

דוד דרי, "מי שולט בשלטון המקומי?"

המכון הישראלי לדימוקרטיה/ הוצאת הקיבוץ המאוחד, תשנ"ד 1994-

מבוא

"קבלן משנה" - מעמדו של השלטון המקומי

השלטון המקומי בישראל ממלא תפקיד מטעם השלטון המרכזי, כפוף להוראותיו, נתון לפיקוחו ותלוי בו כלכלית ושלטונית. בכך טמונה סתירה חריפה, היות שהשלטון המקומי אמור לפעול לטובת התושבים במקום ולעמוד לביקורתם, אבל בפועל הוא מבצע החלטות של השלטון המרכזי. חולשת הדימוקרטיה מתבטאת כאן בכמה עניינים: השלטון המרכזי זוכה לעוצמה נוספת, ואינו עומד למבחן הבוחר המקומי הספציפי, ואילו השלטון המקומי אינו יכול לרצות את אלה שבחרו בו, ואינו יכול לשתתף בהכרעותיו. המערכת הריכוזית מרוחקת מהאזרח ומבעיותיו והנטל עליה רב: אפשר לומר, כי במקום פיקוח דימוקרטי עירני הקרוב לפעולות הרשות המקומית, מופעל פיקוח ביורוקרטי ע"י פקידים מרוחקים ועמוסים.

אף שההממשלה קיבלה, בשנת 1985, את המלצות ועדת זנבר בענין ביזורו של השלטון המקומי, עוד באותה שנה התקבל חוק יסודות התקציב, המסמן מגמה ברורה להגברת פיקוחו של השלטון המרכזי על תקציבי הרשויות המקומיות.

לדעת הכותב, יש להעביר את מרכז הכובד השלטוני אל הרשויות המקומיות, וכך יתפנה השלטון המרכזי לעסוק בבעיות ואתגרים לאומיים. עם זאת מודע המחבר לחוסר האימון שבין שני הצדדים, הכולם כל ניסיון לביזור. בדעתו להציע תהליך שיכבד את החששות, וישאף לתת להם מענה (ראה פרק ו לעיל). זהו תהליך למידה הדרגתי, שקל יחסית לסגת ממנו ולתקנו, תהליך המכיר ביכולתנו המוגבלת לספק מראש תשובות הולמות לאין-ספור שאלות, ומנסה באופן שיטתי לבנות אימון. את הצלחותיו של התהליך ניתן להעתיק במהירות, ואת משגיו ניתן לבלום בראשית הדרך. "אין צורך" - אומר המחבר - "בעוד ועדה בנוסח ועדת זנבר, אין צורך בעוד החלטת ממשלה המאשרת עקרונות תוכנית לריפורמה מקיפה, שתשאר, ככל הנראה, על המדף. יש צורך בשינוי יסודי, ואפשר להתחיל בו מיד".

פרק א

ריכוז והתנערות: התפתחות היסמורית בראשי פרקים

יוני 1949: "אנו מכירים בזכות ההגדרה העצמית של הרשויות המקומיות ובכל מקרה שטובת הציבור בכללו אינה דורשת את התערבות השלטונות אנו רוצים להעניק לרשויות המקומיות אוטונומיה מוחלטת" (שר הפנים, משה חיים שפירא).

ספטמבר 1959: "אנו נמצאים עתה בשנה האחת-עשרה להקמת המדינה. במשך תקופה זו כיהנו ארבעה אנשים כשרי פנים... ויש לציין שכולם לא הצליחו בדבר אחד... סידור היחסים בין הממשלה לבין הרשויות המקומיות" (שר הפנים, ישראל רוקח).

- יולי 1971 : "אנו בוחנים עכשיו את חלוקת הפונקציות בין הממשלה כזרוע המרכזית לבין הרשויות המקומיות כזרוע מוניציפלית מקומית" (שר הפנים, יוסף בורג).
- 1975 : התקבל חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה-1975, הקובע כי ראש הרשות יבחר ישירות. החוק יושם לראשונה בבחירות המוניציפליות שנערכו בשנת 1978.
- דצמבר 1976 : ממשלת ישראל מחליטה להקים את הוועדה הממלכתית לעניני השלטון המקומי ברשות משה זנבר.
- יוני 1985 : ממשלת ישראל מחליטה "לאשר עקרונות את המלצות הוועדה הממלכתית לעניני השלטון המקומי (דו"ח ועדת זנבר), למעט הנושאים שיש להם משמעות כספית נוספת בתקציב המדינה".
- יוני 1992 : "הממשלה תשקוד על הרחבת עצמאות השלטון המקומי וצמצום תלותו בשלטון המרכזי. הממשלה תנהיג קריטריונים קבועים, ברורים ושווים, לחלוקת המענקים של משרד הפנים ומשרד האוצר לשלטון המקומי ותקפיד על ביצועם" (סעיף 12.6 לקווי היסוד של הממשלה ה-25).
- הקונספציה הנורמטיבית: החקיקה המנדטורית סיפקה את התשתית החקיקתית למעמדן של הרשויות המקומיות. עם הקמת המדינה עברו סמכויותיו של הנציב העליון לשר הפנים, וההסדרים היום דומים, בעיקרם להסדרים המנדטוריים. הקו שהנחה את השלטון המנדטורי, וממשיך להנחות את השלטון המרכזי הישראלי עד עצם היום הזה, הוא הענקת סמכויות מרחיקות לכת לנציב העליון "על רשויות מקומיות מפגרות במדינה מתפתחת".
- דוגמא לחוסר האימון של השלטון המרכזי ברשויות המקומיות: פרויקט שיקום השכונות, שפסח על הרשות המקומית ופעל ישירות עם נציגי השכונות. דוגמא לפעילות ללא התייעצות והכנה מוקדמת: פרויקט "הקליטה הישירה" של עולים חדשים. קליטת העולים הטילה על הרשויות המקומיות נטל כלכלי כבד, שבו התקשו לעמוד, וזאת ללא כל התייעצות או הכנה מראש.
- תלות כספית בשלטון המרכזי: בתקופה שבין יוני 1991 ואוגוסט 1992 שבתו והפגינו ראשי הרשויות 6 פעמים (וגם בכך רואה המחבר סימפטום לבעית מעמדן של הרשויות המקומיות, באשר אין לראשי הרשויות ערוצי קשר לשלטון המרכזי, וכל שהם יכולים לעשות הוא להפגין כמו כל אזרח מן השורה). בעקבות המשבר הוקמה ועדת הרמלך לבדיקת הגרעונות בתקציבי החינוך והרווחה ברשויות המקומיות. אף שהוועדה היתה מודעת להשלכות השליליות של תלותן הכספית של הרשויות המקומיות בשלטון המרכזי, היא קבעה כי "...החלוקה הנכונה בין תפקידי השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי, בתחומי החינוך והרווחה היא, שהממשלה, באמצעות המשרדים הייעודיים, תקבע את המדיניות ותפקח על ביצועה". דהיינו, השלטון המקומי ימשיך להיות "קבלן משנה" של השלטון המרכזי.

המחבר טוען, כי דו"ח ועדת הרמלך משאיר שאלות רבות פתוחות, ובין היתר: איזה תמריץ יהיה לרשויות המקומיות להתייעל? מה ימנע מהן להמשיך להגדיל את הוצאותיהן כאיסטרטגית מימון? כיצד יענו לדרישות ציבור הבוחרים? כיצד למנוע מצב שבו המדיניות נקבעת הרחק מן השטח, ואין איש אחראי לה בפני הציבור?

ועדת הרמלך לא היתה הועדה הראשונה, וגם לא האחרונה, שעסקה במערכת היחסים הכספיים בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות. ואלה הועדות שעסקו בנושא:

ועדת השופט ויתקון לבדיקת המיסוי ברשויות המקומיות;	1961 -
ועדת קוברסקי "לשיפור המימון של הרשויות המקומיות";	1975 -
מינוי הועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי בראשותו של משה זנבר. הועדה הגישה את המלצותיה ב-1981;	1976 -
ועדת הרמלך לבדיקת הגרעונות בתקציבי החינוך והרווחה ברשויות המקומיות;	1991 -
ועדת סוארי לקביעת הקריטריונים לחלוקת "המענק לאיזון" והיתרי האשראי לרשויות המקומיות.	1992 -

ההצעה: ריפורמה פוליטית עם השלכות אדמיניסטרטיביות: המחבר מציע לזנוח את התוכניות לריפורמה אדמיניסטרטיבית בעלת השלכות פוליטיות, ולעבור לריפורמה פוליטית בעלת השלכות אדמיניסטרטיביות. בישראל הריכוזית אין, לדעת המחבר, סיכוי לריפורמה מינהלית שאין בצדה חלוקה מחדש של העוצמה הפוליטית. דא עקא, שחלוקת העוגה הפוליטית מחדש מצטיירת כ"משחק סכום אפס".

פרק ב

מינהל מקומי מול שלטון מקומי

כלכלה של גודל: בישראל נדחתה התפישה הטריטוריאלית כעקרון אירגוני-מינהלי לטובת התפישה הפונקציונלית. מי שרואה ברשות המקומית בראש ובראשונה זרוע ביצוע של השלטון המרכזי, מונחה ע"י קריטריון היעילות באספקת שירותים ("יתרון הגודל"), ואינו נותן משקל רב לשאלת הקשר בין האזרח למימשל, ולשאלת התאמתם של השירותים הניתנים לצרכיה הספציפיים של האוכלוסייה המקומית.

אם, מאידך, נראה ברשות כמי שאחראית לכך שהשירותים יסופקו (enabling authority), ולא כמספקת אותם (providing authority), הרי שעקרון היעילות מאבד את משקלו המכריע, שהרי מספר רשויות מקומיות יכולות להתאגד לצרכים ספציפיים בהם ישנה משמעות לגודל (למשל: כבוי אש). בתחומים אחרים יכולה הרשות להתקשר עם קבלנים (למשל: הנהלת חשבונות). גם כאשר יש יתרונות לגודל, יש לזכור את חסרונותיו, ובראש ובראשונה הריחוק שבין האזרח לרשות. יצוין, כי כל הניסיונות העיוניים למצוא גודל אופטימלי לרשות מקומית עלו בתוהו.

דוקטרינת החוקיות ומיגבלות אחרות: דוקטרינת החוקיות לגבי סמכויותיהן של הרשויות המקומיות שירשנו מהאנגלים שונה מזו הנהוגה ברוב מדינות אירופה; שם מקובל העקרון של "כשירות כללית" (general competence), לפיו הרשויות המקומיות מוסמכות לפעול בכל תחום הנוגע לקהילה המקומית, ובלבד שהפעולה לא תהיה הפרה ברורה של חוק האוסר זאת במפורש. קושי נוסף על "עקרון החוקיות" הוא סמכויות הפיקוח והאישור של משרד הפנים, והפיקוח בענייני כספים הוגבר עם חקיקתו של חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985.

שליטה על הניהול הכספי: במחקר שעשתה מועצת אירופה ב-1991 נמצא, כי בכריטיניה, ממנה כאמור ירשנו את ההסדר החוקי שלנו, נמשכת מגמת הצנטרליזציה בנושא הכספים באמצעות ה- "recentralizaion", בעוד שבמדינות אחרות הנטייה היא לביזור (ביזור בצרפת החל מ-1982, בספרד מ-1978 ובבלגיה מ-1980). כמו"כ חוק המסגרת האיטלקי מ-1990- בדבר אוטונומיה מקומית. גם בגרמניה נהנות הרשויות המקומיות מחופש רב בקביעת המסים המקומיים).

תמריץ שלילי להתייעלות: שיטת מימון הרשויות המקומיות בישראל מעודדת ביזבוז, משום שמחיר הבזבזנות מגולגל, בסופו של דבר, על אוצר המדינה. למשל, ע"י קביעת גובה "מענקי האיזון" הניתנים לרשויות לפי גודל הפער בין הוצאות להכנסות. כתוצאה מכך הפך השלטון המקומי את צבירת הגרעונות לאיסטרטגיית מימון, במקום להקדיש מאמצים להתייעל בגביית מסים ולצמצם הוצאות. השלטון המרכזי מנסה לנקוט התערבות מונעת באמצעות קביעת שיעורי מינימום ומקסימום לארנונה, למשל, אך אינו מלווה זאת בפיקוח על ביצוע. התוצאה היא ש"הכל מותר בתנאי שלא נתפסת".

המחבר טוען, כי שיטת המימון הקיימת מעודדת חריגות גם משום שהגורמים הממלכתיים פועלים שלא בתום לב: וזאת ע"י הטיית תחשיב ההוצאות של הרשויות כלפי מטה ("תת-תיקצוב"); העברת הכספים לרשויות המקומיות נעשית לא פעם באיחור רב; לכספים המועברים (למשל: לצרכי רווחה וחינוך) נלוות הוראות ביצוע מפורטות ביותר ששוללות את שיקול הדעת המקומי כמעט לגמרי; ההסדרים הרבים לפתרון מצוקתן של הרשויות המקומיות לא הצליחו, משום שלא כללו תכנית מפורטת וכוללת לפתרון מכלול הבעיות של הרשויות.

סיכומו של דבר: במקום מערכת ברורה ומסודרת של כללי משחק הוגנים המחייבים את שני הצדדים, לפנינו מערכת שבה הכל צפוי והרשות נתונה- לחרוג, להפעיל לחצים וקשרים פוליטיים ולהשבית שירותים חיוניים.

פרק ג

"וכאשר יענו אותו כן ירבה וכן יפרוק"

מדיניות ריכוזית ואובדן שליטה

מאז ראשית שנות ה-80 החליטה הממשלה 4 פעמים על הסדר כולל לפתרון הבעיות הכספיות של הרשויות המקומיות. בנוסף, ערכה הממשלה הסדרים עם הרשויות המקומיות הערביות, הדרוזיות ועם כמה רשויות נוספות. בשום מקרה לא נמצא פתרון כולל ויעיל לבעית התיקצוב הריאלי של הרשויות. אף שניתן למצוא סימוכין רבים לכך שמצבן העגום של הרשויות הוא תוצאתו של ניהול כושל, אין הניהול סיבה יחידה, ולמדיניות הריכוזית יש חלק חשוב במצב.

במקביל לריכוזיות כעת כבר בולט גם העדר שליטה. מאפיין נוסף של המצב הוא נטייה להגיב לחריגות ולמשברים בהידוק הפיקוח והכבדה בהוראות ונהלים, וזאת ללא הועיל. לדעת המחבר, אין טעם לשכלל את אמצעי הפיקוח, והפתרון הוא בהענקת סמכויות לרשויות המקומיות. כך יתפוס הפיקוח של הבוחרים את מקומו של הפיקוח האדמיניסטרטיבי.

שליטת השלטון המרכזי על תקציבים:

מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הם:

1. הכנסות עצמיות: היום 75% מהכנסות העיירות וכ- 45% מהכנסות המועצות המקומיות והאזוריות הן הכנסות עצמיות;
2. השתתפות הממשלה: השתתפות ייעודית ברווחה וחינוך ו**מענקי איזון**. היום 20% מהכנסות העיריות, 25% מהכנסות המועצות המקומיות ו- 28% מהכנסות המועצות האזוריות הן השתתפות הממשלה בהקצבות ייעודיות. המענק מהווה 4.7% מהכנסות העיריות, 30% מהכנסות המועצות המקומיות ו- 27% מהכנסות המועצות האזוריות;
3. מלוות: הרשויות המקומיות מוגבלות בלקיחת אשראי ממוסדות בנקאיים: חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985.

עצמאות תקציבית היא אחד המדדים המובהקים למידת עצמאותו וחוסנו של השלטון המקומי. זו נמדדת באמצעות עיקריים:

1. המשקל היחסי של הכנסות עצמאיות בכלל הכנסות;
2. מידת עצמאותה בגביית מסים למיניהם, וביחס ללקיחת אשראי;
3. מידת שיקול הדעת הנתונה לרשות לגבי הוצאת כספים המועברים אליה מהשלטון המרכזי;
4. האופן שבו נקבעת השתתפות השלטון המרכזי (קריטריונים קבועים או החלטות אד-הוק).

בחינת מקורות ההכנסה העיקריים של הרשויות מול ארבעת המדדים הללו מעידה בבירור, שהתלות התקציבית של השלטון המקומי גדולה:

במיוחד חשוב להזכיר, שלגידול חלקן של ההכנסות העצמיות מכלל ההכנסות, שקרה בשנות ה-80, נתלו הגבלות קשות שהוטלו על גביית הארנונה בחוקי ההסדרים במשך החל משנת 1986. בנוסף, לרשויות המקומיות שהכנסותיהן העצמיות נמוכות אין תמריץ לייעל את הגביה, משום שגובה מענק האיזון נקבע כפער בין ההוצאות להכנסות. פקודת מסי עיריה ומסי ממשלה (פטורין) מ-1938 פוטרת את המדינה, האוניברסיטאות ובתי-החולים מתשלום ארנונה, שהיתה יכולה להגדיל מאד את הכנסותיהן של חלק מהרשויות המקומיות. כתוצאה מכך ישנן רשויות המעלות את הארנונה מעבר למותר, ומשרד הפנים מתקשה לפקח עליהן. כעולה מדו"ח מבקר המדינה מיוני 1991, שענינו מתן תמיכות למוסדות באמצעות הרשויות המקומיות, היתנה משרד הפנים את העברת מענקי האיזון בהעברת סכומים למוסדות מסויימים, זאת אף שלהלכה מנוע המשרד מלייעד את כספי המענק.

מצ"ב, כנספח א', סיכום מקיוליסטי משהו של דפוסי העבודה של משרד הפנים.

לדעת הכותב, עקב האכילס של שיטת המימון הוא הזיקה בין גובהו של מענק האיזון לבין גובה הגרעון: זיקה זו יוצרת תמריץ להגדיל הוצאות מבלי להגדיל במקביל את הכנסותיהן העצמיות. תמריץ זה מוגבר ע"י תת-תיקוב של שירותים ממלכתיים שמספקות הרשויות המקומיות, הנובע מאומדני עלויות שמרניים, עיכוב בעידכון העלויות ואיחורים בהעברת התשלומים. הזיקה בין גובה הגרעון לגובה המענק מעודדת בזבזנות, היות שאין צורך לבחון תועלות צפויות של הוצאה אחת מול אחרת, ואפשר להוציא את שתייהן. במצב כזה גם אין שום תמריץ כלכלי להתייעלות.

המחבר מציע גישה ביזורית, שעיקריה הם:

1. ניתוק מוחלט בין גובה הגרעון לגובה המענק. המענק יחושב לפי קריטריונים אחידים המתחשבים, מחד, בפוטנציאל ההכנסות העצמיות ומצד שני- בצרכים מיוחדים;
2. קביעת קריטריונים אחידים להשתתפות הוגנת של משרדי הממשלה בהוצאות בגין שירותים ממלכתיים;
3. הפרמטרים לחישוב המענק וההשתתפות במימון שירותים ממלכתיים יקבעו בחוק;
4. יותר לרשויות להעביר תקציבים מסעיף לסעיף;
5. מדיניות ענישה כנגד רשויות, כולל הטלת אחריות אישית על ראשי רשויות וגזברים, שלא תהיה תלויה בשיקול דעתו של משרד הפנים.

פרק ד

דוגמה לתרגומה של רפורמה למציאות:

הניסוי ב"תקציב גמיש" במשרד העבודה והרווחה

ב-1988 החליט משרד העבודה והרווחה לערוך ניסוי ב"תקציב גמיש" בכמה רשויות מקומיות. הניסוי דעך

אחרי ארבע שנים:

המצב היום: רוב ההסדרים בעניני סעד, ובכלל זה מבחני הזכאות, מעוגנים בתקנות וב"תקנונים לעניני סעד" ("תע"ס") שמוציא מנכ"ל משרד העבודה והרווחה. תלותן הכלכלית של הרשויות במשרד מעניקה משקל רב לתקנונים. המעורבות של המשרד אינה מסתיימת במישורים המינהלי, המקצועי והכספי, אלא לשר יש אף סמכות למנות את אחד מפקידי הסעד שבכל לישיכה: תקנות שירותי הסעד (מינוי פקידי שיקום), תשל"ד-1973. השתתפות משרד העבודה והרווחה אמורה להיות 75% מסך ההוצאות לרווחה (גם כאן ישנה בעיה של תת-תיקצוב), וקבלתה מותנית בכך שתוצא בהתאם להנחיות המשרד (תע"ס ספטמבר '89, הוראה מס' 1.2). כיום מונה התקציב שקובע המשרד כ-80 סעיפים, ואין אפשרות העברה מסעיף לסעיף. בגרעונות נושאת הרשות, ועודפים עוברים למשרד. מכיוון שהעברות אסורות, הרי ככל שגדל מספר הסעיפים התקציביים קטן שיקול הדעת של לישיכת הרווחה המקומית. לדעת המחבר, ריבוי הסעיפים הוא כלי השליטה העיקרי של המשרד.

מחקרים הוכיחו (ראה עבודתו הקלאסית של קאופמן מ-1960), כי מערכת הכשרה מקצועית מביחה במידה רבה הפנמה של ערכים מקצועיים, וכתוצאה מכך אחידות באופני הפעולה וההחלטות. דהיינו, ההכשרה המקצועית יוצרת כלי פיקוח ללא צורך באמצעי שליטה. ואולם, משרד העבודה והרווחה אינו סומך על מערכת ההכשרה המפורטת שעוברים העובדים הסוציאליים.

פרטי הניסוי: הניסוי ב"תקציב גמיש" עדיין הטיל מיגבלות רבות, למשל: כל העברה תקציבית טעונה אישור המשרד, ישנם סעיפים שא"א להעביר מהם או אליהם (למשל, כח אדם, שלגביו גם אין אפשרות להמיר תקנים בכסף ולהיפך. גם פרויקטים חדשים הוגדרו כסעיף שא"א להעביר אליו כספים מסעיפים אחרים), ההעברה מותרת רק בין "אשכולות" של סעיפים תוך הגבלת ההעברה לעד 10% מערכו הכספי של אשכול, הניסוי כפוף לכל התקנונים של המנכ"ל וכו'. הגבלות אלה, כמו גם רתיעתם של דרגי המינהל במשרד העבודה והרווחה מה"תקציב הגמיש", הביאו לכשלוננו של הניסוי.

פרק ה

המודל הסקנדינבי

שם הניסוי "שלטון מקומי חופשי" (Free Local Government) עלול להטעות, משום שאין בניסוי משום הענקת חופש מוחלט. הניסוי הושתת על ההנחה, שויתור על חוקים ותקנות המסדירים את פעולתו של השלטון המקומי, או לפחות הגמתם, יאפשר לשלטון המקומי התמודדות טובה יותר עם משימותיו. חשוב לציין, שעוד קודם לניסוי נהנה השלטון המקומי במדינות סקנדינביה מחופש גדול יחסית, ומעמדו ביחס לשלטון המקומי עוגן היטב בחוק. גם הסכיבה - ציבור הבוחרים והפוליטיקאים - היתה אוהדת לניסוי.

במסגת הניסוי היתה הרשות פונה בבקשה לפטור מ השלטון המרכזי בתחום אחד או יותר. בניסוי שותפו מספר רשויות ומחוזות, והוא ארך כ - 8 שנים. עיקר הבקשות לפטורים היו בנושאים של חינוך ותיכנון ובניה. תנאי לכל פטור היה, שלא יגדיל את תקציב המדינה. הניסוי היה בסיס לחקיקה חדשה בחלק ממדינות סקנדינביה. בעוד שבשבדיה, נורווגיה, דנמרק ופינלנד היתה שביעות רצון מהניסוי, בהולנד היתה אכזבה, ודומה שזו נגרמה משום המכשולים שהערימו המשרדים הייעודיים על הניסוי.

דפוסי הניסוי, ובעיקר המו"מ לקבלת אישור לכל ניסוי מהשלטון המרכזי, צריכים להרגיע את מי שחושש ממתן אוטונומיה לשלטון המקומי ומאובדן שליטה. הניסוי איפשר לימוד בתחומים רבים, שחלקם לא ניצפו מראש, ויישום לקחים מרשות אחת לאחרת. מספרן הקטן, יחסית, של רשויות שביקשו להשתתף מצביע, עם זאת, על קשיים שונים כמו חשש מפני קבלת אחריות, חולשה מקצועית וכיוצא ב.

פרק ו

ישראל: לקראת רפורמה בשלטון המקומי

ישנם קשיים גדולים בפני יישומה של רפורמה, ובראש ובראשונה חוסר האימון, הזלזול והיריבות שבין שני רבדי השלטון. בנוסף, הן משרדי הממשלה הייעודיים והן משרד האוצר יתקשו בויתור על סמכויות. כמו"כ קיימת שונות רבה בין רשויות "חזקות", שיכולות לשאת את עצמן מבחינה מקצועית, לבין רשויות "חלשות".

המחבר סבור, שדווקא בתנאים כאלה הניסוי הסקנדינבי יכול להצליח, וזאת משום ש-

- הניסוי מוגבל בזמן, ואפשר תמיד לסגת ממנו ובמחיר נמוך;
- במסגרת הניסוי יכולים הצדדים לשלוט על היקפו, ולהתחיל בניסוי מוגבל, הן בנושאי הניסוי והן במספר הרשויות וטיבן;
- ניתן ללוות את הניסוי בסיוע מקצועי (משפטי, ניהול כספים וכיוצא ב);
- השינוי יגובש בהדרגה בשיטה של "ניסוי וטעיה";
- הניסוי יבוסס על רעיונות וצרכים שיגיעו מהשטח, ולא יונחתו מירושלים;
- הערכה צמודה תאפשר בקרה מחד, והעתקת רעיונות טובים לרשויות נוספות, מאידך;
- רק בסוף ההליך יעוגנו הצלחותיו בחקיקה ויוחלו בהיקף רחב.

דוגמאות לנושאים בהם ניתן להתחיל את הניסוי בעבודת הרשות ללא אישור משרד הפנים: עסקאות במקרקעין, גיוס כח אדם, נהלי עבודה בלשכות רווחה, הסדרי תנועה וכו'. הניסוי במקרה שלנו יהיה לא רק כלי לרכישת מידע על ההתנהגות בתנאי שינוי, אלא גם תהליך מניע שינוי ומסיר התנגדויות. הניסוי אומנם אינו נתן מענה מושלם לשלוש המטרות שהמחבר סבור שצריכות לעמוד בבסיסה של כל רפורמה בשלטון המקומי - נשיאה באחריות, הענות לצרכי האזרח ושיתוף האזרחים - אך יש בו פוטנציאל ליצירת דינמיקה של שינוי. מצ"ב כנספת ב' הצעת חוק בענין ניסוי כאמור.

