

מחקר הערכה "מיזם מווארד"



תוצר ביניים

מרחשוון התשפ"ה | נובמבר 2024

תוכן עניינים

3	תקציר ניהולי.....
6	מבוא
6	אודות המיזם.....
6	תהליך ההערכה.....
11	המדגם.....
14	ממצאים.....
15	האם ובאיזה אופן עזר המודל וממצה המשאבים והמפתח הכלכלי לרשות המקומית לשפר את האיתנות התפקודית והכלכלית שלה?.....
26	מה הם הגורמים התורמים/מעכבים של קידום מיצוי משאבים ברשות?.....
39	האם ובאיזה אופן תמכו פעולות המעטפת המקצועית את קידום מטרות המיזם?.....
48	אילו פעולות מעטפת נדרשות למודל בר קיימא, כיצד יראו בהטמעתם אצל מי מהגורמים הקבועים במערכת?.....
56	נספחים.....
56	נספח א': מילון מושגים.....
58	נספח ב': טבלת רשויות המיזם.....

מיזם 'מווארד' הוקם בשנת 2019 בשותפות בין הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי, אגף התקציבים במשרד האוצר, משרד הפנים וג'וינט-אלכא. המיזם נועד להתמודד עם חסמים מבניים ומנגנוניים המקשים על הרשויות המקומיות הערביות למצות משאבים ולפתח הכנסות עצמיות. לב המיזם נעוץ בפיתוח פרופסיה, איתור, גיוס וליווי של ממצי משאבים ופיתוח כלכלי ברשויות.

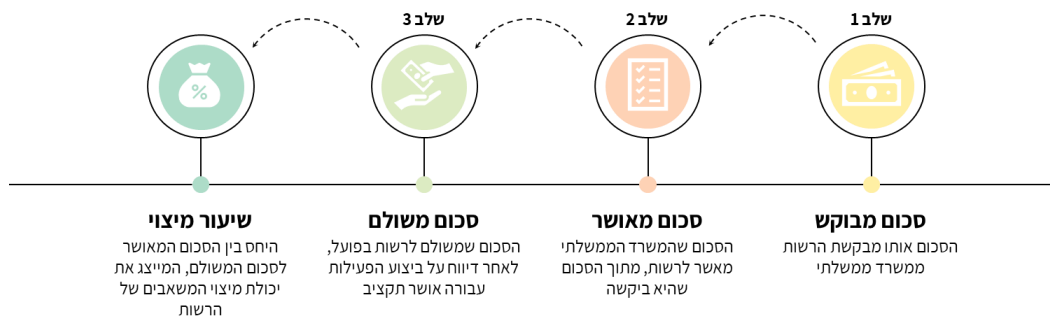
חברת DNAidea נבחרה להוביל את תהליך ההערכה בשנת 2023. תהליך זה בוחן את השפעת המיזם על האיתנות הכלכלית של הרשויות הערביות ועל שיפור מיצוי המשאבים בהן, תוך שילוב שיטות מחקר כמותיות ואיכותניות. מחקר זה כולל ניתוח עמוק של נתונים ממשלתיים, שאלונים, ראיונות עומק וקבוצות מיקוד.

מסמך זה מהווה תוצר ביניים לתהליך ההערכה ומטרתו לשקף ממצאים ראשוניים לטובת דיוק המשך עבודת המחקר.

עיקרי הממצאים

פרק 1 - תרומת המודל וממצה המשאבים לשיפור האיתנות הכלכלית והתפקודית של הרשות

להלן תרשים המסייע בהבנת המושגים:



השפעה על שיעור מיצוי רשותי

- שיעור המיצוי מודד את היחס בין התקציבים שאושרו לרשות לבין התקציבים שהתקבלו בפועל. ניתוח ראשוני העלה כי **גודל הרשות משפיע משמעותית על שיעורי המיצוי**. לדוגמא: רשויות קטנות מצליחות למצות פחות טוב (40%) בהשוואה לרשויות בינוניות וגדולות (49%).
- כדי לצמצם את ההשפעה של גודל הרשות, בוצע תקנון של שיעור המיצוי ונמצא יתרון בשיעור המיצוי לרשויות מאוישות: **רשויות בהן פועל ממצה שנתיים ומעלה מציגות שיעורי מיצוי גבוהים מהמצופה ביחס לגודלן**. מדובר בתוספת של עשרות מיליוני שקלים למיצוי המשאבים ברשויות אלו.

סכומים מבוקשים

- ראשית, ראוי להבין את השינויים בצד 'ההיצע' והפוטנציאל התקציבי בצד הממשלתי. בשנות המיזם ניתן להבחין כי חל **גידול משמעותי בהיקף הבקשות לתקציבים ממשלתיים בשנים האחרונות**. מכ-489 מיליון ש"ח בשנת 2018 ל-1.47 מיליארד ש"ח בשנת 2023.
- הסכום המבוקש גדל פי שלוש לאורך שנות פעילות המיזם. עם זאת, אין לזקוף את גידול זה באופן בלעדי לפעילות המיזם אלא למשתנים חיצוניים הנוגעים למדיניות ממשלתית (החלטת ממשלה 550 לדוגמא).
- הממצאים האיכותניים במחקר איששו את **חשיבות עבודת הממצה בשיפור סיכויי הזכייה של הרשות בקולות קוראים ממשלתיים**.

סכומים מאושרים

- נמצאה עלייה משמעותית בתקציבים שאושרו לרשויות החל משנת 2020. **בשנת 2023, רשויות בהן פועל ממצה משאבים הצליחו לשמור על היקף התקציבים המאושרים או אף להגדילו, בעוד רשויות ללא ממצה חוו ירידה משמעותית**.

סכומים משולמים

- לא נמצאה מגמה ברורה בהיקף התקציבים שהתקבלו בפועל לאורך השנים. קיימת שונות משמעותית בין משרדי הממשלה - לדוגמה, במשרד החינוך פחות משליש מהתקציבים שאושרו שולמו בפועל לרשויות.
- נמצא כי **רשויות בהן הגזבר הוא הגורם הממונה על הממצה מציגות מגמת עליה בסכומים המשולמים לאורך השנים**.

פרק 2 - גורמים מקדמים ומעכבים מיצוי משאבים ברשויות מקומיות

פרק זה מבוסס על ניתוח כמותי ואיכותני ומתאר את הגורמים המשפיעים על מיצוי המשאבים:

גורמים מקדמים

גורמים מעכבים

גיוס מקצועי ואיכותי של ממצאי משאבים

מחסור בכ"א מקצועי ברשויות מקשה על מימוש תקציבים

קבלת גיבוי מבכירי הרשות ומיצוב הממצה ברשות

שיקולים פוליטיים והתנגדויות של בכירים ברשות

פיתוח קשרי עבודה עם משרדי ממשלה

מורכבות המערכת הממשלתית וביורוקרטיה רבה

בניה וביסוס תשתיות ארגוניות למיצוי משאבים

רמת שכר נמוכה של הממציים

פרק 3 – תמיכת פעולות המעטפת המקצועית את מטרות המיזם

פרק זה מבוסס בעיקרו על כלים איכותניים ובחן את כלל פעולות המעטפת המקצועית של המיזם.

1. **תהליך גיוס ממצי המשאבים נתפס כאפקטיבי ומקצועי**, המאפשר גיוס אנשי מקצוע איכותיים המתאימים לתפקידם.
2. **קהילת העמיתים זוהתה כרכיב המעטפת המשמעותי ביותר**, המאפשר שיתוף ידע והתמודדות עם אתגרים.
3. **'קפה ממשלה'** נמצאה כפרקטיקה אפקטיבית בבניית קשרי עבודה עם משרדי ממשלה, כפי שמתקף בשיפור מתמיד בדירוג הידע והיכרות עם תהליכי העבודה הממשלתיים.
4. **הליווי האישי של הממציים קיבל הערכות מעורבות**. עלה כי תדירות המפגשים הפכה את הליווי לפחות אפקטיבי.
5. **פרקטיקת 'חממה להסרת חסמים'** אשר עוסקת ביעוץ ממוקד חסם, נתפסת כאפקטיבית במיוחד, גם בהשוואה לליווי האישי השוטף של הממציים.
6. **הכשרות המיזם נתפסו כמשמעותיות עבור הממציים**. ההכשרות המקצועיות שמקבלים הממציים בכניסה לתפקיד וכן לאורך העבודה נתפסות כמקצועיות ורלוונטיות לעבודת הממציים.
7. **פער מקצועי בעולמות התוכן של פיתוח כלכלי**. זוהה צורך בהכשרות ייעודיות נוספות בתחום הפיתוח הכלכלי, מעבר להכשרות הקיימות המתמקדות במיצוי משאבים.

פרק 4: המלצות לפעולות מעטפת למודל בר-קיימא בעתיד (הטמעת המיזם)



אודות המיזם

בשנת 2019, בעקבות החלטות החומש לחברה הערבית (החלטות 922 ו-1480), הוקם מיזם משותף בין הממשלה לאלכא-ג'וינט, "מיזם מווארד למיצוי משאבי ממשלה", המהווה שותפות בין מספר גופים: הרשות לפיתוח כלכלי במשרד לשוויון חברתי, אג"ת במשרד האוצר, משרד הפנים ואלכא-ג'וינט. המיזם הוקם לנוכח העובדה שלרשויות המקומיות הערביות במדינת ישראל יש חסמים מבניים ומנגנוניים למיצוי משאבים, ומכאן שחסרה להן היכולת לפתח הכנסות עצמיות אשר ייטיבו עם תפקודן.

מיזם מווארד הוא מודל בר קיימא לחיזוק התרבות המקצועית הארגונית, לאיתנות ולעצמאות הכלכלית ברשויות המקומיות הערביות. לב המיזם הוא מינוי תקן בכל רשות מקומית ערבית של מנהלי מיצוי משאבים ופיתוח כלכלי, בכדי לבסס ניהול מקצועי ואיכותי. תקן חדש זה עוסק ביישום ומיצוי המשאבים הקיימים והפוטנציאליים, תוך איתור חסמים וחתימה לפתרונות, ע"י טיוב ממשקי העבודה עם משרדי הממשלה, קידום פיתוח כלכלי, חיזוק שיתופי הפעולה ובניית מנגנוני עבודה רשמיים ברשויות המקומיות הערביות. המטרה היא להגדיל את יכולת מיצוי המשאבים והפיתוח הכלכלי של הרשויות, על מנת להשפיע על צמצום פערים חברתיים כלכליים בחברה הערבית.

תהליך ההערכה

ההערכת מיזם מווארד נועדה לבחון את מידת השפעת המיזם על איתנותן הכלכלית של הרשויות הערביות ועל שיפור מיצוי המשאבים בהן. הג'וינט והמשרד לשוויון חברתי בחרו בחברת DNAidea להוביל את תהליך ההערכה.

שלבי המחקר

תהליך המחקר של הערכת מיזם מווארד מורכב ממספר שלבים מרכזיים, המאורגנים בצורה המשלבת שיטות מחקר כמותיות ואיכותניות, במטרה לספק תמונה רחבה ומעמיקה של השפעת המיזם על הרשויות המקומיות הערביות. גאנט המחקר בנוי כך שכל שלב מתבסס על השלב הקודם, ומטרתו לבחון את ביצועי הרשויות מבחינת מיצוי משאבים והגברת האיתנות הכלכלית שלהן.

בשלב הראשון, בוצע ניתוח כמותי מעמיק שהתבסס על נתונים קיימים מהשנים 2017-2022, תוך שימוש במקורות ממשלתיים פתוחים כגון הלמ"ס ומפתח התקציב וכן ממערכת מרכז"ה. ניתוח זה כלל פילוח של

הרשויות המשתתפות לפי מקבצים המבוססים על מדדים של מיצוי משאבים, יתרות תקציביות, והיקף הבקשות שהוגשו למשרדי הממשלה. פילוח זה אפשר לזהות את פערי הביצוע בין הרשויות ולשרטט מגמות כלליות בכל הקשור לניהול התקציבים ולמיצוי ההתמיכות הממשלתיות. שלב זה הסתיים בתוצר מסכם בחודש יולי 2024.

השלב הנוכחי מתמקד בהרחבה של התובנות שנאספו בשלב הראשון באמצעות דגימה איכותנית וכמותית, תוך הרחבת שנות ניתוח הנתונים לשנת 2023. הדגימה הנוכחית כוללת ראיונות עומק עם ממצי המשאבים ברשויות ההעמקה והממונים עליהם (מנכ"לים, גזברים וראשי רשויות) וכן עם גורמים מקצועיים רלוונטיים במגוון משרדים ממשלתיים. בנוסף, התקיימה קבוצת מיקוד עם ממצי המשאבים. יתר על כן, הופצו שאלונים לממצים וממונים בכלל רשויות המיזם. דגימה זו כללה גם בחינה של קבוצת ביקורת של רשויות מקומיות בעלות מאפיינים דומים לרשויות המיזם אשר אינן לוקחות בחלק. הדגימה הנוכחית מאפשרת ניתוח מעמיק של השפעות המיזם, האתגרים והחסמים הקשורים במיצוי משאבים והזדמנויות לשיפור.

תכלית הדו"ח הנוכחי

מסמך זה הינו תוצר ביניים לתהליך המחקר השלם, אשר לו שלבים עתידיים נוספים אשר ישמשו לגיבוש המלצות לשיפור וייעול המודל האסטרטגי של מווארד, תוך הבנת הדינמיקות השונות ברשויות המשתתפות. הדו"ח הנוכחי מהווה תוצר ביניים במחקר ההערכה והוא מציג אינטגרציה בין הנתונים הכמותיים שנאספו עד כה לבין ממצאים איכותניים וכמותיים שעלו מהשדה. הדו"ח נועד להרחיב ולהעמיק את הבנת השפעות המיזם, להציג חסמים ואתגרים נוספים שזוהו, ולהציע כיוונים חדשים לשיפור. הדו"ח הנוכחי ישמש בסיס למהלכים עתידיים של ניתוח נתונים והשוואות ביצועים בין הרשויות המקומיות המשתתפות, ובכך הוא מהווה שלב חשוב לקראת גיבוש מסקנות והמלצות סופיות בשלב מאוחר יותר של תהליך המחקר.

מערך המחקר

מחקר ההערכה של מיזם מווארד מתבסס על גישה מעורבת (Mixed method), המשלבת שיטות איסוף וניתוח נתונים כמותיות ואיכותניות. המחקר מתמקד בשלושה ממדים עיקריים: בחינה כמותית רוחבית של כלל רשויות המיזם ורשויות קבוצת הביקורת, בחינה איכותנית מעמיקה של מדגם רשויות, תוך השוואה לקבוצת ביקורת, ובחינה איכותנית של המערכת וסביבתה החיצונית. כלי המחקר כוללים ראיונות עומק חצי-מובנים, קבוצות מיקוד, שאלונים מקוונים וניתוח נתונים כמותיים. המחקר מתבצע במספר אבני דרך לאורך זמן, עם דגימות חוזרות לצורך מעקב אחר התפתחויות והשפעות המיזם.

כאמור, קהלי היעד למחקר כוללים את 58 הרשויות המשתתפות במיזם, ובתוכן ממצי משאבים וממונים ישירים (כגון גזברים, מנכ"לים וראשי רשויות), להרחבה על רשויות המיזם ראו נספח ב'. בנוסף, נכללת במחקר קבוצת ביקורת של רשויות שאינן משתתפות במיזם. יתר על כן, המחקר בוחן גם את מעטפת המיזם הכוללת את צוות המיזם, חברי ועדת היגוי, נציגי משרדי ממשלה שותפים, תוכניות מקבילות, וארגוני חברה אזרחית.

ניתוח נתונים

התוצר הנוכחי של המחקר מתבסס על ניתוח מעמיק של נתונים כמותיים, לצד ניתוח איכותני של מידע שנאסף באמצעות שאלונים, ראיונות עומק, וקבוצת מיקוד. שילוב זה של מקורות מידע ושיטות ניתוח מאפשר הבנה מקיפה ומעמיקה של השפעות המיזם ואפקטיביות פעולותיו:

ניתוח דאטה

במסגרת המחקר נותח מאגר מידע של הרשאות תקציביות מתוך מערכת מרכב"ה (מחשוב רוחבי כולל במשרדי הממשלה), כאשר טווח השנים שנבחר לניתוח הוא 2017-2023. שנת 2024 לא נותחה במסגרת תוצר זה משום שהמידע באשר אליה חלקי, דבר אשר עלול לעוות את ניתוח הנתונים בהשוואה לשנים אחרות, בהן יש מידע על 12 חודשים מלאים. מאגר המידע כלל רשומות תקציביות של תמיכות והעברות תקציביות לרשויות המקומיות בישראל של שמונה משרדים ממשלתיים. ניתוח הדאטה בוצע במספר שלבים, כולל יצירת קשרי גומלין בין מספר מאגרים שונים תוך ניכוי וארגון הדאטה כך שיכלול את השדות והרשומות הרלוונטיות. המאגרים סוננו וטויבו לטובת העיבוד ולאחר מכן הוצגו בתוכנת PowerBI לטובת ניתוח מעמיק. הניתוח כולל את קבוצת הביקורת שאינה במיזם. ניתוח נתוני המרכב"ה בדק פרמטרים אשר נלקחו מקובץ הרשויות המקומיות של הלמ"ס, מדיווחי משרד הפנים ונתוני המיזם עצמו כמו גודל רשות, דירוג סוציו-אקונומי, סטטוס איוש ממצה המשאבים והגורם הרשותי הממונה על ממצה המשאבים.

יובהר כי השנים 2017-2023 מתארים את שנות הבקשות, קרי, מדובר בתמונת מצב הנכונה לתחילת ספטמבר 2024 בנוגע לבקשות להרשאות תקציביות מהשנים האמורות. בהתאם לכך הניתוח מוגבל מאחר ואין תמונת מצב על הרשאה לאורך זמן. יחד עם זאת הדאטה העשיר אודות כל הרשאה מאפשר הצלבה בין הפרמטרים השונים לבין האינדיקטורים שהוגדרו, חלקם מתוך הדאטה עצמה, וחלקם אגרגציות וחישובים שנעשו על גבי הדאטה הגולמית.



שאלונים

במסגרת תהליך ההערכה הועברו שלושה שאלוני דיווח עצמי: לממציים, לממונים ולקבוצת הביקורת.

שאלוני ממציים: ממצי המשאבים מילאו שאלוני דיווח עצמי, המבוססים על שאלונים קודמים שהועברו לאורך פעילות המיזם. 22 רשויות בלבד מילאו את השאלונים בכל שלוש הדגימות, על כן הניתוחים המשווים בין שלוש הדגימות לאורך המסמך מתייחסים לאותן 22 רשויות בלבד. יתר על כן, ברוב הרשויות הללו (86%) יש ממצה משאבים ארבע שנים ומעלה ולכן לא ניתן לנתח את הנתונים בחלוקה למשך האיוש. מרבית התשובות בשאלון היו על סקאלה בין 0-5, כאשר ממוצע גבוה יותר מייצג מצב טוב יותר.

שאלוני ממונים: שאלוני הממונים הינם שאלוני עמדות הנוגעים לתפקוד ההמצה והשפעתו על הרשות המקומית בה הוא פועל. על השאלון ענו 18 ממציים מכלל רשויות המיזם המאוישות.

שאלוני קבוצת ביקורת: שאלוני קבוצת הביקורת דומים לשאלוני הממציים, במטרה להשוות בין רשויות הביקורת לרשויות המיזם במגוון משתנים. השאלון נותח בדומה לשאלון הממציים, תוך השוואת נתוני קבוצת הביקורת לרשויות המיזם. על שאלון זה ענו גזברים משמונה רשויות ביקורת.

מגבלות מתודולוגיות של כלי השאלונים:

1. השאלונים שהועברו לממציים ברשויות המקומיות התמקדו בהיבטים עובדתיים של פעילות הרשות, כגון קיומם של מנגנונים ספציפיים והיקפי פעילות, אך קיים פער פוטנציאלי בין המציאות בשטח לבין הדיווח הסובייקטיבי של המשיבים. פער זה עשוי לנבוע ממספר גורמים: הצורך של הארגון להציג תדמית חיובית¹ (Gangestad & Snyder, 2000), פערי מידע הקיימים בתוך הארגון עצמו² (Feldman & March, 1981), והשפעת האחריות האישית והמקצועית על אופן הדיווח³ (Tetlock, 1983). מגבלה נוספת נובעת מכך שהשאלונים לא היו אנונימיים, מה שעשוי להשפיע על נכונות המשיבים לחשוף אתגרים או קשיים בתפקוד הרשות, ולהעצים את הנטייה להציג תמונת מצב חיובית יותר מהמציאות.

2. למרות המגבלות המתודולוגיות שלעיל, שאלון הממציים מהווה כלי מחקרי בעל ערך. ראשית, הוא מספק מסגרת שיטתית ואחידה לאיסוף מידע ממספר רב של רשויות, המאפשרת השוואה והצגת תמונת מצב

¹ Gangestad, S. W., & Snyder, M. (2000). Self-monitoring: Appraisal and reappraisal. *Psychological bulletin*, 126(4), 530.

² Feldman, M. S., & March, J. G. (1981). Information in organizations as signal and symbol. *Administrative science quarterly*, 171-186.

³ Tetlock, P. E. (1983). Accountability and complexity of thought. *Journal of Personality and Social Psychology*, 45(1), 74-83

רחבה. שנית, גם אם קיימות הטיות אפשריות בדיווח, עצם אופן הדיווח והתפיסה הארגונית המשתקפת בתשובות מספקים תובנות חשובות להבנת האופן שבו הרשויות המקומיות רואות ומציגות את פעילותן. על כן, בכפוף להצגה שקופה של המגבלות המתודולוגיות ופרשנות זהירה של הממצאים, השאלון מהווה כלי מחקרי רלוונטי ובעל ערך להבנת המציאות המוניציפלית בתחום מיצוי המשאבים.

3. תהליך ניתוח השאלונים התבצע בשני רבדים משלימים. ברובד הראשון, נערך ניתוח פרטני של כל שאלה, ובמקביל בוצעו ניתוחים של מקבצי שאלות העוסקות באותו תחום תוכן, זאת כדי לזהות מגמות רחבות בתחומי הפעילות השונים של המיזם והרשות. ברובד השני, בוצעה השוואה אורכית של הנתונים שנאספו בשלוש נקודות זמן (2022, 2023, 2024), במטרה לעקוב אחר התפתחות והתקדמות הרשויות לאורך שנות פעילות המיזם. ניתוח זה אפשר לא רק לזהות את המצב הקיים בכל נקודת זמן, אלא גם לאתר מגמות שינוי ודפוסי התפתחות לאורך שנות המיזם.

ראיונות: במסגרת תהליך ההערכה התבצעו ראיונות מקוונים חצי-מובנים עם מספר קבוצות מחקר: ממצים מרשויות ההעמקה (17), ממונים הרשויות ההעמקה (14), גזברים/מנכ"לים בקבוצת הביקורת (8), צוות המיזם ועובדי משרדי ממשלה אשר להם ממשקים עם המיזם (17). הראיונות של כל קבוצת מחקר נותחו באופן תמטי והממצאים המרכזיים אשר עלו מתוכם וכן ציטוטים רלוונטיים שזורים לאורך פרקי התוצר.



קבוצת מיקוד: התקיימה קבוצת מיקוד מקוונת בה השתתפו כ-20 ממצים מכלל רשויות המיזם. התבצע תמלול של קבוצת המיקוד וניתוח התוכן שעלה בה באופן תמטי. הממצאים המרכזיים שעלו בקבוצת המיקוד שזורים גם הם לאורך פרקי תוצר זה.



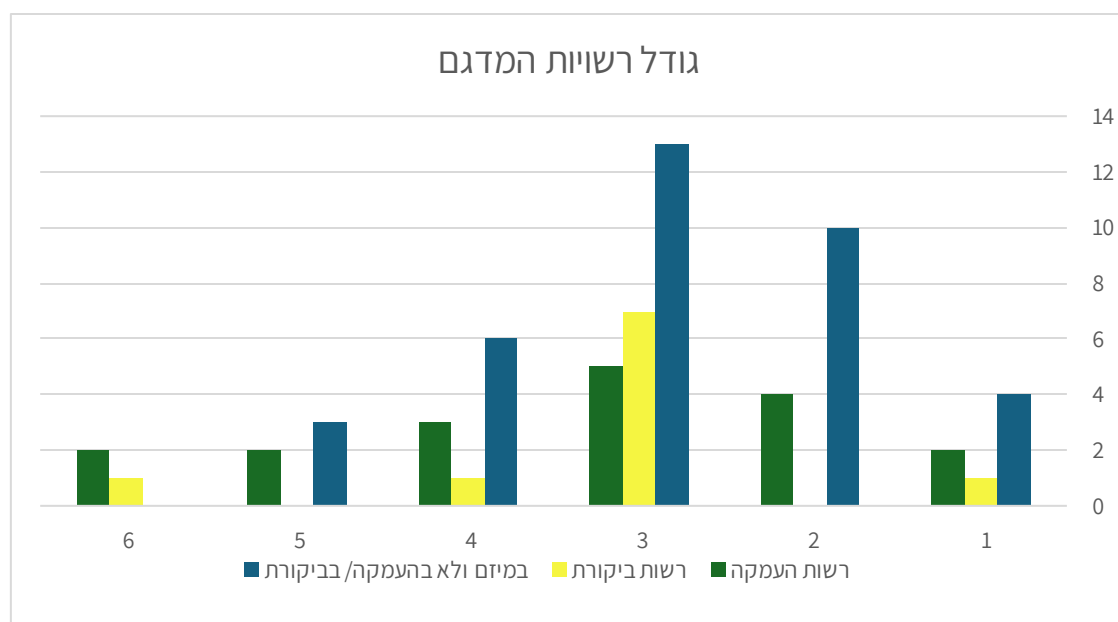
אינטגרציה בין כלי המחקר: תהליך האינטגרציה בין כלי המחקר השונים נועד לייצר תמונת מצב מקיפה ומהימנה. ראשית, נערך ניתוח השוואתי בין ממצאי השאלונים לבין הנתונים הממשלתיים. תהליך זה אפשר לחזק ממצאים במקרים בהם נמצאה הלימה בין הדיווח העצמי לבין הנתונים בשטח, ולסייג אותם במקרים בהם לא נמצאו קשרים בין הפעילות המדווחת להשפעה על הנתונים בפועל. במקביל, המידע האיכותני שנאסף באמצעות ראיונות העומק וקבוצת המיקוד נותח וסיפק הקשר עשיר ותובנות משלימות לממצאים הכמותיים, תוך שילוב ציטוטים רלוונטיים. שילוב זה בין המקורות השונים אפשר להעמיק את ההבנה של הממצאים ולספק פרשנות מבוססת יותר למגמות ולתהליכים שזוהו.

המדגם

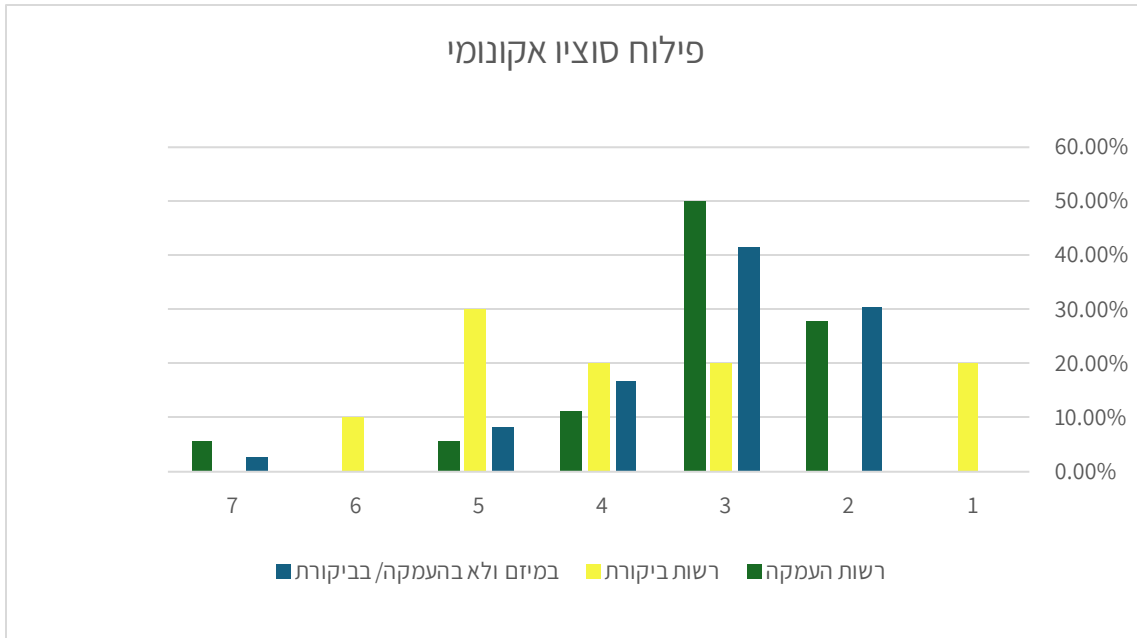
המדגם של מחקר ההערכה מחולק לשלוש קבוצות מחקר:

- רשויות המיזם:** ניתוח כמותי של נתוני 58 רשויות המיזם. ניתוח נתונים בהתייחס לפרמטרים דמוגרפיים רשותיים והשוואה בין רמות איוש שונות.
- רשויות העמקה:** מתוך רשויות המיזם, נבחרו 18 רשויות העמקה על פי מספר פרמטרים רלוונטיים, דוגמת דירוג סוציו-אקונומי, שייכות סוציולוגית-דתית, מחוז ועוד, במטרה להוות מדגם מייצג של כלל רשויות המיזם. תקן ממצה המשאבים מאויש בכלל רשויות העמקה. התבצעה בחינה מעמיקה של רשויות אלה על ידי כלים איכותניים מגוונים והצלבתם לנתונים הכמותיים.
- קבוצת הביקורת:** רשויות קבוצת הביקורת משמשות כבסיס להשוואה ואימות של ההשפעות שנגרמות על ידי המיזם ברשויות העמקה. השימוש בקבוצת ביקורת מאפשר למדוד באופן מדויק יותר את ההשפעה האמיתית של התוכניות והפרויקטים שניתנו לרשויות המיזם, תוך התחשבות במשתנים חיצוניים. נבחר מדגם של רשויות מקומיות שאינן משתתפות במיזם/משתתפות אך התקן לא מאויש ודומות במאפיינים שלהן לרשויות המיזם. התבצעה בחינה מעמיקה של קבוצת ביקורת על ידי כלים איכותניים וכמותיים.

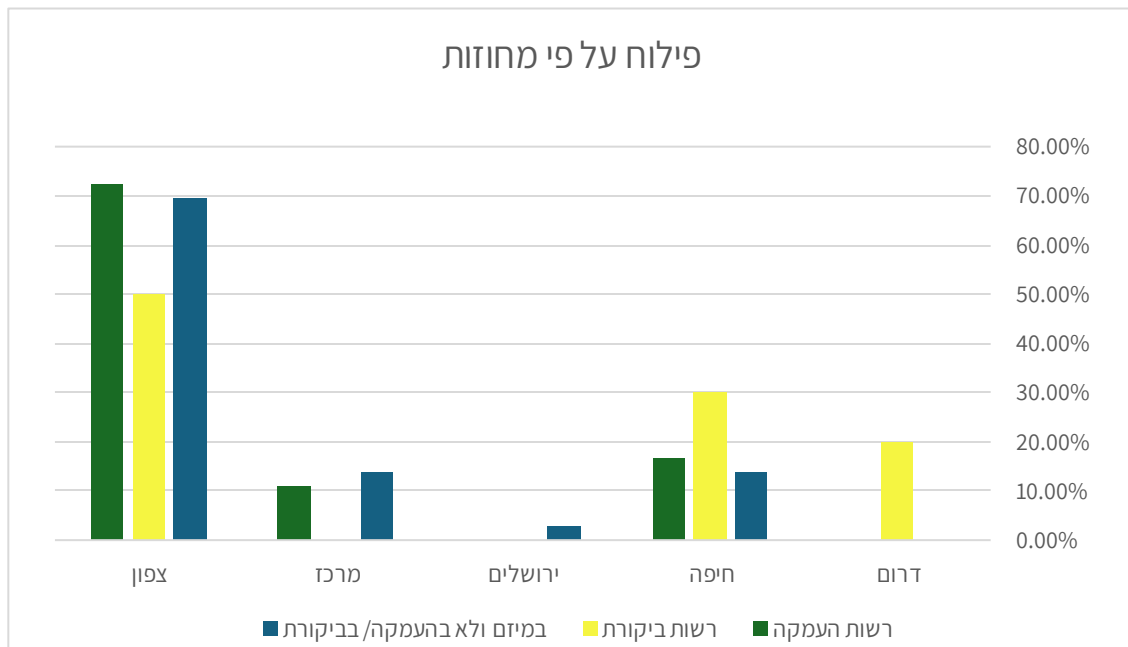
רשויות המיזם בחלוקה לגודל רשות (לפי הגדרות משרד הפנים):



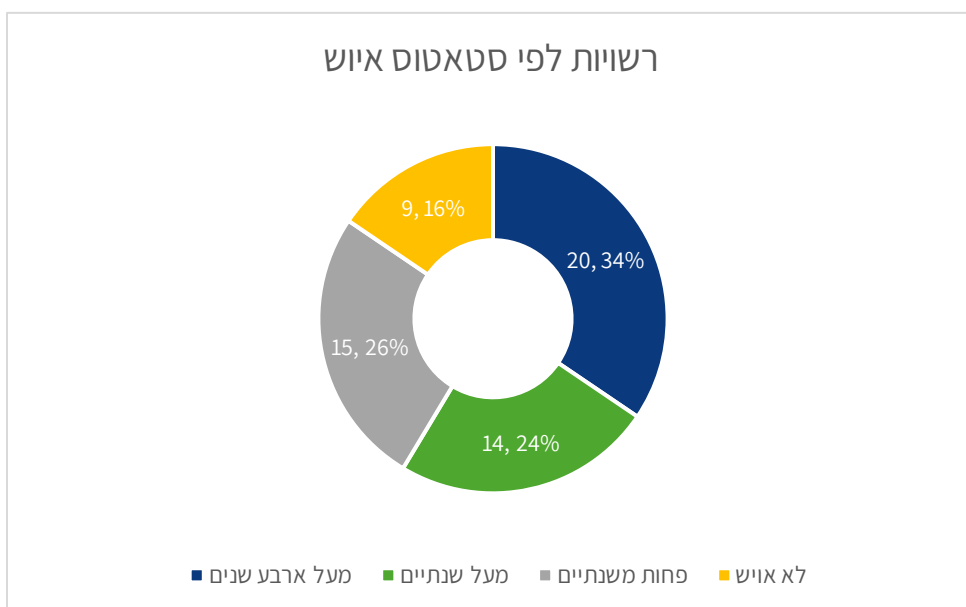
רשויות המיזם בחלוקה לדירוג סוציו-אקונומי (לפי למ"ס):



רשויות המיזם בחלוקה למחוזות:



רשויות המיזם בחלוקה לסטטוס איוש ממצה המשאבים:



בפרק זה נציג את ממצאי הדגימה הנוכחית של המחקר. הממצאים מוצגים בארבעה פרקים בהתאם לשאלות המחקר המרכזיות שהנחו את תהליך ההערכה ומשקפים את התובנות שעלו מניתוח אינטגרטיבי ומורכב של הנתונים שנאספו.

שאלות המחקר:

1. האם ובאיזה אופן עזר המודל וממצה המשאבים והמפתח הכלכלי לרשות המקומית לשפר את האיתנות התפקודית והכלכלית שלה?
2. מה הם הגורמים התורמים/מעכבים של קידום מיצוי משאבים ברשות?
3. האם ובאיזה אופן תמכו פעולות המעטפת המקצועית את קידום מטרות המיזם (גיוס, הכשרה, ליווי ורישתיות)?
4. האם ובאיזה אופן המודל תרם למיצוי תקציבי החלטת הממשלה, בדגש על החלטות ממשלה 550, 922, 1480 – שאלה מחקר זו לא נדונה בתוצר הנוכחי ותבחן בהמשך התהליך ההערכה.
5. אילו פעולות מעטפת נדרשות למודל בר קיימא, כיצד יראו בהטמעתם אצל מי מהגורמים הקבועים במערכת (רשויות מקומיות, משרדי ממשלה, ארגוני חב"א)?

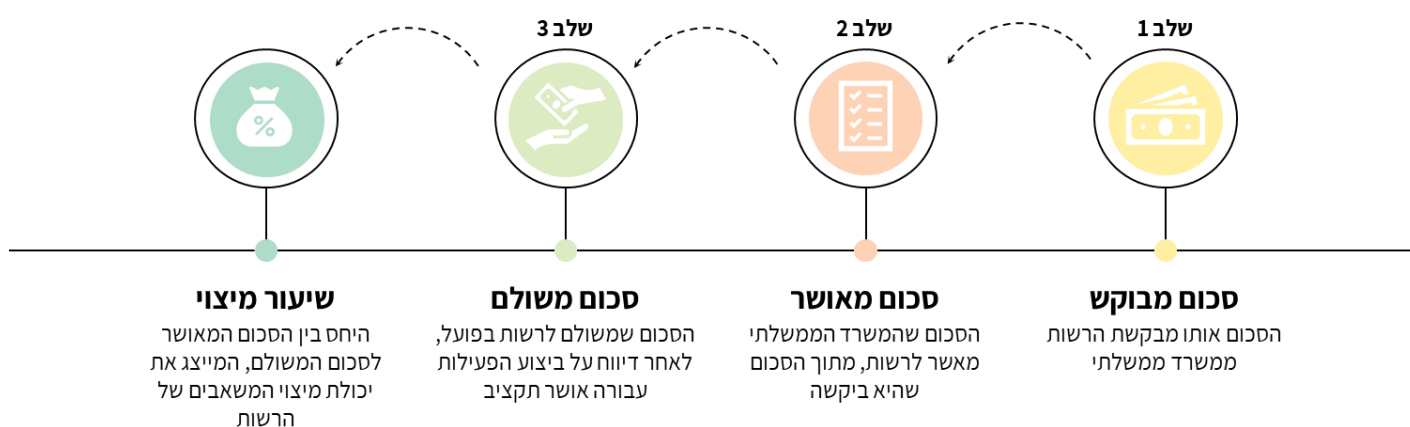
נתייחס לממצאים שעלו ממגוון כלי המחקר הרלוונטיים לכל שאלת מחקר, כולל ניתוח נתונים כמותיים, שאלונים, ראיונות עומק, וקבוצת מיקוד. שילוב זה של מקורות מידע מאפשר להציג תמונה מקיפה ומדויקת של השפעת המיזם, תוך התייחסות הן להיבטים הכמותיים הניתנים למדידה, והן לתובנות איכותניות העולות מהשטח. בכך, אנו מקווים שהממצאים המוצגים משקפים את מלוא מורכבות המיזם ואת השפעותיו המגוונות על הרשויות המקומיות הערביות.

האם ובאיזה אופן עזר המודל וממצה המשאבים והמפתח הכלכלי לרשות המקומית לשפר את האיתנות התפקודית והכלכלית שלה?

בבואנו לבחון אפקטיביות אנו בוחנים את התפוקות ואת התוצאות, בפרק זה ננתח מגמות שונות הקשורות לתחום מיצוי המשאבים במטרה ללמוד ממנו על תפוקות הרשות ותוצאותיה בהצלחת מיצוי המשאבים, ומתוך כך על השפעתו של הממצה על האיתנות הכלכלית והתפקודית של הרשות.

מיצוי משאבים מוגדר ביחס בין הסכום שביקשה הרשות המקומית, לבין הסכום שאושר על ידי המשרד הממשלתי ובינם לבין הסכום ששולם לרשות בפועל (ראו תרשים מספר 1). בבואנו לבחון את תפוקות הממצה ביחס לקולות הקוראים, הניתוח מתייחס לסכום המבוקש לעומת הסכום ששולם, הקשור לביצוע הפעילות בפועל. פרק זה כולל ניתוח נתונים ממשלתיים באשר לשנים 2017-2023, על אף שהממצים הראשונים נכנסו לתפקידם במסגרת המיזם בשנת 2019. זאת משום שפעולותיהם השפיעו על מיצוי המשאבים גם בשנים שקדמו לכניסתם לתפקיד, על ידי ביצוע ומימוש הרשאות ישנות. התובנות כוללות התייחסות לממצאים מתוך השאלונים וכן מתוך כלי המחקר האיכותניים. זאת במטרה לספק תמונה מקיפה ומלאה על השפעת ממצה המשאבים על האיתנות הכלכלית והתפקודית של הרשות.


תרשים מספר 1 – מונחי יסוד מיצוי משאבים



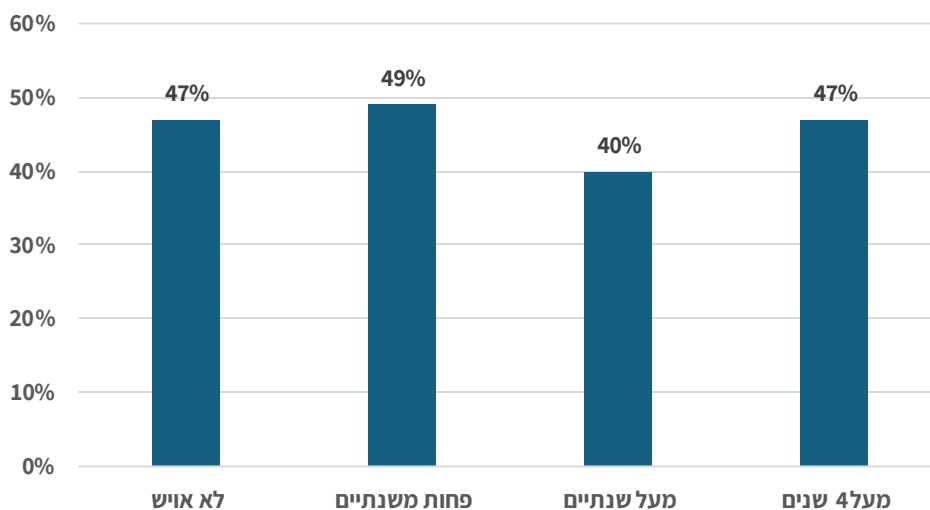
חשוב להדגיש כי מאחר ושיפור מיצוי המשאבים הרשותי תלוי במגוון גורמים מלבד הממצה (בכירי הרשות, מנהלי המחלקות ומצב איוש התקנים ברשות, משרדי הממשלה ועוד) אנו לא טוענים בצורה מפורשת שאיוש הממצה הוא הגורם הסיבתי העיקרי או הבלעדי לממצאים שיוצגו.


ממצאים בנוגע לשיעור מיצוי רשותי

שיעור מיצוי רשותי מתייחס לאחוז הניצול של התקציב שהוקצה לרשות מקומית, מתוך הסכום הכולל שאושר לה במשרדי הממשלה השונים. כלומר, היחס בין התקציבים שאושרו לרשות, לבין התקציבים שהועברו אליה בפועל. מדד זה מבטא את היכולת של הרשות למצות בפועל את המשאבים שניתנו לה.

●  לא ניכרת השפעה ברורה של איוש ממצה משאבים על שיעור המיצוי הרשותי: כאשר בוחנים את מגמות המיצוי בחלוקה למשך איוש ממצה המשאבים (רשויות לא מאוישות, מאוישות פחות משנתיים, יותר משנתיים ויותר מארבע שנים) עולה תמונה מורכבת. **בחינה של שיעור המיצוי הרשותי בין השנים 2017-2023, מעלה כי רשויות המאוישות פחות משנתיים בעלות שיעור המיצוי הגבוה ביותר (49%) ואילו רשויות המאוישות בין שנתיים לארבע שנים בעלות שיעור המיצוי הנמוך ביותר (40%).**

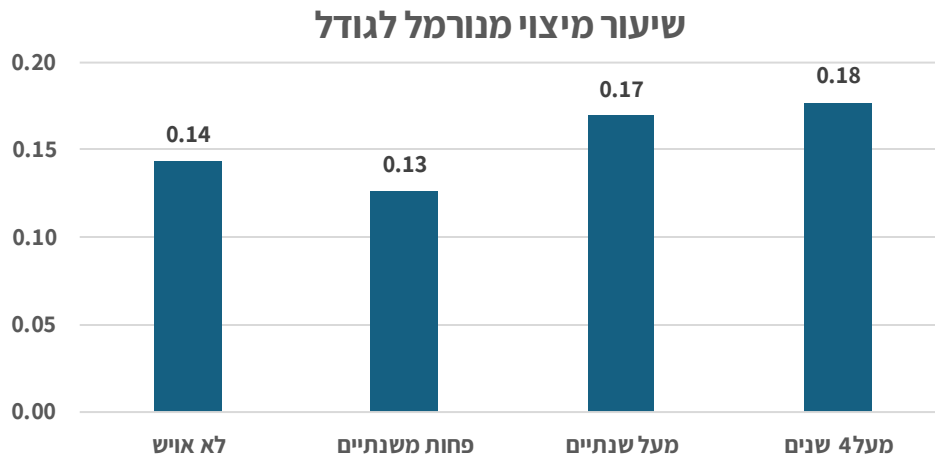
שיעור מיצוי לפי סטאטוס האיוש



●  שונות בגדלי הרשויות בקבוצות האיוש השונות עשוי להסביר את הממצאים: הסבר אפשרי למגמה זו הינו השונות בין קבוצות האיוש השונות, ביחס לגדלי הרשויות הכלולות בהן. למשל, רשויות המאוישות בין שנתיים לארבע כוללות מספר רב של רשויות קטנות (גודל 1,2) ואילו רשויות המאוישות פחות משנתיים כוללות מספר מועט של רשויות קטנות (אין רשויות בגודל 1 כלל). ניתוח של שיעור המיצוי לפי גודל הרשות מלמד כי רשויות קטנות מצליחות למצות פחות טוב (40%) בהשוואה לרשויות בינוניות וגדולות (49%). כלומר, **גודל הרשויות משפיע באופן משמעותי על המשתנה ועל היכולת ללמוד ממנו על השפעת הממצה**. הסבר נוסף יכול להיות קשור להבדל במודלים לגיוס הממצים – הרחבה בנושא תינתן בפרק השלישי בדו"ח זה.



נרמול שיעור המיצוי באופן המצמצם את השפעת גודל הרשות על הנתונים מציג שיעורי מיצוי גבוהים יותר בקרב רשויות מאוישות: על מנת לצמצם את ההשפעה של גודל הרשויות על הנתונים בבואנו ללמוד על השפעת הממצה ברשויות, בוצע נרמול של הנתונים, על ידי חילוק שיעור המיצוי במיצוע גדלי הרשויות תחת כל קבוצת איוש. מהנתונים המנורמלים עולה תמונה שונה. תחת שיעור המיצוי המנורמל לגודל, **רשויות המאוישות שנתיים ומעלה בעלות שיעורי המיצוי גבוהים יותר מרשויות שלא אוישו או שאוישו פחות משנתיים.**



חישוב של שיעור המיצוי הצפוי לגודל מעיד על כך שבהתחשב בגודלן, רשויות שאוישו מעל שנתיים הציגו ביצועים משופרים ביחס לרשויות שאוישו פחות משנתיים: רשויות שאינן מאוישות היוו בסיס לחישוב שיעור המיצוי הצפוי ללא התערבות המיזם. לפי חישוב זה, רשויות אשר אוישו בין שנתיים לארבע שנים היו צפויות להיות בעלות שיעור מיצוי של כ-34%. בפועל, שיעור המיצוי שלהן הוא 40%, קרי, 6% מעל למצופה. **לשם המחשה, סך הסכום המשולם של קבוצה זו עומד על כ-460 מיליון ש"ח, כך ש-6% שווי ערך ליותר מ-27 מיליון ש"ח. רשויות אשר אוישו מעל ארבע שנים השיגו אף יותר והפער בין שיעור המיצוי המצופה לגודל לבין שיעור המיצוי בפועל עומד על כ-9%, השווה ערך לכ-54 מיליון ש"ח. לנתונים המלאים, ראו טבלה 1 להלן.**




טבלה 1: חישוב שיעור מיצוי מתוקנן לגודל רשות

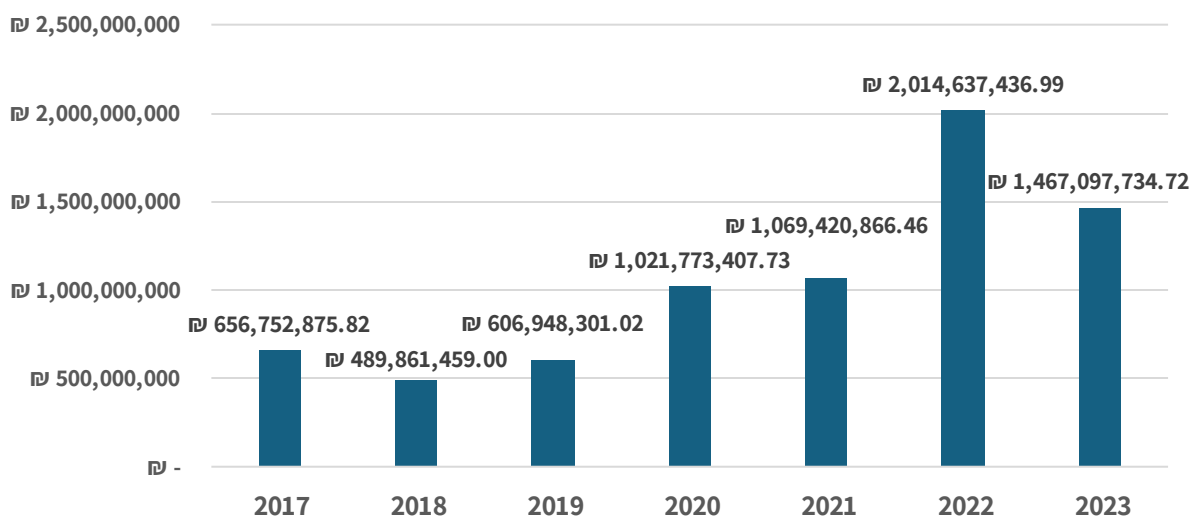
איוש	ממוצע שיעור מיצוי	ממוצע גודל	מדד מנורמל	שיעור מיצוי מנורמל צפוי בהתאם לגודל	פער בין הצפוי למצוי
לא אויש	47%	3.27	0.144	47% (בנצ'מארק)	0%
פחות משנתיים	49%	3.87	0.127	55%	-6.6%
בין שנתיים לארבע	40%	2.36	0.170	34%	6%
מעל ארבע שנים	47%	2.65	0.178	38%	8.9%

ממצאים בנוגע לסכום מבוקש

הסכום המבוקש מתייחס לסכום הכספי שהרשות המקומית מבקשת, במסגרת הבקשה הרשמית שהוגשה למשרד ממשלתי עבור קול קורא מסויים. זהו הסכום שנדרש לצורך מימון הפרויקט או התוכנית שהרשות מתכננת לבצע, והוא עשוי לעבור התאמות או שינויים בהמשך תהליך האישור, בהתאם לאישור המשרדים הממשלתיים ולביצוע הפעילות על ידי הרשות בפועל. ניתוח הסכומים המבוקשים אינו מתייחס לכל קולקורא באופן נפרד, אלא לסכום הכולל שרשות ביקשה בשנה קלנדרית, וכן לסכום הכולל שרשות ביקשה לאורך טווח השנים שנותחו עבור תוצר זה.

-  הסכומים המבוקשים נמצאים במגמת עליה לאורך שנות המיזם: ככלל, הסכומים המבוקשים על ידי רשויות המיזם נמצאים בעליה מתמדת החל משנת 2019 ועד שנת 2022, כאשר שנה זו היתה חריגה בסכום בקשות גבוה במיוחד. בעוד שבשנת 2018 הסכום המבוקש של כלל רשויות המיזם עמד על כ-489 מליון ש"ח, בשנת 2023 הסכום המבוקש היה 1.47 מליארד ש"ח. כלומר, הסכום המבוקש גדל פי שלוש לאורך שנות פעילות המיזם.

סכום מבוקש לפי שנה

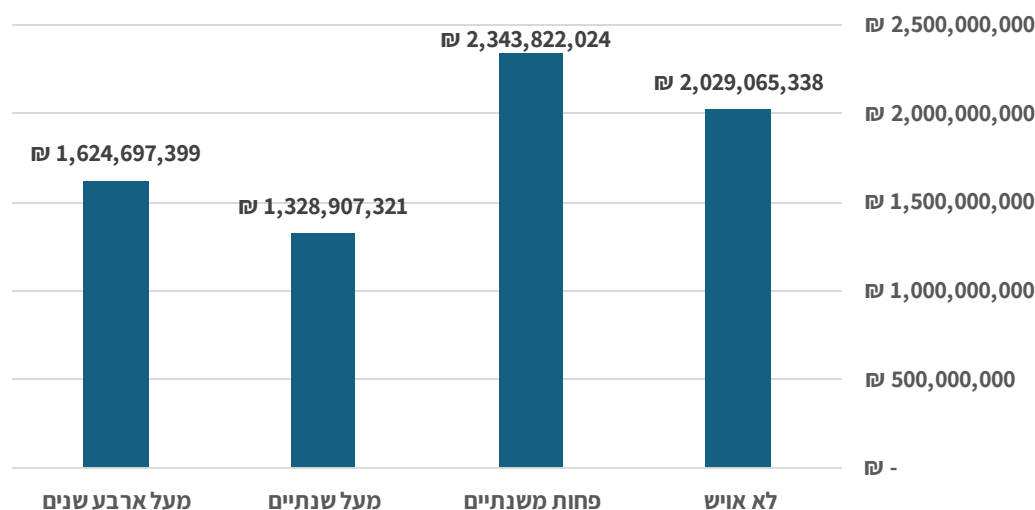


הסבר אפשרי לעליה יוצאת הדופן בסכומים המבוקשים בשנת 2022 הינו העברת החלטת ממשלה 550 בסוף באוקטובר 2021 ואישור תקציב הממשלה בחודש שלאחר מכן. ניתן להניח שהתקציבים שהוקצו באופן ייעודי לחברה הערבית במסגרת החלטת הממשלה השפיעו על הגידול בסכומים המבוקשים באותה השנה. החלטה זו התקבלה תחת הממשלה ה-36, המכונה "ממשלת השינוי", בה לראשונה מפלגה ערבית הפכה לחברה בקואליציה, דבר אשר עשוי להשפיע גם כן על תקציבים המיועדים לחברה הערבית, בנוסף על החלטה 550.



בחינת הסכום המבוקש תחת פרמטר משך האיש מניבה מגמות מעורבות: כאשר בוחנים את פרמטר משך האיש ביחס לסכום המבוקש לאורך השנים עולה כי רשויות המאוישות פחות משנתיים ביקשו את הסכומים הגדולים ביותר (ש 2,343,822,023) ואילו רשויות המאוישות בין שנתיים לארבע שנים ביקשו את הסכומים הנמוכים ביותר (ש 1,328,907,321), זאת בדומה למגמה שנמצאה ביחס לשיעור המיצוי הרשותי שהוזכר לעיל.

סכום מבוקש לפי סטאטוס האיש



גודל רשות הינו משתנה משפיע מרכזי על הסכומים המבוקשים: יש לחזור ולציין כי קבוצת הרשויות המאוישות בין שנתיים לארבע שנים כוללת רשויות קטנות בהשוואה לאחרות, משתנה משמעותי במיוחד באשר לסכומים מבוקשים. **רשויות קטנות זקוקות לתקציבים נמוכים יותר בהשוואה לרשויות גדולות, וכן לרוב מתמודדות עם קושי גדול במאצ'ינג בהשוואה לגדולות, משום שההכנסות העצמיות שלהן נמוכות יותר.** גם בראיונות עלה כי היכולת של רשויות קטנות לגשת לקולות קוראים הדורשים מאצ'ינג מוגבלת במיוחד, משום שלרשויות אלה יש מעט הכנסות עצמיות. על כן, בכוחו של הממזה אמנם להשפיע על סכומים מבוקשים גם ברשויות קטנות, אך בסכומים נמוכים יותר.



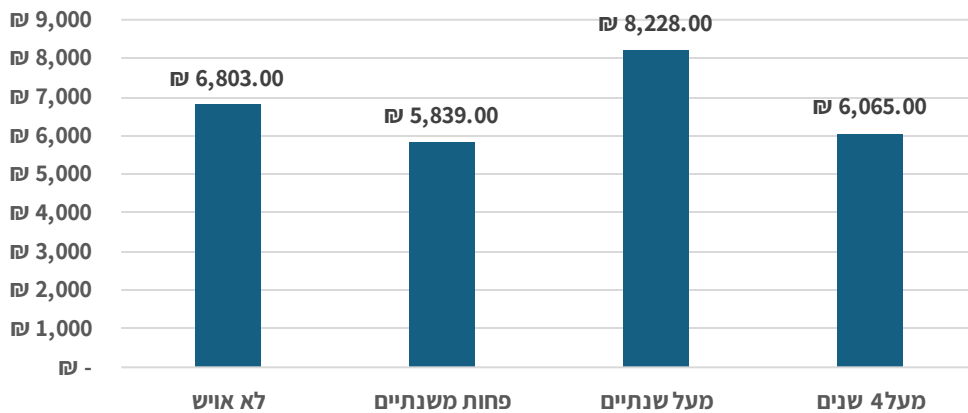
"המועצה אצלנו תלוייה בתקציבים ממשלתיים. התושבים לא משלמים ארנונה ואין לנו יכולת לממן מצ'ינג ממקורות עצמיים, דבר שגורם לנו לחשוב פעמיים לגשת לקולות קוראים" (ראיונות ממציים)

"אנחנו רשות קטנה כך שקשה לי למדוד את התרומה שלו ביחס למה שהיה בעבר. אין לנו היקפים גדולים שאנחנו יכולים לזקוף בזכותו, מתוקף גודל הקטן של הרשות" (ראיונות ממציים)



ניתוח הסכומים המבוקשים לפי שקל לנפש מחזקים את ההשפעה של גודל הרשות על היקפי הבקשות: ניתוח של הסכומים המבוקשים לפי שקל לנפש מגלה כי למרות שרשויות המאוישות בין שנתיים לארבע שנים ביקשו את הסכומים הקטנים ביותר, בחישוב לנפש הן דווקא ביקשו את הסכומים הגבוהים ביותר. כלומר, נראה כי ביחס שבין גודל הרשות לסכומים המבוקשים, גודל הרשות משפיע בצורה דרמטית על השונות בתוצאות.

סכומים מבוקשים לנפש




משאלון הממצים לשנת 2023 עולה כי מי שמקדישים לפחות חצי מזמנם לקולות קוראים הצליחו להגיש באותה השנה יותר קולות קוראים, ובסכומים גדולים יותר, בהשוואה למי שמקדישים פחות זמן לנושא: בשאלון הממצים הם נשאלו על חלוקת זמן העבודה שלהם בין מספר משימות ותחומים. נמצא כי ממצים המדווחים שהם מקדישים לפחות 50% מזמנם לקולות קוראים אכן מצליחים להגיש יותר קולות קוראים, הסכומים המבוקשים והמעודכנים שלהם גבוהים יותר וכן שיעור המיצוי טוב יותר.

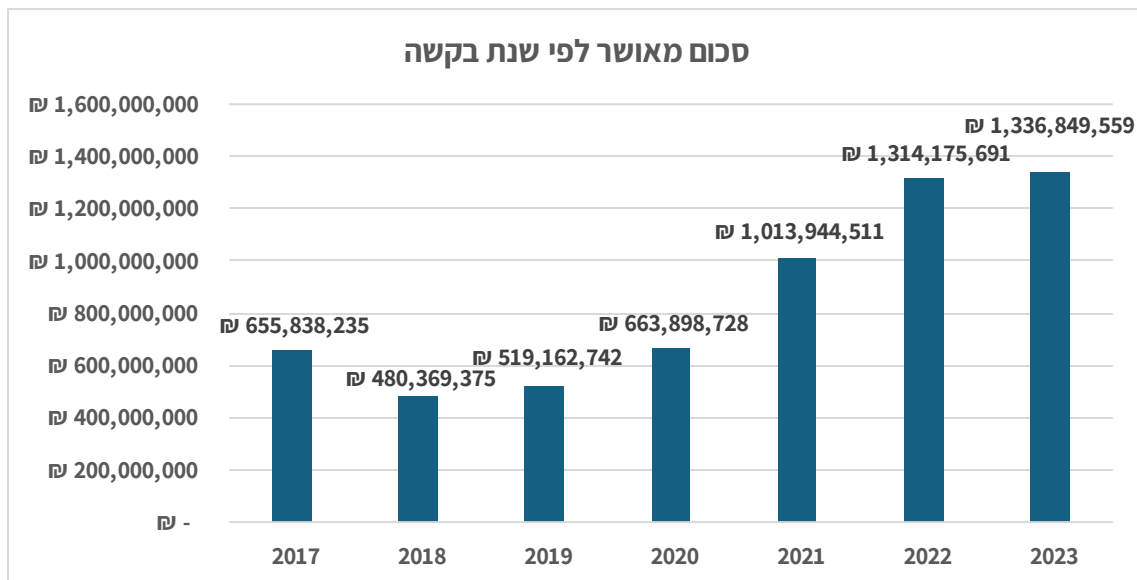
טבלה 2: זמן המוקדש לקולות קוראים/סכום מבוקש


ממצים המקדישים יותר מ-50% מזמנם לקולות קוראים	ממצים המקדישים פחות מ-50% מזמנם לקולות קוראים	
27	20	מספר קולות קוראים ממוצע לרשות
25 מלש"ח	15.9 מלש"ח	סכום מבוקש בממוצע לרשות

ממצאים בנוגע לסכום המאושר על ידי הממשלה

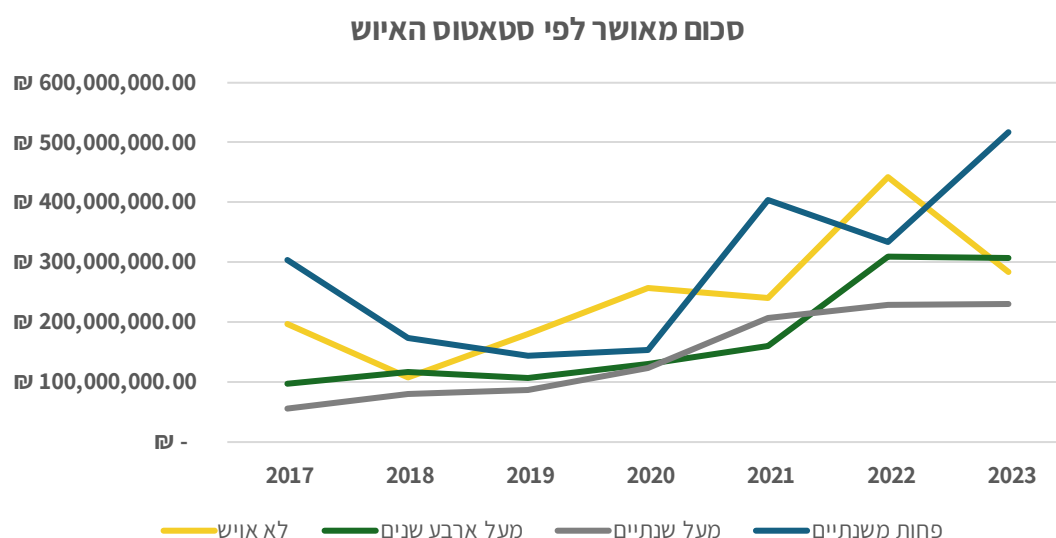
כאמור, סכום מבוקש הינו הסכום שהרשות ביקשה לקבל ממשלתי. למשרד הממשלתי האפשרות לאשר או לא לאשר את הבקשה. במקרים בהם הבקשה של הרשות אושרה, היא עשויה להיות מאושרת באופן מלא, כלומר, הסכום שאושר זהה לסכום שהרשות ביקשה, אך במקרים רבים משרד ממשלתי מאשר סכום נמוך יותר מזה שביקשה הרשות. בהתאם לכך, הסכום המאושר הוא הסכום שאושר לרשות על בסיס הבקשה שלה למשרד הממשלתי. הסכומים המאושרים מלמדים אותנו על היכולת של הרשות להגיש בקשות איכותיות ורלוונטיות למשרד הממשלה, וכן ועל היכולת של משרד הממשלה לאשר את הכספים הללו. יש להדגיש כי הסכום אשר אושר לרשות במרבית המקרים איננו מועבר אליה במעמד האישור, אלא רק לאחר דיווח הרשות על ביצוע הפעילות עבורה הוקצה התקציב בפועל.

●  ככלל הסכום המאושר גדל עם השנים כאשר הגידול המשמעותי התחיל בשנת 2020, שנה לאחר כניסת הממצים הראשונים לרשויות: נראה כי הגידול המשמעותי החל בשנת 2020 ונמשכה עד 2022, כאשר שנת 2023 דומה לשנה הקודמת בהיקפי הסכומים המאושרים. ניתן להניח כי כניסת הממצים לרשויות השפיעה לחיוב על הצמיחה המשמעותית החל משנת 2020.



●  רשויות מאוישות הצליחו לאשר יותר תקציבים בשנת 2023 בהשוואה לרשויות לא מאוישות: ניתוח הנתונים תחת פרמטר משך האיש מלמד כי **בעוד ברשויות מאוישות היתה עליה קלה או יציבות בסכומים המאושרים בשנת 2023, רשויות אשר לא אוישו כלל חוו ירידה משמעותית בסכומים המאושרים בשנה זו, זאת בהתאמה לסכומים המבוקשים של רשויות אלו.** משמע איש כלשהו הגביר משמעותית את היכולת של הרשויות לאשר תקציבים בשנת 2023, ביחס לרשויות אשר לא אוישו.

הקבוצה היחידה בה עלה הסכום המאושר באופן משמעותי בשנת 2023 הינה רשויות אשר אוישו פחות משנתיים.



הגשת קולות קוראים בסכומים גבוהים אינה מספיקה בכדי להעיד על שיפור במיצוי משאבים: כאמור, הסכומים המאושרים נמצאים בעליה מתמדת. עם זאת, בשנים 2020 ו-2022 בהן יש עליה משמעותית בסכום המבוקש, נמצא פער גדול במיוחד בין הסכום המבוקש לסכום המאושר. בשני המקרים מדובר בשנים שהעלייה בסכומים המבוקשים הייתה משמעותית ביחס לשנה שקדמה לה. בשנת 2022 נמצא הפער הגדול ביותר בין הסכומים המאושרים לסכומים המבוקשים על ידי הרשויות. כלומר, בשנת 2022 הרשויות ביקשו סכומים גבוהים באופן יוצא דופן ביחס לשנות הניתוח, אך סכומים רבים לא אושרו בפועל על ידי משרדי הממשלה השונים.



לא נמצאו הרשאות ספציפיות המסבירות את הפער בין הסכומים המבוקשים למאושרים בשנים 2020 ו-2022: בניתוח הנתונים נבדק האם ישנן הרשאות גדולות במיוחד אשר משפיעות על הפער הזה ועשויות להסביר אותו, אך לא נמצאה עדות לכך. לצד זאת, הפער בין הסכומים המבוקשים לסכומים המאושרים בהרשאות של משרד הפנים לשנת 2022 עומד על כ-676 מיליון ש"ח, מתוך פער כולל בין הסכומים המבוקשים לסכומים המעודכנים לאורך כל שנות הניתוח שעומד על כ-1.25 מיליארד ש"ח. כלומר, במשרד הפנים יש פער גדול במיוחד בין הסכומים המבוקשים למאושרים, בהשוואה למשרדי ממשלה אחרים, וכחצי מהפער הזה מרוכז בשנת 2022.



כפי שהוזכר תחת ניתוח הסכומים המבוקשים, בסוף שנת 2021 התקבלה החלטת ממשלה 550 והועבר תקציב הממשלה, דבר אשר מסביר את הקפיצה בסכומים המבוקשים באותה השנה. עם

זאת, לא ברור מדוע הסכומים המאושרים לא עלו גם הם בהתאמה לסכומים המבוקשים. מגמה זו עשויה להעיד על מורכבות תהליך מיצוי המשאבים ועל המגבלות החלות על ממצה המשאבים. **נראה שאין הלימה בין סכומי הקולות הקוראים המפורסמים לרשויות, לבין היכולת של המשרדים לאשר את הבקשות התקציביות המוגשות לה במסגרתן.** כלומר, ממציי המשאבים מקדישים מאמצים לטובת הגשת קולות קוראים במטרה להגדיל את התקציב הרשותי, אך בפועל הרשויות זוכות בסכומים נמוכים יותר באופן משמעותי. נתונים אלה מדגישים כי לא די בהגשת קולות קוראים רבים או בסכומים גבוהים על מנת להראות שיפור בהגדלת משאבים ובמיצוי משאבים בפועל.



מהראיונות עולה השפעה חיובית של הממצה על הסכום המאושר: ממספר ראיונות עלה כי עבודת הממציים ברשות משפיעה לחיוב לא רק על יכולות ההגשה של הרשות לקולות קוראים, אלא אף על סיכויי הזכייה שלהן. כלומר, **בעלי התפקידים השונים (נציגי ממשלה וממונים ברשויות) מעידים על השפעה חיובית של הממציים על הסכומים המעודכנים.**

"בתפקיד קודם שלי ממש ראינו בתקופה מסוימת שרשויות ערביות פחות מצליחות לקבל תקציבי קולות קוראים, לא בגלל שלא הגישו אלא כי לא עמדו בתנאים. הממציים עוזרים לא רק להגיש אלא להגביר את סיכויי התקצוב" (ראיונות ממשלה)



משאלון הממציים לשנת 2023 עולה כי מי שמקדישים לפחות חצי מזמנם לקולות קוראים הצליחו לקבל אישור לסכומים גבוהים יותר, בהשוואה למי שמקדישים פחות זמן לנושא: נמצא כי **ממציים המדווחים שהם מקדישים לפחות 50% מזמנם לקולות קוראים הצליחו לא רק להגיש יותר קולות קוראים אלא גם לקבל אישור לסכומים גבוהים יותר,** בהשוואה לממציים המקדישים פחות זמן לנושא.

טבלה 3: זמן המוקדש לקולות קוראים/סכום מאושר

ממציים המקדישים יותר מ- 50% מזמנם לקולות קוראים	ממציים המקדישים פחות מ- 50% מזמנם לקולות קוראים	
22.7 משל"ח	14.1 מלש"ח	סכום מאושר
49%	46%	שיעור מיצוי

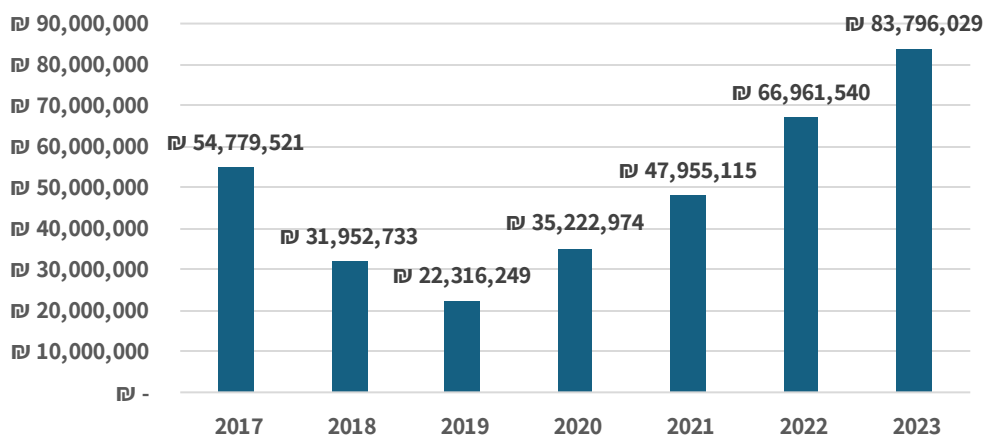
ממצאים בנוגע לסכום משולם

סכום משולם הינו הסכום המועבר לרשות בפועל ממשרדי הממשלה השונים, על בסיס הסכומים שאושרו לה. במרבית המקרים, לאחר אישור תקציב לרשות על ידי משרד ממשלתי, היא נדרשת לדווח על ביצוע הפעילות בפועל, ובהתאם לביצוע מקבלת את התשלום מהמשרד. הסכומים המשולמים מעידים לא רק על יכולות גיוס התקציבים של הרשות, אלא גם על יכולות הביצוע שלה. חשוב להדגיש כי יכולות הביצוע של הרשות תלויות לא רק בעבודת הממצה אלא נשענת על מגוון הגורמים המקצועיים ברשויות. כך, יכולת הביצוע ומימוש הכספים המאושרים היא נגזרת ישירה של איכות ואיוש התקינה במחלקות השונות.

- באופן כללי בסכומים המשולמים לא ניכרת מגמה ברורה: קשה להצביע על מגמה מובהקת לאורך השנים באשר לסכומים המשולמים, גם כאשר מנתחים אותם בחלוקה למשך איוש הממצה או בבחינה לפי משרדי הממשלה השונים.

- רשויות בהן הגזבר הוא הגורם הממונה על הממצה מציגות מגמת עליה בסכומים המשולמים לאורך השנים: רשויות המיזם נבדלות בדמות הממונה על ממצה המשאבים ברשות, כאשר בחלקן הממונה הוא הגזבר ובאחרות מדובר במנכ"ל או בראש הרשות. כאשר בוחנים את הסכומים המשולמים בחלוקה לגורם הממונה, רשויות בהן הממצה עובד בכפיפות לגזבר מציגות מגמת עלייה ברורה בסכומים המשולמים, בהשוואה לשאר הממונים. יצוין כי גם תחת ראש הרשות ישנה מגמת עלייה אם כי מתונה יותר. לא נמצאו מגמות משמעותיות תחת שאר האינדיקטורים בבחינת החלוקה לגורם ממונה. ממצא זה עשוי להעיד כי נכון שממצי משאבים יפעלו בכפיפות לגזבר, על מנת להגביר את אפקטיביות פעולותיהם.

סכום ששולם - גזבר ממונה





ברשויות המאוישות שנתיים ומעלה ישנן פחות הרשאות ללא ניצול כלל בהשוואה לרשויות לא מאוישות: בוצע ניתוח ממוקד באשר להרשאות תקציביות בהן לא בוצע כל ניצול תקציבי. נמצא כי רשויות המאוישות מעל שנתיים מצליחות להקטין משמעותית את ההרשאות עם 0% ניצול, ובמיוחד רשויות המאוישות מעל ארבע שנים. ממצא זה עשוי להעיד על השפעה חיובית של הממצה על יכולת הביצוע והמימוש של הרשות.

טבלה 4: מספר הרשאות לא מנוצלות

מספר הרשאות לא מנוצלות (מתוקנן למספר הרשויות)	
60.5	לא אויש
59.4	פחות משנתיים
47.4	מעל שנתיים
41.5	מעל ארבע שנים

מהראיונות עלה כי לצד שיפור ביכולות ההגשה של הרשויות בעקבות כניסת הממצים, עוד יש קשיים וחסמים לביצוע הפעילויות וקבלת תקציבים בפועל: ממצים, ממונים וגורמים ממשלתיים ציינו בראיונותיהם כי בעקבות כניסת הממצה לרשויות יכולת ההגשה שלהן לקולות קוראים השתפרה, אך הקושי כעת הוא בביצוע הפעילות בפועל. לעיתים בעקבות מחסור בכוח אדם ולעיתים בגלל חוסר מקצועיות של כוח האדם הקיים. המגמה המעורבת בסכומים המשולמים מתיישבת עם העולה מהראיונות, כי אמנם היכולת לגייס תקציבי ממשלה עלתה, אך יכולת הביצוע והדיווח של הרשות עוד לוקה בחסר, מה שמשפיע על מיצוי המשאבים בפועל.



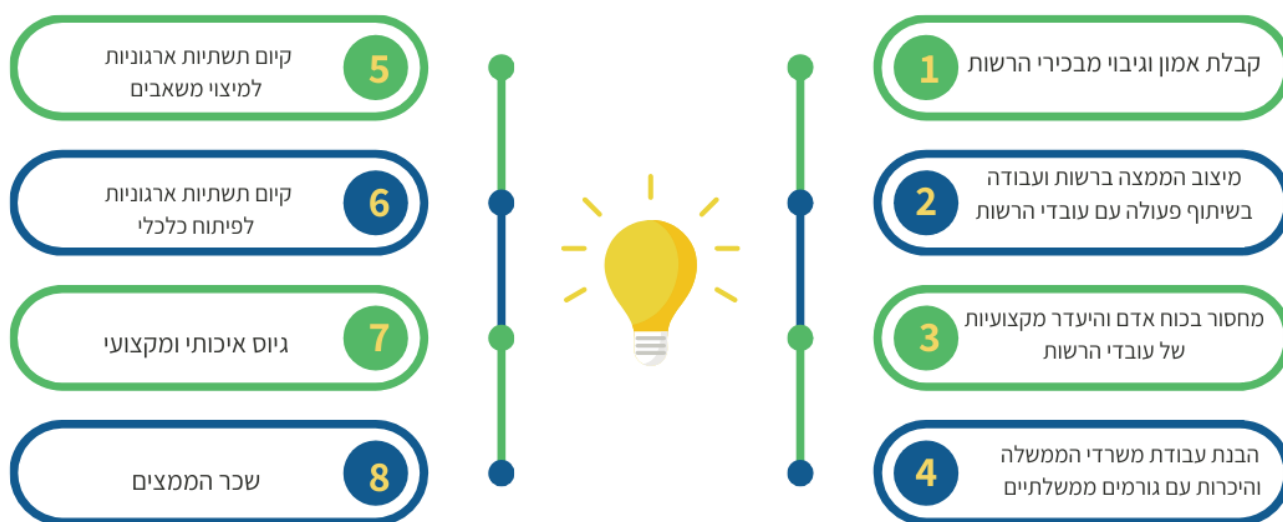
"האתגר היום זה הביצועים ולא המשאבים. לדוגמא, מחלקת הנדסה ב-2013 הייתה מהנדס אחד אבל תקציב המועצה ב-2013 היה 70 מלש"ח. היום ב-2024 תקציב המועצה שילש את עצמו אך זה שיש לנו רק מהנדס אחד ואין שינוי" (ראיונות ממצים)

"אין בעיה של כסף, יש בעיה של ביצוע" (ראיונות ממשלה)

מה הם הגורמים התורמים/מעכבים של קידום מיצוי משאבים

ברשות?

תחום מיצוי המשאבים מתבצע בשדה מורכב, עם שחקנים מרובים בתוך הרשות ומחוצה לה, תוך התמודדות עם מנגנונים בירוקרטיים, אילוצים תקציביים ואתגרים מגוונים. על כן, ישנם מגוון רחב של גורמים אשר בכוחם לקדם או לעכב קידום מיצוי משאבים ברשות. אמנם, מיצוי משאבים מתרחש בזירה מורכבת, אשר תלויה בגורמים רשתיים רבים מלבד ממצה המשאבים. עם זאת, ההנחה העומדת בבסיס פרק זה היא כי גורמים המשפיעים לטובה על יכולות הפעולה של ממצה המשאבים ברשות, משפיעים בכך על יכולות קידום מיצוי המשאבים ברשות. פרק זה יפרט את הגורמים המרכזיים שעלו ממגוון כלי המחקר השונים.



קבלת אמון וגיבוי מבכירי הרשות מקדמים מיצוי משאבים

אמון וגיבוי מבכירי הרשות היה הגורם המקדם שהוזכר הכי הרבה לאורך הראיונות: על פי ראיונות הממצים והממונים, הגורם הדומיננטי להצלחת ממצה המשאבים קשור באמון שמקבל הממצה מסביבתו המקצועית ברשות.

"התמיכה של ראש הרשות זה דבר מאוד חשוב לפחות יש מישהו ברשות שרואה מה אתה עושה, יש לך "גב תומך" זה מאוד מקדם." (ראיונות ממצים)

"ברגע שראש הרשות או המנכ"ל מבין את המשמעויות של הפונקציה הזאת ונותן לה מרחב עבודה נוח ומספיק רחב ומבקש מכל המחלקות לשתף פעולה באופן מלא עם הפונקציה הזאת אז זה מייצר שיתופי פעולה ועבודה מוצלחת. אם אין לוגיבויה מההנהלה כמה שהוא יהיה מוכשר יהיה לו קשה" (ראיונות ממזכים)

• התנגדויות מתוך שיקולים פוליטיים/אישיים של בכירים נתפסים כגורם מעכב: בהמשך לצורך באמון וגיבוי, מהראיונות עלה כי התנגדויות ושיקולים פוליטיים/אישיים של בכירים ברשות הינם גורמים המעכבים מיצוי משאבים ברשות ומקשים על היכולת של הממצה לפעול ברשות ולקדם מיצוי משאבים. לצד זאת, עלה כי הנוכחות של ממצה משאבים, כדמות מקצועית שמונתה בתהליך פורמלי ומסודר, מצליחה לעיתים לצמצם את ההשפעה של שיקולים פוליטיים על מיצוי המשאבים ברשות.

"גורם מעכב נוסף זה שיקולים פוליטיים של בכירים ברשות" (ראיונות ממזכים)

"אם אני לא הייתי דברים לא היו עובדים, היו נשענים על עניינים פוליטיים" (ראיונות ממזכים)

מיצוב הממצה ברשות ועבודה בשיתוף פעולה עם עובדי הרשות מקדם מיצוי משאבים

• מיצוב הממצה ואמון בין הממצה לבעלי תפקידים ברשות מקדם את העבודה שלו: מראיינים רבים מכלל קבוצות המחקר ציינו כי אמון ושיתוף פעולה בין הממצה לבין מנהלי מחלקות ברשות וכן מיצוב המקצועי של הממצה הינם גורמים מרכזיים התורמים להצלחה בתפקיד. ממזכים רבים העידו בראיון כי חוסר שיתוף הפעולה של גורמים ברשות היה חסם משמעותי אשר הם הצליחו להתיר במהלך עבודתם.

"זה תפקיד שאי אפשר להצליח בו ללא עובדת צוות. אני בקשר טוב עם כולם" (ראיונות ממזכים)

"עבודה בשיתוף פעולה היא אחד מהעקרונות המרכזיים, כל עיסוק של הממצה דורש שיתופי פעולה עם מחלקות ופונקציות נוספות. איך אני כוח עזר, זה תהליך של הסרת חסמים והסתגלות לבעלי התפקידים לעבוד יחד." (ראיונות ממזכים)

• הממזכים חשים כי הם הצליחו לבנות אמון ושיתופי פעולה לאורך הזמן: מהראיונות עלה כי בתחילת עבודת הממזכים ברשויות השונות רבים מהם נתקלו בחוסר אמון, חוסר הבנה ואף עוינות ואי שיתוף

פעולה מצד מנהלי מחלקות וגורמים שונים ברשות. עם זאת, רובם המוחלט העידו כיהם פעלו לטובת שינוי המצב והצליחו לייצר אמון ועבודה משותפת עם שאר העובדים. הם ציינו כי הצלחות מוכחות בגיוס ומיצוי משאבים הצליחו לרתום את האנשים לעשייה משותפת.

"כשנכנסתי לתפקיד המחלקות לא הצליחו להבין את משמעות התפקיד שלי ואת התרומה שאני יכולה להביא לכל מחלקה. לא היה שיתוף פעולה. מבחינתם היה את העומס היומי שלהם ולא היו צריכים עוד מישהי על הראש. לאט לאט התעקשתי, ומבחן התוצאה דיבר בזכות עצמו- זכייה בקולות קוראים. כשהמחלקות ראו שאנחנו זוכים בהרבה קולות קוראים- החסם נפרץ והבינו שאני תורמת לנו. הפונקציה שינתה את התפיסה שכדאי למחלקות לשותף פעולה יש תוצאות לזה" (ראיונות ממצים)

הממונים מדווחים על הצלחה בבניית האמון ויצירת עבודה משותפת בין הממצה וגורמים רשתיים: הממונים חיזקו את טענת הממצים בראיונות והעידו כי על אף הקשיים הראשוניים בקבלת הממצה ברשות, מרבית הממצים הצליחו להתגבר על המכשול ולייצר אמון ועבודה משותפת עם שאר העובדים. בנוסף, **בשאלון הממונים 90% מהמשיבים טענו כי הממצה שותף לשיתופי פעולה ברשות במידה רבה ובמידה רבה מאוד.**



מיומנויות המפתח להצלחה בתפקיד קשורות בבניית אמון ויצירת שיתופי פעולה: בקבוצת המיקוד נשאלו הממצים על מיומנויות המפתח להצלחה של ממצה המשאבים, רבים התייחסו למיומנויות הקשורות ביצירת אמון ושיתופי פעולה ועבודה בסביבה פוליטית ומאתגרת, לדוגמא: יחסי אנוש טובים, מנהיגות, דיפלומטיה, סבלנות, ניהול משא ומתן ועוד.



מחסור בכוח אדם והיעדר מקצועיות של עובדי הרשות מעכבים מיצוי משאבים

מחסור בכוח אדם וחוסר מקצועיות של כוח האדם הקיים מהווים גורמים מעכבים: מהראיונות עולה כי מחסור בכוח אדם וכן חוסר מקצועיות ומוטיבציה נמוכה בקרב עובדי הרשות מהווים גורם מעכב למיצוי משאבים. ברשויות רבות יש מחסור בכוח אדם ולעיתים תפקידים בכירים ברשות אינם מאוישים, גורם אשר עלה בראיונות כמעכב הצלחה בתפקיד.



"יש אנשים מהרשות שאינם מקצועיים מספיק, זה יכול להקשות על הממצה ביישום התפקיד" (ראיונות ממצים)

"לא היה גזבר קבוע, אין מנכ"ל הרבה שנים, אין מחלקת חינוך למועצה. פונקציות כאלה חוסמות אותך מפרסומי מכרזים בזמן, כינוס ועדות מכרזים ולהניע תהליכים מכרזיים, ועדות וכדומה" (ראיונות ממונים)

"כוח האדם הלא מקצועי ברשות גם הוא חסם ולפעמים זה מעכב התקדמות במימוש פרויקטים שאנו מחויבים אליהם." (ראיונות ממצים)

רמת איוש תקנים גבוהה מקושרת לשיעור מיצוי גבוה יותר: הקבוצה בה מצב איוש התקנים הוא הטוב ביותר הוא הקבוצה בה האיוש הוא פחות משנתיים. בקבוצה זו שיעור המיצוי הרשותי הממוצע עומד על 49% לעומת זאת ברשויות אשר להם ממצה מעל לשנתיים שיעור המיצוי הרשותי הממוצע עומד על 44% בלבד. מגמה זו תקפה גם בבידוד שנת 2023 בה השאלון הרלוונטי בוצע.



הבנת עבודת משרדי הממשלה והיכרות עם גורמים ממשלתיים מקדמים מיצוי משאבים

יצירת קשרים עם עובדי ממשלה והיכרות עם עבודת הממשלה נתפסים כגורם מקדם: חיזוק הקשר וההיכרות האישית עם גורמים במשרדי ממשלה בזכות מעטפת המיזם עלה פעמים רבות בראיונות כגורם מקדם שמסייע לרשות במיצוי משאבים.



"התפקיד הזה יצר קשרים מקצועיים טובים וישירים עם משרדי ממשלה. משרד הפנים, משרד התרבות, וכך פותר חסמים ומקבל מענים לצרכים שלך. אתן דוגמא בתחילת התפקיד שלי. הדבר הראשון שעשיתי, הסתכלתי במרכבה בהרשאות הקיימות בעבר, ראיתי שיש לי הרשאה של K350 ישנה מ-2019 לרישוי עסקים. חיפשתי מי אחראי במשרד הפנים ועבדתי ישירות מול המחוז. זה יותר קליל שאתה מכיר אנשים שאתה עובד איתם ביום יום אתה מבין את הדרישות שלהם אתה לא צריך כל פעם ללמוד מחדש. זה מאפשר זרימת עבודה וזה גם ממצב אותך בתוך הארגון. "יש לך קו ישיר" לממשלה" (ראיונות ממצים)

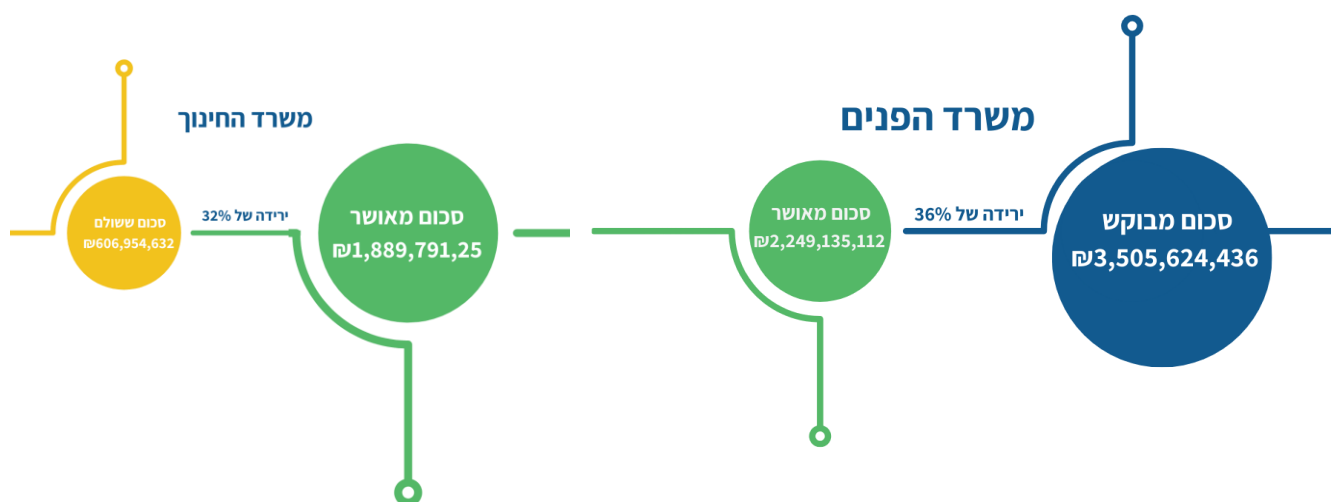
מורכבות המערכת הממשלתית נתפסת כגורם מעכב: המורכבות של המערכת הממשלתית, בירוקרטיה רבה ושפה לא אחידה בין המשרדים השונים בכל הנוגע לקולות קוראים הוזכרה בראיונות כמעכבת הצלחה בתפקיד וכמקשה על מיצוי משאבים ברשות.



"לכל משרד יש 10 הרשאות שונות. יש הרשאות של משרד החינוך ב-10 דרכים שונות. כל אחד פותח הרשאה לאדם אחר, במערכת אחרת. יש הרשאות שנשלחות אליי לאימייל הפרטי שלי. אני צריך ניסוי וטעייה בשביל למצוא את ההרשאות. צריך שכל כספי הממשלה ינוהלו במקום אחד. חלק מהמשרדים יש להם מערכות אחרות, כל משרד רוצה שנעבוד דרך מערכת אחרת ולעיתים מספר מערכות. לקונה מרכזית הסיפור הזה שכל משרד עובד במערכות אחרות זה מקשה מאוד על ריכוז ההרשאות התקציביות" (ראיונות ממציים)

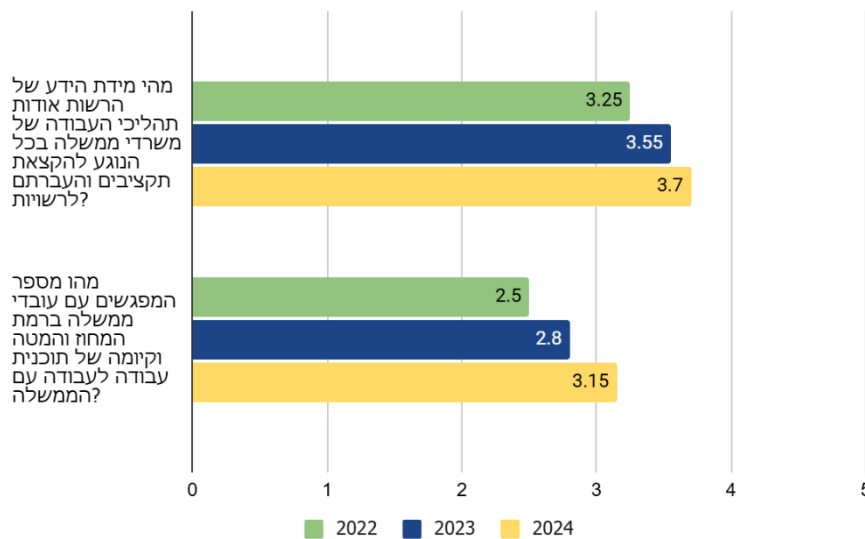
"גם משרדי הממשלה היא פקטור מאוד משמעותי בהצלחת העבודה של הממצה, כי יש מקרים שהממצה עושה את כל מה שנדרש ממנו, אך הדברים מתעכבים במשרד הממשלתי בגלל בירוקרטיה" (ראיונות ממנויים)

ישנה שונות בין המשרדים השונים ביחסים בין סכומים מבוקשים, מאושרים ומשולמים, אשר עשויה להעיד על מורכבות המערכת הממשלתית והשוני בעבודה מול המשרדים השונים: באופן טבעי, תמיד קיים פער בין הסכום המבוקש על ידי הרשויות לסכום המאושר על ידי המשרד הממשלתי. עם זאת, הפער הגדול ביותר בין הסכום המבוקש לסכום המאושר במשרד הפנים ועומד על כ-1.25 מליארד ש"ח. בנוסף, הפער בין הסכום שאושר לרשויות לסכום אשר שולם בפועל הכי גבוה במשרד החינוך, בו שולמו 607 מלש"ח מתוך 1.890 מיליארד ש"ח שאושרו. כלומר, פחות משליש מהסכומים שאושרו על ידי משרד החינוך שולמו בפועל. פער גדול זהה גם במשרד התחבורה והתברות. לשונות זו בין המשרדים השונים עשויים להיות הסברים שונים, אך בכוחה לחזק את טענת הרשויות בדבר מורכבות המערכת הממשלתית והשפעתה על יכולות המיצוי.





משאלוני הממצים עולה מגמת שיפור בידע של עובדי הרשות אודות תהליכי העבודה של משרדי ממשלה וכן בהיקף המפגשים עם עובדי ממשלה ברמת מחוז ומטה: כאשר משווים את התשובות של הממצים בשלוש מועדי מילוי השאלון ניתן לראות עלייה מתמדת בדירוג הנושא. בנוסף, **רשויות המיזם דירגו במוצע דירוגים גבוהים יותר ביחס לידע שלהם אודות עבודת הממשלה** (ממוצע 3.7) ולמספר המפגשים שלהם עם עובדי ממשלה (ממוצע 3.15), בהשוואה לקבוצת הביקורת (ממוצע 3.25-2.5 בהתאמה).



כאשר בוחנים את הקשר בין רשויות אשר העידו כי הרשות מבינה היטב כיצד מוקצים תקציבים ומהו תהליך העברתם לרשויות, וכן מכירה לעומק את מערכות המידע הממשלתיות (דירוג 3 ומעלה בשאלון) הצליחו לאשר אחוז גבוה יותר של הכספים המבוקשים. כלומר, היחס בין הסכומים המבוקשים למאשרים שלהם גבוה יותר בהשוואה לרשויות שהעידו שהן לא מתמצאות בעבודה מול הממשלה ברמה גבוהה (0.80 לעומת 0.84).



משאלון הממונים עולה שביעות רצון טובה בנוגע לידע של הממצה על עבודת הממשלה: הממונים נשאלו באיזו מידה הממצה מתמצא בהתנהלות מול גורמי ממשלה. 85% מהממונים השיבו על השאלון ענו כי הממצה מתמצא במידה רבה ובמידה רבה מאוד בנושא זה.

קיום תשתיות ארגוניות למיצוי משאבים מקדמות מיצוי משאבים

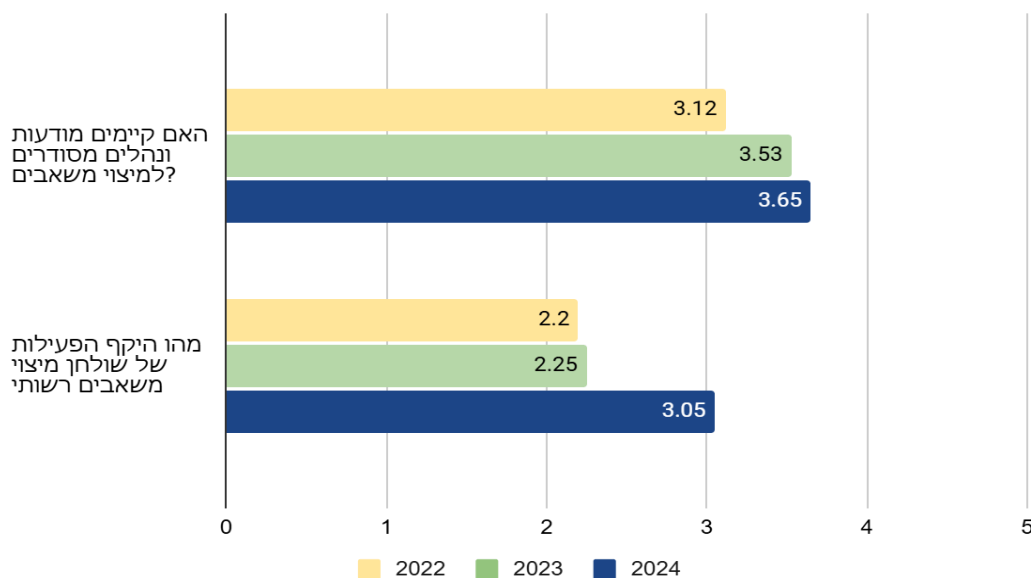
קיומן של תשתיות ארגוניות למיצוי משאבים נתפסות כגורם מקדם למיצוי משאבים: ברשויות רבות לא היו תשתיות רלוונטיות למיצוי משאבים עד כניסתו של הממצה. כיום, הממצים מעידים בראיונות כי חל שינוי חיובי בתחום זה וכי מתבססות שגרות ארגוניות רלוונטיות לנושא. בנוסף, ממונים ציינו בראיונות השפעה חיובית של הממצה על תהליכי העבודה הפנימיים ברשות בתחום מיצוי המשאבים.



"ניהול שולחן עגול ארגוני- אחת לשבועה תרבות חדשה של ישיבות קבועות במסגרת מאוד מצומצמת" (ראיונות ממצים)

"ביחס לתרבות הארגונית, אני מרגישה שינוי. כשנכנסתי לא הייתה מודעות לנושא של קולות קוראים ומיצוי משאבים. היום יש שפה אחרת, היום כולם מדברים את השפה הזאת של מיצוי משאבים. הצלחתי גם לרתום את מחלקת ההנדסה ואפילו הם מדברים את השפה הזאת." (ראיונות ממצים)

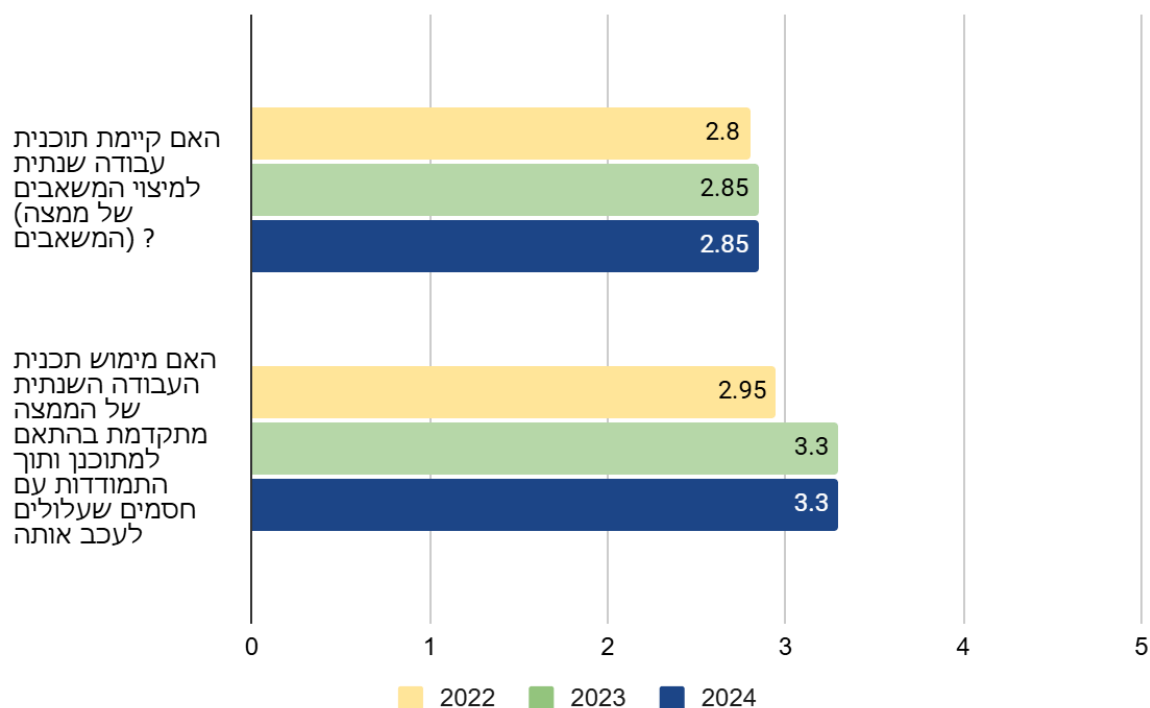
מהשאלונים עולה מגמת שיפור בתשתיות ארגוניות למיצוי משאבים ברשויות: לפי השאלונים, קיומם של מודעות ונהלים מסודרים למיצוי המשאבים וכן היקף הפעילות של שולחן מיצוי משאבים רשותי



השתפר בהתמדה לאורך השנים. בנוסף, ממוצע היקף הפעילות של שולחן מיצוי משאבים רשומי גבוה ברשויות המיזם (ממוצע 3.05) בהשוואה לקבוצת הביקורת (ממוצע 2).

יתר על כן, הממצים נשאלו בשאלון עד כמה שולחן מיצוי משאבים רשומי מסייע לקידום מיצוי המשאבים ברשות. התשובה השכיחה היא כי 'השולחן הרשומי מסייע במידה רבה למאמצי מיצוי המשאבים והפיתוח הכלכלי אך באופן ספורדי ולא מתכלל את כלל העשייה בנושא'. כלומר, **נראה שאמנם במרבית הרשויות ישנו שולחן מיצוי משאבים מבוסס, אשר מסייע למיצוי משאבים ופיתוח כלכלי, אך עוד נדרש לשפר את המנגנון הארגוני הזה על מנת שיצליח לתכלל את כלל העשייה הרשותית בנושא.**

ניכר שיפור במידת המודעות וההטמעה של פונקציית מיצוי המשאבים וכן השפעה חיובית של שיפור זה על שיעור מיצוי רשותי: מידת המודעות וההטמעה של פונקציות מיצוי משאבים ברשות עלתה בין הדגימה הראשונה (ממוצע 3.25) לשניה (ממוצע 4.2), כאשר ישנה ירידה קלה בדגימה השלישית (ממוצע 4.1). בנוסף, חל שיפור בקיום ובמימוש תוכנית העבודה של ממצה המשאבים (ראה טבלה X). בשאלון הממונים 70% טענו כי הממצה מצליח להוביל לשינוי משמעותי בכל הנוגע לשגרות העבודה והתרבות הארגונית במידה רבה ובמידה רבה מאוד. השוואת נתוני השאלונים והדאטה מחזקת את הקשר בין שגרות ארגונית למיצוי משאבים. מהדאטה עולה כי שיעור המיצוי של רשויות אשר מנגנוני מיצוי המשאבים שלהם קיים, כתובים ומונגשים לצוות הרשות (ציון 4 ומעלה בשאלון)

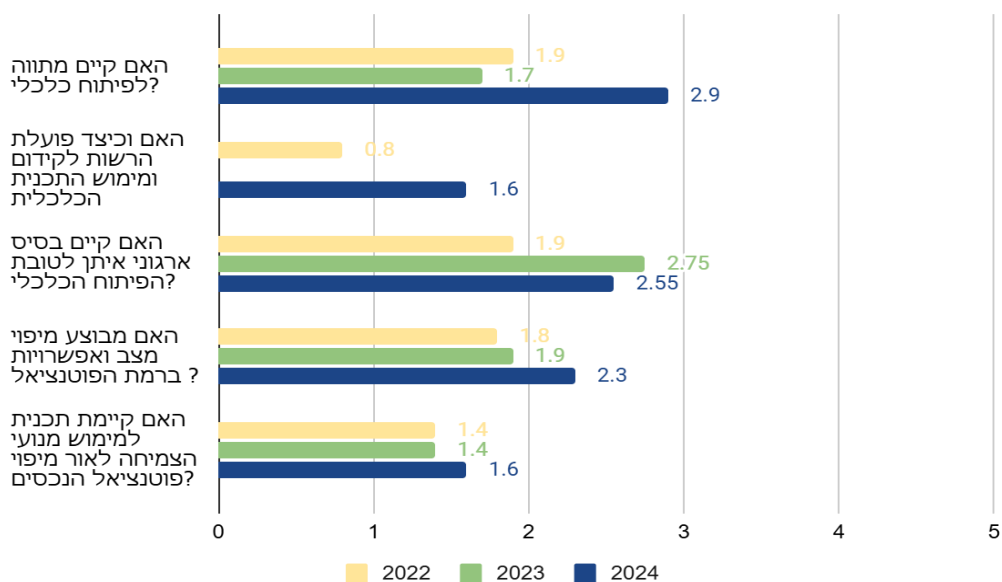


היה גבוה יותר בכ-3% מרשויות ללא מנגנוני עבודה מסודרים לתחום. (0.44 לעומת 0.47) לשם ההמחשה 3% הסכום המשולם של הרשויות אשר סימנו מעל 4 בשאלון שווה ערך לכ-15 מיליון ש"ח.

"הסדרה של מערך הקולות קוראים שמתנקז אצלי, זה דבר שעושה סדר בארגון, מאפשר מעקב בקרה על התפקוד (...) תרשים הזרימה הוא מוסדר יותר ברור, שיטתי וממוקד. כל הקולות קוראים מתנקזים ואני מתבת את הקולות קוראים- "זה לא הולך לאיבוד" (ראיונות ממצים)

"יש מיסוד של תחום מיצוי המשאבים בצורה ממוסדת. אחת התרומות הגדולות היא עלייה בהכנסות אך לא פחות מזה, שקט ניהולי" (ראיונות ממונים)

חל שיפור בקיומן של תשתיות אסטרטגיה ותכנון ברשות: בנוסף לתשתיות ארגוניות למיצוי משאבים, מהשאלונים עולה מגמת שיפור בתשתיות אסטרטגיה ותכנון ברשות: קיומו של חזון, תוכנית אסטרטגית, תוכנית עבודה שנתית ותוכנית עבודה מקושרת תקציב. עם זאת, **לא נמצא קשר חיובי בין קיומן של תשתיות אסטרטגיה ותכנון לבין סכומים מבוקשים, מאושרים או משולמים גבוהים יותר, וכן לשיעור מיצוי גבוה יותר.**



קיום תשתיות ארגוניות לפיתוח כלכלי נתפס כגורם מקדם לשיפור איתנות כלכלית

ישנה מגמת שיפור בקיום תשתיות ארגוניות לפיתוח כלכלי: את מצב הפיתוח הכלכלי של הרשות ניתן להעריך באמצעות מספר שאלות רלוונטיות מתוך שאלוני הממצים, תוך השוואה לקבוצת הביקורת. באופן כללי, בחינה של כל השאלות העוסקות במודעות, תפיסת החשיבות, מנגנונים וקידום תוכנית עבודה באשר לפיתוח כלכלי, מעלה מגמת שיפור יציבה בין שלוש מועדי מילוי שאלון הממצים. בנוסף, ממוצע הציונים של רשויות המיזם בתחום הפיתוח הכלכלי גבוהים יותר מאלה של קבוצת הביקורת.



כלומר, נראה שלאורך שנות המיזם הרשויות משתפרות במידת המודעות ופיתוח והתשתיות הארגוניות שלהן לטובת פיתוח כלכלי. עם זאת, יש לציין כי על אף מגמת השיפור, רשות אחת בלבד דיווחה כי יש לה תוכנית מפורטת לפיתוח כלכלי, ואילו בחמש רשויות אחרות אין כל מתווה לפיתוח כלכלי. שאר הרשויות נמצאות בשלבים שונים של פיתוח תוכנית.

ישנה צמיחה במספר פרויקטים מניבי הכנסה ברשויות: אמנם אין בידינו נתונים ממשלתיים רלוונטיים אשר בכוחם להעיד על שינוי בפועל של מצב הפיתוח הכלכלי של רשויות המיזם, אך ניתן ללמוד על כך מתוך שאלון הממצים. מניתוח השאלון עולה כי מספר הפרויקטים מניבי הכנסה ברשויות המיזם גדל כמעט פי שניים בין שנת 2022, בה דיווחו הממצים על כ-1.5 פרויקטים בממוצע לרשות, לשנת 2023, בה הממוצע עומד על 2.8. בשנת 2024 ירד מעט הממוצע והוא עומד על 2.45 פרויקטים בממוצע לרשות. לצד זאת, ממוצע מספר הפרויקטים מניבי הכנסה של קבוצת הביקורת גבוה מזה של רשויות המיזם ועומד על כ-3.5 פרויקטים בממוצע לרשות.



לא נמצאה הלימה בין רשויות אשר דיווחו שיש להן מתווה לפיתוח כלכלי לבין מספר פרויקטים מניבי הכנסה של גבוה יותר, בהשוואה לרשויות שאין להן מתווה. כלומר, אמנם רשויות המיזם מציגות מגמת שיפור במספר הפרויקטים, אך הם עדיין מעטים באופן יחסי לקבוצת הביקורת ובשונה מהעולה בראיונות, הנתונים לא מראים קשר ברור בין תשתית ארגונית לפיתוח כלכלי לבין גדילה במספר פרויקטים מניבי הכנסה.

יש להסתייג ולציין כי בבחינת הדיווחים על מספר הפרויקטים מניבי הכנסה ברשויות לאורך שלוש שנות המדידה, נצפתה בחלק מהרשויות מגמת ירידה בין השנה השנייה לשלישית. ממצא זה מעורר תהיות מתודולוגיות, שכן מטבעם של פרויקטים מניבי הכנסה להיות ארוכי טווח ומתמשכים. אי

ההלימה בין אופיים המתמשך של הפרויקטים לבין הירידה המדווחת במספרם מחייבת התייחסות זהירה לנתונים המדווחים בסעיף זה.



ישנו קושי בהובלת פיתוח כלכלי ברשויות על ידי הממציים וצורך בהכשרות נוספות בתחום לטובת חיזוק האיתנות הכלכלית של הרשויות: האתגר בקידום פיתוח כלכלי חזר מספר פעמים בראיונות ובקבוצת המיקוד. עלתה טענה, הן בקרב הממציים והן בקרב הממונים, כי הממציים אמנם יודעים לנהל הגשת קולות קוראים ולקדם מיצוי משאבים, אך אינם מצליחים להוביל לפיתוח כלכלי ברשויות בשלב זה. מספר מראיינים ציינו כי ההכשרה המקצועית שהם קיבלו במסגרת המיזם עסקה בעיקר במיצוי משאבים, וכי למרות קידום הנושא בשנה האחרונה, הם חשים כי חסרים להם כלים מקצועיים לקידום התחום ברשות.

"צריך להעשיר את הממציים בהכשרה מעבר לקולות קוראים - גם גיוס משאבים מפילנתרופיה, הגדלת הכנסות עצמיות, פיתוח כלכלי, התייעלות וכדומה" (ראיונות ממונים)

"הייתי שמחה שיהיה דגש מצד המיזם על הפאן הכלכלי ופיתוחו. הייתי רוצה ושמחה ללמוד בצורה עמוקה וברורה את הדברים. איך לבנות תכנית עסקית וכו'" (ראיונות ממציים)




ישנן אי הסכמות בקרב הממציים והממונים בנוגע לאופן ניהול תחום מיצוי משאבים לצד ניהול פיתוח כלכלי ברשויות: נראה כי בשטח עוד לא ברור כיצד תחום הפיתוח הכלכלי צריך להיות מנוהל בתוך הרשות, אם כחלק מתפקיד ממצה המשאבים ואם כפונקציה נפרדת. מספר ממציים ציינו כי לדעתם פיתוח כלכלי ומיצוי משאבים הינם תחומים משלימים. חלקם דיווחו כי הם מצליחים במסגרת עבודתם לעסוק בשני התחומים ואילו אחרים טוענים כי עומס העבודה הרב אינו מאפשר עיסוק בשני התחומים במקביל. מראיונות הממונים לעומת זאת עלה כי מיצוי משאבים ופיתוח כלכלי הינן שתי משימות שונות, הדורשות ניהול נפרד על מנת לקדם את שני התחומים בצורה מיטבית. טענה נוספת שעלתה בראיונות היא כי ייתכן והממצה צריך לתמוך פעולות פיתוח כלכלי בכל הקשור לקולות קוראים הרלוונטיים לתחום, כפי שחלק מהממציים העידו שהם עושים, אך כל הקשור לייזום פרויקטים מניבי הכנסה, ניהול אזורי תעשייה, תהליכי התייעלות ועוד, אינם נוגעים לליבת תפקידם.

"קשה לבקש מהממצא לעסוק גם במיצוי משאבים ופיתוח כלכלי. אלה שתי פונקציות שונות ולכל אחת מהן נדרש פרופיל אחר. מציאות מעורפלת זו מביאה לפעמים לבחירת אנשים לתפקיד שאינם מתאימים" (ראיונות ממונים)


"אדם אחד לא יספיק, גם אם נכון שהוא יעשה את שני הדברים, אי אפשר לעשות את שני הדברים במשורה אחת, אין לנו את הזמן לזה. ואם יש לנו את הזמן, צריך קודם תשתית של מיצוי ולפתח קרקע, לפני שחושבים על פיתוח. עשינו פה ושם פרויקטים קטנים שלא מצריכים הרבה משאבים אבל מחסור בקרקע מצד אחד וחוסר כוח אדם מצד שני מקשה על פיתוח כלכלי" (קבוצת מיקוד ממצי משאבים)


גיוס איכותי ומקצועי הינו גורם מקדם מיצוי משאבים

●  הממצים נתפסים כאנשי מקצוע איכותיים המתאימים לתפקידם: גיוס אנשי מקצוע בעלי רקע, ניסיון, ידע רלוונטי ויכולות גבוהות לעבוד כממצי משאבים הינו גורם מקדם שעלה בראיונות של כלל קבוצות המחקר. המרואיינים ציינו לטובה את הרמה המקצועית הגבוהה של הממצים ואת תרומתה לקידום התחום בפרט, וכן את החשיבות שלה לקידום עבודה מקצועית יותר ברשויות בכלל. **משאלון הממונים** **עולה כי 85% מהמשיבים חושבים שהממצה מתאים לתפקידו במידה רבה ובמידה רבה מאוד.**

"הפונקציה של ממצא משאבים ברשויות ערביות זה תפקיד מאוד חשוב. אצלנו התפקיד הוא מאוד קריטי. ברוב הרשויות הערביות עובדי הרשות הם בגילאים של +60. הם גם נעדרי דגיטציה ולמיצוי המשאבים זה הכרחי" (ראיונות ממונים)

"פן נוסף של תרומת הממצה קשורה למקצועיות שלו, שנובעת מהרקע המקצועי המגוון, אנו מביאים את שפה מקצועית מעולמות תוכן שונים, עוזרים לרשות להשתפר ולייצר סטנדרט גבוה יותר" (ראיונות ממצים)

●  מודל הגיוס למיזם מסייע בגיוס כוח אדם איכותי לרשויות: העובדה שמדובר בגיוס מקצועי וחיצוני לרשות, החף משיקולים פוליטיים ואישיים מאפשר גיוס כוח אדם איכותי המסייע לקידום תחום מיצוי המשאבים ברשויות.

●  יש צורך שלממצים יהיה רקע מקצועי רלוונטי לתפקיד: מספר מרואיינים ציינו את החשיבות שהממצים יהיו בעלי רקע מקצועי רלוונטי לתחום (בדגש על תארים דוגמת כלכלה, חשבונאות ומנהל עסקים) לטובת קידום מיטבי שלו.

"אני מרגישה שיש לי הרבה השפעה בגלל הניסיון והמומחיות שיש לי בתחום" (ראיונות ממצים)

"בעיקר סביב הרקע הפיננסי שיש לי, התרומה היא אדירה" (ראיונות ממצים)

שכר הממציים נתפס כגורם מעכב למיצוי משאבים

• השכר של הממציים נתפס כגורם מעכב לעבודתם: נושא השכר של הממציים חזר על עצמו רבות בראיונות ובקבוצת המיקוד כגורם מעכב. **ממציים רבים ציינו כי השכר שהם מקבלים, לצד חוזה ההעסקה הזמני שמתחדש בכל שנה ואינו לטווח ארוך, גורמים לשחיקה, חוסר שביעות רצון ולפגיעה בעבודתם.**



• **תנאי העסקה טובים יסייעו בגיוס כוח אדם איכותי ובשימור כוח אדם קיים לאורך זמן:** הממונים ציינו זאת בראיונות והדגישו כי תנאי העסקה טובים יסייעו בגיוס אנשים בעלי יכולות גבוהות ורקע מקצועי עשיר, וכן יתרמו למוטיבציה שלהם ולהעסקתם ברשות לאורך זמן.



"אני חושב שזאת פונקציה שצריך לחזק אותה גם מבחינת תנאי העסקה. ברגע שיהיה לך ממצא משאבים אבל אם לא יהיה תנאי העסקה טובים יותר אנחנו נאבד את כוח האדם האיכותי." (ראיונות ממונים)

"בחלק מהמקרים, השכר הנמוך שמקבלים הממציים לא מושך לתפקיד הזה מועמדים מוכשרים ומתאימים. בנוסף, עניין התגמול משפיע על ההמשכיות והמוטיבציה של הממציים" (ראיונות ממציים)

"אם היו נותנים לי תפקיד סטטוטורי, ושכר הוגן הייתי מצליח לעבוד יותר קשה. בשכר של פקיד אני אעבוד כפקיד" (קבוצת מיקוד)

האם ובאיזה אופן תמכו פעולות המעטפת המקצועית את קידום

מטרות המיזם?

פרק זה בוחן את פעולות המעטפת המקצועית שסיפק מיזם מווארד לממצי המשאבים ברשויות המקומיות והאם פעולות אלה קידמו את מטרות המיזם. הפרק ידון במספר פעולות שונות שהתקיימו במסגרת המעטפת המקצועית: ליווי אישי, הכשרות מרוכזות, החממה לקידום פתרונות, קפה עם הממשלה וקהילת עמיתים. יוצגו ממצאים מתוך כלל כלי המחקר הרלוונטיים ביחס לכל פעולה. ניתוח זה יספק תובנות על האופן שבו המעטפת המקצועית תרמה להתפתחותם המקצועית של ממצי המשאבים, ליכולת הפעולה וההשפעה שלהם ברשויות ולהצלחת המיזם בכללותו.

חשוב לציין כי רכיבי המעטפת השונים התפתחו לאורך שנות פעילות המיזם, ורבים מהם הוטמעו באופן מוסדר בחצי השני של שנת 2024. כיום לא קיים תיעוד מקיף אודות השתתפות הרשויות השונות במגוון פעולות המעטפת, ונדרשת פרספקטיבה נוספת של זמן על מנת להציג השפעות של חלק מרכיבי המעטפת על ביצועי הרשויות בפועל. על כן, מרבית הממצאים בפרק זה מתבססים על כלי הניתוח האיכותניים כאשר בהמשך התהליך תתבצע העמקה בנושא ככל הניתן אל מול הנתונים הנצברים לאורך זמן.

ככלל, מעטפת המיזם נתפסת על ידי הממצים כמשמעותית, אפקטיבית ובעלת ערך עבורם בעבודה ברשות. הממצים ציינו כי צוות המיזם גמיש וקשוב לצרכיהם ולצרכי הרשות וכי הדבר מסייע להם בעבודתם. בנוסף, הממצים ציינו כי ה"גב" שהם מקבלים מהשותפים למיזם סייע במיצוב שלהם ברשות. ההבנה שמאחורי הממצה עומדים גופים חזקים וכן ההגעה הפיזית של צוות המיזם לרשות חיזקה לתחושתם את המעמד של הממצה ברשות. יתר על כן, מספר ממצים ציינו כי המעטפת הינה גורם מרכזי שמשך אותם להצטרף למיזם מלכתחילה, וכי היא מה שמייחד את מיזם מווארד מתוכניות ומיזמים אחרים בשדה.

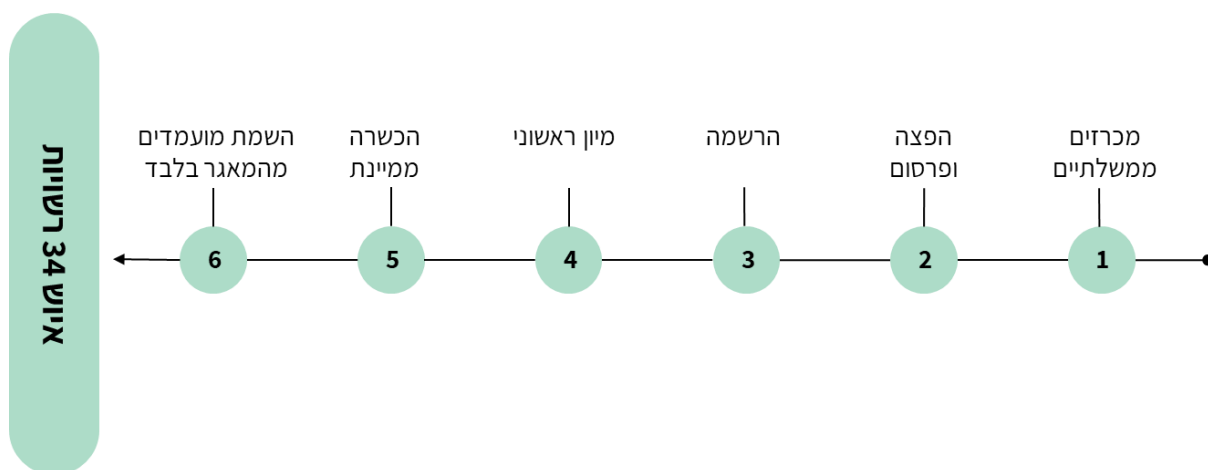
"האמת אני נהנה ממנה (מעטפת המיזם), יונק ממנה, טוב לי, מה שהביא אותי למווארד, בין היתר, אחד השיקולים העיקריים הוא המעטפת, זה קסם בעיניי. אני רציתי ללמוד להעמיק להתפתח ולחשוב על אופקים חדשים והם נותנים מעטפת יותר טוב מתואר אקדמי" (ראיונות ממצים)

"אלה שבמסגרת מווארד נפבחרו בצורה איכותית, עם מעטפת מקצועית מלווה שנתן להם יכולת לפעול תחת מעטפת מקצועית בצורה יותר רצינית" (ראיונות ממשלה)

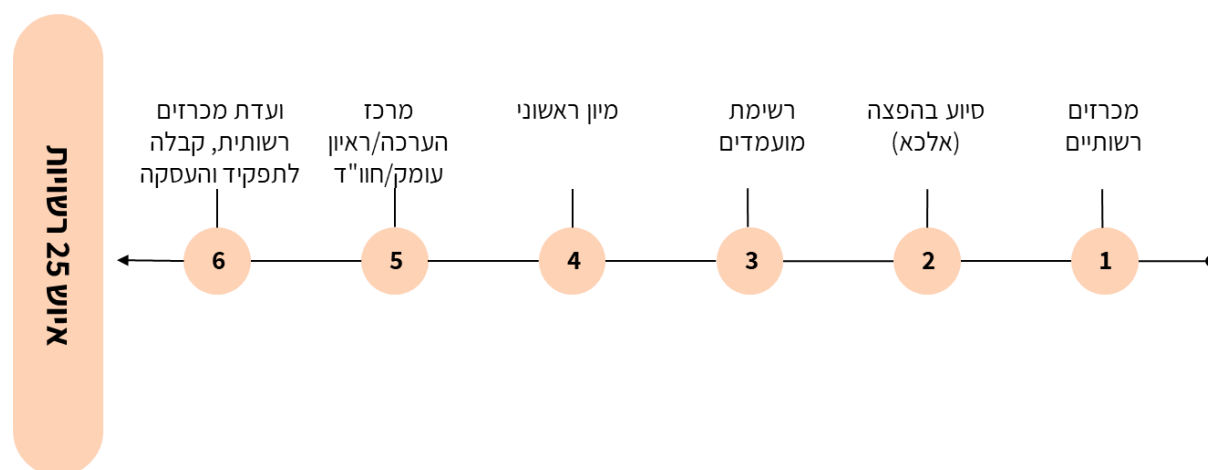
תהליך גיוס הממציים לפעולה ברשויות התבצע בשני מודלים שונים. במודל הראשון, תהליך המיון היה בהובלה ובניהול של ג'וינט אלכא. התהליך נפתח במכרזים ממשלתיים, כלל הכשרה ממיינת ובסופו הושמו 34 מועמדים ברשויות במקביל, תוך הכשרה משותפת עם הכניסה לתפקיד. במודל השני, אשר החליף את הקודם, מרבית שלבי המיון היו באחריות הרשויות. התהליך נפתח במכרזי רשויות, כלל מרכז הערכה בשיתוף מכון מיון והסתיים בהשמה הדרגתית של 25 ממציים ברשויות והכשרתם באופן פרטני לאורך התפקיד.

להלן תיאור סכמתי של שני המודלים:

מודל א'



מודל ב'



• ככלל, תהליך הגיוס נתפס כאפקטיבי ומקצועי, המאפשר גיוס איכותי: כפי שעלה גם בפרק הקודם, תהליך הגיוס נתפס הן על ידי הממציים והן על ידי הממונים והגורמים הממשלתיים שרואיינו במסגרת



התהליך כאפקטיבי, בו נבחרו אנשי מקצוע איכותיים, מקצועיים ובעלי מוטיבציה גבוהה. בכוחם של אנשי המקצוע שנבחרו לקדם את מטרות המיזם ואת תחום מיצוי המשאבים ברשויות.

"תהליך הבחירה, מרכזי ההערכה המסננת היית הטובה בהתחלה, באמת רואים ומרגישים את האיכות, להבדיל מכך שממנים אנשים לא בגלל יכולות פנימיות" (ראיונות ממשלה)
"לא תמיד האנשים האיכותיים מגיעים לרשות המקומית, מכל מיני סיבות - כלכליות ופוליטיות. ממצי המשאבים מהווים הון אנושי ייחודי בנוף של הרשויות המקומיות הערביות ויש לזה ערך גדול" (ראיונות ממונים)

• תהליך גיוס חיצוני לרשויות מאפשר גיוס מקצועי: היותו של **תהליך הגיוס חיצוני לרשויות מאפשר גיוס אנשים על פי פרמטרים מקצועיים רלוונטיים ונטול שיקולים אישיים ופוליטיים**. יש לציין שלא נמצאה שונות בהתייחסות בין מודל א' למודל ב'. כלומר, על אף שהמודל השני היה מנוהל ברובו על ידי הרשויות, הוא נתפס כחיצוני ומקצועי בדומה למודל א'.

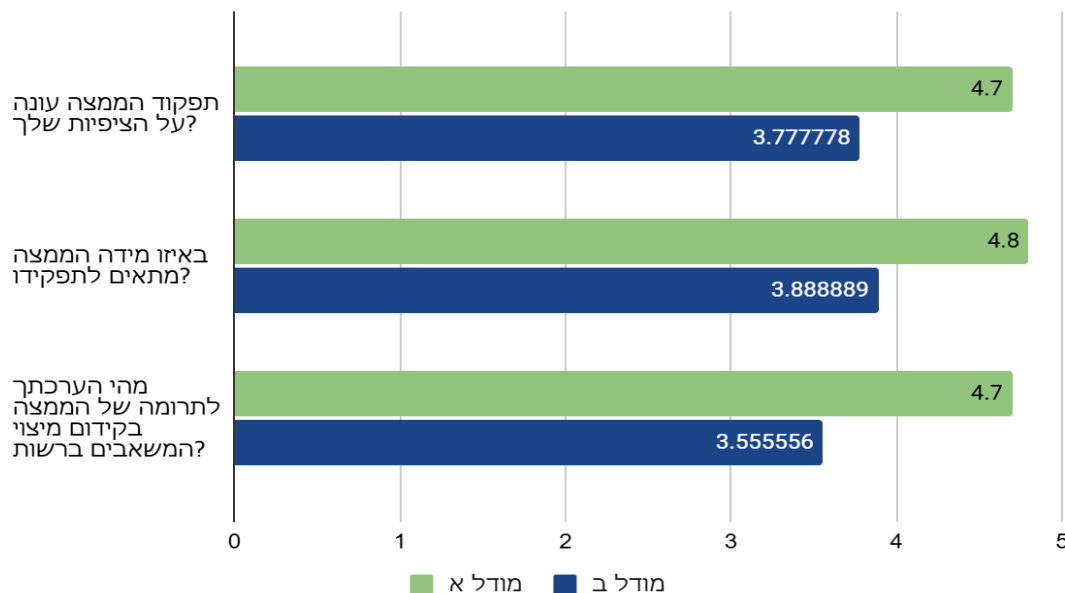
• מודל הגיוס הראשון הצליח לגייס מועמדים איכותיים, באופן אפקטיבי יותר, יותר בהשוואה למודל השני: מנתוני המיזם באשר לשני המודלים עולה יתרון למודל הגיוס הראשון במספר היבטים. ראשית, באשר לאיכות המועמדים, ציון עובר בתהליך המיון במודל א' היה גבוה יותר (3.8), בהשוואה למודל ב' (2.75). בהתאמה, ציוני המועמדים במועד א' היו גבוהים (3.7) יותר בהשוואה לציוני המועמדים במודל ב' (3.2). שנית, קצב יציאת המכרזים ואיש המשרות היה איטי יותר במודל ב', בו רק 43% מהרשויות עם הרשאה העסיקו ממצה, בהשוואה ל-77% במודל א'. שלישית, היתה ירידה משמעותית במספר המועמדים שפנו למכרזים בין מודל א' למודל ב'. הסבר אפשרי לכך הוא שמכרז ממשלתי נתפס כאיכותי ובעל מיתוג גבוה יותר בהשוואה למכרז של רשות מקומית. לבסוף, על פי נתוני המיזם, עקומת הלמידה של הממציים בכניסה לתפקיד ארוכה יותר במודל ב', בו הם קיבלו הכשרה פרטנית ברשות לאחר הכניסה לתפקיד, בהשוואה למודל א' בו התקיימה הכשרת מבואות קבוצתית כחלק מתהליך המיון.

• ניכרים הבדלים בתפוקות בין רשויות שאוישו במודל גיוס א' לבין רשויות שאוישו במודל גיוס ב': כפי שהוזכר בפירוט בפרק הראשון במסמך זה, מהנתונים עולים פערים במגוון משתנים בין רשויות המאוישות מעל 4 שנים (בהן ממצים אשר גויסו במודל א') לבין רשויות המאוישות מעל שנתיים (בהן הממצים גויסו במודל ב'). הרשויות בקבוצה השנייה מציגות נתונים נמוכים יותר בהשוואה לראשונה. למשל, שיעור המיצוי הרשותי גבוה ביותר בקרב רשויות המאוישות ארבע שנים ומעלה. לעומת זאת,

רשויות המאוישות מעל שנתיים (בין שנתיים לארבע שנים) הן בעלות שיעור המיצוי הנמוך ביותר. אמנם, וותק הממצה ברשות עשוי להסביר פערים אלה. עם זאת, **ייתכן כי השינוי תהליך המיין וההכשרה הבסיסית השפיע על הרמה המקצועית של הממציים שהתקבלו במודל ב' ועל איכות הכשרתם**, באופן שעשוי להסביר תוצאות אלה.



רשויות בהן פועלים ממציים אשר גויסו במודל גיוס א', מציגות דירוגים גבוהים יותר בכלל הנושאים בשאלון הממונים בהשוואה לרשויות בהן הממציים גויסו במודל ב': ממונים על ממציים אשר גויסו במודל א' מדרגים גבוה יותר את הממציים, בהשוואה לממונים על ממציים אשר גויסו במודל ב', בכל המדדים שנבחנו בשאלון. הממונים שבעי רצון מתפקוד הממצה במידה רבה יותר, מדווחים על מעורבות רבה יותר של הממצה בעבודת הרשות וכן על השפעה רבה יותר על מיצוי המשאבים והפיתוח הכלכלי ברשות. 85% מהממונים חשים כי הממצה מתאים לתפקידו, כלומר נראה שתהליך הגיוס מאפשר העסקת בעלי מקצוע המסוגלים להשפיע לטובה על מיצוי משאבים ברשויות. **הבדלים בין מודל א' למודל ב' עשויים לנבוע מהשונות בתהליך הגיוס וכן מהשונות בהכשרה המקצועית שקיבלו הממציים בשני המודלים השונים. עם זאת, ייתכן שמשנתנים נוספים משפיעים על ההבדלים הללו, כמו הותק של הממצה ברשות.** באופן טבעי, ייתכן כי ממצה אשר פועל ברשות מספר שנים הצליח להשפיע ולהשאיר חותם על התחום באופן משמעותי יותר בהשוואה לממצה פחות ותיק.



לאורך שנות המיזם קיבלו הממצים ליווי אישי מקצועי, אשר מטרתו לפתח זהות מקצועית משמעותית ולהעצים את בעל התפקיד. זהו תהליך מתמשך שבו מלווה מקצועי מטעם המיזם נפגש באופן קבוע עם ממצה המשאבים. בפגישות אלו, המלווה מסייע לממצה בפיתוח מקצועי, דן איתו באתגרים שעולים בעבודה היומיומית, ומציע פתרונות מעשיים. הליווי כולל גם עזרה בבניית תוכניות עבודה, ניתוח מצבים מורכבים, ומתן כלים לניהול יעיל של משימות. המלווה גם מחבר את הממצה למשאבים נוספים של המיזם ומסייע במיצוב התפקיד מול גורמים שונים ברשות.

ישנן דעות חלוקות באשר לרלוונטיות והערך של הליווי האישי: מתוך הראיונות עם ממצי המשאבים וכן מתוך קבוצת המיקוד עלו תחושות מגוונות ביחס לליווי האישי. מספר מראיינים ציינו לטובה את המלווה הרשותי כמסייע לשיפור המיומנויות והכישורים הנדרשים לעבודתם ברשות. עם זאת, היו מראיינים שחשו כי הליווי האישי לא תרם להם בעבודתם באופן משמעותי.



"המלווה הרשותי מטעם המיזם עוזרת בחיבור לתמונה הגדולה, ביצירת חיבורים, בשיתוף וייצוא ידע ומחזקת אותי באופן אישי ודרך זה מסייעת לתפקיד שלי ברשות להיות משמעותי יותר" (ראיונות ממצים)


האינטנסיביות של הליווי נתפסת כלא מתאימה לצרכי המלווה והרשות: בקבוצת המיקוד עלה כי האינטנסיביות הקיימת כיום בליווי האישי אינה תואמת את צרכי הממצה, וכי במודל הנוכחי הליווי דורש מהם השקעת זמן יקר כאשר התועלת שלו לתחושתם נמוכה. עלה כי במידה והמלווה הרשותי יגיע לרשות באופן תדיר יותר, ויהיה מעורב יותר בעבודת הממצה, הליווי יכול לתרום לעבודתם באופן אפקטיבי.




ייעוץ ממוקד ב'חממה להסרת חסמים והזדמנויות' נתפס כאפקטיבי יותר מליווי אישי שוטף: בקבוצת המיקוד עלה כי ייעוץ וליווי אישי הממוקד בחסם ספציפי, כאשר היעוץ הינו מומחה לתחום הנדרש נתפס כאפקטיבי יותר בעיני הממצים בהשוואה לליווי האישי השוטף במסגרת המיזם.





לאורך עבודתם במיזם הממציים לוקחים חלק בהכשרות מקצועיות אשר נועדו להקנות ידע וכלים מקצועיים בתחומי הליבה של התפקיד. אלו הן סדרות של ימי לימוד אינטנסיביים, המתקיימים לאורך השנה. ההכשרות כוללות הרצאות מומחים, סדנאות מעשיות, וניתוחי מקרה. הנושאים מגוונים וכוללים היבטים שונים של פיתוח כלכלי, מיצוי משאבים, עבודה מול משרדי ממשלה, ניהול תקציבים, ועוד. בנוסף, ישנן הכשרות ייעודיות למיומנויות רכות כמו ניהול קונפליקטים ובניית שותפויות. המשתתפים מקבלים משימות ליישום בשטח בין המפגשים.

-  ההכשרות נתפסות כמקצועיות, רלוונטיות ומקדמות מקצועית: ככלל, הן בראיונות והן בקבוצת המיקוד הממציים העידו כי ההכשרות שהם קיבלו לאורך עבודתם במיזם היו מקצועיות ורלוונטיות וכי הם סייעו להם בביצוע תפקידם ברשות. **הממציים רואים חשיבות רבה בהכשרות והדגישו את הצורך שההכשרות יהיו מחוברות לעשייה הרשותית תוך מתן כלים מעשיים לעבודה על מנת לסייע להם לקדם את מיצוי המשאבים הרשותי.**

"מעטפת המיזם חשפה אותי אל תחומי הפעילות המגוונים שרשויות עוסקות בהם, הרחבתי את עולמות הידע הרלוונטיים וזה סייע בהמשגות המקצועיות איתם ניתן לעבוד" (ראיונות ממציים)


-  הכשרות הבסיס בכניסה לתפקיד נתפסות כאפקטיביות במיוחד: הכשרות הבסיס המרוכזות שניתנו במודל גיוס א' בכניסת הממציים לתפקידם הוזכרו בראיונות כחשובות ובעלות ערך באופן מיוחד, וכי הן סייעו לממציים בתחילת דרכם ברשות. הכשרות הבסיס שניתנו באופן פרטני במודל גיוס ב' לא הוזכרו בראיונות.

"בקורס הראשון שקיבלנו, מי שנכנס לתפקיד והיה פעיל בתכנים שהועברו היה אמור להבין את המכלול שנקרא שלטון מקומי (..) היה ידע מקצועי, מהשטח, פרקטי, והאנשים שדיברו הם אנשים עם הרבה ניסיון ולי אישית זה תרם מאוד, ברמת התכנים זה היה ממש ממש כולל" (ראיונות ממציים)

-   יש צורך בהכשרות ייעודיות נוספות בתחום הפיתוח הכלכלי לטובת קידום מיטבי של הנושא ברשויות: עוד עלה בראיונות ובקבוצת המיקוד כי עיקר ההכשרות עסקו במיצוי משאבים וכי יש צורך בהכשרות ייעודיות לנושא הפיתוח הכלכלי, תוך מתן כלים מעשיים לפעולה בתחום זה. הממציים ציינו לטובה את הכנס שנערך בנושא באפריל 2024.



"ב2019 דיברו על פיתוח כלכלי ומיצוי משאבים אך עיקר ההכשרה והשיח היו מיצוי משאבים וקולות קוראים. ההדרכה שלנו וההכשרה שלנו היתה הרבה יותר על פרקטיקות למיצוי משאבים (..) עם הזמן, גם בהכשרה של מווארד ובשיח התחילו לדבר במושגים של פיתוח כלכלי, עשו ימי עיון בתחום, מודלים, דוגמאות לפרויקטים. אפילו הוציאו מדריך אחד. אבל צריך עוד ועוד הכשרה ושיח בשביל להגיע לרמה של פיתוח כלכלי. אנחנו בתחילת הדרך בנושא הזה לדעתי" (ראיונות ממצים)

"הייתי רוצה שההכשרה בנושא הפיתוח הכלכלי תהיה יותר מעשית, אנחנו זקוקים לעזרה בכל הנוגע לביצוע פרויקטים כלכליים, כבר עברנו הרבה הכשרות תיאורטיות" (ראיונות ממצים)

•  שינוי מהכשרות קצרות לקורסים מרוכזים של לימודי תעודה: בנוסף, עלתה בקבוצת המיקוד הצעה לשנות את מודל ההכשרות, מהכשרות קצרות וממוקדות נושא ספציפי לקורסים מרוכזים, שיקלו לימודי תעודה ויעניקו לממצים כלים מקצועיים נוספים, בשיתוף עם משרדי ממשלה רלוונטיים וכן עם מוסדות להשכלה גבוהה. בנוסף, קורסים במודל זה יכולים להיחשב כגמול השתלמות ובכך לשפר את שכרם של הממצים.

החממה לקידום פתרונות לחסמים ולהזדמנויות

מטרת 'החממה לקידום פתרונות לחסמים והזדמנויות' הינה לספק פתרונות ורעיונות לטיפול בחסמים והזדמנויות של הרשויות המקומיות הערביות. זהו מנגנון שבוצע מהמיזם עובד באופן אינטנסיבי על אתגרים ספציפיים שעולים מהשטח. התהליך כולל מיפוי מעמיק של הבעיה, איסוף מידע מגורמים שונים, גיבוש פתרונות מעשיים. החממה גם מגייסת יועצים מומחים בתחומים שונים (כמו תכנון עירוני או פיתוח כלכלי) שמלווים את הרשויות בפרויקטים ספציפיים לתקופות קצרות.

•   חממה להסרת חסמים עלתה כמועילה להסרת חסמים בתהליכי מיצוי משאבים ברשות: הן בראיונות והן בקבוצת המיקוד **הוזכרה החממה להסרת חסמים כפרקטיקה מועילה לקידום העשייה הרשותית וכמסייעת בהסרת חסמים לקידום מיצוי משאבים**. מספר ממצים ציינו כי השירותים שהם קיבלו במסגרת החממה, ובמיוחד הייעוץ המקצועי שהם קיבלו במסגרתה סייעו להם להתיר חסמים לטובת קידום מיצוי משאבים ואף פיתוח כלכלי ברשות.



• הייעוץ הניתן במסגרת החממה נתפס כאפקטיבי במיוחד: בקבוצת המיקוד עלה כי ליווי ממוקד צורך/חסם ספציפי, הניתן על ידי איש מקצוע רלוונטי לאותו נושא, הינו אפקטיבי במיוחד להסרת חסמים.

"נושא החממות עזר לי, כשיצא קול קורא של משרד התיירות הייתי בבעיה והם עזרו לי לגייס חברת ייעוץ המתמחה. הם עזרו לי צעד התחלתי של הפרויקט התיירותי וריכוז של תחום התיירות במסגרת העבודה שלי. הרגשתי שהם נתנו לי גב מקצועי מאוד חזק"

"קפה ממשלה"

"קפה ממשלה" הינה פרקטיקה שהתקיימה במסגרת המיזם ומטרתה ליצור קשר ישיר בין ממצי המשאבים לנציגי ממשלה. מדובר במפגשים חודשיים מקוונים, בהם משתתפים ממצי המשאבים, בעלי תפקידים נוספים ברשויות ונציגים בכירים ממשרדי ממשלה שונים. כל מפגש מתמקד בנושא מסוים, כאשר נציגי הממשלה מצייגים תוכניות וקולות קוראים רלוונטיים ומאפשרים לממציים ואנשי הרשויות להעלות שאלות, אתגרים וצרכים מהשטח. המפגשים מאפשרים דיאלוג ישיר ובלתי אמצעי, ולעיתים מובילים לשינויים ודיוקים בתוכניות הממשלתיות.



• קפה ממשלה נתפס כפרקטיקה מועילה ורלוונטית לקידום מיצוי משאבים: קפה עם הממשלה הינה פרקטיקה אשר הוזכרה במרבית הראיונות עם ממצי המשאבים וכן בקבוצת המיקוד ונתפסת כרלוונטית ומשמעותית. **הממציים תופסים את "קפה עם ממשלה" כפרקטיקה משמעותית מאוד להעמקת ההיכרות שלהם עם משרדי הממשלה והעבודתם, להיכרות אישית עם הגורמים הרלוונטיים במשרדים השונים ויצירת קשרים אישיים.** המפגשים אף מאפשרים להם להשמיע את צרכי הרשויות ולקדם את התאמת הקולות הקוראים והעבודה המשרדית לצרכיהם. בנוסף, בזכות המפגשים הממציים מכירים באופן אישי גורמים רלוונטיים ברשויות, אליהם הם פונים במקרי צורך על מנת לקדם את צרכי הרשות.

"אני יכול לציין לדוגמה את "קפה עם הממשלה" כאחד הדברים שתורמים לנו מאוד ופותרים לנו דלתות במשרדי ממשלה. היום משרדי הממשלה יודעים שיש להם כתובת ברשות והם פונים אלי" (ראיונות ממציים)
"משרדי הממשלה והקשר איתם מגיעים בזכות המיזם והמאמצים הרבים, לולא המיזם לא היו נפתחות דלתות" (ראיונות ממציים)



שאלוני הממציים מציגים מגמה חיובית בהיכרות והיקפי המפגשים של הרשויות עם משרדי ממשלה: כפי שנכתב בהרחבה בפרק הקודם, משאלוני הממציים עולה מגמת שיפור בידע של עובדי הרשות אודות תהליכי העבודה של משרדי ממשלה וכן בהיקף המפגשים עם עובדי ממשלה ברמת מחוז ומטה. מהראיונות עולה כי הפרקטיקה של 'קפה ממשלה' משפיעה לטובה על היבטים אלה וניתן להניח שהיא משפיעה לטובה על המגמות הללו. בנוסף, משאלון הממונים עולה שביעות רצון טובה בנוגע לידע של הממצה עם עבודת הממשלה.

קהילת עמיתים

קהילת העמיתים מהווה רשת מקצועית משמעותית לממצי המשאבים. זוהי רשת פעילה של כל ממצי המשאבים במיזם, המתכנסת למפגשים פיזיים מספר פעמים בשנה. במפגשים מתקיימות סדנאות, הרצאות, ושיתוף ידע. בנוסף, יש פלטפורמות דיגיטליות (כמו קבוצת וואטסאפ או פורום מקוון) שבה חברי הקהילה מתייעצים באופן שוטף, משתפים בהצלחות ואתגרים ומעלים שאלות. הקהילה גם יוזמת פרויקטים משותפים ומהווה כוח משמעותי בקידום נושאים מול הממשלה.



קהילת העמיתים הינו רכיב מעטפת המיזם אשר חזר באופן הבולט והמשמעותי ביותר בראיונות הממציים: מרבית המרואיינים העידו כיהם תופסים את עצמם כחלק מקבוצת עמיתים ומרביתם ציינו את קבוצת העמיתים כמסייעת לשיפור המיומנויות והכישורים האישיים והמקצועיים שלהם. בנוסף, **קבוצת הוואטסאפ פעילה והמפגשים הפיזיים מאפשרים להם להיעזר אחד בניסיון של השני בהתמודדות עם אתגרים וחסמים בעבודה הרשותית באופן שוטף וחופשי.**

"קבוצת הממציים היא משמעותית וקריטית להצלחת תפקיד הממצה. אנו נעזרים אחד בשני בשיתוף ידע וחיבורים מהירים אבל הדבר הכי משמעותי בקבוצה בעיקר בפן הקהילתי - נוצרת פה קבוצה שמחזקת את הפרטים שבתוכה, יש פה תמיכה הדדית שלא קיימת בשום מקום אחר, לא רק בפן המקצועי אלא גם ברמה האישית. זו קבוצה יחסית מגובשת, קיימת אהדה וחיבה בין חברי הקבוצה. הדבק מאד חזק" (ראיונות ממציים)

"המפגשים שמארגנים במוארד לנו כממציים, גיבשו אותנו והפכו אותנו לפורם אחד, וזה עוזר לנו מאוד בעבודה." (ראיונות ממציים)

אילו פעולות מעטפת נדרשות למודל בר קיימא, כיצד יראו

בהטמעתם אצל מי מהגורמים הקבועים במערכת?

על מנת להבטיח את קיימות מודל 'מווארד' כמודל בר קיימא, נדרשת עבודת מעטפת רחבה ומקיפה הכוללת מגוון פעולות אשר יחולקו למספר קטגוריות. יש לציין כי חלק מהפעולות המוצעות כאן כבר מקודמות על ידי מובילי המיזם ברשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים ובג'וינט ישראל. פרק זה מתמקד בפעולות הנדרשות מצד גורמים שונים: הממשלה, רשויות המיזם, רשויות שאינן במיזם וארגוני חברה אזרחית. כל אחד מהגורמים האלו נדרש לפעול בדרכים מסוימות על מנת להבטיח את ההטמעה המוצלחת של מודל ממצי המשאבים והפיכתו לחלק בלתי נפרד מהמערכת הציבורית.

נבהיר כי פרק זה נכתב בעיקרו על בסיס ניתוח מסמכי המיזם וראיונות עם גורמי מטה וממשלה. יש לציין שפרק זה שונה מהפרקים הקודמים משום שהוא עוסק בשאלה הקשורה למידול והמשגה של פעולות עתידיות (לעומת הערכה של פעולות שהתקיימו בעבר).

פעולות מצד הממשלה

1. ביסוס הידע והמומחיות שנצברו עד כה במיזם, בידי גורמי ממשלה

" הידע והמומחיות צריכים להיות בידי המשרד הממשלתי המוביל ולא בידי גוף שלישי אורק בידי גוף שלישי" (ראיונות ממשלה)

"... זה צריך להיות תחת אגף מיצוי משאבים / יחידה בפיתוח כלכלי בתוך הרשות לפיתוח כלכלי, תחתיו יהיו מפקחים אזוריים. המפקחים האזוריים יהיו המלווים של הממציים ואלו יעברו הכשרה דיגיטלית" (ראיונות ממשלה)

א. שימור ופיתוח ידע והעברת ידע שבעל פה לידע בכתב, על ידי כתיבת מדריכים סדורים וקורסים דיגיטליים - בתהליכי ביצוע.

ב. תכנון אסטרטגיית יציאה/הטמעה הדרגתית של ג'וינט-אלכא, להכנת המערכת הממשלתית והרשויות לקראת המעבר - בתהליכי ביצוע.

ג. משרדים רלוונטיים (משרד הפנים, הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים) יחזקו את מומחיות הידע שלהם והתשתיות הארגוניות הנדרשות, במטרה להקטין את התלות בידע וניסיון של גופים חיצוניים.

ד. הקמת וועדת היגוי בין-משרדית משותפת להטמעת המיזם וליווי הצעדים הבאים שלו, עם ליווי מדורג (הולך ופוחת) של ג'וינט-אלכא.

2. פיתוח מנגנונים לשיפור יכולות הביצוע של הרשויות

"צריך לפתח ולקדם מנגנונים לשיפור יכולות הביצוע... אין בעיה של כסף יש בעיה של ביצוע" (ראיונות ממשלה)

"גם בעתיד נצטרך לשמור על הכשרה איכותית ומעמיקה בכניסה לתפקיד של ממצה משאבים" (ראיונות ממשלה)

"אין ממשקים מספיק טובים מול תוכניות אחרות ומול בוגרים או בכלל כחלק מרשתות של תוכניות עתודה כאלו ואחרות" (ראיונות ממשלה)

א. יצירת פורטל ידע מרכזי אשר ישמש ככלי לריכוז כל המידע, ההנחיות, הכלים והמשאבים הדרושים לצוותי הרשויות המקומיות לצורך מיצוי הרשאות תקציביות ופיתוח כלכלי. הפורטל יהיה נגיש לרשויות בשפות העברית והערבית, עם הידע הנצבר עד כה במיזם, תוך הבטחת נגישות והנגשה של מידע, נתונים ותשתיות ממשלתיות רלוונטיות לרשויות.

ב. הקצאת תקציבים להדרכות וליווי רשויות לטובת שיפור יכולות מיצוי משאבים ממשלתיים, לרבות הפעלת קולות קוראים וביצוע פרויקטים.

ג. הקמת פלטפורמות לשיתוף ידע בין רשויות תוך איגום משאבים עם פלטפורמות קיימות של משרד הפנים ומשרד רה"מ, לרבות תכניות הצוערים ו'עתודות לישראל'.

ד. חיבור למסגרות למידת עמיתים קיימות ומרכזי הדרכה מקצועיים בתחום ניהול התקציבים והפרויקטים תוך איגום משאבים עם פלטפורמות ההכשרה קיימות של משרד הפנים, לרבות מיזם ['מקומות'](#).

3. חיזוק הקשרים הישירים של הרשויות עם משרדי הממשלה

" המשרד הרלוונטי חייב לפתח את המומחיות לנושא ואת התשתיות הארגוניות הרלוונטיות " (ראיונות ממשלה)
" צריך להפוך את הרשות המקומית ללקוח ולא את הממצה " (ראיונות ממשלה)

- א. הגדרת איש/אשת קשר (POC) בכל משרד ממשלתי אשר יכול להוות כתובת ישירה לשאלות וצרכים של רשויות בחברה הערבית. איש/אשת הקשר אינו חייב להיות מתוך החברה הערבית אך מומלץ שיהיה מכוון מקצועית ותרבותית לעבודה עם רשויות אלו.
- ב. הקמת שולחן עגול המורכב מאנשי הקשר במשרדי ממשלה (בסעיף הקודם) ונציגים של רשויות מקומיות. השולחן יתכנס אחת לרבעון ויעסוק בפתרון בעיות שוטפות העולות מצד הרשויות ונוגעות למיצוי משאבים ממשלתיים. מומלץ כי השולחן יהיה בהובלת הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים ומשרד הפנים.
- ג. סיוע בצמצום חסמים וייעול הדיווח - בשיתוף המשרד לשוויון חברתי ומשרד האוצר, הכנת תוכניות הדרכה מותאמות להנגשת כלי הדיווח של משרדי הממשלה עבור צוותי הרשויות, כגון פיתוח לומדות ותוכניות הכשרה מקוונות.
- ד. הקמת מערך תמיכה טלפונית ופורום מקוון שבו נציגים מהמשרדים הממשלתיים יוכלו להשיב לשאלות ולקדם פתרונות לבעיות בזמן אמת.

4. הקמת מנגנון תמריצים

" זה תפקיד חשוב מאוד, ובלעדיו הרשויות הערביות יהיו בבעיה גדולה. משרד הפנים צריך להפוך את התפקיד הזה לקבוע ואף בכיר ולתגמל את הממציים בהתאם, כי זה יעזור מאוד לרשויות " (ראיונות ממונים)

- א. מוצע להיעזר במחקר זה לטובת הגדרת מדדי הצלחה שקופים למדידת האפקטיביות של פעולות למיצוי משאבים ממשלתיים ופיתוח כלכלי ברשויות.
- ב. יצירת מנגנון תמריצים ממשלתי לרשויות אשר מפגינות מצוינות ביישום תהליכי מיצוי משאבים לאורך זמן ו/או שיפור משמעותי בתהליכי מיצוי משאבים ממשלתיים.

ג. פיתוח תמריצים בלתי כספיים (כגון הכרה ציבורית-תקשורתית ותעודות הצטיינות לבעלי תפקידים) על מנת לעודד את הרשויות למצינונות בתחום.

5. פיתוח מערכת בקרה ומדידה

- א. בשיתוף אגף החשב הכללי במשרד האוצר ואגפי החשבונות בכלל המשרדים הרלוונטיים, מוצע להקים הקמת מערכת בקרה דיגיטלית לניטור ומעקב אחר יישום הפרויקטים, כולל דוחות ביצוע תקופתיים לבחינת עמידה ביעדים.
- ב. בהמשך לסעיף הקודם, מוצע להקים דשבורד מותאם אישית לכל רשות, שמאפשר מעקב בזמן אמת אחר שלבי הביצוע, התקדמות התקציבים ותיעוד הפעולות.
- ג. מוצע לשלב באופן תקופתי כלי הערכה חיצוניים שיספקו הערכת עומק איכותנית על ביצועי הרשויות לטובת למידה מהצלחות במתודות רלוונטיות (לדוגמא: 'חקר מוקיר').

6. הנגשת תהליכי מיצוי הרשאות תקציביות לרשויות

"הרשויות חסרות מנגנוני ביצוע, זה פער שנהיה חייבים להמשיך להידרש אליו" (ראיונות ממשלה)

"אני מרגיש את ההבדל בהיענות לקולות קוראים מאז המיזם, הרשויות מאוד פעילות בקולות קוראים" (ראיונות ממשלה)

- א. הכנת מדריך מקיף שיכלול תיאור תהליכים, שלבי עבודה, ואבני דרך ברורות שיכולות לסייע לרשויות בניצול הרשאות תקציביות. המדריך יכלול גם דוגמאות ותרשימי זרימה מפורטים לכל סוגי הרשאות.
- ב. פיתוח מערכת מרכזית שתשמש כמאגר דיגיטלי לריכוז המידע הנוגע להרשאות התקציביות מכלל משרדי הממשלה והגופים הציבוריים. המערכת תכלול גם מסמכים לדיווח ותמיכה טכנית לבעיות נפוצות.
- ג. מתן גישה למערכות ניהול תקציביות כגון מרכז "הומנו"ף, עם יכולת ניהול ומעקב על התקדמות ההרשאות התקציביות, גם ללא צורך בגורם מקצועי ייעודי ברשות.

ד. הקמת פורטל מקוון הכולל מאגר ידע, דוגמאות מקרים מוצלחים, כלי תכנון ותקצוב, ועדכונים שוטפים על נהלים ותקנות חדשות. מערכת זו תכלול גם פלטפורמות לשיתוף בין רשויות, כולל אפשרות להתייעצות אונליין וחלוקת המלצות יישומיות ממומחים.

ה. יצירת "מתכלל וירטואלי" - כלי דיגיטלי המלווה את הרשות בתהליך מיצוי ההרשאות התקציביות, מזכיר מועדי דיווח, מסייע במילוי טפסים, ומוודא שכל אבן דרך נשלמת בזמן המתאים. מומלץ להיעזר בתהליכי אוטומציה כגון - תהליכי דיוור מוגדרים מראש, תהליכי 'דחיפת מידע' דרך פלטפורמת ווטצאפ וכו'.

פעולות מצד הרשויות המקומיות

1. הטמעת הממצים כחלק אינטגרלי מהרשויות

"בסופו של דבר, הרשויות צריכות להבין את הערך הפרקטי של ממצה המשאבים, להגיע למימון רשותי של תקן הממצה" (ראיונות ממשלה)

"לא תמיד האנשים האיכותיים מגיעים לרשות המקומית, מכל מיני סיבות - כלכליות ופוליטיות. ממצי המשאבים היוו הון אנושי ייחודי בנוף של הרשויות המקומיות הערביות ויש לזה ערך גדול" (ראיונות ממונים)

"חשוב ליצור מסלול פיתוח מקצועי לממצים. לסמן להם את הרמה הבאה, נניח תפקיד של סגן גזבר" (ראיונות ממשלה)

"אם הרשויות לא ימשיכו להעסיק את הממצה, זה אומר שהמיזם לא הצליח, הרשות לא תופסת את התפקיד כמשמעותי" (ראיונות ממשלה)

"זה קריטי גם בעתיד לשמור על מנגנון גיוס "נקי", לא מוטה פוליטית תוך הימנעות מגיוס מקורבים" (ראיונות ממשלה)

א. חיזוק המעמד וקביעות תעסוקתית לממצי המשאבים בתוך הרשויות, כך שיוטמעו כחלק אינטגרלי מהצוות.

ב. יצירת מסלולי פיתוח מקצועי וקידום לממצים לטובת שימורם בתוך המערכת לאורך זמן, לדוגמא, כניסה לתפקיד של "סגן גזבר".

ג. יצירת מודל פיננסי בר-קיימא להעסקה של ממצי משאבים רשות - קביעת קריטריונים ברורים להמשך העסקת ממצי המשאבים על ידי הרשויות, תוך מעקב אחר התרומה הכלכלית והערך המוסף שהם מביאים.

ד. הקפדה על תהליכי איתור, מיון וגיוס מקצועיים לתפקידי ממצי המשאבים, על מנת להבטיח שהאנשים המתאימים ביותר יגיעו לתפקידים אלו.

2. שיפור יכולות הביצוע של הרשויות בהגשת קולות קוראים

"המיזם לא הצליח בהשרשת הידע הנוגע למיצוי משאבים ברשויות. זה עבד מול הממציים אבל לא חלחל לתוך הרשות" (ראיונות ממשלה)

א. חיבור לידע העשיר הקיים במיזם – קריאת מדריכים מקצועיים, השתתפות בהדרכות מקצועיות והנגשה של קורסים דיגיטליים לעובדי הרשות.

ב. חשיבה יזומה על 'תכניות מגירה' להגשה לקולות קוראים עתידיים, מתוך הניסיון הקיים במיזם בהגשות בתחומים שונים.

ג. מינוף הקשרים הישירים והבלתי אמצעיים של הממציים עם משרדי הממשלה כדי שהיורלוונטיים לאורך זמן ולאנשי קשר נוספים ברשויות.

3. פיתוח מערכות לניהול ובקרה

א. הקמה או חיבור למערכת דיגיטלית לניהול ובקרה אחר תהליכי מיצוי המשאבים, שתאפשר מעקב אחרי שלבי הפרויקט, עמידה בזמנים וביצועים כלכליים.

ב. הקמה או חיבור לדשבורד מותאם אישית לרשות לצורך מעקב יעיל אחר ביצועי הפרויקטים ושימוש במשאבים.

1. הרחבה והעמקת ההכשרה והפיתוח המקצועי בנושא מיצוי משאבים ופיתוח כלכלי ברשויות

"לקבוע ימי הכשרה שתכלול שלושה דברים לטובת למידה של לקחים מהשטח וחידוד ההיבטים של הכנה, תכנון, מעקב ובקרה במיצוי משאבים" (מתוך ראיונות מטה)

- א. הוספת מודלים והרחבה של ההכשרה סביב נושאי מיצוי משאבים ממשלתיים, פיתוח כלכלי ומודלים עסקיים לרשויות.
- ב. יצירת מסגרות למידת עמיתים ותמיכה קבוצתית לממצי המשאבים. כאלו המוגדרים כך באופן פורמאלי וכאלו שמתפקדים דה-פקטו בתפקיד זה כרכיב נוסף בתפקידם.

2. סיוע בשיתוף ידע וחיבור למודלים אחרים

"צריכים לחשוב איך לייצר ממשקים נוספים ללמידת עמיתים" (ראיונות ממשלה)

- א. בניית ממשקים וחיבורים עם תוכניות ומיזמים אחרים הקשורים לשלטון מקומי, כדי להנגיש ידע מתוך המיזם, להתחבר לידע חדש וליצור רשת תמיכה ולמידה.
- ב. הקמת פורטל מקוון הכולל מאגר ידע, דוגמאות מקרים מוצלחים, כלי תכנון ותקצוב, ועדכונים שוטפים על נהלים ותקנות חדשות. מערכת זו תכלול גם פלטפורמות לשיתוף בין רשויות, כולל אפשרות להתייעצות אונליין וחלוקת המלצות יישומיות ממומחים.
- ג. יצירת "מתכלל וירטואלי" – כלי דיגיטלי המלווה את הרשות בתהליך מיצוי ההרשאות התקציביות, מזכיר מועדי דיווח, מסייע במילוי טפסים, ומוודא שכל אבן דרך נשלמת בזמן המתאים. מומלץ להיעזר בתהליכי אוטומציה כגון – תהליכי דיוור מוגדרים מראש, תהליכי 'דחיפת מידע' דרך פלטפורמת ווטצאפ וכו'.

3. חיזוק מעורבות של רשויות שאינן לקחו חלק במיזם

"חשוב שלא ניקח מוצרי מדף ולמכור לכל הרשויות - כדאי לנסות לבנות מודל או חבילה יישובית" (ראיונות ממשלה)

- א. רשויות שאינן חלק מהמיזם יכולות ללמוד מהצלחת המיזם וליישם את הלקחים באופן עצמאי, תוך קבלת הדרכה ותמיכה מהממשלה או מארגוני חברה אזרחית.
- ב. סיוע ביצירת שיתופי פעולה בין רשויות שכנות כדי לחלוק משאבים ולנצל הזדמנויות כלכליות נוספות.
- ג. הכשרה של צוותי הרשות לטובת פיתוח כישורים הנדרשים לניהול ותפעול מיצוי משאבים בצורה עצמאית.
- ד. סיוע בפיתוח מנגנונים לניהול ידע פנים-רשותי, תוך חיבור למוקדי הידע הקיימים במיזם והנגשתם לשטח.
- ה. סיוע בהקמת דשבורד פנימי לניהול משאבים ותקציבים המאפשר למנהלי המחלקות ברשות לעקוב אחרי ביצועי הפרויקטים והקצאות התקציבים בזמן אמת.
- ו. ייזום או חיבור לרשתות קשרי עמיתים בין הרשויות המקומיות לצורך למידת עמיתים ושיתוף בידע ותובנות שנצברו.

נספח א': מילון מושגים

מיצוי משאבים

מיצוי משאבים מתייחס ליכולת רשות מקומית להגיש בקשות, לנצל תקציבים ולהוציא לפועל פרויקטים הנתמכים על ידי הממשלה. התהליך כולל הגשת בקשות למענקים ממשלתיים, ניהול היתרות התקציביות וניצול אפקטיבי של התקציבים המאושרים. מיצוי המשאבים נבחן לאורך זמן ומושפע מגורמים כמו גודל הרשות, הוותק של מנהלי מיצוי המשאבים והיכולת לתאם בין גופים ממשלתיים.

איתנות כלכלית

איתנות כלכלית מתארת את היציבות הפיננסית והתפעולית של רשות מקומית, הנמדדת על בסיס מדדים כמו שיעור מיצוי המשאבים, ניהול תקציבי יעיל, וגידול בהכנסות. במיזם מווארד, המטרה היא לחזק את האיתנות הכלכלית של הרשויות המקומיות הערביות, על ידי שיפור יכולתן להוציא לפועל תקציבים ותמיכות ממשלתיות ולבצע פרויקטים פיתוחיים.

הרשאה תקציבית

הרשאה תקציבית היא התחייבות של משרד ממשלתי להקצות סכום מסוים לפרויקט או רשות, כאשר התשלום בפועל מתבצע לאורך מספר שנים. הרשאה תקציבית נפתחת בדרך כלל בעת הגשת בקשה, אך ניצולה תלוי ביכולת הרשות להוציא לפועל את הפרויקטים בשטח. לעיתים, נוצרים פערים בין ההרשאה המקורית לניצול התקציבי בפועל.

החלטה 922

החלטת ממשלה 922, שהתקבלה בשנת 2015, נועדה לצמצם פערים כלכליים וחברתיים בחברה הערבית בישראל. התוכנית כוללת השקעה של כ-15 מיליארד שקלים בפיתוח תשתיות, תחבורה, חינוך ודיור, תוך דגש על מיצוי משאבים בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות הערביות.

החלטה 550

החלטה 550, שהתקבלה בשנת 2021, מהווה המשך להחלטה 922, ומתמקדת בהאצת תהליכי פיתוח כלכלי בחברה הערבית. ההחלטה כוללת תוספת תקציבית משמעותית ומשלבת יעדי פיתוח בתחומים חדשים כגון תעסוקה, טכנולוגיה, ושילוב האוכלוסייה הערבית בתעשיות מתקדמות.

גודל רשות

קטגוריה המסווגת את הרשויות המקומיות לפי גודל האוכלוסייה שלהן. גודל הרשות משפיע על הזכאות שלה לתקציבים ותמיכות ממשלתיות, וכן על היכולות התפעוליות שלה למצות משאבים. חלוקת הרשויות לפי גודל מאפשרת לבצע השוואות בין רשויות דומות בגודלן מבחינת ניצול תקציבי.

שנת הבקשה

מתייחסת לשנה שבה הוגשה בקשה לקבלת הרשאה תקציבית עבור פרויקט מסוים. שנת הבקשה חשובה מכיוון שהרשאה תקציבית שניתנת בשנה מסוימת יכולה להשפיע על ניצול התקציב במשך מספר שנים קדימה, בהתאם ללוחות הזמנים של מימוש הפרויקט.

שיעור מיצוי רשותי

מתייחס לאחוז הניצול של התקציב שהוקצה לרשות מקומית מתוך הסכום הכולל שאושר לה במסגרת תוכניות ממשלתיות. זהו מדד כמותי שמבטא את היכולת של הרשות למצות את ההרשאות התקציביות שניתנו לה, ומסייע להעריך את מידת הצלחת הרשות בניצול המשאבים שברשותה.

סכום מבוקש

מתייחס לסכום הכספי שהרשות המקומית מבקשת במסגרת הבקשה הרשמית שהוגשה למשרדי הממשלה עבור פרויקט מסוים. זהו הסכום המקורי שנדרש לצורך מימון הפרויקט או התוכנית שהרשות מתכננת לבצע, והוא עשוי לעבור התאמות או שינויים בהמשך תהליך האישור, בהתאם להחלטות המשרדים הממשלתיים וליכולת הביצוע של הרשות.

סכום מאושר

הסכום המאושר והמעודכן לרשות לאחר תהליך האישור הסופי של הבקשה. הסכום המעודכן עשוי להשתנות במהלך השנים בהתאם לביצועי הרשות ולתהליך מיצוי המשאבים.

נספח ב': טבלת רשויות המיזם

רשות מקומית	מחוז	דירוג סוציו-אקונומי	דירוג גודל רשות	מדד פריפריאליות	מעמד סטטוטורי	איוש ממצה משאבים
אום אלפחם	חיפה	2	5	2	ערייה	כן
אכסאל	הצפון	3	4	3	מועצה מקומית	כן
אעבלין	הצפון	3	3	3	מועצה מקומית	כן
באקה גרביה	אל-חיפה	3	5	2	ערייה	כן
בוסתן אל מרג'	הצפון	2	1	1	מועצה מקומית	כן
בועינה-נג'ידאת	הצפון	2	3	2	מועצה מקומית	כן
ביר אל-מכסור	הצפון	2	2	2	מועצה מקומית	כן
בסמה	חיפה	2	2	1	מועצה מקומית	כן
ג'דידה-מכר	הצפון	3	4	2	מועצה מקומית	כן
ג'יש	הצפון	7	1	3	מועצה מקומית	כן
ג'לג'וליה	המרכז	3	3	3	מועצה מקומית	כן
ג'סר א-זרקא	חיפה	1	2	1	מועצה מקומית	כן
ג'ת	חיפה	3	4	2	מועצה מקומית	כן
דבוריה	הצפון	3	3	3	מועצה מקומית	כן

רשות מקומית	מחוז	דירוג סוציו-אקונומי	דירוג גודל רשות	מדד פריפריאליות	מעמד סטטוטורי	איוש ממצה משאבים
דיר חנא	הצפון	2	3	2	מועצה מקומית	כן
זמר	חיפה	2	2	1	מועצה מקומית	כן
זראזיר	הצפון	2	2	2	מועצה מקומית	כן
טובא זנגריה	הצפון	2	2	2	מועצה מקומית	כן
טורעאן	הצפון	2	3	2	מועצה מקומית	כן
טירה	המרכז	3	5	3	עירייה	כן
טמרה	הצפון	3	5	2	עירייה	כן
יפיע	הצפון	2	4	3	מועצה מקומית	כן
כאבול	הצפון	2	3	2	מועצה מקומית	כן
כאוכב אלהיג'א	הצפון	3	2	2	מועצה מקומית	כן
כעביה-טבאש-חג'אג'רה	הצפון	2	2	2	מועצה מקומית	כן
כפר יאסיף	הצפון	3	4	2	מועצה מקומית	כן
כפר כנא	הצפון	2	4	2	מועצה מקומית	כן
כפר מנדא	הצפון	2	4	2	מועצה מקומית	כן
כפר קאסם	המרכז	3	5	3	עירייה	כן

רשות מקומית	מחוז	דירוג סוציו-אקונומי	דירוג גודל רשות	מדד פריפריאליות	מעמד סטטוטורי	איוש ממצה משאבים
כפר קרע	חיפה	3	4	2	מועצה מקומית	כן
מג'ד אל-כרום	הצפון	3	4	2	מועצה מקומית	כן
מזרעה	הצפון	3	2	2	מועצה מקומית	כן
מעלה עירון	חיפה	2	3	1	מועצה מקומית	כן
מעליא	הצפון	7	1	2	מועצה מקומית	כן
נחף	הצפון	2	3	2	מועצה מקומית	כן
נצרת	הצפון	3	6	2	עירייה	כן
סח'נין	הצפון	3	5	2	עירייה	כן
עג'ר	הצפון	3	1	2	מועצה מקומית	כן
עארה-ערערה	חיפה	2	4	2	מועצה מקומית	כן
עילבון	הצפון	3	2	2	מועצה מקומית	כן
עילוט	הצפון	2	3	2	מועצה מקומית	כן
עין מאהל	הצפון	2	3	2	מועצה מקומית	כן
עראבה	הצפון	3	4	2	עירייה	כן
פרדיס	חיפה	2	3	1	מועצה מקומית	כן
ריינה	הצפון	2	3	2	מועצה מקומית	כן

רשות מקומית	מחוז	דירוג סוציו-אקונומי	דירוג גודל רשות	מדד פריפריאליות	מעמד סטטוטורי	איוש ממצה משאבים
שעב	הצפון	2	3	2	מועצה מקומית	כן
שפרעם	הצפון	3	5	2	עירייה	כן
מ.מ. אבו גוש	ירושלים	3	2	3	מועצה מקומית	לא
מ.מ. כפר ברא	המרכז	3	3	3	מועצה מקומית	לא
מ.מ. פסוטה	הצפון	7	1	2	מועצה מקומית	לא
מ.מ. ביר אל-מכסור	הצפון	2	2	2	מועצה מקומית	כן
טייבה	המרכז	3	5	3	עירייה	לא
קלאנסווה	המרכז	2	4	3	עירייה	לא
אל-בטוף	הצפון	2	2	1	מועצה מקומית	לא
בענה	הצפון	2	2	2	מועצה מקומית	לא
משהד	הצפון	2	2	2	מועצה מקומית	לא
שבלי אום אל-גם	הצפון	2	2	2	מועצה מקומית	לא