

הפקולטה למדעי המדינה ע"ש גרשון גורדון
בית הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטוך

אתגרים במיצוי החלטות ממשלה

מגישה:

אדוה אשל רבינוביץ – עמיתת מחקר בכירה

ראש אגף בכיר לפיתוח הנגב

המשרד לפיתוח הנגב והגליל

אוגוסט 2015

אני מבקשת להודות לאוניברסיטת תל אביב, בית הספר לממשל ומדיניות, על הזכות הגדולה שנפלה בחלקי להשתתף בתכנית עמיתי מחקר בכירים של קרן המחקר על שם ריצ'רד ורודה גולדמן לקידום איכות השלטון בישראל. המחקר אפשר לי להתבונן במבט מהצד על העבודה השוטפת שלי, במסגרת תפקידי כראש אגף בכיר לפיתוח הנגב במשרד לפיתוח הנגב והגליל. ההזדמנות 'לצאת מהשוטף היום יומי ולבחון בצורה מחקרית את העבודה, הביאו לחידוד נושאים וחשיבה, ואפשרו לי לכוון לפיתוח כלי ייחודי שישרת את הממשלה בתהליך איכותי יותר למיצוי החלטות ממשלה. אביטל עשת, מנהלת התכנית הייתה לי מנחה אקדמית מעולה, שלמרות היכרות מצומצמת שלה עם עבודת הממשלה, ידעה להציב לי שאלות 'בראש אחר' שתרמו לאתגר האישי מקצועי ולמחקר.

המכון לממשל ומנהיגות של אלכ"א, ג'וינט ישראל, עוסק בפיתוח מנהיגות ציבורית בכירה, ומומחה בהבאת כל הגורמים הרלבנטיים לסוגיה לשולחן למידה משותף. צוות המכון היווה שותף מקצועי ומוביל דרך בפיתוח תכנית 'מעגלים בנגב 0.2'. מרעיון בסיסי שעמו הגעתי, שעיקרו "חייבים לטפל במיצוי החלטות הממשלה המושתות על הנגב", גיבש הצוות באמצעות מפגשים, ראיונות וחשיבה ממוקדת תוצר משמעותי, כלי חדש שעדיין נמצא בתהליכי פיתוח וניסיון יישומי, אך יכול כבר כעת להוות כלי להטמעה ומיצוי של החלטות ממשלה. צוות המכון **קון זרון כץ**, **נועה בהירי וקסמן ורינה שמיר** פיתחו את הרעיונות לכלים, למבנה, לכנס ולמפגשי חשיבה. הן סייעו גם לרקום כמעשה תחרה את השותפות בין משרדי הממשלה שלוקחים חלק בתכנית, הביאו את גורמי השלטון המקומי וארגונים בנגב לשולחן למידה משותף, מאפשר, מקשיב ונכון לשפר את עבודתנו יחד ולחוד. תודה לכן על מקצועיות 10!! (מתווה התכנית, ואבני הדרך המרכזיות מובאים בעבודה זו).

אני מבקשת להודות לראשי רשויות בנגב, גורמי מקצוע ברשויות המקומיות לרוחב הנגב, עמיתי ראשי אגפים בכירים בשלטון המרכזי – במטה הממשלה ובמחוז נגב/דרום, ומובילי ארגונים הפועלים בנגב ולצוות המרכז להעצמת האזרח על שיתוף הפעולה, לכולכם תודה על הזמן שהקדשתם, הרצון לחשוב יחד, והתמיכה במהלך.

לאור לבניא ונסרין שאמי, עמיתי באגף נגב, האחראים ופועלים בכל העשייה של המשרד לפיתוח הנגב והגליל - בנגב. תודה על ההשראה, הצבת הדילמות לצד השותפות בחשיבה, הדחיפה קדימה למיצוי כל תקציב אפשרי בנגב. הראייה והמטרה הממוקדת שכל שקל שיעודו נגב אכן יישאר בנגב הייתה מכוון לעבודה הזו. לולא אתם והחשיבה אתכם, לולא הגיבוי והסיוע שלכם המחקר לא היה מתאפשר.

תוכן עניינים

2	תודות
4	תקציר
9	רקע
16	האתגר
18	בעלי העניין
20	מטרות המחקר
21	התהליך המחקרי
22	חסמים במיצוי תקציב החלטות ממשלה
22	1. חסמים מרכזיים במיצוי החלטות ממשלה - שלב גיבוש ההחלטה - מרכיב השלטון המרכזי
27	2. חסמים מרכזיים במיצוי החלטות ממשלה - שלב גיבוש ההחלטה - מרכיב השלטון המקומי
30	3. חסמים מרכזיים במיצוי החלטות ממשלה - שלב יישום ההחלטה - מרכיב השלטון המרכזי
39	4. חסמים מרכזיים במיצוי החלטות ממשלה - שלב יישום ההחלטה - מרכיב השלטון המקומי
48	כלים להתמודדות עם החסמים במיצוי החלטות ממשלה
57	תכנית 'מעגלים בנגב 0.2' כהליך יישומי למקסום מהלכי מיצוי החלטות ממשלה
57	רקע
58	רציונל
58	מטרות
58	בעלי העניין
58	אתגרים מרכזיים
61	עקרונות מנחים בפיתוח ויישום מעגלים בנגב 0.2
62	מבנה התכנית
64	תהליך היישום
80	דיון והמלצות
86	סיכום
89	ביבליוגרפיה
91	נספחים - החלטות הממשלה

המחקר המוצג בעבודה זו בוצע במסגרת התוכנית לעמיתות מחקר בכירים במימון קרן גולדמן לקידום איכות השלטון בישראל. בחרתי לעסוק בסוגיית מיצוי החלטות ממשלה ככלי מרכזי בהפעלת מדיניות ומשילות לאור העובדה שבשלוש השנים האחרונות הפכה סוגיה זו, לנתיב מרכזי בעיסוק המקצועי שלי. במסגרת תפקידי כראש אגף נגב במשרד לפיתוח הנגב והגליל, אני בעלת ראייה אזורית שמסתכלת על הנגב כאזור על תתי מרחבים ומאפיינים שונים, בתפיסה הממשלתית הנגב מהווה פריפריה רחוקה וחלשה. מניסיוני אני יודעת לסמן כי משאבים רבים המיועדים לאזור ולרשויות המקומיות באמצעות משרדי ממשלה, אינם ממוצאים. מקצועית הובלתי בתוקף תפקידי תהליך של גיבוש החלטות ממשלה להיערכות האזורית לקראת מעבר צה"ל לנגב(546), אני עוסקת כיום ביישומה הן כמשרד שמוביל תכניות ייעודיות במסגרתה, והן בתוקף היותי הגורם הממשלתי המתכלל של למעלה מ 10 משרדי ממשלה שותפים. אני ערה מקרוב לבעיות היישום של ההחלטה בשטח, ובעיקר לחוסר מיצוי המשאבים.

לאחר קיץ 2014 ומאורעות מבצע 'צוק איתן', עם צירופן של שתי החלטות ממשלה ייעודיות לפיתוח הנגב- האחת לפיתוח שדרות ועוטף עזה והשנייה לפיתוח הדרום, עולה הסוגיה ביתר חומרתה. ההחלטות האחרונות מאגמות עבור הנגב סכום תקציבי של כ- 2.3 מיליארד ₪ בשתי ההחלטות יחד. זוהי הזדמנות חד פעמית של תקציבים חסרי תקדים לפיתוח הנגב והרשויות בנגב. החשש שלאור חוסר היכולות של הרשויות לשאוב את התקציבים, אלה עלולים להיספג חזרה במשרד האוצר, הניעה אותי כראש אגף במשרד בעל ראייה אזורית, לבחון איך ניתן להבטיח מיצוי מרבי של תקציבים אלה. שורה של חסמים וגורמים מונעים את מיצוי המשאבים. במידה ולא יעשו צעדים של ממש למיצוי המשאבים, ההחלטות לא תשגנה את מטרות פיתוח הנגב, והנגב, על הרשויות שבו, יאבדו הזדמנות שלא תחזור.

במסגרת המחקר בחנתי מקרוב את החסמים והגורמים המעכבים שבמיצוי החלטות ממשלה, תוך התבוננות בארבע החלטות ממשלה אזוריות- ייעודיות לנגב, עתירות תקציב, בהן לוקחים חלק פעיל מספר רב של משרדי ממשלה(החלטות 3708 לצמיחת הקהילה הבדואי, 546 להיערכות למעבר צה"ל, 2017 לצמיחת שדרות ועוטף עזה ו 2025 לפיתוח הדרום). ההחלטות הללו משיתות על הנגב למעלה מארבעה מיליארד שקלים. לאור העובדה שבכוונת העבדה היה לנתח אתגרים גנריים להחלטות ממשלה עתירות תקציב, רבות שותפים ואזוריות, העבודה לא נכנסה לניתוח הקשיים הספציפיים של כל החלטה בנפרד. במסגרת העבודה פותח ומוצע כלי יישומי שיסייע לשפר את מהלכי היישום של החלטות ולמצות את המשאבים שהן מזמנות. חשוב לציין כי, החלטות ממשלה מהוות כלי מרכזי למשילות. החלטות שמתקבלות בממשלה הן ביטוי לדגשים ולמדיניות הממשלה, מאמצים רבים עושה הממשלה לגיבושן ומייחדת תקציבים מתוך תקציב המשרדים השוטף ותקציבים תוספתיים שיבטיחו יישום ומיצוי מדיניותה. מתוך סקירת הספרות עולה כי אחד הסימפטומים הבולטים לקשיי המשילות בישראל הוא הפער בין מספר החלטות המתקבלות בממשלה לאלה הממומשות, פער שלדברי שטורם ד. (2008) רק הולך וגדל. דוחות מבקר המדינה מ 2000 ו 2009 מביאים לידי ביטוי את ההכרזות הממשלתיות שבהחלטות

ממשלה, על הקצאות תקציביות שהלכה למעשה אינן מבוצעות, או מבוצעות חלקית עוד טוען המבקר כי החלטות הנגב אינן אלא אסופה של תכניות משרדיות שאינן מקדמות את האזור.

משילות נבחנת לא רק בהחלטות הממשלה ותוכניות הממשלה אלא בעיקר באופן יישומן ומידת הביצוע שלהן כמו גם ביכולת להעריך ולעצב את המשך הביצוע לאור לקחים(דרור 2015 ונחמיאס 2004). יחד עם זאת, יכולת היישום אינה תלויה רק בשלטון המרכזי. לגורמי השלטון המקומי, ולקשר שבין לבין השלטון המרכזי נתח נכבד ביכולת המשילות ובהצלחת יישום החלטות ממשלה. לאורך השנים חל בישראל ביזור הדרגתי של סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי. הביזור חייב את הרשויות המקומיות בין היתר לעבור מתפקוד כקבלן משנה ממשלתי למתכלל של שירותים איכותיים לתושבים. יכולות אלה מבחינות בין היתר בין רשויות חזקות שיודעות להפריש משאבים ולחזק את מערך השירותים והפרויקטים, לעומת רשויות חלשות יותר התלויות בתקציבי ממשלה. רבן שוכנות בפריפריה, נתמכות בתקציבי איזון הולכים ומצטמצמים, אך מחויבות להרחיב ולטייב את היכולות שלהן ואת השירותים שלהן כדי לפתח ולהתפתח. המדינה כחלק מתפקידיה המשילותיים מובילה החלטות ותכניות המאפשרות לרשויות כאלה ליהנות מתקציבים בלתי רגילים (תב"ר), ולקפוץ מדרגה. אך חולשת הרשויות הללו אינה מאפשרת מיצוי מלא של המשאבים הפוטנציאליים.

העבודה מצביעה על שני שחקנים אלה (ממשלה ורשויות) כאחראים ליכולת המיצוי של החלטות הממשלה. יכולת המיצוי מורכבת מהאופן בו שחקנים כמו משרדי ממשלה דוחפים כלפי השטח את המשאבים והתקציבים, ומאידיך מהיכולת והמוכנות של הרשויות המקומיות וגופים מקומיים לשאוב את המשאבים הללו. המחקר מוכיח כי יכולות אלה מתפתחות ומתגבשות החל מתהליך גיבוש החלטות הממשלה ועוברת דרך יישומן. בפרק 'חסמים במיצוי החלטות ממשלה' מונה העבודה את החסמים המרכזיים התלויים במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות בכל אחד מהשלבים - שלב גיבוש ההחלטה ושלב יישום ההחלטה.

נמצא כי ה D.N.A של אופן ומידת מיצוי משאבי ההחלטה בשלבי יישומה, נקבע בעיקרו כבר בשלב גיבוש ההחלטה. החסמים מושפעים ממגוון רחב של סיבות הטמונות ביכולות ובתהליכי העבודה של השלטון המרכזי ושל השלטון המקומי. הגורמים המשפיעים בשלב גיבוש ההחלטה, הקובעים את מידת היישומיות והמיצוי הם :

- א. מידת הקשר של הרשויות בהן נוגעת ההחלטה בשלב גיבוש ההחלטה עם גורמי הממשלה מובילי ההחלטה הדיאלוג ורמת היחסים הנרקמת בין הצדדים תשפיע לאורך הדרך בהפקות לקחים, כמו גם על היכולת של הרשויות לגייס משאבים נוספים זמינים של הממשלה מעבר להחלטה.
- ב. מידת היכולת של הרשות לנצל את חלון ההזדמנויות שנוצר בשלב גיבוש ההחלטה ולהעמיד לממשלה פרויקטים זמינים ובשלים שיכללו בהחלטה, ויתקצבו.
- ג. מידת ההתאמה של סעיפי ההחלטה, תכניות משרדיות, כלים ממשלתיים לצרכים בשטח. מצאנו כי בעיקר כשמדובר בפריפריה כמו הדרום, כלים ותוכניות גנריים של הממשלה אינם ישימים ודורשים מהלכים מקדימים של הכנת השטח, שבד"כ ההחלטות לא לוקחות זאת בחשבון, לא בתקציב ולא בלוחות הזמנים לביצוע.

ד. השענות ההחלטה על מסד נתונים ו/או תכנית אסטרטגית, משפיעים על עיתוי היישום ועל מידת מיצוי המשאבים. ככל שמסד הנתונים בשלב ההחלטה מבוסס יותר יכולת הפעלת כלי היישום מבוססי קריטריונים ונתונים, תהיה מהירה יותר.

ה. הקשר בין המשרדים השותפים הסיכומים החלוטים על התקציבים, סגנון העבודה והיכרות בעבודה של משרדים שנדרשים לשתף פעולה, יקבעו אף הם את מידת היכולת ליישם מהר את ההחלטה.

שלושת המשתנים הראשוניים הנ"ל מושפעים למעשה מהקשר שבין מגבשי ההחלטה- שהם הפקידות הממשלתית במטה, לבין לקוחות ההחלטה- רשויות וגופים בשטח. ככל שההיכרות בין הגורמים עמוקה יותר תהיה לשטח מידת השפעה על ההחלטה, ופקידי השלטון המרכזי יהיו קשובים לפקידות המוניציפאלית עמה הם נמצאים בקשר מכירים את יכולותיה. עם זאת בכל השיחות שהיו לנו עם גורמי ממשלה, גורמים ברשויות וגורמים במרכז השלטון המקומי הועלתה חולשתו המקצועית של הסגל בשלטון המקומי כמרכיב קריטי במיצוי החלטות ממשלה. עוד נמצא כי רשויות בפריפריה לוקות בהעדר תכניות ופרויקטים זמינים לביצוע, ולפיכך גם מתקשות למצות את חלון ההזדמנויות שמזמן שלב גיבוש ההחלטה. חולשת השלטון המקומי והקשר הדל עם השלטון המרכזי נובעת לא פעם מהקשר הפוליטי שבין ראש הרשות למפלגה השלטת ולראש הממשלה. ראשי רשויות ממפלגת השלטון סומכים על הקשר הפוליטי בהשגת המשאבים ובכך אינם מצמיחים את הדרג המוניציפאלי לעבודה מול פקידי הממשלה. ניתוח החסמים מעלה כי עבודת הממשלה הבין משרדית היא גורם מרכזי מעכב **בשלב היישום של ההחלטה**. אחד החסמים המשמעותיים של השחקן הממשלתי בשלב היישום, הם שיתופי הפעולה בין משרדיים. אלה מוגדרים בשלב גיבוש ההחלטה, ובעיקר מצרכי איגום תקציבים, אך מתגלעים בהם לא מעט חיכוכים בהתארגנות ליישום והם מעכבים ולעיתים אף מונעים את הביצוע והמיצוי. זמינות תקציבית, מהלכים הקשורים בגיוס כוח אדם להפעלה או הקמת גופי הפעלה, כל אלה הם חסמים ממשלתיים המשפיעים על היישום וכפועל יוצא גם על מידת המיצוי של ההחלטות. מצאנו גם שתהליכי הבקרה על יישום ההחלטות אינם חלוטים. החלטות שונות נקטו בגישות שונות: מהקמת מנגנון מתכלל ייעודי (מטה היישום במקרה של החלטה 3708) ועד לוועדה מתכללת בראשות שרים(החלטה 2025), לממשלה עדיין אין מהלך סדור של בקרה יישומית על החלטותיה. נוצר הרושם שלממשלה חשוב יותר להעביר החלטות, עם זאת היא משקיעה הרבה פחות קשב למעקב אחר יישומן ובחינת השגת המטרות. המחקר מצביע על אחד הגורמים המשמעותיים ביותר בחוסר מיצוי ההחלטות: חוסר ההיכרות של הרשויות עם ההחלטות. למעשה מרכיב זה נולד כבר בשלב גיבוש ההחלטה כשהרשויות מנותקות ואינן שותפות למהלך, מה שמגדיר מראש את חוסר המידע שלהן, חוסר ההתאמה של התכניות והכלים הממשלתיים לצרכים הספציפיים, וחוסר הקשר בין הפקידות הממשלתית למוניציפאלית שבסופו של דבר הוא שקובע איך יהיו פני הדברים בשטח.

"אנחנו לא מכירים את ההחלטות, חלקן גם מנוסחות באופן משפטי ולא ברור, אינן מפרטות מי אחראי במשרד על היישום, מתי יחול ואיך מושכים את התקציבים. ירושלים רחוקה לנו, ואין כלל קשר עם הפקידות שם, במחוז מאידך לא מכירים את ההחלטות שכולן מנוסחות במטה בירושלים. אז יוצא שאנחנו בעמדת המתנה שיגיעו התקציבים, ברור לנו שאנחנו מפסידים זמן ומשאבים, אבל כל זה נתפס אצלנו כחלק מתהליכים ביורוקרטיים" (מנכ"ל מועצה מקומית)

לצד אלה קשה להתעלם מעומסי הביצוע על הסגל המוניציפאלי ברשויות. אותם בעלי תפקידים אמונים הן על 'השוטף' והן על משימת יישום ההחלטות, כאשר מראש כח האדם ברשות נתון בחסר, ואלה גוררים קצב ביצוע איטי שמשפיע על אופן מיצוי ההחלטה.

במהלך השנה בחנתי כלים שונים שיכולים להיכלל בסל בקרת היישום הממשלתי, שיבטיח מיצוי החלטות ממשלה. בעבודה נסקרו 10 כלים קיימים וסטטוס יישומם בשטח: שיתוף השטח בשלבי גיבוש ההחלטות, למידה משותפת של ההחלטות מטה ושטח, מענים פנים רשותיים ו/או אזורים כמו: יחידות אסטרטגיות רשותיות, צוערים לשלטון מקומי ברשויות, הקמת מנגנון אזורי זמני תחת אשכול אזורי לסיוע במיצוי כלים ממשלתיים, כלי איכון לקולות קוראים ותמיכה ממשלתית, הקמת גוף ממשלתי הבוחן לאורך זמן מידת היישום וההצלחה של כלי ביצוע ויישום ממשלתיים, מדריך ממשלתי לגיבוש ויישום החלטות ממשלה, נספחי ביצוע- ככלי עבודה בקרה ומעקב ליישום ומיצוי החלטות, מתכלל החלטה ברמת רשות/אזור או ברמת מטה, אשכולות אזוריים כפתרון חלקי למנגנון יישום, מוניטור החלטות ממשלה של המרכז להעצמת האזרח. חלק מהכלים מהווים רעיונות להמשך פיתוח וחלק אחר מיושמים כבר כיום בחלק מההחלטות, כשהם מהווים מקדם משמעותי. לדוגמא שיתוף השטח בגיבוש ההחלטה היא שיטה וגישה פרואקטיבית שנוקט לאחרונה משרד ראש הממשלה, ובסדרת ההחלטות בנושא עוטף עזה הם נושאים פרי, ההחלטות אכן מיושמות ברמת מיצוי גבוהה. יחד עם זאת הנתיה הזו אינו עומד בפני עצמו בלבד. יכולות גבוהות של הסגל המוניציפאלי, ניסיון ארוך שנים בגיבוש החלטות וקשר ארוך שנים של הפקידות הממשלתית והמוניציפאלית בעוטף, כל אלה יחד מרכיבים משמעותיים להבטחת מיצוי גבוה של ההחלטה. במהלך השנה קידמתי את אחד הכלים המוצעים, הקמת יחידות אסטרטגיות ברשויות המטרה תחת החלטה 546, מה שאמור להבטיח מיצוי גבוה, ע"י צוות רשותי שזה מרכיב מרכזי בתפקידו. לצד אלה הנהיג משרד הפנים תכנית חדשה יחסית של צוערים לשלטון מקומי, שבגריה משולבים עם סיום התואר והתכנית הרשויות המקומיות, הכשרתם במהלך התכנית והתואר כמו גם ליווי מקצועי ייעודי בנושאי מיצוי החלטות יכול לשאת פרי, והעבודה מציעה הן מנגנון ייעודי לצוערים במסגרת אשכולות אזוריים שיכול להביא להגדלת היכולות למיצוי קולות קוראים, לצד הפתרון שכבר מיושם ברשויות בהן הם משולבים. חלק מאלה מיושמים בחלק מהרשויות כבר כיום. ככלל נמצא כי האורגן החדש שפיתחו משרד הפנים והגיוינט בדמות האשכולות האזוריים יכולים להוות מנגנון מעניין למיצוי החלטות ממשלה בעיקר בעלות מרכיבים אזוריים.

חקירת הכלים ומידת היישום של חלק מהם מראה כי אין כלי אחד בלבד שיכול להבטיח רמת מיצוי גבוהה של החלטות ממשלה, אלא יש מכלול של כלים שלכל אחד יתרונות וחסרונות וכל אחד משרת שלב או חלק בתהליך העיצוב או היישום של החלטות הממשלה. יש גם שונות בין משרדי ממשלה לצד נורמות עבודה שעשויים להכתיב את הכלי הרלבנטי לכל משרד.

מתוך מכלול הכלים שזיהיתי במהלך העבודה, בחרתי להעמיק ולפתח כלי שאינו אלא מהלך משותף של למידה משרדי ממשלה ורשויות, שיכול להוות מענה איכותי, זמין ויעיל למיצוי החלטות ממשלה עתירות תקציב ובעלות שותפים רבים. **תכנית 'מעגלים בנגב 0.2'** שמטרותיה יצירת מרחב משותף למשרדי הממשלה, לרשויות וגורמי יישום בשטח, ללמידה והיכרות עם ההחלטות ועם היכולות והצרכים של כל צד: שלטון מקומי ושלטון מרכזי. התכנית מתמקדת

בשלב יישום ההחלטה ומנסה באמצעות גיבוש ממשק איכותי בין משרדי הממשלה והרשויות המקומיות להבנות שיח ודיאלוג משותף, הבנה משותפת של פוטנציאל בניית מנגנונים, ממשקים ודרכי יישום שיסייעו לשני הצדדים למצות את ההחלטות. התכנית מציעה שלבים מכינים למשרדי הממשלה השותפים בהחלטה, כל משרד לחוד וכולם ביחד, טרם המפגש עם הרשויות, מציעה כלים להצגת סעיפי ההחלטה של כל משרד, מייצרת חוברת משותפת של המשרדים כחזית ממשלתית אחת, ונותנת בידי הרשויות נגישות לפקידות הממשלתית האמונה על ביצוע ההחלטות. שיאו של שלב א של התכנית היה כנס מעגלים בנגב שהפגיש הלכה למעשה את הפקידות הממשלתית והפקידות ברשויות למהלך משותף של היכרות ביניהם ועם סעיפי ההחלטות. השלב השני מתוכנן המשיך הדרך מפגש העמקה שתכליתו כלי ביצוע משותפים למיצוי ההחלטות.

ניתוח התכנית והמהלכים שבתוכה, מעלה מספר יתרונות של מעגלים בנגב 0.2 ככלי להטמעת החלטות ממשלה ויישומן: למידה משותפת של ההחלטות - ממשלה ורשויות, דיאלוג והקשבה הדדית שמשפיעים על אופן ההפעלה שלכלי ממשלה ושיטות - מותאמים יותר לשטח לצד הבנה של הרשויות 'איך זה עובד/איך מושכים תקציבים', שישפיעו על אופן המיצוי על ידי הרשויות. כן מסייעת התכנית בחיזוק הקשר האישי בין מיישמי החלטה(ממשלה) ולקוחותיה(רשויות), בגיבוש מהלכים משותפים לממשלה ולרשויות שיבטיחו מיצוי המשאבים, לצד בקרה משותפת על תהליכי היישום. אנו עדיין בוחנים את הפוטנציאל לגיבוש מנגנון משותף לשני הצדדים - להסרת חסמים בתהליך היישום.

כאמור, במהלך השנה, עקב בצד אגודל התקדם תהליך הפיתוח והביצוע של חלק א של התכנית. בעבודה זו מתוארות ארבע אבני דרך שיושמו עם משרדי ממשלה ורשויות, שמהוות כבר כיום כלי זמין ואיכותי להיכרות ולמידה של החלטות ממשלה דומות. בימים אלה אנו במשרד לפיתוח נגב והגליל שוקדים יחד עם המכון לממשל ומנהיגות בגיוינט ישראל, על פיתוח השלב השני של התכנית, שאמור להתבצע עד סוף שנה זו 2015.

לסיכום, הייתה לי ההזדמנות במהלך שנת המחקר להתבונן מבחוץ על עבודת הממשלה ביישום החלטות ממשלה בנגב ועל עצמי כחלק מהמערך הממשלתי. לקחתי על עצמי יחד עם המכון לממשל ומנהיגות בגיוינט ישראל לפתח כלי ייעודי חדש שישמש לממשלה ככלי הטמעה להחלטות ממשלה עתירות תקציב רבות שותפים ואזוריות. אני תקווה כי בעוד מספר חודשים עם המשך הפיתוח והיישום של תכנית 'מעגלים בנגב 0.2' אוכל להציב לממשלה כלי יישומי שיסייע באיכות המשילות, וישפיע על איכות חיי התושבים בישראל בדגש נגב. כבר כיום כשהממשלה מגבשת תכנית ייעודית עתירת תקציב לצפון, נראה כי יש לאמץ חלק ממסקנות עבודה זו, כמו גם מהלכי מעגלים בנגב כחלק מהטמעת ההחלטה המתגבשת.

ממשלות במדינות דמוקרטיות מוקמות כפונקציה של תוצאות הבחירות, במהלך הרכבת הממשלה וגיבוש קווי היסוד שלה מתגבשת למעשה מדיניות הממשלה החדשה. מדיניות זו היא מרקם חדש של הנחות, אידיאות וקווי פעולה משותפים למפלגות השלטון, המנוסחים כחלק מגיבוש הסכמות בין מפלגות השלטון. בהגדרת קווי היסוד והמדיניות, שואפות מפלגות השלטון לממש את מצען לבוחרים שלהם.

מדיניות הממשלה ואופן יישומה, היכולת של הממשלה להשיג את התוצאות הרצויות לה, לעצב מדיניות, לקבל החלטות, ליישמן ולהעריך את אופן ומידת יישומן, היא יכולת משילות (governance). "חסמי משילות" הם כל המכשולים המונעים מהמדיניות מלהתבצע ופוגעים בכושר הפעילות של השלטון, בהם כלים ממשלתיים כמו מכרזים, שיקולים פוליטיים, שחקנים מרובים, יכולת ניהול כושלת וכדומה (מתוך האתר "ייצור ידע" של יחזקאל דרור)

רייכמן ונחמיאס (2006) טוענים כי יכולת המשילות היא הבעיה המרכזית של ראשי ממשלה, ובין היתר מונים את המערכת התקציבית ואת ריכוזיות הממשל והשלטון המרכזי כ'טבעות חנק' של יכולת המשילות. לדבריהם, הממשלה מרכזת את מרבית הסמכויות בידיה, שולטת בחלק הארי של פעילות המשק ופעילות המדינה, ולוקה במבוכ סמכויות בין משרדים, ביורוקרטיה וסוגיות תקציביות קשות. היא סובלת מכך שחלק גדול מהחלטותיה אינן מיושמות. יישומן של חלק מההחלטות מתארך עד כדי כך שקשה להיווכח כי בוצעו באותה הקדנציה הממשלתית. כוחה של המשילות נבחן לא רק בקבלת ההחלטות הנכונות וברות היישום, אלא ביכולתה להוציא לפועל וליישם את החלטותיה.

אחד הסימפטומים הבולטים לקשיי המשילות בישראל הוא הפער בין מספר ההחלטות המתקבלות בממשלה לאלה הממומשות, פער שלדברי שטורם ד. (2008) רק הולך וגדל. בין מדדי המשילות מונה שטורם את עצם ביצוע ההחלטות שהוא המדד הפורמאלי, לצד איכות הביצוע, מידת אמינותו, היעילות, מהירות היישום, ואופן היישום. שטורם מציין גם את חסמי הביצוע המגוונים, בהם חסמים ביורוקרטיים הנובעים מהיעדר מידע ומידע חלקי, צווארי בקבוק כמו יחידות האוצר, ומשפטים שהופכים את תהליך התרגום של ההחלטות לארוך ולעיתים בלתי אפשרי ליישום. כמו כן, מוסיף שטורם גם את הממשק בין הדרג המחליט- הדרג הנבחר, לדרג המבצע, והאחריותיות (accountability) של הדרג המבצע. החוקר מציע לחוקק חוק להגברת המשילות, שבין היתר יטיל סנקציות תקציביות על משרדים שאינם מבצעים החלטות ותכניות משקפות מדיניות, או אינם מבצעים אותן על פי סדר העדיפויות שנקבע. המרווח בין הדרג הנבחר לדרג המבצע (שאינו אלא חלק מהרציפות השלטונית הנדרשת במשטר שנבחרו מתחלפים), הוא פער מובנה בין האופן שבו רואים הנבחרים את הצורך ביישום ההחלטות והדחק בזמן, לעומת פקידי הממשל בשלטון המרכזי שמתרגמים את ההחלטות לכלים יישומיים. לדרג המקצועי ישנו גם אינטרס לשמר ולחבר את המדיניות החדשה עם החלטות ותכניות שכבר פועלות, כך שביצועי הממשלה הכוללים לא יסתרו זה את זה, אלא יתחברו למכלול עשייה אחיד שמקדם את הצרכים

של המשרד. הם תופסים את עצמם כחלק מהרציפות השלטונית האחראית על גיבוש ויישום החלטות.

גם לשלטון המקומי, שהוא חלק מהמערך הכולל של המשילות, יש חלק בכשלי משילות ויישום מדיניות. נחמיאס (2004) מציין כי חוסר אמון עמוק בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי מהווה חסם מהותי למשילות. ואכן בשנים האחרונות, עם ההכרה במגבלות השלטון המרכזי, וההבנה כי השלטון המקומי הוא המשפיע האמתי על איכות חייו של האזרח ועל הכלכלה המקומית, גוברת המגמה להעביר יותר ויותר סמכויות מהשלטון המרכזי אל השלטון המקומי. השלטון המקומי נמצא בחזית הסמכות השלטונית ומהווה כתובת ראשונה עבור התושבים. "ייעודי השלטון המקומי כמבטא את צרכי תושביו הם: להיות מנגנון באמצעותו קהילות יכולות לבטא רצונות קולקטיביים, ולספק מגוון שירותים לאוכלוסייה המקומית ברמה נאותה, ככזה הוא יוצר חבילות מותאמות ליישוביו ולצרכיו במקום שכל השירותים יקבעו על ידי הממשלה המרכזית" (אפרתי, רזין וברנדר, 2014). בעשורים האחרונים, בשל השינויים במבנה החברתי, הכלכלי והפוליטי שעוברות מדינות וחברות, נדרשו שינויים מבניים שבמרכזם חלוקת אחריות מחודשת בין השלטון המרכזי והמקומי (Caulfield and Larsen, 2002). כך, השלטון המקומי לוקח על עצמו נטל כבד של משימות ומגוון הולך וגדל של תפקידים. השלטון המקומי נדרש להיות יותר יזמי, לקחת סיכונים והוא חייב להיות בעל יכולת ניהול דמוי עולם עסקים. לצד זאת, כדי להצליח, הוא מחויב בשיתופי פעולה עם 'שחקנים' מגוונים מהמגזר העסקי והשלישי. כתוצאה מכך עולה בהדרגה רמת הציפיות מהרשויות המקומיות הן מצד מקבלי החלטות והן מצד התושבים.

למרות הנטייה הברורה של השלטון המרכזי להעביר סמכויות לרשויות המקומיות, קיים פער אמון גדול בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. יחסי השלטון המרכזי עם המקומי סובלים ממתח מתמיד ומגבילים את האוטונומיה המקומית. התפיסה של השלטון המרכזי ביחס לרשויות המקומיות היא שאלו אינן יעילות ואינן מקצועיות, על פי רוב מייחסים להן ניהול כושל וההוכחה היא הגירעונות התקציביים בהן נמצאות רבות מהרשויות, בעיקר בפריפריה. לשלטון המרכזי עדיין שליטה גבוהה מאוד בשלטון המקומי הן בתקצוב, הן בתקנות ייעודיות ואישורים שנדרשים להם גופים מקומיים מטעם המשרדים השונים. לוי ושריג (2014) מציינים שמה שמאפיין מדינות אוניטריות הוא שהסמכות בשלטון המרכזי מכוונת את השלטון המקומי. יש לזכור, שהמדינה מתקצבת את הרשויות בתקציבים ייעודיים ומתגברת את הרשויות החלשות יותר באמצעות תקציבי איזון. זאת על מנת לסייע להן לספק את השירותים ולגבור על הפער בין הצורך להעניק שירותים לצד יכולת הגביה הדלה וההכנסות הנמוכות של הרשויות החלשות. עם זאת, התקצוב הממשלתי לשירותים אינו יציב, וסובל מקיצוצים תכופים. הפער בין ביזור הסמכויות לצד תקצוב בלתי הולם יוצר מערכת המאופיינת בריכוזיות ועודף ביורוקרטיה.

בהקשר של המחקר הנוכחי, היבטים אלה מדגישים ביתר שאת את הצורך של הרשויות המקומיות ליהנות מתקציבי ממשלה שאינם סדירים, אלא תקציבים בלתי רגילים (תב"ר) שעיקרם נובעים מתוכניות ייחודיות שהממשלה מפעילה ומהחלטות ממשלה ייעודיות ואזוריות, בהן נעסוק במחקר זה. תקציבים אלו מאפשרים בעיקר לרשויות החלשות לשפר את מערך השירותים שלהן ולהנגיש פעולות ושירותים שלא היה ניתן לספק בטרם העברת תקציבים אלו. תושבי הרשויות עצמן מעניקים ציונים נמוכים לרשויות המספקות להם שירותים ואיכות חיים. בארי א. ויובל פ. (2011) בחנו את עמדות התושבים לגבי ביצועי השלטון המקומי. נמצא כי קיימת

מגמת הדרדרות בהערכת השלטון המקומי בקרב התושבים, הציבור מעריך את השלטון המקומי כגוף שאינו נענה לאתגרים ואינו עומד בציפיות של התושבים. איכות הנהגתו נתפסת כירודה, הרשות נתפסת כממעטת ליזום, לוקה בשקיפות מוגבלת ומגלה רמות נמוכות של היענות לציבור ולנגישות. ממחקרם בשנת 2011 ניכרת ירידה בתפיסת איכות כוח האדם, ההנהגה והניהול בשלטון המקומי ביחס לשנה הקודמת, 2010. החוקרים מצאו כי, הציבור מביע שביעות רצון נמוכה עד בינונית מהשירותים המקומיים הניתנים לו על ידי הרשויות המקומיות.

חוסר האמון, הן של השלטון המרכזי והן של הציבור גבוה יותר כלפי הרשויות בפריפריה, בהתייחס לשירותים וליכולות של הרשויות החלשות והבינוניות, שרובן מרוכזות באזורים המרוחקים מהמרכז. ככלל, הפריפריה נתפסת בתודעה כאזור חלש יותר מהמרכז, בעל נכסים כלכליים, חברתיים ותרבותיים דלים. אזור שההגירה ממנו היא תמיד החוצה. אפיון זה, והפערים בין מרכז לפריפריה, מניעים ממשלות ושלטון מרכזי לנסות ולהשפיע בצעדים ופעילויות מגוונות למען פיתוח הפריפריה, מתוך אינטרסים של קידום וצמצום פערים כלכליים וחברתיים בין מרכז לפריפריה, וכן לאור אינטרסים פוליטיים. בסט ודהן (2008) סוקרים את השינויים שחלו בישראל במהלך שנות קיומה בקשב הממשלתי כלפי הפריפריה. לדבריהם, עם הקמת מדינת ישראל, השלטון המרכזי היה עסוק בהקמת מרחבי התיישבות חדשים, ופריסה של המרחב הכפרי ועירות הפיתוח אליהן נשלחו העולים החדשים. בשנות ה-50 וה-60 הופנו משאבים והשקעות ציבוריות להקמת מערך אזורי חזק באמצעות הפניית מפעלים בבעלות ממשלתית – ציבורית, או על ידי סבסוד ההשקעות של המגזר הפרטי ודיוור ציבורי. קשרי השלטון המרכזי והמקומי התאפיינו בקשר מהודק בין ממשלה אקטיבית ויוזמת לבין הרשויות הסבילות. החל משנות ה-90 עם התפתחות הטכנולוגיה והתחזקות הכלכלה הגלובאלית, מתפתחת אזוריות או עירוניות בעלת אפיון חדש שמקשרת בין גלובליזציה ולוקאליות – גלוקליזציה (glocalization) – תהליכים כלכליים מציבים אזורים וערים כמוקדי ריכוז השקעות לאור נכסים טבעיים שמאפיינים אותם, ואלה דורשים הבניה מחודשת של מערכי משילות. לדוגמא, ניתן לראות בישראל את התהפוכות שחלו בערים כמו הרצליה, יוקנעם וכדומה. התפתחות אזורי התעשייה/תעסוקה השפיעה על המערכות החברתיות והתרבותיות ויצרו דרישות מהשלטון המקומי לפיתוח שירותים ועסקים מתאימים. אלה סחפו אחריהם מעני מגורים לבעלי יכולות, העובדים בחברות עתירות הטכנולוגיה, הם בעלי שכר גבוה ודרישת שירותים גבוהה, וכך, אדוות הפיתוח יצרו מעגלים של ערים שנכנסו למעגל ההשפעה ועיקרן במרכז הארץ כמו: הרצליה, רעננה, כפר-סבא נתניה. התפתחויות אלה והשפעתן על הכלכלה הגלובאלית והמקומית אינן מבטלות את כוח השלטון המקומי אלא יוצרות מהלכים 'מלמטה למעלה' bottom up ו'למעלה למטה' top down במשך המתמיד בין השלטון המקומי שהפך כבר מזמן ליזם, לבין השלטון המרכזי שהופך לקשוב יותר לצרכים העולים מהרשויות החזקות יותר, ונערך לתמוך ביוזמות ובכלכלה המתפתחת שתקטין את תלות השלטון המקומי בו.

בהתייחס לנגב, מעניין לנתח את מה המהלכים במטרופולין באר שבע בהקשר התחזקותה לאור הגלוקליזציה. בעשור האחרון השכילה באר שבע, יחד עם אוניברסיטת בן גוריון, כמוסד עוגן, להבין את חזקותיה: אוניברסיטה חזקה, פוטנציאל מחקרי וכוח אדם איכותי צעיר ויזמי. היא הציבה אתגר פיתוח של פארק הי טק, וחברה ליזם עסקי חברת KUD האמריקאית. יחד החלו לתכנן ולהקים את פארק ההי טק שהיה אז רחוק מכל דמיון ובטח מהתודעה הציבורית. הי טק

נתפס כנחלת רשויות המרכז בלבד. לימים, מגמות כלכליות של פינוי נכסים מהמרכז, לצד טכנולוגיה מתיישנת של הצבא החסום מלהתפתח בשל מיקומו במרחב המגורים המגביל במרכז, יחד עם הרצון של המדינה להשפיע במהלך יוצא דופן לפיתוח הנגב, הביאו את הממשלה להכריז על העברת היחידות הטכנולוגיות של הצבא חיל התקשוב וחיל המודיעין לנגב. לאור תכנון פארק ההי טק והצרכים במרחב הגיאוגרפי, נקבעה מיקום היחידות. בפארק ההי טק עצמו תוקם קריית התקשוב, ובסמיכות לבאר שבע תוקם - קריית המודיעין (מיקומה באזור ליקית, במקטע שבין פארק עומר לצומת שוקת). הקלסטר שנוצר: אוניברסיטה - פארק - ויחידות טכנולוגיות שהן בית הספר להי טק של הצבא (והמדינה), הניף את התובנה שהפוטנציאל ה'היי - טקי' גדול, לצד חלון ההזדמנויות למשיכת אנשי לוחמת סייבר, וכך התפתחה ההכרזה על באר שבע כבירת הסייבר של מדינת ישראל. מהלך זה פותח חלון הזדמנויות עצום לבאר שבע למשיכת חברות בינלאומיות ולשינוי מבנה התעסוקה, הכלכלה והדמוגרפיה. ההשפעה אינה רק על באר שבע אלא על האזור כולו. מוכיחה זאת החלטת ממשלה -546 היערכות הנגב לקראת מעבר צה"ל. ההחלטה מייעדת תקציבים ייעודיים לפיתוח של 7 רשויות סביב באר שבע לאור האדוות הצפויות בעקבות מעבר יחידות העילית הטכנולוגיות של צה"ל לנגב ועל רקע ההזדמנויות להתפתחות תשתית הסייבר (ראה נספח. 2 החלטת ממשלה 546).

המהלך המתואר לעיל הוא למעשה תהליך של 'המצאת האזור'. מטרופולין באר שבע והנגב על פי גישה זו, אינם רק טריטוריה פיסית אלא מערכת חברתית אשר מאפיינת אותו ובמידה רבה, "ממציאה" אותו בתהליך של הבנייה תודעתית (Passi, 2003). האזור לקח צעד קדימה ואליו הצטרף מהלך ממשלתי ששיאו בקפיצת מדרגה משמעותית לעתיד העיר באר שבע והאזור. לאזוריות, אם כך, השפעה מכרעת. בן בסט ודהן (2008) מדגישים את הצורך במדיניות מרחבית אזורית גם בשל העובדה שחוסנה של המדינה ושגשוגה מותנים בחוסנם ושגשוגם של מרכיביה המרחביים.

באירופה למשל נוצרו תצורות שלטוניות חדשות עם סמכויות מוגברות לרמה האזורית, בין השלטון המרכזי לשלוחותיו האזוריים – המחוזות, ובחלק התפתח מדרג ביניים נוסף בין המחוז והשלטון המקומי - הנדבך אזורי (לוי ושריג 2014). בחלק מהמדינות, כמו בצרפת לדוגמא, השלטון האזורי נבחר כמו השלטון המקומי ויש לו ייצוגיות בפרלמנט. כך התפתחה תפיסת ה'רגיונליזם', שבה המרחב האזורי שואף לבטא את יכולותיו ולמנף את נכסיו והאזור הופך לבעל עוצמה. כך השתנו גם יחסי השלטון המרכזי והמקומי, משלטון דו קוטבי, מהרשות המקומית והשלטון המקומי כקבלן ביצוע וסוכן שינוי, לשותפות אזורית חזקה יותר עם שחקנים מקומיים, ועמה גם הריבון: השלטון המרכזי כשותף (לוי ושריג, 2014). כך, גישת השליטה של השלטון המרכזי נחלשה, השלטון המרכזי במדינות אלה, נטש את מהלכי הפיקוח והגישה הפכה לשמירת אינטרסים הדדיים באמצעות תיאום שירותים, הסכמים משותפים וכדומה. בחלק מהמדינות, המושלים הם השכבה המקשרת בין הרשות המבצעת לרשות למקומית ולמשרדי הממשלה - מעין ערבוב בין פונקציות. במרבית הארצות המתקדמות קיימות מערכות רב נדבכיות. בספרם סוקרים לוי ושריג נדבכי שלטון ביניים במדינות אירופה השונות. מכולם עולה כי תהליכי הפרטה, טכנולוגיות חדשניות, שינויים חברתיים ואחרים, שינו באופן הדרגתי את מהות השלטון המקומי לי'ממשל מקומי': from local government to local governance, שמשמעותו; הפיכה מגורם בלעדי ושחקן יחיד המשפיע על התושב, לגוף לצד גופים נוספים; מגורם שמספק שירותים, לגוף

שמתכלל אספקת שירותים ומגיס משאבים למשתף פעולה ומוביל גיוס משאבים, אשר נדרש לעבור מניהול היררכי לתכלול רוחב של שותפים (בארי 2009).

למרות הצרכים של המדינה העולים מתאוצת הפיתוח, לא התפתח שלטון אזורי בישראל. בסט ודהן (2008) טוענים כי חוק הבחירה הישירה של ראשי הרשויות מסוף שנות ה-70, חשף פתח לדור חדש של מנהיגים מקומיים, הנכונים לעצב מציאות מקומית לפי תפיסתם. שליטתם המלאה במנגנון הרשות וניצול של קשרים פוליטיים החדיר בהם אמונה חזקה בדבר יכולתם לשנות את פני המקום. שינוי זה הביא לתמורה עמוקה במערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ובין הפקידות הממלכתית לבין ראשי הרשויות. הסבר חלקי לשאלה למה לא התפתח שלטון אזורי בישראל, זו הוא במישור הפוליטי הצר: "מכיוון שאין רווח אלקטורלי ישיר בפעילות אזורית, ראש רשות מקומית יעדיף למקד את האנרגיות שלו במרחב המקומי, שם שליטתו היא מרבית, ותגמולו האלקטורלי הוא בזיקה ישירה לעשייתו. לצד זאת המדיניות המוניציפלית המושתתת על הקצאת משאבים דיפרנציאלית, יוצרת מערכת יחסים דו-צדדית בין נבחרים מקומיים לבין מקבלי החלטות בשלטון המרכזי, המאפשרת ביצוע "עסקאות" בעלי עניין משותף. וכך הזיקה האישית והאינטרס הלוקאלי גובר על האינטרס המרחבי" (בסט ודהן 2008).

דו"ח מבקר המדינה ה-41 משנת 2000, בדק אם קיימת בישראל מדיניות פיתוח אזורי ואם היא מיושמת באזורי הפריפריה. בדו"ח נמצא כי יש "אוסף של תכניות שאינן ברוכות בעשייה ואין בהן אינטגרציה". המבקר רואה בריבוי התכניות ביטוי למדיניות אזורית לפיתוח הדרום, אולם במקום תכנית רב-תחומית המושתתת על גישה מערכתית ועל איגום משאבים, התקבל אוסף של תכניות ממשרדים שונים בעלות מעמד שונה וסיכויי יישום שונים, ללא ממשקים ביניהן, הנגזרות מסדר-היום של כל משרד בנפרד – ללא קשר מתואם ומערכתי. העדר ייצוג אזורי וראייה אזורית פוגעים ביישום ההחלטות והתכניות.

בדו"ח מבקר המדינה ה-59 ב' משנת 2009, המבקר מציין את תכנית 'נגב 2015 – תכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב' (2005), אשר שואפת להציג גישה כוללת לפיתוח האזור. היא אושרה כהחלטת ממשלה מתוקצבת בהיקף של 17 מיליארד ₪. מתוכם היו אמורים להיכלל כמיליארד שקלים בתקציב 2006. המבקר מצא כי בשנה האמורה - התוכנית לא תוקצבה כלל, בנובמבר 2006 קיבלה ממשלת אולמרט החלטה חדשה שמתייחסת לשלושה תחומים בלבד, ולתוכנית הוקצבו 400 מיליון שקלים לשנה. המבקר מצא כי עד סוף שנת 2007, נוצלו רק 60 מיליון שקלים. ב-2007 המצב היה טוב יותר: מתוך 400 מיליון שקלים שהוקצו, נוצלו 255 מיליון שקלים למען הנגב. בשנת 2008 הוקצו לנגב 139 מיליון שקלים. אין ספק כי דו"ח זה מסמן את יכולת היישום החלשה של השלטון המרכזי, את היכולות הדלות של השלטון המקומי לשאוב את המשאבים, ובהעדר גורם אזורי, משאבים רבים אינם מגיעים לאזור.

הסקירה שלעיל מראה כי המגמות בעולם מדגישות את הצורך בממשל אזורי. גם בישראל הוגדר אזור הנגב בסדר היום המרכזי של העיסוק הממשלתי בסוגיות המשילות של מספר ממשלות ישראל (ה-30 ממשלת שרון וה-31 ממשלת אולמרט וכן ממשלות נתניהו 32 ו 33). בשל היעדר תפיסה שלטונית-מרחבית כוללת, מבחינת ניהול אזורי, אלא כל משרד וייצוגו האזורי, אין נשיאה באחריות משותפת לניהול ולפיתוח המרחב. רצון הממשלה להשקיע בפיתוח הנגב מחייב הסתכלות אזורית ויכולת יישום בראיה אזורית, בסט ודהן (2008) טוענים כי העצמת האזור

משמעותה: "היכולת ליטול אחריות ישירה על גיבוש אסטרטגיה לפיתוח האזור, לאור האינטרס המשותף, "להטביע" דגשים אזוריים בסדר היום של הממשלה ומדיניות משרדיה, היכולת לשמש הן כמאפשר של יוזמות ממשלתיות ומקומיות התומכות בחיזוק האזור וכן כ"שומר סף" הבולם פעולות הנוגדות את אינטרס האזור. ללא ייצוג עצמי בתהליכי קבלת החלטות וללא יכולת להשפיע ציבורית ופוליטית על תהליכים אלה, האזור הוא בגדר מושא סביל של מדיניות מרכזית".

בשנים האחרונות מתפתח מהלך חדש בגיבוש האינטרסים והשירותים האזוריים. תהליכי ביזור מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי (בעיקר בקרב רשויות קטנות ובינוניות), קיצוצי התקציב, לצד הקושי של רשויות, בעיקר בפריפריה, לספק שירותים איכותיים למספר תושבים מועט, בעיקר בהעדר יכולת של התושבים להשתתף בנטל התקציבי, הביאו את רעיון שיתוף הפעולה האזורי לצבור תאוצה בעיקר בנושאי אספקת שירותים. המגמה: התייעלות ומציאת דרך לגיבוש מערך שירותים משותף למספר רשויות סמוכות, שלכל אחת לחוד קשה לפתח מערך שירותים איכותי, וגיבוש משותף אזורי, יכול להוות פתרון נכון ואיכותי לצד חסכון במשאבים. משרד הפנים יחד עם אלכ"א המכון לממשל ומנהיגות בג'וינט ישראל, פיתחו יחד את ה'אשכולות האזוריים' כמענה.

"אשכול הינו התאגדות וולונטארית של מספר רשויות מקומיות לצורך קידום שיתופי פעולה ביניהן. האשכול הינו תאגיד עירוני (חברה בע"מ) בבעלות הרשויות המקומיות החברות בו. מתוקף ההתאגדות המשפטית כולל מבנה האשכול ועד מנהל (דירקטוריון) ומנהל כללי, וכן מחויב במסמכי הקמה מסודרים הכוללים תקנון המסדיר את מערכת היחסים בין הרשויות החברות, הרכב דירקטוריון, דמי חבר, חלוקת מניות, כניסה ויציאה מההסדר וכדומה" (אתר ג'וינט ישראל, המכון למנהיגות וממשל)¹ האשכול יכול לכלול שותפים ושחקנים מרכזיים נוספים שהם חלק ממבנה האזור ויש להם אינטרסים בהובלה משותפת של השינויים וההתפתחות האזורית. כמו מגזר עסקי, אקדמיה, חברה אזרחית, פילנתרופיה וכדומה. מעניין לציין כי המחקר של אנדרסון (2002) בוליביה מראה כי, הניבוי המובהק להצלחת השירות המשותף ולאיכותו הוא מגוון השחקנים בשותפות, ומידת השיתוף שלהם במידע. לדברי המחקר, אלה מנבאים את מידת ההצלחה אפילו יותר מהיכולת התקציבית.

השירותים שנוצרים במשותף באשכול, נבחרים יחד על ידי השותפים באשכול, ואלה מיצגים פתרונות של משילות מקומית ואזורית. ראשי רשויות יחששו פעמים שמא השותפות האזורית תפגע ביכולת המשילות הלוקאלית שלהם. ולכן, אחד הערכים המובילים בגיבוש השותפות הוא מה יאפשר משילות יעילה, שאינה מאיימת על השותפים. כך עקרונות כמו גמישות להתחבר או לצאת ממשימה משותפת, יכולת בחירה, עיצוב ההחלטות במשותף, שקיפות לצד תמריצים ממשלתיים, הם עקרונות חשובים בגיבוש השותפויות הללו. בנגב הוקמו שני אשכולות: נגב מערבי ונגב מזרחי, שמתחילים להניע מערך פרויקטים ושיתופי פעולה אזוריים ככלי ליעילות כלכלית וצמיחה כלכלית. דומה שהאשכולות יכולים גם לקחת חלק במיצוי חלק מסעיפי החלטות ממשלה, שעבודה זו דנה בהן, החלטות שחלק מסעיפיהן בעלי משמעות אזורית. נדרש לבחון באיזו מידה האשכולות כגוף משותף, זריז ויעיל בתהליכי הביצוע, ומחובר למספר רשויות באותו אזור, יכול להיות מאגם המשאבים והמבצע, או כל תצורת יישום אחרת של משאבי הממשלה

¹ <http://www.theinstitute.org.il>

שבהחלטת הממשלה הנדונית כאן. ראוי לבחון האם השלטון המרכזי יודע לתת בידי האשכולות כלים לצמיחה ולמינוף ובכך לחזק דרכו את האינטרסים האזוריים.

בפרק זה סקרנו מושגים מרכזיים המשפיעים על יכולת המשילות של השלטון, את ההתפתחות והשינויים שחלו וחלים ביחסים שבין השלטון המרכזי והשלטון המקומי. בחנו גם את הצורך לבחון את יכולת הביטוי והמשילות של האזור כגורם מכריע בפיתוח ובהשפעה על איכות השירותים לתושבים, בעיקר באזורי פריפריה. במחקר זה שמנו לנו יעד לבחון את החסמים והגורמים המעכבים, ביישום כלי משילות בתצורת ארבע החלטות ממשלה, שהושתו על הנגב בשלוש השנים האחרונות. יכולת המיצוי של תקציבי ההחלטות והמשאבים הטמונים בהן תלויים במידת האמון בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, בפתרונות יישום מדויקים יותר ומותאמים לשטח-אזור הנגב, לצד יכולות יישום מתוגברות של השלטון המקומי כמו גם פיתוח של יכולות אזוריות.

החלטות ממשלה הן אחד מכלי המשילות הבולטים. החלטות ממשלה מובלות על ידי כל אחד משרדי הממשלה. חלק מההחלטות דקלרטיביות- מכריזות על מגמות, ממנות ועדות לקראת בחינה וגיבוש המלצות, וחלק החלטות יישומיות. החלטות ממשלה יישומיות בדרך כלל ילוו בתקציב ליישום כשבמרבית המקרים, חלק מהתקציב מתוקצב על ידי המשרדים השותפים בהחלטה וחלק נוסף הוא תקציב תוספתי. כל החלטת ממשלה יישומית היא למעשה תכנית לביצוע שדורשת עיבוד נוסף בהמשך לאישור ההחלטה, ותרגומה לכלים ממשלתיים יישומיים. לא כל תכנית ממשלתית היא תוצר של החלטת ממשלה, אולם משרדים מעדיפים לעיתים להביא החלטות ממשלה כי הן חלוטות יותר, לעומת תכנית משרדית שקל יותר לבטלה. עם זאת, הרבה החלטות ממשלה לא מיושמות, גם כאלה שתוקצבו, וקיים מנעד רחב מאוד של חסמים או גורמים מעכבים אשר בגינם ביצוע ההחלטות מתעכב או אינו מתקיים.

בדו"ח שפרסם המרכז להעצמת האזרח בפברואר 2015 נבחנה מידת היישום של החלטות הליבה של שלוש הממשלות האחרונות של ישראל. הממצאים מורים כי הממשלה ה-31 בראשותו של אהוד אולמרט הצליחה ליישם כ-67% מהחלטות הליבה שלה, הממשלה ה-32, ממשלת נתניהו, הצליחה ליישם 45 החלטות שהן 64% מההחלטות הביצועיות שהיוו קווי יסוד להקמת הממשלה, ואילו הממשלה ה-33 בראשות בנימין נתניהו, שהייתה קצרה מאוד, עומדת על כ-42% אחוזי יישום (מתוך אתר עמותת המרכז להעצמת האזרח).

בתפקידי כראש אגף נגב במשרד לפיתוח הנגב והגליל, אני מובילה ומתכללת החלטות ממשלה ייעודיות להיערכות הנגב לקראת מעבר צה"ל (החלטה 546 מה-14 ביולי 2013). להחלטה שלושה מסלולים מרכזיים: מסלול פיתוח של רשויות מקומיות שהוגדרו כיישובי מטרה לקראת מעבר צה"ל, מסלול פיתוח אזורי שמיועד להשפיע על הצמיחה האזורית בנגב כהיערכות לקראת מעבר צה"ל, כמו סיוע לעסקים קטנים – להשתלב במהלכי הצמיחה של הנגב, ומסלול נוסף הוא מסלול ממוקד מטרופוליני לעיר באר שבע כבירת ההי טק והסייבר.

לאחר כשנתיים של ניהול יישום החלטת הממשלה, במסגרת תפקידי כראש אגף נגב, אני נוכחת שוב ושוב בחולשתן של הרשויות המקומיות בנגב, מחד, מאי יכולתן למצות את הכספים והמשאבים הייעודיים ולא כל שכן תקציבים רוחביים/נושאים. מאידך תמיד עולה השאלה מה מניע את המשרדים הממשלתיים? מאין נובעת 'שאננותם' של משרדי הממשלה, שלא בהכרח עסוקים או שואלים עצמם: האם ואיך ניתן להבטיח שהרשויות המקומיות אכן ימצו את תקציבי המשרדים. מה נדרש מהמשרדים על מנת לוודא יישום עומק של החלטות הממשלה שהם אמונים עליהן?

דא עקא, לאחר קיץ 2014 ומאורעות מבצע 'צוק איתן', עם צירופן של שתי החלטות ממשלה ייעודיות לפיתוח הנגב- האחת לפיתוח שדרות ועוטף עזה והשנייה לפיתוח הדרום, עולה הסוגיה ביתר חומרתה. ההחלטות האחרונות מאגמות עבור הנגב סכום תקציבי של כ-2.3 מיליארד ₪ בשתי החלטות יחד. זוהי הזדמנות חד פעמית של תקציבים חסרי תקדים לפיתוח הנגב והרשויות בנגב. החשש שלאור חוסר היכולות של הרשויות לשאוב את התקציבים, אלה עלולים להיספג

חזרה במשרדי הממשלה ובמשרד האוצר, הניעה אותי כראש אגף במשרד בעל ראייה אזורית, לבחון איך אפשר להבטיח מיצוי מרבי של תקציבים אלה. שורה של חסמים וגורמים מעכבים גם בקרב יוזמי החלטות – משרדי הממשלה, וגם מקרב הרשויות והארגונים המיישמים בנגב, מונעים את מיצוי המשאבים. במידה ולא יעשו צעדים של ממש למיצוי המשאבים, החלטות לא תשגנה את מטרות פיתוח הנגב, והנגב, על הרשויות שבו, יאבדו הזדמנות שלא תחזור.

לאור אלה החלטתי לייחד את שנת המחקר שניתנה לי, לבחון מקרוב את הקשיים, החסמים והגורמים המעכבים את יישום החלטות הממשלה עתירות התקציב שפעילות כיום בנגב, החלטות בהן שותפים מספר משרדי ממשלה, ולגבש כלי יישומי ייחודי שינסה למצות תהליכים ולסייע למקסם את מיצוי המשאבים.

החלטות הממשלה בהן עוסק המחקר:

- החלטת ממשלה 3708 – **תכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב**, החלטה מספטמבר 2011

http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/gov_decisions/des3708.pdf

- החלטת ממשלה 546- להיערכות הנגב לקראת מעבר יחידות צה"ל לנגב, החלטה מיולי 2013

<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2013/Pages/des546a.aspx>

- **החלטת ממשלה 2017** – תכנית אסטרטגית רב שנתית לפיתוח שדרות ויישובי עוטף עזה, החלטה מאוגוסט 2014

http://www.moch.gov.il/Gov_Decisions/Pages/GovDecision.aspx?ListID=f33e0a4b-aa35-4b12-912e-d271a6476a11&WebId=fe384cf7-21cd-49eb-8bbb-71ed64f47de0&ItemID=577

- **החלטת ממשלה 2025** - תכנית רב שנתית לפיתוח הדרום, החלטה מספטמבר 2014

<http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/9AA355BB-B9DF-4C5F-B95C-498F8B00485F/0/202523914.pdf>

בראש רשימת בעלי העניין במחקר זה נמצאים למעשה כל **משרדי הממשלה** השותפים בארבע ההחלטות הנ"ל וכלל **הרשויות המקומיות** בנגב למעט העיר אילת. משרדי הממשלה, כמי שהיו שותפים בגיבוש ההחלטה. אלה ש משימתם המרכזית כיום היא ליישם ולהוציא לפועל את ההחלטות, ולהביא להשגת המטרות שהממשלה הגדירה בכל אחת מההחלטות. אלה בעלי העניין במעגל הראשון. לדוגמא: החלטה 3708 למגזר הבדואי- מטרותיה המוגדרות בהחלטה: לקדם את המצב הכלכלי של האוכלוסייה הבדואית בנגב, לחזק את הרשויות המקומיות הבדואיות, לשפר את מצבן הכלכלי ואת תנאי החיים בהן, ולחזק את חיי החברה, את הקהילתיות ואת המנהיגות ביישובי הרשויות המקומיות. **הרשויות המקומיות** הן לקוח מרכזי בכל אחת מההחלטות שמאגמת כל אחת מההחלטות לחוד וכולן יחד להצמיח את הנגב והרשויות הן מרכיב מרכזי בתוכו. כך, חלק מסעיפי ההחלטות האלה מיועדים לצמיחת הרשויות. בחלקם מוכוונים לרשויות ספציפיות: משרד התחבורה- "**לתכנן ולבצע חיבור תחבורתי של היישוב רהט למחלף שיבחר על תוואי כביש 6...**" (מתוך החלטה 2025 – משרד התחבורה). אך רוב הסעיפים הם תקציבים כללים שאמורים להתחלק בין הרשויות בשלב היישום, באמצעות כלים ממשלתיים ייעודיים לכל משרד. כחלק מהכלי יקבעו הקריטריונים להעדפת הרשויות, אלה לא מפורטים עדיין בתוך ההחלטה.

בעלי עניין נוספים הם **גופים, ארגונים ומוסדות** הפועלים בנגב ומשאבים ספציפיים מוכוונים אליהם או שיש ביכולתם להתמודד על זכיה בתקציבים כחלק מיישומם באמצעות כלי היישום הממשלתיים. "**השלמת השכלה: משרד החינוך יפעיל מגוון תכניות להשלמת השכלה למבוגרים בדגש על נשים, מרמת טרום יסוד ועד להשלמת תעודת בגרות**" (החלטה 3708 סעיף 3/ב/5). הפעלת התכניות תבוצע בדרך כלל על ידי גופים חיצוניים כמו קרן רש"י, מוסדות כמו מכללת קיי וכדומה.

גופים וארגונים עסקיים, לצד עסקים בנגב: "להנחות את מרכז ההשקעות להביא בפני מנהלת מרכז ההשקעות הצעה לתיקון כללי המנהלה בנוגע למפעלים הזכאים למענק נגב... כך שיקבעו קריטריונים מיטיבים למפעלים קטנים ובינוניים..." (החלטה 2025 סעיף 14). "משרד התיירות יפעיל חממות תיירות ביישובי עוטף עזה באמצעותן יזמים ועסקים בענף יקבלו יעוץ מקצועי ממומחים..." (החלטה 2017 32/ב)

גופים וארגונים חברתיים: "עבור הקמת מרכזי נעורים לפיתוח מנהיגות צעירה, יוקצו 2 מיליון ₪ על פני שנתיים. הממשלה רושמת לפנייה את הודעת קרן רש"י והג'וינט כי ישתתפו במיזם בשיעור..." (החלטה 2025 סעיף 34/א)

תושבי הנגב: בסופו של דבר כל סעיף החלטה מוכוון גופים, רשויות או אחרים נועד לשפר את מערך החיים בנגב שממנו יינה כל אחד מתושבי הנגב אם באופן ישיר ואם באופן עקיף.

"לבצע הכשרה מקצועית לצורך הרחבת הפעילות בנגב עבור חשמלאים ורתכים וכן הכשרה למקצועות אחרים בענפי התעשייה ובענפים נוספים במסלולי הכשרה, בין היתר להכשרת

עובדים תוך כדי עבודה בשנים 2013 – 2017" (החלטה 546 סעיף 8/א/5).

" על מנת לקדם את השתלבותם של הבדואים בנגב בתעסוקה, לגוון את תעסוקתם ולשפר את הכנסתם, תתבצע השקעה בקידום ההתמדה בלימודים, בצמצום הפערים ובשיפור ההישגים הלימודיים של ילדים ובני נוער, משרד החינוך יפעיל תכניות הכוללות שעות תגבור לימודי לתלמידים מתקשים, השלמת בגרות לנבחני משנה, אבחון ואיתור לקויות למידה וליווי תלמידים מאובחנים....." (החלטה 3708 סעיף 1/ב/3).

אזרחי ישראל המעוניינים לעבור לנגב : "להפעיל תכנית להשמה, סיוע וליווי במציאת מענה תעסוקתי לבני זוג של אוכלוסיית משרתי הקבע בהתאם על פי מודל שיגובש על-ידי שירות התעסוקה בשיתוף עם הממונה על התעסוקה ומנהל המעבר דרומה במשרד הביטחון, וכן לעובדים במקצועות נדרשים המעוניינים להעתיק את מקום מגוריהם לנגב ולבני זוגם, בהתאם למודל שיגובש על-ידי שירות התעסוקה בשיתוף עם הממונה על התעסוקה" (החלטה 546 סעיף 5 א/6).

מכאן שבעלי העניין לכל החלטות הם רבים ומגוונים מרשויות ומוסדות , עסקים וחברות ועד תושבי הנגב הקיימים והעתידיים.

המחקר מתייחס לארבע החלטות ממשלה ייעודיות לנגב. כל אחת מהחלטות משתפות למעלה מ-8 משרדי ממשלה, וכולן עתירות תקציב ורב שנתיות- בין שלוש לחמש שנות ביצוע. כולן מתייחסות לאזור הנגב והרשויות המקומיות מהוות לקוח מרכזי בכל אחת מהן, אם כי לא בלעדי.

שלוש המטרות ינחו את המחקר :

א. זיהוי הכשלים והגורמים המעכבים את מיצוי החלטות הממשלה.

ב. איתור מערך של כלים שיאפשרו מיצוי החלטות ממשלה.

ג. גיבוש ויישום כלי חדש המחבר בין משרדי ממשלה ורשויות מקומיות שיאפשר להתגבר על חסמים וישפר את המידה של מיצוי החלטות הממשלה.

התהליך המחקרי כלל מספר אפיקי עבודה:

- א. ליבון סוגית החסמים במיצוי החלטות ממשלה באמצעות מפגשים עם פקידי ממשלה בכירים וחוקרים אקדמיים העוסקים בחקר הרשויות המקומיות ובמדיניות ציבורית.
 - ב. קריאת ספרות ומחקרים ממקורות שונים הנוגעים ביכולות של רשויות מקומיות בארץ ולממשקים שבין שלטון מרכזי לשלטון מקומי.
 - ג. ראיונות עם פקידים בכירים בממשלה- במטות משרדי הממשלה ובמחוז הדרום, מהם כאלה שעוסקים בגיבוש החלטות ומעקב יישום, וכאלה העוסקים בעיקר ביישום החלטות הממשלה הנדונות בעבודה זו. בנוסף, ראיונות עם ראשי רשויות בנגב ופקידי שלטון מקומי שהצליחו, או לא הצליחו, למצות תקציבי ממשלה במסגרת החלטות ממשלה ייעודיות. גורמים במרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות.
 - ד. מיצוי ועיבוד החומרים שנאספו לידי תובנות המתפתחות מהשיח המקצועי והמחקרי, ובחינת היכולת לתרגם תובנות אלה לאפיקי עבודה, כלים ופתרונות שעשויים לסייע לרשויות ולמשרדי הממשלה למצות את התקציבים.
 - ה. גיבוש ויישום תכנית ייעודית לרשויות בנגב למיצוי תקציבי ארבע החלטות הממשלה הנדונות בעבודה זו. תכנית **'מעגלים בנגב 0.2'** גובשה יחד עם צוות אגף נגב וצוות מקצועי של **המכון למנהיגות וממשל באלכ"א** – ג'וינט ישראל (ראה פרק 8).
- העבודה סוקרת את החסמים העיקריים במיצוי החלטות הממשלה תוך הכללת ציטוטים של גורמים שונים בשלטון המרכזי והמוניציפאלי העוסקים בעבודה היומיומית שלהם ביישום ההחלטות. העבודה, מצביעה על מספר כלים שיכולים לסייע במקסום מיצוי החלטות הממשלה. חלק מהכלים חדשים, חלק מוצעים כאן כרעיונות ליישום עתידי. פרק ייחודי מתייחס ל**תכנית מעגלים בנגב 0.2'** שגובשה במסגרת שנת המחקר, מתוכה יושמו עד כה ארבעה שלבים.

חסמים במיצוי תקציב החלטות ממשלה

ליכולת מיצוי התקציבים והתכניות שבהחלטות הממשלה מספר מרכיבים ו'שחקנים'. שני השחקנים המרכזיים הם: משרדי הממשלה מחד לצד הרשויות המקומיות וגופים מקומיים. יכולת המיצוי מורכבת מהאופן בו שחקנים כמו משרדי ממשלה דוחפים כלפי השטח את המשאבים והתקציבים, ומאידך מהיכולת והמוכנות של הרשויות המקומיות וגופים מקומיים לשאוב את המשאבים הללו. יכולות אלה מתפתחות ומתגבשות החל מתהליך גיבוש החלטות הממשלה והקשר עם מושאי החלטות האמורים ליהנות מהתמיכה שבהחלטה, דרך אופן היישום וכלי היישום שיש למשרדי הממשלה על מנת לבצע ולממש את החלטות. למרכיב של רמת היחסים בין משרדי הממשלה והרשויות ומידת השיח והדיאלוג ביניהם השפעה משמעותית על מידת היישומיות והמיצוי של ההזדמנויות שבהחלטות.

בפרק זה נדון ביכולות ובחסמים של כל שחקן במטריצת הכוחות: שלטון המרכזי וברשויות המקומיות, בכל אחד משלבי העשייה, משלב גיבוש החלטה ובשלבי יישומה, ונתייחס לממשקים שביניהם.

טבלה 1: המשתנים המרכזיים ביכולת מיצוי החלטות ממשלה

יישום החלטה	גיבוש החלטה	
תת פרק 2	תת פרק 1	מרכיבי השלטון המרכזי
תת פרק 4	תת פרק 3	מרכיבי הרשויות המקומיות

1. חסמים מרכזיים במיצוי החלטות ממשלה- שלב גיבוש ההחלטה- מרכיב השלטון המרכזי

חשוב לציין שנעשתה בעבודה זו חשיבה על מנת לבחון את מידת המיצוי של החלטות ממשלה הן מהזווית הממשלתית והן מהזווית המקומית, היא נותנת דגש כאמור ל-4 החלטות ספציפיות שהושגו על הנגב בשנים האחרונות, עם זאת נעסוק בעבודה בהסתכלות גנרית על השחקנים המרכזיים ועל תהליכי הגיבוש והיישום. לפיכך בחרתי לא לנתח את המהלכים בכל החלטה לגופה.

כאמור החלטות ממשלה הן כלי מרכזי ביכולת המשילות והיישום מדיניות של הממשלה על משרדיה השונים. החלטות אלה מבטאות בדרך כלל את יישום המוקדים המרכזיים והמדיניות שמורה הדרג הפוליטי בהחלטותיו על אופן ניהול המדינה וקידום הנושאים הבערים או אלה שהממשלה והדרג הפוליטי מבקשים לקדם כחלק מסדר היום הממשלתי והמשילות שלהם. הפקידות המקצועית ששומרת על הרציפות השלטונית, היא זו שתציע את הדרכים והפעולות

ליישום המדיניות וכן את הכלים שיש לה בסל הכלים הקיים, או כלים חדשים שיכולה לפתח על מנת לקדם את המדיניות.

בתוך כך חשוב לזכור כי הממשלה היא אורגן המורכב משרדים רבים, שכל אחד מתמחה בתחום ייחודי ויעודי, והממשק בין השרדים לצד עבודה אינטגרטיבית הינו רצוי ותורם, אך אינו תנאי הכרחי.

1.1 האופן שבו מתקבלת ההחלטה ומידת ההישענות על עבודה מקדימה וסדורה

כחלק מהמחקר על מיצוי החלטות הממשלה מצאנו מספר חסמים הקשורים באופן גיבוש ההחלטה. דומה שחלק מה DNA של יישום ההחלטה נקבע כבר בתהליך התגבשותה. היישום יהיה מושפע מאופן הדיאלוג הממשלתי הבין-משרדי בתהליך גיבוש ההחלטה, ומהמידה והאופן של השיח עם מושאי ההחלטה- הרשויות והגופים האזוריים. אופי הדיאלוג הזה מהווה מעין מנבא לגבי מידת יישום ההחלטה. על פי רוב החלטות סדורות ועתירות תקציב המסתמכות על עבודת מטה ארוכה שהיה במהלכה שיח בין הגורמים השותפים, הן בעלות סיכויי יישום גבוהים יותר. כמו החלטה 546 להיערכות האזרחית למעבר צה"ל. היא נשענה על עבודה אסטרטגית שנתחה את מידת הפער בין הנגב כיום למה שנדרש ממנו על מנת למצות את הזדמנויות ממעבר צה"ל לנגב. החלטה מסוג זה, הנשענת על בסיס נתונים רחב, נושאת עמה כלים חדשים והמהלך הסדור מקפיד בין היתר לבחון את הכיוונים והתאמתם לשטח. סיכויי המיצוי של החלטות כאלה מסוג זה גבוהים יותר.

"אחת התובנות שהתגבשו בשנים האחרונות היא שכדי למנוע חסמים ביישום כדאי להביא החלטות כמה שיותר מוסכמות בקרב משרדי הממשלה, לנתח את מבנה היישום יחד עם השותפים כדי לנסות לעלות על כמה שיותר בעיות צפויות כבר בשלב הגיבוש, כששרדים מגיעים להבנות והסכמות בשלבים המוקדמים זה מפשט ומבטיח פחות חסמים בהמשך" (משרד ראש הממשלה).

בעיה נוספת היא מידת קבלת ההחלטות על בסיס נתונים ברורים לעומת הלכי רוח ותחושות.

" העדר נתונים ברורים ומוחלטים מהווה סיבה מרכזית לכך שעובר זמן רב בין קבלת ההחלטה לתחילת יישומה. חלק מההחלטות מתקבלות לא על סמך נתונים אלא הלכי רוח ותחושות. אבל היישום במסגרתו יש לקבוע קריטריונים ברורים על מנת לחלק תקציב, מחייב נתונים ברורים וחד משמעיים. כך קורה לא פעם שרק אחרי קבלת ההחלטה מתחיל איסוף הנתונים שיהווה מסד לפיתוח התכנית הקריטריונים ולחלוקת התקציב. למשל, מסך כל מערך התכניות בדוח טרכטנברג, ארבע שנים אחרי אנחנו נמצאים בלב ביצוע של 3 פיילוטים בלבד!" (משרד ראש הממשלה).

1.2 מידת השיתוף של המושפעים מההחלטה

למשך הזמן בו מתגבשת ההחלטה יש השפעה על מידת המיצוי והיישומיות שלה. ככל שהזמן אינו לחוץ ויש מעט אורך רוח, מגבשי ההחלטה זוכים לזמן עבודה מול הרשויות או כל מושא אחר

להחלטה. השיתוף של הרשות והיכולת של הרשות להיות מעורבת בזמן כתיבת ההחלטות, מבטיחים את סיכויי המימוש של התוכנית. מעורבות הרשות מביאה עמה דיוק במענה לצרכים, חדות לגבי מה ישים ומה לא, ומאפשרת לה גם להציע פרויקטים זמינים שהיא מבקשת לקדם. היא בוחרת אותם גם לאור מידת חשיבותם וגם לאור זמינותם, כל אלו מגדילים את הפוטנציאל היישומי, ואת מחויבות הרשות. הדיאלוג המתפתח בין המטה הממשלתי לרשות המקומית משפר את ההבנה של הצרכים, מחזק את הקשר והמחויבות בין שני הצדדים כבר בשלב הגיבוש ו'קושר קשרים' לקראת שלב היישום.

"משהו בקשר האישי שנוצר בין הפקידות הממשלתית לבין הפקידות הציבורית בשטח

וראשי הרשויות שגורם לעיבוד ולניסוח של החלטות ממשלה בעיקר כמו גם לגמישות מולם ולהבנה מה נכון ויעבוד. להיות יותר זורם. בהחלטה על עוטרף עזה הפקידות הבינה שיש בעיה של קיבוצים מול מושבים והייתה קשובה לזה, למתן כלים לפצות את המושבים " (המשרד לפיתוח הנגב והגליל ומנהל יחידה אסטרטגית במועצה אזורית)

מאידיך כשגיבוש ההחלטה מבוצע תחת לחץ זמן, אין כמעט זמן לבדוק מול הרשויות. הן די מנותקות ולא משפיעות, ולעובדה זו יש השפעה משמעותית לגבי דיוק ההחלטות ולא כל שכן על יכולת היישום והמיצוי של הרשויות בהמשך. אחת הדוגמאות שמציינים בעיקר במשרד ראש הממשלה, שהוא אחד היזמים המרכזיים של החלטות ממשלה עתירות תקציב והחלטות לאור מצבי חירום, היא הדוגמא של אסון השריפה בכרמל:

"הדיאלוג עם השרים והמשרדים לפני קבלת ההחלטה הייתה לו משמעות לגבי האמון

של הממשלה בצרכים וביכולת של השטח לבצע וליישם תכניות לאור ההחלטה. הבאנו את שר האוצר לשטח להראות לו בשטח איפה הקשיים. לאור ההבנה מקרוב של האתגרים והקשיים הקצה האוצר סכום גדול יותר לתוכניות מניעה עתידות. דברים שרואים מכאן ולא רואים משם- יראו גם שם" (ראש עיר).

1.3 העדר גמישות בכלים שאינם בסל הממשלתי לצד העדר מתכלל בעל השפעה על משרדי הממשלה במידה ומתקיים הסעיף הקודם ומתאפשר לשטח להעלות את הצרכים לצורך גיבוש ההחלטות, לעיתים נתקלים בשני חסמים אחרים: חוסר הגמישות של הכלים הממשלתיים, ואי החפיפה בין פעילות של משרדים שכנים, אשר יכולה להעלות רעיונות ופעולות שיתרמו לפיתוח ולעשייה הממשלתית, אך בשלב גיבוש ההחלטה אין את הקשב לעבדם ולהביא לשיתוף פעולה בין משרדי: " הבעיה הרבה פעמים היא ביכולת לתאם בין משרדים וכלי היישום שלהם לבין רשויות.

לדוגמא הצורך של מועצה אזורית אשכול באזור תעסוקה לעיבוד חקלאי. זה משהו שמשרד הכלכלה אינו מכיר כתחום החקלאות התעשייתית. למשרד החקלאות מאידך אין כלים לעזור לתעסוקה שאינה חקלאית נטו. זה ציר שאינו חד דיסציפלינארי ומחייב: הקשבה לצרכי השטח ושיתוף פעולה בין משרדים שלאף אחד מהם אין כנראה את הכלי האולטימטיבי+ גמישות של כל משרד לצייר מטרה משותפת גם אם נדרש כאן לחרוג מכלים קיימים ולבנות כלי משותף חדש. במקרה הזה באזור התעסוקה אבשלום עם קצת יצירתיות ושיתוף פעולה בין המשרדים אפשר היה לפתח אזור שלם לתעסוקה של עשרות אנשים שהיא אינהרנטית וקריטית לאזור. היעדר

האינטרס המשותף, אך בעיקר לחצי הזמן והעדר מתכלל אחד בעל השפעה על המשרדים שיכול להכתיב את הצורך ולאץ את המשרדים לעבד רעיון חדש, אינו מאפשר גיבוש רעיון ויישום בעל השפעה אזורית" (מועצה אזורית אשכול).

1.4 אופן הבנייה והגיבוש של השותפות בין משרדי הממשלה הנוטלים חלק בהחלטה

שיתופי פעולה בין-משרדיים מהווים אתגר משמעותי בעבודת הממשלה - מרבית החלטות הממשלה הביצועיות מטילות אחריות ביצועית על יותר ממשרד אחד וחלק ניכר מן החסמים בביצוע נעוצים בקשיים לממש את השיתוף. כך מצייין מדריך השיתוף הממשלתי מ-2013² כי 23% מהחסמים ביישום החלטות ממשלה נובע ממחלוקות בין משרדים. לכן מניעי ההצטרפות של משרדים להחלטה, בעיקר החלטות עתירות תקציב, צריכות לנבוע בעיקר מהאמונה שהתועלת לכל אחד מהצדדים בה תהיה גבוהה יותר מהזמן והעלויות הכרוכות בשותפות. הבנה כי שיתוף הפעולה הוא פתרון לבעיות מורכבות אשר לא יכולות להיות מטופלות על ידי גוף אחד היא לרוב 'נקודת הדבק' להנעתו. כך ההזדהות והאמונה כי השותפות בהחלטה אכן תקדם את המדיניות המשרדית, את הסוגיה המרכזית שהממשלה כולה עוסקת בה באותו הזמן, וההבנה כי למשרד הממשלתי חשוב להיות שותף במהלך הכולל כחלק אינטגרלי מעשייתו בתחום ובאזור. לא פעם, משרדים מוצאים עצמם שותפים בהחלטה עתירת תקציב כי 'לא נשאר מחוץ למהלך'. בחינה של מספר מהלכי יישום החלטות מלמדת, כי במידה ולא נדון בשלב הגיבוש של ההחלטה אופן ומשמעות המעורבות, יהיו בעיות יישום אינהרנטיות. גורם נוסף המנבא כבר בשלב הגיבוש של ההחלטה את מידת היישומיות שלה הוא הנושא התקציבי. באיזו מידה המשרד מפריש מתקציבו לטובת ההחלטה ומקבל או שאינו מקבל תוספת תקציבית.

בהחלטה 546 להיערכות האזרחית למעבר צה"ל לנגב הצטרף בסוף התהליך משרד התרבות והספורט להחלטה. הוא דרש תקציב נוסף אך לא קיבל והוזמן להפריש מתקציביו מתוך הבנה שהדגש הממשלתי כיום מושת על הנגב וצריך לבוא לידי ביטוי בהקצאות התקציביות. הלכה למעשה, שנתיים לאחר ההחלטה משרד התרבות והספורט אינו מיישם את חלקו בהחלטה (מדריך השיתוף הממשלתי, מודל לשיתופי פעולה בין משרדיים, 2013)³.

1.5 מידת ההשפעה הפוליטית על גיבוש ההחלטה

יש החלטות הנובעות מצרכים פוליטיים, החלטות שעוסקות בהפניית קשב או העברות תקציב לתחום שמקודם על ידי גורמים חשובים לממשל, או רשות שיש לה השפעה על הדרג הפוליטי ו/או הדרג הפוליטי מחויב לה. החלטות מסוג זה בדרך כלל לא בוחנות לעומק את מידת היישומיות העתידית, הן נועדו לעיתים 'להשתיק את הלחצים'. החלטות כאלה מרכזות לעיתים תקציב שיכולת המימוש שלו מזערית הן מהפן המשרדי והן מיכולת המקבל-רשות/מוסד, למצות את

² http://www.theinstitute.org.il/files/pictures/articles/shitofiyapaola_madrach.pdf
³ כלעיל

התקציב, אם בשל העדר מוכנות וזמינות ביצוע או העדר יכולות ברשות המקומית במיצוע של תקציב בשנה ספציפית.

"באופן זה מסמנים פקידי ממשלה את ההחלטה על התוכנית האסטרטגית לשדרות ועוטף עזה שמיקדה הרבה תקציבים לעיר המרכזית שדרות. הלחצים ירדו כלפי מטה. אכן שיפרו מאוד את הסל התקציבי של שדרות. אך יש שאלה גדולה לגבי יכולות הביצוע של הרשות" (משרד ראש הממשלה).

1.6 עיתוי קבלת ההחלטה

עיתוי קבלת ההחלטה משפיע באופן מידי על מידת היישום. ככל שעיתוי קבלת ההחלטה קרוב יותר לסוף שנת העבודה יכולת המיצוע קטנה.

1.6.1 תהליכי גיבוש ההחלטה וכתירתה נעשים בדרך כלל על ידי יחידות תכנון ואסטרטגיה במשרדי הממשלה הגדולים, לעומת זאת תהליכי היישום נקבעים על ידי היחידות המקצועיות במטה המשרד הממשלתי (פעמים הביצוע עצמו יבוצע על ידי יחידות השטח כמו מחוז ודומיו). כל סעיף החלטה יצא לביצוע באמצעות כלים זמינים של המשרד המצויים בארסנל הכלים הממשלתיים/הנהוגים במשרד. תרגום הסעיף לכלי הייעודי ופרסומו אורכים זמן. כך שככל שתתקבל ההחלטה בסמוך לסיום השנה הסיכויים ליישומה באותה השנה נמוכים.

1.6.2 ככל שפריסת התקציב ליישום ההחלטה מתחילה באותה שנה בה היא מתקבלת, וסמוכה לסוף השנה, סיכויי מיצוע התקציב באותה השנה קטנים: זמן ההתארגנות ליישום ההחלטה: גיבוש הכלים ופרסומם, הפרשות התקציבים, הדיאלוג עם המשרדים השותפים ודומיהם, דוחה את עיתוי תחילת היישום. משמע, סיכויי מיצוע התקציב באותה השנה נמוכים. דחית תחילת היישום בשנה הראשונה גוררת:

- תקציב השנה הראשונה יצטבר לשנה העוקבת ולשנים הבאות
- לעיתים, משך השנים בהן מופעלת ההחלטה ידרוש אורכה נוספת.

1.7 בקרת המיצוע התקציבי של החלטות

עם זאת ראוי לציין כי בקרת המיצוע התקציבי של החלטות חייבת אומנם להתבצע בכל שנה לאורך חיי ההחלטה ולהאיר לגורמים השותפים על אי מיצוע, אך בחינה ומסקנות יכולות להתקבל רק בסוף הפעלתה. ניסיון בהפעלת החלטות ממשלה מראה כי בהחלטות ארוכות טווח שלוש עד חמש שנים, עיקר התקציב ממוצה בשנים האחרונות ליישומה. החלטה 546 להיערכות הנגב למעבר צה"ל התקבלה ב- 14 ביולי 2013, מתוך הדוח השנתי עולה כי באף סעיף לא היה מיצוע תקציבי כלשהו, רק בשנה השלישית ליחיה ' אנו עדים לטיוב תהליכים, זמינות תקציבית ויכולת מיצוע של השטח. שאריות התקציב עוברות משנה לשנה ויציבו בפני גופי השטח לקוחות ההחלטה והיישום מטלה כבדה - למצות את התקציב בשנה הרביעית והחמישית. החלטות העוסקות בתהליכי הקמה של גופים/ מוסדות, דרוש להן הזמן להקמת

הגופים כשלב מקדמי, לאחר שהוקם הגוף, נדרש לו זמן התארגנות והתנעה, שלב גיבוש ותכנון עבודה, ורק אז יתחיל המיצועי התקציבי באופן הדרגתי. לדוגמא: המכון הביוטכנולוגי (החלטה מס' 747 מנובמבר 2005), מרכז טכנולוגי לאנרגיה מתחדשת (החלטה מס' 3954 מאוגוסט 2008), אילת עיר ספורט בינלאומית (החלטה מס' 2991 ממרץ 2013). השנים הראשונות לפעולות ההחלטות ההלו התלו מיועדות לשלבי גיבוש ותכנון ולכן המיצועי התקציבי בהן דל, ברוב המקרים מבקשים הגופים הארכת ההחלטה במספר שנים נוספות על יסוד שאריות התקציב שהצטברו מאי מיצועי בשנים הראשונות.

2. הסמים מרכזיים במיצועי החלטות ממשלה - שלב גיבוש ההחלטה – מרכיב השלטון המקומי

יש לציין כי העמדת השלטון המקומי במוקד העשייה הוא מהלך חשוב ביותר של המדינה, ובשנים האחרונות יותר ויותר משימות מוטלות על הרשויות המקומיות כפי שראינו בסקירת הספרות בפרק המבוא. זאת מתוך אינטרס של הממשל המרכזי להפוך את הרשות המקומית לבעלת השפעה ישירה על איכות חיי תושביה (אפרתי, שריג וברנדר 2014, בארי 2009).

השלטון המקומי מורכב מנציגים נבחרים העלולים להתחלף מידי סבב בחירות בשל השינויים הפוליטיים ברשויות, לצד זאת הפקידות המקצועית המוניציפאלית, רובה ככולה קבועה ונשארת כחלק מהרציפות השלטונית. למרות זאת, ברב הרשויות בפריפריה עולה סוגיית איכות כוח האדם כסוגיה מאוד מרכזית בהצלחה ובהישגים של הרשות המקומית.

” נמצא שיש קשר בין החוזק המקצועי של כ"א המשרת בהן לבין חזקתה או חולשתה של הרשות. בפריפריה אנו מבחינים באופן מובהק בין המגזר הכפרי שהפקידות המקצועית בו בעלת יציבות, ותק ובעלת יכולות מקצועיות הנחשבות כחזקות, לעומת הפקידות המוניציפאלית ברשויות העירוניות הפריפריאליות שבדרך כלל חלשה” (משרד הפנים).

יצוין כי כיום פועלת תכנית של משרד הפנים לשיפור וטיוב כוח האדם ברשויות באמצעות תכנית דגל "עתידיים לשלטון מקומי" שמטרתה להכניס למשרות ברשויות המקומיות כוח אדם צעיר שעבר הכשרה ייעודית לשלטון המקומי, בעל השכלה שיוכל להניע מהלכים ולשנות את אופי השלטון המקומי ויכולותיו בשלב גיבוש החלטות ממשלה יש בהיבט הרשויות המקומיות מספר חסמים נוספים.

2.1 היכולת לזהות את חלון ההזדמנויות – זמינות פרויקטים

גיבוש החלטות ממשלה בעלת השפעה על אזור או על רשויות, יש בה הזדמנות בהיבט הרשויות לנסות להשפיע על אופן קבלת ההחלטה, על הקצאת התקציבים לפרויקטים או תכניות שהרשויות רוצות לקדם, וזו הזדמנות מבחינתן, לנסות להטות את סעיפי ההחלטה לצרכי הפיתוח של הרשויות המקומיות ושל האזור. רשות שיש לה פרויקטים זמינים לביצוע (פרויקטים עתידיים

בשלב תכנון עקרוני או תכנון מפורט(בעדיפות),תוכל למצות את חלון ההזדמנויות ולהציע את הפרויקטים כך שיתוקצבו בהחלטת הממשלה.

”היכולת לזהות את חלון ההזדמנויות ואת גבולות הגזרה , מה ניתן ומה לא ניתן, יכולים לסייע לניסוח הרבה יותר מדויק של ההחלטה לשני הצדדים ולבסוף למיצוי גבוה יותר. בשלב הזה כשמתגבשת ההחלטה, היכולת של הרשויות מאידך להכיר את מגבלות המשרדים והכלים הממשלתיים כל אלה גם יחד, ישפיעו על כתיבת ההחלטה, הקצאת התקציבים ובהמשך על אופן היכולת המימוש” (ראש מועצה אזורית).

”רשות שעובדת נכון יהיו לה פרויקטים זמינים שממתינים במגרה לשעת כושר לביצוע. רעיונות ותכנונים של דברים שהרשות רוצה לקדם ועוד לא הצליחה. במידה ויהיו לה כאלה, חלק ממשרדי ממשלה יאפשרו לה להיות מעורבת בזמן כתיבת ההחלטות ולהציע פרויקטים זמינים. האינטרס המשמעותי של הממשלה שאכן יהיה ביצוע וככל שהרשות תוכיח שזמינות ומוכנות הפרויקט גבוהה וככל שהפרויקט משתלב עם הכלים המשרדיים והיעדים המשרדיים באותה העת, משרדי הממשלה ישמחו לכלול אותם כחלק מההחלטה” (משרד ראש הממשלה).

2.2 הקשר עם הפקידות המקצועית – הכותבת את ההחלטות

תהליך גיבוש החלטת ממשלה מבוצע בעיקרו על ידי הפקידות המקצועית הבכירה במטות המשרדים הממשלתיים. ברוב ההחלטות עתירות התקציב יש משרד דומיננטי שמקדם ומתכלל את גיבוש ההחלטה. ההחלטות עתירות התקציב שעבודה זו דנה בהן עיקרן הותוו ותוכלו על ידי משרד ראש הממשלה, (למעט החלטה 546 שתוכללה בשיתוף פעולה של משרד לפיתוח הנגב והגליל משרד ראש הממשלה ואגף התקציבים באוצר). היכולת של ראשי הרשויות בהן עוסקת ההחלטה והיכולת של הפקידות המקצועית להיות בקשר הדוק עם כותבי ההחלטה היא קריטית להעלאת נושאים, ולניצול חלון ההזדמנויות שנפתח לרשויות ולאזור. אלא שקשר כזה הוא פונקציה של עבודה קודמת בין הצדדים, וככל שנסקר עד כה, הקשר הזה בין הסגלים הממשלתי והמוניציפאלי דל יחסית (ראה בן בסט ודהן 2008). דווקא החלטה 2017, תכנית אסטרטגית לפיתוח שדרות ועוטף עזה, היא דוגמא לקשר הדוק ארוך שנים שנוצר בין הצדדים. הפקידות הבכירה במשרד ראש הממשלה כמובילת החלטות רציפות בעקבות המצב הביטחוני המתמשך בעוטף עזה, מכירה מקרוב את ראשי הרשויות ואת הפקידות המוניציפאלית של הרשויות בעוטף, בעיקר של המועצות האזוריות. ההיכרות הזו מאפשרת גם להעריך מראש את יכולת המיצוי, מאפשרת לשלטון המרכזי להיות קשוב יותר, ומבין יותר לאור ליווי ארוך השנים. כך שההחלטה האחרונה – 2017 נכתבה בקשר הדוק והתייעצות עם הרשויות מה שאפשר לה להיות מדויקת יותר ומותאמת לצרכי השטח.

” יש משהו בקשר האישי שנוצר בין הפקידות הממשלתית לבין הפקידות בשטח וראשי הרשויות שגורם לעיבוד ולניסוח כמו גם לגמישות מולם ולהבנה מה נכון ויעבוד. למשל הקשר ההדוק הזה גרם לנו הפקידות הממשלתית שמרוחקת מהשטח להבין שיש בעיה של קיבוצים מול מושבים והייתה קשובה לזה לתת כלים לפצות את המושבים. וזו בדיוק הדוגמא לסוג ההקשר

ההדוק וליכולת של השטח להשפיע על ההחלטה ועל הכלים ליישומה..... חשוב לא פחות שהרשויות האלה בגלל אורך השנים שנמצאות בתוך התהליך יודעות גם את גבולות הגזרה שלהן וחלון ההזדמנויות. הן יודעות שמצב ביטחוני מקומי הוא העיתוי הנכון לפעול למינוף החלטה, כי יש קשב ממשלתי, יש חלון הזדמנויות" (משרד ראש הממשלה).

מנכ"ל מועצה אזורית:

"חלק מהניסיון והידע של הרשות המקומית בעבודה הרציפה עם הדרג המקצועי הממשלתי, נובע מרצף משילות. לא משנה מי מתחלף ראש מועצה שרים - אתה בקשר עם הפקידות ומייצר מחויבות, אמינות, אכפתיות, רצון לסייע ועוד. כלומר אתה נסמך על רשת הקשרים עם הפקידות במשרדים השונים, וגם על רשת פוליטית של ראש המועצה. בשלב גיבוש ההחלטה וכשיש לך קשר ייחודי עם הדרג המקצועי בממשלה, ניצול ההזדמנות מהווה קרש קפיצה חשוב לשימות ההחלטה. כל תכנית או תכנית מגרה שעובדה קצת מהווה מבחינתך לפיד אותו אתה גוזר בהזדמנויות שכאלה. למשל ב 2025 היכולת להציב תכניות מהמגרה הביאה ליכולת לשים לממשלה תכניות וזו הקצתה תקציבים- באותו חלון הזדמנויות" (משרד ראש הממשלה)

2.3 הקשר הפוליטי- כמעבד בעבודת המטה הרשותית

מבנה הממשל בישראל, הקשר הפוליטי וההשפעה ההדדית בין נבחרי הציבור ברשויות והקשר שלהם למרכזי המפלגות משפיע לא מעט על אופן ההתנהלות הממשלתית. ראשי רשויות המזוהים או חברים במפלגת השלטון סומכים פעמים רבות על הקשר עם השרים והקשר הישיר עם ראש הממשלה עצמו, ומנסים לא פעם להשפיע על ההחלטה וסעיפיה באמצעות הדרג הפוליטי, שמחויב אליהם.

יחד עם זאת:

"אולם הקשר הזה לא תמיד מממש את עצמו. הדרג הפוליטי מנחה אך הדיון המקצועי של מה תכיל ההחלטה, היכולות והכלים וכן התקציבים המיועדים הנגזרים הן מהמשרד והן התקציבים התוספתיים הם פרי עבודה של מנכ"ל המשרד והדרג המקצועי. והקשר הזה בדרך כלל הוא זה שיקבע, זה שישפיע על גיבוש ההחלטה" (משרד ראש הממשלה, דברים ברוח זו נאמרו גם ע"י מקורות במשרד להגנת הסביבה).

ככל שיעמוד מול הפקידות המקצועית בשלטון המרכזי גורם מקצועי דומיננטי ברשויות, שיהווה סמכות מקצועית איכותית בעיני מובילי ההחלטה במשרדים, כך יהיה כוח ההשפעה של הרשות יהיה גבוה יותר ומשפיע יותר על תכולת ההחלטה, על התקציב ועל אופן חלוקת התקציב. כל אלה משפיעים ישירות בהמשך על אופן המימוש ומיצוי ההחלטה. החלטה מדויקת שמשלבת בין היכולות והכלים הממשלתיים לבין הצרכים והיכולות של השטח, מימושה יהיה מידי ומבטיח את יכולת המיצוי. ככל שהרשויות אינן מנוסות בקשר עם השלטון המרכזי ונשענות על ראש הרשות והקשר עם הדרג הפוליטי, ההשפעה המידית היא על יכולת המיצוי של הפקידות המוניציפאלית- היא לא תכיר את ההחלטה, לא יהיה לה קשר לפקידי הממשלה וזמינותה לביצוע לפיכך תהיה

נמוכה. גורמי מקצוע במשרד הפנים יודעים לסמן תהליך של 'הקטנת ראש' בקרב הסגל המוניציפאלי:

"בפריפריה, ככל שראש הרשות מחובר פוליטית, הפקידות המקצועית 'מקטינה ראש' והופכת לפסיבית ואינה עוסקת בגיוס משאבים. דווקא רשויות שאין להן קשרים פוליטיים עם מפלגות השלטון, דווקא שם אנו עדים לעבודה של הדרג המקצועי ברשויות שעובד מול הדרג המקצועי הממשלתי, ולא תמיד משיג הרבה פחות ולפעמים ישיג הרבה יותר!" (משרד הפנים).

3. חסמים מרכזיים במיצוי החלטות ממשלה - שלב יישום ההחלטה – מרכיב השלטון

המרכזי

בעת יישום החלטות ממשלה באים לידי ביטוי חסמים מסוג אחר בתהליכי העבודה הן של משרדי ממשלה והן של הרשויות המקומיות. לחלק מהחסמים קשר ישיר לשלב גיבוש ההחלטה כפי שנסקר לעיל. האגף לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, אשר חוקר ועוקב אחר ביצוע החלטות ממשלה עתירות תקציב, ערך מיפוי של החסמים המרכזיים של משרדי הממשלה והקשיים שלהם בדרך ליישום החלטות ממשלה כך נוצר מסמך פנימי "קטלוג חסמים ובצועים של משרד ראש הממשלה" הסוקר את החסמים המשפיעים ביותר, ונוצרה שפה ומילון מונחים אחיד להתמודדות סמנטית ורעיונית עם החסמים: העבודה מתייחסת הן למיקום החסם בתהליך היישום- האם הוא פנים משרדי, חיצוני או לעיתים משולב. שלב הופעת החסם בתהליך היישום: בהתארגנות, בהוצאה לפועל, ו/או בממשק עם הסביבה החיצונית. תחת סוגי החסמים נמנים חסמים תקציביים, לצד חסמים מתחום הרכש, כוח האדם שאמור ליישם את ההחלטה אם מבית- בתוך המשרד ואם מחוץ- בשורת הלקוח, המחשוב, היבטים סטטוטוריים שיש להם משמעות בעיקר בקידום פרויקטים תשתיתיים, תהליכי רכש, מחלוקות משפטיות ומחלוקות בשיתוף פעולה בין משרדים. לצד אלה גם מידת התאמת כלי היישום לאוכלוסיית היעד שתדע לממש את התקציב.

מסדרת הראיונות שביצענו עם גורמים בשלטון המרכזי שהיו שותפים לגיבוש 4 ההחלטות שהן נושא עבודה זו, עלו מספר חסמים מאפיינים לשלב היישום. חלקם מאפיינים את העבודה הפנימית של המשרדים חלקם תלויים בעבודה משותפת של משרדים, שבסופו של דבר אמורה להשפיע על פיתוח אזורי.

3.1 התארגנות ליישום ויכולת ביצוע משרדית

3.1.1 תרגום הסעיפים לכלים

החלטות הממשלה מתגבשות בזמן קצוב. המנוע לגיבוש ההחלטות הם בדרך כלל צעדי שלטון לצורך יישום מדיניות, קידום נושא על סדר היום הממשלתי, הבטחות שלטוניות. מצד מהמנהיגות הפוליטית יש לוח זמנים מותווה שגם לו יש את מערך השיקולים שלו: מתי תפורסם ההחלטה, עד כמה 'מכים בברזל' כשהלך הרוח הציבורי מכתוב את מניעי ההחלטה ומשפיע על עיתוי ההחלטה ועוד. הגיבוש הסופי של החלטות נעשה תמיד בלוח זמנים לחוץ. ההחלטות אינן יורדות

לרזולוציית היישום, מתוך עקרון מנחה שלא לחשק את מהלכי הביצוע ולהשאיר מרחב תמרון למשרדים ולשטח. עם זאת פעמים רבות חלק מסעיפים אינם כלים סדורים אלא רעיונות, ובחלק שיש מאחוריהם כלים סדורים, הניסיון מלמד שזמן ההתארגנות להוצאת הכלים לביצוע ולפרסומם, שונה ממשרד למשרד. הוא תלוי לא מעט בתכניות קיימות או כלים קיימים במידה וקיים ביצוע בפועל והסעיפים החדשים יכולים להצטרף למהלך קיים. באם נדרש לבנות תהליך מובנה מראש כמו קול קורא, מכרז, הוראת מנכ"ל ייעודית וכדומה אורך הזמן עד יישום הכלי משמעותי. כשהתנאים כאלה, מתארך תהליך ההתארגנות, והחלטה שאורך חייה קצר עד שנתיים עלולה להימצא בשלב בו כמעט כשנה נדרש למהלך ההתארגנות, ולבסוף נותרה רק שנה אחת ליישום. נסייג עצמנו בכך שאם אכן לוח הזמנים שנוצר הוא כזה בדרך כלל יתארך היישום על ידי משיכת התקציבים לשנה נוספת.

במידה שסעיף ההחלטה נסמך על רעיון או מתווה ללא כלי ישים שברשות המשרד המבצע, דרך הגיבוש של הכלי ולעיתים הצורך לקיים פיילוט לבחינתו או להקים גוף ייעודי לביצוע ההחלטה, יאריכו את זמן ההתארגנות ואת משך היישום. כך בשנים הראשונות נוכל להצביע על חוסר מיצוי, הנובע בעיקר מתהליכי ההתארגנות לקראת יישום.

" לא פעם, לאחר גיבוש ההחלטה, נדרש לגבש כלי/תכנית ואף לבנות מודל עבודה, עד הוצאת קול קורא או כל דרך אחרת ליישום. התהליך המקדמי בלבד עלול לארוך כשנה וחצי שנתיים. החלטת הממשלה שטיפלה בצורך בשיקום המצוק החופי הגדירה את אופן הביצוע באמצעות חברה ממשלתית. שנתיים עברו עד שבחרו את היו"ר, ועד אז שום דבר לא התחיל לעבוד" (משרד ראש הממשלה), דברים ברוח דומה נאמרו גם על ידי גורמים בכירים במחוז דרום של המשרד להגנת הסביבה).

זאת ועוד, במהלך גיבוש ההחלטה כשנושא מסוים לא מקבל קונצנזוס או תקציב ייעודי, קיימת נטייה להורות במסגרת ההחלטה על משרד מוביל לגבש הצעה תוך תקופה קצובה. לדוגמה במסגרת החלטה 546 להיערכות הנגב לקראת מעבר צה"ל, נעשה מאמץ להקצות תקציב ייעודי לבינוי ושדרוג מוסדות ציבור. אלא שהמשרדים הייעודיים- נגב, גליל, משרד השיכון ומשרד התרבות והספורט, שלכולם תמיכות משרדיות בתחומים אלה, לא הגיעו להסכמה משותפת, ולא הצליחו יחד להביא תקציב תוספתי מהאוצר. אי לכך הוגדר סעיף בהחלטה בנוסח הבא :

"להטיל על מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון לרכז את עבודת הגופים שלהלן לשם הקמת ושדרוג מוסדות ציבור ביישובי המטרה (יישובים שלגביהם החליטה הממשלה למקד מאמץ לצורך סיוע בקפיצת מדרגה שיאפשר משיכת אוכלוסייה חדשה וצעירה בה גם אנשי הקבע), בהתאם לצרכים שיוגדרו על ידי גופים אלה ועל ידו (להלן – תכנית מוסדות ציבור), ובכפוף להוראות לפי דין החלות על פעילותם, לפי הפירוט הבא : משרד הכלכלה, משרד התרבות והספורט, מפעל הפיס והמועצה להימורים בספורט, משרד החינוך, המשרד לפיתוח הנגב והגליל ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

משרד הבינוי והשיכון יגיש לצוות הבין-משרדי בתוך 150 יום ממועד קבלת החלטה זו, את תכנית מבני הציבור הכוללת את מנגנוני העבודה והתאדו בדבר הצרכים לפי סעיף קטן (4), וידווח מדי שנה לצוות הבין-משרדי על התקדמות הקמתם של מוסדות ציבור

יש בסעיף זה בפני עצמו, תהליך עבודה ממושך שמחייב תיאום בין משרדי, גיבוש אג'נדה משותפת למשרדים שלכל אחד אינטרס 'מוסדי' אחר, ולסכם מהלך מובנה עם מנכ"ל המשרדים למול האוצר. הלכה למעשה התקיימו שני דיונים רבי משתתפים. הצוות דרש מיפוי מצב המוסדות וכל העבודה התארכה למשך כשנה והגיעה למבוי סתום. בסופו של דבר, רק בהחלטה עוקבת אחרי שנתיים במסגרת תכנית רב שנתית לפיתוח הדרום-החלטה 2025, (מושא עבודה זו), הוקצה תקציב ייעודי למבני ציבור מכוח המעקב והבקרה על יישום החלטה 546 שהוכיח שאין ולא יהיה מענה שיבוא ביוזמת המשרדים.

במסגרת תכנית אסטרטגית שקדמה להחלטה, סומן הצורך לפתח חיי בילוי ופנאי ברשויות המטרה. לאור המלצה זו לקח על עצמו המשרד לפיתוח הנגב והגליל, לפתח תכנית חדשה לעידוד עסקי בילוי ופנאי ברשויות המטרה. היות והכלי חדש לחלוטין, ונדרש שישען על סטנדרטים ממשלתיים, ארך תהליך גיבוש הקונספט כשמונה חודשים. זאת ועוד, תוך כדי העבודה על גיבוש הכלי נוצרה ההבנה שיש שונות מהותית בין רשויות כאלה שפועלים בהן כבר עסקי בילוי ופנאי לכאלה שיש לסייע בפיתוחם. לאור זאת ומתוך מגמה להתאים "חליפה רשותית" (tailor made), נבנה תהליך אפיון וגיבוש תחת הקווים המנחים שגובשו, ונבנתה תכנית שונה לכל רשות. כך, שנתיים אחרי תחילת יישום ההחלטה כ- 4 מתוך 6 הרשויות מתחילות ליישום התוכנית, לעומת שנתיים נוספות שלא התחילו בתהליך הגיבוש מקשיים הנובעים ברשויות עצמן.

3.1.2 סוגיות הקשורות בכוח אדם

מצד המשרד המיישם ואו בהיבט הגופים בשטח. בקטלוג החסמים שאופיין על ידי האגף לממשל וחברה מונים מספר חסמים הנוגעים בסוגיות כוח אדם. החל משינוי מבנה ארגוני הנדרש במשרד הרלבנטי לצורך יישום ההחלטה, ושינויים כאלה הדורשים מהלכים מול תקנון ותקצוב כוח אדם יש להם אורך התארגנות משלהם! הקטלוג יודע גם להצביע על קשיים באישור תקנים, או התמשכות במהלך הגדרות ואישורי התפקידים והתקנים. לכשאושרו התקנים נדרש לצאת למהלכי מכרז לגיוס כוח אדם, ולאלה נדרשים כמעט כ שמונה עד 12 חודשים עד הגיוס בפועל. כשתהליכי גיוס כוח אדם נדרשים ללקוחות ההחלטה נדרש קודם לכל תהליך העברת תקציב לרשויות, שיש לו אבני דרך משלו...!

"במידה ונדרש לתקן תקנה או לגייס כ"א חדש ליישום ההחלטה, תהליכי הגיוס אורכים בממוצע כשנה, ועד אז לא יתקדם יישום ההחלטה" (משרד הפנים).

3.1.3 ביורוקרטיה פנימית משרדית ויכולת יישום של המשרדים

הגם שמדובר בכלים ממשלתיים ידועים, היכולת המשרדית להוציא אל הפועל מחייבת הליכים פנימיים כמו למשל: דרג מקצועי שמתרגם את סעיפי ההחלטה הרלבנטיים לדרישות ו/או לכלים. אלה צריכים להתגבש להליך של הצעות מחיר/הקצאות לאור קריטריונים/ תהליכי מכרז וכדומה, כאשר נדרש לשם כך לערב גורמים מקצועיים נוספים בתוך המשרד: יועצים משפטיים, חשבים, אנשי תקציבים ובקרה, לעיתים יידרש מומחה ייעודי לתחום עשייה חדש, כל אלה מעכבים את שלבי היישום ומייצרים חסמים בשלבי הביצוע.

3.2 עבודה משולבת בין משרדית

סעיפים הדורשים שתוף פעולה ותיאום בין משרדי. הן ברמה הרעיונית של גיבוש התוכנית ובקרה על יישומה והן בהעברות תקציביות בין משרדים. מראש סעיפים כאלה מעוררים בעיה מובנית מעצם השונות בין משרדים, הכלים היישומיים של כל משרד, הצורך להגיע להסכמות בין משרדים מוטי אג'נדות שונות וכלים שונים. פעמים, גיבוש ההסכמות יארך זמן רב בתוך תקופת היישום ויקשה על יכולת המיצוי. נציין שמקרים כאלה גם מעמידים את הרשויות עצמן בתווך בין המשרדים- יכולת שלא הוקנתה להם בסמכות, אלא המצב אילץ אותם, והכלים שלהן להתמודד עם אלה חלשים אם בכלל קיימים.

3.3 תקציב וזמינות תקציב

ה'סגירות' התקציביות נשלמות ערב אישור ההחלטה. התקציב בדרך כלל בנוי מתקציבים משרדיים של משרד אחד או מספר משרדים, ולעיתים גם מתקציבים תוספתיים שיגיעו למשרד הרלבנטי או המתכלל מהאוצר. עם זאת לעיתים, יש מעין 'ריקוד טנגו עדין' בין המשרד לבין האוצר באופן ועיתי העברת התקציב. המשרד הממשלתי ירצה לראות את ההעברה התקציבית התוספתית אליו, טרם תחילת היישום, לעומת האוצר שירצה לראות ראשית שהתקציב המשרדי 'זורם' ליישום ואז יעביר את חלקו.

"אני באמת תוהה לפעמים מה קורה בין דלתות קריית הממשלה. ערב ההחלטה הכל מסוכם, אבל כשאתה בא למצות את התקציבים משיבים אותך חזרה כי כרגע אין עוד תקציב האוצר לא העביר עדיין, אין אישור חשבי, אנו ממתניינים לקראת סוף שנה לבחון את השאריות. מניסיונו בעוטף מרגע קבלת ההחלטה ועד יישומה יעברו חודשים רבים מהסיבות והדיונים התקציביים, בעיקר בכל הסעיפים שיש בהם תקציב תוספתי. אתה מוצא עצמך כראש רשות מסתובב בין המסדרונות ומפטר או מגשר בין הצדדים שכולם ממשרדי ממשלה, כשאתה רק הלקוח, כדי שאכן זה יקרה" (ראש מועצה בעוטף עזה)

בקטלוג הממשלתי אשר מונה את החסמים ביישום החלטות ממשלה עתירות תקציב – מצוין כי למרות שכל ההסכמות התקציביות הנוגעות לכל החלטות ממשלה מתקבלות ומסוכמות ערב אישור החלטות הממשלה, עדיין חסמי היישום בשל סוגיות תקציביות הם עניין שכיח. החסמים והפערים בגין סוגיות תקציביות נפרסים על פני מנעד רחב של היבטים. מאי-בהירויות ברמת ההסכמות המוקדמות בין המשרדים, למשל הסכמים לא כתובים ו'סגירות' והסכמות בעל פה בין משרדים, שבשעת היישום מתבהרות כאי הסכמות. אלה יכולות להביא אף לאי מימוש ההחלטה או הסעיף בהחלטה. לעיתים התקציבים התוספתיים ממשרד האוצר תלויי עודפים שנשארים לקראת סוף השנה. גם האיגום הבין משרדי לעיתים מהווה חסם, הן מפאת בעיות בירוקרטיות בהעברת תקציב בין המשרדים, והן מסיבות של אי הסכמה בין המשרדים על העברת הכסף, הנוצרות במהלך הזמן.

"הייתה החלטה שהתקבלה בתהליך מהיר וערבו בעיקר את הדרג המקצועי מנכ"ל המשרדים התקציבים והיועצים המשפטיים, אבל יחסים בין אישיים בחשבות בין המשרדים עיכבו בסופו של דבר את ההעברות התקציביות ממשרד למשרד. מה שעייב את הביצוע למעלה משנה. בינתיים השטח חי בהחלטות בהן יש מציג דברים פועלים למרות העיכוב מהכספים

האחרים. אלא שמאוחר יותר כספים שהוצאו על ידי הגורם הממן שאינו ממשלתי בשלב הזה יהיו קשיים בהכרה שלהם ככספי מציננ"ג" (משרד החקלאות)

ישנם מצבים בהם ההסכמה המוקדמת היא הסטת תקציבים מתוכנית אחת לאחרת או מסעיף תקציבי אחד לאחר, אלה תלויי מהלך מול האוצר וועדת הכספים של הכנסת, ולרוב מעכבות את ממימוש ההחלטה. ככלל תקציב, גם תקציב החלטות הממשלה אינו עמיד למול קיצוצי תקציב.

" קיצוצי תקציב הם הליך שכיח שמוכרז לרוב באישור תקציב משנה לשנה. כך החלטות ארוכות טווח ועתירות תקציב יסבלו לאורך השנים מקיצוץ של כ 15%-12% רב שנתי ואת זה יש לקחת בחשבון כחלק מהתקציב הראשוני. משרד הביטחון לוקח מראש מרחב ביטחון כזה" (משרד ראש הממשלה)

חלק מהחסמים התקציביים ביישום נובעים גם מהנתק בין מובילי ההחלטה במשרד לבין החשבות. בשלב העבודה על ההחלטה לא תמיד החשבות מעורבת, אלא קידום ההחלטה נתון יותר בידי גורמי המטה המקצועיים והניהוליים- מנכ"ל ועוזריו, אנשי תכנון אסטרטגי. היישום נוגע ממש בחשבות. אי בהירות, אי חיבור של החשבות לנושא יכול להביא לעיתים לבעיות בהוצאת תקציב קיים. כגון בעיות ביצירת התקשרות במידה ונדרשת כזו לצורך היישום על ידי גופים מפעילים, או העברת תקציבים למשרדים אחרים. גם הערכת תקציב לקויה בשלב גיבוש ההחלטה עלולה להוות חסם בשלב הביצוע כאשר העלות בפועל גבוהה מן התקציב המאושר. מצב כזה עלול להפסיק תכנית באמצע מחד או בכלל לעכב לזמן ארוך את תחילת יישומה.

"היות ויש קשיים מבניים בשנה שנתיים הראשונות של יישום ההחלטה לממש תקציבים, נדרש לאפשר כבר בזמן כתיבת ההחלטה גמישות לפריסה התקציבית ולתת סמכות מוסכמת למשרד המיישם לפרוס את התקציב ליותר שנים ובכך לאפשר ואף להבטיח את יכולת היישום" (משרד ראש הממשלה).

אחת הדוגמאות היא החלטה 7 מיום 27 בנובמבר 2006 להקמת אתר גניזה לאומי בנגב. ההחלטה התקבלה על רקע צרכים לאומיים ולהשגת שתי מטרות מרכזיות: מציאת פתרון קבע לגנזך המדינה, ומטרת פיתוח הנגב. שלוש החלטות עוקבות התקבלו בעניין הקמת גנזך המדינה הלאומי בערד (החלטה 748 מ-2006, החלטה 1486 מ-2007 והחלטה 4473 מ-2012), ועד כה לא החל יישומו, בעיקר עקב העדר תקציב מלא ליישום מכלול החלקים של התכנית. יצוין כי תקציב חלקי קיים, בהחלטה 4473 ממרץ 2012, אז אוגמו על ידי האוצר 120 מיליוני שקלים ליישום שני השלבים הראשוניים של התכנית הכוללת:

" לצורך יישום שלב א' בתכנית תכנון הקמה וביצוע (הכולל: שמירה שימור והנגשה של תיעוד של מספר משרדי ממשלה נבחרים), לצורך כך יוקצה סכום של 20 מיליון ש"ח בשנים 2013 עד 2014 ממקורותיהם של מספר משרדי הממשלה. לביצוע שלב ב': להשלים את הפעולות הנדרשות לשם הקמתו של מתקן גניזה בעיר ערד: הרחבת התכנית וביצועה בשאר משרדי

הממשלה שלא נכללו בשלב א, במוסדות המדינה וברשויות מקומיות, לכל אלה הוקצו 100 מיליון נוספים" (מתוך החלטת ממשלה 4473).

עם זאת, יישום מהלכים אלה מהווה רק חלק מפעילות האתר הגניזה, ובינתיים יישום החלטה מעוכב. גם ערד וגם אתר הגניזה הממשלתי הקיים מפסידים שניהם מהעיכוב.

3.5 חסמים הנובעים מהעדר גמישות בכלי היישום הממשלתיים

לממשלה כלים מגוונים ליישום החלטותיה, אם באמצעות הפעלה ישירה של התקציבים והתוכניות דרך המשרדים הספציפיים, ואם ברכישת שירותים ותכניות מגופים חיצוניים. אלה מהווים פעולות שמשרד מבקש לקדם באמצעות מכרזים, קולות קוראים, תמיכות ממשלתיות, תקצוב ישיר ליעדים ותכניות ספציפיות, מיזמים משותפים וכד'.

בעבודה זו אייחד היבטים וחסמים למספר כלים הנהוגים ביישום החלטות ממשלה. מההיבט הממשלתי בחרתי לעמוד על מספר חסמים כפי שעלו מהשיח עם נציגי משרדי ממשלה ועם הרשויות בשטח.

בסעיפים קודמים דנו בחלק מהנתק בין הגורמים כותבי ההחלטה לבין הגורמים מיישמי ההחלטה. במשרדי ממשלה גדולים בהם המטה חזק בירושלים והמחוז בשטח חלש יותר, נהוג שהמטה הוא זה שכותב את ההחלטות ומתווה/מתרגם את ההחלטה לכלים ותהליכי יישום. היישום בפועל מתבצע ומופעל על פי רוב על ידי המחוז. הנטייה הכללית היא לעשות שימוש בכלי יישום הקיימים בארסנל המשרדי - שהמשרד עובד ובקי בהם: הוראות מנכ"ל, נהלים קיימים, מסלולי תמיכה וכיוצא באלה. אלא שאלה פעמים כלים גנריים מאוד מותאמים לכלל הארץ, ודווקא יישומם באוכלוסיות ספציפיות, בשטח גיאוגרפי כמו פריפריה, שיש לו קשיים משלו דורשים הסתכלות ממוקדת וגמישות ייחודית וזו לא תמיד קיימת.

דוגמא מעניינת לכך ניתן למצוא בהחלטת ממשלה 2025 סעיף 18: "במטרה לסייע לעסקים ביישובי הדרום להרחיב את פעילותם והכנסותיהם ולהגיע לקהלים נוספים, ובהמשך להחלטת ממשלה בנושא 'ישראל דיגיטלית' וכחלק מהפעולות לחיזוק הצמיחה במשק באמצעות הטמעת כלים טכנולוגיים בעסקים ולעידוד מסחר מקוון, להטיל על מנהל הסוכנות לעסקים קטנים להפעיל בתוך 30 יום תכנית אשר גובשה עם מטה ישראל דיגיטלית במשרד ראש הממשלה ועם המשרד לפיתוח הנגב והגליל, לצורך סיוע לבעלי עסקים קטנים ובינוניים ביישובי הדרום ולהגדיל את מכירותיהם באמצעות מסחר מקוון ושיווק באינטרנט... לשם בצוע התכנית יקצה משרד האוצר לסוכנות תקציב בסך 12.6 מיליון ש"ח בשנת 2014."

התכנית כפי שעובדה על ידי מטה ישראל דיגיטלית היא תכנית ארצית ומיועדת לאותם עסקים בעלי פוטנציאל צמיחה שיש להם בשלות- בעיקרה דיגיטלית וניהולית ליהנות מהכלים שבתוכנית. עם זאת דווקא בפריפריה ובעיקר בנגב, מספר העסקים שבשלותם הטכנולוגית גבוהה ושיכולים להשתלב בתכנית אינו גבוה כמו במרכז. עם זאת נדרשים שלבים מקדימים והשקעות ייעודיות בעסקים בנגב על מנת להבשילם. כדי להביאם למצב בו יוכלו ליהנות מתוכנית כזו. נדרש תרגום ייעודי של תכנית ספציפית לעסקים בנגב: נדרש יהיה לאתר עסקים בשלים לעומת כאלה שיש להם עניין ודורשים הצמחה, יהיה צורך לגבש תכנית כזו וליישמה לצד ההתאמה הנדרשת

של הכלי ליכולת והצרכים של השטח, ראוי גם לציין את חסמי מיצוי התקציב הנובעים מההבנות הנ"ל: חלק ניכר מהתקציב יועבר לשלב ההכנה של העסקים בנגב לתכנית העיקרית, וככל שהתקציב מיועד ל שנת 2014 (כאשר ההחלטה התקבלה רק בספטמבר 2014), משמעו שהתקציב לא ייושם בשנה זו. תכנית ההכנה וההבשלה של העסקים במקרה הטוב תפעל ב 2015 אך יישום עיקר התקציב לא יהיה לפני 2016! המסקנה הבולטת של הניתוח שלעיל, היא שנדרש לחזק את יכולת ההקשבה של מנסחי ההחלטה ושל מיישמי ההחלטה לצרכים של השטח. דרוש דיאלוג בין המטה והשטח על מנת להגמיש את הכלים והתכניות ועל מנת להבטיח מיצוי תקציבי. לצד זה בולט הצורך בתהליכי הערכה ובקרה, ולגיטימיות של סובלנות ואורך הרוח להתארכות תהליכי היישום ולמיצוי התקציבי.

3.6 האמון המסויג של הדרג השלטוני המרכזי ביכולות הרשות המקומית

בשלב יישום ההחלטה פעילות משרדי הממשלה מנותבת מחד לגיבוש ופרסום הכלים. מהרגע שהיישום החל עובר הקשב למהלכי בקרה על מידת היישום ועל אופן היישום. בהחלטות עתירות תקציב כל משרד מנהל לעצמו את מהלכי היישום והבקרה. הוא נשען על יכולות זרועות הביצוע שלו בשטח- המחוז, ועל הקשר הישיר בעיקר עם ראשי הרשויות. כפי שצוין לעיל הממשק בין הדרג הממשלתי לבין הדרג המוניציפאלי קטן.

"רשויות שאין בהן רציפות שלטונית ואין הכרות מקדימה ייקח זמן עד שהפקידות תתחבר לחדשים. ברשויות שאנחנו עדים לחילופי שלטון תכופים, נוצר לאורך זמן חוסר אמון ביכולות לאור הרציפות השלילית. בכלל כשיש רציפות שלילית= אין רציפות שלטונית, זה בתוך עצמו בבחינת נבואה שמגשימה עצמה, חוסר ציפיות ידיעה מראש ששמים כסף אבל לא יהיה מיצוי...! (משרד הכלכלה)

"כשאנחנו לא מכירים את גורמי הביצוע הדעה שלנו לגבי היכולות של הרשות המקומית נקבעת לרוב ע"פ סוג הדיאלוג וההתרשמות מראש הרשות. מהשדרים שהוא משרד מחד, לצד ההתרשמות ארוכת השנים לגבי היכולות המקומיות והתרבות המקומית שכבר 'יושבת' אצלנו כסטיגמה. לאורך זמן השדר של רשויות הפריפריה שהיה נסמך על מה שקרוי "אכלו לי... שתו לי... לכן תנו לי..." הטיל על הממשלה אחריות גדולה יותר. והידיעה שהרשות לא בהכרח לוקחת אחריות או מסוגלת לקחת אחריות יצרה לא פעם אצל משרדי הממשלה תפיסה של: פרסמנו (נוהל/כלי/קול קורא) ירצו – ייקחו. לא ירצו - לא ייקחו. כי ריבוי המשימות על כל אחד מאתנו כפקידי ממשלה גם ככה לא מאפשר 'לשבת על הזנב' של הרשויות החלשות" (המשרד לפיתוח הנגב והגליל)

לעומת זאת כשיש רציפות שלטונית וכשיש ניסיון ארוך טווח של הממשלה לעבוד עם הרשויות כמו בעוטף עזה, התחושה שיש על מי לסמוך גורמת לבקרה במהלך היישום להיות יותר גמישה ומתחשבת.

"כשמשרדים עובדים לאורך זמן עם רשויות, למשל עוטף עזה, נשמרת כמו 'כוויה'

הכוויה של היכולות!" (משרד ראש הממשלה)

3.7 הסמים הנובעים מתהליכים ומנגנוני המעקב והבקרה על יישום ההחלטות

סקירה של הגדרת מנגנוני היישום בארבעת החלטות הממשלה שעבודה זו מתייחסת אליהן מראה כי לממשלה אין מנגנון קבוע של תהליכי הערכה ובקרה על יישום ההחלטות. ובכל החלטה נקבע מנגנון יישום משלו. יש גם קווי דמיון בעיקר בהחלטות המתקבלות בסמוך זו לזו, או שהצוותים שגיבשו את ההחלטה היו שותפים בהחלטות השונות.

החלטת ממשלה 3708 – תכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית

נוגב, מספטמבר 2011, קובעת הקמתו של מטה יישום להסדרת ההתיישבות הבדואית שאחת ממשימותיו המרכזיות הוא האחריות על יישום החלטה זו. כחלק מהאחריות מונה ההחלטה : ניהול היישום, ביצוע מעקב ובקרה על פעילות משרדי הממשלה, גיבוש נהלי עבודה בין הרשויות ומשרדי הממשלה, ביצוע שינויים במרכיבי התכנית בהתאמה לצרכים בשטח, אישור תכניות המשרדים השותפים בתכנית, סמכות להטיית תקציבים באישור ועדת ההיגוי. כן קובעת הקמה של ועדת היגוי בראשות מנכ"ל ראש הממשלה ובהשתתפות מנכ"לי המשרדים השותפים בהחלטה, ומגדירה אחת לחצי שנה תתכנס הועדה לצורך מעקב ובקרה. במקביל מאפשרת ההחלטה למטה היישום להקים במידת הצורך ועדות משנה אזוריות ו/או מקצועיות.

החלטת ממשלה 546- להיערכות הנגב לקראת מעבר יחידות צה"ל לנוגב, מיולי 2013 קובעת מנגנון שלם ומרחב בקרה על ההחלטה. הוא נשען על חלק מהמרכיבים בדומה להחלטה 3708 כמו מנגנוני אישור, מנגנוני דיווח של משרדי ממשלה, ועדה בין משרדית בראשות מנכ"ל-י ראש הממשלה ונגב גליל וכדומה. היא מגדירה כינוסה של ועדה בין משרדית אחת לחצי שנה לקראתה יגיש כל משרד דו"ח ביצוע, ומנחה את משרדי הממשלה להגיש למשרד לפיתוח נגב והגליל בכל אוקטובר את תכניות העבודה ליישום ההחלטה. אחת לשנה יקיים הצוות הבין משרדי דיון לבחינת התקדמות ההחלטה והצורך לעדכנה או לערוך בה שינויים וב-2015 תבוצע, כך קובעת ההחלטה, הערכת מצב. המשרד לפיתוח הנגב והגליל כמתכלל ואחראי היישום נדרש בין היתר לרכז את הצורך בביצוע עדכונים של התכנית לצד ליווי התכנית במחקר הערכה וסקרים בהתאם לצורך.

שתי החלטות עתירות התקציב 3708 ו-546 הדנות במהלכים רבי משמעות לפיתוח הנגב, שנתקבלו בסמיכות של כשנתיים, וצוותי העבודה שלהם (מידע אישי) היו בחלקם משותפים, הטילו על מנגנון ייעודי מקצועי את אחריות היישום ותכלול הביצוע. אם מטה היישום כמטה ייעודי ב-3708 או המשרד לפיתוח הנגב והגליל בהחלטה 546, כמשרד לפיתוח אזורי. עם זאת בשתי החלטות עדיין מנגנון היישום העיקרי נותר בידי כל אחד מהמשרדים השותפים שאחראי על התקציב ועל התוכניות הייחודיות. בהחלטות עתירות התקציב שהתקבלו לגבי הנגב לאחר "צוק איתן", עולה אחריות היישום לדרג השרים. בשתי החלטות 2017 לשדרות ועוטף עזה ו-2025 לדרום אחריות אינה נשארת בידי המשרדים הייעודיים המקצועיים וההחלטות מטילות אחריות הן על השרים עצמם והן על הקבינט החברתי כלכלי. דומה שעוצמת האירועים ומשמעותם של הצעדים הנגזרים מהחלטות אלה כמו גם הצורך התקשורתי של הממשלה להראות כלפי אזרחיה את מידת דבקותה, העלתה את דרג האחריות לשרים (אם כי בינתיים התחלפו

השרים לאחר הבחירות האחרונות ונדרש לחברם לעיקרי החלטות אלה ומטרותיהן- כך שיעלו את הנושאים במסגרת הקבינט הרלבנטי).

החלטת ממשלה 2017 – תכנית אסטרטגית רב שנתית לפיתוח שדרות ויישובי עוטף עזה, מאוגוסט 2014: בהחלטה נקבע כי כל שר יהיה אמון על היישום במשרדו, ומידי 3 חודשים יימסר דיווח יישום של כל משרד בקבינט החברתי כלכלי. ככל שימצא שתקציב אינו ממומש בתוך 12 חודשים מהמועד שיועד לביצוע, יבחן הקבינט הסטת התקציב לסעיפים אחרים בהחלטה כפי שימצא לנכון. בנוסף מקצה ההחלטה תקציב ייעודי למשרד לפיתוח הנגב והגליל לצורך מחקר מלווה.

החלטת ממשלה 2025 - תכנית רב שנתית לפיתוח הדרום, מספטמבר 2014: במסגרת ההחלטה בסעיף הייעודי למעקב דיווח והערכה אחר יישום התכנית, ההחלטה מגדירה כי כל משרד אמון על היישום בתחומו ומידי חצי שנה ימסרו דיווחי התקדמות המשרדים בקבינט החברתי כלכלי שיבחן אחת לשנה את אופן מימוש ההחלטה. ההחלטה נותנת בידי הקבינט הכלכלי חברתי הרשאה לביצוע הסטות של התקציב התוספתי לטובת סעיפים או משרדים או גורם ביצוע שלישי ע"פ העולה מהבקרה והמעקב. היא מעניקה סמכות לשר האוצר לבצע בסעיפים בהם קיים איגום תקציבי משרדי ואוצרי, הסטות תקציביות מתקציב משרד האמור, בתיאום עם ראש הממשלה, ולהעביר מתקציבי משרד אחד לאחר. בנוסף מקצה ההחלטה תקציב ייעודי לשם ביצוע מעקב שוטף לרבות בדיקות שטח אחר ביצועי הממשלה והרשויות המקומיות באמצעות יועץ בעל מומחיות מתאימה. הפירוט לעיל מבטא מהלך הולך ומתרופף של מנגנוני בקרה ממשלתיים על יישום הממשלה. מהחלטה 3708 בה הוקם מטה יישום ייעודי ליישום ההחלטה המאוד מורכבת, עבור ההחלטה 546 שהיו שותפים בהובלתה גורמים ממשרד ראש הממשלה שגיבשו גם את 3708 והפיקו לקחים ממנגנון היישום, ובחרו לדחוף בהחלטה 546 מנגנון של משרד מתכלל וגוף אזורי קרוב לשטח ובעל קשב לשטח שידע לכוון ולהתאים את המנגנונים ותהליכי היישום הנדרשים לצרכים בשטח. בשתי ההחלטות הבאות שנתקבלו ב 2014, החלטה 2017, שנתקבלה גם בלחץ רב בתוך מבצע צוק איתן, והחלטה 2025, אנו עדים לכך שמנגנוני הבקרה 'עולים' רמה ומסתפקים בדיווחים לוועדות ברמות בכירות של שרים. והרי החלטות מתקבלות לצורך יישום, אז איך זה שמנגנוני הבקרה עם השנים הופכים להיות פחות ממוקדים ודווקניים אלא יותר מנגנוני בקרה מרחוק? :

" הסיבה העיקרית לירידה ברמת הבקרה ואחריות היישום בקביעת מנגנוני בקרה נובעת משינוי בתפיסת האחריות בעיקר של משרד ראש הממשלה שעיקר ההחלטות עתירות התקציב מונעות על ידו ושוכנות תחת חסותו. בעקבות דוחות מבקר מדינה שהצביעו על בעיית משרד ראש הממשלה בפתיחת חסמים והעדר תכלול שלוקח אחריות, חלה נסיגה באחריות שהמשרד מעוניין לקחת על עצמו. והתפיסה הרווחת כיום היא שהמשרדים אחראים בלעדית כל אחד בתחומו ליישום הסעיפים שבאחריותו, ולמשרד ראש הממשלה לא יהיה תפקיד פורמאלי. הנטייה כיום היא שהמשרדים מבצעים מעבירים דיווחים ומשרד ראש הממשלה אינו מתכלל אלא מרכז דיווחים" (משרד ראש הממשלה).

4. הסמים מרכזיים במיצוי החלטות ממשלה - שלב יישום ההחלטה – מרכיב השלטון

המקומי

מראיונות שקיימתי עם ראשי רשויות וסגל בכיר של הרשויות המקומיות עלה שאחד החסמים העיקריים במיצוי החלטות ממשלה הינו חוסר ההיכרות של השלטון המקומי עם ההחלטות הממשלה שהתקבלו על מרכיביהן. למרות שראשי רשויות היו מחוברים חלקם למהלכי גיבוש ההחלטות, ולמרות שחלק משרדי הממשלה, ובעיקר משרד ראש הממשלה שהוביל את כל ההחלטות הנכללות בעבודה זו, אימצו מהלכי שיח יותר זמינים עם ראשי הרשויות, אין לראשי הרשויות היכרות מקרוב עם ההחלטות, לא כל שכן הפקידות המקצועית שתחת ניהולם. מבדיקה שעשיתי לא התקיים באף רשות מהלך סדור של מעבר ו/או למידה של ההחלטות ביוזמת ראשי הרשויות- למעט החלטה 2017 בעוטף עזה. נמצא כי הפקידות המוניציפאלית שאמורה למשוך את התקציבים של ההחלטות אינה בקיאה בהחלטות, ברובה לא יודעת מהם המהלכים הנדרשים למשיכת הכספים, "למי פונים ומתי", והיא נשארת ברובה בעמדה פסיבית.

עם זאת נצביע על שתי החלטות : החלטה 546 להיערכות לקראת מעבר צה"ל לנגב והחלטה 2017 – תכנית אסטרטגית לשדרות ועוטף עזה, שבשתייהן נעשה ממשק הדוק יותר בין הרשויות להיכרות שלהן עם ההחלטות.

המשרד לפיתוח הנגב והגליל שהוא המשרד המתכלל את יישום ההחלטה 546 קיים ומקיים שורה של מהלכים כדי להבטיח היכרות של הרשויות עם ההחלטה וכן לדחוף למיצוי הדוק יותר של תקציבי ההחלטה על ידי 6 הרשויות שעומדות במוקד ההחלטה. בין היתר מפגשי למידה, מפגשי מעקב בכל רשות וכדומה.

לעומת זאת דווקא הצוות המשותף של 4 הרשויות של עוטף עזה, מנהל בעצמו שיח שוטף עם משרדי הממשלה השותפים בהחלטה 2017 לחיזוק שדרות ועוטף עזה, ועוקב ולוחץ מקרוב על יישום הסעיפים השונים. בנוסף מקיימים ראשי הרשויות והפקידות הבכירה שלהם מפגשים קבועים וחולקים ביניהם את הלחצים שהם מפעילים מול משרדי הממשלה השונים ומול ראש הממשלה ומנכ"ל ו בדבקות ליישום ההחלטה.

השונות הזו בין תהליכי מיצוי החלטות מצביעה בין היתר על חולשתן של הרשויות העירוניות בדיאלוג מול משרדי הממשלה ועל חוסר ההיכרות של הסגל המוניציפאלי ברשויות אלה עם מהלכי יישום החלטות ממשלה, ועם הגורמים הרלבנטיים במשרדי הממשלה. לעומת זאת, רשויות עוטף עזה בדגש המועצות האזוריות (אשכול, שער הנגב, שדות נגב וחוף אשקלון) מורגלות במהלכים שנתיים או דו שנתיים בהן מתחדשות החלטות הממשלה הנוגעות לאזורם בעקבות המצב הביטחוני המתמשך. החלטות שבמשך שמונה השנים האחרונות עוקבות זו אחר זו בעניינן. בנוסף חשוב לציין כי בניגוד לשדרות שעברה מספר שינויים בהנהגה הנבחרת הפוליטית של רשות העיר, במועצות האזוריות בעוטף עזה בשלוש מתוך ארבע המועצות האזוריות (אשכול, שער הנגב

וחוף אשקלון) המנהיגות הפוליטית והמוניציפאלית נשארה יציבה לאורך כל השנים כך שנוצר קשר עבודה הדוק בין הפקידות במשרדי הממשלה בעיקר משרד ראש הממשלה שמלווה את האזור בכל השנים ההלו לבין המנהיגות הנבחרת- ראשי הרשויות והמנהיגות המקצועית מוניציפאלית. עם השנים נוצרה ויצרו רשת של עבודה משותפת, תהליכי אמון והיכרות עם יכולות מקצועיות, המקלות הן על כתיבת החלטות ויותר מזה על היכולת למצותן(ראה לעיל, פרק זה סעיפים 1.1, 1.2, 2.2).

” מה שיכריע בסופו של דבר את יכולת המיצוי של הרשויות הוא מידת דבקותם במשימת המיצוי. ממשלה יש לה דברים חדשים כל תקופה היא לא ממש בקשב על דברים החלטות שכבר עברו וזה זמן יישומן. אורך הנשימה שלה קצר. המשרדים עוברים לדבר הבא, כשהקשב להחלטה הקודמת דועך במידת מה. אם אורך הנשימה של הרשויות הוא כזה שניזון מדבקות במשימה, ככל שיש לפקידות המוניציפאלית ולראשי הרשויות יכולת לשבת לפקידות הממשלתית 'על הוריד' כדי לממש את התקציבים גם לאורך זמן, וגם אם הזמן נגמר, או להתריע ולדאוג להעביר את הכספים לשנה /תקופה הבאה, כך תצליח הרשות למצות את תקציב ויותר מכך בהמשך תוצר אצל הפקידות הממשלתית תודעה של יש על מי לסמוך” (משרד הכלכלה).

” חשוב לציין כי הפקידות הממשלתית מחפשת את הגורמים בשטח שניתן להישען על יכולתם ועל האמון בהם. גורמים מקצועיים שיודעים ל עמוד 'עם סטופר' או עם 'יד על הדופק' כשיש כאלה, תדע הפקידות הממשלתית במידה ויהיו שאריות תקציב, להעביר למי שיודע למצות. והרי תמיד בסוף שנה נערמות שאריות תקציב ומשרדים מחפשים 'נתיבי שילוח' פרויקטים מעניינים וסמכות מקצועית לצד יכולת ביצוע מובטחת. זה מה שקורה בעוטף עזה. וזו פונקציה של : יכולות בסיסיות של הפקידות המוניציפאלית, היכרות ארוכת שנים עם העבודה הממשלתית לגיבוש החלטות ממשלה וליישומן, ושל הקשר ההדוק בין הרשויות לפקידות הממשלתית שיוצרת שפה משותפת, אמון ותחושה של הדדיות ואינטרס משותף.”(משרד : ראש הממשלה).

מתוך הראיונות שבצענו עם מספר ראשי רשויות ועם בכירים בסגל של הרשויות המוניציפאליות, להלן משתנים שנמצאו בעלי השפעה גבוהה על יכולת המיצוי של החלטות הממשלה, מצד הרשויות.

היכרות הדרג המוניציפאלי את החלטות הממשלה על סעיפיהן

על פי האמור לעיל הכשל המרכזי של הרשויות הוא העדר תהליכי למידה מחד של החלטות אם כתהליך סדור ואם כתהליך פרטני. יותר מזה, החלטות הממשלה מנוסחות ברובן בכלליות, סעיפים רחבים מאוד שיכולים להשתמע לכמה היבטים. הניסוח פעמים רבות הוא ניסוח משפטי, אבל אינו מבהיר את הרעיון במיקודו המרכזי. ניסוח החלטות שומר על קוים כלליים ואמירות כלליות ” פיתוח עסקים קטנים ובינוניים” , ” התייעלות אנרגטית” השיקולים של מנסחי ההחלטה הם בעיקר על מנת לא ליצר כבר בכתיבת ההחלטה ערוץ מחייב לדרך היישום. עם זאת לקוראי ההחלטה מאידך בצד הרשויות לא ברור איך ומתי מיושמות החלטות ובאיזו דרך הם יכולים להשיג את התקציבים. כשיש מספר החלטות בעלות סעיפים דומים מאותם משרדים קשה להבין מה מבטל את מה או מה נוסף על מה. מצאנו שאחד החסמים המרכזיים בקרב המנהיגות

המוניציפאלית ברשויות המקומיות היא הלמידה והמעבר על ההחלטות, תוך כדי הסבר ופרשנות לגבי מה הסעיף מתכוון, ומה ואיך ניתן לעבוד מול המשרד הממשלתי הרלבנטי.

4.1 יכולות ההון האנושי וכושר הניהול של הרשויות

יכולות הביצוע של הרשויות המקומיות תלויה בראש ובראשונה ב איכות כוח האדם המקצועי שמוביל אותה לצד היכולת של המערכת המוניציפאלית לעבוד יחד ולהוביל את הרשות ליעדים שהשלטון הנבחר הציב. הפערים ביכולות הם תוצר הן של איכות ההון האנושי עצמו, הן של תהליכי הכשרה וליווי של נושאי המשרות, והן של המנהיגות הפוליטית שמובילה אותם, ומאפשרת או שאינה מאפשרת פיתוח יכולות, גמישות והתמקצעות. כושר הניהול והביצוע נובע בין היתר מהיכולת לעבוד יחד בצורה אינטגרטיבית, לגבש תכניות עבודה מוטות יעדים ותקציב וליישם אותן באדיקות ובמקצועיות. גם משרד הפנים יודע לסמן כי היכולות האלה נמוכות יותר ברשויות הפריפריאליות, וכי בתוכן קיים פער בין מועצות אזוריות בהן היכולות האלה גבוהות יותר לעומת הערים והמועצות המקומיות בהן היכולות הללו דלות יותר.

משרד הפנים אגב, מקיים מערך של 'מפעמים' המסייעים בקידום ובהובלת תהליכי ההתמקצעות, הניהול והתהליכים הארגוניים ברשויות המקומיות. המערכת פועלת לקיום תהליכי למידה ושיפור מתמיד ברשויות המקומיות באמצעות ליווי של בעלי תפקידים בכירים כפרטים וכן במהלכים חוצצי ארגון באמצעות כלי הדרכה, יעוץ, אימון, פיתוח ארגוני, לשיפור הביצועים והשירות הרשויות המקומיות. לדוגמא: "הכשרה מחויבת" הוא פרויקט הכשרה ייעודית למנהלים בכירים ברשויות המקומיות, במהלך השנתיים הראשונות לתפקידם (מתוך אתר משרד הפנים)

"אנו ערים לפערים האלה ואכן כיום אנחנו מקדמים מהלך של "עתודות ישראל" שנועד לסמן את עמדות המפתח בשלטון המקומי ובתחומים נוספים כמו בריאות, חינוך ורווחה ולהתוות במהלך העבודה איתור תפקידי המפתח, אופן ההכשרה שלהם מדרגי הכניסה כמו תכניות צוערים לשלטון מקומי, לדרגי הביניים ולנושאי התפקידים הבכירים ברשויות. גם כיום מערך המפעמים מקיים קורסים ומהלכי ליווי לדרגים הבכירים, אך אנחנו מדברים כאן על מהלך כולל של שינוי היכולות בכל השלטון המקומי" (משרד הפנים)

התקנים המצומצמים בעיקר ברשויות הקטנות מביאות לעומסי עבודה גבוהים מאוד על נושאי המשרות. יש התמקדות רבה בנושאים השוטפים, ותחומים כמו יחידות אסטרטגיות ותכנון עתידי אינם מבין היחידות השגורות, בעיקר לא ברשויות הפריפריאליות ולא כל שכן ברשויות המיעוטים.

"הם לא יודעים להגיש מסמכים בכלל, הם לא יודעים לבקש בקשות, חסרים להם נתונים סדורים על מנת לגבות את הצרכים שלהם ולהתמודד על תכניות שונות שהם יכולים לזכות ולקדם. יש הרבה קושי הקשור באיכות כ"א והניסיון שלו בעבודה עם גורמי חוץ, ואולי הבולטת מכולם הוא הקושי שלהם להתנסח בכתב. הם לא מקצועיים בזה. ואולי גם בורחים מזה. כתוצאה מכך קל להם יותר להישען על יועצים מומחים. הם מביאים יועצים חיצוניים שפועלים עבורם ומטעמם ואכן בנקודת זמן כזו או אחרת הם מסייעים בהבאת תקציבים, אך הלכה למעשה

העסקה כזו בעצם מהווה קרדום מבחינתם, ומונעת את צמיחת היכולת הזו בקרב הפקידות הבכירה המוניציפאלית. היכולת המקצועית הזו לא צומחת היא נשארת מחוץ לתחום" (ד.א. יועץ, לשעבר מזכיר במועצה מקומית)

"הבעיה המרכזית ברשויות הקטנות והבינוניות היא סוגית כ"א. העדר כ"א איכותי שמסוגל למנף דברים לעבוד בסינרגיה להבין עבודת ממשלה ורשויות. היות והשכר כבר נחקק אין לך יכולת ברשויות כאלה להביא כ"א איכותי כי השכר מגוחך וזה מנציח את כ"א הבלתי איכותי(מזכיר מועצה אזורית)

4.2 בשלות ביצוע ומידת הזמינות לביצוע של פרויקטים

משתנה בשלות הביצוע מתייחס כאן בעיקר למידת הזמינות והמוכנות של התכניות והפרויקטים שנכללו בהחלטת הממשלה, או שהחלטת הממשלה מאפשרת את ביצועם. בסעיף ב' 2 ו 3 לעיל בפרק זה (ראה גיבוש החלטת הממשלה מרכיב השלטון המקומי) צוינו היכולת של הרשויות לזהות את חלון ההזדמנויות שמזמנת החלטת הממשלה ולאור זאת את היכולת של הרשויות להציב פרויקטים זמינים שיכנסו להחלטת הממשלה וכך גם יתקצבו. בשלב היישום, לעיתים קרובות, מתגלה הפער האמתי בין הצבת פרויקט דגל כך שיכנס להחלטת הממשלה לבין מידת זמינותו לביצוע. רשויות שאינן עובדות מסודר, שאין להם בקנה פרויקטים מתוכננים, לא יוכלו למצות את ההזדמנות שבגיבוש ההחלטה לצורך מימון הפרויקטים, מאידך בשלב הביצוע באם רמת התכנון המפורט של הפרויקט אינה מגובשת, היכולת של המימון התקציבי תהיה נמוכה בשנים הראשונות, ועד כדי אי מימון תלוי מורכבות הפרויקט.

בהתייחס ליישום החלטת השריפה בכרמל:

"זמינות חלק מהפרויקטים הייתה בעייתית ורק כיום 5 שנים אחרי אנחנו עומדים על מימון כמעט מלא. זה נבע מזה שלא היינו עם פרויקטים בעלי זמינות יישום אלא עם רעיונות לא ממש מגובשים וכשנתיים עד שלוש שנים ארכו רק תהליכי התכנון. כך שכיום 5 שנים אחרי אנחנו מצויים רק באמצע תהליך הביצוע, וזמן ההחלטה עומד לפוג! למדתי שזמינות הפרויקטים אינה פרקטית ברב המקרים, אנחנו מחזיקים פעמים רעיון מרכזי. אם הייתה לנו הבנה עמוקה יותר בתהליכי יישום החלטות ממשלה אז היינו מגדירים את התקציב אחרת, היינו מגדירים תקציבי תכנון לשנים הראשונות ליישום ומקצים תקציב ייעודי לשנים המאוחרות יותר ליישום" (ראש עיר בכרמל)

4.3 עומס הביצוע על הרשויות

החלטה 2017 תכנית אסטרטגית לשדרות ויישובי עוטף עזה, מהווה אולי יותר מכל דוגמא מוחשית לגבי עומסי ביצוע על הרשויות שיכולים להיווצר עקב החלטות ממשלה עתירות תקציב,

ואשר יהוו חסם מרכזי ביכולת המיצוי התקציבי של החלטת הממשלה. בהחלטה 2017 אנחנו מזהים למעלה מ-15 סעיפים במוצע הנשענים כולם על יכולת ביצוע של כל אחת מהרשויות בעוטף. היכולת לתזמן את הביצוע של כל הסעיפים הרלבנטיים נופל על מספר מצומצם של בעלי תפקידים: מנכ"ל, גזבר, מהנדס, צמיחה דמוגרפית, שמהווים לעיתים צוואר בקבוק ביכולת היישום. הם אלה שמעבר לשוטף צריכים לנהל את הדיאלוג מול המשרדים, לזהות ולהגיש את כל מה שנדרש כדי למצות את מכלול הסעיפים הרלבנטיים, לנהל את העבודה מול היישובים בתוך המועצה-ללוות אותם ולהנחות, ולא פעם לבצע עבור היישובים שלהם, בעיקר כשהיישובים עצמם מוחלשים.

" יש כאן מספר משתנים מכריעים ביכולת הזו למול העומס: היכולת של אותם בעלי תפקידים לרכז את מספר הסעיפים מול משרדים שונים, היכולת שלהם להתארגן ליישום ולנהל אותו במקביל בתחומים שונים ובעוטף גם ביישובים השונים- קיבוצים או מושבים. שדרות השכילה וביקשה תקציב ייעודי לפר ויקטור של הרשות. הוא זה שינהל את הדיאלוג ומשיכת התקציבים מול המשרדים השונים וזה שיעבוד גם פנימה בתוך הרשות, כשהוא מתכלל את המהלך והמנכ"ל הגזבר המהנדס ואחרים הם חלק מהצוות השלם. ולכן מבחינת מיצוי תקציב הסיכויים של שדרות למצות את התקציב יותר גבוהים. שאר הרשויות צריכות להתמודד כל אחת בעצמה מול שלל סעיפים ושלל משרדים. לכל משרד יש DNA אחר באופן הפעילות שלו ולא תמיד ברור במשרד ולמשרד מול מי עובדים. נגב גליל מקיימים מהלכים שוטפים והתייעצויות לגבי הכלים, יחד אתנו עם השטח אבל הם בבחינת נטע זר בעבודה הממשלתית. הדוגמא הבולטת ביותר היא העיסוק בכל מה שקשור לבניה הפיזית שאנחנו נדרשים לצורך צמיחה. יש ארבעה ערוצי ביצוע שונים כולם בו זמנית. יש המון קשיים בהתארגנות. ביישובים שונים שכל אחד עם יכולות ובשלות אחרת. אני כיום יודע לזהות כי רק לפרק הזה היה ראוי שיהיה מי שילוה ויתכלל. אולי אפילו פר ויקטור אזורי. אבל לא השכלנו לבקש בשלב גיבוש ההחלטה כי לא ראינו את זה ועכשיו אנחנו נאלצים להתמודד עם זה לבדנו. הלוואי שנצליח למצות את כל התקציבים" (ראש מועצה בעוטף עזה)

" אני חש שאנחנו כממשלה לקינו בהאכלת יתר של חלק מהרשויות. לחלק מהן תקציבי ענק ללא יכולות ביצוע. וזה גורם מעכב וחסם במיצוי ההחלטה. הסגל המוניציפאלי לא יכול למוד בביצוע במקביל, ואז הם נאלצים לתעדף בין סעיפים ובין משרדים. זה מביא לפערים בקצב ההוצאה הממשלתית בפריסה התקציבית. כתוצאה מזה הנראות של הממשלה נפגעת כאילו אינה מקיימת ואינה ממצה תקציבים, שעה שהרשויות בגלל העדר יכולות הן שעוצרות את זה!!" (המשרד להגנת הסביבה)

4.4 העדר מתכלל ממשלתי

לצד העדר גורם אחד ברשות שמנהל את הדיאלוג עם המשרדים השונים, העדר מתכלל מטעם הממשלה מקשה אף הוא ואולי יכול היה לחפות על העדר מתכלל מטעם הרשויות.

" אני צריך לעבוד מול 7 משרדי ממשלה, ואז אתה כראש מועצה הופך להיות האינטגרטור הממשלתי. מה גם שחלק מההחלטות תלויות זו בזו או יש בהן קשר בעבודה בין משרדית או השפעות הדדיות. אבל כשכל משרד פועל בקצב אחר, אינו מסתכל על ההדדיות שצריכה לעיתים להיות בין הסעיפים של משרדים שונים, חסמי היישום גבוהים עוד יותר. אי אפשר לדבר על צמיחה אם לא מפתחים מגרשים אבל כשאלה נמצאים בידי משרד הבינוי לצד סיוע בשכר דירה שנמצא אצל משרד נגב גליל התוצאה היא שלא תמיד יש תיאום, ואם הוא לא תקיים אנחנו עלולים שלא למצות את קפיצת המדרגה שייחלנו לה בחלון ההזדמנויות שכן הצלחנו לזהות" (ראש מועצה בעוטף עזה).

זאת ועוד, אנו דנים במספר החלטות ממשלה עתירות תקציב שמטפלות פעמים באותם יישובים: יישובי המטרה בהחלטה 546 להיערכות למעבר צה"ל נכללים גם בהחלטה 2025 לפיתוח הדרום. היכולת של רשות לאגם תקציבים מכמה החלטות ממשלה, ללמוד מה כן ומה לא ניתן, בתיאום בין שתי ההחלטות- בלתי אפשרית. ראש מועצה מקומית הנהנה משתי ההחלטות)

"חלק מהתפקיד הזה הוא גם לאגם תקציבים, למשל ב 2025 יש 5 מיליון לפרויקט שיקמה ו 5 מיליון נוספים לנחל הבשור, זה לא מספיק לביצוע לאף אחד מהפרויקטים בנפרד, זה דורש מצינוג או איגום של מספר גורמים, ואתה כראש רשות מוצא עצמך מאגם כמה משרדים תחת קורת פרויקט אחד, גם משרדים או גופים שאינם בהחלטת הממשלה ויכולים להביא תקציבים נוספים, אין מי שיביא את כולם לשולחן אחד. זו ממש פונקציה ממשלתית. ממשלה שרוצה להצמיח חייבת לתת גם את הכלים להצליח ואינטגרטור החלטות עתירות תקציב משמעו עוד קצת תקציב מחד אך הבטחת יישום ההחלטה והצמיחה המיוחלת מאידך" (ראש מועצה בעוטף עזה)

מאידך טוען אחד מראשי המחלקות האסטרטגיות באזור:

"רשות חזקה שיש לה כ"א מקצועי יודעת למנף דבר כזה. לזהות משפט בהחלטה עם תקציב ייעודי להכפיל ולעיתים לשלש אותו אם יש לה כבר קשר עם משרדי ממשלה נוספים וגופים אחרים שהיא מכירה שתומכים בתחום, ויודעת להניע בעצמה או את ראש המועצה/רשות, או 'לשבת' על המשרד המבצע שבהחלטה ויחד אתו למנף את הדברים. זה דורש הרבה דבקות במשימה" (המשרד להגנת הסביבה)

4.5 יכולת ההיענות לכלי היישום הממשלתיים

כאמור החלטות הממשלה על סעיפיהן ייושמו על ידי כלי ביצוע ממשלתיים ואלה פעמים גנריים כמו קולות קוראים, מכרזים וכד', ולעיתים ייעודיים לכל משרד כמו תכניות ספציפיות, הוראות מנכ"ל וכדומה. אחת המכשלות המרכזיות במיצוע תקציבי ממשלה בכלל וכן סעיפים בהחלטות ממשלה היא **שיטת המצינוג**. תקציבי הממשלה מצומצמים, ועל פי רוב תקציב לביצוע סעיף, קטן מזה הנדרש למלוא היישום בשטח. לפיכך אחת משיטות היישום של הממשלה דורשת מצינוג, היינו גיוס משאבים תוספתיים מעבר לתקציב הממשלתי. שאיגומם יאפשר את התקציב השלם או תקציב גדול יותר. יש שיגידו גם כי שיטת המצינוג היא גם מהלך חינוכי, הרשות צריכה לקחת אחריות ולהביא בעצמה השלמות ממקורות אחרים, זה חלק מהאחריות שלה לגיוס משאבים ולקידום נכון של מהלכים, ושל סדרי עדיפויות ברשות. אך רשויות חלשות מתקשות לגייס

משאבים חיצוניים, מה גם שהן נדרשות לכך בכמה פרויקטים במקביל. לא כל שכן רשויות מיעוטים, שלהן אין גופים עסקיים ופילנתרופיה שתומכים מבחוץ.

"המכשלה העיקרית במיצוי תקציבי ממשלה היא שיטת המציג, הגם שכיום הממשלה

יודעת לבצע דיפרנציאליות בשיטת המציג ולהגדיר אותה כך שרשויות חזקות יקבלו פחות וישלימו יותר לעומת חלשות שיקבלו יותר וישלימו פחות, עדיין לרוב הרשויות בפריפריה והרשויות החלשות יותר- פשוט אין!! צריך להבין ששיטת המציג עובדת גם באיגום תקציבים מול הטוטו, הפיס ותכניות שונות של גופים שמקדמים תכניות, פילנתרופיה וכמובן כמעט כל תכנית/קול קורא של כל משרד ממשלתי". ראש עיר בנגב המזרחי.

דברים אלה קיבלו חיזוק גם על ידי גורם בכיר במרכז שלטון המקומי: ולכן הרשויות החלשות מתקשות לעמוד בתאי הכניסה של גיוס המשאבים, יש להבין שרשויות נמצאות במצב מתמיד של גירעונות 2013 יצרו 1/2 מיליארד ₪ גרעון לדוגמא. "מה יוצא מזה? הרשויות החזקות מתחזקות והחלשות אינן מתקדמות. ה חזקות יודעות לזהות בזמן את הקולות הקוראים כי יש להם כוח אדם ייעודי לזה/ או יודעות איך לחלק את העבודה כך שמחלקות רלבנטיות ידעו על כך ובזמן. החזקות יודעות גם, לזהות מקורות נוספים ולהביא מציג ממקור עצמי או מגיוס. אצל הרשויות החלשות נהפוך הוא, הן מפסידות כי לא מזהות מחד את המענקים ולא יכולות להביא מציג. יותר מזה כיום כמעט כל משרד ממשלתי דורש מציג אפילו בבניית מוסדות חינוך משרד החינוך מתקצב בינוי בלבד, יוצא שהחלקים האחרים של הפיתוח, התחזוקה וההצטיידות נופלים על הרשות המקומית. אם לרשות אין נכסים ומקורות, היא תתקשה להביא את התקציבים הקיימים, ומשמעו החמצה של הזדמנויות פיתוח, לצד אובדן מקורות פוטנציאליים. " לרשות באשכול סוציאקונומי 1-4 ראוי לצמצם את המציג ל 5% בלבד. זה יהפוך את התמונה לסבירה יותר. יש לחלק את נטל המציג בין הרשויות החזקות לרשויות החלשות יותר. כך בדיוק אנחנו עדים למה שקורה במגזר הבדואי, הם נעדרי תקציבים נעדרי הכנסות, נדרשים מהם אותם כללי מציג כמו האחרים, ומה שבולט אצלם זה חוסר היכולת לגייס תקציבים מבחוץ, מפילנתרופיה וארגונים אחרים. וכך הם לא יכולים ליהנות מהרבה כספי ממשלה כי אין להם מה לתת מנגד. כך יישובים לא מתפתחים, ונמצאים בסחרור של חוסר יכולת לשאוב תקציבים קיימים ". (ראש מועצה במגזר הבדואי)

קול קורא הוא אחד הכלים הממשלתיים השכיחים ביותר הן ביישום תכניות עבודה ותקציבים ממשלתיים בכלל והן כאחד מהכלים הממשלתיים ביישום החלטות ממשלה. הקול הקורא מזמין בדרך כלל גופים כמו רשויות, עמותות וכדומה להתמודד על הקצאה ממשלתית תחת מענה לתנאי סף וקריטריונים שהממשלה מגדירה ספציפית לקול הקורא. מצאנו מספר חסמים מרכזיים ושכיחים בהתמודדות על הקולות הקוראים ועל מיצוי התקציבים:

רשויות לא תמיד ערות לפרסום הקולות הקוראים לאור העובדה שאין גורם ספציפי ברשות שאחראי על הנושא. כל משרד וכל גוף שמפרסם קולות קוראים כחלק משיטות וכלי עבודה כמו קרנות וכדומה, מפרסם בעיתוי המתאים לו כך שהקשב של הרשות צריך להיות פרוס על פני כל השנה. אחד החסמים במיצוי הקולות הקוראים הוא היכולת הבסיסית של הרשות להיענות לקול הקורא, הוא מנוסח משפטית, אינו ברור, מילוי הטפסים אינו נהיר תמיד. רשויות, בעיקר גזברים מתקשים לקרוא להבין ולמלא את הנדרש. פעמים רבות זמן המענה לקול הקורא מוגבל מאוד

והיכולת של הרשות לעמוד בזמן להביא את כל החומרים הנדרשים בלתי אפשרית ולעיתים יותר מראש. מצאנו כי לעיתים :

”הסכומים המוצעים בקולות הקראים קטנים מאוד ביחס לעבודת ה'טופסולוגיה'

הנדרשת ואז משיקולים של אפקטיביות הסכום אל מול הדרישות הפרוצדורליות, אתה מוותר מראש” (גזבר מועצה מקומית)

חשוב לזכור כי אלה תקציבי תב”ר- תקציבים בלתי רגילים שמהווים מצד הרשויות מקור חשוב להגדלת התקציב ולביצוע תכניות ופרויקטים שעל הפרק. רשות חלשה שמחפשת מקורות תקציביים זמינים עלולה למצוא עצמה מקדמת תכניות ופרויקטים שיש להם כסף זמין אך לא בעדיפות מבחינה. כי לזה יש כרגע קול קורא ולא כדאי להחמיצו.

לסיכום, שיטות המצינג והקול הקורא הנהוגות ככלים ושיטות עבודה ממשלתיות מצליחות בעיקר לתרום לשימור והעמקה של חוסר השוויון בין הרשויות ולהעמקת הפערים בין החזקות לחלשות ובין מרכז לפריפריה. התמודדות על קול קורא מחייבת עמידה בדרישות מקצועיות וביצוע עבודת מטה ארגונית ומשפטית שחלק גדול מהרשויות החלשות בפריפריה לא כל שכן רשויות מיעוטים אינן מצליחות לקיים (מאמרו של תומר לוטן, דה מרקר 2012).

טבלה 2 מסכם את מכלול החסמים והגורמים המעכבים את מיצוי החלטות הממשלה לפי שלבי קידום החלטת הממשלה: גיבוש החלטה או יישומה, ובהתאמה למרכיב השלטון – מרכזי או מקומי.

טבלה 2 : סיכום החסמים והגורמים המעכבים המרכזיים ביכולת מיצוי החלטות ממשלה

שלב גיבוש ההחלטה	שלב יישום ההחלטה	
האופן שבו מתקבלת החלטת הממשלה ומידת ההישענות על עבודה מקדימה סדורה	יכולת ההתארגנות ליישום ההחלטה ויכולות הביצוע של המשרדים: תרגום הסעיפים לכלים, סוגיות כוח אדם, ביורוקרטיה פנימית של משרדי ממשלה	חסמים וגורמים מעכבים מצד השלטון המרכזי
מידת השיתוף של הגורמים המושפעים מההחלטה בדגש רשויות מקומיות, כבר בשלב הגיבוש	המידה ואיכות העבודה השילובית בין המשרדים השותפים בהחלטה	
העדר גמישות בכלים הממשלתיים ערב קבלת ההחלטה	העדר גמישות בכלים הממשלתיים: העדר גמישות והקשבה לצרכי השטח, העדר מענה לצרכי שטח הנופלים בתווך בין משרדים	
אופן גיבוש השותפות בהחלטה ובתוצריה בין משרדי הממשלה השותפים	האמון המסויג של הדרג הממשלתי ביכולות של דרג השלטון המקומי	
מידת ההשפעה הפוליטית על ההחלטה ועל מרכיביה	חסמים הנובעים מתהליכים ומנגנוני המעקב והבקרה על יישום החלטות הממשלה	
עיתוי קבלת ההחלטה		
היכולת של הרשויות לזהות את חלון ההזדמנויות: מלאי פרויקטים וזמינות פרויקטים הקשר עם הפקידות המקצועית בדרג הממשלתי-	היכרות ושליטה של הדרג המוניציפאלי עם החלטות הממשלה על סעיפיהן	
	יכולות ההון האנושי המוניציפאלי, וכושר הניהול של	

הרשות המקומית	כותבת ההחלטה	חסמים וגורמים מעכבים מצד השלטון המקומי
מידת הבשלות לביצוע ומידת הזמינות לביצוע של פרויקטים ברשות	הקשר הפוליטי כחסם בעבודת המטה הרשותית ובפיתוח יכולות מקצועיות של הדרג המקצועי המוניציפאלי	
עומסי הביצוע ועומסי היישום על הרשות המקומית		
העדר אינטגרטור / מתכלל רשותי וממשלתי		
יכולת הרשות להיענות לכלי היישום הממשלתיים, ויכולת גיוס משאבים משלימים		

כלים להתמודדות עם החסמים במיצוי החלטות ממשלה

במהלך המחקר, במסגרת ראיונות שנערכו עם בכירים בשלטון המרכזי במשרדי הממשלה, עם גורמים באקדמיה ועם ראשי רשויות מקומיות, התגבשו רעיונות שונים לצמצום והתגברות על החסמים שבמיצוי החלטות ממשלה. חלק מהרעיונות הצלחנו לקדם כבר במהלך השנה מול גורמים רלבנטיים. **תכנית 'מעגלים בנגב'** שהייתה יוזמה של עורכת מחקר זה, גובשה לכדי תכנית שלמה שגובשה החל מהמחצית השנייה של 2014, הופעלה וממשיכה לפעול ב-2015. ההערכה שיישומה יימשך גם במחצית הראשונה לפחות של 2016. יש לה אפקטים משמעותיים במיצוי החלטות ממשלה, ותוצע בעבודה זו **ככלי יישומי למקסום המיצוי של החלטות ממשלה עתירות תקציב ורבות שותפים מקרב משרדי ממשלה**. בפרק זה נמנה את מכלול הרעיונות שהועלו, ואת סטטוס היישום שלהן.

שיתוף השטח – רשויות וגופים בגיבוש החלטות הממשלה

תהליך למידה משותף של משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וגופים בשטח – את החלטות הממשלה כך שהחלטות על סעיפיהן השונים יתאימו לצרכי הלקוחות של ההחלטה, יכללו תכניות ופרויקטים בעלי משמעות ובעלי פוטנציאל יישומי מותאמים ככל האפשר ללקוחות ההחלטה. בנגוד לחלק מהמקרים כיום כשהחלטות מכותיבות כלים קיימים שבארגז הכלים הממשלתי, נמצא שלא פעם הם אינם הולמים את הצרכים ואת יכולות המימוש של השטח.

יישום: משיחות עם בכירים במשרד ראש הממשלה שאמון על גיבוש החלטות רבות במהלך השנה למדנו, כי תהליך השיתוף של הלקוחות של ההחלטה משתפר, והוא שגור יותר. בכירים במשרד סימנו את השיתוף של משרדי הממשלה בחליטת החלטות, בהבאת החלטות 'סגורות' יותר ומוסכמות יותר בין המשרדים השותפים ובין המשרדים לאוצר. אלה תהליכים שחלה בהם התקדמות בתקופה האחרונה (משרד ראש הממשלה).

תהליך למידה משותף של משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וגופים בשטח – את החלטות הממשלה

במחקר מצאתי, כי רשויות מקומיות אינן מכירות את החלטות הממשלה או לפחות חלק מהסעיפים הנוגעים להן. הן אינן יודעות כיצד לתרגמן למיצוי משאבים, והן פסיביות בד"כ. לצד זאת החלטות הממשלה מנוסחות כך שיאפשרו למשרדי הממשלה מנעד רחב של אפשרויות יישום. רב החלטות מתקבלות בלחץ זמנים כשהתוכניות ליישום והכלים עדיין לא עובדו ולכן אין רצון לתעל את דרכי היישום לנתיב ממוקד. הפער בין שני אלה מאפשר מחד לרשויות מקומיות ללמוד על הכוונות של משרדי הממשלה בסעיפי החלטות, ומאידך למשרדי הממשלה להכיר מקרוב את הצרכים הספציפיים של הרשויות הנוגעים לסעיפי החלטות, הפערים שלהם והקשיים שלהם במיצוי הכלים הממשלתיים והמשאבים, ואף לנסות ויכולים לאפשר גישור ולקרב בין הצרכים לכלים. לכן סדרת מפגשים כזו יכולה להוות כלי יישום משמעותי.

יישום: במחקר בחרתי לעסוק בגיבוש כלי ומהלך שיקדם את הממשק בין משרדי הממשלה

והרשויות ויסייע במקסום מיצוי המשאבים שבהחלטות הממשלה ע"י רשויות השטח וגורמים אחרים שיכולים ליהנות מההחלטה. גיבוש התכנית 'מעגלים בנגב 02' ויישומה הוא מוקד מחקר זה, ומפורט בפרק להלן 'מעגלים בנגב 0.2' תהליך יישומי למקסום מהלכי מיצוי החלטות ממשלה.

הקמת מענים פנים רשותיים/אזוריים שיסייעו בתהליכי מיצוי של כלי היישום הממשלתיים

לאור סקירתנו הקודמת ברור כי אחד הכשלים ביכולת המיצוי הכוללת של רשויות מקומיות תקציבים ממשלתיים, נובעת מחוסר היכרות עם כלים, אי ידיעה בזמן של פרסום הכלים, חוסר משאבי זמן למענה, ולעיתים גם לקויים ברמת המענה לכלים – שפה/ניסוח, הקפדה על כללים נדרשים במענה וכדומה. השטח, בעיקר רשויות קטנות ורשויות חלשות, מתאפיין בהעדר כ"א מספיק למכלול משימותיו, לא כל שכן בפניות כ"א קיים למעקב אחר פרסומים של כלים ותכניות ממשלתיות שיוכלו לזכות בהם. יש לציין כי אלה תקציבים הנקראים – תב"ר- תקציב בלתי רגיל, שהוא תוספת לתקציב קיים שרשויות בינוניות נזקקות להם. נציין כי היכולת הזו חייבת להירכש לאורך זמן על ידי גורמים ברשות. זהו תהליך רב שלבי נרכש.

כדי להתגבר על מצוקת היכולות הזו, נבחנו במהלך העבודה מספר רעיונות:

- **הכשרת צוערים** במסגרת תכנית משרד הפנים ל**צוערים לשלטון מקומי**⁴ לתחומי מיצוי כלים ממשלתיים. חשוב להדגיש כי צוערים כאלה משתלבים ברשויות מקומיות בעיקר בפריפריה, והכשרה כזו יכולה לסייע להם בתוך הרשות לקדם את הנושא.

יישום: בהמשך לפנייתנו נכנס השנה לתכנית הלמידה של התכנית צוערים לשלטון מקומי, מערך למידה בנושא.

הקמת מנגנון זמני שיסייע לרשויות מקומיות במיצוי כלים ממשלתיים

דגש על הקולות הקוראים שהם אחד הכלים הממשלתיים השכיחים להעברת תקציבי ממשלה. עיקרו של הרעיון הקמת מערך זמני שיסייע לרשויות בניטור קולות קוראים מענה ומעקב. המערך חייב להיות אזורי ולתת מענה לרשויות שמתקשות בנושא, ומוכנות לקחת בו חלק במקביל להכשרת גורמים ברשויות המקומיות לבצע את הפעילות הזו בעתיד. אחד הרעיונות שהתגבשו במסגרת המחקר היה הקצאה של 2 עד 3 צוערים בוגרי תכנית עתידים לשלטון ציבורי שתפקידם לעקוב אחר כלי התמיכה הממשלתיים, כל צוער יכסה מספר משרדים ומספר רשויות, יכיר מקרוב את האפיונים של המשרדים והרשויות, יכיר מקרוב את הגורמים הרלבנטיים במשרדים אותם הוא מכסה, יכיר מקרוב את הרשויות ואת אפיון וצרכיהם וידע להתריע על קולות קוראים ותמיכות אחרות, לצד התאמתם לרשויות ספציפיות. הוא ילווה את הרשות המקומית בכל שלבי ההתמודדות על התמיכות. קבוצה כזו של בוגרי התכנית שתיתן שירות כזה ב 3 השנים הקרובות תוכל להקפיץ את מיצוי התקציבים על ידי הרשויות בצורה משמעותית ביותר. ראוי להדגיש כי

⁴ צוערים לשלטון מקומי - תכנית עתידים "צוערים לשלטון המקומי" תכנית ייעודית הפועלת בשותפות של עמותת עתידים ממשלה ואחרים. התכנית מכשירה סטודנטים, במסגרת לימודים אקדמיים, סדנאות, סיוור והתנסות מעשית, להשתלב כבוגרים בתפקידי איכות ברשויות המקומיות בדגש פריפריה הבוגרים מתחייבים לעבודה של ארבע שנים ברשויות ו שילובם מסייע ליצירת עתודה איכותית.

דרכי הפעולה של מערך כזה חייבות להיות מדידות. כך שיוכלו להתריע ולבדוק אם רשויות אכן פעלו במסגרת ההמלצות והליווי של המערך שבא לעזרתם, לצד פרסום התוצאות : אילו רשויות הגישו באילו משאבים זכו, מה הצליחו לבצע במסגרת התקציבים והמשאבים וכדומה. מהלך משלים כזה יצור 'רעב' בקרב רשויות וייצר תחרות בונה למיצוי המשאבים הממשלתיים, ו'תאוה' להזדמנות הבאה.

יודגש כי על מנת לא לאפשר למערך הזה להפוך למערך של קבע, ובמטרה להצמיח את יכולות הפקידות המקצועית ברשויות, הכוונה היא שבמהלך תקופת הפעילות של הצוערים, יעסקו גם בכשרה הדרגתית של הגורמים הרלבנטיים בתוך הרשויות, שיוכלו אחר כך לקדם את הנושא בעצמם. נציין כי בחנו את האפשרות לגבש מהלך כזה כשצוערים אלה יוכלו לבצע את משימתם מתוך הרשות לפיתוח הנגב, האשכולות האזוריים או מפעם דרום.

יישום: משרד הפנים שאמון בין היתר על הכשרת צוערים לשלטון מקומי מזהה את העדר היכולות ברשויות בכל הקשור למיצוי משאבים כציר קריטי .

"בין שאר פעולות השיפור שמקדם המשרד, פיתח שני מנגנונים מסייעים לנושא: כניסת כ"א איכותי באמצעות תכנית צוערים לשלטון מקומי והקמת האשכולות האזוריים⁵. האשכולות האזוריים מהווים מנוף לצמיחה כלכלית של הרשויות החברות באשכול. הרציול מאחוריו שככל שהרשויות השותפות ייצרו שיתופי פעולה במסגרתו לקידום נושאי עבודה משותפים הסיכוי לשאוב משאבים ממשלתיים גבוה יותר. הכוונה השנה לשלב צוערים גם במסגרת האשכולות האזוריים, שייקחו על עצמם מהלכי שיפור מיצוי תקציבים כמו התמודדות על קולות קוראים. במקביל כניסה של עוד 40 צוערים בוגרי התכנית השנה לתוך הרשויות, לתפקידי מפתח, כשהם מכירים מקרוב את אופן העבודה על קולות קוראים, שני אלה מבטיחים קפיצת מדרגה בתחום מיצוי משאבים ממשלתיים" (משרד הפנים)

הקמת יחידות אסטרטגיות

רשויות המוגדרות במסגרת החלטה 546 כרשויות שנדרש להן מיקוד ממשלתי ומשאבים ייעודיים כדי לסייע להן להיערך לקראת הזדמנויות שמביא אתו מעבר צה"ל לנגב). המשרד לפיתוח הנגב והגליל כמשרד מתכלל ההחלטה וכמשרד המפעיל שורה של תכניות ברשויות המטרה (בהן גם גיבוש תכניות אסטרטגיות ויישומן), עמד על העדר היכולות של הרשויות הללו לקדם נושאים מתוך התכנית האסטרטגית, לפעול למיצוי ההחלטה (546) כיום, ולפעול לאיגום משאבים לקראת יישום התכנית האסטרטגית שגובשה. רשויות אלו יכולות ליהנות משורה של תקציבים נוספים, שכן הן נכללות גם במסגרת החלטה 2025. העדר גוף בתוך הרשות כמו יחידה אסטרטגית שיודעת לאגם משאבים, לקדם פרויקטים זמינים ולגבש מוצרים ופרויקטים לצמיחת הרשות, מהווה אבן נגף להתפתחותה. לפיכך פעלנו השנה בנמרצות, ראשית, להכרה בצורך הזה בקרב האוצר ומשרד

⁵ אשכול אזורי: תאגיד אזורי אשר בבעלות הרשויות המקומיות החברות בו, המהווה מרחב לשיתופי פעולה אזוריים ומאפשר לרשויות לחלוק ביניהן את הנכסים המקומיים ולמנף את הנכסים האזוריים.

הפנים. בשלב השני, לגיוס משאבים בדרך להקמת יחידות אסטרטגיות ברשויות. דומה שהמהלך הזה נכון בכל מקרה של החלטה עתירת תקציב, רבת משרדי ממשלה שותפים הנוגעת לאזור ו/או לרשויות מקומיות. בכל מקרה כזה נכון להקים יחידה אסטרטגית שתסייע לגבש ולמצות את תהליכי ההתארגנות ליישום ותהליכי היישום, עם מבט קדימה לפרויקטים של צמיחה. עלות יחידה כזו אינה גבוהה יחסית אבל מבטיחה לאורך זמן מיצוי תקציבים ואף גיוס משאבים נוספים. ולכן עדיף לה לממשלה שבהחלטות עתירות תקציב כאלה הנוגעות לרשויות מקומיות תקצה תקציב ייעודי לאותן רשויות ליחידות כאלה. גם אם הדבר מחייב קיצוץ בהשקעות אחרות/ קיצוץ מסעיפים אחרים. יש ליחידות כאלה משמעות עמוקה ליכולת העבודה שאינה רק שוטף של הרשות המקומית.

יישום: בחודש מאי 2015 סוכם מתווה תקציבי בשותפות של המשרד לפיתוח הנגב והגליל, משרד הפנים ומשרד האוצר, וגיוס תקציב תלת שנתי שיאפשר גיוס אנשי מקצוע לתפקיד מנהל יחידה אסטרטגית ברשויות המטרה. בימים אלה מגובש בין המשרד לפיתוח הנגב והגליל ומשרד הפנים מתווה הגיוס, מתווה ההכשרה ומנגנון התקצוב. בדצמבר יפורסמו מכרזי התפקיד ברשויות המטרה והשאירה שלקראת פברואר 2016 יוקמו היחידות ברשויות המטרה. הכוונה שבמהלך 3 השנים הקרובות יצטרפו למנהלי היחידות בוגרי צוערים לשלטון מקומי וכך יוצמחו יחידות התכנון האסטרטגי ברשויות המטרה.

כלי לאיכון קולות קוראים ותמיכות ממשלתיות

במסגרת המחקר למדנו על כלי, שגיבשה חברת 'ארמה לניתוח מידע בע"מ' מיסודו של אריה מצליח לשעבר מנכ"ל החברה לאוטומציה וסמנכ"ל כלכלה במרכז השלטון המקומי. החברה פיתחה כלי המאפשר למנויי "איכון בזמן אמת"⁶ של כל "קול קורא"/מקור תמיכה חדש רלוונטי המתפרסם בכל מדיה בישראל, אשר מעמידים הממשלה או גופי הסמך הממשלתיים ורלוונטיים לפעילות רשויות מקומיות ולעמותות ציבוריות. לצד האיכון וההתרעה לרשות המנויה לכלי, החברה מספקת ליווי של בקרה ויעוץ: מניתוח והבנת מסמכי תמיכה דרך כל השלבים הכרוכים בהגשתם בזמן ובאופן מקצועי ואיכותי. החברה יכולה גם לסייע לרשות מקומית לבצע בקרה שוטפת על תהליך הטיפול בתמיכות, לוודא שכל "קול קורא" רלוונטי יוגש, אלא אם תתקבל, משיקולים מקצועיים, החלטה אחרת של הרשות המקומית. אין ספק שכלי כזה לרשויות בפריפריה יכול להוות שער כניסה לקולות קוראים רבים, ולגייס עבור הרשות תקציבים חדשים (תב"ר- תקציבים בלתי רגילים), למינוף פעולות ותכניות ולטיוב מערך השירותים לתושביה ולצמיחתה.

יישום: המשרד פיתוח הנגב והגליל במסגרת הרשות לפיתוח הנגב בוחן את הכלי ואופן יישומו באמצעות סבסוד חלקי עבור רשויות בנגב כלי כזה שייטיב את גיוס המשאבים ומיצוי פוטנציאל קיים של קולות קוראים ותמיכות ממשלה וגופים נוספים.

⁶ http://www.arma.co.il/p/blog-page_25.html

מינוי גורם במשרד הפנים שעניינו הבנה מהירה של החלטות, הנגשת מידע, הן בזמן אמת עם גיבוש החלטה, גוף של משרד הפנים שלוקח אחריות להיות המוניטור של הרשויות בתוך תהליכי גיבוש החלטות. בהמשך גורם כזה אמור לעדכן במידע את הרשויות על אופן ומידת הביצוע של החלטות.

הקמת גוף ממשלתי שבוחן ומבקר לאורך זמן את כלי היישום הממשלתיים

מפתח כלים חדשים או משדרג כלים מגוונים קיימים של משרדים שונים, ומטמיע אותם בקרב משרדי ממשלה.

"אחת הבעיות המשמעותיות היא שיש בהחלטות ובקולות הקוראים דבקות בכלים קיימים שאינם תמיד אפקטיביים. אין לממשלה גוף מחקר ופיתוח שמטייב את עבודת הממשלה. צריך להקים גוף מחקר ופיתוח שיבחן את הישימות של כלים קיימים מחד ויציע שינויים ושיפורים, שימציא כלים חדשים- יביא מן העולם ממדינות אחרות, יאמץ רעיונות טובים ויתרגם מהמערך העסקי, יפיק לקחים מכלים או משרדים שפועלים נכון יותר ויטמיע את כל אלה בקרב הפקידות הממשלתית. דומה שהאינטרס המרכזי ביחידה כזו היא החשב הכללי, שאחראי על תקציבי המדינה ועל מיצויים" (מפעם דרום)⁷.

מפאת קוצר הזמן לא פעלנו במסגרת מחקר זה לבחינה לעומק של רעיון זה. עם זאת ראוי לומר שיש ברעיון הזה היגדים חשובים ומלמדים שפיתוח כזה או אחר שלהם, הטמעה של מסקנות בקרב משרדי הממשלה יכול בהחלט לטייב את עבודת הממשלה. בעיקר לטייב את מיצוי המשאבים של התמיכות הממשלתיות בהן גם החלטות הממשלה שיישומן נעשה בציר הכלים הקיימים בלבד. אנו מאמינים שהחשב הכללי צריך להיות מעוניין בהקמת יחידה כזו לשם שיפור המנועים התקציביים של עבודת הממשלה.

גיבוש מדריך ממשלתי לגיבוש ומיצוי החלטות ממשלה

הרעיון המרכזי בבסיס הצעה זו הוא כתיבת מדריך ממשלתי, לגיבוש ומיצוי החלטות ממשלה. המדריך יכול להישען על מכלול החסמים שנמנו בפרק 7 לעיל, ואחרים שלא נמנו כאן וקיימים בידע המורחב של הפקידות הממשלתית העוסקת בנושא. המדריך חייב להיות מדריך יישומי, להישען על ידע קיים בממשלה, ועל המלצות של פקידי ממשלה מנוסים שכתבו, יישמו, נכוו וקיימו לעצמם הפקת לקחים. רק אלה יוכלו להעביר ידע יישומי למדריך כתוב כזה ובהמשך לעסוק בהטמעת הידע בקורסים הכשרות, מנטורינג או מודלינג במסגרת תפקידם. כמדריך יישומי הוא צריך להבטיח שתהליכי גיבוש החלטות יעשו בצורה נכונה יותר גם בתנאי לחץ וגם בתנאים רגילים. המדריך צריך לכלול צווי עשה ואל תעשה, ולהתוות דרכי פעולה והמלצות למיצוי אופטימלי של החלטות הממשלה ויישומן.

יישום: במסגרת מחקר זה לא הצלחנו להביא את הרעיון ולקדם אותו בפני גורמים שיכולים

⁷ <http://www.mifam.org.il/?CategoryID=188>

להיות מעוניינים במימושו כמו אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה. עם זאת מן הראוי שמשד ראש הממשלה כמי שמוביל מאות החלטות בשנה וצבר את הניסיון הרחב ביותר בתחום, יאמץ את הרעיון ויביא אותו לידי מימוש. אציין כי במסגרת **התכנית למדיניות חברתית ולמנהל סגל בכיר בשירות המדינה** של המכון למנהיגות וממשל באלכ"א ובשיתוף נציבות שירות המדינה, הייתי חברה בקבוצת עבודה שכתבה את מדריך השיתוף הממשלתי. המדריך נכתב כחלק מסוגיה בוערת בעצמותיהם של עמיתי לקבוצה כולם פקידי ממשלה בכירים שנושאי שיתוף הפעולה הבין משרדיים מעסיקים אותם בחייהם המקצועיים. המדריך גובש על ידי הקבוצה כחלק מפרויקט גמר ואיגם את הידע והחוויות לצד הניסיונות והלקחים של כל אחד מחברי הקבוצה וככה הוא מכיל ידע יישומי והמלצות לדרכי פעולה בתחומי שיתוף שונים. מודל זה מוצע כרעיון לדריך אפשרית לפיתוח מדריך כזה. בכל מקרה מדריך כזה במידה ויפותח צריך להיות מוטמע בקרב משרדי ממשלה ולעקוב אחר השימוש והיישום שלו.

גורם מתכלל ליישום ההחלטה

ההחלטות בהן עוסקת עבודה זו הן כולן החלטות אזוריות הנוגעות בין היתר לרשויות מקומיות בנגב. הפעלת 4 ההחלטות במקביל באותן שנים מביאה למצב בו רשות יכולה ליהנות משתי החלטות במקביל, עם זאת תהליך המיצוע דורש מהרשויות לקדם עבודה על כל אחת בנפרד למוקד כל משרד ממשלתי בנפרד על מנת להבטיח מיצוע תקציבי. שתיים מההחלטות 3708 למגזר הבדואי ו 546 להיערכות לקראת מעבר צה"ל מגדירות גופים מתכללים להחלטות. בהחלטה 3708 מוגדר 'מטה היישום' שהוקם לעיסוק במספר מהלכים במגזר הבדואי. המטה הוא גוף ממשלתי שהיה כפוף למשרד ראש הממשלה, אך עם התחלפות הממשלות עבר המטה למשרד החקלאות, חלק מהצוות עזב 'שאריות' המטה כפופות כיום לרשות התכנון במשרד החקלאות במסגרת מערך לשילוב הבדואים, שאחראי לתכלל את כלל עבודת המשרדים במסגרת 3708 וכן בסעיפים הנוגעים לקהילה הבדואית בהחלטה 2025. בהחלטה 546 נקבע כי המשרד לפיתוח הנגב והגליל יהיה אמון על תכלול יישום ההחלטה. למשרד התנסות של כשנתיים וחצי בתכלול היישום של החלטה 546 שנחשבת כבר כיום להחלטה ישנה אך מנוע לקידומן של החלטות משמעותיות. (שכן ממנה או מסעיפים מתוכה הוצמחו ונולדו החלטות ממשלה כמו הקמת בית חולים שיקומי ובית חולים נוסף בנגב- בהחלטה 2025, החלטה 1815 על הקמת קריית סייבר לאומית והטבות לחברות סייבר בבאר שבע וכדומה).

"אנחנו משרד הפועל בראיה אזורית ואך טבעי שנהיה מתכללי ההחלטה מה גם שיזמנו את ההחלטה. עם זאת איננו נמנים על משרדי הממשלה הגדולים ועתידי התקציבים, תקציבי ההחלטה יושבים במשרדים המבצעים, כך שהתכלול שלנו כולל בעיקר בקרה על תהליכי ביצוע- שהדברים אכן יוצאים לפועל, אנחנו אוספים דיווחים גם מהמשרדים וגם מהשטח, יוזמים פעמיים בשנה ועדת היגוי בין משרדית בראשות מנכ"ל משרד אש הממשלה ומנכ"לית משרד נגב גליל, וכן תכלול ובקרה בתוך הרשויות. הכלים הם יותר כלי בקרה והרתעה. אין לנו כלים כמשרד קטן מחד ובעיקר שתקציבי ההחלטה לא 'שוכנים' אצלנו להנחות, לתבוע או 'לאיים' על משרדי הממשלה. התכלול מביא לידי ביטוי תהליכי בקרה והתרעות ליושבי הראש של הועדה הבין משרדית על עיכובים בביצוע, אי ביצוע חסמים וכדומה. מניסיון של שנתיים בהן התקיימו כ 3

ועדות בין משרדיות לבקרה, למרות הנחיות מנכ"ל משרד ראש הממשלה למשרדים לבצע מהלכים שלא בוצעו, לתקן מהלכים וכדומה, המשרדים פועלים עצמאית ואין יכולת אכיפה של ממש". עוד מפרטים במשרד לגבי ההבנות והלקחים מיישום 546 וחלק מסעיפי 2017: "ההבנה שמתגבשת אצלנו היא גם בהיבט התקציבי וגם בהיבט האינטגרציה. בהיבט התקציבי: רק ריכוז התקציבים התוספתיים להחלטה במשרד מתכלל אחד והתניית העברות תקציב תוספתי לכל תכנית לאור ביצועי המשרד בשטח, יוכל להניע את ההתמדה והמשרדית בכל תכנית ולהבטיח טוב יותר את סיכויי הביצוע בשטח. מאידך אנחנו נתקלים בחוסר מוכנות של הרשויות מחד, ובחוסר מיקוד של הרשויות, שאינו מסייע בידן לדרוש את התקציבים האלה. הן לא דורשות המשרדים לא דוחפים בהכרח, וכך יוצא שקצב מימוש התקציב איטי. מה שגורר כמובן את ההשלכות על אופן היישום ועומק יישום החלטה בשטח. ולכן כל עוד לא יהיה גורם מטעם הרשויות – בכל רשות או באשכול שאמון על יישום החלטה, הרשות לא תצליח למצות את החלטה. אבל אולי ההפסד המרכזי של העשר גורם מתכלל חזק ובעל יכולת אכיפה על המשרדים הוא סיפור האינטגרציה בין תכניות המשרדים. החלטות אזוריות הן אסופה של תכניות של משרדים שונים, אבל כשמדובר בפיתוח אזורי מישור צריך לדאוג שתהיה הלימה בקצב, בהתניות ובהשפעה ההדדית של התכניות על המרחב וכן של תכנית אחת על השנייה כך שקפיצה ופיתוח אזורי יהיה בקפיצת מדרגה ולא אוסף של תכניות. התייחס לכך מבקר המדינה בדוח דו"ח מבקר המדינה ה-41 משנת 2000, כשציין שהחלטות הממשלה על הנגב הן לא יותר מ"אוסף של תכניות שאינן ברוכות בעשייה ואין בהן אינטגרציה.....!" (המשרד לפיתוח הנגב והגליל)

החלטות 2017 לשדרות ועוטף עזה ו 2025 לפיתוח הדרום שהתקבלו לאחר צוק איתן אינן קובעות גורמים מתכללים, אלא מקצים תקציב הערכה ובקרה.

"זה אבסורד אנחנו מוצאים את עצמנו המתכללים של עבודת הממשלה, אנחנו אלה שצריכים לרוץ לכל ארבעה עשר משרדי הממשלה ולדרוש את התקציבים להבין את אופן המיצוי, אנחנו טובעים במשימות השוטף והמשימה הזו ענקית. היא לא יכולה להיות נחלתו של הגזבר או המנכ"ל או כל גורם אחר במועצה. כשמתקבלת החלטה כל כך משמעותית נכון להקצות עוד קצת תקציב או לגרוע מעט תקציב מהקיים ולהקצות מתכלל להחלטה שסייע לרשויות לעבוד מול משרדי הממשלה. צריך גורם אחד שייתן שירותים לכל הרשויות שנהנות מההחלטה. זה חייב להיות מוגדר בתוך כל החלטה מתוקצב ונותן שירותים מרוכזים לכלל הרשויות שבהחלטה" (ראש מועצה בעוטף עזה)

יישום: בהחלטה 2017 שדרות ועוטף עזה, בחרה שדרות לכלול בהחלטה תקציב ייעודי לפרויקטור ליישום החלטה. ראש העיר השכיל להבין את מכלול ההזדמנות שעומדת בפניו: תקציבים עצומים, לנושאים ולפרויקטים שונים, יכולת מוגבלת של הפקידות המוניציפאלית לצד עומסי עבודה, ולכן החליט לותר על חלק מהתקציב לטובת תקצוב פרויקטור. בימים אלה מוגדר המכרז לאורו יבחר הפרויקטור שסייע לשדרות בלבד ביום החלטה בהיבטים של מיצוי המשאבים מצד המשרדים. המועצות האזוריות הנמנות אף הן באותה החלטה לא השכילו לעמוד על דרישה כזו. כיום אחת התובנות המרכזיות היא שנדרש להם פרויקטור מטעם הרשויות שפועל מול משרדי הממשלה כמייצג את כולן ומסייע בהבנת התהליכים הממשלתיים, במיצוי התקציבים ובאיגום תקציבים נוספים. אנו מסכימים להגדרה כי החלטות כאלה מחייבות גורם מתכלל, ולאור הבעיות של משרדי הממשלה והרשויות ביישום החלטות כפי שמנינו בפרק החסמים, דומה כי

פרויקטור לרשויות יכול להבטיח מיצוי גבוה יותר ויישום. אסייג את דברי בכך שאציין כי משרד ראש הממשלה עוקב ומבקר את יישום החלטות הללו (2017 ו 2025) באמצעות גורם במשרד שבעיקר מקבל דוחות יישום ממשרדים ואוסף את מכלול החסמים.

מעקב ממשלתי ורשותי באמצעות נספחי ביצוע להחלטה

אחד הכלים שמדבר עליו כיום משרד ראש הממשלה ככלי מעקב ביצועי שישרת את משרדי הממשלה ואת הרשויות והוא זה שיהפוך את הדיאלוג של המיצוי בין שניהם למהותי הוא נספחי ביצוע שייצמדו להחלטות הממשלה. נספח ביצוע כזה נמצא כיום בעיבוד ויכיל את כל התכניות של כל משרד בכל החלטה תקציב ייעודי לכל החלטה, חלוקת התקציב לפי רשויות במידה ורלבנטי או לפי הקצאות אחרות, מהזווית הרשותית ינסה לרכז מה מכל החלטה יכולה למצות כל רשות, מי אנשי הקשר במשרדים, והדרך לקבלת התקציב. ההערכה היא כי כלי כזה ישרת את שני הצדדים רשויות ומשרדי ממשלה ויקל על המעקב. ההערכה היא כי כלי כזה יוכל לכסות כ 80% מסעיפי כל החלטה.

יישום: משרד ראש הממשלה פועל כבר כיום לבניית נספחים כאלה להחלטות 2017 ו 2025. הנספחים ייושמו כבר ב 2015, והמשך יהיה מעקב אחר אופן השימוש היישום וההשפעה על מיצוי החלטות.

האשכולות האזוריים- כמנגנון יישום

למדנו בפרק המבוא כי תהליכי ביזור השלטון מגדילים את האחריות של השלטון המקומי, ומשימותיו הופכות מורכבות יותר ויותר. כדי להצליח באספקת השירותים ובקידום רמת החיים והכלכלה, גוברת כניסתן של רשויות מקומיות לשיתופי פעולה שונים. שיתוף פעולה אזורי מאתגר את הפרדיגמה המקובלת לפיה "חיזוק הפריפריה" עובר רק דרך שורת פרויקטים ומיזמים ברמת הישוב. האזוריות מייצרת בסיס לבנייתם של מנופי שינוי מקיפים באמצעות הקמת מנגנונים חוצי רשויות ליצירת שיתופי פעולה.

" מצאנו שחלק מהתכניות שלנו נכון להפעיל באמצעות האשכול האזורי. זהו מנגנון יעיל, שיש לרשויות אינטרס להפעיל אותו. חלק מהתכניות שלנו שמחייבות ביצוע יש לאשכול יתרון מובנה בהפעלתו. היכולת של האשכול לאגם יחד את הביצוע ולחסוך בעלויות, לצד לדייק את השירות ולהפעילו מהר יותר מאשר שכל רשות תבצע לחוד. אני בהחלט מציע למשרדי הממשלה לבחון איזה מסעיפי החלטות הממשלה ניתן להפעיל דרך האשכולות, ולבנות את הדרך המתאימה. כמובן מחייב את ההסכמה של הרשויות השותפות. זה תמיד יהיה מהיר יותר וחסכוני יותר" (המשרד להגנת הסביבה)

כל החלטות הממשלה הנדונות במסגרת מחקר זה הן החלטות המשפיעות על אזור הנגב. כמעט כל היישובים שיכולים ליהנות מהחלטות אלה שוכנים תחת קורת גג של אשכול נגב מזרחי או אשכול נגב מערבי. מצאנו שלרעיון האשכולות יש יתרונות מובנים בפיתוח פתרונות ושירותים משותפים וחסכוניים לרשויות השותפות באשכול. ולכן נכון למשרדי הממשלה לבחון הפעלת חלק מהכלים

באמצעות האשכולות. מן הראוי גם לבחון תמריץ שיעודד את הרשויות ליישם את הסעיפים המתאימים באמצעות האשכולות, ובכך לתרום לפיתוח האזור, למיתוג הזהות האזורית. מאידך יש לבחון בקפידה את השירותים והכלים שיופעלו ליישום החלטות ממשלה אלה במסגרת האשכול, ולבחור רק ביישומים שיכולים לשרת את מרבית היישובים השותפים באשכול, שאם לא כן בחירה ביישומי החלטה של חלק מהרשויות עלולה להסית את האשכול משיתופיות ולגרור שורה של אינטרסים שיאבדו את שיוו המשקל הדק שחשוב לשמר במסגרת האשכול.

יישום: כיום ניתן לסמן את המשרד להגנת הסביבה כגורם ממשלתי שיודע לעבוד עם האשכולות סביב יישום החלטה 2025. במפגש משרדי ממשלה מס 2 שנערך באוגוסט 2015, הביעו גם משרדי הכלכלה והאנרגיה התעניינות לגבי ההסתייעות באשכולות כמנגנון יישומי יעיל, ואנו מניחים כי תהליך זה יצבור תאוצה במסגרת תכנית מעגלים בנגב.

המוניטור של המרכז להעצמת האזרח

המרכז הישראלי להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל והאזרחות, עושה לחיזוק האפקטיביות של המגזר הציבורי, תוך התמקדות בכשלי המערכת בתחום יישום המדיניות. המרכז פיתח בשנה האחרונה כלי לניטור החלטות ממשלה ומקיים מהלך רחב שמנתח את החלטות הממשלה הנבחרות, בוחן את מידת הביצוע של ההחלטות ותמהיל החסמים וחולשות היישום, מתוך מטרה להנגיש את המידע לציבור כחלק מתהליכי בקרה של אזרחי המדינה על פעילות הממשלה. המוניטור מפרק כל החלטת ממשלה לסעיפי הביצוע שלה, לפי משרדים, תקציב, זמן היישום, תיחום גיאוגרפי ועוד. בנוסף מאפשר לבצע חתוכים שונים השופכים אור על הביצועים, החסמים ומידת המיצוי. מעבר למידע זמין ברשת הרבה מהמידע נאלץ המרכז לשאוב ממשרדי הממשלה עצמן ומהגופים ולקוחות החלטות. היות ונקודת המבט של המוניטור היא מזווית האזרח, והיא שונה מהצורך של רשויות וגופים לקוחות החלטה, נדרש לבחון את מידת ההתאמה של כלי כזה ככלי ניטור ומעקב עבור רשויות וגופים שהם לקוחות החלטות.

יישום: בימים אלה המשרד לפיתוח הנגב והגליל יחד עם המכון למנהיגות וממשל של אלכ"א, גוינט ישראל והמרכז הישראלי להעצמת האזרח, בוחנים את המידה בה הכלי יכול לשרת את הרשויות המקומיות וגופים נוספים לקוחות החלטות הממשלה, ו/או את משרדי הממשלה. ההערכה היא כי מידת ההתאמה חלקית. ככל שימצא סיכוי גבוה להתאמת הכלי בשינויים מינוריים, אפשר יהיה לנסות לדגום פיילוט של מספר רשויות ו/או משרדי ממשלה, כך שבהמשך ניתן יהיה להפוך את הכלי לכלי מעקב.

תכנית 'מעגלים בנגב 0.2' כהליך יישומי למקסום מהלכי מיצוי החלטות ממשלה

בפרק 'חסמים במיצוי החלטות ממשלה' סקרנו את מכלול החסמים והגורמים המעכבים את מיצוי החלטות הממשלה, הן בזווית הממשלתית והן בזווית של הרשויות או המרחב הגיאוגרפי עליו הן מושטות. הסקירה העלתה שהחסמים מתפלגים לכאלה הנוצרים כבר בשלב גיבוש החלטת ואחרים המאפיינים את שלב יישום החלטה. במסגרת המחקר בתכנית עמית מחקר בכיר בקרן גולדמן, החלטתי להתמקד בגיבוש כלי ייעודי שישפר את מיצוי החלטות הממשלה בשלב היישום, ויביא לשיפור השיח בין משרדי הממשלה המובילים את יישום החלטות לבין הרשויות שהן לקוחות החלטות, ובעקבותיו יכולות המיצוי.

במהלך השנה ובמסגרת המחקר פותחה וגובשה התכנית ככלי יישומי. הרעיון המרכזי הוא שבהמשך יהיה אפשר ליישם תכנית מעגלים בנגב בכל מהלך יישומי של החלטות ממשלה עתירות תקציב המערבות מספר משרדי ממשלה ביצועיים וכן את לקוחות התהליכים והתקציבים. פרק זה יתאר את התהליך לגיבוש התוכנית ותרגומה לכלי יישומי מתוך מהלכי היישום והתוצרים. למרות שזמן המחקר מסתיים, עדיין לא הסתיים כל שלב הגיבוש והיישום של 'מעגלים בנגב', המשך פיתוח של התכנית והכלים יהוו מבחינת 'צוואת המשך' למחקר זה.

מכון לממשל ומנהיגות של אלכ"א ג'וינט ישראל מהווה את הגורם המקצועי שמסייע ומפתח את רכיבי התכנית ומנחה בפועל את מפגשי הביצוע. ככזה ימשיך בפעילותו. וזו גם ההזדמנות לציין את היכולות המקצועיות שהצטברו בצוות הייעודי, את האמונה בדרך, ואת המאמץ הבלתי נלאה לעשות הכל למקסום החלטות.

רקע

תכנית 'מעגלים בנגב' גובשה על ידי המשרד לפיתוח הנגב והגליל בשיתוף פעולה עם אלכ"א- המכון למדיניות וממשל של ג'וינט ישראל, כבר בשנת 2012 במטרה לייצר תהליך תשתיתי מתמשך המבנה את שתוף הפעולה בין כלל השחקנים הפועלים על ההיבטים האזרחיים שנגזרים מהעתקת מחנות צה"ל לנגב. התכנית היוותה גם פלטפורמה למפגשי ראשי רשויות כחלק ממהלך גיבוש החלטת הממשלה 546 שהובלה באותו הזמן על ידי המשרד לפיתוח הנגב והגליל, משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה. במהלך 2012 עד 2014, בסדרה של מפגשים של ראשי רשויות וארגונים רב מגזריים בנגב, לקחו על עצמם ראשי הרשויות פרויקטים משותפים כחלק מבניית תשתית נגבית של שיתופי פעולה. ראשי הפורום זיהו כבר אז את תחום שילוב העסקים הקטנים והבינוניים במהלך העתקת מחנות צה"ל כמוקד פעולה משותף ו חשוב. כתוצאה מהחשיבה המשותפת והיעד המשותף הזה, פיתחו יחד את מיזם 'י.ה.ב מוסדות העוגן' לקידום מרחב ההזדמנויות הכלכלי עסקי. תכנית 'י.ה.ב מהווה כיום מסד משמעותי בהצמחת עסקים במפגש בין מוסדות עוגן בנגב, על צורכי השירותים והמענים כלכליים הנדרשים להם, עם העסקים בנגב. פותחו זירות עסקים אינטרנטיות נגביות, שנותנות עדיפות לעסקים מהנגב, מתבצע מפקד עסקים צומח, התקיימו ירידים לעסקים מהנגב ושילובם בפעילות הכלכלית של מוסדות הנגב ומעסיקים גדולים, ועוד.

רציונל

כאמור לעיל ארבע החלטות הממשלה בהן עוסקות עבודה זו על ידי מצביעות על מיקוד משמעותי של ממשלת ישראל בקידום הנגב. מעבר להשקעות השוטפות של הממשלה כל ארבע החלטות עתירות התקציב, כולן מיועדות לצמיחה כלכלית ודמוגרפית של הנגב ומאגמות כ 4 מיליארד ₪, מתקציבי הממשלה בלבד, לפיתוח הנגב. הן מהוות הזדמנות משמעותית למינוף הדרום. מקבוצות מיקוד שנערכו עם ראשי רשויות עלה, כי מיצוי החלטות הממשלה הינו נושא מהותי וברצונם לפעול במשותף עם משרדי הממשלה לקידומו. הרשויות מעידות כי מניסיון, רוב ההחלטות אינן מיושמות בפועל או שהיישום חלקי בלבד, וכמו כן, חסרים ברשויות ידע וכלים להיכרות והבנת החלטות לצד כלים או מחוונים ליישום החלטות. משיחות מקבילות שנערכו עם בכירים במשרדי ממשלה עלה חשש גם מצדם כי ההחלטות לא ימומשו במידה מספקת. כל אלה הביאו לגיבושה של תכנית 'מעגלים בנגב 0.2' לשנת 2015, המיועדת למיצוי החלטות הממשלה לדרום באמצעות חיזוק הדיאלוג והמשקים בין השלטון המרכזי למקומי בשלב יישום ההחלטות.

מטרות

- בניית מנגנונים ליצירת דיאלוג וממשקים לטובת מקסום יישום החלטות הממשלה לדרום ומינופן לפיתוח האזור.

- יצירת מרחב משותף וקבוע לשיח בין משרדי ממשלה והרשויות המקומיות.

בעלי העניין

משרדי ממשלה: כלל משרדי הממשלה השותפים בהחלטות הנדונות בעבודה זו: 2025, 546, 3708. (החלטה 2017 הוצאה ממסגרת העבודה לאור עדיפויות של משרד ראש הממשלה המתכלל את ההחלטה). בשלב א שותפים משרדי הממשלה מרכזיים שהביעו רצון להיות שותפים למהלך. בהמשך, ובהתאם להצלחת התהליך, יוצע לכל משרדי הממשלה לקחת חלק בתכנית.

רשויות מקומיות בנגב – כל הרשויות שיכולות ליהנות מתקציבי החלטות הנ"ל.

גופים ו'שחקנים' בנגב, שיכולים להוות פלטפורמה לשיתופי פעולה עם רשויות מקומיות, או לקחת חלק ולסייע במסגרת תפקידן וההתקשרויות שלהן למשרדי הממשלה למצות את תקציבי החלטות. גופים כמו אשכולות אזוריים, גופי תעסוקה, פורומים – פורום רכזי תיירות, וכדומה (בהתאם למיפוי שיעשה בשלבים הבאים).

אתגרים מרכזיים

מידת ההירתמות, האינטרס המשותף והזמינות של משרדי הממשלה

מידת ההירתמות בעיקר של הסגל הממשלתי הבכיר במשרדים השותפים היא תנאי הכרחי למהלך. יש להבין שבכל משרד מספר החלטות ממשלה שהמשרד אחראי להן וליישומן, והמהלך הזה מסיט אותם לקשב ממוקד להחלטות אלה. הסגל המקצועי המשרדי צריך להבין מהנהלת

המשרד שאכן למשרד אינטרס בהדגשת קשב להחלטות אלה. נציין כי ספציפית ההחלטות הנדונות הן החלטות של ממשלת ישראל ה-33. הממשלה ה-34 המכהנת כרגע מחויבת אומנם להחלטות הממשלה הקודמת עם זאת בחלק מהמשרדים התחלפו שרים ומנכ"לים וסדר היום הממשלתי מקבל דגש חדש. תחלופה זו עלולה להשפיע, מה שעלול להעיב על הקשב בחלק מהמשרדים ועל מידת הזמינות ושיתוף הפעולה.

נדגיש כי למהלך הראשון כונסו 8 משרדי ממשלה שרובם שותפים בכל ההחלטות: משרד ראש הממשלה, משרד הכלכלה, המשרד להגנת הסביבה, משרד החקלאות- בשני הכובעים כמשרד מקצועי חקלאות ופיתוח הכפר וכאחראי על קידום פיתוח כלכלי חברתי וקידום פעולות הסדרה ופתרונות התיישבות של על תכניות לקידום הקהילה הבדואית בנגב, משרד הבריאות, משרד התיירות, משרד התשתיות הלאומיות האנרגיה והמים והמשרד לפיתוח הנגב והגליל.

נציין כי יש חשיבות מיוחדת לנוכחות של משרד האוצר, דווקא לאור העובדה שהתכנית עוסקת בטיוב תהליכי יישום ההחלטות והמיצוי התקציבי שהוא מרכז העניין של האוצר. עם זאת בשלב גיבוש התכנית לא זכינו לעניין ממשרד האוצר ולהירתמותו תהליך.

מי מוביל התכנית והתהליך?

נציין כי יוזמת התהליך היא של המשרד לפיתוח הנגב והגליל כמשרד בעל ראייה אזורית ואינטרס ממוקד לפיתוח הנגב. עם זאת למעט החלטה 546 להיערכות האזרחית שהובלה על ידי המשרד שאר ההחלטות המשרד שותף בהן אך אינו מתכלל ההחלטה למעט החלטה 546 אותה הוא מתכלל בשאר ההחלטות הוא שותף בלבד. ולפיכך יוזמה כזו עלולה להתפרש בעיני חלק מהמשרדים כיניסה בטריטוריה או כ'הדחפות' לתפקיד שלא הוגדר והוסכם. ברור שככל שתיווצר במסגרת קבוצת המשרדים השותפים תחושת שיתוף והקשבה לצרכיהם, מידת ההירתמות שלהם לתכנית ולתהליך תהיה גבוהה יותר וזה אחד מאתגרי הפיתוח.

זמינות והתמדה של הסגל המקצועי של הרשויות

ההערכה היא כי המהלכים של הלמידה והממשק שבין משרדי הממשלה והרשויות צריך להבנות על סגל מקצועי בכיר ברשויות המקומיות, שיקפיד להגיע כולו לכל המפגשים שיקבעו. ההחלטות מתייחסות לכ- 30 רשויות בנגב. הרשויות, כפי שסקרנו בפרק החסמים, נאנקות תחת השוטף מחד, אין להן יחידות אסטרטגיות, אין מוביל אחד ליישום החלטות הממשלה. מאידך הן לוקות בעבודה שאינה עבודה אינטגרטיבית בין בעלי התפקידים השונים, אלמנט מאוד מתבקש בעבודה למיצוי החלטות הממשלה. מכאן שאחד האתגרים הוא לגייס את ראש הרשות ואת הדגש שישים לאנשיו להגיע לכל המהלכים שיקבעו כסגל אחוד.

ציניות בעיקר בקרב השטח

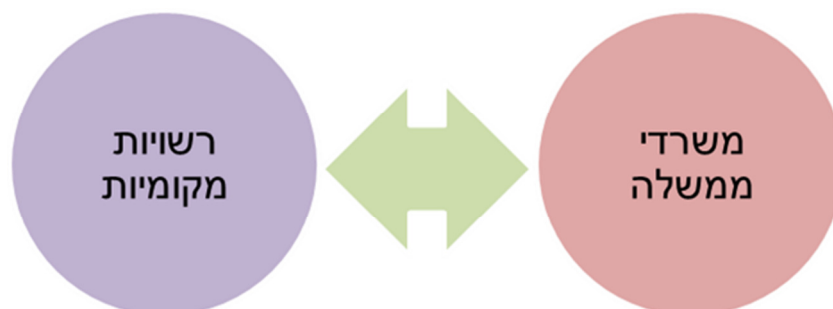
נציין כי אוירה של אכזבה מיישום החלטות ממשלה ותכניות ופרסומים על תכניות היא מנת חלקם של רב הרשויות בנגב. מכאן שנוצרה הרבה ציניות, מצד אחד שהתפתחה עם השנים, לצד הבנה שאכן דברים זזים כי הנגב אכן נמצא בתאוצת פיתוח. עם זאת, קבלת ההחלטות בעיקר אלה שלאחר צוק איתן שנתקבלו בלחצי זמנים ולחצים פוליטיים ותקשורתיים, יצרו ספקנות גבוהה במידת ההיתכנות ליישום. לכך הצטרפה העובדה ששנת 2015 היא שנת בחירות, אינה שנת תקציב רגילה, וכל תקציב ההחלטה אינם זמינים לפחות במחצית השנה הראשונה. לפיכך אתגר

גדול יהיה למוסס את הציניות, להביא לרשויות את הצפייה, הכוונות הטובות לצד הקשיים של משרדי הממשלה, שגם להם קשיים הנגזרים משנת בחירות. נראה מראש כי תידרש עבודה של הכנת המפגשים שלא ייצרו צפיות גבוהות מחד, אבל כן יאפשרו שיח, ומציאת הדרך שתאפשר מיצוי יעיל של התקציבים. זוהי משימת צוות ההובלה של התכנית.

תהליך הפיתוח

הפיתוח יתייחס לאבני דרך מרכזיות וסדרת ההחלטות שנלקחו באותו שלב. יש לציין כי תחילת הפיתוח הובלה על ידי כראש אגף נגב כך נתפס המשרד לפיתוח הנגב והגליל כיוזם ומוביל התכנית. עם זאת במהלך הדרך בשל מורכבות התהליך והצורך לבסס את שיתופי הפעולה של המשרדים השונים, תהליך הפיתוח הפך למצע העבודה עם משרדי הממשלה שהסכימו לקחת חלק בתכנית, מתוך הבנה שלכל משרד תהליכים משלו. יש רצון של כל השותפים להראות בחזית אחידה כממשלה למול גורמי השטח, ולכן להתגייס למהלך משותף כללי. מהלך כזה חייב להשאיר עדיין לכל משרד את תהליכי היישום שלו לעצמו. לאור זאת הפכו משרדי הממשלה השותפים שותפי פיתוח וביצוע גם יחד. ותהליך הפיתוח מתגלגל, משולב ונגזר כחלק מתהליכי היישום המשותפים.

תרשים 1 : צירי עבודה וממשקים- ממשלה, רשויות, בין רשויות



ממשק בין רשויות	ממשק בין משרדים לרשויות	ממשק בין משרדי
- למידה הדדית.	- למידת סעיפי ההחלטות	- למידה הדדית.
- חיזוק עבודה אזורית ושיתופי פעולה בין רשוטיים למיצוי החלטות ממשלה רוחביות.	- ודרכים ליישומן.	- יצירת שפה משותפת.
- איתור חסמים משותפים ביישום ההחלטות.	- מרחב לשיח ודיאלוג.	- תכנון מהלכים ממשלתיים למיצוי החלטות.
- גיבוש מנגנוני עבודה אפקטיביים רשותיים ואזוריים.	- העמקת ההיכרות הבין אישית -מקצועית.	- חיזוק שתוף הפעולה הבין משרדי.
	- בניית מנגנוני עבודה אפקטיביים משותפים למשרדים ולרשויות, למיצוי ההחלטות.	- איתור חסמים ומתן מענה.
		- בחינה מתמדת לגבי מידת שיתוף הפעולה הרצויה מבחינת המשרדים למול גמישות פעולה של כל משרד

גמישות בפיתוח

מעגלים בנגב 0.2' היא יוזמה שהתבססה על קריאת מצב בשטח וקיבלה תיקוף לגבי מידת הצורך, מראשי רשויות והן מהסגל הבכיר של משרדי הממשלה הנוגעים בהחלטות עתירות תקציב אלה. התכנית שגובשה בראשונה לקראת סוף 2014 ראתה את 2015 כשנה בה פרוסים מפגשים של משרדי ממשלה, משרדי ממשלה עם הרשויות ושחקנים נוספים בנגב. וכן צפתה לקיים מעין ועדת היגוי בעיקר של ראשי רשויות שיסייעו בהכוונת התהליך לכיוונים שישרתו את מיצוי ההחלטות. אולם עם ההכרזה על בחירות בדצמבר 2014, הפכה שנת 2015 לשנת בחירות הפועלת לפי תקציב של 1/12, תקציבי החלטות הממשלה אינם זמינים למיצוי ומהלכי רב המשרדים לתחילת יישום, נדחו הן לאחריי הבחירות וגם אז דורשים אישור מיוחד של ועדת חריגים באוצר, אשר מקפידה לאשר רק תכניות וביצועים דחופים. מכאן שכל מהלך התכנית שינה את פניו. הדגש הפך לתהליך ממוקד שמנצל את תקופת ה'בין בחירות להקמת ממשלה' לתקופת היערכות ולמידה. המטרה שעם אישור תקציב המדינה הצפוי רק בסוף 2015 יהיו גם המשרדים וגם הרשויות זמינים וערוכים ליישום ולמיצוי.

נדרשת וגמישות לפיתוח תוך כדי תנועה. זהו קן מנחה להמשך קיום וישימות התכנית. משמעה גם גמישות תקציבית.

עקרונות מנחים בפיתוח ויישום מעגלים בנגב 0.2

כללי

- פיתוח גמיש תוך כדי יישום
- רגישות לצרכים ומיפוי צרכים שוטף הן מהמשרדים והן מהשטח
- שקיפות בין משרדים ושקיפות בתהליכים וחומרים ככל האפשר מצד הממשלה אל השטח
- השתתפות פעילה של דרגים מקצועיים ודחיקת 'פוליטיקה' ארגונית, נוכחות ראשי רשויות אינה הכרחית, אך ההנחיה הברורה שלהם לחשיבות התהליך- קריטית.

רשויות

- חיזוק בקרב הסגל המקצועי המוניציפאלי של מיומנות עבודה אפקטיבית מול משרדי הממשלה.
- רכישת ידע וכלים הנדרשים ליישום מיטבי של ההחלטות הרלוונטיות תוך חיזוק תחושת המסוגלות המקצועית:
- היכרות עם מנגנוני יישום החלטות בממשלה

כלים לתכנון ויישום שיתופי פעולה (אזוריים ובין מגזריים)

- גיבוש תפיסה אזורית ליישום מיטבי של החלטות הממשלה / חיזוק הראייה המשותפת של ההזדמנויות האזוריות ליישום החלטות הממשלה- מדגש על תחרות לדגש על שיתוף פעולה, היעזרות באשכולות אזוריים

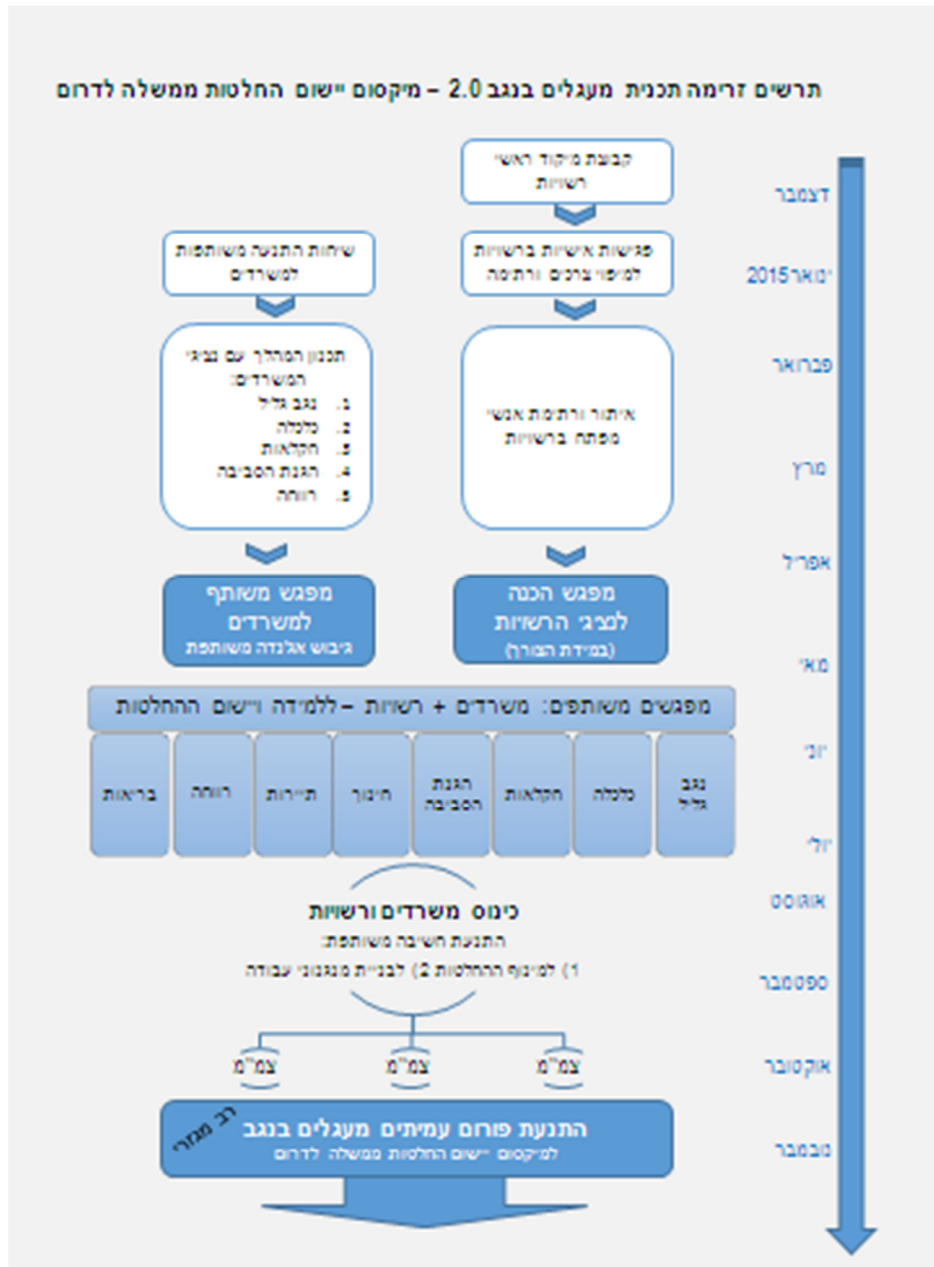
- זיהוי גופי שטח וארגונים בנגב שיכולים לסייע לרשויות במיצועי החלטות וצירופם לתהליך תוך כדי התבהרות והתקדמות

משרדי ממשלה

- יצירה וחיזוק של קשרים מקצועיים עם נציגי המשרדים האחרים
 - יצירה וחיזוק קשרים מקצועיים עם הגורמים הרלוונטיים ברשויות
 - יצירת שפה משותפת וחיזוק יחסי האמון בין המשתתפים
 - חיזוק הראייה המשותפת של ההזדמנויות האזוריות ליישום החלטות הממשלה
 - יצירת שיח משותף להסרת חסמים
 - התייחסות ייחודית לקשיי הרשויות הבדואיות
- ככלל, גורמי הפיתוח יעסקו בין היתר ליצירת אוירה בונה ומאפשרת הקשה ושיח בין משרדי הממשלה ונציגי הרשויות והשטח. נדרשת פתיחות להקשבה הבנת הקשיים של שני הצדדים ביישום החלטות. זוהי תכלית האווירה שיש ליצר כדי למקסם את מיצועי החלטות ואת גמישות הכלים והתהליכים.

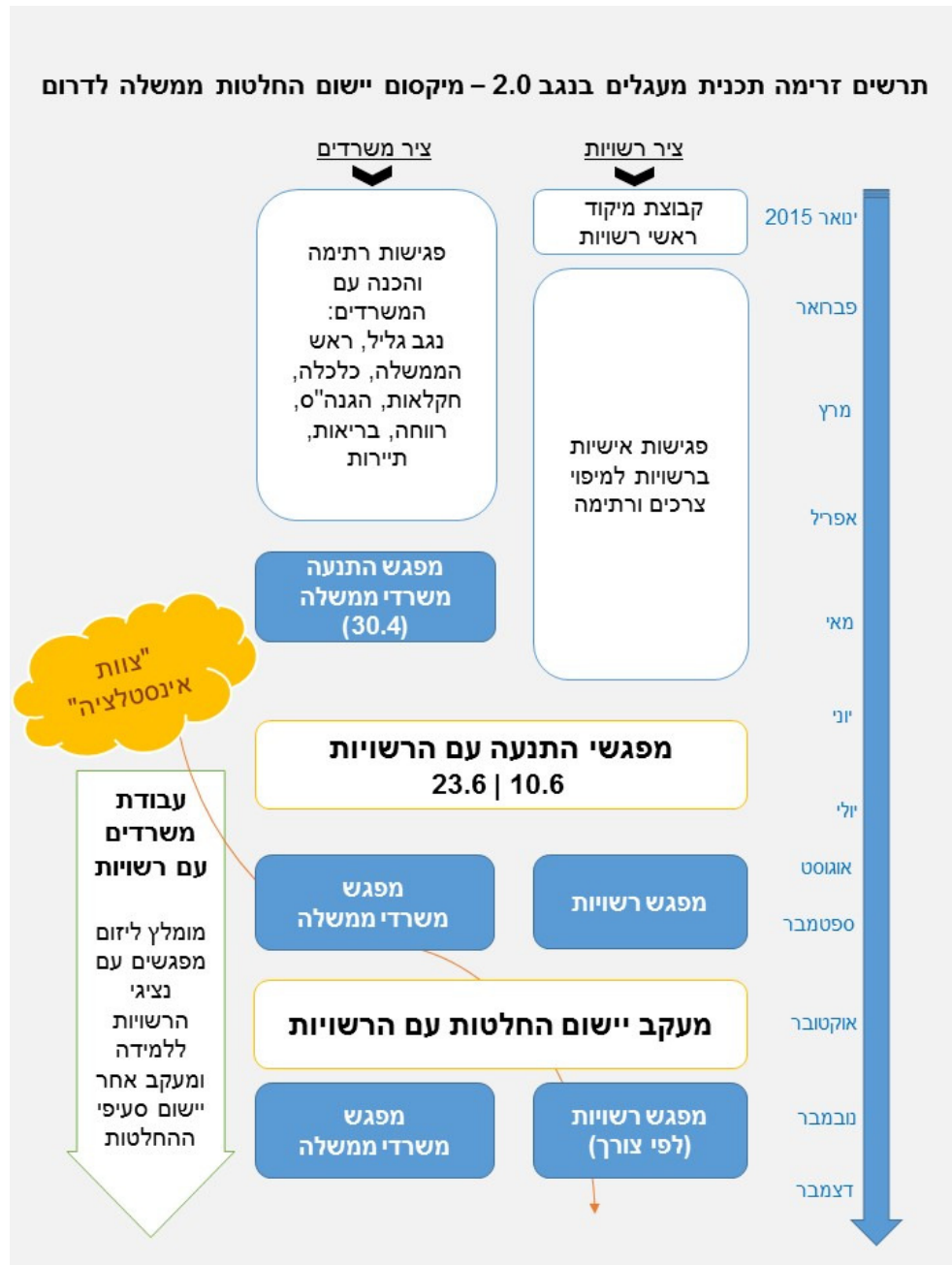
מבנה התכנית

בידיעה שהתכנית תהיה גמישה לצרכים ושינויים, גובש תהליך גנרי שעיקרו מפגשים של משרדי ממשלה, מפגשי ממשלה שטח, תוך הבנה שהמינון והזמינות יהיו נתונים לשנוי. ואכן היציאה לדרך דיברה על מהלך מופרד של משרדים עם רשויות ללמידה מודרכת של החלטות כל משרד עם שורת רשויות, ולסיכום כנס שעיקרו בניית מנגנוני עבודה. ראה תרשים 4.



עם תחילת הראיונות והמפגשים, הן עם רשויות והן עם משרדי ממשלה, וכן עם התמשכות תהליכי הקמת הממשלה והתובנות שתקציבים יהיו זמינים לקראת סוף השנה, וכי משרדים יהיו פחות פנויים מרגע כניסת שרים חדשים ומנכ"לים, הוחלט לשנות את לוח הזמנים. להתחיל מכנס משותף ולא עבודה נפרדת ובהמשכו להבנות את המשך התכנית. וכך נאמנים לעקרון הגמישות וההקשבה לצרכים, ולרמת הישימות, גובש המבנה הבא, שהוצג גם למשרדי הממשלה במפגש הראשון באפריל 2015.

תרשים 3: מבנה מוצע לתכנית מעגלים בנגב 0.2 – הוצג במסגרת מפגש משרדי ממשלה



תהליך היישום

היישום יתייחס לארבע אבני דרך מרכזיות שהתקיימו במהלך השנה הנוכחית שנת המחקר, בכל אחת מהן יוצגו המטרות של אותו שלב, הדילמות המרכזיות, הביצוע, לצד ההישגים והתוצרים שניתן להציג עד כה.

אבן דרך 1 : ועדת היגוי- ראשי רשויות

מטרות ועדת ההיגוי

- סיעור מוחות בנושא יישום החלטות ממשלה לדרום- חסמים, הזדמנויות ודרכים למינוף
- זיקוק הנושאים המרכזיים להתמקדות ואיתור אפשרויות של שיתופי פעולה.
- סיוע בגיבוש תכנית מעגלים בנגב 0.2
- חיבור וגיוס ראשי הרשויות למהלכי ההמשך ולמחויבות למשיכת כלל הרשויות למהלך

דילמות מרכזיות

השאלות המרכזיות לקראת המפגש היו: מי ראשי הרשויות שיהיו נכונים ללוות את המהלך לאורך זמן? מידת האינטנסיביות שיכולים להחזיק בתוך המהלך, מידת הייצוגיות שלהם את האחרים, ייצוגיות אינטרסים של החלטות שונות ועוד.

הוקפד לכלול ראשי הרשויות שהם לקוחות של כלל מגוון החלטות, מגזרים שונים- מגזר בדואי, מגזר כפרי ומגזר עירוני. כאלה שהם בעלי ניסיון ארוך טווח בעבודה עם הממשלה ליישום החלטות ממשלה, ראשי רשויות בעלי זיקה פוליטית לצד כאלה שאין זיקה פוליטית ברורה, שיכולה לסייע להם בתפיסתם למשיכת תקציבים, וותיקים בתפקיד לצד חדשים יותר בתפקיד.

הביצוע: איתור הצורך של הרשויות המקומיות

מקבוצת מיקוד עם ראשי רשויות מהדרום ומשיחות אישיות שנערכו בתחילת השנה עלה חשש בקרב ראשי הרשויות מחוסר מיצוי החלטות הממשלה. עיקר הקושי נובע לטענת הרשויות ממחסור בידע וכלים להבנה ויישום החלטות, ומבעיית תקשורת והעברת מידע בין משרדי הממשלה, המחוזות והרשות המקומיות. סוגיה זו ניכרת אף יותר בקרב הרשויות הבדואיות. בתאריך 27 בנובמבר 2011 זומנו 5 ראשי רשויות מהנגב למפגש חשיבה של ועדת ההיגוי. להלן מובאות נקודות מרכזיות שהועלו על ידי ראשי הרשויות:

הצורך בתהליך היערכות בתוך הנגב

חסרים לנו ידע גם אם בהחלטות מוקצה לנו כסף, חסר לנו ידע איך לממש ולהוציא אותו. אם יש גוף או תהליך שיכול לתת כלים יותר טובים לנתח ולפצח את החלטות הממשלה זה *must* מבחינתנו.

ככל שננגיש החלטות ממשלה נוכל לייצר פלטפורמות לשיתופי פעולה. יש כאן משמעות לאזור שלוקח אחריות: נגבש כוח אזורי משותף על מנת שנוכל לדעת מה לדרוש.

אם נצליח לגרום לכולם להבין שזה בוער, נוכל ליצור קבוצות אינטרס ללמידה, תמיכה, יישום.

הצורך בממשק עם המשרדים

ראשי הערים ציינו שהצורך האמתי שלהם כראשי רשויות ושל הפקידות המקצועית הבכירה להכיר מקרוב את החלטות. להבין מי בממשלה עומד מאחורי הסעיפים, אנחנו צריכים- קריאה מודרכת של החלטות יחד עם משרדי הממשלה.

חסר לנו ידע ושליטה בהחלטות- יכול להיות שחלק מההחלטות ממוחזרות, חלקם לא ממומשות ואז התפקיד שלנו כפול ומכופל. תפקידנו ליצר גם לחץ למול השלטון המרכזי.

ההדברות עצמה עם המשרדים ההיכרות מקרוב עם אלה שאמונים על כלי היישום קריטית כדי שנוכל לשאוב נכון וגם לשאוב יותר.

מטרות תכנית מעגלים בנגב 0.2

חשוב שהתכנית תייצר מרחב משותף וקבוע לשיח בין משרדי ממשלה והרשויות המקומיות. ההיכרות והדיאלוג הקבוע יאפשרו את מקסום היישום של החלטות הממשלה לדרום. בקרת הביצוע שלנו על ביצועי הממשלה.

אחריות על "שכנים שנרדמו" + לוודא חלוקה הוגנת של המשאבים הממשלתיים.

הביצוע השלב הראשון צריך להיות קריאה מודרכת של החלטה עם שאלות מכוונות לאחר מכן חוזרים 'הביתה' וה'סשן' הבא צריך להיות של 'מה עושים'.

תוצרים והמשך עבודה

תובנות אלה הביאו אותנו מגובשים יותר לקראת אבן הדרך השנייה – מפגש עם משרדי הממשלה. בד בבד כדי לעגן את הצרכים של הרשויות והממשלה הוחלט להעביר שאלונים בקרב הסגל המוניציפאלי ברשויות ובקרב הפקידות במשרדי הממשלה. השאלונים נועדו בין היתר להשוות בין שלב 0 לפני מהלכי התכנית לשלבים הבאים בממשקים שיהיו בין משרדי הממשלה והרשויות.

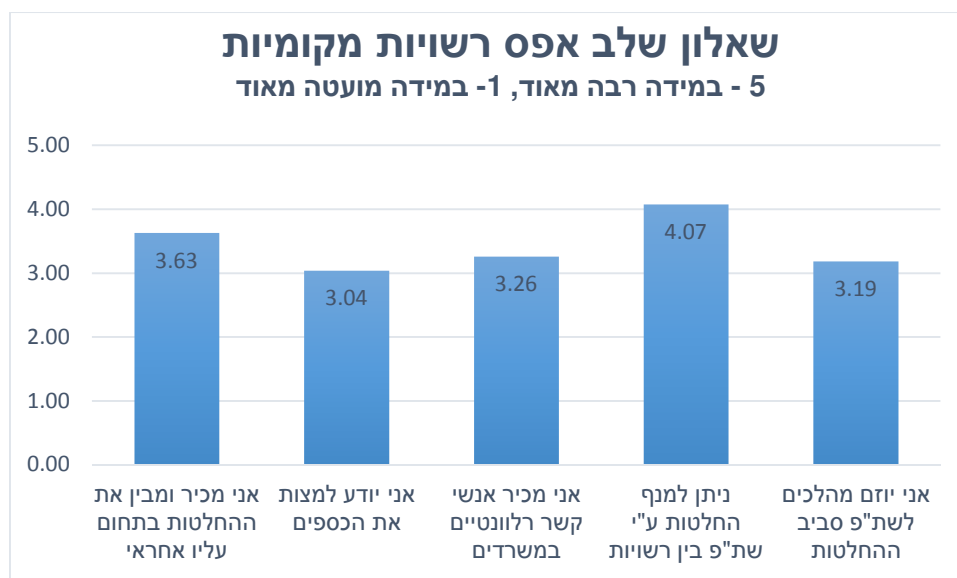
במהלך חודש מאי הועברו שאלוני מדידה לנציגי הרשויות בדרום, עליהם השיבו 27 משתתפים. תוצאות השאלונים מראות כי:

- רק 60% מתוכם מעידים כי יודעים למצות את כספי החלטות הממשלה,

- 70% מכירים ומבינים את ההחלטות שבאחריותם ו- 65% מכירים אנשי קשר רלוונטיים במשרדים.

- 81% מהמשתתפים חושבים שניתן למנף את ההחלטות על ידי שתוף פעולה בין הרשויות, ובניית ממשקים טובים יותר עם משרדי הממשלה. ראה תרשים 6 להלן.

תרשים 4 : שאלון מיפוי מקדמי לרשויות



” מאוד מקווה שהמפגש בין רשויות ומשרדי ממשלה יהיה פורה גם מבחינת היכרות המנגנון לעבודה מול משרדי הממשלה וגם לקבלת פלטפורמות לשיתוף פעולה בין רשויות וארגונים למינוף ההחלטות”

”החלטת הממשלה 2025, שמתייחסת ליישובי הדרום לא מובנת לי בכלל. חלק גם נובע מהעובדה שבעלי התפקידים ברשויות ובעיקר הערביות לא היו שותפים להחלטה. אף אחד לא מסוגל לתת הסבר מה הסכום לכל רשות התקציבים תקציבי רוחב ולאף אחד לא ברור עדיין כמה רשות יכולה לקבל ולפי מה”.

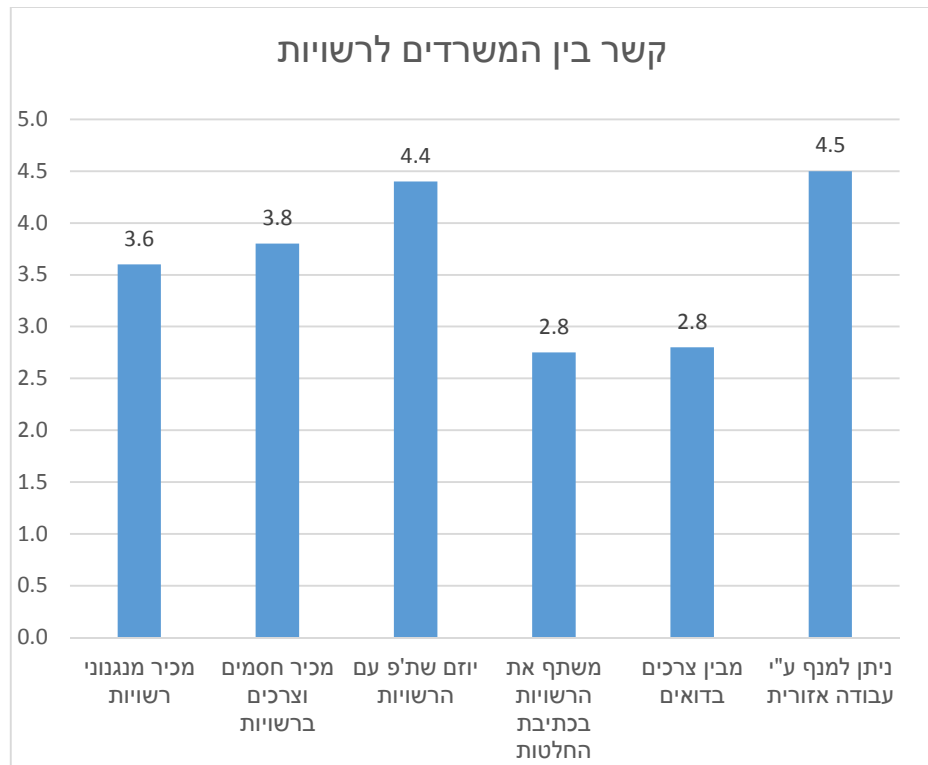
”מפגש בין רשויות ומשרדים נחוץ והכרחי, ביומיום אין לנו ממש כתובת ברורה במשרדים והמחוז לא תמיד מכיר את ההחלטות ואופן יישומן”.

איגום משאבים וביצוע פרויקטים משותפים למספר רשויות יקטין עלויות הפעלה ואחזקה בעתיד, בעיקר לרשויות חלשות תקציבית”. מדבריהם של מנכ”לים, מנהלי חברות כלכליות של רשויות גזברים ועוד.

משאלון נוסף שהועבר לנציגי משרדי הממשלה עלה כי :

- 72% מכירים את מנגנוני עבודת הרשויות המקומיות, ולעיתים יוזמים פעילות ממוקדם למול הרשויות
 - רק 56% משתפים את הרשויות בכתובת ההחלטות,
 - ורק 56% מבינים את הצרכים הייחודיים של הרשויות הבדואיות.
 - 90% חושבים שניתן למנף את החלטות הממשלה על ידי היכרות מעמיקה יותר של הרשויות את ההחלטות, ומינוף עבודה אזורית.
- ראה תרשים 7 להלן.

תרשים 5: שאלון מיפוי מקדמי למשרדי ממשלה



אבן דרך 2 : מפגש משרדי ממשלה מס. 1 – רתימה וגיבוש כנס עם הרשויות

מטרות המפגש

- התנעה משותפת של המהלך הממשלתי למקסום יישום החלטות הממשלה לדרום.

- יצירת שפה משותפת

- הסכמה על צעדי ההמשך.

- הכנה לקראת המפגש המשותף עם הרשויות המקומיות. *דילמות מרכזיות:*

משהוגדרו ארבע החלטות הממשלה כתשתית לדיון הבין משרדי, נפתח הפתח לראות את כל המשרדים השותפים בכל ארבע החלטות כגורמים שותפים. עם זאת ברור היה שלא ניתן לשתף את כולם, שבאופיים, משרדים שונים הם בעלי השפעות שונות בחלק מההחלטות, ולא בכל משרד קיים DNA שיתופי. למעשה הסוגיה המובילה הייתה מיהם המשרדים הרלוונטיים ביותר לעבודה במסגרת מעגלים. מיהם משרדי 'ציר מפתח'. לדוגמא ברור היה שלר"ל חלק משמעותי ביותר ביישום החלטה 2017 ובחלק מ 2025, אך הוחלט לוותר על השתתפותם בגלל השונות של דרך העבודה שלהם מדרך העבודה של יתר המשרדים והרצון לשמור על הומוגניות בהיבט הזה. למשרד הפנים לא היו סעיפים עתירי תקציבים, ולכן החלטנו שלא לשתפו. נציין כי במהלך המשך העבודה למדנו שיש לו תפקיד חשוב מעצם נוכחותו כמשרד שאחראי על הרשויות המקומיות.

למפגש משרדי הממשלה, קדמו מפגשי הכנה וראיונות עם המשרדים השונים, במטרה לגייסם לתהליך מחד ומתוך רצון לבוא עם מתווה מקובל, שכל אחד ימצא שם את השפעתו, הן כגורם בכיר במשרד שהוא מייצג, והן כמשרד משמעותי בהחלטה. מתוך שיחת הכנה למפגש משרדי ממשלה בה השתתפו ארבעה מתוך שמונת המשרדים: לפחות שתי רשויות פנו למשרד הכלכלה בבקשה למתן הסבר על ההחלטות. אך רוב הכלים הם רוחביים ולא יישוביים.

יש צורך להנגיש את המידע לא רק ברמת ההסברה, אלא גם ברמה המותאמת לשטח למגזר הבדואי דרוש משהו ייעודי ייחודי, וגם לחלק מהרשויות העירוניות. יש לקחת בחשבון שעדיין חלק מהמשרדים אינם יודעים כיצד ההחלטות ייראו בסופו של דבר. חשוב להקשיב לרשויות לאפשר להן להשפיע על אופן יישום ההחלטה ולבחון כלים שעד כה לא יושמו ברמת השטח. (ציטוטים מתוך שיחות ההכנה עם משרדי ממשלה)

הביצוע

מפגש ראשון של משרדי הממשלה נערך ב 30.4.2015 בהשתתפות משרדי הכלכלה, ראש הממשלה, חקלאות, בריאות, תיירות, הגנת הסביבה ונגב גליל. במטרה ליצר מצע עבודה משותף חלקו הראשון של המפגש עסק באופן שבו תופסים המשרדים את הקשיים וההצלחות של משרדם במימוש ההחלטות. במפגש בלטה הנכונות בחיזוק השיח עם הרשויות כמו גם השונות באופן שבו כל משרד פועל ומקדם.

להלן ציטוטים נבחרים של הנוכחים אל מול האתגרים:

"ראוי ליזום מפגשים עם אנשי הרשויות סביב ההחלטות, האופרציה פשוטה אך מייצרת ערך מוסף גדול".

"רוב הכלים של המשרד הם רוחביים ופחות מספקים את צרכיהם המידיים של ראשי הרשויות מאידך כל רשות, אם תכיר אותם, תוכל למשוך מהם תקציבים ומשאבים".

"יש פערי ידע עצומים בין הרשויות לגבי החלטות ממשלה ולכן גם יש לחזק את הרשויות שלא יודעות "לינוק" את הכספים וחסרות ביכולות ניהוליות.

"הדגש לכולנו צריך להיות שישנם פרויקטים שללא עבודה בין משרדית לא יוכלו לצאת לפועל"... " נדרשת אינטגרציה בין כל המשרדים שפועלים. לא ניצר שינוי אם משרד אחד ירוץ קדימה והאחרים יישארו מאחור. כולם צריכים להתקדם."

"צריכים לייצר מסמך ביצועי להחלטות, כך השטח ידע מה לעשות, נמפה כבר מהיום את החסמים ונוכל לתקן את החלטת הממשלה. כך תהיה גם יותר שקיפות".

חלקו השני של המפגש עסק במבנה וסדר היום - לכנס עם הרשויות. מלכתחילה נסב הדיון על כנס אחד בו כל משרדי הממשלה השותפים בתכנית מעגלים בנגב יציגו את עיקרי סעיפים שהם ממשים ואופן ביצועם. ברור היה כי לא ניתן במסגרת יום אחד למצות את הלמידה וכי זהו מהלך פותח בלבד. לגבי המשכו נחליט בעקבות מידת ההצלחה של הכנס. ולכן הוחלט על מהלך של הצגות קצרות של המשרדים, ומתן מקום להיכרות ושיח עם הרשויות, הן בשולחנות עגולים עם

נציגי ממשלה והן בממשק בין אישי : בהפסקות ובמרחב זמן תחום שנקרא : 'מחליפים כרטיסי ביקור' (- דוכני משרדים מאוישים). הייתה הסכמה בין כולם כי עצם העובדה שרשות תוכל לצאת עם מערך כתובות בכל משרדי הממשלה השותפים, מהלך זה כהתחלת עבודה מבטיח את הדרך למיצוי.

הישגים ותוצרים

ההישגים המרכזיים של מפגש ההתנעה עם המשרדים :
התגבשו הסכמות לגבי נחיצות הכנס ומטרותיו, היה קונצנזוס סביב הכנס כמהלך ראשון וחשוב, בו הממשלה מופיעה כגוף אחוד שמעוניין לסייע לנגב למקסם את מיצוי החלטות הממשלה.

" זו משימה משותפת, למשרדי הממשלה והרשויות, פיתוח הנגב הוא משימה משותפת, משרדי הממשלה מקצים את התקציבים אך כמו מרוץ שליחים אם השטח לא ידע לבצע, המשאבים יישארו ללא תוצאות" (משרד הגנת הסביבה).

המשרדים לקחו על עצמם היערכות לקראת היום הזה כפי שהוצע במבנה היום :
התארגנות להרצאות TED של כ 15 דק' לכל משרד בדגש : היבשורה' מביאה החלטה, הצגת 3 סעיפי החלטות רלבנטיים לכלל המוזמנים, צפיות מהתהליך.
הפקת חוברת מידע משותפת של המשרדים עבור הרשויות, שתכלול בין היתר את שקופיות ה TED ואת רשימת אנשי הקשר בכל משרד בהם ניתן להיוועץ בעניין יישום החלטות.

אבן דרך 3 : כנס מעגלים בנגב 0.2

מטרות הכנס

- העמקת ההיכרות עם אופן יישום החלטות במשרדי הממשלה השונים
- למידה של סעיפים מרכזיים מתוך החלטות
- התנעת תהליך המשכי של המשרדים והרשויות

דילמות מרכזיות

מטרות הכנס הציבו את השיח המקצועי בראש סדר העדיפויות. שתי דילמות מרכזיות עמדו בקרב המארגנים :

א. איך לתחזק את האווירה במהלך הכנס כך שתהיה בונה עם פתיחות וצפייה להמשך, ללא התלהמות של השטח, בעיקר לאור הציניות של הרשויות לגבי יישום החלטות ממשלה. איך ליצר סובלנות ומפגש חיובי בין המשרדים לרשויות בעיקר לאור העובדה שלמשרדים אין כיום יכולת להתחייב לכלים בשלב שאין תקציב ואין התקדמות של ממש אצל רובם בקידום החלטות לאור שנת הבחירות.

הוחלט שהן בדברי הפתיחה והן במהלך ההנחיה ולמעשה טיב המשך הדרך נתון בידי כל אחד מהמשתתפים בכנס אם מהמשרדים ואם מהרשויות. המסר צריך לעבור כחוט השני על מנת ליצר אוירה בונה ומנוף להמשך.

" בעולם המודרני גוברת ההבנה שכדי להתמודד עם אתגרים מערכתיים ומורכבים נדרשת עבודה רב מגזרית, שלוקחת את הערך המוסף של ארגון. מיצוי החלטות הממשלה הינו אתגר מערכתי. יש קושי במיצוי ויישום החלטות הממשלה. במשיכתו ובמיצוי שלו ברמת המשרדים. כלי היישום אינם תמיד מושלמים ויש לערוך התאמות בהתאם לצרכים של הרשויות המקומיות, שלעתים טובעות בלחץ השוטף ובדרך כלל אינן בקיאות בהחלטות. הגיעו לכאן משרדי ממשלה אולי בעיתוי הלא רלבנטי כי אין תקציב מדינה ולהחלטות שהתקבלו לאחר צוק איתן עדיין לא החלה פעילות המשרדים ליישומן. עם זאת אולי זה דווקא העיתוי הטוב ביותר. זה זמן ההקשבה לצרכים וליכולות של השטח, שיכולים להשפיע על עיצוב כלי היישום בהמשך השנה" (משרד נגב גליל ואלכ"א)

"מכלל ההחלטות שקיבלה הממשלה ההחלטה האחרונה 2025 היא הקשה ביותר ליישום. זאת, מאחר והיא מערבת שורה של עשרות רשויות מקומיות ומשרדי ממשלה, ומכיוון שהיא מחייבת את השחקנים הללו לפעול בתחומים שונים ובאופן עצמאי. מדובר בתוכנית מבוזרת. אני קורא לרשויות בדרום לפעול לכינון מסגרת ניהול משותפת לתיאום ולהכרעה במחלוקות שכן הדבר יסייע מאד לתהליך היישום" (משרד ראש הממשלה).

ב. נוכחות ראשי רשויות הייתה חשובה על מנת לגייסם לתהליך בכלל ובעיקר לתהליך ההמשך. נוכחותם מסמנת לסגל המקצועי את חשיבות הנושא. עד כמה נכון להתעקש על נוכחותם? באיזה שלב? במהלך היום? האם כדי להביא ראשי רשויות לכנס כזה נכון ליצור סיטואציה בה יש להם במה?

בסופו של תהליך זומנו ראשי רשויות, למהלך היום, בלוח הזמנים קבענו פנל ראשי רשויות אליו זומנו שלושה ראשי רשויות כשכל אחד מהם מיצג החלטה ומגזר. התוצר הסופי היה שדווקא הפנל הציב בפני משרדי הממשלה יעדים נוספים:

שאלה: מה אני מצפה מאתנו ומראשי רשויות אחרים?

רוני מרום ראש מועצת מצפה רמון: לפתוח במסע של מפגשים עם כל משרד ומשרד, לשבת על ההחלטות ולצאת עם תכניות עבודה שניתן לממש אותה.
תמיר עידאן – ראש מועצת שדות נגב: ראשי הרשויות צריכים להבין שיש אתגר אך לא לוותר לאף משרד. סדרת הפגישות עם משרדי הממשלה היא הכרח.

טלאל אלקרינאווי- ראש עריית רהט: ראש רשות חייב לעבוד על פי תכנית אסטרטגית ולחלום ולעבוד בתיאום מלא עם הפקידות. מצפה לאוזן קשבת במשרדים. לעיתים הממשלה מקבלת החלטות הכוללות מאציינג של הרשויות, דבר שמעקר את ההחלטה מתוכן כי אין לנו אפשרות לממן 25%.

שאלה: מה אתה מצפה שיקרה היום שלא קרה עד כה?

טלאל אלקרינאווי- ראש עריית רהט : מצפים לקבל תקציבים כדי להתחיל ביישום ההחלטות. רשות מקומית היא הזרוע של השלטון. אני מצפה להאצלת סמכויות של משרדי הממשלה למחוז הדרומי – קל יותר לעבוד מולו מאשר להגיע לירושלים.

תמיר עידאן - ראש מועצת שדות נגב : נדרשות התאמות ביישום ההחלטות לצרכים ספציפיים של יישובים. יש סחבת בפגישות עבודה ליישום ההחלטות – ממתנינים חודשים. נדרש קצב נכון ופרויקטור שיסייע לרשויות לממש.

דוני מרום – ראש מועצת מצפה רמון : יש הלך רוח ציבורי של ציניות כלפי המדינה ומוסדותיה שאסור שיחלחל לתוך שורותינו כראשי רשויות. רואה עצמי כנציג האחרון של הממשלה, עבור תושב הישוב. פרקטית אני מצפה : קיצור עבודה, עבודת מטה מסודרת, מעקב רציף וקבוע אחרי החלטות וישומן. החרגה – היכולת להחריג יישובים חייבת להיות יותר גמישות. לא על כל דבר צריך להסתכל בעיניים כלכליות. החוברת המשותפת שנכתבה לכנס היא מצוינת. היוזמה מבורכת ומאחל להמשך עשייה משותפת.

הביצוע

ב- 10 ביוני נערך הכנס המשותף למשרדים ולרשויות. באירוע לקחו חלק למעלה מ- 100 נציגים מ- 33 רשויות מקומיות וארגונים אזוריים בדרום, וכן 38 נציגי 8 משרדי הממשלה.

היום כלל הרצאות TED קצרות של כל אחד ממשרדי הממשלה אודות סעיפי ההחלטות המרכזיים ואופן יישומם, סדנה להעמקת ההיכרות והדיאלוג ויריד משרדים להחלפת כרטיסי ביקור.

הכנס נחל הצלחה גדולה גם בקרב המשתתפים מהרשויות וגם בקרב בכירי המשרדים. ההישגים הגדולים שעלו ממשוב הכנס הם :

"המפגש הבין אישי הבלתי אמצעי באווירת שתוף פעולה", "יצירת קשר והחלפת טלפונים עם אנשי משרדי הממשלה", "השיח המאמץ וההבנה שצריך יותר ביחד", "הבנה של החסמים הקיימים וראייתם מנקודת מבט של הרשויות" ו"הצגת תכנית של משרדי הממשלה באופן מרוכז והבאת האנשים הרלוונטיים למקום אחד והפגשתם עם אנשי הקשר בשלטון המקומי".

הישגים ותוצרים : חוברת משותפת למיצוי החלטות ממשלה : לקראת המפגש עם הרשויות המקומיות, כל משרד הכין פרק בחוברת משותפת המציגה את עיקרי החלטות הממשלה לדרום של כל משרד, אופן ביצוע ההחלטות ופרטי קשר של נציגי כל משרד האחראים על היישום. החוברת נערכה והודפסה בעותקים וחולקה לכל משתתפי הכנס. ממשובים שהתקבלו לאחר הכנס, החוברת נמצאת בשימוש רב גם בקרב המשרדים וגם בקרב הרשויות ומייצרת עבורם ערך

רב. משרדי ממשלה מעידים כי רשויות יוצרות קשר קובעות מפגשים ומנהלות שיח עם חלק מהמשרדים. (ראה חוברת מצורפת- קובץ נפרד)

אחד התוצרים המשמעותיים הוא עצם המפגש שבין משרדי הממשלה והרשויות והצפייה שיצר לנמשך העבודה יחד, לצד התקווה שהפעם יהיה אחרת. מה שמחייב מעקב ובקרה על המשך הפעילות של שני הצדדים. להלן כמה מהמשובים:

מה היה ההישג הגדול בעיני מהיום? :

"המפגש הבין אישי הבלתי אמצעי, השונות וההכרה המשותפת של כל הגורמים, המפגש האישי עם הפקידים, השיח המשותף בין משרדי הממשלה והרשויות, Networking, החיבור בין הרשויות לבין עצמם ובין נציגי הממשלה, המפגש והדיאלוג באווירת שיתוף פעולה ורצון טוב, היה מצוין! ההתנעה וגילוי הרצון הטוב בשני הצדדים מוליכים קדימה, הצגת תכנית של משרדי הממשלה באופן מרוכז והבאת האנשים ה הצגת החלטות הממשלה בצורה מפורטת רלוונטיים למקום אחד והפגשתם עם אנשי הקשר בשלטון המקומי, השיח המאמץ וההבנה שצריך יותר ביחד. החוברת! יצירת קשר והחלפת טלפונים עם אנשי משרדי הממשלה".

מה היה חסר לי? :

"נוכחות של חלק מהרשויות המוניציפאליות, רעיונות של המשרדים איך לפתוח חסמים, המשרדים שלא היו – תחבורה, פנים, שיכון, האוצר (!) תרבות וספורט.. מאוד חשובים, בעיקר למגזר הבדואי, *הגבלה של 3-4 שקפים לדובר של 15 דקות *תכני המצגות – בחלקם היו יח"ד למשרד, דברו על המשרדים ולא על הרשויות בראי המשרד, ניתוח יותר מעמיק של סעיפים, קצת יותר פרקטיקה איך פועלים כעת, לא היה חסר כלום! מאורגן למופת."

הישגים ותוצרים

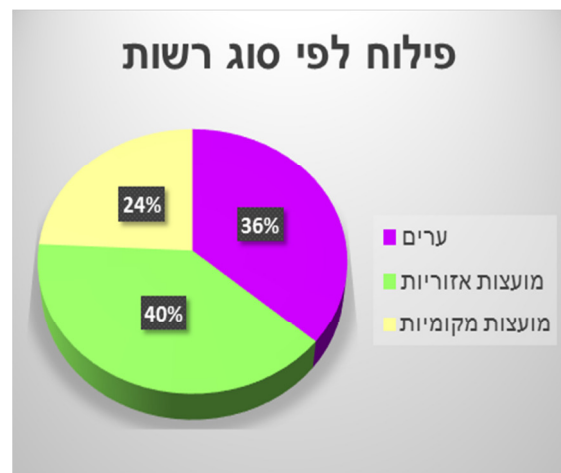
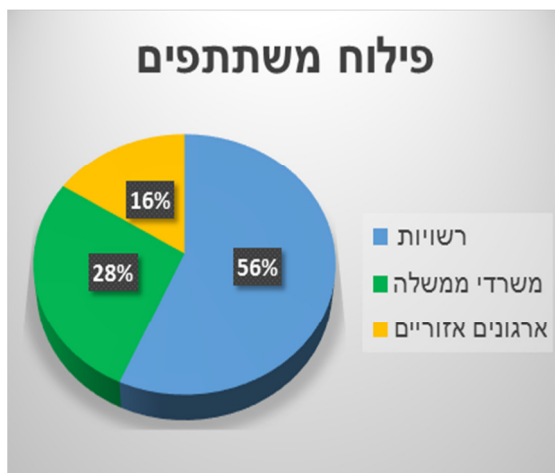
חוברת משותפת למיצוי החלטות ממשלה: לקראת המפגש עם הרשויות המקומיות, כל משרד הכין פרק בחוברת משותפת המציגה את עיקרי החלטות הממשלה לדרום של כל משרד, אופן ביצוע ההחלטות ופרטי קשר של נציגי כל משרד האחראים על היישום. החוברת נערכה והודפסה בעותקים וחולקה לכל משתתפי הכנס. ממשוברים שהתקבלו לאחר הכנס, החוברת נמצאת בשימוש רב גם בקרב המשרדים וגם בקרב הרשויות ומייצרת עבורם ערך רב. משרדי ממשלה מעידים כי רשויות יוצרות קשר קובעות מפגשים ומנהלות שיח עם חלק מהמשרדים (ראה חוברת מצורפת בנפרד).

אחד התוצרים המשמעותיים הוא עצם המפגש שבין משרדי הממשלה והרשויות והצפייה שיצר לנמשך העבודה יחד, לצד התקווה שהפעם יהיה אחרת. מה שמחייב מעקב ובקרה על המשך הפעילות של שני הצדדים. להלן כמה מהמשובים.

מה היה ההישג הגדול בעיני מהיום? : "המפגש הבין אישי הבלתי אמצעי, השונות וההכרה המשותפת של כל הגורמים, המפגש האישי עם הפקידים, השיח המשותף בין משרדי הממשלה והרשויות, Networking, החיבור בין הרשויות לבין עצמם ובין נציגי הממשלה, המפגש והדיאלוג באווירת שיתוף פעולה ורצון טוב, היה מצוין! ההתנעה וגילוי הרצון הטוב בשני הצדדים מוליכים קדימה, הצגת תכנית של משרדי הממשלה באופן מרוכז והבאת האנשים ה הצגת החלטות

הממשלה בצורה מפורטת רלוונטיים למקום אחד והפגשתם עם אנשי הקשר בשלטון המקומי, השיח המאמץ וההבנה שצריך יותר ביחד. החוברת! יצירת קשר והחלפת טלפונים עם אנשי משרדי הממשלה."

מה היה חסר לי?: "נוכחות של חלק מהרשויות המוניציפאליות, רעיונות של המשרדים איך לפתוח חסמים, המשרדים שלא היו – תחבורה, פנים, שיכון, האוצר (!) תרבות וספורט.. מאוד חשובים, בעיקר למגזר הבדואי, *הגבלה של 3-4 שקפים לדובר של 15 דקות *תכני המצגות – בחלקם היו יח"ד למשרד, דברו על המשרדים ולא על הרשויות בראי המשרד, ניתוח יותר מעמיק של סעיפים, קצת יותר פרקטיקה איך פועלים כעת, לא היה חסר כלום! מאורגן למופת."



הנוכחות המסיבית של נציגי הרשויות מכל גווי הפעילות: מנכ"לים, מנהלי חברות כלכליות, גזברים, מהנדסים, מנהלי מחלקות חינוך, מנהלי מרכזי צעירים, ארגונים בנגב, אשכולות ועוד. לצד נוכחות מאוד מכובדת של משרדי הממשלה השותפים, הן נציגי מטה ראשי אגפים בכירים, וסמנכ"לים והן דרגי ביניים לצד מנהלי מחוזות של משרדי הממשלה השותפים ונציגיהם.

תרשים 6: פילוח המשתתפים בכנס מעגלים בנגב 0.2 – רשויות ומשרדי ממשלה

אבן דרך 4: מפגש משרדי ממשלה מס. 2 – גיבוש תהליכי ההמשך

מטרת המפגש

- סיכום הכנס וסקירת פעילות המשך מאז הכנס למול הרשויות
- בחינת צעדי ההמשך המשותפים למימון ההחלטות.

דילמות מרכזיות

בין המארגנים המשרד לפיתוח הנגב והגליל ואלכ"א המכון למנהיגות וממשל, נחלקו הדעות לגבי המשך הדרך. המשרד לפיתוח הנגב והגליל רואה כמוביל התהליך את עיקר העשייה בתחום הפעילות בממשק בין הרשויות והמשרדים, ועבודה אינטנסיבית על מהלכים משותפים למשרדי הממשלה והרשויות, במפגשי למידה ופתיחת חסמים ממוקדים. המכון למנהיגות וממשל, שמטבע עשייתו מעוניין בין היתר לשפר את עבודת הממשלה, רואה במהלכי השיתוף של משרדי הממשלה בתוך עצמם, והלמידה של כל משרד מהאחר נדבך חשוב ביותר כמעטפת למידה נוספת. ולכן מעוניין ליצר מתווה עבודה המשכי גם למשרדי הממשלה בציר מקביל. נציין כי עמדת המשרד לפיתוח הנגב והגליל נובעת בעיקר ממסגרת העשייה של המשרד שאינו אלא משרד קטן, בעל ראייה אזורית אבל אינו בעל אחריות על הלמידה הממשלתית וטיוב מהלכי ממשל. השאלה נותרה פתוחה למפגש עצמו להקשבה לצרכים כפי שיועלו על ידי המשרדים השותפים.

הביצוע

סיכום הכנס: הכנס נחל הצלחה רבה וייצר משמעות עבור המשתתפים. רשויות רבות הידקו את הקשר הישיר עם המשרדים, נעשה 'פולו אפי' ונוצרו חיבורים בין משרדים לאשכולות האזוריים כפלטפורמה ליישום החלטות. גם המשרדים קיבלו חיזוק לפעילותם מחד, למדו על כלים של משרדים אחרים, והתחזקה ההבנה שיש ציר עבודה חשוב שיש להמשיכו עם הרשויות. למרות שרלבנטי לחלק מהמשרדים בחלק מהסעיפים. יש צורך במהלכים קונקרטיים של כל משרד וכל רשות.

"חודשיים אחרי", מה התאפשר ומה עוד חסר? להלן מספר היגדים של נציגי המשרדים:

"יש לייצר עבור כל רשות רשימה מסודרת על מה צריך לקרות, כך נצליח לכסות לפחות 80 מההחלטות" (משרד רוח"מ).

"היעדר תקציב וקושי ליישם. קיים קושי בהגשת בקשות לוועדות חריגים, ועדת חריגים אינה מאשרת תכניות ופעילויות שאינן מוכחות כדחופות" (משרד התשתיות הלאומיות האנרגיה והמים). "בתוך הרשויות עצמן יש נתק בעבודה בין משרדית" (הגנת הסביבה).

"בשל החולשה הניהולית וחוסר שתוף פעולה, בעיקר ברשויות החלשות, הדרך היא לא "שגר ושכח" אלא נדרש לוודא איתם כל הזמן שמבינים, יש לאמץ מתווה עבודה ייעודי ממוקד עם המשרדים לרשויות הבדואיות כערוך מיצוי בפני עצמו" (נגב גליל).

"הרשויות הבדואיות במצב הישרדותי, הדרג המקצועי לא יוזם. יש לייצר איתם תהליך מקביל ללמידה מודרכת בפורום ייחודי, מאחר ולוקח זמן להטמיע". יש לדון על מתודה או ריכוז וקיצור תהליכי מיצוי תקציבים וקירוב בין השלטון המרכזי למקומי. האשכולות הם דוגמא לכלי כזה" (הגנת הסביבה).

ביצועים ו/או תכנון ביצוע של המשרדים

מתוך סקירת המשרדים עולה כי שיטות עבודה שונות מובילות את המשרדים ליישומים וביצועים שונים למול הרשויות. יש משרדים שמתקשים בפעילות מול הרשויות בין היתר כי אין להם נציגי מחוז בדרום, או כי הסעיפים הרלבנטיים לעיתים רוחביים. מספר דוגמאות שעלו:

משרד ראש הממשלה - מתכננים מסמך ביצוע להחלטות שיפרט לכל רשות מה מגיע לה למול מי יכולה לדרוש, כך יהווה מסמך זה מסמך עבודה ובקרה לרשויות. משרד הכלכלה - מעוניינים ליזום כמשרד דיון עם כל ראשי הרשויות הרלוונטיים לגבי יישום הסעיפים בכל החלטות. המשרד להגנת הסביבה - ערכו מפגש עבור ראשי רשויות ומהנדסים להסבר על ניצול הכספים, כולל שיחות הכנה אישיות עם כל ראש רשות בנוגע לתפיסת התפקיד שלהם ביישום. האשכולות האזוריים ירכזו את עבודת היישום של המשרד עבור רוב הרשויות וממליצים על המהלך. משרד האנרגיה - מחצית מהכספים הולכים לתעשיינים. מעוניינים לבחון יום משותף איתם עם משרד נוסף. חיבור אפשרי עם משרד הכלכלה. המשרד לפיתוח הנגב והגליל - עורכים אחת ל 3 חודשים מפגש ברשויות המטרה בשיתוף משרדים נוספים. יזמו ויממנו יחד עם משרד הפנים והאוצר תקן חדש של "מתכלל אסטרטגי" ברשויות המטרה. מעוניינים לקדם לרשויות המטרה ימי למידה ייעודיים עם כלל משרדי הממשלה הרלבנטיים בריכוז סעיפי 546 ו 2025. משרד הבריאות - הכנס אפשר נגישות למשרד בנושא מוקדי הלילה. שוקלים לקחת פרויקטור שיתכלל את עבודת השטח למיזמי הכספים לשיפוץ טיפות חלב. משרד התיירות - נקודת החולשה היא שאין למשרד נציג / כתובת פיזית בשטח. מיצו את כל כספי הסיורים המודרכים. קמפיין "חופשה בדרום" יצר אימפקט משמעותי תודעתי, כלכלי. רוצים להתמקד באירועים חוצי דרום (קולינריה וספורט). מתכננים סיורים לדרום עם "מחליטנים" - ייעזרו בחברי פורום רכזי התיירות.

הישגים ותוצרים

אחד ההישגים הבולטים הוא תחושת השותפות ו'הביחד' שנוצרה בקרב המשתתפים, הבנה משותפת של חשיבות המהלך שנבנה. הייתה הסכמה חוצת משתתפים לגבי חשיבות האירוע, הדיאלוג שנוצר השגת המטרות שהוצבו וחשיבות המהלך. הסכמה בולטת היא שיש להמשיך בעשייה מול השטח, לסייע לרשויות למצות, ולעיתים להסתייע במשרדים נוספים שפועלים דומה. אופציה לשיתוף פעולה בין משרד האנרגיה להגנת הסביבה, הסתייעות בנגב גליל להיכרות עם הרשויות ועוד. לא התקבלה ההצעה להמשיך כפורום משרדים ללמידה משותפת של כלים ותכניות, אלא מפגשי אד הוק לעדכון בלבד.

אבני דרך להמשך

סוכם על המשך עבודה מקבילה בארבעה צירים:

- א. פלטפורמה משותפת ("מעגלים בנגב") - מפגשי למידה וייזום מהלכי ביצוע בין רשויות ומשרדי ממשלה מוכוון רשויות המטרה של 546 בנושאי מיצוי 546 ו 2025.
- ב. המשך עבודה פרטנית של כל משרד ישירות מול הרשויות- ליישום סעיפי החלטות שעליהם אמון.
- ג. הכנת נספחי ביצוע לכיסוי כ 80% מההחלטות, לפחות, על ידי משרד ראש הממשלה.
- ד. ציר עבודה ייעודי עם הרשויות הבדואיות – למידה לעומק יחד עם משרדי הממשלה, וליווי תהליכי המיצוי מול משרדי הממשלה. בהובלת משרד החקלאות ובסיוע פלטפורמת "מעגלים בנגב".

כן הוצבו משימות יעד :

- א. חיבור לאשכולות* כפלטפורמה אזורית, יעילה, היכולה לבצע את הסעיפים בהחלטות שיש להם היבטים אזוריים.
- ב. הצורך לייצר נראות ולתקשר ביחד את העשייה הממשלתית ליישום החלטות.
- ג. גובש המבנה הסופי של התכנית ככלי עבודה להטמעת החלטות ממשלה בדגש החלטות אזוריות/מרחביות ועתירות תקציב. (תרשים 7 להלן עמוד...)
- ד. המשרד לפיתוח הנגב והגליל כמוביל התכנית מעגלים בנגב והמהלך למיצוי החלטות, שם לעצמו יעד לבחינה לעבודה עם שאר רשויות הדרום הנמנות בהחלטה 2025 ואינן מטופלות במהלכים המוסכמים הנ"ל .

סיכום: מעגלים בנגב 0.2 – ככלי להטמעת החלטות ממשלה

תכנית מעגלים בנגב גובשה ככלי וכמהלך לטיוב המיצוי של החלטות ממשלה בנגב, מתוך המציאות כיום בנגב, בה ארבע החלטות ממשלה מושתות על הנגב מאז 2011 והמיצוי שלהן דל. התכנית מתמקדת בשלב יישום ההחלטה בלבד. היא מנסה באמצעות גיבוש ממשק איכותי בין משרדי ממשלה האחראים על יישום ההחלטות לבין רשויות שיש להן חלק במיצוי ההחלטות, להבנות מהלכים שיסיעו לשני הצדדים לבצע את משימתם.

במהלך השנה הנוכחית גובשה התכנית והמהלכים בתוכה תוך גמישות ומענה לצרכים העולים משני צירי לקוחות התהליך: משרדי הממשלה והרשויות. התכנית עדיין בשלבי גיבוש. מיקודה בהמשך יהיה בממשקי היישום בין משרדי הממשלה והרשויות, ובשימוש נכון בכלי היישום הממשלתיים תוך מיצוי התקציבים של משרדי הממשלה על ידי הרשויות. עם זאת, כבר כיום, יכול הכלי לשמש את השלב הראשון של הטמעת החלטות ממשלה.

אנו רואים בתכנית כזו כלי חשוב בהטמעת החלטות ממשלה. ומביאים אותה כמצע למשרדי ממשלה המובילים החלטות עתירות תקציב ומרובות משתתפים ולקוחות לאמץ את מבנה התכנית ככלי ראשוני להטמעת החלטות ולמקסום היישום.

יתרונות מעגלים בנגב ככלי להטמעת החלטות ממשלה ויישומן

- א. היכרות, למידה והבנה של החלטות – ללקוחות ההחלטה ולשותפים ברמות שונות ליישומה: רשויות, גופים בשטח, מוסדות אליהן מופנית ההחלטה, לקוחות בתוך משרדי ממשלה כמו מחוזות וכדומה.
- ב. דיאלוג בין משרדי הממשלה המשתתפים בהחלטה לבין לקוחות ההחלטה – הדיאלוג נועד להבנת שיקולי המשרדים, היכרות עם דרכי היישום המשרדיים, הקשבה הדדית, עדכון והתאמת כלי ממשלה לצרכי השטח במידת האפשר.
- ג. חיזוק הממשק והקשר האישי בין לקוחות התהליך לבין מיישמי ההחלטה במשרדי הממשלה.
- ד. למידה הדדית ותיאום בין משרדי ממשלה.
- ה. גיבוש מהלכים משותפים של לקוחות ההחלטה למיצוי ההחלטה- במקרים בהם יש מספר לקוחות להחלטה והחלוקה התקציבים מבוצעת ביניהם יש מקום לשקול פעילות של גוף אחד עבור מספר לקוחות כגוף מתכלל או מבצע של היישום- כמו אשכולות אזוריים.
- ו. בקרה משותפת של תהליכי היישום - משרדי ממשלה ולקוחות ההחלטה.
- ז. פוטנציאל לגיבוש מנגנון משותף של הלקוחות והמשרדים להסרת חסמים.

יודגש כי מעגלים בנגב ככלי וכמהלך, אינו מיתר את עבודת המשרדים כל אחד כבודד למול לקוחותיו ליישום ההחלטה. עוד נדגיש כי הפעלת תכנית מעגלים בנגב לא תתאפשר ללא גוף מקצועי מפתח, מלווה ומיישם כמו המכון למדיניות ולממשל באלכ"א. גוף מקצועי אשר מוטמע בעבודה שוטפת גם עם משרדי ממשלה ומכיר מקרוב את הסוגיות הפוליטיות והארגוניות, לצד זאת גוף שמאוד מחובר לרשויות ומספק להם שירותים, מכיר מקרוב חסמים ויכולות ויודע להיות גוף מפתח ויועץ מקצועי יחיד במינו.

תרשים 7 : מבנה סופי של תכנית מעגלים בנגב- ככלי להטמעת החלטות ממשלה

	-	ויכולות הביצוע של המשרדים : תרגום הסעיפים לכלים, סוגיות כח אדם, ביורוקרטיה פנימית של משרדי ממשלה	חסמים וגורמים מעכבים של השלטון המרכזי
מעגלים יכולה ליצר שילוביות בין משרדים, תלוי רצון המתכלל	+	המידה ואיכות העבודה השילובית בין המשרדים השותפים בהחלטה	
בבסיס מעגלים הקשבה לצרכים ולקשיים והתאמת כלים, מהלכים ותיאום בין משרדים ולקוחות	+	העדר גמישות בכלים הממשלתיים : העדר גמישות והקשבה לצרכי השטח, העדר מענה לצרכי שטח הנופלים בתווך בין משרדים	
הדיאלוג והמפגשים בין הרשויות והמשרדים בונים היכרות עמוקה, אמון, ו/או מיצרים תהליכים בונים לקראת יישום	+	האמון המסויג של הדרג הממשלתי ביכולות של דרג השלטון המקומי	
מעגלים מייצרת בעצמה מהלכי בקרה המעניקים חוזקות גם לצד הלקוחות וגם לצד משרדי הממשלה	+	חסמים הנובעים מתהליכים ומנגנוני המעקב והבקרה על יישום החלטות הממשלה	
השלב הראשון של תכנית מעגלים בנגב מוקדש לחלק ההיכרות והלמידה של הרשויות את ההחלטות	+	היכרות ושליטה של הדרג המוניציפאלי עם החלטות הממשלה על סעיפיהן	חסמים וגורמים מעכבים של השלטון המקומי
	-	יכולות ההון האנושי המוניציפאלי, וכושר הניהול של הרשות המקומית	
העבודה באמצעות מעגלים בנגב יכולה לסייע לבשלות הרשות לבצוע ו/או לדחות תקציבים לשלבים בהם תהיה בשלה ובעלת יכולת מיצוי	+	מידת הבשלות לביצוע ומידת הזמינות לביצוע של פרויקטים ברשות	
העלאת תמונת העומסים במסגרת מפגשים עם הממשלה יכולה להשפיע פריסת התקציבים והתכניות כך שיקלו בעומסי הרשויות	-/+	עומסי הביצוע ועומסי היישום על הרשות המקומית	
אין בתכנית מעגלים בנגב להתגבר על העדר מתכלל, עם זאת תהליכי בקרה משותפים של רשויות ומשרדים שהתכנית מייצרת, יכולים לתת מענה חלקי	-	העדר אינטגרטור /מתכלל רשותי וממשלתי	
זהו אחד המשתנים המרכזיים שהתכנית מטפלת בהם, אם בדרך הלמידה של הרשויות ואם בדרך ההקשבה של המשרדים ויכולת להתגמש ולהתאים את הכלים ליכולות המיצוי בשטח	+	יכולות הרשות להיענות לכלי היישום הממשלתיים	

דיון והמלצות

האתגרים המרכזיים שעמדו במסגרת עבודה זו היו :

- א. מדוע החלטות ממשלה המושתות בשנים האחרונות על הנגב אינן ממוצות?
ב. מה הקשיים של הממשלה מחד, רשויות וגופים בנגב מאידך במיצוי החלטות הממשלה

ג. האם יש כלים נוספים שיכולים למקסם את מיצוי החלטות הממשלה.

עם זאת העבודה לא נכנסה לניתוח הקשיים הספציפיים של כל החלטה בנפרד, לאור העובדה שבכוונתה היה לנתח אתגרם גנריים להחלטות ממשלה עתירות תקציב, רבות שותפים ואזורים. לאור ניתוח זה, לנסות להציע ל stake holders של המהלכים הללו, כלים שיבטיחו מקסום החלטות אלה ודומות להן באפיון. בכך לתת בידי הממשלה כלים לשיפור החלטות ממשלה דומות. במהלך העבודה נסקרו החסמים העיקריים בשלבי גיבוש החלטות הממשלה ובשלבי היישום. ממצא משמעותי שבלט במסגרת הניתוח מדגיש עד כמה שלב גיבוש ההחלטה משפיע על שלב היישום, ועד כמה ה D.N.A של יכולת יישום ההחלטה נקבע כבר בשלב גיבוש ההחלטה. נמצא כי הגורמים המשפיעים וקובעים את מידת היישומיות הם:

- א. מידת הקשר של הרשויות בהן נוגעת ההחלטה בשלב גיבוש ההחלטה עם גורמי הממשלה מובילי ההחלטה.
ב. מידת היכולת של הרשות לנצל את חלון ההזדמנויות שנוצר בשלב גיבוש ההחלטה ולהעמיד לממשלה פרויקטים זמינים ובשלים שיכללו בהחלטה, ויתוקצבו.
ג. מידת ההתאמה של סעיפי ההחלטה, תכניות משרדיות, כלים ממשלתיים לצרכים בשטח. מציאנו כי בעיקר כשמדובר בפריפריה כמו הדרום כלים ותוכניות גנריים של הממשלה דורשים שלב מקדים של הכנת השטח בדרך כלל.
ד. השענות ההחלטה על מסד נתונים ו/או תכנית אסטרטגית, משפיעים על עיתוי היישום ועל מידת מיצוי המשאבים. ככל שמסד הנתונים בשלב ההחלטה מבוסס יותר יכולת הפעלת כלי היישום מבוססי קריטריונים ונתונים, תהיה מהירה יותר.
ה. הקשר בין המשרדים השותפים הסיכומים החלוטים על התקציבים, סגנון העבודה והיכרות בעבודה של משרדים שנדרשים לשתף פעולה, יקבעו אף הם את מידת היכולת ליישם מהר את ההחלטה.

שלושת המשתנים הראשונים הנ"ל מושפעים למעשה מהקשר שבין מגבשי ההחלטה- שהם הפקידות הממשלתית במטה, לבין לקוחות ההחלטה- רשויות וגופים בשטח. ככל שהיכרות בין הגורמים עמוקה יותר תהיה לשטח מידת השפעה על ההחלטה, ופקידי השלטון המרכזי יהיו קשובים לפקידות המוניציפאלית עמה הם נמצאים בקשר מכירים את יכולותיה. עם זאת בכל השיחות שהיו לנו עם גורמי ממשלה, גורמים ברשויות וגורמים במרכז השלטון המקומי הועלתה חולשתו המקצועית של הסגל בשלטון המקומי כמרכיב קריטי במיצוי החלטות ממשלה. נמצא כי רשויות בפריפריה לוקות בהעדר תכניות ופרויקטים זמינים ולפיכך גם מתקשות למצות את חלון ההזדמנויות בשלב גיבוש ההחלטה.

" אין להם תכניות מגרה זמינות, בעיקר כי הרשויות דלות משאבים ואיכות כח אדם מוכה. היא בעיקר עסוקה בשוטף ופחות בתכניות עתידיות ופרויקטים עתידיים. כשיש כאלה בדרך כלל הם ברמת רעיון שלא ממש בשל, כך שכל תקצוב שלהן בהחלטת ממשלה ככל שיהיה

גבוה לא ימוצה כי השנים הראשונות יוקדשו לתכנון, ועד שלב היישום כבר עלול לפוג תקציב ההחלטה!" (יועץ משרד ראש הממשלה- מזכיר מועצה אזורית לשעבר)

חולשת הסגל המוניציפאלי ברשויות והקשר הדל שלו עם הפקידות הממשלתית שיכול ליצר אמון ודיאלוג בשלב גיבוש ההחלטה, נגרמים לא פעם בשל שיטת הממשל בישראל, בה ראשי רשויות הם נציגי מפלגת השלטון, הסומכים כי בקשריהם הפוליטיים יצליחו להביא משאבים, כך מבלי להתכוון הם למעשה מנוונים את הממשק שיכול להתפתח בין השלטון המרכזי לפקידות בשלטון המקומי. העדר הדיאלוג הזה.

עולה מאלה כי מידת האמון בין משרדי ממשלה לגורמי המקצוע בשלטון המקומי- ברשויות, תשפיע על יכולת היישום משני הצדדים, ועל מקסום מיצוי המשאבים.

שני המשתנים הנוספים נוגעים למהלכי העבודה של הממשלה בשלב הגיבוש של ההחלטה. הם נוגעים גם למסד הנתונים, ומידת הלמידה המקדימה של הממשלה את הבעיות שבאה ההחלטה לפתור. ככל שאלה עמוקים ויסודיים כלי ההפעלה של הממשלה יהיו מדויקים יותר, וישפיעו על הזמינות ליישום. בתוך משרד ובין משרדים. נושא זה מחייב שיפור משמעותי בעבודת הממשלה. למעשה משרדים על פי רוב נעדרי מחלקות מידע ונתונים, רק בשנים האחרונות מתפתחות יחידות אסטרטגיות במשרדים שזה חלק מתפקידם, אבל אלה עדיין במיעוט מהמשרדים.

" ארבע שנים אחרי דוח טרכטנברג ורק עכשיו יש ניצנים של יישום. ממה נובע פער הזמן? רב הזמן הזה היינו עסוקים בלאסוף נתונים. הרבה החלטות מתקבלות על בסיס תחושות, הדים ומגמות שמציפים מהשטח ולא על בסיס נתונים. היישום דורש איסוף נתונים כדי לקבל החלטות יישומיות, קריטריונים להפעלה וחלוקה. אין אצלנו תרבות של איסוף נתונים" (משרד ראש הממשלה)

יחד עם זאת עבודת הממשלה הבין משרדית היא גורם מעכב ביישום. משרדים נוהגים ואוהבים להפעיל תכניות כמובילים. שיתופי פעולה נובעים פעמים רבות מסיבות של איגום תקציבים אך לא פעם שיטות העבודה יביאו לחיכוכים ואלה יתגלעו רק בשלב היישום. נכון לה לממשלה לשפר מהלכי עבודה כאלה. אנו מצביעים על הצורך בידעיה שאין היום גורם ממשלתי האמון על הסוגיה. מספר תובנות נוספות שמעלה המחקר נוגעות לפריסת התקציב. בכל ההחלטות שבדקנו זמן ההתארגנות ליישום אורך זמן. משתנה זה אינו נלקח בחשבון בפריסת תקציב ההחלטה. מן הראוי למגבשי החלטות להתחשב ב:

- א. עיתוי קבלת ההחלטה – ישפיע על הפריסה התקציבית. במידה ונושק לאמצע או סוף השנה תקציב השנה הראשונה חייב להיות קטן ולאפשר זמן התארגנות. עיקר התקציב חייב להיות מוכוון לשנה השנייה ואילך.
- ב. פריסת תקציב – מן הראוי שפריסת התקציב לא תהיה שווה בשנים מתוך ההבנה שזמן ההתארגנות בשנה שנה וחצי הראשונות אינו דורש תקציב, שנת ההפעלה הראשונה לאחר ההתארגנות היא שנה בה התקציב שיופעל יהיה נמוך, ועיקר התקציב יהיה בשנים 2.5 ואילך.
- ג. נכון לאפשר סמכות מוסכמת בין המשרד למשרד האוצר על גמישות בפריסה התקציבית וסמכות המשרד להחליט.

בהתארגנות הממשלה לשלב היישום מצטרפים גורמים מעכבים, שעיקרם תהליכי עבודה פנים משרדיים ובהסכמות בין משרדים. לצד אלה סוגיות של זמינות תקציבית, סוגיות כח אדם להפעלה ישפיעו על מהירות יישום ההחלטה מצד הממשלה. "שלב ההפעלה שאליו נכנסת הממשלה פורט חשיבה מקדימה לפרטים, ואז גם צומחים הקשיים שבדרך. החלטה להקים חברה ממשלתית כמו בהחלטת הממשלה על המצוק הימי מ 2010 לא יושמה עד היום כי עדיין לא הוקמה החברה הממשלתית שצריכה להיות הגוף המפעיל. אבל גם כשאין מדובר בהקמת חברה אלא גיוס כוח אדם ייעודי, מהלכי גיוס בממשלה דורשים מכרז. אורך המהלך בממוצע שנה. עד שיכנס אדם לתפקידו ויהיה מסוגל להפעיל את הנדרש יעברו כמה חודשים. זה חלק אינהרנטי מהתהליכים היישומיים" (משרד ראש הממשלה)

לאורך העבודה למדנו כי, נכון שהמשרד המוביל בהחלטות עתירות תקציב ובעלות ריבוי משרדים שותפים ילווה את נוסח ההחלטה בנספח ביצועי המרכז את ההחלטות: לגבי כל משרד התקצוב, כלי היישום ודרכו לשקף לרשות ממה היא יכולה ליהנות במסגרת ההחלטה ומי גורמי הביצוע המשרדיים הרלבנטיים, כלי כזה מנקודת מבט המשרד ונקודת מבט הרשויות, יכול להביא להאצה בתהליכי היישום ולהגדיל את פוטנציאל היישום.

לרשויות מידה מרובה של השפעה על מיצוי התקציב. היא מושפעת ממהלכים קודמים שנמנו לעיל בשלב גיבוש ההחלטה, אך יש גם פרמטרים ייחודיים לשלב היישום. ההיכרות של הרשויות ולקוחות ההחלטה עם ההחלטה, משפיעה באופן ישיר על יכולת המיצוי.

"אנחנו לא מכירים את ההחלטות, חלקן גם מנוסחות באופן משפטי ולא ברור, ההחלטות לא מפרטות מי אחראי במשרד על היישום, מתי יחול ואיך מושכים את התקציבים. ירושלים רחוקה לנו, הקשר עם הפקידות במטה המשרדים לא קיים בדרך כלל, ובמחוז לא מכירים על פי רוב את ההחלטות. אז אנחנו במעין עמדת המתנה שיגיעו התקציבים. ברור לנו שאנחנו מפסידים גם משאבים וגם זמן יקר. אבל למעשה זה מתפרש אצלנו כחלק מתהליכים ביורוקרטיים וחולשתה של הממשלה" (מנכ"ל מועצה מקומית)

בדגש זה פיתחנו השנה את 'מעגלים בנגב' שמוצע ככלי עבודה לממשק בין ממשלה ורשויות, ויכול להבטיח מידה רבה של מיצוי לאור מהלכים מובנים של למידה מודרכת והיכרות עם ההחלטות, דיאלוג מובנה בין הממשלה לרשויות, הזמינות והממשקים וקשר שהיא יוצרת בין הצדדים. התוכנית עדיין בשלבי המשך פיתוח וביצוע. אך היא מציעה כרגע ארבע אבני דרך יישומיות שפורטו בפרק המפרט את 'מעגלים בנגב 0.2', אשר יכולים להוות כלי מן המוכן לעבודת הטמעה של החלטות ממשלה דומות.

עומסי הביצוע על הרשויות חייבים להילקח בחשבון כחלק מבחינת יכולת היישום. כאשר אותם נושאי תפקידים ברשויות אמורים להיות אמונים מעבר לשוטף על יישום החלטות גדולות, עומסי הביצוע גוררים קצב איטי ומהווים גורם מעכב משמעותי. ולכן ללא פתרונות הולמים לסיוע כמו גורם מתכלל אם מצד הרשויות ואם מצד הממשלה, מידת המיצוי התקציבי תהיה קטנה יותר, ו או תשפיע על משך היישום.

יכולת הרשויות להעמיד התאמה תקציבית במקביל לממשלה על מנת למצות סעיפים הם בין חסמי הביצוע המרכזיים. הממשלה נוטה להשתמש במציינג כאחת משיטות התקצוב שלה. מה שמצריך את הרשות להביא ממקורותיה שהם דלים או חסרים, תקציב שווה. פעמים בהחלטה

אחת דורשים מספר משרדים מצינג ליישום סעיפים שונים. מן הראוי לבחון צמצום משמעותי בשיטת המצינג ביישום החלטות, ובכל החלטה לבחון כמה סעיפים ידרשו מצינג מהרשויות על מנת להבין מראש את מידת המיצוי הפוטנציאלית.

במהלך העבודה סקרנו את הכלים הפוטנציאליים שיכולים לסייע ולהבטיח מקסום של מיצוי החלטת הממשלה. בטבלה שלהלן מרוכזים כלל הכלים שנסקרו בעבודה זו והמענים שהם יכולים לתת למכלול החסמים שנמנו כאן, לצד המלצות אופרטיביות ביישומם.

ככלל, אין כלי אחד שיכול לתת פתרון של ממש למיצוי החלטות הממשלה. כפי שסקרנו בעבודה, חסמים וגורמים מעכבים ביישום ההחלטות ומיצוי המשאבים שהחלטות אלה מקצות, (כשמדובר בהחלטות 'אזוריות'), קשורים גם ב משרדי הממשלה וברשויות מקומיות. יש כמובן שונות בשיטות העבודה ותהליכי יישום החלטות בין משרדים שונים, הקשורים באופי המשרד, נורמות עבודה וכלים שהמשרד מורגל בהם. בהיבט הרשויות המקומיות אנו עדים לשונות גבוהה ביכולות של הרשויות לעבוד עם משרדי ממשלה, בבשלות שלהן ושל פרויקטים שהן מובילות המשפיעים ישירות על היכולת למצות תקציבים.

טבלה 4: מיפוי פוטנציאל כלים למצוי החלטות ממשלה, ביחס לחסמים קיימים

שלב יישום ההחלטה		שלב גיבוש ההחלטה		הכלי המוצע
שלטון מקומי/לקוחות ההחלטה	שלטון מרכזי/יוזם ההחלטה	שלטון מקומי/לקוחות ההחלטה	שלטון מרכזי/יוזם ההחלטה	
+	+			מעגלים בנגב
+				מערך מסייע צוערים לשלטון מקומי
+	+	+	+	הקמת יחידות אסטרטגיות
+				כלי איכון לתמיכות
+	+	+	+	הקמת מו"פ ממשלתי
+	+	+	+	מדריך ממשלתי לגיבוש ויישום החלטות ממשלה
+	+			מתכלל ההחלטה
+	+			נספחי ביצוע להחלטות
+	+			יישום באמצעות אשכולות אזוריים
+	+			מוניטור החלטות ממשלה

לפיכך נכון לראות בטבלה 11 שלעיל מערך של כלים. חלקם מופנה לממשלה וחלקם לרשויות. אנו מאמינים שכחלק מגיבוש ההחלטה על מובילי ההחלטות- עתירות תקציב, רבות שותפים ואזוריות, לבחון מה ממערך הכלים הזה יכול להבטיח יישום, לשלב חלק מהכלים בתוך נוסח

ההחלטה ולתקצבם. אנו מעריכים כי שילוב של מספר כלים בהתאם למה שהולם את ההחלטה הוא מחיר שווה שיבטיח מיצוי וצמיחה, ובעיקר יממש את מטרות ההחלטה.

במסגרת שנת המחקר שהועמדה לרשותי, בחנתי מקרוב את החסמים והגורמים המעכבים שבמיצוי החלטות ממשלה.

החלטות ממשלה הן כלי ליישום מדיניות ממשלתית מבטא יכולת משילות. עם זאת יכולת משילות נבחנת לא רק בהחלטות הממשלה ותוכניות הממשלה אלא בעיקר באופן יישום ומידת הביצוע שלהן כמו גם ביכולת להעריך ולעצב את המשך הביצוע לאור לקחים (דרור 2015 ונחמיאס 2004). יחד עם זאת יכולת היישום אינה תלויה רק בשלטון המרכזי. לגורמי השלטון המקומי, ולקשר שבינם לבין השלטון המרכזי נתח נכבד ביכולת המשילות ובהצלחת יישום החלטות ממשלה. לאורך השנים חל ביזור הדרגתי של סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי. הביזור מחייב את הרשויות המקומיות בין היתר לעבור מקבלן משנה ממשלתי למתכלל של שירותים איכותיים לתושבים. יכולות אלה מבחינות בין היתר בין רשויות חזקות שיוזעות להביא משאבים ולחזק את מערך השירותים ופרויקטים, לעומת רשויות חלשות יותר התלויות בתקציבי ממשלה, אשר רבן שוכנות בפריפריה, נתמכות בתקציבי איזון הולכים ומצטמצמים, אך מחויבות להרחיב ולטייב את היכולות שלהן ואת השירותים שלהן כדי לפתח ולהתפתח. המדינה כחלק מתפקידיה המשילותיים מובילה החלטות ותכניות המאפשרות לרשויות כאלה ליהנות מתקציבים בלתי רגילים (תב"ר), ולקפוץ מדרגה. אך חולשת הרשויות הללו אינה מאפשרת מיצוי מלא של המשאבים הפוטנציאליים.

הנגב מהווה אזור פיתוח חשוב לממשלות ישראל לכל אורך השנים, ובארבע השנים האחרונות הובילה המשלה ארבע החלטות ממשלה עתירות תקציב להן שותפים משרדי ממשלה רבים. החלטות אלה: 3708 לצמיחת הקהילה הבדואי, 546 להיערכות למעבר יחידות צה"ל, 2017 לצמיחת שדרות ועוטף עזה ו 2025 לפיתוח הדרום מאגמות למעלה מארבעה מיליארד שקלים כשמשאבים זמינים לפיתוח הנגב. מבחן השעה הן של השלטון המרכזי והן של השלטון המקומי והארגונים בנגב הוא, מידת היכולת של כולם למצות את התקציבי החלטות לטובת פיתוח וצמיחת הנגב.

במהלך השנה נתנה לי ההזדמנות לחקור בזווית חיצונית את פעילות גיבוש ויישום החלטות הממשלה. בחרתי לעסוק במקסום מיצוי החלטות הממשלה הנ"ל כמי שנמצאת בתפקיד ראש אגף בכיר במשרד לפיתוח הנגב והגליל המתאפיין בראייה אזורית, ומתוך דאגה אמיתית שמא משאבי הממשלה לא ימוצו. ראייתי עשרות גורמים העוסקים בגיבוש ובמיצוי החלטות ממשלה בשלטון המרכזי והמקומי, מיפיתי איתם חסמים ובחנתי שורה של רעיונות לפתרונות אפשריים אם כמהלכים או ככלים מגוונים. כל אלה נסקרו בפרקים העוסקים בניתוח החסמים במיצוי החלטות ממשלה, בכלים האפשריים להתמודדות עם החסמים ובפרק העוסק ב'מעגלים בנגב 0.2 ככלי שהונע מתוקף המחקר והוקדש לו זמן פיתוח במסגרת עבודתי השוטפת באגף נגב וגם במסגרת המחקר. 'תכנית מעגלים בנגב 0.2' תוכל בהמשך לשמש ככלי ממשלתי להטמעת החלטות ממשלה עתירות תקציב המשתפות מספר משרדי ממשלה והן אזוריות.

מצאתי, כי יש מטריצת כוחות המשפיעה על סיכויי היישום. היא מורכבת משלבים בתהליך הגיבוש והיישום של החלטות ממשלה, ובתוך כל שלב כזה יש תפקיד מכריע הן לשלטון המרכזי

והן לשלטון המקומי. החסמים מושפעים ממגוון רחב של סיבות הטמונות ביכולות ובתהליכי העבודה של השלטון המרכזי ושל השלטון המקומי. כמו: רמת היכולות של השלטון המקומי, מרמת שיתוף בגיבוש ההחלטה של השלטון המרכזי את השלטון המקומי, ממידת הפוליטיזציה שחודרת למהלכי גיבוש ההחלטה לצד ביורוקרטיה פנימית בתוך משרדי הממשלה ביישום ההחלטה, בשימוש בכלים שאינם רגישים וגמישים לצרכי השטח, בד בבד להעדר ידע ומקצועיות של הפקידות המוניציפאלית. גם לשלטון המרכזי קשיים משלו בעיקר בהתארגנות ליישום, כאלה הנעוצים בביורוקרטיה ותיאומים בתוך המשרד ומחוצה לו. זמינות תקציבית, אי הסכמות בין משרדים, מהלכים הקשורים בגיוס כוח אדם להפעלה או הקמת גופי הפעלה, כל אלה משפיעים על היישום ומאידיך גם על מידת המיצוי של ההחלטות. מצאנו גם שתהליכי הבקרה על יישום ההחלטות אינם חלוטים, החלטות שונות נקטו בגישות שונות. לממשלה עדיין אין מהלך סדור של בקרה יישומית על החלטותיה.

במהלך השנה בחנו כלים שונים שיכולים להיכלל בסל בקרת היישום הממשלתי, שיבטיח מיצוי החלטות ממשלה. דומה שאין כלי אחד כזה, אלא יש מכלול של כלים שלכל אחד יתרונות וחסרונות וכל אחד משרת שלב או חלק בתהליך העיצוב או היישום של החלטת הממשלה. מתוך מכלול הכלים שזיהיתי במהלך העבודה, בחרתי בכלי שאינו אלא מהלך משותף של משרדי ממשלה ורשויות, שיכול להוות מענה איכותי, זמין ויעיל למיצוי החלטות ממשלה עתירות תקציב ובעלות שותפים רבים. תכנית מעגלים בנגב 0.2 פותחה ועדיין מפותחת ככלי שמגביר את השיח ואת ההיכרות של החלטות ושל כלי היישום הממשלתיים צד הרשויות, לצד הזמנת המשרדים ללמוד את היכולות והמגבלות של הרשויות ולהתאים את כלי היישום כך שיבטיחו מיצוי המשאבים.

מעגלים בנגב 0.2 היא תכנית ומהלך שעדיין בפיתוח. יושמו בה עד כה ארבע אבני דרך, שהיו משמעותיים וגרמו גם לרשויות וגם למשרדי הממשלה להבין עד כמה דרך היישום ארוכה, עד כמה מהלך ממשלתי מרוכז ליישום החלטת ממשלה, לצד המשך עשייה משרדית חשוב וחייב להמשך. מצד רשויות, הן זכו כבר בתחילת הדרך באמצעות כלים ייעודיים שנבנו לכנס ייעודי של הרשויות והמשרדים, לקשר איכותי עם משרדי הממשלה. כבר בשטח אנו מבחינים שאלה שיודעים למנפו יזכו למצות טוב יותר את המשאבים.

עוד טרם גובשה התכנית כולה, אך כבר כיום יכולה התכנית לשמש את הממשלה ביישום החלטות ממשלה חדשות עתירות תקציב. משימת הפיתוח תמשיך גם מעבר למחקר אך לולא שנת המחקר לא היינו מגיעים לזיכוכן כזה של מהלך, של שיתוף משרדים ורשויות, ושל נגיעה בכל החסמים כך שניתן יהיה לטפל בהם במהלכי המשך של פיתוח ויישום התכנית. התכנית תמשיך בתהליך פיתוח יחד עם המכון לממשל ומנהיגות באלכ"א - ג'וינט ישראל כגוף ייעוצי מומחה.

אני מבקשת להודות לשותפי לדרך: אגף נגב במשרד לפיתוח הנגב והגליל, צוות הפיתוח של המכון לממשל ומנהיגות - אלכ"א, חברי במשרדי הממשלה, ראשי רשויות וגורמי שלטון מקומי ברשויות בנגב, לצד ארגונים הפועלים בנגב, המהווים שותפים נפלאים לפיתוח התכנית ויישומה. הודות לעבודה המקצועית, הנאמנות של כל אחד לתפקיד והדבקות במשימת פיתוח הנגב, הצלחנו בזמן קצר יחסית להעמיד כלי יישומי ואיכותי למקסום החלטות ממשלה. עם זאת כאמור דרך ארוכה עוד לפנינו.

לאביטל עשת מנהלת התכנית לעמיתי מחקר של קרן גולדמן על שהייתה מורת דרך ומנחה, זמינה בכל עת. וללימור רחמנוב שתמיד הייתה שם להושיט עזרה.

לסיכום, שנת המחקר הייתה הזדמנות יוצא דופן להשקיף מבחוץ על העשייה היומיומית בעבודה, להתבונן עמוקות, לחקור ולטייב את המהלכים והכלים ביישום כלי משילות ממשלתיים.

- אבי בן בסט ומומי דהן, משבר ברשויות המקומיות, יעילות מול ייצוגיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2008.
- אפרתי יעקוב, רזין ערן, וברנדר עדי, רפורמה בשלטון המקומי, ביזור לראויים ואבזור לנחשלים, הכנס הכלכלי ה-12, המכון הישראלי לדמוקרטיה, יולי 2014.
- בארי איתי ויובל פאני, ביצועי השלטון המקומי בישראל, ניתוח עמדות תושבים והערכת מצב לאומית, אוניברסיטת בן גוריון, 2012.
- בארי א. הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי. ירושלים: מחקרי פלורסהיימר; 2009.
- בן-אליא נ., החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 2006.
- דרור יחזקאל, מהי משילות, מתוך האתר "ייצור ידע", נצפה לאחרונה ב-2.9.2015.
<http://www.xn--7dbl2a.com/2014/05/14/>
- דוח מבקר המדינה ה-41, לשנת 2000.
- דוח מבקר המדינה ה-59 ב' לשנת 2009.
- לוי יגיל ושריג אסתר, (עורכים) השלטון המקומי- בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק, כרך א, האוניברסיטה הפתוחה 2014.
- נחמיאס ד. משילות השלטון המקומי בישראל, ניתוח מדיניות ועיצוב מחדש, מפעלות, המרכז הבין תחומי, 2005.
- רייכמן אוריאל, ונחמיאס דוד, (2006), מדינת ישראל- מחשבות חדשות, המרכז הבין תחומי, הרצליה.
- שטורם דרור, המשילות הפנימית בישראל, פתרונות להיעלמותו של ה common sense, המכון הישראלי לתכנון כלכלי 2008.
- לוטן תומר, המדינה אחראית לחוסר השוויון בין רשויות מקומיות, דה מרקר 13.2.2012.
- מדריך השיתוף הממשלתי, מודל לשיתופי פעולה בין משרדיים, עבודה במסגרת התכנית לבכירים של המכון למנהיגות וממשל (אלכ"א) בג'וינט, בשיתוף נציבות שירות המדינה 2013.
- קטלוג החסמים הממשלתי, האגף לחברה וממשל, משרד ראש הממשלה. (מסמך פנימי)
- אתר האינטרנט של המכון למנהיגות ממשל, אלכ"א-ג'וינט – פרויקט האשכולות האזוריים
<http://www.theinstitute.org.il/index.php?dir=site&page=programs&op=view&cs=25>

ביצוען של החלטות הממשלה המרכזיות - דו"ח המרכז להעצמת האזרח- מתוך דף הבית באתר

8/2/2015

Andersson K. (2002) Explaining the Mixed Success of Municipal Governance of Forest Resources in Bolivia: Overcoming Local Information Barriers. CIPEC, Indiana University: Bloomington.

Caulfield, Janice, Larsen, Helge O. (Eds.), Local Government at the Millenium, 2002

נספחים - החלטות הממשלה

החלטה 3708

http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/gov_decisions/des3708.pdf

החלטה 546

https://www.google.co.il/?gfe_rd=cr&ei=zw3kVdGwB-aG8QeJ57vIBA&gws_rd=ssl#q=%D7%94%D7%97%D7%9C%D7%98%D7%AA+%D7%9E%D7%9E%D7%A9%D7%9C%D7%94+546

החלטה 2017

http://www.moch.gov.il/Gov_Decisions/Pages/GovDecision.aspx?ListID=f33e0a4b-aa35-4b12-912e-d271a6476a11&WebId=fe384cf7-21cd-49eb-8bbb-71ed64f47de0&ItemID=577

החלטה 2025

<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2014/Pages/des2025.aspx>

חוברת כנס 'מעגלים בנגב' – מצורפת בנפרד