

משרד הפנים



יחידות יישובים במועצות אזוריות בסיס ידע לדיון

אוקטובר 2026

אגף הכשרות ופיתוח ידע ברשויות המקומיות, מנהל שלטון מקומי, משרד הפנים

מעמד המדריך והמסגרת המחייבת

אופי המדריך והיקף תכולתו

מדריך זה מהווה מסמך מתודולוגי-מקצועי מוצע בלבד, ואינו מהווה נהל מחייב, הנחיה רשמית, או פרשנות מוסמכת של הדין. המדריך מבוסס על מחקר במסגרתו בוצעו ראיונות עם גורמי מקצוע רלוונטיים, ונועד לשמש כלי עזר יישומי לגורמים המקצועיים העוסקים בתחום.

היעדר מחויבות משפטית

אין באמור במדריך זה בכדי ליצור התחייבות כלשהי, במפורש או במשתמע, מצד משרד הפנים, המדינה או מי מטעמם; ואין בו כדי להוות בסיס לטענה, דרישה, הסתמכות או תביעה משפטית מכל סוג שהוא.

כפיפות לדין ולהנחיות מחייבות

בכל מקרה של סתירה בין האמור במדריך זה לבין הוראות דין, פסיקה, החלטות ממשלה, חוזרי מנכ"ל או הנחיות מחייבות של גורמים מוסמכים – יגברו ההוראות המחייבות.

שיקול דעת ויישום בפועל

יישום ההמלצות, הכלים והדגשים המופיעים במדריך נתון לשיקול דעתם הבלעדי של הגורמים המוסמכים, ובהתאם לנסיבות הספציפיות של כל רשות מקומית, מאפייניה, מצבה הארגוני והכלכלי, והמסגרת הנורמטיבית החלה עליה.

פניות והערות

בכל מקרה של שגיאה, אי-דיוק, או שאלה ביחס לתוכן המדריך, ניתן לפנות אלינו בדואר אלקטרוני שכתובתו: Hachsharot@moin.gov.il

דבר מנכ"ל משרד הפנים

ראשי המועצות האזוריות, מנהלות ומנהלי יחידות היישובים ושותפינו לעשייה,

חוסנו של השלטון המקומי נבחן ביכולתו להעניק לתושבים שירות איכותי, להכיר את צורכיהם ולהיערך לאתגרים העומדים בפניהם. במועצות האזוריות, אחריות זו מקבלת ביטוי ייחודי: היא נשענת על עבודה משותפת של הנהלת המועצה ואגפיה עם הנהגות היישובים, ועל החיבור בין הראייה האזורית לבין ההיכרות הקרובה עם כל קהילה.

המרחב הכפרי בישראל מתאפיין במגוון רחב של יישובים, בעלי מסורות, זהויות ודרכי ניהול שונות. לצד תהליכי צמיחה ושינוי דמוגרפי, נדרשות המועצות להתמודד עם צרכי שירות משתנים ולחזק את יכולתן של הקהילות לפעול בשגרה ובחירום. התמודדות זו מחייבת קשר רציף עם השטח, חלוקת אחריות ברורה והשקעה באנשים הנושאים בעשייה הציבורית ביישובים, רבים מהם בהתנדבות.

יחידות היישובים שהתפתחו במועצות האזוריות מציעות מענה חשוב לצרכים אלה. באמצעות ליווי ההנהגות המקומיות, ריכוז הידע על היישובים וחיזוק התיאום עם אגפי המועצה, הן מסייעות לזהות צרכים מבעוד מועד ולגבש מענים מתאימים. ערכן מתבטא ביכולת להפוך היכרות ואמון לעבודה משותפת, המשפרת את השירות לתושב ומחזקת את יכולות הניהול המקומיות.

המדריך שלפניכם נולד מתוך למידה מהניסיון שנצבר במועצות וביישובים. הוא מביא תובנות מעבודתם של מנהלות ומנהלי היחידות, ראשי מועצות ואנשי מקצוע, ומעמיד לרשותכם בסיס ידע לדיון וכלים לבחינת דרכי הפעולה המתאימות לכם. המודלים המוצגים בו מאפשרים לכל מועצה לבחון את צרכיה ואת משאביה, ולהתאים את פעילות היחידה למבנה הארגוני שלה ולמאפייני יישוביה.

אני רואה חשיבות רבה ביכולתו של משרד הפנים ללמוד יחד עם הרשויות, להנגיש את הידע המתפתח בהן ולסייע בהפיכתו לכלים שימושיים. הניסיון המקומי הוא מקור משמעותי לפיתוח מקצועי של השלטון המקומי כולו. שיתוף הניסיון הזה מאפשר למועצות להסתייע זו בזו, לבחון פתרונות ולהמשיך לשפר את עבודתן.

אני מבקש להודות בראש ובראשונה למנהלות ולמנהלי יחידות היישובים, מחלוצי העשייה בתחום, ולראשי המועצות ולשותפים במרחב הכפרי ששיתפו בידע ובניסיון והקדישו מזמנם לגיבוש המדריך. תודתי גם לצוות מינהל השלטון המקומי ולכל העוסקים במחקר, בכתיבה ובהכנתו לפרסום.

אני מזמין אתכם להיעזר במדריך, לקיים סביבו שיח מקצועי ולשתף בתובנות שיעלו מן היישוב. מתוך עשייה משותפת נוכל להמשיך לחזק את המועצות ואת הנהגות היישובים, לטובת התושבים והקהילות שבאחריותנו.

בברכת הצלחה ועשייה פורייה,



ישראל אוזן
מנכ"ל משרד הפנים

ראשי מועצות אזוריות ושותפים לדרך

המועצות האזוריות ניצבות בלב העשייה המקומית בישראל, ונושאות באחריות רחבה לניהול מרחב כפרי מגוון, הכולל יישובים רבים, קהילות שונות, צרכים משתנים וממשקי עבודה ייחודיים בין המועצה, היישובים והתושבים. מתוך כך, מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים פועל לחיזוק היכולות המקצועיות והניהוליות של המועצות, ולפיתוח כלים שיסייעו להן להעניק שירות מיטבי, שוויוני ומותאם לצורכי היישובים.

יחידת היישובים היא כלי ארגוני מרכזי לחיזוק הקשר בין המועצה ליישוביה. היא יוצרת כתובת מקצועית וברורה, משפרת את ממשקי העבודה, מחזקת את יכולות הניהול המקומיות, ומאפשרת ליווי, בקרה ומתן מענה שיטתי לאתגרי המרחב הכפרי. הקמתה, או חיזוקה במועצות שבהן היא כבר פועלת, היא צעד חשוב בבניית תשתית ארגונית יציבה, מקצועית ומותאמת למציאות המשתנה.

על רקע זה, אנו מקדמים מדריך ייעודי, סדור ופרקטי שמהווה בסיס ידע לדיון וסייע להקמת יחידת יישובים במועצות אזוריות. המדריך נועד לסייע לכל מועצה לבחון את צרכיה, להגדיר את מטרות היחידה, לעצב את תחומי אחריותה, להסדיר את ממשקי העבודה ולבסס מודל הפעלה המתאים למאפייניה. בכך הוא משמש כלי עבודה מעשי לחיזוק המבנה הארגוני, לשיפור השירות ליישובים ולקידום שלטון מקומי מקצועי, אפקטיבי וקשוב יותר.

תודה לכל השותפים שלקחו חלק בגיבוש המדריך ובפיתוח הידע המקצועי בתחום. אני קוראת לכם לעשות בו שימוש, להתאים את עקרונותיו למציאות המקומית שלכם, ולשתף אותנו בתובנות מן השטח, כדי שנוכל להמשיך לדייק יחד את הכלים המקצועיים ולחזק את המועצות האזוריות ואת השלטון המקומי כולו.

בהצלחה,



ענת-חנה לנקסנר

מנהלת המינהל לשלטון מקומי | משרד הפנים

תודות

ברצוננו להודות למנהלי ולמנהלות יחידות היישובים, אשר היו שותפים מרכזיים לגיבוש המדריך. לאורך תהליך העבודה הם פתחו בפנינו צוהר לעשייה היומיומית ביחידות, שיתפו מניסיונם המקצועי ומן ההתמודדויות המעשיות בשטח, והקדישו מזמנם כדי לסייע ביצירת בסיס ידע משותף. תרומתם של מי שמובילים את התחום הלכה למעשה ביישובים, במועצות האזוריות ובמרחב הכפרי - היא נדבך משמעותי בתהליך, והיא שהעניקה למדריך את החיבור למציאות ואת הערך המעשי שלו.

תודתנו נתונה גם לראשי הרשויות, ליו"ר מרכז השלטון האזורי, לנציג החטיבה להתיישבות, למזכ"ל תנועת המושבים ולכלל אנשי המקצוע ואנשי המפתח שהשתתפו בראיונות העומק, בסקרים ובסיוורים. הנכונות לשתף במידע, להציג נקודות מבט שונות ולתת מקום גם לאתגרים ולשאלות שעדיין מצויות בתהליך גיבוש, סייעה לנו ללמוד מן הניסיון המצטבר ולדייק את התכנים המובאים במדריך.

המחקר בוצע ונכתב על ידי ADALYA ייעוץ כלכלי בע"מ, בליווי מקצועי של גב' מורן חג'בי מחברת "רימון אסטרטגיה", יועצת ארגונית ואסטרטגית ומומחית לעבודה במרחב הכפרי, אשר תרמה לחשיבה ולגיבוש התשתית המקצועית של המדריך.



תוכן עניינים

2	מעמד המדריך והמסגרת המחייבת
3	דבר מנכ"ל משרד הפנים
4	ראשי מועצות אזוריות ושותפים לדרך
5	תודות

1. מבוא 8

9	תקציר מנהלים
13	רקע ומטרות
14	מתודולוגיה

2. ההקשר והבסיס הרעיוני 15

	סקירה היסטורית של התפתחות השלטון המקומי
16	במרחב הכפרי בישראל
17	המבנה דו-רובדי ותפקוד המועצה האזורית כיום
20	יסודות תיאורטיים בתפיסת הניהול האזורי
24	מודלים השוואתיים בינלאומיים
24	אנגליה: מועצות הקהילה ומודל קצין הקישור
25	גרמניה: מודל המחוז (Landkreise)

3. סקירת המצב הקיים איך זה נראה היום 26

27	סקירת הרשויות שכבר הקימו יחידת יישובים
31	מהי תכולת העבודה של יחידות היישובים?

4. סוגיות מרכזיות בהקמת יחידת יישובים 33

	לאיזה צורך מוקמת יחידת יישובים במועצה?
34	ואיזה ערך תוספתי היא מספקת?
36	קהילה כמכפיל כוח
37	שיקולים כלכליים בהקמת יחידת יישובים

5. תקינה וכוח אדם 39

40 תקינה וכוח אדם להקמת יחידת יישובים במועצות אזוריות

6. אתגרים, מתחים ורגישויות במהלך ההקמה 42

44 השתלבות היחידה במכלול הפעילות של המועצה

50 התנהלות היחידה מול היישובים

7. מודלים להקמת והפעלת יחידת יישובים 52

53 שיקולים ועקרונות מנחים לבחירת מודל

64 סל תכולה בסיסי מוצע (Core Services)

69 תוספות (Extensions)

8. מקרי בוחן 79

80 מועצה אזורית חוף הכרמל

85 מועצה אזורית עמק יזרעאל

9. המלצות 90

10. נספחים 102

103 נספח א' | רשימת מרואיינים

104 נספח ב' | שאלון סקר מנהלי יחידות יישובים



מבוא

תקציר מנהלים

מבנה השלטון הדו רובדי הוא מבנה ייחודי המתקיים רק במועצות אזוריות¹ ומאופיין במועצה אזורית מרכזית המספקת שירותים למנעד רחב של יישובים בעלי מאפיינים גאוגרפיים, קהילתיים וכלכליים שונים זה מזה. מערכת היחסים בין המועצה האזורית לבין הנהלות היישובים, מבוססת על חלוקה משותפת של תחומי אחריות, שגרות עבודה ותלות הדדית במתן שירותים ובניהול חיי היום-יום.

מדריך זה מתמקד בהקניית ידע פרקטי ומתודולוגי להקמה, לתפעול וטיפול של יחידת היישובים במועצות אזוריות. הוא מציג תהליך סדור לאפיון הצורך הארגוני, להגדרת תפקיד היחידה ומיקומה במבנה המועצה בהתאם לגודלה וחזונה.

מבנה שלטוני זה, מחייב מנגנונים ארגוניים המאפשרים תיאום וניהול קשר שוטף ויעיל, הן מצד היישובים כלפי המועצה, והן מצד יחידות המועצה כלפי היישובים. בהיעדר גורם מתכלל בין המועצה ליישובים, הקשר נוטה להתבצע באופן מבוזר ובלתי אחיד, בפרט במועצות אזוריות מרובות יישובים. לעיתים נוצר עומס על יחידות מקצועיות אחרות ועל הנהלות יישוביות כאחד כאשר לקוח הקצה - התושב - הוא מי שעשוי להיפגע משירות ירוד.

בהינתן מורכבות זו, מועצות אזוריות רבות הקימו יחידה ייעודית לשיפור הממשק והקשר בין המועצה האזורית לבין יישובי המועצה. "יחידת היישובים"² נועדה לשמש כתובת ארגונית מרכזית המתווכת בין היישובים לבין היחידות המקצועיות במועצה וכן מול הנהלת המועצה הבכירה, באופן שמפשט את ההתנהלות השוטפת, מבהיר ציפיות הדדיות ומסייע בניהול ממשקי העבודה.

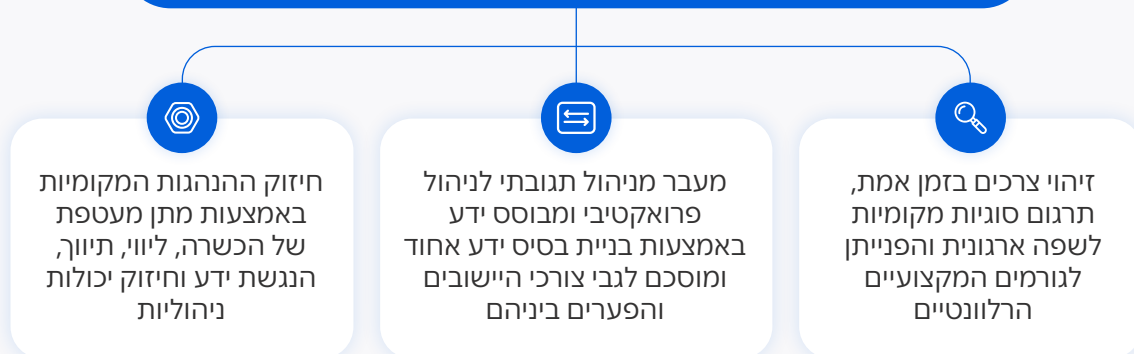
מדריך זה מתמקד בהקניית ידע פרקטי ומתודולוגי להקמה ולתפעול ולטיפול של יחידת היישובים במועצות אזוריות. הוא מציג תהליך סדור לאפיון הצורך הארגוני, להגדרת תפקיד היחידה ומיקומה במבנה המועצה בהתאם לגודלה וחזונה, ולהקמתה בפועל שלב אחר שלב. הדגש במדריך הוא על יישומיות, התאמה למציאות המשתנה בין מועצות אזוריות שונות, ועל יצירת מנגנון עבודה שמחזק את הקשר בין המועצה ליישובים ומשפר את האפקטיביות הארגונית של כלל המערכת.

1. קיים חריג חוקי לזה והוא מודל "הרובע העירוני", בו לשכונה מסוימת בעיר ישנן סמכויות המוקנות מתוקף פקודת העיריות וצו שר הפנים, שמגדיר אותן באופן פרטני לפי הרשות המקומית בה מתקיים הרובע. קיימים כיום שני רובעים עירוניים בישראל (מונוסון ומכבים רעות). קיימים גם מודלים וולנטריים כגון מינהלות קהילתיות (בירושלים לדוגמה) או מישלמה (ביפו). עם זאת, אלו אינם מודלים המוגדרים בחוק או מחייבים את העירייה במשהו כלפי השכונות. לכן, ניתן לסכם ולומר כי בהכללה המודל הדו רובדי מתקיים כמעט אך ורק במועצות האזוריות בישראל.

2. הכוונה לאגף או מחלקת יישובים במועצה אזורית, כיוון שישנה שונות בקרב המועצה אזורית לאורך המסמך האגף / המחלקה תכונה יחידת היישובים.

הערך התוספתי של יחידת היישובים

שיפור איכות השירות לתושב



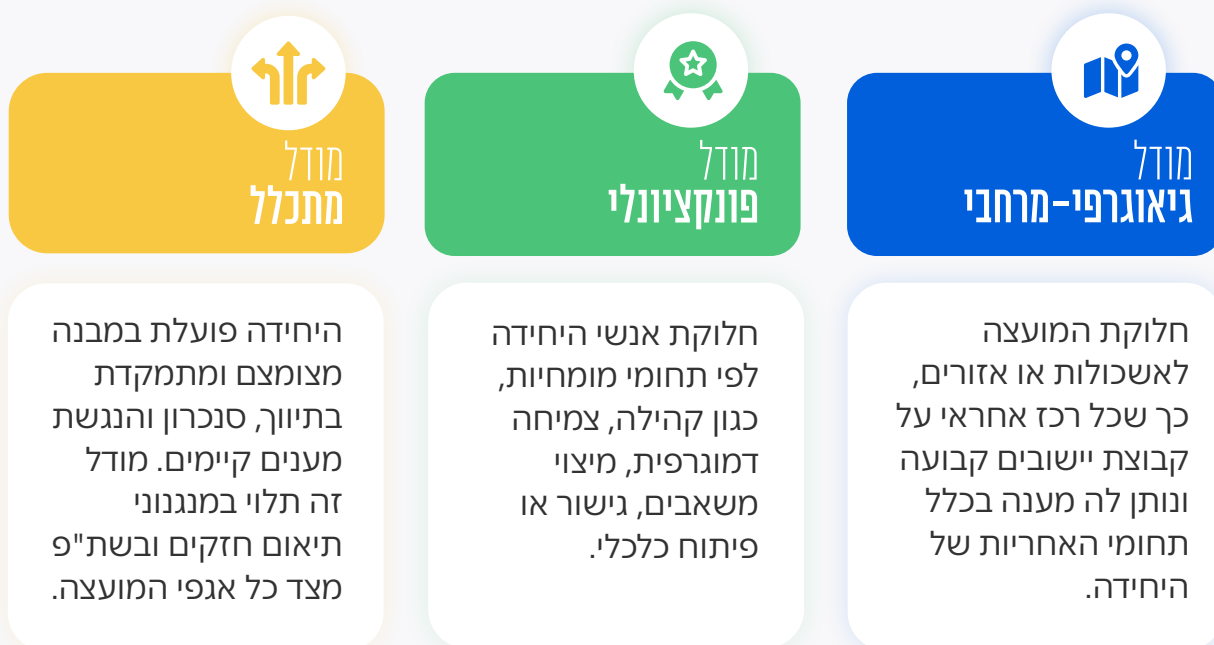
תמצית ההמלצה לתכולות עבודה מרכזיות

המדריך מציע להבחין בין תכולות ליבה לבין תכולות הרחבה. תכולות הליבה הן סל בסיסי שראוי שיתקיים בכל מועצה אזורית שבה פועלת יחידת יישובים. לצידן קיימות תכולות הרחבה, שניתן לאמץ בהתאם למאפייני המועצה, לצרכיה, לחזונה, למורכבות היישובים ולמשאבים העומדים לרשותה.



מודלי הפעלה

המדריך מסווג את אופן הפעלת יחידות היישובים לשלושה מודלים מרכזיים:



לצד שלושת המודלים, קיימת אפשרות למודל משולב המאמץ רכיבים ממספר מודלים. הבחירה במודל הפעלה צריכה להיעשות בהתאם לגודל המועצה, מספר היישובים, רמת השונות ביניהם, חוזקות האגפים הקיימים, המשאבים הזמינים וחזון הנהלת המועצה.

תמצית המלצות

1. בחינת צרכים והקמה הדרגתית

מומלץ שמועצות אזוריות יאמצו גישה הדרגתית ומבוססת למידה בהקמת יחידת יישובים. אין הכרח להתחיל בהקמת אגף רחב ומלא, ניתן להתחיל במודל מצומצם של מנהל יחידה או תקן אחד, שישמש כגורם חלוץ למיפוי צרכים, בניית אמון, יצירת שגרות עבודה והוכחת ערך. הרחבת היחידה תיעשה בהמשך בהתאם להיקף הפעילות, למורכבות היישובית ולמשאבים הזמינים.

2. עיגון היחידה בליבת הנהלת המועצה

מומלץ למקם את יחידת היישובים בכפיפות ישירה למנכ"ל המועצה, או לכל הפחות במיקום ארגוני המאפשר לה לפעול כגורם מטה רוחבי. מיקום זה נדרש כדי לאפשר ליחידה לעבוד מול כלל האגפים, לזהות סוגיות חוצות ארגון, לתאם מענים ולפעול מתוך לגיטימציה ארגונית ברורה.

3. פיתוח מנגנון מיפוי שיטתי של מצב היישובים

מומלץ שכל יחידת יישובים תפתח מנגנון מיפוי שיטתי של כלל היישובים במועצה על מנת ליצור תמונת מצב עדכנית, משותפת ומבוססת נתונים, שתאפשר למועצה לתעדף מענים, לזהות פערים, לבנות תוכניות עבודה דיפרנציאליות ולעקוב אחר השפעת ההתערבות לאורך זמן.

4. יצירת מודל שירות מדורג ליישובים

מומלץ לפתח מודל שירות מדורג, המבחין בין סל שירותים בסיסי הניתן לכלל היישובים, סל שירותים מותאם ליישובים בעלי פערים ניהוליים או קהילתיים, וסל שירותים מתקדם ליישובים בעלי יכולת גבוהה עבור תהליכי פיתוח, חדשנות או עצמאות כלכלית.

5. הסדרת ממשקי עבודה פנים-ארגוניים

מומלץ לעגן באופן ברור את חלוקת האחריות בין יחידת היישובים לבין אגפי המועצה, תוך קביעת פרוטוקולי עבודה מוסכמים. יש להבהיר כי אגפי המקצוע שומרים על אחריותם המקצועית, בעוד יחידת היישובים אחראית לתכלול, תיאום, הצפת פערים, חיבור בין גורמים והבטחת מסר מועצתי אחיד מול היישובים.

6. מיסוד היחידה והפחתת תלות בפרסונה

יש לפתח נהלים כתובים, מערכות ניהול ידע, הגדרות תפקיד ברורות, מנגנוני דיווח ובקרה ושגרות עבודה קבועות. כך ניתן להבטיח רציפות תפקודית גם במקרה של תחלופת בעלי תפקידים.

7. התאמת שעות העבודה למציאות היישובית

מאחר שהנהגות יישוביות רבות פועלות בהתנדבות ובשעות אחר הצהריים והערב, על היחידה להקצות זמן משמעותי לפעילות שטח, השתתפות בישיבות ועד, מפגשים יישוביים ונוכחות בלתי אמצעית במרחב המקומי.

רקע ומטרות

בישראל ישנן 54 מועצות אזוריות, שעד לעשור האחרון פעלו מרביתן ללא יחידת יישובים ייעודית.

שאלת יעילותם של מנגנוני העבודה שבין המועצות האזוריות ליישובים נתונה לתפיסות מגוונות, הנובעות מן המורכבות המובנית במבנה השלטון הדו-רובדי; ואולם בפועל, המועצות האזוריות, בעבר ובהווה, ממשיכות למלא את ייעודן ולספק שירותים חיוניים לציבור התושבים.

הדיון במדריך זה אינו מבקש לערער על יכולתן של מועצות אזוריות לפעול במסגרת המבנה הקיים, אלא להתמקד בשאלה מתקדמת יותר: כיצד ניתן לשפר את איכות השירות, את אפקטיביות העבודה ואת מערכת היחסים בין המועצה האזורית ליישובים. נקודת המוצא

אינה של תיקון כשל, אלא של בשלות ניהולית והכרה בכך שניתן לעשות את הדברים טוב יותר, באמצעות מנגנון ייעודי העוסק בתיאום מוגבר, בהיכרות מעמיקה עם הצלחות ואתגרים, ובגיבוש מענים משותפים לשיפור השירות לתושבים.

שיפור זה נשען על תפיסה של שותפות בין המועצה האזורית ליישובים, שתכליתה שילוב זרועות, בניית אמון, שיתוף מידע, איגום משאבים וחלוקה מודעת של אחריות. תפיסה זו מבוססת על ההבנה כי הצלחת המערכת תלויה ביכולתה לפעול כקבוצה מגובשת, ולא כאוסף גורמים נפרדים הפועלים זה לצד זה.

בהקשר זה, הקמת יחידת יישובים מהווה מהלך ארגוני שנועד לחזק את שיתוף הפעולה בין שתי הרמות, לייעל את ממשקי העבודה, ולתמוך בעבודת היחידות המקצועיות של המועצה ובהנהלות היישובים כאחד. מדריך זה נשען על הניסיון והעשייה המקצועית המתקיימים כיום בשטח, כפי שיתואר בהמשך העבודה.

מתודולוגיה

במחקר זה נעשה שימוש במתודולוגיות עבודה איכותניות כדוגמת ראיונות עומק חצי מובנים ומיפוי תוצרים, לצד סקירת ספרות בינלאומית וחומרים קיימים.

נציין כי את המחקר הנוכחי ליוותה הגב' מורן חג'בי מ'רימון אסטרטגיה' - יועצת ארגונית ואסטרטגית, מומחית לעבודה במרחב הכפרי.

מחקר זה מציג עיבוד וניתוח של נתונים ממספר מקורות:

1. ראיונות עומק

שיחות וראיונות עומק שנערכו אל מול מנהלי יחידות יישובים, ראשי רשויות וגורמים נוספים שהינם בעלי עניין ונגיעה לפעילות והפעלת האגף. בחלק מהראיונות השתתפו יותר מנציג אחד. הנושאים המרכזיים שעלו בראיונות עסקו במבנה האגף ומיצובו בתוך המועצה, תפיסת ההפעלה ואופן הפעילות, תכולת הפעילות, סיבות להקמת האגף ותרומתו למועצה וממשקי עבודה עם גורמים בתוך הרשות ומחוצה לה. הראיונות עם הגורמים השונים נועדו כדי ללמוד ולהכיר את פעילות יחידות היישובים במועצות האזוריות בישראל בהיבטים שהוזכרו לעיל, אשר בעזרתם שורטטו אפשרויות למודל הפעלה של האגף.

2. סיורי שטח

בוצעו סיורים בשטח לטובת פגישות והיכרות עם ראשי רשויות, מנהלי יחידות ופורום היישובים ונציגי הנהגה מקומית.

3. סקירת ספרות

סקירת מחקרים בנושאים התיישבות כפרית, אתרי המועצות האזוריות ומחקר מידענות אודות מודלים מקבילים בעולם.

4. מיפוי ואפיון יחידות יישובים במועצות האזוריות

ביצוע מיפוי מקיף של כלל המועצות האזוריות בהן פועלות יחידות יישובים או פונקצייה ארגונית מתכללת יישובים תוך שימוש בבסיס נתונים לטובת ניתוחים והמלצות מדיניות.

5. סקר

סקר למיפוי וניתוח יחידות היישובים הקיימות היום ובחינה של הצרכים והשינויים הדרושים כפי שעולים מהשטח. הסקר נשלח לכלל מנהלי יחידות היישובים במועצה אזורית.



2

הקשר והבסיס הרעיוני

סקירה היסטורית של התפתחות השלטון המקומי במרחב הכפרי בישראל³

בראשית ההתיישבות הכפרית בארץ ישראל, עוד בתקופת היישוב ולאחר הקמת המדינה, התאפיין השלטון המקומי במרחב הכפרי בדגם פדרטיבי-קהילתי. היישובים הכפריים, קיבוצים, מושבים ויישובים שיתופיים, ניהלו את ענייניהם הפנימיים באמצעות מוסדות מקומיים חזקים, שנשענו על כוחן הארגוני והאידאולוגי של התנועות ההתיישבותיות.

תהליכים אלו הובילו להעצמת תפקידה של המועצה האזורית כגוף מבצע ומתאם, ולשחיקה באוטונומיה המעשית של היישובים הבודדים, גם אם זו לא בוטלה באופן פורמלי.

תנועות אלו, לצד האגודות החקלאיות השיתופיות, החזיקו בסמכויות רחבות בתחומי הניהול, הכלכלה ואספקת השירותים לתושבים. המועצות האזוריות, שהוקמו כגוף-על מוניציפלי, נועדו בראש ובראשונה לשמש מסגרת של תיאום ושיתוף בין יישובים אוטונומיים ושווי מעמד, ולא כדרג שלטוני היררכי. חלוקת הסמכויות בתקופה זו נטתה בבירור לטובת הרמה היישובית, והמועצה האזורית פעלה בפועל כפדרציה של יישובים עצמאיים בעלי רמת אוטונומיה גבוהה.

עם התבססות המדינה והתרחבות מנגנוני השלטון המרכזי החל תהליך הדרגתי של ריכוז סמכויות והסדרה מוסדית של השלטון המקומי. במהלך שנות ה-60 וה-70 ניכרה היחלשות

מתמשכת של התנועות ההתיישבותיות ושל האגודות החקלאיות השיתופיות, הן במישור הכלכלי והן במישור הפוליטי-ארגוני. משברים בענפי החקלאות, שינויי מדיניות ממשלתית ותהליכי הפרטה צמצמו את יכולתן של האגודות לשמש מסגרת שלטונית כוללת ולתפקד כגורם מתווך מרכזי בין היישובים לבין המדינה. במקביל התחזקה מעורבות המדינה בניהול השירותים המוניציפליים, בעיקר בתחומי החינוך, התשתיות והרווחה. תהליכים אלו הובילו להעצמת תפקידה של המועצה האזורית כגוף מבצע ומתאם, ולשחיקה באוטונומיה המעשית של היישובים הבודדים, גם אם זו לא בוטלה באופן פורמלי. בשלב זה החלה להתגבש תשתית מוסדית לדגם דו-רובדי, אף שהרטוריקה והזהות הארגונית המשיכו לשמר מאפיינים של אוטונומיה וחלוקת סמכויות בין הרמות.

משנות ה-80 ואילך, ובעיקר על רקע צמיחה דמוגרפית משמעותית במרחב הכפרי, התחדדה מגמת המעבר לדגם דו-רובדי מובהק. גידול האוכלוסייה, הגיוון החברתי והקמת יישובים חדשים או הרחבות קהילתיות שאינן שיתופיות באופיין ערערו את ההלימה בין מבנה האגודה החקלאית לבין אוכלוסיית היישוב בפועל. תהליכים אלה הובילו להקמתן ולהתחזקותן של אגודות קהילתיות, שנועדו לייצג את כלל התושבים, לרבות מי שאינם חברי האגודה החקלאית, ונטלו על

3. בהתבסס על המאמר "יחסי הגומלין בין המועצה האזורית לוועד המקומי: הסתגלות הדדית בסביבה משתנה" מאת לביאה אפלבוים, 2002, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

עצמן אחריות גוברת לניהול חיי הקהילה, בתחומי התרבות, הרווחה והחינוך הקהילתי, וכן לתיווך השוטף מול המועצה האזורית. בכך הפכו האגודות הקהילתיות לשחקן מרכזי בדגם השלטון המקומי המתהווה במועצות אזוריות, הפועל בצמידות ולעיתים במתח עם הוועד המקומי.

במקביל, רפורמות רגולטוריות והנחיות משרד הפנים חיזקו את מעמדה של המועצה האזורית כגורם השלטוני המרכזי במרחב הכפרי, והפכו את יחסי המועצה-יישוב ליחסים היררכיים יותר מבעבר. על רקע תהליכים מצטברים אלה חל שינוי תפיסתי מהותי ביחס למבנה השלטון הדו-רובדי: בעוד שבעבר נתפס מבנה זה כשותפות בין יישובים אוטונומיים, הנשענת על אגודות חקלאיות חזקות במסגרת פדרטיבית רופפת, הרי שבהדרגה התקבעה תפיסה היררכית יותר, הרואה במועצה האזורית את הדרג השלטוני המרכזי, ובוועד המקומי, לעיתים לצד האגודה הקהילתית, דרג משנה בעל סמכויות מוגבלות ומוסדרות. שינוי זה בא לידי ביטוי בהרחבת סמכויות הפיקוח, התקצוב והביצוע של המועצה האזורית, ובהסדרה מחודשת של חלוקת התפקידים בין הוועד המקומי, האגודה החקלאית והאגודה הקהילתית.

המבנה הדו-רובדי ותפקוד המועצה האזורית כיום

המועצות האזוריות בישראל פועלות במסגרת שלטונית מקומית דו-רובדית ייחודית, המשלבת בין רמה אזורית מרכזית לבין רמה יישובית קהילתית. ברמה האזורית פועלת המועצה האזורית כגוף שלטוני נבחר, האחראי על תכנון, פיתוח ואספקת שירותים ציבוריים רחבי היקף עבור כלל היישובים בתחומה, כגון חינוך, תשתיות, רווחה ותכנון מרחבי. במקביל, ברמה היישובית פועלים וועדים מקומיים נבחרים, המייצגים את התושבים ומטפלים בעניינים מקומיים יומיומיים, תוך שמירה על מידה של אוטונומיה קהילתית והשתתפות אזרחית ישירה.

ועד מקומי

הוועד המקומי הוא הגוף השלטוני הנבחר הפועל ברמת היישוב ומהווה את הרובד המקומי במבנה השלטון הדו-רובדי של המועצות האזוריות. הוועד מייצג את תושבי היישוב, פועל לקידום צורכיהם ולניהול ענייניהם המוניציפליים, ומשמש גורם מרכזי בקשר שבין התושבים לבין המועצה האזורית. סמכויותיו של הוועד המקומי נגזרות מהסמכויות שהמועצה האזורית מאצילה לו, בהתאם להוראות הדין. במסגרת זו, הוועד עשוי להיות אחראי על מתן שירותים מקומיים, תחזוקת המרחב הציבורי וקידום פעולות לרווחת התושבים, בהתאם לחלוקת האחריות שנקבעה בינו לבין המועצה. פעילותו מחייבת תיאום שוטף עם המועצה האזורית, הממשיכה לשאת באחריות השלטונית הכוללת למרחב שבתחומה.

לצד הוועד המקומי פועלים במרחב היישובי גופים נוספים, ובהם האגודה החקלאית השיתופית והאגודה הקהילתית.

אגודה חקלאית שיתופית

גוף וולנטרי-קואופרטיבי, שאינו גוף שלטוני סטטוטורי, הפועל מתוקף פקודת האגודות השיתופיות לצד הוועד המקומי במרבית הישובים במועצות האזוריות. האגודה הינה בעלת הזכויות במקרקעין וברכוש, כמו גם בזכויות השימוש (מכסות המים), ברישיון ההספקה ובתשתיות המים של היישוב. מטרתה המרכזית של האגודה היא לאפשר לחבריה לפעול יחד להגשמת המטרות החקלאיות המשותפות של כלל החברים, בדומה לחברה בע"מ.⁴

האגודה החקלאית השיתופית פועלת כיום בעיקר כגוף כלכלי-יצרני המנהל נכסים, קרקעות, אמצעי ייצור ופעילויות חקלאיות או עסקיות בשם חבריה. סמכויותיה חלות על חברי האגודה בלבד ואינן חלות על כלל תושבי היישוב.

האגודה ממומנת משילוב של מקורות. המודל משתנה בין סוגי האגודות ובין יישובים, אך העקרונות דומים ומבוססים על תמהיל של המקורות הבאים:

- מקורות עצמיים - כגון חקלאות, תעשייה, יזמות, השכרת נכסים ומתן שירותים לחברים כגון שירותים קהילתיים בתשלום.
- תשלומי חברים - תשלומים המשולמים על ידי חברי האגודה שהינם לרוב חברי קיבוץ או בעלי נחלות במושבים. במקרים מסוימים גם מי שאינם חברים משלמים תשלומים מקבילים כדי ליהנות מחלק מהשירותים. במידת הצורך האגודה גובה תשלומים ייעודיים לפרויקטים או בעבור השתתפות במיזמים ייחודיים.
- תמיכות חיצוניות - תמיכה חיצונית יכולה להתקבל ממשרדי ממשלה, רמ"י ואף מהמועצות האזוריות (בעיקר בעבור פעילות קהילתית).

ביחס למועצה האזורית, האגודה החקלאית אינה כפופה היררכית, אלא מתקשרת עמה כגורם תפקודי באמצעות הסכמים, היתרים, תיאום תכנוני ומיסוי מוניציפלי. עם זאת, השפעתה הציבורית-שלטונית הצטמצמה, והיא אינה משמשת עוד כגוף מייצג של כלל היישוב מול המועצה.⁵

כדי לאפשר ניהול יעיל ותקין של היישוב ובשל הקושי, הקיים לעיתים, לאייש את כלל התפקידים הוולונטריים ביישוב, צו המועצות האזוריות מגדיר כי חברי ועד ההנהלה של האגודה השיתופית יכהנו גם כחברי הוועד המקומי של היישוב, דבר המכונה כזהות ועדים. מצב זה של זהות ועדים יוצר לעיתים ערבוב בין התחומים שבאחריות וסמכות כל אחד מהוועדים.⁶ ניתן בתנאים מסוימים לבטל את זהות הוועדים ולקיים בחירות כלליות לוועד מקומי נפרד מוועד האגודה.

4. הסדרת ועדים מקומיים- שיטת עבודה ועקרונות להמלצה על שינויי גבולות, משרד הפנים, המנהל לשלטון מקומי, 2020.

5. קיימות מועצות אזוריות עם זהות וועדים בהן לאגודה החקלאית יש עדיין השפעה רבה יותר.

6. דוח מבקר המדינה לשנת 2009, בנושא: "התנהלות ועדים מקומיים במועצות אזוריות" עסק בין היתר גם בערבוב הלא תקין בין הוועד המקומי לבין האגודה החקלאית, והבהיר כי יש חובה על הפרדה בין חשבונות הבנק, בעלות על נכסים וכו', פעולה שכאמור אינה מתבצעת באופן מלא נכון למועד כתיבת הדוח.

אגודה קהילתית

לצד האגודה החקלאית השיתופית, ישובים רבים מקימים גם סוג חדש של התאגדות שאינה מוניציפלית ואינה חקלאית, מטרותיה קהילתיות לרוב והחברות בה היא על בסיס וולונטרי. המועצה לא יכולה להאציל אליה סמכויות לביצוע מטלה ממטלות המועצה.

האגודה הקהילתית צמחה כתגובה לפער בין מבנה האגודה החקלאית לבין אוכלוסייה יישובית מגוונת שאינה חקלאית, ואינה מיוצגת על-ידי האגודה החקלאית. כיום האגודה הקהילתית משמשת מסגרת מרכזית לניהול החיים הקהילתיים: תרבות, חינוך קהילתי, פעילות חברתית, רווחה קהילתית ויוזמות מקומיות. האגודה מייצגת את כלל התושבים או חלק משמעותי מהם, ופועלת כזירה לארגון אינטרסים מקומיים ולבניית זהות יישובית.

ביחסיה עם המועצה האזורית, האגודה הקהילתית אינה גוף סטטוטורי ואינה כפופה פורמלית למועצה, אך בפועל היא מהווה שחקן משפיע באמצעות שיתופי פעולה, הסכמים, קבלת תקציבים ייעודיים ופעילות בלתי-פורמלית. לעיתים היא פועלת במקביל לוועד המקומי ולעיתים אף מתקיימים מתחים עמו, במיוחד סביב שאלות של ייצוג, סמכויות וניהול משאבים.

מערכת היחסים מול המועצה האזורית

בצו המועצות האזוריות נקבע בפרק 2 כי "ראש המועצה רשאי, באישור המועצה, לאצול מתפקידיו וסמכויותיו לסגן ראש המועצה או לחבר ועדת הנהלה שהוקמה לפי סעיף 38 או לעובד המועצה או לראש ועד מקומי שבתחום המועצה, דרך כלל, לענין מסוים או לסוג ענינים ואולם ראש המועצה לא יהא רשאי לאצול לראש ועד מקומי את סמכויותיו לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968". פירוש הדבר שהוועד המקומי הינו נטול סמכויות אלא אם המועצה האזורית האצילה לו מסמכויותיה. באותה מידה המועצה יכולה לשלול את סמכויותיו שכבר הואצלו לוועד. הסדר זה מעגן את יחסי הגומלין בין המועצה האזורית לבין היישובים במבנה של ממשל דו-רובדי, שבו הסמכות הפורמלית מצויה בידי הרשות האזורית, בעוד שברמת היישוב מתקיימת הנהגה מקומית המנהלת חלק מן השירותים והפעולות הקהילתיות.

חלוקת הסמכויות בין שני הרבדים, המועצה האזורית והוועדים המקומיים, מבוססת על היקף השירות, המורכבות המקצועית וחשיבות האחידות בין היישובים. המבנה הדו-רובדי מאפשר אומנם קרבה גבוהה יותר בין התושב למקבלי ההחלטות המקומיים. אולם, ביצוע המטלות על-ידי המועצה מהווה ניצול של יתרונות לגודל ברמה האזורית. הדבר מדגיש את הצורך בתיאום ובהירות חלוקת הסמכויות בין הרבדים השלטוניים.

הצלחת המודל הדו-רובדי תלויה במידה רבה באופן שבו מתקיים התיאום בין הרבדים השונים ובבהירות ביזור וחלוקת הסמכויות והאחריות ביניהם. כאשר התיאום אינו מספק או כאשר תחומי האחריות אינם מוגדרים היטב, עלול המודל לפגוע ביעילות, ליצור עמימות תפקודית ולהעמיק פערים בין יישובים.

בהתאם לכך, המבנה הדו-רובדי נתפס לא רק ככלי ניהולי, אלא גם כגורם המשפיע על דפוסי משילות, שוויון והקצאת משאבים בשלטון המקומי בישראל.

מורכבות זו מתחדדת במיוחד במרחב ההתיישבותי הכפרי, שבו פועלים לעיתים מספר גופים הנהגתיים במקביל ברמת היישוב.

במושבים ובקיבוצים רבים, למשל, פועלים במקביל מספר גופים בעלי מעמד משפטי שונה; הוועד המקומי הפועל כחלק ממערך השלטון המקומי, האגודה החקלאית הפועלת כתאגיד פרטי הכפוף לרשם האגודות השיתופיות, ולעיתים גם עמותות קהילתיות או מסגרות ניהול נוספות. ריבוי גופים זה עשוי להגביר את המורכבות הארגונית ואת הצורך בתיאום בין מסגרות שאין כפופות לאותה סמכות רגולטורית. במקרים מסוימים נוצרים פערים בין מוקדי קבלת ההחלטות בתוך היישוב לבין המערכת המוניציפאלית, ולעיתים אף חיכוכים בין הגופים השונים סביב חלוקת האחריות והמשאבים.

**המבנה הדו-רובדי
נתפס כגורם
המייצר את מרבית
האתגרים אך גם את
מרבית ההצלחות
בהתנהלות היישובים
והמועצות האזוריות.
מצד אחד, קיומה
של הנהגה מקומית
מאפשר יוזמה
קהילתית, גמישות
בקבלת החלטות
ופיתוח מותאם של
היישוב. מצד שני,
ריבוי מוקדי הנהגה
ותחומי סמכות
עלול ליצור מתחים
וחיכוכים בין הגורמים
השונים הפועלים
ביישוב ובינם לבין
המועצה.**

אתגר נוסף הנובע ממבנה זה הוא הפער האפשרי בין פעילות היישובים לבין מדיניות הפיתוח של המועצה האזורית. כך למשל, יישובים או אגודות חקלאיות עשויים לקדם יוזמות כלכליות ותכנוניות באופן עצמאי - כגון פרויקטים של אנרגיה מתחדשת, הרחבות מגורים או פיתוחים כלכליים - בעוד שהמועצה נחשפת אליהם רק בשלבים מתקדמים של התהליך. מצב זה עלול להקשות על התאמת הפרויקטים למדיניות האזורית או מדיניות המועצה וליצור מתחים בין האינטרסים המקומיים לבין האינטרסים הרחבים של המועצה.

במקרים שבהם מתקיים תיאום מוקדם בין הנהגות היישובים לבין המועצה האזורית בתהליכי תכנון ופיתוח, גדלה האפשרות לייצר התאמה בין יוזמות מקומיות לבין מדיניות אזורית רחבה יותר. תיאום כזה מאפשר בחינה רחבה של ההשלכות האזוריות של יוזמות מקומיות, גיוס משאבים

משותף, והפחתת התנגשויות בין צרכים מקומיים לבין שיקולים מערכתיים של הרשות האזורית. ככלל, נראה כי אחת הבעיות היא היעדר התבחינים מתי וכיצד נכון להאציל סמכויות בין המועצה לוועד, ומהם השיקולים לכך מצד המועצה האזורית.⁷

7. המרחב הכפרי בישראל: מי משרת אותך? מערכת היחסים וסוגיית האחריות והסמכות לאספקת השירותים לתושבים בין המועצות האזוריות לוועדים המקומיים, יוני 2017, מאת רות חננאל ועו"ד איילת פישמן. אוניברסיטת ת"א.

לצד יחסי הגומלין הישירים בין המועצות האזוריות לבין היישובים, פועלים במרחב ההתיישבותי גם גופי מעטפת ארציים המלווים את ההתיישבות הכפרית, ובהם, החטיבה להתיישבות והתנועות ההתיישבותיות. במסגרת זו נכללות, בין היתר, התנועה הקיבוצית, שאליה התאחדה גם תנועת הקיבוץ הדתי, וכן תנועת המושבים, שתחתיה התאגדו תנועות ההתיישבות המושביות, ובהן משקי חירות בית"ר, הפועל המזרחי והאיחוד החקלאי.

גופים אלה מספקים ליווי מקצועי, הכשרות, ייעוץ והכוונה לבעלי תפקידים ביישובים, ופועלים לקידום האינטרסים של ההתיישבות הכפרית מול גורמי ממשל וגופים ציבוריים. פעילותם מסייעת בחיזוק יכולות הניהול והמנהיגות המקומית, בהנגשת ידע מקצועי ובמתן מענה לאתגרים הייחודיים המאפיינים את המרחב הכפרי.

יסודות תיאורטיים בתפיסת הניהול האזורי

סובסידיאריות כעיקרון מכונן

סובסידיאריות היא עיקרון יסוד בניהול מבנים רב-רובדיים, הקובע כי החלטות ציבוריות צריכות להתקבל בדרג הממשל הקרוב ביותר לאלו שהן משפיעות עליהם⁸. עיקרון זה מאפשר איזון בין יעילות ניהולית לבין קרבה לאזרח והשתתפות ציבורית, והוא מופיע בעקביות במבנים שלטוניים ברחבי העולם. העיקרון פועל בשני מימדים:

סובסידיאריות אנכית⁹: חלוקת סמכויות בין דרגות ממשל שונות, המעניקה עדיפות לדרג הנמוך ביותר אלא אם כן קיימת הצדקה ברורה ליעילות רבה יותר בדרג העליון. במילים אחרות, ככל שהדרג המקומי מסוגל לבצע את המשימה, הוא יקבל עליה אחריות, בעוד שהדרג המרכזי יתערב רק כאשר קיימת סיבה מקצועית או תקציבית לעשות כן¹⁰.

• **סובסידיאריות אופקית:** הממשל צריך לתמוך ביוזמות קהילתיות, בהתאגדויות וולונטריות ובחברות אזרחיות, מבלי להחליפן או להשתלט על פעילויותיהן¹¹. מימד זה מדגיש את החשיבות של מעורבות התושבים והעצמת הקהילה בקבלת החלטות וביישום פרויקטים מקומיים.

8. Varga, Á. (2025). Subsidiarity as an answer to the crisis of local self-government system. *Frontiers in Political Science*, 7, 1583491.

9. Council of Europe. (1985). European Charter of Local Self-Government (ETS No. 122).

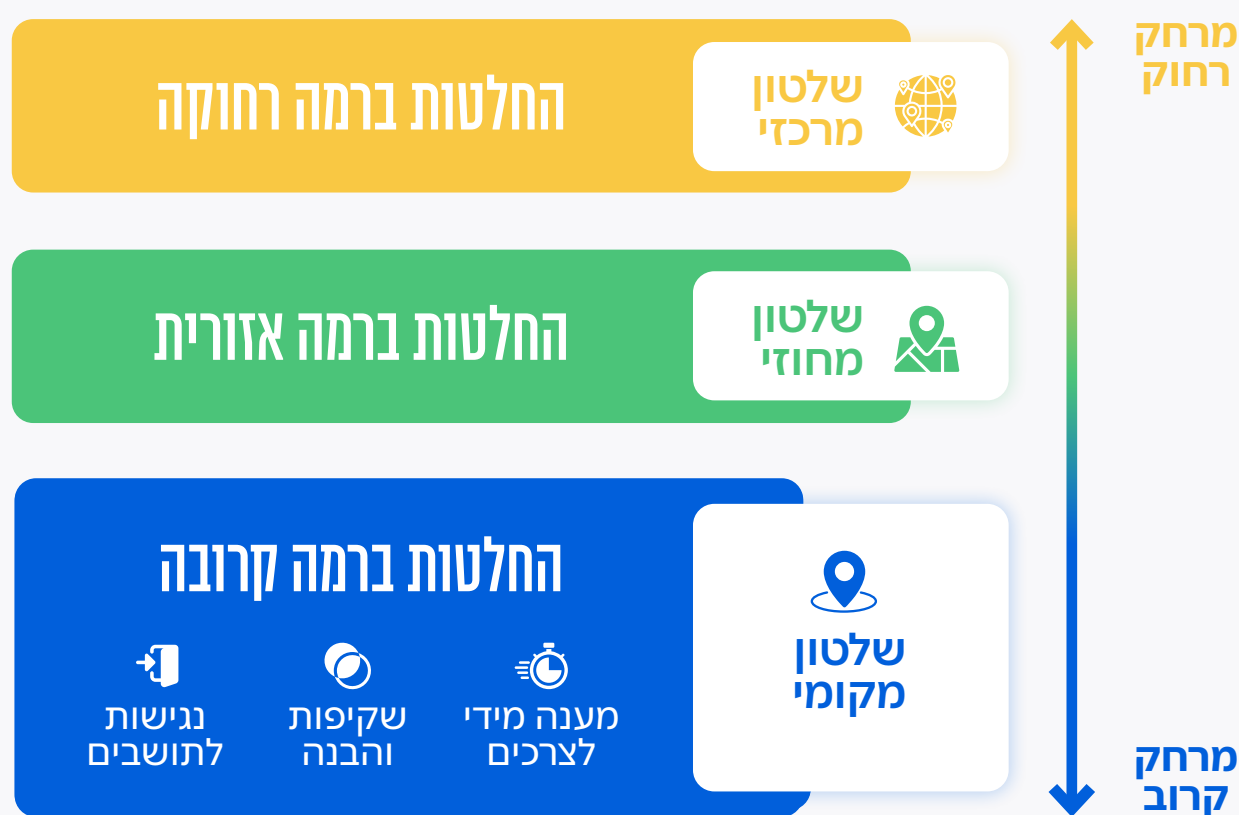
10. מקור: Varga, IBID.

11. האצלת סמכויות מהמועצה אזורית לוועדים מקומיים היא דוגמא לסובסידיאריות אנכית בישראל.

11. מקור: Ryan, M., & Healy, A. (2008). 'Art'efacts of knowing: multiliteracies and the arts. In A. Healy (Ed.), *Multiliteracies and diversity in education: new pedagogies for expanding landscapes* (pp. 82-101). Oxford University Press.

עקרון המרחק: מדד רב-מימדי

עקרון המרחק מתייחס לכך שככל שקבלת ההחלטות מתבצעת קרוב יותר לאזרח, כך גדלה היכולת להתאים את המדיניות לצרכים המקומיים ולהגביר את השתתפות הציבור בתהליך קבלת ההחלטות. עקרון זה מהווה השלמה טבעית לסובסידיאריות, שכן הוא מספק מסגרת תיאורטית שמסבירה מדוע סמכויות צריכות להיות מופעלות ברמה המקומית, קרבה לתושב מאפשרת נגישות, שקיפות ומענה מיידי לבעיות ולצרכים יומיומיים.



"המרחק" בין התושב למקבל החלטות מורכב מארבעה מימדים המנבאים את האפקטיביות הדמוקרטית¹²:



במבנים דו-רובדיים, כמו במבנה השלטוני של מועצות אזוריות בישראל, עקרון המרחק בא לידי ביטוי בצמצום המרחק במימדים אלו בהשוואה לשלטון חד-רובדי, התושב נמצא בקשר ישיר עם ועד היישוב (מרחק גיאוגרפי ודמוקרטי מינימלי), שמייצג את התושב ומטפל בעניינים השוטפים, ואילו ועד היישוב מייצג אותו אל מול המועצה האזורית (מרחק ידע פחות), שמרכזת שירותים רחבי היקף או פונקציות הדורשות יתרון לגודל.

שילוב עקרון המרחק עם סובסידיאריות מאפשר לרמה אזורית לנהל תשתיות ופרויקטים גדולים, תוך שמירה על מעורבות האזרחים והקול המקומי ובמקביל נותן ליישובים הקטנים את היכולת לקבל החלטות בנושאים יום-יומיים, בהתאם לצרכי התושבים והקהילה.

¹² מקור: Wollmann, H. (2011). Between territorial consolidation and two-tier intermunicipal cooperation: Experiences in reorganising local government in Germany. *Journal of Public Administration and Governance*, 1(1), 45–62.
Bennett, N. J. (2006). The role and effectiveness of parish councils in rural England: Partnership, participation and power. [Doctoral thesis, University of Worcester]

מודלים השוואתיים בינלאומיים

אנגליה: מועצות הקהילה (Parish Councils) ומודל קצין הקישור¹³



באנגליה פועלות כ-10,480 מועצות קהילה (Parish Councils), שהן הדרג הנמוך ביותר בשלטון המקומי. מועצות אלה פועלות בדרך כלל עבור 100 - 5,000 תושבים, דבר המאפשר קרבה גבוהה בין התושב למקבלי ההחלטות, ועוסקות בנושאים יומיומיים ופרויקטים מקומיים כגון תחזוקת שטחים ציבוריים, חינוך קהילתי ותשתיות שכונתיות. למועצות יש תקציב עצמאי המגיע מגביית "Precept" (תוספת למס המקומי) המאפשרת להן לקבוע סדרי עדיפויות תקציביים משלהן.

- **מנגנון קצין הקישור:** לצורך תמיכה מקצועית ומענה לצרכים המורכבים של מועצות קטנות אלה, ממנות מועצות המחוז - הדרג השלטוני העליון - קציני קישור (Liaison Officers). קציני הקישור אינם נבחרים על ידי הציבור, אלא פועלים כזוות מקצועי שמטרתו לתווך בין הדרג המחוזי למועצת הקהילה, להדריך את הוועדים המקומיים, לסייע בניהול תקציבים ופרויקטים ולהבטיח שהמדיניות והתקציבים ברמה המחוזית מיושמים ביישובים.

התפקיד נוצר כדי לצמצם את המרחק בין התושב למקבלי ההחלטות, ולספק למועצות הקטנות את התמיכה הדרושה מבלי לפגוע באוטונומיה המקומית. מבחינת הקבלה למועצות אזוריות בישראל, מועצת הקהילה האנגלית דומה לוועד יישוב קטן, ואילו קצין הקישור ממלא פונקציה של גשר מקצועי בין רמת המועצה לרמה המקומית, שמבטיח שגם בקהילה קטנה קול התושב נשמע ומיושם בפועל ברמה האזורית.

- **אוטונומיה תקציבית:** כאמור, מועצות הקהילה גובות "Precept" (תוספת למס המקומי), מה שמעניק להן אוטונומיה תקציבית אמיתית לקביעת סדרי עדיפויות מקומיים, להחליט על הקצאת משאבים לפרויקטים מקומיים, ולהגיב באופן ישיר לצרכים ולבקשות של התושבים. משמעותה היא שלמועצת הקהילה יש יכולת ומשאבים להשפיע על חיי היומיום של הקהילה בצורה מיידית ומוחשית, מה שמחזק את תחושת ההשתתפות וההשפעה של התושבים, מצמצם את המרחק בין הציבור למקבלי ההחלטות ומחזק את האמון במוסדות המקומיים.

Bennett, N. J. (2006). The role and effectiveness of parish councils in rural England: Partnership, participation and power **13**. [Doctoral thesis, University of Worcester]. UK Local Government Association. (2024). [Working with town and parish councils](#).

גרמניה: מודל המחוז¹⁴ (Landkreise)



בגרמניה פועלת מערכת מחוזות (Landkreise), שמכסה כ-96% מהטריטוריה ומאגדת מספר רב של יישובים תחת גוף אזורי אחד. כל מחוז מנוהל על-ידי מועצת מחוז נבחרת (Kreistag) ומנהל מחוז (Landrat), האחראי על ביצוע ההחלטות. המחוזות מספקים שירותים רחבי היקף שמחוץ ליכולת של יישובים בודדים, כגון תחבורה ציבורית אזורית, בריאות הציבור, תכנון ופיתוח מרחבי ושירותי חירום.

המודל נוצר כדי להתמודד עם מספר אתגרים מרכזיים: ראשית, יישובים קטנים לעיתים אינם יכולים לספק בעצמם שירותים רחבי היקף או לתכנן פרויקטים אזוריים בצורה יעילה (חסרון לקוטן). שנית, נדרש מנגנון שמאפשר תיאום ושיתוף משאבים בין יישובים שונים מבלי לפגוע באוטונומיה המקומית. המודל מבוסס על שילוב בין ייצוג דמוקרטי ברמה המקומית לבין יכולת תכנון והפעלה ברמה אזורית, כך שהשירותים הגדולים מנוהלים באופן אחיד ומקצועי, אך התושבים המקומיים נשארים מעורבים ומשפיעים על נושאים יומיומיים.

- **תיאום ללא היררכיה:** המחוז אינו "מפקד" על הרשויות המקומיות, אלא מתפקד כגוף מתאם שמרכז פונקציות הדורשות יתרון לגודל וראייה מרחבית, למשל בתחום תחבורה, בריאות או איכות סביבה - תוך שמירה על האוטונומיה המקומית של כל יישוב.¹² המשמעות היא שהיישובים המקומיים ממשיכים לקבל החלטות בעצמם בתחומים השוטפים, אך הפעולות שמחייבות תיאום אזורי נעשות דרך המחוז. בצורה זו, המחוז יכול לנהל פרויקטים רחבי היקף מבלי לפגוע בעצמאות המקומית, ומקיים חיבור בין תכנון אזורי לצרכים של התושבים בשטח.

- **מימון מותאם:** המדינה מספקת את התקציב הנדרש לביצוע השירותים שהמחוז אמור לספק. דוגמא לכך היא תחבורה ציבורית אזורית; המדינה מספקת כסף להפעלה, תחזוקה ורכישת ציוד, מה שמונע מצב שבו למחוז יש אחריות ללא משאבים מספקים. כך המחוזות יכולים למקד את המשאבים בביצוע השירותים בצורה יעילה ושוויונית בין היישובים, מבלי לפגוע בקשר שלהם לתושבים המקומיים.

המודלים הבינ"ל המוצגים מספקים תובנות חשובות לגבי המבנה הדו-רובדי הקיים במועצות האזוריות בישראל, גם במודל האנגלי וגם במודל הגרמני ישנו דמיון ברור למודל הדו-רובדי הישראלי בו מועצה אזורית ברמה כזו או אחרת מנהלת שירותים רחבי היקף ואילו וועדים יישוביים אחראים לטיפול בנושאים היומיומיים. יחד עם זאת, המודלים הללו מדגישים את היתרון של תמיכה מקצועית כגורם המחזק את הייצוגיות, יעילות ומענה לצרכים המקומיים.

Wollmann, H. (2011). Reorganizing Local Government: Between Territorial Consolidation and Two-tier Intermunicipality. 14 Croatian and Comparative Public Administration, 11(3), 681-706.



סקירת המצב הקיים איך זה נראה היום

סקירת הרשויות שכבר הקימו יחידת יישובים

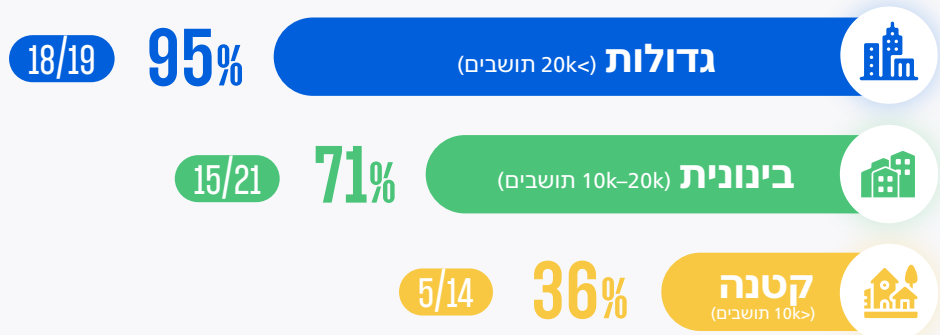
נכון למועד הבדיקה, פועלת יחידת יישובים במתכונת כזו או אחרת ב-38 מתוך 54 מועצות אזוריות, כלומר בכ-70.4% מכלל המועצות. **בסקר מנהלי יחידת היישובים¹⁶ השיבו 20 מנהלות ומנהלים, המהווים כ-53% מתוך כלל המועצות שבהן פועלת יחידת יישובים ייעודית.** פרק זה מתבסס הן על תוצאות הסקר והן על ראיונות וסיורי שטח ומחקר מידענות ונתוני משרד הפנים.

הימצאותה של יחידת היישובים, משתנה באופן בולט לפי מאפייני רשות:

בחלוקה לפי גודל הרשות

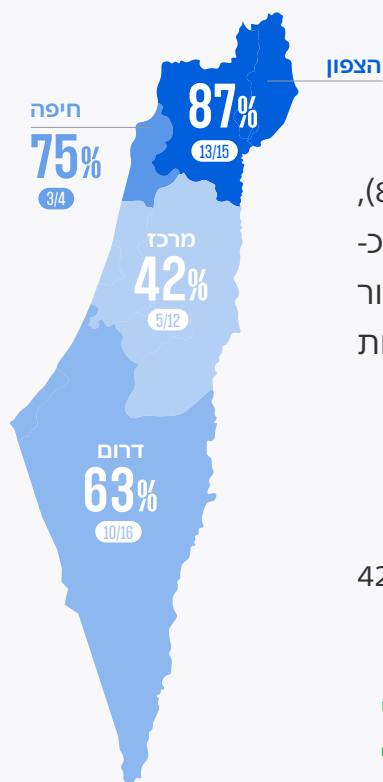


בקרב מועצות גדולות, 18 מתוך 19 הקימו יחידת יישובים (כ-95%). בקרב מועצות בינוניות, 15 מתוך 21 הקימו (כ-71%). בקרב מועצות קטנות, 5 מתוך 14 הקימו (כ-36%). המשמעות היא שככל שהמועצה האזורית גדולה יותר מבחינת כמות תושבים כך עולה הצורך בהקמת יחידות יישובים¹⁷.



¹⁶. שאלות הסקר מצורפות בנספח ב' למדריך זה

¹⁷. מוקדם לקבוע האם המועצה אזורית הקטנות מוותרות על הקמת יחידת יישובים בגלל מגבלות משאבים או בהיעדר צורך. זאת אומרת האם המקרה הינו חיסרון לקוטן בקרב המועצה אזורית הקטנות, או חסרון לגודל של המועצה אזורית הגדולות דבר המצריך מהן הקמת יחידת יישובים.

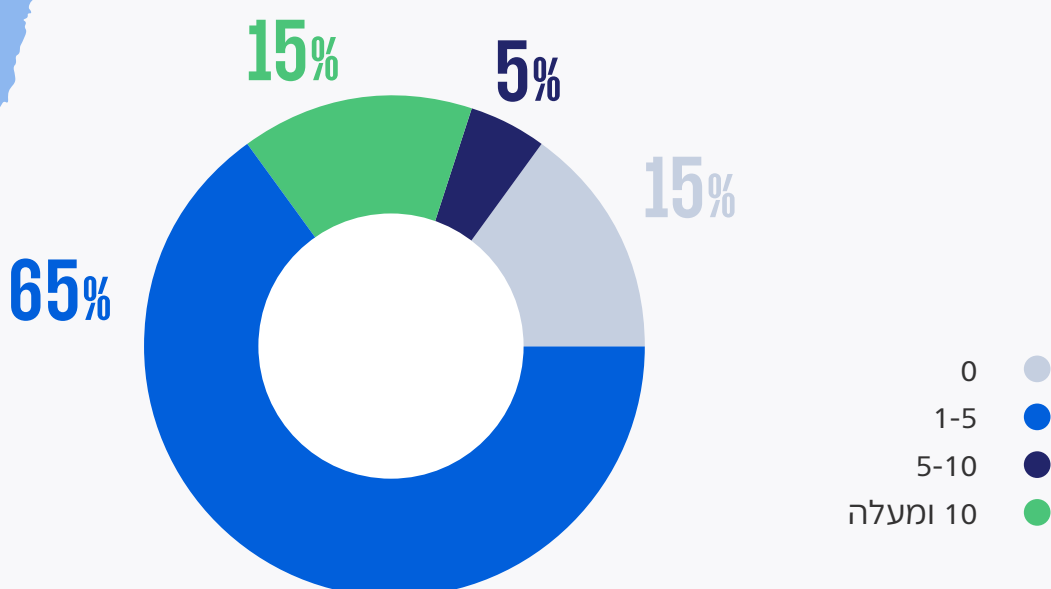


בחלוקה לפי מחוז

במחוז הצפון 13 מתוך 15 מועצות הקימו יחידת יישובים (כ-87%), במחוז חיפה 3 מתוך 4 (75%), במחוז הדרום 10 מתוך 16 (כ-63%) ובמחוז המרכז 5 מתוך 12 (כ-42%). במחוז ירושלים ובאזור יהודה והשומרון שיעור ההקמה הוא 100%, אך מספר המועצות בקטגוריות אלו קטן ולכן אין נתון זה מייצג שונות בתוך האזור.

כפיפות ארגונית והיררכיה:

כ-58% מהמשיבים לסקר הגדירו את היחידה כמחלקה, וכ-42% כאגף, בהתאם לכך היקף כוח האדם משתנה:



תמונת מצב זו מצביעה על כך שבחלק מהמועצות יחידת היישובים פועלת כמנגנון רזה, הנשען על תכלול, שגרות עבודה וממשקים, ופחות על מערך ביצועי רחב, ומרבית היחידות מונות יותר מעובד אחד.

בנוגע למיקום הארגוני-היררכי של יחידת היישובים בתוך המועצה וכפיפות ארגונית, ניכר פער מצומצם יחסית בין המצב הקיים לבין המצב הרצוי: מרבית היחידות (65%) כפופות כיום למנכ"ל המועצה, וגם בקרב קבוצה זו קיימת הסכמה רחבה (69%) כי זהו המיקום הארגוני הנכון. בנוסף, בקרב יחידות שאינן כפופות כיום למנכ"ל, ניכרת נטייה לא מבוטלת להעדפת כפיפות אליו (43%), דבר המלמד כי הכפיפות למנכ"ל נתפסת לא רק כהסדר פורמלי אלא כמקור לחיזוק מעמד היחידה, השפעתה והיכולת שלה לפעול באופן רוחבי בין יחידות המועצה.

לבסוף, העובדה שרוב הנשאלים, ללא תלות בכפיפותם בפועל, מביעים העדפה ברורה לכפיפות למנכ"ל (63%), מצביעה על תפיסה רווחת כי נדרש עיגון מקצועי לפעילות של יחידת היישובים. מנגד, ישנה תפיסה כי הכפיפות הארגונית הרצויה היא תחת ראש המועצה, כיוון שמרבית העבודה של יחידת היישובים נעשית אל מול הדרג הנבחר. בכל מקרה, מיצובה של היחידה תחת אגף או מחלקה אחרת או תחת מתנ"ס עולה כמצב לא כדאי.

מהות, אופן הפעלה ופעילות:

ממצאי הסקר מצביעים על כך שהגורם המרכזי לשונות בין יחידות היישובים במועצות האזוריות אינו מבני או גיאוגרפי בלבד, אלא בראש ובראשונה תפיסתי-מנהיגותי. כמעט מחצית מהמשיבים (49%) ציינו כי חזונו ותפיסת עולמו של ראש המועצה הם בין הגורמים המשפיעים על אופן עיצוב היחידה, סמכויותיה ואופן פעולתה, דבר טבעי בהיעדר הנחיות רגולטוריות ברורות. גודל המועצה והפריסה הגיאוגרפית של היישובים, זכו להתייחסות משנית בלבד והוזכרו בכ-20% מהתשובות.

כמו כן, נמצא כי בעיני המשיבים התרומה המרכזית למועצה המיוחסת ליחידת היישובים היא תפקיד התיווך בין היישובים לבין המועצה האזורית. כ-40% מהתשובות הצביעו על תיווך הצרכים, האתגרים והמענים בין גורמי המועצה השונים לבין נציגי היישובים. כ-30% מהמשיבים הדגישו את תרומת היחידה לשיפור השירות לתושב ולהגברת נגישות המועצה.

ניתוח הנתונים מצביע על קשר בין היקף תקציב היחידה לבין האופן שבו נתפסת תרומתה המרכזית של היחידה למועצה. ביחידות בעלות תקציב של עד מיליון ₪ בשנה, כמעט מחצית מהמשיבים (47%) הגדירו את תרומתה העיקרית של היחידה כתיווך בין צורכי היישובים לבין המענים הניתנים על ידי גורמי המועצה. עם זאת, ככל שתקציב היחידה גדל, תפיסה זו נחלשת, ושכיחותה יורדת ל-43% בקרב יחידות שלהן תקציב של 1-2 מיליון ₪ בשנה ול-33% בלבד בקרב יחידות שתקציבן עומד על 2 מיליון ₪ ומעלה. במקביל, ניכרת מגמה הפוכה בכל הנוגע לתפיסת התרומה בהיבטי שירות לתושב ונגישות המועצה - בעוד שביחידות בעלות תקציב של עד 1 מלש"ח בשנה רק 24% מהמשיבים ציינו תרומה זו כמרכזית, הרי שביחידות בעלות תקציב של 1-2 מיליון ₪ בשנה השיעור עולה ל-29% וביחידות בעלות תקציב של 2 מיליון ₪ ומעלה השיעור הוא כבר 33% (זהו לשיעור השכיחות של תיווך צרכים ומענים בין המועצה לנציגי היישובים).

מרבית היחידות (84% מהנשאלים) משקיעות את עיקר משאביהן הכלכליים בתחומי פיתוח קהילה, חוסן והכשרת הנהגות יישוביות, דבר המעיד על תפיסה רווחת של היחידה כגורם מחזק ומפתח הון אנושי וחברתי יותר מאשר כיחידה תפעולית-ניהולית. כאשר מתבקשים הנשאלים להגדיר את תחומי הליבה של היחידה למועצה, בולט במיוחד (30%) תפקיד התיווך בין צורכי היישובים לבין המענים והגורמים המקצועיים במועצה, כאשר תפקידן בחיזוק והעצמת ועדי היישובים וההנהגות המקומיות שני בפער קטן מאוד (28%).

ניתוח בהתאם לגודל המועצה האזורית¹⁸:

ממצאי הסקר מצביעים על הבדלים בין מועצות בגדלים שונים בכל הנוגע לכפיפות הארגונית, לאופן פעולתה ולייעודה הנתפס של יחידת היישובים.

ראשית, נמצא כי ככל שהמועצה גדולה יותר, כך גוברת הסבירות שהיחידה פועלת בכפיפות ישירה למנכ"ל המועצה; 40% בלבד במועצות קטנות לעומת 88% במועצות גדולות. עם זאת, בבחינת המצב הרצוי מתהפכת המגמה: במועצות קטנות ניכרת העדפה ברורה למעבר לכפיפות למנכ"ל (60%), בעוד שבמועצות גדולות רק 63% סבורים שזהו המצב הרצוי, ו-38% מבטאים העדפה לכפיפות לראש המועצה.

שנית, גם אופן הפעלת היחידה משתנה בהתאם לגודל המועצה, במועצות קטנות 40% מהיחידות פועלות במתכונת מצומצמת של מנהל יחידה ללא כפיפים ישירים, בעוד שבמועצות בינוניות בולטת הפעלה במתכונת של חלוקה גיאוגרפית (50%). במועצות הגדולות, לעומת זאת, אופן ההפעלה השכיח הוא צוות אחוד (75%).

75%

גדולות (<20k תושבים)



50%

בינונית (10k-20k תושבים)



40%

קטנה (>10k תושבים)



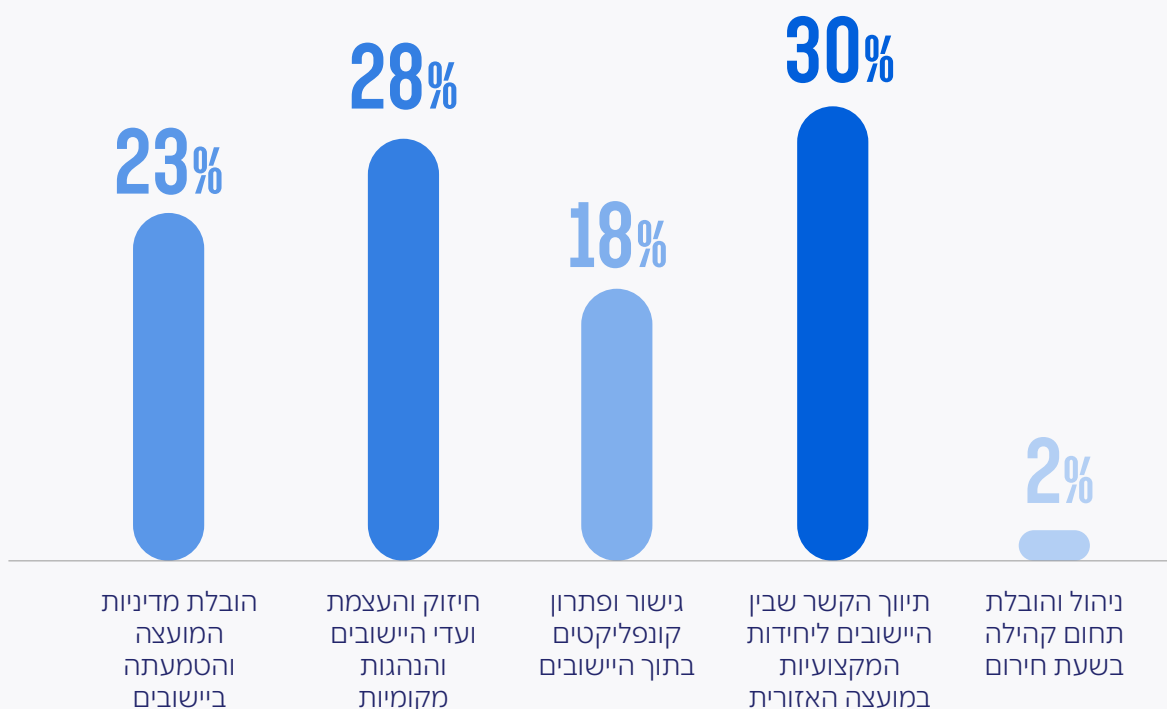
שלישית, ניכרת שונות גם בייעוד היחידה כפי שהוא נתפש על ידי העוסקים בתחום: ככל שהמועצה גדולה יותר, כך גוברת הנטייה לראות ביחידה גורם מהותי לחיזוק והעצמת ועדי היישובים והנהגות מקומיות (30% במועצות גדולות לעומת 25% בקטנות), ולא רק גורם מתווך בין היישובים ליחידות המקצועיות במועצה. עם זאת, תפקיד התיווך נותר משמעותי בכלל גדלי המועצות, ובפרט במועצות קטנות (33%). תפקידים נוספים, כגון הובלת מדיניות המועצה או גישור ופתרון קונפליקטים, מופיעים בשיעורים משתנים.

לא נמצאה קורלציה בין היקף תקציב היחידה לבין גודל המועצה האזורית.

¹⁸. בהתאם לחלוקה שצוינה לעיל למדריך זה

מהי תכולת העבודה של יחידות היישובים?

תכולת העבודה של היחידה משתנה בין מועצה אזורית אחת לאחרת. עם זאת, ממצאי הסקר מצביעים על קיומם של מספר ייעודים מרכזיים המשותפים לרוב היחידות, כפי שהם נתפשים בעיני מנהליהן:



לצד שונות זו, עולה כי המהות הבסיסית של היחידה הינה לשמש כתובת אחודה לכלל היישובים הנכללים במועצה האזורית. ציר הפעולה של היחידה הינו דו-כיווני, כגורם המנהל את התקשורת עם היישובים מטעם המועצה בנושאים שונים, אך גם כגורם ה"מייבא" סוגיות מקצועיות אל שולחנם של אנשי המקצוע במועצה.

בניגוד למוקד שירות של מועצות אזוריות, לרוב יחידת היישובים אינה עוסקת במתן שירות ישירות לתושבים כשלעצמם (אף על פי שבפעילותה היא עוסקת בעקיפין ולעיתים גם במישרין במתן שירותים לציבור התושבים באמצעות היישובים). היחידה מקיימת קשר עם ועדי היישובים, עם מרכזי הקהילות ועם גורמים שונים בהנהגות היישובים, במטרה ליצור תמונת מצב מתעדכנת כל העת, של נושאי רוחב הדרושים לטיפול במועצות האזוריות, כמו גם ממשקי עבודה הדרושים לשיפור והתייעלות.

במהלך המחקר תוארו ופורטו מגוון רחב של תכולות מקצועיות הנכללות ביחידות היישובים הקיימות. אף על פי כן, הרגליים המרכזיות של האגף, כפי שזוהה במחקר הינן:

1 ניהול קשרי עבודה ישירים עם הנהגות היישובים

וועדים נבחרים, מזכירי היישובים ומנהלי קהילות. במסגרת זו נכללת הובלת ישיבות מטה עם מטה, ניהול פורומים (מנהלי קהילה, מזכירים, מרכזי משק, יור"ם, צמיחה דמוגרפית וכיוב').

2 הדרכות, הכשרות וליווי מקצועי

הכשרות מקצועיות לוועדים הנבחרים, ולמנהלי היישובים, הדרכות וקורסים לבעלי תפקידים.

3 כינוסים מקצועיים

סדנאות להנהגות היישובים בנושא בינוי קהילה, תוכניות עבודה וניהול תקציב, כינוסים של פורומים מקצועיים בהשתתפות הנהגות היישובים.

4 מעקב, מדידה ובקרה

קבלת דיווחים מהנהגת היישוב בהיבטי תקציב, כינוסי וועדות, וניהול מוניציפלי, לצד מתן סיוע ותמיכה בהתאם לצורך.

5 חוסן ומעורבות חברתית

פיתוח מיזמים חברתיים בקהילות היישובים, בינוי קהילה, גיוס וקליטת מתנדבים, הוקרה והערכה למתנדבים ופעילים בקהילה.

6 תכנון אסטרטגי ופיתוח בר-קיימא

בהיבטי צמיחה דמוגרפית, פיתוח כלכלה מקומית, בניית חוסן קהילתי, שיתופי ציבור ואיסוף מתמשך של מסד נתונים על פעילות היישוב.

7 תחומי ליבה בחיי היישוב

התמחות, ליווי וסיוע בתחומים משתנים, דוגמת קליטת תושבים, שיפור מערכי השירות, היכרות עם מצוקות משותפות/ספציפיות ביישובי המועצה, סיוע וליווי בהגשת קולות קוראים ועוד.



4

סוגיות מרכזיות בהקמת יחידת יישובים

לאיזה צורך מוקמת יחידת יישובים במועצה? ואיזה ערך תוספתי היא מספקת?

הקמת יחידת יישובים במועצה אזורית נועדה להתמודד עם מציאות ניהולית מורכבת, המאופיינת בפיזור יישובי רחב, שונות גבוהה בין יישובים וריבוי ממשקי עבודה. תרומתה של יחידת היישובים אינה מצטמצמת לניהול הקשר עם היישובים, אלא נבחנת ביכולתה לשפר את תפקוד המועצה כולה, לחזק את איכות השירות הניתן לתושבים ולבסס מערכת יחסים אפקטיבית ויציבה בין הרמות השונות של השלטון המקומי.

שיפור איכות החיים ושביעות רצון התושבים

יחידת היישובים תורמת לשיפור חוויית התושב באמצעות חיזוק הקשר בין המועצה לבין היישובים והקהילות הפועלות בתחומה. נוכחות ארגונית שעומדת בקשר ישיר עם נבחרי הציבור ביישובים, מכירה את השטח, ומבינה את המאפיינים המקומיים, מאפשרת התאמה טובה יותר של שירותים לצרכים בפועל. טיפוח ההנהגה המקומית וחיזוק הקשר והתקשורת בין המועצה ליישובים תורם לתחושת שייכות, לאמון במערכת ולעלייה בשביעות הרצון של התושבים מהשירותים המוניציפליים ומהתנהלות הרשות.

חיזוק מוכנות המועצה והיישובים לחירום

במצבי חירום, תפקוד המועצה האזורית נשען במידה רבה על יכולתה לפעול בשיתוף פעולה עם היישובים. יחידת היישובים מהווה תשתית ארגונית שמאפשרת היכרות מוקדמת עם יכולות, משאבים ואתגרים בכל יישוב, ומסייעת בהפעלת מערכי סיוע קהילתיים ובתיאום בין גורמים שונים. היכולת להסתמך על קשרים קיימים ועל היכרות עם השטח מאפשרת תגובה מהירה וממוקדת יותר, ומחזקת את תחושת הביטחון והיציבות בקרב התושבים. במילים אחרות, מה שעובד טוב בשגרה, עובד טוב גם בחירום.

דיוק המענה ושיפור רמת השירות ליישובים ולתושבים



יחידת היישובים מסייעת למועצה האזורית לעבור מניהול תגובתי של פניות וטיפול נקודתי בסוגיות תפעוליות, לניהול מתוכנן ומבוסס ידע של השירותים הניתנים ליישובים. ריכוז המידע, המעקב והקשר עם היישובים במקום אחד מאפשר לזהות דפוסים חוזרים, פערים מערכתיים וצרכים שאינם מקבלים מענה מספק. כתוצאה מכך משתפרת רמת השירות, הן מבחינת זמני תגובה והן מבחינת התאמת השירות למציאות המקומית.

יישום והטמעה מיטביים של מדיניות המועצה



יישום מדיניות, תוכניות והחלטות מועצתיות מחייב שיתוף פעולה מצד הנהלות היישובים והתושבים. יחידת היישובים מסייעת ביצירת ערוצי תקשורת ברורים, בהבהרת כוונות המועצה ובהנגשת תהליכים ליישובים. קשר שוטף ומתווך מפחית חיכוכים, מצמצם התנגדויות ומאפשר לקדם מהלכים מורכבים מתוך הבנה הדדית, ולא מתוך עימות או כפייה ארגונית.

ניהול יעיל של הקצאת משאבים ציבוריים



המועצה האזורית פועלת בסביבה של משאבים מוגבלים, לצד גידול אוכלוסייה ושונות גבוהה בין יישובים. יחידת היישובים מאפשרת למועצה לנהל את המרחב היישובי באופן מובנה יותר, תוך חלוקה לתת-מרחבים או אשכולות יישוביים בהתאם למאפיינים שונים (למשל יישובים דתיים או יישובי חברה ערבית, מושבים וקיבוצים) והיכרות מעמיקה עם הצרכים המקומיים. ניהול כזה תורם לתעדוף מדויק יותר של השקעות ושירותים, להפחתת פערים בין יישובים ולשימוש יעיל יותר במשאבים הציבוריים העומדים לרשות המועצה.

חיזוק וליווי מקצועי של ההנהגות המקומיות



הנהגת היישוב (הוועד המקומי, וועד האגודה) היא חוליית הקישור הקריטית בין המועצה לתושב, אך היא מורכבת לרוב ממתנדבים ללא הכשרה מוניציפלית ומקצועיות, המתחלפים בתדירות גבוהה. יחידת היישובים מעניקה להם מעטפת מקצועית המייצרת "זיכרון ארגוני" ורציפות ניהולית. באמצעות הנגשת כלים, הכשרות בתחומי רגולציה ותקציב, ושימוש ככתובת אחת ("One Stop Shop") לניווט במחלקות המועצה, היחידה מפחיתה את שחיקת המתנדבים, מקצועית את עבודת הוועד ומבססת יחסי אמון ועבודה אפקטיביים בין היישוב למועצה. יחידת היישובים משמשת כ'סוכן חיברות' עבור חברי ההנהגות המקומיות בלמידה והיכרות עם השפה הרשותית.

קהילה נמכפיל כוח

הדיון במקומה של הקהילה בשלטון המקומי, נע לעיתים בין תפיסה הרואה בקהילה יעד בפני עצמו, לבין תפיסה הרואה בה גורם המסייע לרשות לשפר ולדייק את תפקודה. במציאות של מועצות אזוריות, הפועלות במבנה שלטוני דו-רובדי, הבחנה זו מקבלת משמעות ייחודית ודורשת התאמה להקשר הארגוני והיישובי שבו פועלת הרשות, שכן, קיימת אוטונומיה יישובית ייחודית שמאגדת קהילה בצורה אורגנית.

במועצה אזורית, הקהילות אינן תוצר של פעולת הרשות, אלא מסגרות קיימות, בעלות זהות, הנהגה ואוטונומיה קהילתית מובהקת. הקיבוצים, המושבים והיישובים הקהילתיים פיתחו לאורך השנים מערכות קהילתיות עצמאיות, עם תפיסות עולם משתנות, מנגנוני קבלת החלטות ויכולות פעולה מגוונות. יחידת היישובים אינה פועלת מתוך מטרה לעצב או לבנות קהילה, ואינה מחליפה את ההנהגה הקהילתית המקומית או את תהליכי בינוי הקהילה המתקיימים ביישובים עצמם, אלא להעמיד כלים לתמוך ולחזק את הקיים.

בהקשר זה, הקהילה נתפסת בפעולת יחידת היישובים כגורם מעצים וכמכפיל כוח לפעולת המועצה האזורית. קהילה מאורגנת, פעילה ובעלת הנהגה איתנה מאפשרת לרשות לפעול בצורה מדויקת, אפקטיבית ויציבה יותר. היחידה מחזקת את יכולת המועצה להעניק שירות איכותי, ולפעול בשותפות עם היישובים לאורך זמן. הקשר עם הקהילה אינו נועד להחליף את אחריות הרשות, אלא להעצים את פעולתה באמצעות שיתוף, היכרות מעמיקה ורתימת היישוב כשותף פעיל.

עם זאת, תפיסה זו אינה אחידה בכל היישובים. במועצות אזוריות רבות מתקיים מגוון רחב של תפיסות קהילתיות; יש יישובים הרואים בקהילה יעד מרכזי ומובילים תהליכי בניוי קהילה עמוקים, ולעומתם יישובים שבהם הקהילה מתפקדת בעיקר כמסגרת ארגונית בסיסית¹⁹. יחידת היישובים נדרשת להכיר שונות זו, להבין את הדינמיקה המקומית ולדעת לפעול בהתאמה מול כל יישוב, מבלי לכפות תפיסה ערכית אחידה או מודל קהילתי מסוים.

לפיכך, תפקידה של יחידת היישובים אינו להגדיר מהי "קהילה רצויה", אלא לאפשר למועצה האזורית לפעול באופן מיטבי בתוך מציאות יישובית מגוונת.

שיקולים כלכליים בהקמת יחידת יישובים

שאלה מרכזית העולה בעת בחינת הקמת יחידת יישובים במועצה אזורית היא שאלת המשאבים והכדאיות הכלכלית; האם הקמת היחידה מהווה השקעה מוצדקת עבור המועצה האזורית, והאם תרומתה מצדיקה את הקצאת המשאבים הנדרשת לצורך הפעלתה.

בכל הנוגע לעלות הקמה של יחידת היישובים, הרי שהעלות היא נגזרת מכמות העובדים, והיקף הפעולות של היחידה. העלות הבסיסית נאמדת בכחצי מיליון ₪ לשנה עבור יחידה רזה הכוללת עובד אחד עם היקף פעילות מצומצם. במחקר עלה

תקציב גג מקובל

2-נ-
מיליון / שנה
במרבית המועצות
האזוריות

עלות בסיס

0.5-נ-
מיליון / שנה
= ליחידה רזה
עובד אחד עם היקף
פעילות מצומצם

כי במרבית המועצות האזוריות התקציב עבור יחידת היישובים לא עולה על 2 מיליון ₪ לשנה. מרבית המועצה אזורית דיווחו כי התקציב מגיע מהתקציב השוטף של המועצה אזורית וחלק מהמועצה אזורית דיווחו על תקציב ייעודי של החטיבה להתיישבות. נציין כי התקציב משקף את המצב הקיים ויתכן כי בעתיד, ככל שיחידת היישובים תגדל בחלק מהמועצה אזורית התקציב של היחידה יגדל גם הוא.

בכל הנוגע לכדאיות כלכלית בהקמת יחידת היישובים, בשלב זה, ובדומה לתחומים ארגוניים משלימים נוספים, טרם קיימת תשתית מחקרית כמותנית מספקת המאפשרת להציג מדדי החזר השקעה ברורים להקמת יחידת היישובים. מרבית המועצות מצויות עדיין בשלבי הקמה, פיתוח וביסוס של הפונקציה, וההשפעות הכלכליות הישירות והעקיפות טרם נמדדו באופן שיטתי. לפיכך, הדיון הכלכלי בדבר הקמת יחידת יישובים נשען בעיקר על ניתוח איכותני ועל בחינה של דפוסי עבודה, עלויות עקיפות ועילות מערכתיות.

¹⁹. לדוגמא, בחלק מהיישובי קיימת משרת "מנהל/ת קהילה" וביישובים מסוימים פונקציה זו לא קיימת, או לחלופין נסמכת על נושא משרה אחד האחראי על כל תחומי הפעילות של היישוב.

נקודת המוצא הכלכלית בהקשר זה אינה חיסכון תפעולי ישיר, אלא מניעת עלויות מצטברות הכרוכות במצב הקודם ליחידת היישובים. במועצות אזוריות הפועלות ללא פונקציה מרכזית למול היישובים, הקשר עם היישובים מתבצע לעיתים באופן מבזר: פניות מקבילות ליחידות שונות, נטייה למנגנוני תגובה על פני מנגנוני יוזמה, היעדר תכנון ארוך טווח, ייזום פתרונות או קווי מדיניות שאינם מיושבים עם צרכי היישובים, כניסה תכופה של הנהלה בכירה לפתרון סוגיות שוטפות וחזרה על דפוסי ניהול לוקים ובלתי-אחידים בין היישובים שונים. דפוס עבודה זה יוצר עומס ארגוני, בזבוז זמן ניהולי ושחיקה של משאבים אנושיים, אשר עלותם המצטברת גבוהה לאורך זמן.

יחידת יישובים מאפשרת ניהול דיפרנציאלי של הקשר והמשאבים, בהתאם למאפייני כל יישוב, ובכך תורם לייעול ההקצאה ולצמצום פערים מערכתיים.

ריכוז הידע, ההיכרות עם היישובים והקשר השוטף מאפשרים זיהוי מוקדם של דפוסים חוזרים, התאמת פתרונות למציאות היישובית ומניעת יישום מהלכים שאינם מתאימים לשטח. בכך נחסכים זמן, משאבים ותיקונים חוזרים, גם אם החיסכון אינו מתבטא באופן מיידי בסעיף תקציבי ייעודי.

היבט כלכלי נוסף נוגע ליכולת המועצה ליישם תוכניות ויוזמות חיצוניות הפועלות ברמה היישובית. בהיעדר יחידת יישובים, כל יוזמה חדשה מחייבת הקמת מנגנון אד-הוק, הקצאת כוח אדם זמני ופיתוח שגרות עבודה מחדש. קיומה

של יחידת יישובים מהווה תשתית ארגונית קיימת, המאפשרת קליטה, תיאום וליווי של תוכניות שונות ללא צורך בהקמת מנגנונים מקבילים, ובכך תורם ליעילות תפקודית ולשימוש מושכל במשאבי המועצה.

לבסוף, יש להביא בחשבון את השונות הגבוהה בין היישובים במועצה אזורית. טיפול אחיד ביישובים שונים במהותם עלול להוביל להקצאה לא מדויקת של משאבים. קרי, עודף השקעה ביישובים שאינם זקוקים לכך, או חוסר מענה ביישובים הדורשים ליווי עמוק יותר.

← לסיכום, **בחינת הכדאיות הכלכלית של יחידת יישובים אינה נשענת על חישובי החזר השקעה קלאסיים, אלא על ראייה מערכתית ארוכת טווח.** תרומתה הכלכלית של היחידה מתבטאת ביעול תהליכי עבודה, בשימוש טוב יותר במשאבים קיימים, בשיח משותף ורב תחומי עם היישובים שמונע כפילות הוצאות ובחיזוק יכולת המועצה להתמודד עם המורכבות המובנית של השלטון הדו-רובדי. כאשר כל אלו מתורגמים לשיפור השירות לתושב, אם זה בחיסכון שיתורגם לשירותים אחרים לתושב או בשיפור ישיר בשירות לתושב בקצה.



5

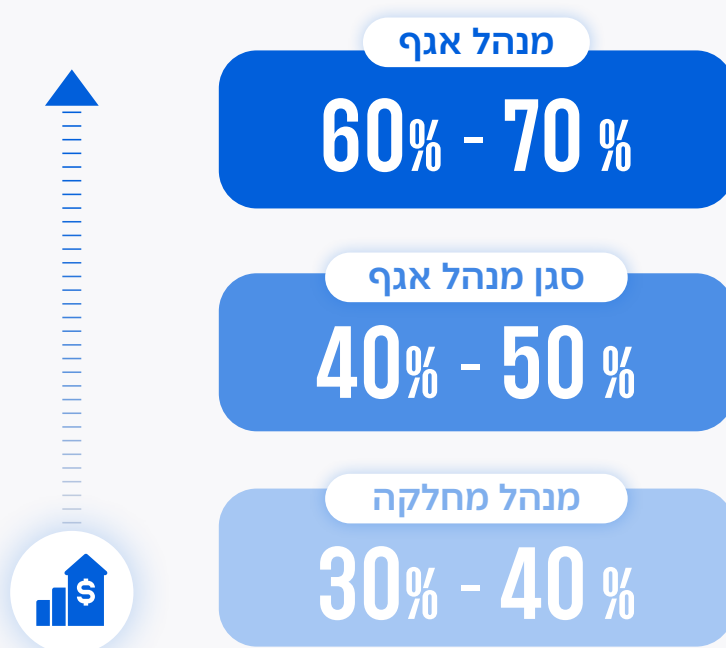
תקינה ונכוח אדם

תקינה ונכוח אדם להקמת יחידת יישובים במועצות אזוריות

החל מספטמבר 2023, הוגדר תיאור תפקיד רשמי של משרד הפנים עבור "מנהל יחידת יישובים במועצה אזורית", מבחן המציאות מלמד כי יחידת היישובים מדורגת בתצורות שונות בין מועצה אזורית אחת לאחרת, כאשר עיקר המנעד הוא בין "מחלקה" לבין "אגף".²⁰

התצורות השונות אינן משפיעות רק על מיצוב היחידה, אלא גם על התגמול הכספי של מנהלי היחידות. קיים הפרש ברמות השכר שבין מנהל מחלקה ומנהל אגף. כמו גם ההבדל בין אגף למחלקה משפיע, באופן טבעי, על מיצוב היחידה ברשות ובפרט שעל פי רוב, נדרשות משרות נוספות לצד מנהל היחידה.²¹ כמו כן, קיימים הבדלי שכר הנגזרים מגודל הרשות המקומית, כאשר עובדים ברשויות מקומיות גדולות מתוגמלים בשכר גבוה יותר, לעומת עובדים ברשויות מקומיות קטנות המתוגמלים בשכר נמוך יותר.²²

להלן טווח השכר בדירוג "חוזה אישי" בהתאם לכללים הקיימים כיום, ברמת מנהל מחלקה עד רמת מנהל אגף (כאחוז משכר מנכ"ל הרשות המקומית המשמש לקביעת שכר בכירים):²³



²⁰ לא אותרו מועצות אזוריות בהן התפקיד מוגדר ברמת "מדור" או ברמה העולה על אגף.
²¹ כאמור בממצאי הסקר שניתחנו קודם לכן, כ-65% מהנשאלים דיווחו על 1-5 עובדים נוספים מעבר למנהל/ת היחידה, כ-15% על 5-10 עובדים, כ-5% על 10 עובדים ומעלה, ורק כ-15% פועלים ללא עובדים נוספים כלל.
²² בהתאם להסכמים הקיבוציים ולהנחיות הממונה על השכר במשרד האוצר, קיימת הבחנה שכרית בין רשויות של המונות עד 10 אלפי תושבים, 10-30 אלפי תושבים, 30-100 אלפי תושבים ורשויות המונות מעל 100 אלפי תושבים.
²³ הכפוף למכסה שנקבעה בהתאם להסכם הקיבוצי משנת 2016, ועדכנו מיום 1/4/2025 שמגדיר היקף תפקידים מוגבל אותם ניתן למנות במסלול שכר שאינו כפוף למנגנון "דירוג ודרגה", אלא לטווח שכר הנגזר משכר מנכ"ל הרשות.

רמות השכר הנ"ל²⁴ אינן כוללות הוצאות טלפון, אש"ל ורכב צמוד או לחלופין אחזקת רכב²⁵. כמו כן בדירוג חוזה אישי, העובד אינו זכאי להטבות שכריות נוספות הכלולות בדירוג ודרגה, דוגמת שעות כוננות, מענק יובל או שעות נוספות²⁶.

למשרת מנהל יחידת היישובים לא קיים דירוג ייעודי ועל כן קליטת המנהל שלא על פי שכר בכירים, תבוצע בהתאם למתח דרגות בהתאם לקבוע בחוברת מסלולי הקידום של השלטון המקומי. יצוין כי במסגרת זו ובהיעדר דרגה או תוספת ענפית ייעודית עבור יחידת היישובים, רמת השכר הצפויה למנהל יחידת היישובים תהיה נמוכה בהיקף ניכר מאשר בהעסקתו בדירוג שכר בכירים²⁷.

לסיכום, במצב הדברים הנוכחי **רמות השכר של מנהל מחלקה או מנהל אגף, נקבעות בין היתר בהחלטה האם מדובר במחלקה או אגף, ומהווה בסיס למבנה ארגוני שיאפשר בעתיד גיוס משרות נוספות ברמות זוטות-בינוניות המאפשרות הלימה בין היקף המשימות של היחידה לבין ההון האנושי הדרוש למילוי תפקידה²⁸.**

ההמלצה בהתאם הינה גיוס נושא משרה בטווח שכר זה, בהתאם לגודל המועצה האזורית ולכמות היישובים הנכללים בה, כאינדיקציה למבנה הארגוני הדרוש ליחידה והמשרות שיכללו בה בהתאם. מועצה אזורית השוקלת לבצע את ההקמה של יחידת היישובים בצורה מדורגת, יכולה להקים את היחידה ללא כפיפים (זאת בהתאם לכללים שנקבעו בחוזר תקן ייחודי), בשלב הראשון כאמצעי לבחינת צרכים ולגדול ולצמוח עם השנים.

ככלל, יצוין כי בהיותה של יחידת היישובים יחידה שאינה סטטוטורית, גיוס המשרה עשוי להיות כפוף לאישור משרד הפנים. בהתאם, נדרשת כל מועצה אזורית באמצעות יחידת ההון האנושי לבצע תיאום מקדים למול אגף בכיר ניהול ההון האנושי ברשויות מקומיות של משרד הפנים, טרם אפיין המשרה ופרסום מכרז לגיוס מועמד²⁹.

²⁴ מתוך **פרסום אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר בנושא העסקה במשרות ניהול (בכירים)**.

²⁵ בהתאם לזכאות הנקבעת על ידי הנהלת הרשות המקומית; כאשר במקרה של רכב צמוד, זקיפת השווי מבוצעת מתוך היקף השכר הנ"ל ולא בנוסף לו כמו כן, עובד הזכאי לקבלת רכב צמוד, אינו זכאי לקצובת נסיעה ולהחזר הוצאות רכב.

²⁶ יצוין כי שכר העובדים נגזר בין השאר מגודל הרשות בהתאם להסכמים הקיבוציים ולהנחיות הממונה על השכר במשרד האוצר.

²⁷ יחד עם זאת, היקף המשרות הניתנות לגיוס בדירוג "חוזה אישי" מוגבלות ברשויות המקומיות לעד 6% מקרב עובדי הרשות המקומית (המכסה אינה כוללת את המשרות הסטטוטוריות או משרות אמן).

²⁸ כפי שגם עולה בבירור מן הסקר שנערך בקרב מנהלי יחידות יישובים במועצות אזוריות.

²⁹ בשיחה שנערכה עם גב' נעמה אביטן – מנהלת אגף בקרת הון אנושי במינהל שלטון מקומי, משרד הפנים; צוין כי המשרד רואה ביחידות היישובים את הייחודיות הקיימת במועצה אזורית וניסיון המציאות מלמד כי קיומן של יחידות אלו תומך בשיפור השירות ליישובים ולתושבים. ועל כן בכפוף ליכולת תקציבית וצורך של הרשות המקומית, קיימת חשיבות רבה במיצוב יחידה זו במועצות האזוריות.



6

**אתגרים, מתחים
ורגישויות במהלך
ההקמה**

הקמת יחידת יישובים עשויה להוות טלטלה במבנה הארגוני של המועצה האזורית. ככל שלא מבצעים את השינוי בצורה נכונה, הטלטלה עשויה לגרור אפקטים שליליים. מעבר להיבטים הטכניים, המהלך למעשה עשוי לקחת תכולות עבודה של יחידות אחרות במועצה אזורית ולהעבירן ליחידה החדשה, דבר שלעצמו עלול לעורר התנגדויות ואתגרים בקרב עובדי המועצה. כמו כן, מרבית העיסוק של יחידת היישובים היא בין שני רבדי השלטון. מיקום זה בין המועצה ליישובים לעיתים מכיל מורכבויות, חלקן אפילו היסטוריות. פרק זה דן במוקדי החיכוך הפוטנציאליים המרכזיים לטובת היכרות והצלחת ההטמעה ומזעור הטלטלה הארגונית.

השתלבות היחידה במכלול הפעילות של המועצה

הקמת יחידה חדשה יוצרת שינוי פנים-ארגוני. האתגר הוא להטמיע את היחידה כמכפיל כוח, גוף שתפקידו לסנכרן, לייצל ולייצר ערך מוסף לכלל האגפים והמחלקות, ולא כחסם בירוקרטי המייצר כפילויות, מעכב תהליכי קבלת החלטות או יוצר סרבול בתקשורת שבין היישוב למועצה.



שאלת "בעלות על הקשר"

באופן מסורתי, מנהלי האגפים השונים (חינוך, הנדסה, איכות סביבה) מנהלים קשרים מקצועיים שוטפים בתחומם אל מול היישובים. הופעתה של יחידת יישובים כ"כתובת אחת" (One-Stop-Shop) עלולה להיתפס בעיני מנהלי אגפים אחרים במועצה כפגיעה בסמכות המקצועית של האגפים האחרים ודריסת רגל שעלולה לפגוע באוטונומיה הניהולית שלהם. עלול להיווצר מתח בין הרצון בתיאום רוחבי לבין הצורך של אגפי המקצוע לשמור על קשר בלתי אמצעי עם השטח.

← כדי לצמצם מתח זה, יש לאמץ **מודל קשר דו-שכבתי ברוח:**



בעוד אגפי המקצוע ממשיכים להוביל את הקשר המקצועי, ההנחיות והתוכן בתחומם



יחידת היישובים אחראית על התכלול, הסנכרון והזיהוי של סוגיות רוחביות

כך נשמר הקשר הבלתי אמצעי עם השטח, לצד יצירת תיאום רוחבי ו"קול אחד" של המועצה מול היישוב.



הכפילות הארגונית

קיים מתח מובנה בין הראייה הרוחבית של יחידת היישובים לבין הראייה הדיסציפלינרית של האגפים המקצועיים. ללא הגדרה ברורה של תפקידים וסמכויות, עלול להיווצר מצב שבו היישוב מקבל הנחיות סותרות מגורמים שונים בתוך המועצה. ככל מסרים זה לא רק מבלבל את ההנהגה המקומית, אלא מחליש את המשילות של המועצה כולה ומייצר חיכוך בין עובדי האגפים השונים. לפיכך, **נדרשת חלוקה ברורה של תחומי אחריות, בניית מנגנוני תיאום ופרוטוקולי עבודה מוסכמים, לצד קביעה עקרונית כי כל הנחיה רשמית ליישוב ניתנת בתיאום בין הגורמים הרלוונטיים, גם כאשר הטיפול המקצועי עצמו מבוצע על ידי אגף ייעודי.**

← על רקע זה, נדרשת הסדרה פנים-ארגונית ברורה בהובלת מנכ"ל המועצה, אשר תקבע מדרג סמכויות ותחומי אחריות בין יחידת היישובים לבין האגפים המקצועיים.

מומלץ לעגן מדיניות שלפיה כל הנחיה רשמית ליישוב תועבר בתיאום עם יחידת היישובים, אשר תשמש כציר המרכזי לניהול התקשורת מול היישובים.

מדיניות זו אינה גורעת מהסמכות המקצועית של האגפים הייעודיים, אלא מבקשת להסדיר את אופן העברת המסרים, כך שיהיו אחידים, מתואמים, מוסכמים וברורים. בפרק ההמלצות למדריך זה ישנה התייחסות נוספת לסוגיה.



סכנת האצלת סמכויות מרובה על היחידה

אחת הסכנות המובהקות בהקמת יחידת יישובים היא קבלת תכולות עם ציפיות שאינן תואמות את תפקיד היחידה. במצב כזה, היחידה הופכת לכתובת נוחה להסטת משימות, פניות ובעיות שאגפים מקצועיים אחרים, כמו הנדסה או רווחה, אינם מעוניינים או פנויים לעסוק בהן.

תהליך זה עלול להתרחש בהדרגה, לעיתים אף מבלי משים, אך השלכותיו משמעותיות:



פגיעה ביכולת הארגון
לפעול באופן סדור ויעיל



שחיקה מקצועית של
צוות היחידה



טשטוש גבולות
האחריות

יחידת היישובים אינה יכולה ואינה אמורה להוות תחליף לאנשי המקצוע במועצה.

היא איננה אמורה על ביצוע עבודתו של העובד הסוציאלי, מהנדס המועצה, מנהל החינוך או כל גורם מקצועי אחר. כאשר היחידה נשאבת לביצוע משימות ביצועיות שאינן בליבת תפקידה, היא מאבדת את יתרונה היחסי ואת ערכה הארגוני הייחודי - "לשמן את גלגלי השיניים" של המערכת:



לרתום את הגורמים
המקצועיים הרלוונטיים
לטיפול משולב ומותאם



לתרגם אותם לשפה
ארגונית סדורה



לזהות צרכים,
מתחים והזדמנויות
העולים מן השטח

היחידה אמורה לאפשר ראייה רוחבית, לחבר בין תחומים, למנוע כפילויות ולסייע ביצירת רציפות תפקודית בין יחידות שונות - אך לא להחליף אותן.



מלכודת הפרסונה (היעדר מיסוד ארגוני):

תובנה כואבת העולה מהשטח היא כי ישנם מקרים של יחידות יישובים שבהם המערך כולו נשען במידה רבה מדי על דמות אחת, מנהל או מנהלת כריזמטיים, בעלי קשרים בין-אישיים מצוינים, ניסיון עשיר ויכולת יוצאת דופן להניע תהליכים. לא פעם, בשלבי ההקמה הראשוניים, הישענות כזו אף מייצרת הצלחות מרשימות; תהליכים מתקדמים במהירות, חסמים מוסרים באמצעות קשרים בלתי-פורמליים, והיחידה נתפסת כגורם אפקטיבי ומשמעותי.

אולם מתחת לפני השטח, בהיעדר מיסוד ארגוני מספק, נבנית תלות עמוקה באדם אחד - תלות שמגלמת בתוכה סיכון לטווח הארוך. במקרים אלה, הידע נותר "בראש" ולא "במערכת":



נהלים אינם כתובים



תהליכי עבודה אינם מתועדים



ההיגיון המקצועי אינו מונגש לאחרים



ממשקי העבודה אינם מוגדרים באופן פורמלי

התוצאה היא שברגע שאותו מנהל עוזב, בין אם מתקדם, עובר תפקיד או כל סיבה אחרת, נוצר ואקום ניהולי ומקצועי. המערכת מתקשה לשחזר את דרכי הפעולה, הקשרים אינם נשמרים באותה אפקטיביות, והמודל כולו עלול להיחלש ואף לקרוס. הידע הארגוני, שנבנה לאורך זמן, פשוט "נשפך" החוצה עם האדם שעזב.



כדי להימנע ממלכודת זו, נדרש מעבר מודע, שיטתי ומהיר יחסית ממודל מבוסס-אדם למודל מבוסס-מערכת. יחידת יישובים אפקטיבית חייבת להיות מעוגנת במבנה ארגוני ברור ומוגדר, שאינו תלוי בפרסונה ספציפית. עיגון זה כולל מספר רכיבים משלימים:



הגדרת ממשקי עבודה ברורים עם אגפי המועצה השונים,



ניסוח והטמעה של נהלים כתובים וסדורים,



תיעוד שיטתי של תהליכי עבודה מרכזיים



בקרה ולמידה והגדרה מדויקת של תחומי אחריות וסמכויות לכל תפקיד בתוך היחידה.



יצירת מגנוני דיווח,

בנוסף, יש להבטיח כי הידע המקצועי נאגר במערכות נגישות - מסמכים, מאגרי מידע, כלי ניהול ידע - כך שיוכל להישמר לאורך זמן.

אין בכך כדי להפחית מחשיבותה של הפרסונה, להפך. בשלבי ההקמה, מנהיגות אישית חזקה יכולה להיות גורם מכריע בהנעת המהלך, בגיוס שותפים ובהתמודדות עם התנגדויות. אולם דווקא משום כך, יש לראות בפרסונה "מאיץ" ולא "תשתית": מנוף שמאפשר את הקמת המערכת, אך לא תחליף למיסודה. האתגר הניהולי הוא לזהות את נקודת המעבר הנכונה, ולעבור בזמן ממודל הנשען על אדם למודל ארגוני יציב, בר-קיימא, שניתן לשכפל, לשמר ולפתח לאורך זמן, ללא תלות בזהות המחזיק בתפקיד.



מבחן שעות הפעילות (הערה פרקטית להפעלת האגף)

יחידת יישובים אפקטיבית אינה יכולה להתבסס על דפוסי עבודה משרדיים בלבד, הפועלים בשעות העבודה המקובלות של המועצה. בשונה מיחידות פנים-ארגוניות אחרות, מרחב הפעולה של האגף הוא קהילתי במהותו, והדינמיקה המרכזית בו מתקיימת לעיתים קרובות מחוץ לשעות היום. הנהגות היישובים, ובפרט הוועדים המקומיים, נשענות במקרים רבים על תושבים עובדים, אשר עיקר פעילותם הציבורית וההתנדבותית מתרכז בשעות אחר הצהריים והערב.

מכאן נגזרת דרישה תפעולית מהותית: **יחידת היישובים נדרשת להתאים את עצמה ללוחות הזמנים של השטח, ולא להפך**. בהתאם לכך, היחידה צריכה להקצות באופן מודע ושיטתי חלק משמעותי מזמן העבודה לפעילות שטח בשעות שאינן "שגרתיות".



ליווי יוזמות והיכרות בלתי-אמצעית עם הנהגות המקומיות בסביבתן הטבעית.



נוכחות באסיפות כלליות,



השתתפות בשיבות ועד,

נוכחות זו אינה רק עניין סמלי או שירותי, אלא תנאי יסוד לבניית אמון, להבנת עומק של צרכים וליכולת להשפיע על תהליכים. מנהלים ורכזים שאינם פוגשים את הנהגות היישובים במרחבי קבלת ההחלטות, מסתכנים בהישארות ברמת תיווך פורמלית בלבד, יחטיאו את ליבת הממשק עם מקבלי ההחלטות המקומיים ויאבדו את יכולת ההשפעה והליווי שלהם.

לצד ההיבט התפעולי, ניתן להתייחס לליבת זהות האגף באמצעות מטאפורת "מודל מגדל הפיקוח": כשם שמגדל פיקוח בשדה תעופה אינו מטיס את המטוסים ואינו מחליף את הטייסים, כך גם יחידת היישובים אינה מבצעת את עבודתם של הגורמים המקצועיים במועצה, היא אינה מתכננת תשתיות במקום אגף ההנדסה ואינה מעניקה טיפול במקום אגף הרווחה. תפקידה הוא:



"לראות את השמיים" במבט של 360 מעלות



להחזיק בפרספקטיבה רחבה ומערכתית



למנוע התנגשויות בין מהלכים או בין גורמים שונים ולתאם ביניהם באופן מושכל



לזהות תהליכים מקבילים

בתוך כך, היחידה נדרשת גם לתעדף תהליכים, לקבוע מה קודם למה, מי "נוחת" ומי "ממריא" ובאיזה תזמון, ולהבטיח זרימה רציפה, מתואמת ובטוחה של הפעילות הארגונית מול היישובים ובתוכם, תוך שמירה על אחריותם וסמכותם המקצועית של כלל האגפים.



מאבק על התקציב עבור היישובים

כחלק מתפקידה יחידת היישובים נדרשת לשקף את צרכי השטח ולהציפם מעלה, מה שלעיתים יכול להציגו כ"לוביסט" של היישובים בתוך המועצה. דבר זה עלול לעורר מתחים מול גזברות המועצה או מול אגפים אחרים שחשים כי ישנה הפנייה של משאבים לצרכים העולים מן היישובים, וזאת "על חשבון" צרכים של אגפים אחרים.

סוגיית התקציב היא הסוגייה הבולטת, אולם, ניתן למנות עוד יחידות במועצה אזורית שעלולות לחשוד ביחידת היישובים ככזו שמוטה כלפי רצונם של היישובים, ולעיתים להחזיק תפיסה מקצועית שונה מהתפיסה של היחידה המקצועית האחרת.

התמודדות עם אתגר זה מחייבת מסגור שיטתי של הצרכים היישוביים כחלק מהשגת היעדים האסטרטגיים של המועצה כולה, לצד שילוב מוקדם של הגזברות או כל יחידה רלוונטית אחרת והנהלת המועצה בתהליך, באופן המחזק את הלגיטימציה הארגונית של היחידה ומצמצם חיכוכים.

התנהלות היחידה מול היישובים

המועצה האזורית היא ייצור כלאיים של "דמוקרטיה דו-רובדית". היישובים רואים בעצמם ישויות ריבוניות, והקמת יחידת יישובים נבחנת אל מול הצורך לשמר את ההפרדה הזו בין המועצה ליישובים, במקביל לחיזוק הקשר ביניהם. מוקדי הרגישות המרכזיים מול היישובים הם:

חשש מובנה מלקיחת האוטונומיה היישובית



יישובים רבים חוששים שהקמת יחידת יישובים היא שלב ראשון בלקיחת האוטונומיה של הוועדים המקומיים. האתגר הוא להוכיח שהיחידה נועדה לחזק ולשכלל את הוועד המקומי ולא להחליפו. עליה לפעול בגישת הסובסידיאריות, תמיכה ביכולת של הקהילה לנהל את עצמה, תוך מתן תמיכה במקומות שבהם היישוב מתקשה לפעול לבדו. מעבר לכך, כניסתה של יחידה שכזו בתווך בין היישוב לבין האגף המקצועי במועצה, עשוי לגרום לחשש ביישוב כי כרגע תהיה עוד ביורוקרטיה ומנגנונים מינהליים שימנעו מהם את הקשר אל אנשי המקצוע במועצה, עימם עבדו עד כה באופן תדיר.

תסמונת "האח הגדול"



כניסה של היחידה לתוך היישובים עלולה להתפרש כהתערבות פולשנית. הרגישות גבוהה במיוחד בקיבוצים ובמושבים ותיקים, בהם קיימת תרבות ניהול פנימית מושרשת בת עשרות שנים. היחידה נדרשת לנווט בזהירות בין חובתה להבטיח מינהל תקין ומשילות מועצתית, לבין הצורך לכבד את ה"קודים" המקומיים ואת הדרך שבה הקהילה רגילה לנהל את ענייניה.

דילמת האחידות (Standardization)



יצירת "נוהל עבודה עם יישוב" היא הכרחית למינהל תקין, אך היא מתנגשת עם השונות העצומה בין היישובים והתושבים. ניהול מושב שיתופי שונה מהותית מניהול שכונת הרחבה במושב או מקיבוץ מתחדש. הניסיון לכפות מודל ניהולי אחיד עלול לעורר התנגדות עזה ולהיתפס כחוסר הבנה של ה-DNA היישובי, כיוון שהשונות בין היישובים לעיתים אף חשובה מאוד לכל יישוב. על יחידת היישובים לפתח מיומנות של "גמישות בתוך מסגרת", סטנדרטים ברורים לצד התאמות נקודתיות לכל יישוב.

הקונפליקט בין ותיקים לחדשים



ביישובים רבים קיימת רגישות חברתית סביב תהליכי קליטה, הרחבות וצמיחה דמוגרפית. יחידת היישובים מוצאת את עצמה לעיתים כבוררת או כמתווכת בין דור המייסדים לבין תושבי ההרחבה. נדרשת מיומנות רבה כדי לא להיצבע כמי ש"לוקח צד" ולהיצמד למקצועיות היחידה.

צדק חלוקתי ותחושת קיפוח יחסי



כל הקצאת משאב, שעות ייעוץ או סבסוד פרויקט עשויים להימדד ולהישפט אל מול היישוב השכן. היחידה חייבת להתמודד עם הפערים הכלכליים והניהוליים בין היישובים תוך שמירה על רמת שירות בסיסית שוויונית. על היחידה לנהל בחוכמה את המתח שבין "אפליה מתקנת" ליישובים חלשים, לבין הצורך לא לייצר תחושת "קנס על הצלחה" בקרב יישובים מבוססים שחשים שאינם מקבלים שירות ראוי מהמועצה. נבהיר כי יחידת היישובים אינה הגורם המקצה את התקציבים בפועל, אך היא מצויה בחזית ההתמודדות עם תפיסות, טענות ומתחים הנוגעים לחלוקה של משאבי המועצה בין היישובים, שעשויים להיות לא שוויוניים..



מודלים להקמת והפעלת יחידת יישובים

שיקולים ועקרונות מנחים לבחירת מודל

בהמשך הפרק יתוארו מודלים שונים להפעלת יחידת היישובים, בחירת המודל הארגוני והמקצועי של יחידת היישובים היא החלטה מבנית ועקרונית, המשפיעה על אופן פעולת המועצה במרחב היישובי, מגדירה את יחסי הגומלין בין הדרג המועצתי ליישובים וקובעת את יכולת המערכת להתמודד עם מורכבות חברתית, ניהולית ומרחבית. לנוכח השונות המובנית בין המועצות האזוריות, בחירת המודל אינה אחידה ונשענת על אפיון שיטתי של מספר שיקולים ועקרונות מנחים.

מאפיינים מרחביים וגיאוגרפיים



עבודה במתכונת מרחבית-אזורית



עבודה ריכוזית ודיגיטלית



תמהיל ושונות האוכלוסייה



מודל אגפי גמיש ודינמי



מודל יחידה "קלאסית"



תכולות וחוזקות של יחידות קיימות במועצה



יחידות קיימות חזקות



היעדר או חולשת יחידות



רמת הבשלות הניהולית של היישובים



יישובים בשלבי התפתחות מוקדמים



יישובים בשלים



תמהיל ושונות האוכלוסייה



מבנה יחידת היישובים נגזר מהיקף האוכלוסייה במועצה, מספר היישובים ומאפייניהם. יש להביא בחשבון את גודל היישובים, הרכבם החברתי-כלכלי וסוג היישוב, לרבות קיומו של מגוון סוגי יישובים במרחב אחד. שונות זו משפיעה על מורכבות המענה הנדרש מן היחידה ועל מידת הגמישות המבנית הנדרשת ממנה.

מודל יחידה "קלאסית"



- חלוקה קבועה וסטטית לתחומי אחריות,
- הגדרות תפקיד ברורות אך קשיחות,
- אופן פעולה אחיד שאינו משתנה מהותית בין יישוב ליישוב או לאורך זמן.

← מודל זה מתאים בעיקר לסביבות הומוגניות יחסית, שבהן מאפייני האוכלוסייה והצרכים היישוביים דומים ויציבים, אך הוא יתקשה לתת מענה מותאם במרחבים המאופיינים בשונות גבוהה ובדינמיקה מתפתחת.

מודל אגפי גמיש ודינמי



מועצות הכוללות תמהיל של יישובים חקלאיים ותיקים לצד יישובים קהילתיים, הרחבות או יישובים חדשים

יחידה כזו תפעל במבנה משתנה, המתאימה את: אופן עבודתה | סדרי העדיפויות והקצאת המשאבים שלה לשלב ההתפתחותי של כל יישוב ולשינויים המתרחשים לאורך זמן.

- יכולת לייצר תכולות עבודה משתנות,
- להקים צוותי משימה זמניים סביב אתגרים נקודתיים,
- להרחיב או לצמצם מעורבות ביישובים בהתאם לצרכים,
- ולפעול באופן רחבי ומתכלל מול אגפי המועצה האחרים.

← גישה זו מאפשרת ליחידה להגיב לשונות יישובית ולדינמיקה מתפתחת במרחב, מבלי לייצר מבנה בירוקרטי קשיח, ומחזקת את יכולתה לספק מענה מותאם, יעיל ורלוונטי לאורך זמן.

מאפיינים מרחביים וגיאוגרפיים



המאפיינים המרחביים של המועצה, ובהם פיזור היישובים, המרחקים ביניהם ותנאי הנגישות, משפיעים על אופן פעולת היחידה. שיקול זה נוגע למידת המורכבות הלוגיסטית של העבודה, לאופי הקשר עם היישובים למועצה ובינם לבין עצמם, ולמשמעויות התפעוליות הנגזרות מן המבנה הגיאוגרפי של המרחב.

עבודה ריכוזית ודיגיטלית



זמינות וזמן
תגובה מהיר



שימוש בכלים
דיגיטליים



מרחקים קצרים
ומפגשים תכופים

במרחבים פריפריאליים או מרוחקים נדרש

- דגש מוגבר על נוכחות בשטח
- עבודה במתכונת מרחבית-אזורית וחיצוק הקשר הישיר עם הנהגות יישוביות

תוך ארגון הפעילות לפי אזורי פעולה פנימיים המאפשרים מענה יעיל, רציף ומותאם למאפייני השטח.

עבודה במתכונת מרחבית-אזורית



חיזוק קשר
עם הנהגות



מורכבות
לוגיסטית



מרחקים
גדולים

במועצות שבהן המרחב הגאוגרפי מצומצם יחסית, הנגישות בין היישובים גבוהה והפיזור היישובי נמוך, ניתן לארגן את עבודת היחידה במתכונת ריכוזית יותר, הנשענת על ממשקי עבודה ישירים, מפגשים תכופים במטה המועצה ושימוש מוגבר בכלים דיגיטליים לתיאום ולליווי. במצבים אלה, הדגש עובר מנוכחות פיזית מתמדת בשטח לניהול קשר שוטף, מהיר וגמיש, תוך שמירה על זמינות גבוהה ליישובים ועל יכולת תגובה מיידית לצרכים העולים מן השטח. התאמת אופן הפעולה של היחידה למאפייני המרחב הגאוגרפי מאפשרת למועצה לפעול ביעילות, לצמצם עומסים תפעוליים ולספק מענה מותאם ורלוונטי ליישובים, בהתאם לתנאי השטח ולמאפייני המרחב.

רמת הבשלות הניהולית של היישובים



רמת הבשלות הניהולית והארגונית של היישובים מהווה שיקול מרכזי בבחירת מודל ההפעלה של יחידת היישובים ובקביעת תכולות עבודתה. פערים ביכולות הניהול, בהתארגנות הפנימית, ביציבות ההנהגה היישובית ובאיכות הממשק עם המועצה משפיעים על אופי מעורבות יחידת היישובים, על עומק ההתערבות הנדרשת ועל חלוקת התפקידים והאחריות בין הדרג היישובי לדרג המועצתי.

יישובים בשלים

 יכולת תפקוד עצמאית גבוהה

 מנגנוני ניהול סדורים

 הנהגה יציבה

יישובים בשלבי התפתחות מוקדמים

 צורך בליווי צמוד ואינטנסיבי

 חולשה תפקודית וקונפליקטים

 תחלופה גבוהה של הנהגה

הנחיה ובקרה אסטרטגית

- ← תיאום רוחבי,
- ← בהנחיה מקצועית, בבקרה,
- ← בהטמעת מדיניות מועצתית ובחיבור לתהליכים אסטרטגיים אזוריים,
- ← תוך שמירה על מרחב פעולה ואוטונומיה יישובית

ליווי צמוד ותפעולי

- ← חיזוק תשתיות ניהוליות,
- ← סיוע בבניית מנגנוני עבודה,
- ← ליווי תהליכי קבלת החלטות,
- ← גישור בין גורמים מקומיים ותיווך מול אגפי המועצה,
- ← לעיתים אף ברמה תפעולית ותהליכית עמוקה.

כך, למשל, בעוד שביישוב צעיר או בהרחבה קהילתית ייתכן צורך בליווי שוטף של תהליכי קליטה, גיבוש קהילה והקמת מוסדות, ביישוב ותיק הדגש יהיה על סנכרון תכניות, ניהול ממשקים מורכבים או הובלת תהליכי שינוי נקודתיים.

הבחנה זו מאפשרת הקצאת משאבים מושכלת, מענה מותאם לצרכים מגוונים, וחיזוק הדרג היישובי מבלי ליצור תלות מיותרת במועצה.

תכולות וחוזקות של יחידות קיימות במועצה



שיקול מרכזי נוסף בבחירת מודל ההפעלה של יחידת היישובים נוגע למצב התכולות, החוזקות והיכולות הקיימות במחלקות ובאגפים אחרים במועצה. הקמת יחידת יישובים אינה מתבצעת בוואקום ארגוני, אלא בתוך מערכת קיימת של תפקידים, מומחיות ומנגנוני עבודה, ועל כן יש לבחון מראש אילו תכולות כבר ממומשות באופן אפקטיבי ויעיל ואילו חוסרים מצדיקים הרחבה או חיזוק במסגרת היחידה החדשה.

היעדר או חולשת יחידות



מניעת כפילות
וחלוקה ברורה



צורך בפיתוח
אסטרטגיה



היעדר יחידת
אסטרטגיה

מנגד, בהיעדר יחידה כזו, יחידת היישובים עשויה להידרש לשאת גם באחריות לפיתוח חשיבה אסטרטגית יישובית, ניתוח מגמות והובלת תהליכי תכנון רוחביים. באופן דומה, קיומן של תכולות קהילתיות, חברתיות או ארגוניות באגפים אחרים, כגון יחידת קהילה, רווחה או פיתוח חברתי, מחייב בחינה זהירה של גבולות האחריות, כדי להימנע מכפילות ולוודא חלוקת עבודה משלימה וברורה. התאמת מודל ההפעלה של יחידת היישובים למבנה הארגוני הקיים, תוך מיצוי חוזקות קיימות וחיזוק פערים אמיתיים, מאפשרת הקמה מדויקת יותר של היחידה, מחזקת את הלגיטימציה הפנים-ארגונית שלה ומגדילה את סיכויי הצלחתה לאורך זמן.

יחידות קיימות חזקות



מיצוי חוזקות
קיימות



מיקוד בתכלול
שטח



קיומה של יחידת
אסטרטגיה חזקה

כך, למשל, קיומה של יחידת אסטרטגיה פעילה ובעלת יכולת ניתוח, תכנון וראייה ארוכת טווח עשוי לצמצם את הצורך בהכללת תכולות אסטרטגיות מובהקות ביחידת היישובים, ולהוביל למיקודה בתכלול יישובי, ליווי שטח ותרגום אסטרטגיה לפעולה.

תפישות הפעלה של יחידת יישובים

יחידת היישובים פועלת במודלים ארגוניים שונים, המשקפים תפיסות הפעלה מגוונות ביחס לאופן ניהול הקשר עם היישובים ולחלוקת האחריות בתוך המועצה. השונות בין התפישות נוגעת בעיקר לאופן חלוקת העבודה בתוך היחידה, למידת ההתמחות המקצועית של אנשיה, להיקף הסמכויות המוקנות לה ולתפקידה בממשק שבין הנהגות היישובים לבין אגפי המועצה. בחלק מן המועצות היחידה משמשת גוף מקצועי בעל תחומי פעילות רחבים, בעוד שבאחרות היא פועלת בעיקר כגורם מתכלל ומתווך.



מתכללת

שער כניסה למועצה

עקרון החלוקה

יחידה מצומצמת המתאמת בין היישובים לאגפי המועצה

יתרון מרכזי

תכלול יעיל ומניעת כפילויות

אתגר מרכזי

יכולת מוגבלת להוביל תהליכים מורכבים

מועצות לדוגמא

- 🏠 דרום השרון
- 🏠 בני שמעון
- 🏠 חבל אילות
- 🏠 חבל מודיעין



פונקציונאלית

מומחה לכל תחום

עקרון החלוקה

חלוקה לפי תחומי התמחות; כל איש צוות מול כלל היישובים בתחומו

יתרון מרכזי

מומחיות מקצועית וסטנדרטיזציה

אתגר מרכזי

ריבוי ממשקים מול היישוב

מועצות לדוגמא

- 🏠 גוש עציון
- 🏠 בקעת הירדן
- 🏠 תמר



גיאוגרפית-מרחבית

כתובת אחת לכל יישוב

עקרון החלוקה

חלוקת המרחב לאשכולות; לכל רכז אחריות על קבוצת יישובים קבועה

יתרון מרכזי

היכרות עמוקה, אמון ותגובה מהירה

אתגר מרכזי

עומק מקצועי מוגבל ושונות בין רכזים

מועצות לדוגמא

- 🏠 מבואות חרמון
- 🏠 מרום הגליל
- 🏠 הר חברון

אשכול ושער הנגב פועלות בגישה משולבת

מתוך בחינה של מבנים ארגוניים שונים ניתן לזהות שלוש תפישות הפעלה מרכזיות:

תפישה גיאוגרפית-מרחבית



התפישה הגיאוגרפית-מרחבית מבוססת על חלוקת המרחב האזורי לתת-אזורים או אשכולות של יישובים, כאשר לכל רכז אזורי או מנהל מרחב מוגדרת אחריות על קבוצת יישובים קבועה. במסגרת מודל זה הרכז מהווה כתובת מרכזית עבור היישובים שבתחום אחריותו, ומלווה אותם במגוון רחב של סוגיות הנוגעות לחיי היישוב; החל מנושאים קהילתיים וארגוניים, דרך סוגיות תכנוניות ודמוגרפיות ועד לתיווך מול גורמים שונים במועצה.

יתרונה המרכזי של תפישה זו טמון ביצירת היכרות עמוקה ומתמשכת עם מאפייני היישובים, הנהגותיהם והדינמיקה הפנימית בהם. הקשר הרציף בין הרכז לבין היישובים מאפשר זיהוי מוקדם של אתגרים מקומיים, הבנה טובה של תהליכים חברתיים וקהילתיים, ובניית יחסי אמון בין המועצה לבין הנהגות היישובים. בנוסף, המודל מאפשר תגובה מהירה יחסית למצבים משתנים, שכן קיים גורם מקצועי שמכיר היטב את השטח ופועל כ"עיניים ואוזניים" של המועצה במרחב.

עם זאת, למודל זה גם מספר מגבלות. ראשית, מאחר שכל רכז עוסק במגוון רחב של תחומים, רמת ההתמחות המקצועית בנושאים ספציפיים עשויה להיות מוגבלת. שנית, קיימת לעיתים שונות בין אזורים שונים במועצה, הנובעת מהבדלים בסגנון העבודה או ברמת הניסיון של הרכזים. שונות זו עלולה להוביל לפערים באופן הליווי של היישובים. בנוסף, כאשר מספר היישובים גדול והיקף האחריות של כל רכז רחב, קיים קושי לשמור על עומק מקצועי ועל זמינות גבוהה לכלל היישובים.

דוגמאות למועצות שפועלות באופן זה:



מבואות חרמון, מרום הגליל, הר חברון ואשכול (בגישה משולבת – דוגמה בהמשך).

תפישה פונקציונאלית



התפישה הפונקציונאלית מבוססת על חלוקת העבודה בתוך יחידת היישובים לפי תחומי התמחות מקצועיים. במסגרת מודל זה אנשי היחידה אינם אחראים על יישובים מסוימים, אלא על תחומי פעילות מוגדרים, כגון פיתוח קהילה, ליווי הנהגות מקומיות, תהליכי קליטה וצמיחה דמוגרפית, תכנון יישובי, פיתוח כלכלי ויזמות בישובים, או מיצוי זכויות ומשאבים. כל אחד מאנשי הצוות פועל מול כלל יישובי המועצה בתחום אחריותו, ולעיתים העבודה מתבצעת בצוותים משותפים המשלבים מספר תחומי ידע.

היתרון המרכזי של מודל זה הוא בפיתוח מומחיות מקצועית עמוקה בתוך היחידה. חלוקת העבודה לפי תחומים מאפשרת לאנשי הצוות להתמקצע בנושאים מסוימים, לצבור ידע וניסיון מצטבר, ולפתח כלים ושיטות עבודה אחידות המיושמות בכלל היישובים. בנוסף, מודל זה עשוי לתרום ליצירת סטנדרטיזציה של תהליכים ולשיפור האיכות המקצועית של השירות הניתן ליישובים.

עם זאת, תפישה זו מציבה גם אתגרים. מאחר שהעבודה מחולקת לפי תחומים ולא לפי יישובים, הנהגות היישובים עשויות להידרש לעבוד מול מספר גורמים שונים בתוך היחידה, בהתאם לנושא הטיפול. מצב זה עלול ליצור ריבוי ממשקים, ולעיתים אף תחושה של פיצול או מורכבות בתקשורת עם המועצה. בנוסף, כאשר אין גורם אחד שמחזיק בתמונה הכוללת של כל יישוב, קיים צורך במנגנוני תיאום פנימיים חזקים בתוך היחידה על מנת להבטיח ראייה מערכתית ושילוב בין תחומי הפעילות השונים.

דוגמאות למועצות שפועלות באופן זה:



גוש עציון, בקעת הירדן, תמר ואשכול (בגישה משולבת - דוגמא בהמשך).



תפישה מתכללת



התפישה המתכללת מתאפיינת במבנה מצומצם יחסית של יחידת היישובים, הכולל בדרך כלל מספר קטן של בעלי תפקידים הפועלים בעיקר כגורם מתאם ומתווך בין היישובים לבין אגפי המועצה השונים. במודל זה היחידה אינה מבצעת בהכרח פעילות מקצועית רחבה בעצמה, אלא מתמקדת בזיהוי צרכים יישוביים, בהנגשת מענים קיימים במועצה וביצירת חיבורים בין היישובים לבין גורמי מקצוע רלוונטיים.

יתרונה המרכזי של תפישה זו הוא ביכולתה לייצר תכלול ארגוני יעיל ולהימנע מכפילויות בין יחידת היישובים לבין אגפים אחרים במועצה. היחידה פועלת כ"שער כניסה" עבור היישובים אל המערכת המועצתית, ומסייעת להם לנווט בין תחומי הפעילות השונים של המועצה. מודל זה מתאים במיוחד למועצות שבהן קיימים אגפים מקצועיים חזקים, המספקים בעצמם את המענה המקצועי ליישובים, בעוד יחידת היישובים מתמקדת בהבטחת התיאום והזרימה התקינה של המידע והפניות.

עם זאת, גם למודל זה קיימים חסרונות. מאחר שהיחידה אינה מחזיקה בהכרח במומחיות מקצועית רחבה או במשאבים משמעותיים, יכולתה להוביל תהליכים מורכבים בתוך היישובים עשויה להיות מוגבלת. הצלחת המודל תלויה במידה רבה ביכולת היחידה להפעיל מנגנוני תיאום אפקטיביים בתוך המועצה ובמידת שיתוף הפעולה של האגפים השונים. במקרים שבהם מנגנונים אלה אינם מפותחים דיים, קיים סיכון לכך שהיחידה תתקשה לממש את תפקידה כגורם מתכלל ותישאר בעיקר כערוץ להעברת פניות.

דוגמאות למועצות שפועלות באופן זה:

דרום השרון, בני שמעון, חבל אילות, חבל מודיעין, שער הנגב (בגישה משולבת).





דוגמא ליישום תפישת הפעלה משולבת גיאוגרפית-מרחבית ופונקציונאלית:



מועצה אזורית אשכול

במועצה אזורית אשכול פועלת יחידת יישובים במבנה של אגף מתוך תפיסה של ליווי רציף של הנהגות היישובים, במטרה לסייע להן להתנהל באופן אוטונומי ומיטבי בקשר עם המועצה.

מבנה העבודה באגף מבוסס בראש ובראשונה על חלוקה גיאוגרפית של יישובי המועצה בין מספר רפרנטים, כך שכל עובד אחראי על קבוצת יישובים קבועה ומהווה עבורם גורם מלווה ומתכלל. הרפרנטים מקיימים קשר רציף עם הנהגות היישובים, ובמסגרת תכנית העבודה הארגונית נקבע כי כל יישוב מקיים מפגש עם נציג האגף לפחות אחת לחודש. מודל עבודה זה נשען במידה רבה על בניית קשר אישי ואמון בין נציגי האגף לבין הנהגות היישובים, מתוך הבנה כי יחסי עבודה רציפים והיכרות מעמיקה עם מאפייני הקהילה תורמים ליכולת ללוות תהליכים מורכבים ביישובים.

לצד החלוקה הגיאוגרפית, פועל האגף גם במבנה משולב הכולל חלוקת תפקידים רוחבית פנים-אגפית לפי שלושה תחומי ליבה מרכזיים:

- **פיתוח קהילתי** - הכולל עבודה שוטפת מול מנהלי הקהילות והנהגות היישובים. במסגרת תחום זה מקיים האגף פורומים מקצועיים קבועים, המהווים פלטפורמה ללמידה משותפת, לשיתוף ידע ולחיזוק הקשר בין הנהגות היישובים לבין המועצה.
- **צמיחה דמוגרפית** - הכולל הובלה של ועדות קבלה בין-מוסדיות ותהליכי קליטה של תושבים חדשים. פעילות זו מחייבת ממשקי עבודה רבים בין המועצה לבין היישובים, וכוללת בין היתר תכנון והקמה של מוסדות ציבור בהתאם לשינויים דמוגרפיים, בחינה של צורכי הקהילה בהווה ובטווח הארוך, וליווי תהליכי קליטה והתרחבות של היישובים.

- **עבודה מול אגודות ווועדים מנהלים** - הכוללת הכשרה וליווי של ועדים חדשים וכן גישור בין גופים שונים הפועלים ביישוב. במקרים רבים פועלים ביישוב מספר גופים הנהגתיים במקביל, כגון ועד מקומי, אגודה חקלאית או ועד קהילתי. לעיתים נוצרים ביניהם חיכוכים המשפיעים על התנהלות היישוב ועל רמת השירות לתושבים.

כל אחד מעובדי האגף מחזיק באחריות מקצועית לתחום פעילות מסוים, במקביל לקבוצת היישובים שהוא מלווה באופן שוטף, ומתווך בינה לבין מומחי תוכן אחרים באגף במידת הצורך.

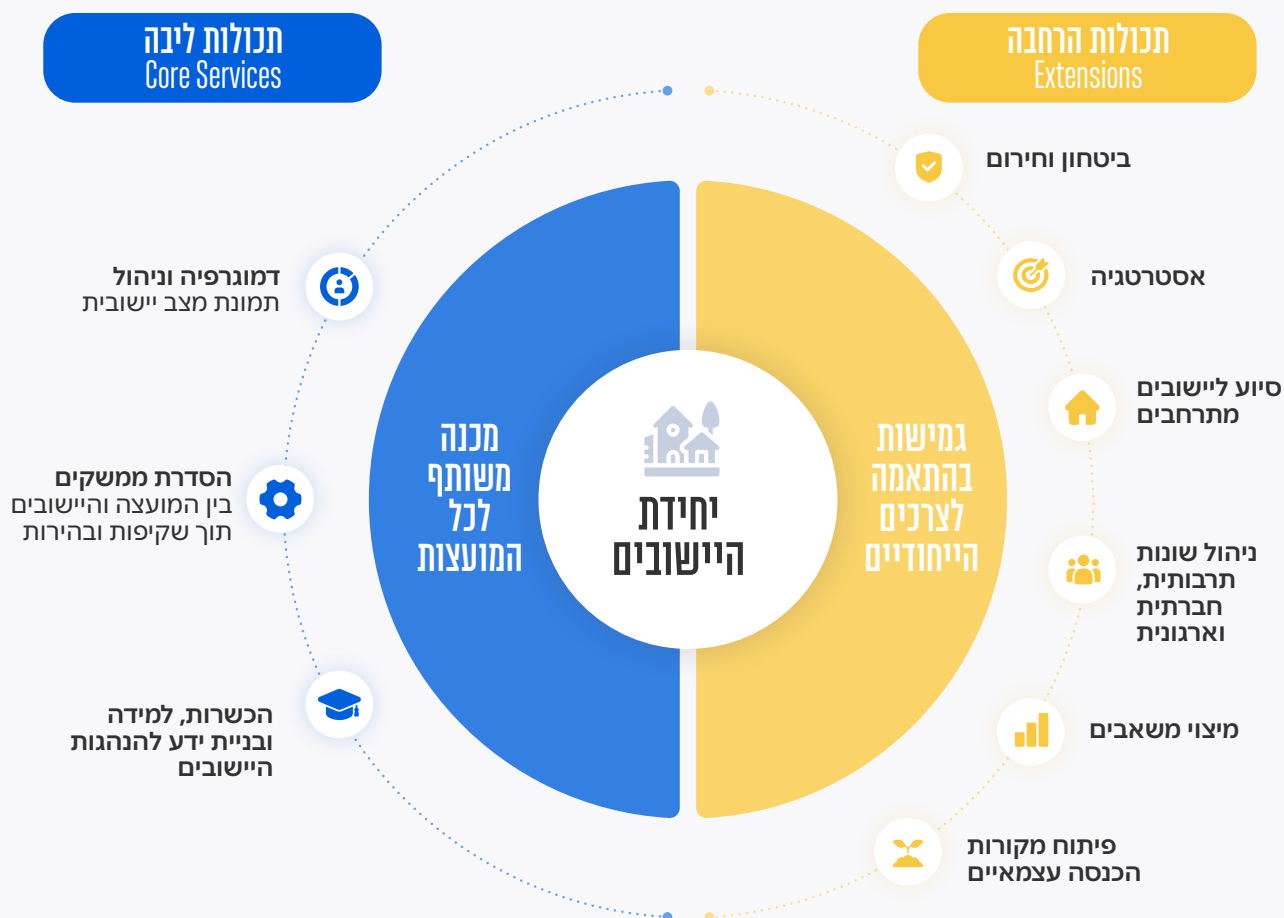
במובן זה, תפישת ההפעלה במועצה האזורית אשכול משלבת בין חלוקה גיאוגרפית של העבודה לבין תחומי מומחיות מקצועיים ורכיב מתכלל משמעותי. מבנה זה מאפשר מצד אחד שמירה על קשר קרוב ורציף עם היישובים, ומצד שני פיתוח ידע מקצועי בתחומי הליבה של פעילות האגף, תוך חיזוק יכולתה של המועצה להוביל תהליכים מערכתיים במרחב היישובי.

תכולת עבודה ליחידות היישובים

לאחר שגובשה תפישת ההפעלה, על המועצה האזורית להכריע של יחידת היישובים. במדריך זה מוצע מודל של "ליבה וגמישות", הנועד לשמש כלי סיוע לראש הרשות ומקבלי ההחלטות בבחינה מושכלת ובבחירת התכולות המתאימות למועצה. במסגרת המדריך תוצג הצעה לסל תכולות בסיסי (Core Services) שיהווה את התשתית של תכולות היחידה בכל מועצה, לצד הרחבות נקודתיות (Extensions) המשתנות בהתאם למאפיינים הייחודיים של המרחב, חזון המועצה, המשאבים הזמינים והצרכים הדינמיים של השטח.

בהמשך המסמך יוצגו פרמטרים שונים שנועדו לאפשר לרשות לאמוד את מידת הרלוונטיות של כל תכולה, להבין את המשמעויות הארגוניות והמקצועיות הנגזרות ממנה, ולגבש החלטה מושכלת באשר להיקף, תמהיל ואופן הפעולה של יחידת היישובים, תוך שמירה על יעילות מבנית ומיקוד בערך מוסף ממשי.

מודל ליבה וגמישות



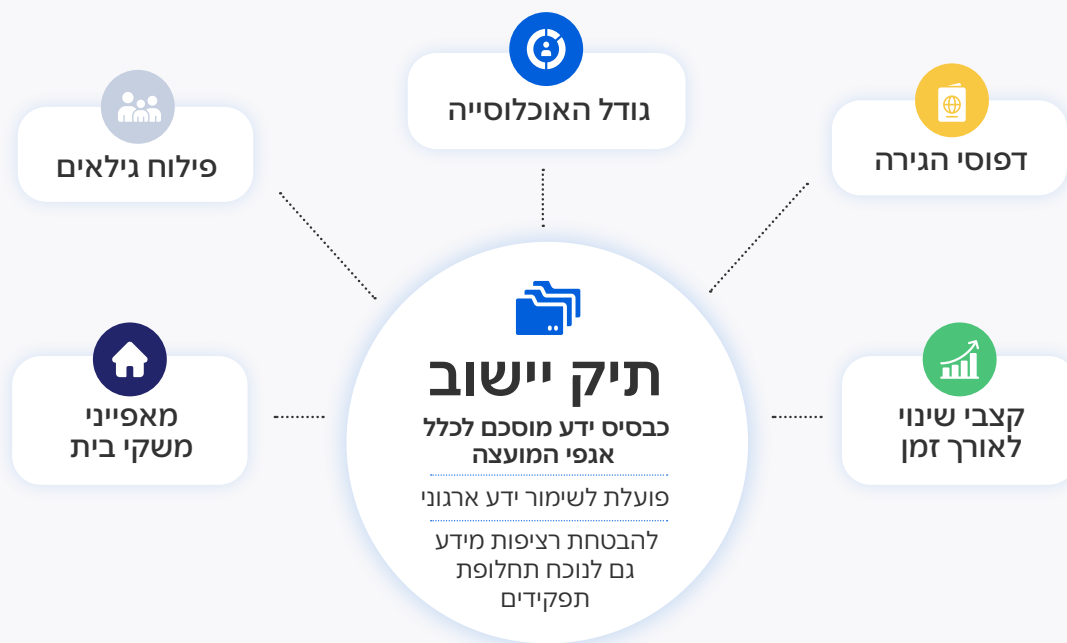
סל תכולה בסיסי מוצע (Core Services)

סל התכולה הבסיסי של יחידת יישובים הוא הצעה המגדירה את תחומי הפעולה המינימליים הנדרשים לצורך תפקוד שיטתי, עקבי ואחיד של המועצה בממשק עם יישוביה. סל זה מהווה תשתית מקצועית משותפת ומטרתו לאפשר ניהול מושכל של המרחב היישובי, חיזוק הממשק בין המועצה ליישובים, ותמיכה בקבלת החלטות מבוססת נתונים. להלן רכיבי הליבה של סל התכולה המוצע:

דמוגרפיה וניהול תמונת מצב יישובית

תיאום רוחבי זה
מאפשר זיהוי
מוקדם של מגמות
עומק, פערים
ולחצים עתידיים,
ותומך במעבר
מניהול תגובתי
לניהול מבוסס
נתונים ותובנות.

מוצע כי יחידת היישובים תהיה אחראית לניהול תחום הדמוגרפיה ותמונת המצב היישובית כבסיס תשתיתי לעבודת המועצה כולה. במסגרת זו, היחידה מרכזת, מתחזקת ומנתחת נתונים דמוגרפיים ויישוביים עדכניים ברמת היישוב וברמה האזורית, לרבות גודל האוכלוסייה, פילוח גילאים, מאפייני משקי בית, דפוסי הגירה וקצבי שינוי לאורך זמן. היחידה מגדירה סט נתונים בסיסי ואחיד לכל יישוב, מפתחת ומתחזקת "תיק יישוב" כבסיס ידע מוסכם לכלל אגפי המועצה, ופועלת לשימור ידע ארגוני ולהבטחת רציפות מידע גם לנוכח תחלופת תפקידים. מעבר לאיסוף הנתונים, היחידה אחראית לניתוח מגמות, להשוואה בין יישובים ולתרגום המידע והתוכניות למשמעויות תכנוניות, שירותיות ואסטרטגיות עבור המועצה.



כחלק מתפקיד זה, יחידת היישובים פועלת בממשק עבודה שוטף עם אנפים מרכזיים ברשות, ובראשם אגף ההנדסה והוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה, לצורך גיבוש תחזיות גידול והתפתחות יישובית בטווחי זמן שונים ותרגום התכנון הפיזי להשלכות השונות. בנוסף, מתקיים קשר שיטתי עם אגפי החינוך, הרווחה, התשתיות והשירותים המוניציפליים, הגזברות והיחידות האסטרטגיות, במטרה לוודא שתמונת המצב הדמוגרפית משמשת בסיס משותף לתכנון שירותים, הקצאת משאבים, קביעת סדרי עדיפויות והיערכות עתידית. תיאום רוחבי זה מאפשר זיהוי מוקדם של מגמות עומק, פערים ולחצים עתידיים, ותומך במעבר מניהול תגובתי לניהול מבוסס נתונים ותובנות המאפשר למועצה לחזות את הצרכים המדויקים עבור כל אחד מהיישובים.



דשבורד יישובי מספק למועצה תמונת מצב עדכנית ומבוססת נתונים, ומאפשר להתאים את דפוסי העבודה עם היישובים בהתאם למצבם.

בפועל, גם טרם הקמת יחידת יישובים התקיים עיסוק בתחום הדמוגרפיה, אולם הוא היה לרוב מבוזר בין אנפים שונים, לעיתים חלקי, ובחלק מהמקרים אנפים שונים בתוך אותה מועצה החזיקו בהנחות שונות ואף סותרות על התמונה הדמוגרפית במועצה. נתונים נאספו לפי צורך נקודתי, לא נשמרו באופן שיטתי ולא בהכרח שימשו תשתית קבועה ומוסכמת לקבלת החלטות. בהיעדר גורם מתכלל, לא התגבשה תמונת מצב יישובית אחת מוסכמת, והידע הדמוגרפי לא תורגם באופן עקבי למדיניות ולתכנון.

ריכוז תחום הצמיחה הדמוגרפית ביחידת היישובים מתכנס לצומת בה נמצאת יחידת היישובים, בין היישובים למועצה, שכן מדובר בידע רוחבי וחוצה אנפים, הנשען על היכרות עמוקה ומתמשכת עם היישובים עצמם. יחידת היישובים, הפועלת בממשק קבוע עם השטח ועם כלל יחידות המועצה, היא הגוף המתאים לנהל ידע זה, לעדכן באופן שוטף ולהבטיח את הפיכתו לתשתית אחידה, אמינה ורציפה לתכנון, להקצאת משאבים ולהיערכות עתידית של המועצה. כדוגמה לפעילות של אגף יישובים בניהול תמונת מצב יישובית נציג את הנעשה במועצה האזורית גוש עציון, שבה פותח דשבורד יישובי המאפשר מדידה שיטתית ואובייקטיבית של מצב היישובים. הדשבורד מדרג כל יישוב על בסיס מספר וקטורים מרכזיים, בהם היבטים קהילתיים, פיזיים, כלכליים ורמת יציבות ההנהגה המקומית. כלי זה מספק למועצה תמונת מצב עדכנית ומבוססת נתונים, ומאפשר להתאים את דפוסי העבודה עם היישובים בהתאם למצבם: החל מליווי אינטנסיבי ביישובים הזקוקים לחיזוק, ועד למודל של אוטונומיה תומכת ביישובים בעלי הנהגה יציבה ותפקוד גבוה.

דשבורד דמוגרפי | גוש עציון

נתוני אוכלוסייה עדכניים ודיוור || אוגוסט 2026

הופק על ידי אבי אונגר, מנהל מחלקת אסטרטגיה ומשאבי קהילה, לשכת מנכ"ל בליווי וסיוע של אדר' איילת טוויג, סגנית מהנדס המועצה
מועצה אזורית גוש עציון

צפי אוכלוסייה

42,710

לאחר קליטת דיוור קיים

נפשות מדיוור קיים

11,209

@ 5.5 נפשות ליחידה

יחידות דיוור בתכניות

2,038

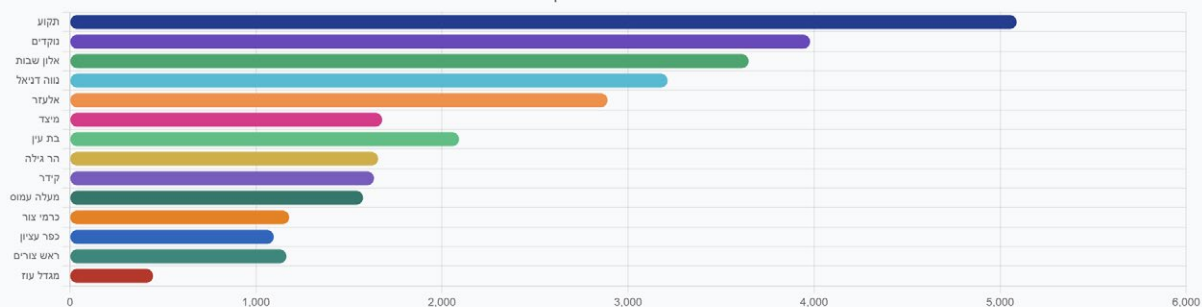
יחידות בביצוע לקליטה

סה"כ אוכלוסייה פעילה

31,501

↑ 1,513 מאוגוסט 2025

התפלגות אוכלוסייה לפי יישוב | אוגוסט 2026



הבחנות עיקריות

✓ אוכלוסייה קיימת: **31,501** תושבים פעילים – על פי נתוני אוכלוסון מחדש אוגוסט 2026

✓ תוספת דיוור בתכניות: **2,038** יחידות דיוור בבנייה ואילוס במעמד קרקע של המינהל / החטיבה להתיישבות

✓ גידול צפוי: **11,209+** נפשות מדיוור – חישוב מספר נפשות למשק בית נשען על מקדם גבוה שמסקלל מצב בשטח

✓ אוכלוסייה צפויה: **42,710** תושבים לאחר קליטת דיוור קיים – צפי של השנתיים-שלוש הקרובות

השוואה: אוכלוסייה קיימת vs. צפויה (דיוור עתידי)



תצלום מסך מתוך דשבורד נתונים דמוגרפיים, מועצה אזורית גוש עציון.
אבי אונגר, מנהל יחידת היישובים במועצה.

הסדרת ממשקים בין המועצה והיישובים תוך שקיפות ובהירות



**ריכוז האחריות
ביחידת היישובים
יוצר כתובת
מוסדית ברורה,
ספציפית ושקופה,
ומאפשר מעבר
ממשק תגובתי
ולא עקבי למערכת
יחסים מקצועית
וסדורה.**

שקיפות בממשק בין המועצה ליישובים מהווה רכיב יסוד בתפקוד יחידת היישובים, ונועדה ליצור מערכת יחסים מוסדית סדורה, צפויה ואחידה בין הדרג המועצתי לדרג היישובי. תחום זה כולל הבניית מנגנונים ברורים להעברת מידע, הצגת החלטות מדיניות, תיווך תהליכים מועצתיים לדרג היישובי, תוך יצירת שפה משותפת והבהרה שיטתית של גבולות גזרה, חלוקת תחומי אחריות וסמכויות בין המועצה לוועדים. מוצע כי יחידת היישובים תהיה אחראית להנגשת נהלים, תהליכי עבודה ומידע רלוונטי לנציגי היישובים באופן עקבי ואחיד, ובכך תצמצם אי-ודאות, תחזק אמון ותאפשר ליישובים לפעול בתוך מסגרת מוסדית ברורה ויציבה.

בפועל, תכולת פעילות זו מתורגמת לבניית ויישום של תשתיות עבודה יומיומיות: יחידת היישובים מפתחת ומתחזקת מפת ממשקים ברורה בין היישובים לאגפי המועצה, המגדירה למי פונים בכל נושא, מהו תהליך הטיפול ומהם לוחות הזמנים הצפויים. היא

מרכזת ומנגישה לוועדים נהלים ותרשימי זרימה בשפה יישובית ברורה, מלווה יישובים בתהליכים רב-אגפיים כגון קידום פרויקטים תשתיתיים, הרחבות או יישום מדיניות חדשה, ומשמשת גורם מתכלל ומתווך בין היישוב לבין אגפי המועצה השונים. במקרים של חוסר בהירות, חפיפה או מסרים סותרים, היחידה אוספת את העמדות בתוך המועצה, פועלת לתיאום פנימי ומגבשת מסר מועצתי אחיד כלפי היישוב. לצד זאת, היחידה יוזמת עדכונים שוטפים, מפגשי הסברה ודיאלוג עם ההנהגות היישוביות.

בטרם הקמת יחידת יישובים, ממשק זה התקיים לרוב באופן מבוזר, לא אחיד ולפעמים אף תלוי קשרים אישיים, כאשר האחריות להבנת התהליך, לאיתור הגורם הרלוונטי ולמעקב אחר טיפול בפניות הוטלה בפועל על היישובים עצמם. ריכוז האחריות בתחום זה ביחידת היישובים יוצר כתובת מוסדית ברורה, מפחית עומסים הן על היישובים והן על אגפי המועצה, ומאפשר מעבר ממשק תגובתי ולא עקבי לממשק מקצועי, שקוף וצפוי, המחזק את המשילות המועצתית ואת יכולת היישובים לפעול באופן יעיל בתוך המערכת הארגונית סדורה וברורה.

הכשרות, למידה ובניית ידע להנהגות היישוביות



**הכשרות ומנגנוני
למידה מבטיחים
שהנבחרים יהיו
בעלי הכלים
הנדרשים ליישום
מדיניות המועצה
ולהענקת שירותים
ברמה גבוהה.**

מוצע כי יחידת היישובים תישא באחריות לפיתוח תשתיות ידע והכשרה עבור הנהגות נבחרות ובעלי תפקידים ביישובים. תחום זה כולל מיפוי צרכי ידע, בניית תכנים בסיסיים בתחומי ממשל מקומי, ניהול יישובי קהילתי, עבודה מול המועצה, הבנת המערכת הארגונית שבה פועל היישוב וליווי כניסה לתפקיד של הנהגות חדשות. ההכשרות מהוות מרכיב קבוע ומתמשך ותורמות ליצירת סטנדרט מקצועי משותף, לחיזוק יכולת קבלת ההחלטות ביישוב ולשיפור איכות הממשק בין הדרג היישובי לדרג המועצתי.

הצורך בפעילות זו נובע מהתנאים המיוחדים של הנהגות היישובים: הן משתנות לעיתים קרובות, רבות מהן פועלות בהתנדבות וללא רקע מקצועי קודם, ולעיתים מתמודדות עם משימות מורכבות הכוללות תכנון, רגולציה, שירות לתושבים, ובניית תקציב. הכשרות ומנגנוני למידה מבטיחים שהנבחרים יהיו בעלי הכלים הנדרשים ליישום מדיניות המועצה ולהענקת שירותים ברמה גבוהה, גם במצבים של חפיפה בין תחומים או חוסר ניסיון קודם.

בעבר התקיימו לעיתים הכשרות או ימי עיון לוועדים, אך לא נבנתה תשתית ידע שיטתית ולא היה גורם אחד שראה בהכשרת ההנהגות חלק מליבת הממשק עם היישובים.

שילוב תחום זה בתכולת הבסיס של יחידת היישובים הוא טבעי ומתבקש, שכן היחידה פועלת בממשק ישיר עם ההנהגות, חשופה לפערים, האתגרים והדינמיקות המקומיות, ויכולה להתאים את ההכשרה למציאות בשטח. השקעה בבניית ידע ויכולות מחזקת את הדרג המקומי, משפרת את איכות קבלת ההחלטות ומפחיתה תלות במועצה לאורך זמן. בכך היחידה יוצרת בסיס ידע רציף ומוסדי, שמאפשר כניסה יעילה של הנהגות חדשות ומחזק את המועצה ואת היישובים כאחד.

תוספות (Extensions)

תת-פרק זה יפרט את התוספות לסל הבסיסי. יודגש כי למועצות אזוריות שונות עשויות להיות, לאורך השנים, תוספות ייחודיות נוספות מעבר לאלו המוצגות להלן. כלל התוספות המפורטות מבוססות על תכולות קיימות, תוך שכלולן והרחבתן בהתאם לספרות המקצועית.

ביטחון וחירום



**יחידת היישובים
פועלת במישור
היישובי-קהילתי:
תרגום הנחיות
החירום למציאות
המקומית, ליווי
הנהגות מתנדבות
והבטחת יכולת
ביצוע בפועל.**

יחידת היישובים ממלאת תפקיד מרכזי בחיבור שבין מערך הביטחון והחירום המועצתי לבין היישובים, בדגש על היערכות יישובית, תיאום ויישום בפועל. בעוד שמטה החירום, קב"ט המועצה וגורמי הביטחון עוסקים במדיניות, נהלים ומוכנות מערכתית, יחידת היישובים פועלת בזירה היישובית ומוודאת שההיערכות אכן מוטמעת ומיושמת בהתאם למאפייני כל יישוב ובכך מסייעת לאגפים אחרים במועצה בפן היישומי.

מבחינת המועצה, העיסוק של יחידת היישובים בתחום הביטחון והחירום נובע מההבנה כי מוכנות מערכתית כשלעצמה אינה מספיקה, וכי כשלי יישום ברמת היישוב מהווים לעיתים נקודת תורפה מרכזית בשעת אמת. יחידת היישובים היא הזרוע המועצתית הקרובה ביותר להנהגות המקומיות ולמרחק הקהילתי, ולפיכך היא בעלת יכולת ייחודית לזהות פערים תפקודיים, ארגוניים וקהילתיים מבעוד מועד, ולסייע בצמצומם עוד בשגרה ואף בחירום.

בפועל, היחידה מלווה יישובים בהכנת תכניות חירום יישוביות, בהתאמת הנהלים למציאות המקומית ובהבהרת חלוקת האחריות בין היישוב למועצה בשגרה ובחירום. היא פועלת לחיזוק יכולתן של הנהגות היישובים להוביל את המענה הקהילתי בזמן חירום, לזהות פערי מוכנות ולתווך אותם לגורמים המקצועיים הרלוונטיים. בנוסף, היחידה מסייעת בהטמעת תרגילים, ביישום לקחים ובהסדרת נהלי עבודה, ומשמשת ציר קישור בין היישובים לבין מערך הביטחון המועצתי בעת אירועים מורכבים.

חשוב להדגיש כי פעילות זו אינה חופפת ואינה "דורכת" על תכולות מחלקת הביטחון או מטה החירום במועצה. בעוד שמחלקת הביטחון אחראית על קביעת מדיניות, הנחיות מקצועיות, קשר עם גורמי חוץ (צה"ל, פיקוד העורף, משטרה, מד"א) וניהול אירועי חירום ברמה המערכתית, יחידת היישובים פועלת במישור היישובי-קהילתי: תרגום ההנחיות למציאות המקומית, ליווי הנהגות מתנדבות, חיזוק ממשקים פנימיים והבטחת יכולת ביצוע בפועל. בכך מתגבשת חלוקת עבודה משלימה, המחזקת את המוכנות הכוללת של המועצה.

הרלוונטיות של מעורבות יחידת היישובים בתחום זה בולטת במיוחד במצבים של חירום מתמשך, הסלמה ביטחונית רחבה, פינוי או קליטת אוכלוסייה, וכן במועצות המאופיינות בשונות גבוהה בין יישובים ביכולות הארגוניות, ברמת ההתנדבות ובמבנה הקהילתי. במצבים אלו, פערים נקודתיים- בהבנת נהלים, במיפוי אוכלוסייה או בזמינות משאבים - עלולים להתפתח במהירות לכשלים מערכתיים.

הערך המוסף של יחידת היישובים בתחום זה טמון ביכולתה לחבר בין נהלים ותפיסות עבודה המוגדרים ברמה המועצתית לבין יכולת הביצוע ברמה היישובית, ולצמצם פערים הנובעים משונות בין יישובים ביכולות, במשאבים ובמבנה הקהילתי. **לצורך חיזוק הרלוונטיות של היחידה בתחומי הביטחון והחירום, ככל שתחום עיסוקה יכלול את תכולה זו, מומלץ לשלבה באופן שיטתי בכלל תהליכי התכנון, מיפוי האוכלוסייה והתרגול של מטה החירום המועצתי. זאת מתוך הבנה כי היחידה מהווה גורם מתכלל ובעל היכרות עומק עם היישובים, ובפועל משמשת כזרוע מרכזית ביישום המענים בשטח.**

ניסיון השנים האחרונות, ובפרט המלחמה האחרונה, המחיש כי מועצות שבהן התקיים חיבור הדוק בין המטה הביטחוני לבין עבודה יישובית שוטפת, הצליחו להעניק מענה רציף, מדויק ומהיר יותר לאוכלוסייה האזרחית, גם בתנאי אי-ודאות ושינויים תכופים. לדוגמא: היחידה מלווה את היישובים בבניית מיפוי אמת של כלל התושבים, לרבות תושבים קבועים, שוכרי יחידות דיור זמניות ואוכלוסייה שטרם עדכנה את כתובתה ביישוב. מיפוי זה משמש גם לזיהוי היצע המיגון הקיים. מקלטים, מרחבי ביטחון, ציוד ומתקנים זמינים - ומוודא שההיערכות מותאמת לכלל האוכלוסייה בפועל. מידע מסוג זה התברר כקריטי במיוחד במהלך המלחמות האחרונות, כאשר יישובים נדרשו להתמודד עם תנועה מהירה של תושבים, פינוי חלקי או קליטה זמנית של אוכלוסייה מבחוץ. הוא מאפשר תכנון פינוי מסודר, חלוקת משאבי חירום ותרגולים המותאמים למציאות המקומית, ומבטיח שהמענה הקהילתי יגיע לכלל התושבים.

אסטרטגיה



בתחום האסטרטגיה, יחידת היישובים פועלת כזרוע יישובית-מערכתית התומכת בגיבוש, בעדכון ובהטמעה של מדיניות מועצתית. תפקידה אינו חופף או מחליף את תפקידה של יחידת האסטרטגיה (במידה וישנה): בעוד יחידת האסטרטגיה אחראית על קביעת החזון, היעדים והמדיניות ברמה המערכתית, יחידת היישובים מספקת תשתית ידע ותובנות הנשענות על היכרות עמוקה עם היישובים והשטח. היא אמונה על בחינת ישימות ההחלטות בשטח, ליווי תהליך ההטמעה ומתן משוב אסטרטגי מהשטח, ובכך מחזקת את התאמת המדיניות למציאות המקומית מבלי ליצור כפילויות סמכויות.

מבחינת המועצה, העיסוק של יחידת היישובים בתחום האסטרטגיה נובע מהצורך לצמצם את הפער בין קבלת החלטות ברמה המערכתית לבין יישומן בפועל במרחב היישובי. מדיניות שאינה נשענת על הבנה מעמיקה של יכולות היישובים, הבשלות הניהולית, הדינמיקות הקהילתיות והפערים בין יישובים עלולה להיתקל בקשיים או בהאטה בשטח. יחידת היישובים מספקת ידע אמפירי, עדכני ותואם מציאות, ומגדילה את סיכויי ההצלחה של המדיניות לאורך זמן. **כמו כן, יחידת היישובים תדע להזין במידע את היחידה האסטרטגית מלמטה למעלה, תקפיד על איסוף הנתונים בצורה שתואמת את המתודולוגיה של יחידת האסטרטגיה ותדע להציף שינויים ותובנות רלוונטיים.**

המעורבות רלוונטית במיוחד בתקופות של שינוי, משבר או חירום, כגון גיבוש תכניות רב-שנתיות, קידום מהלכי פיתוח מואצים, שינויי מדיניות בתחומי דיור ושירותים, או פינוי וקליטת אוכלוסייה. היחידה מספקת תמונת מצב דינמית מהשטח, מזהה מוקדי קושי ושחיקה ביישובים ומתריעה כאשר החלטות אסטרטגיות אינן מתורגמות ליכולת ביצוע בפועל.

דוגמא



היחידה מלווה את היישובים בבניית מיפוי אמת של תשתיות התחבורה והשירותים הקהילתיים, כולל זמינות קווי תחבורה ציבורית, שבילי הליכה ובטיחות פנימית, נגישות מרכזי שירות חיוניים ומרחבי תנועה ציבוריים. מיפוי זה מאפשר לזהות פערים בצרכי התחבורה של התושבים ולתכנן התאמות בשטח בהתאם למציאות המקומית. המידע מסייע בתכנון שינויים במדיניות התחבורה המקומית, שיפור נגישות ושירותים ליישובים שונים, ותיאום עם אגפי חינוך, בריאות ושירותים קהילתיים. בכך מובטחת נגישות ושוויון בשירותים בין כלל היישובים, ומתקבלת הבנה ברורה של הצרכים האמיתיים של התושבים והאופן שבו הם יכולים להיות מיושמים בפועל.

מובהר כי קיימת חלוקת עבודה ברורה, יחידת האסטרטגיה קובעת את סדרי העדיפויות האזוריים, המדיניות הכוללת ותכניות הפיתוח הארוכות טווח, למשל קידום קווי תחבורה מקשרים או הרחבת מערך תחבורה ציבורית. יחידת היישובים אוספת מידע מהשטח, מזהה חסמים ספציפיים, מציעה התאמות מעשיות ומלווה את יישום המדיניות תוך שמירה על התאמה מלאה לצרכים המקומיים.

הערך המוסף של יחידת היישובים הוא בהבטחת יישום יעיל, מותאם ומעשי של המדיניות האסטרטגית, היא מאפשרת להנהלה לקבל החלטות מושכלות יותר, מפחיתה תקלות או התנגדויות בשטח וממקסמת את הפוטנציאל של המהלכים שנקבעו ברמה המערכתית. בנוסף, משוב שוטף מהיישובים מחזק את היכולת של יחידת האסטרטגיה לעדכן ולדייק את המדיניות לאורך זמן, כך שהמדיניות לא נשארת בגדר כוונה אלא מתורגמת לביצוע בפועל באופן אפקטיבי.

סיוע ליישובים מתרחבים



היחידה פועלת בצומת שבין ניהול, קהילה ומדיניות מועצתית, ומספקת הדרכה וליווי להנהגות המקומיות בתהליכי גדילה, שילוב אוכלוסיות חדשות ושינוי דמוגרפי. היא מייעצת ומתווכת בפערים בין האוכלוסייה הוותיקה לחדשה, מסייעת ביסוס תחושת קהילה ביישובים חדשים או ביישובים שעוברים שינויים משמעותיים, ומוודאת שהפעולות הקהילתיות יתורגמו למציאות בשטח באופן אחיד, מקצועי ויעיל.

בעוד אגפי הקהילה והרווחה אחראים על מתן השירותים הקהילתיים והתפעול השוטף שלהם עבור התושבים, יחידת היישובים אמונה על הנחיית וליווי היישובים עצמם בכל הקשור לתהליכי שינוי דמוגרפי ויישובי.

מעורבות היחידה נדרשת במיוחד במצבים של שינוי משמעותי - פיתוח הרחבות ביישובים ותיקים, קליטת אוכלוסיות חדשות, שילוב צעירים ומשפחות, הצערת אוכלוסייה או חיזוק קהילתיות ביישובים ללא מסורת קהילתית חזקה. הליווי המערכתי שלה מאפשר למועצה להבטיח שכל שינוי דמוגרפי או פיתוח יישובי יתרום לחוסן הקהילתי ולשיפור איכות החיים, ושכל תהליך שינוי יתבצע בצורה מקצועית, אחידה ומסודרת.

בפועל, היחידה מלווה יישובים בתכנון ופיתוח קהילה מטיבה, מספקת הדרכה והכוונה להנהגות המקומיות בהתמודדות עם אתגרים מורכבים, כך שהשינויים יובילו לקהילה פעילה, מאוחדת וחזקה.



הוחלט לפתח הרחבות משמעותיות ביישוב ותיק ולקלוט אוכלוסייה חדשה. היחידה מסייעת למועצה להעריך את הצרכים הקהילתיים ואת השונות התרבותית בין ותיקים לחדשים, ומדריכה את ההנהגה המקומית בתהליך עדכון תהליכי הקבלה כדי להבטיח שילוב מסודר ושוויוני של התושבים החדשים. היא מלווה את היישוב בתהליך גישור הפערים והפגת החששות אל מול התושבים הוותיקים והתאמה של היסודות הקהילתיים אל תמהיל התושבים החדש. כך מובטחת קליטה מסודרת של התושבים, חיזוק המעורבות הקהילתית ושמירה על רציפות השירותים, בעוד המדיניות המרכזית נשמרת ומיושמת ביעילות.

ניהול שונות תרבותית, חברתית וארגונית



המועצות האזוריות מאופיינות לעיתים קרובות במרחב יישובי מגוון, הכולל יישובים בעלי מאפיינים תרבותיים, חברתיים, דתיים, לאומיים וארגוניים שונים: יישובים חילוניים, דתיים וחרד"ליים; יישובים ערביים, בדואיים או דרוזיים; קיבוצים, מושבים, יישובים קהילתיים ויישובים שיתופיים; וכן יישובים ותיקים לצד יישובים צעירים המצויים בשלבי התבססות שונים. שונות זו מייצרת מורכבות ניהולית מובנית, המחייבת התייחסות מוסדית סדורה מצד המועצה.

במציאות זו, ליחידת היישובים תפקיד מרכזי בניהול השונות ובהפיכתה מגורם מאתגר לגורם מאפשר. היחידה פועלת להטמעת מדיניות מועצתית אחידה, תוך התאמת אופן ההנגשה, הליווי והיישום למאפייני היישוב, לדפוסי ההנהגה המקומית וליכולות הארגוניות הקיימות בו. זאת, מבלי לפגוע בעקרונות של שוויון, סטנדרטיזציה, אחריותיות ומשילות מועצתית.

במסגרת פעילותה, היחידה מזהה פערים הנובעים מהבדלי שפה, תרבות, תפיסות תפקיד, רמות מקצועיות של הנהגות היישובים, היקפי התנדבות וזמינות, וכן מהבדלים במבנה הארגוני (ועד אגודה שיתופית, ועד מקומי, הנהלה קהילתית וכד'). בהתאם לכך, היא מפתחת מנגנוני עבודה גמישים: התאמת חומרי הסברה והדרכה, הבניית תהליכים ברמות פירוט שונות, ליווי מובחן ליישובים חלשים ארגונית או המצויים בתהליכי שינוי, ויצירת מסגרות דיאלוג מותאמות בין המועצה ליישובים.

בנוסף, יחידת היישובים משמשת כגורם מתווך ומאזן בין יישובים בעלי מאפיינים שונים בתוך המרחב המועצתי. היא מסייעת בגישור על פערי תפיסות וציפיות, במניעת קונפליקטים מערכתיים, ובהבהרת סמכויות ואחריות, הן כלפי היישובים והן בתוך המועצה. בכך נוצרת שפה מוסדית משותפת, שמאפשרת לכל יישוב לפעול במסגרת מועצתית ברורה, צפויה ויציבה.

מועצה אזורית מעוניינת להקצות תכולה זו ליחידת היישובים מכיוון שהפעילות דורשת מומחיות מערכתית, ידע בשונות תרבותית ויכולת ליווי מערכתית, שאינה נכללת באופן ישיר בפעילות השוטפת של אגפי הקהילה והרווחה. ליחידה יתרון יחסי בכך שהיא פועלת בצומת ניהול, מדיניות וקשר עם ההנהגות המקומיות, מספקת הדרכה מערכתית ומוודאת שהשירותים והמדיניות הקהילתית מיושמים באופן עקבי ואחיד בכל היישובים, מבלי ליצור חפיפה או כפילות סמכויות. בכך היא מאפשרת למועצה להעניק שירותים שוויוניים ואפקטיביים, לצמצם פערים תפקודיים בין יישובים, ולבסס מרחב אזורי מתפקד המשלב גיוון יישובי עם סדר ארגוני, אמון הדדי ומדיניות אחידה.

באמצעות ניהול מקצועי של שונות יישובית, יחידת היישובים מחזקת את החוסן הקהילתי והניהולי של היישובים, מסייעת ביצירת קהילה פעילה ומחוברת, ומבטיחה שהמועצה מסוגלת להנגיש את מדיניותה באופן מותאם, אחיד ואפקטיבי לכל יישוב במרחב.

דוגמא



במועצה אזורית הכוללת יישובים ערביים, היחידה מלווה את ההנהגות המקומיות בתהליך התאמת תוכניות קהילתיות לתרבות ולשפה. היא מסייעת בהנגשת שירותים חינוכיים, קהילתיים וחברתיים בשפה מותאמת, מתאמת את הפעילות עם אגפי הקהילה והרווחה, ומלווה תהליכי דיאלוג בין יישובים שונים במועצה. בכך היא מאפשרת שילוב אפקטיבי של האוכלוסייה הערבית בתהליכי פיתוח קהילתיים, מבלי לפגוע בזכות הייחודית של היישוב, ומבטיחה שהמדיניות הקהילתית מיושמת באופן שוויוני ואפקטיבי.

מיצוי משאבים



יחידת היישובים פועלת מטעם המועצה האזורית למיצוי מיטבי של זכויות, משאבים והזדמנויות פיתוח עבור יישובי המועצה, באמצעות תיווך, ליווי והתאמה בין צורכי היישוב לבין מענים ממשלתיים, פילנתרופיים וציבוריים. פעילות היחידה מתמקדת בהגדלת הוודאות, הנגישות והיכולת לממש משאבים באופן אפקטיבי, תוך הפחתת עומס אדמיניסטרטיבי, צמצום פערי ידע וחזקת היכולת לפעול באופן מתוכנן ולא תגובתי.

לשם כך, יחידת היישובים מבצעת מיפוי שוטף של קולות קוראים, מענקים ותכניות, ומנגישה את המידע בצורה ממוקדת, ברורה וישימה. בפועל, היחידה מרכזת מידע משרדי ממשלה, גופי סמך וקרנות, מסננת קולות קוראים שאינם רלוונטיים לשטח, ומעבירה ליישובים מידע

מתומצת הכולל תנאי סף, היקפי מימון, לוחות זמנים ומשמעויות יישומיות. פעילות זו מאפשרת למועצה לייצר תמונת מצב מרוכזת ועדכנית, להפחית כפילויות בין אגפים, ולהגדיל את הסיכוי שמענים חיצוניים יתורגמו למהלכים יישוביים המיושמים בפועל.

כיוון שיחידת היישובים נמצאת בקשר שוטף מול היישובים, והיא עוסקת באופן שוטף באבחון הצרכים, מאפיינים ורמת המוכנות הארגונית שלהם, באפשרות היחידה להוביל תהליך התאמה יזום בין יישובים לבין הזדמנויות מימון רלוונטיות. תהליך זה כולל שיח עם הנהגות יישוביות, ניתוח ניסיון עבר וזיהוי פערים בין דרישות הקול הקורא לבין היכולת היישובית. על בסיס אבחון זה מחליטה היחידה לאילו קולות קוראים תוגש בקשה ובאילו מסלולים, ובכך מסייעת למועצה לצמצם פערים בין יישובים, למנוע הגשות לא בשלות ולהפנות משאבים למקומות שבהם קיימת היתכנות גבוהה למימוש ולהשפעה.

יחידת היישובים היא הגורם המוביל והמגיש בפועל את הבקשות לקולות הקוראים בשם המועצה, לרבות ניסוח הבקשה, ריכוז החומרים הנדרשים, בדיקת שלמות ההגשה וניהול ממשקי העבודה מול הגורמים המממנים. תכולה זו תורמת לשיפור איכות ההגשות, להפחתת עומס נקודתי על אגפים מקצועיים ולהגדלת שיעורי ההצלחה בקבלת מענקים, תוך הקטנת סיכויי כשל והפיכת תהליך ההגשה לברור, מובנה ויעיל תוך הדגמת ייתרון לגודל.

בנוסף, יחידת היישובים מרכזת תכלול ובקרה באמצעות מעקב אחר סטטוס הבקשות, מימוש תקציבים ועמידה בדרישות דיווח, ומפיקה תובנות לשיפור עתידי. לצורך כך נבנית תמונת מצב מרוכזת של היקפי המשאבים, חסמים חוזרים ונקודות כשל, המשמשת את דרגי הניהול במועצה בתהליכי קבלת החלטות ומחזקת את יכולת הארגון ללמוד, להשתפר ולפעול באופן עקבי ומתמשך לאורך זמן.

דוגמא



יישוב המזהה צורך בפיתוח מבנה קהילתי אך חסר ידע וניסיון בהגשת בקשות מימון, פונה ליחידת היישובים. היחידה מאתרת קול קורא או מסלול רלוונטי, בוחנת את התאמת היישוב לתנאי הסף ומקיימת שיח עם הנהגת היישוב לבחינת היתכנות. לאחר מכן היא מגבשת את הבקשה בשם המועצה, מחברת את היישוב לאגף ההנדסה ולגורמים המקצועיים הרלוונטיים, מרכזת את כלל המסמכים הנדרשים ומבצעת בקרה לפני ההגשה.

פיתוח מקורות הכנסה עצמאיים



פיתוח מקורות הכנסה עצמאיים מהווה אחד מהמרכיבים המרכזיים בחיזוק החוסן והעצמאות של יישובים במועצות אזוריות. בהקשר זה, ליחידת היישובים תפקיד אסטרטגי החורג מעבר לתיווך אדמיניסטרטיבי בין המועצה ליישובים. היחידה משמשת גורם מתכלל המזהה הזדמנויות



**חוסן קהילתי,
תשתית ניהולית
ופיתוח כלכלי הם
מרכיבים שלובים:
פיתוח כלכלי
מהווה מנוף לחיזוק
המנהיגות ולשיפור
יכולות הניהול
ביישוב.**

כלכליות, מפתח תשתיות ניהוליות המאפשרות מימושן, ומסייע ביצירת שיתופי פעולה בין יישובים, אגפי המועצה וגורמים חיצוניים. במערכת הדו-רובדית של המועצה האזורית - שבה מתקיימים במקביל רובד שלטוני אזורי ורובד מקומי-קהילתי, יכולתה של יחידת היישובים להוביל תהליכי פיתוח כלכלי מקומי היא מרכיב מרכזי בהגדלת עצמאותם התפקודית של היישובים ובהפחתת התלות בתקציבי המועצה והמדינה.

הנחת היסוד של תפיסה זו היא כי חוסן קהילתי, תשתית ניהולית ופיתוח כלכלי הם שלושה מרכיבים שלובים. יישובים בעלי תשתיות ניהוליות חזקות ומנהיגות מקצועית מסוגלים לזוז ולנהל פרויקטים כלכליים, לגייס משאבים ולהפעיל מנגנונים פיננסיים מורכבים יותר. לעומת זאת, יישובים בעלי

חולשה ניהולית מתקשים לפתח מקורות הכנסה עצמאיים ונשארים תלויים במידה רבה במשאבי המועצה. לפיכך, פיתוח כלכלי אינו רק יעד בפני עצמו, אלא גם מנוף לחיזוק המנהיגות המקומית, להעמקת המעורבות האזרחית ולשיפור יכולות הניהול של היישוב.

במסגרת זו, יחידת היישובים פועלת במספר מישורים משלימים. ראשית, היא אחראית על מיפוי שיטתי של הפוטנציאל הכלכלי בכל יישוב. מיפוי זה כולל בחינה של נכסים פיזיים כגון קרקע, מבנים ותשתיות, לצד נכסים קהילתיים וכלכליים כגון יזמים מקומיים, ענפי חקלאות מתקדמים או פוטנציאל לפיתוח אנרגיה מתחדשת. ניתוח זה מאפשר לזהות מנועי צמיחה ייחודיים לכל יישוב ולהתאים עבורו מודלים כלכליים רלוונטיים.

שנית, היחידה פועלת לפיתוח יכולות ניהוליות שיאפשרו ליישובים לממש את הפוטנציאל הכלכלי שלהם. במסגרת זו ניתנים כלים מקצועיים לוועדים המקומיים ולמנהיגות הקהילתית בתחומים כגון ניהול תקציבי, תכנון אסטרטגי, פיתוח עסקי וניהול פרויקטים. במקרים רבים, יישום פרויקטים כלכליים דורש יכולת עבודה מול גורמים רגולטוריים, גיוס משאבים, וניהול מערכות מורכבות - יכולות שאינן תמיד קיימות ברמת היישוב ללא ליווי מקצועי.

שלישית, יחידת היישובים משמשת גורם מתווך ומחבר בין יישובים לבין מנגנוני הפיתוח של המועצה, כגון החברה הכלכלית, אגפי ההנדסה והפיתוח האזורי, וכן בין היישובים לבין גורמים חיצוניים כגון משרדי ממשלה, משקיעים וקרנות פילנתרופיות. באמצעות תכולה זו יכולה היחידה להרחיב את היקף ההזדמנויות הכלכליות העומדות בפני היישובים ולסייע בהסרת חסמים בירוקרטיים או רגולטוריים.

מימד נוסף של פעילות היחידה הוא קידום שיתופי פעולה בין יישובים. במקרים רבים, פרויקטים כלכליים אזוריים, כגון מיזמי אנרגיה מתחדשת, מרכזים לוגיסטיים, יוזמות תיירותיות או שירותים אזוריים משותפים. פרויקטים שכאלו מחייבים שיתוף פעולה בין מספר יישובים כדי להגיע להיקף כלכלי מספק. יחידת היישובים יכולה ליזום ולתאם פרויקטים מסוג זה, ליצור מסגרות של עבודה של מספר יישובים ולסייע בבניית מודלים לחלוקת הכנסות בין השותפים.

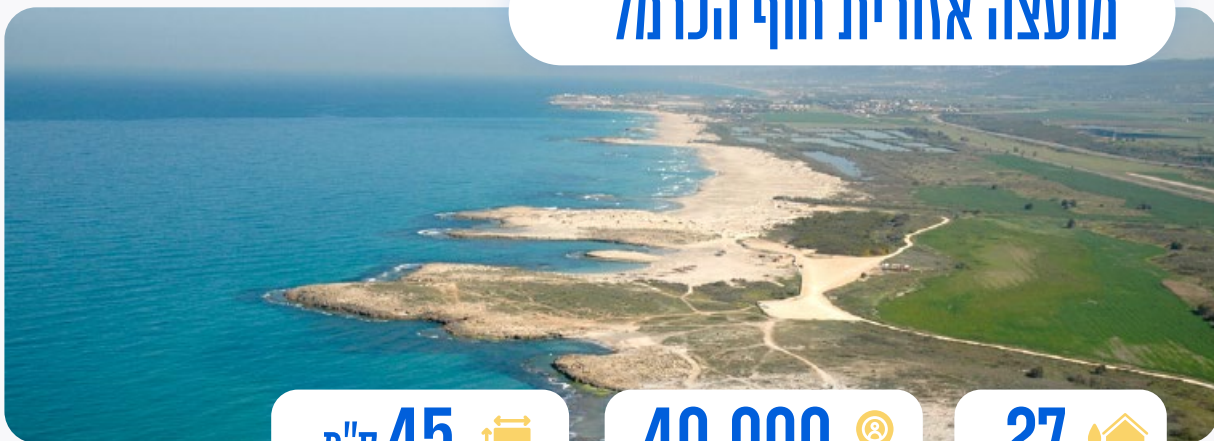
היבט חשוב נוסף בתפקידה של יחידת היישובים הוא שינוי התרבות הניהולית סביב השיח הכלכלי בין המועצה ליישובים. במקום מערכת יחסים המבוססת בעיקר על העברת משאבים ושירותים, היחידה מעודדת תפיסה של שותפות בפיתוח כלכלי. במסגרת תפיסה זו, המועצה אינה נתפסת רק כספק שירותים, אלא כשותפה מקצועית בתהליכי פיתוח, המציעה כלים, ידע ומנגנוני תמיכה. צעד זה הינו משמעותי בחיזוק הקשר בין המועצה לבין היישובים.

נציין כי פיתוח מקורות הכנסה עצמאיים ברמת היישוב תורם גם לחיזוק בסיס ההכנסות של המועצה האזורית עצמה. כאשר יישובים מצליחים לפתח פעילות כלכלית מקומית, להגדיל את היקף הפעילות העסקית, הדבר עשוי להתבטא גם בהרחבת בסיס מס הארנונה והאגרות השונות, בהגדלת הפעילות הכלכלית האזורית ובהגדלת יכולת המועצה להשקיע בתשתיות ובשירותים. במובן זה, פעילות יחידת היישובים בתחום הפיתוח הכלכלי אינה רק מנוף לחיזוק היישובים עצמם, אלא גם מרכיב מרכזי באסטרטגיית הצמיחה הכוללת של המועצה.



מקרי בוחן

מועצה אזורית חוף הכרמל



45 ק"מ
מצפון לדרום

40,000
תושבים

27
יישובים

רקע כללי

מועצה אזורית חוף הכרמל היא מועצה מגוונת מבחינת סוגי התיישבות, הכוללת כ-27 יישובים ובהם כ-40,000 תושבים. היישובים משתרעים לאורך רצועה גיאוגרפית ארוכה של כ-45 קילומטרים מצפון לדרום, וכוללים מגוון רחב של דפוסי התיישבות - קיבוצים, מושבים, כפר ערבי, כפר אמנים, ארבעה כפרי נוער ויישובים עירוניים גדולים: קיסריה ועתלית³⁰ - מה שמוביל לצרכים מגוונים, מורכבים ולעיתים שונים בתכלית בכל אחד מהיישובים.

תהליך הקמת האגף

עד להקמת האגף הקשר מול היישובים התבצע דרך האגף המוניציפלי, אשר אינו מיועד מטבעו לניהול ממשק יישובי מקצועי, אסטרטגי ומותאם לקהילות. מתוך חשיבה שיש צורך בראייה מתכללת וליווי בממשקים נוספים קהילתיים ומקצועיים הוקם בשנת 2019 אגף יישובים ייעודי, על מנת לעסוק בפיתוח ארגוני מקצועי, בליווי תהליכים קהילתיים ויצירת נוכחות מקצועית, סדירה ורב-מערכתית מול הנהגות היישובים.

הובלת אגף היישובים

מנהלת האגף היא גב' ורד יהלום - יועצת ארגונית בעלת התמחות במרחב הכפרי, שעבדה בחטיבה להתיישבות וליוויה הקמת מחלקות יישובים בעשר מועצות אזוריות בצפון הארץ. ורד עצמה חברת קיבוץ עין-כרמל, ושימשה בתפקידה כחצי עשור: החל ממחלקה של אדם אחד עם אחריות מוגבלת ועד לפיתוח אגף מקצועי בעל סל רחב של פונקציות.

³⁰ מועצה מקומית עתלית אוחדה בשנת 2003 אל תוך מועצה אזורית חוף הכרמל. בימים אלו מתנהל דיון בועדה גיאוגרפית חיפה, על הפרדת היישוב עתלית ממועצה אזורית חוף הכרמל והקמתה של מועצה מקומית מחדש.

תקציב

1.4 מלש"ח בשנת 2025 המורכב מהוצאות על שכר ופעולות (כולל יחידות הסמך השונות – גישור, קולות קוראים והיחידה הסביבתית).

מספר עובדים

9 עובדים

תפישת הפעלה

תפישה פונקציונאלית - אגף היישובים פועל לקידום קהילות חזקות, פעילות ומחוברות בחוף הכרמל, מתוך תפיסה הרואה בהנהגה המקומית מנוע מרכזי לחוסן יישובי. פעילות האגף מתמקדת בפיתוח והעצמת הנהגות היישובים (יו"ר וחברי וחברות הוועדים, הנהלות האגודות ומזכירות היישובים), טיפוח מעורבות חברתית ויוזמה קהילתית, קידום קיימות והעמקת השיח הגישורי בקהילה. כל זאת נעשה תוך שמירה מערכת יחסית אישית קרובה ורציפה עם הנהגת היישובים.

תפקידים מרכזיים של אגף היישובים



- ← הכשרה וליווי של הנהגות ויושבי ראש וועדים מקומיים.
- ← כתובת מקצועית שוטפת להנהגות היישובים ומלווה אותן בהתמודדות עם סוגיות ניהוליות, ארגוניות וקהילתיות לאורך השנה.
- ← קשר שוטף עם היישובים, כולל ביקורים שוטפים בכל יישוב.
- ← תכלול ממשקי העבודה בין היישובים לבין אגפי המועצה, לרבות זיהוי צרכים, תיווך, קידום מענים ומעקב אחר טיפול בסוגיות רוחביות.
- ← מפגשי מטה המועצה עם מטה היישוב שנתיים.
- ← הכנה מקצועית וליווי ישיבות וועדים מקומיים.
- ← ניהול תהליכים קהילתיים, תמיכה בתהליכי גישור וקונפליקט.
- ← ניהול נושאים בנושא קיימות וסביבה.
- ← פיתוח משאבים ניהול קולות קוראים.
- ← ליווי בתהליכי בניית הסכמות וגישור.

תכולות האגף



- **ליווי בכניסה לתפקיד** - של מנהלים וות, קהילה.
- הדרכות והכשרות למנהיגות היישובים, פרסום חומרים כתובים, כתובת לשאלות ותיווך לגורמים הרלוונטיים במועצה.
- **הכשרה וליווי לממלאי תפקידים מרכזיים ביישובים** - ליווי, הדרכה והכשרה לבעלי תפקידים בשכר ובהתנדבות ביישובים בתחומים השונים (מוניציפאלי, ניהולי, מבנה ארגוני, בינוי קהילה, קליטה, יחסי גומלין בתוך הוועד ובין הוועד לגורמים השונים ביישוב כגון אגודה חקלאית, ועדות, קונפליקטים קהילתיים, שניונים דמוגרפים ועוד). כמו כן, האגף מקיים קורסים והשתלמויות בנושאים שונים: מנהלי יישובים, דירקטורים, גישור קהילתי, יזמות קהילתית ועוד.
- **ליווי צוותי צמיחה דמוגרפית** - סיוע ליישובים הקולטים בהגדרת הרכב צוות קליטה הגדרת התפקיד, ליווי מקצועי, סיוע באיתור ומימון יועצים.
- **ניהול קולות קוראים בתוך האגף** - האחריות על קולות קוראים שוכנת בתוך היחידה עצמה, ולא באגפים אחרים במועצה. הדבר מאפשר התאמה מדויקת של מענים לכל יישוב, מבוסס על היכרות שוטפת עם הצרכים בשטח. כתוצאה מכך, המועצה מדווחת על הצלחה גבוהה בהתאמת מענקים ומשאבים ליישובים, גם במדד סוציו - אקונומי 8.
- **יחידה לקיימות וסביבה** - פונקציה היושבת באגף היישובים, מתוך הבנה כי נושאי סביבה וקיימות מתנהלים בשיח ושיתוף עם הקהילה. דוגמא בולטת לכך היא מיזמים של תכנית אב למרחב החופי בשיתוף התושבים, הקמת ועדות איכות סביבה ביישובים, גינות קהילתיות למינוף הקהילתיות ועוד.
- **מרכז לגישור ודיאלוג בקהילה** - מענה מקצועי לסכסוכים קהילתיים (בין אגודות וועדים, בין הנהגות או בתוך יישובים עצמם). שילוב הכלי במסגרת היחידה מאפשר טיפול מהיר, אפקטיבי ומותאם לדינמיקות המקומיות.
- **יחידת מעורבות חברתית** - פועלת לחיזוק הקהילתיות, הסולידריות והערבות ההדדית, ומהווה גורם מקצועי מלווה לבעלי תפקידים מוניציפאליים, רכזי קהילה והנהגות ביישובים. היחידה מקדמת ומפתחת מערכי התנדבות ברמה היישובית והמועצתית, כולל איתור, הכשרה ושילוב מתנדבים ביוזמות מותאמות לצרכים המקומיים, לצד הובלת פרויקטים קהילתיים אזוריים, כגון גש"שים (גמלאי שנת שירות).

התאמת הפעילות לפי סוגי יישובים



האגף פועל לפי עיקרון משולב של מענה רוחבי ושווינוי לכלל היישובים, לצד התאמה פרטנית לצרכים הייחודיים של כל יישוב:

- **מענה רוחבי ושווינוי לכלל היישובים** - האגף מעניק לכלל היישובים שירות אחיד, מקצועי ונגיש, מתוך תפיסה שלפיה כל יישוב זכאי לקבל מהמועצה את השירותים, הכלים והמענים הנדרשים לו. במסגרת זו מתקיימים פורומים מקצועיים משותפים, מפגשי עבודה, הכשרות וליווי שוטף, במטרה להבטיח שכלל היישובים יוכלו לנהל את ענייניהם בהתאם להאצלת הסמכויות שקבעה המועצה, ולהעניק שירות מיטבי לתושביהם.
- **התאמת מענים לצרכים ייחודיים** - לצד המענה הרוחבי, האגף מכיר בכך שכל יישוב הוא יחידה קהילתית וניהולית בעלת מאפיינים, צרכים ואתגרים משלה. בהתאם לכך, האגף יוזם פתרונות מותאמים לקבוצות יישובים או ליישובים ספציפיים, ומספק מענה גמיש ודינמי לצרכים העולים מן השטח בזמן אמת.
- **גמישות, עדכון מתמשך וראייה מערכתית** - תכנית העבודה של האגף בנויה כך שתישאר קשובה, גמישה ומתעדכנת לאורך השנה. העבודה מתבצעת בשיתוף פעולה מלא עם כלל אגפי המועצה, מתוך ראייה מערכתית ושאפה להעניק לכל יישוב וקהילה מענה שלם, מותאם ורלוונטי. במסגרת זו האגף מקפיד לשתף את הנהגות היישובים בתהליכי חשיבה, בהערכות מצב ובקבלת החלטות הנוגעות למרחב היישובי, מתוך תפיסה הרואה בהנהגה המקומית שותפה מרכזית לעיצוב המענים המועצתיים.

שגרות עבודה



- **מפגשי מטה עם מטה** - ראש המועצה ומנהלי האגפים מקיימים ישיבות מטה עם מטה ביישובים: ביקורים ביישובים במטרה להעמיק את ההיכרות לחזק את ממשקי העבודה השוטפים בין הנהגת המועצה להנהגת היישוב, לזהות צרכים ולהתאים מענים לצרכים של היישוב. המפגשים מהווים גם כלי לבניית מערכת יחסים בלתי אמצעית בין הנהגת המועצה לבין הנהגת היישוב, לחיזוק האמון ההדדי ולהעמקת ההיכרות עם האתגרים וההזדמנויות הייחודיים לכל קהילה.
- **פורום ראשי יישובים** - מהווה אחד מערוצי התקשורת המרכזיים והשוטפים בין המועצה לבין הנהגות היישובים, ומשמש פלטפורמה מובנית להעברת מידע ולקיום דיאלוג מקצועי סביב סוגיות מרכזיות שעל סדר היום. הפורום מיועד בעיקר ליושבי ראש ועדים מקומיים, יושבי ראש אגודות חקלאיות, חברי ועדים ומנהלי יישובים, ומהווה מרחב מפגש קבוע בין הדרג הנבחר והניהולי ביישובים לבין הנהלת המועצה. הפורום מתכנס אחת לרבעון, ובמסגרתו

מציג ראש המועצה עדכונים שוטפים על הנעשה במועצה, לצד הצגת נושאים רוחביים בעלי רלוונטיות ליישובים.

- **פורום מנהלות לשכה ביישובים** - מהווה אחד מערוצי התקשורת החשובים בין המועצה ליישובים, ומטרתו לבסס קבוצת עמיתות מקצועית העוברת הכשרה בנושאים הרלוונטיים לתפקיד מנהלות לשכה. הפורום מתכנס אחת לרבעון, כאשר המפגשים מתקיימים לסירוגין ביישובי המועצה, ובכך מחזקים היכרות עם המרחב היישובי. בכל מפגש משולב תוכן מקצועי מותאם, הכולל הרצאה של גורם חיצוני, מפגש עם בעל תפקיד במועצה או שיח פתוח בין המשתתפות סביב סוגיות מקצועיות ואתגרים מהשטח. באופן זה, הפורום מהווה פלטפורמה ללמידה, לשיתוף ידע ולחיזוק הקשר המקצועי בין המשתתפות ובין לבין המועצה.
- **פורום מנהלים עסקיים בקיבוצים** - הפורום בשיתוף התנועה הקיבוצית ומטרתו שיח עמיתים ושיתופי פעולה כלכליים יחד עם המועצה והיישובים.
- **פורום מנהלי קהילה** - פורום מנהלי.ות קהילה נפגש אחת לחודש, פורום עמיתים בהנחיית יועצת מקצועית עוסקת בדילמות מתחום הקהילה.
- **ליווי בניהול שגרת חירום** - בעת מעבר לאירוע חירום, אגף היישובים משנה את מוקד פעילותו ונמנע מניהול ישיר של האירוע, מתוך הכרה בכך שצוותי הצח"י ואגף הביטחון מובילים את המענה המבצעי ביישובים. לצד זאת, האגף מתמקד בתמיכה בניהול שגרת החירום ובחיזוק הנהגות היישובים באמצעות ליווי מקצועי, העמדת כלים ומשאבים ומתן מענים מותאמים לצרכים המשתנים בשטח. בתקופת מלחמת חרבות ברזל ליווה האגף במקביל את יישובי המועצה ואת קליטתן של שמונה קהילות מפונות שמנו כ-3,000 תושבים, תוך תכלול הממשקים בין הקהילות המתארחות, הקהילות המארחות, אגפי המועצה וגורמי הסיוע השונים.

תובנות מרכזיות

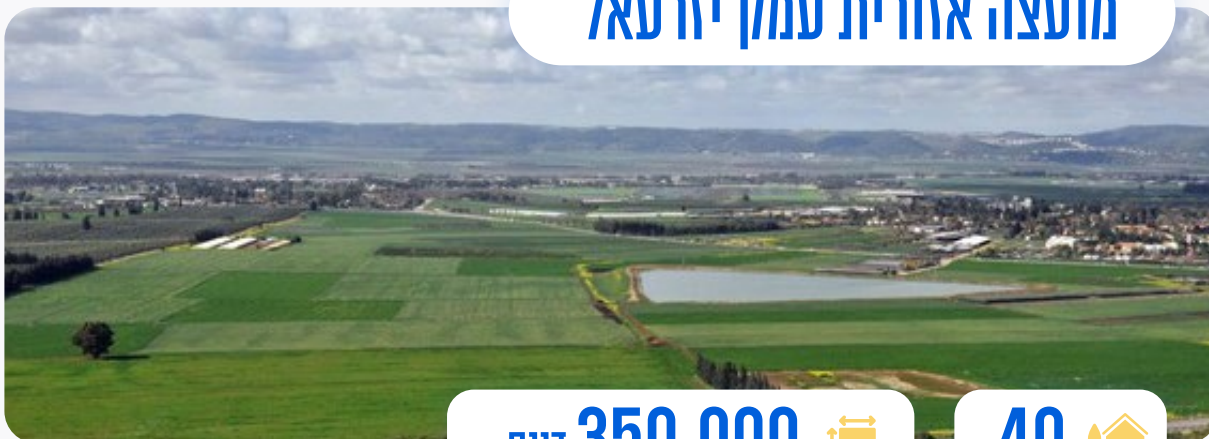


אגף היישובים מהווה "כתובת אחת" עבור הנהגות היישובים ומאפשר חיבור רציף בין צורכי הקהילות לבין המערכת המועצתית. ריכוז מענים תחת קורת גג אחת מאפשר תיאום מקצועי, פישוט תהליכים וחיסכון בזמן ומשאבים עבור מנהלי/ות יישוב והוועדים המקומיים.

התאמת רמת התמיכה - מתן תמיכה על פי צרכים העולים, במקביל ליוזמה עצמית של האגף בהתאם לאסטרטגיה של המועצה.

שילוב פונקציות נוספות (קולות קוראים, קיימות וסביבה, גישור) תחת אגף היישובים אינו רק יעיל, אלא מחזק את היכולות הארגוניות ומבטיח מענה אינטגרטיבי לכל האתגרים במרחב היישובי.

מועצה אזורית עמק יזרעאל



דונם **350,000**

40
יישובים

רקע כללי

מועצה אזורית עמק יזרעאל היא אחת המועצות האזוריות הגדולות בישראל המשתרעת על פני כ-350,000 דונם וכוללת 40 יישובים מסוגים שונים- קיבוצים, מושבים, יישובים קהילתיים, 2 יישובים בדואיים, כפר לאנשים עם צרכים מיוחדים ושכונת משפחות בבסיס צבאי. השילוב בין יישובים חקלאיים ותיקים, קהילות חדשות יותר, יישובים יהודיים ויישובים ערביים, מעניק למועצה אופי אזורי מגוון, קהילתי ורב-יישובי עם שונות גדולה בין היישובים.

תהליך הקמת המחלקה

מחלקת היישובים הוקמה לפני כ-20 שנה, על רקע תקופת הרחבות היישובים, כאשר בראשית דרכה התמקדה בעיקר בליווי ההיבטים הפיזיים, התכנוניים והארגוניים של תהליכי ההרחבה, תוך הסתייעות ביועצים חיצוניים בסוגיות חברתיות וקהילתיות. לפני כ-14 שנה חל שינוי תפיסתי משמעותי בפעילות המחלקה, והיא עברה ממיקוד בהרחבות היישובים למיקוד רחב יותר בקהילות הקיימות ובחיזוק יכולות הניהול העצמי של היישובים. על רקע מאפייניה הייחודיים של המועצה, נועדה מחלקת היישובים להבטיח ליווי מקצועי, מותאם וגמיש לכל יישוב, לחזק את ההנהגות המקומיות ולסייע בניהול מיטבי של חיי הקהילה והשירותים לתושבים.

המחלקה נמצאת כעת בתהליך של בנייה מחדש כחלק מהקמת מינהל תפעול לוגיסטי ומוניציפלי, ועל כן היא עוברת תהליכי שינוי משמעותיים הן מבחינת מבנהו והן מבחינת תכולתו.

הובלת מחלקת היישובים

מנהלת המחלקה היא גב' לילך כהני - 7 שנים בתפקיד. 20 שנה במועצה.

תקציב

עלויות שכר - 584,000 (שתיים וחצי משרות)

תקציב פעילות - 270,000 ₪

מספר עובדים

בפורמט הקודם של הפעלת המחלקה היו ארבעה רכזים בנוסף למנהלת המחלקה. כיום המחלקה כוללת שלוש עובדות - מנהלת המחלקה, מזכירה, ורכזת העוסקת בתחום יחסי השכנות.

תפישת הפעלה

בפורמט הקודם של הפעלת המחלקה המחלקה עבדה לפי תפישה גיאוגרפית-מרחבית, כאשר יישובי המועצה האזורית חולקו לאשכולות - תפישה המבוססת על חלוקת המרחב האזורי לתת-אזורים או אשכולות של יישובים, כאשר לכל רכז אזורי או מנהל מרחב מוגדרת אחריות על קבוצת יישובים קבועה. במסגרת מודל זה הרכז מהווה כתובת מרכזית עבור היישובים שבתחום אחריותו, ומלווה אותם במגוון רחב של סוגיות הנוגעות לחיי היישוב.

בפורמט הנוכחי התפיסה היא תפישה מתכללת - תפישה המתאפיינת במבנה מצומצם יחסית, הכולל בדרך כלל מספר קטן של בעלי תפקידים הפועלים בעיקר כגורם מתאם ומתווך בין היישובים לבין אגפי המועצה השונים. במודל זה המחלקה אינה מבצעת בהכרח פעילות מקצועית רחבה בעצמה, אלא מתמקדת בזיהוי צרכים יישוביים, בהנגשת מענים קיימים במועצה וביצירת חיבורים בין היישובים לבין גורמי מקצוע רלוונטיים.

תפקידים מרכזיים של מחלקת היישובים



מחלקת היישובים בעמק יזרעאל מיישמת סל רחב של פעילויות ומענים, הכוללים בין היתר:

- הכשרה וליווי של הנהגות ובעלי תפקידים ביישובים.
- הכנה מקצועית וליווי ישיבות וועדים מקומיים.
- ניהול תהליכי גישור וניהול קונפליקטים- בסיוע מחלקת גישור ודיאלוג בקהילה.
- מעקב וליווי אחר הניהול המוניציפלי השוטף ביישובים.
- הפעלת מערכות הביקורת ביישובים בהתאם לכללים.
- ליווי היישובים בתהליכי הרחבה, שינוי, צמיחה והתחדשות.

תכולות המחלקה



פיתוח הון אנושי וליווי מקצועי

- ליווי מקצועי שוטף של הנהלות היישובים ובעלי התפקידים המרכזיים ביישוב, לרבות מנהלי יישובים, מנהלי קהילה, מזכירים ורכזי קהילה.
- קליטה והכוונה של בעלי תפקידים חדשים, לרבות היכרות עם תחומי האחריות, המסגרת הנורמטיבית וממשקי העבודה מול אגפי ומחלקות המועצה.
- חיזוק היכולות הניהוליות והמקצועיות של בעלי התפקידים ביישובים באמצעות ליווי פרטני, ייעוץ מקצועי ומתן מענה לסוגיות ניהוליות שוטפות.



הכשרה ופיתוח ידע

- תכנון והפעלת מערך הכשרות לבעלי תפקידים ביישובים, לרבות חברי ועדים מקומיים, יושבי ראש ועדים, מנהלי יישובים ומנהלי קהילה.
- פיתוח והנגשת כלים מקצועיים בתחומי ממשל מקומי, ניהול, כספים, משפט, תכנון ותפקוד הוועד המקומי.
- קיום הכשרות, ימי עיון והדרכות פרונטליות ומקוונות, תוך התאמת אופן ההדרכה למאפייני היישובים ולזמינות המשתתפים.



קהילות ידע וממשקי עבודה

- פיתוח והפעלת פורומים מקצועיים וקהילות עמיתים לבעלי תפקידים ביישובים, במטרה לעודד למידה הדדית, שיתוף ידע והפצת פרקטיקות מיטביות.
- ארגון וקידום מפגשי עבודה שוטפים בין הנהלות היישובים לבין גורמי המועצה לצורך חיזוק שיתופי הפעולה והממשקים הארגוניים.

התאמת הפעילות לפי סוגי יישובים



המחלקה פועלת אל מול היישובים באופן דיפרנציאלי בהתאם למאפייני היישובים ורמת העצמאות הניהולית שלהם:

- **מודל האצלת סמכויות 2** – מודל המאפיין את מרבית יישובי המועצה. במודל זה ניתנות ליישוב סמכויות נרחבות לניהול עצמי של שירותים, תקציבים ומנגנונים קהילתיים. במקרה זה תפקידה העיקרי של המחלקה הוא ללוות, להדריך ולחזק את ההנהגות המקומיות ולוודא ניהול תקין ואפקטיבי.
- **מודל האצלת סמכויות 1** – מודל המאפיין מספר מועט של יישובים במועצה, אשר יש בהם עבר של ניהול לא מיטבי או שישנם קשיי ניהול עקב הרכבם או גודלם או סיבות אחרות. במודל זה נותרות מרבית הסמכויות בידי המועצה, לרבות מינוי מנהלים מטעמה וניהול תקציבי הדוק יותר. התאמת הפעילות באה לידי ביטוי גם בליווי תהליכי מעבר בין המודלים במידה וניתן.

שגרות עבודה



- **פורום ראשי יישובים** - מהווה ערוץ תקשורת מרכזי ושוטף בין המועצה לבין הנהגות היישובים, ומשמש מסגרת קבועה להעברת מידע, להצפת סוגיות רחביות ולקיום דיאלוג מקצועי בנושאים שעל סדר היום. הפורום מיועד ליושבי ראש ועדים מקומיים, יושבי ראש אגודות חקלאיות, חברי ועדים ומנהלי יישובים, ומייצר מרחב מפגש מובנה בין הדרג הנבחר והניהולי ביישובים לבין מחלקת יישובים במועצה.
- **פורום מנהלות לשכה ביישובים** - מהווה אחד מערוצי התקשורת החשובים בין המחלקה לבין היישובים, ומטרתו לבסס קהילת עמיתות מקצועית, לייצר שפה משותפת ולחזק את ממשקי העבודה השוטפים מול המועצה. במסגרת הפורום ניתנות הכשרות וכלים יישומיים בנושאים הרלוונטיים לעבודת מנהלות הלשכה, תוך התייחסות לתפקידן כגורם מרכזי בתפעול השוטף של היישוב ובקשר עם התושבים.
- **פורום רכזי קהילה** - מהווה מסגרת מקצועית ללמידה, שיתוף ידע וחזיון בעלי התפקידים הקהילתיים ביישובים. הפורום נועד לתת מענה לצורך בליווי שוטף של רכזי הקהילה, הפועלים בחזית הקשר עם התושבים ועם הנהלות היישובים, ועוסקים בפועל בחיזוק החוסן הקהילתי, הובלת תהליכים חברתיים, הפעלת מתנדבים, קידום יוזמות קהילתיות ותיווך בין צורכי היישוב לבין גורמי המועצה. במסגרת הפורום ניתנים כלים מקצועיים, מתקיים שיח עמיתים סביב אתגרים משותפים, ונבנים ממשקי עבודה עם אגפי המועצה הרלוונטיים.

תובנות מרכזיות



מודל עבודה דיפרנציאלי ומותאם יישוב - כאשר קיימת שונות גבוהה בין יישובים מבחינת מאפיינים קהילתיים, גודל, חוסן ניהולי ורמת עצמאות, נדרש מודל עבודה גמיש, המבחין בין יישובים הזקוקים בעיקר לליווי, הכוונה ובקרה, לבין יישובים שבהם נדרשת מעורבות מועצתית עמוקה יותר.

מיצוב המחלקה כגורם משמעותי בקשר בין המועצה ליישובים - מחלקת היישובים אינה רק גורם מטפל עבור בעיות נקודתיות, אלא גוף המחזק את תשתיות הניהול והקהילה ביישובים הנמצא עימם בקשר לאורך זמן על ידי יצירת ממשקי עבודה שוטפים בין המועצה לבין היישובים.



9

המלצות

הקמת יחידת יישובים במועצה אזורית היא מהלך ארגוני ואסטרטגי שנועד לחזק את מערכת היחסים בין המועצה ליישובים ולשפר את יכולת התפקוד של המערכת הדו-רובדית. עם זאת, הצלחתה של יחידה זו תלויה לא רק בעצם הקמתה, אלא בעיקר באופן שבו היא משולבת במבנה הארגוני של המועצה, במנגנוני העבודה שלה ובתרבות הארגונית שהיא מייצרת. להלן המלצות יישומיות עבור מועצות אזוריות המבקשות להקים ולהפעיל יחידת יישובים באופן מיטבי:

בחינת הצרכים והנחיצות של יחידת יישובים

מומלץ לאמץ גישה הדרגתית ומבוססת-למידה בהקמה או בפיתוח של יחידת יישובים, מתוך הבנה כי לא בכל מועצה קיימים בשלב הראשון התנאים הארגוניים, התקציביים או הדמוגרפיים להקמת יחידה רחבה ומבוססת. בפועל, ניסיון ממועצות שונות מצביע על כך שניתן ואף רצוי להתחיל במודל מצומצם, לעיתים אף בתקן יחיד, אשר משמש כ"חלוץ ארגוני" לבחינת הצורך, מיפוי הפערים וגיבוש תפיסת הפעלה מותאמת למועצה. שינוי שמתחיל בקטן.

שלב ראשוני זה מאפשר לבצע למידה אמפירית מהשטח, תוך זיהוי שיטתי של צרכים חוזרים מצד היישובים, אפיון ממשקי העבודה המרכזיים מול אגפי המועצה, והבנת עומק האתגרים הניהוליים והקהילתיים. בתוך כך, ניתן לבחון אילו תחומים מצדיקים הרחבה עתידית (למשל: ליווי הנהגות, גישור קהילתי, ניהול קולות קוראים, פיתוח קהילתי), ומהו היקף המשאבים הנדרש לכל תחום.

הקמה מדורגת מאפשרת גם בניית אמון והכרה ארגונית - הן בתוך המועצה והן בקרב הנהגות היישובים. יחידה שמתחילה באופן מצומצם ומוכיחה ערך בפועל, מגדילה את הלגיטימציה להרחבתה בהמשך, ומבססת את מעמדה כגורם מתכלל ולא כגוף בירוקרטי נוסף.

בנוסף, מודל זה תומך ביכולת לבצע התאמה מבנית לאורך זמן: מעבר הדרגתי ממחלקה קטנה לאגף מובנה, לדוגמא. זאת בהתאם לגידול בהיקף הפעילות, למורכבות היישובית וליכולות הארגוניות. כך ניתן להימנע מהקמה "כבדה" שאינה מותאמת לצרכים בפועל, ולבנות יחידה מדויקת, אפקטיבית וברת-קיימא. במובן זה, עדיף להתחיל "בקטן" ולהעלות היקפי תקציב לפי הצורך, מאשר להתחיל "בגדול" ולהיתקע עם יחידה מסורבלת שמלווה ביחסי ציבור רעים על בזבזנות.

עיגון היחידה בליבת ההנהלה הארגונית של המועצה

מיקומה הארגוני של יחידת היישובים הוא גורם מכריע ביכולתה לייצר השפעה מערכתית אמיתית. על מנת לממש את ייעודה כגורם מתכלל, ולא רק כיחידת שירות נוספת, יש לעגן את היחידה בליבת ההנהלה הבכירה של המועצה, במיקום המאפשר לה נגישות ישירה למוקדי קבלת ההחלטות והשפעה על תהליכים רוחביים.

בהקשר זה, מומלץ כי יחידת היישובים תפעל בכפיפות ישירה למנכ"ל המועצה וכחלק ממטה ההנהלה המרכזי³¹. מיקום זה מאפשר לה לפעול מעל לגבולות אגפיים, לזהות פערים מערכתיים, ולהוביל תיאום אפקטיבי בין אגפים שונים, כגון חינוך, הנדסה, רווחה, שירות לתושב ותפעול - אשר לכל אחד מהם ממשק שונה עם היישובים.

עיון היחידה ברמה זו מחזק את יכולתה לשמש כ"צומת ארגוני":

- לתרגם צרכים מהשטח (יישובים) לשפה ארגונית ותפעולית עבור אגפי המועצה.
- לסנכרן בין תכניות עבודה אגפיות לבין סדרי עדיפויות יישוביים.
- לזהות כפילויות, פערים או חוסר הלימה בין מענים שונים הניתנים ליישובים.

מעבר לכך, הכפיפות למנכ"ל וההגדרה כחלק מהנהלת המועצה האזורית, מעניקות ליחידה לגיטימציה ארגונית וסמכות מקצועית (מנדט לפעול), אשר חיוניות לעבודה מול מנהלי אגפים וגורמי מקצוע. ללא עיון כזה, קיים סיכון שהיחידה תיתפס כגורם מתאם "רך" בלבד, בעל השפעה מוגבלת, ותתקשה להניע תהליכים מורכבים או לחייב שיתופי פעולה בין-אגפיים.

פיתוח מנגנון מיפוי שיטתי של מצב היישובים

לצורך קידום מדיניות מושכלת ואפקטיבית במרחב היישובי, נדרש מעבר מניהול תגובתי המבוסס על פניות נקודתיות, לניהול פרואקטיבי הנשען על תשתית נתונים סדורה, עדכנית ורב-ממדית. לשם כך, מומלץ לפתח מנגנון מיפוי שיטתי של מצב היישובים, אשר ישמש ככלי עבודה מרכזי ליחידת היישובים ולהנהלת המועצה.

המיפוי צריך לכלול הסתכלות אינטגרטיבית על מספר ממדים מרכזיים (לפחות):

ממד ניהולי



חוזק הנהגה מקומית, יציבות ועד מקומי, רמת התפקוד והניהול השוטף.

ממד דמוגרפי



גודל אוכלוסייה, מבנה גילאים, מגמות צמיחה/הזדקנות, קליטת תושבים חדשים.

ממד תשתית ושירות



מצב תשתיות, נגישות לשירותים, פערים מול סטנדרטים מוניציפליים.

ממד קהילתי



רמת לכידות קהילתית, קיומם של קונפליקטים, היקף פעילות קהילתית והתנדבות.

31. כולל הזמנה קבועה למנהל/ת היחידה להשתתף בדיוני מליאת המועצה.

מעבר לאיסוף הנתונים, יש חשיבות לבניית כלים אנליטיים המאפשרים לייצר תמונת מצב השוואתית בין יישובים, לזהות מגמות לאורך זמן, ולדרג או לקבץ יישובים לפי מאפיינים דומים (למשל: יישובים בצמיחה מהירה, יישובים עם הנהגה חלשה, יישובים יציבים וחזקים וכו').

מנגנון זה מאפשר למועצה:

- לבצע תעדוף מבוסס נתונים בהקצאת משאבים, כוח אדם ותשומות מקצועיות.
 - לבנות תוכניות עבודה דיפרנציאליות המותאמות לצרכים הייחודיים של כל יישוב.
 - לזהות מראש אתגרים מתפתחים (למשל: שחיקה בהנהגה, עומס על תשתיות, קונפליקטים קהילתיים).
 - להעריך את השפעת ההתערבות של היחידה לאורך זמן, באמצעות מדדים ומעקב שיטתי.
- בנוסף, המיפוי מהווה בסיס ליצירת שפה מקצועית אחידה בתוך המועצה, ומאפשר למנהלי אגפים שונים לפעול על בסיס תמונת מצב משותפת. כך מתחזקת היכולת לתכלול בין-אגפי ולתיאום פעולות ברמה האסטרטגית והתפעולית כאחד.
- חשוב להדגיש כי מדובר בתהליך דינמי ומתמשך: המיפוי אינו חד-פעמי, אלא מתעדכן באופן שוטף באמצעות שילוב של מקורות מידע שונים.

יצירת מודל שירות מדורג ליישובים



נוכח השונות הגבוהה בין יישובי המועצה בהיבטים של גודל, מבנה ארגוני, חוסן קהילתי ויכולות ניהול, נדרש מעבר מתפיסת שירות אחידה לתפיסה דיפרנציאלית וגמישה, המותאמת לרמת הבשלות והיכולות של כל יישוב. לפיכך, מומלץ לפתח ולהטמיע מודל שירות מדורג, אשר מגדיר באופן ברור את סוגי המענים שהמועצה מספקת, ואת התנאים והקריטריונים לקבלתם.

המודל יכלול שלוש שכבות מרכזיות:

סל שירותים בסיסי (לכלל היישובים)



רובד זה מבטיח רמת שירות אחידה ומינימלית לכל תושבי המועצה, ללא תלות במאפייני היישוב. הוא יכלול, בין היתר:

הנגשת מידע, נהלים
וכלים לניהול תקין



ליווי שוטף של הנהגות
היישובים והוועדים
המקומיים



תמיכה בסיסית
בפעילות קהילתית
ושירותים מוניציפליים



מענה לפניות ופתרון
חסמים מול אגפי
המועצה



סל שירותים מותאם (ליישובים בתהליכי התפתחות או עם פערים)



רובד זה מיועד ליישובים הזקוקים לחיזוק תשתיות ניהוליות, קהילתיות או תפעוליות, ויכלול:

סיוע בבניית תוכניות
עבודה יישוביות



ליווי אינטנסיבי של תהליכי
התארגנות וחיזוק הנהגה



הכשרות והדרכות לבעלי
תפקידים ביישוב



התערבות ממוקדת במצבי
קונפליקט או משבר



סל שירותים ממתקדם (ליישובים בעלי יכולת גבוהה)



רובד זה פונה ליישובים מתפקדים ובשלים, ומאפשר להם למנף את יכולותיהם לטובת פיתוח מתקדם:

קידום פרויקטים מורכבים
בתחומי פיתוח פיזי,
חברתי וכלכלי



ליווי תהליכים אסטרטגיים
(צמיחה, קליטה, חזון יישובי)



קידום חדשנות, יוזמות
מקומיות ומודלים מתקדמים
לניהול קהילה



סיוע בגיוס משאבים
ושותפויות



לצד הגדרת סלי השירות, חשוב לקבוע קריטריונים שקופים וברורים לשייך יישובים לרמות השונות, בהתבסס על מגננון המיפוי היישובי (כגון: יציבות הנהגה, יכולת ניהול תקציבי, רמת ארגון קהילתי ועוד). קריטריונים אלו צריכים להיות ידועים ליישובים ולשמש גם ככלי לניהול ציפיות.

היתרונות המרכזיים של מודל זה:

- יצירת איזון בין שוויון להזדמנות: מחד, נשמרת מחויבות המועצה לספק רמת שירות בסיסית לכלל התושבים; מאידך, נוצרת מוטיבציה ליישובים להתחזק ולהתפתח, מתוך הבנה כי שיפור היכולות המקומיות יאפשר גישה למענים רחבים ומתקדמים יותר.
- הקצאת משאבים יעילה ומדויקת יותר, בהתאם לצרכים בפועל.
- הפחתת עומסים על המערכת, באמצעות התאמת רמת המעורבות הנדרשת לכל יישוב.
- חיזוק תפיסת היחידה כגורם אסטרטגי ומכוון-מדיניות, ולא רק כגורם שירותי.

בניית מנגנוני עבודה סדורים בין המועצה ליישובים

כדי לייצר ניהול אפקטיבי של המרחב היישובי ולחזק את מערכת היחסים בין המועצה לבין הנהגות היישובים, נדרש מעבר מתקשורת אד-הוק, המבוססת על פניות נקודתיות, ליצירת מנגנוני עבודה סדורים, עקביים ושקופים. מנגנונים אלו מהווים תשתית ארגונית לניהול שוטף, לתיאום ציפיות ולבניית אמון לאורך זמן.

ההמלצה היא לעצב מערך רב-ערוצי של מנגנוני עבודה, הכולל:

1. פורומים קבועים ברמות שונות:

- פורום הנהגות יישוביות (ראשי ועדים/מנהלי קהילה) במפגשים תקופתיים (אחת לחודש לדוגמא)
- פורומים מקצועיים ייעודיים (למשל: מזכירים, מנהלי קהילה, רכזי חינוך/קהילה).
- מפגשי מטה-מטה בין אנפי המועצה לבין בעלי תפקידים ביישובים בהובלת יחידת היישובים.
- פורומים אלו מאפשרים שיח שוטף, למידה הדדית, הצפת סוגיות רוחביות וגיבוש פתרונות משותפים.

2. מנגנוני תיאום וניהול שוטף:

- פגישות עבודה תקופתיות בין נציגי המועצה לכל יישוב (ברמת מנהל היחידה/רכז אזורי).
- הגדרת "איש קשר" קבוע לכל יישוב בתוך המועצה.
- בניית לוחות עבודה שנתיים הכוללים מועדי מפגשים, אבני דרך ותהליכים מרכזיים.
- כך נוצרת רציפות ניהולית והיכרות עומק עם כל יישוב לאורך זמן.

3. הגדרת נהלים ותהליכי עבודה מוסכמים

- עיגון תהליכים מרכזיים (כגון הגשת בקשות, קידום פרויקטים, טיפול בפניות).
- הגדרת זמני טיפול, תחומי אחריות ו"מסלולי הסלמה" בעת הצורך.
- יצירת סטנדרטים אחידים לעבודה מול היישובים.
- נהלים אלו מפחיתים אי-ודאות, מונעים חיכוכים ומחזקים את תחושת ההוגנות והשקיפות.

4. מנגנוני משב הערכה ובקרה

- סקרים תקופתיים לבחינת שביעות רצון היישובים
- מפגשי משב הדדיים בין המועצה להנהגות היישובים
- הפקת לקחים ושיפור מתמיד של מנגנוני העבודה
- כך מתאפשרת התאמה דינמית של המנגנונים לצרכים המשתנים בשטח.

חשוב להדגיש כי הצלחת המנגנונים אינה תלויה רק בהקמתם, אלא גם ביכולת להטמיע תרבות ארגונית התומכת בהם - תרבות של שיתוף, אחריות הדדית ומקצועיות.



הטמעת תרבות של עבודה מוכוונת תוצאות

כדי למקסם את תרומת יחידת היישובים לאורך זמן ולהבטיח אפקטיביות, נדרש להגדיר מטרות ותוצאות רצויות, ולבנות מנגנוני מדידה והערכה שיאפשרו לעקוב אחר השגתן. מדידה שיטתית של תהליכים ותוצאות מסייעת לשפר את עבודת היחידה, לחדד סדרי עדיפויות ולהבטיח שהפעילות תורמת באופן ממשי לחיזוק היישובים.

לשם כך, מומלץ:

- **להגדיר יעדים מדידים וברורים ברמה השנתית והרב-שנתית** (למשל: חיזוק הנהגות, שיפור מדדי שביעות רצון, קידום פרויקטים יישוביים, צמצום פערים בין יישובים)
- **לפתח מערכת מדדים** (KPIs) המשלבת מדדי תפוקה, תוצאה והשפעה.
- **להטמיע מנגנוני בקרה תקופתיים:** דוחות, ישיבות סטטוס, בחינת עמידה ביעדים.
- **מדידה איכותנית** - כגון משוברים מהיישובים, הערכת תהליכים ומדידת שינוי בתפקוד ובהון החברתי.

טיפול מערכת יחסים של שותפות ואחריות הדדית עם היישובים

הצלחת יחידת היישובים תלויה במידה רבה באופי מערכת היחסים שהיא יוצרת עם הנהגות היישובים. לפיכך, יש לאמץ גישה של שותפות מקצועית מאוזנת, המשלבת בין אוטונומיה יישובית לבין מחויבות לסטנדרטים ארגוניים. גישה זו מאפשרת לפתח שיח חדש בין המועצה ליישובים, והיא מבוססת על מספר עקרונות:

- **כיבוד האוטונומיה המקומית** - הכרה בייחודיות של כל יישוב ובזכותו לקבל החלטות בתחומים מסוימים.
- **הצבת סטנדרטים ברורים** - ניהול תקין, שקיפות, אחריותיות ושירות לתושב.
- **הגדרת ציפיות הדדיות** - מה המועצה מספקת ומה מצופה מהיישוב בתמורה.
- **שקיפות ותקשורת פתוחה** - שיתוף מידע, הסברים על החלטות ותהליכים.

גיבוש מצפן ניהולי להגדרת גבולות אחריות וממשקי עבודה בתוך המועצה

אחד האתגרים המרכזיים בהקמת יחידת יישובים הוא הגדרת גבולות האחריות בינה לבין אגפי המועצה השונים. יחידת היישובים אינה מוקמת בחלל ארגוני ריק, אלא בתוך מערכת מועצתית קיימת הכוללת אגפים, מחלקות ויחידות מקצועיות בעלות סמכויות, מומחיות ותהליכי עבודה מבוססים. בהיעדר חלוקת תפקידים ברורה, עלולים להיווצר חיכוכים, כפילויות וחוסר בהירות באשר לגורם האחראי לטיפול בסוגיות שונות.

מומלץ לגבש ולהטמיע "מצפן ניהולי" שישימש מסגרת עבודה גמישה להגדרת גבולות האחריות וממשקי העבודה בין יחידת היישובים לבין אגפי המועצה. המצפן אינו נועד לקבוע מודל אחיד וקשיח לכל מועצה, אלא לסייע בהתאמת פעילות היחידה למבנה הארגוני הקיים, לחוזקות המקצועיות שכבר פועלות במועצה ולצרכים העולים מן היישובים. בדרך זו ניתן להבטיח כי יחידת היישובים תתמקד בערך המוסף הייחודי שלה - תכלול הממשק עם היישובים, חיזוק יכולות מקומיות, תיווך בין מערכות והצפת צרכים מהשטח - מבלי להחליף את האגפים המקצועיים או להתערב בתחומי סמכותם.



המצפן הניהולי יישען על ארבעה עקרונות מנחים:



תרגום ותיווך בין מערכות

יחידת היישובים משמשת כגורם מתווך בין השפה המקצועית והמוניציפלית של המועצה לבין הצרכים, האתגרים והמאפיינים הייחודיים של היישובים. יחידת היישובים תסייע בתרגום המענים המקצועיים של יחידות המועצה השונות לשפה יישובית, בהצפת צרכים מהשטח ובחיזוק הממשק בין הנהגת היישוב לבין הגורם המקצועי המתאים.



תכלול מול ביצוע

אגפי המועצה המקצועיים אחראים על ביצוע השירותים והמימוש המקצועי של סמכויותיהם, בעוד יחידת היישובים אחראית על תכלול הממשק עם היישובים, זיהוי צרכים, תיאום בין הגורמים השונים וקידום שיתופי פעולה. ככל שקיימות במועצה יחידות רחב חזקות, כגון יחידת אסטרטגיה, תכנון או קהילה, תפקידה של יחידת היישובים יהיה להשלים את עבודתן באמצעות חיבור לשטח ותרגום התובנות והמענים לצורכי היישובים.



התאמת רמת הליווי למאפייני היישוב

רמת המעורבות של היחידה צריכה להיגזר מרמת הבשלות והיכולת של כל יישוב, תוך התאמת המענה לצרכים המשתנים לאורך זמן. גם במקרים אלה, הליווי יעשה תוך שמירה על גבולות האחריות של היישוב ושל אגפי המועצה המקצועיים.



פיתוח יכולות מול אספקת שירותים

האגפים המקצועיים מספקים שירותים לתושבים וליישובים, בעוד יחידת היישובים פועלת לחיזוק היכולות הניהוליות, הארגוניות והקהילתיות של היישובים, כך שיוכלו לנהל את ענייניהם באופן מיטבי במסגרת האצלת הסמכויות שקבעה המועצה.

הדוגמאות הבאות ממחישות כיצד עקרונות אלו באים לידי ביטוי בעבודת יחידת היישובים בפועל.

דוגמא 1

חיזוק היכולת הניהולית של יישוב המתמודד עם קשיים ארגוניים

במקרים בהם יישוב מתמודד עם חולשה ניהולית, קשיים בתפקוד הוועד המקומי או אתגרי ממשל פנימיים, תפקידה של יחידת היישובים אינו להחליף את הנהגת היישוב או את סמכויות המועצה, אלא ללוות את התהליך ולחזק את היכולות המקומיות. מנכ"ל המועצה, הייעוץ המשפטי וגורמי המינהל הרלוונטיים ימשיכו לעסוק בהיבטים הנורמטיביים, החוקיים והמנהליים, ואילו יחידת היישובים תוכל לבצע אבחון של מצבו הארגוני של היישוב, להעמיד ליווי מקצועי שוטף לבעלי התפקידים, לסייע בבניית תוכניות עבודה ולחזק את הקשר בין היישוב לבין גורמי המועצה. בכך היא מאפשרת ליישוב להתקדם בהדרגה לעצמאות ניהולית ולשפר את תפקודו לאורך זמן.

דוגמא 2

ניהול הממשק הקהילתי בעת אירוע חירום

בעת אירועי חירום, האחריות המבצעית מצויה בידי אגף הביטחון, החמ"ל המועצתי וגורמי החירום. הם עוסקים בניהול הממשק מול צה"ל ופיקוד העורף, הפעלת כיתות הכוננות (רבש"צים) והניהול הלוגיסטי של פינוי (במידת הצורך). במקביל, עשויים לעלות מן היישובים צרכים קהילתיים, חברתיים וארגוניים המחייבים תיאום, הצפה והנגשה לגורמים המקצועיים המתאימים. יחידת היישובים יכולה לסייע בהעברת תמונת מצב יישובית, בתיאום מול צוותי החירום היישוביים (צח"י), בזיהוי צרכים העולים מן השטח ובהפנייתם לגורמי הביטחון, הרווחה, הקהילה או השירותים הרלוונטיים במועצה. תפקידה של היחידה אינו להחליף את אגף הביטחון או את אגפי הרווחה והקהילה, אלא לחזק את הרציפות הקהילתית ואת יכולת התיאום בין הנהגות היישובים לבין המערכת המועצתית.

דוגמא 3



יישום מודל שירות דיפרנציאלי בממשק עם אגף שפ"ע

במועצות שבהן מיושם מודל שירות מדורג, חלק מהיישובים מנהלים באופן עצמאי תחומים כגון גינון, ניקיון ותחזוקה מקומית, בעוד יישובים אחרים מקבלים שירות ישיר מהמועצה. במצב זה, אגף שפ"ע ממשיך להיות הגורם המקצועי האחראי על קביעת סטנדרטים, מכרזים, פיקוח מקצועי ואיכות השירות. יחידת היישובים מסייעת בהתאמת מודל השירות ליכולות הניהוליות של כל יישוב, בתיאום ציפיות מול ההנהגה המקומית, בהצפת פערים ובחזקת יכולות הניהול של יישובים המעוניינים לקבל אחריות רחבה יותר על השירותים הניתנים בתחומם. כך נשמרת האחריות המקצועית של אגף שפ"ע, בעוד יחידת היישובים משלימה אותה באמצעות ליווי ניהולי ותכלול יישובי.

דוגמא 4



ליווי קהילתי של תהליכי צמיחה והרחבה

תהליכי הרחבה וצמיחה דמוגרפית מלווים פעמים רבות במתחים בין אוכלוסייה ותיקה לבין אוכלוסייה חדשה ובחששות מפני שינוי אופיו של היישוב. אגף ההנדסה מוביל את ההיבטים הסטטוטוריים, התכנוניים והפיזיים של התהליך, ואילו אגף הקהילה, הרווחה או הפיתוח החברתי, ככל שהם קיימים במועצה, ימשיכו להוביל את ההיבטים המקצועיים שבתחום אחריותם. במקביל, יחידת היישובים יכולה לפעול כגורם מתכלל ומתווך מול הנהגת היישוב: לסייע בזיהוי צרכים יישוביים, בחיבור בין בעלי התפקידים ביישוב לבין אגף המועצה, ליווי בעלי התפקידים בועדות הקליטה היישוביות, בניהול קונפליקטים ובהבטחת התאמה בין התכנון הפיזי לבין המאפיינים החברתיים והקהילתיים של היישוב. בדרך זו נשמרת חלוקת תפקידים ברורה בין ההיבט התכנוני, ההיבט החברתי-קהילתי והליווי היישובי המתכלל.



10

נספחים

נספח א' | רשימת מרואיינים

שם	תפקיד
אבי אונגר	מנהל המחלקה הקהילתית מועצה אזורית גוש עציון
אופיר צימרינג	מנהל חטיבת חברה וקהילה במטה החטיבה להתיישבות
אורי אפשטיין	ראש מועצה אזורית שער הנגב
אסיף איזק	ראש מועצה אזורית חוף הכרמל
דניאל עטר	ראש מועצה אזורית הגליל
ורד יהלום	מנהלת אגף יישובים מועצה אזורית חוף הכרמל
ורד שפירר	מנהלת אגף יישובים מועצה אזורית אשכול
חיים יפים לואי	סמנכ"ל וראש מינהל תפעול מוניציפלי מועצה אזורית עמק יזרעאל
ליאור דפנר	סגן ראש מועצה אזורית אשכול
לילך כהני	מנהלת מחלקת יישובים מועצה אזורית עמק יזרעאל
לינוי איליה	יועצת ארגונית, מועצה אזורית הגליל
מוטי אבנר	מנהל אגף יישובים מועצה אזורית ערבות הירדן
עמית יפרח	מזכ"ל תנועת המושבים ויו"ר התאחדות חקלאי ישראל
שי חגי'ג'	ראש מועצה אזורית מרחבים ויו"ר מרכז המועצות האזוריות בישראל

נספח ב' | שאלון סקר מנהלי יישובים

1. שם מלא
2. ותק בתפקיד מנהל יחידת היישובים (בשנים)
3. מהו הרקע המקצועי העיקרי ממנו הגעת לתפקיד?
4. מהי מטרת העל העיקרית של האגף במועצה שלך?
5. מהי הגדרת תפקידך ובאיזו מועצה?
6. מהו היעוד המרכזי של האגף במועצה שלך?
7. כפיפות ארגונית (המצב קיים)
8. למי לדעתך הכי נכון שמנהל האגף יהיה כפוף?
9. מהו מבנה האגף וחלוקת התפקידים כיום?
10. המצב המוצע: מהו המבנה הארגוני הנכון ביותר לאגף לדעתך?
11. בבחינת המצב המומלץ: מהו המבנה הארגוני הנכון ביותר לאגף לדעתך?
12. כיצד נתפסת נחיצות האגף על ידי הנהלת המועצה (ראש מועצה/מנכ"ל)?
13. במה מושקעים עיקר המשאבים הכלכליים של האגף כיום?
14. מהו הגורם העיקרי לשונות בין אגפי יישובים במועצות השונות?
15. עם איזו יחידה בתוך המועצה מתקיים שיתוף הפעולה ההדוק ביותר?
16. מול איזה גורם חוץ-רשותי מתקיים הממשק המשמעותי ביותר?
17. מהי התרומה המרכזית של האגף למועצה האזורית?
18. מהו האתגר המרכזי בעבודה היומיומית מול היישובים?
19. כיצד האגף מודד את הצלחתו באופן שוטף?
20. מהו המכנה המשותף ההכרחי לכל אגפי היישובים לדעתך?
21. איזה סיוע מהרגולטור (משרד הפנים) הוא הכי קריטי עבורכם?
22. מה הטיפ החשוב ביותר לראש מועצה המקיים אגף חדש?
23. כמה עובדים יש באגף היישובים (מלבדך)?
24. מה היקף התקציב השנתי של יחידת היישובים (כולל שכר וכולל פעולות)?
25. מהו המקור התקציבי ליחידת היישובים?

26. ככל שקיימים אתגרים נוספים שלא צוינו - אנא פרט אותם כאן.
27. ככל שמשרד הפנים יגדיר תכולה רשמית לאגף היישובים - מהו הבסיס המשותף ההכרחי לכל המועצות האזוריות?
28. מניסיוןך האישי וביחס למועצה האזורית בה אתה מועסק, אילו תחומי אחריות נוספים רלוונטיים לאגף היישובים שלך?
(ביטחון/שפ"ע/הכשרות וועדים/תוכניות עבודה וכו')
29. דירוג אתגרים מרכזיים בעבודה מול היישובים
(1 - אתגר זניח; 5 - אתגר מרכזי): "פער בין ציפיות היישוב למשאבי המועצה"
30. האם יש משהו נוסף שהיית רוצה לציין עבור המחקר?
31. דרג את הטיפ להקמת אגף יישובים חדש:
"מיפוי מעמיק של צרכי היישובים לפני ההקמה"
32. דרג את הטיפ להקמת אגף יישובים חדש:
"הגדרה ברורה מראש של חזון וסמכויות"
33. דרג את הטיפ להקמת אגף יישובים חדש:
"בניית אמון מול היישובים כבר בשלב ההקמה"
34. דרג את הטיפ להקמת אגף יישובים חדש: "גיוס כוח אדם עם ניסיון בעבודה קהילתית"
35. דירוג אתגרים מרכזיים בעבודה מול היישובים
(1 - אתגר זניח; 5 - אתגר מרכזי): "חוסר יציבות בהנהגות המקומיות (חילופי וועדים)"
36. דירוג אתגרים מרכזיים בעבודה מול היישובים
(1 - אתגר זניח; 5 - אתגר מרכזי): "קשיי בירוקרטיה פנים-ארגונית במועצה"
37. דירוג אתגרים מרכזיים בעבודה מול היישובים
(1 - אתגר זניח; 5 - אתגר מרכזי): "מידת הבשלות המקצועית בקרב ראשי ומזכירי הוועדים המקומיים"
38. תאר כיצד היית מציע לפתור את האתגרים שתוארו בשאלה הקודמת
39. כמה הכשרות עברת במסגרת תפקידך כמנהל יחידת יישובים?
40. האם לדעתך יש הכשרות בעלות רלוונטיות ספציפית למנהלי אגפי יישובים? אם כן, פרט את סוג ההכשרות
41. כיצד מוגדרת היחידה בארגון? מהי הגדרת היחידה בארגון?
42. באילו דרכים מתקיימת עיקר האינטראקציה של האגף עם היישובים?
43. אילו פורומים קבועים מוביל האגף במועצה מתוקף תפקידו?