

הקיבוצניקים המיליונרים עם בריכות השחיה עוזרים לתושבי עיירות הפיתוח

לאחר עשרות שנים שרשויות סמוכות בפריפריה נאבקות על המשאבים המעטים שעומדים לרשותן - הגיעה נקודת מפנה מפתיעה: חמישה אשכולות של יישובים כבר פועלים בשיתוף פעולה, שמאפשר להם לנצל את היתרון לגודל ולחסוך במשאבים ובהוצאות

- 20.07.2016
- מאת: **מירב ארלוזורוב**
- זמין ב- <http://www.themarker.com/news/1.3012193>, נצפה 20 יולי, 2016

35 שנה חלפו מאז נשא מנחם בגין את נאום הבחירות המפורסם שלו בקרית שמונה, שבו שיסה את תושבי עיירות הפיתוח העניים (ותומכי הליכוד) בשכניהם המפא"יניקים בקיבוצים, כשהוא מתאר את הקיבוצניקים כ"מיליונרים עם בריכות שחיה". בגין התנצל מאוחר יותר על דבריו, אבל את הנזק שחולל כבר אי-אפשר היה לתקן.

מאז ועד היום הפריפריה הישראלית נשארה מפולגת, משוסעת ומסוכסכת. את המאבקים על בריכות השחיה - כיום גם בערי הפיתוח יש בריכות - מחליפים המאבקים על הנגישות למשאבי טבע, כמו נחל הדן שזרם בקיבוץ דפנה או נחל האסי הזרם בקיבוץ ניר דוד, ובעיקר על חלוקת הכנסות וחלוקת גבולות.

העשור וחצי האחרונים עמדו בסימן של אינספור סכסוכים פנים-פריפריאליים, שבהם רשויות חלשות מתקוטטות זו עם זו על מעט הכנסות שברשותן: המלחמה של ירוחם על ההכנסות של עיר הבה"דים מול המועצה האזורית רמת נגב, המלחמה של דימונה על ההכנסות מאזור התעסוקה מישור רותם מול המועצה האזורית תמר, המלחמה של בית שמש על ההכנסות מאזור תעסוקה השייך למועצה אזורית מטה יהודה. זאת בנוסף לאינספור הבקשות של רשויות ערביות בפריפריה שייטנו להן מעט פירוורים מההכנסות של שכניהם היהודים, שמשרד הפנים נטה כל השנים לדחות בבוז.

בחלוף יותר מ-30 שנה מאז נאום השיסוי של בגין בקרית שמונה, היתה זו קרית שמונה שסימנה את המפנה. לפני כמה שנים החליטה המועצה האזורית גליל עליון — שנשלטת בידי הקיבוצים המיליונרים עם בריכות השחיה — לחלוק שטח של אזור תעסוקה בבעלותה, שנמצא בפאתי קרית שמונה. מתחם ביג, שנבנה על השטח של המועצה האזורית אבל עיקר הרוכשים בו הם תושבי קרית שמונה, נהפך למשותף, וקרית שמונה מתחלקת בהכנסות ממנו עם המועצה.

שיתוף הפעולה במתחם ביג היה בדיעבד הסנונית, שייטכן כי מבשרת את בוא האביב. קדמו לסנונית זו שלושה אירועים מכוננים: האחד היה המשבר הכלכלי של 2003, שבו ניסתה המדינה לחסוך תקציבי סיוע לשלטון המקומי באמצעות אכיפת מיזוגי רשויות. הניסיון כשל, והשלטון המקומי נותר משוסע יותר, ובעיקר חשדן מאוד כלפי כוונות השלטון המרכזי כלפיו.

האירוע המכונן השני היה הטראומה ממלחמת לבנון השנייה, שחשפה את חולשת הרשויות המקומיות וחוסר היכולת שלהן להתמודד לבדן במצבי חירום. האירוע הקשה ביותר היה בצפת — ראש העיר נטש, והעירייה כולה קרסה וחדלה לתפקד.

האירוע המכונן השלישי נבע מטראומת מלחמת לבנון השנייה, ומניסיון של הרשויות הצפוניות לפצות את עצמן. לשם כך קמה התארגנות אד-הוק של הרשויות למאבק משותף שנועד לשכנע את הממשלה להקים פקולטה לרפואה בצפת.

הפלא ופלא — המאבק הצליח, הפקולטה משלימה השנה את מחזור הבוגרים הראשון, והרשויות בצפון למדו מכך לקח חדשני: במקום לריב על חלוקה של מעט ההכנסות באזור, אפשר להגדיל את ההכנסות לכולן באמצעות שיתוף פעולה. כך נולדה ההסתכלות האזורית המשותפת.

ההתאגדות מתקדמת בקצב מסחר

לאחר המהלך הנדיב של ראש המועצה האזורית גליל עליון, אהרון ולנסי, שבחר לחלוק שטחים שלו עם קרית שמונה בהקמת מתחם ביג, כיום, באורח מדהים, מפתיע ואפילו מרגש, הפריפריה דוברת את שפת שיתוף הפעולה. מאז 2012 מקדם משרד הפנים, בשיתוף עם ארגון אלכא של הג'וינט, את מיזם האשכולות המוניציפליים — התאגדות אזורית של רשויות בפריפריה לקידום אינטרסים משותפים. למרות פערי בריכות השחייה והנחלים שהקיבוצים נכסו לעצמם, השותפות הזאת קורמת עור וגידים, ומתקדמת בקצב מסחר.

חמישה אשכולות מוניציפליים כבר פועלים: גליל מזרחי, גליל מערבי, בית הכרם, נגב מערבי ונגב מזרחי. 51 יישובים בסך הכל, המונים קרוב למיליון תושבים, משתפים פעולה באשכולות. לפי דרישות משרד הפנים, האשכולות חייבו להיות הטרוגניים ככל האפשר: שילוב של ערים, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות, חובה של שילוב רשויות ערביות ויהודיות, שילוב של רשויות חזקות וחלשות, וכל אלה חייבים להתקיים בפריפריה ובסמיכות גיאוגרפית.

כך נאלצו היישובים הסמוכים בפריפריה, שבמשך עשרות שנים עסקו בסכסוכים הדדיים, לחבור זה לזה ולפעול יחדיו לקידום האינטרס האזורי המשותף להם. אפשר להבין כי זהו שינוי תרבותי וחברתי רחב ממדים.

הרעיון להקמת האשכולות הגיע מהג'וינט, והוא הועתק מהעולם. להבדיל מגרמניה או מדינות סקנדינביה, למשל, תרבות שיתוף הפעולה האזורית זרה לגמרי לדנ"א הישראלי ולהיסטוריה שבה רשויות סמוכות בעיקר התחרו זו בזו על משאבים ועל משיכת אוכלוסייה חזקה. לכן, כדי לעודד את שיתופי הפעולה, המדינה מציעה ליישובים תמריצים: מימון המטה הרזה של האשכולות (מנכ"ל, עוזר מנכ"ל ופרויקטור שמלווה את הקמת הפרויקטים) והשתתפות במימון חלק מהפרויקטים. בסך הכל מדובר בתקציב שנתי של כ-15 מיליון שקל מטעם המדינה.

השנה, בתום שלוש שנים לפעילות האשכולות, התחילה המדינה גם לגלות את פוטנציאל שיתוף הפעולה בין השלטון המקומי למרכזי, והתחילה לפרסם קולות קוראים לפרויקטים אזוריים (פינוי אשפה, קרן לשטחים פתוחים), שהופנו מראש לתחרות בין האשכולות. משרדי הממשלה עצמם התחילו לחשוב במונחים של פרויקטים אזוריים, בהיבנם שיש להם לקוח אזורי שניתן לעבוד מולו. כדי לאפשר למשרדי הממשלה לעבוד ביתר קלות עם האשכולות, מוגש בימים אלה תיקון לחוק שיסדיר את המעמד המשפטי של האשכולות, ויאפשר לממשלה להאציל להם סמכויות אכיפה ופיקוח, וגם להזרים להם פרויקטים ותקציבים.

למרבית הרשויות אין הצדקה כלכלית

במידה רבה, הקמת האשכולות היא הסקת מסקנות של משרדי הפנים והאוצר מהכישלון המהדהד של ניסיון מיזוג הרשויות ב-2003. בישראל יש 257 רשויות מקומיות — 61% מהן עם פחות מ-20 אלף תושבים, 37% עם פחות מ-10,000 תושבים, כך שלמרבית הרשויות המקומיות בישראל אין הצדקה כלכלית.

"במדינה כמו ישראל אין הצדקה ליותר מ-100 רשויות", אומרים במשרד הפנים, "אבל אין היתכנות פוליטית למיזוגים ביניהן, ולכן נשאר מספר עצום של רשויות חלשות שאינן מחזיקות את עצמן. לכך יש להוסיף את הפערים בהון האנושי בין הרשויות, שגורם להבדלים עצומים ביכולת הניהול שלהן. רשויות חזקות מאמצות חדשנות ניהולית וטכנולוגית, ורק מגדילות את הפערים מאלה החלשות, שנשארות הרחק מאחור. זה הופך את הרעיון האשכולות לגאוני, כי הוא מציע פתרון ישים שמאחד רשויות חזקות עם חלשות, בלי ליפול למוקש הפוליטי של מיזוג".

במלים אחרות, הגאונות של רעיון האשכולות היא היותו וולונטרי לחלוטין. המדינה אינה מחייבת את הרשויות בפריפריה לשתף פעולה, אלא רק מתמרצת זאת. לכן, בתוך כל אזור יש רשויות שבחרו להישאר מחוץ לאשכול. המדינה גם טורחת להפריך כל העת את החשד של מרכז השלטון המקומי כי תוכנית האשכולות היא צעד ראשון לקראת מיזוג רשויות. בנוסף, גם פעילות האשכולות עצמם אינה מודרכת על ידי המדינה, וכל אחד מהם בוחר באילו פרויקטים הוא רוצה לשתף פעולה ובאילו לא. הג'וינט מסייע בליווי, אבל אלה הם ראשי הרשויות שמנהלים את האשכול ומחליטים על כך במשותף.

מטבע הדברים, האשכולות בחרו להתחיל את שיתופי הפעולה בתחום החיסכון בהוצאות והיתרונות לגודל. כמעט כל האשכולות יצאו במכרזים לפינוי אשפה משותף, והיתרון לגודל מאפשר להפחית עלויות (המכרז המשותף בחלק מהרשויות הערביות יצא יקר יותר, אבל זאת בגלל שקודם לכן הן הסתפקו בשירות פינוי אשפה מינימליים ביותר. במקרים אלה קיבלו הרשויות הערביות שיפור בשירות יותר מחיסכון).

שירותים שמחייבים יתרון לגודל גם הם פופולריים. למשל, במקרה של חינוך מיוחד, מאחר שבכל רשות יש מספר ילדים קטן שזקוקים לכך. כך גם שירותי חירום משותפים לאזור כולו. ניצול היתרון לגודל והחיסכון במשאבים מצליחים היטב באשכולות.

עם זאת, המבחן הגדול עדיין ממתין: האם יצליחו האשכולות להמשיך ולשתף פעולה גם בסוגיות הרגישות של שיתוף בהכנסות, ולא רק בחיסכון בהוצאות? לא בטוח שכל האשכולות יצלחו את המבחן הזה בשלום.

מחר: האם האשכולות יביאו לצמצום פערים בפריפריה?