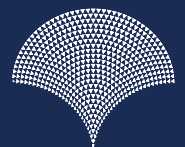


יישום החלטות ממשלה אזוריות: חסמים, מאפשרים ותובנות

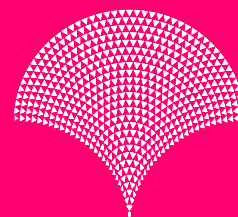
דוח מסכם

דצמבר 2024



המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.

CECI



המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.

CECI

אודות המרכז להעצמת האזרח

המרכז להעצמת האזרח הוא ארגון חברה אזרחית הפועל בתחומי הממשל, ועוסק באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת, והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית, של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את סיוע עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

עריכה גרפית: מיכל סמו־קובץ | המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

דוח מסכם

דצמבר 2024

**יישום החלטות ממשלה אזוריות:
חסמים, מאפשרים ותובנות**

על בסיס תוצרי מיזם המוניטור והמלצות מבקר המדינה
איסוף נתונים וכתיבה: נדב גת, בהנחיית מיכל בן משה, סמנכ"לית מדיניות וממשל,
המרכז להעצמת האזרח

תוכן העניינים

הקדמה ורקע	3
סקירת דו"חות מוניטור ודוחות מבקר המדינה שבחנו יישום מדיניות אזורית	4
חסמים ומאפשרים – יישום מדיניות אזורית בישראל	7
תובנות והמלצות לשלטון המקומי	10
סיכום	11

הקדמה ורקע

מאז ה־7.10.2023 עשרות אלפי תושבי הצפון בישראל התפנו מבתיהם – חלקם בתמיכת המדינה שהגדירה רשימת יישובים שתושביהם יזכו לסייע על מנת להתפנות, וחלקם, לאור האיום הביטחוני המתמשך, על דעת עצמם מאחר ולא נכללו ברשימת היישובים המפונים. גם כעת לאחר הסכם הפסקת האש, חזרתם של התושבים ליישובים הקרובים לגבול צפויה להיות מורכבת. בחודשים שעברו מתחילת המלחמה נגרם נזק רב למבנים ולשדות החקלאיים בצפון עקב ירי טילים ושיגור כטב"מים מלבנון, ותחושת הביטחון והחוסן הנפשי של התושבים נפגעה בצורה קשה ביותר. תושבי הצפון וראשי הרשויות הצפוניות מדגישים שוב ושוב כי תידרש התערבות ממשלתית בהיקף נרחב על מנת להחזיר את תושבי הצפון המפונים.

על רקע ההסדרה בגבול הצפוני והיקף השיקום הנדרש, מטרת מסמך זה לתת המלצות לעיצוב מדיניות השיקום ולבקרה על יישום מדיניות זו – הן לממשלה וקובעי המדיניות והן לרשויות שיושפעו ממנה בצורה המשמעותית ביותר. לצורך גיבוש ההמלצות בוצעה סקירת רוחב של הצלחות וכשלונות של יישום מדיניות ממשלתית אזורית בעבר, כלומר מידת היישום של החלטות ממשלה הנוגעות לאזורים גיאוגרפיים ספציפיים – בין אם יישוב או עיר יחידה, מטרופולין או חבל ארץ שלם.

הסקירה כללה ניתוח של דו"חות מוניטור של המרכז להעצמת האזרח ודו"חות מבקר המדינה. כל דו"ח מוניטור סוקר את היישום של החלטת ממשלה מסוימת (או מספר החלטות, אם הן חלק מאותה מדיניות וזמן היישום שלהן חופף) וכולל את סטטוס הביצוע של כל אחת מהמשימות בהחלטה, ורשימת חסמים ומאפשרים ליישום ההחלטה שעלו מהתחקיר שבוצע על היישום. הסקירה הנוכחית

מתייחסת בעיקר לחסמים והמאפשרים שנמצאו לכל החלטה, ובמיוחד לכאלה שחוזרים על עצמם בין החלטות ואינם נקודתיים למדיניות או איזור מסוים.

דו"חות מבקר המדינה עוסקים בד"כ בנושאים רחבים יותר מהחלטת ממשלה או מספר החלטות עוקבות, ומתייחסים לכל פעולות הממשלה בנושא מסוים. דו"חות אלה כוללים את הליקויים העיקריים שנמצאו בתחום, ליקויים שתוקנו מאז הביקורת הקודמת (אם מדובר בדו"ח ביקורת מעקב) והמלצות להמשך. הסקירה הנוכחית מתייחסת בעיקר לליקויים (ולליקויים שתוקנו אם קיימים), כאשר ליקויים רלוונטיים מסווגים לפי רשימת החסמים שהוגדרה במתודולוגיית המרכז להעצמת האזרח¹. דגש מיוחד ניתן לליקויים שמצביעים על חסמים שחוזרים על עצמם בין החלטות.

רשימות הדו"חות המלאות מובאות בחלק 2. ישנה חפיפה מסוימת במקרי המדיניות הנבחרים בין דו"חות המוניטור לדו"חות המבקר, אך מדו"חות המבקר קשה יותר להסיק מה היו המאפשרים ליישום המדיניות ועל כן מדווחים רק החסמים הרלוונטיים עבורם.

חשוב לציין כי לצד שיקום הצפון, אתגר משמעותי נוסף שעומד בפני מדינת ישראל הוא השיקום של עוטף עזה והנגב המערבי, שגם בהם נדרשת השקעת משאבים גדולה ותכנון רב כדי להבטיח את חזרת התושבים, לאחר אירועי השבעה באוקטובר ולצד המלחמה בדרום שעודנה מתמשכת. עדיין מוקדם להסיק מסקנות ממדיניות זו כיוון שהיא עדיין בתהליכי יישום, אך מסקנות מסמך זה יכולות להיות רלוונטיות גם להמשך יישום המדיניות ולסבבי עיצוב המדיניות הבאים באזור.

1 גלובס: המוניטור – הבטחות על הנייר: למה הממשלה לא מבצעת את ההחלטות שלה?

סקירת דו"חות מוניטור ודוחות מבקר המדינה שבחנו יישום מדיניות אזורית

שבלה 1: דו"חות מוניטור על החלטות ממשלה המכתיבות מדיניות אזורית, והחסמים והמאפשרים העולים מהם.

מאפשרים	חסמים	תאריך החלטה	נושא הדו"ח
–	עבודת הרשויות המקומיות, חוסר בתקצוב, חוסר בגורם מתכלל, שיתוף פעולה בין משרדי, התמשכות תהליכי רכש – העדר ספקים מתאימים, תכנון וניהול – הערכת חסר בהיקף המשימה	14/7/2013	<u>מוניטור נגב - ביצוע החלטות הממשלה לפיתוח הנגב</u>
כוח עליון – מבצע צוק איתן	עבודת הרשויות המקומיות, כוח עליון – שחיתות	25/11/2013	<u>הקמת כפרי סטודנטים בנגב</u>
	שיתוף פעולה רשויות מקומיות	30/12/2014	<u>חלוקה מחדש של ההכנסות מארנונה בנגב</u>
מבנה הסעיפים, חלוקת עבודה ברורה, גורם מתכלל, לוח זמנים מחייב	כוח עליון – קורונה ובחירות, שיתוף פעולה – משרדי הממשלה, חוסר ביצוע תקציבי, עבודת הרשויות המקומיות	31/12/2015	<u>תוכנית רב שנתית לפיתוח מצפה רמון</u>
	שיתוף פעולה רשויות מקומיות	10/4/2016	<u>שיפור רמת הביטחון האישי במגזר הערבי וחיזוק הביטחון בירושלים</u>
	התמשכות תהליכי רכש – אי הענות/העדר ספקים מתאימים, מדיניות צבועה	8/1/2017	<u>דו"ח ביניים: פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה</u>
לוח זמנים מחייב, גורם מתכלל, מנגנון דיווח/בקרה, מנגנון מדידה והערכה, משאבים נדרשים, חלוקת אחריות ברורה	עבודת הרשויות המקומיות, תביעות בעלות – אוכלוסייה בדואית	12/2/2017	<u>תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021</u>
משאבים נדרשים, גורם מתכלל, עבודת הרשויות המקומיות		25/6/2019	<u>תוכנית סיוע לרשויות המקומיות להתמודדות עם פגעי השריפות במבוא מודיעים ובקיבוץ הראל ותיקון החלטת ממשלה</u>

מאפשרים	חסמים	תאריך החלטה	נושא הדו"ח
כוח עליון – קורונה, עבודת הרשויות המקומיות, מבנה הסעיפים, חלוקת עבודה ברורה	כוח עליון – בחירות, תכנון תחת לחץ, שיתוף פעולה בין משרדי, חוסר תכנון תקציבי, צוות מתכלל	4/8/2019	תוכנית רב-שנתית לפיתוח העיר אילת וחבל אילות ותיקון החלטת ממשלה
משאבים נדרשים, מעורבות של מספר דרגים בתהליך, מבנה סעיפים וחלוקת עבודה ברורה	ניהול תקציב, תכנון וניהול, התמשכות תהליכי רכש, שיתוף פעולה	22/1/2020	תכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וביישובי "עוטף רצועת עזה" לשנים 2021-2022 ותיקון החלטות ממשלה
משאבים נדרשים, לוח זמנים מחייב, מבנה סעיפים וחלוקת עבודה ברורה	כוח עליון – קורונה+בחירות, עבודת הרשויות המקומיות, חוסר בגורם מתכלל, משפטי	21/6/2020	סיוע לעידוד התיירות בעיר טבריה
משאבים נדרשים, לוח זמנים מחייב, מבנה סעיפים וחלוקת עבודה ברורה	כוח עליון – בחירות, עבודת הרשויות המקומיות, צורך בהתקשרות, חוסר ביצוע תקציבי, חוסר בגורם מתכלל	22/12/2020	תוכנית לחיזוק העיר אשקלון ותיקון החלטות ממשלה
משאבים נדרשים, לוח זמנים מחייב, מבנה סעיפים וחלוקת עבודה ברורה	שיתוף פעולה – ממשק בין שלטון מקומי למרכזי, קשיים בקיום התקשרות בנושא רכש, חוסר בגורם מתכלל	5/1/2022	תוכנית לחיזוק העיר בית שמש
מנגנון ביקורת חיצונית מבנה הסעיפים, חלוקת עבודה ברורה, מעורבות של מספר דרגים בתהליך	שיתוף פעולה – משרדי ממשלה, התמשכות תהליכי רכש, ניהול תקציב, היעדר לוח זמנים	6/3/2022	התוכנית לפיתוח מפרץ חיפה
מבנה הסעיפים, חלוקת עבודה ברורה	ניהול תקציב, התמשכות תהליכי רכש, התאמה לקהל היעד, ניהול תקציב / תכנון וניהול – אי-בהירות בהסכמה על תקציב בעת קבלת ההחלטה, שינוי סדרי עדיפויות	15/5/2022	תוכנית לחיזוק ולפיתוח תחום הבריאות באזורי הנגב והגליל

שבלה 2: דו"חות מבקר מדינה הנוגעים למדיניות אזורית, והחסמים העולים מהם

נושא הדו"ח	מועד פרסום	חסמים רלוונטיים
היבטים בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב – משרד החקלאות ופיתוח הכפר // 917	24/5/2016	שיתוף פעולה, הליכי תכנון ובנייה
פעולות ממשלתיות לפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים	13/5/2018	ניהול תקציב, שיתוף פעולה, תכנון וניהול – היעדר מידע ונתונים
קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה	13/3/2019	שיתוף פעולה – שלטון מקומי, תכנון וניהול – היעדר מידע ונתונים
קידום התחבורה הציבורית ביישובים הלא-יהודיים	13/3/2019	תכנון וניהול – היעדר מידע ונתונים
פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים	6/5/2019	התאמה לקהל היעד
היבטים בפעולות הממשלה בנושא זיהומים סביבתיים במפרץ חיפה	24/6/2019	שיתוף פעולה – משרדי ממשלה, אנמיה ניהולית
היבטים בפעילות המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל והרשויות לפיתוח הנגב והגליל	4/5/2020	ניהול תקציב
פעולות הממשלה לקידום התיירות באילת ותוכניות לפיתוחה הכלכלי	18/5/2021	חוסר בגורם מתכלל
היבטי משילות בנגב	4/8/2021	חוסר בגורם מתכלל, ניהול תקציב
התוכניות הלאומיות לפיתוח הצפון	19/10/2021	תכנון וניהול – היעדר מידע ונתונים, הערכת תקציב לקויה, תכנון וניהול – היעדר מידע ונתונים, חוסר בגורם מתכלל
היבטים בפעולות הממשלה בנושא זיהומים סביבתיים במפרץ חיפה – ביקורת מעקב	19/3/2024	ניהול תקציב
קידום התכנון המתארי והמפורט ביישובי המגזר הלא-יהודי בצפון	5/11/2024	ניהול תקציב, הליכי תכנון ובנייה

חסמים ומאפשרים – יישום מדיניות אזורית בישראל

הצלחות ומאפשרים



הקצאת משאבים נדרשים

מכנה משותף עיקרי לרוב ההחלטות שיושמו לפחות בחלקן הוא הקצאת משאבים מספקת. החלטות מדיניות אזוריות חדשות מגיעות לרוב על רקע פערים כלכליים, חברתיים וכן פערי פיתוח באזור הנידון, כך שקביעה רשמית של האזור כמתועדף איננה מספיקה. פירוט תקציבי ברור ומוגדר היטב, לרבות מקורות התקציב, מעלים בצורה משמעותית את הסיכוי שהתעדוף יחלחל והמדיניות תיושם בשטח. דוגמא לכך אפשר למצוא בדו"ח המוניטור על יישום החלטת הממשלה לחיזוק העיר בית שמש,² בו עולה כי הסעיפים בהם הוגדרו מקורות תקציביים ברורים, כולל לוחות זמנים להעברת התקציבים, מומשו באחוזים גבוהים יותר. לעומת זאת, בדו"ח על התוכנית לפיתוח מפרץ חיפה³ נמצא כי לא צוינו מקורות תקציביים או אפילו גובה התקציב למשימות רבות, מה שעכב את ביצוען.



מנגנון דיווח ובקרה

ברוב ההחלטות בסקירה לא הוגדרו מראש מנגנוני דיווח ובקרה ברורים ומפורטים מספיק. במקרים מסוימים (למשל בהחלטה על תוכנית רב שנתית לפיתוח אילת⁴) ההחלטה מורה על הקמת ועדת היגוי שאמורה לבצע את הפיקוח, אבל הוועדה לא מתכנסת באופן תכוף ועקבי מספיק כדי לפקח בפועל. חריגה מכלל זה היא ההחלטה על פיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב,⁵ שחלק שלם מוקדש למנגנון היישום והפיקוח. נקבע בו מי יהיה הגורם המוביל את יישום ההחלטה (משרד החקלאות), אילו צעדי פיקוח עליו לבצע, מה מחויבים המשרדים המעורבים הנוספים לדווח לו ובאיזה תדירות, וגם מוקצה תקציב לטובת ליווי ומעקב אחר התקדמות התוכנית. דו"ח המוניטור מצא כי חלק זה בהחלטה יושם בצורה מספקת ותרם ליישומן של משימות רבות נוספות.



מעורבות של מספר דרגים

לממשלה אמנם יש סמכות להורות על גופים שונים לבצע את המשימות הנדרשות ליישום המדיניות גם ללא הכנה מראש, אך עירוב של גורמים בדרגים שונים (דרג נבחר, ניהול בכיר, פקידות ממשלתית, חברות ביצוע וכו') בתהליך התכנון מבטיח ישימות של המשימות השונות, שיותאמו ליכולות הביצוע של הגופים. כך למשל, הדו"חות על תכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות ובעוטף עזה⁶ ועל התוכנית לפיתוח מפרץ חיפה⁷ מצאו כי בהחלטה עצמה מוזכרים דרגים שונים כולל זרועות הביצוע של המשימות (החברה למתנ"סים, מרכז מעוף בשדרות ועוד). לעומת זאת, דו"ח המבקר על התוכניות הלאומיות לפיתוח הצפון⁸ מצא כי המדיניות שהוכרזה בתוכניות השונות לא חילחלה, ויחידות ממשלתיות שונות לא שינו את התנהלותן בהתאם. דוגמאות אלה ממחישות את הצורך בעבודה מול גורמי השטח

2 מוניטור: תוכנית לחיזוק העיר בית שמש

3 מוניטור: התוכנית לפיתוח מפרץ חיפה

4 מוניטור: תוכנית רב-שנתית לפיתוח העיר אילת וחבל אילות ותיקון החלטת ממשלה

5 מוניטור: תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021

6 מוניטור: תכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וביישובי "עוטף רצועת עזה"

7 מוניטור: התוכנית לפיתוח מפרץ חיפה

8 מבקר המדינה: דו"ח שנתי – התוכנית הלאומיות לפיתוח הצפון

שמכירים את הצרכים וגם את יכולותיהם כדי למפות בצורה מדויקת אילו משאבים וגופים נוספים נדרשים לביצוע המשימות, ומה יכול להתבצע במצב הקיים ע"י הוראה בלבד.

אתגרים וחסמים



היעדר גורם מתכלל

החלטות ממשלה הנוגעות למדיניות אזורית נוטות להיות מורכבות ולכלול תחומי חיים שונים ורבים, ועל כן דורשים מעורבות של מגוון משרדי ממשלה. כך למשל, גם החלטה קטנה יחסית העוסקת בתיירות בטבריה⁹ דורשת מעורבות לא רק של משרד התיירות, אלא גם של משרד הפנים, משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, משרד הכלכלה וכמובן גם עיריית טבריה.

בהיעדר גורם מתכלל לעבודת המשרדים, משרדים שונים מבצעים את המשימות המוטלות עליהם בקצב שונה (ופעמים רבות לא מהיר כנדרש), והרשות או הרשויות המקומיות נאלצות לקדם את יישום ההחלטה מול גורמים רבים במקביל. רשויות מקומיות רבות, ובמיוחד רשויות חלשות יותר, אינן מורגלות בקידום מדיניות ויישומה מול משרדי הממשלה, כך שהתוצאה בשטח היא יישום חלקי או חסר של המדיניות – בין אם בעיכובים ובין אם במימוש חלקי בלבד של המשאבים שהוקצו.

ישנה גם חשיבות לבחירת גורם מתכלל מתאים – עליו להיות בעל סמכויות מתאימות כדי לקדם את יישום המדיניות ולהבטיח את שיתוף הפעולה של המשרדים השונים. כדוגמא, בנושא הסדרת התיישבות הבדואים בנגב מצא מבקר המדינה¹⁰ כי הגוף המבצע (הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב) נמצא בחיכוכים מול הגורם המתכלל (רשות התכנון במשרד החקלאות), עובדה המעכבת משמעותית את יישום המדיניות.



עבודת הרשויות המקומיות

ככלל, השלטון המקומי בישראל מתמודד עם אתגרים ופערים מורבים – מבחינה תקציבית ומבחינת יכולות ביצוע, בין השאר בגלל פיצול למספר רב מאוד של רשויות מקומיות ומאזן כוח ריכוזי שנוטה לטובת השלטון המרכזי. עובדה זו מובילה לקושי של רשויות מקומיות רבות ליישם מדיניות ממשלתית בתחומן. מספר דוגמאות הן הרחבת כפר הסטודנטים בשדרות שהייתה באחריות העירייה ולא בוצעה,¹¹ בניית מוסדות ציבור ע"י משרד הבינוי והשיכון ביישובים בדואים המתעכבת עקב עבודת הרשויות המקומיות,¹² אי ניצול תקציבי משרד החינוך והתמסכות תהליכי רכש ומכרזים בעיריית אשקלון,¹³ ועוד.

מנגד, כאשר הרשות המקומית מעורבת בהליך קביעת המדיניות ולא רק בתהליך היישום, הסיכויים ליישום מוצלח עולים. זאת מכיוון שעובדי הרשות המקומית מכירים בצורה המעמיקה ביותר את הבעיות והצרכים של התושבים, וגם את יכולות הביצוע של הרשות עצמה. עובדה זו מדגישה את הצורך בחיזוק השלטון המקומי בישראל, ובפרט את הצורך בשיתוף רחב של רשויות מקומיות בעיצוב מדיניות באזור שלהן.

9 סיוע לעידוד התיירות בעיר טבריה, החלטת ממשלה מספר 120

10 מבקר המדינה: היבטים בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב – משרד החקלאות ופיתוח הכפר

11 מוניטור: הקמת כפרי סטודנטים בנגב

12 מוניטור: תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021

13 מוניטור: תוכנית לחיזוק העיר אשקלון ותיקון החלטות ממשלה



שיתוף פעולה

כפי שצוין לעיל, מדיניות ממשלתית אזורית מחייבת כמעט תמיד מעורבות של מספר רב של גורמים – משרדי ממשלה שונים, זרועות ביצוע וכמובן גם הרשויות המקומיות באזור. במקרים רבים חוסר בשיתוף פעולה או שיתוף פעולה לא אפקטיבי בין כל הגורמים המעורבים הוא מכשול עיקרי ליישום ההחלטה, כאשר הבעיה היא בד"כ בין משרדי הממשלה השונים או בממשק בין הממשלה לשלטון המקומי.

בחלק מהמקרים חוסר שיתוף הפעולה גורר חוסר סנכרון ועבודה במקביל של משרדים ויחידות שונות, כך למשל נמצא בדו"חות המבקר על פעולות הממשלה בנושא זיהומים סביבתיים במפרץ חיפה¹⁴ ועל פעולות ממשלתיות לפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים.¹⁵ במקרים אחרים ישנה אי-הסכמה עקרונית בין גופים שונים לגבי אופן היישום של מדיניות או המדיניות עצמה, שיכולה לעכב יישום במידה משמעותית. דוגמא אחת לכך נמצאת בדו"ח המבקר על קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה¹⁶ שמצא כי פרויקטי תחבורה שונים התעכבו בשנים עקב מחלוקות של משרד התחבורה מול הרשויות המקומיות. הפתרון לכך יכול להיות שמון בשיתוף של הרשויות הרלוונטיות כבר בשלבים הראשונים של עיצוב המדיניות ויצירת הכלים באופן שיהיה מותאם ומדויק יותר ליכולותיהן וצרכיהן.

14 מבקר המדינה: דו"ח מיוחד – היבטים בפעולות הממשלה בנושא זיהומים סביבתיים במפרץ חיפה
 15 מבקר המדינה: דו"ח מיוחד – פעולות ממשלתיות לפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים
 16 מבקר המדינה: דו"ח מיוחד – קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה

תובנות והמלצות לשלטון המקומי

1. מעורבות בהליך קביעת המדיניות

שתי הדוגמאות החיוביות הבולטות לכך הן עיריית בית שמש בהחלטה משנת 2022¹⁷ ועיריית אילת בהחלטה משנת 2019.¹⁸ בשני המקרים הרשות המקומית הייתה מעורבת בעבודת המטה לקראת קבלת ההחלטה – במקרה של בית שמש ראש העירייה עליזה בלוך דחפה לקידום החלטה מול משרדי הממשלה השונים, ובאילת העירייה התנגדה להחלטה קודמת שהוצעה (ועל כן לא אושרה בסופו של דבר), והמשיכה בעבודה מול משרדי הממשלה השונים ובשיקוף צרכי העיר עד שהושגו הסכמות על ההחלטה שהתקבלה.

המעורבות בתהליך קביעת המדיניות הובילו להחלטות שמותאמות בצורה טובה יותר לשטח ולצרכי התושבים, וגם הובילו לכך שהרשויות המקומיות היו מעורבות יותר בתהליך היישום ובבקרה עליו. למשל במקרה של עיריית אילת, לאחר קבלת ההחלטה הוקמה בעירייה מינהלת שאחראית ליישום ההחלטה בפועל.

2. חיזוק המעקב והבקרה

גם כאשר קיים גורם מתכלל עם הסמכויות הנדרשות ובעיקר כשלא קיים כזה, החזקת תמונת מצב עדכנית של סטטוס היישום בידי הרשות המקומית היא קריטית ליישום מלא של המדיניות בזמן המוגדר. מעקב תקופתי ודיווח לראש הרשות על כל משימה בהחלטת הממשלה יכול לעזור לזהות חסמים ופערים בשלב מוקדם וקידום פתרונות עבורם. את התשתית למעקב מומלץ להכין כבר בעת ניסוח ההחלטה, בעזרת הגורמים השותפים לניסוחה. דוגמה בה הוקם מנגנון מעקב ובקרה ע"י הרשות המקומית היא תר"ש לפיתוח אילת,¹⁹ ונמצא כי זה היה אחד המאפשרים ליישום החלטה זו.

משיח שקיימנו עבור דו"ח זה עם גורמים בשלטון המקומי שליוו יישום של החלטות ממשלה אזורית, עולות מספר המלצות אופרטיביות לחיזוק הבקרה ברשות אחר שלבי הביצוע:

א. מומלץ לרכז את הליך המעקב והבקרה בלשכת מנכ"ל הרשות או תחת מנהל תחום הפיתוח הכלכלי.

ב. קיומה של פונקציה האמונה על קשרי ממשל ברשות יכולה לסייע רבות בקשר השוטף עם משרדי הממשלה.

ג. מומלץ לקיים וועדת מעקב בלשכת ראש הרשות המתכנסת במועד קבוע, לדוגמה אחת לשבועיים, עם כלל הגורמים הרלוונטיים ברשות לביצוע הפרויקטים הנובעים מהחלטת הממשלה.

ד. בניית אקסל מעקב הכולל את כלל סעיפי ההחלטה, בדגש על הסעיפים בעלי המשמעות התקציבית. בעבור כל משימה מומלץ לפרט – תקציב, לו"ז, שלב ביצוע, אנשי קשר בממשלה, גורם אחראי ברשות, שנה לביצוע ותחום תוכן.

ה. מומלץ לשים דגש מיוחד במעקב על התחייבויות – קבלת ההרשאה להתחייב מהממשלה, ביצוע התקציב ודיווח על הביצוע בכדי לקבל את התקציב שהושקע חזרה לקופת הרשות.

ו. את הבקרה על ביצוע סעיפים חוצי רשויות מומלץ לנהל במסגרת האשכול.

3. שיתוף פעולה בין מגזרי

מעבר לשיתוף הפעולה המובן מאליו עם משרדי הממשלה ביישום מדיניות ממשלתית, במקרים רבים עלו מהדו"חות שיתופי פעולה מוצלחים עם גופים אחרים – גופי חברה אזרחית וחברות מהמגזר הפרטי. שיתופי פעולה כאלה נחוצים במיוחד כאשר ישנן משימות וצעדים שצריכים להתבצע שהרשות המקומית לא מסוגלת לבצע בעצמה – עקב מחסור במשאבים, ידע וכוח אדם מתאים. במקרים של מדיניות הנוגעת לאזור שלם ולא רק לרשות מקומית יחידה, מומלץ לרשויות גם להתאגד לפורום אזורי כדי לתכנן ולדון יחד, ולפעול במרוכז מול השלטון המרכזי.

4. שיתוף ציבור

כפי שצוין לעיל, הרשויות המקומיות מכירות את צרכי האזור והתושבים בצורה הטובה ביותר כיוון שהן בממשק קבוע ומתמשך עם התושבים. שיתוף ציבור בהליך עיצוב המדיניות ולאחר מכן ביישום שלה ובבקרה עליו, הוא הדרך הטובה ביותר להבטיח שכל צרכי התושבים יבואו לידי ביטוי ויקבלו מענים מתאימים. בנוסף, שיתוף ציבור מגביר את השקיפות של המדיניות ויישומה, ויכול להעלות את רמת האמון של התושבים בתהליך ובשלטונות – הן ברשות המקומית והן בשלטון המרכזי – ולהגביר את שיתוף הפעולה מצידם.

17 מוניטור: תוכנית לחיזוק העיר בית שמש

18 מוניטור: תוכנית רב-שנתית לפיתוח העיר אילת וחבל אילות ותיקון החלטת ממשלה

19 שם

סיכום

משותפת בין גורמי ממשלה שונים בזמן התכנון יכולה לשפר את שיתוף הפעולה ביניהם בזמן הביצוע ולהעלות את אחוזי היישום.

על רקע רשימות החסמים והמאפשרים ופרטי הדו"חות שנסקרו, גובשה רשימת המלצות לרשויות מקומיות שנועדה לעזור לרשויות לטייב את המדיניות האזורית שתגובש בעניינן ולהגביר את סיכויי ההצלחה שלה. רשימה זו כוללת מעורבות בהליך קביעת המדיניות, חיזוק המעקב והבקרה (כולל רשימת צעדים מעשיים שמומלץ לנקוט), שיתוף פעולה בין מגזרי, ושיתוף ציבור. כל ההמלצות הללו רלוונטיות גם עבור גורמים מהשלטון המרכזי, אך כפי שעלה מדו"חות שונים הן נחוצות במיוחד עבור הרשויות המקומיות מאחר וחלקן לא מורגלות בעבודה אינטנסיבית מהסוג הפרויקטאלי מול הממשלה ובניצול מרבי של המשאבים הממשלתיים לטובת קידום האיזור והתושבים שלהן.

מסמך זה סוקר מקרי עבר של יישום מדיניות אזורית ע"י ממשלת ישראל, מידת ההצלחה של היישום והגורמים שתורמים ומעכבים הצלחה זו. מתוך רשימת החסמים והמאפשרים שעלו בהקשר זה בכל הדו"חות שנסקרו, דווחו בסקירה הזו אלה שחוזרים על עצמם בין מקרים שונים, ונראה שרלוונטיים תמיד בעת תכנון ויישום מדיניות אזורית. המאפשרים העיקריים שחזרו על עצמם הם הקצאת משאבים נדרשים, מנגנון דיווח ובקרה, ומעורבות של מספר דרגים. החסמים העיקריים שחזרו על עצמם הם היעדר גורם מתכלל, עבודת הרשויות המקומיות, ושיתוף פעולה.

אמנם חלקים מהרשימה הזו מתייחסים לשלבים בביצוע המדיניות ולא בתכנונה, אבל התייחסות אליהם כבר בשלב תכנון ועיצוב המדיניות יכולה להעלות את אחוזי היישום וההצלחה של המדיניות בשטח. כך למשל, בדיקה והבנה מראש של יכולות הרשות המקומית לבצע משימות שונות יכולה למנוע אי-יישום של משימות (ע"י הקצאת משאבים נוספים או הסמכת גורם אחר לביצוע המשימה), ועבודה

