



משרד הפנים



מפעם

האגף למינהל מוניציפאלי

לפיתוח השלטון והמנהל המקומי

מרכז אזורי לאזור גליל מערבי עמק זבולון, ומורדות הכרמל

תפיסת הכישלון ברשויות מקומיות והדרכים להתמודד עימו

מדיניות ציבורית עכשווית והמלצות אופרטיביות להמשך

איתי בארי*

*אוניברסיטת חיפה, המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, itaiberi@poli.haifa.ac.il 054-6970933

תוכן עניינים

הקדמה

מטרת המסמך

איסוף נתונים

א. מבוא - הבעיה המרכזית

א.1. הניהול הציבורי החדש בשלטון המקומי: מגמות מרכזיות, המשבר המובנה והכישלון החלקי

ב. הצעה לתפיסה רחבה של כישלון רשות מקומית

ב.1. מהי רשות מקומית כושלת?

ב.2. הסיבות לכישלון

ב.3. מאפיינים של רשות מקומית כושלת

ב.4. תפיסת כישלון ארגוני: ישראל ואנגליה

ג. הצעה למדידת ביצועים כוללת

ג.1. הרציונאל למדידת רמת ביצועים במגזר הציבורי

ג.2. מדידת ביצועים כוללת על פי המודל האנגלי

ג.3. המלצות אופרטיביות – 'מדידה לטובת למידה'

ד. התערבות מונעת כישלון

ד.1. גישות מרכזיות

ד.2. התערבות מונעת כישלון על פי המודל האנגלי

ד.3. המלצות אופרטיביות – עיבוי מערכת המפעמים

ה. סיכום

הקדמה

מטרת המסמך

מטרתו של נייר עמדה זה הינה להעצים את השינויים והתהליכים המתחוללים בימים אלו (תחילת 2008) במשרד הפנים ולסייע בעיצוב מדיניות ציבורית המותאמת לקשיים החמורים אליהם נקלעו רשויות מקומיות רבות בשנים האחרונות. ביתר פירוט, מטרת המסמך נחלקת לשלושה תחומים עוקבים הקשורים זה בזה. הראשון, הבהרת החשיבות שבתפיסה רחבה, מוקדמת ואמיצה של כישלון רשות מקומית והשלכותיה. השני, הצעה למדידת ביצועים כוללת, מקיפה, שיטתית, מקצועית ומחזורית של ביצועי השלטון המקומי והתהליכים הארגוניים המתחוללים בו במגוון תחומים והיבטים. השלישי, הצעה להתמודדות וטיפול מונע ומותאם לסיבות הכישלון ברשויות שזוהו ככושלות או עומדות על סף כישלון. טיפול ומניעה זה יכלול הבראת תהליכים ארגוניים, תהליכי ניהול מקצועיים, איכות השירותים הניתנים לאזרח והביצועים הפיננסיים. מבנה המסמך מקביל לשלושת התחומים שהוזכרו לעיל.

לאור המשבר החריף והמתמשך בשלטון המקומי בישראל ולאור האתגרים העומדים בפני השלטון המקומי בפתח המאה ה-21 קיימת חשיבות מן המעלה הראשונה לעיסוק בתחום זה. לפיכך, נבחרו ציבור בשלטון המרכזי והמקומי, מעצבי מדיניות, ומקבלי החלטות בכירים, עשויים למצוא עניין במסמך זה.

איסוף נתונים

המסמך מתבסס על מספר מקורות המשולבים בו על פי הצורך והעניין. בין מקורות אלו ניתן לציין ספרות מחקרית העוסקת בניהול תהליכי הבראה במגזר הציבורי, ראיונות עומק שנערכו עם ראשי ועדות ממונות ובעלי תפקידים בכירים במשרד הפנים, שאלונים שנאספו מקרב חברי וועדות ממונות ומסמכים רלוונטיים וראיונות שנערכו באנגליה עם מנהיגי רשויות מקומיות שחוו תהליך הבראה מוצלח. כמו כן, המסמך מתבסס על ניסיונו האישי והמקצועי של כותבו.

בברכת הצלחה בדרך חדשה,

איתי בארי

א. מבוא - הבעיה המרכזית

החלק הראשון מציג את הבעיה המרכזית עימה מתמודדות רשויות מקומיות בישראל במונחים גלובליים. המשבר המובנה בשלטון המקומי נותן את אותותיו במדינות מערביות רבות. הנחה זו אינה מהווה נחמה לציבור הישראלי אם כי הסבר אפשרי למשבר. בנוסף, היותו של המשבר במגזר הציבורי ככלל ובשלטון המקומי בפרט תופעה החוצה גבולות, מהווה יתרון עבור המנהיגות הישראלית שכן הניסיון הנצבר וההישגים בהתמודדות עם משבר זה במדינות אחרות עשוי לשמש כר לדיון ומקור לפיתוח מדיניות ציבורית המותאמת למקרה הישראלי.

א.1. הניהול הציבורי החדש בשלטון המקומי: מגמות מרכזיות, המשבר המובנה והכישלון החלקי

בעוד ששינויים מבניים קיצוניים ותכופים אינם מאפיינים מערכות גדולות ומורכבות, המגזר הציבורי חווה שינוי שכזה בשנות ה-80 של המאה העשרים. שינוי זה והרפורמות הכרוכות בו המכונות 'הניהול הציבורי החדש' (New Public Management), צמחו במדינות מערביות בהן נתפס המנהל הציבורי כמערכת המשיגה ביצועים ירודים ומספקת שירותים לא מספקים. למרות שרפורמות הניהול הציבורי החדש באו לידי ביטוי במגוון היבטים, קיימת מגמה אוניברסאלית המאפיינת רפורמות אלו המכוונת להשבת ביצועי המגזר הציבורי.

הרפורמות הנכללות בניהול הציבורי החדש נועדו להשיג מספר מטרות. בין השאר, שיפור היעילות (efficiency), המועילות (effectiveness) והחסכנות (economy) של ארגונים ציבוריים ודרך ניהולם. כמו כן, מתן שירותים ציבוריים איכותיים יותר, בין השאר על ידי הפרטה שלהם, הגברת התחרות בין הספקים והפחתת המעורבות של השלטון המרכזי. בנוסף, רפורמת הניהול הציבורי החדש הציגה דרישה מוגברת מבכירי המגזר הציבורי לאחריות (accountability), תהליכי ניהול משופרים, שיתוף אזרחים בקבלת החלטות והתנהגות ערכית ומקצועית. בבסיס הרפורמה קיימת נטייה לאמץ אסטרטגיות ודרכי ניהול (כגון: תחרות, נגישות לשירותים און-ליין, מכוונות ללקוח וצרכיו וכן ערכים (כגון: מצוינות, חדשנות, חסכנות) שאובים מן המגזר הפרטי.

על אף השבתו הכוללת של המנהל הציבורי, לא כל התחלואים המאפיינים אותו נפתרו שכן הוא לא היווה פיתרון קסם לכל הבעיות. על כן, רשויות מקומיות המשיכו לספוג ביקורת מצד ממשלות, אזרחים, אמצעי התקשורת וגורמים פרטיים המשתפים עימן פעולה. האכזבה והביקורת יצרו לחצים מוגברים שהופנו כלפי הנבחרים המקומיים. במילים אחרות, בעקבות הרפורמות הכרוכות בניהול הציבורי החדש התפתחה מגמה רחבה של **עליית ציפיות וכן דרישות מהרשויות מקומיות לספק שירותים איכותיים יותר**. בנוסף, הציפייה מראשי הרשויות כמנהלים גדלה לעין שיעור שכן הם נדרשו לזנוח את התפקיד המסורתי של ביצוע המוטל עליהם מלמעלה לטובת תפקיד מורכב יותר הכולל **ניהול אסטרטגי, כלומר, מנהיגות הקהילה המקומית** וקבלת החלטות בעלות השפעה רחבה יותר (למשל, ראשי רשויות נדרשים כיום לפתח את אזורם מבחינה תעסוקתית ותיירותית). דרישות וציפיות גוברות אלו הועלו הן מצד

השלטון המרכזי והן מצד התושבים. לעומת זאת, על אף הדרישה לספק שירותים איכותיים יותר ולמלא תפקיד רחב יותר, נמנע השלטון המרכזי מלספק את המשאבים, התקציבים והסמכויות הדרושים למילוי ציפיות אלו ואף הקטין אותם. מדיניות זו איימה על המשך קיומו התקין של השלטון המקומי ועל מסוגלותן של רשויות מקומיות לספק שירותים סבירים ולעיתים אף מינימאליים בעיני הלקוחות. הסתירה במדיניות השלטון המרכזי הביאה ל **קונפליקט מובנה** ומתמשך בין רשויות מקומיות וממשלות.

במקרים מסוימים הביאה מדיניות צמצום התמיכה, לצד הידלדלות בכוחות ניהול ומנהיגות פנימיים, לקריסה כלכלית, משבר אמון וכישלון במתן שירותים של רשויות מקומיות. יש לציין כי בעוד שמדיניות צמצום הקופה הציבורית והתמיכה בשלטון המקומי הופנתה כלפי כלל הרשויות המקומיות, חלק מן הרשויות המקומיות התמודד ותפקד באופן סביר ואף טוב עם התנאים החדשים שנוצרו. לפיכך, ככל הנראה, כישלוןן של רשויות המקומיות טמון בכוחות הפנימיים שלהן, המבדילים אותן מאחרות.

ב. הצעה לתפיסה רחבה של כישלון רשות מקומית

ב.1. מהי רשות מקומית כושלת?

רשות מקומית כושלת מאופיינת בהידרדרות רבת השפעה, חדה, בלתי רצויה ומתמשכת של

משאבים וביצועים. הידרדרות משאבים יכולה לבוא לידי ביטוי למשל באיכות וכישורים ירודים של כוח האדם או הכנסות נמוכות. בדומה, הידרדרות הביצועים יכולה לבוא לידי ביטוי במתן שירותים ירודים, קבלת החלטות שגויה וניהול תקציבי המוביל לגירעון. יש להדגיש כי הגדרה זו מאפיינת תפיסה ראויה ורחבה של כישלון הכוללת הן היבטים ניהוליים, הן היבטים הנוגעים בשירותים והן היבטים פיננסיים של הרשות המקומית (זאת בניגוד לתפיסה צרה על פיה רק היבטים פיננסיים מהווים מדד להצלחה וכישלון).

ככלל, בבואנו לדון בכישלון ארגוני עלינו להניח כי לכל כישלון ישנן סיבות ומאחר יותר סימפטומים שקדמו לכישלון עצמו ואשר מאפשרים את זיהוי המוקדם לפחות על ידי חלק מהמעורבים ובודאי על ידי הערכת ביצועים מקצועית. זאת, בניגוד לאסון משברי (crisis/disaster) הקשה יותר לצפייה מראש. עם זאת, ניתוח וזיהוי מוקדם של כישלון ארגוני מעלה מספר קשיים: 1. קיים קושי להצביע על נקודת ההתחלה והסיום המדויקת של כישלון היכול להמשך גם עשרות שנים. 2. קיים קושי להבחין בין עליות ומורדות זמניים וטבעיים בביצועי הרשות ובין כישלון רוחבי וארוך טווח המחייב טיפול מיוחד. 3. קיים קושי לגבש הסכמה לגבי הסיבות לכישלון, שכן הן קרוב לוודאי רבות, קשורות זו בזו ונתונות להשקפות פוליטיות בעיני המתבונן. 4. קיים קושי להצביע על קשר ישיר בין אסטרטגיות ניהול להבראה ותרומתן להבראה. לפיכך, הטיפול בכישלון הינו מקור לחילוקי דעות ומאבקים פוליטיים.

ב.2. הסיבות לכישלון

הסיבות המביאות רשות מקומית לכישלון הינן מרובות ותלויות זו בזו. עם זאת, ניתן לסווג אותן

באופן ראשוני וגס לשתי קבוצות:

1. הידרדרות במשאבים חוץ ארגוניים - סיבות אלו נעוצות בגורמים המצויים מחוץ לרשות המקומית והם בדרך כלל נוטים לכלול היבטים פוליטיים ופיננסיים. למשל, שינוי בציפיות של הלקוחות ודרישה מוגברת לשירותים מסוימים, עליית מחירים של מוצרי צריכה, שינויי מדיניות ממשלתית תכופים והפחתת גובה המענקים הממשלתיים.
2. הידרדרות במשאבים פנים-ארגוניים - סיבות אלו נעוצות בגורמים הנמצאים בתוך הרשות המקומית, בשליטתה והם בדרך כלל נוטים לכלול היבטים ביורוקראטיים. בראשם, מנהיגות כושלת, ובנוסף לדוגמה, תהליכי למידה ארגונית ירודים, קבלת החלטות מוטעות, חוסר ניהול, סחבת, התפטרות/פיטורין של מומחה, חוסר מנהיגות, מאבקים בין אישיים, שליטה רופפת בהכנסות והוצאות ומדיניות כלכלית שגויה.

ב.3. מאפיינים של רשות מקומית כושלת

מהדיון שלעיל ומהתפיסה הרחבה של הכישלון עולה כי המאפיינים של רשויות מקומיות כושלות יבואו לידי ביטוי בסימפטומים ומאפיינים חוץ-ארגוניים ומאפיינים פנים ארגוניים. כלומר, שתי האוכלוסיות

העיקריות הנפגעות מכישלון הרשות המקומית הינם **הלקוחות** ולא פחות חשובים מהם **עובדי הרשות המקומית** (בכירים וזוטרים כאחד). בנקודה זו יש להדגיש כי תהליך הבראה מקיף דורש אבחון ייחודי לכל ארגון כושל והתערבות המותאמת לטיפול במאפיינים הפנימיים והחיצוניים כאחד. טיפול חלקי באחד מאלו תוך הזנחת האחר לא יביא ככל הנראה להבראת הרשות המקומית או למניעת הכישלון חמור יותר בעתיד. להלן פירוט המאפיינים העיקריים האפשריים ממנה סובלת רשות מקומית כושלת:

מאפיינים חוץ-ארגוניים של רשות מקומית כושלת:

1. משימות הליבה של הרשות המקומית אינן מבוצעות.
2. התחייבויות המנהיגות כלפי התושבים אינן ממולאות.
3. השירותים הניתנים לאזרחים על ידי הרשות המקומית הינם באיכות ירודה מאוד או חסרים.
4. צרכי התושבים אינם נענים ומוזנחים.
5. הרשות המקומית סובלת מתדמית שלילית.
6. יחסי הגומלין של הרשות המקומית עם סביבתה (התושבים, התקשורת, ספקים וגורמים פרטיים, ארגוני המגזר השלישי, פוליטיקאים ומקבלי החלטות בשלטון המרכזי) הינם מתוחים, קונפליקטואליים וכוללים לחצים כבדים להבראת הרשות.

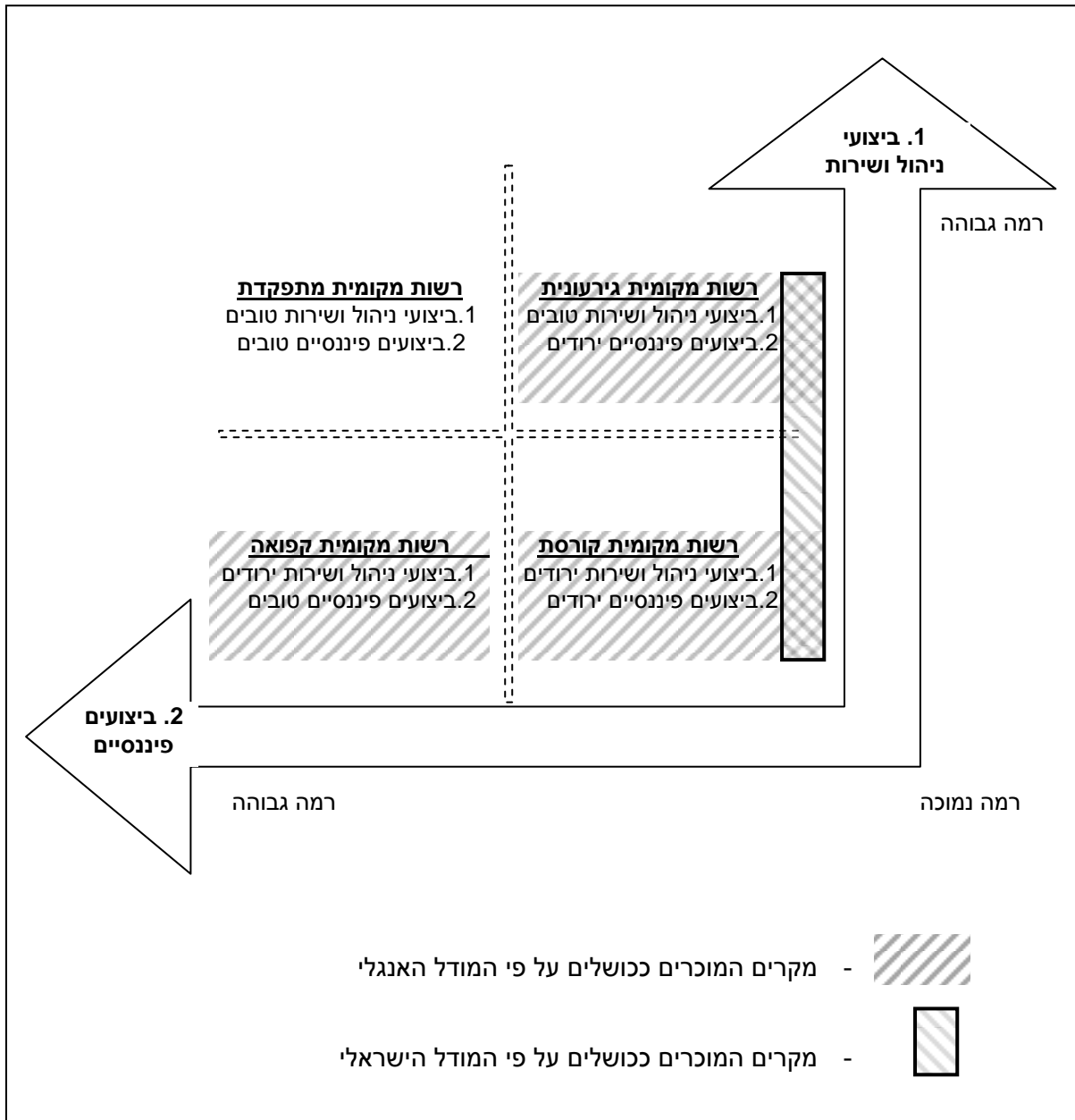
מאפיינים פנים-ארגוניים של רשות מקומית כושלת:

1. הנהלתה של הרשות המקומית הכושלת היא בדרך כלל חלשה, חסרת כישורי ניהול, חסרת כושר מנהיגות, ריכוזית, חסרת גמישות ומתקשה להתנהל פוליטית.
2. לעיתים מזומנות, רשות מקומית כושלת סובלת מניהול פיננסי כושל, מחוסר איזון תקציבי ומגירעון.
3. רשות מקומית כושלת סובלת מאקלים ארגוני שלילי ולא פרודוקטיבי (לא יצרני).
4. עובדי רשות מקומית כושלת סובלים בדרך כלל מגישה, תחושות ורגשות שליליים כלפי מקום העבודה, מקונפליקטים בין-אישיים בינם לבין עצמם ועם ההנהלה המביאים אותם לידי חוסר מוטיבציה ומחויבות ארגונית נמוכה.

4. תפיסת כישלון ארגוני: ישראל ואנגליה

התפיסה המאפיינת את המודל האנגלי המבחין באופן מקיף ומוקדם בין רשויות המתנהלות באופן תקין ורשויות שאינן עומדות במשימתן, מתבסס על שני רצפים של איכות הביצועים: ציר ביצועי הניהול, התהליכים הארגוניים ואיכות השירות וציר הביצועים הפיננסיים. בישראל, תפיסת הכישלון נוטה להיות צרה ומוגבלת לתת-היבט אחד, דיכוטומי, והוא עמידה / אי עמידה ביעד האיזון תקציבי (שיעור גירעון שוטף ומצטבר, תשלום שכר לעובדים ושיעורי גביית ארנונה ומים) [הצעת חוק הערירות, 2005: סעיפים 281, 288]. כתוצאה מכך, **חלק קטן מן המקרים שיוכרו ככושלים על פי התפיסה האנגלית, יוגדרו ככושלים, יטופלו ויחויבו בתכנית הבראה כוללת על פי התפיסה הישראלית.** הצלבת שני הצירים המרכזיים, ביצועי הניהול והשירות והביצועים הפיננסיים, יוצרת מודל תפיסת כישלון ובו ארבעה טיפוסים (ראה איור 1). שלושה מהם מוגדרים ככושלים ומחייבים התערבות מותאמת (ככל מודל, גם מודל זה שואף לפשט את המציאות המורכבת בה קרוב לודאי קיימים יותר מארבעה טיפוסים של רשויות מקומיות):

איור 1: תפיסת הכישלון של רשות המקומית: ישראל ואנגליה



מקור: Beer, 2008

רשות מקומית מתפקדת - רשות מקומית אשר ביצועי הניהול שלה תקינים, איכות השירות משביעה רצון והביצועים הפיננסיים גבוהים. רשות מקומית זו לא תסבול ממאפיינים פנים ארגוניים וחוץ-ארגוניים של רשות מקומית כושלת והיא פטורה מתהליך הבראה. רשות זו לא תזוהה כרשות כושלת הן על פי התפיסה האנגלית והן על פי התפיסה הישראלית.

רשות מקומית קפואה - רשות מקומית אשר ביצועי הניהול שלה ירודים ובהתאם, איכות השירות נמוכה. עם זאת, הביצועים הפיננסיים מניחים את הדעת. כלומר, האיזון התקציבי של רשות שכזו נשמר יציב. במקביל לכך שההכנסות ממקורות פנימיים אינן גבוהות במיוחד ושיעור הגבייה נמוך, ההוצאות המיועדות

לשירותים לאזרח קטנות עד חסרות. במצב בו שיעורי הגבייה נמוכים מאוזנים על ידי מתן שירותים נאותים, שיעור הגירעון אינו תופח. רשות מקומית זו תסבול באופן חריף ממאפיינים פנים ארגוניים וחץ-ארגוניים של רשות מקומית כושלת (לדוגמה, משימות הליבה אינן מושלמות, צרכי התושבים אינם נענים, תדמית שלילית, הנהלה ומנהיגות רופסים ואקלים ארגוני שלילי). מצב זה יכול לנבוע מכשל הטבוע בשלושה מוקדים: 1. כשל בניהול האסטרטגי של הארגון 2. כשל מנהיגותי-פוליטי המביא למועצה לעומתית ושיתוק ארגוני 3. כשל מוסרי המביא לשחיתות או שילוב של הללו. בעוד שרשות שכזו תזוהה כרשות כושלת על פי התפיסה האנגלית, הימנעות מגירעון תקציבי תופח יביא לכך שרשות שכזו לא תוכרז ככושלת על פי התפיסה הישראלית.

רשות מקומית גירעונית - רשות מקומית אשר ביצועי הניהול שלה טובים ובהתאם, איכות השירות משביעה רצון. עם זאת, הביצועים הפיננסיים ירודים. כלומר, על אף שהאיזון התקציבי של רשות שכזו מופר, תושבי הרשות המקומית זוכים לשירותים איכותיים. במקביל לכך שההכנסות ממקורות פנימיים נמוכים ושיעור הגבייה נמוך, ההוצאות המיועדות לשירותים לאזרח גדולות, כלומר, שיעור הגירעון תופח. בטווח הזמן הקצר, רשות מקומית זו לא תסבול ממאפיינים פנים ארגוניים וחץ-ארגוניים של כישלון אך בטווח הבינוני והארוך רשות שכזו מסתכנת במעבר חד להיותה רשות מקומית קורסת. כלומר, המשך הקיום כרשות גירעונית לא יוכל להמשך לעד. החמרה בביצועים הפיננסיים הנובעת למשל מצמצום מקורות הכנסה ממשלתיים יפגע בביצועי הניהול והשירות. רשות זו תוכר ככושלת על פי התפיסה האנגלית. לעומת זאת, **רשות מקומית שכזו תוכר ככושלת על פי התפיסה הישראלית רק במקרים בהם הביצועים הפיננסיים הירודים כוללים חוסר איזון תקציבי**, שכן ההגדרה האנגלית לביצועים פיננסיים היא רחבה יותר וכוללת ניצול משאבים, ניהול כספים, דיווח פיננסי, יציבות כלכלית, שליטה במשאבים ומתן תמורה ביחס למשאבים קיימים. במילים אחרות, רשויות מקומיות ישראליות השומרות על איזון תקציבי (התקציב אושר עד 31 למארס, שיעור הגירעון השוטף אינו עולה על 5%, שיעור הגירעון המצטבר אינו עולה על 15%, לפחות 75% מהעובדים מקבלים את שכרם, ושיעורי גביית ארנונה ומים עולים על 50% [הצעת חוק העיריות, 2005: סעיפים 281, 288, 173]) אך מנהלות, מדווחות, שולטות ומנצלות תקציב זה בחוסר יעילות, ברשלנות, תוך בזבז משאבים או בחוסר תום, לא יוכרו כרשויות נכשלות.

רשות מקומית קורסת - רשות מקומית אשר כלל תפקודיה כושלים: ביצועי הניהול ירודים, איכות השירות נמוכה, והביצועים הפיננסיים ירודים אף הם. למרבה הצער, ככל הנראה, קיים קשר ישיר ותלות בין ביצועי ניהול ושירות לבין ביצועים פיננסיים. ניתן להניח, כי ביצועים ירודים מתחום אחד אינם מנותקים ואולי אף גוררים ביצועים ירודים בתחום אחר. אם כן, ניתן לשער כי בטווח הזמן הארוך, רשות מקומית קורסת תהיה נפוצה יותר מאשר רשות מקומית קפואה או גירעונית שכן האחרונות ידרדרו לכדי קריסה במוקדם או במאוחר, בשל ביצועי ניהול ושירות ירודים או לחילופין בשל ביצועים פיננסיים ירודים. על אף שמצבה של רשות קורסת החמור ביותר מבין ארבעת הטיפוסים, בדומה לרשות גירעונית, רשות קורסת תוכר ככושלת על פי התפיסה הישראלית רק במקרים בהם הביצועים הפיננסיים הירודים כוללים חוסר איזון תקציבי (ראה פירוט בסעיף הקודם).

לסיכום, על פי התפיסה הישראלית, רשות מקומית אשר הכנסותיה והוצאותיה אינם מאוזנים, אם בשל הכנסות נמוכות ממקורות פנימיים, הוצאות שוטפות גבוהות, או קושי למלא התחייבויות כספיות כלפי עובדיה, תוגדר ככושלת. עם זאת, רשות מקומית אשר הנהגתה קורסת, ניהולה כושל, השירותים

הניתנים על ידה הינם ירודים והתנהלותה הכלכלית תלושה, לא תוכר ככושלת, לא תחויב בתהליך הבראה ולא תזכה ליחס מיוחד ומותאם מטעם השלטון המרכזי. הגדרה צרה זו של כישלון ארגוני עלולה ליצור מצב בו רשויות מקומיות כושלות ואף כושלות לאורך זמן רב (Permanent Failure) לא יוכרו ככושלות ולא יזכו לטיפול הולם. התפיסה הצרה על פיה חוסר איזון פיננסי הוא המדד הבלבדי המעיד על כישלון תוך התעלמות מהיבטים אחרים הוא בבחינת הטמנת הראש בחול. זאת משתי סיבות עיקריות: האחת, תפקידה ומטרתה של רשות מקומית באשר היא אינו מתחיל ומסתיים בשמירה על מאזן תקציבים נקי. תקציב מאוזן הינו מבורך ויש יאמרו כי הוא אף תנאי מוקדם, המשמש ככלי להשגת מטרות העל של הרשות המקומית: הנהגת הקהילה תוך שמירה על הדמוקרטיה ברמה המקומית, ביצוע המדיניות הממשלתית ומתן שירותים. ההגדרה הצרה לכישלון עלולה לנתב רשויות מקומיות לעשייה מוגבלת והעדפת קידום הישגים צרים על פני השגת מטרות ליבה. שנית, מנהיגות וניהול כושלים יביאו במוקדם או במאוחר לביצועים פיננסיים ירודים וחוסר איזון כלכלי, עליו מושם דגש רב במודל הישראלי. כלומר, גם המצדדים בחשיבותו של האיזון הכלכלי ימצאו בהגדרה הרחבה לכישלון כלי לקידום ביצועים פיננסיים טובים. כך או אחרת, תפיסת הכישלון מתבססת על מדידת ביצועי הארגונים המאפשרים את הערכתו.

ג. הצעה למדידת ביצועים כוללת

ג.1. הרציונאל למדידת רמת ביצועים במגזר הציבורי

במהלך העשורים האחרונים ממשלות העולם המערבי ריכזו מאמצים עליונים להתמודדות עם ביצועיהן של רשויות מקומיות. ביצועי רשויות מקומיות וביצועי ההנהלות שלהן היו ונשארו במוקד ההתעניינות של מעצבי מדיניות, במיוחד בקרב נושאת דגל זה, היא הממשלה הבריטית. חוק השלטון המקומי האנגלי (1999) מעודד מדיניות של **תמורה מרבית בעבור משאבים נתונים** (Best Value for Money), כלומר, מיקוד תשומת הלב על שירותים משופרים ברמה המקומית. לצורך השגת מטרה זו הושקעו משאבים ומאמצים בלתי נדלים לעידוד מצוינות, לקידום ניהול איכותי ולקידום מנהיגות מקומית חזקה. זאת כחלק מרפורמות הניהול הציבורי החדש שנסקרו קודם לכן.

בעוד שמאמצים אלו הופנו כלפי כלל הרשויות המקומיות, מאמצים מוגברים הופנו כלפי רשויות מקומיות שזוהו ככושלות תוך התערבות ממשלתית שכללה מדידת ביצועים, תמיכה והנחייה של רשויות אלו. הגדרת מדדי הביצוע והתקנים, המדידה וההתערבות בהנחייה ותמיכה (הכפוייה לעיתים) בוצעה ברובה על ידי גוף אחד, הרשות האנגלית להערכה (English Audit Commission). רשות זו הינה גוף בלתי תלוי הכולל כ- 2500 עובדים, לו ניתן מנדט למדוד, לפקח ולהנחות הנהלות של רשויות מקומיות. מטרתה של הרשות להערכה הינה חתירה לאיכות גבוהה של שירותים מקומיים תוך הבטחה שהממון הציבורי ינוצל באופן חסכני, יעיל ואפקטיבי. במסגרת תפקידה, מפיצה הרשות לבקרה מידע לגבי איכות השירותים הניתנים בפועל והמלצות אופרטיביות להשגת מצוינות במתן שירותים ותמורה מרבית בעבור משאבים נתונים.

כפי שתואר קודם לכן, הרשות להערכה עוסקת במדידת ביצועים מקיפה, רב שנתית, של כלל הרשויות המקומיות באנגליה. למדידה זו מספר מעלות המסייעות בידי מקבלי ההחלטות הבכירים בהתמודדות עם כישלון רשויות מקומיות. לצד עידוד חסכנות, יעילות, ואפקטיביות מדידת הביצועים מעודדת ערכים וסטנדרטים ניהוליים חיוביים: 1. תחרות לצד למידה ארגונית- באנגליה, השיח הציבורי כולל שימוש בשפה ובדירוג של הרשות להערכה, הן בפי ציבור הבוחרים, הנבחרים, הפקידים ובכירי השלטון המרכזי. השיח הציבורי יצר שפה משותפת באשר לדרישות, תפוקות, הישגים, הבטחות ויעדים אשר עודדו למידה ארגונית ותחרות סמויה וגלויה, חיובית, בין רשויות מקומיות ומנהיגים מקומיים. 2. שקיפות וחופש מידע – מדידת הביצועים עודדה נורמה של שקיפות. מדדי ההערכה, הדוחות, הממצאים וכמובן דירוג הרשויות בכל תחום ותת-תחום מפורסמים באינטרנט ונגישים לכל דורש. 3. אחריותיות – מדידת הביצועים עודדה אנשי ציבור לנקוט ביתר אחריותיות (Accountability): נשיאה באחריות, מחויבות אישית ומתן דין וחשבון.

לצד יתרונות אלו, מדידת הביצועים והרשות להערכה עוררו גם ביקורת ציבורית בשל החסרונות והבעיות שהתעוררו בעקבותיה. כנגד מדידה שיטתית זו הופנו מספר טענות מרכזיות. ראשית, הטענה המרכזית גורסת כי בעקבות המדידה השתנה סדר היום של מנהלים בכירים בשלטון המקומי. אלו, הפכו עסוקים יותר ויותר בחישובי מדדים ונתונים כמותיים על חשבון ניהול והנהגת הרשות המקומית. שנית, יש הטוענים כי המדידה אף הטתה את העשייה הציבורית שהלכה והתמקדה ביעדים ומשימות צרים, ברי

מדידה, טכניים (Ticking Boxes), שהעלו באופן ישיר את ציוני ההערכה אך תרומתם הכוללת לציבור מוטלת בספק. שלישית, העלות של מדידה שיטתית זו, הממומנת מכספי ציבור, גבוהה. רביעית, ישנם המבקרים לא את עצם המדידה אלא את אופן המדידה. לדוגמה, המדדים המשמשים את הרשות להערכה והמשקל היחסי שלהם. בסיכומו של עניין, מסתמן כי מדידת ביצועים כוללת טומנת בחובה יתרונות לצד חסרונות וביישומה יש ללמוד מניסיונם של אחרים.

ג.2. מדידת ביצועים כוללת על פי המודל האנגלי

מתוך מטרה לפעול בשקיפות, מפרסמת הרשות לבקרה החל משנת 2002 ואחת לשנה את המדדים (כ-7,000!) ואת דירוג **רמת הביצועים הכוללת** (CPA, Comprehensive Performance Assessment) של כלל 150 הרשויות המקומיות באנגליה. הדירוג הסופי כולל חמש רמות ביצוע: 0 כוכבים = ביצועים כושלים, כוכב 1 = ביצועים חלשים, 2 כוכבים = ביצועים בינוניים, 3 כוכבים = ביצועים טובים ו-4 כוכבים = ביצועים מעולים (ראה איור 2).

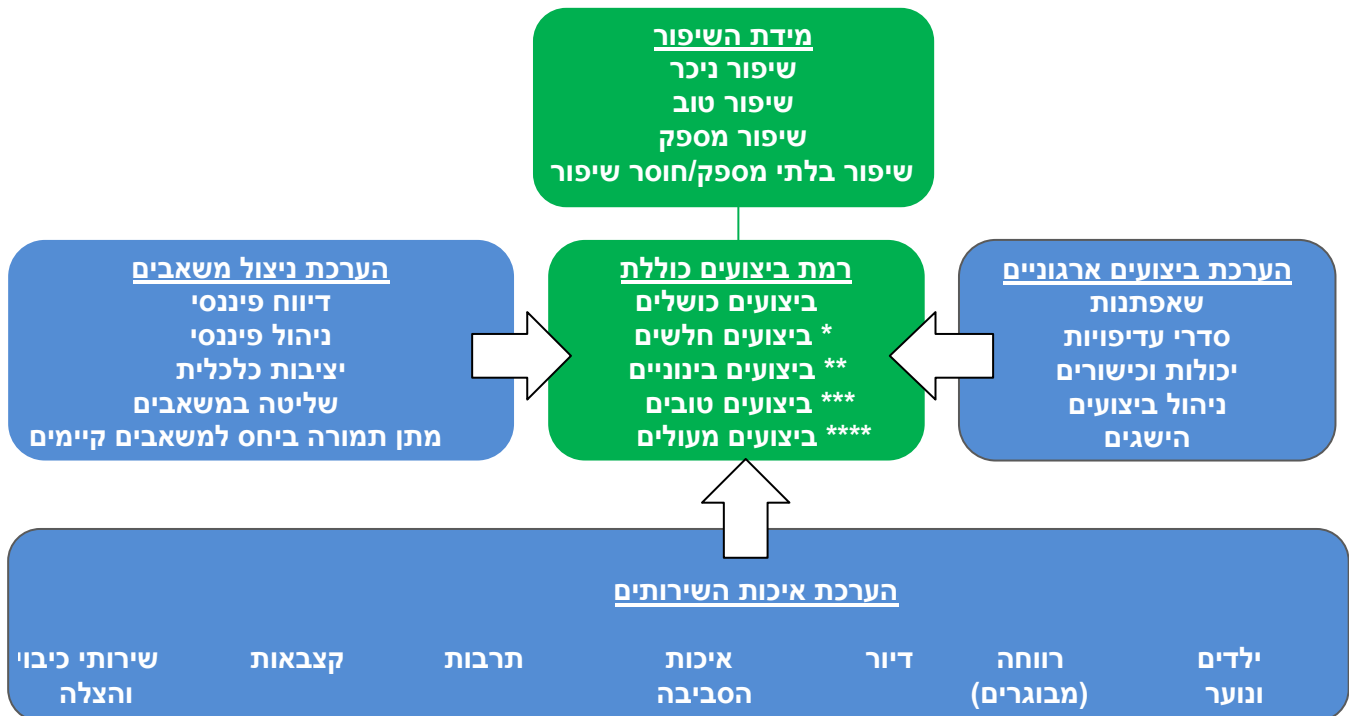
בנוסף, מציגת הרשות להערכה את **מידת השיפור** (Direction of travel) המבטאת את מידת ההיענות של הרשות המקומית לבצע את השינויים והתוכניות שתוכננו וסוכמו בשנה הקודמת. כמו כן, מבטאת מידת השיפור את השינויים שנעשו ועשויים להבטיח שיפור מתמיד, את החוסן הארגוני, את תחזוק המומנטום ואת המיקוד במתן עדיפות לשיפור. מבחינת תכנון השיפור העתידי מהווה מדד זה למידה על התנסויות טובות וחלשות. מדד מידת השיפור נע על רצף של ארבע רמות: 1. שיפור ניכר. 2. שיפור טוב. 3. שיפור מספק. 4. שיפור בלתי מספק/חוסר שיפור.

בהתאם לתפיסה הרחבה של המשימה עליה מופקדת הרשות המקומית, ממנה נגזרת התפיסה לגבי כישלון אפשרי, מבוססת מדידת הביצועים המשוקללת על שלוש הערכות: **ביצועים ארגוניים** (Corporate assessment), איכות השירותים (Service assessment) וניצול משאבים (Use of resources). מקורן של הערכות הביצועים בשילוב של מערכות הערכת ביצועים לאומיות קיימות (חינוך ורווחה), דיווחים עצמיים של הרשויות המקומיות, הערכת עובדי הרשות למחקר וסקרי שביעות רצון בקרב תושבים. הערכת הביצועים כוללת נתונים על תפוקות כמותיות (למשל, שיעורי נשירה מבתי"ס) איכות התפוקות (למשל, חומרת תאונות דרכים בשטח הרשות), אפקטיביות פורמאלית (אחוזי גביית מיסים), יעילות (חישובי עלות-תועלת) ושביעות רצון של תושבים. כל אלו משוקללים לכדי מדידת ביצועים כוללת לרבות ציון סופי בן חמש רמות כפי שצוין קודם לכן. להלן תיאור מפורט יותר של שלושת ההערכות ומימדיהן הפנימיים:

הערכת הביצועים הארגוניים (Corporate assessment)

מדד הערכת הביצועים הארגוניים, המכונה גם הערכת המנהיגות הכוללת או הערכת הארגון הכוללת מבוצעת אחת לשלוש שנים. מדד זה מעריך את רמת תחזוקת הרשות המקומית, מידת האפקטיביות המאפיינת את הרשות המקומית ועבודתה עם שותפיה המכוונת לשיפור. לדוגמה, מדד זה משקף הצהרה ברורה לגבי מידת המכוונות ללקוח של הרשות המקומית. הוא משמש את הרשות המקומית כמניע לעיצוב תכנון אסטרטגי ארוך טווח ויישום. כלומר, מדד זה משקף את מידת ההשפעה של הרשות המקומית על איכות החיים של הקהילה תוך מקסום התרומה של סוכנויות שותפות לקידום עדיפויות מקומיות. להלן מרכיבי מדד הביצועים הארגוניים.

איור 2: תהליך מדידת רמת ביצועים כוללת – הרשות האנגלית להערכה



מקור: English Audit Commission, 2007

שאפתנות (Ambition) – מייצגת את היכולת להתוות חזון ארגוני ארוך טווח.

סדרי עדיפויות (Prioritisation) – משקפת את מתן הביטוי לחלקים שונים בקהילה, כלומר, היכולת לשקול צרכים מועדפים ולהכריע בקביעת סדרי עדיפויות המותאמים לקהילה ולרבדים שבה.

יכולות וכישורים (Capacity) – משקפים יכולת מנהיגות פוליטית, יכולת ניהול פיננסי, ניהול ביצועים, כיבוד שוויון לצד שוני, קשרי גומלין מוצלחים עם סוכנויות אחרות והבנה מקיפה של צרכי הקהילה.

ניהול ביצועים (Performance management) – משקפת את העיקרון בו יש לקבוע מדדים ופרמטרים ברורים להצלחה, להנחיל אותם לעובדי הארגון, למדוד אותם ולהפיק מהם את המרב לצורך השגת שיפור מתמיד.

הישגים (Achievements) – מדד זה מבטא הצלחות מוכחות, נראות ומשמעותיות ביחס לסדרי עדיפויות מקומיים ובחירת הציבור המקומי בהתחשב בסדרי עדיפויות לאומיים. כלומר, היכולת לתכנן וליישם אסטרטגיה המכוונת לקהילה בשיתוף גורמים מתוכה.

הערכת איכות השירותים (Service assessment)

הזרועה השנייה של הערכת הביצועים הכוללת כוללת מדידה של איכות השירותים הניתנים לתושבים. זאת, בהתאם לאופי הרשות המקומית (אזורית/מקומית/עירונית/כפרית) ומאפייני התושבים. להלן מרכיבי הערכת איכות השירותים ומספר דוגמאות למדדים תואמים.

ילדים ונוער (Children and young people) – מספר התלונות לגבי מגרשי משחקים פר רובע, מספר בתי הספר המציעים מועדון שיעורי בית אחרי שעות הלימוד, שביעות רצון הלקוחות משירותי אינטרנט

בית ספריים, אחוז התלמידים המשתייכים למיעוט אתני ומקבלים ציון A, אחוז הילדים בעלי צרכים מיוחדים המשולבים בבתי ספר רגילים.

רווחה - מבוגרים (Social care - adults) – מספר האנשים מתכניות שיקום שחזרו לבתיהם, מידת השימוש במעון יום לבעלי צרכים מיוחדים, אחוז שיחות הטלפון שלא נענו במחלקות הרווחה, מספר הקשישים הסיעודיים המתגוררים בביתם.

דיור (Housing) – מספר ההחלטות לגבי בקשות של חסרי דיור המתקבלות תוך 14 יום, מספר יחידות הדיור בבעלות הרשות המקומית שאינם ראויים למגורים, שביעות רצון של דיירים לגבי תחזוקת מבנים, זמן ממוצע הנדרש להשכרה מחדש של נכסים.

איכות הסביבה (Environment) – עלות נטו פר 1000 איש לתחזוקת שטחים ירוקים, אחוז שטחי הרשות המקומית המצופים דשא בגובה 60 מ"מ, מספר הימים שאיכות האוויר חרגה מתקן האיחוד האירופי, נזקים שנגרמו לאתרים בעלי חשיבות מדעית, רמת הזיהום הנגרמת מחוות חקלאיות, מספר התלונות לגבי אי איסוף צואת כלבים.

תרבות ופנאי (Culture) – מספר ההופעות והאירועים במבני ציבור המיועדים לקשישים, הוצאות נטו פר תושב המוקדשות למגרשי ספורט, אחוז ההכנסות הנובע מתערוכות, כנסים וכו', עלות הוצאות עבור אוספי אומנות, מספר הנוכחים בתערוכות המוצגות במוזיאונים.

קצבאות (Benefits) – זמן ממוצע לטיפול בדרישה להנחה במיסים, עלות הטיפול בבקשת דיור, המספר הכולל של מבקשי קצבאות, סכום החיסכון שהושג במעקב אחר זיופים והונאות, אחוז קצבאות הדיור ששולמו תוך 14 יום מהדרישה.

שירותי כיבוי והצלה (Fire) – מספר שיחות טלפון המגיעות למוקד חירום, זמן מענה לשיחה במוקד חירום, שיעור הפשיעה המתועדת, מספר תאונות הדרכים בהן מעורבים פצועים והרוגים, אחוז התושבים שהינם שבעי רצון מרמת השיטור הרגלי (פטרולים), הוצאות נטו פר תושב עבור שירותי משטרה.

הערכת ניצול המשאבים (Use of resources)

הערכת ניצול המשאבים ממוקדת בהיבטים פיננסיים אך עם זאת, היא בוחנת עד כמה היבטים אלו מקושרים לניהול האסטרטגי של הרשות המקומית. כלומר, מדד זה בוחן עד כמה הניהול הפיננסי מקושר, מחובר ומשרת את החזון, היעדים והתכניות של הרשות המקומית, הניהול האסטרטגי ותמיכה בסדר העדיפויות של הרשות המקומית. בין השאר, בוחנת הערכת ניצול המשאבים היבטים כגון ראיית החשבון, שירותי קופאות, ניהול לווים וחייבים, ביטוחים, מעילות, תשלומי שכר ופנסיה, דיווח, הכנסות, הוצאות, השקעות, הלוואות ופיקוח פנימי. להלן מרכיבי מדד הערכת ניצול המשאבים ומדדים ספציפיים לדוגמה:

דיווח פיננסי (Financial reporting) - משקף את איכות, דיוק ועלות הדיווח הפיננסי ביחס ללוח זמנים, לתכניות עבודה ולביצועים בפועל. לדוגמה, אחוז תקציב הרשות המגובה בתכנית שנתית, מספר הימים לאחר תום שנת התקציב אשר בו פורסמו נתוני התקציב לשנה החולפת, מספר הקנסות שנבעו מהכישלון להשלים בהצלחה חובות דיווח, איכות הדיווח החודשי להנהלה, משוב לקוחות פנים על דיווח.

ניהול פיננסי (Financial management) – מגלם את ניהול תקציב הרשות המקומית, תכנון תקציבי רבעוני וניהול נכסי הרשות המקומית. לדוגמה, מתן הנחיות למנהלים תוך 2 ימי עבודה, עלות הניהול הפיננסי פר מליון £ מההוצאות נטו, אחוז בתי הספר שהציגו תכנית תקציב מאושרת, קיום תכנית תקציב שנתית ומידת העדכון הרבעוני שלו.

יציבות כלכלית (Financial standing) - מתארת המידה בה הרשות המקומית מנהלת את הוצאותיה תוך התחשבות במשאבים הזמינים שלה. לדוגמה, הוצאה כוללת נטו פר תושב, אחוז ההוצאה הכספית שמקורה במענקים ממשלתיים, מידת הציות לחקיקה מדיניות והנחיות באשר לרכישה, אחוז הרכישות שהושלמו מתוך ההזמנות שבוצעו.

שליטה במשאבים (Internal control) - משקפת את המידה בה לרשות המקומית ישנם הסדרים וכלים המבטיחים שימוש ראוי בכספי ציבור וניהול הסיכונים הפיננסיים. לדוגמה, אחוז דוחות שליטה המפורסמים בכל 14 לחודש, קיומו של תכנון שנתי הכולל מטרות עבור ניהול סיכונים וביטוח, עלות ביטוחים חיצוניים, מספר הדיונים המשפטיים להסדרת גביית חובות, מספר השבועות בהם ספר החשבונות הראשי אינו זמין לעיון, שיעור גביית מיסים, שיעורי גביית מיסים במזומן.

מתן תמורה ביחס למשאבים קיימים (Value for money) - עיקרון זה בוחן האם בזמן הווה, הרשות המקומית מספקת תמורה הולמת עבור הכספים שהיא גובה ומנהלת. כמו כן, באיזו מידה הרשות המקומית מנהלת ומשפרת את ההתנהלות לשיפור תחום זה.

ג.3. המלצות אופרטיביות - 'מדידה לטובת למידה'

כאסטרטגיה, אבחון מוקדם וטיפול מותאם לרשויות חלשות וכושלות מחייב מדידה מקצועית, כוללת ומחזורית של ביצועי רשויות מקומיות. בנוסף, בימים אלו מכהנות כ- 28 וועדות ממונות ברשויות מקומיות אשר ראוי לבחון את מידת השיפור וההבראה שלהן. לפיכך, מומלץ לאמץ פרויקט מדידת ביצועים בשלטון במקומי, אותו ניתן לכנות 'מדידה לטובת למידה', שיתואר להלן. מדידה זו צריכה להיות מותאמת למידותיה, לצרכיה, לייחודה ולמגבלותיה של ישראל. אין להסיק כי המודל שהוצג לעיל הוא בהכרח הראוי ביותר וההתאמה מחייבת בחינה של מערכת המדדים והתקנים. בכדי לרתום את השותפים לעשייה משותפת יש להדגיש כי 'מדידה לטובת למידה' מטרתה לחשוף ביצועים ולא להצביע על אשמים. למידה זו תאפשר השוואה משולשת: א. השוואת רמת הביצועים של הרשות המקומית לביצועיה בשנה החולפת ב. השוואת רמת הביצועים של הרשות המקומית עם ביצועי רשויות מקומיות אחרות בעלות אופי דומה ג. השוואת רמת הביצועים של הרשות המקומית לביצועים מינימאליים נדרשים ולביצועים אידיאליים.

בנקודה זו בה הוזכרו ביצועים אידיאליים, יש להדגיש כי במסגרת התוויית יחסי הגומלין בין השלטון המקומי והמרכזי, ראוי כי האחרון יחליט ויגדיר מהי רשות מקומית אידיאלית: מהם הציפיות, הביצועים והשאיפות אליהם צריך לחתור השלטון המקומי. לאור התוויית הדרך הראויה ניתן יהיה לצפות מהשלטון המקומי לשאוף אליו. במקביל, תתקיים הצדקה מוסרית וניהולית למדוד את הישגי הרשויות המקומיות ביחס לדרך הראויה. במילים אחרות, מדידת ביצועים ללא הצבעה על תוצאות רצויות אינה הוגנת ואינה מקצועית.

בשל העובדה שהפעלת פרויקט 'מדידה לטובת למידה' הינו מורכב, מוצע כי הוא יבוצע על פי ששת הצעדים הבאים:

1.א. הקמת צוות מוביל - הקמת צוות מוביל הכולל נציגים ממשד הפנים, נציגים ממשד האוצר, חוקרים מתחום הניהול בשלטון המקומי, מדיניות ציבורית ומדידת ביצועים, נציגים מהמרכז לשלטון מקומי וכן תושבים.

1.ב. גיבוש מדיניות כוללת – הצוות המוביל יסכים על מתווה מדיניות כוללת, יעדים מפורטים ותכנית פעולה לפרויקט 'מדידה לטובת למידה'. הנוסח המוצע למדיניות זו יוצג בפני משרד הפנים ותחויב באישורו.

1.ג. ניסוח מדדי ביצוע ותקני ביצוע – לאור המדיניות הכוללת המוסכמת, יקבע הצוות המוביל רשימת מדדי ביצוע מפורטת, הכוללת את שם הממד, הרציונאל למדידתו, השיטה למדידתו וחישובו, הגוף המוסמך למדידתו ומשקלו בציון המשוקלל הסופי. מדדי ביצוע אלה יבחנו שלושה הביטים מוניציפאליים: ביצועים ארגוניים, איכות השירותים וניצול המשאבים. מדדים אלו יכולים להסתמך בחלקם על מדדים קיימים שפותחו בישראל ובמדינות אחרות (לדוגמה, ראה עבודתו של ד"ר נחום בן-איליא בשיתוף משרד הפנים ומערכת המפעמים). במקביל, לכל אחד ואחד מהמדדים יקבע תקן, סטנדרד הצלחה, סף מינימאלי לביצוע מספק אשר יהווה רף מוסכם לכישלון/הצלחה. מדדים אלו יופצו ויפורסמו לכל דורש, יהיו שקופים ונגישים מספר חודשים לפני הפעלת שלב 3. במילים פשוטות, פרסום מוקדם ימנע תחושה של 'מבחן פתע' ויעודד רשויות מקומיות להשיג ציונים גבוהים בכל המדדים עוד בטרם המדידה הראשונה.

2. פיילוט – לפני היציאה לשטח והפעלת המדידה הראשונה ראוי לבחון את הממד, את מידת התוקף שלו ואת מידת המהימנות שלו. מדידת מדדי הביצוע ותקני הביצוע באופן מצומצם ומבוקר בכ- 5 רשויות מקומיות על ידי הצוות המוביל עצמו עשויה להצביע על קשיים וחסרונות בהליך המדידה ובתגובות למדידה. הפעלה מקדימה זו של מדדי הביצוע תסייע בעריכתם של תיקונים והתאמות סופיים אשר יביאו את מדדי הביצוע לרמת תקפות ומהימנות גבוהה יותר. בסיום הפיילוט, יערוך הצוות המוביל את השינויים וההתאמות הנדרשים. מדדים סופיים ומעודכנים אלו יופצו ויפורסמו לכל דורש, יהיו שקופים ונגישים מספר חודשים לפני הפעלת שלב 3.

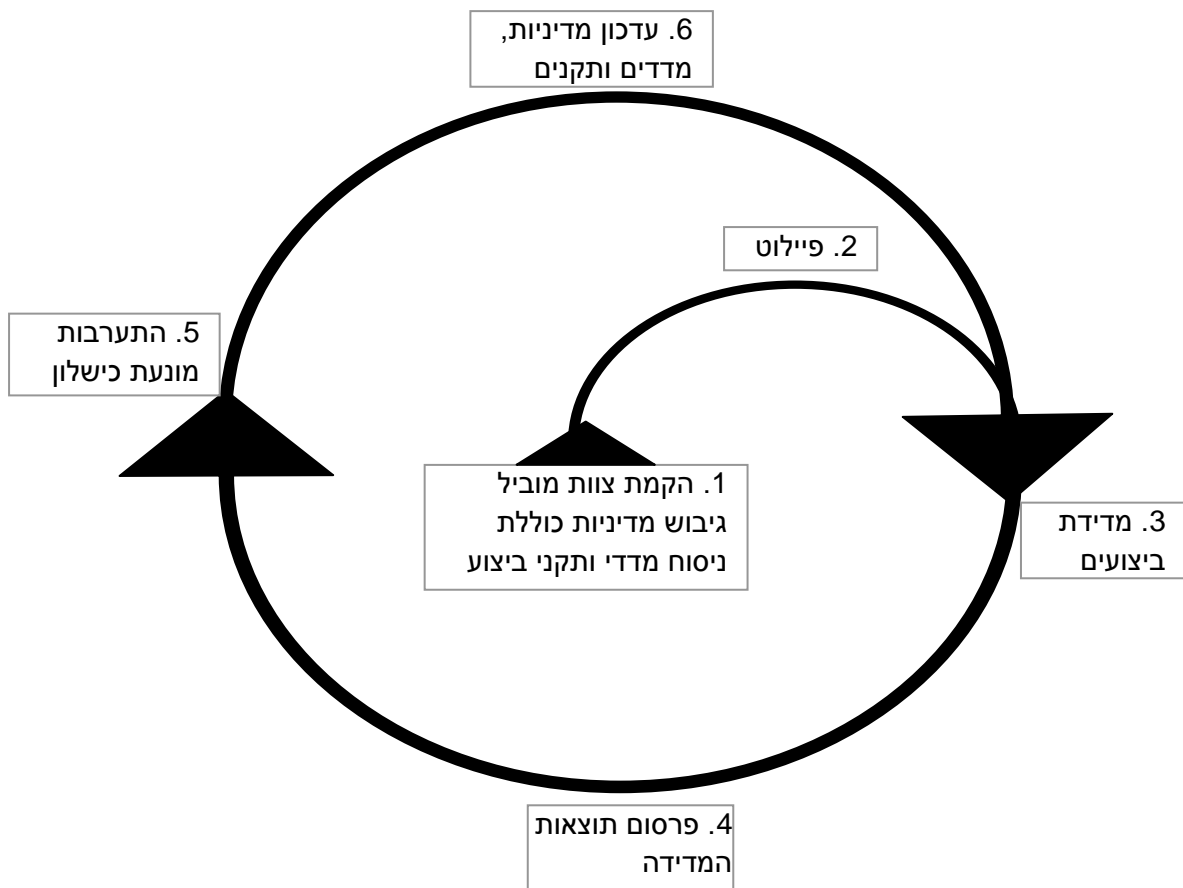
3. מדידת ביצועים כוללת, שיטתית ומחזורית (אחת לשנה) – בשלב זה, צוות מדידה מקצועי, מתואם, שיוכשר על ידי הצוות המוביל, יבצע מדידה ואיסוף נתונים בקרב כלל הרשויות המקומיות. מומלץ לבצע מדידת ביצועים שיטתית במהלך של חמש שנים לפחות, בכדי לאפשר בחינה אמיתית של שלב 5, ההתערבות. מומלץ להכיל את המדידה על כלל 253 הרשויות המקומיות. זאת, בשל מספר סיבות: ראשית, כל רשות מקומית, ללא קשר לאיכות הביצועים שלה, תעמוד למבחן הציבור ומבחן השלטון המרכזי, ממנו היא תוכל ללמוד על הישגיה וחולשותיה ולהשתפר מרגע פרסום תוצאות מדידת הביצועים. שנית, תהליך המדידה עשוי לעודד בקרב נבחרי השלטון המקומי נורמות ניהול של שקיפות, שאיפה למצוינות, תחרות חיובית, למידה מניסיונם של אחרים ואחריותיות. שלישית, זיהוי מוקדם של ירידה בביצועי הרשות המקומית יאפשר טיפול מוקדם, מותאם ומונע של כישלון אשר יחסוך במשאבים.

4. פרסום תוצאות המדידה – הצוות המוביל יפרסם את תוצאות המדידה אחת לשנה, מוקדם ככל הניתן וסמוך ככל הניתן למדידה. תוצאות המדידה יכללו את הציון בכל מדד, שקלול הציונים על פי תחומים, ושקלול הציונים לכדי הערכה כוללת של הרשות המקומית. הפרסום יאופיין בשקיפות מלאה, נגישות מרבית, יכולת למידה ויכולת הפקת נתונים מתקדמת. כלומר, תוצאות המדידה, המסקנות וההמלצות של כל רשות המקומית יישלחו בעותק מודפס. כמו כן, ריכוז נתונים ארצי ונתונים על פי פילוחים רלוונטיים יישלח גם הוא לרשויות הנמדדות ולגופי שלטון רלוונטיים. בנוסף, יוקם אתר אינטרנט אינטראקטיבי, בו יוכל כל נבחר ציבור, מנהל, אזרח, או חוקר להפיק מידע, דוחות וגרפים של ביצועי כל רשות מקומית, בכל אחד מהמדדים, התחומים. זאת, תוך פילוח והשוואה בין שנים, בין רשויות מקומיות ובין מאפיינים של רשויות מקומיות (לדוגמה, גודל, המחוז, הדת הנפוצה, מידת הקרבה למרכז הארץ וכו').

5. התערבות מונעת כישלון – בעוד שהשלבים הקודמים עסקו בהווה ובשיקוף המציאות הקיימת, שלב ההתערבות ממוקד בעיצוב העתיד, קביעת מדיניות ציבורית והשבחת הניהול בשלטון המקומי. לשלב זה יוקדש בהמשך פרק נפרד.

6. עדכון מדיניות, מדדים ותקנים - המציאות עימה מתמודד השלטון המקומי הינה דינאמית. צרכים, משאבים, ומדיניות השלטון המרכזי משתנים מעת לעת. בהתאם להנחה זו ולאור הניסיון שיצטבר ממדידות, פרסומי תוצאותיהן והתערבויות השלטון המרכזי, יעדכן הצוות המוביל ויפרסם אחת לשנה את מדיניות מדידת הביצועים, את המדדים ואת התקנים. בסיום עדכון המדיניות והמדדים תתאפשר חזרה על שלב 3, מדידת ביצועים כוללת. מנקודת מבט מתודולוגית, יש לשאוף לצמצם את שינוי המדדים ככל שניתן. עם זאת, עליהם לשקף נכונה את תחומי העיסוק והגדרות הרשות המקומית האידיאלית. איור 3 ממחיש את התהליך המוצע על ציר הזמן.

איור 3: תהליך 'מדידה לטובת למידה'



ד. התערבות מונעת כישלון

ד.1. גישות מרכזיות

המדיניות הציבורית באשר להתמודדות עם רשויות מקומיות כושלות וחלשות, לאחר שזוהו והוכרו ככאלו, מטרתה הבראה: החזרת ביצועי הארגון, השירותים והניהול הפיננסי לרמות ביצוע גבוהות. מדיניות ציבורית המכוונת להבראה יכולה ללבוש פנים וצורות רבות. עם זאת, מסתמנות שתי גישות מרכזיות להתמודדות זו. האחת, הנהוגה בדרך כלל בישראל, הינה הגברת הפיקוח הפיננסי ובמקרים קיצוניים החלפה של המנהיגות וההנהלה הבכירה, כולה או חלקה, בוועדה ממונה לתקופה מוגבלת. השנייה, המקובלת באנגליה, הינה השארת המנהיגות וצוות הניהול על כנו תוך פיקוח צמוד, הכוונה, ומתן תמיכה מקצועית בשלל תחומים. כל אחת מאלו נובעת מהנחות שונות ומעוררת סוגיות שונות. החלפת נבחרים ציבור ופקידים בכירים (לדוגמה: ראש רשות מקומית, חברי מועצה מקומית, מנכ"ל וגזבר) נובעת מהתפיסה על פיה הכישלון טבוע בהירדררות משאבים פנים-ארגוניים ובייחוד בהיותם של המנהיגות וההנהלה הבכירה כגורם המכריע בתרומתו לכישלון. גישה זו מניחה שלא ניתן להבריא את הרשות המקומית עם המשאב האנושי הקיים, שכן הוא חסר את הכישורים והכוחות הניהוליים, המנהיגותיים והפוליטיים הדרושים למשימה זו. צעד זה מזמן הזדמנויות וכמו כן מחיר מסוים. באופן אידיאלי, הייחוד של מנהיגות ממונה מטעם השלטון המרכזי הינה בהיותה גוף מקצועי, חסר שאיפות פוליטיות הנהנה מרקע וניסיון מקצועי. בניגוד למנהיגות נבחרת שהוכיחה מנהיגות ציבורית וזכתה לתמיכה פורמאלית בבחירות דמוקרטיות, מנהיגות ממונה הוכיחה את עצמה כבעלת כישורי ניהול, אשר היוו את הבסיס למיניה. ועדה ממונה, כגוף מנהל מקצועי חסר פניות פוליטיות, מסמל לכלל השחקנים בשטח על הרצינות והחשיבות ההבראה. ועדה ממונה יכולה להביא באחת מודל מנהיגותי, רוח חדשה, זריקת מרץ, וקבלת החלטות אמיצה ורדיקאלית, הדרושים לתהליך הבראה. ועדה ממונה ובעלי תפקידים מקצועיים חדשים אינם חייבים להיות נאמנים באופן אישי למסורות, מדיניות קודמת או בעלי תפקידים מכהנים. בהתאם לרוח החדשה יכולה הוועדה הממונה להנחיל תרבות ארגונית פרודוקטיבית שתיוותר בארגון גם לאחר סיום תפקידה. עם זאת, יש לזכור כי יתרונות אלו אינם מובטחים. וועדה ממונה עשויה להיתפס כמושיעה, לזכות באהדה ציבורית, פתיחות ושיתוף פעולה נרחב תוך שימוש מושכל בקשרים המקצועיים עם משרד הפנים העומדים לרשותה. לעומת זאת, וועדה ממונה יכולה להיתפס כמשיגת גבול, כפטרונות וכחלק מהתערבות בלתי דמוקרטית בחיי הקהילה. תפיסה זו עלולה להערים קשיים מרובים בקליטת הוועדה הממונה, ליצור התנגדויות וקונפליקטים ובכך לפגום בפעולתה. השארת המנהיגות וצוות הניהול על כנו עשויה לחזק את המנהיגות המקומית והקהילה במגוון היבטים. במקרים בהם תהליך ההעצמה עולה יפה, נמנעת תחלופה נוספת של המנהיגות בסיומ ההבראה ונשמרת היציבות השלטונית המקומית, ההמשכיות והלמידה הארגונית. אלו, יתרמו להימנעות מהישנות הכישלון. לצד יתרונות אלו, ליווי ההנהגה המקומית עלול להיות תהליך ארוך, יקר ומתסכל. גם תהליך זה אינו מבטיח הבראה.

ד.2. התערבות מונעת כישלון על פי המודל האנגלי

באנגליה, הוחלט באופן גורף להשאיר את המנהיגות המקומית על כנה (על אף שהחוק מתיר לשר הפנים להדיח בעלי תפקידים בכירים ברשות המקומית כושלת). עם זאת, ברשות מקומית כושלת מופעלת תכנית התערבות מחייבת הכוללת אבחון ארגוני, הכנת תכנית הבראה, פיקוח על יישומה וקיום מדידות חוזרות של ביצועי הרשות המקומית. בראש תכנית ההתערבות המחייבת עומדים נציגים מהרשות להערכה. עובדי הרשות להערכה כולל צוות מומחים מתחומים שונים ומגוונים השותף לתהליך ההבראה: מומחים מתחום הניהול והפיננסיים (מנהל עסקים, משפטים, כלכלה, רכש, ניהול פרויקטים, משאבי אנוש, מערכות מידע), מומחים מתחום מדע המדינה (מדיניות ציבורית, מחקר, מדידת והערכת ביצועים) ומומחי מטרה (רפואה, שיווק, תקשורת).

ד.3. המלצות אופרטיביות – מינוי מומחים

מומלץ להרחיב את רפרטואר הכלים העומדים בידי משרד הפנים לטיפול ברשויות מקומיות כושלות וחלשות. הכלי המרכזי המוצע שיתווסף לפתרונות הקיימים הינו מינוי מומחים מלווים על פי הצורך העולה ממדידת הביצועים. **ניתן להעריך כי הקמת פרויקט 'מדידה לטובת למידה' וכן הקמת גוף מייעץ המורכב מצוות מומחים עשוי לתת בידי משרד הפנים מגוון פתרונות רחב יותר לטיפול ברשויות כושלות.** ניתן לשקול בהקשר זה הכרזה על פתיחת דף חדש ביחסי השלטון המרכזי והמקומי בנוגע לטיפול ברשויות מקומיות כושלות. כלומר, העדפה עקרונית של אבחון מוקדם והעצמת המנהיגות המקומית על פני התערבות רחבה יותר ומאוחרת יותר הכוללת החלפת המנהיגות בוועדה ממונה. הכרזה שכזו יכולה לעודד שיתוף פעולה ולמנוע התנגדות ומחאה.

ניתן להניח כי יש לשקול כל מקרה לגופו ולהכריע האם נכון וראוי למנות ועדה ממונה או להעצים את המנהיגות המקומית הקיימת. בשני המקרים, **בין אם מדובר במנהיגות מקומית ובין אם מדובר בוועדה ממונה, ראוי לתמוך ולהעמיד לרשותם גוף מייעץ** שהרי הן המנהיגות המקומית והן הוועדה הממונה עומדים בפני משימה זהה ואתגרים דומים: ניהול תהליך ההבראה. הגוף המייעץ יכלול צוות מומחים אשר יהיה בעל סמכויות התערבות מחייבות ויהיה מעורב ושותף לתהליך ההבראה מתחילתו ועד סופו. צוות המומחים יכלול בעלי מקצוע בכירים מתחומים שונים ומגוונים: מומחים מתחום הניהול והפיננסיים (ייעוץ ארגוני, מנהל עסקים, משפטים, ייעוץ פיננסי, רכש, ניהול פרויקטים, משאבי אנוש, מערכות מידע), מומחים מתחום מדע המדינה (מדיניות ציבורית, מחקר, מדידת והערכת ביצועים) ומומחי מטרה (ביטחון, הנדסה, רפואה, שיווק, תקשורת).

אין הכרח שהגוף המודד את הביצועים, קרי הצוות המוביל, יהיה גם המייעץ והמלווה של תהליכי ההבראה (כפי שמתבצע במודל האנגלי). יתרה מזאת, הפרדה בין הגוף המודד ביצועים והגוף המייעץ תמנע חשד כי לגוף המייעץ יהיה אינטרס ועניין להעריך את הביצועים כחיוביים, עובדה שתעיד על כישוריו כמלווה תהליכי הבראה. הפרדה בין שני הגופים תשאיר את מדידת הביצועים כאובייקטיבית וחסרת פניות.

ה. סיכום

אימוץ התפיסות, המדיניות וההמלצות שהוצגו במסמך זה יכולים להוות בשורה חדשה לשלטון המקומי, לעומדים בראשו ולאזרחים רבים. המדיניות המוצעת כוללת הסדרת יחסי שלטון מרכזי ומקומי. יחסים אלו כוללים הסכמה ברורה ומחודשת לגבי הציפיות של השלטון המרכזי והחובות של השלטון המקומי. כמו כן, יחסים אלו כוללים הסדרת בחינה חוזרת ונשנית של עמידה בחובות אלו, היא מדידת הביצועים וכן הסדרה של הטיפול במקרים בהם מתגלה חריגה בביצועים אלו. בסופו של יום, יעמדו ראשי הרשויות בפני מציאות ברורה יותר הכוללת כללי משחק ידועים מראש אשר עשויים לאפשר להם להגיע להישגים טובים יותר. התושבים, יזכו למערכת שקופה, נגישה, תחרותית ומקצועית יותר, השואפת לשיפור מתמיד. הצלחת המסגרת המוצעת תלויה במספר גורמים רחב וכן בשיתוף הפעולה שלהם. לפיכך, מודגש כי תהליכי השינוי המוצעים צריכים להיות מגובים בהחלטות המתאימות, בשיתוף הנוגעים בדבר, בתקצוב מתאים ובחקיקה.