



הג'וינט 

מפת דרכים אפשרית לביזור בישראל

נכתב ע"י ג'וינט-אלכא ומלגת בכר

מרץ 2023



הקדמה

מסמך זה הינו הצעה ראשונית למפת דרכים של תהליך הביזור בישראל

סקירה עולמית מראה כי מדינות אשר הצליחו בתהליכי הביזור, עשו זאת בין היתר באמצעות עבודה ממשלתית מתוכננת, מעמיקה וסדורה.

מהלך פורמלי רשמי לביזור נעשה לראשונה על ידי החלטת ממשלה מס' 675 ל'ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת', עם זאת מהלך זה טרם הבשיל לתהליך כלל מערכתי, כפי שמוצע במסמך זה, כשלב המשכי למהלך שהתחיל.

בישראל טרם נעשתה עבודת מטה ממשלתית לביזור. ניתן לזהות תהליכי ביזור דה-פקטו, שהתהוו נקודתית ובאופן חלקי במספר משרדי ממשלה, וכן, תהליכי האצלת סמכויות שהגיעו מהשטח ביוזמת רשויות מקומיות.



תוכן העניינים

עקרונות לביזור מיטבי

רקע: בעיית המבנה השלטוני בישראל, השוואה לעולם

הגדרת הבעיה, הפתרון ומטרות

תוצאות רצויות ולא רצויות

משמעות הביזור

ממצב מצוי למצב רצוי

מפת הדרכים: פירוט שלבי התהליך המוצע

המלצה לעבודת מטה סדורה – אפיון ראשוני



שתי נקודות לחשיבה:

שאלה נוספת, לאור המבנה השלטוני
הנוכחי, האם ניתן לבצע תהליך עומק
לביזור ללא שינוי מבני?

בנקודת הזמן הנוכחית, בה מתגבשת רפורמה לשינוי מאזן
הכוחות בין שלושת הרשויות השלטוניות של מדינת
ישראל, הולך ומתחדד הצורך לדיון בתפקיד הרשויות
המקומיות כיחידה שלטונית בפני עצמה, הקרובה ביותר
לתושב.

נשאלת השאלה האם וכיצד ניתן בתהליך הביזור לאפשר
שלטון מקומי באופן שיחזק את הדמוקרטיה המקומית?



עקרונות מובילים לביזור מיטבי

'ביזור' הוא אמצעי לארגון מחדש של מערכות היחסים בין השלטון המרכזי למקומי על ידי יצירת מאזן מחודש של אחריות משותפת. מאזן סמכויות חדש אשר ילווה בבחינה של תוצאות לצד מערך תיקון מתמיד, יוביל לשיפור ולהתייעלות מתמדת של כלל המערכות הציבוריות בישראל. לפיכך מוצעים העקרונות הבאים לביזור מיטבי:

01

נדרשת **הובלה משותפת של השלטון המרכזי יחד עם השלטון המקומי**, תוך דיאלוג, יצירת הסכמות ובניית אמון בין הצדדים.

02

על הממשלה להגדיר את **ה'מוצרים הציבוריים הלאומיים'** שלה: הסמכויות שיישארו בידי השלטון המרכזי בלבד.

03

המעבר מממשלה ריכוזית לממשלה מאפשרת ביזור תדרוש מהשלטון המרכזי **להתחדש באופני הפעולה הממשלתיים** (למשל: הגברת מיקוד במדיניות, חקיקה, בקרה, ומתן כלים מאפשרים לרשויות, לצד הפחתת עיסוק בניהול הישיר של השירותים).

04

בתהליך התכנון יש לקחת בחשבון את **ההזדמנויות והסכנות** הצפויות, ולהיערך אליהן באופן מקסימלי.



עקרונות מובילים לביזור מיטבי המשך

05

יש להגדיר ולפעול סביב שלושת התנאים המרכזיים לביזור:

01 חקיקה

02 תקצוב

03 פיקוח

06

כדי למקסם את פוטנציאל התייעלות המערכות עבור כלל האוכלוסייה, נדרש לתכנן כלים ומנגנונים מסייעים לבניית יכולות של רשויות המקומיות בדגש על החלשות.

07

מוצע לתכנן תהליך **ביזור דיפרנציאלי חכם**, שיאפשר למקסם את הזדמנויות הביזור בכל הרשויות המקומיות.

08

ביזור הוא תהליך מתמשך ולא אירוע חד פעמי, על כן יש להיערך **לתוכנית ארוכת טווח והדרגתית**.



בעיית המבנה השלטוני בישראל

הצוות לקידום אזריות בישראל זיהה את הכשלים המאפיינים את מערכת השלטון בישראל:

- 01 ריכוזיות גבוהה של השלטון המרכזי.
- 02 ריבוי רשויות קטנות ולא איתנות.
- 03 היעדר סטנדרטיזציה בגופים ובחלוקות האזורים והיעדר גורם אזורי מתאם.

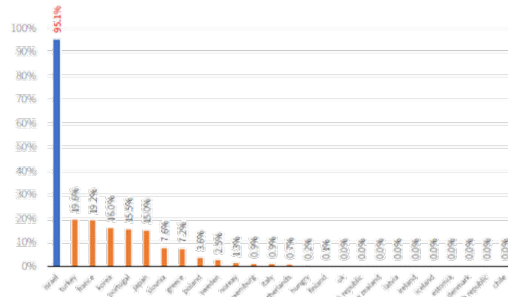
כתוצאה מכך, מבנה השלטון המקומי מעצים את ההבדלים בין המרכז לפריפריה ומקשה על יצירת תנאים המאפשרים פיתוח כלכלי. כמו כן, המבנה השלטוני מקשה גם על קידום שותפות בין קהילות ומגזרים שונים במרחב.

הצוות הגיע לכדי הבנה, שהמבנה השלטוני בישראל אינו תואם עוד את הצרכים והאתגרים העכשוויים של המדינה. המבנה השלטוני פוגע בתפקוד וביעילות של המערכת השלטונית, מעכב את הצמיחה ומעמיק את אי השוויון המרחבי.

01
02
03

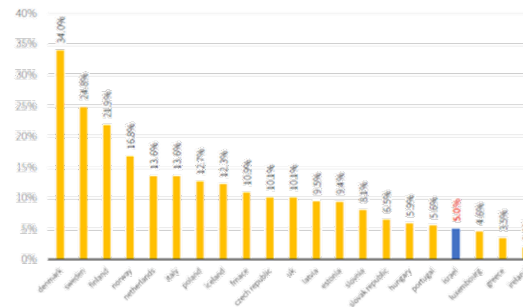


נתונים השוואתיים



ישראל היא המדינה הריכוזית ביותר ב-OECD בתחומי המיסוי המוניציפלי:

השלטון המרכזי קובע קרוב ל 100% משיעורי המיסים המקומיים.



ישראל מהמדינות הריכוזיות ביותר ב OECD

התקציב הישיר המבוצע על ידי השלטון המקומי בישראל נמוך מאוד ביחס למדינות האחרות, הדבר מעיד על ריכוזיות גבוהה: השלטון המקומי אינו מהווה שחקן משמעותי בכל הנוגע לתקציב מהתוצר. (OECD, 2016)

על פי ה- OECD קיים מתאם חיובי בין רמת הביזוריות לבין הצמיחה הכלכלית



הגדרת הבעיה

הבעיה

בישראל מתקיימת
מדיניות של ריכוזיות יתר
של השלטון המרכזי.

המדיניות באה לידי ביטוי
בשליטה כמעט מלאה של
הממשלה על השירותים
הניתנים לתושבים.

לרשויות המקומיות יש פוטנציאל
לפתח שירותים מותאמים יותר
לתושבים, בשל הקירבה אליהם
והיכרות עם הצרכים.

השלכות המצב הקיים

הרשויות המקומיות מוגבלות ביכולתן
לפתח ולנהל שירותים בעקבות חסמים
ומגבלות של השלטון המרכזי.

רשויות חזקות מצליחות
להתגבר על הקשיים והרשויות
חלשות נשארות מאחור.

התוצאה הבלתי רצויה

דווקא האוכלוסיות הפגיעות
ביותר מקבלות פחות שירותים,
ושירותים לא מותאמים.



הפתרון

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

תכנית מערכתית לביזוריות מיטבית בישראל

The screenshot shows the official website of the Government of Israel. At the top, there is a navigation bar with the text 'משרד ראש הממשלה' (Prime Minister's Office) and a search bar. Below the navigation bar, the breadcrumb trail reads: 'gov.il < מדיניות ונהלים < משרד ראש הממשלה < ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת'. The main heading is 'החלטות ממשלה' (Government Decisions), followed by 'ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת' (Decentralization of local government powers and reduction of excessive regulation). Below the heading, it states 'מספר החלטה: 675' (Decision Number: 675). The date is 'תאריך פרסום: 21.11.2021' (Publication Date: 21.11.2021). The subject is 'ממשלה: הממשלה ה-36, נפתלי בנט' (Government: 36th Government, Naftali Bennett). There are social media sharing icons for WhatsApp, Facebook, LinkedIn, Twitter, Email, and Telegram. The page title is 'נושא ההחלטה: ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת' (Subject of the Decision: Decentralization of local government powers and reduction of excessive regulation). The main text begins with 'מחליטים: הממשלה רואה חשיבות רבה בחיזוק עצמאות השלטון המקומי, הגברת היעילות, הפחתת רגולציה עודפת וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי למוסדות השלטון המקומי, תוך חיזוק מערכי הבקרה, הפיקוח והאכיפה ועידוד שיתוף הפעולה בין רשויות מקומיות. לטובת קידום מטרות אלו לנקוט בצעדים המפורטים להלן: בהחלטה זו: מוסדות השלטון המקומי – רשויות מקומיות, איגודי ערים ובכלל זה איגודי ערים מסוג אשכולות אזוריים, וכן מועצות דתיות. 1. להנחות את מנכ"ל משרד ראש הממשלה ומנכ"ל משרד הפנים להקים ועדה בהשתתפות מנכ"לי משרדי האוצר, האנרגיה, ביטחון הפנים, הבינוי והשיכון, הגנת הסביבה, החינוך, החקלאות ופיתוח הכפר, הכלכלה והתעשייה – לרבות הממונה על זרוע העבודה, הרנוחה והביטחון החברתי, השווינו החברתי, המשפטיים, שירותי הדת, המסורה והרטיטות



מטרות אפשריות לתוכנית המערכתית לביזור

01

התייעלות המערכת הממשלתית

תהליך הביזור יאפשר להשביח את עבודת הממשלה באמצעות התמקדות ביתרונות המובנים של השלטון המרכזי כגון: קביעת מדיניות, חקיקה, פיקוח ובקרה, סדרי עדיפויות, תשתיות לאומיות, מחקר פיתוח, תכנון ארוך טווח וכד'. ומהצד השני, הביזור יאפשר לשחרר את עומס ניהול היומיומי של השלטון המקומי.

02

מיצוי פוטנציאל השלטון המקומי וחיזוק הדמוקרטיה המקומית

תהליך הביזור יאפשר לרשויות המקומיות להיות קשובות יותר לצרכים של התושבים, להיות בעלות כלים ויכולות לספק את הצרכים הן ברמת השבחת השירותים והן ברמת חיזוק הדמוקרטיה ומעורבות הציבור בהשפעה על חייו.

03

צמיחה ופיתוח כלכלי-חברתי

תהליך הביזור, כפי שנלמד מניסיון מדינות אחרות, יתרום לפיתוח הכלכלי ולצמיחה של המשק, באמצעות חיזוק שיתופי פעולה, יצירת מוביליות תעסוקתית וחברתית ועוד.

04

התייעלות המערכת הממשלתית –

תהליך הביזור יאפשר להשביח את עבודת הממשלה באמצעות התמקדות ביתרונות המובנים של השלטון המרכזי כגון: קביעת מדיניות, חקיקה, פיקוח ובקרה, סדרי עדיפויות, תשתיות לאומיות, מחקר פיתוח, תכנון ארוך טווח וכד'. ומהצד השני, הביזור יאפשר לשחרר את עומס ניהול היומיומי של השלטון המקומי.



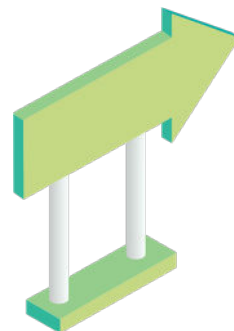
הזדמנויות

01 שיפור יעילות ההקצאה הממשלתית וקיצור תהליכים בירוקרטיים יוביל לביצועים טובים יותר של המערכת ובסופו של דבר לשיפור ברמת השירות, באיכות וביעילות של השירותים לתושבים.

02 צמיחה כלכלית מהירה יותר ועליה בחוסן החברתי כתוצאה משיפור במדדי הביזור.

• מחקרים עדכניים מעידים על קשר בין ביזור הכנסות לצמצום פערים בין רשויות ואזריות.

• שיפור ביכולת ליישם מדיניות פיתוח מקומית ואזורית – בגלל חיזוק היכולות של השחקנים המקומיים לקחת חלק בעיצוב מדיניות מותאמת לצרכים.



”ישנן ראיות לכך, שלמדיניות ביזור בתכנון וביישום נכונים מספר יתרונות: החל מטיוב אספקת שירותים ציבוריים, דרך עלייה במעורבות אזרחית והפחתת שחיתות ועד להשפעה חיובית על הצמיחה במדינה”

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

סיכונים

01

הגדלת הפערים הכלכליים והחברתיים בין הרשויות – רשויות חזקות יצליחו לקבל לידיהן סמכויות ולממשן והחלשות יתקשו בכך.

02

חוסר התאמה בין הסמכויות המוקצות לרשויות המקומית ובין המשאבים הזמינים להן – ייצר מצב שאכן קיימת אחריות לאספקת שירותים אך ללא המשאבים הנחוצים. יכולת אספקת השירותים תיפגע.

03

חלוקה חופפת בין אחריות השלטון המרכזי והמקומי – היעדר בהירות, מי אחראי על מה, ייקר את אספקת השירותים, ייצר תחושת בלבול בקרב התושבים בנוגע לזהות רמת הממשל האחראית, ויחליש את יכולת הפיתוח של הרשות.



”ביזור עלול להוביל להשפעות חריגות בלתי צפויות ולתוצאות לא רצויות ולכן הוא מצריך כוונן והתאמות.”

(OECD)

”היעדר יכולות מינהלתיות או אסטרטגיות מספקות הוא אחד הסיכונים הגדולים ביותר. לכן יש לתעדף בניית יכולות כולל ”למידה תוך כדי עשייה”. תהליך זה מצריך זמן ומחויבות ארוכת טווח מצד השלטון המרכזי והמקומי.”

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



**“רכורמות ביזור משמען תפקיד אסטרטגי יותר לממשל המרכזי,
המתמקד ביישום האסטרטגיות, תנאי המסגרת, התקנות
והתמריצים – יותר מאשר ביישום מדיניות.**

**הוא כרוך במעבר מתפקיד ישיר באספקת שירות לתפקיד
מאפשר, מיעץ ומסייע, המבטיח עקביות, מקל על עבודת
הרשויות המקומיות ולעתים עוזר בשיתוף פרקטיקות טובות בין
רשויות מקומיות.**

**מעבר זה מצריך יצירת יכולת חדשה ברמת הממשל המרכזי
הנתמכת בכלים מותאמים, כדי שהוא יתמודד עם התפקידים
החדשים והמגוונים.”**

עושים את זה נכון – ביזור בראייה עולמית, OECD

ביזור משמעו תפקיד חדש לממשל המרכזי



שינוי מערכת היחסים
בין רובדי השלטון באמצעות:

יצירת מאזן חדש של אחריות משותפת

מפת הדרכים:
הצעה לתוכנית מערכתית לביזור

מתווה אפשרי לקובעי מדיניות במשרדי המשלה יחד עם הרשויות המקומיות



הצעה למתודת גיבוש מצפן

המתודה כוללת ארבעה שלבים מרכזיים אשר מוצע להשקיע בהם זמן לחשיבה משותפת כחלק מגיבוש תוכנית מערכתית לביזור, בשיתוף עם הרשויות המקומיות.

"אופן העיצוב של תהליך הביזור ויישומו משפיע מאוד על תוצאותיו.

תוצאות מיטביות של תהליכי ביזור תלויות במערכת ככלל, לרבות ביכולת מתאימה של הרשויות המקומיות, אחריותיות, בקבלת החלטות ציבוריות מקומיות ובתנאי מסגרת יציבים".
(OECD)

אסטרטגיה
למיקסום הזדמנויות

אלו ארבעת השלבים:





שלב ראשון:

הגדרת עקרונות

בשלב הראשון יש להגדיר את העקרונות לאורם השלטון המרכזי והמקומי ירצו לפעול יחד בתהליך הביזור. אלו הם העקרונות העולמיים לביזור (מתוך ועידת האו"ם):

01

סובסידיאריות ומדיניות מבוססת מקום- על הדרגים הגבוהים להיות אחראים רק על תחומים ומשימות שלא יכולת להתבצע באופן הטוב ביותר ע"י הדרגים הנמוכים יותר. השלטון המרכזי יהיה אחראי רק על תחומים ומשימות שהרשויות המקומיות לא יכולות לבצע באופן יעיל (אמנת האיחוד האירופי, 1992).

02

חיזוק מנגנוני תיאום וסנכרון בין השלטון המרכזי למקומי – יש לשים לב שחלוקת תחומי האחריות לא מצמצמת את שיתופי הפעולה אלא מחזקת את היכולות של שני הדרגים לאמץ פרקטיקות טובות לאינטראקציה ביניהם כגון היוועצות, ייעוץ ושיתופי פעולה. (חיזוק מערכת היחסים).

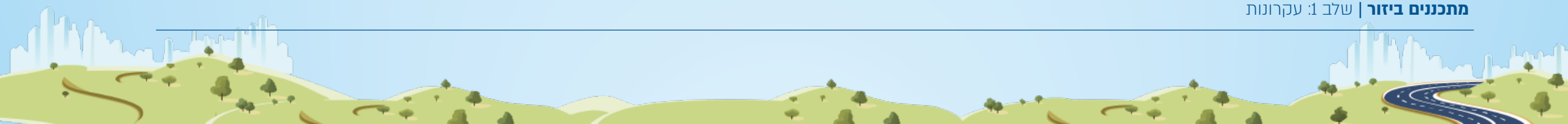
03

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

(UN - Decentralization: Conditions for Success, 2000)

מה מהעקרונות העולמיים נכון לאמץ לישראל? אילו עקרונות נוספים כדאי להוסיף?

האם נכון לייצר עיקרון הנוגע לראייה אזורית בהקשרי ביזור?



שלב שני:

02

הגדרת קווים אדומים

בשלב השני, לאחר שנעשתה הגדרה של העקרונות המנחים לביזור, יש להגדיר את הקווים האדומים, כלומר מה לעולם לא יבוזר באמצעות הגדרה של מוצרים ציבוריים לאומיים ומקומיים:

מוצרים ציבוריים לאומיים

מוצרים אשר כלל הציבור נהנה מהם. השאלה כאן היא אילו סמכויות יש להשאיר אך ורק בידי השלטון המרכזי.

01

מוצרים ציבוריים מקומיים/ אזוריים –

מוצרים אלה מאופיינים בכך שתחום ההנאה מהם מוגבל מבחינה טריטוריאלית, כלומר, יכולים ליהנות מאותם מוצרים רק האוכלוסייה המתגוררת באזור מסוים. השאלה כאן היא אילו סמכויות נכון שיהיו באחריות השלטון המקומי או ברמת האזור, לאור עיקרון הסובסידיריות.

02

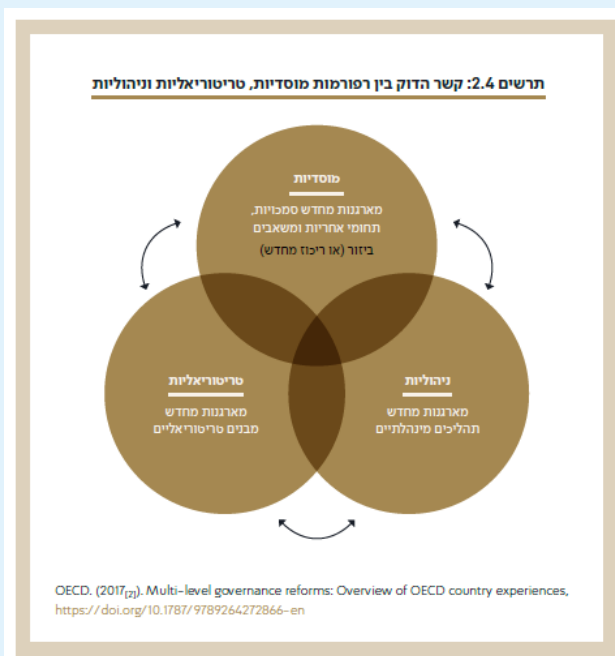
מהם המוצרים הציבוריים
הלאומיים שבאחריות השלטון
המרכזי בלבד ולא נכון לבזר?

מהם מוצרים ציבוריים שיכולים
להיות מקומיים/ אזוריים ונכון
שיהיו באחריות השלטון המקומי
(או ברמה אזורית)?

הגדרה:

מוצרים ציבוריים (Public good) הם מוצרים שנהנים מהם בו בזמן תושבים רבים, ללא הוצאה נוספת בגין כל כרט. מוצרים אלה מאופיינים בשתי תכונות עיקריות: הנאתו של אדם אחד איננה גורעת מהכמות שאדם אחר יכול ליהנות ממנה (**שיטור עירוני למשל**) ועבור מרבית המוצרים הללו יש קושי לגבות תשלום בזמן הצריכה, ומכאן הקושי למנוע את צריכת המוצר ממי שאינו משלם עבור השימוש במסגרת מיסוי העירוניים (**תאורת רחוב**).
(סמואלסון)

העברת הסמכויות יכולה להתקיים בכל אחד משלושת הממדים וברמות שונות של אוטונומיה לרשות המקומית



ממדים של ביזור

היבטים מרכזיים שמאפיינים את עבודת הממשלות המבזרות בעולם

01 ביזור ארגוני/ מינהלי – הטלת אחריות על תכנון ויישום המדיניות המקומית (קבלת החלטות, גיוס כ"א, ניהול וגיוס משאבי) – הדרך הנפוצה ביותר של מדינות לבזר

02 ביזור פיסקאלי/ תקציבי – מקנה אוטונומיה בניהול התקציב של הממשל המקומי, כולל שליטה מלאה בהכנסות ובהוצאות. – ערוץ משמעותי בביזור המייצר אימפקט רחב.

03 ביזור פוליטי – הענקת כוח פוליטי על ידי העברת סמכויות יישום מדיניות חקיקה. – ערוץ זה פחות נפוץ במדינות שעוברות תהליכי ביזור ודורש היתכנות פוליטית.



הזדמנויות



שלב שלישי:

הגדרת הזדמנויות בהליך הביזור

בשלב הזה יש לסמן ולהגדיר את ההזדמנויות הצפויות בתהליך הביזור בישראל. בטבלה להלן מופיעות ההזדמנויות הנפוצות ברפורמות ביזור בעולם בחלוקה לשלושת ממדי הביזור שהוזכרו בשקף הקודם:

הזדמנויות פוליטיות	הזדמנויות מינהליות	הזדמנויות פיסקליות
7 הביזור עשוי לשפר את היציבות הפוליטית	5 הביזור מאפשר התנסות וחדשנות מדיניות	1 הביזור עשוי לאפשר התאמת שירותים לצרכים מקומיים
8 הביזור עשוי לחזק השתתפות אזרחית בממשלה	6 הביזור עשוי לשפר את יעילות אספקת השירות הציבורי	2 הביזור עשוי להגביל seeking rent חיפוש תשואות שאינן נובעות מעבודה ושחיתות
		3 הביזור עשוי להוות מנוף לפיתוח אזורי
		4 הביזור עשוי להאיץ צמיחה כלכלית

השאלה:
תוך הרשימה המופיעה כאן מהן ההזדמנויות הפוטנציאליות לביזור בישראל? ומה חסר שלא מופיע כאן?



כיצד נמקסם את ההזדמנויות?

הזדמנויות

פירוט רשימת הזדמנויות:	כלים קיימים	כלים חדשים שיש לפתח
1 הביזור עשוי לאפשר התאמת שירותים לצרכים מקומיים		
2 הביזור עשוי להגביל חיפוש seeking rent תשואות שאינן נובעות מעבודה ושחיתות		
3 הביזור עשוי להוות מנוף לפיתוח אזורי		
4 הביזור עשוי להאיץ צמיחה כלכלית		
5 הביזור מאפשר התנסות וחדשנות מדיניות		
6 הביזור עשוי לשפר את יעילות אספקת השירות הציבורי		
7 הביזור עשוי לשפר את היציבות הפוליטית		
8 הביזור עשוי לחזק השתתפות אזרחית בממשלה		

מילוי טבלה זאת יהיה האסטרטגיה למיקסום הזדמנויות הביזור.



שלב שלישי:

כיצד נמקסם את ההזדמנויות?

בשלב הזה, לאחר שסומנו ההזדמנויות הפוטנציאליות, יש לחשוב כיצד נמקסם את ההזדמנויות האלה בתכנון של התהליך? בחשיבה על כלים שקיימים ברשותנו, וכלים חדשים שנדרשים לפתח.

סכנות

סכנות פוליטיות	סכנות מינהליות	סכנות פיסקליות
8 מעורבות קבוצות כח מקומיות או מרכזיות ושחיתות עשויים לפגוע ביתרונות הביזור	5 הקצאת אחריות לא ברורה	1 היעדר משאבים וסמכויות ממומנות בחסר
	6 הקצאת תפקידים לא ברורה בין רובדי ממשל תת-לאומיים לבין מינהלות שסמכויותיהן מואצלות מהממשל המרכזי	2 סיכוני הביזור החלקי: היעדר אוטונומיה פיסקלית
	7 פערי יכולות מקצועיות של ממשלה תת-לאומית עלולים להגביל את היתרונות המתקבלים מהביזור	3 הביזור עלול להגדיל את הפערים בין ממשלות תת-לאומיות
		4 מציאת האיזון הנכון בין הכנסות ממקור עצמי לבין העברות

השאלה:
מתוך הרשימה המופיעה כאן מהן הסכנות האפשריות לביזור בישראל? מה חסר שלא מופיע כאן?



שלב רביעי:

הגדרת סכנות בהליך הביזור

בדומה לשלב של הגדרת ההזדמנויות, כאן יש לסמן ולהגדיר את הסכנות הצפויות בתהליך הביזור בישראל. בטבלה להלן מופיעות הסכנות הנפוצות ברפורמות ביזור בעולם בחלוקה לשלושת ממדי הביזור:

כיצד נמזער את הסכנות?

סכנות;

כלים חדשים שיש לפתח

כלים קיימים

פירוט רשימת הסכנות:

1 היעדר משאבים וסמכויות ממומנות בחסר

2 סיכוני הביזור החלקי: היעדר אוטונומיה פיסקלית

3 הביזור עלול להגדיל את הפערים בין ממשלות תת-לאומיות

4 מציאת האיזון הנכון בין הכנסות ממקור עצמי לבין העברות

5 הקצאת אחריות לא ברורה

6 הקצאת תפקידים לא ברורה בין רובדי ממשל תת-לאומיים לבין מינהלות שסמכויותיהן מוצאות מהממשל המרכזי

7 פערי יכולות מקצועיות של ממשלה תת-לאומית עלולים להגביל את היתרונות המתקבלים מהביזור

8 מעורבות קבוצות כח מקומיות או מרכזיות ושחיתות עשויים לפגוע ביתרונות הביזור

מילוי טבלה זאת יהיה האסטרטגיה למיקסום הזדמנויות הביזור.

04

שלב רביעי:

כיצד נמזער את הסיכונים?

גם כאן, לאחר שסומנו הסכנות יש לחשוב כיצד נמזער בתכנון מראש את הסכנות שבביזור? (חלוקה לכלים קיימים, וכלים חדשים שנדרשים לפתח)

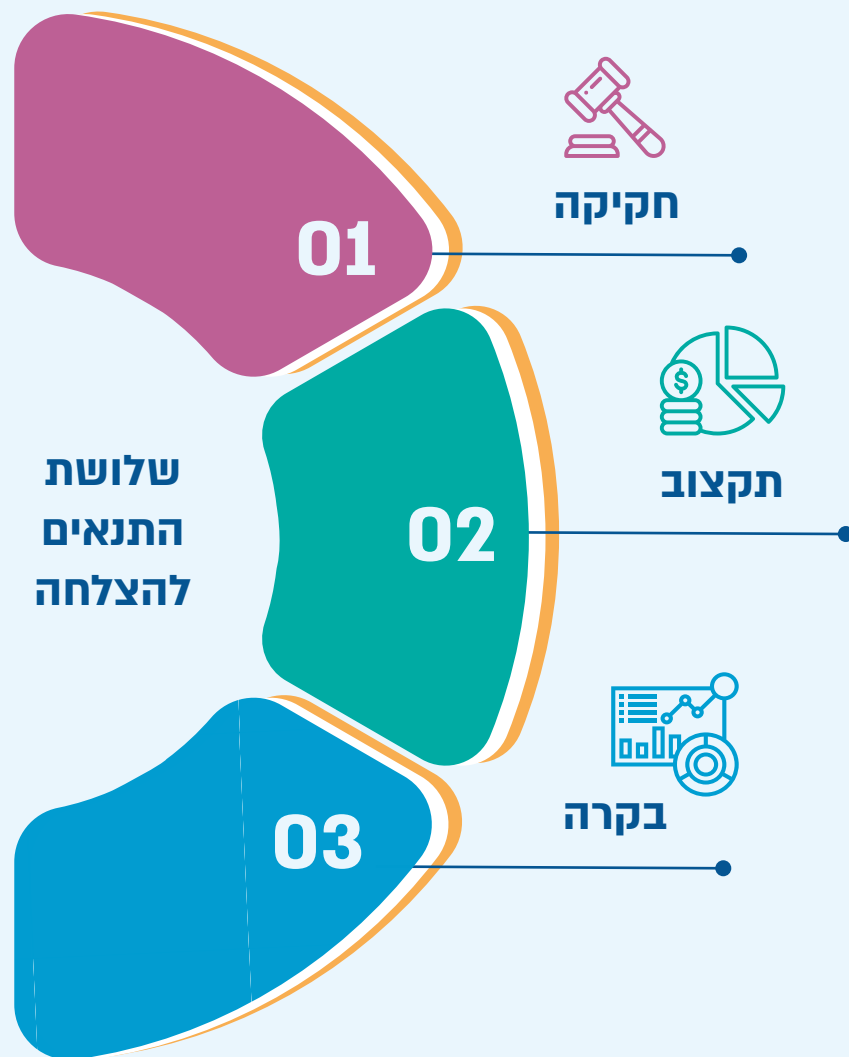
מתכננים ביזור | שלב 3: סימון ההזדמנויות

המלצתינו: השקת תכנית מערכתית לביזור

עקרונות עבודה:

- 01 הישענות על ידע בין לאומי.
- 02 בניית מנגנון עבודה ממשלתי סביב שלושת התנאים להצלחה.
- 03 הישענות על שלושת התנאים להצלחה: חקיקה, תקצוב, בקרה.
- 04 שותפות עם הרשויות המקומיות ועם מומחים רב מגזריים לאורך כל שלבי התוכנית וגיבוש ההמלצות.

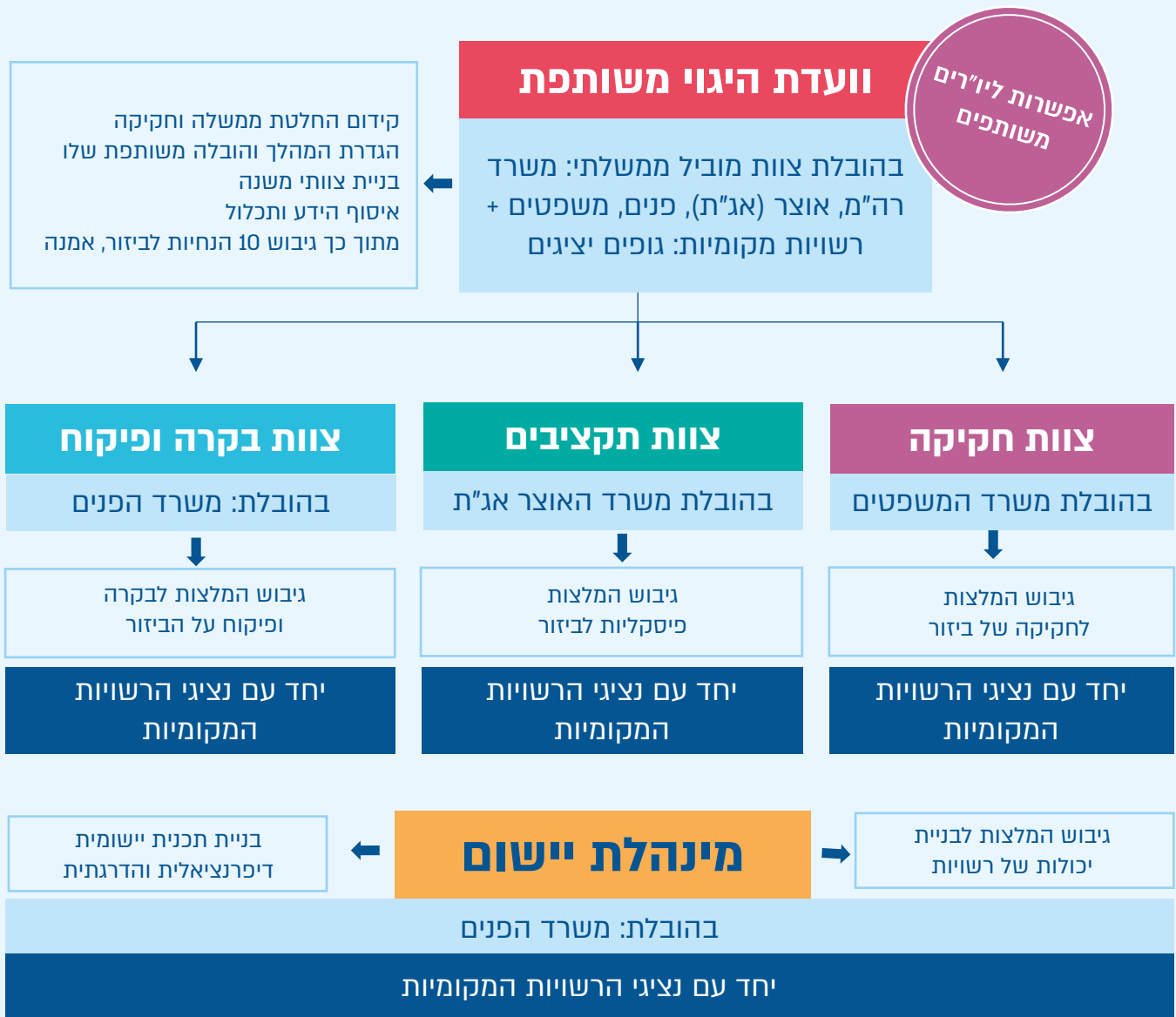
מתכננים ביזור | המלצה לתוכנית מערכתית לביזור



אפיון ראשוני של התכנית המערכתית לביזור



אפיון ראשוני של התכנית המערכתית לביזור





אבני הדרך הגדולות



01

אבן דרך:
תכנית מערכתית
לביזוריות מיטבית בישראל
 התוכנית צריכה להיות מוכנה
 לדיוני התקציב ולחוק ההסדרים
 לשנת התקציב 2025

02

פיילוט יישום
ביזור סמכויות נרחבות
למספר רשויות מקומיות
 מקסום הזדמנויות, מזעור סכנות,
 מדידת תוצאות ותיקון

03

יישום
Never Ending Process

הצעה לנוסח החלטת הממשלה:

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

מוצע להקים צוות בינמשרדי משותף שיורכב מנציגי משרדי הממשלה רה”מ, פנים, אוצר ומשפטים, בשיתוף נציגי הגופים היציגים של השלטון המקומי.

הצוות הבינמשרדי ישמש כוועדת היגוי לתוכנית המערכתית לביזור שתכלול הקמת צוותי חקיקה, תקציבים בקרה ופיקוח שייגבשו את המלצותיהם. כמו כן, מוצע להקים מינהלת יישום בהובלת משרד הפנים עם אפשרות לליווי ג’וינט-אלכא כגוף מסייע.

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

דוגמא למצפן ביזור משרדי

זוהי דוגמא לתהליך שמוביל משרד הרווחה ליישום הביזור (דרך 'גמישות תקציבית') בסיוע אלכא ומלגת בכר, 2022.

התהליך השתמש באופן חלקי במתודה שהוצעה כאן: הגדיר עקרונות, סיכונים, הזדמנויות ותמונת הצלחה.

*המתודה של המצפן מומלצת גם לרמת מטה הביזור הממשלתי וגם ברמה של כל משרד ומשרד

מצפן הביזור

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

תמונת הצלחה

משרד הרווחה יאפשר הפעלה ופיתוח של מענים ושירותים מותאמים, מדויקים ורלוונטיים לצרכי התושבים, יעודד חדשנות ויזמות ברשות המקומית וינגיש יוזמות מוצלחות ליישום גם ברשויות אחרות. הרשויות המקומיות יקימו תמהיל שירותים מותאם לצרכים ולאוכלוסייה, מתוך ראיית האדם במרכז, בהתאם לתוכנית עבודה סדורה ושיתוף פעולה בין רשויות וברמה אזורית.

עקרונות

משרד הרווחה יגדיר מענים שלא יבוזרו, לצד מתן גמישות למחלקה לשירותים חברתיים ברשות לתכנון תמהיל שירותים מבוסס נתונים, תוך תימרוץ יצירתיות, חדשנות ויזמה מקומית וניהול ופיקוח דיפרנציאלי בהתאם לתפקוד הרשות. הרשויות המקומיות יבצעו תכנון ויישום מבוססי נתונים, תוך עבודה שוטפת עם המחוז והיזון חוזר של צרכים, חסמים והצלחות אל המשרד.

הזדמנויות

משרד רווחה יחזק את המיקוד בחשיבה אסטרטגית, תכנון ותוצאות, שיפור מנגנוני פיתוח מענים ושירותים, דיפרנציאליות, יזמות חדשנות ויצירתיות, התאמה של מנגנוני הפיקוח והבקרה, מתן כלים לרשויות ויכולת תגובה מהירה לשינויים. לרשויות המקומיות תינתן הזדמנות לקבל אחריות בהתאם לסמכות, לחזק את מומחיות תפקידי העבודה הסוציאלית ולקדם יזמות ויצירתיות.

מספר תובנות מהעולם

01

חקיקה היא תנאי בסיסי

תהליכי ביזור סמכויות שלא מעוגנות בחוק, ללא מנגנונים ברורים, לא יבטיח את העברת הסמכות לממשל המקומי.

ביזור למראית עין, אך ללא מהות, ללא שינויים מבניים, ללא התאמות תקציביות וללא הבנה של כל דרג את תפקידו וביצועו, יקטין את הסיכויים שתהליך הביזור יענה על האתגרים עליהם הממשל החליט להיענות להם. (למידה מכישלון הביזור בפורטוגל)

02

זה לא הכמות זאת האיכות

כמות גדולה של תחומי אחריות על הנייר, לא מעידה על תהליכי ביזור בעלי עוצמה גבוהה.

בפורטוגל שניסטה לקדם ביזור שלא הצליח, ישנה כמות גדולה של נושאים תחת אחריות הממשל המקומי.

בשבדיה, אוסטריה ובריטניה העברת הסמכויות היא בכמות קטנה יותר של נושאים, אבל יותר משמעותית יותר בעוצמה.

03

"איבזור לנכשלים"

רשויות מקומיות ללא יכולת משמעותית של יצירת הכנסות עצמאיות או צרכים גדולים יותר בתמיכה באוכלוסיות חלשות מבחינה חברתית כלכלית, צריכות להיתמך על ידי הממשלה דרך תוכנית לאומית בעלת פרמטרים שוויוניים לתמיכה בין הרשויות.

בריטניה השיקו את תוכנית Leveling Up ומטרתה צמצום אי השוויון בין הרשויות.

בשבדיה הממשל המרכזי אוסף את המיסים ומחלק אותם מחדש באופן שמסייע לרשויות המקומיות לתת מענה ראוי לצורכי התושבים.)

04

מה עם האזור?

תהליכי הביזור המשמעותיים במדינות כמו אוסטריה ושבדיה נעשים לרמה האזורית.

בשבדיה יש ביזור לרמת הרשויות אך הוא פחות משמעותי מבחינת היקף תחומי אחריות.

