



אשכולות אזורים בישראל

כתיבה: מיכל לרר | אישור: אורלי אלמגור-לוטן
תאריך: כ"א בחשון, תש"ף, 19 בנובמבר 2019

סקירה

תוכן העניינים

1	תמצית	
4	מבוא	1.1
4	הרשויות המקומיות – נתוני רקע	1.1
5	תפקידן של הרשויות המקומיות	1.2
6	אפיון כלכלי של הרשויות המקומיות	1.3
10	תפיסת האזוריות	2
13	האשכולות	3
13	המעמד המשפטי	3.1
16	המבנה הארגוני	3.2
17	תהליך הגשת הבקשה להקמת אשכול	3.3
20	האשכולות האזוריים – נתונים כלליים	3.4
22	הדירוג החברתי-כלכלי של האשכולות	3.5
23	תחומי הטיפול באשכולות	3.6
25	תקציב האשכולות	3.7
25	משרד הפנים	3.7.1
26	הרשויות המקומיות החברות באשכולות	3.7.2
27	משרדי ממשלה אחרים	3.7.3
27	פיקוח ובקרה על עבודת האשכולות	4
29	אתגרים בעבודת האשכולות	5
31	דיון	6

מסמך זה נכתב לוועדת הפנים והגנת הסביבה, והוא עוסק באשכולות האזוריים בישראל.¹ אשכול אזורי (א) אשכול רשויות מקומיות) הוא איגוד ערים מיוחד המוקם כדי לעודד פיתוח אזורי ושיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות החברות בו. בפתח המסמך יוצגו נתוני רקע על הרשויות המקומיות בישראל. בהמשך יוצגו הרקע להתפתחותם של האשכולות, המטרות שהוגדרו עבורם, מאפיינים שלהם, אופן הבקרה והפיקוח של משרד הפנים על פעילותם ואתגרים מרכזיים שעלו עד כה בפעילותם.

עיקרי המסמך:

- בישראל יש 257 רשויות מקומיות, והן נחלקות לשלושה סוגים לפי מעמדן המוניציפלי: 77 עיריות, 124 מועצות מקומיות ו-54 מועצות אזוריות. נוסף עליהן יש שתי מועצות מקומיות תעשייתיות. לרשויות המקומיות שני יעדים מרכזיים: (1) לתת לתושבים שירותים מוניציפליים ושירותים ממלכתיים כפי שנקבע בהוראות החוק; (2) לשמש מנגנון דמוקרטי ופוליטי שבאמצעותו קהילות מקומיות יכולות לבטא את רצונותיהן ולהשפיע על המדיניות.
- **הרשויות המקומיות נבדלות זו מזו ביכולת שלהן למלא את יעדיהן, ובעיקר ביכולת שלהן לספק שירותים לתושבים שבתחומן.** הדבר נובע מהבדלים בין הרשויות במאפייניהן (מעמד כלכלי-חברתי, מידת ההטרוגניות של האוכלוסייה, מקום גיאוגרפי – פריפריה מול מרכז ועוד) וכן מכך שעד כה לא נקבע סל שירותים מינימלי ומחייב לתושב. **אלה יוצרים פערים של ממש בין הרשויות המקומיות בהיקף, במגוון ובאיכות של השירותים המסופקים לתושבים.**
- שתיים מהמטרות של הקמת האשכולות האזוריים היו שיפור השירותים לתושבים וצמצום פערים חברתיים-כלכליים בין הרשויות. משרד הפנים מדרג את הרשויות על פי המאזן התקציבי שלהן ואיכות השירותים לתושבים בסקלה יורדת: רשויות איתנות, רשויות יציבות, רשויות במצב ביניים, רשויות בתוכנית התייעלות ורשויות בתוכנית הבראה. **פילוח הרשויות על פי המאזן התקציבי שלהן מלמד כי מרבית הרשויות ניצבות בטווח שבין מצב ביניים למצב של איתנות ובכרבע מהרשויות מופעלות תוכניות התערבות (תוכנית התייעלות או תוכנית הבראה) אשר נועדו לשפר את מצבן הכלכלי.**
- נוסף על הדירוג של משרד הפנים, מקובל לאפיין את הרשויות בישראל על סמך מגזר, אשכול חברתי-כלכלי ודירוג פריפריאלי. שלושת הגורמים הללו קשורים במידה רבה זה לזה ומשפיעים על האיתנות כלכלית של הרשויות, ומכאן – גם על יכולתן לספק שירותים לתושביהן:
- (1) **מגזר:** במגזר היהודי מרבית הרשויות מוגדרות איתנות או יציבות, ואילו במגזר הערבי המצב הוא הפוך – כל הרשויות מוגדרות במצב ביניים או מופעלות בהן תוכניות התערבות.
- (2) **אשכול חברתי-כלכלי:** ברשויות איתנות ויציבות הדירוג החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בהן גבוה משהוא ברשויות המוגדרות במצב ביניים או ברשויות שמופעלות בהן תוכניות התערבות.

¹ גרסה קודמת של המסמך פורסמה ב-4 בספטמבר 2019. גרסה זו מפורסמת בעקבות מידע נוסף שהעביר משרד הפנים למרכז המחקר והמידע של הכנסת לאחר פרסום הגרסה הקודמת.

- (3) ד"ר פרופ' פריפריאלי: ברשויות מרכזיות מאוד – מרבית הרשויות מוגדרות כאיתנות או יציבות וברשויות פריפריאליות מאוד המצב הוא הפוך ומרבית הרשויות מוגדרות במצב ביניים או מופעלות בהן תוכניות התערבות.
- כאמור, הפערים בין הרשויות הם מהמניעים לכך שמשרד הפנים מנסה בשנים האחרונות **לקדם את תפיסת האזוריות כמנוע לפיתוח כלכלי, סביבתי וחברתי בשלטון המקומי. מטרת-העל של תפיסה זו היא לשפר את איכות החיים של התושבים באזור.** האשכולות האזוריים, אשר צמחו "מלמטה למעלה", היוו בהקשר זה מסגרת לפיתוח אזורי רב-תחומי. האשכול הראשון הוקם כתאגיד עירוני. משרד הפנים אימץ אותו כפיילוט והרחיב אותו באמצעות אשכולות נוספים בפריפריה. משרד הפנים ראה באשכולות אלו הזדמנות לתקן כשלים במערכת השלטון המקומי ולתת מענה על האתגרים של הרשויות המקומיות.
- **האשכולות מבוססים על התאגדות וולונטרית של רשויות סמוכות אשר הבינו את התועלת והפוטנציאל הטמונים בשיתוף פעולה. יש להם כמה מטרות:** ייעול אספקת שירותים מוניציפליים על ידי איגום משאבים וניצול היתרון לגודל; הנגשת שירותים חדשים ומותאמים על ידי השגת ספי כניסה אזוריים; ניהול אזורי של תחומים מרחביים וחוצי גבולות מוניציפליים; פיתוח אזורי על ידי הובלה ותכלול של מהלכים אזוריים במגוון תחומים כלכליים, חברתיים וסביבתיים. מטרת משנה היא חיזוק הלכידות האזורית באמצעות חתירה לצמצום פערים וטיפוח מרחב החיים המשותפים בין הקהילות.
- **בשנת 2016 עוגן מעמדם של האשכולות בתיקון לחוק איגודי ערים, התשט"ו-1955, והם הפכו מתאגיד עירוני ל"איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות".** בתיקון החקיקה הודגש עקרון הוולונטריות, קרי, הקמת האשכול והגדרת תחומי פעילותו ייעשו ביוזמת הרשויות עצמן. גם ההחלטה על הצטרפות לאשכול או פרישה ממנו נתונה לרשויות. בהקשר זה יצוין כי המרכז לשלטון מקומי אומנם מביע תמיכה ברעיון הכללי של האשכולות כפי שצמח מלמטה למעלה באופן וולונטרי, אולם הוא מתנגד לאופן ההגדרה שלהם בחוק. לטענתו, מתעורר חשש שעם הזמן האשכולות יהפכו לרובד שלטוני חדש ולפלטפורמה שתייתר רשויות מקומיות רבות.
- **היום יש בישראל עשרה אשכולות אזוריים.** חמשת הראשונים הוקמו בשנים 2013-2017: נגב מזרחי, נגב מערבי, גליל מזרחי, גליל מערבי ובית הכרם הגלילי; חמישה חדשים הוקמו ב-2018: הכינרת והעמקים, הגליל והעמקים, המפרץ, השרון ושורק דרומי. **בעשרת האשכולות האלה מאוגדות כיום כמחצית הרשויות המקומיות בארץ, והאוכלוסייה המתגוררת בהם נאמדת בחמישית מהאוכלוסייה במדינת ישראל.** יצוין כי למעט אשכול שורק דרומי, כל האשכולות מעורבים מבחינה מגזרית.
- את תחומי הטיפול אשר האשכול עוסק בהם קובע האשכול עצמו, וכל רשות החברה בו בוחרת לאילו תחומים להצטרף. **אפשר לסווג תחומים אלו לקטגוריות: שירותים מוניציפליים סביבתיים; שירותים תומכים לרשויות בעבודתן השוטפת; שירותים בתחום החינוך, הרווחה והקהילה; שירותים בתחום הפיתוח הכלכלי והאסטרטגי.** תחומי הטיפול שקיימים בכל האשכולות הם שירות אזורי לניהול מערך הפסולת ברשויות והתייעלות אנרגטית ושילוב אנרגיות מתחדשות.

- **יצוין כי הרשויות המקומיות הן אשר מעלות את התחומים לטיפול ברמת האשכול, על סמך היכרות עם צורכי התושבים, והאשכולות אינם מעורבים בכך ישירות. לדעת אחת ממנכ"ליות האשכולות, מדובר בסוגיה שיש לתת עליה את הדעת בכל הנוגע בעבודת האשכול.**
- **לתקציב האשכולות כמה מקורות:** משרד הפנים (המקצה תקציבים תוספתיים, שאינם באים על חשבון התקציבים המיועדים לרשויות); הרשויות המקומיות החברות באשכול; משרדי ממשלה; גורמים פילנתרופיים. יצוין כי בהחלטת ממשלה מס' 3738 (מ-15 באפריל 2018) הוגדרו האשכולות האזוריים כבעלי עדיפות לאומית, והדבר המאפשר למשרדי הממשלה לקבוע קריטריונים למתן הטבות ייעודיות לאשכולות – למטרות שלשמן הוקמו, על פי החוק ובראי היעדים שנקבעו.
- **אין כיום דירוג רשמי ואחיד הבודק את המצב החברתי-כלכלי של האשכולות האזוריים כגופים בפני עצמם. לפיכך, גופים שונים, ובהם משרדי ממשלה, מדרגים את האשכולות באופן שונה, כל אחד לפי הכלים שפיתח למטרותיו.** מחד גיסא, הדבר מאפשר למשרדי הממשלה גמישות מסוימת בהרכבת המדדים הרלוונטיים לפי תחומי הטיפול שבאחריותם ולפי המטרות אשר כל משרד וכל אשכול מעוניין לקדם; מאידך גיסא, עולה השאלה אם דירוג האשכולות נעשה בשקיפות מול האשכולות עצמם והם יודעים על סמך אילו פרמטרים הם נמדדים.
- **מיזם האשכולות פועל רק שנים ספורות, ועדיין אי-אפשר לבחון את פעילותם לעומק, בין השאר מכיוון שהמהלכים הנעשים בו עדיין נתונים בתהליך של גיבוש ולימוד. למרות זאת, יש מקום לעמוד על האתגרים המרכזיים בפעילות האשכולות:** הקושי בביסוס שיתוף פעולה ואמון בין הרשויות החברות באשכול ובין הרשויות לאשכול; הבדלים באופן תפיסת האשכול ותפקידו – גוף יוזם וחדשני המקדם אזוריות או ספק שירות של הרשויות; קושי בהטמעת תפיסת האזוריות כלפי פנים – ברשויות המקומיות, וכלפי חוץ – במשרדי ממשלה ובגופים אחרים; מיסוד לא מספק של עבודת האשכולות – עבודתם אינה מתנהלת על פי אג'נדה סדורה; אין תהליך של שיתוף הציבור לאיתור צורכי התושבים; במשרד הפנים עדיין אין תהליך מובנה ומגובש של בקרה על עבודת האשכולות הכולל יעדים מדידים.
- **במבט קדימה על המשך הפעילות של האשכולות חשוב לפתח מנגנונים ומדדים להערכה ובקרה של עבודת האשכולות. כיום נראה שזו נקודת חולשה בפיקוח של משרד הפנים על האשכולות. הדבר מתחדד בעיקר לנוכח השאלה שנשאר בלב זה פתוחה: האם האשכולות האזוריים עתידים להישאר במתכונתם הנוכחית או שיחולו בהם שינויים, ובפרט – שילובם כחלק מרובד שלטוני-אזורי חדש?**

1. מבוא

מסמך זה נכתב עבור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, והוא עוסק באשכולות האזוריים בישראל.² אשכול אזורי (או אשכול רשויות מקומיות) הוא איגוד ערים מיוחד המוקם כדי לעודד פיתוח אזורי ושיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות החברות בו. בראשית המסמך יוצגו נתוני רקע על הרשויות המקומיות בישראל, ובעיקר אפיון כלכלי שלהן; לאחר מכן יוצגו האשכולות האזוריים עצמם: התכליות שנועדו לשרת, מאפיינים משפטיים וארגוניים ונתונים כלליים נוספים; בסיומו יוצגו האתגרים שאפשר להצביע עליהם כיום בעבודת האשכולות, ובתוך כך ייבחנו כיווני התפתחות אפשריים לעתיד.

1.1 הרשויות המקומיות – נתוני רקע

בישראל יש 257 רשויות מקומיות, והן נחלקות לשלושה סוגים לפי מעמדן המוניציפלי: עירייה, מועצה מקומית ומועצה אזורית. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2017 היו 77 עיריות (בשטחיהן התגוררו 6,532,400 תושבים – 74.8% מהאוכלוסייה), 124 מועצות מקומיות (התגוררו בהן 1,296,900 תושבים – 14.9% מהאוכלוסייה), ו-54 מועצות אזוריות (התגוררו בהן 902,000 תושבים – 10.3% מהאוכלוסייה).³ נוסף על אלה יש שתי מועצות מקומיות תעשייתיות, נאות חובב ומגדל תפן, ובתחומן לא מתגוררת אוכלוסייה אלא יש רק מפעלי תעשייה. להלן התפלגות הרשויות המקומיות על פי מגזר ומעמד מוניציפלי.

טבלה 1: התפלגות הרשויות המקומיות על פי מגזר ומעמד מוניציפלי, 2017

מגזר יהודי ⁴	מגזר לא יהודי	סך הכול	
65	11	76	עיריות
55	70	125	מועצות מקומיות
50	4	54	מועצות אזוריות
2		2	מועצות מקומיות תעשייתיות
172	85	257	סך הכול

² כאמור, גרסה קודמת של המסמך פורסמה ב-4 בספטמבר 2019. גרסה זו מפורסמת בעקבות מידע נוסף שהעביר משרד הפנים למרכז המחקר והמידע של הכנסת לאחר פרסום הגרסה הקודמת.

³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הרשויות המקומיות בישראל, 2017**, כניסה: 26 ביוני 2019.

⁴ רשויות מעורבות מבחינת הרכב האוכלוסייה שיש בהן מיעוט ניכר של אוכלוסייה ערבית כלולות במגזר היהודי.

1.2 תפקידן של הרשויות המקומיות

למערכות השלטון המקומי, ובכלל זה הרשויות המקומיות, יש שני יעדים מרכזיים: האחד – לתת לתושבים שירותים מוניציפליים ושירותים ממלכתיים⁵ לפי הוראות החוק, להקים מבני ציבור ולפתח את היישובים לרווחת התושבים; השני – לשמש מנגנון דמוקרטי ופוליטי שבאמצעותו קהילות מקומיות יכולות לבטא את הרצונות הקולקטיביים שלהן ולהשפיע ישירות על המדיניות.⁶ הרשויות המקומיות בישראל נבדלות אלה מאלה ביכולת שלהן לממש את יעדיהן, ובעיקר לספק שירותים, מוניציפליים וממלכתיים כאחד. הדבר נובע מההבדלים במאפייניהן: המעמד הכלכלי-חברתי של תושביהן, גודלן, מידת ההטרוגניות של אוכלוסייתן, מקומן על הציר שבין פריפריה למרכז, האיתנות הכלכלית שלהן ועוד. לפיכך, יש רשויות חלשות אשר ממלאות את תפקידן באופן חלקי מאוד ומספקות שירותים בהיקף וברמה נמוכים, ולעומת זאת יש רשויות חזקות אשר מצליחות למלא את תפקידן במלואו ומספקות לתושביהן שירותים ברמה גבוהה.⁷

מעבר לכך, ההבדלים בין הרשויות בכל הנוגע ליכולת שלהן לספק שירותים קשורים גם בכך שעד היום השלטון המרכזי לא קבע בחוק סל שירותים מינימלי ומחייב לתושב. בהקשר זה נטען כי הדבר נובע ככל הנראה מכך שהשלטון המרכזי חושש שקביעת סל כזה תחשוף אותו לדרישות מצד הרשויות המקומיות לתקצוב הסל, וכן לתביעות ולעתירות לבג"ץ לקיים את הקבוע בו.⁸

במהלך השנים הוקמו בישראל כמה ועדות ציבוריות שדנו ביחסים בין השלטון המרכזי לשלטון מקומי בכלל, ובצורך לקבוע סל שירותים לתושב בפרט.⁹ כל הוועדות הגיעו לאותה מסקנה: צריך לקבוע סל שירותים לתושב. חלקן גם עסקו בגודל הסל, סוג השירותים שצריכים להיכלל בו והיקפם ותדירות מתן השירותים האלה.

⁵ שירותים ממלכתיים הם חינוך, רווחה, שירותי דת, איכות סביבה, קליטת עלייה, בריאות ותרבות; שירותים מוניציפליים הם שירותי תברואה, שמירה וביטחון, תכנון ובניין עיר, אחזקת מוסדות ציבור, תרבות, פיקוח עירוני על הסדר הציבורי, מים, ביוב, תשתיות ופיתוח, וטרינריה ופיתוח כלכלי.

⁶ משרד הפנים, [ביקורת ברשויות המקומיות](#), כניסה: 14 ביולי, 2019; ערן רזין ואיתי בארי (עורכים), [דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית](#), מחקרי פלורסהיים באוניברסיטה העברית, נובמבר 2015.

⁷ משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, [כלכלת השלטון המקומי בישראל – ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל](#), אוגוסט 2016.

⁸ שם; איתי בארי, "השלטון המקומי כיחידת ניהול", בתוך: [השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק](#), רעננה, האוניברסיטה הפתוחה, 2014; ערן רזין ואיתי בארי (עורכים), [דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית](#), מחקרי פלורסהיים באוניברסיטה העברית, נובמבר 2015.

⁹ הוועדה הממלכתית לשלטון המקומי בראשות משה זנבר (1976), ועדת סוארי (1993), ועדת גדיש (2000) וועדה בראשות גד יעקבי (2005).

לרשויות המקומיות שני יעדים מרכזיים: לתת לתושבים שירותים מוניציפליים וממלכתיים; לשמש מנגנון דמוקרטי שבאמצעותו קהילות המקומיות יכולות להשפיע על המדיניות

הרשויות המקומיות נבדלות אלה מאלה ביכולת שלהן לספק שירותים לתושבים. הדבר נובע מהבדלים אובייקטיביים בין הרשויות ומכך שעד היום לא נקבע סל שירותים מינימלי ומחייב לתושב

בשנת 2012 פרסם מבקר המדינה דוח ביקורת על השלטון המקומי ובו המלצות בדבר הצורך לקבוע סל שירותים מוניציפליים לרשויות המקומיות.¹⁰ בדוח מעקב משנת 2016¹¹ נדרש המבקר שוב לסל השירותים: "ייעודה העיקרי של רשות מקומית הוא לתת שירות לתושב. בהיעדר הגדרה של סל שירותים מחייב, השירות המסופק לתושבי הרשויות עלול להיות לקוי, או חסר, ובכך תוחטא המטרה העיקרית שלשמה הוקמו הרשויות המקומיות [...] משרד המבקר שב ומעיר למשרד הפנים כי עליו לשקול בחיוב להגדיר כיעד מרכזי את קביעתו של סל שירותים מזערי ומחייב ברשויות המקומיות".¹²

ההבדלים בין הרשויות המקומיות במאפיינים רבים ואי-קביעה של סל שירותים מינימלי אשר עליהן לספק יוצרים פערים משמעותיים בין הרשויות המקומיות בהיקף, במגוון ובאיכות של השירותים המסופקים לתושבים.

1.3 אפיון כלכלי של הרשויות המקומיות

כפי שיתואר בהמשך, שתיים מהמטרות של הקמת האשכולות האזוריים הן שיפור השירותים לתושבים וצמצום פערים בין רשויות. להלן יוצגו נתוני רקע של הרשויות המקומיות הקשורים לשתי המטרות הללו.

משרד הפנים מדרג את הרשויות המקומיות על פי יציבותן הכלכלית על סמך המאזן התקציבי שלהן ואיכות השירותים שהן נותנות לתושבים. הרשויות מדורגות בחמש דרגות בסדר יורד:¹³

- רשויות איתנות: רשויות מאוזנות בשלוש השנים האחרונות, מתאפיינות בניהול תקין והגירעון המצטבר שלהן אינו עולה על 12.5% (כפי שמפורט בסעיף 232א לפקודת העיריות).
- רשויות יציבות: רשויות שהגירעון התקציבי השוטף שלהן אינו עולה על 1%, אינן מקבלות מענק איזון ועומדות בקריטריונים שנקבעו במשרד.¹⁴
- רשויות במצב ביניים: רשויות שאינן נדרשות להיכנס לתהליך התייעלות או הבראה, אך עדיין אינן עומדות בקריטריונים של רשויות יציבות או איתנות.
- רשויות בתוכנית התייעלות: רשויות בהסדר הבראה מסוג התייעלות ללא חשב מלווה (מקבלות הלוואות לכיסוי גירעון בלבד, ללא מענקים).
- רשויות בתוכנית הבראה: רשויות באשכול חברתי-כלכלי נמוך מ-7, עם גירעון מצטבר גבוה מ-17.5%, וסך החוב שלהן גדול מ-50% מהכנסותיהן.¹⁵

¹⁰ משרד מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי, 2011-2012.

¹¹ משרד מבקר המדינה, דוח ביקורת – איכות מתן השירות לתושב ברשויות המקומיות, 2016.

¹² שם.

¹³ סיון זהבי וגל-חגית רומנו, כלכלת השלטון המקומי בישראל: ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל, משרד

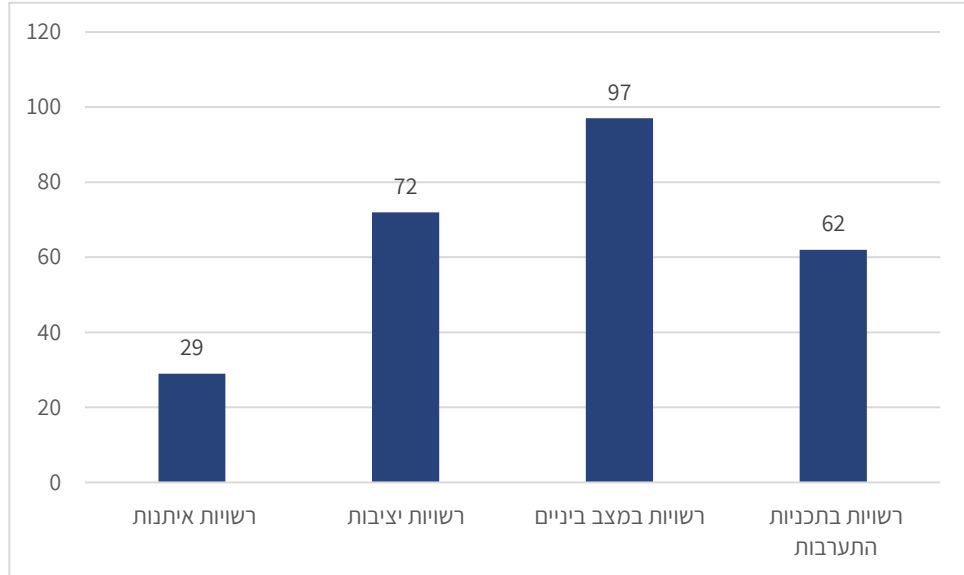
הפנים, המינהל לשלטון מקומי, אוגוסט 2016.

¹⁴ ראו הרחבה על קריטריונים אלו שם, נספח 4.

¹⁵ ראו הרחבה על קריטריונים אלו שם.

להלן פילוח הרשויות המקומיות על פי ההגדרות שלעיל (רשויות בתוכנית התייעלות ורשויות בתוכנית הבראה אוחדו לקבוצה אחת).

תרשים 1: פילוח הרשויות המקומיות על פי המאזן התקציבי שלהן, נתוני 2018¹⁶



מרבית הרשויות המקומיות עומדות מבחינה כלכלית בטווח שבין מצב ביניים למצב של איתנות. בכרבע מהרשויות מופעלות תוכניות התערבות שנועדו לשפר את מצבן הכלכלי

כפי שאפשר לראות בתרשים, מרבית הרשויות הן בטווח שבין מצב ביניים למצב של איתנות. במספר לא מבוטל של רשויות (62, כ-25% מהרשויות) מופעלות תוכניות התערבות ממשלתיות אשר נועדו לשפר את מצבן הכלכלי.

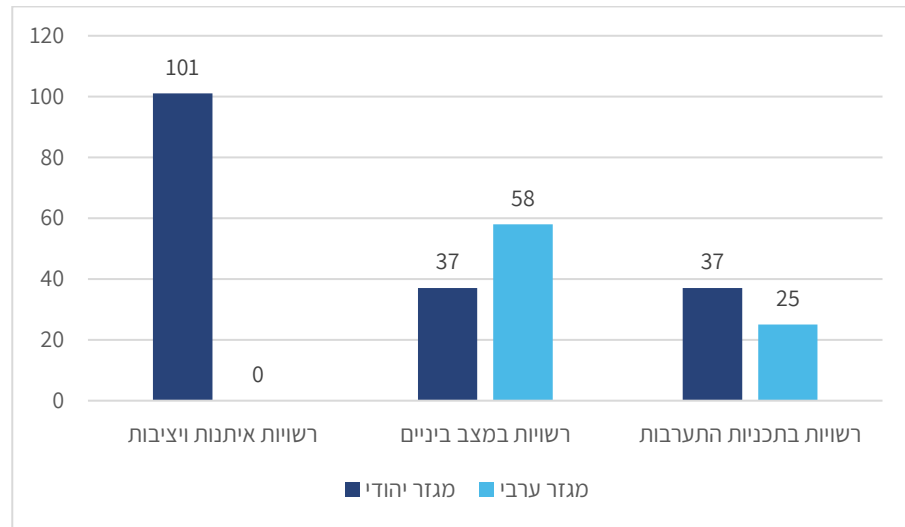
לצד אפיון הרשויות המקומיות על בסיס המאזן התקציבי שלהן, מקובל לאפיין את הרשויות על בסיס משתנים כגון מגזר, אשכול חברתי-כלכלי ודירוג פריפריאלי. שלושת המשתנים הללו קשורים במידה רבה זה לזה, ומשפיעים גם על האיתנות הכלכלית של הרשויות.

מ-255 הרשויות בישראל (לא כולל הרשויות התעשייתיות) 172 הן רשויות יהודיות ו-83 הן רשויות ערביות. **במגזר היהודי מרבית הרשויות מוגדרות כאיתנות או יציבות, ואילו במגזר הערבי המצב הפוך: אין אפילו רשות אחת שמוגדרת כאיתנה או יציבה, וכל הרשויות מוגדרות במצב ביניים או מופעלות בהן תוכניות התערבות ממשלתיות.**

במגזר היהודי מרבית הרשויות המקומיות מוגדרות כאיתנות או יציבות, ואילו במגזר הערבי המצב הפוך וכל הרשויות מוגדרות במצב ביניים או מופעלות בהן תוכניות התערבות

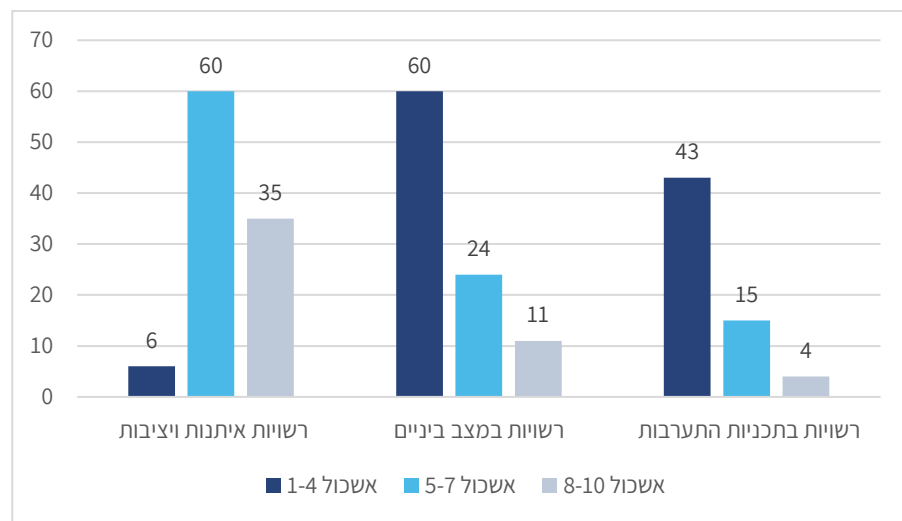
¹⁶ איתן כהן, ממונה בקרה, תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות במשרד הפנים, מכתב בדוא"ל, 27 במאי 2019. יש שלושה סוגים של תוכניות התערבות: תוכניות התייעלות, תוכניות הבראה ותוכניות המראה. תוכנית המראה היא תוכנית שגיבשו בשנת 2018 משרד הפנים ומשרד האוצר, ומטרתה לסייע לרשויות המקומיות לקדם שיפורים חשובים בארגון הרשות המקומית, באופן התנהלותה וביכולתה ליצור מקורות הכנסה נוספים שיאפשרו שיפור של השירותים המוניציפליים לתושביה. נקבעו כמה תנאי סף לכניסה לתוכנית, הנוגעים לגודל האוכלוסייה, לאשכול החברתי-כלכלי של הרשות, לשיעור הגירעון של הרשות ומצב ההכנסות שלה ועוד. יצוין כי בתרשים מספר הרשויות הוא 260, משום שיש כמה רשויות שדורגו פעמיים. אלעד למשל גם מדורגת כרשות יציבה וגם מופעלת בה תוכנית התערבות מסוג המראה.

תרשים 2: פילוח הרשויות המקומיות על פי מגזר והמאזן התקציבי שלהן, 2018



הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסמת **דירוג חברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות** המבוסס על הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה המתגוררת בהן (להבדיל מהמדד של משרד הפנים, המבוסס על המאזן הכלכלי של הרשות).

תרשים 3: פילוח הרשויות המקומיות על פי מאזן תקציבי ודירוג חברתי-כלכלי, 2018¹⁷



מהרשויות המקומיות שאוכלוסייתן באשכול חברתי-כלכלי נמוך רוב הרשויות הן במצב ביניים או מופעלות בהן תוכניות התערבות. ברשויות שאוכלוסייתן באשכול חברתי-כלכלי גבוה המצב הפוך, ורובן איתנות או יציבות

בתרשים אפשר לראות כי ברשויות איתנות ויציבות הדירוג החברתי-כלכלי של האוכלוסייה גבוה יותר מאשר ברשויות במצב ביניים וברשויות שמופעלות בהן תוכניות התערבות.

המשתנה השלישי שצוין הוא **רמת הפריפריאליות של הרשויות המקומיות**. במסמך זה תשמש ההגדרה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לאזור פריפריאלי: **אזור מרוחק מאפשרויות (כגון שווקים, מקומות תעסוקה ושירותי בריאות), מפעילויות (כגון עבודה, לימודים, קניות**

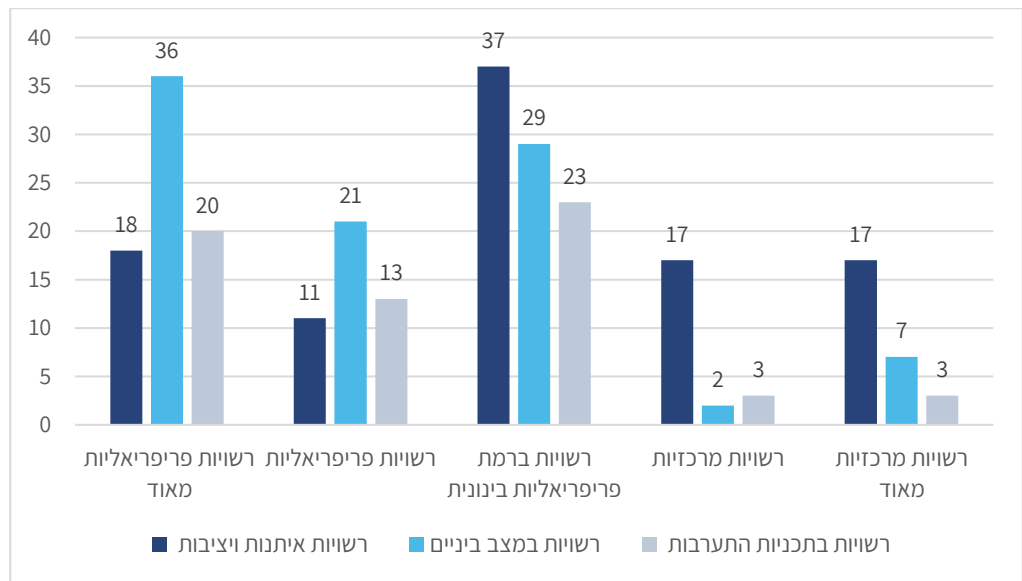
¹⁷ איתן כהן, ממונה בקרה, תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות במשרד הפנים, מכתב בדוא"ל, 27 במאי 2019.

פנאי), או מנכסים הקיימים בכל האזורים, ובכלל זה האזור עצמו.¹⁸ על פי הגדרה זו נבנה בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה **מדד הפריפריאליות**,¹⁹ המדרג את היישובים והרשויות המקומיות בישראל בטווח שבין הפריפריאלי ביותר (1) למרכזי ביותר (10).²⁰ להלן הדירוג המלא של המדד:

- **רשויות פריפריאליות מאוד:** אשכולות 1, 2, 3
- **רשויות פריפריאליות:** אשכול 4
- **רשויות ברמת פריפריאליות בינונית:** אשכולות 5, 6
- **רשויות מרכזיות:** אשכול 7
- **רשויות מרכזיות מאוד:** אשכולות 8, 9, 10

בתרשים שלהלן תוצג התפלגות הרשויות המקומיות לפי רמת האיתנות שלהן ולפי מידת הפריפריאליות שלהן.

תרשים 4: פילוח הרשויות המקומיות על פי מאזן תקציבי ומדד פריפריאליות



בקבוצת הרשויות המרכזיות מאוד מבחינה גיאוגרפית מרבית הרשויות מוגדרות כאיתנות או יציבות; בקבוצת הרשויות הפריפריאליות מאוד המצב הפוך, ומרבית הרשויות מוגדרות במצב ביניים או מופעלות בהן תוכניות התערבות

בתרשים עולה כי בקבוצת הרשויות המרכזיות מאוד (27 רשויות) מרבית הרשויות מוגדרות כאיתנות או יציבות (17) ומיעוטן מוגדרות במצב ביניים (7) או מופעלות בהן תוכניות התערבות

¹⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת: [מדד הפריפריאליות של יעשובים ושל רשויות מקומיות](#), 2015, 16 בנובמבר 2017.

¹⁹ הנתונים העדכניים ביותר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בנושא הם משנת 2015, ואילו נתוני המאזן הכלכלי של הרשויות שהתקבלו ממשרד הפנים הם מ-2018.

²⁰ ערך המדד מחושב כסכום משוקלל של שני רכיבים: נגישות פוטנציאלית, שמשקלה שני שלישים, וקרבה לגבול מחוז תל אביב, שמשקלה שליש. הנגישות הפוטנציאלית מבטאת את קרבת היישוב לכל אחד מכלל היישובים, בשקלול בגודל האוכלוסייה שלהם. גודל האוכלוסייה מעיד על עוצמת האפשרויות, הפעילויות והנכסים ביישוב. הקרבה לגבול מחוז תל אביב נקבעה כרכיב במדד משום שמחוז תל אביב הוא מרכז כלכלי ועסקי של המדינה. להרחבה על המדד ראו נייר עמדה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [מדד פריפריאליות של רשויות מקומיות בישראל](#), יוני 2009.

(3). ברשויות פריפריאליות מאוד (74 רשויות) המצב הפוך: מרבית הרשויות מוגדרות במצב ביניים (36) או מופעלות בהן תוכניות התערבות (20) ומיעוטן מוגדרות כאיתנות (18).

כפי שפורט לעיל, על פני הדברים, יש קשר בין האיתנות הכלכלית של הרשויות לבין כל אחד משלושת המשתנים האחרים: מגזר, דירוג חברתי-כלכלי של הרשות ורמת פריפריאליות. עם זאת, לנוכח הקשר בין מגזר לבין דירוג חברתי-כלכלי של הרשות (רשויות במגזר הערבי הן על פי רוב באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים יותר) ובין מגזר לבין הדירוג הפריפריאלי של הרשות (רבים מהיישובים הערביים שוכנים בפריפריה), אי-אפשר להקיש על סמך הפילוחים הללו על הקשר בין כל אחד מהמשתנים האלה בפני עצמו לבין המאזן התקציבי של הרשות. לפיכך בדקנו גם את הקשרים הסטטיסטיים בין המשתנים הללו. בבדיקות אלו נמצא כי הן בכלל הרשויות והן ברשויות במגזר היהודי²¹ **לדירוג החברתי-כלכלי של אוכלוסיית הרשות ולדירוג הפריפריאלי של הרשות יש השפעה מובהקת על האיתנות התקציבית של הרשות**, אם כי עוצמת הקשר של משתנה הפריפריאליות פחותה.²²

2. תפיסת האזוריות

בשל הפערים בין הרשויות המקומיות בישראל ובשל גורמים אחרים, בשנים האחרונות משרד הפנים מנסה לקדם את תפיסת האזוריות כמנוע לפיתוח כלכלי, סביבתי וחברתי בשלטון המקומי. פורום של מומחים לאזוריות שבו 45 בכירים ובכירות ממשרדי ממשלה, רשויות מקומיות, ארגוני מגזר שלישי, עסקים ואקדמיה הגדיר אזוריות כדלקמן:

"פעולה משותפת אקטיבית הנעשית באופן וולונטרי באזור גיאוגרפי לפי עניין, ומשתנה על פי סדרי עדיפויות ותחומי עניין משותפים, תוך שימוש נכון ויעיל בנכסים האזוריים ובהתאמה לצרכים האזוריים הייחודיים. הפעולה נעשית בתוך

²¹ היישובים הערביים הטרוגניים פחות מבחינת המדד החברתי-כלכלי, מדד הפריפריאליות ורמת האיתנות. על כן נמצא קשר חלש מאוד ולא מובהק בין הדירוג החברתי-כלכלי של אוכלוסיית הרשות ובין הדירוג הכלכלי של הרשויות, וכן בין הדירוג הפריפריאלי של הרשות לבין הדירוג הכלכלי של הרשויות.

²² בכלל האוכלוסייה, הן לדירוג החברתי-כלכלי של אוכלוסיית הרשות והן לדירוג הפריפריאליות של הרשות יש השפעה מובהקת על דירוג האיתנות הכלכלית של הרשויות שמודד משרד הפנים. הדירוג החברתי-כלכלי משפיע על רמת האיתנות יותר מדירוג הפריפריאליות. בדיקה זו בוצעה בשיטת ספירמן (Spearsman's rho): הקשר בין האשכול לדירוג הכלכלי חזק יותר ($r_s = 0.581, p < 0.01$) מהקשר בין הדירוג הפריפריאלי לדירוג הכלכלי ($p < 0.01$, $r_s = 0.284$). יצוין כי המשתנים הללו מצליחים להסביר 34.8% מהשונות בדירוגים. הקשר בין האשכול החברתי-כלכלי של הרשות לבין דירוג האיתנות הכלכלית שלה נשמר גם בבדיקה שהתמקדה רק ברשויות היהודיות. בבדיקות שערכנו עלה כי הן לדירוג החברתי-כלכלי של הרשות היהודית והן לדירוג הפריפריאליות שלה יש השפעה מובהקת על הדירוג הכלכלי של הרשות. עם זאת, עולה כי קשרים אלו יוצאים מעט פחות חזקים בהשוואה להסתכלות הקודמת על כלל האוכלוסייה. הקשר הסטטיסטי שנבדק בשיטת ספירמן (Spearsman's rho) מדגים: ($r_s = 0.463, p < 0.01$) ו- ($r_s = 0.255, p < 0.01$). המשתנים המסבירים מצליחים להסביר 26.7% מהשונות בדירוגים (הנתון המקביל על כלל האוכלוסייה הוא 34.8%).

'מערכת אזורית', החוצה גבולות טבעיים ומוניציפאליים ומעודדת את האינטראקציה והרישות בין שלל השחקנים הפועלים באזור (ממשל מרכזי, שלטון מקומי, מגזר שלישי, מגזר עסקי, אקדמיה ותושבים).²³

לפי ההגדרה של פורום המומחים, מטרת-העל של תפיסת האזוריות היא לשפר את איכות החיים של התושבים באזור באמצעות **השגת ארבע מטרות-משנה:**

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

יש גישות שונות לאופן שבו יש לפתח ולקדם את תפיסת האזוריות: יש האומרים כי התהליך צריך להתנהל "מלמעלה למטה" – בהכוונה והתערבות ישירים של השלטון המרכזי; יש האומרים כי התהליך צריך להתנהל "מלמטה למעלה" – ביוזמתם של גורמי שטח. לפי פורום המומחים לאזוריות, לא הוכח שגישה אחת עדיפה על האחרת.²⁵

יצוין כי עוד בשנת 2003, לפני הדיון בתפיסת האזוריות, יזם משרד הפנים מהלך של איחוד רשויות כדי לצמצם את מספר הרשויות המקומיות בישראל וכך להביא לחיסכון והתייעלות וליצור ריכוזי אוכלוסייה גדולים אשר יפצו על החיסרון לקוטן. מכ-30 איחודי רשויות שנוסו רק מעטים נותרו בסופו של דבר, והרוב פורקו לאחר זמן קצר. במשרד הפנים סבורים כי כישלון המהלך נבע מהחד-צדדיות שלו: המהלך קודם באופן ריכוזי על ידי השלטון המרכזי ובלי שותפות משמעותית של הרשויות.²⁶

בשנים שלאחר הניסיון לאיחוד רשויות, שהיה צעד "מלמעלה למטה", נראה כי תפיסת האזוריות בישראל התפתחה דווקא מהכיוון ההפוך, כתהליך שהתחיל "מלמטה למעלה", ורק בהמשך נתמך והורחב "מלמעלה למטה" בהובלת משרד הפנים.

²³ ג'וינט ישראל, מכון אלכא למנהיגות וממשל בשיתוף משרד הפנים, [האזוריות החדשה בישראל – מסמך מסכם: המשגת הידע, עיצוב תפיסה והמלצות ליישום](#), 2018.

²⁴ שם. פורום המומחים פיתח "לוח מחוונים" ככלי לבניית אזוריות מיטבית בישראל ובו תנאים להצמחה, תבחינים ומדדי הצלחה. להרחבה ראו בגוף המסמך.

²⁵ שם.

²⁶ משרד הפנים, מינהל הפיתוח, [2003 – ניסיון איחוד רשויות](#), כניסה: 4 בספטמבר 2019.

איחוד הרשויות בשנת 2003 היה צעד חד-צדדי שהכתיב השלטון המרכזי "מלמעלה למטה". לעומת זאת, תפיסת האזוריות נוצרה בשטח ורק בהמשך אימץ אותה משרד הפנים ("מלמטה למעלה")

בעקבות מלחמת לבנון השנייה (2006), כאשר רשויות בצפון התקשו לתפקד, החלו כמה רשויות סמוכות לקדם סיוע הדדי ושיתוף פעולה כדי לשפר את יכולתן לתת שירותים לתושביהן. **הן יסדו את פורום ראשי הרשויות בגליל המזרחי כדי לפעול בשיתוף פעולה מול הממשלה ומול תורמים לקידום של אסטרטגיית פיתוח כלכלי ואזורי.** הפורום פעל גם בתחומים אחרים, והבולט שבהם היה קידום פתיחת פקולטה לרפואה בצפת (2009).

בשנת 2009 הוקם האשכול האזורי הראשון – גליל מערבי. את הקמתו יזם והוביל ראש עיריית מעלות-תרשיחא שלמה בוחבוט, שבאותה העת שימש גם יושב-ראש מרכז השלטון המקומי.²⁷ האשכול הוקם כתאגיד עירוני. בשלב הראשון אימץ אותו משרד הפנים כפיילוט, ובהמשך הרחיב את הפיילוט והקים עוד אשכולות בפריפריה כמסגרות חדשניות לפיתוח אזורי רב-תחומי. בשנת 2012 החל שיתוף פעולה בין משרד הפנים, משרד האוצר והג'וינט (ובתוכו מכון אלכא למנהיגות וממשל) לשם פיתוח מודל האשכולות האזוריים בישראל. משרד הפנים ראה בכך הזדמנות לתקן כשלים במערכת השלטון המקומי ולתת מענה לאתגרים שהרשויות המקומיות מתמודדות איתם, בייחוד לנוכח הניסיון הכושל של איחוד הרשויות ב-2003; משרד האוצר ראה הזדמנות להתייעלות ולחיסכון כלכלי; מבחינת מכון אלכא הייתה בכך הזדמנות לפיתוח חברתי, כלכלי ואסטרטגי.²⁸

בשנת 2012 הופץ הקול קורא הראשון להקמת חמישה אשכולות ברשויות המקומיות בפריפריה. תשע יוזמות נענו לקול הקורא, ומתוכן נבחרו בשנת 2013 חמישה אשכולות לתוכנית פיילוט של חמש שנים.²⁹ כפי שיפורט בפרק המעמד המשפטי של הרשויות, ב-2016 קידם משרד הפנים תיקון חקיקה לעיגון המעמד המשפטי של האשכולות.

בשנת 2017 יצא משרד הפנים בקול קורא נוסף לרשויות המקומיות להקמה של עוד אשכולות. התקבלו 14 בקשות לאשכולות מטעם 93 רשויות מקומיות,³⁰ ובמשרד הפנים הוחלט לאשר את הקמתם של שמונה אשכולות חדשים; חמישה מהם כבר קיימים היום.

²⁷ משרד הפנים, מינהל הפיתוח, [התפתחות היסטורית של האשכולות](#), כניסה: 10 ביולי 2019.
²⁸ נעה בהיר-וקס, המלווה את תהליכי פיתוח האשכולות במרכז לשלטון מקומי ופיתוח אזורי במכון אלכא למנהיגות וממשל בג'וינט, שיחת טלפון, 30 ביוני 2019.

²⁹ שם.
³⁰ מריה ג'יריס, מנהלת אגף פיתוח אזוריות בשלטון המקומי, מינהל הפיתוח במשרד הפנים, שיחת טלפון, 9 ביולי 2019.

יצוין כי תפיסת האזוריות לא הומצאה בישראל, והתפתחה זה מכבר במדינות רבות בעולם. למשל שבדיה וצרפת. היתרונות הם יעילות תקציבית וחיסכון כספי, גישה משופרת למשאבים ולשירותים חדשים, שיפור כושר המיקוח מול השלטון המרכזי ויכולת תכנון וביצוע ברמה האזורית.³¹ מובן שגודל המדינה, אופי השלטון המקומי בה וסמכויותיו מול השלטון המרכזי משפיעים על אופן הפיתוח של התפיסה האזורית.

3. האשכולות

אשכול רשויות מקומיות הוא איגוד ערים מיוחד³² (ראו להלן בפרק על המעמד המשפטי) המוקם כדי לעודד פיתוח אזורי ולקדם שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות החברות בו.³³ האשכול מבוסס על התאגדות וולונטרית של רשויות סמוכות מתוך הכרה בתועלת ובפוטנציאל הטמונים בעבודה משותפת וחברות לאגם משאבים ולקדם ראייה אזורית כוללת במגוון נושאים כדי לשפר את איכות החיים של תושביהן.³⁴

לאשכולות האזוריים כמה מטרות:³⁵

- א. ייעול אספקת שירותים מוניציפליים על ידי איגום משאבים וניצול היתרון לגודל;
- ב. הנגשת שירותים חדשים ומותאמים על ידי השגת ספי כניסה אזוריים;
- ג. ניהול אזורי של תחומים מרחביים וחוצי גבולות מוניציפליים;
- ד. פיתוח אזורי על ידי הובלה ותכלול של מהלכים אזוריים במגוון תחומים כלכליים, חברתיים וסביבתיים.

נוסף על מטרות אלו, לאשכולות יש מטרות משנה כגון חיזוק הלכידות האזורית באמצעות חתירה לצמצום פערים וטיפול מרחב החיים המשותפים בין הקהילות והרשויות.³⁶

3.1 המעמד המשפטי

לכתחילה, האשכולות האזוריים הוקמו כתאגידיים עירוניים בבעלות הרשויות המקומיות החברות בהם. מתוקף ההתאגדות המשפטית לאשכול היה ועד מנהל (דירקטוריון) אשר הורכב ממנהל

³¹ OECD Multi Level Governance Studies, [Making Decentralization Work, a Handbook for Policy Makers](#), 2019.

³² על פי סעיף ההגדרות [בחוק איגוד ערים, התשט"ו-1955](#), איגוד ערים הוא איגוד של רשויות מקומיות סמוכות זו לזו, אף אם אינן גובלות זו בזו. איגוד ערים מהווה תאגיד, ובמסגרת סמכויותיו הוא רשאי להתקשר בחוזים, לרכוש נכסים, להחזיק בהם ולהעבירם, לתבוע ולהיתבע ולעשות כל פעולה הדרושה למילוי תפקידיו.

³³ משרד הפנים, האגף לפיתוח כלכלי, [נהלים והנחיות להקמת והפעלת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות](#), מאי 2017.

³⁴ משרד הפנים, אשכולות אזוריים: שיתופי פעולה מוניציפליים, אוגוסט 2018.

³⁵ מריה ג'וריס, מנהלת אגף פיתוח אזוריות בשלטון המקומי, מינהל הפיתוח במשרד הפנים, תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 במאי 2019.

³⁶ שם.

כללי ומראשי רשויות בלבד, ופעילותו התבססה על תקנון המסדיר את מערכת היחסים בין הרשויות החברות בו: הרכב הדירקטוריון, גובה דמי החבר, חלוקת המניות, דרכי הכניסה והיציאה מהסדר וכדומה.³⁷ כתאגיד עירוני היה האשכול רשאי להיקשר בחוזים, להעסיק עובדים ולפרסם מכרזים, אולם לא היו לו סמכויות סטטוטוריות והוא פעל כמעט ללא הכוונה ופיקוח ממשלתיים.³⁸

מן הניסיון שהצטבר בשנים הראשונות לפעילותם של האשכולות במעמד של תאגיד עירוני הסתבר שיש צורך להסדיר בחקיקה את מעמד המשפטי, משום שמעמד סטטוטורי יקל עליהם לקבל תקציב ממשלתי, יאפשר להם להאציל סמכויות מהרשויות לאשכול (לרבות סמכויות אכיפה וסמכויות סטטוטוריות), יאפשר עריכת מכרזים משותפים ומכרזי מדף, וכן יסייע בשימור הייחודיות של האשכול כגוף אזורי רב-תחומי וולונטרי.³⁹

בשנת 2016 עוגן מעמד המשפטי של האשכולות בתיקון לחוק איגודי ערים, התשט"ו-1955,⁴⁰ ואשכול רשויות הוגדר "איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות". בתיקון זה הודגש העיקרון שהקמת האשכול והגדרת תחומי פעילותו ייעשו על פי יוזמה וולונטרית של הרשויות עצמן;⁴¹ בכלל זה, ההחלטה על הצטרפות לאשכול או פרישה מהאשכול נתונה לרשויות. יצוין כי שר הפנים יכול לכפות פרישה של רשות מקומית מסוימת לבקשת מועצת האשכול אם השתכנע כי אותה רשות פוגעת בניהול התקין של האשכול; השר גם רשאי לכפות צירוף רשות החפצה בכך ומועצת האשכול מתנגדת לצירופה (כדי למנוע הדרת רשות מהאשכול).

על פי סעיף 17ד1 לחוק שר הפנים רשאי להקים, בצו שיפורסם ברשומות ("הצו המקים"), איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות. בצו המקים יפורטו בין היתר הסוגיות האלה: הרשויות המקומיות המתאגדות; תחום האיגוד; תפקידיו וסמכויותיו של האיגוד; מספר נציגיה של כל רשות מקומית במועצה; תקופת כהונתה של המועצה ותקופת כהונתם של חבריה; תפקידיהם וסמכויותיהם של המועצה וחבריה. למשל, בצו איגוד ערים להקמת אשכול רשויות גליל מערבי⁴² תפקידי האשכול מוגדרים כדלקמן: ליזום ולקדם פעולות לצורך הכנה וביצוע של תוכניות

³⁷ אתר מכון אלכא למנהיגות וממשל בג'וינט ישראל, [אשכולות אזוריים](#), כניסה: 3 ביולי 2019.

³⁸ יעל עבאדה, דבורה שמואלי ונורית קליאוט, החוג לגיאוגרפיה ולימודי סביבה באוניברסיטת חיפה, [דוח מחקר: שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות, צורות ומבנים חדשים](#), פברואר 2018.

³⁹ מריה ג'יריס, מנהלת אגף פיתוח אזוריות בשלטון המקומי, מינהל הפיתוח במשרד הפנים, תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 במאי 2019.

⁴⁰ פרק א'1 לחוק איגודי ערים, התשט"ו-1955.

⁴¹ מינהל הפיתוח במשרד הפנים, [אשכולות אזוריים בישראל](#), כניסה: 13 במאי 2019.

⁴² [צו איגוד ערים \(אשכול רשויות גליל מערבי\)](#), התשע"ח-2018.

בשנת 2016 עוגן מעמדם של האשכולות בתיקון לחוק איגודי ערים, התשט"ו-1955, והם קיבלו הגדרה חדשה: "איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות"

בתיקון החקיקה הודגש עקרון הוולונטריות, שלפיו הקמת האשכול והגדרת תחומי פעילותו ייעשו ביוזמה וולונטרית של הרשויות עצמן

לפיתוח אזורי ושיתופי פעולה בין הרשויות המקומיות החברות באשכול, בתחומים שעליהם תחליט מועצת האשכול.

מלבד הסמכויות המפורטות בצו המקים, רשות מקומית החברה באשכול רשאית לאצול לאשכול מסמכותה או להטיל עליו תפקיד שהוטל עליה במקור, ובלבד שמועצת הרשות האצילה לו סמכות זו ומועצת האשכול אישרה את ההאצלה. אצילת תפקיד טעונה החלטה של מועצת האשכול ברוב חבריה (ראו פירוט בפרק על המבנה הארגוני).⁴³ לדוגמה, בפברואר 2018 החל אשכול נגב מערבי לתת שירות וטרינרי מלא בחמש מהרשויות החברות באשכול – אופקים, נתיבות, שדרות, מרחבים ושדות נגב – ובכלל זה לכידת כלבים משוטטים, מתן חיסונים, ארגון ימי אימוץ, בדיקת מזון ופיקוח על עסקים המוכרים מזון מן החי.⁴⁴

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל מרכז השלטון המקומי בישראל (להלן: מש"מ) כדי לשמוע את עמדתו בנוגע לתפיסת מקומם של האשכולות האזוריים במפת השלטון המקומי. מתשובתו של איתי חוטר, סמנכ"ל כלכלה במש"מ, עולה כי מש"מ תומך ברעיון הכללי של האשכולות כפי שצמח מלמטה למעלה באופן וולונטרי. מנגד, מש"מ מתנגד למעמד המשפטי של האשכולות והפיכתם מתאגיד עירוני לאיגוד ערים כפי שקבוע בחוק.⁴⁵ אלה הסיבות שצוין להתנגדות זו:

1. קביעת האשכולות כאיגוד ערים תיצור מסלול עוקף לאיחוד רשויות. עולה חשש מהסמכויות הנרחבות של האשכולות ומכך שאלה יחליפו את שיקול הדעת של הרשויות החברות בהם. במילים אחרות, מרכז השלטון המקומי חושש כי עם השנים האשכולות יהפכו לרובד שלטוני חדש ולפלטפורמה שתייתר רשויות מקומיות רבות.
2. מנגנון הפעילות של איגוד הערים מסורבל ובירוקרטי ויקשה עליו לקדם שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות. הדבר יפגע ברמת השירותים הניתנים לתושבים.
3. חברי המועצה מחויבים קודם כול לאיגוד הערים, ולא לרשות המקומית, והדבר עלול ליצור ניגוד עניינים בין טובת האשכול ובין טובת הרשות המקומית. מצב זה לא היה נוצר אם האשכול היה נותר במעמד של תאגיד עירוני.
4. הוראות החוק משאירות בידי שר הפנים סמכויות להתערב בכמה היבטים של ההתאגדות (למשל צירוף ופרישה של רשויות מהאשכול), וכן בנושאי העיסוק של האשכול, על אף האופי הוולונטרי של האשכולות, אשר הודגש בלשון החוק.

ביקשנו לקבל את תגובת משרד הפנים על עמדת מש"מ. לדברי מריה ג'יריס, מנהלת אגף פיתוח אזוריות בשלטון המקומי שבמשרד הפנים, החששות של מש"מ נובעים מהבנה לא מספקת של מהלך אסדרת האשכולות והפיכתם מתאגיד לאיגוד, שבמסגרתו עוגן בחוק

⁴³ לפירוט התהליך הטכני של הקמת האשכול, מטופס הבקשה ועד למתן האישור, ראו [כאן](#).

⁴⁴ אשכול רשויות נגב מערבי, סיכום שנת 2018 ותוכנית עבודה של שנת 2019.

⁴⁵ איתי חוטר, סמנכ"ל כלכלה במרכז השלטון המקומי, תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 29 במאי 2019.

מעמד האשכול והרשויות החברות בו, לרבות **שמירת האוטונומיה של הרשויות המקומיות** ו**חופש הבחירה בעבודה מול האשכול**. אלו באים לידי ביטוי בהוראות שפורטו לעיל, הקובעות את עקרון הוולונטריות בהקמת אשכול, בהצטרפות רשות לאשכול או בפרישה ממנו ובהאצלת סמכויות ותפקידים לאשכול.⁴⁶

3.2 המבנה הארגוני

המבנה הארגוני של האשכול:⁴⁷

מועצת האשכול – גוף סטטוטורי שבידיו נתונים התפקידים והסמכויות של האשכול. בראש המועצה מכהן יושב-ראש שהמועצה בוחרת. במועצה חברים ראשי הרשויות החברות באשכול ועובדים מקצועיים בכירים ברשויות. כדי שאופי המועצה יהיה מקצועי, לפחות 50% מכלל חברי המועצה צריכים להיות עובדים מקצועיים ברשויות. יצוין כי תיתכן תחלופה של נציגים במועצה, כדי לאפשר השתתפות פעילה של ראשי הרשויות ובעלי התפקידים הבכירים במועצת האשכול. תקופת כהונתה של מועצה הוא ארבע שנים או עד מינוי מועצה חדשה.

מטבע הדברים, בחירות מוניציפליות, ובעיקר היבחרם של ראשי רשויות חדשים, מביאות לשינוי הרכב מועצת האשכול ועשויה להשפיע על התנהלותו. עם זאת, משיחות עם מנכ"ל האשכולות עלה כי בשנה האחרונה (לאחר הבחירות המוניציפליות באוקטובר 2018) כמעט לא היו שינויים משמעותיים בהתנהלות האשכולות, על אף השינויים שחלו בהרכבי המועצות של הרשויות החברות בהם.

מתחת למועצה פועלים **מנכ"ל האשכול וצוות האשכול**. הצוות נבנה בהדרגה על פי תחומי הפעילות אשר נבחרים לטיפול במסגרת האשכול. כך, גודל הצוות תלוי בקשת התחומים המטופלים באשכול.

נוסף על כך פועל **פורום ראשי רשויות**, שתפקידו לקבל החלטות משותפות שמטרתן הנחיית האשכול והכוונתו. להבדיל ממועצת האשכול, לפורום זה אין מעמד סטטוטורי, והוא מושתת על יחסי אמון ושותפות בין ראשי הרשויות. הפורום עוסק בהתוויית האסטרטגיה האזורית וקביעת יעדים לקידום האשכול, ומשמש פלטפורמה להתמודדות עם אתגרים ודילמות אשר עולים ברשויות האשכול.

מעבר לכך יש **כמה פורומים אסטרטגיים אזוריים** שחברים בהם ראשי רשויות ובעלי מקצוע העוסקים בתחומי הפעילות המרכזיים שהאשכול מקדם. זאת, בשיתוף פעולה עם נציגים נוספים ממגזרים שונים: ארגוני מגזר שלישי, המגזר העסקי, האקדמיה, מחוזות ממשלתיים ועוד. יצוין כי על פי רוב בראש כל פורום עומד ראש רשות המחויב לתחום, והדבר מסייע לקידומו.

⁴⁶ מריה ג'יריס, מנהלת אגף פיתוח אזוריות בשלטון המקומי, מינהל הפיתוח במשרד הפנים, מכתב בדוא"ל, 8 באוגוסט 2019; אדית בר, מנהלת מינהל הפיתוח במשרד הפנים, מכתב, 27 באוקטובר 2019.

⁴⁷ מינהל הפיתוח במשרד הפנים, [מהו אשכול? מנגנון ניהול האשכול](#), כניסה: 29 ביולי 2019.

3.3 תהליך הגשת הבקשה להקמת אשכול

בספטמבר 2017 פרסם האגף לפיתוח כלכלי במשרד הפנים "נוהל בדיקת ואישור בקשה להקמת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות"⁴⁸. בנוהל מפורטים השלבים בבדיקת בקשה שמגישות רשויות מקומיות אשר מעוניינות להקים אשכול משותף.

לפי הנוהל השלב הראשון הוא הגשת בקשה משותפת של הרשויות המבקשות להתאגד. בבקשה ייכללו מכתב פנייה בחתימת כל ראשי הרשויות המבקשות להקים את האשכול, מצע אסטרטגי לפעילות האשכול (ובו חזון ראשוני לפיתוח אזורי ושיתוף פעולה בין הרשויות, מיפוי של שיתופי פעולה קודמים, נכסים ועוגנים מרכזיים ברשויות האזור אשר ישמשו מנוף לפעילות האשכול ופיתוח אזורי ופירוט התחומים האסטרטגיים המרכזיים לפעילות אזורית ולשיתופי פעולה במסגרת האשכול) וטופס בקשה להקמת איגוד ערים מסוג אשכול. לאחר הגשת הבקשה מתקיימת בדיקה מקצועית מקדימה מטעם האגף לפיתוח כלכלי במשרד הפנים כדי לבחון עמידה בתנאי הסף וגיבוש חוות דעת מקצועית לקראת דיון בוועדה (ראו בהמשך).

תנאי הסף אשר נקבעו להקמת האשכולות:

1. גודל: באשכול המוצע יהיו שש רשויות לפחות, או פחות רשויות, אבל ראשי הרשויות המבקשות מביעים נכונות לצרף רשויות נוספות. כמו כן, באשכול המוצע יהיו 50,000 תושבים לפחות.
2. הטרוגניות: באשכול המוצע יש מגוון סוגי רשויות ומגזרים מבחינת מעמד מוניציפלי, הרכב אוכלוסייה, מצב כלכלי וכדומה.
3. רצף גיאוגרפי: באשכול המוצע מתקיים רצף גיאוגרפי בין הרשויות המבקשות. חריג לכך הוא מצב שבו הרצף הגיאוגרפי חלקי בשל אי-הצטרפות רשויות במרחב האשכול אולם יש היתכנות גבוהה שהן יצטרפו בעתיד, והמרחקים בין גושי הרשויות שהצטרפו אינם עולים על 15 ק"מ.

יצוין כי הנוהל מאפשר גמישות מסוימת בדרישת העמידה בתנאי הסף, ונבחנים גם אשכולות שאינם עומדים בתנאי הסף במלואם, בהתקיים נסיבות מיוחדות ועל פי אישור של מנכ"ל משרד הפנים.⁴⁹

בשלב הבא של הבדיקה מגובשת חוות דעת מקצועית של האגף לפיתוח כלכלי במשרד הפנים בדבר הקמת האשכול וסיכויי ההצלחה שלו. פעמים רבות חוות הדעת נכתבת על ידי חברה חיצונית בתהליך של מיקור-חוץ. למשל את חוות הדעת על הקמת אשכול שורק דרומי כתבה חברת "אורבניקס בע"מ", והיא עוסקת בנושאים האלה: נתונים אובייקטיביים ואפיון הטרוגניות

⁴⁸ האגף לפיתוח כלכלי במשרד הפנים, [נוהל בדיקת ואישור בקשה להקמת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות](#), ספטמבר 2017.

⁴⁹ מריה ג'יריס, מנהלת אגף פיתוח אזוריות בשלטון המקומי, מינהל הפיתוח במשרד הפנים, שיחת טלפון, 17 ביולי 2019; אדית בר, מנהלת מינהל הפיתוח במשרד הפנים, מכתב, 27 באוקטובר 2019.

האשכול לפי חלוקה מגזרית וסוגי רשויות; הערכת עוצמת האשכול על פי נתוני ההון האנושי והחוסן הכלכלי – לכל רשות בנפרד ולכלל האשכול; מיפוי הנכסים האזוריים שהם בעלי פוטנציאל (תשתיות, משאבי טבע, מוקדי תיירות ועוד); הצעה ראשונית לתכנון אזורי ולתכנון שיתופי פעולה.⁵⁰

נוסף על כך הבקשה נדונה בוועדת חקירה מטעם שר הפנים, שבה כל רשות מקומית הנוגעת בדבר יכולה להשמיע את עמדתה. ועדה זו בוחנת שלושה נושאים:

- הרכב האשכול המוצע (בין היתר גודל האשכול, תמהיל הרשויות והרכב האוכלוסייה, עוצמת הרשויות, רציפות גיאוגרפית ומרחקים);
 - בשלות ארגונית ונכונות הרשויות לעבוד במסגרת משותפת;
 - הפוטנציאל וסיכויי ההצלחה של האשכול במימוש מטרות-העל של תוכנית האשכולות, ובכלל זה התייעלות כלכלית, השבחת השירות לתושב, צמצום פערים ופיתוח אזורי.
- בהקשר זה יצוין כי **לא ברור מהם הכלים העומדים לרשות הוועדה בבואה לבדוק ולהעריך לפחות חלק מהפרמטרים.**

לאחר כמה הליכים (למשל המצאת אישורי המליאה של מועצות הרשויות המבקשות להתאגד) הוועדה מגבשת את המלצותיה, אשר עשויות להיות המלצה להקמת האשכול לפי ההרכב שהוגש, המלצה לשינוי ההרכב, המלצה על השהיית הקמת האשכול עד שיתקיימו תנאים נוספים, המלצה על אי-הקמת האשכול ועוד. בסופו של דבר המלצות הוועדה נמסרות לשר הפנים, והוא בוחן עם שר האוצר אם לאשר את הקמת האשכול ולחתום על הצו המקים.

כאמור, בשנת 2017 פורסם קול קורא שני להקמת אשכולות אזוריים.⁵¹ בעקבותיו הוגשו 14 בקשות, ואושרה הקמתם של שמונה אשכולות. מהאשכולות שאושרו חמישה אשכולות כבר הוקמו (הכינרת והעמקים, הגליל והעמקים, המפרץ, השרון ושורק דרומי); הומלץ על הקמה של שני אשכולות נוספים (חוף הכרמל וואדי עארה) אולם הם לא הוקמו משום שחסרים אישורי רשויות ובשל הבחירות המוניציפליות; הקמתו של אשכול נוסף – באזור יהודה ושומרון – עוכבה עד להשלמת החקיקה הדרושה לשם כך (היא הושלמה לאחרונה). לדברי מריה ג'יריס, מנהלת אגף פיתוח אזוריות בשלטון המקומי שבמשרד הפנים, הסירוב להקמת כמה אשכולות אזוריים נבע מאי-עמידה בתנאי הסף הקבועים בנוהל "בדיקה ואישור בקשות להקמת איגוד ערים מסוג

⁵⁰ ראו [חוות דעת מקצועית בעניין הבקשה להקמת אשכול שורק דרומי](#), 31 באוקטובר 2017.
⁵¹ משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי – האגף לפיתוח כלכלי, קול קורא לסיוע בהקמה והפעלה של אשכול רשויות מקומיות, מאי 2017.

אשכול רשויות מקומיות".⁵² בנוהל זה, כפי שפורט לעיל, יש בין היתר דרישה לגודל מינימלי של האשכול, הטרוגניות מגזרית, רצף גיאוגרפי, גיוון נושאים והיעדר אופק פיתוח אזורי רוחבי. לדברי מריה ג'יריס, אף שלמשרד הפנים אין מדיניות לסרב להקמת אשכולות, בכפוף לקבלת אישור מהרשויות, ואף שיש גמישות מסוימת בבחינת העמידה בדרישות הסף, לא יוקם אשכול ללא פוטנציאל קיימות.⁵³

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד הפנים בבקשה לקבל את רשימת הבקשות להקמת אשכול אשר נדחו. להלן טבלה המסכמת את שמות האשכולות הללו והרשויות אשר ביקשו להתאגד במסגרתם.

טבלה 2: הבקשות להקמת אשכולות שמשרד הפנים דחה⁵⁴

שם האשכול	הרשויות הכלולות בבקשה להקמה	העילה לדחיית הבקשה
הר כרמל	יקנעם עילית, נשר, קריית טבעון, דאלית אל-כרמל, עוספיא, כעביה	גודל האשכול המבוקש. הוצע לצרף את הרשויות לאשכולות אחרים במרחב.
מטה יהודה	קריית עקרון, מזכרת בתיה, ברנר ⁵⁵	גודל האשכול המבוקש. הוצע לחבר את הרשויות לאשכול שורק דרומי.
נתניה - לב השרון	עיריית נתניה, לב השרון	גודל האשכול המבוקש, והעיסוק הפרוייקטאלי הצר.

⁵² האגף לפיתוח כלכלי במשרד הפנים, [נוהל בדיקת ואישור בקשה להקמת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות](#), ספטמבר 2017.

⁵³ מריה ג'יריס, מנהלת אגף פיתוח אזורים בשלטון המקומי, מינהל הפיתוח במשרד הפנים, מכתב בדוא"ל, 8 באוגוסט 2019.

⁵⁴ שלומי מירון, תיאום ומעקב אשכולות אזורים באגף פיתוח אזורים בשלטון המקומי שבמשרד הפנים, מכתב בדוא"ל, 13 באוגוסט 2019; אדית בר, מנהלת מנהל הפיתוח במשרד הפנים, מכתב, 27 באוקטובר 2019.

⁵⁵ בבקשה להקמת האשכול צוין כי נוסף על שלוש הרשויות החתומות על הבקשה יש רשויות אשר עתידות להעביר את חתימתן בהמשך.

שם האשכול	הרשויות הכלולות בבקשה	העילה לדחיית הבקשה
אפרת, קריית ארבע וגוש עציון	אפרת, קריית ארבע-חברון, גוש עציון	גודל האשכול המבוקש. הומלץ לרשויות לנסות לצרף רשויות נוספות.
אשכול חירום	הרצליה, רמת השרון, כפר שמריהו	גודל האשכול המבוקש, והעיסוק הפרוייקטאלי הצר.
אשכול על דיגיטלי	אשדוד, נתניה ורעננה	היעדר רצף גיאוגרפי.

3.4 האשכולות האזוריים – נתונים כלליים

היום יש בישראל עשרה אשכולות אזוריים. חמשת הראשונים הוקמו בשנים 2013–2017 – נגב מזרחי, נגב מערבי, גליל מזרחי, גליל מערבי ובית הכרם הגלילי; חמישה אשכולות חדשים הוקמו בשנת 2018 – הכינרת והעמקים, הגליל והעמקים, המפרץ, השרון ושורק דרומי.⁵⁶ **בעשרת האשכולות האלה מאוגדות היום כמחצית הרשויות המקומיות בארץ.**⁵⁷ שלושה אשכולות כבר אושרו אולם טרם הוקמו: יהודה ושומרון, אזור הכרמל ומרחב עירון-ואדי עארה. להלן תוצג פריסתם של האשכולות הקיימים על פני מפה.

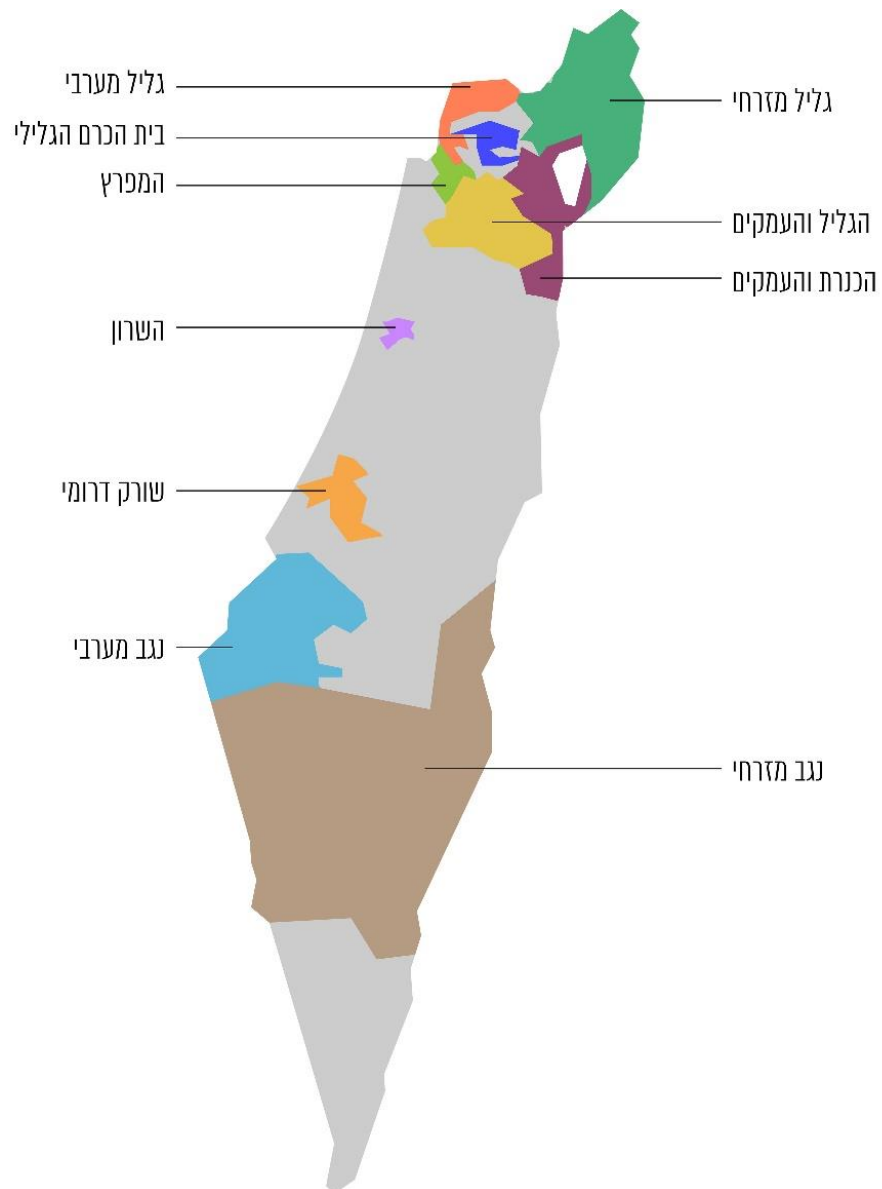
היום קיימים בישראל עשרה אשכולות אזוריים. חמשת הראשונים הוקמו בשנים 2013–2017 וחמישה הוקמו בשנת 2018. בעשרת האשכולות האלה, מאוגדות היום יותר ממחצית הרשויות המקומיות בארץ

⁵⁶ מינהל הפיתוח במשרד הפנים, [אשכולות אזוריים](#), כניסה: 22 במאי 2019.

⁵⁷ מינהל הפיתוח במשרד הפנים, [אשכולות אזוריים בישראל](#), כניסה: 13 במאי 2019.

תרשים 5: האשכולות האזוריים בישראל על פני מפה⁵⁸

האוכלוסייה
המתגוררת
באשכולות מסתכמת
ב-1,865,700 נפש –
כחמישית האוכלוסייה
במדינת ישראל



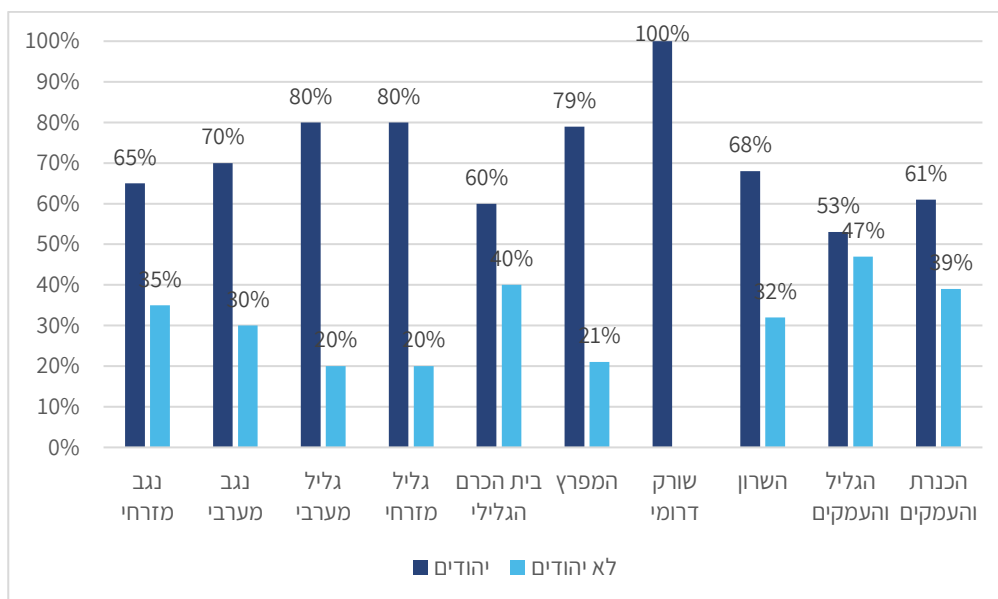
אך שברוב האשכולות
יש רוב גדול
לאוכלוסייה היהודית,
גם לרשויות הערביות
יש חלק חשוב
בהרכבן

כפי שמוצג במפה, שמונה מתוך עשרת האשכולות הם בפריפריה הגיאוגרפית. האשכול הקטן ביותר מבחינת שטחו הוא אשכול המפרץ (64 קמ"ר) והאשכול הגדול ביותר הוא אשכול נגב מזרחי (8,610 קמ"ר). האשכול הקטן ביותר מבחינת היקף האוכלוסייה הוא שורק דרומי (123,500 נפש) והאשכול הגדול ביותר הוא הגליל והעמקים (364,800 נפש). בכלל האשכולות מתגוררים 1,865,700 נפש – כחמישית מהאוכלוסייה במדינת ישראל. להלן פילוח מגזרי של הרכבי האוכלוסייה בחמשת האשכולות שקמו בשנים 2013–2017 ובחמשת האשכולות שקמו ב-2018 (לרשימת הרשויות בכל אשכול, שטחן והיקף האוכלוסייה המתגוררת בתחומן ראו נספח א').

⁵⁸ את המפה הכין עמי זילברמן, ראש תחום גרפיקה ממוחשבת ואינפו-גרפיקה במחלקת הדפוס של הכנסת.

כיום אין דירוג רשמי ואחיד הבודק את המצב החברתי-כלכלי של האשכולות האזוריים כגופים בפני עצמם, ולכן גופים שונים, ובהם משרדי ממשלה, מדרגים את האשכולות באופן שונה

תרשים 6: הרכב האוכלוסייה בעשרת האשכולות, מעודכן ל-2017



כפי שאפשר לראות בגרף, כל האשכולות מעורבים מבחינה מגזרית, כנדרש בתנאי הסף שקבע משרד הפנים, חוץ מאשכול שורק דרומי.⁵⁹

3.5 הדירוג החברתי-כלכלי של האשכולות

כאמור, המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרג את הרשויות המקומיות בישראל לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה המתגוררת בשטחן. הרשויות מסווגות לקבוצות: 1 מצוין את הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר ו-10 – את הרמה הגבוהה ביותר.⁶⁰

כיום אין דירוג רשמי ואחיד של המצב החברתי-כלכלי של האשכולות האזוריים כגופים בפני עצמם, ולכן גופים שונים מדרגים את האשכולות באופן שונה. במשרד הפנים פותח "מדד האשכולות" כדי לחשב את ההקצאה של תקציבי המשרד, ובעיקר את סכום המענק השוטף המשולם לאשכולות (ראו בהמשך). מדד זה נקבע על ידי שקלול הפרמטרים האלה: מדד חברתי-כלכלי (משקל: 50%) ומדד פריפריאליות של הרשויות הכלולות באשכול (משקל: 30%), מספר הרשויות באשכול (משקל: 10%) ומספר התושבים (משקל: 10%). מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד הפנים בבקשה לקבל את הדירוג של האשכולות על פי מדד זה.

⁵⁹ לפי חוות דעת מקצועית שנכתבה להערכת הפוטנציאל של אשכול שורק דרומי, 97% מתושבי הרשויות המקומיות הכלולות באשכול הם יהודים והיתר נוצרים ומוסלמים. הקמת האשכול התאפשרה אף שהוא אינו עומד בתנאי הסף בזכות גמישות מסוימת שהפעיל משרד הפנים בבואו לבחון את העמידה בתנאי סף.

⁶⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת: אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2015, 28 בנובמבר 2018.

מהתשובה שהתקבלה עולה כי הם מדורגים על סולם שבין א' (הנמוך ביותר) לג' (הגבוה ביותר). כיום אשכול השרון ואשכול שורק דרומי מדורגים בדרגה ב', ושאר האשכולות – בדרגה א'.⁶¹

משרדי ממשלה אחרים אינם מדרגים את האשכולות על פי מדד זה וכל אחד מהם פועל לפי קריטריונים משלו.

אשר לאשכולות עצמם, משיחות עם המנכ"לים של חמשת האשכולות שהוקמו בשנים 2013–2017 עולה שכל אשכול מדרג את עצמו בשיטה אחרת. יש אשכולות אשר מדרגים את עצמם לפי ממוצע פשוט של הדירוג החברתי-כלכלי של הרשויות בהם ויש אשכולות אשר מדרגים את עצמם לפי ממוצע משוקלל, שמובא בו בחשבון גם משקל האוכלוסייה בכל רשות.

חוסר האחידות בין האשכולות ובין משרדי הממשלה בשיטת הדירוג החברתי-כלכלי של האשכולות מאפשר למשרדי הממשלה גמישות מסוימת בהרכבת המדדים הרלוונטיים לפי תחומי הטיפול השונים שבאחריותם והמטרות שכל משרד וכל אשכול רוצה לקדם. מנגד, עולה השאלה אם דירוג האשכולות נעשה בשקיפות מול האשכולות עצמם והם יודעים על בסיס אילו פרמטרים אלה נמדדים. יצוין שדירוג האשכולות לפי המדד אינו מתפרסם.

לדברי מריה ג'יריס, מנהלת אגף פיתוח אזוריות בשלטון המקומי שבמינהל הפיתוח במשרד הפנים, עתה, משהאשכולות כבר פועלים שנים אחדות, ייתכן שמשרד הפנים יתחיל, בשיתוף הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בתהליך גיבוש של מדד רשמי ואחיד לאשכולות לשימושם של כלל משרדי הממשלה וגופים אחרים.⁶²

3.6 תחומי הטיפול באשכולות

כאמור, האשכולות האזוריים נועדו להוות פלטפורמה עבור הרשויות המקומיות לשיתוף פעולה לשם אספקת שירותים ולפעולה משותפת למען פיתוח כלכלי, חברתי וסביבתי, מכוח יתרון הגודל ומתוך ראייה אזורית משותפת. בחירת תחומי הטיפול של האשכולות נגזרת ממטרות אלו – הכנת תוכניות אסטרטגיות ועבודות מטה, הפעלת שירותים משותפים ופרויקטים אזוריים.

נראה כי בפועל בחירת תחומי הפעילות של האשכול נעשית בתהליך דו-כיווני – מלמטה למעלה ומלמעלה למטה:

א. בחירת תחומי הטיפול **מלמטה למעלה**, ובכלל זה הפרויקטים והשירותים הספציפיים שהאשכול יגבש או יספק, שיטות הפעלה של השירותים והפרויקטים ורמת המעורבות של האשכול בהפעלתם, נעשית בתהליכי קבלת החלטות משותפים בין הרשויות

⁶¹ שלומי מירון, תיאום ומעקב אשכולות אזוריים באגף פיתוח אזוריות בשלטון המקומי שבמשרד הפנים, מכתב בדוא"ל, 13 באוגוסט 2019.

⁶² מריה ג'יריס, מנהלת אגף פיתוח אזוריות בשלטון המקומי, מינהל הפיתוח במשרד הפנים, שיחת טלפון, 9 ביולי 2019.

החברות באשכול.⁶³ שיתופי פעולה אלו מושפעים ממגוון גורמים, ובהם רמת הזהות באינטרסים, היסטוריית שיתופי הפעולה וההישגים או המשקעים שהותירו ואופי המנהיגים המעורבים.⁶⁴ **כל רשות מחליטה לעצמה באופן וולונטרי לאיזה תחום טיפול שבו עוסק האשכול ברצונה להצטרף** (כלומר, לא בכל תחום טיפול של האשכול כלולות כל הרשויות החברות בו).

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למנכ"ל האשכולות כדי להבין **כיצד נעשה תהליך האיתור של צורכי התושבים כדי לקבוע את התחומים שבהם האשכול יטפל**. מהתשובות שהתקבלו עולה כי האשכול אינו מעורב בכך ישירות אלא נשען בעיקר על זיהוי הצרכים שעושים ראשי הרשויות ומנהלי המחלקות המקצועיות ברשויות. הדבר נשען על התפיסה שהרשויות המקומיות (גם הדרג הנבחר וגם הדרך המקצועי) מכירות טוב יותר את הצרכים בשטח.⁶⁵ עם זאת, **לדעת נורית צור רבינו, מנכ"לית אשכול הגליל המזרחי, האיתור וההבנה של צורכי התושבים הם הקושי המרכזי בעבודת האשכול**. לדבריה, כיום לא נעשה מיפוי עמוק של צורכי התושבים באמצעות תהליכים כגון שיתוף ציבור, ולפחות באשכול זה מושקעת מחשבה כיצד להתמודד עם הנושא.⁶⁶ נוסף על כך יש פורומים מקצועיים הפועלים בתחומים כגון איכות הסביבה ורווחה, וגם בהם נדונים צורכי התושבים.

ב. כאמור, לעיתים בחירת תחומי הטיפול נעשית **מלמעלה למטה**. כך, בחוות הדעת המקצועית להערכת פוטנציאל ההצלחה של האשכול, שנכתבת כאמור במסגרת בדיקת הבקשה להקמת אשכול, נבדקים גם נכסים אזוריים היכולים להיות רלוונטיים לתכנון אזורי ופיתוח כלכלי (כגון משאבי טבע ונוף ומוקדי תיירות עיקריים). כמו כן, גם משרדי ממשלה עשויים להצביע על תחומי טיפול רלוונטיים לאשכולות מסוימים אם הם מזהים הזדמנויות או קשיים בפעילותם.

אפשר לסווג את תחומי הטיפול שנבחרו באשכולות לכמה קטגוריות (כל אחת נתונה בשלב תכנון וביצוע שונה): שירותים מוניציפליים סביבתיים, שירותים תומכים לרשויות בעבודתן השוטפת, שירותים בתחום החינוך, הרווחה והקהילה ושירותים בתחום הפיתוח הכלכלי והאסטרטגי⁶⁷ (לרשימה מפורטת של נושאי הטיפול של האשכולות השונים ראו נספח ב').⁶⁸

⁶³ מפעם – מרכז אזורי לפיתוח המינהל והשלטון המקומי, [אשכול רשויות: מהו?](#) ללא תאריך. שם.⁶⁴

⁶⁵ יעל רון, מנכ"לית אשכול גליל מערבי, שיחת טלפון, 16 במאי 2019.

⁶⁶ נורית צור-רבינו, מנכ"לית אשכול גליל מזרחי, שיחת טלפון, 14 באפריל 2019.

⁶⁷ משרד הפנים, מינהל הפיתוח, [אשכולות אזוריים: שיתופי פעולה מוניציפליים, הצצה לפעילויות ופרייקטים באשכולות](#), אוגוסט 2018.

⁶⁸ לצד משרדי הממשלה יש עוד גורמים שמעורבים בכך, כגון חברות פרטיות, מוסדות אקדמיה ועמותות מגזר שלישי. אלה אינם כלולים בפירוט שבנספח ב'.

התחומים הנבחרים לטיפול ברמת האשכולות נשענים על תהליך איתור של צורכי התושבים שנעשה ברמת הרשויות המקומיות. האשכולות אינם מעורבים בכך ישירות

התחומים שכל האשכולות מטפלים בהם הם שירות אזורי לניהול מערך הפסולת ברשויות והתייעלות אנרגטית ושילוב אנרגיות מתחדשות. ככל הנראה קל להשיג קונסנזוס בין הרשויות על נושאים מסוג זה, אשר מקדמים יעילות כלכלית ותפעולית. לדברי אורי פינטו, מנכ"ל אשכול נגב מערבי, יש חשיבות בביסוס תחילת הפעילות של האשכולות על נושאים שיש בהם קונסנזוס רחב בין הרשויות, שכן בהסתכלות קדימה, פרויקטים מוצלחים תורמים לביסוס האמון, הרלוונטיות של האשכול עבור הרשויות והנכונות להתמודד עם נושאים מורכבים יותר שמאתגר יותר לגייס סביבם קונסנזוס.⁶⁹

כאמור, נוסף על חמשת האשכולות שהוקמו בשנים 2013–2017, בשנת 2018 הוקמו חמישה אשכולות חדשים: הגליל והעמקים, הכינרת והעמקים, המפרץ, השרון ושורק דרומי.⁷⁰ היות שהם חדשים, טרם נוצק תוכן לפעילותם של אשכולות אלו, ובחלקם אף הושלם רק לאחרונה הליך המינוי של מנכ"ל האשכול על ידי המועצה. לפיכך, המסמך לא יעסוק באשכולות אלו, ורצוי יהיה לבחון את פעילותם בעוד שנים אחדות.

3.7 תקציב האשכולות

תקציב האשכולות מקורו בכמה גורמים: משרד הפנים, הרשויות המקומיות החברות באשכול, משרדי ממשלה וגורמי פילנתרופיה. להלן נביא פרטים על שלושת הראשונים.

3.7.1 משרד הפנים

כדי לקדם את האשכולות האזוריים ואת מטרותיהם משרד הפנים מעמיד תקציבים ייעודיים לתמיכה באשכולות בשלבי ההקמה שלהם, בפעילותם השוטפת ובקידום ותכנון של פרויקטים משותפים לרשויות החברות באשכולות.⁷¹

חלוקת התקציב השנתי לאשכולות ממשרד הפנים נעשית כך:

- מענק שוטף לאשכולות: נועד לתמיכה בהוצאות הניהול השוטף של האשכול (הוצאות שכר, הוצאות משרד, הפעלת פורומים וועדות וכדומה). תקציב זה נועד להשלים את ההשתתפות העצמית של הרשויות בתקציב השוטף של האשכול. יצוין כי המענק השוטף נחלק בין האשכולות הזכאים באופן דיפרנציאלי על פי "המדד לאשכולות" שהוזכר לעיל, המבוסס על שקלול כמה פרמטרים של הרשויות החברות באשכול: מדד חברתי-כלכלי, מדד פריפריאליות, מספר הרשויות ומספר התושבים. ככל שהמדד נמוך יותר כך יקבל האשכול מענק שוטף גבוה יותר:

⁶⁹ אורי פינטו, מנכ"ל אשכול נגב מערבי, פגישה, 12 במאי 2019.

⁷⁰ ראו פירוט על הרשויות הכלולות בכל אשכול ונתוני האוכלוסייה בנספח ב'.

⁷¹ משרד הפנים, נוהל תקצוב אשכולות רשויות מקומיות לשנים 2017–2018, 16 בנובמבר 2017.

תחומי הטיפול
המשותפים לכלל
האשכולות הם שירות
אזורי לניהול מערך
הפסולת והתייעלות
אנרגטית ושילוב
אנרגיות מתחדשות

כמה גורמים מרכיבים
את תקציב
האשכולות: משרד
הפנים, הרשויות
המקומיות החברות
באשכול, משרדי
ממשלה וגורמי
פילנתרופיה

טבלה 3: סכום המענק השנתי לאשכול על פי הדירוג שלו במדד האשכולות.2017⁷²

סכום המענק השנתי	דרגה במדד האשכולות
1,000,000 ש"ח	א' - נמוך מ-5
800,000 ש"ח	ב' - בין 5 ל-7
500,000 ש"ח	ג' - גבוה מ-7

- תקציב שירותים ופרויקטים אזוריים: נועד לסיוע בתכנון וביסוס של שירותים ופרויקטים משותפים לרשויות האשכול. הקצאת התקציב לכל אשכול מבוססת על החלטת ועדת תקצוב האשכולות.⁷³

יצוין כי לפי משרד הפנים, התקציבים שהמשרד מקצה לאשכולות הם תוספתיים, ואינם באים על חשבון התקציבים המיועדים לרשויות המקומיות. הרשויות עשויות להחליט להקצות תקציבים שקיבלו לאשכול.

3.7.2 הרשויות המקומיות החברות באשכולות

נוסף על משרד הפנים, גם הרשויות שותפות בתקצוב האשכול. השתתפות הרשויות בתקציב השוטף של האשכול נקבעת מעצם חברותן באשכול, ללא קשר לתקצוב של פרויקטים ושירותים ספציפיים שהאשכול מפעיל והרשויות יבחרו להשתתף בהם. לצורך השתתפות בתקציב השוטף ובתקציב ההנהלה של האשכולות נקבעים בכל אשכול דמי השתתפות כללית של הרשויות על פי מכסות שמועצת האשכול מטילה.

בנוהל התקצוב של משרד הפנים המשרד מציע מודל מומלץ לקביעת מכסות הרשויות בתקציב השוטף של האשכול. במודל זה מובא בחשבון המקדם החברתי-כלכלי של כל רשות ומוצע גובה ההפחתה בתשלום לפי דירוג זה. מודל זה הוא ברירת המחדל בכל הנוגע לקביעת המכסה של כל רשות. אשכולות אשר בוחרים שלא להשתמש במודל זה ומשתמשים בנוסחת חישוב אחרת לגביית המכסות מהרשויות צריכות לקבל אישור ממשרד הפנים.⁷⁴

סכום ההשתתפות של כל רשות במימון פרויקטים ספציפיים נקבע פר תושב. לדוגמה, באשכול גליל מזרחי פועל פרויקט וטרינריה, והרשויות שמעוניינות בשירות זה מעבירות לאשכול תקציב של 22 ש"ח פר תושב.

⁷² שם.⁷³ להרחבה על נושא התקצוב ראו: [נוהל תקצוב אשכולות רשויות מקומיות לשנים 2017-2018](#).⁷⁴ משרד הפנים, מינהל הפיתוח, [מהו אשכול? תקציב שוטף ומינהלה](#), כניסה: 24 ביולי 2019.

3.7.3 משרדי ממשלה אחרים

האשכולות יכולים לגייס תקציבים עבור פרויקטים ושירותים ספציפיים באמצעות הגשת בקשות לקולות קוראים שמשרדי הממשלה מפרסמים. יתר על כן, יש קולות קוראים ייעודיים לאשכולות האזוריים.⁷⁵ כמו כן, **בהחלטת ממשלה מס' 3738 מיום 15 באפריל 2018 הוכרזו האשכולות האזוריים כבעלי עדיפות לאומית**. החלטה זו מאפשרת למשרדי הממשלה לקבוע קריטריונים למתן הטבות ייעודיות לאשכולות למטרות שלשמן הוקמו על פי החוק ובראי היעדים שנקבעו.⁷⁶

המשרד להגנת הסביבה הוא דוגמה בולטת למשרד ממשלה אשר עובד מול האשכולות באמצעות מימון פרויקטים בתחומי איכות הסביבה, בעיקר לפינוי פסולת ולקידום אנרגיות מתחדשות. למשל, בקול קורא מס' 7714 הציע המשרד להגנת הסביבה סיוע לאשכולות של רשויות בפריפריה להקמת תשתיות פסולת ועידוד המחזור לשנים 2017-2019. התקציב שהמשרד העמיד במסגרת קול קורא זה הוא עד 150 מיליון ש"ח.⁷⁷ יצוין כי על פי הקול הקורא ייתכן שהכספים המועברים לאשכול לצורך פרויקטים אלו יקוזזו מכספים המיועדים לרשויות לצורך קידום המחזור.

לדברי איתי טמקין, רכז תחום פנים ושלטון מקומי באגף התקציבים, משרד האוצר מאשר את העברת התקציב הממשלתי לאשכול לאחר בחינת שני פרמטרים: חיסכון כלכלי ושיפור בשירות הניתן לתושב (על פי רוב – האם ניתן שירות חדש שלא ניתן קודם לכן). בחינת שני פרמטרים אלו בתחום הפסולת, למשל, פשוטה יחסית, שכן מדובר בתחום מדידי. בהקשר זה ציין טמקין כי אומנם עד היום המשרד להגנת הסביבה היה המשרד המרכזי אשר העביר תקציבים לאשכולות, אך בכוונת אגף התקציבים לקדם בתוכנית העבודה לשנת 2020 ברמת האשכולות גם את התחומים של רווחה וחינוך, אשר מורכב יותר למדוד אותם על פי שני הפרמטרים שצינו לעיל.

לדברי איתי חוטר, סמנכ"ל כלכלה במש"מ, מהלכים כמו קביעת האשכולות האזוריים כאזורי עדיפות לאומית ופרסום קולות קוראים ממשלתיים המציעים תמיכות ייעודיות לאשכולות גורמים ל"יבוש" של הרשויות המקומיות אשר אינן חברות באשכול או של רשויות ששייכות לאשכול אולם טרם העבירו פעילות כזאת או אחרת לידי האשכול ויוצרים אפליה כלפיהם. לדבריו, מהלכים כאלו חותרים למעשה תחת עקרון הוולונטריות של הצטרפות רשויות מקומיות לאשכול, שכן רשות שלא תצטרף לאשכול – יימנעו ממנה תקציבים אלו.

4. פיקוח ובקרה על עבודת האשכולות

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל מנהל הפיתוח במשרד הפנים ואל מנכ"ל האשכולות בשאלה כיצד מודדים ומעריכים את התחומי שבטיפול האשכולות, בייחוד בהשוואה לאופן

⁷⁵ למאגר החלטות ממשלה וקולות קוראים הרלוונטיים לאשכולות ראו [כאן](#).

⁷⁶ החלטת ממשלה מס' 3738, [הגדרת יישובים ואזוריים כבעלי עדיפות לאומית](#), 15 באפריל 2018.

⁷⁷ המשרד להגנת הסביבה, [קול קורא מס' 7714 לאשכולות של רשויות בפריפריה לסיוע באיסוף ופינוי פסולת ועידוד מחזור מס' 2 לשנים 2017-2019](#).

נוסף על עיגון מעמדם של

האשכולות האזוריים בחקיקה, הם הוגדרו גם בהחלטת ממשלה כבעלי עדיפות לאומית. החלטה זו מאפשרת למשרדי הממשלה לקבוע קריטריונים למתן הטבות לאשכולות לקידום המטרות שלשמן הוקמו

לטענת מש"מ,

הגדרת האשכולות כאזורי עדיפות לאומית מביאה לחתירה תחת עקרון הוולונטריות של הצטרפות רשויות לאשכול, שכן בדרך זו מנעים תקציבים מרשויות שבחרות שלא להצטרף

ניהולם בעבר ברמת הרשויות המקומיות, כדי להבין בהקשר רחב יותר את האופן שבו האשכולות ממלאים את המטרות שלשמן הוקמו. בתוך כך שאלנו, למשל, על **היעדים הכמותיים שנקבעו למדידה, על הגורמים הממונים על בדיקת העמידה ביעדים ועל בסיס הנתונים המשמש לצורך הבדיקה.**

בהקשר זה יצוין כי בספר תוכניות העבודה של משרד הפנים לשנת 2019 מצוינים יעדים כמותיים בהקשר של האשכולות האזוריים, למשל העלאת מספר האשכולות האזוריים מ-10 ב-2018 ל-12 ב-2019, העלאת מספר הפרויקטים והשירותים המופעלים על ידי האשכולות מ-49 בשנת 2018 ל-90 בשנת 2019 והעלאת היקף הפעולות התקציביות של האשכולות האזוריים מ-200 מיליון ש"ח בשנת 2018 ל-250 מיליון ש"ח בשנת 2019. עם זאת, בספר תוכניות העבודה לא נקבעו יעדים איכותיים או מדדים לשיפור השירות לתושבי האשכולות.⁷⁸

בנוהל תקצוב האשכולות האזוריים של משרד הפנים לשנים 2017–2018 יש פרק העוסק באופן שבו ועדת התקצוב מדרגת את הפרויקטים שהאשכולות מפעילים. מובאים בו קריטריונים איכותיים להערכת תרומת הפרויקט ושימותו, ובכלל זה התייעלות כלכלית, שיפור השירות לתושב, פיתוח כלכלי, פיתוח אזורי והשגת יעדים נוספים כגון צמצום פערים בין הרשויות וקידום לכידות חברתית, קיימות וחדשנות.⁷⁹ עם זאת, **לא ברור מהם הכלים העומדים לרשות משרד הפנים להערכת העמידה של האשכולות ביעדים אלו.**

מתגובת משרד הפנים עולה כי **אף שהמשרד רואה במדידה ובהגדרת היעדים תחום מרכזי ונחוץ להערכת מדיניות האשכולות ודיוק עבודתם, גיבוש יעדים ומדדים רלוונטיים עודנו מהווה אתגר עבור המשרד:** עם הקמת האשכולות נקבעו מדדים כמותיים לבחינת החיסכון הנדרש בשירותים שהאשכולות מספקים. לאחר התנעת פעילות האשכולות הוספו מדדים רחבים יותר הנוגעים בשיפור השירות ובפיתוח אזורי, ויעדי החיסכון הוחלפו ביעדי התייעלות. ממשרד הפנים נמסר כי היות שמדובר ביעדים איכותיים, היה קושי למדוד אותם. נוסף על כך, האשכולות התקשו לאסוף מהרשויות החברות בהם נתונים על התקופה שבה הרשויות סיפקו את השירותים ולא האשכול. לפי המשרד, הבקרה על פעילות האשכולות נעשית על סמך הקריטריונים שנקבעו בנוהל התקצוב של האשכולות, ורק פרויקטים שהמשרד מתקצב נתונים לבקרה; לצורך זה הרשויות קיבלו הנחיה לאסוף נתונים רלוונטיים. לדברי מריה ג'יריס, מנהלת אגף פיתוח אזוריות בשלטון המקומי שבמשרד הפנים, **עד כה האשכולות הם שקיימו בקרה על הפעילות של עצמם, אולם המשרד מתכנן לקיים בעצמו שתיים-שלוש בקרות יזומות בשנת 2020.** כמו כן, המשרד מתכנן בשנת 2020 להגדיר סל יעדים מדידים במגוון תחומי הפעילות,

⁷⁸ ספר תוכניות העבודה של משרד הפנים – 2019.

⁷⁹ משרד הפנים, האגף לפיתוח כלכלי, [נוהל תקצוב אשכול רשויות מקומיות לשנים 2017–2018](#), נובמבר 2017.

תחום המדידה והגדרת היעדים לעבודת האשכולות עודנו אתגר עבור משרד הפנים. בשלב זה נראה כי משרד הפנים מתבסס על בקרה עצמית של האשכולות, אולם בכוונתו לגבש יעדים מדידים, וכן לקיים בעצמו בקרות יזומות

ולגבש מודל עבודה משרדי לתמרוץ ותגמול של אשכולות על סמך עמידה ביעדים ולקדם תוכניות עבודה מקושרות-יעדים ומבוססות-נתונים.⁸⁰

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה גם למנכ"ל האשכולות בשאלה על ההערכה והמדידה של פעילות האשכולות. תשובותיהם מלמדות על **הבדלים בין האשכולות באופן ביצוע הבקרה**. מהמידע שמסרו מנכ"ל האשכולות נראה כי יש אשכולות אשר נעשה בהם מעקב שיטתי אחר כל פרויקט המנוהל ברמת האשכול, ובכלל זה השוואת התכנון מול הביצוע. לעיתים חברה חיצונית היא שמבצעת את הבקרה. לעומת זאת, באשכולות אחרים המעקב אינו כה שיטתי, ולא תמיד נעשה מעקב אחר הפרויקטים ועמידתם ביעדים. מטבע הדברים, בתחומים כלכליים, שקל יותר למדוד, הבקרה עקבית יותר,⁸¹ למשל בתחום הפסולת, שבו החיסכון לרשויות הוא מדיד.

לדברי אורי פינטו, מנכ"ל אשכול נגב מערבי, אף שיש באשכול תוכניות עבודה שבהן מוגדרים יעדים ומסגרת תקציב, אין מחקר הערכה שבודק את אפקטיביות הטיפול. לדבריו, האפקטיביות נמדדת באופן טבעי על ידי הרשויות החברות באשכול, שכן הן בודקות כל העת את עבודת האשכול, בין היתר כדי להחליט אם ברצונן להצטרף לתחום פעילות מסוים המנוהל ברמת האשכול. לכן, מבחינת האשכול, הצטרפות רשויות מהווה מעין אישור להצלחה.⁸²

מרכז המחקר והמידע של הכנסת שאל את מנכ"ל האשכולות גם בדבר הפרמטר של שביעות הרצון של תושבי הרשויות מפעילות האשכולות. מתשובותיהן של רונית עובדיה, מנכ"לית אשכול בית הכרם הגלילי, ויעל רון, מנכ"לית אשכול גליל מערבי, עלה כי **האשכולות אינם באים במגע ישיר עם לקוחות הקצה של השירותים, התושבים עצמם, ומכאן שהם אינם עוסקים במדידת שביעות הרצון של התושבים אלא מתבססים על המידע שהם מקבלים מהרשויות החברות**.

5. אתגרים בעבודת האשכולות

כאמור, מיזם האשכולות פועל רק שנים ספורות, ולכן עדיין אי-אפשר לבחון את פעילותם לעומק, בייחוד בהתחשב בכך שיש מהלכים שעדיין נתונים בתהליך של גיבוש ולימוד. למרות זאת יש מקום לעמוד על האתגרים המרכזיים בפעילות האשכולות, בעיקר מכיוון שבשנתיים האחרונות הוקמו אשכולות נוספים. לצורך זה פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת אל מנכ"ל חמשת

⁸⁰ אדית בר, מנהלת מינהל הפיתוח במשרד הפנים, מכתב, 27 באוקטובר 2019; מריה ג'יריס, מנהלת אגף פיתוח אזורים בשלטון המקומי, מינהל הפיתוח במשרד הפנים, מכתב בדוא"ל, 4 בנובמבר 2019.

⁸¹ נורית צור-רבינו, מנכ"לית אשכול גליל מזרחי, שיחת טלפון, 14 באפריל 2019; רונית עובדיה, מנכ"לית אשכול בית הכרם הגלילי, שיחת טלפון, 6 במאי 2019; יעל רון, מנכ"לית אשכול גליל מערבי, שיחת טלפון, 16 במאי 2019.

⁸² אורי פינטו, מנכ"ל אשכול נגב מערבי, פגישה, 12 במאי 2019.

האשכולות שהוקמו בשנים 2013–2017, גליל מזרחי, גליל מערבי, בית הכרם הגלילי, נגב מערבי ונגב מזרחי, בבקשה שיצביעו על קשיים ואתגרים בפעילותם. מתשובותיהם עלו הנקודות האלה:⁸³

- א. קושי בביסוס שיתוף הפעולה והאמון בין הרשויות החברות באשכול ובין הרשויות לאשכול: יצירת הבנה משותפת של צרכים ואינטרסים משותפים, גיבוש סדר עדיפויות לקידום אינטרסים אלו ותרגומם לתוכניות עבודה כרוכים בעבודה רבה של בניית אמון הדדי. בהקשר זה ציין אורי פינטו, מנכ"ל אשכול נגב מערבי, כי הרשויות החזקות פועלות בעיקר מתוך מניע ערכי, הרשויות החלשות פועלות בגלל הצורך הכלכלי, ואילו הרשויות המאגרות ביותר לשיתוף פעולה הן אלו הניצבות באמצע מבחינת החוזק הכלכלי שלהן.⁸⁴
- ב. תפיסת האשכול ותפקידו במפת השלטון המקומי: בעוד האשכול תופס את עצמו כגוף יוזם וחדשני הרואה ברשויות שותפות לעשייה שלו בקידום תפיסת האזוריות, רשויות רבות רואות בו זרוע ביצועית או ספק שירות, בייחוד בתחומים אשר הן מעדיפות שלא לעסוק בהם. בהקשר זה נזכיר שוב את עמדת מש"מ, אשר אומנם תומך בקידום שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות כדי לנצל את היתרון לגודל, אולם סבור שפלטפורמת האשכולות האזוריים כפי שהיא מוגדרת בחוק אינה האמצעי הנכון לממש זאת. לפי מש"מ, האשכולות האזוריים, כמו מהלך איחוד הרשויות, פוגמים בעצמאות שיקול הדעת של הרשויות המקומיות.
- ג. קושי בהטמעת תפיסת האזוריות: השפה האזורית היא שפה חדשה יחסית ונדרש זמן כדי להטמיע אותה, הן כלפי פנים, בקרב הרשויות המקומיות, והן כלפי חוץ, במשרדי הממשלה ובגופים אחרים. יש רשויות, בעיקר החלשות שבהן, אשר מתקשות להעביר תקציבים לקידום פעילות כאשר הן אינן רואות בה חיסכון תקציבי. נוסף על כך יש רשויות שסבורות הן יכולות לנהל תחומים מסוימים טוב יותר מהאשכול.
- מבחינת משרדי הממשלה, תשובותיהם של מנכ"לי האשכולות מלמדות על הבדלים בהתייחסותם לאשכולות: יש משרדי ממשלה אשר רואים ערך מוסף בעבודה מול האשכולות ותומכים באופן אקטיבי בהם ובתפיסת האזוריות. יש משרדים אשר פעילותם מול האשכולות מצומצמת יותר, ויש אף שאינם פועלים מולם כלל.⁸⁵ הדבר נובע בין היתר מהעדפה להמשיך לעבוד בפלטפורמה המוכרת להם (למשל על פי החלוקה המחוזית) או משום שאינם שולטים בנוהלי העבודה מול האשכולות (למשל בהעברת כספים).⁸⁶ יתר על כן, לעיתים אגפים שונים בתוך משרד אחד נבדלים ביחס שלהם כלפי האשכולות.

⁸³ האתגרים המרכזיים שעלו מתשובות מנכ"לי האשכולות אינם מובאים על פי סדר חשיבותם אלא בסדר אקראי.

⁸⁴ אורי פינטו, מנכ"ל אשכול נגב מערבי, פגישה, 12 במאי 2019.

⁸⁵ יעל רון, מנכ"לית אשכול גליל מערבי, שיחת טלפון, 16 במאי 2019.

⁸⁶ רונית עובדיה, מנכ"לית אשכול בית הכרם הגלילי, שיחת טלפון, 6 במאי 2019; אליעזר יעקב, מנכ"ל אשכול נגב מזרחי, תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 ביולי 2019; נורית צור-רבינו, מנכ"לית אשכול גליל מזרחי, שיחת טלפון, 14 באפריל 2019.

ד. אין מיסוד של עבודת האשכולות: עבודת האשכולות אינה מתנהלת על פי אג'נדה סדורה שכל האשכולות מתיישרים לפיה לשם קידום תפיסת האזוריות. על אף תהליכי למידה והפקת לקחים המתקיימים באשכולות, אין דרך שיטתית לקידום האזוריות ויעדיה. הדבר הוא תוצר לוואי של מידת החופש הגבוהה שניתנה לאשכולות.

ה. אין תהליך של שיתוף ציבור לאיתור צורכי התושבים: כאמור, האשכולות נסמכים על האופן שבו ראשי הרשויות וגורמי המקצוע הבכירים בתוך הרשויות מבינים את צורכי השטח, ומכאן גוזרים את תחומי הפעילות. תהליך איתור צרכים ישיר, למשל באמצעות שיתוף הציבור, עשוי לטייב את בחירת התחומים שבהם יטפלו האשכולות וכך לחזק את הערך המוסף שלהם.

ו. אין תהליך מסודר של בקרה והערכה על עבודת האשכולות: כאמור, אין תהליך הערכה מקיף ויסודי של האפקטיביות של עבודת האשכולות. ההערכה שנעשית נשענת לעת עתה על אינדיקציות ספורדיות (כגון הצטרפותן של רשויות נוספות לתחומי פעילות ועדויות לחיסכון כלכלי בתחומים מדידים).

ז. ריחוק גיאוגרפי: במקרים רבים, ובעיקר בשני האשכולות שבנגב, הרשויות החברות באשכול מרוחקות גיאוגרפית זו מזו, והדבר מקשה עליהן ליצור שיתופי פעולה.

6. דיון

האשכולות האזוריים הוקמו במטרה להביא להתייעלות כלכלית, לשיפור השירות הניתן לתושב, לצמצום פערים חברתיים ולקידום פיתוח אזורי באמצעות ניצול יתרון לגודל, איגום משאבים וקידום ראייה אזורית. כאמור, האשכולות אינם קיימים זמן רב, וייתכן כי עוד מוקדם לבחון את לעומק את עמידתם במטרות האלה. עם זאת, **חשוב כבר בשלב הזה לפתח מנגנונים ומדדים להערכה ובקרה של עבודת האשכולות. נדמה כי כיום זו נקודת חולשה בפיקוח של משרד הפנים על האשכולות.**

לדברי מריה ג'יריס, מנהלת אגף פיתוח אזוריות בשלטון המקומי שבמשרד הפנים, בעוד כמה שנים, כשיצטבר עוד ניסיון בעבודת האשכולות, בכוונת המשרד להגיע לתובנות בדבר תחומים אשר כדאי שיטופלו ברמה האזורית ותחומים אשר רצוי כי יטופלו ברמה המקומית.⁸⁷

החשיבות של הגעה לתובנות בדבר חלוקת תחומי האחריות בין הרשויות המקומיות ובין האשכולות האזוריים מתחדדת עוד יותר לנוכח השאלה אם האשכולות האזוריים עתידים להישאר במתכונתם הנוכחית או להשתנות. נראה כי יש שני כיווני התפתחות אפשריים:

א. היום האשכולות האזוריים מקבלים את הסמכויות לפעול באופן וולונטרי מן הרשויות הכלולות בהם (כאמור), זה אחד ההבדלים העיקריים בין מהלך הקמתם לבין המהלך של איחוד הרשויות, אשר נכפה מלמעלה וכשל). ואולם, בשלב זה לא ברור אם מצב זה יישאר

⁸⁷ מריה ג'יריס, מנהלת אגף פיתוח אזוריות בשלטון המקומי, מינהל הפיתוח במשרד הפנים, פגישה, 20 במאי 2019.

על כנו או אם מדובר בשלב ביניים בדרך להפוך את האשכולות לגופים בעלי סמכויות קבועות, צעד שישליך על יחסי הכוחות בין הגורמים הפועלים בשלטון המקומי ועל תחומי הסמכות שלהם.⁸⁸

כפי שעלה במהלך העבודה על מסמך זה, עד כה הקמת האשכולות והעברת חלק מהסמכויות אליהם לא שינתה באופן מהותי את המבנה הארגוני בתוך הרשויות אלא גררה שינויים בשוליים, כגון הסבה או שינוי של תפקידים קיימים.⁸⁹ נראה כי רק לעיתים רחוקות העברת הסמכויות מובילה להעברת עובדים ברשויות מתפקידיהם. בהקשר זה יצוין כי יעל רון, מנכ"לית אשכול גליל מערבי, מסרה שבאשכול שלה לא ביקשו להעביר סמכויות מהרשויות עקב הרגישות הכרוכה בכך והרצון להימנע מלייטר תפקידים ברשויות.⁹⁰ עולה השאלה אם עיגון סטטוטורי מקיף של סמכויות האשכולות והתחומים שבהם יטפלו ישפיע באופן מרחיק לכת יותר על הטיפול של הרשויות המקומיות בנושאים האלה, ומכאן – על המבנה הארגוני שלהן.

ב. בתקופה האחרונה משרד הפנים מנסה לקדם **הצעה לרפורמה מבנית שבה יוקם בישראל רובד שלטוני אזורי חדש**. לפי משרד הפנים רובד אזורי כזה נחוץ משום שכיום יש בישראל שלטון מרכזי ריכוזי ביותר, הפועל בלא תיאום עם השלטון המקומי, ואילו השלטון המקומי מתאפיין בפערים כלכליים וחברתיים בין אזורים גיאוגרפיים. **הרובד השלטוני החדש יוקם על בסיס האשכולות האזוריים**. בד בבד יעודכן הרכבם של האשכולות הקיימים ויוקמו אשכולות חדשים גם באזורים המטרופוליניים. לפי משרד הפנים, הרפורמה תכלול תהליך סדור של ביזור סמכויות מהממשלה לרובד האזורי והמקומי, לצד המשך העברת תפקידים וסמכויות מהרשויות המקומיות לאשכולות. לקידום ההצעה נדרש אישור של שר הפנים ושל הממשלה.⁹¹

⁸⁸ שם.

⁸⁹ נורית צור-רבינו, מנכ"לית אשכול גליל מזרחי, שיחת טלפון, 14 באפריל 2019.

⁹⁰ יעל רון, מנכ"לית אשכול גליל מערבי, שיחת טלפון, 16 במאי 2019.

⁹¹ אדית בר, מנהלת מינהל הפיתוח במשרד הפנים, מכתב, 27 באוקטובר 2019.

נספח א'**טבלה 1: רשימת הרשויות הכלולות בחמשת האשכולות שקמו בשנים 2013-2017, היקף****האוכלוסייה המתגוררת בהן ושטחן הכולל בקמ"ר⁹²**

נגב מזרחי	נגב מערבי	גליל מערבי	גליל מזרחי	בית הכרם הגלילי
אל-קסום (10,000 נפש)	אשכול (13,900)	בית ג'ן (11,700 נפש)	בוקעתא (6,500 נפש)	ראמה (7,600 נפש)
דימונה (33,700 נפש)	שדרות (25,100 נפש)	חורפיש (6,200 נפש)	גולן (17,000 נפש)	נחף (12,600 נפש)
חורה (20,800 נפש)	שער הנגב (8,000 נפש)	כפר ורדים (5,500 נפש)	גוש חלב (3,100 נפש)	כרמיאל (45,900 נפש)
ירוחם (9,500 נפש)	שדות נגב (10,300 נפש)	מזרעה (3,800 נפש)	הגליל העליון (17,800 נפש)	בענה (8,100 נפש)
ערערה בנגב (17,100 נפש)	אופקים (27,800 נפש)	מטה אשר (28,700 נפש)	חצור הגלילית (9,100 נפש)	דיר אל-אסד (12,100 נפש)
מצפה רמון (5,200 נפש)	בני שמעון (7,700 נפש)	מעיליא (3,200 נפש)	טובא-זנגרייה (6,500 נפש)	מג'ד אל-כרום (15,100 נפש)
נווה מדבר (9,100 נפש)	רהט (66,800 נפש)	מעלה יוסף (10,500 נפש)	יסוד המעלה (1,700 נפש)	משגב (28,000 נפש)
הערבה התיכונה (3,300 נפש)	מרחבים (13,700 נפש)	מעלות תרשיחא (21,300 נפש)	מבואות החרמון (7,200 נפש)	
ערד (25,500 נפש)	נתיבות (33,800 נפש)	עכו (48,300 נפש)	מג'דל שמס (10,900 נפש)	
שגב שלום (9,900 נפש)		פסוטה (3,100 נפש)	מטולה (1,600 נפש)	

⁹² לשם האחידות, היקף האוכלוסייה ברשויות נלקח מתוך קובץ הרשויות המקומיות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2017. יצוין כי במקורות אחרים, כמו אתרי האינטרנט של האשכולות או נתונים שהתקבלו ממשרד הפנים, נתוני האוכלוסייה שונים מעט.

נגב מזרחי	נגב מערבי	גליל מערבי	גליל מזרחי	בית הכרם הגלילי
רמת הנגב (7,600 נפש)		שלומי (6,200 נפש)	מסעדה (3,600 נפש)	
כסייפה (20,300 נפש)		תפן	מרומ הגליל (15,400 נפש)	
תמר (1,500 נפש)			מע'ר (22,300 נפש)	
			עין קיניא (2,000 נפש)	
			צפת (35,300 נפש)	
			קצרין (7,100 נפש)	
			קריית שמונה (22,800 נפש)	
			ראש פינה (3,100)	
173,500 נפש	207,100 נפש	148,500 נפש	193,000 נפש	כלל האוכלוסייה : 129,400 נפש
8,610 קמ"ר	1,007 קמ"ר	822 קמ"ר	2,743 קמ"ר	שטח כולל: 2,690 קמ"ר

טבלה 2: רשימת הרשויות הכלולות בחמשת האשכולות שקמו ב-2018 והיקף האוכלוסייה**המתגוררת בהן**

המפרץ	שוק דרומי	השרון	הגליל והעמקים	הכינרת והעמקים
ביר אל-מכסור (9,100 נפש)	באר טוביה (23,100 נפש)	טייבה (42,400 נפש)	אכסאל (14,200 נפש)	אל-בטוף (7,800 נפש)
קריית אתא (57,500 נפש)	בני עי"ש (7,000 נפש)	כפר ברא (3,500 נפש)	בוסתן אל-מרג' (7,700 נפש)	בועיינה-נוג'ידאת (9,500 נפש)
קריית ביאליק (39,600 נפש)	ברנר (7,900 נפש)	כפר סבא (100,000 נפש)	דבורייה (10,200 נפש)	בית שאן (17,700 נפש)
קריית ים (39,700 נפש)	גדרה (27,500 נפש)	קדימה-צורן (22,000 נפש)	הגלבע (29,900 נפש)	הגליל התחתון (12,100 נפש)
קריית מוצקין (41,400 נפש)	חבל יבנה (7,000 נפש)	קלנסווה (22,400 נפש)	יפיע (18,700 נפש)	טבריה (43,700 נפש)
רכסים (11,800 נפש)	יואב (8,600 נפש)	רעננה (72,800 נפש)	כפר כנא (22,000 נפש)	טורעאן (13,700 נפש)
שפרעם (41,000 נפש)	נחל שורק (9,200 נפש)		מגדל העמק (25,400 נפש)	כפר כמא (3,300 נפש)
	קריית מלאכי (22,300 נפש)		מגידו (11,600 נפש)	מר'אר (22,300 נפש)
	קריית עקרונ (10,900 נפש)		נצרת (76,600 נפש)	מגדל (1,900 נפש)
			נצרת עילית (40,600 נפש)	עילבון (5,600 נפש)
			עילוט (7,900 נפש)	עמק הירדן (13,500 נפש)
			עין מאהל (12,800 נפש)	עמק המעינות (13,100 נפש)

המפרץ	שוק דרומי	השרון	הגליל והעמקים	הכינרת והעמקים
			עמק יזרעאל (38,000 נפש)	שבלי אום אל-גנם (5,900 נפש)
			עפולה (49,200 נפש)	
240,100 נפש	123,500 נפש	285,800 נפש	364,800 נפש	כלל האוכלוסייה: 174,200 נפש
64 קמ"ר	972.1 קמ"ר	78.6 קמ"ר	568.7 קמ"ר	שטח כולל: 573.6 קמ"ר

נספח ב'

טבלה 3: דוגמאות לתחומי הטיפול של האשכולות, מעודכן ל-2019

שם האשכול	דוגמאות לתחומי הטיפול של האשכולות	דוגמאות למשרדים שותפים
בית הכרם הגלילי⁹³	שירות אזורי לניהול מערך הפסולת ברשויות; ניהול ואספקה של שירותי טיאוט וניקיון רחובות לרשויות האשכול; התייעלות אנרגטית ושילוב אנרגיות מתחדשות; שירותי מינהל מערכות מידע (מנמ"ר), הכולל שירותי מחשוב ודיגיטציה לניהול המערכת העירונית; תוכנית אזורית לחינוך מדעי-טכנולוגי; פיתוח כלכלי אזורי באמצעות פיתוח תשתיות בתחומים המשלבים תיירות, פיתוח עסקים ותעסוקה	המשרד להגנת הסביבה, משרד האנרגיה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים; מטה ישראל דיגיטלית במשרד לשוויון חברתי, מפ"י ומשרד הפנים, משרד החינוך
גליל מזרחי	שירות אזורי לניהול מערך הפסולת ברשויות; שירותי וטרינריה; התייעלות אנרגטית ושילוב אנרגיות מתחדשות; "גליליום" – שותפות אזורית לקידום מצוינות במדעים וטכנולוגיה; מרכז שיקום אזורי, למשל בתחום הטיפול-תעסוקתי לאנשים עם מוגבלויות; קידום שירותי תחבורה ציבוריים; תהליך דיגיטציה בתחומי האשכול	המשרד להגנת הסביבה, משרד החקלאות, משרד האנרגיה, מטה ישראל דיגיטלית, משרד החינוך, משרד הרווחה, משרד התחבורה.
גליל מערבי	שירות אזורי לניהול מערך הפסולת ברשויות; התייעלות אנרגטית ושילוב אנרגיות מתחדשות; תאורת רחוב חסכונית באנרגיה; שירותי מינהל מערכות מידע (מנמ"ר), הכולל שירותי מחשוב ודיגיטציה לניהול המערכת העירונית; יחידת התקשרויות מדף (ביצוע מכרזים לשם התייעלות כלכלית עבור רשויות האשכול); פיתוח והפעלה של תוכניות ופרויקטים אזוריים בתחומי החינוך הבלתי-פורמלי, רווחה ותרבות; פיתוח אזורי פיתוח כלכלי (כולל תיירות ופיתוח אזורי תעשייה); הקמת מרחב שבילי אופניים; קידום שירותי תחבורה ציבוריים	המשרד להגנת הסביבה, משרד הכלכלה (כולל מרכז ההשקעות, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים ומנהל סחר חוץ), רשות החדשנות, משרד התיירות, משרד המדע, משרד האנרגיה, מטה ישראל דיגיטלית, משרד הפנים, משרד החינוך, משרד התרבות והספורט.
נגב מערבי	שירות אזורי לניהול מערך הפסולת ברשויות; התייעלות אנרגטית ושילוב אנרגיות מתחדשות; שירותי וטרינריה; הצבת גגות סולריים במבני ציבור; פרויקט אזורי לקידום חינוך מדעי-טכנולוגי; פיתוח מרכז הכוון תעסוקתי לגיל השלישי; פלטפורמה דיגיטלית לריכוז מידע בתחום אירועי התרבות, הפנאי והקהילה	המשרד להגנת הסביבה, משרד האנרגיה, משרד החקלאות, משרד הרווחה, המשרד לשוויון חברתי, משרד החינוך, המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל
נגב מזרחי	שירות אזורי לניהול מערך הפסולת ברשויות; התייעלות אנרגטית ושילוב אנרגיות מתחדשות; פרויקט אזורי לקידום חינוך מדעי-טכנולוגי; פיתוח מרכזי הזמנות דיגיטלי לתיירות; הקמת מינהלת משותפת לכלל אזורי התעשייה במטרה לקדם פיתוח אזורי תעשייה; זיהוי נכסים והזדמנויות; שיווק של אזורי התעשייה ועוד	המשרד להגנת הסביבה, משרד האנרגיה, משרד החקלאות, הנגב והגליל, משרד החינוך, משרד החינוך, משרד התיירות, משרד הכלכלה.

⁹³ אשכול רשויות בית הכרם הגלילי, [אתר הבית](#), כניסה: 29 במאי 2019.