



חיזוק רשויות מקומיות סקירת ספרות בין-לאומית

יואב לף

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-886-21

עריכת לשון: רעיה כהן
תרגום לאנגלית (תקציר): עמי אשר
תרגום לערבית (תקציר): ג'לאל חסן
עיצוב גרפי: אפרת ספיקר

הסקירה הוכנה בהזמנת האגף הבכיר לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב
במשרד הרווחה והביטחון החברתי ומומנה 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/>

תקציר

רקע

סקירת הספרות שלהלן הוכנה בהזמנת האגף הבכיר לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב, כיום במשרד הרווחה והביטחון החברתי. האגף מתכלל את תוכנית החומש לאוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021 (מתוקף החלטת ממשלה 2397). בתוכנית החומש הוכללה תוכנית ייעודית להעצמת הרשויות הבדואיות בנגב אשר הדגישה את חיזוקן של תשע הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב, את ביסוסן בהיבט המנהלי והארגוני ואת העלאת רמת השירות שלהן לתושבים. זאת, על רקע ההכרה שהרשויות המקומיות הן גורם מרכזי המספק שירותים חיוניים לתושבים ושהרשויות הבדואיות הן מן העניות והחלשות בקרב הרשויות המקומיות בישראל. תוכנית העצמה זו לרשויות הבדואיות בנגב מיושמת ומנוהלת על ידי משרד הפנים על בסיס תקציב ייעודי שהממשלה הקצתה לו.

מטרה

סקירת הספרות היא חלק ממערך מחקרי מקיף שנועד ללוות את תוכנית החומש ולהוות בסיס להכנתה של תוכנית המשך. מטרתה לסקור הן דגמי פעילות לחיזוק רשויות מקומיות ברחבי העולם הן תובנות בנושא זה המתוארות בספרות המקצועית, בהנחה שהמידע יוכל לסייע בגיבוש רעיונות ודרכי פעולה להמשך חיזוקן של הרשויות הבדואיות. בעת הכנת הסקירה הושם דגש על איתור דגמים רלוונטיים ככל האפשר ממדינות מתפתחות וכן דגמים שעניינם רשויות מקומיות חלשות יחסית, גם אם במדינות מבוססות יותר. זאת כדי להבטיח רלוונטיות מרבית לרשויות הבדואיות, המאופיינות במחסור במשאבים כספיים, במחסור בכוח אדם בכלל ובמחסור בכוח אדם מיומן בפרט, במידת אמון מוגבלת מצד תושביהן ובשגרות עבודה שאינן די סדורות ויעילות.

שיטה

איתור הספרות המקצועית הרלוונטית נעשה באמצעות חיפוש מילות מפתח ברשת האינטרנט ובמאגרי מידע אקדמיים וכן באמצעות הפניות מתוך מקורות שכבר אותרו. המידע בסקירה עוסק בתוכניות ממדינות בפריסה גאוגרפית נרחבת: אסיה, אפריקה, אמריקה הלטינית, מדינות ברית המועצות לשעבר ומערב אירופה.

ממצאים

תוכניות לחיזוק שלטון מקומי הופעלו בארבעת העשורים האחרונים בכמה מדינות, על רקע מגמה עולמית של ביזור תהליכי ממשל והקצאת משאבים ובעקבות הבנה שהחלטות ברמה מקומית עשויות לתת מענה מותאם יותר לצורכי הציבור מאשר קבלת מכלול ההחלטות על ידי השלטון המרכזי – הן בשל התאמה טובה יותר לצורכי הקהילה הן בשל הפוטנציאל למחויבות ישירה של אנשי השלטון המקומי לציבור שהם משרתים.

אף לא אחת מן התוכניות שאותרו בספרות העולמית כוללת פריסה רחבה של סוגי מענים לרשויות המקומיות כמו זו שבתוכנית של ממשלת ישראל העוסקת ברשויות המקומיות הבודאות. מבחינה זו נראה כי תוכניתה של ממשלת ישראל היא ניסיון תקדימי שכרוך באתגרים רבים. התוכניות שנסקרו בעבודה זו עוסקות בדרך כלל בהיבט מסוים, לעיתים מצומצם למדי, של פעילות הרשות. עם זאת, חלקן כללו עיסוק מעמיק באותו היבט נבחר, ויש להניח אפוא שאפשר ללמוד מהן, ליישם חלק מרכיביהן גם בתוכנית רחבה ומקיפה ולעשות התאמות נדרשות לצרכים ולתנאים המקומיים.

מן הקריאה בספרות המקצועית עולה כי אין די ברפורמה שמבזרת סמכויות ומפנה משאבים לשלטון המקומי. כדי לשפר תהליכים דמוקרטיים של קבלת החלטות ומימושן יש צורך לזהות גורמי חולשה שמהם סובל השלטון המקומי ולטפל בהם בקפידה. בין היתר בולט הצורך בהגברת שקיפותם של תהליכי הממשל המקומיים ובהשתתפות הציבור בהם וכן בפעילות שמטרתה חיזוק האמון והאחריות – בין השלטון המקומי לתושבים ובינו לבין הממשל המרכזי. זאת בין היתר כדי שהשלטון המקומי יוכל לשמש בסיס ליצירת 'משילות מונעת-דרישה', כלומר, תהליכי שלטון שרצון התושבים ודרישותיהם מניעים אותם.

הספרות שאותרה עוסקת בעיקר בדרכים לביסוס יכולות בשלטון המקומי: אסטרטגיות לפיתוח ההון האנושי ולשיפור תהליכים ארגוניים ומקצועיים בתחומים כגון קביעת סדרי עדיפויות, שיפור תהליכי תקצוב וקידום מיזמים לפיתוח כלכלי. דגש נוסף מושם על האיזונים הראויים בין הממשל המרכזי לשלטון המקומי בתהליכי ליווי מקצועי, הכשרה ופיקוח. חוקרים הדגישו גם את הצורך בפיתוח תהליכי ניטור והערכה של ביסוס היכולות ברשויות המקומיות ובצורך שהממשל המרכזי יזהה את יכולותיהן של רשויות מקומיות ואת נקודות התורפה שלהן, כדי לעזור להן להתגבר עליהן. עוד דגש מושם על היתרונות שגלומים בפיתוח שותפויות בין-מגזריות. בכוחן של שותפויות כאלה – ובהן שותפויות בין המדינה, גורמים במגזר הפרטי וארגוני החברה האזרחית – לקדם יכולות מקצועיות במערכות השלטון המקומיות וכן תהליכים לשיתוף ידע בין רשויות מקומיות. ואולם, יש להביא בחשבון כי תהליכי שיתוף צריכים להיעשות בזהירות, רגישות והקפדה על חלוקת סמכויות ברורה.

לבסוף, על בסיס תוכניות אחדות שנבחנו, עולה בבירור הצורך בהגדרת יחסים בין רמות השלטון באופן שמוותר לשלטון המקומי מרחב פעולה ניכר. זאת, בהתבסס על התפיסה שהידע הרלוונטי על הצרכים ודרכי הפעולה נמצא במידה רבה במרחב המקומי אך שיישום מתאפשר בעזרת חבירה למשאבים ולידע מרכזיים. בשל השונות במאפייניהן ובצורכיהן של הרשויות צוין הצורך להתאים פרטנית את תהליכי הליווי לצרכים של כל אחת מן הרשויות המקומיות המלואות.

דברי תודה

צוות המחקר מודה לאנשי האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב על השותפות במהלך מחקר תוכנית החומש לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021, כולל במהלך המחקר המוגש בזה. השותפות כללה דיונים והתייעצות בנוגע לכיווני המחקר, סיוע בהשגת מידע, פעולה מול גורמי ממשל שונים וכמובן מתן משוב והתייחסות למחקר עצמו.

תוכן עניינים

1	1. מבוא
2	2. הסקירה
2	2.1 מטרת הסקירה
2	2.2 שיטת הסקירה
3	3. חיזוק רשויות מקומיות – על שום מה?
5	4. ביזור, השתתפות וביצוע
5	4.1 שקיפות, שותפות, השתתפות ציבורית ואָמון
8	5. ביסוס יכולת בשלטון המקומי
8	5.1 מהו ביסוס יכולת?
8	5.2 כיצד מבססים יכולת?
9	5.3 תוכניות לביסוס יכולת בקרב כוח האדם ברשויות מקומיות
12	5.4 ניטור והערכה של אסטרטגיות לביסוס יכולת
12	5.5 פיתוח יכולות בשלטון המקומי – דפוסי פעולה כלליים, דגשים והמלצות
14	6. חיזוק רשויות מקומיות באמצעות ביסוס שותפויות
16	7. הקשר בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי
18	עוד פרסומים של המכון בנושא
19	מקורות

1. מבוא

סקירת הספרות הבין-לאומית שלהלן הוכנה בהזמנת האגף הבכיר לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב, אשר פועל כיום במסגרת משרד הרווחה והביטחון החברתי ומתכלל את תוכנית החומש לאוכלוסיית הבדואים בנגב לשנים 2017-2021. תוכנית החומש (מתוקף החלטת ממשלה 2397) היא תוכנית שנייה ברצף של ממשלת ישראל שמיועדת 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 בחברה ובכלכלה של ישראל. בשונה מקודמתה ייחדה תוכנית זו תשומת לב רבה לחיזוקן של תשע הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב, לביסוסן בהיבט המנהלי והארגוני ולהעלאת רמת השירות שלהן לתושבים, ולשם כך הוכללה בה תוכנית ייעודית להעצמת הרשויות הבדואיות בנגב (להלן: **תוכנית ההעצמה**) הפועלת במסגרת תוכנית החומש. זאת, על רקע ההכרה שהרשויות המקומיות הן גורם מרכזי המספק שירותים חיוניים לתושבים ושהרשויות הבדואיות הן מן העניות והחלשות בקרב הרשויות המקומיות בישראל.

את תוכנית ההעצמה מיישם ומנהל משרד הפנים, על בסיס תקציב ייעודי שהקצתה לו הממשלה; ובהיותה חלק מתוכנית החומש כולה, האגף הבכיר לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב מלווה אותה. מערך של מחקרי הערכה ושל תשתית ידע מלווה אף הוא את תוכנית החומש, בהובלת מכון מאיר-סג'ווינט-ברוקדייל. על פי הזמנת האגף המכון עושה גם מחקר הערכה מפורט של תוכנית ההעצמה. המחקר מתמקד ביישום תוכנית ההעצמה, בחסמים שמקשים להפיק ממנה את המיטב ובניסיון לאמוד את השפעותיה. סקירת הספרות מהווה צעד משלים למחקר הערכה.

2. הסקירה

2.1 מטרת הסקירה

סקירת הספרות המובאת כאן סוקרת דגמים של פעילות לחיזוק רשויות מקומיות מרחבי העולם וכן תובנות בנושא זה המתוארות בספרות המקצועית. ההנחה היא שהמידע יוכל לסייע לגיבוש רעיונות ודרכי פעולה בתוכנית המשך אפשרית לרשויות המקומיות הבדואיות. רשויות אלו סובלות ממחסור במשאבים כספיים וכן בכוח אדם בכלל ובכוח אדם מיומן בפרט, ממידת אמון מוגבלת מצד תושביהן ומשגרות עבודה שאינן די סדורות ויעילות. בעת הכנת הסקירה הושם דגש באיתור דגמים רלוונטיים ככל האפשר ממדינות מתפתחות וכן באיתור דגמים שעוסקים ברשויות מקומיות חלשות יחסית, גם אם במדינות מבוססות יותר.

תוכנית ההעצמה היא תוכנית מקיפה ויוצאת דופן אשר נועדה לסייע לרשויות הבדואיות בנגב בדרכים מגוונות: תוספת תקציב ניכרת לפיתוח ולשיפור של שירותים במשך חמש שנים; עיסוק במגוון תחומי ליבה המאפיינים פעילות של רשות מקומית, ובהם מגוון שירותים לתושב, פעילות בתחומי החברה והקהילה, פיתוח כלכלי וחיזוק המשילות, וכן פיתוח מצוינות ארגונית של הרשות המקומית עצמה; תמיכה מקצועית באמצעות פרויקטור חיצוני המלווה את הרשות; הצעה לסל פרויקטים שכל רשות יכולה לבחור פריטים מתוכו ולהכין תוכנית עבודה המותאמת לצרכיה; מערך יעדים ומדדים לבחינת התקדמותן של הרשויות בכלל ושל יישום התוכנית בפרט; מערך של ליווי ובקרה מצד משרד הפנים וכן תכלול וליווי מצידו של אגף ממשלתי בכיר שממונה על כך (להרחבה: לף ואח', 2021). אף לא אחת מן התוכניות שאותרו בספרות העולמית כוללת פריסה רחבה כל כך של סוגי מענים לרשויות המקומיות; ומבחינה זו נראה שהתוכנית של ממשלת ישראל היא ניסיון תקדימי, והוא כרוך באתגרים רבים. התוכנית מן העולם שנסקרו בעבודה זו עוסקות בדרך כלל בהיבט מסוים, לעיתים מצומצם למדי, של פעילות רשות מקומית. עם זאת, חלקן כללו עיסוק מעמיק בהיבט הנבחר, ויש להניח שאפשר ללמוד מהן וליישם רכיבים מתוכן גם בתוכנית מקיפה יותר, אם יבוצעו התאמות נדרשות לצרכים ולתנאים המקומיים.

2.2 שיטת הסקירה

איסוף המידע לסקירה נעשה בין נובמבר 2020 ליוני 2021 והתבסס על איתורו במאגרי מידע אקדמיים וברשת האינטרנט. חיפוש המאמרים נעשה ברובו במאגרי המידע Proquest, Science Direct ו-Wiley Online Library, וכן באמצעות מנוע החיפוש Google Scholar. מידע נוסף אותר באמצעות מנוע החיפוש Google. מידע שאותר סייע בהגעה למקורות מידע נוספים שאוזכרו בו. החיפוש נערך באמצעות מילות חיפוש ששילבו התייחסות לשלטון מקומי – ביטויים כגון 'local authorities' ו-'local government' – ביטויים שעניינם חיזוק והעצמה – 'empowerment', 'empowering' ו-'strengthening' וכן ביטויים מקבילים בעברית: 'שלטון מקומי', 'רשויות מקומיות', 'חיזוק' ו'העצמה'. כמו כן נעשה שימוש במידע מסקירה שנכתבה במכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל ושחלקה רלוונטי לתחום עיסוקה של הסקירה הנוכחית (פן, 2020).

3. חיזוק רשויות מקומיות - על שום מה?

תוכניות לחיזוק שלטון אזורי ומקומי הופעלו בכמה מדינות בעולם בארבעת העשורים האחרונים. זאת על רקע מגמה עולמית גוברת לביזורם הן של תהליכי ממשל הן של הקצאות משאבים (Oluwasinaayomi & Tunde, 2017; Slater, 1997). מגמה זו מעוגנת בהבנה שהחלטות מקומיות עשויות לתת מענה מותאם יותר לצורכי הציבור מהחלטות אופייניות לשלטון מרכזי, שיש בהן בדרך כלל מידה פחותה של דין וחשבון ישיר לתושבים וכחות הקפדה על ניצול משאבים לפי צורכיהם (Slater, 1997). על אף מגמה זו, סלייטר מציין שבמדינות מתפתחות הדברים לא תמיד פועלים כך, משום שבהן הרשויות המקומיות חלשות ותלויות מאוד במענקי ממשלה והמצב בהן הוא מצב כמעט תמידי של חוסר יעילות, היעדר השפעה וניהול כושל (Slater, 1997).

ישראל אינה נחשבת מדינה מתפתחת, אך תמונת המצב בתשע הרשויות המקומיות הבודאיות בנגב תואמת במידה רבה את התיאורים הללו. הרשויות הללו הן מעין מובלעת בעלת מאפיינים מובהקים של מדינה מתפתחת בתוך מדינה מפותחת יותר.

הצורך בחיזוק השלטון המקומי הוא בעל חשיבות אף מעבר לסוגיית שיפור השירותים לתושבים במסגרת תהליכי ביזור. השלטון המקומי הוא בין היתר בסיס לחיזוק הדמוקרטיה ברמה העממית ומקדם את השתתפות הציבור, בייחוד באזורי פריפריה; הוא משמש כפועל 'בית ספר' למנהיגים ברמה הלאומית; הוא פועל כאפיק תקשורת בין השלטון הארצי לציבור התושבים; והוא מאפשר להתנסות במדיניות חדשה ולבחון אותה בקנה מידה מוגבל, לפני ההחלטה אם ליישם אותה בכלל המדינה (Etigbamo, 2018). מכל הסיבות הללו נודעת חשיבות רבה לשלטון מקומי חזק ומתפקד.

ברור שכדי לשפר תהליכים דמוקרטיים של קבלת החלטות אין די ברפורמה שמכנה יותר משאבים לשלטון המקומי. יש צורך שרפורמה כזו תלווה גם בשיפור יכולות הניהול והביצוע של גורמי השלטון המקומי שמקבלים את המשאבים הללו תחת אחריותם (ממשל אזורי בחלק מן המדינות או רשות מקומית). כדי שרפורמה לביזור משאבים וסמכויות תוביל לתוצאות משופרות מבחינת השירותים הניתנים לתושבים ותאפשר פיתוח, יש צורך ראשית לזהות את השינויים הנדרשים ושנית לטפל בגורמי החולשה שמהם השלטון המקומי סובל. בלי טיפול הולם בגורמים אלו קשה להניח שהשלטון המרכזי יאזן להאציל מסמכויותיו לשלטון המקומי, ובה בעת קטנים הסיכויים שהשלטון המקומי יצליח לקדם את תהליכי הפיתוח הנדרשים (Slater, 1997).

מחקרים שעסקו בשלטון המקומי במדינות מתפתחות הצביעו על גורמים נוספים שמקשים עליו את ההתנהלות ומימוש התקציבים המיטבי לטובת הציבור. כך, לדוגמה, בסקירה של צ'רנוב (Chernov, 2019) שעניינה ביסוס יכולות בשלטון המקומי בכמה ממדינות מזרח אירופה והקווקז. הסקירה מונה מאפיינים משותפים למדינות אלו, ובהם רמת שחיתות גבוהה, מערך גיוס כוח אדם שאינו מביא בחשבון במידה הנדרשת את כישורי העובדים, שליטה מעטה בלבד של אנשי מקצוע בשפה האנגלית (מקשה לספק להם הכשרה ממקורות בין-לאומיים) וכן מעורבות בלתי-מספקת של ארגוני חברה אזרחית בתחומי הממשל והמנהל הציבורי, ובכלל זה בבקרה על תפקודן של הרשויות המקומיות והממשלתיות. תיאורים דומים מגיעים ממדינות נוספות, למשל ניגריה. בנוגע לשלטון המקומי בניגריה הוזכרו היעדר מינהל תקין וריבוי מעילות, היעדר שקיפות ודרישה מועטה לאחראיות, תלות רבה במנגנוני המדינה וכן מחסור ממשי בכוח אדם מיומן, שכן רבות מן הרשויות המקומיות מעסיקות כוח אדם על בסיס השתייכות פוליטית ולא דווקא על בסיס כישורים ומיומנויות (Etigbamo, 2018).

מן המתואר בספרות המקצועית עולה הצורך בהתערבויות אשר תעזורנה לקדם כמה היבטים: ביסוס יכולות בשלטון המקומי; חלוקת סמכויות מיטבית וביסוס שותפויות; הגברת השקיפות והאמון; פיתוח וחיזוק של קהילות; וכן, סיוע בפיתוח כלכלי, אשר ביכולתו הן לבסס את הכלכלה המקומית הן לשפר את איתנותה הכלכלית של הרשות המקומית עצמה. להלן נעסוק בתחומים אלו ונביא דוגמאות מן המתואר בספרות המקצועית ובתיאורי תוכניות רלוונטיות. עתה נתעכב על הקשר שבין תהליכי ביזור, השתתפות וביצוע בשלטון המקומי.

4. ביזור, השתתפות וביצוע

מאנור וקרוק (Manor & Crook in Slater, 1997) סקרו את היחסים בין תהליכי ביזור, השתתפות וביצוע בכמה מדינות באסיה ובאפריקה בשנות השמונים והתשעים של המאה הקודמת. על בסיס מחקרם בקרנאטקה בהודו מצאו כי כפוף לקיומם של כמה תנאים, ביזור סמכויות יכול להביא לידי הגברת ההשתתפות בתהליכי שלטון ולידי שיפור בביצועי הרשויות. צמד החוקרים מצא שביזור הוביל שם ליישום מיטבי של תוכניות פיתוח המשקפות טוב יותר את רצון הציבור, ובלבד שתהליך הביזור לווה **בהאצלה אמיתית של סמכויות, בבסיס משאבים מספק** וכן במידה מספקת של **בלמים ואיזונים** שנועדו להבטיח את האינטרסים הציבוריים. ללא בלמים ואיזונים שכאלה הביצועים צפויים להיות מוגבלים, גם בהינתן שפע יחסי של משאבים; וכך אומנם היה בבנגלדש. גם במקרים שבהם ביזור הסמכויות היה מוגבל (לדוגמה, בחוף השנהב) או שהאוטונומיה המקומית לוותה במשאבים מועטים בלבד (לדוגמה, בגאנה), השפעתו של הביזור על תהליכי הפיתוח הייתה מוגבלת (Manor & Crook in Slater, 1997).

חשוב לציין שבמדינות רבות הייתה תקווה שתהליכי ביזור הסמכויות יובילו לייעול שירותים ולהתאמתם לצרכים מקומיים, אך בחלק מן המקומות לא הושלמו הצעדים הארגוניים והתקציביים, החיוניים כדי לאפשר לרפורמות אלו למלא את ייעודן, ולכן הן לא הוכתרו בהצלחה רבה. השלמתן של הרפורמות כרוכה לא פעם בשלל אתגרים, ובהם אתגרים בתחומים טכניים (כגון תכנון ומימון); אתגרים בתחום משאבי האנוש (העברת סמכויות לרשויות מקומיות אשר סובלות ממחסור חריף באנשי מקצוע רלוונטיים, במידה רבה בשל מחסור במשאבים לתשלום שכר ובשל תלות בשלטון המרכזי לשם גיוס עובדים); אתגרים בתחום הכספי (בשל עלויות שלא הובאו במלואן בחשבון בעת העברת הסמכויות) או תלות בתוכניות קצובות בזמן המבוססות על מימון חיצוני. נוסף על כך, ביסוס יכולותיהן של הרשויות המקומיות להתמודד עם האתגרים החדשים שהונחו לפתחן נעשה לא פעם בעבודת טלאים וממומן על ידי גורמי פיתוח וארגונים לא-ממשלתיים, במקום במימון יזום ומאורגן על ידי השלטון המרכזי (Boulenoar, 2015).

4.1 שקיפות, שותפות, השתתפות וציבורית ואמון

התפיסה בבסיס תהליכי הביזור היא שביזור – בצירוף משאבים ואיזונים – יכול להביא לידי שיפור בביצועי הרשויות, משום ששלטון מקומי יכול להתאים טוב יותר את פעולותיו לרצון התושבים מאשר שלטון מרכזי. זאת בשל נטייתו הרבה יותר של שלטון מקומי לעומת שלטון מרכזי לתת דין וחשבון בגלל קרבתם הרבה יותר של נבחרי אל בוחריהם (Slater, 1997). תפיסה זו מניחה הנחה סמויה בדבר קיומם של גוף נבחר מתפקד בשלטון המקומי, של מערכת בחירות פעילה ושל עניין ציבורי ממשי בהשתתפות בתהליכי השלטון. בפועל, במדינות מתפתחות רבות בולט חסרונם של רכיבים אלו ברמה המקומית (Slater, 1997). אחת הסיבות לכך היא היעדר שקיפות מספקת באשר לפעולות השלטון המקומי.

במסגרת תוכנית של הבנק העולמי שליוותה את הרפורמה לביזור סמכויות בסרי-לנקה (החל ב-1987) נעשה ניסיון לחזק את מעורבות הציבור בקבלת החלטות באמצעות **הגברת השקיפות**. התוכנית סייעה לרשויות המקומיות להכין תוכניות פעולה ולהציגן לציבור בדרך של הצהרת כוונות; בין היתר סייעה התוכנית להפיק דפי מידע ועלונים לציבור בדבר מקורות התקציב העיקריים והפעילויות המרכזיות של הרשות וכן עודדה את הרשויות המקומיות לפרסם דוח שנתי או דפי מידע ובהם פירוט של ההכנסות,

ההוצאות ותרומתם של משלמי המיסים והאגרות לשירותים שניתנו. צעדים אלו נמצאו מועילים במיוחד במרכזים העירוניים, וכחות ברשויות כפריות. כמו כן נעשו צעדים ארציים במטרה להגביר את מידת העניין של הבוחרים בשלטון המקומי, ובהם הורדת גיל המינימום שבו ניתן להיבחר למועצות המקומיות. צעד זה הביא לידי ייצוג רב יותר במועצות המקומיות של צעירים ושל אנשים שאינם נמנים עם האליטות הכלכליות, אך לא הביא לידי הגברת השתתפותן של נשים בקבלת החלטות (Slater, 1997).

שפר ויילמז (Schaffer & Yilmaz, 2008) מדגישים כי חשוב שמערכת משל, ובכלל זה כל מערכת ממשל מקומית, תדע לקבוע מדיניות, להכין תוכניות עבודה ולהשיג יעדים ארוכי-טווח. מיון תוכניות עבודה כאלה מחייב תקצוב מקצועי, ובלעדיו קשה מאוד להשיג את היעדים הרצויים. לשם תקצוב מקצועי יש צורך בכוח אדם, במימון, באיתור מקורות תקציב ובקביעה מושכלת של סדרי עדיפויות וכיווני פעולה. הניסיון ממדינות מתפתחות וממדינות המאופיינות ברמת הכנסה בינונית מעיד על **תהליכי תכנון לא-יעילים, בשל מחסור ביכולות מתאימות ובתשתיות מידע**. מצב זה, בצירוף קשיים בתחום האחראיות (accountability), מוביל לא-פעם לתופעות של הונאה ושחיתות. כדי להתמודד איתן, יש צורך בהגברת השקיפות של תהליכי קבלת החלטות בשלטון המקומי. שקיפות ראויה מאפשרת **שותפות** בין אנשי השלטון המקומי לחברי הקהילה ומסייעת לקבל החלטות מותאמות יותר לצורכי התושבים. היא יכולה גם לסייע לבסס **אחראיות חיצונית**, אשר נובעת ממושב של הציבור, וזו מצטרפת **לאחראיות הפנימית** שחשוב לבסס, של שכבת הפקידים ברשות וכן **לאחראיות האנכית** של שכבת הפקידים הזאת כלפי השלטון המרכזי מעליה (Schaffer & Yilmaz, 2008).

שפר ויילמז (Schaffer & Yilmaz, 2008) מדגישים את מידת הרגישות הרבה שכרוכה באחראיות אנכית: מצד אחד, ביזור הסמכויות מחייב תהליך שגרתי וסדר של דיווח לשלטון המרכזי ובקרה מצידו; מצד שני, אם השלטון המרכזי רואה בבקרה זו הצדקה להתערבות ביכולתו של השלטון המקומי, עלול להיווצר מתח הרסני, במקום יחסים בריאים בין רמות השלטון. יש לזכור שתפקיד השלטון המרכזי עשוי להתרחב אל מעבר לבקרה בסיסית של ביצועי השלטון המקומי ושל איסוף מידע, ובייחוד אם השלטון המקומי עוסק בהספקת שירותים שיש בנוגע להם מדיניות מרכזית סדורה, כפי שאופייני לתחומים כגון חינוך, בריאות וחקלאות. בהקשרים כאלה, יש לראות בשלטון המקומי סוכן אספקת שירותים יותר מאשר גוף אוטונומי, ולכן ישנה הצדקה רבה יותר מבתחומי עיסוק אחרים של הרשויות המקומיות למעורבות מוגברת של השלטון המרכזי (Schaffer & Yilmaz, 2008).

השתתפות הציבור ויכולתן של הרשויות המקומיות לקדם תהליכי פיתוח ושירותים כרוכות לא רק בסוגיות של שקיפות, אלא גם בגורם נוסף – מידת **האָמוֹן** שהתושבים נותנים ברשויות ובעומדים בראשן. בלי אמון שכזה יתקשה השלטון המקומי לבסס קשר עם הבוחרים ולתת להם מענה מתאים בתחומי התשתיות והשירותים. כך, מחויבות מתמשכת ליישום רפורמות מותנית במידה רבה באופן שבו האזרחים תופסים את השיפור בשלטון המקומי ובתנאי חייהם בעקבות שלבים ראשוניים ברפורמות הללו (Saloum Lindegaard & Webster, 2018). המשך שיפורו של השלטון המקומי תלוי במידה רבה **במשילות מונעת-דרישה** (demand-driven governance); כלומר, קידום תהליכי שלטון שהמנוע המרכזי להנעתם הוא קיומה של דרישה מצד התושבים (Saloum Lindegaard & Webster, 2018). משילות שכזו אינה תוצר הכרחי של רפורמות לביזור סמכויות. היא תלויה גם בקיומו של קשר פעיל בין השלטון המקומי ובין התושבים, ביצירת הזדמנויות למעורבות ולהשתתפות של התושבים וכן בהיענות התושבים לנצל הזדמנויות ממין זה. התקדמות בתחומים אלו מחייבת שינוי של ממש בתרבות הפוליטית, ולשם כך יש

לבחון בין היתר את תפיסות התושבים בהקשרים אלו, ובהם היבטים של אמון, של מעורבות פוליטית ושל הרפורמות שנעשות (Saloum Lindegaard & Webster, 2018).

רפורמות הביזור באוקראינה בראשית המאה ה-21, לשם דוגמה, יושמו על רקע של דעיכה במידת האמון של הציבור ברשויות בכלל, ובשלטון המקומי בפרט. עם זה, סקר שנערך בקרב תושבים במדינה הראה שככל שהאזרחים יודעים יותר על הרפורמה בשלטון המקומי, כך הם מאמינים יותר שהיא תביא עימה שיפורים ושתתרום להתפתחות הקהילה המקומית (Saloum Lindegaard & Webster, 2018). ממצא זה מחזק את הצורך בקיומו של קשר מבוסס בין השלטון המקומי לתושבים, קשר שיכלול הנגשה ברורה של מידע בדבר תוכניותיה של הרשות המקומית, בדבר ביצועיה ובדבר רפורמות ותוכניות מרכזיות אשר משפיעות על פעולותיה.

בניגוד הוצע, כדי לקדם את האמון ואת השתתפות התושבים בתהליכי שלטון מקומי, להקים ברשויות המקומיות מחלקות לפיתוח קהילתי, אשר בין היתר תפעלנה לפתח יוזמות מקומיות, תקדמנה השתתפות של הציבור בתהליכי פיתוח – ובכך תוכלנה לאפשר ביסוס של מנהיגות מקומית עתידית ולפתח בקרב הציבור 'תחושת בעלות' על תוכניות פיתוח ואף תוכלנה לסייע בקידום יוזמות לעזרה עצמית ולתמיכה כלכלית וחומרית באמצעות איגום משאבים. עוד הוצע להקים מנגנון פנים-רשותי לפתרון סכסוכים קהילתיים, בין-קהילתיים ושבטיים; זאת בהנחה שיהיה במנגנון שכזה כדי להפחית סכסוכים שבמקרים רבים מסתיימים באובדן חיים ורכוש ומונעים תהליכי פיתוח (Etigbamo, 2018).

כדי ליצור מנגנונים יעילים של שיתוף ציבור בקבלת החלטות ובבקרה יש צורך, מלבד בביסוס אמון, גם ביצירת בסיס חוקי מסודר לתהליך השיתופי; בייסוד מסגרת רגולציה וארגון מתאימה, ובחשיבה שיטתית מסודרת על בסיס של הסכמה; ולבסוף – בביסוס יכולות מתאימות לקיום שותפות כזו, הן בקרב החברה האזרחית הן בקרב מנגנוני השלטון המקומי עצמו (Schaffer & Yilmaz, 2008).

תהליכי תקצוב השתתפותיים בברזיל גרמו להפניית משאבים רבים מבעבר לשכונות שתושביהן עניים ושקודם לכן הופלו לרעה, וכן לשיפור במשילות של הרשויות המקומיות שבהן הופעלו. תהליכים אלו אף סייעו להפחתת העוני ולשיפור נגישותו של הציבור לשירותים בסיסיים. בכל זאת נשמעו גם דברי ביקורת על תהליכים אלו. בין היתר נטען שהם יוצרים מתחים בין דמוקרטיה השתתפותית לדמוקרטיה ייצוגית ושהם עלולים להחליש את השלטון המקומי. ביקורת נוספת שהושמעה נוגעת לעובדה שתהליכים אלו מתמקדים לרוב בפרויקטים ציבוריים מסוימים ושהם אינם יוצרים שיתוף של ממש בסוגיות של מדיניות חברתית רחבה יותר ובתכנון ארוך-טווח (Schaffer & Yilmaz, 2008).

5. ביסוס יכולת בשלטון המקומי

5.1 מהו ביסוס יכולת?

הספרות המקצועית מדגישה את הצורך לבסס יכולות בשלטון המקומי. זאת כדי שאפשר יהיה להיאבק בשחיתות, כדי שהשלטון המקומי יוכל להגביר את יעילות מנגנוניו וכדי לשפר את השירות שמוסדותיו נותנים (למשל Asaduzzaman et al., 2016). אך לא תמיד יש הסכמה על הגדרתה של יכולת ועל הכוונה בביסוסה. מוונקו ואחרים, לדוגמה, מגדירים **יכולת** (capacity) כמסוגלות של אדם, מוסד או ארגון לבצע בהצלחה משימה מסוימת, להיות יעיל ולהתמיד בביצועה למשך זמן ולהיות תלוי פחות וכחות במשאבים חיצוניים (Mwanko et al. in Vincent & Stephen, 2015). **ביסוס יכולת** (capacity building) לפי הגדרתם הוא תהליך שעוסק בפיתוח הון אנושי, בפיתוח ארגוני ובהקשר של המדיניות שבמסגרתה רשויות השלטון המקומי פועלות ומקיימות יחסי גומלין. לפיכך, ביסוס היכולת הוא תהליך שכולל פעילויות אשר מחזקות את הידע, הכישורים וההתנהגות של יחידים, ובה בעת משפר מבנים ותהליכים ארגוניים. כל זאת כדי שארגון יהיה בר-קיימה במימוש ייעודו ובביצוע משימותיו (Mwanko et al. in Vincent & Stephen, 2015). לפי גרינדל (Grindle in Vincent & Stephen, 2015), ביסוס יכולת הוא תהליך שנועד להקיף מגוון אסטרטגיות שקשורות להגברת יעילות ומועילות של ביצועי הממשל ושמתבסס על אמצעים מתחומים כגון פיתוח הון אנושי, חיזוק ארגוני ורפורמה ממשדית. חוקרים אחרים, למשל בולנואר, מעדיפים את המונח **תמיכה ביכולת** (capacity support), משום שהוא מדגיש כי הכוונה היא לסיוע לרשויות המקומיות לממש את האחריות השלטונית שמוטלת עליהן (Boulenoar, 2015).

5.2 כיצד מבססים יכולת?

המגמה של ביזור סמכויות מוגבר, בצירוף ציפיות גוברות לגישור בין המדינה לחברה האזרחית ולגופי ממשל, מחייבת להציב את ביסוס היכולת במוקד סדר היום של השלטון המרכזי ושל גופי פיתוח נוספים (Mwanko et al. in Vincent & Stephen, 2015). לשם הבטחת קיומם של מנהיגות טובה וניהול אסטרטגי אין די ביצירת מסגרת מתאימה מבחינה חוקית, פוליטית וממסדית; יש צורך בפיתוח הבנה וכישורים וביצירת רצון להמשך למידה והתפתחות בקרב בעלי תפקידים בשלטון המקומי. עם זאת, תוכניות רבות לביסוס יכולת, בייחוד בתחום הפיתוח הכלכלי, אינן יעילות משום שאינן מבוססות על מסגרת אסטרטגית מקיפה (Mwanko et al. in Vincent & Stephen, 2015).

להלן רכיבים שעל פי חוקרים אחדים הם רכיבים חיוניים בתוכניות לביסוס יכולת (Vincent & Stephen, 2015):

1. **זירוז תהליכי הכשרה** בתחומי התכנון והניהול של פיתוח מקומי
2. **בחינת מצב כוח האדם ברשות המקומית** – צעד ראשון לאיתור תחומים שבהם ישנו עודף בכוח אדם וכאלה שבהם יש מחסור שמצריך מענה
3. **גיוס כוח אדם מיומן** – לשם חיזוק הצוות ברשות

4. **פיתוח יכולת ללמוד מהתנסויות בעבר, לטובת פעילויות בעתיד** – בהקשר זה מומלץ לעיתים להיעזר ביועץ חיצוני, לפי מידת יכולתה של הרשות לבצע את התהליך בכוחותיה הפנימיים ובהתאם למורכבות ההתנסות הקודמת שממנה ניתן ללמוד. במקרה של היעזרות בגורמי-חוץ, חשוב לרסן אותם מלקבל עליהם את האחריות לתהליך; כלומר, רצוי להיעזר בהם, אך חשוב לשמר את אחריותה של הרשות המקומית לנהל את תהליך הלמידה (Vincent & Stephen, 2015).

מחקרה של בולנואר (Boulnoar, 2015) על רפורמות במדינות שהעבירו את האחריות לאספקת מים לידי השלטון המקומי מפרט את רכיביה המגוונים של התמיכה ביכולתה של רשות מקומית להתמודד בהצלחה עם הסמכות החדשה שקיבלה: סיוע טכני, ניטור ביצועים וכן הכשרה של הצוות המקומי בתחומי מפתח, כגון תכנון, תקצוב ומעקב אחר הביצוע. נראה שכדי להצליח בתמיכה כזו, יש צורך באסטרטגיה מבוססת בממשל המרכזי, הנשענת בין השאר על יכולת לזהות צרכים בתחום היכולות, על הקצאת תקציב ייעודי לתמיכה ועל מתן סיוע בביסוס יכולות ובהכשרה. מחקר שנעשה בגאנה, בעקבות רפורמה כזו, העלה כי תאגידי אספקת מים וסניטציה אשר זכו לביקורים לצורכי בקרה ותמיכה מנציגי השלטון, הציגו ביצועים טובים בהרבה ממקביליהם שלא זכו לביקורים כאלה בשנה שקדמה לבדיקה. עם זאת, גם אצל הראשונים נמצא כי רמת הפיקוח והתמיכה הייתה נמוכה למדי (Boulnoar, 2015). יש להניח כי תמיכה ופיקוח נמרצים יותר היו עשויים לשפר את הביצועים עוד. ניתוח ממצאים מן התוכניות במדינות הללו, שערכה בולנואר, מעלה כי מערך תמיכה ניכר יכול לסייע לרשויות מקומיות להשיג שיפור של ממש בביצועיהן, גם בתחומי עיסוק אחרים, ובייחוד בתחומים חדשים יחסית בעבורן או באלו שחל שינוי במידת אחריותן להם.

מאמרה של בולנואר (Boulnoar, 2015) מונה כמה גישות ארגוניות לביסוס יכולת שנמצאו במדינות שנבחנו:

1. תמיכה ישירה ומאורגנת בידי גוף של הממשל המרכזי – צוין כי במדינות שנקטו גישה זו, תוצאות התמיכה היו לרוב טובות למדי
2. היעזרות בגופי הכשרה במיקור-חוץ, כגון חברות הכשרה או ארגונים לא-ממשלתיים, לרוב במסגרת תוכנית קצובה בזמן
3. איגום משאבים מכמה רשויות ביצוע
4. למידת עמיתים והסתייעות במומחים – לשם חיטון בעלויות, כמה רשויות מקומיות שוכרות יחד את שירותי המומחים. דפוס כזה נמצא במדינות דרום אמריקה, על רקע חולשתו של הממשל המרכזי בכל הנוגע לתמיכה ברשויות המקומיות.

5.3 תוכניות לביסוס יכולת בקרב כוח האדם ברשויות מקומיות

בתת-פרק זה נביא דוגמאות לתוכניות ולפעולות (שהן חלק מתוכנית רחבה יותר) לחיזוק יכולותיו של כוח האדם ברשויות מקומיות. ברואנדה הובן שתהליכים של העברת כוח, סמכות, קבלת החלטות ואחריות לא יוכלו להתממש בהצלחה בלי ביסוס יכולות בקרב כלל הגורמים המעורבים בתחומים אלו. לפיכך, במסגרת תוכנית חמש-שנתית הושם שם דגש חזק על שילובו בשלטון המקומי של כוח אדם בעל הכשרה ומיומנויות גבוהות. המאמץ התמקד בבחינת דרכי התנהלות (פרקטיקות) מרחבי העולם ובבחירה באלה מהן שאפשר להתאימן להקשר המקומי. החוקרים שבחנו הרפורמה שהונהגה ברואנדה קבעו שמדובר ברפורמה מוצלחת (Vincent & Stephen, 2015). גם בזימבבווה הכריזה הממשלה, בסיוע תורמים, על תוכניות לביסוס יכולות ברשויות באזורי פריפריה. לצד קידום תשתיות הושם דגש על חיזוק יכולות בשלטון המקומי והמרכזי בתחומים אלו: תכנון, תקצוב, יישום, ניהול, צמצום הצורך

במימון ממשלתי של שירותים עירוניים, הגדלת הגבייה בגין שירותים מקומיים והספקת שירותים על ידי המגזר הפרטי (Vincent & Stephen, 2015). הרושם מן המאמר של וינסנט וסטפן הוא שפרטי ההתערבויות בזימבבווה וברואנדה כנראה אינם תואמים את מבנה החברה והצרכים באוכלוסייה הבדואית בנגב ואת ההקשר הישראלי, ולכן הצעדים שיושמו במדינות אלו אינם מפורטים כאן במלואם.

חלק מן התוכניות לפיתוח יכולת שתוארו בספרות עוסקות ב**תחום הפיתוח הכלכלי**, תחום חשוב במיוחד אם מעוניינים לחזק את איתנותן של הרשויות ולסייע להפחית את תלותן בממשל המרכזי. פיתוח כלכלי משמעו הן יצירת הכנסות באמצעות השקעות כלכליות הן הגדלת הכנסותיה של רשות באמצעות גביית מיסים ואגרות.

בפרו הופעל מיזם לשילוב חברות פרטיות בקידום החיזוק המוניציפלי והאחריותיות החברתית בכל הנוגע לתעשיות המבוססות על משאבי הטבע. התוכנית החלה לפעול בשנת 2008. הובילה אותה חברת גז, אשר התקשרה עם חברת ייעוץ פרטית. החבירה נועדה לחזק את ניהול ההשקעות של גופי השלטון המקומי (השקעות מוניציפליות) בשלושה מחוזות במדינה, בהתבסס על גישה דו-כיוונית – **דחיפה-משיכה** (Pull-Push approach). בצד ה'דחיפה', הרשויות המקומיות זוכות לקבל סיוע לחיזוק יכולות, בדגש על סיוע לתהליכי תכנון וניהול משופרים ולקבלת החלטות מושכלת בתחום ההשקעות. בצד ה'משיכה', ארגוני חברה אזרחית מקבלים הכשרה לניטור הכנסות והשקעות מוניציפליות, כדי להגביר את השקיפות ואת האחריותיות שבהתנהלות הרשויות. כל אלה נעשים באמצעות הפצת מידע לציבור ויצירת אפיקים למתן משוֹב לרשויות המקומיות בדבר דרישות הציבור ותפיסתו את תפקודן (Vincent & Stephen, 2015).

סוגיית התלות בממשל המרכזי חורגת משאלת סך כל האמצעים הכספיים שעומדים לרשות השלטון המקומי. זאת משום שהקצבות חיצוניות, כלומר הקצבות שאינן פרי פיתוח כלכלי מקומי, כרוכות לרוב בהגבלות ממשיות ובפיקוח הדוק על אופן השימוש בהן, בייחוד במקרים שהמענק ניתן בעבור פרויקט פיתוח מסוים. במילים אחרות, תלות בתקצוב חיצוני (לרוב ממשלתי) פירושה אובדן מסוים של חופש התכנון ושל אוטונומיה שלטונית מקומית. הגדלת ההכנסות העצמיות של הרשות המקומית – אף אם אין פירושה בהכרח יותר כסף זמין – מאפשרת חופש רב יותר בקביעת סדרי עדיפויות, צורך מופחת בדיווח לשלטון המרכזי ופחות תלות בתכתיביו (Slater, 1997). במהלך יישום תוכניתו של הבנק העולמי בסרי-לנקה (לעיל, ר' פרק 4.1) נרשם גידול של ממש בהכנסותיהן העצמיות של הרשויות המקומיות שהשתתפו בתוכנית, בין השאר בזכות תמריצים לגביית מיסים מקומיים: אם המפקחים האחראים לגביית המס הצליחו לגבות מעל לסף מינימלי שנקבע (לרוב 70%) הם קיבלו אחוז קטן מן המיסים הנוספים הללו. תמריץ זה הביא לידי הגדלת הגבייה ברשויות העירוניות בכ-10% בין שנת 1986 לשנת 1992, גידול שנתי ממוצע של כ-1.6%, ועל ידי כך התאפשר לרשויות העירוניות להגדיל את תקציבן השוטף ולהשקיע בשיפור השירותים לתושבים (Slater, 1997).

בשלב הבא של התוכנית בסרי-לנקה מוקדו המאמצים בסיוע לרשויות כפריות לשפר את הכנסותיהן העצמיות ואת התנהלותן הכספית. זאת על בסיס הנחה שלא די בגיוס משאבים נוספים וכי יש ללמד את הרשויות להשתמש בתקציב הקיים ביתר יעילות. צוות התוכנית סייע לרשויות ברחבי המדינה לבחון מחדש את תעריפי המיסים והאגרות המקומיים, להטיל אגרות בגין רישיונות לבתי עסק, לגבות אותן ולאחר מקורות הכנסה נוספים. במהלך ששת החודשים הראשונים של הפרויקט הצליחו היועצים לסייע ליותר ממאה רשויות מקומיות לבחון מחדש את תעריפי המיסים והאגרות שלהן ועודדו אותן לעדכן את תעריפי האגרות בכ-5%. בד בבד ייסדו מנגנון לבחינה מחודשת של התעריפים בכל שלוש או חמש שנים (Slater, 1997).

שלב נוסף של התוכנית בסרי-לנקה התמקד בהכנת תוכניות פעולה אסטרטגיות לשיפור היעילות והמועילות ברשויות. יעילות (efficiency) מוגדרת בהקשר זה: יחס בין התשומות (צוות, ציוד, משאבים כספיים וכדומה) לתפוקות (תכנון, תקצוב, פעילות ותחזוקה). מועילות (effectiveness), לעומת זאת, מבטאת את הקשר בין מכלול התפוקות להשפעה (impact) – שיפור מצבם של נכסים, איסוף אשפה קבוע וכדומה. בעוד העיסוק ביעילות עשוי להתמקד בפיריון, בדיוק וביחסי עלות-תועלת, בחינתה של המועילות בדרך כלל תתמקד יותר במדדי שירות, כגון איכותם של השירותים הניתנים והתאמתם ליעדי התוכנית (Slater, 1997).

בסרי-לנקה הוחלט כי הכנת תוכניות הפעולה האסטרטגיות תיעשה על בסיס המידע שנאסף בשלבים הקודמים. בשלב זה נדרשה כל רשות מקומית להכין תוכנית שנתית ברורה ומפורטת, ובה הצבת יעדים ומדדים לשיפור בכמה תחומים: שיפור תזרים הכנסות, ניהול כספי, הנדסה וניהול כללי. ההכנה לתוכניות אלו הייתה מקיפה ושיטתית יותר מאשר לתוכניות העבודה בשלבים הקודמים של התוכנית, והיא נשענה על ניתוח שיטתי של אתגרים ומטרות. לשם כך, כל מועצה מקומית קיבלה סיוע בהכנת תוכנית הפעולה, בהתבסס על מתודולוגיות של שיתוף חברי צוות עובדים, חברי מועצה ותושבים משלמי מיסים. המשתתפים בתהליך זה נתבקשו לזהות בעיות, פתרונות וצעדים שניתנים לביצוע במהלך השנה העוקבת. כמו כן הושם דגש על צעדים ספציפיים שעשויים לשפר את תפקוד הצוות, את הכנסות הרשות ואת הניהול הכספי בה; זאת, בשימת דגש על שיפור בשירות מרכזי אחד או שניים. תוכניות רבות הוגשו בעקבות תהליך זה, אולם סלייטר (Slater, 1997) הביע ספק באיזו מידה יתאפשר המשך העבודה לפי מתווה זה עם סיום תוקפה של תוכנית הבנק העולמי, כשלא יהיה סיוע חיצוני לליווי התהליך התובעני (לא אחר מידע עדכני יותר על היבט זה של העשייה בסרי-לנקה).

סיוע נוסף ניתן לרשויות בתחום שיפורם של תהליכי פיתוח, כדי לוודא שהם תואמים את הצרכים המקומיים. התוכנית של הבנק העולמי הציעה לרשויות המקומיות בסרי-לנקה תבנית פשוטה להכנת לוחות זמנים בעבור תוכניות פיתוח. לצידה סופקו לחברי המועצות המקומיות ולצוותים ברשויות המקומיות תבניות שנועדו לסייע בקביעת סדרי עדיפויות, באמצעות בחינה של עמידת פרויקטים באמות מידה לתקצובם. סכימת הציונים לעמידה באמות המידה הניבה ציון מסכם שסייע לגיבוש סדר העדיפויות לביצוע. תבניות כאלה הוצעו בנוגע לשני שירותי מפתח ברשויות מקומיות: איסוף אשפה ותחזוקת כבישים (Slater, 1997).

על אף השיפור שחל בעקבות התוכנית בסרי-לנקה, סלייטר מציין כי חולשתן של הרשויות המקומיות במדינה לא באה על פתרונה המספק. זאת בעיקר בשל מצוקת התקציב הקשה. התוכנית הצליחה להתגבר חלקית בלבד על מצוקה זו, ובשל התקציב המוגבל, הרשויות המקומיות לא יכלו להפוך לגופי פיתוח כבדי משקל. בלי צפי למענקים ממשיים נוספים מן השלטון המרכזי, הסיכוי לחיזוק נוסף של הרשויות מותנה באפשרותן לקבל הלוואות לצורך פרויקטים מייצרי הכנסה מידי קרן הלוואות ייעודית או ביצירת שותפויות עם גורמים ציבוריים ופרטיים. ואולם, ספק באיזו מידה תוכלנה רשויות מקומיות חלשות שמתקשות לעמוד באמות מידה מינימליות של יכולות וניהול הכנסות עצמיות, לקבל הלוואות שכאלה או לבסס שותפויות בקנה מידה ניכר (Slater, 1997). מכאן נובע הצורך בחיזוקן של יכולות ניהול ההכנסות העצמיות ברשויות. חיזוק זה מותנה גם במידת נכונותם של פוליטיקאים בשלטון המרכזי לתת יותר אמון ברשויות המקומיות לצורך הקצאת משאבים לתהליכי פיתוח (Slater, 1997).

5.4 ניטור והערכה של אסטרטגיות לביסוס יכולת

חשוב שתהליכים לביסוס יכולות בשלטון המקומי ילוו בניטור ובהערכה. ואולם, מרבית ההתערבויות לביסוס יכולות בשלטון המקומי שאותרו בספרות המקצועית נעשו בעיקר על פי תחושות והערכות בלתי-מבוססות, בלי תיאום, ברמת ארגון בלתי-מספקת ובלתי-בחינה מעמיקה של הצרכים. בשל כך קשה להעריך את איכות הסיוע שניתן ואת השפעתו ועקביותו, ובייחוד משום שהתחום קשה למדידה מלכתחילה (Vincent & Stephen, 2015).

ווטסון (Watson, 2007 in Vincent & Stephen, 2015) פיתח גישה חדשה להערכת ביסוסה של יכולת בשלטון המקומי, הערכה אשר עד אז התמקדה בעיקר בבחינת תוצאות. הוא סבור שהרכיבים שיש למדוד בארגוני הממשל המקומי הם אלה:

1. בהירות ייעודו של הארגון – מה הן מטרות הארגון ובאיזו מידה מטרות אלו מובנות באגפיו?
2. הנהגת הארגון – באיזו מידה ההנהגה מועצמת: עד כמה היא מעודדת התנסויות, בחינה עצמית וכן שינויים במבנה הצוות ובגישות?
3. למידה ארגונית – באיזו תדירות הארגון מעורב בתהליכי בחינה עצמית והערכה עצמית; וכן, באיזו מידה הארגון "לומד מניסיון", והאם הוא מעודד למידה כזו?
4. מידת הדגש שהארגון שם על תהליכי פיתוח כוח אדם – באיזו מידה הארגון מעודד למידה מתמשכת?
5. תהליכי המעקב והבקרה בארגון – באיזו מידה הארגון עוסק בניטור עצמי, והאם הוא מעודד התפתחות באמצעות למידה מטעויות? לעומת ווטסון, הסוכנות האמריקנית לפיתוח בין-לאומי (להלן: USAID) מדברת על שילוב של מדדי תהליך, תפוקה ותוצאה בהקשר של ניטור תוכניות והערכתן (ובכלל זה, בשלטון המקומי). USAID מנטרת רכיבים אלו: יעדי התוכנית, הקשרים שבין תוכניותיו ופעילויותיו של הארגון למטרותיו, מדדים כמותיים של התוכנית/הארגון, איסוף נתונים על ידי הארגון ודוחות התקדמות. נוסף על כך, USAID בוחנת מדוע המטרות הושגו או לא הושגו ואת התרומה הכללית של התוכנית או הארגון, וכן תוצאות איכותניות, ובכלל זה תוצאות והשפעות בלתי-מתוכננות. נוסף על אלה, היא בוחנת מדדי תפוקה ומדדי תוצאה. מדדי התוצאה שנבחנו רלוונטיים הן לתוצאות ולשינויים מיידיים הן להשפעות מתמשכות, כגון השפעה על חקיקה או על תהליכים ארוכי-טווח אחרים (USAID, 2007 in Vincent & Stephen, 2015).

התוכנית שהופעלה על ידי הבנק העולמי בסרי-לנקה כללה **הצבת יעדים ומדידתם**. המדידה נעשתה באמצעות איסוף מידע מכל הרשויות שהשתתפו בתוכנית, ובאמצעות עיבודו, בדגש על הערכה כמותית של יעילות ועל מועילות (Slater, 1997).

5.5 פיתוח יכולות בשלטון המקומי – דפוסי פעולה כלליים, דגשים והמלצות

מחקרה של בולנואר (Boulouaer, 2015) התמקד כאמור בתוכניות לפיתוח יכולות לספק מים. תוכניות אלו יושמו בכמה מדינות באפריקה. מן המחקר עלה כי הסיוע שניתן לרשויות המקומיות מומש לפי שלושה דפוסים בסיסיים. נראה שדפוסים אלו רלוונטיים גם לתחומי הכשרה נוספים, ומכאן הצורך לבחון איזה דפוס מתאים לכל מדינה ולכל הקשר. אלה שלושת הדפוסים הבסיסיים לסיוע לפי מחקרה של בולנואר:

1. מתן הכשרה גנרית, בתור חלק מתוכנית העבודה השנתית של הממשל – נושאי ההכשרה הותאמו להתקדמות הרפורמה במדינה או באזור, וההכשרה עסקה בתחומים כגון תקצוב מורכב, דיווח, ניטור והערכה.
 2. מתן הכשרה מותאמת לדרישה – בשיטה זו הוקצה לרשויות המקומיות תקציב שנתי להכשרה, אשר אותו יכלו לנצל לפי צורכיהן.
 3. ארגון ותקצוב במשותף על ידי רשות המים הארצית והתאחדות השלטון המקומי – דפוס זה יושם בדרום אפריקה, ונראה שהביא לידי תוצאות טובות. יצוין כי בדרום אפריקה ההכשרה תוכננה להתאים ספציפית לתחום אספקת המים, ולא נעשתה בתור הכשרה גנרית בתחומי התכנון, התקצוב והפיתוח. ייתכן כי התמקדות זו היא שסייעה להצלחה הניכרת.
- כמה המלצות של בולנואר לתוכניות תמיכה ולביסוס יכולות בשלטון המקומי נראות רלוונטיות גם מחוץ להקשר של תחום המים דווקא (Boulenouar, 2015):
1. יישום תוכנית תמיכה בת-קיימה לרשויות מקומיות מצריכה **השקעת זמן ותקציב**, וחשוב שהיא תונע ותופעל **על ידי הממשל המרכזי**.
 2. חשוב **לתמרץ את הרשויות המקומיות לשכר את ביצועיהן**. אפשר להביא לידי שיפור כזה באמצעות הסתייעות במערך ניטור ובקרה ובאופן שקושר בין איכות ביצוע ובין תקצוב ותמיכה טכנית.
 3. **שילוב בין תמיכה גנרית לתמיכה דיפרנציאלית** שמותאמת פרטנית לצרכים המקומיים – זו הדרך הטובה ביותר לתמוך ברשות מקומית, הן בהקשרים כלליים הן בתחומים ספציפיים.

6. חיזוק רשויות מקומיות באמצעות ביסוס שותפויות

טענה נפוצה היא שרפורמות בשלטון המקומי בארצות מתפתחות מחזקות בפועל את בסיס הכוח של האליטות הוותיקות, כגון חברי פרלמנט, פקידות בכירה ודמויות מרכזיות במערכת הפוליטית, יותר משהן מעצימות את המוסדות המקומיים (למשל Asaduzzaman et al., 2016). מן הספרות המקצועית וכן מעמדתה של סוכנות הפיתוח של האו"ם (UNDP) עולה כי **שותפויות בין-מגזריות** שמקדמות פיתוח יכולות ביצוע עשויות לפתור רבות מן הבעיות הללו ומסייעות להציב יעדים ולהשיג אותם (Asaduzzaman et al., 2016). פרזמנד (Farazmand, 2004 in Asaduzzaman et al., 2016) מזהה כמה סיבות מרכזיות לקידום שותפויות במערכות ממשל:

1. שותפות מקדמת יצריתיות, חדשנות, סינרגיה – הקידום קשור ביכולת מוגברת להתמודד עם בעיות גדולות, לעודד השתתפות ולפתח תחושת אחריות.
 2. שותפות מגבירה את רמת התלות ההדדית ואת הקשר בין גורמים מעורבים.
 3. שותפות נעשית חיונית יותר עם התגברות תהליכי הגלובליזציה.
 4. שותפות תורמת להחלפת מידע בין גורמים ולתהליכי למידה. ארגונים לומדים נוטים להסתגל לשינויים בסביבתם באמצעות השגת מידע עליה.
 5. שותפות מקדמת מעורבות, איכויות הנהגה משופרות, תמיכה פוליטית, יציבות במסגרות שלטון, בקרב אזרחים ואצל גורמים במגזר העסקי וארגונים לא-ממשלתיים.
 6. שותפות מחייבת השתתפות מהותית, אשר תורמת לדמוקרטיה, לשלטון ראוי ולתהליכי פיתוח.
 7. שותפויות מעודדות ומאפשרות איגום משאבים ממגוון מקורות לשם מימון תוכניות פיתוח.
 8. המניעים האסטרטגיים-ניהוליים לשותפות מקדמים יעילות באמצעות יישום מדדים עסקיים של חיסכון, בקרת עלויות וקריטריונים אחרים הנהוגים במגזר הפרטי.
- נוסף על כך, שותפויות מוצלחות מאפשרות לבסס יכולות ולקדם אפשרות לפעול ביעילות גם בתנאים משתנים, משום שהן מאפשרות לנצל מיומנויות ויכולות של מגוון גורמים (Asaduzzaman et al., 2016).

אל מול יתרונותיהן הרבים של השותפויות, ישנם מכשולים שעלולים לפגוע בסיכווייהן לקום או להצליח, כגון היעדר אמון, פערים בין 'צפון' ל'דרום', ציפיות מופרזות וכן גורמים סביבתיים, ובהם סוגיות פוליטיות, אידיאולוגיות, כלכליות, חברתיות, מוסריות ופערי מוצא. **חלוקת סמכויות** היא אחד מן האתגרים החשובים ביותר ביצירת שותפות ובשימורה: פוליטיקאים חוששים מאובדן שליטה בקבלת החלטות ובהנהגה, ופקידים במנגנונים חוששים מאובדן שליטה על תהליכים מנהליים. הפקידים חוששים לא פעם מאובדן משרותיהם אם שותפות מקבלת עליה אחריות לנושאים שבטיפולם. בקרב שתי הקבוצות הללו במדינות מתפתחות בולטת הרתיעה מחלוקת סמכויות עם גורמים אחרים, כגון ארגוני חברה אזרחית, אנשי המגזר הפרטי והציבור הרחב. גורמים נוספים עלולים לעכב את תהליכי יצירת השותפות: רקע של ניגודי עניינים, דומיננטיות של אחד השותפים (או מניפולציות מצידו),

היעדר מטרה ברורה, יעדים בלתי-מציאותיים, הבדלים בתפיסות יסוד או בדרכי עבודה, היעדר תקשורת, יחסי כוחות והשפעה לא-מאוזנים או לא-מוסכמים, קיום סדרי יום נסתרים וכן השקעת משאבי זמן ומאמץ מופרזים ביחס לתועלת הפוטנציאלית מן השותפות. לא פעם גם עולים חששות מפני פגיעה אפשרית בתחרות פוליטית וברמת האוטונומיה של כל אחד מן השותפים וכן בשקיפותם של תהליכי ממשל כלפי הציבור, וכיוצא באלה (Asaduzzaman et al., 2016).

על אף החששות והמורכבות הרבה של ביסוס שותפויות, חוקרים רבים מצביעים בנחישות על **חינויותן של שותפויות כאלה בין המדינה, המגזר הפרטי והחברה האזרחית** – תנאי לעיסוק יעיל ומוצלח בקיימות, במתן שירותים חברתיים ובמניעת הדרה חברתית ופיצול השירותים. מקובל כיום לחשוב שביסוס מערכת חברתית על יכולות המדינה בלבד אינו מאפשר לממש לחלוטין מטרות חשובות במרבית המדינות המתפתחות. מכאן החשיבות הרבה של בחינת האפשרות ליצור **שלטון מקומי על בסיס שותפות**. זוהי תפיסה חדשה יחסית, שיש לה יתרונות רבים, אבל היא מחייבת מימוש קפדני מאוד. יש צורך בתהליך מורכב ומתמשך שכולל חשיבה מקיפה על סוגיות כגון אחריות, שקיפות, יעילות, תגובתיות, צדק והשתתפות תושבים בתהליך (Asaduzzaman et al., 2016).

7. הקשר בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי

סוגיית הקשר בין השלטון המקומי ובין השלטון המרכזי אינה מסתכמת רק בביסוס שותפויות, אלא נמצאת בלב ליבו של המתח בין ביזור סמכויות לריכוזיות. כאמור, ברחבי העולם מתרחשים בעשורים האחרונים תהליכי ביזור, ובמידה רבה מדינות נבדלות ביניהן במידת הביזור ובתחומים שבהם הוא מתרחש. היבטים רבים נוספים של סוגיית הביזור קשורים קשר הדוק למארג היחסים שבין שתי רמות השלטון – המרכזית והמקומית. אף שהסקירה מתמקדת בניסיון ממדינות אחרות, יצוין שלמרות תהליכי ביזור שהתרחשו ועודם מתרחשים בארץ, ישראל מתאפיינת בריכוזיות שלטון רבה למדי. עובדה זו מקשה לקיים מדיניות תלוית מקום ויוצרת פגיעה רציפה באמון שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי (אברמזון, 2020).

משום כך עולה הצורך בבחינתם של מנגנונים להגמשת היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. ואכן, בעת האחרונה נכתבו בישראל שתי סקירות שבוחנות מודלים מרחבי העולם בהקשר זה: האחת, סקירה שהוכנה במכון ירושלים למחקרי מדיניות, בשיתוף ג'וינט אלכא, מתמקדת במודלים אפשריים להגמשת מערכת היחסים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי (אברמזון, 2020); האחרת, הוכנה במכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל וסקורת מודלים מן העולם לליווי רשויות מקומיות באספקת שירותים חברתיים (פן, 2020). למרבית המודלים המובאים בסקירות אלו אין השפעות ישירות על ענייננו, אם משום שהם עוסקים בעיקר ברשויות מקומיות חזקות ומבוססות (לא פעם גם במדינות איתנות, מבחינה כלכלית וארגונית), ואם בשל עיסוקם בתחום צר ומוגבל מתחומי עיסוקו של שלטון מקומי. נתעכב רק על שלוש דוגמאות שאפשר אולי להפיק מהן תובנות שימושיות לענייננו.

דוגמה אחת היא של תוכנית שפעלה בלונדון רבתי בשנים 2003-2011, בתחום החינוך – מענה לצורכיהם של בתי ספר שהתאפיינו בהישגים נמוכים. מאחר שיישום מדיניות החינוך המרכזית באנגליה נתון בידי השלטון המקומי, ובלונדון הוא מנוהל בידי מועצות הרבעים, התוכנית התמקדה בהן. מטרתיה העיקריות היו לשפר את ביצועיהם של בתי הספר ולקדם לעבר מצוינות וכן לצמצם את פערי ההישגים בין תלמידיהם ובין התלמידים בבתי הספר הטובים יותר באזור. התוכנית הוכתרה בהצלחה. היא התבססה על האצלת סמכויות למועצות הרבעים ועל מתן תמיכה חיצונית בדמות מומחי חינוך עצמאים ששימשו יועצים מטעם משרד החינוך הארצי. סוד הצלחת התוכנית היה שיתוף בעלי תפקידים רבים (פוליטיקאים, מורים וצוותי תמיכה, מושלים, עובדי מדינה, תלמידים והורים); רתימת מנהלים של בתי ספר חזקים כדי ללוות את בתי הספר שנעזרו בתוכנית; ומעורבות רבה של מועצות הרבעים. בד בבד נעשו צעדים למציאת דרכים **לשלב תהליכים שהשלטון המרכזי הניע עם תהליכים אחרים, שצמחו 'מלמטה', בתור יוזמות מן השטח**. תפקיד השלטון המקומי הודגש מאוד, והוא נעשה בתמיכת יועצים שמשרד החינוך מינה ובהתאמת אסטרטגיות לצרכים המקומיים (אברמזון, 2020).

דוגמה שנייה היא של תוכנית ליווי פדרלית בגרמניה, אשר מסייעת לרשויות לפתח מערכת ניהול חינוך עצמאית והוליסטית (תוכנית Lernen vor Ort - LvO). התוכנית שמה דגש מיוחד על פיתוח יכולות הערכה ומדידה בתור כלי לבניית יכולות ניהול. פיתוח יכולות הניהול נעשה בארבעה תחומי פעילות ברשות המקומית: ניהול חינוך מקומי, פיקוח חינוך מקומי, יעוץ חינוכי ומעברים חינוכיים. לכל מערך כזה נקבעו מטלות ומשימות שהרשות נדרשת לעמוד בהן. כדי להשתתף בתוכנית, הרשות המקומית נדרשת גם ליצור שותפות עם עמותה מקומית מקצועית מתחום החינוך. סוג השותפות והסיוע הניתן תלויים בהחלטה משותפת של הרשות

המקומית והעמותה. לכל אורך התוכנית, הרשויות והעמותות נדרשות להשתתף בהפצת ידע – בין הרשויות, העמותות, וגם בקרב רשויות מקומיות שאינן חלק מן התוכנית. בולטת העובדה שאף כי יש לתוכנית מבנה מפורט וסדור, היא מעניקה לרשויות המקומיות חופש רב בבחירת הדרך למימוש היעדים (פן, 2020).

הדוגמה האחרונה היא של תוכנית מאנגליה הנשענת על גופים אזוריים שמשמשים כלי לפיתוח יכולות של רשויות מקומיות (תוכנית RIEP – Regional Improvement and Efficiency Partnership). ה-RIEPs הם גופים אזוריים שהוקמו באנגליה במטרה לטייב ולייעל את הרשויות המקומיות באזור, בין היתר באמצעות ליווי עבודתן. גופים אלו מתמקדים במגוון תחומים, ובהם סיוע בחיטון כספי (רכש אזורי משותף, לדוגמה), בביסוס יכולות (שיתופי ידע, הקמת מאגרי מידע משותפים) וגם בסיוע וליווי פרטני לרשויות מקומיות שקיבלו ציונים נמוכים במבחני הערכה ממשלתיים. לכל מרכז אזורי כזה תוכנית אסטרטגית משלו, ובה נקבעים תחומי העיסוק שלו לשנה העוקבת. לשם כך מתנהל **משא ומתן בין RIEP ובין הממשל המקומי והמרכזי**, לאורה של התוכנית האסטרטגית הממשלתית-לאומית. התוכנית נשענת על ההנחה שהידע בכל הקשור לעבודת הרשות המקומית נמצא במרחב המקומי ולא במרחב הלאומי. לכן, **עיקר סמכויות הפיקוח והניהול בתוכנית ניתנו לרמה האזורית ולארגון הגג של הרשויות המקומיות** באנגליה. תקצוב ההקמה וההפעלה של RIEPs נעשה בידי הממשל המרכזי. גופים אלו דומים במובנים מסוימים לאשכולות האזוריים בישראל, אך הם בעלי השפעה ומרחב פעולה גדולים יותר. יצוין שבתוכנית הושם דגש על דיווח ושיתוף מידע על פעילות הגופים, בייחוד באמצעות דוח שנתי מפורט על התוכנית (פן, 2020).

פן (2020) מדגיש שרק תוכניות מעטות בעולם נשענות על ליווי בתור דרך מרכזית בשיפור שירותים חברתיים מקומיים. בתוכניות המקדמות ליווי כזה, כלי הליווי הנפוץ ביותר הוא ייעוץ או מחקר ארגוני **שמותאמים במיוחד לרשות**, בשל הקושי ליצור תוכנית ליווי בעלת מתווה סדור המתאים למספר רב של רשויות (one-size fits all). ליווי כזה לרשות מקומית הוא תהליך עדין ומורכב, ופעמים רבות נדרשת בו התאמה לצרכיה. המסקנה הבולטת מן הסקירה היא שליווי מוצלח דורש **אמון הדדי** בין הגורמים המעורבים, ובהקשר של ליווי רשויות מקומיות, נדרש אמון בין מוסדות השלטון המרכזי (או המחוזי) ובין מוסדות השלטון המקומי, יהא המודל המדויק של הליווי אשר יהא (פן, 2020).

בבחינת תוכניות אלו בולטת העובדה שהן מבוססות על יצירת שותפויות (ר' פרק 6 לעיל). ואולם, בולטת בהן גם **החשיבות של ניסוח טיב היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, כך שיישאר לשלטון המקומי (או האזורי) מרחב פעולה של ממש**. זאת בהתבסס על ההנחה שהידע הרלוונטי על הצרכים ודרכי הפעולה נמצא במידה רבה במרחב המקומי ושיישומו מתאפשר בעזרת חבירה למשאבים וידע מרכזיים.

עוד פרסומים של המכון בנושא

לף, י., חג'אג'רה, ו. ואייל, י. (2021). התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבודואיות במסגרת התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבודואית בנגב 2021-2017 (החלטת ממשלה 2397) – מחקר הערכה. דמ-877-21.

פן, נ. (2020). מודלים של ליווי רשויות מקומיות באספקת שירותים חברתיים – סקירה בין-לאומית. דמ-844-20.

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

אברמזון, ד. (2020). מודלים אפשריים להגמשת מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. מכון ירושלים למחקרי מדיניות וג'וינט אלכא.

לף, י., חג'אג'רה, ו. ואייל, י. (2021). התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבודאיות במסגרת התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבודאית בנגב 2017-2021 (החלטת ממשלה 2397) – מחקר הערכה. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. דמ-877-21. עומד להתפרסם.

פון, נ. (2020). מודלים של ליווי רשויות מקומיות באספקת שירותים חברתיים – סקירה בין-לאומית. דמ-844-20. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.

Asaduzzaman, M., Kaivo-Oja, J., Stenvall, J., & Jusi, S. (2016). Strengthening local governance in developing countries: Partnership as an alternative approach. *Public Organization Review* 16, 335–356. DOI 10.1007/s11115-015-0311-5

Boulenouar, J. (2015). *Capacity support to local governments*. Triple-S IRC

Chernov, C. (2019). *Capacity building of local and regional governments*. Ukraininan Association of Rayon and Oblast Councils; CORLEAP (Conference of the regional and local authorities for the eastern partnership).

Etigbamo, E. J. (2018). Strengthening local government councils for effective community development programming in Nigeria. *International Journal of Scientific Research in Education*, 11(4), 732-744.

Oluwasinaayomi, F. K., & Tunde, A. (2017). Decentralisation and local government reforms in Africa: Challenges, opportunities and the way forward. *Eastern Africa Social Science Research Review*, 33(1), 89-113.

Saloum Lindegaard, L., & Webster, N. (2018). *Decentralization in Ukraine – Supporting political stability by strengthening local government*. DIIS – Danish Institute for International Studies.

Schaffer, M., & Yilmaz, S. (2008). *Strengthening local government budgeting and accountability*. Policy research working paper 4767. The World Bank.

Slater, R. (1997). Approaches to strengthening local government: Lessons from Sri Lanka. *Public Administration and Development*, 17, 251-265.

Vincent, C., & Stephen, C. (2015). Local government capacity building and development: Lessons, challenges and opportunities. *Journal of Political Sciences & Public Affairs*, 3(1), 149-153. Doi:10.4172/2332-0761.1000149.