

OECD Multi-level Governance Studies

עושים את זה נכון: ביזור בראייה עולמית

מדריך לקובעי מדיניות

תורגם ע"י



ג'וינט אלכא



משרד התכנון

עושים את זה נכון: ביזור בראייה עולמית

מדריך לקובעי מדיניות

תורגם ע"י



תרגום זה מפורסם במסגרת הסכם עם ארגון ה-OECD ואינו מהווה תרגום רשמי של ה-OECD. איכות התרגום ומידת ההלימה שלו עם הטקסט המקורי הם באחריות המתרגם בלבד. בכל מקרה של אי הלימה בין העבודה המקורית והתרגום, הטקסט המקורי בלבד יחשב לתקף.

מסמך זה וכל נתון ומפה הכלולים בו אינם גורעים מהמעמד או מהריבונות של כל טריטוריה שהיא, מהגדרת חזיתות וגבולות בינלאומיים ומהשם של כל טריטוריה, עיר או מחוז.

הנתונים הסטטיסטיים לישראל מסופקים על ידי הרשויות הישראליות הרלוונטיות ובאחריותן. השימוש בנתונים אלה על ידי ה-OECD אינו גורע ממעמד רמת הגולן, מזרח ירושלים וההתנחלויות הישראליות בגדה המערבית בהתאם לתנאי הדין הבינלאומי.

פורסם במקור על ידי ה-OECD באנגלית תחת הכותרת:

**Making Decentralization Work: a Handbook for Policy-Makers,
OECD Multi-level Governance Studies**
© 2019 OECD

© 2020 ג'וינט אלכא על הגרסה העברית

© 2020 משרד הפנים, ממשלת ישראל על התרגום לעברית

ניתן למצוא טעויות המצריכות תיקון בפרסומי OECD באינטרנט בכתובת:
www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

עיצוב גרפי לתרגום לעברית: יעל שאולסקי

מבוא

תהליכי ביזור נמנים עם הרפורמות החשובות ביותר שבוצעו ביובל האחרון. לביזור, המיושם ברמות שונות במרבית המדינות המפותחות והמתפתחות ברחבי העולם, השלכות מעמיקות לאור טבעו המורכב והמערכתי. תהליכי ביזור משפיעים באופן משמעותי על כלל המערכות בחברה, על מבנה ואיכות השלטון, על העושר הלאומי והצמיחה הכלכלית, ובאופן רחב יותר על רווחת האזרח.

דוח ה-OECD לשנת 2019 Making decentralization work: A handbook for policy-makers הוא אחת הסקירות המקיפות ביותר על המגמות הנוכחיות במדיניות הביזור של מדינות ה-OECD ונוספות, וכן על הדרכים ליישום מיטבי של תהליכי ביזור. הדוח לא דן בשאלה האם הביזור טוב או רע לכשעצמו, אלא טוען שתוצאות הביזור מבחינת דמוקרטיה, יעילות, אחריותיות, פיתוח אזורי ומקומי תלויות מאוד באופן שבו הביזור מתוכנן ומיושם.

הדוח טוען, שאין לראות בביזור תרופת קסם לכל בעיה עמה מתמודדת המדינה או כיעד לכשעצמו, אלא יש לראות בו אמצעי להשגת מטרות מסוימות. מחקר אמפירי ומספר רב של דוגמאות ממדינות שונות מלמדים, שתהליכי ביזור יכולים להוביל להתייעלות המגזר הציבורי, לדמוקרטיזציה וליציבות פוליטית. ישנן גם דוגמאות לתהליכי ביזור כושלים, כשהרפורמות לביזור לא עוצבו ויושמו כהלכה וכאשר ממדי התהליך לא הובנו לעומק.

הדוח מזהה עשר הנחיות יישומיות לביזור יעיל, המוביל לפיתוח אזורי ומקומי. נוסף על הנחיות אלו, הדוח מציע כלים מעשיים לקובעי מדיניות, לרבות מערכים מפורטים הכוללים המלצות, רשימות תיוג (צ'ק ליסט) לפעולה, בורות שמהם יש להימנע ודוגמאות ליישום מיטבי, הן במדינות אוניטריות והן במדינות פדרליות.

הדוח מהווה חלק מסדרת ה-OECD Multi-Level Governance Studies. הוא נערך על ידי מרכז ה-OECD ליזמות, לעסקים קטנים ובינוניים (SME), לאזורים ולרשויות (Center for Entrepreneurship, SMEs, Regions and Cities), בהנהגת הוועדה האזורית למדיניות פיתוח (Regional Development Policy Committee). הדוח נדון באסיפה ה-40 של הוועדה, ביום 8 בנובמבר 2018, ואושר ביום 22 בפברואר 2019, בהליך אישור בכתב בהתאם להפניות [CFE/RDPC(2018)17/REV1]. הוא אף נדון באסיפה השנתית ה-14 של רשת ה-OECD ליחסים פסקליים בין רמות ממשל (Network on Fiscal Relations across Levels of Government), ביום 20 בנובמבר 2018.

קרדיטים

דוח זה הופק על ידי מרכז ה-OECD ליזמות, לעסקים קטנים ובינוניים, לאזורים ולרשויות (CFE), בהנהגת המנהלת Lamia Kamal-Chaoui. הדוח מהווה חלק מתוכנית עבודת הממשל מרובה הרבדים של הוועדה האזורית למדיניות פיתוח.

הדוח נכתב על ידי Dorothee Allain-Dupré, Isabelle Chatry ו-Antti Moisio מיחידת המזכירות, הביזור, ההשקעה הציבורית והמימון התת-לאומי של ה-OECD (Secretariat, Decentralization, Public Investment) and Subnational Finance Unit) ב-CFE. הדוח כולל משוב מ-Varinia Michalun והערות מ-Rudiger Ahrend, Joaquim Oliveira Martins, Yingyin Wu, Isidora Zapata וממזכירות ה-OECD.

כמו כן, הדוח כולל תרומות משמעותיות מ-Anwar Shah, מומחה לכלכלה ולממשל ציבוריים, Brookings Institution, וושינגטון (לפרק 5), וכן מ-Arjan Schakel, מנהל עמית של התואר הראשון ללימודי אירופה (אוניברסיטת מסטריכט, הולנד); מ-Andreas Ladner, מרצה באוניברסיטת לוזן ו-Nicolas Keuffer, חוקר בכיר באוניברסיטת לוזן (לפרק 3). Dorothee Allain-Dupré, ראש יחידת הביזור, ההשקעה הציבורית והמימון התת-לאומי, תיאמה את הדוח ופיקחה עליו. יחידה זו היא חלק מאגף הניתוח הכלכלי, הסטטיסטיקה והממשל מרובה הרבדים ב-CFE, בהנהגת Rudiger Ahrend.

המחברים מוקירים את התגובות ואת המשוב שהתקבלו לאורך כל התהליך מנציגי הוועדה האזורית למדיניות פיתוח. המחברים אף מודים על ההערות של רשת ה-OECD ליחסים פיסקליים בין רמות ממשל.

תודות מגיעות גם ל-Eleonore Morena עבור העריכה והפרמוט של כתב היד ול-Pilar Philip עבור הכנת הפרסום הסופי.

תוכן העניינים

מבוא	6
קרדיטים	7
תמצית מנהלים	14
מהן המגמות העולמיות הנוכחיות בביזור?	14
מיצוי מיטבי של יתרונות הביזור	15
חיזוי סיכונים בתהליכי ביזור ומזעורם	15
עשר הנחיות לביזור יעיל המוביל לפיתוח אזורי	16

פרק 1: ממצאים עיקריים

מהו ביזור?	21
מגמות נוכחיות בביזור	23
מיצוי מיטבי של יתרונות הביזור	25
חיזוי סיכונים בתהליכי ביזור ומזעורם	26
עשר הנחיות לביזור יעיל המוביל לפיתוח אזורי	27
הפניות	30

פרק 2: הבנת מערכות ביזור

ביזור כתפיסה רב-ממדית הנובעת ממניעים שונים	35
האתגר שבמדידת הביזור	48
שונות גדולה בין מערכות ביזור ב-OECD וברחבי העולם	52
ביזור תחומי אחריות וסמכות: שונות גדולה בסמכויות ברמה האזורית, קווים דומים של סמכויות ברמה המקומית	69
הערות	72
הפניות	73

פרק 3: מגמות נוכחיות בביזור

גידול בהוצאות ובהכנסות תת-לאומיות במדינות ה-OECD	79
שדרוג ממשל: עלייה בכוחם של אזורים ושל מטרופולינים	92
ביזור אסימטרי גובר	108
אחריות משותפת, תלות הדדית ותפקיד מחודש לממשל המרכזי	119
הערות	128
הפניות	129

פרק 4: השלכות הביזור: יתרונות ואתגרים

הזדמנויות ויתרונות	138
סיכונים ואתגרים	148
הערות	159
הפניות	160

פרק 5: תכנון נכון של תהליכי ביזור: מדריך לקובעי מדיניות

הנחיה 1: הבהירו את האחריות המוקצות לרמות ממשל שונות	169
הנחיה 2: ודאו שכל הסמכויות הניתנות ממומנות כהלכה	176
הנחיה 3: חזקו אוטונומיה פיסקלית תת-לאומית כדי להעצים אחריות	181
הנחיה 4: תמכו בבניית יכולות תת-לאומיות	188
הנחיה 5: בנו מנגנונים הולמים לתיאום בין רמות הממשל	193
הנחיה 6: תמכו בשיתופי פעולה בין אזורים ותחומי שיפוט	199
הנחיה 7: חזקו ממשל חדשני וניסיוני וקדמו מעורבות אזרחית	205
הנחיה 8: אפשרו והפיקו את המרב מהסדרי ביזור אסימטריים	211
הנחיה 9: שפרו בעקביות את השקיפות, העצימו את איסוף הנתונים וחזקו את ניטור הביצועים	217
הנחיה 10: חזקו את המדיניות הלאומית לפיתוח אזורי ואת מערכות השוויון	222
הערות	229
הפניות	230

234	נספח א': ארגון ומימון ממשלה תת-לאומית: מקורות ומתודולוגיה
236	נספח ב': מתודולוגיית מדד הסמכות האזורית
238	נספח ג': רובדי ממשל תת-לאומיים ב-OECD
240	נספח ד': תהליכי ביזור וריכוז מחדש במדינות OECD נבחרות
247	הפניות

טבלאות

63	טבלה 2.1: קטגוריות ביזור פיסקלי לפי הוצאה והכנסת מס תת-לאומית
64	טבלה 2.2: סוגי מדינות לפי רמת ביזור על פי אינדיקטורים פיסקליים
70	טבלה 2.3: פירוט תחומי סמכויות בין רמות ממשל תת-לאומי: תרשים כללי
90	טבלה 3.1: מדד האוטונומיה המקומית (LAI), דירוג המדינה 2014, 1990 ושינויים
95	טבלה 3.2: התפתחות שיתופי פעולה בין-רשותיים ב-OECD
103	טבלה 3.3: כמות רפורמות ביזור שיושמו בחלוקה לעשרה מימדי סמכות אזורית
106	טבלה 3.4: יעדים עיקריים של רפורמות אזוריות
112	טבלה 3.5: קני מידה שונים של ביזור אסימטרי
113	טבלה 3.6: ביזור אסימטרי במדינות פדרליות ואוניטריות
117	טבלה 3.7: דוגמאות למופעים של ביזור אסימטרי לפי סוג וקנה מידה
120	טבלה 3.8: אחריות משותפת בין רמות ממשל במדינות פדרליות ואוניטריות
153	טבלה 4.1: הגדלת הכנסה ממקור עצמי של ממשלות תת-לאומיות: יתרונות וחסרונות
157	טבלה 4.2: יתרונות הביזור ואתגריו
180	טבלה 5.1 הקצאת מס ייצוגית
183	טבלה 5.2: מתודולוגיית דירוג ה-OECD לסמכות מיסוי

תרשימים

40	תרשים 2.1: הגדרת ביזור במדינות אוניטריות ופדרליות
41	תרשים 2.2: ביזור פוליטי, מינהלתי ופיסקלי
44	תרשים 2.3: מניעים לביזור
47	תרשים 2.4: קשר הדוק בין רפורמות מוסדיות, טריטוריאליות וניהוליות
49	תרשים 2.5: רצף אוטונומיית המס התת-לאומית
53	תרשים 2.6: מספר רובדי ממשל תת-לאומיים לפי מדינה ב-OECD ב-2017-2018

תרשים 2.7: גודל רשותי ממוצע וחציוני ב-OECD ובאיחוד האירופי ב-2017-2018	54
תרשים 2.8: רשויות לפי קבוצות גודל אוכלוסייה ב-OECD	55
תרשים 2.9: רובדי ממשל תת-לאומיים הם שחקני מדיניות חשובים ברחבי ה-OECD, 2016	57
תרשים 2.10: הוצאות ממשלות תת-לאומיות לפי תחום, 2016	58
תרשים 2.11: הוצאות תת-לאומיות כחלק מההוצאה הציבורית הכוללת לפי תחום	59
תרשים 2.12: רובדי ממשל תת-לאומיים - משקיעים ציבוריים חשובים ברחבי ה-OECD, 2016	60
תרשים 2.13: מבנה ההכנסות של ממשלות תת-לאומיות משתנה ממדינה למדינה, 2016	62
תרשים 2.14: רובדי ממשל תת-לאומיים ברמה העולמית	65
תרשים 2.15: הוצאה תת-לאומית כאחוז מהתמ"ג ומההוצאה הציבורית ברמה העולמית לפי אזורים עיקריים	66
תרשים 2.16: הוצאה תת-לאומית כאחוז מהתמ"ג ומההוצאה הציבורית ברמה העולמית לפי מדינה	67
תרשים 2.17: רובדי ממשל תת-לאומיים מהווים חלק גדול מההשקעה הציבורית ברחבי העולם	68
תרשים 3.1: מגמות ביזור או ריכוז מחדש ב-OECD במהלך 1995-2016	81
תרשים 3.2: מענקים כחלק מהכנסות תת-לאומיות בשנים 1995, 2000 ו-2016	83
תרשים 3.3: שינויים במענקים ובהכנסות ממס כחלק מהכנסות ממשלות תת-לאומיות	84
תרשים 3.4: שינויים בהכנסות ממס של ממשלות תת-לאומיות כאחוז מהתמ"ג וכאחוז מהכנסת המס הציבורית	85
תרשים 3.5: גידול מועט באוטונומיית המס של ממשלות תת-לאומיות במהלך 1995-2014	87
תרשים 3.6: מיזוגי רשויות במדינות OECD נבחרות בשנים 1950 עד 2017	93
תרשים 3.7: מניעים לשיתוף פעולה בין-רשותי ב-OECD	94
תרשים 3.8: מהסכמים "רכים" לצורות רשמיות יותר של שיתוף פעולה ב-OECD	98
תרשים 3.9: מספר מבני ממשל מטרופוליניים שנוצרו או עברו רפורמה ב-OECD, לפי עשור	99
תרשים 3.10: סוגי הרפורמות המחזקות שלטון עצמי באזורים	103
תרשים 3.11: אזורים באמריקה, באסיה ובאירופה מאז 1950	105
תרשים 3.12: שלושה סוגים עיקריים של ביזור אסימטרי	109
תרשים 3.13: מספר אזורים אוטונומיים מיוחדים, תלות ואזורים אסימטריים ב-81 מדינות מאז 1950	111
תרשים 4.1: אוטונומיית מס של ממשלה תת-לאומית נוטה להיות מתואמת עם פערים נמוכים יותר בתמ"ג אזורי	143
תרשים 4.2: ביזור של אחריות הוצאה מאפיין פיתוח ברמה עולמית, 2014	144
תרשים 4.3: חוסר איזון פיסקלי אנכי ב-OECD, 2016	150

תיבות

תיבה 2.1: ביזור במדינות פדרליות ואוניטריות	36
תיבה 2.2: הגדרת הביזור: גישת ה-OECD	39
תיבה 2.3: ביזור הוא עיקרון חוקתי במספר מדינות	42
תיבה 2.4: רפורמות מוסדיות, טריטוריאליות ומינהלתיות: שלוש קטגוריות עיקריות של רפורמות ממשל מרובה רבדים	46
תיבה 2.5: מדד הסמכות האזורית ומדד האוטונומיה המקומית	50
תיבה 3.1: דפוסי אוטונומיה מקומית ייחודיים למדינה	91
תיבה 3.2: ממשל מטרופולין כפי שנמדד על ידי מדד הסמכות האזורית	100
תיבה 3.3: שלטון עצמי ושלטון משותף במדד הסמכות האזורית	102
תיבה 3.4: ציון מדד הסמכות האזורית באמריקה הלטינית, באסיה ובאירופה	104
תיבה 3.5: התנגדות לרפורמות ביזור מצד הממשל המרכזי	122
תיבה 3.6: ניסיון מדינות ה-OECD לקביעת תשלום ברמת הממשל התת-לאומית בתיאום מרכזי-מקומי	124
תיבה 3.7: תפקידו המתפתח של הממשל המרכזי בהקשר של ביזור	125
תיבה 3.8: תפקידו המתחדש של הממשל המרכזי בניהול מדיניות פיתוח אזורית	126
תיבה 3.9: מנגנוני השוואה במדינות ה-OECD: עובדות מרכזיות	127
תיבה 4.1: משימות הקצאה, חלוקה מחדש וייצוב: עקרונות פדרליזם פיסקלי	139
תיבה 4.2: "מודל טיבו" וניידות	141
תיבה 4.3: קשרים בין ביזור לפיתוח: עדויות ברמה עולמית	144

תמצית מנהלים

הביזור נמנה עם הרפורמות החשובות ביותר שבוצעו ביובל האחרון. הדוח שלפנינו לא דן בשאלה האם ביזור הוא טוב או רע, אלא טוען שתוצאות הביזור מבחינת דמוקרטיה, יעילות, אחריותיות, פיתוח אזורי ומקומי תלויות מאוד באופן שבו הביזור מעוצב ומיושם.

הצורך בהפקת המרב מתהליכי ביזור ופיתוח אזורי חיוני במיוחד בהקשר הנוכחי של "גיאוגרפיית חוסר שביעות הרצון", המאופיינת בפילוגים גדלים והולכים בין מקומות החשים שהגלובליזציה והשינוי הטכנולוגי זנחו אותם, לבין מקומות העשויים להרוויח מההזדמנויות שמציעות מגמות-על גלובליות. מערכות ביזור שאינן מתפקדות הן חלק מהסיפור שמאחורי המשבר שחוות דמוקרטיות שונות ולפיכך יש צורך במציאת דרכים לייעול תהליכים ומערכות הקשורים לביזור.

מהן המגמות העולמיות הנוכחיות בביזור?

ביזור משמעו העברת סמכויות ואחריות מרמת הממשלה המרכזית לרשויות נבחרות ברמה תת-לאומית (ממשלות אזוריות, רשויות מקומיות, ועוד) והענקת אוטונומיה מסוימת לרשויות אלה. הביזור כולל שלושה ממדים נבדלים אך חופפים: ממד פוליטי, ממד מינהלתי וממד פיסקלי. בעשורים האחרונים ניכרת עלייה ביישום תהליכי ביזור ברוב מדינות ה-OECD. בשני שליש ממדינות אלה הובילו תהליכי הביזור לגידול בחשיבות הכלכלית של הממשלה התת-לאומית, שנמדדה הן כחלק של הוצאה מהתוצר הלאומי הגולמי (להלן תמ"ג) והן כחלק מההוצאה הציבורית הכוללת בשנים 1995 עד 2016.

כיום, במדינות ה-OECD רובדי ממשל תת-לאומיים אחראים על 40.4% מההוצאה הציבורית ועל 56.9% מההשקעה הציבורית. אזורים ורשויות ממלאים תפקיד גדל והולך בתחומי מדיניות עיקריים הקשורים למגמות-על גלובליות, כגון תחבורה, אנרגיה, פס רחב, חינוך, בריאות, דיוור, מים ותברואה. כך לדוגמה, רבדים תת-לאומיים אחראים על-64% מההשקעה הציבורית הסביבתית והאקלימית ב-OECD.

צורות הביזור והיקפו משתנים מאוד ממדינה למדינה, כמו גם מערכות המימון של רובדי ממשל תת-לאומיים בחיתוך שבין הבחנות פדרליות לאוניטריות. בממוצע משוקלל, מיסים יוצגו את המקור המוביל להכנסות רובדי ממשל תת-לאומיים ב-OECD (45%) ולאחריהם מענקים וסובסידיות (37%).

אולם לעיתים קרובות מדי הביזור מובן כגידול פשוט בכוחו של השלטון המקומי. המציאות מורכבת הרבה יותר, כיוון שמרבית האחריות משותפת לרובדי ממשל אחדים. הביזור עוסק גם בתצורה מחדש של היחסים בין הממשלה המרכזית לבין רובדי ממשל תת-לאומיים לשם הרחבת שיתוף הפעולה והגדלת התפקיד האסטרטגי של ממשלות מרכזיות.



מגמות ביזור ברחבי העולם התרחשו במקביל למגמות של חיזוק רובדי הממשל התת-לאומיים באמצעות שיתוף פעולה רשותי, ממשל מטרופוליני והעצמה של אזורים. ריבוי רשויות מקומיות במדינות רבות הניע מדיניות של עידוד או כפייה לאיחוד רשויות ולשיתופי פעולה ביניהן. עם זאת, במדינות רבות עדיין מתקיים מצב של ריבוי רשויות מקומיות: רשויות עם פחות מ-5,000 תושבים מהוות 44% מכלל הרשויות ב-OECD. בעשר מדינות שיעור זה עולה על 80%. מאז שנות ה-90 (של המאה הקודמת), מספר רשויות ממשל המטרופולין שנוצרו גדל, בלא התחשבות בסוגן. תפקידם הגדל של האזורים האדמיניסטרטיביים היה מרשים אף הוא: מתוך 81 המדינות החברות בארגון, ב-52 חל גידול נטו במידת הסמכות האזורית מאז שנות ה-70 (כפי שנמדדה על ידי מדד הסמכות האזורית).

במקביל לעלייה בתהליכי הביזור, חל גידול גם בביזור האסימטרי. הכוונה, שגופי ממשל באותה רמת ממשלה תת-לאומית מחזיקים בסמכויות פוליטיות, מינהליות או פסקליות שונות. אף שביזור אסימטרי נראה "טבעי" יותר במדינות פדרליות, הנתונים מראים כי הוא גובר דווקא במדינות אוניטריות.

מיצוי מיטבי של יתרונות הביזור

האופן שבו תהליכי ביזור מתוכננים ומיושמים משפיע מאוד על תוצאותיו. ביזור עשוי להגביר את ההשתתפות האזרחית, מאחר שהוא מקרב את הממשלה לאזרחים ומאפשר את ההתאמה הטובה ביותר של אספקת השירות הציבורי כדי לענות על צרכי האזרחים. על אף שלא ניתן להסיק מסקנות חותכות מהקבלות בין מדינות, נמצא כי מדדים מסוימים, דוגמת תמ"ג לנפש, מציגים מתאם חיובי עם מידת הביזור במדינה. ביזור הכנסות – יותר מביזור הוצאות – נמצא קשור יותר לרמת ההכנסות במדינה. ראיות אמפיריות עכשוויות מראות, שביזור הכנסות עשוי ללכת יד ביד עם פערים כלכליים קטנים יותר בין אזורים שונים במדינה.

חיזוי סיכונים בתהליכי ביזור ומזעורם

ממשלות מרכזיות או פדרליות אחראיות לתנאי המסגרת הקובעות כיצד מערכות מבוזרות פועלות. אחד האתגרים הגדולים ביותר בתחום הביזור הוא היעדר יכולות מינהליות, טכניות או אסטרטגיות מספקות ברמה התת-לאומית. בניית יכולות מצריכה זמן ומחויבות מתמשכת מצד ממשלות מרכזיות ותת-לאומיות.

לעיתים קרובות, הממד הפיסקלי הוא החולייה החסרה בביזור. במקרים רבים ניתנות לאזור או לרשות סמכויות שאינן ממומנות או ממומנות בחסר ונוצר מצב שבו רובדי ממשל תת-לאומיים אחראים לאספקת שירותים או לניהול מדיניות ללא המשאבים הנחוצים לכך.

הקצאות חופפות בין רמות ממשל מהוות אתגר חשוב נוסף במערכות מבוזרות. היעדר בהירות בהקצאת אחריות בין רמות ממשל מייקר את אספקת השירותים ואת קביעת המדיניות, ועלול אף להביא לגירעון דמוקרטי.

ביזור עלול לגרום לאובדן יתרונות לגודל ולמדיניות ציבורית שאינה רציפה. לכן ישנה חשיבות מכרעת בקביעת גודלה המיטבי של יחידה תת-לאומית. עם זאת, זוהי משימה תלויה הקשר; היא משתנה לא רק ממחוז למחוז או ממדינה למדינה, אלא גם מתחום מדיניות אחד למשנהו. ממשלות מרכזיות ממלאות תפקיד חשוב בקביעת הסדרים ותמריצים חוקיים ורגולטוריים כדי לטפח את שיתופי הפעולה בין תחומי שיפוט ורמות ממשל.



עשר הנחיות לביזור יעיל המוביל לפיתוח אזורי

הניסיון המצטבר של המדיניות ותוצאות המחקר שנאספו בעשורים האחרונים יכולים לעזור לקובעי מדיניות ליישם רפורמות ביזור באופן יעיל, תוך הימנעות מהסיכונים העיקריים. כשמדיניות ביזור מתוכננת ומיושמת בצורה נכונה יש לה מספר יתרונות והשפעות חיוביות, החל מאספקת שירותים ציבוריים טובים יותר, דרך הגברת המעורבות האזרחית ועד להשפעה חיובית על הצמיחה ועל הרווחה.

כדי לסייע למדינות לזהות את התנאים התורמים להצלחת הביזור, מציע מסמך זה עשר הנחיות ליישום תהליכי ביזור אפקטיביים. הנחיות אלה תקפות הן במדינות פדרליות והן במדינות אוניטריות. ההנחיות אינן נשורות בגדר המלצות בלבד, שכן כל אחד מ-10 הסעיפים כולל את הרציונל העומד מאחורי ההנחיה, הדרכה מעשית לפעולה, מכשולים שיש להימנע מהם, דוגמאות ליישום מוצלח וכן כלי יישומי בדמות רשימת תיוג לפעולה.

1

ממצאים עיקריים

בפרק זה מובאים הממצאים העיקריים של הדוח. הפרק מדגיש, שהביזור נמנה עם הרפורמות החשובות ביותר שבוצעו ביובל האחרון והוא בעל השלכות עמוקות לאור טבעו המורכב והמערכת. הדוח לא דן בשאלה האם ביזור הוא טוב או רע, אלא טוען שתוצאותיו מבחינת דמוקרטיה, יעילות, אחריותיות, פיתוח אזורי ומקומי - תלויות מאוד באופן שבו הוא מתוכנן ומיושם.



עושים את זה נכון - ביזור בראייה עולמית



תהליכי הביזור, המכונים לעיתים "המהפכה השקטה", נמנים עם הרפורמות החשובות ביותר שבוצעו ביובל האחרון. לביזור, המיושם ברמות שונות במרבית המדינות המפותחות והמתפתחות ברחבי העולם, השלכות מעמיקות לאור טבעו המורכב והמערכת. תהליכי ביזור משפיעים באופן עמוק על כלל המערכות בחברה, על מבנה השלטון ואיכותו, על העושר הלאומי והצמיחה הכלכלית, ובאופן רחב יותר על רווחת האזרח.

דוח זה מתמקד במגמות הנוכחיות במדיניות הביזור של מדינות ה-OECD ובדרכים להצלחת הביזור. הדוח לא דן בשאלה האם ביזור הוא טוב או רע, אלא טוען שתוצאותיו מבחינת דמוקרטיה, יעילות, אחריותיות, פיתוח אזורי ומקומי תלויות מאוד באופן שבו הוא מתוכנן ומיושם. הדוח טוען, שאין לראות בביזור תרופת קסם לכל בעיה שמדינה מתמודדת עמה או כיעד לכשעצמו, אלא יש לראות בו אמצעי להשגת מטרות מסוימות. מחקר אמפירי ומספר רב של דוגמאות ממדינות שונות מלמדים, שתהליכי ביזור יכולים להוביל להתייעלות המגזר הציבורי, לדמוקרטיזציה וליציבות פוליטית. ישנן גם, כמובן, דוגמאות לתהליכי ביזור כושלים, כשהרפורמות לא תוכננו ויושמו כהלכה וכאשר ממדי התהליך לא הובנו לעומק.

הפקת המרב מהביזור חיונית לפיתוח אזורי במיוחד בהקשר הנוכחי של "גיאוגרפיית חוסר שביעות הרצון", המאופיינת בפילוגים גדלים והולכים בין מקומות החשים שהגלובליזציה והשינוי הטכנולוגי זנחו אותם לבין מקומות העשויים להרוויח מההזדמנויות שמציעות מגמות-על גלובליות. מערכות ביזור שאינן מתפקדות מהוות חלק מהסיפור שמאחורי המשבר שחוות דמוקרטייות אחדות ולפיכך יש צורך במציאת דרכים ליעול תהליכים ומערכות של ביזור.

הדוח מזהה עשר הנחיות לביזור יעיל המוביל לפיתוח אזורי. מעבר להנחיות, הדוח מציע כלים מעשיים לקובעי מדיניות, לרבות מערכים מפורטים, הכוללים המלצות, רשימות תיג, מכשולים שמהם יש להימנע ודוגמאות ליישום מיטבי, הן במדינות אוניטריות והן במדינות פדרליות.



מהו ביזור?

אף שהביזור נפוץ ונחקר בהרחבה, לעיתים קרובות הוא מובן בדרכים שונות ומיושם בהיקפים שונים. ביזור, אם כן, הוא העברת סמכויות ואחריות מרמת הממשלה המרכזית לרשויות נבחרות ברמה תת-לאומית (ממשלות אזוריות, רשויות מקומיות, ועוד) והענקת אוטונומיה מסוימת לרשויות אלה. הביזור עוסק גם בתצורה מחדש של היחסים בין הממשלה המרכזית לבין רובדי ממשל תת-לאומיים לשם הרחבת שיתוף הפעולה והגדלת התפקיד האסטרטגי של ממשלות מרכזיות או פדרליות. ביזור הוא תפיסה רב-ממדית, כיוון שהוא כולל שלושה ממדים נבדלים אך חופפים: פוליטי, מינהלתי ופיסקלי.

צורות הביזור והיקפו משתנים ממדינה למדינה. בהתאם למדינה, ישנם הבדלים במידת האחריות של הממשלה המרכזית ושליטתה.

ברמה הגלובלית, ארגון ה-OECD-UCLG, שאמון על ניתור השקעות של ממשלות תת-לאומיות, זיהה שהוצאה תת-לאומית הסתכמה ב-9% מהתמ"ג, 24% מההוצאה הציבורית ו-40% מההשקעה הציבורית (OECD-UCLG^[1], 2016).

במדינות ה-OECD, רובדי ממשל תת-לאומיים מייצגים חלק גדול יותר מההוצאה הציבורית. בשנת 2016 חלק זה בהוצאה הציבורית היווה 16.2% מהתמ"ג, 40.4% מההוצאה הציבורית ו-56.9% מההשקעה הציבורית. החינוך הוא תחום ההוצאה הגדול ביותר (25% מההוצאה התת-לאומית), ולאחריו הבריאות (18%), שירותים ציבוריים כלליים (אדמיניסטרציה), הגנה סוציאלית וסוגיות כלכליות/תחבורה.

מגמת האחריות המשותפת גדלה בעשורים האחרונים, כאשר מרבית תחומי האחריות משותפים לכלל רמות הממשלה ואינם שייכים לרמת ממשל אחת בלבד. לצורך בשיתוף אחריות עשויות להיות סיבות פונקציונליות, כפי שנפוץ לראות בין רבדים רשותיים ואזוריים סביב סוגיות של תחבורה ותשתית, סביבה ומים, תרבות ותיירות, תקשורת או פיתוח כלכלי. הסיבות קשורות גם למימון, כגון במקרה של מימון שירותים סוציאליים. כעיקרון, קיימת שונות גדולה יותר בין מדינות בהחזקת תחומי סמכות ברמה האזורית, ושונות פחותה יותר בין מדינות כשמדובר ברמה המקומית.

מערכות המימון של רובדי ממשל תת-לאומיים שונות מאוד זו מזו. ניתן לסווג מדינות לארבע משפחות של מבנה מימון, בהתאם למידת ההוצאה התת-לאומית ולמאפייני רמת המס שלהן, תוך הבחנה בין מדינות פדרליות לאוניטריות. בשנת 2016 היוו המיסים את מקור ההכנסות המוביל של רובדי ממשל תת-לאומיים ב-OECD במוצע משוקלל (45%), ולאחריהם מענקים וסובסידיות (37%). מידת הכנסת המס לא מעידה דווקא על אוטונומיית מס, כיוון שחלק מהמיסים שרובד שלטוני תת-לאומי גובה משותפים עם הממשלה המרכזית. אוטונומיית מס תלויה בגורמים רבים, לרבות ביכולת לקבוע או לשנות שיעורים ובסיסי מס. הדבר נכון גם ביחס למידת "כוח ההוצאה", כיוון שלעיתים קרובות ההוצאה של רובד שלטוני כוללת פונקציות מואצלות המוגבלות מאוד על ידי תקנות וכללי משמעת פיסקלית שהממשלה המרכזית מפעילה.



מדידת הביזור מורכבת. אינדיקטורים פיסקליים מסייעים ביצירת תצוגה מקרו-כלכלית של הביזור. עם זאת, כאשר אינדיקטורים אלה ממוקדים רק בהיבטים פיסקליים הם עשויים להביא להערכת יתר של ההוצאה בפועל ושל כוח המיסוי של ממשלות תת-לאומיות. מכאן, שהסתמכות על אינדיקטורים פיסקליים עשויה לייצר תמונה חלקית ואף להוביל לפרשנות מעוותת של המציאות. כדי להתמודד עם קושי זה, יש להוסיף למדידת הביזור גישות משלימות ואינדיקטורים מוסדיים, שיאפשרו להבין טוב יותר את הכוח הפיסקלי של ממשלות תת-לאומיות. אינדיקטורים המעידים על "כוח הוצאה" תת-לאומי ב-OECD מלמדים, שבחלק מהמדינות סמכות ההוצאה בפועל נמוכה למדי והיא נמוכה יותר בבריאות מאשר בדיוק, בתחבורה ובחינוך.

מגמות נוכחיות בביזור

אף שמדידת הביזור מורכבת, אינדיקטורים פיסקליים ומוסדיים מראים, שהמגמה הכללית במדינות ה-OECD היא הגברה של תהליכי ביזור, זאת למרות חריגים אחדים.

בעשורים האחרונים, רפורמות ביזור מיושמות ממגוון סיבות, ביניהן סיבות פוליטיות, היסטוריות וכלכליות, המשתנות ממדינה למדינה. בין המניעים המרכזיים להחלת ביזור ניתן למנות: רצון לחיזוק השליטה הדמוקרטית המקומית, חתירה ליעילות גדולה יותר באספקת שירותים ציבוריים וכן רצון לטיפוח אחריותיות מקומית למדיניות פיתוח אזורית ומקומית. מגמות-על, דוגמת מהפכת המידע, הדיגיטציה, הגלובליזציה של פעילות כלכלית והעיוור תורמות אף הן לחיזוק תפקידן של ממשלות תת-לאומיות.

ההתקדמות לעבר ביזור משתנה ממדינה למדינה, החל מגישת ה"מפץ הגדול" ועד לגישות תוספתיות או ל"גלי" רפורמה. בסופו של דבר, יישום רפורמת ביזור הוא סוגייה פוליטית. לפיכך, יש לראות ברפורמה זו חלק מאסטרטגיה רחבה יותר של פיתוח טריטוריאלי וחלק מרפורמות ממשל ציבורי רחבות. יש לראות את תהליכי הביזור באופן רחב ולהתייחס בתוך כך גם ליחסים בין ישויות ציבוריות לבין בעלי עניין פרטיים, במיוחד אזרחים, עסקים וארגונים לא ממשלתיים. לעיתים קרובות, לרפורמות ביזור נלווים סוגים אחרים של רפורמות ממשל, המתייחסות לכלל רמות הממשל, בעיקר לניהול טריטוריאלי וציבורי. בכל המקרים, מערכות ביזור מחייבות תהליך מתמשך של בחינה והתאמה לתנאים הייחודיים במדינה.

ניתן למנות מספר מגמות בולטות המשלימות תהליכי ביזור ומונעות כתוצאה מהם:

1. עלייה בהוצאות והכנסות תת-לאומיות: בשני שליש ממדינות ה-OECD תהליכי ביזור הובילו לגידול בחשיבות הכלכלית של ממשלות תת-לאומיות, שנמדדה הן כחלק ההוצאה מהתמ"ג והן כחלק מכלל ההוצאה הציבורית בשנים 1995 עד 2016.

הכנסות ממס גדלו מעט הן כחלק מהתמ"ג והן כחלק מכלל הוצאות המס הציבוריות. בנוסף לכך, הוצאות והכנסות תת-לאומיות גדלו אף הן. גידול זה הועצם בחלק מהמדינות בשל המשבר הפיננסי העולמי. אמנם "כוח ההוצאה" האמיתי של רובדי ממשל תת-לאומיים מוגבל יותר מכפי שמראים אינדיקטורים פיננסיים, אולם גם אינדיקטורים מקיפים יותר, כגון מדד הסמכות האזורית ומדד האוטונומיה המקומית, מעידים בעשורים האחרונים על גידול במידת הסמכות של אזורים ושל רשויות.

2. שדרוג הממשל התת-לאומי: זאת, באמצעות שיתופי פעולה מקומיים, יצירת ערי מטרופולין וחיזוק אזורים (regionalization):

- ריבוי רשויות מקומיות במדינות רבות הניע מדיניות של עידוד או כפיית איחודי רשויות וכן מדיניות המטפחת שיתופי פעולה מקומיים כדרך לייצור יתרונות גודל, רווחי יעילות וחסכון בעלויות. כיום, שיתופי הפעולה המקומיים נפוצים ב-OECD ומשרתים אזורים כפריים ומטרופוליניים כאחד.
- חל גידול במספר רשויות ממשל המטרופולין מכל הסוגים, במיוחד מאז שנות ה-90. כיום, בשני שליש מאזורי המטרופולין ב-OECD קיים גוף ממשל מטרופוליני.



• חיזוק אזורי: מתוך 81 המדינות הכלולות במדד הסמכות האזורית, ב-52 מדינות חלה עלייה במידת הסמכות האזורית נטו ורק ב-9 מהן חלה ירידה נטו. המטרות העיקריות של האזורי הן: יצירת יתרונות גודל באספקת שירות ציבורי, לדוגמה במגזר הבריאות ובמגזר התחבורה הציבורית; עיצוב ויישום אסטרטגיות פיתוח אזורי משולבות, המתחשבות בקישורים רשתיים-כפריים; הגברת הצורך בתיאום בין רובדי הממשל לשם יצירת בהירות בהקצאת אחריות וליהימנע מחפיפה.

3. **ביזור אסימטרי גובר:** ביזור אסימטרי משמעותו, שגופי ממשל באותה רמת ממשל תת-לאומית מחזיקים בסמכויות פוליטיות, מינהליות או פסקליות שונות. בעוד שבין שנות ה-50 ל-70 הסדרים האסימטריים התרחשו בעיקר ברמה האזורית, נראה שהמגמה הנוכחית היא החלת ביזור אסימטרי ברמה המקומית באזורי רשתיים מרכזיים. אף שהביזור האסימטרי נראה "טבעי" יותר במשטרים פדרליים, הוא גובר במדינות אוניטריות, ממניעים חדשים. לפיכך, ישנו דמיון רב יותר בין מדינות אוניטריות לפדרליות בניהול דיפרנציאלי של הרמה התת-לאומית. הניסיון מלמד, שהסדרים אסימטריים שנכנסים לתוקף נשמרים לאורך זמן.

במקביל למגמות אלה, המשפיעות על ממשלות תת-לאומיות, חלה התפתחות גם בתפקיד הממשל המרכזי. ביזור מרמז על תפקיד מחודש ואסטרטגי יותר לממשלות מרכזיות. תפקיד זה מתמקד בקביעת התנאים לתיאום ולהתאמה הולמת של יעדי מדיניות; לניטור הביצועים של אזורי ושל רשויות ולהבטחת פיתוח מאוזן של כל חלקי הטריטוריה הלאומית, באמצעות מדיניות פעילה של פיתוח אזורי. כיוון שרוב תחומי הסמכות משותפים למספר רמות ממשל, מדיניות ביזור סובבת סביב ניהול תלות הדדית בין גופים, כדי להשיג מטרות משותפות. רפורמות ביזור כוללות מעבר של הממשלה המרכזית מתפקיד ישיר של אספקת שירות לתפקיד מייעץ ומסייע, המבטיח עקביות ומאפשר את העבודה של ממשלות תת-לאומיות. כדי להתמודד עם התפקידים החדשים הללו יש לבנות יכולות חדשות ברמת הממשלה המרכזית.

לעיתים קרובות, השפעת רפורמות הביזור על הממשלה המרכזית לא נלקחת מספיק בחשבון, מצב שעלול לפגוע ברפורמות בכך שיאט או ישנה את התהליך ליישום הרפורמה שתוכננה.

מיצוי מיטבי של יתרונות הביזור

אופן עיצובו של תהליך הביזור ויישומו משפיע מאוד על תוצאותיו. תוצאות מיטביות של תהליכי ביזור תלויות במערכת ככלל, לרבות ביכולת מתאימה של ממשלות תת-לאומיות, באחריותיות בקבלת החלטות ציבוריות מקומיות ובתנאי מסגרת יציבים.

יתרונות הביזור והאתגרים הטמונים בו עשויים להיות ישירים או עקיפים. השפעות ישירות נובעות משיפור יעילות ההקצאה ועשויות לכלול שיפורים ברמות השירות, באיכות וביעילות של שירותים ציבוריים. השפעות עקיפות של הביזור, כגון צמיחה כלכלית מהירה יותר או עלייה בחוסן החברתי, נובעות מתוצאות ביזור ישירות, כגון חינוך טוב יותר או השתתפות מוגברת בקבלת החלטות פוליטית. מאחר שהשפעות הביזור העקיפות מושפעות ממגוון גורמים, קשה לבדוד את השפעת הביזור על מדדים אלו ממגמות ומתהליכי מדיניות אחרים.

סטטיסטיקות ארציות והקבלות בין מדינות קושרות בוודאות בין כוח פסקלי של רבדים תת-לאומיים לבין פעילות כלכלית. מדדים כגון תמ"ג, השקעות ציבוריות בהון פיזי ואנושי, ותוצאות חינוך מראים מתאם חיובי עם רמת הביזור. ביזור ההכנסות של הרובד התת-לאומי מקיים קשר חיובי עם רווחי הכנסה במדינה יותר מאשר ביזור ההוצאות של הרובד התת-לאומי. בנוסף לכך, תוצאות מחקר אמפירי מראות, שהביזור עשוי להניע יעילות במגזר הציבורי, דמוקרטיזציה ויציבות פוליטית. הביזור עשוי גם לתמוך בהשתתפות אזרחית ולהרחיבה, בכך שהוא מקרב ומנגיש את הממשלה לאזרחים. במקרים מסוימים, הביזור עשוי להיות ה"דבק" שמדביק יחד את חלקי המדינה.

ראיות אמפיריות שהוצגו לאחרונה מראות, שיתכן קשר בין ביזור הכנסות לבין הקטנת הפערים בין אזורים. ייתכן שהסיבה לכך היא שהכנסה ממקור עצמי של רובד תת-לאומי עשויה לדרבן צמיחה, במיוחד באזורים עניים יותר, ולהעצים את תהליך ההתכנסות לעבר אזורים שתפקודם מצוין. יתרון אפשרי נוסף של הביזור הוא, היכולת ליישם מדיניות פיתוח אזורי יעילה יותר. זאת, הודות לשיפור יכולתם של ממשלות מקומיים ואזוריים לקחת חלק בעיצוב מדיניות אזרית המגיבה לצרכים מקומיים. משתנה משמעותי שמסביר חלק מהסיפור הוא האיכות המוסדית: הביזור עשוי לעודד התכנסות וצמצום פערים כאשר האיכות המוסדית גבוהה, בעוד שהוא נוטה להחריף פערים טריטוריאליים בסביבות שבהן קיימת איכות מוסדית נמוכה.

הביזור עשוי לצמצם השפעה של אינטרסים זרים על מקבלי החלטות ושחיתות במנהלה הציבורית. הוכח שככל שחלקו של הרובד התת-לאומי בהוצאות הלאומיות גדול יותר, כך מדדי השחיתות נמוכים יותר. תוצאות אלה תלויות באופן עיצובו ויישומו של תהליך הביזור. כך לדוגמה, הוכח שדגמי ממשל עם מבנה מורכב וחלוקת משימות לא ברורה, נוטים יותר לשחיתות.

לבסוף, הובלת תהליך ביזור הנוגע לכלל רובדי הממשל במדינה עשוי להוות דרך יעילה להתנסות בתהליכי יישום של מדיניות ציבורית. במקרה הטוב ביותר, הובלת מדיניות ביזור באמצעות תהליכים חדשניים, המבוססים על "למידה תוך כדי עשייה", יכולה להוביל ליצירה ולהעברה של מידע חשוב באשר לפרקטיקות ולמודלים מיטביים. ידע חדש הוא תוצר של "השפעות חיצוניות" חיוביות של תהליכי הביזור, שעשויות להיטיב לא רק עם ממשלות תת-לאומיות, אלא גם עם הממשלה המרכזית.

חיזוי סיכונים בתהליכי ביזור ומזעור

ממשלות מרכזיות/פדרליות אחראיות לתנאי המסגרת הקובעים כיצד יתפקדו מערכות הביזור. ישנם מספר אתגרים הנלווים הן לעיצוב הביזור והן ליישומו, המצריכים תשומת-לב קפדנית.

ככלל, הביזור מהווה אתגר לממשלות תת-לאומיות, כיוון שהוא מצריך יכולות כלכליות, פוליטיות ומינהלתיות מסוימות. היעדר יכולות מינהלתיות וטכניות או אסטרטגיות מספקות ברמה התת-לאומית הוא אחד הסיכונים הגדולים בתחום הביזור. לכן, יש לתעדף בניית יכולות, לרבות "למידה תוך כדי עשייה". תהליך זה מצריך זמן ומחויבות ארוכת טווח מצד הממשל המרכזי והתת-לאומי. ישנן דרכים אחדות לבניית יכולות ממשל בכל הרמות, אך יש להתאימן לצורכי האזור והמקום. מדיניות של בניית יכולות מחייבת תנאי מסגרת נכונים כדי ליישם את תהליכי הביזור.

לעיתים קרובות, הממד הפיסקלי הוא החולייה החלשה ואף החסרה בתהליכי ביזור. אחד האתגרים הנפוצים ביותר, במיוחד במדינות מתפתחות או במדינות הנמצאות בשלבים מוקדמים של יישום תהליכי ביזור, הוא בהתמודדות עם אי ההתאמה בין הסמכויות המוקצות לרובדי ממשל תת-לאומיים לבין המשאבים הזמינים להן. במקרים רבים, לרבדים תת-לאומיים ניתנים מנדטים לא ממומנים או ממומנים בחסר, היוצרים מצב שאכן קיימת אחריות לאספקת שירותים או לניהול מדיניות, אך ללא המשאבים הנחוצים.

תלות בהעברות הממשל המרכזי עלולה לפגוע בתמריצים של הממשל התת-לאומי לנהוג באחריות פיסקלית. רובדי ממשל תת-לאומיים זקוקים להכנסות ממקור עצמי. הכנסות אלה תורמות לאחריותיות וליעילות באספקת השירות הציבורי המקומי. על אף שקיים קושי להגדיר כלל אצבע לרמה מיטבית של אוטונומיית המס, נכון הוא שרשויות מקומיות יסתמכו על הכנסה שולית עצמית למימון שירותים.

אתגר חשוב נוסף בביזור קשור בחלוקה חופפת של אחריות בין רמות ממשל. היעדר בהירות בחלוקת אחריות מייקר את אספקת השירותים ואת קביעת המדיניות, תורם לגירעון דמוקרטי ויוצר בלבול בקרב האזרחים בנוגע לזהות הרשות או רמת הממשל האחראית. ביזור לא מאוזן, שבו תחומי המדיניות השונים מבוזרים בדרכים שונות, עלול להחליש גם את מדיניות הפיתוח האזורית.

הביזור עלול להוביל לאובדן יתרונות לגודל ולמדיניות ציבורית מפוצלת ולא אחידה. הדבר נכון במיוחד אם רובדי ממשל תת-לאומיים לא יכולים לשתף פעולה אחד עם האחר. קביעת גודל מיטבי של יחידה תת-לאומית היא משימה תלוית הקשר: היא משתנה לא רק ממחוז למחוז או ממדינה למדינה, אלא גם מתחום מדיניות אחד למשנהו. ממשלות מרכזיות ממלאות תפקיד חשוב ביצירת הסדרים ותמריצים רגולטוריים חוקיים כדי לטפח שיתופי הפעולה בין תחומי שפוט, במיוחד בתוך אזורים פונקציונליים.

עשר הנחיות לביזור יעיל המוביל לפיתוח אזורי

השאלה אינה האם הביזור טוב או רע, אלא באילו תנאים הוא יכול לקדם דמוקרטיה מקומית, אספקת שירות ציבורי יעילה ופיתוח אזורי. הניסיון הנצבר במדיניות ותוצאות המחקר שהצטברו בעשורים האחרונים יכולים לעזור לקובעי מדיניות ליישם רפורמות ביזור תוך הימנעות מהמכשולים העיקריים. ישנן ראיות לכך, שלמדיניות ביזור בתכנון וביישום נכונים מספר יתרונות: החל מטיוב אספקת שירותים ציבוריים ברמה התת-לאומית, דרך עלייה במעורבות אזרחית והפחתת שחיתות ועד להשפעה חיובית על הצמיחה במדינה.

כדי לסייע למדינות לזהות את התנאים התורמים להצלחת הביזור, פיתח ה-OECD עשר הנחיות ליישום מיטבי של תהליכי ביזור. נוסף על הנחיות אלו, הדוח (המונח לפניכם) מציע כלים ממשיים לקובעי מדיניות, לרבות מערכים מפורטים הכוללים המלצות, רשימות תיוג לפעולה, בורות שמהם יש להימנע ודוגמאות ליישום מיטבי, הן במדינות אוניטריות והן במדינות פדרליות. להלן תקציר ההנחיות:

הנחיה 1: הבהירו את הסמכויות המוקצות לרמות הממשל השונות

- אחריות משותפת של מספר רמות ממשל על תחום מסוים צריכה להיות מפורשת ומובנת באופן הדדי לכל השותפים. יש חשיבות להבהרת התפקידים השונים המוקצים לכל רובד ממשלי בתוך תחומי המדיניות – מימון, רגולציה, יישום או ניטור. כיוון שמערכות ממשל מרובות-רמות מתפתחות כל הזמן, יש לבחון את חלוקת האחריות על בסיס קבוע כדי להבטיח גמישות במערכת.
- חלוקת אחריות ברורה היא קריטית לאחריותיות, לניטור וליעילות מדיניות ההשקעה ואספקת השירות. ככל שהאחריות משותפת לרמות ממשל רבות יותר, כך נחוצה בהירות רבה יותר כדי להפחית את הכפילות ואת החפיפות בין רמות הממשל.
- הימנעות מאחריות משותפת אינה אפשרית. בהירות בחלוקת האחריות היא שאופן חלוקת האחריות צריך להיות מפורש, מובן הדדית וברור לכל המשתתפים, לרבות האזרחים בקצה.
- יש לוודא שתהליכי ביזור הסמכויות מאוזנים בין תחומי המדיניות השונים.

הנחיה 2: ודאו שכל הסמכויות הניתנות ממומנות כהלכה

- הגישה של הרובד התת-לאומי למקורות המימון צריכה להתאים לאחריות הפונקציונליות שברשותו. על חלוקת הסמכויות הפיננסיות להבטיח שאין סמכויות או מנדטים שלא מומנו או שמומנו בחסר.

הנחיה 3: חזקו אוטונומיה פיסקלית תת-לאומית כדי להעצים אחריותיות

- לרובדי ממשל תת-לאומיים דרושה מידה מסוימת של אוטונומיה בעיצוב ובאספקת השירות הציבורי שבאחריותם, בכפוף למגבלות הקבועות בתקנות נורמטיביות, כגון סל שירות מינימלי.
- ממשלות תת-לאומיות זקוקות להכנסות עצמיות שהן מעבר למענקים ולרווחי מס משותפים. עליהן לפתח מקורות הכנסה אלו כדי לקיים סל הכנסות מאוזן.



הנחיה 4: תמכו בבניית יכולות תת-לאומיות

- ◀ הממשלה המרכזית צריכה להעריך בקביעות את רמת היכולת באזורים וברבדים השונים ולהתאים את מדיניות בניית היכולות לצרכים השונים של האזורים. ממשלות צריכות לשאוף לחזק את היכולות של גורמים ושל מוסדות ציבוריים בגישה מערכתית, ולא להתמקד רק בסיוע טכני.
- ◀ יש ליצור הכשרת סגל בנוגע ליסודות הניהול הפיננסי והציבורי והמקומי, להבטיח גיוס עובדים פתוח ותחרותי ולהנהיג מדיניות לקידום עובדים בהתאם לכישורים ולהצלחות.
- ◀ יש לתמרץ רשויות ציבוריות מיוחדות בעלות מומחיות בתחומים נחוצים (כגון רשויות פיתוח אזורי, יחידות PPP) ולאפשר להן גישה לתחומי שיפוט אחדים.

הנחיה 5: בנו מנגנונים הולמים לתיאום בין רמות ממשל

- ◀ כיוון שרוב תחומי האחריות משותפים למספר רמות ממשל, חובה ליצור מנגנוני ממשל לניהול תחומי אחריות משותפים. יצירת תרבות של שיתוף פעולה ותקשורת על בסיס קבוע חיונית לתפקוד יעיל של ממשל מרובה רבדים ולהצלחה של רפורמה ארוכת טווח. הכלים לתיאום אנכי כוללים, בין היתר, פלטפורמות דו-שיח, מועצות פיסקליות, ועדות קבועות, ועדות ייעוץ בין-ממשלתיות והסדרים חוזיים.
- ◀ יש להימנע מריבוי מנגנוני תיאום נטולי תפקיד, המקשים על קבלת ההחלטות.

הנחיה 6: תמכו בשיתוף פעולה בין אזורים ותחומי שיפוט

- ◀ ניתן לבצע תיאום אופקי באמצעות מתן מענקים מותאמים וקידום שיתופי פעולה מקומיים ואזוריים. כמו כן, יש לקדם יצירה של ממשל מטרופוליני. המערכת החוקית צריכה לאפשר כלים אלה ברמה הלאומית.
- ◀ כדי לטפח צמיחה מכלילה, יש לקדם שותפויות בין רשויות כפריות ורשותיות. ניצול והרחבת היתרונות של מרכז (אגלומרציות) ברמה האזורית יביאו להתגברות על כשלי תיאום ולחיזוק היכולת באזורים.

הנחיה 7: חזקו ממשל חדשני וניסיוני וקדמו מעורבות אזרחית

- ◀ יש להעצים אזרחים באמצעות גישה למידע, לכן יש לוודא שהרשויות המקומיות הנבחרות מחזיקות ושולטות ביוזמות של השתתפות ומעורבות אזרחית.
- ◀ שימוש בתקציב משתף (participatory budget) עשוי לחזק ממשל מכליל.

הנחיה 8: אפשרו להפיק את המרב מהסדרי ביזור אסימטריים

- ◀ יש לתמוך בביזור אסימטרי בעזרת מנגנוני תיאום אנכיים ואופקיים יעילים. ביזור אסימטרי צריך להיעשות יחד עם מנגנוני השוואה אפקטיביים. יש לבסס את מדיניות הביזור האסימטרי על דו-שיח, שקיפות והסכמים בין כל בעלי העניין העיקריים ולשלב גישה זו כחלק מאסטרטגיית פיתוח טריטוריאלי רחבה יותר.
- ◀ אופן ההקצאה של סמכויות באופן אסימטרי צריך להיות מפורש, מובן הדדית וברור לכל המשתתפים. ככל האפשר, ההשתתפות בהסדר אסימטרי תהיה התנדבותית.



הנחיה 9: שפרו בעקביות את השקיפות, העצימו את איסוף הנתונים וחזקו את ניטור הביצועים

- ממשלות מרכזיות צריכות לפתח מערכות לניטור ביצועים. כדי לעקוב אחר תוצאות הביזור ומדיניות הפיתוח האזורי דרושות מערכות פשוטות עם מספר סביר של דרישות/אינדיקטורים.
- ממשלות בדרג גבוה יותר חייבות לנטר ביצועים תת-לאומיים בתחומי שירות קריטיים בהתאם למערך מינימלי של אינדיקטורים אחודים, ועל בסיסו לתת משוב תקופתי סדור. עליהן גם לקבוע מדד בין-מקומי לביצועים באספקת שירות.
- יש להכפיף רובדי ממשל תת-לאומיים לתקנות ולכללים פיסקליים, שאותם קובעת רמת ממשל גבוהה יותר, כדי להבטיח משמעת וקיימות פיסקלית.

הנחיה 10: חזקו את המדיניות הלאומית לפיתוח אזורי ואת מערכות השוויון

- תוכניות המוכוונות להבטחת שוויון בין אזורים ורשויות צריכות להיקבע תוך הסתכלות על המערכת הפיסקלית הרחבה יותר, בדגש על מענקים מותנים. יש לעצב הסדרי שוויון בזהירות, כדי לקדם את מאמצי המיסוי והפיתוח של ממשלות תת-לאומיות. על מדיניות שוויון פיסקלי להיבנות במקביל למדיניות פיתוח אזורי פעילה, כדי לנטרל את התמריצים השליליים הפוטנציאליים של מערכות אלה.



הפניות

- [1] OECD-UCLG. (2016). Subnational governments around the world: Structure and finance, <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/sngs-around-the-world.htm>



2

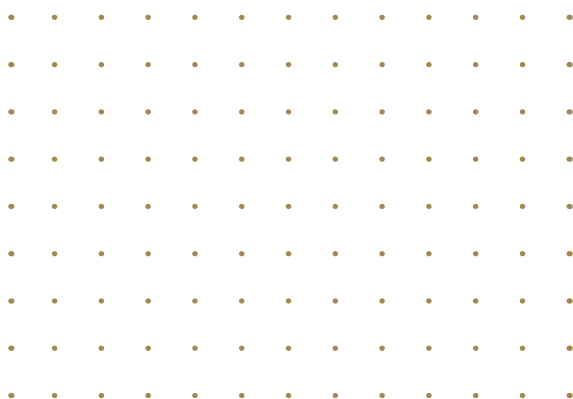
הבנת מערכות ביזור

פרק זה מגדיר את הביזור, הכולל שלושה ממדים חופפים: פוליטי, מינהלתי (אדמיניסטרטיבי) ופיסקלי. לא יכול (או לא צריך) להיות ביזור פיסקלי ללא ביזור פוליטי ומינהלתי. בפרק זה מובהר היקפו של מושג הביזור, שרבים נוטים לבלבל בינו לבין הפחתת ריכוז. לבסוף, הפרק מביא תמונה רחבה על השונות בין מערכות ארגון וביזור טריטוריאליות במדינות ה-OECD ומעבר להן.



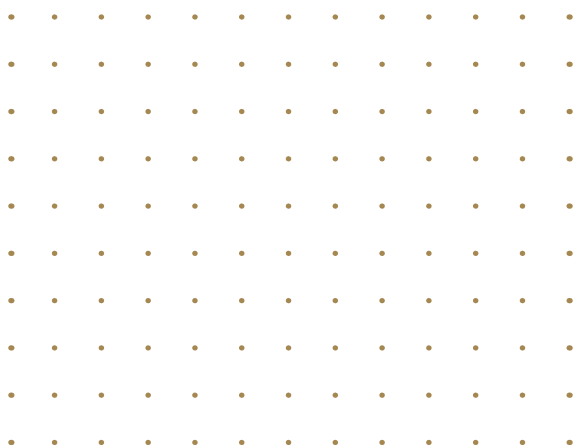
עושים את זה נכון - ביזור בראייה עולמית





מהו ביזור וכיצד ניתן למדוד אותו?

אף שהביזור נפוץ ונחקר בהרחבה, לעיתים קרובות משתמשים במושג במשמעויות ובהיקפים שונים. קיימות הגדרות אחדות, המשקפות הבנות שונות של הביזור. ריבוי הגדרות זה תורם למציאות מורכבת ממילא ומשקף את מגוון מערכות הממשל המבוזרות ברחבי העולם. צורות הביזור והיקפו משתנים ממדינה למדינה ואפילו בתוך אותה מדינה. קיימת שונות גדולה באחריות שבהן נושאות ממשלות תת-לאומיות, בסמכויות קבלת ההחלטות המקומית ובמשאבים הזמינים לעמידה בסמכויות אלו, לרבות היכולת לגייס הכנסות ממקור עצמי. ישנם הבדלים גם ברמת האחריות ובשליטת הממשלה המרכזית. מגוון ההתנסויות מסביר את הקושי הניכר שבמדדת הביזור (ובאומדנו). האינדיקטורים הפיסקליים אמנם שימושיים, אך אינם מספיקים לשיקוף גיוון זה ויש להוסיף להם סוגים אחרים של אינדיקטורים מוסדיים ושלטוניים כדי לדייק בעובדות בנוגע לביזור.





ביזור כתפיסה רב-ממדית הנובעת ממניעים שונים

מהו ביזור? (ומה הוא לא)

חשוב להבהיר את היקף תפיסת הביזור, כיוון שלעיתים קרובות מתבלבלים בינה לבין תפיסות אחרות, כגון הפחתת ריכוז, הסמכה והאצלה.

שתי התפיסות האחרונות הן מידות שונות של ביזור (Rondinelli, Nellis, & Shabbir Cheema, 1983^[1]). מדינות אחדות קישרו את תפיסת הביזור לממדים ייחודיים, כגון האצלה או מקומיות (localism), אולם התפיסה המלאה של הביזור רחבה יותר. כעיקרון, לא ניתן לקבוע הבחנות חדות בין סוגים ודרגים של מערכות ממשל מבוצרות. במקומן, ישנן מידות ביזור שונות, בהתאם להיקף הסמכויות הפוליטיות, המינהלתיות והפיננסיות, שהועברו לרמות ממשל נמוכות יותר, התלויות אף במאזן יחסי הממשלה המרכזית והממשלה התת-לאומית.

ביזור והאצלת סמכויות

האצלת סמכויות היא קטגוריית משנה של תפיסת הביזור. זהו ביזור רחב יותר, כיוון שהוא כולל העברת סמכויות מהממשלה המרכזית לממשלות אוטונומיות ברמה נמוכה יותר, המוקמות באופן חוקי כרמות ממשל נפרדות. זו הדרך שבה בחרה בריטניה, בשנת 1998, כשהוקמו שלוש האומות המוסמכות - צפון אירלנד, סקוטלנד ו-וויילס, עם אסיפה לאומית/פרלמנט בבחירה ישירה ועם ממשלה משלהן. לשלושתן הועברו סמכויות ממשל ואחריות ממשל עיקריות, וכך נוצרה מערכת ביזור אסימטרי בין אומות מוסמכות (עם סמכויות שונות) לבין אנגליה (נטולת ממשלות אזוריות).

ביזור ופדרליזציה

השלב הבא לאחר האצלת סמכויות הוא פדרליזציה, אף שכמה מדינות פדרליות הן למעשה מערכות מרוכזות למדי, שבהן סמכויות מועטות מופעלות על ידי ישויות תת-לאומיות (תיבה 2.1).

תיבה 2.1: ביזור במדינות פדרליות ואוניטריות

לתהליכי הביזור צורות שונות, בהתאם לצורת המדינה, למשל אם המדינה אוניטרית או פדרלית (לרבות קונפדרציות). יש מדינות שבהן קיימת צורת ביניים של "פדרליזם למחצה". למדינות מעטות ישנה מערכת ממשלה פדרלית: מתוך 193 המדינות החברות באו"ם, 25 מנהלות כמדינות פדרליות (40% מאוכלוסיית העולם) ו-168 מנהלות כמדינות אוניטריות (פורום הפדרציות: <http://www.forumfed.org/countries/>).

המדינות הפדרליות הן לאו דווקא המבוצרות ביותר ("פדרליזם ממורכז"). ישנן מדינות אוניטריות מבוצרות יותר ממדינות פדרליות.

בנוסף לכך, במדינות פדרליות מידת הביזור עשויה להשתנות בתוך אותה מדינה, כיוון שלעיתים יש שוני משמעותי בחוקות ובמערכות המשפט של הפדרציות השונות, כך שמידת האוטונומיה של הרובד המקומי עשוי להשתנות בהתאם למחוז שאליו הוא שייך (למשל, בהודו).

מדינות פדרליות

במדינות פדרליות (או פדרציות), הריבונות משותפת בין הממשלה הפדרלית לבין ישויות אזוריות בשלטון עצמי (מדינות הפדרציה), אשר במרבית המקרים יש להן חוקה (קנדה היא יוצאת דופן בהקשר זה), פרלמנט וממשלה משלהן. בפדרציה לא ניתן לשנות את מעמד השלטון העצמי של הארצות על פי החלטה חד-צדדית של הממשלה הפדרלית.

סמכויות ואחריות מוקצות לממשלה הפדרלית ולארצות הפדרציה ביצירת חוקה או בפרשנות שיפוטית. ככלל, לממשלות פדרליות אחריות בלעדיות ומפורשות, כגון בתחומים של מדיניות חוץ, הגנה, כספים ומערכת המשפט הפלילי; למדינות הפדרציה ישנן סמכויות נרחבות.

ברוב המדינות הפדרליות, במיוחד בוותיקות יותר, הממשלות המקומיות הן "יצירות" של מדינות הפדרציה וכלולות ישירות בתחום שיפוטן (הדבר אינו נכון בכל הפדרציות, בברזיל, למשל, הרשויות אינן כפופות למדינות שבהן הן מצויות). מעמד הממשל המקומי, ארגונו, האחריות שלו ומימונו מוגדרים בחוקה ובחוקים המדינתיים ולעיתים קרובות משתנים ממדינה למדינה. הממשלות המקומיות כפופות לחקיקה מדינתית ואין להן יחסים עצמאיים עם הממשל הפדרלי. החלטות לגבי רפורמות ממשל מקומית מתקבלות על ידי מדינות הפדרציה ולא על ידי הסמכות הפדרלית, שאין לה זכות דיבור בסוגיות אלה (כמו למשל, באוסטרליה, בקנדה ובארצות הברית).

מדינות אוניטריות

מדינה אוניטרית היא מדינה הנשלטת כסמכות יחידה, שבה הממשלה המרכזית היא הישות העליונה. המדינות האוניטריות הן ישות "אחת בלתי מחולקת" והריבונות אינה משותפת. פירוש הדבר הוא, שהאזרחים כפופים לאותה סמכות יחידה בכל רחבי הטריטוריה הלאומית.

עם זאת, יש ובמדינות אוניטריות קיימות ממשלות תת-לאומיות, הנבחרות אף הן במישורן על ידי האוכלוסייה והן נהנות מאוטונומיה פוליטית ומינהלתית מסוימת, אולם רובדי הממשל התת-לאומיים מפעילים רק את הסמכויות שהממשלה המרכזית בוחרת להאציל להם או להסמיך אליהם. לפיכך, המדינות האוניטריות יכולות להיות מבוצרות יותר או פחות, בהתאם להיקף הסמכויות, האחריות והמשאבים המוקצים לרבדים תת-לאומיים ולאוטונומיה שלהם. במדינה אוניטרית, הממשלה המרכזית יכולה ליצור ולבטל יחידות תת-לאומיות וכן להרחיב ולהצר את סמכויותיהן.

חלק מהמדינות האוניטריות מכירות ברשויות אוטונומיות ובאזורים אוטונומיים ומקנות להם סמכויות רבות יותר מממשלות מקומיות אחרות. זאת, מסיבות גיאוגרפיות, היסטוריות, תרבותיות או לשוניות.

מדינות פדרליות למחצה

בין שתי הצורות העיקריות הללו ישנו מצב ביניים של "פדרלי למחצה". עם זאת, מעמד זה של "פדרציה למחצה" אינו מוכר ככזה. הוא חל על מדינות אוניטריות, בעלות נטיות פדרליות, דהיינו מדינות שיש להן מאפיינים אחדים של מדינה פדרלית. לאזורים אוטונומיים יש פחות מרחב להגדיר ולעצב מחדש את תפקוד הממשלה המקומית לעומת אזורים בפדרציות. לעיתים קרובות, החוקה הלאומית שוללת אלמנטים בסיסיים של פונקציות ושל מימון בידי הממשל המקומי. גם אם לאזורים אוטונומיים ניתנת אוטונומיה תת-לאומית, ביחס לרבדים נמוכים יותר, באמצעות סמכויות חקיקה ראשיות ו/או משניות, הרי לעיתים קרובות גם השלטון המרכזי שותף לסמכויות אלה. זה המצב בדרום אפריקה ובספרד. ספרד היא מדינה אוניטרית מבחינה חוקתית, אולם בפועל היא פדרציה למחצה עם אזורים אוטונומיים מאוד. האזורים בספרד אחראים באופן בלעדי על קביעת גבולות רשותיים בתוך הטריטוריה האזורית, אולם הסמכויות שלהם וענייניהם הכספיים מוחלטים במסגרת הדין הלאומי (סעיף 148 לחוקה).

מקורות:

OECD. (2017^[2]). Multi-level governance reforms: Overview of OECD country experiences, <http://doi.org/10.1787/9789264272866-en>

OECD-UCLG. (2016^[3]). Subnational governments around the world: Structure and finance, <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/sngs-around-the>

ביזור ומקומיות

ניתן לגשת לביזור במובן רחב יותר כפי שנעשה באנגליה (בריטניה) ברפורמת הביזור משנת 2011, שכונתה "מקומיות" (localism). עם זאת, אין לבלבל בין מקומיות לבין ביזור במשמעותו המקובלת. כחלק ממיזם "חברה גדולה" (להבדיל מ"ממשלה גדולה"), שעיצבה ממשלת בריטניה, הרפורמה כללה העברה של אחריות אחדות מהמדינה לא רק לרשויות המקומיות, אלא גם לחברה האזרחית, כגון קואופרטיבים, קהילות שכונתיות, קבוצות אזרחים ומתנדבים, ארגוני צדקה, ארגונים חברתיים וכולי, בקריאה ל"ממשל השתתפותי" טוב יותר ולהעצמה קהילתית גדולה יותר.

ביזור ודלגציה (delegation)

דלגציה היא סוג של ביזור, מתונה יותר מהאצלת סמכויות. דלגציה כוללת העברת סמכויות אחדות לקבלת החלטות ולמינהל במשימות ייחודיות ומוגדרות היטב, מהממשלה המרכזית ליחידות אוטונומיות למחצה, ברמה נמוכה יותר, כגון מפעלים בבעלות המדינה, או תאגידי פיתוח רשותי ואזורי (UNDP, 1999^[4]). ניתן לקיים דלגציה של פונקציות באמצעות תקנות או חוזים. במקרה כזה, ישויות אוטונומיות למחצה נותרות תחת שליטתה העקיפה של הממשלה המרכזית, שיכולה לבטל את המשימות המואצלות להן באופן חד-צדדי.

ביזור והפחתת ריכוז

המונחים "ביזור" ו"הפחתת ריכוז" משמשים לעיתים כמילים נרדפות. עם זאת, מדובר בתפיסות שונות לגמרי. בביזור, סמכות מועברת מהממשלה המרכזית לרובדי ממשל תת-לאומיים – אוטונומיות נבחרות. בהפחתת ריכוז, ישנה העתקה גיאוגרפית של סמכות מהממשלה המרכזית ליחידות לאומיות המבוססות באזורים (אדמיניסטרציה טריטוריאלית של הממשלה המרכזית, מחלקות מיניסטריות קוויות, רשויות טריטוריאליות וכולי). שירותים ארציים אלה הם חלק מהאדמיניסטרציה הלאומית ומייצגים את הממשלה המרכזית ברמה הטריטוריאלית. להבדיל מממשלות תת-לאומיות, שירותים ארציים בהפחתת ריכוז הם חלק היררכי מרמת הממשלה המרכזית; הם אינם ישויות חוקיות או גופים תאגידיים. פירוש הדבר הוא, שלגופים טריטוריאליים המחזיקים סמכויות ממשל בהפחתת ריכוז אין הנהגה פוליטית וסמכות לקבלת החלטות משלהם. אין להם גם תקציבים משלהם, אלא תקציביהם כלולים לרוב בתקציב הלאומי. הם לא מניבים הכנסות, לא יכולים לצבור חבויות בקבלת אשראי משלהם או להתקשר בעסקאות פיננסיות, ואין להם נכסים משלהם. הסגל שלהם הוא חלק מהשירות הממשלתי הלאומי (Boex, 2011^[6]; OECD, 2018^[5]; 2017^[2]).

בפועל, ההבחנה בין ביזור לבין הפחתת ריכוז מאתגרת. במדינות רבות, מערכות מבוזרות ומפחיתות ריכוז מתקיימות זו לצד זו, כגון אסטוניה, פינלנד, צרפת, איטליה, פולין ושווייץ. במקרים אלה, הממשלה המרכזית יכולה עדיין להחזיק פונקציות מסוימות ברמה המקומית או לגרום להן להתפתח ולהסתגל לשינויים מוסדיים במערכת הממשל. עם זאת, בהתאם למדינה, במערכת מבוזרת תפקיד הנציגים הארציים ברמה הטריטוריאלית עשוי להשתנות מתפקיד ייצוגי לתפקיד משמעותי יותר. לפיכך, נציגים טריטוריאליים ארציים יכולים להיות אחראיים ליישום מדיניות לאומית ברמה האזורית והמקומית, תוך וידוא שמדיניות זו תואמת את מדיניות הממשלה התת-לאומית. במדינות אחדות, נציגים טריטוריאליים ארציים אף יכולים למלא תפקידי פיקוח חוקי ופיסקלי על פעולות הממשלה המקומית. הם אף עשויים לתאם בין בעלי העניין השונים, בפועלם כ"ציר" של המערכת המינהלתית ומאפשרים דו-שיח ממשלתי מרובה רבדים בשטח. לעיתים, נציגים אלה פועלים כיועצים וכמגשרים, המסוגלים לגשר בין בעלי עניין שונים. לבסוף, שירותים ארציים בהפחתת ריכוז אף עשויים לספק שירותים ציבוריים ארציים ברמה הטריטוריאלית.

לדוגמה, בצרפת, למרות חוקי הביזור השונים, הממשלה הלאומית פעילה מאוד בזירה המקומית וממלאת תפקיד מוביל בתחומים רבים. היא שימרה, הן ברמה האזורית הרחבה והן ברמה המקומית, אדמיניסטרציה שלטונית חזקה בהנהגת מושל (préfet). הנהלות מקומיות של משרדי ממשלה שונים הנתונים לסמכות המושל מכונים "שירותים בהפחתת ריכוז". לפי החוקה, המושל הוא הנציג הישיר של ראש הממשלה ושל כל שר ברמה המחלקתית, כשהוא מיישם את מדיניות הממשלה ואת תחומי תכנונה. המושל אחראי לאינטרסים לאומיים, לפיקוח מינהלתי ולציות לחוקים ומופקד על הסדר הציבורי (OECD, 2017^[2]).

במדינות מסוימות, דו הקיום של מערכות מבוזרות ומערכות בהפחתת ריכוז מודגש עוד יותר ומוביל למערכת ממשל מורכבת. מצב זה עלול להיות מבלבל, ליצור מתח ולפגוע בשקיפות ובאחריות. בחלק מהמדינות, רובדי ממשל תת-לאומיים הם ישויות "מעורבות" או "דואליות" (דהיינו, הן מבוזרות והן מפחיתות ריכוז), כאשר אותו גוף תת-לאומי הוא גם אדמיניסטרציה מופחתת ריכוז, המייצגת את הממשלה (סמכות הניהול) וגם ממשלה עצמית אוטונומית נבחרת (סמכות הדיון). זה המצב בטורקיה ובאוקראינה (OECD, 2018^[5]).

אם כן, מהו ביזור?

ביזור משמעו העברת סמכויות ואחריות מרמת הממשלה המרכזית לרשויות נבחרות ברמה תת-לאומית (ממשלות אזוריות, רשויות וכולי) ולהן אוטונומיה מסוימת. ממשלה תת-לאומית היא ישות חוקית הנבחרת במישרין בבחירות אוניברסליות, יש לה תקציב, סגל וסמכות לקבלת החלטות משלה. הן האצלת סמכויות והן דלגציה עונות על הגדרה זו, אולם ברמות שונות.

תיבה 2.2: הגדרת הביזור: גישת ה-OECD

ה-OECD משתמש בהגדרת הביזור הבאה: "ביזור כולל העברת מגוון סמכויות, אחריות ומשאבים מממשלה מרכזית לממשלות תת-לאומיות, המוגדרות כישויות חוקיות הנבחרות בבחירות אוניברסליות ולהן מידת אוטונומיה מסוימת". לפיכך, רובדי ממשל תת-לאומיים נשלטים על ידי גופים פוליטיים (אסיפות מתדיינות וגופי ניהול) ויש להן נכסים וסגל מינהלתי משלהן. הם יכולים לגייס הכנסות ממקור עצמי, כגון מיסים, אגרות והיטלי משתמש והם מנהלים את תקציביהם. רובדי ממשל תת-לאומיים מחזיקים בסמכות קבלת החלטות מסוימת, הם זכאים לחוקק ולאכוף החלטות ופקודות כלליות או ייחודיות.

בהגדרה זו, הביזור הוא לא רק העברת סמכויות, אחריות ומשאבים, אלא גם הבניה מחדש של היחסים בין הממשלה המרכזית לבין רובדי ממשל תת-לאומיים לטובת הגברת שיתוף הפעולה והתיאום. ניהול "תלות הדדית" מצריך שינוי מעמיק של מבנה, של נוהג ושל תרבות בתוך הממשלה המרכזית עצמה, וטומן בחובו אתגרים מהותיים לממשלות מרכזיות ברחבי העולם (Devas, & Delay, 2006^[7]).

ככלל, הגדרה זו נלווית לתפיסה של ממשלה עצמית מקומית, כהגדרתה בכתב ההאמנה האירופי של ממשלה עצמית מקומית (European Charter of Local Self Government, 1985), בהנחיות הבינלאומיות של UN-Habitat בדבר ביזור וחיזוק רשויות מקומיות (International Guidelines on Decentralization and Strengthening of Local Authorities, 2007) וביזור, הממשל המקומי והפיתוח המקומי ועקרונותיהם (African Charter on the Values and Principles of Decentralization, Local Government and Local Development, 2014).

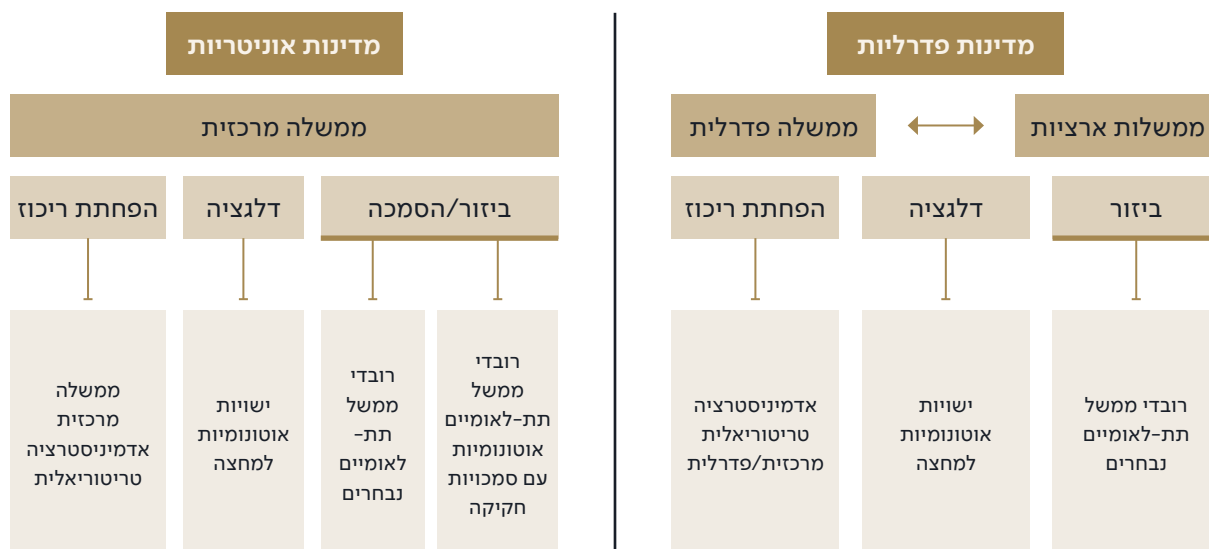
מקורות:

OECD. (2018^[5]). Practical methodological guide for the world observatory on subnational government finance and investment. Paris: OECD.

Boex, J. (2011^[6]). Exploring the measurement and effectiveness of the local public sector: Toward a classification of local public sector finances and a comparison of devolved and deconcentrated finances

חשוב לציין, שביזור עשוי להיות גם טריטוריאלי או פונקציונלי. רובדי ממשל תת-לאומיים לא תמיד מוגדרים לפי הטריטוריה שלהם, דהיינו לפי הגבולות הגיאוגרפיים שבמסגרתם הם מפעילים את סמכותם ועומדים באחריות שלהם. אף שהן נבחרים, אפשר להגדיר רובדי ממשל תת-לאומיים גם לפי התפקידים הייחודיים שהם ממלאים. דוגמאות לרובדי ממשל תת-לאומיים למטרה מיוחדת הן מועצות בתי ספר, אזורים תחבורה, מועצות מים ואזורים תברואה. תופעה זו מכונה גם "ביזור פונקציונלי", להבדיל מ"ביזור טריטוריאלי". בארצות הברית, לדוגמה, לשכת מפקד האוכלוסין מכירה בחמישה סוגים בסיסיים של ממשלה מקומית, לרבות שתי ממשלות למטרה מיוחדת: אזורים בתי ספר ו"ממשלות מחוז מיוחדות". ישנו מגוון הוראות חקיקה למחוז בית ספר ולממשלות מחוז מיוחדות, כאשר הדפוס הבסיסי של ישויות אלה משתנה בין הארצות (OECD, 2018^[5]; Department of Commerce (U.S. Census Bureau), 2012^[8]). בקוריאה, למשל, מערכת הממשלה המקומית מורכבת מ-17 משרדי חינוך, שהם ישויות נבחרות עצמאיות; בהולנד, רשויות מים אזוריות (RWA) הם גופי ממשלה תת-לאומיים והמשימות האוטונומיות שלהם מוגדרות בחוק רשויות המים האזוריות (Waterschapswet).

תרשים 2.1: הגדרת ביזור במדינות אוניטריות ופדרליות



תהליך רב-ממדי

תפיסת הביזור כוללת שלושה ממדים: פוליטי, מינהלתי (אדמיניסטרטיבי) ופיסקלי. ממדים אלה תלויים זה בזה: לא יכול (או לא צריך) להיות ביזור פיסקלי ללא ביזור פוליטי ומינהלתי. עם זאת, ללא ביזור פיסקלי, הביזור הפוליטי והמינהלתי הוא חסר משמעות.

- < **ביזור פוליטי** קובע את הבסיס החוקי לביזור. הוא כולל חלוקת סמכויות חדשה בהתאם לעיקרון המשניות, בין רובדי ממשלה שונים, עם יעדים שונים ולעיתים קרובות במטרה לחזק את הדמוקרטיה. לפיכך, ביזור פוליטי מתייחס לאופן הבחירה בנציגים תת-לאומיים, כלומר במינוי או בבחירות.
- < **ביזור מינהלתי** כולל ארגון מחדש והקצאת משימות ופונקציות ברורה בין רמות טריטוריאליות, כדי לשפר את היעילות ואת השקיפות של אדמיניסטרציה טריטוריאלית לאומית. לרוב, ביזור מינהלתי נוגע להעברת החלטות בנושאי תכנון, פיננסים וניהול לגבי תפקידים ציבוריים מסוימים לרמות ממשל נמוכות יותר.
- < **ביזור פיסקלי** כולל האצלת סמכויות מיסוי והוצאה לרמות ממשל תת-לאומיות. במקרה זה, מידת הביזור תלויה הן בסכום המשאבים המוצעים והן באוטונומיה בניהול משאבים אלה. למשל, האוטונומיה גדולה יותר ככל שממשלות מקומיות יכולות לקבוע בסיסי מס, שיעורי מס והקצאת הוצאות.

כעיקרון, שלושת הממדים הללו – חלוקת הסמכויות, האחריות והמשאבים – משלימים זה את זה וחופפים זה לזה (תרשים 2.2). כדי למקסם את סיכויי הצלחה יש לשקול בקפידה את הקשרים ביניהם (פרק 5). בפועל, מציאת האיזון הנכון בין ממדים אלה והרצף התהליכי הנכון הם אתגרים עיקריים בהפקת המרב מרפורמת הביזור. אך המציאות היא, שלעיתים קרובות חסרות חוליה או שתיים והרצף התהליכי לקוי. כך לדוגמה, כאשר הממד הפוליטי לא נשקל דיו בתהליכי הביזור, כאשר רובדי ממשל תת-לאומיים זוכים לגיטימציה דמוקרטית מועטה, בהיעדר מנגנוני אחריות אמיתיים או כשהמעורבות האזרחית ברמה המקומית חלשה.

תרשים 2.2: ביזור פוליטי, מינהלתי ופיסקלי



מניעי הביזור

רפורמות ביזור מיושמות ויושמו ממגוון סיבות. לדברי Ivanyna, & Shah "גורמים מורכבים להפליא, כגון שינוי פוליטי במזרח אירופה, סוף הקולוניאליזם, הגלובליזציה ומהפכת המידע, ביסוס זכויות יסוד אזרחיות על ידי ערכאות, פוליטיקה מפלגתית וחוסר שביעות רצון אזרחי מהממשל וחיפושם של האזרחים אחר ממשל מגיב הנותן את הדין, הם חלק מהגורמים שתורמו להיווצרות סופה זו" (2014^[9]) כפי שמציינים Hooghe ואח' (2016^[10]), מגמות ביזור נובעות גם מחשיפת הריכוז המוגזם שיצרו הסמכותנות, בניית המדינה הלאומנית והמלחמות בשלהי המאה ה-20.

ביזור יושם גם כחלק מרפורמות לאומיות לשיפור היעילות והאיכות של שירותים ציבוריים, להעצמת הפיריון והצמיחה האזוריים והמקומיים, לעמידה ביעדי איחוד פיסקלי בעקבות המשבר הכלכלי באחרונה, או בתגובה לתוכניות המוסדיות של ארגונים על-לאומיים. לעיתים, המניעים אינם חיוביים, כיוון שחלק מהמדינות ביזרו הוצאות כדי להעביר מטה את הגירעון. מבחינה היסטורית, ארצות מבוזרות נבעו לעיתים מפשרות שנדרשו במדינות בעלות אוכלוסייה מגוונת, בין היתר, כדי להבטיח יציבות פוליטית.

פרדיגמת הביזור המתחזקת הונעה על ידי שלושה גורמים עיקריים: מניעים פוליטיים, מניעים כלכליים ומגמות-על.

ביזור הוא קודם כל בחירה פוליטית

יישום רפורמת ביזור הוא סוגיה פוליטית ולפיכך יש לראותה ולעסוק בה כחלק מרפורמה פוליטית, לרבות, לדוגמה, רפורמות פיתוח טריטוריאליות, רפורמות במסגרות השיפוט, השירות האזרחי והרגולציה, תוך הגברת האחריות והפחתת חוסר היציבות הפוליטי. בתיאוריה, רפורמות ביזור מקדמות תפיסה חדשה של ממשל, שאינה מבוססת על יחסים היררכיים, מעלה-מטה ואופקיים, אלא מוסיפה פרספקטיבת מטה-מעלה ושיתוף, עם יותר שקיפות, אחריותיות והשתתפות, במיוחד מצד האזרחים. עקרונות הדמוקרטיה המקומית והמשניות מוגדרים כ"תפיסה [...] לפיה יש להעביר את תכנון ויישום המדיניות הציבורית לרמת הממשל הנמוכה ביותר והקרובה ביותר לאזרח, המסוגלת להשיג מטרות אלה". עקרונות אלה הם הבסיס המהותי של בחירה פוליטית זו (Oates, 1999^[11]) באחדות מהחוקות הלאומיות, הביזור מקודש כעיקרון מהותי להעמקת הדמוקרטיה, לשיפור מאזן הכוחות בין רמות ממשל גבוהות ונמוכות ולהבטחת השתתפותם היעילה של האזרחים בקבלת החלטות (תיבה 2.3).

בתיאוריה, דמוקרטיזציה היא הבסיס לביזור אמיתי, כיוון שהביזור כולל בחירות מקומיות המבוססות על פלורליזם ועל השתתפות אזרחית רחבה יותר. בפועל, כאמור לעיל, לעיתים נזנחים הדמוקרטיה המקומית והמנגנונים המאפשרים מעורבות אמיתית של האוכלוסייה בעניינים מקומיים. שיקום או בניית מערכות דמוקרטיות היו תמריץ משמעותי לביזור בחלק מהמדינות באסיה, באמריקה הלטינית, במרכז אירופה ובמזרח. בקוריאה הביזור החל בשנת 1987 עם "הצהרת הדמוקרטיזציה" וצבר תאוצה בשנת 1988 עם רפורמת חוק האוטונומיה המקומית ולאחריו ארגון הבחירות המקומיות הראשונות בשנים 1991 ו-1995.

חיפוש זה אחר שליטה דמוקרטית מקומית גדולה יותר הניע מהלכים אחדים לעבר ביזור ברחבי העולם. באסיה, למשל, השגת תוצאות פוליטיות דמוקרטיות יותר היוותה תמריץ ניכר לביזור במדינות דוגמת הודו, אינדונזיה או קוריאה, עם תנועות פרו-דמוקרטיה ואזרחיות שהתנגדו לדיקטטורות ולמשלות אוטוקרטיות ממורכזות. ביפן מאמץ הביזור החל לאחר מלחמת העולם השנייה, אז ביזור נחשב אמצעי להשגת תוצאות פוליטיות דמוקרטיות יותר. קידומה של מערכת דמוקרטית של הממשלה המקומית היה חלק מסדר היום הלאומי (Chatry, & Vincent, 2012, בקרוב).

תופעה דומה אירעה במדינות מרכז אירופה ומזרחה בתחילת שנות ה-90, כתגובה לכשלי המדינה הממוכזת הקומוניסטית בארבעת העשורים הקודמים וכן במדינות באמריקה הלטינית, שבהן החזרה לממשלה דמוקרטית קושרה לביזור. באפריקה, תהליך הביזור של דרום אפריקה היה רכיב חיוני במעברה מאפרטהייד לדמוקרטיה (OECD, 2008^[13]; 2011^[14]).

הביזור היה גם דרך לחיזוק היציבות הפוליטית, במניעת ההתפרקות של "מדינת הלאום". כך במדינות שבהן קיימות זהויות אזרחיות חזקות, או בבנייה מחדש של מדינות שנפגעו מעימותים, כגון אוקראינה (OECD, 2018^[15]).

תיבה 2.3: ביזור הוא עיקרון חוקתי במספר מדינות

באחדות מהחוקות הלאומיות, הביזור מקודש כעיקרון מהותי להעמקת הדמוקרטיה, לשיפור מאזן הכוחות בין רמות ממשל גבוהות ונמוכות ולהבטחת השתתפותם היעילה של האזרחים בקבלת ההחלטות. בתיאוריה, מעמד חוקתי זה מגן על המבנה הדמוקרטי ועל התפקוד של רובדי ממשל תת-לאומיים מפני התערבות או ביטול על ידי הממשלה המרכזית. לפיכך, החוקה היוותה מגן מפני ביטול שרירותי של רובדי ממשל מקומיים (Shah, 2017^[16]).

לדוגמה, בפרו תהליך הביזור הנוכחי החל בשנת 2002, כאשר הקונגרס, שהונע מכוח יעדים דמוקרטיים וכלכליים, הכריז באופן חוקתי שפרו היא "מדינה מבוזרת" (סעיף 43 לחוקה). בקולומביה, אימוץ החוקה החדשה בשנת 1991 העצים באופן משמעותי את תהליך הביזור, בהכרזה ש"קולומביה היא מדינה סוציאלית מאוגדת כדיון בדמות רפובליקה מבוזרת אוניטרית עם ישויות אזרחיות אוטונומיות" (OECD, 2014^[17]; 2016^[18]).

במדינות פדרליות, החוקה הפדרלית היא המפתח להגדרת הכללים הקובעים שיתוף סמכויות בין הממשלה הפדרלית לבין הממשל במדינות המקומיות, לרבות הסדרים פיסקליים. עם זאת, החוקה הפדרלית לא תמיד מתחשבת בעיקרון הביזור ברמת הממשל המקומי. לדוגמה, באוסטרליה הרשויות לא מוכרות במפורש בחוקת חבר העמים, חרף משאלי עם כושלים או נטושים בשנים 1974, 1988 ו-2013, שהציעו הכרה חוקתית. עם זאת, בחלק מהפדרציות, כגון אוסטרליה, בלגיה, גרמניה, מקסיקו ושווייץ, העיקרון המובטח של ממשלה עצמאית מקומית מפורט בחוקה הפדרלית.

חשיבותם של מניעים כלכליים בהנעת תהליכי ביזור

הגישה הכלכלית לביזור מדגישה את החשיבות של שיפור השירותים הציבוריים המקומיים. הרעיון הוא שבידי הממשלות המקומיות קיים מידע אמין יותר לגבי הצרכים וההעדפות של התושבים ולפיכך הן עשויות לתת מענה טוב יותר לצרכי האוכלוסייה, בעלות נמוכה יחסית לעומת הממשל המרכזי (ראו פרק 4).

מניעים כלכליים לביזור הם: הגברת היעילות באספקת שירות ציבורי; ניצול טוב יותר של משאבים ציבוריים והבטחת יעילות ההוצאה (במיוחד בהקשר של משבר פיננסי ציבורי ועל רקע מגבלות תקציב קשות); הגברת השוויון בגישה לשירותים; התאמת המדיניות להקשרים מקומיים ולצרכי האוכלוסייה. מניעים אלה עמדו במרכז הטיעון של ארגונים גלובליים, כגון קרן המטבע הבינלאומית והבנק העולמי, לתמיכה בביזור.

מגמות-על וביזור

מגמות-על בתחום הביזור קשורות לתהליכי דיגיטציה, גלובליזציה של פעילות כלכלית ועיור והן תורמות לחיזוק תפקידן של ממשלות תת-לאומיות. גלובליזציה מאותתת שתנועה חופשית של הון בין מדינות ובתוכן משמעה גם שרשויות יכולות להתחרות על השקעה זרה - משימה שהייתה בעבר נחלתן של ממשלות מרכזיות בלבד (Olowu, 2003^[19]). עם זאת, הגלובליזציה הובילה להחייאה של זהויות תרבותיות מקומיות ובכך לכוח כלכלי ופוליטי גובר של ישויות תת-לאומיות. בשנים האחרונות, תפקידן של מדינות הלאום התחזק בהקשר של התנגדות לגלובליזציה ולאור משבר דמוקרטי במדינות רבות. במצבים כאלה, תפקיד הממשלות המקומיות הודגש בהיותן קרובות יותר לאזרחים וכדרך להדהוד טוב יותר של דרישות האזרחים ומתן מענה לצרכיהם. כך, המעבר ל"מקומי" עשוי להיות תשובה לכוחות ה"גלובליים". לעיתים קרובות, היחסים בין הגלובלי לבין המקומי מכונים "גלוקליזציה" (Sharma, 2018^[20]).

עיור הוא עוד מגמה גלובלית עיקרית, המשפיעה על הביזור. כיום, למעלה מ-50% מאוכלוסיית העולם חיה ברשויות. עד שנת 2100, נתון זה צפוי להגיע ל-85%. בתוך 150 שנה האוכלוסייה הרשותית תגדל ל-9 מיליארד נפש עד שנת 2100, כאשר בשנת 1959 היא מנתה פחות ממיליארד. תקופת עיור מהיר זה תביא גם לעלייתן של ערי-על, המוגדרות כאזור מטרופולין, שאוכלוסייתן הכוללת עולה על 10 מיליון איש. בשנת 1950 ניו-יורק וטוקיו היו ערי העל היחידות, אולם עד 2014 מספרן כבר עלה ל-28 (OECD, 2015^[21]). רשויות אלו גדלות מבחינת אוכלוסייה, תשתיות ורשתות ובהתאם גם מורכבותן גוברת והולכת.

מהפכת המידע והדיגיטציה פגעה ביכולתן של ממשלות לשלוט בזרימות מידע. טכנולוגיית מידע ותקשורת (המכונות בקיצור ICT) ושינויים טכנולוגיים אחרים (בלוקצ'יין, מערכת מידע גיאוגרפי, רובוטיקה) אף הגדילו את ההזדמנויות של ממשלות מקומיות לשפר את הדרכים שבהן הן מתקשרות עם אזרחים ומערבות אותם (דמוקרטיה מקוונת [e-democracy] והשתתפותית, אחריותיות ושקיפות מבוססות ICT בממשל מקומי). כלים דיגיטליים מסייעים לממשלות לספק שירותים ציבוריים מקומיים (ממשלה מקוונת [e-government]), לנהל משאבים ציבוריים ביתר יעילות (למשל, לגביית מס), לשפר את יכולות הסגל והניהול ולאמץ דגמים חדשים של ניהול ציבורי. ICT יכולות לשפר את היחסים בין הממשלה המרכזית לבין הממשלות התת-לאומיות, בכך שיאפשרו מעבר לשיטות ממשל מבוזרות יותר.



תרשים 2.3: מניעים לביזור

מניעים פוליטיים		מגמות על
מניעים כלכליים	<ul style="list-style-type: none"> דמוקרטיה מקומית השתתפות אזרחים אחריותיות שקיפות יציבות לאומית שילוב מיעוטים וזהויות 	<ul style="list-style-type: none"> עיוור גלוב/קליזציה מגמות דמוגרפיות דיגיטציה
<ul style="list-style-type: none"> יעילות באספקת שירות ציבורי ניצול טוב יותר של משאבים ציבוריים ויעילות הוצאה שוויון בגישה ובשירות/הכללה/הפחתת עוני מדיניות מותאמת להקשרים מקומיים ולצורכי האוכלוסייה פיתוח אזורי 		

דרכים שונות ליישום תהליכי ביזור

גישת "המפץ הגדול" לעומת גישות שלביות

רפורמות ביזור ניתנות ליישום בדרכים שונות: בגישת "המפץ הגדול" או צעד אחר צעד באופן שלבי או אף בגלים (כגון יפן עם רפורמות קידום הביזור הראשונה והשנייה או צרפת עם שלושת "חוקי הביזור" בשנים 1982 עד 2015).

לגישת "המפץ הגדול" שני מאפיינים עיקריים: (1) היא כוללת גישה כוללת ומשולבת של שלושת הרכיבים העיקריים של הביזור (פוליטי, מינהלתי ופיסקלי); (2) היא מיושמת במהירות במשך תקופה קצרה.

אחד היעדים העיקריים של גישה זו הוא וידוא, שאמצעים עיקריים ליישום ביזור פוליטי, מינהלתי ופיסקלי יאומצו כחבילה אחת, ללא רכיבים חסרים, ושכל חלקי התצרף (הפאזל) משתלבים. כלומר, מושג האיזון הרצוי בין אוטונומיה לבין אחריותיות, תוך יצירת תמריצים לחיסכון בעלויות. בכך יתרונה של גישה זו. הביטוי "מהירות הבזק" מייצג את הניצול המיטבי של חלון הזדמנויות זה, כיוון שבכל רפורמה ישנם מפסידים, העלולים לנצל תקופה ארוכה כדי להתארגן ולבנות קואליציות לעקיפת הרפורמה או לחסימתה (Shah, & Thompson, 2004^[22]).

עם זאת, לגישת "המפץ הגדול" יש גם חסרונות. היא עלולה להיראות כמהלך הנכפה מהמרכז מהר מדי, תוך הסתכנות בכך שתידחה כהשתלה שכשלה. היו מדינות שנאלצו לסגת, כיוון שתהליך הביזור היה מהיר מדי וחזק מדי. כך קרה, לדוגמה, במדינות במרכז אירופה ובמזרחה ובמדינות מתפתחות רבות. היו קיימים חוקי ביזור אך הם לא יושמו מעולם או שיושמו באופן חלקי, כיוון שהתוכניות היו שאפתניות מדי ולא מציאותיות.

לגישה שלבית יש יתרונות אחדים: (1) עשויה לעזור ביישומם של השלבים והרכיבים השונים ולאפשר התאמות נחוצות; (2) עשויה לאפשר פיתוח מתקדם של מערך בניית יכולות בממשלות תת-לאומית, באופן שיבטיח כשירות לטיפול באחריותיות חדשות שהוקצו להן ולנהל ביעילות את משאביהן; (3) לספק יותר הזדמנויות לשכנע אזרחים ולערב אותם בתהליך וכך לצבור תמיכה ולבנות הסכמה רחבה יותר דרך התייעצויות, מידע, דיונים ציבוריים וכולי; (4) כל אחד מהשלבים ביישום הרפורמה יכול ליצור תמריץ להנעת רפורמות נוספות מצד הממשלה המרכזית, הרשויות המקומיות והחברה האזרחית. ניסווי פיילוט (כגון ה"ניסויים החופשיים המשותפים" בדנמרק, בפינלנד ובשוודיה) וכן "אזריות ניסיונית" (למשל, בפינלנד, בצרפת ובשוודיה) מציגים גישה מעניינת לביזור, כיוון שהם יכולים להדגים את יעילות הרפורמות ולסלול את הדרך לשינוי נוסף בקנה מידה גדול יותר (OECD, 2017^[21]).



בכל מסלול שייבחר, הביזור הוא תהליך שאינו מסתיים, שכן שינוי מערכת הממשל משמעו הסתגלות מתמשכת למערכת החדשה. במערכת שכבר הייתה מבוזרת, הביזור הוא בעצם תהליך של הבניה מחדש של המערכת מרובת הרבדים. הוא יכול להתקיים בלי העברות גדולות של אחריות, אולם עם יותר התאמות של המערכת הנוכחית באמצעות הקצאות מחדש של פונקציות או של משאבים פיסקליים, כפי שקרה בצרפת ובהולנד.

הביזור הוא גם תהליך דינמי. לפיכך, מניעי הרפורמה עשויים להשתנות עם הזמן, בהתאם להקשר הפוליטי, הכלכלי, החברתי והתקציבי. חלק מהגורמים עשוי להיות מחזורי, בהתאם לנסיבות הכלכליות, לדוגמה, המשבר הגלובלי בשנת 2008 האיץ רפורמות ביזור רבות.

התנסויות בינלאומיות מראות, שעיצוב ויישום הם השלבים המתגרים ביותר ברפורמת ביזור. רפורמות ביזור רבות נתקעו, נכשלו ובוטלו, נדחו ואפילו עברו היפוך, אחרות שונות והותאמו לאורך הדרך או יושמו באופן חלקי. כדי להבטיח יישום מוצלח והתמודדות עם מכשולים בלתי צפויים, לעיתים קרובות עולה צורך ברפורמות נוספות ומשלימות לתיקון חריגות אפשריות ולשיפור מנגנוני ממשל מרובי רבדים.

גישות מלמעלה-למטה או מלמטה-למעלה

ניתן לבצע רפורמת ביזור מלמעלה למטה או מלמטה למעלה. מבחינה היסטורית, תהליכי ביזור מלמטה-למעלה היו צורת ביזור דומיננטית בצפון אמריקה ובצפון אירופה. כיום, ישנן דוגמאות ספורות בלבד לגישת כאלו. הרפורמה האזורית בשוודיה היא דוגמה לרפורמות שקודמו על ידי הצמרת, אולם ההחלטה הושארה בידי ה"תחתית". בניגוד למדינות רבות, ממשלת שוודיה לא כפתה דגם אזוריות יחיד, אלא התנסתה ב"אזורי פיילוט" ואפשרה הטרוגניות אזורית מבחינת גופי ממשל אזוריים ואחריות אזוריות. גישה זו לאזוריות זימנה למידה, כוונן רפורמה וטיפוח הסכמה (OECD, 2017^[23]). גישת מלמעלה-למטה, שבה הממשלה הלאומית מחליטה להעביר חלק מהאחריות שלה כלפי מטה, נפוצה יותר כתהליך הביזור הדומיננטי בדרום אירופה ובכל המדינות המתפתחות והמדינות במעבר (Shah, & Thompson, 2004^[22]) עם זאת, במדינות אלה ישנם מקרים שבהם הביזור קודם על ידי אליטות מקומיות ואזוריות כאסטרטגיה לניוד ולשימור בסיסי כוח אזוריים (Devas, & Delay, 2006^[7]).

במקרה של גישות מלמעלה-למטה, המניעים לביזור לא היו פוליטיים או כלכליים (במונחי דמוקרטיה מקומית, אחריותיות, יעילות וכולי), אלא התמקדו בשיקולים קצרי טווח (חישובים פוליטיים, העברת אחריות לאמצעים לא פופולריים, העברת הנטל הפיסקלי לתחתית). כך קרה לאחרונה במדינות אחדות במהלך המשבר הפיננסי, כאשר מספר משימות חברתיות בוזרו ללא תגמול פיסקלי ממשי ולפיכך אילצו ממשלות מקומיות לתפקד כ"חוצץ חברתי" ("ביזור המשבר"). במקרים רבים, גישה זו מביאה לתהליך ביזור חלקי, שבו חסר הממד הפוליטי או הפיסקלי.

רפורמות ביזור אף קודמו במרץ (ואפילו נכפו) על ידי הקהילה הבינלאומית (כגון בנקים בינלאומיים, רשויות בינלאומיות ותורמים). בשנים 2008-09 התמיכה ביוון מהבנק האירופי המרכזי, מהמועצה האירופית ומקרן המטבע הבינלאומית כללה רפורמות טריטוריאליות ומוסדיות (כגון רפורמת קליקרטיס [Kallikratis]). המטרה הייתה ליעל את הארגון הטריטוריאלי, להפחית את ההוצאה הציבורית ולשפרה בעזרת חיזוק הביזור. גם באפריקה גופים בינלאומיים קידמו את הביזור, כיוון שחששו שהממשלות המרכזיות לא יצליחו לספק שירותים ולטפל בעוני ביעילות. התמיכה בטיעונים הכלכליים בעד הביזור חפפה לעיתים לסדר היום הליברלי של הקטנת תפקידה של הממשלה המרכזית, תחת הכותרת "ממשל טוב", אולם התוצאות היו מעורבות, כיוון שהתנאים המוקדמים להצלחת הביזור לא נענו (Devas, & Delay, 2006^[7]; Shah, & Thompson, 2004^[22]) (ראו פרק 4).



יד ביד עם רפורמות אחרות

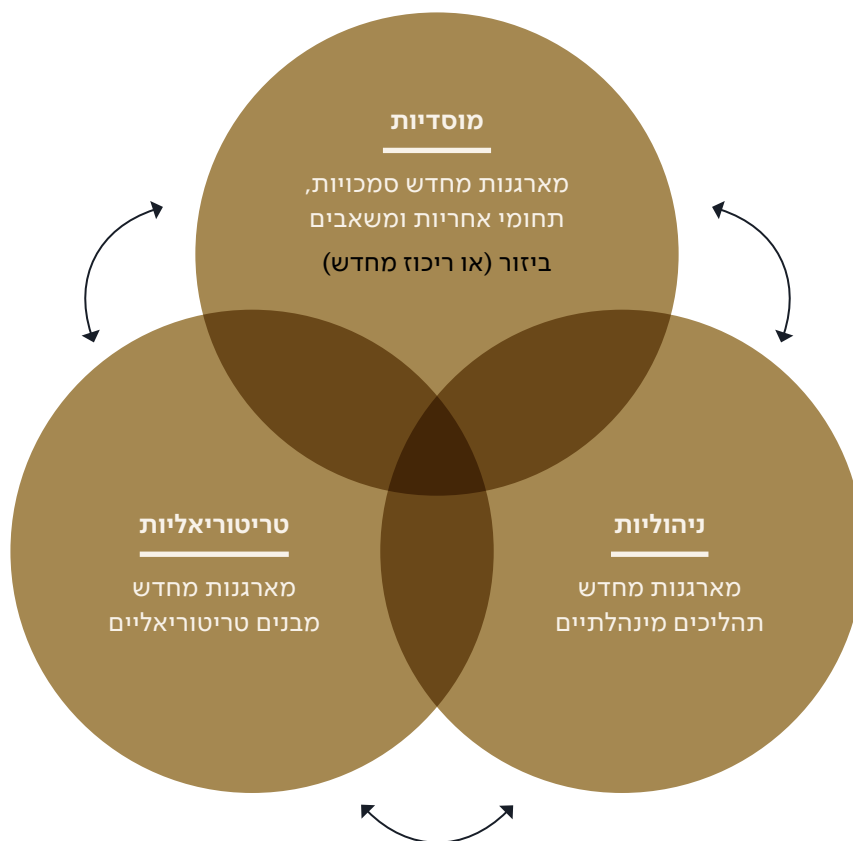
הביזור הוא לא רק רפורמה של המגזר הציבורי. יש לבחון אותו באופן מקיף ו"רב-מוקדי", לרבות ההבחנה באינטראקציות בין ישויות ציבוריות לבין בעלי עניין פרטיים (למטרות רווח או שלא למטרות רווח), במיוחד לגבי אזרחים ועסקים (Ostrom, 2010^[24]). לעיתים קרובות, לרפורמות ביזור נלוות רפורמות נוספות הקשורות ברובדי ממשל שונים, בעיקר רפורמות טריטוריאליות ורפורמות ניהול ציבורי (OECD, 2017^[2]). לרוב, שלוש קטגוריות הרפורמה הללו קשורות זו בזו ומשלימות זו את זו (תיבה 2.4 ותרשים 2.4).

רפורמת ביזור עשויה להיות אחד המניעים לרפורמה טריטוריאלית. ריבוי המשימות המועברות לממשלות המקומיות יכול להוביל ללחץ להגדיל את גודלן של הממשלות המקומיות ואת יכולותיהן להתמודדות עם האחריות הנוספות. רשויות נדרשות להתאחד לקהילות טריטוריאליות מאוחדות כדי לקבל אחריות חדשות ומימון נוסף. כך קרה ברפורמה הנכחית באוקראינה, שבה איחוד רשותי מהווה צעד ראשון ו"פלטפורמה לביזור" (OECD, 2018^[15]).

תיבה 2.4: רפורמות מוסדיות, טריטוריאליות ומינהלתיות: שלוש קטגוריות עיקריות של רפורמות ממשל מרובה רבדים

רפורמות מוסדיות שואפות לארגן מחדש את הסמכויות ואת האחריות בין רמות הממשלה. לפיכך, הן כוללות תהליכי ביזור או ריכוז מחדש, ביניהם העברת משימות, נכסים, אמצעים אנושיים ופיסקליים מהממשלה המרכזית לרובדי ממשל תת-לאומיים ולהיפך, והגדרה מחדש של היחסים בכל רמות הממשלה. רפורמות טריטוריאליות שואפות לארגן מחדש מבנים טריטוריאליים, לעיתים קרובות בעדכון ובשינוי גודלם של תחומי המינהל של הממשלה האזורית והמקומית וגבולותיה הגיאוגרפיים. רפורמות אלה נועדו לשיפור ההתאמה בין גודלם של מבנים תת-לאומיים לבין תחומי האחריות והתפקידים שלהם. רפורמות ניהוליות שואפות לארגן מחדש תהליכים מינהלתיים וניהוליים של ממשלות תת-לאומיות, לרבות ניהול משאבי אנוש, ניהול פיננסי, ממשלה מקוונת וכולי.

תרשים 2.4: קשר הדוק בין רפורמות מוסדיות, טריטוריאליות וניהוליות



OECD. (2017^[2]). Multi-level governance reforms: Overview of OECD country experiences, <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>

גם ההיפך נכון, כלומר, רפורמה טריטוריאלית היא אחד המניעים לרפורמת ביזור. לדוגמה, בצרפת הרפורמה האזורית משנת 2015 הייתה, בראש ובראשונה, רפורמה שכללה את האיחוד של 22 אזורים קיימים ל-13 אזורים, כדי לבנות אזורים גדולים וחזקים יותר. הרציונל מאחורי הרפורמה היה יצירת חיסכון והשגת רווחי יעילות, בניית אזורים הומוגניים יותר מבחינה סוציו-אקונומית והענקת הכרה מספקת לאזורים אלה כדי לאפשר להם לשתף פעולה ברמה הבינלאומית והאירופית. שמונה חודשים לאחר מכן חוקק החוק בדבר "תחמת אזורים", ששינה את הקצאת האחריות בין רמות ממשל, לרבות חיזוק האחריות האזורית.

לבסוף, ניתן להציג גם רפורמות ניהוליות בקשר לרפורמות מוסדיות ו/או טריטוריאליות, במקביל או ברצף, כיוון שהן מאפשרות בחינה ומודרניזציה של תהליכי ניהול וממשל.

האתגר שבמדידת הביזור

הגדרות ביזור סותרות, ריבוי הממדים המבני וההטרוגניות של ההתנסויות בשטח מסבירים את הקושי הניכר שבמדידת הביזור בפועל. אינדיקטורים פיסקליים מסייעים ביצירת תצוגה מקרו-כלכלית של הביזור, אולם נותרים חלקיים, בהתמקדם רק בהיבטים פיסקליים, ועלולים להוביל לפרשנות מעוותת של המציאות אם לא משלימים אותם בעזרת ניתוח המתעלה מעבר להם. האינדיקטורים הפיסקליים אמנם חיוניים, אבל לא די בהם כדי לדייק בעובדות בנוגע לביזור. יש להשלים בעזרת גישות משלימות, הכוללות אינדיקטורים כמותיים ואיכותיים, זאת כדי לקבוע את סדר הגודל האמיתי של הביזור, להבין נכונה את המגמות הקיימות ולהעריך במדויק את השפעת הביזור ואת תוצאותיו.

אוטונומיה פיסקלית תת-לאומית

לא קל לאמוד את תפיסת הביזור הפיסקלי. אוטונומיה פיסקלית נוגעת לשני צדי התקציב: הוצאות והכנסות. לעיתים גם אם הנתונים מצביעים על אוטונומיה פיסקלית בצד ההוצאות, "כוח ההוצאה" בפועל של הרובד התת-לאומי עשוי להיות מוגבל. זאת מכיוון שבמקרים רבים, רובדי ממשל תת-לאומיים פועלים כ"סוכן משלם", תוך יישום סדר יום ממשלתי ומוגדר להוצאות, עם סמכות מוגבלת או אפסית לקבלת החלטות וללא מרחב תמרון, או משום שתקנות תקציביות, נורמות וסטנדרטים משיתים תקרות או הוצאות חובה. גם אוטונומיית ההכנסות היא סוגייה מורכבת שאינה מסתכמת באוטונומיית המיסוי. לדוגמה, אוטונומיית ההכנסות תלויה בשיקול הדעת של הרובד התת-לאומי, בהעברות בין-ממשלתיות (מהעברות ייעודיות ומותנות למענקים למטרה כללית בהתאם לנוסחה), בסוג המיסים (ממיסים משותפים עם סמכות מיסוי אפסית או מוגבלת למיסים ממקור עצמי, שלגביהם רובדי ממשל תת-לאומיים מחזיקים בסמכות מסוימת לקבוע שיעורים ובסיסים), ביכולת לקבוע את רמת השיעורים, את חיובי המשתמש או את האגרות או באפשרות לגייס הכנסות מנכסים מקומיים.

אוטונומיה פיסקלית כוללת גם את היכולת להשתמש במימון חיצוני (למשל בנטילת הלוואות, בהתקשרות בשותפויות ציבוריות-פרטיות) וגם את היכולת לנהל תקציבים, לגייס עובדים ולפטורם, לבחור את צורות האספקה של שירותים ציבוריים מקומיים, את מנגנוני השליטה והדיווח המקומיים, את אומדני הביצוע וכולי. לבסוף, גם כלי ממשל המכוונים להשוואה ולצדק חלוקתי עלולים להגביל את האוטונומיה הפיסקלית של ממשלות תת-לאומיות, בפרט בהשוואה אופקית (העברת משאבים מתחומי שיפוט אמידים לתחומי שיפוט עניים יותר, המכונה עיקרון "רובין הוד").

אוטונומיית ההכנסות ניצבת בלב הביזור. תמהיל המענקים שמקבל הרובד התת-לאומי לעומת הכנסותיו ממס, כמו גם הסמכות לגבי מקורות הכנסה אלה, הם מאפיינים קריטיים לבחינת מידת האוטונומיה של הרובד התת-לאומי. קביעת החלוקה האנכית של ההכנסות ממס בין רמות הממשל, איזה סוג מס ייגבה על ידי הרובד האזורי, בהתאם לאילו קריטריונים ובאיזו מידה יהיה לו שיקול דעת לגבי בסיסים ושיעורי מס – כל אלה מאתגרים במיוחד במדיניות ביזור.

חשוב להדגיש, שאין גבולות ברורים בין מקורות ההכנסה השונים. ההגדרות מעורפלות והן נעות מאוטונומיה מועטה במקרה של מענקים ייעודיים (המוקצים למשימות ייחודיות או למיזמים ייחודיים ומגיעים עם הנחיות, עם בקרות נוקשות יותר ועם חובות דיווח) לאוטונומיה ניכרת במקרה של מיסים ממקור עצמי, כאשר רובדי ממשל תת-לאומיים מוסמכים



לקבוע שיעורים ובסיסים (לרוב מדובר במיסי רכוש) (תרשים 2.5). גם במקרה זה, היכולת לפעול בנוגע לשיעורים ולבסיסים עשויה להיות כפופה לרגולציה ולמגבלות, המקטינות את סמכות המיסוי של ממשלה תת-לאומית (למשל, בהשגת תקרות, פטורים שמשיתה הממשלה המרכזית וכולי).

בין שתי נקודות הקיצון הללו ישנם דירוגים שונים מחלוקת הכנסות (מענקים כלליים), מס משותף, מס יסף (או חיובים נוספים) על מיסים לאומיים, כגון מס הכנסה אישי, מס הכנסת תאגיד או מס ערך מוסף על רווחי מס מרחב תמרון משתנה מבחינת שיעורים ובסיסים (לדוגמה, תקרות שיעורים או פטורים מוגבלים).

תרשים 2.5: רצף אוטונומיית המס התת-לאומית



הצורך להתקדם מעבר לאינדיקטורים פיסקליים כדי למדוד ביזור

אינדיקטורים פיסקליים, כגון חלקם של הרבדים התת-לאומיים בהוצאות הלאומיות, בהכנסות ובהשקעות, מספרים סיפור חשוב לגבי המקום שבו יוצא הכסף, אולם לא מציגים במלואם את כל היבטים של סמכות ההוצאה וההכנסה. אינדיקטורים פיסקליים עלולים להיות מטעים במיוחד, כיוון שביזור בהוצאות עשוי להיות הוצאה מואצלת, ששולמה מטעם הממשלה המרכזית. במדינות רבות, לרובדי ממשל תת-לאומיים יש סמכות הוצאה מועטה, במיוחד כשהם "הסוכן המשלם" עבור הממשלה המרכזית, לדוגמה, תשלום שכר הספקים או חלוקת הטבות סוציאליות והטבות רווחה לבתי אב, עם אפשרות בחירה אפסית או מוגבלת בשאלה כיצד יוקצו ההוצאות (למשל, בדנמרק במגזר הסוציאלי). לעיתים קרובות, לרובדי ממשל תת-לאומיים אין אוטונומיה מלאה וסמכות לקבלת החלטות מלאה בתחומי אחריותם, ולעיתים הם מתפקדים יותר כסוכנויות הממונות ומפוקחות על ידי הממשלה המרכזית ולא כגופים קובעי מדיניות עצמאיות. לדוגמה, ישנן מדינות נורדיות שבפועל הן מבוצרות פחות מכפי שמראים האינדיקטורים הפיסקליים (למשל, דנמרק, פינלנד, שוודיה) וישנן מדינות רבות, שבהן חלק משמעותי מההוצאה הציבורית מתבצע ברמות ממשל נמוכות יותר, אולם מידע זה מציג תמונה לוקה בחסר של מה שרובדי ממשל תת-לאומיים יכולים לעשות בפועל כדי להשפיע על חיי התושבים שחיים בשטחם. היבטים פיסקליים הם ממד אחד בממשל מרובה רבדים ויש להשלים בעזרת אינדיקטורים אחרים כדי ליצור תמונה מלאה של מערכות הביזור. קיימים מדדים אחדים הנוגעים גם לממדים אחרים של הביזור.¹ מדד הסמכות האזורית ומדד האוטונומיה המקומית הם ניסיונות מקיפים למדוד את המידה האמיתית של סמכויות הממשל התת-לאומי, מעבר לאינדיקטורים הפיסקליים. הם מספקים תמונה של ממשל מרובה רבדים, שהיא קרובה יותר למציאות מהתמונה הנראית כשבוחנים רק אינדיקטורים פיסקליים.

מדד הסמכות האזורית: משתמש באזור כיחידת הניתוח. המדד מנתח אזורים ב-81 מדינות, תוך התייחסות לעשרה ממדים מדי שנה בשנים 1950-2010 (Hooghe, Marks, & Schakel, 2010^[25]; Hooghe et al., 2016^[10]). המדד מבחין בין רבדים המשויכים ל"ממשל ביניים" (ראו גם פרק 3)². עשרת המדדים מדד הסמכות האזורית כוללים בעיקר אוטונומיה פיסקלית, אוטונומיית אשראי, אולם גם חיקוק ושליטה ניהולית (ראו נספח א').

מדד האוטונומיה המקומית: משתמש במתודולוגיה זהה ככל האפשר לזו של מדד הסמכות האזורית, תוך שימוש ברובד המקומי כיחידת התייחסות. המדד פותח עבור 39 מדינות אירופיות ומדווח על שינויים בשנים 1990 עד 2014.

תיבה 2.5: מדד הסמכות האזורית ומדד האוטונומיה המקומית

מדד הסמכות האזורית עוקב אחר סמכות אזורית על בסיס שנתי בשנים 1950 עד 2010 ב-81 מדינות. הדגימה כוללת את כל המדינות החברות באיחוד האירופי וב-OECD, את כל מדינות אמריקה הלטינית, עשר מדינות באירופה מחוץ לאיחוד האירופי ו-11 בפסיפיק ובדרום-מזרח אסיה. יחידת הניתוח היא המחוז האינדיבידואלי/הרובד האזורי. מערך הנתונים כולל רמות ממשל תת-לאומיות עם אוכלוסייה ממוצעת בת 150,000 נפש או יותר. אזורים בעלי מעמד אוטונומי מיוחד או הסדרים אסימטריים מקודדים אף הם בנפרד.

סמכות אזורית נמדדת בעשרה ממדים: עומק מוסדי, טווח מדיניות, אוטונומיה פיסקלית, אוטונומיית אשראי, ייצוג, חקיקה, שליטה ניהולית, שליטה פיסקלית, שליטת אשראי ורפורמה חוקתית. מקורות ראשוניים שבהם המדד משתמש (חוקות, חקיקה) נמדדים בטריאנגולציה עם ספרות משנית והיוועצות עם מומחים ארציים כדי ליצור אומדנים אמנים ותקפים. מערך הנתונים האזורי כולל ציונים שנתיים לממשלות אזוריות או לרבדים אזוריים; מערך נתונים ארצי מחשב במוצע את הציונים הללו לרמה הארצית.

תקפותו של מדד הסמכות האזורית התבררה כיציבה ומדד זה שימש למדידת ביזור אזורי או רב-ממדי.

במעבר למדד האוטונומיה המקומית נדרשו התאמות, כדי לתעד את המאפיינים הייחודיים של הממשל המקומי. לדוגמה, ממשל מקומי, מעצם הגדרתו הוא בעל חקיקה עצמאית (ראו את כתב ההאמנה האירופי לממשל עצמי מקומי). בנוסף לכך, ממדים נוספים נלקחו בחשבון ובוצעו תיקוני משתנים (Andreas Ladner, 2016^[26]).

מקורות:

Hooghe, L. et al. (2016^[10]). Measuring regional authority: A post functionalist theory of governance. Oxford: Oxford University Press. Regional Authority Index, <http://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority/>

Ivanyna & Shah פיתחו אף הם מדידות מקיפות מפותחות של קבלת ההחלטות ברמה המקומית, כלומר ברמת הממשלה הקרובה ביותר לאזרחים (2014^[9]). מערך הנתונים שפיתחו כולל 182 מדינות ומתעד ממדים מוסדיים של אוטונומיה פוליטית, פיסקלית ומינהלתית, שממנה נהנות ממשלות מקומיות. לאחר מכן, ממדים אלה מחושבים במוצע כדי לפתח "מדד ביזור" ואז מותאמים להטרוגניות כדי לפתח "מדד קרבה לממשלה". הניתוח שנערך בהתאם למדד זה מראה, כי קיים קשר בין ממשל מקומי מבוצר, כפי שנמדד על ידי "מדד קרבת הממשלה" – לפיתוח הון אנושי רב יותר, לשחיתות מועטה יותר ולצמיחה גדולה יותר.

בשנת 2010 פיתחה רשת ה-OECD ליחסים פיסקליים בין רמות ממשל מערך של אינדיקטורים להוצאה תת-לאומית, בהתאם לאומדן מפורט של שליטה מוסדית, רגולטורית ומינהלתית, שהממשלה המרכזית מפעילה לגבי תחומי מדיניות שונים של ממשל תת-לאומי (Bach, Blöchliger, & Wallau, 2007^[27]). נוצרו חמש קטגוריות: מדיניות, תקציב, תשומות, תפוקות וניטור, ואוטונומיית הערכה. קטגוריות אלה מאפשרות הערכה טובה יותר של ההבדלים בין אינדיקטורים הנוגעים להוצאה לבין מידת הסמכות של רובדי ממשל תת-לאומיים בתחומי מדיניות נבחרים אלה.

שונות גדולה בין מערכות ביזור ב-OECD וברחבי העולם

רובדי ממשל תת-לאומיים ב-OECD

בשנת 2018 היו במדינות ה-OECD כ-136,800 רובדי ממשל תת-לאומיים, זאת בתשע מדינות פדרליות ופדרליות למחצה וב-26 מדינות אוניטריות. מספר הממשלות התת-לאומיות משתנה מאוד ממדינה למדינה (ראו נספח ב'). מספר זה לא בהכרח קשור לגודל המדינה או לצפיפות האוכלוסייה; מספר הממשלות התת-לאומיות בצרפת ובארצות הברית כמעט זהה. זה נכון גם לגבי צ'כיה (או שווייץ) ומקסיקו, שמספר הממשלות התת-לאומיות בהן כמעט זהה, על אף שאוכלוסיית מקסיקו גדולה מאוכלוסיית צ'כיה פי 11 (ופי 15 במקרה של שווייץ).

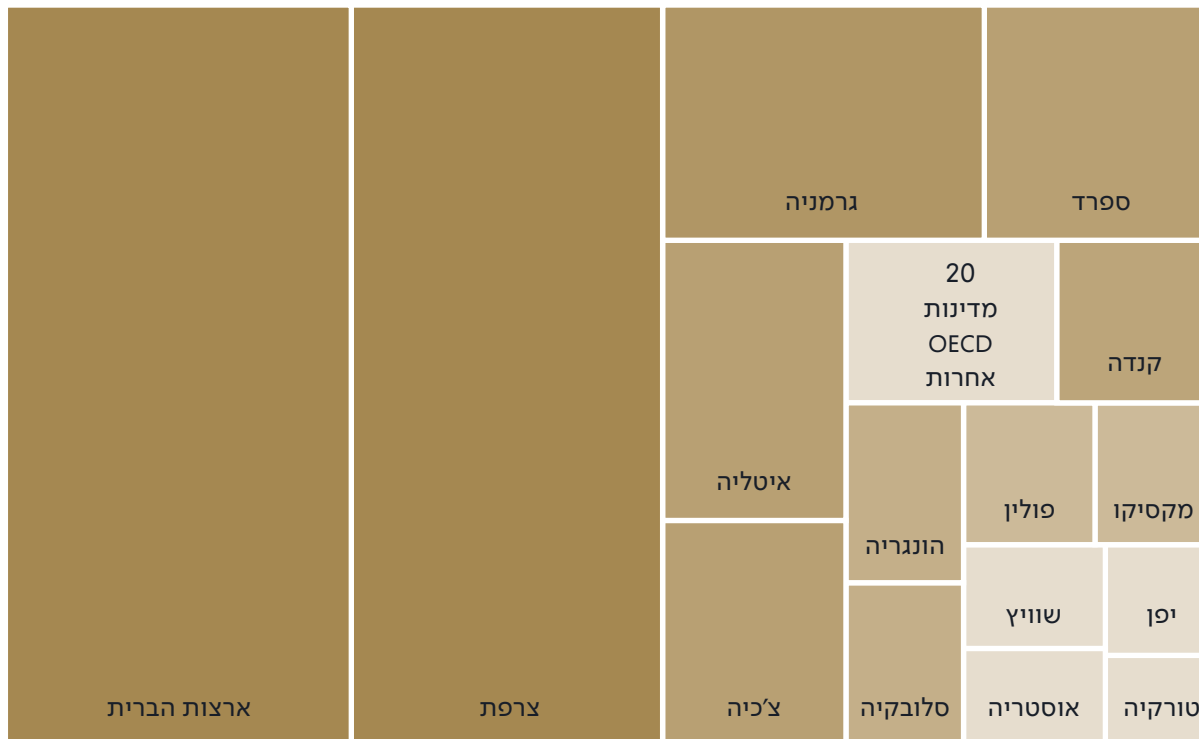
בסך הכול, הממשלות התת-לאומיות בצרפת ובארה"ב מהוות 54% מכל הממשלות התת-לאומיות ב-OECD ולאחריהן גרמניה, ספרד ואיטליה עם המספר השני בגודלו. פחות מ-4% מרובדי הממשל התת-לאומיים ב-OECD נמצאים ב-20 מדינות (תרשים 2.6).

ריבוי רובדי הממשל התת-לאומיים משקף ריבוי רשויות מקומיות. ב-OECD יש כ-132,300 רשויות מקומיות, 4,000 ממשלות ביניים ו-519 אזורים וממשלות ארציות במקרה של ממשל פדרלי. בתשע מדינות ב-OECD ישנו רובד אחד בלבד של ממשל תת-לאומי - הרמה המקומית. רוב המדינות הללו קטנות מבחינת אוכלוסייה ו/או שטח. בחישוב יחד, מדינות אלה מייצגות 2.1% משטחו הכולל של ה-OECD ו-2.7% מאוכלוסייתו. ב-19 מדינות קיימים שני רובדי ממשל תת-לאומיים (רובד מקומי ואזורים/ארצות) ובשבע מדינות יש שלוש רמות ממשל (רובד מקומי, אזורים/ארצות ורמת ביניים בין השניים, כגון départements בצרפת, נפות בספרד, Kreis בגרמניה ואזורים בארה"ב). איטליה נכללה בקבוצה זו עד לרפורמת 2014-15, שביטלה את הנפות כרובדי ממשל תת-לאומיים בבחירה ישירה. מדינות בנות שלוש שכבות מהוות שלישי משטחו הכולל של ה-OECD ומחצית מאוכלוסייתו.

חלק ממדינות ה-OECD מאופיינות בפיזור גבוה במיוחד של רשויות מקומיות, הפוגע באספקת שירותים מקומיים ויוצר בעיות של שוויון בגישה לשירותים ובאיכותם. גודל הרשויות המקומיות משתנה ממדינה למדינה וכן בתוך המדינה. בשנים 2017-18 היה גודל הרשות המקומית הממוצעת ב-OECD 9,700 תושבים (תרשים 2.7), החל מ-1,700 תושבים בממוצע לרשות בצ'כיה וכלה בכ-225,000 תושבים בממוצע לרשות בקוריאה.



תרשים 2.6: מספר רובדי ממשל תת-לאומיים לפי מדינה ב-OECD ב-2017-2018



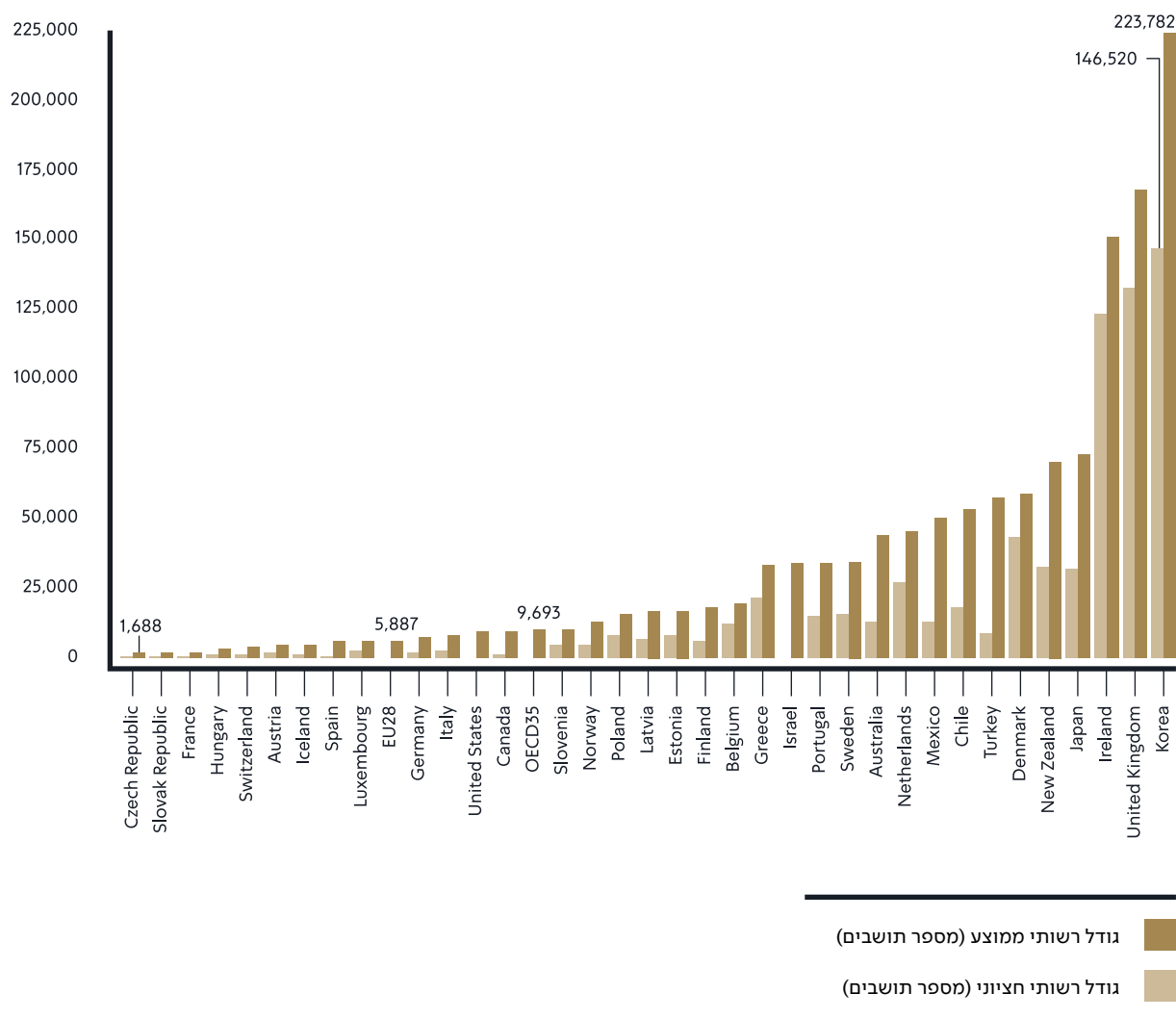
מקור: ההרחבה מבוססת על -

OECD. (2018^[28]). Subnational governments in OECD countries: Key data (brochure and database).

<http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>



תרשים 2.7: גודל רשותי ממוצע וחציוני ב-OECD ובאיחוד האירופי ב-2017-2018



מקור: ההרחבה מבוססת על-

OECD. (2018^[28]). Subnational governments in OECD countries: Key data (brochure and database).

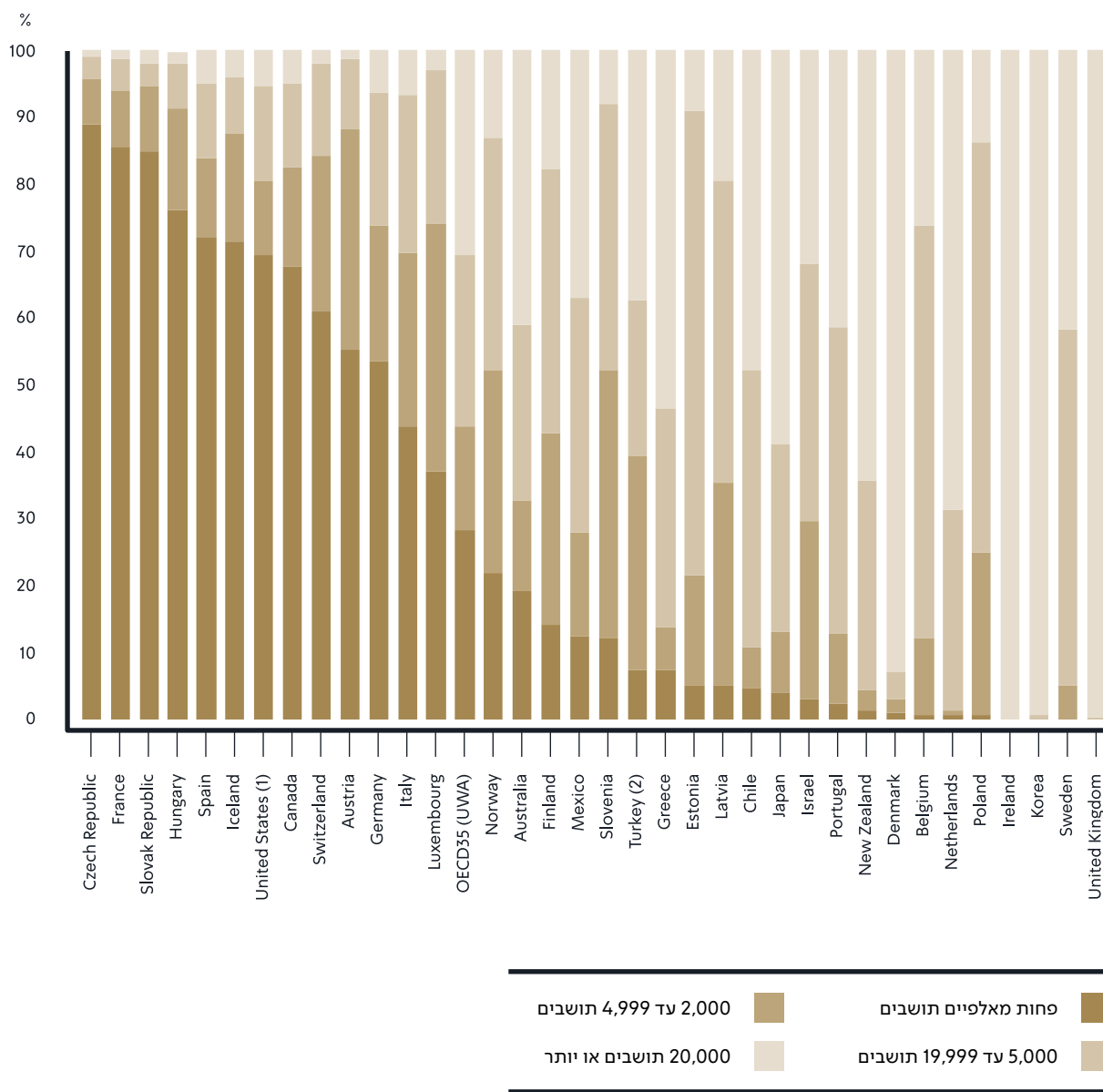
<http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>

ברוב המדינות שבהן יש רשויות מקומיות גדולות ישנן יחידות תת-רשותיות מובנות, המאפשרות להן לשמר רמה מסוימת של דמיון ושל דמוקרטיה מקומית למרות גודלה של הרשות המקומית. לדוגמה, יחידות תת-רשותיות אלה מתאפיינות באגפי משנה מינהלתיים רשתיים, "קהילתיים" ואזרחיים, בהתאם לדין הציבורי ולעיתים יש להן תקציב מואצל, נציגים נבחרים משלהן (מועצה, ראש/ת עיר) וגם סגל משלהן, אולם אין להן אוטונומיה מקומית מלאה, כיוון שהן יצירי העירייה.³ רשתות מקומיות מסוג זה קיימות במגוון ארצות ובהן יוון, אירלנד, קוריאה, הולנד, ניו זילנד, פורטוגל וסלובניה.

לא רק שהגודל הממוצע והחציוני קטן בכמה מדינות ב-OECD, במדינות אחדות קיים גם ריבוי מועצות קטנות מאוד, מבחינת אוכלוסייה ו/או שטח גיאוגרפי. בצ'כיה, בצרפת ובסלובקיה, ביותר מ-85% מהרשויות חיים פחות מאלפיים תושבים (תרשים 2.8).



תרשים 2.8: רשויות לפי קבוצות גודל אוכלוסייה ב-OECD



1. דרגות הגודל שונות מעט: פחות מ-2,499 תושבים, 2,500 עד 4,999, 5,000 עד 24,999, 25,000 או יותר.
2. רשויות מטרופולין לא נכללו כדי למנוע ספירה כפולה.

מקור: ההרחבה מבוססת על-

OECD. (2018[28]). Subnational governments in OECD countries: Key data (brochure and database).

<http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>



שונות בתמהיל ההוצאות של ממשלות תת-לאומיות

כדי להבין מערכות ביזור, יש לראות מה אומרים האינדיקטורים הפיסקליים מבחינת הוצאות תת-לאומיות בתחומי המדיניות השונים. במדינות ה-OECD קיימות רמות שונות של ביזור, שנמדדו לפי מידת ביזור ההוצאות או לפי הכנסות המס של ממשלות תת-לאומיות.

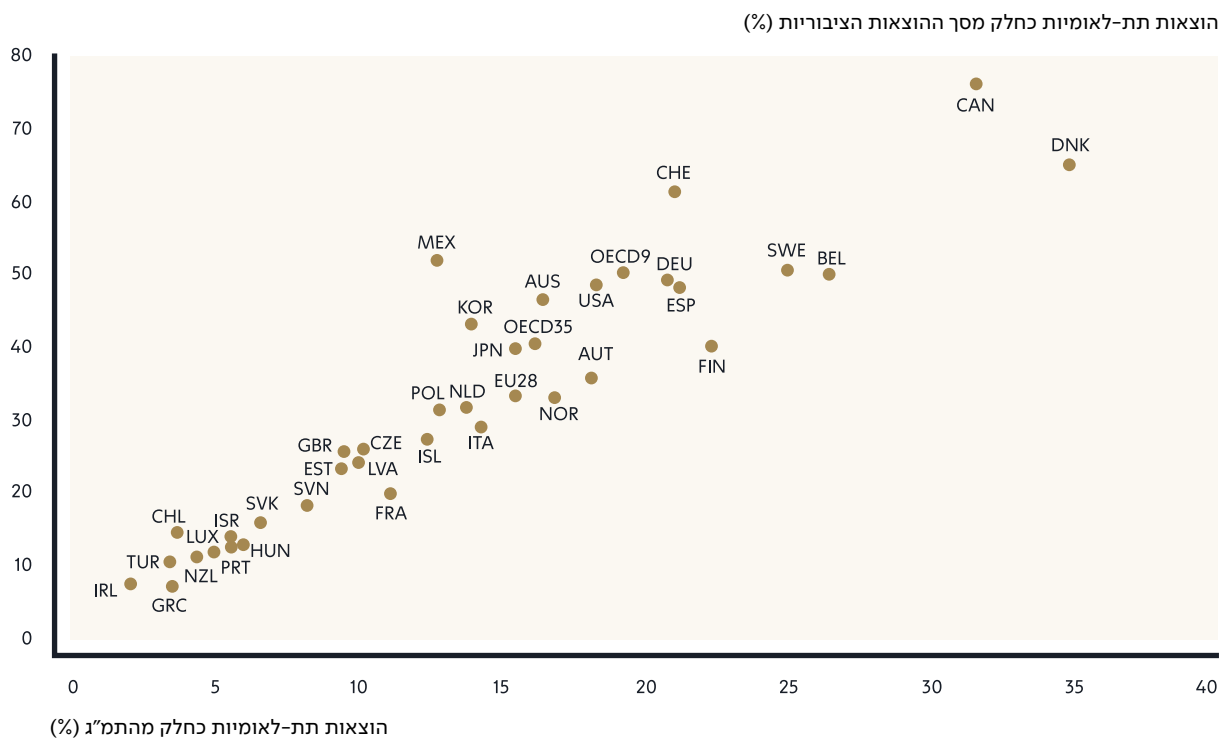
רובדי ממשל תת-לאומיים מהווים חלק גדול מההוצאה הציבורית הממוצעת ב-OECD. בשנת 2016 ההוצאות של רובדי ממשל תת-לאומיים היו 16.2% מהתמ"ג ו-40.4% מההוצאות הציבוריות ב-OECD. חשיבותם של רובדי ממשל תת-לאומיים בכלכלה ניכרת במיוחד כששוקלים את תפקידם כמעסיקים. החלק הארי של עובדי המגזר הציבורי מועסק ברמה התת-לאומית, כאשר רובדי ממשל תת-לאומיים אחראיים על 63% מההוצאה על הסגל הממשלתי. רובדי ממשל תת-לאומיים אף ממלאים תפקיד מרכזי בשווקים ציבוריים באמצעות רכישות טובין ושירותים לצריכת ביניים והזמנת עבודות ציבוריות. בשנת 2016 אלה היוו 49.5% מהרכש הציבורי ב-OECD.

סמכות ההוצאה של רובדי ממשל תת-לאומיים משתנה ממדינה למדינה, בהתאם לאופייה הפדרלי או האוניטרי, לגודלה ולארגונה הטריטוריאלי, למידת הביזור ולרמת האחראיות של מגזרים מסוימים. ישנם תחומי הוצאה, כגון חינוך, שירותים סוציאליים ובריאות, המייצרים נפח הוצאות גדול יותר מאחרים כיוון שהם כרוכים בהוצאה שוטפת משמעותית (כגון הטבות סוציאליות, שכר מורים ועובדים סוציאליים ושכר סגל בית חולים). כאשר אחראיות אלה מופקדות בידי ממשלות תת-לאומיות, התוצאה האוטומטית היא רמת הוצאה גבוהה ואולם, אין בכך כדי להעיד בהכרח על רמת ביזור גבוהה. במקרים מסוימים, הוצאות אלה מואצלות מהממשלה המרכזית לרובד התת-לאומי שלא מחזיק בסמכויות בפועל באותו תחום. גורמים נוספים שעשויים להגביל את ההוצאות של ממשלה תת-לאומית הם תקנות, נורמות וסטנדרטים, ויעדי איזון תקציבי.



תרשים 2.9: רובדי ממשלה תת-לאומיים הם שחקני מדיניות חשובים ברחבי ה-OECD, 2016

הוצאות ממשלה תת-לאומית כאחוזים מהתמ"ג ומההוצאות הציבוריות



הערה: נתוני 2015 למקסיקו, לניו זילנד ולטורקיה. נתוני IMF לאוסטרליה ולצ'ילה.

מקור: ההרחבה מבוססת על-

OECD. (2018_[28]). Subnational governments in OECD countries: Key data (brochure and database).

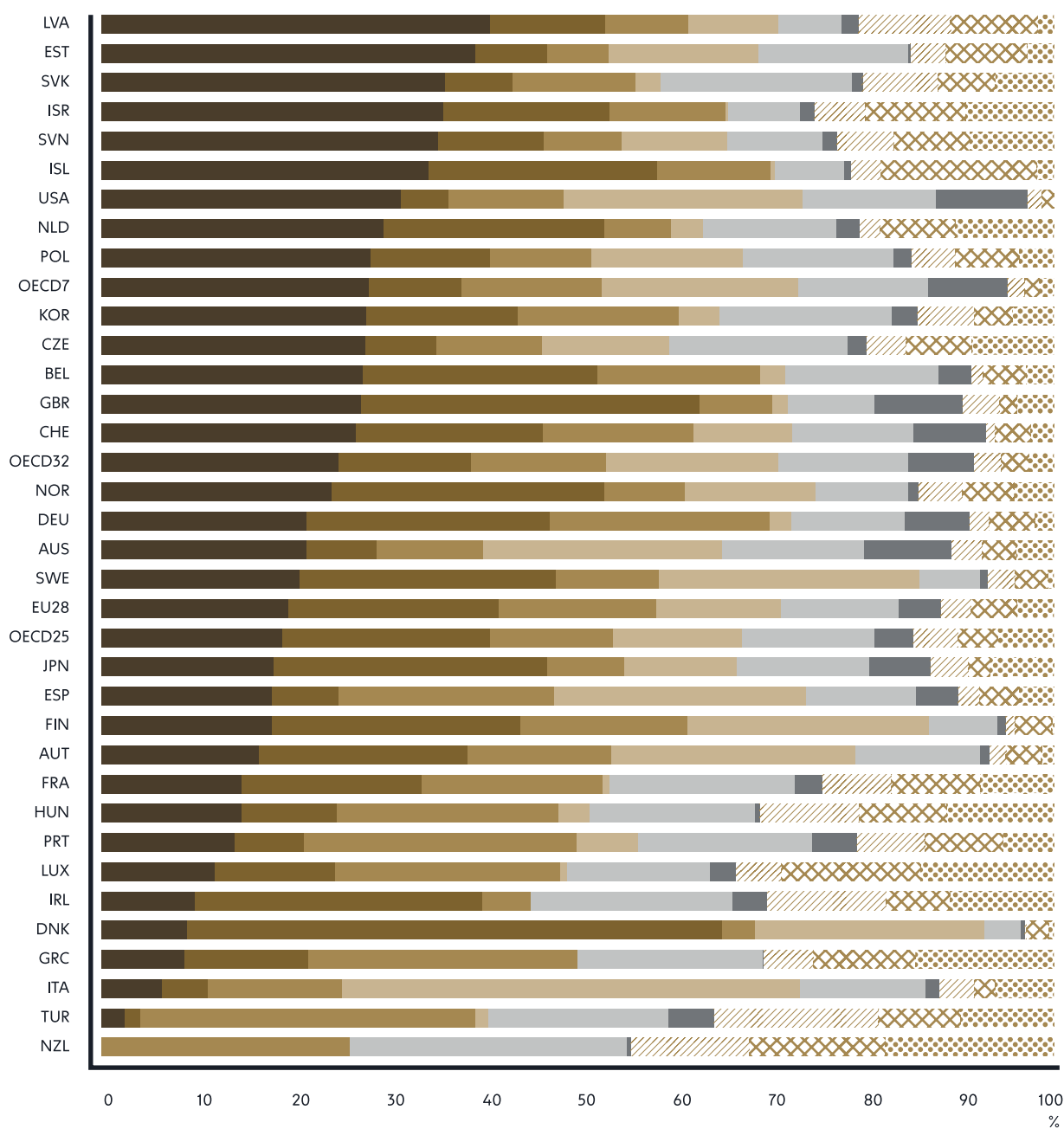
<http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>

במרבית המקרים, ההוצאות התת-לאומיות במדינות פדרליות גדולות יותר מאשר במדינות אוניטריות, כיוון שהן משלבות את הוצאות הממשלה הארצית והממשלה המקומית. קנדה היא דוגמה בולטת בהקשר זה. ישנן גם מדינות אוניטריות, שבהן רמת ההוצאה התת-לאומית גבוהה, כגון דנמרק, פינלנד ושוודיה. לעומתן, במדינות שבהן יכולותיהן של הממשלות המקומיות מוגבלות, גם רמת ההוצאה מוגבלת (למשל, יוון, אירלנד, לוקסמבורג, ניו זילנד וטורקיה).

פילוח ההוצאות התת-לאומיות לפי תחום מאפשר מדידה של תפקיד הממשלה התת-לאומית בתחומים אחדים (תרשים 2.10). החינוך הוא תחום ההוצאה הגדול ביותר, המהווה 25% מההוצאות הממשלה התת-לאומית בממוצע ב-OECD32 (4% מהתמ"ג). הבריאות היא פריט התקציב השני בגודלו, המהווה 18% מההוצאה התת-לאומית (2.9% מהתמ"ג). מגזרי השירותים הציבוריים הכלליים (אדמיניסטרציה) והרווחה הם פריט התקציב השלישי בגודלו, כאשר שניהם מייצגים 14% מההוצאה התת-לאומית (2.3% מהתמ"ג). מעט אחרי תחום הרווחה נמצא מגזר העניינים הכלכליים (בעיקר תחבורה, אולם גם ענייני מסחר ועבודה, התערבויות כלכליות, חקלאות, אנרגיה, כרייה, ייצור, בנייה וכולי), המייצג 13.6% מההוצאה התת-לאומית הממוצעת ב-OECD (2.2% מהתמ"ג).



תרשים 2.10: הוצאות ממשלות תת-לאומיות לפי תחום, 2016



הערה: אומדנים מה-IMF לניו זילנד ולטורקיה. אין נתונים לקנדה, לצ'ילה ולמקסיקו.
מקור: ההרחבה מבוססת על

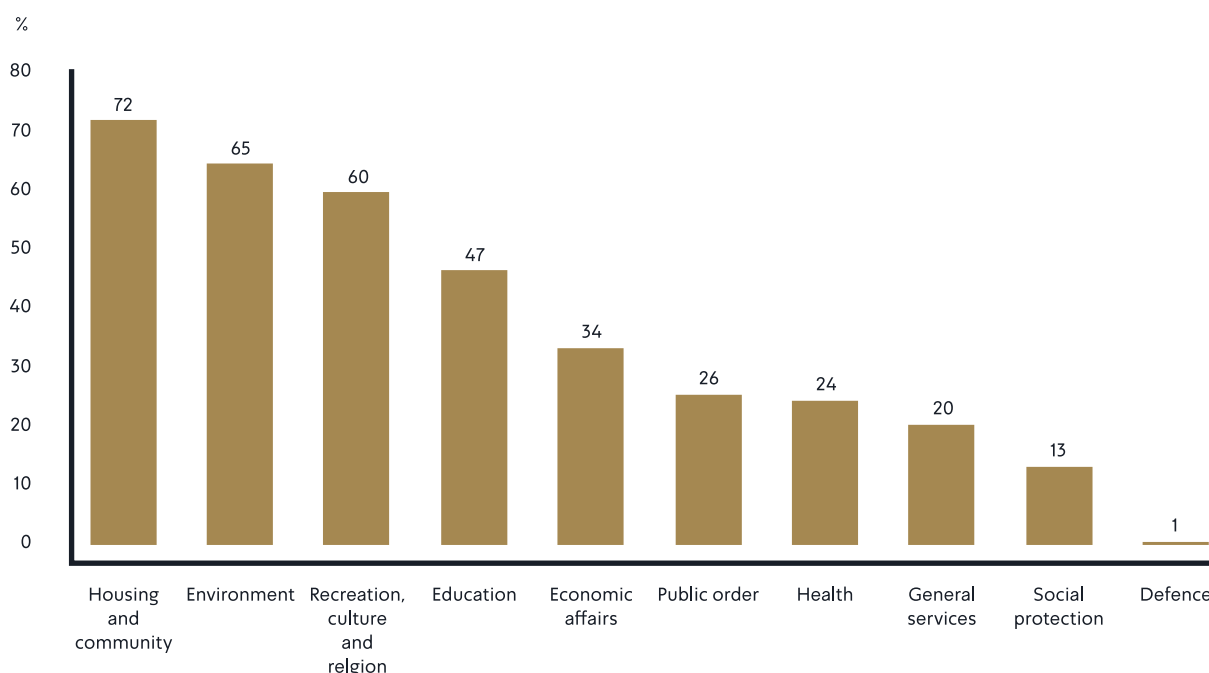
OECD. (2018^[28]). Subnational governments in OECD countries: Key data (brochure and database).

<http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>



מעניין לבחון גם את אחריות ההוצאה בכל תחום לאורך רמות הממשל (תרשים 2.9). בחלק מהתחומים, הממשלות התת-לאומיות הן השחקניות הראשיות, המהוות למעלה מ-60% מההוצאה הציבורית (דיור ומתקני קהילה, הכוללים חלוקת מי שתייה, תאורה ציבורית, איסוף אשפה, סביבה, פנאי, תרבות ודת). בתחומים אחרים, אחריות ההוצאה משותפת בדרך כלל עם הממשלה המרכזית. כך לגבי חינוך, כלכלה ותחבורה, סדר ציבורי, בריאות ורווחה, על אף שמגזרים אלה מהווים את החלקים הגדולים ביותר בהוצאה התת-לאומית. יש לציין, כי ממוצעים אלה מסווים שונות גדולה בין מדינה למדינה (OECD, 2018^[29]).

תרשים 2.11: הוצאות תת-לאומיות כחלק מההוצאה הציבורית הכוללת לפי תחום



הערה:

אין נתונים לקנדה, לצילה ולמקסיקו. לארצות הברית, הנתונים המוצגים בפונקציה "דיור ושירותי קהילה" כוללים את נתוני הפונקציה "הגנת סבירה". ממוצע ה-OECD אינו משוקלל. סך ההוצאה הציבורית אינו מאוחד.

מקור: ההרחבה מבוססת על

OECD. (2018^[29]). OECD regions and cities at a glance 2018.

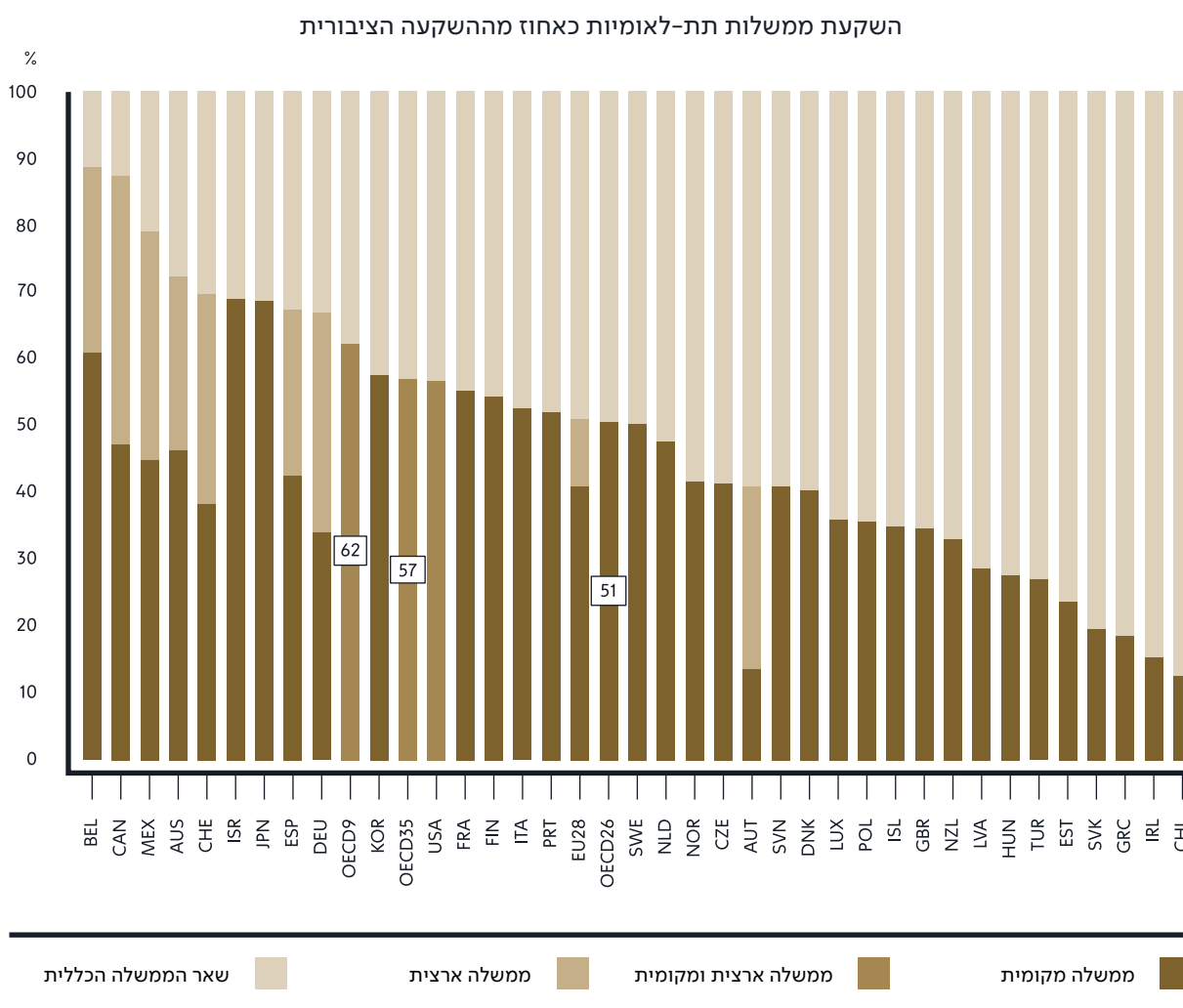
http://doi.org/10.1787/reg_cit_glance-2018-en



שונות בהשקעות ציבוריות תת-לאומיות

ברוב מדינות ה-OECD, רובדי ממשל תת-לאומיים ממלאים תפקיד מרכזי בהשקעה הציבורית. בשנת 2016 היוותה ההשקעה התת-לאומית 56.9% מההשקעה הציבורית בממוצע. עם זאת, יש שונות גדולה בין המדינות. שיעור זה גבוה יותר במדינות פדרליות לעומת מדינות אוניטריות, על אף שתפקיד הממשלות התת-לאומיות במדינות אוניטריות, כגון צרפת, ישראל, יפן וקוריאה, גבוה במיוחד.

תרשים 2.12: רובדי ממשל תת-לאומיים - משקיעים ציבוריים חשובים ברחבי ה-OECD, 2016



הערה: נתוני 2015 למקסיקו, לניו זילנד ולטורקיה. נתוני IMF לאוסטרליה ולצ'ילה.

מקור: ההרחבה מבוססת על

OECD. (2018[28]). Subnational governments in OECD countries: Key data (brochure and database).

<http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>



מגוון גדול של מודלים למימון

ישנו מגוון רחב של מערכות למימון ממשלות תת-לאומיות. דגמי מימון תת-לאומיים תלויים בשילוב של קריטריונים, לרבות אופי המדינה (פדרלית או אוניטרית), סוג הביזור ומידת ההוצאות וכן הקשרים כלכליים, היסטוריים ותרבותיים. מבנה הכנסות הרובד התת-לאומי משתנה אף הוא באופן ניכר ממדינה למדינה (תרשים 2.13).

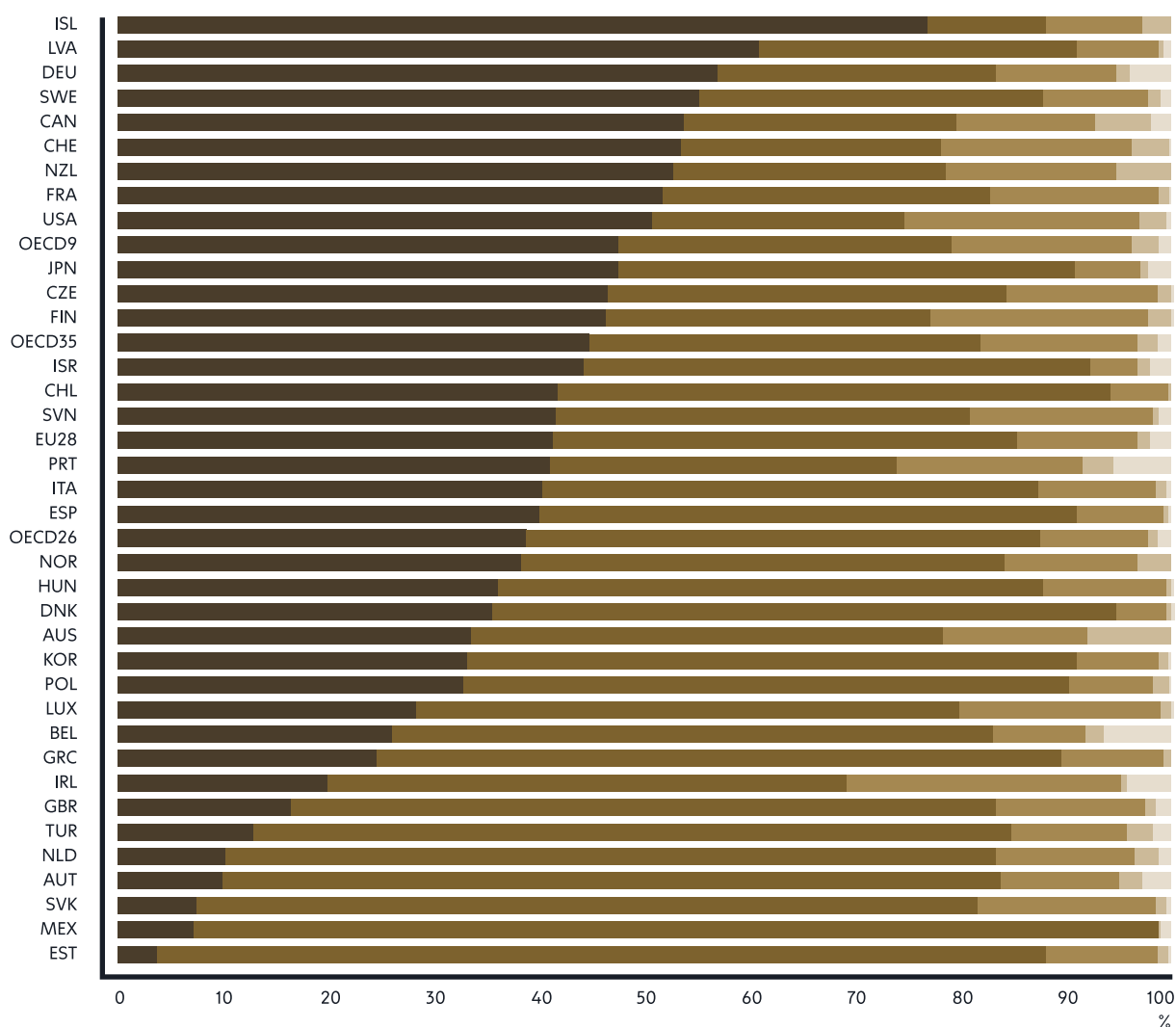
בשנת 2016 היוו המיסים את מקור ההכנסות העיקרי של רובדי ממשל תת-לאומיים ב-OECD (45%) לפני מענקים וסובסידיות (37%). הכנסה שהופקה מחיובי שירות ציבורי מקומי (אגרות וקנסות), הכנסה מרכוש (מכירה ותפעול נכסים פיזיים ופיננסיים) ותרומות היוו 15%, 2% ו-1% מההכנסה של ממשלות תת-לאומיות, בהתאמה.

שיעור הכנסת המס בתמהיל ההכנסות של ממשלות תת-לאומיות משתנה ממדינה למדינה. באחדות מהמדינות הפדרליות מדובר בחלק משמעותי במיוחד, כאשר לעיתים קרובות, הכנסת המס נובעת ממיסוי ממקור עצמי ומהסדרי שיתוף מס בין הממשלה הפדרלית לבין הממשלות הארציות ולבין ממשלות מקומיות. בארה"ב אין מערכת שיתוף מס בין הממשלה הפדרלית לבין הממשלות התת-לאומיות. בשתי מדינות פדרליות אחרות, אוסטריה ומקסיקו, הכנסת מס בשנת 2016 – בין אם משיתוף מס ובין אם ממקורות עצמיים – תרמה פחות מ-10% מההכנסה התת-לאומית. בחלק מהמדינות האוניטריות, בשנת 2016, היוותה הכנסת המס למעלה מ-52% מההכנסה המקומית (למשל, צרפת, איסלנד, לטווייה, ניו זילנד ושוודיה). בקצה השני, באסטוניה, בהולנד, בסלובקיה ובטורקיה היוו המיסים פחות מ-15% מההכנסה המקומית.

חלקה של הכנסת המס לא מעיד על אוטונומיית מס, התלויה בגורמים רבים, כגון הזכות ליצור או לבטל מס, לקבוע שיעורי מס, להגדיר את בסיס המס או להעניק קצבאות מס או סעד לפרטים ולחברות.



תרשים 2.13: מבנה ההכנסות של ממשלות תת-לאומיות משתנה ממדינה למדינה, 2016



הערה:

הכנסות מס בתרשים זה לא כוללות הכנסות מתרומות ביטוח לאומי, הכלולות בהגדרת המיסים של ה-OECD. למידע נוסף, עיינו בסעיף A2 להנחיית הפרשנות (Interpretative Guideline) של ה-OECD26 ו-OECD9 בהתאמה מתייחסים למדינות אוניטריות ולמדינות פדרליות.

מקור: ההרחבה מבוססת על

OECD. (2018^[28]). Subnational governments in OECD countries: Key data (brochure and database).

<http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>

ניתן לקבץ מדינות לארבע משפחות בהתאם לדרגת ההוצאה התת-לאומית ולמאפייני רמות המס שלהן, החוצים הבחנות בין מדינות פדרליות לאוניטריות (טבלה 2.1).

טבלה 2.1: קטגוריות ביזור פיסקלי לפי הוצאה והכנסת מס תת-לאומית

ביזור הכנסת מס	ביזור הוצאה
(כאחוזים מהתמ"ג וכאחוזים מהכנסת המס הציבורית הכוללת)	(כאחוזים מהתמ"ג וכאחוזים מההוצאה הציבורית הכוללת)
הכנסות מס גבוהות קנדה, דנמרק, פינלנד, גרמניה, איסלנד, יפן, ספרד, שוודיה, שווייץ, ארצות הברית	ביזור הוצאות גבוה מאוד אוסטרליה, בלגיה, קנדה, דנמרק, פינלנד, גרמניה, יפן, ספרד, שוודיה, שווייץ, ארצות הברית
הכנסות מס בינוניות אוסטרליה, בלגיה, קולומביה, צ'כיה, צרפת, איטליה, קוריאה, לטווייה, נורבגיה, פולין, סלובניה	ביזור הוצאות ברמה בינונית אוסטרליה, קולומביה, צ'כיה, אסטוניה, צרפת, איסלנד, איטליה, קוריאה, לטווייה, מקסיקו, הולנד, נורבגיה, פולין, סלובניה, בריטניה
הכנסות מס נמוכות אוסטרליה, צ'ילה, אסטוניה, יוון, הונגריה, אירלנד, ישראל, לוקסמבורג, מקסיקו, ניו זילנד, הולנד, פורטוגל, סלובקיה, טורקיה, בריטניה	ביזור הוצאות מועט צ'ילה, יוון, הונגריה, אירלנד, ישראל, לוקסמבורג, ניו זילנד, פורטוגל, סלובקיה, טורקיה

מקורות:

Allain-Dupré, D. (2018^[30]). Assigning responsibilities across levels of government: Trends, challenges and guidelines for policy-makers"

<https://doi.org/10.1787/f0944eae-en>

OECD. (2017^[31]). Subnational governments in the OECD: Key data (brochure and database). Paris: OECD



טבלה 2.2: סוגי מדינות לפי רמת ביזור על פי אינדיקטורים פיסקליים

מבוצרות ביותר (סוג 1) עד ממורכזות ביותר (סוג 4)		
סוג 1	ביזור הוצאות גבוה והכנסות מס גבוהות	אוסטרליה, בלגיה, קנדה, דנמרק, פינלנד, גרמניה, יפן, ספרד, שוודיה, שווייץ, ארצות הברית
סוג 2	ביזור הוצאות ברמה בינונית והכנסות מס בינוניות	צ'כיה, צרפת, איסלנד, איטליה, לטווייה, נורבגיה, פולין, סלובניה, קוריאה
סוג 3	ביזור הוצאות ברמה בינונית והכנסות מס נמוכות	אוסטריה, אסטוניה, מקסיקו, הולנד, בריטניה
סוג 4	ביזור הוצאות מועט והכנסות מס נמוכות	צ'ילה, יוון, הונגריה, אירלנד, ישראל, לוקסמבורג, ניו זילנד, פורטוגל, סלובקיה, טורקיה

מקורות:

Allain-Dupré, D. (2018^[30]). Assigning responsibilities across levels of government: Trends, challenges and guidelines for policy-makers".

<https://doi.org/10.1787/f0944eae-en>

OECD. (2017^[31]). Subnational governments in the OECD: Key data (brochure and database). Paris: OECD

רובדי ממשל תת-לאומיים ברחבי העולם

ברמה הגלובלית, OECD-UCLG World Observatory, שהוא גוף לניתוח מבנה המימון וההשקעות של רובדי ממשל תת-לאומיים, זיהה כ-523,000 רובדי ממשל תת-לאומיים ב-100 מדינות ברחבי העולם, המייצגות כשישה מיליארד תושבים, כלומר 82% מאוכלוסיית העולם וכ-88% מהתמ"ג העולמי. המבנים התת-לאומיים מגוונים מאוד ועובדה זו עשויה להשפיע על האופן שבו מדינות מעצבות ומיישמות רפורמות ביזור (תרשים 2.14).

תרשים 2.14: רובדי ממשל תת-לאומיים ברמה העולמית



מקור:

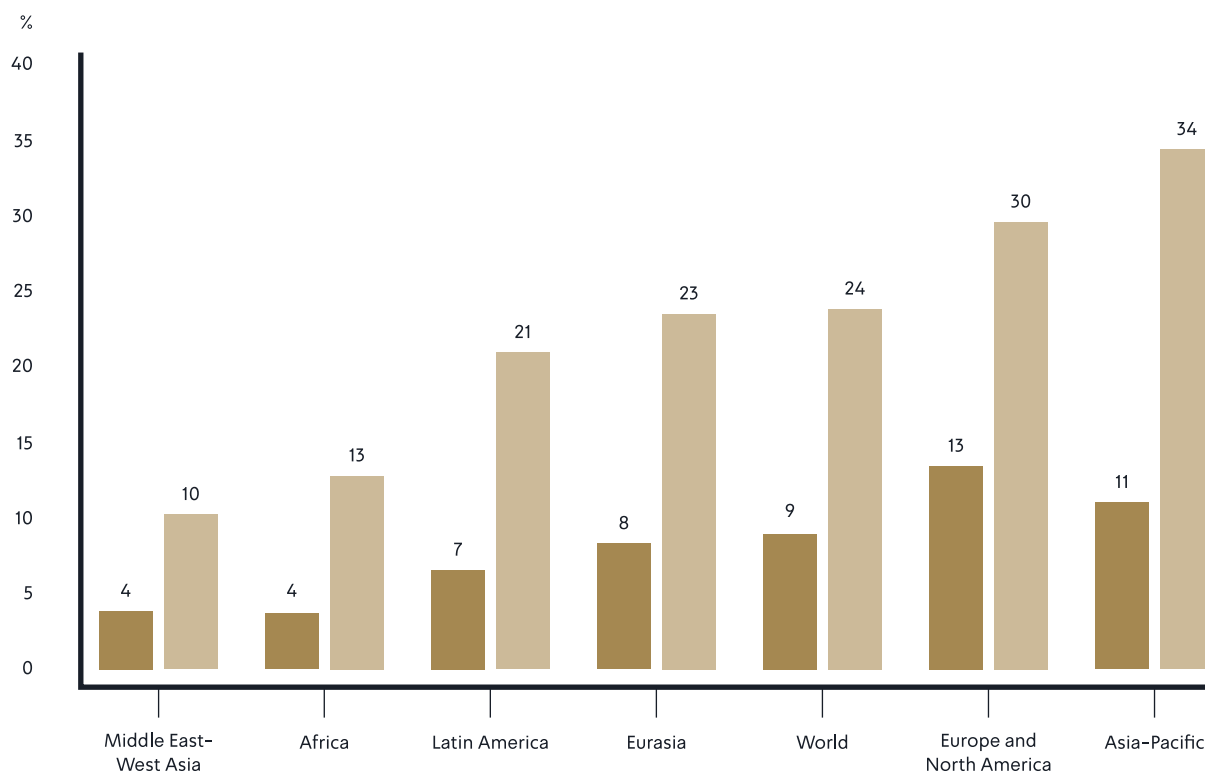
OECD-UCLG. (2016^[3]). Subnational governments around the World: Structure and finance.

<http://www.oecd.org/regional/regional-policy/sngs-around-the-world.htm>

ברמה הגלובלית, בשנים 2013-14 היוותה ההוצאה התת-לאומית 9% מהתמ"ג ו-24% מההוצאה הציבורית (OECD-UCLG, 2016^[3]). רמת ההוצאה התת-לאומית שונה מהותית בין אזורים בעולם (תרשים 2.15) לבין מדינות (תרשים 2.16).



תרשים 2.15: הוצאה תת-לאומית כאחוז מהתמ"ג ומההוצאה הציבורית ברמה העולמית לפי אזורים עיקריים



הוצאת ממשלה תת-לאומית כאחוזים מהתמ"ג הוצאת ממשלה תת-לאומית כאחוזים מההוצאה הציבורית

הערה: כל הממוצעים אינם משוקללים.

מקור:

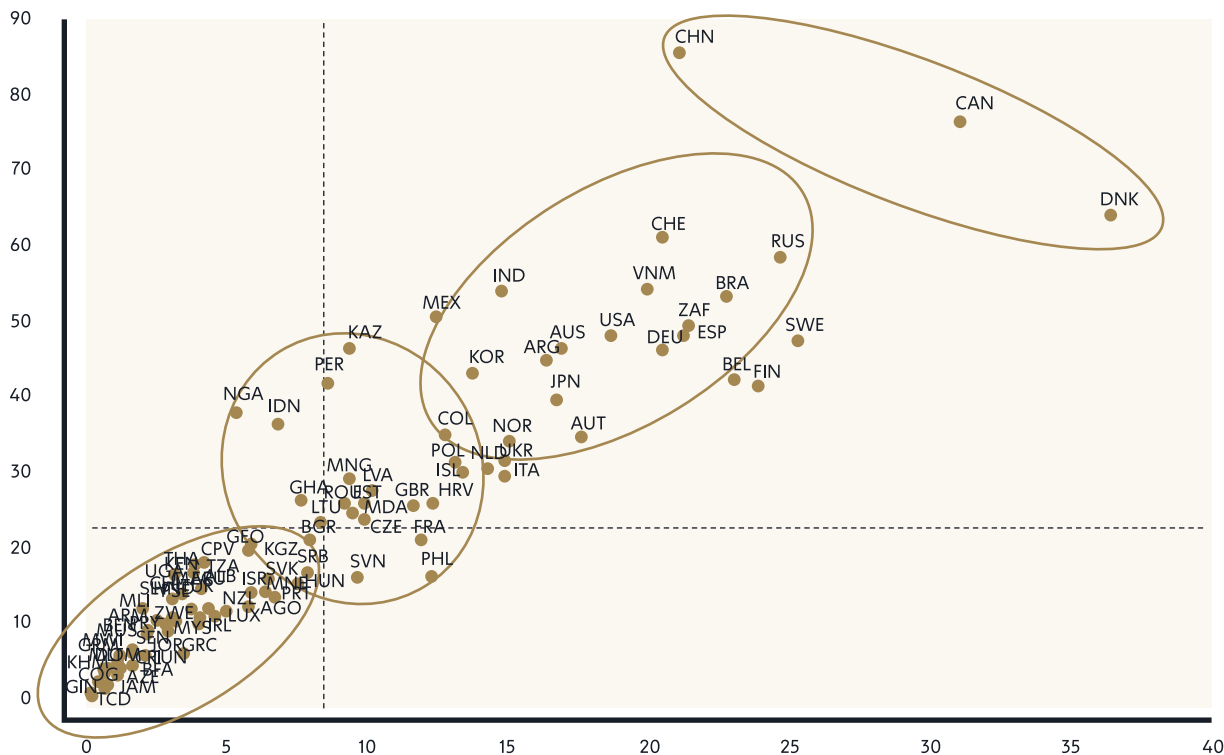
OECD-UCLG. (2016^[3]). Subnational governments around the World: Structure and finance.

<http://www.oecd.org/regional/regional-policy/sngs-around-the-world.htm>



תרשים 2.16 הוצאה תת-לאומית כאחוז מהתמ"ג ומהוצאה הציבורית ברמה העולמית לפי מדינה

הוצאת ממשלה תת-לאומית
כאחוזים מההוצאה הציבורית



הוצאת ממשלה תת-לאומית
כאחוזים מהתמ"ג

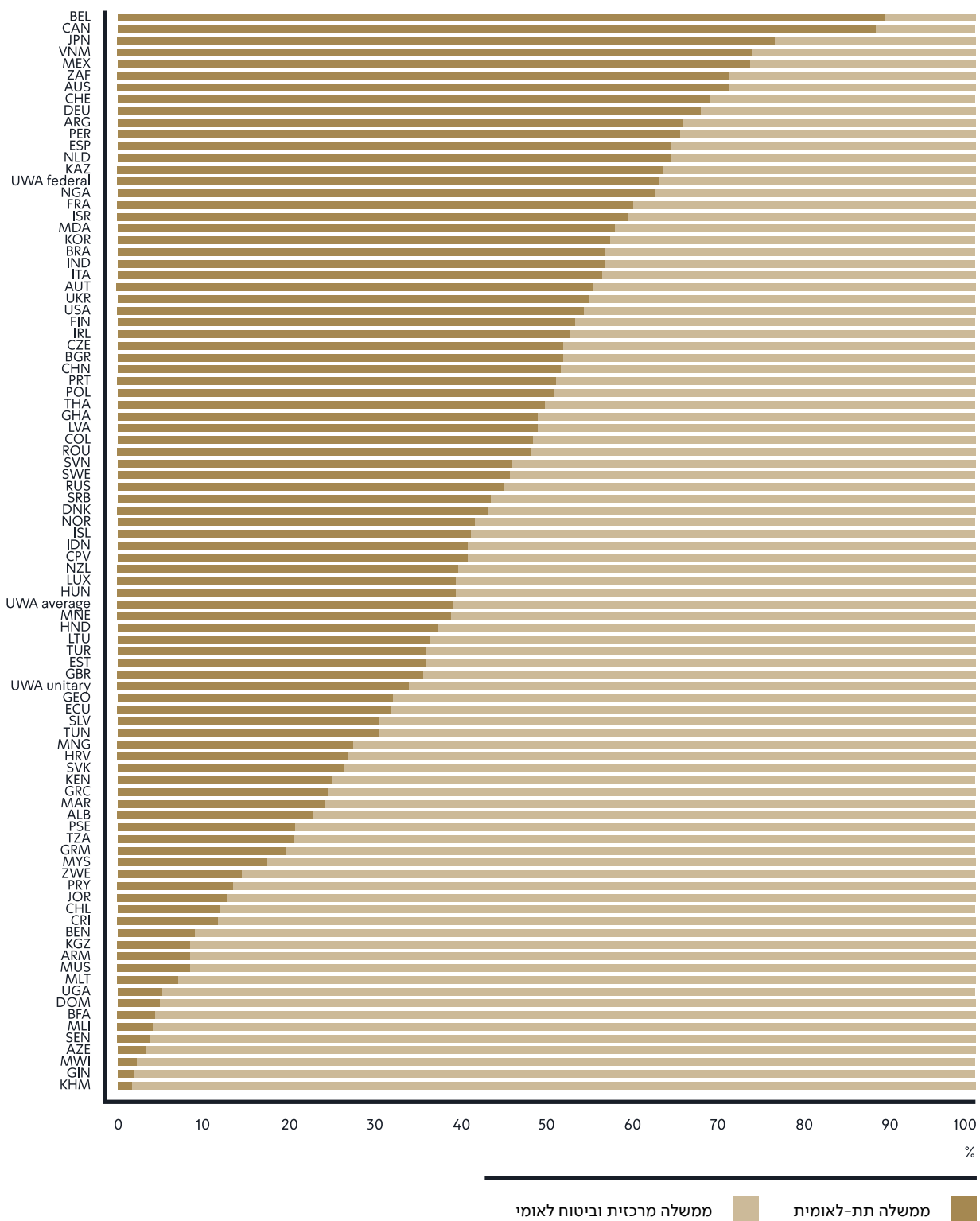
מקור:

OECD. (2018). Subnational governments in OECD countries: Key data (brochure and database). Paris: OECD

רובדי ממשל תת-לאומיים הם גם משקיעים ציבוריים מרכזיים ברמה הגלובלית, המהווים 40% מההשקעה הציבורית הממוצעת ברחבי העולם (1.5% מהתמ"ג). נתון זה מראה שגם ברמה העולמית, קיימת אחריות משותפת על השקעות ציבוריות בכלל רמות הממשל, עובדה שהופכת את השליטה בהן למורכבת במיוחד. ההמלצה של מועצת ה-OECD (OECD Council Recommendation on Effective Public Investment across Levels of Government), שאומצה בשנת 2014, בדבר השקעה ציבורית יעילה לאורך רמות ממשל, הכירה בחשיבות של ממשל טוב יותר עבור השקעה ציבורית. יש לכך חשיבות לא רק מבחינת מדיניות ה-OECD, אלא גם מבחינה עולמית.



תרשים 2.17: רובדי ממשל תת-לאומיים מהווים חלק גדול מההשקעה הציבורית ברחבי העולם



מקור:

OECD-UCLG. (2016^[3]). Subnational governments around the World: Structure and finance.

<http://www.oecd.org/regional/regional-policy/sngs-around-the-world.htm>



ביזור תחומי אחריות וסמכות: שונות גדולה בסמכויות ברמה האזורית, קווים דומים של סמכויות ברמה המקומית

הקצאת האחריות לרובד התת-לאומי תלויה בגורמים רבים, לרבות במבנה המוסדי של המדינה. ניתן לזהות מגמות אחדות נפוצות בהקצאת תחומי אחריות (טבלה 2.3). ככלל, השונות בהתפלגות הסמכויות בין מדינות גדולה יותר ברמה האזורית לעומת הרמה המקומית (Allain-Dupré, 2018^[30]). להבדיל מממשלות מקומיות, שמטרתיהן בדרך כלל כלליות, במקרים רבים רובדי הביניים האזוריים מחזיקים בסמכויות מואצלות מהממשל המרכזי, בעלי שתי הנהלות או אוטונומיה מוגבלת, בפרט במדינות אוניטריות. בכמה מדינות ישנם גם תחומי שיפוט מקומיים בעלי מטרה יחידה או מסוימת (למשל, למועצות ורשויות חינוך, בריאות ותברואה ולישויות ציבוריות/פרטיות).

**טבלה 2.3: פירוט תחומי סמכויות בין רמות ממשל תת-לאומי: תרשים כללי**

רמה אזורית	רמת ביניים (שיתופי פעולה בין רשויות)	רמה מקומית
אחריות הטרוגניות וברמות סמכות שונות משתנה בהתאם למדינות (במיוחד, פדרליות לעומת אוניטריות)	אחריות מוגבלת מבוססות מומחיות הנוגעות לאינטרס על-מקומי	מנעד רחב של אחריות: < סמכות כללית < הקצאת סמכויות נוספות מתוקף חוק
שירותים הנוגעים לאינטרס אזורי: < חינוך על-יסודי/השכלה גבוהה והכשרות מקצועיות < תכנון מרחבי < פיתוח וחדשנות כלכלית אזורית < בריאות (טיפול משני ובתי חולים) < שירותי קהילה ורווחה (כגון: שירותי תעסוקה, הכשרה, הכלה, תמיכה בקבוצות מיוחדות) < כבישים אזוריים ותחבורה ציבורית < תרבות, מורשת ותיירות < הגנת הסביבה < דיור סוציאלי/ציבורי < סדר וביטחון הציבור (כגון משטרה אזורית, הגנה אזרחית) < פיקוח על הרובד המקומי (במדינות פדרליות)	תפקיד חשוב של סיוע לרשויות קטנות וניצול יתרון לגודל עשויות להפעיל אחריות המואצלות מהאזורים ומהמשלה המרכזית האחריות נקבעות לפי הרמה הפונקציונלית והאזור הגיאוגרפי: < חינוך על-יסודי או מיוחד < רווחה סוציאלית על-רשותית ורווחת נוער < בתי חולים משניים < איסוף אשפה וטיפול בה < כבישים משניים ותחבורה ציבורית < סביבה	שירותים קהילתיים: < חינוך (גנים וחינוך יסודי) < תכנון וניהול רשותי < רשתות שירות מקומיות (מים, ביוב, פסולת, היגיינה וכולי) < כבישים מקומיים ותחבורה ציבורית רשותית < רווחה (כגון: תמיכה במשפחות ובילדים, קשישים, נכים, עוני, הטבות סוציאליות) < שירותי בריאות - מניעה וטיפול ראשוני < פנאי (ספורט) ותרבות < סדר וביטחון הציבור (משטרה רשותית, מכבי אש) < פיתוח כלכלי מקומי, תיירות, סחר < סביבה (שטחים ירוקים) < דיור סוציאלי < שירותים מינהלתיים מתן היתרים

מקור:

OECD. (2017)^[32]. Making decentralization work in Chile: Towards stronger municipalities.

OECD Multi-level Governance Studies

<https://doi.org/10.1787/9789264279049-en>



במדינות רבות, השירותים הקהילתיים מנוהלים ברמה המקומית. האחריות המקומית לא תמיד מוגדרת בבירור. לעיתים קרובות, התקנות מתייחסות לסעיף ה"כשירות הכללי" או ל"עיקרון הסובסידיאריות". עיקרון זה מעניק לרשויות מקומיות חירות מפורשת לפעול לטובת הרמה המקומית. במקרה כזה, רק לעיתים נדירות חוקים מגבילים או מפרטים אחריות מקומיות ובמקום זאת מונים פונקציות רחבות, אלא אם החוק מעניק אחריות מסוימת לרמה ממשלתית אחרת.

במערכות ממשלה בנות שני רבדים תת-לאומיים, הרמה האזורית מספקת בדרך כלל שירותים הנוגעים לאינטרס אזרי, כיוון שהיא פועלת בקנה מידה גדול יותר. שירותים אלו מרוויחים מהיתרון לגודל, מייצרים "גלישות" בדמות השפעות חיוביות, כוללים חלוקה מחדש של סמכויות ונדרשים לעמוד בסטנדרטים אחידים בתחום השיפוט האזרי. הרובד האזרי עשוי גם לאפשר שיתוף פעולה ותכנון אסטרטגי.

במערכות בעלות שלושה רבדים תת-לאומיים, הפירוק עלול להיות מורכב ולהוביל לעיתים לכפילות, לחפיפה ולאתגרי תיאום. עם זאת, בעשורים האחרונים איבדה רמת הביניים חלק ניכר מסמכויותיה ומהאחריות שלה לטובת אזורים, שחשיבותם גברה. כיום, במרבית המדינות, ממשלות הביניים אחראיות בעיקר למשימות מינהלתיות המואצלות מהממשל המרכזי, מקבלות תקציבים קטנים, ולרוב סמכויות המיסוי שלהן מועטות או אפסיות.

חשוב להבחין בין תחומי סמכות של רובד תת-לאומי לבין הפונקציות השונות שאותו רובד ממלא במערך הלאומי. ניתן להבחין בפונקציות עיקריות שונות בכל אחת מהאחריות: רגולציה, תפעול, פיננסים ודיווח. בנוגע לפיננסים, אפשר להבחין גם בין הוצאות שוטפות לבין השקעות. ב-OECD, בריאות, חינוך ורווחה ואכיפת חוק מסתמכים מאוד על הוצאה תת-לאומית, כאשר הממשלות התת-לאומיות אחראיות על התשלום לסגל הרפואי, למורים, לעובדים סוציאליים ולשוטרים ולמתן הטבות סוציאליות מטעם הממשלה המרכזית. ואולם לעיתים קרובות, רובדי ממשל תת-לאומיים פועלים כ"סוכנים משלמים", ומבצעים את הפונקציות המואצלות הללו ללא סמכות לקבלת החלטות או ללא מרחב תמרון, וזאת כאשר אחריות ההוצאה עלולה להכביד מאוד על תקציבן.

מרבית האחריות משותפות למספר רמות ממשל. בעשורים האחרונים, הנטייה לאחריות משותפות גברה (ראו פרק 3). כיוון שרובדי ממשל תת-לאומיים מעוגנים במסגרות חקיקה ארציות, רק לעיתים נדירות קיימים תחומי סמכות בלעדיים, אפילו במדינות פדרליות. סמכויות משותפות נוצרות בחקיקה מפורשת או בקבלת מדיניות שיוויון. הצורך באחריות משותפת עשוי לנבוע מסיבות פונקציונליות, כפי שנפוץ בין רבדים רשותיים ואזוריים סביב סוגיות תחבורה ותשתית, סביבה ומים, תרבות ותיירות, תקשורת ופיתוח כלכלי. לצורך זה עשויות להיות גם סיבות פיננסיות, למשל ביחס לשירותי רווחה. תלות הדדית זו מחייבת הגדרת תפקידים ברורה, תיאום ציפיות ברור מצד כל הצדדים לגבי השאלה מי עושה מה ומנגנוני תיאום מפותחים ומיטביים (ראו פרק 5).

הערות

- ¹ ראו (Ivanyna, & Shah (2014^[38]); מדד הביזור המוסדי של Arzaghi, & Henderson (2005); רמות הביזור הפוליטי של Brancati (2008); מדד הפדרליזם של Lijphart (1999); ביזור קבלת ההחלטות של Treisman (2002); מדד האוטונומיה של Woldendorp, Keman, & Budge (2000).
- ² למעט אזורי בחירה מיוחדים הכלולים ברמה האזורית, מדד הסמכות האזורית לא מקודד ממשל רשותי. הוא גם לא אומד מה יחידות טריטוריאליות עושות עם סמכותן, אלא מתמקד בהסדרי ממשל רשמיים מרובי רבדים.
- ³ למעט פורטוגל, שבה "freguesias" ("קהילות אזרחיות" בפורטוגזית) הן רשויות מקומיות בעלות "ערבות חוקתית לאוטונומיה עצמית".

הפניות

- [30] Allain-Dupré, D. (2018). Assigning responsibilities across levels of government: Trends, challenges and guidelines for policy-makers. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 24. Paris: OECD
<https://doi.org/10.1787/f0944eae-en>
- [26] Andreas Ladner, N. (2016). Measuring local autonomy in 39 countries (1990–2014). *Regional & Federal Studies*, 26(3).
- [27] Bach, S., Blöchliger, H., & Wallau, D. (2009). The spending power of sub-central governments: A pilot study. OECD Economics Department Working Papers, No. 705. Paris: OECD
<https://doi.org/10.1787/223123781022>
- [6] Boex, J. (2011). Exploring the measurement and effectiveness of the local public sector: Toward a classification of local public sector finances and a comparison of devolved and deconcentrated finances.
- [12] Chatry, I., & Vincent, R. (forthcoming). A global view on subnational governments in Asia: Structure and finance.
- [8] Department of Commerce (U.S. Census Bureau). (2012). The economics and statistics administration of the U.S. individual state descriptions
<https://www2.census.gov/govs/cog/2012isd.pdf>
- [7] Devas, N., & Delay, S. (2006). Local democracy and the challenges of decentralizing the state: An international perspective. *Local Government Studies*, Vol. 32/5, pp. 677–695
<http://dx.doi.org/10.1080/03003930600896293>
- [25] Hooghe, L., Marks, G., & Schakel, A. (2010). The rise of regional authority. A comparative study of 42 democracies. London: Routledge.
- [10] Hooghe L. et al. (2016). Measuring regional authority: A post functionalist theory of governance. Oxford: Oxford University Press.
- [9] Ivanyna, M., & Shah, A. (2014). How close is your government to its people? Worldwide indicators on localization and decentralization. *Economics*
<http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2014-3>

- [11] Oates, W. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, Vol. 37/3, pp. 1120-1149
<http://links.jstor.org/sici?sici=0022-0515%28199909%2937%3A3%3C1120%3AAEOFF%E2.0.CO%3B2-A>
- [15] OECD. (2018). Maintaining the momentum of decentralization in Ukraine. *OECD Multi-level Governance Studies*. Paris: OECD
<https://doi.org/10.1787/9789264301436-en>
- [29] OECD. (2018). *OECD regions and cities at a glance 2018*. Paris: OECD
https://doi.org/10.1787/reg_cit_glance-2018-en
- [5] OECD. (2018). Practical methodological guide for the world observatory on subnational government finance and investment. Paris: OECD.
- [28] OECD. (2018). *Subnational governments in OECD countries: Key data (brochure and database)*
<http://doi.org/10.1787/region-data-en>
- [32] OECD. (2017). Making decentralization work in Chile: Towards stronger municipalities. *OECD Multi-level Governance Studies*. Paris: OECD
<https://doi.org/10.1787/9789264279049-en>
- [2] OECD. (2017). *Multi-level governance & reforms: Overview of OECD country experiences*. Paris: OECD
<https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>
- [23] OECD. (2017). *OECD territorial reviews: Sweden 2017: Monitoring progress in multi-level governance and rural policy*. *OECD Territorial Reviews*. Paris: OECD
<https://doi.org/10.1787/9789264268883-en>
- [31] OECD. (2017). *Subnational governments in the OECD: Key data (brochure and database)*. Paris: OECD.
- [18] OECD. (2016). *OECD Territorial Reviews: Peru 2016*. Paris: OECD,
<https://doi.org/10.1787/9789264262904-en>
- [21] OECD. (2015). *The metropolitan century: Understanding urbanization and its consequences*. Paris: OECD Publishing
<https://doi.org/10.1787/9789264227833-en>
- [17] OECD. (2014). *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*. Paris: OECD
<https://doi.org/10.1787/9789264224551-en>
- [14] OECD. (2011). *OECD Territorial Reviews: The Gauteng city-region, South Africa 2011*. Paris: OECD
<https://doi.org/10.1787/9789264122840-en>

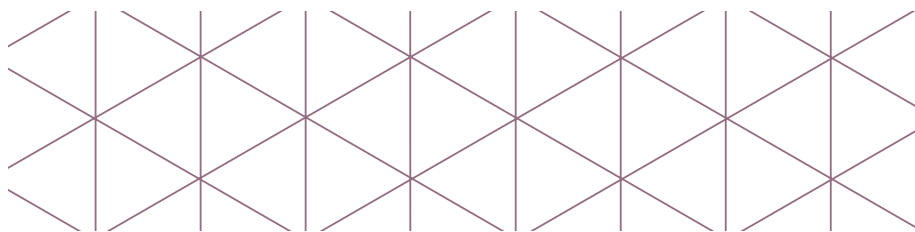


- [13] OECD. (2008). OECD Territorial Reviews: Cape Town, South Africa 2008. Paris: OECD
<https://doi.org/10.1787/9789264049642-en>
- [3] OECD-UCLG. (2016). Subnational governments around the world: Structure and finance
<http://www.oecd.org/regional/regional-policy/sngs-around-the-world.htm>
- [19] Olowu, D. (2003). Local institutional and political structures and processes: Recent experience in Africa. Public Admin and Development, Vol. 23, pp. 41-52.
- [24] Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems. American Economic Association
<https://www.jstor.org/stable/27871226>
- [1] Rondinelli, D., Nellis, J. & Shabbir Cheema, G. (1983). Decentralization in developing countries: A review of recent experience. World Bank.
- [16] Shah, A. (2017). Horizontal fiscal equalization in Australia: Peering inside the black box
<http://dx.doi.org/10.13140/EG.2.2.29867.54564>
- [22] Shah, A., & Thompson, T. (2004). Implementing decentralized local governance: A treacherous road with potholes, detours and road closures,
[http:// dx.doi.org/10.1596/1813-9450-3353](http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-3353)
- [20] Sharma, C. (2018). Emerging dimensions of decentralization debate in the age of glocalization. Kurukshetra, India: Kurukshetra University
<http://mpr.ub.uni-muenchen.de/6734/>
- [4] UNDP. (1999). Decentralization: A sampling of definitions. Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany.

3

מגמות נוכחיות בביזור

פרק זה ממחיש שבעשורים האחרונים חלה התקדמות בתהליכי ביזור במרבית מדינות ה-OECD. הפרק מדגיש, שלעיתים קרובות, מגמות ביזור ברחבי העולם התלוו לרפורמות של שינוי ושדרוג רובדי ממשל תת-לאומיים באמצעות איחודי רשויות, שיתוף פעולה בין-רשותי, ממשל מטרופולין וחיזוק אזורי. ריבוי רשויות מקומיות הוביל למדיניות המעודדת או כופה מיזוגים או שיתופי פעולה בין רשויות. במקביל, חלה עלייה בביזור האסימטרי. המשמעות של ביזור אסימטרי היא, שגופי ממשל באותה רמת ממשלה תת-לאומית מחזיקים בסמכויות פוליטיות, מינהלתיות או פסקליות שונות. אף שביזור אסימטרי נראה "טבעי" יותר במדינות פדרליות, הנתונים מראים, כי הוא דווקא גובר במדינות אוניטריות. לבסוף, הפרק מראה, שלעיתים קרובות הביזור מובן כגידול בסמכות הממשלות התת-לאומיות ברמה האזורית והמקומית. אך המציאות מורכבת הרבה יותר, כיוון שרוב תחומי האחריות נחלקים בין מספר רמות ממשל. הביזור משמעותו הבניה מחדש של היחסים בין הממשלה המרכזית לבין הממשלות תת-הלאומית לטובת הרחבת שיתוף הפעולה ויצירת תפקיד אסטרטגי לממשלות המרכזיות/פדרליות.

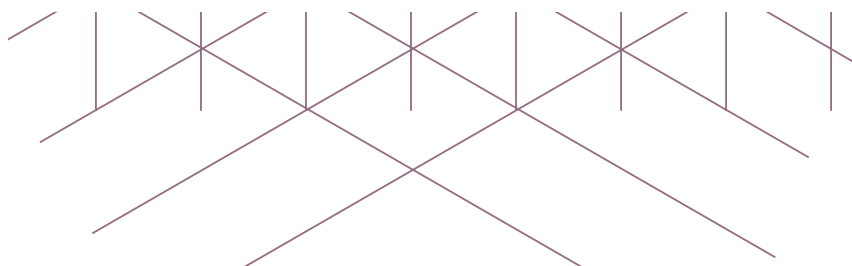


פרק זה מתמקד במגמות ביזור במדינות ה-OECD וברחבי העולם. ב-70 השנים האחרונות, המגמה הכוללת נטתה לביזור גדול יותר של סמכויות. לעיתים, הביזור מכונה "המהפכה השקטה" (Ivanyna, & Shah, 2014^[1]). אינדיקטורים המודדים את סמכות האזורים האדמיניסטרטיביים מראים עלייה במדד הסמכות האזורית בכל האזורים בעולם: במדינות מערביות (בעיקר אירופיות) מאז שנות ה-70/60; במדינות אסיה והפסיפיק מאז שנות ה-80; במדינות אמריקה הלטינית מאז שנות ה-80, אולם במידה מעטה יותר מאז שנות ה-2016 (Hooghe et al., 2016^[2]). באירופה, מדד האוטונומיה המקומית מראה עלייה באוטונומיה המקומית בשנים 1990 עד 2005, במיוחד במדינות מרכז אירופה ומזרחה (Ladner, Keuffer, & Baldersheim, 2016^[3]).

בחלק ממדינות ה-OECD, הן פדרליות והן אוניטריות, יש כבר מסורת יציבה וארוכה של ממשל תת-לאומי עצמאי. בעשורים האחרונים, מגמת הביזור התעצמה בעקביות, במיוחד במדינות אוניטריות. במדינות אחרות ניכרו תנודות בין ביזור לבין ריכוז מחדש של סמכויות.

המשבר הגלובלי בשנים 09-2008 הוביל למידה מסוימת של ריכוז מחדש בחלק מהמדינות, עם עלייה בשיעור המענקים מטעם הממשלה המרכזית, שהועברו לתמיכה בממשלות תת-לאומיות. אולם מגמה זו הייתה זמנית, כיוון שלאחריה ברוב המדינות בוצעו קיצוצים חשובים במענקי הממשלה המרכזית לאחר 11-2010. מדינות רבות, לרבות כשליש מהחברות ב-OECD, קבעו כללים פיסקליים כדי לשלוט בהוצאות תת-לאומיות לאחר המשבר. כמו כן, ייתכן ששליטה מוגברת זו מצריכה תיאום בין-ממשלתי נרחב יותר, שתורם לכוח המיקוח של תחומי שיפוט תת-לאומיים בהשפעתם על קובעי מדיניות ארציים (de Mello, 2018^[4]).

ישנן גם מגמות משלימות בולטות בביזור, שיש להבינן בהקשר של התלות ההדדית בקרב רמות ממשל: (1) גידול בהוצאות ובהכנסות התת-לאומיות; (2) התחזקות האוטונומיה המקומית (סמכותה של הרשות המקומית); (3) עלייה בכוחו של הרובד האזורי המתבטא בשיתוף פעולה בין-רשותי, עלייה במספר ממשלי מטרופולין וחיזוק אזוריים; (4) ביזור אסימטרי גובר, שבו האחריויות של אזורים ורשויות עשויות להיות שונות.



גידול בהוצאות ובהכנסות תת-לאומיות במדינות ה-OECD

גידול בהוצאות תת-לאומיות

בשני שלישי ממדינות ה-OECD תהליכי ביזור הובילו לגידול בחשיבות הכלכלית של הממשלה התת-לאומית, שנמדדה הן כחלק מהתמ"ג והן כחלק מההוצאה הציבורית הכוללת בשנים 1995 עד 2016 (תרשים 3.1). הגידולים הגבוהים ביותר בשנים 1995-2016 נראו בפולין, בגרמניה, בדנמרק, בבלגיה, בשוודיה ובספרד. הגידול הניכר ביותר חל בספרד, שבה תהליך הביזור החינן והבריאות בשנים 2002 עד 2005 הוביל לגידול של 13% בחלקה של הממשלה התת-לאומית בהוצאות הציבוריות ו-5% בתרומת ההוצאה התת-לאומית לתמ"ג בשנים 1995 עד 2016. בבלגיה, הגידול הניכר במשקל התמ"ג (6%) וההוצאות הציבוריות (11%) מוסבר על ידי יישום הרפורמה הארצית השישית משנת 2011 (תקפה מאז 2014), שהאצלה אחריות חדשות מהממשלה הפדרלית לאזורים ולקהילות. בשוודיה חלה צמיחה מתמשכת של ההוצאות התת-לאומיות במשך תקופה זו. רובדי ממשל תת-לאומיים בשוודיה אחראים לא רק על "שירותים ציבוריים מקומיים טהורים", אלא גם על חלוקה מחדש של פונקציות רבות של מדינת רווחה, כגון חינן ובריאות (OECD, 2017^[5]). בפולין החל הגידול בהוצאות התת-לאומיות לפני 1995, לאחר אימוץ החוק בדבר רשויות משנת 1990. חוק זה ביסס מחדש את האוטונומיה הרשותית ונתן לרשויות אחריות גדולות. בשנת 1999 חל שיא נוסף ביצירת הרמות האזוריות ורמות הביניים לטיפול באחריות, כגון חינן, בריאות, הגנה סוציאלית, תחבורה ופיתוח כלכלי אזורי, ובשנת 2009, כאשר משימות חדשות הועברו שוב לאזורים.

במדינות OECD אחרות, כגון גרמניה, דנמרק, קנדה, ניתן להסביר את הגידול בהוצאות התת-לאומיות במשך תקופה זו גם בעזרת תהליך הביזור (ראו נספח ג), אף שגורמים נוספים יכולים להסביר גידול זה, כגון צרכים סוציאליים רבים יותר, במיוחד לאור המשבר, וכן גידול באוכלוסייה המזדקנת, נורמות סביבתיות וביטחוניות גוברות, תקני איכות ועלויות השירותים.

לעומת זאת, בחלק ממדינות ה-OECD, ב-20 השנים האחרונות חלה ירידה בחלק של הוצאת הממשל התת-לאומי מהתמ"ג ו/או בממשלה הכללית. בהונגריה הוחלה רפורמת ריכוז מחדש, שהחלה בשנים 2011-12 עם הרפורמה החוקתית וחוק הממשלה המקומית, שהובילו את הממשלה המרכזית לארגון מחדש של מגזר הממשלה המקומית ולנטילת פונקציות רבות, שקודם לכן השתייכו לרובד המקומי והאזורי. כתוצאה מכך, הונגריה הפכה ממדינת מבוזרת למדי לעומת מדינות OECD אחרות, לאחת המדינות הריכוזיות ביותר. בשנת 2010 הסתכמה ההוצאה התת-לאומית ב-25% מההוצאה הציבורית, דהיינו 12% מהתמ"ג לעומת 13% ו-6% בהתאמה בשנת 2017, כלומר, ירידה של מעל 50% בשני המדדים (OECD, 2018^[6]).



ירידה זו בהוצאה התת-לאומית עשויה לנבוע גם ממגמות אחרות, במיוחד מאז המשבר העולמי, שהפעיל לחצים ניכרים על תקציבים תת-לאומיים. לפיכך, בחלק מהמדינות ניתן להסביר ירידה בהוצאה התת-לאומית כתוצאה מהשפעותיהם של אמצעי איחוד פיסקליים (קיצוצי הוצאות, תוכניות חיסכון) או כתוצאה מרפורמות בניהול הציבורי, שנועדו לשיפור היעילות והחיסכון (כגון, יצירת מאגר שירותים והסכמי שירותים משותפים, אומדני ביצוע, רפורמות בסגל הציבורי, ניהול נכסים) ולא כהליך ריכוז נטו.

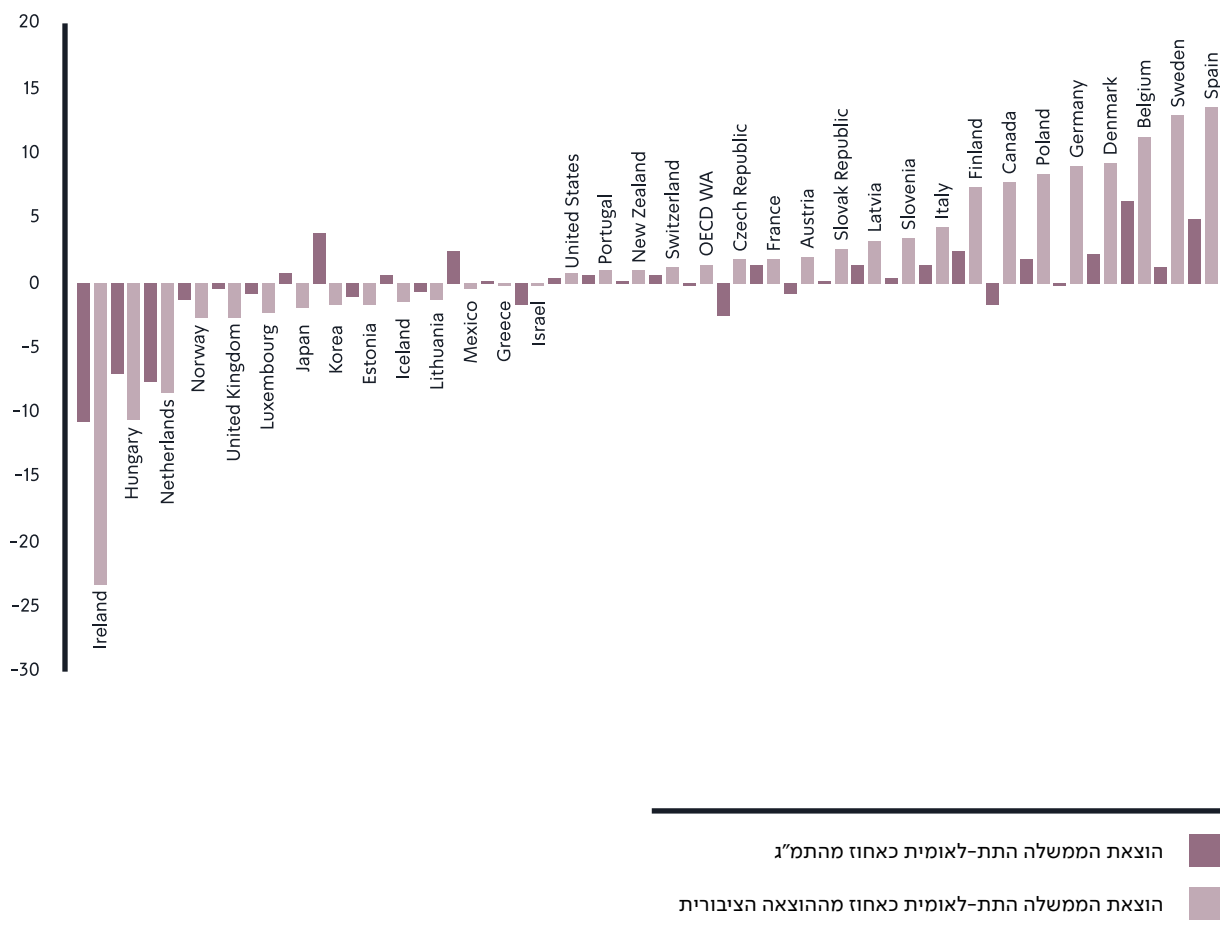
אירלנד מצויה בין שני המצבים הללו. הירידה הניכרת בהוצאה התת-לאומית בשנים 2005, 2010 ו-2014 נבעה הן ממגמות ריכוז מחדש (למשל, שירותי מים ומשימות אחרות בשנת 2014), הן מרפורמות ממשל מקומיות טובות יותר, לרבות חוק רפורמת הממשלה המקומית משנת 2014 שמיזג 114 מועצות מקומיות ל-31 ממשלות מקומיות וביטל את שמונה הרשויות האזוריות הקודמות, והן מהמיתון ב-2008. המשבר צמצם מאוד את ההכנסה המקומית והצריך קיצוצי הוצאות וסגל שהשיתה הממשלה המרכזית (Quinn, 2015^[7]).

בהולנד, הירידה בהוצאה התת-לאומית נראתה רק בשנים 96-1995 (כאשר ההוצאה התת-לאומית ירדה מ-40% מההוצאה הציבורית ל-33%, ומ-21% מהתמ"ג ל-15%). מאז הייתה הוצאת הממשלה התת-לאומית יציבה למדי, כאשר העברת האחריות במגזר הסוציאלי בשנים 2007 ו-2015 אוזנה על ידי אמצעי איחוד פיננסיים ורפורמות ניהול (OECD, 2014^[8]).



תרשים 3.1: מגמות ביזור או ריכוז מחדש ב-OECD במהלך 1995-2016

שינויים בהוצאת הממשלה התת-לאומית כאחוזים מהתמ"ג ומההוצאה הציבורית בשנים 1995-2016



הערה: איסלנד: 1998-2016; יפן: 2005-2016; מקסיקו: 2003-2016. אין נתונים לאוסטרליה, לצ'ילה ולטורקיה בשל היעדר סדרת-זמן. ממוצע OECD30 אינו משוקלל ואינו כולל את אוסטרליה, צ'ילה, יפן, איסלנד, מקסיקו וטורקיה. מידע לגבי נתונים לישראל:

<http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>

מקור: חישובי ה-OECD מבוססים על דיווחים ארציים (הנתונים תומצתו ב-9 באוקטובר 2018).



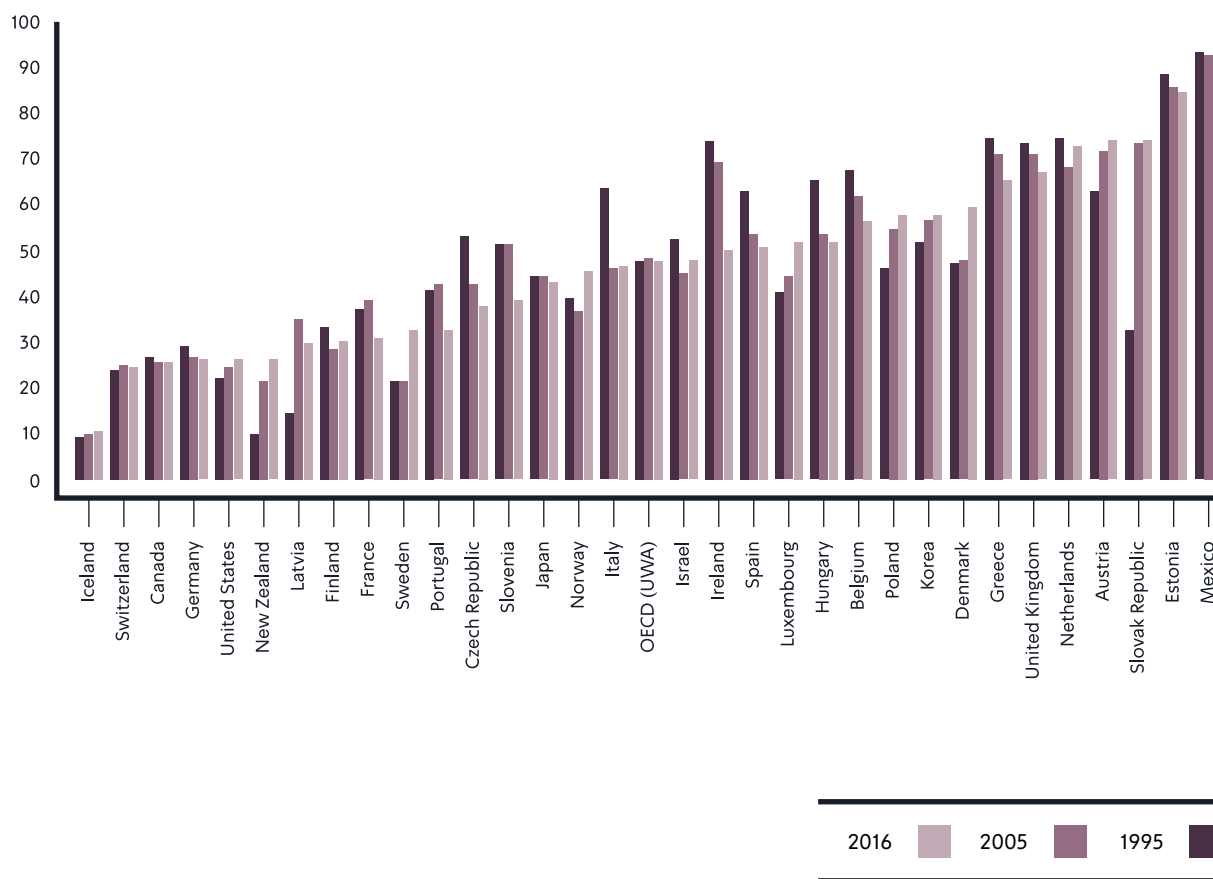
גידול בביזור ההכנסות

ברמת ה-OECD, חלקם של המענקים בהכנסה הכוללת היה יציב למדי בממוצע בשנים 1995 עד 2016. עם זאת, תקופה זו נחלקת לשני שלבים עיקריים: לפני המשבר הכלכלי ולאחריו (OECD/KIPF, 2016^[9]). בשנות ה-90 ועד 2008 לערך, מדיניות נרחבת של ביזור אחריות בתחומים, כגון חינוך, רווחה, תשתיות תחבורה, שירותים מומנה בעיקר על ידי העברות מהממשלה המרכזית, בעוד שהכנסות המס התת-לאומיות נותרו ברובן יציבות. עובדה זו הובילה להחרפה של חוסר איזון פיסקלי אנכי (ההפרש בין הכנסות עצמיות של הממשלה התת-לאומית לבין חובות ההוצאה שלה). מערכת מענקים שגדלה והלכה הפכה למנגנון המשמש תגובה לעלייה בהוצאה התת-לאומית. נעשה גם שימוש נרחב יותר בהעברות כדי למנוע פערים אזוריים, לתקן חוסר איזון אופקי בין תחומי שיפוט וכדי לעמוד בדרישות הממשלה המרכזית באספקת שירות (Bergvall et al., 2006^[10]).

ברמת המדינה, בשנים 1995 עד 2005 גדל חלקן של ההעברות בעיקר כתגובה למדיניות הנרחבת של ביזור ההוצאות. במהלך המשבר הכלכלי והפיסקלי, בחלק מהמדינות המענקים גדלו מאוד כדי לתמוך בתוכניות שיקום, אולם לא לאורך זמן. לאחר המשבר, במדינות רבות תוכניות איחוד פיננסי ציבורי הובילו להקפאות ולקיצוצים בהעברות מהממשלה המרכזית. הירידה הגדולה ביותר במענקים כחלק מההכנסות התת-לאומיות בשנים 2005 עד 2016 נראתה בצרפת, ביוון, באירלנד, בפורטוגל ובסלובניה. כתוצאה מכך ולמרות התנודות מעלה ומטה ב-21 השנים האחרונות, הרכב הכנסות הממשלות התת-לאומיות כיום דומה למצבו בשנת 1995, בממוצע ב-OECD. ברמת המדינה, לכל אורך התקופה משנת 1995 עד 2016, חלקם של המענקים בסך ההכנסות התת-לאומיות גדל בעיקר בדנמרק, בלטוויה, בניו זילנד ובסלובקיה. הירידות הגדולות ביותר נרשמו בצ'כיה, בהונגריה, באירלנד ובאיטליה.



תרשים 3.2: מענקים כחלק מהכנסות תת-לאומיות בשנים 1995, 2000 ו-2016



הערה: אירלנד: 1998-2016; יפן: 2005-2016; מקסיקו: 2003-2016. אין נתונים לאוסטרליה, לצ'ילה ולטורקיה. ממוצע ה-OECD לא משוקלל. UWA: ממוצע לא משוקלל לכל המדינות.

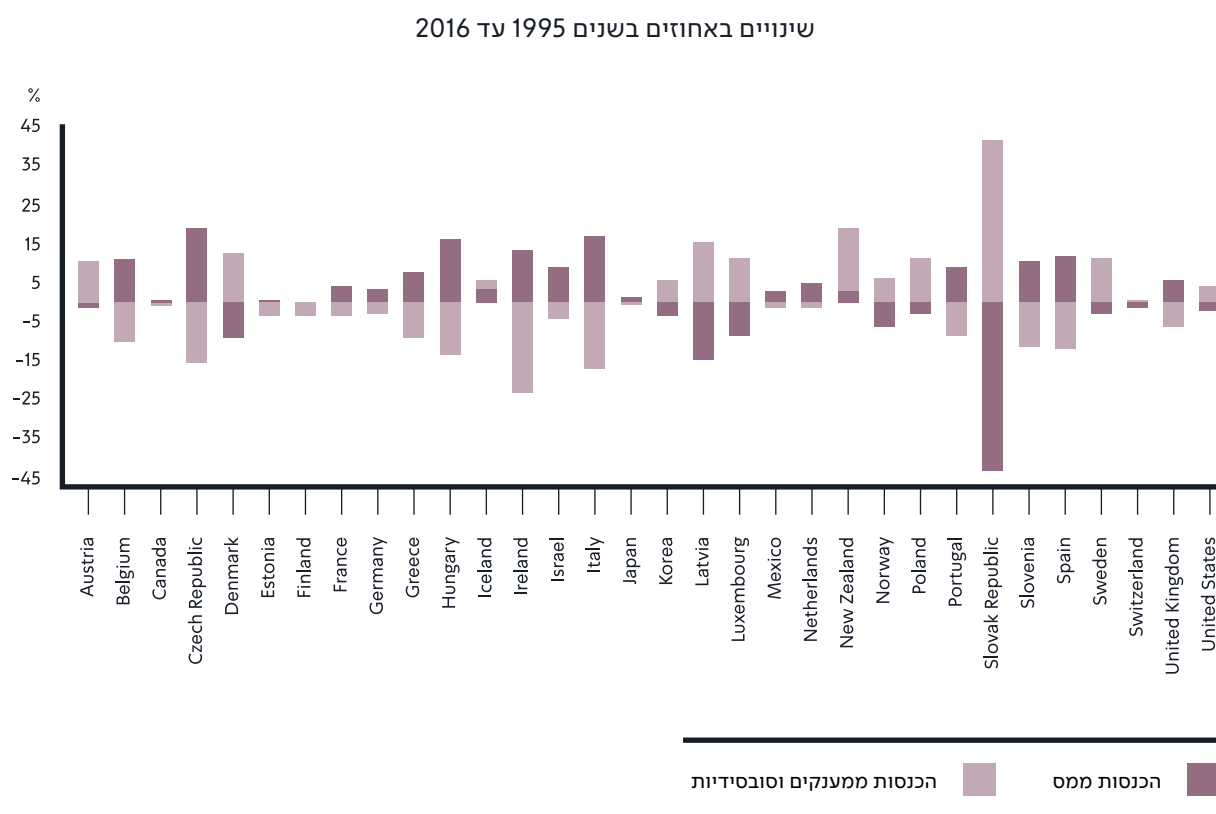
מקור: הרחבה על ידי ה-OECD בהתאם לדיווחים ארציים (הנתונים תומצתו באוקטובר 2018).



שיעור ההכנסות התת-לאומיות ממס גדל מעט הן כחלק מהתמ"ג והן כחלק מהכנסות המס הציבוריות הכוללות. הכנסות ממס כוללות מיסים משותפים ומיסים ממקור עצמי ולכן לא ניתן להשתמש בהן לאומדן ההתקדמות באוטונומיית מס. בשנים 1995 עד 2016 הכנסות מס תת-לאומיות גדלו – או קטנו – באופן משמעותי בחלק מהמדינות כאחוזים מהכנסות המס הציבוריות הכוללות ומהתמ"ג. שינויים אלה משקפים בדרך כלל ביצועים כלכליים, כיוון שמיסים, כגון מס הכנסה אישי (PIT), מס הכנסת תאגיד (CIT), מע"מ, עסקת רכוש, צריכה, פעילות בנייה, רגישים לתנודות כלכליות. השינויים אף משקפים רפורמות מיסוי שהשפיעו על רובדי ממשל תת-לאומיים בעקיפין (למשל, שינויים במס הכנסה אישי-PIT או במס הכנסת תאגיד-CIT ארצי משותף) או באופן ישיר.

ב-21 השנים האחרונות הוחלו רפורמות מיסוי אחדות, שנועדו להגביר את חשיבות המיסים במימון התת-לאומי, באמצעות הקצאת חלקים גדולים יותר מהמיסים הארציים לרובדי ממשל תת-לאומיים ו/או באמצעות הענקת סמכויות מיסוי נרחבות יותר לרובדי ממשל תת-לאומיים (יכולת ליצור מיסים מקומיים, לקבוע שיעורים ובסיסים ולהעניק קצבאות מס או פטורים). רפורמות מיסוי אלה הובילו לגידולים ניכרים בהכנסות מס תת-לאומיות בבלגיה (2002 ו-2014), בצ'כיה (2005), בפולין (2004), בסלובניה (2009) ובספרד (2002, 2009 ו-2012). באיטליה, לאחר רפורמת בסניני (Bassanini) בשנת 1998, הכנסות המס גדלו מאוד מ-25% בשנת 1997 ל-41% לאחר רפורמת 2009.

תרשים 3.3: שינויים במענקים ובהכנסות ממס כחלק מהכנסות ממשלות תת-לאומיות



הערה:
אירלנד: 1998-2016; יפן: 2005-2016; מקסיקו: 2003-2016. אין נתונים לאוסטרליה, לצ'ילה ולטורקיה.
ממוצע ה-OECD לא משוקלל.

מקור: הרחבה על ידי ה-OECD בהתאם לדיווחים ארציים (הנתונים תומצתו באוקטובר 2018).



לעומת זאת, במספר מדינות חלקן של הכנסות המס התת-לאומיות התכווץ. כך למשל, בדנמרק (במיוחד מאז רפורמת הממשלה המקומית וביטול האזורים בשנת 2007, שנהנו מהכנסות מס קודם לכן), בהונגריה (רפורמת ריכוז מחדש פיסקלי), בלטוויה, בנורבגיה (ביטול מס הכנסת התאגיד הארצי במס מקומי בשנת 1999), בסלובקיה (רפורמת 2005) ובשווייץ.

עם זאת, נתונים אלה אינם משקפים כהלכה את השינויים, כיוון שנתוני הכנסות מס אינם מבחינים בין מיסים משותפים לבין מיסים ממקור עצמי, לגביהם יש לרובדי ממשל תת-לאומיים מרחב תמרון מסוים בנוגע לשיעורים ולבסיסים. לדוגמה, בצרפת, רפורמת הפיננסים המקומיים בשנת 2010 לא השפיעה על החלק של הכנסת המס מההכנסה המקומית או מהתמ"ג, אולם הקטינה מאוד את חלקם של המיסים העצמיים ובכך הפחיתה את אוטונומיית המס של הרובד התת-לאומי. במדינות אחרות ההפך הוא הנכון: במשך השנים נראתה יציבות מבחינת הכנסת מס, אף שחל גידול באוטונומיית המס כתוצאה מגביית מיסים מקומיים חדשים ממקור עצמי ומהרחבת הסמכות לקבלת החלטות מקומית לקביעת שיעורים או בסיסים ביחס למיסים מקומיים קיימים (כגון מס רכוש).

להשלמת התמונה, רצוי לבחון את האינדיקטורים לאוטונומיית מס שפיתחה הרשת הפיסקלית (Fiscal Network) של ה-OECD. אינדיקטורים אלה מראים, שבשנים 1995 עד 2011, אוטונומיית המס גדלה על חשבון מערכות שיתוף מיסים (OECD/KIPF, 2016^[9]). בדנמרק ובצרפת הובילו רפורמות פיסקליות לירידה באוטונומיית ההכנסות התת-לאומיות, בעוד שבפינלנד, באיטליה, ביפן, בקוריאה, בפורטוגל ובטורקיה אוטונומיית ההכנסות המקומיות גברה (OECD, 2017^[11]).

תרשים 3.4: שינויים בהכנסות ממס של ממשלות תת-לאומיות כאחוז מהתמ"ג וכאחוז מהכנסת המס הציבורית



הערה:

איסלנד: 2016-1998; יפן: 2016-2005; מקסיקו: 2016-2003. אין נתונים לאוסטרליה, לצ'ילה ולטורקיה בשל היעדר סדרת-זמן. ממוצע OECD30 אינו משוקלל ואינו כולל את אוסטרליה, צ'ילה, יפן, מקסיקו וטורקיה. מידע לגבי נתונים לישראל:

<http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>

מקור: הרחבה על ידי ה-OECD בהתאם לדיווחים ארציים (הנתונים תומצתו באוקטובר 2018).



גידול מתון בכוח ההוצאה התת-לאומי בשנים 1995 עד 2014

חלקי ההוצאה הפיננסית לא תמיד משקפים במדויק את כוח ההוצאה התת-לאומי, כיוון שההוצאה התת-לאומית בדרך כלל כפופה לרגולציה משמעותית או להשפעה אחרת מצד הממשלה המרכזית. בעזרת התוצאות של שאלון כוח ההוצאה העדכני, שנשלח למדינות החברות ברשת הפדרליזם הפיסקלי (Fiscal Federalism Network) של ה-OECD, בנה ה-OECD אינדיקטורים מוסדיים המשווים את כוח ההוצאה התת-לאומי בין מדינות ומגזרי מדיניות (OECD_[12], בקרוב).

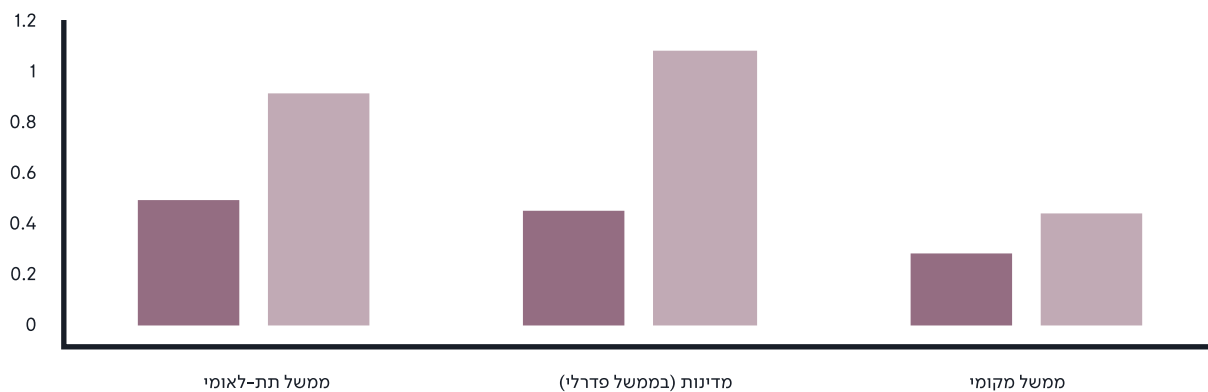
התוצאות מראות, שבממוצע, סמכות ההוצאה התת-לאומית נמוכה יחסית. כוח ההוצאה בתחומי ההוצאה השונים מאוזן למדי, אולם נמוך יותר בבריאות ובטיפול לטווח ארוך, וגבוה יותר בדיור סוציאלי, בתחבורה ובחינוך יסודי ועל-יסודי. אף שלא ניתן לערוך השוואות לאורך זמן בעזרת נתונים שנאספו משאלונים בודדים, מסד נתוני הפדרליזם הפיסקלי (Fiscal Federalism Database) של ה-OECD מכיל מידע שימושי למטרות תיאור של תהליכים. כך למשל, ניתן לתאר את התפתחות סמכות המיסוי בשנים 1995 עד 2014 בעזרת נתונים לגבי הכנסות מס תת-לאומיות כאחוז מהתמ"ג ומהכנסת המס הכוללת.

חלקן הממוצע של הכנסות המס התת-לאומיות גדל מעט בשנים 1995 עד 2014 (תרשים 3.5). דפוס השינויים בסמכות המיסוי מורכב יותר מהבחנה זו, לרבות עליות ומורדות בהתאם לשנים ולסוג הממשלה התת-לאומית הנתונה (מסד הנתונים כולל נתונים נפרדים למדינות ולממשלות מקומיות). בממוצע, חלקם של רובדי הממשל התת-לאומיים מכלל הכנסות המס גדל ב-0.9%, מתוך כך ב-1.1% ברמת המדינה וב-0.43% ברמת הממשל המקומי.



תרשים 3.5: גידול מועט באוטונומיית המס של ממשלות תת-לאומיות במהלך 1995-2014

פער בחלקי הכנסות המס של ממשלות תת-לאומיות בשנים 1995 עד 2014, אחוזים



הכנסות מס תת-לאומיות כאחוז מהתמ"ג, שינוי באחוזים
 הכנסות מס תת-לאומיות כאחוז מהכנסת המס הכוללת, שינוי באחוזים

הערה:
 חישובי המחבר.
 מידע לגבי נתונים לישראל:

<http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

לממשלות המקומיות בארצות הברית מגוון רחב של סמכויות מיסוי, אולם לא ניתן לזהות את חלקה של כל אחת מהן. הממוצע הלא-משוקלל ל-1995 ו-2014 חל על חלקי ההכנסה התת-לאומית ב-35 מדינות ה-OECD. הממוצע הלא-משוקלל למדינות חל רק על עשר המדינות המדווחות נתונים ארציים או אזוריים. בעניין זה, איטליה וספרד נחשבות למדינות אזוריות למטרות האינדיקטורים לאוטונומיית מס.

מקור:

OECD. (n.d.[13]). Fiscal decentralization database

<http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>

אוטונומיה מקומית מוגברת על פי מדד האוטונומיה המקומית

כפי שהודגש בפרק 2, אין די בנתונים פיננסיים כדי לאמוד אוטונומיה מקומית. ישנם אלמנטים אחרים, כגון מידת האפשרות של רובד מקומי לקבל החלטות לגבי סוג השירותים שברצונו לספק, כיצד ברצונו להתאגד והאם יש לו השפעה על ההחלטות המתקבלות ברמות ממשל גבוהות יותר. הסעיף להלן בוחן את המגמות בממדים השונים של אוטונומיה מקומית ב-39 מדינות אירופיות (Keuffer, & Ladner, 2018^[14]).

מדד האוטונומיה המקומית מורכב משבעה ממדים:

1. אוטונומיה חוקית: מדד זה מודד עד כמה מעוגן מעמדו של הרובד התת-לאומי בחוקה והאם ניתן, לדוגמה, לאחד רשויות בניגוד לרצונן.
2. היקף מדיניות: מתאר את טווח השירותים שבאחריות הרובד התת-לאומי.
3. שיקול דעת פוליטי: האם לרובד המקומי קיימת סמכות החלטה מסוימת בעמידה במשימות שבאחריותו.
4. אוטונומיה פונקציונלית: לרובד התת-לאומי משאבים פיננסיים משלו, ביכולתו לגבות מס ולקבוע את בסיסו ואת שיעורו וללוות כספים.
5. אוטונומיה ארגונית: מתארת את האפשרות להתאגד ולאייש את מערך המינהל של הרובד התת-לאומי ולהחליט לגבי מאפייני המערכת הפוליטית שלו.
6. אי-התערבות: נוגעת ליחסים האנכיים עם רמות המדינה הגבוהות יותר וכוללת את אופן הסדרת הפיקוח והאם העברות פיננסיות מוענקות בלא תנאים.
7. גישה: בוחנת האם הרובד המקומי יכול להשפיע על החלטות ברמה גבוהה יותר.

מדד האוטונומיה המקומית העוקב אחרי הממד החוקי מלמד, שהמחוקקים באירופה מחזקים בהדרגה את רמת האוטונומיה המוענקת לרשויות מקומיות (טבלה 3.1). ביחס להיקף המדיניות, ישנה עדיין שונות משמעותית בין מדינות אירופיות, כאשר המדינות הנורדיות וחלק ממדינות מרכז אירופה נמצאות בקצה העליון של הסולם מבחינת היקף השירותים שבאחריותן, וחלק ממדינות הים השחור, אירלנד ובריטניה בקצה השני. גם היקף המדיניות משתנה בין תחומי המדיניות שנשקלו (כלומר חינוך, רווחה, בריאות, ניצול מקרקעין, תחבורה ציבוריות, דיוח, משטרה ופונקציות טיפול). האחריות למדיניות מגיעה לשיאה בתחומי ניצול המקרקעין (ייעוד, היתרי בנייה), מבני בית הספר, דיוח, פונקציות הטיפול והתחבורה הציבורית. במדינות אירופיות רבות, הרובד המקומי הוא האחראי העיקרי לפונקציות אלה. מצב חריג יותר הוא, שרשויות תהיינה אחראיות למשטרה, למתרחש בפועל בתוך מבני בית ספר (למשל, תוכניות חינוך, גיוס מורים ותגמולם) או בשירותי בריאות.

באוטונומיה הפיננסית ניכרת שונות אדירה, הן לאורך זמן והן בין מדינות. במשך רוב התקופה בשנים 1990 עד 2014, המגמה השלטת הייתה גידול באוטונומיה הפיננסית, במיוחד במדינות פוסט-קומוניסטיות במרכז אירופה ובמערב, שהחלו עם אוטונומיה פיננסית קטנה מאוד. אוטונומיה זו התרחבה גם במדינות אחדות בשאר היבשת (כגון איטליה ומלטה). אבל לאור המשבר הפיננסי שאירע בשנת 2008, המגמה הכוללת עברה היפוך חלקי, שניכר בעיקר בשינויים הנוגעים לתקנות אשראי במדינות שנפגעו מהמשבר באופן הקשה ביותר. מעניין לציין, שמדד האוטונומיה המקומית לא מראה שהיקף גדול של פונקציות המוקצות לממשלות מקומיות יוצר דרישות לשליטה הדוקה יותר של הממשלה המרכזית על סוגיות מקומיות של פיננסים. נראה שדווקא להיפך: לעיתים קרובות, אוטונומיית המיסוי והאשראי נרחבת יותר במדינות שבהן קיים ביזור פונקציונלי רחב יותר.

לפי מדד האוטונומיה המקומית, רוב הממשלות המקומיות האירופיות נהנות מאוטונומיה ארגונית רבה למדי. לרוב, הרובד המקומי יכול לבחור במישורין את הגוף המנהל המקומי שלו ויש לו מרחב תמרון מסוים כשמדובר באיגוד האדמיניסטרציה המקומית. בחלק מהמדינות, רשויות מקומיות יכולות להחליט לגבי סוגיות שונות במערכת הבחירות שלהן, כגון מספר וגודל אזורי הבחירה, האם הן מעדיפות בחירות רוב או ייצוג מידתי ומה יהיו הצורה או הגודל של הגוף המנהל המקומי (כך למשל, בצ'כיה, בדנמרק, באסטוניה, באיסלנד, בנורבגיה, בשוודיה ובשווייץ). עם זאת, ברוב המדינות, הממשלה



המקומית נהנית מהחירות שבגיוס עובדיה, בקביעת שכרם, בבחירת המבנה הארגוני שלה ובהקמת ישויות חוקיות ומפעלים רשתיים. עם זאת, ישנן גם מדינות שבהן הממשלה המרכזית מאגדת ומנהלת את האדמיניסטרציה המקומית באופן ישיר יותר (כגון צרפת). רוב השינויים במידת האוטונומיה הארגונית (אם היו), התרחשו בשנות ה-90. במדינות רבות, במיוחד במזרח אירופה ובמרכזה, אוחדו בתקופה זו רפורמות דמוקרטיות ושינוי בתרבות הפוליטית השלטת.

תוצאות מדד האוטונומיה המקומית מראות גידול כללי באוטונומיה בשנים 1990 עד 2009. האינדיקטורים של מסד נתוני הפדרליזם הפיסקלי של ה-OECD מראים דפוס דומה. גידול זה התרחש בעיקר בדמוקרטיה החדשות במרכז אירופה ובמזרחה, כגון אלבניה, בולגריה ורומניה. עם זאת, ישנן גם מדינות, כגון הונגריה, שבשנים האחרונות נקטו במדיניות ריכוז. מדד האוטונומיה המקומית מראה, שבשנת 2014 שווייץ והמדינות הנורדיות (דנמרק, פינלנד, איסלנד, נורבגיה ושוודיה) נמנו עם המדינות בעלות מידת האוטונומיה הגבוהה ביותר, יחד עם גרמניה, ליכטנשטיין ופולין (טבלה 3.1 ותיבה 3.1).

**טבלה 3.1: מדד האוטונומיה המקומית (LAI), דירוג המדינה 2014, 1990 ושינויים**

מדינות	LAI 1990	LAI 2014	שינויים	מדינות (המשך)	LAI 1990	LAI 2014	שינויים
שווייץ	78.4	79.6	1.2	הולנד	53.6	59.6	6
פינלנד	75.2	79.4	4.2	מקדוניה	33.4	59.3	25.9
איסלנד	68.4	78.1	9.7	רומניה	29.3	58.1	28.9
שוודיה	73.7	75.1	1.4	קרוואטיה	41	56.7	15.8
דנמרק	75.8	74.7	-1.1	לוקסמבורג	62.6	55.9	-6.7
פולין	68.5	74.1	5.6	ספרד	60.6	55	-5.6
גרמניה	73.5	73.9	0.4	לטוניה	51.3	54.2	3
נורבגיה	65.1	73.9	8.8	הונגריה	62.8	50.8	-12.1
ליכטנשטיין	72.7	69.4	-3.3	אלבניה	13.5	50.6	37.2
איטליה	51.1	68.2	17.1	סלובניה	23.6	48.9	25.4
סרביה	48.4	67	18.6	יוון	41.5	47.9	6.4
צרפת	64.2	66.8	2.6	אוקראינה	42.4	47.7	5.3
בולגריה	25.3	66.2	40.9	בריטניה	46.8	45.7	-1.2
ליטא	47.3	65.1	17.8	קפריסין	37.1	42.3	5.2
צ'כיה	43.7	64.9	21.2	טורקיה	40.2	39.7	-0.5
אוסטריה	63.5	64.8	1.4	מלטה	30.1	39.2	9.1
אסטוניה	64.5	63.7	-0.8	גאורגיה	23	38.4	15.4
פורטוגל	51.8	61.6	9.7	מולדובה	16.5	35.9	19.4
בלגיה	51.9	61.3	9.4	אירלנד	30.4	34.9	4.5
סלובקיה	44	60.9	16.8				

הערה:

מדינות ממוינות לפי 2014. אין נתונים ל-1990 לגבי אלבניה, לטוניה, מלטה, רומניה ואוקראינה; מדידת השנים הראשונות למדינות אלה הינה: 1192, 1991, 1993, 1992 ו-1991 בהתאמה.

הערה על ידי טורקיה:

המידע במסמך זה בהתייחס ל"קפריסין" נוגע לחלקו הדרומי של האי. אין אף סמכות יחידה המייצגת הן את הקפריסאים הטורקים והן את הקפריסאים היוונים באי. טורקיה מכירה ברפובליקה הטורקית של צפון קפריסין. עד למציאת פתרון מתמשך וצודק בהקשר של האומות המאוחדות, טורקיה משמרת את עמדתה בנוגע ל"סוגיית קפריסין".

הערה על ידי כל מדינות ה-OECD החברות באיחוד האירופי ועל ידי האיחוד האירופי: רפובליקת קפריסין מוכרת על ידי כל המדינות החברות באומות המאוחדות, למעט טורקיה. המידע במסמך זה נוגע לשטח הנתון לשליטתה האפקטיבית של ממשלת רפובליקת קפריסין.

מקור: (Keuffer, & Ladner, 2018^[14]).

תיבה 3.1: דפוסי אוטונומיה מקומית ייחודיים למדינה

נמצא כי קיים שוני בדפוסי האוטונומיה המקומית הייחודיים לכל מדינה. לפינלנד, לדוגמה, יש פרופיל "מלא", המגיע לרמות אוטונומיה גבוהות בכל שבעת הממדים, המרכיבים את מדד האוטונומיה המקומית, בעוד שההיפך נכון לגבי אירלנד. לעומתן, הדמוקרטיה המזרחיות החדשות יותר, כגון בולגריה, צ'כיה, אסטוניה ורומניה, מתאפיינות ברמה גבוהה של אוטונומיה חוקית, אבל פחות אוטונומיה בממדים. אסטוניה ורומניה נבדלות מיתר המדינות ולהן מידה גבוהה ביותר של אוטונומיה ארגונית. בצרפת, לאחר מאמצי הביזור המוגברים בשנות ה-80, נראה אוטונומיה כמעט בכל הממדים, למעט במאפייני המערכת הפוליטית והארגון המינהלתי. בשווייץ, הרשויות אוטונומיות בסוגיות פיננסיות וארגוניות ונהנות מהגנה חוקית, אך הן מוגבלות ביכולתן לקבוע את מדיניותן. עובדה זו קשורה לגודלן הקטן ולצורת הפדרליזם השווייצרית, המקצה לקנטונים שיקול דעת פוליטי. הרשויות הגרמניות, הגדולות בהרבה – חרף המבנה הפדרלי של המדינה – אוטונומיות יותר ביחס להיקף המדיניות ולשיקול דעת פוליטי.

בהונגריה, בסלובניה ובאוקראינה הדפוס דומה: היעדר אוטונומיה פיננסית ומחסור בנוגע לממדים הנוגעים לגישה ולאי-התערבות. באוטונומיה, בארבעת הממדים הנותרים, הן מקבלות ציון ממוצע. מעניין לציין גם את קווי הדמיון בין ספרד לבריטניה. בספרד האוטונומיה הארגונית נמוכה והאוטונומיה הפיננסית גבוהה, בעוד שבבריטניה ההיפך הוא הנכון. הדפוסים של אירלנד מראים רמות אוטונומיה נמוכות מאוד בכל הממדים.

מקור:

Keuffer, N., & Ladner, A. (2018). The Local autonomy index project: Extent, patterns and effects of local autonomy in Europe.

הניתוח הראשוני מראה מתאם חיובי בין מדד האוטונומיה המקומית לבין האמון בממשלה המקומית והאזורית, גם בנרמול משתנים אחרים (Keuffer, & Ladner, 2018^[14]). בצד הפלט, הניתוחים מראים שתי קורלציות משמעותיות כשבוחנים גודל רשות ממוצע ומדינות פוסט-קומוניסטיות: בין אוטונומיה מקומית לבין מידה נמוכה של שחיתות, ובין אוטונומיה מקומית ומידה גבוהה של אושר. ניתוחי מדד האוטונומיה המקומית מראים, שאוטונומיה פיננסית היא הממד המקיים את הקורלציה עקבית ביותר עם מדדי הביצוע השונים. לעיתים קרובות, ישנם גם מתאמים חיוביים בהיקף המדיניות של הממשלה המקומית ולשיקול הדעת הפוליטי מצד אחד, ולמדדי הביצוע מצד שני. תוצאות אלה מעידות על צורך בניתוח נוסף. פיתוח נוסף של האינדיקטורים הללו הוא צעד חיוני כדי לאפשר ניתוח אמפירי ואיכותי של השפעות הביזור ושל יעילותו.

שדרוג ממשל: עלייה בכוחם של אזורים ושל מטרופולינים

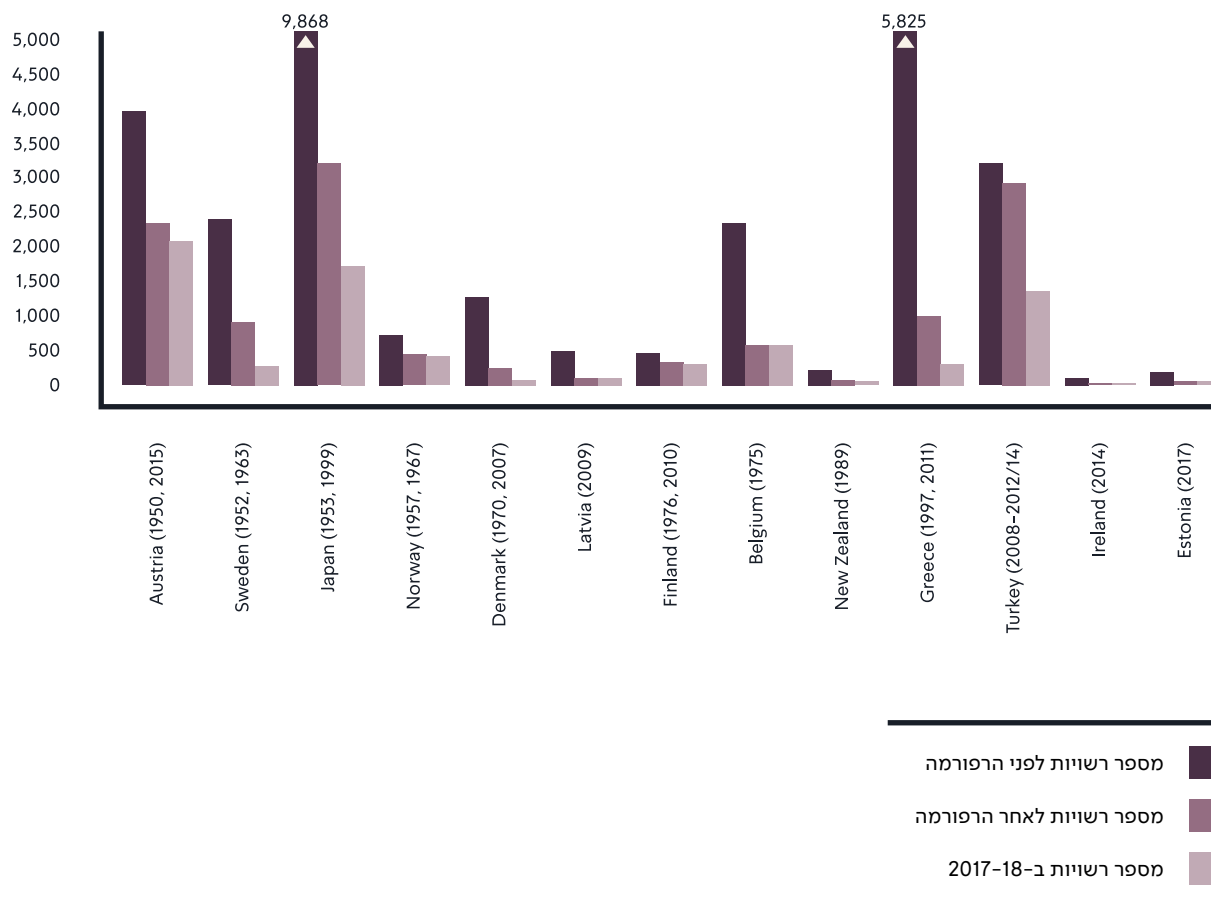
ביזור מעיד על חיזוקה של האוטונומיה המקומית והוא תורם לשדרוג הממשל התת-לאומי באמצעות שיתופי פעולה מקומיים, יצירת ממשלי מטרופולין וחיזוק האזורים. סעיף זה מספק ראיות למגמות אלה ברמה בין-רשותית, ברמת המטרופולין וברמה האזורית ומדגיש השלכות מדיניות אחדות.

איחודי רשויות ושיתופי פעולה בין-רשותיים

מצב של ריבוי רשויות עלול לפגוע באספקת שירותים מקומיים ובשוויון בגישה לשירותים ובאיכותם, ולכן היווה מניע למדיניות המעודדת או כופה איחודי רשויות. עובדה זו הובילה למדיניות המטפחת שיתופי פעולה בין-רשותיים (OECD, 2017^[11]) כדרך ליצירת יתרונות לגודל, רווחי יעילות וחיסכון בעלויות.

בעשורים האחרונים בוצעו איחודי רשויות במרבית מדינות ה-OECD. בחלק מהמדינות יוּשמו רפורמות בגלים, זו אחר זו, במדינות אחרות התהליך היה הדרגתי ולאורך זמן, ובחלקן התהליך טרם הסתיים. המשבר העולמי זירז הפעלה מחדש או הצגה של מדיניות לאיחודי רשויות. באחרונה יוּשמו רפורמות ביוון (2011), בטורקיה (2012-2014), באירלנד (2014) ובאסטוניה (2017), שבהן מספר הרשויות צומצם מ-213 ל-79 (14 מתוכן רשותיות ו-65 כפריות), לאחר הרפורמה המינהלתית שהושלמה באוקטובר 2017 (OECD, 2018^[15]). בחלק מהמדינות, כגון פינלנד, צרפת, איטליה, לוקסמבורג, הולנד ונורבגיה, איחודי הרשויות עדיין נמשכים כתהליך הדרגתי. היו גם מדינות פדרליות שהשתמשו במיזוגים תחת הנהגת ארצות הפדרציה, כגון Thurgovie, Fridburg, Vaud, Tessin, Grisons בשווייץ, ניו-סאות' ווילס ודרום אוסטריה, Styria באוסטריה, מניטובה או ניו-בראנסוויק בקנדה וברנדנבורג וסקסוניה-אנהאלט בגרמניה.

תרשים 3.6: מיזוגי רשויות במדינות OECD נבחרות בשנים 1950 עד 2017



מקור:

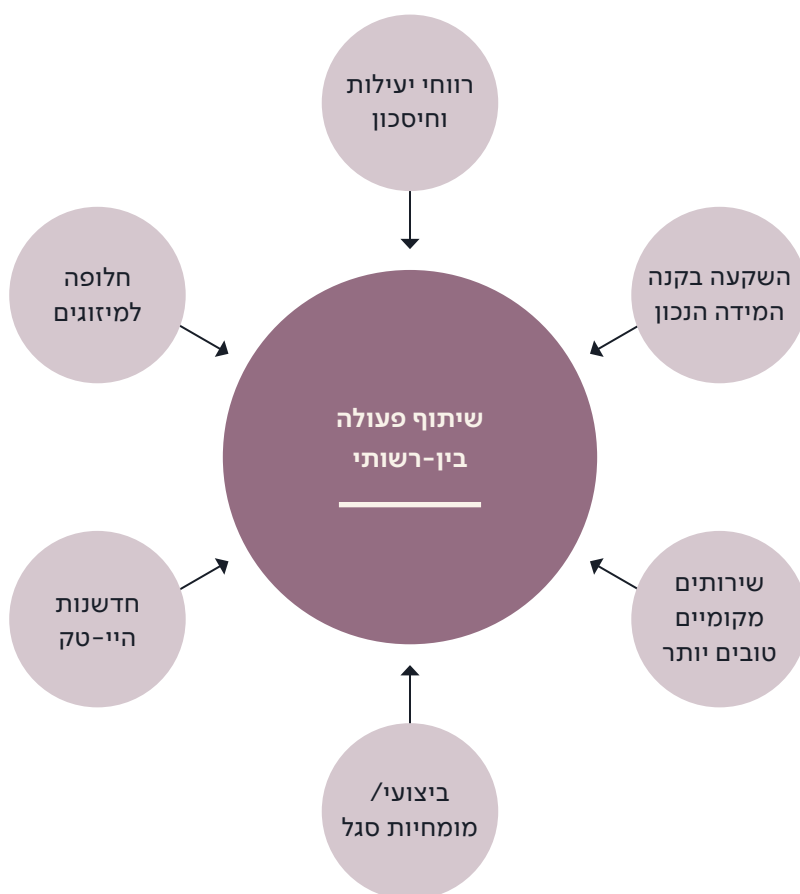
OECD. (2017[11]). Multi-level governance reforms: Overview of OECD country experiences

<https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>, מעודכן

ישנן סיבות רבות לאיחוד רשויות, כגון הצורך בהסתגלות לשינוי דמוגרפי (הזדקנות, הגירה, אוכלוסיות מתכווצות או מתרחבות) והפחתת אי ההתאמה בין גבולות אדמיניסטרטיביים מיושנים לבין תחומים פונקציונליים סוציו-אקונומיים. סיבות נוספות הן: הצורך ביישום יתרונות לגודל ולהיקף; חיסכון בעלויות ובהפנמת זליגות באספקת שירותים ציבוריים מקומיים; חיזוק יכולות המינהל הרשותי; שיפור איכות וכמות התשתיות והשירותים הרשותיים; שיפור הממשל, המקצועיות והיעילות של הממשלה הרשותית (OECD, 2017^[11]). עם זאת, למרות התמריצים לאיחוד, לעיתים קרובות יישומו נתקל בהתנגדות ולפיכך היו מדינות שנאלצו לכפות איחודים רשותיים, למזער את השאיפות הראשוניות או לנטוש את הרעיון לגמרי.

כיום, שיתוף הפעולה הבין-רשותי נפוץ ב-OECD ומושרש היטב בנוהגי ניהול הרשויות באירופה וב-OECD. הוא רלוונטי בכל המדינות, ללא קשר לגודל הרשות, כיוון שהוא כרוך בהטבות לאזורים כפריים ולמטרופולינים כאחד (פרק 4). להתקדמות זו בשיתוף פעולה בין-רשותי היו מניעים שונים, במיוחד מאז המשבר העולמי (תרשים 3.7).

תרשים 3.7: מניעים לשיתוף פעולה בין-רשותי ב-OECD



המדיניות והמסגרות החוקיות התומכות בשיתוף פעולה בין-רשותי התחזקו מאוד ב-15 השנים האחרונות (טבלה 3.2). כיום, ההסדרים הבין-רשתיים מגוונים ומשקפים מידות שונות של שיתוף פעולה. ישנן תבניות שונות לשיתוף פעולה בין-רשותי ב-OECD, החל בתבנית הרכה יותר – הסכמי/חוזי שיתוף פעולה בעלי מטרה יחידה או מטרות אחדות (כגון הסדרי שירותים משותפים או תוכניות משותפות באוסטרליה, באנגליה [בריטניה], באירלנד, בניו זילנד) – וכלה בצורות האינטגרציה החזקות ביותר (כגון רשויות-על, שלהן מואצלות פונקציות, למשל בצרפת, בפורטוגל ובספרד). בין שתי הנקודות הללו לשיתוף הפעולה ישנם מגוון צורות ותחומים, משיתוף פעולה המתמקד בסוגיות טכניות לשיתוף פעולה אסטרטגי לפיתוח כלכלי וסוציאלי (OECD, 2017^[1]).

לרוב, מדינות ה-OECD בחרו להתחיל בדגם חוק פרטי. דגם זה מבוסס בדרך כלל על חירותן של הרשויות המקומיות לבחור בנוסחאות מסוימות, כגון חוזים, התאחדויות ומפעלים מסחריים. לעיתים קרובות, הצעד הבא הוא מעבר לדגם חוק ציבורי, שבו שיתוף הפעולה מוסדר בפירוט מסוים בחוקים ציבוריים, לרבות ההסדרים החוזיים והפיננסיים, סוג הפונקציות המואצלות, מבנה הממשל, הפיקוח והבקרה וכולי.

טבלה 3.2: התפתחות שיתופי פעולה בין-רשוטיים ב-OECD

מדינה	מדיניות ומסגרות חוקיות
אוסטרליה	<p>ארגוני המועצות האזוריות (ROC), סוג עיקרי של הסדר שיתוף פעולה מרובה מטרות בין מועצות מזה למעלה מ-70 שנה. רוב המועצות עברו ארגון מחדש מהותי, רפורמה או בחלק מהאמצעות נעלמו לגמרי. ישנם סוגים אחרים של שיתוף פעולה בין-רשוטי: ממשלות מקומיות אזוריות (מערב אוסטרליה), חברות-בת אזוריות (דרום אוסטרליה); מועצות מחוז (ניו סאות' ווילס) וכולי. הסדרי שירותים משותפים קודמו הן בממשלה ארצית והן בממשלה מקומית בכל רחבי אוסטרליה.</p>
אוסטריה	<p>שיתוף פעולה בין-רשוטי עוצב ויושם על ידי ארצות אינדיבידואליות, אולם החוקה קובעת שרשויות רשאיות לאחד כוחות בהתאם להסכם או לחוק כדי ליצור ארגונים בין-רשוטיים (Gemeindeverbände). תיקון החוקה הפדרלית בשנת 2011 חיזק עוד יותר את יכולתן של הרשויות להתקשר בהתאחדויות בין-רשוטיות.</p>
בלגיה	<p>אזורים ולוניים ופלמיים מעודדים כיום "רשויות-על". בפלנדריה קיימות חמש צורות חוקיות לשיתוף פעולה בין-רשוטי: התאחדות "בין-מקומית", התאחדות מיזם, התאחדות אספקת שירות, התאחדות עם המחאה ברורה, התאחדות עם המחאה ברורה והשתתפות מגזר פרטי.</p>
קנדה	<p>רשויות מיוחדות, ועדות ומועצות מנהלות משותפות הן צורות פופולריות של אספקת שירותים מסוימים לקבוצות רשויות. בחלק מהנפות ישנה מדיניות ייחודית המעודדת שיתוף פעולה בין-רשוטי, דוגמת ניו-בראנסוויק.</p>
צ'ילה	<p>חוק משנת 2009 התיר להתאחדויות רשויות לקבל אישיות חוקית בהתאם לדין הפרטי. בשנת 2011 קבע חוק חדש את התמריץ ליצירת התאחדויות רשויות.</p>
צ'כיה	<p>שיתוף פעולה בין-רשוטי מקודם בחוק בדבר רשויות משנת 2000, בדמות התאחדות רשויות התנדבותית ומיקרו-אזורים (כ-790 מבני שיתוף פעולה בין-רשוטי פעילים בתחום החינוך, הטיפול הסוציאלי, הבריאות, התרבות, הסביבה והתיירות).</p>
דנמרק	<p>שיתוף פעולה בין-רשוטי התנדבותי, לדוגמה ב"אזורים עסקיים".</p>
אסטוניה	<p>מסגרת קיימת לשיתוף פעולה בין-רשוטי התנדבותי לביצוע משימות רשות מטעם רשויות מקומיות מוגדרת בחוק ארגון הממשלה המקומית משנת 1993 (ארגונים לא-ממשלתיים, מפעלים רשוטיים וכולי). הרפורמה הטריטוריאלית העכשווית קידמה שיתוף פעולה בין-רשוטי.</p>
פינלנד	<p>רשויות משותפות למטרה מיוחדת (כרגע 184) המייצרות שירותים משותפים לכמה רשויות, בעיקר בשירותי בריאות וחינוך, יטופלו על ידי רפורמת הממשלה המקומית המתמשכת, ביצירת אזורים ובהעברת חלק מהפונקציות הרשוטיות לאזורים שייוצרו.</p>
צרפת	<p>קטגוריות שונות של מבנה שיתוף פעולה בין-רשוטי עם מס ממקור עצמי (EPCI à fiscalité propre), לרבות מאז השינויים שהחיל חוק MAPTAM משנת 2014: "קהילות רשויות" באזורים כפריים, "קהילות עיירה", 11 "קהילות רשויות" לאזורים רשוטיים ולמטרופולינים (למעלה מ-400,000 תושבים). חוק NOTRE משנת 2015 קבע סף מינימלי לאיחודים בין-רשוטיים.</p>



גרמניה	שיתוף פעולה בין-רשותי מעודד על ידי Lädner, במיוחד לכמה שירותים מקומיים סטנדרטיים, כגון ניהול פסולת, ביוב, מים או תחבורה (Zweckverbände והתאחדויות רשותיות).
יוון	החוק הרשותי מתיר מבני שיתוף פעולה בין-רשותי עם משימה יחידה או כמה משימות, אולם רבים מהם אינם פעילים.
הונגריה	החוק משנת 1997 בדבר התאחדויות ושיתוף פעולה של ממשלה מקומית מעודד שיתוף פעולה בין-רשותי. החוק הקרדינאלי משנת 2011 בדבר ממשלות מקומיות קבע חובת יצירת מאגר שירותי אדמיניסטרציה לרשויות ולהן פחות מאלפיים תושבים במשרדים משותפים, באזורים או במיקרו-אזורים.
איסלנד	שיתוף פעולה בין-רשותי מתקיים על בסיס אזורי דרך מועצות ניהול אזריות ורשויות פיתוח כלכלי בבעלותן המשותפת של הרשויות (חוק הממשלה המקומית מס' 45/1998). חובת שיתוף פעולה בין-רשותי לרשויות קטנות (פחות מ-8,000 תושבים) בעקבות ביזור השירותים הסוציאליים לאנשים עם מוגבלויות.
אירלנד	כרגע מפותחים שירותים משותפים לאסדרת ניהול פסולת ושירותים משותפים.
ישראל	קיום התאחדויות רשותיות.
איטליה	שיתוף פעולה בין-רשותי מקודם מאז 1990, במיוחד דרך איגודים רשותיים, קהילות הרריות. חוק מס' 56 משנת 2014 עודד שיתוף פעולה בין-רשותי בכך שחזק את האיגודים הרשותיים, יצר סף מינימלי והרחיב את היקף משימותיהם. חובת שיתוף פעולה בין-רשותי לרשויות קטנות (פחות מ-5,000 תושבים). חוק זה אף הפך את הנפות לגופי שיתוף פעולה בין-רשותי, לרבות 14 ערי המטרופולין.
יפן	שיתוף פעולה בין-רשותי מתבצע דרך הסכם שותפות התנדבותי, שנוצר בהתאם לחוק האוטונומיה המקומית שיושם בשנת 2014.
קוריאה	ממשלה מקומית רשאית להקים רשויות בין-ממשלתיות, אולם שימושן מוגבל.
לוקסמבורג	כ-75 התאחדויות בין-קהילתיות עם מגוון פעילויות רחב למדי.
מקסיקו	מאז 1999 רשויות יכולות ליצור התאחדות בין-רשותית ולסכם הסכמים בין-רשותיים לאספקה משותפת של שירותים ציבוריים, כגון מים וביוב, ביטחון ציבורי ותחבורה ציבורית.
הולנד	כ-700 מבני שיתוף פעולה בין-רשותי בשנת 2010 שסוכמו בהתאם לחוק התקנות המשותפות (Wet Gemeenschappelijke Regelingen או חוק WGR) ומאז 2004 בהתאם לחוק העבודה והביטוח הלאומי (יצירת מרכזי שירותים משותפים, למשל לשירותים סוציאליים) ואזורים פונקציונליים לבטיחות ולשירותי בריאות.
ניו זילנד	התיקון משנת 2013 של חוק הממשלה המקומית משנת 2002 עודד שיתוף פעולה בין-רשותי ושירותים משותפים בין רשויות מקומיות.



נורבגיה	מאז חוק הממשלה המקומית משנת 1992 וחוק החברות הבין-רשותיות מיום 29 בינואר 1999, הסכמי שיתוף הפעולה הבין-רשותי והגופים בין-הרשותיים נפוצים. בשנת 2006 הרחיב תיקון לחוק הממשלה המקומית את טווח המשימות המואצלות לגופי שיתוף פעולה בין-רשותי ל"עירייה מארחת" דרך הסכם.
פולין	בשנת 2014 הוצגו "חוזים טריטוריאליים" שנועדו לחזק שותפות ולשפר תיאום פעילויות טריטוריאליות של בעלי עניין שונים.
פורטוגל	שיתוף פעולה בין-רשותי מעודד מאז חוקי 2003 שיצרו קהילות בין-רשותיות (comunidades intermunicipais). בשנת 2013 כפה חוק חדש 23 קהילות בין-רשותיות, כשקיבץ מחדש קהילות רשותיות קודמות, קהילות בין-רשותיות למטרה כללית וכמה אזורי מטרופולין שנוצרו בשנת 2003 ובוטלו בשנת 2008. פיתוח חוזים מרובי רבדים: הסכמי השותפות עם הוועדה האירופית משמשים לקידום שיתוף פעולה בין-רשותי.
סלובקיה	רשויות משתפות פעולה במסגרת "משרד רשותי משותף" התנדבותי, שהוא הסדר רב-מטרות המיישם תיאום וכולל 21 מתחמים שונים. תוכנית ESO 2012-203 חיצקה את תפקיד המשרד הרשותי המשותף למטרות פונקציות ניהול שהואצלו מהמדינה.
סלובניה	התיקונים משנת 2005 בחוק מימון הרשויות יצרו תמריצים פיננסיים לאדמיניסטרציה רשותית משותפת והתנדבותית.
ספרד	Mancomunidades הן ישויות בהקמה התנדבותית שנועדו לביצוע מיזמים משותפים ולאספקת שירותים נפוצים. חוק 27/2013 מקדם אינטגרציה או תיאום שירותים רשותיים באמצעות תמריצים פיננסיים.
שוודיה	כללי שיתוף פעולה בין-רשותי הוגדרו בחוק הממשלה המקומית ליצירת חוזים, "ועדה משותפת" לניהול שירותים משותפים בשירותי בריאות או בחינוך ו"פדרציה רשותית" (kommunalförbund).
שווייץ	מסגרת ומדיניות שיתוף פעולה בין-רשותי מעוצבים ומיושמים על ידי חוקות וחוקי קנטון.
טורקיה	רשויות יכולות לספק יחד שירותים מסוימים, במיוחד באזורים כפריים, דרך איגודי עירייה או איגודי השקיה.
בריטניה	באנגליה פותחו "הסכמי שירות משותף" הנוגעים לשיתוף פעולה בין שתי רשויות מקומיות או יותר ולקידום רשויות משולבות באזורים רשותיים. בסקוטלנד, מועצות יכולות להקים ארגוני ועד מנהל או מועצה משותפת עם מועצות אחרות, כדי לספק שירות בשטח המשולב של הרשויות המקומיות המשתתפות.
ארצות הברית	שיתוף פעולה בין-רשותי מעוצב ומיושם על ידי ארצות אינדיבידואליות; בשנת 2012 עברו 51,146 ישויות רשמיות (אזורים בית ספר, אזורים תחבורה, ניהול מים, שירותי כבאות) תהליך איחוד. להסדרי השירותים המשותפים הרשמיים, המונחים לרוב על ידי הממשלה הארצית, היסטוריית פיתוח בת 20-30 שנה.

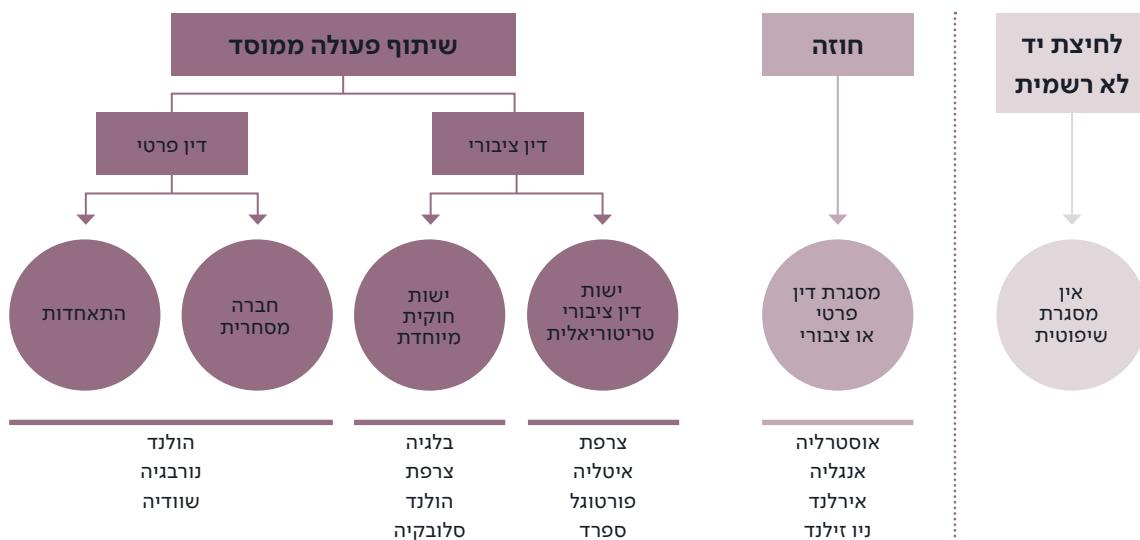
מבחינת מימון, לעיתים קרובות, המבנים של גופים בין-רשותיים ממומנים באמצעות תרומות הרשויות החברות, אולם לרוב סובסידיות אלה משולמות בעזרת מקורות הכנסה אחרים, הנוגעים לשירותים שהם מספקים (חיובי משתמש ואגרות). גופים אלה יכולים גם לקבל מענקים מהממשלה המרכזית. בדרך זו הממשלה המרכזית יכולה לתעדף שיתוף



פעולה וכך נהוג בכמה ממדינות ה-OECD (למשל, אסטוניה, צרפת, נורבגיה וספרד). צרפת היא המדינה היחידה ב-OECD שהקימה בשיטתיות מוסדות ציבוריים לשיתוף פעולה בין-קהילתי עם סמכויות מיסוי, כלומר שביכולתם לגייס הכנסת מס משלהם ממקורות עצמיים (EPCI à fiscalité propre).

תרשים 3.8: מהסכמים "רכים" לצורות רשמיות יותר של שיתוף פעולה ב-OECD

הסדרים מוסדרים באופן רופף עד לאופן ניכר



מקור הכנסה תלוי בסטטוס

מקור: הותאם והושלם על ידי ה-OECD בהתבסס על

<http://www.municipal-cooperation.org>

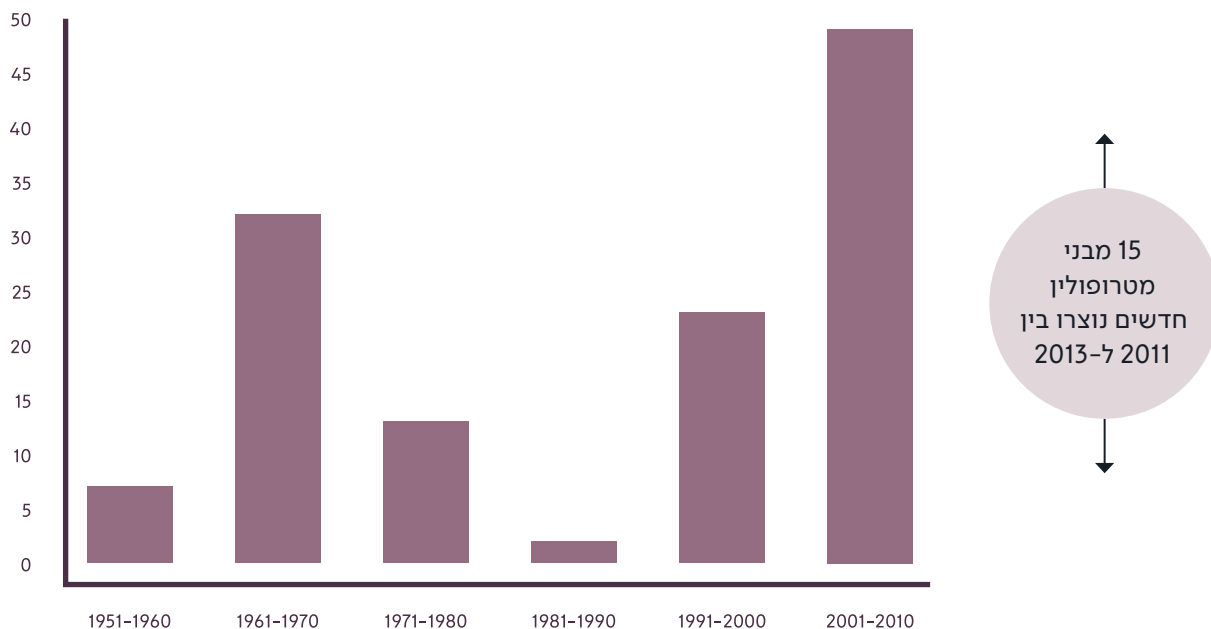
ממשל מטרופולין

רפורמות ממשל מטרופולין שואפות לטפל בסוגיית ריבוי הרשויות באזורים רשתיים גדולים. ממשל מטרופולין יעיל הפך לנושא לוהט במדינות רבות. גבולות אדמיניסטרטיביים באזורי מטרופולין, המבוססים על דפוסי התיישבות היסטוריים, אינם משקפים את הפעילויות האנושיות הנוכחיות או את היחסים הפונקציונליים הכלכליים והסוציאליים (OECD, 2015^[16]). העצמת שיתוף הפעולה והתיאום של מדיניות ציבורית על בסיס מטרופוליני, במיוחד לאספקת תשתית ושירותים ציבוריים, נועדה לשיפור איכות החיים והתחרותיות הבינלאומית ברשויות גדולות.

על רקע המיתון שאירע בתחילת שנות ה-90 והמשבר הפיננסי של 2008, מספר רשויות ממשל המטרופולין גדל באופן ניכר וחלה תנופה מחודשת במספר גופי ממשל המטרופולין שנוצרו או עברו רפורמה מאז שנות ה-90. כיום, לשני שלישי לערך מאזורי המטרופולין ב-OECD יש גוף ממשל מטרופולין (Ahrend, Gamper, & Schumann, 2014^[17]). האחריויות הנוספות הניתנות לאזורי מטרופולין קשורות לעיתים קרובות למשימות תשתית ופיתוח, כגון תחבורה ציבורית, סביבה ותכנון מרחבי, ולשירותים המיועדים לעסקים מקומיים.

בשנים האחרונות, יותר ויותר מדינות OECD אימצו מדיניות דיפרנציאלית למתן סמכויות ממשל לאזורי מטרופולין. רוב אזורי הבירה (CAPITAL DISTRICTS) שלהם אוטונומיה מיוחדת נוצרו באמצע המאה ה-20, עם רמות סמכות נמוכות יותר ביחס להיום, לאור מגבלות ייצוג או אלמנטים אחרים של שלטון עצמי.

תרשים 3.9: מספר מבני ממשל מטרופוליניים שנוצרו או עברו רפורמה ב-OECD, לפי עשור



מקור:

עדכון OECD מבוסס על:

Ahrend, R., Gamper, C., & Schumann, A. (2014^[17]). The OECD metropolitan governance survey: A quantitative description of governance structures in large urban agglomerations

<http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en>



העדכון האחרון של מדד הסמכות האזורית (2010-2016) כלל התמקדות בממשל מטרופוליני ורשותי (ראו תיבה 3.2). על פי המדד ניתן לזהות, כי מטרופולינים תורמים לשונות במבנים אנכיים של ממשלות תת-לאומיות וכי קיימת שונות ברמות האוטונומיה ובדרכי הפעולה של ממשלות תת-לאומיות מטרופוליניות ורשותיות ב-45 מדינות העונות לתנאים של ממשל אזורי. אף שממשלה מטרופולינית ורשותית מהווה רובד נוסף של ממשלה תת-לאומית רק בחלק מהמדינה, לעיתים קרובות היא מפעילה סמכות לגבי חלק גדול מהאוכלוסייה. לדוגמה, בצרפת, ה-communautés urbaine (קהילות רשותיות) וה-métropoles (מטרופולינים) נוגעים ל-1,485 מתוך למעלה מ-36,000 (4.1%) מהרשויות ומפעילים סמכות לגבי כ-27.7 מיליון תושבים, המהווים 43% מסך האוכלוסייה. בערי מטרופולין איטלקיות (cittá metropolitana) מתגוררים כ-22 מיליון תושבים מתוך 59 מיליון התושבים (37% מכלל האוכלוסייה). שבע רשויות משולבות בבריטניה כוללות 44 רשויות מקומיות ובהן כ-13.5 מיליון תושבים, כ-21% מכלל האוכלוסייה. במדינות מסוימות, ממשלה מטרופולינית ורשותית משפיעה כמעט על כל האוכלוסייה. בפורטוגל, קהילות יבשתיות ובין-רשותיות ואזורי המטרופולין של ליסבון ופורטו (Área Metropolitana de Lisboa/do Porto) כוללים את כל 278 הרשויות (מתוך 308 בסך הכול לרבות האזורים האוטונומיים של האזורים ומדירה), שהן 90% מכלל הרשויות וכ-9.8 מיליון מתוך 10.3 מיליון האזרחים (95%).

הדרך השנייה שבה ממשלות מטרופולין יכולות לתרום לשונות בין ממשלות תת-לאומיות היא כאשר יש להן יכולות נוספות לעומת "עמיתותיהן" באותו רובד ממשלתי. לדוגמה, ערי מטרופולין באיטליה (cittá metropolitana) משתלטות על יכולות של נפות ומקבלות אחריות נוספות על שירותי משטרה מקומית, כבישים, תחבורה ותכנון מרחבי ורשותי. ראש המטרופולין נבחר בבחירה ישירה. לעומת הנפות המקבילות להן, ערי מטרופולין מקבלות ציון גבוה יותר במדד הסמכות האזורית בהיקף המדיניות ובאינדיקטורים הניהוליים, אולם בעומק המוסדי, באוטונומיה הפיסקלית ובאוטונומיית האשראי ציוניהן דומים. בהונגריה, רשויות בעלות זכויות מחוז מורשות ליטול הלוואות באישורה המוקדם של הממשלה המרכזית, בעוד שלאזורים הרגילים אין סמכות אשראי.

תיבה 3.2: ממשל מטרופולין כפי שנמדד על ידי מדד הסמכות האזורית

מדד הסמכות האזורית מגדיר ממשלה מטרופולינית ורשותית באופן זהה להגדרת הממשלה האזורית, כלומר:

1. זהו רובד ביניים של הממשלה, שהוא בין הרובד המקומי, הרשותי והממשלה הארצית. רובד תת-מטרופוליני או תת-רשותי עשוי לכלול מועצות או אסיפות שהוקמו באזורי רשויות או ברשויות חברות.
2. זוהי ממשלה רבת מטרות ולא ממשלה בעלת מטרה יחידה או ייחודית.
3. הממשלה מפעילה יכולות כדון ואינה שיתוף פעולה המבוסס אך ורק על בסיס התנדבותי. פירוש הדבר הוא, שיכולות הממשלה המטרופולינית והרשותית נקבעות בחקיקה, בחוק ייחודי או בפרק בחוק הממשלה האזורית/מקומית.
4. הגודל הממוצע של אוכלוסיית ממשל המטרופולין עומד על 150,000 איש או יותר.

מקור:

Schakel, A. et al. (2018_[18]). Final report on updating the regional authority index (RAI) for forty-five countries (2010-2016).



הדרך השלישית שבה ממשלות מטרופוליניות ורשותיות תורמות לשונות במאפייני ממשל תת-לאומי היא באמצעות הסדרי אוטונומיה מיוחדים, החלים רק על הבירה. לשבע רשויות מטרופוליניות קיים חוק משלהן: ברצלונה, בריסל, בוקרשט, קופנהגן, הלסינקי, פריז ופראג. בירות אלה נבדלות מבירות אחרות ולהן חוקים מיוחדים, כיוון שהן מוגדרות כממשלות למטרה כללית, המפעילות סמכות נוספת ומשמעותית לעומת יחידות ממשלה אזורית אחרות. לדוגמה, פראג היא גם עירייה וגם מחוז, ולהבדיל מאזורים אחרים, המסתמכים רק על מענקים בין-ממשלתיים, פראג יכולה לקבוע את תעריף מס הרכוש מתוקף כשירותה כעירייה. בדומה לכך, בוקרשט היא עירייה בעלת זכויות מחוז שהחזיקה, לפני 1999, באוטונומיה פיסקלית ובאוטונומיית אשראי גדולה יותר לעומת אזורים אחרים, הודות למעמדה החוקי כעירייה.

ישנן 26 רשויות מטרופוליניות עירוניות. עובדה זו מראה שסוג זה של ממשל תת-לאומי הוא תופעה חדשה יחסית ואכן משנות ה-70 ואיך המגמה הכללית בסמכות האזורית מראה גידול משמעותי. רוב הרשויות המטרופוליניות הוקמו בשנות ה-90 וה-2000. מבין 11 הרשויות המטרופוליניות העירוניות שנוצרו לפני 1990, כולם מלבד שתיים נוגעות לאזור מסוים או לטריטוריה מסוימת. מבין 16 הממשלות המטרופוליניות העירוניות שהוקמו משנת 1990 ואילך, שמונה הן רשות יחידנית אחת ושמונה כוללות מספר יחידות ממשל שונות.

לכל הממשלות המטרופוליניות אחריויות הנוגעות לתחומים של: קידום תעשייתי, תכנון סביבתי, סילוק אשפה, תחבורה ציבורית, תכנון מרחבי אזורי, פיתוח כלכלי אזורי, פנאי, פארקים אזוריים, קידום תיירות, תכנון תחבורה והסדרתה ואספקת מים. תשע מתוך 24 ממשלות מטרופוליניות קיבלו ציון 2 בהיקף מדיניות, לאור יכולותיהן (המוגבלות) במדיניות חינוך ותרבות (למשל, אחריות על מתקני תרבות, ספורט ופנאי, ספריות בין-רשותיות, מוזיאונים ומבני בית ספר) ו/או במדיניות רווחה (כלומר בתי חולים, בריאות הציבור, דיור סוציאלי או שירותים סוציאליים).

מאפיין חשוב נוסף של ממשלה מטרופולינית הוא האוטונומיה הפיסקלית ואוטונומיית האשראי המוגבלות שלה. תשע ממשלות מטרופוליניות מסתמכות רק על העברות עירוניות ועל דמי משתמש, בעוד ש-15 ממשלות יכולות לקבוע את תעריף מס הרכוש.¹ בנוסף לכך, ישנן שש ממשלות מטרופוליניות שלא יכולות ליטול הלוואות ו-15 יכולות לעשות זאת רק בהתאם לכללים נוקשים ולאישור מוקדם מהממשלה המרכזית (או מממשלה אזורית גבוהה יותר). ככלל, היכולת הפיסקלית והאוטונומיה התקציבית של ממשלה מטרופולינית מוגבלת במיוחד, ולכן ממשלות אלה מסתמכות יותר על העברות בין-ממשלתיות מהערים ומהרשויות המשתתפות וכן מממשלות אזוריות וארציות גבוהות יותר. עובדה זו אולי אינה קריטית לאוטונומיה שלהן, אולם היא מסבכת את דינוי התקציב.

תפקידים העולה של האזורים

מדד הסמכות האזורית הוא דרך שימושית לבחינת מגמות הביזור במספר גדול של מדינות והוא ניסיון מקיף למדוד את מידת הכוח האמיתית של ממשלות ביניים, מעבר לאינדיקטורים פיסקליים. מדד הסמכות האזורית מתמקד במיוחד ברובדי ממשל אזוריים, המוגדרים כרובד ביניים של הממשלה, בין הרובד המקומי הנמוך ביותר לבין הממשלה הלאומית, עם ממוצע של לפחות 150,000 תושבים ליחידה אזורית. סמן זה מאתר את הסמכות האזורית בעשרה ממדים ב-81 מדינות בשנים 1950 עד 2010 (Hooghe et al., 2016^[2]; Marks, & Schakel, 2010^[19]). עשרת הממדים של מדד הסמכות האזורית כוללים אוטונומיה פיסקלית ואוטונומיית אשראי, אולם גם חקיקה ובקרה ניהולית (תיבה 3.3; נספח א').

מדד הסמכות האזורית מורכב משני רכיבים, שלטון עצמי ושלטון משותף, אשר לכל אחד מהם חמישה ממדים. בטבלה 3.4 מוצג מספר הרפורמות לשלטון עצמי ולשלטון משותף לכל אחד מעשרת הממדים ב-81 המדינות בשנים 1950 עד 2010. שתי הבחנות חשובות במיוחד: (1) סך הרפורמות הנוגעות לשלטון עצמי גדול פי שלושה ומעלה מסך הרפורמות הנוגעות לשלטון משותף; (2) בחינה מקרוב מראה שאינדיקטורים פיסקליים היו הכי פחות נתונים להשפעת הרפורמה. הסבירות שרפורמות יכללו אוטונומיה ושליטה פיסקלית, ואוטונומיה ושליטת אשראי, קטנה פי שלושה לעומת ממדים אחרים של סמכות, היקף מדיניות או ייצוג (תרשים 3.10).

תיבה 3.3: שלטון עצמי ושלטון משותף במדד הסמכות האזורית

שלטון עצמי הוא הסמכות שממשלה אזורית מפעילה על תושבי המחוז. שלטון עצמי הוא ההיקף שבו הממשלה האזורית אוטונומית, להבדיל מממשלה בעלת סמכויות מואצלות (עומק מוסדי), טווח המדיניות שהממשלה האזורית אחראית לו (היקף מדיניות), ההיקף שבו היא יכולה למסות את אוכלוסייתה באופן עצמאי (אוטונומיית מיסוי), ליטול הלוואות (אוטונומיית אשראי) וההיקף שבו יש למחוז חקיקה וגופי מינהל עצמאיים (ייצוג).

שלטון משותף הוא הסמכות שמפעילים ממשלה אזורית או נציגיה במדינה ככלל. ניתן להפעיל שלטון משותף באמצעות נציגים אזוריים בבית העליון של הפרלמנט הארצי ובאסיפות בין-ממשלתיות עם ממשלות ארציות ואזוריות אחרות. בדומה לשלטון העצמי, לאזורים יכול להיות שלטון משותף במגוון ממדים:

- ההיקף שבו נציגים אזוריים משתתפים בקביעת חקיקה ארצית (חקיקה).
- ההיקף שבו מנהלים אזוריים משתתפים בקביעת חקיקה ארצית (שליטה ניהולית).
- ההיקף שבו נציגים אזוריים משתתפים בקביעת חלוקת הכנסת המס הארצית (שליטה פיסקלית).
- ההיקף שבו ממשלה אזורית משתתפת בקביעת מגבלות אשראי תת-לאומיות וארציות (שליטת אשראי).
- ההיקף שבו ייצוג אזורי משתתף בקביעת שינוי חוקתי.

נספח א' מספק פירוט נוסף לגבי הציונים לכל אחד מעשרת הממדים.

מקור:

Hooghe et al., (2016^[2]). Measuring regional authority: A post functionalist theory of governance. Oxford: Oxford University Press.



טבלה 3.3: כמות רפורמות ביזור שיושמו בחלוקה לעשרה מימדי סמכות אזורית

ממד	חיובי	שלילי	ממד	חיובי	שלילי
עומק מוסדי	81	27	חקיקה	21	15
היקף מדיניות	76	20	שליטה ניהולית	21	1
אוטונומיה פיסקלית	37	11	שליטה פיסקלית	17	7
אוטונומיית אשראי	38	16	שליטת אשראי	11	1
ייצוג	93	29	רפורמה חוקתית	27	17
שלטון עצמי	325	103	שלטון משותף	97	41

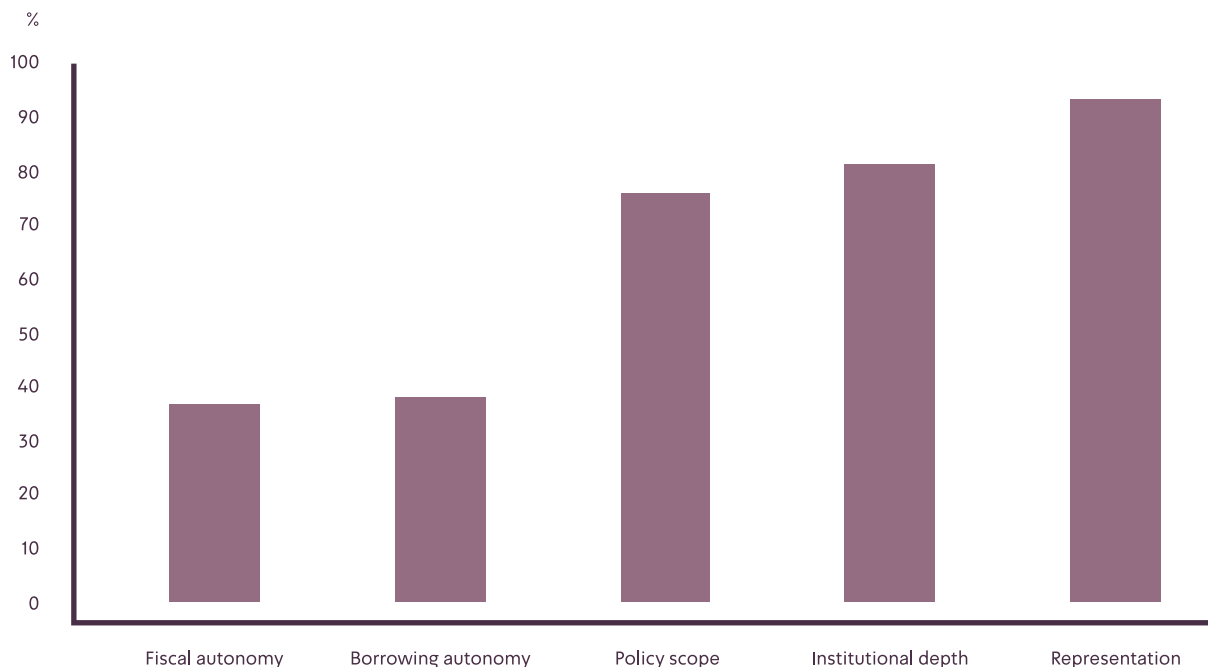
הערה:

מוצג מספר הרפורמות החיוביות והשליליות לחמישה ממדי שלטון עצמי ולחמישה ממדי שלטון משותף ל-81 מדינות בין 1950-2010. רפורמה נכללת כאשר חל שינוי בן 0.1 לפחות בציון המדינה במדד הסמכות האזורית בשנה מסוימת.

מקור:

Schakel et al. (2018)^[18]. Final report on updating the regional authority index (RAI) for forty-five countries (2010-2016).

תרשים 3.10: סוגי הרפורמות המחזקות שלטון עצמי באזורים



מקור:

Schakel et al. (2018)^[18]. Final report on updating the regional authority index (RAI) for forty-five countries (2010-2016).



בכל האזורים יש עניין בגידול במדד הסמכות האזורית (תיבה 3.3). תרשים 3.11 מציג ציונים ממוצעים במדד הסמכות האזורית במדינות אמריקניות, אסיאתיות ואירופיות מאז 1950. ניתן להבחין בבירור במגמת גידול בסמכות האזורית בשלוש קבוצות המדינות הנ"ל, כאשר מגמה זו בולטת במיוחד משנת 1970 ואילך. בשנת 2010 הייתה הסמכות האזורית הממוצעת גבוהה ב-55% לעומת 1950. מתוך 81 המדינות הכלולות במדד הסמכות האזורית, ב-52 מדינות חל גידול נטו במידת הסמכות האזורית ורק בתשע מהן חלה ירידה.²

תיבה 3.4: ציון מדד הסמכות האזורית באמריקה הלטינית, באסיה ובאירופה

בשנת 1970 עמד הציון הממוצע במדד הסמכות האזורית על 10.3 באמריקה, 15.5 באסיה ו-17.3 באירופה. בשנת 2010 עלה הציון הממוצע במדד הסמכות האזורית ל-22.6 באמריקה, 29.3 באסיה ו-27.1 באירופה. מדובר בגידול של 10-14 נקודות המראה שבממוצע, כל אחת מהמדינות הכלולות במדד הסמכות האזורית יצרה רוברד ביניים ממשלתי כשיר לגמרי. גידול בן 12 נקודות במדד הסמכות האזורית זהה ליצירת רוברד אזורי למטרה כללית, הכפוף לווטו הממשלה המרכזית (+2 נקודות). רוברד זה הוא בעל יכולת סמכותית במדיניות כלכלית ותרבותית-חינוכית (+2 נקודות), שביכולתו לקבוע בסיס ושיעור מס משני (+2 נקודות), ליטול הלוואות בלא הרשאה מוקדמת מהממשלה המרכזית (+2 נקודות), יש לו אסיפה שנבחרת בבחירה ישירה (+2 נקודות) וגוף מינהל אזורי, שאותו ממנה האסיפה האזורית או הנבחר בבחירה ישירה (+2 נקודות).

מקור:

Schakel et al. (2018[18]). Final report on updating the regional authority index (RAI) for forty-five countries (2010–2016).

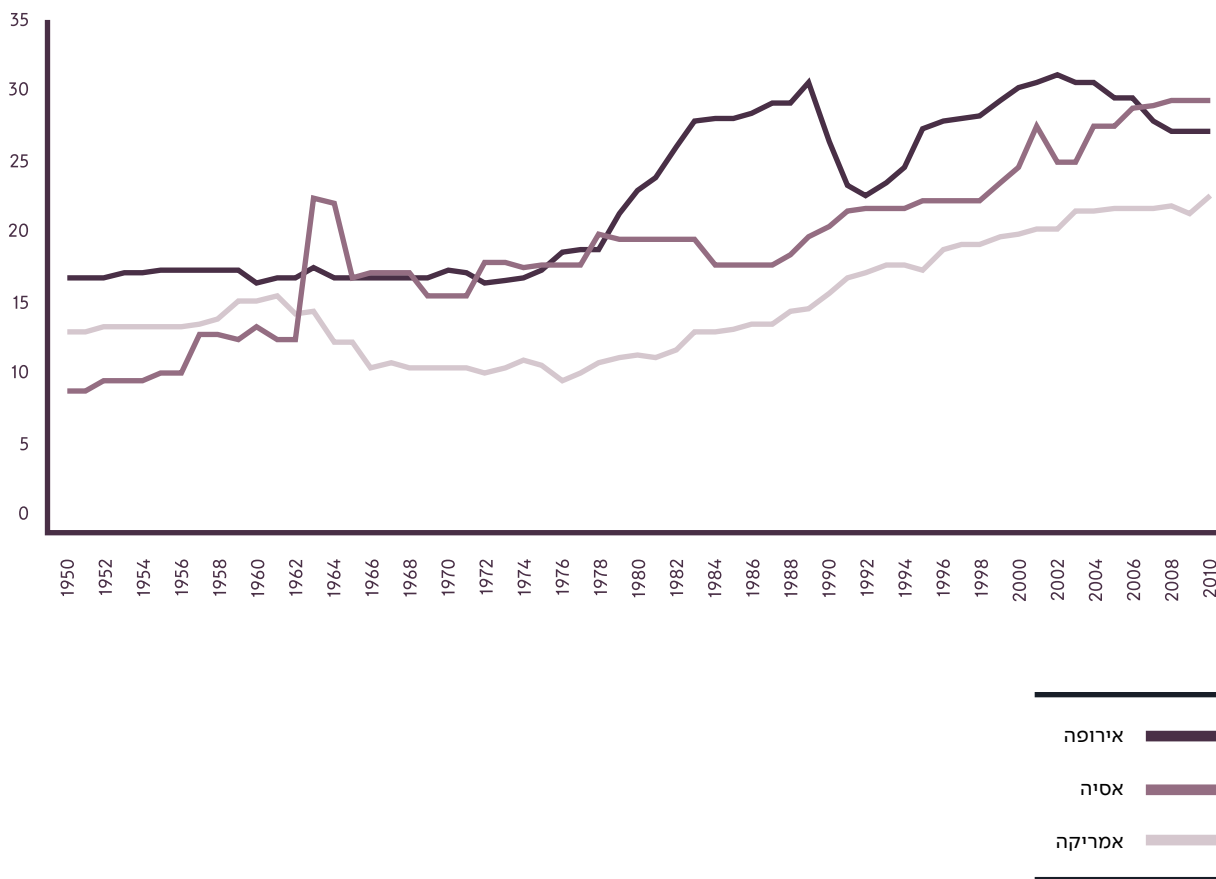
המניעים לרפורמות אזוריות משתנים ממדינה למדינה. ישנה חשיבות לגודל המדינה: לרוב, במדינות גדולות יש יותר רבדים של רוברדי ממשל תת-לאומיים (OECD-UCLG, 2016^[20]). עם זאת, בעשורים האחרונים גם מדינות רבות שגודלן צנוע יחסית יצרו או חיזקו את הרמה האזורית. הרפורמות האזוריות נועדו בעיקר לשדרוג הממשל, כדי ליצור יתרונות גודל באספקת שירות ציבורי, לדוגמה במגזרי החינוך או התחבורה הציבורית. אזורים גם עשויים להגיב טוב יותר לשוקי עבודה פונקציונליים מתרחבים. מטרות נוספות לרפורמות אזוריות הן: שיפור התיאום בין רשויות לבין רמות ביניים ממשלתיות בתחומים כגון אספקת תשתית, תכנון מרחבי וניצול מקרקעין. בנוסף לכך, אזורים גדולים יותר אמורים להיות תחרותיים יותר, המסה הקריטית שלהם גדולה יותר, יש להם יותר משאבים ליישום אסטרטגיות פיתוח אזורי יעילות, הם מסוגלים לטפח תיאום תוך-אזורי, ליישם תכנון טריטוריאלי משולב יותר, להתמקד טוב יותר ביתרונות יחסיים באמצעות גישה לידע מקומי. כל זאת, לעומת הממשלה הלאומית או רשויות מקומיות קטנות ומפוצלות.

חלק מהמדינות יצרו אזורים חדשים, בעיקר במדינות מזרח אירופה, וזאת בהקשר של הגדלת האיחוד האירופי. מדינות אחרות חיזקו אזורים קיימים: כך קרה ברפורמות שיושמו באחרונה במדינות הנורדיות, בצרפת ובאיטליה. בחלק מהמדינות הנורדיות ובמדינות מרכז אירופה ומזרחה, אחריויות כגון השכלה גבוהה, שירותי בריאות מיוחדים ותחבורה ציבורית אזורית הוקצו מחדש מרמת הממשלה הרשותית והמרכזית לרמה אזורית חדשה. עם זאת, בשנים האחרונות מדינות אירופה אחדות פנו גם לכיוון הנגדי וצמצמו את תפקיד האזורים. כך קרה, למשל, בדנמרק עם הפחתת האחריויות שהוקצו לאזורים, או בהונגריה עם החלת רפורמות של ריכוז מחדש.



תרשים 3.11: אזריות באמריקה, באסיה ובאירופה מאז 1950

ציון ממוצע במדד הסמכות האזורית



הערה:

מוצגים ציונים ממוצעים במדד הסמכות האזורית ל-29 מדינות אמריקניות, 11 מדינות אסיאתיות ו-41 מדינות אירופיות. אמריקה: ארגנטינה, בהאמה, ברבדוס, בליז, בוליביה, ברזיל, קנדה, צ'ילה, קולומביה, קוסטה ריקה, קובה, הרפובליקה הדומיניקנית, אקוודור, גואטמלה, גויאנה, האיטי, הונדורס, ג'מייקה, מקסיקו, ניקרגואה, פנמה, פרגוואי, פרו, אל סלבדור, סורינאם, טרינידד וטובאגו, אורוגוואי, ונצואלה וארצות הברית. אסיה: אוסטרליה, ברוניי, אינדונזיה, יפן, מלזיה, ניו זילנד, הפיליפינים, סינגפור, דרום קוריאה, תאילנד ומזרח טימו. אירופה: אלבניה, אוסטריה, בלגיה, בולגריה, בוסניה הרצוגובינה, קרואטיה, קפריסין,³ צ'כיה, דנמרק, אסטוניה, פינלנד, צרפת, גרמניה, יוון, הונגריה, איסלנד, אירלנד, ישראל, איטליה, קוסובו,⁴ לטווייה, ליטא, לוקסמבורג, מלטה, מונטנגרו, הולנד, נורבגיה, פולין, פורטוגל, רומניה, רוסיה, סרביה ומונטנגרו (עד 2006), סרביה, סלובקיה, סלובניה, ספרד, שוודיה, שווייץ, בריטניה וטורקיה.

מקור:

Schakel et al. (2018^[18]). Final report on updating the regional authority index (RAI) for forty-five countries (2010–2016).



טבלה 3.4: יעדים עיקריים של רפורמות אזריות

מטרת מדיניות רחבה	מטרות ממשל וניהול	פתרון אתגרים נוכחיים	טיעוני נגד
יצירת יתרונות לגודל באספקת שירות ציבורי	<ul style="list-style-type: none"> שיפור היעילות במערכת בריאות יתרונות לגודל בשירותי שוק עבודה, תחבורה ציבורית, תשתית הפנמת זליגות, אספקת שירות ציבורי באיכות טובה יותר שיתוף פעולה בין רשותי משופר 	<ul style="list-style-type: none"> קיטוע באחריות לאספקת שירות ציבורי בתחומי מדיניות רבים (תשתית, תחבורה, בריאות, דיור וכולי) 	<ul style="list-style-type: none"> הסיכון שביצירת קונסטרוקציות מגושמות ויכוח הגודל המיטבי: קשה מאוד לזהות גודל מיטבי לאספקה יעילה של שירות ציבורי טיעוני נגד הנוגעים ליעילות, מטעם צדדים הסבורים שיחידות קטנות יותר עשויות להיות יותר יעילות ופחות בירוקרטיות הודות לידע מקומי טוב יותר, ליכולת לבחור אמצעים המותאמים יותר לצורכי לקוחותיהן וליכולת להתאים את אספקת השירות לשינויים בביקוש המקומי
שיפור התחרותיות והצמיחה האזרית	<ul style="list-style-type: none"> באזורים גדולים יותר המסה הקריטית גדולה יותר, יש יותר משאבים ליישום אסטרטגיות יעילות לפיתוח אזורי ולכן הם יכולים לטפח תיאום תוך-אזורי וליישם תכנון טריטוריאלי משולב יותר גישה טובה יותר לידע מקומי, תיקון אסימטריה במידע שיתופי פעולה ציבוריים עם גורמים חיצוניים מקומיים/אזוריים חזקים קשים לפיתוח אזורי בנושאים כגון חדשנות, מדיניות שוק העבודה ותחבורה ציבורית. הגיוני שהאזור יקבל אחריות גדולה יותר מסיבות של קרבה או ידע מקומי והתאמה טובה יותר של המדיניות לתחומים הפונקציונליים. אחרים סבורים שממשלות מרכזיות נהנות מהאפשרות הטובה ביותר לאספקת שירותים יעילה, מסיבות של גודל או יכולת⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> היעדר אסטרטגיות פיתוח אזורי – האסטרטגיות מקוטעות מדי או שייכות בלעדית לממשל המרכזי (TOP DOWN) צורך בתכנון מרחבי משופר ברמה האזורית צורך בסינרגיה משופרת במספר תחומי מדיניות סקטוריאליים (כגון תשתית, חדשנות, השכלה גבוהה, דיור, שוק עבודה) צורך בשיתוף פעולה מוגבר: כדי להגיב למגמה האזורית המתרחבת בשוק העבודה הפונקציונלי 	<ul style="list-style-type: none"> לעיתים, שוקי העבודה המקומיים קטנים יותר מרשויות אינדיבידואליות, בחלק מהמקרים אתגרי תיאום יכולים להיפתר באמצעות הסדרי תיאום בין-רשותיים הסיכון שבהעברת משאבים לא הולמת ובהיעדר יכולות אזריות לתכנון אסטרטגי הולם באזורים מרוחקים
שיפור הדמוקרטיה המקומית	<ul style="list-style-type: none"> שיפור הדמוקרטיה המקומית והשקיפות בקבלת החלטות דרך בחירה ישירה של גופים אזוריים 	<ul style="list-style-type: none"> מגבלות שיתוף פעולה בין-רשותי: שיתוף פעולה אופקי משמעו תהליך קבלת החלטות פחות שקוף, כיוון שרשויות אזריות לא נבחרות בבחירה ישירה, וכך נפגעות שליטת הבוחרים ושקיפות תהליך קבלת ההחלטות 	<ul style="list-style-type: none"> אין ראיות לתמיכה אזרחית ברפורמות אזריות לאור היעדר ההיוועצות והעובדה שאזורים הם יחידות טריטוריאליות ישנות מאוד, עם זהות חזקה יותר סמכות לממשלה אזרית משמעותה חשיבות גדלה יותר לממשל אזורי, אולם ההשתתפות בבחירות האזריות נמוכה. אתגר זה חשוב יותר לממשלה מטרופולינית, שלעיתים קרובות אסיפותיה לא נבחרות בבחירה ישירה ולכן הופכות את "שרשרת האחריות" בין הבוחרים לבין הנציגים לעקיפה יותר

האחריות המוקצות לאזורים

להבדיל מאזורים במדינות אוניטריות, בדרך כלל נמצא, כי לאזורים במדינות פדרליות היקף מדיניות נרחב יותר וסמכות מסוימת ליישום או לעיצוב תחומי מדיניות חברתיים עיקריים, כגון בריאות, חינוך ושירותי רווחה. לרוב, הרבדים האזוריים במדינות פדרליות אחראיים לאשראי, בעוד שבמדינות אוניטריות השונות גדולה יותר, להבדיל משלטון מקומי, משום שבמקרים רבים אזורים פועלים עם סמכויות מואצלות, ללא סמכות ניהולית אחידה ועם אוטונומיה מוגבלת.

כמעט כל האזורים שמטרתם כללית ממלאים תפקיד בתיאום ובניהול החינוך (לעיתים קרובות על-יסודי), שירותי הבריאות (שירותים מיוחדים ובית חולים), שירותים סוציאליים, תשתיות ופיתוח כלכלי, אולם יש שונות גדולה ברמות הסמכות שלהם. לחלק מהאזורים בממשל עצמי היקף מדיניות קטן מאוד, כגון ה-Regioner הדניים או ה-Provincias הספרדיים. בקצה השני של הרצף נמצא את ארצות אוסטרליה, קוויבק בקנדה והקנטונים השווייצריים, שלהם אוטונומיית מדיניות מלאה וסמכות בנושאי הגירה,⁶ אזרחות ותושבות.

ישנן ממשלות אזוריות התלויות לגמרי בממשל המרכזי ו/או ברשויות שלהן מבחינת מימון, בעוד שלאחרות אוטונומיית מיסוי גדולה יותר ולפיכך מקורות עצמיים נרחבים וחלקים גדולים יותר בהעברות או במיסים של הממשלה המרכזית (שיתוף מס), כאשר חלקים אלה מוגנים בחוקה. לדוגמה, קנדה, הקנטונים השווייצריים וארצות הברית נמנים עם הממשלות האזוריות השולטות במיסים עיקריים.

במערכות ממשל בעלת שני רבדים (אזורי ומקומי), הרמה האזורית, שבין הרשויות לבין הממשלה המרכזית, הפועלת בקנה מידה גדול יותר, מספקת בדרך כלל שירותים הנוגעים לאינטרס האזורי. השירותים ברמה זו נהנים מיתרונות לגודל, כוללים חלוקה מחדש ומוכפפים לסטנדרטים זהים בכל תחום השיפוט (OECD, 2017^[21]). הרובד האזורי עשוי גם לאפשר שיתוף פעולה ותכנון אסטרטגי.

במערכות ממשל בעלות שלושה רבדים, דוגמת צרפת, איטליה, פולין וספרד, החלוקה עשויה להיות מורכבת ולהוביל לעיתים לכפילות, לחפיפה ולאתגרי תיאום. עם זאת, בעשורים האחרונים, רמת הביניים במרבית המדינות הללו איבדה חלק גדול מסמכויותיה ומהאחריות שלה לטובת אזורים, שחשיבותם גברה. כיום, ממשלות ביניים אחראיות בעיקר למשימות מינהלתיות המואצלות להן, תקציביהן קטנים וסמכויות המיסוי שלהן מוגבלות, אם לא אפסיות.

השלכותיה של סמכות אזורית גוברת על מדיניות וממשל

מגמות האזוריות ניכרות במדינות ה-OECD וברחבי העולם וטומנות בחובן השלכות מדיניות וממשל אחדות. הן מגבירות את הצורך בתיאום בין רובדי ממשלה ואת הצורך בהירות בהקצאת אחריות, כדי להימנע מחפיפה. העובדה שאוטונומיה ושליטה פיסקלית לא חוזקו באותו קצב שבו חוזקו ממדים אחרים (כגון היקף מדיניות) מראה, שאזורים תלויים מאוד בממשלה הלאומית למטרות מימון. תלות זו עלולה לפגוע באוטונומיה של הממשלה האזורית, כיוון שהעברות מהממשלה המרכזית כוללות גם מגבלות. סביר למדי, שהמגמות האזוריות יימשכו בעשורים הבאים, כדי ליצור יתרונות לגודל באספקת שירותים ציבוריים ולייעל את מדיניות הפיתוח האזורי, לאור הפערים הטריטוריאליים המתמשכים. עם זאת, בהקשר הנוכחי של משבר הדמוקרטיה, ישנה גם דרישה לרשויות חזקות יותר, שהן הרובד הממשלתי הקרוב ביותר לאזרחים. לפיכך, יש לאזן בין סוגיות של גודל לסוגיות של אחריותיות ודמוקרטיה. מגמה נוספת שעשויה לגדול בשנים הקרובות היא השונות בין אחריותיות המוקצות לאזורים שונים. הסעיף הבא יחקור לעומק מגמה זו.



ביזור אסימטרי גובר

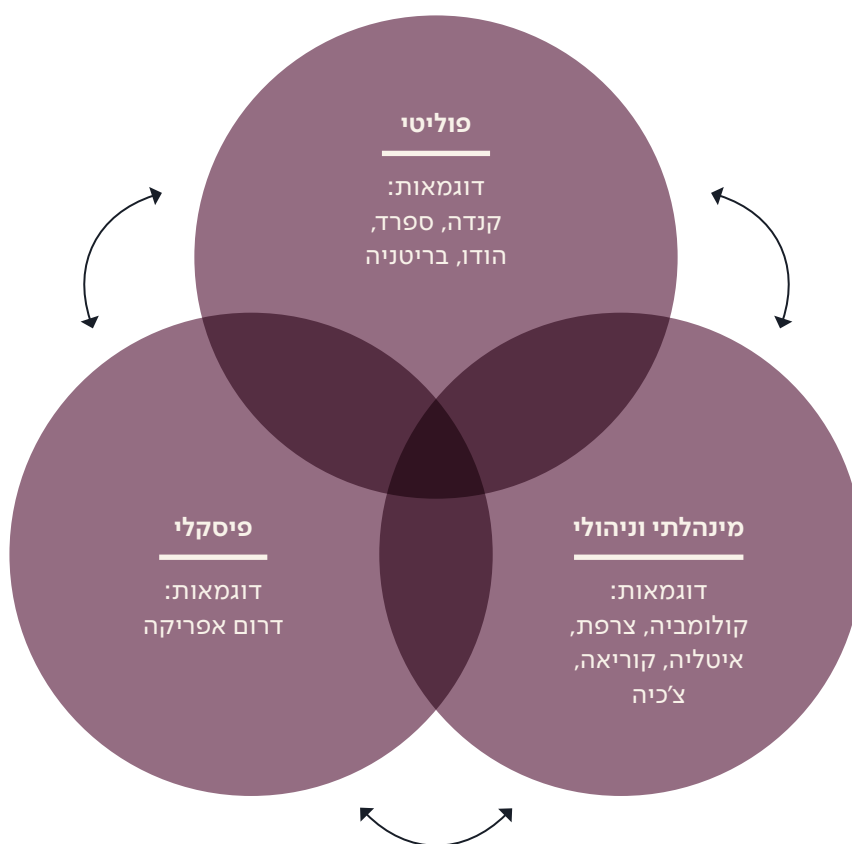
מאז שנות ה-50 הסדרים אסימטריים נפוצים והפופולריות שלהם ממשיכה לגדול. בשנת 1950, בכמחצית מהמדינות הכלולות במדד הסמכות האזורית הייתה מידה מסוימת של דיפרנציאליות ברמה האזורית. בשנת 2010 כשני שלישי מהמדינות במדד הסמכות האזורית יישמו בצורה כלשהי הסדרים אסימטריים. עם זאת, הביזור האסימטרי משתנה: בין שנות ה-50 לשנות ה-70, הסדרים אסימטריים התרחשו בעיקר ברמה האזורית, בעוד שנראה שהמגמה הנוכחית מחילה ביזור אסימטרי על אזורים רשותיים גדולים. לביזור אסימטרי עשויים להיות מניעים פוליטיים, כלכליים או מינהלתיים (Bird, & Ebel, 2006^[22]). OECD.

מהו ביזור אסימטרי?

ביזור אסימטרי מתרחש כאשר ממשלות באותה רמת ממשלה תת-לאומית מחזיקות בסמכויות פוליטיות, מינהליות או פיסקליות שונות (Congleton, 2015^[23]) (תרשים 3.12). ביזור אסימטרי פוליטי מתייחס למצבים שבהם אזורים מסוימים או רובדי ממשל תת-לאומיים מסוימים מקבלים שלטון עצמי פוליטי, החורג מהנורמה או מההקצאה הממוצעת.

תרשים 3.12: שלושה סוגים עיקריים של ביזור אסימטרי

- ◁ הקלה בכללים או בחוקים
- ◁ סמכות התאמת חוקים וכללים (עיקריים או משניים)
- ◁ שימוש במשאל עם
- ◁ ייצוגיות במוסדות ארציים
- ◁ חוקה אזורית מיוחדת/הסדרים פוליטיים מיוחדים
- ◁ מערכות אלקטוראליות
- ◁ מבנים פוליטיים פנימיים (כגון ארגון ממשלה מקומית)



- | | |
|-----------------------------|--------------------------------|
| ◁ בידול בהקצאת סמכות מיסוי/ | ◁ תחומי אחריות מבודלים |
| פטורים מיוחדים | ◁ אפשרות לבחור להצטרף או לפרוש |
| ◁ מענקים מיוחדים | מהקצאות |
| ◁ כללים פיסקליים | ◁ יכולת להתקשר בחוזים |
| ◁ אוטונומיית תקציב | ◁ יצירת חברות רשותיות |
| ◁ גישה לאשראי/שוקים | ◁ PPP |
| פיננסיים (מימון אגרות) | ◁ פיקוח |
| | ◁ התאמת נורמות / סטנדרטים |

אחת הדרכים הנפוצות לסיווג ביזור אסימטרי היא חלוקת המדיניות להסדרים בחוק ובפועל (Martinez-Vazquez, 2006^[22]; Bird, & Ebel, 2007^[24]). ביזור אסימטרי בחוק מבוסס על מעמדו החוקי המיוחד של מחוז מסוים. במקרים מסוימים, מעמד זה מתואר בחוקה, אולם בדרך כלל יחס אסימטרי נקבע בחוק הרגיל (לעיתים בשניהם – בחוקה ובחוקה רגיל).⁷ יש שאזורים בעלי מעמד מיוחד בחוק נהנים מאוטונומיה פוליטית רחבה יותר מזו של אזורים אחרים. לרוב, אסימטריה פוליטית מובילה גם לאסימטריה מינהלתית ופיסקלית.

גם אם רובדי ממשל תת-לאומיים, המשתייכים לאותו רובד ממשלתי, זוכים ליחס סימטרי מבחינת המערכת הפוליטית-חוקית, עדיין עשויה להיות להם אסימטריה ביישום בפועל. לעיתים קרובות, אסימטריה מינהלתית זו נועדה להתחשב ביכולות השונות של ממשלות תת-לאומיות. לדוגמה, אסימטריה זו עשויה לכלול מדיניות לאומית הדרגתית, כך שרובדי ממשל תת-לאומיים העומדים בתקנים מסוימים שנקבעו מראש יקבלו אוטונומיה גדולה יותר בהוצאה ובהכנסה. עם הזמן, ממשלות תת-לאומיות יכולות "לגדול לתוך התפקיד".

הסדרים פיסקליים אסימטריים כוללים מגוון אמצעים, לרבות אחריות על הוצאות מיוחדות, בסיסי הכנסה או זכויות מיסוי והעברות נוספות. ניתן לסכם את הצורות העיקריות של ביזור פיסקלי אסימטרי כדלקמן:

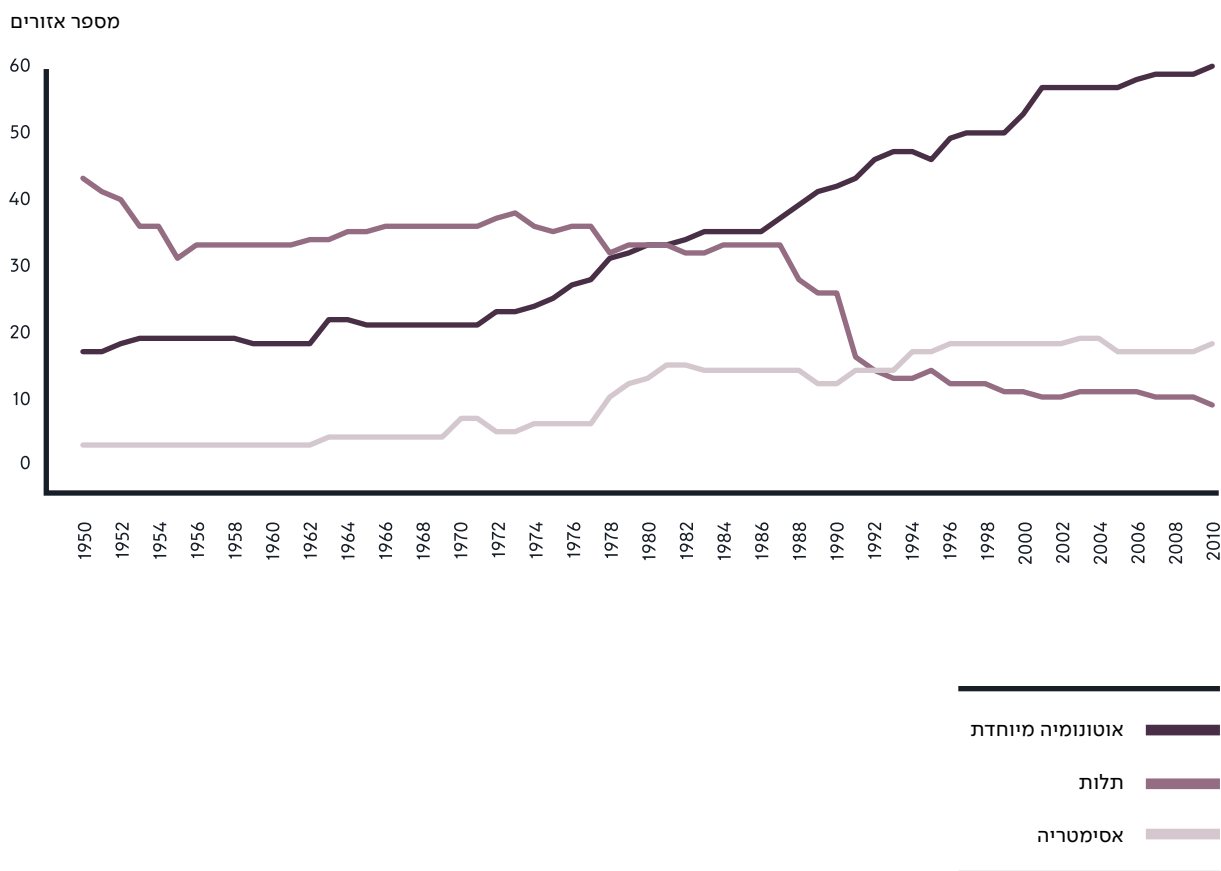
- ◀ הקצאות הוצאה דיפרנציאליות: לדוגמה, רובדי ממשל תת-לאומיים מסוימים המקבלים משימות בשירותים ייחודיים, אשר אחרת מסופקים על ידי הממשלה המרכזית או על ידי רמת ממשלה תת-לאומית גבוהה יותר.
- ◀ אוטונומיות הכנסה דיפרנציאליות: רובדי ממשל תת-לאומיים בעלי יכולות רבות יותר מקבלים אוטונומיית מס יותר מאחרים. ניתן להשתמש באוטונומיה אסימטרית גם לגביית דמי משתמש או למכירת רכוש.
- ◀ יחס דיפרנציאלי במערכת ההעברה: במקרה זה, אזורים בעלי צרכי שירות ייחודיים או סביבת תפעול חריגה עשויים להצדיק שימוש במענקים למטרה מיוחדת, או בתנאים מסוימים להשתמש במענקים המבוססים על נוסחאות. כמו כן, ניתן להשתמש בהעברות ייחודיות כחלופה לאוטונומיות הכנסה דיפרנציאליות.
- ◀ כללים פיסקליים דיפרנציאליים: רובדי ממשל תת-לאומיים מסוימים מקבלים יותר מרחב תמרון בנטילת הלוואות. זה נכון אם לרובד התת-לאומי יש צרכים מיוחדים להשקעות ציבוריות ואם ביכולתו לעמוד בחובותיו.



מגמה גוברת של ביזור אסימטרי

בשבעת העשורים האחרונים גדלה שכיחות ההסדרים האסימטריים, במיוחד במדינות אוניטריות. בשנת 1950 היה ממשל מבודל בצורה זו או אחרת (אוטונומיה, אסימטריה או תלות) בכ-45% מהמדינות הכלולות במדד הסמכות האזורית שיש להן אזורים. עד 2010 נתון זה גדל ל-62% (Hooghe et al., 2016^[2]) (תרשים 3.13).

תרשים 3.13: מספר אזורים אוטונומיים מיוחדים, תלות ואזורים אסימטריים ב-81 מדינות מאז 1950



הערה:

אזורים אסימטריים ובעלי אוטונומיה מיוחדת כופים למשטר אוטונומיה שונה מזה של אזורים סטנדרטיים. אזורים תלתיים נשלטים במישרין על ידי הממשלה המרכזית והאוטונומיה שלהם מוגבלת מאוד. הירידה במספר האזורים התלתיים נובעת בעיקר מהפיכת אזורים תלתיים לאזורים סטנדרטיים בדרום אמריקה.

מקור:

Hooghe, L. et al. (2016^[2]). Measuring regional authority: A post functionalist theory of governance. Oxford: Oxford University Press.

הסדרים האסימטריים מתרבים באזורי מטרופולין

לעיתים קרובות, ביזור אסימטרי מוחל בשלושה קני מידה שונים: אזורי (ארץ/נפה), מטרופוליני ומקומי (טבלה 3.5). עם זאת, מגמות הביזור האסימטרי משתנות: בעוד שבעשורים האחרונים ההסדרים האסימטריים התרחשו בעיקר ברמה האזורית, נראה שהמגמה הנוכחית היא החלת ביזור אסימטרי על רשויות גדולות או על ממשלות מקומיות נבחרות. ייתכן שאחת הסיבות לשינוי זה קשורה להבנה טובה יותר של היתרונות הנובעים מכלכלות עיור ומגושי רשויות.

טבלה 3.5: קני מידה שונים של ביזור אסימטרי

אזורי	מטרופוליני	מקומי
<ul style="list-style-type: none"> ◀ הצורה הנפוצה ביותר ◀ בשנת 1950 הייתה בכמחצית מהמדינות הכלולות במדד הסמכות האזורית צורה מסוימת של ממשל מבודל ברמה האזורית ◀ בשנת 2010 כשני שלישי מהמדינות במדד הסמכות האזורית יישמו הסדרים אסימטריים בצורה כלשהי ◀ מגמת עלייה ◀ מגמה ארוכת טווח 	<ul style="list-style-type: none"> ◀ מאז שנות ה-50: סטטוס ייחודי לערי בירה ◀ מאז שנות ה-90: גידול בסמכות ממשל המטרופולין לטיפול באתגרים ייחודיים וביכולות ייחודיות של אזורי מטרופולין ◀ מאז 1991 נוצרו 87 מבני מטרופולין חדשים, לעומת 14 בשנים 1971-1991 	<ul style="list-style-type: none"> ◀ מערכי אחריות שונים לרשויות שונות, בהתאם ליכולותיהן ◀ סיווגים רשותיים, המבוססים על אוכלוסייה, על גישה לשירותים ציבוריים, על תקציב ועל ביצועים ◀ רשויות רשותיות/כפריות: סיווג סטטיסטי גרידא או סיווג המוביל לבידול במימון או באחריות

הסדרים האסימטריים מתרבים במיוחד במדינות אוניטריות

לעיתים קרובות, אסימטריה היא מאפיין בסיסי במדינות פדרליות. עם זאת, קיימות מידות אסימטריה שונות: אחדות מהמדינות הפדרליות אסימטריות מאוד, כגון קנדה, הודו, רוסיה וספרד. אחרות מעדיפות סימטריה, כגון אוסטרליה, אוסטרליה, גרמניה, שווייץ וארצות הברית. עם זאת, אפילו ב"פדרציות הסימטריות" ביותר (כגון שווייץ וארה"ב) יש היבטים של אסימטריה (Bird, 2003^[25]; Dafflon, 2006^[26]).

בארצות אוניטריות, סימטריה היא לעיתים קרובות אחד מעקרונות היסוד של המדינה, המונעת מכוח השוויון ושילוב חלקים שונים במדינה, כגון צ'ילה וצרפת. עם זאת, באחדות מהמדינות האוניטריות ניכרים, כאמור, היבטים חזקים של אסימטריה, המתבטאים בהכרה במעמד שונה של טריטוריות בעלות היסטוריה/זהות חזקה (למשל, באיטליה ובבריטניה), ובטריטוריות פריפריה כאזורים המרוחקים ביותר, באיים ובאזורים מרוחקים (למשל, פינלנד, צרפת ופורטוגל).

מניעים חדשים מובילים לגידול הביזור האסימטרי במדינות אוניטריות, לרבות הסדרי ממשל מטרופולין, ביזור מינהלתי אסימטרי והקצאת אחריות רבות יותר לאזורים בעלי יכולות רבות יותר. עובדה זו חושפת דמיון בין מדינות אוניטריות לבין מדינות פדרליות בנטייה לממשל מבודל יותר ברמה התת-לאומית (טבלה 3.6).

טבלה 3.6: ביזור אסימטרי במדינות פדרליות ואוניטריות

מדינות פדרליות	מדינות אוניטריות
<ul style="list-style-type: none"> ◀ לעיתים קרובות, אסימטריה היא מאפיין בסיסי של פדרציות. עם זאת, ישנן רמות אסימטריה שונות: • אסימטריות: בלגיה, קנדה, הודו, רוסיה, ספרד. • פדרציות סימטריות יותר: אוסטרליה, אוסטרליה, גרמניה, שווייץ, ארצות הברית. ◀ אפילו בפדרציות הסימטריות ביותר קיימים אלמנטים של אסימטריה, כגון ארצות הברית. 	<ul style="list-style-type: none"> ◀ לעיתים קרובות, סימטריה היא אחד העקרונות המובילים של מדינה אוניטרית (עם אחדות ואינטגרציה). ◀ במדינות אוניטריות מסוימות קיימים היבטים חזקים של אסימטריה, במיוחד בהכרה במעמד שונה של טריטוריות בעלות היסטוריה/זהות חזקה (איטליה, בריטניה) ובטריטוריות פריפריה כאזורים המרוחקים ביותר, באיים ובאזורים מרוחקים (פינלנד, צרפת, פורטוגל). ◀ הביזור האסימטרי גובר, לאור מניעים חדשים.

דמיון רב יותר בשנים האחרונות

דוגמאות לביזור אסימטרי

ביזור אסימטרי פוליטי

הביזור האסימטרי הפוליטי הוא נוהג רווח במדינות ה-OECD ובמקומות אחרים. ביזור זה מתרחש לרוב ברמה האזורית (ארץ/נפה). באיטליה ישנם כיום חמישה אזורים (מתוך 20) שיש להם מעמד חוקתי, שאושר על ידי הפרלמנט האיטלקי. בהתאם להגדרה בחוקת איטליה משנת 1948, איי סרדיניה וסיציליה והאזורים Trentino Alto, Friuli-Venezia⁸ ו-Valle d'Aosta שבהרי האלפים קיבלו מעמד מיוחד כדי למנוע תנועות בדלניות ולהגן על מיעוטים לשוניים. כתוצאה מהביזור האסימטרי, לאזורים אלה סמכויות חקיקה נרחבות ואוטונומיה פיננסית ניכרת. לדוגמה, Valle d'Aosta מחזיק ב-90% מכל המיסים שלו וסיציליה מחזיקה לעיתים אף ב-100%. אף שרפורמת 2001 בחוקה האיטלקית העניקה לכל האזורים האיטלקיים סמכויות ניכרות בתחום החקיקה, ההתפתחויות האחרונות באיטליה (בעיקר מאז 2009) מראות, שמגמת הביזור התהפכה ושהמגמה הנוכחית היא ריכוז מחדש (מזכר מועצת אירופה, 2015). אם מגמת הביזור שולטת בכל האזורים למעט אלה בעלי היחס האסימטרי, הפערים בממשלה עצמית בין חמשת האזורים המיוחדים לבין 15 האזורים הרגילים צפויים לגדול. יתרה מכך, התפתחויות עכשוויות מראות, שבמקרים מסוימים עדיין מתוכנן בידול. האזורים Veneto, Emilia Romagna, Lombardy ו-Veneto חתמו לאחרונה על עסקה טנטטיבית עם ממשלת איטליה לאוטונומיה רבה יותר, אך הפרלמנט האיטלקי צריך לאשר הסדר זה בטרם ייכנס לתוקפו.⁹

קורסיקה, טריטוריה צרפתית שהשתייכה בעבר לאחת המחלקות הצרפתיות, זכתה במעמד אזורי מיוחד בשנת 1991. לקורסיקה מוסדות משלה (אסיפת קורסיקה והמועצה המנהלת של קורסיקה, כל אחת מהן עם נשיא/ה) וסמכויות נרחבות יותר מסמכויותיהם של אזורים צרפתיים אחרים. עם זאת, ככלל, החקיקה החלה על האזורים הצרפתיים חלה גם על קורסיקה, אלא אם הוגדר אחרת בחקיקה. הרפורמה האזורית, שיושמה בשנת 2015, הקטינה את מספר האזורים הצרפתיים מ-22 ל-13, לא כולל קורסיקה (קונגרס הרשויות המקומיות והאזוריות, 2016).

בקנדה, אף שהחוקה מבוססת על גישה מואחדת, היא מאפשרת הסדרים אסימטריים לנפות קנדיות. הביזור האסימטרי בקנדה מבוסס בעיקר על "פדרליזם תפריט", שבו הבחירה להצטרף או לפרוש מונגשת לכל הנפות. נפת קוויבק משתמשת באפשרות זו בתדירות גבוהה יותר מנפות אחרות (Smith, 2005; Milne, 2005). ככלל, קוויבק היא דוגמה לביזור אסימטרי פוליטי בחוק, המבוסס על סיבות היסטוריות, תרבותיות ולשוניות. בהיותה הנפה הגדולה ביותר והשנייה בגודל אוכלוסייתה מתוך עשר הנפות בקנדה, קוויבק דוברת הצרפתית היא חברה רבת השפעה בממשלה הפדרלית של קנדה. זאת בניגוד למצב במדינות רבות אחרות, שבהן הסדרים אסימטריים מוחלים בעיקר על אזורים בעלי חשיבות כלכלית מועטה. קוויבק החזיקה והפעילה סמכויות ייחודיות, לדוגמה, באספקת שירותי בריאות, במערכת הפנסיה, במעמד השפה הצרפתית בממשלה ובסינון הגירה. על אף שהתנועה הבדלנית בקוויבק צברה יותר תמיכה מאז שנות ה-80, רוב המצביעים במשאלים עם בדבר עצמאות (בשנים 1980 ו-1995) הצביעו נגד בדלנות. באשר ליעילות דגם הביזור האסימטרי של קנדה, על אף שהוויכוח בדבר היחס השוויוני לנפות בפדרציה נמשך, הושגה המטרה העיקרית של שימור אחדות הפדרציה הקנדית (Bird, & Vaillancourt, 2007^[27]).

בבריטניה, מאז ההסמכה בשנים 1998-99, שבה סמכויות ואחריות מסוימות הועברו לגופים אזוריים נבחרים, ארגון הממשלה המקומית והפונקציות שלה מוגדרים ומתוקנים על ידי ממשלת בריטניה (והפרלמנט הבריטי) לאנגליה, ועל ידי אומות מוסמכות לצפון אירלנד, לסקוטלנד ולוויילס.

בפורטוגל קיים ארגון אסימטרי עם שני אזורים אוטונומיים – Madeira ו-Azores, בעלי אחריות חקיקה כשל טריטוריות בחו"ל (אין מחוז בשלטון עצמי ביבשת). אזורים אוטונומיים אלה אחראיים למימון ולפיקוח הכללי על רשויות מקומיות בשטחם, ומחזיקים בסמכות החקיקה ליצור, לבטל ולשנות גבולות ממשלה מקומית בהתאם לחוקים הארציים.

ביזור אסימטרי מינהלתי

שוודיה היא דוגמה למדינה מבוזרת מאוד, עם גישה אסימטרית וחדשנית לביזור. רמות הממשלה התת-לאומית בשוודיה מבצעות משימות חשובות ונהנות מאוטונומיה רבה. לשוודיה היסטוריה ארוכה של ביזור אסימטרי. ישנם הבדלים גיאוגרפיים, דמוגרפיים וסוציו-אקונומיים משמעותיים בין האזורים, שהניעו את הממשלה המרכזית להתיר יוזמות ורפורמות מטה-מעלה, שנועדו להתאים את מבני הממשל ואת יכולותיו ליכולת הטריטוריאלית. קשה לבצע רפורמה אזורית "גורפת", אולם האזורים עצמם יישמו מרצון ובהדרגה רפורמות אזוריות.

בפינלנד, הממשלה מתכננת רפורמה אזורית גדולה שתושק עוד במהלך שנה זו (2020).¹⁰ הרפורמה תעביר שירותי בריאות ושירותים סוציאליים, פיתוח אזורי ושירותי עבודה, מרשויות (שירותי בריאות ושירותים סוציאליים) ומהממשלה המרכזית (פיתוח אזורי ושירותי עבודה) ל-18 אזורים חדשים. שירותי הבריאות יאורגנו באופן אסימטרי, כיוון ש-12 אזורים בלבד יספקו שירותים של בית חולים, שהם תובעניים ביותר, לרבות שירותי חירום. ששת האזורים הנותרים נחשבו חלשים מדי להסדרת שירותי בריאות מיוחדים המאתגרים ביותר. בנוסף לכך, באזור מטרופולין הלסינקי ובמחוז Uusimaa יחול הסדר מיוחד ביחס לפיתוח אזורי ולשירותי עבודה.

בצרפת, בדצמבר 2017 הגישו סגנים אחדים הצעת חוק שנועדה ליישום בידול ופישוט סטנדרטים/נורמות בטריטוריות. הצעת החוק מבקשת להחליף סטנדרטים רגולטוריים באמצעים המותאמים למגוון המצבים המקומיים. הצעת החוק מבוססת על ההבחנה, לפיה ישנם סטנדרטים רבים החלים על טריטוריות והיא מציעה ליצור עיקרון משניות, בהפקדת האחריות להתאמת נורמות החלת החוק בידי הרשויות המקומיות. הצעת החוק מציעה לאפשר בידול נורמות וסטנדרטים (למשל, בתחומים בנייה, עבודות ציבוריות, סביבה וכו') בהתאם למאפיינים הייחודיים של המרחב או של הממשלה המקומית.

בבריטניה, "חוק הסמכת הרשויות והממשלה המקומית 2016" נחשב לצעד חשוב לעבר ביזור. החוק ערך תיקונים שונים לחוק משנת 2009, כדי לאפשר האצלת סמכויות גדולה יותר לרשויות משולבות (בתחומים כמו דיו, תחבורה, תכנון

וסמכויות שיטור) וליצור ראשי עיר בבחירה ישירה, הודות ל"עסקאות הסמכה", הבנויות על "עסקאות עיר" קודמות (OECD, 2017^[11]). עסקאות ההסמכה החדשות כוללות גם מדיניות פיסקלית, עליה יורחב להלן בסעיף המתאר ביזור אסימטרי פיסקלי.

מניע מעניין נוסף אולם נדיר יותר לביזור אסימטרי הוא ביטול הרגולציה ופישוט הנחיית הממשלה ביחס לממשלות מקומיות. עם הזמן, הרגולציה הנורמטיבית המצטברת הפכה למכשול בדרך לאספקת שירות ציבורי יעיל ולרפורמות יעילות. עם זאת, קשה לבטל את הרגולציה ביחס לשירותי ממשלה תת-לאומית. לפיכך, ממשלות רבות החליטו להתקדם בזהירות, לדוגמה באמצעות התנסות או פיילוט. דוגמה לכך היא דנמרק, שבה בשנים 2012-2015 תשע רשויות מקומיות קיבלו פטורים מכללי ממשלה ומדרישות תיעוד, כדי לבחון דרכים חדשות לביצוע משימותיהן. זאת, במסגרת ניסוי מדיניות שכונה יוזמת "העירייה החופשית"¹¹.

ביזור אסימטרי פיסקלי

בעשורים האחרונים הממשלה המרכזית בספרד האצילה סמכויות לרובדי ממשל תת-לאומיים באופן אסימטרי. מה שכונה "Foral Regime", קהילות אוטונומיות (כלומר ארץ הבאסקים ו-Navarra), נהנות ממעמד חוקתי מיוחד ומסמכות מיסוי אוטונומית, בעוד שבאזורים אחרים סמכות המיסוי המקומי מוגבלת. אזורי "Foral Regime" אחראיים למינהלת מס ורשאים לקבוע שיעורים ובסיסים (אם כי תחת מגבלות מסוימות). ממשלות אזריות אלה מנהלות במלואם את בסיסי המס העיקריים, כגון הכנסה, תאגיד, הון, ירושה והעברות הון. תמורת השירותים שהממשלה המרכזית מספקת לאזורים אלה, הם משלמים לה סכום מסוים. מבחינת אחריות הוצאה, ה-"Foral Regime" דומה לאזורים ספרדיים אחרים (Garcia-Milá, & McGuire, 2007^[28]).

בבריטניה, מימון ההון של הממשלות המקומיות מהווה דוגמה לביזור פיסקלי אסימטרי. בעוד שהלוואות ממועצת ההלוואות לעבודות הציבוריות (Public Works Loan Board) היא הצורה הנפוצה ביותר של מימון הון של ממשלות מקומיות, פותחו גם דרכים חדשות לגישה למימון הון להשקעה בתשתית מקומית. לדוגמה, בשנים 2013 ו-2014 הציגה ממשלת בריטניה תוכנית מס תוספתי, המאפשרת לרשויות מקומיות ללוות כספים נגד צמיחה עתידית בקבלות של תעריף עסקי. דוגמה נוספת היא "עסקת הפיתוח החדש" (New Development Deal), המיטיבה במיוחד עם רשויות בעלות מעמד מיוחד, כהגדרתן על ידי הממשלה המרכזית. בתקציב 2012 נקבעה מגבלה בת 150 מיליון ליש"ט שניתן ליטול כהלוואה דרך עסקאות פיתוח חדש: המימון יהיה זמין רק ל"ערי ליבה" (בית הנבחרים, 2016).

בדרום אפריקה, ל-278 הרשויות יכולות פיסקליות ומינהלתיות שונות. ממשלת דרום אפריקה נקטה בגישת ביזור מבודל, במיוחד ביחס למימון רשותי. לשם כך נעשה שימוש בסיווגים אחדים ביחס לרשויות. חוקת 1996 קובעת שלוש קטגוריות: A (רשויות מטרופולין); B (רשויות מקומיות); C (רשויות מחוז). קיימים סיווגים נוספים בתחומים אחרים, כגון מסגרת השקעת התשתית הרשותית (Municipal Infrastructure Investment Framework Investment), המגדירה שבע קטגוריות המבוססות בין היתר על מאפיינים מרחביים, על גודל המוסד והתקציב ועל משתני אוכלוסייה. משרד האוצר אף מסווג רשויות לשש "קבוצות ביצועים" בעזרת משתנים כלכליים, דמוגרפיים וביצועיים, כגון גישה לשירותים בסיסיים, שיעור עוני, קיימות רשותית, תקני סגל פנויים, חוב רשותי, צפיפות אוכלוסייה וגודל כלכלת העירייה. כפי שהדגישה המועצה הפיננסית והפיסקלית (Financial and Fiscal Commission), מתודולוגיות הסיווג השונות דלעיל מכירות בכך, שלרשויות נדרשות גישות מבודלות המתחשבות במאפייניהן ובצרכיהן השונים. עם זאת, המועצה הפיננסית והפיסקלית הדרום-אפריקנית טענה, שגישת הבידול לא תמיד ברורה, ושחלק מהסיווגים אינם תורמים לקבלת החלטות או להקצאת משאבים. זאת משום שלעיתים קרובות הסיווג תלוי במטרת המדיניות וגורע מבחינת הקשרים בין רשויות כפריות ורשותיות. בנוסף לכך, ריבוי מתודולוגיות הסיווג עלול לפגוע בקבלת החלטות מתואמת ובאסטרטגיות התערבות (OECD, 2017^[21]).



בקולומביה, 1,101 הרשויות אחראיות לאספקת חשמל, תחבורה רשותית, מרשם מקרקעין, תכנון מקומי ומטרה רשותית. הרשויות מקובצות ליחידות "מאשרות" ו"לא מאשרות": רק המאשרות מורשות לספק שירותים חשובים, כגון בריאות, חינוך, מים ותברואה. כשעירייה נחשבת חלשה מדי או לא כשירה לאספקת שירות, השירות מסופק על ידי רמת הממשלה (המחלקה) הגבוהה יותר (OECD, 2014^[29]; OECD-ULG, 2016^[20]).

דוגמה נוספת לביזור פיסקלי אסימטרי הן ממשלות מקומיות כפריות בנוורבגיה אשר להן הכנסת מס תת-לאומית מתחנות כוח המפיקות חשמל ממים. הרשויות שבהן מצויות תחנות הכוח זכות למיסים ולהכנסות אחרות מחברת החשמל. הכנסות אלה נחשבות לתגמול עבור נזקים סביבתיים וממלאות תפקיד חשוב ביצירת תמיכה מקומית במיזמים הרווחיים לחברה. בשנת 2007 עמד ממוצע ההכנסה הכוללת לנפש בין ממשלות מקומיות עם הכנסת חשמל-הידרו על 32,600 כתר נורבגי (6,250 דולר ארה"ב). לשם השוואה, ההכנסות לכל יתר הממשלות המקומיות עמדו על 28,300 כתר נורבגי (5,430 דולר ארה"ב) (Borge, Parmer, & Torvik, 2015^[30]).

בשוודיה, מערכת המענקים הבין-ממשלתית היא דוגמה לשוויון "רובין הוד", המאזן חלק ניכר מהפערים בבסיסי ההכנסות ובעלויות השירות של ממשלות תת-לאומיות. נוסחה מפורטת למדי משמשת להגדרת המענקים הניתנים לממשלות תת-לאומיות. אף שמערכת ההעברות מבוססת בעיקר על מענקים כלליים, נעשה שימוש גם במענקי שיקול דעת ובמענקים ייעודיים. ה"מענקים המבניים" כביכול נוגעים למדיניות אזורית ונועדו לחזק רשויות בעלות אוכלוסייה קטנה או מוקטנת ו/או שוק עבודה בעייתי. מענקים מבניים מיטיבים גם עם הרשויות המרוחקות, כגון מחוז נורלנד (OECD, 2017^[31]).

טבלה 3.7: דוגמאות למופעים של ביזור אסימטרי לפי סוג וקנה מידה

פוליטי	מינהלתי	פיסקלי
<p>אזורי</p> <p>איטליה: חמישה אזורים בעלי מעמד חוקתי מיוחד.</p> <p>צרפת: לטריטוריה הצרפתית קורסיקה מעמד אזורי מיוחד.</p> <p>פורטוגל: לאזורים האוטונומיים Madeira ו-Azores אחריות חקיקתית מיוחדת.</p> <p>קנדה: נפת קוויבק השתמשה בבחירות ההצטרפות והפרישה הזמינות לכל הנפות.</p>	<p>שוודיה: רפורמת אזוריות התנדבותיות משנות ה-90 עד 2018 מבחינת ייצוג פוליטי ואחריות באזורים שונים ובשליבים שונים. מאז תחילת 2019 כל האזורים השוודיים אחראיים (מכוח חוק) לפיתוח אזורי.</p>	<p>ספרד: סמכות המיסוי האוטונומית של קהילות אוטונומיות ב-"Foral Regime".</p>
<p>מטרופוליני -</p>	<p>צרפת: 14 מטרופולינים יקבלו אחריות גדולות יותר מרשויות "סטנדרטיות".</p> <p>איטליה: נוצרו 14 ערי מטרופולין לניהול שטחים רשותיים גדולים.</p>	<p>בריטניה: מימון השקעה מיוחדת לערי ליבה.</p> <p>ארה"ב: כמה מדינות מקצות חלק מהכנסות המס הארצי לרשויות, שבהן חלק משמעותי מאוכלוסיית המדינה (ניו-יורק, סנט לואיס, קנזס סיטי).</p> <p>גרמניה: ל"ערי המדינה", דוגמת ברלין, אחריות והכנסות ארציות ומקומיות כאחת.</p>
<p>מקומי -</p>	<p>דנמרק: ניסוי עירייה חופשית לפישוט הרגולציה.</p> <p>צ'כיה: מספר מוגבל של רשויות מבצע פונקציות שהואצלו מהמשלה המרכזית מטעם רשויות קטנות יותר או סמוכות.</p>	<p>קולומביה: הכנסות תמלוגים לרשויות באזורי כרייה/נפט מסוימים.</p> <p>נורבגיה: הכנסות הידרו-חשמל לרשויות ייחודיות.</p> <p>שוודיה: מענקים מיוחדים לרשויות הכפריות/מרוחקות ביותר.</p>

מקור:

Allain-Dupré, D., Chatry, I., & Moisiso, A. (forthcoming)^[32] Asymmetric decentralization: Trends, challenges and policy implications. Paris: OECD.

השלכות מדיניות

ישנן מגמות ברורות המעידות על שימוש נרחב יותר בהסדרי ביזור אסימטריים ב-OECD וברחבי העולם. מגמות אלה מראות שהסדרים אסימטריים, לאחר אימוצם, נשמרים לאורך זמן. בכל המדינות שהשתמשו בהסדרי הביזור האסימטריים בשנת 1950 עדיין היו אזורים מבודלים בשנת 2010, בעוד שעשר מתוך 24 המדינות שבהן לא היה בידול בשנת 1950 כללו ב-2010 אזורים מבודלים (Hooghe et al., 2016^[2]).

אין תרשים או אסטרטגיה מיטבית לבחירה בין גישה אסימטרית לבין גישה סימטרית, כיוון שהאסטרטגיה המיטבית מתייחסת בדרך כלל למקרה ייחודי ותלויה בנסיבות מקומיות. אף על פי כן, לאור הספרות הכלכלית וההתנסויות בשטח ניתן להגיע להבחנות ולמסקנות אחדות. סעיף זה יבהיר את היתרונות והאתגרים שבהסדרים אסימטריים לאור שיקולי מדיניות מרכזיים. היתרונות של הביזור האסימטרי נובעים מכך, שמסגרות מוסדיות ופיסקליות נבנות באופן מותאם יותר ליכולות מקומיות ולכן עשויות לאפשר תגובה טובה יותר לצרכים מקומיים. ככלל, ביזור אסימטרי מעניק יתרון להתנסות, ללמידה מעשייה ולחדשנות בקביעת מדיניות. הוא מייצג צורה מתקדמת של מדיניות מבוססת-מקום. האתגרים בביזור אסימטרי נובעים מעלות התיאום של מערכת מורכבת, שלעיתים אינה ברורה לאזרחים ומובילה לאתגרי אחריותיות, בעיקר ברמת המטרופולין. אתגרים פוטנציאליים נוספים הם החרפת פערי היכולת בין האזורים, המחייבים קיומן של מערכות הולמות ליצירת שוויון בין אזורים.

רצף הדרגתי של רפורמות ביזור עשוי לעזור לממשלות מרכזיות ותת-לאומיות ללמוד מהצלחות ומטעויות ובמידת הצורך לנקוט צעדים לתיקון הרפורמה. כך ניתן לראות בביזור אסימטרי צורת התנסות ו"תפריט פדרליזם", שבו רובדי ממשל תת-לאומיים בוחרים מרצונם במשימות המשרתות את האינטרסים שלהם על הצד הטוב ביותר (Congleton, 2015^[23]). ביזור אסימטרי עוזר גם בהטמעת מסגרות ממשל מותאמות וביישום מדיניות אזרית מבוססת מקום. לדוגמה, זעזועים גדולים ממקור חיצוני, כגון אסונות טבע או שינויי אקלים, משפיעים באופן שונה על אזורים שונים. מתן אפשרות לשונות באוטונומיה פוליטית ופיסקלית בין אזורים עשוי למזער תנועות בדלניות ולסייע בשימור היציבות הפוליטית.

הסיכון המשמעותי ביותר בביזור אסימטרי נובע מכך שמעצם הגדרתם, הסדרים אסימטריים לא מקדמים במישורן יחס שוויוני לרובדי ממשל תת-לאומיים ולאזרחים. במקרים מסוימים, ביזור אסימטרי עלול להוביל לתפיסה, לפיה אסימטריה היא חריגה משוויון כללי. דוגמה לכך היא הקצאות הוצאה עם פונקציית חלוקה מחדש ברורה, כגון חינוך, בריאות ושירותים סוציאליים. בנוסף לכך, ביזור אסימטרי עלול להיתפס כתמיכה באזורים העשירים ביותר או בממשלות התת-לאומיות העשירות ביותר. במקרה כזה, הממשלות ה"מועדפות" יכולות למשוך אזרחים ועסקים מרובדי ממשל תת-לאומיים אחרים, ובכך להחריף את הפערים בפיתוח הכלכלי והסוציאלי בין האזורים (Congleton, 2006^[33]). בהחלה נרחבת, הסדרים אסימטריים עלולים להפחית את השקיפות ואת האחריותיות של הממשלה ולהוביל למערכות מינהליות מורכבות (Bahl, & Martinez-Vazquez, 2005^[34]). כפי שניתן לומר על הביזור ככלל, ההשפעות והתוצאות של ביזור אסימטרי תלויות ביישום שלו.

אחריות משותפות, תלות הדדית ותפקיד מחודש לממשל המרכזי

מדיניות ביזור משפיעה על ממשלות תת-לאומיות, אולם גם על הממשל המרכזי. היא משנה את תפקידו של הממשל המרכזי, הופכת אותו לתפקיד אסטרטגי יותר, אולם גם ממקד יותר בקביעת התנאים לתיאום הולם ולהתאמה הולמת של יעדי מדיניות. זאת, דרך ניטור ביצועי האזורים והרשויות והבטחת פיתוח מאוזן של כל חלקי הטריטוריה הלאומית. כיוון שרוב האחריות משותפות, מדיניות ביזור משמעה ניהול תלות הדדית כדי להשיג מטרות משותפות.

רוב האחריות משותפות בין הממשל המרכזי לבין הממשלות התת-לאומיות

כפי שהודגש בפרק 2, רוב האחריות של הממשל המרכזי, מלבד ביטחון ומדיניות מוניטרית, משותפות בין רמות הממשל. היקף שיתוף האחריות תלוי גם בשירות הנתון. לדוגמה, לעיתים קרובות אחריות משותפות קיימת כשמדובר בתחבורה לעומת טיפול בילדים או בקשישים (OECD, 2016^[35]).

להלן כמה דוגמאות לסוגי אחריות שהם לעיתים משותפים:

- תשתית פיזית וההשקעה הציבורית הנלווית אליה: אלה נמנות עם האחריות המשותפות בתדירות הגבוהה ביותר (OECD, 2014^[36]). לרוב, רובדי ממשל תת-לאומיים אחראים לכבישים מקומיים ולתשתית של התחבורה המקומית.
- חינוך: זהו השירות הציבורי העיקרי המשותף בתדירות הגבוהה ביותר בין רובדי ממשלה מרובים (OECD, 2016^[35]). ברוב מדינות ה-OECD, רמות ממשל נמוכות יותר אחראיות לניהול ולמימון רמות לימודים נמוכות יותר (בעיקר חינוך גן, יסודי ולעיתים על-יסודי נמוך), בעוד שבדרך כלל האחריות לחינוך העל-יסודי, ובמיוחד להשכלה הגבוהה, מוטלת על רמות נפה/מחוז או מרכז. בנוסף לכך, ממשלות מרכזיות יוצרות חקיקת מסגרת, בעוד שממשלות מקומיות אחראיות לשימור ולבניית תשתית פיזית ולתשלום לסגל, אף שבמקרים רבים בלא סמכות מוחשית לגבי גיוס כוח אדם או שכר.
- שירותי הבריאות: על פי רוב, לאור מורכבות המערכת, אלה ממורכזים יותר מהחינוך לאור, עם תפקידים ייחודיים לרמות ממשל שונות, אולם עם פחות אוטונומיה (OECD, 2016^[37]).
- סיוע סוציאלי או שירותי רווחה: זהו שירות מגוון הרבה יותר, אשר לעיתים קרובות, לאור אופיו המבני מסופק באופן משותף כשירות שמייצר חלוקה מחדש.
- תכנון ניצול מקרקעין: זוהי משימה מקומית בעיקרה, אף שחלק מהמדינות משתמשות בתוכניות ניצול מקרקעין מנחות, שהוכנו ברמה הבין-רשותית או האזורית. ממשלות מרכזיות ואזוריות מתמקדות בעיקר בתכנון אסטרטגי ובמתן הנחיות מדיניות. רוב המדינות לא מכינות תוכניות ניצול מקרקעין לכלל הטריטוריה שלהן, אלא מתמקדות בתוכניות לשטחים בעלי חשיבות מסוימת (OECD, 2017^[38]).

**טבלה 3.8: אחריות משותפות בין רמות ממשל במדינות פדרליות ואוניטריות**

קנה מידה של החלטות כאשר מעורבות כמה רמות ממשל (%)

שירותי בריאות	דיור סוציאלי	שירותי תחבורה	טיפול ארוך טווח	חינוך	
13					אוסטריה
78					אוסטרליה
100					ארגנטינה
	26	44	38	34	רוסיה
	61	74	34	2	דרום אפריקה
39	23	16	42	59	בלגיה
20	45	82	35		גרמניה
29	59	44	58	11	איטליה
13	73	92	23	11	קנדה
65	48	54	21	28	שווייץ
19	93	76	68	21	ספרד
	80	62	68	69	ברזיל
77	33	76	78	83	מקסיקו
45	54	62	46	35	מומצע מדינות פדרליות
2	35	28	25	10	צ'ילה
36	56	5	12	0	ניו זילנד
32	28	13	38	6	לוקסמבורג
67	25	33	11	23	דנמרק
16	15	42	36	19	לטווייה
26	40	45	60	0	הולנד
26	31	37	35	37	נורבגיה
44	22	42	31	31	פינלנד
	73	48	14	67	דרום קוריאה
	60	31	67	67	אינדונזיה
41	48	61	44	43	פולין
20	78	51	58	38	אסטוניה
28	43	36	36	30	מומצע מדינות אוניטריות

הערה:

החישובים לעיל מתחשבים בתגובות "לא תקף" או ללא מענה לכל אחת מהמדינות.

מקור:

OECD. (forthcoming^[12]). The spending power of subnational governments across five policy sectors. Paris: OECD.



ביזור משמעו תפקיד מחודש לממשל המרכזי

לעיתים קרובות, השפעת הביזור על הממשל המרכזי לא מוערכת דיה. הביזור כולל אתגרים משמעותיים עבור ממשלות מרכזיות, כיוון שהוא מחייב שינויים ניכרים בארגון, בנוהגים, בתרבות ובכישורים בתוך הממשל המרכזי עצמו (Devas and Delay, 2006^[39]).

רפורמות ביזור משפיעות על ממשלות מרכזיות לא רק בבירה, אלא גם בייצוגן ברמה הטריטוריאלית. כאשר לא מתחשבים בכך עד תום, הצלחת הרפורמה נפגעת ותהליך הרפורמה מאט או משתנה (OECD, 2017^[11]). לא פעם, הממשל המרכזי עצמו הוא האופוזיציה העזה ביותר למאמצי ביזור, כיוון שביזור עלול להיתפס כאיום (תיבה 3.5).

רפורמות ביזור משמען תפקיד אסטרטגי יותר לממשל המרכזי, המתמקד ביישום האסטרטגיות, תנאי המסגרת, התקנות והתמריצים – יותר מאשר ביישום מדיניות. הוא כרוך במעבר מתפקיד ישיר באספקת שירות לתפקיד מאפשר, מייעץ ומסייע, המבטיח עקביות, מקל על עבודת הממשלות המקומיות ולעיתים עוזר בשיתוף פרקטיקות טובות בין ממשלות מקומיות. מעבר זה מצריך יצירת יכולת חדשה ברמת הממשל המרכזי, כדי שהוא יתמודד עם התפקידים החדשים והמגוונים.

תיבה 3.5: התנגדות לרפורמות ביזור מצד הממשל המרכזי

לעיתים קרובות, הממשל המרכזי מתנגד לרפורמת ביזור, גם אם הוא המקדם העיקרי שלה והאחראי לעיצובה וליישומה. המחלקות האחראיות להובלת תהליכי ביזור עלולות להיכשל בשכנוע מחלקות אחרות או שרים אחרים לוותר על סמכויות.

יש לכך כמה סיבות. ראשית, האמון המוגבל של הממשל המרכזי ביכולות של הממשלה התת-לאומית ובאחריותיות שלה לכישלון (Gash, Randall, & Sims, 2014^[40]). שנית, ביזור עשוי להיתפס כהפסד מבחינת עובדי ציבור וכאיבוד שליטה בסוגיות ציבוריות. שלישית, הביזור מצריך שינויים מעמיקים בארגון, בנהלים, בתרבות ובכישורים בתוך הממשל המרכזי עצמו.

ביזור משמעו קיצוץ בעובדי הממשל המרכזי. הוא אף עשוי להשפיע במישרין על המשרות של משרתי הציבור, במיוחד אם הן מועברות לממשלות תת-לאומיות, תהליך שעשוי לכלול שינוי סטטוס שלילי ופגיעה בשכר, בפנסיה ובהטבות אחרות. לדוגמה, באוקראינה, רפורמת הביזור צפויה להקטין את מספר משרתי הציבור של הממשלה המרכזית בכ-30%, כיוון שפונקציות רבות יועברו לרמות תת-לאומיות (OECD, 2018^[41]). בצ'ילה, יצירת אזורים בשלטון עצמי, עם בחירות דמוקרטיות ישירות של מושלי מחוז, תשפיע אף היא על משרדי הייצוג האזוריים של משרדי הממשלה הלאומיים (SEREMI) ועל הרשויות האזוריות של הממשלה המרכזית (OECD, 2017^[21]).

בצרפת, סוגיה זו טופלה רק לאחרונה. רפורמה במבנה הממשל המרכזי לא התלוותה ליוזמות ביזור, במיוחד ברמה המקומית. מצב זה הובילה לכפילויות באחריויות, בשירותים ובסגל בין הממשל המרכזי לבין היחידות התת-לאומיות המבוזרות (OECD, 2017^[11]).

מקורות:

Gash, T., Randall, J., & Sims, S. (2014^[40]). Achieving political decentralization: Lessons from 30 years of attempting to devolve political power in the UK. Institute for Government; OECD. (2018^[41]) Maintaining the momentum of decentralization work in Ukraine. <https://doi.org/10.1787/9789264301436-en>

OECD. (2017). Making decentralization work in Chile: Towards stronger municipalities <https://doi.org/10.1787/9789264279049-en>

OECD (2017). Multi-level governance reforms: Overview of OECD country experiences <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>

ממשלות מרכזיות/פדרליות ממלאות תפקיד מכריע בהבטחה שהביזור לא ירחיב את הפערים בין אזורים, מבחינת הגישה לשירותים הציבוריים שמספקים רובדי ממשל תת-לאומיים בפונקציות החדשות שלהם ומבחינת איכות השירותים האלה. קיים חשש להטרוגניות משמעותית ביכולות פיננסיות ואנושיות, בהתחשב בהבדלי יכולות מקומיות וביצועים מקומיים בין ממשלות תת-לאומיות. בהקשר של חיזוק תהליכי ביזור, הממשלות המרכזיות חייבות לטפל באתגר זה בכלים הולמים שנועדו לניטור, לאבחון ולשיפור ביצועי השירותים המקומיים. כלים אלה עשויים לכלול דגמי ניהול ואישור המבוססים על תקני איכות מינימלית ועל אינדיקטורים לביצועי שירותים מקומיים בסיסיים. בצ'ילה, לדוגמה, גורם מרכזי ברפורמת מערכת הניהול הרשותי הוא קביעת תקני מינימום לשירותים רשותיים (Servicios Municipales Garantizados, SEMUG) לשם הפחתת פערים אופקיים בין רשויות. בתחילה, ה-SEMUG כללו שבעה שירותים רשותיים, שכונו "הדור הראשון של שירותי מינימום מובטחים". שירותים אלה מייצגים השפעה ניכרת על הקהילה, או עלויות גבוהות או הכנסה גבוהה לעירייה. תקני המינימום כללו רמה בסיסית של כמות ושל איכות למערך שירותים משותפים, שיבטיחו כל הרשויות הצ'יליאניות ושיהיו נגישים לכל האזרחים בכל מחוז שבו יתגוררו. שבעת השירותים שנבחרו כוללים 22 תקנים ו-47 אינדיקטורים (OECD, 2017^[21]). בנובמבר, מערכת מדידת הביצועים KOSTRA מפרסמת תוצאה באופן אלקטרוני בתוך חודש מקבלתה מהרשויות ובכך תומכת באספקה של שירותי ציבורי רשותי. מדינות OECD אחרות, דוגמת איטליה, הולנד וארצות הברית, התעלו על הגדרת תקני המינימום ופיתחו אמנות שירות, כדי לקדם שיפור מתמשך של שירותים ציבוריים ולהבהיר את המחויבות לתקני האיכות שהאזרחים יוכלו לצפות להם.

אתגר נוסף שהממשל המרכזי מתמודד עמו קשור לניהול משאבי אנוש, כדי לוודא שהביזור לא ייצור "שתי מהירויות" של שירותי ציבורי. בצ'ילה, לדוגמה, אף שכיום הסדרי העסקה של הממשלות הרשותיות במגזר הציבורי זהים לאלה של הממשלה המרכזית, אין להן תנאי העסקה זהים. כתוצאה מכך, היכולות הרשותיות נשארות חלשות לאור האתגר שבגיוס כוח עבודה מיומן ובהחזקתו. שכר נמוך, הזדמנויות קריירה מוגבלות ופוליטיקה הם רק חלק מהגורמים הפוגעים באטרקטיביות של הרשויות המקומיות כמעסיקות, ולפיכך מהווים אתגר להצלחת הביזור (OECD, 2017^[21]). הביזור צריך לכלול האחדה של מעמד השירות האזרחי, של השכר ושל היתרונות ברמה המרכזית וברמה התת-לאומית. הפערים שבין הממשל המרכזי למגזר התת-לאומי עלולים להיות משמעותיים. ממשלות מרכזיות צריכות לטפל ברגולציה ובתיאום כדי לוודא שרובדי ממשל תת-לאומיים ייהנו מהאוטונומיה ומהגמישות הנחוצות להם בתחומים, כמו: היכולת להגדיר את המסגרת הכללית לתעסוקה ציבורית (כלומר התנאים החוקיים, הפיננסיים והסוציאליים של העובדים, הליכי הגיוס, קטגוריות הסגל וסולמות השכר, תנאי הפרישה, הכללים האתיים, תכנון כוח העבודה, מערכות הביצוע וכולי); פיתוח תוכניות הכשרה ולמידה לגישור על פערי יכולת; תמיכה בניידות סגל בין רמות ממשל, ועוד.

תיבה 3.6: ניסיון מדינות ה-OECD לקביעת תשלום ברמת הממשל התת-לאומית בתיאום מרכזי-מקומי

ה-OECD זיהה סיבות אחדות לכך שהממשל המרכזי ירצה להשפיע או לשלוט בתגמול ובתנאי העסקה אחרים של חברי סגל במנהלות תת-לאומיות. הבדלים בתנאי העסקה עשויים: (1) לפגוע בניידות בין מנהלות ציבוריות ורמות ממשל; (2) להוות אמצעי להגבלת הצמיחה של ההוצאה הציבורית; (3) להבטיח אחידות בתנאי העסקה ציבורית. מדינות משתמשות בכלים שונים לפיקוח על השכר הרשותי, תוך שהן מעניקות לרובדי ממשל תת-לאומיים גמישות לקביעת השכר.

- בספרד, החוק המסדיר את השירות הציבורי מסדיר גם את מבנה מערכת השכר למשרתי ציבור ברמה הלאומית והתת-לאומית. תוספת השכר השנתית כלולה בתקציב הארצי הכללי. עובדי קבלן מועסקים בהתאם לתנאי שוק עבודה סטנדרטים.
- בצרפת, כל אחת מהממשלות המקומיות יכולה לקבוע תגמול ותנאי העסקה אחרים לעובדיה, אולם פעולותיה מוסדרות בחוק ובתקנות מורכבות למדי הנוגעות למערכת התעסוקה הצרפתית.
- בדנמרק, רובדי ממשל תת-לאומיים קובעים את השכר שלהם. עם זאת, רשות מעסיקי המדינה מנהלת דו-שיח לא רשמי מתמשך עם התאחדויות רשותיות ואזוריות, שהן המעסיקות המרכזיות במנהלה התת-לאומית. רשות מעסיקי המדינה מיוצגת גם במועצות השכר והתעריפים הרשותיות והאזוריות, המתפקדות כנציגות מעסיק במו"מ עם האיגודים במגזרים אלה. הרשות מחזיקה בזכות וטו במועצה האזורית.

מקורות:

OECD. (2008^[42]). Challenges of human resource management for multi-level government;
OECD. (2017^[21]). Making decentralization work in Chile: Towards stronger municipalities.
OECD Multi-level Governance Studies.
<https://doi.org/10.1787/9789264279049-en>

הממשל המרכזי צריך גם לחדש את תפקידי הפיקוח והניטור שלו מול הממשלות התת-לאומיות, במיוחד בסוגיות חוקיות ופיסקליות ולבססם על שליטה אחורית להבדיל משליטה קדמית. בכל הנוגע לתקציב, לפיקוח ולשליטה פיננסיים, הבקורות האחוריות חיוניות בהקשר של ביזור פיסקלי מוגבר ושל אוטונומיה נרחבת יותר. ביקורות פיננסיות נחוצות לאומדן איכות הדיווח הפיננסי, האמינות והדיוק של המידע הפיננסי ושל הניהול שמספקות ממשלות תת-לאומיות. אולם ביחס לביקורות חיצוניות, יש להתאים את הפיקוח הפיננסי הארצי ואת מערכת הבקרה הארצית לרובדי ממשל תת-לאומיים בהקשר לביזור החדש. לדוגמה, בתיאום עם מוסד ביקורת עצמאי חיצוני. בחלק ממדינות ה-OECD, מוסד הביקורת העליון יכול לבקר הן תקציבים ארציים והן תקציבים מקומיים בכל הנוגע להוצאות ולהכנסות. לדוגמה, כך קורה בצרפת (Cour de Comptes), בגרמניה, באיטליה (Corte dei Conti), בפולין (NIK) ובפורטוגל. לחלק מלשכות הביקורת העליונות יש גם רשת לשכות אזוריות (כגון Chambres régionales des comptes בצרפת) (OECD, 2018^[41]; 2017^[21]).

תיבה 3.7: תפקידו המתפתח של הממשל המרכזי בהקשר של ביזור

הרפורמה הארצית משנת 2010 (REATE), שהוחלה בצרפת, נועדה לליטוש האדמיניסטרציה הטריטוריאלית ולשיפור היחסים הוותיקים והמורכבים בין הפחתת הריכוז לבין הביזור. בשנת 2015 הרפורמה האזורית הצרפתית היוותה הזדמנות לשקול את המודרניזציה של תפקוד שירותי הממשלה ברמה האזורית ולהגדיר מחדש את תפקידם ואת משימותיהם (אמנת הפחתת ריכוז). לאחרונה הורגשה תנופה חדשה בכיוון זה מצד ממשלת צרפת, לאור המלצות "ועדת הפעולה הציבורית 2022" (CAP 22), שעסקה בצורך לרכז את כל השלכות הביזור, לנטרל את כפילות היכולות בין הממשלה המרכזית לבין הממשלות התת-לאומיות ולהגדיר מחדש את התפקיד, את התחומים ואת השיטות של התערבות המדינה ברמה האזורית והמקומית.

לבסוף, תפקידן של הממשלות הלאומיות ביצירת מנגנוני תיאום הולמים – התומכים בהתאמת יעדים ומדיניות בין ובקרב רמות הממשל – הוא תפקיד חיוני בהקשר משנתה זה. הדבר נכון גם לגבי יכולתן של הממשלות הלאומיות לעצב כלים ליחסים בין-ממשלתיים, לשיתוף פעולה ולדו-שיח יעילים, הבונים אמון בתהליך הרפורמה (תיבה 3.8).

הדבר חשוב במיוחד למדיניות פיתוח אזורי. כיום, האחריות לפיתוח האזורי מקוטעות יותר בין משתתפים לאומיים, אזוריים ומקומיים, שיש להם סדר יום שונה, מעמד חוקי או פוליטי שונה ומשאבים שונים. בהקשר זה, תפקידה של הממשלה המרכזית חשוב יותר ויותר ביצירת מסגרת כוללת והנחיות כוללות למדיניות של פיתוח אזורי. עליה גם לפקח על מנגנוני תיאום שבתוכם ניתן לנסח וליישם את המדיניות האזורית.

הווידוא שהיעדים וסדרי העדיפויות מתואמים, במיוחד בתחומים התומכים בפיתוח אזורי, אולם שהאחריות ו/או האינטרסים בהם חופפים (כגון פיתוח כלכלי, תחבורה, בריאות וחינוך), מחייב מנגנוני תיאום אנכיים, המטפחים יחסים מבוססי שותפות בין רמות הממשל.

חלק ממדינות ה-OECD טיפלו בחששות אלה בשלב מוקדם בתהליכי הביזור שלהן, תוך שיפור מבנים אנכיים ורוחביים בין רמות הממשל (ראו פרק 5). בדנמרק, פורום הצמיחה האזורית משלב פעילויות פיתוח מקומיות, אזוריות, לאומיות ואירופיות בתוך מבנה מדיניות יחיד מבוסס משימה. מדיניות הצמיחה האזורית של שוודיה נועדה לשיפור התחרותיות המקומית והאזורית בכל האזורים, באמצעות תוכניות אזוריות ותיאום אזורי וסקטוריאלי מוגבר (OECD, 2010^[43]).

תיבה 3.8: תפקידו המתחדש של הממשל המרכזי בניהול מדיניות פיתוח אזורית

- בפרדיגמה החדשה של מדיניות הפיתוח האזורי נוצרו התפקידים הבאים לממשל המרכזי:
- בניית קונצנזוס ולכידות בין אזורים ומגזרים, לרבות הגדרת מטרות, לוחות זמנים ואופקים מרחביים.
 - איסוף וניתוח מידע ונתונים הולמים ותיאום דיונים ומסדי נתונים בנוגע לצרכים ולהזדמנויות: אפסור דו-שיח בין קובעי מדיניות.
 - פיתוח מסגרות חוקיות, פיסקליות ומינהלתיות, הכולל מסגרות או "כללי על" המנהלים את המורכבות, הפלורליזם וההיררכיה המורכבת המאפיינים את רוב צורות התיאום.
 - כהונה כ"בית משפט לערעורים" למחלוקות בין מגזרים ואזורים, לרבות נטילת אחריות פוליטית להחלטה הסופית, במיוחד במקרה של כשל ממשלי.
 - איזון מחדש של פערי כוח בין מגזרים, אזורים ורמות ממשל לטובת התפקוד ההולם של מערכת הממשל הכוללת. הממשלה הלאומית יכולה וצריכה לעזור לישויות חלשות יותר לכוון אסטרטגיות לבניית יכולת (לרבות הכשרה שמספקת הממשלה המרכזית).
 - אומדן וניטור תוצאות מדיניות, סגירת פערי מידע ושיפור איכות קבלת ההחלטות של כל המשתתפים בכל רמות הממשלה.

מקור:

OECD. (2010_[43]). Regional development policies in OECD countries.
<https://doi.org/10.1787/9789264087255-en>

וידוא פיתוח מאוזן בכל חלקי הטריטוריה הלאומית

בסביבה מבוזרת, לממשלות הלאומיות תפקיד מרכזי בוידוא הפיתוח המאוזן בכל חלקי הטריטוריה הלאומית ובמצעור הסיכון הפוטנציאלי שבהגברת פערים (ראו פרק 4). ניתן לעשות זאת באמצעות מדיניות פיתוח אזורי פעילה ברמה הלאומית ובאמצעות מדיניות שוויון מעוצבת היטב, המקדמת מאמצי פיתוח של ממשלות תת-לאומיות. שוויון פיסקלי שואף לתקן חוסר איזון בין רובדי ממשל תת-לאומיים ובכך לטפח שוויון בין טריטוריות, בין אם מדובר באזורים ובין אם ברשויות מקומיות.

הפערים הפיסקליים נחלקים לשני סוגים: הבדלים ביכולת גיוס משאבים והבדלים בצורכי הוצאת השירות הציבורי. בקטגוריה הראשונה, יכולות גיוס מס שונות נובעות מהבדלים בתמ"ג לנפש בין תחומי השיפוט. בקטגוריה השנייה, הן קשורות לגורמים גיאוגרפיים ייחודיים (הרים, איים, אזורים מבודדים או בצפיפות נמוכה וכולי) או לקבוצות מיוחדות, כגון ילדים, קשישים, אנשים עם מוגבלויות וכולי, המסבירות עלות גבוהה יותר ליחידת שירות, המייקרת את עלותם הכוללת של השירותים הציבוריים.

מנגנוני השוויון נפוצים במדינות פדרליות ואוניטריות ב-OECD, באמצעות העברות אנכיות (ממשלה מרכזית/פדרלית לרובדי ממשל תת-לאומיים חלשים מבחינה פיננסית), העברות אופקיות (מהממשלות התת-לאומיות האמידות ביותר לעניות ביותר), או בשתי הדרכים (ראו פרק 5). תוכניות שוויון אף שואפות לפתח סטנדרטים ארציים להבטחת גישה שווה לשירותים מקומיים ורמת איכות מינימלית באספקת שירותים ציבוריים מקומיים.

רוב מדינות ה-OECD מיישמות הסדרי השוואה שונים, המשלבים שוויון אופקי ואנכי עם הכנסות מס ועם השוואת עלויות. השוויון האנכי נפוץ יותר, אף שלשתי השיטות יתרונות וחסרונות (OECD, 2013^[44]). מערכות השוואת ההכנסות ממס והשוואת העלויות כמעט זהות בגודלן, על אף שפערי ההכנסה ממס גדולים פי ארבעה ופי שישה מפערי העלות (Kim, & Lotz, 2008^[45]). אחד הקשיים העיקריים ביצירת מערכות השוואה הוא הדרך שבה נמדדת יכולת גיוס המס ו/או עלות השירותים (ראו פרק 5).

בגרמניה, עיקרון האחידות בתנאי המחיה לגרמנים בכל רחבי הפדרציה והשוויון מקודשים בחוקה. בשווייץ, מערכת ההשוואה נוצרה בשנת 1958 בחוק הפדרלי בדבר שוויון פיננסי ועברה רפורמה יסודית בשנת 2008. באוסטרליה, שוויון פיסקלי לא נזכר בחוקה, אולם מטרת השוויון חזקה. המדינה שואפת להבטיח שכל ארצותיה ייהנו מאותה יכולת פיסקלית לנפש, כדי לספק לכל התושבים שירותים זהים ותשתית זהה. באיטליה, מנגנון השוויון האופקי בין האזורים, שנוצר בשנת 2001, עבר רפורמה במסגרת חוק 42/2009, שחיזק את השוויון האנכי דרך קרן בניהול המדינה. מנגנון זה נועד להבטיח כיסוי של שירותים ציבוריים חיוניים (כגון בריאות, חינוך וסיוע סוציאלי) באזורים בעלי הכנסות מס נמוכות. בשוודיה, מערכת השוויון האנכי והאופקי מבוססת על חמש הקצאות, לרבות השוואת הכנסה והשוואת עלות. המערכת נבחנת בקביעות, בדגש על אומדן השפעות שליליות וסטיות של מערכת השוויון ועל יצירת תיקונים של סחף לכיוון מסוים.

ברוב המקרים, למערכות השוואה יש השפעה משמעותית על הפחתת הפערים הפיסקליים בין רובדי ממשל תת-לאומיים (תיבה 3.9). עם זאת, לעיתים קרובות, השוויון נתון לוויכוח טכני ופוליטי והוא מותקף לאור מורכבותו, היעדר השקיפות שבו והשפעות התמריץ השלילי הפוטנציאליות שלו על פיתוח בסיס מס ועל רמות ההוצאה (OECD, 2013^[44]; 2018^[46]).

תיבה 3.9: מנגנוני השוואה במדינות ה-OECD: עובדות מרכזיות

כמוצע שלוקח בחשבון 15 מדינות OECD, כספי ההשוואה מסתכמים בכ-2.3% מהתמ"ג, 4.8% מהוצאת הממשלה הכוללת וכמחצית מכל עלויות מענקי ההשוואה הפיסקליים הבין-ממשלתיים. בכך מובטח מרחב הולם לשיפור השוויון.

ברחבי מדינות ה-OECD, לכספי ההשוואה השפעה חזקה של חלוקה מחדש: במוצע, שוויון פיסקלי ממזער פערים ביכולת גיוס הכנסה, כפי שנמדדו על ידי מקדם Gini או מקדם השונות – כמעט בשני שלישי, מ-29% ל-10%. במדינות מסוימות – כגון אוסטרליה, גרמניה ושוודיה – פערי גיוס ההכנסה כמעט שנמחקו. לאחר החלת מנגנוני ההשוואה, הפערים הפיסקליים קטנים יותר בבירור לעומת פערים כלכליים, כפי שנמדדו על ידי התמ"ג האזורי. כלומר, היכולת לספק שירותים ציבוריים מחולקת באופן מאוזן יותר מהתפוקה הכלכלית.

מקור:

OECD. (2013^[44]). Fiscal federalism 2014: Making decentralization work.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264204577-en>

הערות

- 1 הרשויות המשולבות בבריטניה הן חריג חשוב. רפורמה משנת 2016 אפשרה בחירות ישירות לראשות העיר וכן אפשרה לרשויות משולבות עם ראשי עיר בבחירה ישירה להעלות את התעריפים העסקיים בשני אחוזים. רפורמה זו נכנסה לתוקפה בשש רשויות משולבות כאשר ראשי העיר שלהן נבחרו ביום 4 במאי 2017. הרפורמה לא כלולה בהיקף עדכון מדד הסמכות האזורית לשנים 2010-16.
- 2 ב-48 המדינות במערך נתוני מדד הסמכות האזורית לכל 60 השנים, הסמכות האזורית עלתה מ-8.1 ל-12.6 בממוצע.
- 3 ראו טבלה 3.1 להערות בנוגע לקפריסין
- 4 ייעוד זה לא פוגע בעמדות לגבי מעמד, ותואם את החלטה 1244/99 של מועצת הביטחון של האומות המאוחדות ואת חוות הדעת המייעצת של בית הדין הבינלאומי לצדק בדבר הכרזת העצמאות של קוסובו.
- 5 בפרט, במדינות OECD כגון דנמרק, גרמניה ונורבגיה קיימת מגמה נוכחית למרכז מחדש את אספקת שירותי הבריאות. אפשרות זו נידונה גם בשוודיה. לפי ההצעה, שירותי הבריאות יאורגנו מחדש, כאשר הטיפול העיקרי יופקד בידי הרשויות והטיפול המיוחד יקורב למתקני מחקר. פירוש הדבר יהיה ריכוז מחדש של שירותי בריאות מיוחדים. עם זאת, הרפורמה האזורית השוודית לא מתקדמת לכיוון זה, אף שנדונו כמה אפשרויות.
- 6 אף שלקוויבק סמכויות משמעותיות לגבי בחירת הגירה, ההחלטה הסופית להנפקת אשרה נותרת סוגייה פדרלית. כמו כן, אין לממשלת קוויבק סמכויות בנוגע לאזרחות או לתושבות – הנתונות לסמכות השיפוט הפדרלית.
- 7 חלוקת הסדרים אסימטריים (עם בסיס חוקי) להסדרים המבוססים על מעמד חוקתי ולהסדרים המבוססים על הדין הרגיל היא תיאור מפושט של המציאות. במקרים רבים, כגון ספרד לדוגמה, עשוי להיות לאזורים מעמד מיוחד הן בהתאם לחוקה והן בהתאם לדין הרגיל.
- 8 למחוז Friuli-Venezia Giulia מעמד מיוחד מאז 1963.
- 9 מקור: (שימש ביום 16 במאי 2018).
- 10 <http://www.italianinsider.it/?q=node/6454>
- 11 עמוד האינטרנט של משרד הבריאות והעניינים הסוציאליים הפיני: (שימש בפברואר 2018)
http://alueuudistus.fi/en/artikkeli/-/asset_publisher/10616/sote-ja-maakuntauudistus-voimaan-1-1-2020-maakuntavaalit-lokakuussa-2018?p_p_auth=poMDJ79x
- 11 למעשה, המסורת של התנסות בשימוש ביוזמות "עירייה חופשית" החל בכמה מדינות נורדיות כבר בשנות ה-80 (של המאה הקודמת). ניסויי העירייה החופשית הראשונים יושמו בשוודיה בשנת 1984, בדנמרק בשנת 1985, בנורבגיה בשנת 1987 ובפינלנד בשנת 1989 (ממשלת שוודיה, 1991). בנורבגיה חוקק בשנת 1993 חוק התנסות מתמשכת. החוק מאפשר התנסות וולונטארית ברשויות, באזורים ובממשלה מרכזית.

הפניות

- [17] Ahrend R., Gamper, C., & Schumman, A. (2014). The OECD metropolitan governance survey: A quantitative description of governance structures in large urban agglomerations. OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/04. Paris: OECD Publishing
<http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en>
- [32] Allain-Dupré, D., Chatry, I., & Moisisio, A. (forthcoming). Asymmetric decentralization: Trends, challenges and policy implications> Paris: OECD.
- [34] Bahl, R., & Martinez-Vazquez, J. (2005). Sequencing fiscal decentralization.
- [10] Bergvall, D. et al. (2006). Intergovernmental transfers and decentralized public spending. OECD Journal on Budgeting, Vol. 5/4
<http://dx.doi.org/10.1787/budget-v5-art24-en>
- [25] Bird, R. (2003). Asymmetric fiscal decentralization: Glue or solvent?
- [22] Bird, R., & Ebel, R. (2006). Subsidiarity, solidarity and asymmetry: Aspects of the problem, In: Fiscal fragmentations in decentralized countries. Edward Elgar Publishing Limited and World Bank.
- [27] Bird, R., & Vaillancourt, F. (2007). Expenditure-based equalization transfers, Fiscal Equalization
https://doi.org/10.1007/978-0-387-48988-9_11
- [30] Borge, L., Parmer, P., & Torvik, R. (2015). Local natural resource curse? Journal of Public Economics, Vol. 131/C, pp. 101-114.
- [23] Congleton, R. (2015). Asymmetric federalism: Constitutional and fiscal exchange and the political economy of decentralization. In E. Ahmad, & G. Brosio (eds.), Handbook of Multilevel Finance. Edward Elgar Publishing Limited.
- [33] Congleton, R. (2006). Asymmetric federalism and the political economy of decentralization. In A. Ehtisham, & G. Brosio (eds.), Handbook of Fiscal Federalism, Edward Elgar Publishing Limited.

- [26] Dafflon, B. (2006). The assignment of functions to decentralized government: From theory to practice. In R. Bird, & R. Ebel (eds.), *Fiscal fragmentations in decentralized countries: Subsidiarity, solidarity and asymmetry*.
- [4] de Mello, L. (2018). The global crisis and intergovernmental relations: Revisiting the centralization–decentralization debate ten years on. Working Papers. Collection A: Public economics, governance and decentralization 1803, Universidade de Vigo, GEN Governance and Economics research Network.
- [39] Devas, N., & Delay, S. (2006). Local democracy and the challenges of decentralizing the state: An international perspective. *Local Government Studies*, Vol. 32/5, pp.677–695
<http://dx.doi.org/10.1080/03003930600896293>
- [28] Garcia-Milá, T., & McGuire, T. (2007). Fiscal decentralization in Spain: An asymmetric transition to democracy. In R. Bird, & Ebel, R. (eds.), *Fiscal fragmentations in decentralized countries: Subsidiarity, solidarity and asymmetry*. Edward Elgar Publishing. .
- [40] Gash, T., Randall, J. & Sims, S. (2014). *Achieving political decentralization: Lessons from 30 years of attempting to devolve political power in the UK*. Institute for Government.
- [19] Hooghe, L., Marks, G., & Schakel, A. (2010). *The rise of regional authority. A comparative study of 42 democracies*. London: Routledge.
- [2] Hooghe, L. et al. (2016). *Measuring regional authority: A post functionalist theory of governance*. Oxford: Oxford University Press.
- [1] Ivanyna, M., & Shah, A. (2014). How close is your government to its people? Worldwide indicators on localization and decentralization. *Economics*
<http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2014-3>
- [14] Keuffer N., & Ladner, A. (2018). *The local autonomy index project: Extent, patterns and effects of local autonomy in Europe*.
- [45] Kim, J., & Lotz, J. (2008). *Measuring local government expenditure needs: The Copenhagen workshop*. Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Social Welfare.
- [3] Ladner, A., Keuffer, N. & Baldersheim, H. (2016). Measuring local autonomy in 39 countries (1990–2014). *Regional & Federal Studies*, Vol. 26(3), pp. 321–357
<http://dx.doi.org/10.1080/13597566.2016.1214911>
- [24] Martinez-Vazquez, J. (2007). *Asymmetric federalism in Russia: Cure or poison?*
http://scholarworks.gsu.edu/econ_facpub
- [6] OECD. (2018). *Key data on local and regional governments in the European Union, OECD and EU*
<http://www.oecd.org/regional/regional-policy>

- [41] OECD. (2018). Maintaining the momentum of decentralization in Ukraine. OECD multi-level governance studies. Paris: OECD
<https://doi.org/10.1787/9789264301436-en>
- [46] OECD. (2018). Practical methodological guide for the world observatory on subnational government finance and investment. Paris: OECD.
- [15] OECD. (2018). Subnational governments in OECD countries: Key data (brochure and database). Paris: OECD
<http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>
- [38] OECD. (2017). Governance of land use. Paris: OECD.
- [21] OECD. (2017). Making decentralization work in Chile: Towards stronger municipalities. OECD multi-level governance studies. Paris: OECD
<https://doi.org/10.1787/9789264279049-en>
- [11] OECD. (2017). Multi-level governance reforms: Overview of OECD country experiences. OECD multi-level governance studies. Paris: OECD
<https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>
- [5] OECD. (2017). OECD territorial reviews: Sweden 2017: Monitoring progress in multi-level governance and rural policy. OECD territorial reviews. Paris: OECD
<https://doi.org/10.1787/9789264268883-en>
- [31] OECD. (2017). OECD territorial reviews: Sweden 2017: Monitoring progress in multi-level governance and rural policy. OECD territorial reviews. Paris: OECD
<https://doi.org/10.1787/9789264268883-en>.
- [35] OECD. (2016). Assigning responsibilities across government levels: Note by the secretariat COM/CTPA/ECO/GOV(2016)3.
- [37] OECD. (2018). OECD regions at a glance 2016. Paris: OECD
https://doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en
- [16] OECD. (2015). Governing the city. Paris: OECD
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>
- [36] OECD. (2014). OECD recommendation on effective public investment across levels of government
<http://dx.doi.org/www.oecd.org/cfe/regional-policy/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government.htm>
- [29] OECD. (2014). OECD territorial reviews: Colombia 2014. OECD territorial reviews. Paris: OECD
<https://doi.org/10.1787/9789264224551-en>



- [8] OECD. (2014). OECD territorial reviews: Netherlands 2014. OECD territorial reviews. Paris: OECD
<https://doi.org/10.1787/9789264209527-en>
- [44] OECD. (2013). Fiscal federalism 2014: Making decentralization work. Paris: OECD
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264204577-en>
- [43] OECD. (2010). Regional development policies in OECD countries. Paris: OECD
<https://doi.org/10.1787/9789264087255-en>
- [42] OECD. (2008). Challenges of human resource management for multi-level government.
- [13] OECD. (n.d.). OECD fiscal decentralization Database. Paris: OECD
<http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>
- [12] OECD. (forthcoming). The spending power of subnational governments across five policy sectors. Paris: OECD.
- [9] OECD/KIPF. (2016). Fiscal federalism 2016: Making decentralization work. Paris: OECD,
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264254053-en>
- [20] OECD-UCLG. (2016). Subnational governments around the world: Structure and finance,
<http://www.oecd.org/regional/regional-policy/sngs-around-the-world.htm>
- [7] Quinn, B. (2015). Local government reform: Plus ça change, plus c'est la même chose, Administration, Vol. 63/2, pp. 7-29
<http://dx.doi.org/10.1515/admin-2015-0008>
- [18] Schakel, A. et al. (2008). Final report on updating the regional authority index (RAI) for forty-five countries (2010-2016).
- [47] tovar (n.d.), .

4

השלכות הביזור: יתרונות ואתגרים

לעיתים קרובות ניטש ויכוח חריף סביב הביזור, כאשר תומכי הביזור מדגישים את היתרונות בעוד שהמבקרים מדגישים את החסרונות. למרבה המזל, לאחר עשורים של יישום מדיניות מעשית, הצטברה כמות ניכרת של מידע בנוגע להשפעות הביזור. פרק זה דן ביתרונות הביזור ובאתגריו בעזרת המידע הזמין והטוב ביותר כתוצאה ממחקר וממדיניות מעשית שיושמה במדינות OECD שונות. לאחר מבוא קצר, הפרק מתאר את היתרונות וההזדמנויות של הביזור ואז בוחן את הסיכונים ואת האתגרים שבו. שני צדי הביזור נדונים מבחינה כלכלית, מינהלתית ופוליטית. בסוף הפרק מוצגות מסקנה וטבלת סיכום קצרה של ההשפעות העיקריות.



הנתונים הסטטיסטיים לישראל מסופקים על ידי הרשויות הישראליות הרלוונטיות ובאחריותן. השימוש בנתונים אלה על ידי ה-OECD אינו גורע ממעמד רמת הגולן, מזרח ירושלים וההתנחלויות הישראליות בגדה המערבית בהתאם לתנאי הדין הבינלאומי.

כפי שהודגש בפרקים 1 ו-2, מגמת הביזור נמשכת ברחבי העולם (Hooghe et al., 2016^[1]). יתרה מכך, הנתונים ממדינות שונות מראים, שיישום של תהליכי ביזור התפתח במקביל לעלייה של אתגרים חדשים. דוגמאות לכך ניתן לראות במגמות העיור והאזוריות. כמו כן, המשבר הכלכלי שהחל בשנת 2008 ואמצעי הצנע והאיחוד שלאחריו השפיעו על ביזור פיסקלי בדרכים משמעותיות ורבות. פרק זה דן בקצרה ביתרונות הביזור, באתגרו ובתוצאות המחקר האמפירי העדכני בנושא.

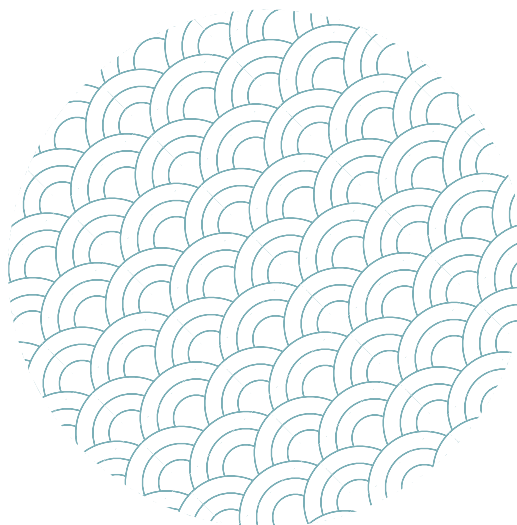
במשך עשורים אחדים הצטברו התנסויות מעשיות ברפורמות ביזור במדינות שונות והחוקרים דנים בהשפעותיהן. אחד ההיבטים העיקריים בדיון זה הוא השפעת הביזור על הצמיחה הכלכלית ועל תחום הרווחה. בעוד שנתוני מדינה לא מאפשרים מסקנות עם קשר סיבתי מובהק, בשנים האחרונות התגלה שניתן לקשר בוודאות כוח פיסקלי תת-לאומי לפעילות כלכלית (Blöchliger, 2013^[2]). מתאם זה אינו מעיד על סיבתיות, אולם מדדים כגון תוצר מקומי גולמי (תמ"ג), השקעות ציבוריות בהון פיזי ואנושי ותוצאות חינוך מראים דווקא מתאם חיובי עם ביזור. נראה שביזור בצד ההכנסה קשור באופן חזק יותר לעלייה בהכנסות מאשר ביזור בצד ההוצאה (Blöchliger, 2013^[2]). בנוסף לכך, דוגמאות ותוצאות מחקר ממדינות שונות מראות שביזור עשוי להוביל ליעילות המגזר הציבורי, לדמוקרטיזציה וליציבות פוליטית (Faguet, 2014^[3]; Ivanyna, & Shah, 2014^[4]). עם זאת, השפעות אלה תלויות בעיקר באופן שבו הביזור מעוצב ומיושם. יודגש שרפורמת ביזור היא בסופו של דבר תמיד בחירה פוליטית. יש ליישם רפורמות אלה כחלק מתהליך רפורמה פוליטית גדול יותר, תוך וידוא שמסגרות המשפט, השירות האזרחי והרגולציה מסוגלות להתמודד עם השינוי הנלווה לביזור.

ישנם תיאוריות כלכליות ומחקרים אמפיריים רבים בנוגע לממשל מרובה רבדים. מה שכונה "הדור הראשון" של הספרות הכלכלית בנוגע לפדרליזם פיסקלי, שפותח בשנות ה-50 וה-60 (של המאה הקודמת), הדגיש את יתרונות הביזור. הדעה האופטימית לגבי ביזור התבססה על הנחה תיאורטית באשר לקבלת החלטות ציבוריות נדיבות, ואולי באופן מציאותי יותר על התוצאות החיוביות הנובעות מלחצים אלקטוראליים בממשלה דמוקרטית (Oates, 2005^[6]; Ahmad, & Brosio, 2006^[5]). רפורמות ביזור רבות, שיושמו בשנות ה-70, 80, וה-90 התבססו על עקרונות הפדרליזם הפיסקלי המוקדמים. מניע חשוב נוסף לביזור היה הרצון לקדם תהליכי דמוקרטיזציה. "הדור השני" של ספרות הפדרליזם הפיסקלי, שהחל בשלהי שנות ה-90, מרופף את הנחות המחקרים הקודמים. כעת נשמעת דעה ביקורתית ומפורטת יותר לגבי הביזור, בעקבות מחקרים המתייחסים לבחירה ציבורית וכלכלה פוליטית, למשל בהכנסה של מניעים הנובעים מאינטרסים אישיים לקבלת החלטות ציבוריות (Weingast, 2014^[7]; Lockwood, 2002^[8]). ספרות הדור השני טוענת, שיש להשלים את ספרות הדור הראשון על ידי אספקטים של כלכלה פוליטית, כדי לספק דיווח קפדני באשר ליתרונות התאמת ההעדפות והאחריותיות שבביזור (Oates, 2008^[9]). עמדה חשובה נוספת של ספרות הפדרליזם הפיסקלי מהדור השני נובעת מהמשברים הפיסקליים כתוצאה מהתנהגות פיסקלית בין-ממשלתית בחלק מהמדינות באמריקה הלטינית ובאירופה.

קו מחקר זה מדגיש את הסכנות שברפורמות ביזור חלקיות או לא מאוזנות ודן בתנאים שבהם מדינות מבוזרות יכולות להבטיח משמעת פיסקלית (Rodden, Eskeland, & Litvack, 2003^[10]). יתרה מכך, המחקר המתמקד בפיתוח אזורי חקר את הקשרים בין ביזור ופיתוח אזורי לבין ההשפעות על פערים אזוריים (Ezcurra, & Rodriguez-Pose, 2012^[12]; Tselios et al., 2013^[11]).

מדינות רבות מתיימרות להיות מבוזרות, אולם המציאות שונה מאוד. מדידות שונות של ביזור עשויות להוביל למסקנות שונות בנוגע למידת הביזור (Hatfield, 2015^[13]). אופן עיצובו ויישום של הביזור משפיע על תוצאותיו. לדוגמה, חוקרים רבים מדגישים שיישום "ביזור חלקי" עלול להוביל להשפעות בלתי צפויות ולאובדן יתרונות פוטנציאליים. דוגמה אופיינית לביזור חלקי היא מדיניות שבה משימות ההוצאה מואצלות באופן נרחב לממשלות תת-לאומיות, אולם הכנסות הממשלות התת-לאומיות נותרות מוגבלות. יצוין שביזור הוצאה או הכנסה לבדו לא יכול להבטיח את כל היתרונות הנלווים לביזור. בה בעת, יכולת הולמת של ממשלות תת-לאומיות, אחריותיות בקבלת החלטות הציבוריות המקומיות וממשל כולל תקין דרושים לתמיכה בתוצאות חיוביות של ביזור פיסקלי (OECD, 2013^[14]; 2017^[15]; Allain-Dupré, 2018^[16]; Kim, & Dougherty, 2018^[17]).

יתרונות הביזור ואתגריו עשויים להיות ישירים או עקיפים. השפעות ישירות כוללות שינויים ברמת השירות, בנוסף לאיכות השירותים הציבוריים וליעילותם. השפעות עקיפות, כמו אלה על הצמיחה הכלכלית או על היציבות החברתית, נובעות מתוצאות ביזור ישירות, כגון חינוך טוב יותר או השתתפות רבה יותר בקבלת החלטות פוליטיות. כיוון שהשפעות הביזור העקיפות מושפעות ממגוון גורמים, קשה יותר להפריד את תרומת הביזור ממדיניות וממגמות אחרות.



הזדמנויות ויתרונות

לעליית רפורמות ביזור סיבות שונות, כלכליות, פוליטיות ואחרות, והן משתנות ממדינה למדינה (ראו פרק 2). למשל, במדינות מסוימות הביזור נתפס כתגובה לריכוז חזק בעבר ואפילו למגמות אוטוקרטיה (Hooghe et al., 2016^[11]). במדינות אלה, הביזור היה דרך לוודא שהדמוקרטיזציה לא תבוטל. במדינות אחרות, הביזור היה שיטה לביצוע רפורמה במגזר הציבורי, למשל כדי לשפר את יעילות השירותים הציבוריים ובכך למתן את הגידול בהוצאות הממשלה. באשר למניעים אחרים, לעיתים קרובות הסברה היא, שלביזור השפעות חיוביות, כגון ממשל ציבורי אחראי ושקוף יותר, הפחתת השחיתות, הגברת ההשתתפות הפוליטית וחדשנות בתחום המדיניות. יתרונות אלה נדונים להלן.

יתרונות כלכליים

הביזור עשוי לאפשר התאמת שירותים לצרכים מקומיים

היתרון הישיר והחשוב ביותר של הביזור הוא יעילות ההקצאה הנובעת מאספקת שירות ציבורי מקומי. לעיתים קרובות, רובדי ממשל תת-לאומיים מחזיקים במידע יקר ערך בנוגע לביקושים ולתנאים המקומיים. מידע זה מאפשר להם להתאים את אספקת השירות הציבורי למענה על צורכי התושבים. לפיכך, בחירה בביזור מאפשרת רווחה כלכלית על ידי התאמה של שירות ציבורי להעדפות הטרוגניות של קבוצות אוכלוסייה קטנות יותר (Wallis, & Oates, 1988^[18]). השגת מידע זה על ידי הממשל המרכזי יקרה ולפיכך לעיתים הרמה המרכזית מספקת רמה אחידה של תפוקה ציבורית בכל תחומי השיפוט. במקרה של העדפות הטרוגניות ושל טובין ציבוריים מקומיים, אין ספק שרובדי ממשל תת-לאומיים מתפקדים טוב יותר מהממשלה המרכזית בהקצאת משאבים למגזר הציבורי (Oates, 2005^[6]).

חשוב לציין, שיתרון ההקצאה המשמעותי ביותר של אספקת שירות תת-לאומי מושג בדרך כלל במקרה של "שירותים ציבוריים מקומיים", הכוללים משימות ציבוריות שתחום הטבותיהן מוגבל מבחינה מרחבית.¹ אידיאלית, רצוי שתחומי הטבה יתאימו לגבולות המינהלתיים של תחומי שיפוט מקומיים. שירותים ציבוריים אשר להם השפעות חיצוניות רבות, או שירותים עם יתרונות משמעותיים לגודל, לרוב פחות מתאימים לאספקה מקומית, אולם גם במקרים אלה ייתכנו יתרונות. במקרה של שירותים בעלי ממד של חלוקה מחדש, כגון חינוך או בריאות, רמת ממשלה גבוהה יותר משמרת בדרך כלל את אחריות התיאום (תיבה 4.1).

תיבה 4.1: משימות הקצאה, חלוקה מחדש וייצוב: עקרונות פדרליזם פיסקלי

ספרות הפדרליזם הפיסקלי המסורתית מחלקת את המשימות הציבוריות לשלושה ענפים: הקצאה, חלוקה מחדש וייצוב (Musgrave, & Musgrave, 1980^[19]). לפי סיווג זה, הן הממשל המרכזי והן רובדי ממשל תת-לאומיים עשויים להיות אחראיים לפונקציית ההקצאה, כלומר לאספקת שירותים ציבוריים. בהקצאה, האחריות של הממשל המרכזי מיושמת על הצד הטוב יותר כאשר השירותים לא נוגעים לאינטרס מקומי ייחודי. אחריות תת-לאומית מוצדקת כאשר יתרונות הטובין או השירותים מוגבלים מבחינה מרחבית. יתרה מכך, בהתאם ל"תאורת הביזור" – "Decentralization Theorem" (Oates, 1972^[20]), הרמה התת-לאומית היא הרמה המתאימה ביותר לאספקת השירותים והטובין, אלא אם יש לממשלה המרכזית יתרון ברור באספקה; למשל, כאשר ישנם יתרונות לגודל משמעותיים באספקה.

לפי ההבחנה של Musgrave, פונקציות החלוקה מחדש והייצוב הן בעיקרן אחריות של הממשל המרכזי, שהוא המתאים ביותר לטיפול במדיניות מוניטרית או פיסקלית (Musgrave, & Musgrave, 1980^[19]). כמו כן, מקובלת התפיסה לפיה פונקציית החלוקה מחדש צריכה להיות בעיקר אחריות הממשל המרכזי, שהוא הכשיר יותר לביצוע חלוקת הכנסה מחדש מהעשירים לעניים ולקביעת סטנדרטים מינימליים לשירותים ציבוריים באזורים (King, 1984^[21]).

"טובין מקומיים טהורים", כגון תשתית מקומית (תאורת רחוב, כבישים מקומיים), ביוב, תכנון ניצול מקרקעין או חינוך יסודי, נחשבים לרוב המתאימים ביותר לאספקה על ידי ממשלות תת-לאומיות. עם זאת, נפוץ למדי שרובדי ממשל תת-לאומיים מעורבים גם באספקת שירותים בעלי מאפיינים של חלוקה מחדש, לפחות באופן חלקי. בחלק מהמדינות, כגון המדינות הנורדיות, אפילו שירותי בריאות, חינוך ורווחה הואצלו מהממשל המרכזי לממשלות תת-לאומיות. במקרה של חלוקה מחדש מבוצרת, הממשל המרכזי לרוב משמר את האחריות לתיאום ולהבטחת השוויון בין האזרחים ברחבי המדינה. מטרות אלה מושגות, לדוגמה, בשימוש בהעברות מהממשלה המרכזית לרובדי ממשל תת-לאומיים ו/או בעזרת רגולציה נורמטיבית (תקני מינימום).

מקורות:

Boadway, R., & Tremblay, J. (2012^[22]). Reassessment of the Tiebout Model
<http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2011.01.002>;

Musgrave R., & Musgrave, P. (1980^[19]). Public finance in theory and practice. Kogahusha: McGraw Hill; Tiebout, C. (1956^[23]). A pure theory of local expenditures
<http://www.jstor.org/stable/1826343> Accessed: 28/07/2008 05:58

Oates, W. (1972^[20]). Fiscal federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich; King, D. (1984^[21]). Fiscal tiers: The economics of multi-level government. Allen and Unwin; Allain-Dupré, D. (2018^[16]). Assigning responsibilities across levels of government: Trends, challenges and guiding principles for policy-makers. Paris: OECD

הביזור עשוי לשפר את יעילות אספקת השירות הציבורי

לעומת ריכוז, הביזור תורם לאחריות טובה יותר כיוון שהוא משנה את תמריצי הרשויות המשרתות אוכלוסיות מקומיות. בדגם מבוזר, הרשויות המקומיות הנבחרות נותנות את הדין בפני התושבים המממנים וצורכים את השירותים. במערכת מרוכזת לאספקת שירות ציבורי, המנהלנים לא נותנים את הדין בפני תושבים מקומיים, אלא מדווחים לממונים עליהם בממשלה המרכזית. הביזור הופך את שרשרת האחריות מיחסי "מעלה-מטה" ליחסי "מטה-מעלה" ולפיכך משפיע על המניעים של כל בעלי העניין.

הביזור מאפשר סוגים רבים של תחרות פוליטית ופיסקלית, שעשויה לתרום ליעילות. מנקודת מבט פוליטית, הביזור מגדיל את מספר הזירות הפוליטיות ולכן מפחית את עלות הכניסה של מועמדים פוליטיים חדשים. ריבוי הפורומים הפוליטיים מעניק למצביעים אפשרויות רבות יותר בעת בחירות. כתוצאה מכך, המצביעים יכולים לבטא טוב יותר את העדפותיהם בנוגע לאספקת שירות וליידע את הפוליטיקאים באשר לבעיות ברמה המקומית.

אף שבחירות מקומיות וארציות הן האפיקים המרכזיים להשפעה אזרחית על מדיניות ולהשמעת "קולם" של האזרחים, חשוב לוודא שישנן גם צורות אחרות של השתתפות אזרחית (Inman, & Rubinfeld, 1997^[24]), למשל השתתפות בסקרים, אסיפות יישוב, משאל עם מקומי ומעורבות באספקת שירות (Azfar et al., 1999^[25]).

השתתפות ומעורבות מוגברת של האזרחים עשויה לתרום לבעלות מקומית בתוכניות המדיניות הציבורית. בנוסף לכך, השתתפות אזרחית גדולה יותר יכולה להוביל לתחרות פוליטית צמודה לא רק ברמה המקומית, אלא גם בבחירות ארציות. תחרות פוליטית מוגברת עשויה להוביל למדיניות כוללת טובה יותר וליישום יעיל יותר של תוכניות ממשלה.

הביזור עשוי להעצים את התחרות לא רק בתחומי השיפוט המקומיים, אלא גם בין תחומי השיפוט. המנגנון הבסיסי הוא ה"יציאה" (או האיום ביציאה) של תושבים מתחומי השיפוט הנוכחיים שלהם. ככל שהממשלות התת-לאומיות מסתמכות יותר על הכנסות המבוססות על משאבים ניידיים, כך צפויה תחרות ניכרת יותר בין תחומי שיפוט. דבר זה משתקף בדגם ה"הצבעה ברגליים" המסורתי של ממשלה מבוזרת (Tiebout, 1956^[23]). אומנם, במציאות של בתי אב ושל חברות הניידות אינה מושלמת בעליל, אולם האיום שבאובדן תושבים תורם ללחץ על רשויות מקומיות נבחרות לוודא שהשירותים אכן מתאימים לביקושים המקומיים ושנטל המס תחרותי (Oates, 2005^[6]). ההנחה היא, שתחרות זו מובילה להתאמה טובה יותר בין אספקת השירותים לבין ההעדפות המקומיות ובכך מייעלת את הקצאת המשאבים (תיבה 4.2).

תחרות "yardstick" (תחרות השוואתית או תחרות קנה מידה) לא כוללת ניידות. היא מתרחשת כאשר מצביעים יכולים להשוות את המיסים ואת איכות השירות בתחום השיפוט שלהם למיסים ואיכות השירות בתחומי שיפוט סמוכים. אם המצביעים מבחינים שתמהיל השירות-מיסים טוב יותר בתחומי שיפוט סמוכים (או בקהילות דומות אחרות), הם מענישים את הנציגים הנבחרים בקהילתם בהצבעה נגדם בבחירות המקומיות הבאות. תחרות זו יכולה לתרום ליעילות אם המצביעים יכולים באמת לזהות ולבחור מחדש בפוליטיקאים "טובים" להבדיל מ"רעים" (Ahmad, & Brosio, 2006^[5]). מידע זמין בנוגע לתוצאות יכול לטפח אומדן זה (Weingast, 2014^[7]; Faguet, 2014^[3]).

מנגנוני אחריות בסיסיים אלה פועלים על הצד הטוב ביותר כאשר לתושבים המקומיים יש תמריץ לאמוד את יעילות המנהלה המקומית שלהם. תמריץ זה תלוי בעיקר במערכת המימון של שירותים ציבוריים המסופקים באופן מקומי ובמידע הזמין בנוגע לתוצאות השירות. כאשר תושבים מקומיים מממנים חלק ניכר מהשירותים המקומיים בתשלום מיסים מקומיים, התמריץ שלהם לבקר את המנהלה המקומית שלהם יהיה גבוה.

תיבה 4.2: "מודל טיבו" וניידות

המאמר המפורסם, שפרסם שארל טיבו בשנת 1956, *A pure theory of local expenditure*, הוא אחת התרומות המוקדמות ביותר לתיאוריה המודרנית בתחום הפדרליזם הפיסקלי והביזור. המודל לא היה אמור להיות תיאור תיאורטי מלא של ממשלה מבוזרת, אלא להדגים מנגנון לחשיפת העדפות המצביעים לשירותים ציבוריים בעזרת "יציאה" להבדיל מ"קול". עם זאת, בהמשך נעשה שימוש נרחב בתפיסת ה"הצבעה ברגליים" של המודל כהנחה תיאורטית בבניית דגמי ביזור.

ב"מודל טיבו", ניידות מושלמת של בתי אב תוביל להקצאה מיטבית של בתי אב בין קהילות מקומיות. החוקרים Musgrave & Musgrave תיארו את קהילות טיבו המתחרות כדלקמן: "חובבי הספורט ירצו להתגורר עם אחרים המוכנים לתרום למגרשי משחקים. חובבי המוזיקה יצטרפו לאחרים שישתתפו בבניית היכל קונצרטים וכו'. כל אחת מהקהילות תעסוק בתחומי העניין שלה וכולם יהיו מאושרים".

ההנחות שמאחורי "מודל טיבו" הן נוקשות. בנוסף לניידות המושלמת של בתי אב, הנחות המודל כוללות טובין ציבוריים מקומיים, מספר קהילות אנדוגני ומיסוי הטבה. המודל כולל רמת ממשלה אחת בלבד ואין בו מערכת העברה.

מאז מאמרו של טיבו נמשך פיתוח תיאוריית הפדרליזם הפיסקלי ורבות מההנחות הנוקשות של טיבו התרופפו. כפי שמציינים Broadway & Tremblay, פדרליזם פיסקלי עוסק למעשה בתוצאות בעולם שבו יותר מרמת ממשלה אוטונומית אחת. בפועל, ניידות בתי האב אינה מושלמת, עובדה המחלישה את השפעת התחרות בין קהילות. המשימות שרובדי ממשל תת-לאומיים מבצעים עשויות להיות פחות נבדלות משהניח טיבו, כיוון שרמות ממשל ארצית, אזורית ורשותית מספקות לעיתים קרובות שירותים שהוצלו מהרמה המרכזית.

לפי Oates, הרווחים מביזור פיסקלי לא תלויים בניידות בתי האב. עלייה אפשרית במדדי רווחה כתוצאה מביזור תתקיים גם ללא ניידות, לאור יכולתה של הממשלה התת-לאומית להתאים שירותים לביקושים מקומיים ולנסיבות מקומיות. עם זאת, במקרה שתיווצר ניידות, היא תחזק את היתרונות הצפויים מהביזור.

מקורות:

Tiebout, C. (1956^[23]). A pure theory of local expenditures
<http://www.jstor.org/stable/1826343>

Boadway, R., & Tremblay, J. (2012^[22]). Reassessment of the Tiebout Model
<http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2011.01.002>

Musgrave R., & Musgrave, P. (1980^[9]) Public finance in theory and practice. Kogahusha: McGraw Hill; Oates, W. (2008^[9]) On the evolution of fiscal federalism: Theory and institutions", National Tax Journal, Vol. 61/2.

הביזור עשוי להאיץ צמיחה כלכלית

מחקרים תיאורטיים ואמפיריים בחנו את הקשר שבין צמיחה לבין ביזור. ניתן לקבץ את הנושאים במחקרים התיאורטיים לשלושה: הגברת התחרות, התאמה טובה יותר להעדפות ואחריותיות מועצמת (Hatfield, 2015^[13]). אף שתוצאות העבודה התיאורטית מעורבות למדי, המסקנה הכללית היא, שהביזור יכול להוביל לצמיחה כאשר הוא מעוצב ומיושם כהלכה (OECD, 2016^[26]). במיוחד אם קיימים תנאים המאפשרים תחרותיות בין תחומי השיפוט באופן המקדם יעילות, אחריותיות והתאמת העדפות ברמה התת-לאומית.

קיימים מחקרים אמפיריים רבים באשר להשפעות הביזור על צמיחה (Hatfield, 2015^[13]). הקבוצה הגדולה ביותר של עבודות אמפיריות כוללת מחקרים המשתמשים בנתונים חוצי-מדינות ליצירת רגרסיה של מדידת צמיחה כלכלית על גבי אינדיקטורים של ביזור, כגון שיעור ההכנסה או ההוצאה המקומית. למשל, מחקרים עכשוויים שניתחו נתונים ממדינות ה-OECD מראים, שקיים קשר חיובי בין כוח פיסקלי תת-לאומי לפעילות כלכלית (Blöchliger, 2013^[2]; OECD, 2016^[26]). לפי המחקר, נראה שהקשר החיובי נובע הן מרמות פיריון והן משיפורי הון אנושי. למשל, הביזור יכול לשפר את היעילות ואת הפיריון של המגזר הציבורי, מה שעשוי לתרום לפיריון גבוה יותר במגזר הפרטי. ביזור יכול להוביל גם להשקעה מוגברת בחינוך ולהעצמת ההון האנושי, שני גורמים חשובים לצמיחה כלכלית (Blöchliger, Égert, & Fredriksen, 2013^[27]).

ההשקעה בהון פיזי ואנושי כחלק מהוצאת הממשלה הכללית גבוהה באופן משמעותי במדינות מבוזרות. ההערכה היא, שבממוצע, גידול של 10% בביזור מקושר לחלק השקעה גדול ב-3%-4% בסך הוצאות הממשלה (Blöchliger, Égert, & Fredriksen, 2013^[27]). היחסים חזקים יותר להשקעה בהון אנושי מאשר בהון פיזי ולביזור הכנסות יותר מאשר לביזור הוצאות.

תוצאות מחקרים עכשוויים מראות, שביזור הכנסות קשור במיוחד לצמיחה (Blöchliger, 2013^[2]; OECD, 2016^[26]). עם זאת, נראה שהקשר בין ביזור הוצאות לבין צמיחה כלכלית פחות ברור. ייתכן שממצא אמפירי זה מעיד שאינדיקטורים של צד הכנסות של רבדים תת-לאומיים משקפים באופן נאמן יותר את האוטונומיה הפיסקלית מאשר אינדיקטורים של צד ההוצאות, כיוון שחלק גדול מההוצאה התת-לאומית מחויב או מוסדר על ידי ממשלה מרכזית (Blöchliger, 2013^[2]).

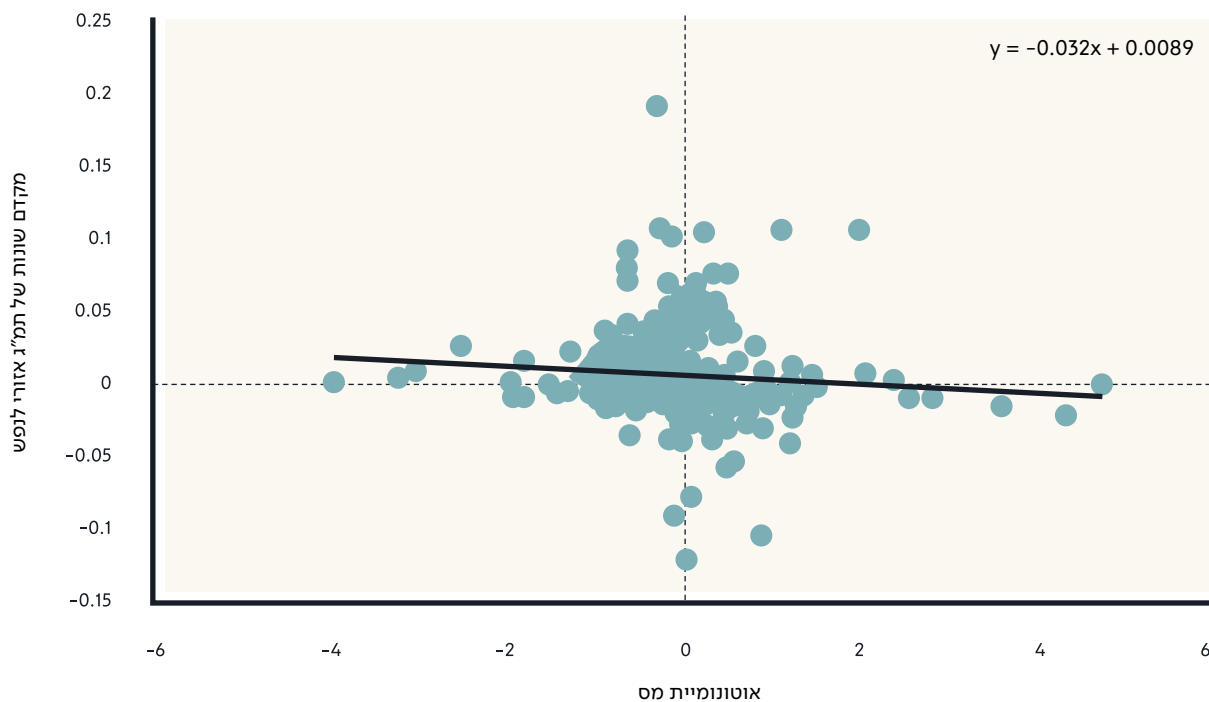
קבוצת המחקרים השנייה מתמקדת בבחינת השונות בתוך מדינה יחידה והיא בוחנת מהי ההשפעה של שונות בהכנסות ובהוצאות באזורים או ברשויות בתוך המדינה. קבוצת המחקרים האמפיריים השלישית בוחנת את ההשפעה של תחרות בין תחומי שיפוט - שימוש במספר תחומי שיפוט בתוך יחידה גיאוגרפית למדידת תחרות. למחקרים האמפיריים מהקבוצה השנייה ומהקבוצה השלישית תוצאות מעורבות. יתרה מכך, לאור היחסים האנדוגניים בין צמיחה לבין ביזור, לא ניתן להסיק מסקנות בעלות קשר סיבתי מובהק. עם זאת, נדמה שאחת התוצאות הכלליות של המחקרים האמפיריים בולטת יותר מהשאר: חשוב שרמת מיסים מסוימת תושג ברמה המקומית כדי שביזור פיסקלי יתרום לצמיחה כלכלית (Blöchliger, 2013^[2]; Weingast, 2014^[7]; Hatfield, 2015^[13]; Ivanyina, & Shah, 2014^[4]). אף שקשה מן הסתם להגדיר כלל אצבע למידה המיטבית של אוטונומיית מיסוי, לרוב נטען שרשויות מקומיות צריכות להסתמך על הכנסותיהן למימון שירותים בשוליים. עיקרון זה יעזור לוודא שהחלטות להרחבת תוכניות ציבוריות מתקבלות תוך התחשבות בעלויות הנוספות (Oates, 2008^[9]).

הביזור עשוי לתרום לפערים אזוריים קטנים יותר

ראיות אמפיריות עכשוויות מראות קשר אפשרי בין ביזור הכנסות לבין פערים כלכליים אזוריים קטנים יותר (Bartolini, Stossberg, & Blöchliger^[28]). אף שהקבלה לאו דווקא מעידה על סיבתיות, הסבר אפשרי הוא, שהכנסה ממקור עצמי עשויה לדרבן צמיחה, במיוחד באזורים עניים יותר, ולהעצים את תהליך ההתכנסות לעבר האזורים בעלי התפקוד הטוב ביותר (Blöchliger, Bartolini, & Stossberg, 2016^[29]) (תרשים 4.1). במדינות מסוימות, כגון מקסיקו, הביזור מונע מכוח המאבק בעוני והפערים הטריטוריאליים (Faguet, 2014^[3]).

תרשים 4.1: אוטונומיית מס של ממשלה תת-לאומית נוטה להיות מתואמת עם פערים נמוכים יותר בתמ"ג אזורי

מקדם השונות של תמ"ג לנפש (ציר אנכי) ואוטונומיית מס (ציר אופקי)



הערה:

הדגימה כוללת 20 מדינות OECD (91 לאוטונומיית מס) ואת השנים 1995-2011. כל אחת מהנקודות משקפת את מקדם הווריאציה של תמ"ג אזורי לנפש במדינה אחת בשנה אחת. הקווים מעידים על התוצאות של רגרסיה בשיטת ריבועים פחותים (OLS) בעלת שני משתנים. המשתנים מנורמלים בשימוש באמצעי המדינה הנתונה לניכוי הפרשים בין מדינות שהם עקביים לאורך זמן.

מקור:

Blöchliger, H., Bartolini, D., & Stossberg, S. (2016^[29]). Does fiscal decentralization foster regional convergence?

נמצא שחלק גדול בהעברות בין-ממשלתיות מסך הכנסות הממשלה התת-לאומית מקביל לפערים בתמ"ג אזורי לנפש. לפיכך, נראה שאוטונומייה פיסקלית והסתמכות על הכנסות ממקור עצמי עוזרות לאזורים המדביקים את הפער יותר מאשר לאזורים שמעל לממוצע הארצי (Blöchliger, Bartolini, & Stossberg, 2016^[29]). תוצאה זו נתמכת על ידי מחקר עכשווי שערכו Tselios et al., שהבחינו שלביזור קשר פוזיטיבי לפערים בין-אישיים קטנים יותר ברמה האזורית. נראה שהקשר נחלש כאשר ההכנסה הכוללת עולה (2012^[12]). תוצאות אלה לא מעידות בהכרח שקיים קשר סיבתי בין ביזור לבין פערים אזוריים (תיבה 4.3). בהחלט דרוש מחקר נוסף בנושא זה.

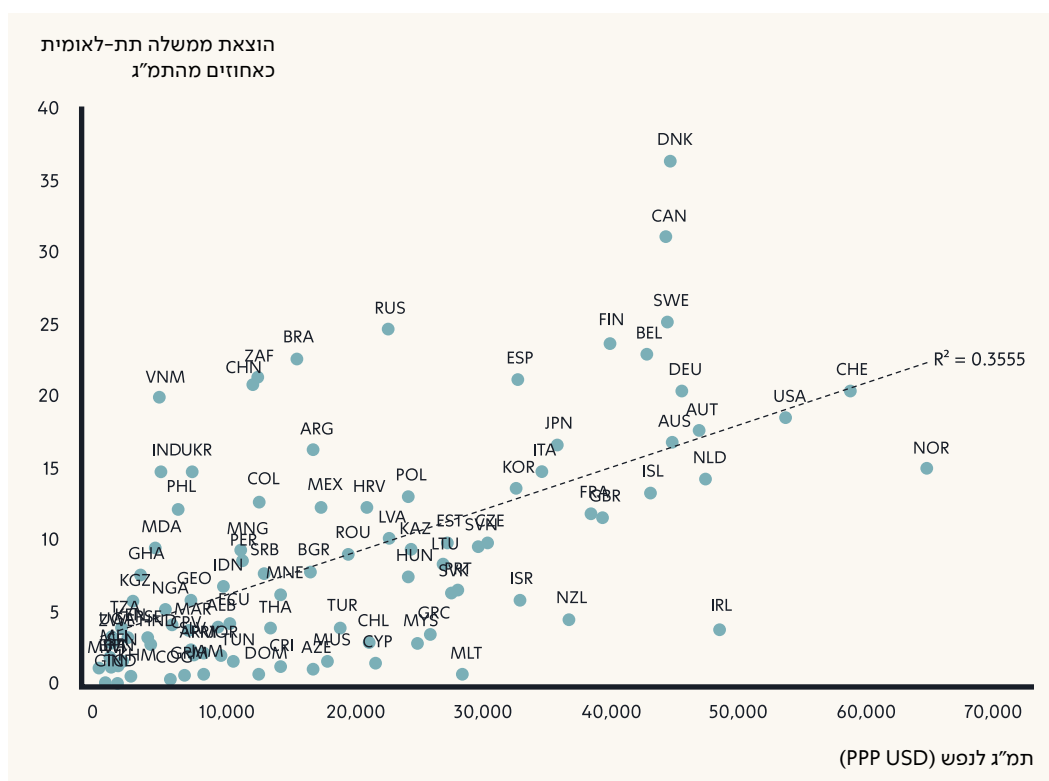
אף שתמריצים לפיתוח הכנסות ממקור עצמי ברמת הממשלה התת-לאומית תורמים למדיניות צמיחה אזורית, רובדי ממשל תת-לאומיים רבים זקוקים בכל זאת למימון משמעותי מהממשל המרכזי כדי לספק את השירותים המוקצים להם (Shah, 2017^[30]). לפיכך, לעיתים קרובות, מערכות העברה מעוצבות כדי להשוות הן את הפרשי העלויות והן את הפרשים בבסיס הכנסות. עיצוב נכון של מערכות ההשוואה יכול לעזור בהבטחת רמות דומות של שירותים ציבוריים עבור נטלי מיסוי דומים. לכל היותר, שוויון עשוי לתרום לצמיחה כלכלית מאוזנת ביצירת זירת פעולה, המאפשרת תנועה בין-אזורית של עובדים ושל עסקים בתגובה לתמריצים כלכליים, אולם מאטה את תנועתם בתגובה לשיקולים פיסקליים גרידא. העברות שוויון תומכות ביעדים לאומיים/ארציים בכך שהן יוצרות בסיס כלכלי וסוציאלי אחיד.

תיבה 4.3: קשרים בין ביזור לפיתוח: עדויות ברמה עולמית

ברמה העולמית, מחקר OECD-UCLG משנת 2016 מראה, שהמדינות האמידות ביותר הן בדרך כלל מבוזרות יותר. המתאם בין תמ"ג לנפש (נמדד ב- PPP USD) לבין ביזור ההוצאה (נמדד על ידי החלק מהתמ"ג) הוא חיובי (תרשים 4.2).

תרשים 4.2: ביזור של אחריות הוצאה מאפיין פיתוח ברמה עולמית, 2014

בתמ"ג לנפש



הערה: לוקסמבורג לא מיוצגת בתרשים כיוון שהיא מהווה מקרה קיצוני לאור התמ"ג הגבוה שלה לנפש.

הערה על ידי טורקיה: המידע במסמך זה בהתייחס ל"קפריסין" נוגע לחלקו הדרומי של האי. אין אף סמכות יחידה המייצגת הן את הקפריסאים הטורקים והן את הקפריסאים היוונים באי. טורקיה מכירה ברפובליקה הטורקית של צפון קפריסין. עד למציאת פתרון מתמשך וצודק בהקשר של האומות המאוחדות, טורקיה משמרת את עמדתה בנוגע ל"סוגיית קפריסין".

הערה על ידי כל מדינות ה-OECD החברות באיחוד האירופי ועל ידי האיחוד האירופי: רפובליקת קפריסין מוכרת על ידי כל המדינות החברות באומות המאוחדות, למעט טורקיה. המידע במסמך זה נוגע לשטח הנתון לשליטתה האפקטיבית של ממשלת רפובליקת קפריסין.

מקור:

OECD-UCLG. (2016_[31]). Subnational governments around the world: Structure and finance, <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/sngs-around-the-world.ht>

הביזור עשוי להוות מנוף לפיתוח אזורי

יתרון נוסף של ביזור הוא היכולת ליישם מדיניות פיתוח אזורי טובה יותר (Morgan, 2006^[32]). ניווד פוטנציאל הדבקת הפער בפריזון אזורי והווידוא שהצמיחה והפריזון יהיו מאוזנים ומכילים יותר ברחבי הטריטוריה מצריכים מערכת ממשל מרובת רבדים יעילה, המבוססת על תפקיד מועצם לממשלות תת-לאומיות, במיוחד אזורים, המסוגלים לעצב וליישם התערבויות תלויות הקשר (OECD, 2017^[33]).

הקשרים בין ביזור לבין פיתוח אזורי מסבירים, לפחות באופן חלקי, מדוע תהליך האזוריות היה חזק כל כך במדינות מרכז אירופה ומזרחה, שתכננו להצטרף לאיחוד האירופי. אף שהאיחוד האירופי לא קידם מודל מסוים של ממשל מבוזר, האפשרות של כניסה לאיחוד גרמה לחלק מהמדינות ליצור אזורים בשלטון עצמי כדי לקבל גישה לכספי האיחוד לפיתוח אזורי ולנהל כספים אלה.

הפיתוח האזורי היווה תמריץ ניכר גם לרפורמות הביזור הראשונות ביפן, בעיקר כדי לתקן את ריכוז האוכלוסייה המסיבי בטוקיו. ביצירת אזורים חדשים, רבים זיהו את הצורך בתיקון פערים בין-אזוריים, כדי להקנות למשתתפים אזוריים ומקומיים את האמצעים ליישום מדיניות פיתוח אזורי המותאמת למציאות הכלכלית החדשה (תחומי המושלים הפונקציונליים היו מיושנים) וכדי לממש יתרונות לגודל מבחינת מתקני תשתית ושירותים (OECD, 2016^[34]; 2017^[15]). בצ'ילה, תהליך האזוריות שיצר אזורים בשלטון עצמי עם מושלים בבחירה ישירה נבע מהצורך בתיקון פערים אזוריים ניכרים (OECD, 2017^[33]) במחוז המטרופולין סנטיאגו. בקוריאה, טיפול בחוסר האיזון האזורי בין סיאול לבין האזורים הסמוכים עומד בלב תוכנית הביזור שהושקה בשנים 2018/2017 (נספח ג).

יתרונות פוליטיים

הביזור עשוי לחזק השתתפות אזרחית בממשלה

ביזור יכול לתמוך בהשתתפות אזרחית ולהרחיבה, בקירוב הממשלה לאזרחים ובהפיכת הממשלה לנגישה יותר. השתתפות אזרחית היא חלק חיוני בביזור מוצלח. שיעור בוחרים גבוה בבחירות מקומיות עוזר לוודא, שההוצאות משקפות את העדפות התושבים. מעורבות פעילה מצד האזרחים תומכת גם באחריותיות בקבלת ההחלטות הציבוריות המקומיות.

השתתפות פוליטית היוותה מאז ומעולם הצדקה חשובה לרפורמת ביזור. כך קרה במדינות רבות שהיו בעבר קומוניסטיות, כגון פולין (Regulski, & Drozda, 2015^[36]; OECD, 2008^[35]), ובמדינות מתפתחות רבות (כגון בוליביה, קמבודיה, פרו ואוגנדה) (Faguet, 2014^[3]). ראיות אמפיריות עכשוויות ממדינות מפותחות ומתפתחות כאחת מראות קשר חיובי בין ביזור לבין השתתפות פוליטית (Stoyan, & Niedzwiecki, 2008^[37]; Michelsen, Boenisch, & Geys, 2014^[38]). יתרה מכך, גם במחקר מוקדם יותר שהשתמש בנתונים מ-80 מדינות נמצא קשר חיובי בין ביזור פיסקלי לבין השתתפות אזרחית (Huther & Shah, 1998^[39]).

הביזור עשוי לשפר את היציבות הפוליטית

ביזור יכול להיות "דבק" ש"מדביק" מדינות (Bird, 2003^[40]). בביזור סמכויות לאזורים ולממשלות תת-לאומיות אפשר להפיג את המתחים הנובעים מסיבות תרבותיות, היסטוריות או פוליטיות. תוצאה זו מושגת גם משום שלעיתים הביזור הוא אסימטרי ולפיכך מאפשר התחשבות במאפיינים טריטוריאליים ייחודיים.

כיוון שממשלות מבוזרות יכולות להציע שירותים המותאמים לצרכים המקומיים ולהעדפות המקומיות, ניתן למזער את הדרישות שתנועות בדלניות מקדמות, דרישות הפוגעות ביציבות. כמו כן, נטען שמערכת מבוזרת יכולה לקדם את עלייתם של סוגי המנהיגים הפוליטיים המוכנים לשתף פעולה זה עם זה בתוך המדינה (Faguet, 2014^[3]).

מאחר שביזור מגדיל את מספר הזירות הפוליטיות ורמות הממשלה (לעומת דגם ריכוזי), ניתן למזער את הלחץ על מועמדים לנצח בכל מחיר בבחירות ברמה הארצית. כך ניתן גם להפיג את המתחים הפוליטיים. בנוסף לכך, מערכות מבוזרות מובילות לעיתים קרובות לריבוי המשתתפים העצמאיים בממשלה, מצב שעשוי ליצור יציבות, כיוון שלא ניתן לשנות כללים, חוקים ומדיניות בקלות ובתדירות גבוהה (Faguet, Fox, & Pöschl, 2014^[4]).

יתרונות מינהלתיים

הביזור עשוי להגביל rent seeking (חיפוש תשואות שאינן נובעות מעבודה) ושחיתות

הביזור עשוי להגביל rent seeking (חיפוש תשואות שאינן נובעות מעבודה) ושחיתות ולהפחית את ההזדמנויות ל-rent seeking ולשחיתות במנהלה הציבורית (Boadway, & Tremblay, 2012^[22]). לטיבה לכך ישנם הסברים חלופיים ומשלימים, אחד מהם הוא, שבסביבה מבוזרת, הממשלה קטנה יותר. כך מוקטנות התשואות הזמינות ו-rent seeking מאבד מקסמו. הסבר חלופי הוא, שהתחרות המועצמת שהביזור מטפח מפחיתה את ההזדמנויות ל-rent seeking ולשחיתות. כלומר, הביזור מכניס לשתדלנות פן מקומי, המפחית את "כוח המונופול" של rent seeking ברמה הלאומית (Bordingnon, Colombo, & Galmarini, 2008^[42]).

מחקרים אמפיריים מספקים תמיכה מסוימת לטיעונים תיאורטיים אלה. למשל, נמצא שחלק תת-לאומי גדול יותר בהוצאות הציבוריות חופף לשחיתות נמוכה יותר (De Mello, & Barenstein, 2001^[43]). בעזרת נתונים חוצי-מדינות בנוגע לממשל ולאנדיקטורים פיסקליים מ-78 מדינות, נמצא שחלק גדול יותר של הממשלה המקומית בהכנסה הציבורית² מתואם עם שחיתות נמוכה יותר. תוצאות אלה עשויות להיות תלויות בדגם הביזור שנבחר וביישומו. לדוגמה, נמצא שדגמי ממשל מרובה רבדים מורכבים עם רמות ממשל אחדות ועם הקצאות אחריות לא ברורות מועדים יותר לשחיתות (Fan, Lin, & Treisman, 2009^[44]). בעזרת נתונים מסקר מנהלים עסקיים שנערך ב-80 מדינות³ ונתונים בנוגע לאנדיקטורים פיסקליים, לרבות מספר רמות הממשלה, המחקר מצא, שבמדינות עם רמות ממשל רבות השוחד תכופ יותר ויקר יותר לחברות. לפי המחקר, מידת הפיתוח של המדינה משפיעה על הקשר שבין ממשל לבין שחיתות. במדינות מפותחות, הקשר היה חלש יותר מאשר במדינות מתפתחות (Fan, Lin, & Treisman, 2009^[44]).

הביזור מאפשר התנסות וחדשנות מדיניות

הביזור מספק פלטפורמה יעילה להתנסות במדיניות ציבורית. במקרה הטוב, תהליך "למידה מתוך עשייה" זה של חדשנות מדיניות מבוזרת יכול להוביל לזליגות מידע חשובות ולשיתוף בפרקטיקות טובות. "החצנות המידע" שהביזור יוצר יכולות להיטיב לא רק עם הממשלות התת-לאומיות עצמן, אלא גם עם הממשל המרכזי.

פעילויות חדשנות תת-לאומיות מונעות באופן הטוב ביותר אם תחומי שיפוט מקומיים אחראיים לא רק להוצאות, אלא גם לגיוס המימון. ניתן להעצים עוד יותר את פעילויות החדשנות ברמת הממשלה התת-לאומית על ידי יצירת מסגרות שיטתיות לתמיכה ולעידוד רובדי ממשל תת-לאומיים להציג תוכניות משלהן (Oates, 2008^[9]). תחרות השוואתית (yardstick) בין רובדי ממשל תת-לאומיים יכולה לתמוך באימוץ השיטות היעילות ביותר.

במדינות רבות, ממשלות מרכזיות אימצו נהלים שיושמו תחילה בממשלות התת-לאומיות שתפקדו על הצד הטוב ביותר. Oates מתאר/ת דוגמאות למקרים אלה מארצות הברית (Oates, 2008^[9]). למשל, ביטוח אבטלה, מיסוי דלק ותקנות סביבתיות היו מדיניות ברמת המדינות החברות עוד לפני שהממשלה הפדרלית הציגה אמצעים או סטנדרטים דומים



למדינה כולה. ישנן דוגמאות רבות כאלה מכל רחבי העולם, לרבות תקצוב השתתפותי, שיושם לראשונה בעיר פורטו אלגרו שבברזיל וכעת נהוג בכמה מדינות (Campbell, & Fuhr, 2004^[45]). "פדרליזם מעבדה" זה עשוי לתרום ליעילות ולאיכות המדיניות הציבורית ככלל.

חלק מהמדינות אימצו דגמי מטה-מעלה של ממשל אקספרימנטלי, כלומר התנסות בחסות המדינה. לדוגמה, ממשלות פתוחות ותומכות יותר ויותר במוקדי חדשנות במגזר הציבורי, לקידום רפורמות פיתוח אזורי ושירות ציבורי. עמותת החדשנות הבריטית NESTA היא אחת החלוצות הבולטות ביותר בתחום המעבדות הציבוריות והסוציאליות, שנועדו לטיפול באתגרים חברתיים באמצעות ניסויים מקומיים המבוססים על ראיות (Morgan, forthcoming^[46]).

סיכונים ואתגרים

למרות היתרונות הפוטנציאליים הרבים של הביזור, רפורמות ביזור כוללות גם סיכונים פוטנציאליים ויש לטפל בהם כהלכה. חלק מהאתגרים נוגעים לביזור ככלל, אולם בעיות עלולות להיווצר גם בשל יישום חלקי או לא מאוזן של תהליכי ביזור. השאלה אינה האם הביזור טוב או רע לכשעצמו, אלא באילו תנאים הביזור יכול להועיל לפיתוח אזורי ולמעורבות אזרחית. תוצאות רפורמות הביזור תלויות מאוד באופן שבו הביזור נהגה ומיושם.

ביזור מהווה אתגר לממשלות תת-לאומיות, כיוון שהוא מצריך יכולות כלכליות, פוליטיות ומינהלתיות מסוימות. כאשר אתגר היכולת לא מטופל, קיים חשש שהביזור יעצים את הפערים בין האזורים באופן שיסכן את הגישה השווה ואת איכות השירות. ביזור חלקי, כגון אחריות הוצאה גבוהה המוטלת על ממשלה תת-לאומית, בשילוב עם רגולציה נורמטיבית חזקה ואוטונומיית גיוס הכנסות נמוכה, עלול לפגוע ביכולתה של הממשלה התת-לאומית להתאים רמות ציבוריות טובות לדרישות המקומיות. הסתמכות ניכרת על העברות מהממשלה המרכזית עלולה לפגוע בתמריצים של הממשלה התת-לאומית להתנהגות פיסקלית אחראית. ביזור לא מאוזן, כלומר מצבים שבהם משימות הקשורות זו לזו או משלימות זו את זו מבוזרות ברמות שונות, עלול להחליש את הממשל מרובה הרבדים. היבטים אלה ואתגרים אחרים הנוגעים לביזור נדונים בקצרה להלן.

אתגרים כלכליים

היעדר משאבים וסמכויות ממומנות בחסר

אחד האתגרים הנפוצים ביותר בביזור הוא אי-התאמה בין האחריות המוקצות לרובדי ממשל תת-לאומיים לבין המשאבים הזמינים להם. סמכויות ממומנות בחסר, שבהם רובדי ממשל תת-לאומיים אחראיים לספק שירותים או לנהל מדיניות, אולם ללא המשאבים הנחוצים, שכיחים כמקרים הגרועים ביותר.

לעיתים קרובות, הממד הפיסקלי הוא החוליה החלשה - ואפילו החסרה - בביזור. העברת אחריות ההוצאה צריכה לכלול את העברת המשאבים המקבילים לממשלות תת-לאומיות, כדי לאפשר להן לבצע כהלכה את משימותיהן החדשות. ניתן לעשות זאת באמצעות העברות מהממשלה המרכזית (כלליות או ייעודיות), או בהקצאת חלק מהמיסים הארציים, כגון מס ההכנסה האישי (הסדרי שיתוף מס). אפשר להשיג זאת גם בעזרת הזכות לגבות הכנסות ממקור עצמי, כגון מיסים מקומיים, חיובי משתמש ואגרות, ולגייס הכנסות מנכסים פיננסיים ופיזיים תת-לאומיים (כגון משאבים טבעיים, דיבידנדים מחברות מקומיות, מכירת נכסים וכולי). זהו עיקרון "פיננסים בעקבות פונקציות", המכונה גם עיקרון ה"חיבור" או ה"התאמה".

בפועל, לעיתים קרובות נוצר חוסר איזון בין הקצאת אחריות ההוצאה לבין הקצאת ההכנסה. חוסר איזון זה יוצר סמכויות לא ממומנות או ממומנות בחסר.

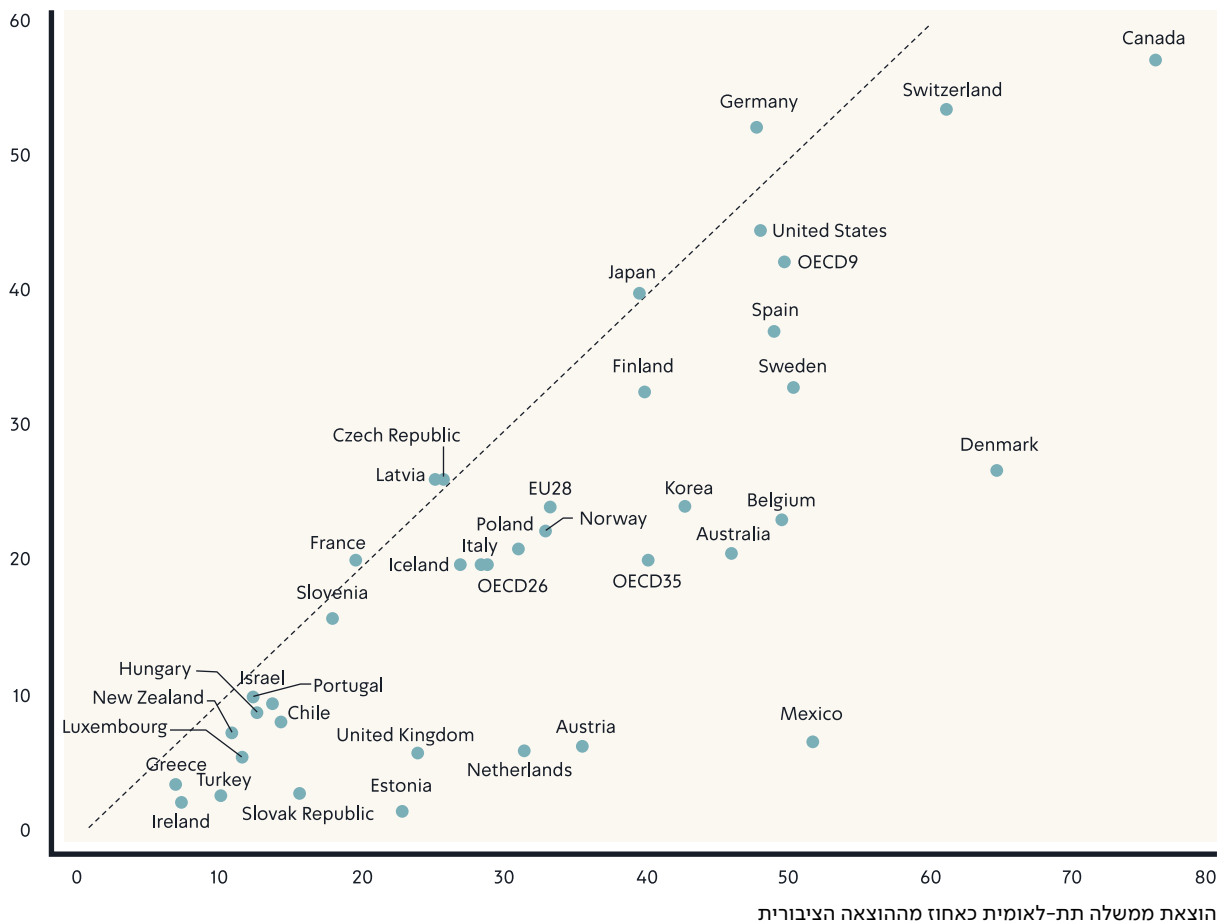
סיכוני הביזור החלקי: היעדר אוטונומיה פיסקלית

היעדר אוטונומיה פיסקלית לרובדי ממשל תת-לאומיים, כדי שיעמדו באחריות שלהם, מהווה אתגר משמעותי לביזור. עם זאת, דרושה אוטונומיה פיסקלית מינימלית כדי לאפשר לרובדי ממשל תת-לאומיים לנצל משאבים ציבוריים באופן טוב יותר, בהתאם לצרכים מקומיים. ביזור פיסקלי הוא לא רק הקצאת משימות לממשלות תת-לאומיות, אלא גם הענקת אוטונומיה מסוימת לממשלה התת-לאומית לגייס משאבים ולנהלם.

אף שבהגדרה צרה, ביזור משמעו האצלת סמכויות הוצאה ומיסוי אמיתיות מהממשלה המרכזית לממשלה תת-לאומית, בפועל, לעיתים קרובת, הביזור מיושם באופן העונה רק על חלק מהגדרה זו. למשל, מנקודת מבט של ביזור פיסקלי, בדרך כלל ההוצאות מבוזרות הרבה יותר מההכנסות (OECD, 2018^[47]). זה המצב בכל מדינות ה-OECD (תרשים 4.3). כאשר רובדי ממשל תת-לאומיים כמעט שאינם חופשיים לבחור את רמות הטובין הציבוריים המקומיים, במיוחד כאשר נלוות להעברות הנחיות כיצד יש להקצות את הכסף בין קטגוריות ההוצאה, או כאשר אספקת השירות כפופה לרגולציה נוקשה עם נורמות וחוקים, הביזור הוא חלקי בלבד (Borge, Brueckner, & Rattsø, 2014^[49]; Brueckner, 2009^[48]). הדבר נכון במיוחד במדינות מתפתחות, אולם גם במדינות מפותחות רבות. במיוחד, כאשר יכולת גיוס ההכנסה העצמית על ידי רובדי ממשל תת-לאומיים מוגבלת, כיוון שהממשלה המרכזית שומרת את בסיסי המס הרווחיים ביותר למיסוי מרכזי בלבד. כמו כן, שכיח שממשלות מרכזיות אף מסדירות בסיסי מס ושיעורי מס של ממשלות תת-לאומיות. יתרה מכך, אם אספקת שירות תת-לאומי כפופה לרגולציה נורמטיבית, גם אוטונומיית ההוצאה מוגבלת. יישום "ביזור חלקי" שכזה עלול להוביל להשפעות לא רצויות ולאובדן יתרונות פוטנציאליים הנובעים מביזור.

תרשים 4.3: חוסר איזון פיסקלי אנכי ב-OECD, 2016

הכנסת ממשלה תת-לאומית ממש כאחוז מהכנסות המס הציבורית



הערה:

אוסטרליה וצ'ילה: אומדנים מ-IMF Government Finance Statistics. נתוני 2015 למקסיקו, לניו זילנד ולטורקיה.

מקור:

הרחבת OECD מבוססת על

OECD. (2018^[47]). Subnational governments in OECD countries: Key data (brochure and database)

<http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>

לביזור חלקי עלולות להיות השפעות לא רצויות על תמריצים של רובדי ממשל תת-לאומיים ועל קבלת ההחלטות שלהם. החיסרון העיקרי הנובע מהגבלה ניכרת על הוצאה תת-לאומית ועל אוטונומיית הכנסה הוא הפגיעה ביכולתם של רובדי ממשל תת-לאומיים להקצות משאבים ציבוריים בהתאם לדרישות המקומיות ולתנאים המקומיים. לפי מחקר תיאורטי עדכני, מדיניות המגבילה את כוח המיסוי של ממשלה תת-לאומית פוגעת ביעילות ההקצאה (Brueckner, 2009^[48]). בנוסף לכך, מחקר אמפירי שיושם בקפידה והשתמש בנתונים מנורבגיה מצא, שביטול רגולציות מרכזיות על הוצאה תת-לאומית הוביל כמעט מיד לשינויים חשובים באספקת שירות מקומי. תוצאה זו מעידה על צורך ברור בשיקול דעת מקומי (Borge, Brueckner, & Rattsø, 2014^[49]).

הסתמכות ניכרת על העברות מרכזיות עלולה לתמרץ רובדי ממשל תת-לאומיים להוציא יותר מדי ולצבור חוב, במיוחד אם הם פועלים תחת מגבלות תקציב רופפות. מגבלות אלה עלולות להתפתח אם רובדי ממשל תת-לאומיים מצפים שהממשלה המרכזית תחלץ אותם מצרות כלכליות או מחדלות פירעון (Brodignon, Giglio, & Turati, 2015^[50]). בעיית מגבלת התקציב הרופפת מחריפה אם רובדי ממשל תת-לאומיים אחראיים לשירותים בעלי חשיבות לאומית, כגון בריאות. זאת, משום שבמקרים אלה, הממשלות המרכזיות עלולות להתקשות במדיניות השוללת חילוף מגירעונות. בנוסף לכך, ישנן ממשלות תת-לאומיות, כגון הרשויות הגדולות ביותר, שהן חשובות מדי כדי שהרשויות המרכזיות יאפשרו פשיטת רגל שלהן (טיעון "גדולה מדי כדי להיכשל"). במקרה הגרוע, בעיות פיסקליות של רובדי ממשל תת-לאומיים, בנוסף למגבלות תקציב רופפות, עלולות לפגוע ביציבות המשק כולו (Rodden, Eskeland, & Litvack, 2003^[10]), כך למשל בחלק ממדינות אמריקה הלטינית (במיוחד ארגנטינה וברזיל). במדינות אלה, רשויות נפה חזקות צברו גירעונות פיסקליים ניכרים וחובות גדולים עד לנקודה שהובילה לחילוף נפות על ידי הממשל המרכזי, ובסופו של דבר למשבר פיננסי לאומי (Oates, 2008^[9]).

חשיבות המענקים והמיסים המשותפים למימון תת-לאומי מובילה לחוסר איזון פיסקלי אנכי משמעותי, כלומר פער בין ההכנסות העצמיות של רובדי ממשל תת-לאומיים (מס ממקור עצמי, חיובי משתמש והכנסת רכוש) לבין חובות הוצאה. ניתן להשתמש בייצוג המשווה את רמת ההכנסות ממס לרמת ההוצאות כדי למדוד חוסר איזון פיסקלי אנכי.

זליגות בין תחומי שירות וקנה מידה לא הולם

ההנחה התיאורטית המקובלת היא, שהגבולות המינהלתיים של תחום השיפוט חופפים לתחומי מוטבי השירות ("עיקרון ההקבלה הפיסקלית"), אולם בפועל זליגות של תחומי שירות מעבר לגבולות תחום השיפוט מהוות בעיה נפוצה של אספקת שירות מבוזרת. זליגות אלה עלולות להוביל לאספקה חסרה של שירותים ציבוריים אם רובדי ממשל תת-לאומיים לא מתחשבים במוטבים מתחומי שיפוט אחרים. ממשלה מרכזית עשויה להתערב במצבים אלה, בתשלום מענקי השוואה לרובדי ממשל תת-לאומיים, כדי לעודד אספקת שירות מורחבת. מיזוג הממשלות התת-לאומיות הקטנות ביותר ושיתוף פעולה מועצם בין תחומי שיפוט מקומיים הם פתרונות אפשריים נוספים לאספקה בחסר ולזליגות. רפורמות אלה יכולות להיות התנדבותיות, רפורמות "מטה-מעלה" או שינויי מבנה "מעלה-מטה" בהנהגה המרכזית. עם זאת, לא קל לפתור את אתגר הזליגות בין תחומי השירות, בעיקר כיוון שלכל אחד מהשירותים הציבוריים תחום יתרונות מיטבי שונה ולעיתים קרובות קשה לשלב גורמים חיצוניים בתוך מבנה קיים.

ביזור עלול להוביל לאובדן יתרונות לגודל מסוימים (Oates, 1985^[11]). זאת, כאשר רובדי ממשל תת-לאומיים לא יכולים לשתף פעולה זה עם זה או להעביר במיקור חוץ את הייצור לרובדי ממשל תת-לאומיים סמוכים, גדולים יותר, או לחברות פרטיות. החשש לתוצאות לא יעילות קטן יותר אם רובדי ממשל תת-לאומיים אחראיים הן להוצאה על שירותים והן למימון, כיוון שמימון תת-לאומי עצמי מהווה תמריץ ניכר לבחירת טכנולוגיית ייצור השירות היעילה ביותר. במדינות בעלות יחידות ממשלה תת-לאומית קטנות, כגון המדינות הנורדיות, צרפת, סלובקיה וספרד, לעיתים קרובות נעשה שימוש בשותפויות תת-לאומיות, ברשויות משותפות ובמיקור חוץ כדי לנצל יתרונות לגודל. לעיתים נכללות רפורמות מיזוג רשותי בסדר היום הפוליטי, במיוחד במדינות מבוזרות, כדי להגיב ליתרונות לגודל ולבעיות של זליגות בין תחומי שירות.

קביעת הגודל המיטבי של יחידה תת-לאומית היא משימה תלויה הקשר: היא משתנה לא רק ממחוז למחוז או ממדינה למדינה, אלא גם מתחום מדיניות אחד למשנהו. הגודל היעיל משתנה כשמדובר בפינוי אשפה, בבתי ספר או בבתי חולים. בפינלנד, מחקר לגבי יתרונות לגודל שבהרחבת גודל הממשלות המקומיות מצא, שרשויות גדולות הן פחות יעילות באספקת שירותים ושהגודל המיטבי הוא 20,000-40,000 תושבים (OECD, 2017^[15]; Moisis, Loikkanen, & Oulasvirta, 2010^[52]). אולם ביפן, עלויות היחידה של השירותים הציבוריים הגיעו לשפל בסביבות 120,000 תושבים וגדלו הן בגדלים רשותיים גדולים יותר והן בגדלים רשותיים קטנים יותר (OECD, 2017^[15]).

מיזוגי רשויות עשויים להיחשב ליעילים בגושי רשויות גדולים עם קיטוע רשותי ניכר, אולם לא יעילים כאשר הרשויות כבר גדולות או באזורים מרוחקים, שבהם אספקת השירות נקבעת בעיקר לאור הגיאוגרפיה. לעיתים קרובות, ניתן להשיג רווחי יעילות מבלי לבטל רבדים או למזג רשויות (OECD, 2017^[15]).

הביזור עלול להגדיל את הפערים בין ממשלות תת-לאומיות

בהיעדר אמצעים ייעודיים המחזקים את יכולתם של אזורים חלשים, יתרונות הביזור עשויים לפעול רק לטובת האזורים המפותחים והמשגשגים ביותר, ובכך להחריף את הפערים שבין אזורים. עשויים להיות הבדלים משמעותיים בין רובדי ממשל תת-לאומיים מבחינת יכולת פיננסית וכישורים מינהלתיים, המסכנים את יכולתם של אזורים מפגרים להדביק את הפער. כמו כן, נטען, שהביזור עלול לטפח השפעות של מרכז (אגלומרציה), שמחריפות את הפערים (Bartolini, Stossberg, & Blöchliger, 2016^[28]). תוצאות אלה תלויות בסוג המדינה וברמת הפיתוח הכלכלי שלה. מחקרים מסוימים מראים, שביזור עשוי להקטין את הפערים האזוריים במדינות עתירות הכנסה, אולם להגדילם במדינות מעוטות הכנסה (Ezcurra, & Rodriguez-Pose, 2013^[11]). מצד אחר, תוצאות אלה מראות, שכאשר חוסר היעילות בתוך המערכת מטופל כהלכה על ידי תהליכי ביזור, חוסר שוויון בין פרטים בתוך אזורים עשוי לקטון מהר יותר באזורים פחות מפותחים לעומת אזורים יותר מפותחים, למרות מגבלות היכולות הניכרות (Ezcurra, & Rodriguez-Pose, 2013^[11]).

בהקשר זה, מעניין לציון גם את התוצאות של Albouy (2012^[53]), הטוען שמערכות שוויון פיסקלי המעוצבות כיום לתמיכה באזורים עניים יותר עשויות למעשה להאט צמיחה כלכלית רצויה הן באזורים נחשלים והן באזורים משגשגים יותר. סיבה אפשרית לכך היא, שהעברות עלולות להגביל הגירה בין-אזורית, המהווה רכיב חשוב בצמיחה כלכלית, ושהעברות בדרך כלל לא מתחשבות בעלויות שצוברים אזורים רשותיים גדולים. Blöchliger ו-Pinero-Campos טוענים, שהעברות מקטינות את הפערים הפיסקליים בטווח הקצר, אולם עלולות לפגוע בתמריצי פיתוח בטווח הארוך (Blöchliger, & Pinero-Campos, 2011^[54]).

הביזור עלול לסכן השקעות ציבוריות לא מתואמות

תוצאות מחקרים עכשוויים מראות קשר חיובי בין ביזור לבין השקעה ציבורית אזורית כוללת. במיוחד, ביזור אוטונומיית ההכנסה מגדיל את ההשקעה הציבורית בתשתיות (Kappeler et al., 2013^[55]). עם זאת, השקעה ציבורית היא אחריות משותפת בין רמות ממשל (OECD, 2013^[14]). אולם לא תמיד כל הרמות הללו ערוכות באותה רמת יכולת, כדי להבטיח תכנון ויישום השקעות מוצלח. בשל ההשפעות ארוכות הטווח של החלטות ההשקעה, קשה ויקר לתקן טעויות בתהליך קבלת ההחלטות. בהיעדר תיאום אנכי ואופקי יעיל, הביזור עלול להוביל ליישום בקנה מידה לא מספק ולאובדן הזדמנויות השקעה ציבורית (OECD, 2013^[14]).

מציאת האיזון הנכון בין הכנסות ממקור עצמי לבין העברות

כיצד נוכל לקבוע את רמת ההכנסות ממקור עצמי, במיוחד מיסים ממקור עצמי? אין דגם או כלל אידיאלי שמאפשר לקבוע רמה מיטבית של אוטונומיית הכנסה. היא תלויה במערכת הכוללת, לרבות סוג האחריות שמנהלים רובדי ממשל תת-לאומיים והמסגרת הכוללת של התנאים המוסדיים, הכלכליים, הפיסקליים והסוציאליים. לדוגמה, אחד הקשיים העיקריים בפיתוח הכנסות ממקור עצמי הוא רמת הפיתוח של המדינה. קשה לשכנע את משלמי המיסים או את המשתמשים בשירותים מקומיים בחשיבותם של מיסים מקומיים במדינות עניות, שבהן רשמיות מועטה, שבהן משלמים פוטנציאליים רשומים באופן חלקי או לא רשומים כלל ורמת הכנסתם נמוכה מאוד, שבהן מרשם המקרקעין או מרשם החברות לא קיים או לא מפותח דיו, שבהן מעט שירותים מקומיים או תשתיות שניתן לתמחר כדי ליצור דמי משתמש או חיובי משתמש, שבהן מינהלת המס חלשה ברמה הארצית וברמה המקומית ושבהן חסרה לרובדי ממשל תת-לאומיים היכולת לגייס ולנהל הכנסות. אתגרים אלה מצריכים זהירות בתכנון וביישום מדיניות הביזור.

בנוסף לכך, הגדלת ההכנסות ממקור עצמי, במיוחד דרך אוטונומיית מס נרחבת יותר, עשויה להניב יתרונות רבים אולם גם קשיים. ישנם יתרונות וחסרונות בכמה טיעוני נגד שיכולים להצדיק את ביזור המס במידה מסוימת (Ter-Minassian, 2015^[56]) (טבלה 4.1).

טבלה 4.1: הגדלת הכנסה ממקור עצמי של ממשלות תת-לאומיות: יתרונות וחסרונות

יתרונות	חסרונות
<ul style="list-style-type: none">איכות ויעילות טובה יותר של הוצאות בתגובה להעדפות קהילתיות.יותר אחריותיות דמוקרטית כלפי האזרחים.ניוד טוב יותר של משאבים מקומיים.יעילות משופרת בניהול תקציב.קידום אחריות פיסקלית.יותר יכולת לקבל גישה לאשראי.יותר תמריצים למדיניות כלכלית ופיסקלית המעודדת צמיחה.	<ul style="list-style-type: none">ניידות גבוהה יותר של בסיסי מס בתוך הטריטוריה הלאומית, ומכאן הגדלת היקף העלמת המס ויצירת תחרות מס פוגענית בין רובדי ממשל תת-לאומיים (מרוץ לתחתית).חלוקה לא שוויונית של בסיסי מס, המגדילה את פערי ההכנסה ופוגעת ביכולתם של רובדי ממשל תת-לאומיים לספק סטנדרטים משותפים לשירותים ציבוריים בסיסיים.ירידה ביעילות ובחסכוניות של מנהלות מס תת-לאומיות (חסרונות לגודל, היעדר יכולות).חשש לחוסר יציבות פיסקלית גדול יותר, הן לרובדי ממשל תת-לאומיים והן לממשלה המרכזית.

מקורות:

OECD. (2017^[15]). Multi-level governance reforms: Overview of OECD country experiences

<http://doi.org/10.1787/9789264272866-en>

Ter-Minassian, T. (2015^[56]). Promoting responsible and sustainable fiscal decentralization. In E., Ahmad, & Brosio, G. (eds.), Handbook of multilevel finance. Edward Elgar Publishing.

סיכונים פוליטיים

לעיתים, הממד הפוליטי שמאחורי רפורמת ביזור, הכולל העדפת דמוקרטיה מקומית, שיפור איכות הממשל, קידום השתתפות ושליטה אזרחית, הפגנת אחריותיות ושקיפות, נזנח מעט לטובת גישה כלכלית יותר המתמקדת בתוצאות הרלוונטיות למדיניות, כגון חינוך, בריאות או קיימות פסקלית (Faguet, 2011^[57]). הסבר חלקי לכך הוא העובדה, שבמדינות מסוימות הביזור "נחטף" על ידי אליטות מקומיות וארציות, כאסטרטגיה לניוד ולשימור בסיסי כוח אזריים (Devas, & Delay, 2006^[58]). "כיבוש האליטות" את מבני הכוח המקומיים הוביל לתוצאות הפוגעות במטרה, כגון הפחתת עוני ושחיתות (Crook, 2003^[59]) ואף פגע באמינות הטיעונים הפוליטיים. מהלך כזה עלול לפגוע ביתרונות הביזור.

מעורבות קבוצות כח מקומיות או מרכזיות ושחיתות עשויים לפגוע ביתרונות הביזור

בחלק מהמקרים, היתרונות שבאספקת שירות מבוזרת עלולים להגיע בעיקר לאליטות מקומיות. תחומי שיפוט מקומיים עשויים להיות חשופים להשתלטות על ידי קבוצות לחץ, שעלולות לקבל חלק לא מידתי מההוצאה על טובין ציבוריים, במיוחד במדינות מתפתחות (Bardhan, 2002^[60]). התפתחות לקויה זו מרחיבה את ההזדמנויות לשחיתות ומדגישה את החשיבות של מוסדות דמוקרטיה מקומית ושל מנגנוני אחריותיות פוליטית כוללת.

קיימים גם מצבים שבהם הממשלה המרכזית "טורפת" את מבני הכוח המקומיים ולא רק אליטות מקומיות. גם מצב זה עלול לפגוע ביתרונות הביזור או אף ברובם (Weingast, 2014^[7]). למשל, מפלגות השלטון ברמה הלאומית עלולות לנסות ולהשפיע על קבלת ההחלטות המקומית כדי למנוע תחרות מצד רובדי ממשל תת-לאומיים מצליחים; מערכת ההעברות של הממשל המרכזי עלולה לשמש לפגיעה בקבלת ההחלטות המקומית. במקרה הגרוע ביותר, ממשלות טורפות עלולות להשתמש בכוחותיהן כדי להפחית את סמכות הממשל המקומי, לדוגמה בהשתלטות על הממשל המקומי ובהיפוך המדיניות שלו.

אתגרים מינהלתיים

הקצאת אחריות לא ברורה

אתגר חשוב הנוגע לביזור נובע מהקצאת חופפות בין רמות ממשל שונות. בסקירות ובסקרים הכלכליים הטריטוריאליים של ה-OECD (Territorial Reviews and Economic Surveys) ובמחקרי המדינה של קרן המטבע הבינלאומית ושל הבנק העולמי למדינות מתפתחות, אתגר זה מוזכר כקריטי ביותר. זה נכון לגבי מדינות אוניטריות, אולם גם לגבי מדינות פדרליות אחדות, כגון אוסטרליה או גרמניה.

היעדר בהירות בהקצאת אחריות מייקר את אספקת השירות ואת קביעת המדיניות. הוא אף תורם לגירעון דמוקרטי, בכך שהוא יוצר בלבול בקרב האזרחים בנוגע לרשות או לרמת הממשלה האחראית לשירות מסוים, לפעילות או למדיניות ייחודית. בהיעדר הקצאת אחריות ברורה, כמעט בלתי אפשרי לדרוש מהמנהיגים לתת את הדין בגין כישלונות או כשלי מדיניות. כך נפגעים גם מאמצי שקיפות ומעורבות אזרחית (Allain-Dupré, 2018^[16]).

בעיה זו עלולה להיווצר במיוחד במערכת ממשל מרובת רבדים עם כמה רמות ממשל ועם רובדי ממשל תת-לאומיים רבים. אף שניתן למזער אתגר זה בעזרת הקצאת שירות מתוכננות היטב והתחשבות ביכולות השונות של ממשלות תת-לאומיות, קשה להימנע לגמרי ממנו בסביבה מבוזרת. ככלל, הקצאת תפקידים לרמת הממשלה חשובה למזעור זליגות מיותרות ואחריות חופפות.

חלק מהמדינות מתמודדות עם הקצאות לא ברורות. בברזיל, חלוקת האחריות לא ברורה בתחומים אחדים, כגון בריאות, חינוך, ביטול לאומי, רווחה, חקלאות וחלוקת מזון, הגנה סביבתית, תברואה ודיוור. בצ'ילה, לרשויות סמכויות בלעדיות מועטות וישנן 13 סמכויות ארציות/רשותיות משותפות עם קווי התערבות לא ברורים או לקויים, שאף כפופים לשינויים. בצרפת, דוח משנת 2017 מה-Cour des Comptes טען, שיש להבהיר עוד יותר את הקצאת הסמכויות בין מחלקות וממשלות ביניים ולחזק את המאמצים להפיכת הפונקציות שבין הרשויות להדדיות (OECD, 2017^[15]).

ההקצאה הלא ברורה של האחריות ושל הפונקציות ניכרת במיוחד בתחומי המדיניות ה"משותפים" ביותר בין רמות הממשל: תשתיות (תחבורה), חינוך, תכנון מרחבי, בריאות ומדיניות שוק עבודה, כפי שיוסבר להלן.

✦ **תחבורה:** במקסיקו, הסמכויות לבניית כבישים ולתחזוקתם נחלקת בין שלוש רמות הממשל, כאשר הבנייה מבוצעת בעיקר על ידי ממשלות פדרליות וארציות והתחזוקה על ידי הארצות או הרשויות. באוקראינה, הרשויות אחראיות לתשתית ולתחזוקתה. בה בעת, רשות הכבישים של הממשלה הלאומית אחראית לכבישים, לרבות סלילתם וסלילתם מחדש. במקרה של גשר (תשתית) שיש לסלול מחדש את שטח הכביש שלו, קיים חשש להיעדר פעולה, כיוון שאף אחת מרמות הממשלה אינה מחויבת לפעול (OECD, 2018^[61]).

✦ **חינוך:** ברוב מדינות ה-OECD, רמות ממשל נמוכות יותר אחראיות לניהול ולמימון רמות השכלה נמוכות (בעיקר חינוך גן, יסודי ולעיתים על-יסודי נמוך). בעוד שהאחריות לחינוך העל-יסודי, ובמיוחד להשכלה גבוהה, מוטלת, לעיתים קרובות, על רמת הנפה/אזור או הרמה המרכזית. הסדרים אלה, שבהם מגזרי משנה של חינוך פועלים בהתאם לסמכויות פוליטיות ומינהלתיות שונות, עלולים ליצור אתגרים משמעותיים בנוגע לניצול יעיל של משאבים (סיכוני תחרות, כפילות וחפיפות) ולתיאום מדיניות ומשתתפים.

✦ **בריאות:** מערכות הבריאות סובלות מחלוקת אחריות לא ברורה, מכפילות, משינויי עלות ומליקויים בקנה המידה.

✦ **מדיניות שוק העבודה:** לעיתים קרובות המדיניות משותפת, עם חפיפות תכופות בין רמות ממשל. קושי ניכר נוצר כאשר רמות ממשל אחדות חולקות את אותן אחריות פונקציונליות, בתוך אותו תחום.

הקצאת תפקידים לא ברורה בין רובדי ממשל תת-לאומיים לבין מינהלות שסמכויותיהן מואצלות מהממשל המרכזי

סוג נוסף של אתגרים קשור להקצאה לא ברורה של תפקידים בין רובדי ממשל תת-לאומיים לבין מינהלות טריטוריאליות שסמכויותיהן מואצלות מהממשל המרכזי. אף שבעשורים האחרונים פחתו המצבים שבהם קיים ריבוי מינהלות כאלה, הפועלות לצד רובדי ממשל תת-לאומיים אוטונומיים באותה טריטוריה, עדיין קיימים אתגרים מסוג זה באחדות מהמדינות, כגון אסטוניה, פינלנד, צרפת, הונגריה, יוון, איטליה, פולין, שוודיה, טורקיה ואוקראינה. בחינה מחדש של הסדרים מורכבים אלה, שלעיתים קרובות אינם שקופים, עשויה לעזור באפשרויות הקצאת אחריות ברורה.

תיאום אספקת השירות מהווה אתג, במיוחד במקרה של שירותים הכוללים היבטים של חלוקה מחדש

במדינות רבות, הוקצו לרובדי ממשל תת-לאומיים סמכויות לאספקת שירותים הכוללים היבטים של חלוקה מחדש, כגון בריאות וחינוך על-יסודי. במקרים אלה, הממשל המרכזי עוסק בדרך כלל בסוגיות של מדיניות השוואה ובתיאום אספקת שירות. בהיעדר הכוונה מרכזית הולמת לממשלות התת-לאומיות ומנגנון המעביר משאבים לתחומי שיפוט עניים, הביזור עלול ליצור פערים ניכרים בין האזורים בנושאים של בריאות, חינוך ושירות סוציאלי (Martinez-Vazquez, 2011^[62]). לעיתים קרובות, חוקים ומנגנוני הכוונה נורמטיבית אחרים משמשים להסדרת אספקת השירותים ומימנם, כדי להבטיח גישה לשירותים בכל חלקי המדינה ואיכות שירותים מינימלית לכל התושבים. בשלב זה, הבעיה היא מציאת איזון בין תיאום לבין אוטונומיה מקומית. רגולציה נוקשה עלולה למזער באופן קיצוני את היתרונות הנובעים מאספקה מבוזרת. יתרה מכך, עלויות בירוקרטיה עלולות להיות גבוהות בשל הכוונה זו, אך מנגד, רגולציה רופפת עלולה לגרום לפערים לא קבילים פוליטיים בין ממשלות תת-לאומיות.

יש לציין גם שבסביבת ממשל מרובה רבדים, קובעי המדיניות מתמודדים לא פעם עם סדרת "פערי" מדיניות (Charbit, & Michalun, 2009^[63]), העלולים להוות אתגר ניכר לממשל.

פערי יכולות מקצועיות של ממשלה תת-לאומית עלולים להגביל את היתרונות המתקבלים מהביזור

אחד האתגרים הגדולים בתחום הביזור הוא היעדר יכולות מקצועיות מינהלתיות, טכניות או אסטרטגיות. יכולות לא מספקות עשויות להיות טיעון להגבלת הביזור או לדחייתו.

מעבר לסוגיית היכולת הפיסקלית, סקירות מדווחות שוב ושוב על היעדר יכולות הולמות - מבחינת סגל, מומחיות, קנה מידה - להתמודדות עם סוגיות מורכבות הקשורות לביזור, כגון: תכנון אסטרטגי, רכש, השקעה בתשתיות, פיקוח על אספקת שירות ציבורי מקומי וניטור ביצועים. היכולות המוסדיות של רובדי ממשל תת-לאומיים שונות מהותית זו מזו בתוך מדינות, אפילו במדינות המפותחות ביותר (OECD/CoR, 2015^[64]; Tselios et al., 2012^[12]).

לעיתים חסרים לרובדי ממשל תת-לאומיים משאבי אנוש הולמים כדי לתכנן, ליישם ולנהל שירותים ציבוריים. לפיכך, ישנה חשיבות מכרעת לאיכות המקצועית (כגון רמת ההשכלה והניסיון) של משרתי ציבור העובדים בממשלות תת-לאומיות. אם רובדי ממשל תת-לאומיים לא יכולים לשכור את הסגל האיכותי הדרוש לאספקת שירותים העומדים בתקני המינימום, הרי במקרה כזה הביזור מהווה סיכון. ממשלה מרכזית יכולה לתמוך בבניית יכולת מקומית בעזרת הכשרה ותמריצים פיננסיים. עם זאת, המנהיגות המקומית, השתתפות הקהילה והבעלות המקומית בתוכניות השירות הן גורמים חשובים לא פחות, העומדים מאחורי הצלחה בבניית יכולת מקומית (Fiszbein, 1997^[65]). בהיעדר מחויבות מקומית מספקת, המשאבים המושקעים בחיזוק יכולות תת-לאומיות ירדו לטמיון.

יצוין, שבניית יכולות מצריכה זמן ולפיכך נדרשת מחויבות ארוכת טווח הן מצד הממשלה המרכזית והן מצד הממשלות התת-לאומיות. אפילו במדינות מפותחות, הבדלי היכולת נותרים ניכרים, למרות המאמצים לסגירת הפער. למשל, הכינוס המשותף של רובדי ממשל תת-לאומיים בקרב מדינות ה-OECD הראה, ששני שלישים מהממשלות התת-לאומיות (65%) דיווחו שחסרה בעיר/באזור שלהם היכולת לעצב אסטרטגיות תשתית הולמות. למעלה ממחצית מהממשלות התת-לאומיות (56%) דיווחו על היעדר מומחיות עצמית הולמת בנוגע לתשתיות. תוצאות אלה היו חזקות במיוחד במקרה של רשויות קטנות ושל מבנים בין-רשותיים (OECD/CoR, 2015^[64]).

מסקנה

כל מדינה צריכה למצוא דרך משלה לנצל את יתרונות הביזור ולהתמודד עם האתגרים הכרוכים בו. התנסויות המדיניות ותוצאות המחקר שהצטברו בעשורים האחרונים יכולות לעזור לקובעי המדיניות ליישם רפורמות ביזור באופן שנמנע מהמכשולים העיקריים. לשם כך פיתח ה-OECD עשר הנחיות ליישום הביזור, התקפות הן למדינות פדרליות והן למדיניות אוניטריות. הנחיות אלה מתוארות בחלק הבא של דוח זה, והן לא נשארות בגדר המלצות. כל אחד מהסעיפים כולל את הרציונל שמאחורי ההנחיה, מגמות עיקריות, ודוגמאות ליישום מיטבי. הנושאים מודגמים באמצעות דוגמאות ממדינות פדרליות ואוניטריות.



טבלה 4.2: יתרונות הביזור ואתגרי

יתרונות	אתגרים
השפעות כלכליות ומינהלתיות	
<ul style="list-style-type: none"> ◀ יעילות הקצאה: השירותים מותאמים לביקוש המקומי, בתנאי שלממשלות התת-לאומיות יש אוטונומיית הוצאה הולמת. ◀ יעילות אספקת שירות ציבורי: רובדי ממשל תת-לאומיים מחזיקים במידע טוב יותר לגבי הנסיבות המקומיות והתנאים המקומיים. כך מתאפשרת אספקת שירות חסכונית. ◀ איכות וזמינות שירות: תנאים תחרותיים יכולים לתמרץ מקבלי החלטות שנבחרו בבחירות מקומיות להתמקד באספקת שירות איכותי בעלות סבירה. ◀ חדשנות והתנסות: ריבוי תחומי שיפוט ואוטונומיה מקומית מאפשרים התנסות מקומית ומקדמים מדיניות חדשנית המיטיבה עם כל רובדי הממשלה. ◀ אחריות פיסקלית: אוטונומיית הוצאה והכנסה של רובדי ממשל תת-לאומיים מגבילה את צמיחת ההוצאה, התורמת לשיעורי מס נמוכים יותר. זכויות מיסוי מקומיות עם חלק משמעותי בהוצאות הממומן ממקורות הכנסה עצמית מגבילות את הסיכונים להוצאת יתר. ◀ גביית הכנסה יעילה יותר: ניווד משאבים מקומיים במקרה של ביזור סמכות מיסוי. ◀ צמיחה כלכלית: הביזור תורם לשירותים ציבוריים טובים יותר דרך תחרות ואחריותיות. לכך עשויה להיות השפעה חיובית על צמיחה כלכלית ועל רווחת האוכלוסייה. ◀ אחידות אזורית: הביזור יכול לעזור לאזורים מפגרים להדביק את הפער. 	<ul style="list-style-type: none"> ◀ זליגות בין תחומי שירות וקנה מידה לא הולם: מצב של ריבוי רובדי ממשל תת-לאומיים קטנים עלול להעצים את מגמות אי השוויון. כפתרון, עשויות להידרש מערכות השוואה/ העברה נרחבות, העלולות לסבך את מערכת המימון. ◀ חסרונות לגודל: כשרובדי ממשל תת-לאומיים לא יכולים לשתף פעולה זה עם זה ואינם מורשים להשתמש במיקור חוץ בייצור שירותים, עלולה להיווצר אספקת שירות לא מספקת בשל היעדר הגודל. ◀ אחריות חופפות: אלא אם מובטחת הקצאת פונקציות הולמת, כפילות שירותים עלולה ליצור עלויות מינהלתיות ובזבוז. ◀ היעדר יכולות: יכולת אנושית וטכנית הולמת היא תנאי מוקדם להצלחה בביזור. בהיעדר יכולות מספקות ברמה המקומית/אזורית, הביזור עלול להוות סיכון, במיוחד בהיבט של שוויון בין אזורים. עם זאת, הביזור יכול ליצור אחריות ובעלות בתוכניות ציבוריות, שעשויות לסייע בבניית יכולת. ◀ תחרות הרסנית: תחרות עזה על משלמי מיסים בין רובדי ממשל תת-לאומיים יכולה להוביל לתחרות "מרוץ לתחתית" המשפיעה לרעה על השירותים. ◀ אי יציבות מקרו-כלכלית: אם הממשלה המרכזית חלשה, לא בטוח שתוכל להתנגד לדרישות לחילוצים מקומיים. כך מגבלות התקציב של ממשלה תת-לאומית עלולות להתרופף. חוב מקומי, המורשה להצטבר ללא הגבלה, מסכן את הקיימות של המנגנון הפיננסי הציבורי. ◀ פערים: בהיעדר אמצעי מדיניות המחזקים את יכולתם של האזורים העניים, יתרונות הביזור עלולים להשפיע רק על האזורים המפותחים והמשגשים ביותר.



השפעות פוליטיות

- ◀ **אחריותיות:** הביזור משנה את תמריצי הרשויות המשרתות אוכלוסיות מקומיות. תושבים יכולים להביע את דעתם בהצבעה (קול) או במעבר לתחום שיפוט אחר (יציאה). אלו כוחות חזקים המחזקים את האחריותיות בקבלת החלטות הציבורית.
- ◀ **השתתפות:** הביזור מגדיל את מספר הזירות הפוליטיות ומספק יותר הזדמנויות לפוליטיקאים מקומיים. למצביעים יש יותר הזדמנויות להביע את דעותיהם בנוגע לשירותים מקומיים ולבעיות מקומיות. מצב זה עשוי להגביר את השתתפות בקבלת החלטות הן ברמה המקומית והן ברמה המרכזית.
- ◀ **מיעוטים:** הביזור מאפשר השתתפות של מיעוטים ובכך משפר את מעמדן של קבוצות מיעוט.
- ◀ **Rent seeking ושחיתות:** הביזור מקטין את יחידות הממשלה, כך ש-rent seeking מאבד מקסמו. חשוב יותר, הביזור מגביר את התחרות בין תחומי שיפוט ובכך מפחית את ההזדמנויות לשחיתות ול-rent seeking.
- ◀ **השתלטות אליטה מקומית:** תחומי שיפוט מקומיים עלולים להיות חשופים להשתלטות על ידי אליטות מקומיות, המקבלות חלק לא מידתי מההוצאות על טובין ציבוריים, במיוחד במדינות עניות. כך עלולה גם להיווצר שחיתות.
- ◀ **השתלטות אליטה מרכזית:** ממשלות תת-לאומיות, במיוחד במדינות עניות עם מסורת דמוקרטית חלשה, לא תמיד יכולות להתנגד לדיכוי וללחץ מצד ממשלה מרכזית מושחתת, לדוגמה, אם מערכת ההעברות משמשת לחיזוק מעמדן של מפלגות השלטון.
- ◀ **השתתפות פוליטית מועטה:** ההשתתפות הפוליטית עלולה להיות מועטה, במיוחד אם אין לרובדי ממשל תת-לאומיים אוטונומיית הוצאה או אוטונומיית מיסוי אמיתית.
- ◀ **היעדר סולידריות:** אלא אם פערים ניכרים מטופלים בעזרת מערכות השוואה/העברות, הביזור עלול לתרום להאשמות באפליה. כך נפגעת ההסכמה בין אזורים ובסופו של דבר גוברים המתחים הפוליטיים בפוליטיקה המקומית והארצית.
- ◀ **חשש לפיתוח איטי ולקיפאון:** אם הביזור מוביל לריבוי משתתפים בעלי זכות וטו בהחלטות חשובות.

◀ **יציבות פוליטית:** הביזור יכול להפיג מתחים הנובעים מסיבות היסטוריות, אתניות או תרבותיות באמצעות מדיניות ציבורית הטרוגנית. קבלת החלטות אוטונומית עשויה לדכא מניעים מקומיים לעימות עם המנהלה המרכזית.

◀ **מספר מוסדות פוליטיים:** הביזור מגדיל את מספר המשתתפים הפוליטיים העצמאיים, כך שהכוח נחלק הן אנכית והן אופקית. יש לכך השפעה מייצבת על החברה.



הערות

- 1 דוגמאות לשירותים אלה כוללות מגוון רחב של "שירותים שכונתיים", כגון תשתית מקומית, פארקים, גני ילדים, בתי ספר יסודיים, מים וביוב.
- 2 כפי שנמדד ב-IMF Government Finance Statistics.
- 3 הסקר נערך בשנים 1999 ו-2000 על ידי צוות מהבנק העולמי. מנהלים מלמעלה מ-9,000 חברות ביותר מ-80 מדינות נסקרו בעזרת שאלון אחיד.
- 4 באותה נימה, לעומת מיסוי שהוא מרכזי לגמרי, ביזור הכנסות חלקי הוא חלופה עדיפה, בהנחה שמקבלי ההחלטות פועלים בתום לב ובתנאי שרובדי ממשל תת-לאומיים מסוגלים לייצר רמות הולמות של מוצרים ציבוריים. הסיבה העיקרית לכך נעוצה ביתרונות של הקצאה משיקול דעת מקומי (Brueckner, 2009^[48]).

הפניות

- [5] Ahmad, E., & Brosio, G. (2006). Handbook of fiscal federalism.
- [53] Albouy, D. (2012). Evaluating the efficiency and equity of federal fiscal equalization. *Journal of Public Economics*
<http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.05.015>
- [16] Allain-Dupré, D. (2018). Assigning responsibilities across levels of government: Trends, challenges and guidelines for policy-makers. Paris: OECD.
- [25] Azfar, O. et al. (1999). Decentralization, governance and public services: The impact of institutional arrangements.
- [60] Bardhan, P. (2002). Decentralization of governance and development. *Journal of Economic Perspectives*
<http://dx.doi.org/10.1257/089533002320951037>
- [28] Bartolini, D., Stossberg, S., & Blöchliger, H. (2016). Fiscal Decentralization and regional disparities. OECD Economics Department Working Papers, No. 1330. Paris: OECD
<http://dx.doi.org/10.1787/5jlpq7v3j237-en>
- [40] Bird, R. (2003). Asymmetric fiscal decentralization: Glue or solvent?
- [2] Blöchliger, H. (2013). Decentralization and economic growth – Part 1: How fiscal federalism affects long-term development. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 14. Paris: OECD
<http://dx.doi.org/10.1787/5k4559gx1q8r-en>
- [29] Blöchliger, H., Bartolini, D., & Stossberg, S. (2016). Does fiscal decentralization foster regional convergence?
- [27] Blöchliger, H., Égert, B., & Fredriksen, K. (2013). Unclassified EXO/WKP(2013)43 organisation de coopération et de développement économiques organisation for economic co-operation and development
<http://www.oecd.org/eco/Workingpapers>



- [54] Blöchliger, H., & Pinero-Campos, J. (2011). Tax competition between sub-central governments. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 13. Paris: OECD
<http://dx.doi.org/10.1787/5k97b1120t6b-en>
- [22] Boadway, R., & Tremblay, J. (2012). Reassessment of the Tiebout Model. Journal of Public Economics
<http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2011.01.002>
- [42] Bordingnon, M., Colombo, L., & Galmarini, U. (2008). Fiscal federalism and lobbying. Journal of Public Economics
<http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2008.05.003>
- [50] Bordingnon, M., Giglio A., & Turati, G. (2015). Soft budget constraints: The case of municipal bonds in Italy. OECD and KIPF.
- [49] Borge, L., Brueckner, J., & Rattsø, J. (2014). Partial fiscal decentralization and demand responsiveness of the local public sector: Theory and evidence from Norway. Journal of Urban Economics
<http://dx.doi.org/10.1016/j.jue.2014.01.003>
- [48] Brueckner, J. (2009). Partial fiscal decentralization. Regional science and urban economics, <http://dx.doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2008.06.001>
- [45] Campbell, T., & Fuhr, H. (2004). Leadership and innovation in subnational government: Case studies from Latin America.
- [63] Charbit, C., & Michalun, M. (2009). Mind the gaps: Managing mutual dependence in relations among levels of government. OECD Working Papers on Public Governance, No. 14. Paris: OECD
<http://dx.doi.org/10.1787/221253707200>
- [59] Crook, R. (2003). Decentralization and poverty reduction in Africa: The politics of central-local relations. Public Administration and Development, Vol. 23/1, pp.77-88.
- [43] De Mello, L., & Barenstein, M. (2001). Fiscal decentralization and governance: A cross-country analysis, IMF.
- [58] Devas, N., & Delay, S. (2006). Local democracy and the challenges of decentralizing the state: An international perspective. Local Government Studies, Vol. 32/5, pp. 677-695
<http://dx.doi.org/10.1080/03003930600896293>
- [11] Ezcurra, R., & Rodriguez-Pose, A. (2013). Political decentralization, economic growth and regional disparities in the OECD. Regional Studies
<http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2012.731046>
- [3] Faguet, J. (2014). Decentralization and governance. World Development, Vol. 53, 99. 2-13,
<http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.002>



- [57] Faguet, J. (2011). Decentralization and governance, economic organization and public policy programme
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1892149>
- [41] Faguet, J., Fox, A., & Pöschl, C. (2014). Does decentralization strengthen or weaken the state? Authority and social learning in a supple state
<http://eprints.lse.ac.uk/60631/>
- [44] Fan, C., Lin, C., & Treisman, D. (2009). Political decentralization and corruption: Evidence from around the world. *Journal of Public Economics*
<http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2008.09.001>
- [65] Fiszbein, A. (1997). The emergence of local capacity: Lessons from Colombia. *World Development*
[http://dx.doi.org/10.1016/S0305-750X\(97\)00020-X](http://dx.doi.org/10.1016/S0305-750X(97)00020-X)
- [13] Hatfield, J. (2015). Federalism, taxation, and economic growth. *Journal of Urban Economics*
<http://dx.doi.org/10.1016/j.jue.2015.01.003>
- [1] Hooghe L. et al. (2016). *Measuring regional authority: A post functionalist theory of governance*. Oxford: Oxford University Press.
- [39] Huther, J., & Shah, A. (1998). *Applying a simple measure decentralization governance*.
- [24] Inman, R., & Rubinfeld, D. (1997). *Rethinking federalism*.
- [4] Ivanyna, M., & Shah, A. (2014). How close is your government to its people? Worldwide indicators on localization and decentralization. *Economics*
<http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2014-3>
- [55] Kappeler, A. et al. (2013). Does fiscal decentralization foster regional investment in productive infrastructure? *European Journal of Political Economy*
<http://dx.doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2013.03.003>
- [17] Kim, J. & Dougherty, D. (eds.). (2018). *Fiscal decentralization and inclusive growth*. OECD Fiscal Federalism Studies. Paris/KIPF, Seoul: OECD
<https://doi.org/10.1787/9789264302488-en>
- [21] King, D. (1984). *Fiscal tiers: The economics of multi-level government*. Allen and Unwin.
- [8] Lockwood, B. (2002). *Distributive politics and the costs of centralization*.
- [62] Martinez-Vazquez, J. (2011). *The impact of decentralization: Issues in theory and challenges in practice*
<http://www.adb.org>

- [38] Michelsen, C., Boenisch, P., & Geys, B. (2014). (De)centralization and voter turnout: Theory and evidence from German municipalities. *Public Choice*
<http://dx.doi.org/10.1007/s11127-013-0061-2>
- [46] Morgan, K. (forthcoming). Experimental governance and territorial development.
- [32] Morgan, K. (2006). Devolution and development: Territorial justice and the north-south divide. *Publius*, Vol. 36/1, pp. 189-206
<http://www.jstor.org/stable/20184949>
- [19] Musgrave R., & Musgrave, P. (1980). *Public finance in theory and practice*. Kogahusha: McGraw Hill.
- [9] Oates, W. (2008). On the evolution of fiscal federalism: Theory and institutions. *National Tax Journal*, Vol. 61/2.
- [6] Oates, W. (2015). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*,
<http://dx.doi.org/10.1007/s10797-005-1619-9>
- [51] Oates, W. (1985). *Searching for leviathan: An empirical study*.
- [20] Oates, W. (1972). *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Javanovich.
- [61] OECD. (2018). *Maintaining the momentum of decentralization in Ukraine*. OECD Multi-level Governance Studies. Paris: OECD,
<https://doi.org/10.1787/9789264301436-en>
- [47] OECD. (2018). *Subnational governments in OECD countries: Key data (brochure and database)*
<http://doi.org/10.1787/region-data-en>
- [33] OECD. (2017). *Making decentralization work in Chile: Towards stronger municipalities*. OECD Multi-level Governance Studies. Paris: OECD
<https://doi.org/10.1787/9789264279049-en>
- [15] OECD. (2017). *Multi-level governance & reforms: Overview of OECD country experiences*. Paris: OECD
<https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>
- [26] OECD. (2016). *Decentralization and quality of public finance: Intermediate report*. Paris: OECD.
- [31] OECD-UCLG. (2016). *Subnational governments around the world: Structure and finance*
<http://www.oecd.org/regional/regional-policy/sngs-around-the-world.htm>
- [34] OECD. (2016). *OECD territorial reviews: Japan 2016*. Paris: OECD
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264250543-en>



- [14] OECD. (2013). Investing together: Working effectively across levels of government. OECD Multi-level Governance Studies. Paris: OECD
<https://doi.org/10.1787/9789264197022-en>
- [35] OECD. (2008). OECD territorial reviews: Poland 2008. Paris: OECD
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264049529-en>
- [64] OECD/CoR. (2015). Infrastructure planning and investment across levels of government: Current challenges and possible solutions. Paris: OECD.
- [36] Regulski, J., & Drozda, J. (2015). Building local government: Lessons of experience from the Polish transition. International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- [10] Rodden, J., Eskeland, G., & Litvack, J. (2003). Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints. MIT Press.
- [30] Shah, A. (2017). Horizontal fiscal equalization in Australia: Peering inside the black box
<http://dx.doi.org/10.13140/EG.2.2.29867.54564>
- [37] Stoyan, A., & Niedzwiecki, S. (2018). Decentralization and democratic participation: The effect of subnational self-rule on voting in Latin America and the Caribbean. Electoral Studies
<http://dx.doi.org/10.1016/j.electstud.2017.12.001>
- [56] Ter-Minassian, T. (2015). Promoting responsible and sustainable fiscal decentralization. In E. Ahmad, E., & G. Brosio (eds.), Handbook of multilevel finance. Edward Elgar Publishing.
- [23] Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures
<http://www.jstor.org/stable/1826343> Accessed: 28/07/2008 05:58
- [12] Tselios, V. et al. (2012). Income inequality, decentralization, and regional development in Western Europe. Environment and Planning A
<http://dx.doi.org/10.1068/a44334>
- [18] Wallis, J., & Oates, W. (1988). Decentralization in the public sector: An empirical study of state and local government.
- [7] Weingast, B. (2014). Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. World Development
<http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.003>



5

תכנון נכון של תהליכי ביזור: מדריך לקובעי מדיניות

פרק זה הוא עיקרו של דוח זה. הפרק מציג עשר הנחיות בסוגיות מפתח נבחרות הקשורות בביזור, כדי לסייע לקובעי המדיניות ליישם רפורמות ביזור. זאת, משום שתוצאות הביזור תלויות באופן שבו התהליך מתוכנן ומיושם. לכל אחד מסעיפי המשנה מבנה זהה: תחילה מתוארת הסוגייה המדוברת ונדונים הרציונל והמגמות הבינלאומיות המרכזיות. לאחר מכן, מובאות דוגמאות ליישום מיטבי של הסעיף ולמכשולים שיש להימנע מהם. הדוגמאות כוללות הן מדינות אוניטריות והן מדינות פדרליות. לבסוף מוצגות ההמלצות המרכזיות לקובעי המדיניות. בסוף כל סעיף מופיעה רשימת תיוג (צ'ק ליסט) ככלי לזיהוי ההיבטים העיקריים של הסוגייה.

הביזור אינו מטרה לכשעצמה, אלא נכון לראותו כחלק מאסטרטגיית פיתוח טריטוריאלי רחבה. תוצאות הביזור תלויות באופן שבו התהליך מעוצב ומיושם, ביכולת תת-לאומית הולמת ובאיכות רובדי הממשל, לרבות מנגנוני תיאום יעילים בין רמות הממשל השונות. ככלל, רפורמות ביזור מצריכות זמן ויש לבחון בקביעות את הקצאת האחריות בין רמות הממשל.

יש לנקוט בגישה פרגמטית לביזור, המבוססת על ניתוח מעמיק של התנאים הפוליטיים, הסוציאליים והכלכליים במדינה. היו שהשוו את אתגר עיצוב הביזור לסופלה, שיש לכלול בו את כל הרכיבים בכמויות הנכונות ולהכין אותו בדרך הנכונה ובזמן הנכון כדי להצליח (Parker, 2018^[1]; Sharma, 1995^[2]). אולם הרכיבים לבדם לא מספיקים, גם הבישול חיוני. אף אם רפורמת ביזור מעוצבת היטב, היא עלולה להיתקל עם אתגרי יישום לאור טבעה המורכב. ביזור עלול להוביל להשפעות חריגות בלתי צפויות ולתוצאות לא רצויות ולכן הוא מצריך כוונן והתאמות. התוכניות הטובות ביותר עלולות להיכשל בשל קשיי יישום. דרך ארוכה נמתחת בין התיאוריה לבין המציאות ובין התוכניות לבין הניסיון בשטח, המורכב מ"בורות, מעקפים ומחסומים" (Shah, & Thompson, 2004^[3]). הביזור כתהליך חייב לקבל את תשומת הלב הראויה לו.

הצורך בהפקת המרב מתהליכי ביזור ופיתוח אזורי חיוני במיוחד בהקשר הנוכחי של "גיאוגרפיית חוסר שביעות הרצון", המאופיינת בפילוגים גדלים והולכים בין מקומות החשים שהגלובליזציה והשינוי הטכנולוגי זנחו אותם, לבין מקומות העשויים להרוויח מההזדמנויות שמציעות מגמות-על גלובליות. מערכות ביזור שאינן מתפקדות מהוות חלק מהסיפור שמאחורי המשבר שחוות דמוקרטיות אחדות ולכן חשוב למצוא דרכים ליעול תהליכים ומערכות של ביזור.

ממשלות תת-לאומיות רלוונטיות במיוחד לעיצוב וליישום אסטרטגיות פיתוח אזורי ומקומי, באמצעות זיהוי יתרונות יחסיים מקומיים ובתגובה לצורכי התושבים. הכוונה היא, שלממשלות אלה יש מידה של גמישות ויכולות מתאימות, לרבות אחריות ומשאבים נדרשים לזיהוי יתרונות מקומיים ומיזמי פיתוח רלוונטיים.

דוח זה מזהה עשר הנחיות יישומיות לעיצוב תהליכי ביזור מוצלחים, המובילים לפיתוח אזורי ומקומי.¹ ההמלצות מובאות בפרק זה בפירוט, וכוללות הנחיה מעשית, מכשולים שיש להימנע מהם, דוגמאות ליישום מוצלח של ההנחיה במדינות שונות ורשימת תיוג לפעולה, המותאמת למדינות פדרליות ולמדינות אוניטריות.

הנחיה 1

הבהירו את האחריות
המוקצות לרמות ממשל שונות



הגדרה

- ◁ חלוקת סמכויות שקופה משמעה שהסמכויות והאחריות של רמות ממשל שונות חוקקו בפירוט משמעותי במסגרות חוקיות ורגולטוריות, ו/או בהסכמים בין-ממשלתיים, במסורות וכולי, והופצו בתפוצה נרחבת. עיגון זה יבהיר את תפקידן של כל אחת מפונקציות המשנה ברמות הממשל השונות מבחינת: מדיניות, חקיקה, סטנדרטים, פיקוח, מימון, אספקה/מנהלה, ייצור, הפצה, ניטור ביצועים, אומדן, תלונות אזרחים, משוב ומנגנוני טיפול.
- ◁ בחלוקת סמכויות על פי עקרונות הכוונה שעקרונות ההקצאה הידועים והשיקולים הנלווים הבאים נלקחים בחשבון:
 - **עיקרון ההקבלה הפיסקלית.** צריכה להיות חפיפה בין סמכות שיפוט פוליטית לבין תחומי מיסוי (הכנסה) והטבה (הוצאה). כלומר, השירותים המקומיים מצריכים מימון עצמי של כל אחד מתחומי השיפוט, כדי להבטיח אוטונומיה מקומית, אחריותיות וחלוקה הוגנת בנטל תוך נטרול "בעיית הטרמפיסט".
 - **עיקרון ההתאמה.** תחום השיפוט הקובע את רמת האספקה הציבורית של כל אחד מהטובין הציבוריים צריך לכלול את מערך הפרטים הצורכים את הטובין.
 - **תאוריית הביזור.** כל אחד מהשירותים הציבוריים יסופק על ידי הרשות השולטת בשטח הגיאוגרפי המינימלי שביכולתו לשאת בניהול יתרונות האספקה ועלויותיה.
 - **עיקרון הסובסידיאריות.** יש להקנות סמכות מיסוי, הוצאה והסדרת שירות לרמת הממשל הנמוכה ביותר, אלא אם קיים טיעון משכנע להקניית הסמכות לרמה גבוהה יותר. פיתוח טיעון משכנע לעקיפת הסובסידיאריות מצריך שילוב של שיקולים כלכליים, פוליטיים, מינהלתיים, סוציאליים, תרבותיים והיסטוריים, כדי להחליט בנוגע להקצאה המסוימת. יש לקחת בחשבון שיישום עקרונות אלה בנסיבות אינדיבידואליות מניב תוצאות ייחודיות תלויות-מדינה.
 - **עיקרון הביזור המאוזן.** פיתוח כלכלי מקומי ואזורי מצריך גישות רב-סקטוריאליות ומערכתיות משולבות. איזון אחריותיות מבוזרות צריך להבטיח שרובדי ממשל תת-לאומיים לא נפגעים בשל המרוץ לשיפור תוצאות כלכליות וסוציאליות על ידי חלוקת סמכויות לקויה ולא מאוזנת.
 - **הכרה ביתרונות לגודל ובהיקף של זליגות בין תחומי השיפוט.** הקצאת הפונקציות צריכה להתחשב ביתרונות לגודל ובהיקף הזליגות, כדי למנוע את "בעיית הטרמפיסט" (הכוונה לריכוז של שירותים ציבוריים מקומיים לשיפור היעילות דרך יתרונות הקשורים במידע ובתיאום. למשל, שירותי כיבוי ואמבולנס מסופקים טוב יותר יחד).
 - **עיקרון הביזור האסימטרי.** כדי שהביזור יצליח, רצוי שאחריות פונקציונליות יותאמו להעדפות המקומיות ולצרכים המקומיים, לאופי הדמוגרפי והגיאוגרפי (למשל: שטח, גודל אוכלוסייה, טופוגרפיה, רשותי לעומת כפרי, עיירות לעומת מטרופולינים, מישורים לעומת מחוז הררי, יישוב חקלאי לעומת יישוב תעשייתי) וליכולת הפיסקלית של תחום השיפוט המקומי.
 - **הקצאות יציבות הכפופות לביקורת במידת הצורך.** הגלובליזציה, מהפכת המידע וסביבה פנימית וחיצונית משתנה מצריכות ביקורת מתמשכת של סוגיות ההקצאה וההתאמה של חלוקת סמכויות בעולם משתנה ובסדרים מקומיים משתנים. מוסדות פדרליים, ניהול וחקיקה חייבים להתקיים ולהיות מוסמכים לטפל בסוגיות אלה במידת הצורך.

מגמות ונתונים מרכזיים

- ◁ בעשורים האחרונים ניכרת מגמה עולמית מתמשכת לטובת הביזור, הן ברמה האזורית והן ברמה הרשותית (עם חריגים אחדים).
- ◁ רוב הסמכויות משותפות למספר רמות ממשל. היקף שיתוף הסמכויות תלוי גם בשירות המדובר. לדוגמה, בתחבורה ציבורית נראה אחריות משותפות לעיתים קרובות יותר מאשר בטיפול בילדים או בקשישים (OECD, 2016^[4]). במרבית המדינות, לאור מורכבות האינטראקציות בשלטון משותף, עדיין נותרה עמימות רבה בהקצאת האחריות.



- ◀ בעשורים האחרונים, לאור גיוון הממשלות האזוריות והמקומיות בתוך מדינה, ניכרת מגמה של התאמת אחריות ליכולות מקומיות, לנסיבות מקומיות, לצרכים מקומיים ולהעדפות מקומיות. שיקולים אלה תורמים לדגש גובר על הקצאת אחריות אסימטרית (Allain-Dupré, 2018^[5]).
- ◀ אחריות משותפות וחלוקת סמכויות מחייבות בהירות ויציבות ומהוות הזדמנות לבחינה משותפת בהתאם לצורך. מדינות OECD רבות חתרו בעקביות לשיפור הבהירות ולהסתגלות לנסיבות משתנות.

רציונל ויתרונות

- ◀ חלוקת סמכויות עקרונית ושקופה חיונית לממשלות, כדי שיעמדו במנדטים שלהן וייתנו את הדין בפני האזרחים. הדבר רצוי במיוחד לשלטון משותף, כלומר כאשר פונקציה מסוימת היא באחריות משותפת של רמות ממשל אחדות, כפי שקורה באספקת חינוך, בריאות ורווחה סוציאלית, לאור טבעם הנוגע לחלוקה מחדש. כדי להתאים את השירותים להעדפות ולהתאים את התוכניות לצרכים מקומיים ייחודיים, הדרך הטובה ביותר לספק שירותים אלה היא באופן מקומי. אספקה צודקת מחייבת מימון ומסגרות חקיקה ברמת ממשל גבוהה יותר.
- ◀ היעדר בהירות בחלוקת הסמכויות לאחריות מקבילות/משותפות תורם לכשלי ממשל או לאי-הלימה ולא-צדק באספקת שירות ציבורי.
- ◀ היעדר בהירות באחריות תורם לכך שצרכי תשתית קריטיים אינם מטופלים במועד.
- ◀ ביזור מאוזן, כלומר, כאשר פונקציות המדיניות השונות מבוזרות בהיקף דומה, מוביל לצמיחה ומאפשר לרובדי ממשל תת-לאומיים לתאם מדיניות בצורה טובה יותר וליהנות מיתרונות לגודל על פני פונקציות (OECD, 2016^[4]).
- ◀ אחריותיות ממשלתית כלפי האזרחים יכולה להצליח רק אם האזרחים מיודעים היטב לשאלה מי אחראי למי ולמי לפנות כדי לטפל בחששותיהם בנוגע לאיכות או לכשל של שירות.
- ◀ בהירות בחלוקת סמכויות הוצאה חיונית להקצאת מס ולתכנון העברות ברמה גבוהה יותר, כדי להבטיח את ההלימה של אמצעי ההכנסה לצורכי הוצאה וליעדים ארציים אחרים.
- ◀ בהירות בחלוקת סמכויות חיונית לבניית יכולות ממשלה תת-לאומית וליצירת מנגנונים לשותפות ולתיאום בין-ממשלתיים ומעבר לממשלה.

דוגמאות ליישום מיטבי

מדינות פדרליות

- ◀ חלוקת סמכויות ברורה למדי קיימת בחוקות הפדרליות החדשות יחסית של קנדה, גרמניה ושווייץ והיא נתמכת על ידי מסגרות חקיקתיות וחוקיות הולמות ועל ידי הסכמים בין-ממשלתיים.
- ◀ בשווייץ, רפורמות בשנים 2004-2008 הבהירו את היכולות ברמת הפדרציה והקנטונים וסיפקו תמריצים ומנגנון רשמי להסכמי שיתוף פעולה בין קנטונים. מאז 2008 המשיכה שווייץ להבהיר את תפקידי הפדרציה והקנטונים בתחומי מדיניות ייחודיים ופיתחה מסגרת חדשה לשיתוף פעולה בין קנטונים. זאת, כדי להימנע מקיטוע במתן שירותים ומתחרות פוגענית ביחס לבתי ספר ולהשכלה גבוהה, לתרבות, לניהול פסולת, לטיפול בשכנים ולתחבורה רשותית.
- ◀ בעקבות הסכם בין-ממשלתי משנת 2011 האצילה בלגיה לאזורים ולקהילות אחריות נוספות בתחומים: תעסוקה, שירותי הבריאות, סיוע סוציאלי לקשישים ולבעלי מוגבלויות, תמיכה משפחתית ומשפטים.
- ◀ בעשור האחרון העבירה גרמניה לארצות הפדרליות אחריות לניהול סגל, לפונקציות כלכליות, למסחר ולמשפטים והבהירה את חלוקת הסמכויות להשכלה אוניברסיטאית ולסביבה. היא אף יישמה רפורמה ביחסים פיסקליים בין-



ממשלתיים. בשנת 2017 אישר הבונדסראט הגרמני חקיקה המביאה לסיום את תוכנית השוויון האופקי הבין-ארצית הנוכחית, שתוקפה יפוג בשנת 2020, ומעבירה את האחריות לשוויון לתוכניות שיתוף הכנסות ממס טובין ושירותים פדרליים (GST) ולתוכניות למטרה ייחודית (Shah, 2017^[6]).
בשנת 2013 הקימה אוסטריה ועדת משימות ודה-רגולציה כדי לשפר את הבהירות בתפקידי רמות הממשלה השונות (OECD, 2017^[7]).

מדינות פדרליות למחצה

בשנת 2013 אישרה ספרד רפורמה להבהרת יכולות רשותיות ולמניעת כפילות בהתאם לעיקרון "מינהלה אחת, כשירות אחת". הרפורמה נועדה להפחית סמכויות שאינן מיוחסות מכוח חוק או מוצאות על ידי מינהלות אחרות ללא משאבים הולמים (מכונות "סמכויות לא הולמות"). הרפורמה המקומית אמורה לשפר את הגדרת הסמכויות המקומיות. לשם כך נוצרה רשימת סמכויות ליבה. סמכויות שאינן כלולות ברשימה זו מכונות "סמכויות מחוץ לליבה". במקרה של הסכמים המאצילים סמכויות מרמות ממשל גבוהות יותר, בדרך כלל מהקהילות האוטונומיות לרמות ממשל נמוכות יותר, יש לספק משאבים תואמים המיועדים למימון השירותים הרלוונטיים.

מדינות אוניטריות

בשנים האחרונות יישמו דנמרק, יפן והולנד רפורמות להבהרת הסמכויות של הממשלה המרכזית ושל הממשלות המקומיות וכן להבהרת תחומי שיתוף הפעולה הבין-ממשלתי.
דנמרק יישמה רפורמה בממשלתה התת-לאומית בשנת 2007, שהקצתה מחדש את המשימות בין רמות ממשל (אזורים). כתוצאה מהרפורמה הוענקה לאזורים אחריות לשירותי הבריאות התובעניים ביותר, לרבות שירותי בית חולים. רשויות קיבלו אחריות לקידום הבריאות, לרווחה סוציאלית ולחינוך. אחת ממטרות הרפורמה המבנית הייתה הפחתת הסמכויות המשותפות והתמריצים להעברת עלויות בין רמות ממשל שונות. כפתרון לבעיית העברת העלויות, חויבו הרשויות להשתתף במימון שירותי השיקום ומתקני ההכשרה שהאזורים מספקים.
ביפן, חוק הביזור משנת 1999 ביטל קבלת החלטות מרכזיות לא שקופה לגבי אחריות מקומיות והבהיר את הסמכויות ככלל. גלי הרפורמה לאחר החוק המשיכו לפתח את מטרותיו, כגון אוטונומיה רשותית, האצלת אחריות ברורה ומימון הולם.
בהולנד, רפורמת הביזור בשנים 2012-2015 נועדה להקצות מחדש סמכויות בין רמות הממשל השונות, במיוחד באכיפה מחדש של אחריות פרובינציאליות ורשותיות וביצירת חלוקת אחריות פשוטה וברורה יותר בין המשתתפים הציבוריים השונים, תוך הימנעות מחפיפת פונקציות.

מהם הסיכונים שמהם כדאי להימנע?

כשמדובר בסמכויות מקבילות, במקרה של קונפליקט, מסגרת חוקית חייבת לקבוע איזו רמת ממשל מחזיקה בעליונות חקיקתית. אם רמות ממשל אחדות מחזיקות בסמכות שיפוט בלעדית בתחומי משנה של פונקציה מסוימת, לדוגמה, אומדן השפעה סביבתית, יש לפרט בהסכמים בין-ממשלתיים את התהליכים המדויקים להגעה להסכמה וליישוב קונפליקטים, כדי לאפשר למיזמים להתקדם. בהיעדר בהירות זו, מיזמים חיוניים עלולים להתעכב לשווא ואפילו להינטש.
הפרדה בין פונקציות התפעול ולבין זו של הוצאות ההון תורמת לכשלי שירות משמעותיים ביותר, כיוון שמתקני תשתית חיוניים לא מתוחזקים כהלכה או שאין מימון לתחזוקת תשתית בנייה וכך נוצרים "פילים לבנים".



המלצות יישומיות

פתחו מסגרת להקצאה ייצוגית של אחריות, המבוססת על עקרונות הקצאה פתיחה לפיתוח הסכמה בין-ממשלתית להבהרת אחריות (לרבות פונקציות משנה ומשימות עיקריות) המותאמת לנסיבות מקומיות והמקובלת על כל רמות הממשל. מאחר שבמרבית המקרים מתקיים שיתוף באחריות, במיוחד בין רמות נפה/מחוז ורמות רשותיות, בפועל השאלה אינה שאלת הקצאת אחריות ברורה, אלא כיצד לנהל פונקציות ואחריות משותפות.

הקצאה ברורה חיונית לאחריות, לניטור וליעילות מדיניות בהשקעה ובאספקת שירות. ככל שהאחריות משותפת בין רמות ממשל רבות יותר, כך דרושה בהירות רבה יותר בקשר לאחריות של כל רמה, כדי להפחית כפילות וחיפופות.

בהירות לא מחייבת בהכרח הימנעות מאחריות משותפות, כיוון שהימנעות זו בלתי אפשרית מטבעה. בהירות משמעה שאופן שיתוף האחריות צריך להיות מפורש, מובן לכל הצדדים וברור לכל המשתתפים, לרבות האזרחים.

הקפידו על איזון באופן שבו פונקציות ואחריות שונות מבוזרות. ביזור מאוזן, כלומר, כאשר האחריות השונות מבוזרות בהיקף דומה, חשוב לצמיחה ולפיתוח כלכלי מקומי (OECD, 2016^[4]). עבודת ה-OECD הראתה שהשקעת תשתית לבדה כמעט שלא משפיעה על צמיחה אזורית, אלא אם נלווים אליה הון אנושי (השקעה) וחדשנות (OECD, 2014^[10]).

כדי ליצור גישות יעילות לפיתוח טריטוריאלי, חשוב להקפיד על איזון באופן שבו פונקציות מדיניות שונות מבוזרות. יש לאפשר סמכויות בין מסגרות מדיניות מבוזרות וחבילות מדיניות משולבות, (OECD, 2014^[10]). ביזור מאוזן, כלומר כאשר פונקציות המדיניות השונות מבוזרות בהיקף דומה, תורם לצמיחה (OECD, 2016^[4]).

אסטרטגיית פיתוח אזורי או מקומי יעילה מחייבת איזון באופן שבו תחומי המדיניות מבוזרים. אם הביזור מתרחש רק בשניים-שלושה תחומי מדיניות (כגון בריאות או דיוור) ללא איזון מול תחומי מדיניות אחרים, רובדי ממשל תת-לאומיים לא יוכלו לעצב אסטרטגיות משולבות של פיתוח אזורי ומקומי.

יש לאזן את האחריות בתוך כל אחת מהפונקציות. לדוגמה, לא מומלץ שרמת ממשל מסוימת תתמקד רק בפונקציות תפעול. בתוך הפונקציות, אם רמת הממשל מעורבת במימון, מומלץ ליישם דגש מאוזן על תפעול לעומת הוצאות הון, במקום להתמקד רק על הוצאות תפעול.



רפורמה היא דבר "נצחי". ערכו סקירות משותפות תקופתיות (למשל, כל עשר שנים) של תפקוד הממשלה כולה, במיוחד ביצועים באספקת שירות, כדי להכניס שיפורים נוספים בהקצאה הקיימת.

ביחס לשירותי רווחה סוציאליים, שקלו להאציל את אספקת השירות ואת רשת התיאום לרמות ממשל מקומיות, במיוחד במקרה של חלוקה מחדש. עם זאת, ממשלות מרכזיות ואזוריות צריכות לשמר את האחריות למימון ולקביעת תקני מינימום כדי להבטיח אספקה שוויונית. כמו כן, רמות ממשל גבוהות יותר צריכות לעודד ולתגמל רשת תיאום (לרבות תיאום בין-רשותי אופקי). כך נעשה בפינלנד.

חזקו מוסדות פדרליזם ניהולי וחקיקתי (ייעוץ ותיאום בין-חקיקתי ובין-ממשלתי) וודאו שהם מתפקדים על בסיס מתמשך וקבוע מראש ובמקרי חירום.

ביחס לאסונות טבע, שקלו להסמיך רובדי ממשל תת-לאומיים למלא את התפקיד הראשי בתיאום התגובה לכל רמות הממשל ומעבר לישויות ממשלה.



הנחיה 1. הבהירו את האחריות המוקצות לרמות ממשל שונות

רשימת תיוג	כן	חלקית	לא
<p>סמכויות החקיקה של הרמות השונות מוגדרות:</p> <ul style="list-style-type: none"> • בחוקה • בחקיקה ארצית • אחר (הוראות מנהליות, הסכמים) • כל האמור לעיל? 			
<p>כאשר הפונקציות משותפות, האם ישנה בהירות בחלוקת הסמכויות בהיבטים הבאים:</p> <ul style="list-style-type: none"> • מי קובע את המדיניות • מי מחליט בנוגע לתקנים • מי אחראי לפיקוח • מי אחראי למימון • מי אחראי לאספקת שירות • מי מייצר את השירות • מי מנטר ואומד את אספקת השירות • כיצד האזרחים מספקים משוב 			
<p>ביחס לכל אחת מהפונקציות ופונקציות המשנה המשותפות, האם קיימים מנגנונים מוסדיים:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ליועץ/תיאום • לשיתוף בנטל • ליישוב קונפליקטים 			
<p>פונקציות המשנה בתוך כל אחת מהפונקציות מבוזרות בהיקף דומה</p>			
<p>רובדי ממשל תת-לאומיים מוסמכים לנקוט בגישות משולבות לפיתוח כלכלי-מקומי</p>			
<p>ישנה הפרדה בקבלת החלטות ביחס להוצאות הון ולהוצאות תפעול</p>			
<p>הסמכות לגייס, לפטר ולקבוע תנאים וניהול/פיקוח שוטף ביחס לעובדים מוענקת לאותה רמת ממשל בכל אחת מהפונקציות</p>			
<p>ישנה הפרדה בקבלת החלטות בין רמות ממשל שונות בנוגע לתכנון, למדיניות, לפיננסים ולאספקה לכל אחת מהפונקציות</p>			

הנחיה 2

ודאו שכל הסמכויות הניתנות
ממומנות כהלכה



הגדרה

שוויון פיסקלי בין תחומי שיפוט במדינה מחייב הלימה בין אחריות הוצאה (צורכי הוצאה) לבין אמצעי ההכנסה (הכנסות עצמיות, מיסים משותפים והעברות), כדי שכל אחת מרמות הממשל תעמוד באחריות השירות הציבורי שלה בהתאם למנדט שקיבלה.

מגמות ונתונים מרכזיים

- ◀ התאמת האחריות וההכנסות עדיין מטרידה את רוב המדינות, שבהן הוצאה התת-לאומית חורגת מהכנסות המס התת-לאומיות. זהו סמן לקיומו של פער פיסקלי אנכי, הממולא על ידי מקורות הכנסה אחרים, כלומר הכנסות שלא ממס והעברות.
- ◀ כמעט בכל מדינות ה-OECD הוצאה מבוזרת יותר מההכנסה. אחת הסיבות לכך היא, שממשלות מרכזיות צריכות יותר כספים מדרישות הוצאות הישירות שלהן, כדי להבטיח שוויון ופיתוח מאוזן.
- ◀ ביזור מיסים על בסיסים ניידים עלול לעוות את הקצאתם של גורמי הייצור הניידים ולהוביל לתחרות מס בזבזנית בין רובדי ממשל תת-לאומיים. כדי למנוע מצב כזה, יש לנהל את אי ההתאמה הזו על ידי העברות ממשלתיות מבוססות תפקוד ויצירת אוטונומיית הכנסה של מיסים. בהיעדרם, הממשלה הלאומית נוטה להשתמש בסמכות הוצאה שלה באופן פולשני מדי ולנסות להשפיע יותר מדי על סדרי העדיפויות של ממשלות תת-לאומיות. כמו כן, לשינויים שליליים במצבה הפיסקלי של הממשלה הלאומית עלולות להיות השלכות פוגעניות על שירותים אזרחיים/מקומיים בסיסיים. במדינות OECD רבות וברוב המדינות המתפתחות, אתגר אי ההתאמה הזה לא נפתר.
- ◀ הפער הפיסקלי האנכי הוא סמן גס לאי-התאמת ההכנסות העצמיות לצורכי הוצאה. פער פיסקלי אנכי הוא הגירעון הפיסקלי הנובע מהבדלים בין צורכי הוצאה לבין אמצעי הכנסה של רובדי ממשל מקומיים. גירעונות אלה מטופלים באופן חלקי או מלא על ידי מימון מרמה גבוהה יותר. לפיכך, פער פיסקלי אנכי הוא מדד לתלות פיסקלית של ממשלה מקומית במימון מרמה גבוהה יותר.
- ◀ לעיצוב של מימון מרמה גבוהה יותר ולטבעו יש השלכות על האוטונומיה הפיסקלית של ממשלות מקומיות. יש להבין שלא ניתן לשקול רק פער פיסקלי אנכי לכשעצמו, אף שהוא מושג שימושי. יש להשתמש גם באינדיקטורים אחרים, כדי להגיע לתמונה מהימנה יותר לגבי אוטונומיה פיסקלית מקומית. בהרבה אזורים קיימים רובדי ממשל תת-לאומיים שלהם שיעור הוצאות גבוה, תוך הסתמכות ניכרת על מימון מלמעלה (למשל, ברזיל, אירלנד וטורקיה).

רציונל ויתרונות

- ◀ הלימה בין אמצעי ייצור הכנסה לבין צורכי הוצאה תורמת לאחריותיות פוליטית ולתגובה להעדפות מקומיות. זאת, במיוחד כאשר אמצעי ההכנסה נשלטים על ידי הכנסות מיסים עצמיים או מקבילים.
- ◀ ניתן להיעזר גם במיסים משותפים, בהעברות בלתי מותנות ובהעברות למטרת שוויון, אם הם יציבים וצפויים.
- ◀ מענקים מותנים עם התניית תפוקה פוגעים בתמריצים לאחריותיות מקומיות ולתגובה להעדפות מקומיות. סיכון זה מופחת במידה מסוימת אם רוב ההעברות הן מענקים בלתי מותנים מבוססי נוסחה. עם זאת, במקרים מסוימים ניתן להשתמש ביעילות במענקים ייעודיים, במיוחד במענקים מבוססי תפוקה.



דוגמאות ליישום מיטבי

מדינות פדרליות

בקנדה, רובדי ממשל תת-לאומיים מקבלים גישה לכל מקורות ההכנסה, למעט היטלי מכס. כדי לעודד האחדה של בסיסי מס מקבילים, הממשלה הפדרלית של קנדה הציעה בעבר לממשלות פרובינציאליות (ממשלות נפה) אפשרויות להקלת מס (הפחתת שיעור פדרלי כדי לאפשר מרחב גדול יותר לשיעורי מס פרובינציאליים) ושיתוף בסיסי מס (הטלת שיעור משלים על בסיס פדרלי אחיד), תוך ויתור על עלות הגבייה הפדרלית של החלק הפרובינציאלי.

מדינות אוניטריות

בשוודיה, מערכת המימון התת-לאומית מבוססת בעיקר על הכנסות ממקור עצמי ומהווה בסיס מימון יציב לכל הממשלות התת-לאומיות, תוך שהיא מאפשרת גם אוטונומיה בקבלת החלטות תת-לאומיות (OECD, 2017^[11]). בפולין, החוק משנת 2004 בדבר הכנסת ממשלה מקומית שינה את המימון של ממשלות תת-לאומיות, שקיבלו יותר אוטונומיה פיננסית במקביל להקטנת חלקן בהעברות המרכזיות. השימוש במענקים ייעודיים הופחת במיוחד. בה בעת, הוצג שיתוף מס על מס הכנסה אישי (PIT) ועל הכנסות מס תאגיד (Regulski, & OECD, 2008^[12]; Drozda, 2015^[13]).

מהם הסיכונים שמהם כדאי להימנע?

היעדר מימון או מימון לקוי בצורה משמעותית של סמכויות פוגע באחריותיות מקומית ועלול לסכן את אספקת השירות.

יש להימנע מהעברות מותנות (ייעודיות) מבוססות תשומות, כיוון שהן פוגעות בתמריצים לאחריותיות מקומית ולתגובה להעדפות מקומיות.

ביזור מס משמעותי עשוי לפגוע בשוויון פיסקלי בין אזורים, אלא אם נלוות אליו העברות שוויון פיסקלי.

היעדר בהירות באחריותיות הוא אחד הגורמים העיקריים לאי-הלימה בין אמצעי הכנסה לבין צורכי הוצאה.

אין לבסס חלוקה מחדש רק על מימון מקומי, לאור הגורמים החיצוניים המעורבים.

יש למסות עסק רק בגין שירותים לעסק ולא בגין שירותי חלוקה מחדש.

מיסי רווח, תפוקה, מכירות ונכס נייד עלולים להבריח עסקים מתחום השיפוט המקומי. לפיכך, יש לממן שירותים עסקיים בעיקר דרך מיסי מקום/שווי מקרקעין וחיובי משתמש.

יש למרכז ולחלק מחדש מיסי תשואות ממשאבים, או לחלופין, אם מיסים אלה מבוזרים יש לצרף אליהם תוכנית שוויון (נטו) בין-ארצית.



המלצות יישומיות

הגישה לפיננסים צריכה להתאים לאחריות הפונקציונליות. בחלוקת אחריות המימון יש לוודא שאין הקצאות או מנדטים שאינם ממומנים או הממומנים בחסר.

רמת הממשל הגבוהה יותר חייבת לממן במלואן סמכויות המוצאות מרמות גבוהות לנמוכות.

מיסים על בסיסים נייחים, תמלוגי משאבים, היטלי שימור, מיסי שכה, מיסי מכירות חד-שלביים, מיסי בלו, מיסים על "רעין", מיסי רישום רכב, מיסי עסקים, מיסי מקרקעין ורכוש, היטלי גבול, מיסי גולגולת וחיובי משתמש – כל אלה צריכים להלום הקצאה תת-לאומית (טבלה 5.1).

ניתן להתיר לרובדי ממשל תת-לאומיים "לתפוס טרמפ" על מיסים ארציים מבוססי הכנסה אישית (על בסיס מגורים), על מיסי עושר ועל מיסי פחמן. בטבלה 5.1 מוצגת הקצאת מס ייצוגית. עם זאת, הקצאה זו מחייבת התאמה לנסיבות המקומיות, למשל להיקף האחריות המוקצות.

לביזור אחריות לגיוס הכנסות צריכה להתלוות מערכת להשוואת יכולות לגיוס הכנסות, שנועדה לוודא שרובדי ממשל תת-לאומיים שונים יכולים לממן רמה דומה של שירותים ציבוריים בשיעורי מס דומים (ראו הנחיה 10).

העברות למטרה ייחודית צריכות לכלול התניה מבוססת תפוקה.

הנוסחאות לקביעת העברות מהממשל המרכזי, מענקים וכספים ייעודיים מהרמה המרכזית לרמות ממשל נמוכות יותר, צריכות להיות שקופות ולא סודיות.



טבלה 5.1 הקצאת מס ייצוגית

לאומית	לאומית/פרובינציאלית	ארצית/פרובינציאלית	מקומית	כל הרמות
מכס	מיסי הכנסה אישיים (מבוססי מגורים)	מיסי מכירות חד-שלביים	רכוש	מיסי בלו
מס ערך מוסף	שכר	רישומי רכב	מקרקעין	מיסוי "רעיון" (זיהום סביבתי)
מס הכנסת	בלו על אלכוהול וטבק	עסקים	היטלי השבחה/גבול	גולגולת
תאגיד תשואות/רווחי משאבים	תמלוגים	היטלי שימור	מס יסף על מס הכנסה אישי	חיובי משתמש
עושר/ירוושה			חנייה	
פחמן				

הנחיה 2. ודאו שכל הסמכויות הניתנות ממומנות כהלכה

רשימת תיוג	כן	חלקית	לא
<p>אין סמכויות ללא מימון</p> <ul style="list-style-type: none"> ברמות הפרובינציאליות/האזוריות ברמות המקומיות 			
רובדי ממשל תת-לאומיים אחדים לא כושלים בעמידה בתקני שירות			
ישנה שונות ניכרת בבסיסי מס בין ממשלות תת-לאומיות			
<p>קיימות העברות שוויון</p> <ul style="list-style-type: none"> להשוואת עלות להשוואת בסיס הכנסה 			
הנוסחאות לקביעת העברות מהממשל המרכזי, מענקים וכספים ייעודיים מהרמה המרכזית לרמות ממשל נמוכות יותר הן שקופות			
<p>אפשרויות שיתוף בסיסי מס זמינות למיסי הכנסה אישיים על בסיס מגורים ולמיסי פחמן</p> <ul style="list-style-type: none"> לממשלות פרובינציאליות/אזוריות לממשלות מקומיות 			

הנחיה 3

חזקו אוטונומיה פיסקלית
תת-לאומית כדי להעצים
אחריותיות



הגדרה

- ◁ אוטונומיה פיסקלית היא יכולתה של ממשלה תת-לאומית לבצע משימות פיסקליות (מיסוי, הוצאה, גיוס חוב ומימון) מבלי לבקש אישור/הבהרה/הרשאה מרמת ממשלה אחרת. ביחס לסמכויות מיסוי, פירוש האוטונומיה הפיסקלית הוא, שלממשלה תת-לאומית סמכות חוקתית/חוקית/מינהלתית לקבוע את השיעור ואת הבסיס של מקורות הכנסה מקומיים הן לגביית מס והן להוצאות מינהלה ושהיא מוסמכת להטיל שיעורים משלימים על בסיס מס הכנסה ברמה גבוהה יותר בחלק מההכנסות.
- ◁ אוטונומיית ההכנסה תהיה חזקה אם ההכנסות העצמיות הולמות פחות או יותר את האחריותות. כלומר, מימון רוב ההוצאות העצמיות, ואם רוב ההעברות מרמה גבוהה יותר מבוססות על נוסחה ואינן מותנות. בנוסף לכך, לרובדי ממשל תת-לאומיים גישה בלתי מוגבלת לשוק ההון, כדי לממן השקעות ארוכות בהנפקת אגרות או בקבלת אשראי.
- ◁ אוטונומיית הוצאה היא עצמאותה של ממשלה תת-לאומית בקבלת החלטות הקצאה מגזריות, בקביעת הרמה והרכב של ההוצאה בתחומים הייחודיים שבאחריותה, בקביעת תקני שירות, בקביעת צורות ייצור, בחלוקה/אספקה, בתכנון מקומי וברכש ללא פנייה לרמת ממשלה גבוהה יותר.
- ◁ אחריותיות תת-לאומית משמעה, שממשלה תת-לאומית נותנת את הדין בגין קבלת החלטותיה בעיקר כלפי ציבור הבוחרים שלה.
- ◁ המונח "אוטונומיית מס" כולל היבטים שונים לחירות של רובדי ממשל תת-לאומיים לגבי מיסיהן. המונח כולל מאפיינים, כגון זכותה של ממשלה תת-לאומית ליצור או לבטל מס, לקבוע שיעורי מס, להגדיר את בסיס המס או להעניק קצבאות מס או הקלות לפרטים ולחברות (טבלה 5.2). בחלק מהמדינות, המיסים לא מוקצים לרמת ממשל מסוימת אחת, אלא משותפים בין הממשלה המרכזית לבין הממשלות התת-לאומיות. הסדרי שיתוף מס אלה מונעים שליטה יחידה של ממשלה תת-לאומית בשיעורי המס ובבסיסו, אולם רובדי ממשל תת-לאומיים יכולים לדון יחד עם הממשלה המרכזית בנוסחת השיתוף.



טבלה 5.2: מתודולוגיית דירוג ה-OECD לסמכות מיסוי

הממשלה התת-לאומית הנמענת קובעת את שיעור המס והקלות מס בלא צורך בהתייעצות עם הממשלה ברמה גבוהה יותר.	א' 1
הממשלה התת-לאומית הנמענת קובעת את השיעור ואת ההקלות לאחר התייעצות עם הממשלה ברמה גבוהה יותר.	א' 2
הממשלה התת-לאומית הנמענת קובעת את שיעור המס וממשלה ברמה גבוהה יותר לא מעלה או מורידה את המגבלות על השיעור שנבחר.	ב' 1
הממשלה התת-לאומית הנמענת קובעת את שיעור המס וממשלה ברמה גבוהה יותר קובעת מגבלות גבוהות ו/או נמוכות יותר על השיעור שנבחר.	ב' 2
הממשלה התת-לאומית הנמענת קובעת הקלות מס, אולם קובעת רק קצבאות מס.	ג' 1
הממשלה התת-לאומית הנמענת קובעת הקלות מס, אולם קובעת רק זיכויי מס.	ג' 2
הממשלה התת-לאומית הנמענת קובעת הקלות מס וקובעת הן קצבאות מס והן זיכויי מס.	ג' 3
ישנו הסדר שיתוף מס, שבו רובדי ממשל תת-לאומיים קובעים את חלוקת ההכנסה.	ד' 1
ישנו הסדר שיתוף מס, שבו ניתן לשנות את חלוקת ההכנסה רק בהסכמת ממשלות תת-לאומיות.	ד' 2
ישנו הסדר שיתוף מס, שבו חלוקת ההכנסה נקבעת בחקיקה וממשלה ברמה גבוהה יותר יכולה לשנותה, אולם בתדירות שלא עולה על פעם בשנה.	ד' 3
ישנו הסדר שיתוף מס, שבו ממשלה ברמה גבוהה יותר קובעת מדי שנה את חלוקת ההכנסות.	ד' 4
קיימים מקרים אחרים, שבהם הממשלה המרכזית קובעת את שיעור ובסיס המס של הממשלה התת-לאומית.	ה'
אף אחת מקטגוריות א', ב', ג', ד' ו-ה' לעיל אינה תקפה.	ו'

הערה:

זהו הסיווג שבו נעשה שימוש באיסוף הנתונים, אולם ייתכן שתידרש הבהרה בעתיד. לדוגמה, לא ניתן להחיל את חלוקת המשנה של קטגוריה ג' על מיסי מכירות (לרבות מע"מ), שבהם התפיסה של קצבאות וזיכויים לא קיימת. כמו כן, ייתכן שהולם יותר להתאים את ההגדרה של קטגוריה ד' 3 באמירה, שהשינוי בדרך כלל פחות תכוף מפעם בשנה, כיוון שלא תמיד קיימות מגבלות חוקיות ייחודיות על התדירות.

מקור:

OECD (n.d.^[14]). OECD fiscal decentralization database: OECD network on fiscal relations across levels of government
<http://www.oecd.org/media/oecdorg/directorates/centrefortaxpolicyandadministration/A%20taxonomy%20of%20autonomy.doc>



מגמות ונתונים מרכזיים

- ◀ בעשורים האחרונים אוטונומיית המס במדינות ה-OECD גדלה מעט. מאז 1995 אוטונומיית המס גדלה על חשבון מערכות שיתוף מס (Blöchliger, & Kim, 2016^[15]).
- ◀ מבנה ההכנסה של ממשלה תת-לאומית משתנה ממדינה למדינה. בין המדינות בעלות שיעור המס הגבוה ביותר ברמה המקומית (לא כולל העברות סוציאליות) נמנות קנדה, דנמרק, פינלנד, גרמניה, איסלנד, יפן, שווייץ, ספרד, שוודיה וארצות הברית. שיעור ההכנסות המס אינו סמן לאוטונומיית מס, התלויה בגורמים רבים, כגון הזכות ליצור או לבטל מס, לקבוע שיעורי מס, להגדיר את בסיס המס או להעניק קצבאות או הקלות מס לפרטים ולחברות.
- ◀ האוטונומיה הפיסקלית במדינות ה-OECD גבוהה למדי, בעוד שאוטונומיה זו חסרה ברוב המדינות המפותחות, במיוחד באפריקה ובמזרח התיכון.

רציונל ויתרונות

- ◀ רובדי ממשל תת-לאומיים מתפקדים על הצד הטוב ביותר כאשר התושבים המקומיים מממנים בעצמם את השירותים המקומיים באמצעות מיסים והיטלים מקומיים (Kim, 2016^[15]; Geys, Heinemann, & Kalb, 2010^[16]). בדרך זו מועצמות היעילות והאחריותיות של אספקת השירות המקומי. תושבים מקומיים אומדים את העלויות ואת היתרונות של אספקת השירות המקומי ואת ביצועי הממשלה המקומית מול עצמה ומול תחומי שיפוט סמוכים. אומדן ביצועים זה מעצים את קולם של התושבים ואת אפשרויות היציאה שלהם ממימון השירות וכן מאפשר התנהגויות הצבעה בקלפי והצבעה "ברגליים".
- ◀ אוטונומיה פיסקלית מאפשרת גם תחרות השוואתית, המעודדת פוליטיקאים מקומיים למקסם את רווחת התושבים המקומיים במקום לקדם את מטרותיהם האישיות. מחקר אמפירי שערכו Geys, Heinemann, & Kalb, בעזרת פאנל נרחב של רשויות גרמניות, מראה שיש לאוטונומיה פיסקלית מקומית השפעה חיובית משמעותית על מעורבות הבוחרים ועל יעילות וחיסכון (2010^[16]).

דוגמאות ליישום מיטבי

מדינות פדרליות

- ◀ בקנדה, בשווייץ ובארצות הברית, מידת האוטונומיה הפיסקלית גבוהה ברמה הארצית והמקומית. הממשלה הפדרלית הקנדית מספקת שירותי משטרה לרשויות קטנות יותר על בסיס אגרה.² Revenue Canada מציעה שירותי גביית מס ללא אגרה, אם הרשויות מסכימות לאחד את בסיס המס שלהן עם הממשלה הפדרלית, ונציגים מהנפות ומהמגזר הפרטי מכהנים במועצה המנהלת שלה.

מדינות אוניטריות

- ◀ בדנמרק, בפינלנד, באיסלנד, בניו זילנד ובשוודיה, מידת האוטונומיה הפיסקלית גבוהה ברמה המקומית. מדינות כגון הולנד, פולין ובריטניה העצימו לאחרונה את האוטונומיה הפיסקלית התת-לאומית (בהיקף צנוע יותר).



מהם הסיכונים שמהם כדאי להימנע?

- יש להימנע ממערכות פיננסים עם חלק מינורי של מימון ממקור עצמי, במיוחד במקרה של שירותים ציבוריים מקומיים. המימון העצמי והאוטונומיה הפיסקלית המלאה רצויים ביותר למימון שירותים רשותיים וכלכליים.
- השקיפות הפיסקלית חיונית לאחריותיות מקומית. האחריותיות המקומית נראית במיטבה בנוכחות ממשל פוליטי דמוקרטי ואקטיביזם אזרחי, אולם לשם כך המצביעים זקוקים למלוא המידע בנוגע לתפעולי הממשלה. יש להימנע ממערכות לא ברורות עם מידע מעורפל.
- חלק מלא או עיקרי במימון המקומי אינו אידיאלי לחלוקה מחדש בלא אמצעים נוספים, כיוון שבמקרה זה רובדי ממשל תת-לאומיים לאו דווקא מתחשבים בגורמים החיצוניים. לפיכך, במקרה של שירותי רווחה סוציאליים, יש לתת לרובדי ממשל תת-לאומיים אוטונומיה בעיצוב המקומי ובאספקה המקומית של שירותים, אולם מימון וקביעת סטנדרט מינימום על ידי רמות גבוהות יותר רצויים לטובת השוויון באספקת השירות. זאת, לאור ההבדלים ביכולותיהן הפיסקליות של ממשלות תת-לאומיות.
- כללים פיסקליים רופפים עלולים להיות בעייתיים, במיוחד אם העברות מהממשל המרכזי מהוות חלק ניכר ממימון הממשלות התת-לאומיות. לפיכך, ביחס לאשראי לממשלה תת-לאומית, דרושה מסגרת רגולציה ברמה גבוהה יותר לטיפול בסוגיות של פשיטת רגל וחדלות פירעון. כמו כן, דרושים כללים פיסקליים למשמעת פיסקלית, כדי למזער סיכונים פיסקליים ולהגביל פזיזות.



המלצות יישומיות

יש להעניק לרובדי ממשל תת-לאומיים מידה מסוימת של אוטונומיה בעיצוב ובאספקת האחריות שלהן לאספקת שירותים, בהתאם למגבלות הקבועות בתקנות נורמטיביות, כגון תקני שירות מינימליים.

חשוב שתהיה לרובדי ממשל תת-לאומיים מערכת מאוזנת המבוססת על סל הכנסות. דרושה מערכת מימון מגוונת, המבוססת על מענקים (במקרה של פונקציות מואצלות), הכנסות מס, תעריפים, אגרות והכנסת רכוש. הכנסות המס צריכות להיות שילוב של מיסים משותפים ושל מיסים ממקור עצמי, לרבות רמת מינימום של מיסים ממקור עצמי, במיוחד עבור מימון סמכויות בלעדיות. שיעור גבוה יותר של הכנסות עצמיות ממס עשוי לתרום ליעילות ולאחריותיות של רובדי ממשל תת-לאומיים ולניוד המשאבים ברמה הארצית/אזורית וברמה המקומית.

יש לאפשר לרובדי ממשל תת-לאומיים להיות גורם מתאם עבור שירותים שמספקות כל רמות הממשל בתחום השיפוט, וכך לגבי בעלי עניין נוספים הפועלים באזור הגיאוגרפי, כגון רשתות וארגונים מהמגזר הפרטי והשלישי.

הממשל המרכזי צריך לשמר שליטה לפחות בבסיסי המס העיקריים, כגון מס הכנסה אישי ומס הכנסת תאגיד. כיוון שהממשל המרכזי אחראי ליציבות כלכלית ולחלוקה מחדש, דרושה לו היכולת לתאם מדיניות מס.

יש לעודד רובדי ממשל תת-לאומיים ליצור הסדרי שותפות לאספקת שירותים עם רובדי ממשל נוספים ומעבר לספקים ממשלתיים, כדי ליהנות מיתרונות לגודל ולהיקף. יש להסמיך רובדי ממשל תת-לאומיים למקר החוצה חלק מהשירותים עבור היטל לממשלות אחרות ומעבר לספקים ממשלתיים.



הנחיה 3. חזקו אוטונומיה פיסקלית תת-לאומית כדי להעצים אחריותיות

לא	חלקית	כן	רשימת תיוג
			<p>ביחס לבסיסי מס המוקצים להם, לרובדי ממשל תת-לאומיים האוטונומיה:</p> <ul style="list-style-type: none"> • לקבוע בסיסי הכנסה • לקבוע שיעור מס • להיות אחראיים לגביית מס • לקבוע שיעורים משלימים על בסיסים מרמת ממשל גבוהה יותר • לקבוע חיובי/דמי משתמש לשירותים עצמיים
			<p>ההכנסות העצמיות של רובדי ממשל תת-לאומיים מממנות חלק גדול מהוצאותיהם</p>
			<p>רוב ההעברות מרמה גבוהה יותר:</p> <ul style="list-style-type: none"> • מבוססות על נוסחה • אינן מותנות • יציבות • צפויות
			<p>רובדי ממשל תת-לאומיים נהנים מגישה חופשית למימון שוק ההון:</p> <ul style="list-style-type: none"> • נטילת הלוואות למיזמי תשתית ארוכי טווח • הנפקת אגרות
			<p>לרובדי ממשל תת-לאומיים האוטונומיה:</p> <ul style="list-style-type: none"> • להחליט לגבי הקצאות מגזריות • להחליט לגבי הרמה והרכב של ההוצאה בכל קטגוריית שירות עצמי • לקבוע תקני שירות בהתאם לשירות • לבחור צורות ייצור (מיקור חוץ, ייצור עצמי, ייצור משותף) • להחליט לגבי רכש בהתאם למגבלות שקבעה הממשלה המרכזית • להחליט לגבי תכנון מקומי תוך התחשבות באסטרטגיית תכנון אזוריות וארציות • לכרות הסכמי שיתוף פעולה עם ממשלות ומעבר להן

הנחיה 4

תמכו בבניית יכולות
תת-לאומיות



הגדרה

- מדובר ביכולתם של רובדי ממשל תת-לאומיים למלא באופן יעיל ובר-קיימא פונקציות המוטלות עליהם. יכולת זו נוגעת להסמכה החוקתית/החוקית/המסורתית של ממשלה תת-לאומית, למשאביה, לסמכויותיה, לכישוריה ולארגונה ככלל, ליכולתה לנקוט בפעולה קולקטיבית, ליצור ולשמר ערך ציבורי.
- יכולת מינהלתית: יכולתה של ממשלה תת-לאומית לעמוד במשימות שלה באופן יעיל, הוגן, אחראי, בלתי ניתן להשחתה ומגיב. יכולת זו מצריכה מהממשלה התת-לאומית: (1) לספק שירותים איכותיים באופן יעיל וצודק; (2) לגייס עובדים, לפטר ולקבוע את תנאי העסקתם של עובדיה; (3) לתאם או לספק מדיניות ותוכניות במשותף עם ממשלות אחרות (אופקית ואנכית) ומעבר לבעלי עניין ממשלתיים; (4) להחזיק במשאבים המאפשרים ניהול פיסקלי ופיננסי זהיר עם מידת שקיפות ניכרת; (4) לבקר ולהעריך את שירותיה.
- יכולת מוסדית: קיומם של מוסדות יעילים בנוגע לחקיקה, לניהול, לשותפות, לתיאום בין-ממשלתי וחץ ממשלתי, לביקורת, להערכה ולמשוב אזרחי.
- יכולת אסטרטגית: היכולת לקבוע יעדים אסטרטגיים בתחומים חברתיים, פוליטיים וכלכליים ולממשם במועד.
- יכולת ניהול פיננסי: יכולתם של רובדי ממשל תת-לאומיים להבטיח יעילות ויושרה בניצול משאבים פנימיים וחיצוניים. בכלל זה ניהול מזומנים, תהליכי רכש שקופים למזעור השחיתות, היכולת להחליט כיצד ומתי לנצל חוב, כיצד להעריך רווחיות חוב, איזה חוב לנצל, כיצד להנפיק ואיך לנהל חוב, כיצד להשתמש בבקורות פנימיות ובביקורות פנימיות וחיצוניות להבטחת יעילות ויושרה.

מגמות ונתונים מרכזיים

- ◁ רפורמות ביזור תרמו לחשיבות היחסית של רובדי ממשל תת-לאומיים במימון ובאספקת תוכניות במגזר הציבורי. כדי לבצע את המשימות החדשות שהוקצו להם ביתר יעילות, גדל הדגש על העצמת היכולת של רובדי ממשל תת-לאומיים לעמידה באתגרים חדשים. אף שרובדי ממשל תת-לאומיים חותרים לעמוד באתגרים אלה, הם מתמודדים עם מכשולים ניכרים בשל מגבלות משאבים או יכולת לקויה.
- ◁ סקר שערכו ה-OECD וועדת האזורים של האיחוד האירופי (Committee of Regions, CoR), בשנת 2015, מראה שבכל המדינות שנסקרו, היכולות של הממשלות התת-לאומיות משתנות בין מדינה למדינה ואינן תואמות את האחראיות שלהן. רשויות קטנות נפגעות בשל גישה לא מספקת לכוח אדם מיומן, מבחינת כישורי ניהול, כישורים טכניים ומאגר ספקי שירות. רשויות גדולות יותר, לעומת זאת, מתמודדות עם משימות מורכבות של תכנון, תשתית תחבורה ועיוור, כאשר לכוח האדם בהן אין את המיומנויות והכישורים הדרושים לטיפול יעיל במשימות אלה.



רציונל ויתרונות

- יכולת מינהלתית, מוסדית ואסטרטגית חיונית לתפקודה של ממשלה תת-לאומית. היא חיונית במיוחד לאסטרטגיות של פיתוח אזורי, המחייבות משוב אזרחי מהותי ותיאום בין רמות ממשל ורמות חוץ ממשלתיות.
- הדרישות לאספקת שירות אחיד מכל הממשלות המקומיות יוצרות "צווארי בקבוק" נוספים, אם חלק מהממשלות המקומיות לא יכולות לעמוד בהן או אם העמידה בהן אינה אחת מהעדיפויות שלהן. לאור היכולות ההטרוגניות, מענקים תחרותיים, מימון שוק הון ושותפויות פרטיות-ציבוריות (PPP) מחריפים את הקשיים הנובעים מהיעדר יכולות בממשלות מקומיות, במיוחד באלה הכפריות, ועלולים לתרום להחרפת הפערים המקומיים.

דוגמאות ליישום מיטבי

מדינות פדרליות

- בארצות הברית, ליגת הרשויות (National League of Cities), ארגון התנדבותי של רשויות, הקים אוניברסיטה המעבירה הכשרות מקוונות ואישיות בנוגע לממשל רשותי. הארגון אף מפיק ארגזי כלים וחומרי הדרכה לשימוש של מנהיגים וגורמים רשותיים. בקנדה, פדרציית הרשויות הקנדיות (Federation of Canadian Municipalities) ממלאת תפקיד דומה בפיתוח יכולות.
- בשווייץ, ה-Regiouisse היא יחידת הרשת לפיתוח אזורי. היחידה הושקה בשנת 2008 על ידי משרד הכלכלה כאמצעי נלווה ליישום המדיניות האזורית החדשה (New Regional Policy, NRP) והיא מסייעת למשרד ביישום המדיניות ברמת המדינה, הקנטונים והאזורים. סיוע זה מתבצע באמצעות אספקת ניהול ידע שיטתי, הזדמנויות רישות (נטוורקינג) וחינוך. משימתה העיקרית של היחידה היא שיפור ניהול הידע ל-NRP ולפיתוח אזורי ככלל. ברשות היחידה מערך של כלים משולבים לניהול ידע, שאותו היא מפתחת בעקביות.

מדינות אוניטריות

- בשנת 2007 יצרה צ'ילה את ה-Academia de Capacitación Municipal y Regional לחיזוק יכולות תת-לאומיות. אקדמיה זו שואפת להיות מקור התייחסות טכני לסגל תת-לאומי, כדי לחזק את משאבי האנוש בממשלות רשותיות ואזוריות ולתמוך במגוון ידע המועיל במצבים טריטוריאליים שונים. האקדמיה מספקת הכשרה בחינם, באופן אישי ומקוון, למשרתי ציבור. בנוסף, בשנת 2014 נוצרה קרן להכשרת משרתי ציבור רשותיים, הממנת לימודים טכניים ומקצועיים לסגל רשותי (OECD, 2017^[7]).
- בקולומביה, ה-KiTerritorial הוא ארגז כלים שפיתח משרד הפיתוח הלאומי (DNP), המציע כלים ייחודיים לתמיכה במנהיגים מקומיים ביצירת תוכניות פיתוח טריטוריאלי (PDT). ארגז הכלים מסודר סביב ארבעה תחומי תפעול, שעל רובדי ממשל תת-לאומיים לציית להם בפיתוח ה-PDT: (1) אבחון; (2) אסטרטגיה; (3) תוכנית השקעה; (4) ניטור והערכה. ה-DNP אף פיתח מדד יכולת מוסדית ברשויות, המאפשר מדידת ביצועים רשותיים בארבעה ממדים: אפקטיביות, יעילות, ציות לדרישות חוקיות וניהול. המדדים מתפרסמים מדי שנה ותורמים להעצמת האחראיות כלפי האזרחים (OECD, 2016^[7]).
- האיחוד האירופי חיזק את התמקדותו ביכולת מינהלתית לשימוש בכספים לשנים 2014-2020. מדינות האיחוד האירופי נדרשות לקבוע מדדים לביצועים, להגדיר אחריות בצורה בהירה, להפריד פונקציות ניהול וביקורת ולוודא את יציבות הסגל ואת הסמכותיו. כ-4.3 מיליארד אירו יוקצו לרשויות ציבוריות לבניית יכולות מוסדיות נוספות ולהגברת יעילות המינהל והשירותים הציבוריים (עלייה של 72% לעומת 2007-2013). לתקופת הכספים שלאחר 2020, המועצה האירופית מציעה שהמדינות החברות יידרשו לפתח מפות דרכים לפעולות מתוכננות לאכיפת יכולות מינהלתיות ולניהול כספי האיחוד האירופי, תוך מיקוד ברובדי ממשל תת-לאומיים בעיקר.



מהם הסיכונים שמהם כדאי להימנע?

- יש להתאים את תוכניות פיתוח היכולות לצורכי יחידות הממשלה המקומית, בהתאם להערכה קפדנית של הצרכים המקומיים. לכל מקום נדרשת תוכנית ה"תפורה" לפי צורכי המקום.
- אין לראות בחוסר יכולת מסוימת מגבלה להצלחה. עם הזמן אפשר להתגבר על "צווארי בקבוק" ביכולות, בעוד שבטווח הקצר ניתן למלא פערי יכולת בעזרת יכולת אשראי/התקשרות עם התאחדויות של ממשלות תת-לאומיות, עם רמות ממשל גבוהות יותר או עם המגזר הפרטי.
- לעיתים קרובות, בתוכניות לבניית יכולת חסר ממד ארוך טווח. יש לזכור, כי בניית יכולת תת-לאומית וחיזוקה הם משימה ארוכת טווח, המחייבת משאבים ומחויבות פוליטית מתמשכת הן מצד הרמה התת-לאומית והן מצד הרמה המרכזית/פדרלית.
- לעיתים קרובות, תוכניות לבניית יכולת הן צרות, כיוון שהן מתמקדות רק בהכשרה ובסיוע טכני ללא אבחון מקיף של הממדים השונים המעורבים.

המלצות יישומיות

ממשלות צריכות לנסות לחזק את היכולות של גורמים ומוסדות ציבוריים בגישה שיטתית, במקום להתמקד בסיוע טכני בלבד.

הממשלה המרכזית צריכה להעריך בקביעות את אתגרי היכולת באזורים השונים ולהתאים את המדיניות לחיזוק היכולות הנדרשות, כדי להתמודד עם צרכיהן השונים של הטריטוריות.

יש ליצור הכשרת סגל, הכוללת ניהול פיננסי ציבורי מקומי, ולחייב את הסגל הרלוונטי להשתתף בה. רצוי לתכנן הכשרת חובה לסגל מחלקת התקצוב בנוגע לשיטות תקציב, ליצירת תקציב, לביצוע תקציב, לניתוח הכנסות ולתכנון אסטרטגי.

חסכוני מאוד להפיץ מסמכי הנחיה רשמיים/מואחדים בתחומים, כגון תכנון, הערכה, רכש וניטור.

קדמו גיוס תחרותי וקידום המבוסס על כישורים ומדיניות תואמת, כגון סולמות שכר מיוחדים לתחומי מומחיות טכנית נחוצה.

רשויות ציבוריות מיוחדות, המתמחות בהכשרות ממוקדות והמשרתות מספר תחומי שיפוט, תורמות לתמיכה ביכולות תת-לאומיות (כגון יחידות PPP, רשויות לפיתוח אזורי).



הנחיה 4. תמכו בבניית יכולת תת-לאומית

רשימת תיוג	כן	חלקית	לא
<p>לרובדי ממשל תת-לאומיים היכולת המינהלתית:</p> <ul style="list-style-type: none"> • להכין תוכניות פיזיות ופיננסיות ולהעריך תוכניות חלופיות • לפתח וליישם מדיניות הולמת • לפתח מסגרות רגולציה וחוק • לפתח ולנהל שותפויות • לתאם את פעילויותיהם של בעלי עניין מרובים • להכין את תקציביהם • לקבוע דרישות הכנסה לאיזון תקציבי ולגייס הכנסות נוספות • לקבוע צורכי מימון הון עצמיים • לפנות למימון שוק ההון בהתאם לצורך • לקבוע צורכי איוש • לפתח מסגרת לניהול משאבי אנוש • לאפשר מנגנוני אספקת שירות חלופיים • לערוך בקורות וביקורות פנימיות • לוודא יושרה ושקיפות בתהליכי הרכש • לבצע הערכה תקופתית של תוכניות 			
<p>לרובדי ממשל תת-לאומיים היכולת האסטרטגית:</p> <ul style="list-style-type: none"> • לפתח תוכניות אסטרטגיות לפיתוח כלכלי מקומי ואזורי • לקבוע מטרות ויעדים מציאותיים 			
<p>לרובדי ממשל תת-לאומיים יכולת הניהול הפיננסי:</p> <ul style="list-style-type: none"> • להחליט לגבי נוהגים טובים יותר לחשבונאות ולדיווח פיננסי • להנפיק חוב ולנהל אותו 			

הנחיה 5

בנו מנגנונים הולמים לתיאום
בין רמות הממשל



הגדרה

תפקוד ממשל מרובה רבדים מצריך רשת צפופה של אינטראקציות פוליטיות ובירוקרטיות מרכזיות/אזוריות/ מקומיות, במיוחד בתחומים שבהם קיימת אחריות משותפת. רשת זו מחייבת פיתוח מנגנונים ותהליכים רשמיים ולא-רשמיים, אנכיים ואופקיים לייעוץ, לתיאום, לשיתוף פעולה ולקבלת החלטות משותפת בין רמות הממשל. רשת זו צריכה לכלול גם קובעי מדיניות וגורמים רשמיים בכירים, כלומר פורומים בין-ממשלתיים וייעוץ חקיקתי באמצעות פורומים בין-חקיקתיים. האינטראקציות בין פורומים אלה יכולות להתאפיין בשיתוף פעולה ובייעוץ, או במקרים מסוימים בכפייה, בהתאם ליחסי הכוחות בין רמות הממשל השונות במדינה.

מגמות ונתונים מרכזיים

אף שנותרו אתגרים רבים, חלק ממדינות ה-OECD, במיוחד פדרליות ונורדיות, שיפרו את התיאום האנכי בין רמות הממשל (OECD, 2019 forthcoming^[18]).

חלק ממדינות ה-OECD יצרו פלטפורמות תיאום אנכי, במיוחד במדינות פדרליות. 11 מדינות OECD יישמו מבני תיאום, שלעיתים קרובות, נוגעים לסביבה, לתשתית, לתחבורה, לטכנולוגיה ולפיתוח. ב-14 מדינות הממשלה הלאומית צריכה להיוועץ ברובדי ממשל תת-לאומיים לפני שהיא קובעת תקנות חדשות (OECD, 2017^[19]).

בחלק מהמדינות, המשבר הפיננסי בשנים 2007-2008 הוביל להשקעה הן בגופים אד-הוקים והן בגופים קבועים לתיאום אופקי ואנכי, אף שבחלק מהמקרים מדובר רק ברמת הביניים. מאז המשבר, נעשה שימוש במועצות פיסקליות ובבריתות יציבות פנימיות כדי לחזק תיאום פיסקלי מרובה רבדים בניהול מקרו-כלכלי. אוסטריה, בלגיה, ברזיל, גרמניה, איטליה, פורטוגל וספרד חיזקו או הרחיבו מוסדות אלה בשנים האחרונות (OECD, 2017^[19]).

ועדות קבועות ומועצות ייעוץ בין-ממשלתיות, היוצרות אפיק קבוע לשיתוף פעולה ולתקשורת בין צדדים ובין רמות ממשל, יכולות בבוא העת להוות תשתית לרפורמה, למרות עלותה והזמן הדרוש להקמתה. יצירת תרבות של שיתוף פעולה ושל תקשורת קבועה חיונית לממשל מרובה רבדים ולהצלחת רפורמה ארוכת טווח.

מבין 15 הממדים של האיכות המוסדית לניהול השקעה ציבורית יעילה, תיאום מרכזי-מקומי הוא הממד שבו כלכלות מתקדמות נוטות להיכשל (IMF, 2015^[20]).



רציונל ויתרונות

- ◁ ממשל מרובה רבדים טומן בחובו ניהול תלות הדדית בין רמות ממשל וסדרת פערים או כשלי תיאום שעלולים להיווצר ביניהן (Charbit and Michalun, 2009^[22]; OECD, 2014^[10]; 2013^[21]). ניתן להתגבר על כשלי תיאום אלה בעזרת כלי ממשל, כגון פלטפורמות דו-שיח, שותפויות/חוזים בין רמות ממשל, הסדרי מימון משותף וכולי.
- ◁ פורומים בין-ממשלתיים יכולים לשפר את תפקודן של מערכות מרובות רמות עם עלויות אחזקה נמוכות למדי, בעזרת הסכמים ניהוליים/חקיקתיים. עם זאת, כדי להבטיח את השרידות של מנגנונים אלה ואת ההסכמה הפוליטית הנרחבת הנדרשת להם, במיוחד בנוגע לסוגיות בעלות משמעות חוקתית, יש להכפיף אותם לאשרור על ידי המחוקקים המעורבים ועליהם להיות פתוחים לבדיקה.
- ◁ תנאים אחדים, התלויים זה בזה, יכולים לאפשר דו-שיח יעיל בין רמות הממשל. תנאים אלה כוללים, למשל: פשטות מידע ומשוב, שקיפות, התקשרות רוחבית, אמינות.
- ◁ מדינות בעלות הסדרי תיאום מפותחים, כגון ועדות בין-ממשלתיות ופגישות רשמיות קבועות, נהנות מיתרון יחסי בהצגת רפורמות וביישומן (OECD, 2017^[19]; 2013^[21]).

דוגמאות ליישום מיטבי

מדינות פדרליות

- ◁ באוסטרליה, מועצת הממשלות האוסטרליות (Council of Australian Governments, COAG), שהוקמה בשנת 1992, היא הפורום הבין-ממשלתי הגבוה ביותר שבו מיוצגות כל רמות הממשל. תפקיד ה-COAG הוא ליזום, לפתח ולנטר את היישום של רפורמות מדיניות בעלות חשיבות לאומית, המחייבות שיתוף פעולה מצד ממשלות אוסטרליה (לדוגמה בנושאים, כמו: בריאות, חינוך והכשרה, רפורמה ילידית, התפתחות פעוטות, דיוור, רפורמה מיקרו-כלכלית, שינוי אקלים ואנרגיה, רפורמת מים והסדרי אסון טבע). סוגיות עשויות לנבוע: מדיוני מועצת שרים; מאמנות בינלאומיות המשפיעות על ארצות ועל טריטוריות; מיוזמות גדולות של אחת הממשלות (במיוחד ממשלת אוסטרליה), המשפיעות על ממשלות אחרות או מחייבות שיתוף פעולה מצדן. COAG נפגשת בהתאם לצורך, אולם בדרך כלל פעם ברבעון. תוצאות פגישותיה נכללות במזכרים המופצים בתום כל אחת מהפגישות. לעיתים, כאשר מסוכמים הסכמים רשמיים, הם מגולמים בהסכמים בין-ממשלתיים.
- ◁ בשנת 1971 הקימו הקנצלריות הפדרליות האוסטריות וה-länder את הוועידה האוסטרית לתכנון מרחבי (Österreichische Raumordnungskonferenz, ÖROK) כפלטפורמה משותפת לתיאום תכנון מרחבי. פלטפורמה זו כוללת את כל משרדי הממשלה הפדרלית, את ה-länder ואת משריית התאחדויות הרשויות והשותפים הסוציאליים. כיום פועלת ÖROK כממשק רשת מרכזי למדיניות אזורית ולתוכניות הכספים המבניים (Structural Funds) של האיחוד האירופי באוסטריה. הקנצלר הפדרלי מכהן כיו"ר הגוף הניהולי שלה, הכולל את כל השרים הפדרליים ומושלי הארצות, את נשיאי איחוד העיירות האוסטריות ואיחוד הקהילות האוסטריות ואת נשיאי השותפים הסוציאליים והכלכליים כיועצים. ההחלטות מבוססות על הסכמה. ברמה המינהלתית, גורמים רשמיים בכירים מהרשויות הטריטוריאליות ושותפים סוציאליים וכלכליים הקימו ועדות נושא וקבוצות עבודה כדי לבצע את המשימות ואת המיזמים של ÖROK.
- ◁ בגרמניה אושר דגם משולב או שיתופי של פדרליזם, שבו הממשלה הפדרלית מובילה בנושאי חקיקה³ וקביעת מדיניות, והממשלות (ה-länder) אחראיות ליישום המדיניות בשיתוף פעולה עם ממשלות מקומיות. לפיכך, נחוץ פדרליזם ניהולי כדי שהפדרליזם יצליח. מתוך הכרה בכך פיתחה גרמניה רשת בין-ממשלתית צפופה. הקנצלרית ומנהיגי 16 ממשלות ה-länder Ministerpräsidenten, נפגשים בקביעות כדי לסכם סוגיות עיקריות, כגון שיתוף



מס ושוויון פיסקלי ואת היישום של חוקים פדרליים. ועידות שרי הכלכלה ושרים מכל התחומים הפונקציונליים ופגישות של הגורמים הבכירים במשרדי הממשלה הרלוונטיים, תומכות בפגישות דלעיל. במקור, פגישות אלה היו חלק מהתהליך שחייבה החוקה בשם "משימות (מיזמים) משותפות". רפורמות החוקה משנת 2006 ביטלו דרישה זו, אולם הרשת הצפופה של קשרי פדרציה-länder-רשמיים ולא רשמיים כאחד, ממשיכה לגדול לאור האינטגרציה הטבועה בפדרליזם הגרמני (Lhotta, & Blumental, 2010^[23]).

מדינות אוניטריות

- ◀ בצרפת, אסטרטגיות טריטוריאליות מסוכמות כהסדרים חוזיים בין רמות ממשל דרך חוזי תכנון מדינה-מחוז (contrat de plan État-région), המחייבים החלטות משותפות ומימון משותף של התערבויות.
- ◀ באיטליה, הפורומים הבין-ממשלתיים הם שלוש ועידות נפרדות – מדינה-אזורים, מדינה-רשויות מקומיות, ומדינה-אזורים-רשויות מקומיות.
- ◀ בדנמרק, בפינלנד, בנורבגיה ובשוודיה ממשלות מרכזיות ומקומיות (דרך התאחדויות הממשלות המקומיות שלהן) נפגשות בקביעות כדי לדון בסוגיות מדיניות ויישום. פינלנד מציעה תמריצים פיננסיים לשיתוף פעולה בין-רשותי באספקת שירות.
- ◀ בשנת 2015 הקימה פורטוגל את המועצה לדו-שיח טריטוריאלי, בראשות ראש הממשלה ובהשתתפות נציגי הממשל המרכזי והרשויות המקומיות, כדי לאפשר דו-שיח מתמשך בסוגיות מדיניות ותוכנית חשובות. מעבר לפורומים הקבועים ליעוץ בין-ממשלתי, ישנן גם ועדות ומועצות אד-הוקיות לאפשר דו-שיח בין-ממשלתי ודו-שיח של החברה האזרחית בסוגיות קשות לפתרון.
- ◀ ועדת השלטון המקומי בניו זילנד היא גוף קבוע עצמאי הבודק רפורמות מקומיות שנוצרו בהתאם לחוק הממשלה המקומית משנת 2002, כאשר המטרה המפורשת היא קישור בין מפלגות בהקשר של צרכי ממשל מרובה רבדים (OECD, 2017^[19]).

מהם הסיכונים שמהם כדאי להימנע?

- ◀ חשוב להימנע מריבוי מנגנוני תיאום כלליים שאין להם פונקציה ברורה בתהליך קבלת ההחלטות ויש להם עלויות משמעותיות במונחי עסקה/הזדמנות.
- ◀ מערכת פתוחה ושקופה של תיאום בין-ממשלתי, הכוללת השתתפות רחבה של מחוקקים ושל חברה אזרחית, תהיה יקרה, תצריך זמן ועלולה להוביל למבוי סתום ו/או ל"מלכודת החלטה משותפת" תוך ייקור עלויות העסקה עבור האזרחים.
- ◀ במדינה שבהן הבית העליון בפרלמנט רואה עצמו מוסד עליון לתיאום בין-ממשלתי (כגון צרפת וגרמניה) עלולה להיות התנגדות פוליטית לפורומים בין-ממשלתיים.



המלצות יישומיות

כיוון שרוב האחריות משותפת, מנגנוני ממשל לניהולן הם חיוניים. יצירת תרבות שיתוף פעולה ותקשורת קבועה חיונית לממשל מרובה רבדים ולהצלחת רפורמה ארוכת טווח. כלים אלה לתיאום אנכי כוללים פלטפורמות דו-שיח, מועצות פיסקליות, הסדרים חוזיים, ועדות קבועות ומועצות ייעוץ בין-ממשלתיות.

כתבים רשמיים (כגון חוזי פיתוח אזורי) עוזרים בבניית אמון בין הצדדים וביצירת פרספקטיבה ארוכת טווח.

חשוב להימנע מהחלטות חד-צדדיות ללא היוועצות, כיוון שהן פוגעות באמון. יש למצוא את האיזון הנכון בין גישות מעלה-מטה לבין גישות מטה-מעלה.

פורומים בין-ממשלתיים (IGL/ILF) יכולים לעזור בהבהרה, בתיאום ובפיתוח של אפשרויות לרפורמה, לאספקה משותפת או להסדרי שותפות למדיניות מס, הוצאה, שיתוף הכנסה והעברות, אספקת שירותים ציבוריים ורגולציה.

ניתן להשתמש בפורומים בין-ממשלתיים כדי לאפשר: (1) חלוקת סמכויות ברורה בין רמות ממשל שונות, כדי ליצור חוזים מקיפים יותר של אזרחים עם כל אחת מרמות הממשלה; (2) גישה רחבה יותר למידע מצד אזרחים, מגזרי חברה אזרחית בעלי עניין ומחוקקים, כך שיוכלו לדרוש אחריות מוגרמים אלה; (3) מזעור של עלויות העסקה הנלוות להשתתפות, לניטור ולקבלת החלטות, עלויות רשות (כלומר עלויות שצוברים משתתפים ורשויות אחרות כדי לוודא שהרשויות המעורבות פועלות בנאמנות בשירות המנדטים שלהן) ועלויות חוסר ודאות; (4) יצירת מבנה תמריץ הן לרשויות החקיקה והן לרשויות המינהל, כדי שיצייתו לברית עם האזרחים.



הנחיה 5. בנו מנגנונים הולמים לתיאום בין רמות הממשל

רשימת תיוג	כן	חלקית	לא
<p>ישנם מוסדות רשמיים לתיאום אנכי בין ממשלות מרכזיות, אזוריות ומקומיות. אם כן, הם מוכתבים:</p> <ul style="list-style-type: none"> • בחוקה • בחקיקה לאומית • בצו מנהלי 			
<p>המנדטים של מוסדות אלה:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ניתנים במפורש • ניתנים באופן כללי מבחינת יעדים <p>ישנם מוסדות נפרדים לתיאום אנכי בין משרדי ממשלה ורשויות ממשל קווייות/מגזריות? אם כן:</p> <ul style="list-style-type: none"> • האם ישנם מנגנוני משוב של רשויות ממשל מגזריות לקבלת החלטות על ידי הממשל המרכזי ולהיפך? <p>האם מוסדות אלה מחויבים להיפגש?</p> <ul style="list-style-type: none"> • בקביעות • בהתאם לצורך בלבד <p>האם ההסכמים המושגים בפגישות אלה?</p> <ul style="list-style-type: none"> • מופצים לציבור • עוברים ניטור ביחס לציות יישום <p>האם הכלים להלן משמשים לאפשר תיאום אנכי?</p> <ul style="list-style-type: none"> • העברות מותנות • הסכמי שותפות • חוזים רשמיים • דירקטיבות מרכזיות ואזוריות • ניטור תוך שימוש במדדים לתוצאות שירות • ניתוח מראש ובדיעבד 			
<p>האם הממשל המרכזי יכול לקבוע הנחיות, לנטר את התוצאות ולשנות מדיניות במקרה שמתעוררת בעיה?</p>			
<p>האם הממשל ברמה הגבוהה יותר מעורב באופן פעיל במוסדות התיאום?</p>			

הנחיה 6

תמכו בשיתופי פעולה בין
אזורים ותחומי שיפוט



הגדרה

- שיתופי פעולה בין תחומי שיפוט קשורים למאפייני המקום או המחוז וליעדי המדיניות וההשקעה הנשקלים. מכאן, שלשיתופי פעולה אלה צורות מגוונות, כאשר בקצה אחד של הסקאלה נמצאים הסדרי אינטגרציה, כגון מיזוגים רשותיים או אזריים, שיכולים לכלול הפעלת ממשלת מטרופולין על ידי מיזוג כמה רשויות. "הגודל המיטבי" של המיזוג משתנה בהתאם להשקעה בתחומים, כגון תחבורה, חינוך ותברואה. מכל מקום, החלטות מיזוג יש לבסס על הערכה מקיפה של מגוון גורמים ולא רק על השקעות מסוימות.
- הסדרי תיאום גמישים יותר עשויים להתאים להשגת מטרות מדיניות או להפקת המרב מהשקעות מסוימות. הסדרים אלה כוללים יצירת רשויות משותפות, אסטרטגיות השקעה מתואמות, שיתוף פעולה רב-מוקדי באזורים רשותיים, שותפויות כפריות-עירוניות, שיתוף פעולה חוצה גבולות ופלטפורמות לדו-שיח ולשיתופי פעולה בין תחומי שיפוט. עידוד תיאום תת-לאומי אופקי לאספקת שירות ציבורי ולהשקעות יעילות הוא חיוני, כדי להגביר את היעילות באמצעות יתרונות לגודל וכדי להעצים את ההתאמה בין מדיניות של תחומי שיפוט סמוכים (או קשורים באופן אחר).
- שיתוף הפעולה חשוב למטרות אחדות: (1) לאספקת תשתית פיזית כאשר קנה המידה היעיל חורג לעיתים מגבולות של אזורים או של רשויות מקומיות; (2) להשקעות בפיתוח הון אנושי ובחדשנות כאשר הגבולות המינהלתיים והפונקציונליים לא דווקא חופפים; (3) לאספקת שירות ציבורי תת-לאומי, במיוחד במקרה של רובדי ממשל תת-לאומיים קטנים, שמשאביהם מוגבלים.
- הממשלה המרכזית חייבת לוודא שקיימת הפנמה של השפעות חיצוניות מרכזיות ושהשירותים מסופקים בהיקף מתאים. הממשלה המרכזית יכולה לתמרץ שיתופי פעולה בעזרת מערכת של העברות, או פשוט לייעד מענקים תואמים למיזמים ייחודיים כדי להבטיח היקף יעיל של השקעות ציבוריות מקומיות או של אספקת שירותים מקומיים. לרובדי ממשל תת-לאומיים עשוי להיות תמריץ לשותף פעולה גם ללא התערבות הממשלה המרכזית, במיוחד אם הם מממנים חלק גדול מאספקת השירות בעזרת הכנסות ממקור עצמי ואם השירותים כפופים לתקנות נורמטיביות חזקות. רובדי ממשל תת-לאומיים יכולים לחפש באופן פעיל הסדרי שיתוף פעולה כדי לשלוט בעלויות.
- שותפויות כפריות-עירוניות הן צורה של שיתוף פעולה המתקיים בתחומים פונקציונליים. שותפויות אלה נוגעות לטריטוריה, שבה אזורים כפריים ועירוניים מקושרים על ידי קישור פונקציונלי אחד או יותר (כגון שרשראות אספקה, נסיעות פרבריות, משאבים טבעיים). קישורים אלה מהווים את הבסיס לשותפות, המיועדת למטרות שונות (כגון שרשראות אספקה, מיתוג טריטוריאלי, אספקת שירות, הגנת הסביבה). היתרונות כוללים ייצור טובין ציבוריים, התחשבות בגורמים חיצוניים שליליים, השגת יתרונות לגודל ניכרים יותר, התגברות על כשלי תיאום וחיזוק יכולות.

מגמות ונתונים מרכזיים

- במדינות רבות חלה ירידה במספר הרשויות והאזורים כתוצאה מרפורמות מיזוג. לרוב, רפורמות מיזוג מובילות לירידה גם בשיתופי פעולה בין-רשותיים או בין-אזריים, כיוון שיחידות הממשלה התת-לאומית גדלות והצורך בשיתוף פעולה פוחת. בעשורים האחרונים יושמו רפורמות מיזוג רשותי, למשל, בדנמרק, בפינלנד, באירלנד, ביפן, בהולנד ובשוודיה.
- במקביל, רפורמות המעצימות את שיתופי הפעולה בין יחידות ממשלה תת-לאומיות צוברות פופולריות במדינות רבות, בהן איטליה, פולין ובריטניה. הרפורמות חלות לא רק על רמות רשותיות, אלא גם על רמות ביניים, כפי שקורה באיטליה, למשל.
- בעשורים האחרונים גדל מספר רשויות ממשל המטרופולין. לעיתים קרובות, הסיבה לכך הייתה הרצון של הממשל למצוא פתרונות שיתחשבו טוב יותר בתחומים הפונקציונליים המתפתחים באזורים מטרופולין, כלומר אי-התאמה בין גבולות מינהלתיים קיימים לבין פעילויות שוטפות באזורי המטרופולין.
- מגמה נוספת היא אזריות, המובילה ליצירה (או לחיזוק) של רמה אזרית אוטונומית ולשדרוג אזורים קיימים ו/או לחיזוקם המוסדי. רפורמות אזריות יושמו, למשל, בצרפת, ביוון, בהולנד, בספרד, בשוודיה ובבריטניה.



רציונל ויתרונות

- ◀ שיתוף פעולה בין-רשותי מאפשר לרשויות להפנים השפעות חיצוניות, להכניסן כשיקולים בניהול שירותים וליהנות מיתרונות לגדל לשירותים (כגון מים, פסולת, אנרגיה), לתשתית תחבורה ולטלקומוניקציה. גם השירותים עשויים להיות משותפים, למשל, משרד עורף ומינהל (המטפל בנושאים כגון שכה, פיננסים, ציות ובקרה), טכנולוגיית טלקומוניקציה ומידע, נושאים סביבתיים ותחזוקת פארקים, רכש משותף, שירותי חזית, כגון שירות לקוחות.
- ◀ בה בעת, שיתוף פעולה בין-רשותי מאפשר לרשויות לשמר את זהותן ואת הפונקציות שאינן מחייבות ייצור בקנה מידה גדול יותר או שאינן משפיעות על רשויות סמוכות.
- ◀ המשבר הפיננסי היה אחד המניעים החשובים מאחורי הרפורמות דלעיל, כיוון שאילץ ממשלות למצוא דרכים לשיפור המבנה הטריטוריאלי ולמציאת רווחי יעילות באמצעות יתרונות לגודל. הרפורמות מכוונות גם להפחתת ריבוי הרשויות.
- ◀ שיתוף פעולה בין-רשותי מאפשר לממשלות מקומיות להשקיע בהיקפים נכונים לקבלת שירותים מקומיים טובים ומגוונים יותר וזמני עיבוד משופרים, לאימוץ שירותים חדשניים, משוכללים ומיוחדים (למשל דרך יישום טכנולוגיות משותפות) ולשיפור בביצועי הסגל ובגישה למומחיות, במיוחד במקומות מרוחקים הסובלים ממחסור בכישורים. הסדרי השירותים המשותפים מפותחים מאוד במדינות, כגון אוסטרליה, אירלנד, ניו זילנד ובריטניה. צרפת היא המדינה היחידה ב-OECD שהעניקה סמכות מיסוי ממקור עצמי לרשויות בין-רשותיות.

דוגמאות ליישום מיטבי

- ◀ הסדרי שיתוף הפעולה הבין-רשותי ב-OECD מפותחים ומגוונים מאוד. הם נבדלים אלה מאלה ברמת שיתוף הפעולה, החל מצורת הקשר החלשה ביותר (הסכמי שיתוף פעולה למטרה יחידה או לכמה מטרות) ועד לחזקה ביותר (רשויות על-רשותיות עם פונקציות מואצלות ואפילו עם סמכויות מיסוי מואצלות). הסדרי שירותים משותפים אחרים נפוצים במדינות דוגמת אוסטרליה, אירלנד, ניו זילנד ובריטניה.
- ◀ בנוסף לכך, לעיתים קרובות רשות אחת משתייכת למספר גושים בין-רשותיים, וגודל הגושים משתנה משתי רשויות ל-20, וכולל קני מידה אזוריים.

מדינות פדרליות

- ◀ ברוב המדינות הפדרליות, מוסדות תיאום אופקי מרסנים סמכויות פדרליות והופכים במהירות למוסד חשוב לשיתופי פעולה אופקיים.
- ◀ בשנת 2006 הקימו ארצות אוסטרליה את מועצת הפדרציה האוסטרלית (Council of Australian Federation) לתיאום אופקי בין ארצות, להאחדת מדיניות ולהשפעה על מדיניות לאומית (Philimore, 2010^[24]).
- ◀ בקנדה הוקמה בשנת 2003 מועצת הפדרציה (Council of Federation), הכוללת ראשי נפה וטריטוריה. המועצה יצרה את כנס הראשים השנתי (Annual Premiers Conference, APC), שהיה קודם לכן פורום לא רשמי לתיאום אופקי. ה-APC נועד לפתח ולהציג עמדות נפה/טריטוריה משותפות בפועל מול הממשלה הפדרלית ולאפשר שיתוף פעולה בין נפות וטריטוריות בתחומי השיפוט שלהן.
- ◀ בגרמניה קיימת מסורת ותיקה של תיאום בין länder כדי להשיג תנאי מחיה "אחידים" (כיום "מקבילים") בתחומי כשירות ייחודיים ולהכללת המשוב של ה-länder לבקביעת מדיניות האיחוד האירופי. התייעצויות אלה מתקיימות דרך כנסי שרי ה-länder הנערכים בקביעות, שבהם משתתפים גם שרים פדרליים כמשקיפים. ישנן פגישות קבועות של גורמים רשמיים ושל מומחים הלומדים זה מניסיונו של זה.



מדינות אוניטריות

מדינות אחדות משתמשות במענקים ובתמריצים פיננסיים אחרים לעידוד שותפות אופקית באספקת שירות. בצרפת, יחידות בין-רשותיות המשתפות פעולה יכולות ליהנות גם ממקורות הכנסת מס משלהן. ועדות לשיתוף פעולה ולסוגיה/משימה ייחודית מטעם ממשלות מקומיות מהוות אפיק חשוב לתיאום אופקי.

בפינלנד, שבה לא קיים רובד ביניים – הרובד התת-לאומי מורכב מ-320 רשויות. לעיתים קרובות, הרשויות הפיניות קטנות מדי כדי לספק שירותי בריאות, השכלה גבוהה או שירותים סוציאליים בעצמן. לפיכך, שיתוף הפעולה הבין-רשותי ההתנדבותי נפוץ מאוד. הדרך הנפוצה ביותר להסדרת שיתוף פעולה היא הרשות העירונית המשותפת, שהיא ישות חוקית הממומנת על ידי הרשויות החברות בה ומונהגת על ידי ועדה שיעדו הרשויות החברות. רשויות עירוניות משותפות אינן כפופות להעברות מהממשלה המרכזית. אף ששיתוף הפעולה הבין-רשותי הכללי הוא התנדבותי, רשויות מחויבות בהקמת רשות עירונית משותפת לשירותי בריאות מיוחדים (בתי חולים) ולתכנון אזורי. בשנים האחרונות אמנם יושמו רפורמות מיזוג רשותי התנדבותי, אולם שיתוף הפעולה הבין-רשותי עדיין נפוץ כיוון שהוא מאפשר ניצול של יתרונות לגודל, במיוחד באזורים כפריים ודלי אוכלוסייה. שיתוף פעולה בין-רשותי מאפשר לרשויות להתמקד במשימות המתאימות ביותר ליכולותיהן. בשנים האחרונות המגמה הייתה יצירת יחידות גדולות עוד יותר לשיתוף פעולה, המסוגלות לשלב את כל שירותי הבריאות והשירותים הסוציאליים כדי לנצל יתרונות לגודל ולהיקף. אחדות מהרשויות אף העבירו במיקור חוץ את ייצור שירותי הבריאות והשירותים הסוציאליים לחברות פרטיות עם חוזים ארוכי טווח.

מהם הסיכונים שמהם כדאי להימנע?

- אין תיאום בלי עלויות. ללא השקעת מחשבה בתכנון האמצעים, עידוד שיתוף פעולה בין-רשותי או בין-אזורי ומיזוגים רשותיים עם העברות מזומנים או תמריצים פיננסיים אחרים, עלולים להיות יקרים וליצור מבנים לא מספקים.
- שיתוף פעולה בין-רשותי או בין-אזורי עלול להוביל לגירעון דמוקרטי אם מקבלי ההחלטות של הארגונים המשתפים פעולה נבחרים על ידי הארגונים החברים ולא על ידי התושבים המקומיים. דגמי ממשל אלה עלולים להיות לא ברורים לאזרחים וליצור בעיות של אחריותיות, במיוחד אם למקבלי ההחלטות יש עניין אישי בהם.
- דגמי ממשל מטרופולין מקיף עלולים להיות קשים להשגה מבחינה פוליטית ומינהלתית. כתוצאה מכך, ממשל המטרופולין עלול להיות מוגבל ליכולות ליבה מסוימות. כך נוצרים מאגרים ארגוניים ומינהלתיים שקשה לשלוט בהם ביעילות.



המלצות יישומיות

ניתן לבצע תיאום אופקי בעזרת מענקי מימון תואם (מאצ'ינג) ייעודיים, שיתופי פעולה בין-רשותיים ובין-אזוריים, או מיזוגים של יחידות ממשלה תת-לאומית. המערכת החוקית צריכה לאפשר כלים אלה.

יש לבסס את אמצעי התיאום על מידע איכותי בנוגע להשפעות חיצוניות, ליתרונות לגודל, להיבטים של דמוקרטיה מקומית ועל הבדלי יעילות באספקת שירות. יש לבסס את המידע המשמש לקבלת החלטות על מחקר ועל מסדי נתונים המתארים את אספקת השירות של רובד הממשל התת-לאומי מבחינת כסוי, איכות ויעילות.

ניתן לעודד שיתוף פעולה ומיזוגים התנדבותיים בעזרת מענקים זמניים המכסים חלק מהעלות של הקמת ההסדרים הללו. התמריץ העיקרי לשיתוף פעולה ולמיזוגים צריך להיות שיפור היעילות הצפוי ותוצאות שירות טובות יותר, לא התמיכה הפיננסית מרמת הממשלה הגבוהה יותר.

באימוץ רפורמות מיזוג או שיתוף פעולה כפוי, יש לבסס את ההחלטות על תוכנית רפורמה ארצית במבנה הממשל התת-לאומי. המבנה מרובה הרבדים הנוצר כתוצאה ממנה צריך לתמוך ביעדי המדיניות הפיסקלית.

יש לבסס אחוזי מימון תואם מהמדינה (מאצ'ינג) על גודל ההשפעות החיצוניות. שיעור מימון גבוה מדי עלול להוביל בקלות לבזבז, בעוד ששיעורי מימון נמוכים ייטיבו רק עם רובדי ממשל תת-לאומיים אמידים, במיוחד אם מערכת שוויון ההכנסות חלשה או לא קיימת.

בכל המקרים, יש ליצור מסגרות דיון רשמיות ולא רשמיות לדו-שיח מתמשך וקבוע בין נציגי ממשל תת-לאומי ומרכזי, כדי לדון ביעדי רמת השירות ואיכותו, במימון ממשלות תת-לאומיות וברפורמות קיימות ומתוכננות. דיונים קבועים בין הממשלה המרכזית לבין רובדי ממשל תת-לאומיים עוזרים בקידום הסדרי שיתוף פעולה ומאפשרים פעולות מתואמות יותר.

יש לקדם שותפויות כפריות-עירוניות כצורה של שיתוף פעולה חוצה תחומי שיפוט, כדי להאיץ את הצמיחה המכלילה באמצעות יצירת יתרונות מרובים, כגון הרחבת היתרונות של כלכלות מרכז (אגלומרציות), כדי להתגבר על כשלי תכנון ותיאום ולחזק יכולות.



הנחיה 6. תמכו בשיתופי פעולה בין אזורים ותחומי שיפוט

רשימת תיוג	כן	חלקית	לא
<p>ישנם מוסדות רשמיים לשיתוף פעולה אופקי:</p> <ul style="list-style-type: none"> • בין אזורים • בין רשויות מקומיות <p>ישנם מנגנונים רשמיים או תמריצים לעידוד תגובה מתואמת.</p> <p>אם כן, על ידי:</p> <ul style="list-style-type: none"> • אזורים • רשויות • עירייה ובעלי העניין בה (פרטיים למטרות רווח, מלכ"רים וכולי) 			
המערכת החוקית מתירה שיתוף פעולה ומיזוגים בין ממשלות תת-לאומיות			
ישנו מידע זמין בנוגע להשפעות חיצוניות וליתרונות לגודל באספקת שירות ובהשקעות על ידי ממשלה תת-לאומית			
ישנה תוכנית לרפורמה לאומית של מבנה ממשל תת-לאומי מיטבי, והתיאום האופקי מבוסס על תוכנית זו			
יש זיהוי של אזורים פונקציונליים ושימוש במדיניות השקעות בהתאם			
ישנם אינדיקטורים זמינים בנוגע לייצור שירות ציבורי, לכיסוי שירות, לצרכים, לאיכות וליעילות			
ישנה תוכנית כלל-ארצית למדיניות מטרופולין, המבוססת על תחומים פונקציונליים			
ישנן מסגרות דו-שיח אזריות ולאומיות לפיתוח אזור מטרופולין			
ישנה אפשרות לשותפויות עירוניות-כפריות			
ישנם תמיכה פיננסית ותמריצים לרפורמות תכנון וביצוע בנוגע לממשל מטרופולין			
המערכות שקופות והכללים נמסרים לאזרחים בבירור			
גופי שיתוף פעולה מובלים על ידי מנהיגים הנבחרים על ידי התושבים המקומיים או אחראים באופן אחר כלפי התושבים אותם הם משרתים			
היעילות נמדדת בקביעות ונתוני הניתוח זמינים			

הנחיה 7

חזקו ממשל חדשני וניסיוני
וקדמו מעורבות אזרחית



הגדרה

- המונח "ממשל השתתפותי" (ברמה התת-לאומית) מתייחס לגישות של ממשל ציבורי מקומי המאפשרות השתתפות ומעורבות של אזרחים פרטיים ושל בעלי עניין אחרים (כגון פרטיים למטרות רווח, מלכ"רים פרטיים, רשתות מבוססות אינטרנט או מבוססות תקווה/אמונה, קבוצות לעזרה עצמית) בדיונים בנוגע לקביעת מדיניות ציבורית ולאספקת שירותים ציבוריים מקומיים בשותפות או בתחרות עם המגזר הציבורי הרשמי.
- קיים מגוון רחב של גישות לבניית ממשל השתתפותי בעזרת שיטות וכלים שונים. למשל: התמקדות בשקיפות בעזרת שיטות ממשלה פתוחה, בנושאים כמו רכש פתוח ותחרותי, תקצוב ביצועים, גילוי מרבי, זכות האזרחים לדעת וממשל ממוקד-אזרחים או השתתפותי; תכנון ותקצוב משתפים, ניטור ביצועי חברה אזרחית, ביקורות סוציאליות, אמצעי דמוקרטיה ישירה (כגון משאלי עם בנוגע ליוזמות גדולות/מיזמים גדולים, הדחת נושאי משרות ציבור בשל אי-עמידה בחובות). חדשנות בממשל אחראי ומגיב הוא מנגנון נוסף המקדם ממשל מקומי כמאפשר שיפור תוצאות כלכליות וסוציאליות. כתבי אמנת לקוח/אזרח וגישות חדשות של מינהל ציבורי הם אמצעי נוסף לתמיכה בהשתתפות באמצעות ניהול מבוסס-תוצאות לאחריותיות הממשלה, לחדשנות מקוונת/טכנולוגית מידע ותקשורת (ICT) ולמיזמי פיילוט שניתן לשחזרם ברמה אזרחית או לאומית כדי לשפר את אספקת השירות.

מגמות ונתונים מרכזיים

- לעיתים קרובות, ממשלות מקומיות ברחבי העולם מנהיגות חידושים שנועדו לוודא שהממשלה מתפקדת טוב יותר, עולה פחות ומגלה מידה רבה של תגובתיות ואחריותיות כלפי התושבים המקומיים.
- רובדי ממשל תת-לאומיים שואפים ליצור ניסויים שנועדו ליידע אזרחים ולשלבם, כגון תקצוב ביצועים ויוזמות של ממשל פתוח, שבהן נוקטות ממשלות מקומיות אחדות בארה"ב. התכנון והתקצוב המשתפים, שהציגו בתחילה ממשלות מקומיות בברזיל, במדינות נוספות באמריקה הלטינית ובדרום אפריקה, התרחבו מאז לאזורים רבים אחרים בעולם. דוגמאות אחרות כוללות ביקורות סוציאליות ודירוגים על ידי האזרחים, כפי שנעשה בהודו; אמצעי דמוקרטיה ישירה כפי שנהוג בשווייץ ובארצות הברית; חידושים באחריותיות הממשלה, כגון ניהול המבוסס על תוצאות ואספקת תחרותית של שירותים ציבוריים מקומיים בניו זילנד, וממשלה מקומית כמאפשרת רשת ממשל כנהוג בוונקובר שבקולומביה הבריטית, קנדה.
- אין הרבה ראיות אמפיריות לגבי השפעת המעורבות האזרחית בממשל המקומי. מעורבות אזרחית נרחבת יותר בענייני הממשלה המקומית נותרה בגדר אתגר שלא נפתר אפילו במדינות ה-OECD.
- חידושים עכשוויים בממשל מקומי נועדו לקשר את האזרחים לכל ההיבטים והשלבים של תפעולי הממשלה המקומית, מרעיונות למדיניות וליישום. כך נבנה אמון האזרחים בממשלה המקומית תוך שיפור היושרה, היעילות והשוויון שבתפעולי הממשלה המקומית. אמון מוגבר זה תורם לתמיכה ציבורית נרחבת יותר, למימון משופר לעסקי הליבה של הממשלה המקומית וליוזמות חדשות. יוזמות אלה אף מגבירות את קולם של האזרחים ואת אפשרויות הבחירה והפרישה שלהם ובכך מהוות תמריצים חזקים לממשלות מקומיות לשאוף לביצועים טובים יותר באספקת שירות.
- תכנון ותקצוב משתפים מאפשרים לכל האזרחים ללמוד על תפעולי הממשלה ולדון, להתווכח ולהשפיע על הקצאת המשאבים הציבוריים. זהו כלי לחינוך, לתקשורת, להעצמת אזרחים ולחיזוק הביקוש לממשל תקין. תקצוב השתתפותי יכול לחזק ממשל מכיל, בכך שהוא מאפשר לקבוצות שוליים ולקבוצות מוחרגות להתבטא ולהשפיע על קבלת ההחלטות הציבורית החיונית לאינטרסים שלהן. אם מנהלים תקצוב השתתפותי כמו שצריך, הוא עשוי לשפר את תגובת הממשלות לצורכי האזרחים ולהעדפותיהם ואת האחריותיות שלהן לביצועים בהקצאת משאבים ובאספקת שירות.
- השימוש בנתונים המצטברים משירותים ציבוריים, שמספקים רובדי ממשל תת-לאומיים, הוא נושא מרכזי כרגע במדינות רבות. הדיגיטציה המהירה של השירותים הציבוריים הובילה לצורך דחוף בפתרון סוגיות של שיתוף נתונים,



ניתוח והגנת הפרטיות. כרגע נדרשים פתרונות העוזרים בחיסול מאגרים אנכיים במינהלות ציבוריות ומעצימים את שיתופי הפעולה בין תחומי שיפוט לבין רמות ממשל. פתרונות אלה כוללים שימוש בנתונים מקושרים ויצירת תצפית נתונים ומידע משותפת, לרבות נתונים פתוחים, בתוך רמות ממשל וביניהן (OECD, 2017^[25]). כל זה אמור לעזור לממשלות לתעדף את האימוץ של אסטרטגיית שיתוף כוללת, כדי לתאם מאמצים. נתונים פתוחים גם מאפשרים גישה ציבורית למידע ולקדם מעורבות ישירה יותר בקבלת ההחלטות.

דוגמאות ליישום מיטבי

מדינות פדרליות

- ◁ ממשלות מקומיות אוסטרליות משתפות פעולה לגבי שימוש בצורות חכמות משותפות ליישומים מקומיים, בפלטפורמות ICT משותפות לאיתור בירורים/עסקאות, במדידת זמני תגובה באספקת שירות וסקירת לקוחות, בקביעת מדדי ביצועים ובמדידת תוצאות ודיווחן (ALGA, 2017^[26]). "סדנאות יצירת הערך" (Value Creation Workshops) של אוסטרליה הן משאבים יקרי ערך לחיזוק יכולתם של גורמים בממשלה המקומית לערב אזרחים באמצעות הכשרה וגישה למומחיות רלוונטית.
- ◁ בברזיל, הניסוי שנערך בעיר פורטו אלגרה הוא אחד הניסויים המוקדמים והמוצלחים ביותר בתכנון ובתקצוב השתתפותי. ניסוי זה זכה להכרה נרחבת הודות להשפעתו החיובית על המעורבות האזרחית ועל השיפור באספקת שירותים, במיוחד לעניים.
- ◁ בקנדה הובילה ממשלת מטרופולין ונקובר בשנות ה-90 את אפשר ממשל הרשת, בכך שכינסה את כל בעלי העניין הרלוונטיים (מגזר פרטי, ארגוני חברה אזרחית, ממשלות נפה וממשלה פדרלית) כדי ליצור שותפות להתגברות על מפגעים רשתיים ולמאבק בשימוש בסמים ובפשעים אחרים בעיר. ממשלת המטרופולין תיאמה ופיקחה על הפעילויות של כל השותפים והצליחה להפוך את העיר לסביבת עבודה ומגורים בטוחה, נקייה ומשגשגת. יש רשויות בקנדה המפיקות דוחות תפקוד שנתיים בנוגע לביצועיהן הפיסקליים, הפיננסיים והשירותיים. אחרות (גם הפיניות) מודדות את ציפיות האזרחים, את סדרי העדיפויות שלהם ואת שביעות רצונם מהשירותים המקומיים, כדי לשפר את אספקתם (OECD, 2017^[27]).
- ◁ שווייץ היא אלופה בהעצמת אזרחים באמצעות כללי דמוקרטיה ישירה הנקבעת בחוקה. למשל: אזרחים עם רוב קולות מתאים במשאל עם יכולים לבטל חקיקה וזכאים להשתתף בדיון באמצעות משאלי עם לגבי מיזמים חשובים, גירעונות ורמות חוב ושינויים משמעותיים בנטלי מס.
- ◁ בארצות הברית, תפיסת תקצוב הביצועים החלה כתוצאה מחדשנות הממשל המקומי שחתרה להעצמת השקיפות של הוצאות התפעול שלה ולהצגת (מדידת) ביצועיה, כאמצעי המדגים שהמיסים המקומיים מקדמים את טובת הציבור המקומי. אמצעי דמוקרטיה ישירה בנוגע ליוזמות מבוססות אזרחים ביחס למיסוי, להוצאות ולאשראי מקומיים ולהדחת משרתי ציבור מקומיים תורמים להעצמת אחריותיות הממשלה המקומית כלפי התושבים. ממשלות מקומיות בקנדה ובארה"ב אף אימצו את מספר הטלפון האחד 311 כנקודת גישה מרכזית לכל השירותים המקומיים.

מדינות אוניטריות

- ◁ בשנים האחרונות נקטה צ'ילה בגישה רבת-פנים לקידום שקיפות ומעורבות אזרחית בתהליכים ציבוריים. גישה זו כוללת חיזוק מסגרות מוסדיות לזכות האזרחים לדעת. היא אף קידמה השתתפות אזרחית ודרישות חובה להקמת מועצה מייצגת רשותית של ארגוני החברה האזרחית (Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, COSOC) למעורבות אזרחית ולחינוך אזרחי.
- ◁ הממשלות המקומיות בפינלנד מערבות אזרחים דרך מגוון פורומים, כדי לקבל משוב לגבי שיפורים באספקת השירותים.



- ◁ ניו זילנד יצרה אחריותיות ממשלה מבוססת תוצאות באמצעות ניהול ציבורי מבוסס חוזים. מנהלים ציבוריים מקבלים גמישות מלאה בבחירות משוב ובמנגנוני אספקה, אולם נותנים את הדין בגין ביצועים לעומת הציפיות בחוזה.
- ◁ ארגון החדשנות הבריטי NESTA הוא אחד החלוצים הבולטים ביותר בתחום המעבדות הציבוריות והסוציאליות כאמצעי לטיפול באתגרים חברתיים באמצעות ניסויים מקומיים המבוססים על ראיות.

מהם הסיכונים שמהם כדאי להימנע?

- ◁ לתהליכים משתפים נלווים סיכונים. הם עלולים להסתיר את טבעה הלא-דמוקרטי, הבלעדי או האליטיסטי של קבלת ההחלטות הציבורית, בכך שייצרו מראית עין של השתתפות רחבה יותר ושל ממשל מכיל תוך שימוש בכספים ציבוריים לקידום האינטרסים של אליטות מקומיות חזקות.
- ◁ ניתן לנצל לרעה תקצוב השתתפותי כדי לאפשר הפעלת כוח לא לגיטימית ולא צודקת. למניעת זאת, על התהליך ההשתתפותי לזהות עד תום את הפוליטיקה המקומית ואת יחסי הכוחות הרשמיים והלא רשמיים, כדי שהתהליכים יניבו את התוצאות הרצויות לבוחר החיוני.
- ◁ סיכון נוסף הוא "עייפות" מצד האזרחים, במיוחד כשמתייעצים איתם או מערבים אותם, אולם הם לא רואים תוצאות, או כשהמשוב שלהם לא נלקח בחשבון במלואו. הסבירות לכך עולה כאשר גישות משתפות הופכות לסמליות בלבד ולא משמשות כנתון אסטרטגי בקבלת ההחלטות. צריך למצוא את האיזון.
- ◁ גישות משתפות ברמה המקומית מחייבות להנחות את המועצות המקומיות. כגופים נבחרים, מועצות מקומיות מבטאות את קולות האזרחים ואת העדפותיהם ומספקות פיקוח מטעם הבוחרים. גישות העוקפות את המועצות המקומיות עלולות להסתכן בהחלשת הממשל הדמוקרטי והאחריותיות ברמה המקומית.



המלצות יישומיות

יש להעצים אזרחים באמצעות הזכות לדעת והיתרונות של דמוקרטיה ישירה. יש להיזהר מאכיפת דרישות השתתפות דרך מסגרות חוק ורגולציה, כיוון שדרישות אלה עלולות להוביל לעלויות משמעותיות וגם לתגובות לכאורה מממשלות מקומיות ומאזרחים.

ודאו שמועצות מקומיות נבחרות הן הבעלים ובעלות השליטה ביוזמות משתפות ובמעורבות אזרחית.

הוסיפו לאמצעי השקיפות מערכות ממשלתיות היוצרות תמריצים לאחריות מבוססת אזרחים, כגון מענקים המבוססים על תפוקה ביחס לשירותים. זאת, כאשר לקולם של האזרחים, לבחירתם ולאפשרויות הפרישה שלהם יש השפעה ישירה על סכום המענק שהספק מקבל.

על ממשלה ברמה גבוהה יותר לעודד מעורבות אזרחית ואספקת שירות חדשנית ותחרותית באמצעות מענקי תפוקה מבוססי תחרות ופרסי הכרה.

השתמשו בכלי ICT/ממשלה מקוונת לאספקה טובה יותר של שירותים. כלי ICT יכולים לעזור לממשלה להבין טוב יותר מיהם משתמשי השירות וללמוד על צרכיהם. שלבו תשתית, כישורים, שירותים, מערכות ותהליכי ICT כדי ליצור ממשלה מקושרת לאספקת שירות יעילה. בחרו במיזמי פיילוט שיכולים להניב תוצאות מהירות ובשירותים הנכונים, שבהם תחוללו שינוי בעזרת ICT ואפיקי האספקה הטובים ביותר. שתפו פעולה עם ממשלות אחרות ועם שותפי אספקה. השתמשו ב-ICT כדי למדוד, לנטר ולהפיץ ביצועים אישיים.



הנחיה 7. חזקו ממשל חדשני וניסיוני וקדמו מעורבות אזרחית

רשימת תיוג	כן	חלקית	לא
<p>חלק מרובדי הממשל התת-לאומיים משתמשים בתקצוב השתתפותי. אם כן, התהליך משפיע על עדיפויות תקציב ועל הקצאתו</p>			
<p>הממשל התת-לאומי משתמש בכלי ICT/ממשלה מקוונת:</p> <ul style="list-style-type: none"> • למדידה ולניטור ביצועים • לדיווח על ביצועים • לשיפור גישה, יעילות ואיכות של שירותים ציבוריים • להעצמת המעורבות האזרחית 			
<p>הממשל התת-לאומי מחזק את אפשרויות הקול, הבחירה והפרישה של האזרחים באמצעות:</p> <ul style="list-style-type: none"> • כתב אמנה אזרחי • תקני שירות • דוח ביצועים שנתי • ביקורות ביצועים חיצוניות • כל ההחלטות, לרבות רכש ועלויות זיכיונות, מפורסמות באינטרנט • תקציבי תפוקה ודוח ביצועי אספקת שירות ידידותיים לאזרחים • דיון ציבורי פתוח 			
<p>רובדי ממשל תת-לאומיים מערבים אזרחים:</p> <ul style="list-style-type: none"> • בבניית הסכמות, דו-שיח וכנסים • במיפוי דיונים של מדיניות ושל אפשרויות לבחירת תוכניות • בסקירה דיונית לגבי סוגיות • בפגישות דיון (קבוצות מיקוד) לגבי סוגיות מדיניות ציבורית • בשימושים במדיה אלקטרונית/דיגיטלית למעורבות • בפגישות לגבי חזון לעתיד או לדיון בנושא ייחודי • באומדן השתתפותי • בתכנון אסטרטגי השתתפותי • בפאנלים של משתמשי שירות לאומדני שירות • בהעצמת צעירים • בכינוס חבר מושבעים/פאנל אזרחי להיוועצות או להעברת ביקורת על שירותים מקומיים • ביצירה ובכינוס של רשתות ספקי שירות מקומיים מעבר לממשלה 			

הנחיה 8

אפשרו והפיקו את המרב
מהסדרי ביזור אסימטריים



הגדרה

בביזור אסימטרי ההסדרים הפוליטיים, המינהלתיים והפיסקליים של תחומי שיפוט (כלומר אותה רמת ממשל) עשויים להיות שונים זה מזה. ביזור אסימטרי יכול להתקיים הן במדינות פדרליות והן במדיניות אוניטריות. בביזור אסימטרי פוליטי, חלק מרובדי ממשל תת-לאומיים מקבל שלטון עצמי פוליטי החורג מהנורמה או מההקצאה הממוצעת. מבחינה מינהלתית, ביזור אסימטרי פירושו שהאחריות המוקצות שונות בין תחום שיפוט אחד למשנהו. מבחינה פיסקלית, פדרליזם אסימטרי או ביזור אסימטרי פירושו, שיחידות ממשלה תת-לאומית באותה רמה נהנות מסמכויות הכנסה שונות. ביזור אסימטרי עשוי להתקיים ברמה האזורית (ארץ, נפה, länder), ברמת המטרופולין וברמה המקומית.

מגמות ונתונים מרכזיים

הפערים הטריטוריאליים ניכרים ועקביים בתוך מדינות ה-OECD ובחלקן גוברים בין אזורים עירוניים לכפריים. לרוב, פערים אלה ניכרים יותר במדינות מתפתחות.

מגמות הביזור האסימטרי משתנות: בעוד שמשנות ה-50 עד שנות ה-70 הסדרים אסימטריים התקיימו בעיקר ברמה האזורית, נראה שהמגמה הנוכחית היא החלת ביזור אסימטרי באזורים רשותיים ראשיים. באזורי עיר בירה, בפרט, נראה גידול בהסדרי הביזור האסימטרי, אולי כיוון שיתרונות העיור וכלכלות גושי הרשויות מובנים ומקובלים יותר. כתוצאה מכך, בעשורים האחרונים גדל מספר רשויות ממשל המטרופולין. כרגע, לשני שלישי לערך מאזורי המטרופולין ב-OECD יש גוף ממשל מטרופולין.

בשנת 1950 התקיים הסדר ממשל אסימטרי כלשהו ברמה האזורית בכחצית מ-81 המדינות הכלולות במדד הסמכות האזורית. עד שנת 2010, כשני שלישי מהמדינות במדד זה יישמו הסדרים אסימטריים בצורה זו או אחרת.

לעיתים קרובות, אסימטריה היא מאפיין בסיסי של מדינות פדרליות. עם זאת, ישנן מידות שונות של אסימטריה: חלק מהמדינות הפדרליות אסימטריות למדי (קנדה וספרד, לדוגמה) בעוד שאחרות סימטריות יותר (אוסטרליה, אוסטריה, גרמניה, שווייץ וארצות הברית). עם זאת, אפילו ב"פדרציות הסימטריות" ביותר ישנם אלמנטים של אסימטריה.

הביזור האסימטרי גובר במדינות אוניטריות. לפיכך, קיים דמיון רב יותר בין מדינות אוניטריות לפדרליות במגמה לעבר ממשל מבודל גדול יותר ברמה התת-לאומית.

רציונל ויתרונות

רובדי ממשל תת-לאומיים בתוך מדינות שונים מאוד זה מזה מבחינת היקף ויכולות. רובדי ממשל תת-לאומיים, שבהם אוכלוסייה דלילה, עלולים לסבול מיתרונות לגודל לא מתאימים, בשל אי-יכולתם לשתף פעולה ולנקוט במיקור חוץ ולעיתים בשל יכולות פיסקליות ומינהלתיות מוגבלות.

לאור ההבדלים החשובים בין רובדי ממשל תת-לאומיים מבחינת יכולות פיסקליות, מוסדיות ויכולות הקשורות במשאבי אנוש, הגישה "מידה אחת מתאימה לכולם" אינה בהכרח הדרך המתאימה ביותר לארגון מדיניות ביזור ומערכות ממשל מרובה רבדים.

מבנה הגיל וצורכי השירות של האוכלוסייה עשויים להיות שונים מאוד ממחוז אחד למשנהו בתוך המדינה. לעיתים, קיימים הבדלים אתניים או פוליטיים חשובים בין האזורים. אלה רק חלק מהדוגמאות לנסיבות הפוגעות ביכולתן של ממשלות לשמר את אחדות המדינה ואת פיתוחה המאוזן.



ביזור אסימטרי עשוי להיות מניע פוליטי. לעיתים ישנן סיבות היסטוריות, תרבותיות ו/או אתניות ליחס המיוחד לחלק מהאזורים או מהממשלות התת-לאומיות. המניע עשוי גם להיות סוגיות כלכליות, שיקולי יעילות או אף טיפול בהטרוגניות ברמות היכולת של ממשלות תת-לאומיות. המניעים הכלכליים לאסימטריה קשורים בדרך כלל לשיקולי יעילות.

דוגמאות ליישום מיטבי

מדינות פדרליות

בקנדה, הביזור האסימטרי מבוסס בעיקר על "תפריט פדרליזם", שבו בחירות ה"הצטרפות" או ה"פרישה" מונגשות לכל הנפות. נפת קוויבק משתמשת באפשרות זו בתדירות גבוהה יותר מיתר הנפות.

מדינות פדרליות למחצה

בדרום אפריקה נעשה שימוש בכמה סיווגים לקיבוץ 278 הרשויות. מתודולוגיות הסיווג השונות מכירות בכך, שרשויות זקוקות לגישות מבודלות כדי להתחשב במאפייניהן ובצרכיהן השונים. עם זאת, המועצה הפיננסית והפיסקלית הדרום-אפריקנית טענה, שגישת הבידול לא תמיד ברורה, ושחלק מהסיווגים לא תמיד מועילים לקבלת החלטות או להקצאת משאבים (Financial and Fiscal Commission of South Africa, 2012^[27]).

מדינות אוניטריות

בצ'כיה, ב-2003, הועברו בתהליך ביזור רוב האחריות של 76 "אזורים" שבוטלו ל-205 "רשויות בעלות סמכויות מורחבות". רשויות אלה מבצעות תפקידים המואצלים מהממשלה המרכזית, כגון הגנת ילדים והנפקת דרכונים מטעם רשויות סמוכות קטנות יותר. לתפקידים אלה נלווה מימון נוסף. רשויות קטנות יכולות להאציל לרשויות בעלות סמכויות מורחבות תפקידים נוספים שאין ברצונן לספק, או שאין ביכולתן לספק בשל היעדר יכולות (OECD, 2017^[27]).

בדנמרק, בשנים 2012-2015 הוענקו לתשע רשויות מקומיות פטורים מכללי ממשלה ומדרישות תיעוד, כדי לבחון דרכים חדשות לבצע את משימותיהן. זאת, במסגרת ניסוי מדיניות שכונה יוזמת "העירייה החופשית". הדגש העיקרי היה פישוט, חדשנות, איכות וגישה מכילה יותר כלפי האזרח, כאשר ניסויים רבים התמקדו בתעסוקה. ניסוי "העירייה החופשית" נבדק, כדי להוות בסיס לחקיקה עתידית פוטנציאלית בדבר פישוט הברוקרטיה בכל הרשויות. מושג "העירייה החופשית" נמשך בצורה מותאמת עד 2019 והורחב לרשויות נוספות (OECD, 2017^[19]).

באיטליה, רפורמה משנת 2014 הביאה לסימום של מבוני סתום בן 20 שנה לגבי רפורמת ממשל מטרופולין ויצרה את המבנה החוקי להצגת ממשל מבודל בעשרה אזורים מטרופולין ראשיים – בארי, בולוניה, פירנצה, גנואה, מילאנו, נפולי, רג'יו קלבריה, רומא, טורין וונציה – וארבע רשויות נוספות באזורים מיוחדים: קטניה, מסינה ופלרמו בסיציליה וקליארי בסרדיניה.

בשוודיה, מאז שנות ה-90, האזורים עצמם מיישמים באופן התנדבותי והדרגתי רפורמה אזורית. כך נוצרה אזוריות אסימטרית מטה-מעלה כתהליך הדרגתי וניסיוני (מעבדות אזוריות). בסופו של דבר, הרפורמה הובילה להחלטה להחילה בשנת 2019 על כל האזורים השוודיים. הרעיון הבסיסי הוא שקביעת מדיניות ביזור תורמת לחדשנות בממשל.



מהם הסיכונים שמהם כדאי להימנע?

- יישום מערכת אסימטרית מורכבת, שאינה שקופה וברורה לאזרחים, עלול לטשטש את קווי האחריות ולייקר את עלויות התיאום בממשל מרובה רבדים.
- ללא מדיניות לבניית יכולות ומערכות שוויון הולמות, מדיניות אסימטרית עלולה להביא להחרפת פערי היכולת בין אזורים.
- מערכת אספקת שירות הטרונגנית עשויה להביא לאי-עמידה ביעדים לאומיים.
- היעדר ניטור לגבי תוצאות הביזור האסימטרי ולפיכך לשלילת האפשרות להתאמות במערכת.
- הטלת ספק באחדות הלאומית.

המלצות יישומיות

ביזור אסימטרי צריך להיות חלק מאסטרטגיה רחבה יותר של ממשל מרובה רבדים ושל פיתוח טריטוריאלי. ביזור אסימטרי אינו מטרה לכשעצמה, אלא אמצעי להשגת מטרות ממשל מרובה רבדים.

יש לתמוך בביזור אסימטרי בעזרת מנגנוני תיאום אנכיים ואופקיים יעילים.

לביזור אסימטרי צריכה להתלוות מערכת שוויון יעילה.

יש להגדיר היטב את סוג הביזור האסימטרי (פוליטי, מינהלתי/הנהלה ו/או פיסקלי) ואת הרציונל שלו, כיוון שהיעדים והכלים שונים בכל אחד מהמקרים.

קנה המידה וההיקף של הביזור האסימטרי צריכים להיות ברורים (חלק גדול מהטריטוריה או רמות מקומיות, מטרופוליניות, אזריות מוגבלות; קבוע או זמני, תזמון, פיילוט/ניסיוני).

אופן הקצאת האחריות האסימטריות צריך להיות מפורש, מובן לכל וברור לכל המשתתפים.

יש לבסס גישת ביזור אסימטרי על דו-שיח, שקיפות והסכמים בין כל בעלי העניין העיקריים.



במידת האפשר, ההשתתפות בהסדר אסימטרי צריכה להישאר התנדבותית. הממשלה המרכזית או רמה גבוהה יותר של ממשלה תת-לאומית יכולה לקחת את האחריות לאספקת שירות באזורים שאינם משתתפים.

יש להשתמש במגוון תמריצים (לא רק פיננסיים) לטיפול השתתפות בתוכניות או בניסויי פיילוט.

יש ליצור מערכת אישור שקופה ומוגדרת היטב לרובדי ממשל תת-לאומיים.

יש להעריך בקפידה ובקביעות את השפעות הביזור האסימטרי ולהשתמש בתוצאות ההערכה לתיקון התוכניות במידת הצורך (לרבות השפעות על שוויון ועל לכידות לאומית).

יש ליצור מערכת להפצת דוגמאות ליישום מיטבי ולקחים שהופקו מהסדרים אסימטריים.

חשוב להחזיק מספר סביר של הסדרים אסימטריים בתוך אותה מדינה, כדי להגביל את עלויות התיאום ואת מורכבותו.



הנחיה 8. אפשרו והפיקו את המרב מהסדרי ביזור אסימטריים

רשימת תיוג	כן	חלקית	לא
סוג הביזור האסימטרי מוגדר היטב (מינהלתי, פיסקלי, פוליטי)			
היקף הביזור האסימטרי ברור (רמה אזורית, מטרופולינית, מקומית)			
מספר וסוגי ההסדרים/הכלים האסימטריים נותרים מוגבלים			
אופן הקצאת האחריות המוצלחת לרובדי ממשל תת-לאומיים הוא ברור ומפורש			
ישנם מנגנוני תיאום אנכי			
ישנם מנגנוני תיאום אופקי			
ישנה מערכת שוויון			
קיימים תמריצים לטיפול השתתפותם של רובדי ממשל תת-לאומיים בתוכניות ובהסדרים אסימטריים			
השתתפות רובדי ממשל תת-לאומיים בתוכניות ובהסדרים אסימטריים נותרת התנדבותית			
קיימת מערכת אישור מוגדרת היטב ושקופה לרובדי ממשל תת-לאומיים פוטנציאליים			

הנחיה 9

שפרו בעקביות את השקיפות,
העצימו את איסוף הנתונים
וחזקו את ניטור הביצועים



הגדרה

- ניתן להגדיר שקיפות כפתיחות לציבור הכללי ביחס למראה מקיף ומפורט של תוצאות, מבנים, תהליכים, פיננסים ותפעולים ממשלתיים. שקיפות כוללת גישה של הציבור למידע אמין וקל להבנה, המסופק במועד, שבאמצעותו אפשר לאמוד את הפתיחות ואת ההכללה של תהליכי קבלת החלטות ממשלתיים. יתרה מכך, מידע זמין מאפשר מדידת ביצועים והשוואות בין ממשלות, רשויותיהן וישויותיהן.
- איסוף נתונים משמעו יכולתן של ישויות ממשלתיות לאסוף מידע בנוגע לתפעוליהן ולהפיצו.
- ניטור ביצועים משמעו יכולתם של אזרחים, ממשלות ברמה גבוהה יותר, מגזר פרטי ובעלי עניין אחרים לדעת מה עושות ישויות ממשלתיות ועד כמה הן עומדות במשימות שלהן.

מגמות ונתונים מרכזיים

- השקיפות הממשלתית ככלל, והשקיפות הפיסקלית בפרט, גוברת לאור השפעת מהפכת המידע והגלובליזציה.
- גם שקיפות הממשלות התת-לאומיות גוברת, כיוון שממשלות מקומיות שואפות יותר ויותר לשקיפות רבה. לשם כך הן משתמשות בטכניקות תקצוב מבוסס ביצועים ותקצוב השתתפותי ומתאמצות לערב אזרחים בקביעת מדיניותה של הממשלה המקומית. שקיפות תקצוב לכל אורך מחזור ההשקעה מספקת נראות, מבהירה השלכות תקציביות חוזרות ונשנות ומחזקת אחריותיות ציבורית.
- יוזמות עכשוויות נוספות לחיזוק השקיפות כוללות, למשל, את "יוזמת השקיפות והאחריותיות" (Transparency and Accountability Initiative), המציעה פורום לשיתוף מידע בנושא ויוזמת "פרסם כמה אתה משלם" (Publish What You Pay), התומכת בגילוי חוזים, תשלומי הכנסה וקבלות לתעשיות הכרייה.

רציונל ויתרונות

- השקיפות חיונית ליצירת אמון בקרב האזרחים בנוגע למדיניות הציבורית. ראיות אמפיריות מראות, ששקיפות תורמת לתוצאות חברתיות וכלכליות משופרות ולהפחתת השחיתות (Otriz-Ospina and Roser, 2017^[28]); (Acosta, 2013^[29]; Hameed, 2005^[30]). סקר של הראיות האמפיריות מ-25 השנים האחרונות מלמד, שלשקיפות השפעה חיובית על לגיטימיות, על השתתפות אזרחית, על אמון בממשלה, על שביעות רצון אזרחית ועל אחריותיות ממשלתית ושביכולתה להפחית את השחיתות ולשפר את הביצועים ואת הניהול הפיננסי הציבורי (Cucciniello, Porumbesco, & Grimmelikhuijsen, 2016^[31]). הוכח ששקיפות פיסקלית מוגברת משפרת את דירוגי האשראי הריבוניים ומוזילה את עלויות האשראי; תורמת להעצמה אזרחית ומובילה לשימוש יעיל וצודק במשאבים ממשלתיים, הודות לאחריותיות המוגברת כלפי האזרחים, ומחזקת את אפשרויות הקול והיציאה של האזרחים.



דוגמאות ליישום מיטבי

מדינות פדרליות

- ◀ אוסטרליה נודעת הודות לאופן שבו היא מפיצה במועד מידע מקיף, אמין, מדויק, משמעותי ומוכן בנוגע לתהליכי קבלת החלטות ציבורית ובנוגע לביצועי ממשלה, לרבות לגבי השפעותיהם ותוצאותיהם.
- ◀ רובדי ממשל תת-לאומיים קנדיים מבקשים באופן פעיל השתתפות ומעורבות אזרחית בקביעת המדיניות שלהם ובתפעוליהם.
- ◀ חוק האחריות הפיסקלית הבולט של ברזיל משנת 2000 חיזק עוד יותר את השקיפות הפיסקלית ואת האחריותיות של ממשלות ברזיל, בכך שקבע כללים פיסקליים נוקשים המסמיכים אזרחים לתבוע ממשלות בגין הפרת תניות החוק.
- ◀ בארצות הברית, ממשלות מקומיות היו חלוצות בגישות לממשל פתוח ולתקצוב ביצועים, כדי לזכות באמון הציבור.

מדינות אוניטריות

- ◀ איטליה תמיד הקדישה תשומת-לב ניכרת לבניית מערכות אינדיקציה ולשימוש בהן, כדי לנטר יישומה של תוכנית (אינדיקטורים פיננסיים ותפוקתיים), לתמוך בתהליכי קביעת מדיניות ולנתח תוצאות מדיניות (אינדיקטורים סטטיסטיים). משאבים פיננסיים וארגוניים משמעותיים הוקדשו, מצד אחד, לבנייה ולעדכון של מערכת ניטור לאומית (המשתמשת בגישת נתונים פתוחים <https://opencoesione.gov.it/en/>), ומצד אחר, לזמינות במועד של נתונים סטטיסטיים טריטוריאליים לא ממוצעים לכל תחומי המדיניות הרלוונטיים לפיתוח אזורי (זמינים באתר המשרד הסטטיסטי הלאומי <https://www.istat.it/it/archivio/16777>).
- ◀ ניו זילנד היא דוגמה טובה לשקיפות בממשלה ולאחריותיות ממשלתית לתוצאות, הודות למסגרת ניהול מבוססת תוצאות, שהיא אימצה בשנות ה-90 לאחריותיות ממשלתית פנימית וחיצונית. ביצועיה עולים על כל המדינות בגישה ציבורית למידע בנוגע לתהליכי קבלת החלטות ממשלתית והיא מנגישה מידע מפורט לגבי שרשרת המבוססת על תוצאות (יעדי תוכנית, תוכניות, פעילויות, קלטים, תפוקות, תוצאות, השפעה והיקף) של כל תפעולי הממשלה.
- ◀ נורבגיה יישמה את KOSTRA, מערכת מקיפה לניטור ולהפצת מידע לגבי תפעולים וביצועים ממשלתיים. זוהי מערכת הנחשבת טובה ומובילה בשקיפות ממשלתית.

מהם הסיכונים שמהם כדאי להימנע?

- ◀ יש להימנע בכל מחיר מהצפה של מידע מורכב. המידע חייב להיות ידידותי למשתמש, שאם לא כן הוא לא יקדם את גישת הציבור למידע.
- ◀ הזמן יקר. מידע המונגש לאחר עיכובים ארוכים לא יהיה שימושי לבחינת התפעולים השוטפים.
- ◀ המידע חייב להיות מקיף ולספק תמונה מלאה ומדויקת של תפעולי הממשלה. לרוב, מידע מקיף זה לא זמין ברוב המדינות המתפתחות. לעיתים קרובות, פערי מידע כוללים תחומים כמו: סיוע פיתוח, הממשלה המקומית ככלל, מפעלים בבעלות המדינה, הוצאות מס, חבויות מותנות, תפעולי תקציב למחצה וחרגיגים וניהול הכנסות ממשאבים טבעיים.
- ◀ המידע חייב להיות תלוי-הקשר (קשור למדיניות ולתוצאות), היררכי (מאורגן לפי רמות ממשל והיררכיה בכל אחת מהרמות) וקל לקישור ליחידות ממשלתיות. מידע שאינו קשור ליחידות ממשלתיות לא מועיל לפיקוח ולאחריותיות.
- ◀ יש להבטיח את יושרת המידע. היעדר יושרה תורם לחוסר אמון מצד האזרחים בממשלה.
- ◀ מערכות ניטור והערכה מורכבות, אד-הוקיות ותוספתיות, הן יקרות ופחות יעילות לממשלות מקומיות בהשוואה לכלים ולמנגנונים מובנים לשקיפות ממשלתית, להערכה עצמית ולאחריותיות המבוססת על האזרחים, כגון תקצוב תפוקת הממשלה המקומית והעברות פיסקליות המבוססות על תפוקות למימון שירותים מקומיים.



המלצות יישומיות

על הממשלות הלאומיות לפתח מערכות לניטור ביצועים, כדי לנטר מדיניות ביזור
ופיתוח אזורי. מערכות אלה צריכות להישאר פשוטות, עם מספר סביר של דרישות.

יש להכפיף רובדי ממשל תת-לאומיים לתקנות ולכללים פיסקליים מרמה גבוהה
יותר, כדי להבטיח משמעת וקיימות פיסקלית. לרוב, תקנות וכללים אלה כוללים ציות
לחוקים ולדרישות דיווח לזרימות פיננסיות, לנכסים ולחבויות.

ממשלות ברמה גבוהה יותר עשויות לכפות דרישת דיווח לביצועי אספקת שירות
בשירותים קריטיים. ממשלות אלה חייבות לנטר בקביעות את ביצועיהם של רובדי
ממשל תת-לאומיים בתחומי שירות קריטיים, בהתאם לסט מינימלי של אינדיקטורים,
לספק משוב במועד ולמדוד את הביצועים המקומיים באספקת שירות, תוך שהן
מאפשרות השוואה ולמידה.

ממשלות ברמה גבוהה יותר חייבות לנטר בקביעות ולספק במועד משוב לגבי הבריאות
הפיסקלית של ממשלות תת-לאומיות.

יש לבסס את פיקוח הממשלה ברמה הגבוהה יותר על מערכות ממשלה תת-לאומית
סטנדרטיות (כגון דרישות לשקיפות פיסקלית, לביקורת רבעונית, לדוחות כספיים,
לתקצוב מבוסס תפוקות, להעברות מבוססות תפוקות), במקום לכפות מערכות ניטור
רשמיות, נוספות ומאולתרות.

יש לעודד רובדי ממשל תת-לאומיים לאמץ מדיניות אקטיבית לגילוי מידע ולחתימה
למעורבות אזרחית בכל התפעולים.

יצירת מוסדות הערכה עצמאיים עשויה להועיל לאמינות המדיניות, לאמון ולאכיפה,
לתרום להבנת תוצאות הניטור וההערכה.

**הנחיה 9. שפרו בעקביות את השקיפות, העצימו את איסוף הנתונים וחזקו את ניטור הביצועים**

רשימת תיוג	כן	חלקית	לא
רובדי ממשל תת-לאומיים מפרסמים במודע נתונים לגבי סמני ביצוע מרכזיים בנוגע לשירותיהם הציבוריים העיקריים			
רובדי ממשל תת-לאומיים מחזיקים אתר אינטרנט פתוח להגשת תלונות			
רובדי ממשל תת-לאומיים מפיצים באופן פעיל מידע על ביצועים ומבקשים משוב אזרחי			
עיקרון הגילוי המרבי מנחה את חקיקת חופש המידע – כל המידע זמין בכפוף רק לחריגים מוגבלים			
עיקרון הגילוי המרבי גובר במקרה של סתירה מול חקיקה אחרת			
החריגים מוגדרים באופן ברור וצר			
ישויות ציבוריות נדרשות לפרסם מידע מרכזי הדרוש לאומדן יושרה, יעילות ושוויון בתפעוליהן			
בקשות מידע מטופלות במהירות, בתוך פרק זמן מוגדר			
עלויות בקשת המידע סבירות ונגישות לאזרח ממוצע			
פגישות הישויות הממשלתיות פתוחות לציבור ולתקשורת			
ישנה הגנה על אזרחים המגלים מידע בנוגע לניצול לרעה של משרה ציבורית או לעבירה אחרת			
נעשה שימוש במדדי ביצועים של ממשלה תת-לאומית			
רובדי ממשל תת-לאומיים עובדים דרך אספקה תחרותית, ניהול מבוסס תוצאות והשוואות			

הנחיה 10

חזקו את המדיניות
הלאומית לפיתוח אזורי
ואת מערכות השוויון



הגדרה

- מדיניות לאומית לפיתוח אזורי חיונית להפחתת פערים בין אזורים ולחיזוק קשרים עירוניים-כפריים, כיוון שלמגמות- על יש השפעה אסימטרית על אזורים ועל רשויות בתוך מדינות והן נוטות להחריף פערים.
- במרבית המדינות, לממשלות אזוריות יכולות פיסקליות שונות וצרכים פיסקליים שונים ולכן גם יכולת שונה לספק שירותים ציבוריים מקומיים.
- העברות שוויון משמשות להפחתת פערים פיסקליים בין הממשלה המרכזית לבין הממשלה התת-לאומית (פער פיסקלי אנכי) ובין רובדי ממשל תת-לאומיים (פער פיסקלי אופקי). שוויון פיסקלי נועד לאפשר לרמות ממשל תת-לאומיות לספק רמות דומות של שירותים ציבוריים תמורת נטלי מס דומים.
- ניתן לנהל שוויון פיסקלי אזורי ומקומי באמצעות: תוכניות פדרליות ו/או לאומיות אנכיות (במדינות פדרליות); תוכנית מרכזית (במדינות אוניטריות) וגם באמצעות שני סוגי תוכניות אופקיות (שוויון בין-אזורי או בין-מקומי), שבהן ממשלות אזוריות/מקומיות אמידות תורמות למאגר וממשלות עניות מקבלות סובסידיה ממאגר זה בהתאם לסטנדרט שוויון מוגדר.
- בתוכנית שוויון אופקי "רובין הוד", המדינה או הממשלה המרכזית גובה כספים אלה מתחומי שיפוט עשירים יותר ומחלקת אותם לתחומי שיפוט עניים. בתוכנית "סולידריות", תוכנית השוויון מנוהלת על ידי הממשלות האזוריות עצמן.

מגמות ונתונים מרכזיים

- ברוב מדינות ה-OECD קיימת מדיניות לאומית של פיתוח אזורי לתמיכה במדיניות מבוססת-מקום, לטיפול בקשרים עירוניים-כפריים ולהפחתת פערים בין אזורים. 19 מתוך 27 מדינות OECD שנסקרו בשנת 2018 דיווחו על אסטרטגיית השקעה ציבורית לאומית בעלת ממד טריטוריאלי (OECD, 2019 forthcoming^[32]).
- במרבית המדינות השוויון הפיסקלי עמום ומשתמש במנגנונים שונים ובהשוואות שונות. רק בקומץ מדינות קיים סטנדרט שוויון מפורש, שעל פיו נקבעות הן הקצאות לקבוצת רשויות והן הקצאות פרטניות. מרבית המדינות משתמשות במאגר שרירותי ובגורמי יכולת פיסקלית וצורך אקראיים כדי לקבוע הקצאות. חישובי צורך פיסקלי הם עתירי נתונים וקשים במיוחד. מדינות אימצו גישות כמעט טובות לקביעת צורכי הוצאה, החל מליקוט גורמי צורך אחדים ועד לבחירת שיטות כמותיות מתוחכמות לקביעת גורמים משמעותיים ולבניית מדדי צרכים/מגבלת עלות יחסיים לתחומי שיפוט שונים. הראיות מראות, שמורכבות המתודולוגיה לאו דווקא תורמת לשוויון הפיסקלי.
- הפופולריות של תוכניות שוויון פיסקלי אנכי גברה בעשורים האחרונים וכעת הן נהוגות במדינות רבות. השוויון הפיסקלי האופקי מקובל רק בקומץ מדינות OECD, הבולטות ביניהן: גרמניה, המדינות הנורדיות ופולין. עם זאת, תוכנית השוויון הסולידרית הגרמנית (האופקית) אמורה הייתה לפקוע בשנת 2019.



רציונל ויתרונות

- ◀ העברות שוויון פיסקלי נחוצות כדי לטפל בבעיות שוויון פיסקלי אזורי ויעילות פיסקלית אזורית. השיקולים להעברות אלה הם פוליטיים וכלכליים.
- ◀ פערים פיסקליים אזוריים/מקומיים ניכרים עלולים להוביל לפילוג פוליטי. העברות שוויון תומכות ביעדים לאומיים/ארציים, בכך שהן יוצרות איחוד כלכלי וסוציאלי משותף. הן מחזקות את תחושת האזרחות הלאומית בקרב התושבים של רשויות מקומיות מגוונות, מאפשרות קבלת החלטות ציבורית מבוזרת ואוטונומיה מקומית ומתירות לממשלות מקומיות לספק תפריט שירותים ציבוריים התואם את ההעדפות המקומיות. ככלל, העברות אלה נחשבות לדבק המדביק את המחוז/ארץ ואת המדינה.
- ◀ התערבויות המגזר הציבורי, הפוגעות בזרימה החופשית של גורמי ייצור בתוך המדינה, מובילות להשלכות שליליות על יעילות הכלכלה הלאומית. רוב תוכניות השוויון הנהוגות נועדו לקדם את הניידות של גורמים אלה, על ידי הבטחת רמות דומות יחסית של שירותים ציבוריים תמורת נטלי מס דומים. זירה מאוזנת זו מאפשרת תנועה של גורמים בתגובה לתמריצים כלכליים, אולם מאטה את תנועתם בתגובה לשיקולים פיסקליים בלבד.
- ◀ לפיכך, בתכנון נכון, תוכניות אלה יכולות להעצים את השוויון הפיסקלי (אזרחים זוכים ליחס שוויוני מהמגזר הציבורי, בכל מקום שבו הם מתגוררים) ואת היעילות הפיסקלית (כשהן מונעות הגירה ממניעים פיסקליים – ניידות גורמים בתגובה להטבות פיסקליות נטו דיפרנציאליות ברחבי המדינה).
- ◀ תוכניות אלה יכולות למלא תפקיד חיובי בחיזוק שוק משותף פנימי ואיחוד כלכלי, חברתי ופוליטי משותף. מסיבות אלה, לעיתים קרובות, השוויון נתפס כ"דבק שמדביק פדרציה".
- ◀ יש להיזהר בעיצוב תוכניות אלה, כך שלא יתרמו בשוגג לתמריצים חריגים העלולים להוביל להקצאת משאבים לקויה ובכך לעיכוב הצמיחה הכלכלית האזורית והלאומית.

דוגמאות ליישום מיטבי

- ◀ קיימות התוכנית מחייבת הסכמה פוליטית וחברתית נרחבת באשר למידת השוויון ולאמצעים למימון העברות אלה. פשטות, שקיפות, אובייקטיביות ויכולת חיזוי צריכים לגבור על דיוק ועל תחכום או על מצוינות אקדמית. יתרה מכך, סטנדרט שוויון מפורש חייב לקבוע הן את המאגר הכולל של הכספים המוקצים והן את אופן הקצאת ההעברות. לדוגמה, ניתן להגדיר את המאגר ואת ההקצאה בעזרת נוסחה. מאגר שירותי שתוכנית שיתוף מספקת אינו רצוי.

מדינות פדרליות

- ◀ שיטות השוויון משתנות ממדינה למדינה. למשל, קנדה וגרמניה משוות בעיקר יכולת פיסקלית, כאשר גרמניה מספקת התאמה לגודל אוכלוסייה, לצפיפותה ולשאלה האם העיר היא נמל. שווייץ מקדישה 19% ממאגר השוויון להשוואת עלות ומפצה על גירעונות תשתית דרך קרן לכידות משלימה. אוסטריה נוקטת בגישה מקיפה, הכוללת שוויון היכולת הפיסקלית והוצאה/עלות. בנוסף לכך, התוכנית האוסטרית היא היחידה מבין הפדרציות הבשלות שמשווה גם צרכי הוצאת הון ומימון הון נלווה.

מדינות אוניטריות

- ◀ במדינות נורדיות, תפקיד רמת הביניים הממשלתית מוגבל מאוד (בדנמרק, בפינלנד ובנורבגיה) או כפוף למגבלות רבות (בשוודיה). ממשלות מקומיות בעיקר מממנות את עצמן, אולם מקבלות סיוע מרכזי לבריאות, לחינוך, לרווחה סוציאלית ולשוויון פיסקלי. ככלל, העברות למטרה מסוימת נוגעות במישרין לגורמי ביקוש לשירות ציבורי מקומי.



תוכניות שוויון בנושא יכולת פיסקלית מקומית משתמשות בסטנדרט שוויון מפורש, הקובע מאגר כולל והקצאה בין ממשלות מקומיות. התוכנית מנוהלת על בסיס עקרונות של סולידריות (רשויות אמידות תורמות למאגר ורשויות עניות מקבלות מהמאגר בתוכנית שוויון אופקית). בדנמרק, בפינלנד ובשוודיה קיימות תוכניות מעורבות המשתמשות ברכיב מרכזי וברכיבי "רובין הוד" (ממשלה מרכזית מטילה מיסים על תחומי שיפוט אמידים ומעבירה את הכספים לתחומי שיפוט עניים בתוכנית שוויון אנכית). נורבגיה משתמשת בעיקרון "רובין הוד" במימון ובהקצאת העברות אלה. בדנמרק שוויון צורכי ההוצאה מוסדר לפי עקרונות של סולידריות ונורבגיה משתמשת בתוכנית סולידריות ובמענקים מרכזיים לממשלות מקומיות קטנות יותר, לאזורים צפוניים ולממשלות מקומיות הגדולות מהר. פינלנד ושוודיה משתמשות בתוכנית מרכזית לשוויון עלויות בשירותים נבחרים, כגון בריאות, חינוך ושירותים סוציאליים.

מהם הסיכונים שמהם כדאי להימנע?

- ◁ הימנעו מתוכניות שוויון נדיבות מאוד. העברות שוויון ליברליות מדי עלולות ליצור תמריצים שליליים לפיתוח כלכלי מקומי.
- ◁ העברות שוויון עלולות ליצור תמריצים לשתדלנות ולחוסר יעילות וכן תמריצים שליליים לשיפור בסיס מס ואיחוד. הן אף עלולות ליצור מחירים כוזבים לטובין ציבוריים מקומיים. במקרה הגרוע, שוויון פיסקלי עלול ליצור מלכודת פיתוח לתחומי שיפוט עניים יותר ואפילו להחריף את הפערים לטווח ארוך.
- ◁ מערכות שוויון המחלישות את התמריצים להגירה בין-אזורית עלולות ליצור חוסר יעילות בהקצאת משאבים בין-אזורית. מצב זה קורה אם מענקים מונעים עזיבת עובדים לאזורים עתירי הכנסה, שבהם יהיו יצרניים יותר.
- ◁ הימנעו ממצבים שבהם מערכת ההעברות מעוותת את התלות בהכנסות ובהוצאות עצמיות. אם מערכת ההעברות מורשית להפריד החלטות מיסוי והוצאה, היא עלולה לפגוע באחריותיות הממשלה המקומית כלפי התושבים.
- ◁ הימנעו ממערכות העברה מורכבות. מערכות שוויון מורכבות עלולות להוביל להשלכות שליליות לא מכוונות באמצעות תמריצים חריגים מרומזים (כגון השימוש בגורמי צורך לתעסוקה ממשלתית, הישנות פשיעה), העלולים לתרום לתעסוקה ציבורית גבוהה יותר ולחוסר רצון ליזום מדיניות למיתון הפשיעה.



המלצות יישומיות

למדיניות שוויון פיסקלי צריכה להתלוות מדיניות פיתוח אזורי אקטיבית, כדי לקזז את התמריצים השליליים הפוטנציאליים של מערכות אלה.

יש לעצב בקפידה הסדרי שוויון כך שיקדמו את מאמצי המס והפיתוח של רובדי ממשל תת-לאומיים (OECD, 2007^[33]).

קובעי מדיניות צריכים לשאוף לכבד את העקרונות הבאים בתכנון וביישום העברות בין-ממשלתיות:

+ שמרו על פשטות. בתכנון העברות של שוויון פיסקלי, צדק גס עדיף על צדק מדויק או מלא אם הוא משיג קבילות וקיימות נרחבות יותר.

+ התמקדו במטרה יחידה (שוויון להעברות שוויון) בתוכנית מענקים והקפידו שהתכנון יתאים למטרה. קביעת מטרות מרובות בתוכנית מענקים יחידה עלולה לגרום לכישלון בכל המטרות.

+ קבעו תקרות לכספי מענק השוויון. ניתן לקשר מגבלות אלה לסמני מקרו ולרצפות כדי להבטיח יציבות ויכולת חיזוי של מימון העברות.

+ השתמשו בסעיפי פקיעה ויציבות. רצוי לבחון את תוכנית מענקי השוויון בתדירות מסוימת – למשל, מדי חמש שנים – ולחדשה (אם מתאים). בשנים שבין הבחינה והחידוש, אין לבצע שינויים בתוכנית, כדי לספק ודאות בתכנון התקציב לכל הממשלות.

+ קבעו הן את מאגר המשאבים הכולל, המשמש להעברות, והן את ההקצאות בנוסחת השוויון. מערכות המבוססות על סולידריות נטות למצוא את האיזון הנכון לגבי סטנדרט איזון. בתוכניות הוריות ובתוכניות "רובין הוד" חסרה משמעת פנימית והן עלולות להוביל לחלוקה מחדש גדולה מדי או קטנה מדי.

+ השוו יכולת פיסקלית לנפש לסטנדרט מפורט. זאת, כדי להשיג שוויון פיסקלי בנפרד בין ממשלות מקומיות שונות המקובצות יחד לפי הבחנות גודל/דרגה ועירוניות/כפריות. סטנדרט זה יקבע את המאגר הכולל ואת ההקצאות בין היחידות המקבלות. רוב המדינות מסוגלות לבצע את החישובים הנדרשים לשוויון יכולת פיסקלית בעזרת מערכת מס יציג לבסיסי מס ראשיים. שוויון פיסקלי מושג על הצד הטוב ביותר דרך גישת ביקוש לשירותים, המקצה כספים לפי אוכלוסיית שירות, למשל אוכלוסיית גיל בית ספר למימון בתי ספר. לחלופין, ניתן להשיג שוויון פיסקלי דרך מענקים סקטוריאליים המבוססים על תפוקה ומעצימים את האחראיות המבוססת על תוצאות.

+ הסכמה לאומית לגבי סטנדרט השוויון חיוני לקיימות של תוכנית השוויון. אין לבחון את תוכנית השוויון בנפרד מהמערכת הפיסקלית הרחבה יותר, במיוחד בכל הקשור להעברות מותנות.



- + בהעברת מענקים לממשלות מקומיות, זהו את גודל האוכלוסייה, את האזור המקבל את השירות ואת הטבע העירוני/כפרי של השירותים. קבעו הקצאות נוסחה שונות לכל אחד מסוגי הממשלה העירונית או המקומית.
- + קבעו אמצעי "הגנה" המבטיחים שכל הממשלות יקבלו לפחות את מה שקיבלו כהעברות למטרה כללית בתקופה שקדמה לרפורמה. עם הזמן, כשהכלכלה תצמח, אמצעי זה לא יעכב את יישום חבילת הרפורמות הכללית.
- + ודאו שכל בעלי העניין יישמעו ושיושג הסכם פוליטי מתאים בנוגע לעקרונות שוויון ולסטנדרט השוויון.



הנחיה 10. חזקו את המדיניות הלאומית לפיתוח אזורי ואת מערכות השוויון

רשימת תיוג	כן	חלקית	לא
קיימת מדיניות פיתוח אזורי פעילה כדי לתמוך בפיתוח אזורים מפגרים כרכיב להשלמת מדיניות שוויון			
היעדים והעקרונות המהותיים של השוויון הפיסקלי מוגדרים בבירור			
<ul style="list-style-type: none"> • בחוקה • בחוק לאומי • בצווים מנהליים/תקנות 			
החקיקה מגדירה את סוג התוכניות			
התוכנית נועדה להיות:			
<ul style="list-style-type: none"> • שוויון ברוטו (העברות לאומיות לתחום שיפוט עני אולם ללא מס שוויון מפורש על תחומי שיפוט עשירים) • שוויון נטו (היכולת הפיסקלית של תחומי שיפוט עניים משופרת בעוד שתחומי שיפוט עשירים מוגבלים) • מעורב 			
סך כספי מאגר ההעברות נקבע			
<ul style="list-style-type: none"> • לפי סטנדרט שוויון • באופן שרירותי 			
היכולת הפיסקלית מושווית			
<ul style="list-style-type: none"> • הכנסה פוטנציאלית לנפש מכל אחד מהבסיסים • הכנסות לנפש בפועל • על ידי סמני מקרו 			
צורך פיסקלי נקבע			
<ul style="list-style-type: none"> • נחשב שווה לנפש • קביעה אקראית • גישות המבוססות על רגרסיה 			
המורכבות הכללית של התוכנית נתפסת:			
<ul style="list-style-type: none"> • כמורכבות רבה • כמורכבות בינונית • כמורכבות מועטה 			
ישנו סעיף פקיעה			
ישנו סעיף יציבות			
ישנן תקרות ורצפות למניעת תנודות שנתיות גדולות בזכאויות			
מי ממליץ על הנוסחה?			
<ul style="list-style-type: none"> • ועדת מענקים עצמאית או גוף דומה • משרד הממשלה האחראי 			



הערות

- 1 ראו גם (Allain-Dupré 2018^[5]).
- 2 במקרים רבים, ישנו גם כוח שיטור פרובינציאלי וצורכי השיטור של הרשויות מסופקים על ידו ולא על ידי ה-RCMP. לדוגמה, באונטריו, לרשויות גדולות כוחות שיטור משלהן (משטרת טורונטו, משטרת אוטווה). מחוץ לרשויות גדולות אלה ישנה משטרת נפת אונטריו, המספקת שירותים באזורים כפריים וברשויות קטנות. לקולומביה הבריטית, לעומת זאת, אין כוח שיטור פרובינציאלי ולכן ה-RCMP הפדרלית מספקת את שירותי השיטור ברשויות קטנות.
- 3 ממשלות ה-länder מיוצגות במישרין בבונדסראט, הבית העליון של הפרלמנט, עם סמכות וטו בסוגיות הנוגעות לאינטרסים של ה-länder, כדי לשלב אינטרסים אזוריים בחקיקה פדרלית.



הפניות

- [29] Acosta, A. (2013). The impact and effectiveness of accountability and transparency initiatives: The governance of natural resources. *Development Policy Review*, Vol. 31/51, pp. s89–s105.
- [26] ALGA. (2010). *The business of local government: ICT for better service delivery*. Australian Local Government Association.
- [5] Allain-Dupré, D. (2018). *Assigning responsibilities across levels of government: Trends, challenges and guidelines for policy-makers*. Paris: OECD.
- [15] Blöchliger, H., & Kim, J. (eds.) (2016). *Fiscal federalism 2016: Making decentralization work*. Paris: OECD
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264254053-en>
- [9] Boadway, R., & Shah, A. (2009). *Fiscal federalism: Principles and practice of multi-order governance*. Cambridge University Press.
- [22] Charbit, C., & Michalun, M. (2009). *Mind the gaps: Managing mutual dependence in relations among levels of government*. OECD Working Papers on Public Governance, No. 14. Paris: OECD
<http://dx.doi.org/10.1787/221253707200>
- [31] Cucciniello, M., Porumbesco, G., & Grimmelikhuijsen, S. (2016). *25 years of transparency research: Evidence and future directions*. *Public Administration Review*
<http://dx.doi.org/10.1111/puar.12685>
- [27] Financial and Fiscal Commission of South Africa. (2012). *Sustaining municipal finance: Making local government work*.
- [16] Geys, B., Heinemann, F., & Kalb, A. (2010). *Voter involvement, fiscal autonomy and public sector efficiency: Evidence from German municipalities*. *European Journal of Political Economy*
<http://dx.doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2009.11.002>
- [30] Hamed, F. (2005). *Transparency and fiscal outcomes*. IMF Working Paper.
- [20] IMF. (2015). *Making public investment more efficient*. International Monetary Fund
<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>



- [8] Kim, J., & Dougherty, S. (eds.) (2018). Fiscal decentralization and inclusive growth. OECD Fiscal Federalism Studies. Paris/KIPF, Seoul: OECD
<https://doi.org/10.1787/9789264302488-en>
- [23] Lhotta, R., & von Blumental, J. (2010). Federal governance in Germany. Between party politics and administrative networks.
- [7] OECD. (2017). Making decentralization work in Chile: Towards stronger municipalities/ OECD Multi-level Governance Studies. Paris: OECD
<https://doi.org/10.1787/9789264279049-en>
- [19] OECD. (2017). Multi-level governance & reforms: Overview of OECD country experiences. Paris: OECD
<https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>
- [25] OECD. (2017). OECD territorial reviews: Sweden 2017: Monitoring progress in multi-level governance and rural policy. OECD Territorial Reviews. Paris: OECD
<https://doi.org/10.1787/9789264268883-en>
- [11] OECD. (2017). OECD territorial reviews: Sweden 2017: Monitoring progress in multi-level governance and rural policy. OECD Territorial Reviews. Paris: OECD
<https://doi.org/10.1787/9789264268883-en>
- [4] OECD. (2016). Decentralization and quality of public finance: Intermediate report. Paris: OECD.
- [17] OECD. (2016). Making the most of public investment in Colombia: Working effectively across levels of government. OECD Multi-level Governance Studies. Paris: OECD
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264265288-en>
- [10] OECD. (2014). OECD recommendation on effective public investment across levels of government. Paris: OECD
<http://www.oecd.org/regional-policy>
- [21] OECD. (2013). Investing together: Working effectively across levels of government. OECD Multi-level Governance Studies. Paris: OECD, <https://doi.org/10.1787/9789264197022-en>
- [12] OECD. (2008). OECD territorial reviews: Poland 2008. OECD Territorial Reviews. Paris: OECD
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264049529-en>
- [33] OECD. (2007). fiscal equalization in OECD countries. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 4. Paris: OECD
<https://doi.org/10.1787/5k97b11ngxx-en>
- [14] OECD. (n.d.). OECD fiscal decentralization database – OECD network on fiscal relations across levels of government
<http://www.oecd.org/media/oecdorg/directorates/centrefortaxpolicyandadministration/A%20taxonomy%20of%20tax%20autonomy.doc>



- [32] OECD. (2019 forthcoming). Regional outlook.
- [18] OECD. (2019 forthcoming). Report on the implementation of the recommendation of the council on effective public investment across levels of government.
- [28] Ortiz-Ospina, E., & Roser, M. (2017). Corruption
<https://ourworldindata.org/corruption>
- [2] Parker, A. (1995). Decentralization: The way forward for rural development?. Policy Research Working Paper, No. 1475. Washington DC.: The World Bank.
- [24] Philimore, J. (2010). Intergovernmental relations in Australia: Increasing engagement
- [13] Regulski, J., & Drozda, J. (2015). Building local government: Lessons of experience from the Polish transition. International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- [6] Shah, A. (2017). Horizontal fiscal equalization in Australia: Peering inside the black box
<http://dx.doi.org/10.13140/EG.2.2.29867.54564>
- [3] Shah, A., & Thompson, T. (2004). Implementing decentralized local governance: A treacherous road with potholes, detours and road closures
<http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-3353>
- [1] Sharma, C. (2018). Emerging dimensions of decentralization debate in the age of glocalization. Kurukshetra, Haryana, INDIA: Kurukshetra University
<http://mpa.ub.uni-muenchen.de/6734/>

נספחים

נספח א': ארגון ומימון ממשלה תת-לאומית: מקורות ומתודולוגיה

מקורות לנתונים פסקליים

נתונים ברמת המדינה מופקים בעיקר מהחשבונות הארציים של ה-OECD (National Accounts), מואחדים בהתאם לתקנים החדשים של מערכת החשבונות הארציים (SNA) 2008, המיושמים ברוב מדינות ה-OECD מאז דצמבר 2014. מתווספים להם נתונים מ-Eurostat, מקרן המטבע העולמית (אוסטרליה וצ'ילה) וממוסדות סטטיסטיים לאומיים ביחס לחלק מהמדינות או האינדיקטורים (במיוחד ארגון טריטוריאלי). הנתונים הוצאו בפברואר 2018 ומקורם בשנת 2016, אלא אם פורט אחרת.

הנתונים הסטטיסטיים לישראל מסופקים על ידי הרשויות הישראליות הרלוונטיות ובאחריותן. השימוש בנתונים אלה על ידי ה-OECD אינו גורע ממעמד רמת הגולן, מזרח ירושלים וההתנחלויות הישראליות בגדה המערבית בהתאם לתנאי הדיון הבינלאומי.

מתודולוגיה

ממשלה כללית: המונח "ציבורית" משמש למגזר "ממשלה כללית" (S.13). הוא כולל ארבעה מגזרי משנה: ממשלה מרכזית/פדרלית וישויות ציבוריות קשורות (S.1311); ממשלת פדרציה ("ארצות") וישויות ציבוריות קשורות (S.1312); ממשלה מרכזית, כלומר ממשלות אזוריות ומקומיות וישויות ציבוריות קשורות (S.1313); וקרנות ביטוח לאומי (S.1314). הנתונים מאוחדים בתוך S.13 ובתוך כל אחד ממגזרי המשנה (נטרול זרימות פיננסיות צולבות (cross-flows)).

◀ **ממשלה תת-לאומית:** מוגדרת כאן כסכום (הלא מאוחד) של מגזרי משנה S.1312 (ממשלת פדרציה או "ארצות") ו-S.1313 (ממשלה מקומית).

◀ **הוצאה:** כוללת הוצאה שוטפת (תגמול עובדים, צריכת ביניים, הוצאה סוציאלית, סובסידיות והעברות שוטפות אחרות, מיסים, היטלים פיננסיים, התאמות) והוצאת הון.

◀ **הוצאה/השקעה לפי תחום:** מוגדרת בהתאם לעשר הפונקציות הקבועות בסיווג פונקציות הממשלה (Classification of the Functions of Government, COFOG): שירותים ציבוריים כלליים; ביטחון; סדר ציבורי ושלוה הציבור; עניינים כלכליים; הגנת הסביבה; דיור ומתקנים קהילתיים; בריאות; פנאי, תרבות ודת; חינוך; רווחה סוציאלית.

◀ **הוצאת הון:** כוללת השקעות (ראו להלן) והעברות הון (כלומר מענקי השקעה וסובסידיות במזומנים או בעין הניתנים על ידי רובדי ממשל תת-לאומיים ליחידות מוסדיות אחרות).

◀ **השקעה:** כוללת היווצרות הון ברוטו ורכישות, בניכוי דיספוזיציות בנכסים לא-פיננסיים לא-מיוצרים. היווצרות הון קבוע ברוטו (או השקעה קבועה) היא הרכיב העיקרי בהשקעה. שימו לב: מאז התקנים החדשים של ה-SNA 2008, הוצאות על מחקר ופיתוח ועל מערכות נשק כלולות בהיווצרות הון קבוע ברוטו.

◀ **הכנסה:** כוללת הכנסת מס, העברות (שוטפות ומענקי הון וסובסידיות), תעריפים/היטלים ודמי משתמש, הכנסת רכוש ותרומות סוציאליות.

◀ **הכנסת מס:** הכנסת מס בפרסום זה לא כוללת הכנסה מתרומות ביטוח לאומי, הכלולות בהגדרת ה-OECD למיסים (למידע נוסף, אנא ראו סעיף A2 להנחיית הפרשנות [Interpretative Guideline] של ה-OECD). היא כוללת מיסים על ייצוא וייבוא (D2), מיסים שוטפים על הכנסה ועל עושר (D5) ומיסי הון (D91), מיסים ממקור עצמי (או "אוטונומיים") ומיסים משותפים (הכנסת מס משותפת בין ממשלה מרכזית לבין ממשלה תת-לאומית). שימו לב: SNA 2008 החילה כמה שינויים בנוגע לסיווג חלק מהמיסים המשותפים. באחדות מהמדינות, קבלות מס מסוימות סווגו לאחרונה מחדש כהעברות לאחר שסווגו בעבר כמיסים משותפים.

◀ **חוב:** לפי SNA 2008, חוב ברוטו כולל את סכום החובות הבאים: מטבע ופיקדונות + ניירות ערך חוב + הלוואות + פנסיית ביטוח וערבויות מואחדות + יתרות חובה אחרות. רוב מכשירי החוב מוערכים לפי מחירי השוק. שימו



לב: הגדרת ה-OECD שונה מההגדרה בפרוטוקול EU Maastricht, המוגבלת לסכום שלושת הפריטים הראשונים (כלומר בעיקר הלוואות).

ממוצעי OECD ו-EU: כמעט בכל המקרים, הם משוקללים ("ממוצע אזור OECD"). עם זאת, בחלק מהמקרים נעשה שימוש בממוצעים לא משוקללים ("ממוצע מדינת OECD", כלומר ממוצע אריתמטי פשוט). ההפרש בין ממוצעים משוקללים ולא משוקללים עשוי להיות משמעותי. לדוגמה, הוצאה תת-לאומית היוותה 40.4% מההוצאה הציבורית ב-OECD ו-16.2% מהתמ"ג בממוצע משוקלל, אולם 31.8% מההוצאה הציבורית ו-13.5% מהתמ"ג בממוצע לא משוקלל. שתי הגישות חשובות. באחד המקרים (לא משוקלל), משקלה של כל אחת מהמדינות בסך הכול נכלל בחישוב. בנתונים משוקללים, המדינות הגדולות ביותר משפיעות על התוצאות לאור אוכלוסייתן לחלק גדול מה-OECD. נעשה שימוש גם בממוצעי ביניים כדי להבחין בין מדינות OECD פדרליות לבין מדינות OECD אוניטריות.

נספח ב': מתודולוגיית מדד הסמכות האזורית

מדד הסמכות האזורית אומד רמות ממשל אינדיבידואליות (או אזורים אינדיבידואליים בהסדרים אסימטריים) על בסיס שנתי בעשרה ממדי סמכות אזורית. להשגת אומדנים אמינים ותקפים, נעשה שימוש בשילוב של מקורות עיקריים (חוקות, חקיקה, חוקים), של ספרות משנית ושל היועצות במומחי מדינה. תוכנית הקידוד והשיטה הוכחו כמוצלחות ועמדו במבחן הביקורת האקדמית לאומדני סמכות אזורית ב-81 דמוקרטיות לשנים 1950-2010 (Hooghe et al., 2016^[1]; Hooghe, Marks, & Schakel, 2008^[2]; 2010^[3]) מהשנים 2010 עד 2016.

מדד הסמכות האזורית מבוסס על מערך תפיסות מוכחות היטב. סמכות מוגדרת ככוח לגיטימי, כלומר כוח המוכר כקביל כיוון שהוא נובע מעקרונות ממשל מקובלים (Dahl, 1968^[4]). סמכות רשמית מוגדרת כסמכות המופעלת בנוגע לכללים מפורשים, הכתובים לרוב בחוקות, בחקיקה, באמנות או בחוקים. ממשלה אזורית מחזיקה במידה מסוימת של סמכות, ביחס לסמכות שיפוט טריטוריאלית מסוימת, לגבי פעולות מסוימות. לפיכך, הכתב המוצע מפרט את: (1) הטריטוריה לגביה ממשלה מפעילה סמכות; (2) עומק הסמכות; (3) תחומי הפעולה לגביהם הממשלה מפעילה סמכות.

- ◀ ביחס להיקף הסמכות הטריטוריאלית, ממשלה רשאית להפעיל סמכות בתחום השיפוט שלה או להפעיל סמכות במשותף על תחום שיפוט גדול יותר שהיא מהווה חלק ממנו. זוהי ההבחנה בין שלטון עצמי לבין שלטון משותף. ביטוי הסמכות בשלטון עצמי, דהיינו השלטון על הנמצאים בתוך הטריטוריה האזורית, שונה באופן מהותי מביטוי הסמכות בשלטון משותף, דהיינו שלטון במדינה ככלל.
- ◀ ביחס לעומק הסמכות, יש לאמוד את המידה שבה יש לממשלה ארגון חקיקתי, פסקלי, ניהולי עצמאי, את התנאים שלפיהם היא יכולה לפעול באופן חד-צדדי ואת יכולתה לשלוט למול אופוזיציה מצד הממשלה הלאומית.
- ◀ ביחס לתחומי פעולה, לממשלה אזורית או בינלאומית יכולה להיות סמכות לגבי טווח מדיניות קטן או גדול יותר. ישנה חשיבות מיוחדת לסמכות לגבי מיסוי ואשראי ולגבי רפורמה חוקתית.

בסכמת הקידוד המוצגת בטבלה שלהלן מפורטים עשרת הממדים המהווים את המשתנה החבוי של ממשלה אזורית. הם נוגעים לשאלות הבאות: (1) מהי סמכות וכיצד ניתן לפרק אותה לממדים דיסקרטיים; (2) כיצד ניתן להגדיר באופן חד-משמעי את הממדים הללו באמצעות הפעולות המתבצעות כדי למדוד אותן; (3) אילו כללים ניתן לפרט כדי לקודד ממשלות בממדים אלה; (4) אילו עמימויות נוצרות וכיצד ניתן לשפוט אותן ברגישות; (5) עד כמה האומדנים המתקבלים עמידים ביחס להנחות המפיקות אותם; (6) כיצד ניתן לאמוד טעות שיטתית ורנדומלית באומדנים?

**טבלה א' ב.1: עשרה ממדי הסמכות לממשלה אזורית**

0-18	האוטונומיה שמפעילה ממשלה אזורית לגבי הנמצאים בשטחה	שלטון עצמי
0-3	ההיקף שבו ממשלה אזורית אוטונומית להבדיל ממואצלת	עומק מוסדי
0-4	טווח המדיניות לו אחראית הממשלה האזורית	היקף מדיניות
0-4	ההיקף שבו ממשלה אזורית יכולה למסות את אוכלוסייתה באופן עצמאי	אוטונומיה פיסקלית
0-3	ההיקף שבו ממשלה אזורית יכולה ליטול הלוואות	אוטונומיית אשראי
0-4	ההיקף שבו יש לממשלה אזורית חקיקה עצמאית וגוף מינהל עצמאי	ייצוג
0-12	סמכות המופעלת על ידי ממשלה אזורית או נציגיה במדינה ככלל	שלטון משותף
0-2	ההיקף שבו נציגים אזוריים שותפים לקביעת חקיקה לאומית	חקיקה
0-2	ההיקף שבו ממשלה אזורית שותפה לקביעת מדיניות לאומית בפגישות בין-ממשלתיות	שליטה ניהולית
0-2	ההיקף שבו נציגים אזוריים שותפים לקביעת חלוקת ההכנסות ממס לאומי	שליטה פיסקלית
0-2	ההיקף שבו ממשלה אזורית שותפה לקביעת מגבלות אשראי תת-לאומיות ולאומיות	שליטת אשראי
0-4	ההיקף שבו נציגים אזוריים שותפים לקביעת שינוי חוקתי	רפורמה חוקתית

מקור:

Hooghe, L., G. Marks, & Schakel, A. (2010^[3]). The rise of regional authority. A comparative study of 42 democracies. London: Routledge.

נספח ג': רובדי ממשל תת-לאומיים ב-OECD

טבלה א' ג.1: סוג הממשלות התת-לאומיות ב-OECD ומספריהן:
מדינה אחר מדינה, 2017-2018

רמה אזורית או ארצית	רמת ביניים	רמה רשותית	
פדרציות ופדרציות למחצה			
8 (6 ארצות + 2 טריטוריות)		562 (תחומי ממשלה מקומית)	אוסטרליה
9 (Bundesländer)		2,098 (רשויות)	אוסטריה
6 (3 אזורים + 3 קהילות)	10 (נפות)	589 (רשויות)	בלגיה
13 (נפות וטריטוריות)		3,959 (תת-אגפי מפקד)	קנדה
16 (länder)	401 (294 אזורים כפריים ו-107 רשויות נטולות מחוז)	11,054 (רשויות)	גרמניה
32 (31 ארצות + מחוז פדרלי)		2,463 (רשויות)	מקסיקו
17 (קהילות אוטונומיות)	50 (נפות)	8,124 (רשויות)	ספרד
26 (קנטונים)		2,222 (רשויות)	שווייץ
50 (ארצות)	3,031 (אזורים)	35,879 (רשויות, יישובים ועיירות)	ארצות הברית
מדינות אוניטריות			
16 (אזורים)*		345 (רשויות)	צ'ילה
14 (אזורים)		6,258 (רשויות)	צ'כיה
5 (אזורים)		98 (רשויות)	דנמרק
		79 (רשויות)	אסטוניה
1 (מחוז Aalnd האוטונומי)		311 (רשויות)	פינלנד
18 (אזורים)	101 (départements)	35,357 (רשויות)	צרפת
13 (אזורים)		325 (רשויות)	יוון
19 (אזורים)		3,178 (רשויות)	הונגריה
		74 (רשויות)	איסלנד
		31 (מועצות מחוז ועיר)	אירלנד
		255 (ממשלות מקומיות)	ישראל
20 (אזורים)		7,960 (רשויות)	איטליה
47 (ממשלים)		1,741 (רשויות)	יפן



17 (ישויות ברמה אזורית)		229 (רשויות, אזורים ואזורים אוטונומיים)	קוריאה
		119 (רשויות)	לטוניה
		102 (רשויות)	לוקסמבורג
12 (נפות)		390 (רשויות)	הולנד
11 (מועצות אזוריות)		67 (רשויות טריטוריאליות)	ניו זילנד
18 (אזורים)		422 (רשויות)	נורבגיה
16 (אזורים)	380 (314 אזורים ו-66 רשויות במעמד של מחוז)	2,478 (רשויות)	פולין
2 (Azores ו-Madeira)		308 (רשויות)	פורטוגל
8 (יחידות טריטוריאליות גבוהות יותר)		2,930 (רשויות)	סלובקיה
		212 (רשויות)	סלובניה
21 (מועצות מחוז)		290 (רשויות)	שוודיה
81 (נפות ורשויות מטרופולין)		1,397 (רשויות)	טורקיה
3 (צפון אירלנד, סקוטלנד ווילס)	27 (אזורים מחוז, באנגליה בלבד)	391 (מועצות מקומיות)	בריטניה
519	4,000	132,278	OECD35
263	969	86,840	EU28

הערה:

נכון למועד זה יש בבלגיה 589 רשויות. מ-2019 ואילך צפויים כמה מיזוגי רשויות (במחוז הפלמי) שייצרו 581 רשויות.

מקור: הותאם מ-

OECD (2018^[5]). Subnational governments in OECD countries: Key data (brochure)<http://www.oecd.org/regional/regional-policy>OECD. (2017^[6]). Multi-level governance reforms: Overview of OECD country experiences<https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>



נספח ד': תהליכי ביזור וריכוז מחדש במדינות OECD נבחרות

טבלה א' ד.1: תהליכי ביזור וריכוז מחדש במדינות OECD נבחרות

בלגיה	<p>2001: חוק מיוחד לתיקון החוקה. הסכם Lambermont קובע אזורים עם יותר אוטונומיית מס, סמכויות רגולציה.</p> <p>2011: רפורמה ארצית שישית, המעבירה בשנת 2014 אחריות נוספות לאזורים (מדיניות שוק עבודה, ניידות וצדק) ולקהילות (קצבת משפחה, טיפול ארוך טווח, בריאות) ומגדילה משאבי מס ממקור עצמי. לאזורים כבר היו כמה אחריות בנוגע למדיניות שוק עבודה ולניידות, והרפורמה הארצית השישית העבירה לאזורים אחריות נוספות בתחומים אלה (אולם האחריות נותרו מעורבות). מערכת המשפט נותרה סוגייה פדרלית בעיקרה. עם זאת, "בתי הצדק" הפכו לאחריות הקהילות מאז הרפורמה הארצית השישית ולא לאחריות האזורים. בנוגע לבריאות, אספקטים מסוימים במדיניות שירותי הבריאות הועברו לקהילות, אולם החלק העיקרי בבריאות נותר אחריות פדרלית (ממשלה מרכזית).</p> <p>מאז 2014 האזורים יותר מסוגלים לגייס אחוזים "מוגדלים" נוספים של הכנסת מס הכנסה אינדיבידואלי. מאז 2014 האזורים יכולים להשית מס הכנסה אישי (PIT) אזורי באמצעות מס נוסף אזורי על PIT. מס הכנסה אישי כולל כעת שני רכיבים עיקריים: פדרלי (ממשלה מרכזית) ואזורי.</p> <p>סמכויות המס האזוריות מוגדלות גם בנוגע לבסיסי מס ולזיכויים.</p> <p>הן מחוז פלנדריה והן מחוז ולוניה עוסקים כעת ברפורמות ממשל מקומית (הפחתת אחריות וסמכות מיסוי ברמת הנפה; יותר אוטונומיה, היקף פעולה והכנסות לרשויות).</p>
צ'ילה	<p>1992: אימוץ שני חוקים חוקתיים אורגניים, האחד יוצר מערכת ממשלה אזורית "מעורבת" והאחר נוגע לבחירות הראשונות של ראשי עיר ושל מועצות רשותיות בזכות בחירה אוניברסלית שנערכו בשנת 1992.</p> <p>1999: חוק חוקתי חדש הרחיב סמכויות ואחריות רשותיות בתחום הפיתוח הכלכלי, הסביבה, התכנון, שוויון ההזדמנויות וכולי.</p> <p>2009: מאמץ חדש לטובת ביזור, במיוחד דרך הרפורמה החוקתית, הקובעת בחירות ישירות על ידי האזרחים של חברי מועצה אזורית, ביצירת גוף שנבחר באופן דמוקרטי לניהול הפיתוח האזורי. הבחירות הישירות הראשונות התקיימו בשנת 2013 וחברי המועצות האזוריות החלו לתפקד במרס 2014.</p> <p>2017: פרסום החוק הקובע את הפיכת המערכת האזורית ה"מעורבת" (מופחתת ריכוז ומבוזרת) למערכת ממשלה-עצמית מלאה הודות לבחירה הישירה של מנהלי האזורים (מושלים) בהצבעה פופולרית מדי ארבע שנים. בהמשך צפויה העברת אחריות מהממשלה הלאומית לאזורים החדשים בשליטה עצמית בשלושה תחומים (פיתוח כלכלי, פיתוח סוציאלי ותשתית ודיר) ורפורמה במערכת המימון.</p>
צ'כיה	<p>רפורמת ביזור 2000-2002: יצירת רובד אזורי חדש האחראי להשכלה גבוהה, לכבישים אזוריים, לפיתוח ותכנון כלכלי ולבריאות; החוק המוניציפלי 128/2000 מגדיר את המסגרת החוקית, את הארגון ואת האחריות של הרשויות. חוק הפיננסים המקומיים 243/2000 מגדיר את מערכת המימון האזורית והרשותית המבוססת על שיתוף מס.</p> <p>2005 ו-2013: רפורמה פיסקלית המגדילה את הכנסות המס הרשותיות.</p> <p>2015: כמה אחריות רשותיות מועברות מרשויות קטנות לרשויות גדולות יותר (כדי להתגבר על קיטוע רשותי) ולממשלה המרכזית במסגרת הרפורמה הסוציאלית.</p>
דנמרק	<p>1970-2000: כמה גלי רפורמת ביזור בשנים אלה, לרבות רפורמת 1998: "דנמרק כמקרה בוחן לחידוש המגזר הציבורי לשיפור איכות ויעילות בכל הרמות והצגת מנגנון תלוי-שוק או ניהול ציבורי תחרותי".</p> <p>רפורמת 2007: רשויות קיבלו אחריות לרווחה סוציאלית ולחינוך והפכו אחראיות למשימות הכי קשורות לאזרחים. לחמשת האזורים החדשים הוענקו אחריות לשירותי בריאות, לפיתוח אזורי, לתחבורה אזורית ולסביבה. יצירת מערכת מימון ושוויון חדשה: הכנסות מס רשותי שונו בעוד שאזורים חדשים איבדו את סמכות המיסוי שלהם, שהוחלפו בהעברות ממשלה מרכזית.</p>



<p>אסטוניה < 1989: יצירת ביזור מחדש על ידי חוק הממשלה המקומית משנת 1989, ולאחריו חוק ארגון הממשלה המקומית משנת 1993 שביטל אזורים כרובד ממשל מקומי</p> <p>< 2001: רשויות (וממשל מרכזי) כבר אינן אחראיות לשירותי הבריאות, שעוברים הפרטה (חברות מוגבלות או עמותות).</p> <p>< 2016: חוק הרפורמה הטריטוריאלית-אדמיניסטרטיבית אומץ; מספר הרשויות קטן מ-213 ל-79. לרפורמה טריטוריאלית זו עשויה להתלוות רפורמה במשימות ובמסגרת מימון.</p>
<p>פינלנד < 1995: חוק ממשל מקומי חדש העניק לממשלות מקומיות יותר חירות בהסדרת ענייניהן, בהתאם להתנסות ב"חוק השיתוף החופשי" (1988); רפורמה ניכרת במערכת המענקים.</p> <p>< 1999: האוטונומיה המקומית מובטחת בחוקת 1999.</p> <p>< 2007: רפורמת PARAS (חוק בדבר ארגון מחדש של ממשלה מקומית ושל שירותים).</p> <p>< 2013: חוק מבנה רשותי.</p> <p>< החל ביום 1 בינואר 2019: יצירת 18 אזורים אוטונומיים נבחרים (המחליפים את הגופים הרשתיים המשותפים) האחראיים לארגון שירותי בריאות ושירותים סוציאליים (מועברים מרשויות רשותיות משותפות, מרשויות מקומיות ומהממשלה המרכזית) ולאחריות בתחום הפיתוח הכלכלי האזורי, התחבורה, הסביבה ושירותי החילוץ.</p>
<p>צרפת < 1982-1983: חוקי ביזור קובעים את עיקרון "האדמיניסטרציה החופשית" ומארגנים את העברת האחריות (חינוך, עניינים סוציאליים וכולי) והמשאבים (סגל, פיננסים), במיוחד למחלקות ולאזורים, שנוצרו כגופים בשלטון עצמי על ידי החוקים דלעיל ("חוק ראשון" בביזור).</p> <p>< 2003-2004: "חוק שני": אחריות חדשות מועברות למחלקות ולאזורים (מגזר סוציאלי, תכנון מרחבי ופיתוח אזורי; תחבורה מקומית ואזורית וכישיים ארציים; הכשרה מקצועית וכולי), יותר אוטונומיה פיננסית ויכולת של ממשלות מקומיות להתנסות בכמה תחומים.</p> <p>< 2010: רפורמת ממשל מקומי רב-ממדי, לרבות הבהרת אחריות; הקמת "מועצות טריטוריאליות" משותפות לאזורים ו-départements; רפורמה במערכת המיסוי המקומי (הפחתת סמכות מיסוי מקומית) ובמנגנוני השוויון; ליטוש שיתוף הפעולה הבין-רשותי; יצירת מעמד חדש של métropole וכולי. חלקים חשובים בחבילת חקיקה 2010 בוטלו.</p> <p>< 2013-2015: "חוק ביזור שלישי": רפורמת טריטוריות וביזור חדשה הנובעת מהחוק לגבי מטרופולינים (2014), מיזוגים אזוריים (2014) וחוק NOTRe (2015) המשנה את הקצאת האחריות בין רמות ממשל תת-לאומית ומחזק את אחריות האזורים (פיתוח כלכלי, תכנון טריטוריאל, הגנת הסביבה, הכשרה מקצועית).</p>
<p>גרמניה < רפורמה פדרלית 2006 (Föderalismusreform I): Länder) קיבלו אחריות נוספות בנוגע לפעילויות כלכליות ולמסחר, לחינוך (אוניברסיטאות), להגנת הסביבה, לענישה בגין פשיעה, לניהול סגל וכולי. הרפורמה אף הבהירה את חלוקת האחריות בין הממשלה הפדרלית לבין הממשלות הארציות.</p> <p>< רפורמה פדרלית 2009 (Föderalismusreform II): הוצגו שינויים חדשים, במיוחד הסדרים פיננסיים חדשים.</p> <p>< 2001: הצגת "בלם החוב" להפחתת חובות ציבוריים עתידיים.</p> <p>< הרשויות כפופות לחקיקת länder.</p>
<p>יוון < עקרונות ביזור ואוטונומיה מקומית הוזכרו בחוקות 1975 ו-2001.</p> <p>< 1986: יצירת האזורים הנוכחיים כישויות אדמיניסטרטיביות ברמת משנה, המשלימות את אזורי המושלים.</p> <p>< 1997: רפורמת Kapodistrias בממשלה מקומית ואזורית העניקה לאזורים יותר סמכויות ומיזגה רשויות.</p> <p>< 2010: רפורמת Kallikratis (שנכנסה לתוקפה ביום 1 בינואר 2011) יצרה 13 אזורים בשלטון עצמי עם אחריות חדשות בתחום התכנון והפיתוח האזורי, לרבות כספים מבניים (הועברו מאזורים מושלים) ומיזוגי רשויות. הרפורמה אף העבירה לרשויות כמה אחריות הנוגעות לפיתוח מקומי, להגנת ילדים, לטיפול בקשישים, לסיוע סוציאלי למובטלים ולעניים ולשימור הבריאות.</p>



<p>1995-1989: שיקום האוטונומיה של רשויות ושל אזורים, בעיקר דרך חוק הממשלה המקומית משנת 1990. הממשלות המקומיות מקבלות אוטונומיה ואחריות רחבות מבחינת ניהול פיננסי.</p>	<p>הונגריה</p>
<p>הרפורמה החוקתית 2012 והחוק הקרדינלי משנת 2011 בדבר ממשלות מקומיות: תהליך ביזור: אזורים איבדו כמה אחריות עיקריות (בריאות, בעיקר בתי חולים, יוזמות סוציאליות והשכלה גבוהה) כדי להיות אחראים כעת לפיתוח אזורי בעיקר. הרשויות כבר לא אחראיות לחינוך יסודי. הממשלה המרכזית השתלטה על מגוון רחב של אחריות תת-לאומיות וחיזקה את הפיקוח שלה על הלימה חוקית ועל התפקוד המינהלתי של ממשלות תת-לאומיות.</p>	
<p>2013: רפורמה במערכת המימון התת-לאומית: מערכת מופחתת ונוקשה יותר של העברות ממשלה מרכזית ממערכת המבוססת על הכנסה למערכת המבוססת על משימות (כספים ייעודיים); יצירת מסגרת הרשאה לנטילת הלוואות.</p>	
<p>2010: במקביל, הממשלה המרכזית השיקה רפורמת אדמיניסטרציה טריטוריאלית ארצית חשובה ובכך עיצבה מחדש באופן מהותי את בסיס סמכות השיפוט, הארגון ומשאבי האנוש של אספקת השירות הציבורי בכל רמות המגזר הציבורי בהונגריה.</p>	

<p>ממשלה עצמית מקומית מובטחת בחוקה וההסדרים החוקיים החלים על רשויות מפורטים בחוק הממשלה המקומית משנת 1998, שתוקן כמה פעמים.</p>	<p>איסלנד</p>
<p>2011: הרשויות קיבלו אחריות חדשות בנוגע לאספקת שירות ולתמיכה באנשים עם מוגבלויות. העברות אחרות נידונות כרגע (כגון טיפול בקשישים, כל מגזר שירותי הבריאות), אולם המכשול הוא ריבוי הרשויות הקטנות; חוק הממשלה המקומית קבע כללים פיסקליים חדשים לרשויות, בנוסף להסדרים לפיקוח פיסקלי על כספי רשויות ופורומים חדשים לתיאום פיסקלי מרכזי-מקומי.</p>	

<p>2001: חוק הממשל המקומי הציג את מגוון הרפורמות המפורט בספר הלבן "ממשלה מקומית טובה יותר".</p> <p>2012: תוכנית "רפורמת ממשל מקומי" ו"דוח האנשים קודמים לכל" מטפלים בסוגיות מבנה, פונקציות, מימון, יעילות ושירות וממשל ואחריות, כדי לחזק את האחריות, הפונקציות, המנהיגות ומנגנוני המימון של רשויות מקומיות.</p>	<p>אירלנד</p>
<p>2013: הצגת מס רכוש מקומי עם סמכויות קביעת שיעור בשוליים.</p>	
<p>2014: חוק רפורמת הממשלה המקומית מיזג 114 מועצות מקומיות ל-31 ממשלות מקומיות, ביטל את שמונה הסמכויות האזוריות הקודמות (הוחלפו על ידי שלוש אסיפות אזוריות, שאינן נבחרות בזכות בחירה אוניברסלית) והבהיר את הקצאת האחריות, את ההקצאה מחדש של שירותי מים ל-Irish Water, את הריכוז מחדש של חלק מהפונקציות ואת ההקצאה של כמה אחריות חדשות לפיתוח מקומי וקהילתי, בנוסף לתפקיד תמיכה במפעלים ופיתוח כלכלי.</p>	

<p>שנות ה-90: תהליך ביזור חשוב, לרבות החוק משנת 1990 בדבר "הסדרת אוטונומיות מקומיות" ורפורמת בסניני משנת 1997 שיישמה את עיקרון המשניות דרך חוקים שונים, "פדרליזם אדמיניסטרטיבי", ושינתה באופן משמעותי את המסגרת הפיסקלית, המינהלתית והפוליטית ברמה התת-לאומית.</p>	<p>איטליה</p>
<p>2001: מהלך משמעותי לעבר הביזור באמצעות הרפורמה החוקתית שביססה אזורים, נפות ורשויות בחוקה, כשהציבה אותן באותה רמה כממשלה מרכזית. הוצג סעיף המונה את אחריות הממשלה החדשה בזמן שאזורים מקבלים את כל הסמכויות השירותיות. עם זאת, חלק מצווי היישום לא אומצו ("אג'נדה לא גמורה").</p>	
<p>2006: משאל עם ארצי דחה את הרפורמה החוקתית המחזקת את האזורים עוד יותר וסוללת את הדרך למדינה פדרלית.</p>	
<p>2009: אימוץ חוק מסגרת חדש בדבר פדרליזם פיסקלי, המעצב מחדש פונקציות של רובדי ממשל תת-לאומיים וקשרים בין רמות ממשל וכן מסגרת פיסקלית.</p>	
<p>2014: ביטול נפות על ידי חוק 56/2014 כישויות שלטון עצמי. הן הופכות לגופי שיתוף פעולה בין-רשותי ול"ערי מטרופולין" בכל אחד מעשרת אזורי המטרופולין שעיצב החוק.</p>	
<p>2016: משאל עם ארצי דחה את הרפורמה החוקתית שנועדה להבהיר את הקצאת האחריות בין הממשלה המרכזית לבין אזורים רגילים, ביטלה "סמכויות חופפות" ומרכזת מחדש כמה אחריות (כגון תחבורה, עבודה, מימון ציבורי ומיסוי).</p>	



יפן	<p>1995-2000: הרפורמה לקידום הביזור שהושקה בשנת 1995 ונתמכה על ידי הוועדה לקידום הביזור הובילה ל"חוק הביזור הכוללני" משנת 2000. חוק זה ביטל את מערכת הפונקציות המואצלות לסוכנויות (לפיה מושלי מחוז וראשי עיר מכהנים כנציגים אזוריים של הממשלה המרכזית) והגדיל את האוטונומיה ואת האחריות הת-לאומיות. חוק זה תיקן למעלה מ-475 חוקים קודמים.</p> <p>2002-06: רפורמת טריניטי יצרה את הרכיב הפיננסי של רפורמת הביזור, עם שלושה רכיבים עיקריים: יצירת מערכת שיתוף מס בין הרמה הלאומית לבין הרמה הת-לאומית, רפורמה במס השוויון (מס הקצאה מקומית) וביטול כמה מענקים ייעודיים לאומיים.</p> <p>2006: השקת הרפורמה השנייה לקידום הביזור, שהשלימה את הרפורמה הראשונה כדי להעניק לממשלות מקומיות סמכות נוספת, להוסיף רציונל לפונקציות שלהן ולהמשיך במיזוגים הרשתיים.</p>
קוריאה	<p>1987: "הצהרת הדמוקרטיזציה" ולאחריה הרפורמה של חוק האוטונומיה המקומית וחוק הפיננסים המקומיים משנת 1988.</p> <p>1995-1991: בחירות ראשונות לחברי מועצות מקומיות (1991) ולראשי רשויות מקומיות (1995).</p> <p>1999: השקת רפורמה גדולה במגזר הציבורי, שכללה תוכנית ביזור מקיפה, עליה פיקחה ועדה מיוחדת להסמכת ענייני ממשלה.</p> <p>2004: חוק מיוחד בדבר קידום הביזור, שחוקק בעידוד ועדת הביזור הנשיאותית, הבהיר עקרונות ושיטות ביזור, העביר פונקציות חדשות לממשלות מקומיות וביטל סוכנויות מינהלתיות מיוחדות.</p> <p>2005: רפורמה פיסקלית שביססה את "החשבון המיוחד לפיתוח לאומי מאוזן" שהפך מענקים רבים למטרה ייחודית למענקים לאומיים משולבים לפיתוח אזורי; רציונליזציה של מערכת המס הלאומית והמקומית.</p> <p>2017: אוטונומיה וביזור נבחרו כמשימת ליבה בתוך מאה המשימות הלאומיות הראשיות של ממשל Moon Jae-In.</p> <p>2018: בינואר 2018 הוקמה ועדת אוטונומיה וביזור נשיאותית חדשה. הצעת החוק המתוקנת של "החוק המיוחד בדבר אוטונומיה, ביזור ומערכת אדמיניסטרציה מקומית" אושרה במרץ 2018. הוצעה רפורמה חוקתית, לרבות הוספת הניסוח "רפובליקת קוריאה מקדמת ביזור" לסעיף 1 לחוקה והרחבת האוטונומיה של ממשלות מקומיות.</p>
ליטא	<p>1994 ו-2002: חוק ממשלה מקומית המגדיר פונקציות רשותיות ומבטיח את האוטונומיה שלהן.</p> <p>2010: ביטול אזורים ארציים המוביל להעברת הסמכויות שלהם לרשויות (שירותי בריאות, חינוך ושירותים סוציאליים) ולממשלה המרכזית. האזורים הוחלפו במועצות פיתוח אזורי המורכבות מחברי מועצה רשותית.</p> <p>2014: אחריות מלאה לסיוע סוציאלי ניתנת לרשויות (מימון וניהול).</p>
מקסיקו	<p>שלהי שנות ה-80: ביזור פיסקלי ורגולטורי, לרבות הסמכת הארצות ביחס לאחריות חינוך בסיסי (1992) ולשירותי בריאות (1996); רפורמה במערכת הלאומית לתיאום פיסקלי בשנת 1998.</p> <p>האוטונומיה הרשותית מוכרת ברפורמות החוקתיות בשנים 1983 ו-1993.</p> <p>רפורמה פיסקלית 2007: הארצות קיבלו יותר סמכויות מיסוי; התמריצים המגולמים בנוסחאות לחלוקת העברות פדרליות פושטו ושופרו.</p> <p>2013: רפורמה פוליטית כלל ארצית החילה, בין היתר, בחירה מחדש של ראשי עיר; הצעת חוק שהופכת את המחוז הפדרלי של מקסיקו לארץ, בעלת מעמד חוקי ואדמיניסטרטיבי זהה.</p> <p>2014-15: רפורמה פיסקלית (חלק מ-Pacto Por Mexico) משפרת את מערכת המס, מחזקת את מסגרת האחריות הפיסקלית ומתקנת כללים לחובות ארציים ורשתיים.</p>
הולנד	<p>2002: חוק "דואליות" הפריד בין ההרכב, הפונקציות והסמכויות של המועצה המתדיינת ושל הגוף המנהל.</p> <p>2007: תוכנית ביזור העבירה אחריות חדשות לנפות ולרשויות.</p> <p>מאז 2015: תחילת תהליך ביזור חדש שבו יועברו אחריות גדולות לרשויות במגזר הסוציאלי (בריאות נוער, טיפול ארוך טווח ותמיכה תעסוקתית לצעירים עם מוגבלויות). יצירת קרן חדשה לעניינים סוציאליים שתתלווה לביזור במגזר הסוציאלי; החייה וחיזוק תפקיד הנפות עם יותר סמכויות מרוכזות בתכנון אזורי, בפיתוח כלכלי ובתיאום.</p>



<p>1989: רפורמת ממשל מקומי, בפיקוחה של ועדת ממשלה מקומית עצמאית, הכוללת ארגון מחדש ניכר של ממשלות מקומיות וגופים למטרה מיוחדת, בהפחתה משמעותית של מספר הרשויות המקומיות, ביצירת מועצות אזוריות ובהקצאת פונקציות.</p> <p>2002: חוק ממשל מקומי יצר מסגרת לרשויות מקומיות, בקביעת אחריות ממשל מקומי ובהגדלת האוטונומיה שלהן בכך שהעניק להן סמכות כשירות כללית.</p> <p>2013: חוק ממשל מקומי הבהיר אחריות בין מועצות אזוריות לבין רשויות טריטוריאליות וכלל כמה אמצעים ניהוליים, בהתאם ל"רפורמת ממשל מקומי טובה יותר ניו זילנד".</p> <p>2018: ועדת פריון תחקור מימון ופיננסים של ממשל מקומי.</p>	ניו זילנד
<p>1992: חוק ממשל מקומי קובע את המסגרת החוקית לרשויות ולאזורים.</p> <p>1999: ביטול מס הלאומי על הכנסת תאגיד כמס מקומי בשנת 1999.</p> <p>2001: ריכוז מחשש של אחריות לבתי חולים מהאזורים לממשל המרכזי במסגרת רפורמת שירותי הבריאות הלאומית.</p> <p>2003 ו-2010: אחריות – והעברות – חדשות לאזורים (תכנון מרחבי, פיתוח אזורי ומדיניות חדשנות) ולרשויות (בריאות וטיפול סוציאלי).</p> <p>2014-2020: תחילת רפורמה נרחבת בממשל המקומי, שתוביל למיזוגי אזורים (מ-18 ל-11 אזורים בשנת 2020, לרבות עיריית אוסלו) ורשויות (מ-428 ב-2015 ל-356 בסוף התהליך בשנת 2020). אימוץ חוק רשותי חדש ביוני 2018, המחזק רשויות ויחסים בין רמות ממשל. תוכנית ממשלתית להקצאת משימות חדשות וכלים חדשים לאזורים החדשים כדי שיהפכו ל"מפתחי קהילה אזורית חזקה יותר".</p>	נורבגיה
<p>1990: חוק בדבר רשויות ביסס מחדש אוטונומיה רשותית והעניק לרשויות אחריות גדולות.</p> <p>1998: חוק בדבר הכנסת ממשל מקומי, שתוקן בשנים 2003 ו-2004 כדי להעניק לרובדי ממשל תת-לאומיים יותר אוטונומיה פיסקלית. רובדי ממשל תת-לאומיים קיבלו יותר אוטונומיה פיננסית, עם קיטון בחלק ההעברות המרכזיות (והמענקים הייעודיים) ועם גידול בהכנסות המס המשותפות (הכנסות גבוהות יותר ממס הכנסה אישי וממס תאגיד).</p> <p>1999: חוק ארגון ממשל מקומי יצר את רמת המחוז ורמת הביניים (powiats ו-voivodeships), העביר להן כמה אחריות (חינוך יסודי ועל-יסודי, בריאות הציבור, סיוע סוציאלי, כבישים, פיתוח כלכלי אזורי).</p> <p>2009: ביזור משימות חדשות לאזורים (תחבורת רכבות אזורית, ניהול פסולת ומים והגנת הסביבה).</p> <p>2013: אימוץ כללים פיסקליים נוקשים החלים על ממשלות תת-לאומיות.</p>	פולין
<p>2007: רפורמת חוק הפיננסים המקומיים הרחיבה סמכויות רשותיות ושנתה את מערכת המענקים.</p> <p>2013: רפורמת ממשל מקומי העניקה לרשויות אחריות נוספות בנוגע לשירותי בריאות, לניהול פארקים ולתכנון רשותי; חוקי פיננסים אזוריים ומקומיים (תקפים בשנת 2014) חוקקו כדי לחזק את הקיימות הפיסקלית ולהגביר את השקיפות ואת האחריותיות.</p>	פורטוגל
<p>1990: חוק אוטונומיה רשותית</p> <p>2001: ביזור אחריות חדשות לרשויות (סיוע סוציאלי, תכנון רשותי, דיוח, סביבה, בתי ספר יסודיים, פנאי וכולי) ויצירת האזורים (יחידות טריטוריאליות גבוהות יותר), נכנס לתוקפו בשנת 2002. כעת הם אחראים לחינוך על-יסודי ומקצועי, לרווחה סוציאלית, לכבישים אזוריים ותחבורה אזורית, לפיתוח כלכלי אזורי ולתכנון טריטוריאל. מיזם ביזור נוסף של ממשלה ציבורית לשנים 2003-2006 מאשר את תהליך הביזור.</p> <p>2005: חוק מימון מקומי שינה מאוד את המערכת הפיננסית התת-לאומית בהעלאת הן המיסים המשותפים והן המיסים ממקור עצמי, והקטין את העברות הממשלה המרכזית לממשלות תת-לאומיות.</p> <p>2014: תוכנית ESO (אדמיניסטרציה ארצית יעילה, אמינה ופתוחה) המארגנת מחדש את האדמיניסטרציה הטריטוריאלית של הממשלה המרכזית כדי לקדם חסכוניות ופישוט, לרבות ממשל מרובה רבדים טוב יותר ברמה המקומית באספקת שירותים ציבוריים לאזרחים.</p>	סלובקיה



<p>סלובניה < 1993: אימוץ חוק ממשלה עצמית מקומית.</p> <p>< 2005: רפורמה בחוק הממשלה העצמית המקומית קובעת עקרונות רגולציה החלים על רשויות ומגבירה את הביזור.</p> <p>< 2007: חוק מימון רשויות חזק את הביזור הפיסקלי בהצגת משאבים נוספים לרשויות ובאיחוד מערכת השוויין האופקית.</p> <p>< 2008: הצעת חוק שיצרה 13 אזורים נדחתה במשאל עם.</p>
<p>ספרד < 2000-02: העברת החינוך (2000) ושירותי הבריאות (2002) לקהילות אוטונומיות.</p> <p>< רפורמות במעמד קהילות אוטונומיות בכל מקרה לגופו (כגון קטלוניה וולנסיה בשנת 2006, אנדלוסיה, ארגון והאיים הבלאריים בשנת 2007 וכולי).</p> <p>< 2009: חוק 22/2009 בדבר מימון קהילות אוטונומיות (תקף מאז 2011): גידול בחלק המיסים הלאומיים המוקצה לקהילות אוטונומיות; רפורמה במערכת השוויין הבין-ממשלתית.</p> <p>< 2012: חוק אורגני 2/2012 בדבר יציבות תקציבית וקיימות פיננסית קבע כללים פיסקליים נוקשים לממשלות תת-לאומיות.</p> <p>< 2013: חוק 27/2013 לרציונליזציה ולקיימות האדמיניסטרציה המקומית (בעקבות עבודת הוועדה לרפורמה באדמיניסטרציה הציבורית, CORA) שנועדה להבהיר סמכויות בין רשויות נפות ולמנוע כפילויות; אימוץ החוק בדבר מימון רשויות נפות.</p>
<p>שוודיה < 1991: חוק ממשלה מקומית.</p> <p>< מאז 1997: התנסות בביזור אסימטרי בגלים שונים, לפי תהליך ביזור מטה-מעלה. אפשרויות אזוריות שונות פותחו באזורים שונים דרך ארבעה גלים עיקריים.</p> <p>< רפורמות שונות במערכת השוויין בשנים 2005, 2012 ו-2014.</p> <p>< 2019: כל מועצות המחוז אחראיות לסוגיות פיתוח אזורי במחוזן.</p>
<p>טורקיה < 2004 ו-2005: חבילת רפורמות שנועדו לארגן מחדש את אדמיניסטרציות הנפות המיוחדות (סמכויות מחוזקות), הרשויות (אחריות נוספות בתחום פיתוח כלכלי ותשתית חינוך), אדמיניסטרציות הכפר, איגודי הממשלה המקומית ועיריית המטרופולין.</p> <p>< 2008: חוק בדבר הקצאות מהכנסות מס בהתאם לתקציב הכללי לאדמיניסטרציות נפות מיוחדות ולרשויות.</p> <p>< 2012: רפורמת ממשלה מקומית חדשה, במיוחד דרך חוק עיריית המטרופולין החדש.</p>
<p>בריטניה < רמה אזורית</p> <p>< 1998: תהליך הסמכה יצר שלוש אומות מוסמכות בצפון אירלנד, בסקוטלנד ובווילס עם "אסיפה לאומית"/ פרלמנט בבחירה ישירה ועם ממשלה משלהן וסמכויות עיקריות שהועברו אליהן. כך נוצר ביזור אסימטרי בין אומות מוסמכות (סמכויותיהן אינן זהות) לבין אנגליה (נטולת ממשלות אזוריות).</p> <p>< 2004: תהליך אזוריות באנגליה הושעה בשנת 2004 בעקבות דחייה במשאל עם שנערך בצפון מזרח אנגליה.</p> <p>< 2007: ההסמכה שוקמה בצפון אירלנד.</p> <p>< 2012: סמכויות חדשות הועברו לפרלמנט הסקוטי על ידי חוק סקוטלנד 2012 (אולי כדי לגייס מיסים עצמיים שייכנסו לתוקפם במלואם בשנת 2016 והצגת מגוון אמצעים לחיזוק אדמיניסטרציות ההסמכה בסקוטלנד).</p>

מקורות: הרחבת OECD מבוססת על מחקר

OECD. (2017^[5]). Multi-level governance reforms: Overview of OECD country experiences

<https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>

PECD-UCLG. (2016^[6]). Subnational governments around the world: Structure and finance

<http://www.oecd.org/regional/regional-policy/sngs-around-the-world.htm>



הפניות

- [4] Dahl, R. (1968). Power. New York: McMillan Free Press/
- [3] Hooghe, L., Marks, G., & Schakel, A. (2010). The rise of regional authority. A comparative study of 42 democracies. London: Routledge.
- [2] Hooghe, L., Marks, G., & Schakel, A. (2008). Regional authority in 42 democracies, 1950–2006: A measure and five hypotheses, pp. 111–302.
- [1] Hooghe, L. et al. (2016). Measuring regional authority: A post functionalist theory of governance. Oxford: Oxford University Press.
- [6] OECD. (2018). Subnational governments in OECD countries: Key data (brochure). Paris: OECD
<http://www.oecd.org/regional/regional-policy>
- [5] OECD. (2017). Multi-level governance & reforms: Overview of OECD country experiences, Paris: OECD
<https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>
- [7] OECD-UCLG. (2016). Subnational governments around the world: Structure and finance
<http://www.oecd.org/regional/regional-policy/sngs-around-the-world.htm>

הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי

ה-OECD הוא פורום ייחודי שבו ממשלות עובדות יחד כדי להתמודד עם האתגרים הכלכליים, הסוציאליים והסביבתיים של הגלובליזציה. ה-OECD ניצב בחזית המאמצים להבין ולעזור לממשלות להגיב להתפתחויות חדשות ולחששות חדשים, כגון ממשל תאגיד, כלכלת המידע ואתגרי האוכלוסייה המזדקנת. הארגון מהווה סביבה שבה ממשלות יכולות להשוות חוויות מדיניות, לחפש תשובות לבעיות משותפות, לזהות דוגמאות ליישום מיטבי ולפעול לתיאום מדיניות מקומית ובינלאומית.

המדינות החברות ב-OECD הן: אוסטרליה, אוסטריה, בלגיה, קנדה, צ'ילה, צ'כיה, דנמרק, אסטוניה, פינלנד, צרפת, גרמניה, יוון, הונגריה, איסלנד, אירלנד, ישראל, איטליה, יפן, קוריאה, לטווייה, ליטא, לוקסמבורג, מקסיקו, הולנד, ניו זילנד, נורבגיה, פולין, פורטוגל, סלובקיה, סלובניה, ספרד, שוודיה, שווייץ, טורקיה, בריטניה וארצות הברית. האיחוד האירופי משתתף בעבודת ה-OECD.

הוצאת ה-OECD מפרסמת בתפוצה רחבה את תוצאות איסוף הנתונים והמחקר של הארגון בסוגיות כלכליות, חברתיות וסביבתיות ואת האמנות, ההנחיות והסטנדרטים המסוכמים בין חברות הארגון.

OECD Multi-level Governance Studies

עושים את זה נכון: ביזור בראייה עולמית

מדריך לקובעי מדיניות

דוח זה מכיל סקירה מקיפה של מדיניות ורפורמות ביזור במדינות ה-OECD ובמדינות נוספות. הביזור, המכונה לעיתים מהפכה "דוממת" או "שקטה", נמנה עם הרפורמות החשובות ביותר שבוצעו ביובל האחרון. הדוח טוען, שתוצאות הביזור מבחינת דמוקרטיה, יעילות, אחריותיות, פיתוח אזורי ומקומי תלויות מאוד באופן שבו הביזור מתוכנן ומיושם. הפקת המרב ממערכות ביזור חיונית במיוחד בהקשר של "גיאוגרפיית חוסר שביעות הרצון" ושל פילוגים גדלים והולכים בין מקומות החשים, שהגלובליזציה והשינוי הטכנולוגי זנחו אותם, לבין מקומות העשויים להרוויח מההזדמנויות שמציעות מגמות-על עולמיות.

הדוח מזהה עשר הנחיות לביזור יעיל, המוביל לפיתוח אזורי ומקומי. מעבר להנחיות, הדוח מציע כלים מעשיים לקובעי מדיניות, לרבות מערכים מפורטים הכוללים המלצות, רשימות תיגו, מכשולים שמהם יש להימנע ודוגמאות ליישום מיטבי, הן במדינות אוניטריות והן במדינות פדרליות.

היעזרו בפרסום זה באינטרנט בכתובת - <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>.

עבודה זו מפורסמת בספריית ה-OECD המקבצת את כל ספרי ה-OECD, פרסומיו התקופתיים ומסדי הנתונים הסטטיסטיים שלו. למידע נוסף: www.oecd-ilibrary.org.

shaulski.com

