

# הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי

הגשת דוח סקירת מצב והמלצות לשר הפנים חה"כ אריה מכלוף דרעי

---

9 נובמבר 2020

הצוות לקידום אזוריות בישראל



משרד הפנים

# הצוות לקידום אזוריות בישראל | 2019-2020

בהנחיית **שר הפנים אריה מכלוף דרעי** הוקם הצוות לקידום אזוריות בישראל אשר החל לפעול בדצמבר 2018 במסגרת שותפות של משרד הפנים עם אלכא-ג'וינט ובתמיכת קרן ראסל-ברי.

הצוות כולל בעלי תפקידים בכירים לשעבר מהשלטון המרכזי והמקומי ומאנשי אקדמיה אשר התבקשו לבחון את השפעת המבנה השלטוני על תפקוד המערכת בתחום המינהלי, הכלכלי והחברתי ולגבש רפורמה לקידום אזוריות בישראל.



מר אמיר לוי  
הממונה על התקציבים  
במשרד האוצר לשעבר



ד"ר יוסי בכר  
יו"ר אלכא-ג'וינט, יו"ר קבוצת חיפה  
ומנכ"ל משרד האוצר לשעבר



מר מרדכי כהן  
מנכ"ל משרד הפנים



פרופ' אבנר בן-זקן  
היסטוריון של המדע  
הקריה האקדמית אנו



גב' סיגל מורן  
מנכ"לית מכון ברנקו וייס, ראש  
מועצה אזורית בני שמעון ויו"ר  
אשכול רשויות נגב מערבי לשעבר



ד"ר רונית פוריאן  
מרצה ומומחית לפיתוח טכנולוגיות  
עירוניות, התנהגות וסביבה,  
אוניברסיטת תל אביב



ד"ר איתי בארי  
מרצה בכיר במחלקה למנהל  
ומדיניות ציבורית, בי"ס למדעי  
המדינה, אוניברסיטת חיפה



עו"ד ימימה מזוז  
יועמ"ש לאומית שירותי בריאות  
(לשעבר היועמ"ש למשרד האוצר)

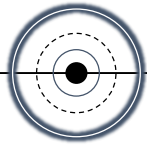


ד"ר טלי-נוי הינדי  
מומחית בפיתוח חברתי-כלכלי  
של אזורים,  
מנכ"לית מכון ביתא מחקר



מר איימן סיף  
מנהל הרשות לפיתוח כלכלי  
במגזרי המיעוטים לשעבר

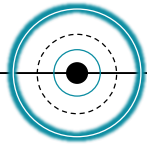
# תהליך עבודת הצוות לקידום אזוריות



## הגשת הדוח לשר הפנים

▪ הדוח יוגש לשר הפנים בנובמבר 2020 בעיצומו של תהליך ההתמודדות עם אתגרי הקורונה שהמחישו את הצורך ברפורמה מבנית לביזור סמכויות, קידום אזוריות וחיזוק השלטון המקומי.

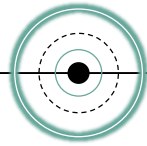
▪ יחד עם הדוח, יוצגו סוגיות מדיניות להכרעת שר הפנים, והמלצות יישומיות לקידום תהליך כלל ממשלתי לגיבוש ויישום הרפורמה בשיתוף עם גורמי השלטון המקומי.



## שיתוף והתייעצות

להלן הגורמים המרכזיים עמם נפגש הצוות:  
גורמים ישראלים  
▪ הנהלת מש"מ  
▪ ראשי המטרופולינים  
▪ יו"ר ומנכ"ל האשכולות  
▪ יו"ר התאגדויות האדריכלים, מתכנני הערים ומנהלי מחלקות החינוך ברשומ"ק

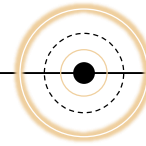
גורמים בינלאומיים  
▪ גורמי מקצוע ב-OECD  
▪ שרי הפנים היווני הנוכחי והלשעבר, מושלת מחוז אתיקה  
▪ נציגי משרד הלכידות החברתית, צרפת  
▪ מנכ"ל משרד הפנים, הולנד.



## המלצות לישראל

התהליך כלל עבודת תוכן מקצועית וחלוקה לצוותי עובדה ממוקדים סביב שאלת ביזור הסמכויות ואופן הקמת האזורים.

הצוות הסתייע ביועצים מקצועיים מחברת אורבניקס ועדליא.

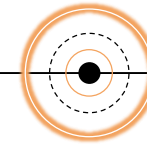


## למידה מהעולם

הצוות השתתפות בוועידת ה-OECD לקידום מדיניות לפיתוח אזורי (RDPC) שנערכה באתונה במרץ 2019.

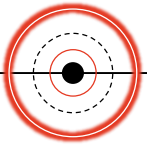
במסגרת הוועידה, קיים הצוות מפגשים פרטניים עם המשלחות הרשמיות של צרפת, הולנד ויוון ועם בעלי בעלי תפקידים בארגון ה-OECD.

הנ"ל איפשר לצוות להתחבר לשיח העולמי אודות האזוריות ורפורמות מבניות בתחום.



## הגדרת הבעיה

הצוות הקדיש חלק מרכזי מעבודתו לניתוח מצב השלטון המקומי וזיהוי הכשלים המבניים והשפעתם על החברה הישראלית



## מפגשי אבו גוש

הצוות פעל כשנה במהלכה התקיימו מספר מפגשים אבו גוש לעבודה משותפת לצד עבודה פרטנית.

# הרפורמה לקידום אזריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי

פרקי דוח המלצות הצוות



## חלק ב'

סקירת הנעשה עד כה  
בישראל



## חלק א'

המבנה השלטוני בישראל,  
תמונת מצב והשלכות



## חלק ד'

המלצות הצוות לקידום  
אזריות בישראל



## חלק ג'

מגמות עולמיות בתחום  
האזריות והביזור



חלק א'

# המבנה השלטוני בישראל

תמונת מצב והשלכות



# המבנה השלטוני בישראל

תמונת מצב והשלכות – פרק א'

הצוות לקידום אזוריות בישראל בחן וניתוח את יחסי הגומלין בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ואופן תפקוד המערכת השלטונית, בדגש על אספקת השירות לתושב, וקידום מדיניות לצמצום פערים ופיתוח כלכלי. על סמך זה, זיהה הצוות שלושה כשלים מבניים:



## ג. כשל מבני-חברתי

מבנה השלטון המקומי משמר את החלוקה והמחיצות בתוך החברה הישראלית ומקשה על קידום שותפות בין הקהילות והמגזרים השונים במרחב.



## ב. כשל מבני-כלכלי

מחד, הצמיחה והעושר מרוכזים באזור המרכז אשר נהנה מכושרו כ'מערכת' למשוך אליו פעילויות כלכליות ומהיותו מוקד משיכה להגירה חיובית של אוכלוסייה. מאידך, אזורי הפריפריה מתקשים לייצר תנאים המאפשרים פיתוח כלכלי.



## א. כשל מבני-מינהלי

מחד שלטון מרכזי ריכוזי שפועל בחוסר סנכרון מול הרשויות המקומיות והתושבים, מאידך שלטון מקומי מקוטע והמאופיין בריבוי רשויות קטנות ולא איתנות.

המבנה השלטוני הנוכחי אינו תואם עוד את הצרכים העכשוויים של המדינה והחברה ואף פוגע בתפקוד וביעילות המערכת השלטונית, מעכב את הצמיחה ומעמיק את אי השוויון המרחבי והניכור בתוך החברה הישראלית.

# המבנה השלטוני בישראל

תמונת מצב והשלכות

הצוות לקידום אזוריות בישראל בחן וניתוח את יחסי הגומלין בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ואופן תפקוד המערכת השלטונית, בדגש על אספקת השירות לתושב, וקידום מדיניות לצמצום פערים ופיתוח כלכלי. על סמך זה, זיהה הצוות שלושה כשלים מבניים:

05

מבנה השלטון המקומי מקשה על קידום שותפות בין הקהילות והמגזרים השונים במרחב



**ג. כשל מבני-חברתי**

04

מבנה השלטון המקומי בישראל מעצים את ההבדלים בין המרכז לפריפריה ומקשה על יצירת תנאים המאפשרים פיתוח כלכלי



**ב. כשל מבני-כלכלי**

03

מבנה השלטון המקומי מאופיין ברביעי רשויות קטנות ולא איתנות

01

ריכוז סמכויות גבוה בידי השלטון המרכזי לעומת השלטון המקומי



**א. כשל מבני-מנהלי**

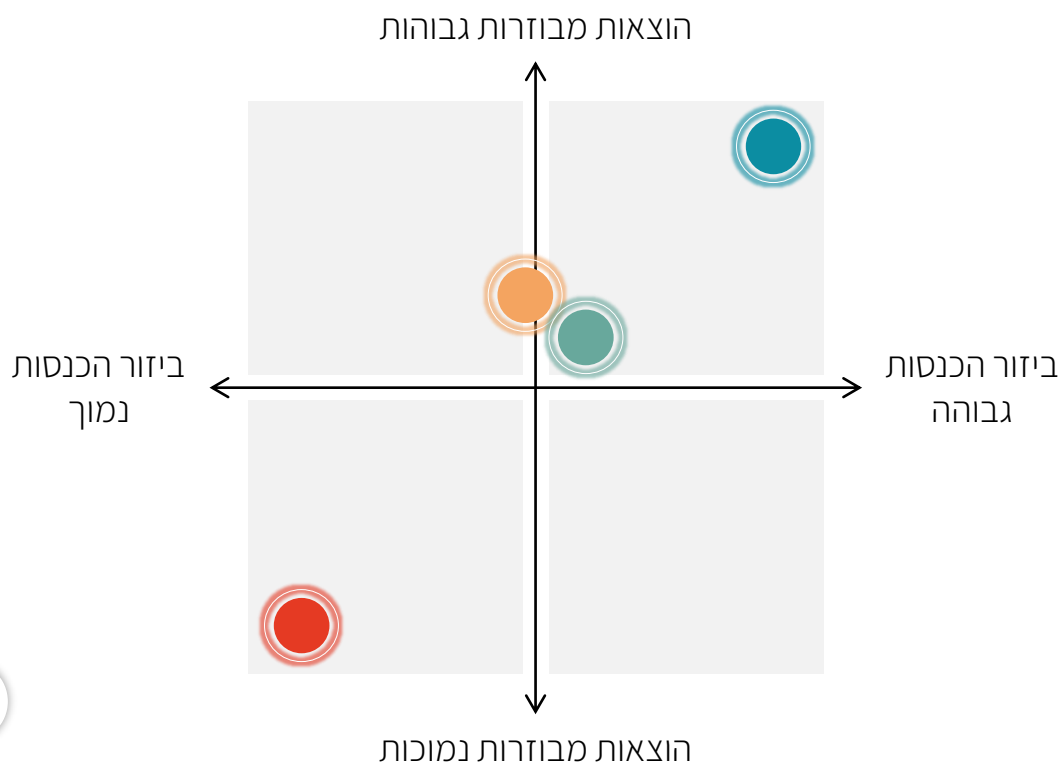


## אינדיקטורים נוספים לרמת הריכוזיות

ישראל ממוקמת במקום 94 מתוך 182 לפי מדד 'קרבת השלטון לתושב' (Closeness Government Index)

ישראל נמצאת בדירוג הנמוך ביותר (סוג 4) המעיד על ריכוזיות גבוהה של השלטון המקומי\*

\* סוגי מדינות לפי רמת ביזור הנמדדת בהתאם למדדים פיסקליים



סוג 4:



Chile  
Greece  
Hungary  
Ireland  
**Israel**  
Luxembourg  
New Zealand  
Portugal  
Slovak Republic  
Turkey

סוג 3:



Austria  
Estonia  
Mexico  
Netherlands  
United Kingdom

סוג 2:



Czech Republic  
France  
Iceland  
Italy  
Latvia  
Norway  
Poland  
Slovenia  
Korea

סוג 1:



Australia  
Belgium  
Canada  
Denmark  
Finland  
Germany  
Japan  
Spain  
Sweden  
Switzerland  
United States



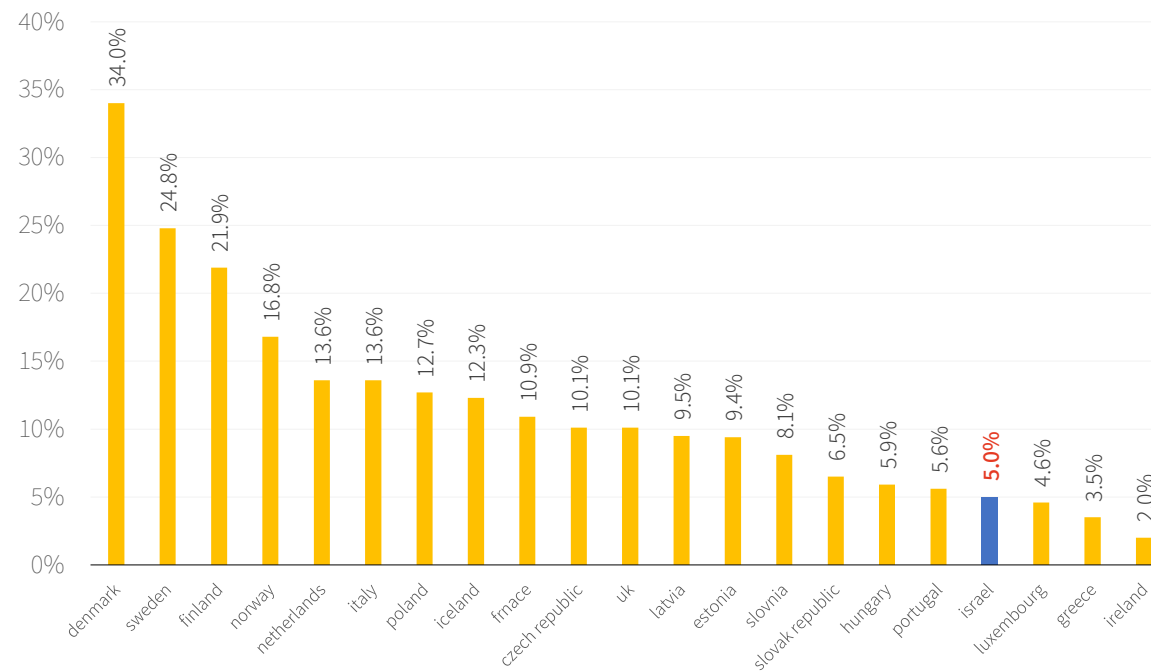
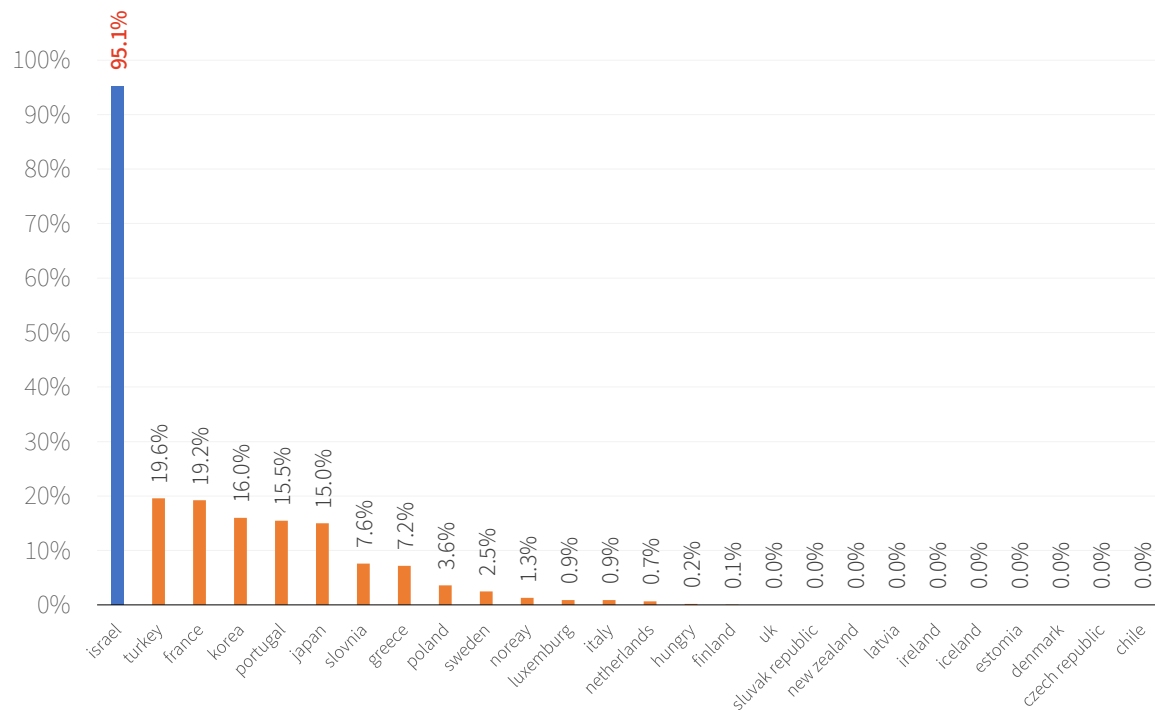




## מדדי ביזור של ה-OECD

משקל תקציב השלטון המקומי מהתוצר, OECD - 2016

שיעור המסים המקומיים הנקבעים על ידי השלטון המרכזי



ישראל היא המדינה הריכוזית ביותר ב-OECD בתחום המיסוי המוניציפלי: השלטון המרכזי קובע מעל 95% משיעורי המסים המקומיים.

התקציב הישיר המבוצע על ידי השלטון המקומי בישראל נמוך מאוד ביחס למדינות ה-OECD. הדבר מעיד על ריכוזיות גבוהה: השלטון המקומי אינו מהווה שחקן משמעותי בכל הנוגע לתקציב מהתוצר.





## השלכות המבנה הריכוזי

המבנה הריכוזי אינו מאפשר מיצוי פוטנציאל הצמיחה הכלכלית הטמון בביזור.



"קיים מתאם חיובי בין רמת הביזוריות של השלטון המקומי לבין התוצר לנפש"

"measures such as GDP, public investments made in physical and human capital and ... education outcomes show a positive correlation with decentralization"  
(OECD, Making Decentralization Work, 2019)

המבנה הריכוזי פוגע בדמוקרטיה המקומית ומקשה על קידום מדיניות מבוססת מקום.



"שלטון ריכוזי שאינו מתחלק בעוצמה, במשאבים, בסמכויות ובאחריות עם גופים אחרים, סובל מעומס יתר ואינו יכול להיות ריספונסיבי בשל סדר יום צפוף.

לרוב רק בעיות אקוטיות הנוגעות למספר גדול של אזרחים יכולות להגיע לסדר היום של השלטון המרכזי – כתוצאה מכך נפגמת היכולת להתאים מדיניות לצרכים מקומיים".  
(הצוות לפיתוח מודל ביזורי, 2002)

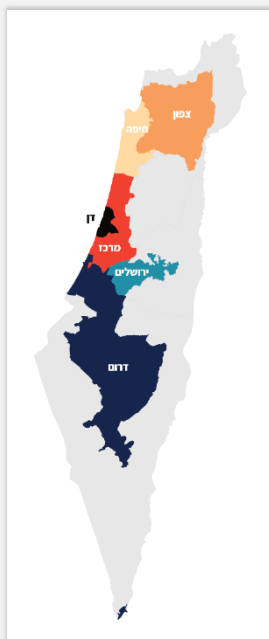


## חוסר תיאום בעבודת משרדי הממשלה והמחוזות כלפי השלטון המקומי

כל אחד ממשרדי הממשלה מחזיק במפת מחוזות שונה .

### דוגמאות לחלוקה של מחוזות משרדי הממשלה

פיקוד העורף



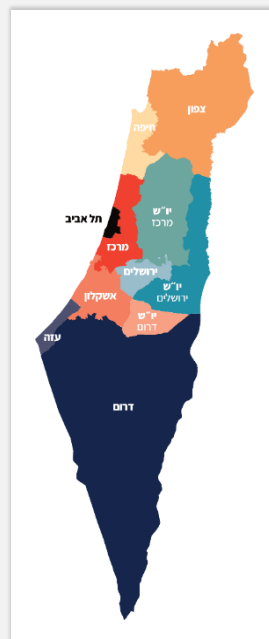
משטרה



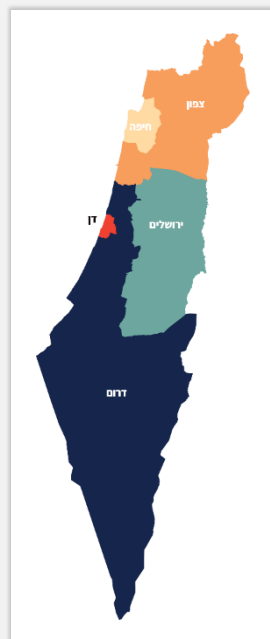
חקלאות



בריאות



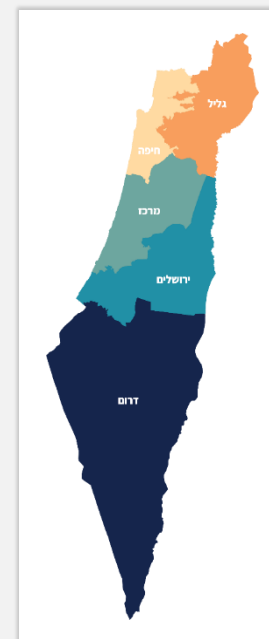
חשמל



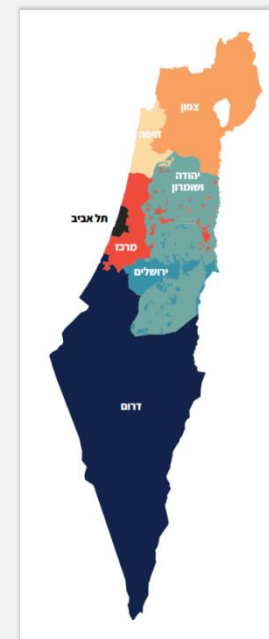
רמ"י  
(רשות מקרקעי ישראל)



בינוי ושיכון



פנים





## ריבוי וחוסר סנכרון בעבודת הגופים האזוריים השונים: שונות בחלוקה הגיאוגרפית האזורית ובמודל ההיררכיה והכפיפות

### דוגמאות לגופים האזוריים השונים

שירותים חברתיים	פיתוח כלכלי	תחבורה	תכנון	שירותים מוניציפאליים	תשתיות
אגדים – התכנית הלאומית לילדים ובני נוער בסיכון	מינהלות לאזורי תעשייה	חברות מנהלות בתחום התחבורה ברמה האזורית (כגון נת"ע, נתיבי איילון ויפה נוף)	ועדות תכנון מחוזיות	איגוד ערים	תאגידי מים
מתי"אות – מרכז תמיכה ישובי / אזורי – חינוך מיוחד	עמותות תיירות אזוריות	צוותי תכניות אב לתכנון תחבורה בערי המטרופולין	ועדות תכנון מרחביות	יחידות סביבתיות אזוריות	רשויות ניקוז
	סניפי מעוף לעסקים קטנים ובינוניים			לשכות וטרינריה אזוריות	
	מרכזי מעברים לתעסוקה			תחנות בדיקה אזוריות (חוק המזון)	

אשכולות אזוריים | איגוד ערים מיוחד לקידום פיתוח אזורי ושירותים משותפים במודל וולונטרי במגוון תחומים



פעילות וגופים אזוריים ללא ראייה מתכללת והעדר גוף שלטוני אזורי מוסמך לטיפול בסוגיות אזוריות

## השלכות

### המחשה | חלוקת מחוזית לפי עיריית אשדוד



- קושי בקידום פיתוח אזורי אל מול ריבוי גופים לא מתואמים
- העדר ראייה מערכתית
- כפילות
- פגיעה בתפקוד הרשויות שעומדות בפני גורמים ממשלתיים מרובים, לא מתואמים ולעתים אף מנוגדים





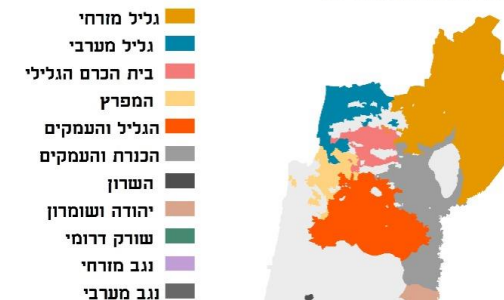
## אשכולות אזוריים

**קיימים היום 11 אשכולות הכוללים מעל- 52% מהרשויות המקומיות**  
ופועלים במגוון תחומים לקידום פיתוח אזורי ושיתופי פעולה בין הרשויות.

**על אף הפוטנציאל הטמון באשכולות,  
מתוקף עיסוקם האזורי והרב תחומי,**

**לאשכולות עדיין אין הסמכה במגוון תחומים  
אזוריים או מעמד אחראים ומתאם ברמה  
האזורית ואל מול הגופים האזוריים השונים**

מפת אשכולות רשויות

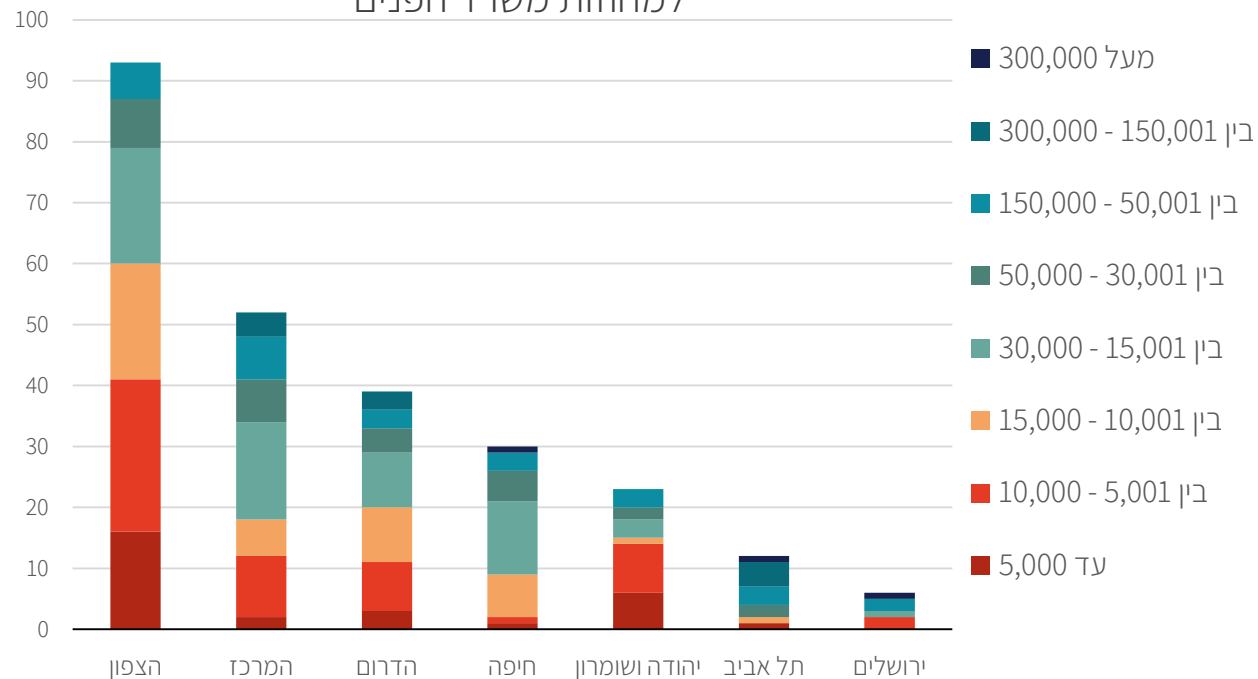




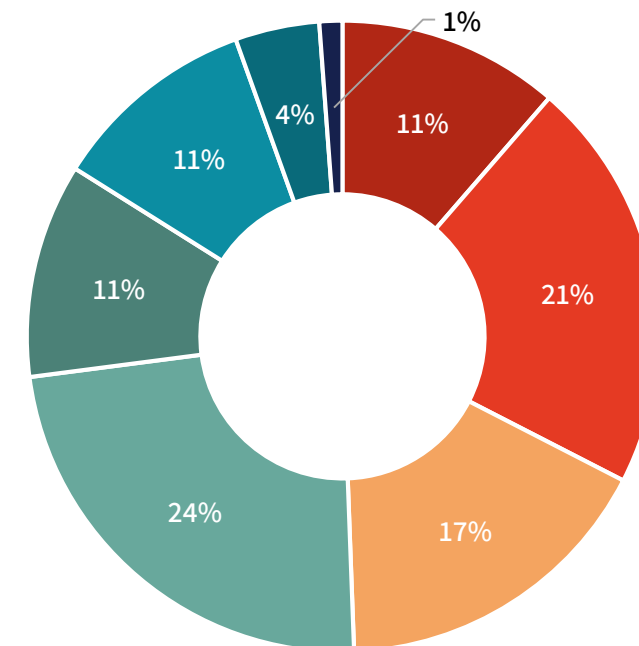
פריסה גיאוגרפית לא מאוזנת של הרשויות הקטנות - רובן במחוזות הפריפריאליים

257 רשויות מקומיות כמחצית מהן מתחת ל-15 אלף תושבים

גודל הרשויות המקומיות (מס' תושבים) בישראל לפי חלוקה למחוזות משרד הפנים

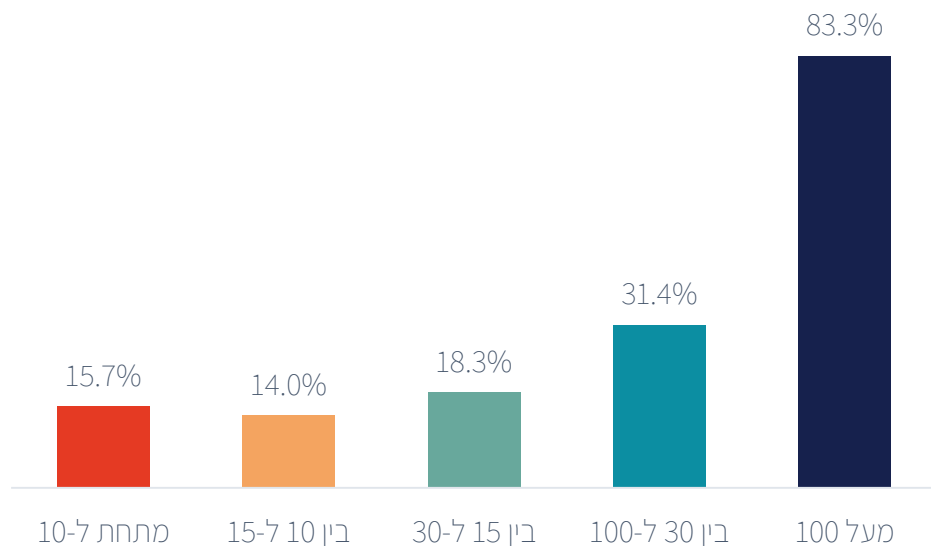


גודל הרשויות המקומיות בישראל לפי מספר תושבים, בחלוקה לאחוזים



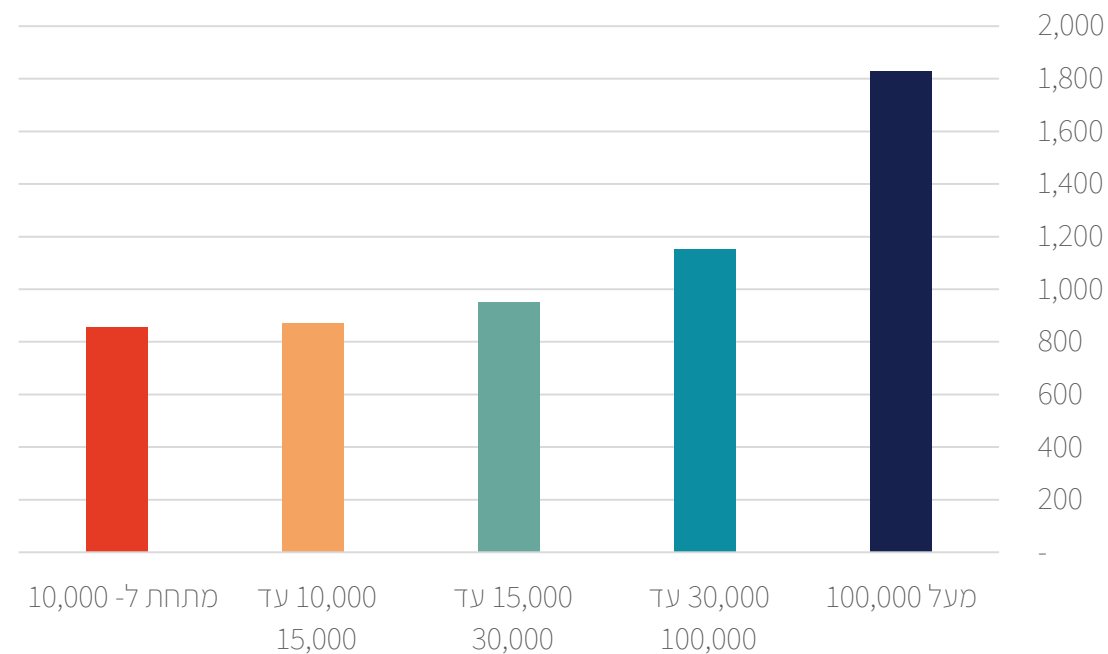
## השלכות גודל הרשויות על איתנות הכלכלית

רשויות מקומיות נטולות מענק איזון לפי גודלן (2019)



מקור: נתוני משרד הפנים 2019

גביית ארנונה לא למגורים לפי גודל רשות (ש"ח לנפש)



מקור: דו"חות כספיים לשנת 2017 (בנטרול נתוני מוא"ז תמר)

קשר ישיר בין גודל הרשות המקומית לבין זכאותה למענק איזון. 83% מהרשויות מעל 100 אלף תושבים הן נטולות מענק איזון. וכשליש מהרשויות מעל 30 אלף הן נטולות מענק איזון

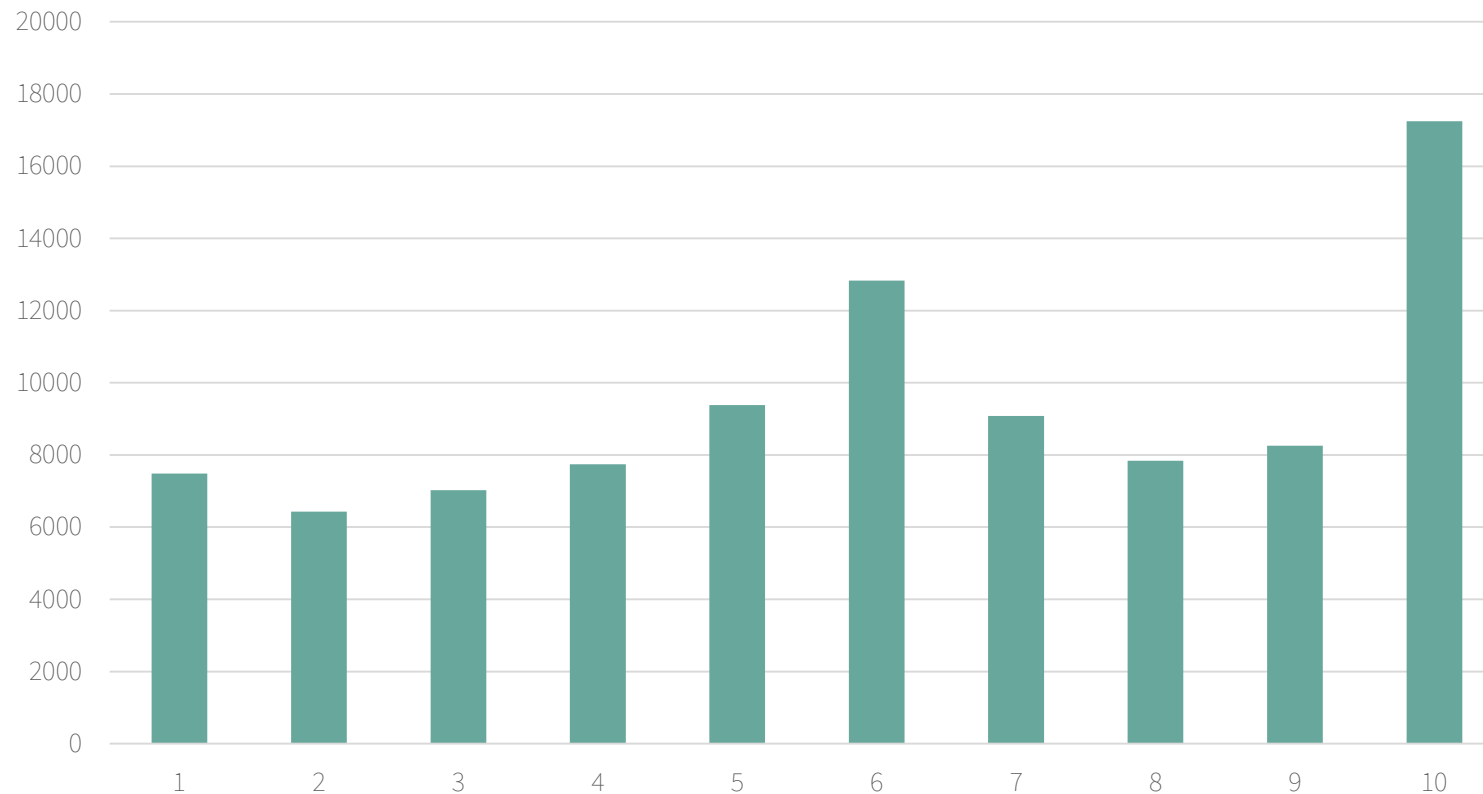
ככל שהרשות גדולה יותר, כך יכולותיה לייצר הכנסות מארנונה שלא למגורים, גדולות יותר







## השלכות מעמדן החברתי-כלכלי של הרשויות על איכות השירות לתושב



מקור: נתונים כספיים של רשויות מקומיות לשנת 2018 – למ"ס

הוצאות הרשות פוחתות ככל שהאשכול החברתי-כלכלי של התושבים נמוך יותר





## השלכות

### פגיעה באיכות השירות לתושב



השלכות גודל הרשויות: שירותים רבים מחייבים מספר משתתפים מינימאלי כתנאי סף לאישור או תקצוב אותם שירותים על ידי משרדי הממשלה והרשויות עצמן. כתוצאה מכך ולאור מיעוט משתתפים – שירותים רבים נחסכים מתושבים המתגוררים ברשויות מקומיות קטנות

השלכות איתנות הרשויות: עקב פערים בהכנסות וביכולות העצמיות של הרשויות המקומיות, קיים פער בגובה ההוצאה לתושב בין הרשויות המקומיות.

### פגיעה באיתנות הכלכלית של הרשויות וביעילות



פגיעה באיתנות הכלכלית: לרוב, ישנו קשר ישיר בין גדול הרשויות המקומיות לבין האיתנות הכלכלית שלהן. ההכנסות העצמיות ברשויות קטנות לרוב נמוכות יותר.

חוסר יעילות ברמה המוניציפלית: אספקת שירותים לא יעילה ומנגנוני ניהול כפולים בדגש על רשויות קטנות.

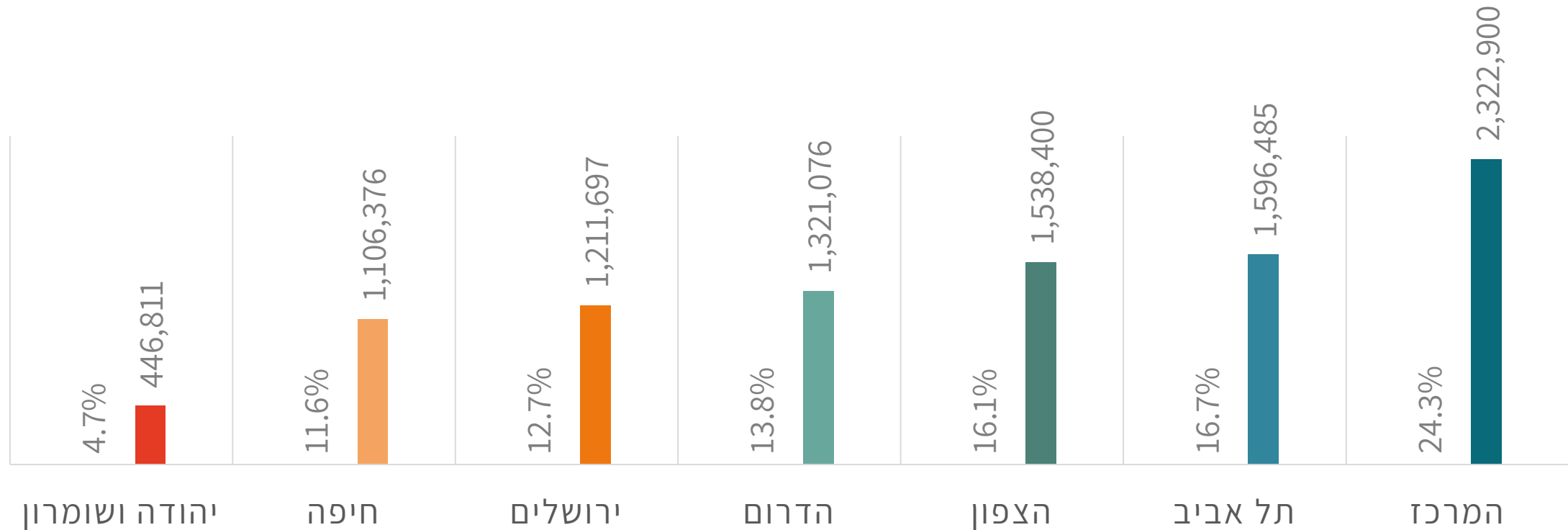
חוסר יעילות ברמה הממשלתית: תלות מתמשכת של רשויות מקומיות רבות בתקצוב ממשלתי וניצול לא מיטבי של משאבים ציבוריים לייצוב רשויות מקומיות קטנות ולא איתנות שלמרבתן אין יכולת שרידות ארוכת טווח. בנוסף קיים חוסר יעילות בניהול ובפיקוח של משרדי הממשלה על הרשויות המקומיות, ללא הבחנה ברורה בין סוגי הרשויות המקומיות.





## פערים מרחביים בפיזור האוכלוסייה

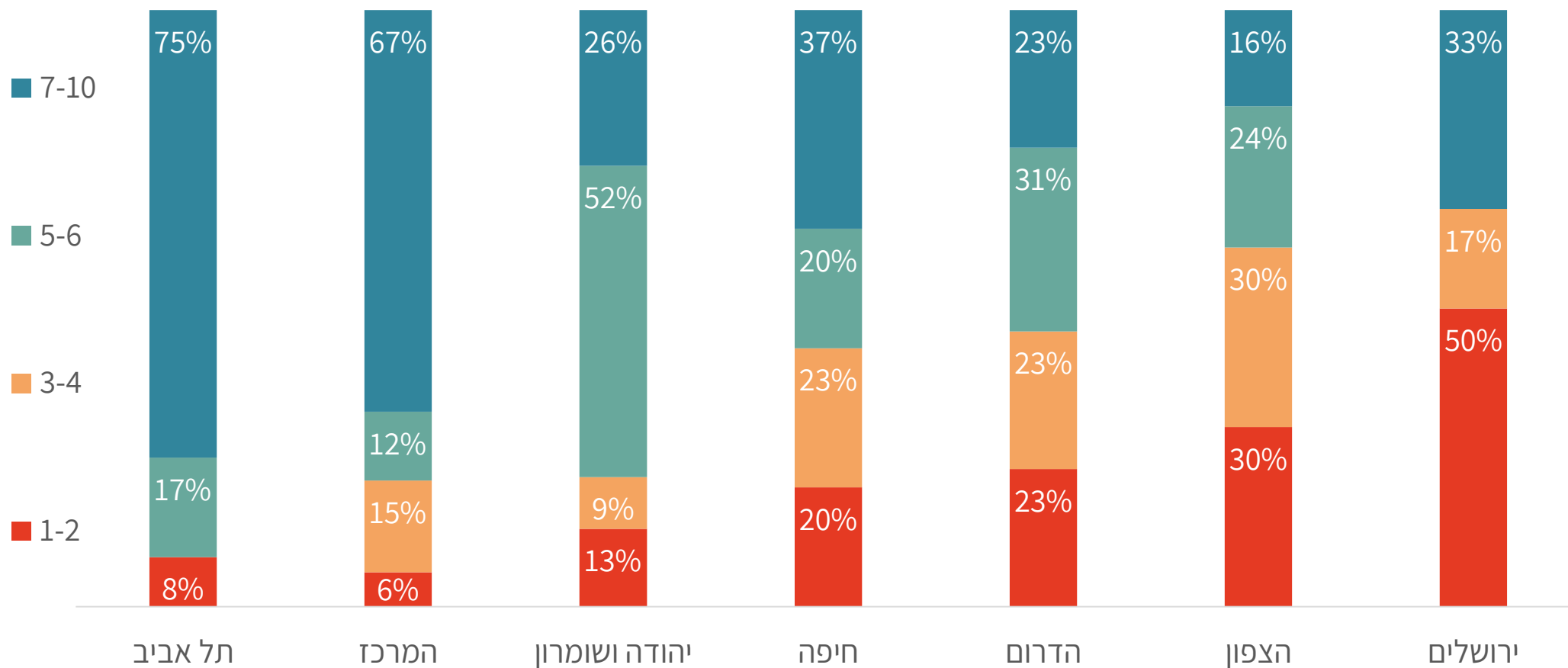
האוכלוסייה בישראל מתרכזת במרכז המדינה – במחוזות תל אביב והמרכז בהם מתגוררים 41% מהאוכלוסייה.





## פערים מרחביים בפיזור האוכלוסייה

41% מהאוכלוסייה בישראל מתרכזת במחוזות המרכז ותל אביב שכוללים בעיקר רשויות שתושביהן במעמד חברתי כלכלי גבוה לעומת שאר המחוזות.

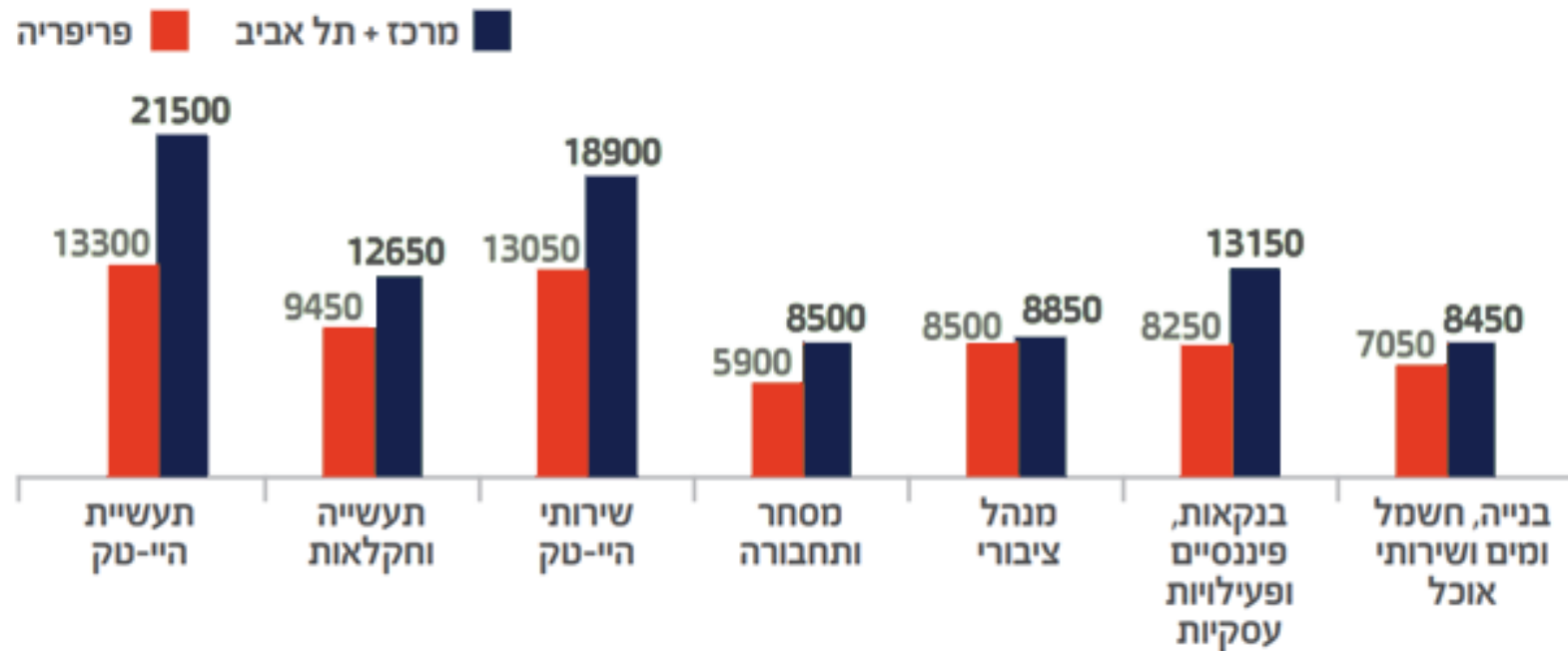




## פערים מרחביים בפריסת הפעילות הכלכלית-עסקית

הצמיחה והעושר מרוכזים באזור המרכז אשר נהנה מכושרו כ'מערכת' למשוך אליו פעילויות חברתיות וכלכליות. לעומת אזור המרכז, אזורי הפרפריה הגיאוגרפית והחברתית בישראל אינם מצליחים לייצר ולייצב את התנאים לריכוז פעילויות חברתיות-כלכליות.

שכר לפי ענפים ואזורים, 2014



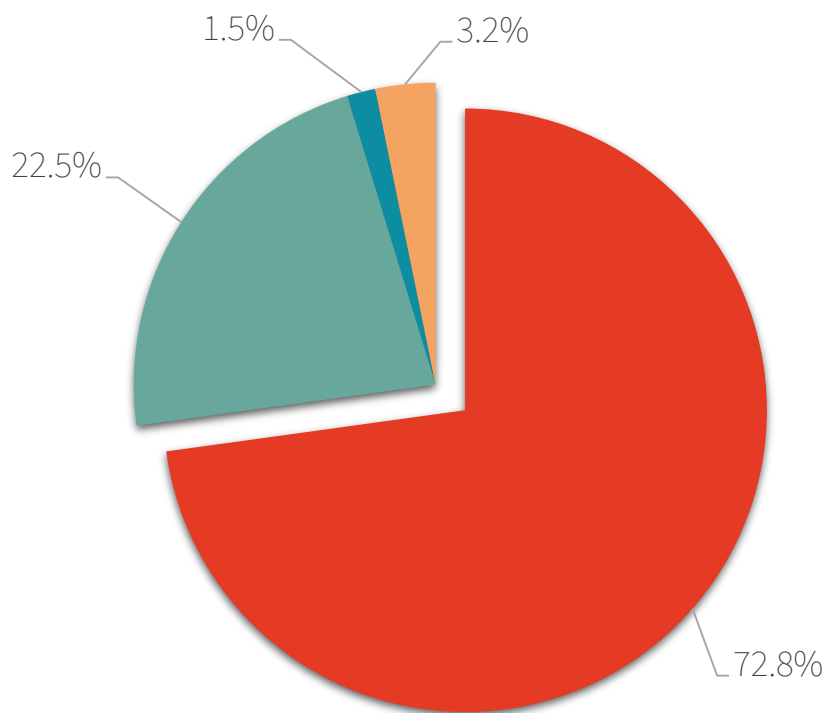
אזורי המרכז נהנים משיעורי שכר גבוהים יותר מבפרפריה



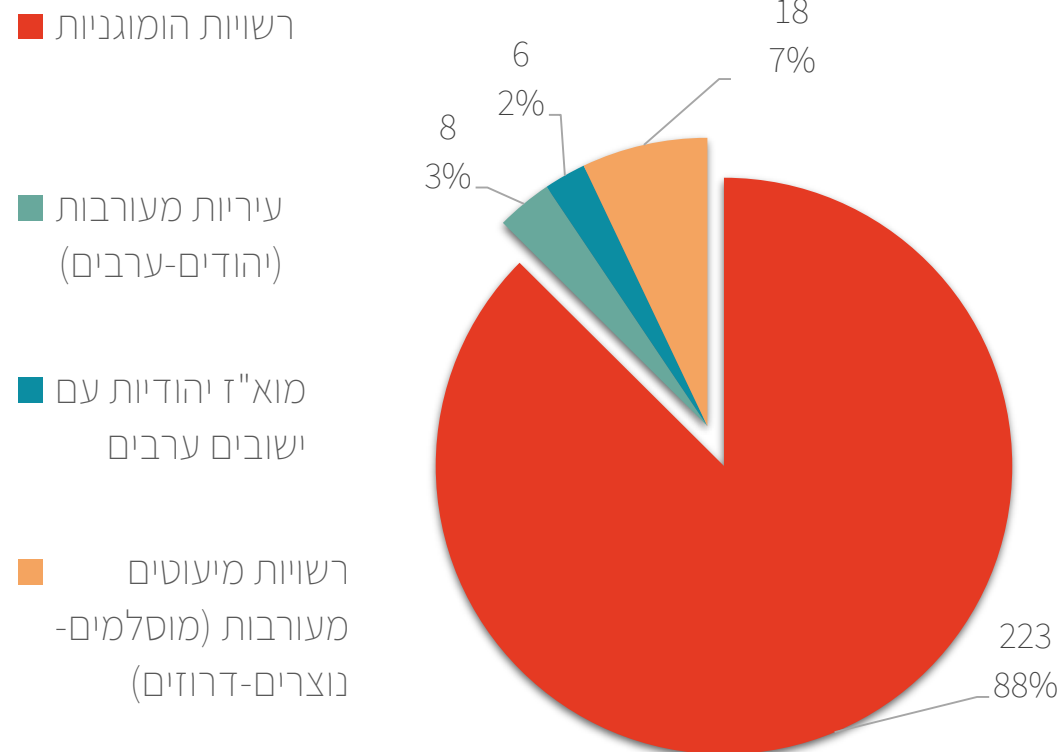


## היסטורית, מבנה השלטון המקומי בישראל נבנה לרוב על בסיס שייכות מגזרית, עדתית או דתית ומאופיין במיעוט מרחבים משותפים.

התפלגות האוכלוסייה לפי מידת הומוגניות הרשויות בה היא מתגוררת



התפלגות הרשויות לפי מידת הומוגניות





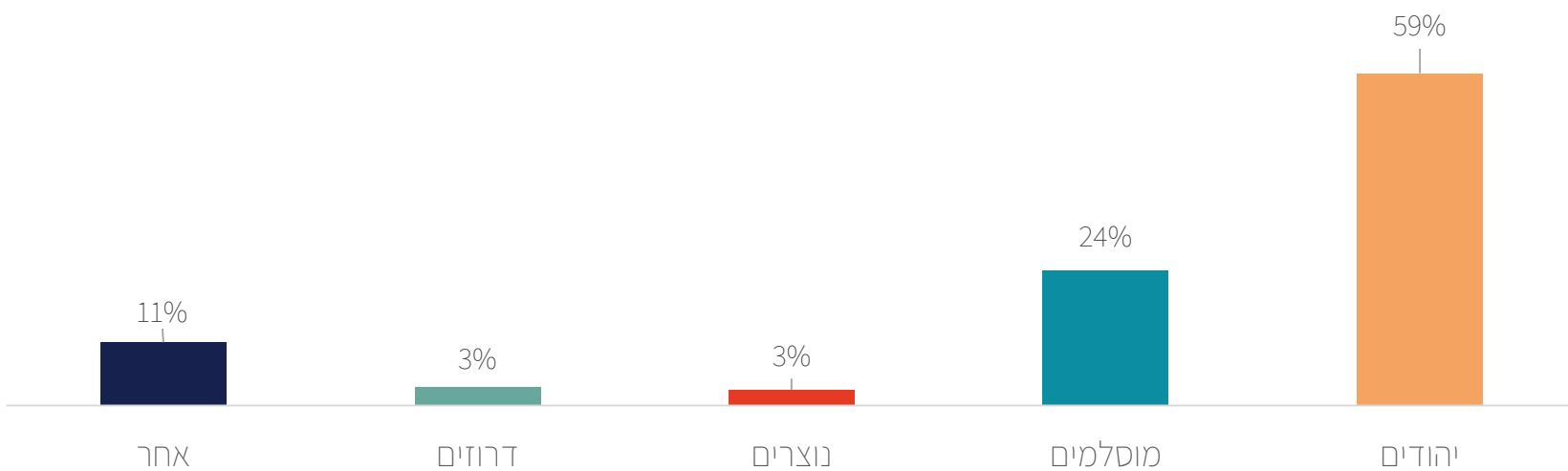
## לאורך השנים לא פותחו מנגנונים מספקים לפעולות משותפות בין הרשויות המקומיות השכנות.

מצד אחד, מבנה זה מבטיח ביטוי למגוון הקהילות ומאפשר מימוש זהויות קהילתיות ומקומיות.  
מצד שני, נראה שיש קשר בין מבנה השלטון המקומי בישראל לבין עוצמת המתח בין הקהילות והמגזרים השונים.

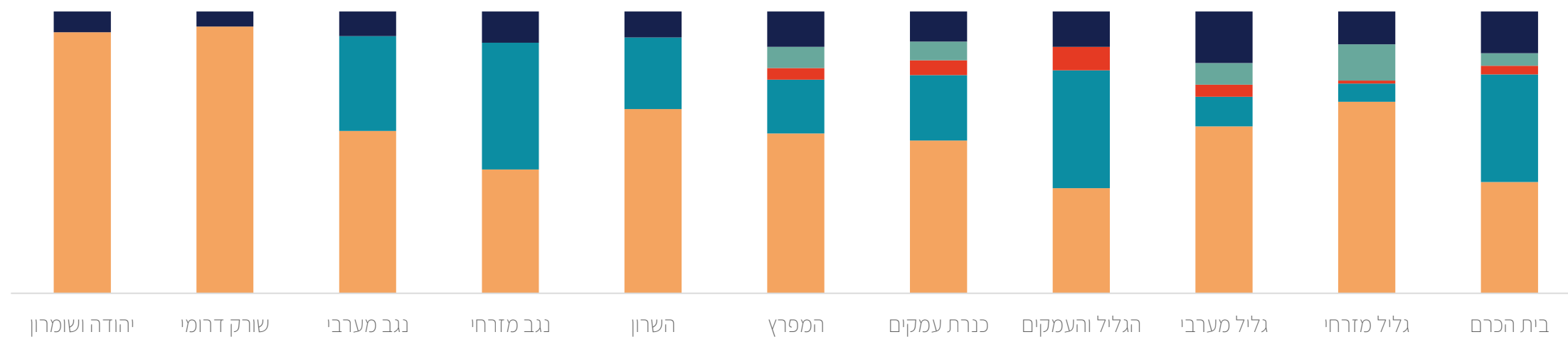
מצב זה, משמר את החלוקה והמחיצות בתוך החברה הישראלית ומעכב יצירת מרחבי פעולה משותפים בין מגוון הרשויות, הקהילות והמגזרים.

**כתוצאה מכך, הפוטנציאל החברתי הגלום במרחב המוניציפלי  
- ליצירת שותפויות והסמכות סביב אינטרסים מקומיים  
ואזוריים - אינו ממומש דיו.**





שונים בנוף הם האשכולות האזוריים שמשלבים, כחלק ממדיניות משרד הפנים, מגוון של סוגי רשויות ואוכלוסיות





# המבנה השלטוני בישראל

סיכום תמונת מצב והשלכות

לאחר ניתוח הכשלים המבניים והשלכותיהם, ניכר שמבנה השלטון בישראל, שעוצב עם הקמת המדינה, אינו תואם עוד את הצרכים והאתגרים העומדים בפני המדינה והחברה הישראלית.



**ג. כשל מבני-חברתי**



**ב. כשל מבני-כלכלי**



**א. כשל מבני-מינהלי**

הצוות לקידום אזוריות בישראל סבור שככל שיישמר המבנה השלטוני הקיים

תגבר התלות בין השלטון המקומי בשלטון המרכזי, תוך פגיעה במעמדו הדמוקרטי של השלטון המקומי, והם ימשיכו לפעול, בתחומים רבים, בחוסר תיאום ובתת-ביצועיים בתחום המינהלי, הכלכלי והחברתי.

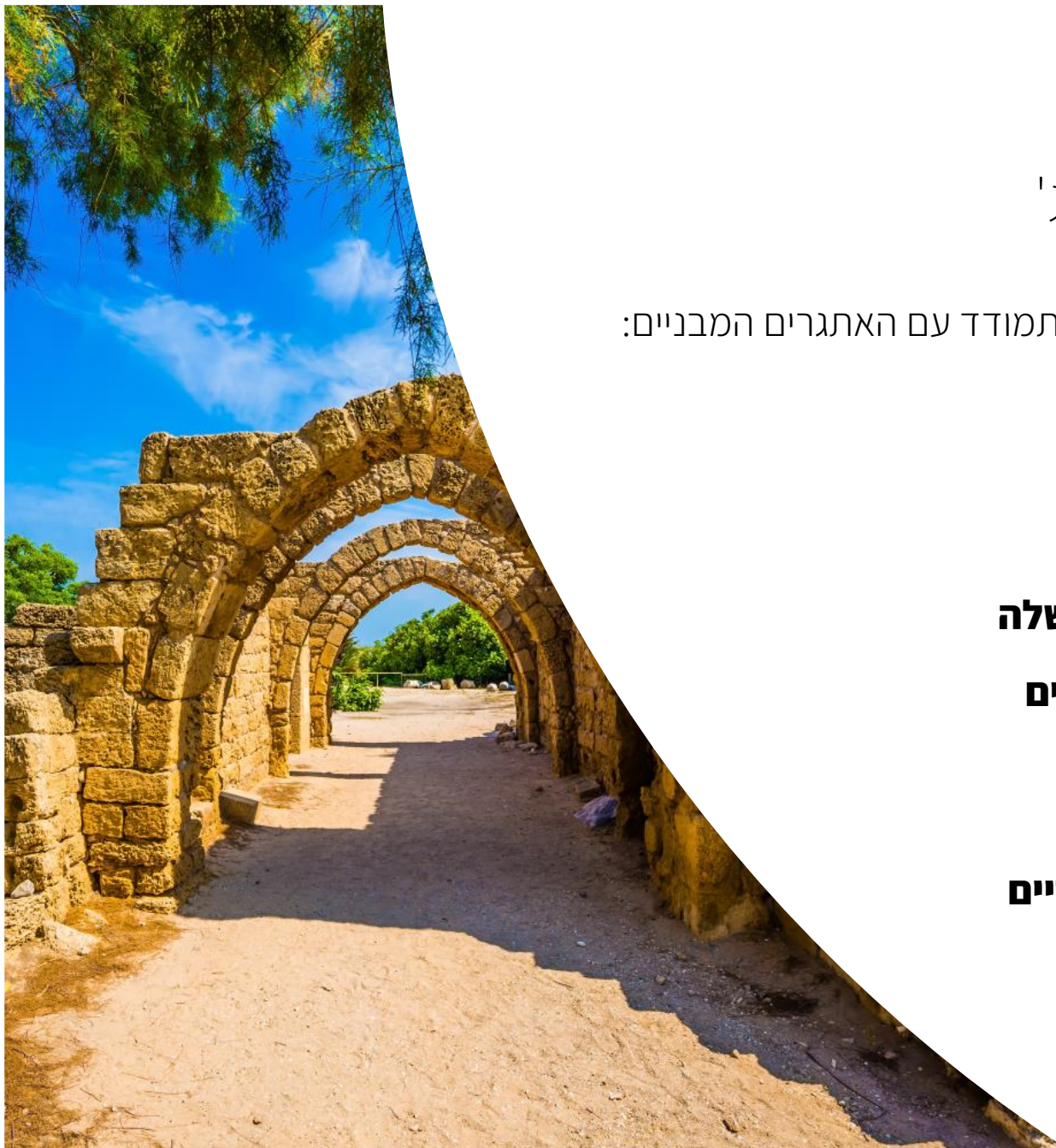
מצב זה עלול להנציח את הפערים הכלכליים ומגמת אי השוויון המרחבי והקיטוב תלך ותחריף.

חלק ב'

# סקירת הנעשה עד כה בישראל

חיזוק ניתוח תמונת המצב





# סקירת הנעשה עד כה בישראל

חיזוק הבחירה בפתרון הרובד האזורי – פרק ג'

עיקר המהלכים והמדיניות שקודמו בישראל לאורך השנים בניסיון להתמודד עם האתגרים המבניים:

**01. ניסיונות לשינויים מבניים במבנה השלטוני**

**02. ניסיונות לאיחודי רשויות**

**03. ניסיונות איחוד מפת המחוזות ותכלול עבודת הממשלה**

**04. ניסיונות לשינוי שיטת הייצוג ומעבר למודלים אזוריים**

**05. הסדרים לשיתופי פעולה בין רשויות מקומיות**

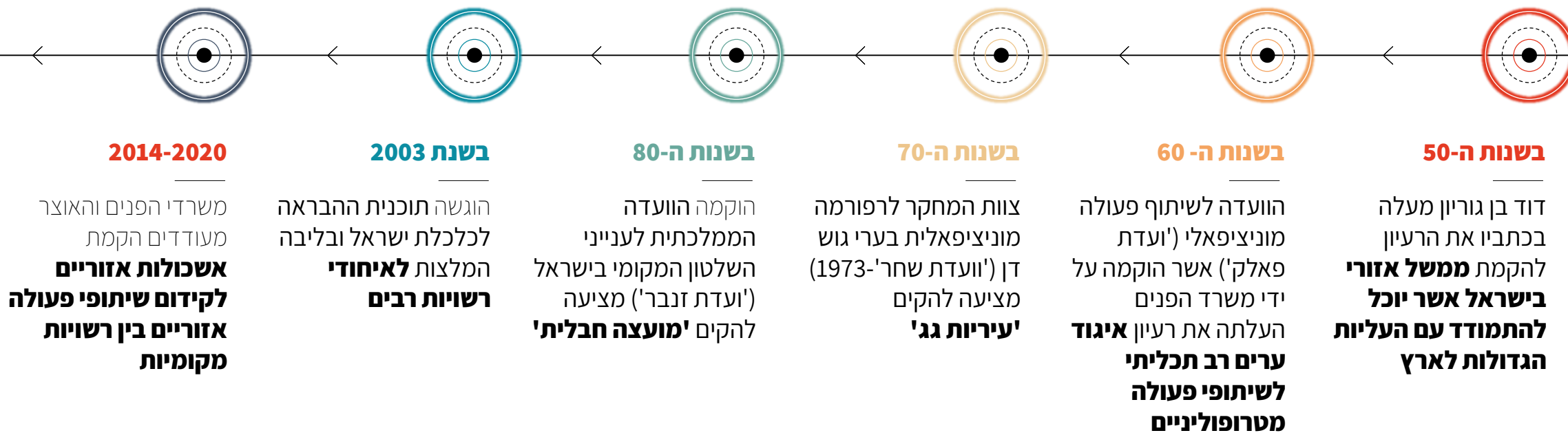
**06. מבנים ארגוניים ממשלתיים להפעלת שירותים אזוריים**

**07. מדיניות ממשלתית לפיתוח אזורי**

שינויים מבניים

שינויים פרטניים

# סקירת הנעשה עד כה בישראל



בהעדר פתרון מערכתי וישים, משרדי ממשלה שונים פנו **לפתרונות נקודתיים** כדי לייעל את אספקת השירותים ביניהם הסדרים על-מוניציפליים בעלי אופי סטטוטורי (כגון **איגודי ערים ותאגידי מים וביוב**) והסדרים בין מוניציפאליים וולונטאריים (כגון **תאגידים בין עירוניים ואזורי תעשייה מרחביים**).

דוח זה עוסק ביצירת שינוי מבני כולל אשר מבקש להתמודד עם שורש הבעיה המבנית תוך התאמה לצרכי המדינה בהווה ובעתיד.

חלק ג'

# מגמות עולמיות בתחום האזריות והביזור

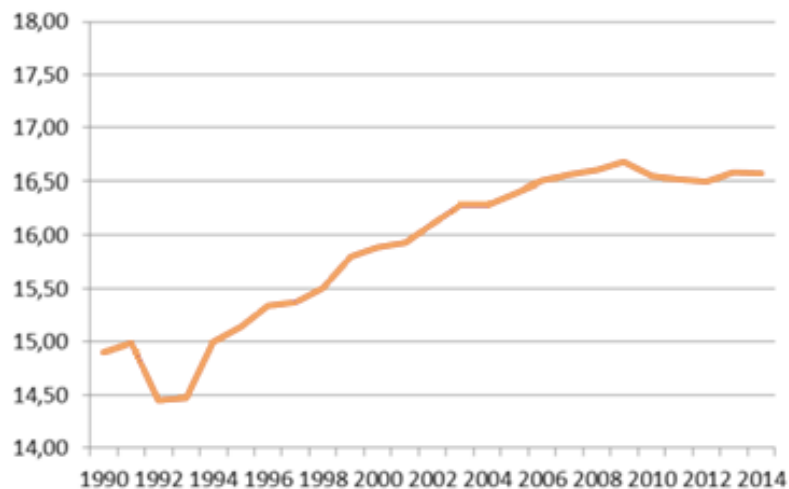
חיזוק הבחירה בפתרון הרובד האזורי



# מגמות עולמיות בתחום ביזור סמכויות לשלטון המקומי והאזורי

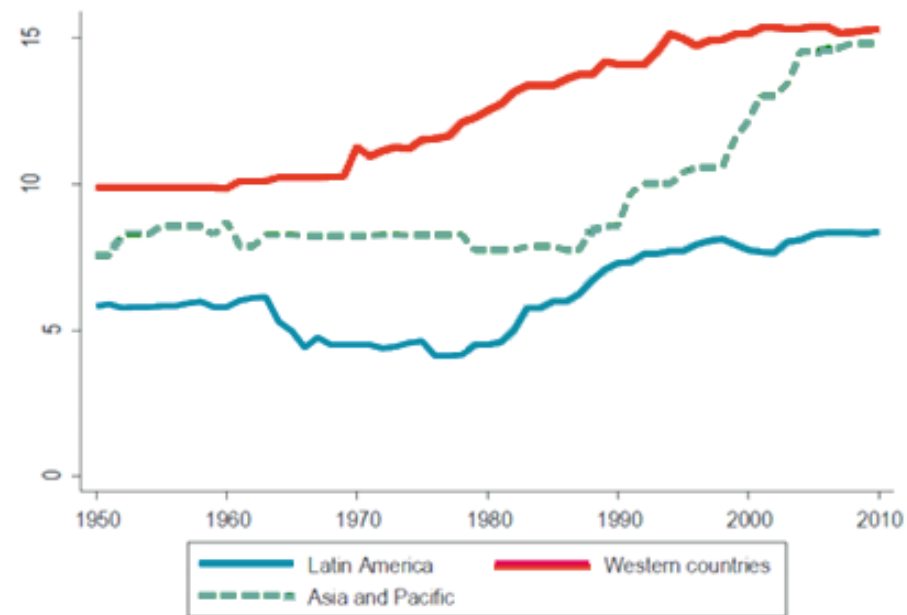
ביזור סמכויות הוא אחת המגמות המובילות בעשורים האחרונים בעולם. כמעט כל מדינה בעולם המערבי פועלת במטרה להעביר סמכויות נוספות לקרבת התושבים ברמות השלטון הנמוכות, הן לרמת השלטון המקומי והן לרמות ביניים של שלטון אזורי (בין אם לאזורים קיימים או לאזורים חדשים שנוצרו).

LAI - Local Autonomy Index מדד האוטונומיה המקומית באירופה



מגמה דומה מופיעה גם בתהליכי ביזור לרמה המקומית-עירונית. המדד מראה עליה בין השנים 1990 ל-2005, במיוחד במדינות מרכז ומזרח אירופה

RAI - Regional Authority Index מדד הרשות האזורית



מגמת הביזור החלה בשנות ה-70 במדינות המערביות ובהמשך, אם כי ברמה יותר פחותה, גם במדינות אסיה ואמריקה הלטינית.

במרבית מדינות ה-OECD, הן הפדרליות והן האוניטריות, קיימים רבדי שלטון אזוריים הפועלים כחלק מהמערכת השלטונית

**ישראל היא מבין המדינות הבודדות במדינות ה-OECD בהן אין רובד שלטוני אזורי, לרבות מדינות בסדר גודל דומה.**

**מלבד ישראל, ישנן 6 מדיניות בלבד ב-OECD בהן אין רובד אזורי**

■ 2 מדינות זעירות במיוחד: איסלנד (כ-340 אלף אזרחים), לוקסמבורג (כ-620 אלף אזרחים)

■ 3 מדינות מהגוש הסובייטי או היוגוסלבי בעבר: אסטוניה, לטביה, סלובניה

■ אירלנד (ממוצע התושבים לרשות גבוה פי ארבעה מישראל ועומד על 151 אלף תושבים לרשות לעומת 33 אלף תושבים לרשות בישראל, ובכך הרשויות המקומיות באירלנד משמשות מעין רמה אזורית בפני עצמן ומתחתיהן קיימים רובעים פנים עירוניים, אשר בפועל משמשים כרובד מקומי נמוך יותר)



# היעדים העיקריים לרפורמות לקידום אזוריות וביזור ב-OECD

מגמת הביזור הוגדרה על ידי חוקרי הבנק העולמי כ"המהפכה השקטה" המתקיימת בצורה נרחבת בכל העולם בשלושת העשורים האחרונים במטרה להביא לקירוב הממשל לתושבים וליצור מערכת הוגנת, אחראית, מגיבה וחסינה.

## יעדי מדיניות רוחביים

- יצירת יתרונות לגודל בתחום אספקת שירותים ציבוריים
- שיפור התחרותיות והצמיחה האזורית (לאזורים גדולים יותר תהיה מסה קריטית גבוהה יותר לקידום אסטרטגית אזורית)
- שיפור הדמוקרטיה המקומית ושקיפות בקבלת ההחלטות באמצעות בחירה ישירה של הגופים האזוריים

## סיעוני נגד ואתגרים

- חשש ליצירת מבנה מסורבל, בירוקרטי ולא יעיל
- מחלוקת לגבי גודל אופטימלי שמייצר יתרון לגודל
- סיכון של העברת משאבים לא מספקת והעדר יכולות אזוריות לביצוע תכנון אסטרטגי מתאים באזורים מרוחקים
- סמכות ומעמד חזקים לשלטון אזורי, מנגד השתתפות נמוכה בבחירות אזוריות



חלק ד'

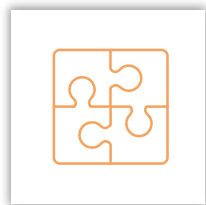
# המלצות הצוות לקידום אזוריות בישראל



# הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי

הצוות לקידום אזוריות בישראל קורא לממשלה להנהיג רפורמה מבנית שתכליתה מעבר למבנה שלטוני שיורכב משלושה רבדים: **מרכזי, אזורי ומקומי**, וקידום תהליכי **ביזור** וחלוקה מחודשת של תחומי האחריות, הסמכויות והמשאבים בין שלושת רבדי השלטון.

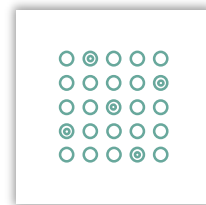
## עקרונות מנחים



צעדי פיתוח משלימים



שלביות



דיפרנציאליות



תהליך משתף



# המלצות הצוות לקידום אזוריות



01

אימוץ והתווית חזון האזוריות והביזור כאסטרטגיה ממשלתית מנחה.

02

הקמת רובד אזורי

**א.2** העדפת אזוריות על פני כפיית איחודי רשויות.

**ב.2** גיבוש מודל דמוקרטי לרובד האזורי שיושתת על מנגנוני ייצוג וניהול של השלטון המקומי.

**ג.2** הקמת צוות ממשלתי להחלטה על אופן קביעת החלוקות הגיאוגרפיות האזוריות.

**ד.2** סנכרון בין החלוקות האזוריות הנוכחיות והגדרת הרובד האזורי כגורם אחראי ומתאם.

03

קידום תהליכי ביזור סמכויות ממשלתיות וחלוקה מחודשת של תחומי האחריות, הסמכויות והמשאבים בין רבדי השלטון.

04

קידום מדיניות ממשלתית לפיתוח מקומי ואזורי וצמצום פערים בין רשויות המקומיות והאזוריים.

# התועלות וההזדמנויות ברפורמה

לאור השונות והפערים בין הרשויות, הקמת רובד אזורי תאפשר תהליכי ביזור מיטביים יותר מהמשלה לשלטון המקומי – בדגש על נושאים אזוריים.

01

ריכוז סמכויות גבוה בידי השלטון המרכזי לעומת השלטון המקומי



א. כשל מבני-מנהלי

קידום ראייה אזורית מערכתית ומתואמת (באמצעות צמצום אי החפיפה בין החלוקות האזוריות, בחינת מיזוג גופים אזוריים מסוימים, האחדת מפת המחוזות והקמת מנגנון תיאום בין מחוזי)

02

טיפול מיטבי בסוגיות חוצות גבולות מוניציפליים (באמצעות ביזור סמכויות לאזורים).

העדר סטנדרטיזציה בגופים ובחלוקות האזוריים והעדר גורם אזורי אחראי ומתאם

אספקה אזורית משותפת של שירותים מוניציפליים תוך איגום משאבים ויצירת יתרון לגודל.

03

צמצום פערים מרחביים ברמת השירות.

מבנה השלטון המקומי מאופיין בריבוי רשויות מקומיות קטנות ולא איתנות

פיתוח כלכלי אזורי באמצעות יצירת אזורים תפקודיים אטרקטיביים למשיכת פעילות כלכלית וצמצום התחרות הלא בריאה בין הרשויות כלכלית-חברתית.

04

צמצום אי-השוויון המרחבי.

מבנה השלטון המקומי בישראל מעצים את ההבדלים והפערים בין המרכז לפריפריה ומקשה על יצירת תנאים המאפשרים פיתוח כלכלי



ב. כשל מבני-כלכלי

קידום שותפויות אזוריות חוצות מגזרים וקהילות שתביא לחיזוק הלכידות החברתית ותתרום לחוסנה הלאומי של המדינה.

05

מבנה השלטון המקומי מקשה על קידום שותפות בין הקהילות והמגזרים השונים במרחב



ג. כשל מבני-חברתי

# איחוד רשויות

חשש מצד השלטון המקומי שמהלך האזוריות מיועד להכנת הקרקע לקראת איחוד רשויות.

הצוות לקידום אזוריות קורא להימנע מאיחודי רשויות כפויים למען שמירת ערכי הזהות והדמוקרטיה המקומיים.

לעניין הכשלים המבניים הנובעים מריבוי רשויות מקומיות קטנות ולא איתנות, הצוות סבור כי **הרובד האזורי הינו צעד משמעותי שבכוחו לייתר את הצורך באיחודי רשויות** מקומיות במרבית המקרים באמצעות מיצוי היתרון לגודל ברמה האזורית ומעבר למודלים של "איחוד שירותים" במקום "איחוד רשויות" בהתאם למתווה הסמכויות שיורחב עליו.

אי לכך, הצוות קורא למשרד הפנים ולממשלה **לחדול ממדיניות של איחודי רשויות כפויים למעט במקרים בהן הרשויות המקומיות עצמן חפצות בכך**. חשיבות קידום תהליכים כאלה בהסכמת הרשויות עולה גם בהמלצות ה-OECD ומניסיון העבר של קידום איחודי רשויות כפויים ללא הצלחה.

מוצע לגבש מודל משותף עם השלטון המקומי לעידוד **איחודי רשויות מרצון**.



# חשש לפגיעה בדמוקרטיה המקומית

חשש מצד השלטון המקומי שהרובד האזורי ינוהל בידי פקידים מטעם הממשלה שיפקיעו את סמכויותיו.

הצוות לקידום אזוריות ממליץ לגבש מודל דמוקרטי מתאים שיבטיח ייצוג, ישיר או עקיף, לתושבי הרשויות המקומיות והאזורים כנהוג במרבית מדינות ה-OECD המקיימות מבנים שלטוניים הנשענים על תתי היררכיות לאומיות.

■ הצוות ממליץ כי בכל אחד מהאזורים ייבחרו מועצת אזור וראש אזור המייצגים את האינטרס האזורי המשותף של כלל הרשויות המקומיות והתושבים בכל אזור.

■ מתוך הכרה בתפקיד הדמוקרטי והציבורי המכריע של ראשי הרשויות המקומיות בכל אזור, הצוות ממליץ כי **בראש כל אזור ייבחר אחד מראשי הרשויות המקומיות הנבחרים באזור.**

■ לצורך מימוש עקרונות האזוריות והדמוקרטיה מומלץ לשלול מודלים המבוססים על מינוי פקיד על ידי השלטון המרכזי לצורך שימור הרובד האזורי כגוף שמייצג את השטח ואת השלטון המקומי.

הצוות גיבוש חלופות להכרעת הממשלה.



# חלופות למודל דמוקרטי לניהול הרובד האזורי



- **ייצוג ישיר** – חברי מועצת האזורי ייבחרו ישירות על ידי התושבים ברשויות האזור (בדומה לבחירת נציגים למועצת הרשות המקומיות).
- **ייצוג עקיף** – חברי מועצת האזורי ייבחרו על ידי נבחרים הציבור ברשויות המקומיות. במסגרת זאת עולות מספר אפשרויות:
  - ייצוג הרשויות על ידי ראשי הרשויות עצמן
  - ייצוג הרשויות על ידי נבחרים אחרים על פי החלטת מועצות הרשויות



ראש האזור הוא הגורם מטעם מועצת האזור שמייצג את האינטרס האזורי המשותף ואחראי בפני הציבור, הממשלה והרשויות המקומיות על מילוי תפקידו של האזור.

ראש האזור יהיה מקרב ראשי הרשויות שמרכיבות את האזור.

- בחירה ישירה של ראש האזור על ידי כלל הציבור התושבים ברשויות האזורי;
- בחירה עקיפה של ראש האזור על ידי מועצת האזור;



# אופן חלוקת האזורים

חשש מצד השלטון המקומי שהמודל הוולונטרי שעמד בבסיס הקמת האשכולות האזוריים יוחלף **במפת אזורים כפויה**.

הצוות ממליץ על **הקמת צוות ממשלתי** בהובלת משרד הפנים, ובשיתוף השלטון המקומי, שיגבש חלוקה גאוגרפית מדויקת לאזורים תוך בחינת וניתוח מאפיינים גאוגרפיים, דמוגרפיים, כלכליים, תפעוליים וחברתיים על מנת לבסס פעילות אפקטיבית של האזור. להלן עיקר המאפיינים המומלצים לגיבוש חלוקה גאוגרפית אזורית מיטבית:

■ **גודל האזור** – [מספר רשויות, מספר תושבים ושטח]

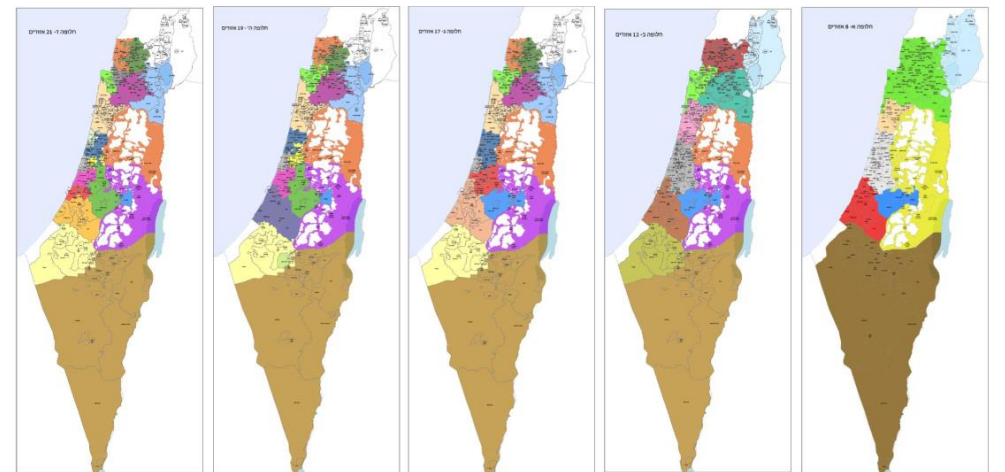
■ **הרכב האזור** – [איתנות הרשויות המקומיות, מעמד חברתי-כלכלי של האוכלוסייה, זהויות מגזריות וקהילתיות]

■ **קיומה של עיר מרכזית** אחת לפחות

■ **תשתיות, עוגנים ונכסים אזוריים** – [צירי תחבורה, מוקדי תעסוקה, משאבי טבע, מוסדות עוגן כגון אקדמיה, בי"ח, תרבות וכיו"ב]

הצוות לקידום אזוריות גיבש מספר **חלופות** על בסיס פרמטרים וקריטריונים, אולם **הוחלט לא לצרפן לדוח משני טעמים**:

(1) לאור הרגישות הנ"ל (2) דילמות בשיוך רשויות וצורך בהיוועצות עמן





# ביזור סמכויות

חשש מצד השלטון המקומי: חוסר אמון בכוונות הממשלה לביזור; חשש שהסמכויות יועברו **ללא משאבים**.

חשש מצד השלטון המרכזי: העדר מוכונות לביזור סמכויות; **קושי בביזור לאור הפערים** בין הרשויות;

הצוות לקידום אזוריות שירטט **קווים מנחים לחלוקת תפקידים וסמכויות** וסקר **תחומים מומלצים** לקידום אזוריות וביזור.

**המלצות** - הצוות לקידום אזוריות בישראל ממליץ על הקמת **ועדה ממשלתית** משותפת עם נציגי השלטון המקומי בהובלת מנכ"לי משרדי הפנים, האוצר, המשפטים ורה"מ. הוועדה תקדם **תהליך משתף** לחלוקת וקביעת תחומי האחריות והסמכויות בתיאום עם משרדי הממשלה הרלוונטיים, הרשויות המקומיות וגופים רלוונטיים נוספים. הוועדה תמליץ לממשלה על אופן הגדרת תחומי האחריות והסמכויות ושינויי הנהלים והחקיקה ותהליכים נדרשים נוספים לקידום וביסוס החלוקה לרבות המשאבים הדרושים לכך.



# קווים מנחים לחלוקת תפקידים וסמכויות

תכנון וקידום מדיניות לאומית ומערכתית; קידום סוגיות לאומיות; קביעת קני מידה, כללים וסטנדרטיזציה לארגון שירותים שונים; אחריות כוללת על תקציב המדינה ופיקוח על עבודת הרובד האזורי והמקומי.

הרובד  
המרכזי

תכנון וקידום מדיניות אזורית; ניהול סוגיות אזוריות חוצות גבולות מוניציפליים לרבות ניהול ופיקוח על עבודות הגופים השונים באזור. כמו כן, יסייע הרובד האזורי בידי הרשויות המקומיות לקדם שירותים ופרויקטים בראייה אזורית ותוך קידום יעילות כלכלית ותפעולית, טיוב שירותים, צמצום פערים וחיזוק הלכידות החברתית.

הרובד  
האזורי

תכנון וקידום מדיניות מקומית; ניהול סוגיות מקומיות שנמצאות בזיקה ישירה לתושבים ומצריכות נגישות פיסית גבוהה; פיתוח רשת תמיכה קהילתית ואספקת שירותים אשר מושפעים מהייחוד הערכי, התרבותי וההיסטורי של הקהילות ברשויות המקומיות ואשר מעניקות ביטוי לזהויות המקומיות.

הרובד  
המקומי

הן הרובד האזורי והן הרובד המקומי יפעלו במסגרת דיפרנציאליות שתיקבע באופן יחסי לגודל ואיתנות הרשויות והאזורים, לצד קידום מדיניות ממשלתית לחיזוק הרשויות והאזורים החלשים דבר שיוביל להגדלת מסגרת הסמכויות שיועברו להם



# תחומים מומלצים

## ▪ תחומי משרדי הפנים

המשך רגולציה דיפרנציאלית לרשויות

תכנון אזורי

חיזוק האשכולות האזוריים והטמעת אזוריות בתחומי הפיתוח

## ▪ תחבורה

קידום פרויקטים אזוריים

ביזור סמכויות בתחום תחבורה ציבורית

## ▪ שירותים חברתיים

פיתוח שירותים אזוריים לאוכלוסיות בקצה הרצף וסוגיות ייחודיות

פיתוח מערכים אזוריים תומכים בהם מתקיים יתרון לגודל בהיבט התפעולי

## ▪ הגנת הסביבה

## ▪ אזורי תעשייה

## ▪ שטחים גליליים

## ▪ נושאים נוספים לפיתוח אזורי



# צמצום פערים

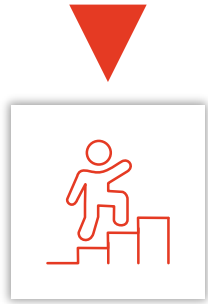
חשש מצד השלטון המקומי שהאזריות נועדה להביא להיטמעות הרשויות החלשות במרחב, תוך **העברת הנטל הכלכלי לרשויות החזקות** ונסיגה מהאחריות הממשלתית לצמצום פערים.

הצוות קורא לקידום מדיניות לפיתוח אזורי ולצמצום פערים בין האזורים ובתוך האזורים:

- **עידוד מנועי צמיחה אזוריים:** הממשלה תעמיד משאבים ותמריצים ליישום תכניות אסטרטגיות אזוריות במטרה לעודד מנועי צמיחה והרחבת היצע ההזדמנויות באזור.
- עבור כל אזור תגובש **תכנית לשיפור השירותים לתושב וצמצום פערים בתוך האזורים ובין האזורים**. משרד האוצר והמשרדים הרלוונטיים יסייעו בקידום תכניות אלה, לרבות הקצאת מענקים לתקופה קצובה לצורך יצירת תשתית לשירותים אזוריים מיטביים.



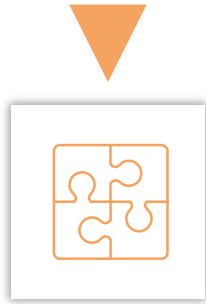
# צעדים מידיים מומלצים



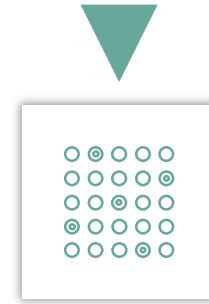
**תכנית לחיזוק האשכולות**

**הגדלת תקציב משרד הפנים**

**הטמעה בקרב משרדי  
הממשלה**



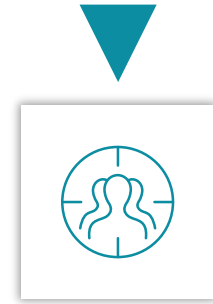
**החלטת ממשלה "ביזור"  
והקמת ועדה ממשלתית**



**הצהרת מדיניות שר הפנים**

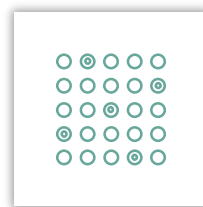
**עקרונות פעולה לחיזוק  
האמון עם השלטון המקומי**

**התנעת עבודה ממשלתית**



**פרסום הדוח**

**מיצוב כדוח מומחים  
חיצוניים**



## הצהרת מדיניות שר הפנים

בהמשך לעבודת הצוות לקידום אזוריות בישראל, הריני לאמץ את עקרונות האזוריות והביזור, המפורטים מטה, כמדיניות מנחה של משרד הפנים וכתשתית לרתימת משרדי הממשלה להטמעת עקרונות אלה בתחומי אחריותם.

### חיזוק מעמד השלטון המקומי

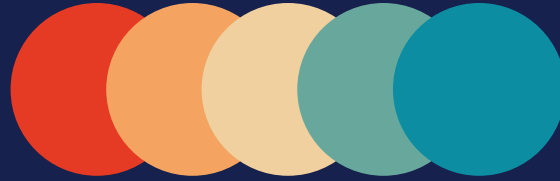
- השלטון המקומי הינו החוליה המשמעותית לקידום רווחת התושב ויש לפעול לחיזוקו והרחבת עצמאותו – ביתר שאת לאור מסקנות ההתמודדות עם הקורונה
- תהליכי האזוריות והביזור נועדים לחיזוק מעמד השלטון המקומי וייעשו בתיאום ושיתוף פעולה הדדי.

### ביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי

- משרד הפנים יפעל לקידום רפורמה ממשלתית לקידום ביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי.
- לאור הפערים המבניים, הכלכליים והחברתיים בין הרשויות המקומיות יפעל משרד הפנים ליצירת מודלים דיפרנציאליים ואזוריים לביזור.

### קידום אזוריות

- משרד הפנים ימשיך לפעול לעידוד הקמת אשכולות אזוריים לקידום שיפור השירות לתושב; התייעלות; פיתוח כלכלי ואזורי וחיזוק הלכידות האזורית בין הרשויות והאוכלוסיות השונות.
- שימור עקרון הוולונטריות באשכולות וניהולם בידי הרשויות עידוד יצירת תכניות ממשלתיות באשכולות המבוססות על יצירת הזדמנויות חדשות לרשויות המקומיות מבלי לפגוע בעצמאותן
- קידום מדיניות ממשלתית לפיתוח אזורי וצמצום פערים בין הרשויות המקומיות והאזורים.



# תודה רבה

הצוות לקידום אזוריות בישראל

2019-2020



משרד הפנים