



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 אופן 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 שמותיר 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