



מאירס ג'וינט
ברוקדייל

התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות במסגרת התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב (החלטת ממשלה 2397) 2017-2021 מחקר הערכה

דוח ביניים: תמונת מצב עד סתיו 2020

יואב לפי וולאא חג'אג'רה יונתן אייל

הדוח כולל תקציר
בשפה הערבית



המחקר הוא חלק מסדרת מחקרי תוכנית החומש לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021 אשר בוצעו בשיתוף האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב

דמ-877-21

עריכת לשון: רעיה כהן
תרגום לאנגלית (תקציר): עמי אשר
תרגום לערבית (תקציר): ג'לאל חסן
עיצוב גרפי: ענת פרקו-טולדנו

המחקר הוזמן על ידי האגף הבכיר לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב
במשרד הרווחה והביטחון החברתי ומומן בסיועו

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

ירושלים | שבט תשפ"ב | ינואר 2022



על מחקר תוכנית החומש (2017-2021) לאוכלוסייה הבדואית בנגב

מחקר תוכנית החומש נערך במימון משותף של האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב ושל מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל. המחקר נמשך שלוש שנים וחצי וכלל מחקרי משנה במגוון נושאים ובהם חינוך, ילדים עם מוגבלויות, תעסוקה והרשויות המקומיות. כמו כן כלל המחקר מחקרי משנה בנושאי רוחב כמו מערך תוכניות העבודה אשר ליווה את תוכנית החומש; הערכים, הכוחות והאתגרים בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב ומנהיגיה; ותמונת מצב של האוכלוסייה הבדואית בנגב – מדדים נבחרים. מלבד זאת שולב במחקר דוח הערכה כוללת של תוכנית החומש.

המחקר נעשה בשיתוף בין האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב ובין מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל. אנשי האגף הובילו את התוויית נושאי המחקר ונתנו משוב למחקרים עצמם. מכון ברוקדייל תכלל את המחקר ואחראי מקצועית לביצועו.

את הדוחות שפורסמו במסגרת מחקר תוכנית החומש אפשר להוריד ללא תשלום מאתר המכון:

<https://brookdale.jdc.org.il/publication/bedouin-population-five-year-plan/>

רקע

תוכנית החומש לאוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021 (מתוקף החלטת ממשלה 2397) היא תוכנית חומש ממשלתית שנייה ברצף שנועדה לסייע לאוכלוסייה זו. האוכלוסייה הבדואית בנגב נמצאת בתחתית הדירוג החברתי-כלכלי במדינת ישראל. תוכנית החומש חותרת לצמצום הפערים בינה ובין כלל אוכלוסיית המדינה ולהגברת שילובה של האוכלוסייה הבדואית בחברה ובכלכלה של ישראל. בתוכנית חומש זו שולבה לראשונה תוכנית – התוכנית להעצמת הרשויות הבדואיות בנגב (להלן: **תוכנית ההעצמה**) – לחיזוקן של תשע הרשויות המקומיות הבדואיות, ביסוסן בהיבט המנהלי והארגוני והעלאת רמת השירות שלהן לתושבים. משרד הפנים מונה לבצע את תוכנית ההעצמה, ולשם כך הקצתה הממשלה עבורו תקציב ייעודי בהיקף של 525 מיליוני ש"ח. רוב התקציב הזה נועד לחלוקה לרשויות הבדואיות לשם מימוש תוכניות עבודה שלהן, שמטרתן שיפורם של התשתיות בתחומיהן ושל השירותים שהן מספקות לתושביהן. את תוכנית החומש כולה מתכלל ומנהל האגף הבכיר לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב במשרד הרווחה והביטחון החברתי (תחילה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר ואחר כך במשרד הכלכלה והתעשייה, בטרם הועבר למשרד הרווחה והביטחון החברתי). האגף הוא שהזמין ממכון מאיר-סג'וינט-ברוקדייל מחקר מקיף על תוכנית החומש כולה, ובמסגרתו נערך מחקר ההערכה של תוכנית ההעצמה. דוח ביניים זה מציג את הממצאים עד שלהי שנת 2020 בכל הנוגע לתוכנית ההעצמה.

מטרות המחקר

המחקר נועד לנתח את הבסיס הרעיוני לתוכנית ההעצמה, לתאר את אופן יישומה, לבחון חסמים אשר עלולים למנוע את הפקת המיטב ממנה, לעמוד ככל האפשר על השפעותיה, ולבסוף – לסייע בהסקת מסקנות מן התוכנית, להציע דרכים לשיפורם בשלבי יישומה המתקדמים ולהוות בסיס לתוכניות ולמהלכי המשך מושכלים.

שיטת המחקר

המחקר בוצע ברובו במהלך שנת 2020 ונעשה בעיקרו בשיטת מחקר איכותנית, על בסיס ראיונות עומק חצי-מובנים עם אנשי מפתח שעסקו בהכנת התוכנית וביישומה הן ברמת המטה הן בכל תשע הרשויות הבדואיות המוכרות. בסך הכול ראיינו 44 בעלי תפקידים רלוונטיים. כמו כן נערכו שיחות רקע רבות לשם השלמת מידע, נערכו סיוורים לימודיים מקדימים ברשויות ונתחו מסמכים רלוונטיים ונתונים כמותיים מנהליים.

ניתוח הנתונים נעשה בשיטת ניתוח תמטי איכותני וכלל גם פענוח של תיאוריית השינוי שבפועל עמדה בבסיס התוכנית. כלל הראיונות תומללו ונתחו ניתוח חוזר ונשנה המבוסס על שלושה שלבים עיקריים – קידוד פתוח, ניתוח ממפה וניתוח ממוקד. הניתוח אפשר ליצור תמות ותת-קטגוריות ולמצוא קשרים ביניהן.

ממצאים עיקריים

בניתוח יישומה של תוכנית ההעצמה בלט המתח התמידי בין רצון לקדם במהירות שירותים ברמה גבוהה לתושבים ולהוציא לפועל פרויקטים ובין השאיפה לבסס יכולות תכנון וביצוע טובות יותר ברשויות המקומיות, תהליך ממושך למדי מטבעו. מתח זה שב ועלה בהקשרים רבים.

מימוש התקציבים התקדם בקצב איטי יחסית. כך, עד ספטמבר 2020 הוחל במימושם של 61% בלבד מכלל התקציבים שעד סוף שנת 2019 הוקצו לרשויות במסגרת תוכנית ההעצמה (כמחצית מכלל תקציב תוכנית ההעצמה המיועד להעברה לרשויות). עד אותו מועד הסתיים הביצוע של 20% בלבד מכלל התקציבים הללו. בין חמשת תחומי הליבה שהציבה התוכנית, תחומי הפיתוח הכלכלי והמצוינות הארגונית קודמו פחות מן התחומים האחרים (משילות, חברה וקהילה, מרחב ציבורי ושירותים לתושב).

על אף זאת, בעת כתיבת הדוח, מרואיינים בחלק מן הרשויות כבר הצביעו על תרומה ניכרת של תוכנית ההעצמה לאיכות השירותים שהרשויות מספקות לתושביהן וכן על ניצנים של תרומה ליכולתן לפעול בדרך יעילה וסדורה מבעבר, בין השאר בכל הנוגע לעמידה בנוהלי עבודה מתחייבים. ואולם, לא בכל הרשויות אפשר להבחין בשינוי של ממש בשלב זה.

המחקר איתר כמה חסמים שבגללם קשה למצות את מלוא הפוטנציאל הטמון בתוכנית. בין היתר אותרו חסמים של ממש הקשורים הן בעומס הברוקרטי הנובע מדרישות מערך הבקרה של התוכנית הן במחסור בכוח אדם שהרשויות סובלות ממנו. זאת לצד הגדרה לא מספקת של תכלית התוכנית והיערכות לא מספיקה של משרד הפנים לתת מענה מתאים לרשויות ולהדריך אותן. יצוין עוד כי חסמים אחרים, אשר קשורים במצבה של האוכלוסייה הבדואית בנגב ובמערכת היחסים בינה ובין המדינה וכן בין חלקים בתוך האוכלוסייה, אינם מאפשרים להגיע לקצב משביע רצון של מימוש התוכנית.

המלצות

מן המחקר עולה בבירור כי ישנו צורך בתוכנית המשך כדי למנף את ההתקדמות הראשונית ולהמשיך במגמה חיובית של פיתוח הרשויות הבדואיות והשירותים שבכוחן לספק לתושביהן. ההמלצות מתמקדות בתחומים הנוגעים לתפיסה שבבסיס התוכנית, למערך הבקרה ולמשאבים שנדרשים כדי לאפשר את מיצוי הפוטנציאל הטמון בה. מוצע לתפור 'חליפת התערבות' מותאמת לכל אחת מן הרשויות המקומיות, בהתאם לצרכיה, למצבה ולתפקודה, על בסיס תבחינים ומדדים שייקבעו מראש. 'חליפה' זו תכלול התאמה פרטנית של דרישות מנגנון הבקרה וכן של מידת העיסוק בפיתוח כלכלי ואופן העיסוק בו; תוכנית פיתוח ארגוני של הרשות; החלטה אם להעסיק פרויקטור או גורם מתוך הרשות להוביל תהליך באותה רשות; ולבסוף – איזון המתאים לאותה רשות בין שתי התכליות המרכזיות של התוכנית: דגש על יישום מהיר של פרויקטים לעומת דגש על העצמת יכולותיה של הרשות לפעול פעולה סדורה ועצמאית יותר. אפשר יהיה לבצע התאמות תקופתיות ב'חליפה' זו גם במהלך יישום התוכנית, לפי שינויים שיחולו ברשויות.

רקע

תוכנית החומש לאוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021 (מתוקף החלטת ממשלה 2397) היא תוכנית חומש ממשלתית שנייה ברצף שנועדה לסייע לאוכלוסייה זו. האוכלוסייה הבדואית בנגב נמצאת בתחתית הדירוג החברתי-כלכלי במדינת ישראל. תוכנית החומש חותרת לצמצום הפערים בין אוכלוסייה זו ובין כלל אוכלוסיית המדינה ולהגברת שילובה של האוכלוסייה הבדואית בחברה ובכלכלה של ישראל. בתוכנית חומש זו שולבה תוכנית ראשונה מסוגה – התוכנית להעצמת הרשויות הבדואיות בנגב (להלן: **תוכנית ההעצמה**) – לחיזוקן של תשע הרשויות המקומיות הבדואיות, ביסוסן בהיבט המנהלי והארגוני והעלאת רמת השירות שלהן לתושבים (הרשויות הבדואיות בנגב כוללות יישוב עירוני אחד – רהט; שש מועצות מקומיות – חורה, כסיפה, לקיה, ערערה בנגב, שגב שלום ותל שבע – ושתי מועצות אזריות – אל קסום ונווה מדבר. בכולן יחד מתגוררים כ-200 אלף תושבים). משרד הפנים מונה על ביצוע תוכנית ההעצמה, ולשם כך הקצתה הממשלה עבורו תקציב לשם פיתוח פרויקטים ברשויות, בחמישה תחומי ליבה: מרחב ציבורי ושירותים לתושב; חברה וקהילה; פיתוח כלכלי; משילות; מצוינות ארגונית. בסך הכול הוקצו לתוכנית ההעצמה 525 מיליוני ש"ח, תקציב שכולו תוספתי ומהווה כשישית מכלל תקציביה של תוכנית החומש. את תוכנית החומש כולה מתכלל ומנהל האגף הבכיר לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב במשרד הרווחה והביטחון החברתי (ובשלבם מוקדמים יותר של התוכנית, במשרד החקלאות ופיתוח הכפר ובמשרד הכלכלה והתעשייה). האגף הוא שהזמין ממכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל מחקר מקיף על תוכנית החומש כולה, ובמסגרתו נערך מחקר ההערכה של תוכנית ההעצמה. דוח ביניים זה מציג את הממצאים עד סתיו 2020 בנוגע לתוכנית ההעצמה.

מטרות המחקר

1. לנתח את הבסיס הרעיוני לתוכנית ההעצמה
2. לתאר את אופן יישומה של תוכנית ההעצמה וחסמים אשר עלולים למנוע את הפקת המיטב ממנה
3. לעמוד ככל האפשר על השפעותיה ותוצאותיה של תוכנית ההעצמה
4. לסייע בהסקת מסקנות מתוכנית ההעצמה, להציע דרכים לשיפור בשלבי יישומה המתקדמים ולהניח בסיס לתוכניות ולמהלכי המשך אפשריים.

שיטת המחקר

המחקר נעשה בעיקרו בשיטת מחקר איכותנית, על בסיס ראיונות עומק חצי-מובנים עם אנשי מפתח שעסקו בהכנת התוכנית וביישומה, הן ברמת המטה (תכנון ויישום במסגרת משרדי הממשלה הרלוונטיים) הן בכל תשע הרשויות הבדואיות המוכרות – זירת הפעולה העיקרית של התוכנית. בסך הכול רואיינו 44 בעלי תפקידים. נערכו גם שיחות רקע רבות ושיחות להשלמת מידע

עם בעלי תפקידים במשרדי ממשלה וכן סיורים לימודיים בכמה מן הרשויות. כמו כן נותחו מסמכים הנוגעים לתוכנית ונתונים מנהליים כמותיים שנאספו מגורמים במשרד הפנים ומגורמים נוספים המעורבים בתוכנית.

ניתוח הנתונים נעשה בשיטת ניתוח תמטי איכותני. כלל הראיונות תומללו ונותחו ניתוח חוזר ונשנה המבוסס על שלושה שלבים עיקריים – קידוד פתוח, ניתוח ממפה וניתוח ממוקד. הניתוח אפשר ליצור תמות ותת-קטגוריות ולמצוא קשרים ביניהן.

ממצאים עיקריים

יישום התוכנית

- תשע הרשויות הבודאיות הכינו תוכניות עבודה מפורטות לשימוש בתקציבים שהוקצו להם בתוכנית ההעצמה. תוכניות העבודה עברו הליך של אישור בידי משרד הפנים. נכללו בהן מאות פרויקטים שהרשויות בחרו, הן מתוך 'סל פרויקטים' שהציע המשרד והן על בסיס צרכים שהוגדרו ברשויות. הפרויקטים שנבחרו מגוונים וכוללים שירותים מתמשכים וכן תוכניות פיתוח חד-פעמיות. דוגמאות להמחשה: מבצעי ניקיון וכינוי פסולת גושית, פיתוח נופי (כגון גינון, נטיעת עצים והקמת גנים ציבוריים), שיפור מערך הניקיון השוטף, שיפוץ מגרשי ספורט, הקמת מעונות יום לילדים, רישות יישובים במצלמות אבטחה והקמת מוקדים לטיפול במפגעים ולמתן מענה לתושבים, סלילת כבישים והרחבתם, הקמת רשת wi-fi יישובית, פרויקטים לחיסכון אנרגטי, הפעלת חוגים ותוכניות חינוך, סקרי נכסים להרחבת הבסיס לגביית ארנונה, קידום חוקי עזר וקידום מתחמי מסחר ותעשייה זעירה.
- מימוש תקציבי תוכנית ההעצמה עד לכתיבת דוח ביניים זה התקדם בקצב איטי יחסית. זאת, בשל איחור ביציאה לדרך של תוכנית ההעצמה ובשל שלל חסמים שבהם נתקל ביצועה. עד ספטמבר 2020 הוחל במימושם של 61% בלבד מכלל התקציבים אשר אושרו עד סוף שנת 2019 במסגרת תוכנית ההעצמה (כמחצית מכלל התקציב המיועד להינתן לרשויות במסגרתה). עד לאותו מועד הסתיימו המימוש של 20% בלבד מכלל התקציבים הללו.
- ניכרת שונות בין הרשויות במידת ההתקדמות בתוכנית ההעצמה. כך למשל, מדד תחילת המימוש של התקציבים הללו מראה בבירור פער גדול: בין 79% ביישוב כסיפה ל-38% ביישוב חורה. בשבע הרשויות האחרות עמד המדד על הטווח שבין המדדים בשתי רשויות אלו. גם במידת התמקדותן בפרויקטים שוטפים לעומת פרויקטים חד-פעמיים לפיתוח ישנם הבדלים בין הרשויות.
- תחומים שההתקדמות בהם הייתה איטית במיוחד: פיתוח כלכלי ומצוינות ארגונית – שני תחומים שאמורים לבסס את יכולת הרשויות להיות עצמאיות יותר ויעילות יותר בעתיד. לעומת זאת בשלושת תחומי הליבה האחרים בתוכנית חלה התקדמות רבה יותר.

ממצאים כלליים

- מרבית המרואיינים, אך לא כולם, סבורים שיש בתוכנית ההעצמה תרומה של ממש לרמת השירותים ברשויות. בדרך כלל הן נאבקות על יכולתן לספק שירותים בסיסיים, למרות מענקי איזון שהן מקבלות ממשרד הפנים, ולכן, כפי שהדגישו מרואיינים בכמה רשויות, **התקציב התוספתי הוא תוספת חשובה** אף שאינו עולה על אחוזים בודדים מכלל תקציביה של כל רשות מקומית.

- **במבחן הביצוע, עד לעת כתיבת הדוח, ההצלחה מוגבלת אך חשובה: לפחות בחלק מן הרשויות נוספו שירותים רבים שלא היו בהן קודם או שניתנו במצומצם (למשל ניקיון רחובות, חוגים ופעילויות, מוקדים לפניות תושבים ולטיפול בהן); גם בתחום ההעצמה של הרשויות ניכרים ניצנים, למשל של עבודה סדורה יותר וצבירת ניסיון בקידום פרויקטים, אף שנראה כי ההעצמה אינה בפועל במוקד סדר היום. במבחן המעשה, שני התחומים יצאו עד כה נשכרים, ולו רק בזכות התקציבים שנוצלו, הניסיון שנצבר מעצם העשייה, הליוי על ידי פרויקטורים ומערך בקרה (משום שהוא מכתוב הקפדה יתרה על מנהל תקין ועל עבודה בהתאם לדרישות התוכנית). מדובר בהתחלה חשובה ולא מבוטלת, גם אם לא כל הרשויות חשות בה באותה מידה.**
- **עם זאת, ניכר שתוכנית ההעצמה טרם הגיעה לאיזון מוסכם בין שתי תכליותיה המרכזיות, שיש ביניהן מידה של סתירה: האחת – תוספת תקציבים ושירותים, והאחרת – העצמת יכולותיה של הרשות. ניצול מהיר של תקציבים ומימוש פרויקטים במהירות מחייבים יכולת ביצוע גבוהה על ידי אנשי מקצוע מיומנים, ואלה עשויים לסתור תהליכים מתמשכים של הכשרת כוח אדם וביסוס יכולות ודרכי עבודה לצורך העצמת הרשות. בהיעדר החלטה ברורה אשר לאיזון הראוי, בולטות תפיסות שונות זו מזו בקרב השותפים בנוגע להכנת תוכנית ההעצמה ולהובלתה, ועקב כך מסרים סותרים מועברים לרשויות ולפרויקטורים ויש קושי לפתח תורת עבודה סדורה. בפועל, נראה כי לרוב הועדף מימוש מהיר של תוכניות עבודה ותקציבים על פני התכלית אשר ניצבה במוקד תוכנית ההעצמה בראשית דרכה – העצמת יכולות.**
- **בקרב בעלי תפקידים ברשויות יש חשש של ממש מסיום תוכנית ההעצמה בלי שתהיה תוכנית נוספת שתאפשר המשכיות. החשש הוא שללא המשכיות שכזו ייפגעו לא רק השירותים עצמם, אלא גם אמון התושבים ברשויות המקומיות, והן תחלשנה, במקום שתועצמנה. יש לציין עם זאת כי המשך מימון הרשויות לאורך זמן עלול ליצור מצב של תלות מצידן של הרשויות, ובכך יש סתירה לשאיפה לחזקן ולסייע להן לבסס יכולת לספק את השירותים מתקציבן השוטף.**

חסמים ואתגרים

- **הרשויות המקומיות הבדואיות סובלות ממחסור ניכר בכוח אדם בכלל, ובכוח אדם איכותי בפרט. בממוצע, יש בהן כמחצית מכוח האדם, ביחס למספר התושבים, לעומת הממוצע הארצי. מחסור זה מקשה על הרשויות לשפר את מגוון השירותים שהן מספקות לתושביהן ולפתח תוכניות מורכבות, גם אם עומדים לרשותן משאבים כספיים מתאימים.**
- **בהקשר זה, יש חשיבות רבה לפיתוח ארגוני של הרשויות, ובכלל זה לטיוב ולתגבור של כוח האדם בהן ולביסוס שגרות עבודה משופרות. הנעת החלק הארגוני של תוכנית ההעצמה התעכבה עד ראשית 2019, וגם לאחר מכן לא חלה התקדמות רבה בהכנת תוכניות ארגוניות ויישומן. עקב כך חסר רכיב מהותי באפשרות של תוכנית ההעצמה לתרום לטיובם של התהליכים ושל כוח האדם ברשויות.**
- **על פי דברי רבים מן המרואיינים ברשויות ופרויקטורים המסייעים להן, העומס אשר מערך הבקרה יוצר – על אף תרומתו לסדרי עבודה משופרים – הוא חסם של ממש למימוש מהיר של תוכניות עבודה ואף פוגע לעיתים באפשרות לאגם משאבים עם מקורות תקציב נוספים ומקשה לעשות שינויים נדרשים בפרויקטים שכבר החלו.**

- **הרשויות המקומיות אינן מתמקדות בקביעה עצמאית של מדדי ביצוע ותוצאה**, ולכל היותר פועלות בהקשר זה לפי מדדים שקבע משרד הפנים ובהסתמך על מדידה בידי חברת בקרה מטעם המשרד. ניכר כי **המדדים, ובמיוחד בתחומי הליבה, אינם משקפים כראוי את הישגי התוכנית**. חלקם כלל לא נמדדו בפועל, באחרים נתגלו קשיים של ממש, ורבים אחרים מתמקדים בבחינת תפוקות של עשייה, ולא בבחינת תוצאותיה והשפעותיה.
- **ברשויות יש תחושה שהממונים על תוכנית ההעצמה רואים בהן מקשה אחת וכי חסרה התייחסות נבדלת לכל רשות לגופה**. זאת, בנוגע הן למשאביה (ובכלל זה משאבי כוח אדם ויכולות), לצרכיה הייחודיים ולרצונות העומדים בראשה והן לקשיים שעימם היא מתמודדת.
- **לרשויות הבדואיות יכולת מוגבלת בלבד לממש את פוטנציאל גביית הארנונה והאגרות**, המוגבל בלאו הכי בשל מצבה הכלכלי של האוכלוסייה, בשל מיעוט תשתיות מסחר ותעשייה ובשל חלוקת ההכנסות האזוריות בין רשויות מקומיות באזור. בין היתר הן **מתקשות לבצע סקרי נכסים**, ובלעדיהם אי אפשר לקיים גבייה סדירה של ארנונה למגורים ולעסקים.
- **תביעות בעלות, סכסוכים פנימיים בקרב אוכלוסיית הבדואים ופלישות לקרקעות מעכבים ביצוע פרויקטים של בינוי ופיתוח**, ונראה שהרשויות מתקשות להתגבר על קשיים אלה בעצמן.
- בחלק מן הרשויות ציינו קושי לעמוד בדרישות להיקף מינימלי של הפיתוח הכלכלי במסגרת תקציבי תוכנית ההעצמה המיועדים לרשות. לדברי רבים ברשויות **העומס של הפרויקטים לפיתוח הכלכלי בא על חשבון שיפור שירותים, ותרומתם הכלכלית מוגבלת**. פיתוח כלכלי בהיקף גדול, שיוכל לחולל שינוי ניכר לטובה במצבן הכלכלי של הרשויות, כגון פיתוח אזורי תעשייה ומסחר בקנה מידה נרחב, מצריך סיוע מן המדינה, בכסף ובתכנון, בהיקף גדול מהמוקצה לרשויות במסגרת התוכנית הנוכחית. יצוין כי משאבים לצורך זה הוקצו במסגרת תוכנית החומש הראשונה, אך מימושם נתקל בחסמים של ממש.
- **הקצאה מועטה של כוח אדם במשרד הפנים לביצוע תוכנית ההעצמה וכן תחלופת כוח האדם שהיה מעורב בתוכנית בראשיתה השפיעו לרעה על היישום המיטבי של תוכנית ההעצמה ועל יכולת המשרד לסייע לרשויות להשתלב בה ביתר הצלחה**.
- ברוב הרשויות סבורים כי **פרק הזמן שניתן להן להכנת תוכניות העבודה היה קצר מדי**, יחסית ליכולותיהן ולכוח האדם שעמד לרשותן. נראה כי **לא ניתנה די הדרכה לרשויות המתקשות**, במיוחד בראשית ימיה של תוכנית ההעצמה.
- **במועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר יש תקצוב-חסר לעומת יתר הרשויות הבדואיות**. כמה סיבות לכך, ובראשן העובדה שחישוב החלוקה הראשונית של התקציב נעשה על פי רישום התושבים ביישובי הרשויות בשנת 2016 וזה הסתכם במספר הנמוך בהרבה ממספר המתגוררים בהן בפועל. פיצוי חלקי לעניין זה תוקצב בהחלטה על חלוקת תקציב נוסף, בסוף שנת 2020. נוסף על כך, המועצות האזוריות טוענות כי הן משרתות בפועל גם תושבים רבים שמתגוררים ביישובים לא-מוכרים בסביבה וכי הן אינן מתוקצבות לשם כך. במשרד הפנים מציינים כי בגין שירותים לתושבים אלו זכו הרשויות במענק מיוחד במסגרת סעיף אחר בהחלטת הממשלה, שאינו חלק מתקציב תוכנית ההעצמה. קשה להעריך אם תקצוב נוסף זה אכן מממן את הוצאותיהן העודפות של הרשויות בגין שירותים בתחומיהן לתושבי יישובים לא מוכרים.

המלצות כלליות

- חשוב להכין כבר כעת **תוכנית המשך**, אשר תמנף את היתרונות שצמחו מן התוכנית הנוכחית ותאפשר **רציפות במתן שירותים שוטפים** מוצלחים שהחלו במסגרת תוכנית ההעצמה הנוכחית (כגון טיאוט רחובות, פינני אשפה ופסולת בניין וחוגים לילדים ולמבוגרים).
- חשוב **להגדיר ביתר בהירות את מטרות תוכנית ההעצמה**, בדגש על ניסוח האיזון הראוי שבין העצמת הרשויות ובין קידום הפרויקטים ושל קשרי הגומלין בין השניים.
- מוצע **להנהיג מידה של בידול (דיפרנציאציה) בין הרשויות**: במקום להפעיל תוכנית אחידה לכולן אף שהן שונות מאוד זו מזו, יהיה נכון להכין מיפוי מקדים של מצבה, צרכיה וחוזקותיה של כל רשות. כך אפשר יהיה להתאים את התוכנית, את דרישותיה ואת הסיוע הניתן בה לכל רשות בנפרד (ר' להלן: **המלצה להתאמת 'חליפת התערבות' לכל רשות**).
- חשוב **לבחון מחדש את המדדים** שנבחרו לתחומי הליבה בתוכנית ההעצמה ואת היעדים הרצויים במסגרת מדדים אלו. חשוב במיוחד לקיים **תהליך סדור לבחירת מדדי ההצלחה והיעדים בתוכנית המשך אפשרית**. צוות המחקר במכון ברוקדייל כבר החל לסייע בכך.
- יש לשים **דגש על שיתוף הרשויות בפיתוח תוכנית המשך**. חשוב שעיצוב תוכנית המשך ייעשה בתהליך שיתופי של ממש, החל משלב החשיבה הראשוני, ושראשי הרשויות ובעלי תפקידי המפתח בהן יהיו שותפים מלאים לניסוח הצרכים, המטרות ודרכי הפעולה. יהיה בכך כדי לסייע לפיתוח תוכנית מותאמת יותר לצורכי הרשויות ותושביהן, כמו גם לביסוסו של אמון בין הרשויות לגורמי הממשל.
- מומלץ לבחון דרכים גם **לשיתוף הציבור** בחשיבה על תוכנית ההעצמה. ייתכן כי סקר תושבים בדבר המצב ברשויות, השירותים שהן מספקות והציפיות מהן יוכל לסייע בשלב ראשון בתהליך כזה.
- יש לבחון דרכים **לייעל ולזרז את ניצולם של תקציבי השנים הקודמות** אשר טרם מומשו וכן **להבטיח כי כספים אלו יוסיפו להיות מיועדים לתכלית שלה הוקצו**, גם אם בשל חסמים מורכבים הרשויות תתקשינה לנצלם עד לתום תוכנית ההעצמה.

המלצות בנוגע לבקרה ולהליכים בירוקרטיים

- יש לקיים **חשיבה מחודשת באשר למערך הבקרה** הראוי בתוכנית ההעצמה ובתוכנית המשך. זאת, כדי לאזן בין הצורך להבטיח מנהל תקין, שימוש ראוי בתקציבי תוכנית ההעצמה והטמעת נוהלי עבודה מקובלים בעבודת הרשויות, ובין הצורך לאפשר מימוש של הפרויקטים בפרקי זמן סבירים, ללא הטלת עומס-יתר על כוח האדם ברשויות.
- יש **להגדיר היטב ולאזן את מטרות הבקרה**: בקרת ביצוע, בקרת תהליך המבטיחה מנהל תקין ובקרת תשלומים.
- מומלץ **לשתף את גורמי החשבונות במשרד הפנים בתכנון מערך הבקרה בתוכנית המשך** ובשיקולים הנוגעים לו. בדוח מובאות הצעות אפשריות שמומלץ לשקול אותן בהקשר של התאמת מערך הבקרה, ובכללן קביעת מדרג של עומק הבקרה על פי הנדרש בכל אחת מן הרשויות בנפרד.

המלצות בנוגע למבנה תוכנית ההעצמה

- **ראוי להבטיח את הגמישות בבחירת הפרויקטים, בהתאם להעדפת כל רשות ולפי צרכיה,** גם בתוכנית ההמשך. זאת על בסיס הנחה שעקרון העצמת הרשות משמעו שאת החלטותיה תקבע כל רשות בעצמה ושהיא צריכה להיות אחראית גם לטעויותיה, והכול על פי המנהל התקין ובליווי ייעוץ וסיוע לגיבוש החלטות מיטביות.
- **כדאי לשקול מחדש את דרישת המינימום לתקצוב הרשויות לצורך פרויקטים בתחום הפיתוח הכלכלי.** זאת הן בשל הפוטנציאל המוגבל לפיתוח כלכלי נוסף במסגרת סדרי הגודל הקיימים של התקציבים הן בשל החסמים הרבים בתחום זה והן כדי לאפשר לרשות לתעדף מתן שירותים. לחלופין, **אפשר לשקול הפרדה בין תקציבים כלליים המיועדים לפיתוח הרשויות ולהרחבת שירותיהן ובין תקציבים המיועדים לפיתוח כלכלי.** האחרונים יוקצו רק לרשויות שתגשנה בקשות לתקצוב פרויקטים כלכליים. כך תימנע תחושה שתקציבי פיתוח כלכלי באים על חשבון פיתוחם של תחומים אחרים.

המלצות בנוגע למשרד הפנים, לרשויות ולקשרי העבודה ביניהם

- חשוב להקים **מטה אשר יתכלל** את תוכנית ההעצמה מטעם משרד הפנים וייתן מענה בהיבטים של מעקב אחר היישום, סיוע בפתרון בעיות, מתן תשובות לפניות של הרשויות וכן פיתוח וקידום מיטביים של יישום תוכנית ההעצמה במשך שנות הפעלתה. חשוב שהמטה המתכלל יפעל בגיבוי ובמעורבות פעילה של הדרגים הבכירים במשרד הפנים.
- יש לתת **הדרכה מסודרת** לרשויות בדבר הציפיות והדרישות מהן, בייחוד אם תוכנית ההמשך תכלול ציפיות ודרישות שונות מאלו שהורגלו בהן בתוכנית הנוכחית.
- מומלץ לקיים חשיבה משותפת למשרד ולרשויות אשר להמשך העסקת **פרויקטורים:** דרישות הסף מהם, אופן גיוסם והאפשרות להחליפם בכוח אדם אחר (כגון משרה זמנית ברשות, תוספת צוערים, סבסוד ממשלתי הולך ופוחת של משרה פנימית חדשה וכדומה). מומלץ לשקול את היתרונות והחסרונות של כל אחת מן החלופות.
- חשוב לחפש דרכים **לסייע לרשויות לשכלל את יכולותיהן בגביית ארנונה ואגרות,** על אף הפוטנציאל המוגבל למדי והקשיים הכרוכים בכך ברשויות הבודאיות. יש לזכור שהדבר כרוך לא פעם בפתרון סוגיות מורכבות בתחום תביעות בעלות, סכסוכי קרקע או אכיפת החוק.
- חשוב למצוא דרך **לשפר את מצבת כוח האדם** ברשויות המקומיות. לצד תהליך ארגוני שיגרום לשיפור באיכותו של כוח האדם ולקידום המבנה הארגוני של הרשות, יש לתת את הדעת לעובדה שמיעוט כוח האדם (כמחצית מכוח האדם הממוצע ברשויות, ביחס לגודל האוכלוסייה) מהווה חסם של ממש ומעכב קידום תוכניות פיתוח.
- מוצע שמשרד הפנים יעודד ויקדם **מינוי מנכ"לים מקצועיים** מנוסים לרשויות – בעלי תפקיד עתיר סמכויות שיוכלו להניע תהליכי פיתוח ברשות בתיאום מלא עם המשרד. מהלך מסוג זה מקודם כבר כעת בחלק מן הרשויות.
- מוצע להקים בכל רשות **יחידת מחקר ופיתוח קבועה** כדי שתתמקד בהכנתן ובקידומן של תוכניות אסטרטגיות לפיתוח. ייתכן שיחידה כזו, שדומות לה פועלות בחלק מן הרשויות המקומיות בארץ, תשפר את יכולת התכנון ברשות.

- כדי לשמור על רציפות הסיוע לרשויות, אפשר לשקול המשך תוכנית ההעצמה על פי המתווה הנוכחי לשנה נוספת, בד בבד עם הכרזה על תוכנית ההמשך. שנה זו תוכל לשמש **שנת מעבר** בין התוכניות, לסייע בתכנון התאמת התוכנית לכל רשות, ובה בעת לשמור על רצף שירותים ועל אמון מתמשך בין הרשויות לממשלה ובינן לבין תושביהן. הארכה כזו עשויה לסייע להתגבר על עיכובים שנגרמו בשל הקיפאון הזמני בעבודה שגרם משבר מגפת הקורונה.
- מומלץ **לעודד את הרשויות להתחיל בהכנת תוכניות מגירה** מרגע שיוחלט בסבירות גבוהה על תוכנית המשך. כך תוכלנה להתמודד עם דרישות התוכנית כשתוכרז, מבלי לבזבז זמן רב מדי להתארגנות.

המלצה להתאמת 'חליפת התערבות' לכל רשות

- לנוכח השונות הרבה בין הרשויות, ובתור דרך לתמרץ אותן להתקדם ולשפר את תפקודן, **מוצע לתפור 'חליפת התערבות' מותאמת לכל רשות. זאת, לפי תבחינים ומדרג שייקבעו מראש.** לשם כך יהיה צורך להעריך את מצבה וצרכיה של הרשות בתחילת התוכנית ולעקוב אחר ההתקדמות בנקודות זמן קבועות במהלכה (לדוגמה, פעם בחצי שנה). התנהלות כזו תאפשר לעשות התאמות ב'חליפה' בהתאם לתפקודה של הרשות ולצרכיה. 'חליפת ההתערבות' תיתפר לפי כמה גורמים מרכזיים, שהודגשו לעיל בפרק ההמלצות:
 - **מנגנון הבקרה** – תוגדרנה דרגות של בקרה, כך שאפשר יהיה להקל בדרישות הבקרה (ובעקיפין, להפחית מן העומס הבירוקרטי שמוטל על הרשות) ברשות שהוכיחה התנהלות תקינה מבחינת ניהול תקציבים ופרויקטים. חשוב לקבוע ולהבהיר מראש לרשויות מה הם התבחינים להקלות ברמת הבקרה ומה הם התבחינים להסגה לאחור (הקשחת הדרישות).
 - **פיתוח כלכלי** – תגובש תוכנית לפיתוח כלכלי, בהתאם לפוטנציאל הרשות בתחום הפיתוח הכלכלי, ליכולותיה ולרצונה לפתח פרויקטים בתחום זה.
 - **פיתוח ארגוני** – בכל רשות תגובש תוכנית פרטנית של היקף כוח האדם הנדרש, הבטחת איכותו וצעדים ארגוניים נוספים.
 - יוחלט אם להעסיק **פרויקטור או גורם פנים-רשותי** להובילת התהליך ברשות, לפי צרכיה והעדפותיה וכפוף לשיח בינה ובין מטה תוכנית ההעצמה במשרד הפנים.
 - קביעת **האיזון בין שתי תכליותיה של התוכנית** – ייבחר האיזון המתאים, בדגש על קידום מהיר של יישום פרויקטים או על העצמת יכולותיה של הרשות לפעולה סדירה ועצמאית יותר. זאת, בהתאם למצבה ולצרכיה הפרטניים של הרשות עצמה.

דברי תודה

אנו מודים לכל המרואיינים ולכל מי שתרמו מידע למחקר זה: לבעלי תפקידים בכמה אנפים במשרד הפנים וב'מפעם דרום', מי שהתראינו ומי שתרמו מידע ונתונים; לאנשים שהיו מעורבים בהכנת תוכנית ההעצמה בשלביה המוקדמים וניאותו לחלוק עימנו את בקיאותם בתפיסות שבבסיסה ובשינויים שחלו בה מאז נהגתה לראשונה; לנציגת חברת הבקרה 'סיסטם מעבדות מתקדמות בע"מ'; לפרויקטורים – ציר מרכזי בתוכנית; וכמובן, לראשי תשע הרשויות המקומיות הבדואיות ולמספר רב של בעלי תפקידים ברשויות אלו. הרשויות הן שעומדות במרכז של התוכנית שבה עוסק מחקר זה, ונקודות המבט שלהן חיוניות להבנתה, על יתרונותיה ועל החסמים שמקשים להפיק ממנה את המיטב. שמותיהם של המרואיינים ותורמי המידע לא פורטו כאן, על אף תרומתם הרבה וחיוניותם למחקר זה, כדי להבטיח את האנונימיות שלהם ככל האפשר וכדי שלא לאפשר זיהוי דובר זה או אחר מהמרואיינים שדבריהם צוטטו בגוף הדוח. תודה מיוחדת מגיעה לחברים בצוות האגף הבכיר לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב, בעבר ובהווה, על תרומתם החיונית למחקר זה – אריאל למדני, בני צרפתי, גלעד שור, יאיר חרותי – אשר ליווה את המחקר מראשיתו, ולראש האגף היוצא, יריב מן, אשר ליווה את המחקר ואת נושא הרשויות עוד מן המחקר המקדים שנעשה במהלך היישום של תוכנית החומש הראשונה (החלטה 3708). תודה גם לעמיתינו הרבים ממכון מאיר-רס-ג'וינט-ברוקדייל, אשר סייעו לדוח זה להתפרסם, מי בעצה טובה ומי בסיוע בהגעה לנתונים.

תוכן העניינים

1	1. מבוא
2	2. המחקר
2	2.1 מטרות
2	2.2 שיטת המחקר
5	3. הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב – רקע
8	4. התוכנית להעצמת הרשויות הבדואיות בנגב – מודל לוגי
8	4.1 מאפייני הרשויות המקומיות הבדואיות והרקע להכנת תוכנית ההעצמה
9	4.2 התוכנית להעצמת הרשויות הבדואיות
12	4.3 תיאוריית השינוי
15	5. ממצאים
15	5.1 יישום התוכנית
29	5.2 מצב כוח האדם ברשויות המקומיות הבדואיות
35	5.3 פרויקטורים
39	5.4 שיתוף הרשויות בגיבוש תוכנית ההעצמה
41	5.5 תפיסת תרומתה של תוכנית ההעצמה
45	5.6 חסמים ואתגרים מרכזיים
61	6. מגבלות המחקר
62	7. מסקנות והמלצות
62	7.1 סיכום ומסקנות עיקריות
63	7.2 המלצות
68	עוד פרסומים של המכון בנושא
69	מקורות
71	נספח: פרוטוקול לביצוע הראיונות

רשימת הלוחות

4	לוח 1: פירוט המרואיינים במחקר
7	לוח 2: הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב
17	לוח 3: חלוקת הרכיב הקבוע של תקציב התוכנית להעצמת הרשויות הבדואיות, לפי רשות
19	לוח 4: פירוט יעדי תוכנית ההעצמה, לפי תחומי הליבה
31	לוח 5: מספר עובדי הרשות לכל אלף תושבים

רשימת התרשימים

14	תרשים 1: תרשים לוגי של תיאוריית השינוי שבבסיס תוכנית ההעצמה
16	תרשים 2: חלוקת רכיבי התקציב לפיתוח וקידום של הרשויות
24	תרשים 3: סטטוס ניצול התקציב בתוכנית ההעצמה
25	תרשים 4: שיעור התקציב של פרויקטים שהחלו ושל פרויקטים שהסתיימו, לפי רשות, מתוך תקציב רב-שנתי 2017-2019
26	תרשים 5: אחוזי סיום ביצוע – שוטף מול סך הכול
27	תרשים 6: סכום תקציב לתחום ליבה לעומת ניצול בפועל

1. מבוא

החלטת הממשלה מספר 2397 מ-12 בפברואר 2017 עוסקת בפיתוח הכלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב במסגרת תוכנית חומש לשנים 2021-2017. זוהי החלטת המשך להחלטת הממשלה 3708 – תוכנית החומש לשנים 2012-2016. בדומה לקודמתה, תוכנית החומש מ-2017 נועדה לשפר את מצבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה הבדואית בנגב, לחתור לצמצום הפערים בינה ובין כלל אוכלוסיית המדינה, לשלב אותה בחברה ובכלכלה של ישראל, לבסס את היישובים הבדואיים בנגב ולשפר את רמת החיים בהם. בשונה מתוכנית החומש הראשונה, הוחלט לשים דגש רב יותר על מצבן של תשע הרשויות המקומיות הבדואיות ולהתמקד לא רק במצבן הכלכלי, אלא גם ב"ביסוסן בהיבט המנהלי והארגוני והעלאת רמת השירות לאזרח" בהן (משרד ראש הממשלה, 2017, סעיף 1 ב). לשם כך שולבה בתוכנית החומש תוכנית חדשה, 'התוכנית להעצמת הרשויות הבדואיות בנגב' (להלן: **תוכנית ההעצמה**).

תוכנית החומש שיצאה לדרך מתוקף החלטה 2397 היא תוכנית מורכבת, העוסקת בהרחבה בתחומים רבים ונוגעת למשרדי ממשלה רבים. היא כוללת מתן מענים בתחומי החינוך וההשכלה, השירותים החברתיים, הכלכלה והתעסוקה, פיתוח התשתיות וכן העצמת הרשויות המקומיות. סך תקציבה של תוכנית החומש מסתכם ביותר מ-3.1 מיליארדי ₪. מהם יותר ממחצית (53.7%) מגיעים מתקציבי משרדים המעורבים בתוכנית ומתקציבים מתוקף החלטת הממשלה 922 (פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020) – 34.8% ו-18.9%, בהתאמה. היתר (46.3%) הוא תקציב תוספתי שהוקצה במסגרת החלטה זו. מכלל תקציב תוכנית החומש הוקצו למעלה מחצי מיליארד ₪ – תקציב שכולו לקוח מתוך התקציב תוספתי – לתוכנית ההעצמה (מדינת ישראל, 2020). תוכנית החומש כולה מתוכללת על ידי האגף הבכיר לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב (להלן: **האגף לפיתוח כלכלי-חברתי**) אשר במשרד הרווחה והביטחון החברתי (ובשליבים מוקדמים יותר של התוכנית, במשרד החקלאות ופיתוח הכפר ובמשרד הכלכלה והתעשייה). משרד הפנים הוא שמפעיל את תוכנית ההעצמה ואחראי להקצאת התקציבים, לאישור תוכניות העבודה של הרשויות (במסגרת ועדת היגוי משותפת למשרד הפנים, הכלכלה והאוצר) ולפיקוח על יישומן.

מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל ליווה במחקר הערכה את תוכנית החומש הראשונה לאוכלוסייה הבדואית ונבחר ללוות במחקר הערכה מקיף גם את תוכנית החומש הנוכחית. המחקר כולל הן הערכה כוללת של תוכנית החומש והן מחקרי עומק. דוח ביניים זה מוגש במסגרת מחקר העומק המתמקד בתוכנית ההעצמה – ניסיון ראשון מסוגו בישראל להעצים רשויות מקומיות חלשות באמצעות הקצאת תקציבים ייחודיים בד בבד עם ליווי הרשויות בתהליך הכנת תוכניות העבודה, אישורן ומימושן.

2. המחקר

2.1 מטרות

מחקר ההערכה נועד:

1. לנתח את הבסיס הרעיוני לתוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב
2. לתאר את אופן יישומה של התוכנית וחסמים אשר עלולים למנוע את הפקת המיטב ממנה
3. לעמוד ככל האפשר על השפעותיה ותוצאותיה של התוכנית
4. לסייע בהסקת מסקנות מן התוכנית, להציע דרכים לשיפוריה בשלבי יישומה המתקדמים ולהוות בסיס מושכל לתוכניות ולמהלכי המשך אפשריים.

2.2 שיטת המחקר

המחקר נעשה בעיקרו בשיטת מחקר איכותנית, על בסיס ראיונות עומק חצי-מובנים עם אנשי מפתח שעסקו בהכנת התוכנית וביישומה, הן ברמת המטה (תכנון ויישום במסגרת משרדי הממשלה הרלוונטיים) הן בכל תשע הרשויות הבדואיות המוכרות – זירת הפעולה העיקרית של התוכנית. שיטה זו נבחרה בשל התאמתה לניתוח מעמיק של תהליכים, לאיתור חסמים ולאיסוף מסקנות והמלצות מפי המעורבים בתוכנית ומי שחווים אותה ממגוון זוויות ראייה. בסך הכול רואיינו 44 אנשים, בהתאם לפירוט שיובא להלן. נוסף על ראיונות העומק נערכו סיורים לימודיים מקדימים בכמה מן הרשויות ושיחות רקע עם גורמים נוספים המעורבים בתוכנית ובוצע ניתוח של מסמכים רלוונטיים.

תוכנית המחקר כללה גם ניתוח כמותי, בתור השלמה לניתוח האיכותני, בעיקר של ממצאי סקר שביעות רצון אשר משרד הפנים היה אמור לקדם בקרב תושבי הרשויות הבדואיות. סקר שכזה היה מאפשר לעמוד על תוצאותיה של התערבות התוכנית ברשויות באמצעות ניתוח של הדרך שבה תופסים התושבים את מידת השיפור במצבן של הרשויות ואת השירות שהן מספקות. בעת השלמת הדוח, בסתיו 2021, ביצעו של סקר זה עודו מתעכב, ולפיכך דוח הביניים אינו כולל מדדים מעין אלה. בדוח זה נעשה שימוש בנתונים כמותיים קיימים אשר נוגעים למצבת כוח האדם ברשויות המקומיות הבדואיות, להכנסותיהן מארנונה ולמגוון היבטים של יישום התוכנית.

שיטות המחקר נועדו לשרת את מטרותיו באמצעות:

- ניתוח תיאוריית השינוי שבבסיס המודל – תיאוריה שמתארת את השפעתה המצופה של תוכנית ההעצמה על פעילות הרשויות (מודל לוגי)
- תיאור וניתוח של אופן יישום המודל; השוואתו לתיאוריית השינוי; בחינת קיומם של פערים אפשריים בין השניים. זאת, על בסיס ראיונות העומק, בחינת מסמכים ובחינת מדדים כמותיים לתיאור מצבן של הרשויות ויישום התוכנית

- תיאור חסמים וניתוחם – בשלבי התכנון והיישום גם יחד – אשר מגבילים את מיצוי הפוטנציאל של תוכנית ההעצמה להשיג את יעדיה. זאת, על בסיס ראיונות העומק
- הסקת מסקנות מניתוח היישום והחסמים והעלאת הצעות לשיפור בהמשך יישום תוכנית ההעצמה ובתוכניות המשך אפשריות. זאת, על בסיס הצעות שלוקטו מפי מרואיינים ועל בסיס ניתוח היישום והחסמים
- בחינת השפעות התוכנית ותוצאותיה. יצוין כי היכולת לבחון את השפעות התוכנית בשלב של דוח הביניים מוגבלת מאוד, בשל התעכבותו של סקר התושבים וכן בהתחשב בהתמשכות שלבי ההתנעה של התוכנית, אשר התבטאו ביישום מאוחר של רבים מן הפרויקטים. לפיכך סביר להניח שהשפעות של ממש ותוצאות אפשר יהיה לבחון רק בשלב מאוחר יותר.

2.2.1 ראיונות העומק וניתוחם

במסגרת שלב המחקר שלקראת דוח הביניים רואינו בראיונות עומק 44 בעלי תפקידים: (1) אנשי משרדי הממשלה הרלוונטיים לתוכנית ההעצמה (משרד הפנים ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר / משרד הכלכלה והתעשייה); (2) אנשים שהיו מעורבים בשלבי הכנת תוכנית ההעצמה; (3) ראשי כל תשע הרשויות המקומיות הבודאות בנגב ובעלי תפקידים רלוונטיים נוספים ברשויות הללו. הראיונות בוצעו בהקפדה על ייצוג מגוון תפקידים, באופן שיאפשר לבחון את התוכנית מכמה זוויות ראייה כדי לאפיין תמונת מצב מלאה ככל האפשר.

הראיונות התקיימו במתכונת חצי-מובנית, על בסיס פרוטוקול אשר הוכן מראש (ר' **נספח**), על פי מטרות המחקר, אך בהקפדה על גמישות כדי לאפשר למרואיינים לעסוק בהרחבה בהיבטים חשובים בעיניהם, וכן כדי להרחיב ולהמשיך בחינה קפדנית של נושאים שעלו בראיונות קודמים. מרבית המרואיינים רואינו ביחידות, אך במקרים ספורים – בשל העדפות שהביעו המרואיינים או בשל אילוצים – רואינו שניים או שלושה אנשים בריאיון קבוצתי. חלק מן הראיונות בוצע על ידי מראיין יחיד, ובמקרים אחרים בוצע הריאיון במשותף על ידי שניים או שלושה מראיינים מצוות המחקר. מרבית הראיונות נמשכו בין 40 דקות לכשעה וחצי. בכל אחת מן הרשויות המקומיות רואינו בין שניים לשישה בעלי תפקידים, בהם ראש הרשות עצמו, תלוי במספר האנשים העוסקים ישירות בתוכנית ומודעים לפרטיה ובהיענותם להתראיין וכן באילוצים נוספים.

כוונת צוות המחקר הייתה לערוך את כל הראיונות במתכונת פנים-אל-פנים. בפועל, רואינו כך 13 מכלל המרואיינים. הראיונות בוצעו בתקופה שבין דצמבר 2019 לאוגוסט 2020, ובשל פרוץ מגפת הקורונה במהלך תקופה זו והמגבלות על מפגשים במהלכה בוצעו יתר הראיונות מרחוק. רובם נעשו בשיחות וידיאו, ואלה סיפקו חוויית שיחה דומה מאוד למפגש פנים-אל-פנים, ומיעוטם – כפיך לאילוצים שונים – נעשו בשיחות טלפון. רוב הראיונות הוקלטו ותומללו במלואם. במקרים אחדים, בשל מגבלות טכניות, נערך במהלך הריאיון רישום מפורט של עיקרי הדברים ושל ציטוטים מרכזיים מפי המרואיינים, במקום הקלטת הריאיון ותמלולו.

תמלולי הראיונות וסיכומיהם נותחו במטרה לאתר תמות מרכזיות. שיטת הניתוח של מידע איכותני מעין זה מבוססת על מיון וקטגוריזציה, כדי לגלות דפוסים חוזרים, מגמות וקטגוריות מושגיות. הניתוח מתחיל בקריאה יסודית של החומר ובחלוקה ראשונית לקטגוריות (שעשויות להשתנות בהמשך). במחקר זה חלק מן הקטגוריות הראשוניות נקבעו מראש, לפי הנושאים שבפרוטוקול הראיונות, וחלק נוספו בעקבות קריאת החומר. בשלבי הניתוח המתקדמים נחשפו קשרים בין קטגוריות ניתוח מושגיות, ולפיכך

אחדו קטגוריות, פוצלו לנושאי משנה ושונתה הגדרתן, בהתאם לניתוח התכנים בראיונות. לצורך הניתוח נעזרנו בתוכנת 'אטלס' לניתוח נתונים איכותניים. התוכנה היא כלי עזר שאינו מחליף את שיקול הדעת של החוקרים בקביעת הקטגוריות, אך היא מקילה את עבודת סיווגם ומיונם של הנתונים.

לוח 1 מציג את פרישת הראיונות, בחלוקה לראיונות במטה וברשויות המקומיות ולפי מגוון התפקידים.

לוח 1: פירוט המראיינים במחקר

ראיונות מטה (משרדי ממשלה וגרמי תכנון)	ראיונות ברשויות המקומיות
1 נציג האגף לפיתוח כלכלי חברתי	9 ראשי רשויות מכהנים
2 נציגים במטה תוכנית ההעצמה במשרד הפנים	1 ראש רשות לשעבר
1 נציג מחוז הדרום במשרד הפנים	8 פרויקטורים / עוזרי פרויקטורים [^]
1 נציג חשבונות משרד הפנים שהיה פעיל בעיצוב יישומה של תוכנית ההעצמה ובהפעלתה בשלביה המוקדמים	5 גזברי רשויות
2 בעלי תפקידים שהיו מעורבים בהכנת תוכנית ההעצמה, במשרד הפנים ובחברת הייעוץ עדליא	2 סגנים של ראשי רשויות
1 נציגת חברת בקרה הפועלת ברשויות מטעם משרד הפנים	1 מזכירי רשויות
2 בעלות תפקידים בתחום קידום תהליכים ארגוניים ברשויות המקומיות	1 מהנדס רשות
	1 עוזר ראש רשות לקידום פרויקטים
	1 מנהל חברה כלכלית ברשות מקומית
	1 מובילת תחום תכנון אסטרטגית ברשות מקומית
	1 מנהל אגף שפ"ע (שיפור פני העיר)
	1 מנהל מחלקת רווחה
	1 מנהל מתנ"ס
סך הכול 10	סך הכול 34

[^] הפרויקטורים הם בעלי תפקיד חיצוניים, אשר שירותיהם נשכרים על ידי הרשות המקומית כדי לסייע ביישומה של תוכנית החומש. תפקידם ומעורבותם בתוכנית יתוארו בהרחבה בהמשך. בשלב שהראיונות נעשו הועסקו פרויקטורים ב-8 מ-9 הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב. אחד מהם שימש פרויקטור בשתי רשויות וראיין על ניסיונו בשתיהן. לפחות בארבע רשויות, הפרויקטור הנבחר העסיק עוזר/ת לסייע לו בעבודתו. ברשות אחת רואיינה העוזרת, אשר מעורבותה בפועל בעבודה ברשות רבה מאוד. ברשות אחרת רואיינו הן הפרויקטורית והן העוזר המסייע לה בעבודתה.

2.2.2 אתיקה

כדי ליצור אווירה שמאפשרת הבעת ביקורת בחופשיות מרבית – ולשרת בכך נאמנה את מטרות המחקר – הובטח למראיינים חיסיון בכל הנוגע לייחוס דברים לאומרם. לפיכך, סיכומי דברים ואף ציטוטים ישירים להמחשה יובאו כאן ללא ציון המקור. אם נמצא כי השתייכותו של מראיין לקטגוריה מסוימת חיונית להבנת ההקשר, צוינה השתייכותו לאותה קטגוריה, בלי פרטי זיהוי נוספים.

3. הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב - רקע

גודלה של האוכלוסייה הבדואית בנגב מוערך בכ-270,000 נפש, כ-3% מאוכלוסיית ישראל, אך גודלה המדויק אינו ידוע. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס, לוח 2.19 בשנתון הסטטיסטי של 2019, בעיבוד מכון ברוקדייל), בסוף 2019 מנתה האוכלוסייה 273,900 בני אדם (לפי פילוח של מוסלמים בנפת באר שבע). על פי נתוני רשות ההגירה והאוכלוסין, באפריל 2019 היו 262,803 בדואים בנגב, והנתון המעודכן ביותר של רשות ההגירה (ממאי 2020) הוא 272,578. הפערים נובעים משלל ההגדרות והשיטות לביצוע אומדנים (אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, א"ת).

רק כ-74% מאוכלוסיית הבדואים בנגב (כ-200,000 איש) רשומים כמתגוררים בתחומיהן של תשע הרשויות המקומיות המוכרות, והיתר (כ-70,000) רשומים כמתגוררים בכ-35 יישובים שמדינת ישראל אינה מכירה בהם רשמית או בפריפריה של היישובים המוכרים אך מחוץ לתחומם המוכר בידי המדינה. את היישובים המוכרים הוותיקים – שבעה במספר – הקימה המדינה בשנים 1968-1990, רובם לאחר חתימת הסכמי השלום עם מצרים (ב-1978), ורבים מהם קיבלו מעמד רשמי של מועצה מקומית רק שנים רבות מאוחר יותר. נוסף על אלה ישנן שתי מועצות אזוריות, נווה מדבר ואל קסום, אשר נוצרו בשנת 2012 מפיצול של מועצה אזורית קודמת, אבו בסמה, שהוקמה ב-2003. שתי המועצות האזוריות מונהגות בידי ראשי מועצה נבחרים מאז סמוך לתחילתה של תוכנית החומש הנוכחית (נווה מדבר משנת 2016, ואל קסום מ-2017).

האוכלוסייה הבדואית בנגב נמנית עם האוכלוסיות החלשות במדינה מבחינה חברתית-כלכלית, והרשויות הבדואיות המוכרות נכללות כולן באשכול החברתי-כלכלי הנמוך ביותר, אשכול 1. היישובים הלא-מוכרים עניים מאוד גם הם, אך מאחר שתושביהם אינם נסקרים כלל בידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), הם אינם מסווגים לאשכולות. האוכלוסייה ברשויות הבדואיות בנגב מתאפיינת הן בשיעור ילודה גבוה, ולפיכך באחוז ניכר של ילדים – כ-53% מן התושבים הם ילדים מתחת לגיל 18 (אוניברסיטת בן גוריון בנגב, א"ת) – הן ביחס תלות גבוה במיוחד – 1,505 בממוצע בכלל הרשויות הבדואיות, נכון לשנת 2017, לעומת 912 בכלל אוכלוסיית ישראל (קובץ הרשויות המקומיות של למ"ס לשנת 2017, בעיבוד מכון ברוקדייל).¹ נוסף על כך, שיעור התעסוקה בקרב האוכלוסייה הבדואית בגילי העבודה העיקריים (25-54) נמוך: בשנת 2019 הוא עמד על 62% לגברים ועל 30% לנשים, לעומת 84% ו-78% בכלל אוכלוסיית ישראל, בהתאמה (למ"ס, סקר כוח אדם, 2019, בעיבוד מכון ברוקדייל). גם הכנסות המועסקים מקרב תושבי הרשויות הבדואיות נמוכות לעומת הכנסותיהן של קבוצות אוכלוסייה אחרות בישראל: בשנת 2019 עמד שכרם הממוצע של שכירים בדואים בנגב על 7,785 ₪ לגברים ועל 5,029 ₪ לנשים. זאת לעומת 12,116 ו-8,021 ₪ בהתאמה בכלל אוכלוסיית ישראל. שיעורים אלו נמוכים גם מנתוני השכר של שאר האוכלוסייה הערבית (המוסד לביטוח לאומי, תקשורת בין-אישית, בעיבוד מכון ברוקדייל).

¹ 'יחס תלות' מבטא כמה תושבים בקבוצות גיל שבאופן טיפוסי אינן שייכות לכוח העבודה (בני 0-19 ובני +65) ישנם על כל אלף תושבים בגיל שבאופן טיפוסי שייך לכוח העבודה (20-64). כלומר, כמה תושבים שאינם בעלי פוטנציאל פרנסה תלויים בכל אלף תושבים בגיל העבודה.

תוצאה ממצבן החברתי-כלכלי של הרשויות הבדואיות ומנסיבות היסטוריות למיניהן (חלקן תתוארנה בהמשך) היא שיש לרשויות הבדואיות הכנסה עצמית נמוכה בלבד מארנונה ומאגרות נוספות. כך, בשנת 2017, ערב תחילת התוכנית, עמדה ההכנסה הממוצעת של הרשויות הבדואיות מארנונה על 289 ₪ בלבד לכל תושב, לעומת 2,829 ₪ בכלל הרשויות בארץ, 877 ₪ ברשויות הערביות האחרות ו-1,137 ברשויות מקומיות חרדיות (קובץ הרשויות המקומיות של למ"ס לשנת 2017, בעיבוד מכון ברוקדייל). גם שיעור הגבייה של הארנונה למגורים נמוך מאוד: מכלל החיוב של ארנונה זו באותה שנה (2017) בכלל הרשויות הבדואיות, נגבו בפועל במהלכה רק 18.2% לעומת 64.3% בכלל הרשויות המקומיות בארץ, 46.0% בכלל הרשויות הערביות האחרות ו-47.3% ברשויות החרדיות (קובץ הרשויות המקומיות של למ"ס לשנת 2017, בעיבוד מכון ברוקדייל).²

עקב כך רשויות אלו נשענות במידה רבה על תקציבים ממשלתיים, וגם כך הן מתקשות לממן שירותים מפותחים לתושבים. בהתאם, רמת שביעות הרצון של התושבים הבדואים מן הרשויות המקומיות שלהם נמוכה: בשנת 2019 העריכו 44% מן הנסקרים הבדואים את תפקודה של הרשות המקומית שלהם "טוב", שיעור דומה לזה שנמצא גם בקרב תושבי יתר הרשויות הערביות. זאת, לעומת 66% בממוצע בקרב האוכלוסייה היהודית (למ"ס, הסקר החברתי, 2019).

במדד האיתנות הפיננסית נמצאות כל הרשויות הבדואיות בתחתית הרשימה של כלל הרשויות המקומיות בישראל: להוציא את רהט, הרשות הגדולה והעיר היחידה ברשויות הבדואיות, כל שמונה האחרות נמצאות ב-12% הנמוכים ביותר בדירוג האיתנות; אחת מהן (המועצה האזורית נווה מדבר) מדורגת במקום הנמוך ביותר מכלל 255 הרשויות המקומיות. העיר רהט נמצאת במקום ה-66 מלמטה (האחוזון ה-26) (נתוני מנהל הפיתוח ברשויות המקומיות במשרד הפנים, תקשורת בין-אישית, אוקטובר 2020).³

סוגיה נוספת שיש לתת עליה את הדעת היא העובדה שבשל היעדר שירותים בסיסיים ביישובים הלא-מוכרים (חוץ משירותי חינוך מסוימים), תושביהם נסמכים במידה רבה על הרשויות המקומיות הבדואיות המוכרות. מדובר לא רק בתושבי כפרים לא-מוכרים, שהם יישובים נפרדים במובהק, אלא גם בתושבי הפריפריה של רשויות מקומיות אשר מתגוררים מחוץ לגבול התכנוני של יישוב מוכר ('הקו הכחול') אך בסמוך אליו. הסתמכות התושבים על הרשויות מטילה עומס כלכלי ומאמץ על הרשויות הללו, אך הן מקבלות מימון חלקי בלבד בגינם מן המדינה (בעיקר בגין שירותי חינוך ורווחה שניתנים בהן לתושבי היישובים הלא מוכרים). היקף אוכלוסיית החוץ הזאת, אשר צורכת שירותים ברשויות המוכרות, אינו ברור, והוא משתנה מאוד מרשות לרשות ובין שירותים מסוגים שונים. נעשו ניסיונות להעריך את ההיקף, אך רק לצרכים מסוימים, ואין בכך כדי לספק מידע מלא על אוכלוסיות אלו בהקשר של כל אחת מן הרשויות המקומיות הבדואיות. עם זאת, ברור שפער גדול במיוחד בין מספר מקבלי השירות למספרם של התושבים הרשמיים ביישובים המוכרים קיים בשתי המועצות המקומיות, אל קסום ונווה מדבר. הפער נובע מפרשטן על שטח גדול, אשר בו יישובים בלתי-מוכרים רבים לצד יישובים מוכרים.

² חישוב יחס הגבייה ברשויות הבדואיות נעשה על בסיס היחס שבין כלל גביית הארנונה ברשויות אלו בשנת 2017 (לא כולל תשלום חובות עבר) לכלל חיובי הארנונה בהן לאותה שנה. בדומה חושבו יחסי הגבייה ביתר קבוצות הרשויות שפורטו כאן.

³ מדד האיתנות הפיננסית של הרשויות המקומיות מחושב על פי הנתונים האלה: יחס בין ההוצאות לתושב ובין הכנסות עצמיות לתושב; יחס שוטף מאזני (נכסים להתחייבויות); שיעור עומס מלוות מסך ההכנסות ויחס כיסוי חוב.

לוח 2 מפרט מידע בסיסי על כל אחת מן הרשויות המקומיות שבמוקד דוח זה.

לוח 2: הרשויות המקומיות הבודאיות בנגב

הרשות	מספר תושבים (בסוף 2018)	שנת הקמה	מעמד מוניציפלי נוכחי	שנת הכרזה על המעמד המוניציפלי הנוכחי
רהט	69,033	1972	עיר	1994
חורה	21,559	1989	מועצה מקומית	1996
כסיפה	21,079	1982	מועצה מקומית	1996
תל שבע	20,203	1968	מועצה מקומית	1984
ערערה בנגב	17,640	1981	מועצה מקומית	1996
לקיה	13,394	1990	מועצה מקומית	1996
אל קסום ^	14,915	2012	מועצה אזורית	2012
נווה מדבר ^	11,674	2012	מועצה אזורית	2012
שגב שלום	10,362	1979	מועצה מקומית	1996
סך הכול תושבים	199,859			

מקור הנתונים (מלבד שנת ההקמה): למ"ס, קובץ הרשויות המקומיות לשנת 2018. יצוין שגם באשר למספרי התושבים ברשויות אלו ישנו מידע סותר במקורות רשמיים שונים.

^ המועצות האזוריות אל קסום ונווה מדבר הן תולדה של פיצול המועצה האזורית אבו בסמה, אשר התקיימה בשנים 2003-2012.

4. התוכנית להעצמת הרשויות הבדואיות בנגב - מודל לוגי

מטרתו של פרק זה לתאר ולנתח את התפיסה שבבסיס תוכנית ההעצמה: לאילו צרכים נועדה התוכנית לתת מענה, באיזה אופן תוכננה לעשות זאת ומהו הרציונל שעמד בבסיס התוכנית כפי שנהגתה במשרדי הממשלה הרלוונטיים – משרד הפנים, משרד החקלאות ופיתוח הכפר ומשרד האוצר וכן בידי חברת הייעוץ עדליא, אשר נשכרה כדי להכין תשתית ראייתית ורעיונית מפורטת לתוכנית. במילים אחרות – נציג וננתח להלן את תיאוריית השינוי שעמדה לנגד עיניהם של הוגי התוכנית ומפתחיה.

חלק מהלכי החשיבה שעמדו בבסיס התוכנית לא הועלו במלואם מראש על הכתב, ומקצת התובנות שתוארנה כאן הן בגדר תורה שבעל-פה – קווי מחשבה אשר שוחזרו בדיעבד על ידי אנשים שמילאו תפקידים בגיבוש התוכנית, בניסוחה ובשינויים שחלו בה בשלביה המוקדמים. הם מעוגנים כאן אפוא באמירות שתועדו מפי המעורבים, בכוונות שמשמעות מהן וכן במגוון מסמכים, חלקם רשמיים ואחרים מסמכי עבודה ששימשו את המעורבים בתוכנית ההעצמה, כגון מצגות, התכתבויות ממשלתיות וסיכומי פגישות. אזכורי מקורות ייעשו רק בנוגע לציטוט או אזכור של דברים בדומה לניסוחם במסמך כתוב, כגון מסמכים שנכתבו על ידי אנשי 'עדליא', מצגות, התכתבויות ממשלתיות וסיכומי פגישות. במקרים אחרים, המידע מבוסס על אינטגרציה בין מקורות מידע.

במשך הזמן שתוכנית ההעצמה נהגתה והוכנה, וגם לאחר שהחלה לפעול, חלו בה שינויים, חלקם משמעותיים. מאחר שהכוונה היא להתרכז כאן בתפיסה שבבסיס התוכנית, ולא בכל פרטיה, התיאור שלהלן עלול לחטוא לעיתים לתוכנית כפי שהתגבשה ויושמה בסופו של דבר. כמה מן השינויים שחלו בתוכנית ההעצמה בשלבי תכנונה יוזכרו כאן. שינויים נוספים שחלו בה בשלבים אלו, ובייחוד בשלבים מאוחרים יותר, יוזכרו ויידונו בפרקי הדוח שיתמקדו ביישום התוכנית ובהשפעותיה.

4.1 מאפייני הרשויות המקומיות הבדואיות והרקע להכנת תוכנית ההעצמה

תוכנית החומש הראשונה (החלטת הממשלה 3708) לא ראתה ברשויות המקומיות הבדואיות גורם מרכזי בשיפור מצבה של האוכלוסייה המקומית. זאת בשל תפיסה שהרשויות הללו אינן משופעות ביכולת לתכנן וליישם פרויקטים מורכבים, אם משום שמיעוט משאבים כספיים לא אפשר צבירת ניסיון בפרויקטים כאלה בעבר, אם בשל כוח אדם שאינו מיומן דיו ואם בשל מחסור בכוח אדם בכלל.

בחברת עדליא ציינו כי בעקבות תוכנית חומש זו חל שיפור מסוים במדדים העוסקים באוכלוסייה הבדואית בנגב, אך בכל זאת היא נותרה הענייה והמוחלשת ביותר בישראל. בחלק מן המדדים, הפערים בינה ובין אוכלוסיות אחרות, ובהן האוכלוסייה הערבית במדינה כולה והאוכלוסייה הבדואית בצפון הארץ, אף הוסיפו והתרחבו (עדליא, 2015).

הסקירה המקיפה של 'עדליא' הצביעה על קשיים נוספים של האוכלוסייה הבדואית. בין היתר, צוין כי מדובר ב'אוכלוסייה במעבר' – אוכלוסייה אשר מערכת הערכים המסורתית שלה נתונה בתהליכי התפוררות, מערכת הערכים ה"מודרנית" עדיין לא התבססה בה ויש בקרבה קשת שלמה של עמדות כלפי תהליך שינוי זה. התפוררות תשתיות התמיכה המסורתיות, היעדר הנהגה מוסכמת והמשבר הכלכלי קשורים, כך נכתב בסקירה, ביצירת אקלים של ייאוש, במשבר זהות ובריבוי סטייה חברתית, כגון אלימות, ונדליזם וכשיעה (עדליא, 2015).

בהיעדר מנהיגות מוסכמת אחרת, הרשויות הבדואיות הן הגורמים המייצגים המובהקים של רוב האוכלוסייה המתגוררת בתחומי הרשויות המוכרות. לצד זה, רשויות אלו סובלות מחולשה ניכרת לעומת רשויות מקומיות אחרות, הן בשל תקציביהן המוגבלים, הן מבחינת יכולתן לספק שירותים והן מבחינת התנאים הפיזיים וחזותם החיצונית של היישובים. הדברים נובעים בין היתר מהכנסות עצמיות נמוכות (בשל ארנונה עסקית נמוכה, יכולת גבייה נמוכה של ארנונה למגורים ותקבולים נמוכים מגורמים אזוריים, כגון אזורי תעשייה ובסיסי צה"ל באזור), מפערי תשתית ניכרים, ממחסור בתקני כוח אדם, ולא אחת גם מהיעדר כוח אדם מיומן (עדליא, 2015). כפי שהדגישו גם כמה מן המרואיינים, קשיי התפקוד של הרשויות המקומיות הבדואיות נעוצים בראש ובראשונה בחוסר המשאבים הקיצוני שלהן, גם לעומת רשויות המשתייכות לאשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ביותר בישראל. צוין גם שאופן תפקודן של הרשויות מקשה לעיתים על מימוש פוטנציאל הגבייה שלהן, המועט בלאו הכי. כך לדוגמה, בחלק מן הרשויות חסר סקר נכסים שיאפשר לגבות ארנונה, ובחלקן אפילו אין חוקי עזר לגביית ארנונה או אגרות אחרות (כגון אגרת שילוט).

עוד שבו והדגישו אנשי התכנון והמטה שרואיינו למחקר, שהרשויות הבדואיות פועלות במידה רבה על בסיס חמולתי או שבטי, בשל היותה של החברה הבדואית חברה במעבר הנאחזת במידה רבה בערכיה הישנים. בכך, הודגש, יש כדי להקשות על ביסוס קשר דמוקרטי בין התושבים ובין העומד בראש הרשות המקומית, קשר אשר מבוסס על ציפיות ודרישות של תושבים מנבחריהם ועל מחויבותם של האחרונים לפעול למען הבוחרים. במילים אחרות – ציפיותיהם של התושבים הבדואים מן העומדים בראש הרשויות המקומיות שלהם מוגבלות, ולא רק משום שהם יודעים שמשאבי הרשות מצומצמים ושיש לה יכולת מועטה בלבד לספק להם שירותים, אלא גם בשל קשר שאינו נובע ממסורת מבוססת של מחויבות נבחר לבחוריו. עוד צוין כי הרשויות הבדואיות מעולם לא ביססו דפוסי קשר הדוקים עם משרד הפנים: בשונה מראשי רשויות אחרות בארץ, העומדים בראש הרשויות הבדואיות ממעטים מאוד ליזום פניות למשרד.

ב'עדליא' הדגישו עוד:

כל תכנית אסטרטגית שתגובש מחויבת להתמודד עם שתי בעיות היסוד של מגוון התכניות המופעלות כיום על ידי הממשלה במרחב הבדואי: ריבוי הגופים הממשלתיים המטפלים בנושא וחוסר התאום ביניהם; חוסר האמון של הבדואים בממשלה ובכוונותיה” (עדליא, 2015, עמ' 15).



כדי להתמודד עם בעיות יסוד אלו ציינו כותבי הסקירה את חשיבות הכללתם של שני רכיבים בכל תוכנית עתידית עבור הציבור הבדואי: (א) יצירת מנגנון קבע של שיתוף הציבור הבדואי בניהול, יישום ותיקון של הפרויקטים; (ב) יצירת מנגנון קבע בעל מעמד וסמכות שיאפשר תיאום הפעולות של משרדי הממשלה עם הבדואים, בראייה ארוכת-טווח.

4.2 התוכנית להעצמת הרשויות הבדואיות

לנוכח תובנות אלו התגבשה במשרדי הממשלה בתקופת התכנון ההכרה שתוכנית החומש לשנים 2017-2021 צריכה לראות בשילוב הרשויות המקומיות ציר מרכזי בקידום מצבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה הבדואית בנגב ולהדגישו. זאת, בכוונה שהרשויות והעומדים בראשן יעשו גורמי מנהיגות מרכזיים יותר בחיי האוכלוסייה ושיתחזק הקשר בינם ובין משרדי הממשלה המעורבים

בהספקת השירותים. ואכן, החלטת הממשלה 2397 בדבר תוכנית החומש הקצתה תקציב תוספתי של 500 מיליון ₪ לחיזוק מעמדן של הרשויות המקומיות הבודאיות, בעיקר באמצעות שיפור השירות שביכולתן להעניק לתושביהן (ממשלת ישראל, 2017).

בהחלטת הממשלה נקבע גם כי יוקם צוות אשר יגבש בתוך מאה ימים תוכנית לחיזוק מעמדה של הרשות המקומית, וכי במסגרת תוכנית זו:

” יגובשו צעדים לשיפור השירותים המוניציפליים ולפיתוח כלכלי וארגוני של הרשויות המקומיות, תוך קביעת יעדים להגדלת ההכנסות העצמיות של הרשות לצד ניהול כספי וארגוני תקין וכן לצמצום משמעותי של פערים באספקת שירותים ותשתיות” (ממשלת ישראל, 2017, סעיף 11).

עוד צוין בהחלטה כי הצעדים שיוכנו יהיו:

” צעדים אשר יסייעו לרשויות המקומיות לצורך הגדלת ההכנסות העצמיות של הרשויות ופיתוח הכלכלי, הרחבת השירותים המוניציפליים, הגדלת אטרקטיביות היישובים, שיפור המקצועיות של הרשויות הבודאיות בנגב, הפעלת כלים להגברת אכיפה וגבייה ועוד. כמו כן, יבחן הצוות צעדים בנוגע להיערכות לשעת חירום ולהקמת מבני דת. כחלק משיפור מערך ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות, הצוות ינחה את הרשויות המקומיות לתעדף ביצוע סקר נכסים והטמעתו...” (ממשלת ישראל, 2017, סעיף 11, ס”ק 2).

ההחלטה כללה דגשים נוספים, ובהם: הכנת תוכנית פרטנית של כל רשות המכילה את הצעדים המתאימים לה, קביעת אמות מידה ליישום תוכניות פרטניות אלו, שיתוף נציגי ציבור ותושבים, התייחסות ייחודית לשתי המועצות האזוריות שבתשע הרשויות ועוד. אלה שלושת הגופים הממשלתיים שהשתתפו בהבניית תוכנית ההעצמה: המנהל לשלטון מקומי במשרד הפנים; האגף לפיתוח כלכלי-חברתי (במשרד החקלאות ופיתוח הכפר באותה עת); אגף התקציבים במשרד האוצר. בהמשך להחלטת הממשלה, ובהתבסס על הסקירה של חברת עדליא, ציינו המשרדים ארבע מטרות-על בבסיס התוכנית להעצמת הרשויות:

- “קידום מצבה הסוציו אקונומי של האוכלוסייה הבודאית בנגב
- חיזוק הרשויות המקומיות הבודאיות
- שילוב האוכלוסייה הבודאית בנגב בחברה הישראלית
- חיזוק חיי החברה והקהילתיות ויצירת מרחב אפשרויות לאוכלוסייה הבודאית לקחת אחריות על גורלה.”

(משרד הפנים, משרד החקלאות ופיתוח הכפר ומשרד האוצר, 2017.4.4)

הוחלט כי תוכנית ההעצמה תרוכז בידי משרד הפנים, ולא בידי האגף לפיתוח כלכלי-חברתי, אשר היה אז חלק ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר. זאת, בין היתר כדי לבסס את הקשר בין הרשויות הבודאיות לגורמי מטה במשרד הפנים.

כפי שהדברים מצטיירים ממסמכים אלו ומדברי מרואיינים שהיו מעורבים בהכנת תוכנית ההעצמה, חיזוק הרשויות נועד לא רק לשפר את מעמדן של הרשויות ואת השירותים שתספקנה לתושביהן, אלא גם להוות ציר מרכזי בתוכנית החומש הרחבה יותר וחלק מאסטרטגיה שנועדה לשפר את מצבה של האוכלוסייה הבדואית בנגב ולקדם את שילובה בחברה הישראלית.

תוכנית ההעצמה פירטה ארבעה יעדי-על, **תחומי ליבה** שבהם תצטרך כל אחת מן הרשויות הבדואיות להציג שיפור, בהתאם ליעדים ומדדים שנקבעו מראש (משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 2017א):

- משילות (חוקי עזר, מיצוי בסיס גבייה קיים, הפעלת מערך פיקוח)
- שיפור השירות לתושב (בייחוד שיפור השירות בתחום התברואה, ובו יעדים לפיניו אשפה מוגבר ומדדי ניקיון)
- חיי חברה וקהילתיות (חוגים, פעילויות מבוגרים וקידום התנדבות)
- פיתוח כלכלי (הגדלת הכנסות עצמיות, מיצוי זכויות כלכליות של הרשות במגעים עם תושבים, עם גופים עסקיים וגופי ממשל וכן ניהול התקשרויות יעיל).

עד השקת תוכנית ההעצמה והצגתה לרשויות שונו מעט ההגדרות ונקבעו חמישה **תחומי ליבה**:

- משילות
- פיתוח כלכלי
- חברה וקהילה
- שירותים לתושב / שיפור פני היישוב
- פיתוח ארגוני של הרשות עצמה (לעיתים תחת השם 'מצוינות ארגונית').

תחומי הליבה שנקבעו נועדו לתת מענה למגוון היבטים בתפקודו של שלטון מקומי, לחזק את מידת עצמאותו הכלכלית ולשפר את שירותיו לציבור. הם דומים בתוכנם לארבעת יעדי-העל שהוצעו קודם לכן, פרט לתוספת של דגש על ביצוע תהליך של ייעוץ ופיתוח ארגוני, אשר נועד לסייע לרשות לשפר את כוח האדם ואת המבנה הארגוני שלה, במטרה לאפשר לה לבצע את תפקידיה ביתר יעילות.

נקבע שהעשייה בחמשת תחומי הליבה האלה תלווה בהגדרת יעדים ובמעקב אחר מדדי תוצאה (ולא מדדי תשומה בלבד, כפי שנעשה בתוכנית החומש הראשונה). במילים אחרות, שתימדדנה תוצאות הפעילות, ולא רק עצם ביצועה של תוכנית ההעצמה או ההשקעה בה.

4.3 תיאוריית השינוי

תיאוריית השינוי שעומדת בבסיס תוכנית ההעצמה, כפי שהיא עולה מדברי המרואיינים וממכלול המסמכים שנסקרו, מבוססת על חמשת העיקרים האלה – ארבעה תחומי עשייה ותוצאה מצופה משותפת מיישומם:

1. מתן תקציב תוספתי לרשויות, בפרישה על פני חמש שנים, לצורך פיתוח פרויקטים, נקודתיים ושוטפים כאחד
2. הכנת תוכנית עבודה מפורטת על ידי כל רשות, על פי צרכיה, אך כפוף לתחומי הליבה שבבסיס התוכנית
3. עבודה למען שיפור השירות לתושבים, באמצעות התקציב התוספתי ועל בסיס בחירת הרשות ב'מוצרים מוניציפליים' מתוך רשימה סגורה של 'מוצרים' כאלה (בתחומים כגון כוח אדם, פיקוח, פנאי ורווחה, שיפור פני היישוב, פיתוח כלכלי, שירותים מקוונים וקידום אוכלוסיות מוחלשות בתוך תחומי הרשות). (התפיסה של 'מוצרים מוניציפליים' שהציעה חברת עדליא [עדליא, 2017] שונתה מאוחר יותר ואינה משמשת עוד בתוכנית ההעצמה. היא הוחלפה ב'סל שירותים', כפי שיפורט להלן בפרק 5.)
4. טיוב כוח האדם ברשות, בעזרת ייעוץ ארגוני ומהלכים ארגוניים רלוונטיים

התוצאה המצופה: ביסוס מעמדה של הרשות בעיני התושבים. ההנחה הייתה שבעקבות העשייה הרבה ברשות המקומית והשיפור בשירותים לתושבים ובסביבת המגורים, התושבים יחלו לראות ברשות המקומית גורם מרכזי יותר בחייהם, ציפיותיהם ממנה תגדלנה, ומעמדה יתחזק בעיניהם.

תשומות מתוכננות עיקריות

1. **תוספת תקציב** מתוכננת מראש לחמש שנים לכל רשות, בהתאם למפתח שייקבע: כחצי מיליארד ₪, סכום שחלקו נועד להקצאה לרשויות, ויתרתו למימון מנגנון בקרה ותפעול של התוכנית. נקבע רכיב תקציבי קבוע לכל רשות, אשר מתבסס בעיקרו על מספר התושבים בה (לפי נתוני מרשם האוכלוסין, נכון לחודש אוקטובר 2016), ורכיב משתנה, אשר עשוי להתווסף לתקציב הרשות במשך ביצוע התוכנית – הטבה על הישגים ייחודיים או נגזרת של שינויים בגודל האוכלוסייה בתחומי הרשות (משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 2017ב).
2. הקצאת הכסף תלויה **בתהליך תכנון ברשות עצמה**, לפי צרכים ויעדים שתקבע הרשות, כפוף למתן מענה לחמשת תחומי הליבה שנקבעו מראש ו**ליעדים ומדדים** שייקבעו על ידי מתכנני התוכנית. תהליך התכנון נועד להתאים את המענים לצרכי הרשות, אך ניכר שנועד גם להנחיל דרכי עבודה המבוססות על יעדים ומדדים, ובעקיפין – לחזק את הרשות עצמה.
3. **סיוע מקצועי צמוד לרשות** – הקצאה של חלק מן התקציב התוספתי שניתן לרשות לשם העסקת **פרויקטור** במיקור-חוץ, אדם בעל ניסיון רב בשלטון המקומי או במערכות רלוונטיות אחרות אשר ייבחר ויועסק על ידי הרשות המקומית, על פי תנאי מרכז שהכין משרד הפנים: שכרו של הפרויקטור ימומן מתקציב ייעודי לצורך זה. הפרויקטור נועד לסייע לרשות, מצד אחד, בהכנת התוכניות ובמימושן, ומן הצד השני, בפיתוח 'שגרות עבודה חדשות' שתחזקנה את יכולותיה העתידיות.
4. **מערך מתכלל במטה משרד הפנים** – סיוע בהכנה ובאישור של תוכניות העבודה של הרשויות, תמיכה בהתנהלות תוכנית ההעצמה בהן וניהול מערך הבקרה.

5. **מעריך בקרה** – מעריך אשר יתופעל בידי משרד הפנים בסיוע חברת בקרה חיצונית (מיקור-חוץ): מעריך זה נועד להבטיח, בראש ובראשונה, כי העברת כספים לרשויות תיעשה כפוף לבדיקה שבתמורה לכספים בוצעה הפעילות שלשמה נועדו, בהתאם לחוק ולנהלים.

(משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 2017א)

אשר למעריך הבקרה, בתוכנית המקורית, כפי שגובשה בידי 'צוות מאה הימים' סוכם כי "התקציב יוקצה על בסיס רבעוני קדימה, כאשר הבקרה תתבצע בדיעבד" (משרד החקלאות ופיתוח הכפר 2017ב). ואולם, בשל דרישת חשבות המשרד ועל בסיס חששות שהובעו מיכולת מוגבלת של הרשויות הבדואיות לעשות שימוש מיטבי במשאבים שמוקצים להן, נקבע בהמשך כי כל שלב של אישור תוכניות העבודה, שינוי בהן, הקצאה תקציבית מכספי התוכנית, וכן כל שלב במימושם של פרויקטים שכבר אושרו, יהיה מותנה בהליכי בקרה. להשפעתו של שינוי זה יוקדש דיון בפרקים הבאים.

תרשים 1 מתאר את הרכיבים העיקריים של תיאוריית השינוי שבבסיס התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות. החיצים הפונים כלפי מטה בתרשים מתארים את המעבר מאתגרי התוכנית לתשומות והתפוקות שנועדו להביא לבסוף את התוצאות הרצויות, הן תוצאות ביניים הן תוצאות סופיות מקווות: החץ הסגול הארוך מחבר ישירות את האתגרים לתוצאות הרצויות, ואילו החיצים הירוקים מצביעים על שלבי ההשפעה הרצויים. החיצים הפונים כלפי מעלה מתארים את הלך המחשבה שעומד בבסיס התוכנית: מן התוצאות הרצויות נגזרות התפוקות הנדרשות, ומהן התשומות שתאפשרנה אותן. כל זאת כדי לתת מענה לאתגרים שגלומים במצב הקיים.

תרשים 1: תרשים לוגי של תיאוריית השינוי שבבסיס תוכנית ההעצמה

מאפיינים

1. רשויות חלשות, מעוטות משאבים וללא ניסיון מספיק בקידום פרויקטים מורכבים;
2. הרשויות אינן מהוות "כתובת" משמעותית עבור התושבים ומספקות שירותים מינימליים בלבד;
3. דפוסים חמולתיים-שבטיים, ללא ביסוס מספק של "קשר דמוקרטי" בין בוחרים לנבחרים;
4. חסר בתקנים/כוח אדם (וחלק מכוח האדם אינו מיומן במידה מספקת).

כוחות ומשאבים

5. חלק מכוח האדם מיומן ומחויב;
6. ראשי רשויות שניתן לחזק את מעמדם.

התערבויות קודמות

מעטות מאוד. הרשויות המקומיות לא היוו גורם מרכזי בהתערבויות ממשלתיות קודמות בחברה הבדואית.

אתגרים

1. מחסור במשאבים כספיים;
2. מחסור בכוח אדם משכיל ומיומן (ובכוח אדם בכלל);
3. חוסר ניסיון בתכנון וקידום של תוכניות מורכבות/פרויקטים מורכבים ובעבודה מכוונת יעדים ומדדים, בתהליכי מכרזים, בקשר ישיר עם משרד הפנים וכיו"ב;
4. היעדר דפוס דמוקרטי איתן של קשר בין תושבים לבין הרשות והעומד בראשה;
5. היעדר יכולת לספק שירות מתקדם וכולל לתושבים, בשל הסיבות לעיל.

תשומות

1. תוספת תקציב (כחצי מיליארד ₪ על פני חמש שנים);
2. הכתבה של תהליכי תכנון על פי יעדים ומדדי תוצאה;
3. פרויקטור בכל רשות מקומית;
4. מערך מתכלל במשרד הפנים;
5. מערך בקרה.

תפוקות

1. תוכניות עבודה מבוססות יעדים ומדדים;
2. ביצוע פרויקטים בתחומי הליבה השונים, בכוונה לעמוד ביעדים שנקבעו.

תוצאות

תוצאות ביניים

1. שירותים טובים יותר לתושבים במגוון תחומים;
2. רשות איתנה יותר מבחינת משאביה הכספיים העצמאיים;
3. רשות יעילה יותר ועם כוח אדם איכותי ומיומן;
4. הרשות תהפוך למרכזית יותר בעבור התושבים (פיתוח קשר דמוקרטי יותר שמבוסס על ציפיות הבוחרים מגוף נבחר ומנותני השירות).

תוצאות סופיות

1. שיפור משמעותי באיתנותן הכלכלית וביכולות התכנון והביצוע של הרשויות המקומיות;
2. חיזוק חיי החברה והקהילה של התושבים ולקיחת אחריות של התושבים על גורלם;
3. קידום מצבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה הבדואית ושילוב מיטבי שלה בחברה הישראלית.

5. ממצאים

5.1 יישום התוכנית

בטרם נידרש לפרטי יישומה של התוכנית, חשוב לבחון מעט יותר בפירוט את מסגרת התקציב שנועדה ליישום, את אופן בחירת הפרויקטים ברשויות וכן את מסגרת ההגדרות – מבחינת הצבתם של יעדים ומדדים – שכפוף אליה נועד להתבצע מימוש זה.

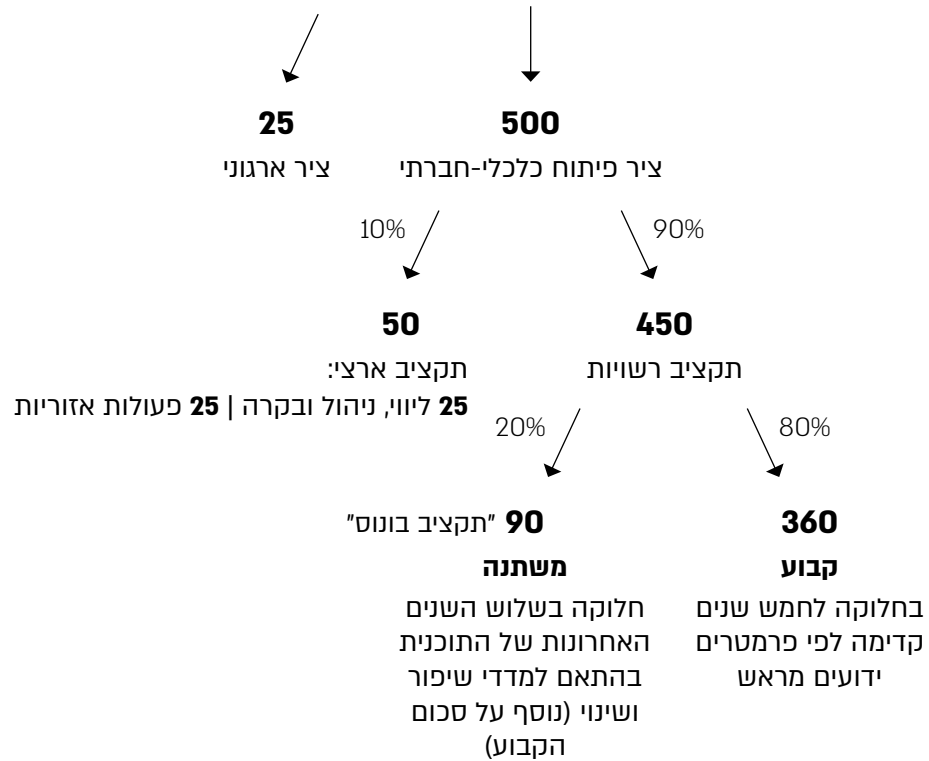
5.1.1 מסגרת התקציב

לכלל תוכנית החומש, לפי החלטת הממשלה 2397, יוחדו 3.1 מיליארד ש"ח, מהם הוקצו לתוכנית ההעצמה – תחת אחריות של משרד הפנים – 525 מיליון ש"ח. מסכום זה, 500 מיליון ש"ח נועדו לקדם את 'ציר הפיתוח הכלכלי-חברתי' ביישובי הרשויות, ועוד 25 מיליונים הוקצו לשם קידום 'ציר הפיתוח הארגוני'. מכלל 500 המיליונים שנועדו לפיתוח הכלכלי-חברתי, 450 מיליונים יועדו להקצבה ישירה לרשויות, לצורך מימון הפרויקטים שלהן, ו-50 מיליונים נוספים (10% מההקצאה לפיתוח הכלכלי-חברתי) – למימון פעולות ארציות שתבוצענה במרוכז על ידי משרד הפנים לצורך ניהול התוכנית, ליוויה, לצורך פעולות בקרה וכן לפעולות אזוריות שתבוצענה במרוכז. מתוך 450 המיליונים לתקצוב הפרויקטים ברשויות, 360 מיליון (80%) הוקדשו לתקציב קבוע בפרישה לחמש שנים, על פי מפתח שנקבע לחלוקה בין תשע הרשויות, ו-90 מיליונים (20%) – תקציב נוסף, משתנה, שנועד לחלוקה בשלוש שנותיה האחרונות של התוכנית, לפי מדדי שיפור ושינוי (תקציבי בונוס). **תרשים 2** מציג את אופן חלוקתו של התקציב. תקציב הציר לפיתוח כלכלי-חברתי מנוהל במשרד הפנים בידי האגף לפיתוח כלכלי, ואילו תקציביו של הציר לפיתוח ארגוני מנוהלים בידי אגף אחר במשרד, האגף לפיתוח הון אנושי.

נוסף על 525 מיליוני הש"ח שהוקצו לתוכנית ההעצמה הוקצו למשרד הפנים במסגרת תוכנית החומש כולה 10 מיליוני ש"ח לעידוד פעילות במסגרת אשכולות יישובים, בדגש על תוכניות חינוך ותעסוקה, וכן 30 מיליון ש"ח לסיוע לרשויות בדואיות בקליטת תושבי יישובים לא מוכרים אשר יעברו להתיישב בתחומן. בעת כתיבת הדוח לא חלה התקדמות של ממש בתהליכים אלו, והם אינם נחשבים חלק מן התוכנית להעצמת הרשויות; על כן לא נעסוק בהם בדוח זה. יצוין עם זאת, שפעילות מסוימת של הרשויות, במסגרת אשכולות של רשויות מקומיות, אשר מתמקדת בפרויקטים בתחום איכות הסביבה, מנוהלת כחלק מציר הפיתוח הכלכלי-חברתי של התוכנית להעצמת הרשויות.

תרשים 2: חלוקת רכיבי התקציב לפיתוח וקידום של הרשויות

3,100 סה"כ תקציב החלטת ממשלה 2397 (כל הסכומים במיליוני ₪)



מבוסס על: מדינת ישראל, 2018, עמ' 100

התקציב הקבוע (360 מיליוני ₪ בסך הכול) נועד להתחלק בין תשע הרשויות המקומיות הבדואיות בפרישה לחמש שנים, כך שבמצטבר, התכנון היה שכל רשות תקבל ממנו את הסכום הכולל שנקבע עבורה מתוכו. סכום זה נקבע על פי מפתח שהגורם המרכזי בו הוא מספר התושבים הרשום ברשות, לפי נתוני אוקטובר 2016 (בתוספת סכום קבוע של 12.5 מיליון ₪ לכל רשות).

הסכומים מפורטים בלוח 3.

לוח 3: חלוקת הרכיב הקבוע של תקציב התוכנית להעצמת הרשויות הבדואיות, לפי רשות

הרשות המקומית	סך הכול לחמש שנים (במיליונים)
רהט	105.60
חורה	36.28
כסיפה	36.60
תל שבע	41.71
ערערה בנגב	37.60
לקיה	33.54
שגב שלום	27.15
אל קסום	20.76
נווה מדבר	20.76
סך הכול	360.00

מקור: מדינת ישראל, 2018, עמ' 100

נכון לשנת 2020, נקבע כי 40 מיליון ₪ מכלל תקציבי הבונוס יחולקו לרשויות על בסיס פרמטרים של מימוש תקציבי, של התקדמות בתחום הפיתוח הכלכלי ושל שיפור בעמידה ביעדים בתחומים מסוימים (משרד הפנים, 2020).⁴ עוד 5 מיליון ₪ מן המחצית הראשונה של תקציב זה נועדו להתחלק בין שתי הרשויות האזוריות – אל קסום ונווה מדבר – תיקון חלקי בגין עיוותים בחישוב גודל האוכלוסייה בהן (להלן, פרק 5.5.1). בשל התקדמות איטית בציר הפיתוח הארגוני (שתתואר להלן) הוחלט כי שחרור תקציבי הבונוס יותנה בהתקדמות בתחום זה. ייעוד המחצית השנייה של 'תקציבי הבונוס', 45 מיליון ₪ נוספים, טרם נקבע בעת השלמת המחקר.

⁴ פינוי אשפה, 'קולות קוראים', ניהול התקשרויות, סקר נכסים, מוקד טלפוני, מערך פקחי שטח, חוקי עזר ואתר אינטרנט רשותי. זאת נוסף על הפיתוח הכלכלי, על פי מפתח הגדלת הכנסות עצמיות לתושב ופרויקטים להגדלת הכנסות, וכן על בסיס מימוש תקציבי בכלל הפרויקטים. כל אלה משוקללים על בסיס מפתח שנקבע במשרד הפנים. עוד על יעדים אלו, ר' להלן.

5.1.2 קביעת יעדים ומדדים ואופן בחירת הפרויקטים ברשות המקומית

עיקרי הדברים בתת-פרק זה:

- ניכר שהרשויות עצמן אינן מתמקדות בקביעה עצמאית של יעדי ביצוע ותוצאה וכי הן מתנהלות, במקרה הטוב בהתאם ליעדים שנקבעו במטה תוכנית ההעצמה.
- עולה בבירור הצורך לבחון מחדש את היעדים שנבחרו בתחומי הליבה של תוכנית ההעצמה ואת המדדים המתאימים לבחינתם. הוקדשה לכך עבודת מחקר נפרדת שבוצעה גם היא על ידי צוות המחקר ממכון ברוקדייל.

במסגרת תוכנית ההעצמה נדרשו הרשויות לממש את כל חמשת תחומי הליבה ולכוון בהתאם להם את בחירת הפרויקטים שייכללו בתוכניות העבודה שלהן. זאת ועוד, נקבע כי הרשויות המקומיות – וכן התוכנית כולה – תימדדנה לפי מימושם של תחומי הליבה הללו. היעדים למימוש תחומי הליבה של תוכנית ההעצמה פורטו ב'ספר התוכניות' (מדינת ישראל, 2018), (ר' **לוח 4**). את הפרויקטים עצמם נתבקשו הרשויות לבחור מתוך היצע שהובא ב'סל הפרויקטים' אשר פורט בספר, בחלוקה לפי תחומי הליבה. לכל פרויקט מוצע צוינו מדדי תפוקה נדרשים. בסך הכול נכללו ב'סל' 105 סוגי פרויקטים. עם זאת, לרשויות התאפשר לכלול בתוכניות העבודה שלהן גם פרויקטים נוספים התואמים את תחומי הליבה, בהתאם לצורכי הרשות ולסדרי העדיפויות שנקבעו בהן (וכפוף לאישור משרד הפנים). בסך הכול נבחרו בתשע הרשויות מאות פרויקטים ליישום. בראיונות עם אנשי המקצוע ברשויות המקומיות ניכר כי בפעילותם השוטפת במסגרת התוכנית נצמדו ליעדים ולמדדים שהכתיבה התוכנית ולא נטו לבחור לעצמם יעדים ומדדים נוספים. אם בכל זאת נבחרו יעדים כאלה, הם היו יעדי תפוקה, ולא יעדי תוצאה.

לוח 4: פירוט יעדי תוכנית ההעצמה, לפי תחומי הליבה (ציטוטים מספר תוכניות העבודה)

תחום	יעדים
מרחב ציבורי ושירותים לתושב	<p>יעד תפוקה – לפחות שני פינויים בשבוע מכל נקודת איסוף [הכוונה לפינויי אשפה סדירים], או עלייה ב-50% של ניקוי הרחובות.</p> <p>שירותים מקוונים – אתר אינטרנט רשומי מתופעל באופן שוטף, כולל הנגשת שירותים בהתאם לדרישות החוק.</p> <p>חירום וביטחון – עמידה בכשירות גבוהה ביעדי כשירות הרשות לחירום (בהתאם להגדרת מנהל חירום).</p> <p>תוצאה סובייקטיבית – שיפור מתמיד בסקר שביעות רצון התושבים מתפקוד הרשות (לעומת מצב הבסיס) בחמישה שירותי ליבה: שירותים מוניציפליים; חינוך; ניקיון; חברה וקהילה ושירותים מקוונים.</p>
חברה וקהילתיות	<p>חוגים – חוג/פעילות חוץ-לימודית ממוסדת אחת לפחות בשבוע ל-50% מהילדים בגיל 5-18.</p> <p>פעילויות מבוגרים – לפחות 20% מהמבוגרים (בני 18 ומעלה) לוקחים חלק בפעילות פנאי ממוסדת בשנה</p> <p>התנדבות – כ-30% התנדבות בני נוער, כ-10% התנדבות מבוגרים, סירת הורים/משמר אזרחי בכל רשות.</p>
פיתוח כלכלי	<p>הגדלת הכנסות עצמיות – שאינן מארנונה למגורים ב-50% או השוואה למוצע הכנסות עצמיות שבאשכול סוציו-אקונומי 2.</p> <p>מיצוי והגדלת זכויות כלכליות ממקורות חיצוניים: 1. זכייה ומימוש של לפחות שלושה קולות קוראים בשנה (ממשלתיים ולא ממשלתיים). 2. הגדלת הכנסות ממשלתיות לתושב (ללא מענק איזון) כך שישווה למוצע הכנסות ממשלתיות לתושב לרשויות ב[אשכול סוציו-אקונומי]2</p> <p>ניהול התקשרויות – כל ההתקשרויות של הרשות יופיעו וינהלו במערכת ממוחשבת; קיום גורם מוסמך, ואשר עבר הכשרה ברשות, האמון על הנושא.</p>
משילות	<p>חוקי עזר חובה (עדכון חמש שנים אחרונות) – סלילת כבישים, סלילת מדרכות, תיעול, שצ"פ [שטחים ציבוריים פתוחים], מבני ציבור, ביוב, מים, ניקוז, שמירה, חניה, שילוט, אשפה עודפת, פסולת בניין, אגרות מפתחת עסקים.</p> <p>סקר נכסים – ביצוע סקר נכסים.</p> <p>מיצוי בסיס גבייה קיים:</p> <ol style="list-style-type: none"> הוצאת שומות וחייבים בגין 100% מנכסי הרשות המחויבים בשומה (ארנונה ואגרות). גבייה בשיעור של 60% נטו (אחרי הנחות) לפחות (אחרי סקר נכסים) או עלייה של 10% לשנה בגבייה. <p>הפעלת מערך פיקוח – קיום מוקד טלפוני פעיל, עם מערכת ניהול ומעקב אחר פניות וקיום מערך פקחי שטח מוסמכים בכלל תחומי העזר של הרשות המקומית.</p>
מציאות ארגונית	<p>תהליך ארגוני – יעדים בציר הארגוני ייקבעו באופן פרטני בכל רשות בהתאם למצבה הייחודי ולתהליך הנדרש בה</p>

מקור: מדינת ישראל, 2018, עמ' 101-102

לבחינת היעדים והמדדים הנוגעים לתחומי הליבה, התאמתם לצרכים והשימוש בהם יוחדה עבודת מחקר נפרדת (לף, 2021). בדוח ביניים זה נעסוק רק מעט ביעדים הללו. לא נעסוק כאן כלל בבחינת יעדי התפוקה הנדרשים מכל אחד ואחד מן הפרויקטים שהוצעו לרשויות במסגרת ה'סל'.

מערך הבקרה של תוכנית ההעצמה בחן את מצב עמידתן של הרשויות ביעדים הללו על פי קריטריונים שקבעו משרד הפנים והאגף לפיתוח כלכלי-חברתי. בחינה זו נעשתה בשלב מוקדם של תוכנית ההעצמה ('מצב 0'), ושוב, על בסיס נתוני סוף 2019 ('מצב 1'). השינויים שנמדדו אמורים לשקף את השינוי במצבה של הרשות, בהתאם לקריטריונים שנבחרו. איסוף הנתונים ועיבודם הוטל על חברת בקרה במיקור-חוץ, על בסיס התוויות מטעם משרד הפנים. תפקידה זה של חברת הבקרה נוסף על תפקידיה האחרים בתוכנית ההעצמה, אשר מתמקדים בבקרת תהליך ובבקרת ביצוע של כל אחד ואחד מן הפרויקטים שבחרו הרשויות, והם מהווים נושא שנעסוק בו בהרחבה בהמשך דוח זה.

היו מרואיינים שהביעו חוסר שביעות רצון מהיעדים שנקבעו עבור תחומי הליבה בתוכנית ההעצמה ומאופן בחינתם. אלה היו נקודות הביקורת המרכזיות:

1. מרבית היעדים **אינם מבטאים את הצלחת תוכנית ההעצמה ואת השפעתה** על הרשויות ועל שביעות הרצון של התושבים שאותם הן אמורות לשרת – זאת, פרט ליעד החשוב של 'התוצאה הסובייקטיבית' שנועד להתמקד ב"שיפור מתמיד בסקר שביעות רצון התושבים מתפקוד הרשות (לעומת מצב הבסיס) בחמישה שירותי ליבה" (מדינת ישראל, 2018, עמ' 101). מאחר שלא בוצעו בפועל סקרי תושבים, השגתו של יעד זה לא נבחנה. גם אם יתבצע לבסוף סקר כזה, תרומתו לבחינת הישגי תוכנית ההעצמה תהיה מוגבלת, משום שבלי סקר דומה בראשית התוכנית יש קושי להשוות את תפיסות התושבים ל'מצב הבסיס'. עם זאת, סקר כזה יוכל להצביע על תפיסות כלליות של התושבים בעניין שיפור או אי-שיפור השירותים שהרשות מספקת וכן להוות בסיס חשוב לבחינת שינויים בעתיד.

2. בהיותם של רבים מן היעדים הללו **יעדי תפוקה (ביצוע), ולא יעדי תוצאה**, קשה להסיק מהם על תוצאותיה של העשייה ברשויות – כך, לדוגמה, עמידה ביעד של מספר פינויי אשפה בשבוע לא מבטיחה בהכרח שיפור במצב הניקיון ביישוב; שיפור באתר האינטרנט של הרשות אינו מצביע על מידת השימוש של התושבים במידע בו ובשירותים הניתנים באמצעותו. דוגמה נוספת – קיומם של חוקי עזר, מוקד רשותי ופקחים אין בהם כדי לבטא בהכרח את תרומתם, אם לא בוחנים למשל אם החוקים נאכפים, אם המוקד והפקחים הביאו לידי הגדלת מספר הדוחות בגין הפרת החוקים, אם חל גידול בגביית קנסות ובהכנסות הרשות מהם, וכן אם העמידה ביעדים האלה שיפרה את מצבה של הרשות, הגבירה את תחושת הביטחון של תושביה והעלתה את איכות חייהם.

נוסף על כך, לדעת מרואיינים אחדים, חלק מיעדי הביצוע קשיחים מדי. כך לדוגמה צוין באחת הרשויות כי יעד פינוי האשפה פעמיים בשבוע אינו מביא בחשבון שונות בין הרשויות וצורכיהן. ברשות זו הוצבו פחי אשפה טמוני קרקע, שתכולתם גדולה בהרבה מזו של הפחים הרגילים. אחת ממטרות הצבתם הייתה הפחתת עלויות שוטפות של פינוי אשפה. ניסיון לעמוד ביעד שאינו מותאם לשונות ולצרכים הייחודיים לכל רשות ורשות עלול לגרום לבזבז משאבים בלי שהניקיון ישופר.

3. **יש קושי באיסוף מידע אמין** – צוין כי בעוד חברת הבקרה אוספת בנקל מידע אמין על ביצוע פרויקטים חד-פעמיים, כגון בתחום הבינוי וההצטיידות, יש לה קושי מהותי בבקרת פרויקטים שוטפים או מתמשכים, משום שהם מצריכים הסתמכות רבה יותר על דוחות שהרשות מעבירה, כגון דוחות העוסקים בניקיון, בפינוי פסולת גושית, בתחזוקה שוטפת של היישוב וכן בחוגים והתנדבות. אשר לחוגים ולהתנדבות – כאן ישנו קושי נוסף בבחינת השגתו של היעד, משום שהמידע משקף את מספרם של הילדים או המבוגרים המשתתפים בחוג או בפעילות התנדבות, אך בהיעדר מידע מזהה, אי אפשר לדעת בוודאות אם אחוז היעד שנקבע מקרב התושבים בקבוצה הרלוונטית מושג או אם אותם ילדים או מבוגרים משתתפים בכמה חוגים או פעילויות התנדבות ולמעשה נספרים שוב ושוב, בעוד רוב בני גילם כלל אינם משתתפים בפעילויות. זאת ועוד, יש אי-בהירות בהגדרת פעילויות מבוגרים והתנדבות. כך לדוגמה – האם דינה של השתתפות בפעילות חד-פעמית או שמתקיימת פעמים אחדות בשנה כדין השתתפות קבועה בחוג?

4. **יש קושי בהסתמכות על איסוף מידע תקופתי** – 'מצב 1' לעומת 'מצב 0': דירוג עמידתן של הרשויות בכל יעד נעשה בידי חברת הבקרה על פי סולם בין אפס לחמש, בכל אחת משתי נקודות הזמן. על בסיס דירוגים אלו חושב גם ציון ממוצע לרשות לאותה נקודת זמן (לא בוצע דירוג העשייה בתחום המצוינות הארגונית, משום שכפי שיובהר להלן, מימושה החל באיחור ניכר). בחינת השינויים שחלו בכל מדד ובציון הממוצע וכן מבט השוואתי על כלל הרשויות נועדו לספק לממונים על התוכנית ולרשויות עצמן מידע על מצבן, על התקדמותן, על היעדים שהן מתקשות יותר להשיג ועל ההבדלים ביניהן. עם זאת, יש להביא בחשבון שדירוג זה מושפע ממגבלות היעדים, כפי שפורטו לעיל. קושי ניכר נוסף נובע מן העובדה שציון אפס ניתן ושוקלל באופן זהה, בין שנמצא כי לא הייתה כלל פעילות ברשות בקשר ליעד הנבחן ובין שחסר מידע על הנעשה באותו תחום. מלבד בעיות מתודולוגיות אלו צוין כי דירוג זה של הרשות אינו בוחן בהכרח את תרומתה של תוכנית החומש בכלל ושל התוכנית להעצמת הרשויות בפרט. זאת משום שעמידה ביעד נבחנת בלי תלות בשאלה אם קידומו של תחום מומן על ידי התוכנית או ממקור תקציבי אחר. לנוכח מגבלות אלו, יש לראות בדירוג הרשות ובשינויים שחלו בו אבן בוחן כללית בלבד למצבה של הרשות ולשינויים בו, על בסיס היבטים מוגבלים של פעילותה, ולא מדד מהימן להשפעותיה של התוכנית שבבסיס מחקר זה.

סמוך להשלמת הכתיבה, בשלהי שנת 2020, קיבל צוות המחקר ניקוד מעודכן של הרשויות והתקדמותן, על פי חלק מן המדדים, בין 'מצב 0' ל'מצב 1'. ניקוד זה הוכן בתור כלי עזר לקביעת חלוקתם של תקציבי הבונוס בין הרשויות. בחינת הניקוד העלתה שאלות רבות אשר לאופן יישובו והתאמתו להפקת נתונים רלוונטיים לצורכי המחקר. לפיכך, דוח ביניים זה לא יכלול נתונים אלו. בעבודה נפרדת שעוסקת ביעדים ובמדדים ברשויות הבדואיות יש עיסוק מפורט יותר בהצבת היעדים ובמידה של הרשויות (לף, 2021).

5.1.3 בחירת הפרויקטים

עיקרי הדברים בתת-פרק זה:

- תהליכי בחירת הפרויקטים נעשו ברשויות באופנים שונים. בכל הרשויות התהליך נעשה בקרב בעלי התפקידים ברשות, והוא לא כלל שיתוף של ציבור התושבים בקביעת סדרי העדיפויות.
- בשיקולים שעמדו בבסיס הפרויקטים: העדפת צרכים בולטים של קבוצות אוכלוסייה מסוימות, העדפת תחומי שירות שחסר מענה תקציבי בעבורם, העדפת פרויקטים שיש כוח אדם מתאים להובלתם, וכן שיקולים פוליטיים הקשורים למוקדי כוח והשפעה ברשות.

המרוויינים נשאלו על האופן שבו הוחלט אילו פרויקטים ייכללו בתוכנית העבודה שהרשות הגישה לאישור משרד הפנים. תיאוריהם הצביעו על תהליכי היוועצות פנימיים ברשויות. בחלק מן המקרים נהל תהליך בחירת הפרויקטים על ידי ראש הרשות עצמו, ובמקרים אחרים על ידי פרויקטורים, אם נבחרו עוד טרם תהליך בחירת הפרויקטים. בכמה מן הרשויות תואר תהליך סדור: מנהלי האגפים נתבקשו לפרוש את 'חלומותיהם' באשר לפרויקטים שהם מעוניינים לקדם, ולאחר מכן נערכו דיונים חוצי-אגפים לקביעת סדרי עדיפויות. ברשויות אחרות, כך אפשר להתרשם מן הראיונות, נערכו הדיונים באורח סדור פחות.

בכל הראיונות בלטה העובדה שלא נערך תהליך של שיתוף ציבור התושבים לשם גיבוש סדרי העדיפויות לתוכנית, והדיונים נערכו כולם בין בעלי התפקידים ברשות. באחד הראיונות בלטה העובדה שצמרת הרשות רואה בעצמה מייצגת נאמנה של צרכיהם ושאיפותיהם של התושבים, גם בלי לשאול באופן מסודר לדעתם:

”אנחנו יודעים מקרוב את הצרכים של התושבים, ואנחנו יודעים בדיוק מה נחוץ להם. לכן החלטנו מה שהחלטנו.”

כמה מן הראיונות חשפו את השיקולים שעמדו לנגד עיני המחליטים, כגון התמקדות באוכלוסיות מסוימות או בסוגי שירות מסוימים או קבלת החלטות אשר נסמכת על הסיכוי שהן אכן תמומשנה.

עדיפות לאוכלוסיות:

”אלו סדרי העדיפויות שלנו – התלמידים, הנשים והבנות; לימודים ותעסוקה... גבר יכול לצאת מהיישוב לעבוד, אין לו בעיה. בת צריכה ללמוד וצריכה גם לעבוד כאן [בתוך היישוב, בשל מוסכמות חברתיות], ואנחנו עושים את הכול [כדי לאפשר זאת]... גם במועצה, אנחנו משתדלים לתת עדיפות לאישה, למצוא תעסוקה...”

”70% מהאוכלוסייה זו אוכלוסייה צעירה. אז אמרתי שאעשה דברים לצעירים, למשל Wi-Fi ציבורי. משתמשים אצלנו הרבה באינטרנט, אבל לא לכולם יש תשתית מספיק טובה. זה לאפשר למי שאין לו תשתית להתחבר לעולם, לפתח עסקים, לתלמידים...”

” אמרתי, למתנ”ס יש מספיק תקציב מהחינוך ומהרווחה. לכן שמתי יותר דגש על נושא המשילות... קלטתי שבעה פקחים למועצה והכנו חוקי עזר...”

עדיפות לפרויקטים שיש מי שיוביל אותם:

אחדים מן המרואיינים ציינו כי לצד זיהוי צרכים ומענה לתחומי הליבה שנקבעו בתוכנית, אחד השיקולים שעמד בבסיס תערוף הפרויקטים היה קיומו של מנהל אגף או מחלקה בעל יכולות מתאימות בתחום הרלוונטי. כלומר, הייתה נטייה לבחור בפרויקטים שיש סיכוי רב יותר שיימצא בכוח האדם הקיים מי שיוכל לפעול במרץ לקידומם.

נוסף על כל אלה, היו מי שהודו כי חלק מן השיקולים שעמדו בבסיס הבחירה הסופית בפרויקטים נבעו ממניעים פוליטיים – היענות לגורמים בעלי השפעה ברשות וכיוצא בזה.

5.1.4 יישום התוכנית להעצמת הרשויות – נתונים כמותיים

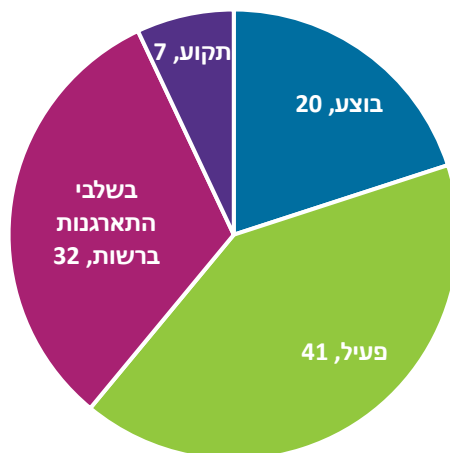
עיקרי הדברים בתת-פרק זה:

- מימוש תקציבי תוכנית ההעצמה עד מועד כתיבת דוח הביניים התקדם באיטיות יחסית, בהבדלים בין הרשויות.
- ישנם הבדלים בין הרשויות גם במידת התמקדותן בפרויקטים שוטפים לעומת פרויקטים לפיתוח חד-פעמי.
- שני התחומים שההתקדמות בהם הייתה עד כה איטית במיוחד – פיתוח כלכלי ומצוינות ארגונית – אמורים לבסס את יכולת הרשויות להיות עצמאיות יותר ויעילות יותר בעתיד.

אף שתוכנית ההעצמה עוסקת בשנים 2017 עד 2021, השקתה נעשתה בפועל רק לקראת סוף שנת 2017. תהליכי הכנת תוכנית העבודה לפרויקטים של הרשויות המקומיות, וכך גם תהליכי אישורן בידי משרד הפנים, נמשכו עוד זמן-מה (שונה מרשות לרשות), וכן היו עיכובים במתן הרשאות למימוש תקציבים. הפעלת הפרויקטים בשטח החלה בפועל במחצית 2018. גם לאחר שהחל יישומם של פרויקטים, הם נתקלו לא פעם בעיכובים משלל סיבות; חלקן תלוי בעיקר בממשלה, וחלקן בעניינים פנימיים של הרשויות. בכל אלה נעסוק בהמשך דוח זה, בהתבסס על מידע שנאסף בראיונות העומק. בשלב זה נבחן רק את המידע הכמותי על יישום תוכניות העבודה של הרשויות, כפי שנאסף ועובד במשרד הפנים: למשרד מעקב שוטף אחר שלבי ההתקדמות בכל אחד ממאות הפרויקטים הפעילים במסגרת תוכנית ההעצמה (קרוב ל-400 פרויקטים במועד כתיבת דוח זה, סתיו 2020); הנתונים המתעדכנים מעובדים אוטומטית לגרפים אשר מציגים היבטים של התקדמות תוכנית ההעצמה, הניצול התקציבי בה והסטטוס של הפרויקטים. מעקב זה נעשה בכל פרויקט בנפרד, אך כאן נעסוק בצברי נתונים, הן ברמת המקרו של תוכנית ההעצמה כולה והן ברמת המיקרו, רמת הרשות, ונבחן פערים ביישום בין הרשויות. הנתונים בתרשימים שלהלן מציגים את תמונת המצב בראשית ספטמבר 2020 ומשקפים את התקדמות תוכנית ההעצמה ואת ניצול התקציב בה נכון לאותו מועד, מתוך כלל התקציבים שהוקצו עד סוף שנת 2019 (כלומר, כ-3/5 מתקציב תוכנית ההעצמה הקבוע עבור הרשויות, בגין שלוש שנותיה הראשונות, 2017 עד 2019).

בתרשים 3 אפשר לראות שעד לנקודת הזמן המתוארת בתרשים (ספטמבר 2020) הוחל במימוש של 61% מכלל התקציבים שאושרו עד תום 2019, וכשליש מן התקציבים שהחל מימושם הגיעו לכדי סיום הביצוע. המימוש של יתר 39% מתקציבי 2019-2017 נתון בשלבי התארגנות ברשות (32%) או שקידומו 'תקוע', נעצר מסיבה כלשהי (7%).

תרשים 3: סטטוס ניצול התקציב בתוכנית ההעצמה (באחוזים)

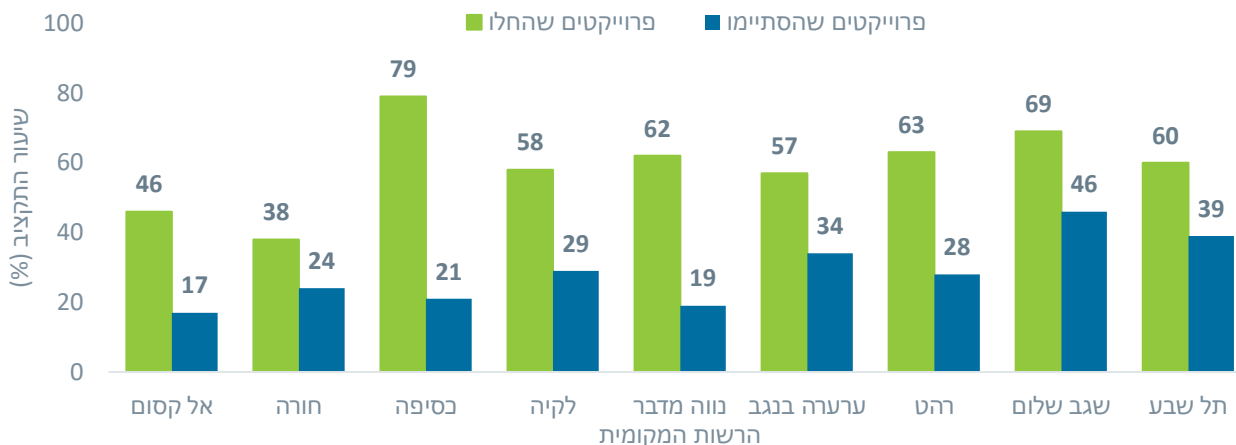


מקור: משרד הפנים, האגף לפיתוח כלכלי ברשויות המקומיות, תקשורת בין-אישית, סתיו 2020

העמודות הכתומות **בתרשים 4** מציגות את שיעור התקציב שהוקצה לפרויקטים שכבר החלו, מתוך כלל התקציב שיועד לכל אחת מן הרשויות עד סוף שנת 2019. פרויקטים אלה נמצאים בכל מיני שלבי ביצוע או שהסתיימו כבר. העמודות הכחולות מציגות **רק** את שיעור התקציב שהוקצה לפרויקטים שכבר הסתיימו, מתוך כלל התקציב שיועד לכל אחת מן הרשויות (כלומר, פרויקטים או שלבים מוגדרים בפרויקטים שכבר הסתיימו ושהרשות העבירה בניגוד דרישות תשלום למשרד הפנים, מתוך סך התקציבים שהוקצו לרשות בעבור אותן שנים). אפשר להבחין בהבדלים של ממש בין הרשויות בהתחלות ביצוע, למשל, בין 79% בכסיפה ל-38% בלבד בחורה. הבדלים כאלו מבטאים את התחלת מימושן של תוכניות העבודה. הפער בין שני המספרים באותה רשות הוא הפער בין פרויקטים שהחלו לאלה מהם שביצעם כבר הסתיימו. פער זה יכול להיות מושפע מגורמים רבים, כגון יעילות הביצוע של הרשות וחסימים שבהם היא נתקלת, אך גם מאופיים של הפרויקטים שהרשות בחרה: פרויקטים מתמשכים או מורכבים (ולכן סיומם עשוי להתעכב) לעומת פרויקטים קטנים וקצרי-טווח יחסית, ששיעורי הסיום בהם גבוהים. כך, לדוגמה, אפשר להתרשם שבין שגב שלום לחורה יש דמיון: שיעור התקציבים שמימושם הסתיימו, מתוך כלל התקציבים שהחל מימושם, הוא שיעור דומה בשתי הרשויות (כשני שלישים), אך יש בין הרשויות הללו פער ניכר בהיקף התקציבים שמימושם כבר החל – 69% מן התקציבים בשגב שלום לעומת 38% בלבד בחורה. חורה, ובמידה פחותה גם אל קסום, אפילו לא החלו – נכון לספטמבר 2020 – במימוש של יותר ממחצית התקציבים שקיבלו עבור שלוש השנים הראשונות של תוכנית ההעצמה, כלומר יש בהן עיכובים ניכרים בהוצאה לפועל של פרויקטים. באל קסום אומנם החלו לממש חלק יחסי גדול יותר של תקציב הרשות, לעומת חורה, אבל סיימו רק חלק

קטן מאוד מן הפרויקטים שאושרו לרשות. כסיפה מובילה בהיקף הפרויקטים שהחלו להתממש (79%), אך בולטת העובדה שרק חלק קטן מהם הגיע לכדי סיום (21%).

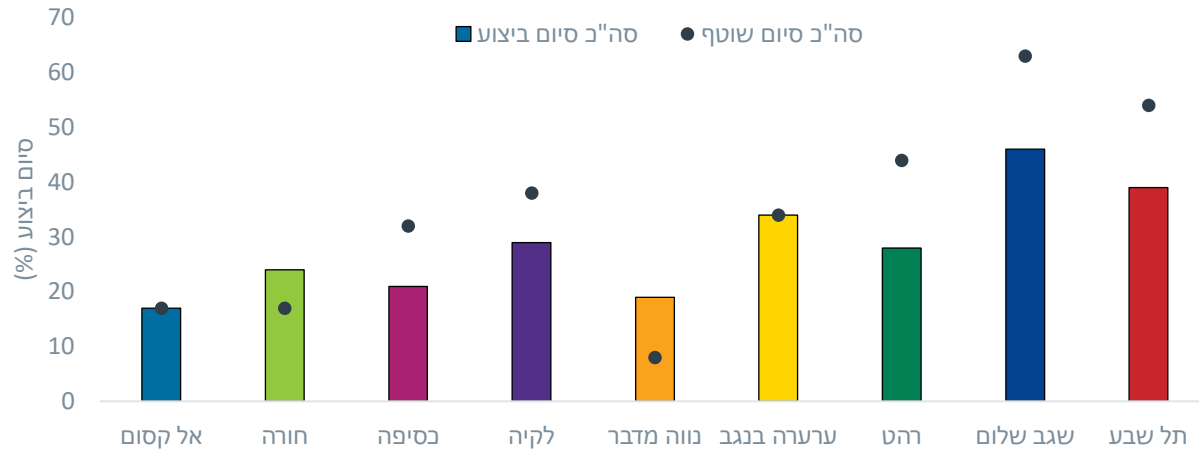
תרשים 4: שיעור התקציב של פרויקטים שהחלו ושל פרויקטים שהסתיימו, לפי רשות, מתוך תקציב רב-שנתי 2017-2019 (באחוזים)



מקור: משרד הפנים, האגף לפיתוח כלכלי ברשויות המקומיות, תקשורת בין-אישית, סתיו 2020

תרשים 5 מתמקד במימוש תקציבים שהוגדרו 'שוטפים' (כגון תקציבים לניקיון קבוע של היישוב או להפעלת שירותים מתמשכים אחרים, ובהם חוגים והפעלה שוטפת של מוקד עירוני) לעומת כלל סוגי הפרויקטים. נתבונן למשל בתל שבע: כפי שראינו בתרשים 4, אחוז סיום הביצוע של רשות זו עמד בספטמבר 2020 על 39% מכלל תקציבי 2019-2017. הרשות מימשה 54% מכלל תקציבי שנים אלו שהוגדרו 'תקציבים לתוכניות שוטפות', אחוז גבוה מאחוז הסיום הכללי של הרשות (39%). אפשר לקבוע לפיכך שתל שבע, וכמוה גם שגב שלום, רהט, לקיה וכסיפה, התמקדו במימוש פרויקטים שמספקים שירותים מתמשכים. לעומתן בולטת במיוחד המועצה האזורית נווה מדבר, ובמידת-מה גם המועצה המקומית חורה: מועצות אלו מתמקדות יותר בפרויקטים של פיתוח חד-פעמי ובביצוע מועט יחסית של פרויקטים מתמשכים (כפי שנראה על פי הפרויקטים או שלבי הביצוע שכבר הגיעו לכדי סיום). יצוין לשם הבהרה שפרויקטים מתמשכים, על אף שבהגדרתם אינם מגיעים לסיום, פועלים על בסיס תשלום תקופתי לספקים, ולכן נכללים – על סמך שלבי ביצוע תקופתיים – בסטטיסטיקה של 'סיום ביצוע'.

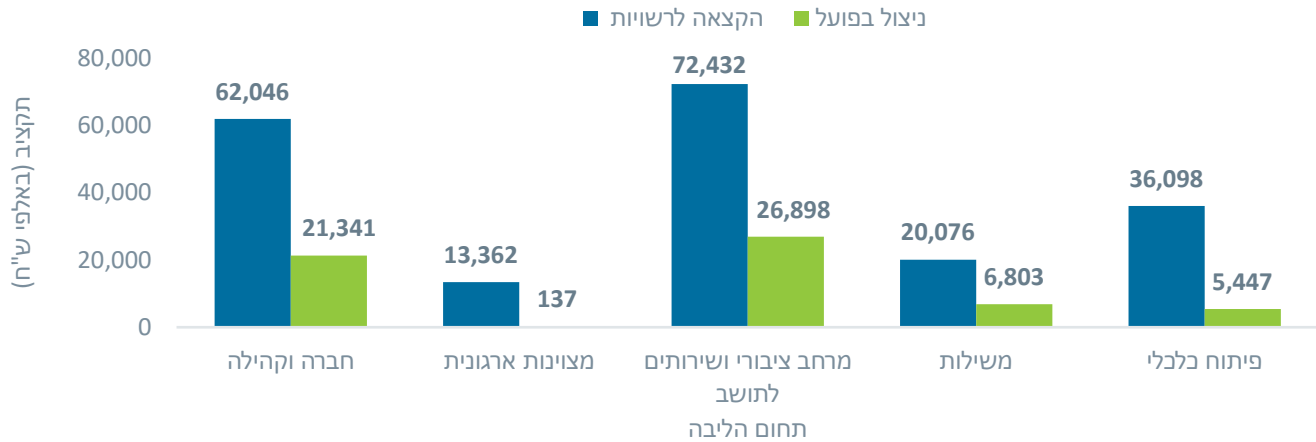
תרשים 5: אחוזי סיום ביצוע (מכלל התקציב הרב-שנתי, 2017-2019) – שוטף מול סך הכול



מקור: משרד הפנים, האגף לפיתוח כלכלי ברשויות המקומיות, תקשורת בין-אישית, סתיו 2020

תרשים 6 משווה בין הסכום הכולל שהוקצה לתשע הרשויות בשנים 2017 עד 2019 עבור כל אחד מתחומי הליבה (העמודות הכחולות) ובין הסכום שנוצל בפועל באותו תחום (העמודות הירוקות). אפשר לראות שאומנם בתחומים 'חברה וקהילה', 'משילות' ו'מרחב ציבורי ושירותים לתושב' היה שיעור מימוש לא גבוה במיוחד של התקציבים (34%-37%), אך בשני התחומים האחרים אחוזי המימוש היו נמוכים בהרבה: 15% בתחום הפיתוח הכלכלי ו-1% בלבד בתחום המצוינות הארגונית. פירוש הדבר הוא (א) שהפיתוח הכלכלי – תחום שנועד ליצור הכנסות עצמיות קבועות לרשות כדי לסייע לה לבסס בעתיד מידה רבה יותר של עצמאות כלכלית – דשדש מאחור לעומת שלושת התחומים הראשונים; (ב) שבתחום המצוינות הארגונית – תחום שנועד לפתח את יכולותיה של רשות להיות יעילה יותר בעתיד – לא נעשה כמעט דבר עד מועד כתיבת הדוח. במילים אחרות – התמקדותן של הרשויות הייתה יעילה במידה בינונית למדי בכל הקשור בפיתוח שירותים לתושבים, אך ההתקדמות בתחומים שאמורים לבסס את יעילותן ואת עמידתן העצמאית בעתיד הייתה (נכון לספטמבר 2020) פחותה אף יותר.

תרשים 6: סכום תקציב לתחום ליבה (2017-2019) לעומת ניצול בפועל (באלפי ₪)



מקור: משרד הפנים, האגף לפיתוח כלכלי ברשויות המקומיות, תקשורת בין-אישית, סתיו 2020

5.1.5 יישום תוכנית ההעצמה – דוגמאות

כפי שצוין לעיל, מספר גדול של פרויקטים נבחר ליישום ברשויות. בחלק מן הרשויות יושמו פרויקטים דומים אלו לאלו, ובחלקן פרויקטים ייחודיים לרשות. הפרויקטים הנבחרים משתרעים על פני תחומי הליבה, והם מגוונים מאוד באופיים ובהיקפם, ובכלל זה בהיקף התקציב שנדרש להם; חלקם עתירי תקציב, כגון פרויקטים מורכבים של בינוי. פרויקטים רבים הם פרויקטים מתמשכים המתמקדים בשיפור חזות היישוב, כגון תוכניות לניקיון שוטף של רחובות. פרויקטים נוספים מתמקדים בשיפוץ מבנים או בהצטיידות בהיקף מוגבל או שהם פרויקטים מתמשכים שתקציבם קטן יחסית, למשל הפעלת חוגים לילדים או למבוגרים במתנ"ס המקומי. יש גם פרויקטים שאינם משתייכים לקטגוריות הללו. חלק מן הפרויקטים הגדולים ועתירי התקציב כרוכים באיגום משאבים: משאבי תוכנית החומש המוקצים לרשויות באמצעות משרד הפנים (התוכנית להעצמת הרשויות) בצירוף מימון עצמי של הרשות או משאבים ממשלתיים או חוץ-ממשלתיים שהיא מצליחה לגייס. איגום משאבים כזה נתקל לא פעם בחסמים מורכבים, אשר מקשים את יישומו (ר' בהמשך).

להלן נביא דוגמאות מן הפרויקטים שאושרו לתשע הרשויות המקומיות, בעיקר פרויקטים חשובים לדברי בעלי התפקידים ברשויות:

- מבצעי ניקיון ופינוי פסולת גושית (פסולת בניין וכדומה) שהצטברה ביישוב
- גינון, נטיעת עצים בשדרה הראשית והקמת גנים ציבוריים
- שיפור הניקיון השוטף ביישוב – טיאוט כבישים ומדרכות (באמצעות קבלן חיצוני או רכישת רכבי טיאוט למועצה), הגדלת תדירות איסוף האשפה הביתית, התקנת פחי אשפה טמוני קרקע
- תוספת כוח אדם לתחזוקה וניקיון של היישוב ולצורך פיקוח

- שיפוץ מגרשי ספורט
- תחזוקה של גני ילדים, שיפור חצרות של מוסדות חינוך (גני ילדים ובתי ספר)
- רכישת ציוד למתנ"סים ולמועדוני נוער
- הקמה וציוד של מעונות יום לילדים
- הקמת מבנה קבע לרשות המקומית
- רישות יישובים במצלמות אבטחה (להגברת הביטחון האישי ולשם סיוע באיתור מפגעים בזמן אמת)
- הקמת מוקדים יישוביים לטיפול במפגעים ולמתן מענה לתושבים
- סלילת כבישים והרחבתם
- הקמת רשת Wi-Fi ביישוב
- פרויקטים לחיסכון אנרגטי ולחיסכון במים: התקנת פאנלים סולריים, החלפה לנורות חסכוניות, השבת מי קולחין לצורך השקיה
- חוגים: לילדים, לנוער ולמבוגרים (בעיקר לנשים)
- תוכנית להסברה ולחינוך סביבתי (לקידום שמירה על ניקיון במרחב הציבורי)
- הקמת מוקד לרכפאה דחופה (בערעה, רשות המרוחקת משירותי הרכפאה בבאר שבע)
- סקר עסקים וסקר נכסים לשם הסדרה ושיפור של גביית הארנונה
- הכנת חוקי עזר עירוניים
- רכישת טרקטור וכלי רכב אחרים לשם ייעול עבודת הרשות
- קידום מתחמי מסחר ותעשייה זעירה, לטובת שיפור מצב התעסוקה ולהגדלת ההכנסות העצמיות של הרשות

5.2 מצב כוח האדם ברשויות המקומיות הבדואיות

עיקרי הדברים בפרק זה:

- הרשויות המקומיות הבדואיות סובלות ממחסור חמור בכוח אדם בכלל, ובכוח אדם איכותי בפרט. בממוצע, יש בהן כמחצית מכוח האדם לכל אלף תושבים מאשר הממוצע הארצי. נראה שגם בדרגי הביניים – עיקר השדרה הניהולית של הרשויות – סובלות הרשויות הבדואיות ממחסור דומה.
- המחסור בכוח אדם מקשה על הרשויות לשכר את מגוון השירותים שהן מספקות לתושביהן ולפתח פרויקטים מורכבים.
- אין די מידע על איכות ההון האנושי ברשויות הבדואיות, אך נשמעות טענות חוזרות ונשנות שהיא לוקה בחסר.
- היעדר מנכ"לים במרבית הרשויות הבדואיות מונע ניהול מקצועי יותר של הרשות וקידום רפורמות מקצועיות בה.
- תהליכי הפיתוח הארגוני ברשויות, במסגרת התוכנית להעצמתן, מתקדמים באיטיות, ובחלק מן הרשויות הם נתונים בשלבים ראשוניים בלבד. הקושי לקדם כרוך במידה רבה בתהליכי שינוי מורכבים, הן בקרב ראשי הרשויות והן בחברה הבדואית בכללה.
- ישנה מחלוקת בין המרואיינים מן הרשויות על מידת הצורך בתהליך הפיתוח הארגוני, המתמקדת באיזון בין עלותו ובין התועלת שעשויה לצמוח ממנו.

5.2.1 מחסור בכוח אדם בכלל ובכוח אדם מיומן בפרט

ברבים מן הראיונות שבו ועלו טענות על מחסור בכוח אדם ברשויות הבדואיות בכלל, ובפרט על מחסור בכוח אדם מיומן, אשר מסוגל ליזום פרויקטים, לפתחם ולמטב את הוצאתם לפועל. טענות אלו עלו לא רק מפי אנשי מטה במשרדי הממשלה הרלוונטיים, אלא גם מפי ראשי רשויות ובעלי תפקידים מרכזיים בהן. לדברי המרואיינים, המחסור בכוח אדם הוא חסם של ממש בפני יכולתן של הרשויות לבצע ולקדם פרויקטים מורכבים יותר ממתן שירותים בסיסיים ביותר או להרחיב הרחבה של ממש את היקף פעילותן. הציטוטים שלהלן ממחישים את תחושת המחסור בכוח אדם:

”... ראיתי שם איזה שלוש-ארבע רשויות באותו גודל שלי, אפילו קטנות יותר, מהמגזר היהודי, רשויות מהמרכז. ואז אני רואה שהמנהל הכספי אצלם זה פי שניים מכל הרשות שלי... כל אחד יש לו את התחום שלו ועושים את העבודה בניחותא, ולא כמו בית המשוגעים שיש לנו...”

”... משרד הפנים קבע תקן, נורמה של כוח אדם, שהוא לא קיים ברשות... [אצלנו יש:] הנדסה – עובד אחד ומזכירה; גזברות – גזבר ומזכירה; מחלקת החינוך – מנהל מחלקת החינוך ומזכירה – על יישוב שיש בו 7,000 תלמידים!...”

למען הדיוק יש לציין שלא קיים תקן מחייב של משרד הפנים למספר עובדים מוניציפליים. נראה שכוונת המרואיין היא שישנו מחסור ניכר בעובדים ברשות שלו לעומת רשויות אחרות. כפי שנראה בהמשך, הנתונים תומכים בתחושתו בנוגע לכלל הרשויות הבדואיות.

היו מי שהדגימו את השפעות המחסור הזה על היכולת לבצע עבודה שוטפת:

” אין תקן ... אין מי שירדוף אחרי המשאית ויודא שבאמת יש פינני אשפה פעמיים בשבוע. לא בדקו שיש תקנים שיכולים לתפעל את היעדים שהוצבו.”

והיו גם מי שתיארו את הקושי המיוחד של כוח האדם המועט להתמודד עם תוספת העבודה שזימנה התוכנית להעצמת הרשויות:

” גם אם כל עובד ... היה עובד מהבוקר עד הלילה, אי-אפשר היה לבצע את הכול ולממש את כל הפרויקטים המתוכננים... החסם העיקרי הוא המחסור בתקנים, בכוח האדם.”

הטענות אינן עוסקות רק בהיקפו של כוח האדם. רבים מן המרואיינים הדגישו גם את היותו של חלק מכוח האדם בעל כישורים שאינם מתאימים לניהול פרויקטים מורכבים ברמת יעילות גבוהה ולהקפדה על כללי מנהל תקין. חלקם ייחסו זאת להרגל של הרשויות לספק שירותים בסיסיים בלבד. אחרים הדגישו את המינויים על בסיס השתייכות משפחתית או שבטית, שלא-פעם גורמים להעסקת עובדים שאינם המתאימים ביותר לתפקידם, או לשימור עובדים שאין להם תחושת שייכות ומחויבות לרשות:

” ברוב המקרים יושב האדם הלא נכון במקום הנכון. הגבלות אינסופיות מבחינת גם יכולת, גם פוטנציאל להזיז דברים, לחשוב. ואז הוא כלוא בתוך התסכול שלו; הוא לא מבין לעומק את התפקיד של הסקטור הציבורי שהוא [לספק] רמת שירותים גבוהה, אלא [תופס את עצמו כאילו] 'אני אדון של כולם, אני מחליט מה כן ומה לא', ולכן הרבה אגו יושב בתוך המערכת... כל אחד רוצה סמכויות ובסוף לא עושה עם זה כלום. ... תוסיפו לזה בחברה הבדואית... המבנה השבטי דחף את המנהיגות המקומית לשמר את הכוח של השבט, ולשמר אותו זה לתפוס עמדות כוח. לתפוס עמדות כוח זה למנות אנשים. [המינוי] לא קשור בכלל לכישורים ... – רק לתפוס עמדה. ואז איישנו את המשרות הבכירות יותר בתוך הרשויות בהסכמים פוליטיים, שבטיים, מאזני כוחות...”

נראה שהמפתח השבטי, שעל בסיסו מונו לתפקידיהם חלק מאנשי המקצוע המכהנים ברשויות, משפיע גם בדרכים נוספות. כך לדוגמה הוזכרו מקרים שגם לאנשי מקצוע מוכשרים קשה לעיתים לעבוד אלה עם אלה, בשל היותם בני שבטים או פלגים שונים – או אף יריבים.

ראוי לציין כי בחלק מן הרשויות הבדואיות שולבו בשנים האחרונות צוערים מתוכניות הצוערים של משרד הפנים. מדובר בעובדים בעלי השכלה והכשרה מתאימות, אשר מועסקים בתור עובדים מן המניין ברשות המקומית למשך שנים אחדות. כוח עבודה זה אינו גדול מבחינה מספרית, אך בכמה ראינות צוינה תרומתו הניכרת לקידום פרויקטים ביישוב, ובהם פרויקטים הממומנים באמצעות תוכנית החומש. עם זאת, במשרד הפנים מציינים את התחלופה הרבה של הצוערים ברשויות הבדואיות שבהן שולבו. הדבר מעלה את הצורך לבחון גם את הדרך המתאימה לשילוב צוערים ברשויות אלה.

5.2.2 כוח אדם – נתונים כמותיים

כדי לבחון באיזו מידה התחושות הסובייקטיביות הללו של המרואיינים מבטאות מציאות אובייקטיבית בדק צוות המחקר נתונים שקיבל ממשד הפנים אשר ליחס המספרי בין עובדי הרשות למספר התושבים (משרד הפנים, מנהל הפיתוח – אגף בכיר תכנון ופיתוח הון אנושי ברשויות מקומיות, תקשורת בין-אישית, אוקטובר 2020). נמצא כי הממוצע הארצי עומד על 3.90 עובדים לכל אלף תושבים ברשות, ואילו ברשויות הבדואיות נע יחס זה בין 1.07 בתל שבע ל-3.75 בנווה מדבר (הנתון מנווה מדבר חריג בגובהו בשל העובדה שחלק ניכר מתושבי היישובים המוכרים שבמועצה אזורית זו, וכן בזו של אל קסום, אינם רשומים במרשם האוכלוסין בתור תושביהן, ולכן אינם נספרים לצורך חישוב יחס העובדים המוניציפליים לתושבים. אילו היה מובא בחשבון מספר התושבים האמיתי, היה מתקבל יחס נמוך בהרבה). בממוצע, יש 1.99 עובדי רשות לכל אלף תושבים רשומים ברשויות הבדואיות, והערך החציוני הוא 1.66 בלבד. במילים אחרות, היקף כוח האדם שעומד לרשות הרשויות הבדואיות כדי לממש את ייעודן הוא מחצית או אף פחות מזה מן ההיקף ברשויות המקומיות האחרות בישראל. ברור שגם אם אין מגבלות תקציב נוספות, יחס זה יוצר קושי בניהול פרויקטים מורכבים ובפיתוח שירותים ענפים לתושבים. **לוח 5** מציג את מספר העובדים בכל תשע הרשויות הבדואיות ביחס לכל אלף תושבים בהן. אם נביא בחשבון שרבות מן הרשויות מספקות מגוון שירותים גם לתושבי היישובים הלא מוכרים שסביבן, הרי שהחסר במצבת כוח האדם, יחסית למקבלי השירותים ממנה, גדול עוד יותר.

לוח 5: מספר עובדי הרשות לכל אלף תושבים

הרשות המקומית	מספר עובדי רשות לאלף תושבים
אל קסום	2.21
חורה	2.04
כסיפה	1.62
לקיה	1.66
נווה מדבר	3.75
ערעה בנגב	1.66
רהט	1.19
שגב שלום	2.69
תל שבע	1.07
ממוצע	1.99
הממוצע הארצי	3.90

מקור: משרד הפנים, מנהל הפיתוח – אגף בכיר תכנון ופיתוח הון אנושי ברשויות מקומיות, תקשורת בין-אישית, אוקטובר 2020
הערה: מספר תושבי הרשויות הבדואיות ששימש בסיס לחישוב אינו כולל את המתגוררים מחוץ ליישוב אך מקבלים ממנו שירותים. הוא גם אינו כולל את מספר רבים מתושבי היישובים המוכרים שנכללים במועצות האזוריות שמסיבות היסטוריות למיניהן, במרשם התושבים לא רשום שהם מתגוררים בהן. נוסף על עובדי הרשויות שנכללו בנתונים לעיל, בשש מן הרשויות הבדואיות עבדו בעת כתיבת דוח זה צוערים מתוכניות הצוערים לשלטון מקומי וצוערים של מנהל התכנון במשרד הפנים (בין צוער אחד לשלושה בכל אחת מרשויות אלו).

אין בנמצא נתונים סדורים בדבר איכותו של כוח האדם ברשויות האלה. לנוכח ההתבטאויות החוזרות ונשנות בנושא זה מפי אישים ברשויות ובמשרדי הממשלה כאחד, אפשר להסיק כי אכן, חלק מכוח האדם ברשויות הבדואיות אינו מיומן דיו, אם בשל הכשרה שאינה מספקת למילוי תפקידים ביעילות, אם בשל מינויים שאינם על בסיס השכלה ויכולת רלוונטיות לתפקיד ואם בשל סדרי עבודה והרגלי עבודה שסוגלו עם השנים בתוך מערכות שאינן מתפקדות היטב או שמסוגלות לספק שירותים בסיסיים בלבד. ואולם, הראיונות חשפו גם כוח אדם איכותי ומרשים, אשר עם תגבורת ראויה וביסוס של יכולות ארגוניות נראה שיוכל לקדם את הרשויות ואת יכולות הביצוע שלהן.

אחת הטענות שנשמעו מפי כמה מרואיינים עסקה בוותק הרב של מקצת העובדים בתפקידים: על אף התפקוד הלא-מיטבי של חלקם, הם דבקים במשרותיהם וישנו קושי להחליפם בכוח אדם רענן ומתאים יותר לביצוע התפקידים (ר' להלן, בהמשך פרק זה, עיסוק בתהליכי הפיתוח הארגוני ברשויות). דוח תמציתי שפרסם לאחרונה משרד הפנים (טיקוצקי, 2020) מצא שברשויות המקומיות הערביות, חלקו של כוח האדם הוותיק בקרב כלל העובדים גדול בהרבה מברשויות מקומיות יהודיות, ובהתאם, שיעורו היחסי של כוח האדם החדש ברשויות האלה קטן. כך, לפי הדוח של טיקוצקי, שמבוסס על נתוני שנת 2018, 56% מהעובדים ברשויות הם בעלי ותק של עשר שנים ויותר, 28% הם בעלי ותק בינוני (שלוש עד עשר שנים), ורק 16% מהעובדים הם חדשים, עם ותק של פחות משלוש שנים. לעומת זאת, ברשויות היהודיות מתחלק ותק העובדים כמעט שווה בשווה בין שלוש הקבוצות הללו, וברשויות מעורבות נמצאה תמונת מצב קרובה יותר לזו שברשויות היהודיות, עם נטייה קלה לוותק רב יותר של עובדים. יצוין שהנתונים בדוח מבוססים על דיווחים עצמיים של רשויות מקומיות, שמשרד הפנים לא ביקרם, לצד נתוני מערכות בקרה של המשרד עצמו (טיקוצקי, 2020).

נראה שהיכולת לשנות הרגלי עבודה ישנים וסדרי עבודה ברשויות ערביות אלו מוגבלת בהתאם לקצב הנמוך של רענון כוח האדם. אפשר לשער שהוותק הגבוה ברשויות הערביות קשור במידה כלשהי בגורמים כגון מינויים פוליטיים על בסיס משפחתיות ושבטיות וכן בחלופות תעסוקה מוגבלות יותר מן העומדות לרשות עובדי רשויות במגזר היהודי ובאזורים פריפריאליים פחות. עם זאת, הנתונים בדוח של טיקוצקי עוסקים ברשויות הערביות ככלל, והרשויות הבדואיות (רק חלקן העבירו דיווחים שאפשר היה לכלול בחישובים הסטטיסטיים) מהוות חלק מזערי מהן. אי אפשר אפוא להסיק ממידע זה על המצב המדויק ברשויות הבדואיות, אם כי על בסיס דברים ששבו ועלו בראיונות אפשר להניח שגם הרשויות הבדואיות מאופיינות בשיעור גבוה של עובדים ותיקים.

כותבי מחקר זה קיבלו לידיהם ממשרד הפנים נתונים המשקפים את תמונת המצב מבחינת כוח אדם בדרגי ביניים ברשויות בשנת 2017, ערב תחילתה של תוכנית החומש הנוכחית. בשנה זו הגישו ארבע מתשע הרשויות הבדואיות דיווחים על מצבת כוח האדם שלהן בדרגים אלו – שתי המועצות האזוריות וכן כסיפה ושגב שלום. הנתונים נותחו והשווה לנתונים שעולים מדיווחיהן של רשויות מקומיות דומות מבחינת מספר התושבים וסוג הרשות (מועצה מקומית או מועצה אזורית). מאחר שהדיווחים אינם בגדר דוחות מבוקרים ומשום שהמידע אינו עוסק בכלל הרשויות הבדואיות והדיווחים אינם על פי תקנים קבועים ומוחלטים, אי אפשר לפרסמם. עם זאת, דיווחים אלו – על אף מגבלותיהם – מעידים על נחיתות של הרשויות הבדואיות במספר העובדים בהן בדרגי הביניים, כלומר בשדרה הניהולית שעל כתפיה מוטל עיקר הנטל של פיתוח הרשות, ייזום פרויקטים, פיקוח עליהם והרחבת שירותי הרשות לתושבים. כאשר הובאו בחשבון בהשוואה זו גם תושבי הכפרים הלא-מוכרים שמקבלים שירותים

מהרשות המקומית בלט עוד יותר הפער בכוח האדם ברשויות הבדואיות שדיווחו, לעומת רשויות בגודל דומה באזורים אחרים בארץ, יהודיות וערביות כאחד. יצוין כי חישוב תוספת תושבי הכפרים הלא-מוכרים נעשה על פי 'דוח להבי', דוח רשמי של צוות במשרד הפנים אשר עסק ב'שיוך' תושבי השבטים הבדואיים והכפרים הלא-מוכרים לרשויות הבדואיות המוכרות, לצורך חישוב מענקים ותקציבים (משרד הפנים, 2018).

רשויות אחדות קיבלו מתוכנית החומש תקציב לתוספת כלשהי של כוח אדם, בין למימון זמני של תקנים קבועים ובין לתגבור באמצעות מיקור-חוץ, ואולם – בעלי התפקידים בהן ציינו כי תוספות אלו הן בגדר טיפה בים לעומת המחסור והפערים בין המצוי לרצוי בתחום ההון האנושי.

נראה שסוגיית כוח האדם בכל הרשויות הבדואיות היא שאלת מפתח הראויה לבחינה מעמיקה יותר – הן בהיבט הכמות והן בהיבט האיכות של כוח האדם. היא קשורה קשר הדוק לתחום הפיתוח הארגוני, ובו יעסוק תת-הפרק הבא.

5.2.3 פיתוח מצוינות ארגונית

כאמור, תחום הפיתוח הארגוני הוא התחום שבו נוצל עד כה החלק הקטן ביותר של התקציב שהוקצה לו: עד ספטמבר 2020 נוצל רק אחוז אחד (1%) מן החלק היחסי בתקציב תוכנית ההעצמה אשר הוקצה לתחום זה עבור שלוש השנים הראשונות לפעילותה (2017-2019) – 137,000 ₪ מתוך 13,362,000 ₪.

כמפורט לעיל, רבים מן המרואיינים ציינו כי לנוכח מצבו של כוח האדם ברשות – כמות ואיכות גם יחד – הרשויות מתקשות להתמודד עם חסמים רבים שמונעים את מיצוי הפוטנציאל של תוכנית ההעצמה (ר' פרק 5.6).

” כולם עוברים את אותה 'ויה דולרוזה'. יש כאלה שעוברים את זה יותר טוב; אז הם מנצלים אולי 25%. אם ה'מכונה' יותר משומנת ועובדת טוב, היא יכולה – עם כל הווייה-דולרוזה – להגיע ל-30%. אני [הרשות המקומית] מכונה שלא עובדת טוב, יותר חלודה... בגלל כוח אדם לא איכותי.”

אפשר שהדברים משקפים מקרה קיצוני, אך הם ממחישים את הצורך בשינויים ארגוניים ברשויות הבדואיות. למען הדיוק נציין שבתקופה הנבדקת שלוש מן הרשויות הצליחו לנצל יותר מ-30% ואחת מהן אף עברה את סף ה-40% (ר' לעיל, בתת-פרק 5.1.4).

להלן סטטוס תהליך הפיתוח הארגוני ברשויות הבדואיות באוקטובר 2020 (משרד הפנים, מנהל הפיתוח – אגף בכיר תכנון ופיתוח הון אנושי ברשויות המקומיות, תקשורת בין-אישית, אוקטובר 2020):

- רשות אחת נמצאה עדיין ב'שלב ההיערכות' לתהליך (אל קסום).
- שלוש רשויות נמצאו ב'שלב הכיוון והאבחון' (לקיה, ערעה-בנגב ותל שבע).
- חמש רשויות הגיעו ל'שלב היישום' של התהליך הארגוני (חורה, כסיפה, רהט, נווה מדבר ושגב שלום; שתי האחרונות החלו בו רק בסתיו 2020).

יצוין כי חלק מן העיכוב ביישום נבע מהחלטה של משרד הפנים: לנוכח הבחירות לרשויות המקומיות בשלהי 2018, שנערכו אחרי תחילת תוכנית ההעצמה, הוחלט מראש לדחות את ראשית התהליכים הארגוניים, כדי שלא להתחיל בהם עם ראש מועצה שעשוי להתחלף בתוך זמן קצר. כך, על אף שתקציב 'הציר הארגוני' אושר במלואו כבר בתקציב 2017, הפעילות במסגרתו הושקה רק במהלך 2019. על רהט וחורה הוחלה תוכנית הממשלה 922 מעט קודם לכן והחלה פעילות ארגונית מסוימת.

מראיינים אחדים ציינו כי ההתמודדות עם מגפת הקורונה עיכבה פרסום מכרזים לבחירת יועצים ארגוניים והתקדמות בשלבים אחרים בתהליך. אך מאחר שהמגפה החלה רק בראשית 2020 עולה מדבריהם כי תחילת העיסוק במצוינות הארגונית הייתה מאוחרת לעומת תחילת העיסוק ביתר תחומי הליבה של תוכנית ההעצמה. גם ברשויות שהגיעו לשלב היישום תוארה התקדמות איטית מאוד בהכנת תוכניות עבודה בתחום הארגוני ובמגעים לאישורן מול משרד הפנים. נראה שהעיכובים קשורים במידה רבה ברגישות התהליכים שנועדו להביא לפרישת עובדים ותיקים ובהצעות להסדרי פרישה שאינן אטרקטיביות דיין, לפחות עבור חלק מן המועמדים לפרישה מוקדמת. ייתכן כי העיכובים קשורים גם בחוסר יעילות של תהליך הפיתוח הארגוני עצמו, אשר נועד לעסוק גם בביצוע התאמות במבנה הארגוני ובתהליכי העבודה ברשות. כל זאת, אף שרבים בקרב בכירי הרשויות רואים בו הכרח בלתי נמנע:

” זה נכון שיש בתוכנית כסף לפרישה מוקדמת, כדי לאפשר תחלופת עובדים. זה טוב, אבל צריך לחזק את זה בעוד כסף, כדי לאפשר כניסה של כוח אדם איכותי יותר... יש level של אנשים בגילים 30 עד 45, אנשים משכילים ומתאימים, ואין להם ביטוי [ברשויות], כי אין כל כך מכרזים שנפתחים, ומלאי המשרות מוגבל...”

” אנחנו יודעים איפה נקודת החולשה ואיפה צריך לקדם. למשל, [יש צורך ב]מישהו לתכלל את כל הנושא של שיפור פני העיר... יש פה מחלקת גינון לבד, תברואה לבד, אחזקה של מדרכות וכבישים לבד. זה בזבז... אז חשבנו לייצר תפקיד של מנהל אגף... אבל היו התנגדויות, בשל אגו של מי שלא מסכים להיות תחתיו.”

ואולם, לצד המצדדים בתהליך הארגוני, על אף הכרה במגבלותיו, יש גם הרואים בו בזבז ברשויות שבהן הבעיה העיקרית היא מחסור חריף בכוח אדם:

” ... חברים, יש שניים וחצי עובדים. על איזה מבנה ארגוני אתם רוצים לדבר? מה אתם רוצים לבדוק? ... במקום ... שיועצים יקבלו את הכסף הזה... אני יכול לאייש שני תקנים למשך ארבע שנים...”

גורמים המעורים בתחום השינוי הארגוני ברשויות המקומיות ציינו כי הקושי בשינוי כזה נובע במידה רבה מחסרונם של מנכ"לים ברשויות הבדואיות. למעשה, בעת השלמת דוח זה, בסתיו 2021, מכהנים מנכ"לים בשלוש מתשע הרשויות הבדואיות (בשתי המועצות האזוריות, נווה מדבר ואל קסום, ובמועצה המקומית לקיה). משרת מנכ"ל טומנת בחובה סמכות לנהל את כלל מנהלי האגפים והמחלקות ברשות בהתאם למדיניות כוללת של ראש הרשות. למזכירים, אשר מכהנים ביתר הרשויות, אין סמכות ניהול כזו, והם – כמו גם ראשי הרשויות – תלויים במידה רבה ברצונם הטוב וביכולותיהם של מנהלי האגפים והמחלקות ברשות. משרד הפנים מצידו אינו מאפשר מינוי מנכ"ל במועצה שבה מכהן מזכיר, מחשש שיהיה בכך תקדים, והאפשרות שהמזכירים הוותיקים ימונו לתפקידי מנכ"לים אינה עומדת גם היא על הפרק, משום שצעד כזה יגרום להם לאבד את הביטחון התעסוקתי שלהם: שלא

כמו משרת מזכיר (משרה קבועה) משרת מנכ"ל רשות מוגדרת בחוק 'משרת אמן', ולפיכך צפויה להסתיים עם סיום כהונתו של ראש הרשות; כמו כן לראש הרשות שמורה הזכות לפטר את המנכ"ל בכל עת.

קושי נוסף, כפי שתואר לעיל, הוא היותן של הרשויות הבדואיות נטועות ב'פרדיגמת ההשתייכות' ('פרדיגמת השתייכות' ו'פרדיגמה מוסדית' [להלן] הם ביטויים הרווחים בשיחות לא רשמיות בקרב אנשי האגף לפיתוח הון אנושי) ומבוססות על מינויים לפי השתייכות לקבוצת מוצא – לרוב משפחתית או שבטית – או על תלות בתמיכתן של קבוצות כאלה. במידה רבה, פרדיגמה זו היא שמכתיבה את החלטות המתקבלות ברשות, ובכלל זה החלטות בדבר מינוי כוח אדם ואף פיטורי כוח אדם שאינו מתאים לתפקידו. במצב דברים זה, קשה לראשי רשויות לקבל החלטות ארגוניות אשר עלולות לפגוע בבסיס התמיכה שלהם. זאת, בשונה מן המצב ברשויות אשר מתנהלות על פי 'פרדיגמה מוסדית', אשר ממוקדת בקבלת החלטות מקצועית ובטיב השירות לתושבים. גם אם ראש רשות מבין היטב את הצורך בשינוי, מערכת הלחצים שמשפיעה עליו היא גורם שמגביל את ההתקדמות בתהליך. גורמי מקצוע שרואיינו בנושא זה ציינו כי נדרשים אורך רוח והבנה שהתהליך צפוי להיות ארוך, שכן הוא כרוך בשינוי של ממש בתפיסות, הן מצד ראשי הרשויות הן מצד התושבים.

5.3 פרויקטורים

עיקרי הדברים בפרק זה:

- העסקת פרויקטורים ברשויות במסגרת התוכנית היא בעלת פוטנציאל לתרומה ממשית.
- תפקיד הפרויקטור לא הוגדר על כל היבטיו, נתון לפרשנויות וכולל מראש סתירה פנימית שלא לובנה דייה עם הפרויקטורים: העצמת יכולותיה של הרשות לעומת קידום העבודה על ידי הפרויקטור עצמו, על חשבון העצמה זו.
- יש מחלוקת בדבר הפרופיל המקצועי הרצוי לנבחרים לתפקיד פרויקטור, התלוי בציפיות המקצועיות מהם.
- לתחושת רבים מן הפרויקטורים הם לא זכו להדרכה מספקת בדבר הציפיות מהם ובדבר מאפייניהן של הרשויות המקומיות שלהן באו לסייע.
- להעסקת פרויקטורים במיקור-חוץ יש תועלת אך גם חסרונות: עלות גבוהה, מעורבות מוגבלת בלבד של הפרויקטורים בחיי היום-יום של העבודה ברשות וכן ארעיות העסקה. מרואיינים המליצו לבחון חלופות אפשריות להעסקה זו.

5.3.1 גיוס הפרויקטורים לתפקיד

כאמור, תוכנית ההעצמה כללה מראשיתה תקציב ייעודי להעסקת פרויקטור במיקור-חוץ בכל אחת מתשע הרשויות. גיוס הפרויקטורים נעשה על פי כתב מכרז אחיד שמשרד הפנים הכין, וכל רשות נדרשה לגייס פרויקטור על פי התנאים שנקבעו. כוונת המשרד הייתה שיתקבלו לתפקיד אנשים בעלי ניסיון בתפקידי מפתח ברשויות מקומיות (כגון גזברי או מנכ"לי רשויות לשעבר), אשר יביאו עימם ידע וניסיון עשירים. זאת משום שהפרויקטור נועד לסייע לרשות מצד אחד, בהכנת תוכניות העבודה ובמימושו, ומן הצד האחר, בפיתוח שגרות עבודה חדשות שתחזקנה את יכולותיה בעתיד. כשהוצעה תוכנית ההעצמה לראשונה

היו שראו בעיני רוחם שלתפקיד יאוישו ראשי עיריות לשעבר שיהוו מעין יועצים לראשי הרשויות הבדואיות, ואולם במהרה הובן שיש צורך באנשי ביצוע שבקיימים יותר בנבכי הבריורקטוריה ובהוצאה לפועל של פרויקטים ושיוכלו לעסוק בין היתר בשפע היבטי דיווח והיבטים טכניים. בסופו של דבר הגיעו לרשויות פרויקטורים עם ניסיון רלוונטי בתפקידים בכירים ברשויות מקומיות, כגון מנכ"לים וגזברים לשעבר, וכן אנשי מערכות פיננסיות אחרות. מכל פרויקטור נדרשות מאה שעות עבודה חודשיות במסגרת חוזה העסקתו, שלא בכולן מצופה ממנו להיות נוכח במשרדי הרשות.

בחלק מן הרשויות העסקת הפרויקטורים עלתה יפה, גם אם לעיתים עבר זמן לא מועט עד שגיוסם הסתיים; במקצתן הוחלפו פרויקטורים בשל אי-התאמה, עד שסדרי העבודה התייצבו.

המכרז האחיד של משרד הפנים עורר תרעומת בחלק מן הרשויות: היו שראו בו אות לחוסר גמישות ולאי-נכונות של משרד הפנים לאפשר התאמה של דרישות המכרז לצרכיה של רשות מסוימת. בין היתר, היו שטענו כי ברשות שלהם, אשר מתנהלת טוב יחסית לאחרות, אין כלל צורך בפרויקטור. נשמעו גם טענות בדבר קושי לאתר פרויקטורים מתאימים שיעמדו בתנאי הסף של המכרז. לפי טענות אלו, תנאי הסף שנקבעו כיוונו לאנשים עם ניסיון בתפקידים בכירים מאוד, בעוד שחלק מעבודתם היום-יומית של הפרויקטורים כרוך בפועל בעיסוקים טכניים, כגון הזנת נתונים למערכות מחשוב של משרד הפנים. ואכן, מקצת הפרויקטורים שכרו את שירותיהם של עוזרים. עוזרים אלו עוסקים בהיבטים הטכניים יותר של הדיווחים והם פינו את זמנם ומרצם של הפרויקטורים עצמם לעיסוק בקידום פרויקטים ולהנהגת סדרי עבודה משופרים ברשויות. אחד המרואיינים ציין שתנאי הסף הגבוהים שנקבעו מנעו מאנשי מקצוע בדואים את ההזדמנות להשתלב בתור פרויקטורים בתוכנית ההעצמה. כל הפרויקטורים ברשויות בעת ביצוע הראיונות היו יהודים או ערבים שאינם תושבי הנגב. ייתכן כי היה בכך כדי לסייע להם להביא עימם ניסיון והרגלי עבודה ממקומות אחרים. עם זאת, היו בהם שציינו כי טרם כניסתם לתפקיד לא ניתנה להם הדרכה מסודרת על האוכלוסייה הבדואית, הרשויות הבדואיות והמאפיינים הייחודיים להן, והם חשו בחסרונה וציינו כי רצוי היה שתינתן הדרכה מרוכזת כזו בתחילת ההעסקה.

5.3.2 סתירות במהות תפקיד הפרויקטור

בראיונות רבים, ברשויות, במשרדי הממשלה הרלוונטיים וכן עם הפרויקטורים עצמם, עלה כי לא הוכנה תפיסת עבודה סדורה באשר למהות תפקידו של הפרויקטור. במשרד הפנים ציינו בהקשר זה כי העסקת פרויקטורים בתוכנית הייתה ניסיון ראשון מסוגו, והמשרד ביקש ללמוד ממנו על האופן המתאים להעסקתם ברשויות מקומיות. למעשה, תפקידם של הפרויקטורים כולל שתי מטרות אשר לא תמיד עולות בקנה אחד זו עם זו, ממש כמו מטרות התוכנית עצמה: מצד אחד, סיוע לרשות להנהיג דרכי עבודה יעילות, כדי שתוכל לקדם בעצמה תוכניות עבודה מורכבות; מן הצד השני, ציפייה לקידום רמת ביצוע גבוהה של הפרויקטים. מימוש הציפייה הראשונה, פירושו עבודה לביסוס סדרי עבודה יעילים יותר ברשות ולהקניית יכולות חדשות לאנשי המקצוע בה, ומכך נגזר קידום איטי למדי של תוכנית העבודה בטווח זמן קצר, בתקווה שהיכולות החדשות תאפשרנה לרשות לקדם ביעילות תוכניות דומות בעתיד הרחוק יותר. הציפייה השנייה לעומת זאת מעודדת התמקדות של הפרויקטור בביצוע שוטף של הפרויקטים, במידה רבה בעצמו, כך שהשירותים לתושבים יתקדמו במהירות רבה יותר. התמקדות כזו באה בדרך כלל על חשבון הקניית יכולות וסדרי עבודה עצמיים של צוות הרשות. הפרויקטורים שרואיינו נטו לחשוב שהציפייה המרכזית של הממשלה מהם היא התקדמות בביצוע השוטף של הפרויקטים שכבר קיימים ברשות. ציפייה זו השתקפה בבירור גם בראיונות שנערכו עם בעלי

תפקידים במשרדי הממשלה. עם זאת, פרויקטורים העידו כי הם מנסים – לעיתים במידה לא מבוטלת של הצלחה – לבסס דרכי עבודה חדשות ברשויות כגון ישיבות עבודה חוצות אגפים. ואולם, ניכר שהם אינם משוכנעים באיזו מידה סדרי עבודה אלו ייוותרו על כנם לאחר שהם עצמם יסיימו את תפקידם.

גורמים בממשלה הודו גם הם שמשרד הפנים משרד ציפיות לא אחידות מן הפרויקטורים. אחד המרואיינים ציין כי פרויקטור טוב הוא מי שמצליח לאזן בין שני צידי המטבע. היו פרויקטורים שציינו את החשיבות של ליבון שניות זו במפגשים משותפים. מפגשי פרויקטורים התקיימו בתדירות של אחת לכמה חודשים, בהובלת משרד הפנים. חלקם יוחד להדרכה בדרישות בירוקרטיות, והיתר לשיח ולמידת עמיתים. ואולם מקצת המרואיינים ציינו שמפגשים אלו לא היו די סדירים לטעמם.

נוסף על השניות בנוגע למהות התפקיד, במקצת הרשויות היו מי שהצביעו על אי-נוחות שהם חשים מעצם הצבתו של פרויקטור חיצוני ברשות, משום שהוא מהווה מעין תווך בין הרשות המקומית למשרד הפנים. כך לדוגמה:

”הקונספט קצת בעייתי... מצד אחד, הם [הפרויקטורים] לא יודעים למי הם נאמנים יותר – האם לרשות המקומית, שהיא כביכול מעסיקה אותם וחוזת ההתקשרות [שלהם נחתם] מולה, או למשרד הפנים, מי שקבע שצריך פרויקטורים ומתקצב את השכר שלהם... אז הם כזה באמצע, בין הפטיש לסדן. חלקם יכולים להתנהל ולחיות עם זה, וחלק לא.”

גורם במשרד הפנים ציין כי לפחות בחלק מן הרשויות הפרויקטורים הם אנשי הקשר המרכזיים של המשרד לרשויות בכל הנוגע למעקב אחר התקדמות הפרויקטים. בכך יש כדי להדגיש שוב את הסתירה המהותית שתוארה לעיל בעניין העסקה מוגבלת בזמן של פרויקטור, עד לסיום תוכנית החומש: מצד אחד, ברורה מרכזיותם ותרומתם של הפרויקטורים; ומצד שני, תפקידם עלול לכגוע בכוונה המוצהרת של התוכנית לחזק את הרשויות עצמן ואת יכולתן לתפקוד מיטבי גם ללא תלות בגורם חיצוני. אחד הפרויקטורים ציין כי חסרו לו מפגשים מובנים עם ראש הרשות ועם נציג בכיר ובעל השפעה ממשרד הפנים. מפגשים כאלה, לדבריו, עשויים לשמר את ההתלהבות הראשונית של ראש הרשות מתוכנית ההעצמה ולא לאפשר את דעיכתה הטבעית עם הזמן, וכמו כן הם עשויים לסייע בפתרון בעיות שמתעוררות במהלך העבודה, לספק תחושה שמשרד הפנים מעורב בתהליכים בדרג בכיר ולהקנות לתוכנית חשיבות של ממש.

5.3.3 תפיסת תרומתם של הפרויקטורים על ידי בעלי תפקיד ברשויות המקומיות

תוספת כוח אדם מיומן ותרומתו לרשות

ראשי רשויות ואנשי מקצוע בהן תופסים את תרומתם של הפרויקטורים באופנים שונים. נראה שהבדלי התפיסות האלה קשורים במידה רבה לניסיונם עם הפרויקטור או הפרויקטורית שמועסקים או הועסקו אצלם וכן לאופן התנהלותה של הרשות בתוכנית החומש.

היו מי ששיבחו מאוד את תרומתם של הפרויקטורים לקידום תוכנית העבודה, הן ברמת הביצוע והן בהנהגת סדרי עבודה ברשות. ישנה הערכה רבה לעובדה שהפרויקטור הוא כוח עבודה מיומן שמתגבר את הרשות, גם אם לשנים אחדות וקצובות מראש.

היו שציינו כי אופן התרומה של הפרויקטור תלוי בדרכי העבודה הקיימות ברשות ובצרכיה טרם הגעתו:

” יש רשויות שאין בהן אנשים איכותיים [הכוונה לכוח האדם המקצועי ברשות עצמה]... פרויקטור מגיע עם ניסיון, וזה יכול לעזור ולקדם ולהביא את כולם סביב שולחן אחד, לעבודה משותפת. יש רשויות שזה כבר קיים בהן, ואז הפרויקטור מהווה תוספת לטיפול בפרויקטים – לוודא שהם קורים, לדאוג שיש עבודה מול מחלקות... זה דבר שתורם לרשות המקומית, ולו מהסיבה הפשוטה שזה עוד כוח אדם מקצועי שנכנס לרשות.”

והיו שציינו שהעסקת הפרויקטורים מתחייבת מן המנגנון הביורוקרטי המאוד מורכב של התוכנית. כפי שיתואר להלן, ללא גורם מתכלל ברשות קשה מאוד ליישם אותה.

שיקולי עלות-תועלת ושימור ידע

לצד מי שהצביעו ראשית לכול על תרומתם של הפרויקטורים, היו שראו בהעסקתם משום בזבז כספים. העסקתם במרכז חיצוני, בעלות גבוהה, הייתה לתפיסתם העסקה שאפשר היה להחליפה בהעסקת כוח אדם רב יותר ברשות עצמה. העסקה כזו, לדעת המחזיקים בדעה זו, הייתה עשויה להביא לרשות תועלת רבה יותר בשל נוכחותו הקבועה של כוח האדם במשרדי הרשות ומשום שהוא צפוי להישאר בה ולשמר את הידע המקצועי שצבר:

” בסכום ששולם לפרויקטור, יכולנו לשים שני מנהלי מחלקות ברשות.”

” לפרויקטור נקבע שכר גבוה, כדי למשוך מועמדים לתפקיד, אבל הוא לא עובד מן המניין שנמצא הרבה ברשות, הוא לא 'חי' את הארגון, והמון זמן הולך על להכיר את הארגון. בנוסף, בסוף הוא גם הולך, עם כל הידע שצבר. זה לא מאפשר לבנות מערכת שתישאר טובה גם אחרי הדבר הזה.”

אחד השיקולים שעומדים בבסיס ההחלטה להיעזר במיקור-חוץ הוא ארעיות ההעסקה. ההתחייבות הכספית להעסקה נמשכת רק עד לסיומה של תוכנית החומש. היו מי שהציעו לאזן את הדברים באמצעות העסקה של עובדים פנים-רשותיים, במשרה שזמנה ייקצב מראש, או לעודד העסקה של צוערים, שכן אלה גם אלה נכנסים לעבודה כעובדי רשות במשרה מלאה לכל דבר ומעורים יותר בענייניה ובעבודה השוטפת. הגם שמשרתם ארעית, היא טומנת בחובה פוטנציאל לקליטתם בתור עובדים קבועים, במידה שיימצא לכך תקציב בעתיד.

סוגיות של אמון

בקרב המרואיינים ברשויות היו אחדים שראו בתפקיד הפרויקטור אמצעי שליטה שמשרד הפנים הכניס לרשויות, בשל חוסר אמון, לתפיסתם, ביכולותיהם של אנשי המקצוע בהן:

” התפיסה של מינוי פרויקטור נבעה מזה שמשרד הפנים לא היה מספיק שלם עם העובדה שיש ברשויות המקומיות אנשים שיכולים לבצע את העבודות האלה לבד...”

עם זאת הושמעה תפיסה שמשרד הפנים גם אינו סומך על הפרויקטורים עצמם. לדברי אותם מרואיינים, אפשר לראות ביטוי לתפיסה זו בעובדה שמשרד הפנים מפעיל מערך בקרה שבוחן גם את עבודת הפרויקטורים:

” גם לא מאמינים לו [לפרויקטור], כי גם מפעילים חברת בקרה נוספת עליו... ברגע שמינית פרויקטור, למשרד הפנים אמורה להספיק החתימה שלו. היום הפרויקטור לא חותם; הוא לא צד לדיווחים. הוא נציג וירטואלי. מי שחותם זה מורשי החתימה של הרשות המקומית, וכל מה שהרשות המקומית מגישה באמצעות הפרויקטור הולך לחברת הבקרה.”

דברים אלו מדגימים את הסוגיות המורכבות של האמון בין הרשויות המקומיות הבדואיות לשלטון המרכזי ואת השפעותיו על התנהלות התוכנית, נושא שנעסוק בו ביתר הרחבה בהמשך, בין היתר בהקשר של מערך הבקרה.

5.4 שיתוף הרשויות בגיבוש תוכנית ההעצמה

עיקרי הדברים בפרק זה:

- הכנת התוכנית כללה מפגשים, קבוצות מיקוד ותהליכי שיתוף עם אנשי הרשויות ונציגי ציבור.
- על אף זאת, יש הבדלים ניכרים בין נציגי הרשויות בתפיסתם את מידת השיתוף שלהם בהכנת תוכנית ההעצמה: רבים חשים שהתוכנית נקבעה בעבורם ללא היוועצות מספקת, ואילו אחרים הביעו סיפוק מן השיתוף כפי שנעשה.
- נראה כי התפיסות בנוגע למידת שיתופן של הרשויות בהכנת התוכנית קשורות להבדלי ציפיות אישיים ולמידת המעורבות בפועל של המרואיין בתהליכים.

לקביעת מתווה תוכנית החומש של הממשלה קדמו פגישות עם ראשי רשויות ועם בעלי תפקידים בהן ובארגוני חברה אזרחית ועם נציגי ציבור נוספים. כך, בחברת עדליא, אשר הכינה את המסמך המפורט שהיווה בסיס להחלטת הממשלה, קיימו פגישות רבות עם יועצים מן האוכלוסייה הבדואית ועם קבוצות מיקוד (במסמכי התכנון של 'עדליא' מתועדים מפגשים של ארבע קבוצות מיקוד, עם מאפייני אוכלוסייה נבדלים, בשלהי שנת 2015 [עדליא, 2015; עדליא, א"ת]). לאחר שנפגשו גם עם צמרת הרשויות עצמה הגיעו בחברה לתחושה שעם חלק מן הרשויות יהיה קל יחסית להניע את תוכנית ההעצמה אך ברשויות אחרות צפו קושי בקידום התוכנית המתגבשת והולכת. בשלבים מאוחרים יותר התקיימה גם שורת פגישות של נציגים ממשרדי ממשלה המעורבים בתוכנית ההעצמה עם ראשי הרשויות ובעלי התפקידים בהן.

חלק מן המרואיינים ברשויות ציינו לטובה את תהליכי השיתוף הללו:

” אני חושב שזו החלטה מאוד מבורכת למגזר הערבי הבדואי בדרום; בעיקר שההחלטה הזו לא באה לפי הנחתות, אלא, וזה בדיוק שורש העניין, משיתוף ציבור... משרד האוצר, משרד הפנים ונציגי משרד החקלאות הגיעו ליישובי הבדואים, וראש הרשות הזמין ציבור רחב, וכל רשות מקומית העלתה איזה נושאים, מה סל המוצרים שהיא צריכה במסגרת הצורך שלה... לקחו את כל הבקשות של כל הרשויות; את הבקשה השכיחה הכניסו בסל המוצרים, ואז ההמלצה שלהם הועברה למשרד הפנים ולמשרד האוצר על ידי אנשי מקצוע. לקחו את זה לממשלה, והממשלה החליטה ב-2397. עכשיו, בפעם הראשונה במדינת ישראל יש מהפך בתפיסה איך לתקצב רשויות מקומיות, ובמיוחד בפיתוח, בכך שמשתפים את הציבור.”

אחרים מקרב המרואיינים ברשויות המקומיות, ראשי רשויות ואנשי מקצוע כאחד, קבלו על שהכנת תוכנית ההעצמה לא נעשתה בהיוועצות מספקת איתם והביעו תקווה לשיתוף רב יותר בקבלת החלטות הנוגעות לאוכלוסייה הבדואית בעתיד:

” צריך לעבוד ביחד עם הרשויות המקומיות. צריך לערב אותן כבר בשלבים הראשונים של המחשבה על ההחלטה, על אופן הביצוע שלה, על היעדים שלה, על המטרות שלה: לקחת נציגות מהרשויות המקומיות, עדיף שתהיה נציגות מקצועית וגם פוליטית, שתלווה ותהיה חלק מההחלטה... אני לא קורא לוועדת היגוי באולם שיש בו 50-60 איש [כך, לדברי המרואיין, התנהלו הדברים]... באים, נואמים, כל אחד נותן את הנאום שלו... [אלא] צוותים מצומצמים, שיושבים שעות על גבי שעות, לילות כימים, ומכינים תוכנית וחושבים על הכול. כשהציגו לנו אותה [את התוכנית], הביאו לנו 'סל מוצרים' מוגמר.”

” כל הזמן תכננו בשבילנו – בירושלים, בתל אביב, תכננו בשבילנו מה טוב... הגיע הזמן לתת לנו. אנחנו לא רוצים להיות לבד; נעבוד ביחד, אבל תשמעו את הכאב שלנו ואת הדעה שלנו ואיך אנחנו רואים את הדברים.”

רבים מראשי הרשויות התחלפו בבחירות לרשויות המקומיות, בשלהי 2018, לאחר תחילת יישומה של תוכנית ההעצמה, וייתכן שמסיבה זו, החדשים שבהם אינם מודעים למידת המעורבות של קודמיהם. לעומת זאת, אנשי המקצוע שרואיינו היו רובם ככולם בתפקידם בעת שהוכנה תוכנית ההעצמה ובשלבי עיצובה הראשוניים. ייתכן כי ההבדלים בגישות נובעים מהבדלים במידה שבה שותפה כל אחת מן הרשויות, מהבדלים במידת המעורבות של המרואיין בתהליך השיתוף או אף מהבדלי תפיסות בדבר מידת השיתופיות המתאימה.

איש מקצוע בדואי בכיר שמכיר לעומק את תוכנית ההעצמה ואת שלבי הכנתה מדגיש את אחריות האוכלוסייה הבדואית, שממנה בא, לחלק מן הקשיים בתהליך השיתוף:

” אנחנו כקהילה הבדואית מבלבלים כל אחד שבא לעזור לנו. המנהיגות המקומית לא הצליחה לקבוע פריוריטי – מה צריך לעשות בקהילה הבדואית בכדי לעשות שינוי... ולכן מגיעים למצב שבא מישהו [מהשלטון המרכזי], עושה סיבוב, שומע שהבעיה של הבדואים זה הקרקעות, נעלם. בא מישהו, שומע שזה ההכרה [ביישובים הלא-מוכרים], הריסות, הולך. שומע חינוך... וככה עוד דברים.”

לכן, לדבריו יש צורך בתהליך סדור הרבה יותר בתוך החברה הבדואית עצמה שיאפשר לה להיות שותפה פעילה ומרכזית יותר בגיבוש תוכניות הממשלה בשבילה.

התפיסה היא שהחלוקה לתחומי ליבה היא חלק מהותי ממתווה תוכנית ההעצמה, אך לא תמיד יש עליה הסכמה: אחדים מן המרואיינים, אשר חשו שלא שותפו די בהכנת תוכנית ההעצמה, ראו בחלוקה זו דוגמה לדברים שנכפו עליהם 'מלמעלה' ללא היועצות מראש; לעומתם, רבים אחרים לא ראו בעצם החלוקה לתחומי הליבה גורם מגביל, משום שלדבריהם, התחומים חופפים ממילא את תחומי העיסוק של רשות מקומית באשר היא.

5.5 תפיסת תרומתה של תוכנית ההעצמה

עיקרי הדברים בפרק זה:

- מרבית המרואיינים רואים בתוכנית ההעצמה תרומה של ממש לרמת השירותים ברשויות, גם אם אין בתוספת התקציב כדי לחולל שינוי דרמטי.
- תיקון פער של עשרות שנים מצריך עשייה רבה יותר ובמשך יותר משנים אחדות. נראה שהפער ניכר במיוחד במועצות האזוריות, לעומת יתר הרשויות, בשל גילן הצעיר, השפעות הפיזור הגיאוגרפי, העובדה שהיישובים בהן נתונים בהליכי הסדרה והכנה ראשונית של תשתיות והעובדה שהן מעניקות בפועל שירותים לאוכלוסייה בהיקף גדול בהרבה משתוקצב.
- לצד תרומת תוכנית ההעצמה, רבים מן המרואיינים רואים בה החמצת הזדמנות, אם בשל התמקדות בלתי מספקת בהעצמת יכולותיהן של הרשויות לפעול ביתר יעילות בעצמן (או אפילו התנהלות שסותרת קידום יכולת כזו) ואם בשל פיתוח הרשות במידה שאינה עולה בקנה אחד עם ציפיותיהם. נראה שהתחום שבנוגע לו הובעה האכזבה תלוי במידה רבה בתפיסת המרואיין את מטרות תוכנית ההעצמה או בתחום שבו הוא נתקל אישית בקושי ניכר.
- ניכרת העובדה שתוכנית ההעצמה לא הוגדרה הגדרה ברורה ומוסכמת בעניין סדר העדיפויות בין העצמת יכולותיהן של הרשויות המקומיות ובין קידום מהיר של השירותים בהן. היעדר איזון מוסכם בין שתי תכליות אלו גרר שינויים בדגשים של תוכנית ההעצמה, לאו דווקא בדרך של קבלת החלטות סדורה.
- הובע חשש רב מהפסקת תוכנית ההעצמה בלי שיובטח מקור תקציב להמשך רציף של מתן שירותים לתושבים. זאת, בדגש על שירותים שוטפים שהחלו להינתן בתקופת פעולתה של תוכנית ההעצמה הנוכחית. ללא המשכיות שכזו ייפגעו לא רק השירותים עצמם, אלא גם אמון התושבים ברשויות המקומיות, והן תוחלשנה במקום שתועצמנה.

בטרם יתוארו וינתחו במפורט חסמים שמקשים את מיצוי מלוא הפוטנציאל הגלום בתוכנית ההעצמה, חשוב לבחון באיזו מידה המרואיינים רואים בה תוכנית מוצלחת או לא-מוצלחת. הבחינה נעשתה על פי שלוש אבני בוחן שעלו שוב ושוב כשהמרואיינים נתבקשו לחוות דעתם על תרומתה הכוללת של תוכנית ההעצמה: (1) מה מידת התרומה של תוספת התקציב; (2) מה מידת התרומה של תוכנית ההעצמה להעצמת יכולותיה של הרשות; (3) איך הם רואים את העובדה שתוכנית ההעצמה קצובה מראש בזמן ואת השאלות בדבר המשכיות אפשרית של תהליכים שהחלו במסגרתה.

5.5.1 תוספת תקציב

לדעת מרבית המרואיינים, אך לא כולם, יש לתוספת התקציב תרומה של ממש לרמת השירותים ברשויות. אומנם, רבים ציינו כי תוספת התקציב שהביאה עימה תוכנית ההעצמה לחיזוק הרשויות אינה גדולה, משום שהיא אינה מהווה יותר מאחוזים אחדים מכלל תקציבה של הרשות, אולם כמעט כולם הוסיפו כי תוספת זו מאפשרת לספק שירותים חדשים ולקדם פרויקטים שלא היה אפשרי לקדםם בלעדיה. מבחינה זו, מדובר לדבריהם בתרומה חשובה מאוד של תוכנית ההעצמה.

חיזוק לחשיבות התקציבים הנוספים שהביאה איתה תוכנית ההעצמה עולה גם מן העובדה שהתקציב התוספתי השנתי הממוצע עבור הרשויות במסגרת תוכנית ההעצמה מגיע לכ-45% מכלל מענקי האיזון השנתיים שהרשויות מקבלות, מענקים שמבוססים על אומדן מקורב לחוסר שלהן בתקציב כדי שתוכלנה לספק שירותים ברמה מינימלית נאותה. במילים אחרות – זוהי תוספת של ממש לאיזון התקציבי של רשויות, שסובלות ממחסור כרוני בתקציבים להספקת שירותים בסיסיים.⁵

מנגד, רבים מן המרואיינים ביקשו להציב את תרומת התקציב הזאת בפרופורציה מתאימה. לתפיסתם:

” זה כסף טוב לסגור חורים שחסרים, לסגור חלק מהחורים, אבל זה לא כסף גדול, זה לא משנה סדרי עולם.”

” שינוי משמעותי, יסודי, שכאילו הוא קפיצה ממקום למקום אחר? לא נראה לי. אבל הסכום הוא נאה, לא סכום רע לתחילת תהליכים. אבל אנחנו מדברים על אוכלוסייה שנמצאת ב[אשכול] סוציו-אקונומי 1. בהחלטת ממשלה כזו אתה לא יכול לקפוץ איתה מליגה ב' לליגה לאומית.”

⁵ התחשיב נעשה על בסיס התקציב השנתי הממוצע במסגרת התוכנית (חמישית מ-450 מיליוני ₪, שהם כלל התקציב המיועד לרשויות הבדואיות בחמש שנות התוכנית) מחולק בכלל מענקי האיזון ששולמו לרשויות הבדואיות בשנת 2018 (השנה האחרונה שעליה יש דיווח מבוקר במועד השלמתו של דוח ביניים זה). תקציבי איזון הם תקציבים שמשרד הפנים מקצה לרשויות מקומיות לפי מבחנים מסוימים ושנועדו לאפשר לרשויות לספק לתושביהן שירותים מוניציפליים ברמה מינימלית נאותה. לפיכך, תקציבי האיזון מספקים אומדן לחוסר התקציבי של הרשות בבואה לספק שירותים כאלה. תוספת על תקציבי האיזון במסגרת התוכנית אמורה לסייע לרשויות המקומיות לספק שירותים ברמה גבוהה מהמינימלית ולעסוק בפיתוח נוסף של חזות היישובים ואף להרחיב את בסיס הכנסותיהן העצמיות כדי להגביר את יכולותיהן להתנהל ביתר עצמאות בעתיד.

בעוד שרוב המרואיינים ראו תרומה של ממש בתוספת התקציבים שתוכנית ההעצמה הביאה עימה, גם אם לא בהכרח תרומה מספיקה, מרואיין אחד ראה בה 'כישלון טוטל'. מרואיין זה הוא איש מקצוע בכיר באחת מן הרשויות המתקשות יותר מאחרות לנצל את התקציבים ולממש את תוכנית ההעצמה בשל מחסור חריף בכוח אדם איכותי, אבל הוא ראה בתוכנית כישלון מבחינה זו גם ביתר הרשויות, בשל שיעור הניצול הלא-גבוה גם בהן, ובכלל זה ברשויות שהצליחו לממש תקציבים ביתר יעילות.

המועצות האזוריות

נראה שמצבן של שתי הרשויות האזוריות, אל קסום ונווה מדבר, קשה בהרבה מזה של העיר רהט ושל המועצות המקומיות. מדובר ברשויות חדשות אשר כוללות יישובים בשלבי הסדרה ראשוניים ולכן הן גם חסרות תשתיות בסיסיות וניתנים בהן שירותים מעטים בלבד. היישובים בהן קטנים יחסית ומפוזרים במרחב, ועל הרשות מוטלת חובה לתת בכל אחד מהם את אותו שירות שניתן בשאר יישובי הרשות. בכך יש כדי לייקר את היכולת של הרשויות לספק שירותים כגון ניקיון המרחב הציבורי או הפעלת חוגים ביישובים אלו.

נוסף על כך, מסיבות היסטוריות, רבים מן התושבים המתגוררים ביישובים המוכרים שמשתייכים למועצות האזוריות הללו אינם רשומים כך במרשם האוכלוסין; ולפיכך, חלוקת התקציב על בסיס רישום התושבים בשנת 2016 נעשתה באופן שאינו משקף את מספר המתגוררים בפועל ברשויות אלו. פיצוי חלקי לעניין זה תוקצב בהחלטה על חלוקת תקציב נוסף, בסוף שנת 2020. זאת ועוד, במועצות האזוריות טוענים כי הן משרתות בפועל גם תושבים רבים שמתגוררים ביישובים לא-מוכרים בסביבה, וכי מספרם של אלה גדול בהרבה ממספר התושבים הרשמי במועצות האזוריות אך הן אינן מתקצבות לשם כך. במשרד הפנים מציינים כי בגין שירותים לתושבים אלו זכו הרשויות במענק מיוחד במסגרת סעיף אחר בהחלטת הממשלה, שאינו חלק מתקציב תוכנית הרשויות שבו עוסק דוח זה. קשה להעריך אם תקצוב נוסף זה אכן מממן את הוצאותיהן העודפות של הרשויות בגין שירותים בתחומיהן לתושבי יישובים לא מוכרים.

המרואיינים מרשויות אלו – ראשי הרשויות ואנשי המקצוע כאחד – נטו בבירור, יותר מאחרים, לראות בתרומה התקציבית של תוכנית ההעצמה תרומה מוגבלת בלבד ביכולת לחולל שינוי של ממש במצב הרשויות. יצוין כי הממונים על תוכנית ההעצמה מודעים לעובדה שהרשויות האזוריות סובלות מתת-תקצוב ולפיכך החליטו להקדיש מקצת מ'תקציב הבונוס' של התוכנית לתיקון חלקי של עיוות זה (ר' לעיל, 5.1.1).

5.5.2 העצמת הרשויות?

מטרתה המוצהרת של תוכנית ההעצמה היא 'העצמת הרשויות'. הדעות חלוקות בנוגע לתרומתה לכך. יש אפילו הרואים בה תוכנית שפועלת בניגוד לכוונה זו וסבורים שמסיבה זו התוכנית היא כישלון:

”[לצד תרומתה התקציבית המשמעותית] התוכנית בגדול לא באה להעצים את הרשויות. היא באה לממן לרשויות כל מיני פרויקטים. השם 'להעצים את הרשויות'? הם עשו את הכול הפוך. זה היה מסע השכלה של הרשויות וכניעה [שלהן]... כשאתה רוצה להעצים את הילד שלך, אתה נותן לו לקבל החלטות, אתה נותן לו להתלבט. אתה אומר 'וואלה, אתה יודע מה הצרכים שלך; אני סומך עליך'. פה זה היה הפוך – קודם כול, התוכנית לא האמינה לרשויות.”

דברים אלו מכוונים בעיקר למערך הבקרה הקפדני, שמשפיע במידה רבה על תפיסת התנהלותה של תוכנית ההעצמה בכללה ועל סוגיית האמון שכרוכה בו. עניינים אלו יפורטו בפרק 5.6.1.

איש מקצוע שהיה מעורה בתוכנית ההעצמה בימיה המוקדמים תיאר את השינוי שחל בה – מתפיסה ברורה של העצמה לתפיסה ביצועית, של מתן שירותים. זאת, לדבריו, על חשבון פיתוח יכולות עצמיות של הרשות:

” הרי אמרנו שאנחנו נותנים חכות, ולא דגים. ברור שלוקח הרבה יותר זמן לבנות חכה וללמד איך דגים מאשר לתת דג. אם היינו נותנים דג, הכסף היה יוצא יותר מהר... לטענה הזו, הרגשתי שבאיזשהו שלב יש פחות הבנה. זו לא טענה [בעצם]; זו מהות ההחלטה בעיניי. כי אם אנחנו מפתחים יכולות ברשויות, אז זה לוקח זמן. זה לא יקרה תוך שנה, ולא יקרה תוך שנתיים. הנחתי שבשנה השלישית אנחנו נתחיל לראות יישום יותר גבוה, כי המנגנונים [של הרשויות] ידעו לעבוד יותר טוב. אבל הדבר הזה דרש סבלנות, ואת זה באיזשהו שלב התחלתי להרגיש שאנחנו לא מקבלים... התחושה שלי הייתה שבאמת, כאילו מתחילים לשנות משהו מאוד מהותי בהחלטה – מפנים יותר תקציבים לפיתוח כלכלי ומשתעשעים ברעיון של לקחת אותם מהרשויות ולעשות אותם 'מלמעלה', ולא שהרשויות יבצעו... זה כל כך סותר את אופי ההחלטה... ”

לצד עמדות אלו, איש מקצוע אחר שהיה שותף להכנת תוכנית ההעצמה הצביע אכן על ניצנים של העצמה. מדבריו עולה בבירור כי הוא דווקא רואה בשינויים האלה תוצר לוואי, ואת מטרתה העיקרית של תוכנית ההעצמה הוא רואה בטיוב השירותים לתושבים:

” אני זוכר איך זה היה ב-2017, כשרק התחיל התהליך: הגיעו הגזברים עם דפים והקריאו... היום הם דורשים כסף, הם יודעים מה מגיע להם. כל הרשויות הבדואיות ישבו והכינו תוכניות עבודה; זה בפעם הראשונה בתולדות מדינת ישראל – תשע רשויות בדואיות בדרום, [באשכול] סוציו-אקונומי 1, יש להן תוכנית מגירה. תן להן מחר מיליון שקל, והן יודעות מה לעשות איתם. זה לא יישם את מטרת התוכנית – מטרת התוכנית הייתה העלאת רמת השירות, ואין לי מושג אם זה קרה; אני מעריך שלא מספיק, בטח לא יחסית לחצי מיליארד שבזבז – אבל זו התנעת תהליך שאני חושב שעשתה דבר טוב.”

מדברי המרואיינים במטות המשרדים ברור שהשינוי בתוכנית ההעצמה לא נפתרה עם הכנתה ובמהלך יישומה: בעלי תפקידים במשרדים תופסים באופנים שונים זה מזה את התמהיל הרצוי בין שתי מטרות תוכנית ההעצמה (קידום שירותים מצד אחד, והעצמת הרשויות מן הצד השני) ואת סדרי העדיפויות ביניהן. עקב כך גם המסרים שהועברו לפרויקטורים בעניין זה לא היו ברורים, ולעיתים אף היו סותרים.

5.5.3 תוכנית לזמן קצוב – ומה אז?

תוכנית ההעצמה, בהיותה חלק מתוכנית החומש, קצובה מראש בזמן. חלק מן המרואיינים הביעו חשש ששירותים טובים, שהחלו להינתן לתושבים בזכות תקציבי תוכנית ההעצמה, לא יוכלו להיות בני קיימה לאחר סיומה. אומנם, לפחות בחלק מן הרשויות הושם דגש על פרויקטים לפיתוח כלכלי, במטרה ליצור הכנסה עצמית קבועה לרשות, אך לא בכל מקום אפשר להוציא לפועל פרויקטים כאלה בקנה מידה ניכר. גם במקומות שאפשר לעשות זאת, ברור לגמרי שפיתוח כלכלי בקנה מידה ניכר (כגון הקמה

הפעלה של אזור תעשייה בתחומי הרשות) הוא תהליך ממושך שלא יוכל להניב הכנסות של ממש טרם פקיעת תוקפה של תוכנית החומש. לפיכך, החשש בקרב מרואיינים הוא שתוכנית ההעצמה תוליד אכזבה, וזו תפגע עוד יותר ברשויות עצמן, באמון התושבים ברשות ובאמון של הנהגות הרשויות בשלטון המרכזי:

” הם קוראים לזה חיזוק, אבל מה יקרה? חיזוק לשנתיים? [עד סיום התוכנית] ואחר כך, מה יקרה? הרשות תיפול ותידרדר, ואז התושב יראה את הפער... אתה מנקה, משפר ולוקח [את הרשות] לגובה מסוים, ואחר כך אתה זורק אותה לתהום והיא לא מתפקדת אחר כך. תאר לך שעכשיו מקבלים סיוע גם בפינוי פסולת, בתדירות פינוי אשפה וגם וטאטוא רחובות... אבל אחרי שנתיים זה מסתיים – אין טאטוא רחובות, אין גזם, אין עוד תדירות...”

במשרדי הממשלה חוששים בדיוק מתלות הרשות בתקציב המדינה וסבורים כי על הרשויות לקלוט את השירותים הנוספים, או לפחות את חלקם, לתוך תקציביהן הרגילים. זאת באמצעות שינוי של סדרי העדיפויות ומיצוי משאבים נכון יותר וכן השקעה מוגברת בגבייה ובפיתוח כלכלי.

למרואיינים ברשויות ברור שהפסקת תוכנית ההעצמה בלי לאתר מקור מימון שיאפשר את המשכיות השירותים שהוחל בהם עלולה לגרום לנזק שיהיה קשה מאוד לתקנו. הדגש בעניין זה הוא לא רק על המשך סיוע של המדינה, אלא גם על הקפדה על רציפות הסיוע הזה ומציאת פתרונות לחיזוק עצמאותן של הרשויות.

5.6 חסמים ואתגרים מרכזיים

כפי שאפשר להיווכח מן הנתונים שהובאו לעיל, מימוש תוכניות העבודה מתקדם ככלל בקצב איטי למדי. נראה כי קצב התקדמות זה מתסכל את העושים במלאכה, הן במשרדי הממשלה הן ברשויות הבדואיות עצמן. לפיכך, חלק ניכר מזמן הראיונות הוקדש לעיסוק בחסמים שמקשים את קידום העשייה ובאתגרים רלוונטיים לשלבי יישומה של תוכנית ההעצמה. לחסמים אלו מאפיינים ממאפיינים שונים: חלקם קשורים למבנה תוכנית ההעצמה, חלקם להתנהלותו של משרד הפנים ואחרים נובעים בעיקרם מקשיים פנימיים ברשויות הבדואיות עצמן.

5.6.1 בקרה, בירוקרטיה ואמון

עיקרי הדברים בתת-פרק זה:

- לצד תרומתו לסדרי עבודה משופרים, מערך הבקרה המורכב והתובעני בתוכנית ההעצמה גורם לעומס בירוקרטי כבד, שהרשויות הבדואיות, שהן ממילא חלשות ודלות כוח אדם, מתקשות לעמוד בו. ברשויות רואים בכך חסם מרכזי המונע ניצול יעיל יותר של תקציבי התוכנית.
- העומס הבירוקרטי מקשה מאוד גם לעשות שינויים, חלקם בלתי נמנעים, בפרויקטים שכבר אושרו ונתונים בשלבי ביצוע, והוא גם מסכן אפשרות לאיגום משאבים מתוכנית ההעצמה וממקורות תקציב נוספים.
- השפעת העומס הבירוקרטי קשה במיוחד על פרויקטים שוטפים או מתמשכים – הבירוקרטיה הרבה יוצרת בעיות תזרים, אשר גורמות לפגיעה ביחסי העבודה של הרשות עם ספקיה ולעלייה בעלויות השירותים, ולעיתים אף מעמידות בסכנה ממשית את יכולת הרשות להבטיח המשכיות של שירותים לתושבים (ובעקיפין גם מסכנות את אמינות הרשות בעיני תושביה, בניגוד ברור למטרת התוכנית).
- ריבוי גופים מנהלים ומפקחים גורם לבלבול ולתסכול ברשויות, נוסף על חלקו בפגיעה בלוחות זמנים לביצוע פרויקטים.
- מידת האמון של השלטון המרכזי ברשויות הבדואיות היא גורם מפתח. היא קשורה בעבותות למכלול יחסיהן של ממשלות ישראל עם האוכלוסייה הבדואית, בהקשרים מגוונים, אבל יש להביא אותה בחשבון גם במסגרת תוכנית החומש עצמה ותוכניות המשך, שכן לבקרה הדקדקנית ולעומס הבירוקרטי יש השפעה של ממש, לא רק על יכולת המימוש של התקציבים ושל תוכניות העבודה של הרשות, אלא גם על היכולת לבסס אמון הדדי ולהמשיך ולשתף פעולה לטובת האוכלוסייה הבדואית בנגב.

החסם המרכזי שהזכירו כמעט כל המרואיינים (לרוב עוד לפני שנשאלו עליו) הוא חסם הבירוקרטיה. התוכנית להעצמת הרשויות היא תוכנית עתירת בירוקרטיה, בעיקר בגלל מערך בקרה סבוכ במיוחד. אומנם למערך זה יש תרומה לסדרי עבודה משופרים, אך מרבית המרואיינים מן הרשויות רואים בו גורם מרכזי לעיכוב צאתם של פרויקטים לדרך, להמשך מימושם, לשינויים נדרשים במהלך הביצוע ולהשלמת הפרויקטים. רבים מן המרואיינים – ראשי רשויות, בעלי תפקידים בהן ואף פרויקטורים חיצוניים – ראו במערך הבקרה ביטוי למידה מוגבלת של אמון ברשויות מצדו של משרד הפנים. לפיכך, חשוב לדון בכפיפה אחת בבקרה, בסרבול הבירוקרטי ובסוגיית האמון.

בקרה ועומס בירוקרטי

הוצאת סכומי כסף גדולים יחסית מחייבת מערך בקרה כדי לוודא שהכסף משמש למטרה שיועד לה, שהשימוש בו נעשה בהתאם לכללי מנהל תקין ושהוא מנוצל כהלכה. כל הוצאה ברשות מקומית עוברת בקרה פנימית ברשות, בין השאר של גזבר ויועץ משפטי. לחלק מן הרשויות הבדואיות יש גם חשב מלווה מטעם משרד הפנים, והוא מהווה חוליית בקרה נוספת על פעילותן

הכלכלית.⁶ עם זאת, היה ברור מראש שתוכנית רחבת היקף להקצאת תקציבי ממשלה תוספתיים לרשויות המקומיות תחייב מערך בקרה נוסף. בתחילת ימי התוכנית דובר על הנהגת בקרה תקופתית בדיעבד על השימוש בתקציב. ואולם, ככל שהעמיקה מעורבותה של חשבונות משרד הפנים בתוכנית הלך מערך הבקרה והשתנה. נראה שהשינוי נובע במידה רבה מחוסר בניסיון קודם של המשרד בהקצאת כספים תוספתיים המיועדים למימוש פרויקטים ברשויות מקומיות ולמתן שירותים מסוימים (להבדיל ממענקי איזון כלליים) ומחששות של אנשי החשבונות מכך. ייתכן גם כי מאפייניהן של הרשויות הבדואיות – היותן עניות ובעלות ניסיון מוגבל בלבד בהכנת תוכניות עבודה סדורות והוצאתן לפועל – הוסיפו על חשש זה. כך הלך וצמח מערך בקרה מורכב, אשר מתבצע באמצעות חברות בקרה במיקור-חוץ. בתחילה הופעלו שתי חברות כאלה, והאחריות לרשויות הבדואיות חולקה ביניהן. אך ההתקשרות עם אחת החברות לא עלתה יפה, וכל הרשויות הועברו לאחריותה של החברה השנייה.

הבקרה על כל אחד מן הפרויקטים בתוכניות העבודה של הרשויות כוללת התניה בקבלת אישור של חברת הבקרה בשלבים רבים של העשייה: ממינוי יועצים מקצועיים, הוצאת מכרזים, אישור של החלטת ועדת המכרזים וכיוצא באלה, ועד בקרה על עצם ביצוע הפרויקט לפי תוכנית העבודה המקורית שאישר המשרד לרשות. בשלבים שונים, מלבד חברת הבקרה מעורבים גם מחוז הדרום במשרד הפנים, ולבסוף – חשבונות המשרד במטה בירושלים. זו אמורה לאשר את התשלום אחרי שהפרויקט עובר בהצלחה את כל שלבי הבקרה. כך, כל עיכוב באישור אחד השלבים עלול לגרום לעיכוב בביצוע הפרויקט כולו או בהעברת התקציב לרשות כדי שתוכל לשלם לספקיה:

” כדי שאתה תממש את הכסף הזה... אתה צריך קודם כול לשכור את שירותיו של יועץ שמבין בתחום, שיכין לך מכרז. כדי לבחור יועץ, אתה צריך קודם להכין מכרז לבחירת יועץ, וקודם כול צריכה חברת הבקרה לאשר את ... תנאי הסף וכל הדברים... אחרי שהם נותנים אישור בכתב, אז מותר לך לצאת למכרז לבחירת יועץ... אחרי שיש החלטה של ועדת מכרזים, אתה שולח את ההחלטה לחברת הבקרה, ש...תאשר את החלטת ועדת המכרזים... אחרי זה אתה מכין הסכם עם היועץ.⁷ ההסכם צריך להישלח לחברת הבקרה, ובחברת הבקרה צריכים לאשר את החוזה. [רק] אחרי זה מותר לך להתקשר [עם היועץ]... אחרי שאתה מתקשר עם היועץ, היועץ מתחיל להכין את המכרז... אותו הדבר – אתה שולח את זה לחברת הבקרה. הם מאשרים ומחזירים לך. אחרי זה גם בהחלטה מי הזכין, גם שם הם צריכים לאשר. אחרי זה [אחרי ביצוע העבודה], הם צריכים לבדוק בשטח אם הדברים בוצעו בהתאם לכרטיס הפרויקט או לא. זה הליך בירוקרטי מורכב מדרגה ראשונה. אם אתם, הממשלה, מחליטים להשקיע כספים בגיטון, אז למה כל הבירוקרטיה הזו? תבחרו לכם חברת ביצוע ממשלתית שתבצע כל החלטה, אם אתם לא מאמינים [לרשות המקומית].”

⁶ סעיף 142 לפקודת העיריות מסמך את שר הפנים למנות לרשות מקומית חשב מלווה לאחר עריכת שימוע לראש הרשות. מינוי חשב מלווה נועד למלא את הצורך במנגנון ביקורת על הוצאת הכספים ברשות המקומית וכן להנחיל בה דפוס התנהלות תקין. בשנת 2020 כיהנו חשבים מלווים ב-88 רשויות מקומיות ברחבי הארץ (יותר משליש מן הרשויות), ובהן שבע מן הרשויות הבדואיות בנגב (כולן, להוציא שגב שלום וחורה). (פקודת העיריות [נוסח חדש], תשכ"ד-1964).

⁷ במשרד הפנים מדגישים כי בפועל החלטת ועדת המכרזים וההסכם עם היועץ מוגשים לאישור מערך הבקרה באותו שלב, ולא בשני שלבים נפרדים.

הסיפא של הדברים לא מכוון להעברת האחריות הביצועית לממשלה, אלא מבטא את תסכולו העמוק של המרואיין מן המורכבות הרבה של הוצאת כל פרויקט לפועל, אשר כוללת שלבים רבים של בקרה שבכל אחד מהם יש להמתין לקבלת אישורים, ולעיתים נדרשים שינויים ותיקונים בכל שלב כזה. התחושה שביטאו מרואיינים רבים ברשויות, כפי שעולה גם מדברי מרואיין זה, היא שמשרד הפנים מנסה לשלוט לגמרי בכל תהליכי העבודה באמצעות חברת הבקרה שהוא מפעיל. כמעט כולם ציינו כי הם תומכים בביצוע בקרה וכי יש בה פוטנציאל של ממש לסייע בהקפדה על סדרי עבודה ולשמור על ניצול נכון של כספי ציבור. עם זאת הדגישו כי בקרה שכזו, אשר בוחנת כל שלב ושלב בתהליך, גורמת לסרבול רב, פוגעת ביעילות העבודה ברשות ומעכבת הן את צאתם לדרך מלכתחילה של פרויקטים והן את היכולת להשלימם. חלק מן הפרויקטורים שכיהנו בעבר בתפקידים בכירים ברשויות מקומיות אחרות ציינו כי מעולם לא נתקלו בתהליכי בקרה קפדניים כל כך, אשר מתערבים בכל שלבי התהליך ולא רק בהתייחסות אליו בכללו או בבדיקתו בדיעבד. כמו כן צוין שגם בתוכניות ממשלתיות אחרות לאוכלוסייה הערבית, כגון התוכנית לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים (החלטת ממשלה מס' 922) או התוכנית לפיתוח ולהעצמה של היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים (החלטת ממשלה מס' 4798) לא הונהגו תהליכי בקרה מעמיקים ומורכבים כל כך.

אנשי מפתח ברשויות נתנו דעתם גם לפער שבין בקרה מדוקדקת זו, על העומס הרב שהיא מטילה על הרשויות, ובין תהליכי הבקרה הפשוטים בהרבה אשר אותן רשויות עצמן חוות כשהן עוסקות בפרויקטים מורכבים לא פחות – ולעיתים אף יותר – על בסיס תקציבי ממשלה שאינם במסגרת תוכנית ההעצמה:

[כש]אתה בונה בתי ספר ב-20-30 מיליון שקל, אף אחד לא מתעסק איתך בדברים האלה. בית ספר אחד זה כל החלטת הממשלה הזאת [מבחינת סדר הגודל התקציבי של התוכנית לאותה רשות, לכל חמש השנים]. הנה, אני עכשיו בונה בית ספר... מה, משרד החינוך מתערב לי ככה ברמה הזו? לא. לקחתי מתכנן, יש היתר בנייה, עולים לשטח ומתחילים לבנות; מדווחים, מקבלים את הכסף, משלמים לקבלנים. נגמר הסיפור.”

מלבד תהליכי הבקרה תוארו התערבויות של ממש מצד חשבות משרד הפנים. לדברי המרואיינים החשבות יורדת לא פעם לפרטים קטנים בהחלטותיהן של הרשויות. כך לדוגמה תוארו מקרים שבהם החשבות התנגדה לסוג העצים שרשות מקומית ביקשה לנטוע בשדרת הכניסה ליישוב ודרשה להחליפם בעצים מסוג שונה. במקרים אחרים התערבה החשבות בבחירת סוג כלי הרכב שנרכש בסיוע כספי תוכנית ההעצמה לצורכי קצין ביטחון או וטרניר ברשות מקומית, ולא הסכימה לאשר את כלי הרכב שהרשות בחרה בהתאם לתנאי הדרכים ביישוב או לציוד שהמשתמש ברכב צריך לשאת עימו לצורך עבודתו. התערבות זו בהחלטת הרשות נעשתה גם כאשר לא היה הבדל בעלותן של החלופות או כאשר ההפרש במחיר היה אלפי ₪ בודדים והרשות ביקשה להשלימו ממשאביה העצמיים. בחלק מן המקרים סיכלה התנגדותה זו של החשבות את ביצוע הרכישה מכספי תוכנית ההעצמה אף שלא הייתה לה התנגדות עקרונית לעצם המימון. גם לפי גורמים שהיו מעורבים בתוכנית ההעצמה ברמת המטה, התנהלות זו סותרת את מהות התוכנית – את הכוונה להעצים את הרשות, לסייע לה לקבל החלטות עצמאיות ככל האפשר ולממש את החלטותיה שלה.

שוב ושוב צוין כי אפשר ביתר קלות להבין את העומס הביורוקרטי הזה אם הוא מוקל על פרויקטים בהיקף גדול, אך לא על כל הפרויקטים בתוכנית ההעצמה, אפילו דלי התקציב ביותר: מורכבותם של תהליכי הבקרה אינה פחותה בהוצאה לפועל של חוג במתנ"ס בעלות של 50,000 ₪ מאשר במימוש פרויקט בינוי בעלות של מיליון ₪. העומס הכבד והעיקובים החוזרים ונשנים

בדיונים מול חשבונות המשרד הם לפי רבים גורם מרכזי המונע את מימוש הפרויקטים ואת ניצולו של תקציב תוכנית ההעצמה בקצב משביע רצון:

” [לוקח שנה לאשר את התוכנית] על ידי הרבה פקידים, וכשזה כבר קורה, באה חברת הבקרה שצריכה לאשר כל אות במכרז... צריך להשיג 200 חתימות [זה מן הסתם תיאור מטפורי; לא מספר ממשי]... המחיר הוא ש... אני מצליח לממש רק חלק מזערי מהחלטת הממשלה.”

” אני ספרתי את התחנות בשביל להוציא פרויקט, עד 'תעודת הגמר' שלו – 27 תחנות אתה עובר! גם אם זה פרויקט באלף שקל וגם אם זה פעולות במיליון שקל; זה אותו הדבר.”

גם תהליכי רכש פשוטים למדי, בהיקף של אלפי שקלים בודדים, בפרויקט שכבר אושר, מצריכים הליכים בירוקרטיים מורכבים מאוד, המחייבים עבודה רבה ומעכבים מאוד את הביצוע.

כאמור, במהלך התוכנית הופסקה ההתקשרות עם אחת מחברות הבקרה. מקצת הקשיים שתוארו נבעו מאופן העבודה של אותה חברה. אחרים נבעו מעצם ההחלפה של חברת בקרה ומכפילות של תהליכי בקרה שהיו בעיצומם בפרויקטים מסוימים. ואולם, רוב רובן של הבעיות שתוארו נבעו מעצם דרישות הבקרה שהיו חלק בלתי נפרד מן התוכנית. יתר על כן, מרואיינים לא מעטים ברשויות ציינו שהקשר שלהם עם חברת הבקרה הנוכחית טוב ויעיל. הם שיבחו במיוחד את יעילות החברה בבחינה מהירה ויעילה של ביצוע הפרויקטים בשטח ('בקרת ביצוע'). הטענות נבעו בעיקרן מן המורכבות הרבה של 'בקרת התהליך', על שלל השלבים והאישורים הנדרשים, בהתאם לדרישותיו של משרד הפנים.

שינויים בפרויקטים

תוכניות עבודה מטבען מצריכות מידה של גמישות. גם אם התוכנית מוכנה מראש בדקדקנות ובהסתמך על מידע מכורט ובדוק, לעיתים מתעורר צורך בשינויים במהלך ביצועה בשל למשל שינוי בצרכים, תלות במלאי של פריטי ציוד, שינויי מחירים במשק, חלופה טובה יותר (או זולה יותר) שצצה רק לאחר שהתוכנית הראשונית אושרה או שינוי כלשהו בנסיבות או במידע מאז אישור הפרויקט ועד השלמת ביצועו. נוסף על כך, חלק מתוכניות העבודה הוכנו ברשויות תחת לחץ זמן, בשל הצורך להגישן במועד לאישור משרד הפנים, וחלק מן האומדנים שבבסיס תקצובן לא נעשו על ידי אנשי מקצוע מיומנים דיים, ולכן לא היו מדויקים או שלא הביאו בחשבון פרטים שבלעדיהם לא היה אפשר להשלים את הפרויקט. בתוכנית ההעצמה, המנגנונים הבירוקרטיים המורכבים שתוארו לעיל מוחלים גם על שינויים בפרויקט אף אם אינם משפיעים על גובה הקצאת התקציב.

” ... יש [לעיתים] שינויים תוך כדי עבודה, נתקלת בסוגיה מסוימת, אז אתה מחויב לתקן את 'כרטיס הפרויקט'. עד שיתוקן 'כרטיס הפרויקט'... זה סחבת של זמן וסחבת של אישורים... יש הרבה תקציבים משנת 2018-2017 שעדיין לא מוצו לאור כל מיני תקלות [בירוקרטיות].”⁸

⁸ כרטיס פרויקט הוא מסמך שרשות מקומית מגישה לאישור משרד הפנים ובו מפורטים עיקרי פרויקט מוצע, אומדני העלויות וכיוצא באלה. לאחר אישור הפרויקט, שינויים בפרויקט מחייבים אישור מחודש של מערך הבקרה ושל חשבונות משרד הפנים.

סוג מסוים של מצבים שבהם נוצר הצורך בשינויים בכרטיס הפרויקט הוא בתחום הפרויקטים ההנדסיים, וזאת בשל אופן ההתנהלות בתחום הזה:

” אני יוצא למכרז וקובע את המחירים לפי מחיר השוק. התחרות בין קבלנים היא על גובה ההנחה שהם נותנים. ככה זה עובד. ברגע שאני מקבל מקבלן הנחה, נניח של 20%, יש לי יתרה, ואני רוצה לנצל אותה לטובת הפרויקט; לדוגמה – להוסיף עוד 2000 מטרים אספלט. חסכנו, לעומת התקציב שאושר על ידי משרד הפנים, ואנחנו רוצים לנצל את היתרה הזו לטובת התושבים... לפי דיני המועצות המקומיות, ניתן להגדיל את הפרויקט בעד 25%. אבל חברת הבקרה אומרת 'לא!'. במקום להגדיל קצת את הפרויקט, היתרה חוזרת למשרד הפנים. ... זה לא שאני רוצה להגדיל כמו שבא לי, [אלא] על פי חוק ועל ידי מורשי החתימה – ראש המועצה, הגזבר והחשב המלווה מטעם משרד הפנים... זה גורם לעיכובים... יש לי יתרות בכל פרויקט [בתחום ההנדסי] – בין 10% ל-25% – וזה כסף משמעותי... הרבה מהדברים האלה מסתדרים בסופו של דבר, אבל אחרי הרבה התדיינות ועיכובים.”

מדברי איש מקצוע במשרד הפנים עולה כי ההקפדה על תהליכי אישור כאלה אינה נובעת אך ורק מן הצורך להקפיד על שימוש ראוי בכספים, אלא היא חלק מניסיון של משרד הפנים 'לחנך' את הרשויות להכין מראש תוכניות עבודה דקדקניות יותר. ייתכן כי רשויות עם מצבת כוח אדם גדולה יותר ועם אנשי מקצוע מיומנים יותר היו יכולות להתמודד טוב יותר עם המטלות הללו. עם זאת, נראה כי לפחות בחלק מן המקרים הוערמו קשיים גם אם צצו שינויים שלא היה אפשר להביאם בחשבון מראש, למשל בפרויקטים הנדסיים, כפי שתואר לעיל. ברור גם שהתנסות בעבודה דקדקנית יותר עשויה לחזק את יכולותיה של הרשות בעתיד. מצד שני, נראה שבמצב הברוקרטי הנוכחי, התנהלות כזו גורמת לא רק לשיתוק ולעיכוב של פרויקטים, אלא גם לתסכול הולך וגובר ברשויות, ובכך אין כדי לשרת את המטרה של העצמת יכולתן של הרשויות להוציא לפועל פרויקטים בעצמן, ביעילות ועל פי סדרי מנהל תקין.

פרויקטים 'שוטפים'

בפרויקטים חד-פעמיים הסרבול הברוקרטי גורם לדחייה בביצוע הפרויקט או לעיכוב חד-פעמי בתשלום לספקים בסיום הביצוע. בפרויקטים שוטפים, כגון טיאוט כבישים או פיניו אשפה, או בפרויקטים מרובי-שלבים, הסרבול גורם לקשיים נוספים.

” תחשוב איך ספקים מתייחסים לרשויות המקומיות האלה, כשהן תלויות בתקציבים מגורם אחר... הקבלן מבצע את העבודה, אבל אין לי מאיפה להביא לו כסף כדי לכסות את החוב [עד שיאושר התשלום בחשבות משרד הפנים]. זה יכול להיות פער של חצי שנה. הספק תובע את המועצה, כי לא קיבל את הכסף. בפעם הבאה שאבקש שירות, הוא יבקש הרבה יותר כסף עבור אותו שירות [ביודעו שיקבל תשלום באיחור ויאלץ להתאמץ יותר כדי לקבל את המגיע לו].”

התנהלות זו גורמת לייקור עלויות, לקשיי התנהלות מול ספקים, ותוארו אף מקרים של פגיעה אפשרית בהמשכיות אספקת השירותים. הפסקה באספקת שירותים עלולה לחבל לא רק בעצם מתן השירות, אלא גם באמונם של התושבים ברשות המקומית שבתחומה הם חיים, בניגוד למטרה חשובה שבבסיס תוכנית ההעצמה.

איגום משאבים

הקצב האיטי שבו מתקבלים האישורים מקשה לא רק לממש פרויקטים שמלוא מימונם הוא מתוכנית ההעצמה, אלא מעמיד לעיתים בסכנה גם את היכולת לאגם משאבים מן התוכנית בצירוף משאבים ממקורות נוספים, בייחוד אם גופים אחרים מתנים את המימון מצידם בקבלת התחייבות מראש להשלמתו ממקור אחר (במקרה זה, מכספי התוכנית).

כך, לדוגמה, תיארו באחת הרשויות איך ביקשו לנצל מענק לא קטן שגוף ציבורי הציע לטובת פיתוח נופי. המענק הוצע לרשות בתנאי שתתחייב לממן את שלב התכנון המקדים, ועל בסיסו תיעשה העבודה שיממן המענק. את חלק התכנון הזה – שעלותו כמה עשרות אלפי ₪ בלבד – ביקשה הרשות לממן בכספי תוכנית ההעצמה. בשל התמשכות תהליכי הבקרה והאישור של תקציב התכנון נאלצה הרשות לוותר על מימון זה מכספי תוכנית ההעצמה ולהשיגו ממקור אחר, כדי שלא תחמיץ את ההזדמנות לקבל את המענק. קשיים דומים בהשגת מימון משלים מתוכנית ההעצמה תוארו גם ברשויות אחרות.

ריבוי גורמים מנהלים ומפקחים

חלק ניכר מן העומס הברוקרטי שתואר כרוך בריבוי הגופים שעוסקים בשלבי האישור והבקרה:

”חברת הבקרה היא זכיינית של משרד הפנים, והיא באה ואישרה, אז למה צריך להעביר את זה למחוז עוד פעם? למה אתה לא מעביר [מאשר] את זה ומקצר את התהליך?”

במקרה אחר תהה מנהל מחלקת רווחה באחת הרשויות מדוע חשבות משרד הפנים אינה מסתפקת בבקרת הביצוע של מפקח מחוזי במשרד הרווחה, שממילא כבר ביקר בפרויקטים ואישר את אופן התנהלותם, ומתעקשת על השלמת בדיקה נוספת מטעמה. גורם בכיר באחת הרשויות תהה מדוע יש צורך בשלבי בקרה רבים כל כך, אם משרד הפנים הוא שניסח את התנאים למיני פרויקטורים ולמעשה הציב אותם כמעין נציגים שלו ברשויות. הוא תהה מדוע אין להסתפק בפרויקטור בתור הגורם שיאשר שלבים רבים בתהליך של תוכנית ההעצמה ולהסתפק בבקרת ביצוע בדיעבד מטעם משרד הפנים. פרויקטור ברשות אחרת ציין ביוזמתו כי אין לו בעיה לבחון את תקינותם של כל השלבים בפרויקטים. מדבריהם עולה כי יהיה בכך פחות עומס על הרשות משמערכת הבקרה הנוכחית מטילה.

רבים תיארו שהקפדנות הרבה שבה דברים נבחנים אופיינית לא רק לחברת הבקרה, אלא גם למחוז הדרום של משרד הפנים. על פי התיאור, קפדנות המחוז היא נגזרת מדקדקנותה הרבה של חשבות המשרד:

”המחוז, בגלל שהוא יודע שהחשבות מאוד-מאוד קשה, הוא דורש דברים, כדי שלא יקרה, שכשזה יגיע לחשבות, לא יאשרו לנו את דרישת התשלום... ואז נלך עוד גורם אחורה...”

נראה שהעומס הברוקרטי נובע לא רק מיחסי כוח בין גורמי הבקרה והאישור, אלא גם מאובדן שליטה מסוים, בשל ריבוי הגופים:

”לפעמים משרד הפנים לא יודע שהרשות העבירה משהו לחברת הבקרה; ולפעמים חברת הבקרה לא ידעה שמהו עבר למשרד הפנים... אלה תהליכי סינכרון שמצריכים הון אנושי ברמה מאוד גבוהה.”

הדרישות והציפיות הסותרות גורמות לא פעם לרשויות, ואף לפרויקטורים – חלקם בעלי ניסיון רב בשלטון המקומי – לקשיים של ממש בתפקוד; לא רק בשל התנהלות מול גופים רבים, אלא גם בשל קבלת מסרים סותרים מהם:

” הם רוצים פרויקטורים, וגם לא נותנים את העצמאות המלאה לפרויקטורים... יש חברת בקרה, יש מחוז, יש מטה. אני לא יודע מי הבוס שלי באמת. כולם הבוסים שם...”

ריבוי הגורמים כולל גם את האגף לפיתוח כלכלי-חברתי. תוארו מקרים שבמשרד הכלכלה/החקלאות ובמשרד הפנים העבירו מסרים שאינם תואמים. בין היתר, תואר מקרה שרשות ביקשה הסבת ייעוד של תקציב לצורך התמודדות עם צרכים שנוצרו בעקבות משבר מגפת הקורונה. משרד החקלאות השיב בחיוב, ואילו משרד הפנים סתם את הגלגל על בקשה זו בסרבו לאשר את ההסבה.

אמון

כמעט כל המרואיינים מן הרשויות, וגם בקרב הפרויקטורים, כרכו את תיאור העומס הבריורקטי של תהליכי הבקרה והאישור בשאלת האמון. שוב ושוב חזרו המרואיינים על תפיסתם שחשבות המשרד רואה ברשויות הבדואיות, ראשית לכול, חבורות של 'גנבים' ו'רמאים' פוטנציאליים.

גורם שהיה מעורב בהגיית התוכנית מדבר על שינויים שחלו בה – מתוכנית העצמה שסומכת על הרשויות ומסייעת להן, עם כוונה לבצע בקרה בדיעבד, לתוכנית שבה מערך הבקרה משתלט במידה רבה על יכולת המימוש שלה:

”...[אם להתייחס] לדינמיקות של ההחלטה ומה קרה בה, אז זה חוזר לאמון. זה חוזר לשאלה האם הממשלה רק אמרה שיש לה אמון ברשויות האלה או באמת שידרה 'אנחנו איתכם לחמש שנים, לראות שזה עובד.'”

מדברי כמה מן המרואיינים עולה בבירור שהם מייחסים את השינוי, בראש ובראשונה, להשפעתה של חשבות המשרד, משום שלא הייתה מעורבת בשלבים המוקדמים של עיצוב תוכנית העצמה. נוסף על כך, נראה שתחלופת כוח האדם במשרד הפנים, שכללה עזיבה מסיבות שונות של מי שהיו מעורבים בתוכנית מתחילתה, אפשרה במידה רבה לשינוי זה להתרחש ולהפנות עורף למהותה המקורית של תוכנית העצמה.

חשבות המשרד רואה את תפקידה ראשית לכול בבקרה על ניצול המשאבים הציבוריים שהופקדו בידי המשרד. לפיכך, חשבי המשרד אמורים להימנע לא רק מאישור הוצאה שהם אינם משוכנעים שהוצאה לפי חוק אלא גם שואפים לוודא שההוצאה הכספית מממשת כראוי את מטרת ההקצבה. במידה רבה, החשבות רואה בעצמה גורם שאמור לרסן את שאיפתם המתמדת של אנפי הביצוע במשרד לשעוט קדימה ולממש פרויקטים, ועליה לחייב אותם לעצור שוב ושוב ולבחון איך הם משתמשים בכספי הציבור. האתגר הוא למצוא את האיזון המתאים בין מתן אפשרות להתקדם ובין העצירות ההכרחיות לבדיקה.

התחושה המתקבלת היא שאיזון זה, כפי שראו אותו הוגי תוכנית העצמה, הופר במידה רבה, עד שכיום מערך הבקרה גורם לעצירות רבות, לעיתים גם ממושכות, של תהליכי העבודה, ומגביל מאוד את יכולת הביצוע. אחד המרואיינים השווה את התנהלות התוכנית למשחק כדורגל שבו השופט שורק כל הזמן ומונע מן המשחק להתנהל. מרואיין אחר, בכיר באחת הרשויות, ביקש להשיב את האיזון בין שני הכוחות הפועלים:

” חשוב לעשות בקרה במידה מסוימת, אבל מה שיותר חשוב זה לחזק את הרשות המקומית ולאפשר לה לעשות את הדברים. לחשוד מלכתחילה? זה קושר לי את היד לגדר. אי אפשר לעבוד כך... יכול להיות שהמוניטין [הבעייתי של הרשויות הבדואיות] נרכש בצדק, אבל צריך לאפשר להן לעבוד.”

ואכן, גורם בחשבות המשרד לשעבר הצדיק את הבקרה המדוקדקת שהונהגה בתוכנית זו ביכולת המקצועית, המוגבלת לתפיסתו, ברשויות הבדואיות. בד בבד הביע מידה של נכונות להרהר מחדש בהיקפה של בקרה זו:

” יכול להיות שהבקרה הדוקה, אולי יש עודף בירוקרטיה, אבל אני חושב שהרשויות הספציפיות האלה, הן קשה בלי ההנחיות [המאוד מפורטות שהונחו בפניהן בכל שלב ושלב].”

גורם אחר במשרד הפנים הצדיק את הצורך במנגנון בקרה הדוק – אמצעי להרתיע מפני שימוש לרעה בכספי המשרד על ידי גורמים ברשויות שאותן התוכנית נועדה להעצים:

” ההרגשה שלי היא שמי שרוצה לרמות, ירמה. אתה לא יכול לסגור 100%. אתה יכול לדכא לו את המוטיבציה לרמות [באמצעות מנגנון בקרה קפדני]... אז הוא ילך לרמות אצל משרד אחר, לא אצלי. הוא יגיד 'אתה נודניק, אז אצלך תמיד אני אעשה כנדרש, ואת האחר אני ארמה, כי הוא לא בודק אותי'... ומי שלא רוצה לרמות – ורובם לא רוצים לרמות – מבצעים [ממילא את הדברים כראוי].”

ייתכן כי שיתוף מראש של חשבות המשרד בהכנת תוכנית ההעצמה ובדיונים על אופייה היה מאפשר לעצב מתווה שמאזן טוב יותר בין מימוש תכליתה ובין בקרה ופיקוח ראויים על השימוש בכספי המדינה שהוקצו לה. ייתכן שמערך כזה היה עשוי אף לחסוך חלק מן העלויות של מערך הבקרה הנוכחי, וייתכן שהיה אפשר להשתמש בהפרש כדי להוסיף לרשויות מידה רבה יותר של סיוע בקידום פרויקטים. מרואייני בחשבות המשרד ציין שהיכרות בלתי אמצעית שלו עם השטח הייתה עשויה לשפר את האיזונים בין בקרה לביצוע.

מדבריהם של כמה מאנשי המטה עולה כי לא רק החשש מפני התנהלות הרשויות הבדואיות עמד בבסיס הדרישה למערך בקרה מורכב כל כך, אלא גם חששות במשרד הפנים ממעורבות בתוכנית זו בתחומים שהמשרד מעולם לא עסק במימונם ובפיקוח עליהם; בראשם מימון פעילות שוטפת, כגון חוגים במתנ"ס או איסוף אשפה.

סוגיית האמון בהקשר רחב יותר

קשה לקבוע אם סוגיית האמון של משרד הפנים ברשויות הבדואיות, כפי שהיא מתבטאת בדברים אלו ובמערך הבקרה הקפדני שיוסד עבור תוכנית ההעצמה, נובעת רק מהערכה אובייקטיבית של יכולת הרשויות הבדואיות להתמודד עם אתגרי התוכנית או שהסתננו למערך השיקולים של המשרד גם עניינים שמקורם במורכבות היחסים בין המדינה ובין הציבור הערבי בכלל והציבור הבדואי בדרום בפרט. כך או כך, סוגיית האמון בתוכנית מושפעת ממארג היחסים המורכב בין הממסד בישראל ובין האוכלוסייה הבדואית בנגב. סוגיית תביעות הבעלות של בדואים על הקרקעות, מאבקיה של האוכלוסייה להכרה בכפרים לא-מוכרים, פינויים בכוח של כפרים כאלה והתנגשויות אלימות בשנים האחרונות, ואולי גם אפליה בהקשרים אחרים – כל אלה ועוד מצויים ללא הרף

ברקע היחסים שבין האוכלוסייה הבדואית ובין משרדי הממשלה. הדברים נאמרו בפה מלא על ידי מקצת המרואיינים ברשויות ועלו במרומז יותר מפי אחרים. סוגיות טעונות אלו נמצאות ברקע ומשפיעות על התפיסות ההדדיות בין הגורמים, גם אם ברור לראשי הרשויות ולאנשי המקצוע בהם, שהעיסוק הוא בתוכנית שנועדה בראש ובראשונה לסייע לפיתוח הרשויות, וגם אם אנשי המקצוע במשרדי הממשלה, אשר עוסקים ישירות בתוכנית ההעצמה, נחשבים לבעלי רצון טוב ושותפים לעשייה, כמו במקרה שלפנינו.

הקשרה הרחב יותר של סוגיית האמון ראוי למחקר נפרד ומעמיק יותר; אך גם בלעדיו אפשר לקבוע כבר כעת בבירור כי יש להביא את סוגיית האמון בחשבון בכל תוכנית עתידית לאוכלוסייה הבדואית. זאת משום שמורכבות היחסים הטעונים בינה ובין רשויות המדינה משפיעה על האמון בין הצדדים מעל ומעבר למורכבות של סוגיית האמון בין שלטון מרכזי לשלטון מקומי באשר הם. חשוב לבחון את השפעת הדברים על האמון בהתנהלות התוכניות ועל תהליכי שיתופו של הציבור הבדואי בהתווייתן, כדי שתהווה מענה מיטבי לצרכיו ולשאיפותיו של ציבור זה. זאת מלבד הצורך בפתרון הסוגיות המורכבות עצמן, כגון ענייני הקרקעות והכפרים הלא מוכרים (מחוץ לגבולות העיסוק של מחקר זה).

5.6.2 כוח האדם ברשויות ויכולת הביצוע שלהן

עיקרי הדברים בתת-פרק זה:

- המחסור בכוח אדם בכלל, ובכוח אדם איכותי ומחויב בפרט, מגביל מאוד את יכולת הביצוע של הרשויות ואת יכולתן להתמודד עם העומס הנוסף שהביאה עימה תוכנית ההעצמה.
- תהליך הפיתוח הארגוני עשוי לשפר – ככל שיצליח להתקדם – את יכולת הרשויות, אך שיפור זה יהיה מוגבל אם לא יוקצו עוד תקנים למילוי תפקידים בהן.

חסם נוסף שהוזכר שוב ושוב בראיונות ברשויות הוא המחסור בכוח אדם בכלל, ובכוח אדם איכותי ומחויב בפרט (ר' פרק 5.2). חשוב להדגיש שלפחות בחלק מן הרשויות נאמר בבירור שאחרי העומס הבירוקרטי, הגורם השני בחשיבותו אשר מונע מימוש רב יותר של תקציבי תוכנית ההעצמה הוא המחסור בכוח אדם אשר פנוי ומסוגל לקדם את הפרויקטים. זאת משום שכוח האדם המוגבל, אשר התקשה בניהול הרשות טרם התוכנית, נאלץ להתמודד מאז שתוכנית החומש נכנסה לתוקף עם עומס עבודה רב עוד יותר הנובע מן הצורך ליישם גם את הפרויקטים הנוספים (בתוספת העומס הבירוקרטי הכרוך במערכת הבקרה).

כאמור, רוב תהליכי הפיתוח הארגוניים בתוכנית ההעצמה נתונים בשלבים התחלתיים, ולכן מוקדם לבחון את השפעתם. גם בתרחיש האופטימי ביותר, השפעתם על יכולת הביצוע של הרשויות צפויה להיות מוגבלת, משום שהם עוסקים אומנם בטיוב כוח האדם ובייעול העבודה ברשויות, אך אינם טומנים בחובם הבטחה לגידול מספרי של ממש בכוח האדם. אחדות מן הרשויות הצליחו בכל זאת לקבל סיוע בהרחבה מסוימת של כוח האדם מתקציבי תוכנית ההעצמה. לדברי המרואיינים תוספות אלו חשובות ומועילות, אך אין בהן די לעומת הצרכים המוגברים שעוררה התוכנית.

5.6.3 משילות, אכיפה וגבייה

עיקרי הדברים בתת-פרק זה:

- הרשויות הבדואיות מתקשות, בשל מגוון סיבות, לגבות ארנונה ואגרות נוספות, וקושי זה משפיע לרעה על הכנסותיה העצמיות של הרשות, ומכאן – על יכולתה לממן שירותים לתושבים (יצוין שפוטנציאל הגבייה מוגבל מאוד גם בשל מצבה הכלכלי של האוכלוסייה ובשל מיעוט עסקים בחלק מן הרשויות).
- נראה שפתרון מלא להגברת הגבייה מחייב צעדים מורכבים, אך הרשויות תתקשינה מאוד להשלימים במגבלת יכולותיהן ובמסגרת האמצעים שתוכנית ההעצמה מאפשרת.
- נעשו, ועדיין נעשים, צעדים של ממש להגברת הפיקוח, להגברת הביטחון האישי בחוצות היישובים ולהקמת מוקדי שירות לתושבים. את השפעתם של אלו יהיה צורך לבחון לאורך זמן.

כאמור, אחת הבעיות המרכזיות של הרשויות המקומיות הבדואיות (פרק 3), היא שיעורי הגבייה הנמוכים של ארנונה למגורים. מלבד הארנונה, כמעט שאין ברשויות אלו גבייה של אגרות. לא פשוט לגבות ארנונה מאוכלוסייה שחלקה הגדול עני מאוד. כאשר נוצר חוב למשק בית, קשה ממילא לגבות אותו מאנשים שמתקיימים מהכנסה זעומה או תלויים בקצבאות ממשלה. גם אם הגבייה נעשית כהלכה, האוכלוסייה ברשויות אלו זכאית להנחות מפליגות, ולדברי אחד המרואיינים, לעיתים הוצאות המעקב, הגבייה והאכיפה אינן מצדיקות מבחינה כלכלית את ההכנסה המועטה לרשות. גם בעיות ברישום בעלות על אדמות, אפילו בתוך היישובים המוכרים, אשר נגרמו מעשרות שנים של אי-הסדרה, מקשות לא פעם את גביית הארנונה. יתרה מכך, מאבקים פנימיים בין שבטים או פלגים יריבים, בתוך רשות, גורמים גם הם למתחים שמשפיעים במקרים רבים על הרצון והיכולת לגבות חובות ארנונה. כדי לגבות ארנונה מנכסים שאינם מתועדים כהלכה, יש צורך לבצע סקר נכסים, וכדי לבצעו יש להיכנס לנכסים, למדוד אותם ולתעד אותם, ובכך יש לא פעם פוטנציאל לקשיים, מתחים ויריבויות. כל אלו הם גורמים שבגללם הרשויות הבדואיות, ובהן הוותיקות והחזקות יותר, הן בעלות אחוזי גבייה מן הנמוכים בארץ.

המועצות האזוריות הן מועצות חדשות והן מבוססות על יישובים שהוסדרו או נמצאים בהליכי הסדרה מן הזמן האחרון, ובהן אין כלל גביית ארנונה. פירוש הדבר הוא שלעת עתה הן תלויות לגמרי בכספי מדינה.

הרחבתה של גביית הארנונה היא יעד ברור של התוכנית להעצמת הרשויות, הן בהיבט של פיתוח משאביהן הכספיים (על אף ההסתייגויות שלעיל), והן בהיבט של משילות – של תחושה שהרשות שולטת ביישוב, מפעילה את סמכויותיה ונועדה לשרת את התושבים, בין השאר באמצעות המיסים הנגבים מהם.

אשר לארנונה לעסקים – בדרך כלל מקור הכנסה עצמית מרכזי ברשויות מקומיות: בחלק מן הרשויות הבדואיות אין עסקים, או שיש מעט מאוד, ולכן הן מוגבלות ביכולת לגבות תשלומים מסוג זה. מאחר שעסקים רבים הוקמו שלא באופן מוסדר ומורשה, הם גם לא תמיד מתועדים ורשומים באופן שמאפשר גבייה ללא ביצוע סקר נכסים מסודר, אך כאמור, לא פשוט לקיים סקרי נכסים

כאלה במקום שבו דברים הוזנחו עשורים רבים. הדבר נכון גם אשר לגבייה של תשלומים נוספים, כגון אגרת שילוט; ולעיתים אין כלל חוקי עזר עירוניים שמאפשרים את גבייתן של אגרות כאלו.

הפתרון לקשיים אלו אמור להימצא בתחום הליבה שכונה 'משילות', התחום שנועד לקדם חקיקה של חוקי עזר ברשויות, למצות את בסיס הגבייה הקיים וכן להקים ולהפעיל מערך פיקוח.

בחלק מן הרשויות תוארה התקדמות ניכרת בהקמת מערכי פיקוח (גיוס פקחים), בהקמת מוקדים ובהצבת מצלמות ברחבי היישוב. יצוין כי בגורמים אלו, ובראשם במוקדים שנועדו לקבל פניות תושבים ולטפל בהן, יש משום צעד חשוב לשיפור הקשר בין התושבים לרשות ולתחושה שהתושבים יכולים לקבל מענה ממנה. תוארה גם התקדמות באכיפת החוק, בטיפול במפגעים ובהרתעת גורמים שעשויים לבצע מעשי ונדליזם. כמו כן תוארו מקרים שבהם השתפרה תחושת הביטחון האישי בעקבות רישות היישוב במצלמות מחוברות למוקד. כך, לדוגמה, תואר איך באחד היישובים, נשים החלו לצאת להליכה בערב לאורך ציר התנועה הראשי, אחרי שהוצבו לאורכו מצלמות: היה בכך כדי לאפשר להן לחוש ביטחון רב יותר וגם לתת להן לגיטימציה להלך בחופשיות בחברה שבה יציאה כזו של אישה מן הבית, ללא ליווי גבר מבני המשפחה, אינה מובנת מאליה. ואולם, יש לבחון לאורך זמן את טיב השירות שהמוקד יעניק לתושבים ואת שביעות רצונם ממנו.

לצד התקדמות בנקודות אלו, מן הראינות עולה הרושם שתהליכי חקיקת העזר, סקרי נכסים וכל הנוגע לגבייה ולהסדרה של חריגות בנייה ופלישה לשטחים ציבוריים הם נושאים מורכבים אשר קשה מאוד לרשויות לטפל בהם. מאחר שהעניין נובע הן מתהליכים פנימיים בחברה הבדואית הן מהזנחה ממושכת של המדינה והן מהתנהלות לא עקבית בכל הנוגע לאכיפה, לתביעות בעלות קרקעות, להסדרת התיישבות וכיוצא באלה, ספק אם תוכנית ההעצמה תוכל לתת בעצמה פתרונות משביעי רצון. מן הראינות עולה שלא נעשה הרבה להעמקתה של גביית הארנונה, והמעט שנעשה עדיין אינו יכול לשאת פירות. בהתחשב בעובדה שהנתונים העדכניים ביותר מציגים תמיד את שנעשה שנה או שנתיים מוקדם יותר, ברור כי במסגרת דוח זה אין טעם להשוות את נתוני הגבייה האחרונים שבנמצא לאלה של טרם תחילת תוכנית ההעצמה. אם חלו שינויים בעת יישום תוכנית ההעצמה, הם יבואו לידי ביטוי בשלב מאוחר יותר. מומלץ לשוב ולבחון את קיומן של מגמות שינוי בגביית הארנונה בעת כתיבת דוח המחקר המסכם של תוכנית ההעצמה.

5.6.4 תביעות בעלות, סכסוכים ולחצים בתוך הרשות

עיקרי הדברים בתת-פרק זה:

- תביעות בעלות ופלישות לקרקעות מהוות חסם של ממש בפני מימושם של פרויקטים בתחומי הבינוי והתשתיות.
- סכסוכים בין שבטים ומשפחות מקשים לעיתים לשתף פעולה בתוך הרשות ולקדם ביעילות את תוכניות העבודה.

ההשפעה של תביעות הבעלות, פלישות לקרקע וסכסוכים פנימיים לא רק פוגעת במיצוי פוטנציאל ההכנסות העצמיות של הרשויות, אלא מהווה לא פעם חסם גם בפני השלמת פרויקטים, בעיקר הנדסיים, אשר נועדו להתבצע בחלקם או במלואם מכספי תוכנית ההעצמה. כך למשל תואר שתוכנית לסלילת כביש גישה מחודש ליישוב נתקעה בשל התנגדות של תובעי בעלות

על קרקע שבתחומה הכביש נועד לעבור. בדומה לכך נבנה מתנ"ס, אך סיום הצטיידותו ופתיחתו מתעכבים בשל איומי גורמים הטוענים שהקרקע שעליה נבנה המתנ"ס שייכת להם. אלה הן רק שתיים משלל דוגמאות של תביעות, מערכות לחצים ואף איומים ואלימות המונעים קידום פרויקטים, גם לאחר התגברות על חסמים אחרים שתוארו לעיל.

שוב ושוב סיפרו המרואיינים על עצירת פרויקטים בשל טענות של משפחות על זכויותיהן כביכול בקרקע אשר יועדה לבינוי ולפיתוח ציבוריים; בכלל זה, גם במקרים שניכר כי טענת החזקה בשטח מבוססת אך ורק על פלישת הטוענים למקום. שנות ההזנחה הרבות מצד המדינה ומצד רשויות מקומיות חלשות ונתונות ללחצים שבטיים ומשפחתיים נותנות את אותותיהן ומקשות גם כעת. פתרון הקשיים הללו באמצעים משפטיים עלול להימשך שנים, ולא תמיד אפשר למצוא בינתיים חלופות קרקע ראויות אחרות.

כמו כן תוארו כמה מקרי סכסוכים בין משפחות המקשים להוציא לפועל פרויקטים ביעילות, גם שלא בהקשר של ויכוחים על זכויות בקרקע, למשל במקרים שקשה ליצור שיתוף פעולה יעיל בין שני ראשי מחלקות ברשות שמוצאם ממשפחות יריבות. מקצת הקושי הוא תולדה של מינויים שנעשו במשך שנים על בסיס מפתח שבטי או משפחתי. התקווה היא שלפחות חלק מן הבעיות האלה ייפתרו כשיושלמו תהליכי הפיתוח הארגוני.

5.6.5 פיתוח כלכלי

עיקרי הדברים בתת-פרק זה:

- תוכנית ההעצמה כוללת דגש על תחום הפיתוח הכלכלי, במטרה להגדיל את הכנסותיהן העצמיות של הרשויות ולחסוך בהוצאות. עם זאת, הרשויות התקשו למצוא את האפשרויות בתחום ליבה זה ולתכנן את הפרויקטים במסגרתו ביעילות.
- פיתוח כלכלי רחב היקף, שיוכל לחולל שינוי של ממש במצבן הכלכלי של הרשויות, כרוך בסיוע ניכר מן המדינה – בתחום הכספי ובתחום התכנון כאחד – בקנה מידה גדול בהרבה מזה המוקצה לרשויות במסגרת תוכנית ההעצמה. במקרים רבים הוא מותנה גם בהסרת חסמי תכנון מורכבים (כגון התגברות על תביעות בעלות בקרקע).
- לנוכח דברים אלו, שיעור ניצולם של תקציבי הפיתוח הכלכלי נותר בשלב זה נמוך מאוד.

בהמלצותיה למתווה תוכנית ההעצמה הציעה חברת עדליא לייחד 20% מן התקציבים המועברים לרשויות לפרויקטים של פיתוח כלכלי, כלומר, לפרויקטים שנועדו להגדיל את הכנסותיה העצמיות של הרשות או להפחית עלויות תפעול שלה לשם חיסכון כספי. לדברי מרואיינים, המלצה זו הקשתה על הרשויות – במיוחד לנוכח תחושה של חלק מבעלי התפקידים כי הוצגה לרשויות באיחור וכי לא ניתנה להן בשל כך הזדמנות להסתייע ביעוץ כלכלי מסודר. במשרד הפנים מדגישים בהקשר זה, שתוכניות העבודה של הרשויות הוגשו בשני חלקים – הגשה מהירה ב-2017, ובה תוכנית-אב לפיתוח כלכלי, והגשה נוספת ב-2019, ובה תוכניות פיתוח כלכלי מפורטות יותר, בעקבות תהליך תכנון ממושך למדי. ייתכן כי התיאורים בדבר השוני בדרישות והקושי לעמוד בזמנים רלוונטיים יותר לתהליך התכנון הראשוני המזורז.

הפרויקטים היותר פשוטים ליישום בתחום הפיתוח הכלכלי הם אלה שאינם דורשים תהליכי תכנון במקרקעין. ואכן, פרויקטים כאלה נתונים בשלבי ביצוע שונים ברשויות שונות, כפוף לחסמים שכבר תוארו. דוגמאות מובהקות הן הצבת פאנלים סולריים

על גגות מבני ציבור לשם קבלת הכנסות ממכירת חשמל, השבת מי קולחין לטובת שימוש בגינות ציבורי, החלפת נורות בזבזניות לנורות חסכוניות והצבת שילוט רחוב מסחרי. הפוטנציאל הכלכלי של פרויקטים אלו מבחינת הרשויות אינו מבוטל, ומן הסתם הוא מאפשר העברת תקציבים לצרכים חדשים, אך המידע הזמין להערכת תרומתם המדויקת של הפרויקטים עדיין לוקה מאוד בחסר. לדברי גורמים ברשויות, תרומה זו, חשובה ככל שתהיה, אין בה כדי לחולל שינוי דרמטי במצבן הכלכלי של הרשויות.

מסיבה זו, ראשי רשויות ואנשי מקצוע בהן חזרו ודיווחו על תוכניות שאפתניות לקידום פיתוחם של אזורי תעשייה, מסחר, תירות ותעסוקה ברשויות, אשר עשויים לא רק לספק הזדמנויות תעסוקה אלא גם להוות בסיס לגביית ארנונה עסקית במשך שנים רבות. חוץ מבמקומות שבהם יש כבר תשתית הולמת, תוכנית ההעצמה אינה מאפשרת הקמה של פרויקטים גדולים מעין אלה: ראשית, משום שתקציבי תוכנית ההעצמה רחוקים מאוד מאלה הנדרשים לשם כך; שנית, משום שהקמת אזורים כאלה מצריכה תהליכים ארוכי טווח של תכנון, אישור, שינוי ייעוד קרקע וכיוצא באלה; ושלישית, משום שתביעות בעלות וסכסוכים, כמו אלה שתוארו לעיל, גורמים גם הם לעיכובים ניכרים ולעלויות נוספות בדרך למימוש תוכניות פיתוח גדולות. בלי סיוע גדול הרבה יותר מן המדינה, ספק אם הרשויות המקומיות הבדואיות, לפחות ברובן, תוכלנה לפתח תשתיות שתהווה בסיס להכנסות עצמיות בקנה מידה ממשי. גם אם יתפתחו תשתיות שכאלה, תהליכי המימון, התכנון והבינוי יימשכו שנים לא מעטות בטרם אפשר יהיה לחזור בתוצאות בשטח.

במסגרת תוכנית החומש הנוכחית (החלטת ממשלה 2397) – גם בחלקיה שאינם כלולים בתוכנית ההעצמה – לא הוקצו משאבים לפיתוח אזורי תעשייה בתחומי הרשויות הבדואיות. זאת בשונה ממשאבים שהוקצו לצורך זה בתוכנית החומש הראשונה. אף שתוכנית החומש הראשונה הסתיימה כבר ב-2016, חסמי התכנון, תביעות הבעלות וקשיים נוספים מנעו עד מועד כתיבת הדברים את ניצולם המלא של תקציבים אלו. בתוכנית החומש הנוכחית הוקצה סך של 25 מיליון ₪ לפיתוח אזורי מלאכה ומסחר מקומיים ברשויות הבדואיות, לא במסגרת התוכנית שבה אנו עוסקים בדוח זה, אלא תחת אחריותה של הרשות לפיתוח והתיישבות של הבדואים. אף שמדובר בפיתוח בקנה מידה צנוע בהרבה מהקמה של אזורי תעשייה, גם מימוש תקציב זה נתקל בקשיים חריפים.

נוכח כל הגורמים שתוארו כאן, שיעורי הניצול של תקציבי הפיתוח הכלכלי נמוכים מאוד: כפי שעולה **מתרשים 6** (לעיל), שיעור הניצול של תקציבי 2017-2019 בתחום זה עמד בספטמבר 2020 על 15% בלבד. למעשה, מחמשת תחומי הליבה, המימוש של תקציבים אלו הוא הנמוך ביותר, פרט למימוש התקציבים המיועדים לפיתוח ארגוני, אך יישומם של האחרונים החל באיחור ניכר.

5.6.6 היערכות משרד הפנים לניהול תוכנית ההעצמה

עיקרי הדברים בתת-פרק זה:

- הרחבת המטה אשר עוסק ביישום תוכנית ההעצמה במשרד הייתה עשויה לאפשר לא רק ניהול שוטף יעיל יותר, אלא גם יותר יוזמה של פעילויות הדרכה וליווי לרשויות, בדגש על הרשויות שמתקשות לממש את התוכנית בתחומן.
- תחלופת כוח האדם שהיה מעורב בתוכנית ההעצמה בראשיתה והקצאת כוח אדם מועט מדי ליישומה במשרד הפנים השפיעו לרעה על יכולת היישום המיטבי של התוכנית.
- יש הרואים בבחירה במשרד הפנים לניהול תוכנית ההעצמה שגיאה וטענו כי עדיף היה אילו הופעלה בידי משרד החקלאות ופיתוח הכפר (בהמשך – משרד הכלכלה והתעשייה).

מדברי המרואיינים עולה שלא הוקדש די כוח אדם במשרד הפנים למתן מענה מספק לרשויות ולמעקב פעיל דיו אחר התקדמות תוכנית ההעצמה. לחסר כזה במטה ניהולי יש חלק באי-מיצוי הפוטנציאל הטמון בתוכנית. התוכנית יכולה לצאת נשכרת ממשרד פעיל יותר, שמסוגל לתת מענה רחב יותר לפניות ולצרכים המתעוררים ברשויות ואולי אף ליזום הדרכה וליווי סדורים וסיוע של ממש לרשויות שמתקשות במיוחד במיצוי יתרונותיה של תוכנית ההעצמה. היו מרואיינים שצינו כי ציפו למעורבות פעילה מצד גורמים בכירים יותר במשרד, ובכלל זה בשמירה מצידם על קשר עם ראשי הרשויות עצמם, כדי להעביר להם מסר שלתוכנית ההעצמה ולרשויות הבדואיות יש מקום גבוה בסדר העדיפויות של המשרד.

נוסף על כך, חילופי כוח אדם הותירו את תוכנית ההעצמה, כבר בשלבי יישומה המוקדמים, ללא מי שהיו מעורבים בהכנתה במטה משרד הפנים. נראה כי היעדר זה של רציפות כוח אדם בין שלב התכנון לשלב היישום הקשה לממש את התוכנית על פי רוח המתכננים. ייתכן כי היעדר הרציפות הוא שגם גרם לחשבות המשרד להטות את הכף בכיוון החמרת הבקרה, יותר מכפי שתוכנן מלכתחילה.

היו במרואיינים אחדים שסברו כי ההחלטה לשייך את התוכנית למשרד הפנים הייתה שגויה מראשיתה, אף שמבחינת תוכנה היא עוסקת ברשויות מקומיות. מרואיינים אלו סברו כי היה רצוי להפעילה על ידי האגף לפיתוח חברתי כלכלי במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (ולאחר מכן, משרד הכלכלה והתעשייה), בשל היכרותו הקרובה יותר עם האוכלוסייה הבדואית ודפוסי פעולה גמישים יחסית שמאפיינים את פעילותו. עם זאת, חלקם ציינו כי מאחר שהתוכנית כבר מוקמה במשרד הפנים, ראוי להשאירה תחת אחריותו, אך להוסיף כוח אדם לשם טיוב מעורבותו של המשרד.

5.6.7 קשיים בהיערכות הרשויות לתוכנית ההעצמה

עיקרי הדברים בתת-פרק זה:

- פרק הזמן שניתן לרשויות לצורך הכנת תוכניות העבודה היה בעיני רבים מהמרואיינים בהן קצר מדי, יחסית ליכולותיהן ולכוח האדם שעמד לרשותן.
- המרואיינים סברו כי הדרכה נוספת ומתן סיוע רב יותר לרשויות מתקשות היה יכול לסייע להן להתחיל את יישום תוכנית ההעצמה ביתר יעילות.

מרואיינים מן הרשויות תיארו קשיים בהתנעתה' הראשונית של תוכנית ההעצמה ברשויות עצמן. חלק מן העיכובים שתוארו נבעו מתחלופת ראשי הרשויות ורבים מחברי המועצות בעקבות הבחירות המקומיות בשלהי 2018. תחלופה זו הובילה לא רק להיערכות מחדש ברשויות, אלא גם לבחינה מחודשת של סדרי עדיפויות על ידי השלטון המקומי החדש. נוסף על כך, בחלק מן הרשויות תוארו קשיים ניכרים בשלבי ההתארגנות להכנת תוכניות עבודה מסודרות. עם זאת, ספק אם נכון לראות בגורמים אלו חסמים בתוכנית עצמה. תחלופה בהנהגת הרשות צפויה ומהווה חלק בלתי נפרד מכל תהליך ממושך במערכת דמוקרטית, וקשיי ההתארגנות הם לב-ליבה של מטרת התוכנית: לולא היה מדובר ברשויות חלשות מלכתחילה, שמתקשות לקדם תוכניות עבודה ביעילות, הרי שלא היה צורך בתוכנית ההעצמה.

המסקנה המתבקשת מכך היא אפוא שיש להביא את קשיי ההתנעה בחשבון בעת שניגשים לתכנון תוכניות דומות לרשויות חלשות או תוכניות המשך אשר מיועדות לרשויות הבודואיות, בדגש על רשויות שבהן קשיי ההתארגנות עודם ניכרים. נראה שההתראה בדבר הצורך להתארגן ולהכין תוכניות עבודה סדורות ברוב הרשויות הייתה בעיני המרואיינים קצרה מדי. כמו כן עולה מן הראיונות שלא ניתנו לרשויות הדרכה וליווי במידה ההולמת את צורכיהן.

6. מגבלות המחקר

א. מגפת הקורונה שפרצה זמן קצר לאחר תחילתו של המחקר פגעה באפשרות לקיים את כל הראיונות בתחומי הרשויות המקומיות הבדואיות ולסייר בכולן. בשל התחלואה, המגבלות והסגרים שהוטלו בתקופת המחקר הומרו רבים מן הראיונות פנים אל פנים בשיחות וידיאו, ומקצתם בראיונות טלפוניים. לתחושת צוות המחקר לא היה בכך כדי לפגוע פגיעה ממשית ביכולת לקבל את מכלול המידע הנדרש.

מגבלות משמעותיות יותר נוגעות למגוון מקורות המידע וליכולת לעמוד על השפעות תוכנית ההעצמה:

ב. סקר בקרב תושבי הרשויות מטעם משרד הפנים, שהיה אמור להתבצע בתקופת המחקר, לא יצא בסופו של דבר לפועל. בהיעדרו, חסר מידע חשוב על המתרחש ביישובי המגורים מזווית הראייה של התושבים וכן על תפקודה של הרשות והשיפור בשירותי הרשויות בעיניהם. ללא סקר שכזה קשה לעמוד על השפעת התוכנית.

ג. חלקו הכמותי של המחקר התבסס על נתונים מנהליים קיימים וכן על אלה שנאספו על ידי משרד הפנים כחלק מן התוכנית. מקצת הנתונים האלה (למשל חלק מנתוני כוח האדם ברשויות המקומיות) הם נתונים חלקיים בלבד ולא נעשתה בהם בקרה מלאה. נתונים אחרים (לדוגמה, חלק מן המדדים שנאספו ועובדו עבור צורכי הבקרה של התוכנית) לא תמיד נאספו כמתוכנן או שאיסופם נעשה באופן שלא תאם דיו את צורכי המחקר.

ד. הפקת תובנות על השפעות ותוצאות של תוכנית מורכבת כמו תוכנית ההעצמה מוגבלת מאוד מלכתחילה: ראשית, התוכנית אינה פועלת בחלל ריק, וגורמים נוספים משפיעים על המתרחש ברשויות המקומיות הבדואיות; מכאן הקושי הרב בייחוס שינויים לתוכנית מסוימת שנבחנת. שנית, השפעתה של תוכנית מעין זו עשויה להיות תהליך ממושך, וחלק מן התוצאות אפשר לחזות – או למדוד – רק אחרי שנים. בחינת תוצאות (גם בהתחשב ביכולת המוגבלת לייחסן במלואן לתוכנית ההעצמה) תוכל להתבצע רק בשלב המסכם של המחקר, לאחר תום פעולתה של תוכנית ההעצמה, ואולי אף תחייב מחקר המשך.

7. מסקנות והמלצות

7.1 סיכום ומסקנות עיקריות

התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבודאיות היא חלק חשוב בתוכנית החומש לפיתוח כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבודאית בנגב. חשיבותה נובעת לא רק מהיקף תקציבה, אלא משני גורמים נוספים: התפיסה שלשלטון המקומי יש תפקיד מרכזי ביכולת לשפר את מצבה של אוכלוסייה זו והחלטת הממשלה לתמוך ברשויות באמצעות תקציבי פיתוח ייעודיים, ולא רק באמצעות מענקי איזון כלליים. מטרת תוכנית ההעצמה לא רק לסייע לאוכלוסייה באמצעות הזרמת תקציבים עבודה, אלא גם לחזק בתוך כך את הרשויות עצמן – הן ישירות, באמצעות טיוב יכולותיהן והשירותים שהן מספקות, הן בעקיפין, באמצעות חיזוק מעמדן בעיני התושבים.

ברור שתוכנית ההעצמה כבר תרמה למגוון ולרמה של השירותים שהרשויות מסוגלות לספק לתושביהן. זאת אף שהיא נתקלת בחסמים רבים וששיעורי היישום בה נמוכים למדי. עם זאת, חשוב להתייחס לפוטנציאל התרומה של התוכנית לרשויות בפרופורציות הראויות. מגוון השירותים ורמתם אינם דומים בכל הרשויות: חלקן הצליחו עד כתיבת דוח זה – לקראת סיום שנתה הרביעית של תוכנית ההעצמה – להפיק ממנה תועלת ממשית; חלקן לעומת זאת, עדיין משתרכות מאחור. ואולם, נראה שגם אילו היו שיעורי המימוש של תקציבי תוכנית ההעצמה גבוהים בהרבה, התקציב התוספתי שהרשויות מקבלות בחסותה רחוק מלהפוך את הקערה על פיה: אין ביכולתו של תקציב זה להפוך רשויות שעסקו עד כה בעיקר במתן שירותים ברמה בסיסית מאוד, לרשויות משגשגות. לשם כך דרוש תקציב רב יותר, ליווי מקיף יותר ותהליך ארגוני יעיל יותר, שלא יתמקד רק בטיוב של כוח אדם ושל תהליכי עבודה, אלא גם בתוספת תקנים להעסקת אנשי מקצוע ברשויות.

אף שלפי שמה תוכנית ההעצמה מתמקדת בהעצמת הרשויות, ניכר שבפועל יוזמיה ומפתחיה ביקשו לאזן בין שתי תכליות מרכזיות: תוספת תקציבים ושירותים מחד גיסא, והעצמת יכולותיה של הרשות מאידך גיסא. תיאורטית, שתי המטרות הללו שלובות זו בזו, אך בעולם המעשה יש ביניהן מידה בלתי מבוטלת של סתירה מובנית: פיתוח יכולות (העצמה) כרוך בתהליך ממושך ובמידה רבה של סבלנות, ומחירו התקדמות איטית בניצול תקציבים ונכונות לסבול טעויות בדרך; מנגד, ניסיון לזרז שימוש בתקציבים מביא לא פעם לדילוג על תהליכי העצמה. בהיעדר החלטה ברורה על האיזון הראוי, בולטות תפיסות מנוגדות בקרב השותפים לתוכנית ההעצמה ואף בקרב מוביליה. הדבר גורם למסרים סותרים שהרשויות והפרויקטורים שהן מעסיקות מקבלים, ונראה כי אלה אינם תורמים לפיתוחה של תורת עבודה ברורה ומוסיפים בלבול.

חששותיהם של אנשי כספים משימוש לא ראוי בכספי ציבור הביאו לידי פיתוח מערך בקרה דקדקני ומסורבל במיוחד בתוכנית ההעצמה. רבים רואים במערך זה חסם מרכזי, בייחוד בפני רשויות מעוטות ניסיון ועניות בכוח אדם. מערך הבקרה גם מונע במידה מסוימת את אחת משתי תכליות התוכנית, שכן התערבות שוטפת בכל פרטיהם ושלביהם של פרויקטים רבים פוגעת בסיכויי שרשויות תפתחנה תחושת מסוגלות ועצמאות. העומס הביורוקרטי הרב שמביא איתו מערך הבקרה פוגם בסיכוי לבסס יחסי אמון בין הרשויות הבודאיות ובין השלטון המרכזי, אמון שבלאו הכי מוגבל לנוכח שלל גורמים נוספים שבבסיס יחסי המדינה

עם האוכלוסייה הבדואית, ובראשם תביעות בעלות בקרקעות, סוגיית הכפרים הלא מוכרים והיחסים עם גורמי אכיפת החוק. כל אלה נוכחים ללא הרף ברקע ומשפיעים על ביסוס האמון, גם עם גורמי הממשלה אשר עוסקים בתוכנית שלפנינו, על אף שפתרון סוגיות אלו אינו בתחום סמכותם. לפיכך נודעת חשיבות רבה לסוגיית האמון, גם במסגרת תוכנית זו.

במבחן הביצוע, התוכנית מראה עד כה הצלחה מוגבלת, גם אם חשובה. לשיפור שכבר חל בתחומים כגון חזות היישוב או חוגים במתנ"ס יש פוטנציאל לתרומה של ממש לאיכות החיים של התושבים. גם בתחום ההעצמה, אף שנראה כי אינו במוקד סדר היום המעשי, ניכרים ניצנים של עבודה סדורה יותר ברשויות, של צבירת ניסיון בקידום פרויקטים וכיוצא באלה. בפועל, שתי התכליות של התוכנית יצאו עד כה נשכרות, ולו רק בזכות תקציבים שנוצלו ובזכות הניסיון הנצבר מעצם העשייה. אין ספק שמדובר בהתחלה חשובה, גם אם לא כל הרשויות חשות בה באותה מידה.

לנוכח דברים אלו, ומאחר שחלק ניכר מימיה של התוכנית כבר מאחוריה, בולט מאוד הצורך למנף את ההתחלות החשובות שכבר נעשו. הדבר נכון בוודאי לפרק הזמן של התוכנית שעוד נותר, וביתר שאת יש בכך כדי להדגיש את הצורך בתוכנית המשך אשר תיישם את לקחיה של תוכנית ההעצמה הנוכחית: תגדיר ביתר-בהירות את המטרות ותסיק מסקנות מבחינת החסמים אשר מגבילים עד כה את מידת ההצלחה. לשם כך יפורטו להלן המלצות – חלקן עלה במפורש מדברי המראיינים, וחלקן האחר מתבסס על מכלול הדברים, כפי שנותחו ותוארו בדוח זה.

7.2 המלצות

7.2.1 כללי

- חשוב להכין כבר כעת **תוכנית המשך**, אשר תמנף את היתרונות שכבר צמחו מתוכנית ההעצמה הנוכחית. זאת על בסיס ההבנה ששינוי של ממש במצב הרשויות ותיקון של הזנחה בת עשרות שנים מחייבים הקצאת תקציבים ניכרים והתערבות לאורך זמן רב.
- חשוב שתוכנית ההמשך תאפשר **רציפות במתן שירותים שוטפים** מוצלחים שהחלו במסגרת תוכנית ההעצמה הנוכחית (כגון טיאוט רחובות, פינני אשפה ופסולת בניין וחוגים לילדים ולמבוגרים). פגיעה ברציפות תפגע הן באיכות חיי התושבים הן במעמדה של הרשות בעיניהם. בשל חשש מיצירת תלות של הרשויות בתקצוב חיצוני לשירותים שוטפים, מומלץ לבחון אפשרות של מנגנון מימון תואם (מצ'ינג) של שירותים שהחלו בתוכנית ההעצמה הנוכחית, כך שהשירות ימומן במשותף מכספי תוכנית ההעצמה וממקורות תקציב אחרים של הרשות המקומית. יצוין שיישום מנגנון כזה כבר החל לאחרונה, וכדאי לבחון את מידת הצלחתו לקראת ניסוח כלליה של התוכנית הבאה. יש לתת את הדעת גם על מניעת עיכובים בהשלמת פרויקטים לא שוטפים (כגון בינוי) אשר החלו במסגרת תוכנית ההעצמה הנוכחית ואולי יידרש בהם אישור תקציבים נוספים להשלמה במסגרת תוכנית ההמשך.
- חשוב **להגדיר ביתר בירור את מטרות התוכנית**, בדגש על ניסוח האיזון הראוי שבין העצמת הרשויות ובין קידום הפרויקטים ושל קשרי הגומלין בין השניים. ניסוח מטרות מוסכמות ישפיע על הכנת תוכנית מותאמת להן, יסייע להעביר מסרים אחידים יותר לכלל המעורבים בתוכנית ויקל את קבלת ההחלטות אם ייווצר חיכוך בין דרכי פעולה לטובת מטרה זו או אחרת.

- מוצע להנהיג מידה של **בידול (דיפרנציאציה) בין הרשויות**: במקום להפעיל תוכנית אחידה לכולן אף שהן שונות מאוד זו מזו, יהיה נכון להכין מיפוי מקדים של מצבה, צרכיה וחוזקותיה של כל רשות. כך אפשר יהיה להתאים את התוכנית, את דרישותיה ואת הסיוע הניתן בה לכל רשות בנפרד. לאחר סקירה של כלל ההמלצות, תוצע תפיסה אפשרית ל'**חליפת התערבות' מותאמת לכל רשות, עם אפשרות להנהיג בה שינויים מעת לעת**, בהתאם למצבה המשתנה של כל רשות (ר' 7.2.5).
- חשוב **לבחון מחדש את המדדים** שנבחרו לתחומי הליבה בתוכנית ההעצמה ואת היעדים הרצויים במסגרת מדדים אלו. חשוב במיוחד לקיים **תהליך סדור לבחירת מדדי ההצלחה והיעדים בתוכנית המשך אפשרית**. יצוין כי תהליך שכזה, לבחינת היעדים והמדדים הנוכחיים, כבר החל בסיוע צוות המחקר במכון ברוקדייל.
- יש לשים **דגש על שיתוף הרשויות בפיתוח תוכנית המשך**. חשוב שעיצוב תוכנית המשך יעשה בתהליך שיתופי של ממש, החל משלב החשיבה הראשוני, כך שראשי הרשויות ובעלי תפקידי המפתח בהן יהיו שותפים מלאים לניסוח הצרכים, המטרות ודרכי הפעולה. יהיה בכך כדי לסייע לפיתוח תוכנית מותאמת יותר לצורכי הרשויות ותושביהן וכן לביסוסו של אמון בין הרשויות לגורמי הממשל.
- מומלץ לבחון דרכים גם ל**שיתוף הציבור** ברשויות בחשיבה על התוכנית. ייתכן כי סקר תושבים בדבר המצב ברשויות, שירותיהן והציפיות מהן יוכל לשמש שלב ראשון בתהליך זה.
- יש לבחון **דרכים לייעול ולזירוז של ניצול תקציבי השנים הקודמות**, אשר טרם מומשו, וכן **להבטיח כי כספים אלו יוסיפו להיות מיועדים לתכלית שלה הוקצו**, גם אם בשל חסמים מורכבים הרשויות תתקשינה לנצלם עד לתום התוכנית. זאת נוסף על תקציבי המשך שיוקצו בתוכנית הבאה.

7.2.2 בקרה והליכים בירוקרטיים

- יש לקיים **חשיבה מחודשת באשר למערך הבקרה** הראוי בתוכנית ובתוכנית המשך. זאת, כדי לאזן בין הצורך להבטיח מנהל תקין, שימוש ראוי בתקציבי התוכנית והטמעת נוהלי עבודה מקובלים בעבודת הרשויות, ובין הצורך לאפשר מימוש של הפרויקטים בפרקי זמן סבירים, ללא הטלת עומס-יתר על כוח האדם ברשויות.
- יש **להגדיר היטב את מטרות הבקרה** ולאזן בין בקרת ביצוע, בקרת תהליך ברמה המבטיחה מנהל תקין ובקרת תשלומים.
- מומלץ **לשתף את גורמי החשבואת במשרד הפנים בתכנון מערך הבקרה** בתוכנית המשך ובשיקולים הנוגעים לו.
- מרואיינים העלו הצעות באשר **להתאמות אפשריות בתחום מערך הבקרה**:
 - שקילת חזרה לבקרה תקופתית בדיעבד לאחר סיום ביצוע (או לאחר שלבי ביצוע בפרויקטים עתירי שלבים) והקצאת מקדמות לרשויות
 - הפחתה רבה של בקרת התהליכים, בדגש על הפחתת שלבי הבקרה והאישורים הנדרשים ושימת דגש בעיקר על בקרת הביצוע
 - הבחנה בין הפרויקטים לצורך הבקרה: פרויקטים מורכבים ועתירי תקציב יידרשו למידה רבה יחסית של בקרה (אך פחותה מזו שיש היום), ואילו פרויקטים פשוטים יחסית, בתקציב נמוך, יוכלו לעבור ב'מסלול ירוק', עם רמת בקרה מינימלית

- התאמת רמת הבקרה לרשות המקומית, כך שרשות שהוכיחה שוב ושוב שהיא עומדת בכללי מנהל תקין ובדרישות התוכנית תקבל הקלות בבקרת התהליך, כדי לסייע בזירוז תהליכים וכדי לעודד יישובים לעמוד בכללים
- שימת דגש על קיצור תהליכי בקרה בפרויקטים שוטפים, ותשלום מקדמות לרשויות, כפוף לבדיקת ביצוע בסוף, כדי שהרשויות תוכלנה לשלם לספקים ולהבטיח את המשכיות השירותים
- הקלת תהליכי אישור של שינויים נדרשים בפרויקטים בשלבי ביצוע, כדי שלא לעכב את השלמתם ואת התשלום לספקים
- זירוז ופישוט של טיפול בבקרה המעכבת איגום של משאבי התוכנית עם מקורות תקציב אחרים
- שקילת העברה של חלק מהליכי הבקרה לאחריות הפרויקטורים, שמועסקים על ידי הרשות במיקור-חוץ, ואת הטלת אחריות הדיווח עליהם
- שימוש בממצאי פיקוח של גורמי ממשלה אחרים, לשם חיסכון בתהליכי בקרה בתוכנית (למשל, הסתמכות על ממצאי בקרה של מפקחי מחוז במשרד הרווחה, שממילא מבקרים במסגרות רווחה ובודקים את פעילותן)
- **יש למנוע ריבוי גופים מחליטים ומנהלים** – חשוב שיהיה גורם אחד אשר יהווה כתובת לפניית הרשויות, כדי למנוע סרבול, קבלת תשובות סותרות ותסכול מיותר.

7.2.3 מבנה התוכנית

- ראוי להבטיח את **הגמישות בבחירת** הפרויקטים, בהתאם להעדפת הרשות ולצרכיה, גם בתוכנית ההמשך, שכן משמעותו של עקרון העצמת הרשות היא שאת החלטותיה תקבע בעצמה ושהיא צריכה להיות אחראית גם לטעויותיה. זאת במגבלות מנהל תקין ובליווי ייעוץ וסיוע לרשות לגבש החלטות מיטביות.
- **כדאי לשקול מחדש את דרישת המינימום לתקצוב פרויקטים בתחום הפיתוח הכלכלי.** זאת (א) בשל הפוטנציאל המוגבל של פיתוח כלכלי ניכר בסדרי הגודל הקיימים של התקציבים; (ב) לנוכח החסמים הרבים; (ג) כדי לאפשר לרשות לתעדף כפי שתחליט מתן שירותים על פני פיתוח כלכלי בקנה מידה קטן, מפני שפיתוח כזה לא בהכרח ישפר במידה ניכרת את תקציבה. לחלופין, **אפשר לשקול הפרדה בין תקציבים כלליים המיועדים לפיתוח הרשויות ולהרחבת שירותיהן ובין תקציבים המיועדים לפיתוח כלכלי.** האחרונים יוקצו רק לרשויות שתגשנה בקשות לתקצוב פרויקטים כלכליים. כך תימנע תחושה שתקציבי פיתוח כלכלי באים על חשבון פיתוחם של תחומים אחרים. בד בבד, יש לבחון דרכים לקידום פיתוח כלכלי בקנה מידה גדול יותר ברשויות הבדואיות, אשר יוכל לסייע הן להרחבת מעגל התעסוקה הן להגדלה ניכרת ובת-קיימה של ההכנסות העצמיות של הרשויות.

7.2.4 משרד הפנים, הרשויות וקשרי העבודה ביניהם

- חשוב להקים **מטה אשר יתכלל** את התוכנית מטעם משרד הפנים וייתן מענה בהיבטים של מעקב אחר היישום, סיוע בפתרון בעיות, מענה לפניות של הרשויות וכן פיתוח וקידום מיטביים של יישום התוכנית במשך שנות הפעלתה. על המטה המתכלל לפעול בגיבוי הדרגים הבכירים במשרד הפנים ובמעורבות פעילה שלהם בתוכנית.
- יש לתת **הדרכה מסודרת** לרשויות על הציפיות והדרישות מהן, אם תוכנית ההמשך תכלול ציפיות ודרישות שונות מאלו שהורגלו בהן בתוכנית ההעצמה הנוכחית. בתוכנית הנוכחית בלט שלא הייתה די הדרכה כזו. כמו כן מאחר שכל הרשויות מתמודדות עם מטלות דומות, יועיל אם משרד הפנים יספק להן דוגמאות של מכרזים בנושאים שמשותפים לרובן.
- מומלץ לקיים חשיבה משותפת למשרד ולרשויות על המשך העסקת **פרויקטורים**, דרישות הסף מהם, אופן גיוסם והאפשרות להחליפם בכוח אדם אחר (באמצעות שימוש במשרה זמנית ברשות, בתוספת צוערים, בסבסוד ממשלתי הולך ופוחת של משרה פנימית חדשה וכדומה). במסגרת חשיבה כזו, מומלץ לשקול את היתרונות והחסרונות של כל אחת מן החלופות – פרויקטור חיצוני רב ניסיון, אך שאינו חלק אינטגרלי מצוות הרשות, לעומת בעל תפקיד אחר בעל יכולות מתאימות אך אולי עם ניסיון פחות שנמצא ברשות על בסיס יום יומי ויש לו פוטנציאל העסקה בה לטווח ארוך.
- חשוב לחפש דרכים **לסייע לרשויות לשכלל את יכולותיהן בגביית ארנונה ואגרות**, על אף הפוטנציאל המוגבל למדי והקשיים הכרוכים בגבייה ברשויות הבודאיות. יש לזכור שהגבייה כרוכה לא פעם בפתרון סוגיות מורכבות בתחום תביעות בעלות, סכסוכי קרקע או אכיפת החוק, נושאים שפתרוןם מורכב בהרבה משאפשר לצפות מתוכנית כזו.
- חשוב למצוא דרך **לשפר את מצבת כוח האדם** ברשויות המקומיות. לצד תהליך ארגוני שיביא הן לידי שיפור באיכותו של כוח האדם הן לידי קידום המבנה הארגוני של הרשות, יש לתת את הדעת לעיכוב בקידום תוכניות הפיתוח שמיעוט כוח האדם (כמחצית מכוח האדם הממוצע ברשויות, ביחס לגודל האוכלוסייה) יוצר. ברור עם זאת ששכירת כוח אדם קבוע כרוכה בעלות רבה לאורך זמן, ולכן יש למצוא את האיזונים הראויים ולבחון בקפידה את מקורות המימון הפוטנציאליים.
- מוצע שמשרד הפנים יעודד ויקדם **מינוי מנכ"לים מקצועיים** מנוסים לרשויות – בעלי תפקיד עתיר סמכויות שיוכלו להניע תהליכי פיתוח ברשות בתיאום מלא עם המשרד. יצוין שמהלך מסוג זה מקודם כבר כעת בחלק מן הרשויות.
- מוצע להקים ברשויות **יחידות מו"פ** (מחקר ופיתוח) קבועות, אשר תתמקדנה בהכנתן ובקידומן של תוכניות אסטרטגיות לפיתוח. ייתכן כי יחידה כזו, שדומות לה פועלות בחלק מן הרשויות המקומיות בארץ, תוכל לשפר את יכולות התכנון ברשות.
- אפשר לשקול את המשך התוכנית לשנה נוספת, על פי המתווה הקיים, בד בבד עם הכרזה על תוכנית ההמשך, כדי לשמור על רציפות הסיוע לרשויות. השנה הנוספת תוכל לשמש **שנת מעבר** בין התוכניות, לסייע בתכנון התאמת התוכנית לכל רשות, ובה בעת לשמור על רצף שירותים ועל אמון בין הרשויות לממשלה ובין לבין תושביהן. היא גם עשויה לסייע להתגבר על עיכובים בשל הקיפאון הזמני שגרמה מגפת הקורונה.
- מומלץ **לעודד את הרשויות להתחיל בהכנת 'תוכניות מגירה'** החל מרגע שיוחלט בוודאות גבוהה על קיומה של תוכנית המשך. כך תוכלנה להתמודד עם דרישות התוכנית כשזו תוכרז ותתחיל לפעול, מבלי לבזבז זמן רב מדי להתארגנות.

7.2.5 'חליפת התערבות' מותאמת לכל רשות

לנוכח השונות הרבה בין הרשויות ובתור דרך לתמרץ אותן להתקדם ולשפר את תפקודן, מוצע לתפור 'חליפת התערבות' מותאמת לכל רשות, בהתאם לתבחינים ולמדרג שייקבעו מראש. לשם כך יהיה צורך להעריך את מצבה וצרכיה של הרשות בתחילת התוכנית ולעקוב אחר ההתקדמות בנקודות זמן קבועות במהלכה (לדוגמה, פעם בחצי שנה). כך אפשר יהיה לבצע התאמות ב'חליפה', בהתאם לתפקודה של הרשות ולצרכיה. 'חליפת ההתערבות' תיתפר לפי כמה מאפיינים מרכזיים שהודגשו לעיל בפרק ההמלצות:

- **מנגנון הבקרה** – תוגדרנה דרגות של בקרה, כך שאפשר יהיה להקל בדרישות הבקרה (ובעקיפין, להקל את העומס הבירוקרטי שמוטל על הרשות בגינה) ברשות שהוכיחה התנהלות תקינה מבחינת ניהול תקציבים ופרויקטים. חשוב לקבוע ולהבהיר מראש לרשויות מה הם התבחינים להקלות ברמת הבקרה ומה הם התבחינים להסגה לאחור (הקשחת הדרישות).
- **פיתוח כלכלי** – תגובש תוכנית לפיתוח כלכלי, בהתאם לפוטנציאל שיש לרשות בתחום הפיתוח הכלכלי, ליכולותיה ולרצונה לפתח פרויקטים בתחום זה.
- **פיתוח ארגוני** – תגובש תוכנית פרטנית בכל רשות, בהקשר של היקף כוח האדם הנדרש, הבטחת איכותו וצעדים ארגוניים נוספים.
- **בחירה אם להעסיק פרויקטור או גורם פנים-רשותי להובלת התהליך ברשות** – הבחירה תיעשה בהתאם לצרכיה ולהעדפותיה של הרשות וכפוף לשיח בינה ובין מטה התוכנית במשרד הפנים.
- **איזון בין שתי תכליותיה של התוכנית** – ייבחר האיזון המתאים, בדגש על קידום מהיר של יישום פרויקטים או על העצמת יכולותיה של הרשות לפעולה סדירה ועצמאית יותר. זאת, בהתאם למצבה ולצרכיה הפרטניים של הרשות עצמה.

עוד פרסומים של המכון בנושא

- לך, י. (2021). חיזוק רשויות מקומיות – סקירת ספרות בין-לאומית. דמ-21-886.
- לנטו, ט., שנהב, א., דולב, ה., לוי-זוהר, א., קדם קדיש, ל. (2021). בחינת מערך תוכניות העבודה של "התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021 (ממשלת ישראל, החלטה מספר 2397)" – דוח מסכם. דמ-21-884.
- ריינגורץ, י. וזבלוצקי, א. (2021). ליווי רשויות מקומיות בהספקת שירותים חברתיים: מודל לזיהוי רשויות מתאימות. דמ-21-846.
- פן, נ. (2020). מודלים של ליווי רשויות מקומיות באספקת שירותים חברתיים – סקירה בין-לאומית. דמ-20-844.

את הפרסומים אפשר להוריד ללא תשלום מאתר המכון: brookdale.jdc.org.il

מקורות

- אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. (א"ת). מאגר מידע מקוון – מאפייני חיים של החברה הבדואית בנגב. נדלה ב-24 בדצמבר 2020, מתוך <https://in.bgu.ac.il/humsos/negevSus/SYBSN/Pages/default.aspx>
- טיקוצקי, י. (2020). ההון האנושי בשלטון המקומי – תמונת מצב. משרד הפנים, מינהל הפיתוח.
- למ"ס (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). (2018). קובץ הרשויות המקומיות. [קובצי נתונים לעיבוד 1999 - 2019 \(cbs.gov.il\)](https://www.cbs.gov.il/he/subjects/Pages/%D7%94%D7%A1%D7%A7%D7%A8-%D7%94%D7%97%D7%91%D7%A8%D7%AA%D7%99.aspx)
- למ"ס (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). (2019). הסקר חברתי. <https://www.cbs.gov.il/he/subjects/Pages/%D7%94%D7%A1%D7%A7%D7%A8-%D7%94%D7%97%D7%91%D7%A8%D7%AA%D7%99.aspx>
- לך, י. (2021). התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב – בחינת היעדים והמדדים שנקבעו לתוכנית. מכון מאיר-סג'וינט-ברוקדייל. מסמך פנימי. טרם פורסם.
- מדינת ישראל. (2018). ספר תוכניות עבודה – התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2021-2017 (ממשלת ישראל, החלטה מספר 2397).
- מדינת ישראל. (2020). דוח תכנון מול ביצוע לשנים 2017-2019, התכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2021-2017.
- ממשלת ישראל. (2017). תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2021-2017 (החלטה מספר 2397). 12 בפברואר 2017. https://www.gov.il/he/departments/policies/2017_dec2397
- משרד החקלאות ופיתוח הכפר. (2017א). עקרונות תקצוב - תוכנית החומש.
- משרד החקלאות ופיתוח הכפר. (2017ב). תכנית החומש לחיזוק הרשויות המקומיות בחברה הבדואית בנגב. 30 במארס 2017.
- משרד הפנים. (2018). המלצות הצוות לבחינת מענקי משרד הפנים בגין התושבים הרשומים בשבטים הבדואים בנגב.
- משרד הפנים. (2020, 16 בדצמבר). חלוקת בונוס – פעימה ראשונה מכוח החלטת ממשלה 2397 להעצמת הרשויות המקומיות בנגב (מכתב לגזברי הרשויות הבדואיות).
- משרד הפנים, משרד החקלאות ופיתוח הכפר ומשרד האוצר. (2017, 4 באפריל). התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות (מצגת).
- המשרד לשוויון חברתי. (2016). החלטה 922: פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020. הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים. https://www.gov.il/he/departments/policies/government_decision_922

משרד ראש הממשלה. (2017). תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021. החלטה מספר 2397 של הממשלה מיום 12.02.2017.

עדליא. (2015). תכנית אסטרטגית לקידום כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב. שלב א' – גיבוש תמונת מצב והגדרת סוגיית הליבה.

עדליא. (2017). הצעה למודל תמרוץ מול הרשויות.

עדליא. (א"ת). תכנית אסטרטגית לקידום האוכלוסייה הבדואית בנגב: שלב ב' – הגדרת סוגיות ליבה וכיוונים אסטרטגיים.

פקודת העיריות [נוסח חדש], (תשכ"ד-1964). מינוי חשב מלווה (תיקון מס' 88) תשס"ד-2004, 142ב.

נספח: פרוטוקול לביצוע הראיונות

פרוטוקול לראיונות עם אנשי רשויות מקומיות בדואיות בנושא התוכנית לחיזוק הרשויות (במסגרת תוכנית 2397):

- 1) איך אתה רואה באופן כללי את התוכנית לחיזוק הרשויות הבודאות?
- 2) איך זה עובד ברשות שלך?
- 3) איך קבעתם/אתם קובעים אילו תוכניות יוגשו במסגרת התוכנית? איך קובעים את סדר העדיפויות? [להבין אם היה תהליך מסודר של קבלת החלטות]
- 4) מה דעתך על החלוקה ליעדי-העל: משילות, פיתוח כלכלי, חברה וקהילה, מרחב ציבורי ושירותים לתושב? האם החלוקה הזו מועילה לקידום הרשות? [ואולי היא מגבילה מדי את עצמאות הרשות לקבוע יעדים וסדרי עדיפויות?]
- 5) מה דעתך על הצמדת הפרויקטורים לרשויות?
- 6) האם יש קשיים או מגבלות באשר ליישום התוכנית, שחשוב לך שנכיר?
- 7) איך עובד העניין עם חברת הבקרה? [ברשויות שבהן טרם החלה לפעול חברת בקרה - לשאול איך נראה למרואיין עניין הבקרה שאמורה להתחיל לפעול. האם ידוע להם מה קורה עם התחלת הפעילות שלה?]
- 8) האם היו שינויים בדרך העבודה של הרשות בעקבות התוכנית (לעומת הדרך שבה נהגו לפעול לפני כן)? אם אומר/ת שהיו שינויים - אילו שינויים? האם לדעתך השינויים האלה טובים? האם אתה חושב שהם ימשכו גם אחרי שהתוכנית תסתיים/כשלא תהיה עבודה עם פרויקטור?
- 9) האם התקציב שהתוכנית הוסיפה מספיק?
- 10) האם יש לדעתך מספיק גמישות לרשות לבחור את סדרי העדיפויות שלה במסגרת התוכנית?
- 11) איך הקשר שלכם עם משרד הפנים בהקשר של תוכנית החומש?
- 12) איך הקשר שלכם עם מטה היישום במשרד החקלאות?
- 13) האם יש צרכים או תחומים חשובים מסוימים שהתוכנית לא מאפשרת לקדם? אילו? למה היא לא מאפשרת?
- 14) האם יש קשיים שמונעים את מיצוי הפוטנציאל של התוכנית הזו? אם כן - מה הם? איך לדעתך אפשר להתגבר עליהם? מה זה מצריך?
- 15) אם יחליטו להמשיך ולהשקיע בחיזוק הרשויות גם אחרי סיום תוכנית החומש הזו (אחרי 2021), מה היית מציע לשנות בתוכנית?
- 16) האם יש עוד משהו שחשוב לך להגיד לנו, על התוכנית הזו או בנושא אחר?