



דפוסי שלטון מקומי
ויזמות של מדיניות

בירוקרטים ברמת רחוב, מי הם?

מי הם אלה הפועלים "ברמת רחוב"? מחקר חדש בוחן את יכולת הפעולה של עובדי ציבור המצויים בקשר יומיומי עם אזרחים, ומתוקף תפקידם אוכפים ומוציאים לפעול מדיניות ורגולציה מוכתבות | אז מי בעצם מחליט בשאלה כמו הפרדת הפסולת ברשויות המקומיות בישראל? שלושה חוקרים: **נעמי פריש-אבירם, ד"ר ניסים כהן וד"ר איתי בארי**, צללו לתוך נבכי אלה הפועלים "ברמת רחוב", וממצאיהם מעניינים מאוד

| מאת נעמי פריש-אבירם, ד"ר ניסים כהן וד"ר איתי בארי |

משפיע על יישום המדיניות במפגש עם האזרח כלקוח, ולא על עיצוב המדיניות באופן ישיר. המחקר שערכנו, וכאן נציג את עיקריו, מבקש לערער על נרטיב זה, תוך שימוש במסגרת התיאורטית של יזמי מדיניות.

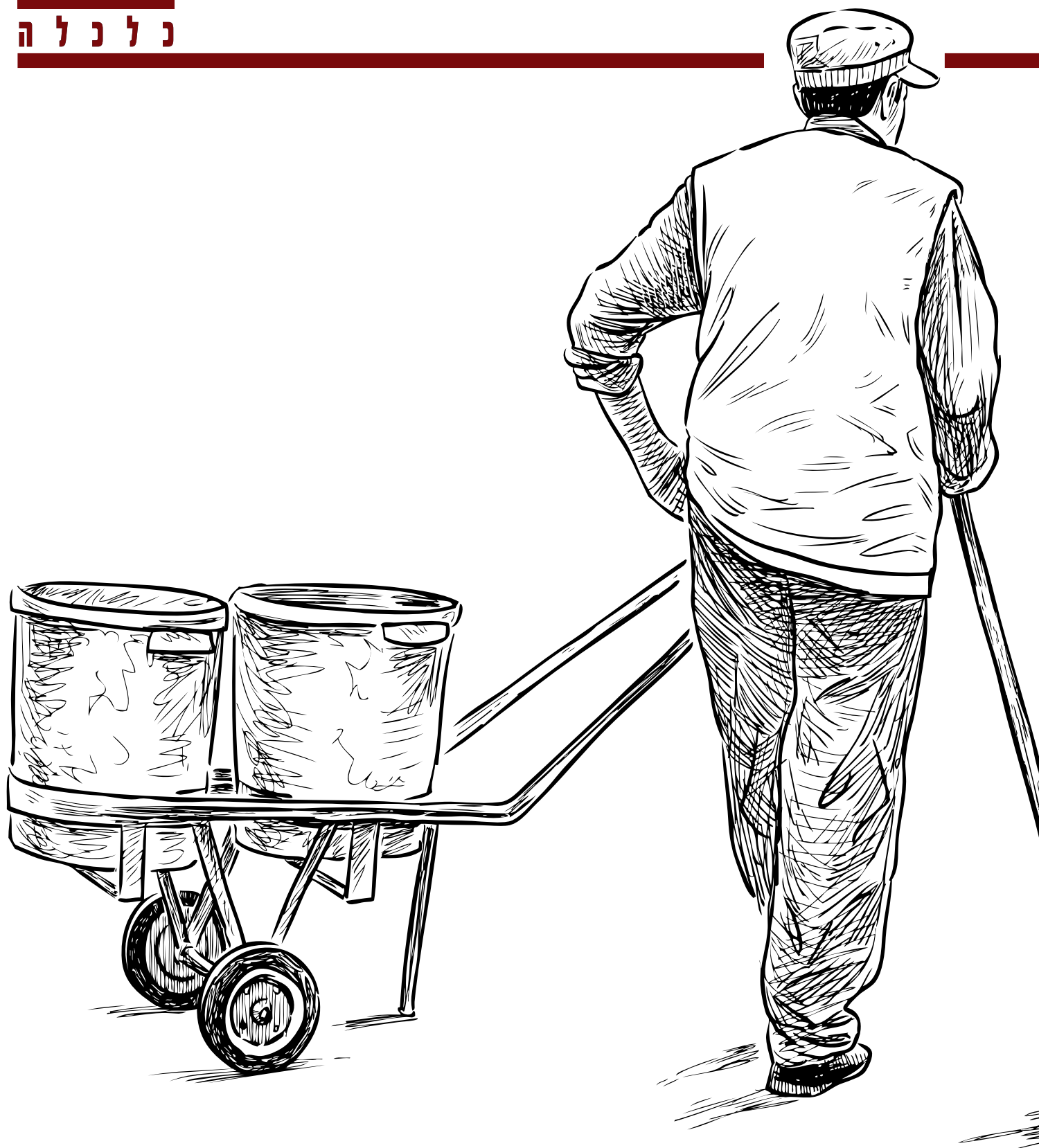
יזמי מדיניות הם אנשים המנצלים חלון הזדמנות על מנת להשפיע על תוצאות מדיניות ציבורית, מבלי שנתונים בידיהם כלל המשאבים

בירוקרטים ברמת רחוב, המכונים בב"ר, הם עובדי ציבור הנמצאים בקשר יומיומי עם אזרחים, ומתוקף תפקידם אוכפים ומוציאים לפועל מדיניות ורגולציה מוכתבות. במציאות שבה המשאבים מוגבלים, הדרישות סותרות, והמדיניות אינה ברורה, על הבב"ר להפעיל שיקול דעת כדי להתאים את דרישות המדיניות לדרישות השטח. הנרטיב המקובל גורס, כי שיקול הדעת של הבב"ר



האוניברסיטה
הפתוחה

נ ל כ ל ה





האם הבחירות לרשויות המקומיות יובילו לשיפור הקשר של הבב"ר עם התושבים?

זרם המדיניות, והזרם הפוליטי. שינויים בזרמים אלו מעודדים שינוי מדיניות. כך, שינוי בזרם הבעיות נוצר כאשר משבר חריף או שינוי ערכי משמעותי מחייב את המערכת להגיב; שינוי בזרם המדיניות נוצר כאשר הצטברות של מידע בקרב מומחים מאפשרת יצירת תוכניות מדיניות; ושינוי בזרם הפוליטי קורה כאשר נוצר שינוי בקרב שחקנים מאקרו-פוליטיים, כגון פוליטיקאים ובירוקרטים, או בהלך הרוח הציבורי. בדרך כלל מתקיימים ומתפתחים שלושת הזרמים בלא שהם תלויים זה בזה, עד שהם משתלבים לערוץ אחד בנקודת זמן קריטית, הנקראת "חלון הזדמנויות", לצורך שינוי המדיניות. החלון נפתח באופן אקראי, לעיתים לזמן קצר, ולכן על יזם המדיניות לפעול מהר וביעילות. אולם, היזם אינו יושב וממתין לפתיחת

הנדרשים לפעולה זו. שחקנים פוליטיים אלו אינם מסתפקים בהשגת יעדים במסגרת כללי משחק שעיצבו אחרים, אלא מנסים לפתוח אופק חדש של הזדמנויות ואפשרויות בחברה. זאת, תוך שהם משתמשים ברעיונות ובאסטרטגיות חדשניים. חלק ניכר מהאסטרטגיה של היזם הוא קביעת האג'נדה ועיצוב החלופה הנדרשת לטיפול בבעיית המדיניות. היזם מזהה בעיה, מוצא לה פתרון, ופועל לגייס תומכים לרעיון שהוא רוצה לקדם.

שינוי בקרב שחקנים מאקרו-פוליטיים

מודל "שלושת הזרמים" של קינגדון משנת 1984 מבקש לעמוד על תהליך קביעת האג'נדה, מנקודת מבטו של יזם המדיניות. קינגדון זיהה שלושה זרמים: זרם הבעיות,

המדיניות העמומה של השלטון המרכזי בעניין הטיפול בפסולת ברשויות המקומיות בישראל הותירה בידי השלטון המקומי את עיצוב המדיניות המקומית בתחום זה



מודל "שלושת
הזרמים" של
קינגדון משנת
1984 מבקש לעמוד
על תהליך קביעת
האג'נדה, מנקודת
מבטו של יזם
המדיניות. קינגדון
זיהה שלושה זרמים:
זרם הבעיות,
זרם המדיניות
והזרם הפוליטי



בשלב שבו עוצבה מדיניות, וכעת השטח נדרש לתרגמה למעשה. המחקר הנוכחי מעלה טענה רדיקלית יותר: ביורוקרטים "ברמת רחוב" יכולים לעצב מדיניות ולהשפיע על מקבלי ההחלטות כך שיאמצו אותה, גם בשלב עיצוב המדיניות, ולא רק בעת יישומה. בשני העשורים האחרונים אנו עדים למעבר בדפוסי השלטון המקומי מדפוס שלטון מסורתי, היררכי, לדפוס ממשל מקומי (Local Governance). המושג ממשליות מתאר מעבר מניהול היררכי לניהול רחבי, ומעבר מעיצוב מדיניות בידי שחקן אחד, הממשלה, למדיניות המעוצבת ומושפעת על ידי שחקנים רבים: אזרחים, ארגונים אזרחיים, המגזר העסקי, והמגזר הציבורי. אנו טוענים, כי דפוסים אלו עשויים לשמש חלון הזדמנויות עבור ב"ר לפעול כיזמי מדיניות. לפיכך,

ה"חלון", אלא פועל במרחץ כל העת. הוא עירני, תר אחרי הזדמנויות, ומציע פתרונות מתאימים, תוך שהוא מפתח רשת של קשרים חברתיים ופוליטיים שיש בכוחם לחולל שינוי. בשל האקטיביות והאסרטיביות הנדרשות לפעולות אלו, הספרות על יזמי מדיניות התמקדה בעיקר בביורוקרטים בדרג בכיר, ועסקה פחות בשאלה אם קיימת יזמות גם בקרב ביורוקרטים בדרגי הביניים ובדרג הזוטר. מספר מאמרים שעסקו ביזמות "ברמת רחוב" תרמו רבות להבנתו של מושג זה. ברם, מחקרים אלו נבדלים ממחקר זה בשאלה, באיזה שלב בתהליך עיצוב המדיניות יש השפעה לאותם ב"ר יזמים. מחקרים אלו מתמקדים בשלב יישום המדיניות (Policy Implementation), קרי:



**היזם הכלכלי,
האינטרסנט:
כשתצוץ בעיית
מדיניות אותה
יצטרך לפתור,
הוא ישאף ליישם
מדיניות חדשה
בתוך הרשות
המקומית בה
הוא פועל. בדרך
כלל, מדיניות זו
תהיה מדיניות
ממוחזרת,
שנוסתה בעבר**

של דפוסי השלטון שבמסגרתם פועלים בב"ר ועל יכולתם לפעול כיזמי מדיניות. במקרה זה אפשר להבחין בין שלושה גלים של מדיניות.

מהממצאים עולה, כי בגל הראשון, היזמי, פעול בב"ר בעלי אג'נדה אקולוגית וסביבתית, אשר שאפו להטמיע את פתרון הפרדת הפסולת משום שהוא התאים לאג'נדה שפעלו לקדם. הם פעלו כיזמי מדיניות, תוך שהם משתמשים באסטרטגיות משיכת תשומת לב, חיבור, ניהול חברתי, וניהול זירה. התברר, כי דווקא מיקומם האסטרטגי ברשות המקומית ומחוצה לה הפך עבורם ליתרון בבואם ליישם אסטרטגיות של יזמי מדיניות.

לעומת זאת, בגל השני והשלישי של מדיניות הפרדת הפסולת ברשויות המקומיות השתמשו היזמים ביזמות "מן המוכן", שכבר נוסתה בעבר. כשבב"ר נתקל בבעיית מדיניות, במקרה זה, הצורך ההולך וגובר לצמצם את הפסולת להטמנה ברשות המקומית שלו, הוא פנה ליישם מדיניות שכבר נוסתה ברשויות מקומיות אחרות והוכח כי היא יעילה. ניתן להגדיר יזמים אלו כיזמים הפועלים להשפיע על

אנו מציעים לקשור בין המושגים התיאורטיים - בב"ר, יזמי מדיניות, ודפוסים של שלטון מקומי - ולהעלות שתי טענות תיאורטיות. הטענה הראשונה היא, שבב"ר עשויים לפעול כיזמי מדיניות ולהשפיע על עיצוב המדיניות. הטענה השנייה מניחה כי דפוס השלטון המקומי, שבו פועל הבב"ר, משפיע על יכולתו לפעול כיזם מדיניות, ולכן, ככל שהדפוס ממשלי יותר והיררכי פחות, כך תיתכן יותר יזמות "ברמת רחוב".

היזמים השתמשו ביזמות "מן המוכן"

הדיון התמקד בחקר מקרה - הטיפול בפסולת ברשויות מקומיות בישראל - מנקודת מבטם של פקחי איכות הסביבה. המדיניות העמומה מצד השלטון המרכזי בנושא זה (שפורטה בדוח שמרכז מידע של הכנסת מ-2010) הותירה בידי השלטון המקומי את עיצוב המדיניות המקומית לגבי הפרדת פסולת. עקב כך התאפשרו רמות שונות של יזמות בקרב בב"ר. מתוך מקרה הבוחן של התפתחות הפרדת הפסולת בישראל ניתן ללמוד על המוטיבציות ועל האסטרטגיות של בירוקרטים אלו, וגם על ההשפעה



הפוליטיקאים, והבירוקרט נתפס כמי שאמון רק על יישום המדיניות. בירוקרטים אלו, גם אם ירצו לפעול כיזמי מדיניות, וגם אם יש להם האישיות והיכולות המתאימות, יתקשו מאוד לקדם יזמות.

לממצאי המחקר יש כמה השלכות חשובות. ראשית, מחקר זה מעלה טענה חדשנית - בב"ר רוצה ויכול להשפיע על עיצוב המדיניות ברמת המאקרו. כלומר, ישנם בירוקרטים המגייסים את ההבנה המקצועית, ואת ההיכרות העמוקה עם צורכי השטח ועם האזרחים, לשם קידום אידיאולוגיה ואג'נדה ספציפיות. תרומה תיאורטית זו היא בגדר חידוש הן לספרות על בב"ר, שעסקה אך ורק בשלבי יישום המדיניות, והן לספרות על יזמי מדיניות, שטרם בחנה את "רמת הרחוב", ואת מידת היזמות החבויה בה.

שנית, תרומה תיאורטית נוספת היא בהשפעה של דפוסי שלטון מקומי כתנאי הכרחי לכך שבב"ר יוכלו לפעול כיזמי מדיניות. טענה זו תורמת לספרות על בב"ר ולספרות העוסקת במעבר משלטון מקומי לממשל מקומי. זאת כאשר היא בוחנת את ההשפעות של שינויים מוסדיים על עבודתו היומיומית של בב"ר, ובמיוחד לאור התופעה ההולכת ומתחזקת של שינוי דפוסי השלטון המקומי.

ממצאי העבודה מלמדים, כי למעבר זה יש השפעה מהותית על עבודת בב"ר. במקביל, טענה זו תורמת לספרות היזמות בכך שהיא מחדדת כיצד שינויים בזרם הפוליטי והניהולי משפיעים על יזמות מדיניות, טענה שנוסחה במודל שלושת הזרמים אך הצריכה חידוד והעמקה.

לבסוף, גם הספרות על ממשלית קראה להעמיק את ההבנה כיצד המעבר בין דפוסי השלטון משפיע על עבודתו של הבירוקרט, ומחקר זה שופך אור על ממד מסוים של שאלה זו.

- * נעמי פריש-אברם, דוקטורנטית בב"ס למדע המדינה באוניברסיטת חיפה
- * ד"ר ניסים כהן, מרכז הוראה "מדיניות ציבורית מתיאוריה למעשה" באוניברסיטה הפתוחה
- * ד"ר איתי בארי, מרצה בב"ס למדע המדינה באוניברסיטת חיפה

המדיניות בתוך הרשות המקומית שלהם - בניגוד להשפעה רחבה על מדיניות ממשלתית - על מנת שהדבר יענה על מלוא האינטרסים האישיים שלהם.

ממצאי מחקר זה מצביעים על שלושה סוגים של בב"ר יזמי מדיניות:

הסוג הראשון הוא היזם ב"רמת רחוב", הפועל על מנת להשפיע על עיצוב המדיניות ברמת המאקרו. יזם זה לרוב יפעל מתוך אידיאולוגיה, ויהיה הראשון שיתנסה במדיניות חדשה, תוך נכונות ליטול סיכון ולשלם מחיר על יישום המדיניות.

הסוג השני הוא יזם כלכלי, אינטרסנט: כשתצוץ בעיית מדיניות שהוא יצטרך לפתור, הוא ישאף ליישם מדיניות חדשה בתוך הרשות המקומית שבה הוא פועל. בדרך כלל, מדיניות זו תהיה מדיניות ממוחזרת, שנוסתה בעבר.

הסוג השלישי הוא היזם המתנסכל, הרואה את עצמו כיזם, ויש לו מוטיבציה לשנות, אך המציאות סביבו חוסמת יזמות זו. במציאות זו הוא אינו נתפס כמי שיכול וראוי להשפיע על המדיניות.

ההבחנה בין שלושה סוגים של בב"ר מאפשרת לטעון, כי ישנם בב"ר שרוצים להשפיע ופועלים על מנת להשפיע על עיצוב המדיניות ברמת המאקרו, בניגוד למה שנטען בעבר. יחד עם זאת, הבחנה זו מאפשרת גם לטעון, כי ישנו מגוון של בב"ר, שיש להם שאיפות ומוטיבציות שונות. מעבר לכך, יש לבחון, מדוע יש שונות כה גדולה ביישום יזמות של מדיניות בב"ר. לשם כך, נצרכנו להשערה השנייה במחקר זה.

הבירוקרט אמון רק על יישום המדיניות

מהניתוח עולה, כי קיים קשר בין מידת היזמות של בב"ר לבין דפוס השלטון ברשות המקומית שבה הוא פועל. ברשויות מקומיות שבהן הדפוס דומה יותר לממשל מקומי, והוא היררכי פחות ורוחבי יותר, הבב"ר הוא שותף לקבלת ההחלטות. דפוס זה מהווה עבור בב"ר שינוי בזרם הפוליטי אשר משמש כחלון הזדמנויות לשם קידום הרעיונות שבהם הוא מאמין.

מנגד, בדפוס שלטון מסורתי והיררכי, שזוהה בגל השני והשלישי, בב"ר התקשו לפעול כיזמי מדיניות, משום שעיצוב המדיניות נתפס כתפקיד בלעדי של

בדפוס שלטון מסורתי והיררכי שזוהה בגל השני והשלישי, "בירוקרטים ברמת רחוב" התקשו לפעול כיזמי מדיניות, משום שעיצוב המדיניות נתפס כתפקיד בלעדי של הפוליטיקאים, והבירוקרט נתפס כמי שאמון רק על יישום המדיניות