

**שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות:
ניתוח אשכול ישובים גליל מערבי
והמלצות למדיניות**

דוד נחמיאס ושי דוד

יוני 2013

נייר מדיניות זה נכתב לבקשת מרכז השלטון המקומי בישראל, וזאת במסגרת שיתוף הפעולה בין המרכז לבין בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה במרכז הבינתחומי הרצליה.

עיקרי הממצאים וההמלצות הוצגו בוועידה השנתית הרביעית של השלטון המקומי בישראל, שהתקיימה בתאריכים 1-2 יולי 2013 במלון דן פנורמה בתל אביב.

אנו מבקשים להודות ליו"ר מרכז השלטון המקומי, מר שלמה בוחבוט, ולמנכ"ל מרכז השלטון המקומי, מר שלמה דולברג, כמו גם למנהל הוועידה, עו"ד כפיר כהן ולאנשי מרכז השלטון המקומי על הסיוע הרב. בנוסף, אנו מודים לאנשי וראשי הרשויות החברות באשכול ישובים גליל מערבי, למנכ"ל האשכול וצוותו על השיחות והנתונים הרבים שהעבירו לנו לצורך ביצוע העבודה.

דוד נחמיאס הוא פרופסור לממשל, ושי דוד הוא ראש פרויקט רפורמות בשלטון מקומי, שניהם מבית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה במרכז הבינתחומי הרצליה.

תקציר

בעשורים האחרונים שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות (Inter Municipal Cooperation – IMC) היא תופעה שהפכה למגמה שכיחה ומעשית בקרב רשויות מקומיות במדינות דמוקרטיות. היא מתייחסת לשתי רשויות שכנות או יותר הפועלות יחדיו למען ביצוע משימות מנהליות, אספקת שירותים לתושבים ופיתוח כלכלי יעיל ואפקטיבי יותר, מאשר פעולה עצמאית של כל אחת מהן בנפרד. הספרות המקצועית מבחינה בין שיתוף פעולה חד-תחומי (Single-purpose), לבין שיתוף פעולה רב-תחומי (Multi-purpose).

בשנת 2009 הוקם לראשונה בישראל "אשכול ישובים גליל מערבי" – תאגיד איזורי לפיתוח וקידום הגליל המערבי, המהווה דוגמה מובהקת לשיתוף פעולה רב-תחומי בין רשויות מקומיות. האשכול איגד עם הקמתו שמונה רשויות עם 77,700 תושבים. שלב הקמת האשכול ארך כשלוש שנים, כשבמקביל, בשנת 2013 משרד הפנים החל בהקמת ארבע אשכולות ישובים נוספים.

שתי מטרות מרכזיות עומדות בבסיס נייר מדיניות זה: המטרה הראשונה היא בחינתו של שלב הקמת האשכול מן ההיבט המוסדי, הדמוקרטי והחברתי-כלכלי, תוך התייחסות לאפקטיביות – באיזה מידה הושגו המטרות שהוצבו ובאיזה מחיר? המטרה השנייה היא גיבוש המלצות למדיניות עתידית, בין היתר באמצעות בחינה וניתוח עמדות תושבי האשכול.

שני הפרקים הראשונים של המחקר מניחים את התשתית התיאורטית של שיתופי הפעולה בין רשויות מקומיות באמצעות סקירת הספרות המקצועית, וכן באמצעות פרק נפרד שנכתב על ידי מארי גרן מאוניברסיטת סורבון בפריז ובו סקירה של שיתופי פעולה בצרפת. הפרק השלישי בוחן את הסיבות שהביאו להקמת אשכול ישובים גליל מערבי ואת תהליכי עיצוב ויישום המדיניות הציבורית שננקטה, תוך התייחסות להיבטים שונים. הפרק הרביעי מציג ניתוח של עמדות התושבים בסוגיות הקשורות לאשכול, וזאת באמצעות סקר שנערך בקרב מדגם מייצג של תושבי האשכול. הפרק החמישי מסכם את העבודה ומציג שורה של המלצות למדיניות עתידית.

תוכן עניינים

שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות	פרק 1
שיתופי פעולה בצרפת	פרק 2
הקמת אשכול ישובים גליל מערבי	פרק 3
ניתוח עמדות תושבים תושבי האשכול	פרק 4
סיכום והמלצות למדיניות	פרק 5
נספח א – שאלון עמדות תושבי האשכול	נספחים
נספח ב – רשימת ראיונות	

פרק 1: שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות

מאז שנות השמונים של המאה העשרים מצוי השלטון המקומי במדינות דמוקרטיות רבות תחת שינויים משמעותיים במעמדו. ההתפתחויות הטכנולוגיות, כמו גם שינויים כלכליים, תרבותיים ופוליטיים הביאו להתמקדות הולכת וגוברת באשר לתפקוד השלטון המקומי ומקומו במערכות הממשל הלאומי. אישור האמנה לשלטון עצמי מקומי (Local Self-Government) על ידי מועצת אירופה בשנת 1985, מהווה בסיס נורמטיבי-אירופאי בכל הקשור למעמדו של השלטון המקומי, תחומי אחריותו, מקורות הסמכות שבידו ומארג מערכות היחסים בינו לבין רמות ממשל אחרות. חרף מסורות פוליטיות ומבנים מוסדיים שונים במדינות, הרפורמות כללו, בין היתר, שינויים מהותיים ברמת החקיקה וברמת החוקה. כך למשל בפינלנד בבריטניה, איטליה, גרמניה, אירלנד, ספרד, בלגיה, דנמרק, הולנד, נורבגיה וצרפת.¹

השלטון המקומי מורכב מרשויות מקומיות והוא אמון על אספקת מגוון רחב של מוצרים (public goods) ושירותים ציבוריים לתושבים. סוגי המוצרים, השירותים והיקפם משתנים ממדינה למדינה וזאת בהתאם למבנה המוסדי ואופיה של מערכת היחסים בין רמות הממשל השונות. מספר הרשויות הכולל, מספר התושבים, מאפיינים גיאוגרפיים ודמוגרפיים, כמו גם מידת הביזור ו/או הריכוזיות שקיימת בין רמת הממשל המקומית לזו האיזורית/הארצית והמסד החוקי הקיים, משפיעים על מעמדו ותפקודו של השלטון המקומי. מקומו של השלטון המקומי כמוסד ממשלי הוא ייחודי – מצד אחד לעולם תהיה מעליו רמת ממשל גבוהה יותר, מצד שני הוא רמת הממשל הקרובה ביותר לאזרח.

רשויות מקומיות שואפות להיענות לדרישות תושביהן ולהיות בעלות יכולות תכנון ויישום. הן מעוניינות לחזק את מידת עצמאותן ולשפר את רמת החיים של תושביהן. אולם, מגבלות המשאבים יחד עם שונות גבוהה בין הרשויות, איננה מאפשרת מידה זהה של יעילות ויכולות תכנון וביצוע. ככל שאי-השיווין בחברה גדל, כך הפער בין הרשויות המקומיות גדל. האתגר המרכזי שעומד בפני ממשלות בכלל ורשויות מקומיות בפרט, הוא חיפוש אחר מסגרות, כלים ושיטות אשר יהפכו את האחרונות ליעילות יותר ובעלות יכולות גבוהות יותר של תכנון ויישום. המגמה הבולטת כיום בקרב מדינות דמוקרטיות היא מדיניות של ביזור מרמות הממשל השונות לרמת הממשל המקומי, דבר שמחייב היערכות הן מבחינה מוסדית הן מבחינה נורמטיבית והן מבחינה חוקתית-מוסדית.

באיטליה למשל קיימות ארבע רמות ממשל: כ-8,000 רשויות המקומיות, מעליהן 103 פרובינציות, מעליהן 20 אזורים ומעליהן ממשל מרכזי (פרלמנט וממשלה). 78% מהרשויות המקומיות באיטליה מונות פחות מ-5,000 תושבים.² בהולנד קיימות 400 הרשויות המקומיות מתחת ל-12 פרובינציות אשר בעצמן נמצאות מעל הממשל המרכזי (פרלמנט וממשלה). משנת 1989 הולנד

¹ להרחבה בנושא האמנה ראה: דוד נחמיאס (2004), משילות השלטון המקומי בישראל – ניתוח מדיניות ועיצוב מחדש, הרצליה: המרכז הבינתחומי הרצליה, עמ' 26-28. ודוד דרי (1997), יסודות המנהל הציבורי, יחידה 5, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 73-78.

² Massimo Balducci, "Inter-Municipal Co-Opeartion: Ad-Hoc Projects or Permanent Institutional Structures?", Second regional workshop, 28-30 October 2008, Bratislava, Slovak Republic

צימצמה את מספר הרשויות המקומיות מכ-700 ל-443 רשויות בשנת 2007.³ במסגרת ההסכם הקואליציוני שנחתם בשנת 2012 בין "מפלגת העם לחירות ודמוקרטיה" ובין "מפלגת העבודה", ישנו פרק שעוסק ב"משילות ראויה" (Good Governance) ובו תוכנית עתידית לשינוי המבנה המוסדי של הממשל - קביעה שרשות מקומית תמנה לא פחות ממאה אלף תושבים, יאוחדו פרובינציות ותוקם רמת ממשל חדשה שתכלול חמישה אזורים. בבסיס תוכנית זו עומדת התפיסה שהממשל המרכזי נדרש לשמור על האוטונומיה המלאה של השלטון המקומי בכל הקשור לארגון, ניהול וקידום ענייניו.⁴

על פי נתוני משרד הפנים, בישראל 257 רשויות מקומיות, מתוכן 75 מוגדרות כעיריות, 126 כרשויות מקומיות, 54 כרשויות אזוריות ושתי רשויות מקומיות תעשייתיות.⁵ מניתוח המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה כי מתוך 252 רשויות שנכללו במדד, 171 רשויות המהוות כ-70% מכלל הרשויות בישראל ומאוכלסות בפחות מ-20,000 תושבים כל אחת. מתוך אותן רשויות, 110 ממוקמות במדד חברתי-כלכלי 1-5 (נמוך), בעוד שיתר 61 הרשויות ממוקמות במדד חברתי-כלכלי 6-10 (גבוה).⁶

שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות

כללית, שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות מתקיימים כשתי רשויות או יותר מסכימות לפעול יחדיו, למען כל מטרה, על מנת לקדם אינטרסים ותועלות משותפות באמצעות תרומה הדדית של יכולות, עוצמות ומשאבים ובהתאם לעקרונות האמנה האירופאית לשלטון מקומי עצמי.

אולם, בחינת שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות מעלה סדרה ארוכה של שאלות מורכבות: האם שיתוף הפעולה הוא בין שתי רשויות בלבד, או בין מספר רב של רשויות? האם שיתוף הפעולה הוא בתחום אחד, או סביב מספר תחומים? האם הממשל המרכזי מעודד/מונע שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות? ואם כן באיזו מידה ובאיזה אופן? מהי מידת הפיקוח ועל ידי מי הוא נעשה? כמו כן, מה התמריצים, אם בכלל, שיש לרשויות השונות לשתף פעולה ביניהן? מה הם המניעים והשאיפות של ראשיהן? מה הם מאפייני החקיקה הקיימים שמאפשרים או שמונעים שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות?

ניתן להבחין בין שיתופי פעולה חד-תחומיים ורב-תחומיים. עיקר שיתופי הפעולה בין הרשויות המקומיות בפנינלנד למשל, היו באופן מסורתי חד-תחומיים והתרכזו סביב שירותי בריאות, או שירותי חינוך. אולם במרוצת השנים חל שינוי ומסגרות של שיתופי פעולה רב-תחומיים החלו

³ Association of Netherlands Municipalities, *Local Government in The Netherlands*, 2007, p.38
⁴ Coalition agreement ("Building Bridges") between People's Party for Freedom and Democracy (VVD) and the Labour Party (PvdA), 29 October 2012, chapter XIII, available in: <http://www.government.nl/government/coalition-agreement>

⁵ דוח מבקר המדינה 63ג לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011, פרק משרד הפנים, עמ' 1213, הערת שוליים מס' 1, 2013, זמין ב:

<http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=639&id=57&contentid=&parentid=undefined&sw=1024&hw=698>

⁶ הודעה לעיתונות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "איפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כללית של האוכלוסייה בשנת 2008", 3 אפריל 2013, זמין ב: http://posham.co.il/wp-content/uploads/2013/04/24_13_087b.pdf. ניתוח הנתונים התבצע על לוח א' של הפרסום.

להיווצר - בין השנים 1997-2004 הוקמו 62 מסגרות של שיתופי פעולה רב-תחומיים וכיום זוהי מסגרת שיתוף הפעולה השכיחה.⁷ לעומת זאת, בישראל ישנם שיתופי פעולה חד-תחומיים בין רשויות מקומיות, אולם לא שיתופי פעולה רב-תחומיים. כך למשל בשנת 2010 היו עשרים איגודי ערים בתחום כיבוי אש, ששה איגודים בתחום ביוב ומים, חמישה איגודים בתחום התברואה, שלושה איגודים בתחום שירותי הוטרינריה, עשרה איגודים בתחום איכות הסביבה, ארבעה איגודים בתחום החינוך ואיגוד אחד בתחום הבריאות. מרבית האיגודים כללו יותר משתי רשויות מקומיות.⁸

שיתוף פעולה חד-תחומי או רב-תחומי איננו קשור בהכרח למספר הרשויות המעורבות. כך למשל, חברת Taborsko Water הצ'כית הוקמה על ידי שלוש רשויות מקומיות בלבד (Tabor, Sezimovo Usti, Plana nad Luznici) המייצגות יחדיו 46,500 תושבים, במטרה לספק להן שירותי ניהול מי שתייה ומי שופכין. לעומת שיתוף פעולה זה, 24 רשויות צ'כיות אחרות, המייצגות 33,000 תושבים, הקימו את Josef Lada Area Association אשר מקדם את הפיתוח הכלכלי של איזורם. אין כאמור קשר בין מספר הרשויות המעורבות בשיתוף הפעולה לבין מספר התחומים שמסגרת שיתוף הפעולה מקדמת.⁹

הממשל המרכזי יכול לעודד או למנוע שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות, בעיקר באמצעות קיומה של מסגרת חוקתית שמגדירה את היקף וביצועי שיתופי הפעולה. ברמה התיאורטית, למשרד הממשלתי שבאחריותו נתון השלטון המקומי, כמו גם למשרדים אחרים, יש אינטרס לקדם שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות, היות וזו שיטה שטומנת בחיבה יתרונות רבים. מצד שני, משרד האוצר מעונין לצמצם עד למינימום את מספר הרשויות המקומיות על מנת להקטין בהוצאות. היבט נוסף וחשוב להבנת הסוגיה, קשור למידת עצמאותו של השלטון המקומי כמשתנה תומך ליצירת שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות. סביר להניח שבמדינות שאימצו את האמנה האירופאית לשלטון מקומי עצמי, נמצא גם הטמעה של מסגרת חוקית שתומכת במסגרות של שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות.

המסגרת החוקית יכולה לבוא לידי ביטוי באמצעות הוראה/חקיקה ישירה שנועדה להסדיר הקמת מסגרות של שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות, כמו למשל בהולנד. או לחילופין באמצעות הוראות/חוקים שלא נועדו מלכתחילה להסדיר הקמת מסגרות לשיתופי פעולה בין רשויות מקומיות, אבל מאפשרים בכל זאת הפעלה של מנגנון שיתוף פעולה, כמו למשל בישראל.

⁷ R.Hulst, et al.(2009). Institutional Shifts in Inter-Municipal Service Delivery. *Public Organization*

Review, 9, 268

⁸ אתר משרד הפנים, האגף לתאגידים עירוניים,

<http://www.moin.gov.il/Subjects/MunicipalCorporations/Pages/default.aspx>

⁹ להרחבה נוספת על שיתופי פעולה אלה: [http://www.municipal-](http://www.municipal-cooperation.org/index.php?title=Josef_Lada_area)

[cooperation.org/index.php?title=Josef_Lada_area](http://www.municipal-cooperation.org/index.php?title=Josef_Lada_area)

מאפייני שיתופי הפעולה

- שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות עוסק בשתי רשויות, או בדרך כלל, ביותר משתי רשויות הפועלות יחדיו.
- באמצעות פעולה משותפת, מסכימות הרשויות לפעול יחדיו, בעלות מסוימת, על מנת לייצר תועלות לכל אחת מהן, שלא היו אפשריות על ידי פעולה חד-צדדית.
- המאמץ המשותף עשוי להיות סביב תחום אחד או מספר תחומים, המצויים בסמכותן החוקית של הרשויות המקומיות. החוק יכול לקבוע שסמכויות מסוימות שהוענקו לרשויות המקומיות אינן יכולות לעבור למסגרת שיתוף הפעולה.
- לכל רשות שמעורבת בשיתוף הפעולה יש עלויות: מאמץ, השתתפות כספית ושיתוף במשאבים ככוח אדם, קרקע, מכונות, מבנים.
- שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות הוא תוצאה של החלטה מושכלת ולא עוד רק יישום של אמצעי חוקי. ההסכם הוא מרצון חופשי ולא בכפייה של החוק, למרות שהחוק יכול לעיתים לעודד או אפילו לחייב רשויות מקומיות לתור אחר פתרונות של שיתופי פעולה.
- ההישגים העתידיים לרשויות המעורבות עשויים להיות בעלי מאפיינים שונים, כמו למשל: יצירת יכולות לספק שירותים שלא היו יכולים להיות מסופקים על ידי רשויות קטנות; חסכון עלויות באספקת שירותים; שיפור איכות השירות; תיאום ראוי באשר לפיתוח ותכנון, כמו גם התייעלות ומדיניות פיתוח כלכלית-חברתית ברורה.
- לשיתוף פעולה משך זמן משלו ובדרך כלל זה הסכם קבוע ורשמי ללא תאריך פקיעת השותפות.¹⁰

שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות יכול לנבוע עקב רצון של הרשויות המעורבות לנצל את יתרון הגודל שלהן. סוגיה זו קשורה, בין היתר, לשאלת יתרון הגודל הכלכלי (Economics of scale). בבסיסה עומד הרעיון שבו לגודל הרשות המקומית השפעה על יעילותה הכלכלית. אחת ההנחות היא שככל שרשות מקומית קטנה יותר, כך היא עשויה להתקשות באספקת שירותים ברמה גבוהה וביעילות לתושביה. אולם, ניתוח מאפייני השונות של השלטון המקומי מלמדת שהנחה זו אינה תמיד נכונה. אין הסכמה בנוגע לגודל האופטימלי של רשות מקומית לצורך מיקסום שירותים יעילים ואיכותיים.

סוגית הגודל והקשר שלה ליעילות כלכלית מעסיק במידה רבה את מוסדות הממשל במדינות שונות. כך למשל, בשנת 2009 הוזמן מחקר מקיף על-ידי מדינת ניו-ג'רזי בארה"ב.¹¹ הממצאים מלמדים כי נמצא קשר חלש בין גודל האוכלוסיה ויעילות הרשויות בקרב רשויות שאוכלוסיותיהן נעות בין 25,000 ל-250,000 תושבים. זאת ועוד, רשויות מקומיות שאוכלוסיותן נמוכות מ-25,000 תושבים, או גבוהות מ-250,000 תושבים, אינן יעילות. ככל שגודל האוכלוסיה עולה, כך משתפרת היעילות במיוחד בשירותים בעלי עלויות גבוהות.

¹⁰ Toolkit Manual for Inter-Municipal Cooperation, pp.7-8

¹¹ M.Holzer., et al.(2009), "Literature Review and Analysis related to Optimal Municipal Size and Efficiency", Newark: School of Public Affairs and Administration, Rutgers University, p.1

שלבי הקמת מסגרת לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות

הספרות המקצועית מספקת כלים ושיטות לאופן שבו יוצרים שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות. תהליך הקמת מסגרת של שיתוף פעולה כולל שלבים מרכזיים¹²:

- 1 שלב זיהוי ומיפוי צרכים והזדמנויות
- 2 שלב זיהוי ומיפוי שותפים ותחומי שיתוף הפעולה
- 3 שלב ניתוח המסגרת החוקית הקיימת
- 4 שלב בחינת היתכנות ליישום אפקטיבי
- 5 שלב החלטה על תחומי שיתוף הפעולה
- 6 שלב בניית מערך מודעות ותמיכה
- 7 שלב הקמת צוות משימה משותף
- 8 שלב זיהוי המסגרת החוקית האופטימלית
- 9 שלב הסכמה על מימון שיתוף הפעולה
- 10 שלב התחייבות על שותפות בצורת הסכם או חוזה
- 11 שלב הקמת מסגרת ארגונית
- 12 שלב הקמת מערך מתמשך לפיקוח והערכה
- 13 שלב הקמת מערך מתמשך של תקשורת יעילה
- 14 שלב הובלת הערכה שיטתית

¹² ראה הערה 9

מקורות

דוד דרי, יסודות המנהל הציבורי, יחידה 5, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה, 1997
 דוד נחמיאס, משילות השלטון המקומי בישראל – ניתוח מדיניות ועיצוב מחדש, הרצליה: המרכז
 הבינתחומי הרצליה, 2004.

"דו"ח מבקר המדינה 63 לשנת 2012 ולחשבונת שנת הכספים 2011", פרק משרד הפנים,
 ירושלים: 2013. זמין באתר מבקר המדינה:
<http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=639&id=57&contentid=&parentcid=undefined&sw=1024&hw=698>

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווג לפי הרמה החברתית-כלכלית של
 האוכלוסיה בשנת 2008", הודעה לעיתונות, 3 אפריל 2013. זמין באתר הלשכה:
http://posham.co.il/wp-content/uploads/2013/04/24_13_087b.pdf

Massimo Balducci, "Inter-Municipal Co-Operation: Ad-Hoc Projects or Permanent
 Institutional Structures?" Second regional workshop, 28-30 October 2008, Bratislava, Slovak
 Republic

Association of Netherlands Municipalities, "Local Government in the Netherlands", 2007

Coalition agreement ("Building Bridges") between People's Party for Freedom and
 Democracy (VVD) and the Labour Party (PvdA), 29 October 2012. Available in:
<http://www.government.nl/government/coalition-agreement>

M.Holzer., et al. "Literature Review and Analysis related to Optimal Municipal Size and
 Efficiency", Newark: School of Public Affairs and Administration, Rutgers University, 2009

R.Hulst, et al. "Institutional Shifts in Inter-Municipal Service Delivery". Public Organization
 Review, 9, 2009

אתר משרד הפנים, האגף לתאגידים עירוניים:
<http://www.moin.gov.il/Subjects/MunicipalCorporations/Pages/default.aspx>

אתר שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות באירופה: http://www.municipal-cooperation.org/index.php?title=Josef_Lada_area

פרק 2: שיתופי פעולה בצרפת

מארי גרן¹

מבוא

צרפת נמנית עם שבע מדינות מהאיחוד האירופי² אשר מערך השלטון המקומי שלהן מורכב משלושה רבדים של יחידות טריטוריאליות: הקומון (la commune), המחוז (le département) והאזור (la region)³.

הקומון (רשות מקומית) היא "היחידה המנהלית הבסיסית ביותר, העתיקה ביותר והמזוהה ביותר על ידי התושבים"⁴. לפי המפקד האחרון שנערך בשנת 2008 יש בצרפת 36,682 רשויות מקומיות⁵ - כשבאחת מתוך ארבע מתגוררים פחות מ-200 תושבים, וברשות אחת מתוך שתיים יש פחות מ-400 תושבים⁶ - "מספר התושבים הממוצע ברשויות המקומיות עומד על 1,750 תושבים לעומת 4,100 באירופה, ושטחה הממוצע עומד על 15 קמ"ר"⁷.

בנוסף הוקמו כ-100 מחוזות בתקופת המהפכה הצרפתית והם בעלי סמכויות בתחומי הרווחה והחברה, פרויקטים גדולים כתחזוקת דרכים, חינוך וניהול כפרי. כמו כן, יש 25 אזורים, כשהאזור הוא למעשה היחידה הטריטוריאלית הגדולה ביותר במערך השלטון המקומי. האזור הוא גם הצעיר ביותר מבחינת מועד הקמתו – תהליך שהחל ברפורמות של שנות השישים של המאה העשרים. החקיקה בשנות השמונים הפכה אותו ליחידה טריטוריאלית⁸. לצד מבנים אלה הכפופים למשפט המקובל, ישנן גם יחידות טריטוריאליות מיוחדות, כמו למשל אלה של שלושת הערים הגדולות בצרפת – פריס, מרסיי וליון, האזורים והמחוזות שמעבר לים או הרשויות המקומיות שמעבר לים, ולבסוף יחידות טריטוריאליות בעלות מעמד מיוחד. האיחוד האירופי

¹ מארי גרן היא דוקטורנטית באוניברסיטת סורבון בפריז. פרק זה נכתב במקור בשפה הצרפתית ותורגם לעברית על ידי נרי סבנייה. כמו כן אנו מבקשים להודות לאנה חזן אשר סייעה בתרגום המונחים המקצועיים.

² Miche Verpeaux et Christine Rimbault, *Les collectivités territoriales et la décentralisation* Paris, France, la Documentation française, coll. « Découverte de la vie publique », 2011 pp.28-29

המדינות האחרות הן: גרמניה, בלגיה, ספרד, איטליה, פולין ואנגליה.

³ Michel Verpeaux, *Les collectivités territoriales en France*, Paris, France, Dalloz, coll. « Connaissance du droit (Paris) », 2011, p. 2

יש להבהיר כאן את המונחים: בצרפת משתמשים במונח "יחידה טריטוריאלית" (collectivité territoriale) וכן "יחידה מקומית" (collectivité locale). כפי שמציין מישל ורפן, האסיפה המכוננת בחרה במושג "יחידה טריטוריאלית" בחוק החוקתי מיום 28 במרס 2003 אשר החליף, בסעיף 34 של החוקה, את הביטוי "יחידה מקומית" על ידי "יחידה טריטוריאלית".

⁴ M. Verpeaux et C. Rimbault, 2011, p.15

⁵ M. Verpeaux, 2011, p.6. המחבר מציין כי "הרשויות המקומיות מתחלקות באופן הבא: 36,565 בצרפת

גופא ו-112 באזורים כנ"ל שמעבר לים."

⁶ Site de la documentation française. (אתר הרשומות הצרפתי) זמין ב:

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000093-le-developpement-de-l-intercommunalite/questions-reponses>

⁷ M. Verpeaux, 2011, p. 153.

⁸ M. Verpeaux et C. Rimbault, 2011, p. 1 and p.19

מכיר בקיומן של יחידות פנים-מדינתיות אלה, בעיקר על ידי הכרה בזכות ההצבעה והבחירה בבחירות המקומיות, וזאת באותם תנאים שמצביעים אזרחי המדינה בבחירות כלל-ארציות.⁹

החוק הצרפתי מגדיר יחידות טריטוריאליות כ"תאגידים ציבוריים, נפרדים מהמדינה, אשר נהנים בתוקף זאת מאוטונומיה משפטית ופיננסית". במילים אחרות, היחידות מנהלות את ענייניהן באופן חופשי בהתאם לתנאים שקבע החוק והן בעלות סמכויות משלהן, אך יחד עם זאת, "החוק, ולא היחידות עצמן, הוא הקובע את סמכויותיהן".¹⁰ עקרון הניהול העצמי החופשי של היחידות הטריטוריאליות נקבע בסעיף 72(3) של החוקה הצרפתית משנת 1958. עם זאת, מאז נחקק החוק של 16 בדצמבר 2010, כל רשות מקומית חייבת להצטרף לתאגיד ציבורי לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות (établissement public de coopération intercommunale = EPCI), אשר מהווה למעשה מסגרת של שיתוף פעולה מקומי אופקי, בין יחידות טריטוריאליות מדרג דומה, ולא בין יחידות מדרגים שונים. המחוקק נטה שלא לקדם מסלול של שיתוף פעולה בין דרגים שונים, בין היתר, מהחשש שהיחידות הגדולות יפגעו בסמכותן של היחידות הקטנות.¹¹

רקע היסטורי

המבנים הטריטוריאליים הקיימים כיום נוסדו בעקבות חוקים שנחקקו בתקופת המהפכה הצרפתית על ידי האסיפה המכוננת. חוקים אלו באו על רקע ויכוח בין תומכי "החלוקה הגיאומטרית של השטח ל-6,500 רשויות מקומיות גדולות השוות בשטחן", לבין אלה שסברו כי "כדי להחזיק מעמד הרשויות המקומיות החדשות צריכות להיבנות על בסיס הקהילות הקיימות - וכך קרה ש-44,000 הקהילות הולידו 38,000 רשויות מקומיות. הבחירה הזאת עשויה להיראות תמוהה, אולם בשנים שלאחר מכן לא הצליחו להפחית משמעותית את מספר הרשויות המקומיות".¹²

החוק מיום 14 בדצמבר 1789 הפך את קהילות התושבים הקיימות לרשויות מקומיות והחוק מיום 22 בדצמבר 1789 הקים את המחוזות, במקביל לחוקים שייסדו את עקרון האחידות הקובע כי ניהול ענייניהם של אזרחים צרפתיים חייב להיעשות באופן זהה בכל שטח המדינה. במילים אחרות, הרשויות המקומיות חייבות להתנהל על פי כללים זהים בשם עקרון השוויון בפני החוק שהוגדר בהצהרת זכויות האדם משנת 1789. אולם אין מדובר בביזור סמכויות ממשי שכן האדמיניסטרציה המקומית מנהלת למעשה את ענייני המדינה.¹³ למעשה, "האדמיניסטרציה הטריטוריאלית שהוקמה בתחילת המאה ה-19 בצרפת תוכננה כך שתמנע ככל האפשר קשר הדדי בין היחידות השונות. זכרונות מרים מהמסטר הישן בקשר ליחסים התחרותיים והבריתות

⁹ השטחים שמחוץ לצרפת גופא מחולקים בין טריטוריות שנחשבות כ"צרפתיות באופן מלא" משום שהיחידות הטריטוריאליות שלהן הן מאותו סוג כמו היחידות בצרפת עצמה, וטריטוריות בעלות "צורת ארגון ייחודית המתחשבת באינטרסים המיוחדים להן במסגרת האינטרסים הכוללים של הרפובליקה" (בעבר סעיף 74 בחוקה של 1958. גרסה שהיתה בתוקף מיום 5 באוקטובר 1958 עד יום 26 ביוני 1992). היחידות בעלות מעמד מיוחד הן: מאיוט (Mayotte), סנט פייר אה מיקלון (St. Pierre et Miquelon), וקורסיקה (la Corse).

¹⁰ M. Verpeaux et C. Rimbault, 2011, p.14

¹¹ M. Verpeaux, 2011, p. 155

¹² "שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות בעלות גביית מסים עצמאית", זמין באתר הרשמי של הסנאט:

<http://www.senat.fr/rap/r05-193/r05-1931.html>

¹³ M. Verpeaux et C. Rimbault, 2011, p. 7

שנוצרו בו, אשר היו מקור לבעיות מקומיות ולהיחלשות כוחה של המדינה, הוא הסיבה לכך שמשטר משפטי מגביל נקבע.¹⁴ גם כאשר הונהג שיתוף הפעולה בין הרשויות המקומיות בתקופת הרפובליקה השלישית, לא חלו שינויים ניכרים. רק החל משנות התשעים של המאה העשרים הואץ התהליך, עד שבשנת 2013 הוא הניב שילוב רב יותר של הרשויות המקומיות במסגרות שונות של שיתופי פעולה.

תחילת שיתופי הפעולה

עם תחילת החקיקה של הרפובליקה השלישית החל למעשה תהליך של ביזור והתחלה של שיתופי פעולה בין הרשויות המקומיות.¹⁵ החוק מיום 10 באוגוסט 1870 בדבר מועצות המחוזות יסד מעין 'ביזור למחצה' ואיפשר למועצת המחוז להפוך לגוף המנהל את ענייני המחוז. אך באותה עת, נוכחותה של המדינה נותרה מובהקת באמצעות סמכויות הביצוע של הממונה על המחוז (préfet) - אשר נותר בעל הסמכות האמיתית של מינהל המחוז. השינוי המהותי ברמת הרשות המקומית החל עם החוק מיום 5 באפריל 1884 בדבר התארגנות השלטון המקומי המכונה גם 'האמנה המוניציפלית'. אמנה זו הניחה את היסודות לארגון השלטון המקומי בצרפת, כשהחוק "הפך את הרשות המקומית, הלכה למעשה, ליחידה מבוזרת, כך שמועצת הרשות המקומית, מיום כניסת החוק לתוקף, תנהל דיונים שבהם תסדיר את ענייני הרשות המקומית"¹⁶. חשיבותו היא גם בעובדה שמונח בו המסד לשיתופי פעולה בין רשויות מקומיות, באמצעות תמיכה בהסכמים בין רשויות מקומיות ובקיומן של ישיבות משותפות.

החוק הראשון בדבר שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות נחקק ב-22 במרס 1890 כאשר הוקמו איגודי ערים חד-תכליתיים, המהווים דוגמא להתקשרות פשוטה בין רשויות מקומיות אשר איחדו אמצעים לשם עמידה משותפת במחויבויות שאינן יכולות לקיים בכוחות עצמן. זו הסיבה שצורה היסטורית זו של שיתופי פעולה, המתקיימת בצרפת עד היום, מכונה גם שיתוף פעולה הקצאתי, או שיתוף פעולה מנהלי. התקשרויות אלה עסקו בעיקר בפריסת רשתות חשמל והתקנת תשתיות מים, אולם גם בהפעלת כל הסמכויות שחרגו ממסגרת שטחה של הרשות המקומית. מטרת הסוג הראשוני הזה של שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות היה "לחרוג משטח הרשות המקומית כדי ליעל את ההוצאה הציבורית."¹⁷

אף על פי שהאפשרויות המשפטיות לשיתוף פעולה נותרו מצומצמות למדי, נמצא כי התפתחות תפקידן של הרשויות המקומיות בחברה, וכן הדרישות הגוברות של המודרניזציה, הצדיקו לאחר מכן את ריבוי הקשרים בין הרשויות הן ברמה הלאומית והן ברמה הבינלאומית. יתר על כן, גודלן הקטן של הרשויות המקומיות ופיזורן הגיאוגרפי, הביא בין היתר, להצדקת ההתפתחות הרבה של

¹⁴ Jean-Bernard Auby, Jean-François Auby et Rozen Noguellou, *Droit des collectivités locales*, Paris, France, Presses universitaires de France, impr. 2009, coll. « Thémis. Droit public », 2009, p. 352

¹⁵ ב-4 בספטמבר 1870 הכריזה האסיפה הלאומית על הרפובליקה השלישית, ושמה בכך קץ לשלטון של נפוליאון השלישי וה'אימפריה השנייה'.

¹⁶ M. Verpeaux et C. Rimbault, 2011, p. 8.

¹⁷ ראה הערה 12

שיתופי הפעולה בין הרשויות המקומיות שהתחוללה בצרפת החל משנות השישים של המאה העשרים.¹⁸

עם פרסומם של צו מס' 55-606 מיום 20 ביוני 1955, התקנות מיום 5 בינואר 1959 והחוק מיום 21 בדצמבר 1966 אשר איפשרו בעיקר את הקמתם של תאגידי EPCI, כשהרשויות המקומיות חופשיות להצטרף אליהם, החל שלב חדש. תאגידיים אלה רשאים, בין היתר, להטיל מיסים, ובכך שיתוף הפעולה הופך למעשה להדוק יותר בין הרשויות המעורבות. נהוג לכנות תאגידיים ציבוריים אלו כשיתופי פעולה פדרטיביים, או שיתופי פעולה בעלי הכנסות עצמיות, ולעיתים אף שיתופי פעולה לקידום פרויקטים. אל הרעיון הראשון של ייעול ההוצאה הציבורית נוספה המטרה של "פרויקט משותף שאינו בעל אופי פוליטי בלבד וזאת במתכונת של סיוע הדדי ותוך מאמץ לבטל את ההבדלים בין הרשויות המקומיות."¹⁹

נוכח מספרן הרב של הרשויות המקומיות, 'חוק מרסלין' (Loi Marcellin)²⁰ מיום 16 ביולי 1971 ניסה לכפות ביטול או מיזוג של רשויות מקומיות, אולם נכשל כשלוך חרוץ: "הוא עורר עוינות משום שהצרפתים קשורים לרשויות המקומיות שלהם ('רוח הפעמון' Esprit de Cloche המפורסמת) ומשום שהמרקם הקהילתי ההדוק בצרפת מעניק יתרונות מבחינת הדמוקרטיה המקומית ומבטיח אספקת שירותים חיוניים לציבור".²¹ לכן "כל הניסיונות לאיחוד רשויות בצרפת נכשלו: יצירת הקנטונים על ידי החוקה נכשלה, וכך גם המאמץ לאחד רשויות מקומיות באמצעות החוק מיום 16 ביולי 1971. נוסחה אחרונה זו לא התאימה משום הקשר המיוחד שרוכשים הצרפתים לרשויות המקומיות שלהם ומשום שנבחרו הציבור ביקשו לשמר את זכויות היתר שלהם כראשי רשויות. הפתרון היחיד להתפוררות היה אם כן יצירת שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות, כדי שיוכלו לנהל ביחד חלק מענייניהן. המחוקק חיזק את שיתוף הפעולה בין הרשויות המקומיות בשנת 1992 ושינה את החקיקה שוב ב-1999 וב-2010 כדי לשלוט בו ולחזקו".²²

מוסדות השלטון המרכזי של המדינה הבינו שלא ניתן למזג את הרשויות המקומיות, ולכן עודדו אותן להתקבץ יחדיו, בעיקר באמצעות תמריצים פיננסיים אשר מילאו תפקיד חשוב ביותר בדחיפה ליצירת רשויות אורבניות (communaute urbaine), רשויות מקומיות במרחב הכפרי (communaute de communes) ורשויות גושיות (communaute d'agglomérations).²³

¹⁸ J.-B. Auby, J.-F. Auby et R. Noguellou, 2009, pp. 352-354.

¹⁹ ראה הערה 12

²⁰ על שם שר הפנים דאז, ריימון מרסלן (Raymond Marcellin).

²¹ M. Verpeaux, 2011, p. 154

²² Nadine Dantonel-Cor, *Droit des collectivités territoriales*, Rosny-sous-Bois, France, Bréal,

coll. « Lexifac Droit », 2011, p. 78

²³ Eric Landot, Bruno Malhey et Michel Verpeaux, *La réforme des collectivités territoriales*, Berger-Levrault., Paris, 2011, p. 130

האצת התהליך

עם בחירתו של הנשיא מיטראן בשנת 1981 התחדש מאמץ הביזור. השמאל החל לתמוך במדיניות ביזור אחרי מלחמת העולם השנייה, וזאת לאחר שנים רבות של תמיכה מסורתית במדיניות הריכוזיות. המפלגה הסוציאליסטית אשר אחזה ברוב מוחלט באסיפה הלאומית, החלה בתהליך נמרץ של ביזור. יש הסבורים שחוקי הביזור המכונים גם 'חוקי דֶפֶר' (lois Defferre)²⁴ משנת 1982 היו "רפורמה כוחנית המונעת על ידי הכְלָלוֹת" וכי הפוליטיקאים באותה עת רצו "להגיע באופן מיידי לנקודת האל-חזור בכל הקשור לשינויים במערכת היחסים בין המדינה לרשויות המקומיות". עם השנים נוספו טקסטים תחקיתיים רבים וקודקס חקיקתי זה נקרא 'אקט 1' ומאפשר בעיקר להחליף את הבקרה של המדינה על היחידות הטריטוריאליות בביקורת לאחר-מעשה שהופקדה בידי שופט מנהלי.²⁵

כחלק ממגמה זו, משתלב החוק מיום 6 בפברואר 1992, שנועד לארגן מחדש את שטח המדינה ולסייע לפיתוח הכלכלי. חוק זה מתיר הקמת רשויות מקומיות במרחב הכפרי וכן רשויות אורבניות ורשויות גושיות במסגרת שטח הגיוני מבחינה גיאוגרפית וכלכלית, ובה בעת מאשר את עקרון 'רצונן החופשי של הרשויות המקומיות' במטרה לבצע תוכניות פיתוח משותפות במתכונת של סיוע הדדי. התהליך הואץ בעקבות החוק מיום 12 ביולי 1999, אשר פישט את המבנים הקיימים אך הגביל אותם לשלושה מבנים עיקריים שהם: 'רשויות אורבניות', 'רשויות מקומיות במרחב הכפרי' ו'רשויות גושיות' שנוצרו זה עתה. בנוסף לכך, נוטה החוק לתמוך בתאגידי EPCI בעלי הכנסות עצמיות על חשבון איגודי ערים במרחב הכפרי (שיתוף פעולה מינהלי מהסוג הישן). חוקים אלו האיצו את שיתופי הפעולה בין הרשויות המקומיות בצרפת.²⁶

בשנת 2002 מינה הנשיא שיראק את מר רפארן לראש הממשלה ואז החל 'אקט 2' של הביזור, שהתחיל למעשה בבדיקה מחודשת של כותרת XII בחוקה משנת 1958. החוק מיום 28 במרס 2003 בדבר ארגון מבוזר של הרפובליקה, הכניס תיקונים רבים ובעיקר "קידש סוף סוף את העיקרון שלפיו הרפובליקה הצרפתית תהיה מאורגנת במבנה מבוזר" (סעיף 1 של החוקה). אקט 2 היה אמור להיות גם המניע לחלוקה מחודשת של הסמכויות בין המדינה לבין הרשויות המקומיות השונות. שאפתנות זו תורגמה לחוק מיום 13 באוגוסט 2004 בדבר החירויות ותחומי האחריות ברשות המקומית²⁷.

במגמה זאת נכלל גם החוק מיום 16 בדצמבר 2010 המכונה 'הרפורמה ברשויות המקומיות', אשר שינה את "הקשרים בין הרשויות המקומיות ואת שיתוף הפעולה ביניהן: החוק פישט את ההשלמה ואת הייעול של שיתוף הפעולה, בכך שהוא כופה על כל רשות מקומית להצטרף לתאגיד

²⁴ על שמו של שר הפנים והביזור דאז, גאסטון דפר (Gaston Defferre).

²⁵ J.-B. Auby, J.-F. Auby et R. Noguellou, 2009, p. 14, 17.

²⁶ ראה הערה 12

²⁷ M. Verpeaux et C. Rimbault, 2011, p. 10.

ציבורי לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות".²⁸ בנוסף, כונן את מה שנחשב כיום לאחד המרכיבים החשובים ביותר ו"הסמליים ביותר של הרפורמה - בחירת יועצים קהילתיים בבחירות ישירות".²⁹

המסגרת החקיקתית לשיתופי פעולה בין רשויות מקומיות נמצאת בהתפתחות מתמדת. כיום מדובר בעיקר בשיתופי פעולה פרויקטליים, בשיטת מימון עצמאית שנקבעה מראש. על כן נתמקד בעיקר בשיתוף פעולה זה.

שיתופי פעולה לקידום פרויקטים בין רשויות מקומיות

שיתופי הפעולה בין הרשויות המקומיות עשויים ללוש שתי צורות שונות: שיתופי פעולה סביב אספקת שירותים, כשאגודי הערים משתמשים בהם בעיקר, ושיתופי פעולה סביב פרויקטים "שהיא הצורה המשולבת ביותר של שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות המיוצגת על ידי תאגידי EPCI בעלי הכנסות עצמיות".³⁰ מאז הרפורמה של 2010 נחשבים התאגידים הבאים כתאגידי EPCI:³¹

- איגודי ערים
- הרשויות המקומיות במרחב הכפרי
- הרשויות האורבניות
- הרשויות הגושיות
- איגודי ערים גושיים חדשים (SAN)³²
- מטרופוליס

מתוך תאגידי EPCI אלו, רשויות מקומיות במרחב הכפרי שאינן בעלות הכנסות עצמיות הן צורה של שיתוף פעולה סביב אספקת שירותים, וזאת בניגוד לשאר הגופים שהם בעלי הכנסות עצמיות ומהווים למעשה שיתוף פעולה לקידום פרויקטים. איגודי הערים "הם הצורה הגמישה ביותר של שיתוף פעולה - שום תפקיד אינו מוטל עליהם כחובה. לעומת זאת, על תאגידי EPCI בעלי

²⁸ שם, עמ' 11. כמו כן, סעיף L 5210-1-2 בחוק הכללי של היחידות הטריטוריאליות אשר נכנס לתוקף ב-1 ביוני 2013 קובע: "נוכח נציג המדינה במחוז לדעת שרשות מקומית אינה שייכת לאף אחד מהתאגידים הציבוריים לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות בעלות הכנסות עצמיות ושאינה מהווה, בשטחי השיפוט של תאגיד קיים כזה, מובלעת או קטיעת הרצף הטריטוריאלי, יצרף הנציג את הרשות המקומית לתאגיד כזה על ידי צו, אחרי קבלת הסכמתו של הגוף הדין בעניינו של תאגיד זה ולאחר קבלת חוות דעתה של הוועדה המחוזית לשיתוף פעולה בין-מוניציפלי. מרגע שנמסרה לגוף האחראי על התאגיד וכן לוועדה הודעה על הכוונה להוציא צו שכזה, עומד לרשותם פרק-זמן של שלושה חודשים כדי להביע את דעתם. אם לא יתקיים דיון בפרק זמן זה, ייחשב הדבר כאילו דעתם היתה חיובית. אם הוצאת הצו לא קיבלה את הסכמתו של הגוף הדין בתאגיד, נציג המדינה במחוז יפעל למען צירוף הרשות המקומית לפי כוונתו המקורית, אלא אם כן הוועדה המחוזית לשיתוף פעולה בין-מוניציפלי חוותה את דעתה בתמיכת שני שלישים מקולות חבריה, כי היא מבקשת להעדיף שהרשות המקומית תצורף לתאגיד אחר הנמצא בקרבת מקום לאותה רשות. במקרה זה, נציג המדינה במחוז יפעל למען הצירוף שהציעה הוועדה המחוזית לשיתוף פעולה בין-מוניציפלי."

²⁹ Rémy Le Saout, *Réformer l'intercommunalité: enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, France, Presses universitaires de Rennes, coll. « Res publica (Rennes) », 2012, p. 15.

³⁰ מתוך אתר הרשומות הצרפתי, זמין ב:

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000093-le-developpement-de-l-intercommunalite/les-competences-des-groupements-intercommunaux>

³¹ סעיף L5210-1-1 של החוק הכללי ליחידות הטריטוריאליות (CGCT).

³² לא נדון בסוג זה של EPCI אשר נוגע רק לערים חדשות.

הכנסות עצמיות מוטלים תפקידים וסמכויות שנקבעו על ידי המחוקק. תפקידים אלה נחלקים בין אלה שהם חובה ואלה שהם רשות, כשניתן לבחור מתוך קבוצות של תפקידים שחלק מהם הם חובתו של הגוף הבין-רשותי".³³ צריך אם כן להבחין בין העקרונות הכלליים החלים על כל תאגידי EPCI לבין העקרונות החלים רק על סוג מסוים של שיתוף פעולה.

עקרונות כלליים

הרשויות המקומית מחליטות על שיתופי הפעולה ביניהן באמצעות דיונים מתואמים של מועצותיהן המקומיות, על פי הכרעת רוב מיוחס. היוזמה להקמת תאגיד EPCI יכולה להיות אחת משתיים: של הממונה על המחוז הרלוונטי (או מחוזות רלוונטיים), או של מועצת אחת הרשויות המקומיות (או מספר רשויות). לאחר מכן ועדת המחוז לסוגית שיתופי הפעולה חווה את דעתה על היוזמה. השלב הבא כולל פרסום צו המפרט את רשימת הרשויות המקומיות שיקחו חלק בשיתוף הפעולה (גבולות גיאוגרפיים) ובמקביל נמסרת הודעה רשמית לכל אחת מהרשויות המעורבות, אשר נהנות משלושה חודשים לגיבוש התייחסות להחלטה. הצו שמורה על הקמת קהילה מוצע לאחר הסכמה של שני שליש ממועצות הרשויות המקומיות המעורבות אשר מייצגות יחדיו יותר ממחצית האוכלוסיה שעתידה להתאגד, או לחילופין, הסכמה של לפחות מחצית מהרשויות המקומיות המעורבות אשר מייצגות יחדיו שני שליש מהאוכלוסיה שעתידה להתאגד.³⁴

ההיקף הגיאוגרפי של שיתוף הפעולה נדרש לעמוד בעקרון הרצף הטריטוריאלי. רשות מקומית יכולה להשתייך לקהילה אחת בלבד, כשהמבנה המשפטי השכיח ביותר של שיתופי הפעולה הוא כאמור התאגיד הציבורי.³⁵ תאגיד זה נהנה מאוטונומיה מנהלית ופיננסית ומטרתו העיקרית היא מילוי תפקיד בעל עניין לציבור, אשר הוגדר בצורה מדויקת, בפיקוחה של היחידה שאליה הוא כפוף (המדינה, האזור, המחוז או הרשות המקומית). התאגיד הציבורי נכון על כן בגמישות מסוימת המאפשרת לו להיטיב ולספק שירותים מסוימים לציבור. תאגידי EPCI "מנוהלים על ידי הרשויות הרלוונטיות ונהנות מאוטונומיה פיננסית. הם נהנים בנוסף לכך מ'פררוגטיבות של זרוע ציבורית' ונציג המדינה מתערב בהליך הקמתם".³⁶ 'פררוגטיבות של זרוע ציבורית' הוא מושג מורכב בחוק המנהלי הצרפתי, אך למעשה מדובר על סמכויות וכלים שיש בידי האדמיניסטרציה בכדי לכפות את רצונה על הפרט.

תאגידי EPCI מנוהלים על פי שני עקרונות: עקרון ההתמחות שלפיו תאגידיים אלה מפעילים אך ורק את הסמכויות שהתירו להם הרשויות המעורבות בהם, ועקרון הבלעדיות שלפיו הסמכויות שהועברו כבר אינן נחלתן של הרשויות המקומיות. "עם זאת, ההבדלים בין התאגדויות בין רשויות מקומיות ויחידות טריטוריאליות נוטים להיעלם בהדרגה, כי הסמכויות שמפעילים תאגידיים מסוימים נעשות רחבות כל כך, שעקרון ההתמחות אינו בא לידי ביטוי".³⁷

³³ ראה הערה 30

³⁴ שם, כמו כן, ציטוט מהחוק מופיע בהערת שוליים 28

³⁵ לא נדון כאן באיגודי ערים מעורבים אשר חייבים לכלול לפחות יחידה טריטוריאלית אחת ומאפשרים התאגדות של רשויות מקומיות עם מחוזות, אזורים או תאגידיים ציבוריים אחרים.

³⁶ N. Dantonel-Cor, 2011, p. 78-79

³⁷ שם

בנוסף לשני העקרונות האלו של החוק המנהלי הצרפתי, קבע האיחוד האירופי את עקרון השיוריות (סובסידיאריות) שלפיו הדרג העליון אינו מנהל אלא את העניינים שלא ניתן לנהל באופן מקומי. אולם, הדבר אינו צבר תאוצה. עקרון זה הוחל בצרפת על ידי החוק החוקתי של 28 במרס 2003, הקובע בסעיף 72(2) שייעודן של היחידות הטריטוריאליות "מוגבל לקבלת החלטות לגבי כלל הסמכויות שניתן להפעיל בדרך הטובה ביותר בדרג שלהן". הנוסח הזה, שהצד המשפטי שלו קלוש, גם מיושם באופן קלוש³⁸.

סוגי שיתופי הפעולה

"מימון שיתוף הפעולה לא יהיה זהה במקרים שההתאגדות היא מסוג הקצאתי או פדרטיבי. שיתוף פעולה הקצאתי אינו בעל הכנסות עצמיות, כלומר הוא תלוי בתקציבים שמעבירות הרשויות המעורבות כפי שקבעו ביניהן בתקנון התאגיד. שיתוף פעולה פדרטיבי הוא בעל הכנסות עצמיות, דבר המאפשר לרשויות להנות מהכנסות ישירות ממיסים"³⁹. אם כן יש להבחין בין איגודי ערים במרחב הכפרי (שיתוף פעולה הקצאתי של אספקת שירותים), לבין סוגים אחרים של תאגידי EPCI (שיתוף פעולה פדרטיבי או לקידום פרויקטים). את הסוג הראשון ננתח בקצרה, לעומת זאת נעמיק יותר בניתוח הסוג השני של שיתופי הפעולה.

(1) איגודי ערים במרחב הכפרי (ללא הכנסות עצמיות)

קיימים מספר סוגים של איגודי ערים במרחב הכפרי ויש להבחין בין איגודי ערים חד-תכליתיים (SIVU) לבין איגודי ערים רב-תכליתיים (SIVOM).

איגודי ערים חד-תכליתיים (SIVU) הם "התאגדות של רשויות מקומיות, גם אם אינן שוכנות בשכנות זו לזו, המאחדות כוחות כדי לנהל פעילות אחת שהיא אינטרס משותף לכל אחת מהן. בדרך כלל זהו גוף קטן בעל סמכויות רחבות ביותר בעיקר בהובלה, טיהור וחלוקת מים, פעילויות בית-ספריות וחוגים. זו הצורה השכיחה ביותר של איגוד ערים (SIVU, SIVOM ומעורבים), שכן היא מהווה 71.3% מכלל איגודי הערים בצרפת"⁴⁰.

כך למשל, איגוד הערים החד-תכליתי של מפרץ אודיירן (Baie d'Audierne) מורכב מארבע רשויות מקומיות ומטרתו לנהל את השטחים השייכים למנהלת שימור החוף (Conservatoire du Littoral). החל ממאי 2000 מטפל האיגוד ב-5160 דונם של דיונות, צמחי חולות וביצות באזורי החוף. כמו כן, האיגוד מועיל מאוד בהגנת הסביבה היות ובאתר השימור יש מגוון ביולוגי גדול הן מבחינת הצמחיה והן בשל מספרם הגדול של מיני הציפורים החוסים בו בכל שנה. ניהול השטח שואף להשיג איזון בין נוכחות האדם באתר לבין האינטרס האקולוגי.⁴¹

³⁸ M. Verpeaux et C. Rimbault, 2011, p. 26-27

³⁹ Vie Publique, available in: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite-cooperation-locale/comment-definir-intercommunalite.html>

⁴⁰ E. Landot, B. Malhey et M. Verpeaux, 2011, p. 33

⁴¹ Website of the "SIVU de la Baie d'Audierne": <http://www.kanarmor.fr/parteniariats/sivu/index.html>

דוגמא נוספת בתחום שונה לגמרי היא שיתוף הפעולה בין ארבע רשויות מקומיות מגוש הערים של דנקרק (Dunkerque) אשר הקימו בכספי הארנונה רשת של שידור טלוויזיוני, ובכך איפשרו למשפחות בעלות הכנסה נמוכה ליהנות, ללא תשלום, ממבחר של עשרים ערוצי טלוויזיה. איגוד זה הקים למעשה מעין טלוויזיה חברתית ולאחרונה אף נטל על עצמו פרויקט בעלות של יותר מ-20 מיליון יורו, יחיד במינו בצרפת, שמטרתו לפרוש כבלים אופטיים עד לבתי התושבים עם חיבורי אינטרנט במהירות 512 של קילובייט ללא תשלום לכל תושבי ארבע הרשויות.⁴²

לעומת זאת, איגודי ערים רב-תכליתיים (SIVOM) מאפשרים לרשויות המקומיות לנהל ביחד פעילויות אחדות, בדרך כלל "בתחום איסוף ופינוי פסולת ביתית, פעילויות בית ספריות וחוגים, תיירות ותשתיות ציבוריות". איגודים אלה מייצגים רק 9.2% מכלל איגודי הערים בצרפת.⁴³

כך למשל, איגוד הערים הרב-תכליתי של קנטון לינייה (Ligné) הוקם בשנת 2001 והוא מורכב מארבע רשויות מקומיות. האיגוד הוקם בעיקר בשל העובדה ששותפי המימון עודדו את נבחר הציבור של הרשויות המעורבות לחתום על חוזה פיתוח וזאת בתנאי שיהיה במסגרת של שיתוף פעולה ביניהן. בנוסף לכך, "כשהיה צורך ברכישת ציוד כבד או באספקת שירותים מסויימים עבור האוכלוסייה, התברר שרשות מקומית אחת איננה יכולה לעמוד בכך לבדה".⁴⁴ האיגוד רכש את הציוד והרשויות המעורבות חולקות אותו על פי סדר תפקודי מוגדר היטב. שני עובדים מכל רשות מעורבות עוברים הכשרה מיוחדת להפעלת הציוד. בנוסף לכך, האיגוד נטל על עצמו שיתוף פעולה בתחום החינוך, שבו כבר היה הסכם לשיתוף פעולה בין שתי רשויות והיה קל להרחיב את ההסכם לכל ארבע הרשויות המעורבות.

(2) גופים בעלי הכנסות עצמיות מארנונה שלא למגורים

הרשויות המקומיות אינן חופשיות לחלוטין לבחור את מבנה המיסוי שהן מעדיפות, היות והדבר תלוי בדרך כלל במספר התושבים בכל רשות.

לרשויות המקומיות במרחב הכפרי (CC) אין דרישת מינימום של מספר תושבים, אולם מבנה זה מיוחד בדרך כלל ומיועד לשיתוף פעולה באזורים כפריים. מטרת הרשויות המקומיות במרחב הכפרי היא לעבור מניהול רגיל של שירותי ציבור משותפים לביצוע פרויקטים משותפים. עם זאת יש לציין שלעיתים מקימים קהילה מקומית מתוך מטרה למנוע מהממונה על המחוז לכפות על הרשויות המעורבות להשתלב בתוך תאגיד EPCI גדול יותר מבחינה דמוגרפית. תופעה זו נוגעת בעיקר לרשויות מקומיות כפריות הממוקמות בסמיכות לרשויות גושיות או לרשויות מקומיות במרחב הכפרי בעלות אוכלוסייה צפופה יותר.

דוגמא מעניינת היא הרשות המקומית במרחב הכפרי באזור גרזיבודון (Grésivaudan) אשר הוקמה ב-1 בינואר 2009. היא בעלת אוכלוסייה של 97,560 תושבים המפוזרים ב-47 רשויות

⁴² Covage: <http://www.covage.com/actualite/bientot-internet-gratuit-grace-au-ftth-sur-le-siwu-49.html>

⁴³ E. Landot, B. Malhey et M. Verpeaux, 2011, p. 33

⁴⁴ City of Ligné: <http://www.ligne.fr/module-Contenus-viewpub-tid-2-pid-24.html>

מקומיות הממוקמות בעמק המקשר בין גרנובל לשאמברי, לרגלי הרי השארטרוז והבלדון, בלב אזור רון-אלפ. רשות מקומית כפרית זו פועלת בתחומי הכלכלה והתעסוקה, בתחום חברתי והסוציאלי (ילדים, נוער, קשישים), בתחומי הדיור, התחבורה, הפסולת הביתית, הספורט, התרבות והפנאי.

הקמתה של הרשות המקומית במרחב הכפרי אפשרה להשיג התקדמות ניכרת בתחום התחבורה, כשמאז ספטמבר 2009 הרשות של גרזיבודון מטפלת בהסעת ילדים לבתי הספר ומובילה כמעט 6,000 תלמידים למוסדות החינוך שלהם. כך גם בתחום הספורט – ישנם כיום ארבעה מתקני ספורט ופנאי משותפים לכלל הרשויות המקומיות המעורבות, כמו גם פארק מים, מרכז אטרקציות, מרכז למשחק כדור⁴⁵ ומרכז רחיפה – ענף ספורט נחשק באזור הררי זה.⁴⁶

נוסף על רשויות אלה, ישנן גם הרשויות האורבניות (CU), אשר חייבות להיות יחידה אינטגרלית אחת ללא מובלעות, נוסף על כך הן חייבות למנות עם מועד הקמתן מכלול של יותר מ-500,000 תושבים. זו צורת שיתוף הפעולה המתקדמת ביותר, היות והקהילות מוקמות ללא מגבלת זמן והרשויות המעורבות אינן יכולות לסגת מהקהילה. יתר על כן, הרשות האורבנית מחליפה את הרשויות המקומיות בהפעלת הסמכויות שהועברו אליה מהן. חלקן של הסמכויות הן בגדר חובה, כך למשל: ניהול ופיתוח כלכלי, חברתי ותרבותי של המרחב הקהילתי; איזון חברתי של אזורי הבינוי למגורים; פוליטיקה עירונית; הגנה על הסביבה וטיפוחה; פוליטיקה של סביבת מגורים וסגנון חיים; וניהול שירותים בעלי עניין לציבור. סמכויות אחרות מועברות על פי החלטת המועצות העירוניות⁴⁷.

כיום יש בצרפת 16 רשויות אורבניות⁴⁸, כך למשל הרשות האורבנית של המטרופולין של ליל (Lilles) הוקמה בשנת 1966. היא מורכבת מ-85 רשויות מקומיות, וביחד מונות 1.1 מיליון תושבים על שטח של 611,450 דונמים. הרשות הזאת זכתה להצלחה גדולה בעיקר בהפחתת צריכת המים – ירידה כמעט מתמדת במשך העשור האחרון. בשנת 2011 למשל, פחתה צריכת המים הביתית ב-4.6% מנפח המים שעליו נגבה תשלום עבור צריכה ממוצעת של 33.6 מ"ק לאדם, לעומת 35.8 מ"ק בשנת 2010. לדבריהם של כותבי דוח הפעילות לשנת 2011 של העירייה "צריך לראות בכך את פרי התחזוקה והניהול של רשת המים וכן פעולות ההסברה שננקטו".⁴⁹ בנוסף, הרשות האורבנית של ליל נטלה על עצמה בניית תחנת טיהור מודרנית שתאפשר לטהר שפכים של כ-620,000 תושבים מ-37 הרשויות של של הגוש העירוני⁵⁰.

⁴⁵ מדובר במשחק פטאנק (Pétanque), משחק תחרותי פופולרי מאוד בצרפת.

⁴⁶ אתר הרשות המקומית במרחב הכפרי באזור גרזיבודון: <http://www.le-gresivaudan.fr/>

⁴⁷ Vie publique, available in: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite-cooperation-locale/qu-est-ce-qu-communaute-urbaine.html>

⁴⁸ הרשויות האורבניות הראשונות - בורדו (Bordeau) ליל (Lilles), ליון (Lyon) ושטרסבורג (Strasbourg) - הוקמו בתוקף החוק מיום 31 בדצמבר 1966. כיום יש 16 קהילות כאלה: לארבע הראשונות נוספו ברסט (Brest), שרבורג (Cherbourg), דנקרק (Dunkerque), לה קרזו-מוסו-לה-מין (Le Creusot-Montceau), לה מאן (Le Mans), אלנסון (Alençon), אראס (Arras), נאנסי (Nancy), נאנט (Nantes), מרסיי (Marseilles), טולוז (Toulouse) וניס (Nice).

⁴⁹ דוח פעילות של עיריית ליל, 2011, עמ' 9. מקור: http://www.lillemetropole.fr/gallery_files/site/83781/178794/233191.pdf

⁵⁰ שם, עמ' 10

הסוג השלישי הן הרשויות הגושיות (CA). רשות גושית היא למעשה תאגיד EPCI המאגד כמה רשויות מקומיות אשר יוצרות, במועד הקמת הרשות, מכלול של יותר מ-50,000 תושבים ביחידה אינטגרלית אחת ללא מובלעות, סביב רשות מקומית מרכזית אחת או מספר רשויות מקומיות מרכזיות שבהן מתגוררים יותר מ-15,000 תושבים.⁵¹ הרשות הגושית מחליפה את הרשויות המקומיות בהפעלת סמכויות. חלק מהסמכויות הללו הן בגדר חובה, כמו למשל: פיתוח כלכלי; ניהול המרחב הקהילתי; איזון חברתי של אזורי בינוי למגורים; פוליטיקה של העיר ושל הקהילה. בנוסף לכך, הרשות הגושית חייבת להפעיל לפחות שלוש סמכויות מתוך שש הסמכויות הבאות: סלילה או ניהול תחזוקה של דרכים; תברואה; מי שתיה; הגנה על הסביבה וטיפול; פעולה חברתית בעלת עניין קהילתי; ציוד תרבות וספורט.⁵²

דוגמא לרשות גושית ניתן למצוא בפרפיניאן מדיטראנה (Perpignan Méditerranée),⁵³ שהוקמה ב-1 בינואר 2001 והחליפה את הרשות המקומית במרחב הכפרי 'טט מדיטראנה' (Têt Méditerranée), אשר איגדה קודם לכן שש רשויות מקומיות. כיום הרשות הגושית הזו מאגדת 36 רשויות מקומיות והיא פעילה בתחומים רבים, בעיקר בשיפור מיון והפרדת אשפה כמו גם הקטנת נפחה. בשנת 2011 שיעור הפסולת שאיננו ניתן למיחזור ירד בחצי אחוז בהשוואה לשנת 2010, ושיעור הפסולת הניתן למיחזור עלה ב-4.5% בהשוואה לשנת 2010. בנוסף לכך, יותר מ-34,000 תושבים הודרכו על ההנחיות למיון והפרדה של אשפה.⁵⁴ הרשות הגושית של פרפיניאן עוסקת גם בקשר בין הגנה על הסביבה לאסתטיקה תיירותית – כך החל פיילוט בקרב שתי רשויות מעורבות בנושא של איסוף אשפה - האשפה נאספה משתי הרשויות בתכיפות גבוהה (שלוש פעמים בשבוע ולפעמים מדי יום) על ידי צוות המצויד בסוס ועגלה.⁵⁵

הסוג הרביעי הם המטרופולים אשר נוסדו בשנת 2010. המטרופולים הם תאגידי EPCI "המאגדים מספר רשויות מקומיות ביחידה אינטגרלית אחת ללא מובלעות, אשר מתקשרות ביניהן במתכונת של סיוע הדדי, מתוך כוונה לתכנן ולנהל ביחד פרויקט של ניהול ופיתוח כלכלי, אקולוגי, חינוכי, תרבותי וחברתי בשטחן, תוך שיפור התחרותיות והלכידות".⁵⁶ מטרופול מוקם ללא הגבלת זמן ועל בסיס התנדבותי. משימתו העיקרית היא ליישם את פעילותו בשטח גדול (פרט לאזור איל-דה-פראנס Île-de-France).

ניתן להגדיר כמטרופול כל תאגיד EPCI המונה לפחות 500,000 תושבים במועד הקמתו. ההבדל בין רשות קלאסית (עירונית או גושית) לבין מטרופול הוא, שהמטרופולים מפעילים בעת ובעונה אחת את הסמכויות המוקנות בדרך כלל לרשויות המעורבות, אבל גם סמכויות שבדרך כלל מוקנות

⁵¹ מתוך סעיף L5216-1 בחוק הכללי של היחידות הטריטוריאליות: "הסף הדמוגרפי של 15,000 תושבים אינו חל כאשר הרשות הגושית כוללת את בירת המחוז או את הרשות המקומית הגדולה ביותר של המחוז. הסף הדמוגרפי של 50,000 תושבים מופחת ל-30,000 תושבים כאשר הרשות הגושית כוללת את בירת המחוז".

⁵² סעיף L5216-5 בחוק הכללי של היחידות הטריטוריאליות.

⁵³ העיר פרפיניאן היא עיר תאומה של מעלות-תרשיחא. מקור: <http://www.mairie-perpignan.fr/expression-territoriale/villes-jumelees/maalot-tarshiha>

⁵⁴ Perpignan Méditerranée: <http://www.perpignanmediterranee.com/articles.asp?id=5132>

⁵⁵ <http://www.perpignanmediterranee.com/Moyens-de-collecte-innovants--5437.phtml#article>

⁵⁶ סעיף L5217-1 מהחוק הכללי של היחידות הטריטוריאליות.

למחוזות ולאזורים. המדינה יכולה להעניק למטרופול גם את הבעלות ואת סמכויות הניהול של ציוד כבד ותשתיות⁵⁷.

כיום קיים רק מטרופול אחד: המטרופול של ניס-חוף התכלת (Nice-Côte d'Azur), שהוקם על פי צו מיום 17 באוקטובר 2011. הוא מאגד את הרשות האורבנית ניס-חוף התכלת ואת שלוש הרשויות הכפריות של וזובי (Vésubie), טינה (Tinée) ומרקנטור (Mercantour).

סוגיית המימון והסמכויות

בפרק זה נדון רק בתאגידי EPCI בעלי הכנסות עצמיות. נסביר את אופן המימון של תאגידיים אלה, וכן את הכללים המסדירים את הבחירות הפנימיות של הנציגים הקהילתיים, כפי שהם מכונים.

מימון

הביקורת העיקרית שנמתחה על שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות בשנים האחרונות הגיעה מדו"ח של האסיפה הלאומית משנת 2005, אשר ערער על מעמד שיתופי הפעולה בין הרשויות המקומיות בגין עליית שיעורי הארנונה בצרפת.⁵⁸ באופן כללי, קיימים שני סוגי מימון לתאגידי EPCI בעלי הכנסות עצמיות: שיטת הארנונה התוספתית ושיטת מס העסקים האחיד. כיום נוטים תאגידי EPCI יותר ויותר לשיטה השניה.

הארנונה התוספתית, שהיתה השיטה שהונהגה בתחילת הדרך, מעניקה לתאגיד את אותן סמכויות מיסוי שיש לרשות המקומית. התאגיד עורך הצבעה על גובה המס ומקבל את התקבולים מארבעה מסי ארנונה ישירים. חשוב להדגיש שהמיסוי שלו הוא בנוסף למיסוי של הרשות המקומית הממשיכה לקבל גם היא את התקבולים מארבעת מסי הארנונה הישירים.

מיסוי בשיטת מס עסקים אחיד אשר הונהג בשנת 1999, מחלק למעשה את המיסוי בין הרשויות המקומיות לבין תאגיד EPCI שבו הן מעורבות. הרשויות המקומיות גובות את הארנונה הביתית (ארנונה למגורים וארנונה על החזקת נכס), ואילו התאגיד גובה את מסי העסקים. בשיטה זו התאגיד מחליף בהדרגה את הרשות המקומית בכל הקשור לניהול ולגביית ארנונת העסקים בכל השטח. התאגיד גובה את הארנונה, מחליט על גובה המס ומגדיר פטורים. הרשויות המקומיות שומרות עם זאת על עצמאותן בכל הקשור לתשלומים אחרים. תאגידיים בעלי מימון עצמאי נהנים גם ממקורות מימון שאינם מארנונה כמו מענקי תקציב ישירות מהמדינה.⁵⁹

⁵⁷ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite-cooperation-local/que-sont-metropoles-creees-par-loi-2010.html>

⁵⁸ אתר האסיפה הלאומית, זמין ב: <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-enq/r2436.asp>

⁵⁹ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/financement-intercommunalite.html>

כספי מס העסקים משמשים בעיקר למימון תאגיד EPCI, אבל החוק קובע שני סוגים של החזר מס עסקים לטובת הרשויות המקומית שמעורבות בתאגיד :

- "פיצוי העברה", כדי לתת לרשויות המקומיות פיצוי כספי על העברת כספי הארנונה העסקית לתאגיד EPCI.
- "מענק סולידריות", שהוא למעשה מכשיר פוליטי להקצאה הוגנת של כספי הארנונה העסקית בין הרשויות המעורבות.

חלוקת סמכויות

אחד העקרונות של שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות היה להשאיר גמישות לרשויות המקומיות בכל הקשור לאופן שבו הן בוחרות את נציגיהן לתאגיד, ובעיקר למועצת הקהילה. נפרט כאן רק את העקרונות הכלליים⁶⁰ וכן קצת נתונים סטטיסטיים הנוגעים להחלטות אלה. נתונים אלה מבוססים על מחקר ארצי שערכה התאחדות הרשויות המקומיות של צרפת (AdCF) בשנת 2005 וזאת על פי מידע שנמסר בקרב 750 קהילות מכל הסוגים, כשליש מהקהילות שהיו קיימות אז.⁶¹

הגוף המחוקק: מועצת הקהילה

הרשויות מנוהלות על ידי גוף מחוקק אשר מורכב מנציגים נבחרים. מועצת הקהילה מסדירה, באמצעות דיוניה, את העניינים שבתחום סמכותה תוך יישום עקרון ההתמחות, כיבוד החוקים והתקנות הנוגעים לשליטה המנהלית והתקציבית ברשויות המקומיות. המועצה מתכנסת לפחות פעם בארבעה חודשים בהזמנת נשיא המועצה, ומקיימת ישיבות בבניין המועצה או במקום שנבחר על ידי מועצת הקהילה. "המחוקק הותיר בידי הרשויות המקומיות החברות בתאגיד את התפקיד של הגדרת אופן חלוקת המושבים במועצת הקהילה. כלל אחד קובע את הרכב המועצה: לכל רשות מקומית חייב להיות לפחות מושב אחד, ולאף רשות מקומית לא יהיו יותר ממחצית המושבים. ככלל, יחול עקרון הייצוג היחסי על פי מספר התושבים (נציג אחד על כל X תושבים). יותר ממחצית המועצות הקהילתיות (53%) מתוכננות מראש תוך התחשבות במשקל הדמוגרפי של כל אחת מהרשויות החברות"⁶². לוח 1 מציג סיכום של חלוקת הרשויות המקומיות על פי אופן חלוקת המושבים שנבחר על ידן.

⁶⁰ Service juridique ADCF, *Nouveaux élus, premiers repères sur l'intercommunalité, 2008-2014 Enjeux de mandat*, Assemblée des Communauté de France., coll. « Les fiches Disponibles en ligne: [http://www.adcf.org/images/Adh--etudes-techniques de l'AdCF](http://www.adcf.org/images/Adh--etudes-techniques%20de%20l'AdCF%20notes/AdCF-Nouveau-elus%20der%20vers.pdf) », 2008.,

⁶¹ David Le Bras et Christophe Noye, « Le gouvernement des instances communautaires », *Intercommunalités*, Mars 2008, n° 121, pp. 1-14

לוח 1: חלוקת הרשויות המקומיות לפי אופן חלוקת המושבים

16.2%	מספר זהה של נציגים לכל רשות מקומית
46.7%	חלוקה יחסית לפי גודל האוכלוסיה
30.2%	מספר מינימלי של נציגים ולאחר מכן יחסי לפי גודל האוכלוסיה
6.4%	חלוקה לפי שכבות דמוגרפיות
0.5%	התחשבות בקריטריון פיסקלי
100%	סך הכול

מקור: D. Le Bras et C. Noye, *Le gouvernement des instances communautaires*, 2008

- הוועד המנהל: הנשיא, סגניו וועדת ההנהלה

בוועד המנהל חברים הנשיא וסגן נשיא אחד או יותר, ולעיתים חברים נוספים, אשר ביחד מהווים את ועדת ההנהלה. לעתים, אבל אין זו חובה, הקהילות מארגנות גם ועדות של ראשי ערים. הנשיא נבחר בבחירות חשאיות וברוב מוחלט במועצת הקהילה, מבין חבריה של המועצה, במהלך הישיבה הראשונה של הגוף המחוקק. ואלה תפקידיו: הכנת ישיבות הגוף המחוקק של הקהילה וניהולן; אישור ההוצאות וגביית המיסים; ייצוג משפטי של הקהילה. הנשיא רשאי לקבל ממועצת הקהילה חלק מסמכויותיה, וכן להאציל את חתימתו לאנשי מנהלה מסוימים.

סגני הנשיא נבחרים על פי אותו עקרון של בחירת הנשיא. מספרם של סגני הנשיא אינו יכול לעלות על 30% ממצבת הגוף המחוקק, אין להם תפקידים מוגדרים וכאשר יש להם תפקידים, הללו הם תוצאה של העברת סמכויות על ידי הנשיא.

בוועדת ההנהלה חברים הנשיא, סגן נשיא אחד או יותר וחבר מועצה נוסף אחד או יותר. אין נוהל מוסכם למינוי חברים לוועדת ההנהלה, מלבד הנשיא וסגני הנשיא אשר חברים בה על פי חוק. הקהילה יכולה על כן להחליט באופן חופשי באילו תנאים יתמנו חברים אחרים לוועדת ההנהלה. "הדוקטרינה גורסת כי, אם התקנון אינו קובע את אופן המינוי של חברי ועדת ההנהלה, יש להחיל את עקרון הבחירה על פי הצבעה חשאית. המחוקק הותיר בידי המועצה את ניהול ענייניה הפנימיים, לגבי רשויות שבהן אוכלוסיה של יותר מ-3,500 תושבים, במה שנוגע להסדרת ייצוג הרשויות בוועדת ההנהלה".⁶³

בנוסף, "ועדת ההנהלה יכולה לפעול כשלוחה של מועצת הקהילה, כש-45% מהלשכות נהנות מהעברת סמכויות. שיעור זה יעלה עם הגודל הדמוגרפי של הקהילות: כ-70% מהקהילות שבהן יותר מ-50,000 תושבים הקימו ועדת הנהלה והעבירו אליה סמכויות".⁶⁴

⁶³ ראה הערה 60
⁶⁴ ראה הערה 61

- מועצת ראשי ערים

מועצת ראשי הערים מהווה גוף בלתי פורמלי, אשר נובע מיוזמה שאיננה נדרשת על פי החוק. ב-43% בסך הקהילות יש מועצה שכזאת, כשמתוך הקהילות שיש בהן יותר מ-50,000 תושבים, 60% הקימו מועצת ראשי ערים. כאשר בוועדת ההנהלה יש אך ורק ראשי ערים, ניתן לומר שועדת ההנהלה כפופה למועצת ראשי הערים. ועדה זו אינה מחליפה את תפקידה הבסיסי של מועצת הקהילה, אבל זוהי ערכאה העוסקת בהכוונה אסטרטגית ובתיקוף הבוררות הפוליטית בין האינטרסים העיקריים בקהילה. אמנם 98% מהקהילות הקימו ועדת הנהלה או מועצת ראשי ערים, רק ב-41% מהן קיימות שתי הערכאות.⁶⁵

היבט חקיקתי

שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות בצרפת הוא כאמור תופעה ותיקה, אולם המחוקק השכיל לתמרץ את הרשויות להתחיל בתהליך של שיתוף פעולה ביניהן וזאת בעיקר באמצעות החוקים של 1992 ושל 1999. משנת 2010 בוטלה אפשרות הבחירה החופשית של הרשויות וכיום הן חייבות להצטרף לתאגיד EPCI. אנו נבחן אם כן את התקופה שבין 1992 ל-2010 ולאחר מכן את התקופה שאחרי 2010 תוך שימוש בנתונים רשמיים.⁶⁶

שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות בעל הכנסות עצמיות (חקיקה 1992-1999)

ב-1 בינואר 2006 היו בצרפת 2,573 תאגידי EPCI בעלי הכנסות עצמיות, המאגדות יחדיו 32,913 רשויות מקומיות ו-53.3 מיליון תושבים. במילים אחרות, כ-90% מהרשויות המקומיות ולמעלה מ-84% מאוכלוסית המדינה. חידוש שיתופי הפעולה היה תוצאה של החוקים משנת 1992 ומשנת 1999.

החוק מיום 6 בפברואר 1992 עוסק בניהול הטריטוריאלי של הרפובליקה וחידש למעשה את שיתופי הפעולה בין הרשויות המקומיות, בכך שיצר מבני התאגדות חדשים בעלי הכנסות עצמיות, וביניהם הרשויות המקומיות במרחב הכפרי. בנוסף לכך יצר החוק תמריצים כספיים רבים כפיצוי להוצאות הכרוכות בהתאגדות בתאגידי EPCI. לפני שנת 1975 היו 126 תאגידי EPCI בעלי הכנסות עצמיות, בין השנים 1975-1992 ירדו מספר התאגידים ל-115, אולם בין השנים 1992-1999 זינק מספרם ליותר מ-1,000 - למעשה השפעתו של החוק היתה משמעותית מאוד.⁶⁷

החוק מיום 12 ביולי 1999 עוסק בחיזוק ובפישוט שיתופי הפעולה בין הרשויות המקומיות על מנת לייעל אותם - הונהגו מספרי מינימום של אוכלוסיה נדרשת לצורך הקמת התאגידים והעברת הסמכויות הוגדרה בצורה ברורה. ניתן להניח שאופן המימון של שיתופי הפעולה הוא הגורם המסביר את הזינוק במספרם של תאגידי EPCI. המס העסקי היחיד הפך לשיטה המחייבת את

⁶⁵ שם

⁶⁶ בעיקר מאתר הלשכה הלאומית לסטטיסטיקה ולמחקרים כלכליים: <http://www.insee.fr/fr>. וכן באתר ההנהלה הכללית של הרשויות המקומיות: <http://www.collectivites-locales.gouv.fr>

⁶⁷ Ludovic Berthier, « L'intercommunalité en France: un succès qualitatif? », XXIIèmes Journées ATM: Urgence, Solidarité, Gouvernance et Développement, 22-24 mai 2006. המחבר התבסס על נתונים של ההנהלה הכללית של הרשויות המקומיות.

הרשויות הגושיות והמדינה עודדה גם את סוגי שיתופי הפעולה האחרים לאמץ אותה. "תמיכה מסיבית זו מצד המדינה, שהיתה יחסית למידת השילוב של תאגידי EPCI, הביאה להיעלמותן של התנגדויות רבות. בנוסף לכך, ההכנסות העצמיות על בסיס ארנונת עסקים אחידה, אשר איפשר מקור הכנסה יציב, התמחות פיסקלית, עזרה הדדית בין הטריטוריות ואוטונומיה משופרת לרשויות, חל כיום על כמעט 65% מהאוכלוסיה לעומת 7% בלבד בשנת 1999".⁶⁸

המעבר לחובת השתתפות בשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות (2010)

חרף ההצלחה הסטטיסטית של שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות, המבנים האדמיניסטרטיביים שהוקמו היו מסובכים והביאו להקמתה של ועדה לרפורמה ברשויות המקומיות בראשות ראש הממשלה לשעבר אדואר באלאדור בשנת 2009. ועדה זו עמדה על הצורך החיוני להעביר את הניהול של הרשויות המקומיות תהליך של מודרניזציה. לצורך זה הוצע כי "כל הרשויות המקומיות יחויבו להצטרף, בהתאם לגודל אוכלוסייתן, לאחד מהמבנים הבאים: רשויות אורבניות, רשויות גושיות או רשויות מקומיות במרחב הכפרי".⁶⁹ בהתאם לכך הוגשה הצעת חוק, שמטרתה המוצהרת היתה "לשים קץ לעומס הניירת המנהלית הנגרמת בגלל החפיפה בין 36,789 הרשויות המקומיות, 101 המחוזות, 26 האזורים ו-15,900 איגודי ערים שונים, וכן להבהיר את חלוקת הסמכויות בין דרגי האדמיניסטרציה השונים".⁷⁰ החוק שהתקבל קובע את התנאים לחיזוק ולפישוט שיתופי הפעולה, מתוך מטרה להטמיע את המבנים הללו בקרב כלל הרשויות במדינה עד לחודש יוני 2013.

מבחינה זו סיכום שנת 2012 חיובי למדי - ב-1 בינואר 2012 מספרן הכולל של הרשויות המקומיות שאינן שייכות לאחד המבנים עמד על 1,380. במועד זה היו 2,851 תאגידי EPCI בצרפת אשר איגדו 35,303 מתוך 36,789 רשויות מקומיות – סך הכל 59.3 מיליון תושבים, ובנוסף 15 רשויות אורבניות, 202 רשויות גושיות ו-2,358 רשויות מקומיות במרחב הכפרי.⁷¹

סיכום

בדו"ח לסנאט טען הסנאטור ז'אן-פייר דואר בדבר 'המהפכה השקטה' של שיתופי הפעולה בין הרשויות המקומיות. לדבריו, המהפכה שהחלה עם החוק משנת 1992 היא הצלחה אמיתית היות "ועשר שנים אחרי החקיקה, קרוב ל-90% מהרשויות המקומיות משוייכות למסגרת של שיתוף

⁶⁸ שם

⁶⁹ Comité pour la réforme des collectivités locales. « Il est temps de décider »: rapport au président de la République, 5 mars 2009, Paris, France, Fayard: la Documentation Disponible en ligne à l'adresse suivante: française, 2009, p. 73. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000097/index.shtml>

⁷⁰ ראה הערה 47

⁷¹ Direction générale des collectivités locales, rapport d'information, Session ordinaire de 2011-2012: http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/03_chapitre-20e9a.pdf

פעולה, כשבעוד עשרים שנה נהיה עדים ליסגירת מפת שיתופי הפעולה, כך שכל אחת מ-36,700 הרשויות המקומיות בצרפת תשתייך למסגרת של שיתוף פעולה כלשהי"⁷².

במבוא לדו"ח דואר מסביר שהרשויות המקומיות במרחב הכפרי היוו את עיקר ההצלחה ולכך שתי סיבות: ראשית, בהקמת המבנה החדש "היה יחס של כבוד קפדני כלפי הרשויות עצמן. חרף כל התביעות והתביעות-כביכול, אמרנו שוב ושוב והכרזנו גם בדיונים הפרלמנטריים שהרשויות המקומיות במרחב הכפרי לא יגרמו לשלילת הרשויות המקומיות עצמן, אלא להפך - הן יאפשרו לרשויות להיות חזקות ויעילות יותר תוך כדי התאגדות חופשית, וזאת כדי להפעיל את הסמכויות שלא יכלו להפעיל לבדן". הוא גורס אם כן שעקרון הסובסידיאריות כובד באמת ובתמים, ועל כן "יכלו הרשויות המקומיות לעשות כל מה שבכוון לעשות לבדן, וכל מה שהן מיטיבות לעשות לבדן, ואילו מסגרת שיתוף הפעולה עשתה מה שהיא והרשויות המקומיות יכולות לעשות היטב ביחד"⁷³. שנית, הצלחת הרשויות המקומיות במרחב הכפרי קשורה ל"עובדה שהיקף פעילותן הוצע ונקבע בדרך כלל על ידי נבחרים הציבור עצמם"⁷⁴.

חרף ההצלחות הללו אין להתעלם מהביקורת המשמעותית שנמתחה על שיתופי הפעולה בין הרשויות המקומיות. כך למשל נמתחה ביקורת על יצירת דרג נוסף בניירת האדמיניסטרטיבית, והקמת 'קליפות חלולות' המסתמכות על סובסידיות כספיות גדולות שתקצבו את הקמת התאגידים. כמו כן נטען שתהליך יצירת שיתוף הפעולה היה יקר מאוד, שכן הקמת אדמיניסטרציה חדשה בעלת תפקידים חדשים דורשת משאבים כספיים גדולים ותהיה מקור להוצאה ציבורית. "בנוסף, שיתוף השירותים בין התאגידים לרשויות המקומיות הוא, לפי בית הדין לחשבונאות, אמצעי טוב לניצול יתרונות לגודל"⁷⁵.

לבסוף ובעיקר נטען כי מסגרות של שיתופי הפעולה בין הרשויות המקומיות מרחיק את האזרח מהשלטון משום שהוא מושיב טכנוקרטים בראש ארגון מסווא שאינו מתחשב בהכרח באזרחים. ביקורת זו בוודאי שאיננה משוללת יסוד, אולם בחירת נציגי הציבור בקהילות בבחירות כלליות ישירות, במסגרת הבחירות המוניציפליות, מן ההכרח שתשנה את המצב. לפיכך אין ספק כי שיתופי הפעולה בין הרשויות המקומיות בצרפת שינה בצורה משמעותית ביותר את היחסים בין השלטון המרכזי של המדינה לבין השלטון המקומי.

⁷² Jean-Pierre Sueur, *Rapport d'information. Session ordinaire de 2011-2012. La révolution*
 Disponible en ligne : http://www.senat.fr/rap/r11-379/r11-de_l'intercommunalite, Sénat, p. 5.

[3791.pdf](#)

⁷³ שם, עמ' 6.

⁷⁴ שם, עמ' 7.

⁷⁵ L. Berthier, 2006, p. 19

Auby Jean-Bernard, Auby Jean-François et Noguellou Rozen, *Droit des collectivités locales*, Paris, France, Presses universitaires de France, impr. 2009, coll. « Thémis. Droit public », 2009, 395 p.

Berthier Ludovic, « L'intercommunalité en France: un succès qualitatif? », *XXIIèmes journées ATM: Urgence, Solidarité, Gouvernance et Développement*, 24 mai 2006,.

Bras David LE et Noye Christophe, « Le gouvernement des instances communautaires », *Intercommunalités*, Mars 2008, n° 121, pp. 1- 14.

Dantonel-Cor Nadine, *Droit des collectivités territoriales*, Rosny-sous-Bois, France, Bréal, coll. « Lexifac Droit », 2011., 303 p.

Landot Eric, Malhey Bruno et Verpeaux Michel, *La réforme des collectivités territoriales*, Berger-Levrault., Paris, 2011,.

Saout Rémy Le, *Réformer l'intercommunalité: enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, France, Presses universitaires de Rennes, coll. « Res publica (Rennes) », 2012, 267 p.

Sueur Jean-Pierre, *Rapport d'information. Session ordinaire de 2011-2012. La révolution de l'intercommunalité*, Sénat.

Verpeaux Michel, *Les collectivités territoriales en France*, Paris, France, Dalloz, coll. « Connaissance du droit (Paris) », 2011, 180 p.

Verpeaux Michel et Rimbault Christine, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, Paris, France, la Documentation française, coll. « Découverte de la vie publique », 2011, 141 p.

Service juridique de l'ADCF, *Nouveaux élus, premiers repères sur l'intercommunalité, 2008-2014 Enjeux de mandat*, Assemblée des Communauté de France., coll. « Les fiches techniques de l'AdCF », 2008.

Comité pour la réforme des collectivités locales. « Il est temps de décider »: rapport au président de la République, 5 mars 2009, Paris, France, Fayard : la Documentation française, 2009.

Principaux sites internet:

<http://www.adcf.org/>

<http://www.assemblee-nationale.fr/>

<http://www.insee.fr/fr/>

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/>

<http://www.legifrance.gouv.fr/>

<http://www.senat.fr/>

<http://www.vie-publique.fr/>

פרק 3: הקמת אשכול ישובים גליל מערבי

רקע

מלחמת לבנון השנייה פרצה ב- 12 ביולי 2006, נמשכה 34 ימים והיתה קשה ביותר עבור תושבי צפון המדינה. ממשלות ישראל על דרגיה המדיניים והביצועיים "לא עשו במשך שנים את המוטל עליהן בעניין היערכות העורף, כנדרש, ולא קיימו הערכת מצב כוללת ואופרטיבית על תפקודו בעתות חירום". כמו כן, "הטיפול בעורף במהלך המלחמה היה לקוי ביותר [...] קברניטי המדינה השקיעו את מירב המאמצים בלחימה בלבנון, ולא בטיפול בעורף שהיה נתון לפגיעה רחבת היקף כבר מימיה הראשונים של המלחמה". לכן, בין היתר, "המחדל והחידלון שנתגלו לגבי היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, הם, לכן, חמורים ומשמעותיים כל כך".¹

על מנת לבחון באופן שיטתי את הקמת אשכול ישובים גליל מערבי, יש להתייחס לגורמים שהביאו להקמתו. הרעיון המקורי עלה לראשונה לאחר מלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006, על ידי ראש עיריית מעלות תרשיחא, שלמה בוחבוט, שכיהן באותה עת גם כיושב-ראש פורום ישובי קו העימות² והציע לממשלה להוסיף במסגרת התוכנית הרב-שנתית לשיקום וביסוס הצפון גם את "תוכנית אשכולות ליישובי קו העימות".³

יש להדגיש בנקודה זו כי השלטון המקומי בישראל תלוי באופן כמעט מוחלט במוסדות הממשל המרכזי. לרשויות המקומיות אין סמכות חוקית להקים אשכולות, או ליזום שיתופי פעולה רב-תחומיים אזוריים, מבלי לקבל לכך אישור מהממשל המרכזי.

תוכנית אשכולות ליישובי קו העימות

תוכנית האשכולות לרשויות המקומיות היא דוגמא מובהקת לניסיון של מדיניות שצומחת "מלמטה-למעלה".⁴ במקרה זה, מרמת הרשויות המקומיות אל הממשל המרכזי. שתי מטרות עמדו במרכז התוכנית המקורית: ראשית, ניסיון לפתור מספר בעיות מרכזיות של ישובי קו העימות בצפון באמצעות יצירת מסגרת חדשה של שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות ונציגי הממשל המרכזי, המגזר העסקי והמגזר השלישי. שנית, להוות פיילוט להקמת אשכולות בישובים אחרים. הבעיה המרכזית מנקודת מבטם של ראשי ישובי קו העימות בצפון היא שמרבית התוכניות שהממשלה יזמה במרוצת השנים, על מנת לשפר את מצבם הכלכלי-חברתי נכשלו.

התוכנית הציעה להבנות שיתוף פעולה איזורי בין 21 רשויות מקומיות שיחולקו לששה אשכולות וייצוגו במטה ראשי שיוקם וימנה גם את מנכ"ל משרד ראש הממשלה, נציג ועדת מנכ"לים, יו"ר

¹ תקציר דו"ח מבקר המדינה, "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה", ירושלים, יולי 2007
² בביקור שערך בעיר הצרפתית פרפיניין (Perpignan) נחשף לראשונה לרעיון של שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות כמנוף לקידום איזורי. הרחבה על שיתופי הפעולה בצרפת ניתן למצוא בפרק השני של נייר זה.
³ מתוך מכתב של ראש עיריית מעלות תרשיחא למנכ"ל משרד ראש הממשלה, "תוכנית האשכולות ליישובי קו העימות", 3 ינואר 2007
⁴ להרחבה בנושא מדיניות "מלמטה-למעלה" ראה: דוד נחמיאס ואחרים, מדיניות ציבורית: יסודות ועקרונות, האוניברסיטה הפתוחה: תל אביב, 2010, עמ' 384-386

הסוכנות היהודית, נציגי קרנות ונציגי הרשות לפיתוח הנגב והגליל.⁵ התוכנית תקדם מדיניות שתביא, בין היתר, להקמת אזורי תעסוקה משותפים, הקמת מוסדות אקדמיים באזור והקמת מוסדות תרבות ופנאי כמו למשל אודיטוריום אזורי. כמו כן תקדם הקמת מרכזי הצלה אזוריים עם משטרת ישראל, מגן דוד אדום ומערך כיבוי האש. בנוסף, תפעל למען יצירת מסגרות להכשרה מקצועית אזורית, שיווק מגרשים לצורך הקמת מפעלי תעשייה אזוריים, הקמת קבוצות ספורט אזוריות ומעבר לשיווק תירות אזורית.

גרסה מעודכנת של התוכנית הציעה הקמת מסגרת שיתוף פעולה בין 25 רשויות מקומיות שיחולקו לארבע אשכולות ישובים, על פי אותו מתווה של מבנה ארגוני כפי שתואר בהצעה המקורית. המטרות שהוצבו בהצעה זו כללו: הקמת יחידה כלכלית אזורית, צמצום משמעותי של שיעורי העוני, ניהול משותף, פיתוח תעשייתי-כלכלי עם ערך מוסף, איגום משאבים ושיתוף יהודי-דרוזי-ערבי לפיתוח אזורי. כאשכול פיילוט הוצע אשכול שיקרא לאחר מכן אשכול ישובים גליל מערבי והוא ימנה שמונה רשויות מקומיות: מעלות תרשיחא, כפר ורדים, שלומי, מגדל-תפן, מטה אשר, כסרא-סמיע, מעלה יוסף וחורפיש. הגרסה כללה גם רשימת יתרונות אפשריים, כמו למשל: ניצול יתרון הגודל מול משרדי הממשלה וספקים שונים, יתרון ברמת התכנון והתיאום בין השחקנים השונים ויתרון חברתי בכל הנוגע לקירוב לבבות בין יהודים ללא-יהודים. בנוסף, תוכנית כללית לביצוע הפיילוט, דרכי תקצובו והפעלתו השוטפת, כמו גם פרויקטים נקודתיים ליישום בתחומי התרבות והספורט: קבוצת ספורט אזורית, תכנון משותף של מבני ספורט, מרכז מוסיקה אזורי ומרכז לתרבות ואומנות. בתחום איכות הסביבה: תאגיד מים אזורי ואיסוף ופינוי אשפה, ובתחום התעשייה: אזורי אזורי תעשייה משותפים ומנהלת תעשייה משותפת.

פיילוט אשכול ישובים גליל מערבי

בסוף שנת 2009, כשנתיים לאחר הגשת תוכנית האשכולות המקורית, הוקם אשכול ישובים גליל מערבי. האשכול מהווה מקרה בוחן ראשון בישראל של שיתוף פעולה רב-תחומי בין רשויות מקומיות במתכונת המוכרת לנו ממדינות דמוקרטיות אחרות. בבסיס האשכול עומד הצורך והרצון של הרשויות המעורבות לשתף פעולה ביניהן, ברמה אזורית, אשר תאפשר התמודדות עם המשימות ההולכות וגדלות, היענות לצרכי תושביהן ושיפור רמת החיים באזור. היישום חייב את הרשויות המעורבות לרתום את משרד הפנים ומשרד האוצר למהלך.

⁵ אשכול 1 - נהריה ומזרעה; אשכול 2 - שלומי ומטה אשר; אשכול 3 - מעלות תרשיחא, כפר ורדים, מעיליה ופקיעין; אשכול 4 - מעלה יוסף, פסוטה, חורפיש וגוש חלב; אשכול 5 - צפת, ראש פינה, חצור ומרום הגליל; אשכול 6 - קרית שמונה, הגליל העליון, מבואות חרמון, יסוד המעלה ומטולה

הרשויות המשתתפות

עם הקמתו מנה האשכול שמונה רשויות מקומיות. זמן קצר לאחר מכן נוספו שתי רשויות נוספות (פקיעין ובית ג'ן) ורשות אחת עזבה את מסגרת שיתוף הפעולה (כסרא סמיע). לוח 1 מציג את הרשויות המרכיבות את האשכול על-פי גודל האוכלוסיה ומעמד חברתי-כלכלי.⁶ אין זה מקרה יוצא דופן שבו מצטרפות ו/או עוזבות רשויות מקומיות את מסגרת שיתוף הפעולה, למעשה האשכול מנה עם הקמתו שמונה רשויות מקומיות המייצגות 77,700 תושבים, כששנה לאחר מכן מנה תשע רשויות מקומיות המייצגות 86,300 תושבים.

לוח 1: רשויות מקומיות באשכול

שם הרשות	סוג הרשות	מס' תושבים	מעמד חברתי-כלכלי
מעלות תרשיחא	עירייה	20,900	5
כפר ורדים	מועצה מקומית	5,600	9
כסרא סמיע	מועצה מקומית	7,500	3
תפן	מועצה מקומית-תעשייתית	-	-
שלומי	מועצה מקומית	6,000	6
מעלה יוסף	מועצה אזורית	8,900	6
מטה אשר	מועצה אזורית	23,200	6
חורפיש	מועצה מקומית	5,600	4
פקיעין	מועצה מקומית	5,400	4
בית ג'ן	מועצה מקומית	10,700	3

מקור: מעובד מתוך "הרשויות המקומיות בישראל 2010", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פרסום מס' 1498

מבנה ארגוני ותחומי שיתופי הפעולה

מבנה האשכול כולל את דריקטוריון האשכול, מנכ"ל, צוות מטה מנכ"לי הרשויות המעורבות, וששה צוותי עבודה. משרדי האשכול מוקמו בסמיכות למשרדי המועצה המקומית כפר ורדים. הדריקטוריון מורכב מראשי הרשויות שממנים מתוכם יושב-ראש וסגן. כמו כן, הדריקטוריון נשען על עקרון זכות הצבעה שווה וחברות וולונטרית, חלוקת מניות שווה ודמי חבר דיפרנציאליים.

צוותי העבודה שהוקמו עוסקים בששת התחומים שהוגדרו כתחומי שיתוף הפעולה, והם כוללים:

- תעשייה, תעסוקה ומסחר
- חינוך, תרבות וספורט
- תיירות ואיכות הסביבה
- תשתיות והתייעלות אנרגטית

⁶ מספר התושבים והמעמד החברתי-כלכלי נכונים לסוף שנת 2010. בשנת 2013 פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עדכון למדד החברתי-כלכלי ולפיו שלומי, מעלה יוסף, חורפיש ובית ג'ן רשמו כל אחת מהן ירידה בניקוד אחד במעמדן החברתי-כלכלי. לציין כי המועצה המקומית-תעשייתית תפן שונה בכך שזו מועצה של מפעלי תעשייה ולא של תושבים

- שירותי חירום והצלה
- פיתוח כלכלי-אסטרטגי

חזון, מטרות ויעדים

מטרתו העיקרית של האשכול היא:

"לפתח ולחזק מבחינה כלכלית את תחום שיפוטן של הרשויות המייסדות על ידי השקעות, ייזום, הקמה, ייסוד, פיתוח, ארגון, ניהול והפעלה, בין במישרין ובין בעקיפין, של מפעלי התעשייה, מלאכה, מסחר, חקלאות, חממות תעשייה, אנרגיה, אתרי הטמנה של פסולת לסוגיה, מפעלי מחזור פסולת, תיירות, תחבורה, חינוך בלתי פורמלי, קייטנות, תרבות, אומנות, ספורט, שירותים ציבוריים ואחרים, בנייה ומקרקעין".⁷

בבסיס החזון של האשכול עומד הצורך ביצירת גוף ביצועי אשר יפעל למען מיצוי יתרון הגודל, תוך מעבר לתפישת תקצוב וניהול אזוריים.⁸

מייסדי האשכול גיבשו מספר הנחות יסוד באשר לתפקידיו העיקריים: ראשית הוגדר כי האשכול מהווה זרוע מבצעת של הרשויות המעורבות והוא מהווה גוף מרחבי המתמקד בראייה אסטרטגית. שנית, הוא פועל לפי תוכנית עבודה סדורה המבוססת על עבודת מטה. שלישית, האשכול פועל ליצירת תשתית פעולה נוחה לרשויות המעורבות, תוך הקניית כלים שיטות עבודה מתקדמות.

בין המטרות והיעדים הרב-שנתיים שגיבשו עם הקמת האשכול בשנת 2010 ניתן למנות:

- פיתוח תשתיות ליציבות ולצמיחה דמוגרפית בתחומי השיפוט של הרשויות השותפות.
- פיתוח תשתיות תעשייה ותעסוקה
- פיתוח מנהיגות חברתית כלכלית איכפתית יוזמת ומעורבת
- פיתוח סביבה איכותית בחינוך, טבע וסביבה
- פיתוח תיירות אזורית
- שיתוף בין-מגזרי: יהודי, ערבי ודרוזי

בין המטרות והיעדים הרב-שנתיים שגיבשו שנתיים לאחר מכן (2012) הוצבו שלוש מטרות נוספות:

- הקמת יחידה כלכלית-אזורית בעלת עקומת צמיחה גבוהה
- יצירת לובי מול הכנסת ומשרדי הממשלה
- יצירת מסה קריטית לכוח הצרכני המאוגד באשכול.⁹

⁷ תקנון התאגדות, סעיף 1.1

⁸ "רקע וסקירת פעילות 2010-2012", אשכול גליל מערבי, מאי 2012

⁹ "סיכום פעילות לשנת 2012 ותוכנית עבודה לשנת 2013, אשכול גליל מערבי, דצמבר 2012, עמ' 3

האשכול חבר למכון למנהיגות וממשל של הגיוינט, אשר מלווה את צוותי העבודה וצוות המנכ"לים המשותף של רשויות האשכול. במסגרת זו התקיימה סדנת תכנון בקיץ 2011 בקיבוץ גינוסר בקרב כחמישים שחקנים שונים מהאזור. הסדנה התבקשה לסמן את תחומי הפעילות העיקריים של האשכול לחמש השנים הבאות, לקיים דיון וסיעור מוחות בנוגע לפרויקטים עתידיים ולהניע תהליך שינוי מחשיבה מקומית לחשיבה אזורית. משתתפי הסדנה חולקו לארבעה שולחנות עגולים, בהתאם לארבעת תחומי הליבה שהוגדרו עוד טרם הסדנה – תעסוקה, תיירות, תרבות ואיכות סביבה. בכל שולחן נדונו מספר פרויקטים עתידיים. כך למשל, בשולחן תיירות נדונו, בין היתר, בסלילת שבילי אופניים אזוריים, בקיום פסטיבל אזורי שנתי ובגיבוש תוכנית אב תיירותית לשמורת הר-מירון. בשולחן איכות הסביבה נדונו, בין היתר, ביישום מדיניות של התייעלות אנרגטית בקרב הרשויות, בהקמתו של מרכז טיפול באשפה ובגזם ובהקמתו של מרכז הדרכה לקיימות. בשולחן תרבות נדונו, בין היתר, בהקמתו של ארגון-גג המחבר בין הרשויות לנכסי התרבות באזור ובהקמת רשת נשים העוסקות במלאכות יד שונות. בשולחן תעסוקה דנו, בין היתר, בהקמתם של מרכז תעסוקה אזורי, מרכז הכשרות אזורי, חממה תעשייתית וחממה תעסוקתית.¹⁰

תוכניות ופעולות

תקציר פעילויות האשכול לשנת 2012 מצביע על 43 פעולות שונות שבוצעו בתחומי איכות הסביבה, תיירות, תעסוקה תעשייה ופיתוח כלכלי, חינוך מיוחד, תרבות חברה וקהילה, תשתיות תחבורה וספורט. הפעולות כללו, בין היתר, הוצאת מכרזים משותפים בנושא התייעלות אנרגטית, שימוש באנרגיה סולארית ומועדון צרכנות לעסקים קטנים. זאת ועוד, התמודדות על קולות קוראים כמו למשל בתחום הפרדת פסולת, הפחתת פליטות גזי חממה ותוכנית יתג סביבתי. בנוסף, הושקעו מאמצים בנושא שילוב תלמידי החינוך המיוחד במערך ההסעות האזורי ובקידום הכנת תוכניות עבודה שונות, כמו למשל בנושא הקמת מנהלת משותפת לאזורי התעשייה הקיימים באשכול ואלה העתידיים להיבנות בשטחו. כן, עדכון אינדקס מעסיקים אזורי, קיום מספר כנסים, בחינה של שיתופי פעולה עם המגזר העסקי, עבודות מטה שונות, מיתוג ושיווק האשכול.¹¹ לוח 2 מציג מספר דוגמאות לפעולות נבחרות שביצע האשכול בשנת 2012 עם התוצר הנדרש לשנת 2013.

¹⁰ "סדנת תכנון אשכול גליל מערבי", קיבוץ גינוסר, 13-14 יולי 2011

¹¹ ראה הערה 9, עמ' 9-18

לוח 2: פעולות נבחרות לשנת 2012 וצפי לשנת 2013

שם הפעולה/התוכנית	סטטוס ביצוע לשנת 2012	תוצר נדרש לשנת 2013
תוכנית אב לאזרחים ותיקים	גיוס ארבעה יועצים בחצי משרה למשך שנה	1.הכנת תוכנית אב ברמת הרשויות 2.הכנת תוכנית אב אזרית
שילוב תלמידי החינוך המיוחד במערך הסעות אזורי	בוצע איסוף נתונים ברמת הרשויות לשנת הלימודים תשע"ג	יציאה למכרז הסעות אזורי משותף בשנת הלימודים תשע"ד
הקמת מועדון צרכנות לעסקים קטנים ובינוניים	יצא מכרז והחלה פעילות ההקמה	הנפקת כרטיס תושב אזורי
הוצאת מכרז משותף להפרדת פסולת במקור	בוצעו תוכניות עבור בית ג'ן, חורפיש ומעלה יוסף	1.השלמת תוכניות עבור שלומי והאשכול עצמו 2.יציאה למכרז

מקור: מעובד מתוך "תוכנית עבודה לשנת 2013", עמ' 20-28, ראה הערה 9

אחד הפרויקטים השאפתניים יותר שמקדם האשכול הוא הקמתו של פארק אופניים ורישות אזור הגליל המערבי ב-368 ק"מ של שבילי אופניים. מסלולי הרכיבה יחוברו באמצעות תשע נקודות התחלה וסיום המכונות "מבואות" (Trails heads) אשר תתפרסנה על כל מרחב הגליל המערבי ותאפשרנה שירותי תיירות מתקדמים כגון: חניונים, מרכזי מידע, שירותים ונקודות התרעננות לרוכבים.¹²

תכנון פרויקט בסדר גודל שכזה חייב לא רק את רתימת הרשויות המעורבות, אלא גם מעורבות של שחקנים נוספים, כמו למשל: משרד התיירות, המשרד לפיתוח הנגב והגליל, החברה הממשלתית לתיירות, רשות הניקוז והנחלים, רשות הטבע והגנים, קרן קיימת לישראל וחממת התיירות של המרכז לטיפול יזמות עסקית בגליל מערבי (מט"י). האשכול שכר את שירותיו של יועץ חיצוני, אשר הציג בתוך מספר חודשים תיק פרויקט לדריקטוריון. משרד התיירות הביע תמיכה בהמשך קידום הפרויקט ואף תקצב את עבודת התכנון הדרושה ב 250,000 ש"ח.¹³ בתוך שנה מאותה ישיבת דריקטוריון (דצמבר 2011), הציג האשכול תוכנית רחבה ליישום.

התוכנית כוללת סקירה מקיפה של אתרי ונכסי התיירות באזור, התייחסות לתוכניות התיירות של הרשויות המקומיות עצמן, תכנון פיסי של שבילי האופניים ושל הקמת הפארק, אופן ניהול מרחב הרכיבה וסוגיות שיווקיות שונות. בנוסף, ישנה התייחסות למספר מקרי בוחן של הקמת פארקים ומסלולי אופניים מהעולם.

¹² "סקירת המרחב התיירותי ותכנון תיירותי של פארק האופניים", אשכול גליל מערבי, דצמבר 2012
¹³ פרוטוקול ישיבת דריקטוריון אשכול גליל מערבי, כפר ורדים, 12 דצמבר 2011, סעיף 6(ב)

עיון בתוכנית העבודה של האשכול לשנת 2013 מצביע על התוצרים הצפויים לאותה שנה, כחלק מהמשך קידום הפרויקט:¹⁴

- גיוס תקציב להקמת פארק האופניים
- גיבוש תוכנית-אב תיירותית לרשויות האשכול
- יישום תוכנית מיתוג, פרסום ויחסי ציבור לפארק
- השלמתו של פורטל האינטרנט של הפארק

מימון

מקורות ההכנסה לתקציב השוטף של האשכול כוללים דמי חבר דיפרנציאלים של הרשויות המשתתפות (בשנת 2012 כ-225 אלף ש"ח) ותקציב שנתי של 300 אלף ש"ח שמשרד הפנים מעביר מאז הקמת האשכול. מקור הכנסה נוסף הוא ממקורות חיצוניים שונים (בשנת 2012 גויסו 610 אלף ש"ח המהווים גידול של 87% מהשנה הקודמת). נוסף על התקציב השוטף, הכנסות נוספות נרשמו בעקבות פעולות ותוכניות שהאשכול משתתף בהן, כמו למשל: זכיה בקול קורא או מימון נקודתי לפרויקט (בשנת 2012 הושג תקציב של כמיליון וחצי ש"ח). סך-הכל רשם האשכול גידול של 46% בהיקף הפעילות לשנת 2012 (כ-2.6 מיליון ש"ח) לעומת שנת 2011 (כ-1.8 מיליון ש"ח). האשכול סיים את שנת 2012 ביתרה תקציבית של כחצי מיליון ש"ח.¹⁵

צירי פעילות האשכול

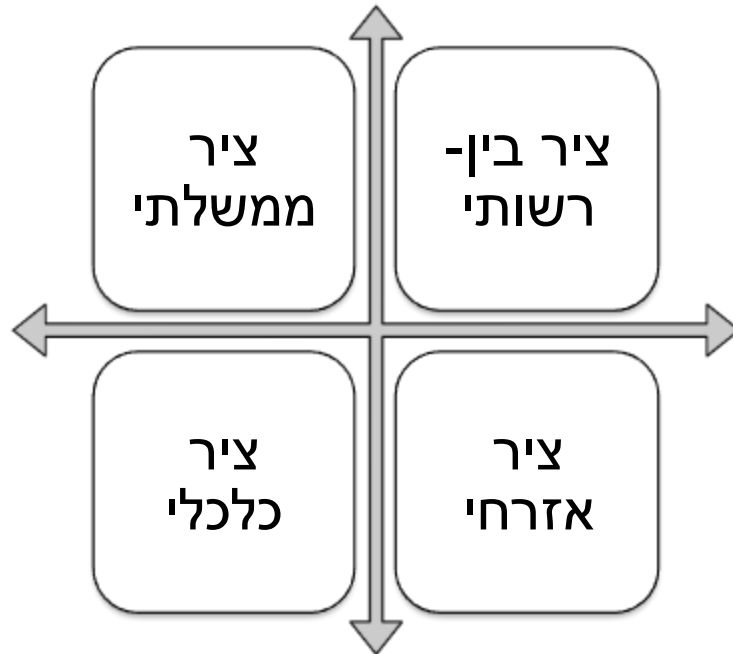
עם הקמתו הגדירו מקבלי ההחלטות את זירת הפעילות של האשכול, על-פי ארבעה צירי פעילות: ציר בין-רשותי, ציר ממשלתי, ציר אזרחי וציר כלכלי (תרשים 1).¹⁶ הציר הבין-רשותי מתייחס לפעולות יזמות ויישום פרויקטים שהאשכול מבצע למען חלק או כלל הרשויות השותפות. הציר הממשלתי מציב את האשכול כ'בסיס קליטה' של פרויקטים שהממשל המרכזי מעוניין ליזום באזור, כשהציר האזרחי מתייחס להיותו של האשכול 'מעגן אזורי' לפעולות של החברה האזרחית, העצמה חברתית ודיו-קיום אזורי. הציר הכלכלי מתייחס למסגרת שהאשכול עשוי לספק לציבור התושבים ככלי לשיפור תנאים צרכניים.

¹⁴ ראה הערה 9, עמ' 21

¹⁵ ראה הערה 9, עמ' 4-8

¹⁶ ראה הערה 10, עמ' 7 דברי יו"ר הדריקטוריון וראש עיריית מעלות תרשיחא, שלמה בוחבוט

תרשים 1: ארבעת צירי פעילות האשכול



מאשכול לאשכולות: מבט לעתיד

בטיוטת התוכנית הכלכלית של ישראל לשנים 2013-2014 שפורסמה על ידי משרד האוצר, ישנה התייחסות ראשונה וכפרק עצמאי למודל אשכול ישובים:

- הנחיה למנכ"ל משרד הפנים לגבש נוהל הסדרה בתוך שלושים ימים באשר לכללים להגדרת אשכול אזורי, קביעת תקנון של התאגיד והיקף השירותים שהאשכול יידרש לספק.
- הנחיה למשרד הפנים להכיר ברשויות מקומיות המחליטות לפעול בשיתוף פעולה על פי נוהל ההסדרה, כאשכול ישובים מוכר
- הנחיה למנכ"ל משרדי הממשלה לתמוך ולאפשר לאשכול ישובים מוכר להיענות לקולות קוראים בשם הרשויות החברות בו.
- המלצה לשקול בעתיד מתן העדפה באמצעות ניקוד לאשכול מוכר בקולות קוראים

בדברי ההסבר ישנה התייחסות למטרת ההצעה:

"לעודד רשויות לשיתופי פעולה אזוריים בתחומי השירותים והפיתוח, על מנת למנף יתרונות לגודל הן בתחום ההוצאות על השירותים והן בתחום הקמת מיזמים משותפים להגדלת הכנסות, בהם נדרשת השקעה שמעבר ליכולתה של רשות קטנה יחידה."¹⁷

¹⁷ התוכנית הכלכלית לשנים 2013-2014: שינויים מבניים, מצרפי התקציב והרכב התקציב, מאי 2013, עמ' 105, זמין:

http://www.mof.gov.il/BudgetSite/EconomicPlan/Lists/20132014/Attachments/2/plan_2013_2014.pdf

עוד קודם לכן, פרסם משרד הפנים קול קורא להקמת ארבעה אשכולות ישובים נוספים לאשכול גליל מערבי, אשר מצויים כבר בתהליכי הקמה. לוח 3 מציג את האשכולות שנבחרו.

לוח 3: אשכולות ישובים בהקמה

שם האשכול	הרשויות המקומיות החברות באשכול	סך התושבים המתגוררים באשכול
נגב תיכון	דימונה, ערד, ירוחם, מצפה רמון, ערערה בנגב, אבו בסמה, רמת הנגב, הערבה התיכונה	94,258
נגב מערבי	אופקים, נתיבות, רהט, שדרות, אשכול, בני שמעון, שער הנגב, מרחבים	149,152
לב הגליל	כרמיאל, משגב, דיר אל אסד, בענה, מגיד אל כרום, נחף, ראמה	110,028
גליל מזרחי	קצרין, יסוד המעלה, ראש פינה, טובא זנגריה, צפת, גולן, עמק הירדן, מרום הגליל, טבריה, גוש חלב, מבואות חרמון, חצור הגלילית, גליל עליון, מטולה, קרית שמונה	165,306

מקורות

- אשכול גליל מערבי, "סיכום פעילות לשנת 2012 ותוכנית עבודה לשנת 2013, דצמבר 2012
- אשכול גליל מערבי, "סקירת המרחב התיירותי ותכנון תיירותי של פארק האופניים", דצמבר 2012
- אשכול גליל מערבי, "רקע וסקירת פעילות 2010-2012", מאי 2012
- ג'וינט ישראל אלכא ואשכול גליל מערבי, "סדנת תכנון אשכול גליל מערבי", קיבוץ גינוסר, 13-14 יולי 2011
- דוד נחמיאס ואחרים, (2010). מדיניות ציבורית: יסודות ועקרונות. האוניברסיטה הפתוחה: תל אביב
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "הרשויות המקומיות בישראל 2010", פרסום מס' 1498
- משרד האוצר, התוכנית הכלכלית לשנים 2013-2014: שינויים מבניים, מצרפי התקציב והרכב התקציב, מאי 2013
- תקציר דו"ח מבקר המדינה, "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה", ירושלים, יולי 2007

פרק 4: ניתוח עמדות תושבי האשכול

מתודולוגיה

עמדות התושבים באשכול נבדקו באמצעות סקר טלפוני בתאריכים 22-28 במאי 2013.¹⁸ שיטת הדגימה הינה שכבות – כל שכבה היא רשות מקומית. קבענו שבכל רשות ירואיינו 93 תושבים, כך שאוכלוסית המדגם תמנה בסך הכל 750 משיבים מקרב הרשויות המקומיות המרכיבות את אשכול ישובים גליל מערבי. בפועל בבית ג'ן היו 102 משיבים ובפקיעין 104 משיבים – הסיבה לכך היא ההיענות הנמוכה יחסית בחורפיש. יחידת הדגימה בכל רשות היו כלל בתי האב שנבחרו באופן אקראי, כשראש המשפחה (אב או אם) רואיינו. בכל אחת מהמועצות האיזוריות - מעלה יוסף ומטה אשר - אוחדו כל בתי האב מישובי המועצה ונדגמו באופן מקרי בתי האב בכל רשות. טעות הדגימה המירבית היא $\pm 3.6\%$ ואחוז ההיענות הכללי לסקר הוא 26%. לוח 1 מפרט את מספר המשיבים ואחוזם מכלל המדגם.

לוח 1: אוכלוסית המדגם לפי רשויות האשכול

שם הרשות	מספר המשיבים	אחוז המשיבים בפועל
מעלות תרשיחא	93	12.4%
כפר ורדים	93	12.4%
בית ג'ן	102	13.6%
חורפיש	76	10.1%
פקיעין	104	13.9%
שלומי	93	12.4%
מעלה יוסף	93	12.4%
מטה אשר	96	12.8%
סה"כ	750	100%

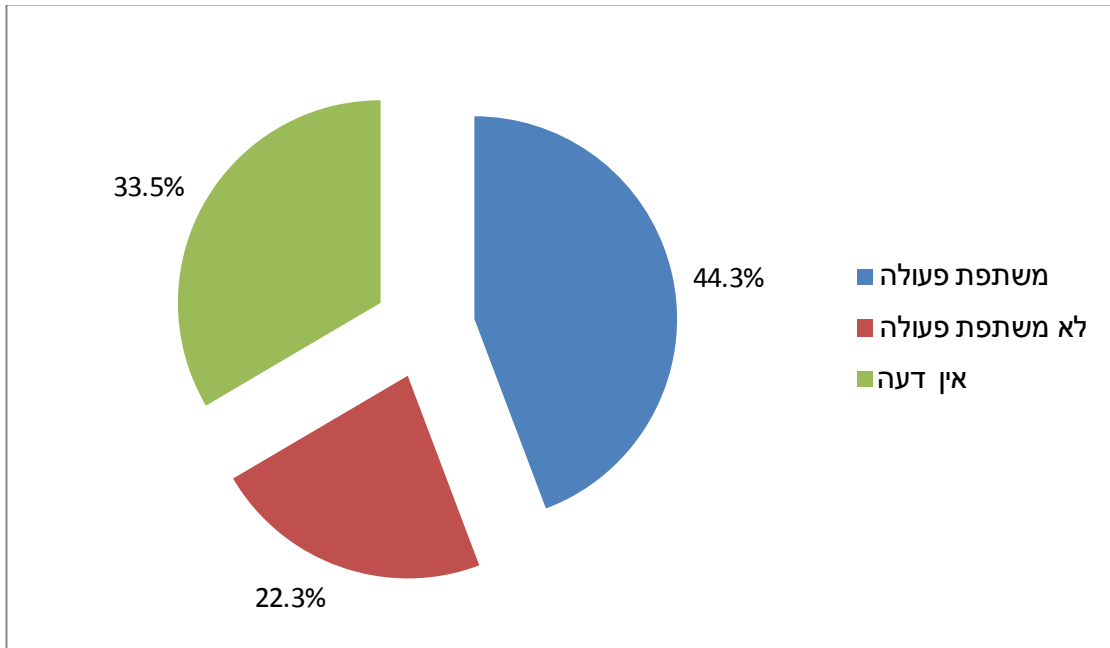
שיתוף פעולה ותחומי פעילות מועדפים

מסך כל המשיבים 44.3% סבורים שהרשות המקומית שלהם משתפת פעולה במידה רבה או במידה מספקת עם רשויות מקומיות אחרות באזור הגליל המערבי, 22.3% סבורים שהיא איננה משתפת פעולה ול-33.5% אין דעה בנושא.

שיעור תושבי מעלות תרשיחא ותושבי כפר ורדים הסבורים כי הרשות המקומית שלהם אכן משתפת פעולה עם רשויות אחרות באיזור הוא הגבוה ביותר. לעומת זאת, שיעור גבוה מקרב תושבי פקיעין ובית ג'ן סבורים כי הרשות המקומית שלהם אינה משתפת פעולה עם רשויות אחרות. השיעור הגבוה ביותר של משיבים שאינם בעלי דעה בנושא נרשם בקרב תושבי שתי המועצות האזוריות באשכול – מעלה יוסף ומטה אשר (לוחות 2-3).

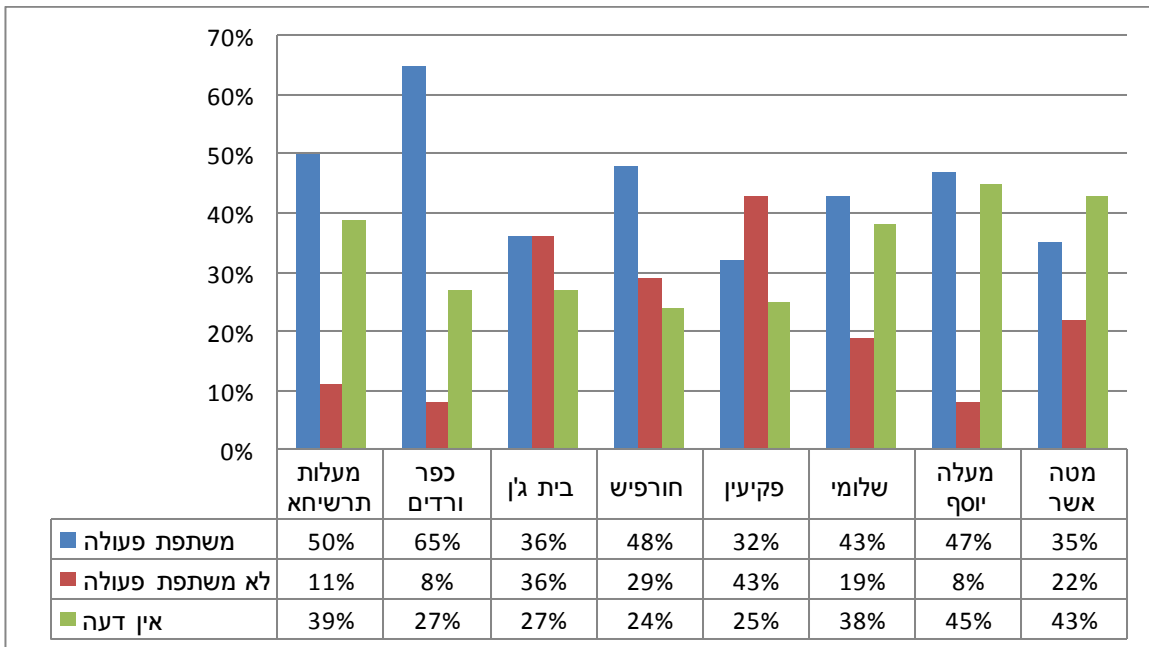
¹⁸ הסקר הטלפוני בוצע על ידי חברת Smith Consulting במיוחד עבור נייר מדיניות זה

לוח 2: שיתוף פעולה של רשויות בגליל המערבי



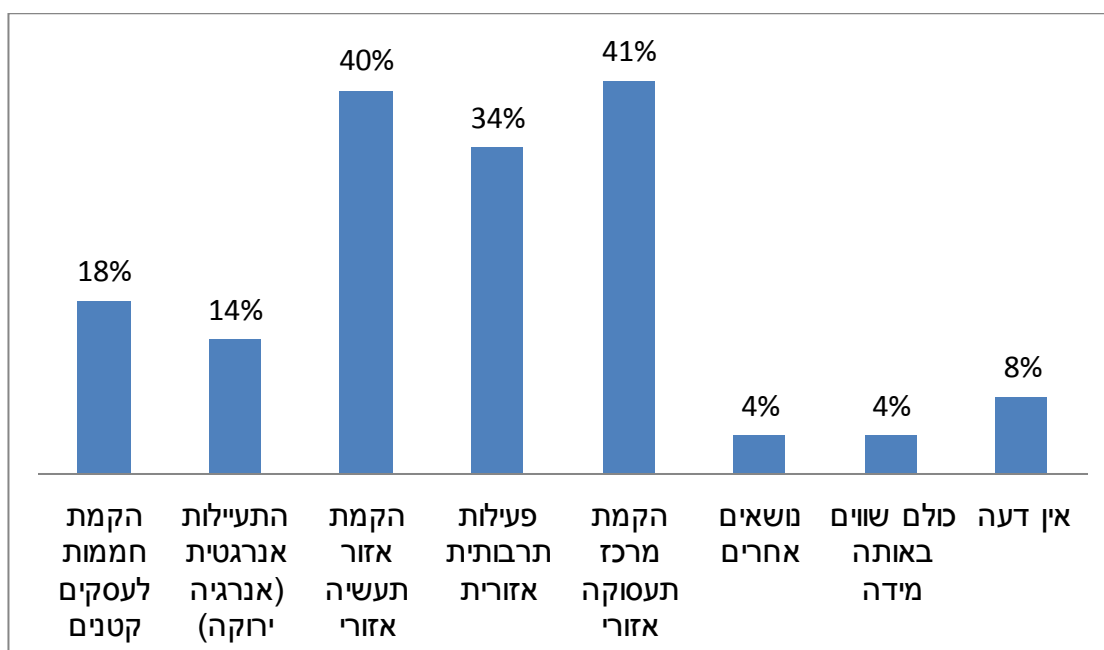
שאלה: באיזו מידה לפי דעתך הרשות המקומית בה אתה/גרה משתפת פעולה עם רשויות מקומיות אחרות באיזור הגליל המערבי בנושאים שונים?

לוח 3: שיתוף פעולה לפי ישובים



בלוח 4 מוצגים חמישה נושאים שהצגנו לנשאלים, כשכל משיב נדרש לציין שני נושאים בלבד כחשובים ביותר בעבור הרשות המקומית שיש לקדם במסגרת שיתוף פעולה עם רשויות אחרות באזור הגליל המערבי. הממצאים מצביעים כי הקמת אזור תעשייה אזורי, יחד עם פעילות תרבותית אזורית והקמתו של מרכז תעסוקה אזורי צוינו כחשובים ביותר לשיתוף פעולה בין הרשויות – 41% ציינו את הקמתו של מרכז תעסוקה אזורי כנושא החשוב ביותר. בחינה של התשובות לפי רשויות מקומיות, כפי שמוצג בלוח 5, מצביע כי הקמתו של מרכז תעסוקה אזורי נמצא בראש סדר העדיפות של המשיבים משלומי (51%). 33% מהמשיבים מכפר ורדים דירגו אותו כהכי פחות חשוב.

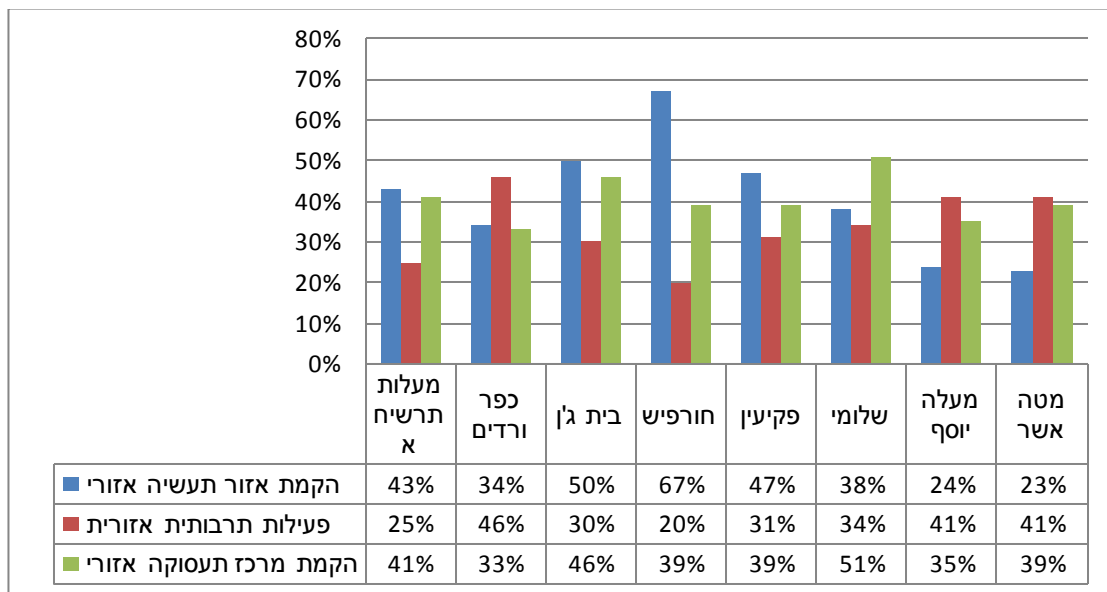
לוח 4: נושאים לקידום במסגרת שיתוף פעולה



שאלה: מבין הנושאים הבאים ציין/י את השניים שהכי חשובים לך שהרשות המקומית שלך תקדם במסגרת שיתוף פעולה עם רשויות אחרות באזור הגליל המערבי?

ארבעים אחוזים מהמשיבים מיקמו את הקמתו של אזור תעשייה אזורי כשני בחשיבותו. 67% מהמשיבים בחורפיש ציינו את אזור התעשייה האזורי כחשוב ביותר מבחינתם. נתון נוסף הוא אחוז התמיכה הנמוך של המשיבים מהמועצות האזוריות – מטה אשר ומעלה יוסף, כשרק 23% מהמשיבים במטה אשר ו-24% ממעלה יוסף ציינו את אזור התעשייה האזורי כחשוב להם.

לוח 5: נושאים לקידום לפי ישובים



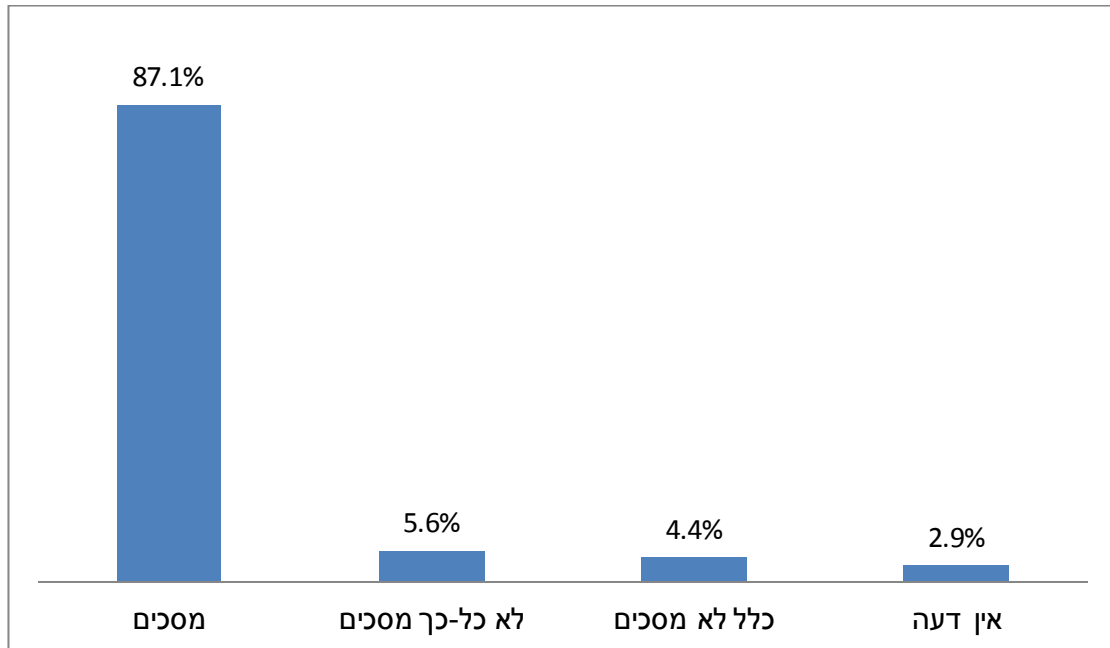
שלושים וארבעה אחוזים מכלל המשיבים ציינו פעילות תרבותית-אזורית: נמצא כי שיעור התמיכה בפעילות תרבותית-אזורית הוא הגבוה ביותר בכפר ורדים (46%), מטה אשר ומעלה יוסף (41% כל אחת), לעומת שיעור תמיכה נמוך באופן יחסי (25%) בקרב המשיבים ממעלות תרשיחא ו-20% תמיכה בקרב תושבי חורפיש.

הקמתן של חממות לעסקים קטנים והתעילות אנרגטית דורגו כחשובים פחות מתוך חמשת הנושאים – 18% ציינו את הקמת חממות לעסקים קטנים ו-14% את ההתייעלות האנרגטית. ארבעה אחוזים מהנשאלים ציינו נושאים אחרים, כמו למשל: תשתיות, חינוך, תחבורה ציבורית, שיפור איכות המחיה, חוגים, ספורט, ניקיון, הדברה משותפת כנגד יתושים ומזיקים וביטחון אישי.

תיירות

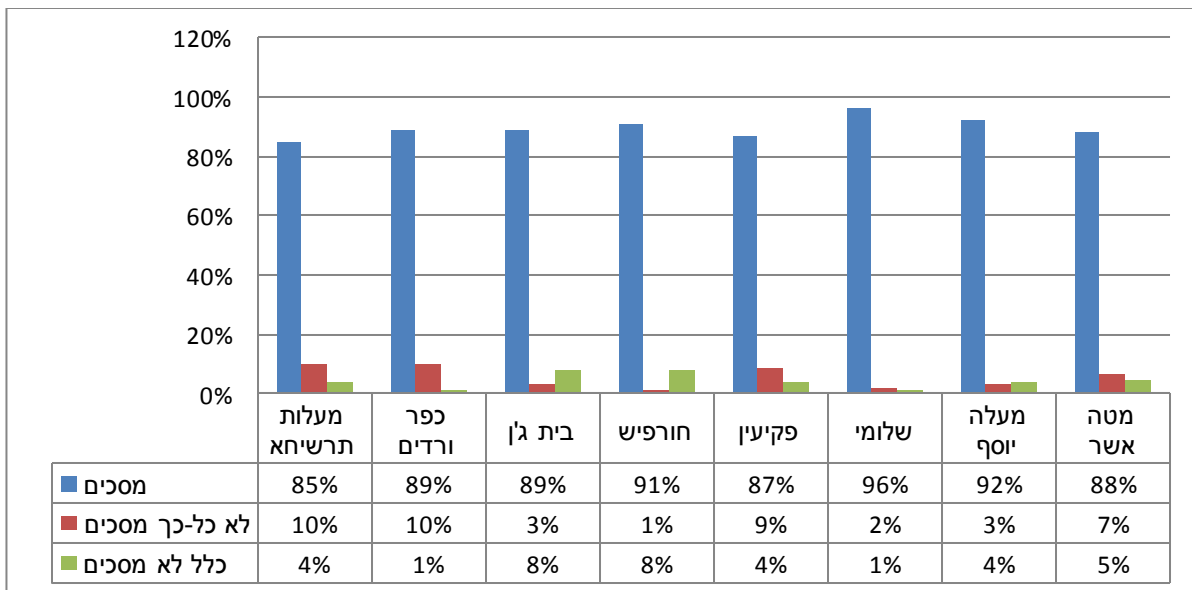
תמיכה גבוהה מאוד נרשמה בנוגע לצורך בשיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות באזור הגליל המערבי בנושא של קידום התיירות. הנחנו שבאופן כללי תרשם תמיכה גבוהה בצורך בשיתוף פעולה בתחום הזה, אולם ועל מנת לאזן, הוספנו קביעה שללא שיתוף פעולה שכזה לא ניתן יהיה לקדם את התיירות באזור. 87.1% הסכימו עם המשפט: "על מנת לפתח את התיירות באזור הגליל המערבי נדרש שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות ושללא שיתוף פעולה שכזה, לא ניתן יהיה לקדם את התיירות באזור" (לוחות 6 ו-7).

לוח 6: פיתוח, תיירות ושיתוף פעולה



שאלה: באיזו מידה את/ה מסכים עם המשפט הבא: "על מנת לפתח את התיירות באיזור הגליל המערבי נדרש שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות. ללא שיתוף פעולה שכזה, לא ניתן יהיה לקדם את התיירות באיזור?"

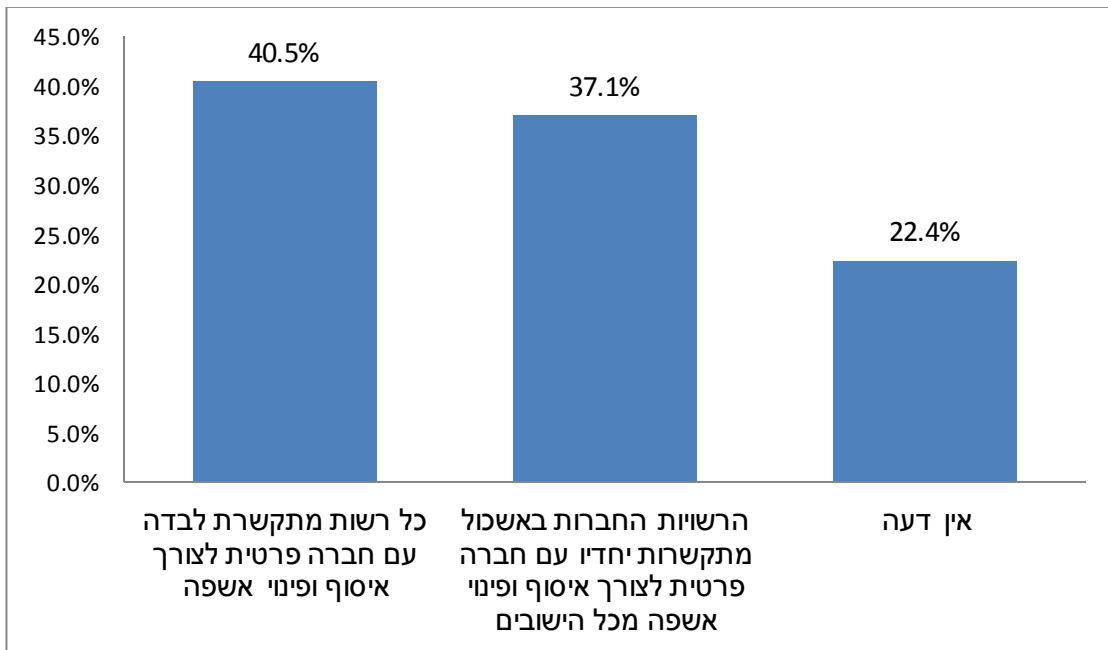
לוח 7: התפלגות לפי ישובים



אשפה

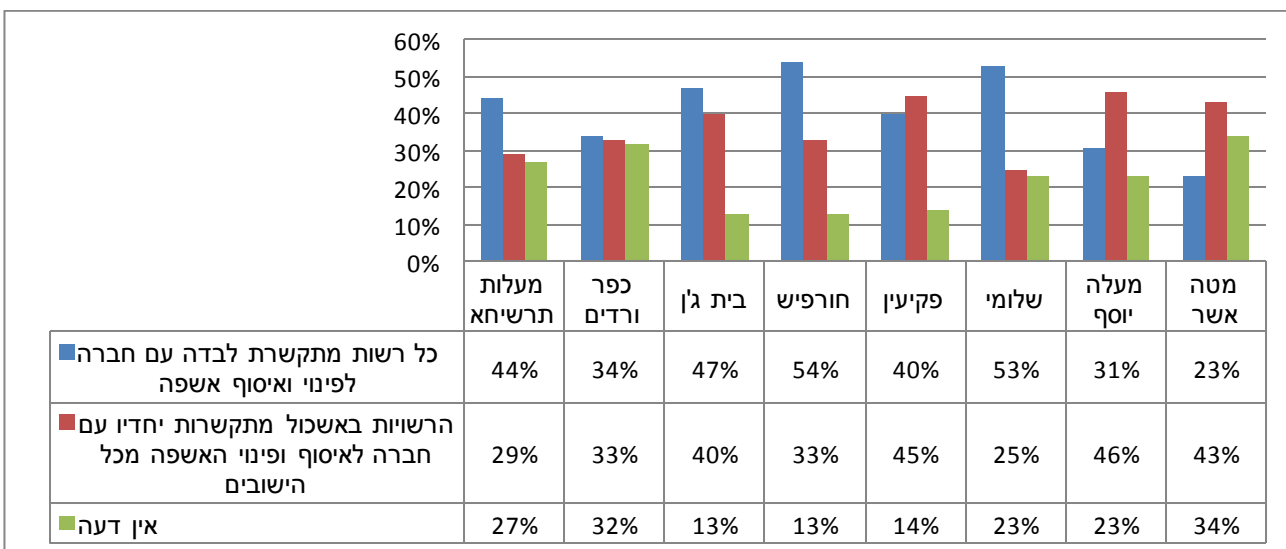
בפני המשיבים הוצגו שתי חלופות בנושא איסוף ופינוי אשפה והם התבקשו לבחור את החלופה המועדפת על ידם. החלופה הראשונה היתה שכל רשות מקומית מתקשרת לבדה עם חברה פרטית לצורך איסוף ופינוי האשפה. החלופה השנייה היתה שמספר רשויות מקומיות מתקשרות יחדיו עם חברה פרטית, אשר תאסוף ותפנה את האשפה מכל הישובים. התשובות המוצגות בלוח 8 מראות כי 40.5% מהמשיבים בחרו בחלופה הראשונה, 37.1% בחרו בחלופה השנייה ול-22.4% לא היתה דעה בנושא.

לוח 8: איסוף אשפה ושיתוף פעולה



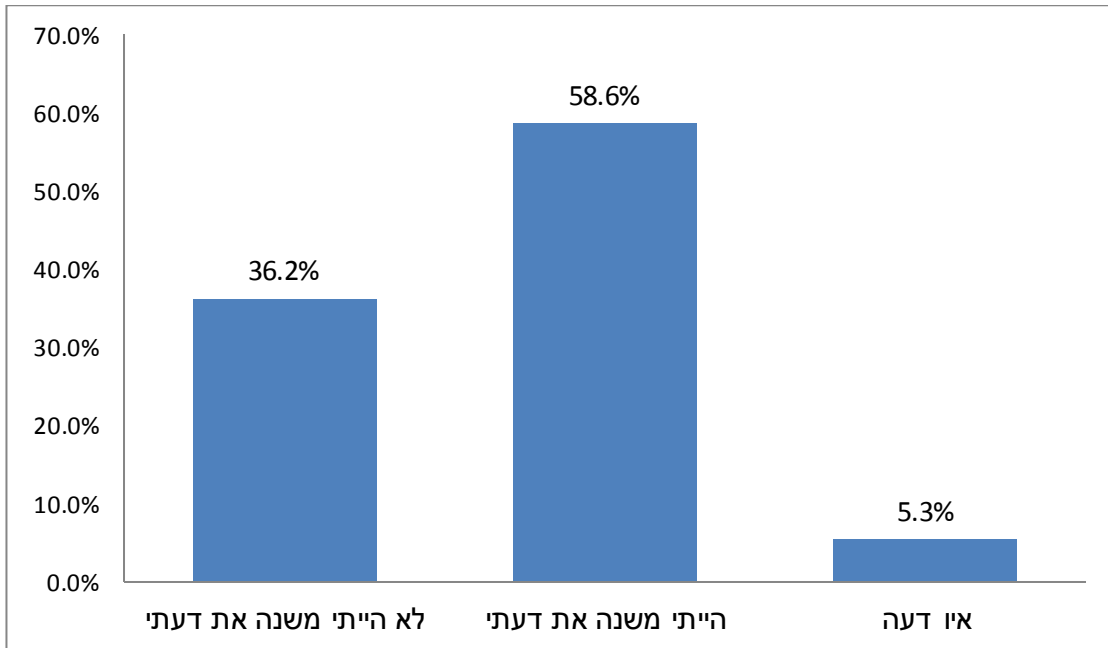
שאלה: בנושא איסוף אשפה, איזו אפשרות עדיפה עליך:

לוח 9: התפלגות לפי ישובים



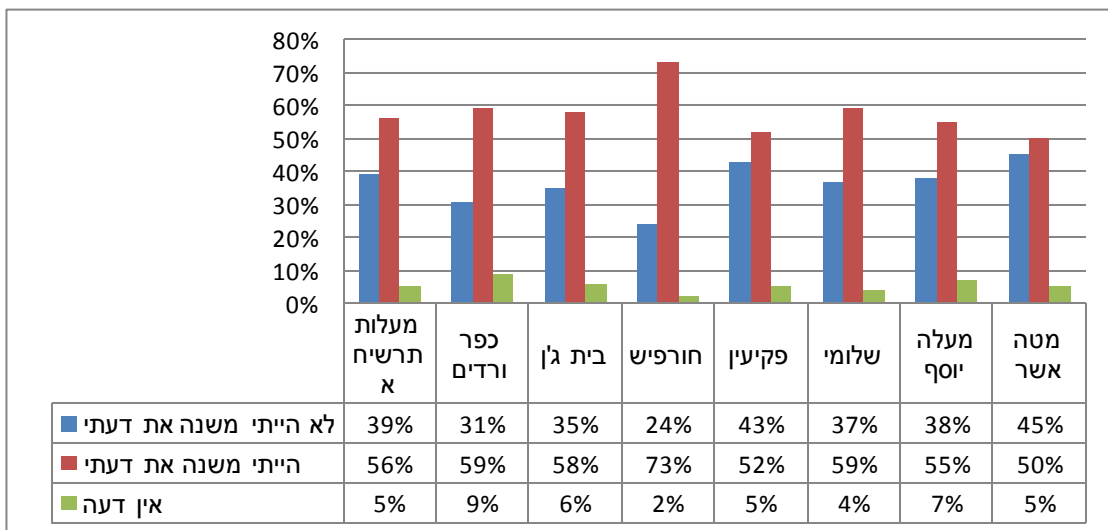
המרוויינים שבחרו בחלופה הראשונה נתבקשו להשיב, האם היו משנים את דעתם אם היה נודע להם שהחלופה השנייה תחסוך כסף לרשות המקומית שלהם. כפי שמוצג בלוחות 10 ו-11, 58.6% היו משנים את דעתם ובחרים בחלופה השנייה של שיתוף פעולה, 36.2% לא היו משנים את דעתם.

לוח 10: התקשרות משותפת וחיסכון כספי



שאלה: אם נודע לך שהאפשרות השנייה (ב') תחסוך כסף לרשות המקומית שלך, האם היית משנה את בחירתך?

לוח 11: התפלגות לפי ישובים



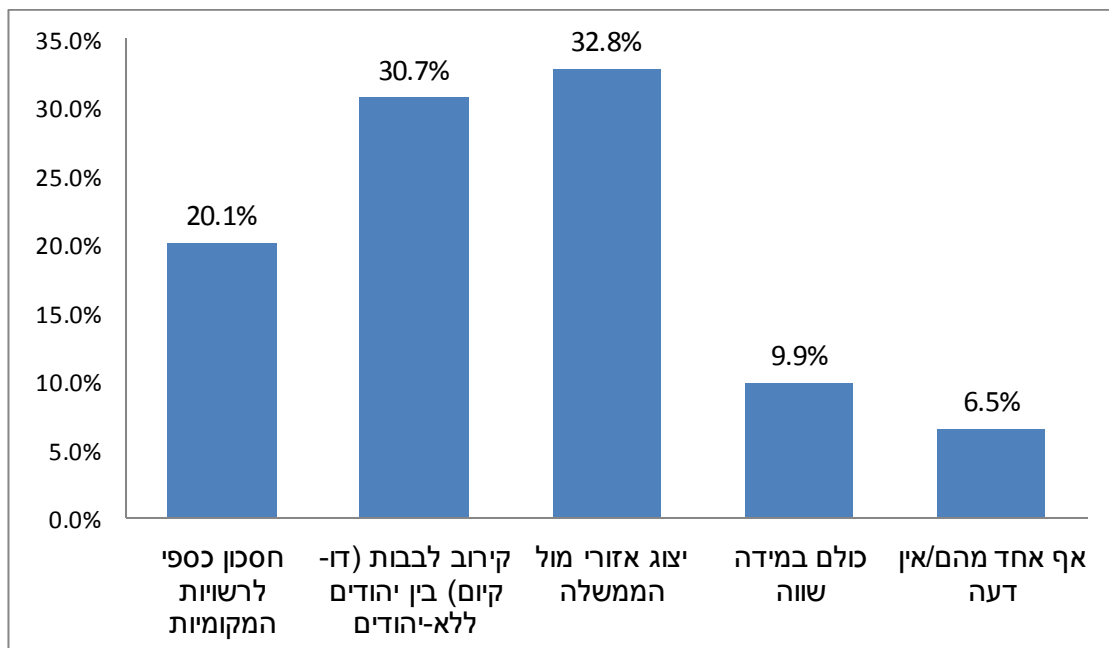
שיקולים למען שיתוף פעולה

הצגנו בפני הנשאלים שלושה שיקולים מרכזיים למען שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות בגליל המערבי וביקשנו מהם לציין מהו השיקול החשוב ביותר. 32.8% מהמשיבים ציינו את הצורך ביצוג אזורי מול הממשלה. בחינה לפי ישובים, מצביעה כי ישנו פער משמעותי בין המשיבים מכפר ורדים, שלומי, מעלה יוסף ומטה אשר, אשר ציינו את הצורך ביצוג אזורי מול הממשלה כשיקול החשוב ביותר, לבין המשיבים מפקיעין, חורפיש ובית גין אשר רואים שיקול זה פחות חשוב (לוחות 13 ו-14).

קירוב לבבות (דו-קיום) בין יהודים ללא-יהודים הוא השיקול השני בחשיבותו בקרב כלל המשיבים. 30.7% ציינו אותו, כשבקרב המשיבים מפקיעין, חורפיש ובית גין, עומד שיקול זה בחשיבות הגבוהה ביותר. רק 14% מהמשיבים בשלומי ציינו את קירוב הלבבות כשיקול חשוב.

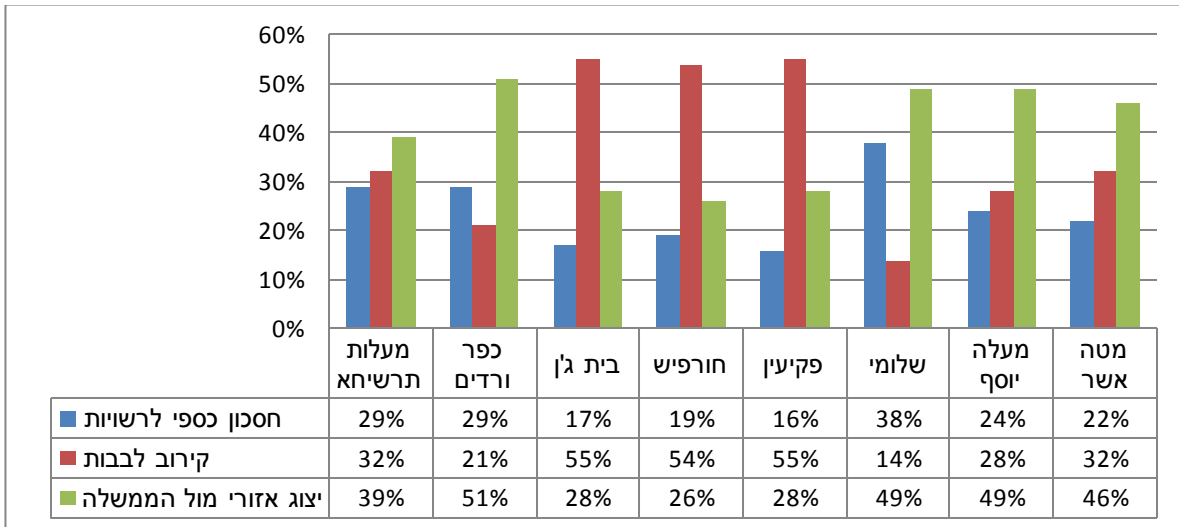
השיקול האחרון הוא החסכון הכספי לרשויות המקומיות. בעוד ש-20.1% מכלל המשיבים ציינו אותו כשיקול חשוב, 38% מהמשיבים בשלומי ציינו אותו כחשוב, למעשה השני בחשיבותו לאחר הצורך ביצוג אזורי מול הממשלה. בקרב המשיבים מפקיעין, בית גין וחורפיש שיקול זה דורג פחות חשוב.

לוח 13: שיקולים לשיתוף פעולה



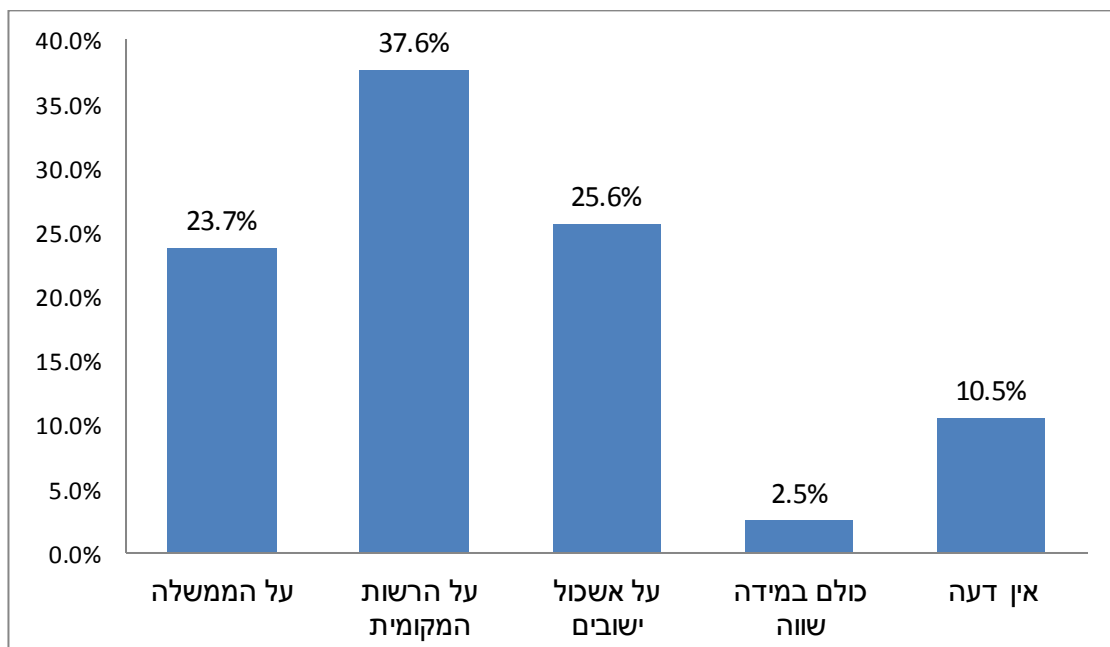
שאלה: מה לדעתך צריך להיות השיקול העיקרי בשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות בגליל המערבי?

לוח 14: התפלגות לפי ישובים



בהקשר זה מעניין לבחון את הנתונים המוצגים בלוחות 15 ו-16, באשר לשאלה על מי סומכים המשיבים בכל הנוגע לקידום רמת החיים באזורים? 37.6% ציינו כי הם סומכים על הרשות המקומית שתקדם את רמת החיים, 25.6% ציינו את אשכול הישובים, 23.7% ציינו את הממשלה ול-10.5% אין דעה.

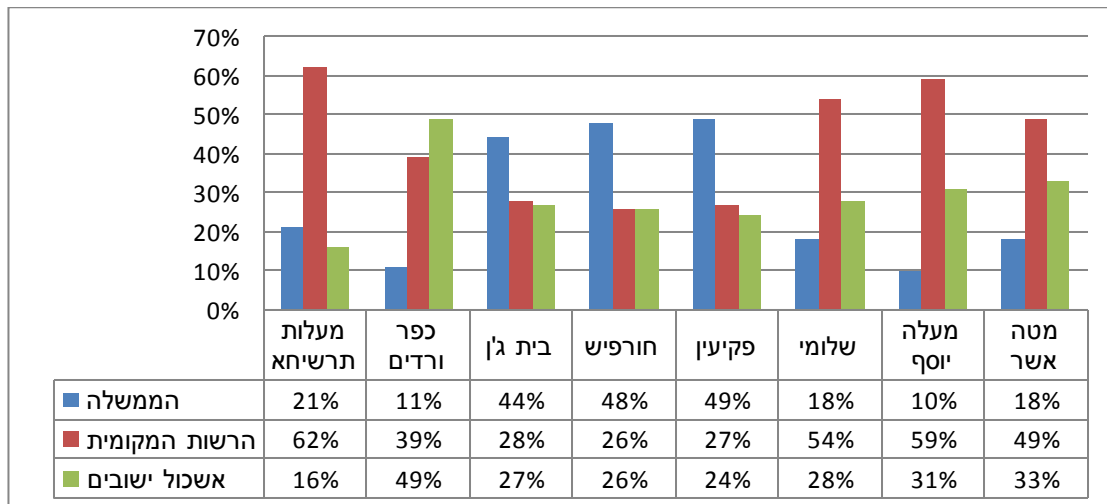
לוח 15: קידום רמת החיים ומוסדות ממשל



שאלה: על מי אתה סומך יותר שיקדם את רמת החיים בגליל המערבי?

בחינת התשובות לפי רשות מקומית מצביעה על כך שמרבית המשיבים מפקיעין, חורפיש ובית גין – 49%, 48% ו-44% בהתאמה, ציינו כי הם סומכים על הממשלה שתקדם את רמת החיים, בעוד שביתר הרשויות שיעור התמיכה בהסתמכות על הממשלה נמוך ועומד במוצע על כ-15% בלבד. 49% מהמשיבים בכפר ורדים ציינו את אשכול ישובים בעוד שרק 39% ציינו כי הם סומכים על הרשות המקומית באשר לקידום רמת חייהם. 62% מהמשיבים במעלות תרשיחא סומכים על הרשות המקומית שלהם, כך גם במעלה יוסף (59%) ושלומי (54%).

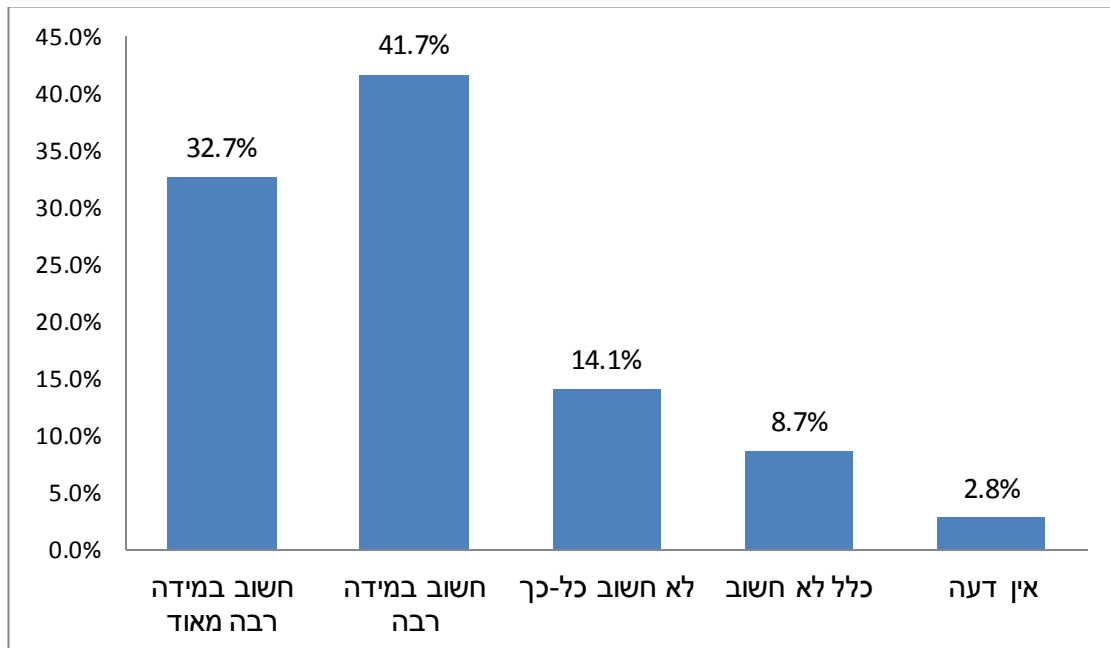
לוח 16: קידום רמת חיים לפי ישובים



מעורבות ציבורית

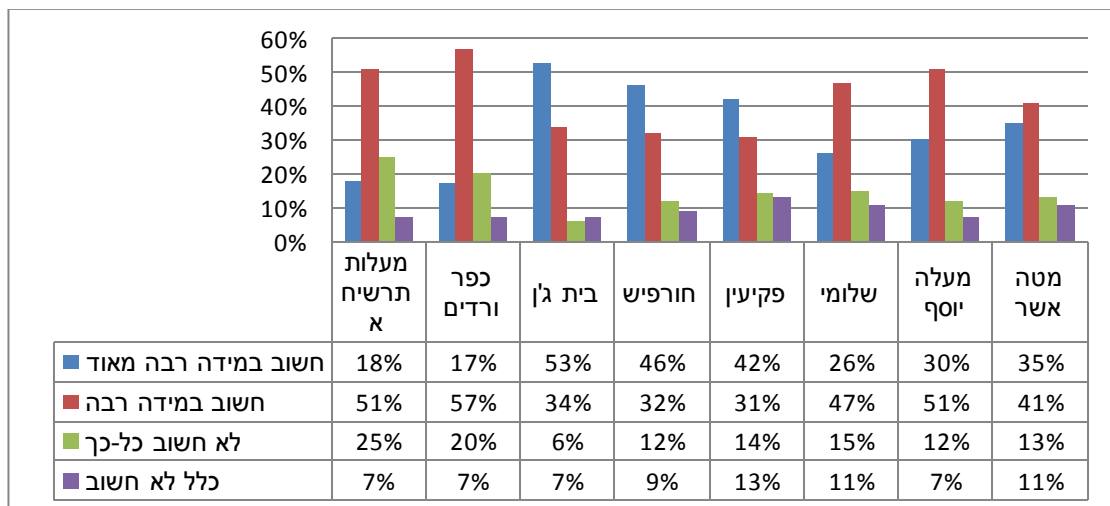
עד כמה חשוב למשיבים להיות שותפים בקבלת ההחלטות ברמת הישוב שלהם? מעיון בלוחות 17 ו-18 ניתן לומר כי מרבית המשיבים (74.4%) ציינו כי חשוב להם "במידה רבה מאוד" או "במידה רבה" להיות שותפים בקבלת ההחלטות ביישובם. רק 22.8% מהמשיבים אמרו כי לא חשוב להם כל-כך או כלל לא חשוב להם להיות שותפים בקבלת ההחלטות ביישובם. כמו כן, השיעור הגבוה ביותר של משיבים שציינו כי חשוב להם במידה רבה מאוד להיות שותפים בקבלת ההחלטות ביישובם, נרשם בבית גין (53%), חורפיש (46%) ופקיעין (42%).

לוח 17: שותפות בקבלת ההחלטות



שאלה: עד כמה חשוב לך להיות שותף בקבלת ההחלטות ביישובך?

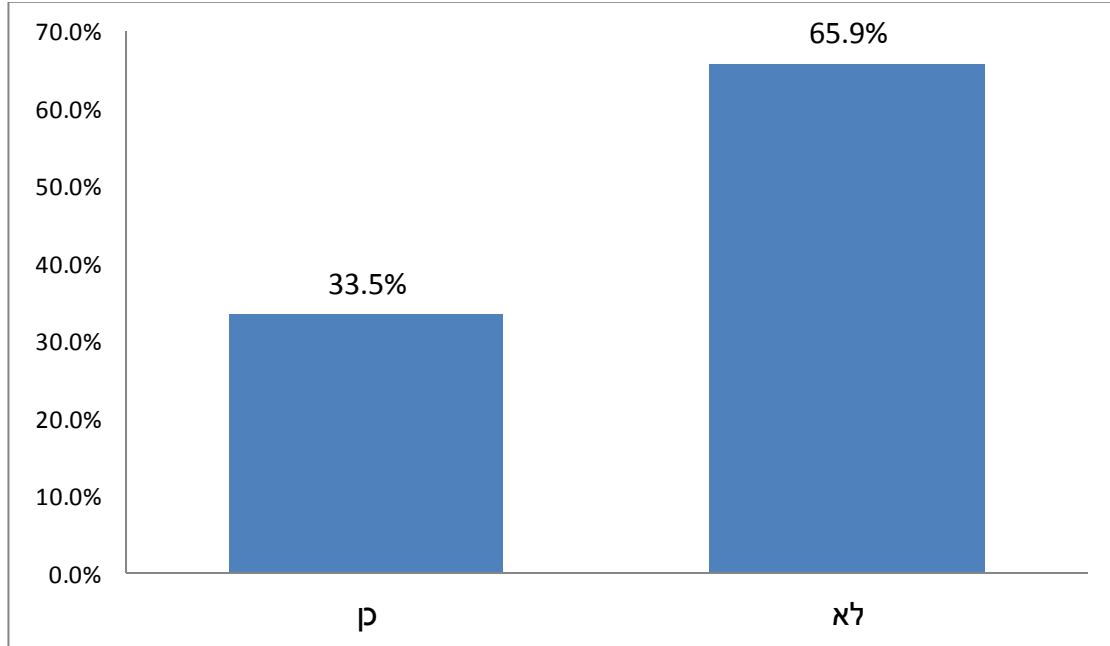
לוח 18: שותפות בקבלת החלטות לפי ישובים



האינטרנט ומידע ברשויות

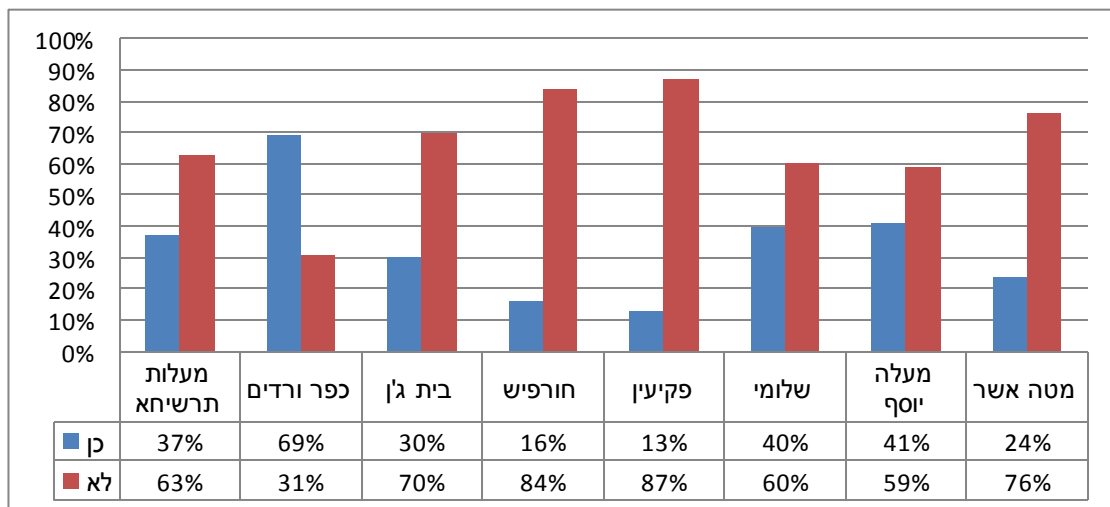
מרבית המשיבים (כ-66%) אינם משתמשים באתר האינטרנט של הרשות המקומית שלהם ו-33.5% כן משתמשים באתר של הרשות. כפי שמוצג בלוחות 19 ו-20, בכפר ורדים נרשם שיעור השימוש הגבוה ביותר – (69%) ובפקיעין – הנמוך ביותר (13%).

לוח 19: שימוש באתר האינטרנט של הרשות המקומית



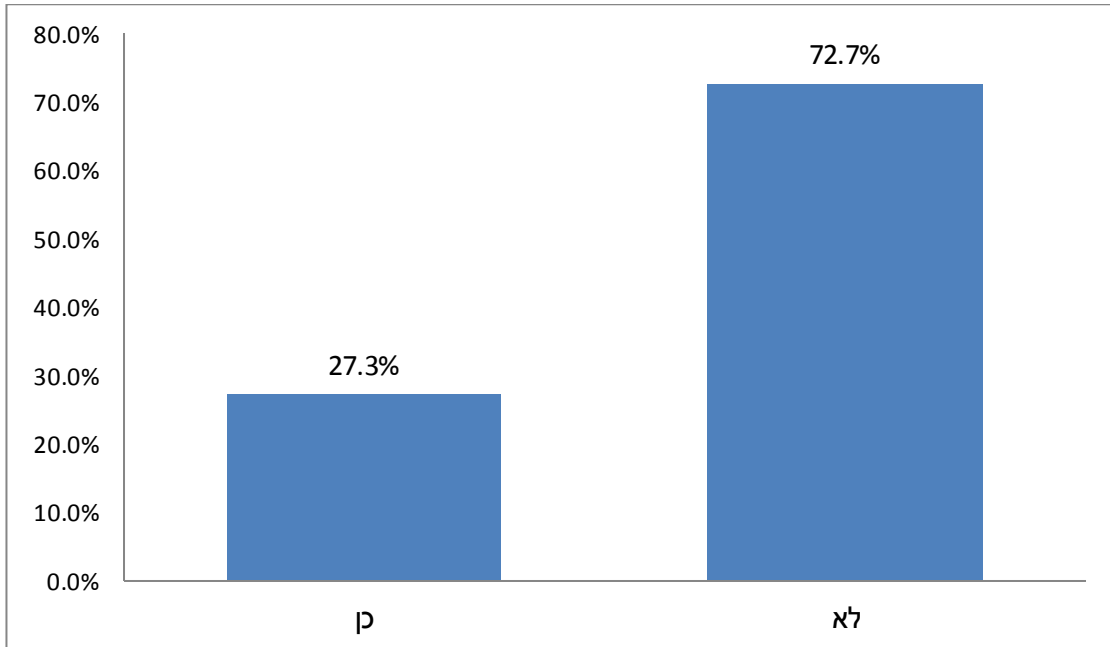
שאלה: האם את/ה משתמש/ת באתר האינטרנט של הרשות המקומית שלך?

לוח 20: שימוש באתר האינטרנט לפי ישובים



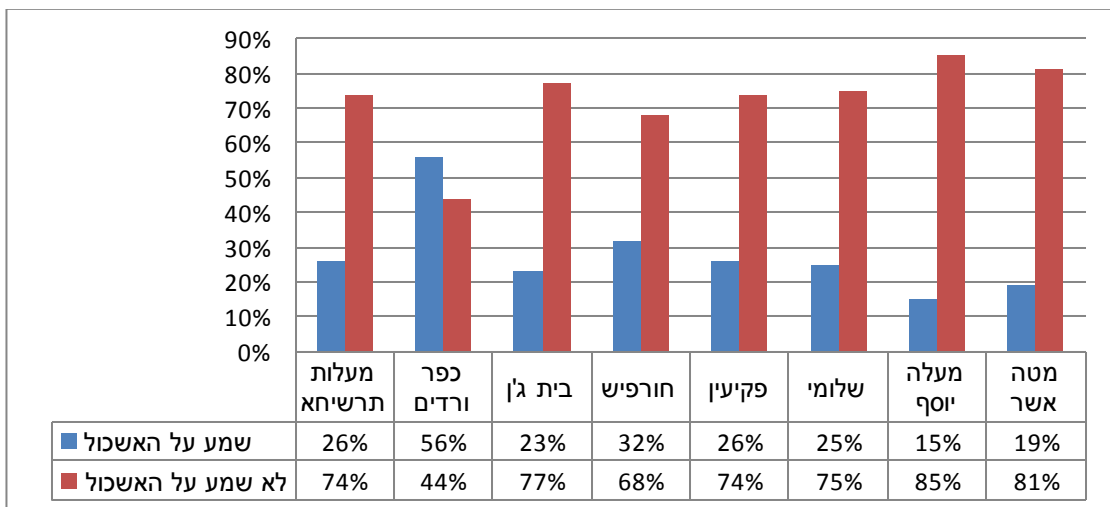
בלוחות 21 ו-22 מוצגים נתונים באשר לידיעה על קיומו של אשכול ישובים גליל מערבי בקרב הנשאלים. מרבית המשיבים (72.7%) לא שמעו והיתר (27.3%) ענו ששמעו על האשכול. השיעור הגבוה ביותר בקרב אלו שענו בחיוב נמצא בכפר ורדים (56%).

לוח 21: מודעות לקיום האשכול בגליל המערבי



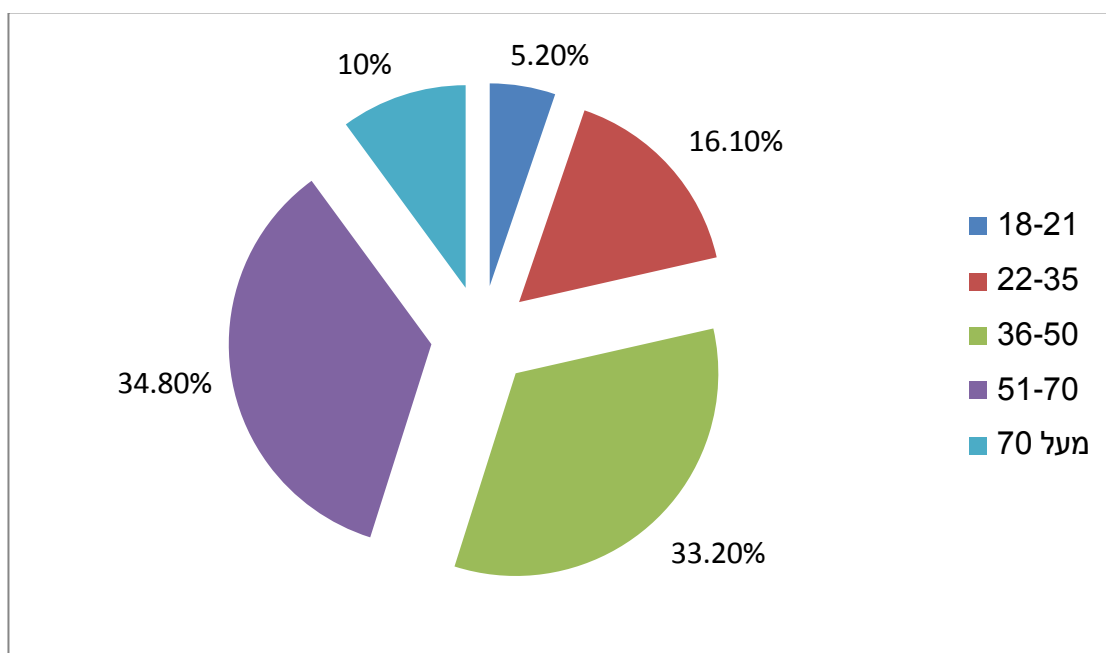
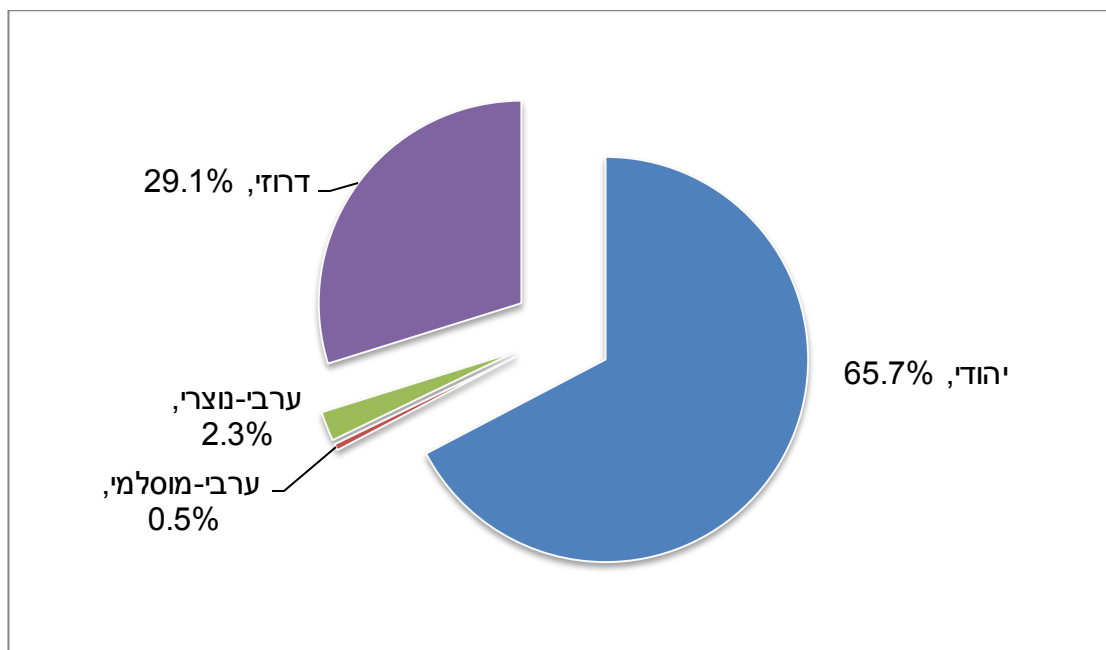
שאלה: האם שמעת על כך שבשנת 2010 הוקם אשכול של 9 רשויות בגליל מערבי, כולל הישוב בו את/ה גר/ה, לצורך שיתוף פעולה בין הרשויות?

לוח 22: מודעות לפי ישובים

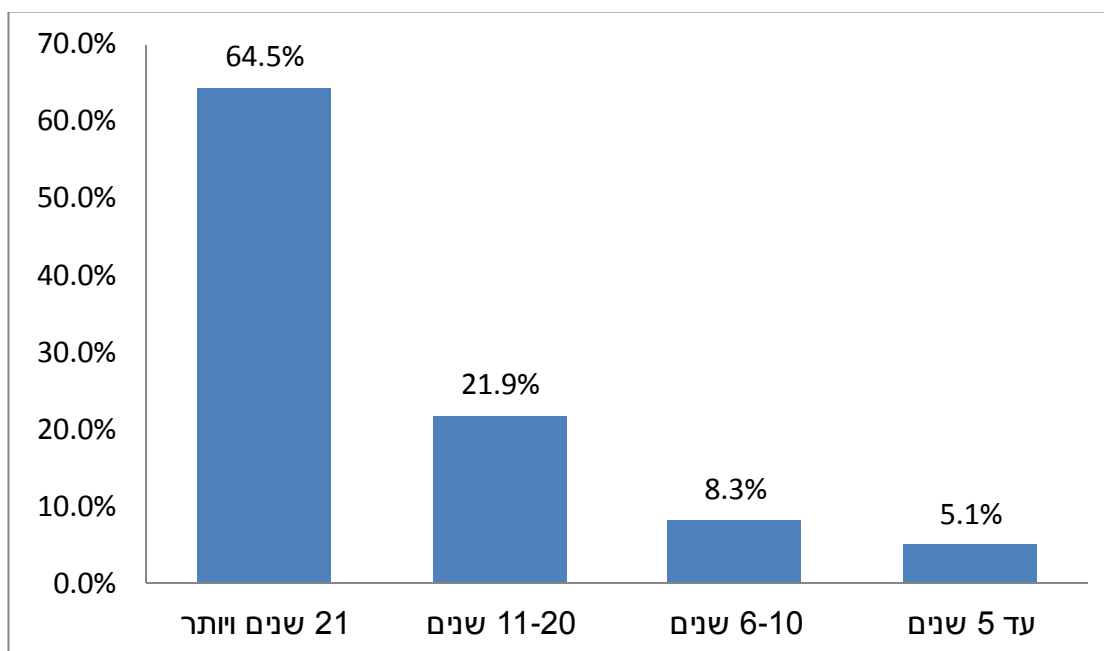


משתני רקע

סך הכל רואיינו 365 גברים המהווים 48.7% מכלל המדגם, ו-385 נשים המהוות 51.3%. לוחות 23, 24 ו-25 מציגים את גילאי המשיבים, ההגדרה הדתית ומספר שנות מגוריהם בישובם.

לוח 23: גיל המשיבים**לוח 24: הגדרה דתית של המשיבים**

לוח 25: שנות מגורים בישוב



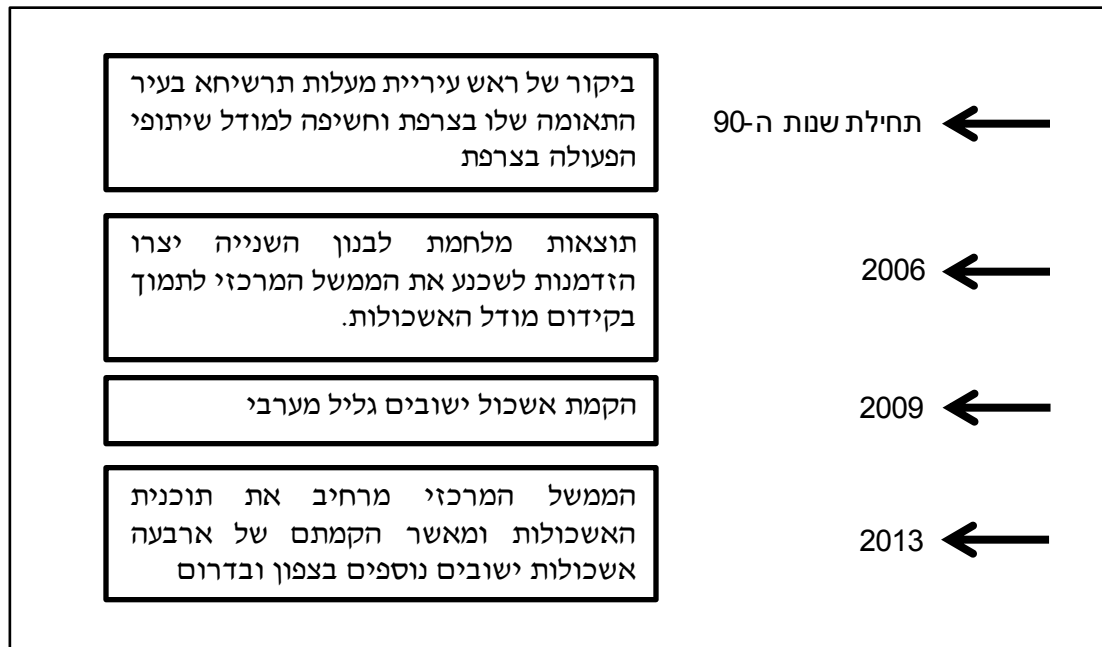
פרק 5: סיכום והמלצות למדיניות

בחלקו הראשון של הפרק תסוכם העבודה ובחלקו השני נביא שורה של המלצות למדיניות שאנו סבורים יהיו ראויים ליישום על-ידי מרכז השלטון המקומי. הפרק מבוסס על הסקירה המקצועית, הראיונות האישיים וכן באמצעות ניתוח עמדות התושבים.

רעיון אשכולות הישובים עשוי להביא לשינוי מהותי בתפקוד השלטון המקומי בישראל. כפי שהוצג בפרק הראשון, הרעיון הוא חלק מתופעה רחבה של מסגרות לשיתופי פעולה בין רשויות מקומיות סביב מספר נושאים. מדיניות האשכולות חדרה לישראל עם הקמתו של אשכול ישובים גליל מערבי בסוף שנת 2009. הקמתם של ארבעה אשכולות ישובים נוספים בשנת 2013 מעידה על הרחבת שיתופי הפעולה בין רשויות מקומיות בישראל: מאשכול ישובים יחיד בשנת 2009 שאיגד שמונה רשויות מקומיות בגליל המערבי וכ-80,000 תושבים, אנחנו צפויים בסוף שנת 2013 לחמישה אשכולות ישובים המאגדים 39 רשויות מקומיות וכ-520,000 תושבים בפריסה ארצית.

הקמתו של אשכול ישובים גליל מערבי היווה למעשה שלב הכרחי בדרך להרחבת המודל והקמתם של אשכולות ישובים נוספים. מביקורו של ראש עיריית מעלות תרשיחא, שלמה בוחבוט, בעיר התאומה שלו בצרפת (פרפיניאן) בתחילת שנות ה-90 והחשיפה לרעיון של שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות סביב מספר נושאים, דרך מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006 אשר יצרה את ההזדמנות לקדם את הרעיון מול מוסדות הממשל המרכזי, ועד להקמתו של אשכול ישובים גליל מערבי בסוף שנת 2009 והקמתם של ארבעה אשכולות נוספים בשנת 2013. תרשים 1 מציג את נקודות הציון המרכזיות בהתקדמות הרחבת המדיניות בישראל.

תרשים 1: נקודות ציון בהתקדמות מודל אשכולות ישובים



כיום, מדיניות משרדי הפנים והאוצר היא לאפשר את התקדמות מדיניות האשכולות הן באמצעות מתן אישור להקמת תאגיד אזורי והן באמצעות הרחבת התיקצוב. תנתן תמיכה תקציבית ישירה לכל אשכול בסך של 300 אלף ש"ח בשנה, למשך שלוש שנים, לטובת שכר מנכ"ל. ובנוסף, תמיכה באמצעות תקציב יעודי – כמיליון וחצי ש"ח למשך שלוש שנים לכל אשכול.

מדיניות האשכולות מקדמת חלופה ראויה יותר למדיניות איחוד הרשויות שנכשלה. יחד עם זאת, מוסדות הממשל המרכזי בוחנים את המדיניות בזהירות רבה, תוך הקפדה לשיתוף נציגי השלטון המקומי. אלמלא הקמתו המוצלחת של אשכול ישובים גליל מערבי, ספק אם הממשל המרכזי היה מרחיב את המדיניות. אנו סבורים שעצם הקמתו של האשכול והרחבת המדיניות על-ידי הממשל המרכזי לאחר כשלוש שנים, מעידים על אפקטיביות גבוהה של הטמעת מדיניות האשכולות בישראל.

שני יתרונות מרכזיים עומדים לצידו של מרכז השלטון המקומי בתוך התהליך: ראשית, הוא נהנה ממעמד יחודי המייצג את ראשי הרשויות. שנית, לראשי מרכז השלטון המקומי נגישות ויכולת השפעה על מקבלי ההחלטות במוסדות הממשל המרכזי. אנו סבורים כי ישנה חשיבות רבה שמרכז השלטון המקומי ימצב את מקומו כגורם מוביל בתהליכי הרחבת המדיניות ושמעורבותו תכלול פעולות מול מספר קהלי יעד:

- מקבלי ההחלטות והדרג המנהלי הבכיר בממשל המרכזי
- ראשי הרשויות המקומיות שמעורבות באשכולות ישובים
- הדרג המנהלי הבכיר ברשויות המקומיות שמעורבות באשכולות ישובים
- מנכ"לי אשכולות הישובים
- דרג הניהול הבכיר של מרכז השלטון המקומי

לאור הרחבת המדיניות, מומלץ שמרכז השלטון המקומי יבחן את הקמתו של צוות משימה אשר יגבש תוכנית אסטרטגית למדיניות שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות בישראל.

המצב החוקי איתנו נאלץ להתמודד השלטון המקומי בישראל אינו מאפשר לרשויות המקומיות להיענות באופן מיטבי לדרישות התושבים. המציאות המשברית איתה מתמודד הממשל המרכזי, מקשה עוד יותר על תפקודן של הרשויות המקומיות.

הצלחתן של מסגרות שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות קשורות, בין היתר, לקיומן של מסגרות חוקיות מתאימות. גיבוש חוק שמתייחס ישירות לאשכולות ישובים הוא הכרח ויספק מענה ראוי לתופעה בינלאומית שצועדת את צעדיה הראשונים בישראל. מסגרת חוקית לאשכולות ישובים תאפשר כללי משחק לשיח אפקטיבי יותר בין האשכולות לבין עצמם, בין הרשויות המקומיות לאשכולות, בין האשכולות למגזר העסקי ובין האשכולות לממשל המרכזי.

בשלב זה, אין בכוונת משרד הפנים לגבש מסגרת חוקית לאשכולות ישובים, אלא לפעול במסגרת של הוראות ולהסתפק בסמכויות הקיימות בידי שר הפנים.

מומלץ שמרכז השלטון המקומי יקדם הצעת חוק: אשכולות ישובים, אשר תספק את אותה מסגרת חוקית שחשובה להצלחת המדיניות.

אחד האתגרים המשמעותיים איתם מתמודדות מסגרות של שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות, קשורות לרצון ראשי הרשויות המקומיות לשתף פעולה ביניהם באופן פעיל. זהו אתגר שמלווה גם את אשכול ישובים גליל מערבי וסביר שיהיה קיים גם בארבעת האשכולות הנוספים.

מומלץ שהתוכנית האסטרטגית תתייחס לפעולות מעשיות שיקדמו את העלאת המודעות בקרב ראשי הרשויות והתושבים, כמו גם חשיפת הדרג המנהלי הבכיר ברשויות ליתרונותיה של מדיניות האשכולות, כמו למשל: קיום סמינרים והכשרות מקצועיות.

אחד מתפקידיו המרכזיים של מרכז השלטון המקומי הוא אספקת מידע וסיוע מקצועי לרשויות המקומיות. הרחבת מדיניות האשכולות עשויה להביא לעלייה בצורך למידע עדכני אודות מקרי בוחן ומודלים של ישובים פרויקטים המבוססים על שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות, כמו גם בצורך בשיטות ניהול וכלי מדיניות מתקדמים מהעולם.

ראוי שמרכז השלטון המקומי יבחן פיתוח פלטפורמה אינטרנטית שתהווה נקודת מפגש לחמשת האשכולות ותספק מידע מקצועי ועדכני על סוגיות בשיתופי פעולה בין רשויות מקומיות, חשיפה לפרויקטים מצליחים, תצוגת מסמכים ונתונים בעלי עניין ציבורי.

אשכולות הישובים מהווים למעשה זרוע ביצועית של הרשויות המעורבות, ולכן ישנה חשיבות לתפקוד חמשת מנכ"לי האשכולות. מנכ"ל אשכול מהווה שחקן משמעותי בכל תהליכי שיתוף הפעולה ותהליכי המדיניות. לכן, ישנה חשיבות להתייחס ליחודיות תפקידם ולקיים שיח שוטף בנוגע לקידום תוכניות משותפות, איתור וסיוע בשחרור חסמים מול מוסדות הממשל המרכזי והעצמת תפקידם.

מומלץ כי מנכ"ל מרכז השלטון המקומי יקיים פגישות קבועות עם פורום מנכ"לי אשכולות הישובים.

הרחבת מדיניות האשכולות מצריכה היערכות של יחידות מרכז השלטון המקומי השונות. עליהן להכיר את יתרונות המדיניות, להתאים את עצמן לשינויים המתחוללים ולספק יעוץ מקצועי, עדכני ושוטף.

מומלץ שמרכז השלטון המקומי יכשיר את יחידותיו השונות לאתגרי מדיניות האשכולות.

נספח א: שאלון עמדות תושבי האשכול

1. באיזו מידה לפי דעתך הרשות המקומית בה את/ה גר/ה משתפת פעולה עם רשויות מקומיות אחרות באיזור הגליל המערבי בנושאים שונים?

1. משתפת פעולה במידה רבה

2. משתפת פעולה במידה מספקת

3. לא משתפת פעולה

4. אין דעה (לא להקריא)

2. מבין הנושאים הבאים ציין/י את השניים שהכי חשובים לך שהרשות המקומית שלך תקדם במסגרת שיתוף פעולה עם רשויות אחרות באיזור הגליל המערבי? (להקריא בסדר משתנה, עד 2 תשובות)

1. הקמת חממות לעסקים קטנים או

2. התייעלות אנרגטית (מעבר לשימוש באנרגיה ירוקה) או

3. הקמת איזור תעשייה אזורי או

4. פעילות תרבותית אזורית או

5. הקמת מרכז תעסוקה אזורי או

6. צייך/ה נושא אחר (רשום)

7. צייך/ה שכולם במידה שווה (לא להקריא)

8. אף אחד / אין דעה (לא להקריא)

3. האם שמעת על כך שבשנת 2010 הוקם אשכול של 9 רשויות בגליל מערבי, כולל הישוב בו את/ה גר/ה, לצורך שיתוף פעולה בין הרשויות?

1. שמעת

2. לא שמעת

4. באיזו מידה את/ה מסכים עם המשפט הבא: "על מנת לפתח את התיירות באיזור הגליל המערבי נדרש שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות. ללא שיתוף פעולה שכזה, לא ניתן יהיה לקדם את התיירות באיזור"?

1. מסכים מאוד
2. די מסכים
3. לא כל כך מסכים
4. כלל לא מסכים
5. אין דעה (לא להקריא)

5. בנושא איסוף אשפה, איזו אפשרות עדיפה עליך: (להקריא 1-2 בסדר משתנה)

1. אפשרות א' - כל רשות מתקשרת לבדה עם חברה פרטית לצורך איסוף ופינוי האשפה א' או - לשאלה 6
2. אפשרות ב' - הרשויות החברות באשכול מתקשרות יחדיו עם חברה פרטית לצורך איסוף ופינוי האשפה מכל היישובים - לשאלה 7
3. אין דעה / לא משנה (לא להקריא) - לשאלה 7

6. אם נודע לך שהאפשרות השנייה (ב') תחסוך כסף לרשות המקומית שלך, האם היית משנה את בחירתך?

1. לא היית משנה את בחירתך או
2. הייתי משנה את בחירתך
3. אין דעה (לא להקריא)

7. מה לדעתך צריך להיות השיקול העיקרי בשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות בגליל המערבי? (להקריא 1-3 בסדר משתנה)

1. חסכון כספי לרשויות המקומיות או
2. קירוב לבבות (דו-קיום) בין יהודים ללא-יהודים או
3. יצוג איזורי מול הממשלה או
4. צייקה שכולם במידה שווה (לא להקריא)
5. אף אחד / אין דעה (לא להקריא)

8. עד כמה חשוב לך להיות שותף בקבלת ההחלטות ביישובך?

1. חשוב לך במידה רבה מאד
2. חשוב לך במידה רבה
3. לא כ"כ חשוב לך
4. כלל לא חשוב לך
5. אין דעה (לא להקריא)

9. על מי אתה סומך יותר שיקדם את רמת החיים בגליל המערבי? (הקרא בסדר משתנה, תשובה אחת)

1. על הממשלה או
2. על הרשות המקומית שלך או
3. אשכול יישובים גליל מערבי או
4. צייקה שעל כולם במידה שווה
5. צייקה שעל אף אחד מהם / אין דעה (לא להקריא)

10. האם את/ה משתמש/ת באתר האינטרנט של הרשות המקומית שלך?

1. כן
2. לא
3. מסרבת/ת לענות (לא להקריא)

שאלות רקע

11. מגדר

1. גבר
2. אישה

12. מהו גילך?

1. 18-21
2. 22-35
3. 36-50
4. 51-70
5. מעל 70
6. מסרבת/ת לענות (לא להקריא)

13. כיצד את/ה מגדיר/ה את עצמך מבחינה דתית?

1. חרדי
2. דתי
3. מסורתי
4. חילוני
5. ערבי מוסלמי
6. ערבי נוצרי
7. ערבי לא דתי
8. דרוזי
9. מסרב/ת לענות (לא להקריא)

14. כמה שנים את/ה גר/ה בישוב שלך?

1. 1-5 שנים
2. 6-10 שנים
3. 11-20 שנים
4. 21 +

נספח ב: ראיונות אישיים

מנכ"ל אשכול ישובים גליל מערבי, אריק מויאל – ראיון ראשון התקיים ב-4 מרץ 2013 וראיון שני התקיים ב-20 מרץ 2013, שניהם בתל אביב.

יו"ר דריקטוריון האשכול וראש עיריית מעלות תרשיחא, שלמה בוחבוט – הראיון התקיים ב-18 מרץ 2013 בלשכת ראש העירייה.

סגן יו"ר דריקטוריון האשכול וראש המועצה המקומית כפר ורדים, סיון יחיאלי – הראיון התקיים ב-18 מרץ 2013 בלשכת ראש המועצה.

ראש המועצה המקומית חורפיש, פארס סאלח – הראיון התקיים ב-18 מרץ 2013 בלשכת ראש המועצה.

ראש המועצה המקומית בית ג'ן, ביאן קאבלן – הראיון התקיים ב-18 מרץ 2013 בלשכת ראש המועצה.

ראש המועצה האזורית מעלה יוסף, שמעון גואטה – הראיון התקיים ב-21 אפריל 2013 בלשכת ראש המועצה.

ראש המועצה המקומית שלומי, גבי נעמן – הראיון התקיים ב-21 אפריל 2013 בלשכת ראש המועצה.

ראש המועצה האזורית מטה אשר, יהודה שביט – הראיון התקיים ב-21 אפריל 2013 בלשכת ראש המועצה.

ראיונות טלפונים

מנהל אגף בכיר לתאגידים עירוניים, משרד הפנים, רו"ח דודי ספיר – הראיון התקיים ב-9 מאי 2013.

ראש המועצה האזורית מעלה יוסף לשעבר, אבי קרמפה – הראיון התקיים ב-6 יוני 2013.

רכז פנים, אגף תקציבים, משרד האוצר, יהונתן בר סימן טוב – הראיון התקיים ב-12 יוני 2013.