

משילות ושיתוף פעולה אזורי: אתגרים והזדמנויות

האם, מתי וכיצד שיתוף פעולה אזורי תורם לשיפור המשילות
המקומית והאזורית

כתיבה: אהוד עוזיאל
עריכה: טליה קולודני, קרן דורון כץ וגיא אברוצקי

מאי 2015

תקציר

במסמך זה ייבחנו האתגרים הניצבים ליכולת המשילות המקומית והאזורית לאור הפוטנציאל הטמון בשיתוף פעולה אזורי. מן הספרות המחקרית ועל בסיס ידע שמצטבר בשנים האחרונות מהשדה המוניציפלי, עולה כי הפלטפורמה של אשכולות אזוריים מאפשרת משילות אזורית יעילה ובמקרים מסויימים היא אף עשויה לחזק את יכולות השלטון ברשויות המקומיות.

פעמים רבות, ראשי רשויות חוששים מפגיעה ביכולת המשילות שלהם בתוך שותפות אזורית. נשאלת השאלה מתי וכיצד שיתוף פעולה אזורי יכול להצליח וגם לאפשר משילות יעילה? ממסמך זה עולה כי גורמים אחדים משפיעים על מידת הצלחתו של שיתוף הפעולה: **גמישות** הינה גורם מרכזי שנמצא במחקר כמפתח לשותפות אזורית. יכולת הבחירה של הרשות המקומית בתוך השותפות, הגמישות בבחירת השירותים וביכולת הכניסה והיציאה מפרויקטים ספציפיים מבלי לעזוב את השותפות, כל אלו חיוניים להצלחת השותפות. גורמים משפיעים נוספים הם: **גיבוש השותפות יחד עם השותפים** מתחילתה ועיצוב תהליכי קבלת ההחלטות יחדיו; **שקיפות מלאה** לציבור, ואף שיתוף-ציבור בתהליכים האזוריים; **תמריצים, הכשרה וסטנדרטיזציה** הניתנים לשותפות על ידי הממשל המרכזי מבלי לכפות מהלכים מלמעלה; **גישה אסטרטגית לתהליכים מורכבים** המאפשרת לכל השותפים להתקדם בקצבים שונים לקבלה והסכמה לתהליך חדש. שילוב של הגורמים הללו מגביר את הסיכויים להצלחת השותפות ולחיזוק המשילות המקומית והאזורית.

מודל האשכולות האזוריים, המודל המקודם בישראל כיום, מפנים בתוכו את מרב הלקחים מהניסיון הבינלאומי בתחום. מומלץ לשמר באשכולות האזוריים בישראל את הגמישות, את עיצוב השותפות בידי השותפים, ואת ההתמקדות ביתרון ובייחודיות האזורית; חשוב לא פחות להטמיע במודל האשכולות מנגנוני שקיפות לציבור ושיתוף-ציבור, ולפתח את המדיניות הממשלתית הנכונה בנוגע לתמרוץ התפתחות תקינה של האשכולות האזוריים, כך שהתמריץ יחזק את המשילות המקומית, תוך התמקדות במגמות אשר היתרון לאזוריות ברור בהן ואינו נתון למחלוקת. כך יהווה שיתוף הפעולה האזורי הזדמנות לחיזוק יכולת המשילות המקומית, ולא סיכון לפגיעה בה.

תוכן העניינים

2	תקציר
3	תוכן עניינים
4	הקדמה: אתגרי המשילות ברמה האזורית
5	(1) מינוף וגיוון שירותים מול מידת האחראיות של הרשויות
6	(2) מורכבות בתהליכי קבלת החלטות
7	(3) התמודדות עם ניגודי אינטרסים פנימיים
8	סיכום: משילות ושיתופי פעולה אזוריים
9	משילות בעידן האשכולות בישראל
10	ביבליוגרפיה

הקדמה: אתגרי המשילות ברמה האזורית

שיתופי פעולה אזוריים הולכים וצוברים תאוצה בכל העולם, המתפתח והמפותח. התחרות הגלובלית ותהליכי ביזור השלטון מגדילים את האחריות של השלטון המקומי, ומשימותיו הפוכות מורכבות יותר ויותר. כדי להצליח באספקת השירותים ובקידום רמת החיים והכלכלה, גוברת כניסתן של הרשויות המקומיות לשיתופי פעולה מסוגים שונים (COE et Al. 2010; Holtzer et Al. 2009; OECD 2005).

שיתוף פעולה אזורי מוכר כיום בעולם כבעל פוטנציאל להצלחה גדולה יותר מאשר מיזוג רשויות: הוא שומר על יתרונות הקוטר, ומנסה ליהנות מיתרונות הגודל; הוא יוצר רשת קבלת החלטות אופקית ורשתית, ולא אנכית והיררכית; הוא גמיש יותר ומסוגל להכיל שותפים מכלל המגזרים - הראשון, השני והשלישי - ולא רק להוות יישות שלטונית במובן המסורתי (OECD 2005; Dollery et Al 2005).

יתרון הגודל עדיין ניצב במרכז הדיון אודות שיתופי פעולה אזוריים, ומוצג כמוטיבציה הראשית של ראשי רשויות ומשרדי הממשלה: לחסוך עלויות ולספק שירות יעיל יותר לתושבים. כך למשל, בספרד הוכח כי שיתוף פעולה אזורי הפחית ב-19% את עלויות פינוי האשפה ברשויות של 20,000 תושבים ומטה, וכי הצלחה זו הביאה לדחיקת פתרונות של הפרטה ושימור האחריות ביד הרשות, בזכות האלטרנטיבה המוצלחת (Bell & Fagheda, 2006).

עם זאת, במחקר האמפירי נמצא כי התמונה מורכבת יותר: ישנם שירותים בהם לגודל אין השפעה ממשית, וישנם תחומים שבהם יש לגודל השפעה קריטית. אחד ההבדלים המובהקים נמצא בין שירותים עתירי הון (תשתיות, כבישים, פיתוח וכו') לבין שירותים עתירי עבודה (משטרה, חינוך וכו'): בעוד שבאשון יש יתרון מובהק לגודל, באחרון לא נמצא יתרון שכזה, ואף לעיתים נמצא קשר הפוך, שכן רשויות קטנות יכולות להתאים את השירות האנושי לצרכי הקהילה באופן גמיש יותר¹ (Holtzer 2009).

יצוין כי על אף העובדה שלא תמיד נוצר חיסכון בעלויות במסגרת שיתופי פעולה אזוריים, הללו ממשיכים להתפתח (Frere et Al 2012). זאת משום שישנן מוטיבציות נוספות לשיתופי פעולה אזוריים, אשר זוכות להכרה גם במחקר וגם בשטח: רכישת מיומנויות אסטרטגיות, מינוף יתרונות אזוריים ונגישות למשאבים, קידום חדשנות, ניהול סיכונים, גמישות תפעולית ועוד (CoE et Al. 2010; Holtzer 2009; OECD 2005).

אחד האתגרים בקידום שיתופי פעולה אזוריים הינו יכולת המשילות. שיתוף פעולה אזורי דורש קבלת החלטות עם מניין שחקנים מורכב. לעיתים רבות ישנם אינטרסים סותרים ותחרות גלויה או סמויה; קצב העבודה הינו נמוך, ויש חשש מעיכוב בקבלת החלטות, שיפגע בשירות. נוסף על כך, שיתוף פעולה אזורי אמנם אמור לחסוך בעלויות אספקת השירותים, אך בתכנון שגוי של בניית האשכול הוא עשוי ליצור מערך ניהולי ואדמיניסטרטיבי נוסף על זה המקומי, גורם שעלול לסבך את יכולת המשילות ולייצר התנגדות בקרב הרשויות המקומיות. כאשר רשות מקומית נכנסת לשיתוף פעולה אזורי, ישנו חשש כי היא תאבד חלק משליטתה על אספקת השירותים לתושביה, או שיכולת ההשפעה והאחריות של ראש הרשות המקומית יחלשו (Holtzer 200 or Frere et Al. 2012 or CoE 2010).

בתהליכי עיצוב השותפויות האזוריות, קיים צורך בבניית אמון, עיצוב חזון ואסטרטגיה ובניית מרחבים משותפים בהם מוצפים הצרכים המקומיים והאזוריים כלפי מעלה למשרדי הממשלה מחד, ומאידך, נשמע קולם של מעצבי המדיניות כלפי הגורמים בשטח, תוך מתן עידוד, תמריצים ותמיכה ליוזמות האזוריות.

בפרקים הבאים ייבחנו האתגרים ליכולת המשילות המקומית והאזורית לאור הפוטנציאל הטמון בשיתוף פעולה אזורי, ונאפיין מתי וכיצד שיתוף פעולה אזורי יכול להצליח ולאפשר משילות יעילה. לסיכום, ננתח את מודל האשכולות האזוריים המקודם בימים אלו בישראל, ואת איכות המשילות הטמונה במבנה האשכולות.

1 ראו גם להרחבה בנייר המדיניות: 'מיצוי היתרון היחסי': עוזיאל, א. מיצוי היתרון היחסי - גודל הרשויות המקומיות והשפעתו על אפקטיביות ומשילות, מכון אלאק למנהיגות וממשל - ג'וינט ישראל, 2012.

1) מינוף וגיוון שירותים מול מידת האחראיות של הרשויות

אחת המוטיבציות המרכזיות של ראשי רשויות להצטרף לשיתוף פעולה אזורי היא האפשרות לגוון ולהעשיר את השירותים הניתנים לתושביהם מעבר ליכולת המקומית לעומת זאת, ישנו חשש מהביורוקרטיה החדשה, ומעלויות המנגנון הנוסף על אלו הקיימות. (OECD 2005).

הגמישות הינה הגורם המרכזי שנמצא במחקר כמפתח להצלחה במינוף וגיוון השירותים. גמישות משמעה יכולת בחירה של הרשות המקומית בתוך השותפות: בבחירת השירותים בהן היא תיקח חלק, ביכולת היציאה מפרויקטים מבלי לעזוב את השותפות, בעיצוב מנגנוני קבלת ההחלטות ותהליכי העבודה ועוד. כך נשמרת האחראיות של ראש הרשות המקומית לצד בניית האורגן המשילותי האזורי.

הגיוון חשוב לא רק בבחירת המשימות, אלא גם בבחירה עם מי לשתף פעולה. פתיחת שיתוף הפעולה האזורי לשחקנים מגוונים (המגזר העסקי, האקדמיה, החברה האזרחית וכו') מאפשרת לרשויות המקומיות להרוויח גם ידע וגם ערך-מוסף ייחודי. היכולת להשתמש ברמה האזורית כדי לשתף מידע - בתוך האזור ועם גורמים מחוץ לאזור, בממשלה ובמגזר העסקי - היא מהותית להצלחת שיתוף הפעולה. במחקר שערך (Andersson 2002) בבוליביה, הוא מצא כי הניבוי המובהק ביותר לאיכות השירות המוניציפאלי הינה היכולת של הרשות לשתף מידע ולשתף פעולה. שיתוף-מידע ושותפות עם מגוון גורמים בממשל, בחברה האזרחית והעסקית ניבאה הצלחה באופן מובהק יותר גם מהיכולת התקציבית.

גם אם ישנה כדאיות כלכלית, נוקשות במבנה השותפות האזורית פוגעת בתמריץ לרשויות המקומיות לשיתוף פעולה, שכן הן מאבדות את שליטתן בקבלת ההחלטות. בברזיל ובספרד נתגלה לאחרונה כי ככל שיש גמישות לרשויות המקומיות לבחור במה לפעול במשותף, והאם לקחת חלק בשותפות - כך השותפות תתחזק. לעומת זאת, נוקשות המחייבת את השותפים לפרויקטים מסוימים, או כובלת את הרשות המקומית לתוך עצם השותפות, מייצרת ניגודי אינטרסים ומחלישה את המוטיבציה של ראש הרשות לקחת חלק בפעילות האזורית (De mello 2012).

הגמישות היא כלי לחיזוק האחראיות של ראשי הרשות המקומית. אחד החסמים לכך נוצר כאשר ישנה הכתבת יעדים על ידי השלטון המרכזי. במקרים בהם הממשלה מנסה לכפות שיתוף פעולה אזורי, היא מביאה להחלשת המוטיבציה של רשויות מקומיות ליטול חלק, והיא מייצרת התנגדות או התמקדות בריצוי השלטון המרכזי, ולא באפקטיביות הפרויקט (De mello 2012).

בעת קידום שיתופי פעולה גמישים, על הממשלה לעודד התארגנות מקומית בחקיקה ובתמריצים, אך להשאיר את בחירת המשימות לשחקנים המקומיים עם זאת, ראוי לציין כי קיימים מודלים מוצלחים לשתופי פעולה אזוריים כגון המודל הקנדי בהם חלק מתחומי הפעולה מוכתבים על ידי הממשלה. בידי השחקנים המקומיים נותרת ההחלטה האם ובמה לשתף פעולה, ולראשי הרשויות נשאר שיקול הדעת האם ומתי יתרון הגודל או שירות חדש הוא אכן כדאי לתושבים אותם הם מייצגים.

פינלנד נחשבת לאחת ההצלחות הגדולות בעולם בקידום משילות אזורית. מאז 1990 הממשלה מעודדת שותפויות בין-מוניציפליות באמצעות מענקים ותמריצים להתאגדות שכזו - אך הבחירה במנדט השותפות, בהגדרת אופן קבלת ההחלטות ובתחומי הפעילות המשותפים נשארת לחלטין לשותפים עצמם. זוהי פעילות ממשלתית אקטיבית, בעידוד שחקנים מקומיים לשתף פעולה, מבלי לקבוע באיזה תחומים ואיך להתנהל בתוך השותפות (CDLR 2007).

קנדה שבה הממשל מכון מלמעלה את המדיניות מהווה מודל להצלחות בשותפויות אזוריות יש בה שירותים שהינם חובה לכל הרשויות אשר בשותפות (MRC), אך במקביל ישנה בחירה בתחומי פעילות אחרים, שבהם כל רשות מקומית יכולה להחליט אם להצטרף. בקולומביה הבריטית, הגמישות היא כמעט מלאה, והיא נחשבת כגורם שהביא להצלחת שיתוף הפעולה האזורי (GVRD): רק הרשויות המעוניינות משתפות פעולה בפרויקט כזה או אחר, ואף יש מקום לרשויות אשר אינן שותפות ב-GVRD להצטרף לפרויקטים בודדים באופן חד-פעמי (OECD 2005).

לאור הניסיון והממצאים המחקריים, באירופה ישנה העדפה ברורה למודלים גמישים יותר של שותפויות בין-מוניציפליות, הן במגוון שיתופי הפעולה, הן בבניית הסמכויות של השותפות והן במגוון השחקנים השותפים (ציבוריים, אזרחיים, פרטיים). הדוגמא של קנדה מלמדת על מודל מוצלח אך פחות גמיש. בכל המיקרים עדיין נשמר תפקיד קריטי לשלטון המרכזי, אך תפקיד זה הולך ומשתנה מהובלה להנעה.

(2) מורכבות בתהליכי קבלת החלטות

בהשוואה כלל אירופית עולה כי המוטיבציה העיקרית ליצירה ולחיזוק שותפויות אזוריות היא היעילות באספקת שירותים - הן בהוזלת המחיר, והן בהעלאת איכות השירות. עם זאת, ישנו חשש ממורכבות השותפות והסרבול בקבלת החלטות. מחקר שנעשה בהולנד משקף נאמנה את המורכבות הזו: 2/3 מראשי הרשויות מרצים מאיכות השירות ומהשמירה על השירות הציבורי (כאלטרנטיבה להפרטה), ובמקביל 2/3 מראשי הרשויות אינם שבעי רצון מתהליכי קבלת ההחלטות והתיאום בשותפות האזורית בה הם לוקחים חלק (CDLR 2007).

האם וכיצד ניתן להשיג יעילות בתוצאות, מבלי להסתבך בדרך? כאשר יוצרים שיתוף פעולה אזורי, יש חשיבות מכרעת לתהליך, ולא רק לתוצרים המצופים מהשותפות. שותפות מלאה ופעילה של הגורמים האזוריים בניסוח המנדט ובעיצוב תהליכי קבלת ההחלטות הינה מרכיב חשוב להצלחה. בדרך זו ניתן גם ליצור רמת מעורבות גבוהה של הרשויות המקומיות, ובעיקר להבטיח כי מירב האינטרסים יועלו מעל השולחן כבר בתחילת השותפות. כך השותפים עצמם יפתחו מראש מנגנונים להתמודדות עם ריבוי האינטרסים. בפינלנד, למשל, יש שיתוף מלא של כל בעלי העניין המקומיים בכל תהליכי התכנון ובהגדרת קבלת ההחלטות לפני תחילת העשייה עצמה, זאת כדי לחזק את המחויבות הכוללת למשימות השונות (OECD 2005).

הבטחת שקיפות וחישוב מקצועי של עלות השותפות (מעבר לעלות הפרויקט) יחד עם מנגנונים למניעת 'טרמפיסטים' (Free Riders) על פרויקטים היא הכרחית כדי למנוע כישלונות. השקיפות מקרבת את השותפות האזורית אל התושבים ברשויות המקומיות, והיא מצמצמת את היכולת לבצע מניפולציות בתוך השותפות, ובין רשויות שונות בתוכה (CoE 2010).

חיזוק השחקנים המקומיים והכשרתם באופן מסודר (ולא רק תוך-כדי העשייה השוטפת) לצורך השותפות משפיע לטובה על פשטות קבלת ההחלטות במציאות המיוחדת של השותפות. בקוריאה הדרומית, למשל, הממשלה מעודדת הקמת מוסדות הכשרה אזוריים, שבהם מפתחים את המיומנויות הייחודיות ליצירת שותפות וניהולה. מוסדות אלו אינם מכתיבים את סוג השותפות, והממשלה אינה מתערבת במטרות ובעשייה השוטפת אלא מעניקה משאב שישפר את יכולת הרשויות המקומיות להצליח בהשגת המטרות שלהן-עצמן, דרך השותפות האזורית. חיזוק השחקנים המקומיים הינו משמעותי גם מאחר שהשותפות, במרבית המקרים, אינה מגייסת משאבים בעצמה אלא תלויה בהכנסות הרשויות המקומיות, ולעתים אף בתקציבים מהמדינה. במציאות שכזו יש צורך במיומנויות גבוהות של ניהול וניתוח של המציאות, כדי לבצע את המשימות העומדות על הפרק, ולא פחות מכך - לדעת איך לפעול במציאות משתנה ואיך להניע את השותפים לתמוך בשינוי הנכון, בזמן-אמת (OECD 2005).

שיתוף פעולה אזורי הוא מורכב ונדרשת פעולה מודעת - בהכשרה, בשקיפות ובתכנון מראש - כדי לצמצם את הסיכונים שבקבלת החלטות מסועפות. במחקרים המועטים שבוצעו לניתוח יעילות השותפות האזורית נמצאה שביעות רצון גבוהה על אף שאין הפחתת עלויות מובהקת. בצרפת התגלה כי השותפות האזורית משפרת את יכולת הניהול ומיומנויות מקבלי ההחלטות המקומיים, שכן עליהם להכיר מציאות רחבה יותר ולקבל החלטות מורכבות יותר - מתוך ראייה כוללת של האזור, ובסביבה מרובת-אינטרסים. מרכיבים נוספים, כגון איכות השירות או ניהול סיכונים מאפשרים לראש רשות מקומית לנהל טוב יותר את ענייניו המקומיים, הגם שנמצא כי אין חיסכון בעלויות (Frere et. Al 2012). אם כן, ניכר כי לשותפות האזורית, כאשר זו נבנית נכון מתחילתה, יש פוטנציאל לשפר את מיומנות קבלת ההחלטות המקומית, ולא רק לסרבול אותה.

3) התמודדות עם ניגודי אינטרסים פנימיים

יתרון מרכזי של שיתוף הפעולה האזורי הוא ביכולת לעבוד מול הממשלה ומול שחקנים גדולים כגון תאגידים, חברות ממשלתיות, תורמים, ספקים ועוד. אשכול אזורי מאפשר עבודה זולה וכוח מיקוח גדול יותר מול שחקנים אלו, והוא מהווה מוקד משיכה לשחקנים שונים, כמי שמייצג מספר רשויות מקומיות ומגוון עשיר יותר של פרויקטים. יחד עם זאת, נוצר אתגר להתמודדות עם ניגודי אינטרסים פנימיים בין ראשי רשויות ועם הווייתו, לכאורה, על הכוח של ראש הרשות המקומית לטובת האשכול.

הכוחות הגלובליים והיחלשות השלטון המרכזי הם תמריצים חיצוניים רבי-עוצמה המסייעים להתמודדות עם ניגודי אינטרסים פנימיים. כפי שתואר בהקדמה, המציאות החיצונית מכתיבה במידה רבה את התמריץ לראשי רשויות לשתף פעולה על אף ניגודי אינטרסים צפויים. יחד עם זאת, הפוליטיקה המקומית ושקולים שונים עלולים לעכב או לבלום שיתוף פעולה אזורי, ויש צורך בפעולות אקטיביות כדי להתגבר על כך. לממשלה יש תפקיד מהותי בכך כגורם מארגן: על אף שהכוח האזורי מועיל בקידום פרויקטים מול הממשלה, הוא באותה המידה זקוק לגיבוי ולעידוד הממשלתי, שיעניק את הלגיטימציה ואת ההנעה להתאגדות ולעשייה. שינוי דפוסי הפעולה המקומיים צריך לקבל את התמיכה מלמעלה, כדי להתרחש בהצלחה מלמטה. הכוח האזורי יהיה אפקטיבי יותר רק אם ההכרה בו תהיה הדדית (OECD 2005).

בצרפת לדוגמה, הממשלה מעודדת יצירת 'רשת ערים' המורכבת מרשויות בגודל בינוני וקטן, יחד עם תאגידים ומפעלי תעשייה מהאזור, כדי לחלוק בעלויות ובסיכונים של פרויקטים גדולים בתחומים שונים. רשת ערים זו פועלת תוך התמקדות ביתרון ובמומחיות האזורית - עסקית או יצרנית, תיירותית או תרבותית וסביבתית. הכדאיות לממשלה מתבטאת בצמצום הנהלים והסיכונים וביעילות של עבודה שוטפת מול 'שחקן' מוגדר אחד, השותפות האזורית, סביב פרויקטים גדולים (OECD 2005).

חשוב שמעורבות השלטון המרכזי תהא כזו שמעצימה את האזור, ולא מחלישה אותו. מחקרים עדכניים מראים כי אופן ההתערבות הממשלתית משפיע על הצלחת האזוריות: כאשר הממשלה מעודדת שותפות 'אופקית' בין רשויות מקומיות וגורמים אחרים המתארגנים כ'רשת' שוויונית - המהלך מחזק את השותפות. כפי שכבר ציינו לעיל, במיזמים שבהם הממשלה מעורבת באופן היררכי מעל לרשויות המקומיות גובר הסיכון בהחלשת השותפות ופגיעה במוטיבציה לקידומה (de Mello 2012).

במרבית מדינות אירופה כיום, הממשלה נוטה לחזק את הפיקוח על האפקטיביות והתועלת של השותפות האזורית, אך להרחיב ולהגמיש את הסמכויות של הרשויות המקומיות עצמן בקביעת מטרות ותפקידי השותפות שלהן (CDLR 2007). בצורה זו, ההתערבות הממשלתית מסייעת בפתרון ניגודי אינטרסים פנימיים, מבלי להחליש את ראשי הרשויות.

גורם נוסף שמסייע בהתמודדות עם ניגודי אינטרסים הוא השקיפות. שקיפות אינה מבטלת אינטרסים, אך היא מאפשרת לשים אותם 'על השולחן', ולהתמודד עמם. בשותפות אזורית גמישה, השקיפות מאפשרת לכל ראש רשות לקבל החלטות בצורה מושכלת, וכך להימנע מניגודי אינטרסים בפרויקטים שאינם כדאיים לו (CoE 2010).

סיכום: משילות ושיתופי פעולה אזוריים

לסיכום, מנינו מספר אתגרים מרכזיים ביחס למשילות מקומית ואזורית וניסינו לבחון כיצד והאם שיתופי פעולה איזוריים עשויים להתמודד עם אתגרים אלו.

האתגר הראשון הינו **מינוף וגיוון שירותים באמצעות האשכול אל מול חיזוק האחריות ברשויות**. הצגנו כיצד רשויות מקומיות חוששות מאובדן שליטה ואחריות על השירות המסופק לתושביהן במסגרת שותפות אזורית. הפתרון המרכזי המוצע להסתייגות הרשויות טמון **בגמישות במבנה האשכול** והגדלת אפשרויות הבחירה של כל רשות במסגרת השותפות.

האתגר השני הינו **מורכבות בתהליכי קבלת החלטות**. בכניסה לשותפות אזורית, קיים חשש ממשי מסירבול מנגנוני קבלת החלטות על חשבון היעילות בהספקת השירותים. הפתרונות האפשריים במקרה זה הינם **שותפות מלאה ומעורבות מן השלב הראשון של נציגי הרשויות** בעיצוב המנגנונים והתהליכים, וכן הגברת השקיפות, מניעת הצטרפות "טרמפיסטים" והעצמת השחקנים המקומיים בין השאר באמצעות הכשרה מקצועית.

האתגר השלישי הינו **התמודדות עם ניגודי אינטרסים פנימיים**. ניגודים ומאבקים פנים-רשוטיים ובין-רשוטיים הינם חלק בלתי נמנע מתהליכים מורכבים של בניית שותפויות. הפתרון המוצע כאן טמון **בהכרה של השותפות על ידי הממשלה**, במתן אפשרות לאשכול לבחור את תחומי הפיתוח שלו, וכן בהטמעת תהליכי שקיפות כלפי התושבים. פתרון אפשרי נוסף שהמאמר אינו מתמקד בו הוא פיתוח מנהיגות רב מגזרית אזורית.

כעת יוצג פירוט בקצרה אודות התהליך המתרחש בישראל, לאור העקרונות שהוצגו במסמך זה.

משילות בעידן האשכולות בישראל

מודל האשכול האזורי, שאומץ בישראל בשנים האחרונות, מביא לידי ביטוי רבים מהלקחים הבינלאומיים לחיזוק המשילות המקומית. אסטרטגיית האשכולות האזוריים מתבססת על יצירת תאגיד המוקם על פי פקודת החברות ופקודת העיריות והתקנות לפיהן, ובבעלות של מספר רשויות מקומיות המחזיקות במניותיו של התאגיד בשותפות. הדירקטוריון מורכב מנציגים על פי מפתח: שליש מהם ראשי רשויות שותפות, שליש מהם בכירים ברשויות ושליש מהם נציגי ציבור. המעבר להתנהלות באשכולות אזוריים לצד רשויות הוא שינוי משמעותי בצורת ההתנהלות והחשיבה, הן של משרדי הממשלה והן של הרשויות והעומדים בראשם. המעבר טומן בחובו גם חריקה, צרימה וצורך בצידוד כוונות בשנים הראשונות. החדשנות במהלך אסטרטגי שכזה דורשת פרספקטיבה של טווח זמן משמעותי עד שניתן יהיה לראות הלכה למעשה שיפור ביכולת המשילות.

חמשת האשכולות הקיימים היום בישראל שואפים לפעול בהתאם לעקרונות המוכרים בעולם, וביניהם אלו שנסקרו לעיל ומפורטים מטה. לאורך השלבים השונים בהקמתם ובנייתם, מתרחשים תהליכי למידה ושיפור מתמיד.

1. גמישות: לאשכול גמישות מלאה בהחלטה הפנימית על השירותים שיספק לרשויות. האשכול מתומך ע"י המדינה בתחומי ליבה שבחר, תוך עמידה בקריטריונים מחייבים, ידועים ושקופים שנקבעו על ידי הועדה המשותפת של מיזם האשכולות. כיום קיים חופש בחירה עבור כל רשות מקומית האם ובאילו פרויקטים להשתתף.

2. האשכול נוצר על בסיס וולנטרי על-ידי הרשויות המקומיות: מרגע שהאשכול תואגד הוא מנוהל ע"י דירקטוריון בו יושבת נציגות מכל הרשויות השותפות. מנגנון קבלת ההחלטות מעוצב, נבנה ומובל על ידי נציגי הרשויות. לפני תהליך ההתאגדות, החלטות התקבלו מתוך הסכמה של השותפים. האשכול אמור להוות במה למפגש אזורי באופן שוטף, אשר ישלל את קבלת ההחלטות המשותפות.

3. האשכול מתמקד בקידום היתרון האזורי: הנושאים הנבחרים לטיפול וקידום על ידי האשכול מבטאים לרוב את יתרון הגודל או אינטרס משותף לרשויות השותפות, הן בהיבטים כלכליים והן בהיבטים איכותיים. בכך מהווה האשכול האזורי כלי למינוף יתרונות אזוריים בעבור הרשויות המקומיות.

4. המדינה מעודדת את הקמת האשכולות, אך אינה מתערבת בתהליכי העבודה: המדינה יצרה מרכז שמתמך את הרשויות המקומיות להתאגד לאשכולות, מבלי לכפות פרויקטים ספציפיים ועם מעט מאוד תנאים מקדימים. אופן התערבות זה תואם את הממצאים במחקר, לגבי תפקיד המדינה בעידוד שותפויות אזוריות. המדינה עוסקת בלמידת התמריצים והתנאים שעליה להעמיד לרשות האשכולות בכדי שיוכלו להצליח בקיום הפעילות.

במקביל לעקרונות שעל בסיסם נוצר מודל האשכולות בישראל, ישנן מספר נקודות שטרם זכו להתייחסות עומק במסגרת התהליכים באשכולות האזוריים שנכון לתת עליהם את הדעת:

1. שקיפות ופיקוח ציבורי: זאת על מנת לאפשר לתושבי הרשויות לעקוב, לפקח ולבקר את פעילות האשכול. לתושב הממוצע יש קשר לחברי מועצה, אך פחות לאשכול האזורי. שקיפות מלאה של האשכול, ואף הכנסת מנגנונים של דמוקרטיה ישירה ושיתוף ציבור בקבלת החלטות, יכולים לסייע בכך.

2. תגבור תמריצים ממשלתיים ומיסוד הכשרה ייחודית: זאת על מנת לאפשר לאשכולות להתמודד על פרויקטים ארציים כגון אזורי-תעשייה ומסחר, תחבורה ותשתיות. קיימות כיום הכשרות ייעודיות שהמדינה החלה לסבסד ולהפעיל בשותפות עם ארגונים שונים. יש להעמיק ולמסד את ההכשרות בכדי ליצור שינוי בתרבות הארגונית כך שתיווצר סביבה של שיתופי פעולה המאפשרת ביצוע של פרויקטים המותאמים לייחודיות האזור, עונים על הסטנדרטים הגבוהים ביותר, ונמצאים בכמה סדרי גודל מעבר ליכולת הביצוע של כל רשות מקומית לבדה.

לסיכום, חובת ההוכחה עדיין עומדת למודל האשכולות האזוריים בישראל. נראה כי הפוטנציאל איננו רק למינוף אזורי וחיסכון בעלויות, אלא גם לשיפור המשילות ושיפור באיכות החיים לתושבי הרשויות. כדי לממש זאת, יש צורך בהתמודדות מושכלת עם אתגר המשילות במסגרת השותפות, ובהערכה מתמדת של אפקטיביות האשכול. יש צורך בלמידה מהניסיון הבינ"ל, וכן בלמידה הדדית בין האשכולות. מעל לכול, יש צורך בפעולות יזומות לקידום האמון ההדדי והשקיפות: בין הרשויות עצמן, בין האשכול לממשלה ובין האשכול לתושבים. כמו כן, יש להכיר בערכים השונים של השותפות, מעבר לערך הכלכלי, ולקדם עיסוק בנושאים אסטרטגיים לצד הנושאים התכליתיים. האתגר המרכזי הניצב כיום בפני המדינה סביב שיתופי פעולה אזוריים הינו פיתוח כלים חדשים בטווחי זמן ארוכים לשם יצירת הצלחות בשימוש באסטרטגיה חדשה.

ביבליוגרפיה

- Andersson K. (2002) Explaining the Mixed Success of Municipal Governance of Forest Resources in Bolivia: Overcoming Local Information Barriers. CIPEC, Indiana University: Bloomington.
- Bell G., Fageda X. (2006). Between privatization and Inter-municipal cooperation: small municipalities, scale economies and the Transaction cost, Urban Public Economies Review, no.6, Espana.CDLR. (2007), Good Practices in Intermunicipal co-operation in Europe, Council of Europe.
- Council of Europe (CoE), United Nations Development Programme (UNDP), Local Government Initiative (LGI) of the Open Society, (2010) TOOLKIT MANUAL INTER- MUNICIPAL COOPERATION, Bratislava.
- de Mello L. & Lago-Peñas S. (2012). Local Government Cooperation for Joint Provision: The Experiences of Brazil and Spain with Inter-Municipal Consortia Working Paper 12-18, International Center for Public Policy, International Center for Public Policy, Georgia State University.
- Dollery B., Burns S., Johnson A., (2005) Structural reform in Australian local government: the Armiale Dumaresq Guyara Uralla Walcha Strategic Alliance Model, Sustaining Regions, series of positions-papers, UNE business school.
- Dollery B., Byrnes J., (2007). Is Bigger Better? Local Governments Amalgamation and the South Australian Rising to the Challenge Inquiry, Economic Analysis & Policy Vol.37 No.1.
- Frere Q., Leprince M., Paty S., (2012) The impact of inter-municipal cooperation on local public spending, GATE 'Groupe d'Analyse et de Théorie Économique Lyon-St. Étienne.
- Holzer M. et Al, (2009) Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency, Rutgers Newark, School of Public Affairs and Administration.
- OECD (2005) Building Competitive Regions - Strategies and Governance, OECD Publishing.
- אפלברום ל. חזן א. (2005), שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות - לקחים לישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא נ. (2006), החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בנבנישתי ב. (2009), מתווה לשיתוף פעולה יהודי-ערבי בין רשויות מוניציפאליות - מקרה ואדי ערה, סיכוי העמותה לקידום שוויון אזרחי.
- מויאל א., מצגת אשכול גליל מערבי 2012, באתר המטה לפיתוח אזורי, משרד הכלכלה והמסחר.
<http://www.moital.gov.il/NR/exeres/A17FBD36-9FB3-4F7D-90E2-1DE85A9BF44B.htm>
- מכון ראות, אלכא-ג'וינט ישראל והסוכנות היהודית (2010) חזון ישראל 15 קפיצת מדרגה של הפריפריה - מסגרת תפיסתית, ירושלים.
- עוזיאל, א. מיצוי היתרון היחסי - גודל הרשויות המקומיות והשפעתו על אפקטיביות ומשילות, מכון אלכא למנהיגות וממשל - ג'וינט ישראל, 2012.
- שדה, ח. (2011) מה שבין מדיניות ויישום- תאגוד המים האזורי בישראל, נייר מדיניות מסכם MA תכנית המצטיינים, ביה"ס ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית, האוני' העברית י-ם.
- אתר האינטרנט של אשכול גליל מערבי: <http://wegalil.org>
- אתר האינטרנט של המכון למנהיגות ממשל, אלכא-ג'וינט - פרויקט האשכולות האזוריים
<http://www.theinstitute.org.il/index.php?dir=site&page=programs&op=view&cs=25>



גבעת הג'וינט ת.ד. 348901 ירושלים | טל. 02-6557165 | פקס. 02-6554221 | אתר www.TheInstitute.org.il

שותפי היסוד של מכון אלכא למנהיגות וממשל הינם:
פני וסטיבן ויינברג, הפדרציה היהודית של ניו יורק וקרן וואהל.
שותפי מכון אלכא למנהיגות וממשל במיזם האשכולות הינם:
קרן ראסל ברי, קרן מאיירהוף וארגון הפדרציות היהודיות בצפון אמריקה.