

סובסידיאריות

הדרך לעיר של טוב משותף

ד"ר עופר סיטבון

**"הסובסידיאריזם מרחיק את המעורבות
לבידל בידי ביטוי את התרומה
היחודית שכל התאגדות ארשית
יכולה לתרום למען השגשוג
החברתי והטוב המשותף"**

תְּקִיצִיר מְנַהֲלִים



ל רקע יחסי הגומלין המורכבים והבעייתיים בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי בישראל - למרות ייצוגיותו הדמוקרטית והשפעתו הגדולה על חיי היומיום של תושבים, השלטון המקומי נתפס במידה רבה כ"קבלן ביצוע" של השלטון המרכזי - נייר העמדה מבקש להציג את תפקידו החברתי, הדמוקרטי ובעיקר הקהילתי החשוב של מושג הסובסידיאריות, וזאת כחלק מתפיסה המבקשת לקדם פוליטיקה של הטוב החברתי המשותף. עקרון הסובסידיאריות קובע כי על הכרעות בשאלות של מדיניות ציבורית להתקבל בקרבה המירבית האפשרית לאזרחים המושפעים מאותן הכרעות, על-ידי היחידה הקטנה ביותר הרלוונטית לאותה הכרעה. יישום העקרון דורש אפוא כ, כברירת מחדל, רשות "גבוהה" יותר תימנע ככל האפשר מהתערבות בעניין שבו רשות "נמוכה" יותר מסוגלת לטפל ביעילות. זאת, לא רק כעניין של יעילות כלכלית או כשאלה דמוקרטית, כי אם מתוך ניסיון להביא לידי ביטוי את התרומה הייחודית שכל התארגנות אנושית יכולה לתרום למען השגשוג החברתי והטוב המשותף. יותר מאשר עקרון משפטי או פוליטי, הסובסידיאריות היא אפוא אמצעי להבנת היחסים המתאימים בין המרכיבים השונים של החברה, בהתבסס על אופיים הייחודי ובהתאם למקומם החברתי הכללי.

הסובסידיאריות מייצגת "שביל זהב" בין תפיסות ליברליות אינדיבידואליסטיות שמתייחסות בראש ובראשונה לפרט, לבין תפיסות סוציאל-דמוקרטיות הדוגלות ברעיון של מדינה רבת-עוצמה. היא תובעת הכרה בייחודן של כל אחת מהספירות החברתיות השונות ובמקומן במבנה החברתי הכולל. בניגוד לרעיון הפדרליזם שמדגיש את הרצון למנוע מהרמה השלטונית ה"עליונה" יותר להתערב בענייני הרמה שמתחתיה, הסובסידיאריות גורסת כ, באופן עקרוני, שום התארגנות אינה עליונה על פני אחרת, ושביחד הן מרכיבות מכלול שבו כל התארגנות יכולה לתרום את חלקה. ההתערבות של הרמות האחרות, ה"גבוהות" יותר, תהיה **שירית**, כמוצא אחרון, כדי לסייע להתארגנות הראשונית להשיג את מטרותיה. במובנים אלו, המסורת הרעיונית שעליה נשענת הסובסידיאריות נותנת ביטוי מוחשי לחשיבותו הרבה של הפלורליזם החברתי. בנוסף, ובשונה מתפיסות ליברליות של ריבונות, הסובסידיאריות מציעה מודל של סמכות שלטונית המשוקעת (embedded) באופן עמוק במסגרת החברה.

לצד החיזוק החיוני של ההיבטים הקהילתיים, חשוב לזכור כי הדמוקרטיה המודרנית תלויה בקיומו של מרחב ציבורי משותף ופתוח וכי לכן אסור שטיפוח הקהילה וחיזוקה יבוא על חשבון הערבות ההדדית שעומדת בבסיס הרעיון של האזרחות והלאומיות. בנוסף, ובשונה מאידיאולוגיית ההפרטה, הסובסידיאריות אינה בוחנת כל הסדר חברתי במשקפיים של יעילות כלכלית גרידא, ולכן היא אינה מבקשת לפטור את השלטון המרכזי מאחריותו הבסיסית, הליבתית, לרווחת האזרחים ולקידום הטוב החברתי המשותף.

הערה לגבי המינוח

במסמך זה נשתמש במונח לועזי - "סובסידיאריות". המונח שקבעה האקדמיה ללשון העברית במילון המונחי גאוגרפיה שפירסמה ב-2017 הוא "מְשֻׁנֵּית". לטעמנו, אין מדובר בתרגום מוצלח דיו: הוא שם את הדגש על רמת ההחלטה ה"גבוהה" יותר ומתאר את תפקידה כ"משני", במקום הבלטת קבלת ההחלטה בקרבה האפשרית המירבית לאזרחים המושפעים ממנה כרמה הראויה. המונח גם מתעלם מן העובדה שהסובסידיאריות מבטאת שאיפה למעין ברירת מחדל לקביעת הגוף המחליט, ולכן במובן זה היא כלל אינה "משנית". אנו סברנו כי מונח עברי מתאים יותר עשוי להיות "סמיכות" או "סמיכות מקומית", המדגיש את עניין הקרבה של קבלת ההחלטה, וזאת תוך הדהוד למושג ה"סמכות". האקדמיה הביעה אהדה להצעתנו, אך, לעת עתה, לא ניתן לקבל החלטה בעניין בשל היעדרה של ועדה מקצועית מתאימה.

"וְשִׁפְטוּ אֶת הָעָם בְּכָל עֵת וְהָיָה כָּל הַדָּבָר הַגָּדֹל יָבִיאוּ אֵלַי וְכָל הַדָּבָר הַקָּטָן יִשְׁפָּטוּ הֵם" (שמות יח, כב)

מהם יחסי הגומלין הראויים בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי? על-פי רוב מקובל לענות על השאלות הללו בשפה כלכלית, למשל - מידת היעילות שבביזור סמכויות, או בשפה משטרית-ממשלית - למשל, רמת ההיררכיה שבין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי. באמצעות דיון במושג הסובסידאריות, שלפיו על הכרעות בנושאי מדיניות ציבורית להתקבל בקרבה המירבית האפשרית לאזרחים המושפעים מאותן הכרעות, נייר עמדה זה יבקש להציג את המושג הזה ולהדגיש את תפקידו החברתי, הדמוקרטי ובעיקר הקהילתי החשוב. זאת, בין השאר, על רקע המשבר החמור שבו מצויה הדמוקרטיה המערבית וכחלק מתחילת התגבשותו - גם בישראל, במסגרת "מכון שחרית" - של מרחב אינטלקטואלי המבקר את הקונסנזוס הליברלי, התרבותי והכלכלי, המושל בכיפה מזה מספר עשורים, ומציג תפיסה המבקשת לקדם פוליטיקה של הטוב החברתי המשותף.

מעמדו של השלטון המקומי בישראל

היחסים בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי מבוססים, ככלל, על מתח אינהרנטי: מחד גיסא, השלטון המרכזי הוא שמייצג במשטר הדמוקרטי את ריבונות העם, ומכאן נובעת כפיפותו אליו של השלטון המקומי, שגם ממומן על-ידו במידה רבה. מאידך גיסא, גם השלטון המקומי יונק את סמכותו ואת אחריותו מבחירתם הדמוקרטית של תושבי העיר. בעולם קיימים מודלים שונים המבטאים עצמאות מרובה של השלטון המקומי - בסוגיות כמו מימון, אוטונומיה פוליטית, ביזור תפקודי והיקף הדמוקרטיה המקומית - אך בישראל התהוותה מציאות של שלטון ריכוזי מאוד, בין השאר על רקע הנחת היסוד כי רק באמצעותו ניתן להתמודד עם האתגרים הכרוכים בהקמת מדינה חדשה. ריכוזיות זו, העולה בקנה אחד עם תפיסות של מדינת הרווחה, היא גם שריד לתפיסות מנדטוריות, והיא באה לידי ביטוי, למשל, בהיעדרם של ממשלים אזוריים ובקיומן של סמכויות פיקוח רחבות של השלטון המרכזי על השלטון המקומי, שמעמיקים את מעמדו המשני בעיצוב המדיניות. כך, למשל, רשאי שר הפנים לפקח על גיוס כוח האדם ברשות המקומית, להגביל

שכר, להתנות אישור הסכמים שהרשות מתקשרת בהם, לאשר את דוחותיה הכספיים, להגביל את שיעורי הארנונה, לשנות את תחומי השיפוט של רשויות, ואף לפזר מועצה לא מתפקדת ולמנות במקומה ועדה קרואה. כל זאת לצד סמכויות נוספות הנתונות בידי משרדי ממשלה נוספים המסדירות תחומים כמו חינוך (החל ממספר התלמידים בכיתה דרך תכניות הלימוד וכלה בשכר המורים), רווחה, תכנון או תעבורה.

במובנים רבים אפוא השלטון המקומי נתפס, למרות ייצוגיותו הדמוקרטית, כ"קבלן ביצוע", כזרוע הפונקציונלית והאדמיניסטרטיבית הארוכה של השלטון המרכזי. זאת ועוד: הרשויות המקומיות בישראל מתאפיינות במגוון ובהטרונגניות עצומים - ברמה הכלכלית-חברתית, בהרכב האתני, בפן המרחבי - המובילה לעיתים לניגודי אינטרסים חריפים ביניהן. דוגמא בולטת היא מאבק הקרקעות בין עיירות הפיתוח למועצות האזוריות, אף שכולן חלק מהשלטון המקומי. מתחים אלו מובילים לסגמנטציה של גופי השלטון המקומי (למשל, פורום ה-15 או, להבדיל, פורום ראשי הרשויות המקומיות הערביות) ובכך מקשים על גיבוש מדיניות אחידה של השלטון המקומי ביחס לשלטון המרכזי, מצב דברים שמקל עליו מאוד לנהל מדיניות של "הפרד ומשול" בין הרשויות, לרבות העדפת רשויות "מקורבות".

למרות חולשות אלו, חשוב לציין כי השפעת השלטון המקומי על חיי התושבים היא גדולה ביותר, וזאת לנוכח אחריותו לתחזוקה השוטפת של התשתיות העירוניות (ביוב, מים, תברואה, סלילת כבישים...) כמו גם להתנהלות היומיומית של מערכות החינוך, הרווחה והתרבות. הרשויות המקומיות גם מוסמכות, באמצעות חוקי-עזר, לקבוע נורמות משלהן בתחומים שאינם מוסדרים ברמה הארצית ואשר משפיעים במידה רבה על חיי היומיום של התושבים. דוגמאות לכך ניתן לראות, למשל, בחוקי העזר העוסקים במכירת בשר חזיר או, כפי שאירע לאחרונה, בסוגיית פתיחת עסקים בשבת. בנוסף, למרות הכוח הרב המצוי בידי, הפיקוח של השלטון המרכזי על תפקוד הרשויות איננו תמיד יעיל, מה שמוחיר בפועל מרחב פעולה ניכר לרשות המקומית. הערפול החלקי הקיים בחלוקת התפקידים בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי מחזק תהליכים של ביזור ועצמאות רבה יותר של השלטון המקומי, שמועצמים גם על-ידי הגידול המתמשך באוכלוסייה העירונית וכן לנוכח

להותיר את הטיפול בבעיות לרמה החברתית הקרובה ביותר אליהן, וזאת, בעיקר על רקע של דאגה למצבם של פועלים ולמקומה של המשפחה. הביטוי הידוע ביותר לעמדה זו הובא באיגרת ששלח האפיפיור פיוס ה-11 בשנת 1931:

Just as it is gravely wrong to take from individuals what they can accomplish by their own initiative and industry and give it to the community, so also it is an injustice and at the same time a grave evil and disturbance of right order to assign to a greater and higher association what lesser and subordinate organizations can do. For every social activity ought of its very nature to furnish help to the members of the body social, and never destroy and absorb them.

הביטוי הפוליטי-משפטי הבולט ביותר של התפיסה שלפיה על הכרעות בנושאי מדיניות ציבורית להתקבל בקרבה המירבית האפשרית לאזרחים מופיע בדין של האיחוד האירופי. במבוא לאמנת האיחוד נכתב בחגיגות כי מנהיגי האיחוד נחושים:

[...] to continue the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe, in which decisions are taken as closely as possible to the citizen in accordance with the principle of subsidiarity

וסעיף (3)5 לאמנה קובע:

"Under the principle of subsidiarity, in areas which do not fall within its exclusive competence, the Union shall act only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at central level or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level."

עלייתה של מנהיגות מקומית עצמאית, המנותקת לא פעם מהפוליטיקה הארצית. מצד שני, הרחבת התפקידים המוטלים בפועל על הרשויות המקומיות אינה זוכה תמיד במימון מדינתי הולם. כך, לצד מתן סמכויות רחבות מאד בתחומים שרגישים מאד ללחצים, כמו רישוי עסקים ותכנון, הרי שבתחומים בעלי השפעה רבה על הדמוקרטיה המקומית כמו חינוך ורווחה – הסמכויות מאד מוגבלות, וכישלונות המדינה בתחומים אלו מקרינים גם על הקשר שבין הרשות לבין אזרחיה ופוגעים באמונם. בנוסף, הצמצום הנמשך בתקציבי הממשלה מחייבת את הרשויות המקומיות להסתמכות גוברת על הכנסות עצמיות, בעיקר מתאגידים ומתושבים מבוססים, באופן שמגביר את התלות באינטרסים שלהם. מצב דברים זה, לצד קיומם של "שומרי סף" ומנגנוני בקרה חלשים מדי; מייצר קשיים מערכתיים גדולים ואין תימה כי אנו עדים לדיווחים רבים על היקפי השחיתות הגדולים בשלטון המקומי – כמעט 60 ראשי ערים הסתבכו בשני העשורים האחרונים בפרשות פליליות שונות. (1)

עקרון הסובסידיאריות

בניסוח כללי ביותר, עקרון הסובסידיאריות קובע כי על הכרעות בשאלות של מדיניות ציבורית להתקבל בקרבה המירבית האפשרית לאזרחים המושפעים מאותן הכרעות, על-ידי היחידה הקטנה ביותר הרלוונטית לאותה הכרעה. יישום העקרון דורש אפוא כי, כברירת מחדל, רשות "גבוהה" יותר תימנע ככל האפשר מהתערבות בעניין שבו רשות "נמוכה" יותר מסוגלת לטפל ביעילות. זאת, הן מתוך שיקולים של דמוקרטיה ושל דיוק במענה לצרכים החברתיים, הן מתוך רצון לאפשר ביזור שיגביל את תהליכי ריכוז הסמכויות בשלטון המרכזי, והן, ואולי בעיקר, מתוך התייחסות אוהדת לקיומן של קבוצות וקהילות ומתוך גישה הגורסת שלכל קהילה של אנשים יש זכות להגדיר את הטוב החברתי המשותף שלה, כל עוד אין פגיעה באחרים, כאשר עצם תהליך ההכרעה ולקיחת האחריות בונה ומחזק את הקהילה ותורם, בסופו של דבר, גם לטוב המשותף הכללי. יש מי שמוצא את מקורות הסובסידיאריות עוד בעצותיו של יתרו למשה להאציל מסמכויות השיפוט שלו לשופטים בדרגות נמוכות יותר, ובכל מקרה יש לרעיון עיגון ביוון וברומא העתיקות. העיסוק המודרני בנושא החל מחדש במסגרת החשיבה הקתולית שאימצה לחיקה, במהלך המאה ה-19 וה-20, את הרעיון שלפיו ראוי, ככל האפשר,

התייחסות שכיחה ומקובלת לסובסידיאריות כורכת אותה עם מושגים של פדרליזם וביזור, ומדגישה בעיקר שיקולים של יעילות כלכלית: ביזור הסמכויות מתואר כמעין תחרות על אספקת טובין לאזרחים, כאשר סובסידיאריות נתפסת כאמצעי יעיל ומהיר יותר המציע "שביל זהב" בין ביזור יתר לבין ריכוזיות יתר. פן נוסף שמודגש בדרך-כלל בדיון הוא הפן הדמוקרטי, המדגיש את הרצון להותיר ככל האפשר את קבלת ההחלטות קרוב למי שאמור להיות מושפע ממנה. אף שהיא נכונה, הסתכלות כזו על רעיון הסובסידיאריות היא "דקה" ומצמצמת מדי שכן היא מתעלמת מההקשרים הרעיוניים העמוקים יותר שלו, שאותם יבקש מסמך זה להציג.

מענה למשבר האינדיבידואליזם

החברה המערבית נתונה במשבר חברתי עמוק בשנים האחרונות. משבר זה בא לידי ביטוי בפרגמנטציה של אומות וחברות, בין השאר על רקע הקשיים והמתחים החברתיים שמחוללת הטורונגניות החברתית הגוברת; בירידה בכוחן ובמשמעותן של קבוצות בחברה האזרחית כמו איגודי עובדים, ובמידת מה גם קהילות דתיות; ברגולציית היתר של תאגידים ועמותות; ובהתפוררותן של משפחות. גורם מרכזי למשבר זה, שבא לידי ביטוי בירידה מתמשכת בלכידות ובאמון החברתיים, נעוץ בהנחה הליברלית שלפיה כיבוד והרחבה מירביים של חירות הפרט הם - ורק הם - הבסיס המיטבי לשיתוף פעולה חברתי. אלא שיותר ליברליזם לא יפתור את בעיית האינדיבידואליזם. התפיסה הליברלית שמבקשת למעשה להותיר את היחיד לבדו מול המדינה ומתייחסת לחברה בראש ובראשונה כאל אגד של יחידים מתעלמת מן המימד **החברתי** החיוני ליצירתו של השגשוג האנושי.

בניגוד לתפיסה הליברלית, הסובסידיאריות רואה את הפרט במגוון כובעיו: חבר במשפחה, תושב בעיר, עובד במפעל, שחקן בקבוצת ספורט וכמובן גם אזרח ומשלם מיסים. הסתכלות כזו מדגימה, באופן שהליברליזם אינו מסוגל לו, מדוע כל אחד מסוגי הסמכויות השונות - המדינתיות, העירוניות, הארגוניות, הדתיות, המשפחתיות - חיוניים ואינם בני-החלפה. מכך נגזרת תובנה כפולה: ראשית, הצורך בחיזוק ארגוני החברה האזרחית הקיימים, כמו גם ביצירת תנאים לצמיחתן של קבוצות נוספות באמצעות כיבוד מבני הסמכות הפנימיים שלהן; ושנית, הכרה בכך

שהצורך של המדינה בצנטרליזציה, יעילות ואחידות אינו גובר על חשיבותם של יוזמה מקומית, תגובתיות והצורך בטיפול בכל מקרה לגופו. במובנים אלו מהווה עיקרון הסובסידיאריות גם מענה חשוב להתרחקות הנמשכת של דמוקרטיית הנציגים מן האזרחים, באופן המייצר בקרב רבים מהם "אדישות רציונלית" המובילה לחוסר מעורבות אזרחית. חיזוק זה במעמדן של קבוצות וקהילות כמתווכות בין המדינה לבין היחיד, מתוך הכרה בכך שהרצון לאפשר חיים בצוותא של האזרחים הוא יעד חשוב במיוחד שהמדינה אינה יכולה להשיגו לבדה, מגביר את האמון של האזרחים באפשרותם להשפיע ויכול אפוא לספק מוצא ממשבר האינדיבידואליזם ומהפרגמנטציה החברתית.

דרך האמצע

הסובסידיאריות מייצגת גישה ביניים רעיונית ומעשית הניצבת בין תפיסות ליברליות אינדיבידואליסטיות שמתייחסות בראש ובראשונה לפרט, לבין תפיסות סוציאל-דמוקרטיות הדוגלות ברעיון של מדינה רבת-עוצמה. מצד אחד, סובסידיאריות אין משמעה שלילה של זכויות הפרטים, כי אם, להיפך, ביטוי להכרה בכבודם ובעיקר בצורך הטבעי שלהם, כפרטים, בקהילה וברצונם הרווח להתאגד ולפעול במשותף באופן שמעניק לחייהם משמעות, מצמצם ניכור ומייצר סולידריות חברתית (איגודי עובדים, ארגוני צדקה דתיים, תנועות נוער ועוד). פעולה כזו מבוססת על אינטראקציות של נדיבות, הדדיות ואמון שניתן לראותן כמעין חילופי מתנות המאפיינים, כפי שהראה האנתרופולוג מרסל מוס, את כל החברות האנושיות, כערוץ מרכזי ליצירת יחסים חברתיים סולידריים. לכן גם רישון הגיון השוק המתפשט שאותו מקדם הליברליזם הכלכלי חיוני לשם הגנה על קבוצות וקהילות. מכאן שההגנה שמקדמת הסובסידיאריות על קבוצות וקהילות נובעת לא רק מטעמים אינסטרומנטליים - היותן מכשיר למימוש חירות היחיד - אלא גם מתוך תרומתן הייחודית לקידום הטוב החברתי המשותף, לחיזוק הקשרים והיכולות של הפרטים והקהילות בחברה ולהגברת האמון החיוני לשם חיזוק ההון החברתי.

מצד שני, סובסידיאריות חוסכת למדינה מעורבות יתר בפעילויות שעלולות להטיל עליה משא עצום של משימות ומטלות ושמוטב שתשארנה באחריות הקהילות ובכך היא מותירה לה זמן ואנרגיה לעסוק ביעדים הלאומיים

קירבה מירבית לרמת קבלת ההחלטות אינה עניין טכני או של יעילות כלכלית, ואפילו לא רק שאלה דמוקרטית: **היא מהווה ניסיון להביא לידי ביטוי את התרומה הייחודית שכל התארגנות אנושית יכולה לתרום למען השגשוג החברתי והטוב המשותף.**

בניגוד לרעיון הפדרליזם שמדגיש את הפן השלילי - הרצון למנוע מהרמה השלטונית ה"עליונה" יותר להתערב בענייני הרמה שמתחתיה - לרעיון הסובסידיאריות יש גם היבט חיובי: ההנחה שבאופן עקרוני שום התארגנות אינה עליונה על פני אחרת, ושביחד כולן מרכיבות מכלול שבו כל התארגנות יכולה לתרום את חלקה, ושבו חלוקת האחריות בין מכלול הרמות תביא לתוצאה טובה יותר. ההתערבות של הרמות האחרות, ה"גבוהות" יותר, תהיה **שירית**, כמוצא אחרון, כדי לסייע להתארגנות הראשונית להשיג את מטרותיה. במובנים אלו, המסורת הרעיונית שעליה נשענת הסובסידיאריות נותנת ביטוי מוחשי לחשיבותו הרבה של הפדרליזם החברתי, ברמה **האופקית** - הסתכלות על החברה כמורכבת מאוסף מגוון של קהילות (ולא רק מאוסף של פרטים או מהמון הומוגני) - אך גם ברמה **האנכית** - מתן כבוד לסמכותן הפנימית של הקהילות ושל שאר הקבוצות החברתיות.

דוגמאות לסובסידיאריות

לפני מספר שנים הציעה תנועת "נאמני תורה ועבודה" הצעה למודל קהילתי של שירותי הדת בישראל, שנותן במידה רבה ביטוי לתפיסת הסובסידיאריות. על-פי ההצעה, (2) הסמכויות והתקציב של שירותי הדת יועברו מהממסד הפוליטי אל הקהילות, והן ינהלו את התקציב בהתאם לאמונותיהן ולדעותיהן ויבחרו את הרבנים המתאימים לאופיין, שיחליפו את רבני הממסד הדתי. כל אזרח יוכל להצטרף לקהילות בהתאם לאמונותיו ולמנהגיו, תוך תשלום מיסי קהילה וולונטריים, ולמעשה תיווצר "תחרות" בין הקהילות השונות על גיוס חברים חדשים. על-פי המוצע, קהילות דומות יוכלו להתארגן יחד ל"אגד קהילות" ארצי שיוכל לפעול יחד בנושאי הליבה הדתיים - גיור, נישואין, כשרות, קבורה ועוד.

דוגמא אחרת למימוש עקרון הסובסידיאריות ברמה העירונית הוא מודל המינהלים הקהילתיים בירושלים. 28 המינהלים הפועלים בעיר מנהלים ממשל שכונתי דמוקרטי: ראשי המינהל נבחרים על-ידי תושבי השכונה, אנשי

המורכבים. בהקשר הזה, ראוי להזכיר שאחת הביקורות הרווחות על מדינת הרווחה באה על רקע פגיעתה בקהילתיות: כך, הידע של הקהילות, שמילאו תפקיד חשוב באספקת צרכי הרווחה המגוונים של הפרטים ובהגדרתם, נדחה לא פעם לנוכח תפיסת המומחיות הביורוקרטית של מדינת הרווחה וגישת ה-top-down האחידה והאוניברסלית שלה, שאף הפלתה לרעה קהילות שלא השתייכו לקבוצת הרוב בהקצאת מכלול הזכאויות. בנוסף, כוחה הרב של הפקידות ייתר את הצורך בשיתוף הציבור וצמצם את מקומה ותפקידה של הקהילה כמרחב חופשי של החברה האזרחית. לבסוף, ביטול הגופים המתווכים בין הפרט למדינה עלול להוביל להיווצרותה של תרבות של תלות של הפרט במדינה, הפוגעת בכבוד האדם.

הסובסידיאריות מציעה אפוא דרך אמצע: היא תובעת הכרה בייחודן של כל אחת מהספריות החברתיות השונות, הציבוריות-ממשלתיות אך גם האזרחיות (מקומות עבודה, משפחות, מוסדות דת), ובמקומן במבנה החברתי הכולל. ייחוד זה מחייב שכל אחת מהספריות תקבל לידיה סמכויות שתאמנה למהות ולמטרה שלה, וזאת, מבלי להביא בחשבון בהכרח את מידת היעילות שבדבר: שהרי, קיומן של מספר רמות החלטה במקום קביעת הירארכית החלטה ברורה (כמו, למשל, בפירמה עסקית או בצבא), עשוי לכאורה דווקא לזרוע בלבול ולהקשות על מציאת פשרות החיוניות לצורך חיים משותפים של קבוצות אוכלוסיה מגוונות. אלא שמדידת המטרות הקהילתיות רק דרך משקפיים של תועלת מעבירה את כוח ההחלטה לידיה של "המודד" במקום להותירו בידיה של "העושה". היא גם מתעלמת מכך שהתאגדות קהילתית יכולה להשיג מגוון של מטרות, לא תמיד מתוכננות. כך, למשל, התאגדות ההפעלת משמר אזרחי לשם חיזוק תחושת הביטחון בשכונה, יכולה להוביל לפעילויות משותפות נוספות (למשל, עריכת מבצעי ניקיון בפארקים) שגם אם כל אחת מהן אינה בהכרח יעילה יותר מפעילות הרשות, היא מייצרת "תחושת ביחד" שכונתית בעלת ערך אינטרינזי משל עצמה.

למעשה, יותר מאשר עקרון משפטי או פוליטי, הסובסידיאריות היא אמצעי להבנת היחסים המתאימים בין המרכיבים השונים של החברה, בהתבסס על אופיים הייחודי ובהתאם למקומם החברתי הכללי. במובן הזה, הסובסידיאריות היא **שיקוף** של העולם החברתי, יותר מאשר ניסיון לשנותו. במילים אחרות, ההנחה שנדרשת

המקצוע שתחתייהם ממונים על-ידי העירייה וניתן מקום חשוב לפעילות תושבים המבקשים להתנדב. בכך נבדלים המינהלים מוועדי שכונות שסמכויותיהם, יכולותיהם המקצועיות ובעיקר תקציביהם מצומצמים מאוד. המינהלים מפעילים את המתנ"סים השכונתיים באספקת שירותי תרבות, רווחה וספורט לתושבים, ולצד זאת, אחד מתפקידיהם המרכזיים הוא לעודד שיתוף ומעורבות מתמשכים של התושבים בתכנון סביבת המגורים שלהם. המינהלים מעסיקים מתכננים עירוניים המסייעים לתושבים להשמיע את צרכיהם בפני רשויות התכנון, לרבות הצגת הגיוון הקהילתי והרגישויות הנלוות אליו, אך גם, במידת הצורך, להוביל התנגדויות לפרויקטים פוגעניים. באופן כללי יותר, ניתן לומר שהעקרון של "שיתוף הציבור" נותן, ביסודו, ביטוי לרעיון הסובסידיאריה שכן הוא מבקש לקדם תהליך שבו פרטים וקהילות המושפעים מהפעולה השלטונית נוטלים חלק בקבלת החלטות הנוגעות לחייהם, החל מתכנון המרחב וכלה בגיבוש תקציב. כך מחוזקת תחושת השייכות והזהות המקומית של התושב. בפועל, הדבר נעשה, על-פי רוב, באמצעות הקמת מסגרות ארגוניות אוטונומיות כדוגמת מתנ"סים או מינהלות עירוניות ולא באמצעות שיתוף התושבים במסגרות המוסדיות הקיימות, והניסיון בשטח מלמד שבמצב כזה ה"שיתוף" אינו מוביל ל"השתתפות", שכן הרשות רואה בו בעיקר כלי לצרכי עדכון התושבים בהחלטות שכבר התקבלו על-ידיה בפורומים מקצועיים, בלא מתן סמכויות החלטה לתושבים. במובן עמוק, מדובר בראיית התושב כ"צרכן" שראוי לשמוע את דעתו כדי לשפר את השירות המוענק לו, ולא כ"אזרח" שהינו שותף שווה משקל בדמוקרטיה העירונית. מכאן שסובסידיאריה אמיתית מחייבת השתתפות של הציבור ברוח מודלים של דמוקרטיה השתתפותית. הדוגמא הקלאסית בהקשר זה היא ההשתתפות הציבורית העמוקה בבניית התקציב העירוני בפורטו אלגרה שבברזיל - יוזמה שהתרחבה למאות ערים נוספות ברחבי העולם - השתתפות שהובילה הן לשיפור ניכר בתנאי החיים העירוניים והן לחיזוק הקשרים בין הקהילות השונות המרכיבות את העיר. הסובסידיאריה יכולה לבוא לידי ביטוי גם ברמה האזורית, כפי שמדגים מודל ה"אשכולות" שמפעיל בשנים האחרונות משרד הפנים. אשכול רשויות מקומיות הינו איגוד ערים מיוחד שנועד לעודד פיתוח אזורי וקידום שיתופי פעולה בין-מוניציפליים בין רשויות סמוכות. האשכולות מעודדים

גם יצירה של רשת קבלת החלטות אופקית ורשתית, ולא היררכית. משרד הפנים מעודד את הקמת האשכולות, אך אינו מתערב בתהליכי עבודתם. המניע המרכזי העומד מאחורי הקמת האשכולות הוא שיקולים של יעילות כלכלית - למשל, באמצעות אספקה משותפת של שירותים מוניציפליים ואף שדרוג איכותם, תוך איגום משאבים וניצול היתרון לגודל - אך תוצאת לוואי חשובה יכולה להיות התהוותה של זהות אזורית המגבשת את הרשויות השונות ומחזקת את כוחן מול השלטון המרכזי או מול גופים עסקיים גדולים. דוגמא לכך היא הקמתה של "מועצת הנגב" - ארגון אזרחי רב-מגזרי המורכב מראשי רשויות יהודים וערבים וכן מנציגי ציבור מקומיים שמבקש לקדם מול מקבלי החלטות, באופן משלים למסגרות השלטוניות הקיימות, מדיניות שתוביל לשגשוגן של כלל הקהילות בנגב, בדומה להשפעה שהשיגה מועצת יש"ע. דוגמא נוספת לשיתופי פעולה ברמה האזורית שצמחה "מלמטה" היא שיתוף הפעולה המוניציפלי באזור ואדי עארה בין רשויות יהודיות וערביות שכנות שהוביל להקמת אזורי תעסוקה משותפים, שיתופי פעולה בתחומי סביבה (כמו טיהור שפכים וניטור זיהום) ופיתוח יוזמות של פיתוח תירות אזורית (כדוגמת סיורי "לילות רמדאן").

גבולות הסובסידיאריה ומקומו של השלטון המרכזי

לצד החיזוק החיוני של ההיבטים הקהילתיים, חשוב לזכור כי הדמוקרטיה המודרנית תלויה בקיומו של מרחב ציבורי משותף ופתוח. אסור שטיפוח הקהילה וחזיקה יבוא על חשבון הערבות ההדדית שעומדת בבסיס הרעיון של האזרחות והלאומיות. סגירות של קהילות, כל אחת בבעיה שלה, היא מתכון ודאי לבורות, לחשדנות ולמתחים. כוחנות פנימית, עוינות לקהילות אחרות, יחס פוגעני לחברי קהילה "חריגים" ושימור מנהגים המתנגשים עם ערכי יסוד של החברה המודרנית אף הם מסכנים את המרקם החברתי המשותף. חשוב לזכור גם את התלות ההדדית החזקה - אוויר מזוהם או פשע גובר משפיעים על איכות החיים של כל הקהילות. מכאן שחשוב לטפח את הזיקה של היחיד כלפי הזולת, ושל קהילות כלפי קהילות אחרות. למעשה, במובנים רבים, קהילות שברמה הלאומית מתחרות ואף עוינות זו לזו עשויות, ברמה המקומית, לתקשר זו עם זו ביתר קלות ואף להגיע להסכמות בנושאים שבמחלוקת (כפי שניתן לראות, למשל, בדוגמת היחסים המורכבים בין חרדים לערבים בנצרת עילית). מוצע אפוא שראיית המדינה כ"קהילה של קהילות", מעין

ריבונות, סמכות וסובסידיאריות

פן נוסף המאפיין את הסובסידיאריות הוא הערעור שהיא מציעה על התיאוריות החוזיות הקלאסיות של ריבונות (sovereignty), שביטויי הקלאסי מצוי במשנותיהם של תומאס הובס וג'ון רולס. תיאוריות אלו, המזוהות מאוד עם הליברליזם, מבוססות על מספר אדנים. **ראשית**, התפיסה שלפיה ניתן לנתק (to disembed) את סמכות השלטון (authority) מן החברה, באמצעות הבנייתה של סמכות מופשטת, אחידה ובלתי-ניתנת לחלוקה (unitary), המייצרת קשר ישיר, בלתי אמצעי, בין הפרט לבין המדינה, ללא תיווך של דרגי ביניים בחברה האזרחית. **שנית**, הצבת עליונות החוק המדינתי והדרישה לציית לו כמצויה מעל לכל מחויבות אחרת. **ושלישית**, אדישות לשאלת הטוב המשותף, או, לכל היותר, תפיסה "רזה" שלו. (5)

מנגד, הסובסידיאריות מציעה מודל של סמכות שלטונית המשוקעת (embedded) באופן עמוק במסגרת החברה, וזאת בכמה אופנים. **ראשית**, הכרה בצמיחה האורגנית של הסמכות הקהילתית ובצורך להגן עליה. **שנית**, פעולה משותפת מתואמת של המדינה במתן סיוע לקבוצות ולקהילות - דרגי הביניים המתווכים הקיימים בחברה - ותוך מתן כבוד למבני הסמכות הפנימיים שלהם. **שלישית**, פעולה למען קידום הטוב החברתי המשותף באמצעות קידום הטוב של הקהילות, ולא רק מקסום התועלות או המימוש העצמי של היחידים המרכיבים אותן. **ולבסוף**, הכרה בהיות הסמכות המדינתית סמכות שיווית בלבד, הנסוגה ברגיל בפני סמכות ראשונית "נמוכה" יותר כדוגמת זו של עיריות אך גם במקרה של התארגנויות וולונטאריות כמו מועדוני ספורט, ארגוני צדקה, איגודי עובדים, ועוד. יתרון נוסף, הנלמד מתיאוריות של מערכות, נובע גם מכך שככל שהמערכת נהיית מורכבת וגדולה יותר, קל יותר לנהל את האתגרים שהיא מייצרת ולהתמודד עם שינויים לא צפויים באמצעות מבני שליטה רשתיים, שבאים לידי ביטוי בסובסידיאריות, מאשר באמצעות המבנה ההיררכי של הסמכות המדינתית. במובן הזה, זוהי גם הכרה בכך שהסמכות המדינתית אינה אחידה כי אם מרובת שכבות, כשלכל אחת מהסמכויות יש תפקיד, כמו גם אחריות לקידום הטוב הקהילתי/קבוצתי. ודוק: סמכותה השווית של המדינה להתערב **לא** נובעת מתוך תביעה עליונה יותר לסמכות, כי אם רק מכך שהיא בעלת יכולת עדיפה לסייע

גרסה מעודכנת של מושג הממלכתיות, (3) תוכל להתגבש סביב רקמה מורכבת של קשרים בין הקהילות הרבות המרכיבות את החברה. בשונה מאידיאולוגיית ההפרטה, הסובסידיאריות אינה בוחנת כל הסדר חברתי במשקפיים של יעילות כלכלית גרידא, ולכן היא אינה מבקשת לפטור את השלטון המרכזי מאחריותו הבסיסית, הליבתית, לרווחת האזרחים ולקידום הטוב החברתי המשותף. זו באה לידי ביטוי לא רק בנושאים הנוגעים לזהות הלאומית כמו ביטחון וגבולות, כי אם גם בנושאים רבים ומגוונים כדוגמת מיסוי, הגבלים עסקיים, בריאות הציבור, לימודי ליבה ועוד. לבסוף, חשוב לחזק את מנגנוני הבקרה, ברמה המקומית והמדינתית, לשם מניעת פגיעה בטוהר המידות, (4) ובעיקר - ליצור מנגנוני חלוקה מדינתיים אפקטיביים כדי למנוע מצב שבו מימוש עקרון הסובסידיאריות יהיה רק חזקתן של אוכלוסיות חזקות.

דוגמא למורכבות הזו ניתן למצוא במגמה הגוברת של משרד החינוך להרחיב את האוטונומיה הניהולית של מנהלי בתי הספר: מחד גיסא, זהו ביטוי לתפיסה של סובסידיאריות המבקשת להגדיל את מרחב הפעולה של המנהל שבהיותו הגורם הקרוב ביותר ל"שטח", התערבותו עשויה להיות האפקטיבית ביותר, אך גם לבטא בצורה המיטבית את צרכי הקהילה כולה, ולא רק של הפרטים המרכיבים אותה. מאידך גיסא, הרחבת האוטונומיה הזו עשויה, בהיעדר בקרה שלטונית נאותה ומנגנונים של תקצוב דיפרנציאלי, להוביל להרחבת הפערים בין בתי-ספר במרכז ובפריפריה, וזאת, למשל, על רקע האפשרויות המרובות יותר העומדות בפני המנהל במרכז בגיוס כספים או בהפעלת תכניות חיצוניות שונות. ואכן, מחקרים שונים שמצביעים על כך כי לשלטון המקומי בישראל יש תפקיד חשוב בהרחבת הפערים בחינוך. יישום עקרון הסובסידיאריות מחייב אפוא מציאת איזון נכון בין תפיסות החינוך ברמה הממלכתית לבין הצרכים המקומיים. בשבדיה, למשל, השלטון המרכזי קובע את היעדים החינוכיים הלאומיים ועוסק בסוגיות של שוויון וצמצום פערים, ואילו הרשויות המקומיות קיבלו סמכויות ואחריות בתחומים פדגוגיים וניהוליים שונים. כיוון אפשרי נוסף יכול להיות הרחבת מעגל מקבלי ההחלטות המשתתפים בעיצוב מדיניות החינוך.

לכל קהילה לקדם את מטרותיה, כל אחת בדרך שונה המתאימה לצרכיה.

החוקרת מריה קאהיל מציעה ארבעה עקרונות, "כללי אצבע", למימוש מעשי של הסמכות המדינתית ביחס לסמכות הקהילתית:

1. הקהילה היא האחראית ליצירת מבנה הסמכות הפנימית שלה. היא רשאית לבקש סיוע מהמדינה, אך הדבר אינו מסיר ממנה את אחריותה.
 2. על המדינה לכבד את מבנה הסמכות הפנימית של הקהילה ולהיענות לבקשות סיוע מצדה. רק במקרים חריגים של פגיעה בתקנת הציבור תוכל המדינה ליזום אותן.
 3. על המדינה להבין שהסיוע שהיא נותנת אמור לפעול לקידום טובת הקהילה ולא בהכרח גם לקידום טובת המדינה ומטרותיה.
 4. יש ליצור מנגנוני בקרה לבדיקה תקופתית של דרכי הסיוע של המדינה לקהילה, כאשר ההנחה צריכה להיות שהסיוע המדינתי הוא נקודתי ולא מתמשך.
- לתנאים אלו ראוי להוסיף, בעקבות החוקר דומיניק בארבידג', כי סובסידיאריות היא, בסופו של דבר, רק אמצעי פוליטי. התכלית היא מתן מענה לצורך האנושי בקהילה באופן שמקדם את הטוב החברתי המשותף. מכאן שנדרש דיאלוג סדיר ומתמשך בין המדינה לבין הקהילה, כחלק מהפרקטיקה האנושית לשיתוף פעולה בפתרון בעיות חברתיות, כדי למצוא אמות-מידה משותפות שבאמצעותן ייקבע מבנה הסמכות המתאים ביותר לקידום של שתי התכליות - המדינתית והקהילתית - בהתאם למה שדורש הטוב החברתי המשותף.

בהקשר הזה, חוק המרכולים שנחקק לאחרונה הוא דוגמה לפגיעה רעה ולא מוצדקת בעקרון הסובסידיאריות: הוא מעביר לשיקול-דעתו ולאישורו של שר הפנים כל חקיקת-עזר הנוגעת לאופי התנהלותו של המרחב הציבורי העירוני, מרחב שלרשות המקומית יתרון מובהק בעיצובו על רקע היכרותה עם מגוון הקהילות וצרכיהן השונים, רשות-רשות לפי הרכב האוכלוסייה שלה. "הצפת" שאלות מקומיות שכאלה לרמה הארצית מציפה שלא לצורך את המחלוקת הערכית לגביהן, מעצימה את העימות הפוליטי סביבן וכך מעמיקה את הפילוג החברתי.

סובסידיאריות וארגון קהילתי

אחת הדרכים לממש את התובנה הנלמדת מעקרון הסובסידיאריות בדבר הצורך בחיזוק ההתארגנויות האזרחיות הקיימות וביצירת התנאים לצמיחתן של התארגנויות נוספות היא באמצעות עולם הארגון הקהילתי. סיימון גרייר מגדיר "ארגון קהילתי" כ"אסטרטגית [ה] פעולה... הטובה ביותר לחלוקה מחדש של כוח באופן בלתי הפיך. כלומר, ארגון קהילתי הוא דרך שבה אנשים מתאגדים סביב מטרות משותפות, מאגמים את הכישרונות שלהם ומקימים ארגונים יציבים בני קיימא, שבאמצעותם הם מפעילים כוח ישיר מול הגורמים מהם נדרש שינוי בנוגע למדיניות, חוקים, גישה למידע והקצאות משאבים." שאול צגהון, המארגן הקהילתי מטעם "שותפות בקהילה" ומכון שחרית ברחובות, מסביר את הצלחת עבודת הארגון הקהילתי בכך שהיא עונה לצימאון אמיתי של אזרחים הנובע מהבנה שהיותם לא מאורגנים היא מכשול מרכזי ביכולת לצבור כוח ולהניע שינוי בתחומי העיר.

כפי שראינו, מימוש רציני של עקרון הסובסידיאריות בהקשר המוניציפלי מחייב העברת כוח וסמכויות לרמה המקומית. זהו תהליך משפטי-פוליטי כמובן אך, בה במידה, מדובר בתהליך חברתי ותרבותי שקהילות יצטרכו להידרש לו. בהקשר הזה, אין ספק שעבודה של ארגון קהילתי יכולה להעניק לו מעטפת משמעותית מאוד בהקשר של חיבור, על בסיס של שותפות אינטרסים, בין אוכלוסיות מגוונות ושל חיזוק ההון החברתי של קהילות, שהוא, כפי שהראה רוברט פטנאם, "מה שגורם לדמוקרטיה לעבוד". דבריו של יניב קקון, מנהל המחלקה המקומית במכון שחרית, שלפיהם "אחרי המעשים יטו הלבבות", ממחישים את מרכזיותה של העשייה ואת יחסי הגומלין שלה עם "שינוי הלבבות".

המלצות

ברמה הארצית:

1. הסדרה חוקתית של יחסי השלטון המרכזי והשלטון המקומי באופן שנותן משקל מרכזי לעקרון הסובסידיאריות, תוך שימור האחריות הליברלית של השלטון המרכזי לרווחת האזרחים ולקידום הטוב המשותף ותוך חיזוק מנגנוני הבקרה להבטחת מניעת פגיעה בטוהר המידות.
2. הותרת מחלוקות ערכיות בין-קהילתיות (למשל, בנושאי השבת או החנויות לממכר חזיר) ככל האפשר ברמה המקומית.

(1) אילו ליאור "מכת מדינה: מפת השחיתות בשלטון המקומי" The Marker 23.3.2017.
(2) תנועת נאמני תורה ועבודה, חזון התנועה לדמוקרטיזציה של שירותי הדת בישראל- המודל הקהילתי (ספטמבר 2011).
(3) עופר סיטבון ואילון שוורץ, קהילות משגשגות (מכון שחרית, 2012), ניר קידר, ממלכתיות: התפיסה האזרחית של דוד בן גוריון (2009).
(4) דוגמא להצעות בכיוון זה ניתן למצוא בדוח הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי (ינואר 2016), בהובלת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, דינה זילבר. הדוח ממליץ, בין השאר, על חיזוק "שומרי הסף" של הרשות המקומית, חיוב נבחרי הציבור להצהיר על ניגודי עניינים בטרם בחירתם, ניתוק הזיקות הפוליטיות של ועדות המכרזים, צמצום מעורבותם של "מאכערים", הגברת שקיפות הפעילות העירונית, תשלום תגמול לחברי המועצה ועוד.
(5) כפי שכתב אלסדייר מקינטייר: "[the overriding good of liberalism is no] more and no less than the continued sustenance of the liberal... order." In Alasdair MacIntyre, Whose Justice? Which Rationality? (London: Duckworth, 1988), 345.
(6) השרש האטימולוגי של סובסידיאריזם הוא subsidium הלטיני שאחת ממשמעויותיו היא - סיוע, עזרה, תמיכה. משמעות נוספת היא "חיל מילואים", והיא מבטאת את הקדימות שנותן עקרון הסובסידיאריזם לרמה הקהילתית, באופן שמתייחס אליה לא כ"נמוכה" יותר כי אם כ"ראשונית".

3. יצירת מנגנוני חלוקה מדינתיים אפקטיביים שיאפשרו לכל רשות מקומית לממש את עקרון הסובסידיאריזם בלא תלות במצבה הכלכלי.

4. אימוץ מודל קהילתי של שירותי הדת בישראל, ברוח המודל של "נאמני תורה ועבודה".

ברמה המקומית:

1. מעבר הדרגתי ממדיניות "צרכנית" של שיתוף הציבור למדיניות "אזרחית" המבקשת לקדם השתתפות הציבור ברוח מודלים של "דמוקרטיה השתתפותית", לרבות בהקשר של סמכויות החלטה (למשל, בתחומי תכנון, בניית התקציב העירוני ואופן הקצאת המיסים העירוניים).

2. הרחבת מודל המינהלים הקהילתיים לערים נוספות, לרבות באמצעות הרחבת סמכויות ותפקידי וועדי השכונות בערים קטנות שמודל המינהלים אינו מתאים להן.

3. הרחבת הסמכויות הפדגוגיות והניהוליות של השלטון המקומי בתחום החינוך, לרבות השתתפות בעיצוב מדיניות החינוך הלאומית.

בין המקומי לארצי:

1. הרחבת והעמקת תכנית ה"אשכולות" המקדמת שיתופי-פעולה בין-מוניציפליים בין רשויות סמוכות שלצד יתרונותיהם הכלכליים הברורים, יכולים לייצר שיתופי-פעולה חוצי-קהילות שיכולים לקרב בין מגזרים.

נייר זה אינו מתיימר להציע תשובות מוחלטות ומלאות. למעשה, הוא אף מעלה לפני השטח לא מעט שאלות חדשות: כיצד לאזן בין אחריות המדינה לתחומים מסויימים הנובעת גם מיתרון לגודל לבין הצורך בניהול מקומי שלהם?

- כיצד להבטיח את הטוב המשותף החברתי הרחב, זה של "קהילת הקהילות"?
- כיצד אמורה להתבצע בפועל חלוקת המשאבים במודל של סובסידיאריות?
- האם ובאיזה אופן יתבצע פיקוח שיבטיח מעורבות של הקהילה ב"שטח"?
- כיצד מייצרים מנגנוני פיקוח ובקרה של המדינה שמחד לא יהיו דורסניים וחודרניים ושיבטיחו מעורבות של הקהילה וחבריה, אך, מאידך, יגנו על פרטים הנפגעים מהחלטות של קהילה?
- כיצד להבטיח את הלגיטימיות הדמוקרטית של ההחלטות הקהילתיות?
- כיצד מונעים "ייצוא" של בעיות מקומיות למקומות אחרים?

לא עלינו המלאכה לגמור. כך או כך, ככל שהניתוח המוצע נכון, הוא מחייב להתייחס לסובסידיאריות לא כאל תוספת מינורית שיכולה לתת ערך מוסף של יעילות כלכלית לפרוייקט הליברלי, כי אם כעיקרון שיש להבינו מתוך המסורת שבה הוא צמח ושיכול לשמש ככוח נגד בפני המגמות המסוכנות שבפניהן ניצב הליברליזם.

Yishai Blank (2010), "Federalism, Subsidiarity and the Role of Local Governments in an Age of Global Multilevel Governance". **Fordham Urb. L.J.**, 37: 509-558.

Dominic Burbidge (2017), "The Inherently Political Nature of Subsidiarity". **62 Am. J. Juris.**: 143-164.

Maria Cahill (2017), "Theorising Subsidiarity: Towards an Ontology-Sensitive Approach". **Icon-International Journal Of Constitutional Law**, 15 (1):201-224.

Maria Cahill (2016), "Sovereignty, Liberalism and the Intelligibility of Attraction to Subsidiarity". **American Journal of Jurisprudence**, 61 (1):109-132.

Joseph Drew and Bligh Grant (2017) "Subsidiarity: More than a Principle of Decentralization - a View from Local Government". **Publius: The Journal of Federalism**, 47(4): 522-545.

Loren King (2012), "Cities, Subsidiarity, and Federalism" in James Fleming and Jacob Levy (eds.), **NOMOS: Federalism and Subsidiarity**, New York: NYU Press.

Alasdair MacIntyre (1988), **Whose Justice? Which Rationality?**, London: Duckworth.

Patrick McKinley Brennan (2014), "Subsidiarity in the Tradition of Catholic Social Doctrine" in Michelle Evans and Augusto Zimmermann (eds.), **Global Perspectives on Subsidiarity**, New York: Springer.

Robert Putnam (1993), **What Makes Democracy Work**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

פרלה אייזנבג-קנה (2005-2002) "שלטון מרכזי ושלטון מקומי: פסיפס מגוון של יחסים" בתוך **יסודות השלטון המקומי: האוניברסיטה הפתוחה**.

איתי בארי וערן רזין (עורכים) (2015) **דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות השתתפות ופוליטיקה מקומית: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות**.

בטי בנבנישתי (2009) **מתווה לשיתוף פעולה יהודי-ערבי בין רשויות מוניציפליות: מקרה ואדי עארה: עמותת סיכוי**

סיימון גרייר (2016) "מה זה בעצם ארגון קהילתי? רשמים מתוך 25 שנות עבודה בתחום": מכון שחרית.

דוח הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי (ינואר 2016).

המכון הישראלי לדמוקרטיה (2008) "שינויים במעמדו של השלטון המקומי", **פרלמנט 60**.

אילן ליאור "מכת מדינה: מפת השחיתות בשלטון המקומי" **The Marker** 23.3.2017.

מרסל מוס (1925) [2006], **מסה על המתנה**, הילה קרס מתרגמת: רסלינג.

עופר סיטבון ואילון שוורץ (2012) **קהילות משגשגות: מכון שחרית**.

ניר קידר (2009) **ממלכתיות: התפיסה האזרחית של דוד בן גוריון: יד בן צבי**.

אלון רובינשטיין (2004) "הרשויות המקומיות: בעיות מרכזיות וחלופות לפתרון", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

תנועת נאמני תורה ועבודה (2011), **חזון התנועה לדמוקרטיזציה של שירותי הדת בישראל- המודל הקהילתי**.

