

ג. הרשויות המקומיות והינוך הצבור

על הדברים החשובים ביותר בכל משטר מדינאי יש למנות את טיבן של הרשויות המקומיות ומדת החשיבות הנודעת להן. בישוב שלנו התקיימו רשויות מקומיות גם לפני המלחמה הקודמת. מאז הלכו וגדלו גם במנין וגם במשקל, אף אם לא במהירות יתרה ולא לפי המדה הנצרכת, ובצורותיהן השונות מקיפות הן עכשיו חלק ניכר מעניני הישוב. משום כך חשוב במיוחד שנעמוד על טיבו של מוסד זה ונראה מה כרוך בו.

אני מתחיל בשם: "רשות מקומית", וקובע שבצמצום השם הזה כלול דבר נכבד.

עניני השלטון, מהותו ותפקידו, שימשו חומר לדיונים ממושכים של דורשי חכמת-המדינה; ואולם לא עניני השלטון המקומי, כי אם עניני השלטון המרכזי. השלטון המרכזי הוא הוא שתפס את תשומת-לבם כאילו בו חזות הכל, והויכוחים העתיקים על המונארכיה, האוליגרכיה והדימוקרטיה (שלטון היחיד, שלטון היחידים, שלטון העם) מלאו את חללה של תורת-המדינה העיונית, עד שבאו אנשי המעשה החדשים והראו שצורות שלטון אלה יכולות גם להתמוזג כולן ביחד, וגם להיות כולן למשחית.

ואולם ברור שחשובה לא רק צורתו של השלטון אלא גם תחומו. מדת ההיקף של שלטון מן השלטונות היא היא הדבר המכריע. השלטון המרכזי יכול לחדור לתוך כל פנות הארץ. הוא יכול למלא את הכל ולפעול בכל על-ידי שליחים הממונים על-ידיו

והאחראים בפניו בלבד. הוא יכול להתנגד לכל פעולה, תהא הטובה ביותר, אם היזמה לא באה ממנו; הוא יכול לחסום את כל הדרכים בפני מי שאינו הפרוונקא שלו, עד שכל דבר חשוב יהיה תלוי בו ובו בלבד ובלעדיו אין כח אחר. ויש גם אפשרות אחרת. אפשר שהשלטון המרכזי יקבע מסגרת כללית בלבד וישאיר את קביעת הפרטים ואת הוצאתם לפעל בידי המעוניינים המקומיים. לו, למרכז, תישמר זכות הפקוח, אך המעשה עצמו יהיה בידי אנשי המקום. השיטה האחת היא זו של אחשורוש, "הוא אחשורוש המולך מהודו ועד כוש שבע ועשרים ומאה מדינה", ובכל מדינה "פרתם" התלוי במלך תלות ישרה ואליו "יוצאים הרצים", משושן הבירה עצמה, "דחופים בדבר המלך". לפי השיטה האחרת "שופטים ושוטרים תתן לך בכל שעריך". אתה הנותן, ו"ממנים בית-דין לכל עיר ועיר"; והם יושבים בשעריך, שערי המקום, ו"שופטים את העם משפט צדק" בו במקום מבלי להזקק לפקודות מן המרכז.

אם זאת באמת הכוונה בפסוק הנזכר, אין אני יודע, ואולם מענין שהשופט המקומי והוא "שופט השלום" (Justice of the Peace) הוא הוא ששימש, בהיסטוריה של אותו העם שאצלו במיוחד התפתחה והתבצרה שיטת הרשות המקומית, הסמל והטפוס, ואף הביטוי הראשון, של השלטונות המקומיים בניגוד לשלטון המרכזי. כבר בשטר-החירות הגדול (Magna Carta) נאמר שיהיו שופטים שלא מטעם המלך והם ישפטו את העם לפי החוק; וקביעת העונשין ניתנה לא בידי פקידים ממשלתיים כי אם בידי אזרחי המקום.

לא חשוב כאן להזכיר את שלבי ההתפתחות שהביאו לידי הארגון הנוכחי של המוסדות המקומיים

באנגליה. די לסמן שהיתה התנגדות קבועה ומתמדת להנהלתה של הארץ על-ידי שליחי המרכז, ומן הרגע שהתחילו להכניס סדר לתוך עניני החברה המשותפים, נקטו בשיטה אחרת. החוקים נקבעו על-ידי נציגי העם כולו היושבים בבית-הנבחרים, והוצאתם לפועל הוטלה על הרשויות המקומיות; אך מאחר שלכל מקום ומקום צרכיו ומגמותיו המיוחדים, ניתנה האפשרות לכל מקום להגיש את דרישותיו המיוחדות לאישורו של בית-הנבחרים בצורה של "חוק פרטי". עיריות גדולות כמו בירמינגהם למשל — וכידוע היתה עיר זו, בהדרכתו וביזמתו של יוסף צ'מברלין, ההולכת בראש תיקונן של סדרי העיריות — עיריות גדולות מתנהלות בעיקר על-ידי "חוקים פרטיים" כאלה. אין ברצוני להפריז. מובן שיש חוקים כלליים הקובעים מסגרת כללית כשיש מקום לכך. עניני תמיכה בעניים, בריאות, משטרה וחנוך, למשל, קויהם הכלליים נקבעו על-ידי חוקים צבוריים החלים על כל הארץ. ואולם גם כאן היסוד נשאר. ההוצאה לפעל אינה אלא בידי אנשי המקום. גישה זו הנותנת חופש-פעולה לאנשי המקום מתבטאת גם בענין המכריע של טיבו של בא-כוחם של אנשי המקום, והוא ראש העיריה או המועצה המקומית, או יו"ר ועד המושבה. ראש העיריה או המועצה או הועד אינו בורג'מייסטר, פקיד ממשלתי הממונה על-ידי השלטון המרכזי כדי לנהל את עניני המקום, והנשמע, או כחפצו אינו נשמע, לדעתם של אנשי המקום. הוא נבחר, אמנם לא באופן ישיר על-ידי התושבים כמו שנהוג בארצות-הברית, שהרי על-ידי כך נוצר הדיקטטור המקומי, ה-Boss, הפועל לפי דעתו שלו בלי התיעצות עם מישו. ראש השלטון המקומי באנגליה נבחר באופן חפשי על-ידי חברי העיריה

(הנבחרים אף הם, כמובן), ומתוכם. (לשם הפשטות אינני מזכיר את ענין ה"סיטי" של לונדון שהוא מיוחד במינו.) הוא כעין מלך קונסטיטוציוני שאינו פועל אלא בעזרת חבריו וע"י חבריו והועדות המורכבות מהם; והוא אחראי בפניהם ובפני בוחריהם, ולא בפני שלטון המרכזי.

בסידורים אלה הרי לפנינו הפרי המבושל של הדימוקרטיה האנגלית. אין השלטון המקומי והעומד בראשו מחלקה של השלטון המרכזי, ואין הם בידיה של ביורוקרטיה מרכזית. בית-הנבחרים המרכזי מדיין בדרישות המיוחדות המוגשות אליו על-ידי הרשויות המקומיות ונותן להן את התוקף של חוק. באופן זה מתאחדים, ומחזקים זה את זה, האוטונומיה המקומית והפיקוח המרכזי, ונוצרת דימוקרטיה — שלטון עם — פעילה וחפשית ממש.

שלא תחשבו שאין פגם בשיטת הרשויות המקומיות כפי שהיא נהוגה באנגליה, תבוא ההיסטוריה של הרשויות המקומיות עצמה ותעיד מיד שאין הדבר כך. להיפך, פגומה היא בכמה נקודות בולטות וגם כלולה בה אנדרלמוסיה עצומה, והיה צורך בנסיונות מרובים ותכופים, במיוחד במאה השנים האחרונות, כדי לתקנה ולהסדירה. על-ידי שורה שלמה של חוקים מאחדים ומגבשים — האחרון משנת 1934 — ניסו להכניס סדר לתוך הערבוביה, וכידוע נוסדה לפני שבעים וחמש שנה מועצה מרכזית לשלטון המקומי בכלל, ואולם עצם היסטוריה ארוכה ומסובכת זו מעידה שאין האנגלים מוכנים לוותר על הענין עצמו. עלינו לשאול אפוא מהו זה ברשויות המקומיות שהוא כדאי כל-כך עד שיש לשמור עליו בכל מחיר.

תשובה אחת נוכל להסיר מיד. אין כאן ענין של כושר-פעולה בלבד או בעיקר. להיפך, מכמה בחינות יעילה יותר שיטת השלטון המרכזי הפועל על-ידי השליחים המיוחדים שלו. לשלטון המרכזי הידיעות הכלליות, לו הכת, לו ההשפעה; ולשליחיו נסיון רחב יותר ועמוק יותר מאשר לאנשי המקום. לא, אין זאת התשובה. התשובה גלומה בעצם רעיון הדימוקרטיה והיא שלטון העם.

שלטון העם אינו אלא שלטון העם, והעם אינו אלא הצבור, והצבור אף הוא אינו דבר מופשט אלא התושבים, האזרחים, כלומר, אני ואתה והוא, ראובן ושמעון ולוי ויהודה. כשמדברים על דימוקרטיה, על שלטון העם, אנו העם ואנו השליטים, לא איזה משרד סתמי המתחפש ברעיון המופשט של "עם". ואולם כדי לשלוט צריכים ללמוד. צריכים ללמוד איך לשלוט, צריכים ללמוד איך לציית ולהיות נשלט, צריכים להכנס לתוך החיים החברתיים ולראותם מקרוב כדי להכירם ולהבינם לא מתוך שמועות או דבורים או בקורת ריקה אלא מתוך עצם המעשה. הרשות המקומית המטפלת בשרות המקומי הריהי כור היצירה של האזרח. בה הוא לומד מה זאת חובה ומה זאת זכות; מה זה לפקוד ומה זה להשמע; מה צריך לעשות ואיך אפשר לעשותו. אין החופש במציאותו בלבד של בית-נבחרים, או אפילו בבחירת בית-נבחרים. החופש כל עיקרו במקום שבו הוא גדל, והוא באיגודים הקטנים שבתוכם חי הפרט את חיו האישיים והחברתיים במשך כל ימי הבלו — בקהלה, במשפחה, בבית-הספר, בקלוב, בכל מיני איגודים שונים. כאן הוא לומד למעשה את פירוש חיי החברה, כאן הולך ומטופח בו רגש האחריות הצבורית וכושר-הפעולה הצבורי. רגש אחריות

וכושר פעולה אינם נוצרים על-ידי סיסמאות, אינם פרי המלים והדבורים; הם פרי המעשה, ומעוצבים הם על-ידי המעשה ובתוך המעשה. כמו שאמר הפילוסוף מקדם: "אדם נעשה צדיק על-ידי העשייה של מעשי צדק, כמו שהוא נעשה מנגן על-ידי העשייה של מעשי ניגון". וכך בכל מקום. הרגל-מעשה מסוים נוצר על-ידי עשיית מעשים מסויימים. אתה רוצה ללמוד איך לנהל איזה ענין? כלך לך ונהל!

משום כך קראתי לדברי אלה בשם: הרשויות המקומיות וחינוך הצבור. מציאותן של רשויות מקומיות דוקה (כלומר השלטון המקומי לעומת השלטון המרכזי) היא היא שנותנת לצבור הרחב את האפשרות להתחנך חינוך אזרחי, כלומר, לעשות מעשים אזרחיים וכך ליהפך לאזרחים בפעל. הרשות המרכזית רחוקה ממנו, גבוהה ממנו, דורשת זמן וידיעות וכוח וכשרון שאין לנו. אך עניני מקומנו שלנו קרובים אלינו וידועים לנו. לכל אחד מאתנו ענין בהם כי הם נוגעים בנו מיד, והם נפרטים למנות קטנות כאלה שהם, או חלק ממשי מהם, בכוחו של כל אחד ממנו לטפל בהם. אין לך אדם, יהא קטן, יהא גדול, שאינו יכול לעסוק במשהו מהם, יהא אף הוא קטן או גדול. בשביל כל אחד יש משהו, יהא מה שיהא, שיכול להתעניין בו ולקבל על עצמו. קבלה זו על עצמו היא היא העיקר: יעשה, יתרגל, יתכשר.

אני מרשה לעצמי לתת משל מעניני היום. אנו עומדים בפרשת בחירות*, וכידוע יש פלוגתה איך להנהיגן, אם לפי שיטת הרשימות שנתקבלה אצלנו

* נכתב בשנת תש"ד. ואולם עומדים אנו בפרשת בחירות תמיד.

מכבר, אם לפי שיטת האיזורים המקומיים. לפי היסודות שהצעתי אין מקום לפקפק. שיטת הרשימות אפשר שהיא הגיונית יותר, אפשר שהיא צודקת יותר ונותנת משקל יותר מתאים לדעות השונות; ואולם חסרון בולט בה והוא שאין בה משום הקשר האישי שממנו צומח רגש האחריות האישי. אין אדם מכיר את מי שהוא מצביע בעדו, ואין מי שהוא מצביע בעדו מכיר אותו. הרשימה אנונימית, חסרת שם, או יותר נכון לומר, להיפך: היא מלאה שמות במדה כזו, עד שאין בה ענין מיוחד בשבילנו. אך לפי שיטת האזורים יש ויש ענין מיוחד בשבילנו. אנו מכירים את נציגנו ונציגנו מכיר אותנו. וכך נוצרת האחריות ההדדית הרצויה, אחריות הנציג כלפי הצבור, ואחריות הצבור כלפי הנציג. שהרי הצבור, כמו שאמרתי קודם, אינו רעיון מופשט. הוא אני ואתה, אנשי המקום הזה השוכנים במקום הזה והדואגים למקום הזה והרוצים שנציגו של המקום יכיר את צרכי מקום נציגותו ויהיה אחראי בשבילם כלפינו אנשי המקום הבוחרים בו. רק אם הנציג יהיה שלנו ואחראי בפנינו, נרגיש בחובה ללכת לקלפי ולהצביע. ולא נצביע בלבד. לא נסתפק במעשה החד-פעמי. נעקוב אחרי נבחרנו ומעשיו שהריהו נשאר נבחרנו, ועל-ידי כך נלמד להכנס לתוך עניני החברה המשותפים ונהיה לאזרחים פעילים.

היוצא מדברינו ששני תפקידים, ולא רק תפקיד אחד בלבד, לרשויות המקומיות. התפקיד האחד לשרת לשרת בכל ענין הדורש שרות. התפקיד השני לחנך, "להשרית" אם מותר לומר כך. מוטל עליהן לא רק לשרת את הקהל אלא לעשות את הקהל למשרת, לא רק לעזור לקהל בדברים מסוימים אלא ללמדו איך לעזור לעצמו. בישוב שלנו כל התפקידים קשים; ומשני

התפקידים שהזכרתי כמוטלים על הרשויות המקומיות התפקיד השני, התפקיד של חינוך הקהל, קשה לאין ערוך מן התפקיד המקובל, התפקיד הראשון. ואולם כמו שהוא קשה יותר לאין ערוך, כך הוא גם לאין ערוך חשוב יותר.

כי הישוב שלנו טרם נתגבש, טרם נתחנך כישוב; וכשתבוא העלייה הגדולה שכולנו מקוים לה, אפשר שאפילו מדת הארגון שהגענו אליה תתמוטט. משום כך יש עכשיו צורך מיוחד להגביר את ההתאמצות ליצור ארגון פנימי ממשי. אך ארגון "פנימי" מה פירושו? משמעת עיוורת לפקודות מן המרכז, או פעילות עצמאית ואחראית של היחידים? אם נלך לפי דוגמת המתקנות שבאומות העולם, אין ספק מהי התשובה הנכונה.

ברשותכם אצטט משפטים אחדים מפי ראש המדברים בענינים אלה של המאה שעברה באנגליה, י'ון סטוארט מיל. מיל דן בשאלה של הרשויות המקומיות בשלושה מקומות עיקריים: בסוף ספרו על החירות, בסוף ספרו על הכלכלה המדינית, ובספרו על השלטון הרפריזנטטיבי. בספר אחרון זה הוא מקדיש פרק מיוחד, הפרק החמשה-עשר, למבנה הרצוי של רשויות רפריזנטטיביות מקומיות ולהיקף הרצוי של תפקידיהן. על הצורך בהן כבחלק עיקרי של השלטון הרפריזנטטיבי בכלל, דבר כבר בפרקים הראשונים; ושם הוא מגלה את העקרון שלאורו הוא רואה וקובע את הכל, והוא העקרון של חנוך הצבור שעליו דברתי. הידיעות והנסיון המצטברים יתאספו במרכז, ומשם יופצו; אך הטפול המעשי יהיה בידי אנשי המקום כירק על-ידי כך ילמדו להיות אזרחים. ובקשר לענין כולו, הוא מפנה אותנו בעצמו אל דברי הסיום של המסה על החירות:

"ערכה של מדינה אינו סוף סוף אלא ערכם של

היחידים המהווים אותה. מדינה שמבכרת, על התפתחותם והעלאתם הרוחנית של אזרחיה, עוד מקצת כשרון אדמיניסטרטיבי, אם אמתי ואם למראית-עין, בפרטי ההנהלה; מדינה העושה את אנשיה לנגסים כדי שיהיו כלים נוחים יותר בידיה ולו גם לשם תועלתם הם; מדינה כזו תמצא שעל-ידי אנשים קטנים שום דבר גדול לא יוכל להעשות, וששלמות המנגנון שבשבילה הקריבה את הכל לא תועיל לה לבסוף, שהרי יחסר הכוח החיוני אשר לשם ההקלה בהנהלת המנגנון החרימה אותו והקריבה אותו מדעת".

כאן בטוי מפורש של הנקודה העיקרית. כל מרכז נבון, מאיזה סוג שהוא ובאיזו דרגה שהיא, לא ידכא אלא, להיפך, יעורר ויעודד את יזמתם ואת אחריותם של היחידים, שהרי לבסוף יהיה זקוק אף המרכז ליחידים בעלי יזמה ואחריות. ואל יהא הדבר קל בעינינו. כשלון הדימוקרטיה בארצות גדולות יותר ומנוסות יותר מארצנו, מקורו ברכוז המופרז של השלטון, רכוז שהחליש עד אפס את כוחו העצמאי של הפרט ועשה אותו אדיש ומוכן להיות קרבן לכל תקיף בעל רצון וחסר מצפון. הענין אינו חדש וההיסטוריה יודעת אותו מכבר. די לפתוח ספר מספרי המופת הפוליטיים של המאה שעברה, L'ancien régime et la révolution ("המשטר הישן והמהפכה הצרפתית") של החוקר הצרפתי De Tocqueville. ספר זה נותן תמונה מפורטת ומחרידה של שיטת הרכוז הנהוגה בשלטון צרפת מימים ימימה. המגמה: תלות הכל במרכז; האמצעי: הרקת הדם מכל שרות מלבד שרות המרכז, ובטול מחושב מצד המרכז של כל התעוררות עצמית; התוצאות: בליעת הכל על-ידי המרכז, עד שלא נשאר בארץ אלא הוא בלבד.

והמחבר מגלה לא רק את הליקויים האדמיניס-
טראטיביים שנוצרו באופן זה. בשבילו אין זה עיקר.
בשבילו העיקר הוא שצמצום הכל במרכז המיט על
הארץ גם אסון מוסרי, שהרי הפכו האזרחים לעבדים
חדגוניים, המפולגים אמנם בדעותיהם למראית-עין, אבל
בעיקרם הם רק צללי אדם.

אני חוזר אפוא לנקודה שממנה יצאתי. טעות
לחשוב שבאיזה משטר שהוא, ומה גם בדימוקרטיה,
העיקר הוא השלטון המרכזי אף אם ייבחר על-ידי
הצבעותינו, וטעות לחשוב שפעילות האזרח מצטמצמת
ומסתיימת בהליכתו פעם בכמה שנים לקלפי. השלטון
המרכזי, וכל הכרוך בו ובבחירתו, רק חלק אחד מן
השלטון, ובעיקר במשטר דימוקרטי.

ובמובן ידוע הוא גם חלק טפל. סוף סוף, כדברי
מיל, ערכה של מדינה אינו אלא ערכם של אזרחיה,
ועיצוב דמות האנשים הוא הוא העיקר כי בהם תלוי
הכל. הדימוקרטיה אינה רק צורת שלטון. היא גם דרך
חיים. או אולי יותר נכון לומר שהיא צורת שלטון
הכרוכה בדרך חיים. חלק עיקרי מדרך חיים זו הוא
הפעילות האזרחית של היחיד. יוצא שיש לבכר על-הכל
מה שמפעיל את הפרט ועושה אותו לאזרח עצמאי.

או אפשר להביט על הענין גם כך. טעות לחשוב
שבמשטר דימוקרטי יש רק בית-נבחרים אחד. בית-
הנבחרים המרכזי הוא רק בטוי אחד של צורת ארגון
כללית ומקיפה. העירייה, המועצה המקומית, ועד המושבה,
האגודה הקטנטנה ביותר הדנה בשאלות חברתיות
משותפות, הריהי בחזקת בית-נבחרים, ולהן היתרון
על בית-הנבחרים המרכזי, שהרי בהן יכול כל אחד
מאתנו לקחת חלק פעיל וממשי, ויהא גם צנוע וקטן.

ובכן אומר אני לאנשי הרשויות המקומיות:
יישר כוחכם וחילכם. הפעילו אותנו; תכניסו אותנו, בני
הישוב, לחיי אורח פעילים. תעודדו אותנו; תחנכו
אותנו; תתנו לנו מה לעשות. ותעזרו לנו להבין
ולעשות מדעתנו. תסבירו לנו את הענינים. תראו
לנו איפה נוכל לעזור ואיך נוכל לעזור. תלמדו אותנו
במה נוכל גם אננו לשרת.

ולמרכז נגיד: הניחו לרשויות המקומיות ולאזרחים
המקומיים. "כל הדבר הגדול יביאו אליך", אך "כל
הדבר הקטן ישפטו הם: והקל מעליך, ונשאו אתך.
אם את הדבר הזה תעשה... ויכלת עמך, וגם כל העם
הזה על מקומו יבא בשלום".