

שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות צורות ומבנים חדשים

דו"ח מחקר

מוגש למפעל הפיס

פברואר 2018

עבאדה יעל

פרופ' שמואלי דבורה

פרופ' קליאוט נורית

תקציר

עבודה זו עוסקת בשיתופי פעולה בין רשויות מקומיות (inter-municipal cooperation), בהדגמה על שש דוגמאות בשלושה דגמים של שיתוף פעולה אזורי אשר התפתחו בארץ בשנים האחרונות:

1. מודל האשכולות: אשכול גליל מערבי (שנת הקמה 2009), ואשכול בית הכרם (שנת הקמה 2012) בהובלת משרד הפנים משרד האוצר וג'וינט ישראל-אלכא.
2. מודל אזורי שוויון: 'אזור שוויון' עמק יזרעאל-הרי נצרת, 'אזור שוויון' דרום השרון-משולש דרומי ביוזמת ובהובלת עמותת סיכוי (שנות פעילות 2012-2014).
3. מודל שותפות בין קהילות: שותפות מנשה באקה-אלגרביה (שנת הקמה 2013) ושותפות מגידו-מעלה עירון (שנת הקמה 2014) במסגרת תכנית 'שותפות בין קהילות' בהובלת גבעת חביבה, בנחל עירון (ואדי עארה).

מאז תחילת המחקר חלו שינויים בסטטוס של הדגמים הנחקרים: תכנית האשכולות אשר בתחילה הוגדרה כפיילוט וכיום הינה מדיניות רשמית של משרד הפנים ומעוגנת בחוק, תכנית אזורי השוויון של עמותת סיכוי הגיעה לסיומה, ותכנית 'שותפות בין קהילות' של גבעת חביבה התרחבה אך עומדת בפני אתגרים משמעותיים עקב הצטרפותן של רשויות מקומיות רבות לאשכולות הרשמיים של משרד הפנים.

שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות נפוצים מאוד במערב אירופה, ובבריטניה ובשנים האחרונות הפכו לאסטרטגיה מובילה של מועצת אירופה והאו"ם, להתמודדות עם פערים בין אזוריים, עם ריבוי המשימות של הרשויות המקומיות ועם קשיים כלכליים וכן כאמצעי מועדף לפיתוח אזורי. גם בארץ קיימים דגמים שונים של שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות, אך היוזמות שהוזכרו לעיל מציעות דגמים חדשים, רב רשותיים ורב תחומיים.

את הקמת היוזמות השיתופיות האזוריות בחן מחקר זה על רקע התמורות שחלו בממשל הציבורי ובשלטון המקומי בארץ ובעולם במהלך 30 השנים האחרונות, ביחסי מרכז-פריפריה, ביחסי יהודים-ערבים וביחסי מגזר עירוני-מגזר כפרי. כמו כן השותפויות נבחנו ביכולתן להתמודד עם האתגרים המיוחדים העומדים בפני השלטון המקומי במגזר הערבי ובמרחב הכפרי.

ייחודו של מחקר זה הוא בנקודת זמן זו המאפשרת השוואה וניתוח של שלוש יוזמות שונות של שיתוף אזורי אשר נמצאות בשלבים שונים של תהליך ההקמה והמיסוד. במחקר נערכה השוואה בין היוזמות וכן בדיקה האם וכיצד הן דומות למודלים הקיימים בארץ. כמו כן מושם דגש על היבטים בולטים בהקשר של המקרים הנחקרים כגון: המגוון התרבותי האתני והחברתי, יחסי אמון ויחסי כוח והשפעתם על השיתוף, והמגוון והמורכבות של הארגונים המשותפים מבחינת היוזמה להקמתם, הארגון המלווה, המטרות וכו'. נושאים אלו נחקרו פחות בעולם ולכן יש במחקר זה תרומה ממשית לידע

שיתופי הפעולה בין הרשויות נחקרו במסגרת התיאורטית של חקר רשתות ממשל (Governance) (Network Theory) וגישת הממשליות החדשה (New Governance).

שאלות המחקר

1. באיזו מידה מתרחש בפרויקטים הנחקרים של השיתוף שינוי מהותי בשיטות המשילות בכיוון של ממשל רשתי?
2. באיזו מידה משפיעים הממשל הרשתי והמשילות בגוף השיתוף על הפוטנציאל להתמודדות עם האתגרים והבעיות האזוריות ?

שיטת המחקר

הנתונים במחקר נאספו בשיטות ובכלים שונים :

- א. מקורות מידע ראשוניים- במחקר זה נאספו נתונים מ 71 אינפורמנטים באמצעות ראיונות מובנים למחצה. עם חלק מהמראיינים התקיימו יותר מראיון אחד. הראיונות הוקלטו (בידיעת ובהסכמת המראיינים) תומללו, קודדו בעזרת תוכנת נרלייזר ונותחו.
בין המראיינים ראשי רשויות, וממלאי תפקידים ברשויות המקומיות המשתתפים בגופי השיתוף האזוריים, מנהלי אשכולות, בעלי תפקידים המעורבים בהקמה והפעלה של גופי השיתוף, מנחים ומנהלים בג'וינט-אלכא, בסיכוי ובגבעת חביבה, חברות ייעוץ וארגוני מגזר שלישי, מקבלי ההחלטות והדרג המנהלי הבכיר בממשל המרכזי (משרד הפנים, האוצר, המשרד לאיכות הסביבה מרכז השלטון המקומי וכו').
- ב. נתונים ממקורות מידע משניים- מסמכי הקמה של גופי השיתוף, מסמכי ייסוד, דו"חות, פרוטוקולים של ישיבות עדות ההיגוי, מפגשי פורומים שונים וישיבות צוות, מכתבים, עלוני מידע (ניוולטר). תצפיות : ישיבות גופי השיתוף (ישיבות צוות, פורומים, ועדות וישיבות מליאה ככל שהתאפשר), סדנאות וכנסים בנושאים מוניציפאליים ואזוריים (סה"כ 18 תצפיות). ונתונים סטטיסטיים של הלמ"ס.

ממצאים עיקריים

א. תנאי פתיחה

גופי השיתוף הנחקרים פועלים באזורים המאופיינים בפיצול על רקע אתני-לאומי, פערים כלכליים משמעותיים בין התושבים, וכן באיתנות הפיננסית, ברמת השירותים וביכולות הביצוע של הרשויות המקומיות. פערים אלו בולטים במיוחד בקרב הרשויות הערביות המתמודדות עם חסמים מורכבים בפיתוח. כמו כן תהליכים דמוגרפיים כלכליים וחברתיים מעמידים אתגרים מיוחדים בפני הרשויות המקומיות. גם מבחינה תפקודית ומנהלית קיים פיצול רב : ריבוי רשויות מקומיות וגופים מוניציפליים וממשלתיים בגבולות שאינם חופפים.

ברמה האזורית הבעיות המרכזיות שזוהו הן תעסוקה ברמת הכנסה נמוכה, בעיות תחבורה, שירותים ברמה נמוכה לעומת המרכז, הגירה שלילית- בעיקר של צעירים, ובעיות תמורות של איכות סביבה. כמו כן צוינה היעדר חשיבה אזורית וקול משותף.

אתגרים נוספים עימם מתמודדות הרשויות המקומיות אינם תלויי מקום והם קשורים לרמה הממשלתית, למדיניות ולמשילות: האחריות המוטלת על הרשויות המקומיות רבה אך עם מיעוט סמכויות, התלות בקשרים אישיים ופוליטיים, חוסר התיאום בין משרדי הממשלה, שיקולים קצרי טווח של שרים ואפליה של האוכלוסייה הערבית.

מיפוי האינטרסים של השותפים בגופי השיתוף זיהה אינטרסים משותפים לכל ראשי הרשויות, ואינטרסים ייחודיים לרשויות ערביות, יהודיות ומועצות אזוריות, אינטרסים של משרדי הממשלה ואינטרסים של הגופים המתכללים. כמו כן זוהו ניגודי אינטרסים אשר עלולים לגרום לקונפליקטים בין השותפים. מארג האינטרסים וניגודי האינטרסים חוצי רשויות, מגזרים, קבוצות האוכלוסייה ומדרגי השלטון והם ישפיעו על התנהלותם של השותפים בגוף השיתוף.

קיימת הבנה והכרה באינטרסים של בעלי העניין השונים, וקיימת הבנה והכרה בתלות ההדדית במרקם החיים האזוריים בין יהודים וערבים, ובין השלטון המקומי לשלטון המרכזי. הבנות אלו עשויות להיות בסיס לשיתוף פעולה ויכולות להביא לשיתוף לצורך ייצוג, פיתוח ומתן שירותים.

ריבוי האתגרים האזוריים והאינטרסים השונים של השותפים מעורר ספק לגבי יכולתם של גופי השיתוף הנחקרים לתת מענה לכל הבעיות והאינטרסים שעלו. לכן, על מנת להימנע מאכזבות יש לתת תשומת לב מרבית לתיאום ציפיות ולהגדרות מדויקות ככל האפשר של מטרות השיתוף החדש.

ב. משילות וניהול רשתי

במחקר נסקרו הפרמטרים המתוארים בספרות כמאפיינים ניהול רשתי וממשליות חדשה בשלושת הדגמים הנחקרים. המאפיינים נותחו והוצגו בחלוקה לארבעה סעיפים: המבנה והכלים הארגוניים של גופי השיתוף, היחסים והפוליטיקה בגוף השיתוף, רישות שיתופיות והכללה של המגזר האזרחי והמגזר העסקי, והפעילות והתוצרים של גופי השיתוף.

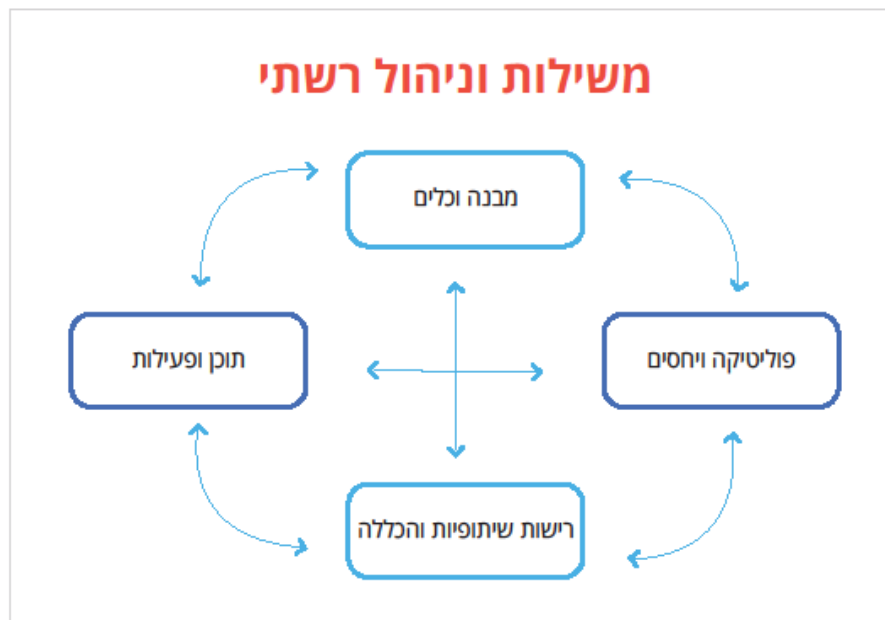
נמצא כי קיים קשר הדוק בין הסעיפים השונים: התיאגוד, המבנה והכלים הארגוניים משפיעים על הפוליטיקה הפנימית ועל היחסים בין השותפים ובמיוחד על בניית האמון, המנהיגות והמחויבות. התיאגוד והמבנה משפיעים גם על המעורבות ובמיוחד על ממשקי עבודה עם משרדי ממשלה נוספים. זהות הארגון המוביל (ממשלתי או אזרחי), התקציב והיציבות שמעניק התיאגוד משפיעים על המטרות ותחומי הפעילות (תרשים 3.6 משילות וניהול רשתי).

התיאגוד וההובלה הממשלתית מאפשרים רישות טוב יותר למשרדי ממשלה אחרים, לתקציבים תוספתיים ולמעורבות בתכניות משמעותיות ורחבות היקף. בכך יש לאשכול פוטנציאל גבוה יותר לטפל באתגרים ובעיות אזוריות.

כתוצאה מכך קיים קשר בין המבנה והתיאגוד של גוף השיתוף לבין הפעולות והתוצאות של השיתוף. האשכול, בעל כלים ניהוליים משמעותיים הרבה יותר, רישות טוב יותר, סמכויות ולגיטימציה משמעותיים ולכן גם פחות מוגבל בזמן. לכן בפועל האשכולות בוחרים בתחומים מורכבים בעלי השפעה רחבה. אזורי השוויון עסקו אף הם בתחומים מורכבים אך לא הצליחו

לקדמם בזמן הקצר שעמד לרשותם. גבעת חביבה עוסקת בתחומים "רכים" יותר שאינם דורשים רישות מורכב ותקציבי ענק, והם קצרי טווח.

תרשים 3.6



יחסי הכוח בגוף השיתוף משקפים את יחסי הכוח "בחוץ" גם בהקשר של יחסי שלטון מקומי ושלטון מרכזי וגם בהקשר המקומי: יהודים-ערבים, חזקים-חלשים. יחסי כוח אלו משפיעים על השיח וקבלת החלטות, על הגדרת המטרות ועל בחירת תחומי הפעילות. למרות המודעות לפערי הכוח והכוונות של הגופים המלווים בשלב זה אין עדויות לשינויים משמעותיים במבני הכוח בתוך השותפות וגם לא בהשפעת השותפות החוצה. נראה כי אינטרסים ומנגנונים חברתיים-לאומיים- כלכליים ופוליטיים רבי עוצמה מקבעים את המצב הקיים ויידרשו מהלכים עמוקים יותר משותפויות בין רשויות מקומיות ליצירת מהפך משמעותי.

התיאגוד והמעורבות הממשלתית מעניקה יתרונות כאמור בסעיף הקודם, אך גם משמרת את היחסים של הירארכיה סמכות ופיקוח, היוזמות המקומיות נכנסות לסד של רגולציה קפדנית והאשכול מאבד מעצמאותו.

מאפיין יסודי של ממשליות חדשה הוא היחסים האופקיים בין המגזרים, הכרת הממשלה בחשיבותם של שחקנים אחרים ושחיקתה של השליטה מלמעלה. ארגון שידרה המנהל שותפות בגישה מכלילה ושיתופית על פי עקרונות הממשליות החדשה ישאף לרישות נרחב ולהכללת גופים אזרחיים ועסקיים, תושבים וארגוני חברה אזרחית, נציגי ממשלה ורשויות מקומיות, פקידות מקצועית ונבחרי ציבור וישתף את כולם בתהליכי קבלת החלטות. בפועל, באף אחת מהשותפויות שנחקרו אין הכללה של תושבים, ארגונים אזרחיים ועסקיים בתהליכי קבלת החלטות והגישה המובילה היא של קדימות ודומיננטיות של הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה. הדבר נכון גם לגבי סיכוי וגבעת חביבה שעל אף שהן עצמן ארגוני מגזר שלישי לא שיתפו ארגונים נוספים או תושבים בתהליכי קבלת החלטות. גם ההערכה שנעשתה עד כה לא הייתה הערכה משתפת אלא

נקבעה תוכנה ובוצעה ע"י הגוף המלווה. מאפיין זה הוא מהותי לגישת הממשליות החדשה ולכן העדרו מסמן כי לפחות בשלב זה השיתוף אינו מהווה שינוי מהותי בסגנון הניהול הציבורי.

יחד עם זאת, יש כמה סימנים המעידים על שינוי כלשהו ביחסים בין הממשלה לשלטון המקומי: הראשון – הפיכת יוזמה מקומית למדיניות רשמית כלל ארצית. השני- ההצטרפות לאשכול הינה וולונטרית, השארת ההצטרפות לאשכול לשיקול הדעת של הרשות המקומית, ובכך קבלת העמדה של הרשויות המקומיות. גם הכיוון של מסגרות וולונטריות על פני איחוד כפוי הוא שינוי מסוים בגישה. (איחוד רשויות עדיין מוזכר ככלי חשוב אך לא ישים מבחינה פוליטית). גם במטרות בפועל של האשכול יש קבלה של עמדת השלטון המקומי להעדיף את הפיתוח ו"הגדלת העוגה" על פני חיסכון והתייעלות.

על מנת להבטיח את הצלחת השיתוף חייב הגוף המנהל את השיתוף (ארגון שידרה) להתייחס למרכבי התפקיד של מנהיגות גוף האשכול: גיבוש חזון משותף, בניית קשרים, ייצוג והכללה, פיתוח משאבים, ניהול תוצאות. הדגש שיינתן לכל אחד מהמרכיבים עשוי להשתנות בהתאם לשלב בהתפתחותה של השותפות, השותפים, המטרות, ואופי, תכונות והניסיון הקודם של המנהיגות.

למרות תנאי הפתיחה הקשים, השיתוף מייצר תקוות רבות בקרב השותפים הרואים בו פוטנציאל ליצירת צמיחה מקומית ואזורית, שיפור השירותים לתושבים, "הגדלת העוגה" התקציבית וחיזוק הכוח הפוליטי של האזור מול השלטון המרכזי.

נמצא כי בניהול שותפות של רשויות מקומיות, לאשכול המשמש כארגון שידרה מתואגד בהובלה ממשלתית יש יתרונות על פני גוף מגזר שלישי בלתי מתואגד כמו סיכוי וגבעת חביבה. היתרונות באים לידי ביטוי בסמכויות הארגון, בתקצוב בלגיטימציה הציבורית שלו וביציבות שלו. כל אלו משפיעים על התמריצים עבור ראשי הרשויות להצטרפות לשיתוף ולמחויבות שלהם. כמו כן נמצא כי הפרמטרים הללו משפיעים על הפוטנציאל של גוף השיתוף להתמודד עם הבעיות והאתגרים ברמת היישוב וברמת האזור ויכולתו לייצג את האינטרסים של השותפים להתגבר על חסמים ולהשיג תוצאות ממשיות עבור השותפים והאזור. לכן מבין שלושת הדגמים שנבחנו, האשכול הוא הגוף בעל הפוטנציאל הגדול ביותר לייצוגיות, ליציבות, וליצירת השפעה מהותית.

הבעיות והאתגרים עימם מתמודדות הרשויות המקומיות דומים בשלושת הדגמים. הפעילות באשכול עשויה לתת מענה לחלק מהבעיות. יחד עם זאת, שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות לא ייתן מענה לכל הבעיות והאתגרים האזוריים שהינם מורכבים ביותר וחלקם נובעים ממדיניות ארוכת שנים ומתהליכים ומנגנונים חברתיים, כלכליים, ופוליטיים רבי עוצמה. כוחו של גוף השיתוף מוגבל, המשאבים והסמכויות העומדים לרשות הרשויות המקומיות ולרשות האשכול מצומצמים, והם לא יוכלו לטפל בבעיות העומק המורכבות ביותר. על מנת לטפל בבעיות אלה באופן יסודי ידרשו כלים משמעותיים נוספים שהפעלתם הם בסמכותה וביכולה של הממשלה כגון: שינויי גבולות, חלוקת הכנסות, שינויים במדיניות וכללי התקצוב, השקעות נרחבות וכו'.

תוכן העניינים

4	הקדמה
6	חלק ראשון: סקירת ספרות
6	1.1. תמורות בממשל הציבורי והשפעתן על שיתופי פעולה ועל השלטון המקומי.
6	א. ממשליות חדשה.
7	ב. רשתות ממשל.
8	1.2. תמורות בשלטון המקומי בישראל.
8	א. התפתחות השלטון המקומי בישראל.
9	ב. תמורות בשלטון המקומי במרחב הכפרי.
11	ג. השלטון המקומי בחברה הערבית.
13	ד. פערים כלכליים וחברתיים בין רשויות מקומות.
14	1.3. פערים בין מרכז לפריפריה.
16	1.4. שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות.
18	חלק שני: מערך המחקר
18	2.1. מטרת המחקר.
18	2.2. מקרי המבחן.
18	2.3. שאלות המחקר.
19	2.4. שיטת המחקר.
20	חלק שלישי: עיקרי ממצאי המחקר
20	3.1. תנאי פתיחה
20	א. נתונים גאוגרפים חברתיים כלכליים ומוניציפליים.
21	ב. אתגרים ובעיות של הרשויות המקומיות.
23	ג. אינטרסים של השותפים ומניעים להצטרפות לשותפות.
28	ד. שתופי פעולה קודמים ומקבילים.
36	ה. סיכום תנאי פתיחה.
37	3.2. משילות וניהול רשתי.
37	א. מבנה וכלים ארגוניים.
37	1. מודל האשכולות.
40	2. מודל אזורי שוויון.
41	3. מודל שותפות בין קהילות.
42	4. סיכום מבנה וכלים ארגוניים.
44	ב. יחסים בין השותפים.

44	1. יחסי כוח, קביעת השיח, ותהליכי קבלת החלטות.
45	2. ניהול קונפליקטים.
47	3. בניית אמון.
48	4. מחויבות.
49	5. מנהיגות.
49	6. סיכום יחסים בין השותפים.
50	ג. רישות שיתופיות והכללה.
52	ד. פעילות בשותפויות.
52	1. מטרות.
53	2. תחומי פעילות.
57	3. הצלחות.
57	4. הערכה.
61	ה. סיכום פרק משילות וניהול רשת.

65 **רשימת מקורות**

רשימת לוחות

- 21 3.1 בעיות ואתגרים ברמת היישוב.
- 22 3.2 בעיות ואתגרים ברמה האזורית והעל-אזורית.
- 26 3.3 ריכוז אינטרסים של השותפים.
- 29 3.4 א שיתופי פעולה באזור גליל מערבי.
- 30 3.4 ב שיתופי פעולה באזור אשכול בית הכרם.
- 31 3.4 ג שיתופי פעולה באזור 'אזור שוויון עמק יזרעאל-הרי נצרת'.
- 32 3.4 ד שיתופי פעולה באזור 'אזור שוויון דרום השרון-משולש דרומי'.
- 32 3.4 ה שיתופי פעולה באזור שותפות בין קהילות.
- 33 3.5 סיכום שותפויות לפי תחומים ולפי הגורם היוזם.
- 51 3.6 מיפוי רישות והכללה של גופים נוספים.
- 55 3.7 ריכוז תחומי פעילות בשותפויות.
- 58 3.8 סיכום הערכות שבוצעו בפועל.
- 59 3.9 עקרונות לתוכנית מדידה.

רשימת תרשימים

- 39 3.1 איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות- מבנה ארגוני.
- 40 3.2 אזורי שוויון מסגרות עבודה.
- 42 3.3 שותפות בין קהילות- מסגרות עבודה.
- 44 3.4 מבנה וכלים ארגוניים.
- 50 3.5 יחסים בין השותפים.
- 62 3.6 משילות וניהול רשתי.
- 63 3.7 מרכיבי התפקיד של ארגון שידרה.

הקדמה

עבודה זו עוסקת בשיתופי פעולה בין רשויות מקומיות (inter-municipal cooperation), בהדגמה על שש דוגמאות בשלושה דגמים של שיתוף פעולה אזורי אשר התפתחו בארץ בשנים האחרונות: אשכול גליל מערבי ואשכול בית הכרם, 'אזור שווינון' עמק יזרעאל-הרי נצרת, 'אזור שווינון' דרום השרון-משולש דרומי, וכן, שותפות מגידו-מעלה עירון ושותפות מנשה באקה-אלגרביה במסגרת תכנית 'שותפות בין קהילות' בנחל עירון (ואדי עארה).

מאז תחילת המחקר חלו שינויים בסטטוס של הדגמים הנחקרים: תכנית האשכולות הוגדרה כפיילוט וכיום הינה מדיניות רשמית של משרד הפנים ומעוגנת בחוק, תכנית אזורי השווינון של עמותת סיכוי הגיעה לסיומה, ותכנית 'שותפות בין קהילות' של גבעת חביבה התרחבה אך עומדת בפני אתגרים משמעותיים לאור הרחבת האשכולות הרשמיים.

שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות נפוצים מאוד במערב אירופה, ובבריטניה ובשנים האחרונות הפכו לאסטרטגיה מובילה של מועצת אירופה והאו"ם, להתמודדות עם פערים בין אזוריים, עם ריבוי המשימות של הרשויות המקומיות ועם קשיים כלכליים וכן כאמצעי מועדף לפיתוח אזורי. גם בארץ קיימים דגמים שונים של שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות, אך היוזמות שהוזכרו לעיל מציעות דגמים חדשים, רב רשותיים ורב תחומיים.

את הקמת היוזמות השיתופיות האזוריות בחן מחקר זה על רקע התמורות שחלו בממשל הציבורי ובשלטון המקומי בארץ ובעולם במהלך 30 השנים האחרונות, ביחסי מרכז-פריפריה, ביחסי יהודים-ערבים וביחסי מגזר עירוני-מגזר כפרי.

שיתופי הפעולה בין הרשויות נחקרו במסגרת התיאורטית של חקר רשתות ממשל (Governance) (Network Theory) וגישת הממשליות החדשה (New Governance).

מחקרים אשר עסקו בנושא שיתופי פעולה בין ארגוניים ובין מגזריים התמקדו בזיהוי התחומים המתאימים לשיתוף פעולה, במניעים וחסמים לשיתוף פעולה, ברגולציה ומיסוד, בהתייעלות כלכלית ומנהלית המושגות ע"י שיתופי פעולה כאלה, וכן בתכנון ובתהליך של יצירת שיתוף הפעולה. מחקר זה מוסיף תחומי מחקר נוספים בהקשר הישראלי:

- המגוון התרבותי, האתני והחברתי הקיים באזור השיתוף והשפעתו על שיתוף הפעולה (בדגמים החדשים של שיתוף אזורי מאוגדים רשויות יהודיות וערביות, ערי פיתוח וערים ותיקות, יישובים כפריים ועירוניים);
- בחינתם של יחסי אמון ויחסי כוחות בין בעלי העניין בגוף השיתוף והשפעתם על שיתוף הפעולה הבין רשותי;
- קיומם של שיתופי פעולה קודמים והשפעתם על שיתוף הפעולה במסגרת הארגון המשותף. (כגון שיתופי הפעולה הקיבוציים, אזורי תעשייה משותפים ופרויקטים משותפים אחרים);
- המגוון והמורכבות של הארגונים המשותפים (מבנה הארגון, היוזמה להקמתו, הגוף המלווה, המטרות המוגדרות וכו').

כמו כן, ייחודו של מחקר זה הוא בנקודת זמן זו המאפשרת השוואה וניתוח של שלוש יוזמות שונות של שיתוף אזורי אשר נמצאות בשלבים שונים של תהליך ההקמה והמיסוד. במחקר נערכה השוואה בין היוזמות וכן בדיקה האם וכיצד הן דומות למודלים הקיימים בארץ.

חלק ראשון: סקירת ספרות

1.1 תמורות בממשל הציבורי והשפעתן על שיתופי פעולה, ועל השלטון המקומי

שינויים והתפתחויות כלכליות חברתיות ואידיאולוגיות אשר מתרחשים בארצות המפותחות בשלושת העשורים האחרונים משפיעים על המנהל הציבורי ועל תפיסת האזרחיות והשלטון המקומי. למרות שקיימים הבדלים בין הארצות במיוחד על רקע הבדלי משטר, דפוסי שלטון וסדר יום לאומי, המגמה דומה בארצות המפותחות. תהליכים דומים עוברים גם על המערכות החברתיות-כלכליות-מנהליות בישראל וביניהן גם על מערכת השלטון המקומי (בן אליא, 2004).

מסוף שנות ה-70, בעקבות קשייה של מדינת הרווחה הקלאסית להתמודד עם המורכבות הגדלה והולכת של החברה והכלכלה, אכזבה משיטת מנהל ישנה ומסורבלת שלא עמדה במבחן התוצאות הארגוניות, אכזבה מאיכות השירות הציבורי וחלוקתו הלא הוגנת לאזרחים ואי עמידתו במבחן הפוליטי, התגבשו גישות חדשות של ניהול ציבורי הכרוכות זו בזו ומזיינות זו את זו (Klijn, 2012).

הגישות החדשות בהן התמקד מחקר זה:

א. ממשליות חדשה¹ - New Governance

מושג שהוחל להשתמש בו בשנות ה-80 ומסמל עידן של שינוי ותמורות. התמורות כוללות סמכויות משתנות כלפי מעלה מהמדינה לסמכויות בין-מדינתיות וגלובליות, כלפי מטה מהמדינה לשלטון האזורי והמקומי ובאופן רוחבי למרחב הפרטי והאזרחי. מהפוליטיקה לשוק, מפוליטיקאים למומחים, מהירארכיות פוליטיות כלכליות וחברתיות לשווקים מבוזרים ולרשתות ומבירוקרטיה ואספקת שירותים לרגולציה (Levi-Faur 2012).

גישת הניהול הציבורי החדש (NPM) קידמה הפרדה בין קביעת מדיניות בארגונים ציבוריים לבין אספקת שירותים וכתוצאה מכך הופרטה אספקת השירותים לגופים עסקיים או עמותות, כמו כן ביזור סמכויות לסוכנויות עצמאיות ורשויות מקומיות (ויגודה-גדות, 2007), יצר תלות הדדית בין הממשלה למגזר העסקי ולמגזר השלישי והם נעשו מעורבים בקביעת מדיניות ויישומה. כך נוצרה מערכת ממשל אלטרנטיבית, מבוזרת, מבוססת על רשתות ושיתופי פעולה תלת מגזריים ורב-ארגוניים (חסון, 1996; חסון וחזן, 1997; שריג, 2010). הגורמים המקדמים את הממשליות החדשה הם: התמחויות הגורמות לתלות הדדית, התפתחויות בתחום של זכויות אדם ודמוקרטיה והתפוררות מבנים מסורתיים של משפחה וקהילה. כל אלו דורשים פתרונות מותאמים לכל קהילה אשר לוקחים בחשבון את הרצונות והצרכים של התושבים. הניהול הציבורי החדש מזין את התופעה מאחר וריבוי ושגשוג של גופים מתמחים דורש תיאום, איגום משאבים ושיתוף פעולה.

גישת הממשליות החדשה מכירה באופי השיתופי של המאמצים הנוכחיים לענות על צרכים אנושיים. השימוש הרחב בכלים ופעולות בהם מעורבות רשתות מורכבות של שחקנים פרטיים

¹ חוקרים אחדים מתרגמים את המושג New Governance ל"משילות ציבורית" או "משילות משולבת". בעבודה זו בחרתי בתרגום "ממשליות" בעקבות לוי פאור (Levi-Faur, 2012).

וציבוריים מצריכים סגנון אחר של ניהול ציבורי, וסוג אחר של מגזר ציבורי אשר מדגיש שיתוף פעולה ואפשרות (enablement) על פני הירארכיה, סמכות ופיקוח. גישת הממשליות שואפת לשתף כוחות בקבלת החלטות, לעודד עצמאות ואוטונומיה אזרחית ולקיים תהליך של מעורבות אזרחית לטובת הכלל. כמו כן היא דוגלת בייזום, הוצאה לפועל ויישום של פעילויות המגובים במטרות משותפות של אזרחים וארגונים בין אם יש בידיהם סמכות וכוח ובין אם לאו. הרעיון של מדינה ריבונית שמושלת בחברה מלמעלה למטה באמצעות חוקים ותקנות מפורטות נשחק ואיבד מעוצמתו, והוא מאתגר ע"י רעיונות חדשים של ממשל מבוזר המבוסס על עצמאות ותלות הדדית, משא ומתן ואמון (Sorensen & Torfing, 2009).

בגישת הממשליות החדשה נעשה שימוש בכלים 'מעין-משפטיים': גישור, פישור ובוררות, ו'מעין-חקיקתיים': דיונים פתוחים, תקציב משותף, בתי דין אזרחים, מעגלי למידה, e-democracy (שימוש באינטרנט כאמצעי לקשר ולמתן שירותים בניהול הציבורי), ודמוקרטיה דינונית (השתתפות אזרחים בתהליכים פוליטיים מלבד בחירות, והשתתפות בעלי ידע מקומי, התנסותי ואזרחי בתהליכי קבלת החלטות - deliberative democracy) (Bunker & Alban, 2006).

הכלים הניהוליים של גישת הממשליות החדשה הם ניהול רשתי הכולל יחסי גומלין בין כל השותפים כאשר פוליטיקאים נבחרים הם חלק מהתהליך, מתוך הכרה במורכבות של החברה ובתלות ההדדית בין השותפים (Klijn, 2012). המיומנויות הנדרשות ממנהלים במנהל הציבורי שונות מהמיומנויות שנדרשו בעבר והן כוללות הערכת קונפליקטים, ניהול משא ומתן, שמיעה אקטיבית, הנחיה ואפשרות, בניית קונצנזוס, שכנוע, תיאום, גיוס, וכו' (Bingham et al., 2005).

מחקר זה בודק האם ובאיזה אופן באים עקרונות אלו לידי ביטוי בגופי השיתוף השונים.

ב. רשתות ממשל – Governance Networks

אחד התחומים הנחקרים במסגרת הממשליות החדשה הוא חקר רשתות ממשל (governance networks), או חקר שיתופי פעולה בין ארגוניים ובין-מגזריים (collaborative governance, cross-sector collaboration, interorganizational cooperation).

רשתות קיימות בכל תחומי המנהל הציבורי ובכל רמות הממשל – גלובלי, פדרלי, מדינתי, אזורי ומקומי, והן ילכו ויתרבו. הסיבות להתפשטותן וחזירתן לכל תחומי המנהל הן: הבעיות החברתיות המורכבות, הגישה של 'ממשלה רזה' אשר מחייבת שיתוף פעולה עם המגזר העסקי והמגזר השלישי, דרישות פוליטיות להכללה של אוכלוסיות רחבות בתהליכי קבלת החלטות ובמתן שירותים והרחבת ההשפעה של תכניות ממשלתיות וריבוי כללים ותקנים מתחומים שונים אשר מחייבים תיאום ושיתוף כגון איכות סביבה, נגישות לבעלי מוגבלויות, שוויון הזדמנויות וכו' (O'Toole Jr, 1997; Vigoda-Gadot, 2003).

ניתן למיין רשתות ממשל לפי תפקידן:

- ביצוע ואספקת שירותים: הממשלה מממנת את השירות באמצעות חוזה, המשימה העיקרית של הרשת היא ניהול אופקי של ספקי שירותים: עסקים, עמותות או סוכנויות ממשלתיות.

- הפצת מידע: קשרים בין סוכנויות ממשלתיות עצמאיות ובין ארגונים, מיקוד על שיתוף במידע חוצה גבולות ארגוניים ושיפור מיומנויות; המטרה העיקרית היא עיצוב תגובת הממשלה לבעיה כלשהי על ידי שיפור התקשורת ושיתוף הפעולה.
- פתרון בעיות: המטרה העיקרית של הרשת היא לסייע למנהלי הארגונים לגבש מדיניות לבעיות אזוריות או לאומיות מורכבות.
- בניית קהילות: המשימה העיקרית של הרשת היא בניית הון אנושי בקהילות. הרשת יכולה לקום ביוזמת המשתתפים עצמם (bottom-up) או ע"י מממנים ממשלתיים או פרטיים (top-down), בדרך כלל מעורבות מגוון רחב של סוכנויות ונוצרות רשתות נוספות למענים לצרכים שעולים מהקהילה (Milward & Provan, 2006).

משתנים שונים משפיעים על רשתות ושיתופי פעולה ועל סיכויי הצלחתן ואלו הם: תנאי הפתיחה, מיסוד, ארגון ומבנה הרשת, ניהול תהליך השיתוף והשפעות של אירועים פוליטיים, חברתיים כלכליים וביטחוניים. (Ansell & Gash, 2008; Bryson et al., 2006; HanleyBrown et al., 2012a; Milward & Provan, 2006; פרידמן, 2005; שטריכמן ומרשוד, 2007).

הערכת היעילות והאפקטיביות של רשתות, המידה בה רשתות מעודדות מעורבות אזרחית, תפקיד הפוליטיקה ויחסי הכוח ברשת והשיח אשר מעצב את הרשת- כיצד גובש, המידה שבה הוא מכליל או מדיר נושאים, דעות ומשתתפים (Torfing, 2012). מחקר זה עוסק בנושאים אלו.

1.2 תמורות בשלטון המקומי בישראל

א. התפתחות השלטון המקומי בישראל

המעבר בישראל לבחירה ישירה של ראש העירייה ב 1978 גרם להתחזקות מעמדו של השלטון המקומי והרחבת תחומי אחריותו בתחומים אשר בעבר נחשבו לתחום אחריות של השלטון המרכזי. החשיבות הפוליטית שמיוחסת לבחירות המקומיות הולכת וגדלה, מספר המועמדים לתפקיד ראש רשות הולך וגדל והשלטון המקומי מהווה מאגר למנהיגות ומקור למוביליות לשלטון המרכזי. כמו כן, יש עליה מתמדת בכוחן של הרשימות העצמאיות המקומיות המעידה על התחזקות המגמה של הגדלת העצמאות של השלטון המקומי מהתלות הפוליטית במפלגות הארציות-לאומיות. הבחירות הישירות לראשות הרשות יצרו ראשי רשויות אסרטיביים, יוזמים, השולטים שלטון מלא במנגנון הרשות המקומית, וחלה הרחבה משמעותית של חופש הפעולה בניהול וביוזמה של ראש הרשות. עד סוף שנות ה 90 התקיימה תפיסה של לקיחת אחריות כוללת על רווחת התושבים ופיתוח היישוב, מתוך אמונה שהשלטון המקומי יכול ליטול על עצמו משימות ללא גבול (פיתוח כלכלי, פיתוח פיסי, פיתוח שירותים) ללא מתאם ליכולותיו המקצועיות והפיסקליות.

בשנים האחרונות מאומצים מרכיבים ניהוליים מהניהול הציבורי החדש (New Public Management (NPM): השקפה עסקית יותר, תכנון אסטרטגי, שיפור בשיטות ניהול ובקרה, שיפור בכוח אדם והתמקצעות (בריכטה ואחרים, 2010).

יחד עם זאת, השלטון המרכזי עדיין מחזיק בידי את מרבית הסמכויות ורואה בשלטון המקומי סוכן ביצוע (ולא שותף) ואינו מעניק לרשויות המקומיות סמכויות מספקות לשם ביצוע תפקידן (נחמיאס, 2004). חלק גדול מהרשויות המקומיות תלוי כלכלית בשלטון המרכזי לצורך אספקת שירותים סבירה, והממשלה מתערבת בענייני הרשות המקומית בכל מה שקשור בשדות תעופה, נמלים, כבישים, מחנות צבא ושירותים ציבוריים כגון חינוך ורווחה (בן בסט ואחרים, 2013).

בישראל לא גובשה מדיניות ממשלתית מקיפה ואינטגרטיבית לגבי תפקיד השלטון המקומי. מצד אחד קיימת תפיסה מצומצמת ומגבילה של משרד האוצר ומשרד הפנים (צמצום תמיכה ממשלתית, הפסקה של כיסוי גירעונות) ומצד שני, משרדי הממשלה השונים מטילים יותר ויותר משימות ומטלות על הרשות המקומית. כתוצאה מכך, חוסר איזון תקציבי מאפיין את השלטון המקומי בדור השלישי. קיים מחסור בבסיס מימוני איתן ויציב, הגורם לחוסר יכולת למלא את המשימות המוטלות עליהן ולגירעונות עד כדי שיתוק בפעילותן של חלק מהרשויות המקומיות.

כל התהליכים הללו התרחשו ללא עיצוב מדיניות כוללת לגבי יחסי שלטון מרכזי-מקומי, מדיניות ביזור או מדיניות-על בתחום השירותים הציבוריים, ונבעו מחלל ממשלי ברמת השלטון המרכזי (משבר כלכלי אינפלציה ומיתון, משבר בענפי התעשייה והחקלאות, העדר מדיניות תכנון ופיתוח, שסעים אידיאולוגיים ופוליטיים) (בן אליא, 2004; רזין, 2003; נחמיאס, 2004).

ב. תמורות בשלטון המקומי במרחב הכפרי

עד שנות ה-80 המאפיין העיקרי של המגזר הכפרי היה אופיים החקלאי של היישובים שנגזר מרקע אידיאולוגי ומבסיס כלכלי משותפים. במחצית שנות השמונים נקלע ענף החקלאות למשבר כלכלי, הוסרו ההגנות הממשלתיות, רווחיותו ירדה ופחת מספר המועסקים בחקלאות. בנוסף לכך עם גל העלייה הגדול מבריה"מ בראשית שנות ה-90 גדל הביקוש לקרקעות למגורים ולתעשייה והוסרו מגבלות משימוש לא חקלאי בקרקע חקלאית. התוצאה של שני תהליכים אלו היה עיור של האזורים הכפריים, התפתחות דגמי התיישבות חדשים ומגוונים, הקמת יישובים בעלי אופי עירוני ושינויים כלכליים חברתיים מרחביים ומוניציפליים (אורבך, 2004).

תמורות בתחום הכלכלה: פירוקן של מסגרות שיתוף וערבות הדדית הביאו להיחלשות האגודות השיתופיות וצמצום המשאבים החיצוניים שהגיעו ליישובים, ירידה בחשיבותה הכלכלית וברווחיות של החקלאות גרם לגידול בממדי המשקים החקלאיים לצד ירידה במספר המתפרנסים מחקלאות, חדירת עיסוקים שאינם חקלאיים והפרטה של מפעלים אזוריים. כך התפתחו בקיבוצים תעשייה מסחר ותיירות ובמושבים נופש ותיירות כפרית, מחלבות, יקבים וכו'. כמו כן התרבו עיסוקים לא חקלאיים והתגברה התעסוקה מחוץ ליישובים (סופר ואפלבוים, 2012; פליישמן, 2012; רזין, 2012).

תמורות בתחום ההתיישבות: הקמת יישובים קהילתיים שאינם חקלאיים ואינם שיתופיים. הרחבת מושבים וקיבוצים במסגרת שכונות קהילתיות והכללת יישובים לא יהודיים במסגרות של מועצות אזוריות.

תמורות חברתיות: גידול מספרי ניכר וגיוון בהרכב של האוכלוסייה החדשה במסגרת יישובים חקלאיים וקהילתיים, עלייה במספר התושבים שאינם חברים באגודות השיתופיות, ירידה

בשיתוף בקיבוצים ועזיבת חברי קיבוץ. למעשה נוצרו ביישובים שתי קהילות, אחת ותיקה, חקלאית החיה חיים משותפים, והשנייה, חדשה, עירונית ולא שיתופית. המצב יצר מתחים וחכוכים בנוגע לזכויות חובות ואינטרסים מנוגדים בתחומים כמו תשתיות, שירותים, ייצוג בנושא תכנון ובנייה, זכויות בנכסים ציבוריים, איכות הסביבה, מיסוי ומבנה ארגוני (אורבך, 2004; כהן (קדמון), 2012; סופר ואפלבוים, 2012; שאול, 2012).

תמורות במרחב: טשטוש האופי החקלאי של המרחב הכפרי שבא לביטוי בשינוי ייעוד של קרקעות, מגמת פירבור וחדירה של ספסרים וזאת בעקבות הפשרה והפרטה של הקרקע. מתחמים חקלאיים שינו את שימושם לאזורי תעשייה, מסחר, תיירות ושכונות מגורים (אורבך, 2004; לזר, 2007; מידני, 2005). כמו כן נעשו שינויים בתחומי השיפוט של המועצות האזוריות עקב לחצי התפשטות עירונית, שיקולים של הרחבת בסיס המס ושיוך מוניציפלי של מתקנים ממשלתיים ואזורי תעשייה עתירי ארנונה ויחסים בין יישובי ערבים למועצות האזוריות.

תמורות אידיאולוגיות: הגישות הסוציאליסטיות המדגישות שיתוף, עזרה הדדית וחקלאות מאבדות ממשקלן וכתוצאה מכך נחלשים רעיונות קואופרטיביים, הביטחון הסוציאלי של החברים והגישה השוויונית בקיבוצים.

תמורות מוניציפליות: כתוצאה מכל אלה נאלץ השלטון המקומי הכפרי לבצע התאמה של המבנה והפעילות למצב החדש ולעבור מניהול אוטונומי מקומי באמצעות האגודות השיתופיות לניהול מוניציפאלי באמצעות המערכת הסטטוטורית של המועצות האזוריות. כך בוצעו שינויים משפטיים בנוגע למבנה ולמוסדות, שינויים בתפקיד הוועדים המקומיים, שינויים באופן אספקת השירותים, במעורבות בפיתוח מקומות תעסוקה ובגביית מיסים. הוועדים המקומיים התחזקו והפכו לגורם הדומיננטי ביישוב, בעוד המועצות האזוריות התחזקו והורחבו תחומי הפעולה שלהן במישור האזורי. המועצות האזוריות אשר נתפסו בעבר כמסגרת מוניציפלית ייעודית ליישובים חקלאיים-שיתופיים וסיפקו שירותים מינימליים הפכו בעקבות השינויים לספקי שירותים מוניציפליים מלאים (אורבך, 2004; רזין, 2012).

תפקיד חדש למועצות המקומיות: הגנה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים

בעקבות בג"צ הקרקעות שפסל את החלטות מנהל מקרקעי ישראל 717,727,737 (שינוי ייעוד קרקע חקלאית למסחר, תעשייה מסחר ומגורים) ב 2002, והחלטה 969 של מנהל מקרקעי ישראל ב 2003 שאפשרה החזרת משבצות חקלאיות למנהל בכפייה עם מתן פיצוי מינימלי, התגבשה במועצות האזוריות ההכרה שהלגיטימציה העיקרית להמשך קיומן הוא לקיחת אחריות על השטחים הפתוחים ושימור המרחב הכפרי. התפקיד ההיסטורי כפדרציה של יישובים שיתופיים הסתיים, והתפקיד כספק שירותים אינו מצדיק את קיומן. האתגר החדש היה לשמור על הקרקע החקלאית ולטפח את הדימוי הכפרי הירוק, כולל ראיית החקלאות כערך שאינו תלוי רק בשיקולים כלכליים ואף מצדיק סיוע ותמיכה בחקלאים (כפי שמקובל במדינות מערביות רבות) (רזין, 2012).

בכל העולם המפותח, על אף ירידת משקלה של החקלאות כענף חקלאי-כלכלי, נעשה מאמץ להגן על השטחים החקלאיים ועל ייעוד הקרקע החקלאי כאמצעי לשימור משאבי מים, שמירה על בת יגידול, אזורי חיץ סביב אזורי לשימור, שמירה על הקרקע לדורות הבאים, ושמירה על אורח

חיים וזהות של חבל ארץ ושל ערכים נופיים והיסטוריים שעשויים להיות בעלי פוטנציאל לתיירות נופש ופנאי. מאמצים אלו באים לידי ביטוי בתמיכה ממלכתית וציבורית בכלים כלכליים כגון סבסוד החקלאות, מענקים, הקלה במיסים, ובכלים תכנוניים ומשפטיים (פלישמן, 2012 ; כהן (קדמון), 2012). בארץ יש להוסיף על תפקיד החקלאות גם את המטרה של שמירת קרקע הלאום מפני תפיסה על ידי גורמים לא מורשים, פיזור אוכלוסייה, שמירה על אזורי ספר ושמירה על הביטחון (כהן (קדמון), 2012). את התפקיד הזה של "שומרי הקרקע" נטלו על עצמן המועצות האזוריות. מיצובן של המועצות האזוריות בתפקיד שומרי הקרקעות ושליטתן על מרבית שטחי המדינה מעורר התנגדות בקרב רשויות מקומיות עירוניות, עיירות פיתוח ורשויות ערביות הדורשות שטחים לצורך הרחבת אזורי מגורים ואזורי מסחר ותעסוקה (אפלבוט ונוימן, 1997).

ג. השלטון המקומי בחברה הערבית

השלטון המקומי במגזר הערבי כמרכז סמכות ומנהיגות פוליטית : מכיוון שהמוסדות הממלכתיים והציבוריים במדינה נמצאים באופן בולט בשליטה יהודית הפך השלטון המקומי לזירה המרכזית לביטוי פוליטי ערבי. באמצעות הרשות המקומית ניתן לזכות במשאבים, להתקדם מבחינה פוליטית, ולזכות בהשפעה מקומית וארצית (סואן ואייזנקנג קנה, 2004 ; גאנס ועזאיזה, 2008). בציבור הערבי הרשות המקומית נתפסת לא רק כמוסד המספק שירותים אלא גם כמוסד הנהגתי שמתפקידו לפעול במישור הארצי למען צמצום פערים חברתיים וכלכליים ולשלב את התושבים הערבים בחיי המדינה בצורה מיטבית. השלטון המקומי מאפשר לאוכלוסייה הערבית לפעול למימוש אינטרסים מקומיים וגם לאומיים והוא מקנה למחזיקים בו עוצמה פוליטית ויוקרה חברתית ומבטיח יתרונות ממשיים לקבוצה השלטת (חמולה, עדה, מפלגה) ומשמש קרש קפיצה לפוליטיקה הארצית. חשיבותו ומרכזיותו של השלטון המקומי בייצוג החברה הערבית הועצמה עוד יותר עם הקמת הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות ב-1974. הוועד עסק בסוגיות מקומיות ולאומיות בהקשר הישראלי-פלסטיני. בפועל הפך וועד ראשי הרשויות הערביות לארגון העל-מפלגתי החשוב של ערביי ישראל והיוויר משמש גם כיו"ר ועדת המעקב לענייני האזרחים הערבים בישראל (גאנס ועזאיזה, 2008 ; חידר, 2010). השלטון המקומי הערבי התפתח מגורם חלש, נשלט ומתמרן מאז התקופה העות'מנית דרך המנדט הבריטי והממשל הצבאי והפך למרכז סמכות ומנהיגות פוליטית הניצב בראש המוסדות הקהילתיים של המגזר הערבי (Shmueli & Khamaisi, 2015).

חסמים בפיתוח הרשויות המקומיות הערביות :

על אף היותו של השלטון המקומי מוסד מנהיגותי בעל חשיבות עליונה במגזר הערבי הוא מאופיין בבעיות וחסמים אשר מעכבים את התפתחותו ואת יכולתו להתמודד עם שינויים חברתיים וכלכליים (רכס ונבות, 2006).

קשיים בפיתוח כלכלי : במשך שנים מדיניות המענקים הממשלתיים והמכשירים התקציביים פעלה ככלי לאפליית החברה הערבית. העדפה ממשלתית של המשק היהודי על פני הערבי באה לידי ביטוי בתמריצים, מענקים, העדר מעורבות ממשלתית והסתדרותית בהקמת מפעלים, אי השקעה ביישובים הערבים, ובהקמת אזורי תעשייה. בנוסף, הרשויות המקומיות הערביות הסתפקו במתן שירותים ולא ראו את תפקידן כמעודדות יזמות כלכלית. כמו כן, היעדר יזמות

תעשייתית במגזר הערבי, סגירת מפעלים שעברו לחו"ל, נגישות נמוכה למימון, מחסור בקרקע לפיתוח תעשייה הובילו להיעדר פיתוח ולהכנסות נמוכות מארנונה למסחר ותעשייה (סואן ואייזנקג קנה, 2004; גאנס ועזאיזה, 2008).

קשיי ניהול ובעיות כוח אדם: קשיים אלה מתבטאים בהיעדר מקצועיות מנהלית, אינטרסים חמולתיים, אי הפרדה בין אינטרסים פרטיים לציבוריים ובין הדרג המנהלי לדרג הפוליטי, היעדר חשיבה מערכתית ארוכת טווח וחוסר אמון של התושבים כלפי הפקידים והנבחרים. מאפיינים נוספים הם מחסור כמותי ואיכותי בכוח אדם ויכולות מקצועיות נמוכות. גם קשרים מוגבלים עם השלטון המרכזי ועם מקבלי החלטות בדרגים הממשלתיים וחוסר היכרות עם תכניות ממשלתיות פגעה ביכולת של הרשויות המקומיות לנצל משאבים ממשלתיים לטובת תושביהן (סואן ואייזנקג קנה, 2004; גאנס ועזאיזה, 2008; אבו שרקה, 2008).

היעדר מסורת שלטונית: כבר מימי המנדט הבריטי מאופיין השלטון המקומי הערבי בחוסר תחושה של אחריות ציבורית, חוסר כבוד לממסד ובנכונות לשלם מיסים עירוניים. הדבר בא לידי ביטוי בשליטה ע"י שכבה חברתית צרה (החל מהתקופה העות'מנית) אשר לא פעלה לטובת הציבור הרחב ולא השקיעה בפיתוח שירותים מקומיים כמו חינוך רווחה ובריאות ואף לא בפיתוח חקלאות ומודרניזציה של הכלכלה (סואן ואייזנקג קנה, 2004). חוסר הבנה של חשיבות השלטון המקומי לפיתוח ומתן שירותים, והתנגדות לכל פעולה שנתפסה כבאה מהממשלה קיימים ביישובים הערביים מתחילת קום המדינה. כמו כן מחסור בארגונים אזרחיים והמשקל הכלכלי חברתי ופוליטי של החמולות מחלישים את השלטון המקומי (גאנס ועזאיזה, 2008; אבו שרקה, 2008; מוסטאפא, 2010).

בעיות בתכנון ובינוי: מקורן של בעיות התכנון הוא בימי המנדט הבריטי. עד 1921 התפתחו היישובים הערבים ללא תכנון. בשנת 1921 ו 1936 אושרו פקודות בניין ערים אך תכניות מפורטות הוכנו רק 25 יישובים ולמעשה הכפרים המשיכו להתפתח ללא תכנון. עד היום ברשויות מקומיות רבות אין תכניות מתאר או קיימות תכניות שכבר אינן עונות על הצרכים. הכפר הערבי מאופיין בבנייה מסורתית, ללא תשתיות מודרניות, בתי מלאכה מזהמים ממוקמים בתוך אזורי המגורים ויוצרים מטרדים סביבתיים. היישובים הערבים זקוקים לתוספות קרקע לבנייה למגורים ולצרכי ציבור, למסחר, תשתיות סביבתיות ונופש ופנאי. הבעלות הפרטית על הקרקע מהווה חסם משום שבעלי הקרקע אינם מנצלים את הקרקע בהתאם לתוכניות אלא מעדיפים להשאיר אותה כמות שהיא. כמו כן קיימים סכסוכים בין יורשים ומחזיקים בקרקע וסכסוכים בין מחזיקים למדינה (כולל קרקעות הרשומות על שם פליטים). בקרב האוכלוסייה הערבית הקרקע איננה רק נכס או אמצעי ייצור אלא גם משאב של זהות קהילתית ולאומית. הסכסוך הלאומי ואובדן קרקעות והפקעות יצרו אצל הערבים רגישות לשינויים תכנוניים וניהול שמרני של הקרקע מסחורה וניצולה, לכן יש נטייה לשמור על הקרקע לדורות הבאים לא למכרה ולא לפתחה (חמאסי, 2008). הרשות איננה יכולה לספק ולטפח מערך דרכים, קרקע למבני ציבור או שטחים פתוחים לטובת התושבים והפיתוח נעשה במפוזר ומייקר את אספקת השירותים.

חוסר בקרקעות אינו מאפשר תכנון והרחבה ומצד שני בחלק מהיישובים יש התנגדות לקיום חוקי התכנון וגבולות השיפוט. התנגשות בין התרבות החברתית המסורתית של החברה הערבית לבין האידיאולוגיה, המדיניות ומנגנוני השליטה של המדינה יוצר תחושת ניכור למדינה (Shmueli &

(Khamaisi, 2015). חוקי התכנון נתפסו כמנגנונים זרים שנכפו על האוכלוסייה הערבית בתנאים של מאבק פוליטי וטריטוריאלי ולכן קיימת התנגדות להם. עם השנים הפך התכנון ליותר מתחשב בצורכי האוכלוסייה הערבית אך עדיין יש מקום לשיפור במדיניות הקרקעית והתכנונית (שנל ואחרים, 2013).

תהליכי עיור: בשנים האחרונות מתרחשים שינויים דרמטיים ברשויות המקומיות הערביות עקב תהליך עיור. מכפרים חקלאיים מסורתיים הפכו היישובים לעירוניים או עירוניים-כפריים. תהליך העיור גרם לשינויים במבנה הפיזי, הכלכלי והחברתי של היישובים.

תהליך העיור מלווה בעליה בהשכלה, גידול בכפרים, ומעבר ממשק חקלאי ברובו לעיסוקים שאינם חקלאיים. רוב העובדים במגזר יוממים ליישובים היהודים ושם עיקר הפרנסה. העיור בתוך היישובים מינימלי, רוב הגידול הוטמע בתוך הכפרים ע"י ציפוף המרקם העירוני. שיעור ההגירה של ערבים לערים נמוך ובמקום זאת הם "מייבאים" את העיר אל הכפרים. בכפרים התפתח דגם של כפר-עירוני המוכר בארצות מתפתחות ומאופיין בשימושי קרקע מנוגדים, היוצרים מתחים בין התושבים ללא יכולת של הרשות המקומית להסדירם, עם אורח חיים מסורתי חקלאי (Shmueli & Khamaisi, 2015). תהליך העיור איננו מלווה בתיעוש והקהילה ממשיכה להיות שמרנית ומסורתית למרות השינוי הפיסי והכלכלי של היישוב הכפרי. תהליך העיור מפחית את הזהות בין הכפר לחקלאות (תהליך דומה קיים גם במרחב הכפרי היהודי) והיא איננה בסיס כלכלי מרכזי, אך עדיין יש רצון לשמור על הכפריות במיוחד במימד המרחבי, הנופי, החברתי-תרבותי והקהילתי. לחקלאות ולכפריות יש עדיין עוצמה מבחינה ערכית ותרבותית, היא בעלת משמעות במאבק הפוליטי – מרחבי בין האוכלוסייה הערבית ליהודית, והיא מציגה שיח ומסר של קדימות הקשר למקום, ותק, ילידות, מקוריות ושורשיות (חמאיסי, 2012). המעבר מכפריות לעירוניות מתאפיין בשינויים בשימושי הקרקע (העלמות שימושים חקלאיים וחדירה של שימושים עירוניים), שינויים בדפוסי המגורים (ציפוף בנייה, הוספת קומות, מעבר למגורים בדירות), שינויים חברתיים – תרבותיים: היחלשותה של החמולה כגורם כלכלי, אך המשך עוצמתה כמסגרת פוליטית הפועלת לשימור כוחה ומשאביה ביישוב כולל ייצוגיות ברשות המקומית שמשמעה מעמד משאבים וכוח. התחרות בין החמולות על השליטה ברשות המקומית גרמה ל התפתחותה של דמוקרטיה "נכה" או גרעון דמוקרטי. כמו כן התפתחו בעיות חברתיות שלא היו ידועות קודם בכפרים: אלימות, מאבקים בין דוריים, עליה בגיל הנישואין וגירושין (חיג'אזי, 2008; חמאיסי, 2012).

ד. פערים כלכליים וחברתיים בין רשויות מקומיות

תהליכי הביזור הפוליטי אשר תוארו לעיל השפיעו גם על החוסן התקציבי והפערים הכלכליים בין הרשויות המקומיות השונות וכתוצאה מכך על רמת השירותים שהן יכולות להעניק לתושביהן.

מאמצע שנות ה 80, עלה באופן ניכר משקל ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות וירד באופן ניכר משקל ההכנסות המועברות על ידי הממשלה וצומצמו מאוד מענקי האיזון לרשויות מבוססות. הצורך להגדיל את ההכנסות העצמיות בעיקר מארנונה שלא למגורים ומהיטלי השבחה, עודדה את התחרות בין הרשויות המקומיות בפיתוח שימושי קרקע עסקיים. תהליך זה הגדיל את הפערים לטובת רשויות עתירות קרקע- בעיקר מועצות אזוריות, ורשויות הקרובות

למרכז. זו הסיבה לקיומם של מאבקים בין רשויות בנוגע למשאבי קרקע (סכסוכי גבולות, בג"צ הקרקעות) (אזולאי ואחרים, 2009; בג"צ, 2001; ספקטור בן ארי, 2014; רזין וחזן, 2000).

כמו כן, רשויות קטנות (10,000-15,000 נפש) סובלות מחולשה תקציבית שהתבטאה בהכנסות עצמיות נמוכות ובהוצאות גבוהות לנפש מאחר והן אינן נהנות מיתרון לגודל (רזין, 1998).

המרחב הגיאוגרפי בישראל עוצב במסגרת הקונפליקט היהודי ערבי ולכן המשאבים האזוריים ובמיוחד הקרקע והתשתיות חולקו ע"י ממשלות ישראל תוך העדפה מוחלטת ליישובים יהודיים (הפקעות נרחבות של קרקעות, סיפוח קרקעות ערביות למועצות יהודיות, הגבלת המרחבים המוניציפאליים של היישובים הערביים וחסימים תכנוניים שונים), כך נוצרה מציאות של אי שוויון חמור בין היישובים היהודים ליישובים ערביים. אפשרויות הפיתוח של היישובים הערביים מוגבלת מאוד וכתוצאה מכך גם מוגבלת יכולתם להגדיל את ההכנסות העצמיות משימושי קרקע עסקיים ומהיטלי השבחה. כמו כן, רוב הרשויות המקומיות הערביות מצויות במעמד סוציו-אקונומי נמוך, וגביית הארנונה בהן לא יעילה (חמאיסי, 2004; יפתחאל, 2003; סיכו, 2009; רזין, 1998).

מחקר זה בוחן את גופי השיתוף האזוריים על רקע הפערים הגדולים בין הרשויות השותפות. הפערים הינם כלכליים, חברתיים, אתניים, ותרבותיים. המחקר עוסק בשאלות כגון: האם הפערים באים לידי ביטוי בגוף השיתופי? האם ניתן להתגבר על פערי הכוחות בין השותפים או הם מועתקים אל תוך המסגרת המשותפת? האם שיתוף הפעולה עשוי לסייע בצמצום הפערים? והאם ניתן יהיה לייצר אמון על רקע היחסים הקודמים בין הרשויות המקומיות?

1.3 פערים בין מרכז לפריפריה

מאז תחילת ההתיישבות היהודית בארץ ישראל נתפס ישוב אזורי הספר כבעל חשיבות אסטרטגית ובעל משמעות ערכית ראשונה במעלה. עוד לפני קום המדינה, הגישה האידיאולוגית הציונית תפסה את ההתיישבות הכפרית באזורי הספר כאמצעי להרחבת גבולות ההתיישבות היהודית וכמסד לבניית חברה יהודית חדשה ויצרנית, המתבססת על חקלאות. החלוצים, אלה שפנו לגור הרחק מהמרכז מתוך בחירה אידיאולוגית, נמנו עם העילית החברתית, התרבותית והפוליטית של הישוב היהודי בימי טרום המדינה, וזכו למעמד יוקרתי (מכון ראות, 2010).

בשנים הראשונות לקיומה, הפנתה המדינה מהגרים רבים לאזורים אלה מתוך שיקולים לאומיים אסטרטגיים של פיזור אוכלוסייה וביסוס שליטת המדינה באזורים שבהם הייתה האוכלוסייה היהודית דלילה. פיזור האוכלוסייה לאזורי הספר התבסס על תפיסה של תכנון מרכזי, שביטויה הבולט היה תכנית שרון (1951). תכנית זו, שהתוותה לראשונה תכנון כולל למדינת ישראל, כרכה תכנון התיישבותי משקי עם התפתחות כלכלה לאומית, קליטת עליה ומשימות ביטחוניות. התוכנית ביקשה לממש את מדיניות פיזור האוכלוסייה באמצעות יצירת מערך הירארכי של יישובים שמבוסס על ערים בינוניות בפריפריה שהיו אמורות להוות מוקד ליישובים החקלאיים שסביבן. ואכן, בשנות ה-50 וה-60 הוקמו מאות יישובים וכ-30 ערים ועיירות פיתוח מקרית שמונה ועד אילת (מכון ראות, 2010). אולם העולים, שנשלחו לאזורי הספר, רובם הגדול יוצאי צפון אפריקה, נותרו רחוקים ממקורות התעסוקה, ממרכזי התרבות וממוקדי ההשכלה, אוכלוסיות חזקות סירבו להתיישב באזורים אלה או מיהרו לעזוב אותם. האוכלוסיות שנשארו,

נקלעו למעגל של העדר תעסוקה, תלות בתשלומי העברה, מחסור כלכלי וניכור חברתי. אז גם הופיע לראשונה המושג 'פריפריה' אשר ביטא את שוליותו של המקום, לא רק בשל הריחוק הגיאוגרפי אלא גם בשל האפיונים הכלכליים והחברתיים (בן אליא, 2006; גרדוס, 2006; מכון ראות, 2010).

חשיפת המשק הישראלי לעולם בשנות ה-90 הביאה לשינוי בהרכב ענפי המשק: לצד עלייה בחשיבות היחסית של ענפי כלכלת הידע וטכנולוגיות עלית, ירדה חשיבותן של תעשיות מסורתיות עתירות כוח אדם. בעקבות כך, הפך מטרופולין תל-אביב למרכז פיננסי ולמרכז יזמות היי-טק מהבולטים בעולם – מטרופולין תל-אביב החל לרכז, יותר מבעבר, את מרב ההזדמנויות הכלכליות, התרבותיות והתעסוקתיות בישראל, תוך שהוא הופך למרכז בינלאומי לתעשיות עתירות ידע, קרנות הון סיכון ושירותים פיננסיים. הפריפריה לא הצליחה להתאים עצמה לאתגרי הגלובליזציה באמצעות שינוי מבני והתאמה של ענפי הייצור ושל ההון האנושי, וזאת חרף ניסיונות להחדיר תעשיות מוטות ידע. כתוצאה מכך, ממשיכה הפריפריה לפגור אחרי המרכז במדדים שונים כגון בשיעורי התעסוקה, בשיעור הזכאות לבגרות, בנגישות להשכלה גבוהה, ברמת הכנסה, ואף במדדי בריאות שונים כגון שיעור מיטות, שיעור רופאים מועסקים והערכה סובייקטיבית של מצב הבריאות. במידה רבה כתוצאה מכך, חלק גדול מהרשויות המקומיות בפריפריה מצויות בקשיים. הביטוי הבולט לחוסר האטרקטיביות של הפריפריה הוא מגמת ההגירה השלילית (למ"ס, 2010).

פיתוח הפריפריה וצמצום הפערים בינה לבין 'המרכז' הם יעד מרכזי מוצהר של כל ממשלות ישראל לדורותיהן, אך למרות השקעות עתק במשך שנים ארוכות, הפערים הכלכליים והחברתיים בין הפריפריה למרכז לא צומצמו ואף התרחבו.

התוכניות לחיזוק הפריפריה התמקדו בהעברה של פעילות כלכלית, הון ומקומות עבודה ממרכז הארץ לפריפריה, וזאת מתוך תפיסה שאין בפריפריה מנועי צמיחה כלכליים מקומיים. הממשלה עדיין מקדמת מדיניות זו באמצעות עידוד אוכלוסייה יהודית וצעירה ועולים חדשים להתיישב בפריפריה, בהקצאת תקציבים, וביצירת תמריצים כלכליים בדמות הטבות מס, מענקים וכד', (לדוגמא דו"ח מקוב, 2007) ובאמצעות עידוד פרויקטים מחוללי שינוי דוגמת מפעל אינטל שעל יד קריית גת, העברת בסיסי צה"ל לנגב או בניית בית ספר לרפואה בצפת. ואולם, למרות עשורים רבים של השקעות עתירות משאבים בפריפריה, מדיניות הפיתוח הממשלתית לא מצליחה לצמצם את הפערים בין הפריפריה למרכז. יוזמות ותוכניות ממשלתיות שונות לא מומשו או לא הביאו לתוצאות המקוות (הקבינט לחיזוק הצפון, 2008, 'צפונה', 'דרומה', תוכנית אב 2020, תמ"א 35), כמו כן, אי יציבות שלטונית וחילופים תכופים של שרים גרמו לחוסר עקביות במדיניות. בפועל, המדיניות הממשלתית לא הביאה ליצירת מנועי צמיחה בני-קיימא ולסגירת פערים כלכליים, חברתיים וסביבתיים בין הפריפריה למרכז (מכון ראות, 2010).

בן אליא מתאר את אזורי הפריפריה כאזורים משוסעים על פי מאפיינים אתניים וסוציו-כלכליים, אזורים ללא אליטות חברתיות, נעדרי בורגנות כלכלית וחסרי כוח פוליטי-אזורי (בניגוד לאזור ישי"ע) ונעדרי זהות אזורית קולקטיבית ותודעה אזורית משותפת (בן אליא, 2006).

מחקר זה בודק האם איחוד הכוחות ושיתוף הפעולה בין הרשויות המקומיות עשוי, על פי תפיסת בעלי העניין, לקדם את האזור ולסייע בצמצום הפערים בין הפריפריה למרכז.

1.4 שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות

כפי שנאמר בפרק הקודם, כתגובה ותוך כדי הזנה הדדית לניהול הציבורי החדש, מתפתחת הגישה של ממשליות חדשה שאחד ממרכיביה העיקריים הם שיתופי פעולה בין ארגוניים ובין מגזריים. ברמת השלטון המקומי מתפתחים שיתופי פעולה אזוריים בין רשויות מקומיות, ובינן לבין סוכנויות ממשלתיות, ארגונים פרטיים וארגוני מגזר שלישי (חסון, 1996; חסון וחזן, 1997; שריג, 2010).

בשלושים השנה האחרונות בארה"ב ובאירופה התפתחו בעיקר שיתופי פעולה חד תחומיים בין רשויות מקומיות. מחקרים רבים וממשלות בארצות רבות עוסקות בהסדרה וחקיקה בנושא.

שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות **IMC** – **Inter Municipal Cooperation** מקודם כיום גם ע"י גופים בינלאומיים כמו מועצת אירופה **Council of Europe** ותוכנית הפיתוח של האו"ם – **United Nations Development Program (UNDP)**.

בסדרה של מסמכים וניירות עמדה מודגש הצורך בשיתופי פעולה בין רשויות מקומיות כאסטרטגיה לחיזוק כלכלי וחברתי, לשיפור החוסן האזורי ולצמצום פערים בין ערים ובין אזורים, וכן כאמצעי לחיזוק השלטון המקומי, חיזוק הדמוקרטיה המקומית ומעורבות אזרחית. מחקרים שונים מתארים שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות (**IMC**) כאמצעי להתגבר על אי שוויון ופערים בעיקר ביישובים קטנים, שיפור ביעילות ובאפקטיביות של הרשות המקומית, הוזלת שירותים, שיפור השירותים הניתנים לתושבים ופיתוח שירותים חדשים, עידוד סולידריות אזרחית, שיווק אפקטיבי של האזור ופיתוח ענפים כלכליים חדשים- בעיקר תיירות, נגישות טובה יותר לתמיכה של בנקים ושל קרנות האיחוד האירופי ואף הפחתת השפעות פוליטיות ושחיתות (Council of Europe et al., 2010).

במחקרים רבים ברחבי העולם נמצא כי לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות, יש פוטנציאל נרחב אך הוא איננו פשוט לביצוע. יש בו מורכבות וסיכונים אך יש בו גם הבטחה לרשויות מקומיות. בין המכשולים להגשמתו ניתן לציין חשש של ראשי ערים מאובדן סמכות ואובדן שליטה, יריבויות אישיות או פוליטיות, אי הסכמות על רקע השקעות פיננסיות, אינטרסים מנוגדים של יישובים, תרבות פוליטית של חוסר שיתוף פעולה וניהול תהליך השיתוף בצורה לקויה (Andersen, 2013; Kania & Kramer, 2008; Ansell & Gash, 2010; Pierre, 2010). מצד השלטון המרכזי עשויות לעלות התנגדויות בשל חשש ליצירת דרג ביניים ממשלי, הוספת בירוקרטיה, עלויות נוספות, הרחקת התושבים והביקורת הציבורית ממוקד קבלת החלטות, וגרימת פערים נוספים או הנצחתם לעומת יישובים שאינם מעורבים בשיתוף פעולה.

הניסיון מארצות שונות מלמד כי שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות הוא אתגר אוניברסלי, והוא פתרון הגיוני לחלוקה לא אופטימלית של מיומנויות ומשאבים (Council of Europe et al., 2010; Hevesi, ND; Schep, 2010; Union of Nova Scotia Municipalities, 2002).

בישראל, שיתופי פעולה בין יישובים היו קיימים מאז ומתמיד על בסיס פרקטי ומבוסס צרכים. המועצות האזוריות צמחו מתוך התארגנויות רצוניות של גושי יישובים, בדרך כלל שיתופיים, לצורך השגת מטרות משותפות כגון בעיות סביבתיות כלכליות או ייצוג פוליטי. לאחר קום המדינה הוקמו גופים שונים של שיתופי פעולה בין מוניציפליים ביוזמת השלטון המרכזי כגון איגודי ערים, רשויות ניקוז, ועדות מרחביות לתכנון ובניה. מסגרות אלו נועדו להשיג יתרון לגודל בשירותים יקרים, ותיאום אזורי בתחומים בעלי אופי מרחבי (אפלבום וחזן, 2005; בן אליא, 2006א). במקביל צמחו יוזמות שיתופיות מלמטה שנועדו אף הן להשיג יתרונות כלכליים, מקצועיים או פוליטיים. יוזמות אלו היו בתחומים מגוונים כגון חינוך, רווחה, תברואה ושירותים וטרינרים, מפעלים כלכליים ועוד.

במהלך השנים נוצרו הסדרים שונים לשיתופי פעולה. הסדרים אלו מביאים לידי ביטוי שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות בנושאים בהם לרשות מקומית אין אינטרס או היא אינה מסוגלת לטפל בכוחות עצמה (איגודי ערים), או נושאים בעלי אופי מרחבי (רשויות ניקוז ונחלים).

ניתן למיין הסדרים אלו לשתי קטגוריות:

הסדרים בין מוניציפליים על בסיס הסכמים בין רשויות: הסכמים בין רשויות מקומיות הנוצרים על מנת לספק שירותים מסוימים תמורת תשלום או במימון משותף. הסדרים אלו יכולים להיות בתחומים שונים אך ללא סמכויות שלטוניות או מעמד סטטוטורי. המסגרות לעיתים פורמליות ולעיתים בלתי פורמליות- מכירת שירותים, חוזה, עמותה משותפת, חברת מניות, חברות כלכליות משותפות ואזורי תעשייה משותפים.

הסדרים על-מוניציפליים בעלי אופי סטטוטורי: הסדרים המתאפיינים במעמד שלטוני מובהק, סמכות לחוקק חוקי עזר, להטיל מיסים והיטלים. הסדרים אלו פועלים בתחום מוגדר בעיקר בנושאי תשתיות פיזיות, תברואה ואיכות סביבה. (איגודי ערים, רשויות כבאות, רשויות ניקוז עירוניות, רשויות נחלים, תאגידי מים וביו). נמצא כי לאיגודי ערים אין יתרון בתחומים כלכליים וחברתיים וכי הם יעילים יותר באזורים מטרופוליניים ופחות ברשויות קטנות ובפריפריה (בן אליא, 2006א; אפלבום וחזן, 2005).

חלק שני : מערך המחקר

2.1 מטרת המחקר

צמיחתם במקביל של יוזמות שונות במטרה לייצר שתופי פעולה בין רשויות מקומיות בעת הזו, במקומות שונים וע"י גופים שונים, וכן מעורבות הממשלה בניסיונות אלו מעידים על צורך אמיתי בשטח, על חסר שביעות רצון מהמצב הקיים ועל תהליכים ראשוניים לשינוי סדרי ממשל הנובעים מלמטה. מטרת מחקר זה היא לערוך בחינה אמפירית של הספרות המחקרית, להציג את הפער בין התאוריה למציאות בשטח והוא עשוי להוביל לפיתוח מודל חדש של שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות ושל יחסי ממשל מרכזי-ממשל מקומי. המחקר מבקש לבחון תהליכים אלו בזמן אמת תוך כדי התרחשותם, ולהעריך את מהות השינוי ואת השלכותיו.

2.2 מקרי המבחן

מקרי המבחן במחקר זה הם :

דגם אשכול רשויות מקומיות, בהובלת משרד הפנים ומשרד האוצר :

אשכול גליל מערבי (שנת הקמה 2009) ו**אשכול בית הכרם** (שנת הקמה 2012).

בתחילת המחקר היו סה"כ חמישה אשכולות אשר היוו את תכנית הפיילוט של משרדי הפנים והאוצר. בשנת 2017 הפכו האשכולות למדיניות רשמית מעוגנת בחוק ונוספו או נמצאים בתהליכי אישור אשכולות נוספים.

דגם אזורי שוויון ביוזמת והובלת עמותת סיכוי (שנות פעילות 2012-2014).

אזור שוויון עמק יזרעאל-הרי נצרת, אזור שוויון דרום השרון-משולש דרומי.

עמותת סיכוי הקימה שני אזורי שוויון ושניהם נבדקו במחקר. התוכנית הסתיימה ב 2014, אזור שוויון עמק יזרעאל- הרי נצרת הפך לאשכול רשמי באישור משרד הפנים (עם שינויים מסוימים בהרכב הרשויות המקומיות).

שותפות בין קהילות ביוזמת והובלת גבעת חביבה :

שותפות מנשה-באקה אל-גרביה (שנת הקמה 2013), **שותפות מגידו-מעלה עירון** (שנת הקמה 2014).

במהלך השנים האחרונות הוקמו שותפויות נוספות ע"י גבעת חביבה. הרחבת תכנית האשכולות והצטרפות חלק מהרשויות בשותפויות אלה לאשכולות הרשמיים מעמידים את התוכנית כולה בפני אתגרי המשכיות.

2.3 שאלות המחקר

3. באיזו מידה מתרחש בפרויקטים הנחקרים של השיתוף שינוי מהותי בשיטות המשילות בכיוון של ממשל רשתי?
4. באיזו מידה משפיעים הממשל הרשתי והמשילות בגופי השיתוף על הפוטנציאל להתמודדות עם האתגרים והבעיות האזוריות ?

2.4 שיטת המחקר

הנתונים במחקר נאספו בשיטות ובכלים שונים :

א. מקורות מידע ראשוניים- במחקר זה נאספו נתונים מ 68 אינפורמנטים באמצעות ראיונות מובנים למחצה. עם חלק מהמראיינים התקיימו יותר מראיון אחד. הראיונות הוקלטו (בידיעת ובהסכמת המראיינים) תומללו, קודדו בעזרת תוכנת נרלייזר ונותחו.

התפלגות המראיינים על פי הפירוט הבא :

1. מתוך 71 האינפורמנטים 49 יהודים ו 22 ערבים (31%).
 2. 24 אינפורמנטים הינם ראשי רשויות, וממלאי תפקידים ברשויות המקומיות המשתתפים בגופי השיתוף האזוריים, 2 הינם מנהלי אשכולות, 30 הינם בעלי תפקידים המעורבים בהקמה והפעלה של גופי השיתוף, מנחים ומנהלים בג'וינט-אלכא, בסיכוי ובגבעת חביבה, חברות ייעוץ וארגוני מגזר שלישי, 15 מקבלי החלטות והדרג המנהלי הבכיר בממשל המרכזי (משרד הפנים, האוצר, המשרד לאיכות הסביבה מרכז השלטון המקומי וכו'.
 3. מראיינים המעורבים באשכולות -41, מראיינים המעורבים באזורי השוויון-20, מראיינים המעורבים בשותפות בין קהילות-10. ההבדלים המשמעותיים משקפים את מעורבותם של משרדי ממשלה וגופים ממשלתיים באשכולות, משך הזמן הארוך יותר בו פועלים האשכולות, וכן מספר מועט של רשויות מקומיות (4) בשותפות בין קהילות.
- ב. נתונים ממקורות מידע משניים- מסמכי הקמה של גופי השיתוף, מסמכי ייסוד, דו"חות, פרוטוקולים של ישיבות עדות ההיגוי, מפגשי פורומים שונים וישיבות צוות, מכתבים, עלוני מידע (ניוזלטר). תצפיות : ישיבות גופי השיתוף (ישיבות צוות, פורומים, ועדות וישיבות מליאה ככל שהתאפשר), סדנאות וכנסים בנושאים מוניציפאליים ואזוריים (סה"כ 18 תצפיות). ונתונים סטטיסטיים של הלמ"ס.

חלק שלישי: עיקרי ממצאי המחקר

3.1 תנאי פתיחה

בסעיף זה נפרוס תמונה רחבה של תנאי הפתיחה וההקשר בו פועלים גופי השיתוף. מטרת סעיף זה להבין את האתגרים המיוחדים עמם מתמודדות הרשויות ואת הרקע להקמת גופי השיתוף. על פי הספרות לתנאי הפתיחה השפעה משמעותית על הקמת השותפות ועל ההיתכנות להצלחתה.

א. נתונים גאוגרפיים, חברתיים - כלכליים ומוניציפליים

הרשויות המקומיות החברות בגופי השיתוף הנחקרים²:

אשכול גליל מערבי: מעלות תרשיחא, בית ג'ן, חורפיש, כפר ורדים, מטה אשר, מעלה יוסף, מגדל תפן.

אשכול בית הכרם: כרמיאל, דיר אל אסד, בענה, מגיד אל-כרום, נחף, ראמה, משגב.

אזור שוויץ עמק יזרעאל-הרי נצרת: נצרת, עפולה, מגדל העמק, אכסאל, כפר תבור, פיע, דבוריה, בוסתן אל מארג', עמק יזרעאל

אזור שוויץ דרום השרון-משולש דרומי: כפר קאסם, כפר ברא, ככב יאיר-צור יצחק, ג'לג'וליה, טירה, דרום השרון.

שותפות בין קהילות: מנשה-בקה אלגרביה, מגידו-מעלה עירון.

נתוני הרשויות המקומיות (למ"ס 2014), מלמדים על שונות רבה בין הרשויות החברות בכל שיתוף:

- ביישובים היהודים האוכלוסייה חזקה יותר מבחינה כלכלית וחברתית- האשכול הסוציו אקונומי גבוה יותר בפער גדול, השכר הממוצע גבוה יותר, שיעור המשתכרים שכר מינימום נמוך יותר (ניתוח זה מבוסס על הנתונים הרשמיים בלבד, קיימת הנחה בשטח וגם בקרב גורמי מקצוע כי הכנסות רבות בחברה הערבית אינן מדווחות בשיעור גבוה מבחברה הכללית (א"ע 16/6/15, צימנסקי בן שחר, 2015).
- ביישובים הערביים ההכנסות העצמיות נמוכות לעומת היישובים היהודים וההכנסות מהממשלה גבוהות יותר. כלומר מימון הממשלה לתושב ביישובים הערביים גבוה בשיעור ניכר מתושב ביישובים היהודים החזקים. בכל היישובים שיעור השתתפות הממשלה בתקציב גבוה בהשוואה לחיפה ותל אביב.
- יחס גביית הארנונה נמוך ביישובים הערבים. הדבר נובע גם מריבוי הנחות ופטורים בשל מצב סוציו-אקונומי של התושבים וגם מגביה לא אפקטיבית.
- בולטים במיוחד הפערים בין מועצות אזוריות למועצות מקומיות בשטחי השיפוט הגדולים, בצפיפות לקמ"ר, בארנונה לא למגורים, ובהשקעה בתושב. ההוצאות הגבוהות לתושב

² בשנתיים האחרונות נוספו רשויות מקומיות נוספות לאשכול גליל מערבי ולשותפות בין קהילות אך הן אינן חלק מהמחקר.

במועצות האזוריות נובעות בחלקן מפיזור האוכלוסייה על פני שטח גדול מאוד. פער בולט קיים בהוצאה לחינוך לילד בין המועצות האזוריות לשאר הרשויות.

- ביישובים הערבים ההשקעה בתושב מתקציב רגיל ומתקציב בלתי רגיל נמוכה לעומת היישובים היהודיים באזור. ובכל הרשויות השקעה נמוכה יותר לתושב מאשר בחיפה ותל אביב מלבד המועצות האזוריות מטה אשר, מעלה יוסף, משגב וכפר תבור.
- באזורי השוויון ובשותפות בין קהילות רוב ערבי, באשכולות שוויון או רוב יהודי.

ב. אתגרים ובעיות של הרשויות המקומיות

1. הבעיות והאתגרים עמם מתמודדים ברשויות המקומיות באים לידי ביטוי בשלושה מישורים. במישור הראשון, אתגרים ברמת היישוב: גודל האוכלוסייה, בעיות תקציביות, ניהוליות ותכנוניות. בעיות אלו מאפיינות במידה זו או אחרת את כל הרשויות שנחקרו, אך בעוצמות גדולות יותר את הרשויות הערביות. בעיות אלו נמצאות בתחום סמכותן ואחריותן של הרשויות המקומיות וההתמודדות עימן נעשית ברמה היישובית.

לוח 3.1 בעיות ואתגרים ברמת היישוב			
מיקום וגודל	כלכלה ותקציב	ניהול	תכנון ופיתוח
<ul style="list-style-type: none"> • חיסרון לקוטן • מרחק מהמרכז 	<ul style="list-style-type: none"> • הכנסות עצמיות מועטות • תלות בהכנסות ממשלתיות • שיטת התקצוב הממשלתי • הוצאה נמוכה לתושב 	<ul style="list-style-type: none"> • יכולות ניהול וביצוע חלשות • מיעוט כ"א איכות כ"א • חמולתיות • חוסר אונים, חוסר יזמות • פערים בקודים האתיים • אכיפה לקויה • העדר חשיבה אסטרטגית 	<ul style="list-style-type: none"> • התפתחות מסורתית ללא תכנון ותשתיות • קרקעות פרטיות בידי משפחות מועטות • היעדר תכנית אב מחסור במבני ציבור ושטחים פתוחים • גבולות ותחומי שיפוט

במישור השני, אתגרים ברמה האזורית: אלו אתגרים ובעיות המשותפות לכל האזור וגם ההתמודדות עימם אפשרית ברמה אזורית מאחר והן מחוץ לתחום האחריות של הרשות המקומית- כמו תחבורה, או שהן בעלות אופי אזורי- כמו איכות סביבה, או שלגבולות השיפוט אין משמעות מבחינת התושבים- כמו תעסוקה (כנסת ישראל, 2010 א, ב, ג; נעלי-יוסף וכהן, 2012). בעיה משמעותית נוספת היא היעדר תפיסה אזורית ופעולה משותפת למען האזור כולו.

במישור השלישי- בעיות ואתגרים ברמה הארצית, בעיות של מדיניות ומשילות. חלק מבעיות אלה קשורות ישירות לשלטון המקומי כמו מדיניות תקצוב של הרשויות המקומיות, מדיניות כלפי האוכלוסייה הערבית, ומדיניות בנושאי קרקע וגבולות, וכן חוסר האמון בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. בעיות מסוג אחר הן כלליות והן אינן תלויות מקום למשל, חוסר יציבות פוליטית, חוסר תיאום בין משרדי הממשלה וריבויין של תכניות שלא מומשו.

לוח 3.2 בעיות ואתגרים ברמה האזורית והעל-אזורית					
תעסוקה	תחבורה	שירותים	סביבה	תפיסה אזורית	משילות ומדיניות (נושאים שאינם תלויי מקום)
<ul style="list-style-type: none"> • משרות ברמת הכנסה נמוכה • תופעת הדלי הדולף³ • אין עידוד לעסקים קטנים 	<ul style="list-style-type: none"> • תשתיות כבישים • פקקים • תאונות • תחבורה ציבורית לא מספקת 	<ul style="list-style-type: none"> • פערים בשירותים בין היישובים באזור • פערים ברמת השירותים בכל התחומים לעומת המרכז 	<ul style="list-style-type: none"> • תשתיות מים וביוב לקויות • פסולת בשטחים פתוחים • שריפת פסולת, מטרדי ריח ובריאות 	<ul style="list-style-type: none"> • אין תיאום בין ראשי הרשויות המקומיות. • אין חזון גלילי משותף • אין לובי גלילי. • אזור מפולג על רקע אתני 	<ul style="list-style-type: none"> • אחריות ללא סמכות רגולציה מכבידה • תלות בקשרים אישיים לדרג הממשלתי • חוסר תיאום בין משרדי ממשלה • חוסר יציבות פוליטית • אפליית החברה הערבית בהקצאת משאבי קרקע ותקציב • חוסר אמון • ריבוי תכניות שלא מומשו

2. התמודדות עם הבעיות הללו דורשת התייחסות הוליסטית בכל הרמות מאחר וקיימת ביניהן השפעה הדדית. אי אפשר יהיה לשפר את המצב ביישובים הקטנים היהודיים והערביים ולתת מענה לבעיות האזוריות ללא שינוי במדיניות התקצוב, פתרונות בנושא תכנון, קרקעות וגבולות ושיפור משמעותי ביכולות הניהול של הרשויות המקומיות הערביות.

3. היעדרן של תפיסת אזורית ופעולה משותפת הן מכשול רציני ביכולתו של השלטון המקומי לטפל בנושאים משותפים ובתחומים שאינם בתחום הסמכויות הרגילות של הרשויות המקומיות אך יש להם השפעה קריטית על איכות החיים ורמת החיים של התושבים. התחשבות באינטרסים המגוונים של הרשויות השותפות, התגברות על ניכור על רקע לאומי

³ השקעת משאבים רבים מבחוץ אשר אינם משפרים את הכלכלה המקומית והנהנים העיקריים מההשקעה הם גורמי חוץ. למשל: בעלים של רשתות ומפעלים אשר מושכים את הרווחים למרכז, מנהלים בכירים מבחוץ ומשרות בשכר נמוך למקומיים, קניית שירותים מחוץ לאזור וכו'.

והבנה של האתגרים והבעיות של היישובים הקטנים במיוחד היישובים הערביים עשויה לייצר אחריות אזורית משותפת שתועיל לאזור כולו. כמו כן, קול משותף מול השלטון המרכזי הוא כלי משמעותי לשינוי מדיניות כלפי האזור בתחומים שונים.

4. גישה של שיתופי פעולה בין הרשויות המקומיות עשויה לתת מענה לחלק מהבעיות שהוצגו כאן. בפרקים הבאים יוצגו דרכי הפעולה של גופי השיתוף הנחקרים, המידה בה הם מטפלים בבעיות שהוצגו לעיל ובמידת יכולתן להביא לשינוי משמעותי.

ג. אינטרסים של השותפים ומניעים להצטרפות לשותפות

בעבודה זו מוגדרים אינטרסים כ: **צרכים, זאגות, שאיפות ופחדים** אשר מניעים אדם או קבוצה לבצע פעולה. בהקשר של מחקר זה – האינטרסים והמניעים של כל שותף להצטרפות לגוף שיתופי 'אשכול', 'אזור שוויון' או 'שותפות בין קהילות' והנושאים אותם ירצה לקדם. האינטרסים יכולים להיות כלכליים, מעמדיים, לאומיים, תרבותיים, פוליטיים קבוצתיים או אישיים. כמו כן נתייחס כאן גם למניעים על רקע אידיאולוגי ומניעים מתוקף תפקיד פורמלי.

האינטרסים של ראשי הרשויות המקומיות מוצגים תוך הבחנה בין ראשי הרשויות היהודים והערבים, האינטרסים המיוחדים של המגזר הכפרי היהודי, האינטרסים והמניעים של משרדי הממשלה המעורבים- משרד הפנים ומשרד האוצר וכן האינטרסים והמניעים של הגופים המנחים- ג'וינט, סיכוי וגבעת חביבה. הנתונים משקפים את עמדותיהם של השותפים כפי שבאו לידי ביטוי בראיונות, במסמכים ובתצפיות והם מרוכזים בלוח 3.3.

1. מפת האינטרסים של כל השותפים מציגה מערכת סבוכה ומורכבת. לכל גורם יש אינטרסים מרובים, לעיתים הם משותפים או משלימים ולפעמים אף מנוגדים. קיימים אינטרסים המשותפים למספר רב של שותפים וקיימים אינטרסים המשותפים רק למספר קטן ומובחן של שותפים. המגוון הרחב של אינטרסים מאפשר יצירת קואליציות אינטרסים משתנות אשר עשויות לקנן אחת בתוך השנייה, לחצות קווים לאומיים, ארגוניים ואף רובדי ממשל. האינטרסים המשותפים לכל הרשויות (בעוצמות שונות) הם רבים ומציעים כר נרחב לשיתופי פעולה. זיהוי האינטרסים של כל השותפים הינו קריטי להבנת אפשרויות הפעולה של גוף השיתוף, תחומי הפעילות וסיכויי ההצלחה.

2. ניתן לחלק את האינטרסים של השותפים לשתי קבוצות עיקריות. האחת אינטרסים חומריים, אלו הם אינטרסים גלויים ומדידים כגון שיפור המצב הכלכלי של הרשות, שיפור השירותים לתושבים, שיפור המצב הכלכלי של התושבים והרחבת אפשרויות התעסוקה, פיתוח מקומי ופיתוח אזורי, וכן שינוי גבולות והרחבת תחומי השיפוט.

3. הקבוצה השנייה- אינטרסים מתחום היחסים, בה נכללים אינטרסים פוליטיים ואינטרסים של הכרה, מוניטין, קשרים, כוח פוליטי, יחסים ודימויים. אינטרסים אלו עשויים להיות גלויים כמו- שמירה על עצמאות הרשות, שיפור הקשרים עם משרדי ממשלה, שמירה על יחסים טובים בין יהודים וערבים ושמירה על הזהות הלאומית, או יצירת קול משותף ולובי לטובת האזור. אינטרסים אחרים הינם סמויים ולא מדוברים כגון האינטרסים הפוליטיים

האישיים (בחירה מחדש, חיזוק המעמד הפוליטי של ראש הרשות ברמה האזורית והארצית (במרכז השלטון המקומי, בוועדת המעקב, במפלגה), מוניטין של ארגון וכוח פוליטי. אף שאינטרסים אלה אינם מדוברים הם ברורים לכל השותפים, הם חשובים באותה מידה ויש להם השפעה רבה על השותפות.

4. האינטרסים משקפים בדרך כלל את הבעיות והאתגרים כפי שהוצגו בפרק הקודם. האינטרסים החומריים מתייחסים באופן ישיר לבעיות תקציביות, תכנוניות, תשתיות או סביבתיות ברמה המקומית והאזורית. מימוש האינטרסים בתחום היחסים עשוי לייצר כלים לטיפול בבעיות, במיוחד בעיות הקשורות לפילוג הלאומי ולמדיניות. מצד שני אינטרסים פוליטיים אישיים הם המקור לבעיות אחרות.

5. רבים מן האינטרסים משותפים לרוב ראשי הרשויות ובחלקם גם למשרדי הממשלה המעורבים. נמצא כי בין ראשי הרשויות ונציגי משרדי הממשלה קיימת מודעות והבנה לצרכים, לאילוצים ולאינטרסים של האחרים. ראשי הרשויות היהודים מבינים ומאשרים את מצבם הירוד של היישובים הערביים. אמנם קיימות עמדות שונות בנוגע לדרכי הפתרון אך ההכרה וההבנה לאינטרסים המגוונים ובצורך בחלוקה הוגנת יותר של משאבים יכולה להיות בסיס טוב לשיתוף פעולה.

6. ההתמודדות עם בעיות הניהול הקשות במגזר הערבי הוצגה כבעיה קשה ע"י משרדי הממשלה וראשי הרשויות היהודיים ואף ע"י מנחי הגופים המתערבים, והוצגה כאינטרס של משרד הממשלה בדרישה לניהול תקין. בארגונים המתכללים טיפול בבעיית הניהול נתפסת כהעצמת המנהיגות והרשויות הערביות. אף שמספר מרואיינים ערבים ציינו את כשלי הניהול ברשויות הערביות, נושא זה לא צוין כאינטרס ע"י ראשי רשויות ערביות.

7. למרות הגישה הביקורתית מצד ראשי הרשויות כלפי משרדי הממשלה וההיפך, הבעיות שהוצגו בתחום משילות ומדיניות ולמרות מידה גבוהה של חוסר אמון בין השלטון המקומי לשלטון מרכזי, קיימת הבנה של התלות ההדדית ביניהם ולכן גם האינטרס לפתח קשרים, ולשמור על יחסים תקינים. קיימת גם הבנה בהדדיות ובתלות בין האוכלוסייה היהודית והערבית באזור במיוחד בנושא שקט ובטחון ובנושאים כלכליים. הבנות אלו עשויות לעודד שיתוף פעולה.

8. מתוך סקירת האינטרסים של השותפים מתגלים בצד האינטרסים המשותפים גם מניעים ואינטרסים מנוגדים. ניגודי אינטרסים מתגלים בין ראשי הרשויות לבין עצמם, בין משרדי הממשלה, בין הרמה המקומית לאזורית ובינה לבין הארצית. ניגודי האינטרסים המרכזיים (מסומנים בלוח באפור) נוגעים לנושאי חלוקת הכנסות, קרקעות ושינוי גבולות, וליחסים בין הרשויות המקומיות למשרדי הממשלה: עצמאות מול פיקוח, והגדלת תקציבים מול חיסכון והתייעלות.

9. ניגודי אינטרסים אלו עלולים לצוף במהלך הזמן לעורר מחלוקות, כעסים ואי אמון ואף לחבל במהלך כולו, ולכן הם מהווים אתגר משמעותי בניהול השיתוף.

10. דילמה משותפת לרשויות המקומיות ולמשרדי הממשלה היא התמקדות בפיתוח המקומי או בפיתוח אזורי. ראשי רשויות עלולים למצוא עצמם בקונפליקט פנימי מאחר ומחויבותם הראשונה ובסיס הבחורים הוא במישור המקומי וקיים קושי "לוותר" על אינטרס מקומי לטובת אינטרס אזורי. גם משרדי הממשלה ובמיוחד משרד הפנים מתנהלים על בסיס מקומי ויש צורך לאמץ תפיסות ולפתח מנגנוני עבודה על בסיס אזורי.

לוח 3.3 ריכוז אינטרסים של השותפים

גבעת חביבה	סיכוי	גיוינט אלכא	משרד האוצר	משרד הפנים	מועצות אזוריות	רשויות ערביות	רשויות יהודיות	כל הרשויות המקומיות	אינטרסים (צרכים, דאגות, שאיפות, פחדים)
			✓					✓	שיפור המצב הכלכלי של הרשות המקומית ע"י הגדלת המשאבים העומדים לרשותה
							✓		שיפור המצב הכלכלי של הרשות ע"י חיסכון והתייעלות שמירה על ההכנסות הקיימות
						✓			חלוקת הכנסות מאזורי תעשייה קיימים
			✓						הפחתת התלות בתקציב המדינה
					✓				שמירה על הקרקעות, שמירה על אורח חיים כפרי שינוי גבולות
	✓					✓	✓		שוויון, צדק חלוקתי, כבוד לאומי
		✓	✓	✓				✓	הרחבה ושיפור השירותים הניתנים לתושבים
			✓					✓	שירותים חדשים ומתקנים עתירי הון (ספורט, תרבות)
								✓	פיתוח אזורי: תעסוקה, תכנון משותף, תחבורה, בריאות
								✓	שיפור איכות הסביבה: ביוב, איסוף אשפה, מטמנות, שטחים פתוחים
	✓	✓	✓	✓		✓			צמצום הפערים בשירותים בין הרשויות
					✓			✓	שמירה על עצמאות הרשות המקומית
								✓	שליטה ופיקוח על הרשות המקומית, איחוד רשויות
								✓	פוליטיים אישיים: בחירה מחדש, חיזוק המעמד הפוליטי
								✓	קול משותף
						✓			יצירת קשרים משמעותיים עם משרדי הממשלה
						✓			שינוי תודעת, צמצום ניכור וזרות, שיפור תדמיתי
			✓	✓					התמודדות עם חסמים ניהוליים: אכיפה, מקצועיות
							✓		מניעת חיכוכים, יחסים טובים עם הערבים
✓		✓							מוניטין ארגוני, מיצוב ארגוני
✓									לכידות חברתית, גישור על שסעים חברתיים ותרבותיים

מקורות ללוח 3.3 : א"א 8/5/17, א"ה 16/6/15, א"ע 16/6/15, ב"א 8/1/15, ב"י 4/6/15, ב"ע 11/1/15, בדי"א 21/8/14, בח"א 16/3/15, ג"ר 3/5/15, ד"א 1/4/15, ד"ה 1/9/14, ד"ש 30/6/15, ח"א 8/5/17, ח"ח 14/4/15, ט"ה 14/4/15, ט"ע 14/4/15, י"א 15/5/15, י"ס 29/9/14, כ"ט 15/3/15, כ"מ 30/4/15, ל"י 21/8/14, מ"ר 11/3/15, ס"ר 20/8/14, ע"מ 7/7/15, ע"מ 8/5/17, פ"מ 1/4/15, ק"א 2/8/15, ק"ר 2/6/15, ר"נ 2/8/15, ר"ש 20/8/15, ש"ר 16/6/15.

(גבעת חביבה, 2013 ; א2015 ; ב2015 ; ג2015 ; דורון-כץ, 2017 ; חיים ופיסו, 2013 ; ישראל משרד הפנים, 2012 א ; ב2012 ; ג2012 ; א2017 ; ב2017 ; משרד האוצר ואחרים, 2013 ; משרד הפנים ומשרד האוצר, 2012 ; 2017 ; סיכוי, א2012 ; ב2012 ; ג2012 ; א2013 ; ב2013 ; ג2013 ; ד2014 ; א2015 ; ב2015 ; עוזיאל, 2012 ; קוטנר, 2017).

ד. שיתופי פעולה קודמים ומקבילים.

על פי הספרות, לשיתופי פעולה קודמים מוצלחים או כושלים יש השפעה על המוטיבציה להצטרף לשותפות חדשה וגם על סיכויי ההצלחה שלה, על המחויבות, ומידת האמון הנוצרת בין השותפים (Ansell & Gash, 2008; HanleyBrown et al., 2012b). כפי שנאמר בפרק 1.4, הסדרים שונים לשיתופי פעולה בין רשויות מקומיות נוצרו במשך השנים בעיקר בנושאים בעלי אופי מרחבי כמו רשויות ניקוז, או בנושאים שרשות אחת מתקשה להתמודד עימם (אפלבום וחזן, 2005; בן אליא, 2006א; רזין וחזן, 2006). בפרק זה מוצגים שיתופי פעולה קיימים בין רשויות מקומיות באזורים הנחקרים. אחדים משיתופי הפעולה הוקמו על פי חוק ואחרים הינם וולונטריים, מתואגדים באופן רשמי או מבוססים על הסכמים או רצון טוב. בנוסף מופו תכניות ממשלתיות ויוזמות אזרחיות המיישמות תפיסה אזורית חוצת גבולות מוניציפליים. המידע אודות שיתופי הפעולה אינו מרוכז ומנוהל ע"י גורם רשמי כלשהו, את שיתופי הפעולה הרשמיים ובמיוחד איגודי ערים, תאגידי מים וביוב רשויות ניקוז ואזורי תעשייה משותפים היה ניתן לאתר באמצעות אתרי האינטרנט של משרדי הממשלה ושל הרשויות המקומיות. שיתופי פעולה שאינם רשמיים לוקטו מהראיונות וייתכן כי לא הגיע לידי כל המידע בנושא.

לוח 3.4 א שיתופי פעולה באזור אשכול גליל מערבי לפי רשות⁴

סה"כ	פרום יישובי קו העימות (24)	בית חינוך גליל מערבי (5)	מעברים גליל מערבי (2)	רשות ניקוז ונחלים גליל מערבי (41)	איגוד ערים ביי"ח גליל מערבי (6)	ועדת תכנון חבל אשר (2)	ועדת תכנון מעלה הגליל (6)	ועדת תכנון מעלה נפתלי (6)	פלג הגליל-חברה אזורית למים וביוב (13)	מעיינות זיו-תאגיד מים (4)	עמותת גליל מערבי (3)	מילואות תשלובת כלכלית (2)	אזור תעשיה גורן (2)	אזור תעשייה ברלב (3)	יחידה סביבתית-פסגות הגליל (8)	איגוד ערים לאיכות סביבה גליל מערבי (15)		
5	1			1	1					1						1	מעלות תרשיחא	אשכול גליל מערבי
5				1	1			1	1						1		בית גין	
5	1			1				1	1						1		חורפיש	
5	1			1			1			1						1	כפר ורדים	
10	1	1	1	1	1	1					1	1		1		1	מ.א. מטה אשר	
10	1	1	1	1	1		1				1	1	1			1	מ.א. מעלה יוסף	
5	1			1	1		1									1	תפן	

בנוסף אותרו 3 תכניות ושירותים ממשלתיים-עירוניים הניתנים ביישובים שונים בפריסה אזורית: התכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, שירותים לאנשים עם צרכים מיוחדים באמצעות עמותת כוכב ומרכזי הכוון תעסוקתי באמצעות עמותת ריאן. כמו כן מופו 2 עמותות תיירות: אוצרות הגליל וזמן גליל מערבי, 2 עמותות תכנון וסביבה: עמותת שכנים ל"ס- אזרחים למען הסביבה, פורום בריאות של ארגון שתיל, ומועדון קפיצת מדרגה בהובלת מכון ראות. שותפויות אלה אינן משויכות ספציפית לרשות מקומית כלשהי אך בחלקן יש מעורבות מסוימת של הרשויות המקומיות.

⁴ () מספר הרשויות החברות בגוף המשותף.

לוח 3.4 שיתופי פעולה באזור אשכול בית הכרם

סה"כ	הפורום משותף לתכנון (4)	מנהיגי תרבות בפריפריה (4)	מרקם בגליל הפורום לצדק סביבתי-קרן אברהם (12)	תכנית שכנות טובה ספורט ונשים	הסעות בחינוך (2)	שותפות - 2000 חינוך (עם פיטסבורג) (2)	פרויקטים בתחום החינוך עם קרן אברהם (2)	תכנית אב לתיירות כרמיאל (משגב 2)	איגוד ערים בית חולים גליל מערבי (6)	רשות ניקוז ונחלים גליל מערבי (41)	ועדת תכנון בית הכרם (6)	פלג הגליל חברה אזורת למים וביוב (13)	איגוד ערים לביוב כרמיאל (8)	תאגיד מים וביוב מי גליל (7)	אזור תעשיה-ראמה (2) סגור (2)	אזור תעשיה ברלב (3)	איגוד ערים לאיכות הסביבה גליל מערבי (15)		
10			1	1		1	1	1	1	1			1			1	1	כרמיאל	אשכול בית הכרם
5			1							1	1		1	1				דיר אל אסד	
6			1		1					1	1		1	1				בענה	
5			1							1	1		1	1				מגיד אל כרום	
6			1				1			1	1		1	1				נחף	
6			1		1					1	1	1			1			ראמה מ.א	
9	1	1	1			1		1		1			1			1	1	משגב	

בנוסף- הקואליציה למען נחל שגור, וביה"ס הדו לשוני 'גליל' של עמותת 'יד ביד'.

לוח 3.4 שיתופי פעולה באזור 'אזור שוויון עמק יזרעאל הרי נצרת'.

סה"כ	תוכניות ספורט משותפות	סיוע באכיפה- סביבה	סיוע בהגשת קולות קוראים- סביבה	מעברים בעמק (4)	רשות ניקוז ונחלים הקישון (35)	ועדת תכנון הגליל המזרחי (13)	ועדת תכנון מבוא העמקים (4)	ועדת תכנון יזרעאלים (5)	מי נועם תאגיד מים (3) וביוב (3)	תאגיד מים הרי נצרת (5)	תכנית אב לקולחין מטיישים משותפים (7)	מנהלת אזור תעשייה יזרעאל- עפולה (2)	פארק תעשיות שגיא (2)	מרכז חקלאי העמק- פיתוח חקלאי (4)	יחידה סביבתית עמק יזרעאל (2)	יחידה סביבתית הרי נצרת (7)		
4	1				1					1	1						נצרת	אזור שוויון עמק יזרעאל הרי נצרת
4					1			1				1					עפולה	
4					1				1		1						מגדל העמק	
4							1			1	1						איכסאל	
1						1											כפר תבור	
2							1			1							יפיע	
2						1										1	דבוריה	
2															1		בוסתן אל מארג'	
9		1	1	1							1	1	1	1	1		מ.א. עמק יזרעאל	

לוח 3.4 שיתופי פעולה באזור 'אזור שוויון דרום השרון משולש דרומי'

סה"כ	רשות ניקוז ונחלים (שרון 28)	ועדת תכנון קסם (3)	ועדת תכנון דרום השרון (2)	ועדת תכנון מצפה אפק (5)	תאגיד מים וביוב מעיינות המשולש (3)	תאגיד מים וביוב מיתב (3)	תאגיד מים וביוב פלגי השרון (2)	איגוד ערים לביוב דרום השרון המזרחי (5)	איגוד ערים לתברואה אזור השרון (10)	יחידה סביבתית-אזורית (7)	איגוד ערים לאיכות הסביבה משולש דרומי (5)		
4		1			1				1		1	כפר קאסם	אזור שוויון דרום השרון משולש דרומי
4		1				1			1		1	כפר ברא	
4	1			1			1			1		כוכב יאיר צור יצחק	
4		1			1				1		1	גילגוליה	
3	1				1						1	טירה	
5	1		1					1	1	1		מ.א. דרום השרון	

לוח 3.4 שיתופי פעולה באזור 'שותפות בין קהילות'

סה"כ	מעברים כרמל מנשה (2)	איגוד ערים וטרנירי שומרון (12)	רשות ניקוז ונחלים שרון (28)	ועדת תכנון עירון (5)	ועדת תכנון יזרעאלים (6)	תאגיד מים מי עירון (8)	תכנית אב לקולחין מט"שים משותפים (7)	עמותת תיירות בעמקים (5)	מרכז חקלאי העמק פיתוח כלכלי (4)	פארק תעשייה עירון (בתכנון) (6)	אזור תעשייה מבוא כרמל (4)	יחידה סביבתית-אזורית משולש צפוני (7)	יחידה סביבתית-אזורית מנשה (3)	איגוד ערים לאיכות סביבה שרון-כרמל (18)		
5	1	1	1							1				1	מ.א. מנשה	שותפות בין קהילות
5		1	1			1	1					1			באקה אלגריביה	
8	1				1		1	1	1		1		1	1	מ.א. מגידו	
4				1		1	1					1			מעלה עירון	

כמו כן אותרו תכניות משותפות אזוריות: 'גשר על הוואדי' ביי"ס דו לשוני של עמותת יד ביד, עמותת התיירות 'מרבד ירוק' הפועלת באזור ואדי ערה ופעולות תרבות וחינוך ע"י גבעת

חביבה.

לוח 3.5 סיכום שותפויות לפי תחומים ולפי הגורם היוזם⁵

סה"כ	שיתופי פעולה ביוזמה פרטית					שיתופי פעולה ביוזמת מגזר שלישי					שיתופי פעולה ביוזמת השלטון המקומי					שיתופי פעולה ביוזמת השלטון המרכזי					
	שותפות בין קהילות	אזור שוויון דרום השרון משולש דרומי	אזור שוויון עמק הירי יזרעאל-נצרת	אשכול בית הכרם	אשכול גליל מערבי	שותפות בין קהילות	אזור שוויון דרום השרון משולש דרומי	אזור שוויון עמק הירי יזרעאל-נצרת	אשכול בית הכרם	אשכול גליל מערבי	שותפות בין קהילות	אזור שוויון דרום השרון משולש דרומי	אזור שוויון עמק הירי יזרעאל-נצרת	אשכול בית הכרם	אשכול גליל מערבי	שותפות בין קהילות	אזור שוויון דרום השרון משולש דרומי	אזור שוויון עמק הירי יזרעאל-נצרת	אשכול בית הכרם	אשכול גליל מערבי	
15									2	1			2			3	3	2	*	2	איכות סביבה
9	*		1		1											2		2	2	1	פיתוח כלכלי ותעשייה
6					2	1				1			1	1							תיירות
13													1		1	1	4	2	3	2	איגודי מים וביוב
13									1				1		1	1	3	3	1	3	תכנון
3																*	1	1	*	1	רשויות ניקוז
12						2			2				1	4	1					2	חינוך תרבות ורווחה
4															1		1			2	תעסוקה
3									1	1			*	1							בריאות/טריטוריה
2									1					1							פיתוח אזורי
80	0	0	1	0	3	3	0	0	4	4	2	0	4	6	4	8	11	11	6	13	סה"כ

⁵ לא כולל כפילויות- כל שותפות נספרה פעם אחת בלבד גם אם היא פועלת ביותר מאזור אחד. כולל שותפויות לא מתואגדות, כולל שירותים/ארגונים במרחב דינמי (אזורי, לא ספציפי לרשות מקומית כלשהי).

מקורות:

http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/local_Authorities/Pages/LocalUnits.aspx : אתר המשרד לאיכות הסביבה

<http://www.water.gov.il/Hebrew/Municipal-sector/Pages/igud-arim.aspx> : אתר רשות המים

http://economy.gov.il/Industry/DevelopmentZoneIndustryPromotion/Pages/Management_Of_Industrial_Area.aspx : אתר משרד הכלכלה והתעשייה

<http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/Streams/Pages/RiverAdministration.aspx> : אתר המשרד להגנת הסביבה מנהלת הנחלים

<http://bonim.pnim.gov.il/ToolsAndResources/information/Pages/RegionalInformation.aspx> : אתר משרד האוצר מנהל התכנון

http://www.gal-ed.co.il/tourism622/show_item.asp?levelId=44415 : אתר משרד התיירות

[/http://www.mwg.org.il](http://www.mwg.org.il) : מעברים גליל מערבי

<http://www.maavarim-baemek.org.il/cgi-webaxy/item?47> : מעברים בעמק

[/http://www.mcmc.org.il](http://www.mcmc.org.il) : מעברים כרמל- מנשה

עיריית כרמיאל ומועצה אזורית משגב (2008), עמר וקולברג (2010).

ראיונות: א"א 23/2/15, א"ע 16/6/15, ב"ש 14/4/15, ב"ד 21/8/14, ב"י 27/10/16, ד"ש 6/8/15, ה"א 18/3/15, ח"ו 11/3/15, ח"ח 14/4/15, ח"מ 14/4/15, ס"ר 11/3/15, ע"מ 7/7/15, ע"ס 8/9/14, ר"א 19/7/15, ר"ז 13/4/15, ר"י 14/4/15, ר"נ 2/8/15, ש"ר 16/6/15.

סיכום שיתופי פעולה קודמים או מקבילים

1. סה"כ אותרו 80 גופים משותפים. מתוכם 49 (61%) הם שותפויות שנוצרו כתוצאה מיוזמה ממשלתית. 16 (20%) נוצרו כתוצאה מיוזמה של השלטון המקומי, 11 (14%) מיוזמה של החברה האזרחית, וארבעה גופים משותפים (5%) הם ביוזמה פרטית.
2. המשקל הגדול של ארגונים ותוכניות משותפים ביוזמת משרדי ממשלה שונים מעיד על גישה המעדיפה מתן שירותים באופן משותף בתחומים עתירי הון, עתירי קרקע, שיש בהם יתרון משמעותי לגודל ולהתמחות מקצועית והם "הטבעיים" ביותר לשיתוף פעולה חוצה גבולות מוניציפליים. המספר הגדול ביותר של גופים משותפים נמצא בתחום איכות הסביבה במובנה הרחב (איכות סביבה, מים וביוב, רשויות ניקוז ותברואה).
3. רק 15% משיתופי הפעולה הם ביוזמת המגזר השלישי או ביוזמה פרטית. כמו כן נמצאו מעט מאוד עמותות. הדבר עשוי להצביע על מעורבות אזרחית נמוכה, מגזר שלישי לא מפותח, חוסר מודעות אזרחית, הון חברתי חלש או העדר לכידות אזרחית.
4. הגופים המשותפים ביוזמה ממשלתית מתואגדים בצורות שונות כגון: איגודי ערים, תאגידים, יחידות מנהליות, רשויות אזרחיות ואזורי תעשייה. כל גוף משותף מטפל בנושא אחד בלבד, הם מנוהלים ע"י הנהלות מקצועיות והן תחת הסמכות והאחריות של הרשויות המקומיות החברות בהן.
5. בולטת אי-חפיפה בגבולות השותפויות המרחב מפוצל מבחינה תפקודית ומנהלית ע"י רשויות מקומיות מרובות ועוד 44 גופים ממשלתיים או מוניציפליים רשמיים בגבולות לא-חופפים. ממצאים אלו מחזקים את דברי המרואיינים על חוסר סדר וחוסר תיאום בין משרדי ממשלה, תכניות ופעילויות. כמו כן לא קיים מקור מידע המרכז את כל הנתונים (כ"מ 30/4/15).
6. גופי שיתוף אחדים משותפים לאזור אשכול גליל מערבי ואשכול בית הכרם (איגוד ערים לאיכות סביבה, אזור התעשייה בר-לב, רשות הניקוז, איגוד ערים לבית החולים גליל מערבי). בתחומים מסוימים ניתן לראותם כאזור תפקודי אחד.
7. ריבוי הגופים יוצר עומס בירוקרטי על משרדי הממשלה וגם עומס על הרשויות המקומיות מאחר ובהנהלות הגופים הללו מיוצגים גם משרדי הממשלה וגם נציגי הרשויות המקומיות החברות בשיתוף. הדבר דורש השקעת זמן מרובה, עלויות כספיות ניכרות להחזקת המנגנונים, לעיתים הדבר גורם לחוסר עניין וחוסר מעורבות של הרשויות המקומיות בגופים אלה ומצד שני עלול להיווצר ניגוד אינטרסים בין הרשות המקומית לאיגוד הערים (ישראל 2004).
8. בולט ריבוי השותפויות שהמועצות האזוריות מעורבות בהן. כמו כן בולטות שותפויות או תכניות המשותפות רק למועצות אזוריות. הדבר נובע מגודל השטח בגבולות השיפוט של המועצות האזוריות, מריבוי רשויות שכנות גובלות, מהאופי הכפרי ומאפיינים דומים בין המועצות האזוריות: אוכלוסייה קטנה, מפוזרת ומתבדלת מאוכלוסיית הסביבה (היסטורית), התמודדות עם התמורות באוכלוסייה ובתעסוקה של המגזר הכפרי וכן שיתופי פעולה כלכליים היסטוריים של הקיבוצים והמושבים.
9. גופי השיתוף הנחקרים מתווספים לפסיפס נרחב ומורכב של מסגרות שיתופיות בתחומים שונים. מצד אחד ריבוי השותפויות עלול ליצור חוסר מחויבות לאשכול, לפגוע

במידת המעורבות של הרשויות, עלולה להיווצר השפעה של אינטרסים שונים וקואליציות פנימיות ואף עשוי להקשות על האשכול בבחירת תחומי פעולה או לעורר התנגדויות מצד גופים אלו. מצד שני ריבוי השותפויות מעיד על הבנת הצורך בשיתוף פעולה, ניסיון בתהליכי שיתוף ותפיסה אזורית מסוימת.

10. הייחודיות של האשכול לעומת גופים שיתופיים אחרים שהוזכרו- יוזמה מקומית שהפכה למדיניות ממשלתית, הצטרפות וולונטרית, הוקם על בסיס אזורי כללי רב תחומי, קיימת בו מעורבות גדולה יותר של ראשי הרשויות ובחלקם קיימת כוונה לשיתוף אזרחים וארגונים (אף כי לא קורה כרגע). האשכול הוא איגוד ערים אשר מטרתו העיקרית- יצירת שיתופי פעולה ולא מתן שירותים ספציפי. אתגר מרכזי של אשכול יהיה לחדד את התחומים בהם יעסוק ולהבטיח את תקציבו בהעדר נכסים מניבים.

ה. סיכום פרק תנאי פתיחה

גופי השיתוף הנחקרים פועלים באזורים המאופיינים בפיצול על רקע אתני-לאומי, פערים כלכליים משמעותיים בין התושבים, וכן באיתנות הפיננסית, ברמת השירותים וביכולות הביצוע של הרשויות המקומיות. פערים אלו בולטים במיוחד בקרב הרשויות הערביות המתמודדות עם חסמים מורכבים בפיתוח. כמו כן תהליכים דמוגרפיים כלכליים וחברתיים מעמידים אתגרים מיוחדים בפני הרשויות המקומיות. גם מבחינה תפקודית ומנהלית קיים פיצול רב: ריבוי רשויות מקומיות וגופים מוניציפליים וממשלתיים בגבולות שאינם חופפים.

ברמה האזורית הבעיות המרכזיות שזוהו הן תעסוקה ברמת הכנסה נמוכה, בעיות תחבורה, שירותים ברמה נמוכה לעומת המרכז, הגירה שלילית- בעיקר של צעירים, ובעיות חמורות של איכות סביבה. כמו כן צוינה היעדר חשיבה אזורית וקול משותף.

אתגרים נוספים עימם מתמודדות הרשויות המקומיות אינם תלויי מקום והם קשורים לרמה הממשלתית, למדיניות ולמשילות: האחריות המוטלת על הרשויות המקומיות רבה אך עם מיעוט סמכויות, התלות בקשרים אישיים ופוליטיים, חוסר התיאום בין משרדי הממשלה, שיקולים קצרי טווח של שרים ואפליה של האוכלוסייה הערבית.

מיפוי האינטרסים של השותפים בגופי השיתוף זיהה אינטרסים משותפים לכל ראשי הרשויות, ואינטרסים ייחודיים לרשויות ערביות, יהודיות ומועצות אזוריות, אינטרסים של משרדי הממשלה ואינטרסים של הגופים המתכללים. כמו כן זוהו ניגודי אינטרסים אשר עלולים לגרום לקונפליקטים בין השותפים. מארג האינטרסים וניגודי האינטרסים חוצי רשויות, מגזרים, קבוצות האוכלוסייה ומדרגי השלטון והם ישפיעו על התנהלותם של השותפים בגוף השיתוף.

קיימת הבנה והכרה באינטרסים של בעלי העניין השונים, וקיימת הבנה והכרה בתלות ההדדית במרקם החיים האזוריים בין יהודים וערבים, ובין השלטון המקומי לשלטון המרכזי. הבנות אלו עשויות להיות בסיס לשיתוף פעולה ויכולות להביא לשיתוף לצורך ייצוג, פיתוח ומתן שירותים.

ריבוי האתגרים האזוריים והאינטרסים השונים של השותפים מעורר ספק לגבי יכולתם של גופי השיתוף הנחקרים לתת מענה לכל הבעיות והאינטרסים שעלו. לכן, על מנת להימנע מאכזבות יש

לתת תשומת לב מרבית לתיאום ציפיות ולהגדרות מדויקות ככל האפשר של מטרות השיתוף החדש.

בשטח פועלים גופים שיתופיים ייעודיים נוספים, רובם ביוזמה ממשלתית, מאוגדים ע"פ חוק, מנהלים באופן עצמאי עם מעורבות מסוימת בדירקטוריון ומידת השפעה נמוכה של הרשויות המקומיות. ריבוי הגופים הללו יוצר עומס על הרשויות המקומיות ולעיתים גם חוסר מעורבות, ועשוי להסביר את המחויבות הנמוכה של ראשי הרשויות בגופי השיתוף הנחקרים (סעיף מחויבות עמ' 43). מנקודת מבט ממשלתית ריבוי הגופים יוצר עומס בירוקרטי, ריבוי של מנגנונים ארגוניים יקרים ומכביד על תיאום ברמה האזורית. כמו כן מעורר שאלות לגבי תפקידם ותחומי פעילותם של גופי השיתוף הנחקרים.

3.2. משילות וניהול רשת

גישת הממשליות החדשה מהווה סגנון חדש של ניהול ציבורי, והיא מתאפיינת בהעדפה של שיתוף פעולה על פני הירארכיה סמכות ופיקוח, במעורבות של גופים עסקיים ואזרחיים, בשיתוף ארגוני חברה אזרחית ואזרחים בקבלת החלטות וביחסים אופקיים בין המגזרים. בגישה זו המדינה מכירה בחשיבותם של שחקנים אחרים והתפיסה של השליטה מלמעלה נשחק. בחינת גופי השיתוף נעשתה על פי פרמטרים שזוהו במחקרים כמאפיינים את הניהול הרשתי והממשליות החדשה. הממצאים נאספו מהראיונות וממסמכים, והם מוצגים בארבעה תתי פרקים ונבחנים אל מול התאוריה ואל מול האתגרים האזוריים והאינטרסים שמופו בפרק 3. כמו כן נבחנים הקשרים וההשפעות בין הסעיפים ובין המשתתפים בכל סעיף.

- א. **מבנה וכלים ארגוניים**: תיאוד, מבנה, סמכויות, יציבות, לגיטימציה, תפקיד הארגון המלווה וכלים של ממשליות חדשה.
- ב. **יחסים בין השותפים**: יחסי כוח, קביעת השיח, קבלת החלטות, ניהול קונפליקטים, בניית אמון, מנהיגות ומחויבות.
- ג. **רישות, שיתופיות והכללה**: מעורבות ממשלתית, מעורבות אזרחית ועסקית.
- ד. **פעילות**: מטרות, תחומי פעילות, הצלחות, הערכה ומדידה.

א. מבנה וכלים ארגוניים

1. מודל האשכולות

מודל האשכולות התגבש במהלך 10 שנים וניתן לסמן ארבעה שלבים מהיווצרותו כיוזמה מקומית עד להפיכתו לגוף סטטוטורי ולמדיניות רשמית של משרד הפנים.

שלב ראשון: הנצה, 2007-2009. בעקבות מלחמת לבנון השנייה והמציאות הקשה שנחשפה בנוגע לתפקוד הממשלה והרשויות המקומיות עלה הצורך הדחוף בשיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות בצפון. הוגה הרעיון והמוביל הראשי של המהלך היה שלמה בוחבוט ראש עיריית מעלות-תרשיחא, והוא קידמו באמצעות פורום יישובי קו העימות (י"ס 29.9.14, ל"י 21.9.14, עיריית מעלות-תרשיחא, 2008). תפיסת האשכולות גובשה משלביה ההתחלתיים בסיוע ג'וינט אלכא אשר פעל בצפון לאחר המלחמה והפעיל באזור תכניות שונות (ל"ת 28.10.14, בד"א 21.8.14, ד"ר 15.9.14). על פי התוכנית הראשונית (עיריית מעלות תרשיחא, 2008), האשכול פועל

בצורה וולונטרית לחלוטין, אין לו מסגרת משפטית אלא הוא פועל על בסיס הסכמי התקשרות בין הרשויות המקומיות החברות בו. בשלב זה אין נהלים להפעלתו, ההצטרפות אליו הינה וולונטרית, הדירקטוריון של האשכול מורכב על פי הצעה מנציגי רשויות מקומיות, משרדי ממשלה, מגזר עסקי מגזר שלישי ונציגי אקדמיה. היו"ר על פי הצעה זו הינו איש עסקים בכיר. המועצה בוחרת מנכ"ל אשר אחראי על יישום המדיניות. כמו כן מוצעים פורומים על פי תחומי עבודה.

בשלב זה מצטרפים ראשי הרשויות הנוספים לאחר פנייה אישית והסכמתם ניתנת ללא הסכמות ברורות לגבי מהות האשכול (ר"י 14.4.15). בוחבוט מקדם את רעיון האשכולות במרכז השלטון המקומי כשהוא נבחר לכהן כיו"ר וגיוינט-אלכא מקדם את הנושא מול משרד הפנים. נכתבת תכנית רעיונית, נבחנות חלופות שונות להפעלת האשכול (קהת, 2009), וב2009 נבחרת החלופה של חברה עירונית ומשרד הפנים מחליט לממן מנכ"ל. האשכול פועל באופן בלתי פורמלי כיחידת סמך במועצת כפר ורדים (ר"י 14.4.15).

שלב זה אם כן, מתחיל מהשטח, פועל באופן בלתי פורמלי, מקודם ע"י "משוגע לדבר", ללא תקציב, גוף משפטי ונהלים. הרעיון צובר תומכים ושותפים עד לקבלת הכרה ותמיכה מינימלית ממשרד הפנים.

שלב שני: הכרה 2009-2012. האשכול הופך לתאגיד עירוני באישור משרד הפנים. מסמכי התיאגוד והתקנון נכתבים ע"י עו"ד אריק מויאל מנכ"ל האשכול. המבנה של חברה בע"מ אינו מעניק לאשכול סמכויות סטטוטוריות אך הוא רשאי להיקשר בחוזים, להעסיק עובדים ולפרסם מכרזים. המבנה הארגוני שונה מהמודל הרעיוני הראשוני: הדירקטוריון מורכב מראשי רשויות בלבד, היו"ר הוא ראש הרשות הגדולה (במקרה זה- מעלות תרשיחא) האשכול פועל באופן עצמאי כמעט ללא פיקוח והכוונה ממשלתית, ובליווי של גיוינט-אלכא בד"א (21/8/14).

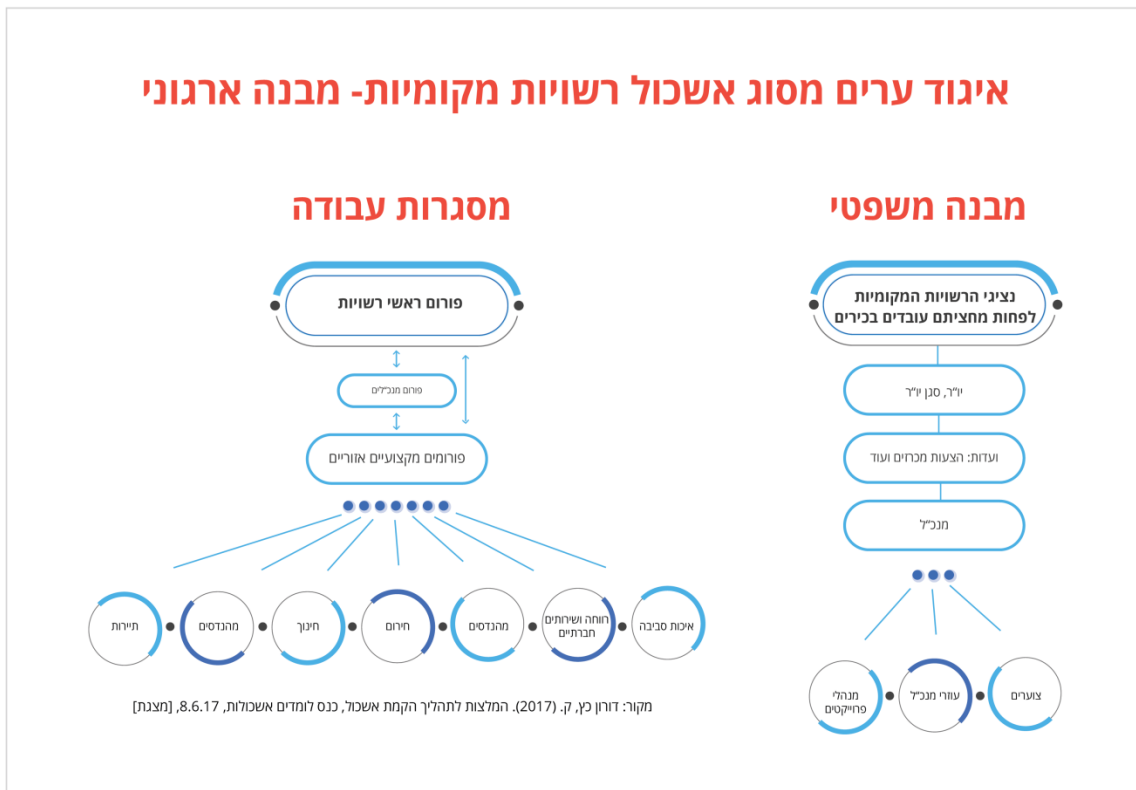
שלב שלישי: הרחבה ומיסוד 2012-2017. משרד הפנים, משרד האוצר, מרכז השלטון המקומי וגיוינט-אלכא מכריזים על "מיזם לאומי" או "פיילוט" בו ימשיכו לבחון את נושא האשכולות. משרד הפנים מפרסם קול קורא לרשויות מקומיות, מתפרסמים נהלים, קריטריונים, צורת התאגדות כתאגיד עירוני, היקף מימון, תיחום זמנים, תכנית עבודה מוצעת (ישראל 2012א, 2012ב, ישראל משרד הפנים ושותפים 2013). מוגדרת ועדת היגוי משותפת (משרדי הפנים והאוצר, מרכז שלטון מקומי וגיוינט-אלכא) אשר מפקחת על התכנית. ביוני 2012 נבחרים ארבעה אשכולות בנוסף על אשכול גליל מערבי. בעקבות עבודת ייעוץ מקיפה ע"י חברת אורבניקס מתפרסמים ב 2013 נוהל בחירת מנכ"ל ונוהל הקמה והפעלה של אשכול (אורבניקס 2013), אשר גוררים ביקורת קשה מצד ראשי רשויות (ב"ש 14.4.15, "ח 29.9.14, ש"ר 16.6.15, א"ע 16.6.15) וכן מצד מנחי אלכא (בד"א 21.8.14, ד"ה 28.9.14) הטוענים כי משרד הפנים והאוצר "משתלטים" על המיזם, מעוותים את כוונתו, מנטרלים את ראשי הרשויות, מכתיבים תחומי פעילות ומפעילים פיקוח יתר. כמו כן מתפרסם מדריך הפעלה המגדיר תחומי עבודה ותמריצים. המיסוד מאפשר את פרסומם של קולות קוראים ספציפיים לאשכולות (ישראל המשרד להגנת הסביבה 2016א, ב).

שלב רביעי: ביסוס, אורגן רשמי 2017-. האשכולות מוגדרים "איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות" במסגרת חקיקה ראשית, ע"י תיקון חוק איגוד ערים תשט"ו 1955. החקיקה נועדה

לבסס את מעמד המשפטי, לשדרג את האשכולות, ולאפשר כלים בתחום האצלת סמכויות ומכרזים (ישראל 2017א). מוגדרים תקציבים גדולים יותר, מוגדר המבנה הארגוני (תרשים 3.1), הסמכויות והתפקידים של האשכול. ההצטרפות לאשכול הינה וולונטרית, אך המבנה ממוסד ומוכתב על פי חוק. גם הליווי המקצועי מתמסד ובמקום ג'וינט- אלכ"א הליווי ניתן ע"י גוף ההדרכה הרשמי של משרד הפנים- המפע"ם (בליווי מקצועי של חברת Viaplan). מנכ"ל משרד הפנים מכריז על האשכולות כמציאות של "אל חזור" מצהיר על חזון לפיו כל הארץ 'מאושכלת' ולשלטון המקומי שתי שכבות- מפת הרשויות ומפת האשכולות (כ"מ כנס 8.6.17). מפורסם קול קורא להקמת אשכולות חדשים ללא הגבלת זמן או מספר(ישראל 2017א). אישור האשכולות נתון בידי שר הפנים לפי המלצות הוועדות הגאוגרפיות של משרד הפנים.

מודל האשכולות מתגבש אם כן, תוך כדי תנועה. מרעיון שצמח מלמטה וקודם ע"י "משוגע לדבר" והיה בראשיתו וולונטרי לחלוטין עם כוונה למעורבות רב מגזרית השתנה בהדרגה עד שהפך לאורגן ממשלתי. המעבר משלב לשלב משמעו הכרה ברעיון ובפוטנציאל של האשכול לקידום מהלכים אזוריים. ההכרה הביאה עימה תקציביים משמעותיים, יציבות, קביעות ולגיטימציה הן כלפי משרדי ממשלה נוספים והן כלפי התושבים וכן סיפקה לאשכולות סמכויות וכלים חשובים לעבודה. יחד עם זאת ההפיכה לגוף סטטוטורי מכפיף את האשכול לכללים, למדיניות ולפיקוח מלמעלה.

תרשים 3.1



ההבחנה בין מבנה משפטי- לבין המבנה התפעולי ומנגנוני עבודה נועד כדי לעמוד בדרישות החוק מצד אחד, ומצד שני להפחית חשש והתנגדויות מצד ראשי הרשויות ולתת מענה לדרישה שמדיניות האשכול תוכתב ע"י כל ראשי הרשויות בצורה שוויונית.

על פי מבנה זה, האשכול הוא גוף עצמאי, בבעלות הרשויות המקומיות השותפות בו. אמנם האשכול כפוף לרגולציה ממשלתית אך משרדי הממשלה ו/או מנחים אינם מוצגים כחלק אינטגרלי מהאשכול.

2. מודל אזורי שוויון

שני 'אזורי שוויון' הוקמו ע"י עמותת סיכוי ב 2012 ופעלו עד 2014⁶. שני האזורים לא תואגדו בכל דרך שהיא, הם לא נרשמו כישות עצמאית, ולא היה להם מבנה משפטי או ארגוני, תקנון או נהלי עבודה. הפעילות באזורי השוויון אורגנה באמצעות פורומים של ראשי הרשויות המרכיבים את השותפות (תרשים 3.2). פורום זה שימש כ "ועדת היגוי" בו נבחרו תחומי הפעילות. לכל תחום פעילות גובש פורום הכולל אנשי מקצוע רלוונטיים ופקידים בכירים מהרשויות מתוך כוונה לייצר קשרי עבודה מקצועיים שיתקיימו גם במקרה של חילופי ראשי הרשויות ולהפחית על ידי כך את ההשפעה הפוליטית עליהם. את שני הפורומים של ראשי הרשויות ואת הפורומים המקצועיים ליוו שני מנחים, יהודי וערבי, עובדי עמותת סיכוי. ההצטרפות לתכנית הייתה וולונטרית אך לאחר בדיקה וסינון של הצוות המקצועי של סיכוי. הפורומים לא היו מתואגדים ולא היו להם סמכויות או יכולת התקשרות בחוזים, העסקת עובדים, גישה למכרזים וכו'. (סי"ר 20/8/14, מ"ח 21/8/14, סיכוי, 2014).

תרשים 3.2



⁶ עבודת השדה ואיסוף הנתונים למחקר זה נעשו בשלביו האחרונים של הפרויקט.

מלכתחילה כיוונה עמותת סיכוי ליצירת מסגרות קבע אשר ימשיכו בפעילות לאחר סיום הפרויקט. כך הוקמו שתי עמותות התיירות עמותת 'דרך הים' ועמותת 'בעמק ובהר' (ד"צ 12/3/15, ה"א 18/3/15).

מבנה זה משקף את ההבנה כי כל פעילות ברובד האזורי צריכה להיות מובלת ע"י ראשי הרשויות תוך שמירה על עצמאותן של הרשויות המקומיות והאוטונומיה שלהן. לכן עמותת סיכוי פעלה מול ראשי הרשויות ונמנעה מהתערבות או הכתבה של תהליכים פנימיים בתוך הרשות. תפקידם של הפורומים המקצועיים היה קידום תכניות תוך ניטרול או הפחתה במידת האפשר של חוסר היציבות וההשפעות הפוליטיות. כמו כן המבנה מניח כי סיכוי תתפקד כגוף לניהול הרשת (backbone organization) באופן זמני בלבד, היא איננה חלק אינטגרלי מהשותפות, ובעתיד הרשויות ינהלו את הפורומים והצוותים בעצמם.

במהלך הפרויקט התגבשה ההבנה כי השותפות לא תוכל להתקיים ללא גוף ייעודי לניהולה וכי מיסוד הוא הדרך היחידה להבטיח יציבות, לגיטימיות, תקציבים וכלים לפעילות, ונעשו מהלכים מול משרד הפנים להפיכת פורום עמק יזרעאל הרי נצרת לאשכול רשמי. לקראת סיום הפרויקט פנה פורום הרי נצרת – עמק יזרעאל למשרד הפנים בבקשה להפוך לאשכול רשמי (ג"ר 3/5/15, סיכוי 2014א, 2014ב). בפועל רק ב 2017 בעת שפורסם הקול קורא החדש להקמת אשכולות אזוריים הגיש הפורום הצפוני בקשה רשמית להתאגד כאשכול בהרכב מורחב.⁷

3. מודל שותפות בין קהילות

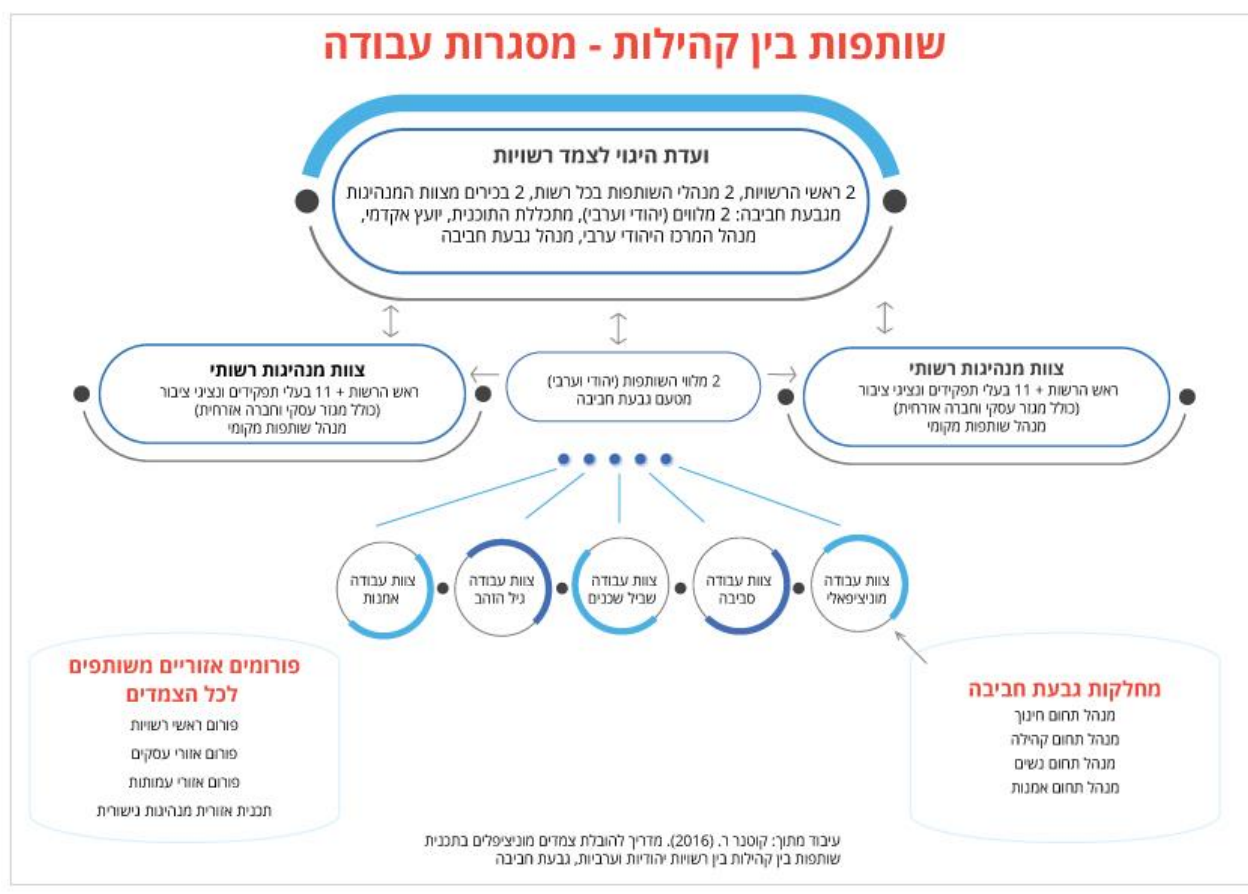
בתוכנית 'שותפות בין קהילות' של גבעת חביבה פועלים חמישה צמדים של רשויות מקומיות.⁸ השותפות איננה ממוסדת ואיננה פורמלית. ראשי הרשויות בכל צמד חותמים על אמנה ומאשרים את השותפות במועצת הרשות המקומית (גבעת חביבה, 2014). האמנה הינה הצהרתית בלבד ואיננה התחייבות משפטית. על פי מדריך ההפעלה המוצע (קוטנר, 2016), כל צמד רשויות מובל ע"י ועדת היגוי. ועדת ההיגוי כוללת 6 נציגים מהרשויות המקומיות (כולל שני ראשי הרשות), וכן 6 בעלי תפקידים מגבעת חביבה. כמו כן, בכל רשות מוקם צוות מנהיגות רשותי הכולל את ראש הרשות ועוד 11 בעלי תפקידים ברשות. בכל רשות ממונה מנהל שותפות מקומי (והמלצה גם לסיוע מנהלי). תחומי הפעילות נבחרים ע"י ועדת ההיגוי וצוותי עבודה מוקמים בהתאם. את השותפות מלווים שני רכזים, יהודי וערבי, מטעם גבעת חביבה ותפקידם ללוות את צוותי המנהיגות הרשותיים, את צוותי העבודה המקצועיים, לדווח לוועדת ההיגוי ולתאם ולשלב את הפעילות ברשויות מול מנהלי התחומים המקצועיים בגבעת חביבה (חינוך, קהילה, נשים, אמנות). הפעילויות הקודמות הרגילות של גבעת חביבה מוטמעות בתוך פעילות השותפות באמצעות המחלקות הקבועות, ובפועל נעשה ארגון מחדש של כל התוכניות בהתאם לצמדי השותפות (תרשים 3.3). (גבעת חביבה 'מזרימה' את הפעילות הקבועה לתוך השותפות, ואין פעילות שהוצעה או גובשה ע"י השותפים (קוטנר 2016, בצ"י 16.7.17, ד"מ 26/7/15, ע"ס 8/9/14).

⁷ הצטרפו מ.א. גלבוץ, כפר כנא, מ.א. מגידו, נצרת עילית. עילוט, עין מאהל, וריינה. כפר תבור הצטרפה לאשכול אחר.

⁸ השותפות הראשונה פרדס חנה-כרכור כפר קרע איננה מתפקדת כשותפות מוניציפאלית ואיננה כלולה במחקר. במהלך כתיבת העבודה הוקמו 2 שותפויות נוספות עמק חפר- זמר וקלנסוואה-לב השרון. שתיהן אינן כלולות במחקר.

בנוסף לצוותי העבודה של כל צמד רשויות פועלים מספר פורומים אזוריים המשותפים לכל הצמדים ולרשויות נוספות, למשל- פורום אזורי ראשי רשויות, פורום אזורי לעסקים, פורום עמותות ומנהיגות גישורית (מ"א 28/11/17) המנוהלים ע"י איש צוות אחר. ארגון הפעילות על פי מתווה זה דורש כוח אדם והשקעת זמן מרובה הן מהרשויות המקומיות השותפות והן מגבעת חביבה עצמה. מדריך ההפעלה מתייחס גם לסדרי העבודה וכוח האדם בתוך הרשויות המקומיות עצמן, מתוך כוונה לפתח מנהיגות וסדרי עבודה אשר ימשיכו להתקיים לאחר יציאת גבעת חביבה מניהול הפרויקט.

תרשים 3.3



על פי מתווה זה, לגבעת חביבה יש משקל משמעותי ביותר בשותפות: בניהול, בקבלת ההחלטות, בקביעת התכנים ובהובלה. המבנה הזה מציג את גבעת חביבה כחלק בלתי נפרד מהשותפות ולא רק גוף מלווה, ועשוי ליצור תלות בניהול של גבעת חביבה ואינו מסמן נתיב יציאה ועצמאות של השותפות. בהעדר מסגרת קבועה וממוסדת, יש ניסיון לייצר בתוך כל רשות צוות מנהיגות אשר יוכל להמשיך את השותפות לאחר יציאתה של גבעת חביבה מהתמונה, אז תתפקד השותפות בניהול עצמי.

4. סיכום מבנה וכלים ארגוניים

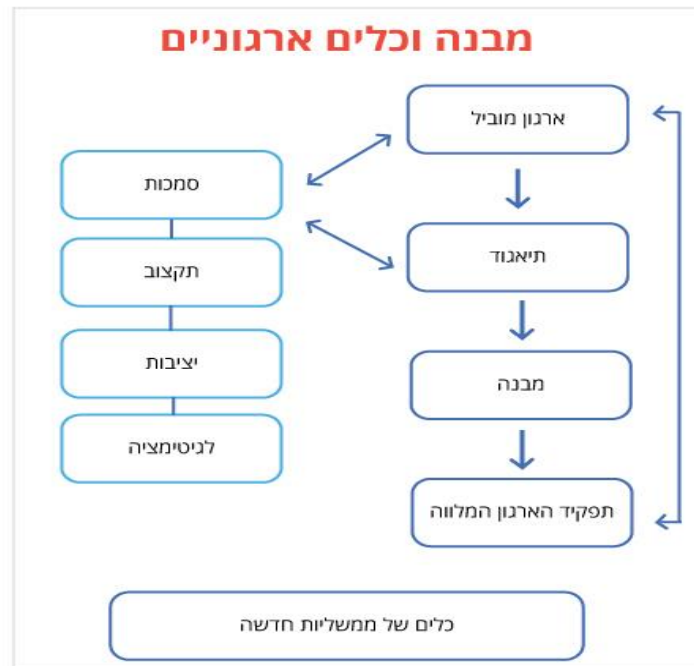
1. הגורם המשפיע ביותר על מבנה השותפות והכלים העומדים לרשותה הוא הארגון היוזם והמוביל את השותפות. במקרים הנבחרים משרד ממשלתי לעומת שני ארגוני מגזר שלישי.

הארגון המוביל מכתוב אם תהיה התאגדות ובאיזו מסגרת משפטית, צורת ההתאגדות מכתובה את המבנה. קיומה של מסגרת משפטית מכתובה את זהותו ותפקידו של הארגון המלווה (תרשים 3.4).

2. התאגדות וקיומו של גוף רשמי מאפשרת שימוש בכלים שונים כגון העסקת עובדים, תשלומים, גיוס כספים וכו' באופן ישיר ע"י השותפות ולא באמצעות אחת השותפות או באמצעות הארגון המוביל. אי התאגדות והעדר ישות משפטית אשר רשאית לבצע את הפעולות הללו נותנת דומיננטיות לגוף המלווה, מקבעת את תפקידו ופוגעת בעצמאותו של הגוף השיתופי.
3. הארגון המוביל והתיאגוד מעניקים לשותפות סמכות, לגיטימיות ויציבות. כאשר הגוף המוביל הינו גוף ממשלתי, מרכיבים אלו מועצמים מאוד ומאפשרים גם קבלת תקציבים ממשלתיים באופן ישיר לשותפות. חשיבות התיאגוד ליציבות וקביעות נזכר גם בספרות (Fountain, 2013).
4. שותפות ביוזמת גוף ממשלתי נתונה לרגולציה מגבילה, מצד שני עומדים לרשותה כלים משמעותיים הרבה יותר משותפות בהובלת מגזר שלישי. היא יציבה יותר, טווח החיים שלה נראה ארוך ובטוח, היא מוכרת ולגיטימית ובכך היא מזמנת נגישות למקבלי החלטות ברמות הגבוהות. הדבר מאפשר תהליכים משמעותיים בהיקף גדול. שותפות ביוזמה ממשלתית נותנת יותר תמריצים לראשי רשויות מקומיות להצטרף אליה.
5. מסגרות עבודה בלתי פורמליות עשויות לקום לפי הצורך גם בנוסף למבנה הפורמלי. בשלושת הדגמים הנחקרים מסגרות העבודה שהוקמו דומות: פורומים של ראשי הרשויות לצורך קביעת מדיניות ופורומים מקצועיים לפי נושאים.
6. מורכבות ההקמה והתחזוקה של שותפות וריבוי בעלי העניין וממשקי העבודה הנדרשים לצורך קידום החזון והמטרות המשותפות דורש גוף ייעודי לניהול השותפות. ארגון זה נקרא בספרות 'ארגון שידרה' (backbone organization). כמו כן נדרשים תקציבים, תשתיות ארגוניות וכלים משמעותיים אשר יעמדו לרשות הגוף המנהל את השותפות.
7. תפקידם של שלושת הארגונים היה מרכזי בהקמת השותפויות (גבעת חביבה וסיכוי בבלעדיות, ג'וינט בתחילה עם בוחבוט ואח"כ כחלק מהוועדה המשותפת). שלושתם מגדירים את תפקידם כמתכללים, מקימים מסגרות, מייעצים, בונים שותפויות ומסייעים בתהליכים אסטרטגיים. בשלושת הארגונים רואים את תפקידם גם בכתיבת המודל או תורת העבודה לשותפות.
8. שלושת הארגונים הינם ארגונים חוץ ממשלתיים וצוינו ע"י מרואיינים שונים כמביאים עימם חזון, תקווה, חשיבה חדשנית, ראייה הגונה יותר וכמייצגים או מתווכים את הצרכים של הקבוצות החלשות – בעיקר הערבים- כלפי הממשלה. מצד שני צוינו המגבלות של סיכוי וגבעת חביבה כגוף חוץ ממשלתי בתחומים כגון תקציב, סמכות ויציבות ארוכת טווח ויכולתן להביא לשינוי משמעותי בנושאים מורכבים.

9. מנהלי השותפויות והמנחים עושים שימוש בכלים של ממשליות חדשה: גישור, פישור, משא ומתן ושכנוע בכל הנוגע לראשי הרשויות השותפים, אך אין מעורבות של החברה האזרחית והמגזר העסקי בתהליכי קבלת החלטות. בנושא זה לא נמצאו הבדלים בין הדגמים הנחקרים.

תרשים 3.4



ב. יחסים בין השותפים

פרק זה בוחן את תפקיד הפוליטיקה בשותפות: יחסי הכוח בין השותפים ברמה המקומית וברמה הארצית והשפעתם על ניהול הרשת, קביעת השיח, קבלת החלטות, ניהול הקונפליקטים, המנהיגות והמחויבות של השותפים. נושאים אלו הינם בעלי חשיבות מכרעת ליכולתה של רשת להתקיים לאורך זמן ולהגשים את מטרותיה. בעוד מחקרים רבים עסקו בנושא האמון בין השותפים מעט מחקרים עסקו ביחסי הכוח בשותפות, והשפעתם על הפרמטרים שאוזכרו (Agranoff, 2007; Ansell & Gash, 2008; Lee et al., 2012; Milward & Provan, 2006; Raab et al., 2013) ומחקר זה מוסיף ידע בתחום.

1. יחסי כוח, קביעת השיח ותהליכי קבלת החלטות

- ראשי הרשויות אינם שווים בהשפעתם- הפרמטרים המשפיעים על כוחו של ראש רשות ומידת השפעתו הם: לאום (יהודים חזקים יותר), גודל ואיתנות ומנהיגות ועוצמה אישית. עלול להיווצר בגוף השיתוף מצב של שכפול יחסי הכוח וחוסר רלוונטיות לרשויות הערביות ולרשויות הקטנות. (א"ש 19/4/15, ב"ע 11/2/15, ג"ר 3/5/15, ח"ו 11/3/15, ט"ע 14/4/15, כ"ע 2/2/15).

- היו"ר והמנכ"ל המהווים את המנהיגות והם קובעים למעשה את השיח. המשקל הרב של היו"ר גורמת לחשש מפוליטיזציה של האשכול. (בד"א 14.5.15, מ"ח 12/2/15, ס"ר 20/8/14).
- החשש מפוליטיזציה של האשכול הביאה את משרד הפנים ומשרד האוצר לכפות מבנה המגביל את כוחם של ראשי הרשויות באשכול (ב"ש 14/4/15, י"ס 29/9/14). לפי החוק החדש מחצית מחברי מועצת אשכול הינם עובדי הרשויות המקומיות- כלומר אנשי מקצוע. כמו כן בחירת המנכ"ל אף היא כפופה לוועדה ואישור משרד הפנים.
- הגבלה של הכוח הפוליטי של ראשי הרשויות יכולה למנוע פוליטיזציה של האשכול אך גם עלולה לגרום למעורבות יתר של משרדי ממשלה שאינם מחוברים לשטח. ובעצם ישכפל את היחסים ההירארכיים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.
- לגופים המתכללים ג'וינט-אלכא, סיכוי וגבעת חביבה השפעה גדולה על השיח והם מקדמים את האגינדה שלהם לעיתים על אף חוסר עניין או התנגדות של ראשי הרשויות. השפעתם של גופים אלו באה לידי ביטוי גם בבחירת תחומי הפעילות וגם בדגש על תהליך יצירת השותפות.
- למשרד האוצר והפנים השפעה גדולה על השיח וקבלת ההחלטות באשכולות במיוחד בבחירת תחומי הפעילות באמצעות התמריצים, חוקים ונהלים.
- על מנת לייצר שותפות אשר מייצגת ופועלת לטובת האינטרסים של כל השותפים יש להיות מודע ליחסי הכוח הבלתי שוויוניים הפועלים בה. תפקיד מנהל השותפות ליצור איזון בין השותפים, למתן את החזקים ולאפשר לחלשים יותר להשמיע את קולם, לבטא את צרכיהם ולהשפיע על סדר היום.
- השיח בשותפויות הינו שיח פונקציונלי ומעשי. ראשי הרשויות אינם מעוניינים בדיאלוג יהודי-ערבי או בחזון אידיאולוגי (ד"ה 4/3/15, ק"א 2/8/15, ס"ר 1/11/15, חמאייסי 2015, 2014).
- מגזר עסקי, תושבים וארגוני מגזר שלישי אינם משולבים בקביעת השיח עדיין.

2. ניהול קונפליקטים

- נמצא כי בשותפויות מתקיימים קונפליקטים מארבעה סוגים- קונפליקט על רקע לאומי בין יהודים לערבים. קונפליקטים בנושא קרקעות – בולט במיוחד באשכול בית הכרם, קונפליקט בנושא הכנסות או שיתוף בהכנסות וקונפליקטים בין ראשי הרשויות על רקע אישי, פוליטי, מחלוקות וסכסוכים קודמים.
- הקונפליקט הלאומי היהודי-ערבי נמצא כל הזמן ברקע "כמו פיל גדול בחדר" (ס"ר 1/11/15). הוזכר ע"י כל המנחים בשלושת הדגמים הנחקרים וגם ע"י מנהלי הארגונים, מנהלי השותפויות ומנכ"לי האשכולות. (ד"ה 1/9/14, בד"א 21/8/14, ל"י 21/9/14, ע"ר 6/5/15). בשלושת דגמי השותפות מתייחסים אליו בצורה שונה. בעוד בעמותת סיכוי ובגבעת חביבה נושא הקונפליקט היהודי-ערבי הוא אבן יסוד במהות הארגונית ועיקר פעילותן ממוקד ביחסי יהודים ערבים, דיאלוג ושוויון אזרחי. באשכולות, לעומת זאת, אין התייחסות מפורשת לנושא וגם עבור הג'וינט, אף שבמשך שנים רבות פועל בקרב אוכלוסיות מוחלשות, כולל בחברה הערבית, הקונפליקט היהודי הערבי אינו עומד כסוגיה בפני עצמה. המבנה הארגוני של השותפויות מביא לידי ביטוי את הגישות הבסיסיות של הגופים המתכללים בנוגע לקונפליקט היהודי-ערבי. בסיכוי יש הקפדה על ניהול משותף יהודי-ערבי גם בפרויקט אזורי

שוויון וגם בארגון כולו, והמפגשים התקיימו ביישובים יהודים וערבים לסירוגין. בגבעת חביבה עומד בראש התוכנית מנהל ערבי ובשותפויות מלווים במשותף מנחה יהודי וערבי והמפגשים מתקיימים ביישובים יהודים וערבים לסירוגין. בגיוינט, בראש כל האשכולות עומד מנכ"ל/ת יהודי/ה, המנחים כולם יהודים/יהודיות ומשרדי האשכולות ממוקמים ביישובים יהודיים- תפן, מעלות, כרמיאל. למרות הגישה הבסיסית השונה של הארגונים המנחים ולמרות ההכרה והמודעות לנוכחותו של הקונפליקט, בפועל בכל השותפויות הנחקרות אין עיסוק מובנה בנושא, אין מנגנונים, אין כלים, אין מיומנויות, אין זמן ואין תקציב לעסוק בנושא. (ס"ר 20/8/14, בד"א 21/8/14), המנכ"לים והמנחים אינם בעלי רקע מקצועי בתחום גישור ויישוב סכסוכים (מלבד רן קוטנר בגבעת חביבה) או יחסי יהודים-ערבים. גם ראשי הרשויות אינם מעוניינים לפתוח את הנושא, הם מעוניינים בפרקטיקה בתועלות הכלכליות- חברתיות ואין להם זמן לדיאלוגים (ע"ג 12/4/15, ק"א 2/8/15). העלאת הנושא מעוררת חשש מ"פיצוץ" ולכן הקונפליקט נמצא מתחת לשטיח, לא נותנים לו מקום, נמנעים ממנו, דוחקים אותו ואם עולה- משתיקים אותו, אך מצד שני נטען, כי הימנעות מעיסוק בסוגיה משמרת את חוסר האמון, הפחד, תחושת הזרות הניכור והיעדר שוויון" (ס"ר 1/11/15).

בהקשר של הקונפליקט הלאומי- בימים של מתח רב לאומי-בטחוני (מבצע צוק איתן) פעלו ראשי הרשויות היהודים והערבים יחד על מנת להרגיע את התושבים ולמנוע התלהטות וגלישה לאלימות. והתחושה של מרבית המרואיינים יהודים וערבים כאחד היא שלמרות הסכסוך הלאומי שברקע, המנהיגות המקומית מתונה יותר, לא מתלהמת, מרגיעה ונמנעת מקיצוניות בניגוד למנהיגות ולפוליטיקאים ברמה הארצית (כ"ר 8/9/14, מ"ח 21/8/14, ד"ש 6/8/15, ע"ג 12/4/15).

- קונפליקטים בנושא קרקע- נושא הקרקעות נמצא גם הוא כל הזמן ברקע, והוא עולה לדיון מפעם לפעם. גם הוא ידוע ומוכר וצוין ע"י מרבית המרואיינים. הקונפליקטים בעניין הקרקעות נוגעים לשטחי הקרקע הגדולים מאוד הנמצאים בתחומי השיפוט של המועצות האזוריות ונחוצים לכפרים הערביים או לעיירות הפיתוח לצרכים שונים. כאשר הנושא עולה כנושא לאומי תוך התייחסות להפקעות הקרקע הנרחבות (במיוחד בבקעת בית הכרם) הוא מושתק. ראשי רשויות יהודיות לא מוכנים לדבר על נושא הקרקעות וגם מנהלות האשכולות מונעות קיומם של דיונים בנושא. כאשר נושא הקרקע עולה באופן נקודתי הקונפליקט יהיה בין מועצה אזורית שבתחום שיפוט נמצאות הקרקעות לבין המועצה המקומית או העירייה, יהודית או ערבית, המעוניינת להעביר לתחומה את השטח לצורך מוגדר כגון- שכונה חדשה, בניית מבנים ציבוריים, אזורי מסחר ומלאכה. במקרה כזה מתקיים מו"מ בין הרשויות הנוגעות בדבר והן מגיעות להסכם (ב"א 8/1/15, ש"ר 16/6/15). אפשרות אחרת קיימת באמצעות פנייה לשר הפנים והקמת ועדת גבולות (ישראל 2017ג). בכל מקרה אלו מנגנונים מחוץ לשותפות. השותפות תעסוק בנושא קרקע רק בהקשר של פרויקט משותף שצמח בהסכמת השותפים, למשל אצטדיון כדורגל בשותפות מגידו-מעלה עירון, דיונים ראשוניים בנוגע לפיתוח אזור תעשייה ומסחר משותף לטירה, כוכב יאיר ומועצה אזורית דרום השרון או איתור שטח למטמנה באשכול גליל מערבי (א"מ 16/8/15, א"ש 4/2/15, ר"י 14/4/15).
- קונפליקטים בנושא הכנסות- נסוב בעיקר בין יישובים ערבים חלשים ורשויות יהודיות חזקות לגבי הכנסות מארנונה עסקית. קונפליקט זה מתקשר לקונפליקט הקרקעות אבל נתפס יותר

- פרקטי מלאומי. לכן יש מוכנות לדבר על הנושא של חלוקת הכנסות אך רק לגבי אזורים חדשים והכנסות עתידיות (ב"א 8/1/15, ש"ר 16/6/15, י"ס 29/9/14, ד"ש 30/6/15).
- קונפליקטים בין רשויות על רקע אישי, פוליטי, או סכסוך קודם. התמודדות עם קונפליקטים אלה נעשית ע"י אימוץ של גישה פרגמטית, "לא לדרוך אחד על היבלות של השני" (ד"ה 28/9/14), לתת לכל אחד את הכיבודים המתאימים (ל"י 21/9/14), להזכיר לכולם את האינטרסים המשותפים, לעסוק רק בנושאים המקובלים על כולם. למעשה לא פותרים את הקונפליקטים אלא נמנעים מהם או דוחים ומרחיקים אותם מהשותפות. ברוב המקרים עוסקים בכך מנכ"ל האשכול או היו"ר או המנחים. לעיתים מדובר בסכסוך שאינו קשור לשותפות ויש צורך בפניה לגוף חיצוני- למשל כאשר ראש המועצה דיר אל אסד איים לפרוש מהאשכול בגלל חוב הרשויות הערביות לתאגיד הביוב של כרמאל המתנהל בבית משפט ניסתה מנכ"לית האשכול לערב את משרד הפנים על מנת למצוא פתרון לסכסוך (ע"ר 6/5/15).

3. בניית אמון

1. חוסר אמון בין יהודים לערבים, בין ראשי הרשויות לבין עצמם ובין הרובד המקומי לארצי, היא בעיה שורשית אשר צוינה ע"י כל המרואיינים. על פי הספרות, בניית אמון הוא תהליך ארוך ומתמשך ומהווה אתגר רציני לכל אורך חיי השותפות, ועל מנהלי השותפות לתת תשומת לב רבה לכך.
2. מנגנונים ונהלים שונים עשויים לקדם וליצור אמון בין השותפים, לדוגמא :
 - מבנה השותפות הנותן ייצוג מלא לכל ראשי הרשויות ומאפשר להם להשתתף בקבלת ההחלטות ובייצוג והגנה על האינטרסים של היישוב (ב"ש 14/4/15, י"ס 29/9/14).
 - אישור ההצטרפות לשותפות במועמת הרשות המקומית לצורך הבנייה של אמון במהלך, מתן תחושת בעלות והפחתת חוסר אמון והתנגדויות בעתיד (ע"ר 6/5/15, ב"י 4/6/15, כ"ר 8/9/14).
 - הקפדה על גביית דמי חבר מהרשויות השותפות, כהבעת אמון ומייצר מחויבות.
 - הרכב עובדים הכולל ייצוג לשני הלאומים, חשיבות גדולה לאיש צוות ערבי שמבין את הרגישויות הפוליטיות והתרבותיות, דובר ערבית, מכיר את הקהילה. והקפדה על ייצוג הוגן בתהליכי קבלת החלטות, למשל בוועדה לבחירת המנכ"ל וכו' (ד"ה 1/9/14, ר"נ 2/8/15, ק"א 2/8/15, מ"ח 21/8/14).
 - וולונטריות: מרואיינים רבים הדגישו כי השותפות חייבת להישאר וולונטרית כחלק מהבניית האמון בין השלטון המקומי למרכזי (ב"א 8/1/15, ח"א 8/5/17, ל"ס 8/6/17).
 - בחירת המטרות: יש לערוך תיאום ציפיות מדויק, ולהבהיר אלו בעיות ייטפלו ובאלו תחומים יפעל הגוף המשותף ובאילו דרכים. צריך להיות ברור שהאשכול לא יכול לפתור את כל הבעיות של האזור. המטרות צריכות להיות ריאליות וברורות מימוש, פרגמטיות, צעדים קטנים שסיכויי ההצלחה יהיו גבוהים. כדי לייצר אמון צריך להתחיל עם נושאים "קלים" שהם בקונצנזוס, לא נושאי ליבה, לא נושאים ערכיים אלא יותר פרקטיים- פונקציונאליים. ההנחה היא כי נושאים ערכיים קונפליקטואליים "יפוצצו" את השותפות

גישה זו ננקטת בכל הדגמים הנחקרים (ל"י 21/9/14, מ"ר 11/3/15, בצ"י 16/7/17, מ"ח 12/2/15).

- ניהול השותפות: הנהגת השותפות צריכה לפעול תמיד בצורה מסונכרנת עם כל ראשי הרשויות השותפים. בניית תכנית העבודה תוך שיתוף כל ראשי הרשויות כך שתיווצר אצלם הרגשת בעלות (ד"ה 1/9/14).
- השותפות צריכה להביא תועלת לכל השותפים, לא בגישה של תחרות אלא בדרך של הגדלת העוגה והבאת תקציבים תוספתיים. הדבר יפחית את חששות הרשויות החזקות מאובדן הכנסות ומצד שני יגדיל הכנסות לרשויות החלשות (ד" 1/4/15, בד"א 14/5/15, ל"י 21/9/14, מס"ס 13/8/15, ח"א 8/5/17).
- התקשורת צריכה להיות ברורה ופתוחה, השותפים צריכים לחוש ביטחון לשאול שאלות, להציף קונפליקטים שנמצאים מתחת לפני השטח. יצירת קשר אישי וחברי, מפגשים פנים אל פנים, סמינרים משותפים עבודה על יחסי אמון אישיים ישפיעו על עבודת השותפות לטובה (ק"ר 9/3/15, ס"ר 1/11/15, בצ"י 16/7/17, בד"א 14/5/15).
- על מנת לשקם את האמון במשרד הפנים ובמשלה בכלל נדרשת מחויבות ארוכת טווח המגובה בפעולות ותקציבים, שמירה על עצמאותן של הרשויות המקומיות והיענות לצרכים העולים מהשטח (כ"מ 30/4/15, 8/6/17, ל"ס 8/6/17).

4. מחויבות

- חוסר אמון מוביל לחוסר מחויבות. המחויבות הנמוכה של ראשי הרשויות הולכת יד ביד עם חוסר האמון בתהליך השיתופי, חוסר האמון בין ראשי הרשויות וחוסר האמון בין הדרג הממשלתי למקומי (בד"א 21/8/14, בצ"י 16/7/17, ד"א 1/4/15, ד"ה 28/9/14, י"י 29/9/14, ל"י 21/9/14, ע"ר 6/5/15, ר"י 14/4/15, סיכוי, 2014).
- המחויבות לתוכנית בהובלת הממשלה גבוהה יותר ממחויבות לפרויקט או תכנית של ארגון מגזר שלישי. ראשי הרשויות רואים יותר פוטנציאל, חשיבות ואפשרות להישגים משמעותיים כשהשיתוף מובל ע"י הממשלה.
- מחויבות מוכחת ויציבה של הממשלה משפרת את המחויבות של ראשי הרשויות ואת האמון בין השותפים.
- בשלושת הדגמים המחויבות של המנחים והארגונים המלווים גבוהה במיוחד. באזורי השוויון ובשותפות בין קהילות היא גבוהה יותר מהמחויבות של הרשויות המקומיות עצמן. למעשה ללא המחויבות של סיכוי וגבעת חביבה לא היו מתקיימים אזורי השוויון ושותפות בין קהילות. אזורי השוויון הפסיקו אכן לפעול עם יציאת סיכוי ונראה כי גם השותפויות של גבעת חביבה לא יחזיקו את עצמן ללא ליווי צמוד.

5. מנהיגות :

- יו"ר דומיננטי ומחויב נחוץ מאוד לשותפות וחשוב מאוד קשר טוב בין המנכ"ל ליו"ר, אך דומיננטיות יתר שלהם או קשר הדוק מידי בין היו"ר למנכ"ל עלול להשתיק ראשי רשויות אחרים, ולפגוע באיזון האינטרסים (ב"ש 14/4/15, בד"א 14/5/15, ב"י 4/6/15, ס"ל 8/5/17, ס"ר 20/8/14).
- באזורי שוויון ובשותפות בין קהילות אין מנהיגות רשמית וגם לא נמצאה מנהיגות בלתי פורמלית. בפועל, עובדי הארגונים המלווים, עמותת סיכוי וגבעת חביבה, היו תחליף למנהיגות אוטנטית מהשטח. הדבר קשור גם לחוסר האמון ולחוסר מחויבות כפי שתוארו בסעיפים הקודמים. בהעדר מנהיגות כזו תתקשה השותפות לתפקד ולהפוך לגוף משמעותי (מ"ח 21/8/14, ס"ר 20/8/14).
- נמצא דמיון בין שלושת הדגמים בכל הנוגע לאתגרים הנובעים מהיחסים בין השותפים. בכל השותפויות מתמודדים עם פערי כוח שחודרים מבחוץ פנימה ומשפיעים על קביעת השיח ועל קבלת החלטות. חוסר האמון החוצה מגזרים ודרגי שלטון דומה בשלושת הדגמים.
- ההבדל המשמעותי בין הדגמים הנחקרים נמצא ביכולת של השותפויות השונות להתמודד עם אתגרים אלו : מנהיגות רשמית, מנכ"ל ממונה שתפקידו ייצוג הוגן והכללה, מחויבות ארוכת טווח של משרדי הממשלה, ומבנה שמבטיח סמכויות, לגיטימיות ויציבות עשויים לשפר את המחויבות והאמון בין השותפים.
- תפקיד המנהיגות בשותפות קריטי בהתייחסות לייצוג הוגן ולהכללה של האינטרסים של כל הרשויות. מאחר והיו"ר הינו ראש רשות בעצמו ובאופן טבעי מחויב לאינטרסים של הרשות שלו, עיקר הנטל לאיזון יחסי הכוח, קביעת השיח, הקפדה על תהליך קבלת החלטות משותף ושקוף, ניהול הקונפליקטים וטיפול המחויבות מוטל על המנכ"ל (תרשים 3.5).
- לתפקידו של המנכ"ל היבטים 'רכים' תהליכיים וגם היבטי ניהול 'קשים' תוצאתיים. הצלחת השותפות תלויה באיזון בין מרכיבי התפקיד.

6. סיכום פרק יחסים בין השותפים

- נמצא כי לפוליטיקה בשותפות יש משקל רב והשפעתה על גוף השיתוף מכרעת. קיים קשר הדוק והשפעה הדדית בין הפרמטרים שנבחנו. יחסי הכוח הם הגורם המשמעותי המשפיע על קביעת השיח ועל קבלת החלטות בגוף השיתוף. שלושתם יחד משפיעים על מידת האמון שנותנים ראשי הרשויות בשיתוף ועל המחויבות שלהם למהלך. גם דרך ניהול הקונפליקטים השתקתם או פתרוןם תלוי באמון ובמחויבות בין ראשי הרשויות ובין הדרג המקומי למרכזי.
- פערי הכוח בין השותפים משמעותיים ביותר והם אחת הסיבות העיקריות לחוסר האמון בין השותפים ובמהלך השיתופי עצמו. לכן על המנהיגות מוטלת האחריות לאזן בין פערי הכוח, להבטיח שהשיח ייצג את האינטרסים של כל השותפים ושתהליך קבלת החלטות יהיה

מוסכם ושקוף. אלו מרכיבים קריטיים ליצירת אמון ולקיום ארוך טווח ואפקטיבי של גוף השיתוף (תרשים 3.5).

תרשים 3.5 יחסים בין השותפים.



- גם למבנה הארגוני יש השפעה על הפוליטיקה הפנימית. מבנה המבטיח ייצוג שווה לכל הרשויות המקומיות, מסגרות עבודה נושאות המשקפות אינטרסים של כל השותפים, ועובדים המייצגים את המגוון היישובי והתרבותי. סמכויות ותקציבים אשר ישקפו מחויבות ממשלתית יחזקו את המחויבות ברמה המקומית ויאפשרו יציבות וביסוס המנגנונים.
- המודעות לפוליטיקה הפנימית איננה חשובה רק בשלב ההקמה אלא מהווה ציר מרכזי המלווה את גוף השיתוף לאורך כל תקופת קיומו. בשל הפוטנציאל הגדול לקונפליקטים יש לפעול בהתחלה בתחומים מוסכמים שיש להם פוטנציאל הצלחה גבוה ולהגיע לנושאים קונפליקטואלים כשהשותפות יציבה וממוסדת. יחד עם זאת יש לייצר תרבות ארגונית רגישה להבדלים התרבותיים, מכבדת את השונות ובטוחה להבעת דעות שונות.

ג. רישות שיתופיות והכללה

מטרת סעיף זה היא למפות את הגופים הנוספים (מלבד הרשויות המקומיות והארגונים המובילים) המעורבים בשותפויות הנחקרות ולאמוד את תרומתם והשפעתם על השיתוף ואופיו. על פי הספרות, הממשל הציבורי בגישת הממשליות החדשה מאופיין במעורבות של תושבים, מומחים מקומיים וארגוני חברה אזרחית והמגזר העסקי. מיפוי זה יתרום להבנת מידת הרישות וההכללה של גופי השיתוף, ולמתן תשובה לשאלה באיזו מידה יש בגופי השיתוף שינוי מהותי בשיטת המשילות בכיוון של ממשל רשתי.

לוח 3.6 מיפוי רישות והכללה של גופים נוספים.

שותפות בין קהילות	אזור שוויון דרום השרון משולש דרומי	אזור שוויון עמק זרעאל הרי נצרת	אשכול בית הכרם	אשכול גליל מערבי	
גבעת חביבה	סיכוי	סיכוי	משרד הפנים	משרד הפנים	הובלה והנחיה
			משרד האוצר	משרד האוצר	
			גוינט אלכא	גוינט-אלכא	
6 רשויות מקומיות (היום 10)	7 רשויות מקומיות	9 רשויות מקומיות	7 רשויות מקומיות	6 רשויות מקומיות (היום 10)	רשויות מקומיות נבחרים ובעלי תפקידים
		המשרד להגנת הסביבה	משרד להגנת הסביבה	משרד להגנת הסביבה	גופים ממשלתיים נוספים - לפי תחומי פעילות
	משרד התיירות	משרד התיירות		משרד התיירות	
	משרד התחבורה				
	מנהל תכנון- משרד הפנים	מנהל תכנון משרד הפנים			
	הרשות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית	הרשות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית	הרשות של החברה הערבית		
	משרד הכלכלה	משרד הכלכלה	משרד הכלכלה	משרד הכלכלה	
			נגב גליל ופריפריה	נגב גליל ופריפריה	
רשות הניקוז קק"ל			רשות הניקוז קק"ל		
		מנהל הספורט		מנהל הספורט	
				משרד התחבורה	
				הרשות לפיתוח הנגב והגליל	
			המשרד לשירותים חברתיים רמ"י		
			עיר ללא אלימות		
משרד החקלאות טוטו					
ראסם חמאיסי וחנא חשיבון. ענת אברהמי מרום	Viaplan בנושא תחבורה, תעסוקה ENVIROTECH יעוץ וליווי פרויקטים סביבתיים	טובי כהן- כלים לקבלת החלטות פיתוח- קריית ספורט	אורבניקס אינג'יז צ'מנסקי בן שחר	אורבניקס אינג'יז ויקטור פרידמן איתי בארי נחמיאס ושי דרור	יועצים
	תיירנים	תיירנים			מגזר פרטי-עסקי
פסטיבל יערות מנשה			אל אמאל		ארגוני שטח-מגזר שלישי
נשים עושות שלום				שתיל- פורום בריאות	
לקוחות קצה לפעילות. ופורומים נפרדים.	קבוצת מיקוד בנושא תחבורה			יזמים ואנשי מקצוע בסדנת תכנון	תושבים

- בשלושת הדגמים, הרישות הוא בעיקר עם משרדי ממשלה. פיתוח קשרי עבודה עם משרדי הממשלה נעשה סביב תחומים מוגדרים. התחומים העיקריים בהם נוצרו קשרי עבודה הם כלכליים וסביבתיים.
- יצירת הקשרים הצריכה מאמץ מיוחד ולוותה בתחילת הדרך בהסתייגויות מצד משרדי הממשלה ובקשיים בירוקרטיים עד להטמעת הקונספט האזורי ולמציאת מנגנונים מתאימים להעברת כספים. יש לצפות כי החלת חוק איגוד ערים יקל על ממשקי העבודה עם משרדי הממשלה.

- קשרים הדוקים עם הממשלה הכרחיים לקידום תכניות משמעותיות אך לשותפויות הלא מתואגדות בהובלת ארגוני מגזר שלישי יש קשיים רבים ביצירת קשרים כאלה בגלל חוסר לגיטימציה וחוסר סמכויות, כפי שתואר בפירוט בפרק מבנה וכלים ארגוניים. לכן לאשכולות קשרים רבים יותר בהשוואה לאזורי שוויון ושותפות בין קהילות. ופוטנציאל להשפעה רחבה יותר.
- בשלושת הדגמים למרות הצהרת כוונות, אין הכללה של תושבים, ארגוני שטח מהחברה האזרחית והמגזר העסקי בתהליכי קבלת החלטות. בקרב משרדי ממשלה וראשי הרשויות המקומיות יש הסתייגות מהכללתם לפחות בשלב זה.

ד. פעילות בשותפויות

1. מטרות

- מטרת העל של האשכולות היא פיתוח וצמיחה כלכלית, שיפור השירותים והתייעלות, וחיזוק הרשויות המקומיות. מטרת העל של אזורי שוויון דומה אך בדגש על חלוקת משאבים שוויונית בין הרשויות היהודיות והערביות. מטרת העל של גבעת חביבה יצירת חברה שיתופית בדגש חברתי-תרבותי.
- מטרות האשכול מנוסחות בצורה רחבה. מרחב הפעולה שההגדרה מאפשרת עשוי ליצור בסיס רחב להתגייסות, או דווקא חוסר בהירות אשר תגרום לחוסר מחויבות. כמו כן עלול ליצור ציפיות מוגזמות לפתרון בעיות סבוכות ואכזבה אל מול חסמים ועיכובים.
- ניכר פער בין תפיסת המטרות של ראשי הרשויות לעומת תפיסת הארגונים המלווים (במידה מועטה באזורי השוויון של עמותת סיכוי ובמידה רבה בשותפויות של גבעת חביבה). המטרות של ראשי הרשויות מאוד קונקרטיות ומעשיות, המטרות של הארגונים המלווים יותר אידיאולוגיות.
- גם באשכולות היה פער בתפיסת המטרות בין הדרג המקומי המעוניין בפיתוח לעומת משרדי הממשלה המעוניינים בחיסכון והתייעלות. פער זה בלט בהתחלה אך הלך והיטשטש במהלך הזמן. כיום גם משרדי הממשלה רואים בפיתוח אזורי מטרה מרכזית. בכל מקרה הגישה באשכולות של הדרג המקומי והדרג הממשלתי היא יותר מעשית קונקרטית וניהולית.
- ניהול השותפות ברמה המקומית ע"י האשכול מאפשר התאמה גבוהה יותר למטרות של ראשי הרשויות. התפקיד המרכזי של גבעת חביבה בניהול השותפות כפי שתואר בפרק הקודם יוצר פער גדול יותר בין התפיסה של גבעת חביבה לתפיסה של ראשי הרשויות הן בגלל האופי האידיאולוגי והן בשל היעדר ניסיון בזירת הניהול המוניציפאלי.
- חשוב מאוד להגדיר מטרות משותפות על מנת למנוע פערים בתפיסה ואכזבה מהשותפות. המטרות המשותפות צריכות להתקבל ברמה האזורית בהתאם לאתגרים הספציפיים בכל אזור.

2. תחומי פעילות

בסעיף זה נבחנו תחומי הפעילות בהם עסקו בפועל גופי השיתוף. בלוח 3.7 מרוכזים כל הנושאים בהם עסקו הגופים כפי שהופיעו במסמכים השונים במהלך שנות הפעילות. רק חלק קטן מהנושאים המוזכרים הגיעו לשלבי ביצוע. חלקם עדיין בשלבי תכנון וחלקם נפסלו לאחר בדיקות ראשוניות. מטרת מיפוי זה לבחון את ההתאמה בין המטרות המוצהרות לבין הפעילות בפועל וכן התאמתם לאתגרים האזוריים כפי שתוארו בפרק 'תנאי הפתיחה'.

- בכל הדגמים עוסקים בנושאים כלכליים, תשתיתיים וסביבתיים במינונים שונים. אלו נושאים שיש להם היבט מרחבי מובהק. נושאים אלה דורשים תכנון מורכב, קבלת אישורים וגיוס משאבים ולכן מימושם בפועל אורך זמן רב.
- באחדים מגופי השיתוף עוסקים בנושאי חינוך-תרבות-קהילה. אלו הם בעיקר פרויקטים חד פעמיים כגון מפגשים, סיורים, צעדות, פסטיבלים. תכנונם פשוט יותר וזמן מימושם בפועל קצר יותר, העלות שלהם קטנה יותר ולכן מאפשרת קיומם של אירועים רבים. כמו כן אלו תכניות המיועדות לתושבים והחשיפה אליהן גדולה. תכניות אלו מאפיינות בעיקר את השותפויות בהובלת גבעת חביבה ואת אשכול גליל מערבי בשנה-שנתיים ראשונות לקיומו. אשכול בית הכרם ואזורי השוויון לא עוסקים כלל בתוכניות קהילתיות והדגשים שלהם כלכליים וסביבתיים.
- בתחום חינוך-תרבות-רווחה נבחנו עתה פרויקטים שיש להם אופי של שירות מוניציפלי מתמשך, שנועדו לשפר את השירות תוך ניצול יתרון לגודל ומומחיות. אלו הן שירותי רווחה, תכנית דיגיטציה לכל הרשויות המקומיות כולל מערכת GIS (נבחנים באשכול בית הכרם), תכנית להכשרות מקצועיות לצוותי חינוך (אשכול גליל מערבי) וכו'.
- חלק גדול מהפעילות בכל גופי השיתוף מתמקד בבדיקות, מיפויים, סקרי התכנות והכנת תכניות אב, אך רובם טרם הגיעו לשלב הביצוע. הדבר נובע מהמורכבות הגדולה של חלק מהתוכניות אך ניתן ליחס תופעה זו גם לשלב הראשוני והחלוצי של השותפויות, למטרות שלא הוגדרו בצורה ברורה (כפי שתואר בסעיף הקודם) ולחיפוש הכיוון של השותפות.
- באשכולות גורם מעכב נוסף הייתה הרגולציה. השינויים הבירוקרטיים הרבים, החסמים בהעברת כספים, ותהליכי הקמה ממושכים. ניתן לשער כי לאחר שהוסדרו העניינים הרגולטיביים תהליכי התכנון, אישורים, חיבורים למשרדי ממשלה רלוונטיים ותקצוב יהיו מהירים יותר.
- נושאים סביבתיים קיימים בשלושת הדגמים. באשכולות ובאזורי שוויון הפרויקטים הסביבתיים הינם תשתיתיים, מורכבים, עונים על צרכים מוניציפליים מייצרים חיסכון ודורשים משאבים ניכרים. בגבעת חביבה הפרויקט הסביבתי מצומצם והדגש העיקרי בו הוא חברתי- חינוכי.
- תיירות- תחום שכל הדגמים פועלים בו בצורות שונות: שבילי אופניים, טיילות, עמותות תיירות, תכנית אב לתיירות, הכשרות מקצועיות לתיירנים, שיווק וכו'. זהו תחום כלכלי "קל" שלא דורש משאבים גדולים כמו אזורי תעשייה, מרכיבים שונים בו אינם דורשים תכנון מורכב, הם מערבים תושבים ועוסקים קטנים, ואפשר להגיע להישגים נראים לעין במהירות

יחסית. לתחום התיירות יש גם היבט של מיתוג אזורי ושינוי תדמיתי (חשוב במיוחד לחברה הערבית).

- התפקיד שממלא גוף השיתוף שונה בין הגופים ובין התכניות. גוף השיתוף עשוי למלא תפקיד של יזם, מתכנן, מפקח, מבצע בפועל או "לוביסט". לדוגמא: יזם ומתכנן בתכנית אב לתיירות או הקמת מרכז ספורט אזורי, מבצע בפועל במערך ניהול האשפה באשכול בית הכרם ולוביסט בתחום קידום הבריאות באשכול גליל מערבי.
- השונות בין השותפויות השונות משקפת את העדפות ראשי הרשויות והאתגרים השונים בכל אזור אך גם את השפעת הארגונים המלווים על קבלת ההחלטות כפי שתואר בפרק 'יחסים בין השותפים'. הדגש בשותפות בין קהילות על נושאים חברתיים-תרבותיים-חינוכיים נובע מהשפעתה של גבעת חביבה והחוזקות שלה בתחומי תוכן אלו. באזורי שוויון מכוונים לנושאים יוצרי שינויים מבניים ונמנעים במודע מפרויקטים של מפגשים ושיח. מפאת קוצר הזמן והכלים המוגבלים אשר עמדו לרשות עמותת סיכוי מרבית התוכניות לא הבשילו לכדי מימוש. באשכולות, שלהם כלים, סמכויות ולגיטימציה ממשלתית מכוונים גבוה לנושאים אסטרטגיים מורכבים עתירי משאבים ומשני מציאות בעיקר בתחומים כלכליים תשתיתיים וסביבתיים.
- חלק גדול מהפעילות של האשכולות אינו מוגדר בחוברת ההפעלה כשירותי ליבה. כלומר האשכולות בחרו לעסוק בתחומים שאינם מוגדרים כשירותים מוניציפליים, בניגוד לכוונה ההתחלתית של משרד הפנים ומשרד האוצר. נראה כי הגישה של ראשי הרשויות הרואים באשכול כלי לפיתוח אזורי ולא כלי לחיסכון היא הגישה המובילה כיום.
- תחומי הפעילות מתייחסים לאתגרים הן ברמה המקומית והן ברמה האזורית אך המענים בשלב זה הינם חלקיים בלבד. באופן ישיר יש התייחסות לאתגרי איכות הסביבה, התחבורה והתעסוקה ברמת האזורית, ולא אתגרים של שירותים ברמה נמוכה, ניהול ויכולות ביצוע וחיסרון לקוטן ברמה המקומית.

לוח 3.7 ריכוז תחומי פעילות בשותפויות

נושאים כלכליים	תשתיות	נושאים סביבתיים	חינוך-תרבות-קהילה-רווחה
<ul style="list-style-type: none"> מועדון כלכלי ומרכז תעסוקה אזורי ירידי תעסוקה חממה לעסקים קטנים במעלות, חממה טכנולוגית בשלומי. מנהלת משותפת לאזור תעשייה מרחבי מבוזר. מרחב רכיבת אופניים תכנית אב לתיירות תמיכה בפסטיבל תיירות מערך לאיתור קולות קוראים תכנון פארק תעשייה אזורי בצומת כברי 	<ul style="list-style-type: none"> קידום תכנון כבישים : עוקף נהריה, עוקף כפר יאסיף, תפן-כרמיאל, כביש 6 לצומת כברי אחזקת תשתיות משותפת 	<ul style="list-style-type: none"> התייעלות אנרגטית ייזום מתקן אזורי למיון והפרדת פסולת תכנית מאוגדת לניהול אזורי של פסולת. מרכז אנרגיה אזורי 	<ul style="list-style-type: none"> מערך הסעות משותף לחינוך המיוחד מועדון זמר, פסטיבל דוקו אביב, תמיכה בלהקת המחול הקיבוצית. בדיקת התכנות לבי"ס משותף לחינוך מיוחד תכנית אב לאזרחים ותיקים. היערכות לחירום/מוקד מיפוי ותכנון חינוך משותפות שירות התנדבות אזורי תיאטרון אשכולי אירועי ריצה לובי בנושא בריאות
<ul style="list-style-type: none"> מיפוי מנופים כלכליים מרחב רפואה שיקומי. יחידה כלכלית אזורית מרכז צעירים הון-אנושי (תעסוקה) תכנית אב לתיירות 	<ul style="list-style-type: none"> טיילת אזורית ושביל אופניים ציר 85 אחזקת תשתיות שביל מתלול צורים 	<ul style="list-style-type: none"> מערך ניהול אשפה שיקום הקניון הנעלם ניקיון שטחים פתוחים 	<ul style="list-style-type: none"> שירותי רווחה תכנית דיגיטציה
<ul style="list-style-type: none"> אזורי תעסוקה תיירות (הקמת עמותה) 	<ul style="list-style-type: none"> הקמת מרכז ספורט אזורי 	<ul style="list-style-type: none"> מיפוי מפגעים סביבתיים תכנית לטיפול בפסולת בניין קידום הקמת איגוד ערים לאיכות סביבה 	
<ul style="list-style-type: none"> אזורי תעסוקה תיירות (הקמת עמותה) 	<ul style="list-style-type: none"> תחבורה ציבורית 		
			<ul style="list-style-type: none"> שביל שכנים' מחנה כדורגל ושלום
<ul style="list-style-type: none"> פיתוח צומת מגידו (תיירות, מסחר, תעסוקה) 	<ul style="list-style-type: none"> הקמת אצטדיון כדורגל קידום כביש 65 כניסה לזלפה 	<ul style="list-style-type: none"> פיתוח נחל קיני/ נחל מיסקע טיפול חורשות בשיתוף קק"ל 	<ul style="list-style-type: none"> מרכז אומנויות, סיורים, תערוכות, קבוצות נגינה. גיל הזהב- תיעוד נרטיבי של ההיסטוריה האזורית מפגשי בתי ספר- נטיעות, משלחות, מנהיגות

מקורות :

- גוינט ישראל אלכא (2011). סדנת תכנון אשכול גליל מערבי, יא-יב תמוז התשע"א 13-14 יולי 2011.
- אשכול גליל מערבי, (2012). סיכום פעילות לשנת 2012 תכנית עבודה לשנת 2013, [ישיבת דירקטוריון דצמבר 2012].
- אשכול גליל מערבי (2014). תכנון מול ביצוע 2014, 8.12.2014.
- גיריס, מ. ודורון-כץ, ק. (2016). סקירת פעילות האשכולות האזוריים לשנת 2015 דו"ח סטטוס וסיכום שנתי, ירושלים, גוינט ישראל ומשרד הפנים.
- אשכול גליל מערבי (2015א). בקשה לעדכון בדבר פרויקטים תחבורתיים אסטרטגיים, מכתב לשר התחבורה ישראל כץ, בוחבוט, ש. 12.5.15.
- אשכול גליל מערבי (2015ב). כביש 6 לגליל המערבי, מכתב לשר התחבורה ישראל כץ, בוחבוט, ש. לנקרי, ש. גואטה, ש. ישראל, י. 8.9.15.
- אשכול גליל מערבי (2015ג). פרויקט שיקוע הרכבת בחיפה והשפעתו על התחבורה מהגליל למרכז ובכיוון ההפוך, מכתב לשר התחבורה ישראל כץ, בוחבוט, ש. 8.9.15.
- אשכול גליל מערבי (2015ד). שיפור מערכת הבריאות בצפון, מכתב לסגן שר הבריאות יעקב ליצמן, בוחבוט, ש. 21.9.15.
- עתי-סריג, ע. ודורון-כץ, ק. (2015). מיזם האשכולות דוח סטטוס 2014, ירושלים, גוינט-ישראל.
- גיריס, מ. ודורון-כץ, ק. (2016). סקירת פעילות האשכולות האזוריים לשנת 2015 דו"ח סטטוס וסיכום שנתי, ירושלים, גוינט ישראל ומשרד הפנים.
- סיכוי- העמותה לקידום שוויון אזרחי (2014). אזורי שוויון קידום שותפויות בין רשויות מוניציפליות יהודיות וערביות : לקחים ותובנות מעשור של פעילות של עמותת סיכוי.
- סיכוי דוחות רבעוניים 1-14, 2011-2014.
- עדכונים תקופתיים באתר האינטרנט של גבעת חביבה,
- גבעת חביבה (2015ד). עדכון סטטוס הפעילות במסגרת שיתוף הפעולה המוניציפאלי, נכון לסוף חודש מאי 2015.

3. הצלחות

- בשלושת הדגמים הוגדרו המטרות של השותפות אך לא הוגדרו מדדי הצלחה ברורים. שותפים שונים מגדירים את ההצלחה בעיניהם בהתאם לאינטרסים ולמניעים שלהם. לכן כל שותף מגדיר הצלחה בדרך אחרת. הדבר גורם לחוסר בהירות ולביטויי אכזבה מהשותפות.
- ראשי הרשויות ומשרדי הממשלה מציינים כי הצלחה צריכה להתבטא בתועלות ממשיות כמו חיסכון, שיפור שירותים, פרויקטים מניבי הכנסה ועוד.
- הארגונים המלווים ובמיוחד גבעת חביבה מציינים כהצלחה שיתוף פעולה, הפחתת עוינות בין יהודים וערבים ותחושת ביטחון.
- מאחר וברור שהצלחות ממשיות יתממשו בעוד זמן רב, מציינים המרואיינים חשיבות להצלחות ביניים "קטנות" שיחזקו את האמון והמחויבות של השותפים (ד"ר 15/9/14, ט"ע 14/4/15, י"ס 29/9/14, כ"מ 30/4/15, ל"י 21/9/14, ס"ר 20/8/14, ע"ר 6/5/15, ר"י 14/4/15, ש"ר 16/6/15).
- תהליך ההקמה והתאגוד של האשכולות צוין כהצלחה מאחר והיה מהלך פוליטי ובירוקרטי מורכב והיה כרוך בהתגברות על חששות וחסמים. ההצלחה המשמעותית ביותר הינה הפיכת מיזם מקומי של אשכול גליל מערבי למדיניות ממשלתית כלל ארצית (בד"א 14/5/15, ד"ה 28/9/14, ע"ר 6/5/15, ק"ר 2/6/15, ר"נ 2/8/15, ש"ר 16/6/15).
- אנשי עמותת סיכוי הגדירו את הפרויקט שהסתיים ב 2014 כ "לא מוצלח". האכזבה נובעת מכך שלא הצליחו לקדם את הפרויקטים המרכזיים שתכננו- אזורי תעסוקה ואזורי תעשייה משותפים, לא הצליחו "לשבור את מבנה הכוח", ולא הצליחו להזרים לאזור תקציבים נוספים (ג"ר 3/5/15, מ"ח 12/2/15, ע"ג 12/4/15). נראה כי פרק הזמן, התקציב והכלים הארגוניים המוגבלים היוו חסמים משמעותיים להצלחה. מבין שני אזורי השוויון ניתן לסמן את אזור שוויון עמק יזרעאל- הרי נצרת כמוצלח יותר- נוצרו קשרים משמעותיים בין ראשי הרשויות, הוטמעה תפיסה אזורית שיתופית, והאזור יוכר ככל הנראה כאשכול רשמי (בתוספת מספר רשויות נוספות).

4. הערכה

הערכת שותפויות מורכבת יותר מהערכת תכנית או פרויקט רגיל. שותפות היא אוסף של מערכות מורכבות דינמיות וגמישות. המערכות לעיתים מקננות אחת בתוך השנייה, נושקות זו לזו, חופפות באופן חלקי ומקיימות בניהן קשרי גומלין משתנים (Parsons, 2007). זו מערכת רבת משתתפים, רב מימדית, רב מגזרית, רב שכבתית, רב תחומית ויש עליה השפעות חיצוניות, בעיקר פוליטיות. מדיניות השותפות וההערכה צריכות לתת ביטוי לערכים, מדיניות, דגשים, הזרמת כספים, החלטות ופעולות של כל השותפים. והמעריך חייב להיות בקשר עם מרבית בעלי העניין (Burns, 2006; Midgley, 2006; Parsons, 2007; Williams & Imam, 2006).

התפתחות של שותפות מושפעת מגורמים רבים שלעיתים קרובות אינם בהשפעת השותפים, טווח הזמן הארוך עד שרואים תוצאות מקשה על הערכתן ועל ייחוסן לפעילות השותפות, כמו כן יכולות להיות תוצאות בלתי צפויות או השפעה על רשויות שאינן כלולות בשותפות. קושי נוסף בהערכת שותפויות אזוריות הוא התוקף של השוואה ביניהן בגלל הייחודיות והמורכבות של כל שותפות ושל כל אזור מבחינה היסטורית, כלכלית, תרבותית וכו' (Schmiedeberg, 2010).

הערכה שלמה של שותפות אזורית (אשכול רשויות, אזור שוויון או שותפות בין קהילות), תכלול ניתוח איכותני וכמותני של תשומות תפוקות ותוצאות. 42 רמות: תושבים, רשות מקומית, גוף השיתוף, אזור. עקב שיקולי עלות ומאמץ בדרך כלל יבוצע רק חלקים מתוך המערך השלם, בנקודות זמן שונות בחיי השותפות, ותוך שימוש במתודולוגיות הערכה שונות.

עקרון חשוב בתהליך של הערכת שותפות הוא ביצוע של הערכה משתפת (אלמוג וחביב, 2013) (Preskill et al., 2014). כלומר, הערכה שבה יש מידה רבה של שיתוף בין המעריכים ובעלי העניין בהערכה.

בהערכת תכנית יש שלושה מרכיבים: הערכת ההקשר (Context Evaluation), הערכת היישום (Implementation Evaluation), והערכת התוצאות (Outcome Evaluation) (לוי-רוזלס וסויה 2010) (Kellogg, 2004).

במחקר נבחנו 25 מסמכי הערכה אשר נכתבו בשלושת הדגמים הנחקרים. לוח 3.8 מסכם 23 מסמכי הערכה אשר בוצעו בפועל, בחלוקה להערכת הקשר, הערכת יישום והערכת תוצאות (אברהמי מרום, 2016; אורבניקס, 2016; אפוטה, 2015; אשכול גליל מערבי, 2012; 2014; בארי אופק ואוסטר, 2014; בר טל, 2015; ג'וינט ישראל אלכא, 2011; ג'יריס ודורון כץ, 2016; דיקמן, 2015; דיקמן ומורן, 2012; חמאיסי וחשיבון, 2014; חמאיסי, 2015; כהן, 2015; נחמיאס ודרור, 2013; סיכוי, 2012; 2014; 2014; 2014; עתי-סריג ודורון כץ, 2015; צ'מנסקי בן שחר ושות', 2015; שחם, 2012; שחם ומסיקה, 2013; 2013). בלוח 3.9 מוצג ניתוח של שני מסמכים תיאורטיים המציגים עקרונות להערכה, אך לא בוצעו בפועל ומהווים 'הצהרת כוונות' לביצוע הערכה עתידית. שני מסמכים אלה חוברו ע"י צוות ג'וינט-אלכ"א מתוך מטרה להעריך תוצאות במיזם האשכולות.

לוח 3.8 סיכום הערכות שבוצעו בפועל

הערכת תוצאות	הערכת יישום	הערכת הקשר		
	2	1	כללי	אשכולות
	2	6	אשכול גליל מערבי	
		3	אשכול בית הכרם	
	2		כללי	אזורי שוויון
		1	משולש דרומי-דרום השרון	
		3	עמק יזרעאל-הרי נצרת	
	1	2		שותפות בין קהילות
	7	16		סה"כ

לוח 3.9 עקרונות לתוכנית מדידה

מדידים	מדידים משותפים באשכולות אזורים ¹¹¹⁰	הצעה לקביעת עקרונות ועיצוב תוכנית מדידה ⁹	
מספר שירותי ליבה מספר שירותי בחירה מספר הרשויות בהן הופעל השירות גודל האוכלוסייה הנהנה מהשירות	הוספת שירותים ותשתיות	הוספת שירותים ותשתיות	תוצאות ביניים
תדירות מתן שירות, איכות השירות שביעות רצון מהשירות(מקומי)	שיפור שירותים קיימים	שיפור שירותים	
הוצאה שנתית על שירות (מקומי) החיסכון בהוצאות על שירות ספציפי (מקומי) סכום חיסכון כללי שנוצר מפעילות האשכול		חיסכון תקציבי	
מספר קולות קוראים בהם זכה האשכול גיוס הכנסות חדשות- (ממשלתי, פיתוח עיסקי, תרומות), גודל הכנסות לאשכול וגודל הכנסות לרשויות כתוצאה מפעילות האשכול		הגברת הכנסות	
מספר שיתופי הפעולה הממוסדים עם משרדי ממשלה, ארגונים אזרחיים, מגזר עסקי. רמת מעורבות ונכחות של נציגי הרשויות בפורומים וצוותי העבודה.	הגדלת השיתופיות בין הרשויות	שיתופיות	
מדדי איכות חיים-המהלך הארצי תוך התאמות לדגש על מדידים אזוריים ומקומיים. אינדיקטורים של אי שוויון כלכלי-חברתי, פערים בין הרשויות	שיפור איכות החיים	שיפור איכות חיים	תוצאות סופיות

⁹ ג'וינט ישראל אלכא (2014). מדידה והערכה במיזם האשכולות, הצעה לקביעת עקרונות ועיצוב תכנית מדידה, טיוטה מוגשת למשרד הפנים, ינואר 2014.

¹⁰ אברוצקי, ג. עית-סריג, ע. דורון-כץ, ק. (2015) מדידה משותפת ומדידים משותפים באשכולות אזוריים. עט השדה, קולקטיב אימפקט בישראל, גיליון 15, אשלים.

¹¹ ג'וינט ישראל אלכא (2015). כנס מדיניות לשיפור איכות חיים, דימונה 24/3/15

סיכום פרק הערכה

- מודעות להערכה- בשלושת הדגמים הנחקרים מתגלה מודעות לנושא מדידה והערכה, ושימוש בכלי הערכה ברמות שונות ובתחומים שונים, ומתקיים איסוף מידע ונתונים ממקורות שונים .
- בכל המקרים ניתן משקל גדול להערכת קונטקסט- (16 מתוך 23 מסמכי הערכה אשר בוצעו בפועל הינם הערכת הקשר), הערכת הסביבה החברתית-כלכלית- דמוגרפית –פוליטית באזורים וברשויות המקומיות בהם מתקיימת התוכנית, או בנושא ספציפי אותו רוצים לפתח, (איכות סביבה, אזורי תעסוקה, חינוך רווחה, תיירות ספורט). ברוב המקרים המערך הינו חיצוני (אורבניקס, נחמיאס, בארי, צ'מנסקי בן שחר, Viaplan, אפוטה, חמאיסי, כהן) או ע"י צוות האשכול בסיוע ייעוץ מקצועי. בתוכנית האשכולות ובאזורי שוויון למנחי השיתוף מטעם גיוינט-אלכא וסיכוי חלק משמעותי בהערכה .
- בהערכת היישום של הגיוינט יש התייחסות לתשומות ולתפוקות אך אין התייחסות כלל לדינמיקה בין המשתתפים, או התייחסות למנגנון ולעובדים.
- באף אחד מהמקרים אין הערכה של התוצאות. במיזם האשכולות הדבר נעשה באופן טבעי ובמודע בשל גילם הצעיר של האשכולות (א"ג 28/9/16) אך מקדישים תשומת לב רבה לפיתוח תכנית הערכה אשר תבחן את תוצאות המיזם בעתיד הקרוב. השאיפה היא להשתמש במדדי איכות חיים מותאמים אזורית ומקומית לבחינת תוצאות סופיות של האשכולות. נעשה כבר פיילוט והערכת מצב קיים שעשוי לשמש כבסיס למדידה עתידית, באשכול גליל מערבי (בארי, אופק ואוסטר, 2014), ובאשכול נגב מזרחי (אברוצקי, עיתי-סריג, דורון-כץ, 2015). הבעיות במדדים אלה - אין בהם התייחסות לתוצאות המצופות ע"י משרד האוצר, פיתוח המדדים תלוי בהתקדמות המהלך הארצי של עיצוב מדדי איכות חיים ויישום, עלות היישום גבוהה מאוד, וקשה מאוד יהיה לייחס שינויים במדדים ישירות לתוכנית האשכולות (Patton 1997), אצל בייקר וברונר, 2010). במסמך " הצעה לקביעת עקרונות ועיצוב תכניות מדידה" (גיוינט ישראל אלכא, 2014), מוצעים גם פרמטרים למדידת תוצאות ביניים כמו הוספת שירותים ושיפורם, חיסכון תקציבי, הגדלת ההכנסות ושיתופיות.
- כמעט בכל מסמכי ההערכה יש התייחסות לרמת הארגון המתכלל והרשויות המקומיות אך לא לרמת התושב. רק בטיוטת ההצעה להערכה של האשכולות יש קריטריונים להערכה ברמת הפרט, הרשות, האשכול והאזור .
- בתוכנית אזורי שוויון של עמותת סיכוי ההערכה היא חלק מובנה בתוך התוכנית, המתבצעת ע"י אשת צוות המלווה את התוכנית מראשיתה ותפקידה מוגדר "מנהלת ניטור והערכה". העמותה הגישה ל USAID- המממנים, דו"ח ניטור והערכה אחת לרבעון סיכוי 2011-2014). סיכוי היא היחידה שמציגה באופן ברור את תיאוריית השינוי. (אשר נדרש פעמים רבות ע"י קרנות מממנות) ומתייחסת גם לדינמיקה בין השותפים, לצוות התוכנית, לחסמים ביישום ומעלה שאלות, מסקנות והמלצות לתוכניות דומות בעתיד (סיכוי 2014ה).
- בתוכנית שותפות בין קהילות של גבעת חביבה- ההערכה שהתקיימה עד כה הינה ממוקדת תהליך- עוסקת בתפקוד של גבעת חביבה כארגון מתכלל, מידת האמון בין הצוותים ושביעות

הרצון מהמנגנונים שהוקמו. ההערכה לא מתייחסת לתפוקות של התוכנית ולא לתשומות התוכנית. שאלות ההערכה גובשו ע"י המעריכה וצוות גבעת חביבה.

- המסמכים אשר נסקרו לעיל מעידים כי ההערכה אשר התקיימה עד כה בשלושת הדגמים הינה חלקית בלבד, אך גם על התפתחות וחיפוש מודל הערכה מקיף יותר. בשל מורכבותה של הערכת שותפויות ובשל שיקולי תקציב, יש להניח כי לא תתבצע הערכה שלמה המקיפה את כל הרבדים, שותפים, ותחומים (Innovation Network, 2006; Kellogg, 2004;) (Schmiedeberg, 2010).
- הממצאים תואמים את הספרות אשר מתארת את הערכה בשנים ראשונות לקיומה של שותפות כמדידה שוטפת שמטרתה הבנת הקונטקסט, עיצוב ויישום היוזמה- גיבוש חזון משותף, הקמת מערכת משותפת להערכה, בניית ארגון מתכלל, בניית תכנית עבודה ופעילות בהתאם לתאוריית השינוי/ אסטרטגיה (Preskill et al., 2014). בשלב זה גישת ההערכה המומלצת בספרות הינה הערכה מתפתחת שתפקידה לתמוך ביוזמות מתפתחות בסביבה דינמית, לעזור לשותפים להבין את הקונטקסט וללמוד כיצד היוזמה מתפתחת ולערוך בה התאמות ושינויים.
- בשלושת הדגמים הנחקרים, כל ההערכות שבוצעו או הצעות למדדים להערכות עתידיות מייצגות את נקודת המבט של הגוף המתכלל. לא נמצאה עדות לתהליך ההערכה משותף שבו נושאי ההערכה והמדדים ישקפו את עמדת השותפים האחרים ובראש וראשונה- ראשי הרשויות אשר עד כה לא היו מעורבים כלל בפיתוח ההערכה.

ה. סיכום פרק משילות וניהול רשתי

פרק זה נותן מענה לשאלת המחקר הראשונה: באיזו מידה מתרחש בפרויקטים הנחקרים שינוי מהותי בשיטות המשילות בכיוון של ממשל רשתי? ולשאלת המחקר השנייה: באיזו מידה משפיעים הממשל הרשתי והמשילות בגופי השיתוף על הפוטנציאל להתמודדות עם האתגרים והבעיות האזוריות?

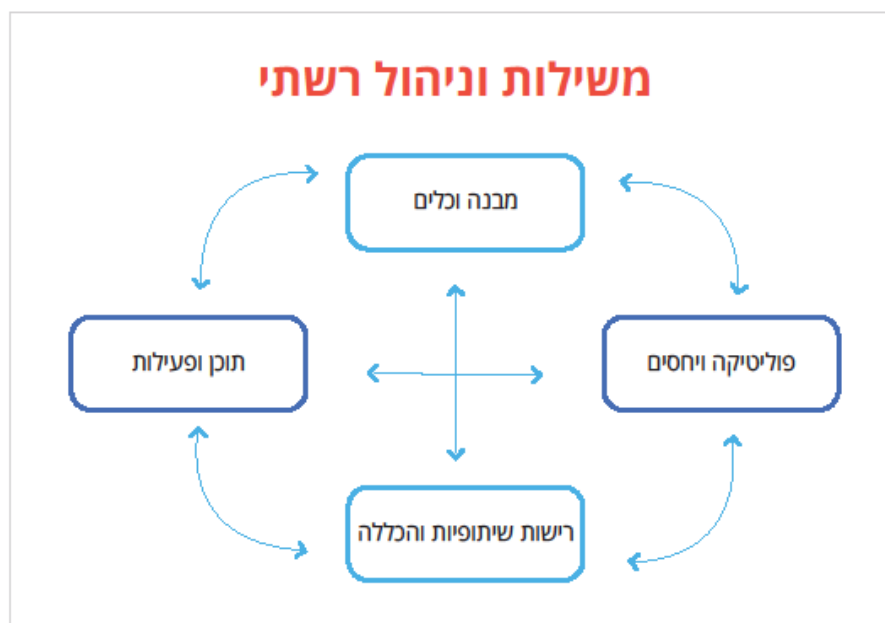
במחקר נסקרו הפרמטרים המתוארים בספרות כמאפיינים ניהול רשתי וממשליות חדשה בשלושת הדגמים הנחקרים. המאפיינים נותחו והוצגו בחלוקה לארבעה סעיפים: המבנה והכלים הארגוניים של גופי השיתוף, היחסים והפוליטיקה בגוף השיתוף, רישות שיתופיות והכללה של המגזר האזרחי והמגזר העסקי, והפעילות והתוצרים של גופי השיתוף.

נמצא כי קיים קשר הדוק בין הסעיפים השונים: התיאגוד, המבנה והכלים הארגוניים משפיעים על הפוליטיקה הפנימית ועל היחסים בין השותפים ובמיוחד על בניית האמון, המנהיגות והמחויבות. התיאגוד והמבנה משפיעים גם על המעורבות ובמיוחד על ממשקי עבודה עם משרדי ממשלה נוספים. זהות הארגון המוביל (ממשלתי או אזרחי), התקציב והיציבות שמעניק התיאגוד משפיעים על המטרות ותחומי הפעילות (תרשים 3.6 משילות וניהול רשתי).

התיאגוד וההובלה הממשלתית מאפשרים רישות טוב יותר למשרדי ממשלה אחרים, לתקציבים תוספתיים ולמעורבות בתכניות משמעותיות ורחבות היקף. בכך יש לאשכול פוטנציאל גבוה יותר לטפל באתגרים ובעיות אזוריות.

כתוצאה מכך קיים קשר בין המבנה והתיאגוד של גוף השיתוף לבין הפעולות והתוצאות של השיתוף. האשכול, בעל כלים ניהוליים משמעותיים הרבה יותר, רישות טוב יותר, סמכויות ולגיטמציה משמעותיים ולכן גם פחות מוגבל בזמן. לכן בפועל האשכולות בוחרים בתחומים מורכבים בעלי השפעה רחבה. אזורי השוויון עסקו אף הם בתחומים מורכבים אך לא הצליחו לקדם בזמן הקצר שעמד לרשותם. גבעת חביבה עוסקת בתחומים "רכים" יותר שאינם דורשים רישות מורכב ותקציבי ענק, והם קצרי טווח.

תרשים 3.6



יחסי הכוח בגוף השיתוף משקפים את יחסי הכוח "בחוץ" גם בהקשר של יחסי שלטון מקומי ושלטון מרכזי וגם בהקשר המקומי: יהודים-ערבים, חזקים-חלשים. יחסי כוח אלו משפיעים על השיח וקבלת החלטות, על הגדרת המטרות ועל בחירת תחומי הפעילות. למרות המודעות לפערי הכוח והכוונות של הגופים המלווים בשלב זה אין עדויות לשינויים משמעותיים במבני הכוח בתוך השותפות וגם לא בהשפעת השותפות החוצה. נראה כי אינטרסים ומנגנונים חברתיים-לאומיים- כלכליים ופוליטיים רבי עוצמה מקבעים את המצב הקיים ויידרשו מהלכים עמוקים יותר משותפויות בין רשויות מקומיות ליצירת מהפך משמעותי.

התיאגוד והמעורבות הממשלתית מעניקה יתרונות כאמור בסעיף הקודם, אך גם משמרת את היחסים של הירארכיה סמכות ופיקוח, היוזמות המקומיות נכנסות לסד של רגולציה קפדנית והאשכול מאבד מעצמאותו.

מאפיין יסודי של ממשליות חדשה הוא היחסים האופקיים בין המגזרים, הכרת הממשלה בחשיבותם של שחקנים אחרים ושחיקתה של השליטה מלמעלה. ארגון שידרה המנהל שותפות בגישה מכלילה ושיתופית על פי עקרונות הממשליות החדשה ישאף לרישות נרחב ולהכללת גופים אזוריים ועסקיים, תושבים וארגוני חברה אזורית, נציגי ממשלה ורשויות מקומיות, פקידות מקצועיות ונבחרים ציבור וישתף את כולם בתהליכי קבלת החלטות. בפועל, באף אחת מהשותפויות

שנחקרו אין הכללה של תושבים, ארגונים אזרחיים ועסקיים בתהליכי קבלת ההחלטות והגישה המובילה היא של קדימות ודומיננטיות של הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה. הדבר נכון גם לגבי סיכוי וגבעת חביבה שעל אף שהן עצמן ארגוני מגזר שלישי לא שיתפו ארגונים נוספים או תושבים בתהליכי קבלת החלטות. גם ההערכה שנעשתה עד כה לא הייתה הערכה משתפת אלא נקבעה תוכננה ובוצעה ע"י הגוף המלווה. מאפיין זה הוא מהותי לגישת הממשליות החדשה ולכן העדרו מסמן כי לפחות בשלב זה השיתוף אינו מהווה שינוי מהותי בסגנון הניהול הציבורי.

יחד עם זאת, יש כמה סימנים המעידים על שינוי כלשהו ביחסים בין הממשלה לשלטון המקומי: הראשון – הפיכת יוזמה מקומית למדיניות רשמית כלל ארצית. השני- ההצטרפות לאשכול הינה וולונטרית, השארת ההצטרפות לאשכול לשיקול הדעת של הרשות המקומית, ובכך קבלת העמדה של הרשויות המקומיות. גם הכיוון של מסגרות וולנטריות על פני איחוד כפוי הוא שינוי מסוים בגישה. (איחוד רשויות עדיין מוזכר ככלי חשוב אך לא ישים מבחינה פוליטית). גם במטרות בפועל של האשכול יש קבלה של עמדת השלטון המקומי להעדיף את הפיתוח ו"הגדלת העוגה" על פני חיסכון והתייעלות.

על מנת להבטיח את הצלחת השיתוף חייב הגוף המנהל את השיתוף (ארגון שידרה) להתייחס למרכיבי התפקיד של מנהיגות גוף האשכול: גיבוש חזון משותף, בניית קשרים, ייצוג והכללה, פיתוח משאבים, ניהול תוצאות.

הדגש שיינתן לכל אחד מהמרכיבים עשוי להשתנות בהתאם לשלב בהתפתחותה של השותפות, השותפים, המטרות, ואופי, תכונות והניסיון הקודם של המנהיגות.

תרשים 3.7



תנאי הפתיחה של השותפויות הנחקרות מאופיינים בפערים משמעותיים בשירותים לתושבים וביכולות התקציביות והניהוליות של הרשויות המקומיות, עוינות על רקע לאומי, חוסר אמון בסיסי בין השותפים ברמה האזורית ובינה לבין הרמה הממשלתית, פיצול מרחבי מנהלי ותפקודי, ואינטרסים מרובים ולעיתים מנוגדים.

למרות זאת השיתוף מייצר תקוות רבות בקרב השותפים הרואים בו פוטנציאל ליצירת צמיחה מקומית ואזורית, שיפור השירותים לתושבים, "הגדלת העוגה" התקציבית וחיזוק הכוח הפוליטי של האזור מול השלטון המרכזי.

נמצא כי בניהול שותפות של רשויות מקומיות, לאשכול המשמש כארגון שידרה מתואגד בהובלה ממשלתית יש יתרונות על פני גוף מגזר שלישי בלתי מתואגד כמו סיכוי וגבעת חביבה. היתרונות באים לידי ביטוי בסמכויות הארגון, בתקצוב בלגיטימציה הציבורית שלו וביציבות שלו. כל אלו משפיעים על התמריצים עבור ראשי הרשויות להצטרפות לשיתוף ולמחויבות שלהם. כמו כן נמצא כי הפרמטרים הללו משפיעים על הפוטנציאל של גוף השיתוף להתמודד עם הבעיות והאתגרים ברמת היישוב וברמת האזור ויכולתו לייצג את האינטרסים של השותפים להתגבר על חסמים ולהשיג תוצאות ממשיות עבור השותפים והאזור. לכן מבין שלושת הדגמים שנבחנו, האשכול הוא הגוף בעל הפוטנציאל הגדול ביותר לייצוגיות, ליציבות, וליצירת השפעה מהותית.

הבעיות והאתגרים עימם מתמודדות הרשויות המקומיות דומים בשלושת הדגמים. הפעילות באשכול עשויה לתת מענה לחלק מהבעיות. יחד עם זאת, שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות לא ייתן מענה לכל הבעיות והאתגרים האזוריים שהינם מורכבים ביותר וחלקם נובעים ממדיניות ארוכת שנים ומתהליכים ומנגנונים חברתיים, כלכליים, ופוליטיים רבי עוצמה. כוחו של גוף השיתוף מוגבל, המשאבים והסמכויות העומדים לרשות הרשויות המקומיות ולרשות האשכול מצומצמים, והם לא יוכלו לטפל בבעיות העומק המורכבות ביותר. על מנת לטפל בבעיות אלה באופן יסודי ידרשו כלים משמעותיים נוספים שהפעלתם הם בסמכותה וביכולה של הממשלה כגון: שינויי גבולות, חלוקת הכנסות, שינויים במדיניות וכללי התקצוב, השקעות נרחבות וכו'.

מקורות

רשימת אינפורמנטים מהראיונות והתצפיות

שם	תפקיד	תאריך	קיצור
אברוצקי גיא	ג'וינט-אלכא	28/09/2016	א"ג
אגבריה מהאר	מעלה עירון, מנהל השותפות	16/08/2015	א"מ
אגבריה מוסטפא	ראש המועצה המקומית מעלה עירון	16/08/2015	א"מ
אילן אור	ראש המועצה המקומית יסוד המעלה [תצפית- פורום מומחים כפר סבא]	08/05/2017	א"א
אלדר עדי	ראש עיריית כרמיאל	16/06/2015	א"ע
אלאל שמי	ראש המועצה כוכב יאיר-צור יצחק	04/02/2015	א"ש
אלה אסי	מ.א. עמק זרעאל, מנהל מחלקת איכות הסביבה	23/02/2015	א"א
אסדי היפא	ד"ר אל אסד, מנהלת איכות הסביבה	01/04/2015	א"ה
אפוטה שמוליק	יועץ איכות סביבה לסיכוי	19/02/2015	א"ש
בדיר עאדל	ראש עיריית כפר קאסם	11/01/2015	ב"ע
בוחבט שלמה	ראש עיריית מעלות תרשיחא	14/04/2015	ב"ש
בילר דגן אבטל	אלכ"א - ג'וינט ישראל, אשכול גליל מערב, מנחה	21/08/2014	בד"א
בלומנפלד סיגל	המשרד להגנת הסביבה, מחוז צפון	11/03/2015	ב"ס
בן חיים אוראל	מרכז המועצה האזורית, רכז חקלאות וסביבה	16/03/2015	בח"א
בן צבי יעל	גבעת חביבה, מתכנתת השתפיות	16/07/2017	בצ"י
בצר אייל	ראש מ.א. עמק זרעאל	08/01/2015	ב"א
בר און יפית	אורבניקס,	04/06/2015	ב"י
ברנדל יעל	מכון ראות	27/01/2016	ב"י
ג'ריס מריה	משרד הפנים מנהל השלטון המקומי [תצפית פורום מומחים, כפר סבא, כנס אשכולות נתניה פורום מומחים] 4	21/03/2017	ג"מ
גרליץ רון	סיכוי, מנכ"ל שותף	03/05/2015	ג"ר
דארושה מוחמד	סיכוי, [תצפית- סימיר צוות, גבעת חביבה]	26/07/2015	ד"מ
דבאח אחמד	ראש מועצת ד"ר אל אסד	01/04/2015	ד"א
דהאן צביה	עמותת בעמק ובהר (סיכוי)	12/03/2015	ד"צ
דהאן רועי	משרד הפנים, מנהל השלטון המקומי	15/09/2014	ד"ר
דזלברג שלמה	מרכז השלטון המקומי, מנכ"ל	30/06/2015	ד"ש
דזרון כץ קרן	אלכ"א-ג'וינט ישראל, מנהלת תחום מוניציפאלי	21/06/2015	דז"ק
דיכטר שולי	סיכוי, לשעבר מנהל שותף	06/08/2015	ד"ש
דקמן הדס	אלכ"א- ג'וינט ישראל, אשכול בית הכרם, מנחה	01/09/2014	ד"ה
הרמתי אלפית	עמותת דרך הים (סיכוי)	18/03/2015	ה"א
זוזוט שלום	מנכ"ל עיריית מגדל העמק	06/11/2015	ז"ש
חבשי וואל	איכסאל- מהנדס העיר	11/03/2015	ח"ו
חוטרי איתי	מרכז השלטון המקומי [תצפית-פורום מומחים, כפר סבא]	08/05/2017	ח"א
חזן חילי	בענה, מנהל מחלקת החינוך	14/04/2015	ח"ז
חליל נאצר	בענה, גזבר המועצה	14/04/2015	ח"נ
חסארמה מוסטפא	בענה, ראש המועצה לשעבר	14/04/2015	ח"מ
טיטי עבאס	ראש המועצה המקומית בענה	14/04/2015	ט"ע
יצר אוראל	משרד האוצר, ראש תחום מוניציפאלי	15/05/2015	י"א
יחיאל סיוון	ראש המועצה המקומית כפר ורדים	29/09/2014	י"ס
כנבא ריאד	גבעת חביבה, ראש המרכז היהודי-ערבי, [+תצפית-יום הכשרות צוות כפר קרע 7/6/15]	08/09/2014	כ"ר
כהן טובי	מתכנתת, יועצת לסיכוי, ספורט, תחבורה ציבורית, אזור תעסוקה	15/03/2015	כ"ט
כהן כפיר	מרכז השלטון המקומי, סמ"ל רגולציה	30/06/2015	כ"כ
כהן מרדכי	משרד הפנים, מנהל מינהל השלטון המקומי [+ כנס לומדים אשכולות נתניה]	30/04/2015	כ"מ
כהן שמי	הרשות לפיתוח הגליל, מנכ"ל	20/08/2015	כ"ש
כנאנה עמרמן	ראש המועצה המקומית יפע	02/02/2015	כ"ע
להב סיוון	משרד הפנים [תצפית-פורום מומחים כפר סבא, כנס אשכולות נתניה, סדנת OECD כרמיאל]	08/05/2017	ל"ס
לוטן תמר	אלכ"א- ג'וינט ישראל, לשעבר מנהל תחום מוניציפאלי	28/10/2014	ל"ת
לינדר יפעת	אלכ"א ג'וינט ישראל	21/09/2014	ל"י
מוסטפא סלימן סלימה	הרשות לפיתוח כלכלי במגזר הערבי, מנהלת מחוז צפון	13/08/2015	מס"ס
מזן רחלה	אלכ"א ג'וינט ישראל, אשכול בית הכרם, מנחה	11/03/2015	מ"ר
מעודד אורית	גבעת חביבה שירות טלפון	28/11/2017	מ"א
מרעי חליל	סיכוי, אזורי שוויץ, מנהל שותף	21/08/2014	מ"ח
סבג חן	סיכוי, אזורי שוויץ, מנהל שותף, אלכ"א ג'וינט ישראל	20/08/2014	ס"ר
סחג'י ראג'י	עיריית נצרת- מנהל מחלקת הספורט	11/03/2015	ס"ר
שאמר מאג'ד	ראש המועצה המקומית חורפיש	07/07/2015	ע"מ
שאסי מחמוד	ראש מועצת כפר ברא	01/01/2015	ע"מ
עדס יוסי	משרד האוצר, רפרנט תחום מוניציפאלי	15/05/2015	ע"י
עובדיה רינת	מנכ"לית אשכול בית הכרם	06/05/2015	ע"ר
עסקאלה ג'אבר	סיכוי, מנכ"ל שותף	12/04/2015	ע"ג
עתאמנה סאמר	גבעת חביבה, המרכז היהודי ערבי, מחלקת החינוך, מנהל שותף	08/09/2014	ע"ת
פולנסקי מכאלה	אורבניקס, יועצת איכות סביבה	01/04/2015	פ"מ
קוטנר רן	גבעת חביבה, יועץ לוחכנית שותפות בין קהילות	17/09/2014	ק"ר
קניץ איל	אינג'אז, מנהל מחקר וקשרי ממשל	02/08/2015	ק"א
ראובני הגר	מועצה אזורית מגידו, מנהלת הביוספרה, מנהלת השותפות	19/07/2015	ר"ה
ראומה ניסרין	אינג'אז	02/08/2015	ר"נ
רום איל	מועצה אזורית מגידו, מנהל החברה הכלכלית	19/07/2015	ר"א
רון יעל	מנכ"לית אשכול גליל מערבי	14/04/2015	ר"י
רו טל	סיכוי, יועצת תיירות	13/04/2015	ר"ט
שגיא יוב	גבעת חביבה- מנכ"ל	26/08/2014	ש"י
שדה אילן	ראש המועצה המקומית מנשה [תצפית- יום הכשרות צוות כפר קרע 7/6/15]	07/06/2015	ש"א
שמר רון נעה	אלכ"א - ג'וינט ישראל, מנהלת אזור צפון	18/08/2014	ש"ן
שני חן	ראש המועצה האזורית משגב	16/06/2015	ש"ר

רשימה ביבליוגרפית.

- אבו שרקיה, נ. (2008) "התרבות הארגונית ברשויות המקומיות הערביות והשפעתה על ניהולן", בתוך . גאנס, א. ו. עזאיזה, פ. (עורכים), (2008), *האם ניתן לצאת מהמשבר? השלטון המקומי הערבי בישראל בתחילת המאה ה-21*, 25-50, ירושלים, כרמל.
- אברהמי-מרום, (2016), *הערכת התכנית לשותפות בין קהילות מעלה עירון- מגידו שנה ראשונה*, עבור גבעת חביבה, [דו"ח פנימי].
- אברוצקי, ג. עיתי-סריג, ע. דורון-כץ, ק. (2015). *מדידה משותפת ומדדים משותפים באשכולות אזוריים, עת השדה, קולקטיב אימפקט בישראל*, גיליון 15, אשלים.
- אורבך, ג. (2004), *יסודות השלטון המקומי, יחידה 10, השלטון המקומי במיגזר הכפרי*, רעננה, האוניברסיטה הפתוחה.
- אורבניקס תכנון כלכלה וסביבה בע"מ, (2013). *שיתופי פעולה אזוריים: אשכולות שירותים, טיוטא ראשונה לעיון ולקבלת הארות, מוגש למשרד האוצר: יונתן בר סימנטוב ויוסי עדס*, 15/2/2013.
- אזולאי, ל. אליאסי-וידרמן, ג. ודמרי-מדר, ו. (2009), *שינוי שטחי שיפוט, האמנם סיפור כלכלי?*, נייר מדיניות, ירושלים, מכון ון-ליר.
- אלמוג, י. וחביב ג. (2013), *מדידה משותפת של תוצאות בתחום חברתי: סקירת הספרות, המשגה ופיתוח קונספטואלי*, ירושלים, מאיר-ס-גיוינט-מכון ברוקדייל.
- אפוטה, ש. (2015). *טיוטא להכנת נייר עמדה- טיפול בפסול בניין אזורי, ENVIROTECH* ייעוץ וניהול פרויקטים סביבתיים, סיכוי העמותה לקידום שוויון אזרחי.
- אפלבוים, ל. ונוימן, ד. (1997), *התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי*, ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- אפלבוים, ל. וחזן א. (2005), *שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות קטנות לקחים מישראל*, ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- אשכול גליל מערבי, (2012). *סיכום פעילות לשנת 2012 תכנית עבודה לשנת 2013*, [ישיבת דירקטוריון דצמבר 2012].
- אשכול גליל מערבי (2014). *תכנון מול ביצוע 2014*, 8.12.2014.

- אשכול גליל מערבי (2015א). בקשה לעדכון בדבר פרויקטים תחבורתיים אסטרטגיים, מכתב לשר התחבורה ישראל כץ, בוחבוט, ש. 12.5.15.
- אשכול גליל מערבי (2015ב). כביש 6 לגליל המערבי, מכתב לשר התחבורה ישראל כץ, בוחבוט, ש. לנקרי, ש. גואטה, ש. ישראלי, י. 8.9.15.
- אשכול גליל מערבי (2015ג). פרויקט שיקוע הרכבת בחיפה והשפעתו על התחבורה מהגליל למרכז ובכיוון ההפוך, מכתב לשר התחבורה ישראל כץ, בוחבוט, ש. 8.9.15.
- אשכול גליל מערבי (2015ד). שיפור מערכת הבריאות בצפון, מכתב לסגן שר הבריאות יעקב ליצמן, בוחבוט, ש. 21.9.15.
- בארי, א. אופק, י. אוסטר, א. (2014). מדי איכות חיים אשכול גליל מערבי, דו"ח בהזמנת התאגיד אשכול גליל מערבי.
- בג"צ, (2001), 244/00, בעקבות עתירת הקשת הדמוקרטית המזרחית נגד שר התשתיות הלאומיות, מנהל מקרקעי ישראל, מועצת מקרקעי ישראל, תנועת המושבים, התנועה הקיבוצית המאוחדת, הקיבוץ הארצי, התאחדות האיכרים ועוד.
- ביקר, א.מ. וברונר, ב. (2010), **יסודות בהערכה משתפת מדריך מעודכן לארגונים ללא כוונת רווח ולשותפיהם להערכה**, קרן ברונר.
- בן אליא, נ. (2004), **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**, ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן אליא, נ. (2006א), **מסגרות על-מוניציפליות למתן שירותים בישראל**, ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן אליא, נ. (2006ב), **החוליה החסרה שלטון אזורי בישראל**, ירושלים, מכון פלורסהיימר לחקר מדיניות.
- בן בסט, א. דהן, מ. קלור, א. (2013), **ייצוגיות ויעילות ברשויות המקומיות**, ירושלים, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בריכטה, א. ויגודה-גדות, ע. ופדה, ג. (עורכים), (2010), **עיר ומדינה בישראל שלטון מקומי לקראת העשור השביעי**, בשיתוף כתב העת "מדינה וחברה", ירושלים, כרמל.
- בר-טל, ס. (2015), מיפוי השדה בתחום החינוך, גוינט ישראל-אלכא.

- גאנס, א. ו. עזאיזה, פ. (עורכים), (2008), **האם ניתן לצאת מהמשבר? השלטון המקומי הערבי בישראל בתחילת המאה ה-21**, כרמל, ירושלים.
- גבעת חביבה, (2013). תכנית לבניית החברה המשותפת בישראל, שותפות קהילתית יהודית ערבית, [מצגת].
- גבעת חביבה, (2014). אמנה לפרויקט הקהילות בין מועצה אזורית מגידו למועצה מקומית מעלה עירון.
- גבעת חביבה (2015א). ישיבת הכנה חד לאומית לסמינר, מ.א. מגידו, 2/2/2015, [פרוטוקול].
- גבעת חביבה (2015ב). ישיבת הכנה חד לאומית לסמינר, מ.מ. מעלה עירון 2/2/2015, [פרוטוקול].
- גבעת חביבה (2015ג). תכנית פעולה לקידום השותפות בין מעלה עירון ומ.א. מגידו כפי שסוכמו במהלך הסמינר שנצרת 8-9/2/2015. [סיכום פנימי].
- גבעת חביבה (2015ד). עדכון סטטוס הפעילות במסגרת שיתוף הפעולה המוניציפאלי, נכון לסוף חודש מאי 2015, רשם רן קוטנר.
- גוינט ישראל אלכא (2011). סדנת תכנון אשכול גליל מערבי, יא-יב תמוז התשע"א 13-14 יולי 2011, כתבה הדס דיקמן.
- גוינט ישראל אלכא (2014). מדידה והערכה במיזם האשכולות, הצעה לקביעת עקרונות ועיצוב תכנית מדידה, טיוטה מוגשת למשרד הפנים, ינואר 2014.
- גוינט ישראל אלכא (2015). כנס מדיניות לשיפור איכות חיים, דימונה 24/3/15, [סיכום]. http://www.theinstitute.org.il/files/quality_of_life_Dimona_24_3_15.pdf
- גיריס, מ. ודורון-כץ, ק. (2016). סקירת פעילות האשכולות האזוריים לשנת 2015 דו"ח סטטוס וסיכום שנתי, ירושלים, גוינט ישראל אלכא ומשרד הפנים.
- גרדוס, י. (2006), " גיאוגרפיה של מרכז ופריפריה", בתוך: א. רם ונ. ברקוביץ (עורכים) **אי/שוויון**, 73-81, באר שבע, הוצאת הספרים של אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- דורון-כץ, ק. (2017), המלצות לתהליך הקמת אשכול, כנס לומדים אשכולות 8.6.2017, נתניה. [מצגת].

דיקמן ה. ומורן ר. (2012). אשכול לב הגליל סיכום סבב פגישות הכרות עם ראשי רשויות האשכול, ג'וינט ישראל אלכא [מסמך מיפוי פנימי].

דיקמן, ה. (2015). מיפוי נתונים ראשוני שירותי הרווחה ברשויות האשכול, אשכול יישובי בית הכרם, ג'וינט ישראל אלכא.

ויגודה-גדות, ע. (2007). "מנהל ציבורי- הדור הבא : תמורות ואתגרים ניהוליים בדרך לעיצובו של מגזר ציבורי מודרני". **המרחב הציבורי**, 1, 57-88.

חיגיזי, מ.א (2008), הרשויות המקומיות הערביות- קשרים עם הקהילה, . גאנס, א. ועזאיזה, פ. (עורכים), **האם ניתן לצאת מהמשבר? השלטון המקומי הערבי בישראל בתחילת המאה ה-21**, 189-151, ירושלים, כרמל.

חיידר, ע. (עורך), (2010), **קריסת הרשויות המקומיות הערביות: הצעות להבניה מחדש**, ירושלים, מכון ון-ליר והקיבוץ המאוחד.

חיים, מ. ופיסו, ר. הקואליציה לבריאות הציבור, (2013), **דו"ח מפגעים סביבתיים באזור הרי נצרת- עמק יזרעאל**, סיכוי. זמין:

http://www.sikkuy.org.il/wp-content/uploads/2013/11/sikkuy_tzafon.pdf

ח'מאיסי, ר. (2004), **חסמים בתכנון יישובים ערביים בישראל**, ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

ח'מאיסי, ר. (2008), "תכנון מתארי ובעלות על קרקע כחסמים בפיתוח יישובים". בתוך גאנס, א. ו עזאיזה, פ. (עורכים), **האם ניתן לצאת מהמשבר? השלטון המקומי הערבי בישראל בתחילת המאה ה-21**, 150-115, ירושלים, כרמל.

ח'מאיסי, ר. (2012), "הטרנספורמציה מכפריות לעירוניות בקרב היישובים הערביים בישראל", **אופקים בגאוגרפיה** 81-82, תמורות במרחב הכפרי, 122-142.

ח'מאיסי, ר. וח'שיבון, ס. (2014). שיתוף מוניציפאלי, אורבאני, כלכלי, באקה אלגריביה- מנשה דוח מסכם עבור גבעת חביבה, [דוח פנימי].

ח'מאיסי, ר. (2015). שיתוף מוניציפאלי כלכלי, קהילתי, מעלה עירון- מועצה אזורית מגידו דוח מסכם עבור גבעת חביבה, [דוח פנימי].

חסון, ש. (1996), **הסדר העירוני החדש- קואליציות ממשל בערי ישראל**, ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

חסון, ש. וקרייני, מ. (עורכים), **הערבים בישראל חסמים בפני שוויון**, ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדינות.

חסון, ש. וחזן, א. (1997), **שותפות בין המגזר הפרטי והמוניציפאלי בפיתוח מקומי**, ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדינות.

יפתחאל, א. (2003), **שאלת הקרקעות והתפתחות היחסים בין המיעוט הערבי למדינת ישראל חוות דעת מומחה עבור ועדת החקירה הממלכתית לחקירת אירועי אוקטובר 2000 במגזר הערבי (ועדת אור)**. (זמין ב <http://www.orwatch.org/deot.html>).

ישראל, משרד הפנים (2004). האגף למינהל מוניציפאלי המחלקה למחקר, **איגודי ערים בישראל עבודת מחקר**, דו"ח מסכם, תמוז תשס"ד, יולי 2004.
<http://www.moin.gov.il/Documents/%D7%9E%D7%97%D7%A7%D7%A8%20%D7%95%D7%9E%D7%99%D7%93%D7%A2/Skarim05.pdf>

ישראל, משרד הפנים (2012), **"קול קורא - אשכולות"** הגשת מועמדות לקבלת ליווי לצורך הקמה והפעלה של תאגיד משותף של רשויות מקומיות, ירושלים, זמין:
<http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/kolshkolot.pdf>

ישראל, משרד הפנים, (2012). המנהל לשלטון מקומי, אגף בכיר לתאגידים עירוניים **נוהל הקמה והפעלה של תאגיד אזורי באחזקת אשכול רשויות**.

ישראל, משרד הפנים, (2012). המנהל לשלטון מקומי, אגף בכיר לתאגידים עירוניים, **נוהל בחירת מנכ"ל באשכול רשויות מקומיות ותנאי העסקתו**.

ישראל, משרד הפנים (2013). המנהל לשלטון מקומי, אגף בכיר למינהל מוניציפאלי, אגף מחקר ומידע, **סל שירותים מחייב ברשות המקומית**, סיוון תשע"ג, יוני 2013.
<http://www.moin.gov.il/Documents/%D7%9E%D7%97%D7%A7%D7%A8%20%D7%95%D7%9E%D7%99%D7%93%D7%A2/sal-service.pdf>
(נדלה ב 23/11/2017).

ישראל, משרד הפנים, משרד האוצר, גוינט-אלכא (2013). **אשכול אזורי של רשויות מקומיות מדריך הפעלה**.

ישראל, המשרד להגנת הסביבה (2016). קול קורא 6312/16 לאשכולות של רשויות בפריפריה לסיוע באיסוף ופינוי פסולת ועידוד מחזור לשנים 2016-2018.

ישראל, המשרד להגנת הסביבה (2016). קול קורא 6448/16 לתמיכה ברשויות מקומיות עבור פרויקטים להפחתת זיהום אוויר ופליטות שמקורם במבנים ותשתיות הרשויות המקומיות.

ישראל, משרד הפנים המנהל לשלטון מקומי האגף לפיתוח כלכלי (2017). **קול קורא לסיוע בהקמה והפעלה של אשכול רשויות מקומות**, כ"א אייר תשע"ז, 17 מאי 2017.

ישראל משרד הפנים המנהל לשלטון מקומי האגף לפיתוח כלכלי (2017). **נהלים והנחיות להקמת והפעלת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות**.

ישראל, (2017). משרד הפנים, ועדה גאוגרפית גליל מערבי. ניצפה ב 7/12/2017 :

<http://www.moin.gov.il/LOCALGOVERNMENT/local%20authority/CHMap/Pages/%D7%92%D7%9C%D7%99%D7%9C-%D7%9E%D7%A2%D7%A8%D7%91%D7%99.aspx>

ישראל, משרד התמ"ת, ירושלים, <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/483627F8-0BE8-4046-BD73-847BF2AEF283.htm> רשימת המנהלות של אזורי התעשייה.

כהן, ט. (2015), פרוגרמה להקמת מרכז ספורט אזורי, פורום שותפים, סיכוי העמותה לקידום שוויון אזרחי, פברואר 2015.

כהן (קדמון), מ. (2012), " מדיניות קרקע חקלאית בישראל: היבטים בינלאומיים, חקלאיים והתיישבותיים", **אופקים בגאוגרפיה** 81-82 תמורות במרחב הכפרי, 29-51.

כנסת ישראל, (2010). פרוטוקול הועדה המשותפת לנושא סביבה ובריאות 12/1/2010, ירושלים.

<http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/EnvHealthProtocols.htm>

כנסת ישראל, (2010). פרוטוקול הועדה המשותפת לנושא סביבה ובריאות 7/6/2010, ירושלים. שם.

כנסת ישראל, (2010). פרוטוקול הועדה המשותפת לנושא סביבה ובריאות 11/10/2010, ירושלים. שם.

לוי-רוזליס, מ. וסויה ר. (עורכות), (2010), סוגיות בהערכה בישראל, באר שבע, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, הוצאת מוסד ביאליק.

לוי רוזליס, מ. (2010), קהילה, התערבות רב מימדית וכוחו של תהליך הערכה בחשיבה מערכתית, בתוך: לוי-רוזליס, מ. וסויה ר. (עורכות), **סוגיות בהערכה בישראל**, 236-268, באר שבע, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, הוצאת מוסד ביאליק.

לזר, י. (2007), "רעידת אדמה", **הדף הירוק**, אתר הקיבוצים,
http://www.kibbutz.org.il/itonut/2007/shonot/070614_adama.htm

לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, (2010), **פני החברה בישראל דוח מס' 3**, ירושלים, (זמין
באתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה:
[http://www.cbs.gov.il/webpub/pub/text_page.html?publ=54&CYear=2008&CM
\(onth=1](http://www.cbs.gov.il/webpub/pub/text_page.html?publ=54&CYear=2008&CM(onth=1)

מידני, א. (2005), הפוליטיקה והמשפט של בג"צ הקרקעות: צדק חלוקתי או הליך צודק,
המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל.
[http://www.kkl.org.il/files/HEBREW_FILES/machon-mediniut-karkait/karka-
60/karka-60-2005-3.pdf](http://www.kkl.org.il/files/HEBREW_FILES/machon-mediniut-karkait/karka-60/karka-60-2005-3.pdf)

מוסטאפא, מ. (2010), "מאפייני הפוליטיקה המקומית הערבית וסוגיית המנהיגות" בתוך
חיידר, ע. (עורך), **קריסת הרשויות המקומיות הערביות: הצעות להבניה מחדש**, עמוד
ירושלים, מכון ון-ליר והקיבוץ המאוחד.

מכון ראות, (2010), **חזון ישראל 15 קפיצת מדרגה של הפריפריה, מסגרת תפיסתית גרסא
א'**. (זמין באתר מכון ראות: [http://reut-
.institute.org/Publication.aspx?PublicationId=3922](http://reut-institute.org/Publication.aspx?PublicationId=3922)

מקוב, י. (2007), **דין וחשבון הועדה לבחינת אמצעים להעצמת הפריפריה והתעשייה
המסורתית**. מוגש לסגן ראש הממשלה ושר התעשייה המסחר והתעסוקה מר אלי ישי.
ירושלים, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

משרד האוצר, משרד הפנים וגוינט-ישראל אלכא המכון למנהיגות וממשל, (2013). **אשכול
אזורי של רשויות מקומיות מדריך הפעלה**.

משרד הפנים ומשרד האוצר, (2012). **קול קורא-אשכולות הגשת מועמדות לצורך הקמה
והפעלה של תאגיד משותף של רשויות מקומיות**.

משרד הפנים ומשרד האוצר (2017). **קול קורא לסיוע בהקמה והפעלה של אשכול רשויות
מקומיות**, כ"א אייר תשע"ז, 17 במאי 2017.

נחמיאס, ד. (2004), **משילות השלטון המקומי בישראל ניתוח מדיניות ועיצוב מחדש**,
הרצליה, מפעלות, המרכז הבינתחומי הרצליה.

- נחמיאס, ד. ודרור, ש. (2013). שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות: ניתוח אשכול גליל מערבי והמלצות למדיניות. נייר מדיניות מוגש למרכז השלטון המקומי, יוני 2013.
- נעלי-יוסף, ח. וכהן, ט. (2012). מחסמים לסיכויים תחבורה ציבורית ביישובים הערבים, מסמך מדיניות מס' 5, נובמבר 2012, סיכוי העמותה לקידום שוויון אזרחי, ירושלים-חיפה.
- סואן, ד. ואייזנקנג-קנה, פ. (2004), **יסודות השלטון המקומי, יחידה 5, השלטון המקומי במיגזר הערבי**, רעננה, האוניברסיטה הפתוחה.
- סופר, מ. ואפלבוים, ל. (2012), "יזמות עסקית במשק החקלאי: מנוף לפיתוח החקלאות והמרחב הכפרי", **אופקים בגאוגרפיה 81-82**, תמורות במרחב הכפרי, 52-74.
- סיכוי-העמותה לקידום שוויון אזרחי, (2009), **מתווה לשיתוף פעולה יהודי-ערבי בין רשויות מוניציפאליות, מקרה ואדי עארה**. (זמין באתר עמותת סיכוי: http://www.sikkuy.org.il/publication_cat/%D7%A4%D7%A8%D7%A1%D7%95%D7%99%D7%99%D7%9D)
- סיכוי-העמותה לקידום שוויון אזרחי (2012א). אזורי שוויון פרום רשויות צפוני-תעסוקה, מרץ 2012, [סקירה].
- סיכוי-העמותה לקידום שוויון אזרחי (2012ב). מפגש ראשי רשויות אזורי מיום 26/6/2012, [סיכום מפגש].
- סיכוי-העמותה לקידום שוויון אזרחי (2012ג). סיכום מפגש ראשי רשויות מיום 4/12/2012, [סיכום מפגש].
- סיכוי-העמותה לקידום שוויון אזרחי (2012ד). אזורי שוויון פרום רשויות צפוני-תעסוקה, בשיתוף Viaplan. [מצגת].
- סיכוי-העמותה לקידום שוויון אזרחי (2013א). פרוטוקול פרום ראשי רשויות צפון- "שותפים" מיום 25/3/14, דבוריה, [פרוטוקול].
- סיכוי-העמותה לקידום שוויון אזרחי (2013ב). סיכום מפגש ראשי רשויות אזורי מיום 9/5/2013, [סיכום מפגש].
- סיכוי-העמותה לקידום שוויון אזרחי (2013ג). סיכום מפגש אזורי ראשי רשויות מס. 3 מיום 4/7/2013, [סיכום מפגש].

סיכוי-העמותה לקידום שוויון אזרחי, סבג רונן וחליל מרעי (2014א), פורום ראשי ערים צפון: שותפים, [נייר עמדה פנימי].

סיכוי-העמותה לקידום שוויון אזרחי (2014ב). מכתב למרדכי כהן מנהל מינהל שלטון מקומי- משרד הפנים, בנושא הקמת אשכול ערים באזור הרי נצרת- עמק יזרעאל, 1/2/2014. [מכתב].

סיכוי-העמותה לקידום שוויון אזרחי (2014ג). פורום ראשי רשויות משולש דרומי מיום 22/5/2014, [פרוטוקול].

סיכוי-העמותה לקידום שוויון אזרחי (2014ד). פרוטוקול פורום ראשי רשויות צפון "שותפים" מיום 25/6/2014 מגדל העמק, [פרוטוקול].

סיכוי-העמותה לקידום שוויון אזרחי (2014ה). פרויקט אזורי שוויון 2014: 2012, תמונת מצב חסמים ואתגרים, יום יועצים מסכם 11/9/2014 בנימינה. [מצגת].

סיכוי- העמותה לקידום שוויון אזרחי (2014ו). **אזורי שוויון קידום שותפויות בין רשויות מוניציפליות יהודיות וערביות: לקחים ותובנות מעשור של פעילות של עמותת סיכוי.**

סיכוי- העמותה לקידום שוויון אזרחי (2014ז). פורום אזורי שוויון המשולש הדרומי דרום השרון- קידום תחבורה ציבורית, מסמך צרכים. בשיתוף Viaplan, דצמבר 2014.

סיכוי-העמותה לקידום שוויון אזרחי (2015א). טיוטא להכנת נייר עמדה- טיפול בפסולת בניין אזורי.

סיכוי-העמותה לקידום שוויון אזרחי (2015ב). פרוגרמה להקמת מרכז ספורט אזורי פורום שותפים, פברואר 2015.

סיכוי-העמותה לקידום שוויון אזרחי (2014-2011). דוחות רבעוניים 1-14, כתבה ג'ני כהן.

ספקטור-בן ארי, ש. (2014). **הליכים לשינוי שטחי שיפוט ברשויות מקומיות סקירת עבודתן של ועדות חקירה לשטחי שיפוט בשנים 2009-2013**, ירושלים, הכנסת מרכז המחקר והמידע.

עוזיאל, א. (2012), **מיצוי היתרון היחסי גודל הרשויות המקומיות והשפעתו על אפקטיביות ומשילות**, ירושלים, גוינט ישראל המכון מנהיגות וממשל.

עיריית מעלות-תרשיחא, פורום קו העימות (2008). תכנית האשכולות אשכול פיילוט. זמין ב <http://elyon1.court.gov.il/heb/mayim/Hodaot/15535108.pdf>

עמר, ל. וקולברג, ת. (2010). מיפוי מפגעים סביבתיים ברשויות יהודיות וערביות בלב הגליל: אל-שאעיור (מגיד אל-כרום, בענה, שאעיור, דיר אל-אסד), כרמיאל, נחף, ראמה, משגב, כאוכב אבו-אל-היגיא, עראבה, סחי'נין, כפר ורדים ושעב, יוזמות קרן אברהם, מרקם בגליל.

עיריית כרמיאל ומועצה אזורית משגב, (2008). תכנית אב לתיירות כרמיאל-משגב. זמין ב http://www.misgav.org.il/images/moazmisgav/h3_56f14fbabb79e.pdf

עתי-סריג, ע. ודורון-כץ, ק. (2015). מיזם האשכולות דוח סטטוס 2014, ירושלים, גיוינט-ישראל.

פליישמן, ל. (2012), "מחקלאות יצרנית לחקלאות רב תפקודית: חסמים תכנוניים ומנהליים במרחב הכפרי", **אופקים בגאוגרפיה**, 81-82, תמורות במרחב הכפרי, 12-28.

פרידמן, י. (2005), **מדידה והערכה של תכניות חברתיות וחינוכיות**, ירושלים, מכון הנרייטה סאלד.

צ'מנסקי בן שחר ושות' (2015). אשכול יישובי בית הכרם פרופיל כלכלי מקומי תחרותי, מחקר עבור אשכול בית הכרם. [מצגת].

קהת בע"מ חלופה ייעוץ אסרטיבי ויזמות (2009). **מודל האשכולות מצע למבנה ארגוני-משפטי**. לא פורסם.

קוטנר, ר. (2016). מדריך להובלת צמדים מוניציפאליים בתכנית שותפות בין קהילות בין רשויות יהודיות וערביות, [מסמך פנימי], גבעת חביבה.

קוטנר, ר. (2017). שותפות בין קהילות יהודיות וערביות שכנות, מודל לפיתוח חברתי-אזורי, פורום מומחים לאזוריות 26/7/2017, [מצגת].

רזין, ע. (1998), **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל**, ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע. (2003), **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**, ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע. (2012), "האם יש מקום לכפר ולמועצה האזורית בישראל של המאה ה-21", **אופקים בגאוגרפיה**, 81-82, תמורות במרחב הכפרי, 230-245.

רזין, ע. וחזן, א. (2000), **הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים דמוקרטיה מקומית לעומת "שליטה מלמעלה"**, ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע. וחזן, א. (2006), **חלוקת העושר המוניציפלי בישראל צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות**, ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רכס, א. ונבות, ד. (2006), "מדיניות שוויונית והפוליטיקה של הערבים בישראל: חסמים פרגמטיים ופרדיגמטיים" בתוך: חסון, ש. וקרייני, מ. (עורכים), **הערבים בישראל חסמים בפני שוויון**, ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 141-162.

רם, א. וברקוביץ, נ. (2006) "שוויון ושונ-מבוא", בתוך: א. רם ונ. ברקוביץ (עורכים) **אי/שוויון**, 7-13, באר שבע, הוצאת הספרים של אוניברסיטת בן גוריון בנגב.

שאול, י. (2012), "האינדאל הכפרי בעיני תושבי המגזר הכפרי היהודי באזור הצפון", **אופקים בגאוגרפיה**, 81-82, תמורות במרחב הכפרי, 208-229.

שחם, ת. (2012). סקירת המרחב התיירותי ותכנון תיירותי של פארק האופניים אשכול גליל מערבי.

שחם, ת. ומסיקה, נ. (2013א). תכנית מאוגדת לניהול אזורי של פסולת באשכול רשויות גליל מערבי, מאי 2013.

שחם, ת. ומסיקה, נ. (2013ב). מנהלת משותפת לאזור תעשייה מרחבי מבוזר, יולי 2013

שטריכמן, נ. ומרשוד, פ. (2007), **איך הולך? מדריך ללמידה ארגונית והערכת תכניות בארגונים ללא כוונת רווח**. ירושלים, שתיל.

שנל, י., ביגר, ג. ורוזנברג, א. (עורכים). (2013), **קרקע, דמוקרטיה ויחסי רוב-מיעוט**, תל אביב, מכון ליבך, אוניברסיטת תל אביב.

שריג, א. (2010), "שותפויות ברשויות המקומיות עם המגזר העסקי וההתנדבותי", בתוך: בריכטה, א. ויגודה-גדות, ע. ופדה, ג. (עורכים), **עיר ומדינה בישראל שלטון מקומי לקראת העשור השביעי**, בשיתוף כתב העת "מדינה וחברה", 426-449, ירושלים, כרמל.

מקורות אינטרנטיים

אתר אשכול בית הכרם

<https://www.bkerem.org.il>

<http://www.givathaviva.org.il/hebrew/info/sharedcommunitiesheb.htm>

אתר המשרד לאיכות הסביבה :

http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/local_Authorities/Pages/LocalUnits.aspx

אתר רשות המים : <http://www.water.gov.il/Hebrew/Municipal-sector/Pages/igud-arim.aspx>

אתר משרד הכלכלה והתעשייה :

http://economy.gov.il/Industry/DevelopmentZoneIndustryPromotion/Pages/Management_Of_Industrial_Area.aspx

אתר המשרד להגנת הסביבה מנהלת הנחלים :

<http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/Streams/Pages/RiverAdministration.aspx>

אתר משרד האוצר מנהל התכנון :

<http://bonim.pnim.gov.il/ToolsAndResources/information/Pages/RegionalInformation.aspx>

אתר משרד התיירות : http://www.gal-ed.co.il/tourism622/show_item.asp?levelId=44415

מעברים גליל מערבי : [/http://www.mwg.org.il](http://www.mwg.org.il)

מעברים בעמק : <http://www.maavarim-baemek.org.il/cgi-webaxy/item?47>

מעברים כרמל- מנשה : [/http://www.mcmc.org.il](http://www.mcmc.org.il)

References

- Agranoff, R. (2007). *Managing within networks adding value to public organizations*. Washington, D.C: Georgetown University Press.
- Andersen, O. J., & Pierre, J. (2010). Exploring the strategic region: Rationality, context, and institutional collective action. *Urban Affairs Review*, 46(2), 218-240.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Bingham, L. B., Nabatchi, T., & O'Leary, R. (2005). The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public Administration Review*, 65(5), 547-558.

- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of Cross-Sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66(s1), 44-55.
- Bunker, B. B., & Alban, B. T. (2006). *The handbook of large group methods creating systematic change in organizations and communities*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Burns, D. (2006). Evaluation in complex governance arenas: The potential of large system action research. In B. Williams, & I. Imam (Eds.), *Systems concepts in evaluation an expert anthology* (pp. 181-196) American Evaluation Association.
- Council of Europe, the United Nations Development Programme, & Local Government Initiative of the Open Society. (2010). *Toolkit manuel inter municipal cooperation*. (). Retrieved from http://www.municipal-cooperation.org/images/4/4c/IMC_Toolkit_Manual.pdf
- Fountain, J. (2013). *Implementing cross-agency collaboration: A guide for federal managers*. Washington D.C: IBM Center for The Business of Government.
- HanleyBrown, F., Kania, J. H., & Kramer, M. K. (2012a). Channeling change: Making collective impact work. *Stanford Social Innovation Review*. Accessed February, 9, 1-8.
- HanleyBrown, F., Kania, J., & Kramer, M. (2012b). Channeling change: Making collective impact work. *Palo Alto, CA: Stanford Social Innovation Review*,
- Hevesi, A., G. (ND). *Intermunicipal cooperation and consolidation, exploring opportunities for saving and improved service delivery*. New York: Office of the New York State Comptroller Division of Local Government Srvices & Economic Development.
- Innovation Network. (2006). *Logic model workbook*. washington DC: Innovation Network , INC.

- Kania, J., & Kramer, M. (2013). Embracing emergence: How collective impact addresses complexity. *Blog Entry, January, 21* Retrieved from http://www.ssireview.org/blog/entry/embracing_emergence_how_collective_impact_addresses_complexity
- Kellogg, W. K. (2004). *Evaluation handbook*. Michigan USA: W.K. Kellogg foundation.
- Klijn, E. H. (2012). New public management and governance: A comparison. In D. Levi-Faur (Ed.), *Oxford Handbook of governance* (pp. 201-214) Oxford University Press.
- Lee, Y., Lee, I. W., & Feiock, R. C. (2012). Interorganizational collaboration networks in economic development policy: An exponential random graph model analysis. *Policy Studies Journal, 40*(3), 547-573.
- Midgley, g. (2006). Systems thinking for evaluation. In B. Williams, & I. Imam (Eds.), *Systems concepts iin evaluetion an expert anthology* (pp. 3-34) American Evaluation Association.
- Milward, H. B., & Provan, K. G. (2006). *A manager's guide to choosing and using collaborative networks*. ().IBM Center for the Business of Government Washington, DC. Retrieved from <http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/CollaborativeNetworks.pdf>
- O'Toole Jr, L. J. (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review, 57*(1), 45-52.
- Parsons, B. (2007). In Helstowski L. (Ed.), *Designing initiative evaluation A systems-oriented framework for evaluating social change efforts* W.K.Kellogg Foundation.

- Preskill, H., Parhurst, M., & Splansky -Juster, J. (2014). *Guide to evaluating collective impact learning and evaluating in the collective impact context* Collective Impact Forum FSG. Retrieved from <http://www.fsg.org/tabid/191/ArticleId/1098/Default.aspx?srpush=true>
- Raab, J., Mannak, R. S., & Cambré, B. (2013). Combining structure, governance, and context: A configurational approach to network effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, (August), 1-33.
- Schep, g. j. (2010). *Inter- municipal cooperation introduction guide to the VNG international approach to a successful IMC*. The Hague: VNG International.
- Schmiedeberg, C. (2010). Evaluation of cluster policy: A methodological overview. *Evaluation*, 16(4), 389-412.
- Shmueli, D. F., & Khamaisi, R. (2015). Arab communities of israel and their urbanization. *Israel's invisible negev bedouin issues of land and spatial planning* (pp. 13-20) Springer.
- Sorensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234-258.
- Torfing, J. (2012). Governance networks. In D. Levi-Faur (Ed.), *The oxford handbook of governance* (pp. 99-112) Oxford University Press.
- Union of Nova Scotia Municipalities. (2002). *Handbook on inter-municipal partnership and co-operation for municipal government*. Nova Scotia: Union of Nova Scotia Municipalities.
- Vigoda-Gadot, E. (2003). *Managing collaboration in public administration: Governance, businesses and citizens in the service of modern society*. Westport, CT: Praeger.

Williams, B., & Imam, I. (Eds.). (2006). *Systems concepts in evaluation an expert anthology* American Evaluation Association. Retrieved from <http://preval.org/files/Kellogg%20enfoue%20sistemico%20en%20evaluacion.pdf>