

מיצוי משאבים וניהול אזורי

סקירה ממוקדת - אנגליה



דצמבר 2016

תוכן עניינים

1	1. מבוא
1	2. רקע – תהליכי השינוי לעבר התחזקות השלטונות המקומיים
4	3. המכון לממשל – Institute for Government
4	3.1 אודות
4	3.2 עבודת המכון
5	3.3 פרויקטים המזוהים עם פעילות מכון אלכא בפרויקט מיצוי משאבים
9	4. ארגונים רלוונטיים נוספים לפרויקט מיצוי משאבים (מדורג לפי רלוונטיות)

1. מבוא

הסקירה המוצגת נעשתה עבור מכון אלכא למנהיגות וממשל, במסגרת תהליך אסטרטגי שהמכון עובר בשנה האחרונה ובו מתגבש, בין היתר, תחום פעילות חדש של מיצוי משאבים ממשלתיים עבור הרשויות המקומיות בישראל. כעבודת המשך לסקירה העולמית שנעשתה עבור המכון, סקירה זו מתמקדת במיצוי משאבים באנגליה.

מטרות הסקירה הן: (1) להציג חומרי רקע אודות התהליך שעברה הממשלה האנגלית לעבר מיצוי המשאבים הממשלתיים של המדינה לחיזוק הרשויות המקומיות; (2) סקירה קצרה אודות הפעילות של המכון לממשל האנגלי (Institute for Government); (3) סקירת מקומות נוספים שעוסקים בתחום מיצוי משאבים שיכולים להיות רלוונטיים ומעניינים.

2. רקע – תהליכי השינוי לעבר התחזקות השלטונות המקומיים

"For too long, central government has hoarded and concentrated power. Trying to improve people's lives by imposing decisions, setting targets and demanding inspections from Whitehall simply doesn't work. It creates bureaucracy. It leaves no room for adaptation to reflect local circumstances or innovation to deliver services more effectively and at lower cost. And it leaves people feeling 'done to' and imposed upon - the very opposite of the sense of participation and involvement on which a healthy democracy thrives"

(Rt Hon Greg Clark MP, Minister of State for Decentralisation).

בסטנדרטים בינלאומיים, השלטון האנגלי מוגדר כריכוזי מאוד. לכן, במהלך העשורים האחרונים נעשו ניסיונות רבים לייצר תצורות פחות ריכוזיות ויותר דמוקרטיות ברמה הלאומית וברמה המקומית. עם כניסתו של העשור השני של המאה ה-21, הממשלה הבינה שהחלטות שמתקבלות ברמה המקומית יכולות להתאים טוב יותר לצרכים והשאיפות של תושבים המתגוררים ועובדים באזור. כתוצאה מכך, בין השנים 2010-2015, החל תהליך אסטרטגי להטמעת התכנית האסטרטגית להאצלת סמכויות לשלטון המקומי - **The localism Agenda**. עיקר המשמעות של הרפורמה מתבטאת בהאצלת סמכויות מהרמה המדינית

לרמה המקומית (Devolution).¹ שנת 2011 מסמלת את תחילתה של הטמעת התהליך, בזכות חקיקת החוק: [The Localism Act 2011 \(c. 20\)](#). החוק פועל בארבע מסגרות: (1) חופש פעולה וגמישות מחדשת לרשויות המקומיות; (2) זכויות וסמכויות חדשים לקהילות ופרטים; (3) רפורמה במערכת התכנון לכיוון דמוקרטי יותר ואפקטיבי יותר; (4) רפורמה בקבלת החלטות לדור.²

במסגרת זו, הממשלה ביצעה הסכמים ואפשרה להתנסות בגישות חדשות, דרך סוכנויות ההובלה המקומיות שאלו הן השלטונות המקומיים וארגונים מייצגים (כדוגמת LEPs עליהם יורחב בהמשך). כל אלו מאפשרים למצות משאבים ממשלתיים ומקומיים באופן ממוקד יותר, כאשר המיקוד הוא על פיתוח תעסוקה וכישורים מבוקשים.

חלק מהרפורמות שנעשו והקרנות שהוקמו בכדי לספק לשותפים המקומיים חופש פעולה וגמישות גבוהה יותר הן:

א. [הקצן לגידול מקומי](#) – קרן למשיכת השקעות מהמגזר הפרטי לאזורים בעלי תלות גבוהה בתקציבים ציבוריים. LEP קיבלו כ-570 מיליון ליש"ט, שהועברו לעסקים מקומיים בצורת מענקים לפרויקטים ספציפיים ולמינוף עסקים. חלק מהתקצוב הגיע לטובת הכשרות ספציפיות וחניכה.

ב. [אזורי תעשייה באזורי פיתוח](#) – הממשלה הכריזה על 44 אזורי תעשייה באזורי פיתוח באנגליה, עם תכניות להקמה עתידית של עוד 4 אזורים. כך, עסקים במקומות קטנים יותר יוכלו ליהנות מהטבות במיסוי ומתנאים משופרים לפיתוח עסקי.

ג. [LEP Network](#) – רשת בלתי אמצעית שמאפשרת ל-LEPs לדון בנושאים בעלי חשיבות משותפת לאזורים שונים, להתחבר לממשלה ולחלוק מידע ודוגמאות טובות שיושמו. המנגנון הוקם במקור על ידי לשכת המסחר הבריטית, אך החל משנת 2014 הוקם שירות חדש, המנוהל על ידי דירקטוריון של ראשי LEP ברחבי אנגליה.³ בכל LEP, המנגנון

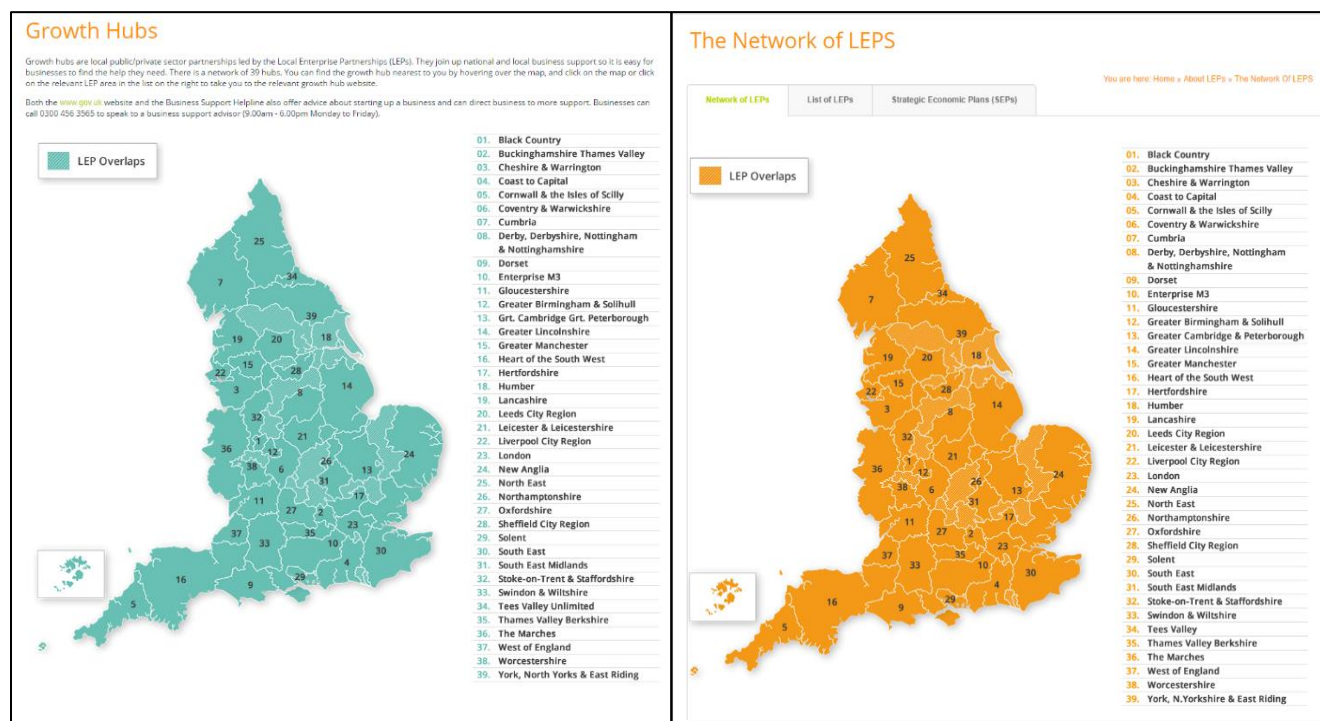
¹ Source: Clayton, N., & McGough, L. (2015). *City deals and skills: How have City and Local Growth Deals supported the development of employment and skills policies that reflect local demand?* London: Centre for Cities and UK Commission for Employment and Skills.

² Source: Department for Communities and Local Government. (2011). *A plain English guide to the Localism Act*. London: Crown Copyright.

³ Source: Ward, M. (2016). *Briefing Paper - Local Enterprise Partnerships*. London: The House of Commons Library.

מספק מרכז צמיחה (Hub) המשמש כמרכז לפעילות עסקית משותפת בין עסקים מקומיים לעסקים ברמה הארצית (ראו איור 1, משמאל). מנגנון מרכזי של הרשת, הוא הפלטפורמה הדיגיטלית של ה-LEP Network, המכיל את כל המידע המעודכן ביותר אודות הגופים השונים, התקציבים, הפעילויות, חיבור הפעילות לממשלה ועוד. בתוכו גם מנוע חיפוש שמאפשר לבעלי העניין לקבל מידע מדויק עבור כל LEP באזור הרלוונטי לו (ראו איור 1, מימין). בכך ה-LEP Network מהווה כמרכז לשיתופי פעולה והכנסת בעלי עניין חדשים לקהילה הקיימת.

איור 1: מימין, מפה אינטראקטיבית של ה-LEPs; משמאל, מפה אינטראקטיבית של ה-Hubs בכל LEP (מקור: LEP Network)



3. המכון לממשל – Institute for Government⁴

3.1 אודות

המכון הבריטי לממשל הינו Think Tank (מכון מחקר) עצמאי, א-מפלגתי למדיניות ציבורית. המכון יושב במרכז לונדון ומטרתו היא להפוך את הממשלה ליותר אפקטיבית. זאת הוא מספק באמצעות כלים של מחקר, ניתוח, ודיונים משותפים. שנת הקמתו היא 2008 והוא ממומן בעיקר על ידי [Gatsby Charitable Foundation](http://www.gatsbycharitablefoundation.org/).

המכון עובד עם כלל המפלגות הפוליטיות באנגליה ועם משרתי ציבור בכירים בממשל האנגלי, כאשר מטרותיו המוצהרות הן:

- לתמוך בפיתוח היכולות של משרתי ציבור בכירים, פקידים בעמדות מפתח, פוליטיקאים ויועצים לפוליטיקאים
- ייצור ומימון מחקר אודות מדיניות ציבורית וממשל
- יצירת מובילי דעה אודות ממשלה אפקטיבית באמצעות פרסומי מחקרים, סמינרים ואירועים עם אנשי מפתח.

[בראונן מדוקס](#) משמשת כמנכ"לית הארגון, החל מספטמבר 2016.

3.2 עבודת המכון:

העבודה מחולקת לפי קטגוריות מרכזיות, במסגרתן פועלים תחת פרויקטים ספציפיים (אודות הפרויקטים הספציפיים שמזוהים עם פרויקט מיצוי משאבים יורחב בהמשך המסמך):

1. [A more effective Whitehall](#)⁵ – מיפוי עבודות ואתגרי הממשלה במגוון נושאי ליבה והמלצות לארגון המבנה ועבודת הממשלה בצורה אפקטיבית יותר.

2. [Better policy making](#) – ניתוח ובחינת תהליכי עיצוב המדיניות של הממשלה והצעות לדרכים טובות יותר ומושכלות יותר ליישום ושינוי מדיניות.

⁴ כתובת אתר הבית של המכון לממשל: <http://www.instituteforgovernment.org.uk>

⁵ Whitehall הינה הדרך המרכזית שבה יושבים משרדי הממשלה של הממלכה הבריטית. השימוש בשם "Whitehall" הוא למעשה מילה נרדפת למשרדי ממשלה.

3. [Brexit](#) – עם יציאתה של אנגליה מהאיחוד האירופי, המכון מנתח את ההשלכות השונות ומפיק המלצות ועדכונים לעתידה המדיני של אנגליה.
4. [Leadership for government](#) – מחקר ופיתוח לסייע למנהיגים (שרים, יועצים בכירים, ראשי משרדי ממשלה) למשול בצורה טובה ומקצועית יותר.
5. [New models of governance and public services](#) – מחקר אודות השינויים וההתפתחויות של השירות הציבורי שכל הזמן הולך ומתפתח ומשתנה. מטרת הפרויקטים בנושא זה היא לייצר הבנה של הצרכים המתפתחים בחברה ולהתאים להם את השירות הציבורי הטוב ביותר. פרויקטים מרכזיים בנושא זה הם שיפור השירות הציבורי ברמה המקומית והאצלת הסמכויות לשלטונות המקומיים.
6. [Parliament and the political process](#) – המכון בוחן ומנתח את שינויי המגמות הפוליטיות והחוקתיות באנגליה, ואת ההשלכות להתפתחויות אלו.
7. [Whitehall Monitor](#) – המוניטור הינו פרויקט מידע שמתאר את המידע המתפרסם אודות ועל ידי הממשלה, כך שבסוף השנה נבנית תמונה חזותית אודות גודלה, צורה ותפקוד הממשלה באותה השנה. המוניטור כולל נתונים המובאים בצורה חזותית (באמצעות גרפים, מפות וכדומה), בכתב (באמצעות בלוגים), באירועים רשמיים לפרסום המידע ובדיונים און-ליין של שאלות ותשובות.

3.3 פרויקטים המזוהים עם פעילות מכון אלכא בפרויקט מיצוי משאבים:

1. [Connecting Policy with Practice: People Powered Change](#): בשיתוף עם הקרן Big Lottery Fund, המכון לממשל יצר תכנית המביאה נציגי ממשלה עם האנשים שמבצעים את השירות באופן מעשי. הפרויקטים הם בעיקר מיועדים לענות על הצרכים של קבוצות האוכלוסייה הרגישות ביותר. למעשה, יוזמה זו נבעה מהצורך להביא את הארגונים האזרחיים העוסקים בנושאים אלו באופן יומיומי אך חסרות לעיתים רבות במשאבים לעבוד עם הממשלה בעיצוב המדיניות תוך שיתוף במקרי בוחן מהמציאות. בכל שנה, 30 נציגים עובדים יחד. הנציגים מחולקים לקבוצות ובמשך שנה הנציגים בוחנים כיצד המדיניות מתורגמת למעשים. במהלך השנה מתקיימים שני מפגשים לדון בסוגיות השונות שעלו במהלך התהליך.⁶ בשנה השנייה של התכנית, הנציגים התמקדו

⁶ לקריאת התוצאות של התהליך משנת 2013, לחצו [כאן](#).

בשאלות הבאות: כיצד ניתן לעבוד בצורה שיטתית ועילה יותר עם הנכסים, הניסיון והמעורבות של צרכני השירותים בכדי לשפר את מתן השירותים? כיצד ניתן לקדם מדיניות ושירותים שעובדים לפי עיקרון שבעיות מורכבות דורשות פתרונות עם מעורבות מגוונת יותר?⁷

2. [Improving policy implementation](#): פרויקט לשיפור מדיניות בשלטון המרכזי.⁸ הפרויקט בחן ארבעה מקרי בוחן כדי לגבש המלצות לשיטות כיצד הממשלה יכולה לעבוד בצורה יעילה יותר כדי להטמיע את מדיניותה.

3. [המוניטור לאבחון הפעילות הממשלתית השנתית](#): כלי ניתוח לבחון את הפעילות הממשלתית, ההחלטות הממשלתיות והשינויים שנעשו במהלך השנה. המטרה של המוניטור היא לשפר את האופן שבו הממשלה משתמשת במידע ומפרסמת מידע. בין השאר, הפרויקט כולל:

- [פרסום דוח שנתי](#) וחמש שנתי על אופן הפעילות והביצוע של הממשלה בשנה האחרונה;

- [בלוגים בשידור חי לתיאור השינויים והחלטות הממשלה המתקבלות](#) לאחר תהליך בחירות, או לאחר החלטות ממשלה משמעותיות. למעשה, מתבצע דיון חי באתר ובו המומחים זמינים ועונים על שאלות לתאר את השינויים המתרחשים בממשלה. בבלוג ניתן גם להגיב באופן שוטף ובסוף השיחה מתפרסמת לקריאה נוספת. פורמט הבלוג מספק למומחים במה לכתוב ולנתח את המעקב אחר יישום ההחלטות.

4. [Public service delivery at a local level](#): הפרויקט מכוון כולו לשיפור השירות הציבורי ברמה המקומית. בשני העשורים האחרונים נעשו ניסיונות רבים של השלטון המרכזי להתחבר לשלטון המקומי באנגליה (ראו איור 2). עם זאת, השירותים נותרו מורכבים, עם ריבוי של ארגונים מהמגזר הציבורי, העסקי והשלישי שבקושי משתפים פעולה. התוצאה היא שהאזרח נותר מבולבל ובקושי מצליח לנווט כדי למצוא את התמיכה שאותה הוא צריך (ראו את מפת המורכבות המתוארת באיור 3). בכדי להבין

⁷ לקריאת התובנות מהתהליך בשנים 2014-15, לחצו [כאן](#).

⁸ הפרויקט נועד ליישום מדיניות ממשלתית, אולם הכלים והשיטות שבהן פעל יכולות להתבצע גם ברמה המקומית (ולמצי מושבים בפרט)

כיצד ניתן לייסד מערכת פחות מורכבת ויעילה יותר, המכון לממשל יצא בפרויקט הכולל מחקר הכולל שני שלבים:

- בשלב הראשון: זוהו חמשת החסמים שמונעים אינטגרציה ברמה המקומית וניתחו את התובנות להתמודדות עם חסמים אלו.

- בשלב השני, הפרויקט מתמקד באחד החסמים המרכזיים – החלוקה (המוגבלת) של ידע בין המגזרים. שלב זה מאיר על השיטות הכי טובות לייצר אינטגרציה בין-מגזרית ומציע צעדים שכל מגזר צריך לנקוט – מנהיגי השלטון המקומי, נציגות וגופים מקצועיים, משרדי ממשלה וגופים לאומיים – כל זה כדי לראות תוצאות טובות יותר בשטח.⁹ הפרויקט מציג שמונה מקרי בוחן המספקים מידע עומק על התכניות השונות.

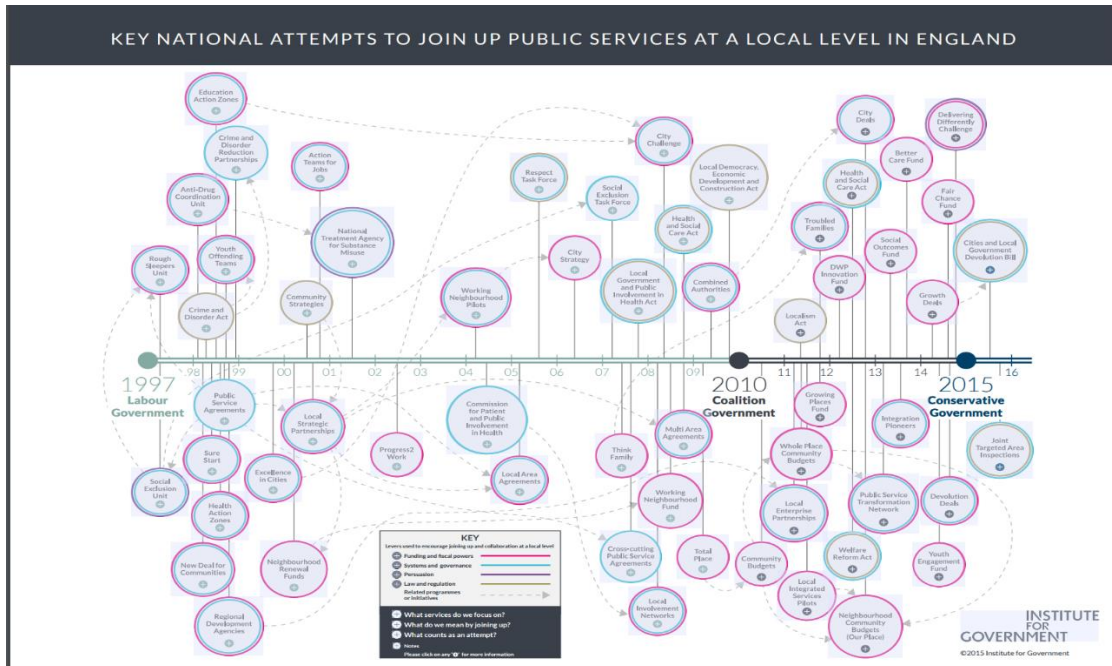
חלק מרכזי מהתהליך היה לזמן נציגים מכל הגופים לסדנאות פעולה כדי לדון ולבנות את התהליך המשותף.

5. [English Devolution](#) – במסגרת תהליך ביזור הסמכויות לרשויות המקומיות בממשל האנגלי, המכון לממשל לא רק מעוניין בניתוח המשמעויות של העברת הסמכויות של השלטון המקומי, אלא גם באופנים שבהם ניתן לחזק את האפקטיביות והאחריות של השלטונות המקומיים. לכן, מטרות הפרויקט במסגרת המכון הן:

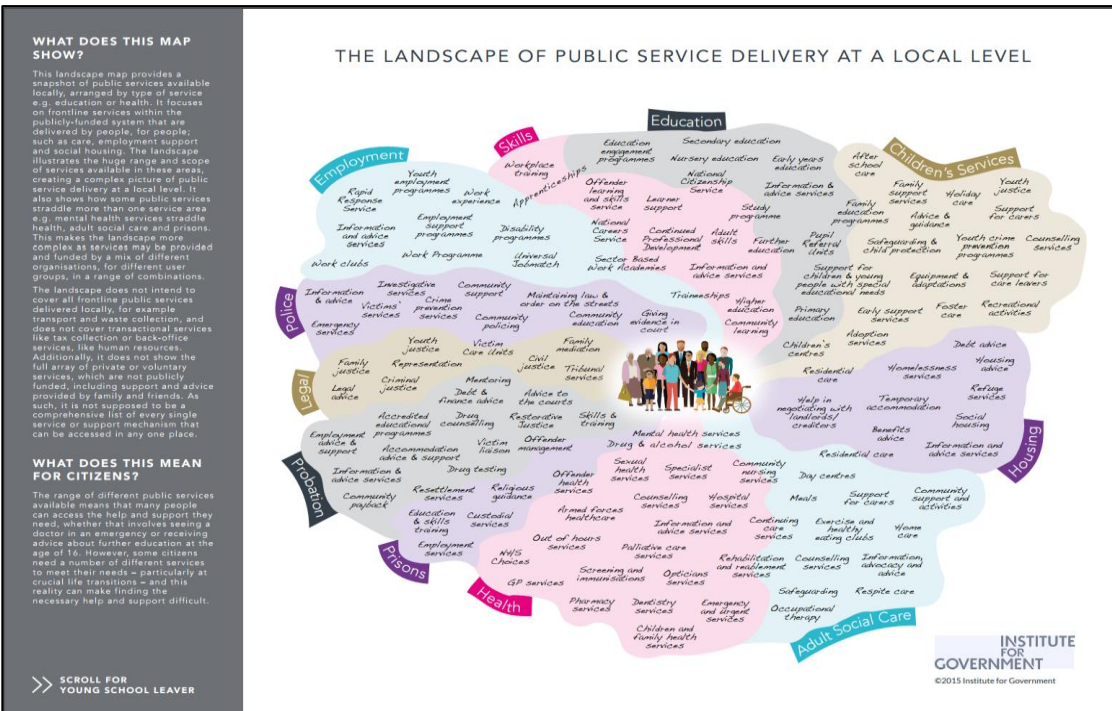
- המסגרות שבהן הכוח, השליטה והאחריות השלטונית יכולות להתקדם, להתרחב ולצמוח (להרחבה ראו מסמך : [Achieving Political Decentralisation](#));
- בחינת האופן שבו המבנה של השלטון המקומי משפיע על האפקטיביות שלו למשול;
- הדרכים שבהן ניתן לשפר את היחסים ואת שיתוף הפעולה בין השלטון המקומי והשלטון המרכזי.

⁹ לקריאת אודות הכלים שיאפשרו את האינטגרציה הטובה ביותר בין הגופים, לחצו [כאן](#)

איור 2: ניסיונות המפתח של הממשלה האנגלית להצטרף לשירותים המקומיים
(מקור: [Institute for Government](#))



איור 3: מיפוי מורכבות השירותים הציבוריים ברמה המקומית (מקור: [Institute for Government](#))



4. ארגונים רלוונטיים נוספים לפרויקט מיצוי משאבים (מדורג לפי רלוונטיות)

- **Cooperative Councils Innovation Network** – פורום החולק מידע, משתף פעולה ורעיונות כדי לשפר את העבודה של השלטון המקומי אל מול הקהילות המקומיות. הרעיון הוא לשנות את החשיבה המסורתית של ממשל שפועל רק בשיטת Top-down במתן שירות וממשל. הפלטפורמה מספקת לרשויות גם את הקול הנאסף ממגוון רחב של קהילות ובכך היא מייצרת שיח לקידום מדיניות לאומית ולא רק מדיניות מקומית. הפלטפורמה היא בעיקר לחברי מועצות מקומיות, אך שותפים בה גם ארגונים אזרחיים, מכוני מחקר למדיניות ציבורית, וארגונים מקצועיים נוספים.
- **הרשות המשותפת למנצ'סטר רבתי (GMCA), Greater Manchester Combined Authority** – בעקבות הרפורמה הממשלתית, בשנת 2011 הוקמה הרשות. מערכת היחסים הטבעית בין 10 הרשויות במחוז שבצפון מערב אנגליה, הפך לשיתוף פעולה פורמלי, עם כוחות ואחריות המעוגנים בחוק. בנוסף, הרשות היא בעלת תקציב משותף ומעסיקה צוות המבטא את הצרכים המקומיים של כל רשות. בשנת 2014 התהליך קיבל משנה תוקף. הממשלה האנגלית חתמה על הסכם חדשני וראשון מסוגו עם הרשות, המאזיל על הרשות סמכויות גדולות יותר ואחריות גדולה יותר, הכולל בחירת ראש עיר, שייבחר בבחירות מקומיות (הבחירות צפויות להיערך בשנת 2017). כמו כן, ההסכם כלל העברה תקציבית של 476 מיליון ליש"ט מהתקציב הממשלתי לרשות, הצפוי לצמוח בהתאם לסמכויות הניתנות. הסמכויות המואצלות כוללות, בין היתר: שליטה טובה יותר על התחבורה המקומית, סמכויות תכנוניות נוספות, תקציב ייעודי לדיוור, לתעסוקה, להכשרות, פיתוח עסקים מקומיים, סמכויות משטרתיות, כיבוי אש, תקציבי בריאות ופיתוח כלכלי.
- **Joseph Rowntree Foundation** – מכון מחקר הפועל לשינויים חברתיים באנגליה בדגש על המלחמה בעוני. המכון מוציא דוחות, בלוגים, וידאו, ומידע. הארגון פועל בכמה מרחבים מרכזיים: פיתוח מקומי; דיוור; הכנסה והטבות; אנשים; ותעסוקה.

- [Centre For Cities](#) – המרכז לערים הינו מכון מחקר א-פוליטי שהוקם בשנת 2005. המרכז פועל לקידום הפעילות והביצועים הכלכליים של הערים בבריטניה. מטרתם המרכזית היא לאבחן את האופנים שבהם ניתן להגדיל את ההצלחה הכלכלית של הערים בבריטניה ולייצר מחקרים שמסייעים לערים לצמוח מבחינה כלכלית. בכלליות, המרכז פועל בחמש מסגרות: [מימון ומיסוי](#); [עסקים ותעשייה](#); [דיור ותחבורה](#); [תעסוקה והכשרות](#); [מנהיגות ועצמאות עירונית](#). מעבר לכך, המרכז חוקר את הערים המרכזיות ומייצר מסקנות פרטניות לכל עיר ומפרסם אותן על גבי כלי מידע דיגיטלי, [Data Tool](#), ממנו ניתן לייצר מיפוי ולקבל תמונת מצב עדכנית על כל הערים שאיתן המרכז עובד.

- [שותפות ליוזמות מקומיות \(LEP\) Local Enterprise Partnership](#) – הגישה החדשה של הממשלה התמקדה בהאצלת סמכויות וכוחות מהשלטון המרכזי לקהילות מקומיות, לאזרחים ולספקים עצמאיים – זאת באמצעות הקמת ה-LEPs. שותפויות אלו הן למעשה גופים המורכבים מנציגי רשויות מקומיות ועסקים. גופים אלו הוקמו בשנת 2011 על ידי משרד העסקים, האנרגיה והאסטרטגיה המסחרית בממשלה הבריטית (Department for Business, Energy & Industrial Strategy) במטרה לקבוע את סדרי העדיפויות הכלכליים המקומיים ולייצר פיתוח כלכלי מקומי ולייצר מקומות עבודה במרחב המקומי. כיום ישנם 39 רשויות המכסות את כל אנגליה. לגופים אלו ישנן סמכויות רבות שנלקחו מהסוכנויות לפיתוח המחוזיות, כולל התפעול, הניהול וההקמה של אזורי תעשייה. כמו כן, ל-LEPs יש יכולת לגשת למכרים ממשלתיים של הקרן לפיתוח אזורי, המיועדת לפיתוח כלכלי באזורים בעלי תלות גבוהה בתקציבים ציבוריים (אודות הקרן – יורחב בהמשך). במרץ 2014, כל LEP חויב להציג תכנית אסטרטגית לפיתוח כלכלי אזורי, אשר משמש למשא ומתן כלכלי עם הממשלה הבריטית. כך הממשלה יכולה לתקצב באופן פרטני את המימון שכל LEP יקבל בין השנים 2015-2021. נכון למרץ 2016, סוכם על הסכמים תקציביים בגובה של כ-7.3 מיליארד ליש"ט ל-LEPs. עד לפני יציאת בריטניה מהאיחוד האירופאי, יכלו ה-LEPs לגשת למכרים של קרנות לפיתוח מקומי של ה-EU. דוגמאות :

- [Black Country LEP](#) – הארגון פועל ב-4 רשויות מקומיות במרכז אנגליה. בשנת 2014, הארגון סייע לכ-300 עסקים מכל הגדלים לקבל מימון ציבורי של כ-55 מיליון ליש"ט ולייצר השקעות בשווי 145 מיליון ליש"ט, שיסייעו לייצר כ-11,000 מקומות עבודה .

- [Sheffield City Region LEP](#) – הארגון פועל ב-9 רשויות מקומיות. הארגון מפעיל מרכז צמיחה (Hub) ומממן כ-4.82 מיליון ליש"ט לטובת פרויקטים לצמיחה כלכלית בעסקים המקומיים כגון: חדשנות, ייצוא, גישה להשקעות והכשרות. בנוסף, הארגון פועל לטובת תכנון ובנייה של דיור בהישג-יד ואיכותי, תכנון והשקעה ברכבת מהירה, ארגון כנסים כלכליים (כמו כנס הנדל"ן הגדול בעולם שייערך במחוז בשנת 2017) ועוד.