
מתכננים ביזור

מפת דרכים לביזור בישראל

הצעת מתווה לממשלה



מתכננים ביזור

מפת דרכים לביזור בישראל

מתכננים ביזור

מפת דרכים לביזור בישראל

הצעת מתווה לממשלה

צוות חשיבה, פיתוח וכתובה:

מרדכי כהן | מלגאי עמית-בכר, ומנכ"ל משרד הפנים לשעבר
קרן דורון כץ | ראש תחום אזוריות וביזור, ג'וינט אלכא
נועה בהיר וקס | מנהלת פיתוח תחום אזוריות וביזור, ג'וינט אלכא
שקד סינאני | עוזר מחקר, מלגת בכר

עיצוב:

יעל פיקר

הזכויות שמורות ג'וינט אלכא ומלגת עמית ע"ש יוסי בכר, 2023

ניתן לצטט ממסמך זה באופן הבא:
מתכננים ביזור - מפת דרכים לביזור בישראל (2023), ג'וינט אלכא ומלגת בכר

הקדמה

תהליכי ביזור נמנים עם הרפורמות המשמעותיות ביותר אשר בוצעו בעשורים האחרונים. לביזור, המיושם ברמות שונות במרבית המדינות המפותחות והמתפתחות בעולם, השלכות מעמיקות לאור טבעו המורכב. תהליכי ביזור משפיעים באופן משמעותי על כלל המערכות הציבוריות, על מבנה ואיכות השלטון, על הצמיחה הכלכלית ורווחת האזרח.

דו"ח כהן-בכר (2020) שנכתב על ידי **'הצוות לקידום אזרית בישראל'** בהובלת משרד הפנים ובשיתוף ג'וינט-אלכא, מכיל המלצה לרפורמה לקידום אזריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי והאזורי. הצוות הסכים כי ביזור סמכויות והעצמת השלטון המקומי הוא משמעותי לאופן תפקודן של הממשלה והרשויות המקומיות וכי יש חשיבות גדולה לקדמו לכדי מימוש. בעקבות ההחלטה נוצרה הזדמנות משמעותית להשפיע על כיוון הביזוריות מחד ומאידיך לשקף אתגרים וסכנות תוך למידה מניסיון של מדינות אחרות. דוח כהן-בכר אומץ על ידי שר הפנים, ובעקבותיו משרד הפנים יחד משרד ראש הממשלה גיבשו והובילו את **החלטת הממשלה מספר 675** לביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת.

בישראל טרם נעשתה עבודת מטה ממשלתית לביזור. ניתן לזהות תהליכי ביזור דה-פקטו, שהתהוו נקודתית ובאופן חלקי במספר משרדי ממשלה, וכן, תהליכי האצלת סמכויות שהגיעו מהשטח ביוזמת רשויות מקומיות. מהלך פורמלי רשמי לביזור נעשה לראשונה על ידי החלטת ממשלה 675, אך עם זאת מהלך זה טרם הבשיל לתהליך כלל מערכתי, כפי שמוצע במסמך זה, כשלב המשכי לתהליך שהתחיל. מסקירה עולמית לביזור שנעשתה על ידי ג'וינט אלכא ומלגת בכר² עולה **כי מדינות אשר הצליחו בתהליכי הביזור, עשו זאת בין היתר באמצעות עבודה ממשלתית מתוכננת, מעמיקה וסדורה.**

מסמך זה נכתב על רקע היציאה ליישום החלטת הממשלה 675 ומציע **מפת דרכים אפשרית ליישום מיטבי של תהליכי ביזור בישראל.** המסמך אינו דן בשאלה האם ביזור טוב או רע כשלעצמו, אלא מדגיש כי הליך ביזור מיטבי ומתוכנן מראש תוך שימת דגש על ההזדמנויות והסכנות שבדרך, עשוי להביא ליעילות המערכת הציבורית, חיזוק הדמוקרטיה המקומית, אחריותיות וכן, כלים משמעותיים לפיתוח אזורי ומקומי.

לצד מסמך זה אנו מציעים להתבונן על נקודת הזמן הנוכחית, בה מתגבשת רפורמה לשינוי מאזן הכוחות בין שלושת הרשויות השלטוניות של מדינת ישראל. במסגרת התהליך הולך ומתחדד הצורך לדיון בתפקיד הרשויות המקומיות כיחידה שלטונית בפני עצמה, הקרובה ביותר לתושב. נשאלת השאלה האם וכיצד ניתן בתהליך הביזור לאפשר שלטון מקומי באופן שיחזק את הדמוקרטיה המקומית. שאלה נוספת, לאור המבנה השלטוני הנוכחי, היא האם ניתן לבצע תהליך עומק לביזור ללא שינוי מבני.

1 לדוח כהן בכר שנכתב ע"י הצוות לקידום אזריות בישראל

2 ביזור סמכויות מהשלטון המרכזי למקומי (2023), ג'וינט-אלכא ומלגת בכר

תודות

במסגרת תהליך הכתיבה התראיינו מספר אנשי מקצוע בכירים אשר תרמו מניסיונם הרחב ומהידע האקדמי והיישומי שנצבר להם תודתנו נתונה:

לפרופ' מומי דהן כלכלן בכיר וחבר סגל באוני' העברית, ראש תחום מקרו כלכלה בבנק ישראל לשעבר, **לעו"ד שרית דנה** המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לשעבר, **לפרופ' ערן רזין** ממתכנני הערים הבכירים בישראל, מנהל המכון ללימודים עירוניים ואזוריים באוני' העברית, **לפרופ' איתי בארי** חוקר ומומחה לשלטון מקומי, ראש התכנית לשלטון מקומי ולצוערים באוני' חיפה, **לד"ר יניב ריינגוורץ**, חוקר ומרצה בתחומי מדיניות כלכלית וחבר סגל באוני' חיפה, **לד"ר אריאל פינקלשטיין** חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה, ולתום זיו סמנכ"ל מכון ארגמן וכותב תוכן.

קריאה נעימה!

מרדכי כהן, קרן דורון כץ, נועה בהיר וקס, שקד סינאוני

תוכן העניינים

1 רקע ורציונל

בעיית המבנה השלטוני והריכוזיות בישראל

המטרה: יצירת מאזן חדש של אחריות משותפת

2 יישור קו מושגי: מה זה ביזור

עוצמות של ביזור

עוצמות של ביזור

3 תובנות מרכזיות מביזור במדינות אירופאיות

4 מצפן הביזור

שלב א': הגדרת עקרונות מובילים לביזור מיטבי

שלב ב': סימון קוים אדומים

שלב ג': אסטרטגית מזעור סכנות

שלב ד': אסטרטגית מיקסום הזדמנויות

5 תוכנית מערכתית לביזור – הצעה ואפיון ראשוני

6 סיכום

7 ביבליוגרפיה

כוח אדם מיומן, קשרים אישיים עם בכירים בממשלה, ויותר כספים שהם יכולים לעשות בהם שימוש לטובת התושבים. לעומתם, הרשויות החלשות ברובן אינן מצליחות להתמודד עם הקושי ונשארות מאחור. וכתוצאה מכך דווקא האוכלוסיות הפגיעות ביותר מקבלות את השירותים הגרועים ביותר (תרשים א').



תרשים א': בעיית הריכוזיות בישראל

רקע ורציונל

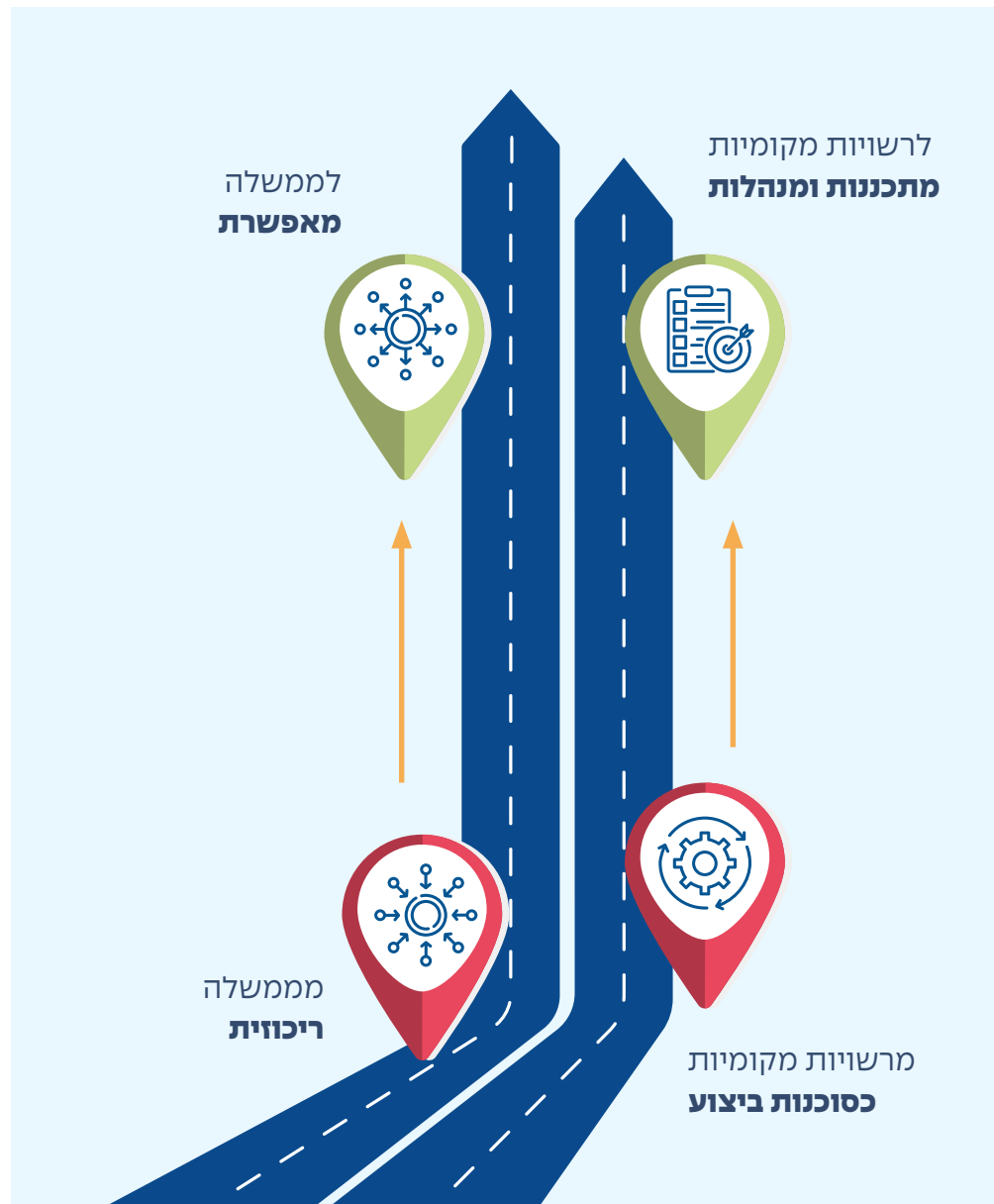
בעיית המבנה השלטוני והריכוזיות בישראל

'הצוות לקידום אזורים בישראל' בהובלת מנכ"ל הפנים לשעבר ובליוי ג'וינט אלכא, התכנס לעבודה של כשנה וזיהה את שלושת הכשלים המרכזיים המאפיינים את מערכת השלטון בישראל³: ריכוזיות גבוהה של השלטון המרכזי; ריבוי רשויות קטנות ולא איתנות, והיעדר סטנדרטיזציה בגופים ובחלוקות האזורים; והיעדר גורם אזורי מתאם. כתוצאה מכשלים אלו, מבנה השלטון המקומי מעצים את ההבדלים בין המרכז לפריפריה ומקשה על יצירת תנאים המאפשרים פיתוח כלכלי. כמו כן, המבנה השלטוני מקשה גם על קידום שותפות בין קהילות ומגזרים שונים במרחב. הצוות הגיע לכדי הבנה, שהמבנה השלטוני בישראל אינו תואם עוד את הצרכים והאתגרים העכשוויים של המדינה. המבנה השלטוני פוגע בתפקוד וביעילות של המערכת השלטונית, מעכב את הצמיחה ומעמיק את אי השוויון המרחבי.

הבעיה של מערכות שלטון ריכוזיות היא לא רק המרחק הגיאוגרפי וחוסר הידע הנובע מכך של פקידי ממשל לגבי הנסיבות המקומיות, אלא גם המרחק הפסיכולוגי של פקידי ממשל מהאזרחים. לפיכך, שלטון מקומי יעיל ומהימן, מעצים ומשפר את הפיתוח המקומי, ומבטיח טוב יותר את זכויות האוכלוסייה המקומית להשמיע את קולם. כדי להשיג זאת, הרשויות המקומיות צריכות לקבל ביטחון בקיומן, משאבים ואוטונומיה (Kälin, W 1999). יכולים להיות מניעים פוליטיים, מנהליים ופיסקאליים שונים לרפורמות ביזור. במדינות מסוימות ניתן לראות בביזור תגובת נגד לריכוזיות חזקה ואף לסמכותיות (Hooghe et al., 2016). ביזור הינה הצעה לרפורמה כוללת במגזר הציבורי על מנת לשפר את יעילות השירותים הציבוריים ובכך לבלום את הצמיחה בהוצאות הממשלה. לעיתים קרובות התוצאה של ביזור סמכויות היא ממשל ציבורי אחראי ושקוף יותר, שחיתות נמוכה יותר, השתתפות פוליטית גבוהה יותר וחיווק החדשנות מדיניות (OECD, 2019).

יחד עם זאת, חשוב להדגיש שביזור הוא לא מטרה לכשעצמו, אלא אמצעי להתמודדות עם בעיות המערכת הציבורית. מדינת ישראל היא מדינה ריכוזית מאוד, דבר הבא לידי ביטוי בשליטה כמעט מלאה של משרדי הממשלה על השירותים הניתנים לתושבים. לצד זה הרשויות המקומיות הן אלה שבאות במגע ישיר עם התושבים ועל כן מכירות יותר את הצרכים שלהם. אך השליטה החזקה של משרדי הממשלה, והבירוקרטיה לצידה, מקשה עליהם מאוד בנתינת שירות הולם. הרשויות החזקות מצליחות בדרך כלל להתמודד עם הקשיים, מכיוון שיש ברשותן

3 לדוח כהן בכר שנכתב ע"י הצוות לקידום אזורים בישראל



תרשים ב': מאזן מחדש של אחריות משותפת

ישראל נחשבת לאחת מהמדינות הריכוזיות ביותר ב OECD. התקציב הישיר המבוצע על ידי השלטון המקומי בישראל נמוך מאוד ביחס למדינות האחרות, הדבר מעיד על ריכוזיות גבוהה: השלטון המקומי אינו מהווה שחקן משמעותי בכל הנוגע לתקציב מהתוצר. בנוסף לכך, ישראל היא המדינה הריכוזית ביותר ב OECD בתחומי המיסוי המוניציפלי: השלטון המרכזי קובע קרוב ל 100% משיעורי המיסים המקומיים (OECD, 2016).

המטרה: יצירת מאזן חדש של אחריות משותפת

ביזור אינו רק העברה של משאבים וסמכויות. ביזור הוא גם הבניה מחדש של היחסים בין רובדי הממשל לטובת הגברת שיתוף הפעולה והתיאום (OECD). השלטון המרכזי והמקומי נמצאים ביחסי תלות הדדית. ניהול התלות ההדדית מצריך שינוי מעמיק של מבנה, של נוהג ושל תרבות בתוך הממשלה המרכזית עצמה, וטומן בחובו אתגרים מהותיים לממשלות מרכזיות ברחבי העולם (Delay & Devas, 2006).

ניתן לומר כי המטרה המרכזית של תהליך ביזור הינה לסייע לממשלה לעשות את המעבר מממשלה ריכוזית – המחזיקה בכל הסמכויות, התקציבים והתכנון – לממשלה מאפשרת לדרגי שלטון נמוכים יותר להיות חלק משמעותי בהליך התכנון והביצוע. ומשכך הרשויות המקומיות יהפכו מסוכנויות של השלטון המרכזי למוקדי שלטון המשקפים בצורה מיטבית את העדפות התושבים.

התוצאה הרצויה מתהליך של ביזור היא שינוי מערכת היחסים בין רובדי השלטון והקניית כלים למימוש התפקיד החדש, ויצירת מאזן מחדש של אחריות משותפת כלפי התושבים. מעבר מממשלה ריכוזית לממשלה המאפשרת לרשויות המקומיות ולאזורים יותר חופש פעולה, אחריות ואף אוטונומיה. ובמקביל, ברובד השלטון המקומי – מעבר מרשויות מקומיות המתפקדות כסוכנות ביצוע של הממשל המרכזי, לרשויות המסוגלות לתכנן, לנהל ואף לקבוע את מדיניות בהיבטים מסוימים בתחומי שיפוטן.

יצירת מאזן מחודש של אחריות משותפת מגלמת בתוכה יצירת תפקיד מחודש לשלטון המרכזי והמקומי

שינוי אופי העבודה בשלטון המרכזי ('ממשלה מאפשרת')

ממשלה מאפשרת תגבש תפיסת הפעלה של הסדרה המבוססת על הסדרת סמכויות תוך רגולציה מאפשרת, הקצאת משאבים נדרשים, תמיכה ברשויות תוך יצירת אמון, וכן קביעת מנגנוני שיתוף פורמליים ולא פורמליים עם הרשויות המקומיות על מנת לחזק את מערכת היחסים השלטונית בין רובדי השלטון. בתפקיד המחודש, יש צורך לסייע לרשויות במיצוי יתרונות הביזור באמצעים שונים בדגש על תמיכה ברשויות החלשות לשם הבטחת פיתוח מאוזן ומכליל. כמו כן מוצע לפעול לעודד שתופי פעולה בין הרשויות ברמה האזורית לטובת טיוב התהליך.

שינוי אופי העבודה בשלטון המקומי ('רשויות מקומיות מתכונות ומנהלות')

על מנת לאפשר יישום מיטבי יש צורך במקביל להתארגנות של משרדי הממשלה לביזור, להקים מערך הכשרה לרשויות המקומיות שעוסק במהות תפקידם החדש, בהיבטים המעשיים של תפקידם החדש ופיתוח יכולות. כמו כן מוצע לפתח מנגנון שיעסוק בקידום דמוקרטיה מקומית יציבה על מגוון מאפייניה. באותו האופן שהממשל המרכזי יוכל להשתנות ולהיתמך בשינוי הארגוני, כך יש צורך בשינוי ארגוני של המבנים הנוכחיים על מנת לצמצם כמה שיותר את יחסי התלות של הממשל המקומי במרכזי.

הסדרת היחסים בין דרגי הממשל

וועידת האו"ם (2000) עסקה בנושאים המאפשרים ביזור:

1 חקיקה ככלי להסדרת תחומי אחריות –

מסגרת משפטית שמגדירה באופן ברור את הסמכויות, הזכויות והחובות של הרשויות המקומיות (איזונים ובלמים) –

- שלב ראשון – חקיקה כבסיס ומסגרת לביזור.
- שלב שני – חקיקה ככלי שמאפשר לרשויות המקומיות לתקן תקנות בעבודה שוטפת.

2 מנגנוני הגנה על מסגרת הניהול הפיננסי –

הגדרת מסגרת שתאפשר לרשות המקומית עצמאות ויציבות כלכלית במסגרת שקופה ואחראית.

- יצירת הכנסה הולמת לרשות מתוך בסיס מס שיאפשר עצמאות לרשות ככל הניתן.
- התפקידים והאחריות שיוגדרו לרשות המקומית צריכים להיות תואמים למשאבים יציבים שיש בבעלותה.

"רפורמות ביזור משמען תפקיד אסטרטגי יותר לממשל המרכזי, המתמקד ביישום האסטרטגיות, תנאי המסגרת, התקנות והתמריצים – יותר מאשר ביישום מדיניות. הוא כרוך במעבר מתפקיד ישיר באספקת שירות לתפקיד מאפשר, מייעץ ומסייע, המבטיח עקביות, מקל על עבודת הרשויות המקומיות ולעתים עוזר בשיתוף פרקטיקות טובות בין רשויות מקומיות. מעבר זה מצריך יצירת יכולת חדשה ברמת הממשל המרכזי הנתמכת בכלים מותאמים, כדי שהוא יתמודד עם התפקידים החדשים והמגוונים."

(עושים את זה נכון – ביזור בראייה עולמית, OECD).

לרשויות המקומיות, והן משמשות כגורם ביצועי תפעולי, בעלות יכולת השפעה מוגבלת. ניתן לומר שזוהי מערכת היחסים בין השלטון המרכזי למקומי בישראל נכון לשנת 2023 למעט מספר ערים חזקות וגדולות המתפקדות באופן עצמאי יותר. העוצמה הבינונית של ביזור ('האצלה') מבטאת מערכת יחסים מאוזנת יותר בה מואצלות סמכויות לרשויות המקומיות, לפי החלטת השלטון המרכזי. ההאצלה מעניקה מידה מסוימת של עצמאות וגמישות לרשויות, אך עם זאת הן עדיין נתונות לפיקוח ואחריות ממשלתית. במקרה של האצלה, השלטון המרכזי יכול להחזיר לידיה את הסמכויות בכל עת. המצב המתקדם ביותר של ביזור הוא 'העברת סמכויות מלאה' לרשויות המקומיות, באופן שמאפשר להן חוקית לפעול כיחידות עצמאיות בעלות סמכות ואחריות על תחומי מדיניות מסוימים. החקיקה היא המסגרת המשפטית שמגדירה באופן ברור את תחומי האחריות, הזכויות והחובות של הרשויות המקומיות, לשם יצירת איזונים ובלמים. במסגרת של ביזור מלא נדרשים גם מנגנוני הגנה על מסגרת הניהול הפיננסי, שיאפשרו לרשויות המקומיות עצמאות ויציבות כלכלית במסגרת שקופה ואחראית.



תרשים ג': מאזן מחדש של אחריות משותפת

יישור קו מושגי: מה זה ביזור?

ביזור הוא תהליך בו נעשית פעולת העברת סמכויות בתחומי מדיניות מהדרג של הממשל המרכזי לדרג של הממשל המקומי (האזורי או הרשויות המקומיות) (OECD 2019, White 2011, United Nations 2000). הביזור עוסק בעיצוב תצורה מחדש של היחסים בין הממשל המרכזי לבין הרשויות המקומיות, לשם הרחבת שיתוף הפעולה והגדלת התפקיד האסטרטגי של הממשל המרכזי. הסמכות המועברת יכולה לכלול חלק או את כל שלבי תכנון גיבוש המדיניות, ביצועה או הפיקוח והמעקב אחר אופן הביצוע וההשפעה של ההתערבות הממשלתית על חיי האזרחים. מאפייני ואופי חלוקת תחומי האחריות בין הממשל המרכזי למקומי מעצב את היעילות והמקצועיות של שני דרגי הממשל בעיצוב מדיניות ומתן שירותים לאזרח (מסמך הביזור, ג'וינט-אלכא ומלגת בכר, 2023). העברת סמכויות אינה "תרופת פלא" לבעיות משילות או לחוסר יעילות. יישום העברת הסמכויות ללא תכנון מקדים, יכול לפגוע בסיכויי ההצלחה של חלוקת הסמכויות החדשה. רמת האוטונומיה של הרשות המקומית ומערכת האיזונים והבלמים בין דרגי הממשל, משפיעים על היכולת של דרגי הממשל והיחסים ביניהם להיות אפקטיביים. ההשפעות של תהליכי הביזור על התנהלות תקינה של הממשל, תלויות בצורה, היקף ואופי הביזור במדינה (United Nations Development Program, 1999).

"ביזור הוא אמצעי לארגון מחדש של מערכות היחסים בין השלטון המרכזי למקומי על ידי יצירת מאזן מחדש של אחריות משותפת. מאזן סמכויות חדש אשר ילווה בבחינה של תוצאות לצד מערך תיקון מתמיד, יוביל לשיפור ולהתייעלות מתמדת של כלל המערכות הציבוריות בישראל"

(ג'וינט אלכא ומלגת בכר, 2023)

עוצמות של ביזור

עוצמת הביזור נקבעת לפי מעמד השלטון המקומי מול השלטון המרכזי ורמת האוטונומיה שיש לו. קיימים סוגים רבים של ביזור במדינות שונות אותן הספרות המקצועית מחלקת לשלוש רמות מרכזיות: **אחריות צרה, האצלה וסמכות מלאה** (תרשים ב'). העוצמה הנמוכה ביותר של ביזור ('אחריות צרה') מבטאת מערכת יחסים בה הממשלה מעבירה הוראות או משימות ספציפיות

מערכת של איזונים ובלמים בשלבי תהליך יישום הביזור ובהתנהלות השוטפת לאחר תהליך הביזור, יאפשרו להוות מערכת היחסים חדשה בין דרגי הממשל וישמרו על פיזור הכוח באופן שיטיב עם התפקוד התקין והמקצועי בכל הדרגים.

ממדים של ביזור

הביזור כולל שלושה ממדים נבדלים אך חופפים: **ממד ארגוני/ מנהלי, ממד פיסקאלי/ תקציבי וממד פוליטי** (OECD, 2019). העברת הסמכויות יכולה להתקיים בכל אחד משלושת הממדים שמרכיבים את מערכת הממשל וברמות שונות של אוטונומיה לרשות המקומית. יתכן מצב של העברת סמכויות באחד הרבדים או בשלושתם, כאשר העברת סמכויות בתחום מדיניות אחד (תחומי אחריות משרדי הממשלה והרשויות), לא מחייב העברת סמכויות בתחום מדיניות אחר, אך יש משקל לאילו תחומי מדיניות עוברים לממשל המקומי על מנת לאפשר לו תכנון מדיניות רחב והוליסטי שמחבר בין התחומים השונים.

ביזור ארגוני/ מנהלי:

ביזור ארגוני/ מנהלי מטיל אחריות על תכנון ויישום המדיניות המקומית בידי השירות הציבורי המקומי. עובדי השירות הציבורי המקומי, עובדים תחת סמכות של ממשלות המקומיות הנבחרות. ממשל מקומי אפקטיבי, הוא בעל יכולת קבלת החלטות, גיוס כוח אדם, ניהול וגיוס משאבים הממשל המרכזי לממשל המקומי. זוהי הדרך הנפוצה והמקובלת ביותר של ביזור.

ביזור פיסקאלי/ תקציבי:

ביזור פיסקאלי/ תקציבי מקנה אוטונומיה בניהול התקציב של הממשל המקומי, הכולל שליטה מלאה בהכנסות ובהוצאות של הממשל המקומי. כמו כן, לממשל המקומי ניתנת הסמכות לגבות מיסים לפי ראות עיניהם של בעלי התפקידים בממשל. העברת סמכויות תקציביות באופן אפקטיבי, מצריך ידע בנוגע לאופני ההתמודדות עם אתגרים של יצירת הכנסות וקבלת החלטות יעילה בהוצאות. בנוסף, יש צורך בידע מקצועי ובניית יכולת לניתוח נתונים והקמת מערכות בקרה מותאמות לממשל. מומלץ שהמאפיינים למערכת לניהול תקציבי יכללו: שקיפות הקצאת המשאבים/ תקציבים מצד הממשל המרכזי למקומי, יכולת חיזוי של גובה התקציב העומד לרשות הממשל המקומי ואוטונומיה בנוגע לקבלת החלטות בנושא. בניגוד

ביזור פוליטי:

לנוהג שקיים במדינות רבות של מענקים וקולות קוראים שרירותיים (לעיתים מונעים מאינטרסים פוליטיים), הקצאת המשאבים לממשל המקומי צריכה להתבסס על נוסחאות שקופות ומוגדרות באופן שהממשל המקומי יכול לצרוך את התקציבים.

על מנת לחזק את מערכת הממשל המקומית יש צורך להעניק לה כוח פוליטי, על ידי העברת סמכויות יישום מדיניות חקיקה מממשלות מרכזיות למועצות מקומיות שנבחרו באופן דמוקרטי על ידי אזורי הבחירה שלהן. ביזור בתחום הפוליטי דורש בחירות מקומיות סדירות, סמכויות מוגדרות וברורות ועצמאות משפטית ופוליטית. ביזור הכוח הפוליטי בין הממשל המרכזי למקומי הוא חלק ממערכת הבלמים והאיזונים שיכולה לייצל ולהטיב גם את העשייה של הממשל המרכזי.

החלוקה הנ"ל בין תחומי הביזור היא חלוקה גנרית גסה של היבטים רוחביים בהם ניתן או כדאי לקדם ביזור. הסבירות להשיג שינוי אפקטיבי תלויה בשאלה אם למדינה המתאימה יש רצון פוליטי מספיק לבצע רפורמות מסוג זה. ישנה חשיבות גבוהה לעיצוב אופן החשיבה מאחורי הרפורמות, באופן שיותאמו מבנית לסביבה הפוליטית, הכלכלית והחברתית הייחודית של המדינה. בהקשר זה, יותר ביזור אינו אומר אוטומטית ניהול טוב יותר – איכות הרפורמה שכוללת את חוזקות הממשל המקומי, הנכונות של הממשל המרכזי ועוד היא פרמטר קריטי להצלחת השינוי (Swiss Agency for Development and Cooperation SDC, 2021).

שלושת ממדי הביזור (ארגוני, פיסקלי, פוליטי) משלימים זה את זה וחופפים זה לזה. כדי למקסם את סיכויי ההצלחה יש לשקול בקפידה את הקשרים ביניהם. בפועל, מציאת האיזון הנכון בין ממדים אלה והרצף התהליכי הנכון הם אתגרים עיקריים בהפקת המרב מרפורמת הביזור. אך המציאות היא שלעיתים קרובות חסרות חוליה או שתיים והרצף התהליכי לקוי. כך לדוגמה, כאשר הממד הפוליטי לא נשקל דיו בתהליכי הביזור, כאשר רובדי ממשל תת-לאומיים זוכים לגיטימציה דמוקרטית מועטה, בהיעדר מנגנוני אחריותיות אמיתיים או כשהמעורבות האזרחית ברמה המקומית חלשה (OECD, 2019).

תובנות מרכזיות מביזור במדינות אירופאיות

מסמך הביזור (ג'וינט-אלכא ומלגת בכר, 2023) סוקר ארבעה מקרי בוחן ממדינות בעלות מאפיינים שונים של מערך הביזור שלהם בין דרגי הממשל: **שבדיה** – בעלת ביזור ברמה גבוהה אך עם מאפיינים שמרנים; **פורטוגל** – שהחלה בעבר תהליך שלא צלח ונמצאת בימים אלו בתהליך ביזור מחדש שמתוכנן באופן שונה; **אוסטריה** – בעלת מבנה ביזורי שנחשב מוצלח לרמה האזורית; **בריטניה** – שנעה במתח בין ביזוריות לריכוזיות ונמצאת בימים אלו בתהליך ביזור.

באופן כללי ניתן לומר ששבדיה היא המדינה שניתן ללמוד ממנה באופן הטוב ביותר בנוגע לתהליך שמוגדר כתהליך טוב. הפרמטרים לפיהם בשבדיה מודל הביזור הוא המוצלח ביותר הוא יציבות החלוקה ועוצמת האוטונומיה. בנוגע למקרה האוסטרי, עולה השאלה עד כמה ניתן להסיק ממדינה פדרלית עבור מדינה אוניטרית. בריטניה ופורטוגל הן מדינות שהחלו תהליך ביזור, אך מצבה של כל מדינה מול התהליך הוא שונה. בריטניה וזהה לישראל במאפייני הריכוזיות שלה והחלה בשנים האחרונות תהליכי ביזור א-סימטריים לפי תחומים. במקביל היא מכינה את הרשויות לתהליך הביזור והחלה להפעיל מנגנון לצמצום פערים. פורטוגל היא דוגמה למדינה שניסתה לקדם תהליכי ביזור מאז כינונה כדמוקרטיה בשנות ה-70, אך בפועל מתאפיינת בריכוזיות גבוהה. האתגרים עימם פורטוגל מתמודדת והניסיון הנוכחי שלה לבחון תהליך כולל הדרגתי, יכולים להוסיף היבטים לביזור מול המקרה הישראלי.

מהסקירה הבינלאומית עולות מספר תובנות מרכזיות:

1 תהליכי ביזור סמכויות שלא מעוגנות בחוק, ללא מנגנונים ברורים, לא יבטיח את העברת הסמכות לממשל המקומי. ביזור למראית עין, אך ללא מהות, ללא שינויים מבניים, ללא התאמות תקציביות וללא הבנה של כל דרג את תפקידו וביצועו, יקטין את הסיכויים שתהליך הביזור יענה על האתגרים עליהם הממשל החליט להיענות להם (למידה מכישלון הביזור בפורטוגל).

2 כמות גדולה של תחומי אחריות על הנייר לא מעידה על תהליכי ביזור בעלי עוצמה גבוהה. למשל, בפורטוגל שניסתה לקדם ביזור שלא הצליח ישנה כמות גדולה של נושאים תחת אחריות הממשל המקומי. בשבדיה, אוסטריה ובריטניה העברת הסמכויות היא בכמות קטנה יותר של נושאים, אבל משמעותית יותר בעוצמה.

3 רשויות מקומיות ללא יכולת משמעותית של יצירת הכנסות עצמאיות או צרכים גדולים יותר בתמיכה באוכלוסיות חלשות מבחינה חברתית כלכלית, צריכות להיתמך על ידי הממשלה דרך תוכנית לאומית בעלת פרמטרים שוויוניים לתמיכה בין הרשויות. למשל, בריטניה השיקו את תוכנית Leveling Up שמטרתה צמצום אי השוויון בין הרשויות. בשבדיה הממשל המרכזי אוסף את המיסים ומחלק אותם מחדש באופן שמסייע לרשויות המקומיות לתת מענה ראוי לצורכי התושבים.

4 תהליכי הביזור המשמעותיים במדינות כמו אוסטריה ושבדיה נעשים לרמה האזורית. בשבדיה יש ביזור לרמת הרשויות אך הוא פחות משמעותי מבחינת היקף תחומי אחריות.

שלב א': הגדרת עקרונות מובילים לביזור מיטבי

אופן העיצוב של ההליך הביזור וקביעת העקרונות המנחים משפיע מאוד על יישומו ותוצאותיו. לשם כך, חשיבות רבה להגדרת עקרונות מנחים בתחילת הדרך.

העקרונות העולמיים לביזור הם (מתוך ועידת האו"ם לביזור, 2000):⁴

1 סובסידיריות ומדיניות מבוססת מקום –

על הדרגים הגבוהים להיות אחראים רק על תחומים ומשימות שלא יכולת להתבצע באופן הטוב ביותר על ידי הדרגים הנמוכים יותר.⁵ על פי עיקרון זה השלטון המרכזי יהיה אחראי רק על תחומים ומשימות שהרשויות המקומיות לא יכולות לבצע באופן יעיל (אמנת האיחוד האירופי, 1992).

2 חיזוק מנגנוני תיאום וסנכרון בין השלטון המרכזי למקומי –

יש לשים לב לכך שחלוקת תחומי האחריות לא מצמצמת את שיתופי הפעולה אלא מחזקת את היכולות של שני הדרגים לאמץ פרקטיקות טובות לאינטראקציה ביניהם כגון היועצות, ייעוץ ושיתופי פעולה (חיזוק מערכת היחסים).

3 הגדרת תחומי אחריות ברורה –

יש להגדיר חלוקה ברורה בין ההנהגה הפוליטית ומועצת הרשות לבין השירות הציבורי המקומי ולהבטיח את מעמדו של הדרג המקצועי. ההבחנה היא בין סמכויות ואחריות שהועברו על פי חוק לרשויות, לבין תחומים שהואצלו ובהם הרשות ממשיכה להיות כפופה לממשלה.

4 UN – Decentralization: Conditions for Success, 2000

5 בסקירה עולמית של רפורמות ביזור תחום רווחה (ג'וינט אלכא, 2023) נקבעו עקרונות לחלוקת הסמכויות בין רמות השלטון. מהסקירה עלה כי העקרון הקובע הוא עד כמה נדרש להיות קרוב לתושב ולבנות עבורו חליפת שירותים אישית. במקרים אלו הסמכויות עברו לרשויות המקומיות

'מצפן ביזור' היא מתודה אפשרית שפותחה על ידי ג'וינט-אלכא ומלגת בכר עבור משרדי הממשלה המעוניינים בתהליך ביזור, וכוללת ארבעה שלבים מרכזיים אשר מוצע להשקיע בהם זמן לחשיבה משותפת כחלק מגיבוש תוכנית מערכתית לביזור, בשיתוף עם הרשויות המקומיות. השלב הראשון כולל הגדרת עקרונות לביזור, לאחר מכן סימון קווים אדומים לביזור באמצעות הגדרת מוצרים ציבוריים לאומיים ואזוריים, השלב השלישי כולל מיפוי סכנות וגיבוש אסטרטגיות למזעור הסכנות, והשלב הרביעי כולל מיפוי ההזדמנויות וגיבוש אסטרטגיות למיקסום ההזדמנויות.



תרשים ד': תהליך גיבוש המצפן

המלצה לעקרונות מובילים לביזור מיטבי בישראל

מתוך הלמידה מניסיון מדינות בעולם, ולאור המצב הנוכחי בישראל להלן מספר עקרונות מוצעים לביזור מיטבי:

- 1 נדרשת הובלה משותפת של השלטון המרכזי יחד עם השלטון המקומי, תוך דיאלוג, יצירת הסכמות ובניית אמון בין הצדדים.
- 2 על הממשלה להגדיר את המוצרים הציבוריים הלאומיים שלה, קרי: הסמכויות שיישארו בידי השלטון המרכזי בלבד.
- 3 המעבר מממשלה ריכוזית לממשלה מאפשרת ביזור תדרוש מהשלטון המרכזי להתחדש באופני הפעולה הממשלתיים (למשל: הגברת מיקוד במדיניות, חקיקה, בקרה, ומתן כלים מאפשרים לרשויות, לצד הפחתת עיסוק בניהול הישיר של השירותים).
- 4 בתהליך התכנון יש לקחת בחשבון את ההזדמנויות והסכנות הצפויות ולהיערך אליהן באופן מקסימלי.
- 5 יש להגדיר ולפעול סביב שלושת התנאים המרכזיים לביזור: (1) תקצוב, (2) חקיקה, (3) פיקוח ובקרה.
- 6 כדי למקסם את פוטנציאל התייעלות המערכות עבור כלל האוכלוסייה נדרש לתכנן כלים ומנגנונים מסייעים לבניית יכולות של רשויות המקומיות בדגש על החלשות.
- 7 מוצע לתכנן תהליך ביזור דיפרנציאלי חכם, שיאפשר למקסם את הזדמנויות הביזור בכל הרשויות המקומיות.
- 8 ביזור הוא תהליך מתמשך ולא אירוע חד פעמי, על כן יש להיערך לתוכנית ארוכת טווח והדרגתית.

שלב ב': סימון קווים אדומים

לאחר הגדרת העקרונות המנחים לביזור, מוצע להגדיר מהם הקווים האדומים, כלומר מה לעולם לא יבזור באמצעות הגדרה של מוצרים ציבוריים לאומיים ומקומיים. יש לבדל את הבעיות בסדרי גודל לאומיים אשר שלא יפתרו באמצעות מענה מקומי או אזורי.

1 מוצרים ציבוריים לאומיים

הם מוצרים אשר כלל הציבור נהנה מהם. והשאלה במקרה הזה היא – מהם המוצרים הציבוריים הלאומיים שנכון שיישארו באחריות השלטון המרכזי בלבד ולא נכון לבזרם?

2 מוצרים ציבוריים מקומיים / אזוריים

הם מוצרים המאופיינים בכך שתחום ההנאה מהם מוגבל מבחינה טריטוריאלית, כלומר, יכולים ליהנות מאותם מוצרים רק האוכלוסייה המתגוררת באזור מסוים. וכאן השאלה היא – מהם המוצרים ציבוריים שיכולים להיות מקומיים או אזוריים ונכון להעבירם לאחריות השלטון המקומי (או לרמה האזורית) לאור עיקרון הסובסידיריות?

בהרחבה, מוצרים ציבוריים, על פי התיאוריה של סמואלסון (1954), מוגדרים כמוצרים שנהנים מהם בו בזמן תושבים רבים, ללא הוצאה נוספת בגין כל פרט. מוצרים אלה מאופיינים בשתי תכונות עיקריות: הנאתו של אדם אחד איננה גורעת מהכמות שאדם אחר יכול ליהנות ממנה, ודוגמה לכך הם שידורי רדיו או שיטור עירוני; עבור מרבית המוצרים הללו יש קושי לגבות תשלום בזמן הצריכה, ומכאן הקושי למנוע את צריכת המוצר ממי שאינו משלם עבור השימוש במסגרת מיסוי העירוניים, ודוגמה לכך היא תאורת רחוב, שגם תושב רשות אחרת המבקר בעיר ונהנה ממנה. קיימים סוגים שונים של מוצרים ציבוריים, כאלה שתחום ההנאה מהם מוגבל מבחינה טריטוריאלית. אלה מכונים מוצרים ציבוריים מקומיים, ויכולה ליהנות מהם רק האוכלוסייה המתגוררת באזור מסוים. לדוגמה, מתחנת רדיו אזורית, שטווח משדריה מוגבל יכולים לרוב ליהנות רק תושבי האזור הסמוך למשדרים. משום כך אך טבעי הדבר, ששירות מעין זה תספק הרשות המקומית. מוצרים ציבוריים נוספים הם מוצרים שיש להם השפעות חיצוניות (externalities). שנהנים מהם גם אנשים אשר אינם צורכים אותם ישירות. דוגמה לכך היא חיסון מפני מחלה מידבקת: לא רק האדם שמקבל את החיסון והנה מהמוצר, אלא גם כל אנשי הקהילה, שהחיסון מקטין את הסיכון שיידבקו במחלה. שני מוצרים נוספים הם מוצרים 'ראויים לשבח'

(כלליות או ייעודיות), או בהקצאת חלק מהמיסים הארציים, כגון מס ההכנסה. אפשר להשיג זאת גם בעזרת מתן זכות לרשויות המקומיות לגבות הכנסות ממקור עצמי, כגון מיסים מקומיים, חיובי משתמש ואגרות, ולגייס הכנסות מנכסים פיננסיים ופיזיים תת-לאומיים (כגון משאבים טבעיים, דיבידנדים מחברות מקומיות, מכירת נכסים וכולי).

2 סיכוני הביזור החלקי: היעדר אוטונומיה פיסקלית - היעדר אוטונומיה פיסקלית לרובדי ממשל תת-לאומיים כדי שיעמדו באחריות מהווה אתגר משמעותי לביזור. נדרשת אוטונומיה פיסקלית מינימלית כדי לאפשר לרובדי ממשל תת-לאומיים לנצל משאבים ציבוריים באופן טוב יותר, בהתאם לצרכים מקומיים. ביזור פיסקלי הוא לא רק הקצאת משימות לממשלות תת-לאומיות, אלא גם הענקת אוטונומיה מסוימת לממשלה התת-לאומית לגייס משאבים ולנהלם.

3 הביזור עלול להגדיל את הפערים בין הרשויות - בהיעדר אמצעים ייעודיים המחזקים את יכולתם של אזורים חלשים, יתרונות הביזור עשויים לפעול רק לטובת האזורים המפותחים והמשגשגים ביותר, ובכך להחריף את הפערים שבין אזורים. עלולים להיות הבדלים משמעותיים בין רובדי ממשל תת-לאומיים מבחינת יכולת פיננסית וכישורים מנהלתיים, המסכנים את יכולתם של אזורים חלשים להדביק את הפער. כמו כן, נטען שהביזור עלול לטפח השפעות של מרכז (אגלומרציה), שמחריפות את הפערים. מחקרים מסוימים מראים, שביזור עשוי להקטין את הפערים האזוריים ברשויות עתירות הכנסה, אולם להגדילם ברשויות מעוטות הכנסה. מצד שני, התוצאות האלה גם מראות שכאשר חוסר היעילות בתוך המערכת מטופל כהלכה על ידי תהליכי ביזור, חוסר שוויון בין פרטים בתוך אזורים עשוי לקטון מהר יותר באזורים פחות מפותחים לעומת אזורים יותר מפותחים, למרות מגבלות היכולות הניכרות.

4 מציאת האיזון הנכון בין הכנסות ממקור עצמי לבין העברות ממשלתיות - השאלה המרכזית היא כיצד נוכל לקבוע את רמת ההכנסות ממקור עצמי, במיוחד מיסים ממקור עצמי. אין דגם או כלל אידיאלי שמאפשר לקבוע רמה מיטבית של אוטונומיית הכנסה. היא תלויה במערכת הכוללת, לרבות סוג האחריות שמנהלים רובדי ממשל תת-לאומיים והמסגרת הכוללת של התנאים המוסדיים, הכלכליים, הפיסקליים והסוציאליים. לדוגמה, אחד הקשיים העיקריים בפיתוח הכנסות ממקור עצמי הוא רמת הפיתוח של המדינה. קשה לשכנע את משלמי המיסים או את המשתמשים בשירותים מקומיים בחשיבותם של מיסים מקומיים במדינות עניות, שבהן רמת

(merit good) כמו למשל השכלה ובריאות, שהחברה מעודדת את ייצורם ואת צריכתם, ומנגד מוצרים המעורבים בסיכון כלשהו, כמו למשל סמים, משקאות חריפים ומוצרי טבק, שהחברה מרסנת, מגבילה, ואף אוסרת את ייצורם ואת צריכתם (לוי ושריג 2014).

כאמור, מכלל השירותים המסופקים לאזרחי המדינה מספק השלטון המרכזי מוצרים ושירותים מסוימים, בעוד שירותים אחרים מעניקה מערכת מבוזרת של רשויות מקומיות. המצדדים באספקת השירותים על ידי השלטון המרכזי טוענים ליתרון של השלטון המרכזי בייצור מוצרים ציבוריים "לאומיים" שכלל הציבור ייהנה מהם, ומאספקתם של מוצרים כאלה. השלטון המרכזי, שיקבע אילו שירותים יהיו מוצרים ציבוריים ומה יהיה היקפם, יכול לגרום באמצעות מיסוי לשינוי חלוקת ההכנסות. הטוענים בזכות אספקת שירותים ציבוריים באמצעות הרשויות המקומיות גורסים כי ביכולתן לספק שירותים רבים ביעילות, תוך התאמתם לצרכי האוכלוסייה המתגוררת בשטחן. לדידם, הרשות המקומית יכולה להפעיל שיקול דעת ולהתאים את משאביה למימון סל השירותים ולכמותם, על פי סדרי העדיפויות שלה, ובכך היעילות הכוללת של מערכת אספקת השירותים הציבוריים עשויה להשתפר. אולם, בניגוד לממשלה הרשויות המקומיות אינן יכולות לתמרן בחלוקת ההכנסות בשטחן, מחשש לבריחה של עסקים ושל אוכלוסייה חזקה מבחינה חברתית כלכלית לתחומן של רשויות מקומיות אחרות.

שלב ג': אסטרטגית מזעור סכנות

בשלב הראשון יש לסקור את הסכנות האפשריות. ארגון ה-OECD סקר תהליכי ביזור שנעשו במדינות בעולם, וסימן את הסכנות האפשריות בכל אחד מן תחומי הביזור - פיסקאלי, מנהלי, ופוליטי (OECD, 2019).

סכנות פיסקאליות:

1 היעדר משאבים וסמכויות ממומנות בחסר - אחד האתגרים הנפוצים ביותר בביזור הוא אי-התאמה בין האחריות המוקצות לרובדי ממשל תת-לאומיים לבין המשאבים הזמינים להם. סמכויות ממומנות בחסר, שבהם רובדי ממשל תת-לאומיים אחראיים לספק שירותים או לנהל מדיניות, אולם ללא המשאבים הנחוצים, שכיחים כמקרים הגרועים ביותר. לעיתים קרובות הממד הפיסקלי הוא החוליה החלשה - ואפילו החסרה - בביזור. העברת אחריות ההוצאה צריכה לכלול את העברת המשאבים המקבילים לממשלות תת-לאומיות, כדי לאפשר להן לבצע כהלכה את משימותיהן החדשות. ניתן לעשות זאת באמצעות העברות מהממשלה המרכזית

מנהלתיות, טכניות או אסטרטגיות. יכולות לא מספקות יכולות להיות טיעון להגבלת הביזור או לדחייתו. מעבר לכך סקירות עולמיות מעידות על היעדר יכולות הולמות, מבחינת סגל, מומחיות, להתמודדות עם סוגיות מורכבות הקשורות לביזור, כגון: תכנון אסטרטגי, רכש, השקעה בתשתיות, פיקוח על אספקת שירות ציבורי מקומי וניטור ביצועים. היכולות המוסדיות של הרשויות המקומיות שונות מהותית זו מזו בתוך מדינות אפילו במדינות המפותחות ביותר. לעיתים חסרים לרשויות המקומיות משאבי אנוש הולמים כדי לתכנן, ליישם ולנהל שירותים ציבוריים. לפיכך, ישנה חשיבות מכרעת לאיכות המקצועית (כגון רמת ההשכלה והניסיון) של משרתי ציבור העובדים ברשויות. אם הרשויות המקומיות לא יכולות לשכור את הסגל האיכותי הדרוש לאספקת שירותים העומדים בתקני המינימום, הרי במקרה כזה הביזור מהווה סיכון. ממשלה מרכזית יכולה לתמוך בבניית יכולות מקומית בעזרת הכשרה ותמריצים פיננסיים, אומנם למעלה ממחצית מהממשלות התת-לאומיות (רשויות מקומיות ואזוריות) דיווחו על היעדר מומחיות עצמית הולמת בנוגע לתשתיות, תוצאות אלה היו חזקות במיוחד במקרה של רשויות קטנות.

סכנות פוליטיות:

1 מעורבות קבוצות כוח מקומיות או מרכזיות ושחיתות עשויים לפגוע ביתרונות הביזור - בחלק מהמקרים היתרונות שבאספקת שירות מבוזר עלולים להגיע בעיקר לאליטות מקומיות. תחומי שיפוט מקומיים יכולים להיות חשופים להשתלטות על ידי קבוצות לחץ, שעלולות לקבל חלק לא מידתי מההוצאה על טובין ציבוריים, במיוחד במדינות מתפתחות. התפתחות לקויה זו מרחיבה את ההזדמנויות לשחיתות ומדגישה את החשיבות של מוסדות דמוקרטיה מקומית ושל מנגנוני אחריותיות פוליטית כוללת. קיימים גם מצבים שבהם הממשלה המרכזית "טורפת" את מבני הכוח המקומיים ולא רק אליטות מקומיות. גם מצב זה עלול לפגוע ביתרונות הביזור או אף ברובם למשל, מפלגות השלטון ברמה הלאומית עלולות לנסות ולהשפיע על קבלת ההחלטות המקומית כדי למנוע תחרות מצד רובדי ממשל תת-לאומיים מצליחים, מערכת ההעברות של הממשל המרכזי עלולה לשמש לפגיעה בקבלת ההחלטות המקומית. במקרה הגרוע ביותר, ממשלות "טורפות" עלולות להשתמש בכוחותיהן כדי להפחית את סמכות הממשל המקומי, לדוגמה בהשתלטות על הממשל המקומי ובהיפוך המדיניות שלו.

הכנסתם נמוכה מאוד, ומעט שירותים מקומיים או תשתיות שניתן לתמחר כדי ליצור דמי משתמש או חיובי משתמש, אתגרים אלה מצריכים זהירות בתכנון וביישום מדיניות הביזור.

סכנות מנהלתיות:

1 הקצאת אחריות לא ברורה - אתגר חשוב הנוגע לביזור נובע מהקצאות חופפות בין רמות ממשל שונות. בסקירות ובסקרים הכלכליים הטריטוריאליים של ה OECD Surveys Economic and Reviews ובמחקרי המדינה של קרן המטבע הבינלאומית ושל הבנק העולמי למדינות מתפתחות, אתגר זה מוזכר כקריטי ביותר. זה נכון לגבי מדינות אוניטריות, אולם גם לגבי מדינות פדרליות אחדות, כגון אוסטרליה או גרמניה. היעדר בהירות בהקצאת אחריות מייקר את אספקת השירות ואת קביעת המדיניות. הוא אף תורם לגירעון דמוקרטי, בכך שהוא יוצר בלבול בקרב האזרחים בנוגע לרשות או לרמת הממשלה האחראית לשירות מסוים, לפעילות או למדיניות ייחודית. בהיעדר הקצאת אחריות ברורה, כמעט בלתי אפשרי לדרוש מהמנהיגים לתת את הדין בגין כישלונות או כשלי מדיניות. כך נפגעים גם מאמצי שקיפות ומעורבות אזרחית. ניתן למזער אתגר זה בעזרת הקצאות שירות מתוכננות היטב והתחשבות ביכולות השונות של ממשלות תת-לאומיות, קשה להימנע לגמרי ממנו בסביבה מבוזרת. ככלל, הקצאת תפקידים לרמת הממשלה חשובה למזער זליגות מיותרות ואחריות חופפות.

2 הקצאת תפקידים לא ברורה בין רובדי ממשל תת-לאומיים לבין מנהלות שסמכויותיהן מואצלות מהממשל המרכזי - סוג נוסף של אתגרים קשור להקצאה לא ברורה של תפקידים בין רובדי ממשל תת-לאומיים לבין מנהלות טריטוריאליות שסמכויותיהן מואצלות מהממשל המרכזי. אף שבעשורים האחרונים פחתו המצבים שבהם קיים ריבוי מנהלות כאלה, הפועלות לצד רובדי ממשל תת-לאומיים אוטונומיים באותה טריטוריה, עדיין קיימים אתגרים מסוג זה באחדות מהמדינות, בחינה מחדש של הסדרים מורכבים אלה, שלעיתים קרובות אינם שקופים, עשויה לעזור באפשרו הקצאת אחריות ברורה.

3 פערי יכולות מקצועיות בין הרשויות אשר עלולות להגביל יתרונות המתקבלים מביזור - אחד האתגרים הגדולים בתחום הביזור הוא היעדר יכולות מקצועיות

טבלת אסטרטגיית מזעור הסכנות

מוצע להגדיר מהן הסכנות האפשריות לביזור בישראל, מתוך הרשימה של ה-OECD וכן, סכנות נוספות אפשריות לישראל. לאחר שסומנו הסכנות יש לחשוב כיצד ניתן למזער בתכנון מראש את הסכנות שבביזור. מוצע לעשות את החשיבה בחלוקה לכלים ממשלתיים קיימים, ולכלים ממשלתיים חדשים אותם נדרש לפתח⁶.

מיפוי סכנות אפשריות		כיצד נמזער את הסכנות?
דוגמאות מתוך המיפוי של ה-OECD	כלים קיימים	כלים חדשים שיש לפתח
1 היעדר משאבים וסמכויות ממומנות בחסר		
2 סיכוני הביזור החלקי: היעדר אוטונומיה פיסקלית		
3 הביזור עלול להגדיל את הפערים בין ממשלות תת-לאומיות		
4 מציאת האיזון הנכון בין הכנסות ממקור עצמי לבין העברות		
5 הקצאת אחריות לא ברורה		
6 הקצאת תפקידים לא ברורה בין רובדי ממשל תת-לאומיים לבין מינהלות שסמכויותיהן מואצלות מהממשל המרכזי		
7 פערי יכולות מקצועיות של ממשלה תת-לאומית עלולים להגביל את היתרונות המתקבלים מהביזור		
8 מעורבות קבוצות כח מקומיות או מרכזיות ושחיתות עשויים לפגוע ביתרונות הביזור		

כלי עבודה א': טבלת אסטרטגיה למזעור סכנות הביזור

6 דוגמא להתמודדות עם הסיכון לירידה באיכות השירותים הניתנים לתושבים בתחום הרווחה: מדינות אשר התקינו סטנדרטים לאומיים והקימו מנגנוני בקרת איכות הצליחו יותר בהעמדת שירות מיטיב לתושב - סקירה עולמית ביזור רווחה (2023), ג'וינט-אלכא

שלב ד': אסטרטגית מיקסום הזדמנויות

בדומה לשלב הסכנות, יש לסקור תחילת את ההזדמנויות. ה-OECD סקר תהליכי ביזור שנעשו במדינות בעולם, וסימן את ההזדמנויות האפשריות בכל אחד מן תחומי הביזור - פסקאלי, מנהלי, ופוליטי (OECD, 2019).

הזדמנויות פסקאליות:

1 הביזור עשוי לאפשר התאמת שירותים לצרכים מקומיים - היתרון הישיר והחשוב ביותר של הביזור הוא יעילות ההקצאה הנובעת מאספקת שירות ציבורי מקומי. לעיתים קרובות רובדי ממשל תת-לאומיים (רשויות מקומיות) מחזיקים במידע יקר ערך בנוגע לביקוש ולתנאים המקומיים. מידע זה מאפשר להם להתאים את אספקת השירות הציבורי למענה על צרכי התושבים. לפיכך, בחירה בביזור מאפשרת רווחה כלכלית על ידי התאמה של שירות ציבורי להעדפות הטרוגניות של קבוצות אוכלוסייה קטנות. השגת מידע זה על ידי הממשל המרכזי היא יקרה ולפיכך לעיתים השלטון המרכזי מספק רמה אחידה של תפוקה ציבורית בכל תחומי השיפוט. במקרה של העדפות הטרוגניות ושל טובין ציבוריים מקומיים, אין ספק שרובדי ממשל תת-לאומיים מתפקדים טוב יותר מהממשלה המרכזית בהקצאת משאבים למגור הציבורי.

2 הביזור עשוי לאפשר את יכולת אספקת השירות הציבורי - לעומת ריכוז, הביזור תורם לאחריות טובה יותר כיוון שהוא משנה את תמריצי הרשויות המשרתות אוכלוסיות מקומיות. בדגם מבוזר הרשויות המקומיות הנבחרות נותנות את הדין בפני התושבים המממנים וצורכים את השירותים. במערכת מרוכזת לאספקת שירות ציבורי פקידי הממשלה לא נותנים את הדין בפני התושבים המקומיים, אלא מדווחים לממונים עליהם בממשל המרכזי. הביזור הופך את שרשרת האחריות מיוחסי "מעלה-מטה" ליחסי "מטה-מעלה" ולפיכך משפיע על המניעים של כל בעלי העניין. הביזור מאפשר סוגים רבים של תחרות פוליטית ופסקלית, שעשויה לתרום ליעילות. מנקודת מבט פוליטית, הביזור מגדיל את מספר הזירות הפוליטיות ולכן מפחית את עלות הכניסה של מועמדים פוליטיים חדשים. כתוצאה מכך, המצביעים יכולים לבטא טוב יותר את העדפותיהם בנוגע לאספקת שירות וליידע את הפוליטיקאים באשר לבעיות ברמה המקומית תחרות פוליטית מוגברת עשויה להוביל למדיניות כוללת טובה יותר וליישום יעיל יותר של תוכניות ממשל. הביזור עשוי להעצים את התחרות לא רק בתחומי השיפוט המקומיים, אלא גם בין תחומי השיפוט.

המנגנון הבסיסי הוא ה"יציאה" או האיום ביציאה של תושבים מתחומי השיפוט הנוכחיים שלהם. ככל שהמשלות התת-לאומיות מסתמכות יותר על הכנסות המבוססות על משאבים ניידיים, כך צפויה תחרות ניכרת יותר בין תחומי שיפוט. דבר זה משתקף בדגם ה"הצבעה ברגליים" המסורתי של ממשלה מבוזרת, האיום שבאובדן תושבים תורם ללחץ על רשויות מקומיות נבחרות לוודא שהשירותים אכן מתאימים לביקושים המקומיים ושנטל המס תחרותי. ההנחה היא, שתחרות זו מובילה להתאמה טובה יותר בין אספקת השירותים לבין ההעדפות המקומיות ובכך מייעלת את הקצאת המשאבים.

3 הביזור עשוי להוות מנוף לפיתוח אזורי - יתרון נוסף של ביזור הוא היכולת ליישם מדיניות פיתוח אזורי טובה יותר, ניווד פוטנציאל הדבקת הפער בפריון אזורי והוידוא שהצמיחה והפריון יהיו מאוזנים ומכילים יותר ברחבי הטריטוריה מצריכים מערכת ממשל מרובת רבדים יעילה, המבוססת על תפקיד מועצם לממשלות תת-לאומיות, במיוחד אזורים, המסוגלים לעצב וליישם התערבויות תלויות הקשר. הקשרים בין ביזור לבין פיתוח אזורי מסבירים, לפחות באופן חלקי, מדוע תהליך האזוריות היה חזק כל כך במדינות מרכז אירופה ומזרח, שתכננו להצטרף לאיחוד האירופי.

4 הביזור עשוי להאיץ צמיחה כלכלית - מחקרים תיאורטיים ואמפיריים בחנו את הקשר שבין צמיחה לבין ביזור. ניתן לקבץ את הנושאים במחקרים התיאורטיים לשלושה: הגברת התחרות, התאמה טובה יותר להעדפות ואחריותיות מועצמת. אף שתוצאות העבודה התיאורטית מעורבות למדי, המסקנה הכללית היא, שהביזור יכול להוביל לצמיחה כאשר הוא מעוצב ומיושם כהלכה, במיוחד אם קיימים תנאים המאפשרים תחרותיות בין תחומי השיפוט באופן המקדם יעילות, אחריותיות והתאמת העדפות ברמה התת-לאומית. קיימים מחקרים אמפיריים רבים באשר להשפעות הביזור על צמיחה, הקבוצה הגדולה ביותר של עבודות אמפיריות כוללת מחקרים המשתמשים בנתונים חוצי-מדינות ליצירת גרסיה של מדידת צמיחה כלכלית על גבי אינדיקטורים של ביזור, כגון שיעור ההכנסה או ההוצאה המקומית. למשל, מחקרים עכשוויים שניתחו נתונים ממדינות ה-OECD מראים, שקיים קשר חיובי בין כוח פסקלי תת-לאומי לפעילות כלכלית. הביזור יכול לשפר את היעילות ואת הפריון של המגור הציבורי, מה שעשוי לתרום לפריון גבוה יותר במגור הפרטי. ביזור יכול להוביל גם להשקעה מוגברת בחינוך ולהעצמת ההון האנושי, שני גורמים חשובים לצמיחה כלכלית.

הזדמנויות מנהלתיות:

1 הביזור מאפשר התנסות וחדשנות - הביזור מספק פלטפורמה יעילה להתנסות בשיפור המדיניות הציבורית. במקרה הטוב, תהליך "למידה מתוך עשייה" של חדשנות מדיניות מבוזרת יכול להוביל לזליגת מידע חשובות ולשיתוף פרקטיקות טובות. "היחצנות המידע" שהביזור יוצר יכולות להיטיב לא רק עם הממשלות התת-לאומיות עצמן, אלא גם עם הממשל המרכזי ניתן להעצים עוד יותר את פעילויות החדשנות ברמת הממשלה התת-לאומית על ידי יצירת מסגרות שיטתיות לתמיכה ולעידוד רובדי ממשל תת-לאומיים להציג תכונות משלהן.

2 הביזור עשוי להגביל חיפוש תשואות שאינן מעבודה - הביזור עשוי להגביל חיפוש תשואות שאינן נובעות מעבודה ולהפחית את ההזדמנויות לשחיתות במנהל הציבורי. ישנם הסברים חלופיים ומשלימים, אחד מהם הוא, שבסביבה מבוזרת הממשלה קטנה יותר. כך מוקטנות התשואות. הסבר חלופי הוא, שהתחרות המועצמת שהביזור מטפח מפחיתה את ההזדמנויות ל seeking rent - ולשחיתות. כלומר, הביזור מכניס לשתדלנות פן מקומי, המפחית את "כוח המונופול" של הרמה הלאומית.

הזדמנויות פוליטיות:

1 הביזור עשוי לשפר את היציבות הפוליטית - בביזור סמכויות לאזורים ולממשלות תת-לאומיות אפשר להפיג את המתחים הנובעים מסיבות תרבותיות, היסטוריות או פוליטיות. תוצאה זו מושגת גם משום שלעיתים הביזור הוא אסימטרי ולפיכך מאפשר התחשבות במאפיינים טריטוריאליים ייחודיים. זאת מכיוון שממשלות מבוזרות יכולות להציע שירותים המותאמים לצרכים המקומיים ולהעדפות המקומיות, ניתן למזער את הדרישות שתנועות בדלניות מקדמות, דרישות הפוגעות ביציבות. כמו כן, נטען שמערכת מבוזרת יכולה לקדם את עליותם של סוגי המנהיגים הפוליטיים המוכנים לשתף פעולה זה עם זה בתוך המדינה. מאחר שביזור מגדיל את מספר הזירות הפוליטיות ורמות הממשלה (לעומת דגם ריכוזי), ניתן למזער את הלחץ על מועמדים לנצח בכל מחיר בבחירות ברמה הארצית. כך ניתן גם להפיג את המתחים הפוליטיים. בנוסף לכך, מערכות מבוזרות מובילות לעיתים קרובות לריבוי המשתתפים העצמאיים בממשלה, מצב שעשוי ליצור יציבות, כיוון שלא ניתן לשנות כללים, חוקים ומדיניות בקלות ובתדירות גבוהה.

2

הביזור עשוי לחזק השתתפות אזרחית בממשלה - ביזור יכול לתמוך בהשתתפות אזרחית ולהרחיבה, בקירוב הממשלה לאזרחים ובהפיכת הממשלה לנגישה יותר. השתתפות אזרחית היא חלק חיוני בביזור מוצלח. שיעור בוחרים גבוה בבחירות מקומיות עוזר לוודא, שההוצאות משקפות את העדפות התושבים. מעורבות פעילה מצד האזרחים תומכת גם באחריותיות בקבלת החלטות הציבוריות המקומיות. השתתפות פוליטית היוותה מאז ומעולם הצדקה חשובה לרפורמת ביזור.

טבלת אסטרטגיית מיקסום הזדמנויות

מוצע להגדיר מהן ההזדמנויות האפשריות לביזור בישראל, מתוך הרשימה של ה-OECD וכן, הזדמנויות נוספות הרלוונטיות למציאות בישראל. לאחר שסומנו הסכנות יש לחשוב כיצד נמקסם בתכנון מראש את ההזדמנויות שבביזור. מוצע לעשות את החשיבה בחלוקה לכלים ממשלתיים קיימים, ולכלים ממשלתיים חדשים אותם נדרש לפתח⁸.

מיפוי הזדמנויות אפשריות		כיצד נמקסם את ההזדמנויות?
דוגמאות מתוך המיפוי של ה-OECD	כלים קיימים	כלים חדשים שיש לפתח
1 הביזור עשוי לאפשר התאמת שירותים לצרכים מקומיים		
2 הביזור עשוי להגביל seeking rent חיפוש תשואות שאינן נובעות מעבודה ושחיתות		
3 הביזור עשוי להוות מנוף לפיתוח אזורי		
4 הביזור עשוי להאיץ צמיחה כלכלית		
5 הביזור מאפשר התנסות וחדשנות מדיניות		
6 הביזור עשוי לשפר את יעילות אספקת השירות הציבורי		
7 הביזור עשוי לשפר את היציבות הפוליטית		
8 הביזור עשוי לחזק השתתפות אזרחית בממשלה		

כלי עבודה ב': טבלת אסטרטגיה למיקסום הזדמנויות הביזור

7 מסקירה עולמית עולה כי במקרים שונים מערכת אספקת השירותים הופכת משירותים ציבוריים לשירותים מעורבים - ציבורים ופרטיים ולכן נדרשת התערבות של המדינה בנושא זה גם במקרה של ביזור לרשויות על מנת למקסם את יתרונות המענים. המעורבות ברפורמות כלה הצבת סטנדרטים לכניסה למערכת הספקים, מחשוב המערכת וגם עידוד ספקים כדי שיכנסו למאגר לאחר התאמות נדרשות (סקירה עולמית לביזור רווחה, ג'וינט-אלכא, 2023)

8 דוגמא לכלי אפשרי נוסף לפיתוח לטובת מיקסום הזדמנויות: באנגליה הוקם גוף בקרה עצמאי חיצוני שמנטר נתונים ומוציא דוחות שיפור ברמה מקומית וברמה מערכתית. להערכתנו, עבודתו של גוף זה יוצרת משוב דינאמי שמאפשר הוספת מנגנוני שיפור ברמה המקומית והמערכתית. (סקירה עולמית לביזור רווחה, ג'וינט-אלכא, 2023)

כעקרונות לעבודה מערכתית לביזור מוצע לבנות את המנגנון הממשלתי סביב שלושה תנאים מרכזיים המאפשרים את הביזור וקריטיים להצלחתו:

1 **חקיקה** ככלי להסדרת תחומי האחריות.

2 **תקצוב**, כולל מנגנוני הגנה על מסגרת הניהול הפיננסי של שתאפשר לרשויות המקומיות עצמאות ויציבות כלכלית במסגרת שקופה ואחראית.

3 **בקרה** ופיקוח על התהליך, תוך היזון חוזר ואפשרות לתיקון מתמיד⁹.



9 מסקירת רפורמות ביזור רווחה, תהליכי הערכת שטח מעצבים סייעו מאוד במשוב ותיקון. היכן שהשטח לא הצליח לעמוד במשימה, הרגולציה שונתה (אלכא, 2023).

תכנית מערכתית לביזוריות מיטבית בישראל – הצעה ואפיון ראשוני

בהמשך להחלטת ממשלה מס' 675 ל'ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת', והתנעת תהליך יישום ההחלטה, אנו מציעים תכנית מערכתית לביזוריות מיטבית בישראל.

מטרות אפשריות לתוכנית המערכתית לביזור:

- 1 התייעלות המערכת הממשלתית** – תהליך הביזור יוכל להשביח את עבודת הממשלה באמצעות התמקדות ביתרונות המובנים של השלטון המרכזי כגון: קביעת מדיניות, חקיקה, פיקוח ובקרה, סדרי עדיפויות, תשתיות לאומיות, מחקר פיתוח, תכנון ארוך טווח וכד'. ומהצד השני, הביזור יאפשר לשחרר את עומס ניהול היומיומי של השלטון המקומי.
- 2 מיצוי פוטנציאל השלטון המקומי וחיזוק הדמוקרטיה המקומית** – תהליך הביזור יוכל לאפשר לרשויות המקומיות להיות קשובות יותר לצרכים של התושבים, להיות בעלות כלים ויכולות לספק את הצרכים הן ברמת השבחת השירותים והן ברמת חיזוק הדמוקרטיה ומעורבות הציבור בהשפעה על חיי.
- 3 צמיחה ופיתוח כלכלי-חברתי** – תהליך הביזור, כפי שנלמד מניסיון מדינות אחרות, יוכל לתרום לפיתוח הכלכלי ולצמיחה של המשק, באמצעות חיזוק שיתופי פעולה, יצירת מוביליות תעסוקתית וחברתית ועוד.
- 4 שירותים איכותיים ומותאמים לתושבים** – תהליך הביזור יוכל לאפשר לרשויות "לנצל" את היכרותם הקרובה עם השטח ולפתח מענים מותאמים וטובים יותר.

"אופן העיצוב של תהליך הביזור ויישומו משפיע מאוד על תוצאותיו. תוצאות מיטביות של תהליכי ביזור תלויות במערכת ככלל, לרבות ביכולת מתאימה של הרשויות המקומיות, באחריותיות, בקבלת החלטות ציבוריות מקומיות ובתנאי מסגרת יציבים".

(OECD)

אפיון ראשוני של תוכנית מערכתית לביזור

אנו מציעים להקים וועדת היגוי משותפת למשרדי מטה ממשלתיים ולשלטון המקומי, כחלק מהתוויית מערכת יחסים מחודשת. וועדת ההיגוי תגדיר יחד את המשימה, צוותי המשימה, תכולת המהלך ותגבש בסופו כ- 10 הנחיות לביזור בישראל, עם אפשרות לחתימה על אמנה בדומה למה שנעשה במדינות אחרות. כתוצאה מכך, קידום החלטת ממשלה וקידום חקיקה. צוותי המשימה המוצעים הם בהתאם למשולש התנאים להצלחה: צוות חקיקה בהובלת משרד המשפטים, צוות תקציבים בהובלת האוצר וצוות בקרה בהובלת משרד הפנים. מוצע שלכל צוות כזה יתלוו נציגים מהשלטון המקומי. כל צוות משנה יגבש המלצות בתחומיו ויגיש לוועדת ההיגוי המשותפת. מתוך המלצות הצוותים יגובשו ההנחיות המרכזיות, תוך יצירת הסכמות.

במקביל לעבודת המטה מוצע להקים מינהלת יישום, שתגבש המלצות לבניית יכולות ברשויות המקומיות וכן, תבנה תכנית יישומית דיפרנציאלית והדרגתית להטמעת הביזור. מוצע כי מינהלת היישום תובל על ידי משרד הפנים ובשותפות עם נציגי הרשויות המקומיות.



תרשים ד': אפיון ראשוני של תכנית מערכתית לביזור

אבני הדרך הגדולות – "Never Ending Process"

אנו מציעים להסתכל על תהליך הביזור בדומה לנעשה במדינות אחרות – כתהליך הדרגתי ש"איננו נגמר לעולם" (Never Ending Process). מסקירת רפורמות ביזור בתחום הרווחה עולה כי כל הרפורמות בוצעו באופן הדרגתי לאורך שנים וכללו חקיקה רחבה ותיקוני חקיקה. חלקן כללו גם תיקוני תקציב. כמו כן, מתחדדת החשיבות של הלימה בין הרגולציה לתקציב – במקרים בהם לא נוצרה ההלימה הזאת, עלו קשיים מצד הרשויות המקומיות ליישם את הרפורמה ולרוב לא הושגו היעדים.

ניתן לאפיון באופן ראשוני את אבני הדרך המרכזיות באופן הבא:



תרשים ה': אבני הדרך הגדולות, ראשוני

תשתיות שיח תומכות

מאחר ומדובר בתהליך ארוך ומורכב, יש לקחת בחשבון שעל מנת לאפשר אותו נדרש לייצר תשתיות שיח שיתמכו במהלך לאורך כל שלב ושלב בו. תשתיות השיח נועדו לייצר עצירות חשיבה, הפקת לקחים, למידה משותפת, הבנה של מה השגנו והאם בשלו התנאים למעבר לשלב הבא וכו'. לתשתיות אפשריות לדוגמה: מפגשי שיח עם האקדמיה, פורום סמנכ"לים מלווה, מפגש עם ארגוני חקר ומגזר שלישי, מפגשים תוך משרדיים וכד'.

האם השגנו את התוצאה הרצויה

לצד תכנון נכון של אופן היישום והתהליך חשוב להגדיר ביציאה לתהליך של ביזור מהן התוצאות הרצויות, למדוד את השגתן באמצעות מחקרי הערכה מלווים לאורך כל הדרך, ולהיערך לתיקונים ולהתאמות.

דוגמא והשראה ליישום רפורמת ביזור בהולנד

מסקירה שנעשתה על ביזור בעולמות הרווחה עולה כי הרפורמות המוצלחות בוצעו מתוך הסכמה, בתהליך משתף של האזורים והרשויות המקומיות. תהליך משתף כלל דיונים רחבים וגם מנגנוני תיאום ויישום – למשל היעזרות בצוותי מומחים, בניית יכולות ברשויות, הקמת ועדות איכות, הקמת ועדות ציבוריות וכך הלאה.

בהולנד משרד הפנים מילא תפקיד מתאם בתהליך הביזור. הוא עבד בשיתוף פעולה הדוק עם משרדי ממשלה אחרים ותמך בעיריות במעבר שלהן לתחומי אחריות חדשים. הוא גם סיפק הדרכה ואפשר שיתוף פעולה בין עיריות.

להלן סקירת מנגנוני יישום וקבלת החלטות –

1 במהלך היישום העניקה הממשלה תמיכה לרשויות המקומיות. תמיכה זו כללה הדרכה, הכשרה ויוזמות לבניית יכולות כדי לסייע לרשויות המקומיות להסתגל לתחומי האחריות המורחבים שלהן. היא כללה גם הקמת מבני תמיכה, כגון מרכזי ידע ורשתות מומחים, כדי לסייע לעיריות בתחומים כגון פיתוח מדיניות ושיתוף שיטות עבודה מומלצות.

2 הוקם מנגנון קבלת החלטות בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות במסגרת רפורמת הביזור. מנגנון זה נועד להבטיח תיאום, שיתוף פעולה ותקשורת יעילה בין שתי רמות הממשל.

3 השלטון המרכזי קיים התייעצויות ומו"מ עם הרשויות המקומיות בשלבי התכנון והביצוע של הרפורמה. הדבר אפשר לרשויות המקומיות לבטא את הצרכים, החששות ונקודות המבט שלהן, ואפשר לשלטון המרכזי לשקול תשומות אלה בעיצוב מדיניות ואסטרטגיות יישום.

4 בהינתן שרפורמת הביזור כללה משרדים רבים, התיאום הבין-משרדי היה חיוני. משרדי הממשלה עבדו יחד כדי ליישר קו עם המדיניות שלהם, לשתף מידע ולהבטיח עקביות בהעברת האחריות. מנגנוני תיאום הוקמו כדי להקל על שיתוף פעולה וקבלת החלטות בין משרדים ולפתור כל קונפליקט או חפיפה פוטנציאליים.

5 השלטון המרכזי והעיריות התקשרו בהסכמים המכונים הסכמי ביזור. (decentralisatieakkoorden). הסכמים אלה התוו את התנאים, ההתניות וההתחייבויות של תהליך הביזור. הם סיפקו מסגרת להעברת אחריות, הקצאת משאבים ושיתוף פעולה בין השלטון המרכזי לעיריות.

6 מנגנוני מימון לתמיכה בתהליך הביזור. השלטון המרכזי הקצה משאבים כספיים לרשויות המקומיות על בסיס נוסחאות שנקבעו מראש, תוך התחשבות בגורמים כגון גודל האוכלוסייה ומאפיינים דמוגרפיים. מנגנוני המימון נועדו להבטיח כי לעיריות יהיו המשאבים הדרושים למילוי אחריותן החדשה.

7 פורומים של התייעצות, קבוצות עבודה ורשתות מומחים. מבנים אלה אפשרו תקשורת שוטפת, החלפת שיטות עבודה מומלצות ופתרון בעיות בנושאים הקשורים לרפורמת הביזור.

8 במקביל להעברת האחריות קיבלו העיריות תקציבים מקבילים מהשלטון המרכזי למימון מתן שירותים. מבנים אלה אפשרו תקשורת שוטפת, החלפת שיטות עבודה מומלצות ופתרון בעיות בנושאים הקשורים לרפורמת הביזור.

סיכום

לבסוף, ההתקדמות לעבר ביזור משתנה ממדינה למדינה, החל מגישת ה"מפץ הגדול" ועד לגישות תוספתיות או ל"גלי" רפורמה. לפיכך, יש לראות ברפורמה זו חלק מאסטרטגיה רחבה יותר של פיתוח טריטוריאלי וחלק מרפורמות ממשל ציבורי רחבות. יש לראות את תהליכי הביזור באופן רחב ולהתייחס בתוך כך גם ליחסים בין ישויות ציבוריות לבין בעלי עניין פרטיים, במיוחד אזרחים, עסקים וארגונים לא ממשלתיים. לעיתים קרובות, לרפורמות ביזור נלווים סוגים אחרים של רפורמות ממשל, המתייחסות לכלל רמות הממשל, בעיקר לניהול טריטוריאלי וציבורי. בכל המקרים מערכות ביזור מחייבות תהליך מתמשך של בחינה והתאמה לתנאים הייחודיים במדינה. לכן, אנו ממליצים על הקמה של ועדה ציבורית, רשמית או לא רשמית שתקדם את הצעדים. הכרה אקדמית ראשונית.

להלן הצעתנו לנוסח החלטת הממשלה:

"בהמשך להחלטת הממשלה מס' 675 ל'ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת', בה הצהירה הממשלה כי היא רואה חשיבות רבה בחיזוק עצמאות השלטון המקומי, הגברת היעילות, הפחתת רגולציה עודפת וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי למוסדות השלטון המקומי, תוך חיזוק מערכי הבקרה, הפיקוח והאכיפה ועידוד שיתוף הפעולה בין רשויות מקומיות.

מוצע להקים צוות בין - משרדי משותף שיורכב מנציגי משרדי הממשלה רה"מ, פנים, אוצר ומשפטים, בשיתוף נציגי הגופים היציגים של השלטון המקומי. הצוות הבין - משרדי ישמש כוועדת היגוי לתוכנית המערכתית לביזור שתכלול הקמת צוותי חקיקה, תקציבים בקרה ופיקוח שייגבשו את המלצותיהם. כמו כן, מוצע להקים מינהלת יישום בהובלת משרד הפנים עם אפשרות לליווי ג'וינט-אלכא כגוף מסייע.

מוצע כי הצוות יבחר לטובת טיוב התהליך רשימת פיילוט של רשויות מקומיות שיהיו החלוצות ליישום הביזור בשטח. כמו כן, מוצע לתת אפשרות לביזור גם עבור קבוצת של רשויות - אשכולות או התארגנויות של אזורים מטרופוליניים."

נספח א':

דוגמא למצפן ביזור שנעשה במפגש הנהלה ומטה במשרד הרווחה בליווי ג'וינט-אלכא ומלגת בכר, במסגרת תהליך מטה שנעשה בינואר 2023. יש לציין כי מצפן זה נעשה בתהליך התנסותי ראשוני, ואינו כולל ניתוח מלא ובניית אסטרטגיות. יחד עם זאת כלי המצפן סייע בבניית שפה משרדית לביזור, ומשמש את מובילי תהליך הביזור במשרד.

White, S. (2011). Government decentralization in the 21st century. Washington DC: CSIS. <https://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment/brief/Decentralization>

K lin, W. (1999). Decentralization–Why and how. Decentralization and development. Bern: Swiss Agency for Development and Cooperation Publications on Development

Work, O. M. D. (2019). A Handbook for Policy–Makers, • OECD Multi–level Governance Studies

Hooghe, L. et al. (2016), Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance, Oxford University Press

Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., & Cheema, G. S. (1983). Decentralization in developing countries. World Bank staff working paper, 581, 13–28

לוי, יגיל, & שריג, אתי (2014). השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק האוניברסיטה הפתוחה

אברמזון, ד., פראוור, א. וארליך, ח. (2023), ביזור סמכויות מהממשל המרכזי לממשל המקומי, ג'וינט אלכא ומלגת בכר

אמנת האיחוד האירופי

משרד הרווחה והביטחון החברתי
חוסן חברתי לישראל

מצפן הביזור

משרד הרווחה והביטחון החברתי פועל לשמירה על רווחתם וביטחונם החברתי של כלל אוכלוסיית ישראל, למניעה של מצבי סיכון, מצוקה וסבל ולקידום רווחה ומוביליות חברתית. לשם כך מקדם המשרד עקרונות להתאמת שירותי הרווחה לפרט, למשפחה ולקהילה באמצעות יצירת שירותי רווחה מגוונים וגמישים, מותאמים לאוכלוסיות ולצרכים השונים. לאור ההבנה כי הרשות המקומית מכירה טוב יותר את אופיין של הקהילות המקומיות וצרכיהן ועל כן מסוגלת לספק שירותים מותאמים יותר, מוביל המשרד מדיניות של ביזור סמכויות למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. מדיניות זו מייצרת מאזן חדש של אחריות משותפת של משרד הרווחה והרשויות המקומיות ונשענת על אמון, שקיפות ושותפות בהתאם למצפן המנחה הבא:

תמונת הצלחה

משרד הרווחה יאפשר הפעלה ופיתוח של מענים ושירותים מותאמים, מדויקים ולוונטיים לצרכי התושבים, יעודד חדשנות ויזמות ברשות המקומית וינגיש יזמות מוצלחת ליישום גם ברשויות אחרות.

הרשויות המקומיות יקיימו תמהיל שירותים מותאם לצרכים ולאוכלוסייה, מתוך ראיית האדם במרכז, בהתאם לתוכנית עבודה סדורה ושיתוף פעולה בין רשויות וברמה אזורית.

עקרונות

משרד הרווחה יגדיר מענים שלא יבוזרו, לצד מתן גמישות למחלקה לשירותים חברתיים ברשות לתכנון תמהיל שירותים מבוסס נתונים, תוך תמרוץ יצירתיות, חדשנות ויזמה מקומית וניהול ופיקוח דיפרנציאלי בהתאם לתפקוד הרשות.

הרשויות המקומיות יבצעו תכנון ויישום מבוססי נתונים, תוך עבודה שוטפת עם המחוז והיזון חוזר של צרכים, חסמים והצלחות אל המשרד.

הזדמנויות

משרד רווחה יחזק את המיקוד בחשיבה אסטרטגית, תכנון ותוצאות, שיפור מנגנוני פיתוח מענים ושירותים, דיפרנציאליים, יזמות חדשנות ויצירתיות, התאמה של מנגנוני הפיקוח והבקרה, מתן כלים לרשויות ויכולת תגובה מהירה לשינויים.

לרשויות המקומיות תינתן הזדמנות לקבל אחריות בהתאם לסמכות, לחזק את מומחיות תפקידי העבודה הסוציאלית ולקדם יזמות ויצירתיות.

סיכונים

תהליך הביזור עלול להוביל להפחתת יכולת המשרד לקדם מדיניות ולאזן משאבים, ליצירת תחרותיות בין שירותים ותוכניות ולאיבוד מקצועיות ומומחיות של המטה. משרד הרווחה יפעל לצמצום סיכונים אלה.

תהליך הביזור עלול להוביל ליצירת אי שוויון מוגבר ופגיעה ברשויות חלשות, לצד ניצול לרעה של התקציב, חוסר יכולת לממש את הגמישות בצורה מיטבית והגברת לחץ ותחרות כלפי ובתוך המחלקה לשירותים חברתיים. משרד הרווחה והרשויות המקומיות יפעלו לצמצום סיכונים אלה.

הג'וינט