



מודלים של ליווי רשויות מקומיות באספקת שירותים חברתיים סקירה בין-לאומית

נדב פן

עריכת לשון: רויטל אביב מתוק
תרגום לאנגלית (תקציר ותמצית מנהלים): אוולין איבל
עיצוב גרפי: אפרת ספיקר

המחקר הוזמן על ידי אגף התקציבים במשרד האוצר ומומן בסיועו

מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל
ת"ד 3886 ירושלים 9103702
טלפון: 02-6557400
brook@jdc.org | brookdale.jdc.org.il

ירושלים | טבת תשפ"א | דצמבר 2020

תקציר

רקע

מסמך זה סוקר פרקטיקות מיטביות מן העולם לליווי רשויות מקומיות באספקת שירותים חברתיים, ככלי לשיפור איכות השירותים שהן מספקות. נסקרו תוכניות ממדינות OECD נבחרות שבהן רמות אוטונומיה שונות של רשויות מקומיות. הסקירה נערכה במהלך שנת 2020 לבקשת אגף התקציבים במשרד האוצר.

מטרה

זיהוי מודלים מיטביים מן העולם לליווי רשויות מקומיות על ידי גורם חיצוני (ממשלה, עמותה או גוף עסקי) באספקת שירותי חינוך ורווחה, העשויים לפעול היטב גם ברשויות המקומיות בישראל.

שיטה

סקירה בין-לאומית של ספרות אקדמית, של מסמכים רשמיים ושל מקורות אינטרנטיים נוספים העוסקים ברשויות מקומיות.

ממצאים עיקריים

רק מעט תוכניות בעולם נשענות על ליווי כדרך מרכזית לשיפור אספקת שירותים חברתיים מקומיים. כלי הליווי הנפוץ ביותר בתוכניות אלו הוא ייעוץ או מחקר ארגוני מותאמים אישית. עם זאת, יש מודלים סדורים לליווי רשויות. בתוכניות המשתמשות במודלים סדורים מוקמים לרוב גופים המנהלים את תהליכי הליווי ברשויות מקומיות רבות. הגופים מאפשרים שונות בין אזורים ורשויות באופן הפעלת תוכנית הליווי – תוך שמירה על מסגרת משותפת לכלל הרשויות המשתתפות. במסמך זה נסקרות שתי תוכניות של ייעוץ ומחקר ארגוני (מדנמרק ומן האיחוד האירופי) ושתי תוכניות עם מודלים סדורים לליווי רשותי (מגרמניה ומאנגליה).

נמצא כי תהליכי ליווי מיטביים פועלים לפיתוח יכולות בנות קיימה ברשויות המקומיות הזוכות לליווי – לצורך כך מוקדשת מחשבה רבה ליום שאחרי תום התוכנית והמימון. למשל, התוכנית הגרמנית (Lernen vor Ort – LvO (Learning Locally) הגדירה מלכתחילה את פרויקט הליווי כולו כזמני, ולכן הוקמו מנגנונים שנועדו להבטיח שינויים מבניים ארוכי טווח בגופים המלווים ושיתוף של הידע שנצבר בין עמותות ורשויות מקומיות בכלל גרמניה.

עוד נמצא כי יכולות הערכה ומדידה ברשות המקומית הן רכיב משמעותי בפיתוח יכולות ניהול ומינהל. נוסף על כך, עלה כי חופש וסמכות ניהולית ברשות המקומית הם צורך נדרש לפיתוח יכולות ניהול עצמאיות – הרשות המקומית צריכה להיות, ולהרגיש, שותפה בקבלת ההחלטות במסגרת תוכניות הליווי כדי לפתח את היכולות הללו בעצמה.

לבסוף, ארגונים אזוריים, שהם הבסיס לליווי הרשותי שנעשה באנגליה, קיימים בדרך אחרת בישראל בדמות האשכולות האזוריים. כך שבהתאמות מועטות יחסית ניתן להשתמש במודל האנגלי לצורך ליווי רשותי גם בישראל.

תמצית מנהלים

רקע

מסמך זה סוקר פרקטיקות מיטביות מן העולם לליווי רשויות מקומיות באספקת שירותים חברתיים, ככלי לשיפור איכות השירותים שהן מספקות. תהליך הליווי, כפי שהוגדר בסקירה, הוא תהליך שבסופו הרשות המקומית יכולה לספק שירותים חברתיים באופן עצמאי, במסגרת החוק הקיים. התוכניות שנסקרו הן כאלו הפועלות לפתח יכולות (ניהוליות, מקצועיות) ו/או לבנות תשתית ארגונית מתאימה – ללא ביזור סמכויות נוספות. הסקירה נערכה במהלך שנת 2020 לבקשת אגף התקציבים במשרד האוצר.

מטרה

זיהוי מודלים מיטביים מן העולם לליווי רשויות מקומיות על ידי גורם חיצוני (ממשלה, עמותה או גוף עסקי) באספקת שירותי חינוך ורווחה, העשויים לפעול היטב גם ברשויות המקומיות בישראל.

שיטה

סקירה בין-לאומית של ספרות אקדמית, של מסמכים רשמיים ושל מקורות אינטרנטיים העוסקים ברשויות מקומיות. נעשה שימוש במנועי חיפוש אקדמיים, בעיקר ב-Google Scholar ו-Web of Science, לפי מילות חיפוש בתחומי municipal management, decentralization and devolution ו-capacity building. כמו כן נעשה שימוש באתר ה-OECD ובאתרים של מרכזי רשויות מקומיות לאומיים ורשתות של רשויות מקומיות.

נסקרו תוכניות ממדינות OECD נבחרות שבהן רמות אוטונומיה שונות של רשויות מקומיות: גרמניה (המודל הגרמני) ודנמרק (המודל הנורדי), שבהן יש אוטונומיה גבוהה לרשויות המקומיות, ואנגליה (המודל הבריטי/ האנגלו-סקסי), שבה אוטונומיה נמוכה יחסית של רשויות מקומיות. כמו כן נבחר האיחוד האירופי, שהוא גוף על-מדינתי ובו אוטונומיה גבוהה למדינות החברות.

ממצאים עיקריים

תהליך ליווי מוצלח דורש **אמון** הדדי בין הגורמים. בהקשר של ליווי רשויות מקומיות, אמון נדרש בין מוסדות השלטון המרכזי (או המחוזי) ובין מוסדות השלטון המקומי, ללא תלות במודל הליווי. ללא אמון, מתקשים מוסדות השלטון המרכזי להעניק סמכויות והשפעה למוסדות השלטון המקומי ובד בבד, מוסדות השלטון המקומי מתקשים לפתח את היכולות הדרושות להם כדי לממש את סמכויותיהם.

מן הסקירה עולה כי בעולם יש מעט תוכניות הנשענות על ליווי כדרך מרכזית לשיפור אספקת שירותים חברתיים מקומיים, ואילו תוכניות של הכשרות, למידת עמיתים וביקורת ממסדית נפוצים יותר. עם זאת, זוהו ארבע תוכניות רלוונטיות שאותן אנו סוקרים בהרחבה במסמך זה.

Lernen vor Ort - LvO) Learning Locally, גרמניה

- LvO היא תוכנית ליווי פדרלית המסייעת לרשויות מקומיות בגרמניה להקים מערך מדידה והערכה של מערכת החינוך המקומית ובמקביל לפתח יכולות ניהוליות של מערכת החינוך המקומית
- הנחת המוצא בתוכנית היא שכדי לנהל צריך לדעת מה קורה, וכדי לדעת מה קורה נדרשות יכולות הערכה ומדידה
- במסגרת LvO וכחלק מבניית היכולות הניהוליות המקומיות, רשויות מקומיות נדרשות להקים ארבעה מערכים עירוניים: ניהול חינוך, פיקוח חינוך, ייעוץ חינוכי ומעברים חינוכיים
- לכל מערך מוגדרות מטלות ומשימות שהרשות המקומית נדרשת לעמוד בהן
- כדי להשתתף בתוכנית הליווי רשויות מקומיות נדרשות ליצור שותפות עם עמותה מקומית בהפעלת התוכנית. העמותה השותפה היא גוף מקצועי מתחום החינוך. סוג השותפות והסיוע הניתן משתנה ותלוי בהחלטה המשותפת של הרשות המקומית והעמותה
- לכל אורך התוכנית, הרשויות והעמותות נדרשות להשתתף בהפצת ידע – בין הרשויות, העמותות וגם בקרב רשויות מקומיות שאינן חלק מן הפרויקט
- מבין התוכניות שנסקרו, לתוכנית LvO המבנה המפורט והסדור ביותר. למרות זאת, התוכנית מעניקה לרשויות המקומיות חופש רב בבחירת הדרך למימוש היעדים

(RIEP) Regional Improvement and Efficiency Partnerships, אנגליה

- RIEP היא תוכנית אנגלית הנשענת על גופים אזוריים ככלי לפיתוח יכולות של רשויות מקומיות
- RIEPs הם תשעה גופים אזוריים שהוקמו ופעלו באנגליה בין השנים 2008-2011
- תפקיד ה-RIEPs הוא לטייב ולייעל את עבודת הרשויות המקומיות הנמצאות באזור, בין היתר באמצעות ליווי עבודת הרשויות המקומיות
- RIEPs עסקו במגוון תחומים, בהם סיוע בחיסכון כספי (רכש אזורי משותף, לדוגמה), בבניית יכולות (שיתופי ידע, הקמת מאגרי מידע משותפים) וגם בסיוע וליווי פרטני לרשויות מקומיות שקיבלו ציונים נמוכים במבחני הערכה הממשלתיים (Comprehensive Performance Assessment - CPA)
- לכל RIEP תוכנית אסטרטגית שנתית משלו, בתוכנית נקבעים תחומי העיסוק שלו לשנה הקרובה. תחומי העיסוק הם תוצר של משא ומתן בין ה-RIEP ובין הממשל המקומי והמרכזי והם נקבעים לאורה של התוכנית האסטרטגית הממשלתית-לאומית
- תוכנית ה-RIEP נשענת על ההנחה כי הידע בכל הקשור לעבודת הרשות המקומית נמצא במרחב המקומי ולא במרחב הלאומי. לכן, עיקר סמכויות הפיקוח והניהול בתוכנית ניתנו לרמה האזורית ולארגון הגג של הרשויות המקומיות באנגליה. זאת כאשר הממשל המרכזי הוא שתיקצב את הקמת והפעלת ה-RIEPs
- בפרויקט ניתן דגש על דיווח ושיתוף מידע על פעילות הגופים, בפרט באמצעות דוח שנתי מפורט על התוכנית
- ה-RIEPs דומים במובנים מסוימים לאשכולות האזוריים בישראל, אך יש להם השפעה ומרחב פעולה גדולים יותר

מחקר התערבותי סביב התחדשות שכונתית, דנמרק

- בקופנהגן נערך מחקר התערבותי מלווה לצורך שינוי ארגוני בעירייה. המחקר הארגוני נועד להוביל לאספקת שירותים חברתיים מקומיים טובים יותר
- המחקר נערך במסגרת פרויקט התחדשות שכונתית. התחדשות שכונתית בקופנהגן מתרחשת בממד הפיזי ובממד החברתי
- שלא כמו התוכניות האחרות המוצגות בסקירה, במקרה זה הדרישה והרצון לשינוי וחזק יכולות אספקת השירותים החברתיים הגיעו מן הממשל המקומי, והוא זה שפנה לצוות החוקרים
- החוקרים ליוו פרויקט התחדשות שכונתית ובמהלכו ולאורו הציעו שינויים מבניים לעבודת הרשות
- המחקר כלל ארבעה רכיבים: מחקר ראשוני, זיהוי בעיות תיאום, המלצות לפתרונות והטמעה
- המחקר התמקד בזיהוי בעיות תיאום שהיוו נקודות חיכוך בין גופים עירוניים, בפרט בין האגפים השונים בעירייה (בקופנהגן לאגפים השונים עצמאות ניהולית גבוהה במיוחד)
- נקודות חיכוך אלו היו בסיס לדיון עם העובדים והמנהלים ליצירת שינויים בעבודת הרשות המקומית
- לאחר מחקר ושיתוף (משמעותי) עם העובדים והמנהלים נערך משא ומתן עם הנהלות האגפים בעירייה לצורך הטמעת השינויים שנמצאו נדרשים במחקר
- המחקר הוביל ליצירת מבנה ארגוני אופקי ובו האגפים משתפים פעולה לפי צרכים מקומיים בשכונה. זאת בשונה מן המבנה הקודם, שבו כל אגף פעל בתחום העיסוק שלו (מבנה ארגוני אנכי)

Strengthening governance of EU fund under cohesion policy, איחוד אירופי

- מחקר-ייעוץ מלווה שנועד לסייע לגופים (מדינתיים או אזוריים) המקבלים כספים ייעודיים מן האיחוד האירופי לשפר את המבנה הארגוני ולבנות יכולות מינהליות וניהוליות
- מטרת התוכנית לסייע לגופים המלווים לממש כספים הניתנים מן האיחוד האירופי עבור פרויקטים שונים
- נכון לכתיבת מסמך זה התוכנית נמצאת בשלב הפיילוט ומשתתפים בה חמישה גופים אזוריים ולאומיים המקבלים תמיכה כספית מן האיחוד האירופי במסגרת פרויקטים אחרים (כלומר הגופים מקבלים תמיכה כספית גם לפרויקט וגם לתוכנית הליווי הנסקרת כאן)
- התוכנית מובלת על ידי צוות מומחים חיצוני מה-OECD ובשותפות עם מומחים מן האיחוד האירופי
- לתוכנית שני שלבים: שלב א' – מחקר, שלב ב' – הטמעה
- בשלב א' יעשה איסוף נתונים, יערך זיהוי של הקשיים במימוש כספי האיחוד ולבסוף תיכתב מפת דרכים לפיתוח יכולות מינהליות וניהוליות
- מפת הדרכים תיכתב בשותפות יחד עם המומחים וצוות העובדים והמנהלים המקומי. במפת הדרכים מבחינים בין שינויים הנדרשים לצורך שיפור יכולות ניהול וניצול הכספים בטווח הקצר ובין כאלה של הטווח הארוך
- שינויים של הטווח הקצר נעשים במהלך שנות התוכנית ובמימונה, ואילו שינויים של הטווח הארוך נמצאים באחריות הגוף המלווה ונעשים לאחר תום התוכנית וללא מימון האיחוד האירופי

- שלב ב', הוא שלב ההטמעה ובו מיושמות ההחלטות של הטווח הקצר ממפת הדרכים
- ההטמעה נעשית, בין היתר, תוך שימוש בכלי פיתוח היכולות (capacity building) של האיחוד האירופי
- לאיחוד האירופי שפה משותפת לנושא פיתוח יכולות הנמצאת בשימוש בכלים אחדים שלו
- השפה המשותפת מקלה על מימוש תובנות משלב א' (מחקר) במהלך שלב ב' (הטמעה)
- התוכנית של האיחוד האירופי דומה לזו הדנית אך ישנם שני הבדלים מהותיים:
 - תוכנית האיחוד האירופי מציעה מבנה סדור וגנרי של מחקר מלווה שניתן להעברה לרשויות אחרות (בניגוד לתוכנית הדנית שהיא פרטנית-ייחודית)
 - התוכנית פועלת בקרב גופים שכבר מקבלים תמיכה כספית לתוכנית מן האיחוד, כך שהתוכנית היא תוספת שאיננה עומדת בפני עצמה. דבר זה מסייע ביצירת מחויבות למימוש מפת הדרכים

תוספות והרחבות על כלים נוספים שאינם ליווי רשויות

שאלת המחקר שהוגדרה עם תחילת המחקר ביקשה להתמקד בליווי ככלי המרכזי לצורך שיפור עבודת הרשות באספקת שירותים החברתיים. יחד עם זאת, לאורך העבודה על המסמך עלו דוגמאות לכלים אחרים המשמשים לאותה המטרה, כלים אלו כוללים: הכשרות מקצועיות (ארה"ב), למידת עמיתים (שווייץ) ומערכי הערכה ומדידה (צ'ילה ונורווגיה).

סיכום

מעטות התוכניות מן העולם הנשענות על ליווי כדרך המרכזית בשיפור אספקת שירותים חברתיים מקומיים. כאשר תוכניות כן משתמשות בליווי, הכלי הנפוץ ביותר הוא ייעוץ או מחקר ארגוני מותאמים אישית. קשה, אך לא בלתי אפשרי, ליצור תוכנית ליווי בעלת מתווה סדור המתאים למספר רב של רשויות (one-size fits all), זאת מכיוון שליווי רשויות הוא תהליך עדין ומורכב ופעמים רבות נדרשת בו התאמה אישית לצורכי הרשות המקומית. יחד עם זאת, וכפי שמוצג בסקירה, ישנם מודלים סדורים לליווי רשויות, כדוגמת אלו הקיימים בתוכנית הגרמנית והאנגלית. במסגרת תוכניות אלו מוקמים גופים המנהלים את תהליכי הליווי בקרב רשויות מקומיות רבות. התוכניות מאפשרות שונות בין אזורים ורשויות באופן הפעלת תוכנית הליווי תוך שמירה על מסגרת משותפת לכלל הרשויות המשתתפות.

תהליכי ליווי מיטביים פועלים לפיתוח יכולות בנות קיימה ברשויות המקומיות הזוכות לליווי – לצורך כך מוקדשת מחשבה רבה ליום שאחרי תום התוכנית והמימון. למשל, התוכנית הגרמנית (LvO) הגדירה היטב את היום שאחרי התוכנית – הפרויקט כולו הוגדר כזמני מלכתחילה והוקמו מנגנונים שנועדו להבטיח שינויים מבניים ארוכי טווח בגופים המלווים וחלוקה של הידע שנצבר.

נמצא כי הערכה ומדידה ברשות המקומית הן רכיב משמעותי בפיתוח יכולות ניהול ומינהל. כמו כן נמצא כי חופש וסמכות ניהולית ברשות המקומית הם צורך נדרש לפיתוח יכולות ניהול עצמאיות, כלומר הרשות המקומית צריכה להיות, ולהרגיש, שותפה בקבלת ההחלטות במסגרת תוכניות הליווי כדי לפתח את היכולות הללו בעצמה.

לבסוף, ארגונים אזוריים, שהם הבסיס לליווי הרשויות שנעשה באנגליה, קיימים בדרך שונה בישראל, בדמות האשכולות האזוריים. כך שבהתאמות מועטות יחסית ניתן להשתמש במודל האנגלי לצורך ליווי רשויות גם בישראל.

דברי תודה

ברצוני להודות לד"ר יניב ריינגוורץ, אלכסנדר זבלוסקי, ד"ר ברוך רוזן, ד"ר מיכל לרון וד"ר שולי ברמלי על הליווי, התמיכה וההערות במהלך כתיבת הדוח.

תוכן עניינים

1	1. מבוא
1	1.1 רקע
3	1.2 אוטונומיה של רשויות מקומיות במדינות שונות בעולם
4	1.3 שאלת המחקר ושיטת הסקירה
6	2. תוכניות לליווי רשויות מקומיות באספקת שירותים חברתיים
8	2.1 אנגליה
13	2.2 גרמניה
21	2.3 דנמרק
23	2.4 האיחוד האירופי
29	3. כלי מדיניות נוספים לפיתוח יכולות ברשויות מקומיות
29	3.1 קידום ידע באמצעות רשתות עמיתים והדרכות
29	3.2 הכשרות מקצועיות
30	3.3 מדידה והערכה
32	4. סיכום ודיון
34	מקורות
37	נספחים
37	נספח 1: איחוד אירופי, תבנית מפת הדרכים
38	נספח 2: הרחבה על קרנות האיחוד האירופי

1. מבוא

אגף התקציבים במשרד האוצר פנה למכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל בבקשה לסקור פרקטיקות מובילות מן העולם לליווי רשויות מקומיות באספקת שירותים חברתיים (בפרט בתחומי הרווחה והחינוך).

סקירה זו עוסקת בפרקטיקות מובילות מן העולם שבהן רשות ציבורית (מקומית) מלווה על ידי גורם חיצוני המסייע לה לטייב שירותים חברתיים המסופקים על ידה. במקרים אלו הליווי נועד לסייע לרשות המקומית להרחיב ולשפר יכולות ארגוניות ותפקודיות. ההנחה היא כי רשות מקומית נדרשת ליכולות מסוימות כדי לנהל היטב את השירותים החברתיים שהיא מספקת. בסקירה התמקדנו בתוכניות העוסקות **בפיתוח היכולות הארגוניות** במסגרת הליווי, בניגוד לפיתוח יכולות של יחידים (בתוך הארגון). פיתוח יכולות ליחידים נעשה בעיקר בהדרכות ובהשתלמויות. מנגד, פיתוח יכולות לארגונים כולל חיזוק יכולות ניהול, שינוי מבנה ארגוני ולעיתים רפורמות וביזור סמכויות (Brinkerhoff & Morgan, 2010). לצורך הסקירה הגורם החיצוני המלווה יכל להיות כל גוף שהוא – ממשלתי-ציבורי, עסקי או עמותה.

המסמך נפתח בהצגת רקע לנושא, תוך התמקדות בתחום של אמון ובניית יכולות. לאחר מכן יסקר בקצרה נושא האוטונומיה של הרשויות המקומיות בעולם. בהמשך יפורטו ארבעת מקרי הבוחן שבמוקד הסקירה – ארבע תוכניות שונות לליווי רשויות מקומיות מגרמניה, אנגליה, דנמרק והאיחוד האירופי. תיאור כל תוכנית עומד כפרק בפני עצמו, עם תקציר, ממצאים (מטרות ומבנה התוכנית) ומסקנות. לבסוף יוצגו בקצרה כלי מדיניות נוספים לפיתוח יכולות ברשויות מקומיות (הכשרות, למידת עמיתים והערכה). חשוב לציין כי המסמך מציג סקירה ולא השוואה. אין בסקירה כדי לקבוע שמודל ליווי מסוים עדיף מהותית על מודלים אחרים, אלא להציג כלים ורעיונות טובים מן העולם היכולים לסייע גם בישראל.

1.1 רקע

סקירה זו מתקשרת למגמה עולמית להגדלת האוטונומיה של רשויות מקומיות באספקת שירותים ציבוריים. הגדלת האוטונומיה נוגעת להיבטים ניהוליים כמו אופי השירותים ולהיבטים פיננסיים כמו מימון השירותים (Ladner et al., 2016). הגדלת האוטונומיה של הרשויות המקומיות לא מובילה, או דורשת, ביזור סמכויות נוספות לרשויות, אלא לעיתים היא מבטאת מימוש נרחב יותר של סמכויות שכבר נתונות בחוק.

פרק זה יציג בקצרה שלושה גורמים משמעותיים בדרך לליווי רשויות מקומיות באספקת שירותים חברתיים – אמון, זמניות ובניית יכולות. אמון הוא צורך הנדרש טרם ותוך כדי הליווי, זמניות היא המסגרת שבה מתרחשים תהליכי הליווי ויכולות עתידות להיבנות במהלך הליווי.

אמון

מסמך זה סוקר תוכניות ליווי של רשויות מקומיות לקראת אספקה **עצמאית** של שירותים חברתיים. עצמאות הרשות המקומית באספקת שירותים משמעה מימוש הסמכויות הניתנות בידיה על פי החוק המקומי. לדוגמה, מעבר ממצב שבו השפעתה של

הרשות המקומית על מהות ותוכן השירותים הוא קטן יחסית, למצב שבו השפעתה על עיצוב ואספקת השירותים רבה.

מימוש הסמכויות דורש הכנה של הרשויות המעורבות באספקת השירותים – הרשות המקומית והרשות שמעליה. הרשות המקומית צריכה להאמין שיש בידיה סמכויות לממש ולפתח יכולות לאספקת שירותים והרשות המרכזית צריכה לתת אמון ביכולות הרשות המקומית לספק שירותים אלו בדרך נאותה (Burns, 2012; Van der Ham et al., 2018). למעשה שתי הרשויות צריכות לתת אמון זו בזו כדי שתהליך זה יתממש היטב. נוסף על כך, נדרש אמון בין העובד לארגון כך שהעובד יוכל להתנסות בעצמו במימוש הידע החדש שרכש (Baldwin & Ford, 1988). חשוב לציין בהקשרים אלו כי אמון היא פעולה חוזרת – נתינת אמון ועשייה בתום לב נובעות מאמון ומחזקות את האמון הניתן (Burns et al., 2016).

לאמון שלוש השפעות חיוביות עיקריות על עבודת ארגונים: (1) אמון מקטין עלויות עסקה ובכך מקל על תיאום וביצוע פעולות משותפות ומורכבות; (2) אמון מגדיל את ההשקעה של כל הצדדים המעורבים בפעילויות משותפות; ו(3) אמון מאפשר ניסוי וטעייה בעבודת הארגון (כלומר, חדשנות) (Cerna, 2014). בהקשר של סקירה זו, אמון הדדי מאפשר לרשות המקומית להתנסות באסטרטגיות חדשניות באספקת שירותים חברתיים, ובכך חשיבותו. ללא התנסות ויצירת שירותים חדשים ומותאמים למקום, הטעם בליווי הרשות המקומית נפגע. יחד עם זאת, הספרות גם מראה כי אמון שניתן שלא במקומו הוא בעל השפעות שליליות (Langfred, 2004; Cerna, 2014). אמון רב מדי ללא הצדקה מאפשר למצבים לא תקינים במקום העבודה להמשיך ולהתקיים (Langfred, 2004).

על כן, כדי שאמון יינתן בנסיבות הנכונות, יש לוודא כי היכולות הנדרשות קיימות ברשות המקומית טרם תהליך אספקת השירותים ובמקביל אליו. כלומר, יש לסייע לרשות המקומית לבנות את היכולות הנדרשות לצורך אספקת שירותים חברתיים.

זמניות

תהליכי ליווי מעצם הגדרתם הם תהליכים זמניים. לתהליך ליווי מוצלח נקודת התחלה וסוף, כאשר בסוף תהליך הליווי המוצלח הגוף המלווה פועל טוב יותר ובאופן עצמאי. לפי גריזמלה-בוסה (Grzymala-Busse, 2010), לזמניות בתהליכי שינוי פוליטיים ארבעה היבטים – משך, מהירות, האצה ותזמון. כלומר, כמה זמן מתרחש התהליך, מה מהירות השינוי שהתהליך דורש מן השותפים בו, מהו קצב שינוי המהירות בתוך התהליך ומתי ומה ההקשר החברתי-פוליטי שבו מתרחש התהליך.

כך, לתהליך ליווי רשותי יש לא רק נקודת התחלה וסוף, אלא גם מהירות, תאוצה ותזמון במרחב החברתי-פוליטי. בתהליך הליווי חשיבות לתזמון תחילת התהליך, בהתייחס למצב השחקנים והשותפים והמערכת החברתית-פוליטית, ולמשך התהליך – שכן מדובר בתהליכים הדורשים שינוי, ושינוי הוא דבר הדורש זמן. גם למהירות ולהאצה של השינוי חשיבות, כאשר ככל שמהירות השינוי גדולה יותר, כלומר שינויים רבים ו/או מז'וריים בפרקי זמן קצרים, נדרש זמן רב יותר להפנמת ומימוש הידע (Grzymala-Busse, 2010). כלומר, תהליכי ליווי המבקשים להביא לשינוי מהיר, צריכים להביא בחשבון כי תהליך ההפנמה דורש גם הוא זמן, וכי תהליך ההפנמה עשוי להתרחש מחוץ לגבולות תהליך הליווי עצמו, שכן תהליך הליווי הוא זמני. כל זאת כאשר שינוי בפני עצמו לא תמיד צולח גם אם הרעיון שבבסיסו נתפס כנכון לשעתו (Fullan, 2009).

פיתוח יכולות

שלושה גורמים נדרשים בדרך להעברת אחריות לאספקת שירותים לרשויות מקומיות: העצמה, אפשר ופיתוח יכולות. **העצמה** היא העברת סמכויות ועוצמה; **אפשר** הוא אספקה של כלים טכנולוגיים, תמיכה, מידע ואסדרת היחסים והאחריות בין השחקנים הרלוונטיים; **פיתוח יכולות** הוא סיוע לרשות לפתח את היכולות הנדרשות כדי שתוכל לעבוד עצמאית ועם שותפים (Wakley, n.d.). סקירה זו מתמקדת במודלים העוסקים **בבניית יכולות** ובמידת מה **באפשר**. לפי רומאו (Romeo, 2003) יכולות קיימות בשלוש רמות נפרדות:

1. פרט – יכולות העובדים
 2. מוסד – יכולות ברמת המבנה והנהלים של הרשות המקומית. בפרט בהקשר של כיצד המוסד מאפשר לפרט לבצע את תפקידו היטב
 3. מערכת – מערכות החוקים והתקנות המסדירות את היחסים שבין השלטון המרכזי למקומי ובין השלטון המקומי לשחקנים אחרים (עמותות וכדומה)
- פעמים רבות השלטון המרכזי מתמקד בהכשרות לעובדים ומתעלם מן הצורך בשינויים מערכתיים ומוסדיים (Romeo, 2003). בסקירה זו נתמקד במודלים הפועלים לבנות יכולות ברמת המוסד. כלומר, מודלים המנסים לסייע לרשות המקומית, באמצעות ליווי, ליצור סביבה המאפשרת לעובדים למלא את תפקידם, כך שהשירותים המסופקים יהיו הטובים ביותר שניתן.
- יחד עם זאת חשוב לזכור כי יכולות הן "קופסה שחורה" – גורמים רבים נכנסים למשחק וקשה לבודד ולמדוד מהו הגורם שהוביל להגדלת היכולות (Christensen & Gazley, 2008). כלומר, ביכולתנו לתאר תוכנית ליווי אך קשה מאוד לבודד את הרכיב שהוביל להצלחתה, ואפילו להעריך באופן מלא את הצלחתה. מלבד זאת, אין ערובה לכך שתוכנית שהצליחה ברשות או במדינה מסוימת תצליח באחרת.

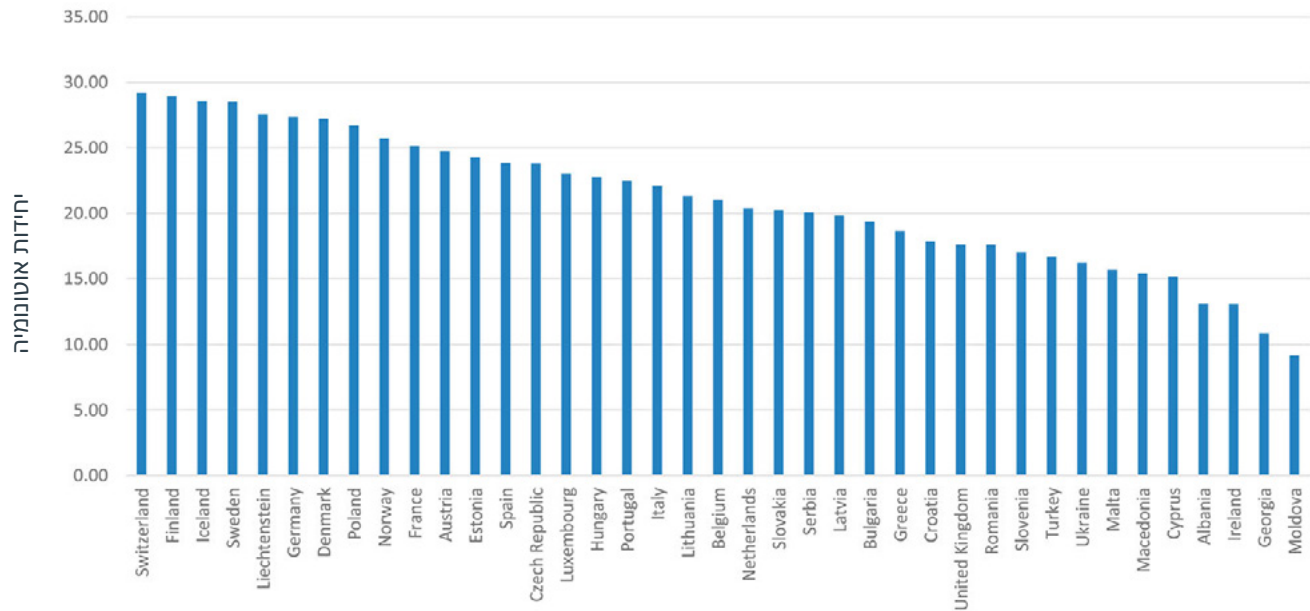
1.2 אוטונומיה של רשויות מקומיות במדינות שונות בעולם

אוטונומיה היא הזכות לקבל החלטות ולבצע פעולות באופן עצמאי. מסמך זה מתייחס לאוטונומיה של רשויות מקומיות, ובפרט להגדרה של ה-European Charter of Local Self-Government (Council of Europe, 1985):

זכותה ויכולה של הרשות המקומית, בתוך סמכויות החוק, לפקח ולנהל חלק משמעותי מן העניינים הציבוריים שתחת אחריותה ולפי האינטרסים של התושבים המקומיים" (Part I, article 3)

כלומר, אוטונומיה של רשות מקומית היא הזכות של הרשות לפעול לפי האינטרסים של התושבים המקומיים, על פי מערך החוקים הקיים. לנדר ואח' (Ladner et al., 2016) מסתמכים גם הם על הגדרה זו בבואם לבחון את האוטונומיה של רשויות מקומיות במדינות שונות באירופה. המחקר שלהם מראה כי במדינות מתרבויות דומות אוטונומיות הרשויות המקומיות דומה. כך במדינות הנורדיות רמת האוטונומיה דומה יחסית זו לזו, וכך גם בקרב המדינות הגרמניות והבריטיות **(תרשים 1)**.

תרשים 1: אוטונומיה של רשויות מקומיות באירופה



מקור: Ladner et al., 2016

1.3 שאלת המחקר ושיטת הסקירה

שאלת המחקר היא:

אילו מודלים מיטביים ישנם בעולם לליווי רשויות מקומיות באספקת שירותי חינוך ורווחה?

הסקירה מבקשת להציג מודלים מוצלחים מן העולם לליווי רשויות מקומיות באספקת שירותים חברתיים. אף על פי ששאלת המחקר מתמקדת בתחומי החינוך והרווחה חלק מן התוכניות אינן ייעודיות לתחומים אלה, אלא עוסקות בשירותים חברתיים במובן הרחב יותר.

לצורך מענה על שאלת המחקר נעשתה סקירה של:

1. ספרות אקדמית
2. מסמכים רשמיים
3. מקורות מידע אינטרנטיים נוספים העוסקים בתחום של רשויות מקומיות

לצורך הסקירה נערכו חיפושים במקורות מידע אקדמיים, בעיקר Google Scholar ו-Web of Science. מילות החיפוש העיקריות שהובילו את הסקירה הן כאלה המגיעות מן העולם של פיתוח והערכת יכולות, בקרה על רשויות מקומיות, ניהול וכיתוח רשויות מקומיות, תמיכה ברשויות מקומיות ותהליכי ביזור. מילות ומונחי החיפוש העיקריים: managerial capacity municipalities, capacity building/development, devolution, decentralization, capacity assessments, implement decentralization/devolution, local government networks, local self-government, social welfare provision, management training, executive coaching. כמו כן נעשה שימוש באתרים של מרכזי רשויות מקומיות של מדינות שונות בעיקר באירופה, באתרים של רשתות של רשויות מקומיות כמו [platforma](https://platforma-dev.eu)¹ ואתר ה-OECD.

הסקירה החלה בזיהוי של מגמות וכלים בתחום של ליווי רשויות מקומיות. מתוך הסקירה עלתה ההבנה כי אוטונומיה של רשויות מקומיות משתנה בין מדינות וכי ניתן ללמוד דברים שונים ממדינות בעלות אוטונומיה שונה. לכן, ביקשנו לבחון מדינות בעלות רמות אוטונומיה שונות אך יחד עם זאת בחנו מדינות מקרב מדינות ה-OECD שבהן מודל השלטון דומה יחסית לזה שבישראל. באמצעות מדדי אוטונומיה של רשויות מקומיות נבחרו מדינות מערביות בעלות אוטונומיה משתנה לרשויות מקומיות ומאפיינים תרבותיים שונים. בחרנו בגרמניה (המודל הגרמני) ובדנמרק (המודל הנורדי), שבהן יש אוטונומיה גבוהה לרשויות המקומיות, ומנגד את אנגליה (המודל הבריטי/ האנגלו-סקסי), שבה אוטונומיה נמוכה יחסית של רשויות מקומיות. כמו כן בחרנו באיחוד האירופי שהוא גוף על-מדינתי ובו יש אוטונומיה גבוהה למדינות החברות (האיחוד האירופי איננו נכלל בהשוואת רמות אוטונומיה של רשויות מקומיות בתוך מדינה, על שום היותו גוף על-מדינתי). מבין המדינות הללו נסקרו תוכניות לליווי רשויות מקומיות ולאחר בחירת ארבע התוכניות הרלוונטיות ביותר, נעשה מחקר על כל אחת מהן.

¹ <https://platforma-dev.eu>

2. תוכניות לליווי רשויות מקומיות באספקת שירותים חברתיים

בפרק זה מוצגים ארבע תוכניות לליווי רשויות מקומיות באספקת שירותים חברתיים. התוכניות מגוונות מבחינת המודלים המופעלים, אוטונומיית השלטון המקומי במדינה ורמת יכולות הניהול של הרשות המקומית טרום הליווי, תוך היצמדות לליווי ככלי מרכזי בתוכנית.

ראשית מוצגת התוכנית האנגלית להקמת גופים אזוריים לצורך קידום יכולות ברמה המקומית. התוכנית נשענת על שיתופי פעולה אזוריים, על מדידה והערכה ועל ניסוי וטעייה ככלים מרכזיים לחיזוק הרשות המקומית באספקת שירותים. לאחר מכן מוצגת התוכנית הגרמנית העוסקת בפיתוח יכולות ניהול במערכת החינוך המקומית, תוך התבססות על מדידה והערכה ושותפות בין-מגזרית. התוכנית השלישית היא תוכנית מקופנהגן, דנמרק, של מחקר התערבותי ככלי לשינוי המבנה הארגוני ברשות לצורך אספקת שירותים חברתיים מותאמים למקום. התוכנית האחרונה שמוצגת היא תוכנית של האיחוד האירופי שבדומה לתוכנית הדנית מתבססת על מחקר והערכה בשותפות עם גורמים מקומיים לצורך זיהוי כשלים ופתרונם. ייחודיות התוכנית בשני היבטים עיקריים: שיטת המחקר ושימוש בתוכנית ממומנת אחרת כבסיס לפיתוח יכולות (ניצול הזדמנות לצורך פיתוח יכולות). לבסוף, מוצגים בקצרה שלושה כלים נפוצים לקידום יכולות ברשויות מקומיות – למידת עמיתים, הכשרות מקצועיות ומדידה והערכה. אלו אינם כלים של ליווי רשויות מקומיות, אך הם משמשים ככלים מרכזיים בעולם שיפור היכולות.

טבלה מסכמת – תוכניות לליווי רשויות באספקת שירותים חברתיים

שם התוכנית	אנגליה	גרמניה	דנמרק	איחוד אירופי
	Regional Improvement and Efficiency Partnerships	Learning Locally (Lernen vor Ort, (LvO	ייעוץ ארגוני לעירייה לצורך התאמת שירותים חברתיים למקום	Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy
תחום התוכנית	שיפור וייעול שירותים חברתיים ברשויות מקומיות וציבוריות	ניהול מערכות חינוך מקומיות	התחדשות שכונתית-חברתית	בניית יכולות מינהליות
מערך התוכנית	גופים אזוריים מתכללים ומלווים רשויות מקומיות	סיוע לאומי בהקמת מערך חינוך מקומי	מחקר התערבותי מקומי לזיהוי קשיים ארגוניים ומציאת פתרונות מבניים	מחקר ארגוני לזיהוי כשלים ופיתוח יכולות ברשויות לאומיות ואזוריות
שיטת פעולה	בניית יכולות	אפשרור ובניית יכולות	אפשרור	אפשרור ובניית יכולות
עקרונות מרכזיים	גופי פעולה אזוריים; יעד נמצא במרחב המקומי; שותפות אזורית; ניהול מבוסס תוצאות; ניסוי וטעייה	מדידה והערכה מקומית; מדידה והערכה כבסיס לניהול עצמי; הפצת ידע ולמידת עמיתים; שותפות בין-מגזרית	מחקר התערבותי – הידע נמצא בשטח; עבודה שיתופית – עובדים, מנהלים; מו"מ בין ארגוני עבודה עירונית רוחבית	מחקר ארגוני; יכולות מינהליות כבסיס לניצול כספים יעיל; שיפור יכולות ומבנה ארגוני; עבודה לטווח ארוך
הגורם האחראי לתוכנית	ממשל מרכזי ומקומי	ממשל פדרלי	רשות מקומית	האיחוד האירופי
היקף התוכנית	כלל המדינה	75 רשויות (תוכנית 'בוטיק')	רשות מקומית (תוכנית 'בוטיק')	5 רשויות (תוכנית 'בוטיק')
תוכנית מותאמת אישית/ גרית	מבנה אחיד לגוף האזורי, שונות בפעילות המקומית	מבנה ופעילויות אחידים לכלל הרשויות	מותאם אישית	מותאם אישית
תקציב	800 מיליון ש"ח לשלוש שנים	380 מיליון ש"ח לשלוש שנים	אין מידע	3.5 מיליון ש"ח לשלב א' (המחקר)

2.1 אנגליה

שם התוכנית: Regional Improvement and Efficiency Partnerships (RIEP)

תחום עיסוק: שיפור, יעול וכיתוח יכולות ברשויות מקומיות

מילות מפתח: ניהול מבוסס תוצאות, ניסוי וטעייה, שיתופי פעולה אזוריים, שלטון אזורי

תקציר

Regional Improvement and Efficiency Partnerships (להלן: RIEP) הוא גוף אזורי שנועד לשפר ולייעל את השירות הציבורי-מקומי באנגליה. ה-RIEP מאגד תחתיו את כלל הרשויות הציבוריות באזור – רשויות מקומיות וגופים ציבוריים מקומיים, כגון מכבי אש ומשטרה – במטרה לסייע להם לשפר את השירות הניתן לאזרח. עיקר תפקידי ה-RIEP הם:

- סיוע מותאם אישי לרשויות לא מתפקדות
- איגום משאבים אזורי
- תמיכה בחדשנות
- שיתוף מידע ופרקטיקות מיטביות
- גוף מחבר ומגשר בין הרשות המרכזית לרשות המקומית (Smith, n.d.)

במסגרת התוכנית, שפעלה בין השנים 2008-2011, הוקמו תשעה גופי RIEP בכל רחבי אנגליה, כאשר כיום RIEP אחד נותר פעיל במתכונתו הישנה.

מבנה התוכנית

בשנת 2008 הקימה ממשלת בריטניה הקימה תשעה גופי RIEP בכל אחד מן המחוזות האנגליים². RIEP הוא גוף אזורי, הפועל מתוקף סמכות ותקציב ממשלתי, אך הוא זכאי לפעול על פי צרכים והחלטות המתקבלות במרחב המקומי שבו הוא שוכן. גופי ה-RIEP נועדו לקדם יעילות ומצוינות בשירות הציבורי ברמה המקומית (תוך דגש על רשויות מקומיות) על ידי יצירת רשתות עמיתים, העברת ידע, קישור למשרדי ממשלה וליווי רשויות מקומיות במידת הצורך. הנחת המוצא של התוכנית היא שהאחריות והסמכות לתהליכי שינוי ושיפור ברמה המקומית צריכים להיות בידי הרמה המקומית (והאזורית) ולא בידי הממשלה המרכזית (Smith, n.d.).

שיפור וליווי הרשויות המקומיות נעשה על פי צורך שעלה מתוצאות מערך המדידה הלאומי לפעילות רשויות מקומיות (Comprehensive Performance Assessment - CPA) שהופעל במקביל לתוכנית. רשויות שקיבלו ציונים נמוכים ממערך המדידה זכו לסיוע מותאם

² התוכנית פעלה באנגליה בלבד, ולא ביתר בריטניה.

אישית מה-RIEP המקומי³.

מלבד שיפור השירות הציבורי, התוכנית פעלה גם כדי להוביל להורדת עלויות הפעילות השוטפת של רשויות מקומיות⁴, כאשר לפי דיווח המבוסס על מחקר במימון ה-RIEPs על כל פאונד שהושקע נחסכו 4 פאונד (Local Government Association [LGA], 2011).

גופי ה-RIEP עסקו בדרך כלל ב:

- תמיכה ברשויות מקומיות ובשותפים שלהן בדרך ללקיחת אחריות עצמית על שיפור וייעול עבודת הרשות
- תיאום ואפשרות תמיכה הניתנת על ידי גופים אזוריים וארציים אחרים
- תמיכה בחדשנות ובשיתוף פרקטיקות מיטביות
- סיוע לרשויות מתקשות בשיפור תפקוד כושל באמצעות חבילת תמיכה מותאמת אישית

מבנה ניהולי

לכל מחוז באנגליה הוקם RIEP עצמאי, עם צוות עובדים משלו, והניהול השוטף של ה-RIEP נעשה ברמה האזורית והמקומית (Smith, n.d.). יחד עם זאת, בכל שנה כל RIEP נדרש להגיש תוכנית אסטרטגית שהועלתה לדיון בקרב נציגי השלטון המקומי, השלטון המרכזי ופקידי ממשלה (ראו הרחבה בתת הפרק "תוכנית אסטרטגית"). התוכנית האסטרטגית היוותה בסיס לעבודה, וגם להערכה, של כל שנת פעילות. כלומר, ניהול ה-RIEP הוא מקומי אך המטרות לאורן הוא פועל הן תוצר של משא ומתן בין השלטון המקומי ובין השלטון המרכזי.

לתוכנית ה-RIEP מבנה מוסדי היררכי לפיקוח והטוויות פעילותו. ניתן לומר כי עיקר הפיקוח נמצא בידי השלטון המקומי באמצעות ה- LGA Improvement Board שהוא גוף של מרכז השלטון המקומי האנגלי. יחד עם זאת, בוועדות השונות יש נציגות לאזור, לשלטון המקומי ולשלטון המרכזי. להלן מבנה המערך הניהולי של גופי ה-RIEP בסדר היררכי:

LGA Improvement Board – גוף הפיקוח המרכזי על התוכנית, בודק את פעילות גופי ה-RIEP ביחס למטרות התוכנית האסטרטגית הארצית (National Improvement Efficiency Strategy, NIES). חברים בו נציגי מועצות מקומיות מרחבי בריטניה, בכללם נציגים של גופי ה-RIEP השונים (Improvement Board, 2007). ראש ה-LGA improvement Board הוא גם ראש ועד RIEP Member Forum (להלן).

RIEP Member Forum – פורום ארצי, המורכב מנציגים פוליטיים של גופי ה-RIEP במחוזות השונים (כלומר, נבחר ציבורי מקומיים), לשיתוף של בעיות ואתגרים בעבודת ה-RIEP. בפורום חברים גם נציגים מה LGA Improvement Board לצורך יצירה ושמירה של קשרים בין הגופים, וגם נציגות של משרדי הממשלה לצורך גישור בין הרמה המקומית ואזורית לזו הארצית.

³ בבריטניה עלתה לאורך השנים ביקורת רבה על מערך המדידה והרלוונטיות שלו (לדוגמה ראו Andrews et al., 2005). בין היתר, על כך שציוני מרבית הרשויות השתכרו מאוד במהלך הפעלת ה-RIEP- עד לכדי מצב שבו כמעט שלא היו רשויות הזקוקות לשיפור בתום הפעלת התוכנית (Game, 2005).

⁴ הצורך בהורדת עלויות קשור ישירות למשבר הכלכלי העולמי שחל בשנת 2008, והוביל לקיצוצים נרחבים באנגליה.

⁵ במובן זה, גופי ה-RIEP דומים לאשכולות הרשויות המקומיות הפועלים בישראל.

CEXTG) Chief Executives Task Group – פורום מנכ"ל מועצות מקומיות. בפורום משתתף מנכ"ל מוביל מכל אזור של RIEP. הפורום מייעץ ל-LGA Improvement board ומשמשת כגשר לממשל המרכזי.

(IEAN) Improvement and Efficiency Advisory Network – ועדה מייעצת ל-CEXTG המורכבת ממנהלי גופי ה-LGA, RIEP (מרכז השלטון המקומי), IDeA (Improvement and Development Agency), מרכז לשיפור השירותים הציבוריים ומשרד הפנים. חברי הוועדה נפגשים פעם בחודש. הוועדה מייעצת ל-CEXTG ומגשרת בין התוכנית ובין הרמות הגבוהות של משרדי הממשלה.

The RIEP Programme Office – משרד ניהול של תוכנית ה-RIEP ברמה הלאומית, מורכב מפקידי ציבור.

תוכנית אסטרטגית

כפי שצוין לעיל, כל RIEP מגיש פעם בשנה תוכנית אסטרטגית לשנת הפעילות הבאה (Regional Improvement and Efficiency Strategy, RIES). התוכנית האסטרטגית האזורית נדרשת להיות בהלימה לתוכנית האסטרטגית הלאומית (NIES), אך היא ייחודית לכל אזור. התוכנית האסטרטגית מהווה בסיס לדיון בין ה-RIEP ובין שר השלטון המקומי, מרכז השלטון המקומי (LGA) ופורום מנכ"ל מועצות מקומיות (CEXTG) (Improvement Board, 2008).

תחומי פעילות התוכנית

RIEP היא תוכנית רחבה העוסקת במגוון תחומי פעילות. מלבד זאת, לכל אזור ניתנה הסמכות והאחריות להחליט בתחילת כל שנה באילו תחומים הוא עוסק – באישור הממשל המרכזי.

על כן, גופי ה-RIEP נבדלים ביניהם לא רק באופי הפעילות אלא גם בתחומי העיסוק שלהם. יחד עם זאת, ישנם כמה תחומים עיקריים שבהם עסקו גופי ה-RIEP במשך השנים. להלן נציג בקצרה את תחומי העיסוק המרכזיים ודוגמאות לפרויקטים בכל תחום (LGA, 2009).

■ גיוס (פוליטי) של הממשל המקומי לפרויקט ה-RIEP (בפרט בשנת הפעילות הראשונה של התוכנית)

דוגמה: חלוקת חלק מתקציב פעילות ה-RIEP ישירות לרשויות המקומיות

שם הפרויקט: RIEP – East Midlands Improvement and Efficiency Partnership

ב-RIEP של East Midlands פעלו להבטחת מחויבותם והשתתפותם הפעילה של הרשויות המקומיות בפעילות ה-RIEP על ידי חלוקת 70% מתקציב הפרויקט לחמש שותפויות תת-אזוריות. שותפויות אלו הובלו על ידי נבחרי ציבור מקומיים ולכל אחת היה מבנה מוסדי עצמאי לצורך לניהול פרויקטים. השותפויות התנהלו לאור מטרות שהוגדרו עבור כלל ה-RIEP (במסגרת התוכנית האסטרטגית - RIES). יתרת התקציב (30%) שימשה את ה-RIEP של East Midlands לסבסוד פעילויות בכל האזור ולהעברת ידע על פרקטיקות מיטביות בתוך האזור.

■ תמיכה ברשויות מקומיות בחיסכון כספי/ ניהול יעיל

דוגמה: הקמת one-stop-shop לרכש של רשויות מקומיות

שם הפרויקט: Improvement and Efficiency West Midlands's (IEWM) procurement programme

חלק מרכזי בתפקיד ה-RIEP היה להוביל לחיסכון כספי בעבודת הרשויות. ב-West Midlands עשו זאת על ידי הנגשת מכרזים קיימים לכלל הרשויות באזור. IEWM משמש כ-one-stop-shop לצורכי רכישה של רשויות מקומיות והוא כולל: מאגר מכרזים, מידע על רכישות, מסמכים סטנדרטיים והדרכות ואירועים לצורך בניית יכולות בתחום הרכש.

■ תמיכה בשיפור עבודת הרשות המקומית

הסבר: גופי ה-RIEP יחד עם המרכז לשיפור השירותים הציבוריים של מרכז השלטון המקומי האנגלי (IDeA) ושותפים נוספים פעלו לסייע לרשויות מקומיות לשפר את פעילותם בתחומים שבהם נמצאו חלשים (במסגרת מדידה והערכה של התנהלות רשויות מקומיות - CPA).

דוגמה א': קרן לסיוע מיידי לרשויות מקומיות

שם הפרויקט: North West Improvement and Efficiency Partnership (NW IEP) Rapid Response Fund

ב-RIEP של צפון מערב אנגליה (NW IEP) הוקמה קרן סיוע לרשויות במצוקה באמצעות תמיכה מותאמת אישית. פאנל אזורי, יחד עם נציגים מן הרשויות המקומיות, משרד המבקר, משרד רוה"מ ו-IDeA פעלו כדי לזהות אזורים לשיפור ורשויות הנמצאות ב"סכנה". לרשויות אלו הותאם סיוע פרטני שמומן באמצעות קרן לתמיכה מהירה על סך 200,000 פאונד.

דוגמה ב': הערכת שירותים לטיפול ארוך טווח במזרח אנגליה (Improvement East, n.d.)

המועצה האזורית של הארטפורדשייר בשותפות עם ה-RIEP של מזרח אנגליה זיהו כי מערך התמיכה לטיפול לטווח ארוך באזור טעון שיפור. לצורך שיפור המערך הטיפולי נערך מחקר יישומי שבסופו הוצעו מגוון שינויים בטיפול לטווח ארוך שניתן באזור (בפרט באמצעות חיזוק היבטים של רפואה מונעת).

דוגמה ג': מערך הערכת עמיתים לדוחות עירוניים (RIEP for Yorkshire and Humber, YoHr)

ה-RIEP של יורקשייר הפעיל מערך לבחינת פעילות בשירותים חברתיים על ידי עמיתים. במסגרת הפרויקט צמידים של רשויות מקומיות קראו והעירו זו לזו על דוחות מערך הטיפול בילד של כל רשות. הקוראים, אנשי מקצוע מן התחום ברשות המקומית, התמקדו בשני היבטים: פרקטיקות מיטביות ונקודות חולשה. פרקטיקות מיטביות היוו מקור להשראה עבור הרשות המקומית הקוראת ואילו נקודות חולשה הווארו לצורך שיפור ברשות שערכה את הדוח.

■ תמיכה ביישום ויצירת הסכמים מקומיים – למען עידוד שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות (Local Area Agreements, LAAs)

הסבר: LAA הוא כלי מדיניות ממשלתי שנועד לעודד שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות באותו האזור

דוגמה: תמיכה, ייעוץ ומענק ליישום הסכמים מקומיים

שם הפרויקט: IEWM's Learning to Deliver programme

ב-RIEP של West Midlands (IEWM) זיהו קשיים במימוש ההסכמים המקומיים (LAA) באזורם. על כן הוקמה תוכנית לתמיכה ברשויות מקומיות ושותפויות ביישום ההסכם המקומי שלהן. במסגרת התוכנית נשכר יועץ מטעם IEWM לצורך סיוע במימוש ההסכם המקומי, וניתנו מענקים בסך 50,000 פאונד לצורך מימוש מטרה מוגדרת מה-LAA, ומענק נוסף של 7,000 פאונד לכל רובע ברשות לצורך סדנאות ומפגשים להחלפת ידע של פרקטיקות מיטביות.

■ חדשנות

חלק מגופי ה-RIEP הקימו קרן למימון פרויקטים חדשניים שהרשויות המקומיות מעוניינות לקדם, מעין מרחב לניסוי וטעייה. אין בידנו דוגמאות לפרויקטים ספציפיים בתחום זה.

דיווח ובקרה

חלק מהותי מפרויקט ה-RIEP הוא הדיווח לציבור על ההתקדמות שנעשתה בשנה החולפת. הדוח השנתי הוא כלי להערכה, פיקוח ולמידה על עבודת גופי ה-RIEP השונים. הדוח נכתב לאור המטרות שהוצבו במסגרת התוכנית האסטרטגית שנכתבת בתחילת כל שנה בשותפות עם מרכז השלטון המקומי ומשרדי הממשלה (RIES) (LGA, 2009). נוסף על הדוח השנתי, פרסמו גופי ה-RIEP לאורך שנות הפעילות עוד מחקרים יישומיים ודוחות, לרוב על פרויקטים ספציפיים. דוחות אלו הופצו לכלל הציבור ולמקבלי החלטות באזור ובמדינה (Institute for Local Governance, n.d.).

תקציב

התקציב הכולל לכל מערך ה-RIEP עמד על 185 מיליון פאונד לשלוש שנים והוא ניתן על ידי הממשלה המרכזית. גובה התקצוב לכל RIEP נקבע על פי ההסכם האזורי שעליו סוכם עם הממשלה (Local area agreements, LAA)⁶ (LGA, 2010).

לאחר תום התוכנית

בעשור וחצי האחרונים נעשו רפורמות רבות באנגליה, בין היתר בתחומי השלטון המקומי, כאשר פעמים רבות הרפורמות הגיעו לאחר חילופי שלטון בין מפלגות מתחרות. לעיתים, תוצר רפורמה המגיעה לאחר חילופי שלטון הוא ביטול, או החזרה לאחור של

⁶ הסכם בין הממשל המרכזי לממשל המקומי (וגופים אזוריים נוספים) על מטרות ויעדים לשלוש השנים הקרובות. אם הממשל המקומי עומד ביעדים הללו הוא מקבל תוספות תקציב. בוטל בשנת 2011, כמו ה-RIEPs, עם חילופי שלטון.

רפורמות קודמות שהונהגו. בהקשר זה, תוכנית ה-RIEP איננה שונה (Gilson et al., 2009). ה-RIEP הייתה תוצר של ממשלת הלייבור הבריטית ורציונל התוכנית קושר לתפיסת ממשלת הלייבור, ולכן עם חילופי השלטון התוכנית לא חודשה. יחד עם זאת, בתום התוכנית, שלושה גופי RIEP המשיכו לפעול ללא מימון ממשלתי (LGA, 2011). כיום (2020), רק אחד מתשעת הגופים ממשיך לפעול באותה המתכונת (Improvement and Efficiency West Midlands). יחד עם זאת, חלק מן המנגנונים שהוקמו בזמן התוכנית נשמרו וממשיכים לפעול גם כיום, במסגרות אחרות, לדוגמה [מיכרז ורכישה של שירותים](#) במחוז הדרום-מזרחי של אנגליה.

סיכום המודל

המעניין בתוכנית האנגלית הוא המיקום המוסדי של גופי ה-RIEP. מצד אחד הם מקבלים מימון ונדרשים לאישור תוכנית שנתית מן הממשלה המרכזית; מצד שני, השלטון המקומי הוא שמתווה את הפעילות, כאשר לגופים האזוריים עצמאות מקומית נרחבת למדי. כלומר, הממשל המרכזי הסכים לוותר על חלק משליטתו, אף על פי שהוא הגורם המממן, מתוך הבנה כי הידע והיכולת לשפר את עבודת הרשויות המקומיות נמצאים ברמה המקומית.

2.2 גרמניה

שם התוכנית: Learning Locally (Lernen vor Ort, LvO)

תחום עיסוק: חינוך, פיתוח יכולות לניהול מערכת חינוך ברמת השלטון המקומי

מילות מפתח: מדידה והערכה מקומית, מדידה והערכה כבסיס לניהול עצמי, שותפות עמותה-עירייה

תקציר

Learning Locally (בתרגום חופשי: ללמוד במקום, להלן תקרא LvO), היא תוכנית שנועדה לסייע לרשויות מקומיות לפתח מערכת ניהול חינוך עצמאית והוליסטית. היא עשתה זאת על ידי מימון הקמת צוות פעולה ברשות המקומית, הגדרת מטרות ויעדים מפורטים לרשות המקומית בתחומים אחדים ויצירת שיתוף פעולה בין רשות מקומית לעמותה. התוכנית שמה דגש מיוחד על פיתוח יכולות הערכה ומדידה ככלי לבניית יכולות ניהול.

LvO הופעלה על ידי משרד החינוך הפדרלי הגרמני⁷ בין השנים 2009-2014 (בשני סבבים: 2009-2012, 2012-2014) וזכו להשתתף בה 75 רשויות מקומיות ואזוריות (מתוך סך של כ-12,000 רשויות מקומיות ואזוריות בגרמניה) (Busemeyer & Vossiek, 2015).

פיתוח יכולות הניהול נעשה באמצעות פיתוח של ארבעה תחומי פעילות ברשות המקומית: ניהול חינוך מקומי, פיקוח חינוך מקומי, ייעוץ חינוכי ומעברים חינוכיים (Busemeyer & Vossiek, 2015). נוסף על ארבעת התחומים הללו התוכנית פעלה בשני מישורים נוספים: (1) עידוד וחיוב העברת ידע בין הרשויות המקומיות והקמת מרכזי ידע במחוזות; (2) יצירת שיתוף פעולה מחייב בין רשות מקומית ובין עמותה בעלת ידע מקצועי (Bundesministeriums für Bildung und Forschung [BMBF], n.d.).

⁷ התוכנית הופעלה על ידי המשרד הפדרלי ולא על ידי משרדי המדינה. עם זאת, התוכנית לא פעלה לשינוי היחסים שבין רמות השלטון השונות, אך כן תמכה ברפורמות מבניות בתוך הרשויות עצמן.

מבנה התוכנית

Lv0 נשענת על התפיסה כי חינוך צריך להיות מסופק ברמה המקומית וכי כדי לספק חינוך טוב ברמה המקומית יש צורך ביכולות מדידה והערכה, כבסיס לפיתוח יכולות ניהול. מלבד הערכה, מדידה וניהול ישנם אלמנטים נוספים הנדרשים כדי לספק חינוך ברמה המקומית (כגון ייעוץ חינוכי). הגורם האחראי להקמת המערך המקומי הוא צוות ה-Lv0. צוות ה-Lv0 הוא צוות ייעודי לתוכנית האחראי למימוש האלמנטים השונים של התוכנית. כל רשות משתתפת הקימה צוות ייעודי, ובמרבית הצוותים היו חברים 10-12 עובדים (כתלות בגובה המימון ובגודל הרשות) (Busemeyer & Vossiek, 2015).

להלן נפרט את רכיבי התוכנית, בפרט:

1. המבנה הניהולי של התוכנית
2. מערך ניהול חינוך עירוני
3. דיווח ובקרה
4. שותפות עמותה-עירייה
5. העברת ידע

■ המבנה הניהולי של התוכנית

לרשויות המקומיות ניתן חופש בהגדרת המבנה הניהולי והתפקודי של צוות ה-Lv0 המקומי. אולם, בקרב רשויות רבות התבסס מבנה ניהולי טיפוסי הכולל שלוש רמות – ועד מנהל, ועדת היגוי וקבוצות עבודה.

מבנה ניהולי (טיפוסי) של Lv0 ברשות המקומית (Busemeyer & Vossiek, 2015):

- governing circle – ועד מנהל המגדיר מטרות אסטרטגיות וסדר עדיפויות לניהול מערכת החינוך המקומית. בוועד חברים מנהלי ארגונים רלוונטיים (ארגונים חינוכיים, חינוך מבוגרים, אוניברסיטאות, לשכות תעסוקה, לשכות תעשייה ומסחר) [עמותות השתתפו גם לעיתים כצופות]. ראש העיר מוביל את הוועדה.
 - steering group – ועדה האחראית למעבר ממטרות ליעדים ולתכנון צעדי הטמעה. הרכב הוועדה היה שונה בכל רשות; בחלקן השתתפו רק מנהלים אחדים מן הרשות המקומית ובחלקן השתתפו נציגים מכל המוסדות הרלוונטיים (כמו ב-governing circle), אבל מדרג נמוך יותר.
 - working groups – קבוצות עבודה שמטרתן יישום ופיתוח של פרויקטים באופן מעשי וכן ייצור ידע נוסף דרך חילופי ידע ומומחיות. חברי הקבוצות היו מי שעבדו בפועל על הפרויקט.
- כאמור, המיקום המוסדי של צוות ה-Lv0 נתון לשיקול דעתה של הרשות המקומית. חלק מן הרשויות בחרו למקם את כוח האדם כחלק אינטגרלי במחלקות רלוונטיות בעירייה (לדוגמת מחלקת חינוך) וחלק בחרו ליצור גוף נפרד הכפוף ישירות לראש העיר או למנכ"ל העירייה (Busemeyer & Vossiek, 2015).

למיקום צוות ה-LvO במערך הארגוני העירוני השלכות על אופן יכולת הצוות לקדם שינויים בעירייה. **צוות LvO אינטגרלי למחלקות העירייה** צמצם חיכוכים, אך הגדיל את הקושי בהנעת תהליכים בין-תחומיים בעירייה. **צוות LvO אוטונומי (נפרד ממחלקות העירייה)** הקל על תיאום פעולות בתוכנית אך הקשה על הנעת שינוי במחלקות הרלוונטיות (Busemeyer & Vossiek, 2015).

גם לאופי כוח האדם שגויס השפעה על יכולת צוות ה-LvO להניע שינויים בעיר. **גיוס כוח אדם חיצוני לעירייה ובעל ניסיון** הוביל לעיתים לרעיונות חדשים ולמחויבות גבוהה לתפקיד. מנגד, **כוח אדם פנימי לעירייה** צמצם את האנטגוניזם לתוכנית והקל על ביצוע שינויים רוחביים בעירייה. בוסמאייר ווסיק (Busemeyer & Vossiek, 2015) ממליצים על יצירת עירוב בין כוח אדם חדש לוותיק.

■ הקמת מערך ניהול חינוך עירוני

בבסיס התוכנית הקמת מערך ניהול חינוך מקומי על ידי כוח האדם שגויס. כל רשות נדרשה להקים ארבעה מערכים עירוניים (BMBF, n.d.):

- ניהול חינוך מקומי
- פיקוח חינוך מקומי
- ייעוץ חינוכי
- מעברים חינוכיים

בכל מערך הוגדרו כמה מטלות נדרשות, להלן פירוט המטלות לפי תחום (BMBF, n.d.).

- ניהול חינוך מקומי

הרשויות המקומיות נתמכות בתהליך יצירת מערכת ניהול חינוך מקומית. המטלות העומדות בפני הרשות המקומית הן:

- יצירת רשימת מלאי/ מסד נתונים של פעילויות חינוכיות ברמה המקומית
- קיבוץ סוגי אחריות ופעילויות חינוכיות שנמצאות במחלקות שונות תחת ניהול חינוכי אחד
- אספקת מידע לאזרחים ולגופים חינוכיים על נושאים חינוכיים
- עירוב שחקנים מרכזיים בתחום החינוך (מרכזי יום, רווחה, בתי ספר, חינוך למבוגרים, לשכת תעסוקה, חברות, אוניברסיטאות ועוד) בקהילה
- פיתוח קונספט וחזון לעתיד של מערך החינוך העירוני בדגש על לימוד לאורך החיים
- פיקוח חינוך מקומי

משרד החינוך הפדרלי סיפק לרשויות המקומיות כלי מדידה המאפשר להן ליצור בסיס נתונים לעיצוב מערכת החינוך המקומית על סמך מידע אמפירי. המידע האמפירי שהרשות נדרשה לאסוף הוא:

- מדדים חינוכיים בסיסיים
 - חינוך וטיפול בגיל הרך
 - מערכות חינוך לא פורמליות
 - הכשרות מקצועיות ואוניברסיטאות
 - חינוך למבוגרים
 - השתתפות אוכלוסייה מבוגרת במערכות חינוך מתמשכות ולימוד לאורך החיים
 - השפעות ותועלות של חינוך, בפרט בהקשרים של שוק התעסוקה המקומי
 - מעברים בין מסגרות חינוכיות
- ייעוץ חינוכי

הרשויות נדרשו להקים מערך ייעוץ חינוכי הכולל את האלמנטים האלה⁸:

- מערך ניהול של ייעוץ חינוכי
 - הכוונה לפרטים ולקבוצות אוכלוסייה ייחודיות
 - ייעוץ חינוכי מותאם אישית
 - ייעוץ תעסוקתי (בשילוב עם היבטים חינוכיים נדרשים)
 - הערכת יכולות של הפרט
 - מענה לפניות בנוגע למעברים חינוכיים
- מעברים חינוכיים

מעבר חינוכי הוא מעבר בין מסגרות חינוכיות לאחר השלמת המסגרת או לפני סיומה. LvO כיוונה ליצירה של מסלול חינוכי מותאם לפרט. כך, מערכת החינוך המקומית צריכה להיות מערכת הוליסטית הרואה את צורכי הפרט ויודעת לסייע לו למצוא את המסלול החינוכי וההכשרתי הנכון עבורו תוך תכלול כלל סוגי וגורמי החינוך בעיר. כדי להביא לכך הרשויות נדרשו:

- לשפר את שיתוף הפעולה הבין-משרדי בין גורמי חינוך, מוסדות תומכים ומטפלים
- לפתח מסלולי חינוך מתואמים (בין גופים)
- לפתח סטנדרטים לניהול של מעברים ספציפיים
- לפתח חיבורים בין חינוך ליישום

⁸ מערך הייעוץ החינוכי מזכיר במידת מה את מרכזי הצעירים בישראל. מרכזי צעירים הם מרכזים שהוקמו ברחבי מדינת ישראל, בדגש על אזורי פריפריה. המרכזים מספקים מענה כולל לצורכיהם של צעירים בני 18-35 ביישובים שבהם הם גרים. אחד השירותים הניתנים לצעירים הוא ייעוץ חינוכי. להרחבה ראו [באתר כל זכות](#).

■ תחומים נוספים:

התוכנית אפשרה לרשויות לקבל תמיכה פרטנית בכמה תחומים נוספים, בהינתן שאלו מתקשרים לאחד מארבעת התחומים שלעיל. התחומים שניתן היה לבקש עבורם תמיכה נוספת: שינויים דמוגרפיים, אינטגרציה ומגוון אנושי, הורות/ חינוך משפחתי, חינוך דמוקרטי וכלכלה, טכנולוגיה, סביבה ומדע.

■ דיווח ובקרה

במסגרת התוכנית הרשויות מחויבות להפיק דוח שנתי על מצב החינוך העירוני, כאמור זהו חלק מן התפיסה כי הערכה ומדידה הן חלק אינטגרלי בפיתוח יכולות ניהול. אולם, LvO מעניקה חשיבות לפיקוח על החינוך לא רק לצורך הפיקוח עצמו וליצירת יכולות ניהול אלא גם ככלי לרתימת שותפים. דוח מקיף הנעשה על ידי העירייה הוא גם תוצר משמעותי שניתן ל'חגוג' אותו. כך, הדוח השנתי צריך לשמש הן ככלי ניהולי והן ככלי לרתימת שותפים פוליטיים. בוסמאייר ווסיק (Bussemeyer & Vossiek, 2015) ממליצים להקים מערך פיקוח ומדידת חינוך כבר עם התחלת התוכנית. בדרך זו ניתן למצות תובנות על בסיס ידע קיים ובד בבד להקים מסד נתונים שמאפשר לזהות מטרות לשינוי.

כדי לסייע לרשויות בפיקוח על חינוך, משרד החינוך הפדרלי פרסם ספר הנחיות למדידת חינוך (מדריך) וגם פיתח כלי ממוחשב (IT) שהרשויות יכלו להשתמש בו. חשוב לציין כי גודל הרשות משפיע על יכולת המדידה ובפרט שרשויות קטנות ואזורים כפריים מתקשים לבצע מדידה של מערך החינוך (בעקבות מחסור בכוח אדם וידע) (Bussemeyer & Vossiek, 2015).

■ שותפות עמותה-עירייה

בבסיס התוכנית הדרישה לשותפות בין עירייה ובין עמותה. אין מדובר (רק) על שותפות כלכלית אלא בעיקר על שותפות מקצועית. ההנחה היא כי לעמותות הפעילות בתחום החינוך, בפרט לעמותות מקומיות, יש ידע רב שיכול לסייע בהקמת מערכת ניהול החינוך המקומית.

בתוכנית שני סוגי שותפויות בין עירייה לרשות מקומית: שותפות בסיסית ושותפות תמטית. השותפות הבסיסית מחייבת כל הגשת מועמדות לתוכנית ואילו התמטית הוא שותפות רשות. להלן פירוט על סוגי השותפויות.

◦ שותפות בסיסית

שותפות בסיסית היא שותפות מנדטורית בין רשות מקומית לבין עמותה הנדרשת כחלק מן ההתמודדות על השתתפות בתוכנית (BMBF, n.d.). מטרת השותפות, כשמה, היא בקידום שינוי בסיסי במערכת החינוך המקומית, ולא בקידום מטרות ספציפיות של התוכנית. השותפות נבנית לפי החלטת הרשות והעמותה (כל מקרה לגופו) אולם הנחת העבודה כי זו היא שותפות למציאת דרך. העמותה איננה גוף מומחה עם פתרונות אלא שותף לעבודה. לעמותה כמה תפקידים שהיא יכולה למלא במסגרת השותפות:

- מתווך חסר פניות
- אספקת ידע ומומחיות לתהליך הפיתוח

- סיוע ביצירת מערכת חינוכית מקומית בת-קיימה
 - סיוע ביצירת שותפויות ציבוריות-פרטיות
 - סיוע כלכלי סביב פרויקטים כלכליים ייחודיים ופורצי דרך
- מעשית, העמותה יכולה להיות שותפה בעבודה ובניהול הפגישות, להיות מקור לכוח אדם ולחומרים וידע מקצועי, להפיק כנסים מקצועיים ואירועים מקומיים או לסייע בארגונם ולבסוף להניע מחקר והטמעה של ידע מקצועי רלוונטי.
- העמותה (אם יש כמה עמותות שותפות לעירייה מסוימת אז אחת מהן) נדרשת להיות חברה ברשת הארצית של העמותות וכך לסייע בהפצת הידע הנצבר מן התוכנית לרשויות מקומיות אחרות בגרמניה.

◦ שותפות תמטית

שותפות תמטית היא שותפות וולונטרית הנסובה סביב מומחיות שנוצרה בעמותה העוסקת בתחום החינוך ו/או ניהול החינוך ובין הרשות המקומית. שותפות הזו היא לרוב בין רשות מקומית לעמותה ארצית⁹, אך היא מתנהלת ברמה המקומית. הבסיס לשותפות הוא העברה של ידע ופרקטיקות מיטביות שקיימות בעמותה לעירייה וליווי או שותפות בניהול הפרויקט (BMBF, n.d.).

■ העברת ידע בתוכנית

LvO היא תוכנית קטנה ביחס למדינה כמו גרמניה (75 רשויות מקומיות בלבד), ולכן מעצם גודלה הידע שנצבר בה נצבר ברשויות מעטות בלבד. כדי להגדיל את מעגל הנהנים וגם כדי לחלוק פרקטיקות בין המשתתפות בתוכנית, הקים משרד החינוך הפדרלי שני מערכים עיקריים לשיתוף ידע: רשת ידע ארצית ומרכזי העברת ידע אזוריים.

◦ רשת ידע ארצית

רשת הידע נפגשת בכנס שנתי לצורך למידת עמיתים ועדכון על מצב הפרויקטים. הרשת מתוקצבת, מנוהלת ומאורגנת על ידי משרד החינוך הפדרלי. החברים ברשת הן הרשויות המקומיות והעמותות המשתתפות בפרויקט (BMBF, n.d.).

◦ מרכזי העברת ידע אזוריים

לקראת תום התוכנית הממשלה הגרמנית החליטה להקים מרכזים להעברת ידע בתוך המדינות (כלומר, לא ברמה הפדרלית). מטרת המרכזים היא לאגום, לארגן ולשתף את הידע שנצבר בתוכנית עם יישובים שלא השתתפו בה (BMBF, 2013). מרכזים כאלו הוקמו בכמה מדינות בגרמניה והם כלי שדרכו ניתן להעביר תובנות ליישובים שלא השתתפו בתוכנית באמצעות חומרים כתובים ובאמצעות מערך של הדרכות וייעוץ הקיים במרכזים הללו.

⁹ בגרמניה יש עמותות רבות הפעילות רק במרחב המקומי. על פי הידוע, בישראל, מפאת גודלה, דבר זה נפוץ פחות.

השתתפות בתוכנית

LvO היא תוכנית תחרותית פתוחה לרשויות מקומיות ואזוריות מכל הגדלים והסוגים – ערים גדולות/קטנות, ערי מדינה וערים רגילות, מועצות אזוריות של אזורים כפריים ועירוניים. כל הרשויות הללו הוזמנו להגיש את מועמדותן לתוכנית (Busemeyer & Vossiek, 2015).

מועמדות הוגשו על ידי רשויות ציבוריות בלבד, אך בשלב ההערכה השני (ראו הרחבה בסעיף הבא) נדרשה שותפות עם גוף חברה אזרחית/ פילנתרופיה. זוהי שותפות ברמת ניהול הפרויקט ושיתוף ידע מקצועי, ולא רק תמיכה כספית של העמותה.

רשויות שנבחרו לתוכנית קיבלו מימון לשלוש שנים וניתן היה להאריכו בשנתיים נוספות (BMBF, n.d.). הארכה התקבלה בהתאם לדיווח התקדמות והטמעה של הפרויקט, והתחייבות לעברת ידע לרשות שאיננה משתתפת בתוכנית.

מלבד זאת, תנאי ההשתתפות בתוכנית כללו התחייבות של הרשות המקומית לקחת חלק במחקר הערכה של הפרויקט, למדוד ולפקח על מערך החינוך המקומי ולשתף ולהשתתף בחילופי ידע הנובעים מן התוכנית (BMBF, n.d.).

קריטריונים לבחירת רשויות משתתפות בתוכנית

רשויות נבחרו להשתתף בתוכנית על סמך מסמך ומפת דרכים למימוש התוכנית. המסמך נוקד על ידי צוות מומחים מן הממשל הפדרלי והחברה האזרחית. בין היתר ניתן ציון על נכונות פוליטית להשקיע ולהתחייב לפרויקט, וציון על מקורות מימון וכוח אדם צפויים להפעלת התוכנית לאחר תום המימון הפדרלי (Wilkoszewski & Sundby, 2016; Busemeyer & Vossiek, 2015).

הרשויות עברו שני סבבי הגשה ושיפוט. לשלב הראשון רשות יכלה לגשת לבדה אך לשלב השני צריכה הייתה להיות שותפות מוצהרת בין רשות לעמותה (אם לרשות היה קושי למצוא עמותה שותפה, מועצת הקרנות הגרמנית סייעה לה בכך).

ועדת המומחים המחליטה על הענקת מימון הורכבה מנציגים ממשל הפדרלי, ארגון משרדי החינוך המדינתיים, פורום רשויות מקומיות, מומחה פיתוח אזורי, שותפים חברתיים ונציג הקרנות (עמותות) (שאיננו מעורב בפרויקט הנידון) (BMBF, n.d.).

סבב ראשון – קריטריונים להערכה ראשונית: תרומת הפרויקטים לקידום הניהול החינוכי בעיר; ניסיון קודם של המגיש; כוללניות ההצעה והערכת התקציב; המשך התוכנית לאחר תום המימון (תקצוב ונכונות פוליטית לתמוך); יכולות להעביר את הפרויקט לרשויות אחרות (transferability) (BMBF, n.d.).

סבב שני – קריטריונים להערכת התוכנית: איכות הארגון של מערך החינוך המקומי ומחויבות השחקנים הקיימים לתוכנית; חדשנות; איכות הקונספט למערך ניהול חינוך עירוני; שותפות בין מחלקות; טיב היעדים (איכותי וכמותי) ונושאים תמטיים שנבחרו; סכום התקצוב הנוסף של הרשות; התייחסות לנושאים מגדריים; שיווק וארגון כנסים חינוכיים; יכולות ורצון להמשיך בפרויקט לאחר תום המימון הפדרלי; יכולות העברה של ידע שנצבר בפרויקט לרשויות אחרות.

תקציב

תקציב התוכנית: 100 מיליון אירו אשר מומנו על ידי משרד החינוך הפדרלי הגרמני (Bundesministerium für Bildung und Forschung) והקרן החברתית האירופית (European Social Fund, ESF) (Busemeyer & Vossiek, 2015). הסכום שהוקצב

לתוכנית קטן ביחס להוצאה הציבורית השנתית על חינוך בגרמניה – 90 מיליארד אירו (הוצאה פדרלית + מדינות), אך הוא גם ניתן למספר קטן יחסית של רשויות מקומיות – מעין תוכנית בוטיק (Busemeyer & Vossiek, 2015).

הרשות המקומית יכולה להשתמש במימון מן התוכנית לשלוש מטרות: הוצאות אישיות, כוח אדם ונסיעות במסגרת התוכנית. לרשות המקומית האפשרות להגדיל את תקציב התוכנית באמצעות השתתפות עצמית (או השתתפות העמותה השותפה), כאשר המימון שניתן בתוכנית הוא תוספתי ולא נועד להחליף מימון רשותי קיים (BMBF, n.d.).

עקרונות פדגוגיים

העקרונות הפדגוגיים העומדים בבסיס התוכנית אינם עיקר סקירה זו, על כן נציין בקצרה כי הקונספט של חינוך לאורך החיים (lifelong learning) נמצא בבסיס התוכנית החינוכית והוא כלי לקידום שמונה מטרות עיקריות (BMBF, n.d.):

- הגברת ההשתתפות בחינוך
- הגברת "התעסוקתיות" של האזרחים – employability
- שיפורים כמותיים ואיכותיים מבחינת המשתמש הסופי
- הגברת שקיפות של האפשרויות החינוכיות
- שיפור המעבר בין שלבי החינוך של הפרט
- הגברת נגישות לחינוך
- חיזוק התרבות הדמוקרטית
- התמודדות עם שינויים דמוגרפיים

לאחר תום התוכנית

LvO מומנה לעד 5 שנים ולאחר תום המימון הפדרלי רשויות רבות הפסיקו את התוכנית וברשויות שבהן התוכנית המשיכה כוח האדם צומצם. לדוגמה, לאחר תום התוכנית בלייפציג הועסקו רק 2 עובדים, כאשר כוח אדם סטנדרטי בתוכנית בזמן המימון הפדרלי עמד על בין 10 ל-12 עובדים (Busemeyer & Vossiek, 2015).

יחד עם זאת, חלק מן השינויים שהתוכנית הטמיעה נותרו ברשות גם לאחר תומה. בפרט, שני שינויים עיקריים – המערך המקומי לפיקוח ומדידה של חינוך ושינויים מבניים (Busemeyer & Vossiek, 2015). מערכי הפיקוח והמדידה שנותרו צומצמו אך לרוב נותרו פעילים והשינויים המבניים לרוב נותרו עומדים. הסיבה לכך ששני השינויים הללו נותרו היא שהפעלתם הראשונית היא יקרה מאוד אך המשך הפעלתם הוא לרוב זול באופן יחסי. כך, התוכנית הפדרלית סייעה לבצע שינוי בר-קיימה ברשויות רבות בגרמניה.

סיכום המודל

מבין התוכניות הנסקרות LvO היא התוכנית המובנית והמאורגנת ביותר. הרשויות שמשתתפות בתוכנית זכו לאוטונומיה ביצירת המבנה הניהולי, אך התפוקות הנדרשות היו מוגדרות היטב. נראה כי התוכנית הצליחה ליצור מחד גיסא מבנה ברור ומאידך גיסא אוטונומיה מסוימת לרשויות המקומיות.

נקודה נוספת לציון היא שהתוכנית מימנה מהלכים שהשפעה שלהם נותרה גם לאחר תום המימון הפדרלי. כלומר, כבר בנקודת המוצא ההתייחסות לתוכנית הייתה כאל אירוע קצר טווח יחסית שנועד להותיר חותם. שינוי המבנה הארגוני ויצירת יכולות הם שני אלמנטים שגם לאחר תום המימון הפדרלי נותרו ברשויות. מלבד זאת, הם מהלכים הדורשים הון ראשוני רב ולאחר מכן עלותם אינה בהכרח גבוהה, וככאלה מתאימים במיוחד לתוכניות להובלת שינוי.

דבר אחרון ראוי לציון הוא שמטרות התוכנית מצומצמות ביחס לתוכניות אחרות – היא עוסקת רק ביצירת יכולות ניהול של מערכת חינוך מקומית. על כן, התוכנית יכולה להיות מפורטת ולדרוש עמידה בקריטריונים רבים במהלכה, שלא כמו בתוכניות רחבות יותר.

2.3 דנמרק

שם התוכנית: יעוץ ארגוני לעירייה לצורך התאמת שירותים חברתיים למקום

תחום עיסוק: יצירת יכולות ברשות המקומית לקידום וביצוע של התחדשות שכונתית-חברתית

מילות מפתח: מחקר התערבות, פתרון מותאם אישית, עבודה עירונית רוחבית

תקציר

בשנת 2007 החליטו בעיריית קופנהגן לפתח תפיסה ארגונית חדשה על ידי מחקר התערבות¹⁰ שנועד להביא ליצירת מערך עירוני המספק שירותים יעילים ורלוונטיים ברמת המקום (השכונה). במסגרת התהליך, חוקרים ליוו עבודת שני אגפים בעירייה, ראינו גורמים רבים ובהליך שיתופי הציעו פתרונות חדשים לשינוי המבנה הארגוני. הפתרונות הוטמעו והובילו לשינוי דרך העבודה בעיריית קופנהגן – מעבודה מבוססת תחום לעבודה מבוססת מקום. כלומר, עבודה שבה גורמים מתחומים שונים (לדוגמה רווחה, חינוך, תעסוקה) פועלים יחד ברמת השכונה כדי לפתור בעיות מקומיות ולספק לתושבים שירותים חברתיים מיטביים (Engberg & Larsen, 2010).

מבנה התוכנית

התוכנית הנסקרת בקופנהגן מבוססת על מחקר התערבותי שנעשה בשיתוף פעולה עם מנהלי ועובדי העירייה כדי ליצור מבנה ארגוני חדש על בסיס המודל של אספקת שירותים חברתיים מותאמים לשכונה. התוכנית פעלה במקביל לפרויקטים אחרים של התחדשות שכונתית בקופנהגן, כך שהמחקר ההתערבותי נעשה על תוכנית ספציפית. במסגרת תוכניות ההתחדשות האלו נדרשת שותפות בין גורמי עירייה שונים – שותפות מורכבת עקב המבנה המוסדי של עיריית קופנהגן.

בקופנהגן שבע ועדות עירוניות שהן מעין מקבילות עירוניות למשרדי ממשלה. כל ועדה אחראית לנושא מסוים ותחת ראש הוועדה מערך בירוקרטי שלם הכפוף למרותו. ראש העיר נדרש לנהל משא ומתן סביב הסוגיות שהוא רוצה להעביר בוועדות – כאשר

¹⁰ מחקר התערבותי הוא מחקר שבו החוקרים לא רק בוחנים את המצב הקיים, אלא גם מציעים, תוך כדי תנועה, פתרונות חדשים בשותפות מלאה של העוסקים במלאכה.

בחלק מהן יש רוב לאופוזיציה. יחסים דומים מתקיימים גם בין מערכי הפקידות המקבילים בעירייה. זוהי מערכת בירוקרטית מבוצרת הדורשת משא ומתן רב כדי להניע תהליכים (Engberg & Larsen, 2010).

נוסף לכך, תהליכי התחדשות בדנמרק הם תהליכים רב-מערכתיים. כלומר, התחדשות עירונית איננה רק יצירה של מרקם בנוי חדש, אלא תהליך עומק שנועד לשנות גם את המבנים החברתיים בשכונה. לכן נדרשת שותפות של המערכים העירוניים וכן שותפות עם התושבים, שכן תהליכים אלו הם תהליכים משתפים שמטרתם להגיע לתכנון מוסכם (Engberg & Larsen, 2010). הרצון להגיע להסכמה תוך שיתוף מלא של התושבים גרם לכך שפרויקטים רבים לא הצליחו לעבור לשלב הביצוע, וגם התקשו ליצור שותפות משמעותית עם התושבים בעקבות חוסר תיאום וקונפליקטים בין גופים עירוניים (Engberg & Larsen, 2010).

בשנת 2007, בעקבות קשיים בקידום מהלכים עירוניים, שתי ועדות עירוניות החליטו לנסות ולפתח תפיסה ארגונית חדשה. המערכת החדשה נועדה לקדם תכנון אסטרטגי ברמת השכונה ולא ברמת העיר כפי שהיה נהוג קודם לכן. כלומר, הוועדות פעלו לפתח יכולות חדשות של תכנון וניהול פרויקטים חברתיים כאשר נקודת המבט היא מקום ולא נושא (לדוגמה, במקום שמחלקת רווחה תדאג לקידום רווחת כל העיר, העירייה בחנה את צורכי השכונה הספציפית, בכלל התחומים החברתיים).

על כן, קודם פרויקט בשותפות עם חוקרים ליצירת מערך ניהול ותכנון לפרויקטים של התחדשות עירונית – תוך התמקדות ביחסי העבודה בין הגופים העירוניים השונים. החוקרים עשו זאת על ידי בניית מערך מחקר התערבותי במסגרת של פרויקט התחדשות שכונתית בקופנהגן. פרויקט ההתחדשות השכונתית נועד להביא לשבירת מעגל העוני וההפרדה החברתית הקיימת בשכונה (Engberg & Larsen, 2010).

למחקר ההתערבותי היו ארבעה שלבים עיקריים, שנערכו בשותפות עם העובדים בשטח:

1. **מחקר ראשוני** – מיכוי הצרכים והמהלכים המינהליים של התערבויות מקומיות: מחקר איכותני של המשימות, הפרוצדורות והמבנה המוסדי של ההתערבויות השכונתיות שנבחרו. נערכו 15 ראיונות חצי מובנים עם עובדים.
2. **זיהוי של בעיות תיאום נפוצות** (על בסיס המיכוי של שלב 1): העובדים נדרשו לציין בעיות תיאום בהקשר הארגוני שלהם. נערכו ראיונות, שולחנות עגולים וקבוצות עבודה. בוצע כסוג של סיעור מוחות.
3. **המלצה לפתרונות** של הבעיות מן השלב השני – פיתוח אסטרטגיה חדשה להתערבויות מקומיות: הועלו הצעות לפתרון על ידי החוקרים, נערך דיון עם העובדים ולבסוף ההנהלה של שתי הוועדות אישרה את הרעיון המוסדי החדש. השיטה החדשה שנקראת horizontal pillar מבוססת על עבודה תלוית מקום, חוצת מוסדות. כך, במקום לפעול קודם כל דרך מבנים היררכיים שלכל אחד מהם אחריות נושאית, מוקד הפעילות הוא המרחב וכל גוף שאחראי לנושא מסוים עובד בשותפות עם הגופים האחרים הפועלים במרחב המקומי.
4. **הטמעה** (ומשא ומתן עם ההנהלה בנוגע לפתרונות שיש להטמיע): יש לציין כי עוד בתחילת המחקר ההתערבותי הציעו החוקרים לוועדות העירוניות להשתמש בכלי הערכה חדשים. כלים אלו התבססו על הרעיון של אסטרטגיות שינוי, שהן חלק מן המודל של החוקרים. כלומר, החוקרים בנו מעטפת שסייעה לעובדים לזהות את הבעיות בעבודתם היום-יומית, וכך היה פשוט יותר לתרגם את המידע והתובנות לתוכנית פעולה.

לאחר תום התוכנית

בתום התוכנית הוטמעה שיטת הניהול החדשה (horizontal pillar) בכל שבע הוועדות העירונית (Engberg & Larsen, 2010). שיטת העבודה של מחקר התערבותי עלולה להיות יקרה לביצוע מבחינת זמן ותקציב, שכן זוהי תוכנית מותאמת אישית החוקרת לעומק מבנה ארגוני וצריכה להגיע להסכמות עם גורמים רבים. מלבד זאת, נדרשת מחויבות פוליטית עמוקה של העירייה ומוסדותיה כדי שזו תשפיע השפעה ניכרת.

סיכום המודל

התוכנית הדנית היא תוכנית מקומית וייחודית. במובן זה, קשה לחקות אותה (ולכן גם ההמלצות של צוות המחקר הדני אינן רלוונטיות עבור סקירה זו). נוסף על כך, היא דורשת משאבים משמעותיים – זמן, כסף ומחויבות פוליטית – כדי להגיע לתובנות בעלות תוקף וכדי ליישמן. יחד עם זאת, מן המקרה הדני ניתן לראות כי מחויבות פוליטית יכולה להוביל לשינוי מבני משמעותי, גם בארגונים עם מבנה פוליטי סבך. כמו כן הקונספט של תוכנית מותאמת אישית יכול להוליד פתרונות רלוונטיים מאוד לגוף הנחקר.

2.4 האיחוד האירופי

שם התוכנית: Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy

תחום עיסוק: יצירת יכולות ברשות לצורך קידום וביצוע של פרויקטים ממומנים (אחרים)

מילות מפתח: מחקר ארגוני, פתרון מותאם אישית, עבודה לטווח ארוך

תקציר

Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy (להלן: התוכנית) היא תוכנית ליווי של האיחוד האירופי לחיזוק יכולות המשילות בקרב גופים המפעילים פרויקטים במימון קרנות האיחוד האירופי (European Commission [EC], 2018a).¹¹ התוכנית היא פיילוט של המועצה האירופית (EC) בשיתוף ה-OECD לקידום של יכולות ניהוליות-מינהליות ברשויות לאומיות ואזוריות (EC, 2018a), והיא מתמקדת בהתאמת המערך הארגוני ובפיתוח יכולות של צוותים מקומיים לצורך מימוש יעיל של כספי הקרנות, באמצעות הערכת יכולות, בניית תוכנית פעולה ויישומה. זאת מתוך ההבנה כי יכולות ניהוליות-מינהליות הן הבסיס להפעלת פרויקטים טובים המביאים לשינוי בר-קיימה (התוכנית מתבססת על תוכנית אחרת שפעלה באיטליה, להרחבה ראו, [Administrative Reinforcement Plans](#)).

בבסיס התוכנית מחקר הנעשה על ידי יועצים חיצוניים מטעם ה-OECD הבוחנים את הארגון המפעיל את הפרויקט בשלושה תחומים עיקריים – כוח אדם, מבנה ארגוני וסביבה (סביבה במובן של גופים, תקנות וחוקים רלוונטיים). לאחר שלב המחקר נעשה

¹¹ בשונה מיתר מקרי הבוחן התוכנית פונה לגופים לאומיים ואזוריים ולא לרשויות מקומיות. עם זאת, יש ערך בהצגתה במסגרת הסקירה מתוך ההבנה כי ניתן ליישם את עקרונותיה גם ברמה המקומית.

תהליך שיתופי בקרב היועצים, האיחוד האירופי והגוף המפעיל¹² לזיהוי מדויק יותר של בעיות, יעדים ומטרות לשיפור. תהליך זה מוביל ליצירת מפת דרכים לשינוי ושיפור בטווח הקצר ובטווח הארוך. התוכנית מממנת את השינויים של הטווח הקצר אך מותירה באחריות (ובמימון) הגוף המפעיל שינויים הנדרשים בטווח הארוך.

התוכנית איננה ייעודית לתחום מסוים, אך היא פועלת בתוך הקשר ברור – הליווי נעשה לצורך מימוש יעיל של כספים הניתנים במסגרת קרנות האיחוד לפרויקט ספציפי. כלומר, המטרה ברורה – הפעלה יעילה של תוכנית הזוכה לסיוע כספי חיצוני. כך, קל יותר להביא לשיתוף פעולה ומסירות של כלל הגופים המשתתפים. התוכנית החלה לפעול בקיץ 2018 ותמשיך לפעול עד לשנת 2021 (EC, 2018b).¹³

מבנה התוכנית

בשנת 2018 פרסם האיחוד האירופי קול קורא לרשויות המקבלות מימון לפרויקטים מקרנות האיחוד (הממנות פרויקטים לשיפור השירות הציבורי) להשתתפות בתוכנית משלימה לחיזוק יכולות משילות. שלושה גופים לאומיים ושני גופים אזוריים המפעילים חמישה פרויקטים (מיוון, פולין, ספרד, קרואטיה ובולגריה) נבחרו להשתתף בתוכנית. במהלך התוכנית הגופים קיבלו מערך תמיכה מותאם אישית לניהול ומימוש כספי הפרויקט על ידי מומחים מה-EC וה-OECD (EC, 2018b). כלומר, המדינות שמשתתפות קיבלו תמיכה מקרנות האיחוד על הפרויקטים, והפרויקט הזה מציע להן תמיכה במימוש יעיל של הפרויקטים.

לתוכנית שני שלבים: **שלב א'** הכולל מחקר על הרשות מקבלת התמיכה ובניית מפת דרכים לפיתוח היכולות המינהליות-ניהוליות הנדרשות; ו**שלב ב'** הוא שלב ההטמעה.

התשתית האנליטית לתהליך היא התשתית של ה-OECD לפיתוח של יכולות מינהליות והיא כוללת ארבעה רכיבים (ראו **תרשים 2**):

1. **אנשים כבסיס לארגון** – כישורים ויכולות של עובדים הם מצרך נדרש לביצוע מטרת הארגון. לצורך כך יש להתמקד ביכולת גיוס כוח אדם וביכולת הכשרה ויצירת מוטיבציה בכוח האדם הנוכחי והעתיד. נוסף על כך, מנהלים ומנהיגים הכרחיים לצורך עמידה ביעדים (להרחבה ראו OECD, 2019c, בפרט Pillar 2).
2. **ארגון** – מבנה ארגוני משפיע בתורו על פעילות העובדים. ההנחה היא כי מבנה ארגוני פשוט ויציבות בכוח האדם הם סמנים ליכולות גבוהות בארגון. מבנה הארגון צריך להתאים למטרות האסטרטגיות, בדגש על מערכות כוח אדם ומערכות מחשוב.
3. **תכנון אסטרטגי ותיאום** – תכנון אסטרטגי ויכולות תיאום בין רמות ממשל שונות ובין סקטורים נדרשים למען מימוש האסטרטגיה הארגונית (OECD, 2019a).
4. **תשתית ותנאים סובבים מאפשרים** (enabling framework conditions) – התשתית היא המערך הסובב את הארגון המפעיל, כאשר למונח תשתית שני מובנים. האחד הוא התשתית הסובבת את הארגון (תקציבים, חוקים, שקיפות, רכש וכו'); והשני הוא התשתית הסביבתית (הארגונים השותפים ומקומם – מגזר שלישי, אזרחים, מגזר עסקי וכו').

¹² הכוונה לגוף המפעיל את התוכנית המקורית שעליה התקבל מימון של האיחוד האירופי – רשויות לאומיות או אזוריות

¹³ הסקירה נערכה במהלך שנת 2020, לפני תום תוכנית הפיילוט.

תרשים 2: התשתית האנליטית של ה-OECD לפיתוח יכולות מינהליות



מקור: OECD, 2019b

■ שלב א' (קיץ 2018 עד מארס 2019) – מחקר ואסטרטגיה

כאמור, שלב א' מתמקד ביצירת מפת דרכים לפיתוח יכולות מינהליות בארגון המפעיל. לשם כך מומחים מה-EC ומה-OECD מבצעים מחקר מקדים על יכולות הרשות, בשיתוף עם העובדים המקומיים, ולאחר מכן תוך כדי משא ומתן מייצרים מפת דרכים. המחקר מתמקד בארבעה תחומים עיקריים:

1. מבנה ארגוני ושקיפות
2. משאבי אנוש
3. מנגנונים פנימיים, כלים ומערכות מידע
4. משילות טובה (good governance) – משילות פנימית לארגון ומשילות ביכולת לעבוד עם שותפים

מהלך שלב א' (OECD, 2020):

1. איסוף מידע – נשלח שאלון למילוי ובקשה למסמכים, חוקים ותקנות מרכזיים בארגון המפעיל
2. זיהוי קשיים ראשוני – צוות ה-OECD מגבש השערה בנוגע לקשיים אפשריים שיעמדו בדרך למימוש כספי הקרן

3. ביקור עבודה מרוכז – המומחים מבקרים במשך שבוע בארגון המפעיל, במהלכו:

- עורכים ראיונות חצי-מובנים עם עובדים ומנהלים בארגון
- עורכים ראיונות עם חברים בגופים המעורבים בניהול ובקרה ובוועדים מנהלים (המעטפת)
- עורכים סדנה של יום להצגת הממצאים הראשוניים לצוות
- עורכים ניתוח SWOT על בסיס הממצאים עם כלל המשתתפים בסדנה¹⁴
- מעלים פתרונות לבעיות שעלו ב-SWOT ובמחקר

4. כתיבת מפת דרכים על ידי צוות ה-OECD לצורך פיתוח יכולות מינהליות וניהוליות

5. הצגת מפת הדרכים בפגישה משותפת לארגון המפעיל ולצוות המומחים המלווה

6. עדכון מפת הדרכים והוצאת גרסה סופית לאישור הארגון המפעיל

תפוקות שלב א': מפת דרכים לפיתוח יכולות מינהליות בארגון (ראו נספח 1, תבנית מפת הדרכים) ובה:

1. מידע רלוונטי על הארגון המפעיל וההקשר שבו הוא פועל
2. זיהוי אזורים לחיזוק לצורך הטמעת התוכנית
3. זיהוי פעולות נדרשות לסעיף 2
4. הגדרת פעולות להטמעה במהלך שלב ב' של התוכנית והגדרת יעדים למימוש בטווח הארוך לאחר תום התוכנית (באופן עצמאי) – בהסכמת כלל הגופים
5. אבני דרך, מטרות ותאריכי יעד לפעולות
6. כלים ושחקנים אחראים למימוש

■ שלב ב' (מהלך 2019) – שלב ההטמעה

שלב ב' הוא שלב ההטמעה של תוכניות העבודה. הרשויות יטמיעו את תוכנית העבודה בתמיכת מומחים מה-EC וה-OECD (להרחבה על גישת ה-OECD להטמעה ראו OECD, 2019a) בשלב זה ה-EC מקדם שימוש בכלים קיימים לפיתוח יכולות כגון Competency framework ו-TAXIO-REGIO PEER 2 PEER (הרחבה ראו בתיבה להלן). כפי שצוין בסקירת שלב א', בשלב זה מוטמעות חלק מן המטרות (אלו שהוגדרו בהסכמה להטמעה במהלך התוכנית). מטרות נוספות ארוכות טווח הוגדרו למימוש לאחר תום התוכנית באחריות הארגון המפעיל.

¹⁴ SWOT Analysis – כלי מעולם האסטרטגיה העסקית, מסייע לארגון לבחון כיצד הוא משתווה למתחרים שלו באמצעות בחינה של ארבעה היבטים – Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (Teoli & An, 2019)

תקציב

תקציב החלק הראשון – 900,000 אירו מכספי הקרן האירופית לפיתוח האזורי (ERDF - European Regional Development Fund).
תקציב החלק השני לא פורסם.

לאחר תום התוכנית

כאמור, מפת הדרכים כוללת מטרות למימוש לאחר תום התוכנית והמימון. מתוכנן להתבצע מעקב על ביצוע, אולם מערך המעקב לא פורט.

סיכום מודל

התוכנית של האיחוד האירופי דומה לזו הדנית בכך ששתיהן מתבססות על מחקר המלווה תהליך שינוי ארגוני. יחד עם זאת, התוכנית של האיחוד האירופי שונה בכמה אופנים הראויים לציון. ראשית, זוהי תוכנית top-down, שבה תוכנית הליווי מגיעה מגוף (על-)מדינתי, והגוף המקבל את הליווי התנדב להשתתף אך איננו מנהל את הליווי. נוסף לכך, התוכנית נשענת על קיומה של תוכנית ממומנת אחרת שהיא נקודת המוצא לשינוי. דבר זה מסייע ברתימה פוליטית של מקבל הליווי, החשובה במיוחד כאשר מדובר בהליך top-down.

שנית, יש לציין את היקף השירותים שהאיחוד האירופי מציע לצורך העצמת יכולות מינהליות וניהוליות. תוכנית הפיילוט (שעתידיה להפוך לקבועה) שסקרנו היא רק אחת מבין כמה כלים שהאיחוד מציע (כפי שמפורט בנספח 2). כלומר, ניכר שהאיחוד האירופי משקיע זמן והון ביצירת יכולות ניהול בקרב מדינות בעלות יכולות שונות. למדינות השונות יש עושר של כלים לפיתוח יכולות שמהם ניתן לבחור. מלבד זאת, הכלים הללו מדברים בשפה אחידה, כך שלא רק שיש מגוון רחב של כלים אלא ניתן להעביר בין הכלים הללו תובנות וידע (ראו הרחבה בתיבה להלן).

הרחבה על שני כלים לבניית יכולות באיחוד

[TAIEX-REGIO PEER 2 PEER](#) רשת עמיתים של עובדים בגופים מקומיים שאחראיים לניהול כספים המתקבלים מקרנות האיחוד Cohesion Fund ו-European Regional Development Fund. הפרויקט מעודד העברת ידע, כלי מדיניות וכלים פרקטיים בין עמיתים ממדינות שונות. מטרת הפרויקט לסייע בקידום יכולות מינהליות וניצול יעיל של כספים אירופיים בדרך לתוצאות רצויות. TAIEX-REGIO PEER 2 PEER נשען על הרעיון של חיבור בין עמיתים. התוכנית מקשרת בין עובדים עם שאלות מקצועיות ובין מקביליהם ממדינות אחרות שכבר צברו ניסיון בהתמודדות עם הבעיה ופתרונה. זאת מתוך ההנחה כי מדינות וערים שונות מתמודדות עם בעיות דומות. התוכנית מממנת שלושה סוגים של החלפות ידע:

- **expert mission** (5-2 ימים) סיור של עובד ציבור בעל ניסיון בגוף שביקש סיוע בנושא או תחום ספציפי
- **study visit** (5-2 ימים) משלחת של עד שלושה עובדים מגוף שביקש סיוע למוסד מארח במדינה אחרת באיחוד, לצורך למידה על מתודות וגישות חדשות

■ **workshops** (2-1 ימים) סדנה שבה עובד ציבור בעל ניסיון ממדינה באיחוד פוגש את הגוף מבקש העזרה לצורך שיתוף מידע, שיחה על בעיות ומציאת פתרונות

התוכנית מארגנת את הלוגיסטיקה, המפגשים, התכנים והעלויות (טיסה ולינה), והתכנים מן המפגשים מועלים לאתר האינטרנט לשימוש הכלל.

[competency framework](#) זהו כלי דיגיטלי להערכה עצמית עבור גופים המנהלים כספי קרנות איחוד. מטרת הכלי לסייע לגופים הללו לזהות ולשפר את היכולות המינהליות בניהול כספים. הכלי מורכב מכמה קובצי אקסל שהעובדים ממלאים באופן עצמאי על עצמם והארגון, בד בבד הממונה הישיר ממלא טופס על העובד והארגון. הכלי מבדיל בין שלוש רמות תפקידים – מקבלי החלטות, דרג מפקח ודרג תפעולי – לכל רמה כלי ייעודי. הכלי הייעודי מתייחס למשימות ותתי משימות (ודוגמאות לפרקטיקות מיטביות), כאשר כל עובד מדרג את רמת המסוגלות (שלו ושל הארגון) בסולם בין 0 ל-4 (EU, n.d.). העובד והממונה עוברים יחדיו על תוצאות ההערכה ולבסוף המערכת האלקטרונית מייצרת דוח הערכה. המערכת מאפשרת לאחד את נתוני המבדקים האישיים לכדי תמונת מצב ארגונית.

שני הכלים (TAXIO-REGIO PEER 2 PEER ו-competency framework) משתמשים בשפה מקצועית אחידה. כך ניתן, לדוגמה, למלא את השאלון של competency framework ולזהות צורך בחיזוק כישורים מסוימים. שמות הכישורים הללו תואמים את השמות וההגדרות ב-Taxio-Regio, כך שניתן בקלות יחסית למצוא פתרונות ועצות לשיפור.

3. כלי מדיניות נוספים לפיתוח יכולות ברשויות מקומיות

שאלת המחקר שהוגדרה ביקשה להתמקד בליווי ככלי מרכזי לשיפור עבודת הרשות באספקת שירותים חברתיים. עם זאת, במהלך העבודה על המסמך זהו כלים אחרים המשמשים לאותה המטרה. בפרט, נמצאו דוגמאות רבות לרשתות עמיתים; להכשרות מקצועיות; ולמידה והערכה, שאינן כוללות רכיב של ליווי. מכיוון שמדובר בכלים הנמצאים בשימוש תדיר בקרב מדינות שונות ומטרתם זהה, ראינו לנכון לסקור בקצרה את המרכזיים שבהם.

3.1 קידום ידע באמצעות רשתות עמיתים והדרכות

אחת הדרכים לפתח יכולות היא קידום ידע ברשויות מקומיות באמצעות הדרכות או רשתות עמיתים. דוגמה אחת לכך היא ארגון **Regiousuisse בשווייץ**.

Regiousuisse הוקם במסגרת רפורמה לביזור סמכויות לשלטון האזורי והמקומי שנערכה בשווייץ. זהו גוף במימון פדרלי לתמיכה בעוסקים בפיתוח אזורי באמצעות יצירת ידע ורשתות עבודה. Regiousuisse מספק תמיכה פרטנית ודואג להעברת ידע בין העוסקים בפיתוח אזורי. ברמה האזורית יש עוד גופים הדומים לו המסייעים לרשויות המקומיות במציאה והגשה של קולות קוראים הניתנים על ידי Regiousuisse או גופים פדרליים אחרים (להרחבה ראו אתר [Regiousuisse](#) (גרמנית)).

3.2 הכשרות מקצועיות

הכשרות מקצועיות נמצאות בשימוש תדיר ככלי לקידום יכולות לצורך אספקת שירותים. פעמים רבות הגוף המוביל הכשרות אלו עבור השלטון המקומי הוא מרכז השלטון המקומי – מרכזים הקיימים במדינות רבות בעולם המערבי (לדוגמה, אנגליה, הולנד, בלגיה, ארה"ב, קנדה ועוד). נוסף על מרכזי השלטון המקומי יש גם גופים בין-לאומיים המאגדים רשויות מקומיות (כדוגמת [UCLG Platforma](#) - [United Cities and Local Governments](#)) ומארגנים קורסים, הכשרות ושיתופי ידע בין רשויות מקומיות ממדינות שונות (הרחבה ראו בתיבה להלן). גם בישראל מרכז השלטון המקומי עוסק בפעילות מעין זו (לדוגמה ראו מינהל ללימודים מוניציפאליים [UniverCity](#)).

דוגמאות לתוכניות הכשרה:

▪ **National League of Cities University, ארה"ב**

מרכז הרשויות המקומיות בארה"ב (National League of Cities, NLC) הקים גוף שנקרא NLC University. NLC University מספק הכשרות מקוונות ופנים-אל-פנים ברשויות מקומיות, וכן חומרי הדרכה לעובדי ומובילי רשויות מקומיות (OECD, 2019).

▪ **Academia de Capacitación Municipal y Regional, גוף להעצמת הון אנושי בקרב עובדי רשויות וממשלים מחוזיים,**

צ'ילה

Academia de Capacitación Municipal y Regional (להלן: אקדמיית יכולות צ'ילה, או האקדמיה) נועדה להיות מקור לחיזוק הון אנושי ברשויות מקומיות ובממשלים מחוזיים (OECD, 2017). האקדמיה מספקת הכשרות משלושה סוגים: (1) פנים-אל-פנים; (2) משולב פנים-אל-פנים ושיעורים עצמאיים; (3) הדרכות דיגיטליות, ובשלושה תחומים: (1) ניהול; (2) כישורים; (3) הכשרות ייעודיות/ייחודיות (תחומים משתנים לפי דרישה). האקדמיה גם מספקת הכשרות בשותפות עם גופים ציבוריים אחרים לפי הצורך. בשנת 2014 הקימה האקדמיה את הקרן להכשרת עובדי ציבור ברשויות (fondo Concursable de capacitación Municipal), שנועדה לפתח יכולות ספציפיות בקרב עובדי רשויות מקומיות במימון המדינה. האקדמיה מעניקה תמיכה כספית לעובדים אלה לצורך מימון הכשרות המובילות לתעודות מקצועיות. המימון ניתן בכפוף להתחייבות של עובד הציבור להמשיך לעבוד בגוף הציבורי מספר שנים כמספר שנות הלימודים (למשל, 3 שנות לימוד על חשבון המדינה, דורשות 3 שנות עבודה בגוף הציבורי). החוק בצ'ילה דורש מן הרשויות המקומיות להגיש בתחילת השנה תוכנית הכשרה לעובדים – אילו תחומים ובאילו מוסדות לימוד, והתוכנית צריכה להיות קשורה ליעדים האסטרטגיים של הרשות המקומית. בפועל לחלק מן הרשויות המקומיות אין את היכולות הדרושות ליצור תוכנית הכשרה ולכן לבסוף מגדירים תוכנית הכשרה לפי צרכים נתפסים-גנריים. הצרכים הגנריים נחלקים לשלושה סוגים: (1) הכשרה לצורך קידום או לצורכי תפקיד חדש; (2) הכשרה לשיפור יכולות בתפקיד הנוכחי; (3) הכשרה מתוך עניין אישי של העובד. חשוב לציין כי בפועל בצ'ילה, ההכשרות הללו לא נתפסות כמקדמות את איכות העבודה אלא כתגמול לעובדים (OECD, 2017).

3.3 מדידה והערכה

כלי פופולרי נוסף בדרך לשיפור איכות השירותים הניתנים על ידי השלטון המקומי הוא מדידה והערכה. באנגליה נעשה שימוש במדד ה-Comprehensive Performance Assessment - CPA בין השנים 2002-2009, מדד שבחן את איכות פעולת המועצות המקומיות באספקת השירותים לאזרחים. השימוש במדד ככלי למדידה ושיפור השירות לתושבים הופסק מסיבות שונות, בהן: בחלוף כמה שנים כל הרשויות קיבלו ציונים טובים אף על פי שבפועל לא הורגש שעבודת כל הרשויות המקומיות מצוינת או טובה מספיק; וסיבות פוליטיות של חילופי שלטון ושינויים באג'נדה הפוליטית (Game, 2005).

■ מערך מדידה – צ'ילה

בד בבד עם הרפורמה לביזור סמכויות הרשות המרכזית לרשויות המקומיות בצ'ילה, הוקמה מערכת הוליסטית להערכת עבודת העירייה לצורך הבטחת איכות השירותים העירוניים (OECD, 2017). מהלך זה נשען על ההבנה שיש צורך בהסתכלות על מערכי הניהול בעירייה תוך בחינת תשומות ותפוקות בעבודתה כדי לוודא את איכות השירותים העירוניים. במערך המדידה הצ'יליאני שמונה קריטריונים:

1. הנהגה ומשילות
2. ניהול לקוחות והשתתפות הציבור
3. ניהול כוח אדם

4. אסטרטגיית פיתוח מקומי

5. אספקת שירותים מוניציפליים

6. ניהול משאבים

7. תכנון, מידע וידע

8. תוצאות

■ **KOSTRA – מערך מדידה בנורווגיה**

בנורווגיה הוקם מערך מדידה של פעילות רשויות מקומיות בחסות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (Statistics Norway, n.d.). המדד עוסק במספר רב של תחומי עבודת הרשות המקומית – פיננסים, בתי ספר, בריאות, תרבות, סביבה, שירותים חברתיים, דיור ציבורי, שירותים טכניים, תחבורה ותקשורת. המדד מתעדכן אחת לשנה ומשמש גם כמערך בנצ'מרקינג בין הרשויות המקומיות. המערך הוא אינטרנטי ומבוסס על נתונים מן העירייה, המחוז ומקורות אחרים. KOSTRA הוא מרכז אחד לכל הנתונים הללו עבור כלל הרשויות המקומיות.

4. סיכום ודיון

בסקירה עלו שלושה רכיבים בסיסיים הנדרשים לצורך שיפור עבודת הרשויות המקומיות באספקת שירותים – אמן, הכרה בזמניות התוכנית ופיתוח יכולות. **אמן** עלה במסגרת סקירת הספרות כרכיב מרכזי ביצירת שינוי, ככלי שבלעדיו אין לתוכנית, טובה ככל שתהיה, יכולת השפעה על המצב בשטח. מקרי הבוחן שהוצגו נדרשו לסוגיית האמן בעקיפין, דרך הצורך בגיוס פוליטי של הרשויות למען התוכנית. התגייסות פוליטית, של שני הצדדים, מבטאת מתן וקבלת אמן. חשיבות האמן בין הרשות המרכזית למקומית ובין העובדים לרשות המקומית מתבטאת ביצירת אפשרות למימוש תוכנית שינוי ברשויות מקומיות. ההנחה היא שרשות מקומית לא תצליח לקחת אחריות לשינויים ולשירותים אם לא תקבל את אמן הרשות המרכזית, וכי הרשות המרכזית לא תוכל לשחרר סמכויות מבלי שהיא מאמינה ביכולת הרשות המקומית לספק שירותים. כך גם בנוגע לעובדים ולרשויות – נדרש אמן הדדי כדי ששינויים יתממשו. בתוכנית הדנית אמן ניתן בדמות מחויבות פוליטית, שאפשרה להוביל שינויים ארגוניים עמוקים. יש לזכור כי מתן אמן הוא כמו הפעלת שריר – ככל שנותנים יותר אמן כך הוא מתחזק ויש תוצאות טובות יותר בשטח, וכך גם גובר האמן ההדדי.

רכיב נוסף נוגע **לזמניות** התוכנית, בפרט לחשיבות ההכרה בכך שתוכניות ליווי הן זמניות ואילו השינויים שהם מבקשות להוביל הם קבועים (שינויים בני-קיימא). על התוכנית לחשוב על היום שאחרי מהתחלתה ולפעול מתוך אסטרטגיה המובילה לכך שהשינויים והשיפורים לא ייעלמו לאחר תומה. בתוכנית LvO (גרמניה) למשל ניתנה התייחסות לזמניות התוכנית כבר עם היווסדה, ולכן היא פעלה בשני מישורים עיקריים – יצירת שינויים מבניים עמוקים והקמת מערכות טכנולוגיות – שני שינויים שלאחר שהם נעשים ומוטמעים יכולים לפעול באופן עצמאי (ללא תמיכה חיצונית). מלבד זאת, העלויות הגבוהות נדרשות ליצירת השינויים ולהקמת המערכת, ולא לתחזוקה השוטפת, כך שהם מתאימות במיוחד לתוכניות זמניות עם תקציב זמני.

הרכיב האחרון הוא **פיתוח יכולות** המתאימות למשימה מוגדרת. תהליך זה יכול וצריך להתרחש ברמת הפרט, המוסד והמערכת כולה. לעיתים קרובות מתמקדים בפיתוח יכולות הפרט, אך לא פחות חשוב מכך יש להתאים את יכולות המוסד והמערכת לאספקת השירותים הנדרשים.

עוד עלתה בסקירה הבחנה בין שני סוגי תוכניות ליווי: מותאמות אישית וגנריות/סדורות. תוכניות מותאמות אישית נוטות להתבסס על מחקר ארגוני ככלי המרכזי, אלה תוכניות שקשה יחסית לשכפל, שכן כל מערך התוכנית מותאם למקום הספציפי. שתי תוכניות כאלה הוצגו בסקירה: התחדשות שכונתית (דנמרק) – Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy (האיחוד האירופי). למרות ייחודן, משתי התוכניות עולות תובנות שניתן לממש גם במקרים אחרים. התוכנית הדנית מראה כי בהינתן מחויבות פוליטית של הגופים שבהם נדרש השינוי ניתן לקדם תוכניות מהפכניות. התוכנית של האיחוד היא דוגמה טובה למהלך של גיוס מחויבות פוליטית – הצמדת תוכנית הליווי לתוכנית אחרת המקבלת מימון מטעם אותו הגוף. כך, יש תמריץ ומטרה ברורים – מימוש יעיל של כספים הניתנים במסגרת התוכנית המקורית, המובילים למחויבות גבוהה. תובנה נוספת העולה מן התוכנית של האיחוד היא על חשיבות השימוש בשפה משותפת ואחידה בין התוכניות השונות המוצעות. שימוש זה עוזר לרשויות המקומיות להמיר ידע מתוכנית לתוכנית ומייעל את השימוש בכלים קיימים.

בסקירה הוצגו גם שתי תוכניות סדורות/ גנריות לליווי רשויות מקומיות – LvO (גרמניה) ו-RIEP (אנגליה). בשתי התוכניות הוקמו גופים מתכללים המנהלים את תהליכי הליווי. יתרון אחד בהקמת גוף מתכלל הוא יכולת ההפעלה של התוכנית פעם אחר פעם ללא צורך בהתאמתה או בבנייה של תוכנית ליווי חדשה. כלומר, ישנו גוף השומר את הידע ויש לו אינטרס ליצור תוכניות סדורות וברורות. לתוכנית הגרמנית מבנה מפורט מאוד והיא מעבירה הנחיות ברורות לרשויות המקומיות בנוגע לשינויים שצריכים להתבצע ולאופן הביצוע. כך LvO מקילה על הרשויות ביישום התוכנית ומקילה על הגוף המנהל לעקוב אחר יישום התוכנית. כמו כן בתוכניות הגרמנית והאנגלית הגופים המתכללים הללו גם אחראים לקידום והעברת ידע בין רשויות מקומיות – המשתתפות בכריזמה וכאלו שאינן משתתפות בו. כך רשויות המשתתפות בתוכנית לומדות מרשויות אחרות ורשויות שאינן משתתפות מקבלות ידע גם כן.

מבין התוכניות שנסקרו, **תוכנית הליווי האנגלית דומה למדי למודל הישראלי**. בישראל קיימים כבר כיום אשכולות אזוריים של רשויות, שבמהותם דומים לגופי ה-RIEP, רק ללא הסמכות והיכולת להוביל תוכניות לשיפור עבודת הרשות המקומית. מכיוון שמערך האשכולות כבר קיים, ייתכן שיהיה זול ופשוט יחסית ליצור פיילוט לליווי רשויות מקומיות על ידי אשכול הרשויות. פיילוט שכזה יכול להתבסס על אחת משתי התוכניות הסדורות שהוצגו בסקירה והגוף המפעיל יהיה אשכול הרשויות. כך אשכול הרשויות יאגום את הידע הנצבר ויוכל להפעיל תוכניות כאלה גם ברשויות האחרות הנמצאות בתחומו. בכל מקרה, כדאי שהרשות שבה ייערך הפיילוט תהיה רשות עם מוטיבציה להשתתף ועם רמות אמון הדדי גבוהות בינה ובין הרשות המרכזית.

- Andrews, R., Boyne, G., Law, J., & Walker R. (2005). External constraints on local service standards: The case of comprehensive performance assessment in English local government. *Public Administration*, 83(3), 639-656.
- Baldwin, T., Ford, K. (1988). Transfer of training: A review and direction for future research. *Personnel Psychology*, 41, 63-105.
- BMBF. (n.d.). Learning Locally project site ("Lernen vor Ort") (German). <http://www.lvo.transferinitiative.de>
- BMBF. 2013. Transfer Agencies Municipal Education Management (German). <https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung.php?B=832>
- Brinkerhoff, D.W., & Morgan, P.J. (2010). Capacity and capacity development: Coping with complexity. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 30(1), 2-10.
- Burns, T. (2012). *Getting it right: Capacity building for local stakeholders in education*. Background paper for the OECD conference - Effective governance on the local level.
- Burns, T., Koster F., & Fuster, M. (2016). *Education governance in action: Lessons from case studies*. OECD Publishing, Paris
- Bussemeyer, M., Vossiek, J. (2015). *Reforming education governance through local capacity-building, a case study of "Learning Locally" programme in Germany*. OECD Education Working Papers, No. 113. OECD Publishing
- Cerna, L. (2014), Trust: What it is and why it matters for governance and education. Education Working Paper, no. 108, OECD.
- Christensen, R., & Gazley, B. (2008). Capacity for public administration: Analysis of meaning and measurement. *Public Administration and Development*, 28, 265-279. Clark, G. (1984). A theory of local autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2), 195-208.
- Council of Europe. (1985). European Charter of Local Self-Government, Part I, article 3.
- Engberg, L., & Larsen J. (2010), Context-oriented meta-governance in Danish urban regeneration. *Planning Theory and Practice*, 11(4), 549-571.
- European Commission. (2018a). *Frontloading administrative capacity building for post-2020*. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/frontload/#1

European Commission. (2018b). *Cohesion policy beyond 2020: New Commission initiative helps member states and regions improve the management of EU funds.*

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_3833

European Commission. (2018c). *Good governance for cohesion policy: Administrative capacity building.*

European Commission. (n.d.). *EU competency framework.*

Financial Information Report. (n.d.). *MPMP multi year report.* <https://efis.fma.csc.gov.on.ca/fir/MPMP%20Multi%20Year.htm>

Fullan, M., 2009, Large-scale reform comes of age, *Journal of education change*, 10, 101-113

Game, C., (2005). *Comprehensive performance assessment in English local government: Has life on Animal Farm really improved under Napoleon?* Conference of the European Group of Public Administration (EGPA). Bern, Switzerland

Gilson, C., Dunleavy, P., Tinkler, J., (2009) *Organizational learning in government sector organizations: literature review.* LSE Public Policy Group, London School of Economics and Political Science, London, UK.

Grzymala-Busse, A., (2011) Time Will Tell? Temporality and the analysis of causal mechanisms and processes, *Comparative Political Studies*, 44(9), 1267-1297

Improvement Board. (2007). Board meeting 20.11.2007.

Improvement Board. (2008). Board meeting 14.3.2008.

Improvement East. (n.d.) *Chells Way Surgery long term conditions audit final report.*

Institute for Local Governance. (n.d.). *Summary of research & knowledge exchange projects.* https://www.ilg.org.uk/local_authority_research_knowledge_exchange/

Ladner, A., Kauffer, N., & Baldersheim, H. (2016). Measuring local autonomy in 39 countries (1990-2014). *Regional & Federal Studies*, 26(3), 321-357.

Langfred, C. (2004). Too much of a good thing? Negative effects of high trust and individual autonomy in self-managing teams. *Academy of Management Journal*, 47(3), 385-399

LGA. (2009). *Regional improvement and efficiency partnerships: One year on.*

LGA. (2010). *RIEPs- a summary of key achievements two years on.*

- LGA. (2011). *Regional improvement and efficiency partnerships: Programme achievements and legacy*.
- OECD, (2017). *Making decentralisation work in Chile: Towards stronger municipalities*. OECD Multi-level Governance Studies.
- OECD. (2019a). *Effective public investment across levels of government: Implementing the OECD principles*.
- OECD. (2019b). *Making decentralisation work: A handbook for policy makers*. OECD Multi-level Governance Studies.
- OECD. (2019c). *OECD Recommendation on public service leadership and capability*.
- OECD. (2020). *Strengthening governance of EU funds under cohesion policy*.
- Page, E., & Goldsmith, M. (1987). Centre and locality: Explaining cross national variation. In E. Page & M. Goldsmith (Eds). *Central and Local Government Relations* (pp. 156-168). Sage, London.
- Romeo, L. (2003). *The role of external assistance in supporting decentralization reform*. *Public Administration and Development*, 23, 89-96.
- Smith, J. (n.d.). *Understanding RIEPs: Towards the delivery of more effective and efficient public services?* Bulletin 61, Centre for Local Economic Strategies, Manchester.
- Statistics Norway. (n.d.). KOSTRA - *Municipality-State-reporting*. <https://www.ssb.no/en/offentlig-sektor/statistikker/kostrahoved>
- Teoli, D., & An, J. (2019). *SWOT analysis*, NCBI bookshelf. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK537302/>
- Van der Ham, L., den Draak, M., Mensink, W., Schyns P., & van den Berg, E. (2018). *De Wmo 2015 in praktijk, SCP 2018*. Hague, The Netherlands.
- Wakley, P. (n.d.). *Capacity building for better cities*. DPUNews Journal of the Development Planning Unit, University College London.
- Wilkoszewski, H., & Sundby, E. (2016). From hard to soft governance in multi-level education systems. *European Journal of Education*, 51(4), 425-586.

נספח 1: איחוד אירופי, תבנית מפת הדרכים

מטרה/ תת מטרה	פעולה	אחראי לפעולה	גוף מטמיע	לוח זמנים	תכונות (אפשרי)	אבני דרך (אפשרי)
תחום פעולה 1: אנשים וניהול ארגוני						
(1) מטרה	פעולה (1)	לדוגמה גוף מפעיל, רשות לאומית	לדוגמה גוף מפעיל, רשות לאומית	תאריך	לדוגמה פגישות, דוחות	
	פעולה (2)					
(2) מטרה						
תחום פעולה 2: תכנון אסטרטגי ותיאום						
(1) מטרה	פעולה (1)	לדוגמה גוף מפעיל, רשות לאומית	לדוגמה גוף מפעיל, רשות לאומית	תאריך	לדוגמה פגישות, דוחות	
	פעולה (2)					
(2) מטרה						
תחום פעולה 3: מצב התשתית (framework conditions)						
(1) מטרה	פעולה (1)	לדוגמה גוף מפעיל, רשות לאומית	לדוגמה גוף מפעיל, רשות לאומית	תאריך	לדוגמה פגישות, דוחות	
	פעולה (2)					
(2) מטרה						

מקור: OECD, 2020

נספח 2: הרחבה על קרנות האיחוד האירופי

באיחוד האירופי יש עושר של פעילויות לחיזוק יכולות של רשויות, רבות מהן מתרחשות בקרב המדינות החלשות יותר (מבחינת יכולות ניהול) באיחוד. רבות מן הפעילויות הללו הן תוצר הפעילות של חמש קרנות האיחוד האירופי לקידום המשילות. להלן פירוט קצר על שלוש קרנות מרכזיות מתוך החמש.

Cohesion Fund – קרן כללית לפיתוח. מיועדת לחברות איחוד שגובה ההכנסות שלהן לנפש הוא עד 90% מן הממוצע באיחוד. מטרת הקרן היא צמצום פערים באמצעות חיזוק יכולות ניהול. ההנחה היא שבאמצעות יכולות ניהול אפשר יהיה לנצל את התקציבים שניתנים ואף לצמצם פערים בין אזורים ומדינות. בשלב מסוים חלק מן הקרן הוקדש [לפיתוח של יכולות משילות](#) (EU, 2018c).

(ESF) European Social Fund – קרן לשיפור השירות שניתן לאזרחים. לקרן שתי מטרות עיקריות:

[קידום אפקטיביות במוסדות ציבוריים](#)

[קידום שותפויות בין מוסדות לארגונים](#) לצורך צמצום אבטלה וקידום תעסוקה.

ה-ESF מקיים גוף לשותפויות בין מדינות – [transnational cooperation](#). במסגרת גוף זה מומחים ממדינות מפותחות באיחוד נכגשים עם מומחים ממדינות מתפתחות באיחוד. מטרת המכשירים היא יצירת שותפויות בין אנשי מקצוע למען קידום מגזר ציבורי יעיל יותר. הפעילות נעשית במסגרת תמטית: תעסוקה, הדרה, תעסוקת צעירים, לימודים ויכולות, כלכלה-חברתית, משילות ושירותים ציבוריים, פישוט (simplification), שותפויות ומהגרים. לכל אחת מן התמות הללו יש רשת עמיתים הכוללת נציגים מן הגופים המנהלים את תוכניות הקרן, מומחי מדיניות, בעלי עניין, אקדמאים ושותפים מן העולם החברתי.

קרן עזרה טכנית (כללית לאיחוד האירופי) – רשויות המקבלות כספים במסגרת ה-European regional Cohesion Fund, (ERDF) (development fund) (ESF) European Social Fund יכולות לבחור ולממש חלק מן הכספים [כסיוע טכני](#) לצורך – הכנה, ניהול, הערכה, מעקב, בקרה ושליטה בפרויקט. ניתן להשתמש בעד 0.35% מן התקציב המקורי (השנתי), אולם אם המדינה החברה מסייעת במימון הסיוע הטכני ניתן להשתמש בעד 4% מן התקציב (השנתי).