

**מודל לצמיחה, חדשנות ופיתוח כלכלי  
ברשויות המקומיות הערביות**

טיוטה לדיון

## תוכן

2.....	<b>הקדמה</b>
4.....	<b>עיקרי המודל</b>
4.....	תיאוריית השינוי
5.....	מדד הצמיחה
6.....	מדד הצמיחה - מבנה כללי
7.....	ממדידה לפעולה
8.....	תמונה מצב יישובית
8.....	הפקת תכנית פעולה
10.....	<b>רקע</b>
13.....	יצירת המודל
13.....	פרדיגמת השינוי מטרות ויעדים
18.....	מדד הצמיחה
20.....	<b>סיכום</b>
21.....	<b>אינדיקטורים</b>
28.....	<b>ביבליוגרפיה</b>

### פיתוח המודל:

ספאא אגבריייה ואיל קנץ, מרכז אינג'אז

### ייעוץ וליווי פיתוח המודל:

גידי פייטן, חברת points9

### ועדת היגוי:

שאוקי ח'טיב, יו"ר ועד מנהל מרכז אינג'אז, ולשעבר יו"ר ועד ראשי רשויות מקומיות  
ג'ידא רינואי-זועבי, מנכ"ל"ית אינג'אז  
דברה מאונטפורד, LEED OECD  
אחמד מחאג'נה, סמנכ"ל אינג'אז

### צוות הפרויקט:

איל קנץ, ספאא אגבריייה, מיכל בליקוף, ג'ומאן מזאווי ונסרין מסארוה

### סייעו וליוו את התהליך:

מתכנן נאיף אבו שרקיייה, יועצת ארגונית ג'אדה אבו ג'אבר-ניג'ם, מתכנן עורוה סוויטאת,  
מתכננת מיכל בליקוף, ד"ר נילי שחורי, ד"ר אורלי רונן

### תודה מיוחדת:

שמוליק מרחב, יועץ ארגוני

נובמבר, 2015, נצרת

אינג'אז - מרכז מקצועי לקידום הרשויות המקומיות הערביות (ע"ר)

טלפון 04-6566572

פקס 077-4320886

injaz@injaz.org.il

www.injaz.org.il

f injaz center

כל הזכויות שמורות



إنجاز - المركز المهني لتطوير الحكم المحلي للسلطات المحلية العربية (ج.م)  
אינג'אז - מרכז מקצועי לקידום הרשויות המקומיות הערביות (ע"ר)  
INJAZ - Center for Professional Arab Local Governance(Reg.)

בפיתוח המודל ביקשנו לייצר כלים יישומיים שיסייעו בקידום רשויות ויישובים ערבים משגשגים, ויתרמו לשיפור איכות החיים של התושבים הערבים בישראל. הרשות המקומית היא הגוף שנועד לייצג ולשרת את התושבים, כך היא גם מכירה את הצרכים, האתגרים וההזדמנויות המקומיות באופן המעמיק ביותר. על כן, הספרות מלמדת, שעל הרשות המקומית להיות הגורם המתכלל והמקדם את הכלכלה המקומית. תפקידה הראשוני הוא להגדיר את מטרות הפיתוח ולתווך בין השחקנים השונים, הן ביישוב והן מחוצה לו, עד ליישומן. בעידן הנוכחי, כאשר יש תחרות על משאבים פיזיים ואנושיים, ככל שהרשות המקומית חזקה ומקצועית יותר, כך היא מצליחה לנווט משאבים רבים יותר להצמחת מוקדי כלכלה מקומיים<sup>1</sup>. מתוך הבנה זו, במרכז המודל, עמדה המשימה הקלסית של אינג'אז - העצמת הרשות המקומית. יחד עם זאת, כמי שמכירים את הצורך הקריטי של הרשויות והיישובים בהצלחות ובצמיחה כלכלית מוחשיות ביישובים עצמם; הבנו שמימתו היא לקשור בין התהליך הארגוני ברשות לתהליך הכלכלי ביישוב.

שותפינו בארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי, ה-OECD, הפגישו אותנו עם מודלים בינלאומיים שונים ובעיקר עם מודל ה-ONEPLAN שהם מלווים בלונדונדרי שבאירלנד ובקיי-פ-טאון שבדרום אפריקה. על פי ה-OECD, פיתוח כלכלי תלוי בשלושה עקרונות מפתח: **אסטרטגיה מבוססת עובדות (evidence-based)**, **מערכת ארגונית והנהגה**. ללא העצמה של שלושת העקרונות האלה, פיתוח וצמיחה כלכלית לא יתקיימו לאורך זמן. זמן רב חיפשנו אחר מודל שישלב בין עקרונות ה-OECD, העצמת הרשות המקומית הערבית ופיתוח כלכלי מעשי ביישובים. פיתחנו מודלים שונים וחזרנו בנו, נפגשנו עם מומחים ובכירים ברשויות אשר המליצו לנו על כיוונים רבים ושונים ולבסוף בחרנו במודל שאנו מקווים ומאמינים כי ישרת את הרשויות והתושבים בצורה המיטבית.

**חשוב לנו להדגיש, שחוברת זו היא 'טיוטה לדיון', והמודל שלפניכם אינו סיום התהליך, נהפוך-הוא, הוא ההתחלה. לאחר הלמידה המעמיקה, רק יישומו של המודל יוביל אותנו לשיפור המתמיד, כך שיתאים לצרכי הרשויות והיישובים באופן המיטבי. גם בימים אלה, המודל נמצא אצל מספר חוקרים, בארץ ומחוצה לה, אשר בוחנים את האינדיקטורים השונים ואת שיטת הפעולה המוצעת. אנו מזמינים אתכם לבקר את הגישה שהמודל מציע, ולהמליץ על תחומים אסטרטגיים ויעדים אופרטיביים, כמו גם אינדיקטורים ומדדים נוספים.**

המסע שבעיצוב מודל שכזה, דומה למסע בארץ חדשה. תודתנו נתונה לאנשים הרבים שסייעו לנו בהכרת השפה החדשה, השבילים, הדרכים והאתגרים: ראשונים אנו רוצים להודות לבכירים הרבים שמשתתפים בפורום הפקידים הבכירים שמכנס מרכז אינג'אז ולצוות המומחים שמוביל אותם: ד"ר נילי שחורי, מתכנן נאיף אבו שרקייה, עו"ד קייס נאסר ומתכנן עורוה סוויטאט. פורום הפקידים הבכירים ומומחיו היוו עבורנו מקור ידע אינסופי, שבעזרתו יכולנו לבחון את התאמת ההצעות למציאות בשטח וללמוד על האתגרים, ההזדמנויות והצרכים היומיומיים של העובדים ברשויות המקומיות הערביות. בנוסף, אנו רוצים להודות ליועצים המומחים שמלווים את אינג'אז ואת בניית המודל על רבדיו השונים: למתכנתת מיכל בליקוף שליוותה אותה בכל צעד ושעל בהתהוות המודל, ליועצת ארגונית ג'אדא אבו-ג'אבר שלא ויתרה על בניית תשתית מושכלת וברורה; לד"ר אורלי רונן, שלאורך כל הדרך הזינה אותנו בידע תיאורטי ומעשי וידעה למקד את עשייתנו ולהרחיב את אופקינו; ליועץ ארגוני שמוליק מרחב, שבהנחייתו מיקדנו את תיאוריית השינוי של המודל, וליועץ ארגוני גידי פייטן, שבהכוונתו הפך המודל מתיאוריה למציאות. תודה מיוחדת ואחרונה לדברה מאונטפורד מה-OECD, שהניעה את התהליך כולו ומלווה אותנו בכל צעד בדרך ליישמו.

לבסוף, אנו מקווים כי רשויות מקומיות, משרדי ממשלה ויזמים חברתיים-כלכליים, יאמצו את המודל ואת עקרונותיו. אנו מאמינים כי הצלחנו לעצב תיאוריה וכלים אשר ניתן ליישם באופן מהיר, זול וטוב, ושבאמצעות שימוש מתמיד בהם ניתן להעצים את הרשויות המקומיות, ולקדם כלכלה עירונית משגשגת ביישובים הערביים.

1. אנו מרחיבים על כך ברקע למודל ומומלץ גם לקרוא את המאמר: אייזנקנג-קנה, פ'. (2010). יצירתיות עירונית: אפקטיביות ניהולית ופתיחות דמוקרטית. ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

# עיקרי המודל

## תיאוריית השינוי

המודל מציע מסגרת רעיונית וכלים יישומיים לפיתוח כלכלי ברשויות המקומיות הערביות. בבסיסו, המודל נשען על גישת "ניהול ביצועים" (Performance Management), אשר מספקת תיאוריה מקיפה לניהול ומוכרת כתפיסה המתקדמת ביותר בניהול ממשל מרכזי ומקומי<sup>2</sup>. בנוסף, בעזרת ידע שהצטבר באיג'אז לאורך השנים, וסדנאות ממוקדות במהלך פיתוח המודל עם פקידים בכירים ומומחים נוספים, בנינו את מתודולוגיית המודל ומרכיביה, כך שתהיה מותאמת לצרכים, לאתגרים ולהזדמנויות הייחודיות שברשויות וביישובים הערביים בישראל.

בבסיס המודל עומדת התפיסה כי יש לקשור בין תהליך העצמת הרשות המקומית לבין השיפור והשינוי הרצוי ביישוב. את התהליך הרצוי אנו מכנים "עליית מדרגה", ומשמעותו שיפור מוכח במדדי פיתוח כלכלי עירוני. עליית המדרגה היא גם נקודת הכניסה לפיתוח והעצמת הרשות, וגם מטרה בפני עצמה בפיתוח הכלכלי העירוני. כדי שהפיתוח הכלכלי יהיה בר קיימא, עליו להיבנות בתהליך קבלת החלטות מדיד ומבוסס עובדות (evidence based); ולהיטמע בתשתיות ובפעולות של הרשות המקומית.



פרדיגמת השינוי שהמודל מציע היא להביא לעליית מדרגה במדדי הפיתוח הכלכלי באמצעות פרויקט קצר טווח ליישום הרשות המקומית - משלב הבחירה ועד היישום. כמו כן, תוטמע חשיבה ופעולה יזמית מונחית עובדות וממוקדת תוצאות, במטרה לקדם יעילות ואפקטיביות ברשות המקומית; ושיפור באיכות החיים ביישוב.

2. להרחבה על גישת "ניהול מכוון ביצועים":

National Performance Management Advisory Commission. (2010). A Performance Management Framework. Chicago, Illinois: National Performance Management Advisory Commission



## מדד הצמיחה

לצד המודל התיאורטי ופרדיגמת השינוי, הכלי המרכזי במודל הוא "מדד הצמיחה", מדד מבוסס עובדות ומונחה תוצאות. "מדד הצמיחה" הוא כלי תכנוני המשלב בין אפיון המשאבים הניהוליים, הפיזיים והאנושיים הקיימים ביישוב לבין אפיון הפעולות והתוצאות הרצויות. מתוך "מדד הצמיחה" ניתן להפיק אסטרטגיה ותכנית פעולה ממוקדת. מדד הצמיחה מאפשר להבין באופן ממוקד:

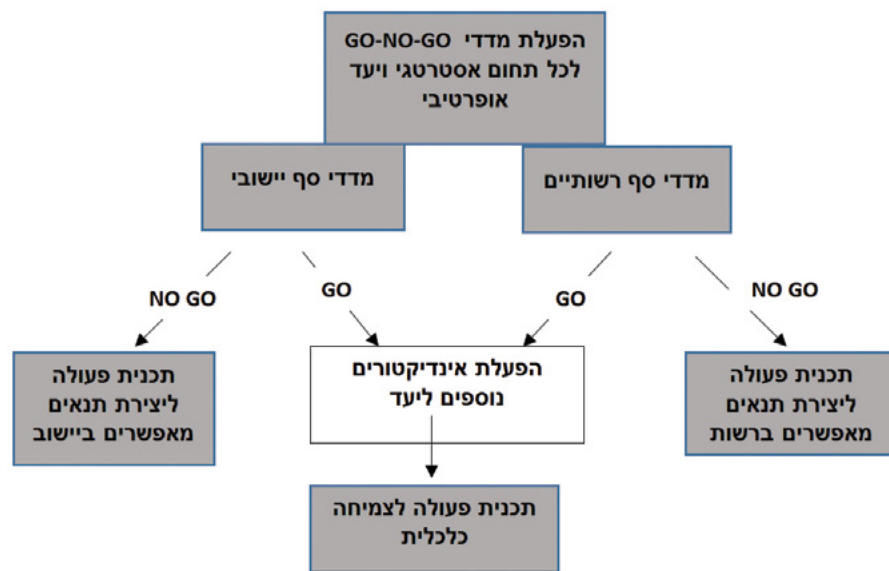
- מה רוצים להשיג? אילו תוצאות היינו רוצים לראות ברשות וביישוב?
  - מה צריך לעשות ולשפר? אילו פעולות והתאמות צריך לעשות ברשות וביישוב כדי להגיע לתוצאה הרצויה?
  - מהן התשתיות והתשומות שבהכרח צריכות להתקיים על מנת להגיע לתוצאות הרצויות ברשות וביישוב?
- "מדד הצמיחה", הכולל כ-90 מדדים, יוצר את המעבר מתפיסת ניהול ממוקדת פרויקט לתפיסת ניהול מערכתית יישובית. בעזרת אבחון וזיהוי מוקדי צמיחה קיימים או פוטנציאליים, המדד מכוון להקצאה יעילה ואפקטיבית של המשאבים הכספיים המופנים לפיתוח כלכלי.

יהיה היחס בין מספר מקומות זמינים במסגרות חינוכיות לגילאים 0-3 למספר הילדים ביישוב באותם הגילים; ואם רוצים גידול במגזר העסקי העירוני, מדד רשותי יהיה מדד הבוחן תקינות ויעילות בנושא רישוי עסקים וזמינות שטחי בינוי (ראו טבלאות מדדים).

דוגמה לחלוקה מפורטת ניתן לראות בטבלאות תחום פיתוח עסקי ותעסוקתי שבסוף החוברת. הפעלת מדדים אלו מאפשרת הבנה מהירה וטובה של הפעולה הרצויה, והגורמים שיש לערב. **כדי להדגיש את "הפעולה" כיעד הנדרש (ולא האבחון עצמו) חשוב שתהליך המדידה יהיה קל, מהיר וממוקד.** לכן, המודל מגדיר שתי רמות מדידה: ראשית הפעלת מדדי NO-GO-GO, הנותנים תמונת מצב לתכנית פעולה ראשונית, ואחר כך המשך האבחון בתחומים והיעדים שבהם ניתן להפיק תכנית פעולה ממוקדת פיתוח כלכלי.

**ממדידה לפעולה**

הגדרת מדדי GO-NO-GO מאפשרת איפיון מהיר הממוקד בפעולה והמייצר תכנית עבודה לתשתיות הנדרשות:



אבחון זה מדגיש את שלוש תכניות העבודה שהמודל מאפשר: (1) תכנית פעולה פנים-רשותית לקידום תשתיות עתידיות; (2) תכנית פעולה המחייבת שותפויות חיצוניות, בעיקר ממשלתיות, קהילתיות או עסקיות; ו- (3) תכנית פעולה לפרויקט בפיתוח כלכלי שניתן לקדם בתוך פרק זמן קצר (כשלוש שנים).

לאחר שהוגדרו התחומים והיעדים שבהם ניתן להתקדם לבחינה מפורטת ומעמיקה, נבדקים ייתר האינדיקטורים בתשתיות, בפעולות ובתוצאות, ומתקבלת תמונה מקיפה על הזדמנויות הפיתוח הכלכלי ביישוב:

תחומים אסטרטגיים	יעדים אופרטיביים	תשתיות	פעולות	תוצאות
פיתוח כלכלי	פיתוח עסקי ותעסוקתי	תעסוקה	מגזר עסקי עירוני	אינד' לתוצאות רצויות (אובייקטיבית וסובייקטיבית) בפיתוח כלכלי
		הכנסות עצמיות לרשות	הכנסות עצמיות לרשות	
		יתרון יחסי כלכלי	יתרון יחסי כלכלי	
	פיתוח סביבה עירונית ותשתיות	חזות היישוב	תשתיות פזיות	אינד' לאמצעים והפעולות שמופעלים ברשות וביישוב לפיתוח כלכלי
		ניהול סביבתי	ניהול סביבתי	
	קהילה וחברה	הון אנושי	אינד' לתשתיות הפיננסיות, אנושיות, תכנוניות, ברשות וביישוב	הון קהילתי
הון קהילתי				

את 90 המדדים ניתן לסווג כ**מדדי רשות ומדדי יישוב**.

**מדדי רשות:** מדדים תפוקתיים ברובם - העוסקים באופן ישיר בפעילות העירייה וניתן לקשור אותם בקלות יחסית לתקציב העירוני. לעתים קרובות עוסקים בשירות העירוני, בדרך כלל קשורים למינהל ולאגפים ספציפיים ולא לראייה רוחבית. למשל, הימצאות ועמידה בתכנית אסטרטגית, או שיעור בתי עסק ללא רישוי.

**מדדי יישוב:** מדדים ממוקדי עיר ולא עירייה, מבוססים על תפוקות שהופכות לתוצאות לפי תחום אסטרטגי ויעד אופרטיבי. למשל: אחוז המועסקים בגילאי עבודה, מאזן פתיחה וסגירה של עסקים מקומיים או שביעות רצון עסקים משירותים מוניציפליים.

בנוסף לכך אנו מציעים לבחון הגדרת מספר נבחר מהם, כמדדי GO-NO-GO

**מדדי GO-NO-GO:** מציעים שבכל יעד אופרטיבי יוגדרו מספר מצומצם של מדדים הבוחנים אם קיימים התשתיות והתנאים המינימליים לקידום התוצאות הרצויות. מדדים אלו מחולקים לשתי קבוצות: מדדי סף רשותיים ומדדי סף יישוביים. אי עמידה במדדים רשותיים דורשת תכנית פעולה מקדימה פנים רשותית; אי עמידה במדדים יישוביים, דורשת תכנית פעולה רחבה יותר הכוללת את הרשות המקומית, המדינה והמגזר האזרחי ועסקי. כך למשל, אם רוצים גידול במגזר העסקי העירוני, מדד יישובי

**תמונת מצב יישובית**

תחומים אסטרטגיים	יעדים אופרטיביים	תשתיות	פעולות	תוצאות
פיתוח עסקי ותעסוקתי	תעסוקה	50%	70	50
	מגזר עסקי עירוני	35%		
	הכנסות עצמיות לרשות	40%		
	יתרון יחסי כלכלי	60%		
פיתוח סביבה עירונית ותשתיות פיזיות	חזות היישוב	70	35	45
	תשתיות פיזיות			
	ניהול סביבתי			
קהילה וחברה	הון אנושי	75	60	50
	הון קהילתי			

הציונים הסופיים מתקבלים באמצעות הוספת משקולות שנקבעות בידי הרשות והמנהיגות המקומית. התמונה המקיפה שמדד הצמיחה מספק מאפשרת קבלת החלטות מבוססת עובדות על התוצאות שניתן לקדם ועל התשתיות והפעולות שצריך ליישם בכדי להשיגן:

**דוגמה להפקת תכנית פעולה**

בחירת תחום אסטרטגי	← פיתוח עסקי ותעסוקתי
יעד אופרטיבי	← תעסוקה
קביעת תוצאות רצויות	← העלאת שיעור תעסוקת נשים
תשתיות ופעולות נדרשות	← תכנית אסטרטגית, הגדלת שיעור ילדים 0-3 במעונות יום, הכשרת נשים

חשוב לזכור כי הרשות המקומית היא אמנם שחקן חשוב בפיתוח הכלכלי, אך לא היחיד. בזירה זו פועלים שלושה שחקנים מרכזיים: העירייה, המדינה והיזמים העסקיים. לכל שחקן אינטרסים שונים ותרבות ארגונית שונה, אך רק כאשר שלושתם פועלים ביחד ובאופן מתוזמן הפיתוח הכלכלי מתרחש. כשם שציינו בפתח, חשיבותה של הרשות המקומית היא ביכולתה לתפוס את התפקיד המתכלל והמפגיש בין הצרכים של התושבים לאינטרסים של היזמים. אך כדי להצליח בתהליך זה, עליה לדבר בשפה יזמית ויצירתית.

המושגים יזמות ויצירתיות יוצרים יחד את המושג חדשנות, (אייזנקנג-קנה, עמ' 13). אייזנקנג-קנה מסבירה כי המושג חדשנות הוא חיבור של שני עקרונות: יזמות ויצירתיות. רשות מקומית יזמית מוגדרת כרשות שמגייסת את המשאבים האנושיים, הכלכליים, החברתיים והסביבתיים שלה. רשות יצירתית היא רשות שמצליחה להוציא לפועל רעיונות ודרכים חדשות לשיפור יעילות המערכת ורמת החיים ביישוב.

המודל מטמיע גישה ניהולית המחברת בין יזמות ליצירתיות. היזמות באה לידי ביטוי בתהליך עליית המדרגה המחייב חשיבה מתמדת על תהליכים נדרשים נוספים, ואינו מסתיים בפרויקט קצר הטווח. היצירתיות באה לידי ביטוי בכך שמדד הצמיחה מספק תמונה רחבה ומעמיקה, המאפשרת בחירה מושכלת באמצעים לפיתוח כלכלי ביישוב.

המודל מסייע לרשות המקומית לדבר בשפת היזמים. לצד תיאוריית השינוי ועליית המדרגה, מדד הצמיחה מאפשר:

- ✓ יכולת מדידה ומענה מהירה זולה ויעילה
- ✓ מידע זמין ותהליך מהיר לזיהוי ההזדמנויות ביישוב
- ✓ קונקרטיזציה וקשירה בין תהליך העצמת הרשות לתהליך הפיתוח ביישוב
- ✓ מידע ממוקד על תהליך הפיתוח: תשתיות – פעולות – תוצאות
- ✓ יצירת תכניות עבודה ממוקדות, מבוססות עובדות ומונחות תוצאות
- ✓ השוואה פנימית לאורך זמן והשוואה ארצית לאור בנצ'מרק בינלאומי

הרשויות המקומיות הן הספקיות העיקריות של השירותים הציבוריים לכלל תושבי המדינה. ככאלה, יש להן השפעה מכרעת על הפיתוח הכלכלי של היישובים. ייתר על כן, בעשורים האחרונים, לרשות המקומית חופש פעולה משמעותי בניהול ובקידום יוזמות מקומיות במגוון רחב של תחומים הקשורים לפיתוח כלכלי, פיזי ושירותי (בן-אליא, עמ' 20). תהליכי הפרטה והמשברים הפיננסיים הדגישו את מרכזיותה של החשיבה הכלכלית בניהול עיר ואת תלותה של הרשות המקומית בכלכלה העירונית. בעזרת יוזמות כלכליות מקומיות ופעילות רב תחומית צריכות הרשויות לייצר מקורות תעסוקה ומסחר ודרכם להגדיל את הכנסותיהן ולשפר את איכות ומגוון השירותים הניתנים לרווחת התושבים. (שריג, 291; בן-אליא, 22).

**“הרשויות מתמודדות עם מצב מורכב שבו מצד אחד גדלים הצרכים והתביעות של התושבים ומנגד מתמעטים המקורות העומדים לרשותן. לא זו אף זו, בהתמודדות עם גיוס המשאבים הנדרשים, הרשויות מתחרות ביניהן. על כן, יש צורך ביזמות, בפיתוח כלים ובפרוצדורות שיאפשרו את גיוס משאבי ההון המקומיים (משאבי הון אנושי, משאבי הון כלכלי, משאבי הון חברתי, משאבים תרבותיים, סביבתיים ותשתיתיים) ואת רתימתם למען הפיתוח והצמיחה העירוניים”**  
(אייזנקנג-קנה, עמ' 12)

יחד עם זאת, בישראל אין מנגנון אחיד ומוסדר לאופן ולהיקף של תפקיד הרשויות המקומיות בקידום תהליכי הפיתוח הכלכלי, לא דה-פקטו ולא דה-יורה. הרשויות המקומיות בישראל הן “יצור כלאיים”: בדומה למדינות מערב אירופה, הן פועלות ונתפסות כשלטון מקומי רחב, האחראי על מגוון רחב של שירותים ציבוריים וקהילתיים; אך בה בעת, עקרונות מימון המדינה את הרשויות מושתתים על תפיסה מוניציפלית צרה, הדומה למדינות כגון ארה”ב וקנדה, אשר רואה ברשויות המקומיות גוף שאינו מתערב בנושאים בעלי אופי חברתי וכלכלי (בן-אליא, עמ' 173). ניתן לראות כי בזמן שלנושאים כגון חינוך, תשתיות ותברואה קיימים חוקים ותקציבים המגדירים ומאפשרים את הפעילות המינימלית השוטפת בכל רשות, אין חוק או תקציב ממשלתי המחייב פיתוח כלכלי עירוני. למעשה, חלוקת התפקידים בין השלטון המקומי למשרדי הממשלה לא נעשתה באופן מסודר עד עצם היום הזה (שריג, 301). במצב זה, כל רשות ורשות פועלת, מגדירה ומתקצבת את פעילותה הכלכלית באופן עצמאי.

השפעת צמיחה כלכלית היא רבה ובתחומים מגוונים, לרבות חינוך, בריאות ושביעות רצון כללית של התושבים. הכלכלה תלויה באיכות התשתיות והתחזוקה העירונית, כגון כבישים ופניו פסולת, שעל פיתוחם הרשות המקומית אחראית ולמענם היא פועלת יום-יום. אך בכדי להוציא מן הכוח אל הפועל, ולמצות את הפוטנציאל של הרשות כמנוע לפעילות כלכלית עירונית, יש צורך בחשיבה ממוקדת פיתוח כלכלי, בכלים אסטרטגיים המסייעים לחשיבה שכזו ובישות רשותית מוגדרת האחראית על התכנון ועל הביצוע.

מנגנונים וכלים לפיתוח כלכלי אינם חלק מהמבנה המחויב על פי חוקי המדינה, לכן הם אינם מתוקצבים וכדי לפתחם יש להשתמש בתקציבים עצמיים. כך יוצא, שרשויות אשר מקורות ההכנסה שלהן דלים ותקציבן מבוסס בעיקר על העברות ממשלתיות, לא מצליחות לתקצב יוזמות ופרויקטים לפיתוח כלכלי, ורשויות איתנות בעלות תקציבים עצמיים עודפים - יכולות. הרשויות האיתנות מצליחות לייצר לעצמן את הכלים והעזרים להמשיך ולהתפתח כלכלית, אך דווקא ברשויות הזקוקות יותר מכול לפיתוח כלכלי, אין תפקיד, נהלים או סט כלים ידוע ומוגדר המוקדשים כל כולם לפיתוח הכלכלי העירוני. בין הרשויות הזקוקות לכך יותר מכול, ניתן למצוא כמעט את כל הרשויות המקומיות הערביות אשר ברובן ממוקמות באשכולות החברתיים-כלכליים 1-4.

במחקר של ה-OECD על תעסוקה בישראל שפורסם ביולי 2015, מוזכר כי הרשויות המקומיות הערביות סובלות ביתר שאת מחוסר מעורבות בתהליכי פיתוח כלכלי. הן המדינה והן יזמים כלכליים מעדיפים פעמים רבות לעקוף את הרשות המקומית, וזאת בעיקר משום שהן נתפסות כחסרות מקצועיות ומיומנות ניהולית מהסוג הנדרש לקידום פיתוח כלכלי, (OECD, p. 53). אכן, ניתן להעריך כי כתוצאה מעשורים של אפליה בחלוקת קרקעות ומשאבים כלכליים, היעדר ייצוג במוסדות התכנון הלאומיים וניהול מוניציפלי מוחלש, הרשויות המקומיות הערביות כיום חסרות ניסיון ובסיס חברתי-כלכלי בר קיימא שיאפשר את מימוש הפוטנציאל שלהן בכלכלה הישראלית. אף שתושבי הרשויות המקומיות הערביות מהווים כ- 15% מן הציבור הישראלי, רק 2.4% משטחי התעשייה נמצאים ביישובים ערביים. כך גם 99% מהארנונה על תעשייה ועסקים נגבית בידי רשויות יהודיות ואילו רק 1% נגבה בידי ערביות, (מבקר המדינה, 2013). במישרין, תושב ערבי מקבל הרבה פחות מתושב ביישוב יהודי, וסך ההוצאה על “שירותים מוניציפליים” ברשויות הערביות עומד על 527 ₪, שהם כמחצית מההוצאה ברשויות יהודיות באשכול סוציו-אקונומי 1-5 (מרכז אינג'אז ועמותת סיכוי, 2014). היעדר בסיס כלכלי יציב מעמיד את הרשויות המקומיות הערביות, שבהן מתגוררים כמיליון תושבים, במצב של תלות תקציבית מתמשכת ובעיות רווחה חברתית.

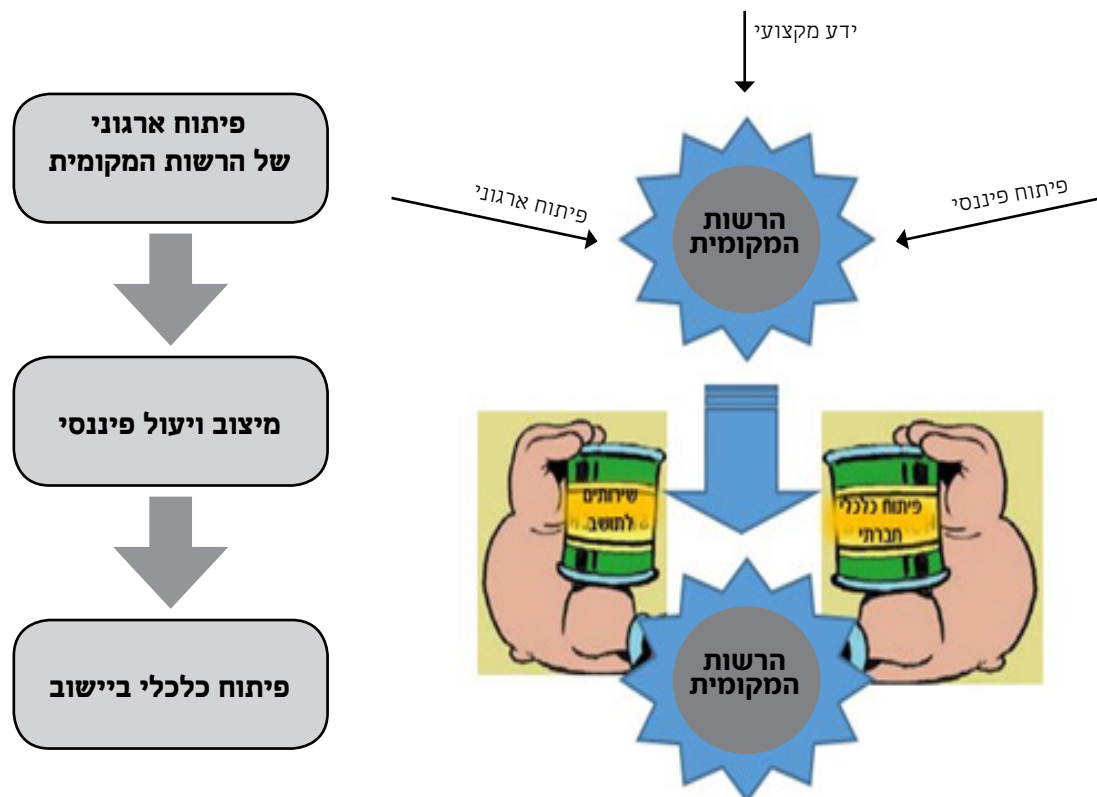
המחסור בתקציבים עצמיים גורם לתלות בתקנים המינימליים שמוגדרים בידי משרד הפנים, כוח האדם ברשויות נותר מצומצם ביותר, ואין אפשרות לייצר תפקידים נוספים. כך, רבים מבעלי התפקידים אחראים על כמה תחומים שונים. בזמן שלרשות איתנה תהיה מחלקת סביבה ומחלקת תברואה, בהרבה מהרשויות הערביות התפקידים יהיו תחת אדם בודד. בנוסף, הקשיים האובייקטיביים של רשות מוחלשת, כגון תשתיות רעועות ועוני, גורמים למנהיגי הרשות לעסוק בנושאים מידיים, ולא בתכנון ויישום אסטרטגיות ארוכות טווח.

כדי להתגבר על משבר מתמשך זה הן על המדינה והן על הרשויות המקומיות לפעול בדרכים יצירתיות ומעמיקות. על המדינה, ראשית כול, להוציא לפועל שינויים מבניים שיאפשרו את הגדלת בסיס המס והרחבת התקציבים העצמיים של הרשות. המדינה יכולה לקדם זאת גם בעזרת דרכים יצירתיות וזולות, כגון הקצאת תקנים למנהלי יחידות כלכליות, תקציבים

## יצירת המודל

### פרדיגמת השינוי מטרות ויעדים

בשמונה השנים שבהן פועל מרכז אינג'אז עסקנו בעשרות פרויקטים שביקשו לקדם העצמה ארגונית של הרשויות המקומיות מחד, ופיתוח כלכלי של היישובים מאידך. הקמנו אשכולות אזוריים, כינסנו פורומים וקורסים מקצועיים וליוונו רשויות בתהליכי התמקצעות ממוקדת. פעלנו לפי תפיסה הוליסטית, המקובלת בחוגי פיתוח ארגוני וכלכלי רבים, הגורסת כי בכדי להעצים את הרשות המקומית ותפקידה בכלכלה העירונית, יש ראשית כל לחזק את כלל המנגנונים הפנים-רשותיים ורק אחר כך, כפועל יוצא, ניתן לסייע לרשות בפיתוח כלכלי עירוני. בתמציתיות, פרדיגמת השינוי שבה פעלנו גרסה כי ראשית יש להשקיע באפיון, ורה-ארגון של המנגנונים הניהוליים והפיננסיים של הרשות, לאחר מכן, יש לצמצם ולייעל את ההוצאות ולהביא להגדלת מיצוי וניצול התקציבים הקיימים, ורק בשלב השלישי, לאחר שהרשות יציבה ארגונית ופיננסית, ניתן לקדם פיתוח כלכלי וחברתי רחב היקף כגון פיתוח עסקים מקומיים ונכסים מניבים ארונונה. ניתן לצייר את התהליך על פי תפיסת העצמה הוליסטית קלסית כך:



העבודה על-פי פרדיגמה זו הולידה לאינג'אז ולרשויות הצלחות רבות אך גם אתגרים לא מעטים. שני האתגרים המרכזיים היו: 1) הקושי בגיוס כלל המערכת הארגונית והניהולית לשם תהליכים משמעותיים של פיתוח התרבות הארגונית והפיננסית, ו-2) עבודה פנים-רשותית

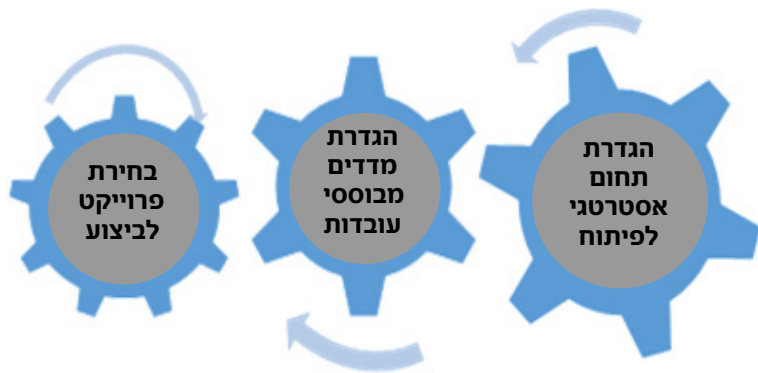
לפיתוח רישוי עסקים ורישוי בנייה וקביעת הטבות לזימים. אך גם על הרשויות לפעול בצעדים פרו-אקטיביים מעמיקים ומשמעותיים. התחרות על המשאבים, הפיזיים והאנושיים, מובילה לשני אתגרים משמעותיים: הגברת היעילות הכלכלית והבטחת הלגיטימציה המוענקת על ידי התושבים. כדי להתמודד עם אתגרים אלו על הרשויות להיות לזימים. עליהן להשקיע בלמידה מתמדת בהכרת המשאבים הסביבתיים, האנושיים והכלכליים העומדים לרשותה, (אייזנקנג-קנה, עמ' 16), עליהן להצטיין בגיוס שותפים מחוץ ובפנים היישוב ולבסוף עליהן לוודא שהמשאבים הקיימים מיושמים ומנוצלים ביעילות המרבית.

האתגרים וההזדמנויות הייחודיים שבכל יישוב ורשות מצריכים הן מהמדינה והן מהרשות המקומית כלים המאפשרים קונקרטיזציה של הסוגיות שצריך לטפח ושבזכותן ניתן לייצר כלכלה עירונית. הגישה המסורתית לפיתוח כלכלי, הדוגלת בהעברת משאבים חומריים לא יכולה לשמש עוד ערובה לכלכלה צומחת. המערכות הכלכליות מושפעות פחות מעלות חומרי הגלם והובלתם, ויותר מהרכיבים האנושיים כגון ידע, חדשנות ואסטרטגיה. פיתוח כלכלי בעידן תחרותי דורש היכרות מקצועית עם הרצוי ועם האפשרי, ועם המטרה והאמצעים להשיגו (שריג, עמ' 295). כדי לענות על האתגרים וההזדמנויות הייחודיים בכל יישוב ויישוב, ולאפשר מענה בר קיימא ליישובים הערביים, בנינו את מודל הצמיחה המוצג בדפים אלו.



המדדים, מסייעים בתכנון פרויקט מתוך ראייה רחבה, ארוכת טווח ומבוססת עובדות כך שהחלטה על סוג הפרויקט מתקבלת מתוך הקשרו ותרומתו הכוללת לפיתוח היישוב ואיכות חייהם של התושבים.

כך, תהליך התכנון עובר משפה של פרויקטים לביצוע, לשפה כלכלית ותכנונית של מדדים שיש להתקדם ולהתפתח בהם. כעת, לדוגמה, אנו לא רק רוצים להקים מרכז מסחרי עירוני, אלא רוצים להתקדם בתחום התעסוקה והעסקים המקומיים ב-X מדרגות באמצעות שיפור שיעור המועסקים ב-X אחוז, ועל כך, נקים מרכז עירוני.



לצד זאת, בהבינו את האתגרים העומדים בפני הרשויות המקומיות בתקופה זו, חשוב היה לנו לחדד את הצורך בהטמעת חשיבה ופעולה יזמיות, כמו גם יעילות ואפקטיביות של הרשות המקומית. כפי שתיארה זאת היטב אייזנקנג-קנה: "בעידן של תחרות בין ערים...ניצבים בפני הרשויות המקומיות שני אתגרים עיקריים: להגביר את היעילות הכלכלית כדי להשיג משאבים לפיתוח הרשות ולהבטיח לגיטימציה למעשיהן...כדי להתמודד עם אתגרים אלו, אמורות הרשויות להפוך את עצמן ליזמים", (אייזנקנג-קנה, עמ' 16).

רבה ומורכבת, טרם ניתן ליישם, לראות, או לקשור, תוצאות והשפעות ממשיות על כלכלת היישוב והרשות. על כן, בבואנו לתכנן את המודל ביקשנו:

- ✓ לקשור מלכתחילה בין תוצאות יישומיות נראות לעין ביישוב ובין תהליכי ההעצמה וההתמקצעות של הרשות המקומית
- ✓ לבנות מודל שבמרכזו תהליך שכולל אבחון, תכנון, יישום ובקרה מבוסס עובדות (evidence based)
- ✓ לקדם גישה יזמית פרו-אקטיבית בקרב המנהיגות המוניציפלית
- ✓ לשפר את הנגישות אל המשאבים המקומיים והארציים ואת יכולת הניצול שלהם
- ✓ לקדם גישה ניהולית יישומית
- ✓ לחזק את ערך השקיפות והדיווחיות לתושב

מניסיוננו למדנו כי בכדי לגייס את הרשות המקומית, יש לשים את הפרויקט הביצועי, את התוצאה ליישוב, בקדמת הבמה.

ראשי רשויות ופקידים בכירים עיפים מתכניות אסטרטגיות המעלות אבק בארונותיהם. הם רוצים וצריכים תכניות ופרויקטים לביצוע בעלי תוצרים ברורים ומוחשיים.

מתוך כך, עקרון מוביל היה ליצור מודל "מבוסס עובדות - מונחה תוצאות", כלומר, ניתוח ובקרה עובדתיים כמו גם תוצאות עובדתיות ומוחשיות, הם הבסיס והרישא של המודל; בעבור הרשות עצמה, ויותר מכך, בעבור היישוב ותושביו. רק כך, למדנו, ניתן לגייס את השותפים הקריטיים לתהליכים ארגוניים משמעותיים ולהשפיע על הכלכלה המקומית, על היישוב ועל איכות חייהם של התושבים. לכן הגענו למסקנה **שנקודת הכניסה של המודל היא סיוע בביצוע פרויקט ספציפי ומוגדר לפיתוח כלכלי.**

פרויקט, המתוכנן ומבוצע במנותק לתכנון אסטרטגי מבוסס עובדות, עלול בסופו של דבר לא רק שלא להיטיב עם היישוב, אלא אף לפגוע בו. כך למשל, סיוע בהקמת מרכז מסחרי במרכז העיר, ללא תשתית פיזית ואנושית לתחזוקת המקום, עלול לגרום למרכז עיר מוזנח ולריחוק מהאזור.

טענות אלו הביאו אותנו למסקנה שהחשיבה צריכה להיות לא על "פרויקטים" אלא על "תחומים ויעדים לפיתוח". כאשר דנים בתחומי פיתוח, ניתן לייצר מדדים כסטנדרט (בנצ'מרק) ארצי, אזורי ויישובי.

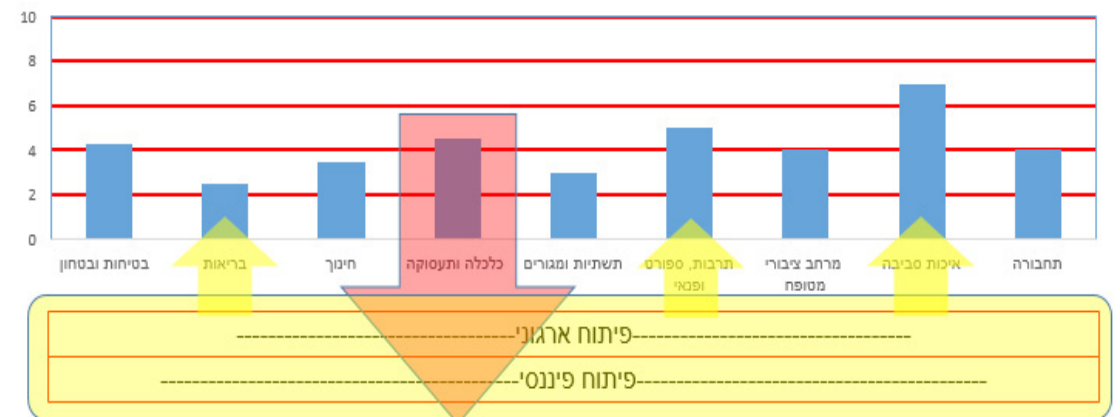
אם כך, הגדרנו כי המטרות המרכזיות במודל הן:

- ← עליית מדרגה במדדי הפיתוח הכלכלי ברשות וביישוב
- ← הטמעת החשיבה היזמית
- ← השבחת המקצועיות והאפקטיביות של הרשות המקומית

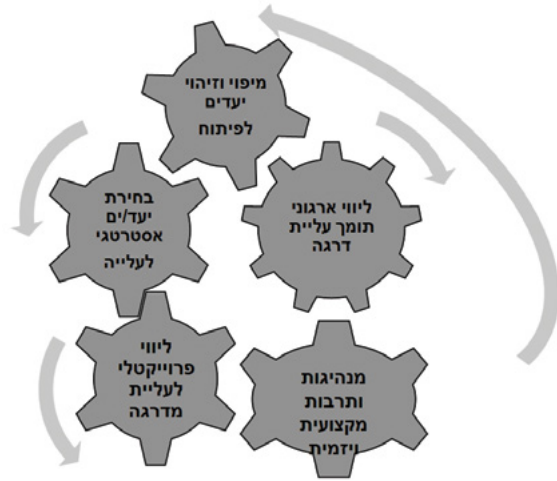
וניסחנו את פרדיגמת השינוי של המודל:

"באמצעות כלים, משלב הבחירה ועד היישום, לליווי הרשות המקומית בפרויקט קצר טווח שיביא לעליית מדרגה במדדי פיתוח כלכלי, נטמיע חשיבה ופעולה יזמית כדי לקדם יעילות ואפקטיביות ברשות המקומית ופיתוח כלכלי למען איכות החיים ביישוב".

הטמעת החשיבה היזמית היא פועל יוצא של המעבר מחשיבה על פרויקט לחשיבה על "עליית מדרגה". כך, הפרויקט אינו התוצר הסופי והיחיד והמטרה היא הטמעת רעיון עליית המדרגה. הפרויקט הוא רק שלב, מדרגה בסולם. עם סיומו, יש להמשיך לעלות בתחום זה או אחר.



עליית הדרגה הבאה לידי ביטוי ביישום פרויקט, בפועל מעודדת באופן תמידי את החשיבה היזמית ← בסיום הפרויקט הנקודתי צריך כל הזמן לבחון איך ואיפה ניתן להשתפר



כדי לקשור בין עליית הדרגה במדדי פיתוח כלכלי לבין החשיבה היזמית ותהליכי העצמה של הרשות, קרי, יעילות ואפקטיביות, יצרנו כלי אפיון תכנוני הבודק את התוצאה המתבקשת (היעד האופרטיבי), ביחס לתחום האסטרטגי, וכן את התשומות/תשתיות והפעולות הנדרשות לשם כך:

מסגרת מדד הצמיחה

תוצאות	פעולות	תשתיות	יעד אופרטיבי	תחום אסטרטגי
מדדי תוצאה כמותיים ואיכותיים	פעולות רשותיות לקידום תוצר רצוי	התשתיות הניהוליות והפיזיות הקיימות והנדרשות	יעדים נקודתיים נגזרים לקידום התחומים	תחומי פיתוח המקדמים כלכלה מקומית ואזורית

אך מטרת המודל אינה רק לאפיין מצב נתון, אלא גם לכוון לפעולה ולתוצאה רצויה וליצירת מציאות טובה יותר. לכן, לא היה נכון מבחינתנו להסתפק בבניית מודל שרק מתווה את האפיון, אלא, ראינו לנכון גם להגדיר את התחומים, היעדים, התשתיות הפעולות והתוצרים הרצויים. כלומר, לאחר בניית פרדיגמת השינוי, נגשנו למשימת העמקת הגדרת עולם התוכן והמדדים שהמודל מבקש להשפיע עליהם.

למשימתנו גייסנו את פורום הפקידים הבכירים שמפעיל מרכז אינג'אז. הפורום כולל יותר מ-30 גזברים, מנכ"לים ומהנדסים, נפגש כמה פעמים לדיונים בתחום הפיתוח הכלכלי ובעזרת יועצים

תוצאות	פעולות	תשתיות	יעדים אופרטיביים	תחומים אסטרטגיים	פיתוח כלכלי
אינד' לתוצאות רצויות (אובייקטיבית) וסובייקטיבית) בפיתוח כלכלי	↑	↑	תעסוקה	פיתוח עסקי ותעסוקתי	
			מגזר עסקי עירוני		
			הכנסות עצמיות לרשות		
יתרון יחסי כלכלי					
אינד' לתשתיות הפיננסיות, אנושיות, תכנוניות, ברשות וכיישוב	↑	↑	חזות היישוב	פיתוח סביבה עירונית ותשתיות פיזיות	
			תשתיות פיזיות		
			ניהול סביבתי		
אינד' לפעולות והמופעים שמופעלים ברשות וכיישוב לפיתוח כלכלי	↑	↑	הון אנושי	קהילה וחברה	
			הון קהילתי		

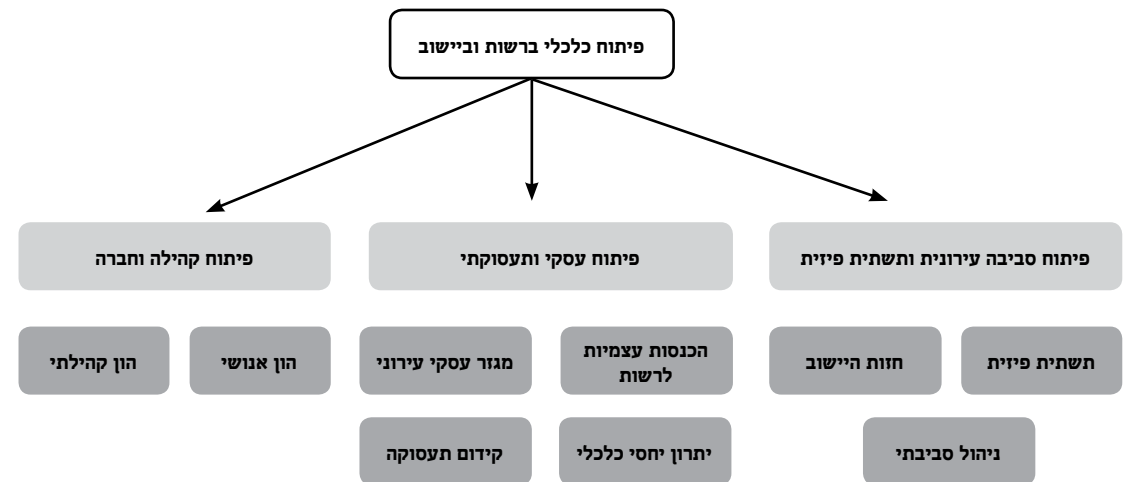
משמעות ההעמקה היא הגדרת האינדיקטורים בכל יעד ושלב (תשתית-פעולה-תוצאה). האינדיקטורים בה בעת מאפשרים בדיקה פשוטה ומהימנה של מצב היישוב בכל תחום ותחום, אך גם מצביעים על התהליכים הרצויים לצמיחה כלכלית של הרשות והיישוב. הבדיקה מאפשרת קבלת החלטות מבוססת עובדות על התהליכים האסטרטגיים הרצויים, ויותר מכך, מאפשרת את הגדרת הפעולות הנדרשות לשם קבלת התוצאות הרצויות. הסבר גרפי לכך מופיע בעמודים 8-9 ובעמודים הבאים נפרט על האינדיקטורים המוצעים, בכל תחום ויעד ושלב.

מומחים: מתכנן נאיף אבו שרקייה, ד"ר נילי שחור ומתכנן עורווה סוויטאט, אופיינו והוגדרו התהליכים הנדרשים לפיתוח כלכלי מקומי ואזורי. הידע שנאסף בפגישות אלו, יחד עם תהליך ההיוועצות והלמידה שלנו, הוביל אותנו ליצירת כלי תכנוני בעל תחומים, יעדים, ותוצרים מובחנים. את הכלי הזה כינונו **"מדד צמיחה מבוסס עובדות ומונחה תוצאות"**.

### מדד הצמיחה

תחילה אפיינו את התחומים האסטרטגיים ואת היעדים האופרטיביים. בתהליך האפיון נשענו על ההסכמה כי שיפור רמת החיים של התושב ורווחתו הוא יעד מרכזי בפיתוח הכלכלה המקומית. התפיסה שהנחתה אותנו הצריכה סינרגיה בין שלושה תחומי פעולה: כלכלי, חברתי וסביבתי. תפיסה זו מבוססת על ההנחה שתהליך הפיתוח הכלכלי מצריך מחד גיסא את מיצוי הפוטנציאל והעושר הקיימים במשאבי הכלכלה החברה והסביבה, ומאידך גיסא, ניהול מפוקח של המשאבים מתוך גישת פיתוח מוטת קיימות.

שאלתנו הייתה, מהם משאבי הרשות המקומית וכיצד עליה להשתמש במשאב הנידון, כדי לקדם פיתוח כלכלי עירוני. כך למשל, כאשר בחנו את תחום ניהול ההון החברתי והקהילתי, השאלה לא הייתה רק, כיצד הרשות המקומית מפתחת ומקדמת הון קהילתי, אלא, **כיצד הרשות המקומית מקדמת שימוש בהון קהילתי, כך שיוביל לפיתוח כלכלה מקומית ואזורית.**



לאחר הגדרת התחומים והיעדים, העמקנו בכל יעד ויעד והגדרנו את התשתיות, הפעולות והתוצרים הרצויים לפיתוח כלכלי. אבחון זה ימקד את הפעולות הנדרשות הן על ידי הרשות והן על ידי המדינה, כדי להשיג את התוצאות הרצויות.

מדדי GO-NO-GO - המדדים המודגשים
מדדי רשות
מדדי ישוב

### תחום אסטרטגי: פיתוח עסקי

בשלב זה הצעת החלוקה מודגמת רק בתחום פיתוח עסקי ותעסוקתי

#### יעד אופרטיבי: תעסוקה

תוצאות	פעולות	תשתיות
אחוז המועסקים בגילאי עבודה עי-קריים (25-64) לפי מגדר	שיעור המשתתפים בתוכניות להכשרה מקצועית מסך כל הבלתי מועסקים ולא מש-תתפים בכוח העבודה שהם בגילאי עבודה	<b>האם קיים גוף שאחראי לקדם תעסוקה ביישוב. מדרג (שירות תעסוקה, מרכז הכוון תעסוקתי, חברה כלכלית, מחלקה ברשות המקומית, עמותה ארצית או מקומית וכו')</b>
שיעור שינוי שנתי באחוז המועסקים בגילאי עבודה עיקריים (-25) לפי מגדר	שיעור משתתפים בתוכניות הכוון תעסוקתי ביחס למספר בלתי מועסקים ולא מש-תתפים בכוח עבודה מגילאי עבודה מהיישוב	סך הוצאה של הרשות כולל גוף לקידום תעסוקה למען קידום תעסוקה ביישוב פר בלתי מועסק + בלתי משתתף בכוח העבודה בגילאי עבודה
שיעור המועסקים ביישוב חלקי מספר תושבים בגילאי העבודה	מספר תכניות הכוון מקצועי והכנה לשוק העבודה בבתי הספר ביישוב	מספר משרות העוסקות בעידוד התעסוקה ביישוב פר בלתי מועסק + בלתי משתתף בכוח העבודה בגילאי עבודה
שיעור היוממים בטווח של יותר משעה נסיעה מהבית מסך כל המועסקים	האם קיים מידע מעודכן על התפלגות ההון האנושי ביישוב לפי משלח יד /ענף כלכלי (כך/לא)	<b>שיעור הילדים בגילאי 0-3 המטופלים במסגרת טיפול שונות (מעונות יום ומשפחתיים)</b>
מאזן הגירה		היחס בין מספר מקומות במסגרות חינוכיות לגילאים 0-3 למספר הילדים ביישוב מ- 0-3 (נתונים נמצא במשרד הכלכלה)
		תחבורה ציבורית-מדד כסוי עירוני ובי-נעירוני (יחס של עד 50 תושבים לתחנת אוטובוס)
		מדד הון אנושי (שיקלול של מספר אינדיקטורים - 1 חציון שנות לימוד, 2- שיעור אקדמאיים, 3- שיעור מקבלי תעודת בגרות איכותית, 4- שיעור אנשים ביישוב שלא השלימו 12 שנות לימוד)

המודל שהוצג בדפים אלו אינו מבקש להחליף את תכניות ההעצמה או ההבראה הקיימות, אלא ליצור אסטרטגיה וכלים יישומיים ליצירת הצלחות מדידות ומהירות בפיתוח כלכלי ברשויות וביישובים הערביים. התפיסה המתודולוגית קושרת בין העצמת הרשות המקומית ובין פיתוח היישוב עצמו והכלי המרכזי ליישום המתודולוגיה הוא מדד הצמיחה אשר מאפשר קבלת החלטות ובקרת תהליכים, מבוססי עובדות ומונחי תוצאות. את התהליך הרצוי אנו מכנים "עליית מדרגה", שמשמעותו שיפור מוכח במדדי פיתוח כלכלי עירוני והוא מהווה הן את נקודת הכניסה לפיתוח והעצמת הרשות, והן את המטרה הסופית.

המדד מאפיין את התשתיות ביישוב וברשות וקושר אותן לפעולות ולתוצאות הרצויות. בכך הוא מייצר תכנית פעולה ממוקדת לפיתוח כלכלי ביישוב. השימוש במדד אומנם תוכנן להניע תהליך של פיתוח כלכלי, אך אבחון חוזר, מאפשר לדעת אם המשאבים שהושקעו בתחילת התהליך אכן הניבו את התוצאות הרצויות. הטמעת האבחון באופן שגרתי תסייע לכל ארגון לפתח תרבות ארגונית יזמית הפועלת לשיפור תמיד.

הפעלת המודל והמדד ברשות המקומית תספק תמונה על מוקדי צמיחה כלכלית שניתן לפתח ולהניע בתהליך "עליית המדרגה". בעבור המדינה, הפעלת המדד תספק תמונה נקודתית לצרכים המבניים והסטטוטוריים בכל רשות ורשות, וכך תצביע על ההתערבות הנדרשת ליצירת פיתוח כלכלי מקומי ואזורי.

על-אף שהאינדיקטורים עברו בדיקות רבות, תפיסתנו היא כי רק כאשר הרשויות והמדינה יישמו את המודל, יותאמו האינדיקטורים בצורה המיטבית לייחודיות של כל רשות ורשות. אנו רואים בחוברת זו תחילתה של דרך בה נמשיך לפתח ולהתאים את המודל לצרכי הרשויות המקומיות הערביות. אנו מזמינים ליצור אתנו קשר בכדי לבקר את המודל ובכך להביא לשיפורו, ומאמינים כי בעזרת שימוש תדיר במודל ובמדד ניתן יהיה ליצור הצלחות רבות ומציאות טובה יותר.

יעד אופרטיבי: הכנסות עצמיות לרשות

תוצאות	פעולות	תשתיות
אחוז גידול הכנסות העצמיות לעומת השנה הקודמת	פעולות למיקסום ומיצוי הכנסות מגביית ארנונה ואחרות (מדרג-האם קיימים חוקי עזר מעודכנים לארנונה, אגרות חנייה, היטלי פיתוח, אגרות מודעות (כן, לא)	<b>אסטרטגיה לגידול הכנסות הרשות מכל המקורות (ממשלתי, עצמי, תרומות) (יש/אין)</b>
אחוז גידול הכנסות מאגרות עסקים (רישוי, שילוט, היטלי פיתוח)	שיעור גביה נטו (אחרי הנחות) שנתי של ארנונה	שטח עסקים לתושב (עסקים, תעשייה, בנקים וחברות ביטוח)
סה"כ הכנסות עצמיות של הרשות לתושב	האם מיושם מנגנון חלוקה מחדש של הכנסות מארנונה ממשלתית (באחריות הממשלה).	תעריף ארנונה עסקית למ"ר לפי סוג נכס בה-שוואה למינימום הקבוע בחוק (עסקים, תעשייה, בנקים וחברות ביטוח)
אחוז הכנסות עצמיות מסך כל הכנסות	אחוז אובדן הכנסות בגין הנחות על פי חוק	<b>קיום סקר נכסים בחמש השנים האחרונות (כן/ לא)</b>
מדד צמיחת ארנונה עסקית = תוספת חיוב ארנונה שנתי/סך חיובי ארנונה לתחילת שנה	מנגנון שיפוי רשויות מקומיות על אבדן כספי הנחות בארנונה מעל אחוז מסויים (קיים, לא קיים)	

יעד אופרטיבי: יתרון יחסי

תוצאות	פעולות	תשתיות
שכר/הכנסה הממוצע לעובד בתחום ההתמחות שאופיין על ידי הרשות ביחס לאזור	מספר תכניות בביצוע לפיתוח וקידום תחום היתרון היחסי על ידי הרשות	<b>מדרג (האם הרשות בצעה ניתוח ישובי הגדרת היתרון היחסי? (כן/לא) אם כן האם קיימת תכנית עבודה/מתקצבת/ מיושמת ומבוקרת (כן/לא)</b>
אחוז המועסקים בתחום ההתמחות ביחס לממוצע באזור (המטרה להעלות אותו)	מספר עוברי הכשרה מקצועית בתחום שזוהה	
מדד התמחות (משלח יד / ענף כלכלי)	עוברי תוכניות הסבה לתחום הזה	

1 יעד זה מתבסס על עקרון "היתרון היחסי" של פורטר ופלורידה שגורס כי על מנת לפתח כלכלת עיר יש לזהות את היתרונות היחסיים שלה אשר מהווים עוגנים כלכליים ואותם לפתח ולהשביח. התיאוריה מניחה שעיר משגשגת צריכה ליזום תהליך של למידת והגדרת היתרון היחסי של העיר על פני האזור (והמדינה), ולאחר מכן לטפח אותו דרך יציאת סביבה יצירתית מתאימה לו.

תשתיות	פעולות	תוצאות
האם קיים מנהל יחידה כלכלית ברשות או חברה כלכלית או מינהלת לפיתוח כלכלי (כן/לא)	אירועים ופעולות לקידום ופיתוח עסקי (האם ננקטות פעולות לקידום, שיווק ומיתוג העסקים ביישוב על ידי הרשות? (מדרג של פעולות אפשריות לסמן בכל פעולה כן/לא)	שיעור גידול המגזר העסקי העירוני (מאזן פתיחה וסגירה של עסקים מקומיים) - בהנחה שיש נתונים מלפני שנה/ מדד להשוואה)
<b>תכנית אסטרטגית יישובית לפי תוח מגזר עסקי (כן/לא) - קיימת, מתוקצבת, מיושמת, מבוקרת</b>	רמת הידידותיות של הסביבה העסקית - (שיקול של שלושה אינדיקטורים: 1- רמת הפשיעה ביישוב (לפי מספר תלונות על פשיעה מגיעות למוקד העירוני/ או מדווחות למשטרה), 2- שביעות רצון תושבים מהניקיון ביישוב - סקר מדגמי, 3- נגישות - (מדד פריפריאליות)	יציבות עסקית (תוחלת חיים ממוצעת של עסקים בתחומי הרשות המקומית ביחס לאזור)
האם קיים ביישוב מסלול טיפול בייזום כוללני ומערכתי - (מוקד שיירות לעסקים (ביישוב או באזור), חממה עסקית, מט"י, אשראי זמין וכו' - ממשלתי או עמותות)	זמן סגירת תלונה של בעל עסק (סקר מדגמי ברשות)	עלייה בשביעות רצון עסקים משיירות מוניציפליים (סקר שביעות רצון - חנייה, שילוט, פעולות מיתוג, מדרכות, תחבורה ציבורית, פינוי פסולת)
<b>מחלקה לרישוי עסקים מתפקדת (שיקול של שני אינדיקטורים - סקר עסקים מעודכן כל 5 שנים, 97% מסך כל העסקים המוכרים לרשות הם בעלי רישיון)</b>	זמן ממוצע למתן היתר רישיון עסק הערכה	מספר בתי עסק קיימים ביישוב ל- 1000 תושבים.
אזור פיתוח א' (לא רק תעשייה ומלאכה גם מסחר, מוסדות פיננסיים ושירותים מסחריים) (באחריות הממשלה) (כן/לא)	האם הרשות קיימה שותפויות עם המגזר העסקי בחמש שנים אחרונות PPP	
<b>שטח עסקי/תעשייתי מתוכנן ל- 1000 תושבים</b>		

## תחום אסטרטגי: פיתוח סביבה עירונית ותשתיות פיזיות

### יעד אופרטיבי: חזות היישוב

תשתיות	פעולות	תוצאות
תקציב-הוצאה שנתית לתחזוקה ש"טפת לגינון לנפש (מומלץ להוסיף כל מרכיב בתקציב לשיפור פני העיר)	ביצוע-הוצאה שנתית לתחזוקה שוטפת לגינון לנפש	שביעות רצון משטחים פתוחים וחזות יישובית
תקציב-הוצאה שנתית על שירי תים מוניציפליים ל- 1000 תושבים (תברואה, שמירה וביטחון, תכנון ובנין העיר, חגיגות מבצעים ואירועים, פיתוח כלכלי, פיקוח עירוני)	ביצוע-הוצאה שנתית על שירותים מוניציפליים ל- 1000 תושבים	שביעות רשות מניקיון הישוב
אחוז הוצאה שנתית על שירותים מוניציפליים מהתקציב	אחוז הוצאה שנתית על שירותים מוניציפליים מהתקציב לפי ביצוע	
מספר/שטח במ"ר גנים ציבוריים ל- 1000 תושבים (גני משחקים/ פארק קים וכו')	אחוז תקציב המושקע בטכנולוגיות חדשניות (למשל- פח חכם, אוטו לניקוי כבישים)	
מספר משרות לעובדי גינון/ תברואה/ ניקיון	מספר פחי אשפה ל- 1000 תושבים	

## יעד אופרטיבי: ניהול סביבתי

תשתיות	פעולות	תוצאות
כוח אדם שמקדם סביבה ותברואה ביישוב ל- 1000 תושבים	שיעור התלמידים במערכת החינוך המעורבים בתוכניות לקידום קיימות	ירידה בעלויות ההטמנה/שריפה
תקציב ייעודי לניהול מחלקת הסביבה ל- 1000 תושבים	אחוז בתי האב המפרידים פסולת	ירידה בעלויות פינוי אשפה
סך תקציבי פיתוח של תשתיות סביבתיות ל- 5 שנים אחרונות ל- 1000 תושב	אחוז בתי העסק המפרידים פסולת	עלייה בעלויות הפרדה במקור/ מחזור
קיום תשתיות סביבתיות קריטיות (אתר לסילוק פסולת, מכון טיהור שפכים, תוכנית כוללת לאיכות הסביבה ופיתוח בר קיימא, מיפוי עסקים מזיקים לסביבה)	מספר התכניות ל- 1000 תושבים לקידום קיימות	אחוז מחזור (ע"פ טופס מאזן פסולת לרשות מקומית)
קיום תכנית עבודה לפיתוח בריאות וקיימות (יש/ אין)	מספר התכניות ל- 1000 תושבים לקידום בריאות	שאלון סקר: ש"ר תושבים מפעילויות לקידום בריאות וקיימות
	שיעור (אחוז) התלמידים במערכת החינוך המעורבים בתכניות לקידום קיימות	

## תחום אסטרטגי: קהילה וחברה

### יעד אופרטיבי: הון קהילתי

תשתיות	פעולות	תוצאות
וועדי שכונות ביישוב (קיים מערך, לא קיים)	מדרג שיתוף ציבור(ראו מדרג למטה*)	ביטחון אישי - תחושת ביטחון באזור המגורים+ שיעור חשיפה לפשיעה
תקציב הוצאה של הרשות על שירותי תרבות, פנאי וספורט לנפש	מדרג שקיפות(ראו מדרג למטה*)	שיעור הצבעה בבחירות לרשות המקומית
מספר עמותות פועלות ביישוב בנושא פיתוח כלכלי	אחוז מתנדבים בשנה אחרונה מתוך סך אוכלוסייה כשירה להתנדבות	המכפיל המקומי 3 (יותר אנשים צורכים מקומי)
האם יש מחלקת מתנדבים ברשות (יש/אין, פועלת/לא פועלת)	פעולות להגברת ביטחון אישי (מספר תוכניות למניעת אלימות (יש/אין), מדד כיסוי תאורת רחובות...)	מאזן הגירה
תקציב חינוך בלתי פורמלי לאוכלוסייה עד 18	מס' פעילויות לפיתוח מנהיגות פר 1000 תושב (מעל גיל 18, מסך אוכלוסייה בוגרת)	מדד ערבות הדדית והתנדבות (מספר שעות ההתנדבות השנתיות).
	מס' פעילויות המתקיימות עבור אוכלוסיית בעלות צרכים מיוחדים (בעלי מוגבלויות, גיל הזהב, רווחה וכו')	מדד סולידריות קהילתית
		היקף השתתפות בני נוער בתנועות נוער (מעל כיתה ח') מתוך אוכלוסייה רלוונטית
		שיעור השתתפות בפעילויות לפיתוח מנהיגות (מעל גיל 18, מסך אוכלוסייה בוגרת)

### יעד אופרטיבי: תשתיות פיזיות

תשתיות	פעולות	תוצאות
הוצאה שנתית לתחזוקה שנתית של תשתיות פיזיות ציבוריות ל- 1000 תושבים לפי תקציב (אזורי תעסוקה, אזורי תעשייה, כבישים, מדרכות, מרכזי מסחר, תאורה, שלטים)	אחוז ניצול תקציב הוצאה תחזוקה	שטח ירוק ל- 1000 תושבים
תקציב פיתוח ל- 5 שנים אחרונות עבור פיתוח תשתיות פיזיות ציבוריות ל- 1000 תושב (אזורי תעסוקה, אזורי תעשייה, כבישים, מדרכות, מרכזי מסחר, תאורה, שלטים)	אחוז ביצוע שנתי של תקציבי הפיתוח	שביעות רצון של עסקים מהסביבה הפיזית
ייעודי קרקע לעסקים/תעשייה ל- 1000 תושב	אחוז מימוש ייעודי הקרקע הקיימים	שטח עסקי ותעשייתי משומש ל- 1000 תושב
אחוז השטח הייעודי לעסקים/ תעשייה בתוכנית המתאר שיש לו תר כנית מפורטת מאושרת = אחוז שטח עסקי/תעשייתי מתוכנן מסך השטח עסקי מיועד	מספר פעולות פיקוח ואכיפה כאחוז ממספר עסקים/תושבים	

National Performance Management Advisory Commission. (2010). *A Performance Management Framework*. Chicago, Illinois: National Performance Management Advisory Commission

OECD. (2015). *Employment and Skills Strategies in Israel, OECD Reviews on Local Job Creation*. Paris: OECD Publishing. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264232969-en>

Smith, D. C. (2008, June). Can New York CompStat State Government Performance? Lessons from New York City and Washington State. *Draft prepared to Fourth TransAtlantic Public Administration Dialogue Conference Milan, Italy*. NYU/Wagner, Graduate School of Public Service

אייזנקנג-קנה, פ"י. (2010). יצירתיות עירונית: אפקטיביות ניהולית ופתיחות דמוקרטית ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

בן-אליא, נ"י. (2006). הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

מבקר המדינה. (2013). דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011, פרק רביעי - השלטון המקומי, פיתוח אזורי תעשייה ברשויות מקומיות במגזרי המיעוטים. 1723-1768. ירושלים: מבקר המדינה. אוחזר מתוך <http://old.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bo=okid=639&id=2&contentid=13098&parentcid=13098&bctype=2&sw=1366&hw=698>

מרכז אינג'אז ועמותת סיכוי. (2014). מגירעונות ותלות לאיזון וצמיחה, מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות. (מ" בליקוף, & ס" אגבריה, עורכים) ירושלים - חיפה - נצרת.

שריג, א". (2014). כלכלת השלטון המקומי. השלטון המקומי - בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק. (א" שריג, & י" לוי, עורכים) רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

אינג'אז - מרכז מקצועי לקידום הרשויות המקומיות הערביות. (2014). אג'נדה מקומית - פורום 12, פורום ראשי רשויות מקומיות ערביות. אינג'אז - מרכז מקצועי לקידום הרשויות המקומיות הערביות.

ניג'ם, ג'אדה אבו-ג'אבר. (2010). פיתוח הרשויות המקומיות הערביות: משימה מורכבת ורבת רבדים המלצות לאסטרטגיות לבניית יכולות בנות קיימא. אינג'אז - מרכז מקצועי לקידום הרשויות המקומיות הערביות (ע"ר).