

שותפויות אזוריות בארץ ובעולם מבנה, מנגנונים ועקרונות פעולה



אוגוסט 2017
מוגש לשותפות לקיימות אזורית

מחקר, כתיבה ועריכה: נגה שני ואמיתי הר לב. מודוס תהליכים שיתופיים בע"מ.

תוכן עניינים

| | | |
|----|--|----------------|
| 44 | ניתוח מקרי בוחן - עולם | |
| 53 | ניו ג'רסי | 46 פורום המים |
| | 50 ריינטל | 56 הים הבלטי |
| | 59 BAASC | |
| 63 | פרק ג': מסקנות ותובנות מרכזיות | |
| 69 | פרק ד': כלים לבניית מערכת הפעלה לשותפות אזורית | |
| 75 | ביבליוגרפיה, הערות שוליים ונספחים | |
| 3 | תקציר מנהלים | |
| 8 | פרק א': רקע | |
| 12 | רקע תיאורטי | 9 הקדמה |
| | 11 מתודולוגיה | |
| 17 | פרק ב': ניתוח מקרי בוחן | |
| 18 | ניתוח מקרי בוחן - ישראל | |
| 27 | ועדה מרחבית | 20 איגוד ערים |
| | 24 רשות ניקוז | |
| 39 | ואדי עארה | 30 אשכול אזורי |
| | 36 מרחב ביוספרי | |
| | | 42 מנהלת שקמה |

הפרק הרביעי מסכם את הדו"ח ומייצר כלים פרקטיים שיכולים לעזור לשותפויות אזוריות בבניית 'מערכת ההפעלה' שלהן. פרק זה עוסק בשני נושאים מרכזיים: בחלק הראשון נסקרות החלופות עבור כל אחת מהשאלות המופיעות במודל הניתוח. בחלק השני מוצגות השאלות המרכזיות ביותר, שיכולות להשפיע על בניית 'מערכת ההפעלה' של שותפות אזורית.

מודל ניתוח ל'מערכות הפעלה' של שותפויות אזוריות

אחד מתוצרי הדו"ח הוא מודל ניתוח ל'מערכות הפעלה' של שותפויות אזוריות. מודל זה מורכב מחמש עשרה שאלות המחולקות לארבעה תחומים: א. סדר יום ב. שותפים ג. מבנה והתנהלות ד. גורמי הנעה.

סדר היום:

- מהו סדר היום או האג'נדה של השותפות?
- האם קיימות מטרות מוגדרות לשותפות? מה מנסים להשיג באמצעות השותפות? האם קיימת הסכמה רחבה על כך?
- האם קיימת אסטרטגיה ברורה לשותפות?

דו"ח זה נכתב עבור 'השותפות לקיימות אזורית' במטרה להוות תשתית ידע עבור מקבלי ההחלטות ובעלי עניין הפועלים במסגרתה. היכרות עם תחום התוכן של 'שותפויות אזוריות' ו'משילות משולבת' והיכרות עם מקרי בוחן שונים, יכולה להוות כלי משמעותי עבור העוסקים במלאכת גיבוש מנגנון העבודה העתידי, או בהשאלה מתחום המחשבים – 'מערכת ההפעלה' של 'השותפות לקיימות אזורית'.

הדו"ח מתחלק לארבעה פרקים: בפרק הראשון מוצג מבנה הדו"ח והמתודולוגיה בה נעשה שימוש. בהמשך הפרק נסקרת התשתית העיונית, המשמשת כרקע לדיון המרכזי העוסק ב'מערכות הפעלה' של שותפויות אזוריות.

בפרק השני מנותחת 'מערכות הפעלה' של שנים עשר מקרי בוחן מהארץ ומהעולם. הפרק מחולק לשנים עשר תתי פרקים כמספר מקרי הבוחן. כל תת פרק מחולק לשניים: בחלק הראשון מופיעה סקירה תמציתית של 'מערכת ההפעלה' של מקרה הבוחן ותובנות מרכזיות שניתן לחלץ ממנו. בחלק השני מתוארת בהרחבה 'מערכת ההפעלה' של אותה שותפות אזורית.

הפרק השלישי מתחלק לשניים: בחלק הראשון מוצג מודל ניתוח שנבנה עבור דו"ח זה ויכול לסייע עבור מקבלי החלטות בבניית 'מערכת הפעלה' לשותפות אזורית. בחלק השני נסקרות התובנות שחולצו משנים עשר מקרי הבוחן שנותחו.

שותפים:

- האם החברות בשותפות היא מחייבת או וולונטרית? מהם החובות והזכויות של כל חבר בשותפות? איך מקבלים חבר לשותפות והאם ואיך אפשר להוציא אותו ממנה?
- מי השותפים בשותפות? האם ממלאי תפקידים בלבד או נציגי בעלי עניין מגוונים ושונים? מהו דרג השותפים המיוצגים בשותפות? מי המנהיגות המובילה את השותפות האזורית?

מבנה והתנהלות:

- מה המבנה הארגוני של השותפות? האם הוא פורמאלי או וולונטרי? האם השותפות מתואגדת? איזה פורומים קיימים בה? האם השותפות פועלת בעיקר במתכונת של מלמעלה למטה (Top Down) או גם במתכונת של מלמעלה למטה (Bottom Up)?
- מהי האחריות והסמכות של השותפות האזורית ושל ממלאי התפקידים בה?
- מהן דרכי קבלת ההחלטות? אילו החלטות מתקבלות על ידי מי ובאיזו דרך? איך מתמודדת השותפות עם קונפליקטים?

- משאבים: מה תקציב השותפות? מי תורם לתקציב? אילו משאבים קיימים בה (כסף, כוח אדם, ידע, זמן)? מה סוג התקציב (שנתי או רב שנתי)?

גורמי הנעה:

- מה הערך המוסף, התועלות והיתרונות שמייצרת השותפות עבור החברים בה?
- מהי המחויבות של החברים בשותפות לתהליך? האם החברים בשותפות מרגישים Ownership עליה?
- האם השותפות היא גורם מחולל ופרואקטיבי או בעיקר גורם מסדיר?
- מהי מידת האזוריות בשותפות?
- מהם שיתופי הפעולה הנוצרים בשותפות?

מסקנות ותובנות מרכזיות ממקרי הבוחן

לאחר ניתוח מקרי הבוחן מהארץ ומהעולם ולאחר שנבנה מודל ניתוח חולצו ממקרי הבוחן מספר תובנות מרכזיות על פי חלוקה לארבעת התחומים שהוצגו במודל.

סדר היום:

אסטרטגיה ברורה – ממקרי הבוחן עולה ששותפויות אזוריות שהחזיקו באסטרטגיה ברורה ומוסכמת, שכללה חזון, מטרות וכיווני פעולה, הצליחו להגיע ליותר תוצאות והישגים משותפויות אחרות. עם זאת שותפויות שבנו אסטרטגיה, אך לא יצרו כלים תומכי מימוש (כמו לדוגמא הקצאת משאבים לכל משימה), נתקלו באתגרים רבים במימוש האסטרטגיה.

נושאי עיסוק – מניתוח מקרי הבוחן עולה ששותפויות שבחרו לעסוק בנושאים אזוריים במהותם, שלשותפים היה אינטרס בקידומם, הצליחו לקדם את המטרות האזוריות ויצרו ראייה אזורית. לעומת זאת שותפויות שלא עסקו בנושאים בעלי אופי אזורי במהותם או שותפויות שעסקו בנושאים שלשותפים לה היה מספיק אינטרס לקדםם, לא הצליחו לייצר תחושת Ownership בקרב השותפים ולא הצליחו להשיג את מטרותיהן.

שותפים:

וולונטריות – חלק מהשותפויות שנסקרו הן שותפויות וולונטריות ואילו אחרות אינן כאלו. ממקרי הבוחן עלה שעיקרון הוולונטריות יצר שתי תופעות מקבילות: מצד אחד בחלק מהשותפויות, הוולונטריות הקטינה את היציבות. החברים בשותפות יכלו לעזוב בכל עת ולא היו מחויבים אליה במנגנונים קושרים. מצד שני, הוולונטריות יצרה גם ערך מוסף בכך שהיא הגדילה את המחויבות של השותפים ואפשרה להם לבחור האם ברצונם להשתייך אליה. ממקרה הבוחן עולה שדווקא בשותפויות וולונטריות השותפים היו לרוב מעורבים יותר ופעילים יותר.

מנהיגות – למרבית השותפויות שנותחו היתה מנהיגות ברורה ומוסכמת. המנהיגות כללה בעל תפקיד בכיר (ראש מועצה/ מושל/אחר), מנהיג פוליטי, המעוניין לקדם את השותפות האזורית ודרג אדמיניסטרטיבי מוביל (מנכ"ל/יו"ר/אחר). מניתוח מקרי הבוחן עולה שהימצאותן של שתי פונקציות אלו היא משמעותית מאוד עבור כל שותפות. בשותפויות אזוריות שבהן לא היה גורם פוליטי מוביל או שבהן לא היה דרג אדמיניסטרטיבי מוגדר התקשו השותפים לממש את האסטרטגיה

תקציר מנהלים

שותפים מגוונים – מניתוח מקרי הבוחן עלה שיש יתרונות רבים לשיתוף פעולה בין בעלי עניין שונים. שיתוף פעולה בין שותפים מגוונים, עודד שיח ואפשר מציאה של פתרונות יצירתיים והוליסטיים יותר. בנוסף, שיתוף פעולה רב מגדרי אפשר למידה הדדית ויצירה של חוויות משותפות, שהתוו את הכיוון ועודדו התפתחות של יכולות חדשות הן בפנים הארגון והן מחוצה לו. יתרון נוסף שיצר שיח זה הוא שבעלי עניין שאינם חלק מהמערכת, הצליחו להבין את אופן הפעולה של הממשל והצליחו להשפיע, אולי לראשונה, על תהליך קבלת החלטות.

מבנה והתנהלות:

מבנה ארגוני סדור – אחת מהתובנות שעלו ממקרי הבוחן היא ששותפויות אזוריות ללא מבנה ארגוני סדור התקשו להניע תהליכים ולייצר שותפות משמעותית. כמו כן, עלה שהגדרת בעלי תפקידים מוגדרים, העובדים בשותפות האזורית, היתה הכרחית לטובת מימוש המטרות שלשמן הוקמה השותפות. בשותפויות שעברו שינוי לאורך השנים כמו צמצום בכמות תקני כוח האדם, חלה פגיעה משמעותית ביכולת המימוש של היעדים שהוצבו.

מנגנון קבלת החלטות – מניתוח מקרי הבוחן עלה שמנגנון סדור לקבלת החלטות הוא הכרחי לקיומה של השותפות. בשותפויות אזוריות שבהן לא הוגדר מנגנון קבלת ההחלטות או בשותפויות אזוריות שבהן החלטות התקבלו בקונצנזוס בלבד (וכשלא היה קונצנזוס לא קודמו דברים), היה קשה לשותפות ולחבריה להניע תהליכים משמעותיים. בנוסף, במקרי הבוחן שבהם היתה לנציגי הציבור ולנציגי המגזר השלישי מקום מרכזי בתהליך קבלת ההחלטות, היה קל יותר לרתום אותם לפעולה. במקרי בוחן אלו ניתן ללמוד ששילובם בתהליך קבלת ההחלטות יכול להשפיע על התרבות הארגונית של כל האזור.

משאבים ממספר מקורות – ברוב מקרי הבוחן שנותחו, הגיעו המשאבים הכספיים ממספר מקורות: רשויות מקומיות או ערים החברות בשותפות, המדינה, ארגוני חברה אזרחית, קרנות שונות ועוד. דבר זה יצר יציבות לאורך זמן והגדיל את השותפות בין החברים. מאידך במקרים שבהם היה רק גורם מממן אחד, סבלה השותפות מחוסר יציבות לאורך זמן.



תמונה 1 – אזור השותפות לקיימות אזורית. צילום: ידיד לוי

גורמי הנעה:

אסדרה מול פרואקטיביות – מניתוח מקרי הבוחן עלה ששותפויות שאינן וולונטריות פעלו בעיקר לטובת אסדרה ופחות לטובת קידום מטרות פרואקטיביות. שותפויות וולונטריות לעומת זאת הרבו לעסוק הן בנושאים אסדרתיים והן בנושאים פרואקטיביים.

גורם מנחה ומתכלל – ממקרי בוחן עלה שהימצאותו של גורם אחד מוסכם, המנחה ומתכלל את פעילות השותפות אפשרה לייצר שיח בין שותפים שונים שהיו רגילים להתחרות ביניהם על משאבים. לעומת זאת במקומות שבהם אותו גורם היה חסר, נתקלה השותפות האזורית באתגרים רבים.

תקציר מנהלים

תכנון משאבים - ממקרי הבוחן עלה ששותפויות שלא הקצו תקציב ייעודי לפעילות השותפות, התקשו להשיג את מטרותיהן. בנוסף, שותפויות אזוריות שבהן לחברי השותפות לא היתה פניות מספקת לנושאי השותפות או לחילופין בשותפויות שבהן לא הוגדרה משימת השותפות כחלק מהגדרת העבודה של בעלי התפקידים, היה קושי משמעותי במימוש האסטרטגיה. כמו כן, ממקרי הבוחן עלה שלמרובית השותפויות האזוריות היה דרוש זמן לטובת יישום האסטרטגיה. לכן שותפויות אזוריות שהיו מעוניינות להוביל שינוי היו צריכות לבנות מנגנון יציב הפועל לאורך זמן. מכאן שהקצאת המשאבים לאורך זמן היא הכרחית ומאפשרת מרווח נשימה עבור השותפות האזורית.

תהליך המשלב Bottom up-Top Down - בחלק ממקרי הבוחן שנבחרו נעשה שילוב בין אסטרטגיה של Top Down ו-Bottom Up מניתוח מקרי בוחן אלו עלה ששילוב כזה אפשר לעסוק בתחומים רכים יותר הדורשים מעורבות של מגזר שלישי ושל תושבים פעילים. בנוסף הוא אפשר לרתום מגזרים נוספים ויצר אסטרטגיה מגוונת ועשירה יותר.

חקיקה – מניתוח מקרי הבוחן עלה ששותפות שהוקמה מתוקף חקיקה הצליחה להשיג את מטרותיה בקלות רבה יותר. בנוסף, ממקרי הבוחן עלה ששותפות אזורית שתהליך העבודה שלה הוגדר בחוק, הצליחה לקיים מערכת קבלת החלטות סדורה יותר.

פרק א' - רקע

הקדמה, מתודולוגיה ורקע תיאורטי



רקע

'השותפות לקיימות אזורית' היא שותפות בה חברות חמש מועצות מקומיות ואזוריות (בנימינה-גבעת עדה, זכרון יעקב, ג'סר אל זרקא, חוף כרמל ואלונה) ורמת הנדיב. השותפות פועלת משנת 2015 לטובת קידום קיימות במרחב, באמצעות יצירת שיתופי פעולה אזוריים. לאורך שלוש שנות פעילותה פעלה ה'שותפות לקיימות אזורית' במגוון דרכים לטובת השגת מטרותיה: הקמת פורומים בהם חברים בעלי עניין מגוונים, בניית אסטרטגיה בשלושה נושאי ליבה, תמיכה במיזמים קהילתיים, עידוד פרויקטים אזוריים, הסברה, מחקר ועוד.

על מנת שהשותפות לקיימות אזורית תוכל להמשיך ולפעול למימוש החזון של מרחב מקיים יותר, עלה צורך לגבש 'מערכת הפעלה' לשותפות. 'מערכת' זו עתידה להסדיר את דרכי הפעולה של השותפות.

מטרתו של דו"ח זה היא להוות תשתית ידע עבור מקבלי ההחלטות ובעלי עניין ולשמש ככלי עזר לגיבוש 'מערכת הפעלה' כאמור. הדו"ח מנתח מקרי בוחן שונים וסוקר את 'מערכות הפעלה' בהן משתמשות שותפויות אזוריות בארץ ובעולם. היכרות עם תחום התוכן של 'שותפויות אזוריות' ו'משילות משולבת' והיכרות עם 'מערכות הפעלה' שונות יכולים להוות כלי משמעותי עבור העוסקים במלאכת גיבוש 'מערכת הפעלה' העתידית של 'השותפות לקיימות אזורית'.



תמונה 2 – אזור השותפות לקיימות אזורית. צילום: ידיד לוי



תמונה 3 – אזור השותפות לקיימות אזורית. צילום: ידיד לוי

הדו"ח כולל ארבעה פרקים מרכזיים

פרק רביעי: המלצות להמשך – פרק זה המסכם את הדו"ח, מייצר כלים פרקטיים שיכולים לעזור לשותפויות אזוריות בבניית 'מערכת ההפעלה' שלהן. פרק זה עוסק בשני נושאים מרכזיים: בחלק הראשון נסקרות החלופות עבור כל אחת מהשאלות במודל הניתוח. בחלק השני מוצגות השאלות המרכזיות ביותר, שיכולות להשפיע מהותית על 'מערכת ההפעלה' של שותפות אזורית.



תמונה 4 – אזור השותפות לקיימות אזורית. צילום: ידיד לוי

פרק ראשון: רקע – פרק זה מתאר את מבנה הדו"ח, את תהליך כתיבתו ואת המתודולוגיה בה נעשה שימוש. בנוסף מהווה פרק זה תשתית עיונית קצרה וממוקדת המשמשת כרקע לדיון המרכזי העוסק ב'מערכות הפעלה'. פרק זה סוקר שני תחומי ידע: שותפויות אזוריות ו'משילות משולבת' ומנתח את היתרונות שמייצרים מודלים אלו.

פרק שני: ניתוח מקרי הבוחן – פרק זה מנתח את 'מערכות הפעלה' של שנים עשר מקרי בוחן מהארץ ומהעולם. הפרק מחולק לשנים עשר תתי פרקים כמספר מקרי הבוחן. כל תת פרק מחולק לשניים: בחלק הראשון מופיעה סקירה תמציתית של 'מערכת ההפעלה' ותובנות מרכזיות שניתן לחלץ ממקרה הבוחן. בחלק השני מתוארת 'מערכת ההפעלה' של אותה שותפות אזורית בהרחבה.

פרק שלישי: מסקנות ותובנות מרכזיות – פרק זה מחולק לשניים: בחלק הראשון מוצג מודל ניתוח שנבנה עבור דו"ח זה ויכול לסייע בבניית 'מערכת הפעלה' לשותפות אזורית. בחלק השני נסקרו התובנות שחולצו משנים עשר מקרי הבוחן שנותחו.

על פי Baxter and Jack (2008) מתודולוגיה של 'מקרי בוחן מרובים' מאפשרת לנתח מספר מקרי בוחן במקביל, לבחון את היתרונות והחסרונות של כל מקרה בוחן ולייצר תובנות משמעותיות עבור מקבלי ההחלטות. בנוסף, שימוש במתודולוגיה זו מאפשר למקבלי ההחלטות לקבל תמונה רחבה ועשירה על התופעה הרלוונטית ולייצר תובנות חדשות. מכאן שבאמצעות שימוש במתודולוגיה זו יוכלו מקבלי ההחלטות להסיק מהם העקרונות המשמעותיים ביותר אותם נכון שתאמץ 'השותפות לקיימות אזורית' בבניית מערכת ההפעלה שלה.

עם זאת על אף יתרונותיה הרבים, יש למתודולוגיה זו גם מספר חסרונות כשהבולט בהם הוא הקושי להשוות בין מקומות שונים ובין מערכות שונות. כך לדוגמה ניתן להניח ששותפות אזורית הפועלת בארצות הברית תהיה שונה משותפות אזורית הפועלת בישראל, ולו רק בשל קיומן של מערכות שלטוניות שונות בשתי המדינות. בנוסף מתודולוגיה זו לא מאפשרת העמקה בכל אחד ממקרי הבוחן ומעודדת ניתוח רחב הסוקר ה'יער השלם' ולא את ה'עץ הבודד'.

מתודולוגיה

תהליך כתיבת הדו"ח

תהליך העבודה התחלק לשלושה שלבים: **בשלב הראשון** נלמד תחום הדעת העוסק בשותפויות אזוריות וב'משילות משולבת'. בחלק זה נקראו עשרות מאמרים, דו"חות וספרים העוסקים בנושאים אלו.

בשלב השני נלמדו מקרי בוחן מהארץ ומהעולם באמצעות שני כלים מרכזיים: קריאה של חומרים קיימים (דו"חות, מאמרים וספרים) וראיונות עומק עם שניים עשר מראיינים, העוסקים בנושא זה בשדה הישראלי (ראה נספח מספר 1).

בשלב השלישי עובדו חומרי הגלם לידי מסקנות ותובנות מרכזיות ונבנו כלים שמטרתם לעזור בבניית 'מערכת הפעלה' בת קיימא עבור 'השותפות לקיימות אזורית'.

המתודולוגיה בה נעשה שימוש

דו"ח זה נעשה שימוש במתודולוגיה של 'מקרי בוחן מרובים' (Multiple Case Studies) גרינג (Gerring, 2004) הגדיר 'מקרה בוחן' כ"לימוד אינטנסיבי של יחידה אחת, לצורך הבנה של קבוצה גדולה יותר של יחידות דומות". כלומר, לימוד מקרה בוחן מעודד למידה אינטנסיבית של מקרה ספציפי לטובת הסקת מסקנות רחבות יותר על מקרי בוחן דומים.

מדוע שותפויות אזוריות?

העלייה המתמדת ברמת החיים במדינות שונות במערב, ובכלל זה גם בישראל, יוצרת שאיפה מתמדת בקרב תושבים לשיפור רמת החיים ולשיפור איכות השירותים הציבוריים הניתנים על ידי רשויות השלטון השונות (אפלבוט וחזן, 2005). בעידן הגלובאלי, בו התחזקו ה'זרימות' הכלל עולמיות ובו נחלש כוחה של המדינה¹, תושבים החלו לראות ברשויות המקומיות את הגורם המרכזי המופקד על רווחתם (Innes & Booher, 2010; Robinson, 2002; Sassen, 2002). מכאן שהספק העיקרי של השירותים השונים מנקודת ראותו של התושב, הוא הרשות שבתחומה הוא גר. העלייה בדרישות מצד התושבים והצרכים ההולכים וגוברים מייצרים קושי עבור רשויות רבות: מצד אחד, נוצרת נטייה גוברת של השלטון המרכזי להטיל על השלטון המקומי אחריות לביצוע מגוון גדל והולך של משימות כמו לדוגמה אספקת שירותים ציבוריים, פיתוח מוניציפלי וכלכלי, טיפול באיכות הסביבה ועוד. ואילו מהצד האחר, השלטון המקומי נוטל על עצמו מרצון, תפקידים שהשלטון המרכזי נמנע מלעסוק בהם (Bolgherini, 2011). במקביל ארגוני מגזר שלישי מזהים את הפער בין צרכי התושב לבין אי היכולת של הרשויות השונות לענות על הצרכים הגדלים והולכים של התושבים.

רקע תיאורטי

רקע

שותפויות אזוריות הפכו בשנים האחרונות ל"נושא חם" ולפרקטיקה רווחת במגזר הציבורי ובמגזר השלישי. הן נתפשות כאלטרנטיבה שיכולה לייצר ערכים מוספים משמעותיים עבור החברים בהן. בפרק זה ננתח מדוע התפתחו שותפויות אזוריות דווקא בשנים אלו, נשאל על היתרונות שמייצרות שותפויות אזוריות עבור החברים בהן ונבין מדוע שותפויות אזוריות רבות בוחרות להשתמש באסטרטגיה של 'משילות משולבת'. הכרות עם עולם תוכן זה תאפשר לנו לנתח את מקרי הבוחן שנותחו בדו"ח זה ולייצר תובנות משמעותיות עבור ה'שותפות לקיימות אזורית'.



תמונה 5 – אזור השותפות לקיימות אזורית, צילום: ידיד לוי

מה התועלות של שותפות אזורית?

כתוצאה ממגמות אלו בחרו רשויות מקומיות וארגוני מגזר שלישי בכל רחבי העולם, לייצר שיתופי פעולה אזוריים. כך לדוגמה באמצעות שיתופי פעולה אלו משפרות שותפויות אזוריות את רמת החיים של תושביהן, את איכות וכמות השירותים הניתנים לתושב ואת ההסתכלות המתכללת על נושאים סביבתיים וחברתיים (עוזיאל, 2015; עוזיאל, 2012).

אחד מהיתרונות הבולטים שמוצאות הרשויות בשיתופי פעולה אזוריים הוא היתרון לגודל. היתרון לגודל מאפשר לרשויות לחסוך עלויות, לספק שירות יעיל יותר לתושבים ולייצר ספי כניסה חדשים. כך למשל, בספרד הוכח כי שיתוף פעולה אזורי הפחית ב-19-25% את עלויות פינוי האשפה ברשויות של 20,000 תושבים ומטה (Bel & Fageda, 2006).² מחקרים אף הראו שאחת מהמוטיבציות המרכזיות של ראשי רשויות להצטרף לשיתוף פעולה אזורי היא האפשרות לגוון ולהעשיר את השירותים הניתנים לתושביהם ולייצר שירותים שעולים ברמתם על השירותים שיכולה כל רשות להעניק עבור תושביה (אפלבום וחוץ, 2005).

יתרון בולט נוסף שמייצרות שותפויות אזוריות הוא היכולת לבנות אסטרטגיה הוליסטית הנותנת מענה רחב ומקיף לנושאים שהטיפול בהם חוצה גבולות מוניציפליים (Artmann, Huttenloher, Kawka & Scholze, 2012; Koontz & Thomas, 2006).

כך לדוגמה ניתן למצוא בספרות דוגמאות רבות לשותפויות שעוסקות בניהול תשתיות אזוריות, בניהול משאבי טבע או בנושאים רכים יותר כמו לדוגמה קיימות, איכות סביבה, חינוך, צדק חלוקתי ועוד.

מהם האתגרים שמייצרות שותפויות אזוריות?

למרות היתרונות הרבים שמייצרות שותפויות אזוריות, הן יוצרות גם מספר אתגרים בולטים. כך לדוגמה מצביעים מחקרים על כך שרשויות מקומיות רבות חוששות שבמסגרת זו הן יאבדו את השליטה על השירותים המסופקים לתושביהן (עוזיאל, 2015). החוקרים De mello & Lago-penas (2012) גרסו שהגברת הגמישות, יכולה להוביל להקטנת האתגר הנ"ל. לטענתם ככל שהגמישות בתוך השותפות גבוהה יותר וככל שהרשויות יכולות לבחור במה הן רוצות לפעול במשותף, כך עולה הסבירות להמשך קיומה ולהמשך פעילותה של השותפות לאורך זמן.³

אתגר נוסף המאפיין שותפויות אזוריות רבות הוא המורכבות ביצירת מערכת קבלת החלטות מוסכמת. ממחקרים עולה ששותפויות שלא מצליחות לייצר מערכת מוסדרת לקבלת החלטות, מתקשות להניע תהליכים משמעותיים. אתגר זה עלה גם בראיונות שנערכו לטובת כתיבת דו"ח זה. כך לדוגמה מראיון שנערך עם יו"ר מנהלת נחל שקמה,⁴ מר אלון שוסטר, עלה שבהעדרו של מנגנון מוסדר לקבלת החלטות, החלטות יכולות להתקבל רק בהסכמה מלאה של כלל השותפים, דבר שמקטין משמעותית את יכולת המימוש של מטרות השותפות.⁵

עם המעבר לגל השלישי (שנות האלפיים) עבר המינהל הציבורי שינוי נוסף ונעשה מעבר מתפישה של "לקוחות" ל"אזרחים". מדיניות זו באה לידי ביטוי בצעדים שונים שמטרתם היתה חיזוק האמון בין מערכות שונות, יצירת שיתופי פעולה בין שחקנים שונים, חיזוק ההיבטים הערכיים במדיניות וחיזוק הראייה ההוליסטית המעודדת האחדה של ממשלים. המעבר לגל השלישי הוביל להקמתן של שותפויות אזוריות רבות ברחבי העולם, שעודדו שיתופי פעולה חוצי מגזרים ויצרו ערך מוסף עבור כלל השותפים (Innes & Booher, 2010). ערך מוסף זה בא לידי ביטוי בצורות שונות כמו הגברת היצירתיות, חיזוק הבהירות, הגברת החסכנות ועידוד האינטגרטיביות ועוד (עוזיאל, 2015).

אחד מהמודלים המרכזיים המעודד שיתוף פעולה בין המגזרים השונים הוא המודל של 'משילות משולבת'. אנשל וגס (Ansell & Gash, 2008) הגדירו 'משילות משולבת' (Collaborative governance) כ"הסדר משילות שבו רשות ציבורית אחת או יותר משלבות בעלי עניין לא־מדינתיים באופן ישיר בתהליך קבלת החלטות פורמלי, מכוון-קונצנזוס ודיוני, השואף לגבש או ליישם מדיניות ציבורית או לנהל תכניות או משאבים ציבוריים". כלומר, 'משילות משולבת' מאפשרת לממשל, לקהילה ולסקטור הפרטי לייצר תקשורת רצופה אחד עם השני ולעבוד יחדיו לטובת השגת מטרה ציבורית משותפת (Purdy, 2012).

אתגר נוסף איתו מתמודדות שותפויות אזוריות רבות הוא פעולה בזירה בה קיימים ניגודי אינטרסים מובנים בין רשויות (פנים-רשותיים ובין-רשותיים). ניגוד אינטרסים מסוג זה, המאפיין פעולה בזירה גלובאלית, כולל מאבקים תמידיים על יוקרה ועל משאבים. שותפות אזורית שמצליחה לצמצם את הפער הזה באמצעות דיאלוג, מציאת מחנה משותף רחב ויצירת אסטרטגיה, מייצרת מצב של Win Win עבור כלל השותפים.

מהי משילות משולבת?

מחקרים הראו שבשנים האחרונות עבר המינהל הציבורי תהליך אבולוציוני שכלל שלושה גלים מרכזיים (להט ושר-הדר, 2017; בארי, 2014).

הגל הראשון (סוף המאה ה-19 עד שנות השבעים של המאה ה-20) אופיין בשאיפה של המינהל הציבורי לשלוט במדינה באמצעות מבנים היררכיים המבוססים על חלוקת עבודה פונקציונלית ועל התמחות. הגל השני (שנות השמונים והתשעים של המאה ה-20) ציין שינוי בתפיסה הארגונית של המינהל הציבורי ומעבר לשיטות ניהול מהמגזר העסקי. כך לדוגמא לראשונה עלתה שאיפה מצד המינהל הציבורי לנהל את ענייני המדינה כך שהאזרחים יקבלו תמורה לכספם. תמורה זו התבצעה, בין היתר, באמצעות הפרטה, הישענות על מיקור חוץ, מדידת ביצועים וראיית הציבור כ"לקוחות" של המגזר הציבורי.

מהם היתרונות של 'משילות משולבת'?

- מחקרים מציעים יתרונות רבים ל'משילות משולבת' (אנשל וגס, 2015; טניסון, 2017; Innes & Booher, 2010) כמו לדוגמא:
1. החלטות מתקבלות בהסכמה של כלל השחקנים, דבר המגדיל באופן משמעותי את האפקטיביות של המנהל הציבורי.
 2. שיתוף הפעולה מאפשר פתרונות חדשניים לבעיות מדיניות ומאפשר לייצר אסטרטגיות לשינוי.
 3. השיח המשותף מאפשר לבעלי עניין שאינם חלק מהמערכת, להבין את אופן הפעולה של הממשל ולהשפיע על תהליך קבלת החלטות.
 4. עבודה משותפת של מספר מגזרים מייצרת מחויבות לשיתוף פעולה, דבר שעשוי להניע שינוי אירגוני ולשנות את אופן הקצאת המשאבים.
 5. שילוב מיומנויות ויכולות רלוונטיות יחד יכול לייצר התמחות בדברים מסוימים.
 6. שיתוף הפעולה מאפשר למידה הדדית והיווצרות של חוויות משותפות, המאפשרות להתוות כיוון ולבנות יכולות מוסדיות פנים וחוץ ארגוניות.

- אנשל וגס הגדירו משילות משולבת כצורת ממשל שבה מתקיימים הקריטריונים הבאים:
1. יוזמי התהליך הם סוכנים ציבוריים.
 2. חלק מהשחקנים הם לא נציגי ממשל (מדינה או מועצה).
 3. המשתתפים מעורבים ישירות בקבלת החלטות ולא רק "מתייעצים איתם".
 4. הפורום מאורגן באופן רשמי ונפגש על בסיס קבוע.
 5. קיים ניסיון לקבל החלטות בקונצנזוס.
 6. הפורום עוסק בעיקר בנושאים הקשורים לתחום התוכן של מדיניות ציבורית.

ישום גישת ה'משילות המשולבת' מחייב התקבצות של בעלי עניין לדיון וגיבוש קונצנזוס, הפועל כחלק ממנגנון פורמלי. משום כך, אחד מהתנאים ל'משילות משולבת', היא שבעלי העניין יהיו מעורבים באופן ישיר בקבלת ההחלטות. מכאן ש'משילות משולבת' נבדלת מהיוועצות הנהוגה במרבית תהליכי שיתוף הציבור בכך שהיא מכוונת לגיבושו של קונצנזוס בין הגורמים השותפים לתהליך (הראל-פישר, 2016). מכיוון ש'משילות משולבת' מערבת בעלי עניין בעלי יחסי כוח שונים, היא מחויבת לייצר העצמה לבעלי זיקה חלשים יותר ולאפשר ייצוג הולם שלהם ושל בעלי עניין עתידיים (אנשל וגס, 2015).



תמונה 7- אזור השותפות לקיימות אזורית. צילום: ידיד לוי

רקע תיאורטי

בהקשר הישראלי, נשאלת השאלה האם מתקיימת 'משילות משולבת' בישראל. על פי הראל-פישר (2016), אמנם ניתן לטעון כי 'משילות משולבת' מתקיימת בפעילות אסדרה בישראל, כדוגמת גופי התכנון והבנייה המשלבים בוועדות התכנון ארגוני סביבה, נציגי אקדמיה ועוד, אך דוגמאות אלו אינן מקיימות את כלל העקרונות של 'משילות משולבת' במובנה המלא. לטובת בחינת הנושא נבחן בדו"ח זה מספר מקרי בוחן של שותפויות אזוריות בישראל.



תמונה 6- אזור השותפות לקיימות אזורית. צילום: ידיד לוי

פרק ב' - ניתוח מקרי בוחן

ניתוח מקרי בוחן מהארץ ומהעולם



רקע

בדו"ח זה, אשר נבנה כחלק מתהליך בניית 'מערכת ההפעלה' של 'השותפות לקיימות אזורית', נותחו כאמור 12 מקרי בוחן שונים ונסקרו 'מערכות ההפעלה' בהן משתמשות שותפויות אזוריות בארץ ובעולם. בדף השער של כל מקרה בוחן מופיע ניתוח מתומצת של 'מערכת ההפעלה' על פי חלוקה לארבע: א. סדר יום ב. שותפים ג. מבנה והתנהלות ד. גורמי הנעה. בנוסף מופיעות בדף זה מספר תובנות מרכזיות שניתן ללמוד ממקרה הבוחן הנדון. בדפים הבאים מפורטת 'מערכת ההפעלה' בה משתמשת אותה שותפות אזורית.

ניתוח מקרי בוחן מישראל

שיתוף פעולה בין יישובים במישור המוניציפלי אינו תופעה חדשה בישראל. אפלבום וחזן (2005) הצביעו על כך שהיו קיימים שיתופי פעולה אזוריים בישראל עוד מלפני קום המדינה. עם זאת, עד תחילת שנות השמונים של המאה העשרים, הקמתן של שותפויות אזוריות, באה לרוב כמענה על צורך ספציפי באזור נתון ולא כחלק מתפיסה כוללת של מבנה השלטון המקומי ותפקודו. האפשרות למסד את שיתוף הפעולה כמרכיב מובנה

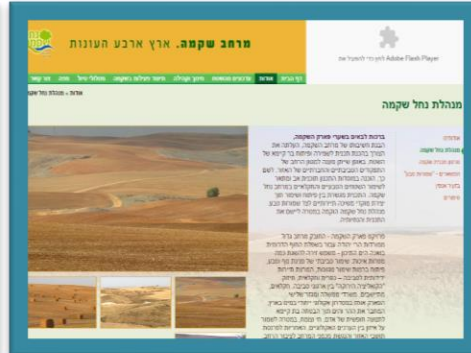
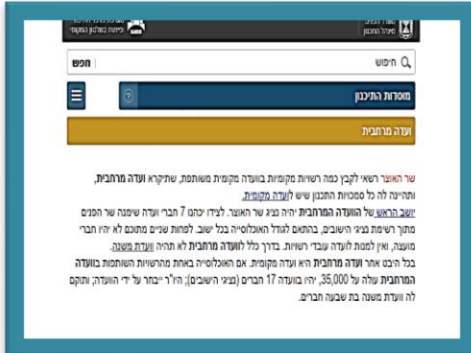
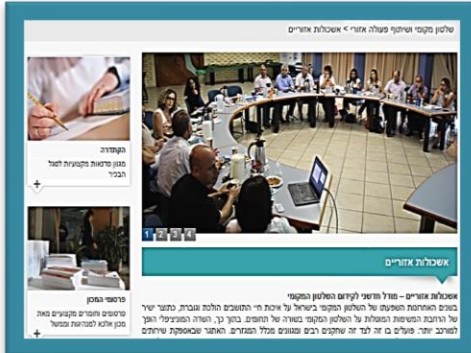
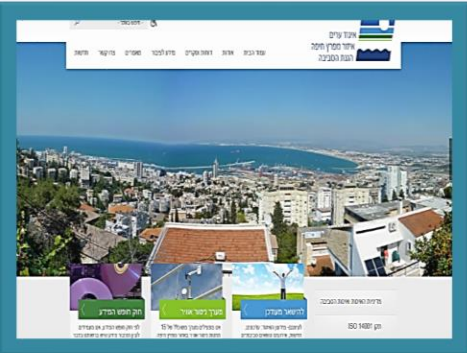
של השלטון המקומי, נדונה ככל הנראה לראשונה במסגרת ועדת זנבר (הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי, 1981), שעודדה את הקמתן של שותפויות אזוריות נוספות.

בעשרות השנים שעברו מאז ועדת זנבר פיתח השלטון המרכזי בישראל מסגרות מגוונות לשיתוף פעולה בין מוניציפאלי (Top Down) כדוגמת איגודי ערים, רשויות ניקוז, ועדות מרחביות לתכנון ולבנייה ואשכולות אזוריים, אשר מהוות פלטפורמה לפתרון בעיות אזוריות, לחיזוק התיאום האזורי וליצירת יתרונות לגודל. במקביל, צמחו בישראל גם שיתופי פעולה מלמטה למעלה (Bottom Up) שפעלו לטובת השגת יתרונות כלכליים, יצירת יתרונות מקצועיים או פוליטיים ומענה משותף לבעיות אזוריות. בדו"ח זה ינותחו 'מערכות ההפעלה' של שבע שותפויות אזוריות הפועלות בישראל:

- איגוד ערים
- רשות ניקוז
- וועדה מרחביות לתכנון ולבנייה
- אשכול אזורי
- המרחב הביוספרי רמות מנשה
- עמותת סיכוי - שיתוף פעולה יהודי ערבי
- מנהלת נחל שקמה

ניתוח מקרי בוחן מישראל

לטובת דו"ח זה נבחרו שבעה מקרי בוחן מישראל. כל מקרה בוחן נותח לאור הנושאים הבאים: א. סדר היום והאג'נדה. ב. השותפים. ג. המבנה וההתנהלות. ד. גורמי הנעה. ראה קישור לאתר של כל אחד ממקרי הבוחן:



איגוד ערים - תקציר

מבנה והתנהלות: איגודי ערים נוצרו בתהליך של Top Down (מלמעלה למטה). מבנה האיגוד משתנה מאיגוד ערים אחד למשנהו, עם זאת בכל איגוד ערים יש מועצה (מועצת איגוד ערים) וועדות העוסקות בנושאי העיסוק של האיגוד. ההחלטות מתקבלות במועצת איגוד הערים. למרות זאת, מועצת האיגוד יכולה להעביר את קבלת ההחלטות בנושא זה או אחר לסמכות הוועדות, במידה והוסכם על כך ברוב של שני שלישים במועצת האיגוד. תקציב איגוד הערים מורכב מתקציבי הרשויות החברות בו ומתקציבי מדינה.

גורמי הנעה: איגוד ערים הוא גוף מסדיר, המייצר שיתופי פעולה בתחום הספציפי שלשמו הוא הוקם. התועלת המרכזית שמייצר איגוד ערים הוא יתרון לגודל, המאפשר הסתכלות אזורית ואספקת שירותים ברמה גבוהה עבור הרשויות החברות.

איגוד ערים היא שותפות של מספר רשויות המתואגדות על-פי חוק (חוק איגודי ערים תשט"ו 1955) לטובת קידום מטרה משותפת.

סדר יום ואג'נדה: קידום מטרות משותפות עבור כל הרשויות החברות באיגוד הערים בנושא שלשמו הוא הוקם (כיבוי אש/איכות סביבה/אחר). לרוב מטרות האיגוד מוגדרות ומוסכמות על כלל השותפים. למרבית איגודי הערים יש מסמך מדיניות המגדיר את תחומי העיסוק שלהם.

שותפים: שותפות וולונטרית בה חברות מספר רשויות הבוחרות להצטרף לאיגוד הערים. מקבלי ההחלטות באיגוד הערים הם עובדי רשויות המייצגים את הרשויות החברות בו או/ו נציגים מטעם הרשות שאינם בעלי תפקידים בה.² בנוסף בכל איגוד ערים יש בעלי תפקידים בשכר.

מה למדנו מניתוח מקרה בוחן זה?

- **הישענות על תקציבי הרשויות החברות** בשותפות מייצרת שתי תופעות מקבילות: מצד אחד תקצוב על ידי הרשויות החברות מייצר ומעודד מעורבות, בעלות ושותפות ((Ownership של הרשויות השותפות. מצד שני הישענות על תקציבי הרשויות יכול לייצר גם חוסר יציבות. לעיתים בטווח הארוך הישענות על תקציבי הרשות יכול אף להוביל להתפרקות.
- שותפות אזורית המתנהלת באסטרטגיה של **Top down** (למעלה למטה) **בלבד**, מאפשרת להוביל תהליכים מהירים בקנה המידה האזורי. עם זאת פעולה בדרך זו בלבד מקשה על רתימת ארגוני חברה אזרחית ותושבים לתהליך.
- היכולת של שותפות אזורית לחוקק **חוקי עזר**, מקלה על **מימוש מטרות השותפות**. חוקי העזר מאפשרים לשותפים להניע תהליכים, לקדם את מימוש האסטרטגיה ולהביא את החלטות השותפות לכדי מימוש.

מערכת ההפעלה של איגוד ערים¹⁰

איגוד הערים הוא גוף שלטוני שיכול לחוקק חוקי עזר ולהחזיק בתקציב, המאשר על ידי שר הפנים. הסמכות להקמת איגוד ערים היא בידי שר הפנים. עם זאת, עד לכניסתו לתוקף של התיקון לחוק בשנת 2004, הוקמו איגודי ערים בעיקר ביוזמתן של הרשויות המקומיות עצמן או ביוזמת שר הפנים, בהסכמתן של הרשויות המקומיות המעורבות. איגוד ערים מנוהל על ידי מועצת איגוד ערים, שכוללת לפחות נציג אחד מכל רשות. שר הפנים רשאי להתיר לרשות מקומית למנות נציג שאינו מקרב עובדי הרשות המקומית ובלבד שלפחות מחצית מחברי מועצת איגוד ערים הם מקרב עובדי הרשויות המקומיות שבתחום איגוד הערים. המניין החוקי בישיבות איגוד ערים הוא מעל חמישים אחוזים מחברי המועצה.

מועצת איגוד ערים רשאית לבחור מבין חבריה, מבין עובדי האיגוד או מבין אנשים מתאימים אחרים, וועדות קבועות או ארעיות שתפקידן הוא לטפל בעניינים שבהם בוחרת המועצה לעסוק. לפחות מחצית מהחברים בכל ועדה מחויבים להיות חברי מועצת איגוד ערים. בראשה של כל ועדה עומד יושב ראש. מועצת איגוד ערים יכולה להחליט בהכרעה של שני שלישי שהחלטה מסוימת עוברת להחלטת אחת מהוועדות.

איגוד ערים הוא תאגיד הפועל על-פי חוק (חוק איגודי ערים תשט"ו 1955),⁸ אשר הוקם לטובת קידום מטרות משותפות של כלל הרשויות המקומיות החברות בו. חוק איגודי ערים יוצר את התשתית המשפטית לפעילותם של איגודי הערים וקובע את התנאים להתאגדותם ולפירוקם, את סמכויותיהם, את אופן הניהול ואת מקורות המימון שלהם. נכון לשנת 2017, פועלים בישראל כ-29 איגודי ערים במגוון נושאים: איכות סביבה, וטרינריה, חינוך ורווחה, תברואה, ביוב ומים וכבאות והצלה.



הודעות

an nps שמח

י"ר איגוד ערים לאיכות הסביבה אשדוד חבל - יבנה
 עוד כזרי אבן, תבני המעבה, מנבליית האיגוד י"ר ענת
 רחן ונאות העבריים מאחלים ללם ולבני משפחתיהם

להודעות נוספות

ברוכים הבאים

איגוד ערים לאיכות הסביבה אשדוד-חבל יבנה

בבד לנחותכם נוט מודגש לאתר הראשי 01. לאתר חופש המידע 02

לקבלת נתוני איכות אוויר בזמן אמת היכנסו ל 03
 או לכתובת www.sivvaagim.net ולאחר מכן בצד הימני של המסך היכנסו
 לסעיף: נתוני כיסור בזמן אמת
 מהתפרים שנפתח יש לבחור את מישור החוף הדרומי.
 מרשימת התחנות שנפתחה בבדו השמאלי של המסך יש לבחור את התחנה

תמונה 8 - איגוד ערים לאיכות סביבה אשדוד-חבל יבנה⁹

איגוד ערים

כחלק מחוק איגוד ערים לכל איגוד ערים יש מנכ"ל (שר הפנים רשאי לפטור איגוד ערים מחובת מינוי מנכ"ל אם ראה שבנסיבות העניין אין הצדקה לעשות כן), יושב ראש וסגן יושב ראש. תפקיד יושב ראש המועצה הוא לוודא שהחלטות המועצה מבוצעות כדין ושכל הוצאה של המועצה היא בהתאם לתקציב המאושר. בעלי התפקידים בשכר ובעלי התפקידים בכל ועדה משתנים בין איגוד לאיגוד, בהתאם לצרכיו. מועצת האיגוד מחויבת להפגש לפחות אחת לשלושה חודשים. האחראי על קיום הפגישות הוא יושב ראש (יו"ר) האיגוד.

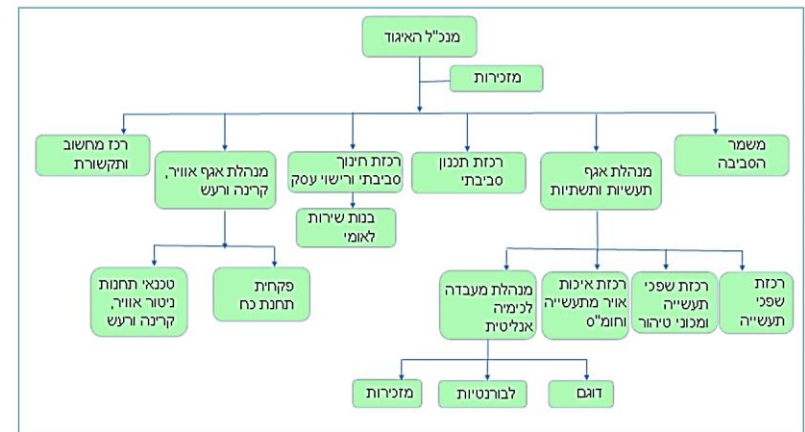
מבנה איגוד ערים לדוגמא:



תמונה 10 – מבנה איגוד ערים לאיכות סביבה אזור מפרץ חיפה¹²



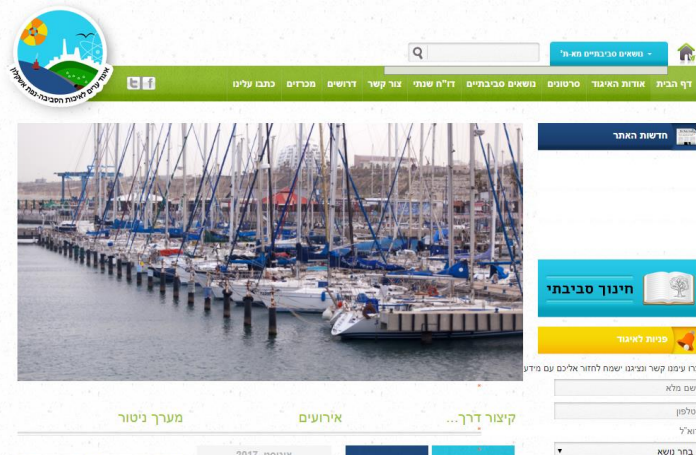
תמונה 11 – מבנה איגוד ערים לאיכות סביבה דרום יהודה¹³



תמונה 9 – מבנה איגוד ערים לשמירת איכות הסביבה – שרון כרמל¹⁴

בנוסף מצאו אפלבום וחזן שאיגודי ערים בהם חברות שלוש רשויות או יותר, מאופיינים ביציבות רבה יותר ובאחוזי השרדות גבוהים יותר.

אפלבום וחזן (2005) הצביעו במחקרן על כך שהקמתו של איגוד ערים מתאפשרת רק כאשר יש נכונות לשיתוף פעולה מצד הרשויות המקומיות. נכונות זו נובעת לרוב מקיומו של צורך בסיסי משותף. הן מצאו שכאשר רשות אחת היא הרשות הדומיננטית, בעלת האינטרס העיקרי בשיתוף הפעולה, השותפים הזוטרים באיגוד נוטים להזניח את העשייה בו ונוטים לא לעמוד בהתחייבויותיהם הכספיות.



תמונה 12 – איגוד ערים לאיכות סביבה נפת אשקלון¹⁴

תקציב - איגוד ערים נחשב לגוף שלטוני וככזה הוא רשאי לחוקק חוקי עזר לצורך מילוי תפקידו ולצורך הטלת אגרות והיטלים המכסים הוצאות הקמה ותפעול של מפעלים השייכים לתחום פעולתו. כמו כן הוא רשאי ללוות כספים, אך אינו רשאי להטיל מיסי ארנונה. מקורות המימון של איגוד ערים הם: מכסות תשלום המוטלות על הרשויות המקומיות המשתתפות, אגרות והיטלים המשולמים על ידי המשתמשים, הלוואות והשתתפות של משרדי הממשלה לפי הנושא. בדומה לרשות מקומית, פועל איגוד ערים על פי תקציב הטעון אישור של שר הפנים. אישור השר נדרש גם לפעולות אחרות של האיגוד כמו לדוגמה חקיקת חוקי עזר ונטילת הלוואות. שיעורי המכסות לכל רשות נקבעות באמצעות מספר התושבים הרשומים בכל רשות. כחלק מתפקידו מספק איגוד ערים שירותים תפעוליים ומקצועיים לרשויות החברות בו ויכול להתקשר תקציבית עם רשויות וגופים נוספים הפועלים במרחב.

מחקרים שניתחו את יציבותם של איגודי הערים בישראל לאורך השנים (אפלבום וחזן, 2005), מצאו שאיגודי ערים רבים התפרקו על רקע אי תשלום הרשויות לאיגוד הערים. בנוסף נמצא שבאזורים פריפריאליים בהם מרבית החברות באיגוד הערים הן רשויות קטנות, התקשו איגודי הערים להמשיך ולהתקיים. ואילו דווקא במטרופולינים הגדולים בהם יש עיר מטרופולינית גדולה, איגודי הערים הצליחו לשמור על יציבות רבה יותר.

רשות ניקוז - תקציר

בתחום של רשות הניקוז. במידה ונכלל בתחום רשות-הניקוז שטח שאינו בתחום של רשות זו או אחרת, יכול השר למנות עד שני נציגים שייצגו את אותם בעלי קרקעות באותו גוף. דרג הנציגים הם בעלי תפקידים בכירים ברשויות.

מבנה והתנהלות: רשויות הניקוז נוצרו בתהליך של Top Down (מלמעלה למטה). מבנה רשויות הניקוז משתנה בין רשות לרשות, אך בכל רשות יש את הגורמים הבאים: מליאת רשות הניקוז, יושב ראש הרשות, מנכ"ל הרשות והדרג האדמיניסטרטיבי שלה. תקציב רשויות הניקוז מתבסס לרוב על מספר מקורות: כספים שנגבים מהרשויות, היטלים ותקציבים ממשלתיים. בחלק מהמקרים מתקשות רשויות לעמוד בהתחייבויותיהן הכספיות ולשלם את חלקן בתקציב.

גורמי הנעה: רשות ניקוז היא גוף מסדר, המייצר שיתופי פעולה, מתכנן ומאגם משאבים בנושאי העיסוק. האזוריות שמייצרת רשות ניקוז היא בעיקר בתחומי העיסוק הרלוונטיים לה.

רשויות ניקוז הן גוף סטטוטורי עצמאי הפועל מתוקף חוק הניקוז והגנה מפני שיטפונות (התשי"ח 1957),¹⁵ מתוקף חוק המים (התשי"ט 1959)¹⁶ ומתוקף חוק רשויות נחלים (התשכ"ה 1965).¹⁷ בישראל פועלות אחת עשרה רשויות ניקוז הפרוסות לאורך כל המדינה.

סדר יום ואג'נדה: סדר היום של רשויות הניקוז כולל: 1. ניהול, שליטה, פיקוח ובקרה על כלל מערכת הניקוז באגן ההיקוות. 2. תחזוקה, שיקום והסדרת נחלים. 3. שיקום וחינוך מפעלי מים. 4. פיקוח וטיפול במזהמים מנחלים ומקווי מים. בנוסף לכל רשות ניקוז יש מטרות ברורות שלשמן היא הוקמה. לרשויות הניקוז יש מדיניות ברורה, הנגזרת מהחוק. בנוסף לכל רשות ניקוז יש מטרות ספציפיות הרלוונטיות רק אליה.

שותפים: החברות ברשות ניקוז מחייבת עבור הרשויות היושבות בשטחה. השותפים מורכבים מנציגי משרדי ממשלה וגופים ממשלתיים, נציגי גופים סביבתיים ונציגי רשויות הנמצאות

מה למדנו מניתוח מקרה בוחן זה?

- העדר וולונטריות, מאפשר לגורמים שונים שבעבר לא קיימו דיאלוג אחד עם השני לקיים **שיח רב מערכתי**, על אף חילוקי הדעות המובנים ביניהם.
- מהצד השני, **העדרו של עיקרון הוולונטריות** מקטין את היכולת של רשות הניקוז לרתום את חבריה לעשייה ומקטין את תחושת השייכות והאחריות (Ownership) של השותפים.
- שותפות לא וולונטרית תפעל לרוב לטובת קידום מטרות הקשורות לאסדרה, עליהן יש הסכמה בקרב השותפים, יותר מאשר לטובת קידום מטרות פרואקטיביות, בהן ההסכמה של כלל השותפים היא לרוב פחותה.

הרכב מליאת הרשות כולל את הנציגים הבאים בהתאם לשינויים קלים בכל אחת מרשויות הניקוז: נציגי משרדי הממשלה (נציג שר החקלאות, נציג רשות המים ומשרד התשתיות, נציג מועצת הניקוז הארצית, נציגי המרכז לשלטון מקומי, נציגי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, נציגי הוועדה המחוזית, נציגי מרכז המועצות האזוריות, נציגי המשרד להגנת הסביבה ומנהלת שיקום נחלים, נציגי משרד התיירות ועוד), נציגי גופים נוספים (נציגי קרן קיימת לישראל, נציגי רשות הטבע והגנים, נציגי החברה להגנת הטבע) ונציגי הרשויות המקומיות והאזוריות הנמצאות בתחום רשות הניקוז.

יושב הראש והנהלת הרשות נבחרים על ידי המליאה על פי מפתח קבוע מראש. הגודל של הנהלת הרשות משתנה מרשות לרשות ונקבע בצו ההקמה. הנציגים החברים בהנהלת הרשות הם בעלי תפקידים בכירים ברשויות: גזברים, סגני ראשי מועצות, מנכ"לים ועוד. תהליך ההקמה של רשות ניקוז הוא כדלקמן: שר החקלאות רשאי לאחר התייעצות עם שר הפנים להקים רשות ניקוז, במידה והסכימו על כך רוב הרשויות בתחום השיפוט של אותה רשות הניקוז. בצו ההקמה מוגדר מה מידת ייצוגה של כל רשות מקומית ברשות הניקוז המוקמת. רשות הניקוז שומרת על רוב של נציגי הרשויות המקומיות וכוללת עד שלושה נציגי ממשלה. במידה ונכלל בתחום רשות הניקוז שטח שאינו בתחום רשות מקומית, יכול שר החקלאות בצו ההקמה למנות עד שני נציגים מקרב בעלי הקרקעות, שייצגו את בעלי הקרקעות באותו השטח.

רשויות ניקוז הן גוף סטטוטורי עצמאי הפועל מתוקף חוק הניקוז והגנה מפני שיטפונות (התשי"ח 1957), מתוקף חוק המים (התשי"ט 1959) ומתוקף חוק רשויות נחלים (התשכ"ה 1965). בישראל פועלות אחת עשרה רשויות ניקוז המחלקות את שטח מדינת ישראל¹⁸. בניגוד לאיגודי ערים, אין מדובר בהתאגדות של רשויות מקומיות, אלא בגוף הפועל בתחום שיפוטן ועל כן נדרש שיתוף פעולה עימן. בין מטרותיו: ניהול, שליטה, פיקוח ובקרה על כלל מערכת הניקוז באגן ההיקוות; תחזוקה, שיקום והסדרת נחלים; שיקום וחיידוש מפעלי מים; ופיקוח וטיפול במזהמים מנחלים ומקווי מים.

הגורם המפקח והמנהל את רשויות הניקוז הוא מנהל רשות המים המשמש כזרועו של השר בכל הנוגע לביצוע החוק ופיקוח על רשויות הניקוז. לכל רשות ניקוז יש מטרות ויעדים אופרטיביים עבור הנחלים הקיימים באזור בו היא פועלת.

'מערכת ההפעלה' של רשות ניקוז

רשות ניקוז היא תאגיד, שרשאי להתקשר בחוזים, לרכוש ולהחזיק נכסים, לתבוע ולהיתבע ולעשות כל פעולה הדרושה לצורך מילוי תפקידיו. המבנה הארגוני של כל רשות ניקוז אינו זהה, אך בכל רשות ניקוז יש מליאה, יושב ראש, מנכ"ל ודרג אדמיניסטרטיבי.

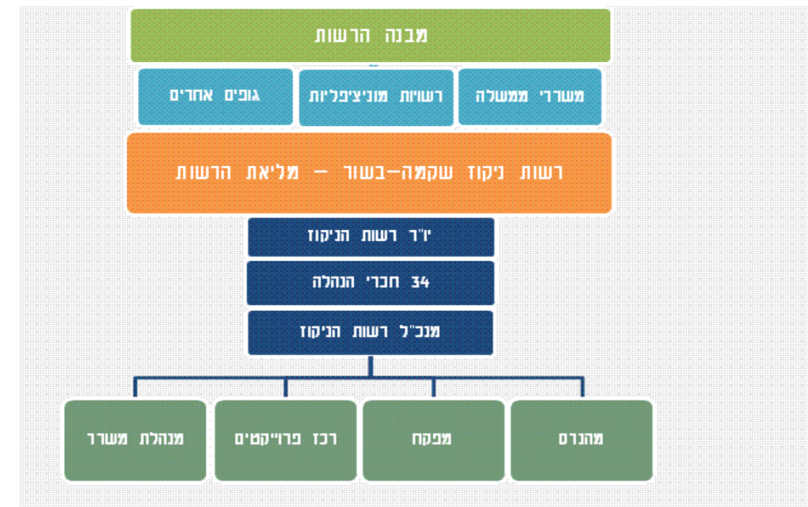
רשות ניקוז

תקציב - רשות הניקוז היא המוסמכת להחליט מה יהיה גובה התשלום, שבו יישאו הרשויות המקומיות שבתחומה. בחלק מרשויות הניקוז הרשויות המקומיות אינן מעבירות את מלוא המשאבים לרשות הניקוז, דבר המונע מאותן רשויות לעמוד במטרות וביעדים שהוגדרו. תקציב רשויות הניקוז מגיע ממספר מקורות: חיובי ארנונה של הרשויות המקומיות, היטלים ותקציבים מגופים ממשלתיים.

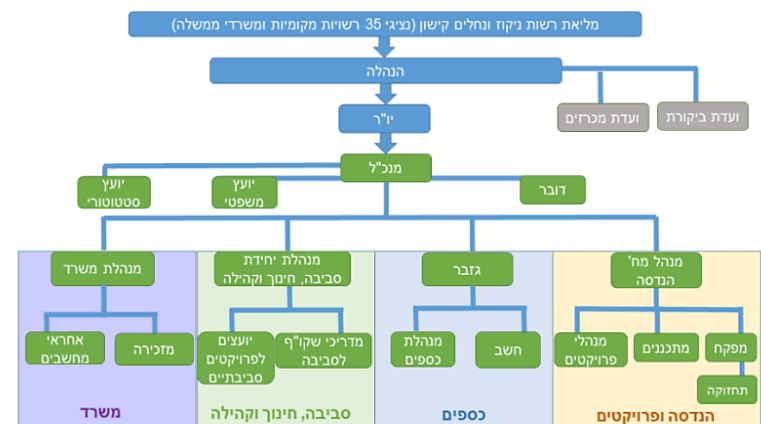
חלוקת תקציב רשויות ניקוז לשנת 2017

| רשות ניקוז | גובה מכסת רמ"י (ב- ש) |
|------------|-----------------------|
| כנרת | 10,563,846 |
| ירדן דרומי | 2,150,544 |
| גליל מערבי | 1,939,888 |
| קישון | 1,778,733 |
| כרמל | 886,197 |
| שרון | 802,843 |
| ירקון | 1,906,125 |
| שורק-לכיש | 2,061,871 |
| שקמה בשור | 3,412,408 |
| ים המלח | 11,710,270 |
| ערבה | 12,012,073 |
| סה"כ | 49,224,798 |

תמונה 15 - חלוקת תקציב רשויות ניקוז לשנת 2017²¹



תמונה 13 - מבנה רשות ניקוז נחל שקמה - בשור¹⁹



תמונה 14 - מבנה רשות ניקוז ונחלים קישון²⁰

ועדה מרחבית לתכנון ולבנייה - תקציר

מבנה והתנהלות: הוועדות המרחביות לתכנון ובנייה נוצרו בתהליך של Top Down (מלמעלה למטה). כל ועדה מרחבית מורכבת מיושב ראש שממונה על ידי שר האוצר ומשבעה חברים שממנה שר הפנים. בוועדות מרחביות שבהן ברשות אחת או יותר מתגוררים יותר משלושים וחמש אלף תושבים, הרכב הוועדה כולל שבע עשרה חברים וכולל גם נציגים של הרשויות המקומיות (על פי מספר התושבים היחסי של כל רשות). בעלי התפקידים המרכזיים בוועדה המרחבית הם: יו"ר הוועדה (ראש מועצה או סגנו), מהנדס הוועדה, מזכיר הוועדה, מבקר הוועדה ויועץ משפטי. הוועדה המרחבית בוחרת מבין חבריה ועדת משנה לתכנון ולבניה בת שבעה חברים. תקציב הוועדה המרחבית בנוי ממספר מקורות מרכזיים: תקציב משרד האוצר, מכסות מהרשויות החברות ואגרות והיטלים.

גורמי הנעה: הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה היא גוף תכנוני הנותן מענה עבור מרחב התכנון הרלוונטי.

ועדה מרחבית לתכנון ובנייה משמשת כוועדה מקומית ונותנת מענה תכנוני עבור הרשויות החברות בה.

סדר יום ואג'נדה: מטרת הוועדה המרחבית היא לשמש כוועדה מקומית לתכנון ובנייה על כלל המשתמע מכך. האסטרטגיה ומהמטרות של הוועדה המרחבית מוגדרות בחוק התכנון והבנייה.

שותפים: החברות בוועדה המרחבית היא מחייבת עבור הרשויות החברות בה ונקבעת בהחלטת שר האוצר. היושבים בוועדה הם: 1. נציגי הרשויות המקומיות, על פי מפתח שנקבע בהתאם לגודל האוכלוסייה בכל יישוב. 2. בעלי תפקידים בתשלום. לדיוני הוועדה המרחבית מוזמנים דרך קבע נציגים מייצגים של הגופים הבאים: נציגי משרדי ממשלה, נציגי רשות מקרקעי ישראל, נציגי הרשות הארצית לכבאות והצלה, נציגי שמורות הטבע והגנים ומהנדס, אדריכל או מתכנן ערים שממונה על ידי שר האוצר.

מה למדנו מניתוח מקרה בוחן זה?

- **מבנה סדור** המגדיר מי הם מקבלי ההחלטות ואיך ההחלטות מתקבלות, מאפשר לקדם את המטרות שלשמן היא הוקמה. בנוסף מבנה כזה מקל על כלל השותפים הפועלים בשותפות להניע ולקדם החלטות.
- **תקציב המגיע ממספר מקורות סדורים** המוגדרים בחוק (מדינה, רשויות ועוד) מייצר יציבות לאורך זמן ומאפשר להניע ולקדם את המטרות שלשמן הוקמה השותפות.

לדיוני הוועדה המרחבית מוזמנים דרך קבע נציגים בעלי דעה מייעצת המייצגים את הגופים הבאים: נציג שר האוצר, נציג השר לאיכות הסביבה, נציג שר הבינוי והשיכון, נציג שר הבריאות, נציג השר לביטחון פנים, נציג שר התחבורה, נציג רשות מקרקעי ישראל, נציג הרשות הארצית לכבאות והצלה, בעל הכשרה בתחום בטיחות אש והצלה, נציג שר החקלאות, נציג הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים ומהנדס, אדריכל או מתכנן ערים שממונה על ידי שר האוצר.

בעלי התפקידים המרכזיים בוועדה המרחבית הם:

1. **יושב ראש** (יו"ר) הוועדה. ראש מועצה או סגנו.
2. **מהנדס הוועדה**. עובד הוועדה. שר האוצר הוא שקובע הוראות בנוגע לדרכי מינויו.
3. **מזכיר הוועדה**. מהנדס הוועדה המקומית משמש לעיתים קרובות גם כמזכיר הוועדה. במקרים אחרים מזכיר הוועדה הוא בעל תפקיד נוסף של הוועדה המרחבית.
4. **מבקר הוועדה**. מבקר הרשות הגדולה ביותר.
5. **יועץ משפטי**. מינויו של היועץ המשפטי של הוועדה המרחבית טעון אישור של מליאת הוועדה. שר האוצר, לאחר התייעצות עם שר המשפטים, קובע את תנאי הכשירות לכהונה של יועץ משפטי וקובע הוראות בנוגע לדרכי מינויו ולהעברתו מכהונתו.

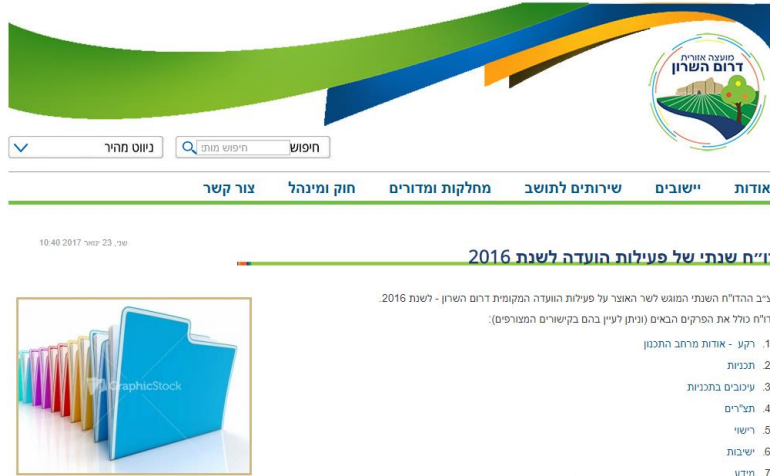
על פי חוק התכנון והבנייה (התשכ"ה 1965)²² ועדה מרחבית לתכנון ובנייה היא ועדה שיש לה את סמכויות התכנון של הוועדה מקומית. הוועדה המרחבית כוללת מספר רשויות (מועצות מקומיות ומועצות אזוריות) והחלטה על הקמתה היא בידי שר האוצר. החברות בוועדה המרחבית היא מחייבת ואינה וולונטרית. יושב ראש הוועדה המרחבית הוא נציג שר האוצר, וחברי הוועדה הן נציגי הרשויות המקומיות השייכות לה, על פי מפתח שנקבע על פי גודל האוכלוסייה היחסי בכל יישוב.

'מערכת ההפעלה' של ועדה מרחבית לתכנון ולבנייה

על פי חוק התכנון והבנייה **ועדה מרחבית מורכבת מ:**

- **יושב ראש** שמינה שר האוצר.
- **שבעה חברים** שמינה שר הפנים (מתוך רשימת אנשים שהומלצו על ידי הרשויות).

בוועדה מרחבית שבה באחת או יותר מהרשויות מתגוררים שלושים וחמש אלף תושבים או יותר, כמות החברים בוועדה עומד על 17 חברים (במקום 7). שר הפנים הוא שקובע את מספר הנציגים המייצגים כל רשות בוועדה, על פי מספר התושבים היחסי בכל רשות ועל פי מפתח של לפחות נציג אחד לכל רשות. הוועדה המרחבית בוחרת מבין חבריה יושב ראש ועדת משנה לתכנון ובנייה ושבעה חברים. כל התפקידים והסמכויות של הוועדה המרחבית נתונים לידי ועדת המשנה.



תמונה 16 –

דו"ח שנתי של ועדה מרחבית לתכנון ולבנייה דרום השרון לשנת 2016

ועדה מרחבית לתכנון ולבנייה

תקופת כהונתו של חבר הוועדה המקומית היא חמש שנים אם נתמנה בהמלצת השר. תקופת כהונתו של חבר ועדה מקומית שנתמנה על פי המלצת מועצת רשות מקומית, יכולה להיות קצרה יותר במידה והמועצה תמליץ על מינוי חבר אחר במקומו.

תקציב - הוועדה המרחבית עורכת מדי שנה הצעת תקציב המראה את אומדן הכנסותיה והוצאותיה. הוועדה המרחבית רשאית להטיל על הרשויות המקומיות שבתחומה תשלומים למימון התקציב, לפי מכסות שהיא קובעת. התקציב מוגש לאישור שר הפנים, בהסכמת שר האוצר. התקציב המאושר מפורסם ברשומות, באתר האינטרנט של הרשויות החברות ובאתר האינטרנט של הוועדה.

יושב ראש האשכול (ראש מועצה/עיר של אחת מהרשויות החברות) הוא המנהיגות הרשמית של האשכול.

מבנה והתנהלות: האשכול האזורי הוא איגוד ערים מסוג אשכול. האשכולות האזוריים נוצרו מתוך אסטרטגיה של Top Down (מלמעלה למטה). מבנה האשכול כולל וועד מנהל (דירקטוריון), המקבל את ההחלטות באשכול וועדות העוסקות בנושאי העיסוק של האשכול. את האשכול האזורי מוביל דרג מקצועי בראשותו של מנכ"ל ממונה. תקציב האשכול מורכב ממספר מקורות: תקציב ממשלתי שניתן לכל אשכול, 'דמי חברות' המשולמים על ידי המועצות החברות באשכול לפי מפתח נתון ותקציבים נקודתיים מ'קולות קוראים' אליהם בוחר האשכול לגשת. קבלת ההחלטות מתקבלת בדירקטוריון האשכול באמצעות הכרעת הרוב.

גורמי הנעה: האשכול האזורי הוא גם גוף מחולל ופרואקטיבי וגם גוף מסדיר. הערך המוסף של השותפות היא היכולת לאגם משאבים, לייצר יתרונות לגודל ולפעול בקנה מידה אזורי. שיתופי הפעולה יכולים להיות בכל תחום בהם בוחר האשכול

אשכול אזורי - תקציר

במדינת ישראל פועלים נכון ליוני 2017 פועלים חמישה אשכולות אזוריים (גליל מערבי, גליל מזרחי, בית הכרם, נגב מערבי ונגב מזרחי), בליווי והובלה של משרד הפנים, משרד האוצר ומכון אלכא ג'וינט למדיניות וממשל.

סדר יום ואג'נדה: מטרת האשכול האזורי היא מיצוי היתרונות לגודל לשם התייעלות כלכלית, שיפור ברמת השירותים לתושבים, ניצול יתרונות יחסיים ומינוף הנכסים המקומיים והאזוריים, באופן שמשרת את כלל הרשויות המקומיות והאזוריות ומביא לצמצום פערים ולקפיצת מדרגה אזורית מבחינה כלכלית וחברתית. לחלק מהאשכולות יש אסטרטגיה ברורה ואילו לאחרים חסרה אסטרטגיה.

שותפים: האשכול האזורי הוא שותפות וולונטרית, בה חברות רשויות הבוחרות להיות חלק מהאשכול. בדירקטוריון האשכול יש ייצוג לראשי הרשויות לנושאי משרה בכירים במועצות. בוועדות השונות יש ייצוג לחברי הדירקטוריון, למומחים ולגורמים העוסקים בנושאים אלו מתוך המועצות.

מה למדנו מניתוח מקרה בוחן זה?

- גיבוש **אסטרטגיה ברורה ומוסכמת** על ידי האשכול, שהיא מעבר לדרישות הסף של משרד הפנים, מהווה מנוף משמעותי ליצירת הישגים אזוריים משמעותיים. אשכולות שלא בנו אסטרטגיה כזאת, מתקשים לדבריהם לייצר פעולה פרואקטיבית ועוסקים בעיקר בפעילות מסדירה במהותה.
- קיים **מתח בין האזורי לבין הארצי-מדינתי**. במידה רבה מנסה המדינה להתוות את נושאי העיסוק של האשכולות על ידי 'קולות קוראים' שהיא מפרסמת. מניתוח הנושאים שבהם מתעסק כל אשכול עולה שהצרכים הייחודיים של כל אזור גורמים לאשכולות השונים למשוך לכיוונים אחרים. חלק מהנושאים בהם מעוניינים לעסוק האשכולות נמצאים בעימות או באי הסכמה עם השלטון המרכזי.



תמונה 17 – אשכול נגב מערבי²⁵



תמונה 18 – אשכול נגב מזרחי²⁶

אשכול אזורי

האשכולות האזוריים פועלים בהובלת משרד הפנים, משרד האוצר ומכון אלכא-ג'וינט למנהיגות וממשל במטרה לקדם שיתופי פעולה אזוריים בין רשויות שכנות.²⁴ מטרת האשכולות האזוריים היא למצות את היתרונות לגודל לשם התייעלות כלכלית, לשפר את רמת השירותים לתושבים, לנצל יתרונות יחסיים ולמנף את הנכסים המקומיים והאזוריים, בצורה שמשרתת את כלל הרשויות המקומיות והאזוריות ומביאה לצמצום פערים ולקפיצת מדרגה אזורית מבחינה כלכלית וחברתית.

מודל האשכולות פותח יכולת חדשה להתמודדות עם הקשיים המקומיים ומהווה מצע לשיתופי פעולה אזוריים נוספים. האשכול מאפשר לרשויות לחלוק ביניהן את הנכסים המקומיים ולמנף את הנכסים האזוריים המשותפים, באופן המשרת את כלל הרשויות השותפות. בנוסף, משמשת תשתית האשכול כהזדמנות לחבירה של שחקנים נוספים ממגזרים שונים: המגזר העסקי, המגזר הפילנתרופי והחברה האזרחית וכן מהווה מוקד לפעולה משותפת של מוסדות בעלי אופי אזורי כגון בתי חולים, מכללות, אזורי תעשייה ומתשתיות דומות.

במדינת ישראל נכון לחודש יולי 2017 פועלים חמישה אשכולות אזוריים: אשכול גליל מערבי, אשכול גליל מזרחי, אשכול בית הכרם, אשכול נגב מערבי ואשכול נגב מזרחי. במאי 2017 יצא קול קורא להקמת אשכולות אזוריים חדשים.

'מערכת ההפעלה' של אשכול אזורי

נכון למועד כתיבת שורות אלו (יולי 2017), האשכולות האזוריים הם תאגידים עירוניים (חברה בע"מ) בבעלות הרשויות המקומיות החברות בו. בחודשים הקרובים עתידים לעבור האשכולות שינוי מבני ולהפוך לאיגוד ערים על כל המשתמע מכך מבחינה חוקית.

מתוקף ההתאגדות המשפטית כולל מבנה האשכול את הגורמים הבאים:

1. ועד מנהל (דירקטוריון) – הדירקטוריון הוא הגוף המקבל החלטות באשכול האזורי. הדירקטוריון מורכב מנציגי כל רשות על פי החלוקה הבאה: שליש מהחברים הם ראשי רשויות או מי מטעמם, שליש מהחברים הם נושאי משרה בכירים ברשויות השותפות ושליש מהחברים הם נציגי ציבור שאושרו על ידי הוועדה הממונה. תקנון האשכולות מגדיר שניתן להגדיר שמאה אחוזים מחברי הדירקטוריון יהיו ראשי הרשויות.

עם המעבר למבנה של איגוד ערים, הרכב הדירקטוריון עתיד להשתנות ויעמוד על חמישים אחוזים מקרב ראשי המועצות/הערים החברות באשכול וחמישים אחוזים מקרב נושאי משרה בכירים במועצות/ערים. על פי חוק, קבלת החלטות בדירקטוריון היא בהחלטת הרוב (מעל חמישים אחוזים).

עם זאת בתקנון האשכולות מופיעה המלצה שעל פיה החלטות חשובות כמו אישור תקציב או אישורי דו"חות, יתקבלו ברוב מיוחס. הדירקטוריון פועל בחובת נאמנות מלאה לאשכול ועל כן נמנע מלהיכנס למצב של ניגוד עניינים.²⁷ מראיונות שנערכו עם מנכ"לי אשכולות קיימים עולה כי לרוב מתקבלות החלטות דירקטוריון באחת משתי אופציות: א. בהחלטה משותפת של כלל החברים בדירקטוריון. ב. על פי המוכנות של כל רשות להשתתף בפרויקט הספציפי שרוצה האשכול לקדם.²⁸

2. ועדות – בכל אשכול פועלות מספר ועדות על פי נושאי העיסוק שהגדיר לעצמו האשכול.²⁹ ניתן לחלק את הוועדות לשניים: ועדות בהן נפגשים בעלי תפקידים מוגדרים מכל הרשויות החברות באשכול (לדוגמא ועדת ביקורת, ועדת כספים, ועדת מכרזים, ועדת מנכ"לים) או ועדות העוסקות בתחומי התוכן שבהם בחר האשכול לעסוק (לדוגמא: ועדת חינוך, ועדת איכות סביבה, ועדת רווחה ובריאות ועוד).

יושב הראש של כל ועדה והחברים בה הם חברי הדירקטוריון, אנשי מקצוע ומומחים. לכל ועדה מוזמנים אנשי המקצוע הרלוונטיים מהרשויות המקומיות החברות באשכול. הדירקטוריון מגדיר לוועדות את תחומי אחריותן ואת סמכויותיהן.

בתקופת ה'אינקובציה' (שנה ראשונה) נדרש האשכול לעסוק בלפחות שלושה 'שירותי בחירה מועדפים'. **בתקופת 'טרם העצמאות'** נדרש האשכול לעסוק בשלושה 'שירותי ליבה' לפחות, בנוסף לשירותים שביצע בתקופת ה'אינקובציה'. בנוסף ישנם היבטים נוספים להם כל אשכול נדרש להתייחס כמו לדוגמא: היבטים כלכליים, היבטים משפטיים והיבטים ארגוניים.

'שירותי ליבה'

- שירות העונה על שלושה תנאים:
- שירות אשר ההוצאה עליו היא בעלת היקף כספי משמעותי: לפחות בשיעור אחוז אחד מהיקף התקציב של כל אחת מהרשויות החברות בשותפות.
- שירות אשר ביצעו על ידי האשכול יביא לידי ביטוי יתרון לגודל ויצור חיסכון של לפחות חמש עשרה אחוז מעלות השירות בכל אחת מהרשויות המקומיות.
- שירות אשר מהווה את 'ליבת השירותים' הנדרשים להיות מסופקים על ידי הרשות המקומית.

3. מנהל כללי (מנכ"ל) – המנכ"ל ממונה על פי נהלי משרד הפנים ומקבל אחריות ניהולית לביצוע מדיניות הדירקטוריון ומשימות האשכול. כל אשכול מקבל סיוע במימון שכר המנכ"ל במהלך שלוש השנים הראשונות לקיומו.

האשכול מחויב במסמכי הקמה מסודרים ובתקנון המסדיר את מערכת היחסים בין הרשויות החברות בו. במסמכים אלו נקבע הרכב הדירקטוריון, גובה דמי החבר, חלוקת המניות ודרכי הכניסה והיציאה מהאשכול.

נושאי העיסוק של האשכולות

מכיוון שהאשכולות הם גוף וולונטרי ומכיוון שלכל אשכול יש אתגרים והזדמנויות אחרים, קיימת שונות גדולה בין האשכולות ובין תחומי העיסוק שלהם. כל אשכול אזורי נדרש להגדיר חזון לפעילותו ותכנית עבודה רב שנתית המפרטת את מכלול השירותים בהם הוא עוסק תוך התייחסות מפורטת לשתי תקופות: 'תקופת האינקובציה' (שנה ראשונה) ותקופת 'טרם העצמאות' (אחרי סיום תקופת האינקובציה למשך שנתיים). אשכולות חדשים יכולים להתאגד רק לאחר הכנת תכנית הכוללת תעודף של הפרויקטים המיועדים לביצוע באשכול וכן תכנית עסקית לשלושה שירותים שיסופקו על ידם. התכנית הרב שנתית מאושרת על ידי משרד הפנים ומשרד האוצר.

'שירות בחירה מועדף'

שירות אשר עונה על לפחות אחד מהתנאים הבאים:

- שירות שוטף שאינו קיים או שקיים חלקית אצל חלק או אצל כלל הרשויות ואספקתו על ידי האשכול לכלל הרשויות המקומיות החברות בו מייצרת 'סף כניסה' לאספקתו ומביאה לשיפור באיכות החיים של תושב האשכול.
- שירות אשר ביצעו על ידי האשכול בא לידי ביטוי יתרון לגודל וחיסכון כספי לרשויות.

'פרויקט מחולל הכנסות'

פרויקט בעל היקף הכנסות נטו של למעלה ממיליון ש"ח בשנה, המבוצע על ידי האשכול, מייצר הכנסות לטווח ארוך ומחזק את עצמאותו הכלכלית.

נושאי העיסוק של אחד מהאשכולות האזוריים הקיימים משתנים בין אשכול לאשכול.

תקציב האשכול מתבסס על: א. תמריצים שונים שניתנים לאשכול על ידי משרד הפנים ומשרד האוצר. ב. 'דמי חברות' שמשלמות אחת מהרשויות החברות באשכול. ג. 'קולות קוראים' הפתוחים רק עבור אשכולות. התקצוב של כל אשכול נקבע על פי תכנית עבודה, המאושרת על ידי משרד הפנים ועל ידי משרד האוצר.

סוגי התמריצים שיכול לקבל כל אשכול הם:

- סיוע במימון שכר מנכ"ל לשלוש השנים הראשונות.
- מענק הקמה - מענק חד פעמי לטובת הצטיידות והקמה. בנוסף כל אשכול שבוחר לעסוק בשלושת תחומי ליבה ובשלושה שירותי בחירה או שלושה פרויקטים מחוללי הכנסות, יכול לקבל מענק הקמה חד פעמי. בנוסף מוגדר סכום שהולך ופוחת כל שנה לטובת הדברים הבאים: הנהלת חשבונות, ייעוץ משפטי, רנטה ועוד.
- תמריצים ישירים לטובת ביסוס - לאחר אישור התכנית המפורטת במשרד האוצר ובמשרד הפנים כל עיסוק בשירות ליבה מאפשר לאשכול לקבל תקציבים לביסוסו.
- תמריצי בונס למטרות פיתוח אזורי לפרויקטים מיצרי הכנסות משמעותיות או לאחר ביסוס שירות הליבה. תמריץ כספי שיכול לשמש להרחבת מערכת היסעים אזורית המקשרת בין יישובי האשכול ובין מרכזי התרבות, הפנאי והמסחר ומתחברת למערכי תחבורה ארציים או להקמת מערכת GIS לרשויות האשכול.
- תמריצים נוספים - יצירת תנאים מאפשרים עבור זכייה בקולות קוראים ובהליכים מכרזיים המיועדים לשלטון המקומי.

אשכול אזורי

משיחה שנערכה עם מנכ"לית גליל מערבי (4/4/2017) עולה כי תקציב אשכול גליל מערבי עמד בשנת 2017 על קצת יותר ממיליון ש"ח בשנה ללא פרויקטים.³⁰ משיחה שנערכה עם מנכ"לית אשכול גליל מזרחי (5/4/2017) עולה שתקציב אשכול גליל מזרחי עומד על כמיליון וחצי ש"ח בשנה, ללא פרויקטים. תקציב זה מתבסס בעיקר על תקציב משרד הפנים ועל דמי החברות שמשלמת כל רשות. בנוסף הדגישו המנכ"לים³¹ כי מרבית הרשויות החברות באשכול נותנות לו תמיכה קבועה שוות כסף בתחומים כמו כוח אדם, משרדים, אולמות ועוד. הם הוסיפו שלמרבית 'הקולות הקוראים' נדרש מצ'ינג של העירויות והמועצות לתקציבי המדינה.³²



תמונה 19 – אשכול גליל מזרחי³¹



תמונה 20 – אשכול גליל מערבי³⁴

המרחב הביוספרי רמת מנשה - תקציר

אזוריים של הגופים השונים ובעלי תפקידים בכירים במועצה.

מבנה והתנהלות: שותפות הפועלת במקביל גם במתכונת של Top Down (מלמעלה למטה) וגם של Bottom Up (מלמטה למעלה). במרחב הביוספרי פועלים שלושה פורומים מרכזיים: מליאת מועצה, הפורום המתאם ופורום התושבים. תהליך קבלת ההחלטות עתיד להיות מעוגן בחוק עזר עירוני ועתיד לשלב בין שלושת הפורומים המובילים. תקציב המרחב הביוספרי עומד על כ-300,000 ש"ח בשנה, משמש לטובת משכורות ושכר יועצים חיצוניים ונשען על תקציבי המועצה האזורית. קרן קיימת לישראל ורשות שמורות הטבע והגנים מתקצבות פרויקטים ספציפיים. משאבים נוספים מקבל המרחב הביוספרי מהקרן לשמירה על שטחים פתוחים של רשות מקרקעי ישראל.

גורמי הנהגה: השותפות היא גורם פרואקטיבי, המייצרת שיתופי פעולה בין גורמים שונים הפועלים במרחב הנתון. מועצה אזורית מגידו, היוזמת את הקמת השותפות, מחזיקה בבעלות ובתחושת שייכות (Ownership) על שותפות זו.

המרחב הביוספרי 'רמת מנשה' הנמצא בשטחי המועצה האזורית מגידו הוכרז כמרחב ביוספרי על ידי אונסק"ו ביוני 2011.

סדר יום ואג'נדה: למרחב הביוספרי יש אסטרטגיה ברורה ומוסכמת, מעין מגדלור לאורו פועלים ומקבלים החלטות. המטרות המוסכמות על החברות בשותפות הן: להבחין בין אזורים המיועדים לפיתוח וכאלה המיועדים לשימור סביבתי; לתת מענה לצרכי התושבים והיישובים בהווה ובעתיד, תוך שימור הערכים הגיאוגרפיים האקולוגיים, ההיסטוריים-תרבותיים והקהילתיים; לייצר תרגום מקומי למדיניות התכנון הלאומית; ולייצר תהליך תכנון ארוך טווח המושתת על ניהול קונפליקטים ושותפות ציבורית ארוכת טווח.

שותפים: המרחב הביוספרי הוא שותפות וולונטרית. השותפים בשותפות הם: מועצה אזורית מגידו, הפורום המרכזי (בעלי תפקידים במועצה, נציגי המרחב הביוספרי, נציגי הגופים השותפים, נציגי הציבור), הציבור, אונסק"ו ועוד. דרג בעלי התפקידים משתנה אינו אחיד וכולל נציגים

מה למדנו מניתוח מקרה בוחן זה?

- **מנגנון קבלת החלטות סדור,** המגדיר כיצד מתקבלות ההחלטות ועל ידי איזה פורום, מאפשר לקבל החלטות המוסכמות על כלל הגורמים הרלוונטיים (המועצה, ארגוני חברה אזרחית, נציגי ממשלה ותושבים) ומונע התנגדויות בהמשך. בניגוד למנגנונים אחרים שנבחנו, מנגנון המרחב הביוספרי מאפשר לציבור ולנציגיו להיות שותף מלא בתהליך קבלת ההחלטות. עם אישור 'חוק העזר' יהפוך פורום התושבים לפורום משמעותי, המקבל החלטות ולפורום אליו צריכה המועצה לתת דין וחשבון.

המרחב הביוספרי רמת מנשה

'מערכת ההפעלה' של 'המרחב הביוספרי' רמת מנשה'

לניהול המרחב הביוספרי רמת מנשה שותפים המועצה האזורית מגידו, תושבי האזור, גופים כלכליים הפועלים באזור, גופים ירוקים ומשרדי ממשלה. הצוות המוביל את פעילות המרחב הביוספרי הוא ה'צוות המתאם', המשמש כגוף התפעולי וכגורם המקבל החלטות. בפורום המתאם חברים נציגים של המרחב הביוספרי, נציגים של המועצה, נציגי הגופים השותפים ונציגי ציבור על פי החלוקה הבאה:

נציגי המרחב הביוספרי: יו"ר הצוות ומתאמת המרחב הביוספרי, אקולוג המרחב ויו"ר הפורום הציבורי של המרחב.

נציגי המועצה: ראש המועצה, מנכ"ל המועצה, מהנדס המועצה, עובדת סוציאלית קהילתית ורכזת פיתוח ישובים (נציגת תחום קהילה), קב"ט המועצה (נציג תחום אכיפה) ומנכ"ל חברה כלכלית

נציגי הגופים השותפים: החברה להגנת הטבע, רשות שמורות הטבע והגנים, משרד החקלאות הוועדה לתכנון-יזרעאלים, משרד הרווחה, המשרד להגנת הסביבה, קק"ל.

נציגי ציבור: חבר מליאת המועצה, יזם, כלכלן, חקלאי המקדם פרויקטים סביבתיים חברתיים

המרחב הביוספרי 'רמת מנשה' הנמצא בשטחי המועצה האזורית 'מגידו' הוכר כמרחב ביוספרי על ידי אונסק"ו ביוני 2011. התפיסה הביוספרית מציעה דרכים להתמודד עם הקונפליקט העולמי של הגידול הדרמטי באוכלוסיית האדם בעולם והשימוש במשאבי הטבע המוגבלים, ההולכים ונגמרים על כדור הארץ. בבסיס התפיסה הביוספרית עומדת תפיסת ה'קיימות'. עקרונות התפיסה הביוספרית משמשים כארגז הכלים וככלי חשיבה מוביל בקביעת כללי הניהול וההתנהלות של מערכת חיים אזורית כוללת.³⁵

הקווים המנחים את פעילות המרחב הביוספרי הם: א. שמירה על איזון בין הפיתוח לשימור. ב. מתן מענה לצרכי התושבים והיישובים בהווה ובעתיד, תוך שימור הערכים הגיאוגרפיים האקולוגיים, ההיסטוריים-תרבותיים והקהילתיים. ג. תרגום מקומי למדיניות התכנון הלאומית למדינת ישראל - כפי שמופיעות בתוכניות המתאר הארציות. ד. יצירת תהליך תכנון ארוך טווח המושתת על ניהול קונפליקטים ושותפות ציבורית ארוכת טווח.



תמונה 21 – מרחב הסכמות ציבוריות המרחב הביוספרי³⁶

המרחב הביוספרי רמת מנשה

עם אישור חוק העזר העירוני (ראה נספח מספר 2) תוסדר 'מערכת ההפעלה' של המרחב הביוספרי ויקבעו כללים ברורים מיהם השותפים וכיצד יתקבלו החלטות. לאחר אישור חוק העזר העירוני, תהליך קבלת ההחלטות במרחב הביוספרי יהיה כדלקמן: במידה ותתקבל החלטה הסותרת את תקנון המרחב, יתקיים דיון ציבורי ומפגש תושבים פתוח. ההחלטה שתתקבל ברוב של שבעים וחמישה אחוזים בדיון הציבורי תועבר לאישור מליאת המועצה, שתבחר האם לאשר החלטה זו או לא באמצעות הצבעת הרוב. במידה ומליאת המועצה תקבל החלטה השונה מהותית מההחלטה שהתקבלה בדיון הציבורי, אז מחוייבת המועצה לספק הסברים לצוות המתאם מדוע התקבלה החלטה זו. חוק העזר לשיתוף ציבור הנמצא בתקופה זו בתהליך אישור (נכון ליולי, 2017) מקבע את שיתוף הציבור בחוק. משיחה שנערכה עם יושבת ראש הצוות ומתאמת המרחב הביוספרי (הגר ראובני, 13/3/2017) עולה שבהעדר הסכמה, יגובש צוות פעולה שיביא הצעה מוסכמת לגורמים הרלוונטיים.

תקציב - משיחה שנערכה עם הגר ראובני, מתאמת המרחב הביוספרי רמת מנשה, עולה שתקציב המרחב הביוספרי הוא כ- 300,000 ש"ח בשנה. התקציב משמש לטובת תשלום משכורות (משכורת מתאמת המרחב הביוספרי) ולטובת עבודה עם יועצים חיצוניים. התקציב נשען על תקציבי המועצה האזורית ועל תקציבים של קרן קיימת לישראל ורשות שמורות הטבע והגנים, המתקצבות פרויקטים ספציפיים בהן מעורבות. בנוסף, תקציבים נוספים גויסו בשנים האחרונות מקרן שטחים פתוחים של רשות מקרקעי ישראל.

עמותת 'סיכוי' - מקרה ואדי עארה - תקציר

בשנים הראשונות הובילה את השותפות עמותת 'סיכוי', ובשנים שלאחר מכן ראשי המועצות לקחו את ההובלה בהדרגה.

מבנה והתנהלות: שותפות הפועלת במקביל גם במתכונת של Bottom Up (מלמטה למעלה) וגם Top Down (מלמעלה למטה). הפורום המוביל הוא פורום של ראשי מועצות שמקבל החלטות בקונצנזוס. לאורך השנים נוצרו בשותפות זו מספר פורומים נוספים, כמו מנהלת לאזורי תעסוקה משותפים ועמותת תיירות. בנוסף, בזכות שיתוף פעולה זה הצטרפו הרשויות הערביות החברות בשיתוף פעולה זה לאיגוד ערים לאיכות סביבה שרון-כרמל בו הן לא היו שותפות בעבר.

גורמי הנעה: השותפות היא גורם פרואקטיבי, המייצר שיתופי פעולה בין גורמים שונים הפועלים במרחב של ואדי עארה. במקביל מהווה השותפות גם גורם מסדיר עבור המועצות החברות בשותפות בחלק מהנושאים. לדוגמא, תכנון מתקן טיהור שפכים המשרת את הרשויות החברות בשותפות.

בשנת 2004 יצרה עמותת 'סיכוי' שיתוף פעולה של שמונה מועצות מקומיות ואזוריות באזור ואדי עארה: אום אל פאחם, כפר קרע, עארה-ערערה, בסמ"ה, מעלה עירון, מועצה אזורית מגידו, מועצה אזורית מנשה וקציר-חריש.

סדר יום ואג'נדה: המטרות של שיתוף הפעולה היו: א. קידום שוויון בין ערבים ויהודים במרחב הגיאוגרפי של ואדי עארה. ב. שינוי תפיסה של מקבלי ההחלטות במשרדי הממשלה בנושא שוויון בחלוקת המשאבים בישראל.

שותפים: שותפות וולונטרית, בה לוקחות חלק שמונה מועצות מקומיות ואזוריות מאזור ואדי עארה, עמותת 'סיכוי' (יוזמת השותפות) ונציגי ממשלה. דרג השותפים משתנה על פי תחום העיסוק. כך לדוגמא, בתחום התיירות הנציגים המרכזיים היו תושבים פעילים, ובתחום התעסוקה השותפים המרכזיים היו נציגי המועצות.

מה למדנו מניתוח מקרה בוחן זה?

- שותפות הפועלת במקביל גם **Bottom Up** וגם **Top down** מאפשרת לרתום בעלי עניין מגוונים ולעסוק בתחומים שונים אותם רוצים הגורמים המעורבים להוביל. שילוב של שתי אסטרטגיות פעולה אלו אפשרו צמיחה של שני סוגי פרויקטים: פרויקטים שהרשויות רואות לנכון לקדם ופרויקטים שתושבים פעילים מעוניינים לקדם ולהוביל.
- **סיוע וליווי של אנשי מקצוע ויועצים** בשנים הראשונות, נתן ערך מוסף לשותפות. ליווי זה עזר בבניית הפלטפורמות ועודד שיח פתוח בין השותפים. מכאן שליווי שותפות אזורית על ידי אנשי מקצוע ויועצים יכול לתרום לבניית פלטפורמות משמעותיות, יכול לעזור בהקטנת אי האמון בין השותפים ויכול לקדם בנייה של אסטרטגיה מוסכמת.
- **מעורבותו של ארגון מגזר שלישי** בתהליך ההקמה הקטין את אי האמון בין הרשויות השונות ואפשר שיח פתוח יותר. האמון שניתן בעמותת 'סיכוי' ובליווי שהיא סיפקה אף התחזק לאור הבחירה בצוות יועצים מגוון (יועצת יהודייה ויועץ ערבי), שנתפש על ידי החברים בצוות יועצים ניטראלי שיפעל לטובת קידום האינטרסים של כל בעלי העניין החברים בשותפות האזורית.

עמותת 'סיכוי' - מקרה ואדי עארה

בשנת 2010, הוחלט על הקמת אזור תעשייה נוסף, אזור התעשייה סאלם/ואדי עארה מזרח, המשותף למועצה אזורית מגידו, למועצת מעלה עירון ולעיריית אום אל פאחם.

2. איכות סביבה: המועצות החברות בשותפות החליטו על הקמת מתקן שפכים אזורי ועל הצטרפות היישובים הערביים בשותפות לאיגוד ערים לאיכות סביבה שרון-כרמל.

3. תיירות: בניגוד לשני התחומים האחרים שהובלו על ידי המועצות, בתחום התיירות יזמו תיירנים יהודים וערביים באזור השותפות בנייה של מערך תיירות אזורי (שגולת הכותרת שלו היתה סיורי לילות הרמדאן). בעקבות פעילות זו הוקמה עמותת התיירות 'מרבד ירוק ואדי עארה'.

כתוצאה מהצלחת המודל שפעל בואדי עארה בשנים 2004 עד 2008, הרחיבה עמותת 'סיכוי' את פעילותה והקימה שתי שותפויות אזוריות חדשות: האחת באזור הצפון (נצרת-עמק יזרעאל) הכוללת את הערים והמועצות הבאות: נצרת, מועצה אזורית עמק יזרעאל, אכסאל, כפר תבור, יפיע, מגדל העמק, דבוריה, עפולה ובוסתן אל-מרג'. והשנייה בדרום המשולש-השרון ('פורום שותפות אזורית') הכוללת את הערים והמועצות הבאות: כפר קאסם, ראש העין, מועצה אזורית דרום השרון, כפר ברא, כוכב יאיר, ג'לג'וליה וטירה.

בשנים 2004 עד 2008 הקימה עמותת סיכוי שותפות בה היו חברות שמונה מועצות מקומיות ואזוריות באזור ואדי עארה: אום אל פאחם, כפר קרע, עארה-ערערה, בסמ"ה, מעלה עירון, מועצה אזורית מגידו, מועצה אזורית מנשה וקציר-חריש (בבנישתי, 2009).³⁷ מטרת שיתוף הפעולה היתה קידום שוויון בין ערבים ויהודים במרחב הגיאוגרפי של ואדי עארה. מטרה מרכזית נוספת שהציבה עמותת סיכוי בקנה מידה גדול יותר היתה להוביל לשינוי לא רק ברמה המרחבית-מקומית אלא להוביל גם לשינוי ברמה הארצית: שינוי תפיסתם של מקבלי ההחלטות במשרדי הממשלה כלפי הגברת השוויון בחלוקת המשאבים בישראל.

נושאי העיסוק שנבחרו הם:

1. תעסוקה: הוחלט על הקמת מנהלת משותפת לאזורי תעשייה אזוריים משותפים. המנהלת פעלה להקמת פארק תעשייה משותף לשש רשויות החברות בשותפות על שטח של 600 דונם בשטח המועצה האזורית מנשה. הוחלט שחלוקת ההכנסות של פארק תעשייה זה תהיה כדלקמן:

| | | | |
|----------------------|-----|-------------------------|-----|
| עיריית אום אלפחם | 27% | מועצה מקומית עארה-ערערה | 16% |
| מועצה אזורית מנשה | 17% | מועצה מקומית קציר-חריש | 12% |
| מועצה מקומית כפר קרע | 16% | מועצה מקומית בסמ"ה | 12% |

תמונה 22 – חלוקת הכנסות מארנונה

עמותת 'סיכוי' - מקרה ואדי עארה

'מערכת ההפעלה' של מתווה לשיתוף פעולה יהודי ערבי - מקרה ואדי עארה:

על מנת לקדם פתרונות אזוריים בנושאים אלו הוקמו קבוצות עבודה מקצועיות וספציפיות לכל נושא. קבוצות אלו מורכבות מאנשי מקצוע, מנכ"לים ומהנדסים - עובדי הרשויות. שיטת עבודה זו מבטיחה יצירה של מסגרות קבע ומייצרות המשכיות בקידום השוויון בין אוכלוסייה יהודית לערבית.

תקציב שיתוף פעולה יהודי ערבי בין רשויות מוניציפאליות ואדי עארה, נשען בעיקרו על משאבים כספיים של עמותת 'סיכוי', יוזמת השותפות. התקציב כלל מינוי שני יועצים (יועצת יהודייה ויועץ ערבי), אשר ליוו את התהליך בשנים 2004-2008. בנוסף ניגשו המועצות לקולות קוראים מטעם רשויות המדינה. שני הפרויקטים הנוספים מומנו על ידי זרוע הקונגרס האמריקאי ה-US AID במסגרת מענק תלת שנתי.



תמונה 23 – דו"ח מתווה לשיתוף פעולה יהודי ערבי מקרה ואדי עארה

בשנים 2004 עד 2008 הוקם פורום ראשי רשויות אזורי בואדי עארה, אשר גיבש הסכמות על הקמת פרויקטים אזוריים משותפים ועל חתימה על הסכמים מחייבים. בפורום זה החליטו ראשי המועצות על הקמת מסגרות קבע בשלושה תחומים: תעסוקה, איכות סביבה ותיירות. בנוסף הוקמו מסגרות נוספות כמו מנהלות להקמת אזורי תעסוקה משותפים ועמותת תיירות. בשלוש השנים הראשונות שיתוף הפעולה הובל על ידי נציגי עמותת 'סיכוי'. בשנה הרביעית המשיכו נציגי 'סיכוי' ללוות את הפורום כיועצים, אולם הובלתו נשארה בידי ראשי הרשויות.

מכיוון שפיילוט זה הוביל להקמתן של שתי שותפויות נוספות, ניתן ללמוד גם מהמבנה של שותפויות אלו. בשני האזורים הנוספים בהם מתקיים פרויקט 'אזורי שוויון', פועל בשנים האחרונות פורום ראשי רשויות המתכנס אחת לשלושה חודשים. הסוגיות המרכזיות שבהן מתמקד פורום זה הן: הקמה ו/או הרחבת אזורי תעסוקה משותפים, טיפול במפגעי איכות הסביבה, קידום תחבורה ציבורית, טיפול במערך הדרכים האזורי ופיתוח תיירות אזורית משותפת.

מנהלת נחל שקמה - תקציר

מנהלת נחל שקמה הוקמה באזור אגן הניקוז של נחל שקמה על מנת לעודד התייחסות רחבה ואזורית למרחב גיאוגרפי זה.

סדר יום ואג'נדה: מטרת השותפות היא שימור סביבתי של פנינת נוף וטבע, פיתוח ברמות שימור מגוונות, עידוד תיירות סביבתית וחיזוק 'הקואליציה הירוקה' בין ארגוני סביבה, חקלאים, מתיישבים, משרדי ממשלה ומגזר שלישי. לא קיימת אסטרטגיה ברורה לטובת השגת מטרות המנהלת ואין הסכמה מלאה של כלל הגורמים החברים במנהלת מהם הדברים שהמנהלת צריכה לקדם.

שותפים: שותפות וולונטרית, בה חברים משרדי ממשלה, רשות הטבע והגנים, מנהל מקרקעי ישראל, 'קרן קיימת לישראל', 'החברה להגנת הטבע', רשות הניקוז 'שקמה הבשור', עמותת התיירות 'שדות שקמה הבשור', 'מקורות', 'רשות העתיקות', מכללת 'ספיר' וכן הרשויות בהן עובר הנחל: שער הנגב, חוף אשקלון, לכיש, שפיר, מרחבים, בני שמעון ושדרות. אין בשותפות הנ"ל מעורבות של תושבים פעילים.

דרג השותפים הוא לרוב דרג נמוך או דרג ביניים וכולל בעיקר נציגים מהרמה האזורית (לא מהרמה הארצית). בנוסף חברים במנהלת ראשי המועצות החברות. השותפים נפגשים פעמיים-שלוש בשנה במטרה לאגם תקציבים ולקבל החלטות. החלטות מתקבלות בקונצנזוס, במידה ואין קונצנזוס לא נוקטת המנהלת עמדה כמנהלת.

מבנה והתנהלות: שותפות הפועלת במתכונת של Top Down (מלמעלה למטה). הפורום המוביל מקבל החלטות בקונצנזוס ונפגש פעמיים-שלוש בשנה. תקציב המנהלת דל ובנוי מרבע משרה המתוקצבת על ידי רשות הניקוז שקמה-בשור, מתנדבים מטעם מכללת ספיר ותקציבים ייעודיים לפרויקטים ספציפיים מטעם רשות שמורות הטבע והגנים, קרן קיימת לישראל ועוד. לא קיים דרג אדמיניסטרטיבי למנהלת, דבר המייצר קשיים ארגוניים רבים.

גורמי הנעה: השותפות היא גורם מסדיר. החברים במנהלת מזהים את עצמם כחברים בה. היתרון המרכזי של השותפות הוא חשיבה והסתכלות אזורית על מרחב גיאוגרפי אחד.

מה למדנו מניתוח מקרה בוחן זה?

בניגוד לשותפויות אחרות שנבחנו, למנהלת נחל שקמה אין מבנה ותקציב סדור ואין מנגנון ברור לקבלת החלטות. העדר משאבים (תקציב וכוח אדם) והעדרו של מנגנון קבלת החלטות סדור מקשים על בניית אסטרטגיה סדורה ומקשים על מימוש המטרות שלשמן קמה השותפות.

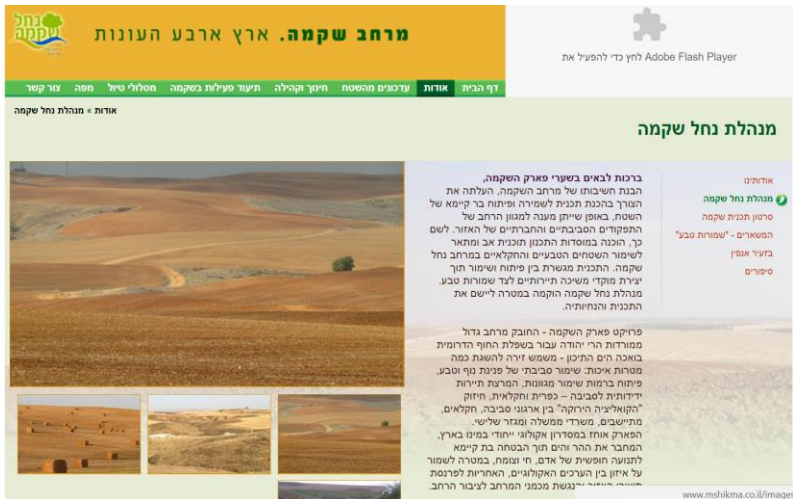
מנהלת נחל שקמה

'מערכת ההפעלה' של מנהלת נחל שקמה

מנהלת נחל שקמה מורכבת מנציגים בעלי עניין מגוונים: משרד הפנים, משרד החקלאות, משרד התיירות, המשרד להגנת הסביבה, רשות הטבע והגנים, מנהל מקרקעי ישראל, 'קרן קיימת לישראל', 'החברה להגנת הטבע', רשות הניקוז 'שקמה הבשור', עמותת התיירות 'שדות שקמה הבשור', 'מקורות', 'רשות העתיקות', מכללת 'ספיר' וכן הרשויות בהן עובר הנחל: שער הנגב, חוף אשקלון, לכיש, שפיר, מרחבים, בני שמעון ושדרות. השותפים נפגשים פעמיים-שלוש בשנה במטרה לאגם תקציבים ולקבל החלטות. החלטות מתקבלות בקונצנזוס. במידה והשותפים לא הצליחו להגיע להסכמה, מתקבלות ההחלטות בוועדת המשנה לתכנון ובנייה. השותפים החברים בפורום הם לרוב מדרגים נמוכים או מהדרג האזורי (ולא הארצי). מלבד ראשי רשויות לא חברים בפורום חברים מדרגים גבוהים.

תקציב - מבחינה ארגונית-תקציבית, מממנת רשות הניקוז 'שקמה-בשור' רבע משרה של מתכנן לטובת האזור. מכללת ספיר, מספקת מתנדבים לטובת פעילות חינוכית במרחב. תקציבים נוספים הם תקציבים ייעודיים לפרויקטים ספציפיים, המגיעים מקרנות של רשות שמורות הטבע והגנים, מקרנות של קרן קיימת לישראל ועוד. מראיון שנערך עם יושב ראש המנהלת, אלון שוסטר, עולה שתקציבי המנהלת הם דלים ושהעדיר התקציב פוגע בהובלת תהליכים משמעותיים באזור.

מנהלת נחל שקמה הוקמה באזור אגן הניקוז של נחל שקמה לטובת קידום מספר מטרות: שימור סביבתי של פנינת נוף וטבע, פיתוח ברמות שימור מגוונות, עידוד תיירות סביבתית וחיזוק 'הקואליציה הירוקה' בין ארגוני סביבה, חקלאים, מתיישבים, משרדי ממשלה ומגזר שלישי.³⁸ מרחב נחל שקמה כולל 330,000 דונם. תכנית פיתוח השקמה כוללת הסדרת האזור למטיילים ברכב פרטי, רכיבה על אופניים, הליכה בשבילים ובחשיפת אתרי תיירות.



תמונה 24 – אתר מנהלת נחל שקמה

על אף שלכל מדינה מבנה ממשל שונה, דבר המשפיע באופן ישיר על הרכב השותפים, על מבנה השותפות ועל תקציביה ניתן ללמוד רבות ממקרי בוחן אלו ולהוציא מהם תובנות, אשר יכולות לשרת את ה'שותפות לקיימות אזורית' בבניית 'מערכת ההפעלה' שלה.

ניתוח 'מערכת ההפעלה' של חמש שותפויות אזוריות ברחבי עולם (בארצות הברית ובאירופה):

- פורום המים באזור סקרמנטו
- שותפות עמק הריין (Rheintal)
- שותפות בתכנון במדינת ניו ג'רסי
- שותפות הים הבלטי
- בעלות הברית לקהילות מקיימות – BAASC

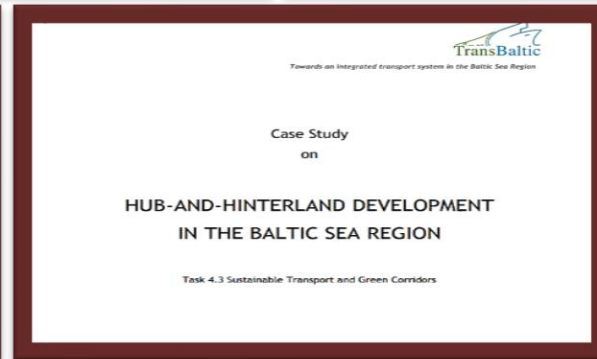
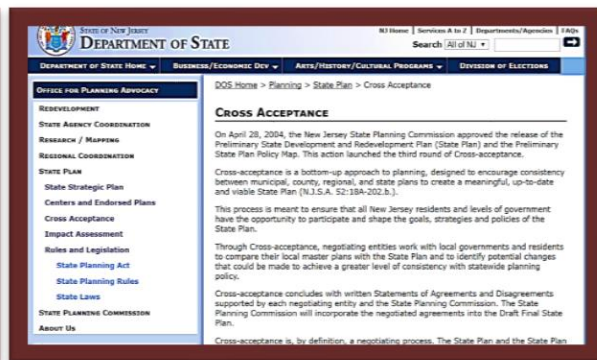
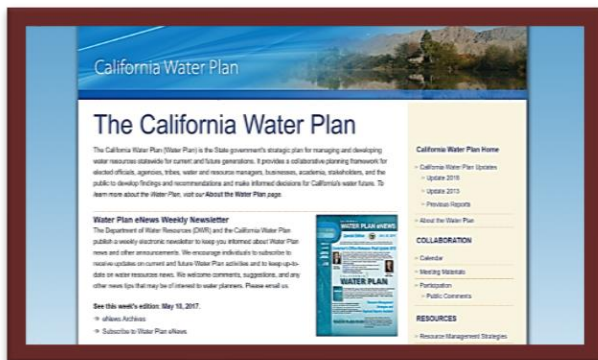
ניתוח מקרי בוחן מהעולם

שיתוף פעולה בין יישובים ובין ערים הפך לאסטרטגיה נפוצה בעולם המערבי.³⁹ חוקרים רבים חקרו את שיתופי פעולה אלו מנקודות מבט שונות ומגוונות (Innes & Booher, 2010; Booher, 2004; ladkin & Bertramini, 2002; Donahue, 2004; Newman, Barnes, Sullivan & Knops, 2004; Emerson, Nabatchi & Balogh, 2011; Dewulf, Mancero, Ca´rdenas, Sucozhanay, 2011; Gunningham, 2009; Innes & Rongerude, 2006) ושאלו שאלות הקשורות לשיתופי פעולה אלו. כך לדוגמה נשאלו שאלות כמו מה המטרה שלשמה נוצרה השותפות האזורית? מה היתרונות שמייצר שיתוף הפעולה? מה משיגים בעלי העניין השונים באמצעות שיתוף הפעולה? מי הם השותפים החברים בשותפות? מה המבנה הארגוני שנוצר? איך מתקבלות החלטות? ועוד.

מניתוח מקרי בוחן שונים עולה שמדינות רבות מעודדות שיתופי פעולה בין רשויות באמצעות מגוון צעדים אקטיביים כמו לדוגמה הקצאת משאבים כספיים, יצירת תקנים, הקמת מנגנונים תומכים ועוד. בעוד שהתרבות הארגונית בחלק מהמדינות מעודדת בעיקר שיתופי פעולה בתוך המגזר הציבורי, במקומות אחרים מקפידים מדינות וגופים פורמאליים על הקמת שותפויות המשלבות בין מגזרים שונים (מגזר ציבורי, מגזר פרטי ומגזר השלישי).

ניתוח מקרי בוחן מהעולם

לטובת דו"ח זה נבחרו חמישה מקרי בוחן מהעולם. כל מקרה בוחן נותח לאור הנושאים הבאים: א. סדר היום והאג'נדה. ב. השותפים. ג. המבנה וההתנהלות. ד. גורמי הנעה. ראה קישור לאתר של כל אחד ממקרי הבוחן:



פורום המים באזור סקרמנטו - תקציר

מי שמאפשר את המשך הפעילות של הפורום ומי שמוביל את פעילותו הוא הדרג המקצועי וצוות היועצים המלווים.

מבנה והתנהלות: פורום המים של סקרמנטו פועל במתכונת של Top Down (מלמעלה למטה). בניית התכנית הורכבה ממספר שלבים שעירבו בעלי עניין שונים. כחלק מהתהליך נוצרו ארבעה צוותים, אשר עסקו בארבעה נושאי העיסוק המרכזיים. לאחר ששנים של עבודה נוצרו באמצעות פורום זה ארבעים ואחת פורומים בעלי אופי מגוון (חלקם פורמליים יותר וחלקם פורמליים פחות). בנוסף נוצרה חלוקה מחודשת לתחומי שיפוט, נוצרו נציגויות חדשות וקבוצות של בעלי עניין שהמשיכו לפעול ולקחו על עצמן את קידום הנושא בשנים הבאות. ההחלטות התקבלו וממשיכות להתקבל בהסכמה ובאמצעות שיח בין קבוצות שונות של בעלי עניין. הפורום הוא בעל משאבים כלכליים רבים ממגוון מקורות (מדינתיים ופילנתרופיים).

גורמי הנעה: פורום המים הוא מצד אחד שותפות מסדירה המייצרת מענה בנושאים שבעבר לא היו מוסדרים ומצד שני שותפות פרואקטיבית ומחוללת המייצרת שינוי תפיסתי במרחב. התועלת המרכזית שמייצרת השותפות היא היכולת של בעלי עניין שונים

פורום המים באור סקרמנטו, הוקם בשנת 1993 בקליפורניה, ארצות הברית במטרה להגן על האמריקן ריבר (American River) ועל אספקת המים באזור.

סדר יום ואג'נדה: המטרה שלשמה הוקמה השותפות היא להגן על האמריקן ריבר (American River) ועל אספקת המים באזור. מטרת הפורום היא יצירת תכנית כוללת למשאבי המים ושמירה על המערכת האקולוגית במורד הנהר. בנוסף, דן הפורום בנושאים כמו הקמת מערכת מים חדשה, בניית סכר ומציאת דרכים למניעת הצפות, התמודדות עם בצורת, ניהול מי תהום, שמירה על מים וזרימה שוטפת של הנהר. לפורום זה יש אסטרטגיה המוסכמת על כלל בעלי העניין הלוקחים חלק בפורום.

שותפים: יוזמי הפורום הם בעלי תפקידים ממחוז סקרמנטו שבמדינת קליפורניה ומהעיר סקרמנטו. החברות בשותפות היא וולונטרית. בפורום חברים נציגי המחוז, נציגי העיר, נציגי תעשייה, נציגי סביבה, נציגי ציבור ונציגי ארגוני מים. בנוסף, נכחו בפגישות השונות גורמים נוספים, אשר לא מהווים באופן רשמי חלק מהפורום.

מה למדנו מניתוח מקרה בוחן זה?

למרות שהחברות בשותפות היא **וולונטריות**, השותפות הצליחה לרתום את בעלי העניין והארגונים הרלוונטיים ולהביאם לכדי שיח קבוע. מכיוון שהחברים בשותפות ייצגו **ארגונים ובעלי תפקידים שאמונים על היישום**, תהליך ההטמעה והמימוש היה קל יותר. שילובם של בעלי העניין הרלוונטיים בתוך פורום מקבלי החלטות השפיע על התרבות הארגונית של האזור. בנוסף השפיע מהלך זה גם על התרבות הארגונית של השותפים השונים ונוצרה תרבות ארגונית חדשה של שיתופי פעולה חוצי מגזרים.

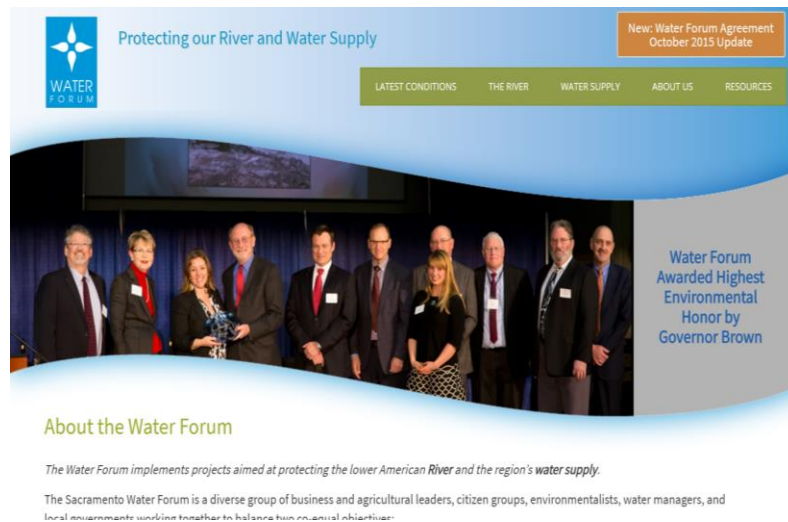
'מערכת ההפעלה' של פורום המים באזור סקרמנטו

הפורום נבנה לאחר שחברי מועצת העיר סקרמנטו ונציגים ממחוז סקרמנטו שמדינת קליפורניה החליטו לייצר תכנית אזורית בנושא מים המשתפת בעלי עניין מהמרחב, תוך התייחסות לארבע קטגוריות מרכזיות: מים, פיתוח ועסקים, סביבה וציבור רחב (Booher, 2004) הפורום כלל חמישה עשר נציגי בעלי עניין המייצגים ארגונים שונים (ארגונים ללא מטרת רווח, ארגונים פרטיים ועוד). בנוסף הוזמנו למפגשים נקודתיים בעלי עניין נוספים שלא היו חברים רשמיים בפורום. בעלי העניין הביאו לשולחן עמדות שונות וקונפליקטים רבים. הנחת היסוד היתה שלכל אחד מבעלי העניין יש בעיה, שאינה יכולה להיפתר אלא בדילוג עם בעלי העניין האחרים היושבים מסביב לשולחן.

בחירת אנשי המפתח והיועצים, המקובלים על בעלי העניין השונים, היתה באחריות מחוז סקרמנטו. אנשי המפתח היו בעלי תפקידים במחוז ובעיר ומספר אנשים שהועסקו לטובת הובלתו של פורום זה. מאתר האינטרנט של פורום עולה שהצוות הייעודי נכון ליוני 2017 כולל שלושה בעלי תפקידים: מנכ"ל, מומחית תכניות ועוזרת סגל בכירה. בנוסף מפעיל הפורום שבעה יועצים בתפקידים שונים המתמחים בתחומי העיסוק של הפורום. הצוות הייעודי עוסק בארגון פגישות, בבניית אסטרטגיה, בשיח עם בעלי העניין, ביצירת טיוטות שונות למסמכי מדיניות ועוד.

פורום המים באזור סקרמנטו

פורום המים סקרמנטו, הוקם בשנת 1993 במטרה להגן על האמריקן ריבר (American river) ועל אספקת המים באזור וממשיך להתקיים עד מועד כתיבת שורות אלו (Innes & Booher, 2010)⁴⁰. מטרת הפורום היא יצירת תכנית כוללת למשאבי המים ובריאות אקולוגית בחלק התחתון של הנהר. בנוסף דן הפורום בנושאים כמו בניית מערכת מים חדשה, בניית סכר ומציאת דרכים למניעת הצפות, התמודדות עם בצורת, ניהול מי תהום, שמירה על מים, זרימה שותפת של הנהר ועוד. התכנית שנבנתה על ידי הפורום בשנותיו הראשונות, משפיעה עד היום על המחוזות סקרמנטו, אל דורדו ופלסר שבמדינת קליפורניה בארה"ב.



תמונה 25 - פורום המים באזור סקרמנטו

בנוסף נוצרה חלוקה מחודשת לתחומי שיפוט ונוצרו נציגויות חדשות וקבוצות של בעלי עניין שהמשיכו לפעול ולקחו על עצמן את קידום הנושא לשלושים השנים הבאות (McCracken, Winternitz & Foley, 2005) מסמך ההסכמות נחתם באביב 2000.

מכיוון שמרבית המשתתפים היו גם אלו שהיו אמונים על היישום, תהליך ההטמעה היה קל יותר. לטובת עידוד היישום נוצרו קרנות, נפתחו קבוצות פעולה חדשות ונחתמו הסכמים שהבטיחו את היישום. שיתוף הפעולה הנ"ל השפיע על התרבות הארגונית באזור כולו והתחזקו שיתופי פעולה חוצי מגזרים בכל המרחב. נכון למועד כתיבת שורות אלו (יולי 2017) הפורום ממשיך לפעול לטובת מימוש מטרות אלו. לאורך השנים עודכנה האמנה באמצעות הפורומים שהוקמו.

הגורמים שנכון ליולי 2017 לוקחים חלק בפורומים השונים של פורום המים של סקרמנטו הם:⁴¹

א. נציגי תעשייה:

AKT Development, Associated General Contractors, North State Building Industry Association, Sacramento Association of Realtors, Sacramento Metropolitan Chamber of Commerce and Sacramento Sierra Building & Construction Trades Council.

פורום המים באזור סקרמנטו

בניית התכנית כללה חמישה שלבים: תכנון, ארגון, לימוד, משאומתן וקבלת החלטות. שני השלבים הראשונים נעשו בעבודה מול עובדי העירייה ועם גורמים מהמחוז. בשלב השלישי, שלב הלמידה, נערכו פגישות עם בעלי עניין שונים כדי ללמוד את הנושא. בנוסף, נפגשו בעלי העניין כדי לדון על נושא אספקת המים באזור התחתון של האמריקן ריבר וכדי להעשיר אחד את השני במידע הקשור לנושא זה. בחלק האחרון של שלב הלמידה כל קבוצה יצרה הצהרה של מהי תפישתה לגבי נושאים אלו והכינה רשימה של דברים שדורשים פתרון. בשלב משא ומתן כונסו בעלי העניין, אשר חולקו לארבעה צוותים שעסקו בנושאים הבאים: מי נגר, מי תהום, שימור ביקוש וניהול בתי גידול. בכל קבוצה היו חברים נציגים שייצגו אג'נדות שונות. כל צוות יצר הסכם שנשלח לקבוצת העבודה הגדולה. קבוצת העבודה יכלה לקבל את ההסכם או לשלוח אותו חזרה לצוות לתיקונים נוספים. את העבודה ליוו מומחים.

אחרי שנוצר הסכם הבסיס כל אחד מהחברים בפורום חזר לארגון ממנו הוא בא ובחן את היכולת של אותו ארגון לקבל אותו. לבסוף התקבל הסכם חתום המתבסס על הסכמות ברורות. לאחר שש שנים של עבודה נוצרו ארבעים ואחת ישויות חדשות שמטרתן לתת מענה למטרות השותפות.

Agency, Rancho Murieta Community Service District, Regional Water Authority, Rio Linda/Elverta Community Water District, Sacramento County Farm Bureau, Sacramento Suburban Water District and San Juan Water District.

תקציב - משנת 1993 עד שנת 2000, בה נחתמה אמנת המים הראשונה, תקציב השותפות עמד על 10 מיליון דולר.

פורום המים באזור סקרמנטו

ב. נציגי סביבה:

Environmental Council of Sacramento, Friends of the River, Save the American River Association, Inc and Sierra Club Mother Lode Chapter.

ג. נציגי ציבור:

City of Sacramento, County of Sacramento, League of Women Voters of California, Sacramento County Taxpayers League and Sacramento Municipal Utility District.

ד. ארגוני מים:

California-American Water Company, Carmichael Water District, Citrus Heights Water District, City of Folsom, City of Roseville, Clay Water District, Del Paso Manor Water District, El Dorado County Water Agency, El Dorado Irrigation District, Fair Oaks Water District, Galt Irrigation District, Georgetown Divide Public Utility District, Golden State Water Company / Arden-Cordova Water District, Natomas Central Mutual Water Company, Omochumne-Hartnell Water District, Orange Vale Water Company, Placer County Water

שותפות עמק הריין (Rheintal) - תקציר

בפורומים המרכזיים נמצאים ראשי רשויות, הבוחרים לקחת חלק בתהליך.

מבנה והתנהלות: השותפות פועלת Top Down (מלמעלה למטה). המבנה הארגוני של שותפות עמק הריין כולל מספר רחב של פורומים שהמרכזיים בהם הם: א. צוות היגוי שכולל ראשי מועצות ונציגים מהמדינה (state) הנפגש כפעמיים בשנה ומקבל החלטות בהכרעת הרוב. ב. רג'יו טים (Regio team) צוות מצומצם שכולל ראשי רשויות ובעלי תפקידים במדינה (state). ג. צוותים העוסקים בנושאים שונים בהם עוסקת השותפות. השותפות משתפת ארגונים חברתיים ותושבים רק בפעילויות מסוימות ובפורומים מסוימים, כאשר בפורומים מקבלי החלטות אין נציגות לגורמים אלו. תקציב השותפות מורכב מתקציב ממשלת פורארלברג (אוסטריה) ומתקציבי הקרן לפיתוח אזורי של האיחוד האירופאי.

גורמי הנעה: השותפות היא גורם מחולל ופרואקטיבי, המתכלל את מרחב הריין כמרחב תכנון אחד.

ריינטל (Rheintal) היא שותפות של 29 רשויות באזור הריין, שמטרתה היא לייצר הסתכלות תכנונית מקיפה על עמק הריין. השותפות שהוקמה על ידי ממשלת מדינת פורארלברג באוסטריה מאגדת שותפים שונים ממדינה זו ומייצרת שיתופי פעולה חוצי גבולות עם רשויות בגרמניה, בליכטנשטיין ובשווייץ.

סדר יום ואג'נדה: מטרת השותפות היא לייצר הסתכלות מקיפה על עמק הריין. מכיוון שעמק הריין שוכן על הגבול בין מספר מדינות, מטרת השותפות היתה לייצר תכנון אזורי חוצה גבולות מוניציפאליים וחוצה גבולות מדינתיים. לשם כך נבנתה אסטרטגיה ברורה ומוסכמת ונקבע סדר יום קבוע.

שותפים: השותפות היא שותפות וולונטרית. השותפים בפורומים השונים הם שותפים מגוונים וכוללים ראשי ערים וראשי מועצות, נציגים מהמחוז, צוות מקצועי, נציגים מהרשויות, גורמי תכנון ושותפים נוספים.

מה למדנו מניתוח מקרה בוחן זה?

שותפות אזורית המתייחסת לאזור גיאוגרפי כמקשה אחת, ללא התייחסות לגבולות מוניציפאליים, יכולה לאפשר לשותפים בה לממש מטרות שכל רשות הפועלת בפני עצמה לא היתה מסוגלת ליישם. שילוב של גוף רשמי בעל סמכות (אם זה מדינתי או על מדינתי כמו לדוגמה האיחוד האירופאי), מאפשרים לייצר שיתופי פעולה שרשות מקומית תתקשה להוביל. נושא זה הופך להכרחי אף יותר כאשר חלק מהשותפות אינן מאותה מדינה.

מערכת ההפעלה של שותפות עמק הריין

על מנת שהחלטות יתקבלו בהסכמה משותפת של הרשויות ושל המדינה (state) הוחלט לייצר מבנה השונה מהמבנה ההיררכי המקובל. לשם כך נוצרה מועצה המורכבת מצוות מומחים, נציגי המדינה ונציגי הרשויות. כמות הנציגים המייצגים כל גוף הפועל בפורום הוגבלה, פעולה שמטרתה היתה לאפשר "שיח שטוח" ולא היררכי. לטובת שמירה על "שיח שטוח" מוקמו המשרדים במקום ניטרלי.

כחלק מבניית החזון הוקמה ועדת היגוי שבה היו חברים מומחים, נציגים מממשלת המדינה (state) נציגים מפרלמנט המדינה (state) ונציגי רשויות, אשר מקבלים החלטות לגבי האסטרטגיה האזורית. בראש וועדת ההיגוי עומד יושב הראש (ראש עיר/מועצה) וגורם האחראי על התכנון האזורי. פורום זה נפגש בין פעם לפעמיים בשנה ומקבל החלטות באמצעות החלטת הרוב.

בנוסף לוועדת ההיגוי פועל רג'יו טים (Regio team) צוות מצומצם, שאחראי על קידום האסטרטגיה ובוחן את התקדמות הפרויקטים. בצוות זה חברים: מזכירת המדינה, ראש התכנון הפיזי והבנייה במדינת פוראלברג ושמונה ראשי רשויות.

ריינטל היא שותפות של עשרים ותשע רשויות באזור הריין, שמטרתה לייצר הסתכלות תכנונית מקיפה על עמק הריין (Assmann & Pourtscher, 2013). מכיוון שעמק הריין עובר בשטח של על מספר מדינות, השותפות בחרה לייצר תכנון אזורי חוצה גבולות מוניציפאליים וחוצה גבולות מדינתיים.⁴²

הרקע להתארגנות זו היתה תכנית להקמת מגדל בגובה 23 קומות בפוראלברג, מדינת מחוז הממוקמת באזור הריין בתוך מדינת אוסטריה, סמוך לגבול עם שוויץ, גרמניה וליכטנשטיין. נכון לשנת 2,000, מגדל זה היה מתוכנן להיות המגדל הגבוה ביותר בפוראלברג, דבר שהעלה שאלות רבות על דמות עמק הריין ועל אופי האזור. בנוסף, באותן שנים, נערך בפוראלברג סקר שיועד לשמונים ותשעה בעלי עניין מרכזיים המייצגים תעשיות הפועלות באזור. תוצאותיו הובילו להבנה שנכון יהיה לייצר אסטרטגיה אזורית אחת.

העבודה על תכנית אסטרטגית לעמק הריין החלה בשנת 2004 וכללה יותר משמונה מאות אזרחים, מומחים ופוליטיקאים ברמת המועצות וברמת המדינה (state). בשנת 2006 החזון, המטרות וכיווני הפעולה הוצגו לציבור. כיום מתמקדת פעילות השותפות בביצוע האסטרטגיה ועידכונה ובמימוש פרויקטים אזוריים הנגזרים מהאסטרטגיה שנכתבה. הנושאים המרכזיים בהם עוסקת שותפות אזור הריין הם: התיישבות, תנועה, עסקים, מרחב פתוח ושירותים חברתיים.

6. צוות מומחים - יותר משמונים מומחים, אזרחים, ופוליטיקאים מהמדינות השכנות הנפגשים כדי לדון על מימוש האסטרטגיה.

תקציב - השותפות ממומנת על ידי ממשלת פורארלברג בשיתוף פעולה עם האיחוד האירופאי דרך הקרן לפיתוח אזורי.⁴³



תמונה 26 - ועדת ההיגוי של פורום הריין⁴⁴

שותפות עמק הריין (Rheintal)

בנוסף הוקמו שבעה צוותים העוסקים בנושאים הבאים: עיצוב פנימי ברמה גבוהה, דיור ללא מטרות רווח, דיור ותנועה, אזורי תפעול אזוריים, דיור מגויס, טיפול בילדים ויצירת קהילה וטיפול בקשישים. בצוותים אלו פועלים מומחים, אזרחים ופוליטיקאים אזוריים ומקומיים.

פלטפורמות נוספות שפעלו ופעולות בשותפות זו הן:

1. **'שיחות עמק הריין'** - מפגש של תושבים עם אנשי מקצוע מכל רחבי העולם להרצאות בנושאים רלוונטיים.
2. **'ריין ואלי פורום'** - פלטפורמות לתקשורת שמאפשרות לדון במגוון נושאים, בעיות ופתרונות בקנה מידה גדול.
3. **צוות תכנון מייעץ** - צוות לתכנון פיזי, העובד בשיתוף פעולה עם מגוון רחב של בעלי עניין. מטרתו של צוות זה היא לייעץ לממשלת המדינה (State) בנוגע לנושאים של תכנון פיזי.
4. **אדמיניסטרציה** - אחת לשנה ביום האדמיניסטרציה נפגשים אנשי האדמיניסטרציה של הערים החברות בשותפות לטובת למידה ונטוורקינג.
5. **ועדת היגוי** - פגישות של ראשי הרשויות, נציגי הכנסייה ונציגי המדינה, הנפגשים לדון בנושאים שונים.

שותפות בתכנון במדינת ניו ג'רסי - תקציר

מבנה והתנהלות: השותפות התנהלה בדרך של Top Down (מלמעלה למטה). הפורום המרכזי הוא הפורום המרכז שכולל נציגים מדרגים גבוהים (ראשי ערים ובעלי תפקידים בכירים) ונציגי תושבים. המינויים לפורום זה הם באישור המושל. בנוסף לפורום זה, פעלו וועדות משנה שעסקו בנושאי העיסוק של התכנית. המשאבים לשותפות היו בעיקר של המדינה והוקצו בעיקר לטובת בניית התכנית ולא לטובת היישום, כתוצאה מכך וכתוצאה משינויים פוליטיים היה קיים קושי רב בשלב היישום.

גורמי הנעה: השותפות פעלה כשותפות מסדירה, שמטרתה יצירת תכנית מוסכמת לנושא הדיור. למרות זאת, בחלק משלבי המימוש המעורבות של הגורמים הרלוונטיים היתה חלקית בלבד.

שותפות שנוצרה בניו ג'רסי שבארצות הברית במטרה לבנות תכנית לדיור בר השגה באחריות המדינה (State). יוזם של התכנית היה מושל ניו ג'רסי, אשר בחר שהתכנית תבנה באמצעות דיאלוג בין בעלי עניין שונים (Innes & Booher, 2010).

סדר יום: מטרת השותפות היתה לבנות תכנית לדיור בר השגה במדינת ניו ג'רסי, תוך יצירת הסכמות עם בעלי עניין שונים. תהליך בניית תכנית המתאר היה סדור עם זאת בניגוד לשלב התכנון לא היתה אסטרטגיית מימוש, דבר שיצר מכשול משמעותי בשלב זה.

שותפים: החברות בשותפות היתה וולונטרית. השותפים היו בעלי עסקים, אנשי סביבה, תושבים, יזמים, נציגי הליגה המוניציפאלית, פקידים בממשל המקומי, מתכננים, פעילי דיור ציבורי וכן נציגים מדרג המדינה, המחוזות והרשויות. דרג השותפים השתנה בין פורום לפורום ובין שלב לשלב.

מה למדנו מניתוח מקרה בוחן זה?

ממקרה בוחן זה עולה שאסטרטגיית מימוש המקצה משאבים וכוח אדם היא הכרחית לטובת מימוש האסטרטגיה. במקומות בהם לא הוקצו משאבים לשלב המימוש, היה קושי להוציא את המימוש אל הפועל.

'מערכת ההפעלה' של שותפות בתהליך התכנון במדינת ניו ג'רסי

השותפים היו בעלי עסקים, אנשי סביבה, תושבים, יזמים, נציגי הליגה המוניציפאלית, פקידי ממשל המקומי, מתכננים, פעילי דיור ציבורי וכן נציגים מדרג המדינה, המחוזות והרשויות.

לצורך יצירת התכנית הוקם גוף בשם the office of state Planning (OSP) שאושר על ידי ה- State planning commission (SPF) שבמשרד האוצר.⁴⁶ תפקידו היה לייצר שיפור מתמיד בתיאום בין המדינה, המחוז והרשויות העירוניות, לבנות הסכמות ולשמור על איכות חיים גבוהה.

תהליך יצירת ההסכמות כלל שלושה שלבים: בשלב הראשון בחנו הרשויות את טיוטת התכנית והשוו אותה עם התכניות הקיימות. בשלב זה נדרשו הרשויות לכתוב היכן קיימות הסכמות והיכן קיימות התנגשויות עם התכניות המקומיות. בשלב השני נערך דיון בין נציגי המועצות, נציגי משרד התכנון המדינתי ונציגי הרשויות בכל מחוז. בשלב השלישי דנו השותפים בנושאים שבהם נותרו חילוקי דעות.

גוף התכנון המרכזי כלל שבע עשרה חברים, החברים גם בוועדות משנה: חמישה נציגי ציבור, ארבעה נציגי הממשל המקומי בדרגים בכירים (בחלקם ראשי מועצות), שבעה נציגי משרדי ממשלה ויועץ משפטי.

שותפות שהוקמה בניו ג'רסי שבארצות הברית בשנת 1985 במטרה לייצר תכנית לדיור בר השגה באחריות המדינה (State) מושל ניו ג'רסי, יוזם התכנית, בחר שהכנת התכנית תעשה באמצעות שיתוף בעלי עניין מגוונים: בעלי עסקים, קונצרנים סביבתיים, יזמים וליגה של רשויות. באמצעות דיאלוג זה נוצרה תכנית המתאר של ניו ג'רסי (Innes & Booher, 2010).⁴⁵

התהליך לווה בתמיכה של פקידי ממשל מקומי, מתכננים, פעילים לטובת דיור בר השגה, אנשי סביבה, יזמים ועוד, שבחרו להשתתף בהכנתה. האחריות על הובלת התכנית היתה בידי משרד האוצר, האמון על תכניות מסוג זה בניו ג'רסי. על מנת שהתכנית תעמוד בדרישות התכנוניות-מקצועיות, התאימו מתכננים את התכנית המוצעת לתכניות מהיררכיה גבוהה יותר במדרג.

התכנית הגדירה שמונה מטרות מרכזיות: החייאת מרכזי ערים, שמירה על משאבי הטבע של המדינה, יצירת כלכלה צומחת, אספקת שירותים ציבוריים בעלויות סבירות, עידוד דיור בר השגה, שמירה על ההיסטוריה ועל הערכים התרבותיים, שמירה על מרחב ציבורי ושטחים ציבוריים פתוחים ויצירת תכנון המייצר אינטגרציה.

שותפות בתכנון במדינת ניו ג'רסי

כל ועדת משנה דנה באחד מנושאי התכנית וקיימה ימי דיון, שבהם השתתפו נציגי הציבור ונציגי משרדי ממשלה. המלצות אלו הפכו למדיניות נציבות התכנון של ניו ג'רסי.

בנוסף הגדירה הנציבות מועצות מייעצות שבחנו את הנושאים של חקלאות, עיצוב אזורי, דיור ותשתיות מנקודת מבט עירונית, פרברית וכפרית. החברים במועצות היו גורמים בעלי ידע, אשר קיבלו הכשרה מהמדינה וייצגו את הרשויות (ברמת ה-State או ה-Country), את ארגוני הסביבה, את האקדמיה, את הארגונים התומכים בעירוניות, את אנשי העסקים ואת החקלאים. לאחר חמש שנות עבודה, אושרה התכנית בוועדות התכנון השונות והפכה לחוק מחייב.

התכנית גרפה תמיכה נרחבת חוצה מגזרים, למרות זאת שלב היישום נתקל בקשיים רבים בעיקר משום שלא נוצרה תכנית מימוש. המושל שבזמן כהונתו התחילה העבודה התחלף והמחליפה שלו הקטינה משמעותית את התקציב של ה-OSP. כחלק מתהליך זה עזב מנכ"ל ה-OSP את עבודתו ולא נמצא לו מחליף. התכנית נשארה ללא גוף מבקר וכמעט ללא תקציב מהמדינה (שהיתה הגוף המממן). מרבית המטרות של התכנית לא בוצעו. המושלת החדשה ומשרד האוצר תכננו עוד קיצוצים, שנבלמו על ידי לובי חזק. בניסיון אחרון להציל את התכנית ביקש ה-OSP מהרשויות להגדיר את המרכז שלהן. ה-OSP השיג תקציב של שלוש מיליון דולר שיועד לערים שצמחו על פי עקרונות התכנית. רשויות רבות בחרו לשתף פעולה, מכיוון שקיוו לקבל על כך תקציב.

בשלב זה הצליח צוות ה-OSP לשכנע את ה-SPF להתחיל ולבצע סבב נוסף של יצירת הסכמות בין נציגי משרדים. הם קיוו שסבב נוסף יקל על המימוש. סבב זה גם אושר בחקיקה בשנת 1995. בשנה זו החלה המושלת החדשה לראות את היתרונות הגלומים בתכנית ואת הצורך ביישומה. במקביל נבנה תהליך רגולטיבי שמטרתו היתה להביא לעצירת הפיתוח המואץ. בשלב זה מונה ראש חדש ל-SPF ונעשו מהלכים אקטיביים לטובת האטת הזחילה העירונית.

למרות זאת סוכני הממשל הביעו עמדה שלילית לגבי התכנית. רבים מהם הצביעו על כך שאין להם פניות מספקת לנושא, שאין להם משאבים לתמוך בפעילות, שהמחלקות שבהן הם עובדים לא יכולות להתעסק עם קנה מידה כזה, שחסר להם מידע ועוד. לשם כך הוגדר יועץ/מומחה שהתחיל לעבוד מול כל מחלקה רלוונטית. במקביל יצר ה-OSP הכשרות וכלים, בנה פורומים לפתרון בעיות ומיתג את הפעילות. בשלב זה נוצרו צוותים נוספים עבור פרויקטים ספציפיים. בשנת 2001 נבנתה תכנית חדשה שהחליפה את התכנית הנ"ל.

תקציב - מכיוון שזו תכנית מתאר, התקציב לבניית התכנית היה של המדינה (State). מלבד משאבים חומריים נדרשה השתתפות של בעלי תפקידים בפורומים השונים. לאחר השינוי במנהיגות, הידלדלו המשאבים הכספיים ונוצרה חוסר נכונות של השותפים להקצות שעות עבודה לנושא.

שותפות הים הבלטי - תקציר

מבנה והתנהלות: המבנה השתנה ממקום למקום. האיחוד האירופאי לא התווה מבנה קבוע ואחיד. תקציב הפרויקט היה 979,532 יורו וכמחציתו מומן על ידי הקרן הפיתוח אזורי של האיחוד האירופאי.

גורמי הנעה: השותפות היתה גורם פרואקטיבי, שבה ליצור סדר חדש במערכת היחסים בין השותפים במרחב.

שותפויות שהוקמו בין ההינטרלנד לבין אזורים עירוניים במדינות הסובבות את הים הבלטי (דנמרק, גרמניה, רוסיה, פולין וליטא).

סדר יום: מטרת השותפות היא לייצר שיתופי פעולה בין האזור העירוני והכפרי ולייצר ערכים מוספים בשיתוף פעולה זה. בשנתיים בהן פעל פרויקט זה הוקמו כ-100 שותפויות, אשר חיזקו את הקשרים בין האזור העירוני והכפרי.

שותפים: החברות בשותפות היתה וולונטרית. השותפים היו מגוונים והשתנו ממקום למקום. בכל המקומות בהן פעלה השותפות היו בה נציגים גם מהעיר וגם מהאזורים הכפריים. השותפות לוותה על ידי מתכננים, אנשי אקדמיה ונציגים מהעיר הראשה במחוז.

מה למדנו מניתוח מקרה בוחן זה?

- הפרויקט פעל שנתיים בלבד. הזירות בהן פעל הפרויקט הן זירות תחרותיות בהן רגילות רשויות להתחרות על משאבים. **הזמן המצומצם** שהוגדר לטובת הפרויקט והפעולה בזירה תחרותית הקטינו את היכולת לייצר שינוי משמעותי במרחב. מכאן שעל מנת לייצר תהליך משמעותי ועל מנת לייצר שותפות משמעותית בה השותפים מוותרים על האינטרסים שלהם, יש להקדיש זמן לתהליך ההבשלה. רק לאחר מיצוי שלב ההבשלה ניתן להתחיל לראות תוצאות בשטח.
- בניגוד לשותפויות אחרות שתוארו בסקירה זו, פרויקט זה הוא שילוב של מספר שותפויות שתוקצבו על ידי גורם אחד מכוון ומנחה (האיחוד האירופאי). ניתן ללמוד מכך **שגורם מתכלל המתקצב ומנחה** את השותפים, מאפשר לייצר שיח משמעותי שהשותפים לא תמיד מצליחים לייצר בכוחות עצמם.

'מערכת ההפעלה' של שותפות הים הבלטי

הפרויקט התקיים במקביל במספר אזורים מסביב לים הבלטי ולוה על ידי הקרן לפיתוח אזורי של האיחוד האירופאי. לטובת חיבור ההינטרלנד עם ה-Vorderland אזורי סמי עירוניים (הקרובים יותר למרכזי האוכלוסייה במרכזי הערים), נוצרו 110 פיילוטים של פרויקטים/שותפויות שהובלו על ידי הרמה האזורית. הפרויקטים לוו על ידי צוות שכלל גורמי אקדמיה, מתכננים, מוסדות פיתוח ונציגים מהעיר הגדולה במחוז.

נוצרו כ-100 שיתופי פעולה בין ה-Vorderland לבין ההינטרלנד, אשר התמקדו בנושאים שונים. חלק מהפרויקטים עסקו בנושאים הקשורים לחקלאות, לייעור, למשאבים מינרליים ולניהול הנוף התרבותי. פרויקטים אחרים התמקדו בשיווק הטובין של ההינטרלנד ב-Vorderland. פרויקטים נוספים עסקו בנושאים מגוונים כמו לדוגמא מערכת מידע למבקרים, פסטיבלי פולקלור, מסגרת לביקורים הדדיים בין תלמידים, הדפסת מדבקות לרכב או חולצות או שתילת פרחים בכפרי ההינטרלנד.

פרויקט ההינטרלנד פותח כחלק מראייה כלל אזורית של האיחוד האירופאי והמדינות הבלטיות בשנים 2006-2007. הפרויקט שם דגש על חיזוק הקשר בין ההינטרלנד (עורף) והאזור הכפרי לבין הערים הסמוכות. הפרויקט התמקד ביישובים הנמצאים כ-50 ק"מ מהמטרופולינים המרכזיים במרכז דנמרק, באזור הדני בגרמניה (Havelland, Flaeming and Skive) בפולין (Tczew, Jurbaraks, Warmia, Mazury and Biskupiec), בליטא (Paskov and Larelia) וברוסיה (Pasvalys and Schiauliai).

הפרויקט שם לעצמו למטרה לחזק את הקשר בין האזור הכפרי לבין האזור העירוני הסמוך.⁴⁷ אזורי ההינטרלנד שנבחרו לצורך הפרויקט הם כאלו שאופיינו בהגירה שלילית. האסטרטגיה שבה נעשה שימוש היתה לזהות קשרים בין העורף לבין העיר הקרובה ולחפש שותפויות סקטוריאליות שיכולות לעזור לייצר שותפויות כפירות-עירוניות (Artmann, Huttenloher, Kawka & Scholze, 2012).

תקציב הפרויקט היה 979,532 יורו, מתוכם 517,674 יורו מומנו על ידי ה-European regional development fund (ERDF). לאחר סיום הפרויקט המשיכו השותפויות שהוקמו לייצר שיתופי פעולה נוספים באזורים אלו.⁴⁹

שותפות הים הבלטי

לשם חיזוק הפרספקטיבה האזורית, לצורך העלאת המודעות לבעיות אזוריות ולטובת חיזוק המוטיבציה של התושבים למעורבות פעילה, הוחלט לתת מענה בכל אזור להזדמנויות ולאיתגרים הייחודיים לו.

לשם כך נוצרו קשרים עם אוניברסיטאות מקומיות ונערכו פגישות בין גורמים שונים באזור. בנוסף כדי לייצר שיתוף פעולה הדוק בין העורף לבין המרכז הוחלט לחזק את ה-Vorderland ולהפוך אותו לאזור מפגש. הפרויקטים תועדו באופן מלא באינטרנט.

במהלך התהליך נוצרו פלטפורמות קבועות, אשר אפשרו מפגשים בין נציגים מה-Vorderland ומההינטרלנד. מפגשים אלו הדגישו את חוסר האמון ואת המתחים בין הצדדים. התהליך הקצר, תהליך של עשרים וארבעה חודשים בלבד, לא היה מספיק ארוך כדי להפיג את המתחים ואת חוסר האמון בין השחקנים השונים. משך הזמן הנ"ל לא אפשר לייצר שינוי אמיתי ולא אפשר להפוך את המרחב למקיים יותר.

במקביל לפרויקט זה הפעיל האיחוד האירופאי מספר פרויקטים נוספים בקני מידה משתנים: שיתופי פעולה בין מטרופולינים, שיתופי פעולה בין המדינות המקיפות את הים הבלטי ושיתופי פעולה פנים אזוריים.⁴⁸

בעלות הברית לקהילות מקיימות - תקציר

מבנה והתנהלות: מבנה השותפות כלל שני גופים מרכזיים: חבר המנהלים ומעגל חיצוני. חבר המנהלים קיבלו את ההחלטות לאחר התייעצות עם המעגל החיצוני. לאורך שנות הפעילות הוקמו פורומים נוספים כמו פורום מימוש, פורום לקידום צדק חברתי, CII ועוד. התקציב התקבל מקרנות שהיו מעוניינות לקדם קיימות באזור ומכספי תרומות.

גורמי הנעה: השותפות שאפה להיות גורם פרואקטיבי המייצר מדיניות במרחב ועיקר התועלת שלה היתה בהעלאת נושא הקיימות לסדר היום.

שותפות שפעלה במפרץ סן פרנסיסקו החל משנת 1997 ועד שנת 2008 ושמה לעצמה למטרה להפוך את אזור המפרץ למקיים יותר.

סדר יום: קבוצה קטנה של מנהיגים אזרחיים שהקימו שותפות אזרחית לקיימות. שותפות זו הושתתה על שילוב בין שלושה נושאים: כלכלה, יושרה וסביבה. מטרת השותפות היתה לשנות את הפרקטיקות הקיימות באזור ולעודד צמיחה קומפקטית יותר באמצעות ארבעה יעדים מרכזיים: בניית חזון, הגדרת 'טביעת אצבע' לצמיחה באזור, הגדרת מדדים לקיימות ועידוד עשייה משמעותית בנושאים הרלוונטיים.

שותפים: שותפות וולונטרית בה היו חברים בעלי עסקים, ארגוני חברה אזרחית (ארגונים סביבתיים וחברתיים) ונציגים מממשלת המפרץ.

מה למדנו מניתוח מקרה בוחן זה?

- החברים המרכזיים בשותפות היו נציגים של גופים בלתי פורמאליים. מכיוון ש**נציגי גופים פורמאליים** (כמו עיריות ומשרדי ממשלה) לא היו חלק מתהליך בניית האסטרטגיה ומכיוון שהם לא היו שותפים פעילים בשותפות, נתקלה השותפות בחסמים רבים בנושאים שבהם היא נדרשה למעורבותם. מכאן שכדאי שכלל בעלי העניין הרלוונטיים יהיו חברים בשותפות כבר משלבי ההקמה שלה.
- אחד האתגרים המשמעותיים איתם התמודדה השותפות היה **מימוש היעדים** שהוצבו על ידי החברים בה. ממחקר שנערך בנושא עלה שהעדרם של אנשי מקצוע/יועצים שליוו את השותפות, פגע ביכולתה לייצר אסטרטגיה בת מימוש. מכאן שנוכחותם של אנשי מקצוע/יועצים שילוו את התהליך היא רבה ומגדילה את סיכויי המימוש של האסטרטגיה.

בעלות הברית לקהילות מקיימות (BAASC)

'מערכת הפעלה' של בעלות הברית לקהילות מקיימות אזור המפרץ

מבנה השותפות כלל שני גופים מרכזיים: חבר המנהלים ומעגל חיצוני. חבר המנהלים, הפורום המוביל ופורום קבלת ההחלטות, כלל מספר שותפים משמעותיים: 1. בעלי עסקים שיוצגו על ידי מועצת אזור המפרץ (גויסו על ידי נציגי הסיירה קלאב ונציגי הגז והחשמל הפאסיפי). 2. ארגונים ירוקים שיוצגו על ידי ה-Urban habitat. 3. חמש סוכנויות אזוריות שיוצגו על ידי ממשלת אזור המפרץ. תדירות הפגישות בחמש השנים הראשונות היתה רבה ונבעה מרצונם של החברים לקדם עשייה משמעותית.

המעגל החיצוני כלל ארבעים וחמש חברים והורכב מעמותות ללא מטרת רווח ומסוכנויות ציבוריות שתפקידן לקדם נושאים סביבתיים, כלכליים וחברתיים. פורום זה נפגש אחת לחודשיים כדי לדון בסוגיות שהעסיקו את האזור. לאחר שנה, בשנת 1998, נבנה פורום נוסף שמטרתו היתה יצירת אסטרטגיית מימוש ליעדים שהוצבו.

The bay area alliance for sustainable communities (בעלות הברית לקהילות מקיימות באזור המפרץ) היא שותפות שפעלה במפרץ סן פרנסיסקו משנת 1997 ועד שנת 2008, אשר שמה לעצמה למטרה להפוך את אזור המפרץ למקיים יותר פעילותה שימשה השותפות כגוף היברידי אשר יצר שיתוף פעולה אזורי ושימש כקואליציה פוליטית באזור המפרץ.

בסוף שנות התשעים של המאה העשרים סבל אזור מפרץ סן פרנסיסקו מזחילה עירונית, מעומס תחבורתי ומעלייה בפערים החברתיים בין האוכלוסיות השונות. ארגונים סביבתיים וחברתיים פעלו במרחב לטובת צמצום פערים אלו. הצעדים שעשו ארגונים אלו עוררו חשש בקרב אנשי עסקים ויזמים שראו בפעילות זו פוטנציאל לפגיעה כלכלית ופוטנציאל לצמצום הצמיחה.

אתגרים אזוריים אלו הובילו קבוצה קטנה של מנהיגים אזרחיים להקים בשנת 1997 שותפות אזורית לקיימות. שותפות זו הושתתה על שילוב של שלושה נושאים (שלושת ה-E: סביבה (Environment) כלכלה (Economy) ויושרה (Equity) מטרת השותפות היתה לשנות את הפרקטיקות הקיימות באזור ולעודד צמיחה קומפקטית יותר באמצעות ארבעה יעדים מרכזיים: בניית חזון, הגדרת 'טביעת אצבע' לצמיחה באזור, הגדרת מדדים לקיימות ועידוד עשייה משמעותית בנושאים הרלוונטיים.

בעלות הברית לקהילות מקיימות (BAASC)

ייתכן שהדבר נבע מכך שהתהליך לא לווה על ידי אנשי מקצוע ומומחים (היו מספר מתנדבים שהתנדבו לייעץ לבעלות הברית על דברים נקודתיים, אך לא היו אנשי מקצוע שלווו את התהליך לכל אורכו). בסופו של דבר הצלחות השותפות בהקשר זה היו בעיקר פוליטיות וכמעט לא היו תוצאות הקשורות לשימושי קרקע. כל בעלי העניין דיברו על קומפקטיות, אך לא התבקשו לעשות ויתורים כואבים. כתוצאה מכך בשלב המימוש נוצרו חילוקי דעות רבים.

תחום נוסף שבו פעלה השותפות היה הקטנת טביעת הרגל האקולוגית. יעד זה השתנה לאורך השנים בעקבות מענקים כספיים שחייבו את השותפות להתמקד בעיקר בנושא של צמיחה חכמה. לטובת קידום נושא זה הוזמנו נציגים מהמחוזות שקבעו את הצפיפויות הנכונות ביותר עבור האזור והגדירו מהם אזורי הצמיחה והפיתוח המועדפים. הוצעו שלושה תרחישים לפיתוח האזור: זחילה עירונית, אישכול או יצירת צפיפויות גבוהות. הנציגים בחרו בתרחיש של אישכול. לאחר קבלת ההחלטה, נבנו תריסר סדנאות שבהן השתתפו מאות אנשים מהאזור שהתבקשו למקם שימושי קרקע שונים על פי תרחיש זה.

לאחר סיום התהליך התהליך ה-Governments Association of Bay Area השתמשו בטביעת הרגל ככלי לתכנון תחבורה באזור. עם זאת מכיוון שלא היתה אכיפה מסודרת רבים מהפרויקטים לא הטמיעו את העקרונות האלו כראוי ולא נוצר השינוי המיוחל.

לאחר שנתיים, בשנת 1999, החלה השותפות לקדם פרויקטים מעשיים. אחד מהצעדים המרכזיים היה הקמת ה-Community Capital Investment Initiative (CCII) גוף כלכלי שמטרתו היתה להביא השקעות לשכונות מוחלשות. מרבית הפגישות שהתקיימו עם חבר המנהלים התמקדו במתן פידבק ובהעברת מידע. בשנים הראשונות גויסו סכומים גדולים מאוד מהמשקיעים. סכומים אלו הצליחו להחזיר את ההשקעה ליזמים ולייצר במקביל עסקים קהילתיים בשכונות המוחלשות. עם זאת המעורבות הכספית של גופים שונים בעלי אג'נדות שונות (מועצה קהילתית, מועצה כלכלית ושלוש קרנות) משכה את הגוף הנ"ל לכיוונים שונים. בסיום התהליך נוצרו שישה פרויקטים שנעזרו בקרנות ההשקעה. רק פרויקט אחד מתוך השישה ענה על רשימת הקריטריונים שהוצבו. כל הפרויקטים עזרו ליזמים מקומיים, כפי שהיה מוסכם על כל החברים. לאחר מספר שנים עם סיום התקציב הסתיימה הפעילות של ה-CCII.

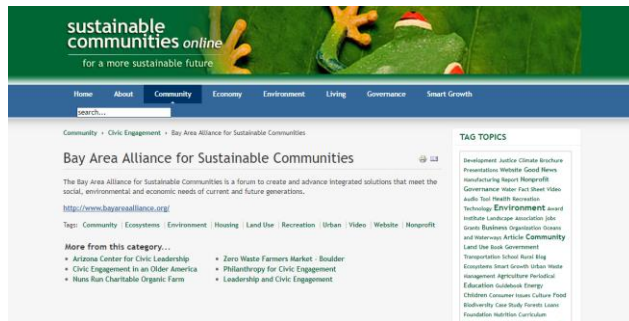
פרויקט נוסף שאף להקים מועצה להגינות חברתית. גויסו כספים שמטרתם לאפשר ל-Urban Habitat לקדם הקמה של מועצה המורכבת ממספר ארגונים שמטרתם לייצר מדיניות לקידום צדק חברתי. כחלק מפעילות מועצה זו התקיימה למידת עמיתים, נוצר שיח על הקשיים של חסרי האמצעים באזור והוצעו פתרונות שונים.

במקביל פעלה ברית המפרץ לטובת קידום מרחב קומפקטי יותר. נבנתה אסטרטגיה מוסכמת, אך מעולם לא התקיים דיון מה התהליך הנכון ביותר לטובת מימושה.

בעלות הברית לקהילות מקיימות (BAASC)

עבור הרבה מהשותפים עיקר הכוח של השותפות היה נטוורקינג. השותפות הפכה להיות גג לפרויקטים שונים. היא אפשרה יצירת קשרים בין שחקנים שונים שפעלו במרחב, תרמה לדיון על קיימות באזור, יצרה הנעה של תהליכים אזוריים ועודדה מנהיגים לדבר קיימות. לאורך שנות פעילותה מאות מנהיגים נפגשו וחשבו יחד על קידום האזור והפיכתו למקיים יותר. בנוסף לראשונה חמשת הסוכנויות האזוריות יצרו אינטראקציה משמעותית אחת עם השנייה. לאחר סיום פעילותה, חלק מהפעילים המרכזיים בשותפות התברגו לתפקידי מפתח בארגונים שונים באזור וקידמו את הנושאים ששאפה השותפות לקדם ממקומות אחרים.

תקציב – תקציב השותפות הגיע ברובו מתרומות ומקרנות. לאורך שנות פעילותה העסיקה השותפות עובד אחד ברבע משרה.



תמונה 27 – בעלות הברית לקהילות מקיימות

תחום פעילות נוסף היה בחירת אינדיקטורים אזוריים לקיימות. האינדיקטורים נקבעו על ידי חבר המנהלים, לאחר דיון עם המעגל החיצוני. גם במקרה הנ"ל לא נערכה התייעצות עם מומחים ואנשי מקצוע, דבר שבהמשך היה בעוכרי השותפות.

לסיכום: לשותפות היתה חסרה תיאוריה. אמנם היה לשותפים רעיון, אך הם לא ידעו איך להביא אותו לכדי מימוש. השותפות רצתה לייצר קואליציה פוליטית שתשפיע על בעלי העניין, אבל בפועל ההשפעה שלה היתה קטנה. לא היתה תכנית יישום ברורה ובשל חוסר הרתימה של המדינה ומוסדותיה לא היה ברור איך ניתן לקדם את המדיניות המוצעת. חלק מהערים באזור אמנם אישרו את האסטרטגיה המוצעת ברמה הרעיונית, אך לא היו מחויבות למימוש. השותפות ניסתה לייצר לובינג עם המנהיגות הפוליטית, אך לא הצליחה בתהליך הרתימה ולא יצרה מעורבות ומחויבות. לא היתה תכנית לטווח ארוך שבוחנת מה יקרה עם הפרויקטים לאחר סיום התקציב ומה השפעתם העתידית על המרחב.

לאחר מספר שנים בהם התקשתה השותפות לקדם את מימוש האסטרטגיה, היא שכרה לוביסט, צעד, אשר לא הביא לתוצאות משמעותיות. בהמשך החליטה השותפות להעסיק יועץ. היועץ הסכים לעבוד עם אינדיקטורים אלו, אך דרש שיערכו בהם שינויים שיעודדו את המימוש. הגורמים המממנים המשיכו לעודד את השותפות לפעול וזה נתן כוחות להמשך קיומה.

פרק ג' - מסקנות ותובנות מרכזיות

מודל ניתוח 'מערכות הפעלה' ותובנות ממקרי הבוחן





תמונה 28 – אזור השותפות לקיימות אזורית. צילום: ידיד לוי

מסקנות ותובנות מרכזיות

מודל ניתוח 'מערכת הפעלה' של שותפויות אזוריות

כבר מראשית הקריאה מצאנו ששותפויות אזוריות רבות בארץ ובעולם התייחסו למספר נושאים בבניית 'מערכת הפעלה' שלהן. ככל שהעמקנו בקריאה, ראינו שהנושאים חזרו זה על זה במתכונת שונה. כך לדוגמה מצאנו שמרבית השותפויות האזוריות שנסקרו, עסקו בשאלה איך יתקבלו החלטות בשותפות האזורית. על אף שכל שותפות אזורית בחרה בפרקטיקה שונה, ראינו שכל שותפות נאלצה להתייחס לנושא זה. לאחר שהתחדדה אצלנו הבנה זו, אספנו את השאלות הרלוונטיות ובנינו מודל ראשוני שיוכל לשרת את קובעי המדיניות ואת מקבלי ההחלטות ב'שותפות לקיימות אזורית' בבניית 'מערכת הפעלה' המתאימה לשותפות. במהלך הקריאה חידדנו, דייקנו ושיכללנו את המודל עד שהגענו למודל המופיע להלן.

ככל שהתקדמנו עם הקריאה מצאנו שלמודל הנ"ל יש תפקיד כפול: בתחילה, הוא אפשר למקד את הקריאה והקל על הניתוח של כל אחד ממקרי הבוחן. מקרי הבוחן נותחו לאורו, דבר שהשפיע הן על אופן הקריאה והן על סוג ואופי השאלות שנשאלו המרואיינים. בהמשך, הבנו שלמודל זה יש ערך נוסף בכך שהוא יכול להוות כלי ניתוח בידי 'השותפות לקיימות אזורית' ומקבלי ההחלטות בה בבניית 'מערכת הפעלה' העתידית שלה.

מודל ניתוח 'מערכות הפעלה'

סדר היום:

- מהו סדר היום או האג'נדה של השותפות?
- האם קיימות מטרות מוגדרות לשותפות? מה מנסים להשיג באמצעות השותפות? האם קיימת הסכמה רחבה על כך?
- האם קיימת אסטרטגיה ברורה לשותפות?

שותפים:

- האם החברות בשותפות היא מחייבת או וולונטרית? מהם החובות והזכויות של כל חבר בשותפות? איך מקבלים חבר לשותפות והאם ואיך אפשר להוציא אותו ממנה?
- מי השותפים בשותפות? האם ממלאי תפקידים בלבד או נציגי בעלי עניין מגוונים ושונים? מהו דרג השותפים המיוצגים בשותפות? מי המנהיגות המובילה את השותפות האזורית?

מבנה והתנהלות:

- מה המבנה הארגוני של השותפות? האם הוא פורמאלי או וולונטרי? האם השותפות מתואגדת? איזה פורומים קיימים בה? האם השותפות פועלת בעיקר במתכונת של מלמעלה למטה (Top Down) או גם במתכונת של מלמטה למעלה (Bottom Up)?
- מהי האחריות והסמכות של השותפות האזורית ושל ממלאי התפקידים בה?
- מהן דרכי קבלת ההחלטות? אילו החלטות מתקבלות על ידי מי ובאיזו דרך? איך מתמודדת השותפות עם קונפליקטים?
- משאבים: מה תקציב השותפות? מי תורם לתקציב? אלו משאבים קיימים בה (כסף, כוח אדם, ידע, זמן)? מה סוג התקציב (שנתי או רב שנתי)?

גורמי הנעה:

- מה הערך המוסף, ומה התועלות והיתרונות שמייצרת השותפות עבור החברים בה?
- מהי המחויבות של החברים בשותפות לתהליך? והאם החברים בשותפות מרגישים Ownership עליה?
- האם השותפות היא גורם מחולל ופרואקטיבי או בעיקר גורם מסדיר?
- מהי מידת האזוריות בשותפות?
- מהם שיתופי הפעולה הנוצרים בשותפות?

מסקנות ותובנות מרכזיות

לאחר ניתוח מקרי הבוחן מהארץ ומהעולם ולאחר בניית מודל הניתוח, חולצו ממקרי הבוחן שלוש עשרה תובנות מרכזיות. תובנות אלו יכולות לסייע ל'שותפות לקיימות אזורית' לבנות 'מערכת הפעלה' בת קיימא. על מנת להקל את הקריאה ועל מנת להתכתב עם המודל שהוצג לעיל, התובנות חולקו לארבע: א. סדר יום ב. שותפים ג. מבנה והתנהלות ד. גורמי הנעה.

מסקנות ותובנות מרכזיות ממקרי הבוחן שנתחו

סדר היום:

אסטרטגיה ברורה – ממקרי הבוחן עולה ששותפויות אזוריות שהחזיקו באסטרטגיה ברורה ומוסכמת, שכללה חזון, מטרות וכיווני פעולה הצליחו להגיע ליותר תוצאות והישגים משותפויות אחרות. עם זאת שותפויות שבנו אסטרטגיה ולא יצרו כלים תומכי מימוש (כמו לדוגמא הקצאת משאבים כספיים לכל משימה), נתקלו באתגרים רבים במימוש האסטרטגיה.

נושאי עיסוק – מניתוח מקרי הבוחן עולה ששותפויות שבחרו לעסוק בנושאים אזוריים במהותם, שלשותפים היה אינטרס לקדם, הצליחו לקדם את המטרות האזוריות ויצרו ראייה אזורית. לעומת זאת שותפויות שלא עסקו בנושאים בעלי אופי אזורי במהותם או שותפויות שעסקו בנושאים שלשותפים לה היה מספיק אינטרס לקדם, לא הצליחו לייצר תחושת Ownership בקרב השותפים ולא הצליחו להשיג את מטרותיהן.

שותפים:

וולונטריות – חלק מהשותפויות שנסקרו הן שותפויות וולונטריות ואילו אחרות אינן כאלו. ממקרי הבוחן עלה שעיקרון הוולונטריות יצר שתי תופעות מקבילות: מצד אחד בחלק מהשותפויות, הוולונטריות הקטינה את היציבות. החברים בשותפות יכלו לעזוב בכל עת ולא היו מחויבים אליה במנגנונים קושרים. מצד שני, הוולונטריות יצרה גם ערך מוסף בכך שהיא הגדילה את המחויבות לשותפות ואפשרה לשותפים לבחור האם הם רוצים להיות חלק ממנה. ניכר כי דווקא בשותפויות וולונטריות השותפים היו לרוב מעורבים יותר ופעילים יותר.

מסקנות ותובנות מרכזיות

מבנה והתנהלות:

מבנה ארגוני סדור – אחת מהתובנות שנלמדו ממקרי הבוחן היא ששותפויות אזוריות ללא מבנה ארגוני סדור התקשו להניע תהליכים ולייצר שותפות משמעותית. כמו כן, עלה שהגדרת בעלי תפקידים מוגדרים, העובדים בשותפות האזורית, היתה הכרחית לטובת מימוש המטרות שלשמן הוקמה השותפות. בשותפויות שעברו שינוי לאורך השנים כמו צמצום בכמות התקנים חלה פגיעה משמעותית ביכולת המימוש של היעדים שהוצבו.

מנגנון קבלת החלטות – מניתוח מקרי הבוחן עלה שמנגנון סדור לקבלת החלטות, הוא חשוב. בשותפויות אזוריות שבהן לא הוגדר מנגנון קבלת ההחלטות או בשותפויות אזוריות שבהן החלטות התקבלו בקונצנזוס בלבד, היה קשה לשותפות ולחבריה להניע תהליכים משמעותיים. בנוסף, במקרי הבוחן שבהם היתה לנציגי הציבור ולנציגי המגזר השלישי נציגות בתהליך קבלת ההחלטות, היה קל יותר לרתום אותם לפעולה. ממקרי בוחן אלו ניתן ללמוד ששילובם בתהליך קבלת ההחלטות יכול להשפיע על התרבות הארגונית של כל האזור.

מנהיגות – למרבית השותפויות שנתחו היתה מנהיגות ברורה ומוסכמת. המנהיגות כללה בעל תפקיד בכיר (ראש מועצה/מושל/אחר), מנהיג פוליטי, המעוניין לקדם את השותפות האזורית ודרג אדמיניסטרטיבי (מנכ"ל/אחר). מניתוח מקרי הבוחן עולה שהימצאותן של שתי פונקציות אלו היא משמעותית מאוד עבור כל שותפות. בשותפויות אזוריות שבהן לא היה גורם פוליטי או שבהן לא היה דרג אדמיניסטרטיבי מוגדר התקשו השותפים לממש את האסטרטגיה.

שותפים מגוונים – מניתוח מקרי הבוחן עלה שיש יתרונות רבים לשיתוף פעולה בין בעלי עניין שונים. שיתוף פעולה בין שותפים מגוונים עודד שיח ואפשר מציאת פתרונות יצירתיים והוליסטיים יותר. בנוסף, שיתוף פעולה רב מגזרי אפשר למידה הדדית ויצירה של חוויות משותפות, שאפשרו להתוות כיוון ולבנות יכולות מוסדיות פנים וחוץ ארגוניות. יתרון נוסף שיצר שיח זה הוא שבעלי עניין שאינם חלק מהמערכת, הצליחו להבין את אופן הפעולה של הממשל והצליחו להשפיע, אולי לראשונה, על תהליך קבלת החלטות.

מסקנות ותובנות מרכזיות

תהליך המשלב Bottom Up ו- Top Down. בחלק ממקרי הבוחן שנבחרו נעשה שילוב בין אסטרטגיה של Top Down ו- Top down לכל אורך תקופת פעילותה של השותפות האזורית. מניתוח מקרי בוחן אלו עלה ששילוב כזה אפשר לעסוק בתחומים רכים יותר הדורשים מעורבות של מגזר שלישי ושל תושבים פעילים, הוא מאפשר לרתום מגזרים נוספים ומיצר אסטרטגיה עשירה ומגוונת יותר.

חקיקה – מניתוח מקרי הבוחן עלה ששותפות שהוקמה מתוקף חקיקה הצליחה להשיג את מטרותיה בקלות רבה יותר. בנוסף, ממקרי הבוחן עלה ששותפות אזורית שתהליך העבודה שלה הוגדר בחוק, הצליחה לקיים מערכת קבלת החלטות סדורה יותר.

גורמי הנעה:

אסדרה מול פרואקטיביות – מניתוח מקרי הבוחן עלה ששותפויות שאינן וולונטריות פעלו בעיקר לטובת אסדרה ופחות לטובת קידום מטרות פרואקטיביות. שותפויות וולונטריות לעומת זאת הרבו לעסוק הן בנושאים אסדרתיים והן בנושאים פרואקטיביים.

גורם מנחה ומתכלל – ממקרי בוחן עלה שהימצאותו של גורם אחד מוסכם, המנחה ומתכלל את פעילות השותפות אפשרה לייצר שיח בין שותפים שונים שהיו רגילים להתחרות ביניהם על משאבים.

משאבים ממספר מקורות – ברוב מקרי הבוחן שנותחו, הגיעו המשאבים הכספיים ממספר מקורות: רשויות מקומיות או ערים החברות בשותפות, המדינה, ארגוני חברה אזרחית, קרנות שונות ועוד. דבר זה יצר יציבות לאורך זמן והגדיל את השותפות בין החברים. מאידך במקרים שבהם היה רק גורם מממן אחד, סבלה השותפות מחוסר יציבות לאורך זמן.

תכנון משאבים - ממקרי הבוחן עלה ששותפויות שלא הקצו תקציב ייעודי לפעילות השותפות, התקשו להשיג את מטרותיהן. בנוסף, שותפויות אזוריות שבהן לחברי השותפות לא היתה פניות מספקת לנושאי השותפות או לחילופין בשותפויות שבהן לא הוגדרה משימת השותפות כחלק מהגדרת העבודה של בעלי התפקידים, היה קושי משמעותי במימוש האסטרטגיה. כמו כן, ממקרי הבוחן עלה שלמרבית השותפויות האזוריות היה דרוש זמן לטובת יישום האסטרטגיה. לכן שותפויות אזוריות שהיו מעוניינות להוביל שינוי היו צריכות לבנות מנגנון יציב הפועל לאורך זמן. מכאן שהקצאת המשאבים לאורך זמן היא הכרחית ומאפשרת מרווח נשימה עבור השותפות האזורית.

פרק ד' - כלים לבניית 'מערכת הפעלה' לשותפות אזורית

כלים לבניית 'מערכת הפעלה' לשותפות אזורית



תמונה 29 – אזור השותפות לקיימות אזורית. צילום: ידיד לוי



תמונה 30 – אזור השותפות לקיימות אזורית. צילום: ידיד לוי

לאחר שסקרנו את המסקנות והתובנות המרכזיות ממקרי הבוחן, בנינו שני כלים פרקטיים שיכולים לעזור לבנות 'מערכת הפעלה' לשותפות אזורית. בחלק הראשון סקרנו מהן החלופות הקיימות לגבי כל אחת מהשאלות שהעלנו במודל המופיע לעיל. בחלק השני שאלנו מהן השאלות המהותיות ומהן צמתי קבלת ההחלטות שיעזרו לבנות 'שותפות אזורית'.

חלופות

מהחומר התיאורטי וממקרי הבוחן עלה שאחת מהשאלות שחזרו על עצמן במקורות השונים היא מה החלופות העומדות בפני קובעי המדיניות בבניית 'מערכת הפעלה' לשותפות אזורית. מניתוח מקרי הבוחן עלה שקיים מספר גדול של אפשרויות העומדות בפני בוני 'מערכת הפעלה' של שותפות אזורית. בפרק זה אנו מבקשים להצביע על החלופות המרכזיות ביותר.⁵⁰

לשם כך נבנתה טבלה הכוללת את העמודות הבאות: **תחום** – ארבעת הנושאים בהם עוסק המודל: א. סדר יום ב. שותפים ג. מבנה והתנהלות ד. גורמי הנעה. **שאלה** – השאלות המופיעות במודל שהוצג בפרק הקודם. **וחלופות** – האפשרויות/החלופות הקיימות בכל אחת השאלות שנשאלו. ראה טבלה בעמוד הבא.

כלים לבניית 'מערכת הפעלה' לשותפות אזורית

| חלופות | | | שאלה | תחום |
|------------------------------|---|--|--------------------------------|-----------------|
| | | אין אג'נדה ברורה ומוסכמת | יש אג'נדה ברורה ומוסכמת | סדר היום |
| | אין הסכמה על מטרות השותפות | יש הסכמה חלקית על מטרות השותפות | יש הסכמה רחבה על מטרות השותפות | |
| | אין אסטרטגיה | יש אסטרטגיה, האסטרטגיה אינה מוסכמת | יש אסטרטגיה מוסכמת | |
| | | מחייבת | וולונטרית | שותפים |
| אין מנגנונים ברורים ומוגדרים | יש מנגנונים חלקיים שאינם מוסכמים על כלל השותפים | יש מנגנונים חלקיים המוסכמים על כלל השותפים | יש מנגנונים ברורים ומוגדרים | |
| אין זכויות ואין חובות | אין חובות, יש זכויות / ליהפך | אין הגדרה ברורה של הזכויות והחובות | יש חובות וזכויות ברורים | |
| | נמוך | בינוני | גבוה | |
| אין מנהיגות ברורה | מנכ"ל לשותפות | ממלא תפקיד ברשות / בארגון | דרג פוליטי | |
| מגזר שלישי | מגזר ציבורי (מגזר שני) | שילוב של שני מגזרים | רב מגזרי | |
| | | בעלי עניין מגוונים | ממלאי תפקידים בלבד | |
| | | | | |
| | | | | |

כלים לבניית 'מערכת הפעלה' לשותפות אזורית

| חלופות | | | | שאלה | מבנה והתנהלות |
|------------|--------------------------------------|--------------------------------|--|--------------------------------|----------------------------------|
| | | | וולונטרי | פורמאלי | פורמאלי או וולונטרי |
| העדר תאגוד | אגודה שיתופית | עמותה | תאגיד ציבורי / תאגוד של המדינה | חברה לתועלת הציבור | סוג התאגוד |
| | | אין פורומים קבועים | קיימים פורומים, אך הם לא נפגשים באופן קבוע | קיימים פורומים קבועים | קיומם של פורומים קבועים |
| | | גם מלמטה למעלה וגם מלמעלה למטה | מלמטה למעלה | מלמעלה למטה | דרך פעולה: Top או down Bottom up |
| | אין מנגנון קבלת החלטות | באמצעות הכרעת יחיד | באמצעות בקונצנזוס בלבד | באמצעות החלטת הרוב / רוב מיוחס | דרכי קבלת החלטות |
| | השותפות נמנעת מלהתמודד עם קונפליקטים | באמצעות הכרעת יחיד | באמצעות דיאלוג | באמצעות הצבעה | דרכי התמודדות עם קונפליקטים |
| אף גורם | גורם אחר שאינו חלק מהשותפות האזורית | אחד מהשותפים | חלק מהשותפים | כל השותפים | תרומה לתקציב (תקצוב) |
| משאבי זמן | משאבי ידע/ מידע | משאבי כוח אדם | משאבים כספיים | אין משאבים ייעודיים לשותפות | משאבים |
| | העדר תקציב | רב שנתי | דו שנתי | חד שנתי | סוג תקציב |

כלים לבניית 'מערכת הפעלה' לשותפות אזורית

| חלופות | | | | שאלה | גורמי הנעה |
|--|------------------------------------|----------------------------------|--|---------------------------------|------------|
| מציאת פתרונות בסוגיות בעלות אופי אזורי בהגדרתן | חיזוק הכוח האזורי מול המדינה/המחוז | פתרון בעיות מקומיות בצורה אזורית | יתרון לגודל | תועלות ויתרונות שמייצרת השותפות | |
| | לא קיימת | קיימת באופן חלקי | קיימת | תחושת Ownership | |
| לא קיימת מחויבות | נמוכה | בינונית | גבוהה | רמת המחויבות | |
| | גורם מסדיר | גם גורם פרואקטיבי וגם גורם מסדיר | גורם פרואקטיבי | גורם פרואקטיבי או מסדיר | |
| | אין תפישה אזורית | תרכובת (השותפים פועלים כגוף אחד) | תערובת (השותפים פועלים יחד, אך שומרים על נפרדות) | מידת האזוריות | |

כלים לבניית 'מערכת הפעלה' לשותפות אזורית

צמתי קבלת החלטות - בחירות מהותיות

לאחר שהבנו שקיימות מספר חלופות לכל אחת מהשאלות, שאלנו את עצמנו האם יש חלופות שאפשר לסמן כבחירות מהותיות, כלומר חלופות שהבחירה בהן משפיעה באופן ישיר על שאלות אחרות. לאחר שעברנו על כלל השאלות ועל כלל החלופות זיהינו שלוש שאלות מהותיות, המשפיעות באופן ישיר על האחרות:

השאלה הראשונה שזוהתה כשאלה מהותית היא **האם השותפות האזורית היא שותפות וולונטרית או שותפות פורמאלית**. מצאנו שהבחירה בוולונטריות או פורמאלית יכולה להשפיע באופן ישיר על מבנה התאגוד. גילינו שלרוב שותפויות וולונטריות אינן מתואגדות בצורה פורמאלית ומקיימות מנגנוני עזיבה וקבלה בלתי פורמאליים. בנוסף מצאנו שהבחירה בוולונטריות או בפורמאליות מכתובה מיהם השותפים: מי המנהיגות של השותפות, מה דרג השותפים, מאיזה מגזר השותפים ועד כמה הם מגוונים. יתר על כן מצאנו שבשותפויות פורמאליות דרכי קבלת ההחלטות ודרכי פיתרון קונפליקטים הן לרוב מוסדרות יותר ומקור וסוג המשאבים מוגדר וברור יותר. גם החובות והזכויות של כל שותף בשותפות פורמאלית הן ברורות וידועות יותר לכלל השותפים.

בנוסף מצאנו שהרבה מהשותפויות הוולונטריות הן שותפויות שנוצרו מלמטה למעלה ושבמרבית המקרים הן שאפו לקדם מטרות יותר פרה אקטיביות מאשר מטרות רה אקטיביות. במקביל מצאנו ששותפות פורמאלית או וולונטרית משפיעה פעמים רבות גם על תחושת ה-Ownership של השותפים.

השאלה השנייה שזוהתה כשאלה מהותית היא **מה האג'נדה וסדר היום של השותפות**. מניתוח מקרי הבוחן עלה שהאג'נדה וסדר היום של השותפות משפיעים ישירות על סוג השותפים, על המגזר ממנו הם מגיעים ועל מגוון השותפים. בנוסף האג'נדה וסדר היום שנבחרים על ידי השותפים מעצבים מה יהיו התועלות והיתרונות שתייצר השותפות, מה תהיה דרך הפעולה בה הם ינקטו והאם השותפות תהיה יותר פרואקטיבית או יותר מסדירה. יתרה מזאת האג'נדה של השותפות עוזרת לענות על השאלה עד כמה השותפות היא אזורית וכיצד זה בא לידי ביטוי.

השאלה השלישית שזוהתה כשאלה כמהותית היא **מי המנהיגות של השותפות ומה המחויבות של אותה מנהיגות**. מצאנו שמנהיגות פוליטית תוביל לסדר יום איקס בעוד שמנהיגות מקצועית תוביל לרוב לסדר יום וואי. הבנו שהמנהיגות משפיעה גם על סוג השותפים: המגזר אליו הם משתייכים ומגוון בעלי העניין. בנוסף הבנו שבעוד שגורם מוביל המגיע מהממסד יבחר פעמים רבות באסטרטגיה של פעולה מלמעלה למטה ואילו מנהיגות של ארגון מגזר שלישי ארגון חברה אזרחית הפרקטיקה תהיה לרוב הפוכה.

ביבליוגרפיה, הערות שוליים ונספחים



- אנסל, כ' וגש א' (2015). משילות משולבת להלכה ולמעשה. *מעשי משפט, ז'*. עמ' 39-11.
- אפלבוים, ל' וא' חזן (2005). *שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות קטנות לקחים לישראל*. ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקר מדיניות.
- בארי, ג' (2014). המשילות הציבורית החדשה – סקירת ספרות. ירושלים, משרד האוצר, ג'וינט-ישראל המכון למדיניות וממשל.
- בנבנישתי ב' (2009). *מתווה לשיתוף פעולה יהודי-ערבי בין רשויות מוניציפאליות - מקרה ואדי עארה*. סיכוי העמותה לקידום שוויון אזרחי.
- הראל-פישר ע' (2016). האם תיתכן משילות משולבת בתחום האסדרה בישראל? *מעשי משפט, ח'*. עמ' 177-163.
- טניסון, ר' (2017). *ספר הכלים לשותפויות: מדריך בסיסי לשותפות חוצה מגזרים*. תורגם בזכות שיתוף פעולה של הג'וינט העולמי ו-TPI.
- להט ל' ושר-הדר, נ' (2017). *משילות משולבת (Governance Collaborative) - סקירת ספרות*. ירושלים, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה על שם יעקב חזן במכון ואן ליר בירושלים.
- מרטנס הופמן יועצים לניהול (1981). *איגודי ערים בישראל*. ירושלים: משרד הפנים, המחלקה למחקר.
- עוזיאל, א' (2012). מיצוי היתרון היחסי - גודל הרשויות המקומיות והשפעתו על אפקטיביות ומשילות. ירושלים, מכון אלכא-ג'וינט למנהיגות וממשל.
- עוזיאל א' (2015). *משילות ושיתוף פעולה אזורי: אתגרים והזדמנויות - האם, מתי וכיצד שיתוף פעולה אזורי תורם לשיפור המשילות המקומית והאזורית*. ירושלים, משרד הפנים, משרד האוצר ומכון אלכא-ג'וינט למנהיגות וממשל.

Ansell, C. and Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Theory and Practice*, 18, 543-571.

Artmann, J., Huttenloher, C., Kawka, R., & Scholze, J. (2012). Partnership for sustainable rural-urban development: existing evidences. *Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development*, 86.

Assmann, M., and Burtscer, E. (2013). *Vision Rheinatal*. Austria, Rheintal.

Baxter, P., & Jack, S. (2008). Qualitative case study methodology: Study design and implementation for novice researchers. *The qualitative report*, 13 (4), 544-559.

Bel, G. and X. Fageda (2006). Between privatization and intermunicipal cooperation: Small municipalities, scale economies and transaction costs. *Urban Public Economics Review*, 6, 13-31.

Bolgherini, S, (2011). *Local government and inter-municipal cooperation in Italy and Germany*. Italy, PIFO – polische Italian-foeschung.

Booher, D. E. (2004). Collaborative governance practices and democracy. *National Civic Review*, 93(4), 32-46.

Burchacz, M., Kowalczyk, U., kuszewski, W., Sienkiewicz, K., and Szwankowska, B. (2012). *Hub and Hinterland development in the Baltic sea region*. Poland, Maritime institute Gdansk.

De Mello, L. R., & Lago-Peñas, S. (2012). *Local government cooperation for joint provision: the experiences of Brazil and Spain with inter-municipal consortia*. International Center for Public Policy Working Paper. Pp 12-18.

Dewulf, A., Mancero, M., Cárdenas, G., and Sucozhanay, D. (2011). Fragmentation and connection of frames in collaborative water governance: a case study of river catchment management in Southern Ecuador. *International Review of Administrative Sciences*, 77 (1), 50-75.

Donahue, J. (2004). On Collaborative governance. Corporate social responsibility initiative working paper no.2. Cambridge, Harvard university.

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of public administration research and theory*, 22(1), 1-29.

Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for? *The American political science review*, 98, 2, 341-354

Gunningham, N. (2009) The New Collaborative Environmental Governance: The Localization of Regulation. *Journal of law and society*, 36, 1, 145-166.

Innes, J.E and D.E. Booher (2010). *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*. London and New York, Routledge.

Innes, J., rongerude, J. (2006). *Collaborative regional initiatives. Civic entrepreneurs work to fill the governance gap*. California, Institute of urban and regional development, University of California at Berkeley.

Koontz, T., & Thomas, C. (2006). What Do We Know and Need to Know about the Environmental Outcomes of Collaborative Management? *Public Administration Review*, 66, 111-121.

Ladkin, A., and Bertramini, A.M. (2002) Collaborative tourism planning: a case study of Cusco, Peru. *Current Issues in Tourism*, 5 (2), 71-93.

McCracken, C., Winternitz, L., and Foley, S. (2005). *Lower American river. State of the river report*. Sacramento, water forum.

Newman, J., Barnes, M., Sullivan, H., & Knops, A. (2004). Public participation and collaborative governance. *Journal of social policy*, 33 (02), 203-223.

Purdy J.M (2012). A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes. *Public administration review*, 72, 3, 490-417

Robinson, J. (2002). Global and world cities: a view from off the map. *International Journal of Urban and Regional Research*, 26, 3, 531-554.

Sassen, S. (1991). *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton, Princeton University Press.

1. התחזקות הזרימות הכלל עולמיות מאופיינת בגידול בהגירה עולמית, בגידול בתיירות בעולמית, בגידול בעסקים גלובליים וחוצי גבולות מדינתיים, בגידול בהעברת מידע ברמה כלל עולמית ועוד.
2. בהקשר הישראלי אסטרטגיה של יתרון לגודל היא אחת מהאסטרטגיות המרכזיות בהן השתמשו אזורים פריפריאליים בשנים האחרונות. ראה דו"ח של מכון ראות, חזון ישראל 15, קפיצת מדרגה באזורי הפריפריה, נדלה 21/6/2017 מ:
<http://www.reut-institute.org/Publication.aspx?PublicationId=3922>
3. במסגרת לימוד הנושא של שותפויות אזוריות בישראל נערכו פגישות עם מנכ"לי האשכולות של גליל מערבי (4.4.2017), גליל מזרחי (5.4.2017) ונגב מערבי (18.4.2017). משיחות אלו עלה שאחת מהאסטרטגיות שיכולות לתת מענה לאתגר זה היא הגדלת אפשרויות הבחירה הניתנות לכל רשות החברה בשותפות האזורית.
4. במסגרת לימוד נושא של שותפויות אזוריות בישראל נערכה פגישה עם יו"ר מנהלת נחל שקמה, אלון שוסטר (18.4.2017).
5. על פי יו"ר מנהלת נחל שקמה, במידה ואין הסכמה של חברי המנהלת, החלטות הקשורות למרחב הנ"ל ידונו בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה ללא יכולת המנהלת וחבריה לנקוט בעמדה לכאן או לכאן.
6. חלוקה זו נוצרה לאורך תהליך העבודה. מקריאת חומרי הגלם עלה שניתן למצוא מספר מאפיינים שחוזרים בכל 'מערכת הפעלה' של שותפויות אזוריות. לאחר ניתוח שנים עשר מקרי הבוחן ולאחר השלמת הקריאה, שוכללה חלוקה זו והפכה למודל, שיוכל לעזור ל'שותפות לקיימות אזורית' בבניית 'מערכת הפעלה' שלה. למודל ראה עמודים 61-62.
7. על פי המגבלות המתוארות לעיל.
8. חוק איגודי ערים תשט"ו-1955 על סעיפיו השונים. נדלה ב-6/2017 מ:

https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/P182_025.htm

9. אתר איגוד ערים לאיכות סביבה אשדוד-חבל יבנה. נדלה ב-5/201 מ:

<http://www.env.org.il/>

10. צו איגוד ערים תשל"ז-1977. נדלה ב-5/2017 מ:

https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/P182_045.htm#Seif2

11. אתר איגוד ערים לאיכות סביבה שרון-כרמל. נדלה ב-7/2017 מ:

<http://www.sviva-sc.org.il/>

12. אתר איגוד ערים אזור מפרץ חיפה הגנת הסביבה. נדלה ב-5/201 מ:

<http://www.envihaifa.org.il/>

13. אתר איגוד ערים לאיכות סביבה דרום יהודה. נדלה ב-5/2017 מ:

http://www.sviva-sc.org.il/igud_org/ <http://www.sviva.org/content.php?id=9>

14. אתר איגוד ערים לאיכות סביבה נפת אשקלון. נדלה ב-7/2017 מ:

<http://www.e-a.org.il/>

15. חוק ניקוז והגנה מפני שטפונות התשי"ח-1957. נדלה ב-5/2017 מ:

<http://www.sviva.gov.il/InfoServices/ReservoirInfo/doclib/%D7%9E%D7%99%D7%9D%20%D7%95%D7%A0%D7%97%D7%9C%D7%99%D7%9D/word/maim25.doc>

הערות שוליים

16. חוק המים תשי"ט, 1957. נדלה ב-5/2017 מ:

https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/235_001.htm

17. חוק רשויות נחלים ומעיינות, תשכ"ה – 1965. נדלה ב-5/2017 מ:

<http://www.tourism-law.co.il/river.htm>

18. בדומה לחוק התכנון והבנייה גם רשויות ניקוז מוגבלות לגבול הקו הירוק.

19. אתר האינטרנט של רשות ניקוז שקמה-בשור, נדלה ב-5/2017 מ:

<http://www.besor.org.il/%D7%9E%D7%91%D7%A0%D7%94-%D7%90%D7%A8%D7%92%D7%95%D7%A0%D7%99-1.html>

20. אתר רשות ניקוז ונחלים קישון. נדלה ב-5/2017 מ:

<http://www.rnkishon.co.il/%D7%9E%D7%99-%D7%90%D7%A0%D7%97%D7%A0%D7%95/%D7%9E%D7%91%D7%A0%D7%94-%D7%90%D7%A8%D7%92%D7%95%D7%A0%D7%99>

21. אתר משרד ראש הממשלה. נדלה ב-5/2017 מ:

<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2017/Pages/dec2584.aspx>

22. חוק התכנון והבנייה התשכ"ה. נדלה ב-5/2017 מ:

https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/044_001.htm#med1=

23. אתר ועדה מרחבית דרום השרון. נדלה ב-5/2017 מ:

<http://www.dsharon.org.il/index.php/2016-08-08-13-19-52>

24. סקירת פעילות האשכולות האזוריים לשנת 2015, נדלה ב-5/2017 מ:

<http://www.theinstitute.org.il/files/documents/2015.pdf>

25. אתר אשכול נגב מערבי, נדלה ב-7/2017 מ:

<http://uwsisrael.wixsite.com/movilim/-->

26. אתר אשכול נגב מזרחי, נדלה ב-7/2017 מ:

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

27. לדוגמא הקמפיין של אשכול גליל מערבי לשיפור הרפואה באזור הצפון, הכולל הפגנות מול ביתו של שר הבריאות, יעקב ליצמן. קמפיין זה הוא דוגמא לניגוד אינטרסים בין המדינה לבין האזור.

28. מראיונות שנערכו עם מנכ"ל אשכולות עלה כי לקראת החלטות חשובות שההסכמה עליהן הכרחית, מקיימים המנכ"לים שיחות מקדימות עם כל החברים בדירקטוריון שמטרתה להגיע להסכמה מלאה בישיבת הדירקטוריון.

29. הפרויקטים שמוביל האשכול הם וולונטריים וכל רשות בוחרת האם להצטרף אליהם. במקרה כזה מימושם של הרבה מהפרויקטים אפשרי גם אם לא כל ראשי הרשויות/בעלי התפקידים הבכירים יצביעו בעד מימושם בישיבת הדירקטוריון.

30. בנוסף לתקציב זה זוכה כל אשכול בקולות קוראים לטובת מתן שירותים מסוימים.

31. נערכו פגישות עם מנכ"ל אשכול גליל מערבי, מנכ"ל אשכול גליל מזרחי ועם מנכ"ל נגב מערבי.

32. כך לדוגמא לטובת פארק הנוער, המיועד לכל בני הנוער באשכול, נתנה עיריית עכו, שבתחומה מתרחשת הפעילות, 12,000 ₪ נוספים.

הערות שוליים

33. אתר אשכול גליל מזרחי, נדלה ב-7/2017 מ:

<https://eastgalil.org.il/>

34. אתר אשכול גליל מערבי, נדלה ב-7/2017 מ:

<https://www.wegalil.org/>

35. אתר המרחב הביוספרי, 6/2017:

<http://www.biosphere.org.il/cgi-webaxy/item?index>

36. נשלח על ידי הגר ראובני, יו"ר הצוות ומתאמת המרחב הביוספרי, 13.03.2017.

37. דו"ח מתווה לשיתוף פעולה יהודי-ערבי בין רשויות מוניציפאליות – מקרה ואדי עארה, נדלה ב-7/2017 מ:

http://www.sikkuy.org.il/wp-content/uploads/2009/11/municipal_report.pdf

38. אתר האינטרנט של מנהלת נחל שקמה, נדלה ב-7/2017 מ:

<http://www.mshikma.co.il/about.asp?p=639>

39. דו"ח של ה-CEMR בנושא שותפויות אזוריות באירופה. נדלה ב-7/2017 מ:

https://www.google.co.il/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEWjcz6CL8oVAhXCKFAKHcd7A_EQFgglMAA&url=http%3A%2F%2Fccre.org%2Fimg%2Fuploads%2Fpiecesjointe%2Ffilena me%2FFCCRE_broch_EN_complete_low.pdf&usg=AFQjCNFEimgoMBaSFZk5HjeFsWXRGRZRRg6Q

הערות שוליים

40. אתר פורום המים בסקרמנטו. נדלה ב-6/2017:

[/http://www.waterforum.org](http://www.waterforum.org)

41. אתר פורום המים סקרמנטו. נדלה ב-6/2017 מ:

<http://www.waterforum.org/our-team/>

42. ראה אתר עמק הריין, 6/2017:

<http://www.vision-rheintal.at/aktuelles.html>

43. על פי אתר האיחוד האירופאי בשנים 2000 עד 2006 התקציב הכולל שניתן לפרויקט באזור היה 153 מיליון יורו שמתוכם 22.7 ניתנו על ידי קרן הבנייה. מאתר זה עולה שבין השנים 2007 ל-2014 התקציב הכולל התכנית האזורית היה 35.32 מיליון יורו ואת סיוע הקהילה באמצעות ERDF מסתכם 17.66 מיליון יורו. נדלה ב-6/2017 מ:

http://ec.europa.eu/geninfo/query/index.do?queryText=VORARLBERG&query_source=REGIO&summary=summary&more_options_source=restricted&more_options_date=*&more_options_date_from=&more_options_date_to=&more_options_language=en&more_options_formats=*&swlang=en

44. מתוך אתר האינטרנט של שותפות עמק הריין, נדלה ב-6/2017 מ:

<http://www.vision-rheintal.at/aktuelles.html>

45. מתוך אתר האינטרנט של SPF נדלה ב-7/2017 מ:

<http://www.nj.gov/state/planning/spc-state-plan-cross-acceptance.html>

46. מתוך אתר האינטרנט של SPF נדלה ב-6/2017 מ:

<http://www.nj.gov/state/planning/spc-state-planning-commission.html>

47. מתוך דו"ח vision and strategies 2010 around the Baltics. נדלה ב-7/2017 מ:

http://www.vasab.org/index.php/documents/doc_download/35-background-synthesis-document

48. על אחד משיתופי הפעולה שפעלו באזור זה לאורך השנים ניתן ללמוד מדו"ח:

Burchacz, Kowalczyk, kuszewski, Sienkiewicz & Szwankowska, 2012.

49. מתוך דו"ח שנכתב עבור השותפות trans baltic. נדלה ב-7/2017 מ:

<http://www.transbaltic.eu/wp-content/uploads/2012/05/Hub-and-hinterland-development-in-the-BSR.pdf>

50. יתכן שלחלק מהשאלות יש גם חלופות נוספות שלא פורטו בטבלה מכיוון שהן נתפשו כחלופה פחות סבירה.

נספח מספר 1 – רשימת מרואיינים:

| תאריך הראיון | תפקיד | שם המרואיין |
|--------------|---|-------------------------|
| 02/2017 | מנהלת תכנית כלכלה מקומית מקיימת, שתיל; יועצת השותפות לקיימות אזורית בנושא כלכלה אזורית מקיימת | ד"ר גילי ברוך |
| 20/02/2017 | ממארגנות כנס ג'סר אל-זרקא לשיתופי פעולה מרחביים | דניה ועקנין |
| 22/02/2017 | מנהלת תחום פיתוח כלכלי ואשכולות, משרד הפנים | מריה ג'ריס |
| 9/03/2017 | מתאמת המרחב הביוספרי | הגר הראובני |
| 14/03/2017 | מלווה רשויות בתהליך ההפיכה לאשכול | חגית נעלי-יוסף |
| 16/03/2017 | מנהלת תכניות באשכול הארצי | נועה וקס-בהיר |
| 24/03/2017 | ממובילות קבוצת 'משילות משולבת' במכון ואן ליר | ד"ר ליהיא להט |
| 4/04/2017 | מנכ"לית אשכול גליל מערבי | יעל רון |
| 5/04/2017 | מנכ"לית אשכול גליל מזרחי | נורית צור-רבינו |
| 19/04/2017 | ראש מועצה אזורית שער הנגב, יו"ר מנהלת נחל שקמה | אלון שוסטר |
| 19/04/2017 | ראש מועצה אזורית בני שמעון, יו"ר אשכול נגב מערבי מנכ"ל אשכול נגב מערבי | סיגל מורן אורי פינטו |
| 11/06/2017 | ראש עיריית מעלות תרשיחא, יו"ר אשכול גליל מערבי | שלמה בוחבוט |

נספח מספר 2 – הצעה לחוק עזר עירוני מרחב ביוספרי:

דברי הסבר להצעת חוק עזר

חוק עזר למגידו (מרחב ביוספרי) (הסדרת הליך ציבורי), התשע"ו – 2016

מבוא

בשנת 2006 החלה המועצה האזורית מגידו בהכנת תוכנית אב שאובשה על ידי התושבים בתהליך ציבורי פתוח, תוכנית האב שאובשה, הוגשה למסודות הא"מ הרלוונטיים (UNESCO) באמצעות הנהגות הרשמית של תוכנית אדם וסביבה (MAB) בישראל ולאחר התאמת התוכנית לדרשות הוכרה ביום 29.06.2011 אזור המועצה כמרחב ביוספרי רמת מנשה (מלבד כנספח א' לדברי ההסבר).

במשך העשור האחרון, החל מתהליך הכנת תוכנית האב, המשך בהכרות האזור כמרחב ביוספרי ועד למעורר זה, המועצה האזורית מגידו והתושבים מתנהלים מתוך רצון לאפשר לתושבים מרחב השפעה משמעותי על חייהם על פי עקרונות המרחב הביוספרי הבאים:

1. התמודדות עם צרכי הקיום והפיתוח של האדם והקהילה מול הצורך לשמור ולהגן על משאבי טבע ומורשת.
2. שמירה על אופני הכפר של האזור לאורך זמן ולאור תוכנית האב שאובשה על ידי התושבים בתהליך ציבורי פתוח.
3. הניהול במרחב הביוספרי הוא תהליך מתמשך.
4. המרחב הביוספרי מחולק גאוגרפית לשלושה אזורים המוחלים על פי כלי שימוש ושימור:
 - א. "אזורי גלעין" - בהם שימוש אקולוגי ב"מינימום ממשק".
 - ב. "אזורי מעבר" - בעלי ממשק אדם אינטנסיבי (מזרם, תשתיות וכו').
 - ג. "אזורי חיץ" - המחברים ביניהם ומאגים על אזורי הגלעין בעלי ממשק מאגבל.
5. מרחב ביוספרי מושתת על ניהול רשותי - מערכתי - רב תחומי ולא על ניהול הירארכי.
6. מרחב ביוספרי מושתת על ניהול קונפליקטים וניסיון להגיע להסכמות רחבות ככל הניתן של בעלי העניין במרחב.
7. מרחב ביוספרי כולל מערכת מחקר וניסוי התומכת בקבלת החלטות.
8. ציבור התושבים ובעלי העניין הם שותפים מלאים בתהליך קבלת החלטות. המבנה הארגוני של המועצה הותאם, על מנת להבטיח כי תישמר לציבור הזכות והאפשרות להוביל את תהליך קביעת המסורת הערכיות, המנחות את פעילות המנגנון הסטטוטורי במרחב גם בהמשך.

9. קיום קהילה אזורית חיה, תוססת ומתפתחת, המקבלת על עצמה, מרסנה החופשי, הגבלות והתניות המאפשרות לה ולתושביה קיימות מלאה בכל תחומי החיים.

מתוך רצון לבנות ולשמר קהילה פעילה, יוצרת ובעלת יכולת השפעה על ח"ה בהווה ועל עתיד הדורות הבאים שבה, מתוך הניסיון המעשי של המועצה האזורית מגידו שנצבר במהלך השנים בניהול המרחב הביוספרי תוך ניהול הליכים ציבוריים פתוחים, מתוך מחויבות המועצה האזורית לקיים את רצון תושביה מחד, ולעמוד במסורת שהוצבו על ידי אונסק"ו במרחבים ביוספריים מאידך, וכחלק מתהליך מתמשך של פיתוח כלים מעשיים לניהול מרחב ביוספרי,

מובאת בזאת הצעת חוק העזר למגידו (מרחב ביוספרי) (הסדרת הליך ציבורי), התשע"ו – 2016 (להלן – הצעת חוק העזר) שבאה להסדיר באופן חוקי ומחייב את ההליכים הציבוריים המתקיימים במועצה מקומית מגידו שהוכרה כמרחב ביוספרי מוכר על ידי אונסק"ו (UNESCO) במסגרת תוכנית אדם וסביבה (MAB).

המצב החוקי הקיים אינו מתייחס לחובתה של המועצה לקיים הליכים ציבוריים בעניינים מסוימים בכלל, ובניהול משאבים הקשורים למרחב הביוספרי בפרט. הסדרת עצם קיום של הליכים הציבוריים בחוק עזר, יבטיח באופן יעיל ומחייב קיומם של הליכים ציבוריים במסגרת המועצה האזורית מגידו,

מאחר והמועצה האזורית מגידו היא רק אחת משתי הרשויות המקומיות בישראל שהוכרו בשטחן מרחב ביוספרי עד היום, והרשות המקומית היחידה בה קיים בפועל שיתוף הציבור במסגרת מרחב ביוספרי במשך כעשור, המטרה בחוק עזר זה הוא צורך ייחודי למועצה האזורית מגידו, והוא בא לענות על צרכים מעשיים ולהסדיר בצורה חוקית את שיטת הניהול הביוספרית המיושמת הלכה למעשה במועצה.

סעיף 1

הסעיף של מסרת החוק מגדל את המטרות והעקרונות על פיהם מתנהל המרחב ביוספרי וביניהם

עיקרון הקיימות – היכולת להמשיך ולקיים את החיים במרחב הביוספרי לאורך זמן גם מתוך שמירה על האינטרסים של הדורות הבאים;

עיקרון שיתוף הציבור – לפיו הציבור יהיה שותף בקבלת החלטות הנוגעות לניהול המרחב הביוספרי;

נספח מספר 2 – הצעה לחוק עזר עירוני מרחב ביוספרי:

עקרון השקיפות – לפיו מידע בכלל, והליכי קבלת ההחלטות הנוגעים לניהול המרחב הביוספרי יהיו ופתיחים לכל;
עקרון ההגיינות – לפיו לכל תושב תהיה היכולת המעשית וההגשמת להביע עמדה ולהשפיע בהליכים ציבוריים המתקיימים במרחב הביוספרי;
העיקרון הכללי של זכות של אדם לאיכות סביבה, באשר, בנוסף לעקרון החוקי של הזכות לאיכות סביבה מינימלית כחלק מכבוד האדם, לענין זה ראו דבריו של כבוד נשיא בית המשפט בדפוס אהרון ברק:

"האדם הוא חלק מסביבתו. הוא מקיים עם סביבתו יחסי אומלן. הקרקע, המים, האוויר, הם היסודות לקיום האנושי, הם הבסיס לקיום הפיסי, הם הבסיס לקיום החומני, איכות החיים נקבעת על פי איכות הסביבה. מאן החשיבות הרבה - לכל פרט ופרט ולחברה ככלל - בשמירה על איכותה של הסביבה בה מתנהלים חיינו. אחד האתגרים החשובים ביותר של ימינו הוא זה של איכות הסביבה. אחד הערכים החברתיים הראויים להגנה הוא זה של שמירת משאבי טבע. בענין זה טרם פותחה דיה המודעות שלם לצורך לשמר את סביבתנו, עם זאת, באחרונה התגברה המודעות בענין זה, לא מעט בזכות לחומי איכות הסביבה, בהם יחידים נופי ציבור למיניהם" (בג"ץ 4128/02 אדם טבע ודין - אנגדה ישראלית להגנת הסביבה ל ראש ממשלת ישראל).

סעיף 2

ההגדרות של המונחים "אזור ליבה", "אזור חיץ" ו"אזור מעבר" לקוחות מתוך מסמכי אונסק"ו כפי שהן מובאות בתוכנית האב שאושרה על ידי אונסקו בשנת 2011.
"מפת הגזו" – השימושים המותרים – כהגדרתם בתוכנית האב שאושרה על ידי אונסקו בשנת 2011.
"ההסכמות המאוחרות" – ע"פן של הסכמות שהתקבלו בהליכים ציבוריים בתקופה שבין הכרזת המרחב הביוספרי על ידי אונסקו בשנת 2011 ועד למועד הגשת הצעה זו.

סעיף 3

סעיף אימץ תוכנית האב, קובע את ההסכמות הציבוריות שהתקבלו בפועל על הציבור במהלך ההליך הציבורי שהתקיים בשנים 2006 – 2007, ובא לידי ביטוי בתוכנית אב שפורסמה לראשונה בשנת 2008 שאושרה בסופו של דבר במספר שינויים על ידי אונסק"ו.

במסגרת הזאת, שני האלמנטים העיקריים של תוכנית האב - מפת האזור המסווגת את חלוקת אזור המרחב הביוספרי לשלשה אזורים שונים – אזורי ליבה, אזורי חיץ ואזורי מעבר, ואת השימושים המותרים בכל אחד מהאזורים האלה, ננקודת ייחוס המשקפת את הרצון התושבים מאן ואילן, ושלכל שינוי לגביה יש לקיים הליך ציבורי.

סעיף 4

הסעיף מגדיר את המקרים בהם חלה על המועצה החובה לנסג דיון ציבורי ולקיים הליך ציבורי על פי הוראות הצעת חוק העזר, ואת המועדים לקיום דיונים אלה לשם שמירה על יציבות ורציפות מן ההן שבסעיף יש ללמוד גם את הלאו – על פי ההצעה לחוק העזר, אין המועצה מחויבת לקיים דיון ציבורי בכל ענין שנמצא בסמכותה ובניהולה, אלא רק בעניינים הקשורים באופן ישיר לניהול המרחב הביוספרי ושקשורים בשימושים מרחביים של הגדרת האזורים השונים (אזורי ליבה, אזורי חיץ או אזורי מעבר) ולא בשימושים המותרים בכל אחד מהאזורים האלה.

סעיף 5

חוק העזר המוצע בזאת, הוא חוק עקרוני הקובע חובה לקיים הליכים ציבוריים בעניינים מסויימים. ההסדרים המדויקים של ביצוע ההליכים הציבוריים, הם הסדרים מפורטים שיקבעו על ידי מליאת המועצה, בהתאם לעקרונות שנקבעו בחוק עזר זה, וכפרט בהתאם לעקרון השקיפות, ההגיינות והעיקרון של שיתוף הציבור.
 על מנת למנוע מצב בו קיום חוק העזר לא יהיה אפשרי בהיעדר נהלים מתאימים, מוצע להגביל את המועצה האזורית בשנים עשר חודשים לקביעת נהלים לקיום הליכים ציבוריים.

סעיף 6

מתוך הרצון להישקף למגוון רחב של דעות, ומתוך ההבנה שבביט המרחב הביוספרי אמנם ממצית בתחום המועצה האזורית מגידן, אך השמירה וההגנה על מערכות החיים, לרבות משאבי טבע והמערכות האקולוגיות והמגוון הביולוגי הם נחלת הכלל, ויחסי האומלן של מערכות אקולוגיות חורגת מגבולות ההגדרות הפיסיות של המרחב הביוספרי, מוכרת זכותו של כל אדם באשר הוא להשתתף ולהביע את דעתו בהליכים הציבוריים שיתקיימו במרחב הביוספרי רמת מנשה.

סעיף 7

בצד זכות ההשתתפות בדיונים ציבוריים, כחלק מהעיקרון לפיו יש לשמור לציבור התושבים את הזכות והאפשרות להוביל את תהליך קביעת המטרות הערכיות בכח המפע

נספח מספר 2 – הצעה לחוק עזר עירוני מרחב ביוספרי:

ימין בזאת, שחוק העזר נוגע אך ורק בנושאים העוסקים בניהול המרחב הביוספרי והוא נדרש באופן ייחודי למועצה האזורית מגידו, כמי שמנהלת בפועל מרחב ביוספרי בשטחה. אין בהוראות חוק עזר זה, בכדי לקבוע הסדרים או נהלים כלשהם במגע לעניינים אחרים הנמצאים בסמכות ותחת תפקידיה האחרים של הרשות המנהלית אלא להוסיף הסדרים רק בעניינים המגעים לניהול המרחב הביוספרי.

סעיף 12

הואיל ועל המועצה האזורית מוסל לקבוע נהלים לקיום ההליכים הציבוריים תוך שנים עשר חודשים ממועד פרסום חוק העזר ברשומות (סעיף 5 להצעת חוק העזר), נקבע שבהתאמה לתחלתו של החוק תהיה גם היא תוך שנים עשר חודשים מיום פרסומו ברשומות.

לניהול המרחב הביוספרי, נקבע שבמידה ויעלה משא שתדרש בו החלטה, זכות ההצבעה תהיה רק לתושבי המרחב הביוספרי.

בהתאם לעיקרון לפי ניהול קונפליקטים יהיה תוך ניסיון להגיע להסכמות רחבות ככל הניתן של בעלי העניין במרחב, נקבע שרק החלטות שיתקבלו ברוב של 3/4 מקולות המצביעים בפועל יהיו הסכמה ציבורית.

סעיף 8

נקבע שבמקרה ונדרשת הסכמה ציבורית כפי שהוגדרה בהצעת חוק העזר והיא לא התקבלה במהלך דיון ציבורי, יתקיים דיון ציבורי נוסף באותו המשא, הרצונל מאחורי הסעיף הזה, הניסיון להגיע במהלך דיונים ציבוריים במרחב הביוספרי להבנה בין הצדדים ולהסכמות רחבות, ולהימנע מהכרעות שיכולות להתקיים ברוב קטן.

סעיף 9

הואיל וחוק העזר כפוף לחוקי מדינת ישראל בכלל, ולדינים המסדירים את התנהלותן של רשויות מקומיות בפרט, אין כוונה בהצעת חוק עזר זה להפקיע או להמעיט במשהו מהיקף סמכותה של המועצה האזורית מגידו בקבלת החלטות בניהול ענייני המועצה בכלל, לרבות ניהול המרחב הביוספרי שנמצא בחפיפה לתחומי המועצה.

לפיכך, ההליכים הציבוריים אותם מתחייבת המועצה האזורית לקיים משקפים את רצון הציבור ונותנים למועצה כלי נוסף בקבלת החלטות וניהול ענייניה, בסופו של יום, ההחלטה האם לאשר, לשטת או לדחות את ההסכמות הציבוריות נתונה בידי המועצה האזורית. עם זאת, קבלת החלטה בנגוד להסכמה ציבורית שהתקבלה בהתאם להוראות שבחוק העזר המוצע ומנסאת את רצון הציבור כעניין נתון אינה דבר של מה בכך. לפיכך, בנגוד להחלטות אחרות המתקבלות כעניין שביזמו במהלך הניהול הרגיל של ענייני המועצה, ולאור עקרון השקיפות, נקבע שבמידה והחלטות המועצה היא לדחות או לשנות הסכמה ציבורית, עליה לפרסם את החלטה ולצרף אליה הנפקות.

סעיף 11

כחלק מתפיסת עולם של ניהול המרחב הביוספרי על פי העקרונות שהובאו למעלה, ומתוך רצון להגן מפני שינויים תכופים בחוק העזר שימלים לנבוע עקב לחצים ואינטרסים שאינם ענייניים, חוק העזר קובע ששינוי הוראה בחוק העזר כפופה להוראות חוק העזר בעצמן. במילים אחרות, חוק העזר קובע שספף לשינוי מפת האזור, רשימת השימושים המותרים, וההסכמות המאוחרות, גם שינוי בהוראות חוק העזר יהיו כפופות לעקרונות ולהסדרים שיקבעו בחוק העזר הזה, ובנהלים שיקבעו על פיו.