



מ"מבצעת" ל"מאפשרת"

תפקיד המדינה להבטחת
ביזור אפקטיבי ומכליל

פברואר 2024

מ"מבצעת" ל"מאפשרת"

תפקיד המדינה להבטחת ביזור אפקטיבי ומכליל



מ"מבצעת" ל"מאפשרת"

תפקיד המדינה להבטחת ביזור אפקטיבי ומכליל

מחקר וכתיבה:

ד"ר מיקי פלד, אביב רותם, יובל כרם-גילה - KGC

ניהול ועריכה:

קרן דורון כץ, נועה בהיר וקס

פברואר 2024

כתיבה: ד"ר מיקי פלד, אביב רותם, יובל כרם-גילה - KGC

ניהול ועריכה: קרן דורון כץ, נועה בהיר וקס

עיצוב גרפי: יעל פיקר

הזכויות שמורות לג'וינט-אלכא 2024

ניתן לצטט מעבודה זאת באופן הבא:

פלד, מ', רותם, א', כרם-גילה, י' (2024), ממבצעת למאפשרת: תפקיד המדינה להבטחת ביזור אפקטיבי ומכליל, ג'וינט-אלכא

תוכן העניינים

6	1	הקדמה
8	2	תמצית מנהלים
12	3	הרקע לדו"ח
18	4	ממשלה משחררת או מאפשרת
24	5	המודל המוצע
48	6	סיכום

הקדמה

הגידול המבורך באוכלוסיית ישראל מגיע בד בבד עם ההבנה, לה שותפות מדינות רבות בעולם, לפיה שיפור איכות ונגישות השירותים לציבור מחייב סידור מחדש של הסמכות והאחריות שבין השלטון המרכזי והשלטון המקומי. בהתאם, ממשלת ישראל קיבלה בין השאר את החלטה 675 שאימצה את מגמת ביזור הסמכויות והאחריות לרשויות המקומיות והקימה ועדה ייעודית לנושא.

ג'וינט-אלכא היה ועודנו שותף של השלטון המרכזי והמקומי בעבודת המטה ועבודת השטח הכרוכה בתהליך ביזורי מושכל. מתוך הכרה בחשיבות התהליך גובשה ההבנה כי ישנו צורך בכיוון של מערכת היחסים בין השלטון המרכזי למקומי כך שניתן יהיה למצות את התועלות שניתן להפיק מהתהליך הביזורי לרווחת התושבות והתושבים.

בשל כך, נדרש מודל הפעלה שיציע דפוסי פעולה וכלים חדשים. אך מודל זה אינו יכול להיות מודל תיאורטי בלבד, אלא כזה המודע לצורך בשינוי הדרגתי, לעיתים צעד אחר צעד, גם בשל היותו של השלטון המרכזי ספינת ענק ששינוי מסלול בה יכול להיעשות רק בעדינות ובוהירות, כמו גם בשונות הגדולה ביכולות, הצרכים והעניין של הרשויות המקומיות בישראל. מודל שכזה גם צריך לקחת בחשבון שתהליך ביזור מוצלח יכול להתקיים אך ורק אם הוא לכל הפחות מונע גידול בפערים החברתיים והכלכליים שבין אזרחים ורשויות בישראל, וככל שיצליח לצמצם כך ייטב, אך בו בזמן יאפשר גמישות, התחדשות ודיפרנציאליות.

דו"ח זה הוזמן על ידי ג'וינט-אלכא על מנת להציע מודל יישומי כאמור אשר ישרת את מטרות המדיניות, יתאים לאתגרי הביזור ויציע דפוסי פעולה וכלים אופרטיביים ש"יאפשרו" לשלטון המרכזי כיוונים וכלים אפקטיביים לאותו כיוון ארגוני בין-משרדי ותוך-משרדי שיבטיח מימוש יעיל של המהלך הביזורי.

תקציר מנהלים

עיקרי הדו"ח

- ← בשלטון המרכזי שוררת הסכמה עקרונית על הצורך בביזור, כמו גם הסכמה כי יש להנהיר מהו תפקיד המדינה בתהליך על מנת להבטיח מיצוי מיטבי של הפוטנציאל החיובי שבו
- ← סקירה של תהליכי ביזור שנעשו עד כה בישראל ובעולם מעלה מספר תובנות המהוות אתגרים או מגבלות על קביעת אופי ומימוש תפקיד המדינה:
 - ← תפקיד המדינה יכול לנוע בכל נקודה על הציר שבין התערבות מינימאלית לבין תמיכה וליווי שוטף של השלטון המקומי וקביעת כללים ברורים לביזור ופיקוח עליו.
 - ← השונות בין התחומים הרבים עליהם חולש השלטון המרכזי מחייב גיבוש שפה משותפת שתאפשר אחידות של המהלך הביזורי בין משרדי הממשלה השונים.
 - ← בשל השונות ביכולות הניהוליות והמשאבים החומריים של רשויות מקומיות, לביזור פוטנציאל חיובי משמעותי אך גם פוטנציאל לגידול באי-השוויון ולתת-מיצוי של משאבים. זהו צוהר משמעותי לחשוב דרכו על תפקיד המדינה בתמיכה וליווי של השלטון המקומי.
 - ← יש לקחת בחשבון שהשלטון המקומי הוא "סוכן עצמאי". כלומר, על מנת שרשות מקומית תבצע את המהלך הביזורי באופן מיטבי, היא חייבת גם להיות בעלת יכולת לבצע אותו וגם לרצות בכך.
 - ← מכיוון והבשלתם של תהליכי שינוי ארגוני היא לעיתים ממושכת, יש לאזן בין הצורך בסט כלים אינטגרטיבי לבין היותו של כל כלי עומד בפני עצמו כך שניתן יהיה לממשו ללא תלות בכלים אחרים.
- ← בהתאם לכך ניתן לגבש מודל שיציע למדינה דפוס הפעלה רלבנטי לביזור מיטבי.

עיקרי המודל המוצע

- ← **דפוס הפעולה המוצע למדינה הוא דפוס של 'ממשלה מאפשרת'**, בו המדינה מתכננת ומנהלת את המהלך הביזורי כך שייעשה באופן מדורג ומותאם ליכולת ולרצון של כל רשות, ומסייעת באופן יזום לרשויות מקומיות במטרה שבעתיד יוכלו לנהל בעצמן את התחומים המבוזרים.
- ← **דפוס פעולה 'מאפשר' מורכב משני עמודי תווך: הסדרה וטיפוח.** מכל עמוד תווך ניתן לגזור סל כלים ועקרונות הפעלה לשילובם בעבודת הממשלה השוטפת.
- ← **בעזרת מקרי בוחן מחו"ל וראיונות עם נשות ואנשי מקצוע בישראל הדו"ח סוקר סל כלים המפרט ונותן השראה לגיבוש כלים המתאימים כתוכנית ליישום.**

1

הרקע לדו"ח

—

הרקע לדו"ח

תמונת העולם העומדת בפני הדו"ח ומגדירה את מסגרת העבודה

הנחת יסוד

בשלטון המרכזי התגבש קונצנזוס עקרוני לגבי הצורך בביזור, גם אם אין בהכרח הסכמה מהם התחומים אותם יש לבור.

הצורך המיידית הוא בדפוס פעולה עקרוני שמתאים לכלל משרדי הממשלה ויוכל להוות בסיס לעבודה ייעודית למשרד או תחום ספציפי.

הקשרים

רשויות מקומיות הן Too Big To Fail ולכן ביזור פירושו שהמדינה לוקחת על עצמה סיכון.

רמת האמון ההדדי בין השלטון מקומי והמרכזי אינה גבוהה מספיק.

אי-השוויון המובנה ביכולת הכלכלית, כמו גם והניהולית בין הרשויות המקומיות עלול לגדול עוד יותר אם מהתהליך הביזורי ייהנו בעיקר הרשויות החזקות.

אתגרים

איזון שינוי-התגייסות. בין הצורך לגייס את כלל בעלות ובעלי התפקידים ליצירת השינוי לבין הפגת החשש של חלקם מעצם השינוי ומהשלכותיו האפשרויות.

איזון ביזור-פערים. בין האצלת סמכויות לרשויות חזקות לבין ליווי לעצמאות לרשויות חלשות על מנת שלא להשאיר אף רשות מאחור (Leave No one Behind).

איזון ביזור-ריכוז – בין גמישות ניהולית ופיסקלית לשלטון המקומי, לבין צורך בפיקוח מרכזי כדי למנוע פשיטת רגל.

איזון one size fits all-דנ"א משרדי. המלצות כלליות עדיפות כדי ליצור שפה משותפת, אך משרדי ממשלה שונים פועלים בצורה שונה (ולפי חקיקה, מטרות ונורמות שונות), ולכן ההמלצות צריכות לאזן בין הכלליות לדיפרנציאליות.

מטרות הדו"ח – תמיכה בהחלטת המדינה ליישם תהליך ביזור יעיל ומועיל

אפיון של דפוס הפעלה

אפיון והגדרה של התפקיד ודפוס המחשבה שמומלץ למדינה לאמץ.

גזירת כלים ישימים

דפוסי הפעילות הכלליים יתפרטו לסל כלים הניתנים לביצוע בטווח זמן סביר

יצירת שפה משותפת

יצירה והטמעה של שפה משותפת בין משרדי הממשלה לבין עצמם ובינם לבין השלטון המקומי.

מתודולוגיה

01 סקירת ספרות

ספרות אקדמית ויישומית שמשה מצע להמשגה, זיהוי מקרים אפקטיביים ויצירת עומק בכלי העבודה

02 ראיונות

הדו"ח מתבסס על שורת ראיונות עם נשות ואנשי שלטון מקומי, משרדי ממשלה, מומחיות ומומחים מהאקדמיה וגופי מחקר בארץ ובמדינות ה-OECD

03 OECD –מקרי בוחן לביזור

בחנו שלושה מקרי בוחן של מהלכי ביזור במדינות מפותחות עם מבנה שלטוני דומה (באופן יחסי) לישראל



בריטניה:

מדינה עם דמיון רב לישראל במספר תחומים מרכזיים בביזור – מדינה אוניטרית עם ריכוז רב בערים גדולות, בעלת שלטון אזורי וולונטארי ורמת ביזור פיסקלי נמוכה. ארגון ה-AECM מייצג את הרשויות באופן פורמלי בהחלטות ממשלה שנוגעות לרשויות ובפרט בוועדות התקציביות השנתיות, ובאופן הזה באים לידי ביטוי האינטרסים של הרשויות בהחלטות ממשלה.



אסטוניה:

בעשור האחרון החלה הממשלה הבריטית בחתימה על הסכמי ביזור עם רשויות מטרופוליניות באנגליה, כגון רשות המטרופולין של מנצ'סטר. הסכמים אלו מגדירים את חלוקת הסמכויות בין הצדדים והמחויבות של כל צד, ונותנים הצצה אל האפשרות של ארגון דיפרנציאלי וא-סימטרי של מהלכי ביזור, כמו גם את התובנות שניתן להפיק בריטניה: ק מעבודת הממשלה המרכזית לפני ובמהלך הביזור.



שבדיה:

מדינה בעלת מדדי ביזור גבוהים בכלל התחומים. בשנות ה-90 הרחיבה המדינה את חופש ההתארגנות של השלטון המקומי והאזורי (הגדול גם ככה). אין יחס היררכי בין השלטון המקומי והאזורי, כך שניתן לראות בהם כרמה מקבילה של רבדי שלטון עם תחומי אחריות שונים. בנוסף, תחומי האחריות שלהם מחולקים ללא חפיפה ביניהם. לדוגמה: בתחום הבריאות אחראי השלטון האזורי על בתי החולים, מרכזי רפואה ורפואת שיניים, בעוד שהשלטון המקומי אחראי על בריאות בקהילה (הזדקנות בריאה, בריאות בבתי ספר וכדומה).

1 English devolution: What's in the new deals?, הפרלמנט הבריטי, 2023

2 Estonia, מתוך מערכת "division of powers" של האיחוד האירופי

3 Sweden, מתוך מערכת "division of powers" של האיחוד האירופי.

2

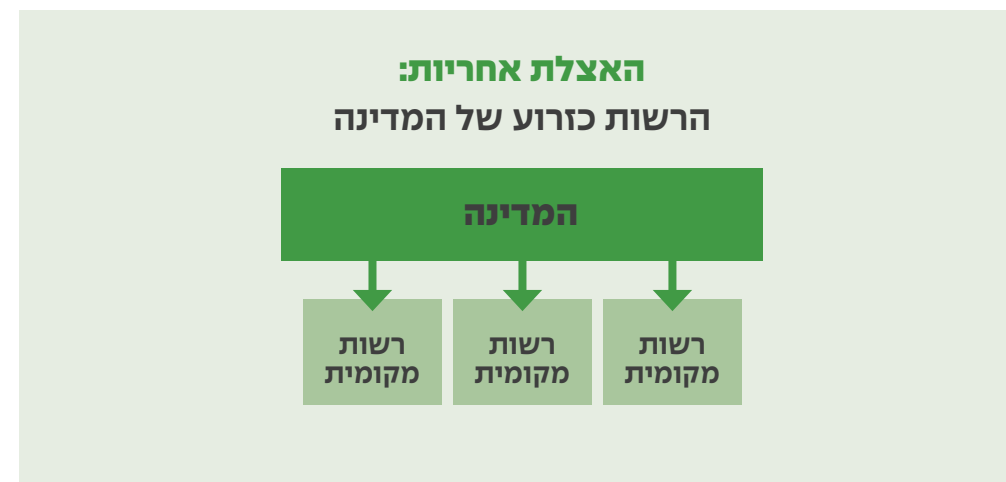
ממשלה משחררת או מאפשרת

איזוה דפוס פעולה המדינה צריכה לאמץ?

—

תפקיד המדינה

תפקיד המדינה נגזר מתפיסתה את תפקיד השלטון המקומי



הגדרה

השלטון המקומי נתפס כזרוע ביצוע של המדינה בעניינים שהמדינה לא יכולה לבצע באופן יעיל. המדינה מאצילה אחריות שברשותה ומפקחת על מימושו. במונח הזה, הרשויות המקומיות מספקות שירותים ואכיפה שלטונית מטעם המדינה.¹

תפקיד המדינה

הממשלה תפעל כ"מלווה" של הרשות בדרגות התערבות שונות הנקבעות על ידה או בשיתוף השלטון המקומי.

1 מתוך "השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק", עורכים יגיל לוי ואיתי שריג. 2014.

ביזור סמכויות: הרשות כממשל מקומי



הגדרה

השלטון המקומי נתפס כמסגרת לניהול עצמי של הקהילה. זאת על בסיס ההכרה שלכל קהילה יש צרכים מקומיים ייחודיים משלה והזכות לממשם. המדינה פתוחה לגיוון במדיניות של הקהילות המקומיות ואף באופן הארגון שלה.¹

תפקיד המדינה

הממשלה תפעל כ"מלווה" של הרשות בדרגות התערבות שונות הנקבעות על ידה או בשיתוף השלטון המקומי.

מיצוי פוטנציאל תהליך הביזור מחייב מדיניות ממשלתית "מאפשרת"



ממשלה משחררת

השלטון המרכזי מצמצם את מעורבותו ללא קשר לרצון ויכולת השלטון המקומי לספק את השירותים המבוזרים

המדינה דואגת להבטיח סל שירותים מינימאלי כלשהו, אך לא מעבר לכך. במקרה כזה, ניתן לצפות שהפערים בין הרשויות הגדולות והחזקות - להן המשאבים הפיננסיים והניהוליים כדי למצות אצלן את יתרונות הביזור - לבין שאר הרשויות יגדלו משמעותית.^{1 2}

המדינה אינה פועלת למיצוי משאבים, לדוגמה ע"י עידוד רשויות לשתף פעולה ביניהן. התוצאה עלולה להיות תחרות על משאבים שתוביל לאי-מיצוי ובזבוז.

המדינה אינה מתערבת בהסדרים המוסדיים של הרשות המקומית לקבלת החלטות. כתוצאה מכך ברשויות להן מנגנוני קבלת החלטות חלשים עלולות להתקבל החלטות שאינן עומדות בקנה אחד עם המטרות של המהלך הביזורי

1 [fiscal decentralization and regional disparities, OECD, 2016](#)

2 לדוגמה, כאשר משרד הרווחה החל בתהליך של מתן גמישות תקציבית לרשויות בקביעת השירותים לאזרחים הוותיקים, הרשויות החלשות התקשו להתמודד עם המצב החדש ודווקא טענו שהתקציב הצבוע על ידי המשרד אף הגן עליהן מביקורת התושבים. מנגד, הרשויות החזקות הסתגלו במהירות רבה יותר. זוהי ראייה לצורך בחיזוק ותמיכה ברשויות החלשות בטווח הקצר במטרה למנוע הגדלת פערים.

ממשלה מאפשרת

המדינה מתכננת ומנהלת את המהלך הביזורי כך שייעשה באופן מדורג ומותאם לרצון והיכולת של כל רשות.



המדינה פועלת באופן יזום לסייע לרשויות - בידע, במשאבים ועוד - במיצוי יתרונות הביזור באמצעים שונים בדגש על תמיכה ברשויות החלשות, לשם הבטחת פיתוח מאוזן ומכליל.³

המדינה פועלת לא רק בתוך הרשות, אלא גם בעידוד שיתופי פעולה בין-רשותיים ברמה האזורית, במקום תחרות על משאבים¹

תהליך כזה צפוי להוביל לצמצום פערים בין-אזוריים ושיפור כולל של איכות השירותים לאזרח.¹

3 "עושים את זה נכון: ביזור בראייה עולמית", OECD בתרגום הג'וינט אלכא, 2020, עמ' 25

דפוס פעולה 'מאפשר' משמעו פעולה בשני תחומים עיקריים



3

**מודל הביזור
המוצע**

—

מודל הביזור המוצע

הצעה לבסס את דפוס הפעולה של "ביזור מאפשר" על שני עמודי תווך: הסדרה וטיפוח

עקרונות ההפעלה מדגישים את ה-Mindset הדרוש ליישום מיטבי של הכלי

עקביות ושקיפות



הממשלה המרכזית תשאף לשמור על הכללים שנקבעו מול השלטון המקומי. כך, נטילה של סמכויות שבזרו או חריגה מהכללים שנקבעו ייעשו באופן שקוף, בשיח ורק אם לדעת המדינה אין אפשרות אחרת.

דיפרנציאליות



היקף העברת הסמכויות, מידת התמיכה של הממשלה וטיב היחסים איתה יהיו מותאמים ליכולות והצרכים של כל רשות מקומית.

סובסידיאריות



כברירת מחדל, השלטון המרכזי יתמקד בפעילויות שאין ביכולת השלטון המקומי לבצע בעצמו או שאינו מבצע כהלכה.

אמון



ההנחה לפיה הרשות המקומית עושה כמיטב יכולתה כל עוד לא הוכח אחרת.

כחות ולא דגים



התמיכה של השלטון המרכזי בשלטון המקומי תיעשה מתוך כוונה לחזק את יכולותיו העצמיות לספק חלק ניכר מצרכיו בעצמו (גם אם הסתמכות עצמית כזו לא צפויה בעתיד הקרוב).

דחיפה יזומה



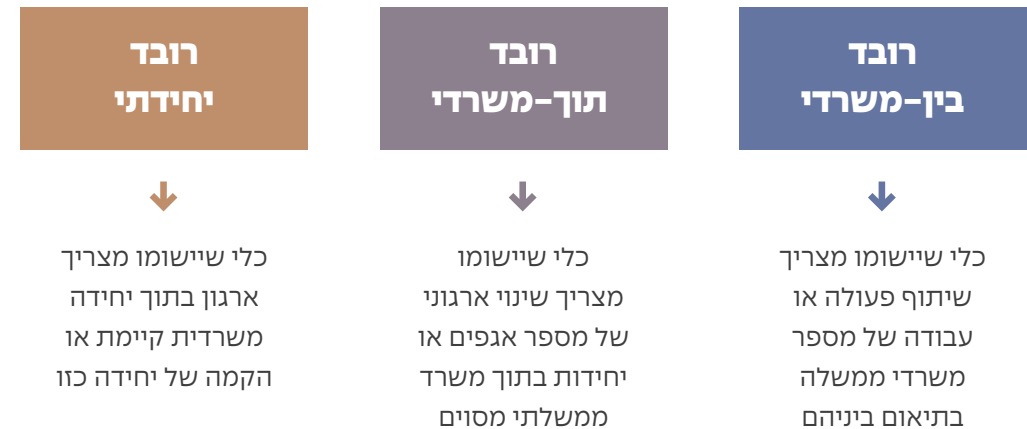
המדינה תפעל באופן יזום ללמידה והסקת מסקנות מתהליכי הביזור ולהפצה, הסברה והטמעה של כלים שונים שיסייעו לרשויות המקומיות בניהול וקבלת החלטות.



מחווון מודל OSPI מגדיר את הרובד הארגוני בו ממוקם הכלי

על מנת לסייע באבחון אפשרויות היישום של כל כלי, לפירוט בו התווסף מחווון לרובד הארגוני בו ניתן ליישמו (בהתאם למודל OSPI לחדשנות ארגונית וממשלתית). יצוין כי הכוונה היא לרובד הארגוני בו ממוקמת הפקידות המפעילה את הכלי ולא לרובד הארגוני אליו מופנה הכלי.

מאחר שביזור הינה פעולה הנעה מהממשלה אל הרשויות המקומיות אין מופיעה בעבודה זו כלים ייעודים לרשויות.



איך להיעזר בפרק זה | המבנה של פירוט כלי המדיניות

בעמודים הבאים יוצגו מספר כלים הנגזרים מעמודי התווך הללו שיישומם תומך במימוש תפקיד 'מאפשר'. הכלים יוצגו בחלוקה לעמודי התווך של המודל - **הסדרה וטיפול**.

בכל כלי יינתן המידע והפרמטרים העיקריים להם יש להתייחס ואם וכאשר יבקשו ליישמו לרבות - **מטרות, דגשים, הזדמנויות וסכנות**.

בנוסף, יפורטו הרמה הארגונית בה הכלי פועל - **רובד בין משרדי, תוך משרדי, או יחידתי** על פי מודל OPSI כפי שיפורט בהמשך, וכן את **עקרונות ההפעלה** המגדירים את ה-mindset הנדרש כדי למצות את מלוא הפוטנציאל שלו. אלו הם עקרונות "רכים" המציינים את המימד הרעיוני העומד ברקע הצורך בכלי והעבודה השוטפת איתו. עקרונות אלו יפורטו בהמשך.

הערות

- יישום של כל אחד מהכלים אינו תלוי ביישום של כלים אחרים אך ככל שיותר כלים ימומשו כך הפוטנציאל הטמון בתהליך הביזורי יתממש טוב יותר.
- רשימת הכלים אינה ממצה ומוציאה לכל משרד/תחום, אלא מבססים מבססת את דפוס הפעולה ה'מאפשר' לכלל משרדי הממשלה.
- הכלים בנויים מזווית פעולתה של המדינה כלפי השלטון המקומי. בהתאם - ומתוך הכרה בכך שהמדינה הייתה, עודנה ותהיה הצד בעל הסמכות האחרונה והאחריות השלטונית על כלל השירותים שמספק המגזר הציבורי - החלק הארי של הכלים המוצעים נוגע בהסדרים המוסדיים אל מול השלטון המקומי ובסיוע והתמיכה לשלטון המקומי.
- הקשריות ביישום: מטבע הדברים, יישום הכלים ייעשה באופן הדרגתי שייקבע בהתאם להקשרי כח אדם, תקציב, ההסדרים החוקיים הנדרשים ועוד.



**כלי המדיניות
של עמוד התווך**

הסדרה

חלוקת סמכויות מוגדרת ומושכלת,
כללי "עשה-אל תעשה" וכללי אכיפה ברורים
המוסדרים בחקיקה/תקנות, כולל מנגנוני קבלת
החלטות משותפת

01. הסכמי ביזור (על פי המודל הבריטי) ^{2 1}

הסכמים המתקבלים במשא-ומתן בין הממשלה ורשות מקומית/ אזורית ספציפית. הסכמים אלו (ולא חקיקה בהכרח) מסדירים את חלוקת הסמכויות, המשאבים ומערכת היחסים ביניהן מעתה והלאה בהתאם לרצונות, הצרכים והיכולות של כל אחד מהצדדים. בשל כך, הסכמים אלו מובילים לביזור דיפרנציאלי בו באותו תחום פעולה רשויות שונות יקבלו סמכויות שונות.

מטרות 

הגדלת סיכויי ההצלחה של המהלך הביזורי - הנמדדת באמצעות איכות וכמות השירותים לתושבות והתושבים - ע"י על ידי התאמתן ל"שטח" ספציפי וגיוס הרשות המקומית להצלחתו.

דגשים חשובים 

הסכם ביזור יכול להיחתם מול רשות מקומית או מול אשכול רשויות. הסכם יכול להתייחס לתחום אחד או יותר של ביזור, ויכול לעסוק גם בסמכויות חדשות שיינתנו לשלטון המקומי או בהסדרה מחדש של סמכויות קיימות.

הזדמנויות 

מעודד שיתוף פעולה ורצון של הרשות להצלחת ההסכמים. מאפשר לבסס באופן מקיף את התנאים המוסדיים הדרושים להצלחת מהלכי הביזור

סכנות 

תהליך גיבוש ההסכמים עלול להימשך זמן רב. במידה והרשות המקומית כושלת תיכשל יהיה קשה "לקחת אחורה" את הסמכויות שהועברו בהסכם.

עקרונות נדרשים:  עקביות ושקיפות  דיפרנציאליות  סובסידיאריות

רובד השינוי - **בין משרדי** תוך משרדי יחידתי

1 [English devolution: What's in the new deals](#), הפרלמנט הבריטי, 2023.

2 [effective investment across levels of government toolkit](#), OECD, 2019

02. ביקורת א-פוסטריורית ופיקוח מדגמי ^{2 1}

שינוי שיטת הבקרה על הרשויות המקומיות מביקורת א-פריורית (לפני מעשה) לביקורת א-פוסטריורית (לאחר מעשה) ומפיקוח כוללני לפיקוח מדגמי. השינוי יכול לחול על התחומים המבוזרים בלבד או גם על תחומים נוספים.

מטרות 

הרחבת הסמכות בפועל של הרשות המקומית כחלק מתהליך למידה של הרשות להפעלת תחומי האחריות החדשים שלה ובניית אמון בין השלטון המקומי למרכזי

דגשים חשובים 

הפיקוח יעשה על בסיס כללים רגולטורים ברורים וידועים מראש של "עשה ועל תעשה", המאפשרים הערכה וביקורת עצמית של הרשות על העמידה שלה בסטנדרטים הדרושים.

ניתן לשקול הרחבה או צמצום של סוג הפיקוח הזה לפי הנסיבות הספציפיות.

הזדמנויות 



הפחתה משמעותית בנטל הבירוקרטי על הרשויות והממשלה, באופן שיאפשר לשתיהן לפנות משאבים לתחומים אחרים.

צעד בונה אמון המגדיל רצון של רשויות בהצלחת מהלכי ביזור.

סכנות 

תחושת "אובדן שליטה" מצד גורמי ביקורת בממשלה בנוגע לפעילות הרשויות המקומיות שעלולה להקשות על גיבוש תקנות הרגולציה.

ביקורת א-פוסטריורית תצביע על בעיה רק לאחר שזו כבר התממשה.

עקרונות נדרשים:  עקביות ושקיפות  אמון

רובד השינוי - יחידתי תוך משרדי בין משרדי

1 ראיון עם ד"ר אריאל פינקלשטיין, חוקר בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה.

2 [מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023.](#)

03. יחידת ביזור^{2 1}

הקמת יחידה שתהווה את העוגן הממשלתי למהלך הביזורי. היחידה תלווה משרדי ממשלה בכתיבת תוכניות ביזור, תנטר ותתאם רגולציה על השלטון המקומי ותהווה מוקד ידע.

מטרות 


לייצר שפה אחידה ומתעדכנת של ביזור בממשלה, ולשמר את המהלך הביזורי כמשימה מתגלגלת ומתרחבת בתוך תכנית העבודה הממשלתית. לשמר ולהפיץ "best practices" מהארץ ומהעולם במשרדי הממשלה וברשויות במקום שכל רשות/משרד יידרשו "להמציא את הגלגל מחדש".

דגשים חשובים 


ליווי משרדי הממשלה מתבטא בפעולות כגון: סיוע בקביעת תחומי הביזור, מדדי ביזור דיפרנציאליים, רגולציה תואמת, תוכן ואופי הכלים הנדרשים לתמיכה ברשויות מקומיות, הקמת מנגנוני שותפות ועוד. גוף ממשלתי בעל היגיון פעולה ומטרות דומות הוא רשות הרגולציה. ניתן להציב רפרנטים של יחידת הביזור במשרדי הממשלה השונים.

הזדמנויות 

הקמת היחידה תתמוך בהכנסת ההליך הביזורי אל תכניות העבודה האסטרטגיות של הממשלה ובכך תסייע ליציבות המהלך הביזורי גם בזמן חילופי גברי במשרדי הממשלה.

סכנות 

ללא חקיקה המסדירה את פעילותה, מוטת ההשפעה של היחידה תהיה מוגבלת לרצון/כח פוליטי של השר/מנכ"ל ומשרדים אחרים.

עקרונות נדרשים:  עקביות ושקיפות  דחיפה יזומה

רובד השינוי - **בין משרדי** | תוך משרדי | יחידתי

1 ראיון עם ד"ר אריאל פינקלשטיין, חוקר בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה.

2 מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023.

04. גיבוש מדדי ביזור^{2 1}

יצירה וחידוד של מדדים הבוחנים את הימצאותן של יכולות מנהלית, פוליטיות ו/או פסקליות הנדרשות עבור ביזור תחום ספציפי לרשות מקומית ספציפית. המדדים יגובשו גם עבור פעילות כלל הממשלה וגם עבור תחומי תוכן ספציפיים

מטרות 

לאפשר לממשלה לתת מענה דיפרנציאלי לרשויות המקומיות, כך שרשויות חזקות בתחום מסוים יוכלו לקבל סמכויות נוספות ורשויות חלשות יקבלו ליווי ממשלתי מותאם כדי לחזקן. המדדים יהוו גם כלי עזר לשלטון המקומי לדעת מה ואיך לשפר על מנת להתקדם במדד ולקבל סמכויות ביזוריות נוספות.

דגשים חשובים 



המחוזות הממשלתיים יוכלו להיות נותני חוות הדעת על הרשויות המקומיות בזכות היכרותם הקרובה עם הרשויות. יחידת הביזור תתאם את השפה והמתודולוגיה של כתיבת מדדי הביזור בכל משרד על מנת לוודא עקיבות רעיונית ויישומית של המדדים.

הזדמנויות 

העברת הסמכויות לרשויות החזקות תהווה הזדמנות לנטר את תוצאות המהלך כהכנה להרחבתו לרשויות נוספות. מדדי ביזור יהוו יעד מדיד וברור לשיפור.

סכנות 

בהיעדר שקיפות ואחידות בין המדדים של משרדים שונים, יתקשו הרשויות להבין מה מצופה מהן.

עקרונות נדרשים:  עקביות ושקיפות  דיפרנציאליות

רובד השינוי - **בין משרדי** | תוך משרדי | יחידתי

1 "ביזור סמכויות לשלטון המקומי - רקע, המלצות ה-OECD בנושא וסטטוס מהלך הביזור בישראל", ממ"מ, 2023.

2 "ביזור סמכויות לרשויות המקומיות בישראל: מסמך מסכם עבודת הצוות למיפוי סמכויות משרד הפנים והמלצות לאופן הביזור", משרד הפנים, 2022

05. קביעת תנאי סף שקופים להפעלת סמכויות

הגדרה מבעוד מועד של שומרי סף המהווים תנאי הכרחי להפעלת סמכויות - חדשות וישנות - של הרשות. שומרי סף יכולים להיות יועמ"ש, מבקר פנים, החלטות מועצה וכדומה.

מטרות



חיזוק המנגנונים המוסדיים של הרשות משפרים את יכולת קבלת ההחלטות העצמאית שלה ואת אמון התושבים, ובכך מגדילים את היעילות והמועילות של המהלך הביזורי.

פיקוח הדוק מצד המדינה על מנגנון קבלת ההחלטות יאפשר לה "שחרר" יותר בנוחות סמכויות רבות יותר.

דגשים חשובים



כברירת מחדל, על האכיפה להתבצע באופן עקבי ללא קשר לסיבה בגינה הרשות לא עמדה בתנאי שומרי הסף.

על מנת לסייע לרשויות המתקשות בגיוס שומרי-סף, המדינה יכולה ליצור רשימה של בעלי מקצוע רלבנטיים בדומה לנבחרת הדירקטורים.

הזדמנויות



קביעת סטנדרט בסיסי של ביקורת פנימית למען הבטחת התנהלות רשותית תקינה. הגדלת האמון של הממשלה שהמשך המהלך הביזורי יממש את הפוטנציאל.

סכנות



בהיעדר אכיפה עלולה להישחק השמירה של הרשות על תקינות המנגנונים המוסדיים.

פגיעה אפשרית ברשויות חלשות ו/או קטנות המתקשות לגייס למשרות בכירות.

עקרונות נדרשים: עקביות ושקיפות דיפרנציאליות



יחידתי

תוך משרדי

בין משרדי

רובד השינוי-

06. מתן מעמד רשמי לגוף ייצוגי לשלטון המקומי

הסדרה בחקיקה של מעמד הארגון הייצוגי של הרשויות המקומיות, כולל התנאים הנדרשים כדי שייחשב ארגון יציג (מוסדות, בחירות וכדומה), סמכויותיו מול הרשויות המקומיות והסדרה בתקנות של חובת ההיוועצות של המדינה בו.

מטרות



יחסי אמון בין השלטון המקומי למרכזי הינם תנאי הכרחי להצלחה מיטבית של הליך הביזור. מיסוד השלטון המקומי כרובד שלטוני יתמוך בשותפות שלו במארג קבלת ההחלטות בישראל ובכך יסייע לחיזוק יחסי האמון.

דגשים חשובים



אופי והיקף הייצוגיות צריכים להיקבע בשיתוף מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות.

הזדמנויות



מעמד רשמי שכזה יכול לשנות את ההתנהלות של השלטון המקומי אל מול השלטון המרכזי מ"מגיב" ל"יוזם" ו"שותף" ובכך לחזק את האמון בין הצדדים ולקצר תהליכי קבלת החלטות.

סכנות



גוף מייצג אמנם מפשט את תהליכי ההיוועצות, אבל עלול להחזיר חלק מהבעיות שהביזור נועד לפתור, ובראשן מדיניות אחידה שיוצרת מכנה משותף רחב מדי שאינה מותאמת לשטח.

עקרונות נדרשים: סובסידיאריות אמון



יחידתי

תוך משרדי

בין משרדי

רובד השינוי-

07. קביעת מנגנוני שותפות

הסדרה של כל משרד ממשלתי את המנגנונים הפורמליים ולא-פורמליים של מנגנוני שיתוף הרשויות המקומיות בקביעת שורה של נושאים הנוגעים לפעילותן, מתקציבים ועד להחלטות מדיניות.

מטרות



חיזוק שיתוף הפעולה בין המדינה לרשויות המקומיות.

התאמה טובה יותר של מדיניות ממשלתית לצרכים ואינטרסים של הרשויות המקומיות.

דגשים חשובים



מנגנוני השותפות אינם מוגבלים לקבלת החלטות חדשות בלבד, אלא גם לניהול שוטף ולמקרי קיצון בהם המדינה סבורה כי יש צורך ליטול בחזרה סמכויות מבוזרות, בין אם באופן זמני או קבוע.

הזדמנויות



מעורבות של הרשויות בהחלטות יגדיל את הרצון שלהן לשתף פעולה עם המדינה במימוש ההחלטות ובכך יגדיל את היעילות והמועילות של התהליך הביזורי.

סכנות



התארכות תהליכי קבלת החלטות במיוחד בנושאים רגישים, כגון החלטות פיסקליות ומשפטיות.

קשה יהיה למדינה ליטול בחזרה סמכות שניתנה.

עקרונות נדרשים: עקביות ושקיפות אמון

יחידתי

תוך משרדי

בין משרדי

רובד השינוי-

סיכום הכלים המוצעים ב"הסדרה"

רובד השינוי - רובד בין משרדי

הסכמי ביזור עקביות ושקיפות דיפרנציאליות סובסידיאריות

מתן מעמד רשמי לגוף ייצוגי לשלטון המקומי סובסידיאריות אמון

רובד השינוי - רובד תוך משרדי

יחידת ביזור עקביות ושקיפות דחיפה יזומה

מדדי ביזור עקביות ושקיפות דיפרנציאליות

פיקוח אפוסטריורי מדגמי עקביות ושקיפות אמון

קביעת מנגנוני שותפות עקביות ושקיפות אמון

רובד השינוי - רובד יחידתי

תנאי סף לביזור עקביות ושקיפות



**כלי המדיניות
של עמוד התווך**

טיפוח

סיוע של השלטון המרכזי למקומי בידע ומשאבים
במטרה לפתח יכולות עצמאיות (לדוג', הנגשת
כלי דאטה לקבלת החלטות, ניהול הון אנושי ועוד)

08. מתן סל תמריצים לשיתוף פעולה בין-רשותי^{32 1}

גיבוש סל תמריצים לשיתופי פעולה בין-רשותיים, כדוגמת תמיכה באשכולות האזוריים עבור תחומים קיימים כמו פיתוח כלכלי, חברתי ותרבותי, אך גם תחומים חדשים כמו גיוס וניהול הון אנושי, פיתוח מאגרי מידע ועוד.

מטרות 

לשיתופי פעולה בין-רשותיים יש חשיבות גדולה בקידום ביזור מיטבי משום שהם מחליפים תחרות בין רשויות על משאבים, מהלך שיפגע בעיקר ברשויות קטנות וחלשות כלכלית, וכמו כן מאפשרים ניצול יעיל ומועיל של המשאבים לטובת השירות לתושבים

דגשים חשובים 



תמריצים כלכליים מאפשרים לרשויות לבחור בשיתוף הפעולה, ובכך מגדילים את הרצון שלה בהצלחת התהליך.

הזדמנויות 

חיזוק האשכול או רובד אזורי אחר מהווה פתח לשיתופי פעולה נוספים בין הרשויות גם ללא תמיכה ממשלתית, פעולה שכשלעצמה מיטיבה עם השלטון המקומי ותושביו.³ שיתוף פעולה בין רשויות חזקות לחלשות כלכלית יכול לסייע בצמצום אי-השוויון בין הרשויות.

סכנות 

כיום הפעילות באשכול תלויה לא מעט בפוליטיקה הפנימית של כל אשכול/ אזור. בהינתן מיסוד בחוק של תפקיד האשכול כרובד אזורי ניתן יהיה לרדד את הסכנות

עקרונות נדרשים: דיפרנציאליות  חכות ולא דגים 

רובד השינוי- **בין משרדי** תוך משרדי יחידתי

1 2018, ASSIGNING RESPONSIBILITIES ACROSS LEVELS OF GOVERNMENT, ארגון ה-OECD, 2018
 2 fiscal decentralization and regional disparities, OECD, 2016
 3 ראו לדוגמה במחקר "משילות ושיתוף פעולה אזורי: אתגרים והזדמנויות", אהוד עוזיאל, הג'וינט, 2015

09. יחידת שיתוף נתונים

הקמת יחידה ממשלתית שתהווה "One Stop Shop" עבור הרשויות המקומיות לבקשות של מידע. בין השאר, היחידה תגבש, תפיק ותנגיש לרשויות מסדי נתונים רלוונטיים.

מטרות 

מתן מענה כולל, יעיל, פשוט וזמין לצורך של השלטון המקומי במשאבי ידע ונתונים

דגשים חשובים 

מומלץ לשקול להקים את יחידת שיתוף הנתונים כחלק מתוך יחידת הביזור, או בצמוד אליה.

באותו אופן ניתן להקים גם יחידת מחקר שתלמד מקרי בוחן וספרות מקצועית ויחידת למידה והדרכה שתרכז ותפיץ את הידע.

הזדמנויות 

קידום של מדיניות מבוססת נתונים ברשות. שיתוף של נתונים יכול להוות תשתית לבניית אמון ולשיתופי פעולה נוספים בין הממשלה והרשויות.

סכנות 

בהיעדר התנהלות יעילה של היחידה, קיים החשש שהיא תשמש כחוצץ נוסף בין הממשלה לרשות, או לחילופין השקעת משאבים מיותרת (שכן הרשויות יפנו ישירות למשרדים לקבלת נתונים).

עקרונות נדרשים:  דחיפה יזומה

רובד השינוי- **תוך משרדי** בין משרדי יחידתי

10. כלים דיגיטליים לניהול תקציב ייעודי¹

יצירת כלים דיגיטליים (סימולציות, מחשבונים, כלי DATA ועוד) שיאפשרו לרשויות לנהל תקציבים ייעודיים בנושאים קיימים או חדשים הנמצאים בתחום אחריותן וסמכותן.

מטרות

תמיכה ביכולת של הרשות לנהל באופן עצמאי את תקציבה בתחומים שונים, ובמיוחד רשויות חלשות כלכלית שאינן יכולות להרשות לעצמן פיתוח או רכישה עצמית של כלים אלו.

תמיכה ביכולת של משרדי הממשלה לדבר "גנרית" עם כלל הרשויות המקומיות

דגשים חשובים



פיתוח הכלים הדיגיטליים ייעשה ברמת המדינה ויופץ לרשויות המקומיות. אך רצוי כי הגורמים הרלבנטים מהגופים היציגים של השלטון המקומי יהיו מעורבים בהגדרת הצרכים והממשק של כלים אלו.

הזדמנויות

מתן פתרון התומך בפיתוח יכולות ניהול עצמיות של הרשות המקומית. אחידות במבנה הדוחות מפחיתה את המורכבות בבקרה וליווי מצד הממשלה.

סכנות

אחידות "יתר" של הכלים הדיגיטליים עלולה להוות מגבלה על רשויות להן צרכים ושיקולים ייחודיים.

עקרונות נדרשים:  חכות ולא דגים  דחיפה יזומה

יחידתי

תוך משרדי

בין משרדי

רובד השינוי-

¹ מתוך ראיונות עם שירה צחור ואביעד יצחקי בנושא "תקציב גמיש להזדקנות בריאה" של משרד הרווחה

11. מסלול קריירה ברובד האזורי לדרג בכיר¹

יצירת מסלול קריירה "אשכולי" (או רובד אזורי אחר) בו לאורך הקריירה בעלת תפקיד בכיר תיעבור במספר תפקידי רוחב ברשויות האשכול. לדוגמה, בכירה ברשות א' תוכל להתמודד על תפקיד ברשות אחרת באותו אשכול במסגרת מכרז פנימי.

מטרות

רשויות מקומיות קטנות, במיוחד בפריפריה הגאוגרפית, לעיתים מתקשות בגיוס ושימור מנהלות ומנהלים בתפקידים בכירים. משכך, נפגעת יכולת קבלת החלטות וביצוען. יוזמה ממשלתית זו מנצלת את היתרון לגודל של הרובד האזורי על מנת ליצור מסלול קריירה אטרקטיבי שיסייע בגיוס בכירות ובכירים.

דגשים חשובים

תכנית שכזו חשובה במיוחד כאשר מדובר בשומרי סף בתוך הרשות המקומית. תנועה של אלו בין רשויות, מתוך היותם "שייכים" לאשכול, תקטין את כוחם של ראשי הרשות אל מול שומרי הסף.

הזדמנויות

חיזוק איכות כח האדם הניהולי גם בשל רוחב היריעה שהמנהלת תיקבל. חיזוק האשכול כרובד שלטוני שלישי.

סכנות

ללא הסדרה ברורה מראש, תכנית שכזו עלולה להגביר מתחים פוליטיים בין הרשויות השונות ובינן לבין האשכול.

עקרונות נדרשים:  דחיפה יזומה  דיפרנציאליות  חכות ולא דגים

יחידתי

תוך משרדי

בין משרדי

רובד השינוי-

¹ כלי שהצורך בו נובע מראיון עם אדריכלית העיר בית שמש, ענבר וייס

סיכום הכלים המוצעים ב"טיפוח"

רובד השינוי- רובד בין משרדי

סל תמריצים לשיתוף בין-רשותי  דיפרנציאליות  חכות ולא דגים

רובד השינוי- רובד תוך משרדי

יחידת שיתוף נתונים  דחיפה יזומה

רובד השינוי- רובד יחידתי

כלי דיגיטלי לניהול תקציב ייעודי  דחיפה יזומה  חכות ולא דגים

מסלול קריירה ברובד האשכול  דחיפה יזומה  חכות ולא דגים
דיפרנציאליות 

4

סיכום

—

צעדים מומלצים להמשך עבודה עם המודל המוצע

דיוק תחומי הביזור

עבודת מטה שתכלול שיקולים נורמטיביים, מנהליים, כלכליים. לפני שהמדינה תפעל להרחבת התהליך הביזורי, מומלץ כי ראשית תיערך עבודת מטה סדורה מהם התחומים שהמדינה סבורה שצריכים לעבור ביזור ואילו לא.

קביעת KPIs:

בנוסף, נדרשת החלטה לקביעת הקריטריונים הכלליים, מהו סטנדרט השירות המינימלי המצופה מהשלטון המקומי ומהם המדדים להצלחה או כשלון של תהליך הביזור.

היועצות

מומלץ כי עבודת המטה תיעשה בהיועצות עם כלל משרדי הממשלה הרלבנטים, כולל נציגי המחוזות.

ההיועצות תכלול אישוש דיוק תחומי הביזור, של סל הכלים המוצע בדו"ח זה ובהמשך גם את גיבוש תכנית העבודה הנגזרת מיישומם.

ביצוע שולחנות עגולים עם בעלי עניין:

משתתפות ומשתתפים מהאקדמיה, מגופי מחקר שונים ומהשלטון המקומי כדי לקבל משוב והערות.

פיילוט

איתור משרד/אגף ממשלתי היכול, מעוניין ומסוגל לקחת על עצמו התנסות באימוץ דפוס הפעולה של "משרד/אגף מאפשר" וליישם את הכלים המוצעים בדו"ח זה, להפיק לקחים עבור שאר משרדי הממשלה, ללוות במחקר מלווה ולקבוע סטנדרטים ויעדים (KPI) שמהם אפשר יהיה להסיק הצלחה.

לדוגמה, מהם התהליכים הנדרשים במשרד הרווחה על מנת לסייע לרשויות מקומיות שונות למצות את פוטנציאל איכות השירות שהן מספקות באופן שיאפשר גם העברה גדלה והולכת של סמכויות ואחריות?

המלצה למחקרי המשך

דיוק כלים
פיבוטליים

"גיור" המודל הבריטי -

הכלי המורכב ביותר למימוש אך גם בעל פוטנציאל משמעותי מאד הוא זה של הסכמי הביזור על פי המודל הבריטי. לכן מומלץ לערוך מחקר המשך שיצלול לעומקם של הסכמים אלו ויבחן כיצד ניתן "לגיייר" אותם לישראל על מנת למצות את הפוטנציאל של תהליך הביזור.

הקמת יחידת ביזור -

מומלץ לבצע מחקר שיבחן לעומק את הכלי הפיבוטלי השני שמופיע בדו"ח זה בדמות הקמתה של יחידת ביזור. לדוגמה, עד כמה ניתן להקים יחידה שכזו ועל בסיס צורת הארגון הבין-משרדית של רשות הרגולציה.

הערכת אימפקט (ex-ante)

מומלץ לבצע מחקר, אשר יכמת את צירי האימפקט הרלוונטיים (חסכון מחד ומועילות המשרדים והרשויות המקומיות מאידך) ויבחן את הפוטנציאל שלהם על הציבור, תקציב המדינה והתוצר

כחלק ממחקר שכזה ניתן לבחון אילו יעדים חדשים יכולה להציב לעצמה המדינה לאחר שתהליך הביזור יפנה משאבי ניהול וזמן.

לדוגמה, שיפור שירותים קיימים, פיתוח שירותים חדשים, שיפור החשיבה האסטרטגית בתחומי מדיניות שונים ועוד.

מידת אימפקט (ex-post)

הערכה צריכה להיעשות באופן שוטף על מנת לאמוד את ההצלחה וחוסר ההצלחה של תהליך הביזור בכללו ושל תהליכי ביזור במשרדים או תחומים פרטניים.

לפיכך, מוצע כי ייערך מחקר מלווה למדידת האימפקט של הליכי ביזור שכבר נעשו בפועל, בין אם בצורה של מדידה כמותית של עלות/תועלת ובין אם בצורה איכותנית של איכות השירות שמציעות הרשויות המקומיות.

מההערכה זו ניתן יהיה לגזור את היקף ואופן המשך תהליך הביזור

רשימת מרואיינות ומרואיינים

אדריכלית ענבר וייס, עיריית בית-שמש

ד"ר אנה אוסטר, המכללה האקדמית עמק יזרעאל

ד"ר אריאל פינקלשטיין, המכון הישראלי לדמוקרטיה

יוגב שרביט, בילד אסטרטגיה אורבנית

אביעד יצחקי, משרד הרווחה

Duncan Henderson, Institute for Government (UK)