

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות קטנות  
לקחים לישראל

לביאה אפלבוים ואנה חזן

ירושלים, פברואר 2005

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

# Cooperation Between Small Municipalities

## Lessons for Israel

**Levia Applebaum and Anna Hazan**

עורכת אחראית: שונמית קרין  
הכנה לדפוס: רות סובל  
הדפסה: דפוס אחוה בע"מ

פרסום מס' 1/54  
ISSN 0792-6251

© 2005 מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ  
רח' דיסקין 9 א', ירושלים 96440 טל: 5666243-02 פקס: 5666252-02  
office@fips.org.il  
www.fips.org.il

## על המחברות

ד"ר לביאה אפלבוים – חוקרת בנושאים הקשורים למרחב הכפרי בישראל. בעבר, חוקרת בכירה במרכז ללימודי הפיתוח ברחובות ומרצה במחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטת בר-אילן.  
גב' אנה חזן – מנהלת האגף לפיתוח מקומי, המינהל לשלטון מקומי, משרד הפנים, ירושלים.

## על המחקר

במסגרת המחקרים הנערכים במכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות הכינו לביאה אפלבוים ואנה חזן מחקר מקיף על דפוסים של שיתוף הפעולה המתקיים בין רשויות מקומיות קטנות בעולם ובישראל. מסגרות השיתוף הן מגוונות ונועדו לא רק להשיג חיסכון והתייעלות, אלא גם לשפר את רמת השירות לאזרח, לצמצם סיכונים, לפתור בעיות משותפות, לפתח פרויקטים מוניציפליים וכלכליים, ולגבש מוקדי כוח פוליטיים לעומת השלטון המרכזי. המחקר כולל סקירה נרחבת של דפוסים שיתוף בין-מוניציפלי במדינות המערב תוך הפקת לקחים לישראל. מחקר גישוש שערכו החוקרות בקרב רשויות מקומיות קטנות בישראל מעלה כי עדיין קיים מיעוט של מסגרות שיתוף ביניהן. אמון הדדי הוא ללא ספק מרכיב חיוני בכל הסדר של שיתוף פעולה, וקשרים אישיים טובים בין נושאי תפקידים, נבחרים ומקצועיים, מסייעים לבניית האמון ולקידום השיתוף הבין-מוניציפלי. לעומת זאת – מאבקי יוקרה, אישיים או פוליטיים, אווירה של חשדנות, חוסר אמון או ניכור בין השותפים המיועדים, עלולים להכשיל כל ניסיון לשיתוף פעולה. יחד עם זאת, המסגרות הקיימות מצביעות על פוטנציאל ניכר העשוי לשמש חלופה למיזוג רשויות מקומיות קטנות, שהוא בפני עצמו תהליך עתיר בעיות פוליטיות, חברתיות וארגוניות.

## על המכון

בשנים האחרונות גוברת בישראל המודעות לחשיבותו של מחקר המכוון לסוגיות של מדיניות. ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר יזם את ייסודו של מכון שיתרכו בסוגיות מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות ואת ההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה. תחומי המחקר המתנהל במכון הם: יחסי דת, חברה ומדינה בישראל; יהודים וערבים בישראל; ישראל ושכנותיה הערביות; חברה, מרחב וממשל בישראל.  
חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר (י"ר), עו"ד י' עמיהוד בן-פורת (סגן י"ר), מר דוד ברודט, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר, ומר הירש גודמן, עמית מחקר בכיר במרכז יפה ללימודים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל-אביב. ראש המכון הוא פרופ' עמירם גונן, מהמחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. משנה לראש המכון הוא פרופ' שלמה חסון מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

## מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

### רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי משנת 1995

1. ערן רזין ואנה חזן, פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי, 1995
2. דניאל פלזנשטיין, בין תכנון לשוק: מעמדו ומיסודו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל, 1995
3. ערן פייטלסון, מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל, 1995
4. נחום בן-אליא, מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי, 1995
5. אפרים שלאין וערן פייטלסון, מדיניות שמירה על קרקע חקלאית, 1996
6. ערן רזין, תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב, 1996
7. נחום בן-אליא, מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי, 1996
8. ערן רזין ואנה חזן, צעדים לבלימת הפרבור המפוזר: בקרה תכנונית או "שינוי כללי המשחק", 1996
9. שלמה חסון, הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות, 1997
10. נחום ביגר וסטיבן פלאוט, איגרות חוב מוניציפליות בישראל?, 1997
11. נחום בן-אליא ושי כנעני, אוטונומיה מקומית "ללא עלות": הפיתוח של מוסדות חינוך, 1997
12. אריה הכט, שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, 1997
13. אבי חפץ ושות', הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
14. ענת בביץ וקובי נבון, הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
15. שלמה חסון ואנה חזן, שותפויות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי, 1997
16. יוסף שלהב, מינהל וממשל בעיר החרדית, 1997
17. לביאה אפלבוים ודויד ניומן, התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי, 1997
18. נחום בן-אליא, היש מקום למינהל עיר מקצועי בישראל?, 1997
19. דויד ג'אנר קלואוזנר ודניאל פלזנשטיין, מקצועות חדשים ברשויות המקומיות בישראל, 1997
20. ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, 1998
21. ערן פייטלסון ואורי ברשישת, התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית, 1998
22. מארק רוזנטראוב וערן רזין, ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס, 1998
23. נחום בן-אליא, הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית, 1998
24. עמירם גונן (עורך), ממשל ופיתוח מקומי: סוגיות והצעות של מדיניות, 1998
25. נחום בן-אליא, משבר הרשויות המקומיות בישראל (נייר עמדה), 1998
26. דניאל פלזנשטיין, ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל, 1999
27. רחל אלתרמן, בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל, 1999
28. ערן רזין, פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות, 1999

29. יצחק שנל, **עובדים זרים בדרום תל אביב-יפו**, 1999
30. אברהם דיסקין ואבי עדן, **הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל**, 1999
31. נחום בן-אליא, **המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל**, 1999
32. ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות, האם מצטמצם הפער?**, 2000
33. נחום בן-אליא, **"קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות**, 2000
34. ערן רזין ואנה חזן, **הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת שליטה מלמעלה**, 2000
35. דני פלזנשטיין, **יחסים חוצי גבולות ופיתוח כלכלי מקומי: הקזינו בטאבה והעיר אילת**, 2000
36. נחום בן-אליא, **אזורי החינוך בישראל: דה רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת**, 2000
37. אברהם דיסקין, **ימי ירושלים האחרונים: הדמוקרטיה הישראלית החדשה**, 2001
38. גדליה אורבך, **יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל: בראי קרוואנים ומגורונים, 1990-1992**, 2001
39. ערן רזין ואנה חזן, **שינויי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות**, 2001
40. ערן רזין, **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000: יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות**, 2002
41. יצחק שנל ומיכאל אלכסנדר, **מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה: לקחי המקרה של תל אביב-יפו**, 2002
42. לביאה אפלבוים, **יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי: הסתגלות הדדית בסביבה משתנה**, 2002
43. ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**, 2002
44. שלמה חסון ומאיה חושן, **המבנה החברתי-המרחבי של מטרופולין תל אביב**, 2003
45. אלי אברהם, **קידום ושיווק ערים בישראל**, 2003
46. ערן רזין, **עמדה: כיצד להבטיח איחוד רשויות מקומיות**, 2003
47. נחום בן-אליא, **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**, 2004
48. גלעד רוזן וערן רזין, **המרוץ אחר המכללה: תחרות בין רשויות מקומיות בישראל על מוסדות להשכלה גבוהה**, 2004
49. לביאה אפלבוים ואנה חזן, **שיתוף פעולה בין רשויות קטנות בישראל – לקחים לישראל**, 2005

# תוכן העניינים

|    |   |
|----|---|
| 7  | <b>עיקרי הדברים</b>   |
| 12 | <b>מבוא</b>   |
| 15 | <b>1 תמורות ברשויות מקומיות קטנות במדינות המערב</b>           |
| 15 | הרשות המקומית הקטנה בין ציפיות עולות ותקציבים פוחתים          |
| 18 | הסדרים 'מלמעלה'   |
| 23 | הסדרים 'מלמטה': הפרטה ושיתוף פעולה בין-מוניציפלי              |
| 25 | <b>2 שיתוף פעולה בין-מוניציפלי – הניסיון הבינלאומי</b>        |
| 25 | הרקע לצמיחתו של שיתוף פעולה בין-מוניציפלי                     |
| 27 | מטרות ומניעים לשיתוף בין-מוניציפלי: היתרונות והתועלות הצפויות |
| 29 | גורמים המעודדים או מגבילים שיתוף פעולה בין-מוניציפלי          |
| 35 | דפוסי השיתוף: תחומי פעילות ומסגרות ארגוניות                   |
| 47 | הערכה: הישגים ובעיות  |
| 50 | <b>3 מסגרות של שיתוף פעולה בין-מוניציפלי בישראל</b>           |
| 50 | מבוא  |
| 53 | מסגרות סטטוטוריות של שיתוף בין-מוניציפלי – איגודי ערים        |
| 59 | מסגרות לא-סטטוטוריות של שיתוף בין-מוניציפלי                   |
| 63 | שיתוף בין-מוניציפלי באזורי תעשייה                             |
| 66 | בעיות ביישום הסדרי השיתוף                                     |
| 68 | <b>4 סקר גישוש: שיתוף פעולה בין-מוניציפלי בישראל</b>          |
| 69 | תחומי השיתוף ודפוסי השיתוף                                    |
| 76 | גורמים המעודדים או מגבילים שיתוף פעולה בין-מוניציפלי          |
| 82 | <b>סיכום, מסקנות והמלצות</b>                                  |
| 82 | הרקע להתפתחות שיתוף פעולה בין-מוניציפלי ומטרותיו              |
| 83 | מגוון של סוגי שיתוף פעולה בין-מוניציפלי                       |
| 84 | גורמים המעודדים או מעכבים את הסדרי שיתוף הפעולה               |
| 86 | שיתוף פעולה בין-מוניציפלי בישראל: מיעוט ההסדרים וסיבותיו      |
| 88 | מה ניתן ללמוד מנסיון של מדינות אחרות?                         |
| 92 | <b>מקורות</b>   |

## עיקרי הדברים

בשנת 2003 החליטה ממשלת ישראל להפחית את מספר הרשויות המקומיות באמצעות מיזוגן של רשויות קטנות לרשויות גדולות יותר, במטרה מוצהרת להביא להתייעלות המערכת ולאפשר בדרך זו את צמצום התמיכה הממשלתית בשלטון המקומי. בתחילה הוצע לבטל יותר ממאה רשויות מקומיות, אך בעקבות ההתנגדות החריפה של ראשי הרשויות ולאחר שימוע ציבורי אושרו לאיחוד ובוצעו רק 12 מקבצים, שאחד מהם כבר התפרק מאז. עובדה זו מעלה את השאלה אם האיחוד הוא אכן הפתרון המעשי היחיד לבעיית העלויות הגבוהות-יחסית של תפקוד הרשויות המקומיות הקטנות, ואם אמנם אין לו חלופה. בשנות השמונים נעשה ניסיון ליישם פתרון אחר, בדמותו של דרג ביניים שלטוני (המועצה החבלית), אך גם הוא לא עלה יפה, ונראה שהסיכויים ליישמו בעתיד קלושים בגלל העלויות הציבוריות הגבוהות הכרוכות בו. מחקר זה בוחן את ישימותו של פתרון אחר – שיתוף הפעולה הבין-מוניציפלי, שהוא פחות מחייב ויותר גמיש מאיחוד בין רשויות מקומיות ועשוי להיתקל בהתנגדות פחותה מצדן, משום שהוא איננו נוטל מהן את עצמאותן השלטונית ואת זהותן הקהילתית.

מסגרות של שיתוף פעולה קיימות בכל מדינות המערב, ובכלל זה גם מדינות אירופיות שביצעו לפני כמה עשורים רפורמה מוניציפלית מקיפה והקטינו במידה ניכרת את מספר הרשויות המקומיות בתוכן. מחקר זה מנסה ללמוד מנסיוןן של מדינות אלה, כדי לעמוד על טיבם של המניעים והתנאים המאפשרים את התפתחותם של הסדרי שיתוף פעולה בין-מוניציפלי מצד אחד ושל הגורמים המגבילים או מכשילים התפתחות זאת מהצד האחר, ולהצביע על האמצעים שיש לנקוט כדי לעודד ולטפח הסדרים של שיתוף פעולה בין-מוניציפלי בישראל.

בישראל קיימים הסדרים מגוונים של שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות, שונים זה מזה במקור היוזמה להקמתם, בהיקפם, בתחומי הפעילות הנכללים בהם ובדפוסי הארגון

שלהם. ישנם הסדרים שמקורם ביוזמות של השלטון המרכזי ואחרים שצמחו מלמטה, מן הרשויות המקומיות עצמן. מקצת מן המסגרות המשותפות הן מסגרות סטטוטוריות, מקצתן מבוססות על הסכמים משפטיים ומינהליים וחלקן בלתי ממוסדות ובלתי מחייבות מהבחינה המשפטית. אולם על-אף המגוון הרב, משקלם של ההסדרים הבין-מוניציפליים בכלל הפעילות של השלטון המקומי בישראל עדיין קטן, וזאת מכמה סיבות. סיבה אחת היא התמיכה שזכו לה הרשויות המקומיות, ובעיקר הקטנות שביניהן, מן השלטון המרכזי, ואשר אפשרה להן להתעלם מהיעדר יתרונות לגודל באספקת שירותים. סיבה אחרת היא הפיצול ההיסטורי בין המגזר העירוני למגזר הכפרי, המעוגן בהבדלים מבניים ואידאולוגיים ומלווה במשקעי עבר של תחרות על משאבים ושל ניכור חברתי. סיבה נוספת קשורה בליקויים בתהליך הבנייה של חלק מהסדרי שיתוף הפעולה, אשר מנעו את התפתחותם ולעתים גרמו להתפרקותם. לזאת יש להוסיף את זמינותם של הסדרים חלופיים, ובעיקר מיקור חוץ (outsourcing) או הפרטה, כפתרונות אפשריים לבעיית החסרונות לקוטן במתן שירותים. אף-על-פי-כן מסתמנות לאחורונה בקרב הרשויות המקומיות בישראל יוזמות חדשות בכיוון של שיתוף בין-מוניציפלי, אם בשל הקטנת השתתפות הממשלה בתקציביהן ואם מתוך כוונה להקדים רפואה למכה של תכנית איחוד הרשויות המקומיות.

בהקשר זה יש לציין כי הנטייה בקרב קובעי המדיניות בישראל היא להקים ולטפח מסגרות פורמליות, כמו איגודי ערים, רשויות תפקודיות מיוחדות, ואזורי תעשייה משותפים, חלקן בכפייה מלמעלה, במטרה להקטין את השתתפות השלטון המרכזי בתקציבי הרשויות המקומיות. הרשויות המקומיות, לעומת זאת, נוטות להעדיף מסגרות שיתוף רצוניות בהן המעורבות של השלטון המרכזי מעטה או אפסית, והן מקיימות מסגרות אלה לא רק משיקולים של חיסכון והתייעלות, אלא גם כדי לשפר את רמת השירות לאזרח, לצמצם סיכונים, לפתור בעיות משותפות, לפתח פרויקטים מוניציפליים וכלכליים, ולגבש מוקדי כוח פוליטיים לעומת השלטון המרכזי. השאלה היא, אפוא, כיצד ניתן לעודד ולטפח את היוזמות לשיתוף פעולה בין-מוניציפלי בישראל, ובעיקר את היוזמות הצומחות מלמטה, אם כתחליף לאיחוד רשויות מקומיות ואם כשלב בדרך לקראת איחוד?

ביסודו של כל שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות עומדת ההנחה כי ניתן להפיק ממנו תועלת רבה יותר מאשר מפעילות עצמאית של כל רשות מקומית בנפרד. אף-על-פי-כן, גם כאשר התועלת הצפויה מוכחת, לא תמיד יוצא שיתוף הפעולה מן הכוח אל הפועל. נסיון של מדינות אחרות מצביע על כמה גורמים שהם בגדר תנאים הכרחיים לגיבוש הסדרים של שיתוף פעולה בין-מוניציפלי ולהצלחתם לאורך זמן, ואשר בהיעדרם סיכויי

השיתוף קלושים. ביניהם בולטים הגורמים האישיים והארגוניים, כמו אווירה של אמון הדדי ותחושה שקיימת הוגנות בחלוקת התועלת, המשאבים, הסיכונים, וסמכויות הניהול של המערכת המשותפת, עמדה חיובית ועניין מצד ראשי הרשויות המקומיות ונושאי התפקידים בהן, ובעיקר – מציאותו של יזם מוביל, אדם או קבוצה, הפועל במכוון כדי לקדם את הנושא, להפיג חששות וחשדות בין השותפים, ולגייס את המשאבים ואת התמיכה הציבורית הדרושים לקיומו ולהתפתחותו של שיתוף פעולה בין-מוניציפלי.

אמון הדדי הוא ללא ספק מרכיב חיוני בכל הסדר של שיתוף פעולה, וקשרים אישיים טובים בין נושאי תפקידים, נבחרים ומקצועיים, מסייעים ליצירת האמון ולקידום השיתוף הבין-מוניציפלי. לעומת זאת, מאבקי יוקרה, אישיים או פוליטיים, אווירה של חשדנות, חוסר אמון או ניכור בין השותפים המיועדים, עלולים להכשיל כל ניסיון לשיתוף פעולה. מקור אפשרי אחר לכישלון הוא הקצאה של המשאבים או של התועלות הנובעות מן השיתוף באופן הנתפס על-ידי חלק מן השותפים כבלתי-הוגן, אם משום שלדעתם הם משלמים יחסית יותר מאחרים ואם משום שהם חשים שהשותפים האחרים מפיקים מן השיתוף תועלת רבה יותר ביחס לחלקם בהשקעת המשאבים. עוד גורמים העלולים להוביל לכישלון הם חוסר התאמה בין ההסדר הארגוני לסוג הפעילות המשותפת או להרכב השותפים, ובנייה לקויה של הסדרי השיתוף. הכנה לקויה של התשתית המשפטית, הטכנית והציבורית, היא אחת מאבני הנגף העיקריות בדרך למימוש מוצלח של שיתוף פעולה בין ארגונים בכלל ובין רשויות מקומיות בפרט. יתרה מזאת – כישלון בנושא מסוים איננו עומד בפני עצמו והוא עלול למנוע שיתוף פעולה נוסף בעתיד.

נוסף על הגורמים האמורים נודעת חשיבות מרובה לעמדתו של הממסד הממלכתי כלפי שיתוף הפעולה הבין-מוניציפלי. תמיכתו של ממסד זה יכולה לקדם את השיתוף, למשל באמצעות תמריצים כספיים, תשתית משפטית וליווי ארגוני, או, לחלופין, באמצעות הטלת סנקציות כלכליות על רשויות מקומיות הנמנעות מהסדרי שיתוף פעולה שיש בהם תועלת מוכחת. לעומת זאת, כפייה מלמעלה של שיתוף פעולה אינה מבטיחה הצלחה. הניסיון העולמי, וגם הניסיון הישראלי, מעידים כי שיתוף הבא בכפייה מעורר התנגדות ואינו מאריך ימים.

לזאת יש להוסיף את נטייתו הגוברת של השלטון המרכזי במדינות המערב ובישראל להעביר את האחריות לביצוע תפקידים מוניציפליים מובהקים ומשימות של פיתוח מקומי מידי הנבחרים לידי נציגים ממונים ואנשי מקצוע, כהסדר חלופי, ומנקודת ראותו אולי אף מועדף על-פני הסדרי שיתוף הפעולה הבין-מוניציפלי. גישה זו מובילה ל'גירעון דמוקרטי', להקטנת המעורבות של הרשויות המקומיות בנושאים אלה, ולצמצום

השפעתו של הציבור על תהליכי קבלת ההחלטות. על רקע זה ניתן להסביר את נטייתן של הרשויות המקומיות הקטנות 'לברוח' מהסדרים כפויים מלמעלה ולהעדיף הסדרים הנבנים מלמטה, בהסכמים משפטיים או מינהליים בין לבין עצמן.

כדי להגדיל את סיכויי ההצלחה של שיתוף הפעולה הבין-מוניציפלי, יש אפוא להכיר קודם כול בכך כי בניית מערכות משותפות, ובעיקר מערכות מורכבות הכוללות שיתוף במשאבים ובקבלת החלטות, דורשת זמן, אם לצורך הכנת התשתית המעשית, ואם לצורך בניית אמון הדדי בין השותפים. צריך להעריך מתחילה את הצרכים ואת היכולות של השותפים, ולאחר מכן להגדיר בצורה ברורה ומוסכמת מראש את המטרות ואת התוצאות המצופות, ואת הכלים הארגוניים, דפוסי המיסוד ומקורות המימון הדרושים להשגתן. כמו כן צריך לקבוע מנגנון מוסכם לקבלת החלטות ולניהול המסגרת המשותפת, לחלוקה ברורה של המשאבים, של התפוקות ושל ההכנסות, אם ישנן, ולקביעת כללים מוסכמים לפתרון קונפליקטים. לעתים נדרשת גם עבודת הכנה מוקדמת עם הציבור ועם הנהגתו כדי להשיג את תמיכתם בשיתוף הפעולה הבין-מוניציפלי, בעיקר כאשר יש מורשת של יחסים עכורים או ניגודי אינטרסים בין השותפים הפוטנציאליים, ויש צורך לבנות מן המסד את התשתית הנחוצה של יחסי האמון ביניהם. ככל שהמסגרת המשותפת מורכבת יותר והסיכונים שבשיתוף גדולים יותר, עולה חשיבותו של תהליך הקמה מוסדר ומובנה, כאמצעי להבטיח את תפקודה התקין של המסגרת המשותפת ולהגדיל את סיכויי הצלחתה לאורך זמן.

מחקר זה אינו עוסק בתוצאות הכלכליות של הסדרי שיתוף הפעולה או במידת האפקטיביות שלהן. המידע הקיים עדיין איננו מספיק כדי להסיק מסקנות חד-משמעיות לגבי התועלת הכלכלית הטמונה בשיתוף הפעולה הבין-מוניציפלי, וגם לא לגבי תחומי הפעילות המתאימים לשיתוף ולגבי ההסדרים הארגוניים המתאימים לכל אחד מהם. לשם כך מתבקשת בדיקה מקיפה ומעמיקה יותר. לאור הספקות הנשמעים ביחס לסיכויי המימוש של התכנית לאיחוד רשויות מקומיות, ראוי להקדיש מחקר נוסף שיסקור את הניסיון שהצטבר עד כה בישראל במסגרות השיתוף הבין-מוניציפלי, יעריך את יתרונותיהן ואת חסרונותיהן, את תועלתן לעומת עלותן, ואת הישגיהן לעומת הבעיות שהן יוצרות, ויבחן אם ראוי להרחיב את תחולת השיתוף ובאלו תנאים. בחינה כזאת תאפשר להעריך אם ניתן להפיק מהסדרים של שיתוף פעולה תועלות שאינן נופלות מן התועלות המצופות מאיחוד רשויות מקומיות, כאשר העלויות, לפחות במונחים של התנגדות ציבורית, עשויות להיות קטנות יותר.

ממצאי המחקר מאפשרים להציע כמה המלצות העשויות לשפר את הסיכויים להתפתחותם ולהצלחתם של הסדרים לשיתוף פעולה בין-מוניציפלי:

- א. יש להקצות לתהליך הבנייה של הסדרי השיתוף את הזמן הדרוש, הן לצורך בניית האמון בין השותפים המיועדים והן לצורך הכנת התשתית הארגונית, המשפטית והפיננסית, בעיקר כאשר מדובר בהסדרים מורכבים;
- ב. במצבים של ניכור, ואפילו עוינות, הן בין מקבלי ההחלטות והן בין תושבי הרשויות המקומיות האמורות לקיים את שיתוף הפעולה ביניהן, יש חשיבות רבה לעבודה קהילתית מקדימה;
- ג. השלטון המרכזי יכול לקדם את השיתוף הבין-מוניציפלי באמצעות תמריצים פיננסיים, ייעוץ מקצועי, אווירה אוהדת, תשתית משפטית מאפשרת, ובתנאים מסוימים גם על-ידי הטלת סנקציות כלכליות. לעומת זאת, כפיית הסדרים ללא הסכמת הרשויות המקומיות המעורבות איננה רצויה.
- ד. בניית הסדרים של שיתוף פעולה בין-מוניציפלי, ובעיקר הסדרים מורכבים ופורמליים, דורשת הכנה מדוקדקת של ההסכמים: הגדרה ברורה ומוסכמת של המטרות, הכנת הכלים הארגוניים, המשפטיים והפיננסיים, וקביעה של כללים לחלוקת התפקידים בין השותפים ושל מנגנונים לפתרון קונפליקטים;
- ה. בניסיון ראשון לקיים שיתוף פעולה בין-מוניציפלי רצוי לבחור נושאים פשוטים, קלים לביצוע, שאינם דורשים הסכמים פורמליים מורכבים וגם לא מעורבות של השלטון המרכזי, ולהסתפק במספר קטן של שותפים;
- א. מאחר שהצלחה מעוררת נכונות לפעילות משותפת נוספת, כדאי לבחור כמשימה ראשונה תחום פעילות שהוא בעל סיכויי הצלחה גבוהים וגלוי לעיני הציבור, ולתת עדיפות ליוזמה שהיא בגדר חידוש – פרויקט או שירות שלא היו קיימים קודם לכן ברשויות השותפות – על פני שיפור של תפקוד קיים.
- ב. ולבסוף: נוכחותו של גורם יוזם ומוביל, יחיד או קבוצה – בין אם הוא בא מקרב הרשויות המקומיות עצמן או מבחוץ כגורם מתווך – הלוקח על עצמו את המשימה להקים ולטפח את המסגרת המשותפת, היא תנאי הכרחי לכל בנייה של שיתוף פעולה בין-מוניציפלי.

## מבוא

מדי כמה שנים, ובעיקר בתקופות של מצוקה תקציבית, עולה סוגיית הרשויות המקומיות הקטנות לסדר היום הציבורי בישראל, בטענה כי בשל ממדיהן הקטנים הן מהוות נטל על תקציב המדינה, ובסופו של דבר על משלם המסים. רשויות מקומיות קטנות, כך נאמר, אינן מסוגלות לספק בכוחות עצמן רמת שירות סבירה לתושביהן, הן אינן יעילות, רמת ההוצאות שלהן לתושב גבוהה יחסית ולכן הן נזקקות לסיוע רב מן המדינה, אם באמצעות מענקי איזון גדולים או על-ידי תמיכות אחרות. על רקע זה הוצע בהזדמנויות שונות להקטין את מספרן של הרשויות המקומיות הקטנות על-ידי מיזוג בינן לבין עצמן או על-ידי סיפוחן לרשויות מקומיות גדולות מהן. חלקן של הצעות אלה גם יצא אל הפועל במהלך השנים (ניומן, 1996). הנושא נדון בהרחבה בשתי ועדות ממשלתיות (ועדת זנבר, 1981, ועדת שחר, 1998), שכל אחת מהן גיבשה מסקנות והמלצות משלה. ועדת זנבר סברה כי אין הצדקה לביטולן של רשויות מקומיות קטנות על-ידי מיזוג או סיפוח אלא במקרים קיצוניים בלבד, ולכן המליצה ליצור מסגרות ארגוניות חדשות שיאפשרו לרשויות מקומיות לשתף פעולה על בסיס אזורי.<sup>1</sup> ועדת שחר, לעומתה, המליצה להקטין את מספרן של הרשויות המקומיות באמצעות שורה של פעולות איחוד שפורטו בדו"ח שהגישה. במידה מסוימת ניתן לטעון שבועדת זנבר ניכרה השפעתה של התפיסה האמריקנית הדוגלת בזכותה של כל קהילה לעצמאות שלטונית, ואילו בוועדת שחר הושם הדגש על הצורך ביעילות וחיסכון בעלויות, ברוח הרפורמה השלטונית שהתבצעה משנות השבעים במרבית מדינות מערב אירופה. אף אחת מההמלצות לא הגיעה לכלל ביצוע.<sup>2</sup>

---

1 ראו דיון מפורט בסקירת הרקע על ישראל, להלן.

2 לדיון בהסברים אפשריים לתופעה זו, ולהימנעות מרפורמה מוניציפלית בישראל בכלל, ראו רזין, 2003.

בשנת 2003, בעקבות החלטת הממשלה להקטין את תמיכתה בשלטון המקומי, חזר נושא איחוד הרשויות המקומיות לסדר היום של הממשלה והכנסת. תחילה הוצע למזג 188 רשויות מקומיות ל-70 מקבצים, אך לאחר שימוע ציבורי שנערך מטעם משרד הפנים גובשה הצעה מצומצמת יותר – לקבץ כ-95 רשויות מקומיות קיימות ל-44 רשויות מקומיות חדשות (שדמי, 2003). לאחר מכן ירד מספר מקבצי האיחוד המוצעים ל-33 בלבד. כפי שניתן היה לצפות, ההצעה עוררה התנגדות רבה בקרב הרשויות המקומיות שהיו מועמדות לאיחוד ובסופו של דבר אושרו בחוק 12 מקבצים בלבד (חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל, 2003). אחד מהם, בין רשויות מקומיות דרוזיות, כבר התפרק, ולאור הלחצים המופעלים על-ידי חלק מן הרשויות המקומיות המעורבות בתהליך האיחוד נראה שגם לא כל האחרים יחזיקו מעמד לאורך זמן.<sup>3</sup> אף-על-פי-כן, המדינה לא נסוגה מכוונתה להמשיך גם להבא במהלך האיחוד, אם-כי לא באופן מדי.

העובדה שמרבית התכניות לאיחוד רשויות מקומיות לא יצאו מן הכוח אל הפועל מעלה שאלות אחדות: האם האיחוד הוא אכן פתרון מעשי? האם ניתן לכפות אותו על הרשויות המקומיות? ובעיקר, האם זהו הפתרון היחיד לבעיית העלויות הגבוהות-יחסית של תפקוד הרשויות המקומיות הקטנות? מסתבר שגם במדינות האיחוד האירופי איבד הרעיון של איחוד כפוי מקסמו,<sup>4</sup> וברובן הנטייה היום היא לחפש פתרונות אחרים לבעיה, למשל על ידי הקצאת סמכויות ותפקידים בין רבדים שונים של השלטון המקומי לפי עקרון ה-*subsidiarity* (Norton, 1994).<sup>5</sup> בארצות-הברית, לעומת זאת, הנטייה המועדפת הייתה תמיד, ועודנה גם היום, להשתמש בהסדרי שיתוף פעולה, אנכיים ואופקיים, שהם יותר גמישים, פחות מחייבים ובעיקר אינם נוטלים מן הרשויות המקומיות המשתתפות את עצמאותן השלטונית ואת זהותן הקהילתית (Liner, 1985; McIlwain, 1989; Olberding, 2002; Thurmaier & Wood, 2002). הפתרון האירופי של *subsidiarity* אינו ישים בשלב זה בישראל, בין השאר משום שמלבד המועצות האזוריות שהן דו-רבדיות לא קיים מדרג של

---

3 ראו, לדוגמה, עתירה 7610/03 מועצה מקומית מכבים-רעות נגד כנסת ישראל ואח', ועתירות נוספות למתן צו על תנאי שהוגשו לבית המשפט הגבוה לצדק. עתירות אלה אמנם נדחו על-ידי בית המשפט בראשותו של השופט תאודור אור בפסק הדין מיום 13.6.2004, אבל יש להניח שאין לראות בכך סוף פסוק.

4 עם זאת, יש עדיין מדינות המקדמות מהלכים של איחוד רשויות מקומיות. יוון ביצעה רפורמה מרחיקת לכת בשנת 1998, ומספר הרשויות המקומיות בה קטן לכדי חמישית ממספרן הקודם (Hlepas, 2002, מצוטט בתוך רזין, 2003).

5 עיקרון זה קובע כי כל קהילה זכאית לקיים שלטון עצמי נבחר ולמצות את יכולתה לניהול עצמי. רק תחומים שהקהילה אינה מסוגלת לנהל בעצמה מועברים לרובד גבוה יותר, שבו ניתן להשיג את התוצאות הטובות ביותר.

רבדים בשלטון המקומי<sup>6</sup> ויצירתו של מדרג חדש כרוכה בבעיות רבות ובכלל זה עלויות ציבוריות נוספות (רזין, 2003). גם הניסיון שנעשה לפני שנים אחדות ליצור דרג ביניים שלטוני (המועצה החבלית), לא עלה יפה (ירדני, 1980; ניומן, 2001). לעומת זאת מתברר כי בשטח פועלות מסגרות מגוונות של שיתוף פעולה, המתנהלות ברמות שונות ובצורות התארגנות שונות, החל באיגודי הערים הסטטוטוריים וכלה בהתארגנויות אד-הוק שצמחו מלמטה ומרצון כדי להשיג מטרות משותפות מוגדרות. יתר על כן, בעקבות הניסיון האחרון לכפות איחוד על רשויות מקומיות, מסתמנת בקרב אותן רשויות יוזמה חדשה ליצירת שיתוף פעולה בין-מוניציפלי, הבאה, ככל הנראה, להקדים רפואה למכה ולהציע פתרונות חלופיים לאיחוד רשויות מקומיות, שהוא עדיין הפתרון שבו דוגל השלטון המרכזי (שחורי, 2004).

מחקר זה הוא בגדר ניסיון ראשוני לבדוק אם, ובאילו תנאים, יכולים הסדרים של שיתוף פעולה מוניציפלי לשמש פתרון חלופי לבעיות התפקודיות והכלכליות המיוחסות לרשויות מקומיות קטנות, שיוכל, אולי, גם להוות שלב ביניים העשוי להוביל עם הזמן לאיחוד מרצון. השאלות העיקריות שמחקר זה עוסק בהן הן אלה:

- א. מדוע רשויות מקומיות בוחרות לקחת חלק בהסדרים של שיתוף פעולה? מה הן התועלות שהן מצפות לממש?
- ב. מה הם התנאים ההכרחיים והמסייעים המאפשרים את התפתחותם של הסדרי שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות?
- ג. אילו גורמים מגבילים, מעכבים, או מכשילים את התפתחותם של הסדרי שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות?
- ד. מה מעיד הניסיון שנצבר במדינות אחרות על הבעיות ועל ההישגים של הסדרי שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות?
- ה. האם וכיצד ניתן לעודד ולטפח הסדרים של שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות בישראל?

---

6 ראוי לציין כי החוק מאפשר יצירה של מבנה דו-רבדי בתחום יישובים עירוניים באמצעות הכרזה על רובע עירוני שינוהל על-ידי ועד מקומי (פקודת העיריות (נוסח חדש) פרק שלישי סעיף 12), או על-ידי מועצה מקומית (פקודת המועצות המקומיות, סעיף 4). בפועל הוקמו מועצות מקומיות בשכונות עירוניות רק בשני מקרים – אחוזת בית ביפו, שקיבלה את המעמד בשנת 1921 וקריית חיים בחיפה, שהוכרזה כמועצה מקומית בשנת 1978. שתי המועצות אינן קיימות עוד (חזן, 1990; שפט, 1992). היום, לאחר האיחוד בין יהוד לנווה אפרים מונוסון יש ניסיון להפוך את האחרון לרובע עירוני.

# 1 תמורות ברשויות מקומיות קטנות במדינות המערב

## הרשות המקומית הקטנה בין ציפיות עולות ותקציבים פוחתים

העלייה המתמדת ברמת החיים במדינות שונות במערב, ובכלל זה גם בישראל, יוצרת בקרב התושבים ציפיות מובנות לשיפור גם ברמת השירותים הציבוריים הניתנים על-ידי רשויות השלטון השונות. מנקודת ראותו של התושב, הספק העיקרי של שירותים אלה הוא הרשות המקומית שבתחומה הוא גר, בהיותה הגוף השלטוני הקרוב אליו ביותר. מבחינתו אין הבדל משמעותי בין השירותים הממלכתיים, שלגביהם משמשת הרשות המקומית כ'סוכן' של השלטון המרכזי, לבין שירותים מקומיים הנמצאים באחריותה הישירה של הרשות עצמה. דימוי זה של הרשות המקומית כגורם העיקרי המופקד על רווחת התושבים מתחזק לאחרונה משני כיוונים: מצד אחד, יש נטייה גוברת של השלטון המרכזי להטיל על השלטון המקומי אחריות לביצוע מגוון גדל והולך של שירותים ציבוריים, לפיתוח מוניציפלי וכלכלי ולטיפול באיכות הסביבה, ובישראל גם את האחריות לקליטת עלייה ולביטחון הציבור (פלזנשטיין, 1994; בן-אליא, 1995; הכט, 2001). מהצד האחר, גם השלטון המקומי נוטל על עצמו מרצון תפקידים שהשלטון המרכזי נמנע מלעסוק בהם (בן-אליא, 1998). במקביל מתרחש במדינות רבות, ולאחרונה גם בישראל, תהליך מואץ של התנערות השלטון המרכזי מאחריותו למדינת הרווחה ובכלל זה צמצום השתתפותו בתקציביהן של הרשויות המקומיות (Furusest, 1998; Reid, 1999; Williams & Downey, 1999; Warner & Hefetz, 2003).

בתנאים אלה מוצאות הרשויות המקומיות את עצמן בצבת של לחצים, הן מלמטה, מן התושבים המצפים לשיפור מתמיד ברמת השירות, והן מלמעלה, מרשויות השלטון המרכזי, המקטינות את הקצאת המשאבים ובה-בעת מטילות עליהן משימות נוספות חדשות לבקרים. על כן, אם ברצונן לתת לתושבים את המענה המבוקש, נדרשות הרשויות המקומיות ליצור איזון מחודש בין הכנסותיהן להוצאותיהן, אם באמצעות גיוס

מקורות הכנסה חדשים ואם באמצעות התייעלות פנימית, תוך כדי התאמת דרכי פעולתן למציאות החדשה. רשויות מקומיות רבות בוחרות בתנאים אלה להגביר את פעילותן בתחום הפיתוח הכלכלי ולעודד יוזמות פרטיות של בנייה למגורים, לתעשייה ולעסקים, שתתרומנה להרחבת בסיס המס שלהן, לעתים גם על חשבון איכות החיים של התושבים (בן-אליא, 2000). במציאות זו ההתמודדות של רשויות מקומיות קטנות עשויה להיות קשה במיוחד (רזין, 1998; Furuseth, 1998; Cigler, 1994; Lonsdale, 1984), וזאת מכמה סיבות:

א. ממדי האוכלוסייה אינם מאפשרים לרשות המקומית הקטנה לספק שירותים בעלי סף כניסה גבוה (כלומר, בנויים על מספר גדול של צרכנים), ולכן היצע השירותים שלה הוא מתחילתו מצומצם יחסית. דוגמה אופיינית לכך היא החינוך התיכון. בישראל, למשל, רק ב-40% מן המועצות המקומיות הקטנות, המונות פחות מ-5,000 תושבים, קיימת חטיבה עליונה של בית הספר התיכון (למ"ס, 2003), והישובים שיש בהם בתי-ספר כאלה משרתים בדרך כלל גם אוכלוסייה חיצונית, מן האזור ולעתים גם מן המדינה כולה.

ב. גם כאשר הרשות המקומית הקטנה מספקת שירות מסוים, העלות ליחידת שירות עשויה להיות גבוהה יחסית לרשויות מקומיות יותר גדולות, ורמת השירות נמוכה יותר, בשל חוסר היכולת לנצל יתרונות לגודל.

ג. במקרים רבים מקורות ההכנסה העצמיים של הרשות המקומית הקטנה מוגבלים בהשוואה לרשויות מקומיות גדולות יותר, משום שיש בה מעט שימושי קרקע עתירי מס, כמו אזורי תעשייה ומסחר. כתוצאה מכך יכולתה להציע שירותים תלויה מצד אחד בשלטון המרכזי ובהיקף המענקים שהוא מקצה לה להשלמת תקציבה, ומהצד האחר בנכונות וביכולת של התושבים המקומיים לשלם מסים או תשלומים גבוהים יותר כדי לקבל את השירותים הרצויים להם.

ד. בשל תקציבן הקטן, יש לרשויות מקומיות קטנות מחסור בכוח האדם המקצועי הנדרש כדי לקבל החלטות מושכלות בתנאי אי-ודאות.

הדרישה המתמדת להגדלת מגוון השירותים ולהעלאת רמתם רק מחמירה את מצבן של הרשויות המקומיות הקטנות, בין השאר משום ששיפור רמת השירות כרוך במקרים רבים בקידום טכנולוגי, המחייב השקעות יקרות והעסקת כוח אדם מקצועי. דוגמאות לכך אפשר למצוא בתחום התשתיות, כמו הקמת מתקנים לטיפול בשפכים, או בתחום הציוד, כמו הכנסת מחשבים. נוסף על הנטל הכספי הכרוך בכך יש לרשויות מקומיות קטנות גם קושי למשוך עובדים מקצועיים ברמה הנדרשת, בשל התחרות על עובדים כאלה מצד ארגונים גדולים יותר. כתוצאה מכך מסתמן תהליך של סגירת מתקני שירות או הפסקת

מתן שירותים מסוימים ביישובים קטנים, תוך העברת האחריות לאספקתם לתושבים עצמם כפרטים. על רקע זה נקל להבין את טענתם של חוקרים אחדים כי רשויות מקומיות קטנות נוטות לשיתוף פעולה ולאימוץ שינויים מבניים יותר מאשר רשויות מקומיות גדולות (Lackey et al., 2002; Steiner, 2003). ואכן ניתן לזהות במדינות שונות תהליכים של הבניה מחדש של מערכות אספקת השירותים, אם על-ידי העברתם לרבדים גבוהים יותר של השלטון המקומי (דוגמת הנפות בקנדה או בגרמניה, Furuseth, 1998; Williams & Downey, 1999), אם על-ידי הפרטה של הביצוע באמצעות ספקים פרטיים או ציבוריים, ואם על-ידי הסכמי שיתוף פעולה, כפי שיוסבר בהמשך (Oakerson, 1987; Martins, 1995; Steiner, 2003; Warner & Hefetz, 2003).

מן הראוי להדגיש בנקודה זו כי המושג 'רשות מקומית קטנה' איננו ניתן להגדרה במונחים כמותיים חד-משמעיים. מצד אחד, כפי שצוין לעיל, העלייה בסף הכניסה של שירותים שונים, ובעיקר שירותים בסיסיים החיוניים לחיי היום-יום של התושבים, מרחיבה את קבוצת ה'רשויות המקומיות הקטנות' המתקשות לספק את השירותים. מנגד, מספר התושבים איננו הגורם היחיד המשפיע על המגוון ועל הרמה של השירותים הניתנים על-ידי הרשות המקומית. בין הגורמים הנוספים ניתן למנות את היכולת הארגונית והפוליטית של הנהגת הרשות מחד גיסא, ואת היכולת של התושבים לתת ביטוי להעדפותיהם מאידך גיסא. השפעה חזקה במיוחד בהקשר זה נודעת למקורות ההכנסה העומדים לרשותה של הרשות המקומית לביצוע משימותיה (בן-טובים, 2003). אוכלוסייה ברמה חברתית-כלכלית גבוהה, אשר מוכנה לשלם לא רק מסים גבוהים יחסית אלא גם תשלומים ישירים עבור שירותים נוספים או משופרים, וכן שימושי קרקע עתירי מס כמו אזורי תעשייה ומסחר או מתקני תשתית, מאפשרים לרשות המקומית להציע מגוון גדול יותר של שירותים ורמה גבוהה מזו של רשות דלת מקורות מס עם מספר תושבים דומה. על רקע זה מובנת התחרות המתפתחת במקרים רבים בין הרשויות המקומיות על משיכת השקעות פרטיות וציבוריות ואוכלוסייה חזקה לתוך תחומי השיפוט שלהן (שוורץ ואחרים, 1994; רזין וחזן, 1994א, 1994ב, 1996; רזין, 1998; מאור, 2003; פורום הערים העצמאיות, 2004).

רמת השירות שזוכה לה האזרח מושפעת גם ממיקומה של הרשות המקומית הקטנה במרחב. בהקשר זה, מצבם של התושבים הגרים ברשות מקומית קטנה באזור פריפרי ומרוחק ממוקדי אוכלוסייה גדולים קשה יותר ממצבם של תושבי רשות מקומית בסדר גודל דומה, המצויה במרחב מטרופוליני או בקרבתן של רשויות מקומיות גדולות, אשר ניתן למצוא בהן מגוון שירותים רחב יותר בטווח נסיעה סביר. יחד עם זאת, במרחב מטרופוליני המאופיין בפיצול רשויות מקומיות, עלולה רמת השירות להיפגע לאו דווקא

בשל חסרונות לקוטן בתחום אספקת השירותים אלא בשל חוסר יכולתן של הרשויות המקומיות לפתור בעיות חוצות גבולות, כגון בעיות תברואה, תחבורה וכדומה.

בתוך מכלול זה יש לרשויות מקומיות המצויות באזורים כפריים בעיות נוספות הנובעות מן הירידה המתמדת בפעילות הכלכלית הפוגעת בבסיס המשאבים העומדים לרשותן, וגם מן הפיזור המרחבי שלהן. דלילות האוכלוסייה ופיזור במרחב ביישובים קטנים מקשים על אספקה סדירה של שירותים ומייקרים את עלותם, אם בגלל אורך קווי השירות ואם בגלל זמני הנסיעה וההובלה ממקום למקום. לזאת יש להוסיף את רמת הפיתוח הנמוכה של התשתיות המקשרות האופיינית לאזורים כפריים רבים, המכבידה עוד יותר על מתן שירותים יעילים (אפלבום וניומן, 1997; Lackey; 1998; Furuseth, 1984; Lonsdale, 2002).

## הסדרים 'מלמעלה'

כדי לתת מענה לצרכים של תושבי הרשויות המקומיות הקטנות בכלל, ושל רשויות מקומיות קטנות באזורים פריפריים וכפריים בפרט, נקטו מרבית מדינות המערב במשך שנים רבות מדיניות של סיוע ישיר לרשויות אלה. מדיניות זו החלה להשתנות כחלק מן המעבר ממדינת הרווחה להישענות על השוק התחרותי גם כמקור לאספקת שירותים ציבוריים. כדי לצמצם את העלויות של מערכת השירותים הציבוריים בכללותה ולהקטין את חלקו של השלטון המרכזי בתקציבי השלטון המקומי נקטו מדינות שונות גישות שונות, שנועדו לייעל את המערכת ובמידה מסוימת גם להקטין פערים ברמת השירות הניתנת לתושבים הגרים ברשויות מקומיות שונות. מדובר בעיקר בהסדרים ארגוניים-פורמליים המעוגנים במידה זו או אחרת בחקיקה ממלכתית. על-פי אחד ההסדרים נוטל השלטון המרכזי על עצמו, או מעביר לדרג ביניים שלטוני, את האחריות הישירה לאספקת מרבית השירותים המוניציפליים ברשויות המקומיות הקטנות שאינן מסוגלות לספק אותם בכוחות עצמן. הסדר בכיוון הפוך הוא מיזוג של רשויות מקומיות קטנות או סיפוחן ליחידה שלטונית גדולה יותר, במטרה להעביר ליחידות המאוחדות את האחריות למרב התפקידים הניתנים לתושבים; הסדר אחר הוא העברת תפקידים וסמכויות מן הדרג הבסיסי (municipality) לדרג גבוה יותר של השלטון המקומי, כדוגמת הנפה (county), והסדר נוסף הוא הקמת ארגונים מיוחדים למילוי תפקידים המצריכים סף כניסה גבוה או התייחסות מרחבית מעבר לגבולותיה של רשות מקומית אחת.

בשנים האחרונות מתפתחים גם דפוסי ממשל חדשים המבוססים על שיתוף פעולה בין ארגונים אזרחיים וגופים עסקיים פרטיים, אשר אמורים לקבל על עצמם משימות פיתוח ואספקת שירותים במקום השלטון המקומי או בשיתוף אתו (חסון וחזן, 1997; Himmelman, 1994; Edwards et al., 2001; Goss, 2001; Moseley et al., 2001; OECD, 2001).

ההסדר הנבחר במקום נתון משקף בדרך כלל את התפיסות הפוליטיות והחברתיות המקובלות במדינה לגבי מקומה של הרשות המקומית ותפקידה בחיי התושבים, וגם את עוצמתם הפוליטית של נציגי השלטון המקומי כלפי השלטון המרכזי. כך התבצעה ברוב מדינות אירופה רפורמה מקיפה שהביאה להקטנה דרסטית של מספר הרשויות המקומיות (Martins, 1995). בקנדה התבצעה רפורמה מרחיקת לכת באזורים המטרופוליניים (רזין, 2003), אך צלחה פחות באזורים הכפריים (Williams & Downey, 1999). בארצות-הברית, לעומת זאת, תהליכי השינוי בשלטון המקומי מתרחשים ברובם ביוזמת הרשויות המקומיות, המגיבות בדרכים שונות למדיניות הממשלתית המשתנה. המגמות הבולטות ביותר בהקשר זה הן הפרטה של ביצוע השירותים המוניציפליים, הקטנת מספרם של הארגונים המיוחדים, והתפתחות רשתות של שיתוף פעולה בין-מוניציפלי, לעתים תוך שימוש בדרג הביניים של הנפה כמוקד לרשתות אלה (McIlwain, 1989; Warner & Hebdon, 2002; Olberding, 2002; Thurmaier & Wood, 2001). גם בשוויצריה נובעים מרבית השינויים מפעילותן של הרשויות המקומיות עצמן, המעדיפות, ברובן, הסדרים של שיתוף פעולה, אם-כי ישנן גם רשויות מקומיות המוכנות, בתנאים מסוימים, לוותר על עצמאותן ולהתמזג עם רשויות מקומיות אחרות (Steiner, 2003). בהמשך נדון בקצרה בכל אחד מסוגי ההסדרים שצוינו לעיל.

#### **א. הפקדת האחריות לתפקידים מוניציפליים בידי השלטון המרכזי**

דוגמה להסדר מסוג זה ניתן למצוא בספרד, שם מגיע מספר הרשויות המקומיות ליותר מ-8,000 ומתוכן כ-85% מונות פחות מ-5,000 תושבים וכ-60% פחות מ-1,000 תושבים (Suarez-Pandiello, 1996). הרשויות המקומיות הקטנות מתקשות לספק לתושביהן אפילו שירותים מינימליים, ורוב השירותים, ובכללם חינוך ורווחה, ניתנו בעבר ישירות על-ידי השלטון המרכזי והיום על-ידי השלטונות האזוריים (הקהילות האזוריות האוטונומיות), שהוקמו בשנות ה-80 ונהנים ממידה ניכרת של עצמאות שלטונית ופוליטית. על-פי החוק נקבעים סוגי התפקידים והיקף הפעילות של הרשות המקומית לפי השתייכות לקבוצות גודל (חזן, 2001; Martins, 1995; Suarez-Pandiello, 1996), ומספר תפקידי החובה של הרשויות המקומיות הקטנות מוגבל בעיקר לתחזוקה מקומית, בעוד שיתר התפקידים מתמלאים על-ידי נדבכים שלטוניים גבוהים יותר. רק יישובים גדולים חויבו על-ידי הממשלה למלא בעצמם חלק מן התפקידים המוניציפליים, בהתאם לגודלם. אפשר לומר

כי בתנאים אלה רוב הרשויות המקומיות, על אף ריבונותן הפורמלית, אינן ממלאות למעשה את תפקידן כגופים המופקדים על רווחתם של תושביהן, ומידת העצמאות שלהן כגופים שלטוניים היא אפסית. יחד עם זאת, הן מגלות התנגדות חזקה למיזוג ובהיעדר מסורת של שיתוף פעולה גם מספר המסגרות המשותפות הוא קטן (Sole-Vilanova, 1989). בעקבות משא ומתן בין מרכז השלטון המקומי בספרד לממשלה המרכזית, נחקקו בשנת 1999 חוקים חדשים, אשר שיפרו, אמנם, את מעמדן החוקי והכספי של הרשויות המקומיות, אולם הותירו את מרבית הסמכויות והתפקידים המוניציפליים בידי השלטון האזורי, אשר, מצדו, אינו מעוניין בחיזוקן של הרשויות המקומיות (חזן, 2001).

### **ב. איחוד רשויות מקומיות קטנות או סיפוחן לרשויות מקומיות גדולות**

הסדר זה מתבצע בדרך כלל במסגרת רפורמה כוללת של מבנה השלטון המקומי במדינה, שעיקרה הוא הקטנת מספרן של הרשויות המקומיות הקטנות. השיקול המוביל הוא השיקול הכלכלי של ייעול מערכת השירותים וצמצום עלויותיה על-ידי ניצול של יתרונות לגודל ולריכוז (רזין, 2003; Wollmann, 2000; Williams & Downey, 1999; Norton, 1994). שיקול נוסף מתבסס על טענת הצדק החברתי, לפיה יחידות שלטוניות גדולות יותר מאפשרות שוויוניות מרחבית רבה יותר ברמת השירותים הניתנים לאוכלוסייה (רזין, 1994). בין המדינות שבחרו באיחוד רשויות מקומיות נמצאות מדינות סקנדינביה ובריטניה. בשוודיה, לדוגמה, קטן מספר הרשויות המקומיות תוך שלושים שנה כדי עשירית ממספרן הקודם (Kjellberg, 1988). בבריטניה נותרו, אחרי הרפורמה המקיפה בשנת 1974, רק כשליש מן הרשויות המקומיות שהיו בה לפני כן (Sharpe, 1988), אולם שם הרשויות המקומיות שנוצרו לאחר החלוקה המחודשת של תחומי השיפוט הן גדולות בהשוואה לכל מדינה אחרת באירופה, ומגיעות ברובד התחתון לסדרי גודל של עשרות אלפי תושבים וברובד העליון למאות אלפים ויותר (Wollmann, 2000).

איחוד רשויות מקומיות קטנות ויצירת רשויות מקומיות גדולות יותר עולה בקנה אחד גם עם מגמת הביזור המאפיינת היום את רוב מדינות המערב. רצונו של השלטון המרכזי להעביר סמכויות ותפקידים אל השלטון המקומי יכול להתממש רק אם היחידות השלטוניות המקומיות גדולות דיין כדי לקלוט את התפקידים האלה ולמלא אותם בהצלחה (Williams & Downey, 1999). זוהי אכן המגמה בסקנדינביה, אך לא בבריטניה, שם בחר השלטון המרכזי, כשהיה בידי המפלגה השמרנית, להחליש את כוחן של הרשויות המקומיות ולצמצם את סמכויותיהן למרות גודלן, וכך הגביר את שליטתו על פעילותן (Wollmann, 2000).

הטענה המרכזית כנגד הקטנת מספר הרשויות המקומיות היא במישור הפוליטי-תרבותי, מאחר שרשויות מקומיות שמתאחדות מאבדות את ריבונותן הפוליטית, ולעתים גם את ייחודן החברתי והתרבותי, כאשר הן נבלעות בתוך מסגרות רחבות יותר. טענה נוספת מתייחסת להקטנת השפעתם ומעורבותם של התושבים בתהליכי קבלת ההחלטות ולריחוק הנוצר בין הבוחר לנבחר כאשר היחידה השלטונית היא גדולה מדי. משום כך מעורר פתרון זה התנגדות הן בקרב התושבים הן בקרב המנהיגות המקומית, והשלטון המרכזי מתקשה במקרים רבים לכפות את האיחוד על הרשויות המקומיות. תופעה זו בולטת במיוחד ברשויות מקומיות קטנות החוששות מאיבוד אופיין הייחודי (רזין, 1994; Martins, 1995; Williams & Downey, 1999; Steiner, 2003).

יתר על כן, ראוי לציין כי איחוד רשויות מקומיות כרוך בהליכים מורכבים – משפטיים, מינהליים, תקציביים וחברתיים – הדורשים זמן, מאמץ ועלויות כספיות. הליכים אלה, אם אינם מתבצעים כהלכה, עלולים להכשיל את כל המהלך (Razin & Hazan, 2004). כמו כן, החלו לעלות ספקות באשר לתועלות הכלכליות שהניעו את תהליך האיחוד. ממחקרים שעסקו בנושא מסתבר כי רשויות מקומיות קטנות מאוד (מתחת ל-5,000 תושבים) אכן אינן מסוגלות למלא את תפקידן כספקי שירותים, הן במישור המקצועי והן במישור הכספי (Martins, 1995), אבל מעבר לגודל של 10,000-15,000 תושבים לא ניתן להגיע למסקנות חד-משמעיות לגבי הקשר בין גודל הרשות המקומית ובין יעילותה, בין השאר משום שיש מרכיבים נוספים העשויים להשפיע על רמת התפקוד שלה (רזין, 1998). גם השימוש הגובר בהסדרים החלופיים – הפרטה, העסקת קבלני ביצוע ושיתוף פעולה – המאפשרים לרשויות מקומיות קטנות לספק שירותים בצורה טובה ויעילה יותר, משנה את התמונה (Martins, 1995).

### **ג. העברת סמכויות לרובד שלטוני אזורי**

בניגוד לאיחוד רשויות מקומיות, השימוש ברובד ביניים שלטוני, בין הרובד הבסיסי של הרשויות המקומיות לבין רובד השלטון המרכזי, הוא הסדר השומר על ריבונותן של הרשויות המקומיות הקטנות, אם-כי הוא מגביל את סמכויותיהן. על-פי הסדר זה נחלקות סמכויות השלטון המקומי בין הרבדים בהתאם לסף הכניסה של השירותים השונים ולאינטרסים המשותפים לרשויות מקומיות המעורבות בעניין. תפקידים המחייבים היקף פעולה גדול או תיאום ברמה אזורית עוברים אל הרובד הגבוה יותר. בדרך זו הרשויות המקומיות הקטנות אמנם מאבדות תפקידים וסמכויות לטובת רבדים שלטוניים גבוהים יותר, אך הן יכולות לשמור על זהותן ועל מעמדן הסטטוטורי, ועדיין נותרת להן מידה מסוימת של השפעה על תהליכי קבלת ההחלטות ברובד השלטוני הגבוה יותר, בהתאם לאופן ייצוגן בגוף המנהל אותו. לעומת זאת עלולה חלוקת התפקידים לעורר גם חיכוכים

ומחלוקות בין שני הרבדים, בעיקר אם החלוקה ביניהם אינה חד-משמעית ואם נציגי הרובד התחתון אינם משלימים עם אבדן חלק מתפקידיהם ומכאן גם חלק מעוצמתם. דוגמאות לרובד ביניים כזה נפוצות מאוד ובהן ה-Comarcas בקטלוניה (ספרד), ה-Kreise בגרמניה, ה-Regions בצרפת או ה-Counties בקנדה (Williams & Downey, 1999) ובבריטניה (Norton, 1994; Wollmann, 2000). ראוי להזכיר כאן כי האיחוד האירופי הציב את ההקצאה המדורגת של התפקידים והסמכויות כעיקרון מנחה של השלטון המקומי (עקרון ה-subsidiarity), מתוך תפיסה הדוגלת בשיתוף האזרחים ובמתן אפשרות לכל דרג שלטוני למצות את יכולותיו (Norton, 1994).

#### ד. העברת סמכויות לארגונים ציבוריים מיוחדים

הסדר אחר המכוון להשיג יעילות תפקודית מבלי לבטל את ריבונותן של הרשויות המקומיות הקטנות הוא העברתם של תפקידים מסוימים לידי ארגונים ציבוריים מיוחדים (special agencies). לרוב מדובר בארגונים חד-תכליתיים המספקים שירות אחד או שניים, במיוחד בתחומי התשתית, כדוגמת רשויות המים שהוקמו בזמנו בבריטניה או איגודי הערים לכיבוי אש בישראל, אבל ישנם גם ארגונים העוסקים בתחומים חברתיים כמו אזורי בתי הספר (school districts) בארצות-הברית (Ostrom et al., 1988). כאן המטרה היא לא רק התייעלות אלא גם התמקצעות בתחום מוגדר, ותחומי הפעילות של הארגון נקבעים לפי צורכי השירות ולכן אפשר לחצות גבולות מוניציפליים (Oakerson, 1987). Katz (1999) טוען כי הארגונים המיוחדים בארצות-הברית, הידועים כ'אזורים מיוחדים' (special districts), אפשרו לרשויות המקומיות הקטנות להימנע ממיזוג עם רשויות מקומיות גדולות יותר. עם זאת, בצד היתרונות קיימים בהסדרים מסוג זה גם חסרונות. אחד מהם קשור במבנה המוסדי של הארגונים הללו, שמרביתם אינם מנוהלים על-ידי נבחר הציבור אלא על-ידי ממונים או אנשי מקצוע. מסיבה זאת ייתכן שמידת מחויבותם לשירות האזרח תהיה פחותה מזו של הרשות המקומית הנבחרת, ובמקביל גם מידת השפעתם של התושבים על פעילות הארגון תהיה אפסית. חיסרון אחר הוא אי-יכולתה של הרשות המקומית לפקח על פעילותם של הארגונים המיוחדים, בעיקר כאשר היא קשורה במספר רב של ארגונים כאלה (Martins, 1995).

כל ההסדרים שצוינו לעיל הם הסדרים פורמליים הנקבעים מלמעלה, ולכן, מעצם טיבם הם גם הסדרים קשיחים. המציאות, לעומת זאת, משתנה תדיר. כך, לדוגמה, משתנה הביקוש של האוכלוסייה, אם בשל העלייה ברמת החיים, אם בשל שיפור דרכי התחבורה והניידות האישית, המקרבים יישובים פריפריים אל המרכז, ואם בשל מגמות ההגירה הפנימית, ובעיקר ההגירה מן המרכזים העירוניים הגדולים אל הערים הקטנות ואל היישובים הכפריים, המשפיעה על ממדי היישובים ועל הרכבם הדמוגרפי, החברתי

והכלכלי. גם במערכת השירותים עצמה חלים שינויים טכנולוגיים, ארגוניים ואחרים (Oakerson, 1987). כל אלה משפיעים גם על ההיצע ועל סף הכניסה של שירותים מסוגים שונים. משום כך מסתמנת בשנים האחרונות עדיפות להסדרים גמישים יותר, המבוססים על צרכים אמיתיים בזמן נתון, וניתנים להתאמה עם השתנות התנאים.

### הסדרים 'מלמטה': הפרטה ושיתוף פעולה בין-מוניציפלי

אחד ההסדרים שנוקטות רשויות מקומיות כדי להתייעל הוא הפרטת האספקה, ובעיקר העברה של הביצוע או הייצור של שירותים מסוימים, או מרכיבים מסוימים של השירותים, לידי ספקים פרטיים. במקרה זה הרשות קובעת את המדיניות, את רמת השירות ואת מחירו, מפקחת על ביצוע השירות, אך איננה מספקת אותו באופן ישיר. ההפרטה נחשבת בעיני רבים כמתכון המתאים ביותר לאספקה יעילה ומשופרת של השירותים הציבוריים, והיא זוכה גם לעידודן של הממשלות, למשל בבריטניה (Norton, 1994). עם זאת, ממחקרים שונים מסתבר כי שיעור השירותים המופרטים על-ידי הרשויות המקומיות הוא בדרך כלל מוגבל, בין היתר משום שלא כל השירותים מותאמים לתהליכי הפרטה ולא בכל הרשויות המקומיות קיימים התנאים הדרושים לכך (Oakerson, 1987; Warner & Hefetz, 2003).

הסדר אחר, שבו מתמקד מחקר זה, הוא שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות המאפשר לרשויות המשתתפות בו ליצור מסגרות ארגוניות מסוגים שונים בהתאם לצורך ולנסיבות, מבלי לוותר על ריבונותן הפוליטית או על עצמאותן כמקבלות החלטות. ישנם גם פתרונות אחרים, אולם ההפרטה ושיתוף הפעולה הם הנפוצים ביותר (Oakerson, 1987; Martins, 1995; Warner & Hebdon, 2001; Warner & Hefetz, 2003).

הבחירה בין הפרטה לבין שיתוף פעולה בין-מוניציפלי תלויה במידה רבה בסוג השירות, ביכולת הארגונית והמקצועית של הרשות ובסביבתה הארגונית והכלכלית (Oakerson, 1987; Warner & Hebdon, 2001; Thurmaier & Wood, 2002; Warner & Hefetz, 2003). הפרטה מתאימה יותר לשירותים שאפשר להגדיר אותם בצורה ברורה, לכמת את תפוקתם ולפקח על ביצועם (כדוגמת פינוי אשפה או שירותי חירום) ולמצבים של שוק תחרותי של ספקים אלטרנטיביים, בתנאי שלרשות יש כלים מקצועיים לבחור מתוכם את הספק המתאים ולפקח על עבודתו. כמו כן נמצא כי בהיעדר שוק תחרותי התועלות

של הפרטה הן קצרות טווח (Kodrzycki, 1994). הסכמים בין-מוניציפליים מתאימים יותר לשירותים שבהם יש יתרונות לאספקה אזורית, כשאינן מבחר של ספקים וכאשר רמת האמון הנדרשת בין הרשות לספק גבוהה ביותר. לכן, רשויות מקומיות קטנות שאינן להן כלים מקצועיים לנהל מכרזים ולפקח על איכות עבודתם של ספקים פרטיים נוטות יותר להישאר בתחום הציבורי ומעדיפות הסכמים בין-מוניציפליים על-פני הפרטה.

במחקר שנערך לאחרונה בארצות-הברית (Warner & Hefetz, 2003) נמצא הבדל משמעותי בנושא זה בין רשויות מקומיות כפריות, ובעיקר אלה המרוחקות ממרכזים עירוניים גדולים, לבין רשויות מקומיות פרבריות. הראשונות נוטות להשתמש בהסכמים בין-מוניציפליים ואילו האחרונות מעדיפות להשתמש בשירותיהם של ספקים פרטיים. ההסבר שניתן להבחנה זו, נוסף על הבדלים ברמה הכלכלית-חברתית של תושבי הרשויות המקומיות הפרבריות והכפריות וביכולת המקצועית של נושאי התפקידים בהן, הוא כי הגישה של רשויות מקומיות כפריות לשוק תחרותי של ספקים פרטיים היא מוגבלת בהשוואה לזו של רשויות מקומיות פרבריות.

על אף היתרונות הגלומים בהסדרי שיתוף הפעולה מסתבר כי בנסיבות שונות רשויות מקומיות נמנעות מלהיכנס למערכות של שיתוף, אף-על-פי שלכאורה הן היו יכולות להפיק מכך תועלת של ממש (Lackey et al., 2002; Steiner, 2003). מחקרים שונים שנערכו בשנים האחרונות מעידים כי גם הסדרי שיתוף שהופעלו אינם ממלאים תמיד את הציפיות שתלו בהם היוזמים והשותפים. יש גם מקרים לא מעטים של מסגרות שיתוף שהתרוקנו מתוכן ואינן פעילות הלכה למעשה. מצב דברים זה מעלה שאלות לגבי סיכויי ההצלחה של הסדרי שיתוף פעולה בין-מוניציפליים כפתרון חלופי לביטולן של הרשויות המקומיות הקטנות. מצד אחד עולה השאלה באילו תנאים יש סיכוי להתפתחות של מסגרות שיתוף פעולה, ואילו הם הגורמים המעודדים, או, לחלופין, מגבילים את התפתחותן; מצד אחר יש עניין לברר מה גורם לרשויות מקומיות מסוימות להימנע מניצול היתרונות הפוטנציאליים של שיתוף הפעולה ביניהן. שאלות אלה יידונו בהמשך.

## 2 שיתוף פעולה בין-מוניציפלי – הניסיון הבינלאומי

### הרקע לצמיחתו של שיתוף פעולה בין-מוניציפלי

שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות מיועד לתת מענה ארגוני הולם לצורך תפקודי כלשהו – מתן שירות, השקעה או פתרון בעיה – המחייב איגום משאבים או התייחסות למרחב החורג מתחום האחריות של רשות מקומית אחת, וזאת מבלי לפגוע בריבונותן של הרשויות המקומיות המשתתפות. יתרונם העיקרי של הסדרי שיתוף הוא בגמישותם היחסית. אפשר להתאים את תחומי השיתוף, את מספר המשתתפים ואת אופי ההסכם לצרכים ולרצונות של הרשויות המקומיות המשתתפות. ניתן גם לשנות את ההסכמים, להכניס שותפים חדשים או לאפשר לשותפים קיימים לפרוש אם התנאים משתנים (McIlwain, 1989).

מנקודת מבטה של הרשות המקומית, שימוש מושכל בהסכמי שיתוף פעולה, יחד עם הסדרים ארגוניים אחרים כמו קניית שירותים מספקים חיצוניים, עשוי להביא לחיסכון ולהתייעלות וכך לייתר את הדרישה למיזוגה עם רשויות מקומיות אחרות (Oakerson, 1987; Katz, 1999). יחד עם זאת חשוב לזכור כי שיתוף פעולה, מעצם הגדרתו, כרוך בויתור מסוים של השותפים על חלק מחופש הפעולה שלהם. השיתוף מחייב אותם להעביר למסגרות המשותפות משאבים וסמכויות החלטה ולעתים גם תפקידי ביצוע שהיו לפני כן בחזקתם הבלעדית. תהליך כזה מחייב רמה גבוהה של אמון הדדי בין השותפים. סיכויי ההצלחה והאפקטיביות של הסדרי שיתוף פעולה מותנים אפוא במידה רבה לא רק בנכונותם של השותפים לוותר על סמכויות ומשאבים, אלא גם, ואולי בעיקר, בנכונותם וביכולתם לקיים את התחייבויותיהם ההדדיות על-פי ההסכמים שנקבעו ביניהם. סביר להניח כי כאשר החלופה של איבוד הריבונות עומדת בפתח, תגבר הנכונות לשתף פעולה עם רשויות מקומיות אחרות ולו רק מתוך תפיסה של מזעור הנזק הצפוי (McIlwain, 1989).

מסגרות של שיתוף פעולה יכולות להתפתח בדרכים שונות. הן יכולות לצמוח מלמטה, כיוזמה של רשות מקומית אחת או של מספר רשויות מקומיות, מתוך הכרה כי השיתוף עתיד להביא להן תועלת בתחום זה או אחר. לחלופין יכולה היוזמה לבוא מלמעלה, מן השלטון המרכזי, אשר מעוניין בשיתוף מטעמו שלו, בעיקר מטעמים של חיסכון תקציבי או צורך בתכנון משולב. יוזמה כזו יכולה להתבטא בהמלצה לרשויות המקומיות המשתתפות, בהצעת תמריצים כספיים ואחרים שקבלתם מותנית בשיתוף הפעולה, בהטלת סנקציות על אלה שנמנעים משיתוף או בחקיקה מחייבת. הסדרי השיתוף יכולים להיות קבועים, ארוכי טווח או קצרי טווח, או זמניים לצורך חד-פעמי, ומספר השותפים יכול לנוע בין שניים לכמה עשרות. ניתן למצוא הסדרי שיתוף בתחומים שונים ומגוונים של פעילות השלטון המקומי, מכוונים למטרות שונות ומאורגנים בצורות שונות, החל בהסכמים לא-פורמליים וכלה במבנים ארגוניים המעוגנים בחוק. תחומי הפעילות ודפוסי המיסוד של שיתוף הפעולה מושפעים לא רק מן הצרכים שהם אמורים לתת להם מענה, אלא גם מן הסביבה החברתית, הכלכלית והפוליטית שבתוכה הם מתקיימים. גורמים סביבתיים עשויים לעודד, או לחלופין להגביל, את התפתחותם של הסדרי שיתוף הפעולה בין רשויות מקומיות, ואפילו להכשיל אותם, גם כאשר היתרונות הצפויים ברורים וידועים.

הסדרים של שיתוף פעולה בין-מוניציפלי אינם תופעה חדשה והם מתקיימים כבר שנים רבות בארצות שונות, למטרות שונות ובצורות ארגוניות שונות, אולם לאחרונה, בעיקר בעקבות המצוקה התקציבית של רשויות מקומיות רבות, גובר העניין בפוטנציאל הטמון בהם להתייעלות ולשיפור התפקוד של השלטון המקומי (Thurmaier & Wood, 2002). ראוי לציין, עם זאת, כי מרבית המחקרים העוסקים בנושא מתמקדים במסגרות שיתוף מטרופוליניות (רזין, 1994; Razin, 1996; Nunn & Rosentraub, 1997; Van der Veer, 1998; Thurmaier & Wood, 2002; Olberding, 2002). הסדרי שיתוף פעולה במרחבים חוץ-מטרופוליניים זכו לתשומת לב מועטת יותר (Cigler, 1994; Lackey et al., 2002).

הסדרי שיתוף פעולה קיימים גם בישראל, והידועים יותר ביניהם הם ההסדרים הסטטוטוריים, דוגמת איגודי הערים ורשויות הניקוז, המכוונים מלמעלה ולא דווקא מן הרשויות המקומיות עצמן. פחות ידועים הם ההסדרים הלא-סטטוטוריים המתקיימים בפועל בתחומי פעולה שונים של הרשויות המקומיות, שחלקם מעוגנים בהסכמים פורמליים-משפטיים וחלקם הם בלתי-פורמליים. בהקשר זה ראוי לציין התופעה המתועדת במחקרים שונים ולפיה, לעתים קרובות אין מידע מסודר על הסדרי שיתוף הפעולה הבין-מוניציפליים, ובעיקר אלה שאינם מעוגנים משפטית, אפילו בקרב הרשויות המקומיות המעורבות בהם (Nunn & Rosentraub, 1997; Thurmaier & Wood, 2002). נראה כי המצב דומה גם בקרב הרשויות המקומיות בישראל.

## מטרות ומניעים לשיתוף בין-מוניציפלי: היתרונות והתועלות הצפויות

ככלל ניתן לומר כי המניע העיקרי לשיתוף פעולה בין ארגונים, וגם בין פרטים, הוא המניע התועלת. ארגון יצטרף להסדר של שיתוף פעולה כאשר התועלת הצפויה לו מן השיתוף עולה על המחיר שהוא עשוי לשלם. התועלת אינה חייבת להימדד במונחים כלכליים דווקא, אלא גם במונחים פוליטיים, חברתיים ואחרים (Gonen & Weintraub, 1976). יחד עם זאת, נמצא כי הסדרי שיתוף נוצרים גם אם אין ציפייה לתועלת מידית, בעיקר כאשר קיימת מסורת של שיתוף פעולה בין-ארגוני שהפכה לנורמת התנהגות (Thurmaier & Wood, 2002).

המטרה העיקרית המניעה רשויות מקומיות, בעיקר קטנות, לשותף פעולה עם רשויות מקומיות אחרות היא הצורך לתת מענה לביקוש של התושבים ולספק להם שירותים ראויים בעלות סבירה. זהו תפקידה העיקרי של רשות מקומית ואם היא אינה מסוגלת, באמצעים העומדים לרשותה, לספק לתושביה שירותים ברמה סבירה ובמחיר סביר, כפי שהם מצפים, או שאין בכוחה להציע מגוון של שירותים המבוקשים על-ידי הציבור, היא עשויה לחפש את הפתרון בשיתוף פעולה עם רשויות מקומיות אחרות. שיתוף כזה מגדיל את נגישותן של הרשויות המקומיות השותפות למשאבים כלכליים, פוליטיים ואנושיים ומאפשר להן לנצל יתרונות לגודל, אם כדי לחסוך בעלויות של מתן השירותים הקיימים, ואם כדי לשפר את רמתם, ולעתים גם כדי לספק שירותים נוספים הדורשים סף כניסה גבוה יותר מזה של כל רשות מקומית בנפרד. לפעמים, שיתוף הפעולה מאפשר לרשות המקומית הקטנה להימנע מביטול שירותים קיימים, למשל במצבים של צמצום מקורות ההכנסה שלה. שיתוף הפעולה ואיגום המשאבים מאפשרים לרשויות מקומיות המקומיות המשתתפות גם להתחרות עם רשויות מקומיות גדולות יותר על עובדים בעלי מקצוע ולהשקיע בטכנולוגיה מתקדמת, כדי להעלות את רמת השירותים הניתנים על-ידן (Lackey et al., 2002; Steiner, 2003).

רשויות מקומיות מוכנות לשתף פעולה עם רשויות מקומיות אחרות גם כדי לממש מטרות של פיתוח, ציבורי או כלכלי, שהן אינן יכולות לממש בכוחות עצמן, למשל באמצעות איגום משאבים לפיתוח או באמצעות שתדלנות משותפת לגיוס משאבים ממקורות חיצוניים. שדה תעופה, אזור תעשייה, או אתר סילוק אשפה הם רק דוגמאות אחדות לפרויקטים משותפים שמימושם יכול להיות מותנה בשיתוף פעולה (הורביץ, 1980; McIlwain, 1989). לפעמים הזרז לשיתוף הוא השלטון המרכזי, או גורם חיצוני אחר, המתנה את הקצאת המשאבים לנושא מסוים בשיתוף פעולה בין-מוניציפלי, כמו במקרה של הצעת מענקים ממשלתיים להקמת מתקני טיהור שפכים. תופעת שיתוף

הפעולה בתחום הפיתוח הכלכלי צוברת בשנים האחרונות תאוצה ניכרת בשל הנטייה הגוברת של השלטון המרכזי להטיל על הרשויות המקומיות את האחריות לפיתוח כלכלי, ובשל הצורך בהגדלת מקורות ההכנסה שלהן. ביטוי בולט למגמה זו הם אזורי התעשייה המשותפים למספר רשויות מקומיות, שהכנסותיהם ממסים אמורות להתחלק בין השותפות (רזין וחזן, 1994א, 1994ב; רזין וחזן, טרם פורסם).

לעתים מטרת השיתוף בפיתוח כלכלי אינה רק עצם גיוס המשאבים, אלא גם הרצון למנוע תחרות בלתי מבוקרת בין רשויות מקומיות סמוכות על משיכת מפעלים ועסקים. תיאום מדיניות פיתוח, גיבוש תדמית אטרקטיבית לאזור כולו והסכמים לחלוקת עלויות פיתוח והכנסות בין רשויות מקומיות שכנות יכולים לשפר את כושר התחרות של האזור לטובת כל הרשויות המקומיות (Lackey et al., 2002). כך, לדוגמה, בנפת וייק (Wake County) שבמדינת צפון-קרוליינה יצרו לשכות המסחר של 11 רשויות מקומיות מסגרת של שיתוף פעולה, ואף גייסו לשם כך מימון מרשויות הנפה, במטרה למשוך לאזור, ולא דווקא לכל אחת מהן לחוד, יזמים שיקימו מפעלים חדשים (McIlwain, 1989).

הצורך באיגום משאבים יכול להתעורר גם במישור הפוליטי. התאגדות של רשויות מקומיות מאפשרת העצמה וריכוז כוחות להשגת מטרה משותפת, כמו, למשל, מאבק משותף כנגד גורם חיצוני שפעילותו עלולה לגרום נזק לרשויות מקומיות אלה, או כאשר נדרשת תמיכה פוליטית וציבורית בנושא שבו יש לרשויות המקומיות האמורות אינטרס משותף לעומת קבוצות אינטרסים אחרות. איגום הכוחות מעניק למסגרת המשותפת עוצמה פוליטית גדולה יותר מאשר לכל רשות מקומית בנפרד ומחזק את כושר המיקוח והשתדלנות שלהן.

שיתוף פעולה הוא הסדר מתבקש גם כאשר נוצר צורך לפתור בעיות חוצות גבולות המחייבות תיאום עם רשויות מקומיות סמוכות, למשל בתחומים שקיימות בהם השפעות חיצוניות, כמו תברואה, ניקוז ואיכות הסביבה, או בתחום התכנון המרחבי. הסדרים בתחומים אלה נפוצים יותר באזורים מטרופוליניים המאופיינים בפיצול מוניציפלי מאשר במרחבים לא-מטרופוליניים.

מניע נוסף לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות הוא הרצון להקטין אי-ודאות, למשל בתחום שירותי החירום כמו כיבוי אש, אמבולנסים ועוד. הסכמים בין רשויות מקומיות סמוכות בתחום זה מאפשרים לכל רשות להקטין את היקף הציוד היקר המוחזק על ידה מתוך ידיעה ששותפיה להסכם ייחלצו לסייע בעת הצורך. גם השינויים המהירים בסביבה הכלכלית, החברתית והארגונית שבה פועלות הרשויות המקומיות מעודדים שיתוף פעולה, למשל בתחום המידע, כדי לשפר את כושר ההתמודדות שלהן עם תוצאות השינוי.

כאמור לעיל, שיתוף פעולה אינו צומח רק מלמטה. גם השלטון המרכזי מצדו יכול להיות מעוניין בהקמתן של מסגרות לשיתוף פעולה, בעיקר כדי להקטין את הוצאותיו הוא. ביזור תפקידים וסמכויות מן השלטון המרכזי אל הרשויות המקומיות, יחד עם הקטנת השתתפות הממשלה בתקציביהן מחייב יצירה של יחידות שלטוניות שתהיינה גדולות דיין כדי לקלוט את המשימות החדשות המוטלות עליהן (Williams & Furuseth, 1998; Downey, 1999). שיקול נוסף המניע את השלטון המרכזי לעודד שיתוף פעולה בין-מוניציפלי הוא הרצון להביא לרציונליזציה בשימושי הקרקע, בעיקר באזורים מטרופוליניים, על-ידי יצירת מסגרות של תיאום בין רשויות מקומיות שכנות (רזין, 1994).

כדי להניע את הרשויות המקומיות לשותף פעולה ביניהן יכול השלטון המרכזי לנקוט אמצעים שונים. הוא יכול ליצור, באמצעות תחיקה מתאימה, מסגרות מחייבות של שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות, או להכין כלים משפטיים שיאפשרו לרשויות מקומיות המעוניינות בכך למסד את ההסכמים שהן מקבלות עליהן מרצון. כמו כן הוא יכול להציע להן תמריצים, כספיים ואחרים, או לחלופין להטיל עליהן קנסות או מגבלות, כדי לעודד אותן לבוא לידי הסדר של שיתוף פעולה (Lackey et al., 2002; הורביץ, 1980). בצרפת, לדוגמה, מעודדת הממשלה את הרשויות המקומיות להתאגד במסגרות אזוריות למטרות פיתוח באמצעות הרשאה להטיל מס עסקים אזורי ופטור מהשתתפות בקרנות האיזון הממלכתיות המיועדות להקטין פערים בין הרשויות המקומיות בבסיסי המס (Keating & Midwinter, 1994).

### **גורמים המעודדים או מגבילים שיתוף פעולה בין-מוניציפלי**

כפי שצוין, הנכונות של רשויות מקומיות להשתלב בהסדרים של שיתוף פעולה, שמשמעותם היא ויתור מסוים על חופש הבחירה וההכרעה שלהן, מותנה בהכרה כי התועלת הצפויה עולה על ההפסד הצפוי במונחים של שליטה על משאבים ועצמאות בקבלת החלטות. הסיכויים להתפתחות של מסגרת משותפת יהיו אפוא טובים יותר אם כל השותפים הפוטנציאליים יעריכו שהשיתוף אכן כדאי לכולם, אם מבחינה כלכלית ואם מבחינות אחרות. עם זאת, תועלת אינה תנאי מספיק להתפתחות של שיתוף פעולה. לא פחות חשובה היא ההערכה שהנטל הכספי של המסגרת המשותפת, התועלת המופקת ממנה והמעורבות בקבלת החלטות והניהול, מתחלקים בין השותפים בצורה הוגנת (McIlwain, 1989). הסדר שבו חלק מן השותפים חש מקופח לא יחזיק מעמד לאורך זמן,

גם אם התועלת שלו ברורה. מכך נובעת החשיבות העצומה לא רק של יצירת אמון הדדי בין השותפים, אלא גם של המאמץ המתמשך לקיים אותו. היעדר אמון הוא מתכון בטוח לכישלון. מרכיב חשוב בהקשר זה הוא תכנון נכון של המערכת המשותפת, הכולל מלכתחילה הגדרות ברורות של המטרות והיעדים שהיא אמורה להשיג, דפוסי הארגון המתאימים להשגת התוצאות הרצויות, מקורות המימון וחלוקת התפקידים והסמכויות. כך יימנעו לאחר מכן חיכוכים ואי-הבנות.

מחקרים העוסקים בנושא השיתוף הבין-מוניציפלי מצביעים על מספר תנאים המעודדים את התפתחותו של שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות, ובראשם קיומו של צורך אמיתי ובעיקר מצב של לחץ המחייב פתרון (McIlwain, 1989; Cigler, 1994, 1999; Lackey et al., 2002; Olberding, 2002; Thurmaier & Wood, 2002; Steiner, 2003). ההכרה כי אין ביכולתן למלא את תפקידיהן, אם בתחום השירותים ואם בתחום הפיתוח, דוחפת את הרשויות המקומיות לחפש שותפים לפעילותן. מצוקה תקציבית היא ללא ספק גורם מרכזי בהקשר זה. מצוקה כזו יכולה להיווצר מסיבות שונות, כגון צמצום התמיכה של השלטון המרכזי, כפי שאירע בארצות-הברית בשנות השמונים של המאה ה-20 (McIlwain, 1989) ומתרחש בישראל היום, או הקטנת מקורות ההכנסה העצמיים של הרשות בעקבות חקיקה המגבילה את פוטנציאל המס המקומי, עזיבה של מפעלים, הגירה שלילית של תושבים או גידול ניכר באבטלה. גורם אחר הוא אסון בלתי-צפוי, כמו רעידת אדמה, שריפה, שטפונות וכדומה, היוצר לעתים את הבסיס לשיתוף פעולה שמתחיל כמענה לצורך מדי ויכול להתפתח לפעילות ארוכת טווח גם בתחומים נוספים (Cigler, 1994, 1999). גידול מהיר באוכלוסייה, בעיקר ברשויות מקומיות כפריות הסמוכות לערים הגדולות, והביקוש לשירותים חדשים שלא ניתנו קודם לכן, עשוי להוביל את הרשויות המקומיות הללו לחפש שותפים כדי להתמודד עם הבעיה (McIlwain, 1989). גם ירידה במספר התושבים משמשת כאות אזהרה המחייב פתרונות משותפים (Lackey et al., 2002). אף-על-פי-כן טוען Steiner (2003) כי רשויות מקומיות עשויות לשקול שיתוף פעולה גם במצבים של היעדר לחץ, אם נוצרים תנאים סביבתיים מתאימים והזדמנות המאפשרת הפקת תועלת משיתוף פעולה בין-מוניציפלי. מצב כזה יכול להתפתח, לדוגמה, כשנוצרת אפשרות להקמה או לפיתוח של פרויקטים עתירי הון כמו שדה תעופה (הורביץ, 1980).

כאמור, מעורבותה של רשות מקומית בהסדרי שיתוף פעולה מושפעת גם ממיקומה במרחב. רשות מקומית מבודדת תתקשה ליצור קשרים עם רשויות מקומיות אחרות ולהשתלב בהסדרים של שיתוף פעולה (Lackey et al., 2002), ואילו רשויות מקומיות הנמצאות במקומות מרכזיים, עם נגישות נוחה, נוטות יותר לפעילות משותפת (Steiner, 2003). לקשרים עם רשויות מקומיות שכנות יש יתרון בעיקר כאשר מדובר בשירותים

שבהם המרחק משפיע על העלות או בצורך לפתור בעיות אקולוגיות משותפות בסביבה הקרובה (Gonen & Weintraub, 1976). יחד עם זאת, לא תמיד השכנות מבטיחה שותפות. הקרבה הגאוגרפית יכולה לגרום דווקא למתיחות ואף לעוינות בין רשויות מקומיות, בעיקר אם יש הבדלים ניכרים בין האוכלוסיות או אם יש ביניהן תחרות על משאבים כמו קרקע, השקעות וכדומה. לעומת זאת, כאשר יש דמיון באינטרסים, ובמיוחד אם יש היכרות וקשרי עבודה קודמים, הסיכוי לשיתוף בין שכנים גדול יותר.

במחקר שבחן את הגורמים המשפיעים על שיתוף פעולה במיוחד באזורים כפריים נמצא כי רשויות מקומיות שבהן החקלאות מהווה מרכיב חשוב בהכנסה המקומית נוטות יותר לשיתוף פעולה מאשר רשויות מקומיות שעיקר הכנסתן בא מתעשייה. ההסבר שניתן לכך הוא שהחקלאים זקוקים לשיתוף פעולה כדי לשרוד ואילו התעשייה היא גורם לתחרות בין רשויות מקומיות. גם ריבוי של יוממים העובדים באזור, המצביע על השתלבות אזונית של כוח העבודה, מחזק את המגמה לשיתוף בין הרשויות המקומיות (Lackey et al., 2002).

כאמור לעיל, הנכונות להשתלב במסגרות של שיתוף פעולה מבוססת במידה רבה על תחושה של הדדיות, הן בתועלת והן בנטל. משום כך יש הטוענים כי פערים גדולים מדי ביכולות הכלכליות והארגוניות של רשויות מקומיות עלולים למנוע התפתחות של שיתוף פעולה ביניהן, אם משום שהרשויות המקומיות החלשות אינן מסוגלות לתרום את החלק היחסי הנדרש מהן בשותפות (Gonen & Weintraub, 1976; Cigler, 1994; Lackey et al., 2002), ואם משום שרשויות אלה חוששות שלא תהיה להן השפעה במסגרת המשותפת (Steiner, 2003). Steiner מצא כי הנטייה לשיתוף אכן חזקה יותר בקרב רשויות מקומיות שמצבן הפיננסי משופר מאשר בקרב רשויות מקומיות חלשות. עם זאת מסתבר כי קביעה זו אינה בהכרח נכונה בכל מצב. לפעמים יש לרשות מקומית חזקה עניין לשותף רשויות מקומיות אחרות, גם אם הן חלשות יותר, מפני שהשיתוף מגדיל את כושר המיקוח שלה כלפי חוץ. לדוגמה, תוספת מובטחת של לקוחות פוטנציאליים, גם אם הם באים מרשויות מקומיות חלשות, מעניקה לרשות המקומית החזקה יותר יתרון במשא ומתן עם ספקי שירותים פרטיים (Warner & Hebdon, 2001). לפעמים יש לרשות המקומית החלשה יתרונות אחרים שהיא יכולה לתרום לשותפות, למשל נכס קרקע או זכויות לסיוע ממלכתי כמו הטבות מס או עדיפות בהשקעות. משום כך קיימת גם טענה הפוכה, לפיה דווקא השוני בין רשויות מקומיות, לפחות בתחום הכלכלי, עשוי לתרום לשיתוף, אם משום שאין ביניהן תחרות רבה ואם משום שהמשאבים המצויים ברשותן משלימים אלה את אלה ולכן הן יכולות להפיק תועלות הדדיות מן השיתוף למרות ההבדלים ביניהן (הורביץ, 1980).

גורם אחר שעשוי להשפיע על הצלחתם או על כשלונם של הסדרי שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות הוא מידת הדמיון התרבותי והפוליטי בין האוכלוסיות החיות בהן (הורביץ, 1980). קרבה ברקע חברתי-תרבותי וזיקות פוליטיות ואידאולוגיות דומות אמורות להקל על יצירת מסגרות לשיתוף פעולה. לעומת זאת, כאשר יש הבדלים תרבותיים ומעמדיים ניכרים, ובעיקר אם יש דימויים הדדיים שליליים, הסיכוי להתפתחות משא ומתן לשיתוף הוא כמעט אפסי (Gonen & Weintraub, 1976).

נוסף על מאפייני הרשויות המקומיות שתוארו לעיל, העשויים לעודד או להכשיל את התפתחותו של שיתוף פעולה, מצביעים המחקרים שנעשו בנושא על חשיבותו של הממד הארגוני ותרומתו החיונית לטיפול שותפות ובעיקר למימושה בפועל. בהקשר זה מוזכרים שלושה מרכיבים הנתפסים כתנאים הכרחיים ליצירת שיתוף בין רשויות מקומיות: תמיכתם של נבחרים הציבור, נוכחותו של יזם מוביל – בין אם זו קבוצה או אדם אחד, ובין אם הוא שייך לרשות או שהוא חיצוני לה, וסביבה ארגונית הנשענת על נורמות חברתיות-תרבותיות המעודדות שיתוף פעולה, או מה שניתן לכנות בשם 'אקלים ארגוני שיתופי' (Moseley et al., 2001; Lackey et al., 2002; Olberding, 2002).

תמיכתם של נושאי התפקידים המרכזיים ברשויות המקומיות, ובעיקר של נבחרים הציבור, היא ללא ספק תנאי הכרחי לשיתוף פעולה מוצלח. אין תחליף למנהיגות נבחרת, בעלת חזון, המוכנה להקדיש מחשבה וזמן לקידום השיתוף ומסוגלת 'למכור' את הרעיון לציבור (McIlwain, 1989; Lackey et al., 2002). הסיכויים שרשות מקומית תשתלב מרצון בשותפויות בין-מוניציפליות כלשהן קטנים ביותר כאשר הנושא אינו תופס מקום של חשיבות בסדר היום הציבורי של נושאי התפקידים המרכזיים בה. גם כאשר השיתוף כפוי מלמעלה, התנגדותם, או אפילו אדישותם של נושאי התפקידים יכולות לטרפד את מימושו של השיתוף הלכה למעשה.

היזם המוביל, בין אם זו קבוצה או אדם יחיד, הוא ה'מצת', זה ש'דוחף' את שיתוף הפעולה, מגייס עבורו תמיכה ציבורית ומביא אותו לכלל מימוש. בלעדיו לא יתבצע שום שיתוף מוצלח. המובילים יכולים להיות נושאי תפקידים באחת הרשויות המקומיות, אבל לפעמים גם גורם חיצוני יכול לקדם את השיתוף כאשר הוא משמש מעין מתווך בין השותפים הפוטנציאליים. אולם בסופו של דבר, היוזמה, היכולות הארגוניות, כישורי המשא ומתן של מובילי השיתוף, ובמידה לא פחותה יכולתם להפיג חשדות וליצור אמון בין השותפים, עשויים לקבוע אם אכן יתממש שיתוף הפעולה אם לאו. בהיעדרו של גורם כזה גם רעיונות טובים ומועילים לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות לא יגיעו לכלל מימוש ויישארו בגדר תכניות מגירה (Lackey et al., 2002).

היזמים או מובילי השיתוף אינם פועלים בחלל ריק ומכאן חשיבותן של הנורמות הארגוניות, התרבותיות והפוליטיות ושל ההון החברתי הקיימים בסביבה שבתוכה הם פועלים. כאשר יש מסורת ואקלים של שיתוף פעולה בין-ארגוני בקהילה כולה, ולא ברשות המקומית בלבד, הנטייה לפתח פעילויות משותפות תהיה גדולה יותר מאשר בהיעדרה של מסורת כזאת. היכרות אישית בין נושאי תפקידים בארגונים בכלל וברשויות מקומיות בפרט, ובעיקר היכרויות על בסיס של פעילות משותפת במסגרות ציבוריות שונות המקיימות יחסי חליפין, יכולה לספק את הבסיס לאמון ההדדי הנדרש כדי ליצור מסגרות אפקטיביות של שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות שהם מייצגים, ולעתים להוביל גם לאיחודן (McIlwain, 1989; Lackey et al., 2002; Thurmaier & Wood, 2002; Steiner, 2003).

בדרך כלל, ניסיון חיובי קודם בפעילות משותפת, הן בין נושאי התפקידים והן בין התושבים, מסייע לקידום הסדרי שיתוף בין-מוניציפלי (Steiner, 2003). הצלחה בפעילות משותפת כלשהי תורמת לנכונות לנסות הסדרי שיתוף נוספים, ולהפך, ניסיון כושל עלול לגרום להתנגדות חריפה ולמנוע כל פעילות משותפת גם במשך שנים. עבר של חיכוכים או של תחרות מכל סוג שהוא עלול גם הוא למנוע או לשבש כל ניסיון לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות (Nunn & Rosentraub, 1997; Lackey et al., 2002).

Cigler (1994) טוענת כי ברשויות מקומיות כפריות קטנות, שלכאורה יכולות להפיק תועלת מרובה משיתוף פעולה בין-מוניציפלי, דווקא הגורם הארגוני מהווה מגבלה לשיתוף. לרשויות מקומיות אלה חסרים הכלים הארגוניים והידע המקצועי הנדרשים כדי לגבש הסדרים של שיתוף, ונושא השיתוף אינו זוכה לעדיפות בקרב נושאי התפקידים. טענה זו עולה בקנה אחד עם מסקנתם של Lackey et al. (2002), לפיה יצירת מסגרות של שיתוף פעולה דורשת גם זמן רב כדי לגבש קונסנסוס בין כל השותפים לגבי כל מרכיבי המערכת וליצור את האמון ההדדי המתחייב. רשויות מקומיות קטנות אינן יכולות, לרוב, להרשות לעצמן להקצות את הזמן הנדרש, משום שמספר העובדים שלהם מצומצם והם עמוסים בדרך כלל בתפקידים רבים. גם Steiner (2003) סבור כי מצבה הפיננסי של הרשות משפיע על יכולתה, ועל כן גם על נכונותה, לקחת חלק בהסדרי שיתוף. Dewar (1998, מצוטט בתוך Lackey et al., 2002) סבור כי משך הזמן הנדרש למימוש תכניות לשיתוף פעולה, בעיקר בתחום הפיתוח הכלכלי, מהווה מכשול לשיתוף, גם משום שהנבחרים ברשויות המקומיות רוצים להראות תוצאות בטווח הקצר, כלומר במהלך תקופת כהונתם.

עוד גורם שחשיבותו אינה מוטלת בספק, הוא מידת התמיכה שזוכים לה הסדרי שיתוף הפעולה מצד השלטון המרכזי, או מצדם של ארגונים ציבוריים אחרים ואפילו ארגונים

בינלאומיים (כדוגמת האיחוד האירופי, ה-OECD ובישראל – שותפות 2000). תמיכה חיצונית היא לפעמים מרכיב קריטי בהתפתחותם של הסדרי שיתוף פעולה, והיא יכולה להתבטא בצורות שונות – סיוע כספי, טכני וגם תשתית חוקית או משפטית המאפשרת את הקמתן של מסגרות פורמליות לשיתוף פעולה בין-מוניציפלי. הרצון ליהנות מסיוע חיצוני, או לחלופין החשש מפני סנקציות שלטוניות, הם לפעמים הזרז העיקרי לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות (McIlwain, 1989; Cigler, 1999).

דוגמה להתפתחות של שיתוף פעולה בין-מוניציפלי כתוצאה מהתערבות השלטון המרכזי אפשר למצוא במחקרו של הורביץ (Horwitz, 1976), מתומצת בתוך: הורביץ, (1980). שלוש ערי תעשייה ("Tri-City"), השוכנות במרחק של 20-30 ק"מ זו מזו בעמק הסאגינו (Saginaw) במדינת מישגן שבארצות-הברית, ומהוות מעין משולש מרחבי, פנו, כל אחת בנפרד, אל השלטון המרכזי בבקשה לקבל סיוע בשיפור שדות התעופה שלהן. בתגובה הציעו השלטונות להקים שדה משותף, ויותר משוכלל. הרשויות המקומיות נענו ושדה התעופה הוקם על-ידי רשות משותפת ומופעל על-ידה. בעקבות ההצלחה של פרויקט זה פיתחו שלוש הרשויות המקומיות פעילויות משותפות נוספות בתחומים מוניציפליים שונים. בהמשך נוצרו שותפויות בין-יישוביות גם על-ידי גופים של המגזר הפרטי.

לא תמיד ממלא השלטון המרכזי תפקיד חיובי בקידום שיתוף פעולה בין-מוניציפלי. אחד המכשולים העיקריים בדרך אל שיתוף הפעולה הוא התחרות בין רשויות מקומיות על משיכת שימושי קרקע עתירי מס. תחרות זאת היא בדרך כלל פועל יוצא של מדיניות הממשלה, המקטינה את השתתפותה בתקציבי הרשויות המקומיות ומאלצת אותן, על כן, לחפש מקורות הכנסה חלופיים. עם זאת, יש בכוחו של השלטון המרכזי למתן את התחרות ולהגדיל את הנכונות לשיתוף באמצעות הסדרים שונים הקובעים חלוקה פנים-אזורית מוסכמת של הכנסות ממסים הנובעים מפעילויות כלכליות של האזור כולו, כפי שנהוג למשל בצרפת (Keating & Midwinter, 1994). כמו כן יכולה הממשלה לעודד הקמה של אזורי תעשייה משותפים למספר רשויות מקומיות שבהם נקבעת חלוקת העלויות וההכנסות לפי מפתח מוסכם מראש (רזין וחזן, 1994, א, 1994, ב).

## דפוסי השיתוף: תחומי פעילות ומסגרות ארגוניות

כפי שניתן להסיק מן הדיון עד כה, השיתוף הבין-מוניציפלי הוא מושג רחב מאוד המכיל בתוכו הסדרים השונים זה מזה בתחולתם המרחבית, בתחומי פעילותם ובמבנה הארגוני שלהם. ישנם הסדרים הקושרים מספר קטן של רשויות מקומיות, ואפילו שתי רשויות מקומיות בלבד, וישנם הסדרים המקיפים את כל הרשויות המקומיות בתחום של אזור נתון, או לפחות את רובן. רשות מקומית יכולה להיות מעורבת בהסכם יחיד עם רשות מקומית אחרת או ברשת צולבת ("picket fence") של הסכמים נפרדים עם רשויות שונות (Thurmaier & Wood, 2002), או להיות חלק מהסכם אזורי כולל. ההסכם יכול לחול על תחום פעולה יחיד או על תחומי פעולה שונים והוא יכול להישען על הסכמות שאינן מעוגנות במסמכים פורמליים מן הצד האחד, ועל חקיקה מחייבת מן הצד האחר, ובתווך ישנו מגוון של הסדרים ארגוניים אפשריים.

### א. תחומי פעילות

הסדרים של שיתוף פעולה קיימים בתחומים שונים של הפעילות המוניציפלית. בהכללה ניתן לשייך אותם לשישה נושאים עיקריים: הספקת שירותים ציבוריים; תכנון, הקמה ותפעול של מערכות ושירותי תשתית מסוגים שונים; תכנון אזורי; פיתוח כלכלי; ייצוג אינטרסים משותפים כלפי חוץ; מידע ותקשורת. מידת הנכונות לשיתוף אינה בהכרח אחידה בתחומים השונים. כך נראה כי שיתוף הפעולה נפוץ יותר בשירותים הדורשים השקעות עתירות הון (כמו סילוק, אגירה וטיהור של מי שופכין, שדה תעופה) או בשירותים בעלי אופי טכני-מקצועי (שירותים וטרינריים, תכנון והנדסה, מאגרי מידע ועיבוד נתונים), וכן בהפעלת שירותי חירום (כיבוי אש, סיוע רפואי ראשוני, משטרה), ובטיפול בבעיות איכות סביבה עם השפעות חיצוניות (תברואה, טיפול באשפה, ניקוז, מקורות מים), ונדיר יותר בשירותים חברתיים (בריאות, רווחה, חינוך), שהם קרובים יותר לאזרח ולכן גם בעלי השלכות פוליטיות. כך, לדוגמה, מצאו Warner & Hebdon (2001), שבדקו את דרכי ההסתגלות של רשויות מקומיות במדינת ניו-יורק למצוקות התקציב, כי השיתוף הבין-מוניציפלי נפוץ ברוב התחומים למעט שירותי בריאות ורווחה, שם הנטייה היא להעדיף הסכמים עם ארגונים ללא מטרות רווח. Lackey et al. (2002) מצאו גם הם כי שיתוף הפעולה בין נפות מתמקד בשירותי חירום, מים וביוב, טיפול בפסולת מוצקה, מחזור, בתי סוהר ושדות תעופה ופחות נפוץ בנושאי בריאות, שיכון או בנושאים כלכליים כמו פיתוח תיירות וסיוע לעסקים קטנים. עם זאת, יש לזכור כי פרויקטים עתירי הון מחייבים מסגרות פורמליות, המעוגנות בחוק או בהסכם משפטי, ולכן המידע עליהם רווח יותר. בתחומים החברתיים, לעומת זאת, ישנה אפשרות לשיתוף על בסיס

של הסכם מינהלי ואולי גם לא ממוסד, גם בין שניים או שלושה שותפים בלבד. התייעוד של מסגרות שיתוף כאלה הוא פחות מהימן ולפעמים גם בתוך הרשויות המקומיות הנוגעות לשיתוף, לא כל נושאי התפקידים מודעים לקיומן (Thurmaier & Wood, 2002).

## ב. קשת של מסגרות ארגוניות

המסגרות הארגוניות שבתוכן מתבצע שיתוף הפעולה בין רשויות מקומיות נבדלות זו מזו בעיקר במידת העצמאות שנותרת בידי השותפים ובמידת יכולתם להשפיע על סדרי פעולתן של המסגרות המשותפות. קשת האפשרויות היא רחבה: בקצה האחד מצויות מסגרות המבוססות על קשרים בלתי-פורמליים, כמו פורומים לדיון בנושאים משותפים, או מסגרות שהוקמו אד-הוק למטרה מוגדרת וקצרת טווח (כגון שדולות לצורך מאבק נקודתי), ובקצה האחר נמצאות מסגרות ארגוניות פורמליות מעוגנות בהסכמים משפטיים או בחוקי המדינה, המוסמכות למלא חלק מן התפקידים ולקבל חלק מן המשאבים של הרשויות המקומיות השותפות. באופן כללי ניתן לומר כי מידת העצמאות הגבוהה ביותר קיימת בהסכמים בלתי-פורמליים והנמוכה ביותר – בהסכמים המבוססים על מסגרות פורמליות, ובעיקר מסגרות סטטוטוריות, המפקיעות מידי הרשויות המקומיות חלק מתפקידיהן, מתקציביהן ומסמכויות ההחלטה שלהן (Nunn & Rosentraub, 1997).

מרכיבים נוספים המבחינים בין מסגרות השיתוף השונות הם, בין היתר, מידת הגמישות של כללי הפעולה וחופש הכניסה והיציאה – האם המסגרת היא קשוחה או ניתנת לשינוי בעת הצורך? וכן אופן המעורבות של הרשויות המקומיות השותפות בניהול ובמימון של המסגרת המשותפת – האם נציגי הרשויות המקומיות הם חברים בגוף המנהל את המסגרת? ואם כן, האם הם נבחרים או ממונים ועל ידי מי, האם תקציב המסגרת בא ממסים עצמאיים המוטלים ישירות על תושבי הרשויות המקומיות או מהשתתפות של הרשויות עצמן לפי מפתח מוסכם? ותחולת השיתוף – האם מדובר בשיתוף חד-תכליתי או רב-תכליתי? האם מדובר במסגרת אזורית רבת משתתפים או ברשתות צולבות של שיתוף פעולה דו-צדדי?

המורכבות של מושג השיתוף הבין-מוניציפלי באה לידי ביטוי במגוון הכינויים<sup>7</sup> וההגדרות שהוא זוכה להן בספרות הבינלאומית העוסקת בנושא, ובנסיונות למיין ולסווג את

---

7 להלן מספר כינויים שנמצאו בספרות – רק לשם הדגמה: Multicomunity collaboration (Cigler, 1994); Interjurisdictional cooperation (Nunn & Rosentraub, 1997); Local government cooperation (Lackey et al., 2002); Interlocal agreements (Thurmaier & Wood, 2002); Intermunicipal cooperation (Steiner, 2003).

מסגרות השיתוף לפי עוצמת השיתוף ומידת הפורמליות שלהן. ההגדרות השונות משקפות, בין היתר, את ההבדלים בנקודות המוצא ובסביבה הארגונית-פוליטית של המגדיר. כך, למשל, Steiner (2003), המנתח מסגרות של שיתוף פעולה בשוויצריה ומתמקד בעיקר ברשויות מקומיות קטנות, מציע הגדרה רחבה, לפיה מסגרת של שיתוף פעולה בין-מוניציפלי היא כל מסגרת שבה מתמלא תפקיד מוניציפלי עבור שתי רשויות מקומיות או יותר, שכולן מעורבות בביצוע או בפקוח על ביצוע התפקיד. לעומת זאת, Nunn & Rosentraub (1997), שנקודת המוצא שלהם היא מטרופולינית, שמים את הדגש על הממד האזורי, ומתייחסים למסגרות שיתוף רחבות, המאורגנות על בסיס אזורי ומיועדות למטרות אזוריות כמו תכנון מרחבי ופיתוח כלכלי. מסגרות אלה יכולות לכלול גם ארגונים אחרים מלבד הרשויות המוניציפליות, כמו רשויות תכנון אזוריות, ארגונים ללא מטרות רווח, ארגונים עסקיים ועוד.

בהתאם לתפיסתם מחלקים Nunn & Rosentraub את הסדרי שיתוף הפעולה לשלוש קבוצות, על-פי שתי אמות מידה – צורת המיסוד ומטרת השותפות:

- א. הסכמים פורמליים ובלתי-פורמליים לצורך חילופי מידע או מתן שירותים;
- ב. ארגונים פורמליים רב-רשותיים, המיועדים למלא תפקידים חוצי גבולות או לספק שירותים, ובכלל זה גם האזורים המיוחדים (special districts) שהוזכרו לעיל והמועצות האזוריות של הרשויות המקומיות (regional councils of governments) שיתוארו בהמשך;
- ג. מסגרות שיתוף המיועדות לניהול ולמימון של פרויקטים גדולים כמו השקעות בתשתית.

Savitch (2003), שנקודת המוצא שלו היא חיפוש תחליף נאות לאיחוד בין רשויות מקומיות, ובעיקר בין רשויות מקומיות המצויות באזורים מטרופוליניים, מתייחס בסיווג שלו רק למסגרות הפורמליות של שיתוף הפעולה ולא לרמות הנמוכות יותר של השיתוף הלא-פורמלי, ומבחין בין ארבע רמות של שיתוף בין-מוניציפלי בהתאם למידת המחויבות של השותפות למסגרת המשותפת. הדגש בסיווג שלו הוא על בעיות התכנון המרחבי והפיתוח הכלכלי המאפיינות את המרחב המטרופוליני, ולא דווקא על הבעיות של הרשויות המקומיות הקטנות, הנאבקות בראש ובראשונה על יכולתן לספק שירותים לתושבים:

- א. רשת רופפת (loose network) של שיתוף שבאמצעותה יכולות רשויות מקומיות לבצע במשותף משימות שונות – כדוגמת מתקן משותף לסילוק אשפה – או לרכוש שירותים זו אצל זו.

ב. קונפדרציה (confederation) של רשויות מקומיות, שכל אחת מהרשויות המשתתפות בה תורמת את חלקה לקופת משאבים משותפת, המשמשת לביצוע פרויקטים בהם יש להן אינטרס משותף כמו מרכזי תרבות, שירותי בריאות או שיפור שירותי התחבורה האזוריים.

ג. קהילה עירונית (urban community) שהיא שלב גבוה יותר, בו מוקם ארגון פורמלי משותף, לא בהכרח סטטוטורי, המיועד לביצוע תפקידים מוגדרים, ואליו מעבירות הרשויות המקומיות חלק מסמכויותיהן וגם חלק מן המסים שהן גובות מתושביהן. ההחלטות הנוגעות לניהול הקהילה העירונית מתקבלות במשותף על-ידי באי כוחן של הרשויות המקומיות המשתתפות. דוגמאות לתחומי פעילות אפשריים של הקהילה הם תכנון אסטרטגי, פיתוח כלכלי, תחבורה ציבורית אזורית, שיכון מסובסד וכיוצא באלה. הקהילה מוסמכת לחלק את המשאבים שברשותה בין הרשויות המקומיות החברות בה בהתאם לצורך.

ד. אזור השירות העירוני (urban service district), שהוא כבר רובד שלטוני בפני עצמו, קבוע בחקיקה ובעל סמכויות נרחבות (לרבות העסקת עובדים), הכפוף למוסדות נבחרים משלו ומספק שירותים לרשויות מקומיות החברות בו. בין תפקידיו ניתן למנות הסעת המונים אזורית, הגנה על הסביבה, תכנון אזורי, פיתוח כלכלי, אתרי פנאי ועוד.

גם Cigler (1994, 1999) ו-Himmelman (1994) מחלקים את מסגרות השיתוף לארבע רמות – משיתוף מצומצם וגמיש לשיתוף ממוסד ומחייב – אך הם כוללים ברמות הנמוכות של סולם המיון שלהם גם את המסגרות הלא-פורמליות, והדגש הוא על אופיו הארגוני של השיתוף ללא קשר לתחולתו המרחבית:

א. רשתות קשר גמישות (networking) המשמשות בעיקר לחילופי מידע ומתאימות לשמש שלב ראשון של שיתוף פעולה בלתי-פורמלי;

ב. תיאום פעילויות (coordination), גם הוא עדיין במישור הלא-פורמלי, הכולל שיתוף בקבלת החלטות לגבי נושאים שיש בהם עניין משותף והתאמת הפעילויות של כל שותף להחלטות אלה;

ג. שיתוף הכולל איגום משאבים (cooperation) מסוגים שונים כדי להשיג מטרה משותפת, ומחייב במקרים רבים מסגרת משפטית פורמלית ומחויבות ארגונית;

ד. שיתוף פעולה במסגרות פורמליות ממוסדות (collaboration), המתבטא לא רק באיגום משאבים אלא גם בקבלת אחריות משותפת, נכונות לנטילת סיכונים ביחד והתחלקות בתועלת הנובעת מן השיתוף. צורה זו של שיתוף היא המורכבת

ביותר, מחייבת שינויים בדרכי החשיבה המסורתיות ודורשת זמן כדי להתממש. לכן השימוש בדפוס זה דורש בחינה מוקדמת וקפדנית של התאמתו להשגת המטרות ושל סיכויי להתקיים לאורך זמן. עם זאת הפוטנציאל להישגים בצורה זו של שיתוף גבוה יחסית ליתר הצורות.

לצורך הדיון הנוכחי ייעשה שימוש בסיווג המתבסס בעיקר על אופי ההסכם המסדיר את שיתוף הפעולה בין-מוניציפלי, שבקצהו האחד הסדרים סטטוטוריים, כפויים או רצוניים, שאינם מהווים רובד שלטוני נוסף, אבל מפקיעים מן הרשויות המקומיות השותפות בהן תפקידים מסוימים, ובקצה האחר – מסגרות המוקמות אד-הוק למטרה חד-פעמית, לביצוע משימה מסוימת או לצורך מאבק פוליטי. על-פי גישה זו ניתן להגדיר את דפוסי המיסוד הבאים:

- א. מסגרת סטטוטורית מחייבת, כפויה מלמעלה;
- ב. מסגרת סטטוטורית מאפשרת (enabling), שההצטרפות אליה היא רצונית;
- ג. מסגרת משפטית לא-סטטוטורית (תאגיד, חוזה וכדומה);
- ד. הסכם מינהלי;
- ה. איחוד כוחות חד-פעמי לצורך ביצוע משימה מסוימת או לצורך שתדלנות משותפת בנושא בעל עניין משותף;
- ו. מסגרות לא-פורמליות לתיאום, מיתון קונפליקטים ודיון בנושאים בעלי עניין משותף;
- ז. רשתות קשר לחילופי מידע.

### ג. מסגרות סטטוטוריות

מסגרת סטטוטורית מחייבת מוקמת על-פי חוק, והרכבה, סמכויותיה ודרכי מימונה נקבעים גם הם מלמעלה במסגרת החוק. תהליכי הכניסה והיציאה מן המסגרת המשותפת כרוכים בדרך כלל בהליכים פורמליים ובהסכמה של השלטון המרכזי ושל השותפים. מסגרות סטטוטוריות משמשות על-פי-רוב לשיתוף פעולה על בסיס אזורי ולמעשה הן מפקיעות מידי הרשויות המקומיות המשתתפות חלק מסמכויותיהן וממשאביהן. הוועדות המרחביות לתכנון ולבנייה בישראל הן דוגמה למסגרת מסוג זה. דוגמה אחרת הם האזורים (districts) בצרפת, שהם גופים אזוריים המחויבים על-פי חוק למלא שני תפקידים עיקריים – שיכון ושירותי כבאות. גופים אלה זכאים לקבל מן הרשויות המקומיות המשתתפות שיעור מסוים מהכנסותיהן, ובכלל זה הארנונה, המענק

של השלטון המרכזי ומסי קנייה מקומיים. כמו כן הם מקבלים מענקים מן השלטון המרכזי והמקומי וגובים תשלומים ישירים עבור השירותים שהם נותנים (Norton, 1994).

המסגרת הסטטוטורית המאפשרת היא פחות מחייבת. היא אמנם מעוגנת בחוק, אבל השימוש בה הוא רצוני. מדובר במסגרות פורמליות-משפטיות אשר באמצעותן מאפשר (enable) השלטון המרכזי לרשויות המקומיות המעוניינות בכך להתארגן לפעילות משותפת בהתאם לשיקוליהן. עם זאת, התנאים והכללים שהמסגרת פועלת לפיהם מוכתבים על-ידי השלטון המרכזי, אשר גם מפקח על פעילותה. במקרים רבים מדובר במסגרות חד-תכליתיות, המופקדות על פרויקטים עתירי הון כמו ניקוז או טיהור שפכים או על פעילויות הדורשות התמחות מקצועית כמו כיבוי אש, אך ישנן גם מסגרות רב-תכליתיות המספקות מגוון של שירותים. דוגמאות למסגרות כאלה הם איגודי הערים בישראל (שיתוארו בהמשך), הסינדיקטים בצרפת, מרחבי השיתוף בהולנד והמועצות האזוריות של הרשויות המקומיות בארצות-הברית.

**הסינדיקט (syndicat) בצרפת:** השלטון המקומי בצרפת מאופיין בריבוי של רשויות מקומיות קטנות (יותר מ-36,000 רשויות מקומיות, אשר כ-75% מתוכן מונות פחות מ-1,000 תושבים), יחד עם שלטון מרכזי שהצטיין תמיד בריכוזיות רבה (Gilbert, 2001). במערכת זאת יכלו הרשויות המקומיות הקטנות להתקיים ולספק שירותים לתושביהן בעיקר בשל תמיכתו של השלטון המרכזי. ניסיון של ממשלת צרפת לאחד רשויות מקומיות כדי להקטין את מספרן לא עלה יפה בשל התנגדותם של מנהיגי הרשויות המקומיות ותושביהן, שלא היו מוכנים לוותר על עצמאותן ויחודן. בשני העשורים האחרונים, בעקבות חקיקה משנת 1982, שינתה הממשלה את מדיניותה בכיוון של ביזור סמכויות כלפי מטה, ולכן יש לה היום עניין רב יותר לעודד, באמצעות תמריצים כספיים ופוליטיים, יצירת מסגרות שלטוניות גדולות יותר, שתוכלנה לנצל יתרונות לגודל ולשפר את רמת השירותים. מאחר שהרשויות המקומיות הקטנות אינן רוצות לוותר על ריבונותן אבל גם אינן מסוגלות לממש את הסמכויות שניתנו לשלטון המקומי בתהליך הביזור, יצרה הממשלה, כתחליף למיזוג, מסגרות שונות לשיתוף פעולה בין-מוניציפלי, שבאמצעותן יכולות הרשויות המקומיות להתאגד להשגת מטרות שונות (Wollmann, 2000; Gilbert, 2001).

המסגרת הנפוצה ביותר בצרפת לצורך שיתוף פעולה בין-מוניציפלי היא הסינדיקט – רשות ציבורית בעלת מעמד משפטי, המוקמת לצורך מתן שירותים לרשויות מקומיות המשתתפות בה (Norton, 1994). המסגרת המשפטית של הסינדיקט נוצרה כבר בשנת 1959 והיא מאפשרת לרשויות מקומיות להקים גופים ארגוניים משותפים, חד-תכליתיים או רב-תכליתיים. ההצטרפות לסינדיקט היא רצונית וכל רשות יכולה לבחור אילו

שירותים היא רוצה להעביר לאחריותו. יחד עם זאת, הסינדיקט נתון לפיקוח של השלטון המרכזי בכל הקשור לתהליך הקמתו, החברות בו ופירוקו. ההצטרפות לסינדיקט, וגם היציאה ממנו, כפופות להסכמה של שני שלישים מן הרשויות המקומיות המשתתפות ולאישור של הממונה על המחוז (prefet de region) מטעם השלטון המרכזי. פירוק סינדיקט טעון הצבעת רוב של הרשויות המקומיות המשתתפות ואישור של מועצת המחוז. לאחרונה נקבעו כללים חדשים המגמישים את אפשרויות היציאה מן הסינדיקט, משום שהיו רשויות מקומיות שנמנעו מלהצטרף מחשש שלא יוכלו לצאת.

תחומי הפעולה, התפקידים ומקורות המימון של הסינדיקט נקבעים על-ידי הממונה על המחוז בתיאום ובהסכמה של הרשויות המקומיות המעורבות. הסינדיקטים עוסקים ברוב תחומי הפעילות של השלטון המקומי, ובהם אספקת מים, חשמל וגז, מניעת שטפונות, תחזוקת כבישים, תחבורה, חינוך, תרבות, קבורה וכוח-אדם מוניציפלי. הסינדיקט אינו רשאי לגבות מסים, ופעולותיו ממומנות משלושה מקורות: העברות מן הרשויות המקומיות המשתתפות לפי נוסחה מוסכמת, מסים ואגרות הקשורים באופן ישיר בתפקידים שהוא מבצע, ומענקים מן השלטון המרכזי והמחוזי. הגוף המנהל של הסינדיקט איננו נבחר, והוא מורכב משני נציגים מכל רשות משתתפת. אלה בוחרים בוועד מנהל, מזכיר וגזבר, וכן בנשיא הממלא תפקיד דומה לזה של ראש רשות. בשנת 1999 נמנו קרוב ל-18,000 סינדיקטים והם סיפקו שירותים ל-30 מיליון תושבים בקירוב. רוב הסינדיקטים (כ-14,000) הם חד-תכליתיים, כלומר ממלאים תפקיד יחיד, כמו אספקת מים או טיפול בשפכים.

מלבד הסינדיקטים קיימות בצרפת מסגרות שיתוף נוספות, ובתוכן קרוב ל-2,700 מסגרות בעלות אופי פדרטיבי, בהן השילוב בין השותפים גדול יותר, והן מוסמכות להטיל מס בשיעור אחיד בכל האזור הנתון לסמכותן. כמחצית מן הרשויות המקומיות מעורבות בדרך זו או אחרת במסגרת של שיתוף פעולה פורמלי (Gilbert, 2001).

הקמתם של הסינדיקטים ויתר מסגרות השיתוף גרמה לסרבול ניכר במערכת. מצד אחד, מספר הגופים העוסקים בתחומי הפעילות של השלטון המקומי גדל באופן משמעותי. מהצד האחר, כל רשות מקומית יכולה להשתייך למספר סינדיקטים ומסגרות שיתוף אחרות שתחום פעילותם אינו בהכרח חופף. בניסיון להקטין את מספר המסגרות חקקה ממשלת צרפת בשנת 1999 חוק חדש, שמטרתו לעודד את הקמתן של מסגרות שיתוף מרחביות רב-תכליתיות ורב-רשותיות, בעיקר מסביב לערים הגדולות. החוק מסמך את הממונים על המחוזות לכפות על רשות מקומית את ההצטרפות למסגרת המשותפת, אך במקביל גם מעניק למסגרות אלה סיוע ממלכתי הגדל בהתאם להיקף הפעילות שלהן.

תוך פחות משלוש שנים נוצרו 120 מסגרות אזוריות כאלה, אם-כי לא כל הרשויות המקומיות שבתחומן אכן הצטרפו אליהן.

הקמת הסינדיקטים ומסגרות השיתוף האחרות העלתה לדיון את שאלת המפתח המלווה את מרבית מסגרות השיתוף הממוסדות – צמצום אופיו הדמוקרטי של השלטון המקומי לטובת הטכנוקרטיה, בשל העברת מספר גדל והולך של תפקידי הרשות המקומית, ובמיוחד תפקידים משמעותיים כמו תכנון מרחבי ופיתוח כלכלי, לידי גופים ממונים שאינם נבחרים על-ידי כלל האזרחים. הפער בין סמכויות הרשות הנבחרת לבין סמכויותיו של הגוף המשותף הממלא את תפקידיה הלכה למעשה, יוצר 'גירעון דמוקרטי' שהשלכותיו עדיין לא נתבררו די צורכן (Negrier, 2002).

**מרחבי השיתוף בהולנד:** בהולנד קיימת מסורת ארוכת שנים של שיתוף פעולה מרצון בין רשויות מקומיות על בסיס תפקודי, שהתפתח בהדרגה בעקבות הגדלת מגוון השירותים לאוכלוסייה מצד אחד והתפשטות הערים לעבר האזורים הכפריים מצד שני. רשויות מקומיות קטנות לא יכלו לעמוד בנטל הגדל וחלקן התמזגו או סופחו ליחידות גדולות יותר. אולם רשויות מקומיות רבות לא היו מוכנות לוותר על עצמאותן וכתחליף למיזוג התפתחו המסגרות לשיתוף פעולה בין-מוניציפלי, שהקמתן התאפשרה על-פי חוק. החוק המוניציפלי משנת 1931 אפשר לרשויות המקומיות להקים התאגדויות למטרות מוגדרות, ומשנת 1950 – להקים ארגוני-גג משותפים כוללניים בעלי מעמד משפטי, אשר שימשו למעשה כחוליה האזורית החסרה במדרג השלטוני ההולנדי. בראשית שנות השמונים התקיימו יותר מ-1,500 מסגרות של שיתוף פעולה שצמחו מלמטה וסיפקו מגוון של שירותים חברתיים ופיסיים. בהדרגה נוצרו בשטח כ-50 'מרחבי שיתוף' שכיסו כמעט את כל שטח המדינה ותאמו במידה מסוימת את החלוקה המינהלית של משרדי הממשלה. אולם התפתחות זאת הייתה מלווה במחלוקות לגבי מקור הסמכות של מרחבי השיתוף – האם תהיה זו מסגרת וולונטרית היונקת את סמכותה מלמטה, מן הרשויות המקומיות החברות בה, או מסגרת מוכתבת מלמעלה? – בעוד השלטון המרכזי מנסה לאכוף את הגישה השנייה. לאחר ניסיון שלא צלח להקים רובד ביניים שלטוני סטטוטורי שיתפוס את מקומן של מסגרות השיתוף שצמחו מלמטה, הוחלט בשנת 1985 לחלק את המדינה ל-62 אזורי שיתוף פעולה, שבתוכם יוכלו הרשויות המקומיות לשתף פעולה כראות עיניהן. אזורים אלה לא תאמו את האזורים שצמחו מלמטה וכתוצאה מכך נאלצו הרשויות המקומיות לפרק מסגרות קודמות שחצו את הגבולות החדשים שנקבעו, ומידת הגמישות שהייתה להן קודם לכן פחתה במידה ניכרת (Blaas & Dostal, 1989).

**המועצה האזורית של הרשויות המקומיות בארצות-הברית:** מועצת הרשויות המקומיות (regional council of governments) היא מסגרת שהוקמה במדינות רבות בארצות-הברית,

במטרות שונות: לשמש פורום לתיאום ולמניעת קונפליקטים בין הרשויות המקומיות המשתתפות, בעיקר בתחום התכנון האזורי, לייצג אינטרסים משותפים כלפי שלטונות המדינה, וכן לנצל יתרונות לגודל באספקת שירותים מסוימים לרשויות המקומיות החברות בה. המועצה היא התאגדות וולונטרית המוקמת על-ידי הרשויות המקומיות המשתתפות בה באישור המדינה המעניקה לה את הבסיס החוקי, והגוף המנהל אותה מכיל נציגים הנבחרים על ידי השותפים. אין לה סמכות לגבות מסים ופעילותה ממומנת על-ידי השותפים לפי מפתח מוסכם. במועצה יכולים להיות חברים גם גופים לא-ממשלתיים.

ישנם הבדלים ניכרים בתחומי הפעילות והיקפה בין מועצות הפועלות במדינות שונות ובאזורים שונים. בצפון-קרולינה, לדוגמה, עיקר עיסוקן של המועצות האזוריות של הרשויות המקומיות הוא בתחומי התכנון והפיתוח האזורי, ובכלל זה פיתוח כלכלי, אספקת מים, טיפול בפינוי חומרים מסוכנים, שירותי חירום, וכן בהפעלת שירותים לקשישים ותכניות לתעסוקה, במתן סיוע טכני לרשויות המקומיות המשתתפות, כמו הכנת תקנוני מתאר והכנת חומרי רקע לפעולות שונות, ובקיום פורום לדיון בנושאים אזוריים ולייצוג כלפי ממשלת המדינה והממשלה הפדרלית (Liner, 1985). Olberding (2002) מציינת כי מאז שנות השבעים קטן מספרן של המועצות האזוריות באורח דרסטי (מ-669 בשנת 1977 ל-450 בשנת 2000), והיא מייחסת את התהליך הזה להתנגדות של הרשויות המקומיות למסגרות שיתוף הכפופות לשלטון המרכזי. את מקומן של המועצות האזוריות תופסות בהדרגה מסגרות שיתוף וולונטריות, שמספרן בחלק ממדינות ארצות-הברית גדל פי חמישה תוך עשר שנים.

#### **ד. מסגרות לא-סטטוטוריות**

רשויות מקומיות הרוצות לשתף פעולה עם שכנותיהן אינן זקוקות דווקא להסדרים חוקיים המוכתבים מלמעלה, והן יכולות להצטרף להסכמים בין-מוניציפליים מרצון גם ללא מעורבות השלטון המרכזי, אם על בסיס משפטי, במקומות שבהם הרשויות המקומיות, כתאגידים, רשאיות לעשות זאת, ואם על בסיס מינהלי. הסכמים כאלה נפוצים בארצות רבות, והדוגמה הבולטת ביותר בהקשר זה היא ארצות-הברית, שבה העצמאות של הרשות המקומית היא אבן יסוד בתרבות הפוליטית. דוגמה אחרת היא גרמניה, שבה קיימת מסורת ארוכת שנים של שיתוף פעולה בין-מוניציפלי.

**מסגרות שיתוף בארצות-הברית:** בארצות-הברית הרשויות המקומיות כפופות למדינות (states), אך המדינות אינן יכולות לכפות עליהן מיזוג, סיפוח או שיתוף פעולה ללא הסכמתן, אלא במקרים נדירים. לכן יש רק מעט מקרים של מיזוג רשויות, וגם אלה נעשו

בדרך כלל בהסכמת התושבים (Barlow, 1981), ולכן גם הסדרי שיתוף הפעולה מבוססים ברובם על הסכמה מרצון של הרשויות המקומיות המעוניינות, והם נשענים, ברוב המקרים, על הסכמים משפטיים ולא דווקא על תחיקה. בשנים האחרונות מתרחב שיתוף הפעולה הבין-מוניציפלי בארצות-הברית בעקבות הקטנת המענקים הפדרליים ומענקי המדינות המועברים לרשויות המקומיות. יחד עם זאת, ראוי לציין כי השלטון המרכזי, הן ברמה הפדרלית והן ברמת המדינות, יכול לעודד שיתוף פעולה ממוסד, בעיקר באמצעות תמריצים כלכליים או, לחלופין, סנקציות כלכליות.

הסדרי שיתוף הפעולה בארצות-הברית הם מגוונים, בהתאם לצרכים ולנסיבות. המסגרת הפורמלית הנפוצה ביותר היא האזור המיוחד (special district) – מבנה ארגוני השייך למערכת השלטון המקומי. האזור המיוחד הוא בדרך כלל גוף חד-תכליתי הממלא תפקיד מוגדר ותחומי השיפוט שלו נקבעים בהתאם לצורכי התפקיד (למשל אזור ניקוז). הוא מנוהל על-ידי מועצה (board) הנבחרת שלא על בסיס פוליטי. יתרונו העיקרי של האזור המיוחד הוא בגמישותו, ובהקשר האמריקני גם בהיותו מנותק מן ההקשרים הפוליטיים של הרשויות המקומיות. מאחר שהאזור המיוחד איננו גוף ייצוגי במובן הפוליטי, ניתן לשנות את תחומי השיפוט שלו בעת הצורך ביתר קלות מאשר את גבולותיהן של הרשויות המקומיות הנבחרות. ואכן, מספרם של אזורים אלה קטן בהרבה במשך השנים (מ-128,548 בשנת 1932 ל-14,741 בשנת 1987 (Ostrom et al., 1988)). לעומת זאת הביאה התעצמות העיור לגידול במספרם של אזורים מיוחדים הנותנים מענה לצרכים החורגים מתחומה של רשות מקומית אחת, כמו פיתוח מערכות מים, השקיה וניקוז, אספקת מים, סילוק שפכים, שדות תעופה ובתי-קברות.

הקבוצה הגדולה ביותר של אזורים מיוחדים היא קבוצת אזורי בתי הספר (school districts), המיועדים לתת מענה לצרכים המשתנים של מערכת החינוך. אלה נובעים מצד אחד מן העלייה המתמדת בציפיות של הציבור ממערכת החינוך, המחייבות יתר התמקצעות והשקעות במבנים, ציוד וכוח אדם ועל כן גם עלייה בסף הכניסה של מוסדות החינוך, ומהצד האחר מן התנודות המחזוריות במספרי התלמידים ברשויות המקומיות השונות. היכולת להתאים את המערכת לשינויים אלה היא היתרון העיקרי של אזור בית הספר.

מבנים פורמליים אחרים כוללים רשויות מקומיות ציבוריות או חברות המוחזקות בבעלות משותפת של כמה רשויות מקומיות ומנוהלות בדרך כלל על-ידי נציגים של הרשויות המקומיות המשתתפות. ארגון כזה יכול להיות חד-תכליתי או רב-תכליתי, לספק שירות במשותף או לעסוק בביצוע פרויקטים של פיתוח (Oakerson, 1987). דוגמאות לכך הן רשויות המים, הניקוז והתחבורה הציבורית הפועלות באזורים שונים בארצות-הברית.

שיתוף יותר גמיש מתייחס להסכמים ממוסדים, ללא מסגרת ארגונית נפרדת, הן בין רשויות מקומיות מאותו הדרג (הסדרים אופקיים) והן בין רשויות מקומיות ונפות (הסדרים אנכיים). ההסדרים האופקיים מאפשרים לרשויות המקומיות הקטנות לקבל שירותים משכנותיהן הגדולות יותר, ובמקרים רבים גם הרשויות המקומיות הגדולות מפיקות תועלת מן ההסדר, משום שתוספת לקוחות מאפשרת ניצול יעיל יותר של המערכות הקיימות אצלן. הסדר אופקי עשוי להיות מבוסס גם על התמחות וחלוקת תפקידים בין רשויות מקומיות המשתפות פעולה, כשכל אחת מהן מספקת שירותים מסוימים לכל חברותיה. צורה אחרת של שיתוף הוא הסכם לניהול משותף ומימון משותף של שירות מסוים, כמו אספקת מים או רשות שיכון (Liner, 1985) או מכרז משותף לרכישת שירותים מספקים חיצוניים.

ההסדרים האנכיים מסייעים לרשויות מקומיות קטנות לייעל את השירותים הניתנים לתושביהן ולחסוך בעלויות באמצעות העברת האחריות לאספקתם לדרג שלטוני גבוה יותר. דוגמה לכך היא ההסכם בין נפת Erie שבמדינת ניו-יורק לבין הרשויות המקומיות שבתחומה לגבי פינוי שלג בעת הצורך. הנפה מחזיקה את ציוד הפינוי ומספקת שירות בעת הצורך לכל 42 הרשויות המקומיות. בכך נמנעת הכפילות בהחזקת הציוד על-ידי כל רשות בנפרד ועלות השירות נמוכה יותר. דוגמה אחרת, הקשורה גם היא בניצול יעיל של מערכת יקרה, הוא המתקן לטיפול בפסולת מוצקה, המופעל על-ידי נפת Montgomery, הסמוכה לפילדלפיה, עבור 62 רשויות מקומיות. דוגמה שונה במקצת היא איחוד שירותי הספרייה של 11 הרשויות המקומיות בנפת Wake בצפון-קרוילינה, לאחר שכל רשות מקומית תרמה את חלקה לבניית המערכת המנוהלת עבור כולן על-ידי הנפה (McIlwain, 1989). הסדר אנכי גמיש יותר מתקיים בנפת לוס-אנג'לס, המציעה לרשויות מקומיות שבתחום שיפוטה מבוחר שירותים לפי בחירתן. התחומים העיקריים בהם מדובר הם תברואה ואיכות סביבה (ביוב, פינוי אשפה, שירותים וטרינריים, פיקוח סניטרי), שבהם ישנן השפעות חיצוניות משמעותיות, אספקת מים, שירותי חירום (משטרה וכבאות), שירותים מקצועיים (מיסוי וחוקי עזר), שבהם יש יתרונות לגודל וכן בתי סוהר ובתי מעצר. השימוש בשירותי הנפה אינו מחייב, ואכן, בפועל לא כל הרשויות המקומיות נעזרות בהם. חלקן מעדיפות לקנות את השירותים מגופים פרטיים כדי לקבל רמת שירות גבוהה יותר ו/או מתאימה יותר לצורכיהן הייחודיים.

**מסגרות שיתוף בגרמניה:** השלטון המקומי בגרמניה מורכב משתי רמות: קהילות (Gemeinden) ונפות (Kreise). בשנות השבעים והשמונים התבצעה שם רפורמה מוניציפלית שבמהלכה קטן מספרן של הקהילות לשליש ממספרן הקודם ושל הנפות לקצת יותר ממחצית. אולם חלק מהמדינות (Lander), בעיקר בדרום גרמניה, החליטו לאפשר

לרשויות המקומיות לבחור בין איחוד לבין שימוש במסגרות של שיתוף פעולה. לקהילות בגרמניה יש מסורת ארוכה של שיתוף פעולה מרצון ולכן רבות מן הקהילות הקטנות בחרו לשמר את ריבונותן המוניציפלית ולהשיג את היתרונות הנדרשים לגודל באמצעות מסגרות פדרטיביות דו-רבדיות עם מרכז מינהלי משותף. מסגרות אלה (Gemeindeverbände), מנוהלות על-ידי מועצות המורכבות מנציגים ממונים של הרשויות המקומיות המשתתפות לפי חלוקה מוסכמת. למעשה גם הקהילות שהתאחדו לא איבדו לחלוטין את מעמדן העצמאי. מרבית הסמכויות והתפקידים נתונים אמנם בידי הרשות המאוחדת, אבל כל קהילה יכולה לשמר את המועצה המקורית שלה, ובעיקר את משרת 'ראש הכפר' המייצג את הכפר כלפי חוץ, וגם לספק שירותים מינימליים לתושבים (Norton, 1994).

המסגרת הנפוצה ביותר של שיתוף פעולה בין-מוניציפלי בגרמניה היא תאגיד סטטוטורי (Zweckverband), הרשאי לבצע חלק מתפקידי הרשויות המקומיות השותפות בו, כגון חינוך, תרבות, רווחה, פעילויות פנאי וכן כבוי אש, פינוי אשפה, ביוב, כבישים ועוד. מספרם של תאגידים אלה הגיע בסוף שנות השמונים ל-2,000 בקירוב (Bahrenberg, 1989). בחלק מהמדינות של גרמניה ישנם גם אזורים מיוחדים הפועלים מעל לדרג הנפה, ומספקים שירותים שנפות קטנות אינן מסוגלות לספק בכוחות עצמן, ובהם שירותים חברתיים ושירותי בריאות מצד אחד, ונושאים הקשורים בחקלאות ובאיכות הסביבה מצד אחר. רשויות מקומיות אלה מנוהלות על-ידי גופים נבחרים. מבנה זה משקף את התפיסה העקרונית לפיה פועלת המערכת השלטונית בגרמניה, הגורסת כי הסמכויות בכל תחום תינתנה לדרג השלטוני הנמוך ביותר אשר מסוגל לבצע את המשימות הנדרשות הלכה למעשה, ומשימות שאין בכוחו לבצע יעברו לדרג שמעליו (עקרון ה-subsidiarity). נוסף לכך רשאיות הרשויות המקומיות להקים גם חברה פרטית בע"מ או חברת מניות לצרכים משותפים, וכן להתקשר בהסכמים ממוסדים, לפיהם רשות מקומית אחת מספקת שירותים לרשויות מקומיות אחרות, בדרך כלל קטנות יותר.

ברמה האזורית קיימות גם מסגרות שיתוף המשמשות בעיקר כפורומים לתיאום פעילויות ולליבון בעיות משותפות. אחת מאלה היא הוועידה האזורית במדינת צפון ריין-וסטפליה, שמקורה בהחלטת ממשלת המדינה לבזר את תהליך קבלת החלטות ולעודד שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות בתחום התכנון והפיתוח הכלכלי (Waniek, 1993). במקרה זה אפשרה ממשלת המדינה לרשויות המקומיות להגדיר את החלוקה האזורית של המדינה ואת הרכב המשתתפים בוועידות האזוריות לפי שיקול דעתן, ובלבד שיינתן ייצוג הולם לקבוצות שונות באוכלוסייה (רשויות מקומיות, המגזר העסקי ומגזרים אחרים במשק ובחברה). בסך הכול הוגדרו במדינה 15 אזורי שיתוף, שאינם מהווים יחידות מינהליות עצמאיות. בכל אזור פועלת ועידה אזורית שתפקידה הוא לגבש

בהסכמה אסטרטגיה משותפת לפיתוח אזורי, לאשר פרויקטים גדולים של פיתוח באזור ולקבוע סדרי עדיפות. לוועידה אין סמכויות החלטה או סמכויות ביצוע, והיא משמשת כגוף ממליץ בלבד. ההחלטות הסופיות לגבי תכניות הפיתוח מתקבלות בממשלת המדינה, שבידיה גם המשאבים לביצוען. יחד עם זאת, המלצות הוועידה, שאיננה גוף נבחר, משפיעות על מדיניות הפיתוח של ממשלת המדינה ועל כן קיים חשש מפגיעה בעצמאותן של הרשויות המקומיות הנבחרות בתחום הפיתוח הכלכלי (Wanick, 1993).

נוסף על הסדרי השיתוף הבין-מוניציפליים המעוגנים במסגרות משפטיות קיימים במדינות שונות גם הסדרי שיתוף בלתי-ממוסדים: עם אלה נמנים הסכמים המבוססים על מסמכים מינהליים שאינם מחייבים מבחינה משפטית, או אפילו על הסכמות לא-כתובות, הנשענות על קשרים אישיים בין נושאי תפקידים מקבילים המשתפים פעולה בתחום אחריותם על בסיס של היכרות ואמון. עוד הסדרים מהסוג האמור לעיל הם פורומים המתכנסים מפעם לפעם לדיון בבעיות משותפות או לתיאום פעולות משותפות, או בהתארגנויות אד-הוק למאבק פוליטי או לשתדלנות בפני רשויות מקומיות השלטון המרכזי. בשל אופיים הבלתי-פורמלי הסדרים אלה אינם נתפסים כחלק משיתוף הפעולה הקיים בין הרשויות המקומיות וגם אינם מתועדים באותה מידה כמו ההסדרים הפורמליים (McIlwain, 1989), אם-כי מחקרים שונים מעידים כי דווקא ההסדרים הפחות פורמליים הם הנפוצים יותר, ובפועל יכולה להיות להם לאורך זמן השפעה בלתי-מבוטלת על התפתחותם של הסדרים ממוסדים יותר.

### **הערכה: הישגים ובעיות**

הערכות מחקריות על ההישגים של שיתוף הפעולה הבין-מוניציפלי אינן רבות, כנראה משום שהנושא נמצא על סדר היום הציבורי והמקצועי רק תקופה קצרה יחסית. Nunn & Rosentraub (1997) טוענים כי הערכה השוואתית של תוצאות השיתוף הבין-מוניציפלי במקומות שונים היא כמעט בלתי אפשרית, משום שלא ניתן לקבוע אמות-מידה חד-משמעיות להערכה במציאות שיש בה מגוון רב כל כך של מטרות, הסדרים ותחומי פעולה. לכן הם סבורים כי כל הערכה צריכה להתבסס על מידת ההצלחה בהשגת המטרות והיעדים שאותם נועד שיתוף הפעולה המסוים להשיג במקום נתון. המטרות, כאמור, אינן אחידות ומשתנות ממקום למקום ומזמן לזמן. מסתבר כי המטרה שזוכה בדרך כלל להבלטה – הרצון לצמצם עלויות ולחסוך בהוצאות הציבוריות – אינה בהכרח

קנה המידה העיקרי שמשמשים בו השותפים כדי להעריך את האפקטיביות של שיתוף הפעולה. סקרים בקרב נושאי תפקידים ברשויות מקומיות המשתפות פעולה הראו כי שיפור השירותים והרחבתם הוא יעד לא פחות חשוב מן החיסכון הכספי, מתוך תפיסה כי תפקידה המרכזי של הרשות הוא לתת מענה ראוי לציפיות התושבים.

חיזוק לתפיסה סובייקטיבית זאת ניתן למצוא בניסיון להערכה איכותנית של תוצאות ההסדרים לשיתוף פעולה (וגם של איחוד רשויות מקומיות) שנעשה לאחרונה בשוויצריה על-ידי Steiner (2003). ההערכה בוצעה במדגם של רשויות מקומיות שכלל רשויות שאוחדו, רשויות המתאפיינות בפעילות משותפת רבה ורשויות שבהן יש הסדרי שיתוף מעטים. הקריטריונים שנבחרו לצורך ההערכה היו התוצאות הפיננסיות, רמת השירות, מצבת כוח האדם, מעורבות התושבים ומעמד המנהיגות המקומית. ברשויות המקומיות שהיו מעורבות בהסדרים של שיתוף פעולה לא ניכרה בדרך כלל ירידה בעלויות מתן השירותים. להפך, השיפור במגוון השירותים וברמתם היה כרוך במקרים מסוימים בתוספת עלויות. היו גם עלויות נוספות שנבעו מעצם הפעלת המסגרות המשותפות. כמו כן לא נמצא חיסכון משמעותי בכוח אדם ולא פוטרו עובדים קבועים, אבל, לעומת זאת, חל שיפור ברמתם המקצועית ובמוטיבציה שלהם. נוסף לכך נמצא כי כאשר עוצמת השיתוף גבוהה יותר גם הנכונות להיכנס לפרויקטים משותפים נוספים גדולה יותר, וכמו כן יש נכונות לנסות צורות חדשות של שיתוף וגם לשקול אפשרות של איחוד בין הרשויות המקומיות השותפות. במקביל פחתה מעורבות התושבים בקבלת ההחלטות, שעברה, הלכה למעשה, לידי נושאי התפקידים ברשויות המקומיות, ומעמדה של המנהיגות המקומית התחזק.

גם כאשר הסדרי שיתוף פעולה משיגים את מטרותיהם, הם אינם נטולי בעיות. בעיה אחת היא במישור היותר טכני-ארגוני, והיא רלוונטית בעיקר כאשר הרשות משתפת במערכת של קשרים צולבים, כלומר במגוון של מסגרות שיתוף פעולה המשמשות למטרות שונות, לא בהכרח עם אותם שותפים ולא בהכרח באותו תחום מרחבי. בתנאים אלה עלולות להתעורר בעיות של תיאום בין המסגרות השונות ויכולתה של הרשות לגבש תפיסה אינטגרטיבית של פעילותה ותכניתיה נפגמת (Martins, 1995).

בעיה אחרת, יותר עקרונית, קשורה בדפוס המיסוד של שיתוף הפעולה, ובאופן הייצוג של הרשויות המקומיות במסגרות המשותפות, והיא בולטת במיוחד בתאגידים המעוגנים בחוק או במסגרת משפטית אחרת. במקרים רבים הניהול של גופים אלה נתון בידי בעלי תפקידים שאינם נבחרים, אלא ממונים מטעם הרשויות המקומיות המשתתפות, ולעתים גם על-ידי השלטון המרכזי. לעתים המנהלים הם אנשי מקצוע בלתי-תלויים. במקרים כאלה, אותה זיקה פוליטית המאפיינת את היחסים בין בוחר לנבחר ברשות מקומית –

נעדרת, וכתוצאה מכך אין לגוף המנהל חובת דיווח (accountability) כלפי התושבים. כך מצטמצמת השפעתו של הציבור על מקבלי ההחלטות ומשקלו של הממד הדמוקרטי בהתנהלות השלטון המקומי פוחת לטובת הממד הכלכלי-טכנוקרטי. בעיה זו של ה'גירעון הדמוקרטי', הנובעת גם ממעורבות גוברת של ארגונים שאינם נבחרים בפעילות המוניציפלית, נמצאת על סדר היום הציבורי והמחקרי במקומות שונים, אך היא חורגת מתחום הדין הנוכחי.

### 3 מסגרות של שיתוף פעולה בין-מוניציפלי בישראל

#### מבוא

שיתוף פעולה בין יישובים במישור המוניציפלי אינו תופעה חדשה בישראל. המועצות האזוריות, לדוגמה, צמחו מתוך התארגנויות אזוריות רצוניות של גושי יישובים, בדרך כלל שיתופיים, שנוצרו לפני הקמת המדינה לצורך השגת מטרות משותפות כמו פתרון בעיות סביבתיות, ייצוג פוליטי בפני המוסדות הלאומיים ועוד, ורק אחר כך הפכו לגופים שלטוניים סטטוטוריים (הכטר, 1972; ניומן, 1996; אפלבוים וניומן, 1997). מסגרות של שיתוף פעולה הוקמו בעבר גם על-ידי המושבות, המייצגות את המגזר החקלאי הפרטי, אך אלה היו רופפות למדי ופחות יציבות מאשר בהתיישבות העובדת ולא התגבשו למסגרות שלטוניות משותפות (שרמן והלר, 1990). אחרי קום המדינה החלו להתפתח מסגרות שיתוף בין-מוניציפליות ביוזמת השלטון המרכזי, כדוגמת איגודי הערים, רשויות הניקוז, והוועדות המרחביות לתכנון ולבנייה, שנועדו לפתור בעיות של תיאום אזורי או להשיג יתרונות לגודל. במקביל צמחו גם מסגרות שיתוף רצוניות מלמטה, שביטאו גם הן שאיפה להשיג באמצעות שיתוף הפעולה יתרונות כלכליים, מקצועיים ופוליטיים או לפתור בעיות משותפות. לדוגמה, במחקר על שיתוף אזורי בשרון הצפוני, שנערך לפני יותר מ-30 שנה, נמצא מגוון של מסגרות לשיתוף פעולה בין-מוניציפלי על בסיס אזורי, חלקן ביוזמת השלטון המרכזי, כמו רשויות הניקוז ואיגודי הערים לכיבוי אש, וחלקן ביוזמה עצמית של הרשויות המקומיות, כמו איגוד הערים לחינוך, החברה לפיתוח השומרון והמכללה האזורית מנשה, הקיימים עד היום. אף כי היוזמות העצמיות החלו ברובן במסגרות פנים-מגזריות – קיבוצים לחוד, מושבים לחוד, ומושבות לחוד – עם הזמן הופיעו ניצנים של שיתוף פעולה אזורי חוצה-מגזרים, בעיקר בתחום החינוך התיכוני והעל-תיכוני (Gonen & Weintraub, 1974, 1976).

הקמתן של מסגרות השיתוף הבין-מוניציפלי, הן אלה שצמחו מלמטה והן אלה שהוכתבו מלמעלה, באה בדרך כלל כמענה לצורך ספציפי באזור נתון ולא כחלק מתפיסה כוללת של מבנה השלטון המקומי ותפקודו. האפשרות למסד את שיתוף הפעולה כמרכיב מובנה של השלטון המקומי נדונה ככל הנראה לראשונה במסגרת ועדת זנבר (הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי, 1981), שהוקמה על-ידי ממשלת ישראל בשנת 1976 והגישה את מסקנותיה בשנת 1981. בין שאר התפקידים שהוטלו עליה נתבקשה הוועדה "לבחון את מיבנה השלטון המקומי לצורותיו ואת מפת הרשויות המקומיות בישראל, ולהמליץ על שינויים בה" (שם, עמ' 1). הוועדה הוקמה על רקע תהליכי הרפורמה בשלטון המקומי שהתבצעו באותה תקופה במדינות רבות באירופה ובצפון אמריקה ומסקנותיה נשענו במידה רבה על הלקחים שהפיקה מנסיוןן של מדינות אלה.

לאחר שבחנה את הרפורמות שהתבצעו באירופה ואת תוצאותיהן הגיעה הוועדה למסקנה שרפורמה כוללת, המקטינה את מספר הרשויות המקומיות על-ידי מיזוג של רשויות מקומיות קטנות, איננה מתאימה לשלטון המקומי בישראל, מתוך תפיסה כי "רשות מקומית, ואפילו קטנה היא, משמשת כתא בסיסי של חברה דמוקרטית ולכן יש מקום לבטלה ע"י מיזוג עם רשויות מקומיות אחרות רק במקרים קיצוניים של חוסר אפשרות ברור למילוי תפקידי הרשות" (שם, עמ' 101). מבחינה זו ניתן לומר כי הוועדה העדיפה את הגישה המקובלת בארצות-הברית על פני הגישה שאפיינה באותה תקופה את מרבית מדינות אירופה. על רקע זה בחרה הוועדה להציע "כפתרון יעיל למרבית הבעיות הנובעות מהפיצול הרב של מפת הרשויות המקומיות, לעודד ולפתח מסגרות של שיתוף פעולה אזורי. מסגרות אלה שומרות על הייחודיות של הרשויות המקומיות הבודדות, אך בעת ובעונה אחת מאפשרות להתגבר על מכלול הקשיים הנובעים מהגודל הקטן של היישובים" (שם, עמ' 102).

מניסוח הדברים משתמע כי הוועדה שמה את הדגש על האזור, או המרחב, כמסגרת הראויה לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות, ולצורך זה דנה במגוון של הסדרים אפשריים לשיתוף אזורי, החל בוועדות תיאום וכלה בפדרציות אזוריות. בין השאר נבחן גם ההסדר של איגוד ערים, שכבר היה קיים בפועל, הן בחוק והן בשטח, אולם המסקנה הייתה כי זהו הסדר לא מספק, משום שהאיגודים הם בדרך כלל וולונטריים וחד-תכליתיים, בשעה שכוונת הוועדה הייתה ליצור הסדר אזורי כולל ומחייב. בסופו של דבר בחרה הוועדה להמליץ על יצירת מסגרת ממוסדת חדשה בשם 'מועצה חבלית', שהיא למעשה רובד ביניים שלטוני עבור המגזר העירוני, המקביל למועצות האזוריות במגזר

הכפרי (ירדני, 1980).<sup>8</sup> מאחר שדובר ברעיון חדש, הדגישה הוועדה כי ביצוע ההמלצה הלכה למעשה מחייב אבחון מוקדם של היישובים המעורבים, גיוס תמיכה של הנבחרים והתושבים וליווי התהליך על-ידי משרד הפנים. לכן הוצע להתחיל את התהליך בשני מקרי מבחן שמהם ניתן יהיה להפיק לקחים בטרם תיקבע מסגרת חוקית קבועה.

בעקבות דו"ח הוועדה הוקם צוות מקצועי שנתבקש לגבש את העקרונות להקמת מועצה חבלית כמסגרת על-מוניציפלית עבור חמש מושבות בשרון (משרד הפנים, 1983). הצוות הגיש הצעות מפורטות לגבי המבנה הארגוני, הרכב המועצה וההנהלה של המועצה החבלית, מקורות המימון וכוח האדם שלה, ולגבי חלוקת מתן השירותים בין הרשויות המקומיות הקיימות לבין המועצה החבלית. מתוך הכרה בהתנגדות הצפויה, הן של הנבחרים והן של התושבים, הומלץ לבצע את תהליך ההקמה בהדרגה ובשלבים. בפועל, כל המאמצים שהושקעו ירדו לטמיון, ורעיון המועצה החבלית נשאר על הנייר בלבד ומעולם לא יצא אל הפועל. ניתן לומר כי בזאת נסתם הגולל על הרעיון של יצירת רובד ביניים שלטוני במדינת ישראל (רזין, 2003). שיתוף הפעולה הבין-מוניציפלי, לעומת זאת, משמש את הרשויות המקומיות עד היום ככלי למילוי משימות או לפתרון בעיות בעת הצורך, ולא דווקא כחלק מתפיסה כוללת ומחייבת.<sup>9</sup>

דו"ח ועדת זנבר הגביר את ההתעניינות בנושא שיתוף הפעולה הבין-מוניציפלי, ומשרד הפנים, ואחר כך גם מוסדות ציבור אחרים, החלו בבחינת הסדרי שיתוף הפעולה הקיימים בין רשויות מקומיות מוניציפליות שונות. הכוונה הייתה לאסוף מידע אמין ובדוק כדי לאפשר הערכה של המסגרות הקיימות, תפקודן ומידת האפקטיביות שלהן. כתוצאה מכך יצאו לאור מספר דוחות שאיתרו, תיארו וניתחו מסגרות לשיתוף פעולה בין-מוניציפלי והציעו דרכים לשיפור תפקודן של המסגרות הקיימות מצד אחד ולקידום מסגרות חדשות מהצד האחר. חלק מדוחות אלה מתמקדים באיגודי הערים, שהם גופים המעוגנים בחוק ומקיפים בדרך כלל מספר רב של רשויות מקומיות, וחלקם עוסקים במסגרות שיתוף רצוניות או יזומות שלא במסגרת חוק, שבהן מעורבות בדרך כלל שתי רשויות מקומיות בלבד. במהלך השנים התפרסמו דוחות נוספים המאפשרים לעקוב

---

8 מעניין לציין כי בחינת ההצעות המפורטות ליישום השיתוף האזורי באזורי הדגמה נבחרים, שהוכנו במסגרת הוועדה על-ידי ועדת המשנה למפת הרשויות המקומיות, מראה כי היו גם כיווני חשיבה אחרים בקרב חברי הוועדה, שכן עבור חלק מן האזורים הוצעו גם הסדרים אחרים, ובכללם איחוד רשויות מקומיות (למשל רחובות וקריית עקרון) ואיגוד ערים כוללני – מסגרת שהייתה קיימת בחוק אבל לא יושמה בפועל (למשל מושבות השומרון).

9 גם המושבות שהיו אמורות לשמש דגם חלוץ למועצה החבלית מקיימות עד היום הסדרים שונים של שיתוף פעולה בינן לבין עצמן, אלא שהסדרים אלה מתקיימים מרצון ולא במסגרת מחייבת.

אחרי התפתחותו של שיתוף הפעולה הבין-מוניציפלי לאורך זמן. להלן מוצגת סקירה של מסגרות שיתוף הפעולה הבין-מוניציפלי בישראל, הסטטוטוריות והלא-סטטוטוריות, המבוססת על דוחות אלה.

## מסגרות סטטוטוריות של שיתוף בין-מוניציפלי – איגודי ערים

איגודי ערים הם תאגידים הפועלים על-פי חוק (חוק איגודי ערים תשט"ו-1955)<sup>10</sup> והם מיועדים לקדם מטרות משותפות של הרשויות המקומיות החברות בהם. החוק יוצר את התשתית המשפטית לפעילותם של האיגודים וקובע את התנאים להתאגדותם ולפירוקם, את סמכויותיהם, את אופן ניהולם ואת מקורות המימון שלהם. הסמכות להקים את איגוד הערים היא בידי שר הפנים, באמצעות צו הקמה המתפרסם ברשומות. יחד עם זאת, עד לכניסתו לתוקף של התיקון האחרון לחוק בשנת תשס"ד-2004, הוקמו איגודי הערים בעיקר ביוזמתן של הרשויות המקומיות עצמן, או לחלופין ביוזמת שר הפנים ובהסכמתן של הרשויות המקומיות המעורבות. בתנאים מסוימים אפשר החוק להקים איגוד ערים גם על-ידי החלטת ממשלה.<sup>11</sup> איגוד הערים מנוהל על-ידי מועצה שחבריה הם נציגי הרשויות המקומיות המאוגדות, לפחות נציג אחד לכל רשות. האיגוד נחשב לגוף שלטוני והוא רשאי לחוקק חוקי עזר לצורך מילוי תפקידו, ובכלל זה לצורך הטלת אגרות והיטלים המיועדים לכיסוי הוצאות הקמה ותפעול של מפעלים השייכים לתחום פעולתו. כמו כן הוא רשאי ללוות כספים, אבל אינו רשאי להטיל מסי ארנונה. מקורות המימון שלו הם מכסות תשלום המוטלות על הרשויות המקומיות המשתתפות, אגרות והיטלים המשתלמים על-ידי המשתמשים, הלוואות ולפי העניין גם השתתפות של משרדי הממשלה. ככל רשות מקומית, גם איגוד הערים פועל על-פי תקציב הטעון אישור של שר הפנים. אישור השר נדרש גם לפעולות אחרות של האיגוד, כמו חקיקת חוקי עזר ונטילת הלוואות.

10 החוק תוקן מספר פעמים, האחרונה בהם בשנת תשס"ד-2004 וכן נוספו לו במהלך השנים צווים ותקנות.

11 על-פי התיקון האחרון (סעיף 2) ניתנה לשר הפנים, לאחר התייעצות עם שר האוצר, הסמכות להקים איגוד ערים גם ללא קבלת הסכמתן של הרשויות המקומיות, והאפשרות היחידה שהחוק מעמיד לרשותן הוא להשמיע את טענותיהן על תכנית ההקמה תוך 40 יום מפרסומה ברשומות. תנאים דומים חלים גם על סמכותו של השר להכניס שינויים בסעיפים הכלולים בצו ההקמה (משרד הפנים, 2004).

כאמור לעיל, במהלך עבודתה של ועדת זנבר נדונה האפשרות להשתמש באיגודי הערים, שהיו באותה עת המסגרות הפורמליות היחידות לשיתוף פעולה בין-מוניציפלי יזום, כפתרון הולם לבעיות אזוריות. אולם בידי הוועדה לא היה מידע מספיק ומבוסס כדי להעריך את מידת התאמתם של איגודי הערים לצורך זה. באותה תקופה היו קיימים 18 איגודי ערים בלבד (ללא איגודי ערים לכבאות), שחלקם תפקדו ברמה נמוכה והיקף פעילותם בסך כל הפעילות של הרשויות המקומיות היה מזערי. משום כך יזם משרד הפנים, באמצעות המחלקה למחקר, מחקר שנועד לבחון את המסגרות הקיימות של שיתוף בין רשויות מקומיות, להמליץ על התנאים ועל השירותים שבהם איגוד הערים הוא המסגרת המתאימה ביותר לשיתוף ולהציע שיפורים בתפקודם של איגודי הערים הקיימים. דו"ח המחקר, שהיה הראשון מסוגו והכיל מידע מפורט וניתוח מקיף של איגודי הערים, פורסם בשנת 1981 (מרטנס הופמן, 1981).

בשלב הראשון של עבודתם אספו מחברי הדו"ח מידע על הסדרי שיתוף הפעולה הבין-מוניציפלי שהיו קיימים באותה עת ואיתרו מגוון לא מבוטל של הסדרים שרק חלקם (ועדות מרחביות, איגודי ערים ורשויות ניקוז) התבססו על מסגרות שהוקמו על-פי חוק. נמצאו הסדרי שיתוף פעולה רבים שהוקמו מלמטה ומרצון על-ידי הרשויות המקומיות ועסקו בנושאים שונים – מתן שירותים כמו חינוך, רווחה (בתי אבות), תברואה (פינוי אשפה, טיאוט רחובות, שירותים וטרניניים), וביוב (טיהור שפכים), וכן מפעלים כלכליים וגופי תיאום וולונטריים שנועדו לפתרון בעיות משותפות או קידום נושאים משותפים. היו הסדרי שיתוף פעולה שכללו מספר רב של יישובים ושימשו בעיקר לפתרון בעיות מרחביות, והיו הסדרי שיתוף בין יישובים מעטים, ששימשו בדרך כלל להשגת יתרונות לגודל. מסגרות השיתוף היו מאורגנות בצורות שונות, פורמליות ובלתי-פורמליות, כמו מכירת שירותים, הסדר של הנהלה משותפת, הסכם לחלוקת החיוב הכספי, חוזה פורמלי, עמותה משותפת, חברת מניות וגם איגוד ערים. איגודי הערים היו אפוא רק מרכיב אחד במערכת של הסדרי שיתוף שהתקיימו בין רשויות מקומיות שונות. כמעט כל איגודי הערים שהתקיימו באותה עת היו איגודים חד-תכליתיים, ורובם המכריע עסק בשירותים פסיים. ממצא ראוי להדגשה היה כי איגודי הערים אינם תורמים לקידום השיתוף האזורי בנושאים אחרים שאינם בתחום אחריותם.

מסגרות השיתוף מוינו על-פי מטרותיהן לשלוש קבוצות: שיתוף ייצוגי, שיתוף כלכלי ושיתוף לצורך מתן שירות. השיתוף הייצוגי שנמצא היה לרוב לא-פורמלי ופעל אד-הוק בעת הצורך. החשיבות שיוחסה לו, מעבר לפתרון הבעיות הספציפיות שבהן הוא עוסק, הייתה ביצירת מודעות ותשתית לקידום השיתוף בין הרשויות המקומיות באזור. שיתוף כלכלי נועד למשימות שאינן במסגרת חובותיהן של הרשויות המקומיות והוא מאורגן

בדרך כלל כחברה בע"מ. השיתוף לצורך מתן שירות הוא המורכב ביותר והוא מאורגן בצורות שונות, שאחת מהן היא איגוד הערים. מחברי הד"ח סברו כי איגוד הערים אינו מתאים למטרות ייצוג או למטרות כלכליות, אך בתחום מתן השירותים הוא נהנה מיתרונות ברורים בשל היותו הסדר מחייב המעוגן בחוק, ומאפשר על כן יציבות תפעולית, תכנון לטווח ארוך ופיקוח ציבורי מוסדר. עם זאת ציינו מחברי הד"ח האמור כי איגוד הערים אינו הסדר הולם לכל תחומי השירות והוא מתאים בעיקר לשתי קבוצות – שירותים פיסיים מורכבים כמו ביוב, ושירותים הדורשים פיקוח ציבורי כמו חינוך. האיגוד מתאים בעיקר לשירותים שניתן לגבש עבורם תחשיב מהימן של עלות השירות ולגבות עבורו אגרות או היטלים. בהתאם לכך הגיעו למסקנה כי הסיבה לכשלונם של חלק מן האיגודים שנסקרו היא אי-התאמתם לכללים שצוינו לעיל. משום כך המליצו מחברי הד"ח להשתמש באיגוד הערים כמסגרת של שיתוף בין רשויות מקומיות רק בתחומים שבהם היקף השירות או חשיבותו מצדיקים זאת, ורק אם מספר הרשויות המקומיות השותפות הוא שלוש או יותר.

כמו כן עולה מממצאי הד"ח כי הקמתו של איגוד ערים מתאפשרת רק כאשר יש נכונות מצד הרשויות המקומיות לשתף פעולה, נכונות הנובעת בדרך כלל מקיומו של צורך בסיסי משותף, וכן כי הרשויות המקומיות פעילות יותר כאשר האיגוד שהן חברות בו הוא פרי יוזמה משותפת של רשויות מקומיות בעלות אינטרסים דומים. כאשר רשות אחת היא הדומיננטית ובעלת האינטרס העיקרי בשיתוף נוטים השותפים הזוטרים להזניח את האיגוד ולא תמיד הם עומדים בהתחייבויותיהם הכספיות.

מעקב אחר התפתחותם של איגודי הערים כמסגרות של שיתוף פעולה לא הצביע על הצלחה יתרה לאורך זמן, לא מבחינת מספר האיגודים ולא מבחינת היקף הפעילות. להפך. התברר כי חלק מן האיגודים שהוקמו חדלו למעשה לפעול ואולי אף פורקו. בבדיקה שנעשתה בשנת 1995 (גבאי, לא פורסם) נמצא כי 5 מתוך 28 איגודי הערים שהיו קיימים באותה שנה (לא כולל איגודי ערים לכבאות) לא היו פעילים. סך ההוצאות השנתיות של איגודי הערים לא הגיע לאחוז אחד מכלל ההוצאות של הרשויות המקומיות. כשני שלישים מאיגודי הערים נמצאו במטרופולינים של תל-אביב וחיפה ועיקר הפעילות שלהם היה בתחום התברואה ואיכות הסביבה, כלומר בפתרון בעיות מרחביות של המטרופולין.

לדעתה של גבאי, תפקודם של איגודי הערים נפגע, בין היתר, בשל אופי היחסים שנוצרו בינם לבין הרשויות המקומיות החברות, כאשר מצד אחד לא תמיד עמדו הרשויות המקומיות במכסת התשלום שהתחייבו לה, ומצד אחר המשיכו לבצע חלק מתפקידי האיגוד בעצמן באמצעות המחלקות הרלוונטיות, וללא תיאום, מצב שצמצם את

היתרונות הצפויים לגודל. יתר על כן: במשך השנים נוצרו דפוסים ארגוניים חדשים לאספקת שירותים, כמו החברות העירוניות או ביצוע באמצעות קבלנים פרטיים, ואלה מחליפים במידה רבה את איגודי הערים ככלי להשגת היתרונות שלמענם הוקמו. משום כך הציעה גבאי לחזק את מעמדם של איגודי הערים באמצעות תיקון החוק, ולהפכם ל'רשות מקומית תפקודית' שתקבל עליה את מלוא האחריות לפעילות שהיא עוסקת בה, יחד עם מקורות המימון הנדרשים לכך, ובמקביל להרחיב את מנגנוני הבקרה והפיקוח על פעילותם של האיגודים כנהוג לגבי הרשויות המקומיות.

כעבור שנים אחדות בוצע מעקב נוסף אחרי תפקודם של איגודי הערים (סיטילינק, 2002), ממנו עולה כי מספרם של איגודי הערים הפעילים (מלבד איגודי ערים לכבאות) עלה ב-2002 ל-29, אך במקביל אותרו 16 איגודים שפורקו או לא היו פעילים, מחציתם באזורי הפריפריה. דווקא איגודי הערים המטרופוליניים הוכיחו יציבות לאורך זמן ואף אחד מהם לא פורק. התחומים המובילים נותרו תחומי התברואה והביוב ואיכות הסביבה. אלו הם גם התחומים שבהם נמצא תפקודם של איגודי הערים אפקטיבי מנקודת הראות של השגת מטרותיהם, ולכן גם ההמלצות תמכו בסיוע ובעידוד ממלכתי לאיגודים מסוג זה. לעומת זאת הומלץ על פירוקם של איגודי ערים לשיתוף פעולה כלכלי בשל אי יכולתם לעמוד במשימות שהוטלו עליהם, והחלפתם בתאגידים עירוניים או באזורי תעשייה משותפים. בסיכומו של דבר הגיעו מחברי הד"ח למסקנות דומות לאלה של קודמיהם: איגודי הערים כמסגרות בין-מוניציפליות מתאימים לתחומי פעילות מוגדרים, בעיקר בנושאי תשתיות פיסיית, תברואה ואיכות סביבה ואילו בתחומים אחרים, כלכליים וחברתיים, רצוי להשתמש במבנים ארגוניים אחרים. אבל גם לגבי התחומים בהם איגודי הערים נותנים מענה ארגוני הולם יש צורך בייעול ובשיפור תפקודם, ולשם כך נדרשים שינויים במסגרת החוקית ובנוהלי העבודה והבקרה שלהם. יחד עם זאת, שוב צוין כי בשנים האחרונות מתפתחים מבנים חלופיים לאיגודי הערים, כדוגמת תאגידי המים והביוב, התאגידים העירוניים, הסדרי קניית שירותים והפרטת שירותים, והם נותנים מענה לאותן מטרות. על כן ניתן להניח כי מספרם של איגודי הערים לא יגדל בעתיד בצורה משמעותית. מן הד"ח, וגם מקודמו, משתמע כי איגוד הערים אינו מהווה פתרון הולם עבור רשויות מקומיות קטנות, אם משום שהוא אינו נותן מענה לצורכיהן, המתמקדים בעיקר בייעול ובשיפור של מערכת השירותים, ואם משום שהן אינן מסוגלות להפעיל אותם.

גם ד"ח מבקר המדינה, שעסק בסוג אחד של איגודי ערים – איגודי ערים לביוב (מבקר המדינה, 2003), מאשר כי איגודי הערים המטרופוליניים, הנשענים על רשויות מקומיות גדולות ומאוזנות תקציבית, הוכיחו יציבות לאורך זמן ולא נקלעו לקשיים כספיים.

לעומת זאת, איגודי ערים של רשויות מקומיות קטנות הם פגיעים יותר, אם בשל היקף הפעילות הקטן הגורם לעלות גבוהה יחסית של טיהור השפכים ואם משום שלא כל השותפים משלמים במועד את חלקם בתקציב האיגוד. איגודי ערים לביוב הם עתירי הון ולכן יעילותם מושפעת מהיקף הפעילות של מכוני הטיהור ומן החוסן הכלכלי של הרשויות המקומיות השותפות, שאמורות לכסות את עלויות ההקמה והתפעול של המכונים. דו"ח המבקר טוען כי ניתן היה למנוע או למזער את הקשיים בתפקודם של חלק מאיגודי הערים לביוב על-ידי בחינה מוקדמת של היקף הפעילות ומחיר השירות הנגזר ממנה מצד אחד, ועל-ידי קביעה של הסדרים מחייבים שיבטיחו את תשלומי הרשויות המקומיות המשתתפות לאיגודי הערים מצד אחר. מסקנות דומות התייחסו גם לחברות עירוניות משותפות, שהן צורת שיתוף אחרת בתחום הביוב והטיפול בשפכים.

בנושא השיתוף הבין-מוניציפלי בתחום הביוב עוסק גם מחקרו של חמאיסי (1993), המתמקד ביישובים הערביים וטוען כי הפתרון לקשיי הארגון, התכנון, המימון והתחזוקה של מערכות הביוב, וכן לניצול מי הקולחין להשקיה, טמון בהקמתן של חברות ביוב חבליות, שיפעלו כמשק סגור על בסיס עסקי ויהיו משוחררות ממאבקים פוליטיים. פתרון זה מייצג צורה שונה של שיתוף פעולה, המבוסס על הקמתו של גוף עצמאי, השייך אמנם לרשויות מקומיות המשתתפות בו, אך אינו מנוהל באופן ישיר על ידן. חמאיסי רואה בהסדר זה לא רק פתרון לבעיות מדיניות של הרשויות המקומיות הערביות, אלא גם בסיס אפשרי להרחבת שיתוף הפעולה לתחומי פיתוח אחרים בעתיד.

מן הנאמר לעיל ניתן להסיק כי לאיגודי הערים עשוי להיות יתרון כהסדר של שיתוף פעולה בתחומים מסוימים ומוגדרים, בעיקר בתחומי הטיהור, הביוב ואיכות הסביבה, ובממדים שמאפשרים להשיג יתרונות לגודל. עם זאת, גם בתחומי פעילות אלה ניתן להפעיל הסדרים ארגוניים חלופיים הנותנים גם הם מענה הולם. לעומת זאת אין לאיגודי הערים יתרון בתחומי שיתוף אחרים, כלכליים וחברתיים. כמו כן מתברר כי איגודי הערים אפקטיביים יותר באזורים מטרופוליניים ופחות מתאימים לרשויות מקומיות קטנות ופריפרייות. מעבר לכך ראוי לציין כי למרות שני העשורים המפרידים ביניהם (1981-2002), טוענים שני הדוחות שצוטטו לעיל כי איגודי הערים אינם נתפסים על-ידי הרשויות המקומיות כמסגרות של שיתוף בין-מוניציפלי אלא כזרוע מבצעת שלהן, והן אינן רואות בהם כלי לקידום השיתוף האזורי.

בשנת 2004 חל שינוי מהותי במעמד החוקי של איגודי הערים, עם פרסומו של התיקון לחוק איגודי הערים (משרד הפנים, 2004). התיקון הפך את איגוד הערים ממסגרת המאפשרת לרשויות מקומיות לשתף פעולה על בסיס של תשתית משפטית שהועמדה לרשותן על-ידי השלטון המרכזי, למסגרת הניתנת להשמה בכפייה על-ידי שר הפנים.

התיקון גם שולל מן הרשויות המקומיות את זכות ההתנגדות שעמדה להן בחוק המקורי ומותיר להן רק את הזכות להשמיע את טענותיהן תוך זמן מוגבל (סעיף 2ב). משמעות התיקון היא כי הדרך היחידה שנותרת לרשות מקומית להתנגד לצירופה לאיגוד ערים היא במישור הפוליטי, כלומר במישור שבו – שלא כמו בפני החוק – לא כולם שווים, והיכולת להשיג הישגים תלויה במידה רבה בקרבתם של נבחרי הרשות למרכז הפוליטי.<sup>12</sup> התיקון לחוק גם ניטרל כמעט לחלוטין את יכולתן של הרשויות המקומיות להשפיע על ניהולו של האיגוד. אמנם נשארה בידן הסמכות למנות את נציגיהן למועצת איגוד הערים, אבל מעתה חובת האמון של חברי המועצה היא בראש ובראשונה לאיגוד הערים ולא לרשות המקומית שמינתה אותם. כמו כן ניתנה לשר הפנים הסמכות להתקין תקנות לגבי כשירותם לכהונה של נציגי הרשויות המקומיות במועצה של איגוד הערים, וגם של עובדיו. סעיף אחר בתיקון שולל מן הרשויות המקומיות את היכולת, שהייתה קיימת בנוסח הקודם של החוק, להשתמש במקביל בסמכויות שניתנו לאיגוד. בדרך זו מצטמצם מרחב הסמכות של הרשות המקומית, ובמקביל קטן גם המרכיב הדמוקרטי של השלטון המקומי, משום שמועצת איגוד הערים אינה מחויבת לשולחיה – הרשות המקומית ואזרחיה – אלא לתאגיד עצמו.

לאור ההערכות שהצטברו לגבי האפקטיביות המוגבלת של מרבית איגודי הערים, ובעיקר האיגודים החוץ-מטרופוליניים, ולאור התפתחותם של הסדרים אחרים המאפשרים להשיג את אותם היתרונות שבשםם הוקמו איגודי הערים, יש מקום לשער כי מספרם של איגודי הערים לא יגדל ומשקלם במערכות שיתוף הפעולה הבין-מוניציפלי יפחת לטובת הסדרים אחרים, גמישים יותר, במיוחד בין רשויות מקומיות קטנות בפריפריה. התיקון האחרון לחוק, שלמעשה הופך את איגוד הערים למסגרת שניתן לכפות אותה על הרשויות המקומיות גם ללא הסכמתן, עשוי לחזק את המגמה הזאת משום שהרשויות המקומיות יעדיפו לאמץ בעוד מועד הסדרי שיתוף אחרים שבהם יש להן שליטה רבה יותר.

---

12 דוגמה לשימוש באמצעים פוליטיים כנגד החלטות כופות של השלטון המרכזי אפשר לראות במקרה של איחוד הרשויות המקומיות.

## מסגרות לא-סטטוטוריות של שיתוף בין-מוניציפלי

שיתוף פעולה מרצון ניתן למצוא ברוב תחומי הפעילות של הרשויות המקומיות והוא נשען על הסדרים מגוונים, פורמליים ובלתי פורמליים, החל בפורום בין-רשותי לדיון בבעיות משותפות וכלה בחברה משותפת בע"מ. גם הסדרים כאלה נבחנו לאחר פרסום ועדת זנבר, אבל בחינה זו התבצעה בדרך כלל במסגרת של חקרי אירוע, ולא על בסיס של סקר כולל כפי שנעשה לגבי איגודי הערים. כמעט כל העבודות שעסקו בנושא זה בשני העשורים האחרונים התמקדו בשיתוף פעולה, קיים או אפשרי, על בסיס אזורי, בין ערי הפיתוח לבין האזור הכפרי הסובב אותן. ניתן למצוא את ההסבר להתמקדות בסוג זה של שיתוף בהפרדה החוקית הקיימת בשלטון המקומי בישראל בין המגזר העירוני, המאורגן במסגרת של עיריות ומועצות מקומיות, לבין המגזר הכפרי המאורגן במסגרת של מועצות אזוריות. כתוצאה מכך ישנם אזורים רבים בהם העיר היא מובלעת בתוך תחום השיפוט של המועצה האזורית (ניומן, 1996; אפלבוים וניומן, 1997), אבל למרות הקרבה הגאוגרפית לא התפתחו קשרי גומלין בין שני סוגי הרשויות המקומיות, והעיר לא מילאה תפקיד ממשי במרקם האזורי. היעדרם של קשרים כאלה, או מיעוטם, הוא בעייתי במיוחד כאשר מדובר באזורים פריפריים, מעוטי אוכלוסייה, ולעתים קרובות גם נחשלים כלכלית. נקודת המוצא של מרבית המחקרים בנושא זה הייתה, על כן, ההשערה כי שיתוף פעולה יוביל לא רק להקטנת עלויות ולשיפור רמת השירותים, אלא גם לקידום הפיתוח האזורי. משום כך הם עסקו בשתי שאלות המשלימות זו את זו. האחת – מדוע, למרות היתרונות הצפויים, השיתוף באזור נתון אינו מתממש ומה הם החסמים המונעים את מימושו? והאחרת – כיצד ניתן לעודד ולקדם את שיתוף הפעולה ובאילו תחומים?

אחד המחקרים הראשונים בנושא זה בחן את האפשרויות לקידום השיתוף באזור נתיבות-עזתה<sup>13</sup> בהיבט תכנוני, ובמטרה לשפר את רמת השירותים המוניציפליים ולסייע בפיתוח האזור על-ידי משיכת תושבים ופעילויות כלכליות (מרכז לחקר התישבות כפרית ועירונית, 1984). הבחירה באזור זה נשענה על הנחות יסוד אחדות לגבי תנאי הבסיס העשויים לעודד את התפתחותו של שיתוף פעולה אזורי. ראשית, אזור נתיבות-עזתה הוא אזור פריפרי חלש יחסית, שנזקק לסיוע ולתגבור במישורים שונים ולכן יכול להפיק תועלת מוחשית משיתוף הפעולה; שנית, האוכלוסיות של שתי הרשויות המקומיות – המועצה המקומית נתיבות והמועצה האזורית עזתה – נראו, לפחות בתחילה, כבעלות דמיון רב זו לזו, הן מבחינת תקופת העלייה והן מבחינת הרקע התרבותי. שלישית, באזור התקיים כבר שיתוף פעולה במסגרת בית-הספר התיכון ובמספר שירותים נוספים ולכן

13 מאז שונה שמה של המועצה האזורית מעזתה לשדות נגב.

ניתן היה לצפות כי הניסיון החיובי יסייע בצמצום ההתנגדות לשיתוף פעולה הכרוך בפגיעה כלשהי בריבונות של כל רשות מקומית. ורביעית, לתכנית הובטח סיוע של המחלקה להתיישבות מצד השותף הכפרי, ושל המחלקה לשיקום שכונות במשרד הבינוי והשיכון מצד השותף העירוני. ההפרדה השלטונית בין שתי הרשויות המקומיות נתפסה כחסם העיקרי להיעדר שיתוף הפעולה.

צוות העבודה השכיל לגייס את שיתוף הפעולה של ראשי הרשויות המקומיות וגם של התושבים, באמצעות שילובם בוועדות משנה שעסקו בנושאים השונים, ועל סמך סדרי העדיפות שלהם בחר להתמקד בשלושה תחומי שיתוף – חינוך, מגורים ופיתוח כלכלי – שלגביהם הוגשו המלצות לביצוע. בין היתר הדגישו עורכי התכנית את החשיבות של מסגרת ארגונית משותפת לשתי הרשויות המקומיות, שתוקם אמנם כגוף וולונטרי אבל מתוך שאיפה להפוך אותה לגוף פורמלי. לכן הציעו בסיכום מחקרם לקדם את השיתוף בין שתי הרשויות המקומיות באמצעות עמותה משותפת להפעלת בית-הספר התיכון, גוף משותף שיעסוק במשיכת תעשיות לאזור ופיתוח של העיר נתיבות כמרכזו על-ידי סיוע לדיוור של בני האזור בעיר, ופיתוח רשת תחבורה אזורית.

במהלך העבודה התברר כי בניגוד להשערה המקורית, לא כל הסדרי השיתוף שהתקיימו קודם לכן עלו יפה, אם משום שלא תמיד מילאו השותפים את חלקם במימון הפעילות המשותפת ואם משום שהפעילויות המשותפות לא עוגנו במסגרות ארגוניות פורמליות. הסתבר כי אי-הצלחה בהפעלת הסדר שיתוף קיים פוגעת בקידום הסדרי שיתוף פעולה נוספים יותר מאשר מצב של היעדר שיתוף קודם.

אזור נתיבות-עזתה נכלל גם במחקר נוסף (מרטנס הופמן, 1989; קיפניס, 1992), שהשווה את דפוסי השיתוף בין מועצות מקומיות למועצות אזוריות בשלושה אזורים – כרמיאל-משגב, בית שאן-בקעת בית שאן ונתיבות-עזתה – בניסיון לאתר את החסמים לשיתוף פעולה עירוני-כפרי. הממצאים העידו כי שיתוף הפעולה בפועל היה מינימלי והתקיים בעיקר בשירותי חירום כמו כיבוי אש ומד"א, ובמידה מסוימת גם בתחום החינוך המיוחד לילדים בעלי מוגבלויות. עם זאת, מרחב השיתוף בנתיבות-עזתה, שבו התבצע התהליך התכנוני שתואר לעיל, היה גדול יותר מאשר בשני האזורים האחרים וכלל את החינוך העל-יסודי ואת שירותי התעסוקה.

מיעוט השיתוף בשלושת האזורים שנבדקו יוחס לכמה גורמים: היעדר תיאום בין משרדי הממשלה והארגונים הציבוריים, שאפשר לראשי הרשויות המקומיות לתמרן ביניהם כדי לגייס משאבים ממקורות שונים; חשדנות והיעדר אמון בין שתי הרשויות; נסיון עבר כושל; החשש לאבד עמדות כוח ושליטה על משאבים, ולעתים גם מקור פרנסה; וגם

נטייה להתבדלות חברתית בגלל הבדלים בסגנון חיים בין העיר והכפר. סקר שנערך בין התושבים העלה הסתייגויות משיתוף שיחייב הגדלת מרחקים וזמני נסיעה למוקדי השירותים, בעיקר בשירותים יום-יומיים כמו גן-ילדים או בית-ספר יסודי, וחוסר אמון ביכולת של המנהיגות לממש את רעיון השיתוף. עורכי המחקר סברו כי הסיכויים להתפתחות השיתוף עשויים לגדול בשל המצוקה התקציבית מצד אחד והתגברות המודעות האזורית מהצד האחר. אף-על-פי-כן הגיעו למסקנה כי הרשויות הממלכתיות הן שצריכות לכפות את השיתוף על הרשויות המקומיות, תוך הקצאה הולמת של משאבים למימושו, בתנאי, כמובן, שהן רואות צורך ותועלת בשיתוף. אם השיתוף יצליח והשותפים יכירו בתועלת הנובעת ממנו אזי יש סיכוי שהוא יורחב בעתיד לתחומים נוספים.

קיפניס (1992) טוען כי ישנם מרכיבים מספר העשויים להגדיל את סיכויי ההצלחה של שיתוף בין-מוניציפלי. אחד מהם הוא בחירה נכונה של תחומי השיתוף הראשונים: כאלה שבהם סיכויי ההצלחה גבוהים, שיש לגביהם פתיחות או שהם דורשים השקעות כבדות. שירותים ייחודיים ויקרים המיועדים לאוכלוסיות חלשות הם דוגמה לכך. סיכויי ההצלחה יהיו טובים יותר אם יוכח כי השיתוף אמנם יתרום לשיפור השירות או לחיסכון בהוצאות, אך בעיקר יש חשיבות לדרך הפעולה – בנייה הדרגתית וזהירה של מסגרות השיתוף שתאפשר יצירת אווירה של אמון בין השותפים.

גם באזור יהודה ושומרון נמצא כי "שיתוף הפעולה הקיים הוא מועט יחסית ואינו ממצה את מלוא האפשרויות" (ארגון ומדעי ניהול יועצים, 1994). מצב זה יוחס לכמה גורמים ובהם הסתייגותן של המועצות המקומיות משיתוף פעולה עם המועצות האזוריות, בטענה שעלויות אספקת השירותים (למשל חינוך) במועצות האזוריות גבוהות יותר. גורמים מגבילים נוספים היו הפערים הכלכליים והחברתיים והמאבקים הפוליטיים והאישיים בין הרשויות המקומיות, וכן גם היעדרם של כללים המגדירים את הצרכים, את דרכי הניהול, את חלוקת ההוצאות בין הרשויות המקומיות וכדומה. לעומת זאת התברר כי קשרים שהתקיימו בעבר עשויים לסייע להמשך השיתוף, כפי שנמצא, לדוגמה, לגבי המועצה האזורית שומרון והמועצה המקומית קדומים, יישוב שהיה בעבר בתוך המועצה האזורית ולמעשה שימש כמרכז השירותים שלה.

תמונה שונה לגמרי עולה מן הדו"ח העוסק באזור הגולן, שם התפתח שיתוף פעולה פורה בין המועצה המקומית קצרין למועצה האזורית גולן (שאול, 1988). שתי המועצות הפעילו שירותים משותפים (למשל קריית חינוך, שירותים קהילתיים, חברה לפיתוח, שירותים וטרינריים, אתר שינוע אשפה ועוד), תכנון משותף וגם שדולה משותפת לקשרי חוץ. השיתוף התבסס על בחינת הכדאיות לכל אחד מן הצדדים ועל הסכמים מוסדרים

המבטיחים בין השאר את השוויון ביניהם, אבל גם על קשרים אישיים שוטפים בין נושאי התפקידים. גם העובדה שבכל אחת משתי המועצות נמצאו ממלאי תפקידים המתגוררים במועצה האחרת, סייעה להידוק הקשרים.

הישג זה של שתי המועצות בגולן הוסבר על רקע מיקומו המרוחק של הגולן והמאבק הקיומי המשותף למען פיתוח האזור, שתרים לגיבוש חברתי ולאחריות הדדית. עוד לפני הקמת המועצה האזורית גולן פעלו היישובים הכפריים לחיזוקה של העיר קצרין, משום שראו בה מוקד פיתוח לאזור כולו. בכך הניחו את היסוד לאמון שנוצר עם הזמן בין שתי הרשויות המקומיות שהוקמו לאחר מכן. יש לזכור, עם זאת, כי האוכלוסייה שהגיעה לגולן הייתה מתחילה אוכלוסייה חזקה יותר מאשר באזור נתיבות-עזתה וזכתה לגיבוי מוסדי בשל המשימות הלאומיות שמילאה. כמו כן מדובר באזור התיישבותי חדש שבו הפעילות המשותפת קדמה להקמתן של הרשויות המקומיות ולכן לא נדרשה להתמודד עם רשויות מקומיות קיימות הנאבקות על ריבונותן. המסקנה העולה מן הדו"ח היא כי האמון ההדדי שנוצר בין שתי הרשויות המקומיות, הלחצים החיצוניים והפנימיים המשותפים וההרכב האנושי של הנפשות הפועלות הם הגורמים העיקריים שהשפיעו על עוצמתו ועל אופיו של השיתוף, אולם הגורם המשמעותי ביותר הוא התועלת שצמחה לשתי הרשויות המקומיות ולאזור כולו, שספק אם הייתה מושגת ללא השיתוף.

בראשית שנות ה-90 של המאה ה-20 הפך נושא השיתוף העירוני-כפרי למוקד פעילותה של המחלקה לפיתוח והתיישבות של הסוכנות היהודית במסגרת התכנית המוכרת בשם 'שותפות 2000'. תכנית זו נועדה לסייע בפיתוח אזורי הפריפריה, בגליל, בנגב ובאזור ירושלים, באמצעות שיתוף פעולה בין קהילות מאמצות מחוץ לארץ לבין הרשויות המקומיות – העירונית והכפרית – באזורים שנכללו במסגרת התכנית (כגון: שדרות-שער הנגב, נתיבות-עזתה, קריית-גת-לכיש-שפיר ועוד). הדגש בתכנית היה על הפיתוח הכלכלי ועל חיזוק מערכות החינוך תוך שילוב בין העיר והמרחב הכפרי והפיכת העיר למרכז הפעילות האזורית. אף-על-פי-כן לא הוקדשה תשומת לב ראויה לתפקידן של הרשויות המקומיות כגורם פעיל בהובלת המהלכים המתוכננים. בפועל הצליחה שותפות 2000 ליצור במקומות מסוימים בסיס לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות שהיו מעורבות בפרויקטים שלה (הסוכנות היהודית לא"י, שנים שונות).

## שיתוף בין-מוניציפלי באזורי תעשייה

פעילות כלכלית אינה נכללת בתחום תפקידיה של רשות מקומית, אבל בפועל רבות מן הרשויות המקומיות עוסקות בתחום הכלכלי באמצעות גופים נלווים, בעיקר חברות כלכליות. שיתוף בין רשויות מקומיות בתחום הכלכלי היה נפוץ עוד לפני קום המדינה בעיקר באזורים הכפריים, שם סיפקו הגופים הכלכליים המשותפים – הארגונים והמפעלים האזוריים – יתרונות לגודל ליישובים הקטנים, אם בייצור תשומות ואספקת שירותים לייצור החקלאי ואם בעיבוד תוצרת חקלאית (Weitz et al., 1966; כהן ולשם, 1967; שרמן והלר, 1990). מפעלי עמק הירדן, בקעת בית שאן ושער הנגב הן דוגמאות אחדות לשיתוף מסוג זה. גם יישובים עירוניים קטנים התארגנו לפעילות משותפת, כדוגמת מושבות השומרון, שהקימו את החברה לפיתוח השומרון במטרה למשוך לאזור מפעלי תעשייה (Gonen & Weintraub, 1974; מרטנס הופמן, 1981). בשנים האחרונות התמקד שיתוף הפעולה הכלכלי בפיתוח אזורי תעשייה משותפים, העשוי לתת מענה ליעדים של הרשויות המקומיות השותפות, שעיקרם הרחבת בסיס המס, ליעדים של המדינה, המעוניינת למנוע ריבוי של אזורי תעשייה קטנים ולא יעילים ולצמצם את הכרסום בשטחים הפתוחים, וליעדים של התעשיינים, שרוצים לקבל שירותים מקצועיים ויעילים תמורת המסים שהם משלמים (רזין וחזן, טרם פורסם).

את הרקע להתפתחות התפיסה של אזורי תעשייה משותפים מייחסים רזין וחזן (1994א, 1994ב) למפגש של שלושה תהליכים עיקריים: צמצום ההשתתפות הממשלתית בתקציבי הרשויות המקומיות, שחייב אותן לחפש מקורות מס חדשים, יחד עם העלאת הארנונה שלא למגורים שהפכה אותה למקור הכנסה מבוקש; שחיקת כוחו הפוליטי של המגזר ההתיישבותי המחזיק ברוב עתודות הקרקע של מדינת ישראל, והעברת האחריות לפיתוח וניהול של פארקים תעשייתיים מן השלטון המרכזי לשלטון המקומי. מפעלי תעשייה הם מקורות מועדפים להרחבת בסיס המס של הרשות משום שהתקבולים מהם עולים על עלויות השירותים המוניציפליים שהם צורכים, אולם ברשויות מקומיות עירוניות רבות מוצו עם הזמן עתודות הקרקע ונוצר מחסור בשטחים לפיתוח, ובכלל זה לפיתוח תעשייה. לעומת זאת, בתחומי המועצות האזוריות נמצאות עתודות קרקע רבות, ועל כן, משנות השמונים ואילך החלו להופיע תביעות של רשויות מקומיות עירוניות לסיפוח שטחים משכנותיהן לצורך הקמת אזורי תעשייה. בשלב מסוים זכו תביעות אלה לאהדתו של משרד הפנים, שנטה להיענות להן. אולם המועצות האזוריות מצדן טענו כי גם הן, כרשויות מקומיות, זקוקות לתוספת המס הנובעת מן התעשייה, בעיקר לאחר משבר ההתיישבות, שבעקבותיו הועברה לידיהן מלוא האחריות לרווחת התושבים מבלי שמקורות המס שלהם יגדלו בהתאם (אפלבום ובנין, 1992; שוורץ ואחרים, 1994). טענה

נוספת של המועצות האזוריות הייתה כי צמצום מקורות התעסוקה בחקלאות מחייב אותן לדאוג ליצירת מקורות תעסוקה חלופיים לתושביהן. לזאת יש להוסיף את השינוי במדיניות מינהל מקרקעי ישראל לגבי הפשרת קרקעות חקלאיות, שהוביל לשינוי בתפיסת הקרקע כמשאב כלכלי וסיפק מניע נוסף להתנגדותן של המועצות האזוריות להעברת שטחי קרקע בעלי פוטנציאל לפיתוח כלכלי לערים הסמוכות.

בתנאים אלה נדרשה גישה חדשה לפתרון העימותים בין הרשויות העירוניות והמועצות האזוריות, וכך החל להתפתח רעיון השיתוף הבין-מוניציפלי בהקמתם ובניהולם של אזורי תעשייה. מלבד התועלת הכלכלית של הכנסות ממסים והיטלים, תורם השיתוף לרציונליזציה של החלטות מיקום המפעלים וליתר שוויוניות בין הרשויות המקומיות, ומונע את פיצול הפיתוח לאתרים רבים וקטנים. לטענת רזין וחזן (1994א) סיכויי המימוש של אזורי תעשייה משותפים תלויים באותם תנאים בסיסיים הדרושים לכל שיתוף בין-מוניציפלי – קיום תועלת ברורה לכל השותפים, אווירה נטולת עוינות ויחסים אישיים טובים בין ראשי הרשויות המקומיות המעורבות. יציבות פוליטית ברשויות המקומיות בתקופת ההרצה של השיתוף תורמת גם היא לקידום הנושא. לעומת זאת, ניגודי אינטרסים ועוינות בין הרשויות המקומיות ונטייתם של ראשי רשויות מקומיות חדשים שלא לתמוך בתכניות של קודמיהם עלולים להכשיל במקרים רבים את יישום הרעיון של אזורי תעשייה משותפים. אולם בסופו של דבר הצלחת השיתוף הלכה למעשה תלויה ביכולתו של אזור התעשייה למשוך מפעלים וביעילות של ניהולו. נוסף לכך טוענים רזין וחזן כי בהערכת האפקטיביות של אזורי תעשייה משותפים יש להבחין בין אלה המצויים באזורי הגלעין, שם היא נמדדת בעיקר על-ידי ההכנסה שהרשויות המקומיות מפיקות מהם, לאלה המצויים באזורי השוליים, שם התרומה החשובה ביותר של אזורי התעשייה היא קידום הפיתוח הכלכלי האזורי.

קושי מיוחד קיים בשילובן של רשויות מקומיות ערביות באזורי תעשייה משותפים. רשויות מקומיות אלה סובלות מחולשה כלכלית בגלל מיעוט מקורות המס העומדים לרשותן ולכן התועלת שהן יכולות להפיק מאזורי תעשייה היא משמעותית מאוד (גונן וחמאיסי 1993). אולם חולשתן הכלכלית היא גם הגורם המגביל את יכולתן להשתתף ביוזמות משותפות, ולכן הן זקוקות לסיועו של הממסד הממלכתי באמצעות מדיניות מכוונת הכוללת סל הטבות מותאם לנסיבות. גונן וחמאיסי (1993) הציעו בזמנו להקים אזורי תעשייה חבליים שינוהלו במשותף על-ידי רשויות מקומיות ערביות ויהודיות, ולהעניק להם מעמד של אזור פיתוח המתבטא במענקים ממשלתיים ובפטור ממסים לתקופה מסוימת. שחורי ואבו שרקה (2004) סבורים כי המדינה יכולה לקדם את הנושא

על-ידי התניית הסיוע לקידום אזור תעשייה מתוכנן או להרחבה ושדרוג של אזור קיים, בשילובן של רשויות מקומיות ערביות במסגרת המשותפת.

כפי שמציינים רזין וחזן (1994ב), ההסכם הראשון להקמת פארק תעשייה משותף נחתם בשנת 1992 בין צפת, חצור הגלילית וראש פינה (פארק צח"ר). המבנה הארגוני שנבחר למטרה זו היה חברה בע"מ, שנתפסה כמבנה גמיש יותר מאיגוד ערים והקמתה לא הצריכה תיקונים בחוק. בשותפות היו מיוצגות שלוש הרשויות המקומיות בהתאם לאוכלוסייתן וההסכם ביניהן פירט את אופן חלוקת ההשקעות וההכנסות. מאז נחתמו הסכמים נוספים להקמת אזורים תעשייה ותעסוקה משותפים ליישובים עירוניים ולמועצות אזוריות, אבל רק חלקם הגיע לכלל ביצוע והיתר נותר על הנייר. הידוע בהם הוא, ככל הנראה, פארק התעשייה המשותף לקריית גת ולמועצות האזוריות יואב ושפיר, שהוקם בשנת 1996 והוא כולל את מפעל אינטל ויותר מ-20 מפעלים נוספים. פארק זה זכה למחקר מקיף שהוזמן על-ידי החברה לפיתוח התעשייה בקריית גת ובוצע על-ידי צוות חוקרים מן האוניברסיטה העברית ואוניברסיטת בן גוריון. המחקר גילה תרומה חיובית משמעותית של הפארק לאזור הסובב, במובנים של תפוקה כלכלית, יצירת מקומות עבודה ומשיכת אוכלוסייה חדשה לאזור (שחר ואחרים, 2003).

ניסיון להערכה כוללת של כלל ההסכמים, ובעיקר של תרומתם להכנסות הרשויות המקומיות השותפות ושל מידת השליטה שנותרת לרשויות מקומיות על הנעשה באזורים המשותפים, נמצא עדיין בשלבי עבודה (רזין וחזן, טרם פורסם). מן הממצאים הראשוניים נראה כי גם בתחום זה יש חשיבות רבה לתמיכתם של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ובעיקר משרד הפנים ומשרד המסחר והתעשייה, בקידום שיתוף הפעולה בין הרשויות המקומיות. לעומת זאת, היעדרה של תשתית חוקית נאותה לאזורי תעשייה משותפים, ובעיקר לחלוקת ההכנסות בין הרשויות המקומיות ולמנגנוני הניהול, היא מקור לבעיות ולקונפליקטים.

בשנת 2000 יזם משרד הפנים ניסיון, שלא עלה יפה, לגבש חוק המסמיך את שר הפנים, לאחר התייעצות עם שר המסחר והתעשייה, להכריז על אזור משותף המיועד לתעשייה, לקבוע את חלוקת ההכנסות וההוצאות של האזור וגם את אופן ניהולו (הצעת חוק הרשויות המקומיות (הכרזה על אזור משותף, התש"ס-2000)). הצעת החוק התבססה על הטיעונים הבאים: שיתוף ימנע תביעות לשינויי גבולות ולהעברת שטחים מרשות אחת לאחרת, יאפשר פיתוח מהיר ויעיל של האזור, והוא תואם את התפיסה התכנונית הקוראת להקמת אזורים תעשייה גדולים. במקום החוק שלא התקבל הוכנס באותה שנה, באמצעות חוק ההסדרים במשק, תיקון לפקודת העיריות (סעיף 9א) שאפשר לשר הפנים לאשר הסדרים כספיים שנקבעו בין עיריות שסיפחו שטחים מרשויות מקומיות אחרות

לגבי העברת הכנסות מארנונה שלא למגורים ומהיטלי השבחה מן העירייה לרשות שממנה נלקח השטח. לא דובר על הסכמים שאינם כרוכים בהעברת שטחים ולא בהסכמים בין רשויות מקומיות שאינן עיריות.

כתוצאה מהיעדר מסגרת משפטית מחייבת קיימים הסדרים שונים לניהול אזורי התעשייה המשותפים, הנפוץ בהם הוא מינהלת משותפת – תאגיד הפועל בנפרד מן הרשויות המקומיות ונתמך על-ידי משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. צורות ארגון אחרות הם חברה עירונית משותפת, חברה פרטית בע"מ, חברה ניהול ועוד. כאמור, אין עדיין הערכה מבוססת על התועלת והאפקטיביות של אזורי התעשייה המשותפים, אם-כי יש חשש שבשל המבנה הניהולי שלהם לא תהיה לרשויות המקומיות השפעה על כיווני התפתחותם, וייתכן שגם התועלת הכלכלית המצופה במונחים של הכנסות לרשות לא תתמשנה (רזין וחזן, טרם פורסם).

### **בעיות ביישום הסדרי השיתוף**

מן המידע שהצטבר עד כה על שיתוף הפעולה הבין-מוניציפלי בישראל מתקבל הרושם כי חלק לא מבוטל מן ההסדרים הפורמליים, ובעיקר ההסדרים הסטטוטוריים, אינם נותנים מענה ראוי לצרכים של הרשויות המקומיות המעורבות, בעיקר אלה של הרשויות המקומיות הקטנות שמחוץ לגבולות המטרופולין, ולא כולם מצליחים להתקיים לאורך זמן. לפעמים הסיבה היא אי-יכולתן של הרשויות המקומיות הקטנות לממן את פעילות המסגרות המשותפות ולפעמים המסגרות שהוקמו, כמו חלק מאיגודי הערים, אינן מתאימות למלא את התפקידים שהוטלו עליהן. לעתים קרובות מתברר כי לא נעשתה עבודת הכנה מספקת בטרם הוקמה המסגרת המשותפת – היעדים לא הוגדרו באופן ברור, לא נעשה תחשיב כלכלי מדוקדק לגבי היקף הפעילות הצפויה מצד אחד ולגבי כושר הנשיאה של הרשויות המקומיות המשתתפות בנטל המימון והניהול מהצד האחר, וכמו כן לא נעשתה הערכה מבוססת של מידת הכדאיות של התוצאות הצפויות. נוסף על כך, לא תמיד הובאו בחשבון הרצונות של הרשויות המקומיות המעורבות ונכונותן לשותף פעולה במסגרת שנקבעה.

גם הסדרי השיתוף הלא-סטטוטוריים נתקלים בקשיים, ואף אלה נובעים בחלקם מהיעדר הכנה מוקדמת. אך את עיקר הקושי ניתן לייחס להיעדר 'אקלים' של שיתוף' שמקורו

בחוסר אמון ובחשדנות הדדית, ובמידה מסוימת גם לתחושה שרווחה בעבר כי אין צורך בשיתוף, משום שהמדינה תפתור את קשיי המימון. סיפור ההצלחה של השיתוף בין המועצה האזורית גולן והמועצה המקומית קצרין הוא בבחינת היוצא מן הכלל המעיד על הכלל: אינטרסים משותפים וצפיית התועלת ההדדית, אמון הדדי, יוזמה משותפת והסכמים ברורים, כל זאת על רקע תנאים היסטוריים ומרחביים המעודדים שיתוף – אלה הם, ככל הנראה, ההסברים העיקריים בהקשר זה.

השלטון המרכזי רואה את הפתרון לקשיי התפעול של מסגרות השיתוף הסטטוטוריות, וגם של אזורי התעשייה המשותפים, בהקטנת המעורבות של הרשויות המקומיות בניהולם. גישה זו, המעבירה את האחריות לביצוע תפקידים מוניציפליים מובהקים ומשימות של פיתוח מקומי מידי הנבחרים לידי נציגים ממונים ואנשי מקצוע, מובילה ל'גירעון דמוקרטי'. על רקע זה ניתן להסביר את נטייתן של הרשויות המקומיות הקטנות ל'ברוח' מהסדרים כפויים מלמעלה ולהעדיף הסדרים הנבנים מלמטה, בהסכמים משפטיים או מינהליים בין לבין עצמן.

## 4 סקר גישוש: שיתוף פעולה בין-מוניציפלי בישראל

התמונה שצוירה עד כה מתוך המקורות הכתובים אינה מלאה. מסתבר כי בדומה למה שנמצא בארצות אחרות, לא כל הסדרי שיתוף הפעולה הבין-מוניציפליים מתועדים ואין בנמצא מאגר מידע אחד הכולל את כל ההסדרים המתקיימים בפועל. התייעוד הקיים, שגם הוא אקראי במידה רבה, מתייחס בעיקר להסדרים שיש להם בסיס משפטי המחייב רישום ולכן הם קלים-יחסית לאיתור, כמו איגודי ערים, חברות, או עמותות. לפעמים גם בתוך הרשויות המקומיות עצמן אין מידע מלא על כל הסדרי שיתוף הפעולה שהן מעורבות בהם. כדי לקבל הערכה, ולו ראשונית בלבד, על התחומים שקיימים בהם הסדרי שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות קטנות בישראל, ועל סוג השיתוף, נערך במסגרת מחקר זה סקר גישוש. הסקר בוצע באמצעות שאלונים שהופנו לראשי הרשויות המקומיות, ולהשלמת התמונה נערכו גם מספר ראיונות עם אחדים מהם.

הסקר אינו מבוסס על מדגם סטטיסטי ומטרתו איננה לספק תמונה כמותית, אלא בעיקר להצביע על מגמות. שאלון הסקר נשלח לכל 137 הרשויות המקומיות שמספר תושביהן קטן מ-10,000, אבל רק 31 מהן סיפקו את המידע המבוקש.<sup>14</sup> מתוכן – 21 הן מועצות מקומיות יהודיות, 3 הן מועצות מקומיות ערביות ו-7 הן מועצות אזוריות. יש, אפוא, בקרב הקבוצה שנענתה, ייצוג חסר בולט לרשויות המקומיות הערביות והדרוזיות המהוות קרוב ל-40% מן הרשויות המקומיות בקבוצת הגודל הנסקרת, אבל רק כ-10% מן הרשויות המקומיות שענו לשאלון, ויש ייצוג יתר למועצות המקומיות היהודיות (68% בסקר לעומת 40% בכלל הקבוצה). ייצוגן של המועצות האזוריות בסקר תואם פחות או יותר את ייצוגן בקבוצה.

---

14 ארבע מתוך הרשויות המקומיות שנענו חדלו להתקיים כרשויות מקומיות עצמאיות בעקבות איחוד הרשויות המקומיות: בענה, כנרת, נווה אפרים מונסון ורמות השבים.

הרשויות המקומיות שענו לשאלון אינן מייצגות גם מבחינת הדרוג החברתי-כלכלי שלהן. לרשויות בדרגים הגבוהים של הסולם (8-10) יש ייצוג יתר (כ-36% בסקר לעומת 18% בלבד מכלל הרשויות המקומיות שמספר תושביהן קטן מ-10,000) ואילו לרשויות בדרגים הנמוכים של הסולם (1-4) יש ייצוג חסר (רק כ-13% לעומת כ-45% מכלל הרשויות המקומיות הקטנות). יש קשר בין הדברים שכן מרבית הרשויות המקומיות בקבוצות הדירוג הנמוכות (1-3) הן ערביות. על סמך הממצאים ממדינות אחרות (ראו לעיל) ניתן להעלות השערה כי רשויות מקומיות חזקות נוטות לשתף פעולה יותר מרשויות מקומיות חלשות ולכן יש להן מידע מתאים לשאלון,<sup>15</sup> ואולי הן גם מאורגנות טוב יותר כדי לספק את המידע המבוקש. נוסף לכך יש ייצוג יתר (58% לעומת 48%) לרשויות המקומיות הקטנות שבקבוצה (עד 5,000 תושבים). כאן אפשר אולי לשער כי נכונותן של רשויות מקומיות קטנות לענות לשאלון נובעת מכך שבגלל ממדיהן הקטנים נושא השיתוף חשוב להן יותר.

### תחומי השיתוף ודפוסי השיתוף

השאלון כלל 15 תחומים אפשריים של שיתוף פעולה בין-מוניציפלי, החל בתחומים היותר פורמליים ומתועדים כמו תכנון, כיבוי אש, ניקוז, ביוב, איכות הסביבה, וכן חקלאות, תיירות ותעשייה, דרך נושאי תברואה, חינוך, רווחה ודת, וכלה בפורומים לא-ממוסדים לתיאום ו/או ליבון בעיות משותפות. השאלות התייחסו לעצם קיום השיתוף ולא למידת האפקטיביות שלו או לשביעות הרצון של נושאי התפקידים ברשות מקומית מן השירות הניתן במסגרת המשותפת. התשובות מעידות כי סדנא דארעא חד הוא, ובדומה למדינות אחרות בעולם המערבי גם בישראל שיתוף הפעולה נפוץ במיוחד בנושאים מרחביים חוצי גבולות כמו תכנון, ניקוז, ביוב, תברואה ואיכות סביבה ובשירותי חירום כמו כיבוי אש. אלה מאורגנים בדרך כלל במסגרות רבות-משתתפים על בסיס אזורי, ובחלקם כרוכים בהשקעת הון גדולה ובניהול מקצועי. עם זאת, הסדרי שיתוף פעולה קיימים גם בתחומים אחרים, הקרובים יותר לאזרחים, והם מתנהלים על בסיס צר יותר, לעתים של שתיים או שלוש רשויות מקומיות בלבד. זיהוים של אלה קשה

---

15 שאלוני הרשויות המקומיות הנמצאות במקומות הנמוכים בדירוג הכלכלי-חברתי תומכים בהשערה זאת שכן לפיהם רשויות מקומיות אלה מעורבות בעיקר בהסדרי שיתוף פעולה סטטוטוריים ואין להן כמעט שום הסדר של שיתוף פעולה מרצון.

יותר משום שלא כולם מבוססים על הסכמים משפטיים ומקורות המידע לגביהם אינם מכסים את התמונה במלואה. דפוסי השיתוף שנמצאו נעים אפוא מן המסגרת הסטטוטורית המחייבת של ועדות התכנון, דרך איגודי ערים, חברות, עמותות, הסכמים חוזיים ועד הסכמים בלתי-פורמליים.

השיתוף בתחום התכנון מתבטא בהשתייכות לוועדה מרחבית לתכנון ולבנייה, שהיא גוף סטטוטורי שהרכבו וסמכויותיו מוגדרים בחוק התכנון והבנייה. כשני שלישים מן הרשויות המקומיות שנענו לשאלון משתייכים לוועדות מרחביות. מן הראינות עם כמה מראשי הרשויות המקומיות נראה כי הוועדה המרחבית אינה נתפסת כמסגרת של שיתוף, אלא כמסגרת כפויה על-ידי השלטון המרכזי, ואף אינה משמשת כבמה לתיאום אזורי. במעין הבנה לא-כתובה משתדלים ראשי הרשויות המקומיות החברים בוועדות תכנון מרחביות להימנע מהתערבות בתכניותיהן של הרשויות המקומיות האחרות.

חלק לא מבוטל של הסדרי השיתוף בנושאים הפיסיים-מרחביים הוא פרי יוזמה של משרדי הממשלה השונים (פנים, חקלאות, איכות הסביבה ועוד). יחד עם זאת ההשתייכות למסגרת המשותפת מותנית בהסכמתן של הרשויות המקומיות, ואכן נמצא כי לא כל הרשויות המקומיות שנסקרו מעורבות בכל המסגרות. המסגרת הנפוצה ביותר היא איגוד הערים לכבאות, אליה משתייכות כמעט כל הרשויות המקומיות שנכללו בסקר. כשלושה רבעים מן הרשויות המקומיות שנסקרו משתתפות בהסדרים שונים לאיסוף וטיהור שפכים (איגודי ערים, חברות והסדרים חוזיים), כשני שלישים משתייכות לרשויות ניקוז וכמחציתן מקיימות שיתוף פעולה בתחום איכות הסביבה – חלקן במסגרת של איגודי ערים וחלקן באמצעות יחידות סביבתיות משותפות. ישנן רשויות מקומיות (בעיקר מועצות אזוריות) המעורבות ביותר מהסכם אחד באותו תחום (למשל מט"שים), בדרך כלל בשל הפריסה המרחבית שלהן.

התחומים הסביבתיים מאופיינים בחוסר התאמה בין המרחב הפיסי שבו הם רלוונטיים לבין גבולותיהן הפורמליים של הרשויות המקומיות, ועל כן התיאום המרחבי ושיתוף הפעולה הוא למעשה כורח המציאות. לרוב מדובר בפרויקטים מורכבים, עתירי הון ובעלי דרישות מקצועיות ייחודיות. משום כך יש גם מעורבות גבוהה יחסית של המדינה בנושאים אלה, אם בייזום, אם בסיוע במימון, ואם ביצירת המסגרות המשפטיות ואישור הסכמי השיתוף. המדינה אמורה גם לפקח על תפעול המסגרות המשותפות, אך כפי שכבר צוין לעיל פעילות זאת עדיין לוקה בחסר. בשל אופיים, חייבים הסדרי השיתוף בתחומים אלה להיות מעוגנים במסגרת משפטית מסודרת, המגדירה את חלקו של כל שותף בפרויקט המשותף, זכויותיו וחובותיו, את אופן הניהול ואת מנגנון הפיקוח

והאכיפה, כולל סנקציות על שותפים שאינם עומדים בהתחייבויותיהם. מטבע הדברים ההסדרים בתחומי הסביבה והתשתית גם מתועדים ולכן קל יחסית לזהותם.

שיתוף פעולה בין-מוניציפלי בנושאים 'כבדים' אלה אינו ייחודי לרשויות מקומיות קטנות, וברוב המסגרות משתתפות גם רשויות מקומיות גדולות, שבמקרים רבים משמשות כעוגן מרכזי של התאגיד המשותף או של ההסדר. יחד עם זאת, אף-על-פי ששיתוף הפעולה הוא חיוני דווקא עבור הרשויות המקומיות הקטנות, שאינן מסוגלות לספק שירותים כאלה בכוחות עצמן, בפועל לא תמיד הן מוכנות להיכנס למסגרת משותפת, חלקן מחוסר יכולת לעמוד במחויבות הכספית הכרוכה בכך וחלקן משום שהן מצליחות לפתור את הבעיה ללא שותפים (דוגמת המכון לטיהור שפכים של כפר תבור – ריאיון עם מר יוסף דולה, ראש המועצה המקומית).

תחום שונה לגמרי שבו יש שיעור גבוה של הסדרי שיתוף פעולה (כשני שלישים מן הרשויות המקומיות שנסקרו) הוא תחום החינוך. שני גורמים עיקריים מחזקים את הנטייה לשיתוף פעולה בתחום זה, שנתפס על-ידי הרשויות המקומיות ותושביהן כשירות החשוב ביותר של הרשות המקומית. האחד הוא הרצון לתת מענה לציפיות התושבים בידיעה שרמת החינוך היא מרכיב מרכזי באטרקטיביות של היישוב, והאחר הוא המעורבות הרבה של משרד החינוך בקביעת אזורי הרישום ובהסכמים הבין-מוניציפליים. השיתוף בחינוך מתמקד בעיקר בחינוך העל-יסודי מצד אחד ובחינוך המיוחד מהצד האחר, משום שרשויות מקומיות קטנות לרוב אינן מגיעות לסף הכניסה הנדרש בתחומים אלה ואינן יכולות לספק אותם בכוחות עצמן. כך לומדים תלמידי פרדסיה בבית-הספר העל-יסודי קריית דרור במועצה האזורית לב השרון; למועצות האזוריות בני שמעון, מרחבים ושדות נגב יש הסכם על שיתוף פעולה בחינוך המיוחד וכך גם לעומר ולשער הנגב. תהליך דומה מתרחש גם לגבי החינוך הממלכתי-דתי ברשויות מקומיות שרוב תושביהן חילונים ולגבי החינוך הממלכתי ברשויות מקומיות שרוב תושביהן דתיים. מיעוט התלמידים בקבוצות אלה מחייב את הרשויות המקומיות לחפש עבורם פתרונות חלופיים ברשויות מקומיות סמוכות. כך לומדים תלמידים דתיים מבני שמעון בשדות נגב, מיואב בבאר טוביה ומלב השרון בכפר הרא"ה שבעמק חפר. ישנן רשויות מקומיות שכל תלמידיהן לומדים מחוץ לתחומי הרשות, כדוגמת אליכין, שתלמידי החינוך הממלכתי שלה לומדים בעמק חפר ותלמידי החינוך הדתי – בחדרה. עם זאת, ישנן רשויות מקומיות קטנות המגלות יוזמה ומקימות מוסד חינוכי ברמה גבוהה, המאפשרת להן למשוך ילדים מבחוץ כדי להגיע לסף הכניסה הנדרש. דוגמאות לכך הם בית הספר התיכון במועצה האזורית חבל יבנה שלומדים בו תלמידים מגוש עציון, שדות נגב ושפיר

ובית הספר התיכון במועצה האזורית יואב הקולט תלמידים מבאר טוביה, לכיש ומטה יהודה.

נראה כי חלק לא מבוטל מהסדרי שיתוף הפעולה בתחום החינוך נובע מיוזמות מקומיות אשר זוכות אחר כך לאישורו של משרד החינוך. עם זאת, למשרד יש סמכות לכפות על הרשויות המקומיות הסדר הנראה לו ראוי, ולחייב את הרשות המקומית לשלוח את ילדיה, כתלמידי חוץ, לרשות מקומית סמוכה, גם אם הבחירה אינה לטעמם של פרנסיה. כך, לדוגמה, סגר משרד החינוך את בית-הספר ברמות השבים והפנה את התלמידים למועצה האזורית דרום השרון הסמוכה,<sup>16</sup> וכמו כן קבע כי תלמידי קריית עקרון ילמדו במוסדות החינוך העל-יסודי ברחובות. בפועל השימוש בסמכות זאת מועט, וגם כאשר יש הסדר כפוי קורה שהוא נעקף על-ידי המשתמשים ואינו נאכף על-ידי השלטונות. הסדרי השיתוף בחינוך הם מגוונים: איגוד ערים (דוגמת איגודי הערים גדרה ושומרון), עמותה (בקעת הירדן ומעלה אפרים; גולן וקצרין), שותפות (מטה אשר, מעלה יוסף ושלומי); הסכם פורמלי ארוך טווח (מטולה וגליל עליון; בני שמעון, מרחבים ושדות נגב; עומר ושער הנגב), ואפילו הסכם בלתי פורמלי. בתי-ספר על-יסודיים קולטים תלמידים מרשויות מקומיות סמוכות גם על בסיס אישי.

מן השאלונים מתברר כי נוסף על הסדרי שיתוף הפעולה שתוארו לעיל, שבכולם מעורבים משרדי הממשלה, אם כיזמים של השיתוף, אם כנותני הגושפנקה הפורמלית ואם כמממנים, ישנם הסדרי שיתוף רבים הצומחים מלמטה, ביוזמתן של הרשויות המקומיות עצמן, מתוך צורך, או רצון לספק שירותים שאין בכוחן לספק באופן עצמאי, או לשפר את רמת השירות לתושבים. הסדרים אלה אינם מתועדים בצורה מסודרת ואפילו בסקר עצמו נמצא שלא כל הרשויות המקומיות המשתתפות אזכרו את ההסדרים שהן שותפות בהם, והמידע הושג מתשובות של שותפות אחרות.

קבוצה אחת של הסדרי שיתוף פעולה כוללת את העסקתם של בעלי מקצוע נדרשים כמו וטרינר, מהנדס מועצה, מבקר פנים, עובד סוציאלי וכדומה, שהיקף הפעילות הנדרש מהם ברשות מקומית קטנה אינו מגיע לכדי משרה מלאה. שיתוף הפעולה יכול להתבטא בדרכים שונות: זמנו של העובד מחולק בין הרשויות המקומיות השותפות, וכל אחת מהן משלמת לו בנפרד את שכרו בהתאם לחלקיות המשרה בה הוא מועסק; אחת הרשויות המקומיות מעסיקה את העובד ומשלמת את שכרו, ויתר הרשויות המקומיות המשתתפות מעבירות אליה את חלקן בעלויות ההעסקה, או לחלופין קונות ממנה את

---

16 במסגרת התכנית לאיחוד רשויות מקומיות צורפה רמות השבים לדרום השרון והיום היא ועד מקומי במועצה האזורית.

השירות בעת הצורך. דוגמאות לכך הן וטרינר המועסק על-ידי המועצות המקומיות מזכרת בתיה וקריית עקרון והמועצה האזורית ברנר, וטרינר אזורי המשרת את כל שש הרשויות המקומיות בגולן, מבקר הפנים המשותף לחמש מושבות בגליל, ועובדת סוציאלית מן המועצה האזורית גליל תחתון המשרתת גם את כפר תבור.

קבוצה אחרת של הסדרי שיתוף הצומחים מלמטה נמצאה בתחומי הרווחה, הדת והתרבות. בתחום הרווחה המטרה העיקרית היא להבטיח שירותים ראויים לקבוצות ייחודיות שמשקלן בכלל האוכלוסייה הוא קטן, אבל הן זקוקות לשירותים מיוחדים, כמו קשישים, מוגבלים, נפגעי סמים וכדומה. מרכזי יום לקשישים ומוגבלים, מוסדות סיעודיים, תחנות ייעוץ, שירות פסיכולוגי ועוד, המשרתים אוכלוסייה משתי רשויות מקומיות או יותר, הם דוגמאות להסדרים כאלה. בחלק מן המקרים גם משרד הרווחה מעורב בגיבוש ההסכם. שיתוף פעולה בתחום שירותי הדת קיים בנושאים כמו שירותי קבורה ובתי עלמין (כגון אפרת וגוש עציון, מעלה יוסף, שלומי ומעלות), רישום נישואין (כגון זבולון וחוף הכרמל; רמות השבים והוד השרון) וכדומה, ויש גם דוגמה של מועצה דתית משותפת (במועצות האזוריות השכנות מרחבים ובני שמעון). פעילות משותפת ענפה למדי מתקיימת גם בתחום התרבות, אם-כי לא בהכרח במסגרת של הסכמים פורמליים, והיא כוללת מתנ"סים, ספריות, פעילויות נוער, קונסרבטוריון ואולפני מוסיקה, קבוצות ספורט, להקות מחול וזמר וכדומה. כמו כן קיימות גם מכללות משותפות כדוגמת מכללת הגליל המערבי, מכללת עמק הירדן ומכללת מנשה.

עוד סוג של שיתוף פעולה מתבטא בהחזקת ציוד משותף, כדוגמת משאית איסוף האשפה של שלוש מושבות הגליל – יבנאל, כנרת ומנחמיה, המופעלת על-ידי כנרת.<sup>17</sup> הסדר אחר נמצא במושבות השרון, שם מתבטא שיתוף הפעולה בפרסום מכרזים משותפים לספקים פרטיים, שמאפשרים להן להשיג תנאים טובים יותר. הבדל זה בין מושבות הגליל למושבות השרון תואם את ממצאי המחקרים שהובאו לעיל לגבי מדינות אחרות, לפיהם רשויות מקומיות בפריפריה מעדיפות שיתוף פעולה מוניציפלי ואילו רשויות מקומיות במרכז מעדיפות הפרטה. המועצה המקומית פרדסיה, לדוגמה, מפעילה את מרבית השירותים על ידי ספקים פרטיים ומחזיקה מנגנון מצומצם המפקח על ביצועם (ריאיון עם מר יצחק ימיני, ראש המועצה המקומית ומר זאב ובר, גזבר המועצה). מלבד זאת ישנם הסדרים, פורמליים ובלתי פורמליים, של קניית שירותים שונים על-ידי רשות אחת מרשות אחרת.

---

17 מאחר שכנרת סופחה לאחרונה לעמק הירדן, לא ברור גורלו של הסכם זה.

הסדרים של שיתוף פעולה מתקיימים גם בתחומים הכלכליים, כמו חקלאות, תעשייה, תיירות, וסיוע לעסקים קטנים. מעורבותן של הרשויות המקומיות בתחומים אלה מבטאת את הצורך הגובר בפיתוח כלכלי, במיוחד באזורים כפריים שנשענו בעבר על החקלאות כמקור הכנסה עיקרי. לכן, רשויות מקומיות שיש בתחומן פעילות חקלאית מגדילות מצד אחד את מעורבותן בפיתוח החקלאות ומהצד האחר מסייעות לפיתוח מקורות תעסוקה אחרים. אחד הכלים החשובים העומדים לרשות הרשויות המקומיות בתחום החקלאי הוא הוועדה החקלאית, שהיא גוף הפועל על-פי חוק במועצות המקומיות ובמועצות האזוריות. בשנים האחרונות, בעקבות המשבר, מתחזק מעמדן של ועדות אלה והן נוטלות על עצמן תפקידים שהיו קודם לכן באחריות הארגונים והמפעלים האזוריים של היישובים. ישנן רשויות מקומיות המשתפות פעולה בנושא זה (למשל בני שמעון קונה שירותים ממרחבים השכנה). חלק מהסדרי השיתוף במערכות התומכות בפיתוח החקלאות מתקיים כבר שנים רבות כמו שירות השדה (כדוגמת השירות המשותף למועצות האזוריות זבולון, מטה אשר ומשגב), תחנות הנסיונות (כדוגמת התחנה המשותפת לחמש מועצות אזוריות באזור לכיש) והמו"פ האזורי.

מסגרות משותפות המכוונות לסיוע בתחום התעסוקה כוללות את 'המרכזים לטיפול יזמות' (מט"י), כגון 'מט"י הגליל המערבי', המסייעים בדרכים שונות לקידום עסקים קטנים בתחומי הרשויות המקומיות השותפות להם. מרכזים אלה הם פרי שיתוף פעולה בין גופים ציבוריים כמו הקרן לעסקים קטנים והסוכנות היהודית לבין הרשויות המקומיות. יוזמה ייחודית של שיתוף פעולה בתחום התעסוקה היא הפרויקט המשותף 'מעברים' של המועצות האזוריות בני שמעון, יואב ושער הנגב, שהוקם בסיועם של הג'וינט, הסוכנות היהודית והמוסד לביטוח לאומי, כדי לסייע לתושביהן במציאת תעסוקה (ריאיון עם משה פאול, ראש המועצה האזורית בני שמעון). כמו כן דווח על שיתוף פעולה אסטרטגי בנושאי כלכלה ותעסוקה בין המועצה האזורית מטה יהודה לבין הרשויות המקומיות הסמוכות – אבו גוש וקריית יערים (שהיו לפני כן יישובים בתחום המועצה), מבשרת ציון והר אדר.

בתחום התעשייה מדובר בעיקר באזורי תעשייה משותפים, אשר מנקודת ראותן של הרשויות המקומיות המעורבות אמורים לספק לא רק מקורות תעסוקה נוספים או חלופיים לאוכלוסייה שהתפרנסה בעבר מחקלאות אלא גם הכנסות נוספות לרשות המקומית עצמה. רק רשויות מקומיות מעטות מבין אלה שנסקרו שותפות באזור תעשייה בין-רשותי. אחת מהן היא המועצה האזורית יואב, השותפה באזור התעשייה החדש ליד קריית גת, שבו פועל מפעל 'אינטל'. רשויות מקומיות אחרות נמצאות בשלבים שונים של משא ומתן או תכנון של אזורים כאלה. בני שמעון, לדוגמה, משתפת פעולה או מקיימת

מגעים לקראת שיתוף פעולה בתחום התעשייה עם רוב שכנותיה (באר שבע, מיתר, להבים, רהט – ריאיון עם מר משה פאול, ראש המועצה האזורית).

ההתפתחות המהירה של תיירות הפנים, ושל התיירות הכפרית בפרט, מוצאת בשנים האחרונות את ביטויה בהקמתן של עמותות התיירות האזוריות, המסייעות למפעילי תיירות בנושאים שונים כמו שיווק ופרסום, ייעוץ מקצועי וקישור עם משרדי ממשלה וגופים אחרים התומכים בעסקים תיירותיים. דוגמאות לכך הן עמותת יואב-יהודה, עמותת כרמלים ועמותת הגליל המערבי. שיתוף הפעולה בעמותות התיירות חורג מן המסגרת המוניציפלית ובדרך כלל שותפים בהן גם נציגי המגזר העסקי וגופים ציבוריים הפעילים בתיירות באזור. בעמותת יואב-יהודה, החולשת של אזור נרחב בדרום מרכז הארץ, שותפות 17 רשויות מקומיות, ביניהן המועצות האזוריות יואב, מטה יהודה, באר טוביה וגזר, והמועצות המקומיות אבו גוש, גדרה ומזכרת-בתיה, ועשרות תיירנים פרטיים וציבוריים, כמו מפעילי יחידות אירוח ואטרקציות, מוזאונים ואתרים ארכיאולוגיים. בעמותת כרמלים שותפות שש רשויות מקומיות ועוד כ-50 תיירנים. כמחצית מן הרשויות המקומיות שנסקרו שותפות בעמותות כאלה. ישנם גם הסדרי שיתוף פעולה בתחום התיירות שהם פחות ממוסדים, למשל בין מושבות הגליל.

תופעה אחרת, הרווחת במיוחד בשנים האחרונות, היא התגבשותם של פורומים משותפים של ראשי רשויות מקומיות ונושאי תפקידים, המיועדים לליבון בעיות משותפות, תיאום פעולות, ובמידה לא מבוטלת גם לשתדלנות ולמאבקים עם השלטון המרכזי. במידה מסוימת ניתן ליחס התפתחות זאת לתמורות החלות ביחסי הגומלין שבין השלטון המקומי והשלטון המרכזי. חלק מפורומים אלה מתכנסים לתקופה קצרה כדי להתמודד עם בעיה משותפת לכולם, כמו המאבק באיחוד הרשויות המקומיות או בתכניות להקמת מתקנים המהווים מטריד סביבתי (כדוגמת המאבק המשותף של רעננה, כפר סבא וכפר שמריהו נגד הקמת שדה תעופה בהרצליה). אולם ישנם גם פורומים הפעילים באופן מתמשך ומתכנסים בעת הצורך, כמו מושבות הגליל, פורום קו העימות, פורום הרשויות המקומיות בקעת אונו, פורום הרשויות המקומיות באזור המרכז, פורום רשויות השרון, פורום הרשויות המקומיות בנגב, פורום ראשי הרשויות המקומיות במגזר הערבי ועוד. לפורומים אלה יש חשיבות מעבר למטרותיהם המוצהרות, משום שהם משמשים מוקד להידברות אשר יכולה להצמיח שיתוף פעולה ברמות שונות, החל בהחלפת מידע, דרך תיאום פעולות ועד לשיתוף פעולה מוחשי וממוסד. פורומים כאלה מתקיימים לא רק בין ראשי הרשויות המקומיות אלא גם בין נושאי תפקידים מקצועיים, כדוגמת הגזברים, מנהלי מחלקות חינוך ורווחה, מהנדסי רשויות מקומיות ועוד (ריאיון עם מר משה פאול, ראש המועצה האזורית בני שמעון).

באופן כללי ניתן לומר כי הרכב השותפים במסגרות השונות משתנה בהתאם לסוג הפעילות המשותפת. בנושאים פיסיים סביבתיים, הבסיס הוא לרוב אזורי ומספר השותפים גדול. לעומת זאת, בנושאים החברתיים הבסיס הוא צר ומכיל בין שניים לחמישה שותפים. הקרבה הגאוגרפית היא גורם מכריע בהתפתחותן של השותפויות, אולם לא כל שכנות מתבטאת גם בשיתוף פעולה. במקרים רבים ניתן למצוא במסגרות שנוצרו מלמטה גרעין של רשויות מקומיות המשתפות פעולה בכמה תחומים, כגון גוש עציון ואפרתה המשתפות פעולה בנושאי חינוך, רווחה, דת, תברואה ותיירות וגם במכון לטיהור שפכים, כאשר נוסף לכך הן משתפות במסגרות רחבות יותר כמו איגוד ערים לאיכות סביבה. הר אדר, אבו גוש, מבשרת ציון, מטה יהודה וקריית יערים משתפות פעולה בכמה תחומים, אבל במקרה זה לא כולן שותפות בכל ההסדרים. כך גם בני ע"ש, ברנר, גדרה, גן יבנה, מזכרת בתיה וקריית עקרון, המקיימות הסדרי שיתוף בהרכבים שונים, ויש דוגמאות נוספות. הרכב השותפות מבטא מצד אחד הבדלים בצרכים של רשויות מקומיות שונות – כל רשות בוחרת להשתתף רק בתחומים שהשיתוף בהם יכול להביא לה תועלת, ומהצד האחר את אופי היחסים בין הרשויות המקומיות המעורבות – הבחירה בשותפים להסכם מבוססת במידה רבה על נוחות או על קשרים אישיים ואמון בין נושאי התפקידים.

### **גורמים המעודדים או מגבילים שיתוף פעולה בין-מוניציפלי**

מן הראינות שנערכו עם ראשי רשויות מקומיות מתברר כי בדומה למה שנמצא במדינות אחרות, גם כאשר קיים צורך מוכח או צפויה תועלת מן השיתוף אין כל ביטחון שהוא אמנם יצא אל הפועל, בשל חסמים מסוגים שונים. הגורם העיקרי להיעדר שיתוף, למרות התועלת הצפויה, הוא חוסר אמון או יחסים עכורים, בין ראשי הרשויות המקומיות או גם בין התושבים. אמון הדדי בין השותפים המיועדים צוין על-ידי כל המרואיינים כתנאי הכרחי לקידום שיתוף פעולה בין-מוניציפלי. ליחסים האישיים בין ראשי רשויות מקומיות יכולה להיות השפעה עצומה, לטוב או לרע, על התפתחותם של הסדרי שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות שהם עומדים בראשם, ולעתים חילופי גברי עשויים ליצור הזדמנות חדשה לשיתוף, או, לחלופין, נסיגה או אפילו ביטול של הסכם שיתוף קודם. מלבד זאת, בהיותם נבחרים ציבור הנבחרים בבחירות אישיות, מושפעים ראשי רשויות מקומיות גם מעמדות התושבים. כאשר התושבים מתנגדים לשיתוף עם רשות מסוימת אחרת, הסיכוי

שראש הרשות יפעל לקידומה של תכנית הוא קטן, אלא אם כן השיתוף נכפה עליו מלמעלה. גם במקרה זה הוא יעדיף לחפש שותפים שיעוררו פחות התנגדות בציבור.

המקור לאי-אמון נעוץ בדרך כלל בהיסטוריה המשותפת של הרשויות המקומיות המעורבות. ההסבר יכול להיות פשוט – למשל ניסיון קודם שנכשל משום שאחד השותפים לא מילא את התחייבויותיו בעסקה המשותפת – והוא יכול להיות מורכב יותר. במערכת הישראלית, אחד המקורות העיקריים להיעדר שיתוף פעולה הוא השוני בין הרשויות המקומיות המשתייכות למגזר העירוני לבין אלה המשתייכות למגזר הכפרי, המתבטא במבנה הארגוני והמרחבי שלהן ובהבדלים החברתיים, האידיאולוגיים והפוליטיים בין האוכלוסיות החיות בתוכן. הניגודים ההיסטוריים בין ההתיישבות העובדת לבין המושבות הוותיקות מחד גיסא ועיירות הפיתוח מאידך גיסא, הם בין המכשולים העיקריים לשיתוף פעולה בין מועצות אזוריות לבין מועצות מקומיות הסמוכות להן.

חוסר הנכונות לשתף פעולה בין שני סוגי הרשויות המקומיות מוסבר בדרכים שונות. כך, למשל, מצד המועצות המקומיות יש טענה כי המבנה הדו-רובדי של המועצה האזורית עלול להכשיל הסדרים לשיתוף פעולה משום שכל יישוב יחיד יכול להתנגד ולמנוע את מימושם (ריאיון עם מר אריק חדד, לשעבר ראש מועצת קריית עקרון). טענה אחרת היא כי הפריסה המרחבית של המועצות האזוריות מייקרת את השירותים ואם תוקמנה מסגרות משותפות ייווצר חוסר איזון בחלוקת הנטל הכספי בין הרשויות המקומיות השותפות. אבל במקרים רבים נעוצים שורשי הניכור בעבר, בתקופה שבה הניגודים החברתיים והאידיאולוגיים היו חריפים יותר מאלו של ימינו. בין הרשויות המקומיות לבין עצמן ובין התושבים לבין עצמם התפתחו במשך השנים מערכות יחסים עכורות, החוסמות עד היום כמעט כל אפשרות לשיתוף פעולה. מיעוט הסדרי השיתוף בין המועצה האזורית עמק הירדן והמועצה המקומית מנחמיה, שהיא מובלעת בתחום השיפוט של עמק הירדן, הוא דוגמה לכך. עמק הירדן היא מועצה קיבוצית גדולה ואילו מנחמיה היא מושבה קטנה של איכרים פרטיים. השונות האידיאולוגית והפוליטית ומאבקים על משאבי קרקע ומים הולידו בין שני הצדדים עוינות שבאה לידי ביטוי בחוסר יכולת לשתף פעולה גם כאשר הכדאיות הייתה מוכחת. רק לאחרונה, אם בשל המצוקות התקציביות ואם בשל חילופי הגברי בראשות שתי הרשויות המקומיות, ואולי גם בעקבות השיתוף שנכפה עליהן בתחום החינוך, מתחילים להסתמן נסיונות ראשוניים לשיתוף בין שתי הרשויות (ריאיון עם מר עמית בן-צבי, ראש מועצת מנחמיה).

דוגמה אחרת היא מערכת היחסים שבין המועצה האזורית ברנר לבין שכנתה, המועצה המקומית קריית עקרון (ריאיון עם מר אריק חדד, לשעבר ראש מועצת קריית עקרון).

לקריית עקרון אין די תלמידים כדי לקיים בית-ספר על-יסודי עצמאי, אבל היא אינה יכולה לשלוח את תלמידיה לבית-הספר התיכון בגבעת ברנר הסמוכה, שהוא בבעלות תאגיד של קיבוצים, והם שויכו על-ידי משרד החינוך לרחובות, אף כי ההסדר מעורר בעיות. מעבר לשונות המבנית יש בין קריית עקרון לברנר גם משקעי עבר שבאו לידי ביטוי קיצוני במאבק על השיוך המוניציפלי של המתחם המסחרי בצומת בילו. המאבק הוכרע על-ידי בית המשפט הגבוה לצדק לטובת קריית עקרון, וברנר מנסה מאז לפתח בתחומה מתחמים מתחרים.

על רקע זה אפשר להבין את הנטייה של רשויות מקומיות לשתף פעולה קודם כול עם רשויות מקומיות בעלות אופי דומה. דוגמה לכך הן שמונה מושבות הגליל המקיימות מסגרות שונות של שיתוף פעולה בין לבין עצמן, על אף הפיזור המרחבי (ריאיון עם מר עמית בן צבי, ראש מועצת מנחמיה). איגוד מושבות הגליל, המשותף לכולן, הוא פרום וולונטרי ללא שום בסיס משפטי, שחבריו הם ראשי הרשויות המקומיות, והוא משמש בעיקר לייצוג כלפי חוץ. הרקע המשותף, הקשרים החברתיים והאינטרסים המשותפים, וכנראה גם תחושת המיעוט הנלחם על ייחודו, הם במידה רבה הדבק המחבר ביניהם. האיגוד ניהל מאבק משותף נגד ההצעה לאיחוד הרשויות המקומיות, תוך הבלטת הצביון הייחודי של המושבות לעומת הקיבוצים, השוני באופי הקהילתי שלהם ותרומת המושבות למורשת הציונית. לאחרונה החלו לקדם את נושא התיירות, ולאחר שלא התקבלו לעמותת עמק הירדן, רשמו עמותה משלהם לשיווק תיירות, והם מתחילים, בסיוע הסוכנות היהודית, לפתח פרויקטים תיירותיים.

מושבות הגליל משתפות פעולה גם במתן שירותים, אם-כי מסיבות מרחביות השיתוף פועל בדרך כלל בשני גושים נפרדים: המושבות הצפוניות (מטולה, יסוד המעלה וראש פינה) והמושבות הדרומיות. כך, למשל, יש לחמש המושבות הדרומיות מבקר משותף ולשלוש מהן (יבנאל, כנרת ומנחמיה) יש משאית אשפה משותפת. גם יסוד המעלה וראש פינה משתפות פעולה בפינוי אשפה. גם מושבות השרון<sup>18</sup> (אבן יהודה, כפר יונה, פרדסיה, קדימה, תל מונד) מקיימות הסדרים שונים של שיתוף פעולה בין לבין עצמן, על בסיס הקשרים בין ראשיהן, ובחלק מן המסגרות משתתפים גם יישובים נוספים כמו אליכין, צורן,<sup>19</sup> וכן המועצה האזורית לב השרון (ריאיון עם מר יצחק ימיני, ראש המועצה המקומית ומר זאב ובר, גזבר המועצה).

---

18 כפי שתואר לעיל בפרק על השיתוף הבין-מוניציפלי בישראל מושבות אלה היו אמורות לשמש דגם חלוץ לרעיון המועצה החבלית, שבסופו של דבר לא יצא אל הפועל.

19 במסגרת איחוד הרשויות המקומיות צורפה צורן לקדימה וחדלה להיות רשות עצמאית.

גם מועצות אזוריות נוטות לשתף פעולה בינן לבין עצמן, בעיקר בנושאים שנתפסים כייחודיים להן כמו חינוך וחקלאות (למשל המועצה האזורית יואב שהתיכון האזורי שלה קולט ילדים ממועצות אזוריות אחרות וכמו כן היא שותפה עם מועצות אזוריות אחרות בתחנת נסיונות חקלאית). מן המידע המועט שנצבר לגבי הרשויות המקומיות הערביות נראה כי גם אצלן יש העדפה ברורה לשתוף בתוך המגזר, בעיקר בנושאי חינוך ורווחה, כדוגמת מועדון הקשישים המשותף ליפיע, דבוריה, משהד, עילבון ורינה.

אף-על-פי-כן נראה כי הזמן עושה את שלו וישנן כבר לא מעט מסגרות של שיתוף פעולה בין מועצות מקומיות למועצות אזוריות. נושא מרכזי בהקשר זה הוא איסוף וטיהור שפכים, שבו קיימת תועלת הדדית ברורה, משום שהיישובים החקלאיים משתמשים במי הקולחין המטוהרים לצורכי השקיה. השיתוף בין שני סוגי הרשויות המקומיות בולט במיוחד ברשויות מקומיות חדשות יחסית, שאינן גוררות היסטוריה ארוכה של ניכור וחיכוכים, כמו גולן וקצרין, או גוש עציון ואפרת. לרשויות מקומיות אלה יש אינטרסים משותפים הנובעים מצד אחד מהתמודדות עם קשיים דומים הנובעים ממיקומן ומשלב הצמיחה והפיתוח שהן נמצאות בו, ומהצד האחר מן הדמיון בהרכב האוכלוסייה החיה בהן. אבל גם רשויות מקומיות ותיקות הרבה יותר, כדוגמת כפר תבור והגליל התחתון, מוכנות היום לשתף פעולה יותר מאשר בעבר, אם משום שההבדלים הצטמצמו ואם משום שקם דור חדש של ראשי רשויות מקומיות, המייחס חשיבות רבה יותר לשיקולים תועלתיים. כפר תבור קונה מן הגליל התחתון שירותי וטרינריה, הסעות תלמידים, אמבולנס, שירותים לקשישים ושירותי רווחה, ושולחת את ילדיה לבית-הספר כדורי שבתחום המועצה האזורית; מטולה משתפת פעולה עם קריית שמונה ועם המועצה האזורית גליל עליון בנושאי חינוך וקשישים; למעלה יוסף יש שיתוף פעולה עם שלומי ומעלות בנושאי רווחה, דת ותברואה; ילדי פרדסיה לומדים בקריית דרור שבמועצה האזורית לב השרון, ועוד.

בשיחות שנערכו עם ראשי רשויות מקומיות במסגרת סקר הגישוש הדגישו כולם את החשיבות של הממד האישי כבסיס לפיתוח הסדרי שיתוף פעולה. אופי היחסים האישיים שבין נושאי התפקידים המקבילים ברשויות המקומיות ונכונותם לשתף פעולה זה עם זה הם במידה רבה המפתח לקיום או לאי-קיום של הסדרי שיתוף פעולה, וכן להצלחתם או לכשלונם. לא פחות חשובה היא עמדתם של התושבים, ולכן, כאשר יש עוינות הדדית יש צורך להכין את הקרקע, למשל באמצעות עבודה קהילתית, בטרם יופעלו הסדרי שיתוף פעולה, בעיקר כאלה הקרובים לחיי היום-יום של התושבים.

במקביל נאמר כי כל הסדר של שיתוף פעולה צריך קודם כל להיבדק לגופו, כדי להעריך אם אכן יש בו תועלת לשותפים המיועדים, כאשר הבחינה צריכה להתבסס על שיקולים

מקצועיים. אם אכן הוכח שהעסקה כדאית, אזי יש חשיבות רבה לבניית ההסכמים, בעיקר כדי להבטיח כי חלוקת הנטל והתועלת בין השותפים תהיה צודקת. דגש מיוחד ניתן לשאלת מצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות העומדות בפני הסכמי שיתוף פעולה, ויכולתן לעמוד בהוצאות שיידרשו מהן במסגרת ההסכם.

בנקודה אחת לא הייתה הסכמה בין המרואיינים. היו ראשי רשויות מקומיות שסברו כי המדינה אינה צריכה להתערב כלל בהסדרי שיתוף הפעולה, ואחרים שטענו כי יש חשיבות מרובה לסיועה הכספי והמקצועי של המדינה, בעיקר בתחילת הדרך. ייתכן כי ההתייחסות השונה נובעת מסוגי שיתוף הפעולה שבהם מעורבות הרשויות המקומיות הנדונות.

מסקר הגישוש, וגם ממקורות אקראיים אחרים, ניתן ללמוד כי מעבר למסגרות השיתוף הפורמליות שתועדו ונבדקו במהלך השנים (כמו איגודי ערים), מתקיים בשטח מגוון של הסדרי שיתוף פעולה, פורמליים ובלתי-פורמליים, הצומחים מלמטה, מתוך הכרה של הרשויות המקומיות ביכולתם של הסדרים אלה לתת מענה לצורכי התושבים. היוזמה מלמטה בולטת בעיקר בתחום השירותים המוניציפליים והציבוריים הניתנים ישירות לאזרחים, כמו חינוך, תרבות, רווחה, דת ותברואה, אבל ישנן גם יוזמות משותפות בתחום הכלכלי (חקלאות, תיירות). אמת המידה העיקרית ליצירת הסדרי שיתוף כאלה היא האפשרות לענות על צורך של התושבים, בתחומים שונים, במצבים שבהם הרשות המקומית היחידה אינה מסוגלת לספק את השירותים בכוחות עצמה, או מחפשת דרכים לחיסכון, להתייעלות ולשיפור השירות. לרוב מדובר באיגום משאבים של מספר רשויות מקומיות המאפשר הפקת יתרונות לגודל מן השיתוף, אבל ישנם גם הסדרי שיתוף פעולה המכוונים לגיוס משאבים חדשים ממקורות חיצוניים.

הקשרים בין הרשויות המקומיות נוצרים קודם לכול על בסיס של צורך ותועלת, ולכן כל רשות מקומית יכולה להיות מעורבת בקשרים עם רשויות מקומיות שונות למטרות שונות, אם-כי הבסיס לקשר הוא לרוב מרחבי (קשרים עם רשויות מקומיות שכנות). יחד עם זאת, למערכת היחסים שבין הרשויות המקומיות המעורבות ובין נושאי התפקידים בהן נודעת השפעה מכרעת לגבי בחירת השותפים. כוחם של חסמים כמו חוסר אמון או עוינות הדדית חזק יותר מכוחה של התועלת הצפויה מן השיתוף. מספר השותפים תלוי באופי הנושא ובהשקעה הנדרשת. הוא קטן יותר לגבי שירותים ישירים לאזרח, כמו חינוך, רווחה, דת, תברואה ועוד, שבהם מדובר בעיקר בשיתוף במשאבי אנוש, וגדול יותר לגבי פרויקטים אזוריים עתירי הון. גם הפורומים הבלתי-פורמליים, ובעיקר אלה שנועדו להשיג עוצמה פוליטית, הם לרוב רבי משתתפים.

כצפוי, הסדרי שיתוף הפעולה אינם נטולי בעיות. בין אלה שהוזכרו לעיל הייתה בעיית אי-ההתאמה המתעוררת בתנאים מסוימים בין אופן ההקצאה של עלויות ההשקעה והתפעול בין השותפים להסדר לבין התועלת שהם מפיקים ממנו, ומכאן התחושה של חוסר-הוגנות בין אלה שנפגעים משיטת ההקצאה. דוגמה לכך היא מידת ההתחשבות (או אי-ההתחשבות) בגודלו של שטח השיפוט ובפיזור האוכלוסייה כמאפיינים המגדירים את היחס עלות/תועלת ברשויות מקומיות שונות. היבט אחר של שאלת ההוגנות קשור ביכולת של כל אחד מן השותפים לעמוד בהתחייבותו, שלא תמיד נבדקת מראש. כאשר שותף כלשהו אינו משלם את חלקו, הנטל נופל על יתר השותפים או שהמסגרת המשותפת אינה יכולה להתקיים. בעיות אלה מחמירות במיוחד כאשר מדובר במסגרות שיתוף הכרוכות בהשקעות גדולות.

בשל אופי השאלון ומיעוט התשובות אין הסקר מספק מענה מבוסס לשאלה אם הסדרי שיתוף הפעולה הם אפקטיביים במונחים של חיסכון או של שיפור השירות. עם זאת ברור כי בחלק מן המקרים ההסדר של שיתוף פעולה הוא למעשה ההסדר היחיד שמאפשר לרשות המקומית לספק לתושביה שירותים חיוניים כמו חינוך תיכון, שירותי רווחה או שירותי דת בעלות סבירה, דבר שלא הייתה יכולה לעשות בכוחות עצמה. כאשר החלופה של סיוע ממלכתי נעשית פחות ופחות ריאלית, ניתן לצפות כי הסדרים של שיתוף פעולה בין-מוניציפלי יהיו נפוצים יותר במהלך השנים הבאות.

## סיכום, מסקנות והמלצות

### הרקע להתפתחות שיתוף פעולה בין-מוניציפלי ומטרותיו

שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות אינו שונה במהותו מכל שיתוף פעולה בין-ארגוני. ביסודו עומד אינטרס משותף שמימושו בכוחות משותפים עשוי להיות אפקטיבי יותר מאשר מימוש נפרד על-ידי כל אחד מן הצדדים. התועלת הצפויה מן השיתוף היא הכוח המניע אותו. עם זאת, המודעות ליתרונות שבשיתוף צומחת לא פעם רק בשעת משבר, כאשר הארגון נדרש לתת מענה לצורך מסוים או לבעיה שאין בכוחו לפתור בעצמו והוא מאתר שותפים פוטנציאליים שיוכל להסתייע בהם. מחסור במשאבים, הצורך לפתור בעיות חוצות גבולות מסוגים שונים, מצבי חירום כמו רעידת אדמה, שריפה או שטפונות, או איום חיצוני על מעמד הרשות, נכסיה או משאביה, כמו למשל תכניות ממשלתיות לאיחוד המאיים על ריבונותן, הם בין הגורמים העיקריים המניעים רשויות מקומיות לשותף פעולה מרצון עם רשויות מקומיות אחרות. עם זאת, בתנאים מסוימים, במיוחד כאשר כבר ישנה מסורת של שיתוף פעולה, עשויות הרשויות המקומיות לפעול במשותף גם בעקבות גילוי הזדמנויות חדשות לפיתוח הניתנות לניצול רק בכוחות משותפים.

מנקודת ראותן של מרבית הרשויות המקומיות, ובעיקר הקטנות שבהן, הסדר של שיתוף פעולה עדיף על פני איחוד עם רשויות מקומיות אחרות משום שהוא מאפשר להן לשמור על ריבונותן ועל זהותן הייחודית, גם אם הן נאלצות לוותר לצורך זה על חלק מסמכויות ההחלטה שלהן והמשאבים שברשותן. הסדרי שיתוף הפעולה הם גם פחות קשיחים ומאפשרים יתר גמישות והתאמה לנסיבות משתנות. ניתן להפעיל אותם בתחומים שונים, בדפוסים ארגוניים שונים ובמספר שותפים שונה בהתאם לצורך.

ייתכנו מטרות שונות לשיתוף הפעולה בין רשויות מקומיות: אספקת שירותים ציבוריים ברמה המקובלת במדינה ובעלות סבירה, פתרון בעיה מרחבית החוצה גבולות של רשויות מקומיות אחדות כמו ניקוז, טיהור שפכים ועוד, תיאום תהליכי תכנון ופיתוח עם רשויות מקומיות שכנות, איגום משאבים לפיתוח פרויקטים מוניציפליים וכלכליים, כמו מבני ציבור, אזורי תעשייה ועוד, שילוב כוחות לצורך גיוס משאבים מן השלטון המרכזי וממקורות חיצוניים אחרים וצמצום סיכונים על-ידי חילופי מידע. מימושן של מטרות אלה מתבצע באמצעות מסגרות ארגוניות שונות – חלקן סטטוטוריות, חלקן מבוססות על הסכמים פורמליים במסגרת המשפט הציבורי והפרטי וחלקן בלתי ממוסדות ובלתי מחייבות מבחינה משפטית. יש מידה רבה של התאמה בין המטרה או תחום הפעילות שהיא מייצגת לבין אופי ההסדרים הארגוניים המשמשים להשגתה, ולכן מעבר להגדרה הבסיסית של שיתוף פעולה כאיגום משאבים – כלכליים, ארגוניים ואנושיים – לשם השגת מטרה משותפת, מסתתר מגוון רחב מאוד של דפוסי פעולה ומסגרות ארגוניות, השונים זה מזה בהיקפם, בתחומי השותפות הנכללים בהם ובדפוסי הארגון שלהם.

### **מגוון של סוגי שיתוף פעולה בין-מוניציפלי**

כללית ראוי להבחין בין שני סוגים עיקריים של שיתוף פעולה בין-מוניציפלי – שיתוף בין מספר קטן של רשויות מקומיות סמוכות, במקרים רבים שתיים בלבד, ושיתוף אזורי רב-שותפים. תכליתו העיקרית, אם-כי לא הבלעדית, של השיתוף בין מספר קטן של רשויות מקומיות היא התייעלות ושיפור רמת השירות לאזרח, והוא צומח במקרים רבים מלמטה, ביוזמת השותפים. הנטייה בשותפויות כאלה היא לבחור בשותפים בעלי מאפיינים דומים ככל האפשר, אם מבחינת הגודל, ואם מבחינת המבנה הארגוני, החברתי או הפוליטי. שיתוף כזה יכול לחול על שירות יחיד או להקיף תחומי פעולה שונים, והוא עשוי להביא, בנסיבות מתאימות, למיזוגן של הרשויות המקומיות המעורבות לרשות אחת. הסדרי השיתוף יכולים לנוע על פני כל הקשת הארגונית, מהבנות הדדיות שאינן מעוגנות בשום הסכם ועד לגוף משפטי נפרד המופקד על ניהול הפעילות המשותפת.

שיתוף אזורי רב-שותפים מיועד ברוב המקרים לתכלית אחת בלבד – כיבוי אש, טיהור שפכים, איכות סביבה וכדומה, והוא יכול להכיל בתוכו רשויות מקומיות מסוגים שונים, בממדים שונים וברמות שונות של חוסן כלכלי-חברתי. בדרך כלל מדובר בנושאים שהם חוצי גבולות מוניציפליים ומרחב הפעילות נקבע לפי הצרכים המיוחדים לכל נושא בפני

עצמו. משום כך לא נוצרת חפיפה מרחבית בין מסגרות השיתוף השונות, ולכן גם לא יכול לצמוח בתנאים כאלה רובד ביניים שלטוני באזור. כפי שנמצא במחקרים ובסקרים שתוארו לעיל, במרבית המקרים הרשויות המקומיות גם אינן מתייחסות למסגרות כאלה כאל מסגרות של שיתוף פעולה אלא כאל גופים המספקים להם שירותים מסוימים שהן אינן מסוגלות לספק בכוחות עצמן. מאחר שהגורם הקובע את הרכב השותפים הוא הנושא המסוים, נוצרת במרחב האזורי רשת צולבת של שותפויות כך שלכל רשות יש שותפים שונים בתחומים שונים. יחד עם זאת ייתכן בהחלט מצב שבו רשויות מקומיות סמוכות המשתפות פעולה בכמה נושאים ירחיבו את השיתוף ביניהן בכיוון של שותפות אזורית, אם-כי לא של שלטון אזורי. אחד הביטויים לשותפות כזאת הוא ההתארגנות לצורכי תיאום פעולות ותכניות, שתדלנות או מאבק פוליטי משותף, אשר יכולה להיות יזומה מלמעלה כמו הוועידה האזורית בגרמניה, או בלתי-פורמלית כמו הפורומים האזוריים של ראשי הרשויות המקומיות ונושאי תפקידים אחרים בישראל. התארגנות כזאת יכולה לשמש במשך הזמן כבסיס לשותפויות תכליתיות הצומחות מתוך הקשרים האישיים המתפתחים במסגרתה.

שיתוף, מטבע הגדרתו, גורע במידה זו או אחרת מעצמאותו של כל צד. לכן, הנכונות לשותף פעולה הלכה למעשה מבוססת בדרך כלל על ההכרה כי יש צורך אמיתי בשיתוף הפעולה, וכי התועלת שתצמח ממנו – כלכלית, חברתית או פוליטית, מצדיקה את הוויתור המתבקש על חלק מחופש הפעולה של השותפים, הן במונחים של סמכויות החלטה והן במונחים של שליטה על משאבים. מסיבה זאת קל ונוח יותר לרשות מקומית להצטרף להסדרים של חילופי מידע, תיאום פעולות, שיתוף במשאבי אנוש (נושאי תפקידים משותפים) או מכרזים משותפים, מאשר להסדרים מורכבים התובעים העברת משאבים וסמכויות לגופים חיצוניים ופוגעים בעצמאותה. באלה האחרונים ישנה לרוב מעורבות, בדרך זו או אחרת, של השלטון המרכזי, אם בשל עתירות ההון או בשל הצורך בתשתית תחיקתית מחייבת.

### **גורמים המעודדים או מעכבים את הסדרי שיתוף הפעולה**

גם כאשר הנכונות לשיתוף קיימת, עדיין אין בכך כדי להבטיח כי הסדר לשיתוף פעולה שנמצא כדאי אכן יצא לדרך, ואם יצא, אם גם יגיע לכלל ביצוע וישיג את מטרותו. מימושו של הסדר מוצע לשיתוף פעולה מותנה במגוון של גורמים העשויים לסייע, או לחלופין

למנוע, את קיומו. אווירה של אמון הדדי ותחושה של הוגנות בחלוקת התועלת, המשאבים, הסיכונים, וסמכויות הניהול של המערכת המשותפת, עמדה חיובית ועניין מצד ראשי הרשויות המקומיות ונושאי התפקידים בהן, ומציאותו של אדם או קבוצה הפועלים במכוון כדי לקדם את הנושא ולהפיג חששות וחדשות בין השותפים, הם בגדר תנאים הכרחיים לגיבוש הסדרים של שיתוף פעולה בין-מוניציפלי ולהצלחתם לאורך זמן. קשרים אישיים טובים בין נושאי תפקידים, נבחרים ומקצועיים, ברשויות המקומיות המשתתפות מסייעים ליצירת האמון ולקידום השיתוף. לעומת זאת, מאבקי יוקרה, אישיים או פוליטיים, אווירה של חשדנות, חוסר אמון או ניכור בין השותפים המיועדים, עלולים להכשיל כל ניסיון לשיתוף פעולה.

גורמים נוספים העשויים לסייע לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות הם סמיכות גאוגרפית ודמיון במאפייני הרשויות המקומיות ואוכלוסייתן. פערים גדולים – כלכליים, חברתיים, תרבותיים או אידאולוגיים – בין הרשויות המקומיות עלולים לעורר התנגדות לשיתוף ביניהן, אם-כי בתנאים מסוימים דווקא השונות יכולה להביא לתוך השותפות משאבים משלימים המאפשרים את מימושה. השפעתם של גורמים אלה על שיתוף במסגרות אזוריות פחות משמעותית בגלל ריבוי המשתתפים. כך, למשל, דווקא קיומה של רשות מקומית גדולה וחזקה כגוף מוביל במסגרת אזורית עשוי לספק את היציבות הנדרשת למסגרת המשותפת, גם אם יתר הרשויות המקומיות חלשות יותר. נוסף לכך נמצא כי לכל סוג של פעילות משותפת יש הסדרים ארגוניים ההולמים את אפיוני המיוחדים, ולכן בחירת מסגרת ארגונית שאינה הולמת את סוג הפעילות מסכנת את סיכויי ההצלחה של השיתוף באותו תחום לאורך זמן. כישלון בתחום כלשהו עלול למנוע שיתוף פעולה נוסף בעתיד, לא רק באותו תחום אלא גם בתחומים אחרים. לעומת זאת, ניסיון חיובי מהווה בסיס להתפתחות מסגרות שיתוף פעולה נוספות.

עם זאת יש לזכור, כי לרשות הרשויות המקומיות, ובעיקר הקטנות שבהן, עומדים גם הסדרים אחרים, מלבד שיתוף הפעולה הבין-מוניציפלי, כדי להתגבר על החסרונות לקוטן. ראש וראשון בהם הוא מיקור החוץ (outsourcing), או ההפרטה, כלומר מסירת הביצוע של שירותים מסוימים, כמו פינוי אשפה, לידי ספקים פרטיים. כפי שהתברר מן המחקרים שהובאו בפרקים הקודמים, רשויות מקומיות פרבריות המצויות בשווקים תחרותיים, ובעיקר אלה שחוסנן החברתי-כלכלי גבוה, מעדיפות את ההפרטה, ולהפך – רשויות מקומיות פריפריות וכפריות מעדיפות את שיתוף הפעולה הבין-מוניציפלי.

ולבסוף, תפקיד חשוב שמור לממסד הממלכתי והציבורי כגורם העשוי לסייע או לדחוף את שיתוף הפעולה בין רשויות מקומיות. הממסד יכול, למשל, ליזום מסגרות לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות ולהציע תשתית משפטית, תמריצים כספיים ואחרים וליווי

ארגוני המאפשרים את הקמתן, או, לחלופין, להטיל סנקציות כלכליות על רשויות מקומיות הנמנעות מהסדרי שיתוף פעולה שיש בהם תועלת מוכחת. כמו כן הוא יכול לקיים בקרה שוטפת על פעילותן, כמקובל לגבי רשויות מקומיות בכלל, כדי להבטיח את ניהולן התקין ואת המשכיותן לאורך זמן.

מאחר שהשלטון המקומי אינו פועל בחלל ריק, אי אפשר להתעלם מהשפעתה של הסביבה הפוליטית-תרבותית במדינה, ובעיקר של הנורמות החברתיות, התרבותיות והפוליטיות הנהוגות בה, על משקלם של הסדרי שיתוף הפעולה בסך הפעילות של הרשויות המקומיות, ובעיקר על הסיכויים להצלחתם ולהתמדתם לאורך זמן. בהקשר זה יש חשיבות ראשונה במעלה למערכת היחסים בין השלטון המקומי והשלטון המרכזי. כאשר השלטון המרכזי הוא הקובע את מעמדו של השלטון המקומי, כמו בבריטניה, קל לו יותר לכפות על הרשויות המקומיות הקטנות מיזוג או השתלבות במסגרות מחייבות של שיתוף פעולה. לעומת זאת, כאשר השלטון המקומי יונק את כוחו מלמטה, מן התושבים, כמו במדינות רבות בארצות-הברית, יש סיכוי רב יותר להתפתחותן של מסגרות שיתוף הצומחות מלמטה. מסורת ארוכה של שיתוף, כמו בהולנד, תורמת ללא ספק לעידוד השיתוף הבין-מוניציפלי, ולהפך, היעדרה של מסורת כזאת, כמו בספרד, וגם בישראל, או תחרות מתמשכת בין רשויות מקומיות, עלולים להכשיל מראש כמעט כל ניסיון ליצור מסגרות פעולה משותפות, גם כאלה הבאות בכפייה. ככלל, ספק אם ניתן לכפות על רשויות מקומיות שאינן רוצות בכך להשתלב בהסדרים של שיתוף או לקיים אותם לאורך זמן. ראוי לזכור כי שיתוף פעולה הוא מעצם הגדרתו תהליך רצוני המחייב הסכמה וקונסנזוס בין השותפים. הניסיון העולמי, וגם הניסיון הישראלי, מעידים כי קואופרציה הבאה בכפייה מעוררת התנגדות ואינה מאריכה ימים. לכן, תרומתו של השלטון המרכזי לקידום השיתוף הבין-מוניציפלי יכולה להיות משמעותית רק אם השותפים הפוטנציאליים אכן מכירים בתועלת שתצמח להם מן השיתוף ומוכנים לאמץ אותו.

### **שיתוף פעולה בין-מוניציפלי בישראל: מיעוט ההסדרים וסיבותיו**

גם בישראל קיימים הסדרים מגוונים של שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות, חלקם מתקיימים כבר שנים רבות וחלקם החלו להתפתח רק בשנים האחרונות. בכל זאת, משקלן של הפעילויות המשותפות בכלל הפעילות של השלטון המקומי בישראל עדיין

קטן. אחת הסיבות לממדים המצומצמים של השיתוף הבין-מוניציפלי בישראל היא התמיכה שזכו בה הרשויות המקומיות, ובעיקר הקטנות שביניהן, מן השלטון המרכזי. תמיכה זו אפשרה להן במשך שנים לספק לתושביהן שירותים ברמה העולה על יכולת המימון העצמית שלהן ולהתעלם מן החסרונות לקוטן, אם-כי ראוי לציין שלפחות בחלק מן הרשויות המקומיות הקטנות מתגוררת אוכלוסייה ברמה כלכלית-חברתית גבוהה, המוכנה לשלם עבור איכות החיים של יישוב קטן.

סיבה נוספת, ואולי לא פחות חשובה, היא הפיצול ההיסטורי בין המגזר העירוני למגזר הכפרי ובתוך המגזר הכפרי בין צורות ההתיישבות השונות – המושבות, הקיבוצים, המושבים והיישובים הקהילתיים. אין מדובר רק בהבדלים מבניים אלא גם בהבדלים אידאולוגיים המלווים במשקעי עבר של תחרות על משאבים ושל ניכור חברתי. הסדר של שיתוף פעולה חוצה מגזרים, אם הוא מתקיים, עוסק לרוב בתחומים תשתיתיים תלויי מרחב, שמצד אחד אינם מתחשבים בגבולות מוניציפליים ומהצד האחר אינם נוגעים ישירות לאוכלוסייה, ולרוב מקור היוזמה שלהם הוא השלטון המרכזי, ולא הרשויות המקומיות עצמן. לעומת זאת, בתחומי חינוך, רווחה, דת וכדומה, הנטייה היא לפעול באופן עצמאי או לכל היותר לשותף פעולה עם רשויות מקומיות דומות במאפייניהן, גם אם אין ביניהן רצף טריטוריאלי. עם זאת, נראה שלאחרונה מסתמן שינוי בהקשר זה, אם בשל מצוקות תקציביות, ואם בשל טשטוש ההבדלים בין היישובים, בעיקר בתוך המגזר הכפרי, אבל גם בין יישובים כפריים ליישובים עירוניים קטנים.

סיבה אחרת למיעוט הסדרי שיתוף אפקטיביים בישראל קשורה בתהליך של בניית מסגרות השיתוף וניהולן. כל הדוחות שעסקו באיגודי הערים, לדוגמה, ציינו כי לא נעשתה עבודת הכנה מספקת בטרם הוקמו, אף-על-פי שהיוזמה הייתה של השלטון המרכזי. כך, למשל, לא נבדקו היקף הפעילות הרצוי לאיגודים מסוגים שונים, הרכב המשתתפים ויכולתם לשאת בנטל, לא נבנו מנגנונים מתאימים כדי להבטיח את מימון הפעילויות לאורך זמן ועוד. התוצאה היא שחלק מאיגודי הערים קיימים על הנייר בלבד ואינם פעילים וחלקם התפרקו או מבקשים להתפרק. תהליכים דומים התרחשו גם לגבי יוזמות שיתוף שצמחו מלמטה, אם-כי לגביהן יש פחות מידע. כך למשל מתברר כי לפעמים המרחק בין הרשויות המקומיות המשתתפות הוא גדול מדי עבור האוכלוסייה המיועדת להשתמש בשירותים המשותפים, לפעמים התחשיב הכלכלי לא הביא בחשבון את כל השיקולים, ולפעמים לא נוצר האמון הדרוש לפעילות משותפת, וכן הלאה.

יש לזכור כי גם בישראל עומדים לרשותן של הרשויות המקומיות הקטנות הסדרים חלופיים, מיקור או הפרטה, כפתרונות אפשריים לבעיית החסרונות לקוטן במתן שירותים. למרות שהנושא לא נבדק לעומק במסגרת העבודה הנוכחית, הדוגמאות של

פרדסיה מצד אחד וכפר תבור מהצד האחר מרמזות כי בדומה לממצאי מחקרים שנעשו במקומות אחרים, גם בישראל ההפרטה נפוצה יותר ברשויות מקומיות המצויות במרכז הארץ ונהנות מתנאים של שוק ספקים תחרותי, בשעה שרשויות מקומיות פריפרייות מעדיפות הסדרים של שיתוף פעולה בין-מוניציפלי.

אף-על-פי-כן נראה כי התמורות שחלו בתפקודן של הרשויות המקומיות בתקופה האחרונה, כתוצאה מן הגידול בתפקידים שהן ממלאות עבור תושביהן מחד גיסא ומהקטנת השתתפויות הממשלה בתקציביהן מאידך גיסא, יוצרות תנאי סביבה חדשים המעודדים יוזמות עצמיות של שיתוף פעולה. האיום של תכנית איחוד הרשויות המקומיות המונח היום לפתחן של הרשויות, ובעיקר הרשויות המקומיות הקטנות, מאיץ את התהליך ומוליד נסיונות חדשים לשיתוף פעולה.

### **מה ניתן ללמוד מנסיוןן של מדינות אחרות?**

כדי להגדיל את סיכויי ההצלחה של שיתוף הפעולה הבין-מוניציפלי, מן הראוי להפיק לקחים מן הנעשה במדינות אחרות. בראש ובראשונה יש להכיר בכך כי בניית מערכות משותפות, ובעיקר מערכות מורכבות הכוללות שיתוף במשאבים ובקבלת החלטות, דורשת זמן, אם לצורך הכנת התשתית המעשית, ואם לצורך יצירת אווירה אוהדת, הסכמה ציבורית ובניית אמון הדדי בין השותפים. יצירת מסגרת של שיתוף פעולה מחייבת מתחילה הערכה של הצרכים והיכולות של השותפים, ולאחר מכן הגדרה ברורה ומוסכמת מראש של המטרות והתוצאות המצופות, ושל הכלים הארגוניים, דפוסי המיסוד ומקורות המימון הדרושים להשגתן. כמו כן יש צורך לקבוע מנגנון מוסכם לקבלת החלטות ולניהול המסגרת המשותפת, חלוקה ברורה של המשאבים, של התפוקות ושל ההכנסות, אם ישנן, וקביעת כללים מוסכמים לפתרון קונפליקטים. ככל שהמסגרת המשותפת מורכבת יותר והסיכונים שבשיתוף גדולים יותר, עולה חשיבותו של תהליך הקמה מוסדר ומובנה, המבוסס על הסכמים ברורים ושקופים לגבי הזכויות והחובות של כל אחד מן השותפים, ובכלל זה הסדרי המימון, כאמצעי להבטיח את תפקודה התקין של המסגרת המשותפת ולהגדיל את סיכויי הצלחתה. הכנה לקויה של התשתית המשפטית, הטכנית והציבורית, היא אחת מאבני הנגף העיקריות בדרך למימוש מוצלח של שיתוף פעולה בין ארגונים בכלל ובין רשויות מקומיות בפרט.

סיכויי ההצלחה של שיתוף הפעולה מותנים גם בגיוס התמיכה של הנבחרים ושל התושבים למטרה זו. כפייה של שיתוף, כמו גם של איחוד, בין רשויות מקומיות, ללא הכנה מוקדמת של הציבור ושל הנהגתו עלולה למנוע את השגת התוצאות המבוקשות. חשוב גם לזכור כי בעיני התושבים, ועל כן גם בעיני פרנסי היישוב, התועלת המצופה מן השיתוף אינה רק בתחום ההתייעלות והחיסכון הכלכלי, אלא גם, ואולי בעיקר, בשיפור השירותים ובהרחבת המגוון המוצע לציבור. חיסכון הכרוך בעלות גבוהה יותר לתושב, למשל בגלל מרחק גדול ממרכז השירות, עלול להחטיא את מטרתו ולהביא לפירוק השותפות.

האמון ההדדי בין השותפים הוא מרכיב חיוני בכל תהליך של שיתוף פעולה. אמון כזה נבנה בתהליך מתמשך של קשרים אישיים בין מובילי הנושא, ונשען על התחושה ההדדית כי קיימת הוגנות במערכת – הן בהקצאת המשאבים, הן בתהליכי קבלת ההחלטות והן בתועלות המופקות מן השיתוף. כשלונות לא מעטים נובעים מכך שחלק מן השותפים חשים שהם משלמים יחסית יותר משותפים אחרים או שהשותפים מפיקים תועלת רבה יותר מהם. תופעה זו יכולה להתרחש, למשל, כאשר מדובר במתקן שירות הממוקם בתחומי אחת הרשויות המקומיות, מיקום המקנה לתושביה יתרון בשימוש בשירות, ולפעמים גם מעניק לה יתרון כספי באמצעות גביית מסים עירוניים מן המתקן. פריסה מרחבית שונה של הרשויות המקומיות עלולה גם היא לעורר דרישה למימון דיפרנציאלי בהתאם לצפיפות של היישוב.

מרכיב אחר הוא הנכונות של נבחר הציבור לוותר על סמכויות ואולי יותר מכך על יוקרה, כדי להשיג את התועלת המצופה מן השיתוף. ייתכן כי חלק ממסגרות השיתוף, ובעיקר אלה הנשענות על ידע מקצועי, ייצאו נשכרות אם נציגי הרשויות המקומיות היושבים בהנהלתן יהיו אנשי מקצוע שיש להם שפה מקצועית משותפת ולא דווקא נבחרים, העשויים לראות בגופים המשותפים קרש קפיצה פוליטי. יחד עם זאת, ללא תמיכה של ראשי הרשויות המקומיות ונבחריהן סיכויי ההצלחה של המסגרות המשותפות יהיו נמוכים ביותר.

כמו כן מתברר כי כאשר רשויות מקומיות שאין להן בסיס קודם של שיתוף מעוניינות לשותף פעולה, רצוי להתחיל את התהליך בנושאים פשוטים, קלים לביצוע, שאינם דורשים הסכמים פורמליים מורכבים וגם לא מעורבות של השלטון המרכזי. בדרך זו הסיכוי להצליח גבוה יותר, ויכול להיווצר בסיס לאמון בין השותפים, שממנו יוכלו לצמוח הסדרי שיתוף נוספים. אין מתכון גרוע יותר לשיתוף פעולה מכישלון התחלתי.

כאמור לעיל, ככל שההסכמים נעשים יותר מורכבים, גדל הצורך בבדיקות מוקדמות קפדניות של התשתית הארגונית, הכספית והמשפטית הנדרשת כדי להשיג את המטרות, ושל יכולתן של הרשויות המקומיות המעורבות לשאת את המסגרת המשותפת. הכללת רשות מקומית שאינה מסוגלת לשאת בהתחייבויות הכספיות הנדרשות עלולה לסכן את עצם קיומה של המסגרת המשותפת. במצבים כאלה גדלה גם חשיבותו של הסיוע הממלכתי, אם בדרך של ליווי וייעוץ, אם בדרך של בניית תשתית משפטית מתאימה ואם בדרך של תמריצים כספיים, ובמיוחד כשמדובר בפרויקטים עתירי הון וסיכון. בהקשר זה יש חשיבות רבה לבחירה נכונה של הפרויקט המשותף הראשון ולמידת ה'נראות' שלו, או חשיפתו לציבור. תועלות מוחשיות של פרויקט הבולט לעיני הציבור ומנוצל על-ידו באופן ישיר, תורמות לגיוס דעת הקהל לטובת הסדרי שיתוף נוספים, גם כאלה שאין תועלת כלכלית ישירה בצדם.

שיתוף פעולה הוא, אם כן, תהליך המצריך מספר תנאים מוקדמים כדי להגיע להישגים המצופים ממנו. אבל התנאי שהוא כנראה החשוב ביותר, ולמעשה תנאי הכרחי שבלעדיו לא יתקיים שום שיתוף פעולה, הוא נוכחותו של יזם מוביל, אדם או קבוצה, המוכן ומסוגל להשקיע מאמצים בבניית המסגרת המשותפת, ובגיוס משאבים ותמיכה ציבורית הדרושים לקיומה ולהתפתחותה.

מרבית התנאים שהוצגו לעיל מתייחסים להסדרי שיתוף פעולה הצומחים מלמטה, מן הרשויות המקומיות המעורבות, ומתוך הצרכים שלהן או בגלל בעיות משותפות שהן רוצות לפתור יחד. כפי שתואר במהלך המחקר, ישנן יוזמות כאלה בישראל, אך הן אינן מתועדות ואינן זוכות לתהודה ועל כן גם לא לסיוע חיצוני מספיק כדי לקדם אותן. הנטייה בקרב קובעי המדיניות היא להקים ולטפח מסגרות פורמליות, חלקן בכפייה מלמעלה, המיועדות ברובן לתת מענה לרצון של השלטון המרכזי להקטין את עלות השתתפותו בתקציבי הרשויות המקומיות. הדגש הוא על מסגרות כמו איגודי ערים ותאגידים אחרים, רשויות מיוחדות, אזורי תעשייה משותפים וכדומה, ואילו המסגרות הצומחות מלמטה, שהן מטיבן קטנות יותר, פחות בולטות, ויותר גמישות, אינן זוכות לתשומת לב, מוסדית או מחקרית.

לעומת הידע הלא-מבוטל שנאסף עד כה לגבי התנאים המסייעים והמגבילים את שיתוף הפעולה הבין-מוניציפלי, אין עדיין בסיס מידע מספיק כדי להסיק מסקנות חד-משמעיות לגבי התועלת הכלכלית הטמונה בשיתוף הפעולה, לגבי תחומי הפעילות המתאימים לשיתוף ולגבי ההסדרים הארגוניים המתאימים לכל אחד מתחומים אלה. לשם כך מתבקשת בדיקה מקיפה ומעמיקה יותר. לאור הספקות הנשמעים ביחס לסיכויי המימוש של התכנית לאיחוד רשויות מקומיות, הגיע המועד לסקור את הניסיון שהצטבר עד כה

במסגרות השיתוף הבין-מוניציפלי, להעריך את יתרונותיהן ואת חסרונותיהן, את תועלתן לעומת עלותן, ואת הישגיהן לעומת הבעיות שהן יוצרות, ולבחון אם ראוי להרחיב את תחולת השיתוף, ובאילו תנאים. בחינה כזאת תאפשר להעריך אם ניתן להפיק מהסדרים של שיתוף פעולה תועלות שאינן נופלות מן התועלות המצופות ממיזוג רשויות מקומיות, בעוד העלויות, לפחות במונחים של התנגדות ציבורית רחבה, עשויות להיות קטנות יותר.

## מקורות

- אפלבוים, ל' ות' בנין (1992). "דפוסים המעורבות של המועצות האזוריות בפיתוח כלכלי לאור מאפייניהן החברתיים-כלכליים", **עיר ואזור** 22: 20-32.
- אפלבוים, ל' וד' ניומן (1997). **התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- ארגון ומדעי ניהול יועצים (1994). **שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות יהודיות באזור יהודה ושומרון – ד"ח מסכם**, מוגש למשרד הפנים, המחלקה למחקר מוניציפאלי.
- בן-אליא, נ' (1995). **לקראת מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא, נ' (1998). **משבר הרשויות המקומיות בישראל – הכשל הניהולי והדרכים לשיקום** (מאמר עמדה), ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא, נ' (2000). **"קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות מקומיות**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-טובים, ש' (2003). "הילכו שניים יחדיו?" **גלובס** 3.3.2003.
- גבאי, מ' (לא פורסם). **שיתוף פעולה בינמוניציפלי – איגודי ערים**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- גונן, ע' ור' חמאיסי (1993). **מרכזי פיתוח חבליים משותפים ליישובים יהודים וערבים בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות (ועדת שחר) (1998). **ד"ח מסכם**, ירושלים.
- הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי (ועדת זנבר) (1981). **השלטון המקומי בישראל – ד"ח**, ירושלים.
- הורביץ, ש' (1980). "שיתוף בין מקומי במקבצים של יישובים עירוניים קטנים", בתוך: צ' ירדני, (עורך), **שיתוף פעולה אזורי – המועצה החבלית**, ירושלים: הכנס הארצי ה-7 לשלטון ולמינהל מקומי.
- הכט, א' (2001). "מימון הרשויות המקומיות", בתוך: **השלטון המקומי בישראל**, ד"י אלעזר וח' קלכהיים, (עורכים), עמ' 277-330. ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
- הכטר, ע' (1972). **ההתפתחות ההיסטורית של המועצות האזוריות ומרכיביה הפוליטיים**, (עבודה שהוגשה לד"ר שבח וייס, החוג למדע המדינה, אוניברסיטת חיפה).

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (2003). **הרשויות המקומיות בישראל 2001** (פרסום מס' 1203), ירושלים.
- הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, המחלקה לפיתוח והתיישבות (שנים שונות). **שותפות 2000 – תכניות מסגרת** (סדרת תכניות לאזורים שונים), ירושלים.
- "חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) (מס' 2), התשס"ג-2003, פרק ב': איחוד רשויות מקומיות". **ספר החוקים 1897**, 5.8.03, עמ' 518-522.
- חזן, א' (1990). "רובע קריית חיים בחיפה – ניסיון מוניציפלי שנכשל", **עיר ואזור**, 21: 18-37.
- חזן, א' (2001). **רפורמות בשלטון המקומי – שני סגנונות ביזור: ספרד ובלגיה**, ירושלים: משרד הפנים (סיכום רשמיים מהרצאות בכנס השנתי של EUROLOC בנושא "רפורמות בשלטון המקומי באירופה", שהתקיים במדריד, ספרד, יולי 2001).
- חסון, ש' וא' חזן (1997). **שותפות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- ירדני, צ', עורך (1980). **שיתוף פעולה אזורי – המועצה החבלית**, ירושלים: הכנס הארצי ה-7 לשלטון ולמנהל מקומי (תמורות באירגון ובמינהל המקומי, חוברת מס' 1).
- כהן, א' וא' לשם (1967). **סקר על השיתוף האזורי בשלושה אזורים קיבוציים**, רחובות: המרכז לחקר ההתיישבות (פרסומים בבעיות פיתוח אזורי 2).
- מאור, ז' (2003). "הקשת העירונית", **הארץ**, נדל"ן 22.6.2003 (עמ' 10).
- מבקר המדינה (2003). "שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות בהקמת תאגידים", **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה, שנת 2003**, עמ' 233-241.
- מרטנס הופמן יועצים לניהול (1981). **איגודי ערים בישראל**, ירושלים: משרד הפנים, המחלקה למחקר.
- מרטנס הופמן יועצים לניהול (1989). **ערי פיתוח ומועצות אזוריות – קווי יסוד למדיניות שיתוף פעולה: ד"ח מסכם**, מדינת ישראל, משרד הבינוי והשיכון, אגף הפרוגרמות.
- מרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית (1984). **קידום השיתוף באזור נתיבות-עזתה (ד"ח מסכם)**, רחובות.
- משרד הפנים, המינהל לשלטון המקומי, המחלקה למחקר (1983). **הקמת מועצה חבלית – מושבות השרון: ד"ח מסכם**, רמת השרון: מרטנס הופמן – יועצים לניהול.
- משרד הפנים (2004). "עיקרי השינויים הנוגעים לאיגודי ערים בחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004", **חוזר המנהל הכללי (מס' 5/2004)**, ירושלים.
- משרד ראש הממשלה (2003). **איחוד רשויות מקומיות ושינוי מפת השלטון המקומי**.
- ניומן, ד' (1996). **המועצות האזוריות במגזר הכפרי: רפורמה ותמורות בשלטון המקומי**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

- ניומן, ד' (2001). "שלטון מקומי כפרי בישראל", בתוך: **השלטון המקומי בישראל**, ד"י אלעזר וח' קלכהיים (עורכים), עמ' 115-142. ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
- סיטילינג (2002). **איגודי ערים בישראל – עבודת מחקר: ד"ח מסכם**, משרד הפנים, המחלקה למחקר מוניציפאלי.
- פורום הערים העצמאיות (2004). **עתירה לבג"צ למתן צו על תנאי ובקשה למתן צו ביניים** כנגד מועצת מקרקעי ישראל ואחרים מיום 29.2.2004 (בהקשר להחלטות מיום 2.9.03 ו-22.10.03 הנוגעות להפשרת קרקעות חקלאיות בנחלות ביישובים חקלאיים וקביעת זכויות בנייה למגורים ותעסוקה בקרקעות אלה).
- פלזנשטיין, ד' (1994). **העיר כיום: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- קיפניס, ב' (1992). "שיתוף פעולה בין עיר פיתוח למועצה אזורית: מגבלות ופוטנציאל", **עיר ואזור** 33: 22-51.
- רזין, ע' (1994). **לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין תל אביב בשנות התשעים**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ע' (1998). **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל 1972-1995**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ע' (2003). **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ע' וא' חזן (1994א). **פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ע' וא' חזן (1994ב). "השיוך המוניציפלי של אזורי תעשייה במרחב הכפרי ובשולי המרחב העירוני", **אופקים בגאוגרפיה** 39: 31-46.
- רזין, ע' וא' חזן (1996). **צעדים לבלימת הפרבור המפוזר: בקרה תכנונית או שינוי "כללי המשחק"**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ע' וא' חזן (טרם פורסם). **שיתוף פעולה מוניציפלי בפיתוח אזורי תעשייה ותעסוקה בישראל – הפוטנציאל והבעיות**.
- שאול, נ' (1988). **שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות – המודל של מועצה מקומית קצרין ומועצה אזורית גולן**, המרכז לפיתוח ארגוני, האגף לשלטון מקומי ולמינהל מקומי, משרד הפנים. (עורך: חנוך לסר)
- שדמי, ח' (2003). "המלצה לאיחוד ב-95 רשויות מקומיות; מתכננות לחץ פוליטי". **הארץ** 19.6.03, עמ' א1, א5.
- שוורץ, מ', ל' אפלבוים, פ' קידר ות' בנין (1994). **המועצות האזוריות בעידן של תמורות – האתגר של תכנון הפיתוח**, רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח.
- שחורי, נ' (2004). "איחוד רשויות מקומיות – הרפורמה והמציאות", **תכנון**, 1(1): 9-11.

שחורי, נ' ונ' אבו שרקה (2004). "סל הטבות" לקידום שילוב יישובים ערביים במינהלות אזורי תעשייה משותפים, נייר רקע (חמ"ד).

שחר, א', י' גרדוס, ד' פלזנשטיין, ש' קרקובר, ע' רזין (2003). **ההשפעה המקומית והאזורית של פארק התעשייה החדש בקרית גת – ד"ח סופי**, האוניברסיטה העברית בירושלים, המחלקה לגאוגרפיה, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, המחלקה לגאוגרפיה ופיתוח סביבתי ומועצה אזורית יואב, היחידה לתכנון אסטרטגי.

שפט, א"י (1992). "התפתחות השלטון המקומי בישראל – הבטים חוקיים", בתוך: **השלטון המקומי – הבטים משפטיים: עבר-הווה-עתיד**, עמ' 1-14. ירושלים: משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, המחלקה להדרכה ברשויות המקומיות.

שרמן, נ' וד' הלר (1990). "הקמתה והתארגנותה של התאחדות האכרים בארץ-ישראל", **קתדרה** 58: 155-171.

Bahrenberg, G. (1989). "West Germany: From decentralization in theory to centralization in practice", In: *Territory and Administration in Europe*, Bennett, R. (ed.), pp. 255-270. London: Pinter.

Barlow, I.M. (1981). *Spatial Dimensions of Urban Government*. Letchworth, Herts.: Research Studies Press, Wiley.

Blaas, H. & P. Dostal. (1989). "The Netherlands: changing administrative structures", In: *Territory and Administration in Europe*, Bennett, R. (ed.), pp. 230-241. London: Pinter.

Cigler, B.A. (1994). "Pre-Conditions for Multicommunity Collaboration", In: *Toward an Understanding of Multicommunity Collaboration*, Cigler, B.A., Jansen, A.C., Ryan, V.D. and Stabler, J.C. (eds.), pp. 39-58. AGES Staff report 9403. Washington DC, USDA, ERS.

Cigler, B.A. (1999). "Pre-conditions for the Emergence of Multicommunity Collaborative Organizations" *Policy Studies Review* 16(1): 86-102.

Dewar, M.E. (1998). "Why state and local economic development programs cause so little economic development", *Economic Development Quarterly* 12:68-87 (quoted in Lackey et al., 2002).

Edwards, B.M., Goodwin, M., Pemberton, S., & M. Woods, (2001). "Partnerships, power, and scale in rural governance", In: *Environment and Planning C: Government and Policy* 19: 289-310.

Furusest, O. (1998). "Service provision and social deprivation", In: *The geography of Rural Change*, Ilbery, B. (ed.), pp. 233-256. Harlow, Essex: Longman

Gilbert, G. (2001). *The Finances of Decentralized Authorities and Financial Relations Between Authorities of Different Levels in France – Trends and Outlook*. Paper presented to the symposium organized by the Commission on Fiscal Imbalance, Quebec City, 13-14 September, 2001.

- Gonen, A. & D. Weintraub (1974). "Towards a Sociology of Regional Development", *Sociologia Ruralis* 14(1-2): 15-29.
- Gonen, A. & D. Weintraub (1976). "Community Characteristics and Differential Regional participation", *Sociologia Ruralis* 16(1-2): 7-24.
- Goss, S. (2001). "Networks and Partnerships", Chapter 5, In: *Making Local Governance Work*, pp. 91-116. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Pelgrave.
- Himmelman, A.T. (1994). "Communities Working Collaboratively for a Change", In: *Resolving Conflicts – Strategies for Local Government*, Herrman, M.S. (ed.), pp. 27-47. Washington DC: International City/county Management Association (ICMA).
- Hlepas, N. (2002). *Local Government Reform in Greece*, prepared for presentation at the Conference on Reforming Local Government: Closing the Gap between Democracy and Efficiency", September 25-27. Stuttgart (quoted in Razin, 2003).
- Horwitz, S. (1976). *Inter-local cooperation among moderate-size cities. Potentialities for non-metropolitan development*. (Ph.D. thesis presented to the School of Architecture and Urban Planning, Princeton University – quoted in 1980, הורביץ).
- Katz, E. (1999). "Local self-government in the United States", *USIS – Issues of Democracy*, April (<http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0499/ijde/katz/htm>).
- Keating, M. & A. Midwinter (1994). "The politics of central-local grants in Britain and France", *Environment and Planning C: Government and Policy* 12:177-194.
- Kjellberg, F. (1988). "Local Government and the Local State: Reorganization in Scandinavia", In: *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies*, Dente, B. & F. Kjellberg (eds.), pp. 39-69. London: Sage.
- Kodrzycki, Y.K. (1994). "Privatization of local public services: lessons for New England", *New England Economic Review*, May/June: 31-46 (quoted in Warner and Hefetz, 2003).
- Lackey, S.B., D. Freshwater & A. Rupasingha (2002). "Factors Influencing Local Government Cooperation in Rural Areas: Evidence From the Tennessee Valley", *Economic Development Quarterly* 16(2): 138-154.
- Liner, C.D. (1985). "The Current Structure of Government and Allocation of Responsibility", In: *State-Local Relations in North Carolina: Their Evolution and Current Status*, Liner, C.D. (ed.), pp. 16-29. Chapel Hill NC: Institute of Government, University of North Carolina.
- Lonsdale, R.E. (1984). "Summary Generalizations on Rural Public Services", Chapter 22 In: *Rural Public Services: International Comparisons*, Lonsdale, R.E. & G. Enyedi (eds.), pp. 341-352. Boulder and London: Westview Press.
- Martins, M.R. (1995). "Size of municipalities, efficiency, and citizen participation: a cross-European perspective", *Environment and Planning C: Government and Policy* 13: 441-458.

- McIlwain, J. (1989): "Regional Approaches Gaining Ground", *American City and County*, August, 38-41.
- Moseley, M.J., T. Cherrett, & M. Cawley (2001). "Local partnerships for rural development: Ireland's experience in context", *Irish Geography* 34(2): 176-193.
- Negrier, E. (2002). *A French urban powershift? The political construction of metropolization*. Paper for the ECPR Joint sessions, Turin, 23-27 March 2002.
- Norton, A (1994). *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Aldershot, England: Edward Elgar.
- Nunn, S. & M.S. Rosentraub (1997). "Dimensions of Interjurisdictional Cooperation", *Journal of the American Planning Association* 63(2): 205-219.
- Oakerson, R.J. (1987). "Local Public Economies: Provision, Production and Governance", *Intergovernmental Perspectives* 13(3/4): 20-25.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (2001). *Local Partnerships for Better Governance – Territorial Economy*.
- Olberding, J.C. (2002). "Does Regionalism Beget Regionalism? The Relationship Between Norms and Regional Partnerships for Economic Development", *Public Administration Review* 62(4): 480-491.
- Ostrom, V., R. Bish & E. Ostrom (1988). *Local Government in the United States*. San Francisco: ICS Press.
- Razin, E. (1996). "Municipal reform in the Tel Aviv metropolis: metropolitan government or metropolitan cooperation", *Environment and Planning C: Government and Policy* 14:39-54.
- Razin, E. & A. Hazan (2004). *Local Government Amalgamation in Israel: Modernization of Local Government?*, Paper presented at the Hurst Seminar on Reform and Democracy in Local Government of Countries in Transformation, May 23-24, 2004. Beer Sheva, Israel: Ben Gurion University of the Negev.
- Reid, M. (1999). "The Central-Local Government Relationship: The Need for a Framework?", *Political Science* 50(2):165-181.
- Savitch, H.V. (2003). *Consolidating cities and its alternatives: look before you leap*. The Floersheimer Institute and the University of Louisville.
- Sharpe, L.J. (1988). "Local Government Reorganization: General Theory and UK Practice", In: *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies*, Dente, B. & F. Kjellberg (eds.), pp. 89-129. London: Sage.
- Sole-Vilanova, J. (1989). "Spain: Developments in regional and local government", In: *Territory and Administration in Europe*, Bennett, R. (ed.), pp. 206-229. London: Pinter.
- Steiner, R. (2003). "The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal merges in Switzerland", *Public Management Review* 5(4):551-571.

- Suarez-Pandiello, J. (1996). "Financing local governments in Spain: new solutions to old problems", *Environment and Planning C: Government and Policy* 14(4): 411-430.
- Thurmaier K. & C. Wood (2002). "Interlocal Agreements as Overlapping Social Networks: Picket-Fence Regionalism in Metropolitan Kansas City", *Public Administration Review* 62(5):585-598.
- Van der Veer, J. (1998). "Metropolitan government in Amsterdam and Eindhoven: a tale of two cities", *Environment and Planning C: Government and Policy* 16:25-50.
- Waniek, R.W. (1993). "A new approach towards decentralization in North-Rhine Westphalia", *Regional Studies* 27(5): 467-474.
- Warner, M. & R. Hebdon (2001). "Local Government Restructuring: Privatization and its Alternatives", *Journal of Policy Analysis and Mmanagement* 20(2): 315-336.
- Warner, M. & A Hefetz (2003). "Rural-urban differences in privatization: limits to the competitive state", *Environment and Planning C: Government and Policy* 21: 703-718.
- Weitz, R., L. Applebaum & A. Rokach (1966). *Regional Cooperation in Israel*. Rehovot: Settlement Study Center (Publications on Problems of Regional Development 1).
- Williams, R.J & T.J. Downey, (1999). "Reforming Rural Ontario", *Canadian Public Administration* 42(2): 160-192.
- Wollmann, H. (2000). "Local government systems: from historic divergence towards convergence? Great Britain, France, and Germany as comparative cases in point", *Environment and Planning C: Government and Policy* 18:33-55.