

## אזוריות בהקשרים בינלאומיים

---

אפריל 2020

---

הוכן ע"י:

בנט מידלנד בע"מ

רחוב 29 מערב, מס' 245, קומה 12A

ניו יורק, ניו יורק 10001

[www.bennettmidland.com](http://www.bennettmidland.com)

## תוכן עניינים

3	סקירת מצב
4	מיון אסטרטגיות וסקירת רפורמות אזוריות המותאמות למדינות ספציפיות
6	פירוט האסטרטגיות לרפורמה לאזוריות
12	שיקולים נוספים
14	הזדמנויות בינלאומיות להשתתפות בשיח על אזוריות
20	נספח א. תמונות פרופיל של מדינות
44	נספח ב. מקורות

## סקירת מצב

### מטרה ושיטה

כדי להשלים את המאמץ המתמשך בחקר ובתכנון שעורכים משרד הפנים וארגון ג'וינט ישראל לצורך עיצוב מודל אזריות לישראל, עבודה זאת מתמקדת באסטרטגיות ובלקחים שעולים מתוך יוזמות לרפורמות המקדמות אזריות ברחבי העולם, הרלוונטיות גם לישראל. המיזם הנוכחי סימן שני יעדים:

1. ביצוע מחקר עומק בנושא אזריות בהקשרים בינלאומיים כדי להפיק דוגמאות ותובנות שיייעו בגיבוש אסטרטגיות עבור ישראל;
2. למפות את מפת השחקנים והארגונים הבינלאומיים בנושא אזריות כדי לזהות הזדמנויות ללמידה והשתתפות עבור ישראל.

דוח זה מציג תובנות שהופקו מלמידת תהליכים עדכניים לקידום רפורמה אזרית במדינות שונות. הלמידה התבססה על סקירת חומרים וראיונות עם מומחים ואנשי שטח. הדוח מעוגן בשאלות המחקר הבאות:

- כיצד תכננו ויישמו גופי ממשל רפורמות לקידום אזריות (למשל, רפורמה טריטוריאלית, הקמת רשויות עירוניות, העברת סמכויות, וכד')?
- מהם התנאים הדרושים להטמעה מוצלחת של ממשל מקומי, מבחינות של תכנון, והאצלת סמכויות כספיות ותחומי אחריות?
- מהם המנגנונים והאסטרטגיות שנוקטות רשויות ממשלתיות כדי להשיג שיתוף פעולה אורכי ורוחבי - בין ובתוך רובדי שלטון?

לאחר סקירה ראשונית של רפורמות לאזריות מרחבי העולם, נבחרו תשע מדינות לחקר מעמיק. המחקר התמקד במקרי מבחן מקומיים, כדי ללמוד את הלקחים והאסטרטגיות הרלוונטיים לישראל<sup>1</sup>. רשימת המומחים בהם נועצנו מכל מדינה מופיעה למטה.

#### טבלה 1. המדינות שנחקרו והמומחים איתם התקיימו ראיונות<sup>2</sup>

מדינה	מומחים שנועצו בהם
צ'כיה (הרפובליקה הצ'כית)	מרטין ברוסיס, ארגון אידאה הבינלאומית (מכון לדמוקרטיה ולסיוע אלקטוראלי)
דנמרק	ג'נס בלום-הנסן, אוניברסיטת אורהוס
פינלנד	מריאן פקולה-ז'ובלום, איגוד הרשויות המקומיות והאזריות בפינלנד
צרפת	פיליפ אסטב, המכון ללימודים מתקדמים בתכנון טריטוריאלי מרטין וניאה, בית הספר לתכנון עירוני בפרז
הולנד	ניקו גרונדיק, אוניברסיטת מטרופולין באוסלו דרק מור, איגוד המחוזות של הולנד
ניו זילנד	מייק רייד, הממשל המקומי בניו זילנד
נורבגיה	גרו סנדקיר הנסן, אוניברסיטת מטרופולין באוסלו
פרו	גונזלו אלקדה, פונטיפיסייה אוניברסיטת קטוליקה דל פרו
שוודיה	מאלין סטגמן מק'קליון, אוניברסיטת קרלסטד

הדוח פורש רשימת אסטרטגיות שיש לשקול כאשר מנחילים שינויים אזרטיים וטריטוריאליים, וכן טקטיקות

<sup>1</sup> כדי להתאים את המחקר למציאות המקומית ולזהות את שיקולי המפתח הרלוונטיים לישראל, התייעצנו עם ד"ר טלי הינדי, מנהלת בטא מחקר ועם ד"ר איתי בארי מאוניברסיטת חיפה.

<sup>2</sup> תיאורים של מבני הממשל המרכזיים והמקומיים של כל מדינה מופיעים בנספח א. תיאורים מפורטים יותר בדבר יוזמות הרפורמה האזריות בתשע מדינות אלו ורשימת המקורות שנסקרו מופיעים בנספח א' ובנספח ב', בהתאמה.

מותאמות למדינות ספציפיות שימשו דוגמות עבור אסטרטגיות אלו או שסייעו ביישומן. הדוח מסתיים בפירוט 'שיקולים נוספים' והזדמנויות בינלאומיות'. פרק השיקולים הנוספים שוטח נושאים ואתגרי רוחב שניתן לראות בכל תשע המדינות, אשר רלוונטיים גם לפועלה של ישראל. פרק ההזדמנויות הבינלאומיות נותן רשימת ארגונים שיכולים לתרום ידע מקצועי נוסף ומשאבים לתכנון יוזמה אזורית.

## מיון אסטרטגיות וסקירת רפורמות אזוריות המותאמות למדינות ספציפיות

היעד המרכזי בחלק זה הוא זיהוי אסטרטגיות שעשויות לשמש מסגרות או לקחים לרפורמות אזוריות אחרות. להבהרת הנושא, מיינו את האסטרטגיות לשני שלבים ברפורמה לאזוריות:

1. **תכנון ומשא ומתן:** גישות למינוף וקידום הרפורמה, להשגת תמיכה במהלך, ולעיצוב תהליך סדור לתכנון ולדיון בדבר רפורמה אזורית.
2. **יישום:** נקיטת צעדים לייזום וליישום של רפורמה אזורית, המתוכננת לטווח הרחוק, להבניית מגגונים לשיתוף פעולה ולתיאום בין גופי ממשל מקומיים.

מתוך מקרי המבחן שנחקרו, זיקקנו שמונה סוגי אסטרטגיות, והגדרנו אותן לפי שני השלבים לעיל:

### טבלה 2. מיון אסטרטגיות

אסטרטגיה	דוגמות
<b>תכנון ומשא ומתן</b>	
1# הקמת גוף לסקירת המצב	הקמת ועידה עצמאית; מינוף קבוצה קיימת לאחריות על שינוי מנהלי
2# הנחלת שינוי הדרגתי	חלוקה של משימת הרפורמה בין מספר גופים חקיקתיים; עריכת תכניות שינוי במתכונת פיילוט באזורים גיאוגרפיים מסוימים; ביצוע בשלבים של פעולות מיזוג או שינויים הדרגתיים בדרגים פוליטיים.
3# הבטחת היענות של בעלי עניין	מעורבות מוקדמת של בעלי עניין; ערבות לחלוקת תפקידים; הבטחת תחומי אחריות ומימון חדשים; גיוס פוליטיקאים מקומיים לשעבר להובלת שינוי; ייזום דיונים עם אזורי שיפוט שכנים לגבי מיזוג אפשרי
4# ניהול התנגדויות	פרסום תכניות בעיתוי מושכל; תזמון משא ומתן; הצעת ויתורים
<b>יישום</b>	
5# בניית יכולות ארגוניות	מתן סיוע טכני; הקמת רשויות מעבר
6# ערבות למילוי הנחיות	הפעלת נציגים ממשלתיים; העברת חקיקה נוספת
7# ניטור ביצועים	ניסוח מדידת ביצועים בחקיקה; מינוי גופי מחקר
8# טיפוח תיאום	מינוף ארגונים ממשלתיים מקומיים להשגת תיאום רוחבי ואורכי בתוך רבדים ממשלתיים; ייזום מפגשים תקופתיים

## סקירת יוזמות להשגת רפורמה אזורית

עבור כל מקרי המבחן, התמקדנו בנקודת זמן משמעותית אחת או שתיים כדי להבחין באסטרטגיות קונקרטיות שיישמו בתהליך. נושאי מיקוד אלו נבחרו לפי מידת הרלוונטיות לישראל<sup>3</sup>. סקירה מפורטת של כל אחד ממקרי הבחן נמצאת בהמשך.

טבלה 3. תיאורי הרפורמות האזוריות<sup>4</sup>

מדינה	תיאור	לוח זמנים
הרפובליקה הצ'כית	הממשלה הגיעה להסמכה בדצמבר 1997 לגבי 14 רשויות אזוריות בעלות שלטון עצמאי, כל אחת בעלת מועצה נבחרת. החקיקה שהועברה ב-1992 התחילה את הרפורמה והורתה להקים רשויות אזוריות חדשות, אבל היה צורך בציפיות האיחוד האירופי ובלחץ מצד ארגון זה כדי לקדם אותה, והחוק נכנס לתוקף לבסוף ב-2000.	1992 – 2000
דנמרק	ב-2005 השלטון המרכזי העביר את חוק הרפורמה הממשלתית המקומית. הישגי הרפורמה: (א) הקמת חמש רשויות מקומיות שהחליפו 14 מחוזות, (ב) האחדת רשויות מוניציפליות, כך שבמקום 271 נשארו 98 רשויות, (ג) חלוקת תפקידים ברורה בין רובדי הממשל השונים.	2002 – 2007
פינלנד	הממשלה העבירה מערך רפורמות ב-2007, המוכרות יחד כרפורמת PARAS. זוהי חקיקה שעודדה רשויות מוניציפליות להתמזג או ליצור הסכמים לשיתוף פעולה שיציעו שירותי בריאות ורווחה כוללים ומשופרים. הרפורמה הביאה ליותר מ-60 מיזוגים. ב-2015, הממשלה גם יזמה ניסיון להקמת ממשלות אזוריות, שיהיו אחראיות לשירותי בריאות ורווחה בין שאר תפקידיה, ניסיון שלבסוף נכשל.	2005 – 2011; 2015 – 2019
צרפת	בין השנים 2014-2016, הממשלה העבירה שלושה חוקים משמעותיים, המכונים יחד חוק הביזור השלישי. הישגי החוק: (א) ביסוס מעמד המטרופולין עבור 14 אזורי השיפוט העירוניים הגדולים ביותר בצרפת, (ב) חיוב האחדתם של רשויות אזוריות נבחרות בצרפת, ו-ג) עיבוי מכסת האחריות של השלטונות האזוריים.	2014 – 2016
הולנד	הולנד יצרה שבעה 'אזורי-עיר' ב-1994 צעד שחייב עיריות מסוימות ליצור גופים לשיתוף פעולה בנושאים של תכנון מרחבי, תחבורה, וענייני פיתוח כלכלי. הונהגה יוזמה להפוך את התחומים האזוריים ל"מחוזות-עירוניים" רשמיים שנבחרו באופן ישיר, אך בגלל התנגדות התושבים, הממשלה העניקה	1994 – 2015; 2012 – 2015

<sup>3</sup> בשיחות עם ארגון הג'וינט ועם מומחים בישראל, זיהינו שבעה תנאים חשובים להקשר הישראלי שסייעו לנו לצמצם את בחירת המקרים. התנאים כללו: אי-שיוניות והשפעה שונה של אזורי מטרופולין אזורית; הבניית אומן בין עיריות שונות בעלות אוכלוסיות ואינטרסים שונים; והצורך בהבניית טיעונים משכנעים בעד רפורמה אזורית, בעיקר בתקופות מעבר פוליטיות.

<sup>4</sup> ניתן למצוא סיכום מפורט של כל אחת מיוזמות הרפורמה בנספח א.

מדינה	תיאור	לוח זמנים
	מעמד חוקי קבוע לאזורי-העיר במקום זאת. אזורי-העיר בוטלו בסוף ב-2015, כחלק מיוזמת הרפורמה שניסתה, ללא הצלחה, לאחד מספר מחוזות, החל ממיזוג הפיילוט של פלבולנד, נורד-הולנד ואוטרקט.	
ניו זילנד	הממשלה הצליחה לאחד שמונה שלטונות מקומיים לקבלת מעוצת אוקלנד, ממשלה מטרופוליטית בהנהגת מושל וגוף מחוקק. הממשלה יזמה את הרפורמה אחרי שבמשך שנים הורגש אי שביעות רצון מתפקוד אוקלנד, ובעקבות חששות שהשלטון המפוזר פוגע בהישגים כלכליים.	2009–2010
נורבגיה	הממשלה הנהיגה מיזוג מוצלח של מספר מחוזות ורשויות מוניציפליות, ויצרה 356 רשויות מוניציפליות (קודם היו 428) 11 מחוזות (קודם היו 19). הרפורמה נכנסה לתוקף ב-1 בינואר, 2020.	2016–2020
פרו	לאחר תקופת שלטון ריכוזי, הממשלה יצרה 24 ממשלות אזוריות שנבחרו באופן ישיר, וביזרה חלק מתחומי האחריות ומהתקציבים.	2001–2006
שוודיה	שוודיה מבצעת רפורמות אזוריות שמונהגות מהשטח כלפי מעלה מאז 1996. תהליך זה דורבן ע"י רפורמות בארבעה אזורי פיילוט, המבוססות על שלושה מודלים שונים לשלטון.	1996 – עד היום

## פירוט האסטרטגיות לרפורמה לאזוריות

בחלק זה יפורטו 8 האסטרטגיות העולות ממקרי הבוחן השונים. כל אסטרטגיה תלווה מספר דוגמאות כפי שיושמו במקרי הבוחן השונים.

### אסטרטגיות בשלב התכנון והמשא ומתן

#### #1 הקמת גוף לסקירת המצב

כמעט כל המדינות שסוקרו כינסו קבוצה חדשה או קיימת של מומחים או מנהיגים כדי להעריך אם קיים צורך ברפורמה אזורית ולתת המלצות. חלק מהקבוצות כללו טווח רחב של בעלי עניין ממשלתיים, אחרות הורכבו ממומחים עצמאיים בלבד. אין די ממצאים להעדפת גישה אחת על-פני השנייה, אך ידוע ששתייה מציעות יתרונות שונים – הגישה הראשונה מסייעת להשיג תמיכה מוקדמת של בעלי עניין ושיתוף פעולה בין-משרדי, והגישה השנייה עוזרת להפחית הטיה ותורמת למצוינות ומקצועיות התהליך.

**דנמרק:** ב-2002 הקימה הממשלה את הועדה למבנה מנהלי, כדי לחקור את מבנה המגזר הציבורי. הועדה הורכבה מנציגים מארגון השלטון המקומי בדנמרק, אסיפת המועצות המחוזיות, עיריית קופנהגן, הרשות המוניציפלית של פדרריקסברג, משרדי ממשלה שונים: הפנים והבריאות, האוצר והמשפטים, וכן מומחים מתחומים שונים. המשימה הבלעדית של הועדה הייתה לקבוע האם יש צורך בכלל ברפורמה במגזר הציבורי. בינואר 2004, פרסמה הועדה דוח עם המסקנה שנדרשת רפורמה, מכיוון שגודל המחוזות והרשויות המוניציפליות לא מספיק לביצוע מיטבי של משימות, ושלא מתאים להעביר אליהם סמכויות מסוימות במתכונת הנוכחית. בדוח הועדה לא הובאו המלצות קונקרטיות, עובדה שנתנה לממשלה גמישות בתכנון של מתווה הרפורמה.

ניו זילנד: הממשלה הקימה את הוועידה המלכותית לשלטון באוקלנד כדי להציע מודל חדש של שלטון אזורי באוקלנד. הוועידה הונהגה ע"י שלושה נציבים בעלי רקע אקדמי ופוליטי, ונעזרה גם בצוות חוקרים. הוועידה המלכותית מונתה למשימה במקום ועידת השלטון המקומי, כדי לאפשר תכנון יעיל. לממשלה לא הייתה העדפה לגבי מבנה הרפורמה, כך שניתנה לוועידה יד חופשית להשלמת משימתה. על הוועידה הוטלה האחריות לנסח המלצות בעיתוי מכוון - אחרי הבחירות הצפויות, כדי שיעמדו לפתחה של ממשלה חדשה.

## #2 הנחלת שינוי הדרגתי

שינוי אזורי מוצלח דורש תכנון לטווח רחוק וביצוע הדרגתי, הן ברמת החקיקה והן ברמה של תכנון וביצוע הרפורמה.

לחלוקת הרפורמה למספר מקשות חקיקתיות עוקבות יש יתרונות וחסרונות. מצד אחד, ישנן הזדמנויות רבות יותר לנהל משא ומתן ולערב בעלי עניין. בו בזמן, יתכן שגישה זו תוביל לתוצר שונה משמעותית מההצעה המקורית. הרפורמות האזוריות המקיפות שנסקרו ארכו תקופות שנעו בין שלוש לעשר שנים, מתחילתן ועד סופן, כתלות באינטרסים של השלטון ובתמיכה של הגוף המחוקק. מובן שתקופות אלו לא כוללות יוזמות כושלות שקדמו להן או שיפור מרכיבים קטנים לאחר ייסוד עיקרי הרפורמה.

הרפובליקה הצ'כית: הממשלה חנכה את יוזמת האזוריות שלה בהעברת רפורמה קונסטיטוציונית ב-1997, שהסדירה חלוקה טריטוריאלית ל-14 אזורים חדשים. העובדה שביטול השינוי החקיקתי דרש רוב של שני שלישי בפרלמנט, העניקה לרפורמה מסגרת יציבה לניהול משא ומתן, להכריע בחלוקה של תחומי אחריות, ולתכנן צעדי הרחבה ברי ביצוע לטווח הרחוק.

ב-2000, הממשלה העבירה חקיקה נוספת שהעניקה לאזורים סמכות פוליטית ותחומי אחריות חדשים וקבעה כללי בחירות. הרשויות האזוריות החדשות נבחרו והחלו לפעול עד ינואר 2001. העברת הסמכויות לאזורים מומשה במלואה כאשר בוטלו המחוזות המנהליים בעלי השלטון הריכוזי בינואר 2003.

שוודיה: ב-1997 הממשלה יצאה במיזם פיילוט נסיוני עם שלושה מודלים שונים של משילות אזורית בארבעה מחוזות שונים. הפיילוט הוגדר כהצלחה והמחוזות שהשתתפו במיזם קיבלו סטאטוס קבוע, מה שהוביל לאימוץ רוחבי של המודל בכל מחוזות המדינה. עד לרפורמה זו, הממשל המרכזי היה אחראי לתיאום הפיתוח והתכנון האזורי במדינה.

דנמרק: הממשלה הנחילה את הרפורמה ב-2005 ב-50 חוקים נפרדים. ראשית כל היא איחדה רשויות מוניציפליות וביטלה מחוזות, ולאחר מכן העניקה ויתורים למפלגת האופוזיציה בחקיקה עוקבת שעסקה בחלוקת תחומי אחריות. יש לציין כי הממשלה הצליחה להעביר את הרפורמה באמצעות רוב פרלמנטארי קטן: מפלגת האופוזיציה תמכה בקואליציה בהעברת 28 מתוך 50 מהחוקים.

הולנד: ניתן לראות בהולנד דוגמה ממחישה לסיכון שבניהול הדרגתי של רפורמה. בניסיון כושל לאיחוד מחוזות שנערך לאחרונה, הממשלה הציעה למזג את המחוזות פלובלנד, נורד-הולנד ואוטרקט כתוכנית פיילוט. בחירה זו בוססה על מספר גורמים. ראשית, פלובלנד ואוטרקט הם מחוזות קטנים יחסית. שנית, אף מחוז מהשניים אינו בעל זהות אזורית חזקה. לבסוף, שלושת המחוזות עצמם דנו בעבר על אפשרות של מיזוג וולונטרי. הממשלה מצידה לא הצליחה לנסח טיעון משכנע לנחיצות ההאחדה, והמחוזות הצליחו לטרפד את הרפורמה, בתמיכת בית המחוקקים ההולנדי.

פינלנד לעומת דנמרק: שתי המדינות מציעות מודלים שונים לשינוי ארגוני, ולכל מודל יש יתרונות שונים. כאשר רשויות מוניציפליות פיניות התמזגו כחלק מרפורמות PARAS, הן שמרו על אותו מספר נציגים, ובכך השיגו תמיכה מפוליטיקאים מקומיים. לעומת זאת, כחלק

מרפורמת השלטון המקומי, דנמרק בחרה להתאים את מספר הנציגים המקומיים למודל האזורי החדש לפני יישומו המלא, וכך הושג הליך חלק יותר של תכנון ארגוני.

### #3 הבטחת היענות מצד בעלי עניין

בניית הסכמה נמצאת במוקד של כל יוזמה לרפורמה פוליטית. מתוך מקרי המבחן עלו טקטיקות מגוונות בהן נקטו ממשלות כדי להבטיח תמיכה ביוזמות הרפורמה שתכננו, החל מהצעת תמריצים כלכליים והבטחה להעניק תחומי אחריות חדשים, ועד להיעזרות בשגרירים מקומיים לגיוס תמיכה ברפורמה.

דנמרק: הבניית תמריצים מבניים ושילוב מוקדם של בעלי עניין: מבנה הרפורמה לאזוריות בשלטון שהונהגה ב-2007 בדנמרק שיחק תפקיד מכריע בהצלחתה: הממשלה שכנעה את הרשויות המוניציפליות להתמזג בכך שהבטיחה להעביר סמכויות משמעותיות מהמחוזות אל הרשויות. שר הפנים הקדיש זמן רב לפגישות עם ראשי ערים וסניפי מפלגה מקומיים כדי לשכנע אותם לקבל את הרפורמה. הממשלה גם עירבה מנהיגי מפלגה מרכזיים, שרים ונציגי ארגון הממשל המקומי בדנמרק (גוף חזק האמון על תיאום בין הרשויות המוניציפליות) בשלב מוקדם בתהליך התכנון.

פינלנד וצרפת: הבטחת משרות: כשרפורמות במגזר הציבורי מקודמות בשם יעילות, נושאי משרות ברמה המקומית והאזורית חוששים מקיצוצים אדמיניסטרטיביים ואובדן מקומות עבודה. ברפורמת PARAS, פינלנד הבטיחה תקופה בת 5 שנים ללא פיטורי עובדים. ברפורמה שיושמה לאחרונה בצרפת לביזור ומיזוגי ישויות, חוקק חוק לפיו כל ראש רשות שכינה ברשויות לפני האיחוד, יהפוך לסגן ראש רשות ברשות הממוזגת, מה שעזר לקבל את תמיכתם.

פינלנד: הצעת תמריצים כספיים: רשויות מוניציפליות השתתפו ברפורמת PARAS על בסיס וולונטרי. השלטון המרכזי נתן תמריצים לכך באמצעות מענקים לרשויות המוניציפליות שהשתתפו ברפורמה. גובה המענקים נקבע לפי גודל האוכלוסייה ומספר הרשויות המוניציפליות שהיו מעורבות במיזוג. איחודי רשויות הונהגו בעיקר בין רשויות ששיתפו פעולה ביניהן בעבר.

שוודיה ונורבגיה: גיוס פוליטיקאים מקומיים לשעבר: שר הפנים השוודי, ששיחק תפקיד מרכזי בהגעה וביישום של מיזם הפילוט האזורי, כיהן קודם לכן כראש עיר. הוא הביא לתהליך את ניסיונו ואת האמון שרכשו לו ברובד המקומי כדי לקדם את הרפורמה. בצעד דומה בנורבגיה, המשרד לשלטון מקומי בחר ראש עיר לשעבר לתפקיד סגן השר, כדי שיקדם את הרפורמה בשלטון המקומי. סגן השר החדש תמך בעבר בהאחדה מוניציפלית בעירו.

נורבגיה: קיום 'דיוני שכנים': בשלבים שהובילו לרפורמה המקומית והאזורית של 2014-2019, רשויות מוניציפליות קיימו 'דיוני שכנים' עם הרשויות השכנות לגבי מיזוגים אפשריים. הדיונים הונחו במחוזות ע"י מושלי המחוזות, הממונים ע"י השלטון המרכזי. מנהיגים אלה היו לרוב פוליטיקאים נחשבים בעברם. דיוני השכנים אפשרו לרשויות לבדוק תרחישים שונים והניחו תשתית לתהליך מיזוג חלק יותר.

נורבגיה: שימוש בטכנולוגיה לניבוי העתיד: בנוסף לפעולות שדולה וכינון דיוני שכנים, ממשלת נורבגיה בנתה אתר שהציג טיעונים ברורים בעד הרפורמה, והוסיפה ממשק טכנולוגי שאפשר למשתמשים להשוות בין נתונים סטטיסטיים עיקריים מרשויות קיימות ומתוכננות, בנושאים שכוללים דמוגרפיה, שירותי רווחה וכלכלה מוניציפלית.



#### #4 ניהול התנגדויות

כאשר לא מושגת הסכמה בקונצנזוס או שהסכמה כזו נראית בלתי סבירה, ממשלות יכולות לנקוט בכמה שיטות כדי לנהל או להחליש את ההתנגדויות העולות, החל מתזמון נכון של המשא ומתן ועד להצעת ויתורים מסוימים.

דנמרק: מפלגת השלטון ניהלה בקפידה את תהליך המשא ומתן לקידום הרפורמה ב-2007 כדי למקסם את יתרונה הפוליטי. ראשית, במהלך שלב התכנון, המפלגה השלטת ערכה מפגשים עם מפלגות האופוזיציה כדי לאסוף את עמדותיהן בדבר הרפורמה האזורית, מבלי שהיא עצמה הסגירה את עמדתה. בו בזמן, ניהלה מפלגת השלטון משא ומתן בדלתיים סגורות עם בעלות הברית שלה כדי לפתח תכנית רשמית. בהמשך, יזמה מפלגת השלטון משא ומתן פתוח זמן קצר לאחר פרסום התכנית הרשמית, וכך, לא הספיקו המפלגות המתנגדות והרשויות המקומיות ליצור קואליציה יעילה נגד הרפורמה. לבסוף, לאחר שהצעת הליבה לאיחודים מוניציפליים ואזורית הועברה, הממשלה נתנה למפלגות האופוזיציה ויתורים אסטרטגיים בחלוקה של תחומי האחריות, וכך בנתה קונצנזוס רחב יותר סביב הרפורמה.

#### **אסטרטגיות בשלב היישום**

#### #5 בניית יכולות ארגוניות

הקמת גוף שלטוני מקומי חדש מהווה משימה מנהלית מאתגרת, אשר דורשת מוכנות מקצועית והקצאת משאבים כספיים. רמת התמיכה הטכנית שניתנת לשלטונות אזוריים גם היא בעלת השפעה מכרעת על הצלחת הרפורמה. תמיכה טכנית זו כוללת הדרכות, מינוי אנשי מקצוע, והענקת מימון; בין אם משאבים אלה מגיעים ממקורות ממשלתיים, ובין אם מגופים עצמאיים.

ניו זילנד: העבודה האדמיניסטרטיבית של הקמת מועצת אוקלנד נעשתה עלי ידי סמכות המעבר של אוקלנד-רשות שהוקמה ע"י הממשלה המרכזית, שהשלימה את משימותיה תוך 18 חודשים. תחומי האחריות העיקריים של הרשות היו: קביעת המבנה הארגוני והקצאת התפקידים; מינוי אנשים לתפקידי מפתח; פיתוח מדיניות כלכלית ומדיניות מיסוי והכנת תקציב המועצה; הסדרת חקיקה רגולטורית ועמלות; הנהגת שינויים טכנולוגיים מערכתיים עבור ניהול כלכלי, משאבי אנוש, תקשורת, ואחריות על ניהול מערכת הבחירות הראשונה.

פינלנד: השלטון המרכזי יחד עם איגוד של השלטון המקומי סייעו לרשויות מוניציפליות ועודדו שיתוף קהילתי כדי להפריך חששות לשחיקה דמוקרטית. השלטונות ניהלו דיונים פתוחים, חילקו עלוני מידע, וארגנו סמינרים.

פרו: הממשלה הקימה את המועצה הלאומית לביזור (NCD) כדי לפקח על ההעברה של תחומי אחריות, משאבי אנוש ותקציבים לשלטונות האזוריים. אזורים זקוקים לאישור המועצה הלאומית לביזור שהוא מסוגל למלא תחומי אחריות חדשים. למרות מעמדה אצל הנשיא, סמכותה ומשאביה של המועצה הלאומית לביזור לא הספיקו להשלמת הרפורמה. הייתה גם ביקורת נגד המבנה ההירארכי והביורוקרטי של המועצה.

#### #6 ערבות למילוי הנחיות

ממשלות לעיתים נותנות סיוע טכני והדרכה ביישום רפורמות אזוריות, אך עליהן להתמודד גם עם רשויות מוניציפליות שמתנגדות ועם איומים לביטול עתידי של השינויים. ישנם צעדים שממשלה יכולה לנקוט כדי להבטיח את מילוי הנחיות ולשפר את הסיכוי שהרפורמה תחזיק מעמד לאורך זמן.

פינלנד: לאחר שתכנית הרפורמה עברה בחקיקה, וכדי להבטיח שיתוף פעולה עמה, הממשלה מינתה מתווך רשמי שנסע לכל חלקי המדינה בהם התגלעו קשיים בזמן יישום הרפורמה ודיבר עם הנציגים המוניציפליים המעורבים בתהליך השינוי. המתווך הצליח ליישב את הקשיים

בעצמו, ללא צורך בתגבור. מתווך זה נהנה מאמינות רבה, כיוון שהיה ראש עיר לשעבר שהשתייך למפלגת האופוזיציה.

ניו זילנד: ב-2012 הפרלמנט שינה את התהליך לשינוי מבנה השלטון המקומי, כך שלרשויות מתנגדות יהיה קשה יותר לסכל תוכנית שנתמכת ע"י הממשלה. לפני השינויים, ועדת השלטון המקומי נהגה לבחון הצעות לארגון שלטוני מחדש, ואם הועדה הסכימה להתקדם עם ההצעה, נערך משאל עם בדבר התוכנית. היה צורך ב-50% הסכמה כדי להנהיג שינוי במחוז הנדון. לאחר השינויים, במקום משאל עם אוטומטי, מתקיים משאל עם רק אם לפחות 10% מהתושבים במחוז המערב חותמים על עצומה. אם אין עצומת התנגדות, ההצעה מתקבלת ונקבעת כחוק. באם מתקיים משאל עם, יש צורך ב-50% אחוזי הצבעת הסכמה באזור הכולל, ולא 50% הסכמה ממחוזות שיושפעו ישירות כפי שהיה בעבר, כך שקולם של המחוזות הבדידים הוא פחות משמעותי.

#### #7 ניטור ביצועים

היו יוזמות לשינוי אזורי שכללו מנגנון להערכת ההצלחה והיעילות של הרפורמה, למשל, ביצוע הערכות פנימיות או שיתופי פעולה עם חוקרים עצמאיים. הדוגמה הדנית מעניינת במיוחד, מפני שההערכה הפנימית הובילה למערך של שינויים חדשים, ומקרה זה מצביע על היעילות והערך בהכנסה שגורה של הערכות ממשלתיות מסוג זה.

דנמרק: ב-2012, חמש שנים אחרי יישומה של רפורמת הממשל המקומי, הממשלה הקימה ועדה להערכת תוצאותיה. הועדה נדרשה להעריך את חלוקת התפקידים בין רובדי השלטון הגופים השלטוניים העובדים בתיאום עם, בנוגע לארבעה שטחי מפתח: בריאות, שירותים סוציאליים, איכות הסביבה, ופיתוח אזורי. כמו במקרה של הועדה שהוקמה לצורך בדיקת הנחיצות של הרפורמה, גם ועדה זו הורכבה מנציגים של בעלי עניין מרכזיים, ביניהם המשרד לעניינים כלכליים ופנים, משרד האוצר, משרד המיסוי, המשרד הדני לשלטון מקומי, והמחוזות הדניים. בעקבות ההערכה, הושגה הסכמה בין המפלגות הפוליטיות לביצוע שינויים ספציפיים בחוק הרפורמה של השלטון המקומי.

פינלנד: גוף מבקר שנוצר משיתוף פעולה בין איגוד הרשויות המקומיות והאזוריות בפינלנד לבין מספר אוניברסיטאות, מונה כדי להעריך את הצלחת רפורמת PARAS. המפקחים בחנו את החלטות הרשויות המקומיות, השפעת הפעולות של הרשויות המקומיות, גורמים שהשפיעו על הנהגת הרפורמה ברשויות המוניציפליות, והשפעת הממשלה ביישום הרפורמה המוניציפלית.

ניו זילנד: מועצת אוקלנד ערכה הערכות נפרדות כדי לבדוק את מידת ההצלחה של שינויי השלטון המנהליים ואת הביצועים של ארגונים נשלטי-מועצה, שהם חברות ציבוריות למחצה שאחריות על נושאים כגון תחבורה, ניהול מים, פיתוח כלכלי, וניהול מתקנים. בוצעו גם הערכות חיצוניות של הרפורמה, הבולטת בהן ע"י ארגון אזרחי עצמאי (הועדה למען אוקלנד), בשיתוף עם ארגון מחקר מדיניות באוניברסיטה הטכנולוגית של אוקלנד.

#### #8 טיפוח תיאום

תיאום אורכי ורוחבי בין רובדי שלטון שונים לרוב אינו פשוט. גם כאשר נחתמים הסכמי האחדה רשמיים או כאשר נוצרים רבדים אזוריים חדשים, נדרש תיאום בין רובדי השלטון השונים כדי להבטיח יעילות בקבלת החלטות ובהענקת שירותים. כאשר אין הסכם מיזוג רשמי, יש שיטות חלופיות להשגת שיתוף פעולה בין רשויות אזוריות או מוניציפליות.

שוודיה: רשויות אזוריות פועלות בתיאום בנושא הפיתוח האזורי, אך הן בעלות משאבים מועטים משלהן, ורבות מהחלטותיהן מחייבות אישור מדיני. בגלל התלות במדינה, הגופים האזוריים מתאימים את האסטרטגיות שלהם לתכניות פיתוח אזורי של השלטון המרכזי. יחד עם זאת, תכניות לאומיות לפיתוח אזורי מסתמכות במידה רבה על תכניות אזוריות.

פרו: לאור המעמד החלש של השלטונות האזוריים, הוקמו גופים מיוחדים, המורכבים מרשויות מקומיות (קהילות מוניציפליות או אזוריות, המכונות 'mancomunidades') אשר משתפים פעולה במיזמים גדולים חוצי גבולות. הגופים הללו קיימים בשירות שלטונות מוניציפליים ואזוריים כאחד. יש להם תקציבים ואוטונומיה משלהם, ובדרך כלל עוסקים בתחומים כמו תשתיות (למשל, כבישים, מים) ותיירות.

הולנד: להולנד יש מנגנון יעיל לתיאום סדרי עדיפויות ויעדים בין רובדי השלטון השונים. כל ארבע שנים, נציגים מהרבדים השונים נועדים כדי לקבוע "הסכם תוך-ממשלתי", סדרת אסטרטגיות לכל תחומי המדיניות (כולל תכנון אזורי), וההסכם מפורסם ברבים. ממשלת הולנד גם מארגנת "תכניות תוך-מנהליות", קבוצות עבודה עם נציגים מעיריות, מחוזות, השלטון המרכזי, וועדי המים, כדי לטפל בסוגיות חברתיות החל משינויי אקלים ועד לדיור השווה לכל כ"ס.

צרפת: במסגרת החקיקה שיסדה את מעמד ה'מטרופולין' עבור 14 ערים, הממשלה יזמה מנגנון לשיתוף פעולה בין-ממשלתי בשם הוועידה הטריטוריאלית לפעילות ציבורית, שיופעל בכל אזור. ראש המועצה האזורית הרלוונטית מכהן כיושב ראש במפגש, והוועידה מכנסת את כל הנציגים האזוריים המקומיים כדי להשיג הסכמות אסטרטגיות ולשפר תיאום. בפועל, הכנסים לא הגיעו לשיא הפוטנציאל שלהם, ובעיקר שישמו להצגה והחפלה של מידע, ולא לקביעת הסכמים.

## שיקולים נוספים

בנוסף לאסטרטגיות שבוצעו במסגרת רפורמות במדינות השונות כתגובה לצרכים ולמגבלות בהקשרים מקומיים, המחקר גם העלה תנאים כלליים ורחבים יותר שמשפיעים על ההצלחה או הכישלון של יוזמות רפורמה. המחקר גילה גם אתגרי רוחב, אשר חוצים גבולות לאומיים. בהמשך מפורטים עקרונות המעוגנים בתמות ובאתגרים המשותפים, שחשוב לשקול כאשר משיקים מיזם אזורי שאפתני. אמנם לא תמיד ניתן להגשים את העקרונות נוכח הנסיבות הפוליטיות המורכבות, אך ישראל תוכל לקחתם בחשבון כאשר היא מתכננת רפורמות.

### **גיבוש רציונל בהיר וחזון איתן לתפקוד אזורי יעיל**

יוזמות אזוריות הן משימות מורכבות, וכמו בכל רפורמה ממשלתית מקיפה, יש צורך ברציונל בהיר. ניתן למזער אתגרים פוטנציאליים שעלולים לסכל יוזמות לשינוי, אם יעדי הרפורמה מוגדרים היטב ע"י מנהיגים, והמהלך מלווה בחזון ברור ומשכנע. חזון איתן ימחיש כיצד הרפורמה תשנה את חיי התושבים, ואת המבנה והתפקוד של הממשל האזורי, וכיצד יתקבלו החלטות הנוגעות למשאבי הציבור.

הגדרת הרציונל לפעולה כבר מתחילתה יכולה לסייע בניהול משא ומתן עם בעלי העניין, ולשכנע אחרים לתמוך ביוזמה. רציונל בהיר מתווה את פיתוח האסטרטגיות הדרושות לרפורמה מוצלחת. מסגרות הטוענות למען אזוריות בקרב המדינות שנחקרו כוללות טיעונים מגוונים, החל מהשגת יעילות מנהלית צמיחה כלכלית שנובעת מהאחדת כוחות, ועד לחיזוק דמוקרטיה מקומית למען ההישמרות מפני רודנות שלטונית.

רציונל שמעגן רפורמה צריך גם להציע חזון אסטרטגי רחב יותר, עם חשיבה על התפקוד והמודל השלטוני האזורי. ראשית, מהן מידות העוצמה והעצמאות הפוליטיות והכלכליות שיהיו לגופים האזוריים יחסית לשלטון המקומי ולממשלה? שנית, כיצד תתבצע החלוקה לטריטוריות, וכן מה טווח התחומים שבאחריותן והמדיניות הכלכלית-פיסקלית, להסדרת הסמכות של רובד השלטון האזורי. שלישית, מה הערך המוסף שהיוזמה תביא לרשויות מקומיות ולתושביהן? בחלק ממקרי המבחן שנחקרו, השאלות ייושבו באמצעות חקיקה מוקפדת, התווית מפה אזורית, ומשא ומתן שהכריעו את תחומי האחריות הכלכלית והמשאבים שיוקצו לאזורים. היו שחקנים פוליטיים שגם השתמשו במרכיבים אלה כדי להחליש את השלטון האזורי, ע"י חלוקה לאזורים קטנים מבחינת שטח או ייצוג פוליטי, הגבלת תחומי אחריות שלהם, או מניעת האפשרות להכנסות עצמאיות.

### **סמכויות חדשות צריכות להיות מוגדרות היטב, ולהיות מלוות במשאבים חדשים**

בחלק מהמדינות, הממשלה הגדירה תחומי אחריות חדשים לשלטונות אזוריים מבלי להבטיח תקצוב מתאים או מנגנון ליצירת הכנסות, וכך פגעה ביכולת לבצע תפקידים חדשים בעילות. בתכנון רפורמה, יש לפקוח עיניים לגבי הצורך להתאים את המשאבים הכספיים לאחריות שהתווספה, בין אם באמצעות העברת מענקים, בין אם בהקמת רשות מיסוי חדשה. בנוסף לתקצוב, חשוב שמדינות יפתחו תכניות מפורטות ליישום והפעלה כדי לצייד את השלטונות האזוריים ביכולת הטכנית ובמשאבי האנוש הדרושים למילוי המשימות החדשות.

כאשר מקימים שלטונות אזוריים חדשים או משנים מודלים קיימים של אזוריות, חיוני שמדינות יקבעו חלוקה ברורה לתחומי אחריות בקרב רובדי השלטון האחרים. מקרי המבחן שנבחרו מראים שלפעמים יש צורך בכמה ניסיונות וסבבי החלטה, נוכח מספרם הרב של בעלי העניין המעורבים – כך ששיקול זה צריך להיות מרכזי בתכנון הרפורמה. מאחר שנצפה קושי בהגדרת תחומים לשלטון אזורי, מדינות אחדות הציעו מנגנונים לשיתוף פעולה בין-רובדי כחלק מרפורמת הביזור, כדי שכל הנציבים באזור מסוים יוכלו להתאגד ולהגיע להסכמות משותפות לגבי סדרי עדיפויות וחלוקת משימות.

**יש להקדיש תשומת לב למעורבות הציבור, ולהפריך מראש חששות שעלולים לעלות בקרב קבוצות שוליים או אוכלוסיות בתת ייצוג.**

מדינות מסוימות שנחקרו הנהיגו אזוריות כתרגיל טכנוקרטי בלבד ולא עירבו את הציבור. מדינות אחרות נתקלו בהתנגדות מצד בעלי עניין ואזרחים בולטים אשר חששו שאזוריות תשנה את אופן מתן השירותים לציבור או תפגע באיכותם. מתנגדים אלה חששו גם שהאזוריות תפגע במעמד הפוליטי או תיצור רובר שלטון מיותר. המדינות נמנעו לרוב משימוש בכלים דמוקרטיים ישירים כגון משאלי עם, מאחר שכלים אלה הובילו תכופות לדחיית רפורמה במגזר הציבורי או שהובילו לביקורת רחבה יותר נגד השלטון המרכזי.

חשוב לציין, שההתנגדות לאזוריות במדינות שנחקרו הושמעה לעיתים קרובות מאוכלוסיות בתת ייצוג, ובעיקר מאנשים שחיו באזורים כפריים או בפריפריה. עיגון הסטטוס 'מטרופולין' עבור 14 ערים בצרפת גרר ביקורת מצד עיירות כפריות, שראו ברפורמה העדפה מפורשת של הערים הגדולות. הממשלה הגיבה בהשקת תכניות מימון חדשות כדי לתמוך בעיירות קטנות יותר ולהפחית את החששות. בניו זילנד, האחדת אוקלנד כללה הקמה של גוף מיוחד בתוך הממשלה לייצוג האינטרסים של התושבים ממוצא מאורי, המהווים אוכלוסיית מיעוט באזור. הועדה הסטטוטורית המאורית מיעצת למועצת אוקלנד בענייני מדיניות שנוגעת לאוכלוסייה זו. בניבוי מוקדם של החששות והעמדות של אזורי השוליים והקהילות שנמצאות בתת-ייצוג, ובבניית אסטרטגיה שמתחשבת בכל המעורבים ברפורמה, ניתן להשיג מודל אזורי יציב יותר בטווח הרחוק.

**יש לבחון את האקלים הפוליטי ולצפות מניעים ואינטרסים שונים.**

בהקמת ממשלות אזוריות חדשות או בביזור סמכויות, יהיו ניסיונות להתנגד או להחליש את הרפורמה מצד הגורמים המושפעים ממנה. תתכן התנגדות ברמה המנהלית, מצד מנהלים ועובדים שחוששים מאיבוד משרות או משינויים מנהליים. אם תמיכתם ברפורמה היא חיונית, ניתן להבטיח ערובה תעסוקתית כדי להרגיע את החששות. התנגדות ברמה הפוליטית תתכן אם המפלגות הראשיות מעוניינות לשמר חולשה אזורית כדי לשמור על מנהיגות ריכוזית. יתכן שמפלגות אלו גם ינסו להבנות אזוריות כך שהשלטון האזורי יתמוך במדיניות הממשלה. במקרים כאלה, יש צורך בהסברה מוקדמת ובמידע ממומחים כדי לעגן את הרפורמה מחדש סביב טובת הכלל.

גם כאשר יוזמת הרפורמה מלווה ברציונל ובחזון בהירים, חשוב לתקשר את יעדיה באופן שיתאים לקהלי היעד השונים, כדי להשיג את התמיכה האפשרית הרחבה ביותר. לחלופין, אם יהיו מנצחים ומפסידים מובהקים עקב הרפורמה, יתכן שצעד נבון יהיה לזהות וליצור קואליציה חזקה מראש, וליצור אסטרטגית להתמודד עם האופוזיציה. קל יותר להתנהל בגישה מבוססת-קונצנזוס, אך גישה זו עלולה לדלל את הרציונל הציבורי ולפגוע בהישגי הרפורמה. גישה מבוססת-קואליציה כרוכה בסיכון רב יותר, אך נשאר

אך	נשאר	צמודה	יותר	לחזון	המקורי.
----	------	-------	------	-------	---------

## הזדמנויות בינלאומיות להשתתפות בשיח על אזריות

מבין יעדי המחקר היה הרצון לזהות את ההזדמנויות המבטיחות ביותר עבור בעלי עניין ישראליים להשתתפות בשיח הגלובלי בנושא אזריות. סקירת המצב שלנו כללה פלטפורמות בינלאומיות, כנסים, תכניות ופרסומים אקדמיים, איגודים מקצועיים, וכינוסי מומחים, מבין המאורעות המובילים בעולם. בהמשך מופיע סיכום של ההזדמנויות שזוהו בסקירת המצב שלנו.

ארגונים בין-ממשלתיים ומרכזי מחקר

הזדמנויות	פעילות עיקרית	ארגון
<p>7. להשתתף <a href="#">בשבוע האזורי 2020 של האיחוד האירופי</a> בבריסל</p> <p>8. להתייעץ <a href="#">במומחים כלליים ולאומיים</a>, ובבעלי תפקידים ארגוניים בנושא אזריות</p>	<p>3. רשת עצמאית של תחומי שלטון אזוריים מ-35 מדינות ו-15 ארגונים בין-אזוריים.</p> <p>4. מארכת תכניות לחילופי מידע וכינוסי קיץ לנוער ולעובדים ממשלתיים אזוריים.</p> <p>5. מנסרת את מצב האזריות ע"י פרסום תקופתי של דוח 'מצב האזורים'.</p> <p>6. נותנת סיוע טכני במיזמי תקצוב של האיחוד האירופי עבור רשויות אזריות שחברות בו.</p>	<p><b>אספת האירופאים</b> <b>האזורים (AER)</b> <a href="#">קישור לאתר</a> ארגון אין קטגוריה: בין-ממשלתי</p>
<p>12. להיות נוכחים במושב הדו-שנתי של הקונגרס <a href="#">(הישיבה הבאה בשטרסבורג)</a> [בוטל – הערת המתרגמת]</p>	<p>9. מוסד פוליטי שמייצג את הממשלות המקומיות והאזריות מ-47 מדינות החברות במועצת אירופה (Council of Europe (CoE)), הגוף שהקדים את האיחוד האירופי.</p> <p>10. מעריך את יישום מגילת הזכויות האירופית לשלטון מקומי עצמאי במדינות החברות; מנטר סוגיות של דמוקרטיה מקומית ואזרית, לרבות בחירות.</p> <p>11. מחזק שיתוף פעולה ושותפויות עם מדינות חברות ומוסדות אחרים כדי לגבש דמוקרטיה טריטוריאלית.</p>	<p><b>קונגרס הרשויות המקומיות והאזריות (CLRA)</b> <a href="#">קישור לאתר</a> ארגון מועצת אירופה (CoE) קטגוריה: בין-ממשלתי</p>
<p>17. להשתתף בכנס EuroPCOM השנתי (הכנס האירופאי לתקשורת ציבורית) – <a href="#">המפגש הקרוב בבריסל</a></p>	<p>13. מכהן כגוף המייצג את קול הרשויות האזריות והעירוניות באיחוד האירופי.</p> <p>14. מיייעץ לגבי 70% של חקיקת האיחוד האירופי, המרכיב התחיקתי שמשפיע על הממשל האזורי והעירוני.</p> <p>15. חותר "לצמצם את הפער בין פועלים של מוסדות האיחוד האירופי לבין אזרחי האיחוד", בהבאת נציגים אזוריים ומקומיים, ואזרחים לשולחן הדיונים הפוליטי.</p> <p>16. מקדם ממשל רב-רובדי ברמות הלאומית, האזורית והמקומית.</p>	<p><b>ועדת האזורים האירופאית (CoR)</b> <a href="#">קישור לאתר</a> ארגון האיחוד האירופי קטגוריה: בין-ממשלתי</p>
<p>21. להשתתף בפורום השנתי של OECD. <a href="#">המפגש הקרוב בפריז</a> [נדחה – הערת</p>	<p>18. מוסד של הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח OECD- (Organization for Economic Co-operation and</p>	<p><b>הועדה לפיתוח מדיניות אזרית (RDPC)</b></p>

הזדמנויות	פעילות עיקרית	ארגון
22. המתרגמת]	(Development), המוקדש ל"פתרונות מבוססי-ראיות למגוון אתגרים חברתיים, כלכליים וסביבתיים." 19. נועד ליישב חילוקי דעות אזוריים ע"י תמיכה בפעילויות כלכליות ושיפור של איכות החיים. 20. מקדם תכנון ויישום של מדיניות מותאמת-טריטוריות, בהתמקדות על הזדמנויות ונכסים מקומיים.	<a href="#">קישור לאתר</a> ארגון OECD קטגוריה: בין-ממשלתי
26. <a href="#">להשתתף במפגש הריטריט השנתי של הארגון</a>	23. ארגון מטרייה בינלאומי עם משרדי מטה בברצלונה, שמייצג ערים, ממשלות אזוריות, ורשויות מוניציפליות ב-140 מדינות; מחולק ל-7 מחלקות אזוריות, מחלקה מטרופולינית אחת, ו"פורום אזורים" אחד. 24. מקדם ביזור ומייצג עמדות של ממשלות מקומיות ואזוריות בתהליכים כלל-עולמיים של קבלת החלטות. 25. מכהן כסגור של "לוקליזציה: השגת...סדרי יום כלל-עולמיים מלמטה למעלה."	<b>איחוד הערים והרשויות המקומיות (UCLG)</b> <a href="#">קישור לאתר</a> ארגון גג: אין קטגוריה: בין-ממשלתי
31. <a href="#">פדרציית הרשויות המקומיות בישראל</a> היא ארגון חבר במועצה 32. השתתפות בכנס הארבע שנתי של CEMR ( <a href="#">תוכן להתקיים באינסברוק</a> במאי השנה) [בוטל – הערת המתרגמת]	27. נוסדה ב-1951, המועצה מייצגת 41 מדינות ברבדים המקומי, האמצעי, והאזורי והינה הארגון האזורי הוותיק ביותר באירופה. 28. הגוף מכהן כזרוע האירופית של UCLG, ומייצג את הממשל האזורי האירופי בזירה הבינלאומית. 29. מושא השפעה על מדיניות וחקיקה אירופאיות בכל שטח שנוגע לשלטון מוניציפלי ואזורי. 30. מהווה פורום לדיון בין ממשלות מקומיות ואזוריות בשיתוף עם האיגודים הלאומיים המייצגים אותן.	<b>מועצת המוניציפליות באירופה (CEMR)</b> <a href="#">קישור לאתר</a> ארגון גג: איחוד הערים והרשויות המקומיות (UCLG) קטגוריה: בין-ממשלתי
35. להשתתף ב-AGORADA2000 ( <a href="#">תוכן להתקיים בבריסל ביוני</a> ) [התקיים כמפגש מקוון – הערת המתרגמת]	33. נוסד ב-1992, איגוד הפיתוח מתפעל רשת של 22 מדינות ו-76 סוכנויות אזוריות המוקדשות לפיתוח כלכלי באיחוד האירופי ומעבר לו. 34. חותר לקדם חדשנות והנהגת שיטות עבודה מומלצות בפיתוח כלכלי באמצעות החלפת מידע, פיתוח מיזמי תיאום, ומתן סיוע והדרכה למדינות ולסוכנויות להשגת פיתוח.	<b>ההתאחדות לסוכנויות (EURADA)</b> <a href="#">קישור לאתר</a> ארגון גג: אין קטגוריה: פיתוח כלכלי
38. להשתתף באירועים וכנסים רבים	36. נוסדה ב-1990 מכריתת ברית בין ששה אזורים אירופאים,	<b>הפדרציה האירופאית של</b>

הזדמנויות	פעילות עיקרית	ארגון
<p>במשך השנה (ביניהם <a href="#">שבוע הקיימות באנרגיה של האיחוד האירופי</a>, ביוני בבריסל [התקיימו וובינרים – הערת המתרגמת])</p>	<p>הפדרציה התרחבה וכעת מכילה 80 ארגונים מ-23 מדינות באירופה.</p> <p>37. יעדי הפדרציה המוצהרים הם להוות מנשק בין רשויות מקומיות ואזוריות לבין ארגון המוסדות האירופיים; קידום השיתוף במיזמים על-לאומיים; מתן פורום לדיון עבור אנשי מפתח במגזר הכלכלי, קידום הקול האזורי בשיח האקלים הבינלאומי, ושיפור הפעילות הארגונית ברובד המקומי.</p>	<p><b>סוכנויות וגופים אזוריים העוסקים באנרגיה ובאיכות הסביבה (FEDARENE)</b></p> <p><a href="#">קישור לאתר</a></p> <p>ארגון גג: אין קטגוריה: אנרגיה ואיכות הסביבה</p>
<p>42. להירשם דרך <a href="#">המזכירות האירופאית של ICLEI</a></p> <p>43. להשתתף ב<b>וובינרים</b> תקופתיים</p>	<p>39. רשת כלל-עולמית של יותר מ-1,750 ממשלות מקומיות ואזוריות, ארגון ICLEI מחויב לקיימות בפיתוח עירוני; לחדשנות בהפחתת פליטות עירוניות, צריכה ואי שוויון; ולשיפור החוסן העירוני והגיוון הביולוגי.</p> <p>40. הרשת מיישמת אסטרטגיות כלל-עולמיות ברובדי הממשל המבוזרים, ובאותה העת מייצגת אזוריות בזירה הכלל-עולמית.</p> <p>41. מעודדת תקשורת בין-עירונית, בין-אזורית, ותקשורת בקרב ממשלות, מוסדות כספיים, אוניברסיטאות, החברה האזרחית, והמגזר הפרטי, כדי לתמוך בקיימות בפיתוח.</p>	<p><b>רשויות מוניציפליות לטובת קיימות (ICLEI)</b></p> <p><a href="#">קישור לאתר</a></p> <p>ארגון גג: אין קטגוריה: קיימות בפיתוח</p>
<p>48. להשתתף בקונגרס לתחבורה במזרח התיכון <a href="#">ובתערוכה באבו דאבי באפריל 2020</a> [נדחה לאוקטובר – הערת המתרגמת]</p> <p>49. להשתתף במפגש הפסגה ובתערוכה הבינלאומיים בנושא תחבורה ציבורית כלל-עולמית</p>	<p>44. האיגוד מהווה רשת בינלאומית של 1,800 חברות תחבורה ציבורית מ-100 מדינות.</p> <p>45. מפיק דוחות ופרסומים אחרים על מגמות עדכניות בתחבורה ציבורית.</p> <p>46. עובד עם ארגונים בינלאומיים כדי לקדם את חיזוק התחבורה הציבורית בקרב שלטונות מקומיים וממשלות.</p> <p>47. נותן הדרכה וסיוע טכני של מנהיגי תעשייה.</p>	<p><b>האיגוד הבינלאומי לתחבורה ציבורית (UITP)</b></p> <p><a href="#">קישור לאתר</a></p> <p>ארגון גג: אין קטגוריה: תחבורה</p>
<p>53. להשתתף ב<b>מפגש הפסגה השנתי</b>, שתוכנן להתקיים השנה בלייפציג, גרמניה, בסוף מאי [נדחה – הערת המתרגמת]</p>	<p>50. ארגון בין-ממשלתי עם 60 מדינות חברות, ביניהן ישראל</p> <p>51. עורך מחקר על מדיניות ומקדם שיתוף ידע בקרב מנהיגי תחבורה מכל העולם.</p> <p>52. אירוע הדגל של הפורום הוא הפסגה השנתית, הכינוס העולמי הגדול ביותר של שרי תחבורה.</p>	<p><b>פורום התחבורה הבינלאומי</b></p> <p><a href="#">קישור לאתר</a></p> <p>ארגון גג: OECD קטגוריה: תחבורה</p>
<p>57. להשתתף בכנס החורף 2020 של הארגון [נדחה]</p>	<p>54. הארגון משמש מוקד מחקרי של לימודי אזוריות, מארח כנסים ונותן מענקי מחקר.</p>	<p><b>ההתאחדות ללימודי אזוריות (RSA)</b></p>



הזדמנויות	פעילות עיקרית	ארגון
<p>ל-2021 הערת המתרגמת]  להשתתף בכנס השנתי לשנת  58. 2020 של הארגון (<a href="#">תוכן להתקיים בליובליאנה</a>)  נדחה  ל-2022 הערת המתרגמת]</p>	<p>55. מתאם תכניות מחקר המאורגנות סביב נושאי מפתח.  56. מפרסם חמישה כתבי עת אקדמיים:  <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Area Development and Policy – פיתוח שטחים ומדיניות שטח</li> <li>○ Regional Studies – לימודי אזריות</li> <li>○ Regional Studies, Regional Science – לימודי אזריות, מדע – אזורי</li> <li>○ Spatial Economy Analysis – ניתוח כלכלה מרחבית</li> <li>○ Territory, Politics, Governance – ממשל, פוליטיקה, ממשל</li> </ul> </p>	<p><a href="#">קישור לאתר</a>  <hr/> ארגון  גג:  אין  קטגוריה:  מחקר</p>

אספות ממשלתיות של מדינות ספציפיות

ארגון	פעילות עיקרית
<p><b>התאחדות הרשויות האזוריות של הרפובליקה הצ'כית</b>  <a href="#">קישור לאתר</a></p>	<p>59. הוקם שנה אחת אחרי הנהגת השלטון האזורי כדי לקדם את האינטרסים האזוריים המשותפים.                      60. מייצג את האינטרסים האזוריים בממשלה הלאומית, בקבינט, ובמוסדות אירופיים.                      61. מפקח דוחות וניירות עמדה בנושאים של מסוגלות ותוכניות אזוריות.                      62. תומך במשלחת הצ'כית הלאומית בועדת השלטונות האזוריים.</p>
<p><b>שלטון מקומי לדנמרק</b>  <a href="#">קישור לאתר</a> [קישור לא עובד-הערת המתרגמת]</p>	<p>63. איגוד כל הרשויות המוניציפליות הדניות, גוף המייצג את האינטרסים של השלטון המקומי במעמד הדרג הלאומי.                      64. תומך ברשויות המוניציפליות ע"י שיתוף שיטות עבודה מומלצות, הבהרת סוגיות משפטיות, סיוע לרשתות אזוריות, ופיתוח כלים והנחיות עבור שלטונות מוניציפליים.                      65. מכהן כגוף מעסיק עבור איגוד הרשויות, ומנהל משא ומתן לגבי משכורות ותנאים עבור כל העובדים המוניציפליים.</p>
<p><b>אזורי דנמרק</b>  <a href="#">קישור לאתר</a></p>	<p>66. הארגון מייצג את האינטרסים של הממשלות האזוריות.                      67. משרת כפלטפורמה לשיתוף פעולה ולשיתוף ידע, ותורם בביצוע משימות אזוריות.                      68. משרת כגוף שמנהל משא ומתן לגבי משכורות והטבות של עובדים אזוריים.</p>
<p><b>התאחדות המקומיות</b>  <a href="#">קישור לאתר</a>  <b>הרשויות הפיניות והאזוריות</b></p>	<p>69. מקדם את האינטרסים והפיתוח של הרשויות מוניציפליות ושל ארגונים שותפים.                      70. נותן שירותים למחוזות של בתי חולים פנייים, מועצות אזוריות, ורשויות מוניציפליות משותפות.                      71. מפקח על קבוצת הייעוץ הפינית שפועלת על בסיס בינלאומי ומציעה שירותים בנושאים של תכנון קהילתי וממשל תקין.</p>
<p><b>חבלי צרפת</b>  <a href="#">קישור לאתר</a></p>	<p>72. מקדם את האינטרסים האזוריים בצרפת ופועל לביזור בצרפת.</p>
<p><b>טרה נובה</b>  <a href="#">קישור לאתר</a></p>	<p>73. צוות חשיבה ליברלי עצמאי שהוקם ב-2008, אשר שחק תפקיד מכריע בעיצוב מדיניות ציבורית, הכוללת את רפורמת הביזור הממשלתי.</p>
<p><b>התאחדות המחוזות של הולנד</b>  <b>(Interprovinciaal Overleg; IPO)</b>  <a href="#">קישור לאתר</a></p>	<p>74. איגוד שנים עשר המחוזות, גוף שמקדם אינטרסים פרובינציאליים ומשתף ידע ושיטות עבודה מומלצות למחוזות.                      75. מייצג את האינטרסים של המחוזות ברמה האירופית ממשד הממוקם בבריסל.</p>

ארגון	פעילות עיקרית
<p><b>ההתאחדות המקומית ואזוריות</b> <a href="#">קישור לאתר</a></p>	<p>76. איגוד כל השלטונות המקומיים בנורבגיה, כולל הרשויות המוניציפליות והמחוזות. 77. מנהל משא ומתן לגבי משכורות והטבות מול מערך העובדים המוניציפליים והמחוזיים. 78. שיחק תפקיד מכריע בתכנון וביישום של רוב מהלך הרפורמה האחרונה.</p>
<p><b>שלטון מקומי לניו זילנד (LGNZ)</b> <a href="#">קישור לאתר</a></p>	<p>79. הארגון מייצג אינטרסים של השלטון המקומי במעמד הלאומי ומעניק תמיכה לשיפור ביצועים ורפורמה ברמה המקומית וברמה האזורית. 80. נציגיו מפיקים דוחות על מדיניות בהתאם למגמות ממשלתיות מקומיות ואזוריות, ומעניקים הדרכה וכלים לעובדים ממשלתיים. 81. תוכנית ה-EquiP נותן הדרכה תואמת-מקרה לחיזוק שלטון מקומי. 82. תוכנית ה-CouncilMARK מהווה כלי הערכה לבחינת התפקוד וההישגים של מועצות מקומיות ואזוריות, והמידע מפורסם בציבור.</p>
<p><b>ההתאחדות השוודית לרשויות מקומיות ואזוריות</b> <a href="#">קישור לאתר</a></p>	<p>83. ארגון לאומי שמייצג את הרשויות המוניציפליות והאזוריות בשוודיה. הארגון מהווה סגור חשוב בפעולות ביזור. 84. בנוסף לפועלה בשוודיה, לארגון יש זרוע בינלאומית, SKL International, עם ניסיון בייעוץ למיזמי ביזור ביותר מ-30 מדינות.</p>

נספח א. תמונות פרופיל של מדינות

---

---

## נספח א. תמונות פרופיל של מדינות

בהמשך ניתן לצפות בתמונות פרופיל מפורטות של כל אחת מתשע המדינות שנסקרו, עם סקירה של מודל השלטון האזורי וסיכום של אחת או שתיים מיוזמות הרפורמה האזוריות הרלוונטיות. תמונות הפרופיל מבוססות על ראיונות עם מומחים ועל המקורות שמופיעים בנספח ב.

מדינה	יוזמת רפורמה במיקוד	אוכלוסייה <sup>1</sup>	מס' אזורים	אוכ' אזורית ממוצעת	טווח של אזורית	הוצאות תת-לאומיות כ-% מההוצאות הלאומיות <sup>2</sup>
צ'כיה (הרפובליקה הצ'כית)	התווית אזורי המדינה (2000)	10.67 מיליון	14	760,000	296,106 - 1,286,554 (2017)	26%
דנמרק	רפורמת הממשל המקומי (2007)	5.76 מיליון	5	1,152,000	589,148 - 1,822,659 (2018)	65%
פינלנד	רפורמת PARAS (2011)	5.52 מיליון	19	290,000	68,437 - 1,671,024 (2019) <sup>3</sup>	40%
צרפת	החוק לביזור בצרפת (2016)	65.99 מיליון	13	5,076,000	2,559,073 - 12,278,210 (2020) <sup>4</sup>	20%
הולנד	רפורמת המחוזות והאזורים העירוניים (2015)	17.06 מיליון	12	1,421,000	383,519 - 3,708,585 (2020)	32%
ניו זילנד	האחדת אוקלנד (2010)	4.74 מיליון	16	296,000	32,500 - 1,642,000	11%
נורבגיה	רפורמת הממשל המקומי והאזורי (2020)	5.34 מיליון	11	485,000	עדיין לא ניתן להשיג	33%
פרו	הקמת שלטונות מקומיים בבחירות ישירות (2006)	31.99 מיליון	25	1,279,000	141,070 - 8,574,974 (2017)	42% (2013)
שוודיה	מיזם פיילוט לשינוי אזורי (העשור שמתחיל בשנת 2000)	9.97 מיליון	21	475,000	59,686 - 2,377,081 (2019)	51%

<sup>1</sup> יחידת הסטטיסטיקה של האו"ם, 2019

<sup>2</sup> דוח ה-OECD להוצאות תת-לאומיות כאחוז מתוך ההוצאות הציבוריות הכלליות, 2016

<sup>3</sup> הנתון לא כולל את אולנד, אזור אוטונומי

<sup>4</sup> הנתון לא כולל את קורס, אי אזורי

נספח א. סקירות פרופיל של מדינות

## צ'כיה (הרפובליקה הצ'כית)

מודל אזורי



<b>מבנה</b>	שיטת ממשל דו-רובדית, עם 14 אזורים ו-6258 רשויות מקומיות
<b>האצלת סמכויות ותחומי אחריות</b>	רשויות עירוניות: חינוך, חקלאות, דיור, שירותי בריאות בסיסיים, שירותי רווחה, כבישים מקומיים ותחבורה ציבורית, מנהל שירותי מים וביוב. ממשל אזורי: חינוך על-יסודי, כבישים בין-עירוניים, תחבורה ציבורית, שירותי רפואה ובתי חולים ציבוריים, תכנון ופיתוח כלכליים, סיוע חברתי לאוכלוסיות נזקקות.
<b>הקשר פוליטי</b>	שלטונות מקומיים בוחרים את האספות האזוריות שלהם, ובתורם, האספות ממנות את מושל האזור והמועצה. האספות המקומיות יכולות להגיש דרישות תשלום לממשלה.
<b>מדיניות כלכלית-פיסקלית</b>	היטלי מיסים והוצאות כלכליות מקומיות עלו מאז הקמת השלטונות האזורים. ב-2016, ההוצאות הללו היו כ-45% מההוצאות התת-לאומיות של הממשלה וחיובי מס ההכנסה.

### הקמת שלטונות אזוריים

<b>לוח זמנים</b>	1992 – 2002
<b>רצינות</b>	השתלבות באיחוד האירופי, מיסוד שלטון עצמי מקומי לאחר תקופה של משטר קומוניסטי ריכוזי.
<b>תוצאות</b>	- הקמת 14 אזורי שלטון מקומי עם אספות מקומיות נבחרות - ביטול מחוזות מנהליים ישנים - האצלת סמכויות לרובדי שלטון אזוריים, חלקן מהמחוזות המנהליים.
<b>הקשר פוליטי</b>	עם ממשלה פרלמנטרית רב-מפלגתית, הרפובליקה הצ'כית הונהגה בזמנו ע"י ראש הממשל ואצלב קלאוס ומפלגתו הימנית, מפלגת הדמוקרטים האזרחיים (ראשי תיבות בצ'כית- ODS) בין 1993 ל-1998. החוקה של 1992 חייבה את הקמת האזורים, אך קלאוס ומפלגתו התנגדו נחרצות לצעד זה, והדבר גרם לדחיית היישום של הדרישה החקיקתית. קלאוס חשש שאזורים תחת תחת השליטה של המפלגות הראשיות ותיצור ביורוקרטיה נוספת. קלאוס העדיף את הצעד של הקמת איגודים התנדבותיים בין ממשלות מקומיות. מפלגת הנוצרים- הדמוקרטים, או בשמה העממי - מפלגת העם (ראשי תיבות בצ'כית- KDU-ČSL) במרכז המפה הפוליטית, תמכה ברפורמה, אך לא הייתה הסכמה ברורה בין תומכי הרפורמה לגבי מספרם וגודלם המדויקים של האזורים. הרפורמה הונהגה ע"י משרד הפנים, בהתייעצות עם משרד האוצר ורשות התכנון האזורי.

<ul style="list-style-type: none"> <li>- כאשר צ'כוסלובקיה התפרקה, החוקה שנחקקה בשנת 1992 חייבה את התווית האזורים המקומיים. השיטה הקודמת, לפיה ועדות לאומיות וגופי המנהל מטעמם שלטו בתחום האזורי, בוטלה אף היא בהדרגה, וכך נותר חלל ברבדים האזוריים.</li> <li>- ברם, הממשלה מצידה לא מיהרה למלא את דרישות המנדט החדש. מפלגת השלטון ODS הציעה להמיר מחוזות מנהליים לרשויות אזוריות בשנת 1994. הצעה זו נחלה תבוסה גדולה, כמו הצעת המפלגה להקים 17 רשויות ב-1995.</li> <li>- לאחר מכן, בשנת 1997 פרסמה הנציבות האירופית נייר עמדה שהדגיש את כישלונות הרפובליקה הצ'כית בתחום הרפורמה במגזר הציבורי, והציעה להקים רשויות אזוריות. צעד זה זירז את אימוץ החקיקה הקונסטיטוציונית, והוביל לחקיקת החוק הקונסטיטוציוני להקמת האזורים ב-1997. התקיימו דיונים נרחבים לגבי מספרם וגודלם את האזורים לפני שעבר החוק.</li> <li>○ מפלגת הדמוקרטים הנוצרים רצו תשעה אזורים, והברית הדמוקרטית האזרחית רצו 13 אזורים. קלאוס, ראש מפלגת השלטון הקודמת, היה בעד מספר גדול יותר של אזורים קטנים כדי למזער את השפעתם הפוליטית בעתיד. אחרים המליצו על מספר קטן יותר שלטונות מקומיים בעלי שטחים גדולים יחסית, דבר שיזכה אותם בכספי הקרנות המבניות של האיחוד האירופי.</li> <li>○ התוצאה הייתה חלוקה ל-14 אזורים עם אוכלוסייה ממוצעת של כ-800 אלף בכל אחד.</li> <li>○ הגבולות הותוו על פני קווים הסטורים בוהמיים – מוראביאנים משותפים, כדי להחליש את הנאמנות למוראביה כתחום עצמאי.</li> <li>- ב-1999, הממשלה החדשה, בהנהגת המפלגה הסוציאל-דמוקרטית והנישא מילוש זמאן, הציעה הצעת חוק לממשל עצמי אזורי. הממשלה קיבלה את עיקרי ההצעה, אך הציעה את הסעד הנוסף של איחוד הממשל האזורי והמנהל המדיני, בניגוד להצעה המקורית שהציעה ששני הגופים יישארו מופרדים.</li> <li>- במבט הכללי, העובדה שהחלוקות הטריטוריאליות אוגדו כשינוי חקיקתי תרמה יציבות רבה לתהליך המשא ומתן העוקב. ביטול השינוי החקיקתי היה דורש רוב של שני שלישי, לכן התאפשר לממשלה להאציל סמכויות ברורות ולתכנן צעדי הרחבה שיחזיקו מעמד בטווח הרחוק.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>תכנון ומשא ומתן</b></p>
<p>החוק לממשל עצמי אזורי נכנס לתוקף בינואר 2000. באותה השנה, הממשלה העבירה חוקים נוספים שהסדירו כללים לבחירות ולהגדרת תחומי אחריות אזוריים. חוקי הבחירות מנעו ממועמדים עצמאיים להתמודד לבחירות ולרוב הציבו את המפלגות הקטנות בעמדת חסרון. הבחירות האזוריות הראשונות התקיימו בנובמבר 2000, והממשלות האזוריות החדשות החלו למשול בינואר 2001. העברת הסמכויות לרשויות המקומיות הושלמה עם ביטול המחוזות המנהליים בעלי השלטון הריכוזי, בינואר 2003.</p> <p>14 אזורים גובשו לכדי 8 'אזורי התלכדות' גדולים יותר, כדי שיהיו זכאים לכספי הקרנות המבניות של האיחוד האירופי.</p>	<p style="text-align: center;"><b>יישום</b></p>



## דנמרק

### מודל אזורי



<b>מבנה</b>	מערכת שלטון דו-רובדית מבוזרת, עם 98 רשויות מוניציפליות, 5 רשויות אזוריות, ושתי טריטוריות אוטונומיות.
<b>האצלת סמכויות ותחומי אחריות</b>	<u>רשויות מוניציפליות</u> : חינוך, שירותי רווחה, תכנון מרחבי, ועוד. <u>ממשל אזורי</u> : שירותי רפואה, פיתוח אזורי, תחבורה ואיכות הסביבה.
<b>ייצוג פוליטי</b>	האזורים מיוצגים ע"י מועצות נבחרות, כל אחת מורכבת מ-41 חברים מתוכם נבחר ראש הרשות האזורית.
<b>מדיניות כלכלית-פיסקלית</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- כל אזור מקבל סכום כולל מהממשלה עבור הוצאות רפואיות (שמהוות 90% מתקציב הרשויות האזוריות). סכום זה תלוי בהוצאות בפועל, עלויות השירות הספציפי ותרומת מוניציפליות.</li> <li>- בניגוד למחוזות שבטלו, רשויות אזוריות אינן יכולות לגבות מיסים; הן מקבלות מימון מתקציבים שמועברים מהמדינה (75%) ומהרשויות מוניציפליות (25%).</li> <li>- חוק התקציבים קובע תקרת הוצאות עבור כל שלושת רובדי השלטון.</li> </ul>

### רפורמת הממשל המקומי (2005-2007)

<b>לוח זמנים</b>	2005-2007
<b>רציונל</b>	השגת כלכלה מדורגת ומתן שירות יעיל יותר ברמה המקומית; שיפור שירותי הרפואה ברמה האזורית.
<b>תוצאות</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- הרפורמה של 2007 ביטלה 14 מחוזות והקימה במקומם 5 אזורים, והנהיגה האחדת רשויות, כך שנתרו 98 רשויות מוניציפליות במקום 271.</li> <li>- החקיקה שהועברה ב-2007 תוחמת סמכויות בעילות, כלומר, רשויות אזוריות לא יכולות ליטול על עצמן תפקידים חוץ מאלה שמוגדרים בחקיקה. בכך הביאה הרפורמה להפחתה בריבוי תפקידים בין האזורים.</li> </ul>
<b>הקשר פוליטי</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- בדנמרק יש ממשלה פרלמנטרית, רב-מפלגתית, ובראשה עמד בזמנו ראש הממשלה אנדרס פוג ראסמוסן ומפלגת המרכז-ימין שלו, ונסטרה. הרפורמה הונהגה ע"י לארס לוקה רסמוסן (גם ממפלגת ונסטרה אך ללא קשר משפחתי עם ראש הממשלה), שר הפנים והבריאות ומושל מחוז לשעבר שכיהן לאחר מכן כראש הממשלה בשנים 2015-2019.</li> <li>- ונסטרה, מפלגת העם הדנית (DDP) הימנית קבעה את ביטול המחוזות כיעד חשוב במשך תקופה ארוכה. מפלגת ה-DPP העדיפה לבטל את המחוזות מבלי להקים רובד שלטוני חדש, אבל לבסוף תמכה ביוזמת הרפורמה.</li> <li>- הרשויות המחוזיות הקיימות התנגדו נחרצות לרפורמה (ולאחר מכן בוטלו על-ידה). מפלגת הסוציאל-דמוקרטית המרכזית-שמאלנית התנגדה אף היא לרפורמה.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- באוקטובר 2002, השלטון המרכזי הקים ועדה בנושא המבנה שלטוני כדי לחקור את מבנה המגזר הציבורי. הועדה הורכבה מנציגים של השלטון המקומי בדנמרק, אסיפת המועצות המחוזיות, עיריית קופנהגן, רובע מוניציפלי פרדריקסברג, ומשרדי ממשלה שונים: הפנים והבריאות, האוצר, והמשפטים, וכן מומחים מתחומים שונים.</li> <li>- בינואר 2004, הסיקה הועדה שנדרשת רפורמה, בטיעון שגודל המחוזות והרשויות המוניציפליות לא הספיק כדי לבצע משימות מיטבי, ושלא מתאים להעביר סמכויות מסוימות לרמה האזורית. בדוח הועדה לא הובאו המלצות קונקרטיות.</li> <li>- ממשלת השלטון שמרה את כוונותיה לעצמה לאחר שפורסם דוח הועדה, והפתיעו את היריבים עם שחרור תוכנית הרפורמה. השקת תהליך המשא המתן הרשמי זמן קצר לאחר מכן מנעה מהאופוזיציה ליצור קואליציה יעילה נגד הרפורמה. שר הפנים הקדיש זמן רב לפגישות עם ראשי ערים וסניפים מקומיים של המפלגה הליברלית כדי לשכנע אותם לקבל את הרפורמה.</li> <li>- הממשלה יצרה ברית מוצלחת עם ארגון הממשל המקומי בדנמרק, בשמה המקומי KL (ארגון האמון על תיאום בין הרשויות המוניציפליות) כדי למנוע התנגדויות לרפורמה (מצד המחוזות ואסיפת המועצות המחוזיות). תמיכה מעיריית קופנהגן ומעיריות אחרות הושגה בכך שהתאפשר להן להעביר הרבה סמכויות ותקציבים מרמת המחוז לרמה המוניציפלית.</li> <li>- לאחר ההצעה הראשונית, הממשלה העניקה ויתורים מסוימים כדי לרכך את ההתנגדות. למשל, הממשלה חזרה בה מהצעתה לבזר את שוק העבודה, אך עשתה זאת רק לאחר שהחלה האחדת הרשויות המוניציפליות כך שלא התאפשר להן לסגת.</li> <li>- הפרלמנט הנחיל את הרפורמה ב-2005 ב-50 חוקים נפרדים. בסופו של דבר, אפילו מפלגת האופוזיציה תמכה בקואליציה בהעברת 28 מתוך 50 מהחוקים.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>תכנון ומשא ומתן</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- הרפורמה הושלמה רק בינואר 2007 אך בעקבות הבחירות המקומיות ב-2005 הושגה הסכמה לשינויים המתוכננים, ונבחרו נציגים עבור 98 רשויות מוניציפליות וחמש רשויות אזוריות.</li> <li>- ב-2012, הממשלה הקימה ועדה להערכת התוצאות של רפורמת הממשל המקומי. הועדה מורכבת מנציגים של ארגון הממשל המקומי בדנמרק, ארגון המחוזות הדניים (Danish Regions), המשרד לעניינים כלכליים ופנים, משרד האוצר, משרד המיסוי, ומשרד העסקים והצמיחה. דוח הועדה נמצא בגישה פתוחה.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>יישום</b></p>

**פינלנד**  
**מודל אזורי**



<p><b>מבנה</b></p> <p>ממשלה חד-רובדית מבוזרת, עם 313 רשויות מוניציפליות ואזור אוטונומי אחד; קיימות 19 מועצות אזוריות אך הן בעלות סמכויות מוגבלות.</p>	
<p><b>האצלת סמכויות ותחומי אחריות</b></p> <p><u>רשויות מוניציפליות</u>: בריאות, שירותי רווחה, וחינוך <u>מועצות אזוריות</u>: תכנון הקצאת שטחים אזוריים, תיאום פיתוח אזורי ותקציביים אזוריים, בעיקר מהאיחוד האירופי.</p>	
<p><b>ייצוג פוליטי</b></p> <p>המועצות האזוריות לא נבחרות בבחירות ישירות, אלא ממנות ע"י המועצות המחוזיות.</p>	
<p><b>שיתוף פעולה תוך-ממשלתי</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- לכל רשות אזורית יש תוכנית הקצאת שטחים, עבור כבישים, מסילות, אנרגיה, מתקני פנאי, אספקת מים, וסוגיות פיתוח רב-מוניציפליות אחרות. תוכניות להקצאת שטחים אזוריים עוברות אישור של מועצות אזוריות, ומוגשות לאשרור מדיני.</li> <li>- שיתוף פעולה בין-מוניציפלי הוא נפוץ, בעיקר באסדרה של שירותי בריאות, רווחה וחינוך כדי ליצור איתנות כלכלית. הרבה מוניציפליות יוצרות רשויות משותפות אשר מונהגות ע"י ועד מנהל מטעם המוניציפליות וממומנות על-ידן.</li> </ul>	

**רפורמת PARAS**

<p><b>לוח זמנים</b></p> <p>2005 – 2011</p>	
<p><b>רציונל</b></p> <p>לחסוך בעלויות של שירותי בריאות ורווחה; להכשיר רשויות מוניציפליות להתמזג באופן רשמי או ליצור הסכמי שיתוף פעולה בין-עירוניים להענקת שירותי בריאות ורווחה כוללים.</p>	
<p><b>תוצאות</b></p> <p>רפורמת PARAS הובילה ליותר מ-60 מיזוגים מוניציפליים. השינויים המנהליים שהתחייבו מפעולות המיזוג יצרו עלויות ראשוניות גדולות, ולכן לא ניכר חסכון מיידי בתהליך. לא הייתה הפחתה בעלויות, אך הענקת השירותים הפכה יעילה יותר בעקבות פעולות המיזוג.</p>	
<p><b>ייצוג פוליטי</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- בפינלנד יש ממשלה פרלמנטרית, רב-מפלגתית, ובזמנו היא הונהגה ע"י ראש הממשלה מאטי ואנהאן ומפלגת המרכז שלו.</li> <li>- מפלגת המרכז הייתה בעד הסכמי שיתוף פעולה וולונטריים, אך רוב המפלגות הגדולות העיקריות, כולל מפלגת הקואליציה הלאומית המרכזית-ימנית והמפלגה הסוציאל-דמוקרטית המרכזית-שמאלנית, העדיפו מיזוגים מוניציפליות.</li> <li>- איגוד הרשויות שמקומיות והאזוריות סייע לתכנן את יוזמת הרפורמה של</li> </ul>	

<p>PARAS והווה תפקיד מרכזי בהערכתה.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- מנהיגים מהמגזר העסקי ומהתעשייה לרוב תמכו ברפורמה.</li> <li>- ארגוני העובדים המוניציפליים חששו מפיטורין והרשויות האזוריות בפריפריה חששו מירידה ברמת השירותים. המדינה הבטיחה כתגובה לכך, שלא יהיו פיטורין של עובדי עירייה לתקופה של חמש שנים לפחות ושרמת השירותים בפריפריה לא תיפגע.</li> <li>- עלו חששות שייפגע הייצוג הדמוקרטי. כתגובה לכך, השלטון המרכזי ואיגוד של שלטונות מקומיים נתנו סיוע טכני ועודדו שיתוף קהילתי בטיפול בחששות לשחיקה דמוקרטית. השלטונות ניהלו דיונים פתוחים, חילקו מידע, וארגנו סמינרים בנושא.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- מהלכי המיזוג בוצעו על בסיס וולונטרי לחלוטין; השלטון המרכזי נתן תמריצים לכך באמצעות מענקים לרשויות המוניציפליות שהשתתפו בהם. גובה המענקים נקבע לפי גודל האוכלוסייה ומספר הרשויות המוניציפליות שהיו מעורבות במיזוג. האחדת רשויות הונהגה בעיקר בין רשויות ששיתפו פעולה ביניהן בעבר.</li> <li>- לכל רשות הוצעה האפשרות לקיים משאל עם כדי לקבוע האם להשתתף במיזוג. רק מספר קטן של רשויות בחר באפשרות זאת. רובן הצביעו בשאלת ההאחדה במעמד המועצה.</li> <li>- בתחילה, המועצות של הרשויות אוחדו לגוף גדול, אך עד הבחירות הבאות, מספר החברים בו פחת בהרבה.</li> <li>- לתחושת המשתתפים בפעולות המיזוג, הדרכת השלטון המרכזי לא הייתה ברורה, מפני שמשרדי הממשלה לא פעולה ביחד. לכל משרד יעדים שונים, ולכן כל אחד הציע מידע שונה.</li> </ul>	<b>יישום</b>

יוזמה כושלת לרפורמה בממשל האזורי (2015 – 2018)

2015 – 2018	לוח זמנים
<ul style="list-style-type: none"> <li>- המדינה ביקשה להקים רשויות אזוריות שיהיו אחריות לשירותי בריאות ורווחה, כדי להשליט בקרה על עלויות ולהפחית אי-שוויון אזורי. נערך תכנון משמעותי, אבל היוזמה נזנחה כשממשלה חדשה עלתה לשלטון ב-2019.</li> <li>- בנוסף לשירותי בריאות ורווחה, תוכנן שהמחוזות יהיו אחראיים על פיתוח כלכלי, תחבורה, ואיכות הסביבה.</li> <li>- הרפורמה להנהגת ממשל אזורי נכשל בעיקר בגלל העדר תמיכה בקרב המפלגות השונות אחרי שהוחלפה הממשלה. ביצוע הרפורמה בלוח הזמנים המוצע נחשב ליעד שאפתני מדי, והייתה גישה היררכית נוקשה שלא התאימה לרשויות המוניציפליות ולתושבים.</li> </ul>	<b>רציונל</b>



<b>מבנה</b>	ממשלה תלת-רובדית מבוזרת, עם 35,885 רשויות מוניציפליות, 101 מחלקות, 13 רשויות אזוריות, ו-5 טריטוריות חיצוניות (גוואדלופ, גויאנה הצרפתית, ראוניון, מרטיניק, מאיוט)
<b>האצלת סמכויות ותחומי אחריות</b>	<p><u>רשויות מוניציפליות</u>: חינוך יסודי, תכנון עירוני, כבישים מוניציפליים, תחבורה ציבורית, שירותים חברתיים, משטרה מוניציפלית, מי שתייה ומי ביוב, פסולת, תרבות וספורט.</p> <p><u>ממשל אזורי</u>: פיתוח כלכלי אזורי, תכנון טריטוריאלי, איכות הסביבה, תחבורה אזורית, בתי ספר תיכוניים והכשרה מקצועית.</p> <p><u>מחלקות</u>: הנחלת לכידות חברתית ע"י מתן שירותי רווחה.</p>
<b>ייצוג פוליטי</b>	<p><u>מטרופולין</u>: כל מטרופולין מונהג ע"י מועצה מטרופולינית, שמרכבת מנציג אחד מכל רשות מוניציפלית, ועוד נציג מכל רשות לפי מכסות: נציג לכל של 25 אלף תושבים.</p> <p><u>ממשל אזורי</u>: אספות אזוריות שנבחרות בבחירות ישירות (תוצאה של יוזמות הביזור בשנות ה-80), והן בוחרות בתורן העומדים בראשן.</p>
<b>מדיניות כלכלית</b>	ב-2003 נערך שינוי לחוקה, אשר קובע שתחומי אחריות שהועברו מהמדינה לשלטונות אזוריים חייבים להיות מלווים בהעברת משאבים כספיים מתאימים.

חוק ביזור 3

<b>לוח זמנים</b>	2012 – 2016
<b>רצינול</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- רפורמת הביזור נועדה לחזק דמוקרטיה מקומית, להפחית בהוצאות ציבוריות ולקדם פיתוח אזור.</li> <li>- הרפורמה ביקשה להקים תחומי 'מטרופולין' כדי להעמיק שיתוף פעולה רב מגזרי, לייעל תהליכים, ולקדם פיתוח כלכלי אזורי מחוץ לפריז.</li> <li>- הרפורמה ביקשה גם לאחד אזורים מסוימים כדי להשיג יעילות מוגברת, להפחית פערים בין-אזוריים, ולהכשיר אזורים לשיתוף פעולה אירופאי ובינלאומי.</li> </ul>
<b>תוצאות</b>	- הרפורמה נקראה בשם הבלתי רשמי 'L'acte III de la decentralization', חוק הביזור השלישי, בהתבססות על שתי יוזמות ביזור משמעותיות קודמות, האחת בשנות ה-80 של המאה הקודמת, והשנייה בשנות ה-2000. חוק הביזור השלישי הורכב משלושה מוקדי חקיקה עיקריות:

<ul style="list-style-type: none"> <li>- מודרניזציה של תפקוד הטרטוריות הציבוריות וערי המטרופולין ("MAPTAM"; 2013-2014): ליבה חקיקתית זו ביססה את מעמד ה'מטרופולין' עבור 14 האזורים העירוניים הגדולים ביותר, ואת הסמכויות והתפקידים הרשמיים שלהן.</li> <li>- <u>תיחום הרשויות האזוריות והגדרת תחומי הבחירות האזוריות (2015)</u>: ליבה זאת חייבה את האחדת האזורים כדי להוריד את מספרם מ-22 ל-13 (לא כולל את הטרטוריות החיצוניות).</li> <li>- <u>ארגון טריטוריאלי חדש של הרפובליקה (2015; "NOTRe")</u>: ליבה זו חילקה מחדש את תחומי האחריות בין לאורך רובדי השלטון והעבירה יותר תפקידים לשלטונות האזוריים.</li> </ul>	
<p>נשיא צרפת דאז, פרנסואה הולנד תמך ברפורמה, וראש ממשלתו, מנואל ואלס, שניהם מהמפלגה הסוציאליסטית, אך לא הייתה תמיכה מפלגתית עקבית בחוקי הרפורמה השונים.</p>	<b>הקשר פוליטי</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- חזון הרפורמה הכיל מהלך חקיקה אחד כולל, אבל בגלל התנגדות פוליטית ודיונים מתמשכים, היא חולקה לשלוש קבוצות חקיקתיות, כפי שפורט למעלה.</li> <li>- מספר מחקרים מטעם הממשלה הקדימו את הרפורמה וקבעו כיצד תתנהל. המחקרים כללו דוח של ראש הממשלה הקודם אדוארד בלאדור (2008) ומחקרים אחרים אותם פרסמו ארגונים וממשלתיות וגופים מחוץ לשלטון המרכזי, כמו איגוד ראשי העיר וטרה נובה, צוות חשיבה ליברלי.</li> <li>- הרפורמה היוותה בעיקרה, יוזמה הירארכית וטכנוקרטי, בלי התייעצות רבה בחברה האזרחית.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><u>הקמת רשויות המטרופולין</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- החוק קבע את הקמת 14 רשויות ה'מטרופולין' – ישויות בין-מוניציפליות קואופרטיביות תחומות היטב עם רשות מיסוי משלהן – באזורים עירוניים בעלי יותר מ-500 אלף תושבים. החוק קבע תנאים ספציפיים עבור פריז, מרסיי וליון, ונתן מסגרת כללית לאזורים אחרים. חוץ מפריז ומרסיי, המפה הטרטוריאלי של האזורים הללו נותרה ללא שינוי.</li> <li>- הממשלה ייצרה כוח משימה (task force) עבור כל אחת מהערים פריז ומרסיי, להנחלת הרפורמה. בראש הגופים האלה עמדו מושלי הערים ותפקידם היה להשיג את תמיכתם של כל בעלי העניין.</li> <li>- הקמת רשויות המטרופולין הביאה להתנגדות ציבורית נרחבת מקהילות קטנות יותר, אזורים כפריים, ותושבים. רשויות מקומיות של ערים קטנות ויישובים כפריים ראו בחקיקה מתן העדפה לערים הגדולות ופגיעה בערך השוויון בין רשויות. השומרים על איכות הסביבה טענו שהעדפת הערים תגרום לנזקים אקולוגיים, ופעילים אחרים – כגון האפודים הצהובים (<i>gilets jaunes</i>) של התקופה האחרונה – האשימו את העדפת הערים בהחלשת השירותים במקומות אחרים. בתגובה לביקורת, הממשלה הקימה מערך של תכניות מותאמות ותקציבים לתמיכה בקהילות במגוון גדלים.</li> <li>- החקיקה גם השיקה מנגנון של שיתוף פעולה רב-ממשלתי באמצעות הכנס הטרטוריאלי לפעילות ציבורית, שתתכנס בכל אזור ותונהג ע"י ראש המועצה האזורית. המטרה הייתה לכנס את כל הנציגים המקומיים באזור כדי להגיע להסכמות אסטרטגיות ולשפר תיאום. בפועל, הכנסים לא הגיעו לשיא הפוטנציאל שלהם, ובעיקר שימשו להצגה והחפלה של מידע, ולא לקביעת הסכמים.</li> </ul> <p style="text-align: center;">האחדת אזורים</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- החקיקה בדבר תיחום אזורי מיזגה מספר אזורים כך שהמספר הכולל ירד מ-22 ל-14 (לא כולל את האזורים החוץ-טרטוריאליים). התבחינים לקביעת הגבולות החדשים כללו: גודל האוכלוסייה, שטח פנים, נוכחות עיר מטרופולינית, חיוניות כלכלית, לכידות תרבותית ומידת הזהות האזורית.</li> </ul>	<b>תכנון, משא ומתן ויישום</b>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- במשך השנים התקבלו מספר הצעות למיפוי השטח, מראשי ממשלה קודמים ומפרנסואה הולנד. הממשלה קיימו דיונים נרחבים לגבי המפה הטריטוריאלית, ולבסוף אימצה מפה שיתרונותיה לא היו ברורים יחסית למודלים האחרים.</li> <li>- אמנם הייתה התנגדות מסיימת, על החקיקה עברה בקלות יחסית וללא התייחסות ציבורית גדולה. יתכן שהדבר נובע מהעדר זהות אזרית חזקה ומההשפעה ההיסטורית החלשה של האזורים בצרפת.</li> <li>- חקיקה זו גם ביטלו את החובה לקיים משאל ברשויות המקומיות עם לפני האחדות, מהלך שמשקף את הרוח הטכנוקרטית של מאמצי הביזור ושילית שיתוף התושבים. הממשלה לרוב לא מהירה לקיים משאלי עם, בגלל הסכנה של החלשת הכוח הפוליטי הריכוזי שלה.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><u>החקיקה לארגון טריטוריאלי חדש, NOTRe</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- החוק 'נוטרה' קבעה את חלוקת תחומי האחריות בין רובדי השלטון השונים והגדילו את מספר המשימות שביצעו הרשויות האזוריות. מספר סמכויות שקשורות בחינוך ובתחבורה בין-עירונית הועברו מהמחלקות הממשלתיות לרשות האזורים, והרשויות העירוניות גם קיבלו אחריות גדולה יותר בתחומים של פיתוח כלכלי ותכנון אזורי.</li> <li>- חוק ליבה זה מחייב את הרשויות האזוריות לכתוב תוכנית חומש אזרית לפיתוח כלכלי. הרשויות כעת גם בעלות סמכות לסייע כלכלית לעסקים קטנים ובינוניים. הרשויות האזוריות עדיין מחויבות להתייעץ עם רשויות ה'מטרופולין' בקביעת אסטרטגיות כלכליות ובהקצאת מענקים כספיים, אבל החוק נתן מרחב לרשויות אזוריות עם אוטונומיה ותקצוב גדולים מאשר בעבר.</li> <li>- הרשויות האזוריות גם קיבלו את האחריות לקביעת אסטרטגיות ורגולציה בתחומים של שימוש בשטחי אדמה ותכנון אזורי, באמצעות מנגנון בשם SRADDET, מתווה אזורי להשגת שילוב, קיימות בפיתוח ושוויון בטריטוריות החוץ. הרשויות האזוריות מחויבות להתייעץ עם הרשויות המקומיות, ובקביעת כללים כך שכל האינטרסים והצרכים באזור מובאים בחשבון, אך הן עדיין הסמכות לקבלת ההחלטות.</li> </ul>	
--	--



<p>שטת ממשל דו-רובדית מבוזרת, מותנית בחוקה משנת 1815; מורכבות מ-12 מחוזות ו-390 רשויות מוניציפליות; 24 רשויות מים הוספו מאוחר יותר.</p>	<p><b>מבנה</b></p>
<p>רשויות מוניציפליות: פיתוח כפרי ותכנון להקצאת אדמות, מדיניות תעסוקה, שירותי רווחה, בריאות הציבור, בטיחות הציבור, תחבורה ציבורית <u>מחוזות</u>: תנועה ותחבורה, סביבה, פיתוח אזורי כלכלי, תכנון מרחבי, פנאי, תרבות, וחלק משירותי הרווחה; פיקוח מנהלי וכספי על הרשויות המוניציפליות.</p>	<p><b>האצלת סמכויות ותחומי אחריות</b></p>
<p>חברי האספות המחוזיות נבחרים כל 4 שנים ע"י תושבי המחוז הרלוונטי. חברי האספות ממנים את הועד הפועל המחוזי, אך בראש האספות המחוזיות עומדים הניצבים מטעם המלך/המלכה. השלטון המרכזי בוחר בניצבים, אשר ממונים לתפקיד ע"י המלך או המלכה. הניצב עומד בראש הועד הפועל ובראש האסיפה.</p>	<p><b>ייצוג פוליטי</b></p>
<p>המחוזות תלויים במידה רבה במענקים מהשלטון המרכזי. המחוזות גם גובים מס יסף, כאחוז מהמיסוי הממשלתי על רכבים.</p>	<p><b>מדיניות כלכלית-פיסקלית</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- כל ארבע שנים, רובדי השלטון השונים נועדים כדי לקבוע "הסכם תוך-ממשלתי", סדרת אסטרטגיות לכל תחומי המדיניות, ודוח ההסכם מפורסם ברבים.</li> <li>- הממשלה גם מארגנת "תוכניות תוך-מנהליות" כדי לתאם ולפעול בשיתוף בסוגיות מפתח החל משינוי אקלים ועד לדיור ששווה לכל כיס.</li> </ul>	<p><b>שיתוף פעולה תוך-ממשלתי</b></p>

יוזמה כושלת לרפורמה אזורית

<p>2012 – 2015</p>	<p><b>לוח זמנים</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ב-2012, הממשלה הציעה להתוות 5-7 תחומים מוגדלים כדי להחליף את 12 המחוזות, החל מהאחדת נורד-הולנד, אוטרכט, ופלבולנד, ליצירת המחוז "נורדפולגל". מטרת המיזוג הייתה לשפר תיאום באזור רנדשטט שגבולותיו לא ברורים. אזור זה מכיל ארבעה אזורים מטרופולינים גדולים, וכמעט מחצית מתושבי המדינה חיים ועובדים במקום.</li> <li>- ההצעה היוותה חלק מהסכם קואליציוני רחב יותר שכלל גם הצעות למיזוג רשויות מוניציפליות וביטול אזורים עירוניים, ורק בחלק האחרון של התוכנית יושם.</li> </ul>	<p><b>רצינול</b></p>



<ul style="list-style-type: none"> <li>- שלושת המחוזות נבחרו לתוכנית מיזוג פיילוט מכמה סיבות. ראשית, שלושת המחוזות עצמם דנו בעבר על אפשרות של מיזוג וולונטרי. שנית, שניים מהם (פלובלנד ואוטרקט) הם קטנים יחסית, ולכן המיזוג עשוי להביא להתייעלות כלכלית. לבסוף, לאף אחד מהמחוזות לא הייתה זהות אזורית חזקה שעלולה להוות מחסום להאחדה המוצעת.</li> <li>- הממשלה מצידה לא הצליחה לנסח טיעון משכנע לנחיצות ההאחדה, ולא הייתה מסוגלת להציע תמריצים כדי להבטיח את הסכמתם של נציגי המחוזות. שלושת המחוזות השיגו את תמיכת בית המחוקקים ההולנדי (אשר נבחר ע"י נציגים מהאספות המחוזיות) נגד הרפורמה, אשר נזנחה בעקבות זאת. מהלך זה הושפע בוודאי מכך שהקואליציה הייתה בעלת רוב בבית הנבחרים, אבל לא בבית המחוקקים.</li> </ul>	
---	--

**ניסיון להקים אזורי-עיר**

	<b>לוח זמנים</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ב-1994, חוקק חוק זמני שנקרא חוג המסגרת לממשל במעבר, שחייב שיתוף פעולה בין-מוניציפלי בשבעה 'אזורים עירוניים' בנושאים של תכנון מרחבי, תחבורה, וענייני פיתוח כלכלי. הקמת אזורי-היער נועד ליישב את המחסומים בתכנון מיזמי תשתית מורכבים, שהדגישו את המגבלות של המודל הוולונטרי לשיתוף פעולה.</li> <li>- המסגרת נועדה גם להוות חוק מעבר לפני הקמת מחוזות-עיר אשר ייבחרו באופן ישיר. הרעיון להקים מחוזות עירוניות נדחה בנחרצות במשאלי עם בקרב תושבי אמסטרדם ורוטרדם ב-1995. תחת זאת, הממשלה בחרה לשנות את חוק WGR שמהווה מסגרת חוקית מאז שנות ה-50 של המאה הקודמת, לקידום תיאום בממשל האזורי. החוק המתוקן, המכונה WGR+, העניק מעמד חוק קבוע לשבעת האזורים העירוניים (שמאוחר יותר הפכו לשמונה). כל אחת מתחומים האזוריים הללו כללו עיר גדולה, ונמשלו ע"י מועצת נציגים עירוניים.</li> <li>- לאורך תקופת הקיום של אזורי-העיר, היו חששות לגבי היעדר סמכותם החוקי, היות שהם נוהלו ע"י נציבים מוניציפליים מקומיים, שמונו ולא נבחרו בבחירות. למרות זאת, תחומי רשות עבדו עם ארגוני שדולה כדי לשפר את תדמיתם הציבורית, ומימנו מחקר ששיבח את תפקודם, בעיקר בנושא תחבורה.</li> <li>- אך, אזורי-העיר בוטלו לבסוף ב-2015, כחלק מרפורמה שיצרה שתי רשויות מוניציפליות במקומם (באמסטרדם וברוטרדם). לאחר ביטול אזורי-העיר, האחריות על התחבורה הוחזרה למחוזות או הועברה לרשויות מוניציפליות.</li> </ul>	<p>1994 – 2015</p> <p><b>רציונל</b></p>



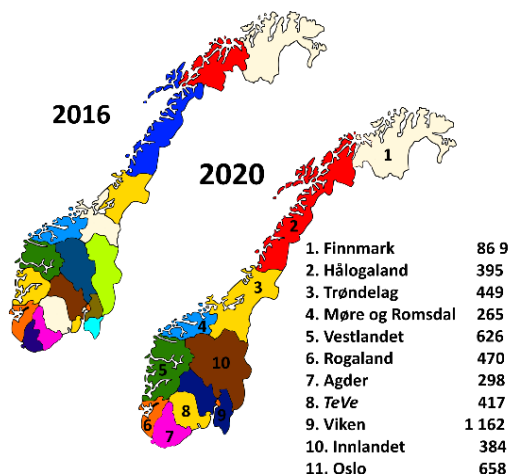
<p>ממשלה דו-רובדית מבוזרת, המורכבת מ-11 מחוזות ועוד 67 רשויות טריטוריאליות.</p>	<p><b>מבנה</b></p>
<p><u>רשויות טריטוריאליות</u>: ניהול שירותי ביוב ופסולת; תשתיות מקומיות, פארקים, תרבות פנאי <u>מחוזות אזוריים</u>: תכנון לנושאים של איכות הסביבה, תחבורה ציבורית, ואספקת מים.</p>	<p><b>האצלת סמכויות ותחומי אחריות</b></p>
<p>אוקלנד מנוהלת ע"י מושל ומועצה מאוחדת וחוקה בעלת 20 חברים. לאוקלנד יש גם 21 ועדים מנהלים מקומיים שקובעים מדיניות ונותנים שירותים מקומיים מסוימים.</p>	<p><b>ייצוג פוליטי</b></p>
<p>ממשלות מקומיות יכולות לגבות מיסים ואגרות; כשני שלישים מהכנסותיהן מקורם בגבייה, וכרבע מהמדינה.</p>	<p><b>מדיניות כלכלית-פיסקלית</b></p>

האחדת שטחי אוקלנד

2009 – 2010	לוח זמנים
<p>המניע להאחדה נבע מאי שביעות הרצון של השלטון המרכזי מהתפקוד של אוקלנד ומהחשש שניהול כושל גורם לירידה מהישגים הכלכליים. עקב החשיבות הלאומית של אוקלנד, השלטון המקומי רצה בגוף שלטוני מאוחד – במקום בקבוצה הקיימת של שלטונות מקומיים אוקלנדי.</p>	<p><b>רציונל</b></p>
<p>השלטון המרכזי יזם מיזוג של 8 רשויות מקומיות באזור המטרופוליני של אוקלנד ליצירת מועצה מאוחדת אחת.</p>	<p><b>תוצאות</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- המפלגות העיקריות בפרלמנט ביו זילנד תמכו במהלך, ועובדה זו זיזרה מאוד את קצב הרפורמה.</li> <li>- בתחילה, הייתה התנגדות מסוימת מצד התושבים – ובעיקר מהאזורים הפריפריאליים שלא היו מעוניינים בתהליך עיור – אך הממשלה התקדמה בתהליך הרפורמה.</li> <li>- ב-2012 הפרלמנט שינה את התהליך לשינוי מבני של השלטונות המקומיים, כך שלרשויות מתנגדות יהיה קשה יותר לסכל תוכנית שנתמכת ע"י השלטון המרכזי. לפני השינויים, ועדת השלטון המקומי נהג לבחון הצעות לארגון שלטוני חדש, והאם הועדה הסכימה להתקדם עם ההצעה, נערך משאל עם בדבר התוכנית. היה צורך ב-50% הסכמה כדי להנהיג שינוי במחוז הנדון. לאחר השינויים, במקום משאל עם אוטומטי, רק אם לפחות 10% מהתושבים במחוז המערב חותמים על עצומה, מתקיים משאל עם. אם אין עצומת התנגדות, ההצעה מתקבלת ונקבעת כחוק. באם מתקיים משאל עם, יש צורך ב-50% אחוזי הצבעת הסכמה באזור הכולל, ולא 50% מהמחוזות שיושפעו ישירות כפי שהיה בעבר, כך שקולם של המחוזות הבדידים הוא פחות משמעותי.</li> </ul>	<p><b>הקשר פוליטי</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- לפני האחדת אוקלנד, הייתה האחדה של השלטון המרכזי בשנות ה-80 המאוחרות של המאה הקודמת. לפני הרפורמות הללו, היו 217 רשויות טריטוריאליות ו-22 רשויות אזוריות. אחרי הרפורמות הללו, היו 74 רשויות טריטוריאליות ו-13 מועצות</li> </ul>	<p><b>תכנון ומשא ומתן</b></p>

<p>אזריות. אם הרשויות המוניציפליות לא התמזגו בעצמן, השלטון המרכזי היה מתערב וממזגן.</p> <p>- ועדת השלטון המקומי היא ועדה קבועה בתוך הממשלה הראשית שמפקחת על ארגון מחדש של רשויות מקומיות.</p> <p>- במקרה של אוקלנד, ועדת השלטון המקומי מיאנה להעלות את סוגיית ההאחדה. כתגובה, השלטון המרכזי הקימה ועדה ממלכתית לשלטון באוקלנד כדי ללמוד את הנושא, ונתנה לוועדה יד חופשית כדי להשלים את מלאכתה מבלי להציע מסגרת מועדפת לרפורמה. הוטל על הוועדה לחלוק את המלצותיה לאחר הבחירות העוקבות, אחרי עלייתה של מפלגה חדשה לשלטון. הממשלה אימצה את רוב המלצות הוועדה הממלכתית, אבל לא את כולן. מועצת אוקלנד הוקמה ע"י הפרלמנט, ולא באמצעות משאל עם או בחירות מקומיות.</p>	
<p>- לאחר השינויים החקיקתיים התקבלו, תהליך הארגון מחדש התקיים במשך 18 חודשים (2009-2010).</p> <p>- השלטון המרכזי הטיל את האחריות לתהליך האחדת המועצות המקומיות על ה-ATA (Auckland Transition Agency). בתקופת המעבר שאפיין את אוקלנד, התהליך כלל את המשימות הבאות:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ קביעת המבנה הארגוני של הממשלה;</li> <li>○ קביעת מערך משאבי אנוש, שירותים ומינני אנשי מפתח;</li> <li>○ פיתוח המדיניות של תכניות פיננסיות והכנת תקציב המועצה;</li> <li>○ הכנת מסמך התכנון הראשון של מועצת אוקלנד;</li> <li>○ תכנון מערכת דירוג אחיד (למיסוי);</li> <li>○ הקמת ועדים מנהלים חדשים והקצאת תחומי אחריות ותקציבים ראשוניים;</li> <li>○ יצירת אחדות ברגולציה לגבי כל הקשור למדיניות ועמלות;</li> <li>○ יישוב 330 תיקי תביעה של איכות הסביבה בין מועצות מקומיות; ולבסוף</li> <li>○ ביצוע שינויים במערכות של טכנולוגיית מידע, כספים, משאבי אנוש ותקשורת.</li> </ul> <p>- בזמן תכנון המבנה השלטוני החדש, הועדה נדרשה לבחון החלטות קיימות של הרשויות כדי שהן לא יפריעו בתהליך המעבר. במהלך 18 חודשים, ועדת המעבר קיבלה ושיישה 1,070 בקשות לאישור החלטות מהרשויות המקומיות הקיימות.</p> <p>- אחרי הבחירות של נובמבר 2010, מועצת אוקלנד ערכה סקירה של מדיניות האישורים של ועדת המעבר וביצעה משימות שטרם הושלמו.</p> <p>- שינוי מנהלי ראשי בתוכנית ההאחדה היה מיזוג של ארגונים בשליטת המועצות כך שבמקום 40, נותרו שבעה בלבד. ארגוני המועצה הם חברות ציבוריות למחצה שאחריות על כבישים ותחבורה, מים ומי ביוב, פיתוח כלכלי, וניהול מתקנים.</p> <p>- באוקלנד הוקמה ועדה מאורית מעוגנת בחוק, שמייצעת למועצה בנושאי מדיניות. לוועדה אין סמכות בקבלת החלטות, ונציגיה ממונים ואינם נבחרים. כ-11% מתושבי העיר הינם מרקע מאורי.</p> <p>- ועדת המעבר הונהגה ע"י יושב ראש שמונה ע"י השלטון המרכזי וארבעה חברי ועדה נוספים. הועדה כללה בשיאה 2 עובדים קבועים, 14 עובדים בחוזה ו-35 עובדים משניים (מרשויות מקומיות קיימות). הועדה הוציאה סכום של 75 מיליון דולר לערך על 1 ניהול שוטף, 2 ניהול הבחירות המקומיות באוקטובר, ו-3 עריכת שינויים במערכות מידע ותקשורת טכנולוגיות.</p> <p>- חקיקת הרפורמה הורתה למועצת אוקלנד לבצע הערכה של הממשלה, כולל הארגונים שבשליטתה.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ המועצה ערכה הערכות נפרדות לבדיקת ההצלחה של השינויים השלטוניים המבניים והביצועים של הארגונים שבשליטתה, שהן חברות ציבוריות למחצה שאחריות על נושאים כגון תחבורה, ניהול מים, פיתוח כלכלי, וניהול מתקנים.</li> </ul>	<p><b>יישום</b></p>

<p>בוצעו גם הערכות חיצוניות של הרפורמה, הבולטת שבהן ע"י ארגון אזרחי עצמאי (הועדה למען אוקלנד), בשיתוף עם האוניברסיטה הטכנולוגית של אוקלנד.</p> <p>- האחדת אוקלנד נחשבה להצלחה מפני שהתוצאה הייתה ממשלה מטרופולינית בתפקוד גבוה, שותף אמין לשלטון המרכזי, בניגוד למערכת הממשל הקודמת, שהייתה חלשה ומפוצלת.</p>	
---	--



<b>מבנה</b>	שיטת ממשל דו-רובדית, עם 356 רשויות מוניציפליות ו-11 מחוזות.
<b>האצלת סמכויות ותחומי אחריות</b>	<u>מחוזות</u> : תכנון אזורי ופיתוח, כבישים ותחבורה ציבורית, חינוך על-יסודי, רפואת שיניים, תרבות, הגנה על איכות הסביבה <u>רשויות מוניציפליות</u> : חינוך, בריאות ושירותי רווחה, כבישים מקומיים, שירותים ציבוריים, תכנון עירוני מקומי, הגנה על איכות הסביבה, תרבות, כיבוי אש
<b>ייצוג פוליטי</b>	המחוזות מיוצגים ע"י מועצות שנבחרו בבחירות מקומיות; ונוסף, השלטון המרכזי מיוצג ברמה המקומית באמצעות המשרד של מושל מחוז.
<b>מדיניות כלכלית-פיסקלית</b>	המחוזות והרשויות המוניציפליות יכולות לגבות מיסים עבור הכנסה, רכוש והון. הפרלמנט קובע תקרה לתעריפי מס ההכנסה שהשלטון המקומי יכול לגבות.

רפורמה בממשל המקומי והאזורי

לוח זמנים	2014 – 2020
<b>רציונל</b>	- מיזוג ברמה המקומית: השגת חוסן כלכלי ושיפור בהענקת שירותים ציבוריים - מיזוג ברמה האזורית: חיזוק דמוקרטיה מקומית, הענקת תחומי אחריות חדשים, וצמצום הפערים בין המרכז (כלומר, אוסלו) ואזורי הפריפריה
<b>תוצאות</b>	- הרפורמה הנהיגה מיזוג של מספר מחוזות ורשויות מוניציפליות, ונתרו 11 מחוזות (קודם היו 19) ו-356 רשויות מוניציפליות (קודם היו 428). - המחוזות קיבלו תחומי אחריות חדשים, כולל תרבות ותיירות, קידום הבריאות, שירותי רווחה למהגרים ולנוער, פיתוח שוק העבודה, וקיימות בפיתוח.
<b>הקשר פוליטי</b>	- הממשלה לא הייתה מעוניינת בתחילה בקידום יוזמת רפורמה אזורית. אך מפלגת מרכז במיעוט, הדמוקרטים הנוצרים, לחצה על הפרלמנט לבחון אפשרות זאת. - הדמוקרטים הנוצרים תמכו בביזור כדי לחזק את דמוקרטיה מקומית. - בעבר, ממשלת השלטון השמרנית ומפלגות ימיניות אחרות היו מעוניינת לבטל את הרובד האזורי כליל. - הממשלה השמרנית לבסוף הובילה רפורמה, בתמיכת הדמוקרטים הנוצרים.
<b>תכנון ומשא ומתן</b>	- תכנון הרפורמה החל ב-2014, כמעט 50 שנה אחרי תהליך ההאחדה הקודם, שהיה בעיקר וולונטרי. - הממשלה הציגה נייר עמדה ב-2014 שקבעה לוח זמנים להשלמה מלאה של הרפורמה עד 2017. המשרד לשלטון מקומי ולמודרניזציה גם מימנה דוח מומחים שהציע חמש חלופות לרובד האזורי, החל משבעה אזורים גדולים ועד למודלים אזוריים גמישים יותר, אך המלצות אלו לא יצאו אל הפועל. - הממשלה הציגה נייר עמדה חדש לרפורמה אזורית באפריל 2016. הפרלמנט ביקשה שהממשלה תמנה ועדת מומחים להמליץ על משימות נוספות שיעברו

<p>לרשויות האזוריות. בעקבות זאת, נקב הפרלמנט ברשימת משימות נרחבת שיועברו לאזורים החדשים.</p> <p>- כדי לסייע בהעברת הסמכויות, הממשלה ערכה סקר בקרב פקידים מנהליים בכירים של 206 רשויות מוניציפליות, אשר הראה שהרשויות שיתפו פעולה בעיקר בנושאי ניהול פסולת, ביקורות, ומרפאות חירום.</p> <p>מיזוגים מוניציפליים</p> <p>- במהלך שלב התכנון, הרשויות המוניציפליות הורו לקיים 'דיוני שכנים' עם הרשויות השכנות כדי לדון על מיזוגים אפשריים.</p> <p>- לרשויות ניתן לבחור בין משאל עם או סקר דעת קהל כדי להכריע בנושא מיזוגים. הרוב בחרו בסקר, כדי לקדם את המיזוג למרות השגות התושבים.</p> <p>- מושלי המחוזות היו אמונים על תכנון התהליך הזה וסייעו בתיווך מיטבי בין תושבים לשלטונות מקומיים. מושלי המחוזות קיבלו תקציבים תוספתיים לתהליך וסייע טכני מאיגוד הנורווגי של השלטונות המקומיים והאזוריים (KS). במקביל, האיגוד גם קיבל תקצוב ממשלתי תוספתי כדי לסייע בתכנון ובביצוע של המיזוגים המוניציפליים.</p> <p>- הרשויות המוניציפליות קיבלו שני לוחות זמנים אפשריים למיזוגים: לאלו שהגיעו לכלל החלטה עד סתיו 2015, ניתן להתמזג עד ינואר 2018, ולאילו שהחליטו עד קיץ 2016, ניתן להתמזג עד ינואר 2020.</p> <p>- היעד המרכזי של הרפורמה הייתה להפחית את מספר הרשויות המוניציפליות הקטנות (עם 5,000 תושבים או פחות). מספר הרשויות המוניציפליות ירד מ-428 ל-356, אך היו פחות מיזוגים ממה שהממשלה קיוותה. בסופו של דבר, 30% מהרשויות המוניציפליות עדיין מכילות פחות מ-3,000 תושבים, כך שהרפורמה לא השיגה את המטרה במלואה.</p> <p>מיזוגים אזוריים</p> <p>- המחוזות היו חלשים בעבר, והרשויות המוניציפליות מלאו תפקיד מכריע בהענקת שירותי רווחה. המחוזות היו אחראיים על בתי חולים ורווחת ילדים עד 2000, עם החזרת הסמכויות הללו לשלטון המרכזי. לכן עלתה השאלה אילו משימות יוכלו המחוזות לבצע. הממשלה ערכה דיונים בנושא, העדכניים ביותר מבניהם ב-2010, והעניקה למחוזות אחריות בנושאים של פיתוח אזורי, פיתוח כלכלי, ושירותי תחבורה.</p> <p>- בתחילת הרפורמה, הממשלה לא הייתה מעוניינת בשינוי ברמה האזורית, אך הפרלמנט בחן אפשרות זאת, בעקבות לחץ מפלגת מרכז במיעוט, הדמוקרטים הנוצרים. העובדה שבוצעה רפורמה אזורית מפתיעה במיוחד בהתחשב בכך שהגבולות הטריטוריאליים של האזורים נותרו כמעט ללא שינוי מאז המאה ה-17.</p> <p>- הוצע בתחילה שיתקיימו מיזוגים של מחוזות באופן וולונטרי, אבל רק שני מחוזות התמזגו, לכן הממשלה קבעה מנדט למיזוגים נוספים.</p> <p>- כתוצאה מהאחדה מספר המושלים המחוזיים – מנויים של השלטון המקומי ולרוב פוליטיקאי מוכרים בעבר – הופחת ל-11.</p> <p>- ניכרה התנגדות משמעותית לפעולות מיזוג המחוזות. למשל, 80% מתושבי פינמרק הצביעו נגד איחוד עם אזור טרומס השכן במשאל עם. מחוזות אחדים, דוגמת ויקן, איימו להתפצל מחדש. לאור אי היציבות בעקבות המיזוג, מחוז ויקן הפסיק את בנייתו של בניין ממשלתי חדש, ובכך הפריע לתכנון ארגוני תקין.</p> <p>- היות שהמיזוגים בוצעו לפני זמן קצר, השפעת הרפורמה ותפקוד המחוזות לא ניתנים עדיין להערכה. בהתחשב בעובדה שהמחוזות לא קיבלו תקציבים תוספתיים משמעותיים למרות הגדלת השטחים, לא ברור אם יפעלו באופן מיטבי. המחוזות יוכלו לפעול בתיאום הגופים הלאומיים השונים ברובד האזורי, אך הם עדיין לא קיבלו סיוע או כלים רשמיים לבצע משימה זאת.</p>	
--	--





<b>מבנה</b>	מערכת שלטון ריכוזית, דו-רובדית עם 25 אזורים ו-1,866 רשויות מוניציפליות (מתוכן 195 רשויות פרובינציאליות ו-1671 מחוזות)
<b>האצלת סמכויות ותחומי אחריות</b>	רשויות אזוריות: תכנון פיתוח אזורי, ביצוע מיזמי השקעה ציבוריות, קידום פיתוח כלכלי, וניהול רכוש ציבורי.
<b>ייצוג פוליטי</b>	לכל רשות אזורית יש יושב ראש ומועצה, אשר נבחרים לקדנציות בנות 4 שנים.
<b>מדיניות כלכלית</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- שלטונות אזוריים אחראיים לחלק גדול משירותי החינוך והבריאות אבל אין להם השפעה רבה על שימוש התקציבים; אותו קובע השלטון המרכזי.</li> <li>- שלטונות אזוריים אינם יכולים לחוקק מיסים חדשים או לשנות מיסים קיימים ללא אישור הממשלה המרכזית.</li> <li>- האפשרות שלהם ללוות כספים גם בפיקוח חזק של השלטון המרכזי.</li> </ul>
<b>שיתוף פעולה תוך-ממשלתי</b>	גופים מיוחדים, המורכבים מרשויות מקומיות ואזוריות ('mancomunidades') משתפים פעולה במיזמים גדולים שחוצים גבולות. הגופים הללו פועלים גם עבור שלטונות מוניציפליים ואזוריים כאחד. יש להם תקציבים ואוטונומיה משלהם ובדרך כלל עוסקים בנושאים כמו תשתיות (כבישים, מים) ותיירות.

## הקמת שלטונות אזוריים בבחירות ישירות

<b>לוח זמנים</b>	2001 – 2006
<b>רציונל</b>	לאחר שלטון ההיררכי והנוקשה של הנשיא פוג'ימורי, הובע רצון בביזור, ואלחנדרו טולדו שהתמודד על הנשיאות, הביטוח שינהיג ביזור.
<b>תוצאות</b>	הרפורמה הובילה להקמת 24 ממשלות אזוריות שנבחרו בבחירות ישירות ולהעברת חלק מתחומי האחריות והתקציבים של השלטון המרכזי לשלטונות אזוריים מוניציפליים.
<b>הקשר פוליטי</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- הנשיא טולדו, ממפלגת המרכז-שמאל Possible Peru הנהיג רפורמה אזורית והקים שלטונות אזוריים בשנתו הראשונה בשלטון.</li> <li>- המועצה הלאומית לביזור (NDC), מוסד תיאום חוץ-ממשלתי שהורכב ממנהיגים אזוריים, תמכה ברפורמה.</li> <li>- משרדי ממשלה ראשיים ופוליטיקאים אחדים חששו שהרשויות האזוריות לא יוכלו למלא את התפקידים החדשים. משרד האוצר בעיקר, שהיווה כוח משמעותי בשלטון המרכזי, עיכב והחליש את תהליך הביזור.</li> <li>- נוכח ההתנגדות של משרדי הממשלה הראשיים לביזור, התהליך היה איטי, מבוקר, והונהג בשלבים.</li> <li>- השלטונות האזוריים בפרו הם היום בעלי תקציבים גדולים יותר, אך אין ביזור כלכלי אמיתי. היעדר זה באוטונומיה כלכלית מהווה מחסום משמעותי לרפורמה.</li> </ul>
<b>תכנון ומשא ומתן</b>	לאחר שנבחר, הנשיא טולדו הקים לוח זמנים צפוף לניהול מערכות בחירות



<p>לשלטונות האזוריים, ולאחר מכן לא התערב בקביעת המדיניות. ביקורת נגד אופן הביצוע של הרפורמה טענה שחסרו מנהיגות והנחיות ברורות.</p> <p>- פרק הזמן הקצר שחלף מאז שהנשיא טלדו הודיע על בחירות אזוריות ועד שהן התקיימו, גרם לכך שלא היה זמן רב לבנות את יכולות השלטונות האזוריים. למעשה, החקיקה לגבי מבנה השלטונות האזוריים עברה יומיים בלבד לפני הבחירות האזוריות.</p>	
<p>- השלטון המרכזי הקים את המועצה הלאומית לביזור כדי לפקח על העברת תחומי האחריות והתקציבים מהשלטון המרכזי לשלטונות האזוריים. ממשל אזורי צריך אישור של המועצה ועליו גם להדגים את היכולת למלא תחומי אחריות חדשים. יכולת מוכחת ע"י משאבי אנוש, יכולות טכניות ותשתיות מבניות/של ציוד. אחרי קבלת האישור, העברת סמכויות צריכות להיות מלוות במשאבים הכלכליים, הטכניים, והאנושיים כדי להבטיח את הענקת השירותים לאורך זמן.</p> <p>- למרות תפקידה המרכזי בביזור, המועצה הייתה חלשה יחסית למשרדי הממשלה ולא יכלה לכפות עליהם ביזור. תהליך העברתם של תחומי האחריות נותר בידי המשרדים.</p> <p>- לא היה מנגנון רשמי שיעזור לממשל האזורי לקדם העברה של תחומי אחריות ומשאבים. המועצה הלאומית הייתה יכולה להוות מנגנון כזה, אבל הועד שלה העדיפה את השלטון המקומי על פני פקידיים אזוריים (ברוב של 5 לעומת 4). משאביה הכספיים של המועצה גם היו מוגבלים.</p> <p>- המועצה הלאומית בוטלה ב-2007, בעיקר בגלל ביקורת שהיא התנהלה באופן ביורוקרטי ובלתי יעיל. היא הוחלפה ע"י הגוף לביזור המכונה Decentralization Secretariat.</p> <p>- החוק לביזור פסקלי הקים תהליך דו-שלבי להעברת הכנסות לשלטונות אזוריים. <ul style="list-style-type: none"> <li>○ ראשית, שלטונות אזוריים תוקצבו ע"י העברות מהשלטון המרכזי, ותקציבים הוקצו לתוכניות חברתיות ולמיזמי תשתית.</li> <li>○ לאחר מכן, השלטונות האזוריים שהתמזגו באופן וולונטרי הוכרזו כזכאים לקבל 50% ממכירות ומיסי הכנסה שנאספו בתחום שיפוטם. אזוריים היו זכאים לבונוס ששווה להגדלה בסכומי המיסים שנגבו בעקבות מאמציהם בשיפור ניהול המיסים והפחתה בהעלמת מס.</li> <li>○ החוק לביזור פסקלי גם הסדיר מנגנוני דיווח עבור הממשל המקומי. למשל, השלטונות האזוריים והמקומיים צריכים להגיש מסמכים לניבוי רווחים לשלטון המרכזי, בהתאם למסגרת שנקבעה ע"י משרד האוצר, ומחויבים בדיווח רבעוני של ביצועים כספיים.</li> </ul> </p>	<p><b>יישום</b></p>



<p>ממשלה דו-רובדית מבוזרת: 21 מחוזות (אזוריים) ו-290 רשויות מוניציפליות</p>	<p><b>מבנה</b></p>
<p>רשויות מוניציפליות: שירותי רווחה, חינוך והכשרה, שירותי רפואה מניעתיים, הגנה על איכות הסביבה, ניהול מים ופסולת, כבישים מקומיים, תחבורה ציבורית, פנאי ותרבות, דיור, וכיבוי אש. מחוזות: תחבורה ציבורית אזורית, פיתוח אזורי, שירותי בריאות (טיפול רפואי ראשוני, בתי חולים, שירותים סיעודיים, ורפואת שיניים.</p>	<p><b>האצלת סמכויות ותחומי אחריות</b></p>
<p>שלושה סוגים של שלטונות מחוזיים: - מועצה מחוזית: גוף אזורי שנבחר באופן ישיר האחראי על פיתוח אזורי - גופים לשיתוף פעולה מחוזי/מועצת פיתוח אזורי: מועצות פיתוח אזוריות שנבחרות באופן בלתי ישיר - ועד מנהל מחוז: מונהג ע"י מושלים מחוזיים, ממונה ע"י הממשלה, ואחראי על פיתוח אזורי.</p>	<p><b>ייצוג פוליטי</b></p>
<p>90-95% מתקציבי המחוז מוקדשים להוצאות רפואיות. מקור המימון העיקרי של הממשל האזורי הוא ממס הכנסה (54% מהכנסות הממשל האזורי). רשויות מוניציפליות ומחוזות קובעים את תעריפי מס ההכנסה, אבל השלטון המרכזי קובע את הבסיסי של חישוב המס. בתוך המחוזות, מס ההכנסה מוזה כ-75% מהכנסות המחוז.</p>	<p><b>מדיניות כלכלית-פיסקלית</b></p>

מיזם אזורי במתכונת פיילוט

<p>1966 עד השנים המוקדמות של העשור השני של המאה ה-21 (2010 ואילך)</p>	<p><b>לוח זמנים</b></p>
<p>הסיבות המרכזיות לביזור היו חיזוק הדמוקרטיה ושיפור היעילות. ביזור נועד להעביר את הסמכות מפקידים ממשלתיים אל פוליטיקאים שנבחרו באופן ישיר או עקיף. כדי לשפר יעילות, מדיניות הפיתוח האזורי הונהגה במטרה להסתגל לתנאי השטח ולהפוך אזורים לתחרותיים יותר מבחינה כלכלית, להגדיל את צמיחתה של שוודיה, ולשפר את מדיניות התשתיות והתכנון האזורי.</p>	<p><b>רצינות</b></p>
<p>ב-2010 תוכנית הפיילוט הפכה לקבועה, והפרלמנט אפשרה למחוזות לבקש מעמד אזורי כמו תחומי השיפוט וסטרה ייטאלנד וסקונה, עם אספות שנבחרו באופן ישיר. עד 2015, 10 מחוזות הפכו לרשויות אזוריות בדרך זו.</p>	<p><b>תוצאות</b></p>
<p>- פוליטיקאים מקומיים תמכו נחרצות ברפורמה אזורית. שר הפנים (יורגן אנדרסון) ששחק תפקיד מרכזי בהכנסת מיזם הפיילוט האזורי, היה פקיד אזורי נבחר בעבר. - פעולות הרפורמה לא בוצעו ע"י השלטון המרכזי, אלא יותר מהשטח. שינויים בוצעו לרוב ע"י בעלי תפקידים מקומיים ואזוריים, ביניהם רשויות מוניציפליות. - היו פוליטיקאים שטענו שדמוקרטיה אזורית עלולה להגביל את הרובד המקומי</p>	<p><b>הקשר פוליטי</b></p>

<p>ולבלבל את המצביעים. במקום לתמוך בשלטון אזורי שנבחר באופן ישיר, הם העדיפו לתמוך בגוף ממשלתי המורכב מנציגים ממשלתיים מקומיים.</p> <p>- פוליטיקאים אחרים היססו להעביר את האחריות על ענייני פיתוח אזורי לתחומים אזוריים מוגדלים; הם טענו שניתן לשתף פעולה ללא מיזוג רשמי.</p> <p>- רשויות מוניציפליות באזורים הפריפריאליים של המדינה חששו שהן ייבלעו ע"י רשויות מוניציפליות גדולות יותר באזורן.</p>	
<p>- עד לשנות ה-90 של המאה ה-20, פיתוח אזורי היה באחריות ועדי הניהול של המחוזות, שמונו ע"י הממשלה. בנוסף, היו מועצות מחוזיות עצמאיות שלרוב טיפלו בשירותי בריאות. יוזמת הרפורמה יצרה ביזור בכך שהעבירה תחומי אחריות מהוועדים המנהלים של המחוזות (גופים של השלטון המרכזי) לגופים אזוריים בהם בחרו רשויות מקומיות ומחוזיות, באופן ישיר או עקיף.</p> <p>- היו שני גורמים שקידמו את רפורמת הביזור האזורי: (1) כניסתה של שוודיה לאיחוד האירופי בשנת 1995 (האיחוד האירופי עודדה מדינות לשתף בעלי תפקידים אזוריים וספקה תקצוב ישיר לשלטונות אזוריים) ו-(2) המשבר הכלכלי של שוודיה בשנות ה-90 חייבה קיצוצים וקבלת סיוע כלכלי, צעדים שלא היו פופולאריים בקרב הציבור. תהליך הביזור אפשר לשלטון המרכזי לחלוק את מחיר הצעדים הללו עם שלטונות אזוריים.</p>	<p><b>תכנון ומתן ומשא</b></p>
<p>- ב-1997, הממשלה בחרה ליישם מודלים אזוריים חדשים במתכונת פיילוט באזורים אחדים במדינה כדי לקדם רפורמה ברובד האזורי ברחבי המדינה. היו מספר מודלים שונים לרפורמה אזורית שיושמו:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ מועצת הפיתוח האזורי: גוף אזורי שנבחרו באופן בלתי ישיר – נציגיה נבחרו ע"י מנהיגים פוליטיים של רשויות מוניציפליות ומחוזות (מחוז קלמר). המועצה האזורית החדשה לא החליפה את מועצת המחוז, אשר המשיכה להיות אחראית על מדיניות הבריאות במחוז קלמר.</li> <li>○ גופים אזוריים שנבחרו באופן ישיר (וסטרה ייטאלנד וסקונה) שהתמזגו והחליפו מועצות מחוזיות קיימות (שהיו אחריות על תחום הבריאות) וליטול סמכויות לפיתוח אזורי מהוועדים המנהלים של המחוזות.</li> <li>○ מתן תחומי אחריות אזוריים למחוז קיים (גוטלנד).</li> </ul> <p>- עדיין ישנם מספר מחוזות (המחוז המוגדל של שטוקהולם ומחוז הצפון הרחוק של נורבוטן) ששמרו על המודל הישן של ועד מנהל מחוזי שאחראי על פיתוח אזורי.</p> <p>- השלטון המרכזי העדיף את המודל האזורי של קלמר על פני זה של וסטרה ייטאלנד וסקונה. החוק הפרלמנטרי של 2002 אפשר לכל המחוזות, בתנאי שכל המוניציפלים המקומיים הסכימו, ליצור מועצות פיתוח אזורי בדומה למודל קלמר. עד ל-2004, שישה מחוזות הקימו מועצות שיתוף פעולה מוניציפליות לשיתוף פעולה בדומה לשיטת קלמר, ומספר מחוזות נוספים גם נהגו כך. עד שנת 2010, המודל הונהג ב-13 מחוזות.</p> <p>- רשויות אזוריות מתאמות ענייני פיתוח אזורי, אך הם בעלות משאבים מועטים משלהם, ורבות מהחלטותיהם מחייבות אישור מדיני. בגלל תלותם במדינה, האזורים מתאימים את האסטרטגיות שלהם לתכניות פיתוח אזורי של השלטון המרכזי. יחד עם זאת, תכניות לאומיות לפיתוח אזורי מסתמכות במידה רבה על תכניות אזוריות.</p>	<p><b>יישום</b></p>



## מקורות כלליים והשוואתיים

- European Committee of the Regions. "Division of Powers." Accessed March 10, 2020. <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/default.aspx>.
- Hooghe, Liesbet, Gary Marks, and Arjan H. Schakel. *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*. London; New York: Routledge, 2010.
- Keating, Michael. *Rescaling the European State: The Making of Territory and the Rise of the Meso*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2013.
- Keating, Michael. *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham, UK; Northampton, Mass: Edward Elgar Pub, 1998.
- "Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers." OECD Multi-Level Governance Studies. OECD, March 19, 2019. <https://www.oecd.org/regional/making-decentralisation-work-g2g9faa7-en.htm>.
- "Multi-Level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences." OECD Multi-Level Governance Studies. OECD, May 15, 2017. <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>.
- Assembly of European Regions. "Report on the State of Regionalisation." Accessed March 23, 2020. <https://aer.eu/aer-observatory-regionalisation/report-regionalisation/>.
- Smoke, Paul. "Overview of the Asia Decentralization Case Studies," November 1, 2015. <https://europa.eu/capacity4dev/public-pub.sector-reform-decentralisation/documents/overview-asia-decentralization-case-studies-full-study>.

## צ'כיה (הרפובליקה הצ'כית)

- Baun, Michael, and Dan Marek. "Regional Policy and Decentralization in the Czech Republic." *Regional & Federal Studies* 16, no. 4 (December 1, 2006): 409–28. <https://doi.org/10.1080/13597560600989011>.
- Brusis, Martin. "Czechoslovakia, Czech and Slovak Republic." In *European Regions (1870-2020)*, edited by P. Flora and J. Marti-Henneberg, 15. Palgrave, 2020.
- Brusis, Martin. "Paths and Constraints of Subnational Government Mobilization in East-Central Europe." *Regional & Federal Studies* 24, no. 3 (May 27, 2014): 301–19. <https://doi.org/10.1080/13597566.2014.911736>.
- Brusis, Martin. "Regionalisation in the Czech and Slovak Republics: Comparing the Influence of the European Union." In *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe: Territorial Restructuring and European Integration*, edited by Michael Keating and James Hughes, 89–105. Presses Interuniversitaires Européennes and Peter Lang, 2003.
- "Country Profile: Czech Republic." *Subnational Governments Around the World*. OECD and UCLG, October 2016. <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Czech-Republic.pdf>.

- Illner, Michal. "The Czech Republic: Local Government in the Years after the Reform." In *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, edited by Frank Hendriks, Anders Lidström, and John Loughlin. Oxford University Press, 2010. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199562978.003.0022>.
- LaPlant, J. T., M. Baun, J. Lach, and D. Marek. "Decentralization in the Czech Republic: The European Union, Political Parties, and the Creation of Regional Assemblies." *Publius: The Journal of Federalism* 34, no. 1 (January 1, 2004): 35–51. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a005018>.
- "Public Administration in the Czech Republic." Ministry of the Interior of the Czech Republic, July 1, 2004.

#### דנמרק

- "Background Paper: The Danish Local Government Reform." Ministry of Interior and Health of Denmark, 2006. [https://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id\\_38223/cf\\_202/Background\\_Paper\\_-\\_Local\\_Government\\_Reform.PDF/](https://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_38223/cf_202/Background_Paper_-_Local_Government_Reform.PDF/).
- Blom-Hansen, Jens, Peter Munk Christiansen, Anne Lise Fimreite, and Per Selle. "Reform Strategies Matter: Explaining the Perplexing Results of Regional Government Reforms in Norway and Denmark." *Local Government Studies* 38, no. 1 (February 1, 2012): 71–90. <https://doi.org/10.1080/03003930.2011.629195>.
- Bundgaard, Ulrik, and Karsten Vrangbæk. "Reform by Coincidence? Explaining the Policy Process of Structural Reform in Denmark." *Scandinavian Political Studies* 30, no. 4 (2007): 491–520. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2007.00190.x>.
- "Country Profile: Denmark." Subnational Governments Around the World. OECD and UCLG, October 2016. <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Denmark.pdf>.
- "Evaluation of the Local Government Reform and Adjustment of the Local Government Reform." The Ministry of Economic Affairs and the Interior of Denmark, 2013. <https://english.sim.dk/media/16504/evaluation-of-the-local-government-reform-2013.pdf>.
- Jacqueson, Catherine. "Administering Social Security and Health in Denmark: Between Centralisation and Decentralisation." *European Journal of Social Security* 21, no. 2 (June 1, 2019): 183–91. <https://doi.org/10.1177/1388262719847807>.
- OECD. "Denmark: The Local Government Reform." In *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*. Paris: OECD Publishing, 2012. [https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/reforming-fiscal-federalism-and-local-government/denmark-the-local-government-reform\\_9789264119970-8-en](https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/reforming-fiscal-federalism-and-local-government/denmark-the-local-government-reform_9789264119970-8-en).
- Vrangbæk, Karsten. "Structural Reform in Denmark, 2007–09: Central Reform Processes in a Decentralised Environment." *Local Government Studies* 36, no. 2 (April 1, 2010): 205–21. <https://doi.org/10.1080/03003930903560562>.

#### פינלנד

- Kettunen, Pekka. "Regionalism in Finland." Report on the State of Regionalisation. Assembly of European Regions, December 2014.

<https://drive.google.com/file/d/0B94jjQLXnl-Y01Ucm9COXRyN1E/view>.

- Meklin, Pentti, and Marianne Pekola-Sjöblom. "The Reform to Restructure Municipalities and Services in Finland: A Research Perspective." Evaluation Research Programme ARTTU Studies. Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2013. [https://shop.kuntaliitto.fi/download.php?filename=uploads/acta\\_artunmitallaensisalt\\_o\\_ebook.pdf](https://shop.kuntaliitto.fi/download.php?filename=uploads/acta_artunmitallaensisalt_o_ebook.pdf).
- Urjankangas, Hanna-Maria. "Regional Government, Health and Social Services Reform in Finland." 2018.

#### צרפת

- "Country Profile: France." Subnational Governments Around the World. OECD and UCLG, October 2016. <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-France.pdf>.
- "Multi-Level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences." OECD Multi-Level Governance Studies. OECD, May 15, 2017. <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>.

#### הולנד

- "Country Profile: Netherlands." Subnational Governments Around the World. OECD and UCLG, October 2016. <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Netherlands.pdf>.
- Groenendijk, Nico. "Regionalism in the Netherlands." Report on the State of Regionalisation. Assembly of European Regions, June 2015. [https://drive.google.com/file/d/0B94jJjQLXnl-d01weFhKemiNcUU/view?usp=embed\\_facebook](https://drive.google.com/file/d/0B94jJjQLXnl-d01weFhKemiNcUU/view?usp=embed_facebook).
- Hendriks, Frank, and Linze Schaap. "The Netherlands: Subnational Democracy and the Reinvention of Tradition." In *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford University Press, 2010. <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199562978.001.0001/oxfordhb-9780199562978-e-5>.
- Hulst, Rudie. "Regional Governance in Unitary States: Lessons from the Netherlands in Comparative Perspective." *Local Government Studies* 31, no. 1 (February 1, 2005): 99–120. <https://doi.org/10.1080/0300393042000332882>.
- Meerendonk, Bas van de. "Government Reform in the Netherlands." n.d. [https://www.regjeringen.no/contentassets/a373c222ee19466890089a0666ea71ee/va\\_n-de-meerendonk.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/a373c222ee19466890089a0666ea71ee/va_n-de-meerendonk.pdf).

#### ניו זילנד

- Auckland Transition Agency. "Auckland in Transition." Auckland: Auckland Transition Agency, March 2011.
- Reid, Mike. "Amalgamation in New Zealand: An Unfinished Story?" *Public Finance and Management* 13, no. 3 (2013): 239–65.
- Shirley, Ian, Julie Molineaux, David Shand, Natalie Jackson, Grant Duncan, and Nick Lewis. "The Governance of Auckland: 5 Years On." The Policy Observatory: Auckland University of Technology.



## נורבגיה

- "Country Profile: Norway." Subnational Governments Around the World. OECD and UCLG, October 2016. <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Norway.pdf>.
- Higdem, Ulla, and Aksel Hagen. "Regionalisation in Norway." Report on the State of Regionalisation. Assembly of European Regions, 2015. [https://drive.google.com/file/d/0B94jJjQLXnl-UIZ2TnQ1NmNGNDQ/view?usp=embed\\_facebook](https://drive.google.com/file/d/0B94jJjQLXnl-UIZ2TnQ1NmNGNDQ/view?usp=embed_facebook).
- Klausen, Jan Erling, Jostein Askim, and Tom Christensen. "Local Government Reform: Compromise Through Cross-Cutting Cleavages." *Political Studies Review*, November 27, 2019, 1–16. <https://doi.org/10.1177/1478929919887649>.
- "Proposition to the Storting No. 96 S." Ministry of Local Government and Modernisation of Norway, April 2017. [https://www.regjeringen.no/contentassets/46a1576a806f4e1682f00b0d9a1f4456/proposition\\_to\\_the\\_storting\\_no\\_96\\_s.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/46a1576a806f4e1682f00b0d9a1f4456/proposition_to_the_storting_no_96_s.pdf).
- Saglie, Jo. "Do Party Organizations Integrate Multi-Level States? The Case of the Norwegian Local Government Reform." *Regional & Federal Studies* 0, no. 0 (October 31, 2019): 1–19. <https://doi.org/10.1080/13597566.2019.1684268>.

## פרו

- Ahmad, Ehtisham, and Mercedes García-Escribano. "Fiscal Decentralization and Public Subnational Financial Management in Peru." International Monetary Fund, May 2006.
- Alcalde, Gonzalo Xavier. "Administrative Reforms in Peru, 2003-2006: Decentralization in Name Only?" The University of Texas at Austin, 2009.
- Canavire-Bacarreza, Gustavo, Jorge Martínez-Vázquez, and Cristián Sepúlveda. "Sub-National Revenue Mobilization in Peru." Inter-American Development Bank, March 2012.

## שוודיה

- Baldersheim, Harald, Kurt Houlberg, Anders Lidström, Eva-Marin Hlynisdottir, and Pekka Kettunen. "Local Autonomy in the Nordic Countries." Norwegian Association of Local and Regional Authorities, April 2019. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:umu:diva-158243>.
- Johansson, Jörgen, Lars Niklasson, and Bo Persson. "The Role of Municipalities in the Bottom-up Formation of a Meta-Region in Sweden: Drivers and Barriers." *Scandinavian Journal of Public Administration* 19, no. 4 (2015): 71–88.
- Niklasson, Lars. "Challenges and Reforms of Local and Regional Governments in Sweden." In *The Oxford Handbook of Swedish Politics*, edited by Jon Pierre. Oxford University Press, 2016.
- Stegmann McCallion, Malin. "Regionalism in Sweden." Report on the State of Regionalisation. Assembly of European Regions, September 2016.
- Stegmann McCallion, Malin. "Tidying Up? 'EU'ropean Regionalization and the Swedish 'Regional Mess.'" *Regional Studies* 42, no. 4 (May 2008): 579–92.