



המרכז למחקר ולפיתוח האזוריות  
מייסודם של משרד הפנים ואשכול המפרץ

# אזוריות Regionality

אסופת מאמרים לרגל השקת  
המרכז למחקר ולפיתוח האזוריות  
מייסודם של  
משרד הפנים ואשכול רשויות המפרץ

A collection of articles for the Establishment of the  
**Regionality Research and Development Center**

Founded by

Ministry of Interior and 'HAMIFRATS' - Municipal Authorities Cluster

כו' אדר תשפ"ג | March 19, 2023



## תוכן:

|           |                                                                                                                                               |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| עמ' 4-5   | רונן פרץ מנכ"ל משרד הפנים:<br>אזריות - הדרך לקידום צמיחה כלכלית מכלילה בשלטון המקומי                                                          |
| עמ' 6-7   | Ronen Peretz, Director General, Ministry of Interior<br>Regionality- The way to promote economic inclusive growth in the local administration |
| עמ' 8     | דוד אבן צור ואהרון אזולאי יו"ר ומנכ"ל אשכול המפרץ:<br>עוצמה אזרית                                                                             |
| עמ' 9-12  | פרופ' איתי בארי, אוניברסיטת חיפה:<br>לאחד, לפצל, או לאשכל?                                                                                    |
| עמ' 13-14 | אורי אילן, תנועת 'אור':<br>מה בין אזריות, תכנון ושגשוג                                                                                        |
| עמ' 15-16 | קרן דורון כץ, הג'וינט- אלכא:<br>האשכולות כדרג אזרי משילות                                                                                     |
| עמ' 17-18 | ד"ר טלי הינדי, ביתא מחקר:<br>צמיחתה של מערכת חדשנות אזרית                                                                                     |
| עמ' 19-20 | אורן ברבי וד"ר גילה לאור, חברת 'inrise':<br>שיתופי פעולה בין מגזרים אזריים יובילו שינוי בישראל ויצעידו אותה קדימה                             |
| עמ' 21-22 | מרדכי כהן, מנכ"ל משרד הפנים לשעבר ויו"ר הצוות לקידום אזריות:<br>סדר יום אזרי חדש                                                              |
| עמ' 23-24 | אנה לרנר זכות, מנהלת אגף לתכנון מדיניות במשרד הבריאות:<br>בריאות בראייה אזרית                                                                 |
| עמ' 25-28 | ד"ר רן קוטנר, אוניברסיטת חיפה:<br>לכידות, שיתופיות, אזריות - ומה שביניהן                                                                      |
| עמ' 29-30 | רועי פולקמן, ח"כ לשעבר ויועץ אסטרטגי:<br>פיתוח אקוסיסטם חברתי וכלכלי בהסתכלות רב ממדית                                                        |
| עמ' 31    | אלון דוידי ראש העיר שדרות ויו"ר אשכול נגב מערבי:<br>פיתוח אזריות                                                                              |
| עמ' 32-33 | ד"ר אנה אוסטר, מכללת עמק יזרעאל:<br>שותפויות בין-מגזריות, מוניציפליות וממשל רשתי                                                              |
| עמ' 34-37 | ד"ר עקאב זידאן, אוניברסיטת חיפה:<br>ממדיניות ציבורית מלמעלה-למטה למדיניות ציבורית משלבת                                                       |

## אזוריות – הדרך לקידום צמיחה כלכלית מכלילה בשלטון המקומי רון פרץ, מנכ"ל משרד הפנים

קידום אינטרסים אזורי באמצעות חבירה של שכנים לטובת מטרה גדולה היא פרקטיקה הנהוגה במשך אלפי שנים. האובליסק השחור מתאר לנו כיצד 12 עמים שכנים חברו למלחמה על האימפריה האשורית מתוך ההבנה שכוח משותף מייצר חוזקה.

בעבר ייצרו בריתות אזוריות בעיקר לשם מלחמה, אך אנו, במשרד הפנים, עושים זאת כיום לטובת בנייה וחידוש. המשרד אמון על יישום המדיניות הממשלתית בכל הקשור לפיקוח ובקרה על השלטון המקומי והרשויות המקומיות בישראל, כמו גם לפיתוחן ולחיזוקן, וזאת במטרה להוביל לשינוי משמעותי באיכות החיים של תושבי המדינה ושיפור השירות הניתן להם.

עם זאת, השלטון המקומי בישראל סובל ממספר פערים ועיוותים חברתיים, כלכליים וסביבתיים, ביניהם: היעדר סנכרון בין גופים ממשלתיים ואזוריים, פעילות המוגבלת לגבולות אדמיניסטרטיביים, הדרה של אוכלוסיות והיעדר ביטוי הולם של כלל המגזרים בהליכי קבלת החלטות ותת שירות ברשויות המקומיות (לאור אי עמידה בתנאי סף, עלויות שירותים גבוהות, היעדר תשתיות מותאמות ועוד).

מתוך 258 הרשויות המקומיות בישראל, 50% מונות מתחת ל-15 אלף תושבים בלבד. כך, עיוותים אלו מורגשים ביתר שאת ברשויות המקומיות הקטנות, הממוקמות בעיקר באזורים פריפריאליים, מצב המייצר פערים גדולים בין מרכז הארץ לפרברים והפריפריה ומצריך פתרונות מותאמים. לאורך השנים נעשו מאמצים רבים של ממשלות ישראל ושל השלטון המקומי להביא לצמצום עיוותים אלה, כאשר בשנים האחרונות בשלהי ההבנה, אשר צמחה בראש ובראשונה מהשטח - כי המפתח טמון בראיה אזורית ופיתוח כלכלי-חברתי אזורי המבוסס על צרכי הרשויות המקומיות, בהתאם למציאות האזורית ובהסתכלות רב תחומית.



האשכולות האזוריים הם חוד החנית ליצירת צמיחה אזורית מכלילה תוך בנייה וקידום פתרונות לטובת: שיפור איכות ומגוון השירותים לתושב, חסכון כלכלי עבור הרשויות המקומיות, ניהול תחומים חוצה גבולות מוניציפליים, קידום חוסן קהילתי ואזורי, לכידות חברתית, צמצום פערים ומתן שוויון הזדמנויות. זאת מתוך הכרה בכוחם של שיתופי פעולה וולונטריים בין רשויות מקומיות לטובת התייעלות ומינוף נכסים והזדמנויות ללא פגיעה בזהות המקומית של כל רשות.

היתרון לגודל באספקת שירותים מוניציפליים מתקיים במגוון תחומים כגון: איסוף פסולת, שירותי וטרינריה, שירותי רווחה, קופ"ח ועוד. היתרון לגודל מתבטא בחיסכון כספי, ייעול זמן השירות או בשיפור הרמה המקצועית. עם זאת, הערך המוסף של האזוריות נרחב יותר מאשר חיסכון והתייעלות גרידא. הספרות המחקרית ולצידה העשייה בשטח מדגישים כי התאגדות גופים אזוריים, שותפות בין רמות הממשל השונות ועיצוב מדיניות המותאמת לצרכי האזור מייצרת מכפיל כוח לצמיחה. דוגמא לקידום תפיסה אזוריות ניתן לראות בפיתוח הכלכלי האזורי, כאשר שיתוף פעולה נרחב הכולל יזום, תכנון, הקמה וניהול מנועי צמיחה ייחודים לאזור קורם עור וגידים מדי יום ביומו.

אנו במשרד הפנים מאמינים כי מטרת האזוריות היא לשים את האתגר והצורך של הרשויות המקומיות במרכז, להתמודד עם הפערים והעיוותים החברתיים, כלכליים וסביבתיים ולייצר להם פתרונות באמצעות פיתוח אזורי רב תחומי. במילים אחרות - להסתכל על הפתרון דרך מיקוד הבעיה ולהתאים את המענה האזורי על סמך היכולות והצרכים המקומיים.

בחוברת זו תמצאו מגוון דעות, הצעות ונקודות מבט כיצד נכון לקדם את האזוריות בישראל. אני מברך על כך שנושא הנמצא בליבת העשייה של משרד הפנים מקבל ביטוי מרכזי וחשוב למחקר ופיתוח. אני סמוך ובטוח שנוכל ללמוד ולהתפתח לצד מחקרים ומדידה של הנעשה בשטח, ויחד להמשיך ולעצב את תפיסת האזוריות של מדינת ישראל וליישמה בעבודה החשובה שמשרד הפנים מקדם.

**עו"ד רונן פרץ** הוא מנכ"ל משרד הפנים החל מחודש ינואר 2023.

מכהן במשך כעשר שנים במגוון תפקידים ציבוריים, ביניהם ממלא מקום מנכ"ל משרד ראש הממשלה וסגן בכיר למזכיר הממשלה.



The local clusters are the forefront in creating local inclusive growth, while building and promoting solutions for: increasing the quality and variety of services for the resident, financial savings for the local authorities, cross-municipal field management, promoting local and community strength, social bonding, reducing gaps and providing equal opportunities. This, while acknowledging voluntary collaborations among the local authorities for streamlining and leveraging assets and opportunities without harming each authority and its identity.

The benefit to the size in providing municipal services is seen in various ways, such as: waste collection, veterinarian services, welfare services, medical clinics, and more. It is also expressed in financial savings, better response time in services or increasing the professional level. That being said, the added value of regionality reaches far beyond savings and efficiency alone. Research, alongside practical experience, highlights the way local unions, collaborations between the various governmental ranks and designing adapted policy for regional needs, all, in fact, double the power for growth.

An example for promoting the perception of regionality is seen in developing the regional economy, when an extensive collaboration which includes initiatives, planning, establishment and managing unique growth engines for the region, materializes ever single day.

We, in the Ministry of Interior, believe that the purpose of regionality is to place the challenge and the local authorities' needs in the center, tackle the social, economic and environmental gaps and distortions, and establish solutions through multidisciplinary regional development. In other words- we must look at the solution through focusing on the problem, and therefore adapt the regional services based on the local needs and capabilities.

In this booklet, you will find diverse opinions, suggestions, and perspectives regarding the right way to promote regionality in Israel. I am grateful that a matter which is in the heart of the Ministry of Interior's agenda has become a focal point for research and development. I am confident that we could all learn and be enriched by research and hands-on assessment, and together continue to shape the perception of the regionality of the state of Israel, and implement it in the important work the Ministry promotes.



**Adv. Ronen Peretz** has served as the Director General of the Ministry of Interior since January 2023. For a decade, he has held various public positions, among which the Acting Director General of the Prime Minister and Senior Deputy of the government Secretary.

## Regionality- The way to promote economic inclusive growth in the local administration

Ronen Peretz, Director General, Ministry of Interior

Promoting local interests through collaborations of neighboring peoples for a greater purpose has been a customary practice for thousands of years. The black obelisk describes the way 12 neighboring peoples joined forces in the war over the Assyrian Empire, out of the realization that combining forces results in greater power.

In the past, regional alliances were created mainly for the purpose of war, however we, in the Ministry of Interior, do so today for the purpose of rebuilding and renovation. The Ministry is tasked with implementing governmental policies with regards to supervision over local authorities, as well as developing and strengthening them, in the purpose of leading to significant change in the quality of residents' life, and improving the service provided to them.

However, the local rule in Israel suffers several social, economic and environmental gaps, among which: miscommunication between governmental and regional entities, limited activity for administrative borders, exclusion of populations and a lack of proper representation of the various sectors in decision-making processes and sub-services in the local authorities (due to disqualification of requirements, high service costs, lack of adapted infrastructures, and more).



Out of 258 local authorities in Israel, 50% of which register less than 15 thousand residents. Hence, such distortions are felt even more strongly in the smaller local authorities, located mainly in peripheral areas; this situation creates wide gaps between the center of the country and its suburbs and periphery, and requires tailored solutions.

Throughout the years, countless efforts have been made by the Israeli governments and the local authorities to reduce and bridge these gaps, whereas in recent years a realization has set in, coming primarily from practical experience in the field- that the key lies in local social-economic development, which is based on the local authorities' needs, in line with the regional reality and a multidisciplinary perspective.



## עוצמה אזורית

### דוד אבן צור, ראש העיר קרית ים ויו"ר האשכול אהרון אזולאי, מנכ"ל האשכול

בישראל 257 רשויות מקומיות, מחצית מהן מונות מתחת ל- 15 אלף תושבים. ישראל היא אחת המדינות הבודדות ב-OECD שעד לעשורים האחרונים לא התקיים בה רובד אזורי כלל. משרד הפנים יזם ומוביל את תפיסת האזוריות בעבודת הממשלה, זאת במטרה להביא לחיזוק ויישום תפיסת האזוריות בישראל לטובת צמיחה כלכלית וצמצום פערים, לצד קידום לכידות חברתית וחוסן אזורי.

האזורים השונים בארץ ובעולם נבדלים זה מזה במגוון הרשויות המרכיבות אותם מבחינה דמוגרפית, התיישבותית ותרבותית. לכל אזור נכסים ייחודיים, הזדמנויות ואיכויות, לצד אתגרים וחסמים ספציפיים. **השותפות האזורית והבין מגזרית, עליה מבוססים האשכולות, היא הדרך למציאת פתרונות ולקידום איכות החיים באזור כולו.** הכוח הניתן לאשכולות מכלל הרשויות החברות בהם, באופן וולונטרי, מהווה עוצמה אזורית שתוביל לשגשוג האזור ולהצלחתו.

אזוריות - פנים רבות לה, היא טומנת בחובה ראייה כוללת, שיתוף, שותפות, איגום, איחוד ועוד מאפיינים של חיבורים בין הרשויות ובין המגזר הציבורי, העסקי והשלישי. ככל שעבודת האשכולות מתפתחת, מעמיקה גם ההבנה כי השותפות האזורית איננה פריבילגיה, כי אם תנאי הכרחי לקידום איכות החיים במפרץ ובישראל בכלל. 'השלם גדול מסך חלקיו' איננה סיסמה ריקה, כי אם האתוס שלאורו פועלים האשכולות.

מתוך הרצון לחזק את תפיסת האזוריות והאשכולות בישראל, תפיסה המכירה בייחודיות, באתגרים ובהזדמנויות המצויים בכל אזור ואזור; מעוניינים משרד הפנים ואשכול המפרץ להקים מרכז בינלאומי למחקר ולפיתוח האזוריות, מרכז אשר יהווה ראש חץ בקידום רעיון זה.

המרכז יעסוק במחקר ובפיתוח של מודלים ליישום ולמימוש אזוריות כמענה לאתגרים מקומיים, לאומיים וגלובליים. הוא יפעל במטרה לחקור וללמד, להביא ליישום ולהגברת התודעה והשותפות של התפיסה האזורית, לבחון ולהתאים מודלים בינלאומיים ויהווה גוף מקצועי אשר יקדם מדיניות אזורית, ובעיקר יחזק את עבודת האשכולות ומשרדי הממשלה הנוגעים לדבר ויביא לאזוריות אפקטיבית וטובה עבור כלל התושבים.

**דוד אבן צור** הוא ראש העיר קריית ים מזה כעשור, ויו"ר אשכול המפרץ וממקימיו. שימש כסגן רה"ע וכחבר מועצת העיר קריית ים כשלושה עשורים. מאמין ומוביל מדיניות של קידום אזוריות בשני כובעיו, באמצעות תוכניות אסטרטגיות, רתימת שותפים ממגזרים שונים, רואה באשכול מכפיל כוח משמעותי עבור כלל הרשויות החברות בו ותושביהן.



**עו"ד אהרון אזולאי** מנכ"ל ומקים אשכול המפרץ החל מיולי 2019. מכהן במשך שלושה עשורים במגוון תפקידים ציבוריים בשלטון המקומי והמרכזי, ביניהם: מנכ"ל המשרד לאזרחים ותיקים, מנכ"ל עיריית קריית אתא, מנכ"ל תאגיד מים, מנכ"ל חברה כלכלית וחבר בדירקטוריונים ציבוריים שונים.



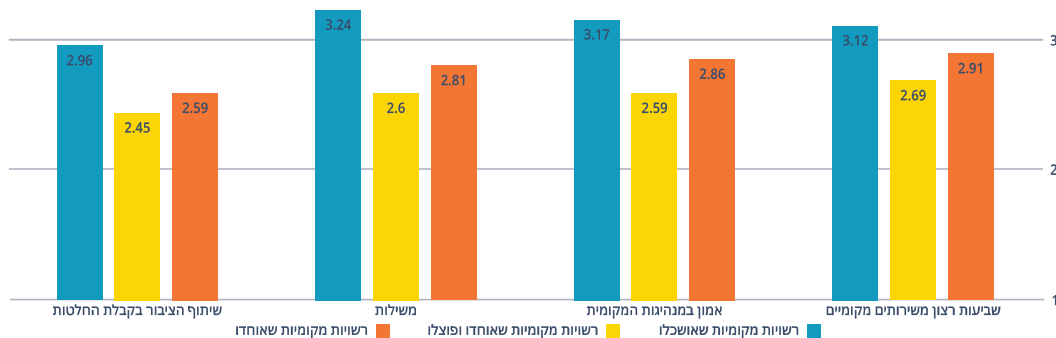


## לאחד, לפצל, או לאשכל?

פרופ' איתי בארי, אוניברסיטת חיפה

מהי הרפורמה המבנית אשר מביאה לעמדות החיוביות ביותר של הציבור לגבי ממשל ודמוקרטיה מקומית: איחוד רשויות מקומיות, פיצול רשויות מקומיות שאוחדו, או אישכול של רשויות מקומיות? תמצית ממצאי המחקר שערכו בנושא פרופ' איתי בארי, חוקר מוביל במכון לחקר האזרחיות, וד"ר עקאב זידאן הממצאים מספקים עדות אמפירית ותמיכה במעבר המבורך - אם כי המורכב - משלטון מקומי מסורתי לממשל מקומי, לאזרחיות חדשה ולכלכלה מצמיחה הפועלים כאקו-סיסטם ברשויות מקומיות שאושכלו נמצאו העמדות החיוביות ביותר לגבי שביעות רצון התושבים משירותים מקומיים, תפיסת האמון, המשילות וההשתתפות בקבלת החלטות.

מדדי משילות ודמוקרטיה מקומית בהשוואה בין רשויות מקומיות



השלטון המקומי, המרחב העירוני והאזור נתפסים זה זמן כמקום שבו מתרחש לב החיים האזרחיים והחברתיים. אולם, הציפיות המאמירות מהשלטון המקומי, בייחוד לאור התפרצות וירוס הקורונה ב-2020, מחייבות התאמות של מבנה השלטון המקומי בהתאם למציאות המשתנה. השינוי המתבקש אינו רק במובן כלכלי גרידא, אלא כנגזרת של תפיסה מודרנית, מתכללת ורחבה אשר לוקחת בחשבון צרכים, ציפיות ועמדות של הציבור בעיצוב המרחב המקומי. ממשל רב-רובדי (Multi-level governance) נמצא בעשורים האחרונים כאחת מהרעיונות המארגנים הראויים של רפורמה מבנית בשלטון המקומי, אולם, כיצד יש להוציא אותו אל הפועל? הדעות בקרב פוליטיקאים, מומחים והציבור - חלוקות. לפיכך, בדקנו במחקר זה, מהי הרפורמה המבנית אשר מביאה לעמדות החיוביות ביותר של הציבור לגבי ממשל ודמוקרטיה מקומית: איחוד רשויות מקומיות, פיצול רשויות מקומיות שאוחדו, או אישכול של רשויות מקומיות?

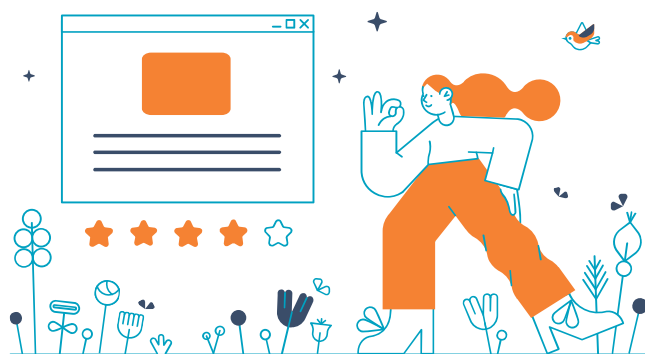
מנקודת מבט מעשית, ממצאי מחקר זה יכולים לסייע ולהנחות פוליטיקאים, רגולטורים, מעצבי מדיניות, מתכננים, ומנהלים ציבוריים ומקומיים בכל רמות הממשלתיות לבחור ברפורמה המתאימה, להתאים אותה למציאות, לצמצם את העלות והמחיר הנקשר בהן ולהגדיל את הסיכויים של הצלחתן. כמו כן, המחקר מצביע על עמדות הציבור, שביעות הרצון והאמון הצפויים מהחלת כל אחת משלוש הרפורמות.

קובעי מדיניות נוטים להסכים שמבנים טריטוריאליים גדולים יותר צריכים לכלול יותר שחקנים ולקבל יותר אוטונומיה. עם זאת, המגמות המאוחרות הכוללות ממשל רב-רובדי ואזוריות חדשה אינם פתרונות מושלמים. שכן, מגמות אלו כוללות מורכבויות המביאות לקשיים חדשים. הן משקפות התנגשות בין מסורות מקומיות לכלל, בין דמוקרטיה ועילות, בין אחריות משותפת להאצלת סמכות, ובין אידיאולוגיות - כגון דמוקרטיה ליברלית ושמרנות. במחקר זה בחרנו להתמקד בארבע תפיסות אזרחיות מרכזיות של תושבים הנוגעות בממשל מקומי ובדמוקרטיה מקומית: שביעות רצון משירותים מקומיים, אמון ברשות המקומית, משילות מקומית ושיתוף ציבור בקבלת החלטות.

### איחוד ופיצול רשויות מקומיות:

רפורמת מבנית בדמות איחוד רשויות מקומיות משנה את מפת השלטון המקומי. איחוד רשויות מקומיות בדרך כלל נכפה על-ידי השלטון המרכזי ומהותו מיזוג של שתי רשויות מקומיות או יותר לכדי ישות ארגונית-פוליטית-כלכלית חדשה. מדובר בכלי שלטוני שמדגיש את היתרון הכלכלי לגודל, שמטרתו לצמצם את המנגנון הציבורי בשאיפה להתייעלות, למנהל תקין ולשיפור השירותים המוניציפאליים. הדעות לגבי האפקטיביות של איחוד רשויות חלוקות. חוקרים אחדים הציגו תצפיות אמפיריות המעידות על יעילות וחסכון כלכלי בעקבות איחוד רשויות מקומיות ולעומתם, חוקרים אחרים לא מצאו יתרון כלכלי לגודל וטענו כי איחוד רשויות אינו חוסך בעלויות השירותים ועלול להביא לפגיעה ביעילות השירותים.

אולם, נדמה ששאלה לא פחות חשובה היא האם האיחוד פוגע או משמר את המשילות, הדמוקרטיה ואיכות השירותים שהיו מקובלות טרם האיחוד. גם כאן הממצאים סותרים והדעות חלוקות. המתנגדים לאיחוד רשויות מאמינים כי יש לו השלכות שליליות ובלתי צפויות. איחוד רשויות אינו מתמצה במיזוג טכני של מנהלים מקומיים, תקציבים ונכסים אלא בהבנייה מחודשת של המרחב הציבורי, ובמיזוג של קהילות, מערכות פוליטיות, תרבויות וערכים ציבוריים. לכן, במסגרת המיזוג תיתכן פגיעה במרקם החיים הבין-אישיים, בהגדרה העצמית ובזהות של כל אחת מהקהילות שפעלו טרם האיחוד. פגיעה זו עלולה להוביל לתחושות אכזבה וכעס כלפי היישות השלטונית ונבחר הציבור שנעלמו ומכאן לניכור ולריחוק מהיישות השלטונית החדשה.



רפורמה נוספת היא פיצול רשויות מקומיות שאוחדו. שמהותה הסגה לאחור של איחוד רשויות, הנגרמת לרוב בעקבות לחצים פוליטיים וחברתיים, על רקע של אי השגת תוצאות מיטביות ומצופות של רפורמת איחוד רשויות. כלומר, הרקע לפיצול רשויות מאוחדות עשוי להיות שלילי, כפול, ומתמשך: הידרדרות בביצועי הרשות המקומית שהביאו לאיחוד, איחוד שכשל ופיצול הרשויות שאוחדו.

## אישכול רשויות מקומיות

אישכול (Clustering) רשויות מקומיות הינו הכרה ואפשר וולונטרי של שותפויות מרחביות מוניציפאליות המכונות אשכולות אזוריים. ביתר מיקוד, אישכול הוא אימוץ של רעיון האזורים החדשה המאופיינת בשותפות רשתית ואסטרטגית, ובמעבר מחשיבה כלכלית-ייעילות-תפעולית לחשיבה ותכלול מרחבית, רוחבית, בין-תחומית, בין-ארגונית ובין-רשותית.

אישכול טומן בחובו אתגרים רבים. בעידן של ממשל מקומי המורכב משחקנים רבים המשתייכים למגזרים וארגונים שונים, המבנה הארגוני המסורתי, האנכי, מלמעלה-למטה, מאתגר ומתערער. לכן, לחבירה ולשותפות אזורית מרושתת, יש מחד גיסא, את היתרונות הגלומים בגודל, ומאידך גיסא, את הפוטנציאל לספק שירותים עירוניים מורכבים, מותאמי-מקום ונגישים, באופן יעיל ואפקטיבי יותר ומבלי לבצע שינויים ארגוניים מרחיקי לכת. בניגוד לאיחוד רשויות, אישכול המשמר את המנגנון המקומי הפוליטי-ניהולי ואת הקשר הממוסד בין תושבים לבין נבחרים ומקבלי ההחלטות מוכרים, עשוי להגביר את האמון ההדדי, את השיתוף בקבלת ההחלטות וכן פיתוח כלכלי מצמיח ומכליל.

## ממצאים מרכזיים ומסקנות

מן הממצאים המרכזיים שעלו במחקר, שמתבסס על סקר טלפוני של 1,733 תושבים מ-34 רשויות מקומיות: ברשויות מקומיות שאוחדו, תפיסת המשילות שלילית יותר בהשוואה לרשויות מקומיות דומות שלא אוחדו. ברשויות מקומיות שפוצלו, תפיסת האמון, המשילות וההשתתפות בקבלת החלטות שלילית יותר בהשוואה לרשויות מקומיות דומות שאוחדו ולא פוצלו. ברשויות מקומיות שאושכלו נמצאו העמדות החיוביות ביותר לגבי שביעות רצון משירותים מקומיים, תפיסת האמון, המשילות וההשתתפות בקבלת החלטות. ברשויות מקומיות שפוצלו נמצאו העמדות השליליות ביותר כלפי ממדים אלו.

ממצאי מחקר זה, נראה כי התקבלה תמונה בהירה יחסית לגבי ההשפעות והמחירים של איחוד, פיצול ואישכול רשויות מקומיות על הממשל והדמוקרטיה המקומית – בתפיסת התושבים. בהשוואה בין תושבים שחוו רפורמות שונות נמצא שבקרב תושבים שהרשות המקומית שלהם פוצלה, תפיסות המשילות, שיתוף בקבלת החלטות, שביעות רצון משירותים ואמון ברשות המקומית היו הנמוכות והשליליות ביותר. בקרב תושבים שהרשות המקומית שלהם אושכלה הן נמצאו ברמות הגבוהות והחיוביות ביותר. בתווך נמצאים תושבים שהרשות המקומית שלהם אוחדה.



ממצאים אלה הם משמעותיים וחשובים במספר רבדים, ויש להם השלכות תיאורטיות ומעשיות בכל הקשור לרפורמות מבניות בשלטון המקומי. הממצאים מספקים עדות אמפירית ותמיכה במעבר המבורך – אם כי המורכב – משלטון מקומי מסורתי לממשל מקומי, לאזריות חדשה ולכלכלה מצמיחה הפועלים כאקו-סיסטם.

**מצאנו העדפה ברורה יחסית של הציבור לתוצרים המשילוניים והדמוקרטיים של רפורמה מבנית המבוססת על עקרונות של חיבוריות ווולונטריות, קרי, העדפה לרוח של שותפות על פני תחרות, המאפיינת אישכול של רשויות מקומיות.**

רפורמת איחוד רשויות התגלתה במחקר כמדיניות שמתקשה מאוד לעורר ממשל מודרני תקין, בקרה יעילה, אפקטיביות ניהולית ושירותיות, שיפור באיכות החיים או מנהל ומנהיגות מקומית נענים, נגישים ומאפשרים. פיצול רשויות שאוחדו אף מחמיר ומרע את תפיסת התושבים.

לסיכום, בעידן פוסט-משבר-הקורונה, טריטוריה תמשיך להוות מקור למאבקי עוצמה ושליטה, ובמקביל, היא תמשיך להוות תמריץ לחיבוריות ושותפויות, בין אם בכפייה מלמעלה-למטה ובין אם בתהליכים מלמטה-למעלה. לפחות בכל הקשור לעמדות הציבור באשר לרפורמות מבניות בשלטון המקומי, ניכרת העדפה לאישכול על פני איחוד ו/או פיצול רשויות מקומיות.

**פרופ' איתי בארי** הוא חוקר ומרצה במחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, בי"ס למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה. בשני העשורים האחרונים הוא עוסק בחקר השלטון המקומי ובעיקר ביחסי שלטון מרכזי-מקומי, דמוקרטיה מקומית ואזריות, המעבר לממשל ותכלול רשתות מקומיות, אי-שוויון מרחבי, ניהול תהליכי הבראה במשבר מקומי ויחסי אדם-חיה במרחב האורבני. הוא משמש כיועץ אקדמי לגופים ציבוריים כגון משרד הפנים, אלכ"א ג'וינט, עדליא ואשכול רשויות המפרץ. בארי פרסם מעל ל-60 פריטים בבימות מובילות בארץ ובעולם וזכה במספר קרנות מחקר. כמו כן, הוא יוזם ויוצר של הפודקאסט המשפחתי לילדים והורים - 'פוליטיקה בקטנה'.



## מה בין אזוריות, תכנון ושגשוג:

אורי אילן, תנועת 'אור'

האזוריות, היא עולם של טוויית רשתות, בין כל השחקנים באזור מסוים, המכוונות ליצירת חוסן לתושביו ושגשוג מכליל, ומושתתות על מכנים משותפים משמעותיים, בין אם הם נכסים אזוריים, אינטרסים משותפים, כוחות משותפים, או כול אלה גם יחד – אני מכנה אותם – "החוטים המחברים".

הנחת היסוד היא, שאף לא רשות מקומית אחת, ורוב רובם של השחקנים, באזורים פריפריאליים במיוחד, אינם יכולים "להגדיל את העוגה" לעצמם, לבדם. האזוריות נועדה בדיוק בשביל לייצר תשתית, כלים, מנגנונים ושפה משותפת, שתאפשר לאחד את הכוחות באזור, סביב הנכסים האזוריים בני הקיימא (כאלה שלא ניתן להעתיקם או לסגרם) ולהפכם למנועי הצמיחה, שיאפשרו להגדיל את העוגה עבור כולם.

הגם שהממשלה, היא זו שהקימה את האשכולות, לקדם את האזוריות, דווקא היא זו שמהססת ומתמהמהת במעבר, מעבודה עם כל רשות מקומית בנפרד, לעבודה עם האשכולות, שכאמור היא זו שעשויה להשפיע לטובה על אזורים שלמים ולייצר בהם צמיחה כלכלית-חברתית מכלילה. אני מבקש מעבר מוחלט, אלא שינוי תמהיל התמיכה הממשלתית – רובה על בסיס אזורי, ומקצתה לכל רשות בנפרד. ישראל עדיין רחוקה מאוד מכך. יש הרבה "כלים בארגז", כדי לקדם את הצלחת האשכולות, וראוי להשתמש בהם, כי כיום אין חלופה טובה יותר מהאשכולות כמסד לחיזוק האזוריות.



לעיתים, התמונה המצטיירת היא, שהשלטון המרכזי מעוניין בריבוי רשויות קטנות וחלשות, כמי שמנהל בכוונת מכוון מדיניות של "הפרד ומשול". וכמספר ההצהרות, הוועדות, המסמכים וההחלטות שנוגעות לביזור תהליכי קבלת החלטות, משאבים, אחריות וסמכויות, כך המציאות מנגד, מקשיחה את הריכוזיות במינהל הציבורי הישראלי, בשכבות אינספור של רגולציה, שכל משמעה הוא חוסר רצון של הממשל המרכזי "לשחרר". עם זאת, ניתן לומר לזכותו, שבמבנה חסר היגיון של 257 רשויות מקומיות, שכל אחת עובדת לבדה, על-פירוב ישירות מול השלטון המרכזי, ובהנחה שלעיל, שאין להן סיכוי קלוש להתקיים, וודאי לא לשגשג כל אחת לבדה, אין באמת תנאים נאותים לביזור סמכויות לשלטון המקומי.



**במצב שנוצר, פועלים בממשלה שני כוחות סותרים – האחד, מצהיר שהוא רוצה לבזר והשני, טוען שאין למי. במציאות הזו, רבים הם ניגודי העניינים והמתחים בין הרשויות לבין עצמן, ביניהן לבין משרדי הממשלה, והתוצאה במציאות הזו היא חוסר יעילות משווע.**

### **שולחן האשכול עשוי להיות המקום שבו כולם נפגשים.**

גם מערכת התכנון, משפיעה השפעה מכרעת על תהליכי חיברות ושיתופי פעולה אזוריים, ומנציחה את השסעים האלה, כמובילה של תכנון בנפרד לכל רשות מקומית, ואפילו לכל יישוב כפרי. איני יודע כיצד ניתן לתכנן את בית שאן בלי עמק המעינות, או את אופקים בלי מרחבים? לעניות דעתי, חסר במערכת התכנון הישראלית, רובד חשוב ביותר, שתפקידו הוא ליצור את התשתית לשיתופי פעולה ולחיזוק רשויות מסוגים שונים ושחקנים אחרים במרחב, והוא הרובד של התכנון האזורי, שאציע להגדירו כך:

**תהליך עיצוב בר קיימא, של פני האזור לעתיד, שתכליתו השגת שגשוג חברתי וכלכלי ואיכות חיים גבוהה לתושביו. זאת בהתבסס על איתור ומיצוי כלל הנכסים שבו, והמאפיינים המייחדים אותו, תוך שאיפה מתמדת ליצירת זרימה ואיזון בין מרכיביו, ליצירת משאבים וחלוקתם בצורה מכלילה, וליצירת חיבורים למגמות לאומיות ובינלאומיות, במטרה להגדיל את "העוגה".**

בדרך זו, של תכנון אזורי מושכל, האזוריות הופכת להיות, לא רק מסגרת מינהלית לשיתופי פעולה בין רשויות, אלא כלי מרכזי בטיוב ובדיוק פעולות הממשלה והרשויות המקומיות, והדרך היחידה שבאמצעותה הממשלה יכולה "להרשות לעצמה" להרפות ולבזר באמת סמכויות ואחריות.

**אורי אילן** מנהל יחידת התכנון, המעבדה לעתיד ישראל, בתנועת "אור".

מילא תפקידים ניהוליים בכירים בארץ ובחו"ל, ברשויות מקומיות - מנהל מרכזים הקהילתיים בירושלים וברמת השרון, שליח בצפון אמריקה, עוזר בכיר לראש עיריית תל-אביב-יפו, ראש מינהל חינוך וחברה בעיריית נתניה ומנכ"ל עיריית צפת. במגזר העסקי, בין היתר, יזם ומנכ"ל של חברות בארץ ובחו"ל. לאחרונה סיים את כהונתו כיו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ובמהלכה גם כממונה על מחוז הצפון, במשרד הפנים.



## האשכולות כדרג אזורי משילותי

### קרן דורון כץ וצוות אזוריות וביזור - הג'וינט אלכא

ג'וינט אלכא פועל מזה עשור לקידום התפיסה של אזוריות בישראל כאמצעי להתמודדות עם אתגרי המערכת הציבורית, לצמצום פערים בין אזורים ולקידום איכות השירותים הניתנים לתושבים. בעשור האחרון פעלנו בשותפות אסטרטגית עם משרד הפנים ועם משרדים אחרים במספר ערוצים לקידום וביסוס התפיסה האזורית בישראל הלכה למעשה. הייתה לנו הזכות להיות שותפים במספר פעולות משמעותיות: הקמה וליווי בשטח של חמשת האשכולות הראשונים לכדי מודל שאומץ על ידי הממשלה; "פורום המומחים לאזוריות" ליצירת תפיסת האזוריות החדשה בישראל כשפה משותפת שהשתרשה; "הצוות לקידום אזוריות" בהובלה של מנכ"ל משרד הפנים שגיבש המלצות להקמה של רובד אזורי בישראל; ואימוץ האשכולות על ידי בית הנשיא כמודל לקידום לכידות חברתית בישראל.

לקראת סיום העשור הראשון להקמת האשכולות האזוריים, התפתחות התפיסה האזורית והתבססות שלה בקרב הממשל המרכזי והמקומי, בשלה העת להתכוון להפיכת האשכולות לדרג אזורי משילותי, כפי שקיים ברוב המכריע של מדינות ה-OECD.

חשוב לציין שהמשמעות של דרג אזורי אינה פגיעה בשלטון המקומי. להיפך- מחקרים מראים שבמדינות שיש בהן דרג אזורי, השלטון המקומי חזק יותר ונהנה מדרגות חופש גבוהות יותר. ובכך אנו שומרים על הבטחתנו מתחילת הדרך לרשויות המקומיות כי ההצטרפות לאשכולות היא וולונטרית ונועדה לחזק את השלטון המקומי ולאפשר לו לעשות את עבודתו טוב יותר.



עד שהנ"ל יקרה יש לקדם מספר צירים מרכזיים אשר יבססו את האשכולות :

1. **אשכול כלל הרשויות המקומיות בישראל** כך שישראל תחולק ל- 20 אזורים בעלי מאפיינים שונים: אזורים מסוג מטרופולין, אשכולות סמוכי מטרופולין ואשכולות מרוחקים.
2. **הסכמה על הגבולות הגיאוגרפים של האזורים** ויצירת מפת מחוזות אחודה ומותאמת לאזורים בשימוש כלל משרדי הממשלה.
3. **הקמת יחידה חברתית אזרית**, אשר תאפשר תכנון שירותים קרוב לתושב. איגום משאבים לצד פריסה יעילה של שירותים חברתיים בתחומי הרווחה, חינוך, בריאות, שיוויון חברתי ותרבות יסייעו ליצירת שירותים איכותיים יותר ולצמצום פערים.
4. **קפיצת מדרגה בתעסוקה ופריון אזורי** הוא נושא חשוב לקידום בעשור הבא. יתכן ותידרש עבודה משותפת של כמה אזורים סמוכים בכדי לייצר את קפיצת המדרגה והעברת מרכז הכובד של פעילות שנעשות היום ברמה הלאומית לרמה האזורית תוך חיבור עמוק יותר למגזר העסקי.
5. **מרכז דאטה אזורי** שיאסוף נתונים חוצי דיסציפלינות בכדי לאפשר תכנון מבוסס נתונים ואזור בתכנון הפיזי, פריסת השירותים החברתיים והפיתוח הכלכלי.
6. **העמקה וביסוס של הידע אודות פיתוח אזורי**, חיבור לגופים הבינלאומיים והפיכת האזורים בישראל לשחקן מעורב ברמה הבינלאומית.

אני מברכת על היוזמה של משרד הפנים ואשכול המפרץ להקים מרכז מחקר ופיתוח אזורי בשותפות רחבה עם משרדי ממשלה וגופים נוספים, אשר ישרת את כלל האשכולות ויחבר את העשייה בישראל לכלל האזורים ב OECD.

#### קרן דורון כץ, ראש תחום אזריות וביזור הג'וינט אלכא

פועלת כעשור בשיתוף משרדי ממשלה ופילנתרופיה לקידום אזריות בישראל ולחיזוק אזורים. עסקה בחיזוק הפריפריה הגאוגרפית כחלק מעשייה ממשלתית במשרד לפיתוח הנגב והגליל. קידמה מטעם שותפות בין שלוש רשויות מודל תעסוקה אזורי שמשלב עסקים וניהלה עמותה שפעלה ברחבי הנגב. שהתה מספר שנים באפריקה שם עבדה בשגרירות ישראל וקידמה פרויקטים לחיזוק הדמוקרטיה.





## צמיחתה של מערכת חדשנות אזורית

ד"ר טלי-נוי הינדי

הפיתוח הכלכלי הוא מעשה של חתירה למיצוי, או להרחבת פוטנציאל העושר ביחידה גיאוגרפית נבחרת (עיר, מטרופולין או אזור) ומטרתו לעודד את התפתחותן של מערכות חדשנות אזוריות (Hindi & Frenkel, 2022).

ישנם היבטים רבים אשר משפיעים על התפתחותן של מערכות חדשנות אלה; אולם, בחרתי להתמקד בשני מאפיינים אשר משפיעים באופן עמוק על צמיחה כלכלית וחברתית אזורית. ההיבט הראשון הוא טבעו הייחודי של כל אזור. מורכבותם של אזורים באה לידי ביטוי בתמהיל נכסי ההון שלהם (Friedmann, 2002) והיא משתנה משדה אחד לשני: השדה החברתי, התרבותי, התשתיתי, הסביבתי ועוד. משאבים אלה אשר מרכיבים את פרופיל ההון המרחבי של האזור מצטברים בידי תושבי האזור, החברות העסקיות הפועלות בו, האקדמיה, והרשות המקומית אשר מספקת את השירותים לתושבים. עירוב משאבי ההון של כלל השחקנים באזור מאפיין את טבעו הייחודי של כל אזור וקובע את מידת יכולתו לצמוח ולהתפתח (Frenkel & Porat, 2017).

ההיבט השני בעל השפעה חזקה על צמיחה אזורית הוא יצירת תמהיל ענפי אטרקטיבי המבוסס על כלכלת המקום שכן המניע לתכנון תכנית פעולה לפיתוח אזורי הוא הצורך להגדיל את רמת ההכנסה, לשפר את איכות והיצע המשרות, להרחיב את סל השירותים לתושב ואת מגוון ההזדמנויות של השחקנים השונים במרחב האזורי.

בבואנו לבנות תמהיל ענפי מתחדש לאזור, עלינו לבחון האם כבר קיים באזורינו ריכוז של ייצור תעשייתי (Arthur, 1990), מהם הענפים הכלכליים הדומיננטיים במקום, והאם ריכוז ייצור זה מושך חברות נוספות לאזורינו? זיהוי ענפי הכלכלה הייחודיים ישמשו אותנו כמצע לבחינת תמהיל ענפי מתחדש אשר ישולבו בו תתי ענפים כלכליים המאופיינים כאטרקטיביים ומבוססי טכנולוגיה. כמו כן, נזהה מה גורם לחברות, לקהילות ולהשקעות להגיע למיקום ספציפי ולהשתקע בו. נבחן תהליכים אלה על מנת לזקק מהם הגורמים לאפקט כדור שלג של משיכת פעילויות כלכליות נוספות לאזורינו. אם נבחן גורמים אלה לעומק נגלה שחלקם מהווים השפעות חיצוניות (Externalities) הגורמות לאפקט נעילה של חברות באזורינו.



לאפקט הנעילה באזור יש מספר תועלות מרכזיות למשל יצירת מסגרות ניהול משותפות כגון קרנות השקעה משותפות, ארגונים מקצועיים ופורומים משותפים, וניהול פארקי תעשייה; חתימה על הסכמים פורמליים כגון הסכמי סחר, הובלה אווירית וחלוקת מים; יישום תוכניות הכשרה משותפות ונשיאה משותפת בהוצאות תשתית למשל הקמת מפעלי תעשייה משותפים, טיפול סביבתי וכדומה. הכדאיות המיקרו-כלכלית אשר נמדדת במונחים של הערכת השווי של התשואה הצפויה עבור השקעות הון, או רווחיות עסקית, עולה מאוד כאשר מתקיים אפקט נעילה. כאשר מדובר על חברות ציבוריות אשר אינן נמדדות בהשאת רווח ניתן לראות כי שיתופי פעולה ביניהן מגבירים את התועלות החברתיות מהפרויקטים המשותפים לאזור כולו (Bar-El & Malul, 2008).

ד"ר טלי-נוי הינדי - בעלים של ביתא מחקר ועמיתה למחקר והוראה בבית הספר למדע המדינה באוניברסיטת חיפה. בוגרת הטכניון במסלול לתכנון ערים ואזורים ומדיניות ציבורית. ד"ר הינדי היא מומחית בתחום פיתוח כלכלי-חברתי של אזורים. היא חוקרת היבטים שונים של מערכות חדשנות אזוריות, מודלים של שירותים אזוריים ופריסתם במרחב. שימשה כיועצת אקדמית לפורום המומחים לאזוריות, ככותבת מרכזית וחברת וועדה בצוות לקידום אזוריות, וכיועצת מלווה של מיזם שירותי הרווחה באשכולות האזוריים. בעברה ניהלה את מחלקת הפיתוח וההערכה של קרן רש"י ואת תחום המחקר במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.



## שיתופי פעולה בין מגזריים אזוריים יבילו שינוי בישראל ויצעידו אותה קדימה

אורן ברבי וד"ר גילה לאור, חברת 'inrise'

שיתופי פעולה ובניית שותפויות מובילות להצלחות רבות במגזר העסקי כבר עשרות שנים וכעת מחלחלות אל המגזר הציבורי ובמהירות. על הממשלה להשקיע יותר בחיזוק שותפויות אזוריות בין מגזריות ונטילת חלק פעיל כשותפה ליישם מדיניות מותאמת אזורית, זוהי הדרך לעודד איגום משאבים ומינוף משאבים בין שחקנים שונים בזירה האזורית - ממשלתית.

עם ההצלחה של אסטרטגית שיתופי הפעולה ובניית שותפויות זמניות או קבועות במגזר העסקי, אין מה להתווכח. אך מה שהיה בעבר נחלתם של אנשי העסקים עובר בשנים האחרונות גם למגזר הציבורי. רשויות מקומיות, משרדי ממשלה וגופים ציבוריים המייצרים עבודה משותפת, לקידום תוכניות אזוריות, חוצות מגזרים ואינטרסים מצליחות להביא לשינויים מהירים ולתוצאות בשטח.

בשנים האחרונות, משרדי הממשלה עוסקים רבות בשיפור תהליכי התכנון והיישום, המבוססים שיתופי פעולה. די ברור, כי מדיניות לאומית מוצלחת בסוגיות מורכבות, חייבת להתבצע תוך שיתופי פעולה בין משרדיים ובין משרדי הממשלה לשלטון המקומי. כדוגמה, ניתן לראות את המחויבות של מדינת ישראל לעמידה ביעדי הפחתת פליטות גזי חממה, שהאפשרות היחידה לעמוד בהם היא שילוב ואיזון אינטרסים בין הגופים השונים, לטובת יישום מדיניות זו.

ככל שעוסקים יותר בנושאים אזוריים, בעלי גוונים תרבותיים או הקשרים מקומיים, יכולות התכנון והיישום של הממשלה צריכות להישען על שיח ושיתופי פעולה עם גופים ציבוריים, חברתיים ופרטיים במטרה להבין ההקשר, הצרכים ואופן היישום. גם כאן, משרדי הממשלה, מרחיבים את מנעד השותפויות עם השלטון המקומי וישירות מול גופים בעלי עניין, לאיתור ולרתימת בעלי עניין לקידום תוכניות, אך רוב הפעילות מתבצעת בצורה נקודתית, 'אד הוק' ושאינה ממצה מספיק התארגנויות קיימות או מבוססת מדיניות וכלים מתאימים.



## ממפרץ חיפה תגיע הבשורה

הקמת מרכז בין מגזרי לחקר אזריות, יכול להיות אחד המנופים המפתח חשיבה, פרקטיקות וכלים יישומיים לחיזוק האזריות כ"דבר הבא" בפיתוח ויישום מדיניות ממשלתית בצורה מוצלחת. אזור ממפרץ חיפה הוא דוגמה לאזור שהצליח בשנית האחרונות לייצר התארגנויות אזריות בין מגזרים ועל מוניציפליות, הממסדות שיתופי פעולה, לקידום והאצה של התפתחות אזרית ורק טבעי הוא שמרכז שכזה יקום באזור המפרץ.

הכותבים הם אורן ברבי וד"ר גילה לאור מייסדים שותפים ב-inrise המתמחה בפתרונות אסטרטגיים בזירות ציבוריות ומובילי תחום הפעילות Matrix P2 המקדמת פרקטיקות תכנון ויישום המבססות שותפויות.

**אורן ברבי**, מייסד שותף ומנכ"ל ב-inrise ומוביל תחום הפעילות Matrix P2. עוסק בתכנון ויישום מדיניות בממשק שבין השלטון המרכזי למקומי, בגישה הבונה שותפויות. הוביל תהליכי שיתוף ובניית שותפויות בעשרות תהליכים אסטרטגיים, יישום מדיניות לאומית ומוניציפלית ובמגוון תחומי חיים.



**ד"ר גילה לאור**, מייסדת שותפה ב-inrise בעלת תואר שלישי בעבודה סוציאלית בתחומי מינהל וקהילה. מזה קרוב לשני עשורים מנהלת, מתכננת ויועצת להובלת תהליכי שיתוף ובניית שותפויות התומכים תהליכי שינוי במערכות חברתיות וציבוריות.



## סדר יום אזורי חדש

### מרדכי כהן, מנכ"ל משרד הפנים לשעבר ויו"ר הצוות לקידום אזורים בישראל

בנובמבר 2020 פורסמו המלצות הצוות לקידום אזורים בישראל, שהייתה לי הזכות לעמוד בראשו. ההמלצות הוגשו לשר הפנים ולנשיא המדינה ובהן קריאה לממשלה, להנהיג רפורמה מבנית שתכליתה מעבר למבנה שלטוני שיורכב משלושה רבדים: מרכזי, אזורי ומקומי. כמו כן, הומלץ על קידום תהליכי ביזור וחלוקה מחודשת של תחומי האחריות, הסמכות והמשאבים בין שלושת רבדי השלטון. המלצות אלו נשענות על ההבנה כי מבנה השלטון בישראל, שעוצב עם הקמת המדינה, אינו תואם עוד את הצרכים והאתגרים העומדים בפני המדינה והחברה הישראלית. המבנה השלטוני הנוכחי לוקה בכשלים מבניים המקשים על תפקוד המערכת השלטונית בכל הנוגע לאספקת שירות לתושב וקידום מדיניות לצמצום פערים, לפיתוח כלכלי ולהגברת הלכידות החברתית.



הכשל הראשון והמרכזי הוא הכשל המבני-מנהלי. השלטון המרכזי בישראל, בניגוד למגמה המובהקת במדינות ה-OECD, מאופיין בריכוז סמכויות גבוה ובתלות כמעט מוחלטת של השלטון המקומי בשלטון המרכזי. מנגד, השלטון המקומי מאופיין בריבוי רשויות מקומיות קטנות ולא איתנות ובחוסר שיתוף פעולה אזורי-מטרופוליני המקשים על קידום ביזור סמכויות מהשלטון המרכזי למקומי. גם ברמה הממשלתית, פעילות הממשלה המחוזית לוקה בהיעדר סטנדרטיזציה בהקמה ובחלוקת האזורים והיעדר גורם אזורי מתאם. הדוגמא המובהקת, והאבסורדית ביותר, היא השיוך המחוזי של הרשויות

המקומיות בישראל. רשות מקומית עלולה למצוא את עצמה במחוז הצפון במשרד מסוים ובמחוז חיפה במשרד אחר. מצב זה מקשה על קידום מדיניות ממשלתית מתואמת ברמת הרשויות המקומיות והאזורים.

הכשל השני הוא הכשל המבני-כלכלי. ישראל מאופיינת בפערים כלכליים-מרחביים מובהקים בין המרכז לפריפריה. ניתן לשייך פערים אלה להבדלים הטבעיים בין המרכז לפריפריה בכל הקשור למגמות של פיתוח כלכלי ולכשרו המבני של המרכז למשוך אליו פעילות חברתית וכלכלית. יחד עם זאת, העובדה כי האזורים השונים, והפריפריאליים ביתר שאת, אינם מאוגדים תחת מסגרת שלטונית אזורית וממשיכים לפעול באופן מפוצל ולא מתואם, מקשה על יצירת מערכות תפקודיות המסוגלות למשוך פעילות כלכלית-חברתית לאזורים הפריפריאליים ולייצר תנאים לפיתוח כלכלי, זאת בשונה מהנהוג במרבית מדינות ה-OECD בהן פועל רובד שלטוני אזורי. כתוצאה מכך, הולכת ומחריפה מגמת אי השוויון המרחבי בין המרכז לפריפריה.

הכשל השלישי הוא הכשל המבני-חברתי. היסטורית, מבנה השלטון המקומי בישראל נבנה לרוב על בסיס שייכות מגזרית, עדתית או דתית. מצד אחד, מבנה זה מבטיח ביטוי למגוון הקהילות ומאפשר מימוש זהויות קהילתיות ומקומיות. מצד אחד, מיעוט המרחבים המשותפים במרחב המקומי, לצד התלהטות השיח במרחב הלאומי, תורמים לחידוד המתחים ומקשים על יצירת שותפויות חוצות מגזרים וקהילות. כשל כזה ימשיך להתקיים ולהעמיק בהעדר מסגרת אזורית פורמלית, שתבטיח שמירה על הצביון הייחודי של הקהילות, במרחב המקומי, ותיצור הזדמנויות ומפגש סביב אינטרסים אזוריים משותפים.



חזון האזוריות, המבקש לכונן רובד שלטוני אזורי וחיזוקו בסמכויות שיועברו מהשלטון המרכזי והמקומי, בא לתת מענה מבני לכשלים אלה. חזון זה בכוחו לסדר מחדש את יחסי הכוחות בין השלטון המרכזי למקומי ובין השלטון המקומי לבין עצמו. חזון האזוריות יאפשר יצירת סדר יום אזורי חדש ויצירת קואליציות חברתיות וכלכליות המבקשות לשים את טובת האזור במרכז.

כמו כל חזון, גם חזון האזוריות הוא ארוך טווח וכולל מבט מקיף ורחב על אתגרי מדינת ישראל. יישום חזון האזוריות יתבצע בשלביות אולם תוך שמירה על עקרונות ברורים. כשהתוודעתי, כראש מינהל שלטון מקומי במשרד הפנים ובהמשך כמנכ"ל המשרד, למודל האשכולות האזוריים, ראיתי בעיני רוחי את התשתית המעשית ליישום חזון האזוריות. כך, האשכולות האזוריים, שהחלו כיוזמה של הרשויות המקומיות בגליל המערבי בהובלת העיר מעלות-תרשיחא אומצו כפרויקט דגל על ידי משרד הפנים. מדיניות זו הביאה להרחבת וביסוס האשכולות האזוריים והטמעתם בקרב משרדי הממשלה השונים. היום, יותר משני שליש מהרשויות המקומיות בישראל מאוגדות תחת 12 אשכולות אזוריים. בהמשך, ולפי המלצות הצוות לקידום אזוריות, כלל הרשויות המקומיות ישויכו לאזורים שיהוו בסיס רובד אזורי שלטוני עתידי.

מטבע הדברים, בתחילת הדרך, שיתופי הפעולה בין הרשויות המקומיות באמצעות האשכולות האזוריים, הסתכמו במכרזים משותפים ובקידום פרויקטים סביבתיים. בהמשך, החלו האשכולות האזוריים לפעול בתחומים חברתיים וכלכליים ולהעמיק את שיתופי הפעולה בין הרשויות.

הדרך עוד ארוכה, ונטל ההכחה מוטל בעיקר על הממשלה להמשיך במגמת חיזוק האשכולות האזוריים, בדגש על העברת משאבים וסמכויות לניהול אזורי באמצעות האשכולות האזוריים. עד אז, צריך לברך את אשכול רשויות המפרץ והעומד בראשו שמוביל מדיניות מרשימה ופורצת דרך, המבקשת, לצד פעילות מוניציפלית משותפת בין הרשויות המקומיות, לעסוק גם בקידום חזון האזוריות. המרכז למחקר ולפיתוח האזוריות הוא יוזמה חשובה שתשמש נקודת מפגש משמעותית של המגזר הציבורי, המגזר העסקי, האקדמיה והחברה האזרחית, בדרך למימוש חזון האזוריות. עלינו לזכור דווקא בעת הזאת כי המאבק בין 3 הרשויות בישראל על מערכות איזונים ובלמים ביניהן - מתעלם משלטון מקומי/אזורי כתשתית דמוקרטית משמעותית הקרובה לאזרח בישראל. ככל שנעמיק ונבסס את חזון האזוריות נמצא כי יש בכוחו לסייע באתגרים קריטיים למדינת ישראל ולחברה בישראל.

**מרדכי כהן** כיהן כמנכ"ל משרד הפנים בין השנים 2017-2021.

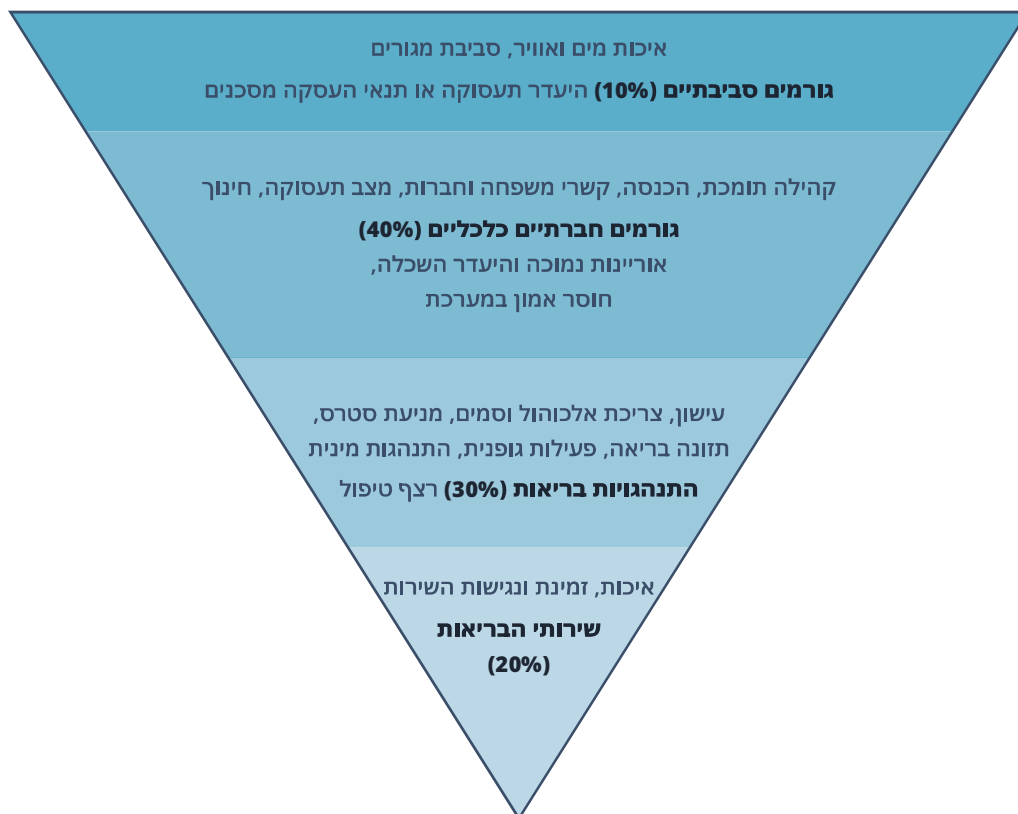
בוגר ביה"ס 'מנדל' למנהיגות חינוכית וביצע שורה של תפקידים ניהוליים במגזר הציבורי והשלישי. בינואר 2018 נבחר לאחד מאנשי השנה המשפיעים של עיתון גלובס, על מאבקו לחיזוק ביטחון הכלכלי של הרשויות המקומיות במסגרת הסכמי הגג. בימים אלו מרדכי עמית במלגה ע"ש ד"ר יוסי בכר מיסודו של ג'וינט-אלכא, במטרה לסייע בקידום רפורמות דחופות במערכת הציבורית לטובת האזרח.



## בריאות בראייה אזורית אנה לרנר זכות, משרד הבריאות

מערכת הבריאות בישראל רגילה לעבוד באקוסיסטם מובחן, הכולל בעיקר את משרד הבריאות על שלוחותיו ולשכותיו, קופות ובתי החולים. במעגל נוסף קיימים גם ספקי בריאות נוספים; חברות פארמה, טכנולוגיה רפואית ובריאות דיגיטלית, אקדמיה, איגודים מקצועיים ועוד. אולם רשויות מקומיות, ובוודאי לא אשכולות אזוריים, מעולם לא היו זירה ליבתית בראיית משרד הבריאות ומערכת הבריאות בכללותה. הקורונה שינתה זאת, כאשר מערכת הבריאות התוודעה ליתרונות האדירים של הרשויות המקומיות והאשכולות האזוריים, הכוללים בין היתר היכרות בלתי אמצעית עם תושבים, יכולת לעבור מתכנון לביצוע במהירות וביעילות והיכולת לרתום גופים רבים הפועלים באקוסיסטם המקומי והאזורי לשיתופי פעולה אפקטיביים לטובת בריאות התושבים.

לקחי הקורונה מקבלים חיזוק גם ממחקרים שהובלו על ידי ארגון הבריאות העולמי, לפיהם 80% מבריאות התושבים אינה מושפעת ממערכת הבריאות, אלא מגורמים סביבתיים, חברתיים וכלכליים. לשלטון המקומי יכולת השפעה גדולה לאין ערוך על גורמים אלו מאשר למערכת הבריאות, ביכולת לשנות התנהגות בריאות, לעצב מרחב חיים בריא ולייצר מנופי שינוי אפקטיביים לאורח חיים בריא ופעיל. תפיסה זו התגבשה לכדי אסטרטגיית בריאות לאומית לשלטון המקומי ולאשכולות האזוריים, כאשר הרשויות המקומיות והאשכולות האזוריים מהווים את המוקד לניהול הבריאות במרחב ויצירת אקוסיסטם בריאותי.



לבריאות בשלטון המקומי היסטוריה ארוכה, בתחילת המאה ה-20 עם הקמת טיפות החלב העירוניות, בייסודה של רשת ערים בריאות בשנת 1990 הפועלת כיום תחת מרכז השלטון המקומי ובהקמת 'אפשריבריא בעיר' - תכניות בריאות המתקיימות כיום ביותר מ-70 רשויות מקומיות.

הבריאות האזורית היא סביבת התערבות חדשה יחסית, אך בעלת השפעה רחבה. באמצעותה ניתן למנות שלושה היבטים מרכזיים לקידום אקוסיסטם בריאותי אפקטיבי לרשויות ולתושביהן:

1. **מניעת תחלואה, קידום בריאות ואורח חיים בריא** - פעילויות רב ממדיות שנועדו לקדם את בריאותם של תושבים, לעודד אורח חיים בריא ופעיל ולמנוע תחלואה.
2. **הקמת תשתיות פיזיות לסביבה מאפשרת בריאות** - תשתיות אזוריות וחוצות רשויות, להליכה, רכיבה ולפעילות פנאי בריאה, נגישה וזמינה.
3. **צמצום פערי בריאות והנגשת שירותים רפואיים** - ראייה אזורית מסייעת בצמצום המרחק לקבלת שירותי בריאות, בפיתוח שירותים אזוריים חסרים ובהסרת חסמים בפיתוח שירותי בריאות שאין בכוחה של מערכת הבריאות לפתור מתוך עצמה באופן מיטבי.

לאור כל זאת, בשלהי 2020 משרד הבריאות התרחב לזירת פעילות חדשה בשיתוף משרד הפנים, במטרה לייצר מענה בריאות אזורי. הפעילות מתקיימת מזה כשנתיים ב-7 אשכולות, ומראה הצלחות משמעותיות וייזום של תוכניות רחבות היקף. בימים אלה, לאור סימון הצלחות הפעילות האזורית בתחום הבריאות מתרחבת הפעילות לאשכולות אזוריים נוספים. אין ספק שמחקר ופיתוח תפיסת האזוריות, בין היתר בתחום הבריאות יוביל למיקסום פוטנציאל הבריאות של תושבי ישראל, ובכך גם לשיפור בתוחלת ובאיכות החיים.

**אנה לרנר זכות**, מנהלת את האגף לתכנון מדיניות במשרד הבריאות.

בעשור האחרון הקימה במשרד את תחום שיתוף ציבור ואת תחום חדשנות. בין יתר הנושאים, מרכזת את נושא הבריאות בשלטון המקומי והאזורי.

אנה מגשרת מוסמכת, ומשתמשת בכישורים אלה לטובת קידום מדיניות בטווח הבינוני והארוך.





## לכידות, שיתופיות, אזוריות - ומה שביניהן

ד"ר רן קוטנר

כיצד מגבירים לכידות חברתית באזור ומה השפעתה, במה תלוי חוסנה של קהילה, ואיך צומחת מנהיגות משותפת רב-מגזרית אזורית? היכרות עם כמה עקרונות יסוד בפיתוח חברתי אזורי בעזרתו של ד"ר רן קוטנר, ראש התכנית הבין-לאומית ללימודי שלום וניהול סכסוכים באוניברסיטת חיפה, ומוביל פרויקטים של שיתוף פעולה אזורי בין רשויות יהודיות וערביות.

האקלים החברתי בישראל בשנים האחרונות מוביל לנסיגה ברמת הנכונות וברמת היכולות לשיתופי פעולה, ולכך יש השפעה ישירה ומסכנת על החוסן החברתי בישראל. תפיסת האזוריות ההולכת ומתפתחת בישראל טומנת בחובה פוטנציאל לטיפול יכולות אלה, להגברת הלכידות ולמתן שירותים טובים יותר לתושבים.

**חוסנה של חברה** ויכולתה להתמודד עם בעיות, תלויים, בין היתר, בשיתוף פעולה בין המערכות השונות, השלטוניות והחברתיות, הפורמליות והבלתי-פורמליות. אחד המרכיבים המרכזיים של חוסן הינו **לכידות**. לכידות הוא ערך התלוי במידת החיבור והתלות בין כל המרכיבים במערכת מסוימת, והוא נמדד ברמות שיתוף הפעולה ותלות-הגומלין ביניהם. **לכידות חברתית** עוסקת באיכות הקשרים בין חברי המערכת (הלאומית, האזורית או הקהילתית), בחיבור של התושבים לקהילה, וכוללת מיקוד חזק בטובת הכלל. הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (OECD) מגדיר חברה מלוכדת כ"חברה הפועלת לרווחתם של כל חברי הקבוצה, נלחמת בהדרה ובדחיקה לשוליים, יוצרת תחושת שייכות, מעודדת אמון ומאפשרת לחבריה מוביליות חברתית". לכידות חברתית מאפשרת לחברי המערכת להיות שותפים במרחב הציבורי ולחזק תחושות של שייכות, מחויבות, אחריותיות ומשמעויות. גם הקשר בין הון חברתי לחוסן חברתי נחקר רבות.

נדמה, כי האקלים החברתי בישראל בשנים האחרונות מוביל לנסיגה ברמת הנכונות וברמת היכולות לשיתופי פעולה, ולכך יש השפעה ישירה ומסכנת על החוסן החברתי בישראל. תפיסת האזוריות ההולכת ומתפתחת בישראל טומנת בחובה פוטנציאל לטיפול יכולות אלה, להגברת הלכידות ולמתן שירותים טובים יותר לתושבים. במציאות הישראלית, שבה קיים שוני רב באיכותם ובהיקפם של השירותים הניתנים כיום ברשויות מקומיות שונות בישראל וזאת בהתאם למידת האיתנות הפיננסית של הרשות, אין ספק כי תכנון רצף שירותים חברתי אזורי הוא הכלי המיטבי ליצירת סל שירותים איכותי ואחיד באזורים שונים בישראל, אשר יתרום לשיפור איכות החיים באזורים אלו.

תכליתו העיקרית של פיתוח חברתי אזורי היא, אם כן, לתת מענה לאתגרים המרכזיים הללו: חיזוק חוסנם של התושבים והחברה, תוך צמצום פערים חברתיים וצמצום הדרה של אוכלוסיות וכן תוך טיפוח תפיסה ויכולות של שיתוף פעולה ובניית שותפויות. עקרונות אלו תקפים במידה רבה גם לאזור המפרץ, הניחן בגיוון מגזרי עשיר ובמרכזו רשויות יהודיות וערביות הפועלות זאת לצד זאת - ובאחרונה גם תוך שיתוף פעולה בין-רשויותי גובר.



## מהו פיתוח חברתי אזורי?

פיתוח חברתי אזורי הוא מושג המתייחס למימוש יכולת הפרט ומימוש מסוגלות הקהילה לתמוך בפרט ביחידה גיאוגרפית נבחרת. אלה באים לידי ביטוי בסל שירותים מיטבי ובהרחבת מידת ההשתתפות והייצוג של כלל האוכלוסיות במרחב הציבורי, במטרה להביא שיפור באיכות חיים, המתבטא בשיפור איכות ומגוון השירותים הניתנים באזור וכן לייצור חוסן קהילתי אזורי. חוסן זה מורכב, כאמור, מרמת הלכידות החברתית, הסולידריות, מידת הזדהות ואמון במוסדות השלטון, המעורבות האזרחית, תחושת זהות ושייכות לאזור ועוד. לפיכך, פיתוח חברתי אזורי כולל גם שימת דגש על פיתוח מיומנויות וכלים של שיח משתף, ניהול קונפליקטים בדרכי של בניית הסכמות ודיאלוג.



כיום, אוכלוסיות רבות בישראל נמצאות בתחושת הדרה מהמרחב הציבורי. הגברת הלכידות החברתית, חיזוק רשתות חברתיות ופיתוח מנהיגות רב-מגזרית אינטגרטיבית הם הכלים המיטביים להגברת הייצוג וההשתתפות של כל האוכלוסיות במרחב הציבורי, הפוליטי, הכלכלי, החברתי ועוד. ככל שיגברו המעורבות וההשתתפות האזרחית באזורנו כך יגבר גם החוסן הקהילתי האזורי.

חשיבה, תכנון ופעולה בגישה רב-ממדית המתבססת על משאבי הקהילה, ובהם התארגנות טבעית, מנהיגות, התנדבות, שותפויות, על משאבים ארגוניים של הרשות המקומית ושל גופים ממשלתיים ועל משאבי המגזר השלישי – כל אלו יכולים לשפר באופן מהותי את החוסן הקהילתי. למרות ששיפור החוסן הקהילתי נמצא בידי הרשות המקומית, הרי שהמפתח להגברת החוסן טמון בשיתוף שבין תושבים, ארגונים לא ממשלתיים וארגונים ממשלתיים על מנת ליצור רשתות סיוע בזמן שגרה, משבר ושיקום.

החוסן הקהילתי מתעצב ומתהווה בהקשר חברתי וקהילתי מסוים המשתנה מקהילה לקהילה. הבנתו יכולה להתבצע רק בהקשר שבו הוא נוצר – כלומר על-ידי מנהיגות הקהילה עצמה והרשות המקומית. המענים והכלים לשיפור החוסן הקהילתי נובעים מאופי הרשות והקהילה: אין פתרונות, מענים וכלים אוניברסליים מכיוון שכל מערכת שונה מרעותה ולכן על כל רשות לפתח כלים ייחודיים ההולמים את מאפייני החוסן שלה.

## הגברת הלכידות החברתית באזור

אזור המפרץ, כמו כל אזור בארץ, מתאפיין בפסיפס של הון אנושי וחברתי הייחודי לו. תכנון מיטבי בהקשר זה יתבסס על מיפוי הצרכים, המכנים המשותפים והאינטרסים של כל קהילה באזור, זיהוי אינטרסים משותפים ובניית מנגנונים ויכולות לעבודה משלבת ומשתפת. הדגש כאן הוא על תכנון שיתופי שנותן קול וביטוי לכלל השחקנים ומותאם לצרכים הייחודיים של האזור. בדומה לפיתוח כלכלי, הנכסים החברתיים שנמצאים באזור מהווים את

העוגנים לפיתוח החברתי. בדיוק משום כך, תכנון רצף שירותים אזורי לפרט ולקהילה חייב לכלול ראייה קדימה לדורות הבאים - צפי של שינויים דמוגרפיים עתידיים, שינויים תעסוקתיים ותשתיות פיזיות לתועלת הציבור.

לכידות חברתית מתבססת, בראש ובראשונה, על הצורך בצמצום הדרה של פרטים וקבוצות שונות בקהילה. מצד אחד, קבלה והכלה של אוכלוסיות מוחלשות ובהן: ילדים ונוער בסיכון, הגיל השלישי, צעירים חסרי עורף משפחתי, אנשים עם מוגבלויות וכד'. בנוסף לכך, לכידות כזו מתקיימת כאשר ניתן ביטוי הולם לכלל המגזרים באוכלוסייה, כדוגמת קבוצות מודרות על בסיס אתני (ערביי ישראל, למשל), קבוצות מודרות על בסיס דתי (כדוגמת חרדים), קבוצות מודרות על בסיס מגדרי (נשים חרדיות, נשים חד הוריות), קבוצות מודרות על בסיס מוצא (עולים מאתיופיה ומחבר העמים) ועוד. ישנן קבוצות אוכלוסייה אשר סובלות מהדרה אוניברסלית כמו נשים ואנשים עם מוגבלויות וכדומה, אולם בישראל ישנן קבוצות נוספות הסובלות מהדרה בשל ריבוי השסעים בחברה הישראלית והתהליכים הדמוגרפיים העוצמתיים שמתרחשים בישראל, גלי הגירה ושינויים בילודה.

### **פיתוח כלכלי וחברתי כמקשה אחת**

מחקרים מראים כי באזורים בעלי רמת לכידות נמוכה לא מתאפשר פיתוח כלכלי אופטימלי. מחקרים אחרים מראים כי אזורים בהם מתקיים פיתוח כלכלי מתאפיינים גם ברמת לכידות גבוהה. המסקנה המתבקשת מכך היא שאין להפריד בין פיתוח כלכלי לבין פיתוח חברתי, ולכן תכנית התערבות להצמחת אזור צריכה לכלול מרכיבים המבטאים את שני ההיבטים.

אזור המורכב מקבוצות בעלות ייחוד תרבותי שונה, כדוגמת אזור המפרץ, חייב אם כן להעצים את הערכים הליברליים והדמוקרטיים הקוראים לכבוד הדדי ולהכרה בתרבותן של כל הקבוצות, לצד חיזוק הערכים של דמוקרטיה התדיינותית (דליברטיבית) והשתתפותית (קולברטיבית).

### **שיתוף ציבור בתהליכי קבלת החלטות**

בניגוד לאופן בו המונח "משילות" שגור בשנים האחרונות בקרב פוליטיקאים בהקשר של ריכוז יתר כוח בקרב המנהיגות הנבחרת, המונח "משילות" (governance) בספרות ובפרקטיקה הרווחת בעולם המערבי משמעותו שונה, אם לא הפוכה: משילות עוסקת בקבלת החלטות קולקטיבית; אין עניינה פרט אחד המקבל החלטה אלא קבוצות של פרטים, ארגונים או מערכות של ארגונים המקבלים החלטות. משילות מרחיבה את פעולת המשילה מעבר לממשל, תוך שהיא שמה זרקור על היצירה, ההוצאה לפועל והיישום של פעולות הנתמכות ע"י מטרות משותפות של אזרחים וארגונים, אשר אין להם בהכרח סמכות רשמית. משילות מבקשת לשתף בתהליך לקיחת ההחלטות, מעודדת אוטונומיה ועצמאות של אזרחים, ומספקת תהליך של פיתוח הטוב המשותף דרך שיתוף אזרחים.



ישנן תכניות שונות הקוראות למנהיגות הפוליטית הקיימת להרכיב משקפיים חדשים ולנסות לפתח מדיניות אשר מצמצמת הדרה ומביאה בחשבון את הצרכים של כלל האוכלוסיות. ייעודן של תכניות אלו הוא יצירת שינוי חברתי עמוק ארוך-טווח שהשלב הראשון בהן הוא השינוי התודעתי. שינוי תודעתי חייב להישען על שיתופי פעולה של מקבלי ההחלטות עם "הקולות השונים" של האוכלוסיות השונות.

לאחר מכן נדרשת ההכרה כי לכל הקולות ישנו מקום לגיטימי ושווה במרחב הציבורי ושעל נבחרי הציבור להביא אותן בחשבון בתהליכי קבלת ההחלטות. ההשתתפות בתהליכי קבלת ההחלטות הפכה בשנים האחרונות נגישה וקלה יותר. אנו עדים להתגברות השתתפותן של קהילות שונות במרחב הציבורי תוך העצמתן לקחת תפקיד אקטיבי יותר ותוך הנגשת קולם של הפרטים והקהילות באופן רציף. שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות ברשויות המקומיות מתקיים בעיקר בוועדות לתכנון ובניה אם כי מגמה זו נמצאת משתנה בשנים האחרונות. אנו עדים גם לכך שרשויות שונות קוראות לציבור לקחת חלק בתהליכים אסטרטגיים נוספים - בחינוך הבלתי-פורמלי, איכות הסביבה, תרבות ועוד.

הממד האזורי של שיתוף ציבור ושל תהליכי התכלול (אינטגרציה) של תושבים ובעלי תפקידים מרשויות שכנות היה קשה יותר ליישום עד לשנים האחרונות, מאחר ולא הייתה קיימת רמה היררכית אזורית אשר בסמכותה לתכלול את תהליכים אלה, אולם ממד זה התפתח מאד וצובר תאוצה בזכות קיומם והשפעתם של אשכולות הרשויות, כפי שכבר ניכר כיום במספר אשכולות, לרבות באזור הצפון.

ד"ר רן קוטנר הוא ראש התכנית הבינלאומית ללימודי שלום וניהול סכסוכים באוניברסיטת חיפה ויועץ לתהליכי בניית חברה משותפת הכוללים בניית הסכמות ושיתופי פעולה אזוריים בהשתתפות מגוון בעלי עניין. רן הינו מגשר ומדריך גישור ותיק ומנוסה, אשר הנחה עשרות קורסים, סדנאות ותהליכי הטמעה של גישור, דיאלוג, משא-ומתן, מנהיגות ובניית שיתופי פעולה באוניברסיטאות, בארגונים ולקהל הרחב.



## פיתוח אקוסיסטם חברתי וכלכלי בהסתכלות רב ממדית

רועי פולקמן, חבר כנסת לשעבר ויועץ אסטרטגי

פורום של מומחים הכולל בכירים ובכירות במשרדי ממשלה, רשויות מקומיות, ארגוני מגזר שלישי, עסקים ואקדמיה הגדיר בשנת 2018 אזוריות כך:

"פעולה משותפת אקטיבית הנעשית באופן וולונטרי באזור גיאוגרפי לפי עניין, ומשתנה על פי סדרי עדיפויות ותחומי עניין משותפים, תוך שימוש נכון ויעיל בנכסים האזוריים ובהתאמה לצרכים האזוריים הייחודיים. הפעולה נעשית בתוך 'מערכת אזורית', החוצה גבולות טבעיים ומוניציפאליים ומעודדת את האינטראקציה והרישות בין שלל השחקנים הפועלים באזור (ממשל מרכזי, שלטון מקומי, מגזר שלישי, מגזר עסקי, אקדמיה ותושבים)".

מטרות הפעולה האזורית כפי שהוגדרו במסמך הן:

- צמיחה מכלילה במגוון תחומי החיים (חינוך, סביבה, רווחה, כלכלה, בריאות וכדומה).
- פיתוח בר-קיימא, תוך מימוש מלוא פוטנציאל המשאבים הכלכליים, החברתיים והסביבתיים הקיימים באזור.
- שיפור האיכות והמגוון של השירותים הניתנים לתושבים.
- יצירת חוסן קהילתי אזורי על ידי חיזוק הלכידות החברתית, עידוד יצירת רשתות 24 חברתיות רב-תרבותיות ופיתוח מנהיגות אזורית רב-מגזרית.



העיסוק באזוריות מגיע בכדי לטפל באחת מבעיות השורש במנגנוני הניהול והביצוע בשלטון המקומי בישראל, הלא היא בעיית שיתופי הפעולה. אופי העבודה בשלטון המקומי לצד מערכת התמריצים הקבועה במנגנוני המיסוי והפיקוח מעודדת חשיבה ופעולה מתבדלת. הן הרשויות מקומיות כלפי עצמן, והן ביחידות ובאגפים בתוך הרשויות הפועלים עם ממשקים מוגבלים. תופעה זו מייצרת חסמים רבים לקידום איכות החיים בישראל, לא רק בשל ריבוי הרשויות אלא גם בשל עוד מאות תאגידים עירוניים ואזוריים המתקשים גם הם בשיתופי פעולה.

הניהול המודרני תופס תהליכים בצורה רב ממדית, שתופי הפעולה הנדרשים לקידום תהליכי מדיניות הינם מרובים, בין דיסציפלינות (חינוך, תכנון, קהילה וכו'), בין רשויות (פיתוח כלכלי לא נעצר בגבולות הרשות הבודדת), ובין מגזרים (הפרטי, הציבורי, הפילנטרופי וכו').



מעבר לכך, השיתופיות הנדרשת לקידום תהליכים בצורה אפקטיבית מלמדת אותנו על כך שיש לפעול בראיית האקוסיסטם ולא בראיית הפרויקט הבודד. דוגמא טובה לכך ניתן למצוא בתחומי פיתוח תשתיות האנרגיה המתחדשת. רשויות רבות עוסקות בתחום באופן פרויקטלי (חוזה להתקנת תשתיות פוטו וולטאיות, חוזה אחר לעמדות טעינה, בהמשך חוזים נפרדים לאגירה וכו') בעוד שפיתוח כלכלי אפקטיבי דורש פעולה העוסקת במכלול, בחיבור בין ייצור, אגירה ואספקה, דבר שיגדיל את היכולת למיצוי הייצור ואת הערך המתקבל מקילוואט. זו דוגמא אחת מיני רבות ביחס לצורך בפיתוח יכולות פעולה ברמת האקוסיסטם תוך מינוף יכולות ושיתופיות ברמה גבוהה.

האזוריות בישראל נמצאת בחיתוליה, יש המתבלבלים בין אזוריות ובין ביזוריות אשר בעיקרה העברת סמכויות מהממשלה לרמת השלטון המקומי. בטקסט הקצר שלהלן ברצוני להדגיש את השורה התחתונה, **אזוריות בבסיסה עוסקת ביצירת שותפויות רב ממדיות, מינוף יתרונות לגודל, ופיתוח יכולות של הסתכלות על אקוסיסטם חברתי וכלכלי מעבר לאוסף בדיד של פרוייקטים**. אין לי ספק שפיתוחה של תפיסת האזוריות בישראל תאפשר קפיצת מדרגה של ממש עבור התושבים ועבור המגזר העסקי ברשויות רבות בישראל.



**רועי פולקמן** לשעבר חבר כנסת וחבר המועצה הארצית לתכנון ובנייה.  
מתמחה בפיתוח כלכלי אזורי ומלווה את התחום הכלכלי באשכולות האזוריים.  
חבר המועצה להשכלה גבוהה, יו"ר הפורום לתחרות פיננסית ויועץ אסטרטגי.



## פיתוח אזוריות

### אלון דויד ראש העיר שדרות ויו"ר אשכול נגב מערבי

תפיסה ופעולה אזורית הן מגמות ההולכות ומתחזקות בעולם הן בתהליכי פיתוח של כלכלה, חברה וסביבה והן בהיבטים של יחסי שלטון מרכזי ושלטון מקומי. בעשור האחרון גם בישראל מגמה זו קיבלה ביטוי וקידום מכיוונים רבים - גישות פיתוח ותכנון חדשות, מחקרי מדיניות של פיתוח כלכלי וביזור, מדיניות פעולה של משרדי ממשלה וכמובן צורך הולך וגדל של רשויות לקדם שירותים נרחבים ומגוונים ולחזק את תושביהן ואת המרחב הגיאוגרפי שהן חולקות.

מיזם האשכולות מהווה את אחד מהביטויים המוצלחים של מגמות אלו בארץ. בשמונה השנים האחרונות אנו צועדים יחדיו, אחת עשרה רשויות שיש להן אשכול אחד. אחת עשרה רשויות שחולקות מרחב גאוגרפי משותף ומיוחד, שחולקות עתיד.

באמצעות תפיסה אזורית ובמסגרת הפעולה של האשכול הצלחנו לייצר עבור הרשויות ועבור תושביהן הזדמנויות וערכים מוספים במגוון תחומים ומיזמים. ביחד עם צוותי העבודה המשותפים לנציגי הרשויות ובעלי עניין נוספים יוצרים "יש מאין" - מסגרות פעילות ושירותים חדשים ופורצי דרך. יחד, בלמידה והתנסות מעשית משותפת לאורך שנים גיבשנו את תפיסת העבודה שלנו, וחיברנו את "המדריך להקמת שירות אזורי" שמהווה כלי הדרכה יישומי לכל תהליכי פיתוח אזורי במסגרת האשכולות.

הוכחנו שאשכול רשויות יכול להפוך לכלי רב עוצמה עבור רשויותיו - לקדם תהליכי פיתוח ואסטרטגיה מבוססת נתונים, להקים שירותים חדשים לתושבים, לטייב ולהנגיש שירותים קיימים, למקסם יעילות כלכלית ותפעולית, לייצר חיסכון כספי ולקדם את הפיתוח הכלכלי והחברתי של המרחב כולו. ערכים מוספים אלו מצטרפים "למשימת העל" של האשכול - להשתתף במאמץ לייצר עבור כולנו מרחב חיים משותף ומשגשג עם עתיד טוב יותר עבור כל מי שחולק אותו.

בעבודה מאומצת בתחומי פעולה נבחרים (חברה, כלכלה, סביבה ועוד) הצלחנו יחד לייצר אשכול פעיל ומשגשג, אשכול שמביא ערך מוסף מובחן וברור לבעליו - ראשי הרשויות, אשכול שמצליח מצד אחד לפתח, ליזום ולחדש ומצד שני לתחזק שירות יומיומי שוטף ומקצועי.

האשכול שלנו הוא רק אחד מתוך 12 אשכולות אזוריים המבטאים הלכה למעשה את גישת הפיתוח האזורית ומהווים כר פורה לעשייה, ללמידה ולתהליכי פיתוח של אזוריות במיטבה. אנחנו מברכים על הקמתו של מרכז למחקר ולפיתוח האזוריות ומאמינים שהידע שיצטבר בו ישרת את כולנו.



אלון דויד ראש עיריית שדרות משנת 2013.

במקביל, משמש כיו"ר אשכול נגב מערבי וסגן יו"ר מרכז השלטון המקומי. בעבר כיהן כעוזרו של שר הבינוי והשיכון, אפי איתם, ניהל את ישיבת ההסדר בשדרות והקים את המטה לביטחון שדרות.



## שותפויות בין-מגזריות, מוניציפליות וממשל רשתי ד"ר אנה אוסטר, מכללת עמק יזרעאל

שלושת העשורים האחרונים מתאפיינים בשינויים דרמטיים במבנה, בתפקוד ובאופני הניהול של ארגונים ציבוריים, הן ברמה המקומית הן ברמה הארצית. בספרות תולים שינויים אלו בגישת הממשל הציבורי החדש (Osborne, 2010) (NPG), המאפשרת ראייה הוליסטית של ממשל שבו אזרחים ושחקנים לא ממשלתיים הופכים לשותפים בתהליך קבלת ההחלטות הציבורי. ברמה המקומית תהליך זה מכונה המעבר משלטון מקומי לממשל מקומי (From local government to local governance) המתאפיין בריבוי שחקנים ומוסדות (ציבוריים, פרטיים ומהמגזר השלישי); טשטוש גבולות באשר לאחריות של שחקנים אלו לקידום נושאים מקומיים; תלות גוברת בין השחקנים המוניציפליים באשר להשגת המטרות הארגוניים; מעבר מניהול אנכי ואספקת שירותים ישירה לניהול רוחבי ורשתי. נוסף על כך, הפך בעשורים האחרונים שיתוף הציבור לנושא בולט בזירה המקומית.

מחסור במשאבים וצמצום בשירותים ציבוריים מצד השלטון המרכזי, ערערו את הדומיננטיות של הממשלה כמקור הידע והמשאבים לפתרון בעיות חינוכיות וחברתיות. נושאים כמו נוער בסיכון, נשירה סמויה מבית הספר, יזמות מקומית, תעסוקה לאנשים עם מוגבלות, תכניות שיקום רווחה, הכנה לשירות צבאי ותכניות פנאי לצעירים ניתנים על ידי מגוון ארגונים ציבוריים ולא ציבוריים העובדים ביחד כרשת בין-ארגונית מקומית.

לצד היתרונות הגלומים בממשל רשתי, תהליך זה הוא אתגר אמיתי. המרחב המקומי מתחלק למספר רב של שחקנים הפועלים בו, מצד אחד חולקים ביחד לקוחות ומשאבים ומהצד האחר, הם אינם כפופים לרשות המקומית ובעלי מנגנון ניהול עצמאי. בשל ריבוי הדעות והאינטרסים הפועלים במרחב, רשתות שיתופיות יוצרות דילמות ניהוליות רבות המתבטאות בקושי לסנכרן פעילות בין השחקנים ובתקשורת לקויה בין כלל השחקנים. קיים סיכון לתיאום לקוי לצד נטישת השחקנים את הרשת. יתרה מזאת: במקרים מסוימים פעולה שיתופית עם ריבוי שחקנים מעוררת קונפליקטים ומתחים העלולים להוביל לאי הבנה ולחוסר מחויבות מצד השחקנים לרשת בין-ארגונית ומטרותיה. שאלות של ניטור ותיאום אפקטיבי לצד מתן אוטונומיה לשחקני רשת ורגישות תרבותית למאפייניהם של השחקנים השונים בה, מעוררות דיון מעמיק בקרב החוקרים בשלטון המקומי המציעים שינוי באופי המנהיגות המקומית המותאמת לעידן החדש ומצליחה לתמרן בין כלל האינטרסים בזירה המקומית.





כחלק מהממשל הרשתי נוצרים הסדרים של שיתופי פעולה אזוריים בין הרשויות המקומיות, המכונה שיתוף פעולה בין-מוניציפלי (IMC) הפורח מספר עשורים בנוף השלטון המקומי האירופאי.

שיתוף פעולה בין-מוניציפלי נוצר כדי להבטיח שירותים ברמת הרשות המקומית ניתנים לתושבים בצורה יעילה וחסכונית. בהסדרים אלה נוצרים מיזמים משותפים תוך תכלול של פעולות משותפות. היסטורית נהוג להסביר את התופעה הזו כמענה לכשל באיחוד רשויות בשל התנגדות פוליטית של ראשי הערים בעולים. כך, שיתוף פעולה בין-עירוני הוא דרך לשמור על שירותים ציבוריים יעילים ואפקטיביים ללא מהלכים של איחוד טריטוריאלי. להסדרים אלו ישנם יתרונות רבים כגון מימון ותפעול משותף של שירותים חסכון בעלויות תוך השגת יתרון לגודל.

באירופה לדוגמא, האיחוד האירופי מספק תמריצים לשותפויות מוניציפאליות תוך הסתכלות על הפן הדמוקרטי לצד זה הכלכלי. עם זאת בדומה לשותפויות בין מגזריות, תכלול הסדרים אלו מעורר שאלות לגביי האמון והתיאום בין השותפים: מה מידת הפיקוח על ההסדר ומהם יחסי הכוחות בין הרשויות? שאלות אלו מעוררות לא מעט מתח הן בקרב פוליטיקאים והן בקרב אזרחים, החוששים לאבד שליטה על השירות או להיות חלק מ"מזימה" של השלטון המרכזי לאיחוד הרשויות.

ניצנים ראשונים להסדרים הללו הופיעו בתחילת שנות ה-2000, אולם בשל השונות בין המדינות באופן ההתארגנות ואופי העבודה, קיימת למידה מתמשכת אודות ההתנהלות והאפקטיביות של השותפויות הבין-מוניציפליות, תוך שאיפה לשיפורם הן בהיבט הכלכלי והן בהיבט הדמוקרטי, המשמעותי ביותר ברמה המקומית.

**ד"ר אנה אוסטר** מרצה וחוקרת מנהל ומדיניות ציבורית בשלטון המקומי בחוג למדע המדינה במכללת עמק יזרעאל.

סיימה פוסט דוקטורט באוניברסיטת KU Leuven בבלגיה והתמקצעה בסוגיית שיתוף ציבור והפקה משותפת של השירותים הציבוריים. אנה בעלת ניסיון רב בעבודה במגזר השלישי והוראת קורסים לתארים שניים באוניברסיטת חיפה.



## ממדיניות ציבורית מלמעלה-למטה למדיניות ציבורית משלבת: מאיחוד רשויות כפוי לפיתוח אזורי וולונטארי- האשכולות האזוריים ד"ר עקאב זידאן, אוניברסיטת חיפה

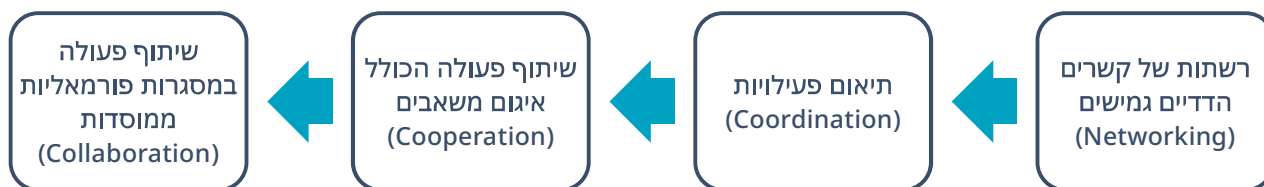
האזוריות החדשה שצמחה בעקבות התפתחותה של מערכת גלובאלית אזורית משלבת בין אינטרסים כלכליים, פוליטיים, חברתיים ותרבותיים, הציבה אתגר חדש בפני מעצבי וקובעי מדיניות התכנון, הניהול והפיתוח המקומי. הם נדרשו להתוות מדיניות חדשה ולהשתמש בכלי מדיניות מתאימים שיבטיחו פיתוח כלכלי וחברתי של המרחב העירוני המאופיין בפיצול מוניציפאלי, תרבותי ופוליטי.

בשלושת העשורים האחרונים נצפה מעבר מדפוס שלטון מסורתי והיררכי לדפוס שלטון ממשלי. כך, תהליכים פוליטיים, חברתיים וכלכליים הביאו לטשטוש הגבול בין הפרטי לציבורי ברוב המדינות הדמוקרטיות. תהליכים אלו שחקו את כוחה של המדינה למשול ולעצב מדיניות ציבורית בשיטת Top-Down. בעקבות שינויים אלו, ניסו חוקרים להגדיר ולהמשיג מחדש את אופן עיצוב המדיניות הציבורית וכך צמחה גישת עיצוב מדיניות חדשה, גישת המיקרו Bottom-up, אשר על פיה המדיניות היא תהליך של צמיחה מהחברה האזרחית, השיח הפוליטי המקומי וקבוצות אינטרס. על מנת לגשר על הפער שנוצר עקב אי התאמתן של שתי הגישות שצוינו למציאות הפוליטית המורכבת במדינות הדמוקרטיות, צמחה גישת רשתות מדיניות שהציעה ניתוח תהליך מדיניות תוך אינטגרציה בין גישת המיקרו לבין גישת המאקרו, כדי לתת מענה למורכבות של תהליך קבלת ההחלטות המשלב מספר רב שחקנים מתוך הממשל ומחוץ לו.

אישכול רשויות היא רפורמה של שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות אשר יוזמיה הציגו מעבר מחשיבה על עלות ועל יעילות כלכלית לחשיבה על נושאי מדיניות הקשורים במבנה הממשל והקשר המרחבי. במסגרת הרפורמה, מבוצעת חבירה, לרוב באופן וולונטארי, בין רשויות מקומיות מאזור גיאוגרפי מסוים במטרה לספק שירותים מוניציפאליים לתושבים, כאשר המטרות הראשיות הן: מימוש היתרונות לגודל, אספקת השירותים באופן יעיל ואפקטיבי יותר, שיפור איכותם והנגישות אליהם. כמו כן, התאמתם לכלל הרשויות השותפות. לפיכך, חוקרים רבים עסקו ברפורמה זו.

בשונה מרפורמת איחוד רשויות המושפעת מפרדיגמת הניהול הציבורי החדש (NPM) שמדגישה את חשיבות עיקרון התחרות בין הרשויות וההתחקות אחר המגזר הפרטי, רפורמת אישכול רשויות מושפעת מפרדיגמת הממשל הציבורי החדש (New Public Governance, "NPG") ומתבססת על שותפות מרחבית ואסטרטגית (Collaboration) העשויה להביא ליחסים של אמון הדדי בין הרשויות השותפות ולהסיר את החששות מפני סיכוני השותפות, למשל חוסר יעילות כלכלית וניהולית וההשתלטות של רשויות חזקות על העשייה המשותפת.

ניתן לחלק את מסגרות שיתוף הפעולה בין הרשויות לארבע רמות, במנעד שבין שיתוף פעולה מצומצם, קצר טווח ולגופו של עניין (ad-hoc) לבין שיתוף פעולה ממוסד, ארוך טווח ומחייב:



1. **רשתות של קשרים הדדיים גמישים (Networking)** - זהו שלב ראשוני של שיתוף פעולה בין רשויות, לרוב באופן בלתי פורמאלי, שבמסגרתו מתבצעים בעיקר חילופי מידע בין הרשויות.
2. **תיאום פעילויות (Coordination)** - במסגרת זו מבוצעים שיתופי פעולה לרוב באופן בלתי פורמאלי, אך ההחלטות שמתקבלות בוועדות ובפורומים השונים משמשות מעין מצפן לפעילויות של הרשויות, והן מחייבות את הרשויות השותפות לקיימן.
3. **שיתוף פעולה הכולל איגום משאבים (Cooperation)** - שלב מתקדם של שיתוף פעולה בין רשויות, לרוב מבוצע באופן פורמאלי ומחייב הסכמים הדדיים מעוגנים משפטית. במסגרת זו, הרשויות השותפות פועלות ליצירת מאגר משאבים מגוונים משותף להשגת מטרות משותפות.
4. **שיתוף פעולה במסגרות פורמאליות ממוסדות (Collaboration)** - במסגרת הרשויות עוברות משיתוף פעולה לשותפות וחלוקה בעלויות ובתועלות שלה. שלב זה מחייב הכשרה מתאימה, שקיפות מרבית, תכנון מראש, עיצוב חזון משותף ואסטרטגיה משותפת. זאת כדי להשיג את המטרות שבגללן נוצרה השותפות. דגם זה של פיתוח אזוריות מסוג אשכול אזורי, אשר אופייני למקרה הישראלי, משתייך לרמה הרביעית.

התמורות הללו חלחלו בעשור האחרון ללב העשייה בזירה המקומית, בשלטון המרכזי ובמגזר השלישי. משרד הפנים בפרט ומשרדי ממשלה ככלל, עברו באופן הדרגתי בחלק מן המקרים ממדיניות מעלה-מטה למדיניות משלבת. כך נוצרו במרוצת השנים הסדרים אזוריים בכדי לקדם מטרות משותפות של הרשויות המקומיות החברות בהם. ניתן הבחין בשלוש קטגוריות של הסדרים אזוריים:

1. הסדרים על מוניציפאליים בעלי אופי סטטוטורי למשל, תאגידי המים והביוב.
2. הסדרים על מוניציפאליים בעלי אופי שלטוני למשל, הקמת איגודי ערים בתחום כיבוי אש, איכות סביבה, הקמת אזורי תעשייה משותפים והקמת אשכולות האזוריים.
3. הסדרים בין מוניציפאליים על בסיס הסכמים לשיתוף פעולה למשל, הקמת פורום רשויות החוף בישראל בשנת 2015, בכדי לקדם תחומים משותפים כגון: קיימות, תיירות, תכנון, פיתוח.



בתחילת שנות התשעים ערך ראש עיריית מעלות תרשיחא שלמה בוחבט ביקור רשמי בעיר פרפיניאן בדרום בצרפת, במסגרת פרויקט "ערים תאומות". שם נחשף למודל שיתופי הפעולה בין רשויות מקומיות במסגרת מודל שלטון אזורי (משרד הפנים, 2018). בשנת 2006 פרצה מלחמת לבנון השנייה ותוצאותיה ההרסניות בעורף יצרו חלון הזדמנויות עבור רשויות קו העימות בראשות מר שלמה בוחבט, לנסות ולשכנע את השלטון המרכזי לתמוך בקידום מודל אשכולות אזוריים ליישובי קו העימות שהתבסס על יוזמות מקומיות מלמטה-למעלה (Bottom-up) ומשתייך לטיפולוגיה של הסדרים בין מוניציפאליים על בסיס הסכמים לשיתוף פעולה הפועלת במסגרת של תיאום פעולות.

יוזמה זו הניבה בשנת 2009 את הקמת האשכול הראשון- אשכול גליל מערבי. לאחר הקמתו קיבל המיזם רוח גבית, בעת שחבר למכון אלכא למנהיגות וממשל בג'וינט ישראל, אשר הוביל סדנאות תכנון אסטרטגי לפעילות האשכול והקמת אשכולות נוספים. זאת, בהובלתם של שחקנים מגוונים: בכירים במשרדי הפנים והאוצר, השלטון המקומי, ראשי רשויות, מכון אלכא בג'וינט ישראל וחוקרים מהאקדמיה. בכך, שיתוף הפעולה עלה מדרגה ואובחן כמעבר למדיניות מלמטה-למעלה (Bottom-up) ומטיפולוגיה של הסדרים בין מוניציפאליים על בסיס הסכמים לשיתוף פעולה המבוססים על תיאום פעילויות (Coordination), למדיניות הפועלת על פי גישת רשת מדיניות המשלבת בין הגישות מעלה-מטה ומטה-מעלה ולטיפולוגיה של הסדרים על מוניציפאליים בעלי אופי שלטוני המבוססים על שיתופי פעולה במסגרות פורמאליות ממוסדות.

בשנת 2013 יצאה לפועל, תכנית לאומית חדשנית- "האשכולות האזוריים בישראל" אשר באה לקדם שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות. ניתן להבחין שהתכנית, מצד אחד, תפקידה לשמר את העצמאות והייחודיות של הרשויות המקומיות ומצד שני, לקדם שותפות וולונטרית בכדי לממש את המטרות הבאות:

- ניצול יתרון לגודל ואיגום משאבים באספקת משותפת ויעילה של שירותים מוניציפאליים ואספקת שירותים חדשים לפריפריה ולרשויות הקטנות.
- שיפור רמת השירותים המוניציפאליים, שעשוי להוביל לשיפור באיכות חייהם של התושבים.
- הובלה ותכלול של מהלכים כלכליים, חברתיים וסביבתיים לפיתוח אזורי.



המדיניות המשלבת בין מעלה-מטה ומטה-מעלה, חלחלה אל לב העשייה האזורית. לראייה, ניתן להבחין בהרכבי הצוותים והפורומים באשכולות, אשר הוקמו בכדי לפתח את פעילות השותפות:

- פורמים אזוריים מקצועיים, המורכבים מנציגי הרשויות המקומיות בלבד. אשר עוסק בתחום תוכן אחד, למשל: פורום חינוך אזורי, המורכב הראשי אגפי החינוך.
- פורומים אזוריים משולבים, היוצרים חיבור בין שני עולמות תוכן, אשר תורמים לפיתוח חשיבה מערכתית, למשל: פורום למנהלי מחלקות איכות הסביבה והחינוך.
- מצוותים רב מגזריים וחד תחומים לניתוח ופיתוח נושא תוכן, למשל: צוות איכות סביבה, המורכב מנציגי הרשויות המקומיות, נציגי המשרד להגנת הסביבה וארגון מהמגזר השלישי.
- תכנית הנהגה אזורית, המשלבת בתוכה שחקנים מכלל המגזרים ומעולמות תוכן שונים, למשל: תכנית "מובילים אזוריות", אשר מכילה את המנהלים הכלליים של הרשויות, הגזברים, מנהלי חינוך, גופי תעסוקה אזוריים ואנשי אקדמיה.

**לסיכום, האתגרים והלחצים שיופנו כלפי הממשל המקומי והאזורי ילכו ויאמירו, במיוחד לאור משבר קורונה שפקד את המדינה והעולם בשנת 2020.** בנוסף, דרישת התושבים לאיכות חיים גבוהה עשויה להמשיך ולדחוק את השחקנים במרחב המוניציפאלי והאזורי להתאים את עצמם לביצועים וציפיות גבוהים בתנאי משבר משקי מתמשך שבו נכפות מגבלות תברואתיות ופיסיות על פעילות חברתית-קהילתית, מסחרית, ניהולית ושירותית. כלומר, לכל הפחות, המרחב הציבורי, מקומות העבודה, המרחב המסחרי, מרחב הפנאי והמרחב הווירטואלי ישנו את פניהם. בתוך כך, רפורמות מבניות בשלטון המקומי ימשיכו להישקל כאלטרנטיבה שתסדיר באופן מיטבי יותר את יחסי הגומלין בין עוצמה, מקום וגבול ותאפשר לאזן בין גלובליזציה ומודרניזציה מחד גיסא, לבין צמצום פערים חברתיים ופיתוח כלכלה מכלילה מאידך גיסא.

לכן חשוב, אולי יותר מאי פעם, שרפורמות מבניות בשלטון המקומי תשקלנה ותאומצנה באופן מאוזן ורב-פנים, כמי שיש להן השלכות קריטיות על זכויות ותפיסות של קהילות ופרטים לגבי הממשל והדמוקרטיה המקומיים, ובשום אופן לא כעניין טכני-כלכלי שמהותו יעילות פיננסית גרידא. שינוי והתאמת המרחב האורבני והאזורי לאתגרי הפוסט-קורונה לצד שימור האיזון העדין בדמוקרטיה מקומית בין תושבים לנבחרים ומוסדות מקומיים לא יפחת בחשיבותו, גם בעיתות משבר. הצורך בחשיבה אזורית, בשילוב כוחות ובשותפויות מקומיות ימשיך להוות מצפן לרשויות מקומיות ורגולטורים.

**ד"ר עקאב זידאן** חוקר מדיניות ציבורית, ממשל מקומי ואזוריות באוניברסיטת חיפה ומנהל האגף לניהול ההון האנושי במועצה מקומית דאלית אל כרמל.









# המרכז למחקר ולפיתוח האזורים

מייסודם של משרד הפנים ואשכול המפרץ

2023