





חברות כלכליות ברשויות מקומיות ערביות

אפנאן חאג' עלי
יואב לף

בוצע על ידי מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל

מאיירס ג'וינט ברוקדייל

עריכת לשון: רויטל אביב מתוק
תרגום לערבית (תקציר): ג'לאל חסן
עיצוב גרפי: ענת פרקו טולדנו

המחקר הוזמן על ידי המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה ומומן בסיועו.

הצעה לציטוט (APA):
חאג' עלי, א' ולף, י' (2026). *חברות כלכליות ברשויות מקומיות ערביות*. דמ-088-26.
מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

מכון מאיירס ג'וינט ברוקדייל
ת"ד 3886 ירושלים 9103702
טלפון: 02-6557400
brook@jdc.org | brookdale.jdc.org.il

ירושלים | אלול תשפ"ו | ספטמבר 2026 דמ-088-26

תקציר

רקע

חברה עירונית כלכלית בע"מ מוקמת בידי רשות מקומית, באישור משרד הפנים ובבעלותה המלאה, ומשמשת זרוע ביצועית לקידום פיתוח כלכלי-חברתי, למתן שירותים ולביצוע פרויקטים עירוניים. בשנת 2022 פעלו בישראל כ-570 תאגידים בשלטון המקומי, שמחזור הכנסותיהם נאמד בכ-19 מיליארד ש"ח; עיקר הפעילות הכלכלית התרכזה בכ-220 חברות כלכליות, שמחזור הכנסותיהן נאמד בכ-13 מיליארד ש"ח. נכון למועד כתיבת הדוח, בשנת 2025, פעלו בישראל רק ארבע חברות כלכליות ברשויות מקומיות ערביות, מתוך 85 רשויות מקומיות ערביות. פער זה בולט במיוחד לנוכח מאמצי הממשלה לעודד את הקמתן. על רקע זה פנה המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה אל מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל בבקשה לערוך מחקר שממצאיו ישמשו בסיס להקמה ולהפעלה של חברות כלכליות נוספות בשלטון המקומי הערבי.

מטרות

מטרות המחקר הן להעמיק את הידע על חברות כלכליות ברשויות הערביות, לבחון את היתרונות והחסרונות שבהקמת חברות כלכליות ברשויות ערביות, להבין את החסמים המקשים על הקמתן והפעלתן של חברות כאלה, ולגבש המלצות אשר יסייעו בהקמתן ובהפעלתן של חברות כלכליות נוספות ברשויות ערביות.

שיטה

1. סקירת ספרות תמציתית בנושא תאגידים עירוניים בכלל, וחברות כלכליות בפרט, הן בעולם הן בישראל
2. ראיונות עומק חצי מובנים עם מומחי תוכן רלוונטיים ועם בעלי תפקידים בכירים ברשויות ערביות

עיקרי הממצאים

המרואיינים תפסו את החברה הכלכלית ככלי לקידום פיתוח כלכלי וחברתי של היישוב באמצעות פרויקטים מניבי הכנסה, ככלי לקידום ופיתוח תשתיות לצורך שיפור איכות חיי התושבים וככלי לביסוס מעמדו של היישוב כמתקדם וחדשני ביחס לרשויות ערביות אחרות. החברה הכלכלית נתפסת גם ככלי להתייעלות ניהולית, תפעולית ופיננסית.

במחקר זוהו כמה תנאים שעשויים לקדם את הצלחתן של חברות כלכליות ברשויות ערביות: אמון ושיתופי פעולה עם גופים ממשלתיים, ובראשם רשות מקרקעי ישראל; ניהול מקצועי ועצמאי ככל האפשר משיקולים פוליטיים, ובייחוד מינוי מנכ"ל בעל כישורים וניסיון מתאימים; קואליציה יציבה ברשות המאפשרת יציבות ארגונית ומונעת עיכובים ותקלות; תמיכה ממשלתית ומענקים ייעודיים בשלבי ההקמה והפעילות הראשונים. לצד זאת, עלו חסמים הנוגעים לתלות הכלכלית של החברה ברשות המקומית, להיעדר מקורות הכנסה יציבים, למחסור בעתודות קרקע ובאזורי תעשייה, להליכי אישור ממושכים מול האגף לתאגידים עירוניים במשרד הפנים, למחסור בידע מקצועי ולחשש מהשפעות פוליטיות על מינויי בעלי תפקידים ועל פעילות החברה.

אשר למודל של חברה כלכלית משותפת לכמה רשויות, המרואיינים הציגו עמדות מגוונות: חלקם ראו בו פתרון אפשרי לרשויות קטנות, בתנאי שיוסדרו מראש מנגנוני הניהול, הפיקוח וחלוקת המשאבים; אחרים הסתייגו מן המודל בשל חשש מאובדן שליטה, מחלוקת רווחים לא שווה ומקושי להתאים את פעילות החברה לצרכים הייחודיים של כל רשות.

המלצות

הדוח מציג המלצות לקידום הקמתן וביסוסן של חברות כלכליות ברשויות מקומיות ערביות, בשני מישורים משלימים – המישור הממשלתי ומישור הרשות המקומית:

במישור הממשלתי מומלץ לקדם את הנושא באופן יזום; לחזק את תפקידו של האגף לתאגידים עירוניים במשרד הפנים כגורם מקצועי מוביל, מלווה ותומך החל משלב גיבוש הרעיון ועד לשלבי ההקמה וההפעלה; לעגן מסגרת נהלים אחידה ומחייבת להסדרת תהליך ההקמה, לרבות מדדי ביצוע, מנגנוני מעקב ובקרה, קריטריונים ברורים לבחינת בקשות ולוחות זמנים מוגדרים; לפתח מערך הכשרות והדרכות בתחום יזמות עסקית, פיתוח כלכלי וניהול חברות כלכליות; להקים מערך מנטורים מחברות כלכליות ותיקות; ולבחון הקמת חברות כלכליות משותפות לרשויות ערביות קטנות בעלות מאפיינים דומים, בכפוף להסדרה מוקדמת של מנגנוני הניהול, חלוקת הרווחים וההשקעה בפרויקטים משותפים.

במישור הרשות המקומית מומלץ לעודד פיתוח מקצועי של בכירי הרשות ושל עובדי החברות הכלכליות, להבטיח ניהול מקצועי ככל האפשר ונטול שיקולים פוליטיים, ולקדם מנגנוני מינוי מקצועיים למנכ"לים ולחברי דירקטוריון, לרבות בחינת הסתייעות בוועדות מינוי חיצוניות ובגופי גיוס והשמה מקצועיים.

תוכן עניינים

1. מבוא **1**

1.1 מטרות המחקר 2

1.2 מערך ושיטת המחקר 2

1.3 אתיקה 4

1.4 מגבלות המחקר 4

2. סקירת הספרות **5**

2.1 תאגידים עירוניים – הגדרה, מגמות בעולם והמוטיבציה להקמתם 5

2.2 מאפייני התאגיד העירוני 6

2.3 התאוריות שבבסיס פעילותם של תאגידים עירוניים 7

2.4 הגורמים והתנאים להצלחתם של תאגידים עירוניים 9

2.5 חברות כלכליות ברשויות מקומיות בישראל – הגדרה, רגולציה ותחומי פעילות 10

3. ממצאי הראיונות **13**

3.1 כדאיות הקמה של חברות כלכליות ברשויות מקומיות ערביות 13

3.2 תהליך ההקמה של חברה כלכלית והאתגרים הכרוכים בכך 19

3.3 תחומי הפעילות של החברות הכלכליות ברשויות מקומיות ערביות 21

3.4 גורמים מקדמים, חסמים להצלחה והצעות לעידוד הקמת חברות כלכליות 23

3.5 גורמים המעכבים או מונעים קבלת אישור להקמת חברה כלכלית 26

3.6 מודל משותף – חברה כלכלית לשירות כמה רשויות מקומיות ערביות 26

3.7 ממצאים מניתוח הדוחות הכספיים 27

4. סיכום ומסקנות **29**

5. המלצות **31**

5.1 המלצות בנוגע לפעילות הממשלה 31

5.2 המלצות לרשויות מקומיות ערביות 32

מקורות **33**

נספחים **37**

נספח 1: דוגמה לנוהל הגשת בקשה על ידי רשות מקומית להקמת חברה כלכלית 37

נספח 2: פרוטוקול למחקר בנושא חברות כלכליות ברשויות מקומיות ערביות 39

1. מבוא

חברה עירונית כלכלית בע"מ (להלן: חברה כלכלית או חכ"ל) היא אחד משלושה סוגים של תאגידים עירוניים בישראל, לצד חברה עירונית לתועלת הציבור ועמותה עירונית. חברה כלכלית מוקמת על ידי רשות מקומית, באישור משרד הפנים ובבעלותה המלאה של הרשות. הקמתן של חברות כלכליות קשורה לעקרונות הניהול הציבורי החדש המדגישים מדידת ביצועים וניהול מקצועי לצד אחריות ציבורית (אזוראל כאליפא, 2022; שוורצר ושוורצר, 2021). מטרתה העיקרית של חברה כלכלית היא לקדם פיתוח כלכלי-חברתי ביישוב באמצעות ייזום ועידוד יוזמות כלכליות וביצוע פרויקטים עירוניים (אזוראל כאליפא, 2022). מקורות ההכנסה שלה הם תקציב ייעודי של הרשות המקומית, דמי ניהול פרויקטים, מענקים וקולות קוראים ממשלתיים וחוץ-ממשלתיים ועוד. תחומי העיסוק של חברות כלכליות עירוניות הם מגוונים: הספקת שירותים מוניציפליים, פיתוח אזורי תעשייה ומסחר, פיתוח ותחזוקה של תשתיות עירוניות, פיתוח וניהול פרויקטים בתחום התיירות, ניהול נכסי נדל"ן בתחומי הרשות המקומית, תרבות ובידור, משק מים וביוב, והסדרת חנייה, לרבות ייזום, הקמה והפעלה של חניונים (שוורצר ושוורצר, 2021).

מספרם של התאגידים העירוניים בעולם ובארץ מצוי במגמת עלייה מאז שנות ה-2000. בשנת 2022 פעלו בישראל כ-570 תאגידים בשלטון המקומי (מספר זה כולל תאגידי מים וביוב ואיגודי ערים) שמחזור הכנסותיהם השנתי נאמד בכ-19 מיליארד ₪. רוב הפעילות הכלכלית התרכזה בכ-220 חברות כלכליות שמחזור הכנסותיהן השנתי נאמד בכ-13 מיליארד ₪. לצידן פעלו כ-110 עמותות עירוניות שמחזור הכנסותיהן נאמד בכ-800 מיליון ₪, וכ-30 חברות עירוניות לתועלת הציבור שמחזור הכנסותיהן נאמד בכ-2 מיליארד ₪ (מבקר המדינה, 2025). נכון למועד כתיבת דוח זה (שנת 2025) פועלות בישראל רק ארבע חברות כלכליות ברשויות ערביות (מתוך שמונים וחמש רשויות), באום אל-פחם, חורה, רהט וכפר קאסם, ועוד שלוש חברות אושרו בחודשים האחרונים (נכון למועד כתיבת דוח זה, סתיו 2025) ונמצאות בשלבי הקמה והפעלה, בבאקה אל-גרבייה, טמרה ומג'אר. בעבר ניתנו אישורים להקמתן של ארבע חברות נוספות אשר לא הגיעו לידי פעילות, בג'וליס, טירה, סכנין ושפרעם (אזוראל כאליפא, 2022). לעומת תחומי העיסוק המגוונים שתוארו לעיל, תחומי הפעילות של חברות כלכליות ברשויות ערביות מצומצמים יותר, בשל מגבלות ואילוצים מבניים וכלכליים שנוצרו במשך השנים ובאים לידי ביטוי במחסור באזורי תעשייה, במחסור במפעלי ייצור או בארגוני שירות בבעלות ערבים, בהיעדר תשתיות תחבורה ציבורית ועוד.

מספרן המועט של חברות כלכליות ברשויות הערביות בולט אף יותר לנוכח העובדה שהממשלה נקטה צעדים לעידוד הקמתן: החלטת הממשלה 1539 משנת 2010 (תכנית חומש לפיתוח כלכלי של ישובים במגזר המיעוטים) קבעה, בסעיף 22, מסגרת לסיוע בהקמת חברות כלכליות ברשויות מקומיות ערביות, באמצעות מימון ממשלתי לשלוש שנות הפעילות הראשונות של החברה, כדי לסייע בהקמתה ובביסוס יציבותה הראשונית.

הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה מעוניינת להרחיב את הידע על חברות כלכליות ברשויות הערביות, ובכלל זה על תרומתן האפשרית לקידום הרשויות ולטובת הציבור, על החסמים המקשים על הקמת חברות כלכליות נוספות ועל הגורמים המשפיעים על הפעלתן היעילה של חברות קיימות או של חברות שאושרה הקמתן. הרחבת הידע נועדה לבחון אם אפשר וכדאי לעודד הקמת חברות נוספות ברשויות ערביות, ואם כן, לזהות דרכים שיסייעו בהקמתן ובפעילותן, ככל שיימצא כי הן מועילות לתפקוד הרשויות ולתושביהן. מחקר זה בוצע לבקשת הרשות לפיתוח כלכלי, כחלק מסדרת מחקרים המלווים את התוכנית הרב-שנתית למגזר הערבי 'תקאדום' (החלטת ממשלה 550 מיום 24.10.21), במטרה לשפוך אור על סוגיות אלו.

1.1 מטרות המחקר

1. לנתח את יתרונותיהן וחסרונותיהן של חברות כלכליות הפועלות ברשויות מקומיות ערביות, כאמצעי לקידום יכולות הביצוע של הרשויות ולהספקת שירותים מיטביים לתושביהן
2. להבין ולתאר את החסמים שמקשים על רשויות מקומיות ערביות להקים חברות כלכליות ולהפעיל אותן לאורך זמן
3. לגבש המלצות אשר לדרכים לסייע בהקמתן ובהפעלתן של חברות כלכליות ברשויות מקומיות ערביות, ככל שהמחקר יצביע על תרומתן האפשרית ועל התנאים הנדרשים להצלחתן

1.2 מערך ושיטת המחקר

מערך המחקר כלל שני רכיבים עיקריים, סקירת ספרות וראיונות עומק חצי מובנים בשני שלבים.

1.2.1 סקירת ספרות

בוצעה סקירת ספרות תמציתית בנושא תאגידים עירוניים בכלל, וחברות כלכליות בפרט, הן בהקשר הבין-לאומי הן בהקשר הישראלי. מטרת הסקירה היא לבסס את הידע התאורטי שינחה את שלבי המחקר. הסקירה דנה בהיבטים כגון הגדרת המושג תאגידים עירוניים ומאפייניהם; מגמות בתחום; המוטיבציה להקמתם; התאוריות שעומדות בבסיס פעילותם; הגורמים והתנאים להצלחתם. עוד נבחן הידע הכתוב בנוגע לחברות הכלכליות ברשויות המקומיות בישראל: הגדרה, רגולציה ותחומי פעילות. הסקירה התבססה על ספרות אקדמית, על נהלים, על תקנות ועל חוברות שהוכנו על ידי משרד הפנים והאגף לתאגידים עירוניים ופורסמו באתריהם הרשמיים. המאמרים אותרו במנועי החיפוש כותר, IHP, מאגרי מידע בגישה מרחוק, Science Direct, JSTOR ו-Wiley Online Library, באמצעות מילות החיפוש "חברות כלכליות", "חברות כלכליות ברשויות מקומיות", "Municipally owned corporations in Israel", "Municipally owned corporations". ממצאי הסקירה שימשו בסיס ידע להכנת הפרוטוקולים לביצוע הראיונות בהמשך המחקר.

1.2.2 הראיונות

המחקר בוצע בשיטה איכותנית, באמצעות ראיונות עומק חצי מובנים בשני שלבים. **בשלב הראשון** (מארס-אפריל 2025) בוצעו שבעה ראיונות רקע עם מומחי תוכן רלוונטיים, במטרה להעמיק את ההבנה בתחום ולסייע בגיבוש ובעדכון הפרוטוקולים לראיונות בהמשך. המרואיינים[1] נבחרו על ידי צוות המחקר בהתאם להמלצות המזמין. ראיונות אלו התמקדו, בין היתר, בהבנת תהליכי ההקמה של חברות כלכליות בכלל, וברשויות ערביות בפרט, בדרישות הסף של משרד הפנים ובתהליכי האישור הנדרשים לכך, ובפיקוח על חברות כלכליות פועלות. **בשלב השני** (מאי-יולי 2025) בוצעו עשרים ראיונות עם בעלי תפקידים בכירים ברשויות מקומיות ערביות, ועוד שני ראיונות עם נציגי ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות. תשעה מן הראיונות בוצעו עם בעלי תפקידים בכירים ברשויות ערביות שבהן יש חברות כלכליות פעילות (אום אל-פחם, חורה, כפר קאסם ורהט), בהם מנכ"לי החברות ברשויות אלו. ארבעה ראיונות בוצעו ברשויות שקיבלו אישור להקמת חברה כלכלית, אך פעילותן לא יצאה לפועל; זאת במטרה להבין את החסמים והקשיים אשר מנעו או עיכבו את פעילותה של החברה הכלכלית לאחר שכבר נתקבל אישור הקמה ממשרד הפנים. בוצעו שלושה ראיונות ברשויות שהגישו בקשה להקמת חברה אך בקשתם נדחתה, לצורך הבנת המוטיבציה, הקשיים והחסמים הנלווים בתהליך. שני ראיונות נוספים בוצעו ברשויות שקיבלו לאחרונה אישור הקמה אך טרם החלו בפעילות, ועוד שני ראיונות בוצעו ברשויות המצויות בשלב ההמתנה לאישור משרד הפנים. לצד אלה בוצעו כאמור עוד שני ראיונות עם בעלי תפקידים בוועד ראשי הרשויות הערביות. רוב הראיונות בוצעו בשפה הערבית, והיתר בעברית, בהתאם לשפת המרואיין. חלקם נערכו פנים אל פנים במשרדי המרואיינים, וחלקם התקיימו באמצעות שיחות וידאו מקוונות.

1.2.3 כלי המחקר

הראיונות התבססו על פרוטוקול שהוכן מראש על ידי צוות המחקר, בהתבסס על ממצאי סקירת הספרות וראיונות הרקע. הפרוטוקול כלל חמישה חלקים:

1. **חלק כללי**: הופנה לכלל המרואיינים וכלל שאלות על מטרות הקמת החברה הכלכלית, על תרומתה לרשות, על ערכה המוסף ביחס לחלופות אחרות (כגון אשכולות אזוריים והמשכ"ל), על היכרות עם מערך הפיקוח של משרד הפנים ועם החלטות ממשלה רלוונטיות.
2. **חלק ייעודי למשרד הפנים, למומחים ולנציגי ועד הרשויות הערביות**: התמקד בהתאמת מודל החברה הכלכלית לרשויות ערביות, וביתרונות ובחסמים הכרוכים בהקמתה ובהפעלתה.

---

[1] בין המרואיינים נכללו: שני מנכ"לים של חברות כלכליות ברשויות יהודיות בפריפריה אשר מדורגות באשכול חברתי-כלכלי נמוך יחסית, ובכך מקבילות ככל האפשר במאפייניהן לאלו של רשויות ערביות; מנכ"ל לשעבר של חברה כלכלית ובעל ניסיון רב שנים בתחום השלטון המקומי; המכהן כיום כמנכ"ל רשות מקומית ערבית; יועץ חיצוני למשרד הפנים המנוסה בעבודה עם רשויות מקומיות; מנכ"ל לשעבר של משרד הפנים; ראש האגף לתאגידים עירוניים ומנהל תחום תאגידים עירוניים במשרד הפנים.

3. **חלק לרשויות שבהן פועלות חברות כלכליות**: עסק בהליך ההקמה, בקשר עם משרד הפנים ובתחומי הפעילות של החברה.
4. **חלק לרשויות שהגישו בקשה אך בקשתן נדחתה**: התמקד במניעים להקמה, במידע שעליו התבססו לקבלת ההחלטה ובסיבות לדחייה.
5. **חלק לרשויות ששקלו הקמה אך לא פעלו בנושא**: בחן את השיקולים שמנעו מהן להתקדם לשלב הבקשה.

1.2.4 ניתוח הנתונים

ניתוח הנתונים נעשה בשיטת ניתוח תמטי איכותני. כלל הראיונות תומללו, סוכמו ונותחו ניתוח חוזר ונשנה, בידי שני חוקרים, בשלושה שלבים: קידוד פתוח, מיפוי עומק וניתוח ממוקד. הליך הניתוח אפשר לזהות תמות מרכזיות ותת-קטגוריות ולבחון את הקשרים ביניהן.

1.3 אתיקה

מערך המחקר אושר על ידי ועדת האתיקה של מכון ברוקדייל, לרבות כל ההיבטים הנוגעים לאיתור המרואיינים, לאופן הפנייה אליהם ולאופן הדיווח על דבריהם.

1.4 מגבלות המחקר

א. מספרן הקטן של החברות הכלכליות מאפשר בחינה של מספר מועט של רשויות. הדבר מצמצם באופן טבעי את היכולת לאגום מידע ולהסיק ממנו.

ב. יש מחסור בספרות מחקרית ומקצועית העוסקת בתחום החברות הכלכליות בכלל, ובפרט בהקשר של רשויות מקומיות מוחלשות, הדומות במאפייניהן לרשויות הערביות בישראל. היעדר ספרות עדכנית ומעמיקה בתחום זה הגביל את היכולת לבחון מודלים מבוססים של הצלחה, או לגזור מהם תובנות ישימות לרשויות הערביות.

2. סקירת הספרות

2.1 תאגידים עירוניים – הגדרה, מגמות בעולם והמוטיבציה להקמתם

תאגידים עירוניים הם מסגרת ארגונית עצמאית בבעלות הרשות המקומית, המשמשת לפיתוח או להספקת שירותים ציבוריים מקומיים לצד חלופות אחרות, כגון הפרטה, מיקור חוץ או הספקה ישירה של שירותים בידי הרשות. התרחבותם בעולם מאז שנות השמונים קשורה לרפורמות בניהול הציבורי ולציפייה לשפר את היעילות, המועילות, הגמישות התקציבית והתוצאות הכספיות של השלטון המקומי.

תאגידים עירוניים (Municipally Owned Corporations - MOCs) הם ארגונים עצמאיים בבעלות הרשות המקומית, המשמשים לפיתוח או להספקה של שירותים ציבוריים מקומיים במסגרת ארגונית נפרדת ממנגנון הרשות המקומית (Voorn et al., 2017). הם פועלים לצד חלופות אחרות להספקת השירותים ברמה המקומית, כגון הפרטה, מיקור חוץ, מתן שירות ישיר באמצעות יחידות הרשות, שותפות ציבורית-פרטית או שיתוף פעולה בין כמה רשויות מקומיות (Voorn, 2020). ההחלטה כיצד לספק שירותים ציבוריים מקומיים היא סוגיה מרכזית בחקר השלטון המקומי (Bel & Gradus, 2018; Voorn, 2020), משום שהבחירה במודל השירות אינה רק טכנית, אלא טומנת בחובה שיקולים פוליטיים, כלכליים וציבוריים מהותיים, ויש לה השפעה ישירה על טיב השירותים שיקבל הציבור (Voorn, 2020). תחום התאגידים העירוניים התפתח במידה רבה מאז ראשית שנות השמונים של המאה ה-20, בעקבות רפורמות מבניות בניהול הציבורי. הדבר בא לידי ביטוי בגידול ניכר של מספר התאגידים העירוניים במקומות שונים בעולם, בין היתר באירופה, בארצות הברית ובמדינות שונות במזרח התיכון (Bergh & Erlingsson, 2024; Daiser & Wirtz, 2021; Özer et al., 2024; Voorn et al., 2017). זאת, על בסיס האמונה שתאגידים עירוניים יביאו לשיפור היעילות והמועילות של השלטון המקומי (Özer et al., 2024), ובהתבסס על מחקרים אשר הדגישו את חשיבות התאגידים העירוניים להגברת הגמישות התקציבית, להגדלת התפוקות וההכנסות הארגוניות ולשיפור התוצאות הכספיות (Bergh & Erlingsson, 2024; Daiser & Wirtz, 2021; Dicorato et al., 2020; Özer et al., 2024). וורן ועמיתיו (Voorn et al., 2020) הראו כי יש קשר חיובי בין נגישות למשאבים וגודל התקציב ובין ביצועי התאגידים העירוניים, וקשר שלילי בין מספר העובדים ובין ביצועי תאגידים עירוניים (Voorn et al., 2020). עם זאת, הספרות העוסקת בתחום התאגידים העירוניים, ובפרט מחקרים המגדירים את הגורמים התורמים ליעילות ולמועילות של תאגידים

עירוניים (Voorn et al., 2017; Voorn, 2020), גורמים המשפיעים על ביצועים (Voorn et al., 2020) וגורמים המסבירים את הצלחתם של תאגידים אלו ואת האסטרטגיות הספציפיות שמפעילות הרשויות המקומיות בנוגע להם (Daiser & Wirtz, 2021) עדיין מעטה ולוקה בחסר.

2.2 מאפייני התאגיד העירוני

תאגידים עירוניים מאופיינים בבעלות מלאה או חלקית של הרשות המקומית, במעמד משפטי עצמאי ובאוטונומיה ניהולית המאפשרת גמישות בקבלת החלטות, בניהול פיננסי ובניהול כוח אדם. מאפיינים אלו מבדילים אותם ממנגנון הרשות המקומית ומאפשרים, בין היתר, הסתמכות על מקורות מימון מגוונים, קידום מיזמים משותפים והרחקה מסוימת של שיקולים פוליטיים מהספקת השירותים. לצד זאת, עצמאותם הארגונית והחשיפה לסיכונים כלכליים מחייבות פיקוח ציבורי ורגולטורי, משום שהמאפיינים הארגוניים, המשפטיים והפיננסיים שלהם עשויים להשפיע לחיוב או לשלילה על יעילותם ומועילותם.

תאגידים עירוניים מוקמים על ידי רשויות מקומיות, המחזיקות בבעלות מלאה או ברוב הבעלות עליהם. לתאגידים אלו מעמד משפטי עצמאי (Tavares & Camões, 2007; Voorn et al., 2017), והם נהנים מאוטונומיה ניהולית ומגמישות בהספקת השירותים (Bel & Fageda, 2006; Garrone et al., 2013). מאפיינים אלו מאפשרים להם להרחיק שיקולים פוליטיים מתהליכי הספקת השירותים הציבוריים (Bourdeaux, 2008). תאגידים עירוניים פועלים כגופים פרטיים, אך הם כפופים לפיקוח ולשליטה ציבורית מסוימים על פעילותם (Özer et al., 2024). הם מאפשרים בעלות משותפת של כמה רשויות מקומיות למען קידום מיזמים משותפים, וכן שותפות בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי (Voorn et al., 2017). מבחינה ארגונית ומשפטית הם עשויים לפעול כארגונים חד-תכליתיים במסגרת המשפט הפרטי (Bel et al., 2010; Bel & Fageda, 2010) או כארגונים רב-תכליתיים או כלליים במטרותיהם (Bognetti & Robotti, 2007), במסגרת המשפט הציבורי (Torsteinsen & van Genugten, 2016).

תאגידים עירוניים בעולם נבדלים ממנגנון הרשות המקומית בכמה מאפיינים ארגוניים, משפטיים ופיננסיים. מקורות המימון שלהם כוללים, נוסף על תקציבים מן הרשות, גם הכנסות מניהול ומביצוע של פרויקטים מניבי הכנסה ומגיוס כספים עצמאי (Voorn et al., 2020). הבדלים נוספים נוגעים לעלויות העסקה, לזכויות העובדים, להיקף ואופי הפיקוח הפיננסי (הרשות המקומית מוגבלת על ידי חוק עירוני המגן על כספי הציבור, ואילו תאגידים עירוניים מוסדרים לפי דיני מסחר ציבוריים או פרטיים; Tavares & Camões, 2007), ליכולת לפעול מחוץ לתחום השיפוט המוניציפלי, לאפשרות לצבור רווחים במקרים מסוימים ולחשיפה לסיכונים כלכליים שעלולים

להביא לפשיטת רגל (Bel & Fageda, 2010; Voorn et al., 2017). כל אחד מן הגורמים הללו עשוי להשפיע לחיוב או לשלילה על יעילותם ומועילותם של תאגידים עירוניים (Voorn et al., 2017).

עצמאות ניהולית מאפשרת לתאגיד להפעיל שיקול דעת ולקבל החלטות בפרקי זמן קצרים יחסית, הן בנוגע לניהול הפיננסי הן בנוגע לניהול משאבי אנוש. לפיכך, הנהלת התאגיד יכולה להחליט על נטילת הלוואות לצורך השקעה, לקבוע תעריפים ודמי שירות, לחלק רווחים ועוד. גמישות ניהולית זו באה לידי ביטוי גם בגיוס עובדים, בקביעת מנגנוני הערכה וקידום, בקביעת שכר והטבות נלוות ובפיטורין (Özer et al., 2024). כמו כן עצמאות ניהולית עשויה להפחית עלויות באמצעות צמצום פערי הידע וביצוע העבודה על ידי גוף שמתמחה בתחום עשייה מסוים. היא עשויה גם לצמצם את מעורבותם של שיקולים פוליטיים בהספקת שירותים, כאשר פוליטיקאים עשויים להעדיף שיקולים פוליטיים על פני שיקולי יעילות כדי להגדיל את סיכוייהם להיבחר מחדש (Shleifer & Vishny, 1997; Voorn et al., 2017). כל ההיבטים הללו עשויים לשפר את יעילותם ואת ביצועיהם של תאגידים עירוניים (Voorn et al., 2020).

2.3 התאוריות שבבסיס פעילותם של תאגידים עירוניים

פעילותם של תאגידים עירוניים נשענת על מתח מובנה בין הצורך בגמישות ניהולית וביעילות תפעולית ובין החובה לשמור על אחריות ציבורית, פיקוח ובקרה. תאוריית הממנה-סוכן מדגישה את פערי המידע והאינטרסים בין הרשות המקומית, כבעלים, ובין הנהלת התאגיד, ואת הצורך במנגנוני ממשל תאגידי שיצמצמו פערים אלו. תאוריית הבחירה הציבורית מוסיפה כי הוצאה של שירותים מן המנגנון הפוליטי עשויה לצמצם לחצים פוליטיים ולאפשר ניהול מקצועי יותר, אך עלולה גם להחליש את הפיקוח הדמוקרטי ואת השקיפות הציבורית.

הספרות המקצועית מציגה שתי תאוריות שמסבירות את המורכבות הקיימת במנגנון הפעולה של תאגידים עירוניים ומדגישות את החשיבות של האיזון הנדרש בין היעילות הניהולית ובין השמירה על האינטרס הציבורי: **תאוריית הממנה סוכן** (Principal-Agent Theory) ו**תאוריית הבחירה הציבורית** (Public Choice Theory). תאוריית ממנה-סוכן עוסקת ביחסים בין הממנה – בעלים (principal) (במקרה זה, הרשות המקומית) ובין הסוכן – המנהל בפועל (agent) (מנכ"ל התאגיד). כלומר, בהפרדה בין הבעלות ובין השליטה בפועל (Daiser & Wirtz, 2021). ההנחה שבבסיס תאוריה זו היא שככל שגדל המרחק בין הממנה לסוכן – כך מעמיקים פערי המידע ביניהם, ומסיבה זו גיבוש אינטרסים משותפים ביניהם נעשה קשה יותר. משתמע מכך שהסוכן

לא בהכרח יפעל לטובת הממנה, ולכן הממנה נדרש להפעיל מנגנוני פיקוח ובקרה לשם הגנה על האינטרסים שלו (Daiser & Wirtz, 2021; Jensen & Meckling, 1976; Shleifer & Vishny, 1997). במקרה של תאגידים עירוניים, רשויות מקומיות ניצבות בפני אתגר מורכב: עליהן לממש את סמכויות הבעלות ללא התערבות פוליטית ישירה, לנהל אינטרסים מנוגדים ביחס ממנה-סוכן בכמה מישורים בו-זמנית ולהשיג מטרות ציבוריות מגוונות ומורכבות מלבד שיקולי רווח כספי (Calabrò & Torchia, 2011; Daiser & Wirtz, 2021; Grossi & Thomasson, 2015; Whincop, 2005). אחד המנגנונים המרכזיים להתמודדות עם אתגר זה הוא ממשל תאגידי – הרגולטור מטעם המדינה, שאחריותו לפתור קונפליקטים מסוג זה באמצעות יישום שיטתי של מנגנוני בקרה וניהול שנועדו להתאים בין האינטרסים של הרשות המקומית ושל מנכ"ל התאגיד, תוך כדי הקטנת פערי המידע ביניהם. זאת באמצעות חוזים, התוויית מדיניות ושיטות תגמול, הקניית אוטונומיה ניהולית, הפעלת מנגנוני בקרה ופיקוח, כתיבת תוכנית אסטרטגית והצבת מטרות ויעדים (Aharoni, 1981; Daiser & Wirtz, 2021; Shleifer & Vishny, 1997).

תאוריית הבחירה הציבורית (Public Choice Theory) גורסת כי ההחלטות המתקבלות במגזר הציבורי אינן משקפות בהכרח אינטרס ציבורי אחיד ומוסכם, וכי מקבלי ההחלטות בו פועלים לעיתים מתוך אינטרסים אישיים (Arrow, 1951). לכן, הוצאת שירותים מגופים פוליטיים (כגון הרשויות המקומיות עצמן) עשויה להפחית לחצים פוליטיים ולאפשר ניהול מקצועי ויעיל יותר. עם זאת, מהלך כזה עלול גם להרחיק את השירות הציבורי מן הפיקוח הדמוקרטי ולצמצם את יכולת ההשפעה של הציבור (Daiser & Wirtz, 2021).

הספרות מצביעה על כמה יתרונות וחסרונות המיוחסים לתאגידים עירוניים, בהתבסס על שתי גישות מנוגדות: הגישה האופטימית לעומת הגישה הפסימית. לפי הגישה האופטימית, תאגידים עירוניים מסייעים לניהול חלק ויעיל יותר של פעולות הרשויות לעומת המנהל הציבורי הפורמלי, בעיקר בזכות גמישות תפעולית, חופש פעולה בניהול התקציב, קבלת החלטות מהירה וגמישות במדיניות ההעסקה. יתרונות אלו עשויים להגדיל את התמורה שמקבלים התושבים עבור המיסים שהם משלמים (Bergh & Erlingsson, 2024). כך למשל בתחומים מסוימים, כגון איסוף אשפה, אספקת מים, ביוב ותחבורה, התאגידים עשויים לפעול ביעילות רבה יותר מן הבירוקרטיה המקומית (Voorn et al., 2017). לפי הגישה הפסימית, תאגידים עירוניים עשויים להיות שקופים פחות, לשמש אמצעי בידי פוליטיקאים להתחמק מנשיאה באחריות לבעיות במתן שירותים ציבוריים (Voorn et al., 2020) ולהקשות על ביקורת ציבורית. מצב זה עלול לפגוע באתיקה הציבורית, להגביר את הסיכון לשחיתות ולעוות את התחרות בשוק החופשי (Bergh & Erlingsson, 2024; Erlingsson et al., 2008).

2.4 הגורמים והתנאים להצלחתם של תאגידים עירוניים

מן הספרות עולים כמה גורמים הנתפסים כתורמים להצלחתם של תאגידים עירוניים: יחסי עבודה טובים ואמון בין הרשות המקומית לתאגיד; הפרדה ככל האפשר בין פוליטיקה להספקת שירותים; גיבוש חזון משותף בין הרשות לתאגיד; הכנת תוכנית אסטרטגית; והגדרת מטרות ברורות ומדידות. גורמים אלו מדגישים את חשיבותו של ממשל תאגידי סדור, המבוסס על תיאום ציפיות, בקרה וניהול מקצועי.

הספרות המחקרית הקיימת אינה מספקת ראיות מהימנות די הצורך בנוגע לתנאים התורמים להצלחתם של תאגידים עירוניים (Daiser & Wirtz, 2021). עם זאת, אפשר לזהות בה כמה גורמים עיקריים הנתפסים כתורמים להצלחתם של תאגידים עירוניים, והם:

- **שימור יחסי עבודה טובים** בין הרשות המקומית לתאגיד העירוני (Agranoff & McGuire, 2003; Jeffries & Reed, 2000; Williamson, 1985), והבעת אמון מצד הרשות באמינות וביושר של התאגיד העירוני (Daiser & Wirtz, 2021)
- **צמצום מעורבות פוליטית בהספקת השירותים** – מעורבות הפוליטיקאים בהספקת השירותים עלולה לפגוע ביעילות התאגידים למען הגברת סיכוייהם להיבחר מחדש (Shleifer & Vishny, 1997; Voorn et al., 2017)
- **גיבוש חזון משותף** אשר מתייחס למטרות ולשאיפות משותפות של נציגי הרשות המקומית והתאגיד העירוני שלה (Morgan & Hunt, 1994; Nohria & Ghoshal, 1994; Tsai & Ghoshal, 1998). חזון כזה הוא נדבך חשוב לקשרים עסקיים ארוכי טווח (Tsai & Ghoshal, 1998), ולפי תאוריית הממנה-סוכן, מגביר את הסיכוי שמנכ"ל התאגיד ישתמש בידע ובמשאבים שברשותו למען האינטרסים של הרשות המקומית, בעלת התאגיד (Ensminger, 2001; Nohria & Ghoshal, 1994)
- **הכנת תוכנית אסטרטגית** שכוללת את הפעילויות העתידיות והמטרות ארוכות הטווח אשר הרשות מצפה שהתאגיד יממש (Daiser & Wirtz, 2021). תוכנית אסטרטגית נתפסת כמנגנון יעיל לפעילות הארגון (Sarkar et al., 2009) ועשויה לשפר את התנאים לביצוע עסקאות בהתאם להוראות החוק (Kumar & Nti, 1998)
- **הגדרת מטרות ברורות** היא פעולה הנתפסת כמנגנון ממשל יעיל, שכן מטרות אלו מגדירות מראש רמת ביצוע ותוצאות ספציפיות הניתנות להשגה במסגרת זמן מוגדרת (Latham & Locke, 2006; Mohr & Spekman, 1994)

2.5 חברות כלכליות ברשויות מקומיות בישראל – הגדרה, רגולציה ותחומי פעילות

חברה כלכלית היא סוג של תאגיד עירוני הפועל בבעלות הרשות המקומית ובמסגרת סמכויותיה, ומשמש כלי ארגוני לביצוע פעולות פיתוח, ניהול פרויקטים והספקת שירותים מקומיים. בישראל פועלות חברות כלכליות במגוון תחומים, ובהם פיתוח עירוני, תשתיות, נכסי הרשות, חינוך, תרבות וספורט. מאפייניהן הייחודיים של חברות כלכליות: מעמד משפטי עצמאי, גמישות ניהולית ותפעולית ואפשרות לפעול כזרוע ביצועית של הרשות.

חברה כלכלית עירונית (להלן: חברה כלכלית או חכ"ל) היא אחד משלושה סוגי תאגידים עירוניים בישראל, לצד עמותה עירונית וחברה עירונית לתועלת הציבור (מבקר המדינה, 2020). תאגידים עירוניים כפופים להוראות מחמירות של פקודת העיריות, לתקנות והוראות נלוות, וכן לדין הפרטי ולדין הציבורי-מוניציפלי. על כן הם מכונים לעיתים ישויות היברידיות, כפולות או אנדרוגיניות. עמותות עירוניות וחברות עירוניות לתועלת הציבור (חל"צ) פועלות לפי חוק העמותות (תש"ם - 1980) ואילו חברות כלכליות פועלות כחברות בע"מ לפי חוק החברות (1999) (Razin & Hazan, 2023). במחקר זה ההתמקדות היא בחברות הכלכליות.

בשנת 2021, היו בארץ 559 תאגידים עירוניים מסוגים שונים ולמטרות שונות, מהם 284 עמותות, 36 חברות לתועלת הציבור (חל"צ) ו-239 חברות כלכליות. רק ארבע מכלל החברות הכלכליות פעלו ברשויות מקומיות ערביות: אום אל-פחם, כפר קאסם, רהט וחורה (אזוראל כאליפא, 2022). פעילותן של חברות כלכליות משתרעת על פני מגוון תחומים כגון פיתוח עירוני, הקמת תשתיות, אחזקה ופיתוח של נכסי הרשות, הוצאה לפועל של יוזמות כלכליות ומתן שירותים בתחומי החינוך, התרבות והספורט (מבקר המדינה, 2017). נכון לשנת 2020, תחום הפעילות העיקרי בכלל החברות הכלכליות בשלטון המקומי בישראל היה תחום התשתיות והפיתוח הכלכלי, אשר בו עסקו באותה שנה כ-61% מכלל החברות הכלכליות (Razin & Hazan, 2023).

חברה כלכלית היא גוף שמצוי בבעלות מלאה של הרשות המקומית, יש לה מעמד משפטי עצמאי, והיא פועלת אך ורק במסגרת סמכויות העירייה ותפקידה (אזוראל כאליפא, 2022), בשתי זרועות משולבות: כגוף עסקי-כלכלי מצד אחד ולמען אינטרס חברתי-ציבורי מצד שני (מבקר המדינה, 2017). חברה כלכלית מיועדת לקדם ולפתח תחומים שונים ברשות המקומית, כגוף בעל מומחיות בתחום עיסוקו וכדי להקל על הנהלת הרשות המקומית, תוך כדי הפניית משאבי הניהול שלה להתוויית מדיניות, לתקצוב, לבקרה ולניהול התחומים שנותרו באחריותה הישירה (שוורצר ושוורצר, 2021; אזוראל כאליפא, 2022). העברת תחום או פעילות מן הרשות

המקומית לתאגיד העירוני יכולה להיעשות בשני אופנים: (א) העברת מלוא הסמכות והאחריות לכלל התחום או הפעילות (ביזור). כך, התאגיד העירוני אחראי לתכנון, לביצוע ולניהול הכספי והאדמיניסטרטיבי; או (ב) כקבלן ביצוע, ובמקרה זה התאגיד העירוני אחראי רק לביצוע פעולות מסוימות בהתאם להזמנת עבודה מצד הרשות, בעת שהניהול הכספי נותר בידי הרשות. הרשות המקומית עשויה להעביר חלק מן התחומים או הפעילויות לתאגיד בדרך של ביזור וחלק כקבלן ביצוע, וההחלטה על כך נגזרת ממדיניות הרשות המקומית ומאופן התנהלותה (שוורצר ושוורצר, 2021).

ביצוע משימות מוניציפליות באמצעות חברות כלכליות מעניק לרשויות המקומיות מגוון יתרונות, בהם הטבות מס, גמישות ניהולית ותפעולית, וכן אפשרות להימנע מהחלה של רגולציות ציבוריות מחייבות כגון דיני מכרזים והסכמים קיבוציים. נוסף על כך החברות הכלכליות מאפשרות לעקוף מגבלות על מצבת כוח האדם שהוטלו על ידי השלטון המרכזי (Razin & Hazan, 2023).

בדומה למגמה בעולם, גם בישראל חל גידול במספר החברות הכלכליות בשלטון המקומי בשלהי שנות השמונים ובראשית שנות התשעים. בתקופה זו הוקמו יותר מ-150 חברות חדשות, בין היתר ברשויות בינוניות וקטנות (Razin & Hazan, 2023). בהמשך עבר התחום ממצב של ואקום רגולטורי למערכת רגולטורית מקיפה, ובשנת 2010 הוקם במשרד הפנים אגף בכיר לתאגידים עירוניים (להלן: הרגולטור).

הקמתם של תאגידים עירוניים, ובכללם חברות כלכליות, מחייבת את אישור הרגולטור, בכפוף לבדיקות מקדימות הכוללות אישור של תוכנית אסטרטגית, בחינת החלופות הרלוונטיות להפעלת השירות באמצעות חברה או עמותה עירונית, תוכנית כלכלית ואישור המבנה הארגוני (שוורצר ושוורצר, 2021). הרגולטור גם מכתיב את **הרכב הדירקטוריון וכשירות חבריו**.

לפי תקנות העיריות, שליש מנציגי הדירקטוריון של החברה הכלכלית הם חברי המועצה, שליש הם עובדי העירייה ושליש הם נציגי הציבור; זאת, תוך כדי הקפדה על ייצוג הולם לשני המינים (פקודת העיריות, 1964). כמו כן נקבעו תנאי כשירות לכהונה בדירקטוריון והליך לבדיקת כשירותם בוועדה לבדיקת מינויים של משרד הפנים.

תפקיד הדירקטוריון הוא להתוות את מדיניות החברה ולפקח על פעילות המנכ"ל, בין היתר באמצעות קביעת תוכניות הפעולה של החברה, הגדרת מסגרת האשראי, קביעת המבנה הארגוני ומדיניות השכר, בדיקת מצבה הכספי של החברה, עריכת הדוחות הכספיים ואישורם, וכן מינוי המנכ"ל ופיטוריו (מבקר המדינה, 2017). הרגולטור אחראי גם ל**גיוס עובדים** ולתנאי העסקתם, ל**מכרזים**, ל**הלוואות, ולהכנסות ממיסים במקרים רלוונטיים**, כגון ניהול פארק תעשייה (Razin & Hazan, 2023).

בעקבות החמרת הרגולציה, משרד הפנים נמנע מלאשר הקמה של חברות כלכליות בבעלות משותפת עם המגזר הפרטי, אף שהחוק מאפשר זאת. הדבר נובע מחשש שבמקרה של פשיטת רגל, תיאלץ הרשות לשאת בכל החובות, גם אם היא אינה האחראית הבלעדית לגירעון.

הרגולטור נמנע גם מלאשר הקמה של תאגידים שבהם הרשות מחזיקה במיעוט המניות (פחות מ-50%), בשל קושי בהסדרת פעילותם, אלא במקרה שבו השותף לבעלות הוא השלטון המרכזי, כמו במקרה של החברה למתנ"סים (Razin & Hazan, 2023). יש רשויות מקומיות המתנגדות לדרישות רגולציה אלו, שאינן נתמכות בחקיקה, בטענה ששותפים פרטיים, שעשויים לממן את מרבית הפרויקט, לא יסכימו להחזיק במניות מיעוט (Razin & Hazan, 2023).

3. ממצאי הראיונות

פרק זה מציג את הממצאים כפי שעלו מניתוח הראיונות ומניתוח הדוחות הכספיים. הממצאים מקובצים בשש קטגוריות מרכזיות כדלהלן:

- כדאיות הקמה של חברות כלכליות ברשויות מקומיות ערביות
- תהליך ההקמה של חברה כלכלית והאתגרים הכרוכים בכך
- תחומי הפעילות של החברות הכלכליות ברשויות מקומיות ערביות
- גורמים מקדמים, חסמים להצלחה והצעות לעידוד הקמת חברות כלכליות
- גורמים מעכבים או המונעים קבלת אישור להקמת חברה כלכלית
- מודל משותף - חברה כלכלית לשירות כמה רשויות מקומיות ערביות

3.1 כדאיות הקמה של חברות כלכליות ברשויות מקומיות ערביות

הקמת חברה כלכלית ברשות מקומית ערבית נתפסת ככלי אפשרי לקידום פיתוח יישובי, לשיפור יכולות הביצוע של הרשות ולהרחבת מקורות ההכנסה שלה. יתרונותיה המרכזיים נוגעים לגמישות ניהולית ותפעולית, ליכולת לקדם פרויקטים מניבי הכנסה, להסתייעות במיקור חוץ ובכוח אדם מקצועי ולהרחקה מסוימת של שיקולים פוליטיים מן העשייה הארגונית. לצד זאת, הממצאים מצביעים על חסרונות וסיכונים, ובהם תלות כלכלית ברשות המקומית, היעדר מקורות הכנסה יציבים וחשש מהשפעה פוליטית על פעילות החברה ועל מינוי בעלי תפקידים.

3.1.1 היתרונות והחסרונות הכרוכים בהקמתה של חברה כלכלית

מן הראיונות עלה כי הקמת חברה כלכלית (להלן: חכ"ל) ברשויות מקומיות ערביות נתפסת כמהלך שנועד להשיג שתי מטרות עיקריות: לקדם ולפתח את היישוב בכללותו, ולחזק את יכולתה הארגונית, הניהולית והפיננסית של הרשות המקומית. בהתאם לכך, מוצגים תחילה היתרונות המיוחסים לחכ"ל בשני מישורים אלו, ולאחר מכן החסרונות והסיכונים שעלו מן הראיונות.

היתרונות המיוחסים להקמת חברה כלכלית

במישור היישובי, חברה כלכלית נתפסת ככלי לקידום, למינוף ולמיתוג של היישוב; לקידום יזמות עסקית, לפיתוח כלכלי ולהקמת פרויקטים מניבי הכנסה בתחומים מגוונים; לקידום

ולפיתוח תשתיות לצורך שיפור איכות חיי התושבים; ולביסוס מעמדו של היישוב כמתקדם וחדשני ביחס לרשויות ערביות אחרות. כך לדוגמה, ציינו המרואיינים:

> "המוטיבציה מאחורי הקמת החכ"ל ביישוב הייתה למתג את היישוב, ומתוך רצון להפוך אותו ליישוב מתקדם, חדשני ומרכזי בין כלל היישובים הערבים".

> "החברה הכלכלית היא מבחינתנו (הרשות) מתנה גדולה, משום שהיא מאפשרת לרשות להוציא אל הפועל פרויקטים מיוחדים".

> "[ש]חברה כלכלית מוצלחת עשויה להרים ולקדם את היישוב, היא יכולה לעבוד כיזם למען פיתוח מגרשים מול המנהל, במקום רמ"י – רשות מקרקעי ישראל, שעובדת כקבלן לפיתוח שכונות ביישובים הערבים מטעם משרד השיכון, משום שחכ"ל יכולה לבצע את עבודות הפיתוח ולהשאיר הרבה כסף לרשות שישמש לצורך השקעה בפרויקטים אחרים ביישוב".

במישור המוסדי-ארגוני, החברה הכלכלית נתפסת ככלי לחיזוק יכולת הביצוע של הרשות המקומית. יתרון זה בא לידי ביטוי בארבעה היבטים מרכזיים: גמישות ניהולית-תפעולית, אסטרטגיות העסקה וגיוס מקצועי, תרומה פיננסית לרשות המקומית וצמצום השפעתם של שיקולים פוליטיים.

1. **גמישות ניהולית-תפעולית**: החברה הכלכלית מאפשרת, לפי המרואיינים, פעולה גמישה יותר מזו של הרשות המקומית, הכפופה בדרך כלל להליכים בירוקרטיים מסורבלים. גמישות זו באה לידי ביטוי בקיצור לוחות זמנים, בקבלת החלטות מהירה ובהפחתת העומס המוטל על הרשות המקומית, העוסקת במגוון רחב של תחומים. כפי שציין אחד המרואיינים:

> "לעירייה יש בעיות מסוג אחר שהיא צריכה לטפל בהן, כמו קרקעות, ארנונה וכו'".

2. **אסטרטגיות העסקה וגיוס מקצועי**: החכ"ל פועלת באמצעות כוח אדם מצומצם, ועיקר פעילותה נשען על קבלת שירותים במיקור חוץ. כך מתאפשר לחברה הכלכלית לפעול בעלויות קבועות נמוכות יחסית. כך לדוגמה, תיאר זאת מנכ"ל של אחת החברות הכלכליות שפועלת בעיר ערבית:

> "אנחנו גוף 'רזה'. הייתי לבד במשך שנים, עם מזכירה במשרה חלקית, וכל היתר במיקור חוץ. רק לפני שבע שנים קלטתי את X, שהגיע דרך תוכנית הצוערים, והוא מנהל כיום את אזור התעסוקה".

המרואיינים תפסו את ההישענות על מיקור חוץ ככלי לשיפור רמת הביצוע, שכן העבודות מתבצעות על ידי בעלי מקצוע מיומנים ומומחים בתחומם. נוסף על כך שיטת העסקה זו מאפשרת להפסיק את ההתקשרות עם גורם חיצוני אם רמת הביצוע אינה מספקת. כך לדוגמה תיאר זאת אחד המרואיינים:

> אם המהנדס טוב, נמשיך איתו; אם המהנדס לא יעיל, אני יכול לפטר אותו – במנהל תקין".

האפשרות להסתמך על מיקור חוץ מסייעת גם להתמודד עם פערים באיכות כוח האדם ברשויות המקומיות ועם הקושי המתמשך בגיוס בעלי תפקידים בכירים ובעלי מומחיות מקצועית. יתרון זה עלה גם מדבריהם של המרואיינים. כך לדוגמה:

> ברשות לא מצליחים לגייס עובדים מקצועיים ובמיוחד למחלקת הנדסה, וזה גם מהווה אחד המניעים להקמת חכ"ל, אשר באמצעותה ניתן להעסיק אנשים מקצועיים ומוכשרים".

> עדיין ברשויות המקומיות נמצא עובדים שלא בהכרח מתאימים ולא עושים את העבודה שלהם כמו שצריך... יש בהן כוח אדם שהוא לאו דווקא איכותי ומוכשר".

3. **תרומה פיננסית לרשות המקומית**: החכ"ל נתפסת כגוף עסקי שעשוי להגדיל את הכנסות הרשות באמצעות פרויקטים מניבי הכנסה (להבדיל מגביית ארנונה ואגרות) ולצבור יתרות רווח. את הרווחים אפשר להפנות לתמיכה כלכלית בפעולותיה השוטפות של הרשות, למשל סיוע בעת מצוקה בתזרים המזומנים שלה, או להשקיע בפרויקטים שמשפרים את איכות חייהם של התושבים. יתרון פיננסי נוסף של חברה כלכלית טמון ביכולתה לקבל החזרי מע"מ, יתרון שאינו עומד לרשות העירייה עצמה. יתרון זה מקבל משמעות מיוחדת כאשר מדובר בהוצאות בהיקף גדול. כך לדוגמה תיאר זאת אחד המרואיינים ברשות שאין בה חברה כלכלית:

> העירייה משלמת כ-18 מיליוני ש"ח בשנה עבור שירותי האשפה, והיא משלמת מע"מ לחברה המבצעת, וזה מגיע לכ-3 מיליונים. אילו הייתה לנו חברה כלכלית, היא הייתה מחזירה את המע"מ ומשתמשת בעודף ומשקיעה בפרויקטים לטובת היישוב".

4. **צמצום השפעתם של שיקולים פוליטיים**: יתרון חשוב נוסף אשר צוין כמניע להקמת חכ"ל הוא האפשרות להרחיק שיקולים פוליטיים מן העשייה הארגונית, ובכך לאפשר ניהול מקצועי ואובייקטיבי יותר. יתרון זה בלט בדבריהם של כמה מן המרואיינים:

> כמעט שאין לנו יועצים מהיישוב, וזה מעיד כי הפוליטיקה לא משחקת תפקיד בעבודת החברה הכלכלית".

> כל הרעיון הוא לעבוד בצורה מקצועית ופחות פוליטית".

> [לעומת] ארגונים כמו רשויות מקומיות, שאינם מתנהלים בצורה מקצועית ואובייקטיבית נטו, שהפוליטיקה תמיד נכנסת [בהם] לתמונה, חברה כלכלית עשויה להוות מנגנון יעיל ומקצועי".

החסרונות והסיכונים הכרוכים בהקמת חברה כלכלית

לצד היתרונות שצוינו לעיל, המרואיינים הצביעו על שני חסרונות מרכזיים: תלות כלכלית ברשות המקומית והשפעה אפשרית של שיקולים פוליטיים על פעילות החכ"ל.

תלות כלכלית ברשות המקומית: הפעילות העסקית של החברות הכלכליות נשענת במידה רבה, ובייחוד בתחילת דרכן, על פרויקטים שמעבירה אליהן הרשות המקומית. תלות זו עלולה להביא לחוסר יציבות כלכלית ולפגוע ביכולת הקיום של החברה. כפי שאמר אחד המרואיינים:

> "לחברה הכלכלית אין אפשרות קיום אם אין לה הכנסה מובטחת מהיום הראשון, מאחר והחברה הכלכלית תתחיל בכמיליון ₪ הוצאות, ועל הרשות להעביר לחכ"ל פרויקטים שיבטיחו את כיסוי ההוצאות...".

המרואיין, אשר עומד בראש חברה כלכלית פעילה, ציין שגם לאחר כמה שנות פעילות הוא עדיין מתמודד עם האתגר של כיסוי ההוצאות השוטפות של החברה, משום שאין לה הכנסות קבועות והיא מתבססת על ביצוע פרויקטים זמניים. מרואיין אחר ציין בהקשר זה:

> "אם אין [לחברה הכלכלית] עצמאות כלכלית ואין הכנסות עצמיות ופרויקטים כלכליים, זה לא יעבוד...".

השפעה פוליטית: אחד היתרונות המיוחסים לחברה כלכלית הוא האפשרות לצמצם את השפעתם של שיקולים פוליטיים על העשייה הארגונית. עם זאת, מתיאורי חלק מן המרואיינים עולה כי יתרון זה אינו מובטח. כך, השפעות של פוליטיקה מקומית עלולות לעכב פרויקטים, לעצור קידום יוזמות ולהחליש את עצמאותה המקצועית של החכ"ל. חיסרון נוסף נוגע למעורבות אפשרית של ראש הרשות המקומית במינוי מנכ"ל החברה ובאיוש הדירקטוריון, וכן לאפשרות שהחכ"ל תשמש מעין "מנגנון צד" של הרשות המקומית, להעסקת עובדים שלא נמצא עבורם מקום במנגנון העירוני. אפשרות זו מעלה חשש מהפיכת החכ"ל לכלי פוליטי במקום גוף מקצועי-עסקי. הדבר עלה מדברי מרואיינים שונים. לדוגמה:

> "חברה כלכלית לא יכולה להיות 'חצר אחורית' של העירייה לשם מינוי עובדים ולמכרזים. חברה כלכלית יכולה לעקוף בירוקרטיה, ואז היא עלולה גם להפוך ל'חצר אחורית' שתביא נזק".

עוד יצוין כי מינוי הדירקטוריון בחברות כלכליות נעשה ברוב המקרים במעורבות ממשית של ראש הרשות. מעורבות זו עשויה לאפשר מינוי מקורבים ולצמצם בפועל את מנגנוני הפיקוח והבקרה על פעילות החכ"ל.

3.1.2 הערך המוסף של חברות כלכליות לרשות ביחס לחלופות אחרות: האשכול האזורי והמשכ"ל

מרבית המרואיינים ראו בחברה הכלכלית את המודל היעיל והמתאים ביותר לניהול פרויקטים כלכליים ברשות המקומית, ולא מצאו באשכול האזורי או במשכ"ל (החברה למשק וכלכלה בשלטון המקומי) חלופות שוות ערך. לדבריהם, הערך המוסף של חברה כלכלית נובע בראש ובראשונה מכך שהיא נמצאת בבעלות מלאה של הרשות המקומית. בעלות זו מקנה לרשות תחושת שליטה, אחריות ושייכות, ומאפשרת שימוש בעודפי ההכנסות ובתקורות לטובת הרשות המקומית, לפיתוח היישוב ולשיפור רווחת התושבים.

נוסף על כך ההיכרות הישירה עם מנכ"ל החברה ועם חברי הדירקטוריון נתפסת כיתרון משמעותי. לדברי המרואיינים, היכרות זו מחזקת את תחושת המחויבות, מאפשרת שקיפות רבה יותר ואף יוצרת אפשרות לשלב יועצים וקבלנים מן האוכלוסייה הערבית, ובכך להרחיב את תרומתה החברתית והקהילתית של החכ"ל. לעומת זאת, האשכולות האזוריים והמשכ"ל נתפסים כגופים חיצוניים שאינם בבעלות הרשות ומבוססים על מנגנון של חלוקת רווחים בין כלל הרשויות החברות בהם. אף שלאשכולות האזוריים ולמשכ"ל יש יתרון לגודל, בעיקר בניהול מכרזים רחבי היקף, מרואיינים ציינו כי הפתרונות שהם מציעים אינם מותאמים תמיד לצרכים הייחודיים של כל רשות. כך למשל, בעקבות מכרז אזורי לדלק, כלי רכב עירוניים מאום אל-פחם נאלצו לנסוע עד חדרה כדי לתדלק, מהלך שגרר עלויות נוספות והפך את ההסדר לכדאי פחות. באשר למשכ"ל, חלק מן המרואיינים ציינו כי היא כלי יעיל בעיקר בפרויקטים גדולים הדורשים מימון בהיקף גדול, שלרוב אינו מצוי בידי הרשויות הערביות, דוגמת עלויות פיתוח לקראת הקמתו של בית ספר חדש. במקרים אלו המשכ"ל נתפסת כחלופה נוחה, משום שהיא מסוגלת לספק הלוואות למימון ראשוני לפרויקט. היו גם מי שטענו כי רמת המעורבות והפיקוח של המשכ"ל בפרויקטים אינה מספקת, וכי לעיתים היא מתמקדת בהיבט הפורמלי של ההתקשרות ואינה מלווה את יישום הפרויקט לאורך זמן.

עם זאת, לצד התמיכה הרחבה בחברות הכלכליות, עלו גם קולות בודדים שטענו כי ברשויות קטנות מודל החברה הכלכלית אינו תמיד כדאי, בשל העלויות הגבוהות הכרוכות בהקמה ובניהול השוטף (ראו פירוט בסעיף 3.1.3 להלן). במקרים כאלה, לדבריהם, עדיף להסתמך על אשכולות אזוריים או על משכ"ל, אשר עשויים לאפשר חיסכון בעלויות התפעול ולשמור על רמה מקצועית גבוהה בביצוע הפרויקטים.

3.1.3 האם חברה כלכלית מתאימה לכל רשות?

בקרב המרואיינים עלתה מחלוקת באשר לשאלה אם חברות כלכליות מתאימות לכל סוגי הרשויות המקומיות. הממצאים מצביעים על שתי עמדות מנוגדות. מעטים סברו כי מודל החברה הכלכלית יכול להתאים לכל רשות מקומית, ללא תלות בגודל, בדירוג החברתי-כלכלי או בהיקף הפעילות שלה. לטענתם, עצם הקמת חכ"ל עשויה לשמש מנגנון להתייעלות ניהולית

וכלכלית, ולכן על המדינה לסייע לרשויות המקומיות בהקמת חברות כאלה. אחד המרואיינים ציין בהקשר זה כי:

> אין שאלה האם צריך להקים חברות כלכליות, אלא כיצד לעזור להן".

עוד נאמר כי ביישובים קטנים אפשר להקים חכ"ל במנגנון "רזה" הנשען על מיקור חוץ, באופן שמצמצם את העלויות ואת הסיכון הכלכלי. אחד המרואיינים תיאר זאת כך:

> מטה החברה הכלכלית בעיר X כולל רק שלושה עובדים קבועים... כל היתר הם יועצים ועוזרים במיקור חוץ, לפי הצורך. כלומר, יש מעט מאוד הוצאות קבועות, והסיכון לא גדול".

היה גם מי שסבר כי מודל החברה הכלכלית מתאים במיוחד לרשויות חלשות ולא יציבות, ושעבורן חכ"ל עשויה לשמש מנגנון לפיתוח והתייעלות.

לעומת דעת מיעוט זו, רוב המרואיינים סברו כי חכ"ל אינה מתאימה לכל רשות, אלא רק לרשויות בינוניות וגדולות שבהן יש פעילות עסקית מספקת. לדבריהם, ברשויות קטנות מומלץ לשקול הקמת יחידה כלכלית פנימית או חברה כלכלית משותפת עם כמה רשויות שכנות. כך לדוגמה נאמר כי:

> ברשויות קטנות מודל זה [חכ"ל רשותית] אינו אפקטיבי... אין פרויקטים כלכליים אשר יצדיקו תשלום משכורות קבועות למנכ"ל ולמזכירה, בנוסף לעוד הוצאות שנתיות בהיקף של כחצי מיליון ₪ לפחות".

נושא נוסף שעלה הוא הצורך בקיומם של פרויקטים מניבי הכנסה בהיקף של לפחות מיליון ₪ בשנה, כתנאי להבטחת כיסוי ההוצאות השוטפות של החכ"ל, כפי שציין אחד המרואיינים:

> יישוב שאין בו מספיק פרויקטים – אין בו הצדקה להקמת החברה הכלכלית. אם אין פרויקטים אז אין מקורות הכנסה. אז איך החברה תכסה את הוצאותיה?".

תנאי הכרחי נוסף שהוזכר בראיונות הוא יציבות פיננסית של הרשות. חכ"ל מתאימה לרשויות חזקות שניהולן תקין, ללא חשב מלווה וללא צבירת גירעונות. היא גם מחייבת קיומו של כוח אדם מיומן ומקצועי בתחומי הניהול הפיננסי והארגוני. אחד המרואיינים אמר:

> רשויות חלשות בקושי מסתדרות, אז להביא עוד כישלון?!"

3.2 תהליך ההקמה של חברה כלכלית והאתגרים הכרוכים בכך

הקמת חברה כלכלית ברשות מקומית ערבית נשענת לרוב על יוזמה של הנהגת הרשות ועל ליווי מקצועי של יועצים חיצוניים. ההחלטה מתקבלת בדרך כלל לאחר בחינת היתכנות כלכלית ותוכנית עסקית, ובמועצת הרשות היא זוכה לרוב להסכמה רחבה. עם זאת, התהליך מול משרד הפנים עשוי להיות ממושך ומורכב, ולאחר קבלת האישור נדרשת הרשות להתמודד עם הקמת דירקטוריון ומינוי מנכ"ל בהתאם לדרישות מקצועיות ורגולטוריות.

3.2.1 היוזמה להקמת חברה כלכלית

מן הראיונות עלה כי קידום הקמתן של חברות כלכליות ברשויות המקומיות הערביות נבע ברובו מיוזמה של ראשי רשויות ושל בעלי תפקידים בכירים בהן. לצד יוזמות אלו, חלק מן הרשויות הסתמכו גם על החלטת ממשלה מספר 1539 משנת 2010 שסיפקה מסגרת מוסדית וכן תמיכה תקציבית לתהליך באמצעות מימון ייעודי לעידוד הקמתן של חברות כלכליות. רהט קיבלה במסגרת החלטה זו מענק בסך 900 אלף ₪ לתקופה של שלוש שנים. שפרעם וסכנין היו אמורות לקבל מענק הקמה בסך 1.5 מיליון ₪ (לכל רשות), אך מאחר שתהליך ההקמה לא הושלם בהן, הכספים לא הועברו אליהן בפועל. ברשויות דוגמת אום אל-פחם, חורה וכפר קאסם היוזמה נולדה מן ההנהגה המקומית – ראשי רשויות, מנהלי לשכה, לעיתים בעידוד יועצים חיצוניים, אשר ראו בהקמת חברה כלכלית כלי אסטרטגי לקידום היישוב, ליצירת מקורות הכנסה עצמאיים ולהפחתת התלות בתקציבי הממשלה, גם ללא מענקי עידוד ייעודיים.

3.2.2 השגת ההסכמה במועצת הרשות

מן הממצאים עולה כי תהליך השגת ההסכמה להקמת חברות כלכליות במועצות הרשויות המקומיות התנהל באופן חלק יחסית וללא התנגדויות. לאחר שהרעיון הוצג בפני חברי המועצה ובעלי תפקידים בכירים ברשות, ההחלטה על ההקמה התקבלה בהסכמה רחבה, ולעיתים אף פה אחד. התמיכה נבעה מתפיסת היוזמה כאמצעי מרכזי לקידום פרויקטים ולהבטחת הכנסות לרשות, גם אם לא כל חברי המועצה הבינו לעומק את המורכבות המקצועית הכרוכה בכך. בכמה רשויות הודגש כי הסכמה רחבה הושגה הודות להצגת תוכנית עסקית מפורטת ותקנון שהוכנו בסיוע יועצים חיצוניים, דבר שהגביר את תחושת האמון והפחית את ההתנגדות.

3.2.3 סוג המידע שעליו התבססה ההחלטה

תהליך קבלת ההחלטה על הקמת חברות כלכליות ברשויות המקומיות הערביות התבסס ברוב המקרים על בחינת היתכנות כלכלית ועל הכנת תוכניות עסקיות מסודרות, שהוכנו כאמור בליווי יועץ חיצוני מומחה בתחום. מטרתן של תוכניות אלו הייתה להדגים את פוטנציאל ההכנסות הצפוי מפרויקטים ייעודיים ולהבטיח כי החברה העתידית תוכל לעמוד בהוצאות הקבועות הכרוכות בהפעלתה. במקרים שבהם התברר כי אין די פרויקטים מניבי הכנסה, התהליך נעצר או לא קודם, מחשש שהחברה הכלכלית תהפוך לנטל על הרשות.

3.2.4 אופן ניהול הגשת הבקשה

בכל המקרים תהליך הגשת הבקשה נוהל בידי ראש הרשות, יחד עם אחד מבעלי התפקידים הבכירים בה, לרוב המנכ"ל או היועץ המשפטי, ובסיוע יועץ חיצוני. מעורבותו של יועץ חיצוני צוינה בראיונות כגורם הכרחי להצלחת המהלך. במקרה של אחת החברות הכלכליות, ציין מרואיין כי ראש האגף לתאגידים עירוניים במשרד הפנים מילא תפקיד פעיל בהנחיה, בייעוץ ואף בעידוד ההקמה.

3.2.5 תהליך אישור הבקשה במשרד הפנים

מן הממצאים עולה כי תהליך אישור הבקשה להקמת חברה במשרד הפנים היה ממושך ומורכב במקרים רבים, ולעיתים ארך יותר משנה. בחלק מן הרשויות התקבל תחילה אישור עקרוני בלבד, שלאחריו נדרשה הגשת בקשה חדשה ומפורטת בהתאם להנחיות האגף לתאגידים עירוניים. תהליך זה כלל לרוב תיקונים והתאמות במסמכים. בחלק מן המקרים צוין כי משרד הפנים לא עודד באופן פעיל את ההקמה, בין היתר בשל חסמים בירוקרטיים או בשל חשש מיכולת כלכלית בלתי מספקת של הרשות המקומית לנהל חברה עצמאית. עם זאת, היו רשויות שתיארו את התהליך ככזה שהתנהל כשורה בהתאם להנחיות, ללא תקלות מיוחדות, ושמשך הטיפול בבקשה הסתכם בחודשים אחדים בלבד. באופן כללי, נראה כי משך ההליך והקשיים שהתעוררו היו תלויים במידה רבה ברמת המוכנות של הרשות, בליווי המקצועי שניתן לה ובמעורבותה הישירה של הנהגת העירייה בקידום התהליך.

עוד צוין כי תהליך הלמידה בנוגע להקמת חברות כלכליות ברשויות המקומיות הערביות התקיים הן בערוצים לא פורמליים, דרך פניות והתייעצויות עם רשויות ותיקות, הן במסגרת כנסים רשמיים מטעם גופים חיצוניים, כגון עמותת אנג'אז. לצד זאת, הודגש הצורך בליווי מקצועי מצד יועצים חיצוניים מומחים בתחום לצורך הכנת תוכניות עסקיות ועמידה בדרישות משרד הפנים. ממצאים אלו מצביעים כי למידה בין-רשותית ועבודת הכנה מוקדמת הן תנאים חיוניים להצלחת תהליך ההקמה.

3.2.6 תהליך הקמת החברה אחרי קבלת האישור

לאחר קבלת האישור, תהליך ההקמה עצמו התבסס על ליווי צמוד של יועצים חיצוניים ובעלי תפקידים בכירים ברשויות המקומיות, במטרה להבטיח עמידה בדרישות הרגולטוריות והקמת מבנה ארגוני תקין. בחירת חברי הדירקטוריון התנהלה ברוב המקרים בהתאם להנחיות משרד הפנים, אם כי לעיתים התעוררו אתגרים בהבטחת ייצוג הולם לנשים כנדרש. בחלק מן הרשויות שולבו נשים בקלות יחסית, ואילו באחרות נדרש מאמץ רב לאתר מועמדות מתאימות העומדות בדרישות האגף לתאגידים עירוניים, מבחינת רמת השכלה, עיסוק או תפקיד מקצועי. סוגיית מינוי המנכ"ל התגלתה מורכבת יותר: במקרים מסוימים התהליך התקיים באמצעות ועדות איתור וכלים מקצועיים, ובאחרים ניכר כי שיקולים פוליטיים השפיעו על הבחירה.

3.3 תחומי הפעילות של החברות הכלכליות ברשויות מקומיות ערביות

פעילות החברות הכלכליות ברשויות המקומיות הערביות נחלקת לשני מישורים עיקריים: פעילות עסקית שנועדה ליצור הכנסות עצמאיות ולצבור רווחים, ופעילות ציבורית-מוניציפלית שנועדה לשפר את השירותים ואת איכות החיים ביישוב. תחומי הפעילות המרכזיים כוללים בנייה, נדל"ן, תשתיות ואנרגיה, ולצידם חינוך בלתי פורמלי, תרבות, תיירות, חניה, שילוט, ספורט ופנאי ושירותים סביבתיים. לצד הפוטנציאל הכלכלי והציבורי של פעילות זו, עלו גם מגבלות הנוגעות להיעדר כדאיות כלכלית בחלק מן הפרויקטים, לחסמי תשתית ולתלות בתנאים מקומיים ורגולטוריים.

מן הממצאים עולה כי החברות הכלכליות פועלות בשני מישורים: העיקרי, פיתוח פרויקטים עסקיים שנועדו ליצור הכנסות עצמאיות ולצבור רווחים; והמשני, שיפור איכות השירותים המוניציפליים ורווחת התושבים, גם אם אינם כרוכים ביצירת רווח כספי. **תחום הבנייה והנדל"ן** נתפס כתחום המרכזי בפעילות החברות הכלכליות, כך **שפיתוח תשתיות** הוא ליבת העשייה הכלכלית ברוב הרשויות. הממצאים מלמדים כי עיקר הפעילות מתמקדת **בשיווק קרקעות**, **בקידום תוכניות בינוי ושכונות מגורים ובבנייה למטרות מסחר ותעשייה**. במקרים מסוימים החברות שיתפו פעולה עם רשות מקרקעי ישראל, כאשר הן נטלו על עצמן תפקידים שבאופן מסורתי מבוצעים על ידי קבלנים חיצוניים של רשות מקרקעי ישראל, כגון פיתוח, שיווק ותכנון. אחד המודלים הבולטים בעבודת החברות הכלכליות הוא הסכמי גג, המאפשרים פיתוח מואץ של יחידות דיור ותשתיות עירוניות. לדוגמה, ביישוב מסוים קודמו יותר מ-5,000 יחידות דיור, שחלק ניכר מהן כבר אושר ושווק. לצד זאת, פעלו החברות גם להסדרת בנייה בלתי מוסדרת על קרקע פרטית, במטרה לשלב בין צורכי הפיתוח ובין המציאות בשטח. החברות הכלכליות

לא התמקדו רק בדיור, אלא קידמו גם פרויקטים מסחריים ותעשייתיים: **בניית מרכזי מסחר**, **ניהול אזורי תעשייה והקמת פרויקטים מניבים נוספים כגון תחנת דלק**, **חניונים עירוניים ומבני תעשייה להשכרה**. כן קידמו החברות עסקאות קומבינציה, שבהן העירייה מקצה קרקע ליזם פרטי והוא בתמורה מקים עליו בניין מסחרי ומתחלק בהכנסות עם הרשות. בעסקאות מסוג זה הצליחו רשויות לקבל נתח גבוה מן ההכנסות (כ-57%), יותר מן המקובל בשוק. לצד תחומים אלו, החברות הכלכליות נטלו חלק גם **בפיתוח תשתיות עירוניות**, **בסלילת כבישים ובשיקום תשתיות**. צוינו גם **הקמה ותפעול של פרויקטים ציבוריים כגון אצטדיונים, פארקים עירוניים, בתי ספר וגני ילדים**. נאמר כי פרויקטים ציבוריים כאלה לא נחשבים מניבים ואינם נתפסים כמנועי צמיחה כלכליים, אלא כפרויקטים לשיפור איכות החיים בלבד.

תחום האנרגיה בולט כענף צומח בפעילות החברות הכלכליות. מעשית, הדבר מתבטא בהקמת **מערכות פאנלים סולאריים** על גגות מבני ציבור, ובעיקר בתי ספר, פרויקטים אשר הניבו חיסכון ניכר בהוצאות האנרגיה ואף הכנסות קבועות לרשות בסדר גודל של מאות אלפי שקלים בשנה. באחד היישובים דווח כי ההכנסה השנתית ממערכות סולאריות הגיעה לכמיליון שקלים, ואילו ההוצאה השוטפת הסתכמה בכשבעים אלף שקלים. כמו כן חברות כלכליות התחילו **בהתקנת עמדות טעינה לרכבים חשמליים**, מהלך שנועד לשלב חדשנות טכנולוגית עם יצירת מקור הכנסה נוסף לחברה הכלכלית. אחת הרשויות פועלת להרחיב את תחום האנרגיה הסולארית ובוחנת יוזמות חדשות, כגון הקמת תחנות לאגירת אנרגיה חשמלית. עם זאת, מרואיינים הצביעו גם על מגבלות מערכתיות – בעיקר מחסור באישורים מחברת החשמל ומגבלות תשתית, המעכבות את פיתוח התחום.

מלבד תחומי הבנייה, הנדל"ן והאנרגיה, זוהו תחומים נוספים שבהם עוסקות החברות הכלכליות, כגון **תחום החינוך והתרבות,** אשר כולל קידום פרויקטים של חינוך בלתי פורמלי. עם זאת, צוין כי בחלק מן הרשויות הופסקו פרויקטים מסוג זה כאשר החברה התייצבה מבחינה כלכלית, מתוך תפיסה שהם אינם מניבים רווח ישיר. תחום נוסף שהוזכר הוא **תיירות ומורשת**, הכולל פיתוח, הפעלה וניהול אתרי תיירות מקומיים, מוזיאונים, מרכזי תרבות ושימור אתרי טבע ונוף. פרויקטים אלו נתפסים כבעלי פוטנציאל לשיפור תדמית היישוב ולמשיכת מבקרים, גם אם לא תמיד מדובר במנוע כלכלי משמעותי. הוזכר גם עיסוק של חברות כלכליות **בניהול חניה ושילוט חוצות**. פעילות בתחום זה מניבה הכנסות ישירות לרשות (באחת הרשויות דווח על צבירת רווח נקי שהסתכם בכ-300 אלף שקלים בשנה), אך גם נתפסת ככלי להסדרת המרחב הציבורי ולשיפור הסדר ביישוב. **הוזכר גם תחום מתקני הספורט והפנאי**: הפעלת מרכזי ספורט ופנאי, בריכות שחייה וחדרי כושר. עם זאת, דווח כי בחלק מן המקרים פרויקטים אלו הניבו הפסדים לאורך זמן. תחום נוסף שבו עוסקות החברות הכלכליות הוא הספקת **שירותים מוניציפליים שוטפים**: ניהול הניקיון, הגינון, הטיפול בפסולת והמחזור; למשל, הקמת מטמנות אזוריות או הפעלת מכונות למחזור בקבוקים, כאשר חלק מן הפרויקטים נתפסים כפרויקטים סביבתיים-חברתיים ולא כמניבי הכנסה ישירה.

במסגרת פעילות החברות הכלכליות ברשויות הערביות נרשמו עד מועד כתיבת הדוח רק שני מקרים של פרויקטים שהופסקו: פרויקט ניצנים (מסגרת צהרונים הפועלת כחלק מתוכניות החינוך הבלתי פורמלי של משרד החינוך, ומיועד לבני 3-8, בעיקר ביישובים המאופיינים בדירוג חברתי-כלכלי נמוך) נעצר ביוזמת החברה הכלכלית, לאחר שהתייצבה ולא מצאה עוד הצדקה כלכלית להמשך הפעלתו, והפרויקט הוחזר לניהול ותפעול של מחלקת החינוך ברשות המקומית. פרויקט נוסף היה פרויקט חזיתות מסחריות (פרויקט בתחום הבנייה באזור מסחרי ביישוב), אשר נכשל בשל התנגדות בעלי עסקים מקומיים, וכעת מצוי בתהליך תכנון מחדש.

במקרים שבהם פעילותן מניבה רווחים, החברות הכלכליות עשויות לשמש מקור הכנסה לרשויות המקומיות. עודפי הרווחים מנוצלים בתיאום עם הרשות ולעיתים מועברים ישירות לתקציבה, ובכך תורמים ליציבותה הכלכלית. בד בבד הן מאפשרות לרשות לפתח שירותים ומיזמים נוספים, ובכך מספקות ערך מוסף כפול – חיזוק איתנות פיננסית מצד אחד, ושיפור איכות החיים של התושבים מצד שני.

3.4 גורמים מקדמים, חסמים להצלחה והצעות לעידוד הקמת חברות כלכליות

הצלחתן של חברות כלכליות ברשויות מקומיות ערביות תלויה בשילוב בין גורמים פנים-רשותיים, כגון ניהול מקצועי, עצמאות מהשפעות פוליטיות, גיבוי מראש הרשות וקואליציה יציבה, ובין גורמים חיצוניים, כגון אמון ושיתופי פעולה עם גופים ממשלתיים, מענקים ייעודיים וליווי מקצועי. לצד זאת, זוהו חסמים מרכזיים, ובהם תלות תקציבית ברשות המקומית, מחסור במימון ראשוני ובתשתיות פיזיות, עומס רגולטורי ובירוקרטי, מחסור בידע מקצועי וקשיים במינוי מנכ"ל. המרואיינים הדגישו את הצורך בהסדרה, בליווי ממשלתי ובמערכי למידה והכשרה כדי לעודד הקמה מוצלחת של חברות כלכליות נוספות.

בראיונות הוזכרו כמה גורמים מרכזיים שעשויים לסייע להצלחתן של חברות כלכליות ברשויות מקומיות ערביות. אחד הבולטים שבהם הוא **אמון הדדי** בין החברה הכלכלית ובין גופים ממשלתיים, ובראשם רשות מקרקעי ישראל. אמון זה נתפס כתנאי הכרחי לשיתופי פעולה יעילים ולהקצאת משאבים. עוד צוין כי במקרים מסוימים משרד הפנים מאפשר לחברה כלכלית להרחיב את פעילותה העסקית גם מחוץ לתחומי העיסוק הרגילים של רשות מקומית. מהלך זה עשוי לתרום לגיוון פעילותה ולהרחבת תחומי העיסוק שלה, למשל באמצעות הקמת תחנת דלק כמקור הכנסה נוסף לרשות.

מרואיינים הדגישו גם גורמים מקדמים נוספים: **כישורי ניהול, מקצועיות ועצמאות מהשפעות פוליטיות**, בעיקר בכל הקשור למנכ"ל החברה הכלכלית. הודגש כי כאשר המנכ"ל זוכה לאמון ולגיבוי מראש הרשות, שמכהן גם כיו"ר הדירקטוריון, מתאפשרת לחברה התנהלות עצמאית ויעילה יותר. הצלחות שנרשמו באום אל-פחם ובכפר קאסם תוארו כמודלים שאפשר ללמוד מהם, במיוחד בנוגע ליכולת החברה הכלכלית להיכנס לתחומים שהרשות המקומית מתקשה לקדם בעצמה בשל רגישויות פוליטיות. גורם מקדם נוסף שהוזכר הוא **קואליציה יציבה**, המאפשרת יציבות ארגונית ומונעת עיכובים ותקלות.

מלבד גורמים אלו, שהם בעיקרם גורמים פנים-רשותיים, הוזכרו גם **תמיכה ממשלתית ומענקים ייעודיים** כגורמים המקדמים הקמה והפעלה של חכ"ל. המרואיינים המליצו כי משרדי ממשלה יפתחו קולות קוראים ייעודיים לחברות כלכליות, בדומה לאשכולות אזוריים, ויעניקו מענקי עידוד או מימון לשנים הראשונות לפעילות. גם תוכניות ייעודיות כגון תוכנית "המראה", הכוללת תקציבים לליווי מקצועי ולייעוץ חיצוני, הוצגו כגורמים שעשויים לחזק את מעמדן של החברות הכלכליות.

עוד בלטה חשיבותן של **התמדה ועקביות**, במיוחד בקידום הליכים בירוקרטיים בשלב ההקמה מול משרד הפנים. לבסוף, צוין כי **למידה מהצלחות של רשויות אחרות** וחשיפה למודלים קיימים, בעיקר ברשויות יהודיות גדולות, מעודדות ומעוררות השראה. ימי עיון, כנסים וקורסים מקצועיים למנכ"לים נתפסו כגורמים משמעותיים להגברת המודעות ולרכישת ידע מקצועי ברשויות ערביות, לצד שילוב יועצים חיצוניים בהליכי ההקמה והניהול.

לצד הגורמים מקדמי ההצלחה, עלו בראיונות גם חסמים להצלחתן של חברות כלכליות ברשויות מקומיות ערביות:

יחסי תלות ברשות המקומית ומגבלות מימון: בראיונות הוזכרו מתחים בין החברה הכלכלית לרשות המקומית סביב תלות תקציבית ותזרים. כאשר פרויקטים נשענים על תקציבי הרשות, עיכוב בהעברת תקציבים ממשרדי ממשלה לרשות המקומית עלול לדחות את העברתם הלאה לחברה הכלכלית, והדבר עלול לפגוע ביכולתה של החברה הכלכלית לעמוד בהתחייבויותיה. צוין גם כי לפעמים עולים קונפליקטים סביב תקורות, דמי ניהול ועמלות, שהרשות לא תמיד מעבירה במועד. יתרה מזו, היעדר חוסן כלכלי ברשויות ערביות, לרבות תלות במענקי איזון וקיצוץ תקציבי מצד הממשלה, צוין גם הוא כחסם להקמתן ולהפעלתן המוצלחת של חברות כלכליות.

מרואיינים ציינו כי רוב הרשויות המקומיות הערביות מתאפיינות במצב של "הישרדות" ניהולית ותפעולית, דבר שמאלץ אותן להתמקד בעיקר בתשלום משכורות ובמניעת גירעון, ובכך מצטמצמים הקשב הארגוני והיכולת להקדיש משאבים להקמת חברות כלכליות. כמו כן הודגש הצורך במימון התחלתי משמעותי להקמת החברה (לכל הפחות כמיליון ש"ח), עד שנרשמים מקורות הכנסה יציבים. בהקשר זה עלתה השאלה מדוע קיימים תקציבים ממשלתיים להקמת מנהלות אזוריות אך לא מוצעים כיום מענקים דומים עבור הקמת חברות כלכליות, והוצג מחסור

ב"מענקי עידוד" כגורם מעכב (יצוין שמענק העידוד שהוצע בעבר להקמת חברות כלכליות ברשויות ערביות אינו מוצע כיום).

בירוקרטיה, רגולציה ויחסי עבודה עם הרגולטור – האגף לתאגידים עירוניים: הועלו טענות בדבר תהליכי אישור ממושכים, שתוארו כ"פינג-פונג" סביב התוכנית העסקית, תיקונים חוזרים ונשנים של נוסחים, ומענה חלקי או מאוחר לבקשות. חלק מן המרואיינים אינם תופסים את האגף כמעודד הקמת חברות כלכליות ברשויות ערביות. זאת בעקבות שאלות חוזרות ונשנות מצד האגף בנוגע להצדקת קיומה של החברה ברשות, מחזור הפעילות הנדרש והאם העירייה יכולה לבצע את הפרויקטים אשר צוינו בתוכנית העסקית. שאלות אלו נתפסו לעיתים כחשדנות כלפי הרשויות שהגישו בקשות להקמת חכ"ל. נמסרו גם מעט דוגמאות לעיכובים בשל היעדר זמינות פנימית (יועץ משפטי בחופשה וכד'). כמו כן צוין כי האגף לתאגידים עירוניים חושש מן האפשרות שחברות כלכליות תהפוכנה ל"חצר אחורית" של הרשויות המקומיות הערביות וכי החברות עלולות לשמש את הרשויות ככלי ל"תפירת ג'ובים".

חוסר ידע/ מידע חלקי ולא מהימן: מרבית המרואיינים טענו כי הם אינם מכירים את החלטות הממשלה הרלוונטיות לחברות כלכליות או לתאגידים עירוניים, דבר שעלול להביא להחמצת תקציבים. כמו כן נמצא כי בחלק מן המקרים הדיון בנושא מסתמך על מידע שאינו מבוסס ושאינו נמסר מגורם רשמי, כגון הטענה בדבר היקף פרויקטים נדרש להצדקת הקמתה והפעלתה של חברה כלכלית; מידע זה הרתיע במיוחד רשויות קטנות. נוסף על כך עלה בלבול בין תהליכי "החייאת" חברות שאושרה הקמתן אך הן לא החלו לפעול גם בחלוף פרק זמן משמעותי, ובין תהליכי הקמה של חברה חדשה.

משאבים פיזיים ותשתיות לא מספקים: היעדר עתודות קרקע, היעדר אזורי תעשייה והליכים ממושכים למימוש פרויקטים בקרקע תוארו כחסמים מבניים המגבילים ייזום פרויקטים וייצור הכנסות. ביישובים מסוימים (למשל חורה) צוין קושי מהותי ביצירת רווחים בשל מחסור חמור בשטח זמין לבנייה.

קשיים במינוי מנכ"ל והיבטים פוליטיים: תהליך בחירת מנכ"ל עלה כחסם מרכזי. לפעמים אי הסכמה בין ראש הרשות המקומית ובין בכירים ברשות על איוש תפקיד המנכ"ל עלולה לעורר עימותים בין שני הצדדים, ובסופו של דבר להקפיא את התהליך או אף לעצור אותו לחלוטין. באחד היישובים נמנעו מלפרסם מכרז למשרת מנכ"ל מחשש שהדבר יעורר מתחים פוליטיים. נוסף על כך בלט קושי "מעמדי", כאשר מנכ"ל החברה נתפס לעיתים כנטע זר על ידי בעלי תפקידים בכירים ברשות, והוא נדרש להוכיח ללא הרף את תרומתו. צוין גם מקרה אחד של עצירת תהליך בשל פירוק קואליציות, דבר שהביא לשינוי בסדרי העדיפויות של הנהלת הרשות.

3.5 גורמים המעכבים או מונעים קבלת אישור להקמת חברה כלכלית

דחיית בקשות להקמת חברות כלכליות קשורה בעיקר לחשש רגולטורי מניהול לא מקצועי, ממינויים פוליטיים ומצבירת גירעונות. רשויות קטנות או חלשות כלכלית מתקשות לקבל אישור בשל היעדר פרויקטים מניבי הכנסה ותזרים יציב. נוסף על כך כלפי רשויות ערביות עולה רתיעה רגולטורית מוגברת, בשל חשש שהחברה הכלכלית תשמש זירה למינויים שאינם מבוססי כשירות.

ממצאי הראיונות מצביעים על גורמים רגולטוריים, מוסדיים ותפעוליים המביאים לדחיית בקשות להקמת חברות כלכליות ברשויות ערביות מצד האגף לתאגידים עירוניים במשרד הפנים. **במישור המוסדי**, יש חשש מניהול בלתי מקצועי של החברה המתוכננת בשל מינויים פוליטיים, הנתפסים כמעלים את ההסתברות לצבירת גירעונות, בפרט נוכח היסטוריה של כישלונות שנבעו ממינויי הנהלה ברשות, שאינם מבוססי כשירות. מאחר שחכ"ל לא נהנית ממנגנוני גיבוי כדוגמת ועדה קרואה, כשל ניהולי בה מתורגם במהירות לסיכון לסגירתה. משום כך, סבילות הרגולטור לסיכון נמוכה. **במישור היכולת הכלכלית**, בקשות של רשויות קטנות או לא-איתנות נדחות עקב היעדר "מכסה מספקת" של פרויקטים מניבי הכנסה ותזרים יציב. ברשויות שאוכלוסייתן מועטה (כ-5,000 תושבים) או שהפרופיל הפיננסי שלהן חלש, האגף רואה אי-בשלות מוסדית. לבסוף, מצטיירת גם רתיעה רגולטורית הנובעת מתפיסה שלפיה ברשויות ערביות יש סיכון מוגבר לשימוש בחכ"ל כזירת מינויים לא-מקצועיים. נראה שתפיסה זו היא בסיס מרכזי לאי-אישור.

3.6 מודל משותף – חברה כלכלית לשירות כמה רשויות מקומיות ערביות

מודל של חברה כלכלית משותפת לכמה רשויות ערביות נתפס בעיני חלק מן המרואיינים כפתרון אפשרי לרשויות קטנות, בעיקר בזכות יתרון לגודל וחלוקת משאבים בין רשויות בעלות מאפיינים דומים. עם זאת, הצלחתו של מודל כזה מותנית בהסדרה מוקדמת של מנגנוני הניהול, בחלוקת המשאבים והרווחים, בפיקוח הדוק ובליווי מקצועי. לצד התמיכה במודל, עלו גם הסתייגויות הנוגעות לחשש מאובדן שליטה, מחלוקת רווחים ומקושי להתאים את פעילות החברה לצרכים הייחודיים של כל רשות.

מרואיינים רבים התייחסו לאפשרות להקים חברה כלכלית משותפת לכמה רשויות מקומיות ערביות. עם זאת, עמדותיהם בסוגיה זו משקפות מגוון רחב של תפיסות – החל מתמיכה נלהבת באפשרות כזו ועד הסתייגות מוחלטת.

יתרונות ותפיסות חיוביות: חלק מן המרואיינים ראו במודל המשותף **יתרון לגודל**, בעיקר עבור רשויות קטנות שאין להן הצדקה כלכלית להקים חברה עצמאית. צוין כי שיתוף פעולה בין רשויות שכנות בעלות מאפיינים דמוגרפיים ופיזיים דומים עשוי להצדיק הקמת מנגנון משותף, תוך כדי חלוקה פנימית על בסיס גודל האוכלוסייה ומאפייני כל רשות. הוצע להתחיל בפיילוט בין כמה רשויות, למשל דבורייה, אכסאל ואום אל-גנם. מן הראיונות עלה כי לשם כך הוצע לקיים תנאים אחדים: עיגון מראש בהסכם כתוב ומפורט של כל מנגנוני הניהול וחלוקת המשאבים, תוך התייחסות לכל השלבים, מתהליכי ההקמה ועד להפעלה השוטפת של החברה; ליווי מקצועי של הרשות לפיתוח כלכלי או גורמים חיצוניים, שיפעלו כמתכללים של התהליך; וכן ניהול מקצועי ויעיל המנותק משיקולים פוליטיים, לצד פיקוח הדוק ובקרה שוטפת.

מרואיינים נוספים העלו אפשרות של **הקמת חברה כלכלית משותפת לכלל הרשויות הערביות** – במתכונת הדומה למשכ"ל, אך ייעודית לאוכלוסייה הערבית. לדבריהם, הדבר עשוי לשמש פתרון מערכתי שיאפשר גם לרשויות חלשות ליהנות מרווחים ומפרויקטים. עם זאת, גם בקרב התומכים בגישה זו הודגש כי יש לגבש מודל עסקי ברור הכולל מנגנוני חלוקת רווחים, פיקוח וליווי מקצועי.

הסתייגויות ואתגרים: מרואיינים אחרים הביעו הסתייגות מן המודל המשותף. ההסתייגויות התמקדו בחשש משיתוף בשליטה בחכ"ל או מחלוקת רווחים בין רשויות שונות. נטען כי לכל רשות יש צרכים ייחודיים, ולכן העדיפות הראשונה היא להקים חברה כלכלית עצמאית לכל רשות. רק בהיעדר יכולת, נאמר, אפשר לשקול מודל משותף. היו אף שטענו כי אינם רואים כל טעם בהקמת חכ"ל משותפת, והעדיפו להסתמך על חלופות כמו אשכולות אזוריים או שיתופי פעולה נקודתיים בין רשויות, בפרויקטים ממוקדים.

3.7 ממצאים מניתוח הדוחות הכספיים

ניתוח הדוחות הכספיים של ארבע החברות הכלכליות הפעילות ברשויות המקומיות הערביות מצביע על איתנות פיננסית סבירה אך גבולית, ועל שיעורי רווחיות נמוכים הטעונים שיפור. עיקר הכנסות החברות נובע מביצוע פרויקטים עירוניים ומתקורות או דמי ניהול עבור הרשות המקומית, ובמרבית החברות נרשמה בשנים 2021–2023 מגמת גידול בהיקפי הפעילות העסקית. עם זאת, יש לפרש את מדדי הרווחיות בזהירות, משום שתכליתן של החברות אינה מיקסום רווח בלבד אלא גם מתן שירות ציבורי והשקעה בפרויקטים לשיפור איכות החיים ביישוב.

ניתוח הדוחות הכספיים של ארבע החברות הכלכליות הפעילות ברשויות המקומיות הערביות נועד לזהות נקודות כשל ואתגרים מהותיים העומדים בפניהן. ככלל, דוחות כספיים מיועדים לשימושם של גורמים חיצוניים כגון בעלי מניות, נותני אשראי ורשויות ממשלתיות. במסגרת המחקר נעשה בהם שימוש לקבלת תמונת מצב עדכנית על מצבן הכלכלי והתפעולי של החברות. בהתאם לכך, נבחנו הדוחות הכספיים של ארבע החברות הכלכליות הפעילות ברשויות המקומיות הערביות במועד כתיבת הדוח: החברה הכלכלית באום אל-פחם, הקיימת ופועלת משנת 1995; חורה, הקיימת ופועלת משנת 2014; רהט, שהוקמה בשנת 2015 והחלה לפעול ביולי 2017, וכפר קאסם, הקיימת ופועלת משנת 2018.

הבחינה התמקדה בכמה היבטים מרכזיים: איתנות פיננסית, רווחיות, מקורות הכנסה עיקריים, תחומי פעילות והיקף הפעילות. בתחום האיתנות הפיננסית נותח היחס השוטף. יחס זה מודד את יכולת החברה לעמוד בהתחייבויותיה השוטפות באמצעות נכסיה השוטפים, בטווח הקצר: ערך הגבוה מ-1 מצביע על יכולת כיסוי נאותה, ערך נמוך מ-1 עלול להצביע על קשיים בפירעון, ואילו ערך גבוה במיוחד (2–3) עשוי להעיד על ניהול לא יעיל של ההון עקב החזקת מזומנים בלתי מנוצלים. בארבע החברות שנבדקו נמצא יחס שוטף מעט מעל ל-1, תוצאה המצביעה על רמת איתנות סבירה אך גבולית.

במישור הרווחיות חושבו מדדים כגון שיעור הרווח הגולמי, שיעור הרווח התפעולי ושיעור הרווח הנקי. מניתוח דוחות הרווח וההפסד של כלל החברות עלה כי שיעורי הרווחיות נמוכים וטעוני שיפור. עם זאת, יודגש כי ייעודן העיקרי של החברות הכלכליות אינו מיקסום רווח אלא בראש ובראשונה מתן שירות לציבור והשקעה בפרויקטים אחרים לשיפור איכות החיים ביישוב.

אשר למקורות ההכנסה, עולה כי עיקר הכנסות החברות הכלכליות מבוסס על ביצוע פרויקטים עירוניים ועל תקורות או דמי ניהול בגין פרויקטים שבוצעו עבור הרשות המקומית. עוד נמצא כי בחלק מן הדוחות הכספיים, ההכנסות מפעילות עסקית מופיעות בשתי שורות בדוח: האחת, כהכנסות מפעילות כגוף ללא כוונת רווח, והשנייה כהכנסות מביצוע פרויקטים ומתן שירותים (הכוונה פעילות עסקית למטרות רווח). ניתוח מגמות ההכנסה בין השנים 2021–2023 מצביע, למעט במקרה של רהט, על גידול עקבי בהיקפי הפעילות העסקית של החברות.

4. סיכום ומסקנות

מניעים להקמת חברות כלכליות, והאם המודל מתאים לכל רשות?

- חברה כלכלית נתפסת בעיני בעלי תפקידים בכירים ברשויות מקומיות ערביות ובעיני מנכ"לים של חברות כלכליות פעילות ביישובים הערביים כמנגנון מרכזי לפיתוח היישוב, לייעול תפקוד הרשות המקומית ולחיזוק מקצועיותה.
- מודל החברה הכלכלית נראה ראוי ליישום בקנה מידה נרחב יותר, אולם הצלחתו בפועל מותנית בקיום תנאים מקדימים, ובהם זיהוי פוטנציאל לפרויקטים ישימים מניבי הכנסה, התנהלות כספית תקינה ואיזון תקציבי ברשות המקומית, הימנעות ממעורבות פוליטית בפעילות השוטפת של החברה ומינוי מנכ"ל מקצועי בעל יכולות ניהול גבוהות
- החברה הכלכלית נתפסת כמתאימה יותר לרשויות המקומיות הערביות מאשר אשכולות אזוריים ומשכ"ל, משום שהאשכול האזורי ומשכ"ל נתפסים כגופים חיצוניים שאינם מותאמים במלואם לצרכים הייחודיים של כל רשות. לעיתים הם אף נתפסים כגופים הפועלים ביעילות נמוכה יותר, בשל אופי הפעולה האזורי והריחוק מן הרשות המקומית.
- החלטות ממשלה הכוללות רכיב של עידוד פיתוח כלכלי באמצעות מענקים ראשוניים (כגון החלטת ממשלה 1539) נתפסות כבעלות חשיבות רבה ותורמות מאוד ליכולת הרשויות הערביות ליזום ולהקים חכ"לים

תהליך ההקמה של חברה כלכלית והאתגרים הכרוכים בכך

- בקרב המרואיינים בלט רצון מובהק לקדם את הפיתוח הכלכלי ביישובם באמצעות חכ"ל, והם הדגישו כי היוזמות להקמתה נובעות מהנהגת הרשות, ובעיקר מראשי רשויות ובכירים. טענה זו נוגדת את החששות שהובעו מצד האגף לתאגידים עירוניים כי חברות כלכליות ישמשו כ"חצר אחורית" לרשות
- בלט כי תהליך ההקמה מלווה בתהליך למידה מקדים, בהסתייעות ביועצים חיצוניים ובלמידה מניסיון של רשויות אחרות
- נראה כי מעורבות מוקדמת ופעילה של האגף לתאגידים עירוניים בתהליך ההקמה תורמת להתנהלות חלקה יותר ומפחיתה מורכבויות. מנגד, במקרים שבהם תהליך הגשת הבקשה בוצע ללא שיתוף פעולה עם האגף, הוא תואר כארוך, מתיש ומלווה בחזרות ותיקונים תכופים, ובתחושה כי האגף מעכב את האישור ומקשה על קבלתו
- נראה כי תהליך בחירת הדירקטוריון נתפס כעניין פרוצדורלי ופשוט יחסית, ואילו הסוגיה הרגישה ביותר היא מינוי המנכ"ל. בתהליך בחירת מנכ"לים התערבו לא פעם שיקולים פוליטיים, ובמקרים אלה ניכרה נטייה לעצירת תהליך ההקמה של החברה או לפגיעה ניכרת בסיכויי הצלחתו.

גורמים מקדמים וחסמים בפני הצלחה

מן הראיונות עלה כי הצלחתן של חברות כלכליות ברשויות ערביות תלויה במכלול רחב של תנאים, אשר משקפים שילוב בין גורמים מוסדיים, ניהוליים ופוליטיים.

גורמים מקדמים:

- יחסי אמון ושיתופי פעולה עם גופים ממשלתיים, כישורי ניהול, וכן מקצועיות ועצמאות של מנכ"ל החברה, בעיקר כאשר הם מלווים בגיבוי מצד ראש הרשות ובקואליציה פוליטית יציבה
- מנגנוני תמיכה ממשלתיים (מענקים ותוכניות ליווי מקצועי), לצד התמדה ועקביות בניהול הליכי ההקמה
- חשיפה למודלים מצליחים ברשויות מקומיות אחרות, ימי עיון והכשרות מקצועיות, וכן הסתייעות ביועצים חיצוניים

חסמים:

- יחסי התלות התקציבית ברשות המקומית, עיכובי תזרימים והיעדר חוסן כלכלי בלטו כגורמים המעכבים את הצלחתן של חברות כלכליות
- חוסר ידע או מידע חלקי בנוגע להחלטות ממשלה, למענקים ולנהלים פוגע ביכולת לנצל הזדמנויות, וכן בייעול תהליך הבקשה, בעיקר ברשויות קטנות
- מאחר שתחום הבנייה והנדל"ן מסתמן כמוקד הפעילות העיקרי של החברות הכלכליות וכמקור הכנסה מרכזי, ומאחר שהוא נתפס כמנוע צמיחה משמעותי, מחסור בקרקעות ובתשתיות מגביל את אפשרויות הייזום הכלכלי ואת פעילות החברות הכלכליות ברשויות ערביות

גורמים המעכבים קבלת אישור להקמת חכ"ל

- בלט כי דחיית בקשות להקמת חברות כלכליות נובעת בעיקר מחשש למינויים פוליטיים העלולים לפגוע במקצועיות הניהולית ולהגביר את הסיכון להיווצרות גירעונות
- נראה כי רשויות קטנות או מוחלשות מתקשות לעמוד בדרישות, בשל מחסור בפרויקטים מניבי הכנסה ובהיעדר תזרים יציב, ולכן נתפסות כלא בשלות להקמת חברה

מודל משותף לחברה כלכלית ברשויות ערביות

- נראה כי הרעיון להקמת חברה כלכלית משותפת לכמה רשויות ערביות נתפס כבעל פוטנציאל, אך רצוי בעיקר במצבים שבהם רשות מסוימת אינה יכולה להקים חברה כלכלית בבעלות מלאה
- המודל מציע יתרון משמעותי עבור רשויות קטנות, שכן הוא מאפשר יצירת יתרון לגודל, איגום משאבים והפחתת עלויות תפעול. עם זאת, הצלחתו מותנית בקיומם של תנאים מקדימים, ובראשם עיגון מפורט וברור של ההסכמות בהסכם כתוב, ליווי מקצועי חיצוני, וניהול עצמאי שאינו מושפע מלחצים פוליטיים
- נראה כי מודל של חכ"ל משותפת לכלל הרשויות הערביות עשוי לשמש פתרון מערכתי שיחזק במיוחד את הרשויות המוחלשות

5. המלצות

5.1 המלצות בנוגע לפעילות הממשלה

1. **קידום ייזום של הקמת חברות כלכליות ברשויות מקומיות ערביות וביסוס פעילותן**, כבסיס לפיתוח כלכלי בר-קיימה, לצמיחה ולשיפור איכות החיים ביישובים הערביים
2. **עיגון תפקידו של האגף לתאגידים עירוניים** כגורם מקצועי מוביל, מלווה ותומך בתהליכי הקמה של חברות כלכליות ברשויות המקומיות הערביות, והבטחת מעורבותו החל מן השלבים המוקדמים של גיבוש הרעיון והתכנון הראשוני ועד לשלבי ההקמה וההפעלה. במסגרת זו, על האגף לשמש גוף מייעץ ומנחה, לספק ליווי מקצועי שוטף, לקדם שיתופי פעולה עם הרשויות המקומיות ולהבטיח קיומה של תקשורת רציפה, עקבית ושקופה בכל שלבי התהליך, לרבות סיוע בגיבוש הבקשה והתוכנית העסקית. הליווי יותאם למאפיינים הייחודיים של הרשויות המקומיות הערביות, לרבות פערים ביכולות מקצועיות, מגבלות משאבים ואתגרים מוסדיים
3. **גיבוש והטמעה של מסגרת נהלים מחייבת, סדורה ואחידה** להסדרת תהליך הקמת חברות כלכליות ברשויות המקומיות (ראו דוגמה לנוהל בנספח 1), אשר תכלול:
   - **הגדרת מדדי ביצוע**, כגון זמני טיפול בבקשות, זמני מתן מענה, עמידה בסטנדרטים מקצועיים, רמת שביעות רצון הרשויות המקומיות בדגש על איכות הליווי והנגישות של האגף
   - **קביעת מנגנוני מעקב, בקרה ודיווח תקופתיים**, לרבות פרסום דוחות ביצוע מפולחים לפי סוגי רשויות, לצורך הבטחת שקיפות, זיהוי פערים, הפקת לקחים ושיפור מתמשך של תהליכי העבודה
   - **הסדרת תהליך בחינת הבקשות וקבלת ההחלטות**, אשר יכלול הגדרת הגורמים האחראים לבחינה ולאישור, קביעת קריטריונים ברורים ומדידים להערכת הבקשות, הגדרת שיטת ניקוד ומשקלות בין הקריטריונים השונים, בחינת הצורך בקיום פגישת התרשמות עם נציגי הרשות כחלק מתהליך ההערכה, וכן אופן שקלול הציונים וגיבוש ההחלטה הסופית

   מסגרת הנהלים תסדיר את כלל שלבי התהליך (ראו לדוגמה **תרשים 1**), החל משלב גיבוש הרעיון והתכנון הראשוני ועד לשלבי ההקמה וההפעלה, ותבטיח תהליך סדור, שקוף ואחיד, המבוסס על תיעוד מלא, פירוט דרישות ומסמכים נדרשים, וכן עמידה בלוחות זמנים מוגדרים מראש.

תרשים 1: תהליך הקמת חברה כלכלית ברשות מקומית



4. **פיתוח מערך הכשרות והדרכות** בתחום יזמות עסקית, פיתוח כלכלי וניהול חברות כלכליות, תוך כדי הדגשת שיטות מיטביות המותאמות להצלחתן של חברות כלכליות ברשויות המקומיות הערביות. כחלק מכך אפשר לשקול גם קיום כנס שנתי, אשר ישמש פלטפורמה לשיח מקצועי, להעברת ידע מהימן וללמידה הדדית מניסיון ומהצלחות בין ראשי רשויות ערביות ובכירים בהן ובחברות הכלכליות
5. **הקמת מערך מנטורים** שיהיו חברים בו בכירים בחברות כלכליות הפועלות ברשויות יהודיות וערביות, ואשר יעניק ליווי מקצועי לחברות החדשות כבר בשלבי ההקמה והפעולה הראשוניים, עד להתבססותן ולהגעתן לרמת בשלות ועצמאות מספקת
6. **עידוד ויישום מודל של חברה כלכלית משותפת** לכמה רשויות מקומיות ערביות קטנות בעלות מאפיינים דמוגרפיים וגאוגרפיים דומים. במקרים אלו, יש להתוות מראש כללים ברורים בנוגע למדיניות הניהול, לחלוקת הרווחים ולהשקעה בפרויקטים משותפים

5.2 המלצות לרשויות מקומיות ערביות

1. **עידוד פיתוח מקצועי** נדרש כדי לעודד את בכירי הרשות ועובדיה, ובכלל זה עובדים בחברות כלכליות קיימות, להשתתף בימי עיון, בהשתלמויות ובכנסים העוסקים הן ביזמות ופיתוח כלכלי הן בהקמה, ניהול ותפעול חברות כלכליות
2. **הקפדה על ניהול מקצועי נטול שיקולים פוליטיים** נדרשת לשם התוויית כללים ונהלים ברורים שיבטיחו, ככל האפשר, היעדר מעורבות פוליטית בתהליכי העבודה ובשיטות הניהול של החברות הכלכליות ברשויות המקומיות הערביות. מהלך זה נועד להבטיח רמת מקצועיות גבוהה ולחזק את אמון הציבור בחברות הכלכליות וברשויות המקומיות עצמן
3. **קידום מנגנוני מינוי מקצועיים** של מנכ"לים וחברי דירקטוריון, כחלק ממהלך של הימנעות מהשפעות פוליטיות ושל חיזוק אמון הציבור ומוסדות המדינה בחברות הכלכליות המוקמות. מוצע לבחון אפשרות להיעזר לשם כך בוועדות מינוי חיצוניות ובגופי גיוס והשמה מקצועיים

מקורות

אזוראל כאליפא, ר. (2022). *חברה כלכלית בבעלות רשות ערבית בישראל: החברה הכלכלית כפר קאסם כמקרה בוחן*. המכללה האקדמית תל אביב–יפו ואינג'אז.

חוק החברות, התשנ"ט-1999.

חוק העמותות, התש"ם-1980.

מבקר המדינה. (2017). *דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017: דירקטוריונים של תאגידים עירוניים*.

מבקר המדינה. (2020). *דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2020: פעולות הרשויות המקומיות באמצעות עמותות עירוניות*.

מבקר המדינה. (2025). *דוח על הביקורת בשלטון המקומי: מניעת מעילות והונאות בתאגידים עירוניים*.

פקודת העיריות [נוסח חדש] (1964).

שוורצר, נ. ושוורצר, א. (2021). *שיקולים בהקמת תאגיד עירוני מהלכה למעשה: מדריך להקמה/ אסדרה של תאגיד עירוני*. משרד הפנים.

Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments.* Georgetown University Press.

Aharoni, Y. (1981). Performance evaluation of state-owned enterprises: A process perspective. *Management Science, 27*(11), 1340–1347.

Arrow, K. J. (1951). *Social choice and individual values.* Yale University Press.

Bel, G., Dijkgraaf, E., Fageda, X., & Gradus, R. H. J. M. (2010). Similar problems, different solutions: Comparing refuse collection in the Netherlands and Spain. *Public Administration, 88*(2), 479–495.

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

Bel, G., & Fageda, X. (2010). Partial privatization in local service delivery: An empirical analysis of the choice of mixed firms. *Local Government Studies, 36*(1), 129–149.

Bel, G., & Gradus, R. (2018). Privatisation, contracting-out and inter-municipal cooperation: New developments in local public service delivery. *Local Government Studies, 44*(1), 11–21.

Bergh, A., & Erlingsson, G. Ó. (2024). Municipally owned corporations in Sweden: A cautionary tale. *Public Money & Management, 44*(7), 586–593.

Bognetti, G., & Robotti, L. (2007). The provision of local public services through mixed enterprises: The Italian case. *Annals of Public and Cooperative Economics, 78*(3), 415–437.

Bourdeaux, C. (2008). Politics versus professionalism: The effect of institutional structure on democratic decision making in a contested policy arena. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18*(3), 349–373.

Calabrò, A., & Torchia, M. (2011). Conflicts of interest and governance mechanisms in Italian local public utilities. *International Journal of Public Administration, 34*(7), 447–460.

Daiser, P., & Wirtz, B. W. (2021). Strategic corporate governance factors for municipally owned companies: An empirical analysis from a municipal perspective. *International Review of Administrative Sciences, 87*(1), 135–153.

Dexia. (2004). *Local public companies in the 25 countries of the European Union.* Dexia Editions.

Dicorato, S. L., Di Gerio, C., Fiorani, G., & Paciullo, G. (2020). Integrated reporting in municipally owned corporations: A case study in Italy. In F. Manes-Rossi & R. Orelli (Eds.), *New trends in public sector reporting: Integrated reporting and beyond* (pp. 175–194). Palgrave Macmillan.

Ensminger, J. (2001). Reputations, trust, and the principal-agent problem. In K. S. Cook (Ed.), *Trust in society* (pp. 185–201). Russell Sage Foundation.

Erlingsson, G. Ó., Bergh, A., & Sjölin, M. (2008). Public corruption in Swedish municipalities – Trouble looming on the horizon? *Local Government Studies, 34*(5), 595–608.

Garrone, P., Grilli, L., & Rousseau, X. (2013). Management discretion and political interference in municipal enterprises: Evidence from Italian utilities. *Local Government Studies, 39*(4), 514–540.

Grossi, G., & Thomasson, A. (2015). Bridging the accountability gap in hybrid organizations: The case of Malmö-Copenhagen Port. *International Review of Administrative Sciences, 81*(3), 604–620.

Jeffries, F. L., & Reed, R. (2000). Trust and adaptation in relational contracting. *Academy of Management Review, 25*(4), 873–882.

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics, 3*(4), 305–360.

Kumar, R., & Nti, K. O. (1998). Differential learning and interaction in alliance dynamics: A process and outcome discrepancy model. *Organization Science, 9*(3), 356–367.

Latham, G. P., & Locke, E. A. (2006). Enhancing the benefits and overcoming the pitfalls of goal setting. *Organizational Dynamics, 35*(4), 332–340.

Mohr, J., & Spekman, R. (1994). Characteristics of partnership success: Partnership attributes, communication behavior, and conflict resolution techniques. *Strategic Management Journal, 15*(2), 135–152.

Morgan, R. M., & Hunt, S. D. (1994). The commitment-trust theory of relationship marketing. *Journal of Marketing, 58*(3), 20–38.

Nohria, N., & Ghoshal, S. (1994). Differentiated fit and shared values: Alternatives for managing headquarters-subsidiary relations. *Strategic Management Journal, 15*(6), 491–502.

Özer, I., Tan, E., Razin, E., & Hazan, A. (2024). Municipally owned corporations and autonomy in centralized states – A comparative analysis of Turkey and Israel. *Public Money & Management, 44*(7), 594–603.

Razin, E., & Hazan, A. (2023). Municipally owned corporations in Israel: Local initiative and the pursuit of flexibility in a centralised context. In M. van Genugten, B. Voorn, R. Andrews, U. Papenfuß, & H. Torsteinsen (Eds.), Corporatisation in local government: *Context, evidence and perspectives from 19 countries* (pp. 73–96). Palgrave Macmillan.

Sarkar, M. B., Aulakh, P. S., & Madhok, A. (2009). Process capabilities and value generation in alliance portfolios. *Organization Science, 20*(3), 583–600.

Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1997). A survey of corporate governance. *The Journal of Finance, 52*(2), 737–783.

Tavares, A. F., & Camões, P. J. (2007). Local service delivery choices in Portugal: A political transaction costs framework. *Local Government Studies, 33*(4), 535–553.

Torsteinsen, H., & van Genugten, M. (2016). Municipal waste management in Norway and the Netherlands: From in-house provision to inter-municipal cooperation. In S. Kuhlmann & G. Bouckaert (Eds.), *Local public sector reforms in times of crisis: National trajectories and international comparisons* (pp. 205–220). Palgrave Macmillan.

Tsai, W., & Ghoshal, S. (1998). Social capital and value creation: The role of intrafirm networks. *Academy of Management Journal, 41*(4), 464–476.

Voorn, B. (2020). *When politics meets professionalism: The characteristics and performance predictors of municipally owned corporations* [Doctoral dissertation].

Voorn, B., van Genugten, M. L., & van Thiel, S. (2017). The efficiency and effectiveness of municipally owned corporations: A systematic review. *Local Government Studies, 43*(5), 820–841.

Voorn, B., van Genugten, M., & van Thiel, S. (2020). Performance of municipally owned corporations: Determinants and mechanisms. *Annals of Public and Cooperative Economics, 91*(2), 191–212.

Whincop, M. J. (2005). *Corporate governance in government corporations.* Ashgate.

Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting.* Free Press.

נספחים

נספח 1[2]: דוגמה לנוהל הגשת בקשה על ידי רשות מקומית להקמת חברה כלכלית

מטרה

מטרת נוהל זה היא להסדיר את תהליך הגשת הבקשה של רשות מקומית להקמת חברה כלכלית, תוך כדי הבטחת תהליך סדור, אחיד ושקוף. הנוהל מגדיר את שלבי התהליך, את תחומי האחריות של הגורמים המעורבים, את הדרישות המקדימות ואת המסמכים הנדרשים, לצורך קידום תהליך מקצועי ומבוסס נתונים, ובהתאם להוראות והנחיות הגורמים המוסמכים.

תחולה

נוהל זה חל על כלל הרשויות המקומיות המבקשות להגיש בקשה להקמת חברה כלכלית, וכן על הגורמים המקצועיים והניהוליים ברשות המעורבים בתהליך, ובהם הנהלת הרשות, גורמי מקצוע רלוונטיים והגורם האחראי לניהול התהליך. כמו כן הנוהל מתייחס להתנהלות הרשות מול הגורמים המוסמכים לאישור הקמת החברה, ובפרט האגף לתאגידים עירוניים במשרד הפנים.

הגדרת גורם אחראי לניהול התהליך

יש להגדיר גורם אחראי או פונקציה ייעודית לניהול תהליך הגשת הבקשה, תוך כדי פירוט תחומי האחריות המוטלים עליו. במסגרת זו ניתן לשקול גם הגדרת כישורים וניסיון נדרשים לתפקיד.

תחומי האחריות יכללו, בין היתר, תיעוד שוטף של התהליך, וכן ביצוע מעקב ובקרה על התקדמותו.

ביצוע ובקרה של בדיקות מקדימות

יש להגדיר את מכלול הבדיקות המקדימות הנדרשות לצורך הגשת הבקשה, וכן לוודא את קיומן או השלמתן טרם הגשת הבקשה. בדיקות אלו עשויות לכלול, בין היתר:

- הכנת תוכנית עסקית מקדימה
- קבלת אישור עקרוני מחברי מועצת הרשות ומבעלי תפקידים רלוונטיים
- קיום פגישת היכרות/תיאום מקדימה בין האגף לתאגידים עירוניים לבין נציגי הרשות

---

[2] הדוגמה לנוהל נוסחה על ידי החוקרת הראשית במסגרת המחקר, בהתבסס על הספרות המקצועית הרלוונטית בתחום. מדובר בדוגמה להמחשה בלבד, שאיננה נוהל רשמי או מחייב

השלמת מסמכים נלווים נדרשים

יש לגבש רשימת תיוג (checklist) של כלל המסמכים הנדרשים לצורך הגשת הבקשה, ולוודא את השלמתם. מסמכים אלו יכללו (כפי שמופיע בנוהל אסדרת חברה עירונית), בין היתר:

- מכתב פנייה רשמי מטעם ראש הרשות המקומית המבקש את אישור השר להקמת החברה
- חוות דעת מנכ"ל הרשות המקומית
- חוות דעת גזבר הרשות המקומית
- חוות דעת היועץ המשפטי של הרשות המקומית
- החלטת מועצת הרשות המקומית

מעקב ובקרה על תהליך הטיפול בבקשה

יש להגדיר מנגנון למעקב ובקרה על התקדמות הטיפול בבקשה, לרבות ההתנהלות מול האגף לתאגידים עירוניים. המעקב יכלול, בין היתר, בקרה על השלמת מסמכים, עמידה בדרישות הגורמים המאשרים, וליווי התהליך עד לקבלת אישור ההקמה.

תיעוד וסגירת הטיפול בתהליך

יש להבטיח תיעוד מלא ושיטתי של כלל שלבי התהליך. עם השלמתו, יש לציין באופן פורמלי את סיום הטיפול בבקשה, לרבות תיעוד ההחלטה הסופית.

נספח 2: פרוטוקול למחקר בנושא חברות כלכליות ברשויות מקומיות ערביות

כללי: זהו פרוטוקול עזר לראיונות עומק חצי מובנים. הריאיון יתקיים כשיחה חופשית, תוך נגיעה בנושאים אלה, ובנושאים רלוונטיים נוספים, ככל שיועלו על ידי המרואיינים, ותוך התאמה ספציפית לתפקיד המרואיין/ת. מרואיינים יישאלו רק על נושאים רלוונטיים לתפקידיהם, כך שלא כל ריאיון יתייחס לכל הנושאים. הפרוטוקול מנוסח בלשון זכר כדי למנוע סרבול. השיחה תותאם לזהות המרואיין/ת גם מבחינה זו.

הסבר בעל פה למרואיין (אחרי שכבר נתקבלה הסכמה מוקדמת להתראיין): [הפירוט לגבי סוג המידע המבוקש יותאם לזהות המרואיין ולתפקידו המדויק]

שלום,

אני חוקר ממכון ברוקדייל. אנחנו עורכים מחקר עבור הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי, במסגרת התוכנית הממשלתית לצמצום פערים בחברה הערבית (החלטת ממשלה 550). המחקר מתמקד בכדאיות הקמת חברות כלכליות ברשויות מקומיות ערביות ובדרכים מיטביות להקמתן ולהפעלתן.

אני מעוניין לשמוע ממך איך אתה תופס את נושא החברות הכלכליות ואת הכדאיות של הקמתן ברשויות מקומיות ערביות. חשוב לי לשמוע גם על חסמים וקשיים בדרך להקמת החברות והפעלתן ועל פתרונות אפשריים, או כאלה שכבר נוסו, להתגברות על הקשיים האלה. המידע שיעלה במחקר יוכל לסייע בהחלטה האם וכיצד לקדם את הקמתן של חברות כלכליות נוספות ברשויות מקומיות ערביות.

חשוב לציין שלא נציין בדוח המחקר את זהות המרואיינים. כל מה שתאמר ישמש רק כחלק ממכלול המידע שייאסף במחקר, ולא יהיה אפשר לייחס שום פרט מידע למרואיין מסוים.

האם מבחינתך אפשר להתחיל בריאיון?

הנושאים שבהם יתמקד הריאיון:

1. לכלל המרואיינים:
   - מה המוטיבציה להקמת חברה כלכלית?
   - מה התרומה של חברה כלכלית לרשות המקומית שבה היא פועלת?
   - אילו חלופות אחרות יש לרשות [כגון ניהול עצמי של שירותים וביצוע פרויקטים על ידי הרשות או ניהול וביצוע באמצעות מיקור חוץ / חברות ממשלתיות / אשכולות אזוריים וכדומה]?
   - האם יש לחברה כלכלית ערך מוסף בהשוואה לחלופות אחרות? האם יש לה חסרונות לעומת החלופות?

- איך ניתן לעודד הקמה של חברות כלכליות ולסייע להן להצליח? מה הממשלה יכולה לעשות כדי לסייע בכך?
- מערך הפיקוח של משרד הפנים על החברות. יעילותו, קשיים איתו, ואיך אפשר לשפרו אם צריך
- האם אתה מכיר את החלטת הממשלה בדבר סיוע להקמת חברות כלכליות ברשויות ערביות? האם ידוע לך אם היא סייעה להקמה?

2. **ראיונות רקע** [במשרד הפנים, מומחים רלוונטיים חיצוניים, בעלי ניסיון בחברות כלכליות ברשויות יהודיות או מעורבות ובוועד ראשי הרשויות הערביות]:
   - ספר לי על הקשר לנושא של חברות כלכליות בשלטון מקומי.
   - האם חברה כלכלית מתאימה לכל רשות? אם לא – לאילו רשויות כן ולאילו לא?
   - האם יש יתרונות או חסרונות מיוחדים להקמת חברות כלכליות ברשויות ערביות? האם יש יותר יתרונות או יותר חסרונות (ואילו)?
   - האם היית מציע חלופות אחרות שיכולות להתאים יותר לרשויות ערביות?
   - אילו גורמים יכולים לעכב או למנוע הצלחה של חברה כלכלית ברשות ערבית? האם יש לך הצעות כיצד אפשר להתגבר על הגורמים האלה?

3. לריאיון ברשות שיש בה חברה כלכלית או החלה בהליכי הקמה של חברה כזו:
   - כיצד הנושא עלה? מי יזם אותו?
   - איך הושגה הסכמה במועצת הרשות?
   - על איזה סוג מידע התבססה ההחלטה?
   - מי ניהל את תהליך הגשת הבקשה (גורם פנימי ברשות, היעזרות ביועץ חיצוני וכדומה)?
   - כיצד התנהל התהליך מול משרד הפנים? כמה זמן לקח התהליך? האם היו קשיים מיוחדים בדרך לקבלת האישור? אם כן, כיצד התגברתם עליהם?
   - איך התנהל תהליך ההקמה אחרי קבלת האישור / בחירת חברי הדירקטוריון [ועוד]? האם היו קשיים או קונפליקטים בתחום הזה? אילו קשיים? כיצד התגברו עליהם?
   - [לרשות שקיבלה אישור אך טרם הקימה את החברה:] למה החברה עדיין לא קמה? אילו קשיים היו? האם אתם מתכוונים להמשיך בתהליך ההקמה? האם התהליך פעיל / רדום? איך מתמודדים עם הקשיים שעלו?
   - איזה סוג של פרויקטים / תחומים מנוהל בידי החברה הכלכלית?

- האם החברה הכלכלית מצליחה להביא רווח כספי לרשות? [אם כן – עד כמה הוא משמעותי? אם לא – למה היא לא מצליחה?]
- האם יש / היו פרויקטים שלא עלו יפה או הופסקו?
- האם אתם חושבים על הקמה של חברה נוספת / חברות נוספות בעתיד?

4. לריאיון ברשות שהגישה בקשה להקמת חברה כלכלית, אך לא קיבלה אישור ממשרד הפנים:
   - למה אתם רוצים להקים חברה כלכלית [שוב, בהשוואה לחלופות אחרות]?
   - איך התקבלה ברשות ההחלטה להקים חברה כלכלית?
   - כיצד הנושא עלה? מי יזם אותו?
   - איך הושגה הסכמה במועצת הרשות?
   - על איזה סוג מידע התבססה ההחלטה?
   - מי ניהל את תהליך הגשת הבקשה (גורם פנימי ברשות, היעזרות ביועץ חיצוני וכדומה)?
   - כיצד התנהל התהליך מול משרד הפנים?
   - מה הסיבה לכך שלא ניתן אישור ממשרד הפנים?
   - האם אתם חושבים לנסות שוב להקים חברה כלכלית? אם לא – האם חושבים על חלופות אחרות?

5. לריאיון ברשות ששקלו בה להקים חברה כלכלית, אך לא התקדמו בתהליך עד לשלב של הגשת בקשה:
   - למה חשבתם להקים חברה כלכלית [שוב, בהשוואה לחלופות אחרות]?
   - כיצד הנושא עלה? מי יזם אותו?
   - האם התקבלה הסכמה במועצת הרשות להקמת חברה? האם הייתה החלטה סופית מבחינתכם?
   - מה הסיבות לכך שלא התקדמתם עם זה?
   - האם אתה חושב שתשקלו שוב את הנושא בעתיד?