

70 שנות אזוריות בישראל

טלי-נוי הינדי וקרן דורון-כץ

פתיח

במרכזו של כנס הרצליה 2016 פותח הנשיא ראובן (רובי) ריבלין בנאום המכונה "ארבעת השבטים" ובו הוא מתאר את החברה הישראלית כפסיפס של ארבעה שבטים - חרדים, ערבים, חילונים ודתיים - המתקרבים זה לזה בגודלם ונמצאים בתחרות זה עם זה על סוגיות יסוד. הנשיא קורא לשותפות בין ארבעת השבטים תוך שמירה על עקרונות של ביטחון, שוויון והוגנות, אחריות משותפת לגורל המדינה ויצירת ישראליות משותפת. הוא מצביע על ארבעה מנועים של שינוי, מערכות חיוניות ליצירת שותפות, שבכוחן לסלול את דרכנו לתקווה ישראלית. המנוע השלישי הוא השותפות האזורית:

המערכת השלישית עליה אבקש להצביע היא מערכת שעדיין נמצאת בחיתוליה, ועם זאת יכולה לשמש כמפתח משמעותי לשינוי, וזוהי השותפות האזורית בין רשויות מקומיות ממוגזרים שונים [...] השותפות האזורית בין ראשי רשויות ומועצות ממוגזרים שונים היא מפתח חיוני לעיצוב מנהיגות ותרבות פוליטית חדשה, מודעת ורגישה למאפיינים ולצרכים של מגזרים שונים; היא מפתח להפחתת הניכור והעוינות בין התושבים מהמגזרים השונים ולביסוס האמון והקשר ביניהם. השותפות האזורית תשמש מנוע שינוי אמיתי רק אם תימשך ותתרחב מגמת מיסוד שיתוף הפעולה האזורי בין רשויות מקומיות וזאת על בסיס האשכולות האזוריים, בתהליך המבורך שצובר תאוצה בשנים האחרונות. היא תשמש מנוע שינוי אמיתי רק אם היא תגובה בכלים ובמשאבים הנחוצים, רק אם תדע למנף את התשתית המשותפת לטובת מפגש והיכרות בין המגזרים השונים באזור בכל תחומי החיים, רק אם תהפוך את החתירה לטוב המשותף לדגל שהיא נושאת בגאון (ראובן [רובי] ריבלין, 14.6.2016).

מנוע השינוי "שותפות אזורית" או "פיתוח אזורי" הוא למעשה תיאור של פעולת אזוריות, אך כדי להכיר את המונח מקרוב נצלול כעת אל שורשיו ונתאר את התפתחותו ב-70 השנים האחרונות.

מהם "אזורים"?

החיבור הראשוני של המונח "אזור" הוא האזור הטבעי, שהוא מרחב תחום בגבולות בעל תכונות פיזיות-גיאוגרפיות טבעיות או מערכות אקולוגיות של חי וצומח (Jonas, 2012). אולם המונח "אזור" מתייחס גם לאזור המלאכותי שהוא מרחב שנוצר על ידי אנשים באופן מתוכנן או לא-מתוכנן וגבולותיו נקבעו על ידי גופים סטטוטוריים.

אזור חברתי-כלכלי מלאכותי יכול להיקבע שרירותית על ידי גוף שלטוני או להיווצר כתהליך מתמשך של אינטראקציות הנובעות מיחסים חברתיים מקומיים ומתנאים כלכליים ורק לאחר מכן לקבל הגדרה רשמית על ידי גוף שלטוני (Massey, 1979).

חלק מהאזורים המלאכותיים מבשילים והופכים ל**טרטוריה**, אשר מהווה מרחב שבמרכזו מתחוללים תהליכי זהות קולקטיביים ואישיים. הטרטוריה היא חלק מהסיפור (הנרטיב) האישי והלאומי. היא חלק מההגדרה העצמית הקולקטיבית של עם או אומה. טרטוריה היא מרחב להתיישבות של אנשים השואפים לחיים משותפים (הממד החברתי). היא מכילה קבוצות יחידים המנסים כל העת להגדיל את כוחם ואת השפעתם על הקצאת המשאבים (הממד הפוליטי). מתפתחת בה תרבות מקומית העוסקת גם בהיסטוריה של הקולקטיב ובשימור הזיכרון הקולקטיבי (הממד התרבותי) ואשר מזינה את התפתחותה של מודעות חברתית-מרחבית ושל אידאולוגיות שונות באשר לחשיבותה של הטרטוריה (הממד הקוגניטיבי) (Paasi, 2009). טרטוריות הן גם אזורים נתפסים (vernacular regions), כלומר שטחים פיזיים שקבוצת אנשים מייחסים להם משמעות רגשית סובייקטיבית.

בתוך טרטוריה פועלת **מערכת אזרית** (regional ecosystem), שהיא רשת של יחסים בין שחקנים וקהילות שונות שלכל אחד ואחת יכולות ותפקידים שונים. בבסיס גישה זו עומדת הטענה ששגשוגו של האזור תלוי בעידוד יחסי הגומלין בין היכולות של הקהילות השונות בתוכו באמצעות הכוונה ותיאום בין יכולותיהם של השחקנים ושל הקהילות וכן באמצעות הזנת הדינמיות של התהליך כדי שניתן יהיה להתמודד עם הצרכים המשתנים תדיר של השחקנים השונים במערכת (Von Tunzelmann, 2009).

יצירת יחסי הגומלין בין השחקנים, הכוונה ותיאום בין היכולות השונות והזנת הדינמיות של התהליך הן **פעולות אקטיביות** שאנו מכנים בשם כולל **אזוריות**, אולם כל אחת מהפעולות הללו היא נגזרת של דיסציפלינה שונה, לדוגמה: יצירת יחסי הגומלין היא נגזרת של צורת המבנה השלטוני ואופי היחסים בין

רובדי השלטון; הֶכוּונה ותיאום בין יכולות הם נגזרת של מבנה השוק הכלכלי וכך הלאה. אם כן, אזוריות היא **פעולה רב-ממדית ומורכבת** השואפת להעצמת האזור בהיבטי חיים שונים (חברתיים, כלכליים, סביבתיים ועוד), אך גם עוסקת בהסדרת היחסים בין השחקנים השונים באזור ובהסדרת היחסים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי.

אזוריות יכולה להתממש כמדיניות "מלמעלה למטה", הנקבעת על ידי השלטון המרכזי בנפרד או בשיתוף עם שחקנים שונים במערכת האזורית, וגם כמדיניות "מלמעלה למעלה" - באמצעות התארגנויות של שחקנים שונים במערכת האזורית. כך או כך, מטרת העל של התערבות אזורית היא **שיפור איכות החיים של תושבי האזור**.

במטרה לעקוב אחר התפתחותה של גישת האזוריות בישראל סקרנו שלושה היבטים נפרדים של אזוריות - **ממשל אזורי, מינהל אזורי ופיתוח אזורי**, הפועלים לעיתים בחפיפה אך טרם הגיעו להכוונה ותיאום משותפים בגישה מערכתית כוללת. השלטון בחברה דמוקרטית הוא מסגרת המשלבת תהליכים דמוקרטיים של ייצוג ובחירה ברמה הארצית והמקומית וכן אספקת שירותים לתושבים. ממשל אזורי הוא הגוף הנושא באחריות ובסמכות השלטונית ברמה האזורית. כיום המערכת הדמוקרטית בישראל אינה כוללת ממשל אזורי. עם זאת, המדינה מספקת שירותים לעיתים ברמה הארצית באופן ישיר או עקיף, ברמה האזורית באמצעות גופים מנהליים אזוריים או ברמה המקומית באמצעות מימון חלקי של סלי השירותים הניתנים לתושבים על ידי הרשויות המקומיות. במקביל לכך, פועלת בישראל מערכת תכנון המסדירה את השימוש בקרקע ואת אופן פיתוחה במטרה לקדם אינטרסים ציבוריים המעוגנים בחוק התכנון והבנייה התשכ"ה - 1965 ובתקנות מכוחו (פורום המומחים לאזוריות, 2018א). ממשלת ישראל היא מוסד התכנון העליון במדינה, המאשר את תוכניות המְתָאר הארציות. תחתיה מצויה מערכת התכנון כולה, הכוללת את הרמה הארצית, המחוזית והמקומית (שם). פיתוח אזורי הוא כלל הפעולות הנעשות במסגרת הוועדות המחוזיות והמרחביות במטרה לקדם צמיחה כלכלית וחברתית של אזורים לצד פעולות כלכליות, חברתיות, סביבתיות ואחרות הנעשות באופן שאינו סטטוטורי, קרי מחוץ למערכת התכנון, על ידי הרשויות או על ידי שחקנים אחרים באזור (תְּברות, מוסדות אקדמיים, עמותות ועוד).

ממשל אזורי בישראל

תפיסת האזוריות החלה להתפתח טרם הקמת המדינה על ידי התנועות המיישבות בארץ ישראל אשר קנו קרקעות לחיזוק האחיזה היהודית בארץ ישראל. המושג שהתקבל על ידי המתכננים של ההתיישבות היהודית משנות ה-30 של המאה ה-20 היה "גושי התיישבות" והם הוקמו במקומות שונים בארץ (חסקין, 2013: 6).

גושי התיישבות שהוקמו לפני קום המדינה ובשנותיה הראשונות היוו את הבסיס להקמת המועצות האזוריות הראשונות. הראשונה בהן הייתה מועצה אזורית עמק חפר, שאדמותיה נקנו על ידי יהושע חנקין בשליחות קק"ל בשנת 1927. ראשיתה של המועצה בוועד יישובי עמק חפר, שייצג את יישובי עמק חפר ללא סמכויות מוניציפליות משנת 1934. הוועד עסק בעיקר בייצוג הגוש מול מוסדות הממשלה והוועד הלאומי, במיגור המלריה, בסלילת דרכים ובטיפול בנחל אלכסנדר. בתחילת שנת 1938, במסגרת פעילות ממשלת המנדט להקמת מועצות ליישובים היהודיים, הוחל בדיונים על הקמת מועצה מקומית שתקיף את כלל יישובי עמק חפר - יוזמה ראשונה מסוגה אז בארץ ישראל. המועצה כונתה "מועצה מקומית", אולם בפועל פעלה כמועצה אזורית שכללה כמה יישובים. למעשה, הבסיס החוקי שהתקבל בימי המנדט הוא התשתית להסדרת מבנה הסמכויות גם היום והוא כולל את פקודת העיריות, שנחקקה בנוסחה המקורי בשנת 1934, את פקודת המועצות המקומיות,⁴ שחוקקה ב-1941, ועשרות חוקים נוספים המסדירים את פעילותן.

הסדרת הסמכויות של השלטון המקומי היא פועל יוצא של המבנה השלטוני בישראל. זהו מבנה בעל שני רבדים, הכולל את השלטון המרכזי ואת השלטון המקומי. השלטון המרכזי קובע את המדיניות ומחזיק במרבית הסמכויות השלטוניות, והרשות המקומית נתפסת כזרוע ביצועית/מנהלית שלו. עם השנים התפתחה גישה אחרת הרואה בשלטון המקומי ממשל בזעיר אנפין, המקדם ערכים של בחירה, פלורליזם והשתתפות ישירה של התושבים בניהול חייהם ובקביעת מדיניות. לשם כך ניתנה בידי הרשות המקומית סמכות לגבות מיסים מסוגים שונים וליהנות ממידה מסוימת של עצמאות וחוסר תלות בהכנסות המועברות מהשלטון המרכזי (גדות, 2004). עם השנים, המתחים המובנים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, ריבוי הרשויות המקומיות וריבוי מספר הרשויות המקומיות הגרעוניות העצימו את המתחים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.

⁴ מועצה מקומית היא רשות מקומית בעלת אופי עירוני בדרך כלל, שמספר התושבים המתגוררים בה קטן מכדי להכריז עליה כעל עירייה.

בפועל, מדי עשור מתכנסת ועדה לבחינת המשבר ברשויות המקומיות ומועלה הצורך בהתייעלות כלכלית, תפעולית, ארגונית ותכנונית של הרשויות. דו"ח ועדת זנבר (1976) הציע כרעיון חדש להקים מועצה חבלית שתשמש מסגרת פורמלית לשיתופי פעולה בין יישובים עירוניים קטנים, אך רעיון זה לא יושם בסופו של דבר; ועדת שחר (1998) קראה לאיחוד רשויות, אולם הניסיונות המועטים לכך לא הובילו לתוצאה של כמש; בשנת 2003 אנו עדים שוב לגידול במספר הרשויות הגרעוניות בשל שינויים במערכת ההקצאות התקציביות (רובינשטיין, 2004), שהובילה לחקיקת התוכנית להבראת כלכלת ישראל (2003) ולאחר מכן להחלטת ממשלה 465 לאיחוד רשויות ולקידום רעיון זה. במסגרת התוכנית אוחדו היישובים קדימה-צורן; בנימינה-גבעת עדה; יהוד-מונוסון; מודיעין-מכבים-רעות; צור יגאל וכוכב יאיר, המכונים כיום כוכב יאיר; וכן סביון וגני יהודה, המכונים כיום סביון. האיחודים שתוכננו עבור היישובים הדרוזיים בוטלו במועדים שונים.

סוגיה נוספת העולה בשנים האחרונות היא איחודן של מועצות אזוריות עם יישובים עירוניים סמוכים. נחום איצקוביץ, ששימש ראש המועצה האזורית עמק חפר, הציע בזמנו את חזון העירייה האזורית שבה ישולבו יישובים כפריים ועירוניים. במסגרת חקיקת החירום לאיחוד רשויות מקומיות ביולי 2003 צורפה המועצה המקומית עתלית - יישוב עירוני קטן המונה למעלה מ-5,000 תושבים - כוועד מקומי במועצה האזורית חוף הכרמל.

איחוד רשויות תוּג כמהלך חד-צדדי המבטא ריכוזיות. כישלון המהלך הניע מחשבות ראשוניות בשלטון המרכזי להנעת רשויות לשיתופי פעולה בהסכמה וליצירת רובד אזורי וולונטרי המשמר את האופי הייחודי של הקהילות המרכיבות אותו, רובד הצומח "מלמטה" באמצעות חבירה בהסכמה של רשויות. תפיסה זו משמרת את המבנה השלטוני הקיים אשר נשען על שני גופים נבחרים - השלטון המרכזי והשלטון המקומי. אולם, במרבית המקרים בעולם הגישה להבניית רובד שלטוני אזורי היא במסגרת הייצוג והבחירה הדמוקרטיות, שאינה מתרחשת בהסכמה אלא מכוח החוק, לדוגמה השלטון הפדרלי בארצות הברית (Federalism) או השלטון המדינתי בגרמניה (Bundesländer).

מינהל אזורי

צורת הממשל בישראל משפיעה גם על המינהל האזורי בשיטת אספקת השירותים לתושבים. חלק מאספקת השירותים לתושב מבוצעת ישירות על ידי השלטון המרכזי באמצעות שלוחותיו במחוזות שגבולותיהם נקבעו באופן שרירותי והם שונים ממשלתי אחד למשנהו. משרדי הממשלה אינם

מחויבים להיות מיוצגים ברמה האזורית, ולכן המחוז בישראל הוא מרחב אקראי כמעט של יחידות ממשלתיות. כפועל יוצא מכך, מבחינה תכנונית-מרחבית ומבחינת יישום מדיניות קיים קושי מובנה בתיאום והכוונה של פעולות המשרדים השונים ברמת המחוזות (בן אליא, 2007).

עם זאת, אחריות כבדה לאספקת שירותים מוטלת על הרשות המקומית, הנדרשת במקרים רבים להפריש מתקציבה כ-25% כדי לקבל את התקציב המשלים ממשרדי הממשלה השונים. אופי זה של התקשרות בין השלטון המרכזי לרשות המקומית מעמיד רשויות חלשות מול שוקת שבורה. הרשויות אינן מצליחות להעמיד את התקציבים הנדרשים וכך נפערים פערים ברצף השירותים או באיכותם בין רשויות חזקות ובין רשויות חלשות פיננסית.

כבר בשנות ה-50 החלו רשויות מקומיות ליישם אספקת שירותים משותפת באיגודי ערים.⁵ בישראל פועלים כיום 29 איגודי ערים מסוגים שונים: ביוב ומים, תברואה, איכות סביבה, וטרינריה, חינוך ורווחה, בריאות ושיתוף פעולה כלכלי. עם זאת, איגודי הערים התמקדו בפן התפעולי של הרשויות, ולא יצרו תשתית לפתירת בעיות מורכבות או בעיות בעלות היבט אזורי. דוגמה לכך היא התנהלותן של הרשויות המקומיות בצפון במהלך מלחמת לבנון השנייה (2009), שהתקשו לתפקד ולתת מענה לתושבים. בעקבות כך התגברה ההבנה שיש הכרח קיומי לשותף פעולה ברמה האזורית כדי להיערך ולתת מענה במצבי חירום. שלמה בוחבוט, ראש עיריית מעלות-תרשיחא ויו"ר מרכז שלטון מקומי לשעבר, זיהה את ההזדמנות בעקבות משבר מלחמת לבנון השנייה והוביל את ההקמה של אשכול הרשויות הראשון בגליל המערבי.

במקביל, אלכא ג'וינט זיהתה את הצורך בתיאום הממשקים של המערכת האזורית: תיאום המטרות וחלוקת המשאבים בין גופי החברה האזרחית לשם יצירת פיתוח חברתי אזורי ולאחר מכן חילוץ ההסכמות והמטרות האזוריות המשותפות של הרשויות המקומיות. יוזמה זו הפכה למיזם לאומי בשנת 2009, שנקרא "מיזם האשכולות", בהובלת משרד הפנים, משרד האוצר ומכון אלכא למנהיגות וממשל בג'וינט, לקידום שיתוף פעולה אזורי בין רשויות מקומיות שכנות בפריפריה. תכלית המיזם הייתה לפתח אספקה משותפת ויעילה של שירותים מוניציפליים על ידי איגום משאבים וניצול יתרון לגודל; שיפור באיכות חייהם של התושבים על ידי העלאת רמת השירות וצמצום פערים; הנגשת שירותים חדשים לפריפריה ולרשויות הקטנות על ידי יצירת מסה שתאפשר אספקת שירותים חדשים לפריפריה ולרשויות הקטנות, והובלה ותכלול של מהלכים כלכליים,

5 איגוד ערים: איגוד רשויות מקומיות סמוכות זו לזו, אף אם אין גובלות זו בזו. איגוד הערים מחליף את הרשות המקומית באספקת שירותים ספציפיים לתושבים. דוגמאות: איגוד ערים למים או לביוב.

חברתיים וסביבתיים לפיתוח אזורי (משרד הפנים ומכון אלכא ג'וינט, 2016).

אחד מהאשכולות הוא "אשכול נגב מערבי", שהוקם כתאגיד אזורי בבעלות תשע רשויות: אופקים, מועצה אזרית אשכול, מועצה אזרית בני שמעון, מועצה אזרית מרחבים, נתיבות, רהט, מועצה אזרית שדות נגב, שדרות ומועצה אזרית שער הנגב. האשכול יצר האחדה של האחדת שירות ההיסעים במערכת החינוך של הרשויות באשכול. האחדת השירות והפיכתו לאזורי הובילה להתייעלות תפעולית של שירות ההיסעים ויצרה חיסכון בעלויות עבור כל רשות.

מיזם האשכולות, שהוציא מקרבו פרויקטים תפעוליים שונים ברמה האזורית, התפתח לידי "חוק האשכולות" (2012), שהסדיר את פעולתן הוולונטרית של חמישה אשכולות ותיקים ושמונה אשכולות חדשים בגליל ובנגב. המיזם צפוי להתרחב ל-22 אשכולות בכל רחבי הארץ עד לשנת 2025. המיזם עבר משלב הצהרת הכוונות לאימוץ ולהטמעה של ממש אשר באו לידי ביטוי בהקצאות משאבים תוספתיות של מספר משרדי ממשלה.

המעבר להתנהלות באשכולות אזוריים לצד רשויות הוא שינוי משמעותי בצורת ההתנהלות והחשיבה הן של משרדי הממשלה והן של הרשויות והעומדים בראשן, אולם האשכולות הם מופע חלקי של אזריות, מאחר שאינם כוללים את כל השחקנים במערכת האזורית. החדשנות במהלך אסטרטגי שכזה דורשת פרספקטיבה של טווח זמן משמעותי עד שניתן יהיה לראות הלכה למעשה שיפור ביכולת המשילות (עוזיאל, 2015).

פיתוח חברתי-כלכלי של אזורים

התמורות שחלו בתחום מדיניות הפיתוח החברתי-כלכלי של אזורים, משקפות את השינוי שחל בראיית המרחב האזורי ותפקידו הכלכלי-חברתי. משנות ה-50 ועד ראשית שנות ה-70 של המאה הקודמת נתפסו אזורי הפריפריה כ"אזורים נחשלים" ביחס לאזורי המטרופולין המובילים. מטרתה של המדיניות הממשלתית לפיתוח אזורי הייתה צמצום פערים בין מרכז לפריפריה בהיבטים כלכליים צרים. מדיניות זו באה לידי ביטוי בהשקעה בתשתיות, בתכנון מכווין של פיתוח תעשייתי וכן בפיתוח נרחב של שירותים ציבוריים-קהילתיים. בישראל מדיניות זו כללה גם תמיכה במפעלים אשר התמקמו בפריפריה וסבסוד השקעות של המגזר הפרטי (בן אליא, 2007). מדיניות זו של תמרוץ כלכלי לא הצליחה לצמצם את הפערים החברתיים והכלכליים של אזורי הפריפריה בישראל ולא לייצר צמיחה אזרית משמעותית. תופעה זו התרחשה בכל העולם ונחקרה רבות על ידי גופי ממשל באירופה (OECD, 2013; 2016).

במקביל לפעולות ההתערבות הממשלתיות אנו עדים לאורך השנים לפעולות התערבות אזוריות שונות של גופי החברה האזרחית. בדומה לתהליך שעברה המדינה, גם החברה האזרחית החלה לפעול כדי לקדם מטרות כלכליות, ועם השנים הורחבה תפיסת העולם ומטרת ההתערבויות האזוריות התמקדה בהעלאת רמת איכות החיים בפריפריה החברתית והגיאוגרפית. במקרים רבים, טרם בשלותו של תהליך המיסוד על ידי המדינה ובחירת הגוף שיקדם את הפיתוח החברתי-כלכלי, מתקיימת עבודת פיתוח מרובה בהובלת החברה האזרחית ולכן תפקידה של החברה האזרחית משמעותי ביותר בקידום המערכת האזורית. תובנה נוספת שהשתרשה בחברה האזרחית היא שפעילויות נקודתיות וספורדיות לאורך ציר הזמן אינן מניבות אימפקט משמעותי ברמה האזורית, ולכן אנו עדים זה מספר עשורים לשותפויות של ממש לקידום מטרות חברתיות-כלכליות אזוריות.

אין ספק כי קצרה היריעה מלתאר את כל הפעולות האזוריות שננקטו בחברה האזרחית לקידום העלאת איכות החיים בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית, אולם מספר פעולות בולטות מביאות לידי ביטוי את התפיסה המערכתית ולכן בחרנו לציין אותן.

במסגרת מודל הפעולה האזורי של "עמותת סיכוי" בוואדי ערה בשנים 2007-2011 הוקמו מסגרות לשיתוף פעולה אזורי בין יישובי הוואדי והאזור, יהודים וערבים. המודל נשא אופי מובהק של פיתוח כלכלי וכלל הקמת שני אזורי תעסוקה, עמותת תיירות משותפת ועוד. פעולה זו הובילה את "עמותת סיכוי" לפיתוח פרויקט "אזורי שוויון", שנולד מתוך הבנה עמוקה שקידום שוויון בין האזרחים הערבים והיהודים בישראל מחייב פעולה לקידום הקצאת משאבים שוויונית גם ברמה האזורית (<https://sikkuy.org.il>).

דוגמה בולטת נוספת להתערבות אזורית מערכתית היא מהלך ההקמה של הפקולטה לרפואה בגליל, שמוקמה בעיר צפת כמנוף לשינוי אזורי. פעולה זו החלה עוד בשנת 2003 על ידי הנהלת "תנועת הגליל" (תנועה א-פוליטית לקידום הגליל), שהחליטה לפעול למען הקמת בית ספר לרפואה בגליל. התנועה רתמה למהלך אנשי רפואה, אקדמיה ומחקר רבים, אולם ההתנגדות של המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג) וראשי בתי הספר לרפואה הייתה עיקשת. בשנת 2007 התפרסם דו"ח ועדת הלוי, שהסיק כי בשל מחסור צפוי ברופאים משנת 2015 יש לפתוח בית ספר נוסף לרפואה. בשנת 2010 נבחרה אוניברסיטת בר-אילן להקים את בית הספר, שנחנך בשנת 2011 בצפת (<http://www.galil.gov.il>). המבנה הפיזי של הפקולטה הוקם תוך שנה לאחר גיוס כספים מאסיבי מארבע קרנות פילנתרופיות גדולות, כדי להשלים את תקציב המדינה לפרויקט זה. גיוס

הפילנתרופיה למהלך בוצע על ידי ראשי הרשויות, המשרד לפיתוח הנגב והגליל יחד עם אוניברסיטת בר-אילן. אף על פי שגופים שונים במערכת הלאומית, האזורית והמקומית היו שותפים ומעורבים בתכנון ובהקמה של הפקולטה, יצירת הנכס כפעולה בודדת לא הצליחה להוות זרז לשינוי חברתי-כלכלי אזורי המיוחל. עם זאת, החל מהלך של שיתופי פעולה בין רשויות סמוכות שהתגבשו מאוחר יותר לאשכול גליל מזרחי.

בשנים 2011-2016 פעלה בעיר צפת גם קבוצת ראות שהפעילה את מודל "קפיצת המדרגה", אשר נגזר ממסגרת החזון "ישראל 15" (<https://reutgroup.org>). במיזם השתתפו כמה גופים במטרה להפוך את ישראל לאחת מ-15 המדינות בעלות רמת איכות החיים הגבוהה בעולם. רעיון "ישראל 15" נשען על ההנחה שרק צמיחה מכלילת של אזורים בישראל יכולה להעלות את רמת איכות החיים הכוללת. המודל, שפותח בצפת, הועתק לאזור הגליל המערבי. הוא הדגיש את הצורך בהובלת הפעולה האזורית על ידי האליטה האזורית "מלמטה למעלה", מתוך דגש על צמיחה מכלילה ותהליך מקיים ארוך טווח. התהליך האסטרטגי אומץ בחלקו על ידי אשכול גליל מערבי.

אחת הסיבות המרכזיות לכך שמהלכים אלה לא יצרו אימפקט כלכלי-חברתי נרחב היא השפעתה הגדלה והולכת של הכלכלה הגלובלית המעניקה לאזוריות אפיון חדש המכונה **גלוקליזציה**. מושג זה מנסה לקשר בין גלובליזציה לבין לוקליות ומבליט שתי תופעות מקבילות: האחת, תהליכים כלכליים חוצי גבולות המציבים ערים ואזורים מסוימים כמוקדים של ריכוז פעילות כלכלית; והאחרת, הבנייה מחדש של ההיררכיה השלטונית. אזורים חדשים לומדים ועתירי ידע המצליחים לפתח יתרונות תחרותיים, נפתחים אל השווקים הבינלאומיים והופכים לקטרים מושכים של הכלכלה הלאומית שלהם בזירת הכלכלה הגלובלית. אזורים אלה מתפתחים על ידי כוחות השוק. תפקיד המדינה בהצלחתם כאזורים גלובליים תחרותיים אינו מובהק והנוסחה להצלחתם עדיין אינה ברורה.

סיבה נוספת להצלחה החלקית של המיזמים היא הישענותם על עבודה רב-מגזרית, קרי הניסיון לשלב כוחות בין המגזר הציבורי, הפרטי והשלישי, אולם עבודה זו אינה מתואמת ואינה מתייחסת לכל חלקי המערכת האזורית. המערכת האזורית כוללת את רשת היחסים במרחב האזורי בין השחקנים והקהילות השונות והיא רחבה יותר משלושת המגזרים וכוללת את התושבים עצמם, האקדמיה, קבוצות מנהיגות שונות ועוד. בשנים האחרונות, לעומת זאת, אנו עדים לניצניה של עבודה רב-מגזרית מתואמת ולשחקנים שונים הלוקחים לידיהם את המושכות במטרה לבנות מערכות חדשנות עתירות ידע כבסיס להצמחת אזורים. עבודה מערכתית אזורית המתייחסת לזיהוי התמהיל הכלכלי האזורי ולפיתוח

עבודה מתואמת רב-מגזרית מקדמת עמותת "יוזמה לאומית 2020", אשר הציבה כחזון הקמת שבעה אזורים תחרותיים ברמה הגלובלית על בסיס תמהיל ענפי כלכלי מובהק. האזור הראשון שקודם על ידי העמותה הוא מטרופולין בארבע, במיזם המכונה "עיר הסייבר" בעיר. תוכנית פיתוח זו עוצבה כשותפות של השלטון המקומי, השלטון המרכזי, המגזר העסקי, האקדמיה וארגוני מגזר שלישי (<https://www.ii2020.org>).

הקושי בעידוד ובהצמחה של מערכת חדשנות אזורית נעוץ בצורך בתכנון מיטבי של כלל רכיבי המערכת ושילובם לידי גשטלט אחד הבונה סיפור הנשען על ה"זהות" של האזור. בשנים האחרונות, ונוכח התמורות הכלכליות והחברתיות בישראל, מתחדד הצורך בקידום הפיתוח האזורי בעזרת שיתופי פעולה אזוריים. הפיתוח האזורי הוגדר כיעד אסטרטגי ממשלתי בהחלטת ממשלה מספר 146 בנושא קידום סוגיית "פיתוח כלכלי-אזורי", כנגזרת מהערכת המצב הכלכלית-חברתית לממשלה. עם זאת, תכנון המהלך אינו מבוצע בראייה מערכתית אקולוגית מבוססת-מקום.

לצד היוזמות האזוריות של החברה האזרחית פועלים פורומים פוליטיים, חברתיים ומקצועיים כדי לקדם פעילויות אזוריות. הפורומים הפוליטיים נועדו לתאם פעולות בין-ארגוניות ולהשמיע את קולם של תושבי האזור הנתון, כגון: מועצת הנגב, הפורום האזרחי לקידום הבריאות בצפון, פורום קו העימות, מועצת יש"ע וכדומה. פעילות הפורומים מגוונת מאוד. לעיתים הם פועלים בשילוב מספר מגזרים ולעיתים במגזר אחד דוגמת הפורומים המקצועיים של השלטון המקומי המאגדים מנהלי תחום ממספר רשויות. לעיתים הפורומים משלבים מנהלים ממספר תחומים, כמו חינוך ורווחה, ושואפים לייצר חיבור בין שני עולמות תוכן או יותר ברשויות, ובכך להעשיר את החשיבה ואת הפיתוח.

עם זאת, יש צוותים המשלבים מספר מגזרים במטרה לקדם נושא ספציפי, לדוגמה: צוות איכות סביבה באשכול בית הכרם, המורכב מנציגי הרשויות המקומיות, המשרד להגנת הסביבה, ארגון השל ועוד. רק במקרים בודדים אנו מזהים התאגדויות רב-מגזריות הפועלות לקידום אזוריות כפעולה מערכתית כוללת. לדוגמה באשכול נגב מערבי, תוכנית "מובילים אזוריות", המכילה את מנכ"לי הרשויות, גזברים, מנהלי חינוך, איכות סביבה, גופי תעסוקה אזוריים, אנשי אקדמיה, מנהלי פרקי תעשייה ועוד, הפכה לצוות מוביל ומעצב מדיניות ואסטרטגיה אזורית.

במטרה לעקוב אחר התפתחותה של גישת האזוריות בישראל סקרנו **שלושה היבטים נפרדים** של אזוריות: ממשל אזורי, מינהל אזורי ופיתוח אזורי, הפועלים לעיתים בחפיפה אך טרם הגיעו להכוונה ולתיאום משותפים בגישה מערכתית

כוללת. אתגר זה עומד בליבה של תפיסת האזריות החדשה, הקוראת לשילוב תהליכים אלה. פיתוח תפיסת האזריות הוא מעשה מורכב היונק את שורשיו מידע תיאורטי ויישומי שנאסף על ידי גורמים רבים. אלכא ג'וינט ישראל, בשיתוף עם משרד הפנים, הובילו את הקמתו של **פורום המומחים לאזריות**, שיצר שפה חדשה ואחידה למגזרים השונים העוסקים באזריות. במסגרת הפורום נוצרו הסכמות ונכתבו המלצות לאופן שבו יש לקדם את תפיסת האזריות בישראל (פורום המומחים לאזריות, 2018). הפורום נולד כמהלך מקביל למיזם האשכולות שנבע מהצורך לשלב שחקנים רבים ומגוונים יותר בתהליכי המשגת אזריות.

אין ספק כי מופעי האזריות בישראל משתכללים ואנו עדים לצעידה בטוחה לקראת יישום התערבויות אזריות בגישה המערכתית אקולוגית להצמחת אזורים. עם זאת, יכולת התיאום בין השחקנים השונים מהווה אתגר מרכזי ליצירת תוכנית פעולה מוסכמת שיש לה היגיון תכנוני, תוכני ופיזי, אשר יכול להצמיח אזור תחרותי גלובלי. יתרה מכך, כדי לייצר רמת איכות חיים גבוהה נדרשת הפעולה האזרית לשכלל את הקשרים שבין כלל השחקנים במערכת האזרית ולתאם בין תהליכי הממשל, המנהל והפיתוח.

מקורות

בן אליא, נ' (2007). החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

גדות, א' (24.1.2004). הרשויות המקומיות. פרלמנט, 43. נדלה ב-4.5.2018 מאתר המכון הישראלי לדמוקרטיה:

<https://www.idi.org.il/parliaments.9899/9900>

חסקין, ג' (6.10.2013). יהושע חנקין וגאולת אדמות העמק. גילי חסקין-מדריך טיולים. נדלה ב-4.5.2018 מתוך: <https://www.gilihaskin.com>

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (24.4.2018). הרשויות המקומיות בישראל - 2016. פרסום מספר 110/2018. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

משרד הפנים. התוכנית להבראת כלכלת ישראל (2003). נדלה ב-15.4.2018 מאתר משרד הפנים:

<http://www.moin.gov.il/LOCALGOVERNMENT/local20%authority/CHMap/Documents/Gvulot45.pdf>

עוזיאל, א' (2015). משילות ושיתוף פעולה אזורי: אתגרים והזדמנויות. ירושלים: משרד הפנים, משרד האוצר ואלכא ג'וינט ישראל.

פורום המומחים לאזוריות (2018א). סקירת ידע. חוברת 4: תכנון אזורי. ירושלים: מכון אלכא למנהיגות וממשל, ג'וינט ישראל.

פורום המומחים לאזוריות (2018ב). סקירת ידע. חוברת 5: האזוריות החדשה בישראל: המשגת הידע, עיצוב תפיסת והמלצות ליישום. ירושלים: מכון אלכא למנהיגות וממשל, ג'וינט ישראל.

רובינשטיין, א' (2004). הרשויות המקומיות: בעיות מרכזיות וחלופות לפתרון. ירושלים: הכנסת - מרכז מחקר ומידע.

ריבלין, ר' (14.6.2016). דברי נשיא המדינה בכנס הרצליה בבית הנשיא. נדלה מאתר בית הנשיא: <https://israeli-hope.gov.il>

רזין, ע', וחזן, א' (2012). הסדרים מוניציפאליים: כיוונים לרפורמה במסגרות שלטון וממשל מקומי בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

שרון, א' (1951). תכנון פיסוי לישראל. ירושלים: הוצאת מדינת ישראל - המדפיס הממשלתי.

Jonas, A. (2012). Region and place: Regionalism in question. *Progress in Human Geography*, 36(2), 263-272.

Massey, D. (1979). In what sense a regional problem? *Regional studies*, 13(2), 233-243.

OECD (2005). *Building Competitive Regions: Strategies and Governance*. OECD Publishing.

OECD (2013). *OECD Guidelines on Measuring Subjective Well-being*. OECD Publishing.

OECD (2016). *Framework to Measure Regional and Local Well-Being*. OECD Publishing. Retrieved from: <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/regional-well-being-framework.html>

Paasi, A. (2009). The resurgence of the "region" and "regional identity": Theoretical perspectives and empirical observations on regional dynamics in Europe. *Review of international Studies*, 35(51), 121-146.

Von Tunzelmann, N. (2009). Regional capabilities and industrial regeneration. In: Farshchi, M., Janne, O., & P. McCann (Eds.). Technological Change and Mature Industrial Regions: Firms, Knowledge and Policy (pp. 11-28). Cheltenham, UK & Northampton, MA: Edward Elgar.

<http://www.galil.gov.il>

<https://www.ii2020.org>

<https://reutgroup.org>

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