



הרפורמה לקידום אזורים וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי

דו"ח סקירת מצב והמלצות לממשלה

מוגש על ידי
הצוות לקידום אזורים בישראל

חשון תשפ"א נובמבר 2020



משרד הפנים

יד וַיֵּרָא חֲתָן מֹשֶׁה, אֶת כָּל-אֲשֶׁר-הוּא עֹשֶׂה לְעַם; וַיֹּאמֶר, מַה-הַדְּבָר הַזֶּה אֲשֶׁר אַתָּה עֹשֶׂה לְעַם--**מִדּוּעַ אַתָּה יוֹשֵׁב לְבַדָּךְ, וְכָל-הָעָם נֹצֵב עֲלֶיךָ מִן-בִּקְרַעַד-עָרֶב.** יז וַיֹּאמֶר חֲתָן מֹשֶׁה, אֵלָיו: **לֹא-טוֹב, הַדְּבָר, אֲשֶׁר אַתָּה, עֹשֶׂה.** יח נָבַל תִּבְל--גַּם-אַתָּה, גַּם-הָעָם הַזֶּה אֲשֶׁר עִמָּךְ: כִּי-כָבֵד מִמֶּךָ הַדְּבָר, לֹא-תוּכַל עֲשׂוֹהוּ לְבַדָּךְ. כֹּא וְאַתָּה תִּחְזָה מְכַל-הָעָם אֲנֹשִׁי-חַיִל יִרְאִי אֱלֹהִים, אֲנֹשִׁי אֶמֶת--שִׁנְאִי בְצַע; וְשִׁמְתָה עֲלֵהֶם, **שְׂרֵי אֲלָפִים שְׂרֵי מֵאוֹת, שְׂרֵי חֲמִשִּׁים, וְשְׂרֵי עֶשְׂרֵת.** כב וְשִׁפְטוּ אֶת-הָעָם, בְּכָל-עֵת, וְהָיָה **כָּל-הַדְּבָר הַגָּדֹל יָבִיאוּ אֵלֶיךָ, וְכָל-הַדְּבָר הַקָּטָן יִשְׁפְּטוּ-הֵם;** וְהָקַל, מֵעֲלֶיךָ, וְנִשְׂאוּ, אֶתְךָ. כג אִם אֶת-הַדְּבָר הַזֶּה, תַּעֲשֶׂה, וְצִוֶּךָ אֱלֹהִים, וְיִכְלַת עִמָּד; וְגַם כָּל-הָעָם הַזֶּה, עַל-מִקְוָמוֹ יָבֹא בְשָׁלוֹם. כד וַיִּשְׁמַע מֹשֶׁה, לְקוֹל חֲתָנּוֹ; וַיַּעַשׂ, כָּל אֲשֶׁר אָמַר.

(ספר שמות, י"ח)

עצת יתרו למשה היוותה למעשה המלצה **לאיחוד מאמצים ולביזור סמכויות** שעמדה בלב עבודת הצוות לקידום אזוריות בישראל אשר שם לו למטרה לשרטט את **חזון האזוריות והביזוריות כקריאת כיוון לממשלה ולשלטון המקומי.**

השלטון המקומי מוכיח, כי הוא החולייה המרכזית להבטחת איכות חיי התושבים. דבר זה התחזק ביתר שאת לאור ההתמודדות עם **אתגר הקורונה.**

חיזוק השלטון המקומי, העצמתו וצמצום הפערים המרחביים עמדו כיעד מרכזי בלב עבודת הצוות, באמצעות קידום אזוריות ורפורמה לקידום ביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לרשויות ולאזורים.

הצוות לקידום אזוריות בישראל מאמין, כי אימוץ ההמלצות והרפורמה המוצעת בכוחן להביא לשיפור תפקוד המערכת הציבורית בתחום השירות לתושב, הפיתוח הכלכלי, צמצום הפערים וחיזוק הלכידות החברתית.



5 תקציר מנהלים

9 פרק א המבנה השלטוני בישראל: תמונת מצב והשלכות

- 11 א.1. כשל מבני-מינהלי
- 12 א.2. כשל מבני-כלכלי
- 12 א.3. כשל מבני-חברתי

14 פרק ב סקירת הנעשה עד כה בישראל

18 פרק ג מגמות עולמיות בתחום האזריות והביזור

- 20 ג.1. רובד שלטוני אזורי
- 20 ג.2. מגמות ביזור לשלטון המקומי והאזורי
- 22 ג.3. גורמים ומטרות מאחורי קידום תהליכי ביזור ואזריות
- 22 ג.4. אופן חלוקת הסמכויות בין רמות השלטון
- 25 ג.5. מודלים להבטחת עצמאות פיסקלית לרובדי שלטון תת-לאומיים
- 26 ג.6. מודלים פוליטיים ודמוקרטיים לניהול הרובד האזורי

28 פרק ד המלצות הצוות לקידום אזריות בישראל

- 31 ד.1. המלצות לישראל
- 37 ד.2. עקרונות מומלצים ליישום הרפורמה

40 נספחים

- 42 נספח 1: הרכב הצוות לקידום אזריות בישראל וסיכום תהליך העבודה
- 48 נספח 2: הכשלים במבנה השלטוני בישראל - אתגרים והשלכות
- 80 נספח 3: סקירת הנעשה עד כה בישראל
- 96 נספח 4: ניתוח היקף ההיררכיות התת-לאומיות במדינות ה-OECD
- 98 נספח 5: היעדים העיקריים לרפורמות לקידום אזריות וביזור ב-OECD
- 100 נספח 6: הערכת תרומת הרפורמה המוצעת אל מול הכשלים שזוהו על ידי הצוות
- 102 נספח 7: חלופות לגיבוש מודל דמוקרטי אזורי
- 103 נספח 8: תחומים מומלצים לקידום אזריות וביזור

הצוות לקידום אזוריות בישראל 2019-2020

בהנחיית שר הפנים, **מר אריה מכלוף דרעי**, הוקם הצוות לקידום אזוריות בישראל, בראשות מנכ"ל משרד הפנים, מר מרדכי כהן. הצוות החל לפעול בדצמבר 2018, במסגרת שותפות של משרד הפנים עם אלא-ג'וינט ובתמיכת קרן ראסל-ברי.

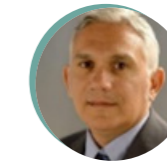
הצוות כולל בעלי תפקידים בכירים לשעבר מהשלטון המרכזי והמקומי ומהאקדמיה. חברי הצוות התבקשו לבחון את השפעת המבנה השלטוני על תפקוד המערכת בתחום המינהלי, הכלכלי והחברתי ולגבש רפורמה לקידום אזוריות בישראל.



מר אמיר לוי
הממונה על התקציבים במשרד האוצר, לשעבר



ד"ר יוסי בכר ז"ל*
יו"ר אלא-ג'וינט, יו"ר קבוצת חיפה ומנכ"ל משרד האוצר, לשעבר



מר מרדכי כהן
מנכ"ל משרד הפנים



פרופ' אבנר בן-זקן
היסטוריון של המדע הקריה האקדמית אונו



גב' סיגל מורן
מנכ"לית מכון ברנקו וייס, ראש מועצה אזורית בני שמעון ויו"ר אשכול רשויות נגב מערבי, לשעבר



ד"ר רונית פוריאן
מרצה ומומחית לפיתוח טכנולוגיות עירוניות, התנהגות וסביבה, אוניברסיטת תל אביב



ד"ר איתי בארי
מרצה בכיר במחלקה למינהל ולמדיניות ציבורית, בי"ס למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה



עו"ד ימימה מזוז
יועמ"ש לאומית שירותי בריאות (לשעבר היועמ"ש למשרד האוצר)



ד"ר טלי-נוי הינדי
מומחית בפיתוח חברתי-כלכלי של אזורים, מנכ"לית מכון ביתא מחקר



מר אימן סיף
מנהל הרשות לפיתוח כלכלי במגזרי המיעוטים, לשעבר

חלק א' המבנה השלטוני בישראל - תמונת מצב והשלכות

הצוות זיהה שלושה כשלים מבניים, המאפיינים את המערכת השלטונית ומשפיעים על תפקודה:

1. ריכוז סמכויות גבוה בידי השלטון המרכזי לעומת השלטון המקומי.
2. היעדר סטנדרטיזציה בהקמה ובחלוקה של האזורים והיעדר גורם אזורי מתאם.
3. מבנה השלטון המקומי מאופיין בריבוי רשויות מקומיות קטנות ולא איתנות.

כשל מבני-מינהלי



כשל מבני-כלכלי



כשל מבני-חברתי



4. מבנה השלטון המקומי מעצים את ההבדלים ואת הפערים בין המרכז לפריפריה ומקשה על יצירת תנאים המאפשרים פיתוח כלכלי.

5. מבנה השלטון המקומי מקשה על קידום שותפות בין הקהילות והמגזרים השונים במרחב.

הצוות הגיע לכדי הבנה, שהמבנה השלטוני בישראל אינו תואם עוד את הצרכים והאתגרים העכשוויים של המדינה. המבנה השלטוני פוגע בתפקוד וביעילות של המערכת השלטונית, מעכב את הצמיחה ומעמיק את אי השוויון המרחבי.

חלק ב' סקירת הנעשה עד כה בישראל

לאורך השנים היו ניסיונות חלקיים לקידום שינויים מבניים בתחום היחסים שבין השלטון המרכזי למקומי וכן מהלכים שונים לקידום פיתוח אזורי:

- **נסיונות לקידום שינויים מבניים:** הצעות לקידום רפורמות אזוריות, בעיקר עד לשנות ה-80 (של המאה הקודמת), וכן ניסיונות לאיחוד רשויות ולאיחוד מפת המחוזות הממשלתיים.
- **מהלכים לפיתוח אזורי:** הקמת גופים אזוריים וכינון הסדרים לשיתופי פעולה בין רשויות מקומיות ומדיניות ממשלתית לקידום פיתוח אזורי.

המהלכים שנסקרו לעיל העידו על הכשלים המבניים שהצוות עסק בהם. עם זאת, המהלכים המבניים השונים, שהומלצו וקודמו בעבר, לא הובאו לידי יישום ובמקומם פותחו פתרונות נקודתיים, לעיתים תוך עקיפת המבנה הקיים, בלי להתמודד עם שורש הכשלים המבניים שהוצבו בלב עבודת הצוות לקידום אזוריות.

חלק ג' מגמות עולמיות בתחום האזוריות והביזור



ישראל היא בין המדינות הבודדות ב-OECD, שבהן **אין רובד שלטוני אזורי**, לרבות מדינות בסדר גודל דומה.

ביזור סמכויות היא אחת המגמות המובילות בעולם בעשורים האחרונים, הן ברמת השלטון המקומי והן ברמות הביניים של השלטון האזורי (בין אם לאזורים קיימים או לאזורים חדשים).

על פי ה-OECD קיים מתאם חיובי בין רמת הביזור לבין הצמיחה הכלכלית.

חלק ד' המלצות הצוות לקידום אזריות בישראל

הצוות לקידום אזריות בישראל קורא לממשלה להנהיג רפורמה מבנית שתכליתה מעבר למבנה שלטוני שיורכב משלושה רבדים: מרכזי, אזורי ומקומי, וקידום תהליכי ביזור וחלוקה מחודשת של תחומי האחריות, הסמכויות והמשאבים בין שלושת רבדי השלטון.

פרק א

המבנה השלטוני בישראל

תמונת מצב והשלכות



עקרונות מנחים



צעדי פיתוח משלימים



שלביות



דיפרנציאליות



תהליך משתף

שלבי פעולה

4

קידום מדיניות ממשלתית לפיתוח מקומי ואזורי וצמצום פערים בין רשויות המקומיות והאזורים.

3

קידום תהליכי ביזור סמכויות ממשלתיות וחלוקה מחודשת של תחומי האחריות, הסמכויות והמשאבים בין רבדי השלטון.

2

הקמת רובד אזורי
א.2 העדפת אזריות על פני כפיית איחודי רשויות.
ב.2 גיבוש מודל דמוקרטי לרובד האזורי שיושתת על מנגנוני ייצוג וניהול של השלטון המקומי.
ג.2 הקמת צוות ממשלתי להחלטה על אופן קביעת החלוקות הגיאוגרפיות האזוריות.
ד.2 סנכרון בין החלוקות האזוריות הנוכחיות והגדרת הרובד האזורי כגורם אחראי ומתאם

1

אימוץ והתווית חזון האזריות והביזור כאסטרטגיה ממשלתית מנחה

הכשל המבני-מינהלי מתקיים בשלוש רמות המשפיעות אחת על האחרות:

1. הרמה הממשלתית ריכוז גבוה של סמכויות בידי השלטון המרכזי לעומת השלטון המקומי

ישראל מאופיינת במבנה שלטוני ריכוזי, שבו משרדי הממשלה מחזיקים בסמכויות רבות לעומת השלטון המקומי. מצב זה אינו מאפשר מיצוי פוטנציאל הצמיחה הכלכלית, הטמון בתהליכי ביזור, לרבדים מקומיים ואזוריים. כמו כן, המבנה הריכוזי גורם לפגיעה במעמד השלטון המקומי ובדמוקרטיה המקומית ומקשה על קידום מדיניות מבוססת מקום.

2. הרמה האזורית היעדר סטנדרטיזציה בגופים ובחלוקות האזוריות והיעדר גורם אזורי אחראי ומתאם

ניתוח עבודת השלטון המרכזי והשלטון המקומי, במגוון תחומי העשייה המרחביים, מלמד על היעדר סטנדרטיזציה וחוסר תיאום, שמקורם הן ברמת המחוזות הממשלתיים (שגבולותיהם אינם חופפים), והן ברמה המוניציפלית והאזורית (שבהן מגוון רשויות מקומיות וגופים אזוריים ללא מנגנון תיאום וחלוקת סמכויות מיטבית).

מצב זה מביא לפגיעה בתפקוד השלטון המרכזי והמקומי, הפועלים בחוסר תיאום במסגרת של מבנים מרובים וכפולים ותוך פיצול האחריות בסוגיות האזוריות. כמו כן, מצב זה מוביל לטיפול נקודתי ולא מיטבי בסוגיות חשובות ומקשה על קידום ראייה אזורית, מערכתית ורב-תחומית, המצריכה שיתוף פעולה הדוק ותיאום בין מספר רב של גופים ותחומים. במקרים מסוימים, נפגעות איכות וחוויות השירות לתושבים אשר ניצבים לא פעם מול מנגנונים בירוקרטיים לא ברורים ולעיתים אף לא מתואמים.

3. הרמה המקומית מבנה המאופיין בריבוי רשויות מקומיות קטנות ולא איתנות

ניתוח מבנה השלטון המקומי מלמד, כי בישראל קיים ריבוי רשויות מקומיות קטנות וכי ישנם פערים כלכליים מובהקים בין הרשויות המקומיות על רקע שונות בגודל ובמעמד החברתי-כלכלי של תושביהן. פערים אלה הם בעלי אופי גיאוגרפי, כאשר מרבית הרשויות הקטנות והלא איתנות נמצאות באזורים הפריפריאליים.

מבנה זה פוגע באיכות השירות לתושב וביעילות המערכת הציבורית כולה. רשויות מקומיות רבות, במיוחד אלה הקטנות, הפריפריאליות והלא איתנות, מתקשות לספק לתושביהן שירותים מיטביים. זאת, לאור מגבלות של גודל, נגישות ופערים ביכולות ובאיתנות הכלכלית. כמו כן, לאור ריבוי הרשויות הקטנות נוצר חוסר יעילות ברמה המוניציפלית בתחום אספקת השירותים ובכל הנוגע לאחזקת מנגנוני ניהול כפולים. גם ברמה הממשלתית, הניהול והפיקוח על הרשויות מתנהל לרוב בצורה לא יעילה וללא הבחנה ברורה בין סוגי הרשויות המקומיות. קיימת תלות מתמשכת של רשויות רבות בתקצוב ממשלתי וקיים ניצול לא מיטבי של משאבים ציבוריים להבטחת שרידותן ותפקודן של רשויות רבות.

הצוות לקידום אזוריות בישראל בחן וניתח את יחסי הגומלין שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ואת אופן תפקוד המערכת השלטונית בכל הנוגע לאספקת שירות לתושב וקידום מדיניות לצמצום פערים, לפיתוח כלכלי ולהגברת הלכידות החברתית.

על סמך בחינה זו, חברי הצוות ◀ נספח 1
זיהו שלושה כשלים מבניים במבנה השלטון בישראל:



כשלים אלה באים לידי ביטוי בחמישה מאפיינים מרכזיים, שייסקרו להלן בקצרה

ניתוח מפורט ◀ נספח 2

4. מבנה השלטון המקומי בישראל מעצים את ההבדלים והפערים בין המרכז לפריפריה ומקשה על יצירת תנאים המאפשרים פיתוח כלכלי

ישראל מאופיינת בפערים כלכליים מרחביים מובהקים. האוכלוסייה, הצמיחה והעושר מרוכזים באזור המרכז ואילו אזורי הפריפריה הגיאוגרפית והחברתית סובלים משיעור גבוה יחסית של בלתי מועסקים ומרמה נמוכה יותר של הכנסה ממוצעת לנפש.

פערים אלה נעוצים בהבדלים טבעיים בין המרכז לפריפריה בכל הקשור למגמות של פיתוח כלכלי. המרכז נהנה מכושרו כ'מערכת' למשוך אליו פעילויות כלכליות ומעובדת היותו מוקד משיכה להגירה חיובית של אוכלוסייה. לעומת זאת, אזורים פריפריאליים, במיוחד אזורים המאופיינים בצפיפות אוכלוסייה נמוכה וריחוק גיאוגרפי בין יישובים, מתקשים לייצר ולייצב את התנאים לריכוז פעילויות חברתיות-כלכליות ולקיים קישוריות בינם לבין אזורים אחרים.

מבנה השלטון המקומי בישראל, המאופיין כאמור מריבוי רשויות מקומיות קטנות ולא איתנות במיוחד באזורי הפריפריה, מעצים את ההבדלים בין המרכז לפריפריה ומקשה על יצירת מערכות תפקודיות, המסוגלות למשוך פעילות כלכלית-חברתית לאזורים הפריפריאליים ולייצר תנאים לפיתוח כלכלי. כתוצאה מכך, הולכים ומחריפים הפערים הכלכליים ואי השוויון המרחבי בין המרכז לפריפריה.

5. מבנה השלטון המקומי מקשה על קידום שותפות בין הקהילות והמגזרים השונים במרחב

קיים קשר בין מבנה השלטון המקומי בישראל, המבוסס על חלוקה מגזרית וקהילתית, לבין עוצמת המתח שבין הקהילות השונות. קשר זה מתחדד במיוחד בשנים האחרונות נוכח המתחים והשסעים המעמיקים בחברה הישראלית. מצב זה בא לידי ביטוי בהפרדה ובהתכנסות (סגרגציה) של קהילות שונות במרחב הלאומי אשר לרוב אינן נפגשות ואינן נמצאות בדיאלוג זו עם זו.

לאורך השנים, ועל אף הפוטנציאל והאינטרסים המשותפים במרחב המוניציפלי, לא פותחו מנגנונים מספקים לפעולות משותפות בין הרשויות המקומיות השכנות. מצב זה משמר את החלוקה ואת המחיצות בתוך החברה הישראלית ומעכב יצירת מרחבי פעולה משותפים בין מגוון הרשויות והמגזרים. כתוצאה מכך, הפוטנציאל החברתי הגלום במרחב המוניציפלי ליצירת שותפויות והסכמות סביב אינטרסים מקומיים ואזוריים אינו ממומש דיו.

לאחר ניתוח הכשלים המבניים והשלכותיהם ניכר שמבנה השלטון בישראל, שעוצב עם הקמת המדינה, אינו תואם עוד את הצרכים והאתגרים העומדים בפני המדינה והחברה הישראלית.

הצוות לקידום אזוריות בישראל סבור, שככל שיישמר המבנה השלטוני הקיים כך תגבר התלות של השלטון המקומי בשלטון המרכזי, תוך פגיעה במעמדו הדמוקרטי של השלטון המקומי. כתוצאה מכך, השלטון המרכזי והשלטון המקומי ימשיכו לפעול, בתחומים רבים, בחוסר תיאום ובתת-ביצועים בתחום המינהלי, הכלכלי והחברתי. מצב זה עלול להנציח את הפערים הכלכליים ואת מגמת אי השוויון המרחבי, ולגרום לכך, שהקיטוב רק ילך ויחריף.

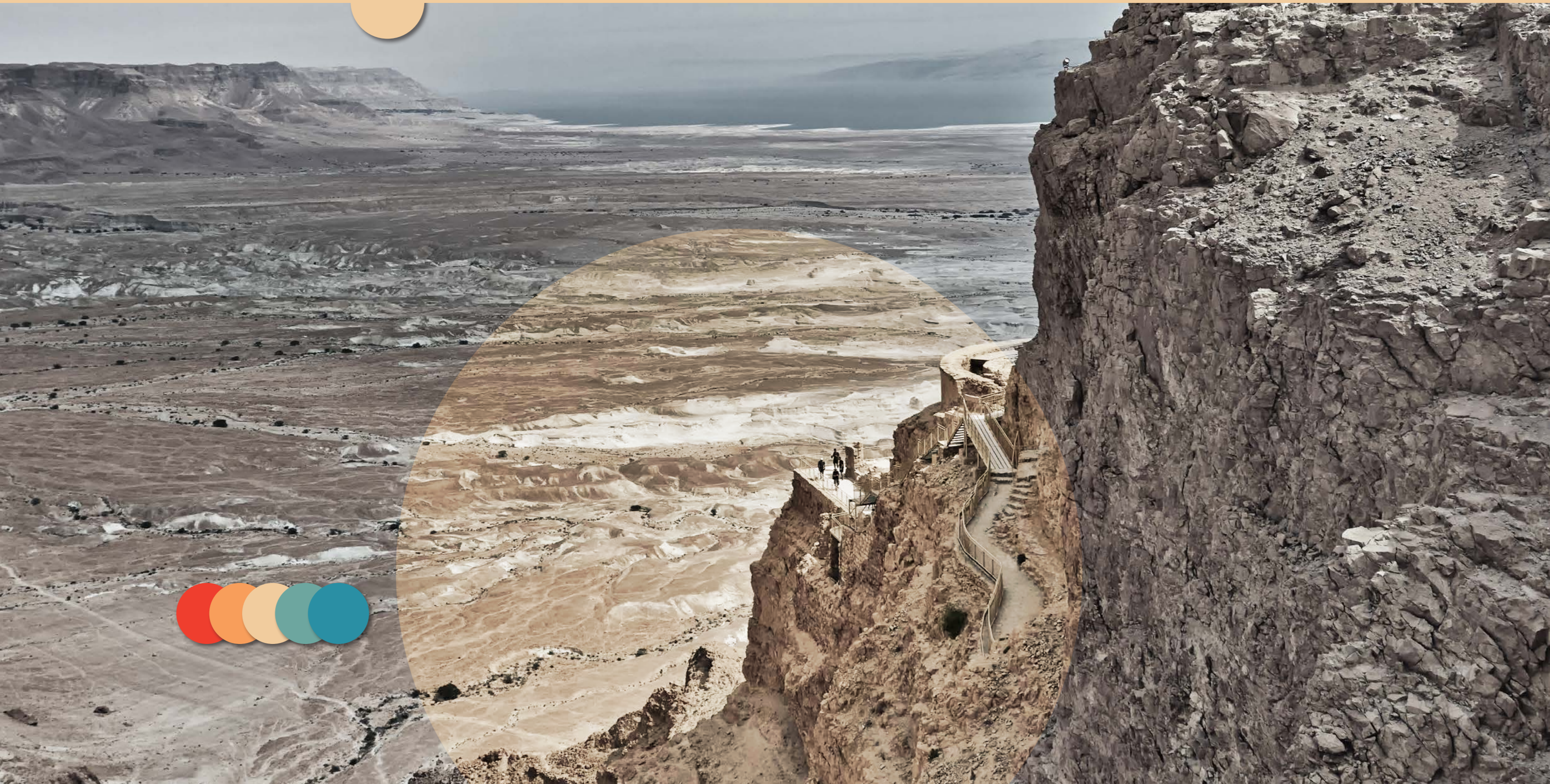
(הרחבה על מסקנות והמלצות הצוות מובאת בפרק ד')

לניתוח מפורט של תמונת מצב המבנה השלטוני בישראל **נספח 2**

פרק ב

סקירת הנעשה עד כה בישראל

חיזוק ניתוח תמונת המצב



עיקר המהלכים והחלטות המדיניות שקודמו בישראל לאורך השנים
בניסיון להתמודד עם האתגרים והכשלים שהצוות עסק בהם, תוך הבחנה בין שבעה סוגי מהלכים:

1. ניסיונות לשינוי מבני
2. ניסיונות לאיחוד רשויות
3. ניסיונות לאיחוד מפת המחוזות ותכלול עבודת הממשלה
4. ניסיונות לשינוי שיטת הייצוג ומעבר למודלים אזוריים
5. הסדרים לשיתופי פעולה בין רשויות מקומיות
6. תכניות ממשלתיות להפעלת שירותים אזוריים
7. מדיניות ממשלתית לקידום פיתוח אזורי

המהלכים השונים שנסקרו על ידי הצוות העידו, כי לאורך השנים הוכר ונדון הכשל במבנה השלטוני בישראל אשר גרר ביטויים חברתיים וכלכליים רבים. כמו כן, המהלכים שנסקרו תיקפו חלק גדול מהכשלים ומהאתגרים שבהם עוסק דו"ח זה ובמיוחד: ריכוז סמכויות בידי משרדי הממשלה; חוסר תיאום וסנכרון בעבודתם של גופים שונים ביחס לשלטון המקומי ולאספקת שירות לתושב; פערים באיתנות הפיננסית של הרשויות המקומיות וביכולות שלהן לספק שירותים מיטביים לתושבים.

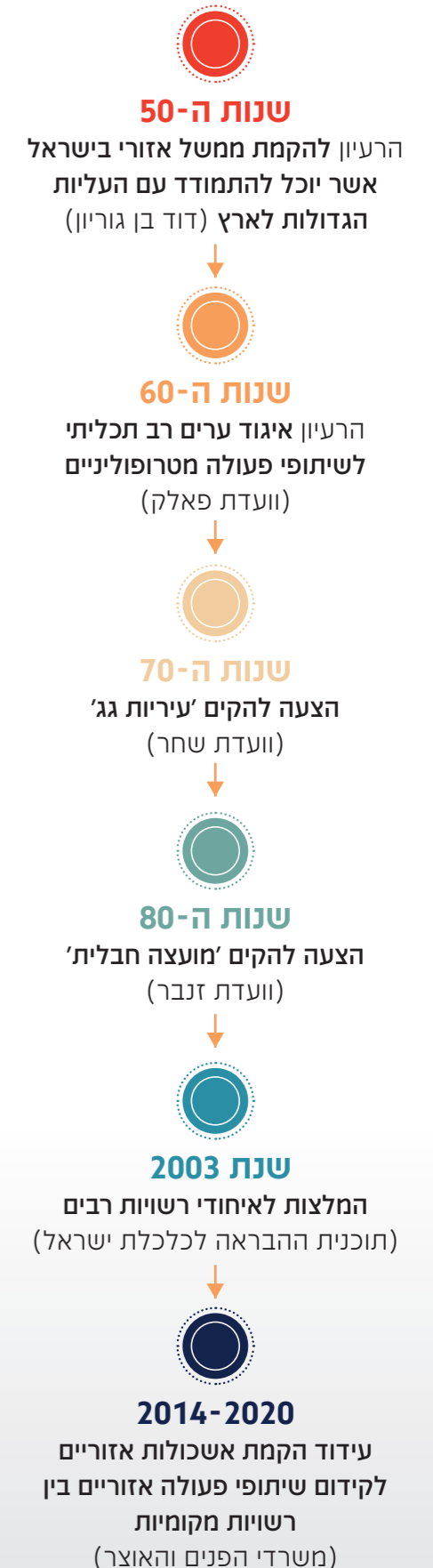
עם זאת, המהלכים המבניים והמערכתיים שהומלצו בעבר לא הובאו לידי יישום, ובמקומם פותחו פתרונות נקודתיים, לעיתים תוך עקיפת המבנה הקיים, מבלי להתמודד עם שורש הבעיה המבנית. דוח זה עוסק ביצירת שינוי מבני כולל אשר מבקש להתמודד עם שורש הבעיה המבנית, תוך התאמה לצורכי המדינה בהווה ובעתיד.

מאז שנות ה-50 (של המאה הקודמת), עת נקבעה מפת השלטון המקומי במדינת ישראל, עלה הצורך, כמעט מדי עשור, לבחינת מבנה השלטון המקומי והיחסים שבינו לבין השלטון המרכזי. הניסיון להתמודד עם הבעיה המבנית של השלטון בישראל הופיע לראשונה כבר בשנות ה-50, בכתבי דוד בן גוריון (בן גוריון, 1954), שם עלה הרעיון להקמת ממשל אזורי בישראל אשר יוכל להתמודד עם העלויות הגדולות לארץ. רעיון זה התפתח בשנות ה-60 בדיוני הוועדה לשיתוף פעולה מוניציפאלי ('ועדת פאלק'), אשר הוקמה על ידי משרד הפנים והעלתה את רעיון איגוד ערים רב-תכליתי לשיתופי פעולה מטרופוליניים. הרעיון התפתח שוב בשנות ה-70 בצוות המחקר לרפורמה מוניציפאלית בערי גוש דן ('ועדת שחר', 1973) אשר הציעה להקים עיריות-גג. הבחירות של שנת 1973 והחלפת חלק מראשי הערים הובילו לקרעים פוליטיים בין חברי הוועדה ולא-יישום ממצאיה. בשנות ה-80 הוקמה הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי בישראל ('ועדת זנבר') אשר העלתה, בין היתר, את רעיון 'המועצה החבלית', אולם גם ממצאי ועדה זו לא יושמו.

מאז 'ועדת זנבר' לא היה מהלך דומה, שבחן סוגיות מבניות הקשורות לשלטון המקומי. כעבור שנים ובניסיון למצוא פתרון כולל ומערכתי למצבן של הרשויות המקומיות, פנו מקבלי ההחלטות לפתרון קיצוני יותר - איחוד רשויות. בשנת 2003 הוגשה תוכנית ההבראה לכלכלת ישראל ובליבה המלצות לאיחוד רשויות רבות. מהלך זה התממש באופן חלקי מאוד, קרי, מעטות ההמלצות לאיחוד שהתממשו ומרבית האיחודים בוטלו.

בהיעדר פתרון מערכתי וישים, משרדי ממשלה שונים פנו לפתרונות נקודתיים, כדי ליעל את אספקת השירותים, ביניהם הסדרים על-מוניציפליים בעלי אופי סטטוטורי (כגון איגודי ערים ותאגידי מים וביוב) והסדרים בין-מוניציפאליים וולונטאריים (כגון תאגידיים בין-עירוניים ואזורי תעשייה מרחביים).

במקביל לכך, התבססה ההכרה, כי חוסר התיאום בין גופי הממשל נובע לא רק מריבוי רשויות מקומיות ומאפייניהן השונים, אלא גם ממודל המחוזות הנהוג בישראל (חלוקת משרדי הממשלה וגופי ממשל למחוזות לא חופפים). בעיה זו, בנוסף לחוסר התיאום בין הרשויות המקומיות, הועלתה פעמים אחדות על ידי גופים שונים: מבקר המדינה (2004), משרד ראש הממשלה (2009) ומשרד הפנים (2017), אולם לא הגיעה לידי פתרון.



פרק ג

מגמות עולמיות בתחום האזורים והביזור

חיזוק הבחירה בפתרון הרובד האזורי



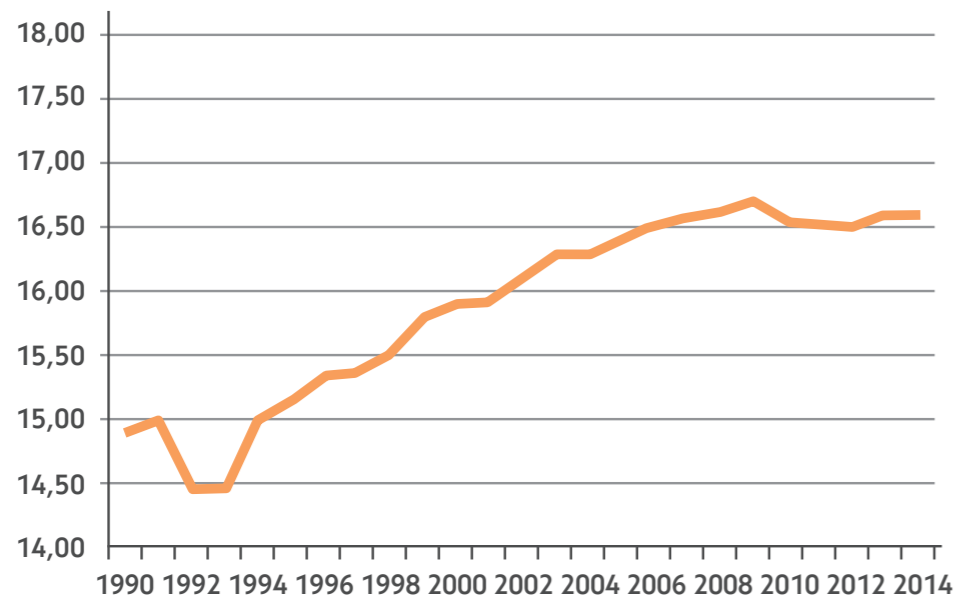
הנתונים שבאזור א', מתקבלים במסגרת מדד הרשות האזורית (RAI - Regional Authority Index), הבוחן את עוצמת הכוח שבידי אזורים שבהם מעל 150,000 תושבים לפי מגוון מדדים, כגון עצמאות פיננסית, יכולת ללוות כסף, שליטה מנהלית על האזור ויכולת להוביל מדיניות. ממדגם של 81 מדינות² שנסקרו עולה, כי ב-52 מהן חלה עלייה במידת הסמכות האזורית ורק בתשע מדינות נרשמה מגמת ירידה.

מדגם זה מראה, כי מספר מדינות יצרו אזורים חדשים (בעיקר מדינות מזרח אירופה במסגרת הרחבת האיחוד האירופי), ואילו מדינות אחרות פעלו (וחלקן עודן פועלות) במסגרת רפורמות לחיזוק אזורים קיימים (בעיקר במדינות הנורדיות, בצרפת ובאיטליה). לצד זה, במדינות נורדיות מסוימות ובמדינות במרכז אירופה ובמזרח קודמו תהליכים להעברת סמכויות בתחומי ההשכלה הגבוהה; שירותי בריאות מיוחדים או תחבורה ציבורית אזורית הוקצו מחדש, הן מהשלטון המרכזי והן מהשלטון המקומי, לאזורים החדשים שהוקמו. עם זאת, בשנים האחרונות, חלק ממדינות אירופה הלכו בכיוון הפוך וצמצמו את תפקיד האזורים. זה המצב בדנמרק, שם צמצמה האחריות המוטלת על אזורים או בהונגריה באמצעות רפורמות ריכוזיות מחדש³.

ביזור לרמה המקומית

מגמה דומה מופיעה גם בתהליכי ביזור לרמה המקומית-עירונית. מדד האוטונומיה המקומית (LAI - Local Autonomy Index)⁴ מראה עלייה בין השנים 1990 ל-2005, במיוחד במדינות מרכז אירופה ומזרח (ראו איור ב').

איור ב': מדד האוטונומיה המקומית: שליטה עצמית של השלטון המקומי באירופה, 2014



מקור: European Commission. (2015). *Self-Rule Index for Local Authorities*.

2. המדגם מורכב מכל המדינות החברות באיחוד האירופי, כל המדינות החברות ב-OECD, כל מדינות אמריקה הלטינית, עשר מדינות באירופה מעבר לאיחוד האירופי ו-11 מדינות באוקיינוס השקט ובדרום-מזרח אסיה.
3. מדריך הביזור '79
4. European Commission. (2015). *Self-Rule Index for Local Authorities*.

בשונה מישראל, במרבית מדינות ה-OECD, הן הפדרליות והן האוניטריות, קיימים רובדי שלטון אזוריים הפועלים כחלק מהמערכת השלטונית, כולל במדינות שהן בסדר גודל דומה לישראל אשר בהן בולט היעדרו של רובד שלטוני אזורי. כפי שעולה מניתוח היקף ההיררכיות התת-לאומיות במדינות ה-OECD נספח 4, ישראל ואירלנד ייחודיות בכך, שאין בהן רובד שלטוני אזורי (יתר המדינות שבהן לא קיימת רמה אזורית הן מדינות מהגוש הסובייטי או היוגוסלבי בעבר או שתי מדינות זעירות, כדוגמת איסלנד ולוקסמבורג). עם זאת, גם ההשוואה לאירלנד אינה רלוונטית לאור העובדה, כי ממוצע התושבים לרשות גבוה פי ארבעה מישראל ועומד על 151 אלף תושבים לרשות לעומת 33 אלף תושבים לרשות בישראל. בכך, הרשויות המקומיות באירלנד משמשות מעין רמה אזורית בפני עצמן ומתחתיהן קיימים רובעים פנים-עירוניים, אשר בפועל משמשים כרובד מקומי נמוך יותר.

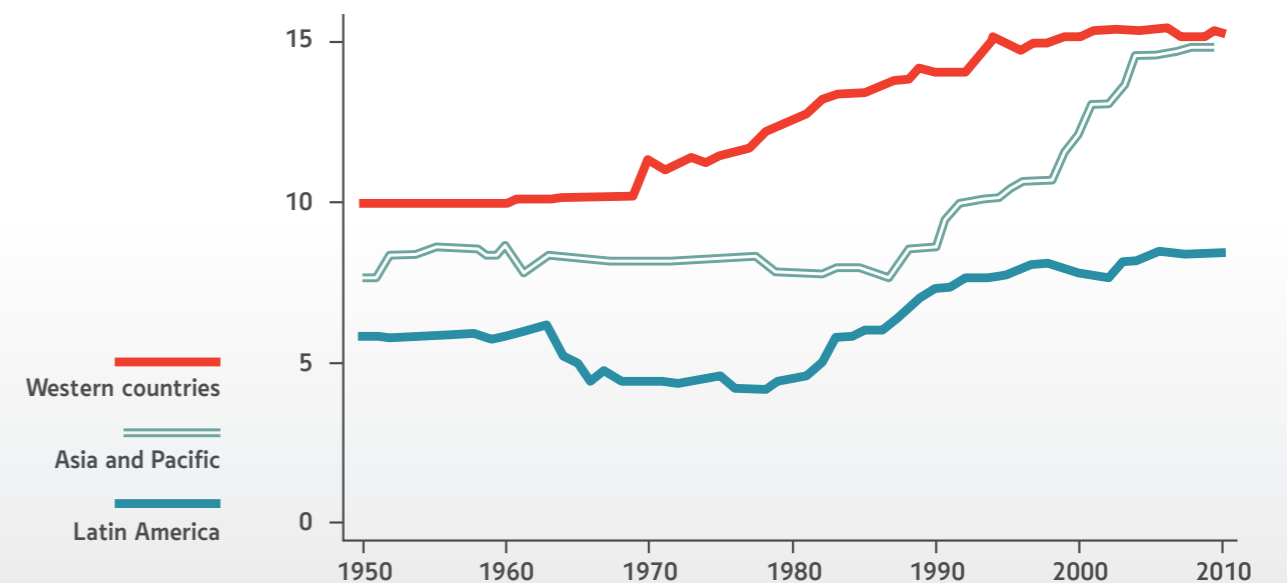
נספח 4

בעשורים האחרונים, ביזור סמכויות היא אחת המגמות המובילות בעולם¹. כמעט כל מדינה בעולם המערבי פועלת במטרה להעביר סמכויות נוספות לקרבת התושבים. זאת, ברמות השלטון הנמוכות, הן לשלטון המקומי והן לרמות ביניים של השלטון האזורי (בין אם לאזורים קיימים או לאזורים חדשים שהוקמו).

ביזור לרמה האזורית

איור א' מלמד, כי מגמת הביזור החלה בשנות ה-70 (של המאה הקודמת) במדינות המערביות ובהמשך, אם כי ברמה יותר פחותה, גם במדינות אסיה ואמריקה הלטינית.

איור א': מדד הרשות האזורית (RAI), 2016



1. פרק זה, אלא אם צוין אחרת, מבוסס על: Allain-Dupré, D. (2018). *Assigning Responsibilities Across Levels of Governments*. Paris: OECD Publishing.

גורמים ומטרות מאחורי קידום תהליכי ביזור ואזוריות

מגמת הביזור הוגדרה על ידי חוקרי הבנק העולמי כ"המהפכה השקטה" (The Silent Revolution)⁵, המתקיימת בצורה נרחבת בכל העולם, בשלושת העשורים האחרונים, במטרה להביא לקירוב הממשל לתושבים וליצור מערכת הוגנת, אחראית, מגיבה וחסינה.⁶

על פי ה-OECD⁷, המטרות המרכזיות העומדות מאחורי הרפורמה לקידום אזוריות הן שדרוג במשילות ליצירת יתרונות לגודל בתחום אספקת שירותים ציבוריים, למשל בתחומי הבריאות והתחבורה הציבורית. כמו כן, אזוריים הנבנים על חלוקה כלכלית תפקודית, לעומת החלוקה המוניציפלית, עשויים להגיב טוב יותר לשינויים בשוקי העבודה.

מטרות נוספות הן: שיפור התיאום והעבודה ההדדית בין רמות השלטון השונות בתחומים, כגון תשתיות, תכנון מרחבי ושימוש בקרקע. אזוריים גדולים יותר צפויים להיות תחרותיים יותר לאור מסה קריטית גבוהה יותר, משאבים נרחבים יותר ליישום אסטרטגיות פיתוח יעילות, יכולת לקדם תיאום פנים-אזורי, ליישם תכנון מרחבי משולב יותר ולמקד טוב יותר את היתרונות היחסיים האזוריים באמצעות גישה לידע מקומי, בהשוואה לשלטון המרכזי או לשלטון מקומי מקוטע.

על פי ד"ר נזר מנוחין,⁸ המגמה העולמית של הביזור, המתעצמת והולכת מאז סוף שנות ה-70 (של המאה הקודמת), כרוכה הן בגישה אידאולוגית נאו-שמרנית, אשר מעמידה בסימן שאלה את הדומיננטיות ההיסטורית של השלטון המרכזי,⁹ והן במגמה גלובלית של דמוקרטיזציה ושל שינויים במערכות ממשל במדינות מפותחות במערב. גורם נוסף להתעצמות הביזור נעוץ בקושי הגדל של השלטון המרכזי במרבית המדינות לנהל את המערכת הציבורית. אל מול הציפיות הגוברות מהתושבים, השלטון המרכזי נמצא במצב תמידי של 'עומס יתר'.

◀ נספח 5 ריכוז היעדים העיקריים לרפורמות לקידום אזוריות וביזור על פי ה-OECD.

אופן חלוקת הסמכויות בין רמות השלטון

על פי ה-OECD¹⁰, חלוקת האחריות בין רמות השלטון השונות תלויה בגורמים רבים, כולל במבנה המוסדי של המדינה. עם זאת, ניתן לזהות מגמות אחדות נפוצות בהקצאת האחריות (טבלה 1). קיימת שונות רבה יותר בין מדינות בחלוקת הסמכויות ברמה האזורית ושונות פחותה ברמה המקומית.¹¹

טבלה 1: חלוקת האחריות בין רמות ממשל תת-לאומיות, סכמה כללית

רמה על-אזורית	רמת ביניים אזורית	רמה מקומית
משתנה לפי מדינות (במיוחד בין מדינות פדרליות ואוניטריות).	התמחות בסוגיות על-מוניציפליות. סיוע לרשויות מקומיות. רמה זו עשויה לבצע גם תפקידים המוטלים על ידי השלטון המרכזי.	מנעד רחב של אחריות: <ul style="list-style-type: none"> • סמכות כללית • תפקידים ייחודיים • הקבועים בחוק
שירותים בעלי עניין אזורי:	תחומי האחריות שנקבעו לפי רמת התפקוד האזורית והאזור הגיאוגרפי:	עיקר השירותים הקהילתיים:
• השכלה תיכונית / גבוהה והכשרה מקצועית	• השכלה תיכונית או חינוך מיוחד	• חינוך (גני ילדים, חינוך קדם-יסודי וחינוך יסודי)
• תכנון מרחבי	• שירותים על-מוניציפליים בתחום הרווחה והנוער	• תכנון מקומי
• פיתוח כלכלי אזורי וחדשנות	• בתי חולים שניונים	• רשתות שירות מקומיות (מים, ביוב, פסולת)
• בריאות (רפואה שניונית ובתי חולים)	• איסוף וטיפול בפסולת	• כבישים מקומיים ותחבורה ציבורית עירונית
• שירותים חברתיים (למשל שירותי תעסוקה, תמיכה באוכלוסיות מיוחדות)	• כבישים משניים ותחבורה ציבורית	• שירותים חברתיים מקומיים (תמיכה למשפחות וילדים, קשישים, מוגבלים, עוני, זכויות סוציאליות)
• כבישים אזוריים ותחבורה ציבורית	• סביבה	• רפואה ראשונית ומונעת
• תרבות, מורשת ותיירות		• בילוי (ספורט) ותרבות
• שמירה על איכות הסביבה		• סדר ובטיחות (כביש, שיטור מקומי)
• דיור ציבורי		• פיתוח כלכלי מקומי, תיירות, ירידי מסחר
• סדר ציבורי ובטיחות משטרה והגנה אזרחית		• סביבה (אזורים ירוקים)
• פיקוח על השלטון המקומי (במדינות הפדרליות ולא במדינות אוניטריות כמו ישראל)		• דיור ציבורי
		• אדמיניסטרציה ואישורי פעילות מקומיים

מקור: OECD (2019) *Making Decentralization Work: A Handbook for Policy Makers* (p. 54). Paris: OECD Publishing.

5. *Measuring Regional Authority: Postfunctionalist Theory of Governance*, Vol. I. Oxford: Oxford University Press. Liesbet Hooghe, Gary Marks, Arjan H. Schakel et al. (2016).
 6. How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization (and Decentralization). Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal, 8 (2014-3). Ivanyna, M., & Shah, A. (2014).
 7. *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy Makers* (p. 79). Paris: OECD Publishing. OECD. (2019).
 8. מנוחין, נ'. (2004). השלטון המקומי בעולם בן-זמננו (עמ' 23-24). תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
 9. דוגמה בולטת למגמה זו היא ה-New Federalism של ממשל רייגן בארצות הברית, אשר פעל לשם הקטנת כוחו של הממשל הפדרלי (המרכזי) תוך הענקת יתר סמכויות וייתר שיקול דעת למדיניות ולרשויות המקומיות.
 10. *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy Makers* (p. 54). Paris: OECD Publishing. OECD. (2019).
 11. *Assigning Responsibilities Across Levels of Government*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 24. Paris: OECD Publishing. Allain-Dupré, D. (2018).

מודלים להבטחת עצמאות פיסקלית לרובדי שלטון תת-לאומיים

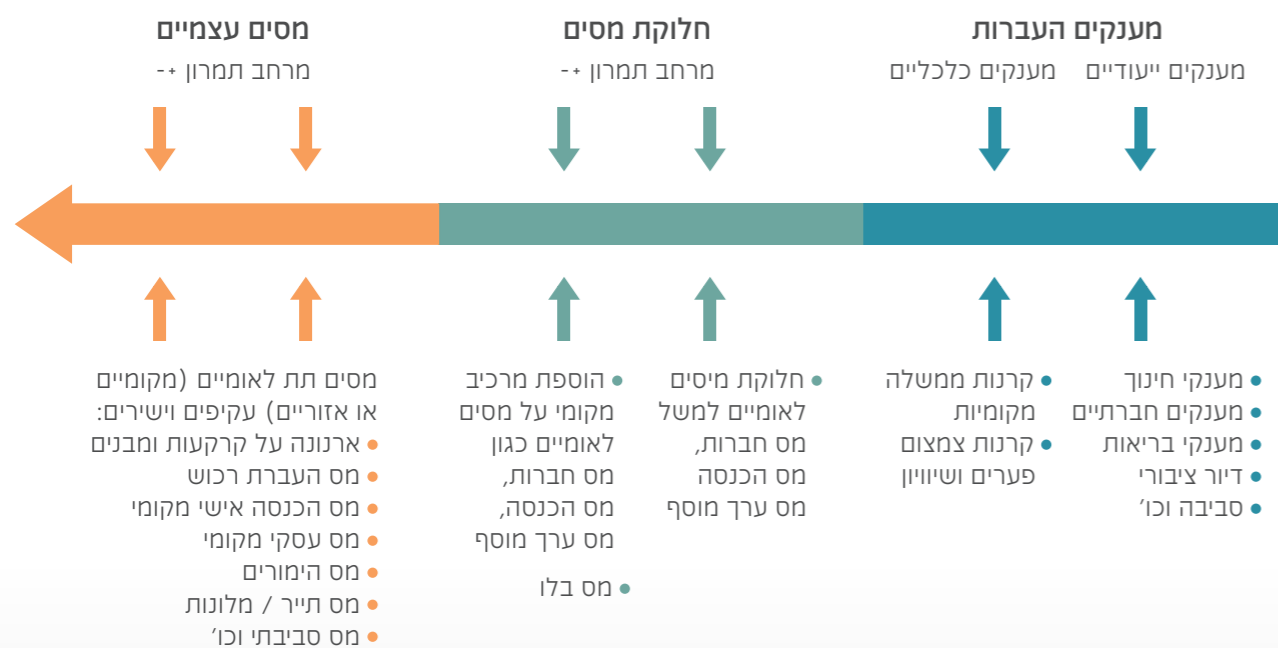
5.ג

כאמור, על פי הקווים המנחים של ה-OECD לביצוע תהליכי ביזור, יש צורך בהעמדת מימון מלא ומתאים לפי תחומי האחריות שהוגדרו לכל רובד, תוך חיזוק העצמאות הפיסקלית של רובדי שלטון תת-לאומיים (מקומיים ואזוריים).

על פי מחקר של בנק ישראל נמצא, כי ביזור סמכויות והגברת הגמישות (שמשמעותה ביזור הוצאות), ללא ביזור פיסקלי בתחום ההכנסות (כלומר, גמישות ועצמאות לגביית מיסים ומקורות מימון עצמיים), מגבירים את החשש ליצירת מחזורי תקציב פוליטיים ברשויות המקומיות.¹³

העצמאות הפיסקלית על פי ה-OECD¹⁴ מתייחסת לשני היבטי התקציב: ההוצאות וההכנסות, כאשר ליבת הביזור טמונה באוטונומיה ובגמישות הניתנת לרובדי השלטון בצד ההכנסות. זהו נושא מורכב, שאינו מתייחס רק למדיניות המיסוי. כפי שעולה מאיור ד', מדובר ברצף שנוע בין מעט מאוד אוטונומיה (מענקים ייעודיים מוקצים למשימות או לפרויקטים ייחודיים ומגיעים עם הנחיות, בקרות מחמירות יותר וחובות דיווח) ועד לאוטונומיה גבוהה (מיסים עצמיים הנקבעים על ידי רובדי שלטון תת-לאומיים, למשל ארנונה מקומית). גם במקרה הזה של קביעת מיסים עצמיים ניתן להגביל את העצמאות הפיסקלית באמצעות הגדרת כללים ותקנות ממשלתיות. בין שני הקצוות הללו ישנן דרגות שונות, כמו מענקים, חלוקת מיסים ותוספת מקומית (או היטלים) על מיסים לאומיים.

איור ד': הרצף של אוטונומיה של מיסוי תת-לאומי לפי ה-OECD



מקור: *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy Makers* (p. 40). Paris: OECD Publishing.

13. באסקרן, ט', בלס, נ', ברנדר, ע', וריינגורץ, י'. (2016). *ביזור הכנסות, פיקוח ממשלתי וכלכלת בחירות: לקחים מהשלטון המקומי בישראל*. ירושלים: בנק ישראל.
14. שם, עמ' 39-40.

1. הבהרת אחריות בכל נושא לכל רובד שלטוני

מכיוון שרוב התחומים נחלקים בפועל בין רובדי השלטון השונים, הכרחי להגדיר "גבולות גזרה" בין כל רובד בכל תחום אחריות וכן את אופן הממשק ביניהם. מידי פעם יש לבחון מחדש את החלוקה ולערוך שינויים ועדכונים במקרה הצורך.

2. העמדת מימון מתאים לפי תחומי האחריות שהוגדרו לכל רובד

3. חיזוק העצמאות הפיסקלית של רובדי שלטון תת-לאומיים

רובדי השלטון - המקומי והאזורי - צריכים להיות בעלי מידה מסוימת של עצמאות בתכנון ובביצוע ולהיות אחראים, במסגרת המגבלות שייקבעו, על התחומים הפיסקליים, לרבות סל שירותים מינימלי. לצורך כך וכדי לשמור על איזון תקציבי, הרבדים המקומיים והאזוריים זקוקים להכנסות עצמיות מעבר למענקים ולמיסים שמועברים אליהם.

4. תמיכה בפיתוח יכולות ברובדי שלטון תת-לאומיים

על הממשלות לקדם תוכניות לפיתוח ארגוני מותאם לרובדי השלטון המקומי והאזורי. כמו כן, יש לעודד הקמת גופים משותפים למספר רשויות מקומיות בתחומי מומחיות נדרשים (למשל סוכנויות לפיתוח אזורי, יחידות PPP).

5. בניית מנגנוני תיאום בין רמות השלטון

מכיוון שרוב תחומי האחריות הם משותפים, חייבים לבנות מנגנוני ממשל לתיאום ולניהול אנכי של פלטפורמות דיאלוג, מועצות פיסקליות, ועדות ומועצות ייעוץ בין-ממשלתיות וכך גם לגבי הסדרים חוזיים. חשוב להימנע ממנגנונים כפולים, ללא תפקיד ברור בתהליך קבלת ההחלטות.

6. תמיכה בשיתופי פעולה חוצי גבולות

יש לעודד גם תיאום ושיתוף פעולה אופקי (בין-עירוני ובין-אזורי) באמצעות יצירת כלים חוקיים המאפשרים זאת והקצאת מענקים ייעודיים. במסגרת זאת וכדי לעודד פיתוח כלכלי, יש לעודד ממשל מטרופוליני וקידום שותפויות כפירות-עירוניות.

7. חיזוק החדשנות בממשל וקידום מעורבות של אזרחים

יש להעצים את מעורבות האזרחים באמצעות גישה למידע ולחזק את תפקיד הרשויות המקומיות לעידוד יוזמות של השתתפות אזרחית.

8. קידום הסדרי ביזור א-סימטרי

לצד קידום מדיניות להשוואת יכולות, יש לקדם הסדרי ביזור א-סימטריים במסגרת דיאלוג והסכמים בין כלל בעלי העניין וכחלק מאסטרטגיה רחבה יותר לפיתוח אזורי. אופן הקצאת האחריות הא-סימטרית צריך להיות מפורש, מובן וברור לכל השחקנים. ככל הניתן, ההשתתפות בהסדר א-סימטרי חייבת להישאר מרצון.

9. קידום שקיפות, איסוף מידע ותהליכי בקרה

על הממשלות לפתח מערכות לניטור ביצועים במטרה לפקח על מדיניות הביזור והפיתוח האזורי. מערכות אלה צריכות להיות פשוטות עם מספר סביר של דרישות ומדדים. כמו כן, יש לבצע בקרה אחר ביצוע שירותים חיוניים על ידי רובדי השלטון הנמוכים יותר (המקומיים והאזוריים) ולספק משוב בזמן אמת. רובדי השלטון התת-לאומיים (המקומיים והאזוריים) צריכים להיות כפופים לתקנות ולכללים פיסקליים ברמה גבוהה יותר, כדי להבטיח משמעת וקיימות פיסקלית.

10. קידום מדיניות לאומית לפיתוח אזורי ותוכניות להשוואה ולצמצום הפערים המרחביים

יש לראות בתוכניות לקידום שוויון וצמצום פערים חלק מהמדיניות הפיסקלית הרחבה ועליהן להיות מלוות במדיניות פיתוח כדי לנטרל תמריצים שליליים. יש לתכנן בהירות את התוכניות האלה, במטרה לקדם את מאמצי המס והפיתוח של רובדי השלטון התת-לאומיים (המקומיים והאזוריים).

12. OECD. (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy Makers* (pp. 21-23). Paris: OECD Publishing.

יצוין, כי מניתוח המבנה הפיסקלי במדינות ה-OECD¹⁵ עולה, כי במרבית המקרים (פרט למדינות הפדרליות) לרובד האזורי אין סמכות לקביעת מיסים, לרוב הוא נסמך על מימון ממשלתי ולעיתים גם על מימון מהרשויות המקומיות עצמן בגין אספקת שירותים (כמו למשל במקרה של דנמרק). במדינות האוניטריות נמצא, כי בשוודיה, למשל, יש לרובד האזורי סמכות לקבוע מיסים.

6.1 מודלים פוליטיים ודמוקרטיים לניהול הרובד האזורי

בעולם מוכרות שיטות וקיימים מודלים פוליטיים ודמוקרטיים שונים לניהול הרובד האזורי. לאחר בדיקה, שבוצעה על בסיס מספר רב של מדינות אירופיות בעלות רובד שלטון אזורי¹⁶, ניתן לסכם ולציין את הדברים הבאים:

1. בחירת מועצת נציגים (ברמה המקומית והלאומית)

במרבית המקרים נראה, כי התושבים בוחרים את נציגיהם הן לרובד המקומי (רשות מקומית, רובע או כפר) והן לרובד האזורי.

2. בחירת ראש הרשות המקומית וראש האזור

ישנם מיעוט מקרים של בחירה ישירה של ראש הרשות או ראש האזור. לרוב, מודל של בחירה ישירה, כנהוג בישראל, אינו נפוץ. הבחירה נעשית על ידי נציגי המועצה שנבחרו על ידי התושבים. ישנם מיעוט מקרים שבהם ראש האזור ממונה על ידי הממשלה (למשל בהולנד, ראש האזור נבחר על ידי הממשלה מקרב נציגי האזור שנבחרו על ידי התושבים).

3. אחידות בין השיטה המקומית לאזורית

האחידות באה לרוב לידי ביטוי הן בשנות כהונה אחידות והן באופן הבחירה לראשות העיר או המחוז.

4. נציגות עירונית ברובד האזורי

ברוב המקרים של המוקדים, קיימת הפרדה מוחלטת בין הרובד האזורי לבין הרמה המקומית, כך שאין נציג של רשויות מקומיות במועצת האזור.

לסיכום, במרבית מדינות העולם, כולל במדינות אוניטריות כמו ישראל ומדינות בסדר גודל דומה, קיים רובד שלטוני אזורי. כמו כן, ישנה מגמה עולמית לביזור סמכויות לרובדי שלטון תת-לאומיים (אזוריים ומקומיים) במטרה להביא ליעילות, לשיפור שירותים ולפיתוח כלכלי אזורי.

Slack, E. & Bird, R.M. (2014). *The Political Economy of Property Tax Reform*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 18. Paris:OECD Publishing

יצוין כי לא נמצאו מקורות עדכניים ומדובר במאמר ישן יחסית משנת 2014, המתבסס על נתוני שנת 2010. לפחות במקרה אחד, נמצא פער בין המאמר לבין עדכון מאוחר יותר וזהו המקרה של האזורים בשוודיה, היכולים להטיל מיסוי - OECD Regional Policy - [Sweden Country Profile](#).

16. הנתונים על בסיס מסמך: *Local and Regional Government in Europe*, 2011. בריטניה ושווייץ אינן מופיעות בסקירה זו על אף שהן מדינות אירופיות משמעותיות. הסיבה לכך היא עירוב בין רובדי השלטון וחוסר אחידות. בריטניה מוגדרת כמדינה אוניטרית, אבל בעלת ארבע אוטונומיות בתוכה, כאשר גם בתוך בריטניה יש עירוב בין תפקידי אזוריים לכפרים קטנים ושיטה לא אחידה באופן גורף. שווייץ, כמדינה פדרלית ייחודית באירופה, ברשויות המקומיות הקטנות מתקיימת דמוקרטיה ישירה, שבה התושבים מצביעים בעצמם ללא חברי מועצה.

פרק ד

המלצות הצוות לקידום אזוריות בישראל





לאור הכשלים המבניים שזוהו ונסקרו, בתחום המינהלי, הכלכלי והחברתי, הצוות לקידום אזוריות בישראל הגיע להבנה, שהמבנה השלטוני אינו תואם עוד את הצרכים ואת האתגרים העומדים בפני המדינה והחברה הישראלית.

- מבנה השלטון בישראל עוצב עם הקמת המדינה כדי להתמודד עם אתגרי בניית מדינת הלאום, כאשר במרכזם קליטת גלי הגירה גדולים ופיזור ההתיישבות לאורך גבולות המדינה, כחלק מההתמודדות עם האיומים הביטחוניים. בעשור השמיני להקמתה, מדינת ישראל מתמודדת עם אתגרים אחרים, המושפעים מתהליכים חברתיים-כלכליים ועולמיים, לצד גידול מהיר של אוכלוסיית ישראל, מחד גיסא, וחוסר איזון מרחבי בפיזור האוכלוסייה והעושר, מאידך גיסא.

- חברי הצוות סבורים, כי הכשלים המבניים פוגמים ביכולת השלטון המרכזי והמקומי להתמודד עם אתגרי החברה העכשוויים ויוצרים חסמים רבים אשר מעכבים את הצמיחה ומעמיקים את אי השוויון המרחבי ואת הקיטוב בחברה הישראלית.

- כמו כן, ככל שיישמר המבנה השלטוני הקיים, בדגש על המבנה הריכוזי, תגבר התלות של הרשויות המקומיות בשלטון המרכזי והן ימשיכו לפעול בחוסר תיאום ובתת-ביצועים בתחום המינהלי, הכלכלי והחברתי.

- יתרה מכך, התלות המתמשכת של הרשויות המקומיות בשלטון המרכזי מביאה לפגיעה במעמדו הדמוקרטי של השלטון המקומי וביכולתו לתכנן מהלכים ישירים ומותאמים לקידום רווחת התושבים. יוצא אפוא, שהמבנה הריכוזי מביא לחוסר מימוש הפוטנציאל הגלום בשלטון המקומי לקידום ראייה מקומית ומרחבית מותאמת וגמישה מתוקף הקרבה והנגישות לתושב ולשטח.

- לצד האמור, השלטון המקומי מאופיין בשונות גבוהה, הנובעת מריבוי רשויות קטנות ולא איתנות ומפערים כלכליים-חברתיים בין הרשויות והאזורים. כתוצאה מכך, נגרמת פגיעה ביעילות המערכת ציבורית וביכולות של רשויות מקומיות רבות לספק איכות חיים נאותה לתושביהן.

אתגרי המדינה העכשוויים מחייבים התארגנות מבנית אחרת, אשר תחזק את ביצועי המערכת השלטונית ואת מסוגלותה לספק איכות חיים מיטבית לתושבים ותביא לפיתוח כלכלי ואזורי, לצמצום פערים ולהגברת הלכידות החברתית.

לאור כל האמור, הצוות לקידום אזוריות בישראל קורא לממשלה להנהיג רפורמה מבנית, שתכליתה מעבר למבנה שלטוני שיורכב משלושה רבדים: מרכזי, אזורי ומקומי. חברי הצוות קוראים לממשלה לפעול לקידום תהליכי ביזור וחלוקה מחדשת של תחומי האחריות, הסמכויות והמשאבים בין שלושת רובדי השלטון.

לצורך כך, מומלץ לגבש מדיניות ארוכת-טווח על בסיס המלצות שלהלן:

1. אימוץ והתוויית חזון האזוריות והביזור כאסטרטגיה ממשלתית מנחה.
2. הקמת רובד אזורי המושתת על מנגנוני ייצוג וניהול של השלטון המקומי.
3. קידום תהליך לביזור סמכויות ממשלתיות וחלוקה מחדשת של תחומי האחריות, הסמכויות והמשאבים בין רובדי השלטון (המרכזי, האזורי, המקומי).
4. קידום מדיניות ממשלתית לפיתוח מקומי ואזורי ולצמצום פערים בין הרשויות המקומיות והאזורים.

להלן פירוט ההמלצות ועקרונות הפעולה, בדגש על שיתוף השלטון המקומי בגיבוש המדיניות וביישום הדרגתי של רפורמות ותהליכי שינוי.



המלצה מס' 1

אימוץ והתוויית חזון האזוריות והביזור כאסטרטגיה ממשלתית מנחה

הצוות לקידום אזוריות בישראל קורא לממשלה להנהיג רפורמה מבנית, שתכליתה מעבר למבנה שלטוני שיורכב משלושה רבדים: מרכזי, אזורי ומקומי, תוך ביסוס תפיסת האזוריות, קידום תהליכי ביזור וחלוקה מחדשת של תחומי האחריות, הסמכויות והמשאבים בין שלושת רובדי השלטון.

הרפורמה המבנית המוצעת כרוכה בשינויי חקיקה, מנגנונים ודפוסי פעולה קיימים. על כן נדרש חזון אסטרטגי ותפיסה מקיפה וארוכת-טווח אשר תנחה ותשרטט את צעדי הממשלה, האזורים והרשויות המקומיות לאורך כל שלבי יישום הרפורמה ותביא לצעדים משלימים ותומכים.

הרפורמה תקודם בתהליך סדור והדרגתי, תוך שיתוף ושילוב משרדי הממשלה השונים, השלטון המקומי וגורמים רלוונטיים נוספים (בהמשך יסקרו העקרונות המנחים המומלצים לקידום הרפורמה, ראו סעיף 2.ד).

הצוות לקידום אזוריות בישראל סבור, כי יישום מיטבי של הרפורמה ומימוש חזון האזוריות בישראל יביאו לייעול ולחיזוק התפקוד של המערכת השלטונית - השלטון המרכזי והשלטון המקומי - וייצרו פתרונות מערכתיים לאתגרים עמם מתמודדת החברה הישראלית. זאת, בדגש על שיפור השירות לתושב, פיתוח כלכלי ואזורי, צמצום פערים והגברת הלכידות החברתית.

◀ **נספח 6** הערכת תרומת הרפורמה המוצעת אל מול הכשלים והאתגרים שנסקרו בהרחבה על ידי הצוות.

המלצה מס' 2

הקמת רובד אזורי המושתת על מנגנוני ייצוג וניהול של השלטון המקומי

לצורך מימוש מיטבי של תפיסת האזוריות, הצוות לקידום אזוריות בישראל קורא לממשלה לפעול להקמה ולביסוס רובד אזורי על בסיס חלוקת המדינה לכ-20 אזורים, מתוכם ארבעה אזורים מטרופוליניים, סביב ארבע ערי המטרופולין בישראל (ראו בהמשך המלצות על אופן קביעת החלוקות הגיאוגרפיות האזוריות).

- האזורים יובילו בראייה מערכתית מגוון תחומים וסמכויות¹⁷ שיוגדרו להם, בדגש על ביזור סמכויות משרדי הממשלה בתחומים חוצי-גבולות מוניציפליים. האזורים יהיו בכיסוי ארצי מלא על פי חלוקה גיאוגרפית שתיקבע על ידי צוות ממשלתי בשיתוף עם השלטון המקומי, כמפורט בהמשך (סעיף 2.ג).

- ההבחנה בין אזורים כלליים לאזורים מטרופוליניים מקורה בהבדלים ברמת האורבניזציה אשר משפיעה על האופי והפוטנציאל של איתנות האזורים. הצוות לקידום אזוריות ממליץ על קביעת מדדים לאפיון ולסיווג אופי ואיתנות האזורים. הדבר יהווה בסיס לקביעת מדיניות דיפרנציאלית, הן בתחומי הפיתוח האזורי והקצאת המשאבים והן בתחומי הביזור ומידת העצמאות. אזורים חזקים יזכו לעצמאות ולסמכויות רבות יותר, לצד קידום מדיניות ממשלתית לחיזוק הרשויות והאזורים החלשים, מצב שיוביל להגדלת מסגרת הסמכויות שיועברו להם (להרחבה ראו המלצה מס' 3.א. והמלצה מס' 4.ג.2).

- מומלץ להטיל על משרדי הפנים והמשפטים לגבש חלופות ליצירת מעמד משפטי מתאים לאזורים שיוקמו.

17. האזורים והמטרופולינים יפעלו במגוון תחומים. אין הכוונה להקמת רשויות מטרופוליניות שיעסקו בנושא אחד בלבד, כפי שהומלץ בעבר במקרה של הקמת רשות מטרופולינית לתחבורה.

הצוות לקידום אזריות בישראל קורא להימנע מאיחוד כפוי של רשויות למען שמירת ערכי הזהות והדמוקרטיה המקומיים.

לעניין הכשלים המבניים הנובעים מריבוי רשויות מקומיות קטנות ולא איתנות, הצוות סבור, כי הרובד האזרי הוא צעד משמעותי שבכוחו לייתר, ברוב המקרים, את הצורך באיחוד רשויות מקומיות. זאת, באמצעות מיצוי היתרון לגודל ברמה האזרית ומעבר למודלים של "איחוד שירותים" במקום "איחוד רשויות", בהתאם למתווה הסמכויות שיורחב עליו בהמלצה מס' 3.

אי לכך, הצוות קורא למשרד הפנים ולממשלה לחדול ממדיניות של איחוד כפוי של רשויות למעט במקרים שהרשויות המקומיות עצמן חפצות בכך. חשיבות קידום תהליכים כאלה בהסכמת הרשויות עולה גם בהמלצות ה-OECD ומניסיון העבר של קידום איחוד כפוי של רשויות ללא הצלחה.

◀ **נספח 6** הערכת תרומת הרפורמה המוצעת אל מול הכשלים והאתגרים שנסקרו בהרחבה על ידי הצוות.

3.B. גיבוש מודל פעולה דמוקרטי לרובד האזרי, שיושתת על מנגנוני ייצוג וניהול של השלטון המקומי

לאור העובדה, כי הרובד האזרי יהיה אמון על חלק מתחומי האחריות ובידיו יופקדו סמכויות שלטוניות, עולה הצורך בהנהגת מודל דמוקרטי מתאים שיבטיח ייצוג, ישיר או עקיף, לתושבי הרשויות המקומיות והאזורים. כך נהוג במרבית מדינות ה-OECD המקיימות מבנים שלטוניים הנשענים על תתי-היררכיות לאומיות (כמפורט בפרק ג').

- הצוות ממליץ, כי בכל אחד מהאזורים ייבחרו מועצת אזור וראש אזור, המייצגים את האינטרס האזרי המשותף של כלל הרשויות המקומיות והתושבים בכל אזור.

- מתוך הכרה בתפקיד הדמוקרטי והציבורי המכריע של ראשי הרשויות המקומיות בכל אזור, הצוות ממליץ, כי בראש כל אזור ייבחר אחד מראשי הרשויות המקומיות הנבחרים באזור.

- לצורך מימוש עקרונות האזריות והדמוקרטיה מומלץ לשלול מודלים המבוססים על מינוי פקיד על ידי השלטון המרכזי. זאת, לצורך שימור הרובד האזרי כגוף המייצג את השטח ואת השלטון המקומי.

- הצוות לא הכריע במודל המומלץ לבחירת מועצה וראש אזור, אם בבחירה ישירה על ידי התושבים ואם בבחירה עקיפה על ידי מועצות הרשויות והאזור. לאור חשיבות הנושא, הצוות סבור, שהכרעה במודל המתאים ביותר צריכה להיעשות על ידי צוות ממשלתי משותף עם נציגי השלטון המקומי, שיבחן את כלל החלופות ויצג מודל מומלץ לאישור הממשלה.

◀ **נספח 7** חלופות לגיבוש מודל דמוקרטי אזרי על סמך סקירת מודלים הנהוגים בעולם.

2.G. אופן קביעת החלוקות הגיאוגרפיות האזריות

לאחר ניתוח מפת השלטון המקומי והמאפיינים הדרושים ליישום מיטבי של חזון הביזור והאזריות, שהומלץ עליו בדוח זה, הצוות לקידום אזריות בישראל סבור, שיש להביא לחלוקת המדינה לכ-20 אזורים, מתוכם ארבעה אזורים מטרופוליניים סביב ערי המטרופולין: תל-אביב, חיפה, ירושלים ובאר-שבע.

חלוקה כזו תיצור איזון מיטבי בין היבטים מינהליים, הנדרשים לקידום תהליכי ביזור, הגדרת סמכויות, ניהול ותפעול האזור בצורה יעילה ומיטבית; היבטים כלכליים, הנוצרים מהיתרונות לגודל והיבטים חברתיים, המאפשרים תחושת קהילתיות, נגישות ולכידות.

לגיבוש חלוקה גיאוגרפית לאזורים, יש להקים צוות ממשלתי, בהובלת משרד הפנים ובשיתוף השלטון המקומי. צוות זה יגבש מתווה לחלוקה גיאוגרפית מדויקת לאזורים, תוך בחינת מאפיינים גיאוגרפיים, דמוגרפיים, כלכליים, תפעוליים וחברתיים וניתוחם, כדי לבסס פעילות אפקטיבית של האזור.

להלן עיקר המאפיינים המומלצים לגיבוש חלוקה גיאוגרפית אזרית מיטבית:

- **גודל האזור:** מספר רשויות, מספר תושבים ושטח.

- **הרכב האזור:** איתנות הרשויות המקומיות, מעמד חברתי-כלכלי של האוכלוסייה, זהויות מגזריות וקהילתיות.

- קיומה של עיר מרכזית אחת לפחות, המהווה מוקד תעסוקה ושירות (או פוטנציאל לכך).

- **תשתיות, עוגנים ונכסים אזריים:** צירי תחבורה, מוקדי תעסוקה, משאבי טבע, מוסדות עוגן, כגון אקדמיה, בתי חולים, תרבות וכיו"ב.

מומלץ לגבש מספר חלופות, בהתאם למאפיינים הנ"ל, ולבחון אותן לפי מידת תרומתן למימוש ההמלצות המוצעות בדוח זה¹⁸. כמו כן, מומלץ להביא בחשבון את החלוקות האזריות הנוספות הקיימות היום, המשמשות לצרכים שונים, כגון תאגידי מים, אשכולות אזריים, איגודי ערים, מחוזות ממשלתיים וגופים אזריים נוספים, הפועלים במרחב המוניציפלי, לרוב לתכלית מעשית מאוד, ללא ראייה מרחבית-מערכתית ותוך חפיפה וחוסר סנכרון בין הגבולות השונים.

[הורחב על כך בפרק א': תמונת מצב](#) ◀ **נספח 2** כשל מבני-מינהלי הרמה האזרית

2.D. סנכרון בין החלוקות האזריות הנוכחיות והגדרת הרובד האזרי כגורם אחראי ומתאם

במטרה להגביר את התיאום והיעילות בעבודת השלטון המרכזי והמקומי ולהביא לקידום מדיניות מערכתית-אזרית, הצוות לקידום אזריות בישראל קורא לממשלה:

3.A. לפעול לסנכרון בין החלוקות האזריות השונות ולקידום סטנדרטיזציה של ההגדרות האזריות, בהתאם לקווים המומלצים הבאים:

- ככל שמדובר בחלוקה אזרית על בסיס פונקציונלי ומינהלי יש לבחון קידום צעדים לצמצום אי המתאם בגבולות הגופים האזריים השונים, ובמקרים מסוימים אף לבחון מיזוג בין גופים.

- במקרה של חלוקה אזרית על בסיס גיאוגרפי (משאבים טבעיים ותשתיות כבדות), יש לגלות גמישות להבטחת תפקודם של גופים אלה.

3.B. לפעול להגדרה ולהבהרה של ממשקי הכפיפות והעבודה בתוך האזורים ובין הגופים השונים, תוך הגדרת הרובד השלטוני אזרי שיוקם כגורם אחראי ומתאם.

3.G. לבחון מיזוגם של גופים אזריים מסוימים במטרה לייצר אינטגרציה ולהגביר את היעילות האזרית.

3.D. לקדם החלטת ממשלה שתקבע חובת התייעצות של משרדי הממשלה השונים עם משרד הפנים בטרם קידום תוכנית-על מוניציפלית, שתכלול חלוקה אזרית כלשהי (בין אם באמצעות הקמת גוף חדש או באמצעות הקצאת כוח אדם משותף או במסגרת פעולה אזרית אחרת, לרבות עדכון חלוקה קיימת).

3.H. לקדם עבודה ממשלתית לאפיון תפקידי המחוזות הממשלתיים אל מול הרובד האזרי שיוקם ושאר הגופים האזריים, בהתאם לקווים המומלצים הבאים:

- המחוזות הממשלתיים הם זרוע מקצועית אינטגרלית בתוך משרדי הממשלה ואינם חלק מהרובד השלטוני האזרי, שיתבסס על מודלים דמוקרטיים תוך ייצוג התושבים, בין במישרין ובין בעקיפין, כאמור לעיל.

- לפעול להאחדת מפת המחוזות הממשלתיים לשם הגברת התיאום בדרג המחוזות הממשלתיים. מומלץ להקים צוות, בראשות מנכ"ל משרד הפנים, בשיתוף מנכ"לי משרדי הממשלה הרלוונטיים ונציגי מחוזות השלטון המקומי, לצורך בחינת שינויים במפת המחוזות והחלטה על מפה אחידה ומנחה לכלל משרדי הממשלה. בהקשר זה, אין מניעה לייצר חלוקות מינהליות בכל מחוז ומחוז לצורך ייעול עבודת המשרדים.

- לצורך קידום ראייה ממשלתית-מחוזית מתואמת כלפי השלטון המקומי, יש לפעול להקמת פורום ממוני מחוזות בכל מחוז, בראשות ממונה מחוז של משרד הפנים כמשרד מטה מתכלל של הרשויות המקומיות.

- תהליכי הביזור שיקודמו כמפורט בהמלצה מס' 3 יבחנו גם העברת סמכויות מטה ומחוזות לרובד השלטוני האזרי ולרשויות המקומיות, כאשר העיקרון המנחה המרכזי יהיה שימור תפקידי המחוזות כזרוע בקרה ופיקוח. זאת, להבדיל מתפקידי תכנון וביצוע שיש לבחון העברתם לרובד השלטוני האזרי ולרשויות המקומיות.

18. כך למשל, חלוקה המבוססת על חלוקת המדינה לאזורים גדולים יחסית תאפשר ביזור סמכויות בתחומים תשתיתיים ובתחומים המצריכים ראייה על אזרית לעומת חלופות של אזורים קטנים יותר, שיאפשרו דווקא ניהול מערכי שירות אזריים, המותאמים לרשויות ולתושבים. חלופה המקיימת איזון בין סוגי הסמכויות היא המועדפת.

קידום תהליך של ביזור סמכויות ממשלתיות וחלוקה מחודשת של תחומי האחריות, הסמכויות והמשאבים בין רובדי השלטון (המרכזי, האזורי, המקומי)

הצוות לקידום אזוריות בישראל קורא לממשלה לאמץ את חלוקת התפקידים המוצעת להלן בין רובדי השלטון: המרכזי, האזורי והמקומי ולקדם תהליך סדור של ביזור סמכויות ממשלתיות וחלוקה מחודשת של תחומי האחריות והסמכות בין רובדי השלטון על פי העקרונות המומלצים להלן:

3.א. חלוקת התפקידים בין רובדי השלטון

השינוי המבני המוצע להלן מתבסס על הידע שנצבר בעולם ואינו בא לשנות את מהות תפקידה של הממשלה כרשות המבצעת של המדינה. תפקיד זה נשאר בעינו גם במעבר למודל שלטוני, הכולל רובד אזורי. הדבר נכון גם לעניין מהות תפקידו של **השלטון המקומי**, שימשיך להיות אמן על ייצוג התושבים, אספקת שירותים מותאמים לצרכי המקום ופיתוח קהילתי ומקומי. **הרובד האזורי החדש** נועד לייעל את עבודת המערכת השלטונית ולשפר את תפקודה לטובת מתן שירותים איכותיים לתושב וקידום צמיחה ולכידות אזורית.

לכל רובד יהיה תפקיד מוגדר, שבא להעצים את יתרונותיו על פי הקווים המנחים שלהלן:

- **הרובד המרכזי** יהיה אחראי על תכנון וקידום מדיניות לאומית ומערכתית; קידום סוגיות לאומיות; קביעת קני מידה, כללים וסטנדרטיזציה לארגון שירותים שונים; אחריות כוללת על תקציב המדינה ופיקוח על עבודת הרובד האזורי והמקומי.

- **הרובד האזורי** יהיה אחראי על תכנון וקידום מדיניות אזורית; ניהול סוגיות אזוריות חוצות גבולות מוניציפליים, לרבות ניהול ופיקוח על עבודות הגופים השונים באזור. כמו כן, הרובד האזורי יסייע בידי הרשויות המקומיות לקדם שירותים ומיזמים מוניציפליים, כלכליים וחברתיים בראייה אזורית ותוך קידום יעילות כלכלית ותפעולית, טיוב שירותים, צמצום פערים וחיזוק הלכידות החברתית.

- **הרובד המקומי** יהיה אחראי על תכנון וקידום מדיניות מקומית; ניהול סוגיות מקומיות, הנמצאות בזיקה ישירה לתושבים ומצריכות נגישות פיסית גבוהה; פיתוח רשת תמיכה קהילתית ואספקת שירותים אשר מושפעים מהיחוד הערכי, התרבותי וההיסטורי של הקהילות ברשויות המקומיות ואשר מעניקות ביטוי לזהויות המקומיות. הן הרובד האזורי והן הרובד המקומי יפעלו במסגרת **דיפרנציאלית**, שתיקבע באופן יחסי לגודל ולאיתנות הרשויות והאזורים, לצד קידום מדיניות ממשלתית לחיזוק הרשויות והאזורים החלשים. מצב זה יוביל להגדלת מסגרת הסמכויות שיועברו להם.

הצוות לקידום אזוריות בישראל קורא לממשלה לאמץ את חלוקת התפקידים הנ"ל בין שלושת רובדי השלטון - המרכזי, האזורי והמקומי - כמסגרת מנחה לתהליך הביזור ולחלוקת תחומי האחריות והסמכות כמפורט בהמשך.

3.3. עקרונות לקידום תהליך סדור לביזור ולחלוקת תחומי האחריות והסמכות בין רובדי השלטון

תהליך חלוקת האחריות והסמכויות בין רובדי השלטון הוא מורכב וכרוך בשינויי חקיקה ודפוסי פעולה קיימים. לכן יש לקדמו בצורה משתפת והדרגתית ובמסגרת אסטרטגיה ממשלתית מקיפה וארוכת-טווח.

הצוות לקידום אזוריות בישראל ממליץ על הקמת ועדה ממשלתית משותפת עם נציגי השלטון המקומי, בהובלת מנכ"לי משרדי הפנים, האוצר, המשפטים וראש הממשלה. הוועדה תקדם תהליך משתף לחלוקה ולקביעה של תחומי האחריות והסמכויות בתיאום עם משרדי הממשלה הרלוונטיים, הרשויות המקומיות וגופים רלוונטיים נוספים. הוועדה תמליץ לממשלה על אופן הגדרת תחומי האחריות והסמכויות, על שינוי הנהלים והחקיקה ועל תהליכים נדרשים נוספים לקידום החלוקה ולביסוסה.

[להרחבה ראו להלן: עקרונות מומלצים ליישום הרפורמה בפרק 2.ד](#)

3.ג. תחומים מומלצים לקידום אזוריות וביזור באופן מידי

במקביל לעבודת הוועדה הממשלתית כאמור ולשם התנעת יישום הרפורמה, הצוות לקידום אזוריות בישראל ממליץ על יצירת תהליכים מידיים לקידום אזוריות וביזור בתחומים המומלצים להלן. לדעת הצוות, בתחומים אלה קיים יתרון משמעותי במעבר לניהול אזורי:

1. משרד הפנים

- טיוב והגמשת הרגולציה: ביזור סמכויות, לרבות המשך רגולציה דיפרנציאלית לרשויות.
- תכנון אזורי.
- חיזוק האשכולות האזוריים והטמעת אזוריות בתחומי הפיתוח.

2. תחבורה

- קידום מיזמים אזוריים.
- ביזור סמכויות בתחום התחבורה הציבורית.

3. שירותים חברתיים

- פיתוח שירותים אזוריים לאוכלוסיות בקצה הרצף וסוגיות ייחודיות.
- פיתוח מערכים אזוריים תומכים, שבהם מתקיים יתרון לגודל בהיבט התפעולי.

4. הגנת הסביבה

5. אזורי תעשייה

6. שטחים גליליים

7. נושאים נוספים לפיתוח אזורי

◀ **נספח 8** להרחבה על הנושאים המומלצים לקידום אזוריות וביזור

המלצה מס' 4

קידום מדיניות ממשלתית לפיתוח מקומי ואזורי וצמצום פערים בין הרשויות המקומיות והאזורים

במטרה להבטיח את האיתנות הכלכלית של הרובד האזורי, ליצור הלימה בין תחומי האחריות והסמכות שייקבעו לו לבין המשאבים המצויים בידיו ולקדם פיתוח כלכלי-אזורי, הצוות לקידום אזוריות ממליץ לממשלה לקדם מדיניות כלכלית-פיסקלית תומכת, כמפורט בשלושת הצירים שלהלן:

1. משאבים וכלים תומכים לקידום תהליכי הביזור

א. הקצאה והעברת המשאבים הכרוכים בסמכויות שיועברו לרובד האזורי והמקומי: תחומים וסמכויות שיועברו משרדי הממשלה לרובד האזורי והמקומי ילוו במשאבים ייעודיים וישירים שיביאו לשיפור השירות לתושב ולצמצום פערים.

ב. גיבוש מודל כלכלי-פיסקלי ליצירת הכנסות כלליות ועצמיות לאזורים: לצורך הבטחת מימוש תפקידם ואחריותם של האזורים לאורך זמן, יש לגבש מודל כלכלי-פיסקלי המבוסס על הכנסות עצמיות לאזורים. במסגרת זאת, מומלץ לבחון יצירת כלי מיסוי חדשים וייעודיים אשר יועברו לאזורים למימון תחומי הפיתוח והניהול האזוריים (לדוגמה: מס תייר).

מחקר אזוריות בהקשרים בינלאומיים

כדי לעמוד על הדרכים והעקרונות המומלצים ליישום רפורמות מקבילות בעולם, וכדי לצפות את המהלכים העתידיים הדרושים להבטחת יישום מיטבי, בוצע מחקר מקיף על ידי משרד הפנים וג'וינט ישראל, באמצעות חברת בנט מידלנד¹⁹. המחקר התמקד באסטרטגיות ובלקחים שעולים מתשע מדינות²⁰ שבהן בוצעו, בעשורים האחרונים, רפורמות לאזוריות ולביזור ואשר זוהו כרלוונטיות ללמידה עבור המקרה הישראלי.

הלקחים המובאים להלן מבוססים על ראיונות עם מומחים אשר לקחו חלק פעיל בקידום הרפורמות במדינות אלו:

1. הקמת גוף לגיבוש המלצות המורכב ממומחים וממנהיגים, להערכת הצורך ברפורמה אזוריות ולהצעת המלצות לגיבוש וליישום הרפורמה.

2. הנחלת שינוי הדרגתי: יישום הרפורמות שנסקרו לביזור ולאזוריות נמשך בין שלוש עד 13 שנים. מכאן עולה צורך בתוכנית ארוכת-טווח להנחלה הדרגתית של הרפורמה עד ליישום כולל. יישום הדרגתי בא לידי ביטוי בשני מובנים מרכזיים:

- עיגון הצעדים החקיקתיים בצורה הדרגתית: תהליך זה קרה ברוב המדינות שנסקרו. למשל, צ'כיה, שבה הרפורמה הועברה בשלושה צעדים חקיקתיים משמעותיים ועוקבים לאורך שבע שנים.
- יצירת פיילוט למודל אזורי חדש לפני ביצוע מקיף, כמו בדוגמה השוודית. יש לציין, כי במספר רב של מדינות, השלב הראשון ביישום המהלך היה אשרור משפטי של המפה הגיאוגרפית לצורך יצירת תשתית לניהול ולחלוקת תחומי האחריות ולקידום נושאים נוספים.

3. בניית יכולת ארגונית: מוכנות מקצועית היא חיונית לפני מהלך של שינוי. ישנה הסכמה חוצת מדינות, כי רמת התמיכה הארגונית שניתנת לשלטונות אזוריים משפיעה על הצלחתה של יוזמת הרפורמה. תמיכה ארגונית זו כוללת: הדרכות, מינוי אנשי מקצוע והענקת מימון ממקורות ממשלתיים או מגופים עצמאיים.

4. ערבות למילוי הנחיות: במדינות אחדות שנסקרו, עולה שגם כשרפורמות מעוגנות בחקיקה, ממשלות מתמודדות עם התנגדויות. דרכים להתמודד עם מצב זה נראו, בין השאר, בהפעלת נציגים ממשלתיים ובהעברת חקיקה נוספת התומכת בביצוע הרפורמה. למשל בדנמרק, שם מינו ראש רשות לשעבר ממפלגת האופוזיציה כמתווך בתהליך יישום הרפורמה.

5. ניטור ביצועים: החשיבות לניטור ההתקדמות היא משמעותית, כדי ליצור אחריותיות ולאפשר עריכת שינויים נוספים בעתיד. מבין המדינות שהפעילו מדיניות של ניטור ביצועים, בלטו דוגמאות של ניסוח מדידת ביצועים בחקיקה; מינוי גופי מחקר למעקב אחר הרפורמה במהלכה או בשנים שלאחר יישומה.

6. מנגנוני תיאום: יצירה של רובד שלטוני חדש מצריכה תיאום נרחב יותר בין רובדי השלטון השונים. דוגמאות לאסטרטגיה זו נראו, למשל, במינוף ארגונים ממשלתיים מקומיים להשגת תיאום רוחבי ואורכי בתוך רבדים ממשלתיים, או בייזום מפגשים תקופתיים. צרפת הציעה מנגנון תיאום קבוע כחלק מרפורמת הביזור האחרונה שלה, שהסדיר את מעמד המטרופולינים במדינה. בהולנד, רובדי השלטון השונים נפגשים כל ארבע שנים לדון בתחומי מדיניות, וקיימים צוותי עבודה בין-רובדיים העוסקים בסוגיות מורכבות.

2. קידום מדיניות לפיתוח כלכלי ואזורי ולצמצום פערים

המשך עידוד שיתופי הפעולה בין רשויות לאשכולות אזוריים: הצוות לקידום אזוריות קורא להמשך המדיניות, שאותה נוקטים משרדי הפנים והאוצר, לעידוד אזוריות ושיתופי פעולה בין רשויות מקומיות במסגרת אשכולות אזוריים, תוך שימור המודל ובחינת מודלים לאשכולות מטרופוליניים.

◀ **נספח 8** להרחבה על ההמלצות בתחום האשכולות האזוריים

א. תכנון אזורי

- **מוסדות התכנון** יקדמו תוכניות-אב אזוריות לפיתוח אזורי עבור כלל האזורים והטמעתן בתוכניות השונות. תהליך התכנון האזורי יתייחס גם לסוגיות על-אזוריות, המשותפות למספר אזוריים.
- עבור כל אזור תגובש **תוכנית אסטרטגית לפיתוח כלכלי-אזורי**, הנשענת על הנכסים הייחודיים של כל אזור, במטרה להוביל לצמיחה כלכלית ולשיפור איכות חיי התושבים. התוכנית תתייחס לצרכיהם של תתי-אזורים בעלי מאפיינים גאוגרפיים, דמוגרפיים, כלכליים וחברתיים משותפים.

התוכנית האסטרטגית האזורית תגובש על ידי האזורים בתהליך משותף עם הרשויות המקומיות, משרדי הממשלה ונציגים מארגוני החברה האזרחית, המגזר העסקי, האקדמיה ומוסדות עוגן וכן מוסדות ציבוריים הפועלים באזור ותוך קידום תהליך של שיתוף הציבור.

התוכנית האסטרטגית האזורית תלווה במשאבים ממשלתיים לקידום יישומה וצעדים להסרת חסמים.

- משרד הפנים, בשיתוף הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים, יעודד הקמת בסיסי מידע אזוריים, האמונים על **איסוף, עיבוד והנגשת נתונים אזוריים** מתחומי תוכן מגוונים. בסיסי המידע יוקמו על ידי האשכולות ובשיתוף גופי מחקר ואקדמיה וישמשו תשתית עבודה תומכת למאמצי הפיתוח האזורי והתכנון האסטרטגי ארוך הטווח.

◀ **נספח 8** להרחבה על המלצות בתחום התכנון האזורי

ב. קידום מדיניות ממשלתית דיפרנציאליות לצמצום פערים

הממשלה תפעל להתוויית מדיניות דיפרנציאלית, שתוביל לצמצום פערים בתוך האזורים ובין האזורים כמפורט להלן:

- **שיפור השירותים לתושב:** משרד הפנים יסייע לאזורים במיפוי פערים ברמת השירות לתושב, בתוך כל אזור (בין הרשויות המקומיות השונות) ובין האזורים עצמם. המשרד יסייע בגיבוש תוכניות רב-שנתיות להעלאת איכות השירות ולצמצום פערים באמצעות קידום תוכניות אזוריות ותוך הבטחת יעול מערכי השירותים לתושב.
- משרד האוצר והמשרדים הרלוונטיים יסייעו בקידום תוכניות אלה, לרבות הקצאת מענקים לתקופה קצובה לצורך יצירת תשתית לשירותים אזוריים מיטביים.
- **עידוד מנועי צמיחה אזוריים:** הממשלה תעמיד משאבים ותמריצים ליישום התוכניות האסטרטגיות האזוריות במטרה לעודד מנועי צמיחה והרחבת היצע ההזדמנויות באזור.

כלי המעורבות הממשלתיות יהיו דיפרנציאליים וייקבעו על פי הצרכים השונים של הרשויות המקומיות והאזורים. לצורך כך, יש לפעול בשיתוף עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים **ליצירת מדד לאפיון האזורים ולסיווגם**, הן לפי אופי האזורים (למשל אזור מטרופוליני; אזור עירוני; אזור כפרי) והן לפי האיתנות הכלכלית שלהם.

19. משרד הפנים, ג'וינט ישראל ובנט מידלנד בע"מ. (2020). אזוריות בהקשרים בינלאומיים.

20. המדינות שנבחרו למיקוד הן: צ'כיה, דנמרק, פינלנד, צרפת, הולנד, ניו זילנד, נורבגיה, פרו ושוודיה. סקירה מפורטת של מקרי הבחון נמצאות במחקר המלא (שם).

עקרונות מומלצים ליישום הרפורמה בישראל

לאור מורכבות הרפורמה המוצעת והשלכותיה על עבודת משרדי הממשלה והרשויות המקומיות, הצוות ממליץ לקדם תהליך **סדור, הדרגתי ומשתף** על פי עקרונות עבודה מקובלים בעולם לקידום תהליכי ביזור ואזוריות כמפורט להלן.

1. הקמת ועדה ממשלתית ללייווי ולתכלול יישום הרפורמה

השינויים המבניים המומלצים על ידי הצוות מצריכים קידום רפורמה ממשלתית כוללת וארוכת-טווח, תוך שיתוף שחקני מפתח בממשלה ובשלטון המקומי. לאור זאת, הצוות ממליץ על הקמת ועדה ממשלתית לגיבוש וליישום הרפורמה בהובלת **משרדי ראש הממשלה, הפנים, האוצר והמשפטים** כמשרדי מטה בעלי ראייה רוחבית-מערכתית, בשיתוף משרדי ממשלה רלוונטיים, נציגי השלטון המקומי והגופים האזוריים, הכול תוך שיתוף הציבור והחברה האזרחית.

תפקיד הוועדה לגבש תוכנית אופרטיבית ליישום ההמלצות, לעקוב אחר קידום עבודות משרדי הממשלה, הרשויות והאזורים ולהסיר חסמים בפני יישום הרפורמה.

משרד הפנים, כמשרד מרכז של הוועדה הממשלתית, יעמיד כלים לקידום מחקר, תכנון, מדידה ותהליכי שיתוף שילוו את עבודת הוועדה.

2. קידום תהליך של שיתוף והתייעצות

הצלחת הרפורמה תלויה במידת האמון והרתימה של שחקני מפתח מרכזיים בדגש על שלושה מעגלים:

- **משרדי ממשלה:** קידום תהליכי ביזור משרדי הממשלה לאזורים ולרשויות והטמעת האזוריות בעבודה השוטפת של משרדי הממשלה. אלה כרוכים בתהליכים מקצועיים וארגוניים, המחייבים שותפות מלאה עם המשרדים הרלוונטיים. אי לכך, מומלץ ליצור **מנגנוני עבודה משותפים עם משרדי הממשלה הרלוונטיים**.

מומלץ למנות בכל משרד ממשלתי אחראי לקידום הביזור והאזוריות, שיפעל, יחד עם משרד הפנים והאזורים, לגיבוש וליישום התוכניות הנדרשות ליישום הרפורמה.

- **שלטון מקומי:** הרשויות המקומיות הן השותף המרכזי לקידום הרפורמה, שנועדה לחזק את השלטון המקומי באמצעות ביזור סמכויות וקידום תהליכי פיתוח אזורי. יש לפעול לשילוב נציגי השלטון המקומי במנגנוני תכנון וקידום הרפורמה. כמו כן, בכל אזור יש לעודד יצירת תשתית עבודה אזורית ופעילה, שתורכב מנציגי הרשויות המקומיות באזור וגופים רלוונטיים נוספים, שיהוו את הבסיס לתוכנית העבודה האזורית.

- **תושבים:** שיפור איכות החיים לתושב היא מטרת העל בלב הרפורמה. אי לכך, ישנה חשיבה רבה לקידום תהליכי שיתוף הציבור, הן לאפיון הצרכים והפתרונות והן לאורך שלבי היישום וההערכה.

3. עקרונות מנחים לגיבוש החלוקות הגיאוגרפיות האזוריות

מומלץ לקדם על ידי משרד הפנים תהליך התייעצות עם הרשויות המקומיות בנוגע לחלוקה הגיאוגרפית של האזורים העתידיים ובחינת הממשקים עם חלוקות ועם גופים אזוריים קיימים.

4. עקרונות מנחים לקידום תהליך הביזור

הצוות ממליץ לאמץ את הקווים המנחים לקידום תהליכי ביזור, שנקבעו על ידי ה-OECD ופורטו בפרק ג', בדגש על העקרונות שלהלן:

- **הקפדה על הגדרה בהירה ומפורשת של תחומי האחריות והסמכויות של כל רובד:** הדרך שבה מתבצעת חלוקת הסמכויות צריכה להיות ברורה ומובנת לכל בעלי העניין, כדי להימנע מכפילות או מלקוניות (מצבים שנופלים בין הכיסאות או שלא הוגדר להם אחראי).

- **הבחנה בין נושאים באחריות בלעדית של רובד מסוים לבין נושאים בחלוקה רציפה בין שלושת הרבדים:** יש לקיים הבחנה בין נושאים שינוהלו באופן בלעדי על ידי אחד מרובדי השלטון לבין מרבית הנושאים, שיהיו למעשה באחריות משותפת. כמו כן, יש להנהיג חלוקת סמכויות רציפה של כל רובדי השלטון, תוך הגדרת המשימות (functions) שכל רובד מקבל בנושאים: מימון, רגולציה, תכנון, ביצוע או מעקב.

- **קידום הסדרי ביזור דיפרנציאליים:** חלוקת הסמכויות והענקתן לרשויות המקומיות ולאזורים תתבצע באופן המותאם ליכולותיהם ולצרכיהם. בכל נושא יוגדרו התנאים והדרישות שיש לעמוד בהם כתנאי לקבלת הסמכויות (תנאי כשירות ואיתנות). אזורים אשר יחזקו את יכולותיהם לאורך זמן יקבלו את כל הסמכויות המוקנות לאזורים איתנים.

- **חלוקת סמכויות בתהליך מוסכם ומתואם:** חלוקת סמכויות ועבודה משותפת על תחומי אחריות עתידה להצליח כאשר קיימת הסכמה רחבה על הצורך, על השיטה והמטרות שהרפורמה מציבה בקרב משרדי הממשלה, גופים מטעם, האזורים והרשויות המקומיות. אי לכך, יש לפעול לקיום תהליך של התייעצות ושיתוף בין משרדי הממשלה, האזורים והרשויות מקומיות.

מומלץ לקדם תחילה העברת סמכויות מהממשלה לאזורים כצעד בונה אמון. במקביל ובדגש על נושאים בחלוקה רציפה, מומלץ לכרוך את העברת הסמכויות מהממשלה לאזורים בהעברת סמכויות משלימות מהרשויות המקומיות לאזורים. זאת, במטרה לייצר תמריצים ולהבטיח אפקטיביות בהעברת הסמכויות.

- **גמישות:** יש לבצע בדיקה תקופתית של המשימות הסטטוטוריות ולעדכן על פי הצרכים. תגובה מהירה דורשת גמישות גבוהה. משום כך, יש להשאיר בידי קובעי המדיניות דרגות חופש רבות, כדי לאפשר יישום באמצעות פתרונות מותאמים כאשר עולות בעיות שאין לגביהן המלצות והן נמצאות בצומת קבלת ההחלטות.

5. קידום מתווה יישומי והדרגתי

ההמלצות בדוח זה אמורות להצביע על תמונת עתיד כוללת ומקיפה. עם זאת, ישנה חשיבות ליישום הדרגתי לפי הצרכים ורמת הביצוע המקצועית והפוליטית.

הצוות לקידום אזוריות בישראל ממליץ על גיבוש תוכנית יישום ארוכת-טווח ואיתור אזורים שבהם יש היתכנות ליישום מידי והדרגתי בתחומים שייבחרו ובצורה שתאפשר לממשלה לעמוד מקרוב על יתרונות הרפורמה, התנסות ביישומה והרחבתה לאזורים נוספים בהמשך.

6. האשכולות האזוריים כאבן דרך

- האשכולות האזוריים שהוקמו במודל וולונטרי ומשותף עם הרשויות המקומיות ומשרדי הפנים והאוצר יכולים להוות תשתית ראשונית לקידום חלק מההמלצות המופיעות בדוח זה, בדגש על קידום הפיתוח האזורי.

- מומלץ לשמור על עקרונות ההקמה הוולונטריים של האשכולות האזוריים ועל האוטונומיה של הרשויות המקומיות.

- על משרדי הפנים והאוצר לפעול להקצאת תקציבים תוספתיים ייעודיים להקמת האשכולות ולניהולן, לרבות מענקים ליצירת תשתיות עבודה משותפות, שיהוו בסיס לפיתוח שירותים אזוריים במטרה לייעל ולשפר את רמת השירות לתושב.

- על משרדי הממשלה השונים לפעול, כל אחד בתחומו, לשילוב האשכולות האזוריים במנגנוני ההקצאה הממשלתיים. זאת, ליצירת תמריצים למימוש תפיסת האזוריות, לרבות במסגרת הקצאת תקציבים ומשאבים, פרסום "קולות קוראים" ומבחני תמיכה מותאמים לאשכולות האזוריים.

לצורך שמירה על עקרון הוולונטריות, יש להימנע מהתניית תקציבים לרשויות באמצעות האשכולות האזוריים.

◀ **נספח 8** נסקרו תחומים מומלצים לקידום אזוריות וביזור. אחדים מהתחומים ישימים ברמה המידית באמצעות האשכולות האזוריים ומומלץ לקדם כאבן דרך לקידום וליישום הרפורמה המבנית שהומלצה בדו"ח זה.

נספחים



הרכב הצוות לקידום אזוריות בישראל וסיכום תהליך העבודה

כללי

בהנחיית **שר הפנים**, אריה מכלוף דרעי, הוקם הצוות לקידום אזוריות בישראל בראשות **מנכ"ל משרד הפנים**, מרדכי כהן. הצוות החל לפעול בדצמבר 2018 במסגרת שותפות של משרד הפנים עם **מכון אלכא למנהיגות וממשל-ג'וינט** בתמיכת **קרן ראסל ברי**.

הצוות כלל בעלי תפקידים בכירים לשעבר מהשלטון המרכזי והמקומי ומאנשי אקדמיה, אשר התבקשו לבחון את השפעת המבנה השלטוני על תפקוד המערכת בתחום המינהלי, הכלכלי והחברתי ולגבש רפורמה לקידום אזוריות בישראל.

הרכב הצוות לקידום אזוריות בישראל



מר אמיר לוי
הממונה על התקציבים
במשרד האוצר,
לשעבר



ד"ר יוסי בכר ז"ל
יו"ר אלכא-ג'וינט,
יו"ר קבוצת חיפה
ומנכ"ל משרד האוצר,
לשעבר



מר מרדכי כהן
מנכ"ל משרד הפנים



פרופ' אבנר בן-זקן
היסטוריון של המדע
הקריה האקדמית אונו



גב' סיגל מורן
מנכ"לית מכון ברנקו
וייס, ראש מועצה
אזורית בני שמעון
ויו"ר אשכול רשויות
נגב מערבי, לשעבר



ד"ר רונית פוריאן
מרצה ומומחית
לפיתוח טכנולוגיות
עירוניות, התנהגות
וסביבה, אוניברסיטת
תל אביב



ד"ר איתי בארי
מרצה בכיר במחלקה
למינהל ולמדיניות
ציבורית, בי"ס למדעי
המדינה, אוניברסיטת
חיפה



עו"ד ימימה מזוז
יועמ"ש לאומית
שירותי בריאות
(לשעבר היועמ"ש
למשרד האוצר)



ד"ר טלי-נוי הינדי
מומחית בפיתוח
חברתי-כלכלי של
אזורים,
מנכ"לית מכון ביתא
מחקר



מר איימן סיף
מנהל הרשות לפיתוח
כלכלי במגזרי
המיעוטים, לשעבר

הצוות, שנבחר בקפידה על ידי השותפים, הורכב מ-10 מומחים ומומחיות ממגוון דיסציפלינות וארגונים, בעלי התמחויות מגוונות ומשלימות, מגוון תפיסות עולם בתחומים הכלכליים, החברתיים והסביבתיים; אנשים מרקע ציבורי של משרדים וגופים ממשלתיים, רשויות מקומיות, מגזר שלישי ואקדמיה. לחברי הצוות ידע רב באזוריות וניסיון משמעותי בהובלת רפורמות שלטוניות:

1. מר מרדכי כהן, מנכ"ל משרד הפנים ויו"ר הצוות לקידום אזוריות בישראל. במסגרת תפקידו מקדם מר כהן מיזמים ותהליכים ממשלתיים לצמצום פערים כלכליים וחברתיים בין רשויות מקומיות ופיתוח כלכלי ברשויות בפריפריה, במטרה לספק שירותים טובים לתושבים. בין המהלכים שהוביל ראויים לציון: מיזם לאומי להקמת אשכולות אזוריים, הקמת ועדות גיאוגרפיות לשינוי גבולות, הובלת החלטות ממשלה רבות לקידום מגזר המיעוטים, פיתוח תוכניות הכשרה לצוערים לשלטון המקומי, ועוד. בנוסף לכך, הוא מכהן בשורה של תפקידים ציבוריים בכירים.

ב-2018 נבחר לאחד מאנשי השנה המשפיעים של עיתון גלובס. מר כהן הוביל את הצוות מתוך נקודת מבטו כמנכ"ל משרד הפנים, הבקיא ברזי השלטון המקומי, הפועל לצד מערכת השלטון המרכזי, ותיאר בפני הצוות את הכשלים הקיימים ואת חזונו ליצירת מערכת ציבורית מקצועית, מאוזנת וטובה יותר עבור תושבי ישראל.

2. ד"ר יוסי בכר ז"ל. ד"ר יוסי בכר ז"ל היה מבכירי הכלכלנים בישראל. לשעבר מנכ"ל משרד האוצר, יו"ר בנק דיסקונט ויו"ר מכון אלכא-ג'וינט. במהלך כהונתו במשרד האוצר הוביל את "רפורמת בכר" ליצירת מבנה תחרותי בשוק ההון; שימש בשורה של תפקידים ציבוריים, וב-2007 קיבל את אות "אביר איכות השלטון" על תרומתו לקידום המשק והחברה ושיפור איכות המינהל הציבורי. יוסי האמין באזוריות כאמצעי למתן שירותים ראויים, לפיתוח כלכלי-אזורי ולקידום יוזמות לאומיות משמעותיות. יוסי הביא קול ממלכתי ומעשי לעבודת הצוות לקידום אזוריות, ותרם תרומה משמעותית לעבודה באנושיות יוצאת דופן, חכמה וניסיון.

3. פרופ' אבנר בן זקן, היסטוריון של המדע, מרצה בקריה האקדמית אונו, בבצלאל ובאוניברסיטה העברית. פרופ' בן זקן מתמחה באופנים שבהם רפורמות מבניות מובילות לשינויים פרדיגמטיים. חקר ופרסם מאמרים שונים העוסקים במתח שבין זהות לאומית אוניברסלית לבין זהויות אזוריות אחרות. פועל שנים רבות לקידום התפיסה האזורית בזירה הפוליטית והציבורית. פרופ' בן זקן הוביל את הצוות לאמץ חזון אזוריות, שבכוחו לשמור על חוסנה הלאומי של המדינה, אל מול תהליכים עולמיים המביאים להחלשתה.

4. עו"ד ימימה מזוז, לשעבר היועצת המשפטית של משרד האוצר. כיום מכהנת כיועצת משפטית של קופת החולים "לאומית". עו"ד מזוז כיהנה למעלה מעשור במשרד האוצר, ליוותה חלק ניכר מהשינויים המבניים במשק, בהם מכירת גרעיני השליטה של בנק הפועלים, בנק דיסקונט ובנק לאומי, ועדת בכר לרפורמה בשוק ההון, ועוד. עו"ד מזוז תרמה לצוות מניסיונה המקצועי הרב בקידום רפורמות ממשלתיות, בדגש על הזווית המשפטית.

5. גב' סיגל מורן, מנכ"לית מכון ברנקו וייס, לשעבר ראש המועצה האזורית בני שמעון ויו"ר אשכול רשויות נגב מערבי. לגב' מורן היכרות מעמיקה עם השלטון המקומי וקשריו עם השלטון המרכזי, וכן של התרומה הפוטנציאלית של פעילות אזורית לרווחת התושב. הקימה את היחידה האסטרטגית בבני שמעון והובילה שורת מיזמים לפיתוח כלכלי אזורי. במסגרת כהונתה כראש מועצה הובילה שותפויות ייחודיות בין רשויות מקומיות, בהם הקמת אזורי התעסוקה עידן הנגב וצומת שוקת, שותפות מרכז התעסוקה "מעברים", ועוד. גב' מורן הביאה לשולחן הדיונים את תובנותיה בקידום אזוריות Bottom up, מתוך ניסיונה העשיר בשטח ונתנה דגש רב בחדר לקול ולתפקיד המשמעותי של הרשויות המקומיות.

6. מר איימן סיף, לשעבר מנהל הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד ראש הממשלה ובמשרד לשוויון חברתי. למר סיף היכרות מעמיקה עם עבודת הממשל המרכזי מתוך משרדי רוחב וניסיון בהובלת החלטות ממשלה רחבות היקף לשילוב כלכלי של החברה הערבית. שימש יו"ר ומ"מ בוועדות היגוי של החלטות ממשלה רבות, כיהן כחבר דירקטוריון בגופים ובמוסדות ציבוריים רבים מטעם משרד ראש הממשלה. מר סיף הביא אתו לצוות תפיסת עולם של פיתוח כלכלי באופן השם במרכז אוכלוסיות מוחלשות, עם דגש של העצמה ומינוף יכולות הרשויות המקומיות הערביות, לטובת צמצום פערים ושגשוג כלל החברה.

7. מר אמיר לוי, לשעבר ראש אגף התקציבים במשרד האוצר. כיהן כדירקטור במספר תאגידים ממשלתיים, מרצה באוניברסיטה העברית על מדיניות מאקרו-כלכלית ומשמש כעמית מחקר באוניברסיטת הרווארד. במסגרת תפקידיו במשרד האוצר הוביל מר לוי שינויים מבניים בנושאים שונים, לרבות הגברת התחרות וההתמודדות עם יוקר המחיה, פיתוח תשתיות תחבורה, מים וגז, שילוב אוכלוסיות הערבים והחרדים בכלכלה הלאומית, ועוד. מר לוי סימן עבור הצוות את ערוצי המפתח הממשלתיים לקידום רפורמה משמעותית, וכן את חשיבות המחשת הצורך הכלכלי ביישום הרפורמה.

8. ד"ר איתי בארי, מרצה בכיר במחלקה למינהל ולמדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה. בעבודתו מוביל ד"ר בארי קו מחקרי מכוון מדיניות, השם דגש על דמוקרטיה מקומית, שיתופי פעולה אזוריים, יחסים בין השלטון המקומי והמרכזי. שותף בוועדות היגוי, צוותי פיתוח ושותפויות, שבהן מבקש להשפיע על השלטון המקומי והדמוקרטיה המקומית. ד"ר בארי הביא לצוות ידע רב מתוך ניסיונו המחקרי, סייע לעיצוב הדיונים והחשיבה, והדגיש את חשיבות התנאים המאפשרים יצירת רובד אזורי המעצים את תפקיד השלטון המקומי.

ב. במסגרת הוועידה, הצוות קיים מפגשים פרטניים עם המשלחות הרשמיות של צרפת, הולנד ויוון שלקחו חלק בוועידה ועם בעלי תפקידים מתוך ארגון ה-OECD.

למצגת הרחבה על סיכום השתתפות הצוות בוועידה ועל תובנות חברי הצוות [לחצו כאן](#).

ג. נציגה מטעם הצוות (גב' נועה בהיר-וקס, אלכא) השתתפה בוועידת RDPC (Regional development policy committee) של ה-OECD בפריז (לצד נציגי משרד ראש הממשלה ומינהל התכנון) לשם למידת עולם התוכן מהפרספקטיבה של המדינות המפותחות בעולם, כרקע מקדים לעבודת הצוות.

3. ניסוח המלצות לישראל לקידום אזוריות וביזור

התהליך כלל עבודת תוכן מקצועית וחלוקה לצוותי עבודה ממוקדים סביב שאלת ביזור הסמכויות ואופן הקמת האזורים.

4. גיבוש וכתובת הדוח לקידום ולהטמעת הרפורמה

פירוט הגורמים עמם הצוות נפגש

הצוות לקידום אזוריות בישראל, קיים מספר מפגשי שיתוף והתייעצות עם גורמים ישראלים ובינלאומיים. מפגשים אלה התקיימו בשלבים שונים של העבודה ולעתים באמצעות נציגים מטעם הצוות. פירוט הגורמים עמם נפגש הצוות מובא להלן, יחד עם זאת אין לייחס את הדברים שנכתבו בדוח זה למי מן הגורמים.

גורמים ישראליים

1. הנהלת מרכז השלטון המקומי: עבודת הצוות הוצגה בפני יו"ר מרכז השלטון המקומי חיים ביבס וכ-50 ראשי רשויות מקומיות.

2. ראשי ערי המטרופולין בישראל:

- א. רון חולדאי, ראש עיריית תל-אביב-יפו
- ב. משה לאון, ראש עיריית ירושלים
- ג. ענת קליש-רותם, ראש עיריית חיפה
- ד. רוביק דנילוביץ', ראש עיריית באר-שבע

3. פורום יושבי ראש האשכולות:

- א. אלון דויד, ראש עיריית שדרות ויו"ר אשכול נגב מערבי
- ב. אלי ברדה, ראש עיריית מגדל העמק ויו"ר אשכול הגליל והעמקים
- ג. בני ביטון, ראש עיריית דימונה ויו"ר אשכול נגב מזרחי
- ד. בני בן מובחן, ראש מועצה אזורית מבואות חרמון ויו"ר אשכול גליל מזרחי
- ה. דוד אבן צור, ראש עיריית קריית ים ויו"ר אשכול המפרץ
- ו. יגאל להב, ראש מועצה מקומית קרני שומרון ויו"ר אשכול יהודה ושומרון
- ז. יואל גמליאל, ראש מועצה מקומית גדרה ויו"ר אשכול שורק דרומי
- ח. יורם קרין, ראש מועצה אזורית עמק המעיינות ויו"ר אשכול כנרת-עמקים
- ט. משה קונינסקי, ראש עיריית כרמיאל ויו"ר אשכול בית הכרם
- י. שמעון לנקרי, ראש עיריית עכו ויו"ר אשכול גליל מערבי

*יצוין כי יובל ארד, ראש מועצת כוכב יאיר צור יגאל ויו"ר אשכול השרון לא כיהן עוד כיו"ר האשכול בזמן קיום ההתייעצות שהתקיימה עם מנכ"ל כפר סבא איתי צחר שכיהן אז כיו"ר האשכול.

4. אלי מלכה, לשעבר ראש המועצה האזורית גולן ויו"ר אשכול רשויות גליל מזרחי

5. פורום מנכ"לי האשכולות

6. דוד קנפו, יו"ר התאחדות האדריכלים

9. ד"ר רונית פוריאן, מנהלת "מרכז העיר" לחקר העיר והעירוניות באוניברסיטת תל-אביב. מחקרה של ד"ר פוריאן עוסקים בפתיחות וביאנטגרציה מרחבית וסוציו-אקונומית בתנועה, בתחבורה ובזרימת מידע. במחקרה בדקה אימוץ טכנולוגיה ופרסמה מדד לרשויות המקומיות וכן ליוותה עיבוד נתונים ל"מדד ממשל זמין". הקימה ומובילה צוות בינלאומי לניהול נתונים אורבניים ומערכות מידע. ד"ר פוריאן הציעה לצוות ראיית עומק נוספת של האתגרים אליהם אזוריות יכולה לספק מענה, בדגש על הסתכלות על משאבי הטבע והמורשת הסביבתיים כתורמים ליצירת תודעה ושייכות אזורית.

10. ד"ר טלי-נוי הינדי, בעלים של "ביתא מחקר". ד"ר הינדי היא מומחית בתחום פיתוח כלכלי-חברתי של אזורים (כלכלת המרחב), וחוקרת היבטים של מערכות אזוריות ופיתוח מודלים אזוריים ובתכנון פריסת שירותים במרחב. בעברה ניהלה את הפיתוח וההערכה בקרן רש"י, שימשה כיועצת אקדמית ל"פורום המומחים לאזוריות" של משרד הפנים ומכון אלכא-ג'ינט, וניהלה את תחום המחקר במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. לאורך התוכנית הביאה את ניסיונה המחקרי, סייעה בהמשגה, באיסוף ופיתוח הידע ושימשה ככותבת המרכזית של פרקי הדוח הממשלתי הנוכחי.

צוות מקצועי מלווה

צוות משרד הפנים: ליווי מקצועי וגיבוש הדו"ח

- גב' אדית בר, מנהלת מינהל הפיתוח, משרד הפנים
- גב' מריה ג'ריס, מנהלת אגף פיתוח אזוריות, משרד הפנים

מכון אלכא למנהיגות וממשל-ג'ינט: שותפות בקידום פעילות הצוות

- מר רני דודאי, מנכ"ל מכון אלכא
- גב' נועה בהיר-וקס, מנהלת תוכניות - תחום אזוריות ומיצוי משאבים, מכון אלכא
- גב' רותם אריאב, רכזת תוכניות - תחום אזוריות ומיצוי משאבים, מכון אלכא

חברת אורבניקס בע"מ: סיוע בנייתו כלכלי ובגיבוש חלופות גיאוגרפיות להגדרת האזורים

- גב' איריס אפרת וגב' יפית בר און

חברת עדליא בע"מ: סיוע בסקירות ובמיפויים בינלאומיים

- מר עודד סטקלוב

חברת וקוס: עריכה ועיצוב

- מר חיים מחלוף ומר ארנון שפירא

תהליך העבודה של הצוות

התהליך הורכב מארבעה שלבים מרכזיים:

1. הגדרת הבעיה

אפיון וניתוח הכשלים המבניים בעבודת השלטון המרכזי והמקומי בישראל, תוך למידה מניסיון השטח.

2. למידה מהעולם

השתתפות בכנס של ה-OECD (שנערך באתונה ב-2019) ולמידה על מודלים אזוריים במדינות נבחרות (צרפת, הולנד ויוון).

א. השתתפות הצוות בוועידת RDPC (Regional development policy committee) של ה-OECD שנערכה באתונה במרץ 2019. הוועידה דנה בהשפעות מגמות העל (MEGA TRENDS) על מדיניות אזורית במדינות מפותחות בעולם. השתתפות בכנס אפשרה לצוות להתחבר לשיח העולמי על אודות אזוריות.

• **שגרירות ישראל ביוון:**

- גב' אירית בן אבא, שגרירת ישראל ביוון
- גב' סאוסן חסון, סגנית שגרירת ישראל ביוון

ג. צרפת (נציגי המשרד ללכידות טריטוריאלית):

- 28. Mr. Hugo Bevort, Head of Territorial Strategies, The Ministry of Territorial Cohesion
- 29. Mr. Luc Faraldi, International Relations and Knowledge Development, The Ministry of Territorial Cohesion

ד. הולנד (נציגי משרד הפנים):

- 30. Hris Kuijpers, Director General for Governance, Spatial Planning and Housing Ministry of the Interior and Kingdom Relations
- 31. Miriam Wouters, Senior Policy Advisor at the Ministry of the Interior and Kingdom Relations

7. תמי גבריאלי, יו"ר משותפת של איגוד המתכננים בישראל

8. פרופ' נורית אלפסי, ראש המגמה לתכנון ערים באוניברסיטת בן גוריון בנבגב

9. אבי קמינסקי, יו"ר איגוד מחלקות החינוך ברשויות המקומיות

10. יו"ר הוועדות הגיאוגרפיות

א. עמרם קלעג'י, יו"ר הוועדה הגאוגרפית חיפה (מנכ"ל משרד הפנים לשעבר)

ב. גבריאלי מימון, יו"ר הוועדה הגאוגרפית מרכז (מנכ"ל משרד הפנים והכלכלה לשעבר)

ג. רות יוסף, יו"ר הוועדה הגאוגרפית ירושלים יו"ש ושפלה (ממונת מחוזות במשרד הפנים לשעבר)

ד. יעקב אפרתי, יו"ר הוועדה הגאוגרפית הדרום (מנכ"ל מינהל מקרקעי ישראל לשעבר)

ה. בן-אור פרץ, יו"ר הוועדה הגאוגרפית גליל מערבי והוועדה הגאוגרפית הגליל העליון והעמקים

ו. מנחם ארסלן, יו"ר הוועדה להסדרת גבולות הוועדים המקומיים והשטחים הכלליים

כמו כן, עבודת הצוות הוצגה לשם התייעצות עם גורמים רבים מקרב הדרג המקצועי במשרדי ראש הממשלה, האוצר והפנים.

גורמים בינלאומיים

א. OECD

- 11. Ms. Dorothée Alain-Dupré, Head of Decentralization, Public Investment and Subnational Finance unit
- 12. Mr. Rudiger Ahrend, Head of Economic Analysis, Statistics and Multi-level Governance Section
- 13. Mr. Paolo Veneri, Head of Statistics and Territorial Analysis unit

• **משלחות ה-OECD האמונה על כתיבת הדוח המקרו-כלכלי על ישראל (2019.12)**

14. ד"ר אלבארו פריירה, ראש מחלקת כלכלת המדינות ב-OECD ושר הכלכלה הפורטוגלי לשעבר

15. ד"ר פיטר ג'ארט, ראש מחלקת מחקרי מדינות

16. ד"ר אוליבר רוהן, כלכלן בכיר, ראש דסק מחקר ישראל באגף הכלכלה בארגון

17. גבריאלי מאצ'ליכה, כלכלן בדסק ישראל במחלקת הכלכלה בארגון

18. רן רידניק, ציר כלכלי ישראל ב-OECD

19. מלוות המשלחת ממשרד האוצר: ענת סביצקי ביניהורן והודיה רוזנבאום

ב. יוון

• **בכירי משרד הפנים היווני:**

- 20. Mr. Kostas Poulakis, General Secretary of the Ministry of Interior
- 21. Mr. Ioannis Ragkousis, Former Minister of Interior

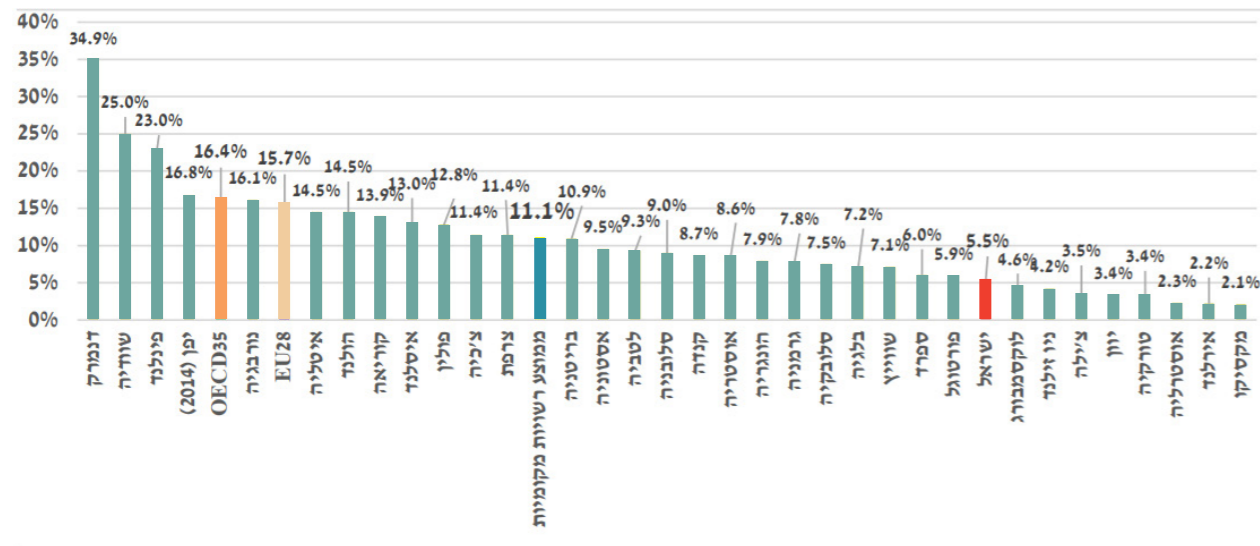
• **בכירי מחוז אתיקה - המחוז הגדול ביותר ביוון:**

- 22. Ms. Rena Douru, Governor of Attica Region
- 23. Dr. Katerina Paliou, Foreign Relations Attica Region
- 24. Ms. Popi Stavropoulo, Regional Council for Development Planning
- 25. Mr. Kosmas Papachrysovergis, Executive Secretary
- 26. Mr. Christos Kapatais, South Attica Governor

• **מומחה עולמי לאזוריות ויועץ לרפורמה ביוון:**

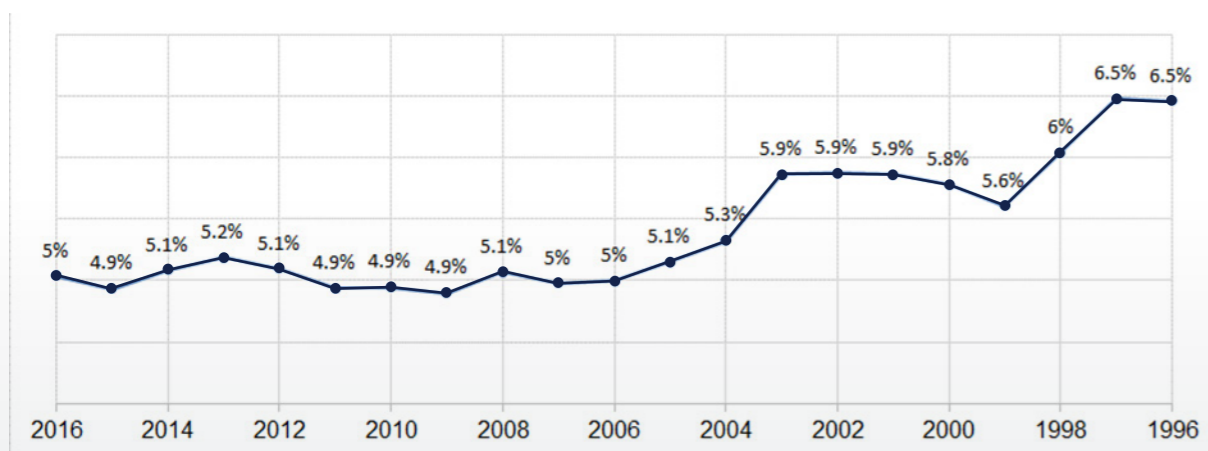
- 27. Prof. Nikolaos-Komninos HLEPAS, Associate Professor, Regional Government and Self Government

איור 1: משקל תקציב השלטון המקומי בתוצר בשנת (2015)²³



יתרה מכך, שיעור התקציב של השלטון המקומי מהתוצר אף הלך ופחת לאורך השנים. מנתונים השוואתיים של ה-OECD עולה, כי חלה ירידה בכ-23% בשיעור הנ"ל בין השנים 1996-2016, כשבעשור האחרון הוא קבוע יחסית (איור 2).

איור 2: משקל ההוצאה של השלטון המקומי מהתוצר (GDP) בישראל בין השנים 1996-2016²⁴



הכשלים במבנה השלטוני בישראל: אתגרים והשלכות

להלן נסקור את המאפיינים השונים לכשלים המבניים שזוהו על ידי הצוות לקידום אזוריות, האתגרים וההשלכות שלהם על תפקוד המערכת השלטונית ועל החברה הישראלית בכלל.

כשל מבני-מינהלי

הכשל המבני-מינהלי מתקיים בשלוש רמות המשפיעות אחת על האחרות:

1. הרמה הממשלתית - ריכוז סמכויות גבוה בידי השלטון המרכזי לעומת השלטון המקומי

המבנה השלטוני בישראל מאופיין בריכוז גבוה של סמכויות בידי השלטון המרכזי. מצב זה מביא לפגיעה בתפקוד המערכת השלטונית בשני היבטים:

1. אי-מיצוי פוטנציאל הצמיחה הכלכלית הטמון בביזור.
2. פגיעה במעמד השלטון המקומי ובדמוקרטיה המקומית וקושי בקידום מדיניות מבוססת מקום.

נסקור עתה את רמת הריכוזיות של השלטון המרכזי ובהמשך נרחיב על השלכות מצב זה על תפקוד המערכת השלטונית.

1.א. רמת הריכוזיות של השלטון המרכזי

ה-OECD הגדיר מדדים מרכזיים לאפיון רמת הריכוזיות-ביזוריות ביחס לשלטון המקומי:²¹

הוצאות: היחס שבין ההוצאה של השלטון המקומי למרכזי

משקלו של תקציב השלטון המקומי בתוצר מהווה סמן לרמת הריכוזיות של השלטון המרכזי: ככל שהמשקל גבוה יותר כך רמת הריכוזיות נמוכה יותר. השוואה זו מלמדת, כי רמת הריכוזיות בישראל גבוהה יחסית.²²

מאיור 1 עולה, כי משקל תקציבי השלטון המקומי בתוצר בשנת 2015 בישראל עמד על 5.5%, במקום ה-26 מתוך 35 מדינות ה-OECD, שהממוצע שלהן עומד על 16.4% (ממוצע 28 מדינות האיחוד האירופי עומד על 15.7%). יצוין כי ממוצעים אלו כוללים גם את דרגי הביניים של המדיניות הפדרליות. כאשר ממוצע דרג הרשויות המקומיות בלבד במדיניות ה-OECD עומד על 11.1% - נתון גבוה פי שתיים מישראל.

OECD. (2014). *Making Decentralisation Work* (p. 62). Working Paper on Fiscal Federalism No. 24. Paris: OECD Publishing.

22. זהו מדד מקובל לבחינת רמת ביזור הסמכויות גם על פי רזין, וברנדר, ע' (2004) ו-אגמון, ת' (2017). תיאור וניתוח תקציבי הרשויות המקומיות, ירושלים: מרכז המחקר והמידע בכנסת, 2017.

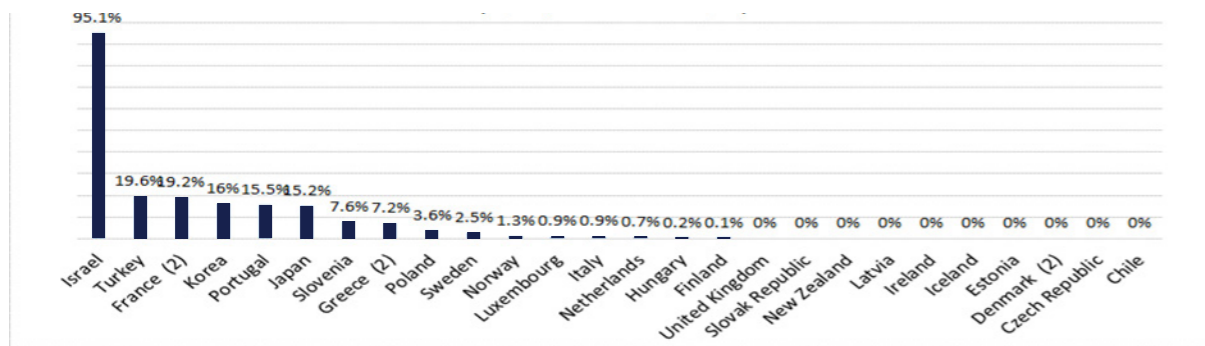
23. OECD. (2017). *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data (p. 7)*. Paris: OECD Publishing.

24. OECD. (2016). *Revenue and Spending Shares of State and Local Government*. Paris: OECD Publishing.

מידת העצמאות בקביעת מיסוי מוניציפלי: היחס בין היקף המס, שבו יש למערכת המס המקומית עצמאות בקביעת שיעור המס, לבין סך הכנסות הממשל המרכזי ממיסים

סמן נוסף לפיו אפשר לבחון את עצמאות השלטון המקומי הוא ביכולתו לנהל מדיניות מס עצמאית, המנותקת מהשלטון המרכזי או לפחות לא נקבעת בלבד על ידו. איור 4 מצייר את תמונת המצב בכל הנוגע לאחוז המיסוי המקומי, הנקבע על ידי השלטון המרכזי בכל מדינה. מהאיור עולה, כי ישראל היא המדינה הריכוזית ביותר ב-OECD, כאשר השלטון המרכזי קובע מעל 95% משיעורי המיסים המוניציפליים.

איור 4: שיעור המיסים הנקבעים על ידי השלטון המרכזי²⁶



למעשה, מקורו של הרוב המוחלט של המיסוי המקומי בישראל הוא בהגדרות ממשלתיות לתעריפים, כאשר בפועל הממשלה מאשרת גם את תעריפי המינימום והמקסימום לכל סיווג ארנונה, גם את שיעור העדכון השנתי במס וגם את בקשות הרשויות לשינויים בתעריפים או בהגדרות המס המקומיות. מצב זה רחוק מאוד מהמקובל בכל מדינות ה-OECD, שבהן יש עצמאות גבוהה יותר לרשויות המקומיות בכל הנוגע למיסוי מקומי.

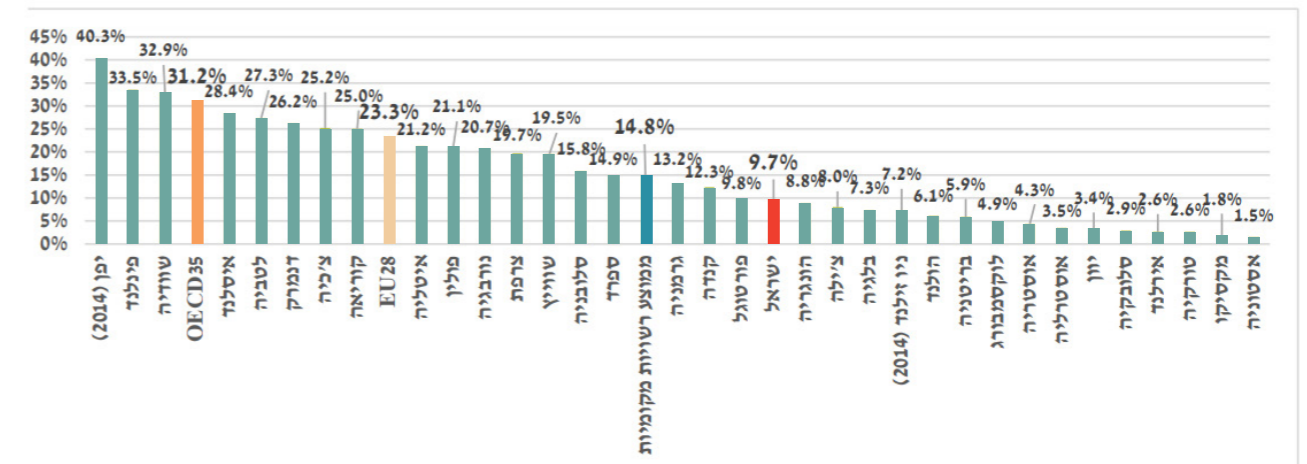
מערכת החינוך: מדד נוסף, שהוגדר על ידי ה-OECD, בוחן באיזה רמה רוב החלטות המדיניות בנוגע למערכת החינוך מתקבלות כסממן לרמת הביזוריות.²⁷ דוח זה לא התעמק במדד זה על אף מאפיינים מובהקים של ריכוזיות גבוהה של מערכת החינוך בישראל, הבאה לידי ביטוי בתלות גדולה של הרשויות המקומיות במשרד החינוך ובמחוזות מטעמו.

מיסוי: היחס בין מיסוי מקומי לסך הכנסות המדינה ממיסים

משקל ההכנסות ממיסים מקומיים של הרשויות המקומיות לכלל הכנסות המדינה ממיסים מהווה סמן נוסף לרמת הריכוזיות של השלטון המרכזי: ככל שהמשקל גבוה יותר כך רמת הריכוזיות נמוכה יותר. גם השוואה זו מלמדת על רמת ריכוזיות גבוהה בישראל.

איור 3 מציג את משקל ההכנסות ממיסים של הרשויות המקומיות מסך הכנסות המדינה ממיסים בשנת 2015. מהנתונים עולה, כי משקל ההכנסות ממיסים של הרשויות המקומיות מסך הכנסות המדינה ממיסים בשנת 2015 עומד על 9.7%. זהו המקום ה-19 מתוך 35 מדינות ה-OECD, נתון נמוך מהמוצע של דרג הרשויות המקומיות שעמד על כ-14.8%. ממוצע 35 מדינות ה-OECD עמד על 31.2% וממוצע 28 מדינות האיחוד האירופי עמד על כ-23.3%.

איור 3: משקל ההכנסות ממיסים של השלטון המקומי מסך הכנסות המדינה ממיסים (2015)²⁵



26. ש.מ. 27. תחשיב מדויק של מדד זה מופיע במסמך של ה-OECD משנת 2018 בשם: Education at a glance.

25. OECD. (2017). Subnational Governments in OECD Countries: Key Data (p. 19). Paris: OECD Publishing.

בשונה מישראל, מאז סוף שנות ה-70 (של המאה הקודמת) מתעצמת והולכת מגמה כלל-עולמית של ביזור לרמות שלטון נמוכות יותר (אזוריות ומקומיות), כפי שהורחב על כך בפרק ג' (מגמות עולמיות בתחום האזוריות והביזור).

1.1. השלכות והשפעות המבנה הריכוזי

הריכוזיות המאפיינת את השלטון המרכזי בישראל, כפי שנסקר עד כה, מביאה לפגיעה בתפקוד המערכת השלטונית בשני היבטים:

1) אי-מיצוי פוטנציאל הצמיחה הכלכלית הטמון בביזור

ממחקר שפרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנת 2017³⁰ עולה, כי קיים מתאם חיובי בין רמת הביזוריות של השלטון המקומי לבין התוצר לנפש. כלומר, רוב המדינות בעלות תוצר לנפש גבוה הן ביזוריות יותר ורוב המדינות בעלות תוצר לנפש נמוך הן ריכוזיות יותר. על פי מחקר זה, ישראל היא מדינה בעלת רמת ריכוזיות גבוהה של השלטון המרכזי ובעלת תוצר לנפש ממוצע, ונמצאת מתחת לקו המגמה. קרי, בהינתן התוצר לנפש הקיים בישראל, משקל הוצאות השלטון המקומי בתוצר אמור להיות גבוה יותר.³¹

קשר חיובי זה בין ביזור לצמיחה כלכלית נתמך גם על ידי ה-OECD:

"...measures such as GDP, public investments made in physical and human capital and education outcomes show a **positive correlation with decentralization**".³²

כמו כן, על פי ה-OECD,³³ רמת הביזוריות של ההכנסות ממיסים תורמת לצמיחה. כך, בטווח הארוך גידול של 10 נקודות האחוז בהכנסות ממיסים של השלטון המקומי גורם לגידול בשיעור של כ-2% בתוצר לנפש. **ביזוריות המס מעודדת את ההתפתחות בכלכלות האזוריות ואת הבסיס הפיסקלי של השלטון המקומי.**³⁴

לסיכום, ביזור סמכויות נראה ככלי יעיל לעידוד הפעילות הכלכלית במדינה. בהיעדר מדיניות לביזור סמכויות שלטון המקומי בישראל נראה כי פוטנציאל הצמיחה הכלכלית אינו מנוצל דיו.

2) פגיעה במעמד השלטון המקומי ובדמוקרטיה המקומית וקושי בקידום מדיניות מבוססת מקום

רמת הריכוזיות הגבוהה מביאה למעשה לפגיעה במעמד השלטון המקומי ולחוסר מתאם בין האופן שבו הוא נתפס בעיני התושבים לבין הגמישות הניהולית והסמכויות שבידיו. החל משנות ה-80 (של המאה הקודמת) חל שינוי תפיסתי ושינוי בפועל במעמדו של השלטון המקומי, שמקורם, בין היתר, בעלייה של גורמי כוח מקומיים, שינוי שיטת הבחירה של ראש הרשות ומעורבות גדלה והולכת של התושבים³⁵. **מעמד זה של השלטון המקומי והציפיות ממנו מצד התושבים אינו עולה בקנה אחד עם הכוח והסמכות שיש בידיו.**

הריכוזיות הגבוהה של השלטון המרכזי בישראל פוגעת אף בדמוקרטיה המקומית וביכולת של נבחר הציבור להוציא לפועל מדיניות מבוססת מקומית. כלומר, מדיניות מותאמת בהתאם לצורכי התושבים שבחרו בהם ולרצונותיהם. השלטון המקומי נתפס בדמוקרטיה המתקדמת כמינהל עצמי, בעל עצמאות רחבה יחסית בתהליכי עיצוב מדיניות מקומית והוצאתה אל הפועל אשר משקפים את רצון התושבים והשחקנים המקומיים.³⁶

מעבר למדדים הנ"ל, מדדים עולמיים נוספים ממחישים את רמת הריכוזיות בישראל. כך למשל, על פי מדד **קרבת השלטון לתושב** (Closeness Government Index), שבו נעשה שימוש על ידי ה-OECD לאפיון רמת הריכוזיות השלטונית במדינה נתונה, ישראל ממוקמת במקום ה-94 מבין 182 המדינות שנמדדו.²⁸

כמו כן, על פי ה-OECD ניתן לסווג מדינות לארבעה סוגים, המעידים על רמת ביזור השלטון, הן לפי היקף הוצאות של ההיררכיות התת-לאומיות (לרבות השלטון המקומי והאזורי) והן לפי מאפייני קביעת בסיסי המס. על פי סיווג זה, ישראל נמצאת בדירוג הנמוך ביותר (סוג 4), המעיד על ריכוזיות גבוהה של השלטון המקומי (איור 5).

איור 5: סוגי מדינות לפי רמת ביזור הנמדדת בהתאם למדדים פיסקליים

מבוצר ביותר (סוג 1) עד ריכוזי ביותר (סוג 4)

סוג 1	סוג 2	סוג 3	סוג 4
רמת ביזור הוצאות והכנסות גבוהה	רמת ביזור הוצאות והכנסות בינונית	רמת ביזור הוצאות והכנסות בינונית	רמת ביזור הוצאות והכנסות נמוכה
Australia	Czech Republic	Austria	Chile
Belgium	France	Estonia	Greece
Canada	Iceland	Mexico	Hungary
Denmark	Italy	Netherlands	Ireland
Finland	Latvia	United Kingdom	Israel
Germany	Norway	Luxembourg	Luxembourg
Japan	Poland	New Zealand	New Zealand
Spain	Slovenia	Portugal	Portugal
Sweden	Korea	Slovak Republic	Slovak Republic
Switzerland		Turkey	Turkey
United States			

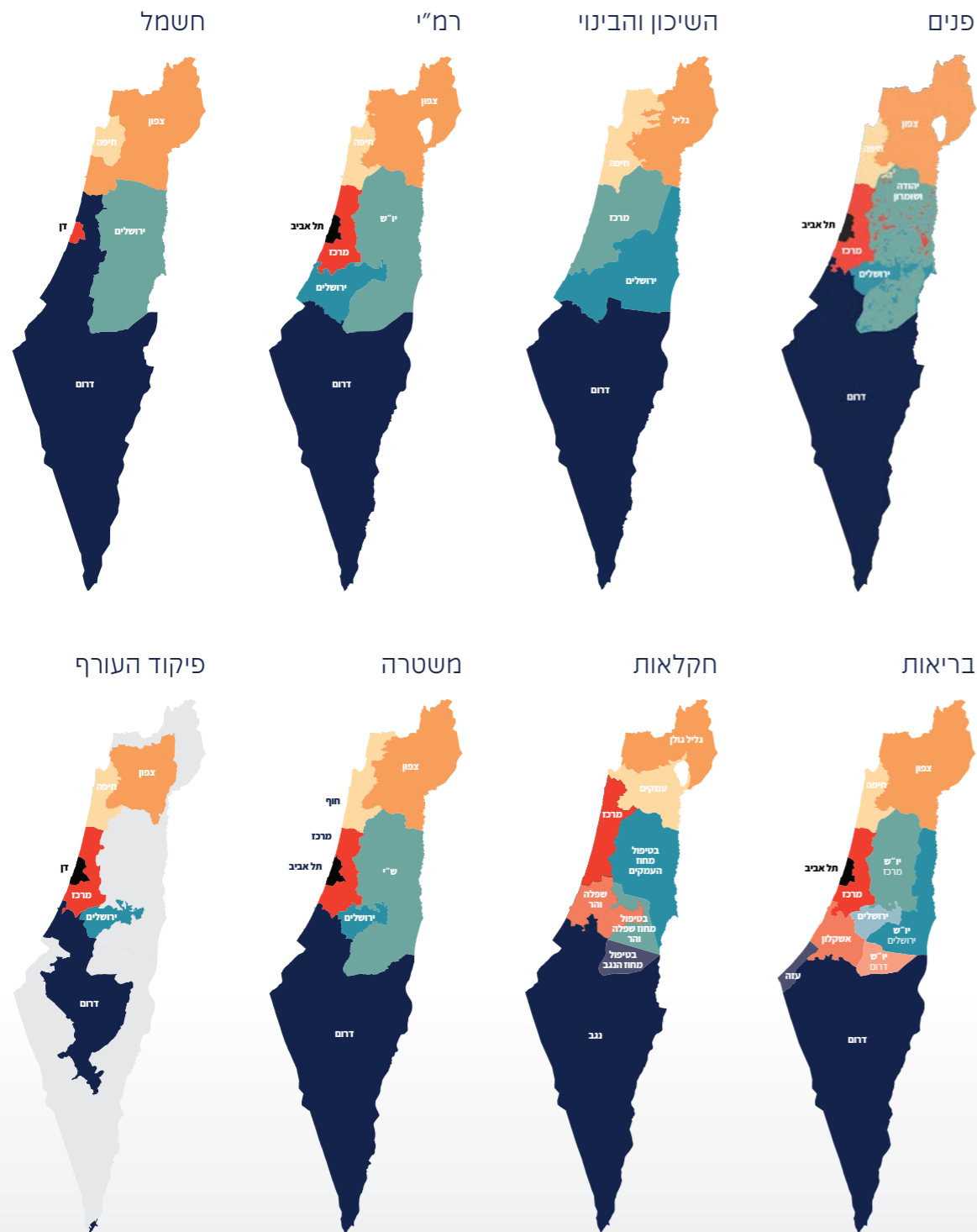
מקור: OECD Working Paper: *Assigning Responsibilities Across Levels of Government*. Allain-Dupré, D. (2018). OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 24. Paris: OECD Publishing²⁹.

לסיכום, על פי כל המדדים שנסקרו עולה, כי השלטון המרכזי בישראל מאופיין בריכוזיות יתר ובתלות גבוהה של השלטון המקומי בשלטון המרכזי.

30. אגמון, ת' (2017). *תיאור וניתוח תקציבי הרשויות המקומיות* (עמ' 5). ירושלים: מרכז המחקר והמידע בכנסת.
 31. יש לציין, כי על פי המחקר יחס הסיבתיים בין רמת הביזוריות לבין התוצר לנפש אינו ברור דיו, בעיקר באיזה כיוון הסיבתיים פועלת (כלומר, מהו המשתנה המסביר ומהו המשתנה המוסבר).
 32. OECD. (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy Makers* (p.19). Paris: OECD Publishing.
 33. OECD. (2017). *Making Decentralization Work in Chile: Towards Stronger Municipalities: Decentralization, Wealth and Growth* (p. 45). Paris: OECD Publishing.
 34. אגמון, ת' (2017). *תיאור וניתוח תקציבי הרשויות המקומיות* (עמ' 5). ירושלים: מרכז המחקר והמידע בכנסת.
 35. לוי, י' (2014). *יחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי: מאפיינים מבניים ופוליטיים*. בתוך: 'לוי וא' שריג: השלטון המקומי - בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק (כרך א'). הוצאת האוניברסיטה הפתוחה; בלנק, י'. (2003). *מקומו של ה'מקומי': משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל*. משפטים ל"ד(2).
 36. לוי, שם.

28. המדד "קרבת השלטון לתושב" ה-CGI (Closeness Government Index) הוא אינדקס-על אשר כולל מספר מדדים משוקללים. כל מדד עוסק בעולם תוכן ייחודי עבורו נבחרו מספר נתונים. לדוגמה: העוצמה הפוליטית היחסית הנתונה בידי השלטון המקומי, רמת המשילות המצויה בידי השלטון המקומי, רמת העצמאות הפיסקלית והמשאבים הנתונים בידי השלטון המקומי, רמת הייצוגיות והדמוקרטיה המקומית ומעמדו המשפטי של השלטון המקומי (Ivanyna & Shah, 2014).
 29. גם בקטגוריה של רמת ביזור הוצאות בנפרד ורמת ביזור הכנסות בנפרד, ישראל נמצאת בקבוצה 4.

איור 6: דוגמאות לחלוקה של מחוזות משרדי הממשלה



מקור: נתוני משרד הפנים, 2020.

העיקרון העומד בבסיס תפיסה זו הוא, שמינהל אוטונומי היא הדרך היעילה ביותר המותאמת לענות על צרכים מקומיים.

על פי דוח מסכם של עבודת הצוות לפיתוח מודל ביזורי משנת 2002, שלטון ריכוזי שאינו מתחלק בעוצמה, במשאבים, בסמכויות ובאחריות עם גופים אחרים, סובל מעומס יתר ואינו יכול להגיב בשל סדר יום צפוף. יוצא אפוא, שלרוב, רק בעיות משמעותיות, הנוגעות למספר גדול של אזרחים, יכולות להגיע לסדר היום של השלטון המרכזי. כתוצאה מכך נפגמת היכולת להתאים מדיניות לצרכים מקומיים.³⁷

לסיכום, על פי סמנים רבים, ישראל מאופיינת במבנה שלטוני ריכוזי ביותר, שבו מרבית הסמכויות נמצאות בידי השלטון המרכזי לעומת השלטון המקומי. מצב זה מביא לאי-מיצוי הפוטנציאל הגלום בתהליכי ביזור ותרומתם לצמיחה ולתוצר לנפש. כמו כן, קיימת תלות גבוהה של השלטון המקומי בשלטון המרכזי, המביאה לפגיעה במעמדו של השלטון המקומי ובדמוקרטיה המקומית ומקשה על קידום מדיניות מבוססת מקום.

2. הרמה האזורית: היעדר סטנדרטיזציה בגופים ובחלוקות האזוריות והיעדר גורם אזורי אחראי ומתאם

ניתוח עבודת השלטון המרכזי והשלטון המקומי, במגוון תחומי העשייה המרחביים, מעלה תמונה עגומה שניתן לפרוט בשני היבטים:

2.א. היעדר סטנדרטיזציה בהגדרה ובאפיון החלוקות האזוריות: מצב זה מתקיים הן ברמת המחוזות הממשלתיים, שגבולותיהם אינם חופפים³⁸, והן ברמה המוניציפלית אזורית, לאור ריבוי גופים אזוריים הפועלים בקרב הרשויות המקומיות ולעיתים ישירות מול התושבים.

2.ב. היעדר גורם אזורי אחראי ומתאם לטיפול בסוגיות אזוריות: הרשויות המקומיות, הגופים והמנגנונים האזוריים הנ"ל, פועלים ללא מנגנון סנכרון אפקטיבי ביניהם או גורם אזורי אחראי ומתאם. כל גוף עוסק בתחום הייחודי שעליו הוא אמון, לרוב ללא ראייה אזורית רב-תחומית הנדרשת לטיפול בסוגיות אזוריות רחביות. מצב זה מקשה על טיפול בסוגיות אזוריות רחביות. כמו כן, התפקוד השוטף של המערכת השלטונית נפגע, וביתר שאת הרשויות המקומיות הניצבות בפני גורמים רבים ולא מתואמים. גם ברמת התושבים נוצרת מורכבות בבואם להתנהל מול מנגנונים בירוקרטיים לא ברורים ולעיתים אף לא מתואמים.

2.א. היעדר סטנדרטיזציה בהגדרה ובאפיון החלוקות האזוריות

חוסר תיאום בעבודת משרדי הממשלה והמחוזות כלפי השלטון המקומי

עבודת הממשלה כלפי השלטון המקומי נעשית על ידי מגוון משרדי ממשלה אשר מתווים מדיניות ויוצרים תוכניות כל אחד בתחומו, לרוב ללא ראייה מתכללת, למעט במקרים ייחודיים, שבהם נקבעות תוכניות ממשלתיות לטיפול בבעיה רחבית, תוך הגדרת גורם ממשלתי מתכלל.³⁸

יתרה מכך, משרדי ממשלה רבים יצרו חלוקה מינהלית למחוזות לצורך קידום חלק מפעילות הממשלה במרחבים מוגדרים. באיור 6 מובאות דוגמאות לחלוקה למחוזות ממשלתיים, שמהן עולה, כי מרבית משרדי הממשלה, הפועלים במסגרת מחוזות, מחזיקים במפת מחוזות שונה עם גבולות שאינם חופפים. כפי שהורחב בפרק ב' ובנספח 3, ניסיונות קודמים לאיחוד מפת המחוזות או למיני גורם מחוזי מתכלל עלו בתוהו.

37. דרי, ד' ואחרים. (2002). *דוח מסכם של עבודת הצוות לפיתוח מודל ביזורי - המועצה הציבורית*.
38. לדוגמה, התוכנית הלאומית לנוער וילידים בסיכון ותוכניות החומש לפיתוח במגזרי המיעוטים המתוכללות על ידי משרדי מטה.

ריבוי גופים אזוריים הפועלים במרחב המוניציפלי ללא סנכרון ומתאם בגבולותיהם

מלבד המחוזות הממשלתיים, בישראל מתקיימת פעילות ממשלתית ומוניציפלית רבה ברמה האזורית, במסגרת גופים אזוריים ייעודיים או תוכניות על-מוניציפליות (ראו דוגמאות באיור 8). גופים אלו הוקמו לרוב לתכליות ייחודיות ולצורך מתן מענה לסוגיות אזוריות מוגדרות, החוצות גבולות מוניציפליים או לצורך איגום משאבים ותקנים.

איור 8: דוגמאות לגופים אזוריים או לתוכניות על-מוניציפליות בישראל

שירותים חברתיים	פיתוח כלכלי	תחבורה	תכנון	שירותים מוניציפאליים	תשתיות
אגדים התכנית הלאומית לילדים ובני נוער בסיכון מתי"אות מרכז תמיכה ישובי / אזורי חינוך מיוחד	מינהלות לאזורי תעשייה עמותות תירות אזוריות סניפי מעוף לעסקים קטנים ובינוניים מרכזי מעברים לתעסוקה	חברות מנהלות בתחום התחבורה ברמה האזורית (כגון נת"ע, נתבי איילון יפה נוף) צוותי תכניות אב לתכנון תחבורה בערי המטרופולין	ועדות תכנון מחוזיות ועדות תכנון מרחביות	איגוד ערים יחידות סביבתיות אזוריות לשכות וטרינריה אזוריות תחנות בדיקה אזוריות (חוק המזון)	תאגידי מים רשויות ניקוז

אשכולות אזוריים - איגוד ערים מיוחד לקידום פיתוח אזורי ושירותים משותפים במודל וולונטרי במגוון תחומים

מקור: נתוני משרד הפנים, 2020.

מלבד חוסר התיאום בין מרבית הגופים (כפי שיורחב בהמשך), הריבוי והשונות של הגופים האזוריים ותוכניות העל-מוניציפליות, הרשויות המקומיות הנדרשות לקחת חלק במגוון מנגנוני ניהול וייצוג, לתאם ולתכלל סוגיות רלוונטיות חוצות גופים, שלרוב אינם מתואמים.

כמו כן, קיימת שונות בכל הקשור למבנה ההיררכי ולכפיפות של אותם גופים אזוריים אשר חלקם מקבלים את סמכויותיהם ישירות מהשלטון המרכזי וזרועותיו (חברות מנהלות בתחום התחבורה) וחלקם מהשלטון המקומי (כגון מינהלות אזורי תעשייה). דבר זה משפיע על ייעודם, אופיים ותפקודם של גופים אלה ומקשה על קידום אינטרסים אזוריים.

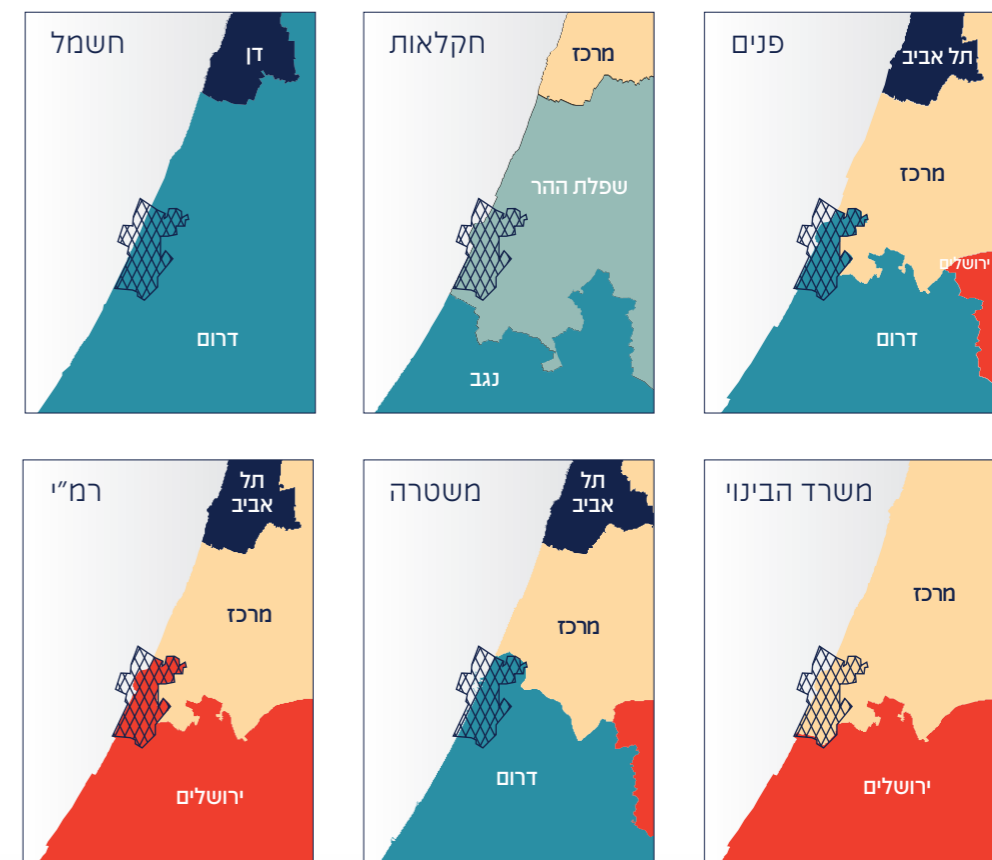
3.2. היעדר גורם אזורי אחראי ומתאם לטיפול בסוגיות אזוריות

מעבר למורכבויות שתוארו לעיל, עקב היעדר סטנדרטיזציה בהגדרה ובאפיון החלוקות האזוריות, הגופים והמנגנונים האזוריים הנ"ל פועלים ללא מנגנון סנכרון אפקטיבי. כל גוף עוסק בתחום הייחודי שעליו הוא אמון, לרוב ללא ראייה אזורית רב-תחומית, הנדרשת לטיפול בסוגיות אזוריות רחביות.

מצב זה מקשה על טיפול בסוגיות אזוריות רחביות, במיוחד לאור חלוקה גיאוגרפית שונה, גבולות אזוריים שאינם חופפים ומנגנוני ניהול שונים. כמו כן, התפקוד השוטף של המערכת השלטונית נפגע, וביתר שאת הרשויות המקומיות הניצבות בפני גורמים רבים ולא מתואמים. גם ברמת התושבים נוצרת מורכבות בבואם להתנהל מול מנגנונים בירוקרטיים לא ברורים ולעיתים אף לא מתואמים.

המחשה לקושי שמפת המחוזות הממשלתיים מייצרת ברמת ההתנהלות השוטפת של הרשויות המקומיות ניתן לראות באיור 7, המדגים את חוסר החפיפה של המחוזות הממשלתיים ביחס לעיריית אשדוד. מאיור זה ניתן לראות כי עיריית אשדוד משויכת למחוז דרום במשרד הפנים, משטרת ישראל וחברת החשמל; למחוז מרכז במשרד הבינוי והשיכון; למחוז ירושלים ברשות מקרקעי ישראל (רמ"י) ולמחוז שפלה והר במשרד החקלאות. המשמעות היא, כי אין גורם ממשלתי מחוזי קבוע, שיש לו את היכולת לקדם ראייה רחבית רב-תחומית. מכאן, שרשויות מקומיות רבות מוצאות עצמן למעשה כגורם שאליו מתנקזים תהליכים ממשלתיים, לעיתים סותרים אחד את האחר, והן נדרשות לתאם ולתכלל ביניהם.

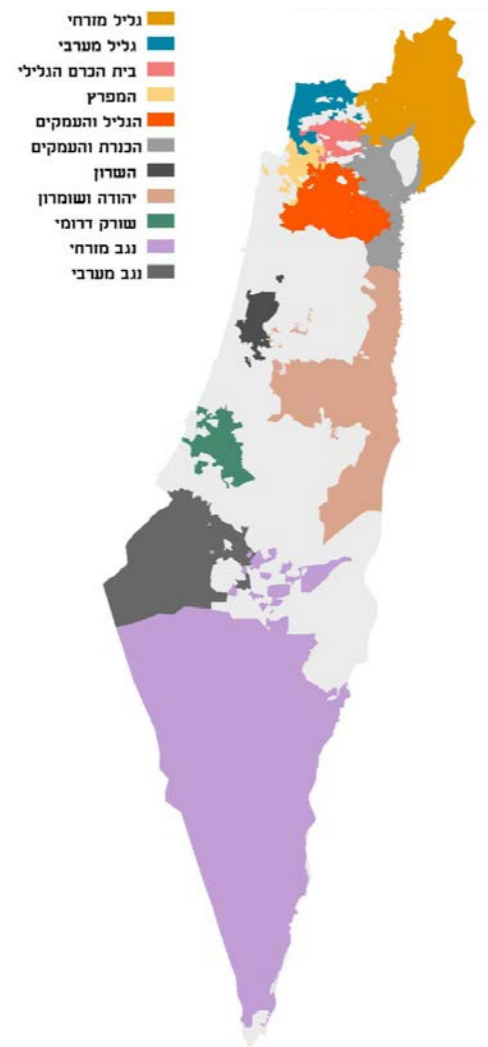
איור 7: אופן שיוך עיריית אשדוד לחלוקה המחוזית של משרדי ממשלה



מקור: נתוני משרד הפנים, 2020 (בתיאום עם עיריית אשדוד).

לסיכום, מצב זה של חוסר תיאום בעבודת משרדי הממשלה והמחוזות מקשה על קידום ראייה ממשלתית מערכתית ופוגע בתפקוד הרשויות המקומיות אשר מוצאות עצמן, לעיתים תכופות, עומדות בפני גורמים ממשלתיים מרובים, לא מתואמים ולעיתים אף מנוגדים.

איור 9: פריסת האשכולות האזוריים



מקור: נתוני משרד הפנים, 2020.

על אף שבשנתיים האחרונות 2018-2020 הורחב מספר אשכולות הרשויות, מחמישה אשכולות ל-11, מבנה זה אינו מייצר עדיין כיסוי מלא של המדינה והרשויות המקומיות. כמו כן, על אף הפוטנציאל הטמון בהם, מתוקף הראייה הרב-תחומית והמערכתית, **לאשכולות הרשויות אין עדיין הסמכה במגוון תחומים או מעמד אחראי ומתאם ברמה האזורית ואל מול הגופים האזוריים האחרים.** האשכולות עוסקים בתחומים שהוגדרו להם על ידי הרשויות המקומיות עצמן בתהליך וולונטרי, בהתאם לחוק, או בתחומים אזוריים אחרים, שמשרדי הממשלה מעודדים (לרבות במסגרת "קולות קוראים" ייעודיים⁴²).

ישראל היא מבין המדינות המעטות ב-OECD שאין בהן תתי-היררכיות לאומיות, פרט לשלטון המקומי. זאת, בשונה ממרבית מדינות ה-OECD, הן הפדרליות והן האוניטריות, שבהן קיימים רובדי שלטון אזוריים במסגרת המערכת השלטונית, כולל מדינות בסדר גודל דומה לישראל (להרחבה ראו פרק ג' ונספח 3).

במקרים אחרים, הרשויות המקומיות מחזיקות בסמכויות מוגבלות בתחומים אזוריים, המשפיעים ומושפעים מרשויות מקומיות אחרות באזור, ללא יכולות או סמכות לנהל את המרחב מעבר לגבולותיהן. מצב זה מקורו בעובדה, כי הגבולות המוניציפליים נוצרו באופן מלאכותי והיסטורי ואינם חופפים את התוואי הטבעי או את האתגרים במרחב. לדוגמה סמכויות בתחום אכיפת הדינים הסביבתיים ניתנות לרשויות המקומיות ומוגבלות לתחום השיפוט של כל רשות ורשות, בעוד שתחום זה נחשב לתחום מרחבי, שבו הרשויות המקומיות משפיעות ומושפעות אחת על האחרת. רשות מקומית הבוחרת לא לאכוף את הדינים הסביבתיים בשטחה עלולה לפגוע למעשה באיכות החיים של תושבי האזור בכלל, מבלי שלרשויות האחרות תהיה יכולת לפעול מעבר לתחומן. מצב זה מתקיים גם בתחומים נוספים, כגון סוגיות הקשורות לקו החוף החולש על רשויות מקומיות שכנות; התמודדות עם מצבי חירום וביטחון וקידום סוגיות בתחום הנחלים ומשאבי טבע, תיירות, פשיעה ותחבורה, החוצים גבולות מוניציפליים.³⁹

לאור ההשפעה ההדדית בין הרשויות בסוגיות הללו, נדרשת הסתכלות אזורית רב-מערכתית ופעולה מתואמת בין רשויות מקומיות, משרדי ממשלה, גופי שלטון נוספים, ובהתאם לעקרונות האזוריות החדשה גם בין גופי החברה האזרחית, המגזר הפרטי והאקדמיה.

בפועל, אין בישראל גוף אזורי, מתאים ומוסמך, לטיפול בסוגיות אזוריות אשר חוצות גבולות מוניציפליים מקומיים והאמון על תיאום בין הגופים האזוריים השונים.

אשכולות אזוריים

בשנים האחרונות הוקמו ביוזמה ובעידוד משרד הפנים אשכולות אזוריים, המהווים מודל אזורי ייחודי הפועל במגוון תחומים. מטרת היוזמה הן: לקדם ראייה אזורית, רוחבית ומערכתית ולעודד שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות במגוון נושאים.⁴⁰ זאת, בשונה מהגופים ומהמנגנונים האזוריים שנסקרו לעיל ואשר הוקמו למתן מענה לסוגיות מוגדרות.

כפי שהורחב בפרק ב' ובנספח 3, קיימים היום 11 אשכולות אזוריים הכוללים כ-50% מהרשויות המקומיות ופועלים במגוון תחומים, כגון: ניהול ופיתוח מערכים אזוריים לטיפול בפסולת; ניהול שירותים וטרינרים אזוריים; ייזום ופרסום מרכזים משותפים; הקמת מרכזים אזוריים לאוכלוסיות עם צרכים מיוחדים; חינוך למציאות וכן קידום תוכניות לפיתוח כלכלי-אזורי.⁴¹

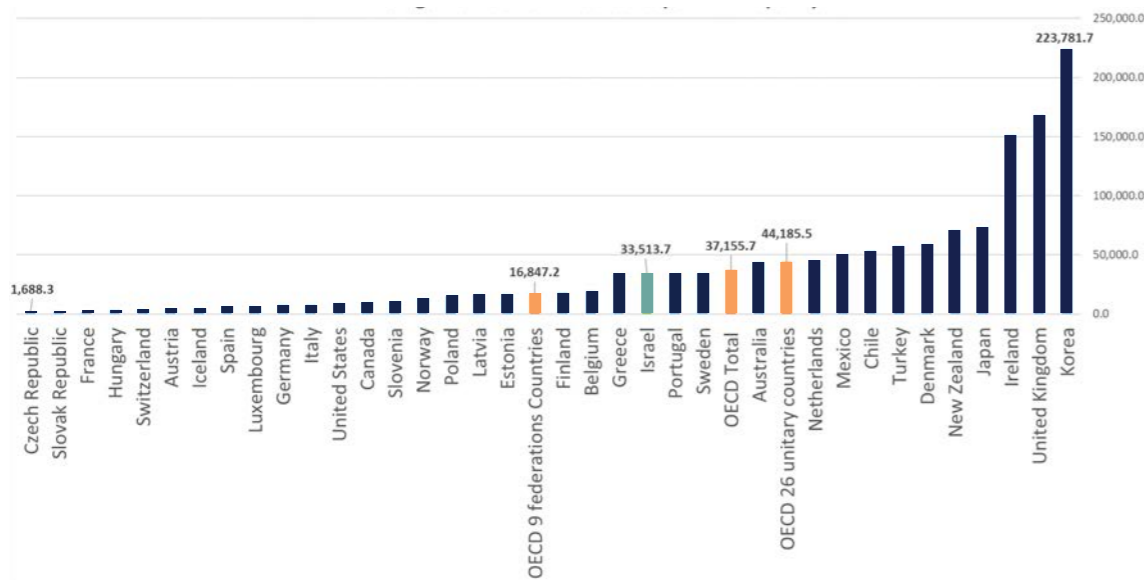
39. פורום המומחים לאזוריות בישראל. (2017-2018). האזוריות החדשה בישראל, סקירה מס' 5 - מסמך מסכם (עמ' 8). משרד הפנים ומכון אלכא-ג'וינט.

40. על פי סעיף 117, חוק איגודי ערים, תשט"ו-1955, אשכול רשויות מוקם במטרה לעודד פיתוח אזורי וקידום שיתופי פעולה בנושאים שונים, בין הרשויות המקומיות החברות בו.

41. להרחבה על פעילות האשכולות ניתן לעיין בסקירת פעילות האשכולות, שפורסמה על ידי משרד הפנים ומפעם מעלה אדומים, אוגוסט 2018.

42. **באתר משרד הפנים לאשכולות** מרכזות דוגמאות של "קולות קוראים" ממשלתיים לעידוד פעילות במסגרת אשכולות הרשויות.

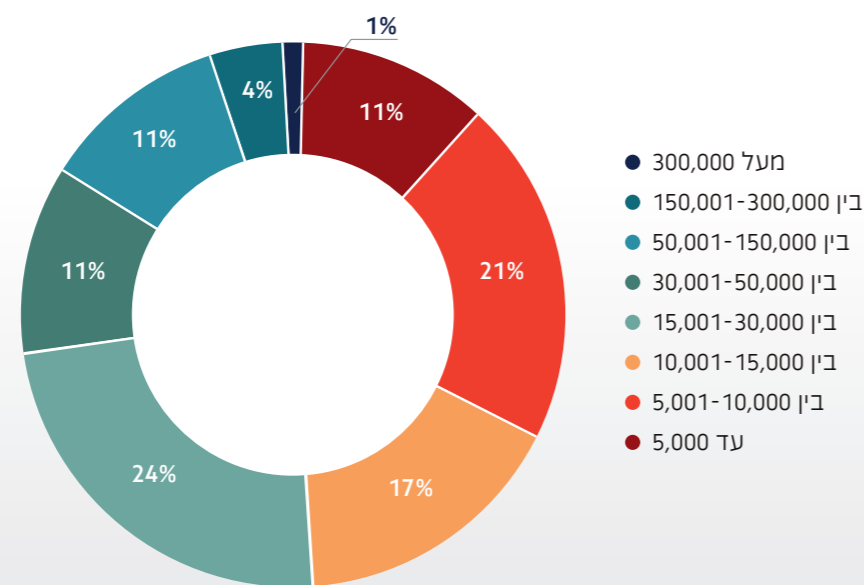
איור 10: ממוצע תושבים לרשות מקומית במדינות ה-OECD



מקור: OECD. (2016). Stat, Subnational Government Structure and Finance: 2. SNG and Municipal Structure. Paris: OECD Publishing.

ניתוח מעמיק של נתוני גודל הרשויות בישראל מעלה תמונה מורכבת יותר. כפי שעולה מאיור 11, כמחצית מהרשויות המקומיות מונות מתחת ל-15,000 תושבים וכשליש מהרשויות מונות מתחת ל-10,000 תושבים. רק 27% מהרשויות מונות מעל 30,000 תושבים.

איור 11: ניתוח גודל הרשויות המקומיות בישראל לפי מספר תושבים בחלוקה לאחוזים



מקור: משרד הפנים, מרשם האוכלוסין, אוקטובר 2018 (ללא מועצות תעשייתיות).

לסיכום, השלטון המרכזי והמקומי עובדים בחוסר תיאום ובמסגרת מבנים מרובים וכפולים, ללא ראייה מערכתית, ללא סטנדרטיזציה בהגדרה ובאפיון החלוקות האזוריות וללא גורם אזורי מתאם ומוסמך לניהול ולתכלול סוגיות אזוריות.

המשך היעדרו של גוף אזורי מוסמך לניהול ולתכלול סוגיות אזוריות ואי-קידום תוכנית ממשלתית לאסדרת החלוקות והגופים האזוריים השונים - יישמו את פיצול האחריות בעניין הטיפול בסוגיות האזוריות, בין השלטון המרכזי, הרשויות המקומיות והגופים האזוריים השונים, שהוקמו לאורך השנים. מצב זה מוביל לטיפול נקודתי ולא מיטבי בסוגיות חשובות ומקשה על קידום ראייה אזורית, מערכתית ורב-תחומית המצריכה שיתוף פעולה הדוק ותיאום בין מספר רב של גופים ותחומים.

כמו כן, במקרים מסוימים, נפגעות איכות וחוקיות השירות לתושבים אשר ניצבים לעיתים מול מנגנונים בירוקרטיים לא ברורים ואף לא מתואמים.

3. הרמה המקומית: מבנה השלטון המקומי מאופיין בריבוי רשויות מקומיות קטנות ולא איתנות

במקביל לכשלים המבניים, שמונו עד כה, ברמות הממשלתית והאזורית, אשר מאפיינים את היחס של השלטון המרכזי כלפי השלטון המקומי והסביבה המוניציפלית המורכבת שבהן פועלות הרשויות המקומיות, השלטון המקומי עצמו סובל מכשלים פנימיים שונים. מקורם של כשלים אלה במבנה הרשויות המקומיות, המאופיין בריבוי רשויות קטנות ולא איתנות, אשר כתוצאה מכך, נגרמת פגיעה באיכות השירות לתושב וביעילות המערכת הציבורית.

נסקור תחילה את מבנה השלטון המקומי בשני היבטים:

א. ניתוח גודל הרשויות המקומיות.

ב. ניתוח המעמד הכלכלי-חברתי של הרשויות המקומיות.

בהמשך נפרט על השלכות המבנה הנ"ל על תפקוד השלטון המקומי והשלטון המרכזי בשני היבטים:

ג. השלכות מבנה השלטון המקומי על איתנות הרשויות המקומיות: לרוב, יש קשר ישיר בין גודל הרשויות המקומיות ומעמדן החברתי-כלכלי לבין האיתנות הכלכלית שלהן.

ד. השלכות מבנה השלטון המקומי על יעילות המערכת הציבורית: מבנה השלטון המקומי מביא לחוסר יעילות הן ברמה המוניציפלית (אספקת שירותים לא יעילה ומנגנוני ניהול כפולים) והן ברמה הממשלתית (ניהול ופיקוח לא יעילים, ללא הבחנה ברורה בין סוגי הרשויות המקומיות, תלות מתמשכת בתקצוב ממשלתי וניצול לא מיטבי של משאבים ציבוריים להבטחת שרידות רשויות רבות ותפקודן).

ה. השלכות מבנה השלטון המקומי על איכות השירות לתושב: מבנה השלטון המקומי פוגע ביכולותיהן של רשויות מקומיות רבות, במיוחד רשויות קטנות, פריפריאליות ולא איתנות, לספק שירותים מיטביים לתושב. זאת, לאור מגבלות גודל, קשיי נגישות ופערים ביכולות והאיתנות הכלכלית.

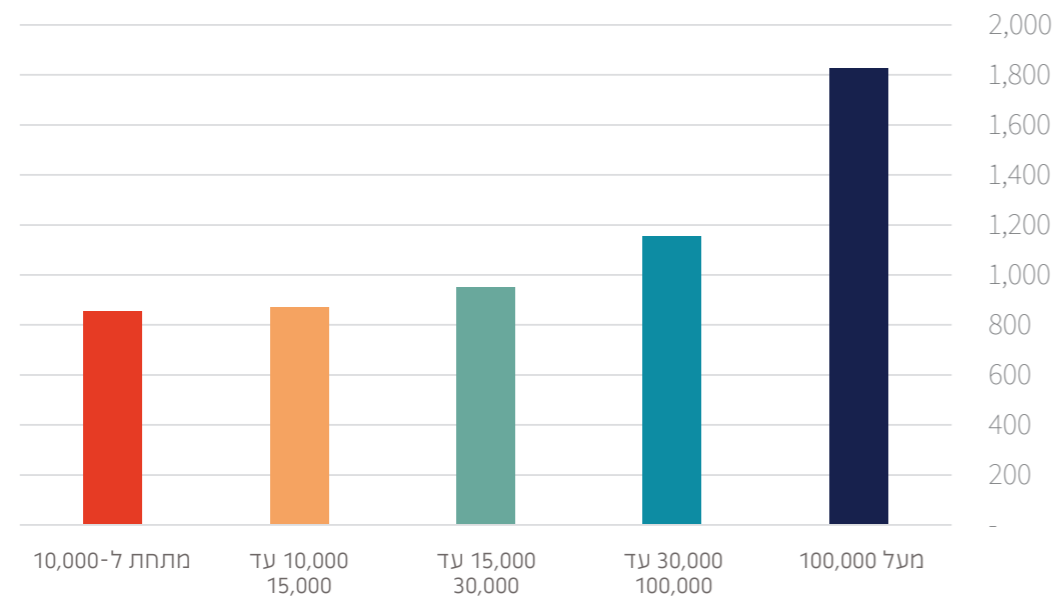
א. מבנה השלטון המקומי: ניתוח גודל הרשויות המקומיות

בישראל קיימות 257 רשויות מקומיות ממגוון סוגים: עיריות, מועצות מקומיות, מועצות אזוריות ומועצות תעשייתיות. מניתוח ממוצע התושבים לרשות נראה, כי ישראל נמצאת במקום טוב יחסית למדינות ה-OECD. כפי שעולה מאיור 10, ישראל מדורגת במקום ה-14 מבין 35 מדינות ה-OECD כאשר ממוצע התושבים לרשות בישראל עומד על 33.5 אלף תושבים, קרוב לממוצע ב-OECD העומד על 37.1 אלף תושבים לרשות. עם זאת, ניתוח מעמיק של נתון זה והיעדר מידע השוואתי על הסמכויות של השלטון המקומי אל מול השלטון האזורי והמרכזי, הנהוג במרבית מדינות ה-OECD כפי שהובא מקודם, מעלה כי ההשוואה של ממוצע תושבים לרשות חסרה ואינה יכולה לשקף את מצב הדברים.

3.1.3 מבנה השלטון המקומי: המעמד הכלכלי-חברתי של הרשויות המקומיות

קיים קשר ישיר בין גודל הרשויות המקומיות לבין מצבן הכלכלי. מאיור 13 ניתן לראות, שככל שהרשות גדולה יותר, כך יכולותיה לייצר הכנסות מארנונה שלא למגורים, גדולות יותר.

איור 13: גביית ארנונה לא למגורים לפי גודל רשות (ש' לנפש)



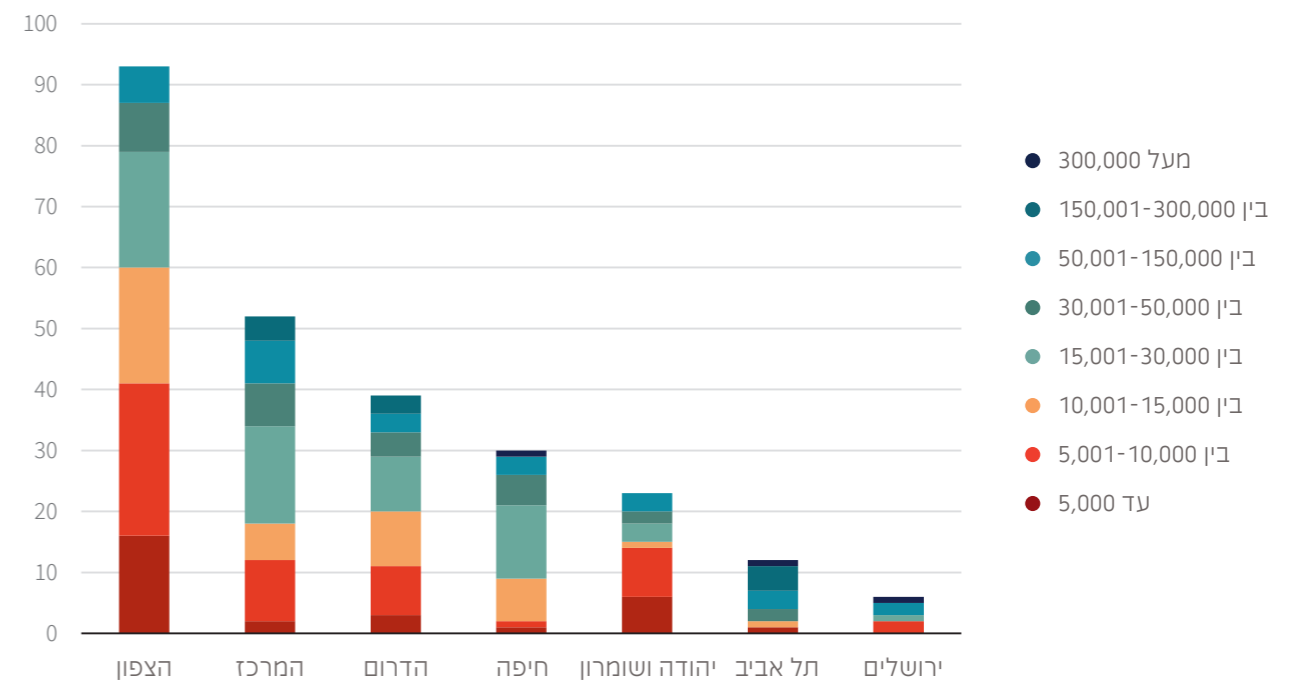
מקור: דוחות כספיים לשנת 2017 (בנטרול נתוני מועצה אזורית תמר).

מלבד השלכות הגודל על מצבן הכלכלי של הרשויות, קיימים הבדלים מובהקים במצבן החברתי והכלכלי של הרשויות המקומיות, בהתאם לאוכלוסייה המתגוררת בהן.

כפי שעולה מאיור 14, 42.4% מהרשויות המקומיות (הכוללות 35.5% מהאוכלוסייה) משתייכות למעמד החברתי-כלכלי הנמוך ביותר (1-4). כרבע מהרשויות והאוכלוסייה נמצאות במעמד החברתי-כלכלי 5-6. יתר הרשויות (30%), שבהן מתגוררות כ-40% מהאוכלוסייה, נמצאות במעמד החברתי הגבוה 7-8 ומעט רשויות, כ-4% בלבד, נמצאות במעמד החברתי הגבוה ביותר 9-10, עם 1.3% מהאוכלוסייה.

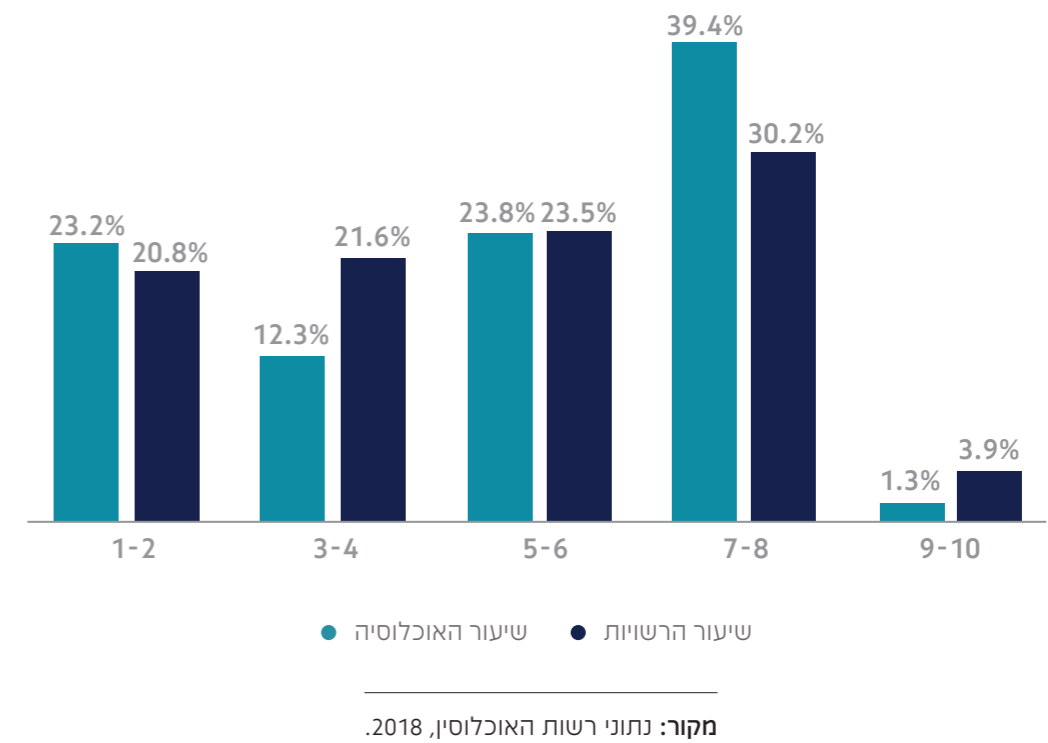
כמו כן, קיימת מגבלת נגישות שממנה סובלות מרבית הרשויות הקטנות והפריפריאליות. כפי שעולה מאיור 12, ריבוי הרשויות המקומיות הקטנות אינו מתפרס באופן שווה במרחב ובין המחוזות. מספר הרשויות המקומיות הכולל גבוה במיוחד במחוז הצפון, המונה 93 רשויות מקומיות, רובן המוחלט (כ-85%) מונות מתחת ל-30 אלף תושבים וכשני שלישי מהן מונות מתחת ל-15 אלף תושבים. גם מחוז יהודה ושומרון ומחוז דרום מתאפיינים בריבוי רשויות קטנות (65% ו-51% מהרשויות המקומיות, במחוזות אלה, בהתאמה, מונות מתחת ל-15 אלף תושבים). יוצא אפוא, כי הרשויות הקטנות ממוקמות באזורים הפריפריאליים, עובדה המוסיפה מורכבות על המורכבות שכבר קיימת בשל גודלן, כפי שיורחב בהמשך.

איור 12: ניתוח גודל הרשויות המקומיות בישראל (מספר תושבים) לפי חלוקה למחוזות משרד הפנים



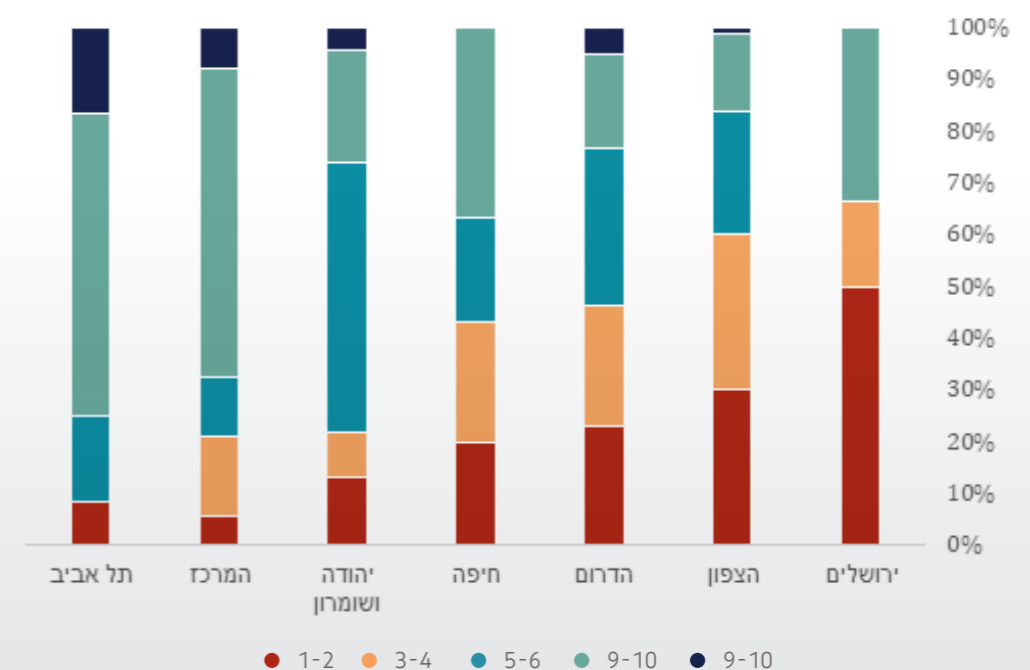
מקור: מרשם האוכלוסין, אוקטובר 2018 (ללא מועצות תעשייתיות).

איור 14: שיעור הרשויות המקומיות והאוכלוסייה לפי מעמד חברתי-כלכלי, 2018



ניתוח התפלגות הרשויות המקומיות לפי מעמד חברתי-כלכלי ומחוזות (איור 15) מעלה, כי מרבית הרשויות הנמצאות בדירוג הנמוך נמצאות במחוזות ירושלים, הצפון והדרום (67% מהרשויות במחוז ירושלים הן במעמד החברתי-כלכלי 1-4, שיעור זה עומד על 60% במחוז הצפון ועל 46% במחוז הדרום).

איור 15: הרשויות המקומיות לפי מעמד חברתי-כלכלי ומחוזות, 2018

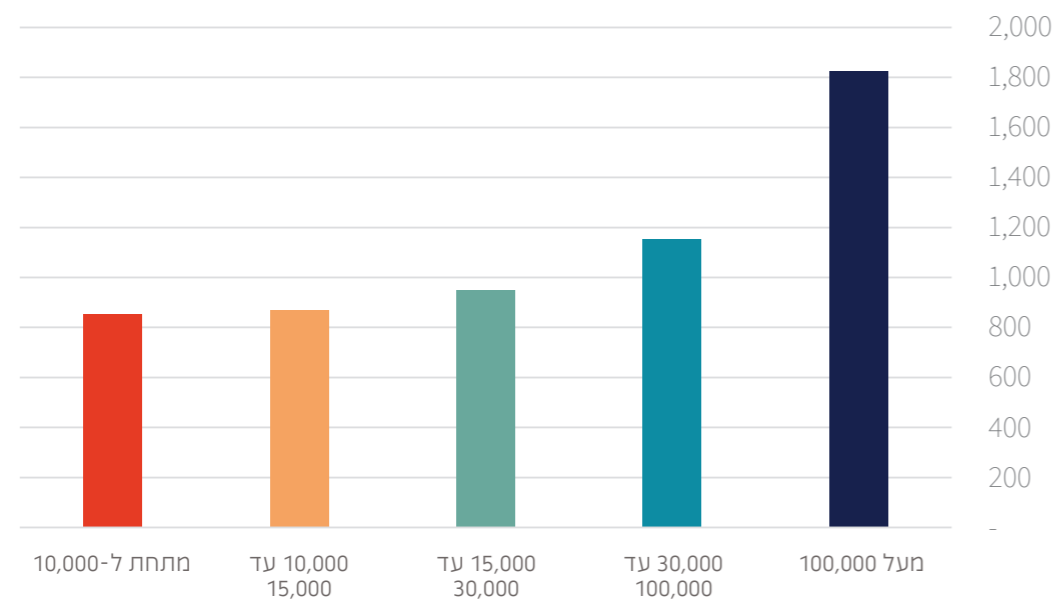


לסיכום, ניתוח מבנה השלטון המקומי מעלה, כי בישראל יש ריבוי רשויות מקומיות קטנות, הממוקמות בעיקר באזורים הפריפריאליים. כמו כן, ישנם פערים כלכליים מובהקים בין הרשויות המקומיות על רקע שונות בגודל ובמעמד החברתי-כלכלי של תושביהן. פערים אלה הם בעלי אופי גיאוגרפי, המשליך על איכות החיים ורמת השירותים בין אזורי הפריפריה למרכז, כפי שייסקר להלן.

ג.3. השלכות מבנה השלטון המקומי על איתנות הרשויות המקומיות

לרוב, קיים קשר ישיר בין גודל הרשויות המקומיות ומעמדן החברתי-כלכלי לבין האיתנות הכלכלית שלהן. מאיור 16 עולה, שככל שהרשות המקומית גדולה יותר, כך יכולתיה לייצר הכנסות מארנונה שלא למגורים, גדולות יותר.

איור 16: שיעור ההכנסות העצמיות מסך הכנסות הרשויות לפי קטיגוריות רגולציה דיפרנציאלית של משרד הפנים

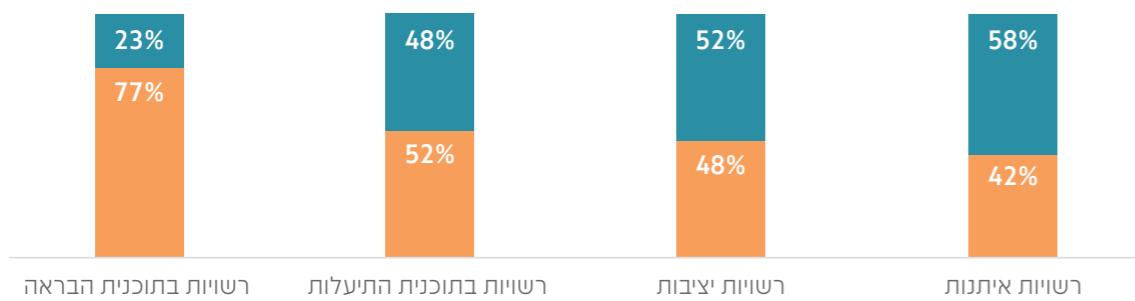


ביטוי נוסף להשלכות גודל הרשויות על איתנותן הכלכלית ניתן למצוא מניתוח סיווג הרשויות על פי קטיגוריות, שנוצרו על ידי משרד הפנים בשנת 2015, במסגרת קידום תוכנית לרגולציה דיפרנציאלית, כפי שמובא באיור 16. לפי איור זה, כ-60% מהרשויות המקומיות, המוגדרות כרשויות בהבראה⁴³ התייעלות, הן רשויות קטנות מתחת ל-15 אלף תושבים. לעומת זאת, כ-75% הרשויות המקומיות האיתנות הן רשויות המונות מעל 15 אלף תושבים, כאשר מרבית הרשויות המונות מעל 100 אלף תושבים (11 מתוך 18) מוגדרות גם הן כאיתנות. לעומת זאת, רק 7 מתוך 127 הרשויות המונות מעל 15 אלף תושבים מוגדרות כאיתנות.

43. רשויות בתוכנית הבראה הן רשויות במעמד חברתי-כלכלי נמוך מ-7, עם גירעון מצטבר גבוה מ-17.5% וסך החוב שלהן גדול מ-50% מהכנסות הרשות. ברשויות אלה ממונה חשב מלווה מטעם משרד הפנים לפיקוח על התנהלותן הפיננסית. רשויות בתוכנית התייעלות הן רשויות שלא עומדות בתנאים של תוכנית הבראה, אך פועלות במסגרת תוכנית התייעלות, הכוללת בעיקר הלוואת לכיסוי גירעון, ללא מענקים וללא מינוי חשב מלווה. מקור: להבי, ס' ורומנו, ג'. (2016). כלכלת השלטון המקומי בישראל, ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל. משרד הפנים.

מקורו של שיעור גבוה זה של הכנסות עצמיות ברשויות האיתנות הוא בשיעורים גבוהים של ארנונה שאינה למגורים הקיימים ברשויות אלו. איור 18 מראה, כי ככל שקבוצת הרשויות חזקה יותר, בהתאם למסגרת הרגולציה הדיפרנציאלית של משרד הפנים, כך החלק היחסי של ארנונה שאינה ממגורים גדול יותר.

איור 18: שיעור הארנונה לפי קטיגוריות של רגולציה דיפרנציאלית של משרד הפנים



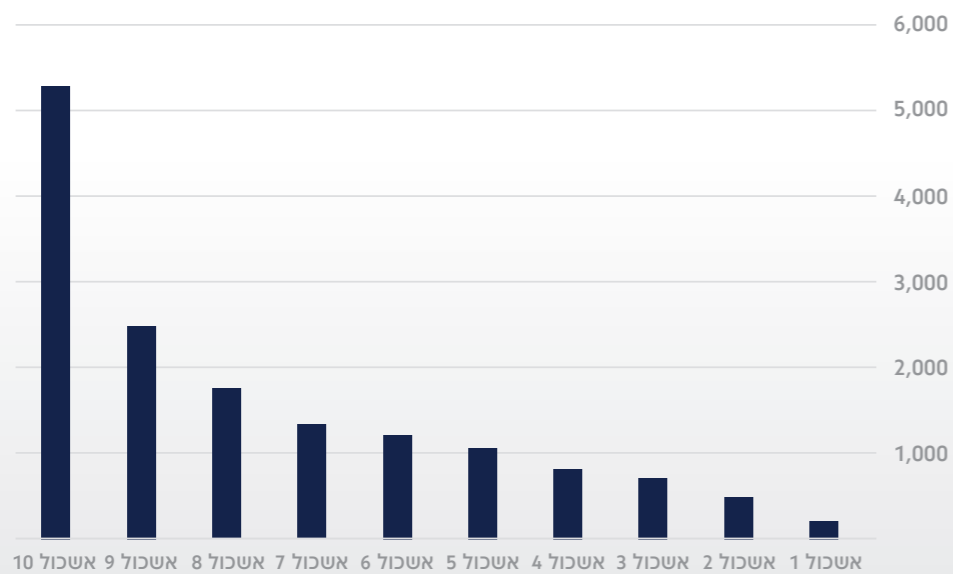
● שיעור הארנונה ממגורים מכלל הארנונה לתושב ● שיעור הארנונה מלא-מגורים מכלל הארנונה לתושב

מקור: להבי, ס' ורומנו, ג'. (2016). כלכלת השלטון המקומי בישראל, ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל. משרד הפנים.

*באזורים 16-18 לא הוכנסו נתוני רשויות במצב ביניים, שכן מצבן טרם הוגדר.

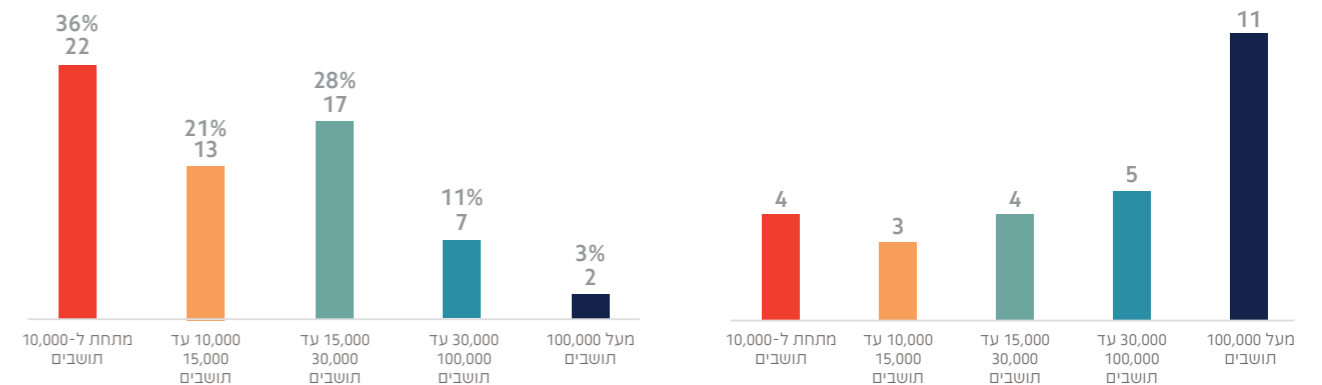
בדומה לגודל הרשויות, גם למעמד הכלכלי-חברתי של אוכלוסיית הרשויות ישנה השפעה על איתנות הרשויות. כפי שעולה מאיור 19, ככל שהרשות המקומית מדורגת נמוך יותר בדירוג החברתי-כלכלי, כך הכנסותיה מארנונה למגורים, בממוצע לנפש, נמוכות יותר.

איור 19: גביית ארנונה למגורים לפי מעמד חברתי-כלכלי של הרשויות (ש לנפש)



מקור: דוחות כספיים לשנת 2017.

איור 16: סיווג הרשויות לפי קטיגוריות משרד הפנים לעניין תוכנית רגולציה דיפרנציאלית (מימין רשויות איתנות ומשמאל רשויות בהבראה/התיעלות)

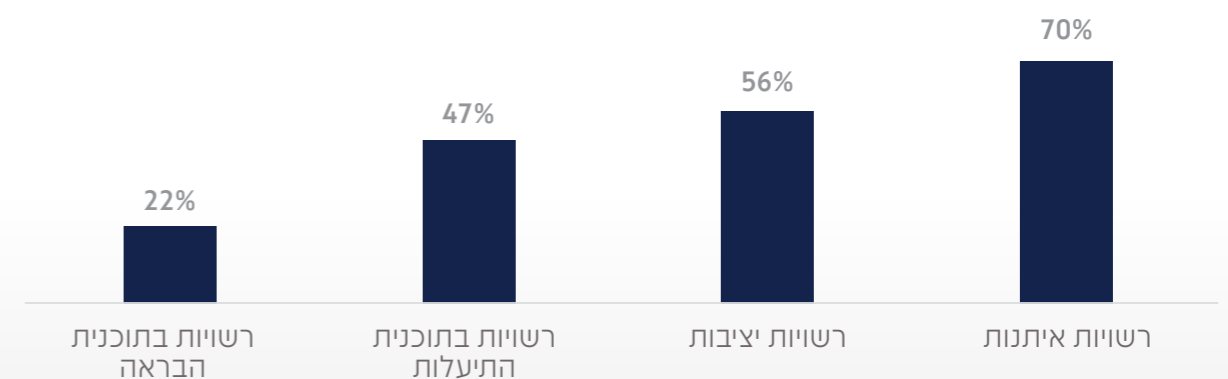


מקור: נתוני משרד הפנים, 2020.

מקור: נתוני משרד הפנים, 2020.

כמו כן, קיים קשר מובהק בין הסיווג הרגולטורי של הרשויות המקומיות לבין מידת עצמאותן הכלכלית, הבאה לידי ביטוי בשיעור ההכנסות העצמיות. מאיור 17 עולה, כי שיעור ההכנסות העצמיות ברשויות איתנות עומד על 70% לעומת 22% ברשויות בהבראה. מצב זה מעיד על תלות תקציבית של רשויות אלה בהעברות הממשלתיות.

איור 17: שיעור ההכנסות העצמיות מסך הכנסות הרשויות לפי קטיגוריות רגולציה דיפרנציאלית של משרד הפנים



מקור: להבי, ס' ורומנו, ג'. (2016). כלכלת השלטון המקומי בישראל, ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל. משרד הפנים.

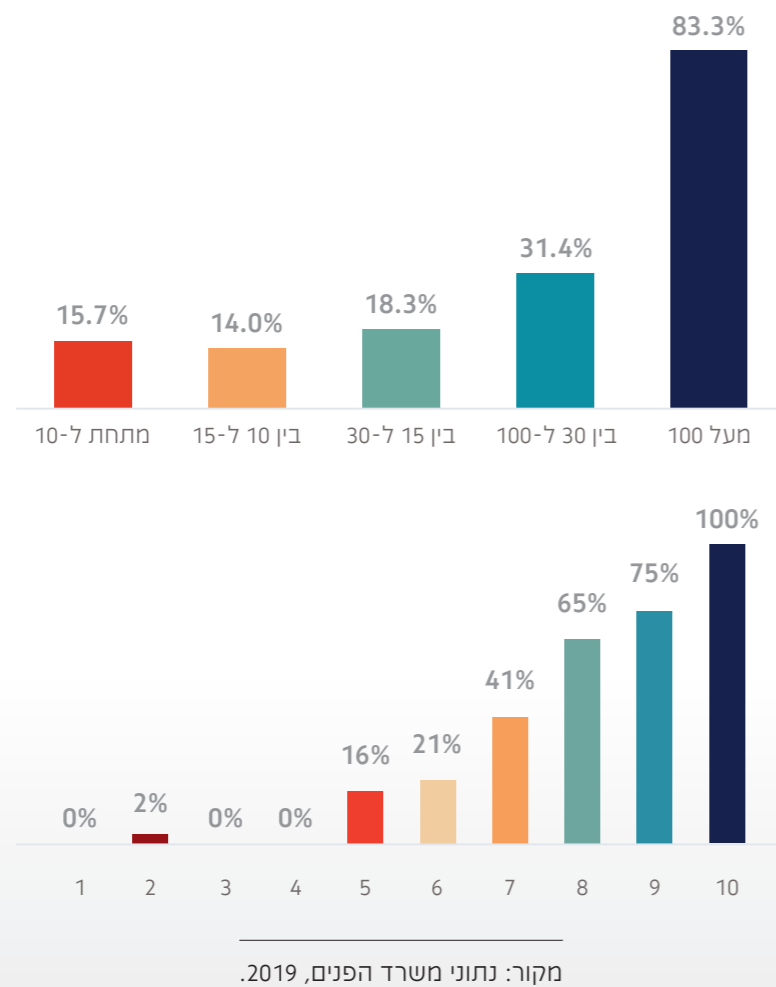
2.ד.3. חוסר יעילות ברמה הממשלתית כתוצאה ממבנה השלטון המקומי

מעבר לחוסר היעילות המוניציפלית, הנגרמת כתוצאה ממבנה השלטון המקומי, אנו עדים לתלות מתמשכת של רשויות רבות בתקצוב ממשלתי ולניצול לא מיטבי של משאבים ציבוריים, המיועדים לייצוב רשויות מקומיות קטנות ולא איתנות, שלמרביתן אין יכולת שרידות ארוכת-טווח.

מצב זה בא לידי ביטוי בשיעור מענקי האיזון המועבר לרשויות המקומיות להשלמת פערים בין ההכנסות של הרשויות המקומיות לבין הוצאותיהן⁴⁴. על פי נתוני הקצאת המענק לשנת 2019, קיימות 61 רשויות מקומיות שהן נטולות מענק איזון, לאור האיתנות הכלכלית שלהן (כ-24% מהרשויות). לעומת זאת, 194 רשויות מקומיות (כ-76% מהרשויות) **תלויות במשרד הפנים לצורך יצירת איזון בין רמת ההכנסה הנורמטיבית שלהן לבין ההוצאה הנורמטיבית לתושב**.⁴⁵

ניתוח הרשויות המקומיות נטולות מענק האיזון מעלה, כי קיים קשר ישיר בין אי-זכאות רשויות אלה למענק איזון לבין גודלן ומעמדן החברתי-כלכלי (איור 21).

איור 21: רשויות מקומיות נטולות מענק איזון לפי גודלן (למעלה) ולפי מעמד חברתי-כלכלי (למטה), 2019



2.ד.3. השלכות מבנה השלטון המקומי על יעילות המערכת הציבורית

מעבר להשלכות מבנה השלטון המקומי על איתנות הרשויות המקומיות, במקרים רבים ריבוי הרשויות המקומיות, במיוחד הקטנות והלא איתנות, גורם לחוסר יעילות בשתי רמות:

1.ד.3.1. חוסר יעילות ברמה המוניציפלית: אספקת שירותים לא יעילה ומנגנוני ניהול כפולים.

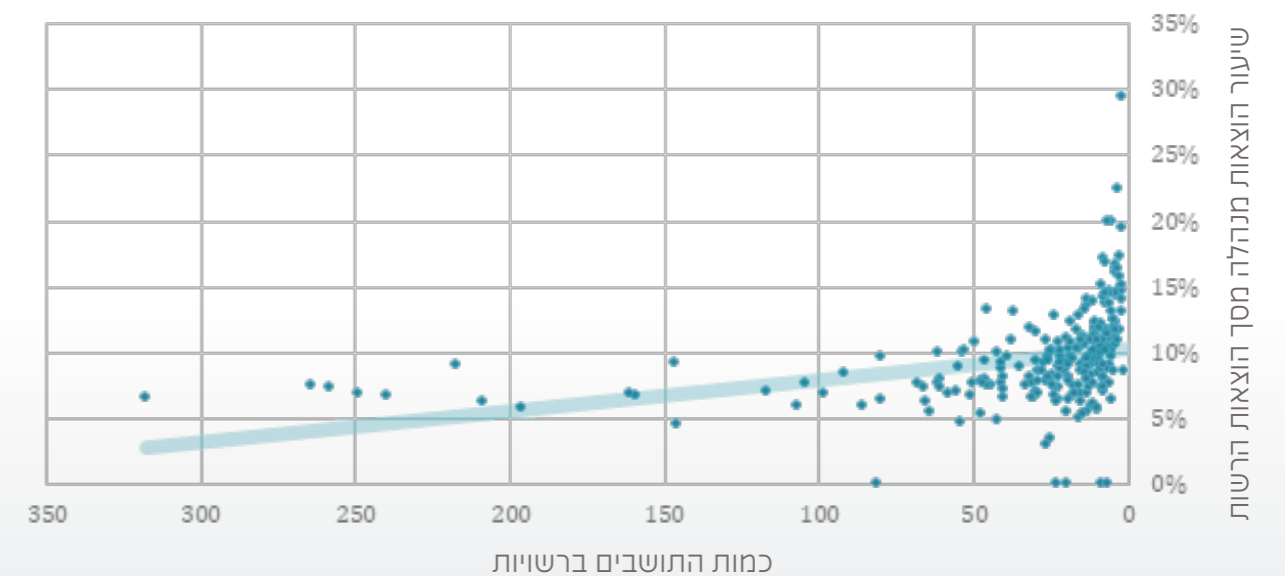
2.ד.3.2. חוסר יעילות ברמה הממשלתית: תלות מתמשכת של רשויות מקומיות רבות בתקצוב ממשלתי וניצול לא מיטבי של משאבים ציבוריים לייצוב רשויות מקומיות קטנות ולא איתנות, שלמרביתן אין יכולת שרידות ארוכת-טווח. בנוסף לכך, קיים חוסר יעילות בניהול ובפיקוח של משרדי הממשלה על הרשויות המקומיות, ללא הבחנה ברורה בין סוגי הרשויות המקומיות.

1.ד.3.1. חוסר יעילות ברמה המוניציפלית כתוצאה ממבנה השלטון המקומי

לאור ריבוי הרשויות המקומיות הקטנות, נוצר חוסר יעילות מינהלית, הבא לידי ביטוי במערכי שירותי ליבה מרובים ב-257 הרשויות המקומיות, במיוחד לאור היעדר הבחנה סטטוטורית בין התפקידים והחובות הנדרשים מהרשויות המקומיות על פי גודלן. לכאורה, במרבית התחומים, רשות מקומית גדולה ורשות מקומית קטנה מחויבות באותם תפקידים סטטוטוריים הנדרשים על פי חוק, למעט במקרים מסוימים ומעטים, שבהם נקבעו בחוק הסדרים דיפרנציאליים לפי סוג הרשות או גודלה.

חוסר היעילות המינהלית בא לידי ביטוי גם בשיעור גבוה של הוצאות מינהל כללי וכספי מסך כלל ההוצאות ברשויות המקומיות. מאיור 20 עולה, כי ככל שהרשות גדולה יותר היא מוציאה פחות על מינהלה (מעל 25 אלף תושבים מתייצבת ההתייעלות המינהלית באותה רמה בערך).

איור 20: שיעור הוצאות מינהל כללי וכספי כאחוז מסך ההוצאות ברשויות המקומיות, 2016



מקור: דוחות כספיים 2017 (ללא תל-אביב וירושלים לצורך פישוט האיור).

44. מענק האיזון נקבע על פי מודל. החל משנת 2004 נוסחת המודל מתבצעת בהתאם להמלצות ועדת גדיש, שאומצו על ידי הממשלה. על פי מודל זה נקבעת ההוצאה הנורמטיבית של הרשות בהתאם למאפייניה השונים, במקביל מחושבת ההכנסה בפועל של הרשות בהתאם לנתוני הייחודיים (או הכנסה מינימלית נדרשת). הפער שבין ההוצאה הנורמטיבית להכנסה בפועל מהווה את מענק האיזון הראשוני לנפש. (אתר משרד הפנים-דף הסבר מענקי איזון).
 45. טבלת הקצאת מענק האיזון 2019, שם.

3.ה. השלכות מבנה השלטון המקומי על איכות השירות לתושב

השלכות גודל הרשויות

המצב שתואר לעיל של ריבוי רשויות מקומיות קטנות ולא איתנות, מביא לרוב גם לפגיעה ביכולת הרשויות המקומיות לספק שירותים לתושב. כך למשל, שירותים רבים מחייבים מספר משתתפים מינימלי כתנאי סף לאישור או לתקצוב על ידי משרדי הממשלה והרשויות עצמן. כתוצאה מכך ולאור מיעוט משתתפים, שירותים רבים נחסכים מתושבים המתגוררים ברשויות מקומיות קטנות והם מוצאים עצמם נאלצים, במקרה הצורך, לנסוע למקומות מרוחקים לקבלת שירות. לדוגמה: על פי המדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור,⁴⁶ קיימים שירותי ציבור רבים אשר סף הכניסה שלהם אינו מאפשר הקמתם ברשויות קטנות, כגון מרכז קהילתי - 30,000 נפשות; אצטדיון - מעל 50,000 נפשות; מגרש כדורגל - מעל 20,000 נפשות; מגרש טניס - מעל 30,000 נפשות; בריכת שחייה - 25,000 נפשות; מרכז שיטור (תחנה קטנה) - מעל 15,000 נפשות; מגן דוד אדום (תחנה קטנה) - מעל 15,000 נפשות; כיבוי אש - מעל 30,000 נפשות; מרכז יום לקשיש - מעל 20,000-25,000 נפשות.

דוגמאות נוספות רבות נמצאת בתחום השירותים החברתיים, המושפעים לעיתים קרובות מגודל הרשויות בכל הקשור לקביעת זכאות למסגרות שירות או לתקני כוח אדם מקצועי (מצב זה, כפי שהורחב בנספח 2- סעיף 2.4, הוביל משרדי ממשלה לפתח תוכניות על-רשותיות, המבוססות על מענים אזוריים, כגון יצירת אגדי יישובים במסגרת התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון;⁴⁷ הקמת מרכזי תמיכה אזוריים (מתי"אות) בתחום החינוך המיוחד;⁴⁸ סניפים מרחביים של מעוף לקידום עסקים).⁴⁹

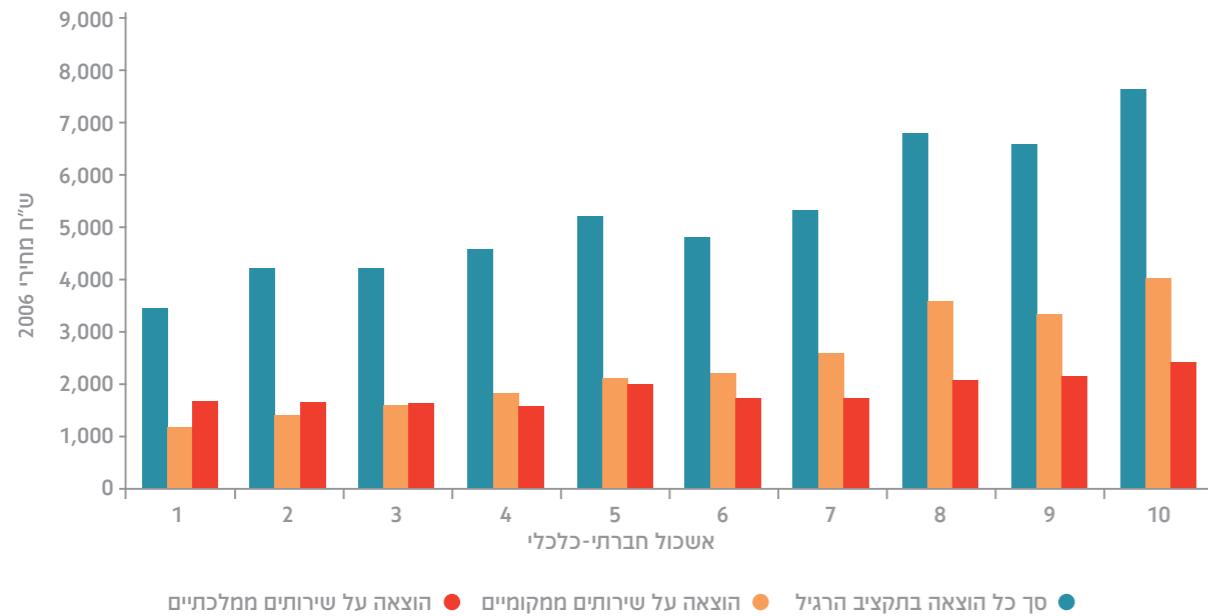
מעבר לפגיעה ביכולת הרשויות לספק שירותים נאותים ונגישים לתושב, גודל הרשויות משליך על יכולתן לגייס כוח אדם מקצועי ומיומן ובכך נגרמת פגיעה כפולה בתפקוד הרשויות בתחום השירות לתושב. הסיבה לכך נעוצה בעובדה, שהמודלים הארגוניים ברשויות ומבנה השכר מושפעים בעיקר מגודל הרשויות ומהיכולות הכלכליות שלהן (שגם הן מושפעות מהגודל, שכפי שהראנו לעיל).

השלכות המעמד החברתי-כלכלי של הרשויות

המצב שתואר לעיל בהקשר לפערים במעמד החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות, מביא אף הוא לפגיעה ביכולתן לספק שירותים בצורה מיטבית ובכך נפגעת איכות החיים של תושביהן.

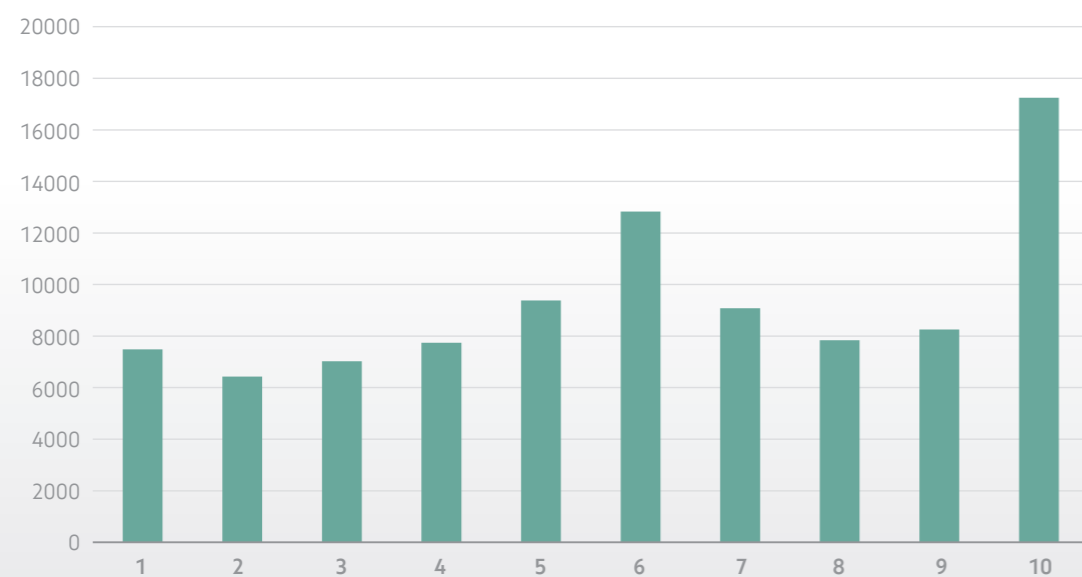
מומי דהן ואבי בן בסט⁵⁰ בחנו את הקשר בין האשכול החברתי-כלכלי של הרשות לבין ההוצאות שלה לתושב לשנה. עבור הנתונים של שנת 2006 הם הראו, שהוצאות הרשות פוחתות ככל שהאשכול החברתי-כלכלי של התושבים נמוך יותר (איור 22). נתון זה מעיד על כך, שדווקא אוכלוסיות חלשות, הזקוקות לשירותי הרשות, מקבלות שירותים ברמה נמוכה יותר.

איור 22: הוצאה ממוצעת לנפש בתקציב הרגיל לפי ייעוד ואשכול חברתי-כלכלי, 2006



הקשר בין רמת ההוצאות של הרשויות לבין המצב החברתי-כלכלי של התושבים נבחן גם על בסיס נתוני 2018, כדי לבחון אם קיימת מגמה לאורך השנים. מאיור 23 ניכר, כי גם כיום קיימים פערים בממוצע ההוצאה לתושב לפי האשכול החברתי-כלכלי של הרשות המקומית, אך פערים אלו צומצמו במקצת, בעיקר הודות למגמה שהחלה ב-2006 - העברת תקציבי ממשלה לרשויות חלשות. עם זאת, עדיין קיימים פערים מובהקים בין האשכולות הדורשים טיפול.

איור 23: הוצאה ממוצעת לתושב לפי אשכול חברתי-כלכלי (2018)



מקור: נתונים כספיים של רשויות מקומיות לשנת 2018 - למ"ס, עיבוד ד"ר גל-חגית קרסו רומנו.

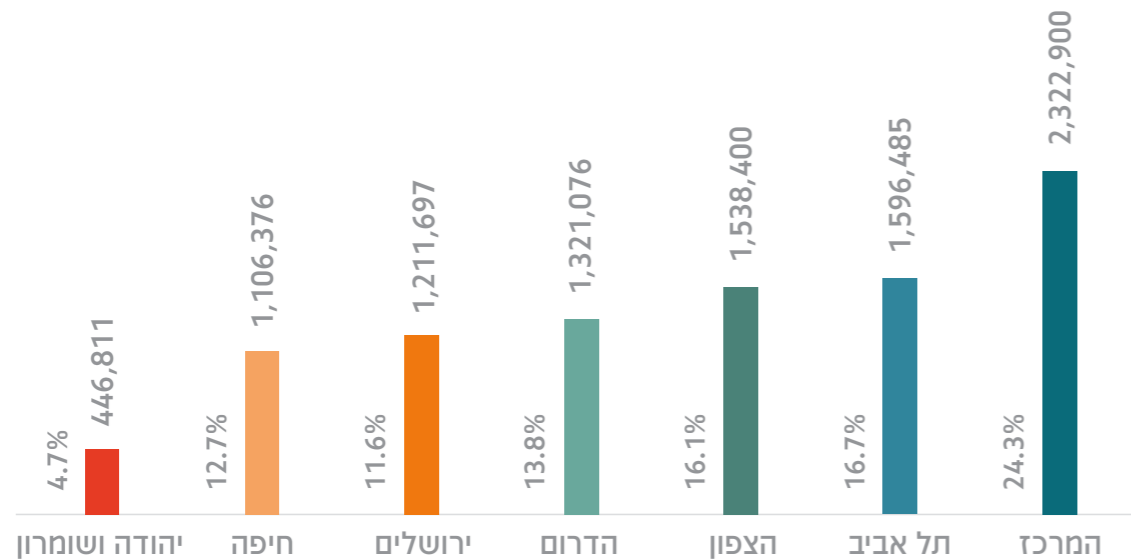
46. מינהל התכנון (2016). המדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור.
 47. רשימת היישובים מופיעה באתר התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון.
 48. דף מתי"א - מרכז תמיכה יישובי או אזורי באתר משרד החינוך.
 49. רשימת סניפי מעוף מופיעה בדף הרשות לעסקים קטנים ובינוניים, אתר משרד הכלכלה והתעשייה.
 50. בן בסט, א' ודהן, מ' (2018). המשבר ברשויות המקומיות - יעילות מול ייצוגיות. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

4.א. פערים מרחביים בפיזור האוכלוסייה

קיימים חוסר איזון ופערים בפיזור האוכלוסייה בין האזורים השונים במדינה. מצב זה מחזק באופן מובהק את מרכז המדינה, הנהנה מריכוז אוכלוסייה אמידה, המהווה מנוע חברתי וכלכלי. לעומת המרכז, אזורי הפריפריה מתקשים לייצר את התנאים למשיכת אוכלוסייה ולשימורה, בין היתר לאור מיעוט ההזדמנויות החברתיות והכלכליות שיתוארו בהמשך.

כפי שעולה מאיור 24, האוכלוסייה בישראל מתרכזת במרכז המדינה - במחוזות תל-אביב והמרכז, שבהם מתגוררים 41% מהאוכלוסייה.

איור 24: אוכלוסייה לפי מחוז ודירוג חברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות, 2018



מקור: מרשם האוכלוסין, אוקטובר 2018.

אזור המרכז מאופיינים גם באוכלוסייה המשתייכת למעמד חברתי-כלכלי גבוה. כפי שעולה מאיור 25, 75% ו-67% מהרשויות המקומיות במחוזות תל-אביב והמרכז בהתאמה נמצאות בדירוג 7-10 לפי המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2018). לעומתם, ביתר המחוזות, האוכלוסייה מתגוררת ברשויות שתושביון משתייכים לאשכולות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך, במיוחד במחוזות ירושלים והצפון, שבהם 67% ו-60% בהתאמה מהרשויות המקומיות נמצאות בדירוג החברתי-כלכלי 1-4. מיד אחרים בולטים מחוזות הדרום וחיפה, שבהם 46% ו-43% בהתאמה מהרשויות המקומיות נמצאות בדירוג הנ"ל.

לסיכום, מבנה השלטון המקומי, המאופיין בריבוי רשויות מקומיות קטנות ולא איתנות, פוגע ביכולותיהן של רשויות מקומיות רבות לספק שירותים מיטביים לתושביהן. כמו כן, נוצר חוסר יעילות בעבודת הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה. כתוצאה מכך, קיימים פערים באיכות החיים לתושבים. פערים אלה הם בעלי אופי מרחבי, המתבטא באי-שוויון בין אזורי הפריפריה למרכז.

עד כה סקרנו בהרחבה את הכשל המבני-מינהלי הבא לידי ביטוי בשלוש רמות:

1. הרמה הממשלתית: ריכוז סמכויות גבוה בידי השלטון המרכזי לעומת השלטון המקומי.
2. הרמה האזורית: היעדר סטנדרטיזציה בהקמה ובחלוקה של האזורים והיעדר גורם אזורי אחראי ומתאם.
3. הרמה המקומית: מבנה השלטון המקומי, המאופיין בריבוי רשויות מקומיות קטנות ולא איתנות.

להלן נסקור את הכשל המבני-כלכלי והכשל המבני-חברתי.

כשל מבני-כלכלי

4. מבנה השלטון המקומי בישראל מעצים את ההבדלים ואת הפערים בין המרכז לפריפריה ומקשה על יצירת תנאים המאפשרים פיתוח כלכלי

ישראל מאופיינת בפערים כלכליים מרחביים מובהקים. האוכלוסייה, הצמיחה והעושר מרוכזים באזור המרכז ואילו אזורי הפריפריה הגיאוגרפית והחברתית סובלים משיעור גבוה יחסית של בלתי מועסקים ומרמה נמוכה יותר של הכנסה ממוצעת לנפש.

פערים אלה נעוצים בהבדלים טבעיים בין המרכז לפריפריה בכל הקשור למגמות פיתוח כלכלי. המרכז נהנה מכושרו כ"מערכת" למשוך אליו פעילויות כלכליות ומהיותו מוקד משיכה להגירה חיובית של אוכלוסייה (כוח צנטריפטאלי-מקבץ).⁵¹ לעומת זאת, אזורי פריפריאליים, במיוחד כאלה המאופיינים בצפיפות אוכלוסייה נמוכה ובריחוק גיאוגרפי בין יישובים, מתקשים לייצר ולייצב את התנאים לריכוז פעילויות חברתיות-כלכליות ולפתח קישוריות בינם לבין אזורים אחרים.

הצוות לקידום אזוריות בישראל סבור, כי מבנה השלטון המקומי בישראל, המאופיין בריבוי רשויות קטנות ומרוחקות במיוחד באזורי הפריפריה, מעצים את ההבדלים ואת הפערים בין המרכז לפריפריה ומקשה על יצירת מערכות תפקודיות, המסוגלות למשוך פעילות כלכלית-חברתית לאזורים הפריפריאליים ולייצר תנאים לפיתוח כלכלי.

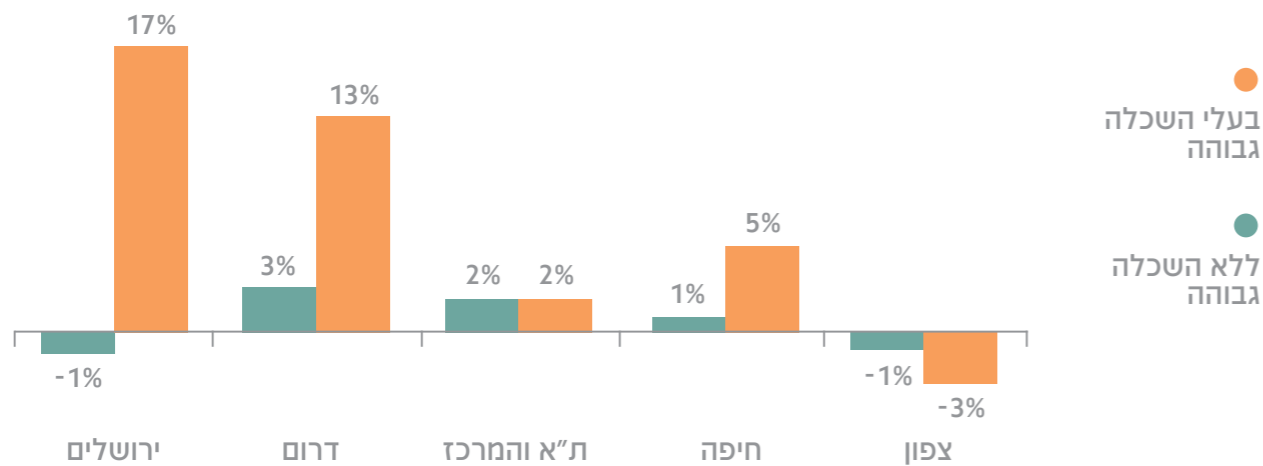
להלן נסקור את הפערים המרחביים בשני היבטים:

- 4.א. פערים מרחביים בפיזור האוכלוסייה.
- 4.ב. פערים מרחביים בפריסת הפעילות הכלכלית-עסקית.

51. הכוח הצנטריפטאלי (המקבץ) במרחב נעוץ בשילוב גורמים: עלויות הקרקע, התשומות והניוד במרחב; תהליכי אינרציה של הפעילות הכלכלית, עקרונות היתרון לגודל; התפתחות שווקים עתידים ידע, התקבצות של מאגר כוח אדם מקומי מיומן, תהליכי דיפוזיה של ידע ונגישות לתשומות בלתי סחירות.

מדוח המועצה הלאומית לכלכלה הנ"ל עולה, כי ממחקרים שנערכים במשך השנים נמצא, כי התעסוקה היא המניע העיקרי להגירה של אקדמאים, בנוסף למניעים הקשורים לשירותי חינוך, פעילויות תרבות ופנאי ושירותים נוספים. עם זאת, באוכלוסיות מסוימות, כמו באוכלוסייה הערבית, ישנם גורמים המשפיעים על בחירת מקום המגורים אף יותר מהיצע התעסוקה. איור 27 מראה, כי אקדמאים ערבים אינם עוברים לאזור המרכז. בשל כך, בהיעדר היצע של תעסוקה איכותית בקרבת אזור המגורים, אוכלוסייה זו אינה ממצה את הפוטנציאל הכלכלי שלה.

איור 27: שיעור ההגירה הפנימית נטו של ערבים בני 32-42 לפי השכלה ומחוז, 2013



מקור: שם, עמ' 16.

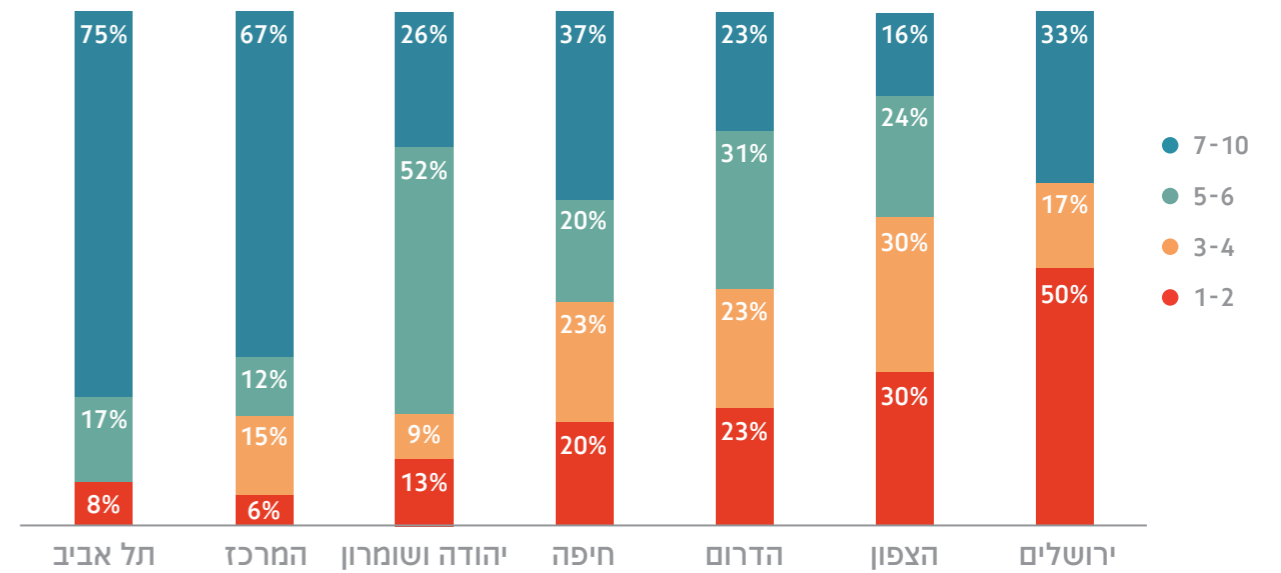
1.4. פערים מרחביים בפריסת הפעילות הכלכלית-עסקית

לצד הפערים בפיזור האוכלוסייה בין אזורי המדינה, הפוגעים גם הם בכושר הפיתוח וההתפתחות של האזורים, קיימים פערים מרחביים בפריסת הפעילות הכלכלית-עסקית. הצמיחה והעושר מרוכזים באזור המרכז אשר נהנה מכושרו כ"מערכת" למשוך אליו פעילויות חברתיות וכלכליות. לעומת אזור המרכז, אזורי הפריפריה הגיאוגרפית והחברתית בישראל אינם מצליחים לייצר ולייצב את התנאים לריכוז פעילויות חברתיות-כלכליות. מצב זה משליך באופן ישיר על מצבם החברתי-כלכלי של התושבים ועל האיתנות הכלכלית של הרשויות המקומיות באזורי הפריפריה. כתוצאה מכך, הפערים החברתיים-כלכליים ואי השוויון המרחבי מחמירים והולכים.

בדוח המועצה הלאומית לכלכלה - "לקראת 2040"⁵² נסקרו הפערים הכלכליים המרחביים שבין אזורי המדינה בדגש על פערים אזוריים בשכר הממוצע ובהתפלגות שכירים לפי ענפים. הדוח הראה הבדלים ניכרים בשיעור המועסקים וברמות השכר בין האזורים בענפים כלכליים מרכזיים.

52. שם, עמ' 16-18.

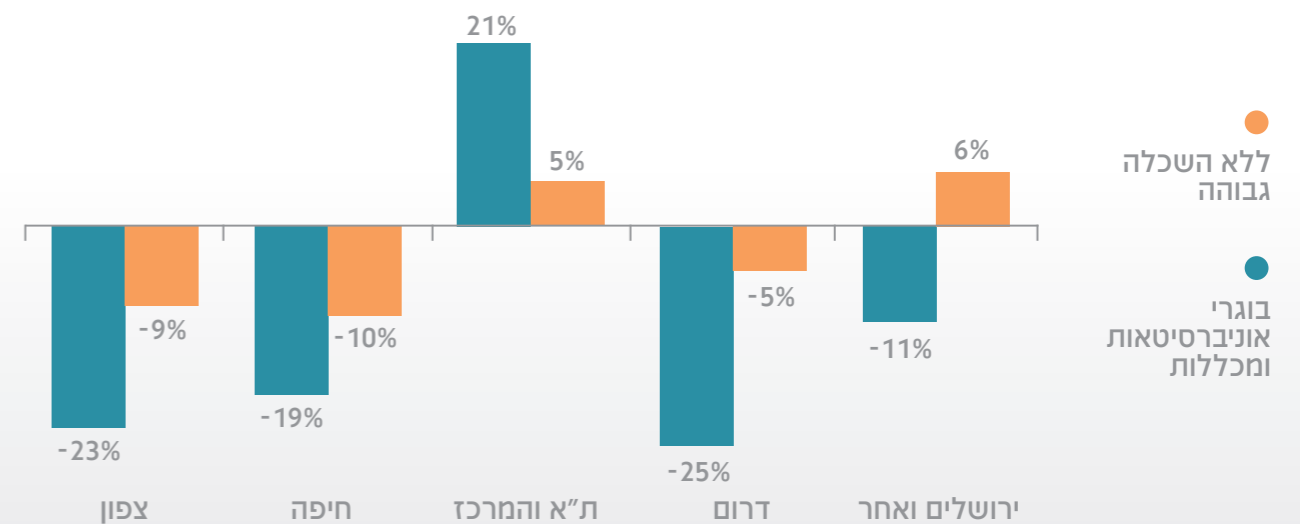
איור 25: אוכלוסייה לפי מחוז ודירוג חברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות, 2018



מקור: המדד החברתי-כלכלי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018.

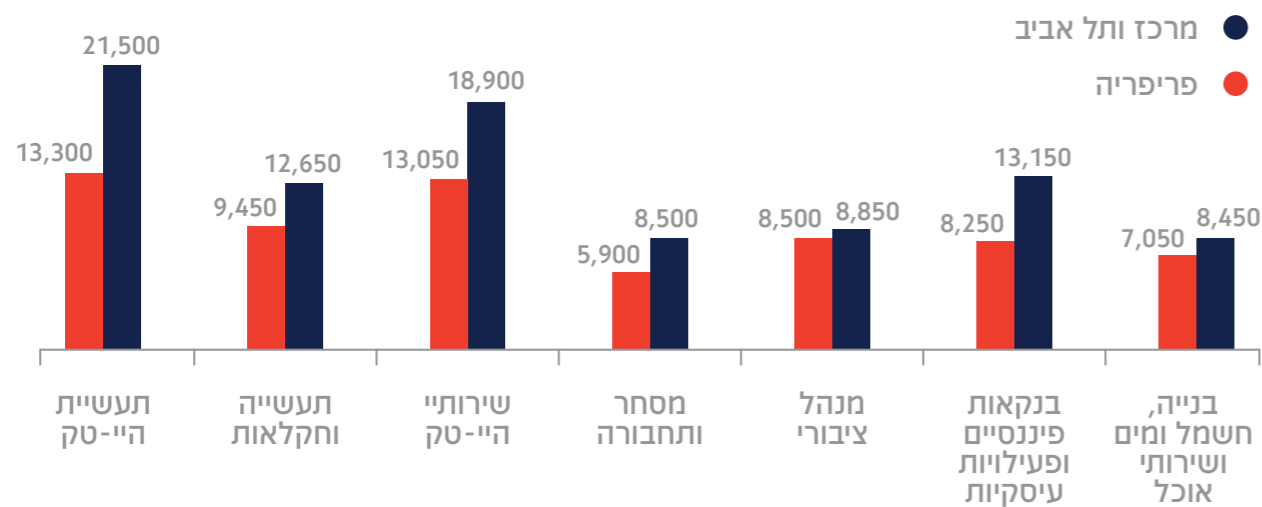
מעבר לחוזק המקורי של אזור המרכז, אזור זה נהנה מעובדת היותו מוקד משיכה להגירה חיובית של אוכלוסייה. מאיור 26 עולה, שאזורי המרכז מאופיינים בהגירה פנימית חיובית של בעלי השכלה גבוהה לעומת אזורי הפריפריה הסובלים משיעורים גבוהים של הגירה שלילית של אוכלוסייה זו, במיוחד בקרב יהודים בני 32-42.

איור 26: שיעור ההגירה הפנימית נטו של יהודים בני 32-42 לפי השכלה ומחוז, 2013



מקור: בריל, נ' ונאור, י'. (2018). לקראת 2040, פיתוח כלכלי בראייה מטרופולינית (עמ' 14-16). המועצה הלאומית לכלכלה.

איור 29: שכר לפי ענפים ואזורים, 2014



*פריפריה ואחר - כנ"ל.
*הנתונים מתייחסים לשכירים בלבד

מקור: שם, עמ' 17.

הסיבה המרכזית מאחורי מיקום ענפי ההיי-טק והפיננסים, הנהנים כאמור משיעור בעלי השכלה ורמות שכר גבוהים יותר, באזורי המרכז, היא שענפים אלה מושפעים מהותית מאגלומרציה ונוטים להתמקם בעיקר במטרופולין הגדולה במדינה. אפקט האגלומרציה נובע מהיתרון לגודל של מטרופולינים והשפעותיו המשמעותיות על הפריון הכלכלי.⁵⁴ לפיכך, מרכזי התעסוקה הגדולים של ענפים אלה, כמו מטות הבנקים ומרכזי מו"פ, נמצאים לרוב במרכז הארץ במטרופולין תל-אביב.⁵⁵

לסיכום, בישראל קיימים פערים מרחביים בפיזור האוכלוסייה בין אזורי המדינה. מרכז המדינה נהנה מריכוז גבוה של אוכלוסייה (41% מאוכלוסיית המדינה) וכן מאוכלוסייה אמידה ונהנה משיעורי הגירה פנימית חיובית גבוהים, בעיקר של בעלי השכלה גבוהה. מצב זה מהווה מנוע חברתי וכלכלי מובהק לעומת אזורי הפריפריה, המתקשים לייצר את התנאים למשיכת אוכלוסייה ולשימורה.

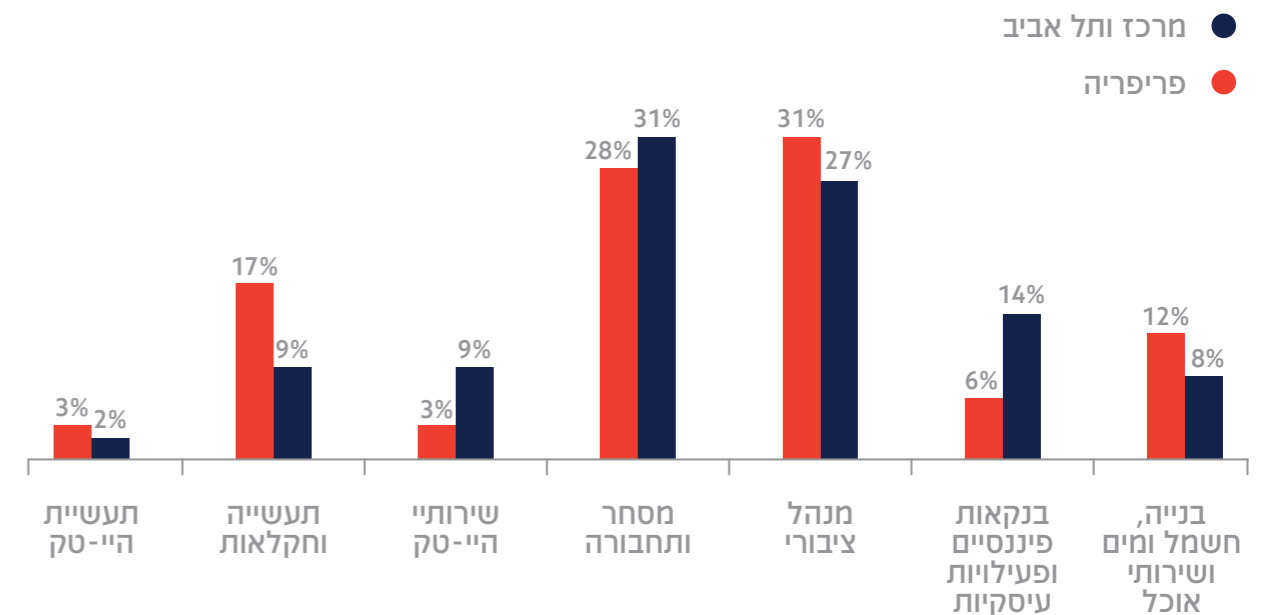
בנוסף לפערים המרחביים בפיזור האוכלוסייה, קיימים פערים מרחביים בפריסת הפעילות הכלכלית-עסקית בין אזורי המדינה. הצמיחה והעושר מרוכזים באזור המרכז, שבו מתרכזים הענפים המאופיינים בפריון גבוה. לעומת זאת, אזורי הפריפריה מתקשים למשוך פעילות כלכלית ומתאפיינים בענפים עם פריון נמוך. כתוצאה מכך, אזורי הפריפריה סובלים מרמה נמוכה יותר של הכנסה ממוצעת לנפש ומפערים כלכליים.

לצד העובדה כי קיימים הבדלים טבעיים בין אזורי המרכז לפריפריה, הצוות לקידום אזוריות בישראל סבור, כי מבנה השלטון המקומי בישראל, המאופיין ברמות גבוהות של קיטוב ופיזור, במיוחד באזורים הפריפריאליים, כפי שתואר בדוח זה, מעצים את ההבדלים בין המרכז לפריפריה ומקשה על יצירת מערכות תפקודיות המסוגלות למשוך פעילות כלכלית-חברתית לאזורים הפריפריאליים ולייצר תנאים לפיתוח כלכלי. כתוצאה מכך, הפערים החברתיים-כלכליים ואי השוויון המרחבי מחמירים והולכים.

54. OECD. (2015). The Metropolitan Century Understanding Urbanization and its Consequences (p. 51). Paris: OECD Publishing.
55. המועצה הלאומית לכלכלה (2018). לקראת 2040, פיתוח כלכלי בראייה מטרופולינית (עמ' 17).

כפי שניתן לראות מאיור 28, בענפי השירותים העסקיים והפיננסיים ושירותי ההיי-טק, שיעור המועסקים באזור המרכז גבוה הרבה יותר מאשר בפריפריה. לעומת זאת, בענפי התעשייה והחקלאות שיעור המועסקים גבוה במידה ניכרת בפריפריה.

איור 28: התפלגות שכירים לפי ענפים ואזורים, 2014



*פריפריה - כולל את המחוזות צפון ודרום (אומדן חלקי לאזורים פריפריאליים בשל זמינות נמוכה של נתונים לגבי תעסוקה באזורים פריפריאליים מחוץ למטרופולינים)
*אחר - תחבורה, בנייה, חשמל, מים ושירות אוכל.

מקור: שם, עמ' 16.

ההבדלים הנ"ל בהתפלגות השכירים לפי ענפים הם הגורמים המרכזיים לפערים ברמות השכר בין האזורים ותורמים ממשית להגירה של בעלי השכלה גבוהה. זאת, מפני שבענפי ההיי-טק והפיננסים שיעור בעלי השכלה גבוהה.⁵³ כמו כן, בענפים אלה רמות השכר גבוהות הרבה יותר מאשר בענפי התעשייה והחקלאות, כפי שעולה מאיור 29.

53. בענפי שירותי ההיי-טק והשירותים המקצועיים והפיננסיים כ-60%-50% הם בעלי תואר אקדמי, לעומת כ-25%-20% בענפי התעשייה והחקלאות. מקור: לוח 8.2, סקר כוח אדם 2014, למ"ס.

כשל מבני-חברתי

5. מבנה השלטון המקומי מקשה על קידום שותפות בין הקהילות והמגזרים השונים במרחב

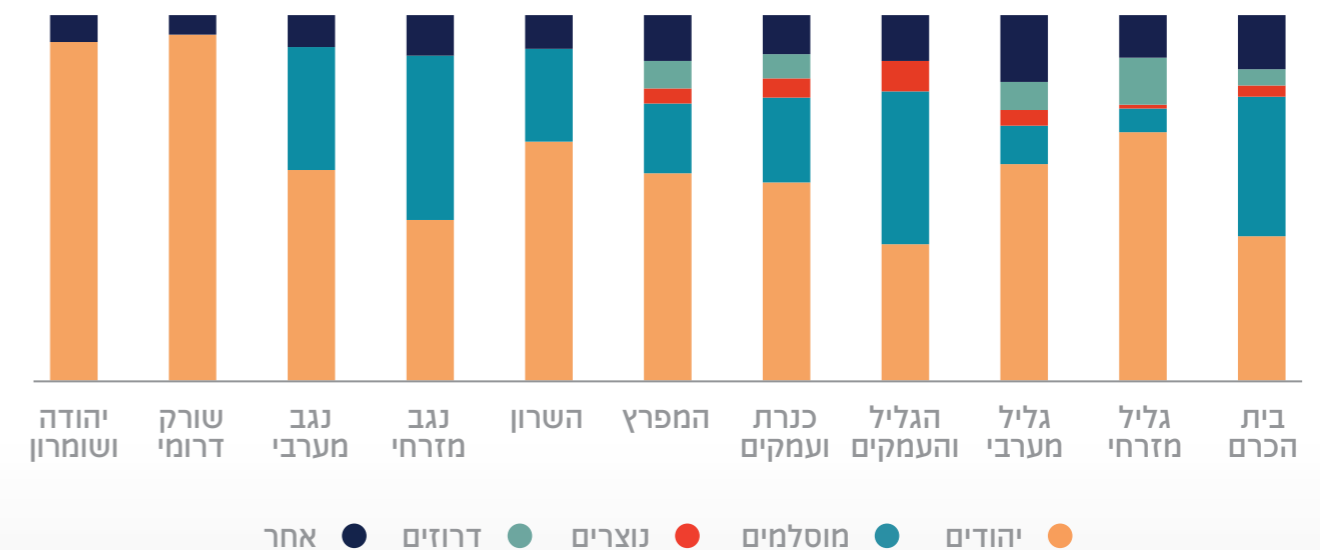
היסטורית, מבנה השלטון המקומי בישראל נבנה לרוב על בסיס שייכות מגזרית, עדתית או דתית ומאופיין במיעוט מרחביים משותפים.

מצד אחד, מבנה זה מבטיח ביטוי למגוון הקהילות ומאפשר מימוש זהויות קהילתיות ומקומיות. מצד אחר, נראה שיש קשר בין מבנה השלטון המקומי בישראל לבין עוצמת המתח שבין הקהילות והמגזרים השונים. קשר זה מתחדד במיוחד נוכח המתחים והשסעים המעמיקים בחברה הישראלית בשנים האחרונות, הבאים לידי ביטוי בהפרדה ובהתכנסות של קהילות שונות במרחב הלאומי, אשר לרוב אינן נפגשות ואינן נמצאות בדיאלוג זה עם זו.

לאורך השנים ועל אף הפוטנציאל והאינטרסים המשותפים במרחב המוניציפלי, לא פותחו מנגנונים מספקים לפעולות משותפות בין הרשויות המקומיות השכנות. מצב זה משמר את החלוקה ואת המחיצות בתוך החברה הישראלית ומעכב יצירת מרחבי פעולה משותפים בין מגוון הרשויות, הקהילות והמגזרים. כתוצאה מכך, הפוטנציאל החברתי הגלום במרחב המוניציפלי ליצירת שותפויות והסכמות סביב אינטרסים מקומיים ואזוריים אינו ממומש דיו.

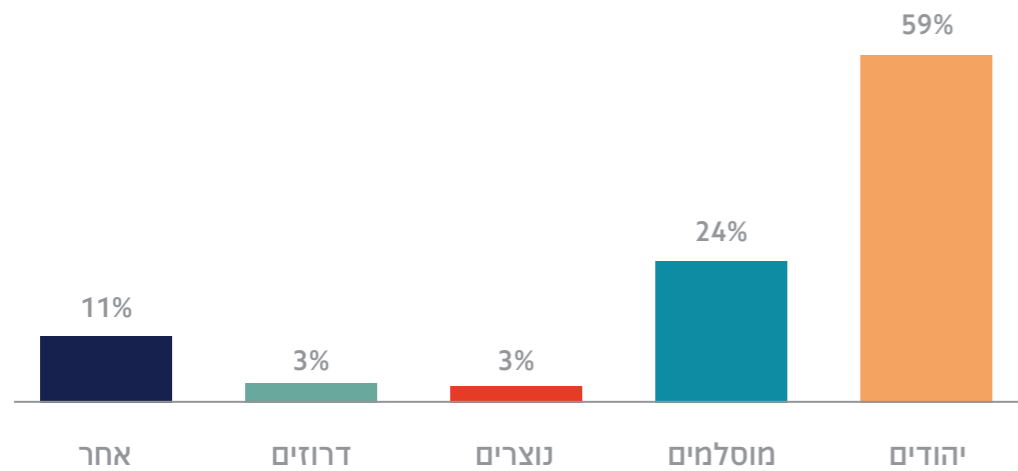
שונים בנוף הם האשכולות האזוריים (שהורחב עליהם בסעיף 2.2 בנספח זה ובנספח 3). האשכולות משלבים, כחלק ממדיניות משרד הפנים, מגוון של סוגי רשויות ואוכלוסיות כפי שעולה מאיורים 30 ו-31.

איור 30: תושבים ברשויות המקומיות החברות באשכולות האזוריים לפי דת ואשכול, 2018



מקור: נתונים משרד הפנים והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018.

איור 31: תושבים ברשויות המקומיות החברות באשכולות האזוריים לפי דת, 2018



מקור: נתונים משרד הפנים והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018.

הרכב זה של האשכולות האזוריים, לצד העובדה כי הם עוסקים במגוון תחומי הפיתוח הכלכלי, החברתי והסביבתי, מייצר פוטנציאל ייחודי ליצירת מרחבים לחיים משותפים אשר בכוחם לרכז את השסעים והניכור שבין המגזרים השונים. התייחסות לכך הייתה על ידי נשיא המדינה ראובן (רובי) ריבלין בחזונו "תקווה ישראלית", שבו הכיר באשכולות האזוריים ובשותפות בין הרשויות מקומיות כאחד מארבעת מנועי השינוי בחברה הישראלית.⁵⁶

שותפויות דומות, לרוב לא ממוסדות, מתקיימות גם במסגרות אחרות ובעידוד ארגוני החברה האזרחית.⁵⁷ הצוות לקידום אזריות בישראל סבור, כי יש לעודד מגמות כאלה של שיתופי פעולה בין קהילות ומגזרים שונים, בייחוד שותפויות ממוסדות, כגון האשכולות האזוריים. שותפויות אלה בכוחן להוביל לזיהוי ולהכרה באינטרסים אזוריים משותפים רבים בין הקהילות והמגזרים, לצד שימור הייחוד הקהילתי והמקומי של כל מגזר וקהילה ולהוות בסיס לפיתוח זהויות ופעולות משותפות וליצירת לכידות חברתית, שתתרום לחוסנה הלאומי של המדינה.

56. נאום נשיא המדינה ראובן (רובי) ריבלין: "תקווה ישראלית משותפת: חזון או חלום?", דברים בכנס הרצליה, 14.6.2016, עמ' 6-7.
57. לדוגמה - שותפות אזורי שוויון של עמותת סיכוי: השותפות לקיימות של יד הנדיב.

סקירת הנעשה עד כה בישראל

להלן נסקור את עיקר המהלכים והחלטות מדיניות שקודמו בישראל לאורך השנים בניסיון להתמודד עם האתגרים והכשלים המבניים, שהצוות לקידום אזוריות בישראל עסק בהם, תוך הבחנה בין שבעה סוגי מהלכים:

1. ניסיונות לשינוי מבני.
2. ניסיונות לאיחוד רשויות.
3. ניסיונות לאיחוד מפת המחוזות ותכלול עבודת הממשלה.
4. ניסיונות לשינוי שיטת הייצוג ומעבר למודלים אזוריים.
5. הסדרים לשיתופי פעולה בין רשויות מקומיות.
6. תוכניות ממשלתיות להפעלת שירותים אזוריים.
7. מדיניות ממשלתית לקידום פיתוח אזורי.

המהלכים השונים, שנסקרו על ידי הצוות לקידום אזוריות בישראל, העידו כי לאורך השנים הוכר ונדון הכשל במבנה השלטוני בישראל אשר גרר ביטויים חברתיים וכלכליים רבים. כמו כן, המהלכים שנסקרו תיקפו חלק גדול מהכשלים והאתגרים שבהם עוסק דוח זה, במיוחד בכל הקשור לריכוז הסמכויות בידי משרדי הממשלה; חוסר התיאום והסנכרון בעבודתם של גופים שונים ביחס לשלטון המקומי ואספקת שירות לתושב; פערים באיתנות הפיננסית של הרשויות המקומיות וביכולות שלהן לספק שירותים מיטביים לתושבים.

עם זאת, המהלכים המבניים המערכתיים שהומלצו בעבר לא הובאו לידי יישום, ובמקומם פותחו פתרונות נקודתיים, לעיתים תוך עקיפת המבנה הקיים מבלי להתמודד עם שורש הבעיה המבנית. דוח זה עוסק ביצירת שינוי מבני כולל אשר מבקש להתמודד עם שורש הבעיה המבנית, תוך התאמה לצורכי המדינה בהווה ובעתיד.

להלן סקירת עיקר המהלכים הקודמים שקודמו/נבחנו:

1. ניסיונות לשינוי מבני

מבנה השלטון בישראל הוא חד-רובדי וכולל שלטון מרכזי ריכוזי, המהווה את מקור הסמכות, ורובד שלטוני מקומי (המבנה נקרא חד-רובדי מכיוון שהוא כולל רובד אחד מתחת לשלטון המרכזי).

מפת הרשויות המקומיות, הכוללת 257 עיריות, מועצות מקומיות ואזוריות ושתי מועצות תעשייתיות, עוצבה בתהליך היסטורי הדרגתי, שהחל עוד בימי המנדט והוא הבסיס החוקי להסדרת מבנה הסמכויות גם היום. ההסדרה החוקית כוללת את פקודת העיריות, שנחקקה (בנוסחה המקורית) בשנת 1934, ופקודת המועצות המקומיות שנחקקה ב-1941 ועוד חוקים נוספים אשר מסדירים את פעולותיהן של הרשויות המקומיות. גבולותיהן של הרשויות נקבעו באופן מלאכותי, שלא הביא בחשבון את תפקודן כמערכות כלכליות. כך, במשך השנים, על רקע משברים חוזרים ונשנים ברשויות המקומיות, ריבוי הרשויות המקומיות בכלל וריבוי הרשויות הגרעוניות בפרט, עלה הצורך בבחינת מבנה השלטון המקומי והיחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.

הרעיון להקמת ממשל אזורי בישראל עלה לראשונה כבר בשנות ה-50 (של המאה הקודמת) ומאז הופיע הרעיון בלבוש שונה בכל עשור עד לשנות ה-80. ההצעה הראשונה עלתה בכתבי דוד בן גוריון (בן גוריון, 1954⁵⁸) אשר התבססה על ההנחה, שניתן לקלוט את גל העולים החדשים מבחינה ביטחונית וכלכלית רק במסגרת יחידות אזוריות טבעיות ואורגניות.

בן גוריון קרא לביטול המחוזות ומחוזות המשנה ולהקמת אזורים חדשים, בעלי ממשל עצמי, שימזגו בתוכם את תפקידי העיריות, המועצות המקומיות והמועצות האזוריות.

58. בן גוריון, ד. (1954). הערות אחדות על ההתיישבות. הנגב מצפה: ההתיישבות האזורית. מפלגת פועלי ארץ ישראל.

בשנות ה-60 הועלתה לראשונה ההצעה להקים איגוד ערים רב-תכליתי בגוש דן על ידי **ועדת פאלק**⁵⁹, אולם ההצעה לא התממשה וב-1971 הוצע על ידי **ועדת בן שחר**⁶⁰ לפעול לפתרון מרחיק לכת יותר, שיתבטא בהקמת עיריות-גג (יתואר בהרחבה בהמשך הסקירה, סעיף 2 ו-4).

הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי בישראל (**ועדת זנבר**, 1981)⁶¹ התבקשה "להמליץ על סדרי פיקוח ובקרה של הממשלה על הרשויות המקומיות" וכן "לבחון את מבנה השלטון המקומי לצורתו ואת מפת הרשויות המקומיות בישראל, ולהמליץ על שינויים בהם". **ועדת זנבר כללה בהמלצותיה שינוי מבני עמוק, הכולל הקמת רובד אזורי שכונה "מועצות חבליות", שהוגדרו כמסגרות אזוריות של שיתוף פעולה וולונטרי בין רשויות במטרה לפתור את בעיית הפיצול ולצמצם את חסרונות הקוטן של היישובים.** הוועדה המליצה על מדיניות דיפרנציאלית מותאמת לכל אזור, אשר תענה על הבעיות הייחודיות שלו. לפי המלצות הוועדה, המועצה החבלית הוגדרה כמסגרת-על מוניציפלית אשר תוקם "במטרה לאפשר לרשויות הקטנות לזכות ביתרונות לגודל של מסגרת מוניציפלית גדולה יותר, מבלי לוותר על עצמאותן הפוליטית וללא טשטוש אופיין התרבותי והפיסי" (דוח ועדת זנבר, 1981). מסגרת זו הוצעה כפתרון לאותן מועצות מקומיות אשר מספר תושביהן ובסיסן הכלכלי-חברתי לא אפשרו אספקת שירותים ראויים בעלויות סבירות.

בנוסף לכך וכדי לקדם את שיתוף הפעולה האזורי בין הרשויות המקומיות בכל אזור על כל גווניהן, המליצה ועדת זנבר להקים בכל אזורי הארץ מועצות מחוזיות, שתשמשה פרום קבוע של נציגי הרשויות המקומיות באותו אזור ושל נציגי משרדי הממשלה השונים. תפקידיו של פרום זה מוקדו בעיקר בתיאום, בדיון בבעיות האזור ובגיבוש רעיונות לשיתוף פעולה של הרשויות המקומיות באזור, כולן או חלקן. **המלצות ועדת זנבר נשארו על המדף עוד ארבע שנים, ורק ביוני 1985 אישרה הממשלה את ההמלצות, אך גם אישור זה לא תרם ליישומן בפועל, למעט במספר עניינים שוליים.**

מאז תחילת שנות ה-80 (שלל המאה הקודמת) נעלמו מן השיח הציבורי הישראלי כמעט לחלוטין הקולות הקוראים לרפורמה אזורית רחבת היקף. פתרונות בעלי אופי אזורי, אשר הועלו על ידי מספר אנשי מדע המדינה וגיאוגרפים במהלך שנות ה-90, נותרו כקול במדבר (רוזן-צבי, 2002)⁶².

הקריאה האחרונה בהקשר זה הייתה הצעתו של פרופ' רוזן-צבי (2002) להקמת עיריות-גג לארבעה אזורים מטרופוליניים בישראל: תל-אביב, ירושלים, חיפה ובאר-שבע. במרכז של הצעת רפורמה זו עמדה קריאה לשינוי מבני של השלטון המקומי ממבנה חד-רובדי למבנה דו-רובדי, באמצעות הקמתן של עיריות-גג מטרופוליניות בעלות סמכויות נרחבות, אשר ייטלו אחריות מהשלטון המרכזי ומהשלטון המקומי לתחומים בעלי אופי אזורי, כגון גביית מיסים מקומיים וחלוקתם על בסיס שוויוני בין כלל הרשויות באזור, תכנון ופיתוח אזוריים. הרשויות המקומיות, על פי הצעה זו, יישארו בעלות סמכויות מצומצמות, אך משמעותיות, בתחומים בעלי אופי מקומי. ההצעה התמקדה בשיתוף בבסיס המס ובהקמתו של פרום אזורי לקבלת החלטות בנושאי תכנון, בנייה ותשתיות. פרופ' רוזן-צבי מדגיש, כי ישנה שונות גבוהה בין האזורים המטרופוליניים שאותם שרטט בתוכניתו וששניים מהם אינם עומדים בהגדרת מטרופולין (ניתן להגדיר אותם ערי אזור או Regiopolis (אין תרגום למילה זו בעברית), שכן אין באזורים אלה רצף טריטוריאלי כמו במטרופולין קלאסי⁶³. לכל אחד מארבעת האזורים המטרופוליניים הללו הוגדרו צרכים מיוחדים, שעליהם צריכה עיריית הגג לענות, ויתרונות כלכליים וחברתיים המאפיינים אותו, אשר אותם יהיה על עיריית הגג לטפח. בתוכניתו מפרט רוזן-צבי את היתרונות האסטרטגיים של כל אזור. עם זאת, מציין רוזן-צבי, שגודלן של עיריות הגג לא יאפשר קיומו של גוף ממשל עצמאי ודמוקרטי, שבו נשמרת השתתפות ערה של האזרחים בהליך הפוליטי, "צריך דווקא להקטין את היחידות הפוליטיות ולא להגדילן" (רוזן-צבי, 2002, עמ' 200). הרפורמה להקמת עיריות-גג לא מומשה, שכן יציאתה לאור חפפה את רפורמת איחוד הרשויות.

59. דין וחשבון הוועדה לשיתוף פעולה מוניציפאלי - 1965 (מכונה: 'ועדת פאלק').

60. דין וחשבון צוות המחקר לרפורמה מוניציפאלית בערי גוש דן 1973 - (מכונה: 'ועדת בן שחר').

61. דין וחשבון הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי בישראל-1981 (מכונה: 'ועדת זנבר').

62. רוזן-צבי, י. (2002). ממקומיות לאזוריות - לקראת סדר יום חדש למשפט השלטון המקומי. דין ודברים ב תשס"ו.

63. האדריכל אריה שחר אשר תבע את החלוקה לארבעה אזורי מטרופולין בתוכנית האב הראשונה לישראל מציע להחליף את המונח "אזור מטרופוליני" במונח "מרחב מעירי".

2. ניסיונות לאיחוד רשויות

אמצעי מדיניות מרכזי, שנבחן פעם אחר פעם במטרה לתת פתרון לפרגמנטציה הגבוהה של השלטון המקומי ולחוסר היעילות באספקת השירותים ברשויות רבות, היה איחוד רשויות. הוועדה הראשונה שעסקה בנושא זה, באופן רוחבי ומעמיק, הייתה ועדת שחר (1998)⁶⁴, אשר קראה לאיחוד רשויות רק בחלק מהרשויות שהומלצו (כ-20 איחודי רשויות). עם זאת, אחת ההמלצות העיקריות של הוועדה, אשר נומקה מבחינה כלכלית ומוניציפלית, הייתה לאחד לרשות אחת גדולה את כל יישובי הקריות בצפון, לרשות שתיקרא "קריות המפרץ", או "עיר המפרץ". הוועדה שרטטה אזור אשר מכיל מספר יישובים, שבו מתגוררים כ-140 אלף תושבים, ויש ביניהם רצף טריטוריאלי. כמו כן, הוועדה קראה לבצע העברת שטחים מיישוב ליישוב, חלוקה ואיחוד של מספר רשויות, אולם הניסיונות המועטים לכך לא הובילו לתוצאה של ממש.

בשנת 2003 אנו עדים שוב לגידול במספר הרשויות הגרעוניות בשל שינויים במערכת ההקצאות התקציביות הממשלתיות אשר הובילה לחקיקת התוכנית להבראה כלכלת ישראל (2003) ולאחר מכן להחלטת ממשלה 465 לאיחוד רשויות ולקידום הרעיון של איחוד רשויות. יצוין, כי על פי דוח בנק ישראל⁶⁵, עיקר הקיצוצים הממשלתיים שהובילו למשבר הכלכלי ברשויות המקומיות בשנת 2003 היה הקיצוץ החד במענקי האיזון והפיתוח של משרד הפנים (כ-40% בין השנים 2002-2004). מצב זה ממחיש את התלות העמוקה של הרשויות המקומיות בתקציבים הממשלתיים, כפי שנסקר בהרחבה בדוח זה (פרק א' ונספח 2). יצוין, כי בשנים האחרונות יש מגמת עלייה משמעותית של מענקי האיזון והפיתוח של משרד הפנים לרשויות המקומיות (סך תקציב משרד הפנים עלה מ-3.8 מיליארד ₪ ב-2014 למעל 6 מיליארד ₪ ב-2019)⁶⁶.

בהצעת חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003, נכלל פרק בעניין איחוד רשויות מקומיות, אשר כלל מהלך של כ-60 איחודים של רשויות מקומיות.

בהתאם לדברי ההסבר להצעת החוק, מתוך כ-266 רשויות שפעלו בישראל ב-2003, כ-140 רשויות מקומיות מונות עד 10,000 תושבים ומהן 66 רשויות מקומיות המונות עד 5,000 תושבים. ריבוי הרשויות הקטנות הביא למצב של בזבוז משאבים, חוסר יעילות ואי-אספקת שירותים ראויים לתושבים. נוסף על כך, לא היה אופק תכנוני ברשויות מקומיות רבות, דבר המקשה על אפשרויות הפיתוח וההרחבה שלהן. בסופו של דבר, הצעת חוק זו התקבלה רק לגבי מספר מצומצם מאוד של רשויות מקומיות (12 איחודים בלבד ולאחר מכן אושרו עוד שני איחודים נוספים). למעשה ההצעה לא השיגה את מטרתה העיקרית להביא לצמצום רוחבי של מספר הרשויות.

במסגרת התוכנית אוחדו הרשויות והיישובים שלהלן, כאשר כל האיחודים במגזר הערבי והדרוזי בוטלו לאחר מכן:

הרשויות המקומיות והיישובים שאוחדו לרשות מאוחדת	מעמדה המשפטי של הרשות המאוחדת	הרשויות המקומיות או היישובים שבעקבות האיחוד יהיה ועדים מקומיים ברשות המאוחדת	סטטוס המשך / פירוק האיחוד
1. צורן, קדימה	מועצה מקומית		
2. מודיעין, מכבים-רעות	עירייה		
3. בנימינה, גבעת עדה	מועצה מקומית		
4. דלית אל כרמל, עוספיה	עירייה		בשנת 2008 החליטה הכנסת על ביטול האיחוד.
5. באקה אל גרבייה, ג'ת	עירייה		בשנת 2010 החליטה הכנסת על ביטול האיחוד.
6. מג'ד אל כרום, דיר אל אסד, בענה	מועצה מקומית		בשנת 2008 החליטה הכנסת על ביטול האיחוד.
7. ירכא, אבו סנאן, ג'וליס, יאנוח-ג'ת	עירייה		הביטול הרשמי היה ב־17 במאי 2004 כאשר הכנסת קיבלה את חוק הרשויות המוקמויות (ביטול איחוד המועצות המקומיות אבו סנאן, ג'וליס, ינוח-ג'ת וירכא), התשס"ד-2004
8. יהודה, נווה אפרים מונסון	עירייה		
9. דרום השרון, רמות השבים	מועצה אזורית	ועד מקומי רמות השבים	
10. חוף הכרמל, עתלית, כפר גלים	מועצה אזורית	ועדים מקומיים עתלית, כפר גלים	
11. עמק הירדן, כנרת	מועצה אזורית	ועד מקומי כנרת	
12. סביון, גני יהודה	מועצה מקומית		
13. כוכב יאיר, קדימה (לשעבר ועדת מקומית במועצה אזורית דרום השרון)	מועצה אזורית		
14. מטה אשר, שבי ציון	מועצה אזורית	ועד מקומי שבי ציון	

מקור: מתוך חוק ההתייעלות הכלכלית, נתקבל בכנסת ביום ב' באב התשס"ג (31 ביולי 2003).

64. הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות, דוח מסכם, ירושלים 1998 (מכונה: "ועדת שחר").
 65. על פי בנק ישראל, מחלקת מחקר, דין וחשבון 2003: פרק ג': תקציב המדינה והממשלה הרחבה, עמ' 192.
 66. סיכום פעילות משרד הפנים - הישגים מרכזיים, 2019.

3. ניסיונות לאיחוד מפת המחוזות ולקידום תכלול עבודת הממשלה

רקע - מודלים שונים של מחוזות:

• מדינות פדרטיביות מגבילות את השלטון המרכזי ומחייבות אותו לפעול באמצעות שלטון ביניים עצמאי או מחוזות הנקראים גם: מדינות, פרובינציות או קנטונים. אין מדובר כאן בשני נדבכים שונים של ריבונות, אלא בחלוקת אחריות בין השלטון הפדרלי (מרכזי) לשלטון האזורי. תהליך קביעת המחוזות במודל הפדרטיבי נוצר כגיבוש ייחודי של כל מדינה ומדינה, בהתאם לגורמים שהובילו אותה להפוך למדינה פדרלית (שונות רבה מתקיימת בהיבט זה בין ארה"ב, קנדה, אוסטרליה ואחרות).

• מדינות אוניטריות מתייחסות לנושא המחוזות בצורה אחרת, אך גם כאן ישנם דגמים שונים: שלטון מחוזי אינטגרטיבי, שלטון מחוזי לא-אינטגרטיבי ושלטון מחוזי פונקציונלי (מנוחין, 2014)⁶⁹.

+ בדגם המחוזי האינטגרטיבי, משרדי הממשלה מעבירים את עבודתם לשטח באמצעות מוסד אחד שנקרא: המחוז. המחוז מעביר את ההנחיות לרשויות השונות בתחומו (דוגמה לכך היא צרפת).

+ בדגם המחוזי הלא-אינטגרטיבי, אין מוסד אחד אשר מייצג את הממשל המרכזי במחוז. כל אחד ממשרדי הממשלה מיוצג במחוז על ידי ממונה או מנהל משלו וגבולות המחוזות אחידים לכל משרדי הממשלה (כך פועלות מרבית מדינות אירופה).

+ למודל הפונקציונלי שני מאפיינים: (1) אין מוסד אחד שנקרא מחוז; (2) ההגדרה המרחבית של המחוז נעשית בצורה גמישה. לפי דגם זה, כל משרד ממשלתי מקים לעצמו מערכת של מינהלי-שדה/מחוזות לפי צרכיו ולמען מתן שירותיו. אין חלוקה מרחבית אחת של המדינה המקובלת על כל משרדי הממשלה. יתר על כן, על פי מודל זה, אין חובת התייעצות בין המשרדים, אפילו כאשר קובעים ומבצעים מדיניות הנוגעת לאותם אזורים טריטוריאליים.

המצב בישראל: ישראל מאופיינת בדגם של מחוז פונקציונלי. כלומר, לכל משרד ממשלתי מפת מחוזות שונה ולא מתבצע תיאום בין משרדי הממשלה.

המבנה הארגוני של רוב גופי הממשלה מורכב ממטה ראשי ולשכות במחוזות: ב-16 ממשרדי הממשלה קיימת חלוקה בין מטה למחוז; בשאר המשרדים לא קיימת פעילות ברמת המחוז, אם בשל גודלם והיקף פעילותם הקטן יחסית ואם בשל אופי עבודתם כגופי מטה.

למחוזות יש חלוקה רשמית, שהיא בשימוש על ידי חלק ממשרדי הממשלה, כגון משרד הפנים, מינהל התכנון, משרד המשפטים והלמ"ס. משרדים נוספים אימצו חלוקה זו במספר תיקונים, כגון המשרד להגנת הסביבה, משרד החינוך ומשרד הבריאות. משרדים אחרים אימצו חלוקה השונה מהותית מהחלוקה הרשמית (ארסלן, 2017)⁷⁰.

דוח מבקר המדינה מס' 54 ב', משנת 2003, עומד על נקודה זו:

"המתכונת הפורמלית של הדרג המחוזי, שנקבעה בתקופת המנדט הבריטי, לא שונתה מאז קום המדינה, למרות שינויים שהתחוללו בו בפועל, וכן שינויים חברתיים, דמוגרפיים וטכנולוגיים ושינויים בשלטון המקומי. זה שנים קיימת בממשלה הכרה בצורך לבחון את המבנה, התפקידים והסמכויות של הדרג המחוזי. החלטות הממשלה וכמה ועדות עסקו בהיבט של החלוקה למחוזות, אך הדבר לא הביא לשינויה ולהגברת אחידותה. היבטים מרכזיים של מבנה הדרג המחוזי, של חלוקת הסמכויות בינו ובין מסות המשרדים ושל שיתוף הפעולה הבין-משרדי בדרג זה נבחנו ונדונו במידה מועטה בלבד".

כתהליך המשך לתוכנית הבראת כלכלת ישראל (2003) התקבלה בספטמבר 2006 **החלטת ממשלה מס' 465** לאיחוד רשויות מקומיות באזור יהודה ושומרון. לפיה, הוטל על שר הפנים ועל מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון לבחון איחוד רשויות מקומיות באזור יהודה ושומרון. עם זאת, עד כה לא בוצע שינוי כלשהו ברשויות אלה, אולם עמדו על הפרק מספר ועדות פרטניות שעסקו בסוגיה זו, כמו למשל איחוד בין כוכב יאיר והיישוב גבע בנימין מתוך מועצה אזורית מטה בנימין כמועצה מקומית נפרדת או האיחוד בין אורנית, אלקנה, שער אפרים ובית אריה, כחלק מעבודת הוועדה שהוקמה לבחינת המהלך. עם זאת, על אף המלצת הוועדה לא בוצעו איחודים כלשהם באזור יהודה ושומרון.

בעניין התועלות הטמונות באיחוד רשויות, על אף שבטווח הזמן הקצר לאחר האיחוד, **מחקר בנק ישראל** גילה (על בסיס נתוני 2004-2005), כי המהלך לא הצליח להוביל לחיסכון כלכלי, מחקרים שבוצעו לאחר מכן הראו תועלות כלכליות לאיחודים. **מחקרו של ד"ר יניב ריינגורץ מאוניברסיטת חיפה משנת 2011** גילה, כי האיחודים הצליחו לחסוך בממוצע כ-9% מהוצאות הרשויות המקומיות ללא פגיעה ברמת השירות, כפי שהוגדרה על ידו. גם **מחקר שהוכן עבור משרד הפנים על ידי חברת "עדליא" במהלך שנת 2013**, גילה, כי לא נמצאה פגיעה מהותית ברמת השירות של הרשויות המאוחדות, וכי נמצאו תוצאות טובות יותר יחסית במועצות מקומיות, אשר נקלטו בתוך מועצות אזוריות. כמעט שלא בוצעו מחקרים על אודות השפעות שאינן כלכליות. אחד היחידים הוא מחקרו של רמי זיידאן משנת 2017, אשר מצא כי חלה פגיעה בייצוגיות המקומית ברשויות המאוחדות.⁶⁷

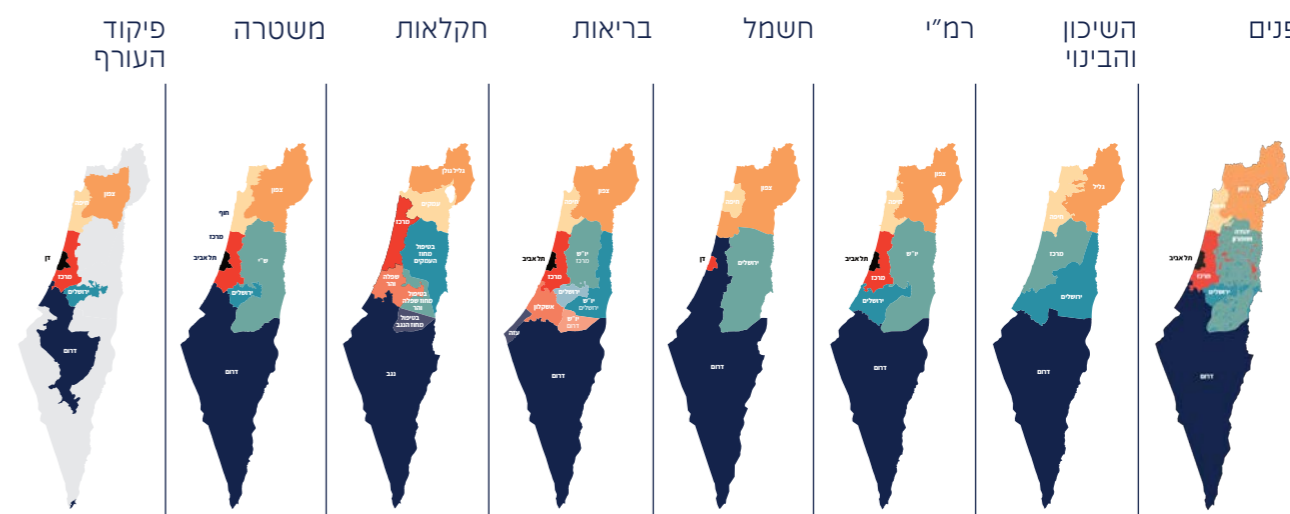
על אף התועלות הנ"ל, בפועל, מספר קטן של איחודי רשויות יושמו לאורך השנים כאשר החלק הארי של ההמלצות לאיחודי רשויות לא יצא אל הפועל ואמצעי זה תויג כמהלך חד-צדדי המבטא ריכוזיות. על פי **הממצאים הראשוניים מאיחוד הרשויות, שפרסם בנק ישראל בשנת 2007**, עולה, כי כתנאי להצלחת איחודי רשויות עתידיים, יש צורך להקפיד על תהליכי הסברה ותיאום עם התושבים, כדי שהם ישפיעו על ראשי הרשויות בנחיצות המהלך. בנוסף לכך, הדגיש בנק ישראל את חשיבות בחינת מדיניות המבוססת על הגישה הרב-ארגונית, כלומר פיתוח ארגונים חוצי-רשויות לאספקת שירותים משותפים בתחומי החינוך, הרווחה, המים והביוב. זאת, משום שעל פי הניסיון בעולם, איחוד רשויות אינו מביא, בדרך כלל, לחיסכון תקציבי לאורך זמן אם אינו מלווה בשינוי מקיף, שכן ההוצאה לתושב ביישוב הנקלט עולה לרמת ההוצאה ברשות הקולטת.⁶⁸ הגישה הרב-ארגונית מדגישה את החשיבות של אספקת השירות המיטבי ושל שיתוף פעולה מרצון בין הרשויות.

67. Zeedan, R. (2017). Bigger but not Always Better: Size and Democracy in Israeli Amalgamated Local Governments. Journal of Urban Affairs 39(5): 711-728.

68. Dollery, B. E. & Crase, L. (2004). Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Case for Australian Municipal Amalgamation Programs. Urban Policy and Research, 22(3): 265-276; Sancton, A. (2000). Merger Mania: The Assault on Local Government. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.

69. מנוחין, נ. (2014). השלטון המקומי בעולם בין זמננו. בתוך: לוי, יגיל, ושרית, אתי (עורכים). השלטון המקומי- בין המדינה הקהילה וכלכלת השוק. רעננה: הוצאת האוניברסיטה הפתוחה.
70. ארסלן, מ. (2017). הצעה לשינוי גבולות המחוזות. ירושלים: משרד הפנים.

איור 32: דוגמאות לחלוקה של מחוזות משרדי הממשלה



מקור: נתוני משרד הפנים, 2020.

הצעת חוק נוספת בעניין זה מהשנים האחרונות היא הצעת חוק-יסוד: בחירות ארציות ואזוריות (תיקוני חקיקה), שהגישו חברי הכנסת ה-17 אופיר פז-פינס, פרופ' מנחם בן-ששון, גדעון סער ואיתן כבל. גם כאן הוצע לשלב בין הבחירות האזוריות לבחירות הארציות. הצעה זו לא הבשילה אף לשלב הקריאה הראשונה.

בשנת 2005 הוקמה ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל, הקרויה גם "ועדת מגידור", שמטרתה היו: "לבחון את מבנה הממשל בישראל ולדון בחלופות האפשריות לשינוי שיטת הממשל מתוך מגמה להגביר את היעילות והיציבות השלטונית". הוועדה המליצה על בחירות אזוריות-למחצה: לפי ההצעה, 60 חברי כנסת ייבחרו גם בעתיד בבחירות יחסיות ארציות, ועוד 60 ייבחרו בבחירות אזוריות ב-17 אזורים, שניים עד חמישה חברי כנסת בכל אזור (דוח ועדת מגידור, 2007). בעת ההיא נכנס נשיא המדינה להליכים משפטיים והמלצות הוועדה לא קודמו בזירה הפוליטית.

יש לציין, כל המהלכים הנ"ל לשינוי שיטת הבחירות ומעבר לשיטה אזורית התמקדו בעיקר בבעיית חוסר היציבות השלטונית ובכשלים בייצוג הפוליטי בכנסת, ללא התייחסות לאתגרים ולכשלים המבניים ביחס לשלטון המקומי, שבהם דוח זה עוסק ומתמקד. התייחסות מסוימת לשלטון המקומי הייתה בוועדת מגידור, שבה עלו סוגיות הקשורות ביחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, אך הוועדה ביקשה להקים עבור נושאים אלה ועדה נפרדת בעבודת המשך ולא פירטה.

5. הסדרים לשיתופי פעולה בין רשויות מקומיות

בשנים האחרונות גדל והלך מספרן של שותפויות, מסוגים שונים, בין רשויות מקומיות אשר מוינו לשתי קטגוריות: הסדרים על-מוניציפליים, בעלי אופי סטטוטורי, והסדרים בין-מוניציפליים, על בסיס הסכמים (וולונטריים) בין רשויות (עבאדה, שמואלי וקליאוט 2018, עמ' 717).

הסדרים על-מוניציפליים בעלי אופי סטטוטורי הם "הסדרים המתאפיינים במעמד שלטוני מובהק, סמכות לחוקק חוקי עזר, להטיל מיסים והיטלים. הסדרים אלו פועלים בתחום מוגדר, בעיקר בנושאי תשתיות פיזיות, תברואה ואיכות סביבה (תאגידי מים וביוב; איגודי ערים, רשויות נחלים)" (שם).

הסדרים בין-מוניציפליים על בסיס הסכמים (וולונטריים) בין רשויות הם שותפויות הנוצרות לשם אספקת שירותים בתשלום או במימון משותף, בתחומים שונים, כגון: חברות כלכליות עירונית, אזורי תעשייה מרחביים, עמותה משותפת, ועוד. שותפויות אלו אינן בעלות סמכויות שלטוניות או מעמד סטטוטורי (שם).

להלן נסקור את עיקר ההסדרים העל-מוניציפליים, בעלי אופי סטטוטורי:

א. תאגידי מים וביוב

אחת ההתפתחויות הבולטות בתחום הסדרים לשיתופי פעולה בין רשויות מקומיות היא הקמת תאגידי מים וביוב (חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001). מטרתם של הסדרים אלה להוציא מניהול הרשויות המקומיות את משק המים והביוב בתחומן ולהעביר אותו לניהול של חברות, על בסיס כלכלי ויעיל, תוך מתן שירות ברמה סבירה והבטחת ההשקעות הנדרשות בתחום זה.

החוק במקורו נועד ליצור הסדר וולונטרי של הרשויות המקומיות, שיהיו מעוניינות בכך, אך ההסדר הוולונטרי הוגבל לשלוש שנים, שאחריהן רשאית רשות המים לחייב רשויות בהקמת תאגיד. בפועל, קרוב ל-20 שנים לאחר קבלת החוק, יש עדיין רשויות מקומיות אשר אינן מספקות את השירותים הללו במסגרת חברה. נכון להיום, ישנם 55 תאגידי המספקים שירותים לכ-8.1 מיליון תושבים, ב-159 רשויות, מתוך 184 רשויות המחויבות בהקמת תאגיד (החוק אינו חל באי"ש ואינו חל על מועצות אזוריות).

בשנת 2009 הוקמה ועדה בין-משרדית, בראשות משרד ראש הממשלה, במטרה להביא לחלוקה אחידה של המרחב למחוזות, שתאומץ על ידי כל משרדי הממשלה. ועדה זו סיימה את דרכה ללא תוצאות ממשיות. בשנת 2017 בוצעה עבודה פנימית במשרד הפנים, שמטרתה לתאם בין גבולות המחוזות. עבודה זו טרם קודמה או יושמה. בעבודת משרד הפנים נכתב: "חוסר האחידות בחלוקה למחוזות בין משרדי הממשלה, המוזכר לעיל, אינו נובע מסיבות טכניות בלבד. לכל משרד צרכים אחרים, תחומי טיפול ושירות שונים המסבירים את ההיגיון של החלוקה הפנימית. אם וכאשר תושג אחידות בחלוקה למחוזות בין משרדי הממשלה, ניתן יהיה סוף סוף ליצור פורום מנהלי מחוזות ממשלתיים שידברו על אותו מרחב גיאוגרפי וישתפו ביניהם פעולה באופן שוטף" (ארסלן, 2017).

דוגמה לעבודת תכלול בין-משרדית נדרשת, שהובילה להקמת רשות אזורית בין-משרדית, היא רשות חירום לאומית (רח"ל). רח"ל נולדה כתוצאה מכשלים באספקת השירותים בצפון, במלחמת לבנון השנייה. במהלך המלחמה גורמים פילנתרופיים החלו לפעול באזור הצפון באמצעות עמותות, כדי להתגבר על חוסר תפקוד הרשויות באספקת שירותים בסיסיים. עמותות אלה סייעו באספקת מזון ושתייה, ואף סייעו בהעברת אוכלוסיות לאזורים דרומיים יותר. לאור זאת, הוחלט על הקמת "שולחן עגול", שכלל נציגים משרדי ממשלה, פילנתרופיה ואזרחים, במטרה לתאם את המאמצים בשטח בזמן חירום. דוגמה נוספת היא התוכנית הלאומית "360 לילדים ונוער בסיכון", שיורחב עליה בהמשך (סעיף 5).

4. ניסיונות לשינוי שיטת הייצוג ומעבר למודלים אזוריים

לאורך השנים הוגשו מספר הצעות חוק שניסו לקדם בחירות אזוריות, ובהן הצעת החוק שהכין חה"כ מרדכי וירשובסקי בכנסת ה-11. הצעה זו שילבה בחירות אזוריות יחסיות עם בחירות ארציות יחסיות, כך שחלק מחברי הכנסת ייבחרו בבחירות האזוריות וחלק בארציות. הצעת חוק זו עברה קריאה ראשונה, אך לא התקדמה מעבר לכך.

71. עבאדה, י. שמואלי ד. וקליאוט נ. (2018). שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות - צורות ומבנים חדשים (דו"ח מחקר למפעל הפיס). חיפה: המרכז לחקר חיפה והצפון (אוניברסיטת חיפה).

בין גורמים שונים בוועדה ושינויים במפה הפוליטית שאירעו לאחר הבחירות לרשויות בשנת 1973, גרמו לכך שהדוח לא יושם (רוזן-צבי, 2002; רזין⁷³, 1994).

בשנת 1974 נפגשו ראשי הרשויות במטרופולין חיפה ודנו בדרכים לטפח שיתופי פעולה ביניהם. בעקבות המפגש הוחלט על הקמת ועדה של ראשי רשויות חיפה רבתי אשר תציע מנגנון לשיתוף פעולה. אולם, הוועדה מצאה שאין די בתיאום בין הרשויות אלא במסגרת מטרופולינית מחייבת בעלת ראייה כוללת אשר תאפשר תכנון, ביצוע, תיאום ובקרה ברמה האזורית (דוח ביניים חיפה רבתי, 1974). **הוועדה סברה, שהחלופה המציאותית היא הקמת איגוד ערים כוללני על פי חוק איגודי ערים הקיים, במידת הצורך עם שינויים קלים, שיאפשר להם לטפל במספר פונקציות ולא רק בפעולה אחת.** המלצות הוועדה לא יושמו, אולם הוקמה ועדת תכנון מרחבית משותפת לקריות המפרץ (רוזן-צבי, 2002).

על אף ההמלצות החוזרות להקמת איגודי ערים רב-תכליתיים, הנושא לא קודם. יתרה מכך, ב-20 השנים האחרונות כמעט שלא הוקמו איגודי ערים חד-נושאים חדשים. אולם בחמש השנים האחרונות חלה התפתחות משמעותית עם הקמת האשכולות האזוריים על ידי משרד הפנים (כפי שיורחב בהמשך), תחילה כתאגידים בין-עירוניים ובהמשך כאיגודי ערים מיוחדים ורב-תכליתיים מסוג אשכול רשויות, המוקמים בהסכמת הרשויות למטרת קידום פיתוח אזורי ושיתופי פעולה ביניהן במגוון נושאים.

ד. הקמת אשכולות אזוריים

אשכולות אזוריים הם צורה חדשה של איגוד ערים, המבוססים על התאגדות וולונטרית של רשויות שכנות, החוברות יחד במטרה להביא להעלאת איכות החיים לתושב, תוך מיצוי ואיגום משאבים וקידום ראייה אזורית כוללת במגוון נושאים.

מקורם של האשכולות במספר יוזמות שצמחו מהשטח באופן וולונטרי כאשר הבולטת ביניהן היא הקמת **אשכול גליל מערבי** בשנת 2009 על ידי רשויות האזור. זאת, ביוזמת ובהובלת ראש עיריית מעלות-תרשיחא ויו"ר מרכז השלטון המקומי דאז, מר שלמה בוחבוט, תוך למידה והשראה ממודל האזוריות הצרפתי. האשכול הוקם כתאגיד אזורי, הכולל מעל 150 אלף תושבים, לשם ניצול יתרון הגודל וקידום תהליך של פיתוח כלכלי ואזורי. יוזמה נוספת היא הקמת **פורום ראשי רשויות הגליל המזרחי**, בחורף 2006, לאחר מלחמת לבנון השנייה ביוזמתו של אהרון ולנסי, ראש מועצה אזורית הגליל העליון דאז. מטרת הפורום: לפעול באיחוד כוחות בעבודת הרשויות מול הממשלה ומול תורמים ובקידום אסטרטגיה של פיתוח אזורי-כלכלי וחברתי, בדגש על קידום מהלך להקמת הפקולטה לרפואה בצפת. פורום זה היווה תשתית להקמת אשכול רשויות גליל מזרחי בהמשך.

על רקע הפוטנציאל שהתגלה ביוזמות הרשויות לפעול בשיתוף פעולה, הוקמה ב-2012 שותפות בין משרד הפנים, משרד האוצר ומכון אלכא למנהיגות וממשל בג'וינט לפיתוח מודל פיילוט להקמת אשכולות אזוריים בישראל. ב-2013 הוקמו **חמשת האשכולות הראשונים** בגליל ובנגב והם איגדו את הרשויות שנענו ל"קול הקורא" שהופץ על ידי משרד הפנים (אשכול גליל מערבי; אשכול גליל מזרחי; אשכול בקעת בית הכרם; אשכול נגב מזרחי ואשכול נגב מערבי).

על רקע התובנות משלב הפיילוט ולקראת הקמת אשכולות חדשים, קידם משרד הפנים, בדצמבר 2016, תיקון חקיקה לביסוס המעמד החוקי של האשכולות בצורה שתאפשר להם לפעול באופן אפקטיבי יותר בכל הקשור לתקצוב ממשלתי, להפעלת סמכויות מטעם הרשויות ולכללי מכרזים ורכש ("חוק האשכולות" - תיקון לחוק איגודי ערים והוספת סוג חדש לאיגוד ערים וולונטרי ורב-תכליתי). החקיקה החדשה העבירה את האשכולות ממעמד של "תאגיד עירוני משותף למספר רשויות" לאיגוד ערים מיוחד מסוג של אשכול רשויות, מתכונת אשר מקנה לאשכולות מעמד סטטוטורי שיש לאיגודי ערים. זאת, תוך הבטחת הייחודיות של האשכולות כגוף אזורי וולונטרי, הפועל לקידום פיתוח אזורי ומוניציפלי במגוון תחומי עשייה משולבים ומערכתיים.

נראה שבשלב הוולונטרי של החוק ואף שהממשלה דאגה לעודד הקמתם של תאגידים אלה, לא נעשה מאמץ מספק להשיג ייעול מרבי על ידי הקמת תאגידים משותפים למספר רשויות מקומיות, ורובן פועלות במסגרת תאגידים עצמאיים. עיקר התאגידים המשותפים הם של מספר רשויות וכפרים ערביים קטנים, ואחדים מהם הם של עיר גדולה עם שניים-שלושה יישובים קטנים קרובים.

בהחלטות ממשלה מהשנים 2010 ו-2013 נקבע, כי תאגידי המים והביוב יהפכו לשירותים אזוריים באמצעות 15 חברות למתן שירותי מים וביוב בכל הארץ. כמו כן נקבע, כי כלל הרשויות המקומיות הלא מתואגדות יעבירו את משק המים והביוב שבתחומן לאותן חברות. בחודש מרס 2019 פורסמה מפת החלוקה של רשות המים ל-28 אזורים. הפרסום על כוונה זו עורר מחאה גדולה מצד הרשויות המקומיות, שהודיעו כי לא ישתפו פעולה כלל עם הרשות בנושא זה וכי בכוונתן לדרוש החזרת הפעילות של תאגידי המים לתוך הרשויות המקומיות, שינוהלו בהן כמשק מים סגור. **נכון לספטמבר 2020**, עודכנה מפת החלוקה של רשות המים ל-30 אזורים, כאשר קיימת כוונה לאפשר פטור מחובת התאגוד האזורי עבור תאגידים שיוכחו עמידה במדדי יעילות מסוימים.

ב. איגודי ערים חד-תכליתיים

אמצעי בולט לקידום פעילות מרחבית הוא **איגוד ערים** (לפי חוק איגודי ערים, התשט"ו-1955). חוק זה איפשר הקמת איגודים משותפים למספר רשויות מקומיות, שיפעלו במשותף לאספקת שירותים. החוק קובע, כי האיגוד בא למעשה במקום הרשות המקומית החברה בו באותם עניינים שהסמכויות בהן הוקנו לאיגוד. החוק גם קובע, כי חובת האמון של חברי מועצת האיגוד לאינטרס הרחב של האיגוד גוברת על חובתם לרשות המקומית שאותה הם מייצגים.

על פני השנים הוקמו לא מעט איגודי ערים חד-תכליתיים במגוון תחומים, לדוגמה: פינוי שפכים ומכוני טיהור, וטרניר, כיבוי אש, ועוד. עם זאת, בחלק מאיגודי הערים נתגלעו בעיות קשות בהעברת התקציבים מהרשויות המשתתפות.

בשנת 2008 התקבלה החלטת ממשלה להקמת איגודי ערים לאזורי תעשייה מרחביים כחלק מתוכנית כוללת לקידום ולפיתוח ענפי התעשייה והשירותים באזורי הפריפריה (2009-2012). איגוד הערים יפעל במתכונת של מפתח חלוקת הכנסות ויוקנו לו סמכויות של הרשויות המקומיות בתחום אזורי התעשייה ובכלל זה הסמכות להטיל ולגבות ארנונה וסמכויות אכיפה. תוכנית זו הגדירה אזורי תעשייה מרחביים במטרה להעניק להם עדיפות והטבות שונות, תוך הגדרת אזורי פיתוח א' ואזורי פיתוח ב'. הפניית המשאבים באמצעות כלי מדיניות שונים נועדה להגביר את הפעילות הכלכלית באזורים אלה, תוך יצירת תוספת של 7,000 מקומות עבודה מעל לגידול הטבעי (ראו החלטת ממשלה מס' 3967 מיום 24.8.2019 "**קידום ופיתוח ענפי התעשייה והשירותים**") באזור הפריפריה"). **עם זאת, החלטת הממשלה הנ"ל לא יושמה ולא הוקמו איגודי ערים לאזורי תעשייה מרחביים.**

ג. הצעות להקמת איגודי ערים רב-תכליתיים / עיריות גג

בשנת 1965 הועלתה לראשונה ההצעה להקים **איגוד ערים רב-תכליתי** בגוש דן. ועדה מטעם משרד הפנים, בראשותו של **זאב פאלק**, בחנה את הדרכים והאפשרויות החוקיות והמינהליות לייסוד גוף לשיתוף פעולה מוניציפלי כולל בגוש דן. הוועדה המליצה על תיקון החוק במגמה לאפשר לאיגודי ערים לשמש מסגרת לפעולות משותפות. הוועדה גם המליצה להקים איגוד ערים רב-תכליתי באזור גוש דן, שיפעל במסגרת חוק איגודי ערים הקיים, ויכלול את הערים תל-אביב-יפו, רמת-גן, גבעתיים, בני-ברק, חולון ובת-ים. הוצע שאיגוד הערים יוסמך לטפל בנושאים, כמו תכנון שימושי קרקע, תחבורה, ביוב, פינוי אשפה, כיבוי אש, בריאות והגנה אזרחית (יגיל ואחרים, 2014)⁷².

בהמשך ישיר, בשנת 1971 הוקמה על ידי משרד הפנים ועדת היגוי, בראשות פרופ' **בן שחר**, שכללה ראשי ערים מרכזיות בגוש דן ונציגים בכירים ממשרד הפנים. הוועדה בחנה את הרפורמות השונות והחליטה, כי הפתרון של עיריית-גג הוא בעל היתרונות הכלכליים, החברתיים והפוליטיים הרבים ביותר. אולם, חילוקי הדעות

72. מנוחין, נ. (2014). השלטון המקומי בעולם בין זמננו. בתוך: לוי, יגיל, ושרית, אתי (עורכים). השלטון המקומי - בין המדינה והקהילה וכלכלת השוק. רעננה: הוצאת האוניברסיטה הפתוחה.

73. רזין, ע. (1994). לקראת רפורמה מוניציפאלית במטרופולין תל אביב בשנות התשעים. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בראש כל אשכול עומד אחד מראשי הרשויות שנבחר על ידי מועצת האשכולות (הכוללת את נציגי הרשויות):

שם האשכול	שנת ההקמה	יו"ר האשכול
אשכול רשויות גליל מערבי	2013 הוקם ב-2009 כיוזמה עצמאית	שמעון לנקרי, ראש עיריית עכו
אשכול רשויות גליל מזרחי	2013	בני בן מובחר, ראש המועצה האזורית מבואות חרמון
אשכול רשויות בית הכרם הגלילי	2013	משה קונינסקי, ראש עיריית כרמיאל
אשכול רשויות נגב מערבי	2013	אלון דויד, ראש עיריית שדרות
אשכול רשויות נגב מזרחי	2013	בני ביטון, ראש עיריית דימונה
אשכול רשויות המפרץ	2018	דוד אבן צור, ראש עיריית קריית ים
אשכול רשויות שורק דרומי	2018	יואל גמליאל, ראש המועצה המקומית גדרה
אשכול רשויות כנרת-עמקים	2018	יורם קרין, ראש המועצה האזורית עמק המעיינות
אשכול רשויות הגליל והעמקים	2018	אלי ברדה, ראש עיריית מגדל העמק
אשכול רשויות השרון	2018	איתי צחר, מנכ"ל עיריית כפר סבא (יו"ר זמני עד לבחירת יו"ר מקרב ראשי הרשויות)
אשכול רשויות יהודה ושומרון	2020	יגאל להב, ראש המועצה המקומית קרני שומרון

בכל אשכול פועלת מועצת אשכול, הכוללת את נציגי הרשויות החברות באשכול.

תחומי הפעילות

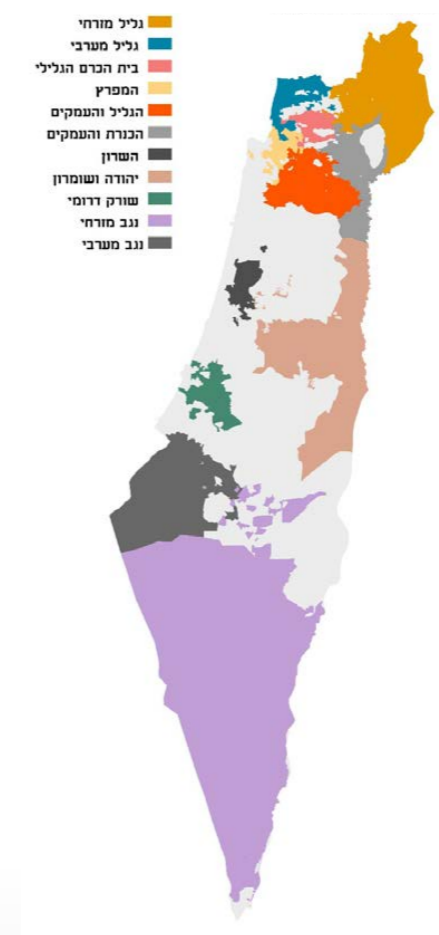
תחומי הפעילות המרכזיים, שבהם עוסקים האשכולות: קידום תוכניות אזוריות לפיתוח כלכלי ואזרי; ניהול שירותים מוניציפליים משותפים (למשל איסוף פסולת, טיאוט רחובות, וטרינריה, ועוד); תכנון וביצוע משותף של מרכזים להתייעלות אנרגטית ואנרגיה סולרית; שירותי מינהל ומערכות מידע; פרויקטים בתחום החינוך והרווחה כגון: מרכזי מצוינות לילדים ולנוער, מרכזי הכוון לגיל השלישי, מרכזים לאנשים עם מוגבלויות, ועוד.

עדיפות לאומית לאשכולות

מגמת ההכרה הממשלתית באשכולות מתבססת והולכת עם קבלת החלטת ממשלה מס' 3737 מיום 15/4/2018, שבה הוכרז על אשכולות הרשויות כבעלי עדיפות לאומית. ההחלטה מאפשרת למשרדי הממשלה השונים לקבוע קריטריונים למתן הטבות רק לאשכולות, וזאת משיקולים הנוגעים לצורך בפיתוח אזורי וקידום שיתופי פעולה או לצורך בהגדלת הצמיחה הכלכלית וצמצום פערי ההזדמנויות בין היישובים שבתוך האשכולות.

לאור התפתחות מודל האשכולות ובמטרה להיענות לביקוש מצד הרשויות, פרסם משרד הפנים, במאי 2017, "קול קורא" נוסף לרשויות המקומיות להקמת אשכולות חדשים. היענות הרשויות הייתה רחבה - התקבלו 14 בקשות לאשכולות חדשים מטעם 93 רשויות מקומיות ממרבית מחוזות המדינה, צפון, חיפה, מרכז, יו"ש ודרום. מתוך כלל הבקשות שהוגשו, הוקמו בסך הכול שישה אשכולות נוספים (אשכול כנרת-עמקים; אשכול הגליל והעמקים; אשכול המפרץ; אשכול השרון; אשכול שורק דרומי; אשכול יהודה ושומרון). בימים אלה נבחנת הקמת שני אשכולות נוספים במסגרת הבקשות שהוגשו.

איור 33: מפת האשכולות האזוריים



מקור: נתוני משרד הפנים, 2020.

6. תכניות ממשלתיות להפעלת שירותים אזרחיים

מעבר ליצירת הסדרים לשיטופי פעולה בין רשויות מקומיות, נוקטת הממשלה בפתרונות נוספים המהווים מבנים ארגוניים להפעלת שירותים אזרחיים בצורה ישירה או במיקור חוץ. לכך דוגמאות במשרדי ממשלה רבים אשר מקימים ומפעילים שירותים אזרחיים, לדוגמה:

- **משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים:** מפעיל מרכזים אזרחיים לטיפול בילדים ובבני נוער שנפגעו מינית; מרכזי תעסוקה אזרחיים לבעלי מוגבלויות; טיפול והערכה של ילדים בסיכון במתכונת אזרחית.
- **משרד החינוך:** מפעיל בתי ספר אזרחיים לחינוך מיוחד וכן מרכזי תמיכה אזרחיים (מתי"אות), שבהם ניתנים, בין השאר, מידע, הנחיה וסיוע לצוותים החינוכיים, הכוללים עובדי הוראה, מטפלים וסייעים, העוסקים במתן שירותי חינוך מיוחדים.
- **משרד הכלכלה והתעשייה:** הקים את מרכזי מעו"ף, המהווים מערך שטח בפריסה אזרחית לתמיכה בעסקים בינוניים וקטנים. ישנן דוגמאות רבות נוספות.

הפעלת מסגרות אזרחיות לאספקת שירותים משותפת מעניקה פתרון לכיסוי ארצי מלא של שירותים, אולם היא אינה מהווה מענה הולם לבעיית חוסר הסנכרון של עבודת הממשלה אשר נוצרת מהחלוקות השונות של מחוזות משרדי הממשלה ומריבוי מסגרות פעולה אזרחיות.

במקרים שבהם נדרש לפעול למיגור בעיות מורכבות, הממשלה נוקטת בהקמת ועדות בין-משרדיות. מבקר המדינה בחן את עבודת הוועדות הבין-משרדיות וכתב בדוח מבקר המדינה (2011 - ועדות בשירות המדינה) ש"בשנים 2005-2010 הקימו המשרדים שנבדקו כ-650 ועדות או השתתפו בהן. מן הבדיקה ומתשובות המשרדים לשאלונים עולה, כי התועלת שאפשר היה להפיק מעבודת חלק מהוועדות לא מוצתה ותוצרי אותן ועדות לא הניבו פתרונות, אם בשל אי-קיום דיונים בהמלצותיהן או מחמת אי-יישומן. גם בעבודת הוועדות עצמן התגלו ליקויים בשל אי-מתן ביטוי למחלוקות שבין חבריהן בדוחות שהגישו ובגלל ניהול לא שיטתי של עבודתן. אי-לכך נדחו החלטות או לא בוצעו פעולות"⁷⁴.

אשר לתוצרי הוועדות, חלקן מצביעות על הצורך בהקמת מינהלות שיבצעו סנכרון ואיגום משאבים לטובת טיפול בתופעות רב ממדיות. לעיתים המלצות אלה מיושמות בהצלחה על ידי הקמת מערך הכולל מינהלת ארצית שלה רובד מחוזי ומקומי בתוספת מבנים אזרחיים (לדוגמה, בתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון "תוכנית 360" חברים שבעה משרדי ממשלה שונים וארגוני מגזר שלישי. התוכנית מנהלת במשותף על ידי שלושה משרדי ממשלה במסגרת ועדות בין-משרדיות ברמת המטה; המחוזות והיישובים/אגדי יישובים).

במקרים רבים, ועדות בין-משרדיות אשר המליצו על הקמת מינהלת משותפת למספר משרדים לא הצליחו לקבל את המשאבים הדרושים לכך. לדוגמה, הוועדה הבין-משרדית לאלימות במשפחה, שהוקמה במטרה להסדיר את הטיפול בתופעת האלימות במשפחה על ידי הגורמים השונים במערכת השלטונית.

7. מדיניות ממשלתית לפיתוח אזרחי

א. הקמת הרשות לפיתוח הנגב והרשות לפיתוח הגליל-1991

הרשות לפיתוח הנגב והרשות לפיתוח הגליל (באמצעות חוק הרשות לפיתוח הנגב, התשנ"ב-1991 וחוק הרשות לפיתוח הגליל, התשנ"ג-1993) הוקמו בעקבות הצורך ברשות סטטוטורית, שתבצע את תוכנית "קדמת הנגב" לקליטת 400,000 עולים. מטרותיהן היו ליזום פעולות ותוכניות לפיתוח כלכלי-חברתי של האזור, לתאם בין משרדי הממשלה והגופים הפועלים לפיתוח האזור, ועוד. רשויות אלה הוכפפו למשרד לפיתוח הנגב והגליל על אף שיעקר הסמכויות הרלוונטיות להגשמת המטרות שנקבעו נשארו במשרדי הממשלה השונים, כך שהיכולת לקדם תוכניות הייתה מוגבלת לתחומי העיסוק של המשרד, שהרחיב את הפעילות שלו בשנים האחרונות גם לאזורי הפריפריה החברתית.

74. משרד מבקר המדינה (2011). ועדות בשירות המדינה. קובץ דוחות ביקורת 2011 תשע"ב. ירושלים.

החלטה זו מחזקת את המגמה שהחלה בהובלת משרדי הפנים והאוצר לביסוס תפיסת האשכולות בקרב עבודת משרדי הממשלה - היכן שיש לאשכולות ערך מוסף לקידום ראייה אזרחית כוללת. לתפיסה הזו הצטרפו שורה של משרדי ממשלה אשר מצאו באשכולות פלטפורמה לקידום מדיניות ממשלתית אזרחית לפיתוח המרחב המוניציפלי והקצו לצורך כך תקציבים ייחודיים. בראשם המשרד להגנת הסביבה ומשרדים נוספים, כגון משרד הכלכלה, המשרד לפיתוח הנגב-הגליל והפריפריה החברתית, המשרד לשוויון חברתי, משרד החקלאות, משרד האנרגיה, משרד הרווחה, משרד החינוך ומשרדים וקרנות נוספים.

ה. הצעות להקמת רשויות מטרופוליניות

בישראל מוגדר, לצורך סטטיסטי, תכנון של ארבעה מטרופולינים: מטרופולין תל-אביב, מטרופולין ירושלים, מטרופולין חיפה ומטרופולין באר-שבע. **אף כי אזורים אלה פועלים כמרחבים בעלי קישוריות גבוהה, אין להם מעמד משפטי או סמכויות כרשות מטרופולינית.**

עם זאת, לצורך פתרון בעיה מורכבת, במקרה זה גודש התנועה בכבישים, הומלץ על הקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה ציבורית.

ההמלצה לקידום ניהול מטרופוליני של תחום התחבורה הציבורית שבה ועולה באופן קבוע כבר מעל ל-20 שנים, בדגש על המלצותיהן של שלוש ועדות:

- **הוועדה לבחינה ולגיבוש המלצות בעניין פתיחת ענף התחבורה הציבורית לתחרות-1996:** הוועדה המליצה להקים רשות ארצית לתחבורה ציבורית, אשר תרכז את הטיפול בענף ותהיה אחראית על רמת השירות והתכנון שלו, ורשויות מרחביות יהיו אחראיות להפעלת התחבורה הציבורית בתחומן.

- **ועדת סדן לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית-2007:** הוועדה המליצה להקים לאלתר רשות תחבורה ציבורית במטרופולין תל-אביב לאור ייחודיות המרחב בגוש דן וקידום הקמת רשויות מטרופוליניות נוספות (כדוגמת חיפה וירושלים). כמו כן הוועדה המליצה, כי בטווח הארוך רצוי לשקוד על תוכניות שתהפוכנה את הרשויות המטרופוליניות לתחבורה ציבורית לרשויות העוסקות במכלול נושאי התחבורה במרחבים המטרופוליניים (**דוח ועדת סדן לרפורמה בתחבורה הציבורית, משרד התחבורה, 2007**).

- **ועדת טרכטנברג לשינוי כלכלי-חברתי-2011:** הוועדה המליצה להקים רשות מטרופולינית ייעודית לתחבורה ציבורית במטרופולינים הגדולים בישראל בהובלתן של הרשויות המקומיות. תחילה המליצה הוועדה על הקמה מיידית של רשות תחבורה במטרופולין תל-אביב, לאור עבודת מטה שהתבצעה יחד עם הרשויות ומשרדי ממשלה, ועל קידום הקמת שתי רשויות תחבורה מטרופוליניות בחיפה וירושלים. כמו כן, הוועדה המליצה לקדם חקיקה להקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות, שיעגנו את הסמכויות והכלים הדרושים לצורך פעולתן היעילה (**דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, משרד ראש הממשלה, 2011**).

- בשנת 2011 התקבלה החלטת ממשלה (**החלטה מספר 3988**) להקמת רשות תחבורה ארצית ותחתיה רשויות מטרופוליניות לתחבורה. בשנת 2018 התקבלה החלטת המשך (**החלטה מספר 3426**) להקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה - מטרופולין ירושלים ומטרופולין באר-שבע. בעקבות ההחלטה האחרונה גובש תזכיר חוק במסגרת חוק התוכנית הכלכלית לשנת 2019 שלא אושר לבסוף (**תזכיר חוק התוכנית הכלכלית [תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019]**, התשע"ח-2018).

למרות החלטות הממשלה האמורות והמלצות מצד גורמים שונים להקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה ציבורית, טרם הוקמה בישראל אף רשות אחת כזו. בפועל, מצב הדברים הוא, שבארבעת המטרופולינים יש צוותי תכנון שונים העוסקים בתחבורה ציבורית בתחומי המטרופולין, אולם הם רק מייעצים לרשות הארצית, והיא בעלת הסמכות והמשאבים שהיו אמורים להיות בידי הרשות המטרופולינית.

ב. קידום ופיתוח ענפי התעשייה והשירותים באזור הפריפריה

במשך השנים התקבלו מספר החלטות ממשלה, ביניהן החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, שבהן מפורטות ההמלצות לקידום אזורי תעשייה מרחביים, שהם אזורי תעשייה גדולים (מעל 100 דונם) אשר כמה רשויות מקומיות הסובבות את האזור חולקות ביניהן את ניהולו ואת ההכנסות ממנו וזכות להטבות ייחודיות לצורך קידומו. בהחלטות התקבלו הוראות למתן עדיפות לאזורי תעשייה בפריפריה, שיוגדרו כמרחביים, על פני אזורי תעשייה אחרים, בין היתר באמצעות מתן הטבות ייחודיות, במטרה לקדם ולעודד אזורים אלו.

מסיבות שונות, החלטות ממשלה אלו לא הובילו לגיבוש קריטריונים להכרה באזורי תעשייה שונים בפריפריה כמרחביים (דוח מבקר המדינה משנת 2007 בעניין משרד הכלכלה, תכנון, הקמה ופיתוח של פארקי תעשייה בפריפריה). בין ההחלטות שהתקבלו ולא יושמו: החלטה 1081 מפברואר 2000 והחלטה 3967 מתאריך 24.8.08 בנושא "קידום ופיתוח ענפי התעשייה והשירותים באזור הפריפריה" (אשר תוקנה במסגרת החלטה 180 מתאריך 12.5.09). החלטה זו התקבלה במסגרת תוכנית הפריפריה שהתקבלה בממשלה אך לבסוף לא נכנסה כלל לתוקף.

משרד הכלכלה והתעשייה, באמצעות דוח צוות צפון (החלטת ממשלה 2262, יולי 2018) קורא ל"פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה" במטרה ליצור תוכנית רב-שנתית להרחבת אזורי תעשייה קיימים במחוז הצפון והקמת אזורים חדשים, בדגש על מרחבי תעסוקה אזוריים ובשים לב להיצע הקיים, לביקוש הצפוי לקרקע לתעשייה ולתעסוקה וכן לחלוקת ההכנסות בין הרשויות המקומיות השונות. צוות צפון מגדיר לראשונה את המושג "מרחבי תעסוקה אזוריים" אשר מחויבים לכלול שטח של לפחות 800 דונם ברוטו ואשר תפקידם להוות מנוע לקידום שותפויות אזוריות. לכן ניקוד נוסף מוענק לבקשות אשר מבוססות על שותפויות.

ג. "השולחן העגול" לפיתוח אזורי-כלכלי-2012

בשנת 2011 הקים משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה "שולחן עגול" לפיתוח אזורי-כלכלי, שתפקידו היה לייצר דיון בין-מגזרי בשאלות שונות של פיתוח אזורי-כלכלי. יושב הראש של "השולחן העגול" לפיתוח אזורי-כלכלי, מנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, שרון קדמי, ולצידו שני יושבי הראש הנוספים, מהמגזר העסקי - אמיר חייק, מנכ"ל התאחדות התעשיינים ומהמגזר השלישי - גידי גרינשטיין, מייסד מכון "ראות", גיבשו את רשימת חברי השולחן, אשר כללה כ-10 חברים מכל מגזר - הממשלתי, העסקי, החברתי - תוך הקפדה על כך, שבפעילות השולחן ישתתפו ארגונים וגופים המייצגים את הגיוון והשונות הקיימים במגזרים השונים בחברה הישראלית ויתאפשר דיון מגוון וממצה, שיביא למימוש מטרות השולחן - לייצר מדיניות רב-מגזרית לפתרון בעיות מורכבות במשק הישראלי. השולחן ביצע שני סבבי דיונים, הראשון בנושא "מאגדים אזוריים" והשני בנושא "היערכות לקראת משבר כלכלי גלובלי". פעילות השולחן הסתיימה בשנת 2012.

ד. הערכת מצב אסטרטגית-כלכלית-חברתית לממשלה 2015 (קידום פיתוח כלכלי-אזורי)

הערכת המצב האסטרטגית לממשלה לשנת 2015 ממליצה על פיתוח תפיסה אזרית קוהרנטית, שתעצים את היתרונות היחסיים של אזורי הפריפריה, תוך עידוד פיתוח של תעסוקה איכותית ושירותים חברתיים משלימים. כל זאת, תוך מינוף כוח המשיכה וההשפעה של המטרופולינים האזוריים כמרכזי יוממות: מוקדים שאליהם אנשים נוסעים כדי לעבוד, לצרוך תרבות, בריאות, ועוד. לאור מצבו הכלכלי-חברתי של אזור הצפון ומטרופולין חיפה, הומלץ על קידום מאמץ ממשלתי ממוקד באזור זה. ההמלצות הנ"ל הן על רקע תופעת ההתמרכזות הגדלה והולכת בעשור האחרון (העתקת מקום מושבם של צעירים משכילים רבים מהצפון ומהדרום למרכז הארץ על רקע אפשרויות מוגבלות יותר לתעסוקה איכותית ושירותים חברתיים באיכות נמוכה יותר בהשוואה למרכז).

כנגזרת מהערכת המצב האסטרטגית-כלכלית-חברתית לממשלה, התקבלה החלטת ממשלה מס' 146 מיום 28.6.2016 בעניין קידום הסוגייה האסטרטגית "פיתוח כלכלי-אזורי". ההחלטה כללה שורה של החלטות, כגון גיבוש תוכנית לפיתוח כלכלי-אזורי של הצפון (במסגרת כך אושרה תוכנית פיתוח הצפון בהחלטת ממשלה מס' 2262 מינואר 2017) וגיבוש סל כלים לתמרוץ שיתופי פעולה בין-רשותיים, לרבות אשכולות של רשויות מקומיות (במסגרת כך קידם משרד הפנים, בדצמבר 2016, תיקון לחוק איגודי ערים אשר הקנה לאשכולות מעמד חוקי חזק יותר כאיגוד ערים מיוחד ורב-תכליתי).

סיכום הסקירה

המהלכים השונים שנסקרו על ידי הצוות לקידום אזוריות בישראל מעידים, כי לאורך השנים הוכר ונדון הכשל במבנה השלטוני בישראל אשר קיבל ביטוי בנושאים חברתיים וכלכליים רבים. כמו כן, המהלכים שנסקרו תיקפו חלק גדול מהכשלים ומהאתגרים שבהם עוסק דוח זה ובמיוחד את ריכוז הסמכויות בידי משרדי הממשלה; חוסר התיאום והסנכרון בעבודתם של גופים שונים ביחס לשלטון המקומי ואספקת שירות לתושב; פערים באיתנות הפיננסית של הרשויות המקומיות וביכולותיהן לספק שירותים מיטביים לתושבים.

עם זאת, המהלכים המבניים המערכתיים שהומלצו בעבר לא הובאו לידי יישום ובמקומם פותחו פתרונות נקודתיים, לעיתים תוך עקיפת המבנה הקיים, בלי להתמודד עם שורש הבעיה המבנית. דוח זה עוסק ביצירת שינוי מבני כולל אשר מבקש להתמודד עם שורש הבעיה המבנית, תוך התאמה לצרכי המדינה בהווה ובעתיד.

ניתוח היקף ההיררכיות התת-לאומיות במדינות ה-OECD

מדינה	אוכלוסייה (אלפים)	מספר רשויות ברובד המקומי	מספר גופים ברובד ביניים/אזורי	מספר גופים ברובד אזורי/מדיני	סה"כ היררכיות תת-לאומיות
משטר פדרלי					
אוסטריה	8,740	2,098	..	9	2,107
אוסטרליה	24,485	562	..	8	570
ארצות הברית	323,391	35,879	3,031	50	38,960
בלגיה	11,295	589	10	6	605
גרמניה	82,342	11,054	401.0	16.0	11,471.0
מקסיקו	122,273	2,463	..	32.0	2,495.0
ספרד	46,468	8,124	50.0	17.0	8,191.0
קנדה	36,286	3,959	..	13.0	3,972.0
שוויץ	8,372	2,222	..	26.0	2,248.0
משטר אוניטרי					
איטליה	60,628	7,960	..	20.0	7,980.0
איסלנד	336	74	..	..	74.0
אירלנד	4,683	31	..	..	31.0
אסטוניה	1,316	79	..	..	79.0
בריטניה	65,648	391.0	27.0	3.0	421.0
דנמרק	5,729	98.0	..	5.0	103.0
הולנד	17,030	380.0	..	12.0	392.0
הונגריה	9,814	3,178.0	..	19.0	3,197.0
טורקיה	78,247	1,397.0	..	81.0	1,478.0
יוון	10,784	325.0	..	13.0	338.0
יפן	126,798	1,741.0	..	47.0	1,788.0
ישראל	8,546	255 ללא מועצות תעשייתיות	..	..	255
לוקסמבורג	584	102.0	..	..	102.0
לטביה	1,961	119.0	..	..	119.0

מדינה	אוכלוסייה (אלפים)	מספר רשויות ברובד המקומי	מספר גופים ברובד ביניים/אזורי	מספר גופים ברובד אזורי/מדיני	סה"כ היררכיות תת-לאומיות
משטר אוניטרי					
נורבגיה	5,236	422.0	..	18.0	440.0
ניוזילנד	4,720	67.0	..	11.0	78.0
סלובניה	2,065	212.0	..	..	212.0
סלובקיה	5,431	2,930.0	..	8.0	2,938.0
פולין	38,427	2,478.0	380.0	16.0	2,874.0
פורטוגל	10,326	308.0	..	2.0	310.0
פינלנד	5,495	311.0	..	1.0	312.0
צ'לי	18,278	345.0	..	16.0	361.0
צ'כיה	10,565	6,258.0	..	14.0	6,272.0
צרפת	66,858	35,357.0	101.0	18.0	35,476.0
קוריה	51,246	229.0	..	17.0	246.0
שוודיה	9,923	290.0	..	21.0	311.0

*רשויות ללא רובד אזורי סומנו **בדגש**.

מקור: OECD. (2016). Stat, Subnational Government Structure and Finance: 2. SNG and Municipal Structure. Paris: OECD Publishing

היעדים העיקריים לרפורמות לקידום אזריות וביזור ב-OECD

להלן עיקר היעדים העיקריים מאחורי רפורמות לקידום אזריות וביזור, כפי שנסקרו על ידי ה-OECD⁷⁵

טיעוני נגד ואתגרים	יעדים לפתרון אתגרים עכשוויים
<ul style="list-style-type: none"> + חשש ליצירת מבנה מסורבל. + מחלוקת לגבי גודל מיטבי: קשה מאוד לזהות גודל מיטבי לאספקה יעילה של שירותים ציבוריים. + טענות נגד בעניין יעילות המושמעות על ידי גורמים הדוגלים, כי יחידות קטנות יותר עשויות להיות יעילות יותר ופחת בירוקרטיית, לאור הידע המקומי שיש להן והיכולת שלהן להתאים את המענים לצרכים ולביקושים המקומיים. 	<ul style="list-style-type: none"> + ייעול מערכת הבריאות. + יצירת יתרונות לגודל בשוק העבודה, התחבורה הציבורית והתשתיות. + טיוב השירותים הציבוריים. + הגברת התיאום עם השלטון המקומי
<ul style="list-style-type: none"> + במקרה של שוקי עבודה קטנים, ניתן לתת מענה לאתגרי התיאום באמצעות הסדרים לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות. + סיכון של העברת משאבים לא מספקת והיעדר יכולות אזריות לביצוע תכנון אסטרטגי מתאים באזורים מרוחקים. 	<ul style="list-style-type: none"> + היעדר אסטרטגיות פיתוח אזריות; האסטרטגיות הקיימות הן מקוטעות מדי או ריכוזיות מלמעלה למטה. + צורך בשיפור התכנון המרחבי והפיכתו ליותר אזרי. + צורך בשיפור הסנכרון במדיניות חוצת תחומים (למשל תשתיות, חדשנות, השכלה גבוהה, דיור, שוק עבודה). + צורך בשיפור פעולה מוגבר להתמודדות עם התפתחויות בשוק העבודה.
<ul style="list-style-type: none"> + אין שום עדות לתמיכה באזרחים ברפורמות האזריות בגלל היעדר התייעצות והעובדה שהמחוזות הן יחידות טריטוריאליים ישנות מאוד, עם זהות חזקה. + סמכות ומעמד חזקים לשלטון אזרי, מנגד השתתפות נמוכה בבחירות אזריות. אתגר זה משמעותי יותר במקרים שבהם הבחירות לאזור הן עקיפות (כלומר בחירה לא ישירה על ידי הבחורים אלא על ידי נבחר הציבור באופן עקיף). 	<ul style="list-style-type: none"> + גבלות של הסדרי שיתופי פעולה מוניציפליים, הנובעות מהעובדה כי הסדרים אלה נבחרים באופן עקיף, מצמצמים את שליטת הבוחרים ואת שקיפות תהליך קבלת ההחלטות.

יעדי מדיניות רוחביים	יעדים בתחום הממשל והניהול
<ul style="list-style-type: none"> + יצירת יתרונות לגודל בתחום אספקת שירותים ציבוריים. 	<ul style="list-style-type: none"> + ייעול מערכת הבריאות. + יצירת יתרונות לגודל בשוק העבודה, התחבורה הציבורית והתשתיות. + טיוב השירותים הציבוריים. + הגברת התיאום עם השלטון המקומי.
<ul style="list-style-type: none"> + שיפור התחרותיות והצמיחה האזרית. 	<ul style="list-style-type: none"> + לאזורים גדולים יותר תהיה מסה קריטית גבוהה יותר, משאבים נרחבים יותר ליישום אסטרטגיות פיתוח יעילות ויכולת לקדם תיאום פנים-אזרי וליישם תכנון מרחבי משולב יותר. + לאזורים תהיה גישה טובה יותר לידע המקומי (מענה לאי-סימטריה של מידע). + יש יתרון לשלטון אזרי להיות אמון על שירותים ציבוריים עם השפעות חיצוניות הקשורות להתפתחות אזרית (כגון חדשנות, מדיניות שוק העבודה, תכנון מרחבי ותחבורה ציבורית). בתחומים אלה יש יתרון לאזורים מטעמי קרבה או ידע מקומי טובים יותר ויכולת התאמת מדיניות לפי אזורים תפקודיים.
<ul style="list-style-type: none"> + שיפור הדמוקרטיה המקומית. 	<ul style="list-style-type: none"> + שיפור הדמוקרטיה המקומית ושקיפות בקבלת ההחלטות באמצעות בחירה ישירה של גופים אזריים.

75. OECD. (2019). *Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy Makers* (p. 81). Paris: OECD Publishing.

הערכת תרומת הרפורמה המוצעת אל מול הכשלים שזוהו על ידי הצוות

להלן ניתוח תועלות הרפורמה המוצעת לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי אל מול הכשלים והאתגרים שנסקרו בהרחבה על ידי הצוות לקידום אזוריות בישראל (פרק א' ונספח 2).

כשלים ואתגרים	תיאור השינוי המוצע והערכת תרומתו לפתרון הכשלים
כשל מבני-כלכלי	
4. מבנה השלטון המקומי בישראל מעצים את ההבדלים והפערים בין המרכז לפריפריה ומקשה על יצירת תנאים המאפשרים פיתוח כלכלי.	היתרון הכלכלי שיש למרכז לעומת הפריפריה יישמר תמיד, לאור הבדלים טבעיים וגורמים שהורחב עליהם בדוח. אולם התארגנות אזורית תאפשר תנאים טובים יותר למשיכה של יוזמות לפיתוח כלכלי גם לאזורים פריפריאליים. מערכת אזורית הפועלת בתיאום ובמיקוד מאמץ תפחית מהתחרות הלא בריאה בתוך אותו אזור מוחלש ותאפשר מיקוד מאמץ לקידום אסטרטגיה אזורית כוללת, המלווה במדיניות ממשלתית תומכת.
כשלי מבני-חברתי	
5. מבנה השלטון המקומי מקשה על קידום שותפות בין הקהילות והמגזרים השונים במרחב.	התארגנות אזורית של רשויות מקומיות, שתורכב ממגוון מגזרים וקהילות סביב אינטרסים כלכליים, חברתיים, מוניציפליים וסביבתיים, תאפשר ערך מוסף קהילתי ולאומי מעבר לאינטרסים המיידיים. התארגנות כזו עשויה להוביל לזיהוי ולהכרה באינטרסים אזוריים משותפים רבים בין הקהילות והמגזרים השונים, לצד שימור הייחוד הקהילתי והמקומי של כל מגזר וקהילה ולהוות בסיס לפיתוח זהויות ופעולות משותפות וליצירת לכידות חברתית שתתרום לחוסנה הלאומי של המדינה.

כשלים ואתגרים	תיאור השינוי המוצע והערכת תרומתו לפתרון הכשלים
כשלי מבני-מינהלי	
1. הרמה הממשלתית: ריכוז סמכויות גבוה בידי השלטון המרכזי לעומת השלטון המקומי.	כיום יש קושי בקידום תהליכי ביזור ממשרדי הממשלה לשלטון המקומי לאור פערים מובהקים ביכולות ובגודל הרשויות המקומיות. המבנה השלטוני החדש, שיכלול רובד אזורי, לצד השלטון המרכזי והמקומי, יקל על תהליכי ביזור הסמכויות ממשרדי הממשלה לאזורים, בדגש על נושאים אזוריים, לאור גודלם והיכולת הניתנת למשרדי הממשלה לפקח על עבודתם ולהתאים כלים ומדיניות נדרשת לכל אזור.
2. הרמה האזורית: היעדר סטנדרטיזציה בהקמה ובחלוקה של האזורים והיעדר גורם אזורי אחראי ומתאם.	א. קידום עבודה ממשלתית לצמצום אי החפיפה בין החלוקות האזוריות השונות תקל על עבודת התיאום ההדדי של הגופים השונים בשטח ועל קידום ראייה אזורית מערכתית. ב. מיזוג אפשרי של חלק מהגופים האזוריים עשוי להביא לייעול עבודת גופים אלה ולהקל על העבודה השוטפת של הרשויות המקומיות, שהיום ניצבות מול ריבוי גופים אזוריים. כמו כן, הנטל הביורוקרטי על התושבים צפוי להצטמצם לאור ריכוז ממשקים תחת קורת גג אחת מתואמת. ג. האזורים שיקבלו סמכויות בתחומים אזוריים וחוצי גבולות מוניציפליים יאפשרו טיפול מיטבי בסוגיות אזוריות ומרחביות, שלא טופלו כראוי עד כה (לאור פיצול הסמכויות בתחומים האלה בין הרשויות המקומיות למשרדי הממשלה). ד. ברמה הממשלתית, האחדת מפות המחוזות וקידום פרום ממונה מחוזות, בראשות ממונה מחוז משרד הפנים, תאפשר תיאום עבודת הממשלה וקידום מדיניות כוללת ברמה המחוזית ותקל על העבודה השוטפת עם הרשויות המקומיות.
3. הרמה המקומית: מבנה השלטון המקומי מאופיין בריבוי רשויות מקומיות קטנות ולא איתנות.	לצד הסוגיות האזוריות שהאזורים יקדמו כמפורט לעיל, הנוגעות לכלל הרשויות (הן הקטנות והן הגדולות) (ג.2) ופעילות של פיתוח כלכלי-אזורי כמפורט בהמשך (4), האזורים יאפשרו מענה לרשויות קטנות ובינוניות בכל הקשור לאיגום משאבים ומיצוי היתרון לגודל באמצעות קידום מערכי שירותים משותפים, שיביאו להתייעלות כלכלית ולהשבחת איכות השירות, לרבות באמצעות צמצום פערים ברמת השירותים בתוך האזור והנגשת שירותים חדשים ומותאמים, בדגש על שירותים המצריכים השגת סף כניסה גבוה ממה שהרשות הבודדת מסוגלת להשיג.

חלופות לגיבוש מודל דמוקרטי אזורי

בהמשך להמלצה מספר 2.1 ועל סמך סקירת מודלים הנהוגים בעולם, להלן **חלופות המבטיחות מודל דמוקרטי מתאים לרובד האזורי, שיבטיח ייצוג, ישיר או עקיף, לתושבי הרשויות המקומיות והאזורים.**

מועצת האזור

מועצת האזור היא הגוף האמון על התוויית מדיניות האזור ופיקוח על ביצועיו. כדי להבטיח ייצוג פוליטי של תושבי הרשויות המקומיות המרכיבות את האזור, יש לבחון את החלופות שלהלן:

- 1. ייצוג ישיר:** בחירות ישירות של התושבים את נציגיהם במועצת האזור (בדומה לבחירת נציגים למועצת הרשות המקומיות).
- 2. ייצוג עקיף:** בחירת נציגי מועצת האזור על ידי נבחרים הציבור ברשויות המקומיות. במסגרת זאת, עולות מספר אפשרויות:
 - ייצוג הרשויות על ידי ראשי הרשויות עצמן.
 - ייצוג הרשויות על ידי נבחרים ציבור אחרים על פי החלטת מועצות הרשויות.

סוגיות נוספות שיש לבחון (בכל חלופה):

- בחינת מפתח לייצוג רשויות במועצת האזור לפי גודלן או בחינת מודלים של רוטציה במטרה לאפשר הרכב שיבטיח ניהול אפקטיבי.
- בחינת הקמת מנגנונים נוספים, פורמליים או לא פורמליים, להבטחת נציגות נוספת מעבר למועצת האזור.
- הכללת נציגים מקצועיים במסגרת מועצת האזור במטרה לשלב ראייה מקצועית בעבודת המועצה.
- הכללת נציגי ציבור במועצת האזור, או בוועדות משנה (הכוונה לנציגי ציבור להבדיל מנבחרים ציבור, למשל מנהלי אוניברסיטאות, בתי חולים וכיו"ב). אזורים שונים בעולם מאפשרים מנגנוני ניהול שכוללים נציגי תעשייה, נציגי ציבור, נציגי אקדמיה ונציגי החברה האזרחית הפועלים באזור. מעגלים אלה יאפשרו ליישם את התפיסה האזורית הרחבה אשר בנויה על יצירת אקו-סיסטם אזורי ומזינה את יחסי הגומלין באזור ובכך מעצימה את תפקוד האזור.

ראש האזור

ראש האזור הוא הגורם מטעם מועצת האזור האחראי בפני הציבור, הממשלה והרשויות המקומיות על מילוי תפקידו של האזור. הצוות ממליץ על בחירת ראש האזור מקרב ראשי הרשויות המקומיות באזור לפי אחת מהחלופות הבאות:

1. בחירה ישירה של ראש האזור על ידי כלל ציבור התושבים ברשויות המקומיות המרכיבות את האזור מקרב ראשי הרשויות המקומיות המכהנים באזור (באמצעות פתק שלישי במסגרת מערכת הבחירות המוניציפלית, שיתווסף לפתק לבחירת ראש הרשות המקומית ולפתק לבחירת רשימה לרשות המקומית).
 2. בחירה עקיפה של ראש האזור על ידי מועצת האזור, המורכבת מנציגי הציבור כאמור לעיל (מקרב ראשי הרשויות).
 3. בחירה עקיפה: ראשי הרשויות המקומיות באזור יבחרו מקרבם את ראש האזור.
- כאמור, הצוות שולל חלופה של מינוי ראש אזור על ידי הממשלה לאור פגיעתה בערכי הדמוקרטיה והאזוריות, למעט במקרי קיצון שבהם אזור עלול להיקלע למשבר ניהולי חריף ולתקופה קצובה.

תחומים מומלצים לקידום אזריות וביזור

התחומים המומלצים מתבססים בחלקם על המלצות או החלטות ממשלה קדומות שלא יושמו ובחלק אחר על סמך הניסיון שנצבר בארץ ובעולם. שאר התחומים ייבחנו על ידי הוועדה הממשלתית שהומלץ להקימה (המלצה מס' 3).

תחומים רבים מתאימים להפעלה מיידית במסגרת האשכולות האזוריים, תוך שמירה על המודל הוולונטרי כמפורט בעקרונות המומלצים ליישום הרפורמה (נספח 2, סעיף ד.2).

א. סוגיות ותחומים שבאחריות משרד הפנים

מתך אמונה בתהליכי הדמוקרטיה המקומית ואחריות כללית על חיזוק השלטון המקומי, משרד הפנים יפעל לפיתוח הרשויות והאזורים וינהיג מדיניות לטיוב ולהגמשת הרגולציה שבתחומי אחריותו, תוך בחינת ביזור סמכויות לרשויות ולאזורים בצורה שתחזק את יכולותיהם לקדם מדיניות מותאמת לצורכי התושבים וליחודיות המקומית והאזורית.

להלן קווים מנחים מוצעים לקידום הנ"ל:

1. טיוב והגמשת רגולציה: ביזור סמכויות

- **ביזור ישיר לרשויות המקומיות:** המשך מדיניות הרגולציה הדיפרנציאלית בתחומי הבקרה, שהחלה בשנת 2015, בעניין רשויות איתנות והרחבתה לסוגי רשויות נוספות ולתחומים נוספים, כגון: עשייה במקרקעין, חוקי עזר, ניהול הון אנושי, התנהלות פיננסית ותחומי בקרה ועשייה נוספים של משרד הפנים.
- **ביזור לרובד האזורי:** בתחומים שבהם לא תתאפשר העברת סמכויות ישירה לרשויות המקומיות לאור אופי התחומים או מסוגלות הרשויות המקומיות, יבחן משרד הפנים העברת סמכויות לרובד האזורי.
- **מדיניות דיפרנציאלית:** משרד הפנים יפעל ליצירת תבחינים מינהליים ופיננסיים להערכת מסוגלות הרשויות והאזורים וינהיג מדיניות דיפרנציאלית ומותאמת לסוגי הרשויות והאזורים השונים.
- **פיקוח ובקרה:** משרד הפנים יפתח כלים יעילים לביקורת ולהערכת תהליכי הביזור, תוך שמירת סמכויות המשרד להתערב במקרה הצורך להבטחת מינהל תקין.
- **2. תכנון אזורי:** יש לפעול לשילוב מיטבי של הראייה האזורית במערכת התכנון (הרחבה בסוף נספח זה).

3. חיזוק האשכולות האזוריים והטמעת אזריות בתחומי הפיתוח:

- המשך המדיניות לעידוד אזריות ושיתופי פעולה בין רשויות מקומיות במסגרת אשכולות אזוריים, תוך שימור המודל הוולונטרי ושיתוף השלטון המקומי. משרד הפנים יפעל להרחבת האשכולות האזוריים, ובחינת מודלים מותאמים למטרופולינים. כמו כן, יש חשיבה להטמעת האשכולות בעבודת כלל משרדי הממשלה בתחומים האזוריים, שבהם מתקיים יתרון לגודל ובלי לפגוע במעמד הרשויות.
- משרד הפנים יפעל להטמעת תפיסת האזוריות בתחומי הפעילות והפיתוח שבאחריותו, תוך בחינה של הקצאת משאבים תוספתיים בתחומים הבאים:
- מערכים אזוריים לחיזוק היערכות הרשויות המקומיות **לחירום.**
 - מרכזים אזוריים בתחום **רישוי ופיתוח עסקים.**
 - פיתוח אזורי **לחופי רחצה.**
 - הקצאת **מענקי פיתוח אזוריים תוספתיים** לעידוד פרויקטים אזוריים ושיתופי פעולה בין רשויות.
 - תוכניות לפיתוח **חדשנות ודיגיטציה** ברמה האזורית וצמצום הפערים הדיגיטליים בין הרשויות והאזורים.
 - קידום שינויים **בשטחי שיפוט** מתוך ראייה אזורית.
 - **עידוד הסכמות בין רשויות מקומיות** בתחום חלוקת הכנסות ושינויי גבולות.

- הקמת יחידות ארגוניות אזוריות לחיזוק יכולות הניהול והביצוע של הרשויות המקומיות, לרבות בחינתה של הקמת תאגידים עירוניים משותפים.
- עידוד שיתופי פעולה רוחביים בין הרשויות המקומיות במגוון תחומי העשייה המוניציפלית.

ב. תחבורה

1. קידום מיזמים אזוריים: מומלץ לעודד, באמצעות משאבים תוספתיים, מיזמים אזוריים, לרבות דרך האשכולות האזוריים, לקידום ראייה אזורית בתחום התחבורה ומיצוי היתרון לגודל. כגון: פיתוח שבילי יוממות; פיתוח מערכי היסעים אזוריים; ייזום וניהול מיזמים תחברתיים ותשתיתיים, לרבות באמצעות שותפויות PPP/BOT; שילוב היבטים טכנולוגיים בתחום התחבורה; ניהול רמזורים, ועוד.

2. ביזור סמכויות בתחום התחבורה הציבורית: מומלץ להעביר לרובד האזורי שיוקם את הסמכויות שהומלץ והוחלט עליהן בעבר בעניין הקמת רשות תחבורה ציבורית מטרופולינית (הרחבה על כך בנספח 3 - סקירת הנעשה עד כה, סעיף 5.ה). בכלל זה, סמכויות לגיבוש מדיניות תחבורה ציבורית אזורית בתיאום עם רשויות האזור; תוכניות אב אזוריות לתחבורה; תכנון, ביצוע ותפעול תשתיות תחבורה ציבורית באזור; ניהול והפעלת רכבות מקומיות; בחירת מפעילי תחבורה ציבורית באזור והפעלת שירותים; מידע לציבור; קביעת תעריפי חניה בצירי התנועה האזוריים; תפקידים נוספים כפי שייקבעו בצו על ידי שר התחבורה, בתחומים שיפורטו בחוק וביניהם אכיפת עבירות תעבורה בהתאם להוראות סעיף 27א1 לפקודת התעבורה.⁷⁶

בנוסף לכך, הרובד האזורי ישמש כרשות תמרור אזורית בתחומה הגיאוגרפי, שתהיה כפופה לרשות התמרור המרכזית ותהיה רשאית להנחות את רשות התמרור המקומית, כמפורט להלן:

- רשות התמרור האזורית תקבע כללים מנחים לרשויות התמרור המקומיות, בנוגע לכלל ההיבטים הנוגעים לתחבורה הציבורית, כפי שהיבטים אלה יוגדרו בתקנות התעבורה, ותהיה מוסמכת לפעול כרשות תמרור מקומית אם הורתה לרשות המקומית כיצד לפעול והיא פעלה בניגוד לכללים כאמור.
- ברשויות מקומיות קטנות, בהתאם לקריטריונים שיוגדרו על ידי משרד התחבורה והפנים, רשות התמרור האזורית תחליף באופן קבע את רשויות התמרור המקומיות.
- בצירי התנועה האזוריים שייקבעו, רשות התמרור האזורית תשמש כרשות תמרור מקומית בהיבטים הרלוונטיים.
- בצירי התנועה שנקבעו כצירי ניהול תנועה, רשות התמרור האזורית תהיה אחראית על ניהול התנועה ולצורך כך תשמש כרשות תמרור מקומית לעניין רמזורים, תמרורי בקרת נתיבים, התקנים לניהול תנועה ועל הטמעת טכנולוגיות הקשורות בכך.

להבדיל מההמלצות וההחלטות הקודמות בעניין הקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה ציבורית, הצוות לקידום אזוריות בישראל רואה חשיבות רבה בשילוב תחום התחבורה עם תחומי עשייה נוספים, שיועברו לאחריות הרובד האזורי מתוך תפיסה כוללת של פיתוח אזורי והימנעות מהקמת גופים חד-נושאים, שעלולים לייצר סרבולים נוספים במפת הגופים האזוריים הפועלים במרחב, בעניינם קורא הצוות ליצירת סנכרון ותיאום (המלצה מס' 2).

ג. שירותים חברתיים

תחום השירותים החברתיים מאופיין בפערים מובהקים בין הרשויות המקומיות והאזורים, בין היתר על רקע גודל, איתנות ופריסת הרשויות המקומיות. כמו כן, תחום זה מאופיין בריבוי גורמים מקצועיים רלוונטיים, לרבות נותני שירותים במיקור חוץ. מצב זה מקשה על קידום ראייה כוללת.

כיום, חלק מהשירותים החברתיים מסופקים ברמה האזורית במודלים מגוונים המבוססים בעיקר על רשות גדולה, המספקת תשתית לשירות אזורי או התארגנות של נותני שירותים חיצוניים. מודלים אלה מייצרים לעיתים קרובות עיוותים במודל הפעולה, בהתאמת השירות ובהנגשתו לקהלים השונים

לצורך הטמעת תפיסת האזוריות בתחום השירותים החברתיים, נדרש לפעול, לרבות באמצעות הוועדה הממשלתית שתקום בהתאם להמלצה מס' 3, להגדרת תחומי אחריות וסמכות ולהקצאת משאבים נדרשים לאזורים. זאת, לפיתוח ולהנגשת שירותים חברתיים מותאמים, תוך חתירה לצמצום פערים בין הרשויות והאזורים, ייעול וטיוב מערך השירותים לתושב.

כתשתית לקידום הנ"ל, מומלץ לפעול באופן מידי לשילוב האשכולות האזוריים בתחומים המפורטים להלן, שבהם מתקיים יתרון אזורי מובהק:

• פיתוח שירותים אזוריים לאוכלוסיות בקצה הרצף וסוגיות ייחודיות

בתחומים אלה רשויות רבות מתקשות ליצור שירותים מותאמים ונגישים לאור קושי בהשגת סף מינימלי המאפשר יצירת השירותים. הצוות ממליץ למשרדי הממשלה השונים, ובראשם למשרד הרווחה ולמשרד החינוך לפעול במסגרת האשכולות האזוריים לפיתוח מרכזי שירות אזוריים, תוך הבטחת הנגשתם והתאמתם לתושבי האזור.

להלן נושאים מומלצים לדוגמה:

- + פיתוח שירותים אזוריים לאוכלוסיות מיוחדות במגוון תחומים (בדגש על חינוך, רווחה, ותעסוקה). למשל: תלמידי החינוך המיוחד; נוער בסיכון; נוער נושר; מחוננת; מצטיינים; אנשים עם מוגבלויות ומשפחותיהם; אזרחים ותיקים
- + חינוך: בתי ספר ייחודיים על-אזוריים; פיתוח מגמות אזוריות; תגבור מסגרות פיתוח מקצועי של מורים והנגשתן לרשויות ולאזורים; חוות חקלאיות אזוריות; מרכזים טכנולוגיים אזוריים; תגבור חוגים ופעילויות העשרה בחינוך הלא פורמלי; עידוד הרכבי מוסיקה אזוריים וביסוס מערך אזורי להכשרה ולהעסקה מורים למוסיקה.

+ רווחה

• פיתוח מערכים אזוריים תומכים, שבהם מתקיים יתרון לגודל בהיבט התפעולי

מומלץ לשלב את האשכולות האזוריים במערכים התומכים של השירותים החברתיים, שבהם קיים יתרון לגודל בהיבט התפעולי, כגון:

+ מערכי היסעים משותפים: לאור העובדה שחלק ניכר מהשירותים החברתיים, במיוחד ברשויות קטנות ובפריפריה, מסופקים מחוץ לגבולות המוניציפליים של רשויות רבות, מומלץ לפעול לפיתוח מערכי היסעים משותפים, שינהלו בצורה אזורית ויעילה ובראייה רב-תחומית, בכפוף להבטחת נגישות לקהלים השונים ויצירת מסלולים מיטביים מבלי לפגוע בחוויית השירות וביאכות השירות לתושב.

+ מכרזי בינוי והפעלה: רשויות רבות, במיוחד קטנות ולא איתנות, מתקשות להתייעל בתחומי הבינוי וההפעלה לאור מורכבויות כלכליות וארגוניות. האשכולות האזוריים יכולים ליצור תשתית מרכזית אזורית לבינוי ולהפעלה במגוון תחומים, תוך איגום משאבים וניצול היתרון לגודל. לדוגמה: בינוי בתי ספר וגנים; מערך עבודות גמר; אספקת מזון לתלמידים, ועוד.

+ ניהול שירותים במיקור חוץ: כיום פועלים בישראל מגוון שירותים חברתיים בפריסה אזורית באמצעות מיקור חוץ (נכון לשנת 2014 היקף מיקור חוץ של שירותים חברתיים בשנה עומד על למעלה מ-9 מיליארד ₪).⁷⁷ על פי דוח הצוות הממשלתי לטיוב אופן אספקת השירותים החברתיים הניתנים במיקור חוץ עולים מספר קשיים מרכזיים באופן ניהול שירותים אלה, כגון: היעדר הסתכלות רחב של הממשלה; תהליך מכרז ממשלתי מסורבל וממושך; תחרות מוגבלת ותהליך בקרה ואכיפה מוגבל. לאור אתגרים מבניים במיקור שירותים ציבוריים, ועדת טרכטנברג לשינוי כלכלי-חברתי המליצה לפעול, בין היתר, לחיזוק מערך הפיקוח והאכיפה ולקידום רגולציה על שוק ספקי השירותים וחיזוק השליטה והגמישות בשירותים הניתנים, לרבות מניעת יצירת מונופולים והפחתת התלות בספקי שירות מועטים. המלצה נוספת עסקה בצורך בצמצום המרחק בין הממשלה למקבלי השירותים, לרבות האפשרות לקשר ישיר בין התושב לעובדי ציבור ולא רק לגופים מפעילים.⁷⁸

76. הסמכויות המומלצות מתבססות על החלטת ממשלה מס' 3426 מיום 11.1.2018 בעניין הקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה ועל תזכיר החוק שגובש בעקבותיה: תזכיר חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018.

77. משרד ראש הממשלה. (2016). דוח הצוות הממשלתי לטיוב אופן אספקת שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ.
78. משרד ראש הממשלה. (2011). דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (עמ' 43-44).

הסמכויות בשטחים אלה יכללו: ניהול, פיתוח ופיקוח לרבות סמכויות בתחומים הבאים: התכנון והבנייה; רישוי עסקים; פיקוח ואכיפה; הטלת ארנונה ותשלומים מוניציפליים נוספים; התקנת חוקי עזר; אספקת שירותים מוניציפליים וקידום כל פעולה לפיתוח ושמירת השטחים.

כמו כן, מומלץ לבחון העברת האחריות והסמכות בשטחים נוספים, בעלי אופי או ייעוד אזורי, לאחריות האזורים (למשל, אזור תעסוקה אזורי או שטחים לבניית מבנים ציבוריים אזוריים).

ז. נושאים נוספים לקידום פיתוח אזורי

יש לפעול לעידוד אזוריות ושיתופי פעולה בין רשויות מקומיות, לרבות באמצעות האשכולות האזוריים, בכלל תחומי העשייה והפיתוח, שבהם מתקיים יתרון לגודל ולראייה מרחבית.

תכנון אזורי (הרחבה לסעיף א.2)

מערכת התכנון היום

הצוות לקידום אזוריות סבור, כי יש מקום לקדם שינוי מבני במערכת התכנון בישראל, שהיא גורם מפתח מרכזי למימוש מיטבי של התפיסה האזורית בתחומים שנמנו. על פניו, מערכת התכנון הנוכחית בישראל מגלמת את הראייה האזורית, במסגרת הוועדות המחוזיות והמרחביות, אולם נראה שעל אף המבנה הנוכחי, התפיסה האזורית אינה באה לידי ביטוי באופן מיטבי.

מוסדות התכנון בדרג המחוזי מבצעים את עבודתם מתוך **ראייה מקיפה של המחוז כולו**, עם יכולת שילוב שיקולים מקומיים וממשלתיים. עם זאת, **לעמדת משרדי הממשלה משקל מכריע** בהכנה ובאישור תוכניות בדרג זה, ולפיכך התכנון המחוזי אינו מבטא בהכרח את האינטרסים המקומיים ולרוב מייצג מדיניות ממשלתית ארצית. זאת, בשונה מהדרג המקבל את ההחלטות ברובד המקומי, שנבחר לשם כך על ידי הציבור.⁸¹ במחוזות מסוימים, במיוחד מחוזות הצפון, הדרום וחיפה, לאור פריסתם הגיאוגרפית הרחבה, ריבוי רשויות מקומיות וועדות מקומיות **נדרשת ראייה תת-מחוזית ועל-מוניציפלית**. הוועדות המרחביות, הסובלות ממבנה חלקי ומקוטע ומאתגרי ניהול ומתפקדות בעיקר כוועדות מקומיות עבור כל רשות בנפרד, ללא ראייה אזורית, אינן פתרון מספק לסוגייה זו.

היתרונות לעיל של הדרג המחוזי אפשרו, עד היום, לקדם פתרונות תכנון מקומיים ואזוריים בוועדות המחוזיות. אלא **שתהליכי שינוי שעוברים על המדינה ותהליכים המונעים על ידי טכנולוגיות חדשות הופכים את האתגרים המובנים במערכת המחוזית לבעייתיים ממש**: קריאות גוברות **לחיזוק מעמד השלטון המקומי**, לרבות באמצעות ביזור סמכויות בתחום החינוך; מודעות גוברת של הציבור לסוגיות תכנוניות, היוצרת דרישה להשתתפות בהליכי קבלת ההחלטות ופיתוח מנגנוני **שיתוף ציבור** שאינם לעומתיים **וקצב גובר של השינויים** המחייב שימוש במנגנונים מהירים יותר של קבלת החלטות לרבות קידום תהליכים לא סטטוטוריים, כגון תוכניות-אב ותכנון אסטרטגי אזורי.

הרובד המקומי, שבדרך כלל יכול להגיב מהר יותר לתנאים של מציאות משתנה, אינו בשל במרבית הרשויות לקבלת החלטות מתוך תפיסה אזורית. הוועדות המקומיות פועלות במרבית המקרים במציאות של היעדר משאבים ויכולות ארגוניות, מקבלי החלטות אינם בהכרח אנשי מקצוע מתחום התכנון, הפוליטיקה המקומית משפיעה מאוד על קבלת החלטות, והתחרות בין הרשויות המקומיות לבין עצמן פוגמת ביכולתן לקבל החלטות אזוריות מיטביות.

מגמות בתחום התכנון האזורי

בשנים האחרונות, גוברת מדיניות ממשלתית לעידוד אזוריות, לרבות בתחום התכנון האסטרטגי והלא סטטוטורי. כך למשל, משרד הפנים, בשיתוף עם משרד האוצר, עודדו הקמת **אשכולות אזוריים** המוקמים, בין היתר, למטרת קידום פיתוח אזורי ופועלים לאחרונה גם בתחומי התכנון (הרחבה על האשכולות בנספח 8).

בהמשך להמלצות הנ"ל, ולצורך מתן מענה מיטבי לאתגרים ולקשיים בניהול ובפיקוח על שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ, הצוות לקידום אזוריות בישראל ממליץ לפעול **לביזור סמכויות הממשלה בתחום ניהול אספקת שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ**, לאזורים. כל אזור יפעל לתכנון ולהפעלת השירותים החברתיים הנדרשים, תוך התאמתם לצורכי האזור וניהול מיטבי של מערכי השירות, בין בהפעלה עצמית ובין אם במיקור חוץ, תוך הגברת יכולת הפיקוח על נותני השירותים.

ד. הגנת הסביבה

הצוות לקידום אזוריות בישראל רואה בחיוב רב את הפעולות האסטרטגיות המקודמות על ידי המשרד להגנת הסביבה לעידוד מעבר למודלים אזוריים בתחום ניהול וטיפול בפסולת. בכלל זה, הקצאת תקציבים תוספתיים נרחבים לאשכולות האזוריים להקמה וחיזוק מערכי ניהול הפסולת האזורית וקידום פתרונות אזוריים לטיפול מתקדם בפסולת. הצוות ממליץ על הרחבת הפעילות הזו לכלל האשכולות שיוקמו ולתחומי עשייה נוספים בתחום הגנת הסביבה, כגון: התייעלות אנרגטית, פתרונות אזוריים לטיפול בפסולת והפחתת הטמנה; פיקוח ואכיפה, ועוד.

כמו כן, לאור מגוון הגורמים העוסקים היום בתחום הסביבתי (כגון רשויות מקומיות, איגודי ערים, אשכולות אזוריים, יחידות סביבתיות, משטרה ירוקה, ועוד) ובהמשך להמלצה מס' 2.ד של הצוות - לפעול לאסדרת ממשקי העבודה בין הגופים השונים, תוך הגדרה ברורה של תחומי האחריות והסמכות ובחינת שינויים ארגוניים נדרשים לייעול עבודת הגופים הללו.

ה. אזורי תעשייה

מומלץ להביא ליישום **החלטת ממשלה מס' 3967 מיום 24.8.2008 בעניין קידום ענפי התעשייה והשירותים באזור הפריפריה**, ולהעביר לרובד האזורי את הסמכויות שפורטו בהחלטה לעניין איגודי ערים לאזורי התעשייה המרחביים (שלא הוקמו). בכלל זה: ניהול ופיתוח אזורי תעשייה שיוגדרו כאזורי תעשייה אזוריים; אכיפה ופיקוח וגביית מיסים והיטלים.

ו. שטחים גליליים⁷⁹

מומלץ להמשיך במדיניות שבה נוקט משרד הפנים בשנים האחרונות לשיוך מוניציפלי של השטחים הגליליים משיקולים של פיתוח ושיפור השירות. עם זאת, שטחים בעלי אופי ייחודי, בין אם משיקולים אזוריים או משיקולים לאומיים, בצורה שתקשה על שיוכם לרמה המוניציפלית, יומלץ להעבירם לאחריות האזורים⁸⁰ או להשאירם באחריות המחוזות הממשלתיים (כפי שנהוג היום), תוך הקצאת המשאבים הייעודיים לניהולם.

79. בישראל קיימים שטחים רבים המוגדרים כשטחים גליליים. שטחים אלו הם שטחים שאינם מצויים בתחומה של רשות מקומית כלשהי והם נוצרו במהלך תיחום הרשויות המקומיות, שהחל בתקופת המנדט הבריטי והושלם לאחר קום המדינה. בהיעדר שיוך מוניציפלי, לא חלים על השטחים הגליליים דיני הרשויות המקומיות. כתוצאה מכך, אין אפשרות להעניק באותם שטחים שירותים מוניציפליים, לגבות ארנונה והיטלים מוניציפליים או לקיים סמכות בקרה ופיקוח על הנעשה באותם שטחים. **האחריות בשטחים הגליליים נתונה למחוזות הממשלתיים, עם זאת הטיפול בהם לקוי לאור היעדר מומחיות באספקת שירותים מוניציפליים והיעדר כלים מתאימים**. כתוצאה מכך, נכסים ושטחים המשתרעים לעיתים על אלפי מ"ר נחשבים למעשה ל-"אקס טריטוריאליים" מבחינה זו, שהם אינם משלמים ארנונה כללית או תשלומי חובה מוניציפליים אחרים ואינם כפופים לשום רשות מקומית מבחינת דיני תכנון ובנייה ורישוי עסקים. מצב זה מביא אף לפגיעה בעקרונות השוויון ולמניעת תחרות בלתי הוגנת בין מחזיקים בנכסים החייבים בארנונה לבין מחזיקים בנכסים שאינם חייבים הארנונה (ראו **דוח ועדת חקיקה לגבלות וחלוקת הכנסות משטחים חסרי מעמד מוניציפלי באזור הדרום, משרד הפנים, יולי 2014**).

80. יצוין כי בהצעת חוק העיריות החדש, השתס"ז-2007 גובשו הסדרים שלא אומצו מעולם לניהול אזורי של השטחים הגליליים, לרבות הקמת מינהלת מרחבית, שיוקנו לה סמכויות הניתנות לרשויות מקומיות בתחומם של השטחים הגליליים שבאחריותה; הכרזה על אזורים משותפים, לרבות שטחים גליליים, כאזורים באחריות משותפת של מספר רשויות או באחריות איגוד ערים) **הצעת חוק העיריות, התשס"ז-2007**. [נוסח לקריאה ראשונה], סעיף 37 [מינהלת מרחבית]; סעיף 38 אזורים משותפים).

81. דוגמה מובהקת ניתן למצוא במדיניות העכשווית המעודדת תכנון מרבי של יחידות דיור, גם על חשבון פיתוח התשתיות התומכות. מדיניות זו נכפית על הרשויות המקומיות על ידי הוועדות המחוזיות ומוסדות תכנון אחרים, המתאפיינים בדומיננטיות של השלטון המרכזי, לעיתים בניגוד לעמדתן ולצרכיהן של הרשויות המקומיות.

כמו כן, בשנת 2018 הציגו משרד הבינוי והשיכון ומינהל התכנון **תוכנית-אב לנפת אשקלון**, בזיקה לתוכנית האסטרטגית 2040 (ראו בהמשך). תוכנית זו הציגה מענה כולל לתוספת של כ-250,000 יחידות דיור בתחומי הנפה, ב-20 השנים הקרובות, מתוך ראייה כוללת המביאה בחשבון, בין היתר, את הצורך בקידום תעסוקה וכן שיקולים סביבתיים. לאור לקחי תוכנית זו מקודמת כיום **תוכנית-אב אזורית דומה במרחב גליל מערבי**.

לצד תוכניות-אב רב-תחומיות קיימות גם תוכניות-אב נושאיות, שנועדו להסדיר נושא מסוים בראייה אזורית. כך למשל, אושרו בשנים 2009-2017 **עשר תוכניות-אב אזוריות לניקוז ונחלים**.

כמו כן, קיימים מהלכים נוספים המשפיעים על עיצוב דמות האזור. מהלך אחד כזה הוא **התוכנית האסטרטגית לדיור 2040**, אשר גובשה בידי המועצה הלאומית לכלכלה והוצגה בשנת 2017 (בעקבותיה תוכננה תוכנית יישומית על ידי מינהל התכנון). בהקשר האזורי, התוכנית האסטרטגית הציבה יעדים לתוספת יחידות דיור ברמת המחוז בחלוקה לטווחי זמן, לרבות יעדים בהתחדשות עירונית ובמגזר הערבי.

הצוות לקידום אזוריות מברך על המהלכים והיזמות הנ"ל. עם זאת העמקה וביסוס תחום התכנון האזורי תלויים בשינויים שייערכו במערכת התכנון.

המלצות וחלופות לקידום תכנון אזורי

הצוות לקידום אזוריות סבור, כי נדרשת רפורמה במבנה מערכת התכנון בישראל לשם מימוש מיטבי של תפיסת האזוריות, שאינה מתקיימת כראוי במערכת הנוכחית, כפי שנסקר עד כה. הצוות גיבש חלופות אפשרויות לשינויים במבנה הקיים, אך טרם הכריע בחלופה המתאימה לישראל. הצוות סבור, כי לאור מרכזיות הנושא נדרש להקים צוות משותף עם נציגי השלטון המקומי, שימליץ לממשלה על הצעדים המומלצים לקידום תכנון אזורי בישראל. להלן החלופות שנסקרו על ידי הצוות לקידום אזוריות:

1. מיסוד תוכניות-אב אזוריות ככלי מדיניות

גיבוש תוכנית עבודה רב-שנתית להכנת תוכניות-אב אזוריות בפריסה ארצית, תוך הענקת מעמד משמעותי יותר לתוכניות אלו במדיניות התכנון והפיתוח. הצוות רואה את תוכניות האב האזוריות כרכיב מרכזי בפיתוח תפיסה קוהרנטית של פיתוח אזורי, המאגדת כלי מדיניות שונים הנמצאים כיום בשימוש משרדי הממשלה.

2. מיסוד גוף תכנון אזורי מקצועי

גוף כזה, היכול לקום במסגרת האשכולות האזוריים, ימלא אחד או יותר מהתפקידים הבאים: ליווי מוסדות התכנון בדרג המחוזי בסוגיות אזוריות; ייזום והגשה של תוכניות וקידום הליכי תכנון לא סטטוטורי; גוף מטה מקצועי שיספק תמיכה ותגבור עבור ועדות מקומיות ומחלקות הנדסה הזקוקות לכך.

3. שילוב ממד אזורי במוסדות התכנון הסטטוטוריים ללא שינויים מבניים

למשל:

- הקמת ועדת תכנון אזורית לטיפול בסוגיות מרחביות. יצוין כי חוק התכנון והבנייה הנוכחי מאפשר (סעיפים 37-39) הקמה על ידי שר הפנים, בהתייעצות עם מוסדות התכנון, ועדה משותפת שמוקנות לה בצו סמכויות של ועדה מחוזית/מקומית. כלי זה נמצא בדרך כלל בשימוש אד-הוק לטובת קידום מיזמים ייחודיים חוצי גבולות מוניציפליים, אולם ניתן לבחון את השימוש הקבוע בו לטובת קידום ראייה אזורית.
- נציגות אזורית בוועדות המחוזיות בדגש על נושאים חוצי רשויות.
- הקמת ועדה מרחבית באמצעות האשכולות האזוריים (לכיסוי רחב יותר ומינוף העשייה האזורית באשכולות).

4. שינויים מבניים במוסדות התכנון

בשונה מהחלופות הנ"ל, המאפשרים קידום תהליכים רכים במסגרת המבנה הקיים, החלופות שלהלן מבקשות לשנות מן היסוד את מבנה מערכת התכנון, תוך שילוב הרובד האזורי שהומלץ להקים בדוח זה (המלצה מס' 2). כל חלופה מושתתת על ערכים והנחות יסוד שונות, שנדרש לבחון אותם לעומק על ידי הממשלה.

- החלפת רובד התכנון המחוזי הנוכחי בוועדות תכנון אזוריות, שיוקמו במסגרת הרובד האזורי, תוך שימור רובד התכנון המקומי והמרחבי הנוכחי.
 - החלפת רובד התכנון המקומי והמרחבי הנוכחי בוועדות תכנון אזוריות, שיוקמו במסגרת הרובד האזורי, תוך שימור רובד התכנון המחוזי הנוכחי.
 - מעבר לשני רובדי תכנון בלבד: רובד ארצי ורובד אזורי.
- תחת כל חלופה מומלץ לבחון ביזור סמכויות מהרובד הארצי לאזורי.

דו"ח הצוות לקידום אזוריות בישראל יוגש לשר הפנים מר אריה מכלוף דרעי, השר האמון על השלטון המקומי בישראל, כתשתית מקצועיות לגיבוש מדיניות משרד הפנים והצעת אסטרטגיה ממשלתית כוללת שתוגש לממשלת ישראל לצורך גיבוש ויישום רפורמה מבנית לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי.



