור מנהלי נמדד במונחים של מידת האוטונומיה למיני בכירים ברמות שונות, ומספר עובדי הרשויות המקומיות ביחס לדרגים האחרים, וביזור פוליטי מורכב ממדד לקיומן של בחירות ברמה המקומית. הקושי המרכזי במדדים אלה הוא שהם אינם מצליחים לבטא כראוי ובאופן שלם את המורכבות של היחסים בין הממשל המרכזי למקומי.

חלק זה עוסק בדרכים שונות של מדידת ביזור ככלי עבודה ובקרה. מדדים הם כלי מפתח להערכה של נושאי המדיניות ושל המידה שבה המדיניות משיגה את יעדיה. זיהוי האינדיקטורים המתאימים הוא קריטי ועליהם להיות מותאמים למטרות של מתכנני המדיניות (European Commission, 2017). להלן שני סוגי מדדים שיכולים להאיר דרכים שונות למדידת ביזור. לשניהם יש פוטנציאל לשמש גם כמדדי עבודה פנים-משרדיים:

מדידת הקצאת אחריות פיסקלית, פוליטית ומנהלית לממשל המקומי (Kearney, 1999) –

מדד זה כולל תשעה ממדים שנועדו ללכוד את המורכבות התפקודית של הביזור:

1. **מבנה הממשל**
ממד זה מתאר את המבנה הפוליטי הפורמלי של מדינה. הוא שואל האם למדינה יש חוקה פדרלית. אם התשובה היא כן, הציון של המדינה הוא 4. אם לא, 0. הציון נ"א פירושו שהמדינה עדיין לא הייתה עצמאית.
2. **בחירות אזוריות**
ממד זה מודד אם המנהלים האזוריים או המחוזות של המדינה הם נבחרים או לא. אם הם נבחרים, המדינה מקבלת את הציון 4. אם הם לא נבחרים, הציון הוא 0.
3. **בחירות מקומיות**
ממד זה מודד אם המנהלים המקומיים של מדינה נבחרים או לא. אם הם נבחרים, המדינה מקבלת ציון 4. אם לא, הציון הוא 0.
4. **ביטול סמכות על ידי הממשל המרכזי**
ממד זה מודד אם לממשל המרכזי ישנה זכות חוקית לעקוף את ההחלטות והמדיניות של הממשל המקומי. אם התשובה היא כן, המדינה מקבלת את הציון 4. אם התשובה היא לא, הציון הוא 0. ביטול הסמכות משמע להיות מסוגל להטיל וטו ללא הליך הוגן. במדינות רבות יש מנגנונים משפטיים לערעור ולביקורת של הממשל המרכזי על החלטות הממשל המקומי. ניתן לראות בהם מנגנוני איזונים ובלמים כפי שצוין לעיל, ומדינות בעלות מנגנון כזה מאפשרות אוטונומיה לרשות. לעומת זאת, מידת האוטונומיה מוטלת בספק כאשר השלטון המרכזי יכול לשלול סמכות אזורית ומקומית בקלות המעמידה בסימן שאלה את חוסן הפרדת הסמכויות והאחריות.
5. **סמכות בנוגע למיסים**
ממד זה מתאר את הסמכות הפורמלית של הממשל המקומי (אזורי ורשויות מקומיות) לגייס את ההכנסות שלהן באמצעות מיסוי. השאלה הנשאלת היא האם יש לממשל המקומי הזכות החוקית לקבוע את בסיס המס (המוצר, ההכנסה או השירות שעליהם מוטל מס) ואת שיעור המיסים? ישנן שלוש אפשרויות לניקוד משתנה: אם לשני הדרגים של הממשל המקומי (האזורי והרשויות המקומיות) יש הסמכות להטיל מס, תקבל המדינה את הציון 4. אם לאחד משני הדרגים המקומיים יש הסמכות החוקית למס, תקבל המדינה את הציון 2. לבסוף, אם לשום רמה של הממשל המקומי אין הזכות החוקית לקבוע את בסיס המס ושיעורו, תקבל המדינה את הציון 0.

6. חלוקת הכנסות לאומיות לדרג המקומי

ממד זה בוחן אם הממשל המרכזי מעביר באופן קבוע וללא תנאים חלק מהמיסים הלאומיים (כלומר אלה עם בסיסים ותעריפים ארציים) לממשל המקומי. חלוקת הכנסות נמדדת לפי הנהלים של החלוקה ושל התנאים לקבלת הכנסות. ההנחה היא שהאוטונומיה של הממשל המקומי מושפעת השפעה קריטית מהמצב התקציבי. אם הם מקבלים כספים קבועים, צפויים ובלתי מותנים מהממשל המרכזי, האוטונומיה גוברת ולהיפך. בהתחשב בגורמים אלה, ישנן שלוש אפשרויות לניקוד: אם שני הדרגים האפשריים של הממשל המקומי מקבלים בקביעות חלק מהמיסים הלאומיים ללא תנאי, תקבל המדינה את הציון 4. אם אחד מדרגי הממשל המקומי מקבל חלק מהמיסים אך לא שניהם, או שניהם מקבלים כספים, אך לרמה אחת או אחרת אין שיקול דעת לגבי אופן הוצאת הכספים, תקבל המדינה את הציון 2. לבסוף, אם אין חלוקת הכנסות קבועה עם אחת מהרמות של ממשל תת-לאומי, או אם שני הדרגים מקבלים כספים, אך אין להם סמכות לגבי אופן הוצאתם, תקבל המדינה את הציון 0.

7. סמכות בחינוך

8. סמכות בתשתיות

9. סמכות בשיטור

(ממדים אלה מנוקדים באותו האופן ולכן מתוארים יחד).

הממד "חינוך" מתייחס לשאלה לאיזה דרג ממשלי יש סמכות להעסיק מורים בבתי הספר היסודיים, כמו גם לשלוט על פרטי תוכנית הלימודים. מדד ה"תשתיות" עוסק בסמכות לסלילת כבישים. כלומר איזה דרג שלטוני מחליט אילו כבישים נבנים, היכן ועל ידי מי? ממד ה"שיטור" מתייחס לאחריות עיקרית לשיטור מקומי ועוסק בשאלה לאיזה דרג ממשל יש סמכות ואחריות לטיפול בפשעים מקומיים בעבור כל שלושת הממדים. ישנם חמישה ציונים אפשריים: אם הסמכות נמצאת אך ורק בידי הממשל המרכזי, המדינה מקבלת את הציון 0. אם הסמכות מתחלקת בין הממשל המרכזי לאזורי/מחוזי, הציון הוא 1. אם הסמכות נמצאת בידי הממשל האזורי בלבד, או מחולקת בין הממשל המרכזי למקומי, הציון הוא 2. אם האחריות מחולקת בין הרשויות האזוריות והמקומיות, המדינה זוכה לציון 3. לבסוף, אם הסמכות נמצאת אך ורק בידי הרשויות המקומיות, המדינה מקבלת את הציון 4.

ציון הביזור הכולל של מדינה בעבור כל שנה נתונה, הוא הממוצע הפשוט של הציונים שלה בתשעת הממדים.

אינדיקטורים המשמשים את מדינות ה-OECD למדידת שירותים

עם יישום התהליך של העברת סמכויות, מתעוררים חששות רבים של ממשלות מרכזיות במדינות שונות באשר לאפקטיביות של ההוצאות ציבוריות בדרגי הממשל המקומי. אחת הדרכים לעקוב אחר סוגיה זו היא באמצעות תקנות למתן שירותים על ידי הממשל המקומי/או באמצעות מערכות שמודדות ביצועים בהיבטים המגוונים של מתן שירותים לתושב (Charbit, 2011). לעיתים קרובות הממשל המרכזי עובר ממענקים תקציביים ייעודיים למענקים למטרות כלליות. תהליך זה משולב בשליטה רבה יותר בתפוקות של הממשל המקומי, באמצעות שימוש במכשירים רגולטוריים או תקצוב מכוון ביצועים. ממשלות מרכזיות מודאגות מהביצועים הנוגעים למתן שירותים לתושב על ידי הממשל המקומי, גם כאשר הסמכויות מוקצות בביזור לדרגים המקומיים.

בטבלה הבאה (מס' 5) מוצגים אינדיקטורים המשמשים את מדינות ה-OECD למדידת מתן שירותים על ידי הממשל המקומי. הייחודיות של מדדים אלה היא בבדיקת אפקטיביות הביזור על התושבים שמקבלים שירותים. הטבלה מדגימה סוגים שונים של אינדיקטורים בציון המדינות שעושות שימוש בסוג המדידה:

Examples of indicators used by different OECD countries to measure sub national service delivery

Category	Examples	Country/system
Demographics context	Population, gender, age, marital status, births, deaths	
Service context inputs	- Irregularities in water distribution - Per capita average expenses for theatre and concerts - Air pollution due to transportation	Italy (regional policy)

Efficiency outputs	- Government funding per unit of output delivered - Spending efficiency: Achievement of payment level equal - to 100% of previous year's financial appropriation - Children 1–5 years in kindergartens per full time - equivalent - Number of children per teacher - Cost per user	Australia Italy (regional policy) Norway/KOSTRA Sweden (education) Sweden (elder care)
Policy outcomes outcomes	- Education transition rates - Response times to structure fires - Improved language skills of immigrants	Norway/KOSTRA Australia Netherlands
Effectiveness outcomes	- Effectiveness of outputs according to characteristics - important for the service (e.g. timeliness, affordability) - Disease-specific cost-effectiveness measures - Passengers - Share of completion of students in secondary schools	Australia Finland (hospitals) Netherlands (transport) Sweden (education)
Equity outcomes	- Geographic variation in the use of services - Units per 1,000 members of target group	Finland (hospitals) Germany (Berlin) Norway/KOSTRA

Materials inputs	Municipal nursing home beds	Finland
Staff inputs	- Number of required staff for the service - Numbers and qualifications of teachers	Turkey/BEPER Finland
Finances inputs	- Net operating expenditures - Education expenditures - Deflated expenditures and revenues	Norway/KOSTRA Finland Netherlands
Policy effort inputs	- Capital expenditure by level of government and sector - Preparation and approval of territorial and landscape - programming documents	Italy (regional policy)
Policy outputs outputs	- Number of inhabitants served - Amount of solid waste collected - Visits to physician, dental care visits - Building permits issued - Number of passports, drivers licenses issued	Turkey / BEPER Finland Australia Netherlands
Service coverage outputs	- Percent of aged inhabitants receiving home services - Percent of children enrolled in kindergarten - Recipients of social services as percent of the population	Norway/KOSTRA

אינדיקטורים שנמדדים תחת כל ממד:

ממד פוליטי	ממד ארגוני	ממד תקציבי
בסיס חוקי להגדרה עצמית ייצוג בממשל המרכזי	אוטונומיה בעיצוב ויישום החלטות	שיעור ההוצאה מכלל התקציב הממשלתי
יכולת להשפיע על מקבלי החלטות	שיעור העובדים בשירות הציבורי	שיעור ההכנסות מכלל התקציב הממשלתי
יחסים ישירים עם האיחוד האירופי	פיקוח והגבלה על ידי הממשל המרכזי	שיעור ההכנסות העצמיות
סובסידיות		

טבלה 6 – אינדיקטורים של מדד הביזור מתוך אתר המועצה האירופית של האזורים, תחת
European Committee of the Regions website, שלושת הממדים,



SWEDEN
Rank: 4/27
Score: 2.4

Unitary state

2 level(s) of subnational government:
Regions, municipalities

Lowest tier with self-government:
Municipality

290 Local Administrative Units (LAUs)

Average population size by LAU: 35612

איור 9 – דוגמה לדירוג ביזור כולל של שוודיה,
European Committee of the Regions website

- Recipients of home based care as a of share inhabitants
- in different age groups

Quality	• Geographic variation in the use of services • Units per 1,000 members of target group • Recipients of home based care as a of share inhabitants • in different age groups	Netherlands Denmark
Public opinion	• User satisfaction with local services	Netherlands

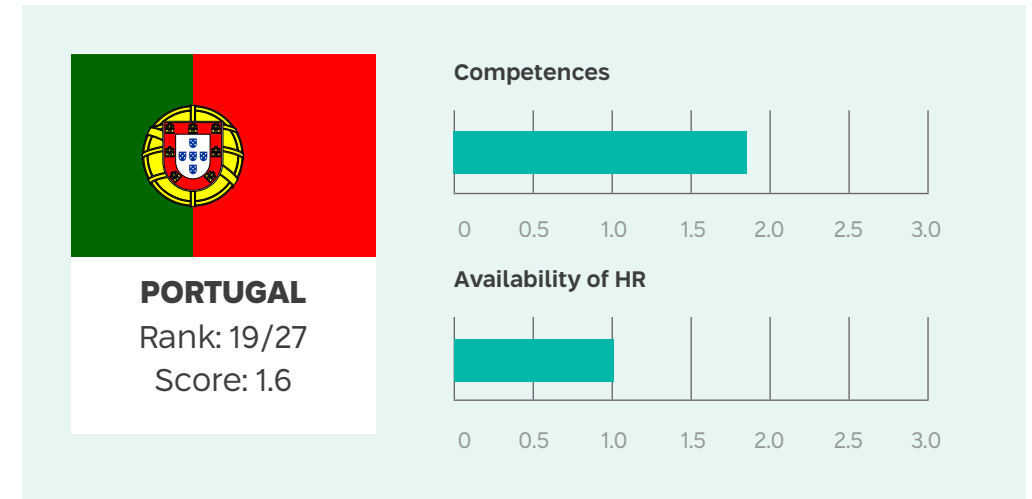
Source: OECD (2006), "Workshop Proceedings: The Efficiency of sub national Spending" GOV/TDPC/RD(2006)12; 2007 OECD Fiscal Network questionnaire, quoted in "Promoting Performance: Using Indicators to Enhance the Effectiveness of Sub Central Spending", COM/CTPA/ECO/GOV(2007)4.

טבלה 5 – אינדיקטורים המשמשים את מדינות ה-OECD למדידת מתן שירותים
על ידי הממשל המקומי, מתוך: Charbit, 2011

מדד המועצה האירופית של האזורים

כלי מדידה נוסף נבנה על ידי המועצה האירופית של האזורים (European Committee of the Regions, n.d). הכלי מדרג את 27 המדינות החברות באיחוד לפי ממדים מוכרים של ביזור: פוליטי, ארגוני (מנהלי) ותקציבי (פיסקלי). הממד האינטראקטיבי מאפשר לצפות במידת הביזור בתוך מדינה ברמה מקומית ואזורית, וגם להשוות בין מדינות חברות. המדדים לקביעת מידת הביזור פותחו באמצעות מחקר ייעודי, בהתחשב בנתונים הכלולים בפורטל חלוקת הסמכויות, לרבות יסודות משפטיים למבני ממשל שונים במדינות החברות. ייחודו של כלי מדידה זה הוא בדירוג של כל המדינות תחת מדד אחד, אך במקביל לתצוגה מפורטת של כל פרמטר תחת כל ממד.

משרד	פעולות לביזור
1. Department for Communities and Local Government שלטון מקומי, תכנון ובניה	פועל להפחתת רגולציה ושליטה של השלטון המרכזי בכל הקשור למימון, רישוי ותמיכה בעסקים. התחום תכנון והבניה בוטלה המסגרת האיזורית, וסמכויות רבות לפיתוח והגדלת מלאי הדיור הועברו לרשויות המקומיות.
2. Department of Education חינוך	רפורמה במוסדות חינוך להפחתת נטל בירוקרטי, עצמאות בקביעת תוכניות הלימוד והגדלת הכוח של ההורים לקבלת החלטות
3. The Home Office בטחון פנים	פועל להעמקת השקיפות והאחריות של כוחות המשטרה
4. Cabinet Office אוצר המדינה	אחראי על התקציב, פועל להעמקת השקיפות, מפקח על הפעילות של משרדים אחרים באמצעות בקרה ותיקצוב ולכן משמעותי בתהליך הביזור
5. Department of Health בריאות	פועלים לביזור מערכות הבריאות הציבוריות ולהגדלת השקיפות
6. Department for Business, Innovation and Skills עסקים, חדשנות וכישורים	פועלים להפחתת נטל הבירוקרטיה בממשלתית, יצירת תוכניות תקציביות לתמיכה בהכשרות



איור 10 – דוגמה לדירוג ביזור ארגוני בפורטוגל,
European Committee of the Regions website

מדד לדירוג רמת הביזור של משרדי ממשלה לכדי מדד יחיד

ממשלת בריטניה בוחנת מפעם לפעם את ההשפעה של ביזור על מדיניות ושינויי חקיקה וארגון. ראו באיור 7 תקציר של דו"ח מעקב משנת 2012, המפרט את המאמצים שמשרדי הממשלה משקיעים בביזור. הדו"ח בחן את הפעילות של משרדי הממשלה בשישה תחומי פעילות עיקריים: הקלת העומס הבירוקרטי, פיתוח יכולת הקהילות לפעול בעצמן, הגדלת השליטה המקומית בתקצוב, גיוון בשירותי הציבור, פתיחת החלטות ממשל לבחינה ציבורית, וחיוזוק האחריות של הרובד המקומי. הפעולות שנבחנו הן מנקודת מבט של תוכניות ותהליכים, ולא דווקא תקציב או שינויי חקיקה. למשל, משרד המשפטים שם דגש על שקיפות ונגישות דיגיטלית לתהליכים שיפוטניים, ובסקירה (ובבדיקה) לא נבחנה הסוגיה של יצירת מסגרת נורמטיבית למאמצי הביזור למיניהם. אין זה אומר שהם אינם קיימים, אלא שהדו"ח הזה בחן את הפעולות של כל אחת מהיחידות לבזר חלק מהפעולות שלה עצמה.

על מנת לדרג את רמת הביזור בקרב משרדי הממשלה נעשה שימוש בשיטת דירוג מביזור שמוגדר "אינו בכיוון הנכון" ועד ביזור המתואר כהליך בקצב ובכיוון אופטימליים:

FULL SPEED ★★★★★	Optimum rate of progress across all areas of opportunity – on course for substantial decentralisation.
WELL ON THE WAY ★★★★★	Ambitious decentralisation programme underway – further action required on some issues.
IN THE PIPELINE ★★★★★	Significant progress on individual reforms – full programme of reform still in development.
GETTING READY ★★★★★	Major reforms not yet at implementation stage, but opportunities are under active consideration.
CHANCES MISSED ★★★★★	Despite significant potential for decentralisation, opportunities are not being taken.
HEADING IN THE WRONG DIRECTION ★★★★★	Overall impact of policy and practice is to centralise rather than decentralise power (would apply to previous governments).

טבלה 8 – רמת הביזור בקרב משרדי הממשלה בבריטניה, Clark, 2012

7. Department for Work and Pensions עבודה	פועלים להטמעת רפורמות להגדלת שקיפות, והעברת חלק מהאחריות להקצאת התקציבים לשלטון המקומי
8. Department for Environment, Food and Rural Affairs הגנת הסביבה	עדיין אין פעילות ממשית
9. Department of Energy and Climate Change אנרגיה ושינוי אקלים	תוכניות שאפתניות להטמעת עקרונות להפחתת פליטות פחמן, כולל אחריות ויוזמה של השילטון המקומי
10. Department for Transport תחבורה	פועל לפירוק והפחתת שליטה של תאגידים גדולים בתחום התנועה הרכבתית, העברת הסמכות לתת זיכיונות לרשויות תחבורה מקומיות, וסמכויות נוספות בתחום התמרור והאחזקה
11. Ministry of Justice משפטים	פעילות מצומצמת שמתמקדת בשקיפות ונגישות דיגטלית
12. Department for Culture, Media and Sport תרבות ספורט ומדיה	עובדים על רגולציה ליצירת תשתית לטלוויזיה מקומית

טבלה 7 – דירוג משרדי הממשלה הבריטיים לפי פעולותיהם לקידום הביזור, מתוך: Clark, 2012. תרגום ועריכה חוה ארליך



3

**מקרי בוחן –
ביזור במדינות
אירופיות**

מקרי בוחן –

ביזור במדינות אירופיות

ישנה הנחה שיש מדינות שמבנה הממשל המבוזר בהן קרוב להיות אולטימטיבי או לחלופין מדינות שניסיון היישום בהן יצר מבנה ממשל לא מוצלח. במהלך איתור החומרים והכתיבה התגלתה תמונה מורכבת יותר, שהובילה לשתי תובנות מסגרת שהשפיעו על כתיבת חלק זה: התובנה הראשונה היא שאין ממשל מבוזר אולטימטיבי; ישנן מדינות שבהן תהליך הביזור או תוצריו עונים על האתגרים של המדינה, האזור והרשות וכן מותאמים למבנה המרחבי ולתרבות הפוליטית של המדינה. כל ניסיון להגדיר מבנה זה או אחר כאולטימטיבי, יהיה חוסר דיוק. התובנה השנייה היא שלמדינות שנחשבות מבוזרות בהצלחה, ישנם מאפייני ביזור שונים. אחד המאפיינים הוא ההבדל בין ביזור לדרג של הרשויות המקומיות ובין ביזור לדרג הממשל האזורי. על כן במדינות שיש בהן יותר משני דרגים, הסקירה מציינת ומתארת את הדרג האזורי, אך מתמקדת בדרג המקומי, קרי הרשויות המקומיות. הסיבה לבחינת מקרה הבוחן לנוכח הביזור לרשויות המקומיות בלבד היא היכולת לנהל דיון בחלק המסכם, שיוכל לתרום למקרה הישראלי.

על מנת לערוך השוואה בין המדינות ייעשה שימוש בכמה היבטים שעלו בחלקים הראשונים של המסמך, ובאמצעותם ייבחנו מדינות שהיו או נמצאות בתהליך של ביזור לדרג של הממשל המקומי:

- ממדי הביזור ועוצמתו
- מאפייני היחסים בין דרג הממשל הלאומי לממשל המקומי
- ביזור לפי תחומי מדיניות
- מנגנוני הסדרת יחסים בין השלטון המרכזי למקומי
- מידע על צמצום פערים בין רשויות
- מנגנון להתמודדות הרשות המקומית עם התפקיד החדש

בשביל לנהל דיון רחב ככל האפשר של מקרי הבוחן באופן שילמד על מגוון דוגמאות, יוצגו בחלק זה ארבעה מקרי בוחן ממדינות בעלות מאפיינים שונים של מערך הביזור בין דרגי הממשל:

שוודיה	פורטוגל	אוסטריה	בריטניה
סוג ממשל	אוניטרית	אוניטרית	פדרטיבית (זהה במספר תושביה לישראל)
דרג אזורי/ מקומי	שלושה דרגי ממשל: דרג מרכזי, דרג אזורי/מחוזי (21 county) ודרג מקומי (290 municipal)	שלושה דרגי ממשל: פדרלי, אזורי (יש תשעה בונדסלנדים) ומקומי (2,357 עיריות)	שלושה דרגי ממשל: פדרלי, אזורי (יש תשעה בונדסלנדים) ומקומי (2,357 עיריות)
רמת הביזור	ביזור ברמה גבוהה אך עם מאפיינים שמרנים	החלה בעבר תהליך שלא צלח ונמצאת בימים אלה בתהליך ביזור מחודש שמתוכנן באופן שונה	המדינה נעה במתח בין ביזוריות לריכוזיות ונמצאת בימים אלה בתהליך ביזור

טבלה 9 – רמת הביזור בקרב משרדי הממשלה בבריטניה, Clark, 2012

1

שוודיה

מדינה אוניטרית מבוזרת
לממשל אזורי ומקומי

שוודיה – מדינה אוניטרית מבוזרת לממשל אזורי ומקומי

הבחירה בשוודיה כמקרה בוחן מתבססת על ההנחה שיש לבחון מהם התנאים שאפשרו לתהליך הביזור להיחשב מוצלח במדינות מסוימות. להבדיל מגישה שלעיתים מציירת את המדינות הסקנדינויות כמודל אידיאלי, בסקירה זו נעשה ניסיון לבחון את תהליך הביזור אל מול ההתמודדויות והקשיים האותנטיים של המדינה. ממקרה זה ניתן ללמוד שתהליך ביזור שנחשב "אידיאלי", לאו דווקא מתאפיין בהענקת חופש פעולה מוחלט לרשויות המקומיות. יש גבול ברור מאוד ואף שמרנות בנוגע ליכולת ההשפעה של הרשויות על החקיקה בדרג הממשל המרכזי.

מספר התושבים (10,250,900) בשוודיה דומה למספר התושבים בישראל (9,638,014), אך שוודיה גדולה בשטחה פי 20 לערך משטחה של מדינת ישראל. מבחינת אי השוויון האזורי, לפי דו"ח ה-OECD (2022) באתר הארגון הוא נמוך (לפי המדדים של OECD), אך במגמת עלייה. כ-40% מהאוכלוסייה השוודית מתגוררת בשלושה מטרופולינים (שטוקהולם, גטבורג ומלמו). ערים שבהן חמישים אלף עד חצי מיליון תושבים מאכלסות חלק קטן בהרבה מהאוכלוסייה השוודית לעומת הממוצע האירופי, ו-43% מהאוכלוסייה מתגוררים באזורים שבהם פחות מ-50,000 תושבים. הערים המטרופוליניות נהנות מעלייה בפריור בגלל מעבר של האוכלוסייה הצעירה אליהן, אך מתמודדות עם אתגרים הקשורים לצמיחה עירונית מהירה, לחץ על תשתיות, מחסור בדיוור, התאמת קצב הצמיחה להפחתת פליטת פחמן וקיטוב חברתי. כחלק מתהליך המעבר לערים הגדולות, האזורים הכפריים והערים הקטנות מתמודדים עם אתגרים במתן שירותים ציבוריים לאוכלוסייה המזדקנת, וכן עם ריחוק מהמרכז ומחסור בכוח אדם. הפערים בין האזורים המרכזיים לאזורים המרוחקים באים לידי ביטוי בתוצאות מערכת החינוך, בגישה לטיפול רפואי ועוד (website OECD, 2021).

מאמצע שנות ה-90 שוודיה נוקטת צעדים קטנים של תהליך ביזור מהממשל המרכזי לדרג האזורי/מחוזי (county) ולדרג המקומי (municipal) (Hongslo, 2016). הייחודיות של מערך הביזור בשוודיה מתבטאת בשני היבטים: הראשון הוא באוטונומיה הרחבה שיש לממשל המקומי על התחומים שעליהם הוא אמון, ואילו יכולת ההשפעה של הממשל המקומי על ההחלטות של הממשל המרכזי אינה גבוהה (אף שגם בנוגע לחקיקה לאומית יש מנגנון היועצות לא פורמלי). ההיבט השני הוא מנגנון הניהול הכלכלי שהממשל המרכזי משתמש בו כלפי הממשל המקומי, שמאפשר את האוטונומיה המקומית ובד בבד, מתכנן את התמיכה הממשלתית לדרגים המקומיים החלשים על בסיס עקרון השוויון. תכנון התמיכה לדרגים המקומיים על בסיס עקרון השוויון שואף לאפשר לרשויות המקומיות לספק את השירותים לפי ראות עיניהן, באופן מספק.

מאפייני היחסים בין דרג הממשל הלאומי לממשל המקומי

בשוודיה שלושה דרגי ממשל: דרג מרכזי, דרג אזורי/מחוזי (county) ודרג מקומי (municipal), אך בין הדרג המחוזי לעירוני אין קשר היררכי. המבנה הפנימי של הדרגים האזורי והמקומי זהה ושניהם מורכבים ממועצה ומליאה. שיעור העובדים בשירות הציבורי ברשויות המקומיות הוא 55%, במחוזות הוא 16%, בשירות הציבורי המרכזי הוא כ-15% ו-9% בחברות ממשלתיות (Levin, 2013). בשוודיה 21 מחוזות ו-290 רשויות מקומיות.

ישנה חלוקת אחריות ברורה בין הממשל המרכזי למקומי ומרחב תמרון גדול לממשל המקומי בנוגע לנושאים שבאחריותו. הממשל המרכזי תומך ברשויות ומאזן אותן תקציבית לפי הצורך ושומר על נאותות המימון. דוגמה לביטוי של יחסים שהם מצד אחד תקציביים ומצד אחר מהותיים, היא שערך המענקים שהממשל המקומי מקבל מהמרכז. בצד גידול אוטומטי של מענקים בהתאם לעלויות שכר, הממשל המרכזי מפעיל שיקול דעת וגמישות בנוגע להיבטים של ממשל המקומי יש השפעה מועטה עליהם, כמו עלויות מחירים. הממשל המרכזי עוסק בשאלת האיכות של שירותי הרווחה ושמירה על סטנדרט השירותים לנוכח הביקוש הגובר לשירותים ציבוריים, בעיקר בשל מגמות דמוגרפיות (OECD website, 2021).

שוודיה קיבלה ציון 2.4 מתוך 3. היא ממוקמת במקום הרביעי מתוך 27 מדינות במדד הביזור של המועצה האירופית לאזורים (European Committee of the Regions, n.d.), ציון שנחשב לגבוה.

היבטים תקציביים

הרשויות המקומיות מוציאות כ-46% מסך ההוצאה הממשלתית הכללית. ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות הן 33% מסך ההכנסות של הממשלה. היבט שמעיד על רמת ביזור גבוהה מאוד הוא שההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות (ללא מענקים) הן 71% מכלל ההכנסות של הרשויות המקומיות.

ממדי הביזור ועוצמתו

החוקה השוודית מכירה בעקרון הממשל העצמי המקומי, אך חוק השלטון המקומי משרטט את מסגרת האוטונומיה המקומית, מקצה סמכויות ספציפיות ומפרט את מקורות ההכנסה של הישויות המקומיות. ההכנסות של הממשל המקומי נגזרות מהכנסות ממיסים, מהעברות כלליות מהממשל המרכזי, מהעברה ממשלתית ממוקדת, מדמי שימוש ומדמי שכירות. רשויות מקומיות זכאיות לגבות מס הכנסה כדי לעמוד בהתחייבויותיהן הכספיות והן חופשיות להחליט מה יהיו דרגות המס שלהן. ניתן להעריך ששיעור המס של העירייה הוא בערך 20%, בעוד ששיעור המחוז הוא כ-10% (Government Offices of Sweden website, 2018).

היבטים ארגוניים

שוודיה מדורגת רביעית מבין 27 מדינות בשקלול של הביזור המנהלי/ארגוני, ומבחינת האצלת סמכויות לממשל המקומי היא דורגה כממוצעת. המשמעות היא שהרשויות המקומיות והאזורים לרוב מיישמות מדיניות מהממשל המרכזי, אך לעיתים המדיניות האזורית מתעצבת בשיתוף פעולה עם הממשל המרכזי. כמו כן נתח התעסוקה ברשויות המקומיות מתוך כלל התעסוקה הממשלתית הוא גבוה.

היבטים פוליטיים

שוודיה מדורגת במקום ה-14 מתוך 27. בסוגיית הבסיס המשפטי או החוקתי לשלטון עצמי אזורי דורגה שוודיה בין מדינות שהיבט זה מעוגן אצלן בחוקה, אך ללא פירוט בנוגע למשמעות של עצמאות זו. מנגד, החוקה השוודית מכילה הוראות המגדירות את היחס בין קבלת החלטות ליישום של ההחלטות (Government Offices of Sweden website, 2015). בנוגע לייצוג של הרמה האזורית בממשל הלאומי שוודיה מדורגת נמוך, כמדינה שמתאפיינת בייצוג בלתי פורמלי באמצעות אספה של רשויות מקומיות. היכולת של הממשל המקומי להשפיע על חקיקה ומדיניות היא מוגבלת מאוד. התייעצות בין הממשל המרכזי למקומי והאזורי בנוגע לחקיקה לאומית היא בלתי רשמית, ומתרחשת בדרך כלל בשלב מאוחר יותר של התהליך.

ביזור לפי תחומי מדיניות

תחומי האחריות של הרשויות המקומיות והמחוזות מחולקים לתחומי אחריות בלעדיים, תחומי אחריות בבחירה ותחומי אחריות משותפים (Levin, 2013). **חובת האחריות של הרשויות המקומיות היא בנושאים:** שירותים חברתיים (קשישים, אנשים עם מוגבלויות ומשפחות), גנים, בתי ספר יסודיים וחטיבות ביניים, תכנון ובנייה, סביבה והגנה על בריאות הציבור, אשפה ופינוי פסולת, מים, כוחות הצלה, הגנה אזרחית, שירותי ספריה ודיוור. **תחומי אחריות שהם לבחירה:** פנאי ותרבות, שירותי אנרגיה ותחזוקת הרחובות. **חובת האחריות של המחוזות היא בנושאים:** שירותי בריאות, טיפולי שיניים לילדים וצעירים. **תחומי אחריות שהם לבחירה:** תרבות, חינוך ותיירות. נושאים משותפים – תחבורה ציבורית מקומית ואזורית.

דוגמה לשיעורי התקציב של הממשל המקומי כחלק מסך ההוצאות הממשלתיות (מקומי ומרכזי) בשנת 2017: בתחומי הבריאות – 97%, דיוור ושירותים קהילתיים – 91%, חינוך – 80%, פנאי, תרבות ודת – 79%, והגנת הסביבה – 51%. הוצאות הממשל המקומי מסך התקציב המקומי בתחומי הבריאות (27% מסך ההוצאות המקומיות), הגנה סוציאלית (27%) וחינוך (22%). תחומי הוצאות רלוונטיים נוספים הם שירותים ציבוריים כלליים (11%) ועניינים כלכליים (6%) (European Committee of the Regions, n.d). בסך הכול ההוצאה הממשלתית של הממשל המקומי מייצגת כמחצית מההוצאה הציבורית, הנתח השני בגובהו ב-OECD אחרי דנמרק וכמעט שלישי מההכנסות הציבוריות, הנתח הגבוה ביותר ב-OECD. לעיריות ואזורים יש שיקול דעת לגבי שיעורי המס, שהוא ממד חשוב של אוטונומיה פיסקלית (OECD website, 2021).

מנגנוני הסדרת יחסים בין השלטון המרכזי למקומי

כללים פיסקליים ויכולת הלוואה – האוטונומיה של הרשויות המקומיות בניסוח תקציביהן מוגבלת על ידי החובה לאשר תקציב מאוזן. על מנת לעמוד בדרישה זו, תקציבים מקומיים מנוסחים בדרך כלל בגישה שמרנית (European Committee of the Regions, n.d).

ייצוג – איגוד הרשויות המקומיות והאזורים השווים (SALAR) מייצג את השלטון המקומי מול השלטון המרכזי והפרלמנט. האיגוד הוא ארגון מעסיקים וגם ארגון הממשל המקומי, שמייצג אותם ופועל בשמם כבעל מומחיות בתחומים רלוונטיים.

היועצות – הליך היועצות אינו מוגדר בחוק או בתקנה ועל כן הוא בלתי פורמלי. אף על פי כן איגוד השלטון המקומי מנהל את הדיאלוג מטעם הממשל המקומי. ההיועצות היא באחריות משרדי הממשל המרכזי. הנוהג הוא להתייעץ עם האיגוד לפני פרסום רגולציה חדשה, בייחוד במקרה של חקיקה שיש לה השפעה כספית. יתרה מכך, לעיתים רשויות מוזמנות להשתתף בדיונים על הצעות בעלות השפעה מקומית/אזורית.

תיאום – בכל הנוגע לתיאום רוחבי, עיריות יכולות להקים פדרציות מקומיות על מנת לבצע משימות בעלות השפעה אזורית. אזורים ועיריות לרוב מתאמים את עבודתם בכמה תחומים, כגון בריאות וטיפול רפואי.

תהליך הפנייה – לפני שהממשלה מחליטה על חקיקה, דו"ח של ועדה שעוסקת בנושא החקיקה מועבר לעיון בעלי עניין. רשויות מקומיות הן מבין בעלי העניין שפעילותם עשויה להיות מושפעת מההצעות. תהליך זה מספק משוב בעל ערך ומאפשר לממשלה לאמוד את רמת התמיכה שהיא צפויה לקבל. אם כמה גופי הפנייה ייענו בשלילה להמלצות, הממשלה עשויה לנסות למצוא פתרון חלופי (Government Offices of Sweden, 2018).

בשוודיה מופעלים מנגנונים לאיזון שוויוני יותר של התקציבים שמנוהלים בידי השלטון המרכזי. כדי לצמצם את הבדלי ההכנסה בין התושבים והעלויות המשתנות במתן שירותים בין עיריות/ מחוזות, נעשית חלוקה מחדש של משאבים בין ממשלות תת-לאומיות שונות על בסיס שיעורי המס השונים ורמות ההוצאות (European Committee of the Regions, n.d.).

**מידע על צמצום פערים
בין רשויות**

מערכת השוויון הפיסקלי שואפת לאפשר לממשלות תת-לאומיות (אזורים ועיריות) ברחבי הארץ לספק גישה שווה לשירותים ציבוריים, למרות הבדלים בדמוגרפיה, בכוח המיסוי ובעלויות (OECD website, 2021). ברמה המקצועית והציבורית, מתנהל דיון פנים-ממשלתי מתמשך על דרכים לשיפור מערכת התקצוב. אחת הביקורות על מנגנון זה היא על השימוש במודלים מורכבים של חישובי הוצאות ועלויות לנפש בעבור הממשל המקומי, וכל זה במחיר של חוסר שקיפות ונגישות של בסיס קבלת ההחלטות (Swedish National Audit Office, 2019).

הדרג המקומי בשוודיה חזק ודומיננטי כחלק מתרבות פוליטית ארוכת שנים. החוזק והדומיננטיות שלו נמדדים בעצמאות של הדרג המקומי בתחומים שהוא אמון עליהם.

**מנגנון להתמודדות
הרשות המקומית עם
התפקיד החדש**

2

פורטוגל

מדינה אוניטרית
בתהליך ביזור מתמשך

פורטוגל – מדינה אוניטרית בתהליך ביזור מתמשך

מדינת פורטוגל נבחרה לסקירה זו משתי סיבות: הראשונה היא שהתהליך ארוך השנים שהיא עברה ועודנה עוברת בנוגע לצורך בביזור הוא מורכב ולא אידיאלי. התהליך מאיר תוצאות של תהליכי ביזור שנעשים באופן חלקי ובהמשגה לא מותאמת (על כך יורחב במהלך הסקירה). הסיבה השנייה היא הדמיון לישראל במספר התושבים ובריוחוק מסוים מהתרבות הפוליטית האירופית. מבין המדינות שנבחרו לסקירה, שלוש (בריטניה, שוודיה ואוסטריה) מוגדרות כאלה שעברו תהליך ביזור מוצלח יותר מהתהליך שעומו פורטוגל מתמודדת. מקרה הבוחן של פורטוגל מלמד על הבעיות שמתעוררות כאשר מיישמים תהליך ביזור חלקי ולא מותאם.

מספר התושבים בפורטוגל (10,250,900) דומה למספר התושבים בישראל (9,638,014), אך הראשונה גדולה בשטחה פי 4.5 לערך משטחה של השנייה. במסמך ה-OECD (2020) מתואר שמבחינת חוסן כלכלי, בהשוואה למדינות אחרות בדרום אירופה, התאוששה פורטוגל ממשברים כלכליים ופיננסיים והביצועים הכלכליים שלה בשנים האחרונות נחשבים לטובים. פורטוגל חיזקה את יכולות הייצוא שלה בענף התיירות שמתאפיין בצמיחה חזקה. במסמך של ה-OECD (2020) הוערך שהצמיחה המתונה והיציבה של התמ"ג צפויה להימשך, אך נותרו לה שני אתגרים גדולים: הראשון הוא שיעור אבטלה גבוה והאטה בצמיחה בפריז. האתגר השני הוא הצטמצמות אוכלוסייה מאז 2009, אז היה במדינה מספר שיא של 10.7 מיליון תושבים. ההערכה היא שפורטוגל צפויה להגיע לפחות מ-9 מיליון תושבים עד 2050. עיקר אובדן האוכלוסייה יתרחש באזורים כפריים, שם יש שיעור גבוה של אוכלוסייה מבוגרת (+65).

הדיון הפנים-ממשלתי בנוגע לביזור בפורטוגל מתנהל משנת 1976, אז הפכה לרפובליקה דמוקרטית. הממשל המרכזי החדש הגדיר את הממשל המקומי בחוקת הרפובליקה הפורטוגלית. הוא חילק את הממשל המקומי לשלושה דרגים: 4208 קהילות ו-308 עיריות בעלות אוטונומיה פוליטית, מנהלית ופיננסית. הדרג השלישי הוא של דרג אזורי בצורת שני אזורים מנהליים ללא סמכויות פוליטיות. הסיבה הראשונה שזוהתה בתחילת תהליך הביזור ההדרגתי בשנת 1974 (שנתיים לפני הפיכתה למדינה דמוקרטית), הייתה ליצור רשת ביטחון של כמה שכבות שלטון, על מנת להגן על האזרחים מפני החזרה של משטר אחר שעלול להיות אוטוריטרי. בשל כך, ההחלטה על ביזור וחיוזוק השלטון המקומי ברמה המוניציפלית התקבלה באופן רחב למדי על ידי כל הכוחות הפוליטיים באותה התקופה. אף על פי כן לא חל שינוי קיצוני בממשל הפוליטי-טריטוריאלי, והריכוזיות נותרה דומיננטית. למרות הקמת ועדות תכנון אזוריות (Comiss es Regionais de Planeamento), ולימים ועדות תיאום אזוריות לתכנון טריטוריאלי ופיתוח אזורי (Comissões de Coordenação Regionais), היו הוועדות תלויות לחלוטין בממשל המרכזי ונוצר מצב שתוכניות הביזור פעלו בכיוון ההפוך וחיוזקו את הריכוזיות (Abrantes, 2019). במהלך השנים

נעשו כמה ניסיונות/רפורמות על ידי הממשל המרכזי שנחשבו להמשך של תהליך הביזור. אך למרות זאת גורמים מקצועיים ופוליטיים בפורטוגל נחלקים בשאלה האם אפשר להגדיר את התהליכים שנעשו – תהליך ביזור.

בשנת 2003 נעשה ניסיון ליישם רעיון חדש לביזור בדרג אזורי במודל שמתאים לאזורים העירוניים הגדולים בליסבון ובפורטו – יצירת דרג מטרופוליני. הביזור כלל גם היבטים שנגעו לקהילות העירוניות ולקהילות הבין-עירוניות. למרות הכוונות, נראה שהתהליך לא יושם כראוי ויצר מצב שלממשל המטרופוליני לא הייתה לגיטימציה פוליטית והם לא הצליחו לחבר בין האינטרסים בראייה המטרופולינית ובין האינטרסים של המועצות המקומיות בתוך המטרופולינים. הניסיון הלא מוצלח הוביל לתנועה נוספת של לקיחת סמכויות בידי הממשל המרכזי, בעיקר לנוכח המצב הכלכלי שהמדינה התמודדה עימו. הניסיון הלא מוצלח הוביל להבטחה של ראש הממשלה דאז למשאל עם בנושא, הבטחה שלא קוימה.

בשנת 2011 נבחר פדרו פאסוס לראש ממשלת פורטוגל. לעומת קודמו, הוא החליט לפעול בנוגע להמשך תהליך הביזור מול הממשל המקומי, למרות המשבר הכלכלי. בהתאם לצעדים שנקבעו מול הנציבות האירופית, הבנק המרכזי האירופי וקרן המטבע הלאומית, נעשה תהליך של מיזוג קהילות ומספרן ירד מ-4,259 ל-3,091. ב-2015 עברה החלטה בממשלה על "האצלת הסמכויות" בעיריות ובגופים בין-עירוניים בתחום התפקידים החברתיים" באמצעות "חוזים בין-מנהליים" ("of power delegation in municipalities and inter-municipal entities in the field of social functions" through "inter-administrative contracts") (Abrantes, 2019).

בתהליך זה הועברו לממשל המקומי סמכויות ביצוע רחבות ומגוונות בעזרת עמותות בין עירוניות. עם זאת פעילות הרשויות המקומיות נשמרה בהשפעה של הממשל המרכזי. כך התנהל שיח בעד ביזור וחיוזוק אוטונומיה, אך הוא היה מנותק מהתוצאות של המהלכים הללו. בפועל הסמכויות של הרשויות המקומיות לא הורחבו. האחריות שלהן גדלה, אך לא הוגדלו ההעברות הכספיות מהשלטון המרכזי למקומי על מנת שיוכלו לעמוד במתן השירותים (Nunes Silva, 2017).

בשנת 2018 אושר חוק שנועד לבסס את התנאים הדרושים לביזור פרוגרסיבי ולהקמת ועדה עצמאית, שתפקידה "לבצע הערכה עצמאית יסודית של הסמכויות ותפקידיה של המדינה". עוד הוטל על הוועדה להעריך ולהציע תוכנית לביזור מוסדות ושירותים ציבוריים, תוך הבטחת עקביות בנוכחות השירותים לפי ראייה מרחבית מקומית. בעקבות החוק הוחלט שתחומי המדיניות שיעברו לניהול מקומי בהדרגה משנת 2019 הם אלה: חינוך, שירותי רווחה, בריאות, הגנה אזרחית, תרבות, מורשת, דיור, אזורי נמל, אזורי פיתוח עירוני ותיירותיים וכלכליים שאינם קשורים לפעילות הנמלים, חופי ים, נהר ואגם, ניהול יערות ואזורים מוגנים, תחבורה ותקשורת, מבנים לשירות אזרחי, שיטור, הגנה ווטרינרית, ביטחון תזונתי וחניה ציבורית. התהליך החל

בשנת 2019 והוא יושלם בהדרגה (נכון להיום לא ידוע מה תוצאות התהליך). העיריות שאינן רוצות בתחומי אחריות אלו נדרשו להעביר את המידע לממשלה, אך עד 2021 חויבה כל עירייה לקבל את כללי הממשל המקומי החדשים כפי שהוצגו בצו החוק (Abrantes, 2019). הביקורת על תהליכי הביזור בפורטוגל היא שמדובר בביזור מערך השירותים דרך העברת אחריות בהיבט המנהלי בלבד (אוטונומיה ארגונית ברמה נמוכה). אף שיש בחירות דמוקרטיות ברשויות המקומיות, השליטה הפוליטית והפיננסית נותרה בממשל המרכזי, דבר שמאפשר לו "לשמור על שליטה באופן שבו ממשלות תת-לאומיות מספקות את השירותים" (Abrantes, 2019).

תהליך הביזור בפורטוגל, המלווה על ידי ה-OECD, מגדיר מחדש גם את תפקידי הממשל האזורי והממשל המרכזי. כחלק מהתהליך נכתב מסמך על המטרות והדרכים ליישם רפורמה אזורית, שתוביל לחיזוק יכולתם של האזורים להתמודד עם האתגר הדמוגרפי ועם שינויי האקלים שלהם השפעות טריטוריאליות. המטרות שמובילות את ארגון ה-OECD בכתיבת ההמלצות הן יעילות ושיקולים דמוקרטיים (OECD, 2020). מבין מגוון ההמלצות נכתב שפורטוגל יכולה להפיק תועלת מניטור ביצועים ואיסוף נתונים הנוגעים לרמות האזוריות והמקומיות. כמו כן בשנים האחרונות התחזק המעמד המשפטי והמנהלי של הממשל המקומי והצעד הטבעי הבא יהיה להגביר את רמת הביזור הפיסקלי כדי ליהנות באופן מלא יותר מהיתרונות של רפורמות ביזור.

המאפיינים של המבנה המבוזר הנוכחי של פורטוגל לנוכח הפרמטרים שזוהו במסמך זה:

מאפייני היחסים בין דרג הממשל הלאומי לממשל המקומי

אף על פי שהממשל הפורטוגלי כנראה פשוט להבנה מכיוון שיש לו רק שתי רמות שלטון פורמליות (לאומי ומקומי), המסגרת המשפטית המורכבת שלו מקשה את הניהול. ברמה המקומית, כל אחת מ-308 העיריות מחולקת לקהילות אזוריות (Freguesias) עם גופים נבחרים משלהם, אך עם סמכויות מועטות. ועדות תיאום אזוריות ומחלקות אזוריות שמינתה הממשלה מקימות רמת ממשל מעין-אזורית, אם כי סמכויותיה נצמדות בעיקר לכמה תחומים של ממשל לאומי (Teles, 2016).

ממדי הביזור ועוצמתו

בתהליך הייחודי שנעשה בפורטוגל נראה שהניסיונות הקודמים לעבור תהליך ביזור נשארו בגבולות של העברת תחומי אחריות. לכן אפשר לומר שהאוטונומיה של הממשל המקומי בפורטוגל, לאחר מאמצי הביזור ולפני יישום הרפורמה החדשה, היא אוטונומיה ארגונית/מנהלית ברמה נמוכה והממשל המקומי

משמש כגורם תפעולי. לפי מדד הביזור של המועצה האירופית (European Committee of the Regions, n.d.) קיבלה פורטוגל ציון של 1.6 מתוך 3 והיא מדורגת במקום ה-15 מבחינת ביזור בממדים התקציביים, הארגוניים והפוליטיים.

היבטים תקציביים

יחס ההוצאות של הממשל המקומי הפורטוגלי נמוך מ-15% מסך ההוצאות של הממשל הפורטוגלי. ההכנסות העצמיות מסך ההכנסות של הממשל המקומי (כולל מענקים ממשלתיים) הן 60%. שיעור ההכנסה המקומית מתוך כלל הכנסות הממשל הוא 9%.

היבטים ארגוניים

הרשויות המקומיות לרוב מיישמות תוכניות של הממשל המרכזי ולעיתים מעצבות מדיניות ברמה אזורית יחד עם הממשל המרכזי. 16.7% מכלל המועסקים בממשלה עובדים ברמה המקומית. לא נמצא מידע בנוגע לרמת הפיקוח של הממשל המרכזי על הממשל המקומי.

היבטים פוליטיים

עקרון הממשל המקומי מעוגן בחוקה, אך ללא פירוט שמגדיר מה המשמעות והתפקיד של הממשל המקומי. ייצוג פורמלי של הרשויות המקומיות בממשל המרכזי מתקיים באמצעות אספת רשויות מקומיות. ישנה יכולת השפעה מסוימת על החקיקה ועל קביעת המדיניות של הממשל המרכזי. יכולת ההשפעה לא נקבעה בחוק אך מיושמת באופן שיטתי.

באתר המועצה האירופית לאזורים (European Committee of the Regions, n.d) ישנו פירוט של חלוקת תחומי המדיניות. אחת ההבחנות המעניינות היא שפורטוגל נחשבת למדינה שבה דירוג ביזור נמוך, אך כמות הנושאים שהממשל המקומי עוסק בהם או מיישם אותם רחב מאוד ביחס למדינות שבהן רמת ביזור

ביזור לפי תחומי מדיניות

גבוהה יותר. השלטון המרכזי אחראי למדיניות הכללית של המדינה ומנחה את המנהל הציבורי המיישם את מדיניות המדינה הממשל המרכזי אחראי על התחומים האלה: סמכות חקיקה בכל התחומים, מלבד האיים האזוריים ומדיירה; סמכויות כלליות בתחומים הקשורים לריבונות לאומית, וכן סמכויות מנהליות שאינן בסמכותן של הרשויות המקומיות. לפי אתר המועצה האירופית **תחומי האחריות המוגדרים של האזורים האוטונומיים כוללים:** שיפור משאבי אנוש ואיכות חיים; מורשת ויחירה תרבותית; סביבה; הגנה על הטבע, בריאות הציבור, בעלי החיים והצומח; פיתוח חקלאי ודיג; משאבי מים מינרליים ותרמיים ואנרגיה מתוצרת מקומית; תכנון, לינה, עירוניות ותכנון אזורי, תחבורה לרבות כבישים, תחבורה ותחבורה יבשתית, תשתיות ותחבורה ימית ואווירית בין האיים; פיתוח מסחרי ותעשייתי; תיירות, פולקלור ואומנות; ספורט, וארגון מנהל אזורי ושירותים נלווים.

לעיריות יש אחריות בתחומים: תשתיות כפריות ועירוניות; אנרגיה; תחבורה ותקשורת; חינוך והכשרה מקצועית; מורשת, תרבות ומדע; פנאי וספורט; בריאות, רווחה חברתית; דיור; הגנה אזרחית; איכות הסביבה, ניקוז ותברואה; הגנת הצרכן; קידום פיתוח; השטח והתכנון העירוני; המשטרה העירונית; שיתוף פעולה חיצוני. כמו כן ישנם גורמים בין-עירוניים – המטרופולינים (אחד במטרופולין של ליסבון ואחד במטרופולין של פורטו) נשלטים על ידי מועצה מטרופולינית (Conselho metropolitano) – שהיא הגוף שבו מתנהלים דיונים והחברים בה הם ראשי הערים של העיריות.

אין מנגנוני הסדרה שלאחר תהליך ביזור, מאחר שהתהליך שעשו עד כה היה חלקי ולא נחשב לתהליך מוצלח.

מנגנוני הסדרת יחסים בין השלטון המרכזי למקומי

מידע על צמצום פערים בין רשויות

מנגנון להתמודדות הרשות המקומית עם התפקיד החדש

נכון למועד שלאחר הניסיונות שלא צלחו ולפני כניסה לרפורמה חדשה, אין מידע על דרכים לצמצום פערים בין רשויות.

נכון לאחר הניסיונות שלא צלחו ולפני כניסה לרפורמה חדשה, אין מנגנון.

3

אוסטריה

מדינה פדרלית מבוזרת
לפדרציות וממשל מקומי

אוסטריה – מדינה פדרלית מבוזרת לפדרציות וממשל מקומי

ברפובליקת אוסטריה מספר תושבים (9,130,133) כמעט שווה למספר התושבים בישראל (9,638,014), אך שטחה של אוסטריה גדול פי 3.7 בערך משטחה של מדינת ישראל. להבדיל מישראל, שהיא מדינה אוניטרית, אוסטריה היא רפובליקה המחולקת לפדרציות. המבנה המנהלי של אוסטריה הוא מערכת משולשת המבדילה בין הממשל המרכזי, תשע המדינות הפדרליות והעיריות והקהילות. הסיבה שבגינה נבחרה אוסטריה כמקרה בוחן הייתה בגלל המודל האולטימטיבי כביכול של ביזור שהיא מפעילה. אך מקרה זה מלמד על ביזור גבוה לרמה אזורית, ולא דווקא לרמה של הרשויות המקומיות, שדומות יותר בסדר הגודל שלהן לרשויות המקומיות בישראל.

מסמך ה-OECD (2019) פורט את מאפייני המצב החברתי כלכלי באוסטריה ומציג מדינה שבה נהנים מרמת חיים גבוהה, רווחה ולכידות חברתית. עד להאטה הגלובלית המתמשכת, שמרה צמיחת התעסוקה במגזר הפרטי במדינה על חוסן, על ביקוש מקומי ועל ריבוי השקעות. בד בבד צצו אתגרים חדשים הקשורים לאתגרי לכידות חברתית, שכן ישנם הבדלי מיומנויות בין התושבים ויכולת הפריון שונה. הפריון משפיע על איכות העבודה ועל השכר במגזר העסקי. לפי הדו"ח חברות עסקיות בכל האזורים צריכות להסתגל למגמות של הזדקנות, גלובליזציה ודיגיטליזציה של אזורים כפריים. האזורים הכפריים מתאפיינים בחלוקת האוכלוסייה בין יישובים בגדלים שונים, שכן יותר ממחצית האוכלוסייה מתגוררת ביישובים של פחות מ-10,000 תושבים ואוכלוסיית העיריות הממוצעת היא כ-3,273.

המבנה הפדרלי באוסטריה מייצר חלוקת סמכויות סימטרית בין שלושת דרגי הממשל. בתחילת דרכה התמקדה התיאוריה הקלאסית של הפדרליזם ביחסים בין שני דרגי ממשל, ואילו כיום ההכרה הרווחת היא שהשלטון המקומי הוא חלק ייחודי ממערכת של כמה דרגים. למרות מבנה הממשל הפדרלי, היו בעבר דיונים ומתחים בין הרשויות לממשל הפדרלי בנוגע לצורך במתן שירותים ציבוריים דרך הדרג הקרוב ביותר לתושבים. במהלך השנים העלו עיריות באוסטריה דרישות בהקשר לייצוגם ברמת הפדרציה וביקשו תוספת של משאבים כספיים (Gamper, 2012). בדצמבר 2018 הועברה רפורמה חוקתית מרחיקת לכת בחלוקת הסמכויות הפדרלית בין הממשל המרכזי לפדרציות המכונות ה-Bund וה-Länder (מה שמכונה "Kompetenzvereinbarung"). הרפורמה נכנסה לתוקף בינואר 2020 וחוללה שינויים מהותיים. נושא התיקונים היה בעיקר סעיף המפרט את סמכויות החקיקה של הרמה הפדרלית (חוקי מסגרת) שכל פדרציה מוסמכת ליישם באמצעות חוקי יישום (European Committee of the Regions, n.d.). הביזור המשמעותי הוא מהדרג של הממשל המרכזי לממשלות הפדרליות. לרשויות המקומיות יש סמכות להתקין תקנות שבתחומי אחריותן, אך אין להן יכולת חקיקה ממשית.

מאפייני היחסים בין דרג הממשל הלאומי לממשל המקומי

הרשויות המקומיות הן יחידות מנהליות ומוסדות ניהול עצמאיים. כמו כן הן לא אחראיות רק על מנהל ציבורי והן מוגדרות ישויות כלכליות עצמאיות. ככאלה הן יכולות לתרום לכלכלה על ידי החזקה של מפעלים ותעשייה. תחומי האחריות של הרשות נחלקים לשניים: תחומי אחריות שבנוגע אליהם היא אינה מחויבת להנחיות מדרגי הממשל שמעליה, אך עבודתה כפופה למערכת פיקוח שוטפת (חוץ מווינה, שבה יש סוג אחר של מערך). הסוג השני הוא של תחומי אחריות שמואצלים על ידי המדינה הפדרלית. בביצוע משימות אלו הרשויות מחויבות לפעול בהתאם להנחיות שהן מקבלות מדרגי הממשל שמעליהן. באופן עקרוני, לגודלה של עירייה או של אוכלוסייתה אין כל השפעה על היקף ומספר המשימות שעליה לבצע (City of Viena, n.d.).

האוטונומיה של הרשויות המקומיות באה לידי ביטוי בזכות לשלטון עצמי, שמציין את זכותן ויכולתן של רשויות מקומיות, במגבלות החוק, להסדיר ולנהל חלק ניכר מענייני הציבור באחריותן ולטובת האוכלוסייה המקומית. המשימות המבוצעות על ידי עיריות (אוטונומיות או מואצלות) הן במסגרת של סמכויות שהעניקה רשות פדרלית לעיריות על פי חוקים פדרליים. מצב זה הוא תוצר של הרעיון הראשוני של הפדרליזם, שחלוקת הסמכויות תשפיע רק על הפדרציה והיחידות המרכיבות, ואילו דרגי ממשל אחרים מקבלים את הסמכויות, בהחלטת הפדרציות, באמצעות חקיקה רגילה. כל המשימות העירוניות הן בעלות אופי מנהלי, שכן לעיריות אין סמכויות חקיקה ולא סמכויות שיפוטיות. סמכויותיהן המנהליות כוללות את הסמכות לחוקק תקנות, שהן פעולות מנהליות כלליות. העיריות מחויבות על פי חוק לספק שירותים ציבוריים בעלי עניין מהותי לקהילה המקומית. דוגמאות לכך הן מערכות בוב, אספקת אנרגיה או סילוק פסולת. השירותים הציבוריים יינתנו במגבלות חוקתיות כלליות, כגון עקרונות השוויון, המידתיות והיעילות. נוסף על כך, עיריות מחויבות לכלל הפיסקלי הכללי שלפיו יש להשתמש בהכנסות לביצוע התפקידים הנדרשים (Gamper, 2012).

ממדי הביזור ועוצמתו

מאחר שאופי הביזור של מדינות פדרליות שונה ממדיניות אוניטריות, מסמך זה מתמקד בממדי הביזור ועוצמתו ביחס לרשויות המקומיות, שהן הדרג הנמוך ביותר. הממשל הפדרלי הוא דרג אזורי, אך יש לו סמכויות שמאפיינות סמכויות רוחביות באופן שיש למדינות, ולא דרגי ביניים המאפיינים דרגי ממשל במדינות אוניטריות. במדד הביזור של המועצה האירופית (European Committee of the Regions, n.d.), בבחינת הביזור לדרג הרשויות המקומיות, קיבלה אוסטריה ציון 1.5 מתוך 3 ודורגה מספר 18 בביזור מבין 28 מדינות.

היבטים תקציביים

ההוצאה של הרשויות המקומיות בהשוואה להוצאה הממשלתית היא 35%, מה שנחשב רמת ביזור גבוהה. לעומת זאת, יחס ההכנסות העצמאיות של הרשויות המקומיות בהשוואה לסך הכנסות הממשלה הוא נמוך מאוד ועומד על 10%. חלקן של הרשויות המקומיות בהכנסות עצמאיות מעיד על רמת ביזור בינוני, כ-27%.

היבטים ארגוניים

הביזור לרשויות המקומיות מדורג 1.2 מתוך 3. לפי המדד, לרשויות המקומיות יש סמכויות מוגבלות והן בעיקר מיישמות מדיניות שתוכננה על ידי הרמה המרכזית. מבחינת היקף התעסוקה, הרשויות המקומיות מעסיקות כ-21.4% מסך התעסוקה הממשלתית והיקף זה נחשב לבינוני ברמת הביזור.

היבטים פוליטיים

הביזור לרמת הרשויות מדורג 2 מתוך 3 ו-8 מבין 27 מדינות שנבדקו. הייצוג של הרשויות המקומיות בדרגי הממשל שמעליו הוא פורמלי ומתבצע באמצעות אספת הרשויות המקומיות. לרשויות המקומיות יש השפעה מסוימת על חקיקה ועל קבלת החלטות בדרגי הממשל הגבוהים יותר. זכות ההשפעה לא קבועה בחוק.

ביזור לפי תחומי מדיניות

באתר המועצה האירופית ישנו פירוט של תחומי האחריות של כל דרג בממשל האוסטרי (European Committee of the Regions, n.d.). החוקה הפדרלית האוסטרית מפרטת את סמכויות החקיקה הבלעדיות של הממשל המרכזי: בחירות לאומיות ואירופיות, מדיניות חוץ, הגירה, כספים פדרליים, בנקאות, מדיניות סחר, שלום וביטחון, בטיחות הציבור, תחבורה, דיני עבודה וכו'. הממשל המרכזי שומר על הסמכות החקיקתית והמנהלית הבלעדית בתחומים אלה. ברמת ממשל הביניים, המדינות הפדרליות אמונות על כל תחומי החקיקה או מנהל שאינם בגדר סמכות הממשל המרכזי. דוגמאות לכך: תכנון מרחבי, הגנת הסביבה, דיני תכנון, תחבורה. הרשויות המקומיות אחראיות למינוי עובדי ציבור, משטרה מקומית, ניהול תעבורה מקומי, פיקוח על תקנות התכנון המקומיות, תקנות בריאות מקומיות, תכנון מרחבי מקומי, אמצעים לקידום ותמיכה בפעילות קהילתית – תיאטרון, שירותים חברתיים ותקנות הנוגעות לאירועים ציבוריים. כפי שצוין לעיל, הרשויות המקומיות מבצעות את התפקידים שהוצעו להן על ידי דרגי הממשל שמעליהן.

מנגנוני הסדרת יחסים בין השלטון המרכזי למקומי

אוסטריה היא מדינה פדרלית בעלת חוקה עם מאפיינים רפובליקניים-דמוקרטיים. הממשל המרכזי אחראי על משימות מפתח, כגון חקיקה, מדיניות הגנה בין-לאומית וכן סמכות שיפוט. הרפובליקה מחולקת לתשעה מחוזות פדרליים שלהם גם סמכויות חקיקה וביצוע. מתחת למחוזות הפדרליים יש דרג מחוזי ללא סמכויות חוץ מביצוע, והדרג הממשלי הנמוך ביותר הן העיריות. לעיריות אין סמכויות חקיקה. הרשויות הן גופים מנהליים עצמאיים, והן מוגדרות ומוגנות על ידי החוקה הפדרלית. הן אינן כפופות להנחיות מרשויות או מוסדות אחרים בתחומים שבאחריותן, על אף היותן בפיקוח המדינה (City of Viena, n.d.). אפשר לומר שהמנגנון שמסדיר את היחסים בין דרגי הממשל הוא החוקה.

4

בריטניה

מדינה אוניטרית
בתהליך ביזור מתמשך

בריטניה – מדינה אוניטרית בתהליך ביזור מתמשך

אוכלוסיית בריטניה מוערכת ב-65 מיליון תושבים. המדינה מורכבת מארבע אומות ("home nations"), שהתקיימו בעבר כמדינות נפרדות – אנגליה, וויילס, סקוטלנד וצפון אירלנד. לאומות אלה יש אוטונומיה מסוימת וממשל עצמאי, שבמידה רבה מנהל את ענייניו הפנימיים כמדינה עצמאית (המכון הישראלי לדמוקרטיה, ל"ת). באופן מסורתי, הממשל הבריטי מאזן בין חופש לאומות ולשלטון המקומי לנהל את ענייניהם בעצמם, לבין ייצוג של האומות (אבל לא של השלטון המקומי) במוסדות הממשל המרכזי, לבין הכפיפות של האומות והממשל המקומי שלהם לשלטון המרכזי. במילים אחרות, איזון בין העצמאות של הממשל המקומי, הייצוג של הממשל המקומי בממשל המרכזי והסמכות של הממשל המרכזי כלפי הממשל המקומי. העיקרון של המודל הקלאסי הוא ריכוזי ונקרא "Westminster Model". המבנה הרב שכבתי הזה משפיע על הדיון וההגדרות של ריכוז, אזוריות וביזור (Rhodes et al., 2003).

בעשורים האחרונים מערכת הממשל הבריטי עוברת שינויים שעיקרם מעבר מהמודל הקלאסי (Westminster Model) למודל מורכב ומבוזר (Differentiated polity), שבו המדינה נסוגה מאחריות לתחומים מסוימים, והם מועברים לרמה אזורית ומקומית. התהליך נובע מלחצים המגיעים מלמעלה בעקבות תהליכי גלובליזציה, מבפנים בעקבות תחייה של תפיסות כלכליות המקדמות את הרעיון של "שוק החופשי" גם בצורות ממשל, ומלמטה בעקבות לחצים של הממשל המקומי והאזורי לקבלת יותר סמכויות ותקציבים שינהלו על ידו.

להלן פירוט מאפייני הביזור בבריטניה לפי הפרמטרים שנמצאו ומוצגים לעיל במסמך:

מאפייני היחסים בין דרג הממשל הלאומי לממשל המקומי

לפי ה-OECD, הממשל בבריטניה מאורגן לפי 4 רמות: לאומית (הממלכה המאוחדת), אומות (home nations), אזוריים (אם יש) ורמה מקומית (OECD.Stat, n.d.). משנת 2010 חלק מהתקצוב המועבר מהממשל המרכזי לממשל המקומי עובר דרך תוכניות לאומיות, מתוקצבות במיליוני ליש"ט, תחרותיות ומיועדות לתחומים ספציפיים. לפי ה-OECD, עושר התוכניות, תנאי הסף שהן מותיבות והצורך במעקב ובקרה מקשה על הרשויות המקומיות לקבל כספים אלה ולהשתמש בהם לפיתוח וצמיחה (OECD, 2022b). מקורות תקציביים חשובים אלה משקפים את סדרי העדיפויות של הממשל המרכזי, ולא תמיד עולים בקנה אחד עם הצרכים המקומיים.

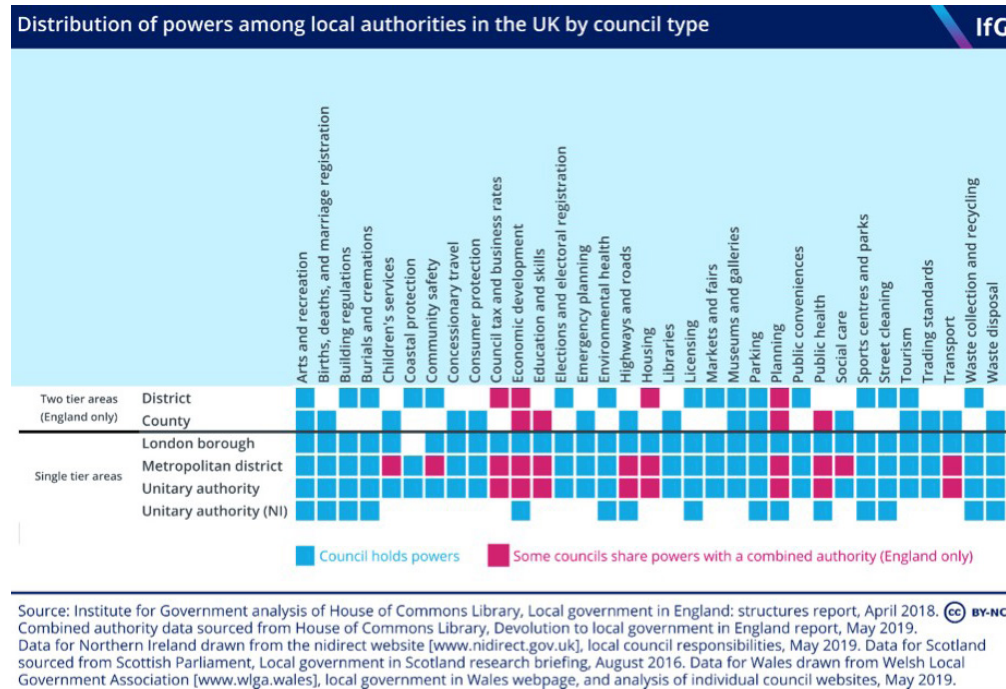
ממדי הביזור ועוצמתו

היבטים פוליטיים

משנת 2010 לערך הממשל בבריטניה פועל לביזור בכל התחומים כמעט. לאחר כמעט מאה שנים שהגישה השלטת היא ריכוזית, השתנתה התפיסה וכיום המדינה תומכת בביזור מתוך חשיבה על פיתוח וצמיחה כלכלית וקהילתית. התפיסה היא שהביזור יוביל לצמיחה בת קיימה, לשירותים ציבוריים טובים יותר ולחברה חזקה ועמידה יותר, וכן לפיזור העושר באופן נכון יותר. הממשלה מבנה ששינוי מהותי כזה אינו קורה מעצמו, ונדרשים הכוונה, חקיקה ותקצוב בצד מאמץ להתגבר על הנטייה הטבעית של ממשלים (והאנשים שעובדים בממשלה) לשמר את עצמם ואת המערכת (Clark, 2012). בשנת 2011 נכנס לתוקפו חוק שנקרא "Localism Act" והרחיב את סמכויות השלטון המקומי (legislation.gov.uk, n.d.). בפברואר 2022 פורסמה תוכניתה העדכנית של ממשלת בריטניה לקידום האזורים שבהם הצמיחה נפגעה או לא קיימת. התוכנית נקראת "leveling up" וכוללת העברת סמכויות לשלטון מקומי בצד תקצוב ממשלתי תחרותי לפי תחומים, ובהתאם לזכאות ולרצון של אזורים גיאוגרפיים מוחלשים שדורשים השקעות (Department for Levelling Up, Housing and Communities, 2022).

היבטים תקציביים

על פי דירוג של ה-OECD לעוצמת הביזור הכלכלי של רמת הממשלה האזורית והמקומית (OECD, n.d.), הדירוג של בריטניה אינו עקבי במדדים השונים. כך למשל היא ממוקמת במקום ה-28 מבין 38 מדינות ה-OECD במדד היכולת לשלוט במיסוי (Taxing power of sub-central government, 2018), במקום ה-3 במדד משולב של אוטונומיה בניתוב הוצאות (Composite spending autonomy indicator 2019), ובמקום ה-16 ביחס בין ההוצאה (תקציב) הלאומית להוצאה המקומית (Consolidated government expenditure as percentage of total general government expenditure). ככל הנראה חוסר העקביות מצביע על כך שהמודל הבריטי הוא עדיין ריכוזי למדי מבחינת גביית המיסים וקביעת סדרי העדיפויות, אולם מנסה לבוד את האחריות והסמכות בנוגע להוצאות והשקעות לרמה המקומית.



איור 11 – חלוקת האחריות (כוח) בין שלטון מקומי בבריטניה לפי סוג,

מתוך: Institute for government, 2019

אפשר לראות שהתחומים שבהם הרמה המקומית מחזיקה ברוב הסמכויות – בין שהיא נקראת borough, district, unitary authority – הסמכות היא של המועצה המקומית (council), ובין שאין בה רמה אזורית (county), הם אלה: תכנון ובנייה, קבורה, איכות סביבה, רישוי עסקים, ספורט ופארקים, תיירות וניהול פסולת.

היבטים ארגוניים

ממסמך הערכה משנת 2012 עולה כי מרבית המשרדים המרכיבים את הממשלה פועלים על פי שישה עקרונות שגובשו לתמיכה בביזור: להקל את עומס הרגולציה, לעודד קהילות לבצע דברים בדרכן שלהן, להגדיל את השליטה המקומית בתקציב הציבורי, להגדיל את העושר של שירותי הציבור, להעמיק את השקיפות של קבלת החלטות, ולחזק את האחריות של המגזר המקומי בשיתוף התושבים. על פי מסמך זה, המשרדים האחראים על קהילות ותכנון ובנייה, חינוך, ביטחון פנים ואוצר הם המובילים בהתארגנות שלהם ליישום מדיניות הביזור של הממשלה (Clark, 2012). ברמה המקומית, החקיקה החדשה מאפשרת להתארגנויות של כמה רשויות מקומיות לקבל אחריות על נושא מסוים ולפתחו.

מבנה השכבות (Tiers) של רמות השלטון המקומי אינו זהה בין האומות המרכיבות את בריטניה, וגם האחריות על תחומי החיים משתנה.

באתר איגוד המועצות המקומית הלאומי הבריטי נכתב, שבאופן כללי ניתן לומר שהרשויות המקומיות פועלות לשיפור רווחת הקהילה ומתן שירותים טובים יותר בשלוש קטגוריות עיקריות: ייצוג הקהילה המקומית, מתן שירותים כדי לענות על צרכים מקומיים, וחתימה לשיפור איכות החיים ורווחת הקהילה. באמצעות מגוון רחב של סמכויות, הרשויות המקומיות מספקות ומקיימות מגוון שירותים מקומיים, לרבות קצבאות, שטחי קבורה, מקלטי אוטובוסים, חניונים, שטחים ציבוריים ושטחים פתוחים, תוכניות תחבורה קהילתיות, בטיחות קהילתית ואמצעים להפחתת פשיעה, אירועים ופסטיבלים, שבילי הליכה, מתקני פנאי וספורט, אשפה, שירותים ציבוריים, תכנון, ניקיון ותאורת רחובות, פעילויות תיירותיות, מדיניות תנועה ופרויקטים לנוער (the National Association of Local Councils website).

ראו באיור 11 ניתוח של תחומי האחריות לפי סוג הגוף השלטוני המקומי:

ביזור לפי תחומי מדיניות

מנגנוני הסדרת יחסים בין השלטון המרכזי למקומי

בדומה ל"פקודת העיריות" המוכרת בישראל, הדין קובע את סמכויותיו של השלטון המקומי, ובבריטניה הוא משתנה לפי מדיניות הממשלה. השינוי המהותי בחוק משנת 2011 הוא שהרמה המקומית יכולה לעשות "כל מה שלא אסור" ובין היתר: לרכוש נכסים ורכוש, לחתום על הסכמים מסחריים, להיות חלק משיתופי פעולה של כמה רשויות מקומיות ועוד. מטרת החוק היא להרחיב את היכולת של הרמה המקומית לקבל אחריות על צמיחה כלכלית. בנוגע לשימוע ציבורי לחקיקה, בתחומים אחדים אפשר למצוא מדיניות של הליך שימוע ציבורי לפני קבלת החלטות. לדוגמה, בכמה רשויות מקומיות יש מנגנון של שימוע ציבורי לפני הקצאת תקציבים, אולם הוא וולונטרי.

מידע על צמצום פערים בין רשויות

התוכנית leveling up ממשיכה מאמצים קודמים ומתמקדת באיתור אזורים באנגליה שבהם פערים כלכליים, תעסוקתיים ופערי השכלה הם גדולים, ומכוונת את ההשקעות לשם באמצעות השלטון המקומי ולפי העדפותיו. בד בבד נעשים מאמצים לדחוף לביזור רב יותר באמצעות שינוי מנגנוני ההתארגנות המקומיים, כולל שינוי אופן הבחירה למועצות ולעומדים בראשן. המנגנון של התקצוב הממשלתי כיום שם דגש על מימון תחרותי, לפי תוכניות פיתוח מקומיות. תוכניות הפיתוח המקומיות צריכות לשקף זיהוי של קשיים וצרכים מקומיים, יכולות של הממשל המקומי לנהל ולהוביל השקעות כאלה, ותעדוף מצד הממשלה המרכזית בבחירה בין ההצעות המקומיות שיוגשו לה. המשרד הבריטי לסטטיסטיקה מנהל מעקב צמוד על הפערים בין הרשויות המקומיות בשלל מדדים, ומשמש את הממשלה במעקב שלה ובגיבוש התוכניות (Office for National Statistics, 2021).

מנגנון להתמודדות הרשות המקומית עם התפקיד החדש

כדי להתמודד עם העברת הסמכויות לשלטון המקומי (באמצעות חקיקה משנת 2011 ושינוי נוסף בשנת 2022), הרשויות המקומיות (מכל הסוגים) נדרשות להתאמה ארגונית ושינוי דרכי העבודה של הרשויות המקומיות, והן מתמודדות עם קושי להתאים את עצמן. בחלק מהתקציבים המיועדים ניתן לבקש גם תקצוב למנגנוני הערכות, הכשרה וביצוע תוכניות ניסוי ("פיילוטים"), כך שרשות מקומית יכולה לתקצב חלק מההיערכות שלה במסגרת זו. ישנם גם מסמכים ומנגנוני הדרכה כיצד להגיש את ההצעות לתקציבים אלה (Department for Levelling Up, Housing and Communities, 2022).

5

השוואה בין מקרי הבוחן

השוואה בין מקרי הבוחן

להלן השוואה בין מקרי הבוחן לפי פרמטרים שזוהו בסקירה כמשמעותיים לתהליך ביזור הסמכויות:

ממדי ועוצמת הביזור (בשקלול בממדים התקציביים, ארגוניים ופוליטיים)

פורטוגל	ביזור לדרג הרשויות המקומיות – ציון 1.6 מתוך 3. 15 מבין 27 מדינות האיחוד.
	ביזור לדרג האזורי – ציון 1.8 מתוך 3. 12 מבין 27 מדינות.
שבדיה	ביזור לדרג הרשויות המקומיות – ציון 2.4 מתוך 3. 4 מבין 27 מדינות האיחוד.
	ביזור לדרג האזורי – ציון 2 מתוך 3.8 מבין 27 מדינות.
אוסטריה	ביזור לדרג הרשויות המקומיות – ציון 1.5 מתוך 3. 18 מבין 27 מדינות האיחוד.
	ביזור לדרג האזורי – ציון 2.2 מתוך 3. 6 מבין 27 מדינות.
בריטניה	בריטניה לא מדורגת במדד של המועצה האירופית לאזורים. מן הספרות ניתן ללמוד שהמודל הבריטי הוא ריכוזי יחסית מבחינת גביית המיסים וקביעת סדרי העדיפויות, אולם הוא מנסה לבזר את קבלת ההחלטות לגבי ההוצאה וההשקעות לרמה המקומית.

מאפייני היחסים בין הדרג הממשל המרכזי לממשל המקומי

פורטוגל	ממשל מרכזי ריכוזי מול 308 רשויות מקומיות. למרות ניסיונות לקדם ביזור, התהליך לא הושלם.
שבדיה	חלוקת אחריות ברורה בין הממשל המרכזי למקומי ומרחב תמרון גדול לממשל המקומי בנוגע לנושאים שהם אמונים עליהם.
	הממשל המרכזי תומך ומאזן תקציבית ברשויות לפי הצורך ושומר על נאותות המימון.
אוסטריה	תחומי האחריות של הרשות מחולקים לשניים: תחומי אחריות שבנוגע אליהם הם אינם מחויבים להנחיות מדרגי הממשל שמעליהם, אך עבודתם כפופה למערכת פיקוח שוטפת. הסוג השני הוא של תחומי אחריות שמואצלים על ידי המדינה הפדרלית. בביצוע משימות אלו הרשויות מחויבות לפעול בהתאם להנחיות שהן מקבלות מדרגי הממשל שמעליהן.
בריטניה	ממשל ריכוזי שמעביר תקצוב לדרג המקומי. עושר התוכניות, תנאי הסף שהן מכתיבות והצורך במעקב ובקרה, מקשה על הרשויות המקומיות לקבל כספים אלה ולהשתמש בהם לפיתוח וצמיחה.

ביזור לפי תחומי מדיניות

פורטוגל

תחומי האחריות של האזורים: שיפור משאבי אנוש ואיכות חיים; מורשת ויצירה תרבותית; סביבה; הגנה על הטבע, בריאות הציבור, בעלי החיים והצומח; פיתוח חקלאי ודיג, משאבי מים מינרליים ותרמיים ואנרגיה מתוצרת מקומית; תכנון, לינה, עירוניות ותכנון אזורי, תחבורה, לרבות כבישים, תחבורה ותחבורה יבשתית, תשתיות ותחבורה ימית ואווירית בין האיים; פיתוח מסחרי ותעשייתי; תיירות, פולקלור ואומנות; ספורט, וארגון מנהל אזורי ושירותים נלווים.

לעיריות יש אחריות: תשתיות כפריות ועירוניות; אנרגיה; תחבורה ותקשורת; חינוך, חינוך והכשרה מקצועית; מורשת, תרבות ומדע; פנאי וספורט; בריאות, רווחה חברתית; דיור; הגנה אזרחית; איכות הסביבה, ניקוז ותברואה; הגנת הצרכן; קידום פיתוח; השטח והתכנון העירוני; המשט

שבדיה

תחומי האחריות של הרשויות המקומיות והמחוזות נחלקים לתחומי אחריות בלעדיים, תחומי אחריות בבחירה ותחומי אחריות משותפים.

חובת האחריות של הרשויות המקומיות בנושאים: שירותים חברתיים (קשישים, אנשים עם מוגבלויות, ומשפחות), גנים, בתי ספר יסודיים וחטיבות ביניים, תכנון ובנייה, סביבה והגנה על בריאות הציבור, אשפה ופינוי פסולת, מים, כוחות הצלה, הגנה אזרחית, שירותי ספריה ודיור.

תחומי אחריות שהם לבחירה: פנאי ותרבות, שירותי אנרגיה ותחזוקת הרחובות.

חובת האחריות של המחוזות בנושאים: שירותי בריאות, טיפולי שיניים לילדים וצעירים.

תחומי אחריות שהם לבחירה: תרבות, חינוך ותיירות. נושאים משותפים – תחבורה ציבורית מקומית ואזורית.

אוסטריה

ברמת ממשל הביניים: אמונים על כל תחומי החקיקה או המנהל שאינם בגדר סמכות הממשל המרכזי. דוגמאות: תכנון מרחבי, הגנת הסביבה, דיני תכנון, תחבורה.

הרשויות המקומיות אחראיות למינוי עובדי ציבור, משטרה מקומית, ניהול תעבורה מקומי, פיקוח על תקנות התכנון המקומיות, תקנות בריאות מקומיות, תכנון מרחבי מקומי, אמצעים לקידום פעילות קהילתית ולתמיכה בה: תיאטרון, שירותים חברתיים ותקנות הנוגעות לאירועים ציבוריים. כמו כן כפי שצוין לעיל, הרשויות המקומיות מבצעות את התפקידים שהוצלו להן על ידי דרגי הממשל שמעליהן.

בריטניה

הרשויות המקומיות אחראיות לייצוג הקהילה המקומית, מתן שירותים כדי לענות על צרכים מקומיים וחתימה לשיפור איכות החיים ורווחת הקהילה. באמצעות מגוון רחב של סמכויות, הרשויות המקומיות מספקות ומקיימות מגוון שירותים מקומיים, לרבות קצבאות, שטחי קבורה, מקלטי אוטובוסים, חניונים, שטחים ציבוריים ושטחים פתוחים, תוכניות תחבורה קהילתיות, בטיחות קהילתית ואמצעים להפחתת פשיעה, אירועים ופסטיבלים, שבילי הליכה, מתקני פנאי וספורט, אשפה, שירותים ציבוריים, תכנון, ניקיון ותאורת רחובות, פעילויות תיירותיות, מדיניות תנועה ופרויקטים לנוער.

מנגנוני הסדרת יחסים בין השלטון המרכזי למקומי

פורטוגל	אין מנגנוני הסדרה שלאחר תהליך ביזור מאחר שהתהליך שעשו עד כה היה חלקי ולא נחשב לתהליך מוצלח.
שבדיה	מנגנונים פורמליים ולא פורמליים להסדרת היחסים במגוון נושאים: כללים פיסקליים ויכולת הלוואה, ייצוג, היוועצות, תיאום, תהליך הפניה של חוקים
אוסטריה	הממשל המרכזי אחראי למשימות מפתח, כגון חקיקה, מדיניות הגנה בין-לאומית וכן סמכות שיפוט. הרפובליקה מחולקת לתשעה מחוזות פדרליים, אשר להם גם סמכויות חקיקה וביצוע. הרשויות הן גופים מנהליים עצמאיים, והן מוגדרות ומוגנות על ידי החוקה הפדרלית. חוץ מחלוקת סמכויות ברורה, לא זוהו מנגנונים נוספים.
בריטניה	הדין קובע את סמכויותיו של השלטון המקומי, ובבריטניה הוא משתנה לפי מדיניות הממשלה.

מידע קיים על צמצום פערים בין רשויות

פורטוגל	נכון לאחרי הניסיונות שלא צלחו ולפני כניסה לרפורמה חדשה, אין מידע על דרכים לצמצום פערים בין רשויות.
שבדיה	מנגנונים לאיזון שוויוני יותר של התקציבים – מנוהלים בידי השלטון המרכזי. על מנת לספק מענה להבדלי ההכנסה בין התושבים והעלויות המשתנות במתן שירותים בין עיריות/מחוזות שונים, מתבצעת חלוקה מחדש של משאבים בין ממשלות תת-לאומיות שונות על פי בסיסי המס השונים ורמות ההוצאות. מערכת השוויון הפיסקלי שואפת לאפשר לממשלות תת-לאומיות (אזורים ועיריות) ברחבי הארץ לספק גישה שווה לשירותים ציבוריים, למרות הבדלים בדמוגרפיה, בכוח המיסוי ובעלויות.
אוסטריה	---
בריטניה	התוכנית leveling up ממשיכה מאמצים קודמים ומתמקדת באיתור אזורים באנגליה שבהם פערים כלכליים, תעסוקתיים ופערי השכלה הם גדולים, ובהכוונת ההשקעות לשם באמצעות השלטון המקומי ולפי העדפותיו. בד בבד נעשים מאמצים לדחוף לביזור רב יותר באמצעות שינוי מנגנוני ההתארגנות המקומיים, כולל שינוי אופן הבחירה למועצות ולעומדים בראשן. מנגנון התקצוב הממשלתי שם כיום דגש על מימון תחרותי, לפי תוכניות פיתוח מקומיות.

כמה תובנות מרכזיות מתוך ההשוואה בין מקרי הבוחן:

הבחירה בארבע מדינות שונות מבחינת סוג תהליך והשלב בתהליך הביזור, נועדה לאפשר דיון מורכב ומלמד על היבטים שיש להתמקד בהם כאשר בוחנים כניסה לתהליך מסוג זה. הסקירה מאפשרת פרספקטיבה מסוימת, אך היא צעד ראשון בבחינת האתגרים שייתכנו למדינה שבחרת בתהליך מסוג זה.

באופן כללי שוודיה היא המדינה שניתן ללמוד ממנה באופן הטוב ביותר תהליך שמוגדר תהליך טוב. הפרמטרים שלפיהם בשוודיה מודל הביזור הוא המוצלח ביותר, הם יציבות החלוקה ועוצמת האוטונומיה. במקרה של שוודיה ואוסטריה, הביזור הבולט ביותר נעשה לדרג האזורי. בנוגע למקרה האוסטרי עולה השאלה מה אפשר ללמוד ממדינה פדרטיבית בנוגע למדינה אוניטרית. הביזור לרשות המקומית הוא ביזור דל לעומת שוודיה. בריטניה ופורטוגל הן מדינות שהחלו תהליך ביזור, אך מצבה של כל מדינה מול התהליך הוא שונה. בריטניה דומה לישראל במאפייני הריכוזיות שלה והחלה בשנים האחרונות תהליכי ביזור א-סימטריים לפי תחומים. בד בבד היא מכינה את הרשויות לתהליך הביזור והחלה להפעיל מנגנון לצמצום פערים. פורטוגל היא דוגמה למדינה שניסתה לקדם תהליכי ביזור מאז כינונה כדמוקרטיה בשנות ה-70, אך בפועל מתאפיינת בריכוזיות גבוהה. האתגרים שפורטוגל מתמודדת עימם והניסיון הנוכחי שלה לבחון תהליך כולל הדרגתי יכולים להוסיף היבטים לביזור מול המקרה הישראלי.

להלן תובנות מרכזיות מתוך ההשוואה בין מקרי הבוחן:

1. דרג אזורי מול דרג מקומי –

אחת התובנות המרכזיות מהסקירה היא שתהליכי הביזור הבולטים במדינות כמו אוסטריה ושוודיה נעשים לרמה האזורית. בשוודיה ישנו ביזור לרמת הרשויות, אך הוא פחות מהותי מבחינת תחומי אחריות שהועברו לרשויות המקומיות, לעומת אלה שהועברו לרמה האזורית. בראייה רחבה של כלל הסקירה במסמך זה, ניתן להסיק שיש משקל לגודל ולאפקטיביות מבחינת יעילות ארגונית ותקציבית של מתן שירותים.

2. כמות תושבים מול כמות רשויות –

היבט נוסף שיש לשים לב אליו הוא מספר הרשויות המקומיות ביחס לכמות התושבים. בפורטוגל יש מספר רב של רשויות וקהילות (אלפים) לעומת מספר תושבים. בשוודיה יש כמות דומה של תושבים, אך הדרג האזורי הוא בעל סמכויות רבות לעומת הדרג האזורי בפורטוגל שאומנם כתוב בחוק. אחת הביקורות על ניסיונות הביזור בפורטוגל היא שנעשתה העברת אחריות מנהלית בלבד. השליטה הפוליטית והפיננסית נותרה

מנגנון להתמודדות הרשות המקומית עם התפקיד החדש

פורטוגל	נכון לאחר הניסיונות שלא צלחו ולפני כניסה לרפורמה חדשה, אין מנגנון.
שבדיה	הדרג המקומי בשבדיה חזק ודומיננטי כחלק מתרבות פוליטית ארוכת שנים.
אוסטריה	---
בריטניה	כדי להתמודד עם העברת הסמכויות לשלטון המקומי (באמצעות חקיקה משנת 2011 ושינוי נוסף בשנת 2022), הרשויות המקומיות (מכל הסוגים) נדרשות להתאמה ארגונית ושינוי דרכי העבודה של הרשויות המקומיות, והן מתמודדות עם קושי להתאים את עצמן. בחלק מהתקציבים המיועדים ניתן לבקש גם תקצוב למנגנוני היערכות, הכשרה וביצוע תוכניות ניסוי ("פיילוטים"), כך שרשות מקומיות יכולה לתקצב חלק מההיערכות שלה במסגרת זו. ישנם גם מסמכים ומנגנוני הדרכה כיצד להגיש את ההצעות לתקציבים אלה.

טבלה 10 – השוואה בין מקרי הבוחן לפי פרמטרים שזוהו בסקירה, פיתוח עצמאי

בממשל המרכזי. ייתכן שיש קושי כשיש מספר גדול מדי של רשויות מקומיות ביחס לכמות האוכלוסייה, ויש לתת את הדעת על קושי זה.

3. כמות התחומים המועברים בתהליך הביזור –

בהשוואה בין המדינות, נראה שבפורטוגל, שניסתה לקדם תהליכי ביזור שלא הצליחו עד כה, ישנם נושאים רבים שבאחריות הממשל המקומי. אפשר ללמוד מזה שמספר רב של תחומי אחריות על הנייר לא מעיד על תהליכי ביזור בעלי עוצמה גבוהה. לעומת זאת במדינות כמו שוודיה, אוסטרליה ואף בריטניה שעוברת תהליך הדרגתי תלוי תחום מדיניות, ישנו ביזור, אבל העברת הסמכויות במספר קטן יותר של נושאים היא משמעותית יותר.

4. חשיבות התרבות הפוליטית –

במקרה הבוחן של שוודיה, יש להכיר במשקל של תרבות פוליטית בנוגע ליכולת לייצר תהליכי עבודה ותהליכי היועצות תקינים ופוריים בין דרגי ממשל. למנגנוני עבודה שאינם פורמליים ואינם קבועים בחוק יש יכולת השפעה כאשר התרבות הפוליטית מכוונת הגעה להסכמות.

5. חשיבות חקיקה ברורה ומפורטת –

למרות ההכרה בכוחה של תרבות פוליטית שחותרת להסכמות, מקרה הבוחן של פורטוגל מלמד שתהליכי ביזור סמכויות שלא מעוגנות בחוק, ללא מנגנונים ברורים, לא יבטיחו את העברת הסמכות לממשל המקומי. ממקרה זה אפשר להסיק שביזור למראית עין, אך ללא מהות, ללא שינויים מבניים, ללא התאמות תקציביות וללא הבנה של כל דרג את תפקידו וביצועו, יקטין את הסיכויים שתהליך הביזור יענה על האתגרים שהממשל החליט להיענות להם. אף שאוסטרליה היא מדינה פדרלית וכל חלוקת הסמכויות שונה במהותה מחלוקה במדינות אוניטריות, אפשר ללמוד ממקרה זה על הכוח של חקיקה שמעוגנת בהגנה משפטית.

6. מנגנון חלוקה מחדש של המיסוי לטובת הרשות והתושבים –

אחד התפקידים החשובים של הממשל המרכזי בשוודיה הוא איסוף המיסים וחלוקתם מחדש, באופן שמסייע לרשויות המקומיות לתת מענה ראוי לצורכי התושבים. בריטניה, שעושה בשנים האחרונות פעולות לקידום ביזור, ועדיין איננו רואים את השפעתן, השיקה בשנת 2019 את התוכנית Leveling Up שנועדה לצמצם את אי השוויון בין הרשויות.

הנחת היסוד היא שרשויות מקומיות ללא יכולת ניכרת של יצירת הכנסות עצמאיות או ללא תמיכה רחבה באוכלוסיות חלשות מבחינה חברתית כלכלית, צריכות להיות מן על ידי הממשלה דרך תוכנית לאומית בעלת פרמטרים שוויוניים לתמיכה בין הרשויות.

7. שיעור העובדים בממשל המקומי –

יש משקל למספר העובדים ברשות המקומית או בדרג האזורי מבחינת היכולת לשאת באחריות על תכנון המדיניות ויישומה. באוסטרליה ובשוודיה, שנחשבות למדינות שבהן חלוקה טובה של אחריות בין דרגי הממשל, שיעור העובדים בדרג המקומי גדול יחסית.

להלן שרטוט של חלק מהסוגיות שיש לתת עליהן את הדעת כאשר בוחנים תכנון של תהליך ביזור סמכויות ותחומי אחריות:



איור 12 – חלק מהסוגיות שיש לתת עליהן את הדעת כאשר בוחנים תכנון של תהליך ביזור סמכויות ותחומי אחריות, פיתוח עצמאי

4

**סיכום ביחס
למקרה הישראלי**

סיכום ביחס למקרה הישראלי

העברת הסמכויות לרשויות המקומיות בישראל

במהלך שני העשורים שחלפו נעשו בישראל כמה ניסיונות להעביר סמכויות מהממשל המרכזי לממשל המקומי. בחלק זה נסקור דוגמאות שיכולות ללמד על מאפייני העברת הסמכויות או ההמלצות להעברת הסמכויות, ואת השיח שמנהל הממשל הישראלי בנושא. בהתאם למאפייני הפרקטיקות המוגדרות הגמשת מערכת יחסים המצוינים בחלק א' של המסמך, הסקירה מלמדת שלניסיונות מאפיינים שמתאימים יותר להגדרה של הגמשת מערכת יחסים מאשר ביזור סמכויות. אופי הסמכויות הוא ארגוני וישומי ולא מהותי, מבחינת היכולת לעצב מדיניות עצמאית בתחומים רחבי היקף. עם זאת ניכר שהמאמצים לאורך השנים נבעו מהכרה בחשיבות של רובד הממשל המקומי והשפעתו על איכות חיי התושבים.

להלן כמה דוגמאות מרכזיות ממגוון תחומי מדיניות ומשרדי ממשלה:

א. תכנון ובנייה – ועדות מקומיות "עצמאיות"

ישראל נחשבת למדינה שחוקי התכנון והבנייה בה ריכוזיים והיררכיים, והתכנון מוכתב מהדרג הלאומי באמצעות תוכניות מתאר ארציות ומחוזיות. יתרה מזאת, יש מקרים שבהם המדינה לא פועלת לפי ההיררכיה הקבועה בדיון, כדי להשיג מטרות לאומיות כגון האצת התכנון למגורים או הקמת תשתיות לאומיות, וריכוז סמכויות בידי מוסדות לאומיים שיכלו לכפות על השלטון המקומי תכנון לקידום שכונות למגורים.⁸ עם זאת, בשני תיקונים מהותיים לחוק התכנון והבנייה הישראלי הואצלו סמכויות לדרג המקומי (הוועדות המקומיות) באופן שהגדיל את עצמאות השלטון המקומי לקבל החלטות בתחום התכנון והבנייה. התיקונים היו בשנת 1994, באמצעות רשימה מצומצמת של סמכויות שהועברו לאחריות הוועדות המקומיות (תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה 1965), ובשנת 2014, באמצעות חלוקת הוועדות המקומיות לארבע רמות של "עצמאות" (תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה 1965). באופן תיאורטי, ועדה מקומית עצמאית שאושרה לה תוכנית מתאר יכולה לנהל את רוב ענייני התכנון והבנייה שלה בעצמה, למעט רשימה מצומצמת של נושאים שיש לפנות בהם לוועדה מחוזית או

8 ריכוז סמכויות זה נעשה בשנות ה-90 באמצעות הוול"ים – ועדות לתכנון למגורים ותעשייה שהיו ועדות בסמכות מחוזית, ובעשור האחרון באמצעות הוול"ל – ועדה לתכנון למגורים שהיא ועדה ברמה של המועצה הארצית. שני מוסדות תכנון אלה אישרו ומאשרים תוכניות מפורטות שניתן להוציא מכוחן היתר, גם בניגוד לתוכניות מתאר מקומיות או מחוזיות.

לוועדות בדרג הארצי. בפועל, ההצלחה להסמך ועדות מקומיות ולתת להן עצמאות וסמכויות היא מוגבלת. תהליך ההסמכה שגיבשו משרד הפנים ומנהל התכנון נוקשה וארוך, ומרבית הוועדות המקומיות (85%) לא מצליחות לעבור את החסמים שהוצבו החלקי נחשב להצלחה וחלק נכבד מהפעילות התכנונית המקומית נעשה במוסדות העירוניים והמקומיים בהצלחה רבה.

ב. חינוך – ניהול עצמי של בתי ספר יסודיים

מראשית שנות ה-2000 משרד החינוך בישראל פועל להגדלת האוטונומיה של מנהלי בתי הספר היסודיים. ממחקרים ומניסיון מצטבר ממדינות אחרות עולה כי מתן אוטונומיה וסמכויות לבתי הספר תוך העברת המשאבים אליהם, עשוי לתרום לשיפור ההישגים הלימודיים, לטיוב האקלים החינוכי בבית הספר וכן להשבחת תרבות הניהול והלמידה. בד בבד עם העברת המשאבים נדרשים גם מיסוד האחריות, מחויבות ומתן דין וחשבון וכן מנגנוני דיווח ובקרה. ביזור הסמכויות במקרה זה נעשה בין שלושה גופים: משרד החינוך, הרשות המקומית ובית הספר עצמו. משרד החינוך דורש חתימה על "מסמך הבנות למעבר בתי הספר לניהול עצמי", המעגן ומסדיר את ההתחייבויות של כל "צלע" במשולש זה, בייחוד בהיבטים הכלכליים והתפעוליים. התקצוב מועבר בפועל על ידי הרשות המקומית שמאגמת כספים ממקורותיה, מהתקצוב של משרד החינוך ועוד, קובעת מה הוא "סל התקצוב" לכל בית ספר, ומהם הכללים להעברת כספים אלה. משרד החינוך נשאר האחראי לתוכנית הלימודים. מנהל בית הספר וצוותו אחראים ליישום ולהוצאה לפועל של כל הפעילות, תוך עמידה ביעדים ושמירה על המסגרת התקציבית. דו"ח המבקר (מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, 2019) מצא חוסרים בתכנון המעבר לניהול עצמי וליקויים בניהולו במטה ובמחוזות.

ג. תחבורה – רשויות תמרור

על פי תקנה 18(ב) לתקנות התעבורה התשכ"א 1961 נקבעו סמכויות רשויות התמרור למיניהן, וחולקו בין רשות התמרור המרכזית לרשות התמרור המקומית. במהלך השנים הרחיב משרד התחבורה את סמכויות רשויות התמרור המקומיות בהנחה שרשות התמרור המקומית "מכירה את התנאים והצרכים המקומיים טוב יותר מהשלטון המרכזי, ולכן סביר כי היא גם תדע לגבש את הסדרי התנועה המתאימים לתחום שיפוט" (משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, מנהל תכנון ופיתוח תשתיות, 2021). הביזור נעשה בדרך של האצלת סמכויות מהמפקח על התעבורה שעומד בראש רשות התמרור לכל שטח המדינה, לרשויות תמרור מקומיות. עד 2021 הואצלו סמכויות אלה ל-255 ראשי

רשויות מקומיות, ולכ-80 גורמים נוספים ברשויות מקומיות, תאגידים וגופים אחרים. הבסיס להאצלת הסמכויות הוא בקשה של רשות תמרור מקומית בכתב, תוך פירוט הנימוקים והמשאבים שברשותה ליישום התקנה בצירוף מפה. לאחר אישור הבקשה רשות התמרור עדיין חייבת להתייעץ עם המשטרה ועם נציג משרד התחבורה, אולם הסמכות לקבל החלטה היא שלה. מעניין לציין שבפרויקטים לאומיים כמו הקמת קווי רכבת קלה ובהמשך המטרו, הממונה על התעבורה לוקח אליו בחזרה את הסמכויות בתחום רצועות התכנון וביצוע העבודות.

ד. החלטה 675 לביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת

מכוח החלטה 675 נכתבו המלצות לביזור סמכויות מטעם שתי ועדות: האחת היא הוועדה הבין-משרדית לביזור והאחרת היא צוות מיפוי סמכויות של משרד הפנים והמלצות לאופן הביזור.

הוועדה הבין-משרדית מכוח החלטת הממשלה 675

הוועדה הבין-משרדית מציגה בדו"ח כ-51 נושאים עיקריים שהיא מצאה לנכון להמליץ עליהם כבעלי פוטנציאל ממשי לתהליכי ביזור. בדו"ח נכתב שככלל, הנושאים הנבחרים הם בעלי היתכנות גבוהה ליישום, ויש הסכמה עקרונית הן של המשרדים הן של השלטון המקומי לדון בהם (משרד ראש הממשלה ומשרד הפנים, 2022). להלן כמה דוגמאות לנושאים שהומלצו בדו"ח:

- מתוך שלושה נושאים שהומלצו לביזור ממשרד הרווחה, אחד הוא "גמישות בתקציבים ותוכניות של המחלקות לשירותים חברתיים – תוכנית חדשנית המעניקה למנהלי המחלקות גמישות ביישום תקציבי פעולה בתחומי האחריות של מנהל אזרחים ותיקים ומנהל שירותים חברתיים ואישיים".
- מתוך שלושה נושאים שהומלצו לביזור ממשרד התחבורה, אחד הוא "טיוב והסדרת חוקי עזר עירוניים בתחום התעבורה – בחינת "מסלול ירוק" לאישור חוק עזר עירוני התואם לחוק עזר גנרי כפי שגיבש המשרד. בחינת טיוב התהליך של אישורי חוקי עזר, לרבות בחינת דיפרנציאליות בנהלים בהתאם למאפייני הרשויות המקומיות ומדיניות המשרד".
- מתוך שישה נושאים שהומלצו לביזור ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר, אחד הוא "התאמה של מודל התמיכות ברשויות מקומיות – בחינת הקלה בדרישות המאצינג וכן בדרישות הרגולטוריות בכל הנוגע לתמיכות במזון, מ"מ כפריות ויישובי מיעוטים".

- מתוך שני נושאים שהומלצו לביזור ממשרד הכלכלה – זרוע העבודה, אחד הוא "העברת סמכויות ברישוי עסקים – הסמכת גורם רשותי למתן אישור נושאי בטיחות העובדים כחלק מתהליך אישור רישיון עסק".

מסמך מסכם – עבודת הצוות למיפוי סמכויות משרד הפנים והמלצות לאופן הביזור

בהחלטה 675 נקבעה הקמתה של ועדה בין משרדית בהשתתפות מנכ"לי משרדי ממשלה אשר המליצו על ביזור רחב בפעילות השלטון המקומי. עוד נקבע להקים צוות פנים-משרדי לבחינה ולגיבוש המלצות בדבר ביזור סמכויות לרשויות המקומיות, איגודי ערים ואשכולות אשר בתחום סמכותו של משרד הפנים. צוות הוועדה המליץ על ביזור 12 סמכויות לשלטון המקומי באופן דיפרנציאלי בנושאי הארנונה, חוקי העזר והמקרקעין בישראל, כספים, ערבויות ואשראי, לפי חוסן של הרשויות. בדו"ח מפורטות הסמכויות:

סמכויות בתחום המיסוי והמקרקעין – הסמכות למתן זיכיון ומונופולין (סעיף 196), הסמכות למתן היתר להתקשרות ארוכת טווח לביצוע המיזם (45 א'), הסמכות לאישור עשייה במקרקעין של רשות מקומית, הסמכות לשימוש אחר בתקבולי מקרקעין, הסמכות לביצוע שינויים בצו הארנונה של הרשות המקומית, סמכות מועצת הרשות המקומית לאשר פטור מארנונה למוסד מתנדב – ביטול זכות הערעור בפני משרד הפנים למוסד מתנדב והסמכות לאישור חוק עזר של רשות מקומית.

סמכויות בתחום התקציבים, כספים ואשראי – הסמכות לאישור תב"ר (תקציב בלתי רגיל), הסמכות לאישור ועדכון התקציב השנתי של הרשות המקומית, הסמכות לגיוס אשראי והלוואה על ידי הרשות המקומית, הסמכות לפתיחת חשבון בנק ושינוי נוהלי עבודה לשימוש בכספי תאגיד מים וביוב.

לסיכום חלק זה, מכלל הדוגמאות לביזור סמכויות אפשר לזהות שהשיח הישראלי מתאפיין בהגמשת מערכת יחסים על ידי האצלה של סמכויות בנושאים מוגדרים בעלי אופי ארגוני. כדי לקבל סמכויות של קבלת החלטות נדרשת בקשה או פנייה של הרשות המקומית אל הממשל המרכזי לקבל האצלת סמכויות או הסמכה. סמכויות הוצעו בדרך כלל בתוך מרחב צר של שיקולי דעת, ולא פעם במסגרת תקנות וכללים מגבילים. כמעט שלא הועברו סמכויות של קביעת מדיניות. מאחר שרוב התחומים שבהם נעשתה האצלת סמכות או הייתה המלצה לעשותה לא נחקקו בחוק, הסמכה זו יכולה להילקח מאחריותן של הרשויות בכל עת. כך הממשל המרכזי שומר לעצמו את הזכות לבטל, לקצוב או להגביל את הסמכויות של הממשל המקומי.

היום שאחרי – סוגיות מרכזיות ליצירת תשתית לביזור בישראל

כפי שמפורט לעיל, ממשלת ישראל עוסקת בשיח ובפרקטיקה בהעברת סמכויות מהממשל המרכזי לרשויות המקומיות. מקרי הבוחן מלמדים שלכל מדינה אתגרים שהיא מתמודדת עימם בתהליך העברת הסמכויות, אך מדינות שתהליך הביזור שעברו והוגדר מוצלח השכילו לנצל את החוזקות שלהן ובד בבד לתת מענה לאתגרים הייחודיים להן. ממסמך זה ניתן ללמוד שאין מודל ביזור אחד שמתאים לכל המדינות, ושעל כל מדינה לבחון לפי מגוון פרמטרים ונושאים כיצד לאפיין את תהליך הביזור הנכון לה.

להלן כיווני מחשבה על סוגיות בסיס כאשר מתחילים לחשוב על תהליך ביזור משמעותי בישראל. הסוגיות ואופן תיאורן נגזרו מדיאלוג עם שלושת השלבים הראשונים של המסמך: המשגת תחום הביזור מתוך הספרות, סקירת מנגנונים בין הממשל המרכזי למקומי ובחינת מקרי בוחן במדינות אירופיות שפועלות במודל מבוזר או נמצאות בתהליכים שטרם הסתיימו. להלן הסוגיות המרכזיות ליצירת תשתית לביזור בישראל:

אי יציבות פוליטית שמשפיעה על היכולת לתכנן מהלכים ארוכי טווח

מאחר שישראל מתאפיינת בתקופות מסוימות באי יציבות פוליטית, יש צורך בתהליך שמעוגן בחוק, ולא רק בהחלטות ממשלה ותקנות, כדי להבטיח את יישום המהלך מתחילתו ועד סופו. חשש נוסף הוא שתהליך הדרגתי של חקיקה יתחיל אך לא יסתיים עקב אי יציבות כזאת. על כן, מתוך כוונה לאזן בין תהליך הדרגתי ומדוד לתהליך חקיקה יציב ולא הפיך, יש מקום לחשיבה על חקיקה דו-שלבית:

- חקיקה ראשונה שהיא חקיקת מסגרת שמגדירה את כלל המהלך, את תפקידם החדש של הממשל המרכזי והרשויות המקומיות ומתחילה העברת סמכויות של 2-3 משרדים.
- חקיקת המשך צרה יותר של העברת סמכויות ואחריות בנוגע למשרדים נוספים, אחרי למידה מהחקיקה הראשונה. תהליך ביזור שעובר בחקיקה יהיה יציב יותר, למרות המורכבויות שיש בתהליכי החקיקה בישראל.

גיבוש פרמטרים של יישובים לתהליך הביזור

מאחר שתהליך מסוג זה טבעי שיהיה מושפע מכוחות מקומיים, ממשרדי ממשלה ומבעלי עניין נוספים, מוצע לעשות מיפוי של היישובים לפי פרמטרים המכילים כמה היבטים. ייתכן שיש צורך בגוף חיצוני ולא תלוי, שילווה את תהליך הביזור ויהיה אחראי לשרטוט הדרכים להעברת תחומי האחריות באופן דיפרנציאלי, תוך כדי דיאלוג והתייעצות עם מומחי תוכן לכל תחום אחריות. זאת כדי שההליך יהיה מוצלח, אך גם כדי לגבש פרמטרים לתהליך של חיזוק הרשויות החלשות עד לצמצום פערי היכולות. אחת המשימות הראשונות לפני חקיקת החוק להעברת הסמכויות, היא להגדיר את מאפייני הרשות מבחינת היכולות שלה. המאפיינים צריכים להיות עמידה בחוקים, למשל חוק פיקוח משפטי על הרשות במינוי חיצוני. מאפיינים כלכליים חברתיים, כמו מסגרת תקציבית יציבה ומותאמת להוצאות, בין שמהכנסה עצמאית ובין שכתקציב קבוע שמעביר הממשל המרכזי. מאפיינים מקצועיים – יש צורך באנשי מקצוע בעלי הכשרה מעמיקה של התחום המועבר לרשות.

שינוי אופי העבודה בממשל המרכזי

פקידי הממשל המרכזי עלולים לרצות לשמור לעצמם את הזכות להחזיר את הסמכויות, או לייצר מנגנונים שיאפשרו החזרת סמכויות ממגוון סיבות, פוליטיות ואחרות. המשמעות של העברת סמכויות נרחבות ומעמיקות בתחומים מגוונים שיכולים להילקח בחזרה לממשל המרכזי, היא אפשרות להחלשת המערכת הציבורית ופגיעה ביציבות ובבניית היכולות של הרשויות. כלים כמו חקיקה והטמעת תפיסת תפקיד חדשה בממשלה, יוכלו להגן על הזכות של הרשות המקומית לעצב ולהוביל את תחומי האחריות שלה ולייצב את המערכת השלטונית. על כן יש מקום לבחון הקמת מערך שיעוגן בחקיקה, והכשרת בעלי התפקידים במשרדי הממשלה לתפקידים החדש ולהיבטיו המעשיים. בניית המערך תקודם בצד שינוי ארגוני של המבנים הנוכחיים, באופן שלא יאפשר החזרה של סמכויות לממשל המרכזי.

שינוי אופי העבודה בממשל המקומי

ישנם שלושה אתגרים מרכזיים של הממשל המקומי בישראל בכלל ושל הרשויות החלשות בפרט, שנדרש להכיר לעומק ולהתמודד איתם: תפיסה עצמית של נותני שירותים על פני מעצבי מדיניות, יכולות חלשות במגוון תחומים מקצועיים וחולשה בהיבטים של התנהלות דמוקרטית. על כן בצד מערך למשרדי הממשלה נדרש להקים מערך הכשרה גם לרשויות המקומיות, שעוסק במהות התפקיד החדש על היבטיו המעשיים ובפיתוח יכולות. כמו כן יש לפתח מנגנון שיעסוק בקידום דמוקרטיה מקומית יציבה על מגוון מאפייניה. כפי שהממשל המרכזי יוכל להשתנות ולהיתמך בשינוי הארגוני, יידרש שינוי ארגוני של המבנים הנוכחיים על מנת שהממשל המקומי לא יחזור ליחסי תלות.

צמצום פערים בחברה הטרוגנית ומשועת

אחד החששות המרכזיים בתהליך ביזור הוא שהרשויות החלשות תקציבית והיישובים המדורגים בדירוג חברתי כלכלי נמוך לא יצליחו לקבל עליהם את הסמכויות והאחריות שגלומים בתהליך ביזור. עם זאת, ובהשראת המודל בשוודיה ובבריטניה, צריך לקדם את התהליך במחשבה על ההתנהלות מול הרשויות הבינוניות והחזקות, בד בבד עם העלאת הרשויות החלשות לרמתן של הבינוניות והחזקות. כמו כן יש להביא בחשבון שתהליכים מדורגים עלולים להיבלם.

שחיתות

אחד הפתרונות האפשריים ואולי גם הפשוטים במקרים של שחיתות, הוא איום בלקיחת סמכויות. אך איום בלקיחת סמכויות יכול להתקיים במערך שבו הביזור הוא למראית עין. כפי שצוין לעיל, תהליך ביזור בעוצמות בינונית וגבוהה הוא תהליך שבו הממשל המרכזי לא יכול לקחת בחזרה סמכויות. על כן כתיבת סטנדרטים חדשים של שקיפות ועמידה במנהל תקין ברשויות המקומיות, בצד חיזוק ניכר של מנגנוני האכיפה, יוכלו לסייע בהתמודדות עם סוגיה זו.

מספר עובדים

על מנת שהרשויות המקומיות יצליחו להכיל את האחריות שמועברת אליהן נדרשת חשיבה מחודשת על היחס בין מספר העובדים בממשל המרכזי למספרם בממשל המקומי. יש לבחון את יחס הסמכות והאחריות ביצירה ויישום של מדיניות, בהקשר של מספר העובדים והידע שנדרש לבניית תשתית לקיבולת של הרשויות המקומיות.

נספחים

—

נספחים

נספח א' – מונחים מרכזיים

ממשל מרכזי (Central Government)	שם תואר לדרג של הממשל הלאומי שמנהל את ענייני המדינה ברמה המדינית.
רשויות מקומיות (Local Authorities)	שם תואר לדרג מקומי לפני תהליך הביזור.
ממשל מקומי (Local Government)	שם תואר לדרג מקומי אחרי תהליך של ביזור. הממשל המקומי הופך לכזה כאשר הוא מקבל סמכויות המוגדרות בחוק.
האצלת סמכויות	העברת אחריות לשלבים מסוימים ממעגל המדיניות או לכולם, באופן שמשאיר לרוב את הסמכות הסופית בידיים של הממשל המרכזי (כגון העברת סמכות מותנית. ברוב המקרים תיעשה הפעילות ע"י הדרג המקומי, אבל הממשל המרכזי רשאי לקחת את הסמכויות בכל עת).
מדינות אוניטריות	מדינות שריבונותן נמצאת בידי הממשל המרכזי. להבדיל ממדינות פדרליות, ביחסים מול הממשל המקומי, הוא יכול להאציל חלק ממנה, אך גם לקחת אותה בחזרה.
מדינות פדרליות	מדינות שבהן תחת הממשל המרכזי יש מדינות ריבוניות למחצה.

ביבליוגרפיה

—

ביבליוגרפיה

Abrantes, R. D. (2019). Decentralization and (De) Politization in Portugal: Descentraliza o e (Des) Politiza o em Portugal. **Perspectivas – Journal of Political Science**, 20, 33–44.

Alfasi, N., & Margalit, T. (2014). **The challenge of regulating private planning initiatives. In Cities and Private Planning** (pp. 269–294). Edward Elgar Publishing.

Allain-Dupr , D. (2017). **Decentralisation trends in OECD countries: a comparative perspective for Ukraine**. Presentation Regional Development Policy Division, OECD.

Alterman, R. (Ed.). (2001). **National-level planning in democratic countries: an international comparison of city and regional policy-making**. Liverpool University Press.

Azfar, O., Kahkonen, S., Lanyi, A., Meagher, P., & Rutherford, D. (2018). **Decentralization, governance and public services: The impact of institutional arrangements. In Devolution and development** (pp. 45–88). Routledge.

Barak, N., & Mualam, N. (2022). How do cities foster autonomous planning practices despite top-down control?. **Cities**, 123, 103576.

Canare, T. (2021). Decentralization and welfare: theory and an empirical analysis using Philippine data. **Public Sector Economics**, 45(1), 93–123.

Canare, T., Francisco, J. P., & Caliso, R. A. C. (2020). Decentralization and income inequality in a panel and cross section of countries. **Journal of international development**, 32(4), 543–579.

Cavusoglu, T., & Dincer, O. (2015). Does decentralization reduce income inequality? Only in rich states. **Southern Economic Journal**, 82(1), 285–306.

Charbit, C. (2011). **Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach**. OECD Regional Development Working Papers. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkxhc-en>

Cheema, G. S., & Dennis A. R., (Eds.). (2007). **Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices**. Brookings Institution Press.

אברמזון, ד' (2020). **מודלים אפשריים להגמשת מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי**. ג'וינט-אלכא.

בג"ץ 910/86 יהודה רסלר נגד שר הביטחון, פ"ד מב(2) 441 (1988).

דה-טוקוויל, א' (2010). **הדמוקרטיה באמריקה** [1835]. המרכז האקדמי שלם.

המכון הישראלי לדמוקרטיה (ל"ת). **מבט עולמי משווה – בריטניה**.

<https://www.idi.org.il/policy/world-comparison/states/united-kingdom>

לוי, י' ושריג, א' (2014). **השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק, כך א'.** האוניברסיטה הפתוחה.

מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור (2019). **ניהול עצמי בבתי ספר יסודיים // 1125. דו"ח שנתי 69.**

[https://www.mevaker.gov.il/\(X\(1\)S\(pi0m2wq3hvolw0djrweocarzr\)\)/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/1427-21.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1](https://www.mevaker.gov.il/(X(1)S(pi0m2wq3hvolw0djrweocarzr))/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/1427-21.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1)

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, מנהל תכנון ופיתוח תשתיות (2021). **יישום תקנה 18(ב) לתקנון התעבורה, תשכ"א 1961, לעניין קביעת הסדרי תנועה על ידי רשות תמרור מקומית בתוך התחום שקבעה רשות התמרור המרכזית, מהדורה רביעית – אפריל 2021.**

[https://www.gov.il/BlobFolder/policy/determination_traffic_arrangements_local_permission_authority/he/18%20\(%D7%91\).pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/policy/determination_traffic_arrangements_local_permission_authority/he/18%20(%D7%91).pdf)

משרד ראש הממשלה ומשרד הפנים (2022). **ביזור סמכויות לשלטון המקומי – תוצר של הוועדה הבין-משרדית מכוח החלטת ממשלה 675.**

https://www.gov.il/BlobFolder/news/news-13-04-2022/he/news_2022_04_Bizur_Totzar_Web.pdf

[annual-activity-report-2017-international-cooperation-and-development_en](#)

Faguet, J. P. (2014). Decentralization and governance. **World Development**, 53, 2–13.

Feitelson, E. (2018). Shifting sands of planning in Israel. **Land Use Policy**, 79, 695–706.

Fisman, R., & Gatti, R. (2002). Decentralization and corruption: evidence across countries. **Journal of public economics**, 83(3), 325–345.

Gamper, A. (2012). Local government in Austria. **Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective**. INAP.

Gov.uk (2021, March 3). **New levelling up and community investments. Department for Levelling Up, Housing and Communities, HM Treasury, and Ministry of Housing, Communities & Local Government.**
<https://www.gov.uk/government/collections/new-levelling-up-and-community-investments>

Government Offices of Sweden (2015). **The Swedish model of government administration. Government Offices of Sweden.**
<https://www.government.se/how-sweden-is-governed/the-swedish-model-of-government-administration/>

Government Offices of Sweden (2018). **Swedish legislation – how laws are made.** Government Offices of Sweden.
<https://www.government.se/how-sweden-is-governed/swedish-legislation---how-laws-are-made/>

Hongslo, E., Hovik, S., Zachrisson, A., & Aasen Lundberg, A. K. (2016). Decentralization of conservation management in Norway and Sweden – different translations of an international trend. **Society & Natural Resources**, 29(8), 998–1014.

Hussain, Z. (2014, June 1). **Can political stability hurt economic growth?**. End Poverty in South Asia.
<https://blogs.worldbank.org/endpovertyinsouthasia/can-political-stability-hurt-economic-growth>

City of Viena (n.d.) **Organisation of municipal administration.**
<https://www.wien.gv.at/english/administration/organisation/austria/municipal-administration.html>

City of Viena (n.d.) **The legal structure of the Republic of Austria.**
<https://www.wien.gv.at/english/administration/organisation/austria/structure/>

Clark, G. (2012). **Decentralization– An assessment of progress. department of Communities and Local Government,**
www.communities.gov.uk

Department for Levelling Up, Housing and Communities. (2022). **Levelling Up the United Kingdom, policy paper,**
<https://www.gov.uk/government/publications/levelling-up-the-united-kingdom>

European Agency for Special Needs and Inclusive Education (2017). **Decentralisation in Education Systems – Seminar Report.** Odense, Denmark.

European Committee of the Regions (n.d.). **Decentralization Index, Portugal.** Division of Power, European Committee of the Regions.

European Committee of the Regions (n.d.). **Austria, Policies Area.** Division of Power, European Committee of the Regions.

European Committee of the Regions (n.d.). **Portugal, Policies Area.** Division of Power, European Committee of the Regions.

European Committee of the Regions (n.d.). **Sweden – Fiscal Powers,** Policies Area. Division of Power, European Committee of the Regions.

European Committee on Local and Regional Democracy (2007). **The relationship between Central and local authorities.** Retrieved from <https://rm.coe.int/1680747fbc>

European Commission (2017). **Annual activity report 2017.** International Cooperation and Development. retrieved from <https://commission.europa.eu/publications/>

<https://doi.org/10.1787/22f8383a-en>.

OECD (2019b). Making decentralisation work: A handbook for policy-makers, in **Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers**. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/dd49116c-en>.

OECD (2020). **Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?**. OECD Multi-level Governance Studies. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/fea62108-en>

OECD (2021). **OECD Economic Surveys: Sweden 2021**. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f61d0a54-en>.

OECD (2022a). **Sweden Economic Snapshot, Economic Forecast Summary**. <https://www.oecd.org/economy/sweden-economic-snapshot/>

OECD (n.d.). **OECD Fiscal Decentralisation Database**. <https://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database/>

OECD.Stat. (n.d.) **Subnational governments in OECD countries: key data**. <https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=SNGF&lang=en>

Official Journal of the European Union (2012). **Consolidated version of the Treaty on European Union, art. 24**, Feb. 7, 1992, 2012, O.J. (c 326) 13.

Office for National Statistics (2021). **Exploring local income deprivation**. <https://www.ons.gov.uk/visualisations/dvc1371/#/E07000223>

Pike, A., Rodriguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2016). **Local and regional development**. Routledge.

Rhodes, R. A. W., Carmichael, P., McMillan, J., & Massey, A. (2003). **Decentralizing the civil service**. McGraw-Hill Education (UK).

UNDP (1999). Decentralization: **A Sampling of Definitions**. **UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance**. UNDP.

Institute for government (2019, May 30). **Local government**. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/local-government>

Kälin, W. (2001). **Decentralization – Why and How?**, University of Bern, Institute of Public Law, by the Directorate of SDC.

Kearney, C. (1999). **Decentralization index**. **Henderson Faculty Papers** Brown University, Providence, RI www.econ.brown.edu/faculty/henderson/decentralization.pdf

legislation.gov.uk (2011). **Localism Act 2011**. UK Public General Acts. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted/data.htm>

Legislation.gov.uk. (n.d). **Legislation – United Kingdom**. <https://www.legislation.gov.uk/>

Lessmann, C. (2012). Regional Inequality and Decentralization: An Empirical Analysis. **Environment and Planning A: Economy and Space**, 44(6), 1363–1388.

Levin, P. T. (2013). **Sweden: Introduction to a Decentralized Unitary State**. Stockholm University Institute for Turkish Studies. Stockholm University.

Local Partnerships (2023). **Impact Report 2021–2022**, <https://localpartnerships.org.uk/>

National Association of Local Councils (n.d.). **About Local Councils**. NALC. <https://www.nalc.gov.uk/about-local-councils>.

OECD (2009). **Dealing with Post-Decentralisation Implications in The Water Sector Based On Country Experience Cases**. OECD. <https://www.oecd.org/environment/outreach/44096445.pdf>

OECD (2018). **Sources, Methods and Technical Notes, in Education at a Glance 2018: OECD Indicators**. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/eag-2018-36-en>

OECD (2019a). **OECD Economic Surveys: Austria 2019**. OECD Publishing.

Tselios, V., Rodríguez-Pose, A., Pike, A., Tomaney, J., & Torrìsi, G. (2012). Income inequality, decentralisation, and regional development in Western Europe. **Environment and Planning A**, 44(6), 1278–1301.

White, S. (2011). **Government decentralization in the 21st century**. Washington DC: CSIS.

Wyatt, A., Barca, V. (2021) **Adaptive Social Protection and Decentralisation: a Conceptual Framework**. Social Protection Approaches to COVID-19 Expert Advice Service (SPACE).

United Nations (2000). **Decentralization: Conditions for Success**. United Nations.

Nunes Silva, C. (2017). Political and Administrative Decentralization in Portugal: Four Decades of Democratic Local Government. In: Nunes Silva, C., Buek, J. (eds) **Local Government and Urban Governance in Europe**. The Urban Book Series.
https://doi.org/10.1007/978-3-319-43979-2_2

SDC Decentralization Team (2001). **Guide to Decentralization**. Swiss Agency for Development and Cooperation SDC.

Steiner, S. (2005). **Decentralisation and Poverty Reduction: A Conceptual Framework for the Economic Impact**, GIGA Working Paper No 3.
<https://ssrn.com/abstract=907265>

Swedish National Audit Office (2019). **The Municipal Financial Equalisation System – a Need for More Equalisation and Better Management**. Swedish National Audit Office.

Teles, F. (2016). Local government and the bailout: Reform singularities in Portugal. **European Urban and Regional Studies**, 23(3), 455–467.

The World Bank, (2013). **Decentralization**.
<https://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment/brief/Decentralization>

The World Bank, Decentralization Thematic Team, (n.d.). **Local Technical and Managerial Capacity**. The Center for International Earth Science Information Network (CIESIN).
<https://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/Issues/LTMC.html>

The World Bank, Decentralization Thematic Team (n.d.). **What is Decentralization? General Information**. World Bank.
http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html

Tomaney, J., Pike, A., Rodríguez-Pose, A., Tselios, V., Torrìsi, G. (2011). Decentralisation Outcomes: **A Review of Evidence and Analysis of International Data**. Department for Communities and Local Government, London.