אמיר לוי, טל וולפסון, סטיבן ו. פופר, שירה עפרון, אנאמרי א. ויטאקר, ג'ניפר ג'. לי

רפורמה בשלטון המקומי והפערים החברתיים-כלכליים בישראל

אל עבר עתיד חדש

רפורמה בשלטון המקומי והפערים החברתיים-כלכליים בישראל

אל עבר עתיד חדש

אמיר לוי, טל וולפסון, סטיבן ו. פופר, שירה עפרון, אנאמרי א. ויטאקר, ג'ניפר ג'. לי

למידע נוסף על פרסום זה, אפשר לבקר באתר www.rand.org/t/RR3204

פורסם על-ידי מכון ראנד, סנטה מוניקה, קליפורניה.
© כל הזכויות שמורות למכון ראנד, 2020
RAND® הוא סימן מסחרי רשום.

עיצוב הכריכה: Rick Penn-Kraus
תמונה מאת: Gilabrand

זכויות הפצה אלקטרונית והדפסה מוגבלת

מסמך זה והסימנים המסחריים הרשומים בו מוגנים בחוק. מסמך זה הינו קניינו הרוחני של מכון ראנד ונועד לשימוש לא-מסחרי בלבד. אין לפרסם דוח זה באינטרנט ללא רשות. ניתן לשכפל מסמך זה לשימוש אישי בלבד, ובתנאי שלא נעשה בו כל שינוי והוא נותר בשלמותו. שכפול או שימוש במסמכי המחקר למטרות מסחריות, בכל צורה שהיא, מותנה באישור ממכון ראנד. למידע על הרשאות הדפסה חוזרת וקישור, יש לבקר באתר: www.rand.org/pubs/permissions.html

מכון ראנד הוא מכון מחקר המציע פתרונות בתחום המדיניות הציבורית, במטרה להפוך קהילות שונות ברחבי העולם לבטוחות, מוגנות, בריאות ומשגשגות יותר. מכון ראנד הוא ארגון ללא מטרות רווח, א-מפלגתי, המחויב לאינטרס הציבורי בלבד.

הפרסומים של מכון ראנד אינם משקפים בהכרח את עמדת לקוחותיו או את עמדתם של אלו המסייעים במימון כתיבתם.

לתמיכה במכון ראנד
ניתן לתרום באתר (התרומה מוכרת במס)
www.rand.org/giving/contribute

www.rand.org

מבוא

הממשל המקומי בישראל תמיד היה חלש ביחס לממשלה. יחד עם זאת, סוגיות רבות הנוגעות לפיתוח כלכלי-חברתי ולשוויון הזדמנויות מטופלות בצורה הטובה ביותר דווקא ברמה המקומית. מחקר זה מתייחס לשלושה היבטים מרכזיים של הממשל המקומי בישראל, ובוחן כיצד ניתן להגביר את תפקודן היעיל של הרשויות המקומיות, כך שתהפוכנה לסוכנות שינוי פעילות יותר. תחילה, טוענים מחברי המחקר בעד גישה אזורית להתמודדות עם אופיו המבוזר של השלטון המקומי בישראל, ומראים כיצד גישה זו יכולה לסייע לרשויות מקומיות קטנות ובעלות הכנסה נמוכה להתגבר על המכשולים העיקריים הניצבים בפניהן. לאחר מכן, מציגים מחברי המחקר מודל גיוס והעסקה, שיהווה פתרון חלקי לנטייתן של רשויות מקומיות רבות בפריפריה להעסיק ולקדם מקורבים על חשבון מנהלים ואנשי צוות המוכשרים לתפקיד. לבסוף, בוחנים מחברי המחקר אילו שירותי חינוך תוכלנה הרשויות המקומיות להציע לתושביהן, בדגש על קהילות מיעוטים.

מחקר זה רלוונטי עבור אלו העוסקים בשינויים עירוניים ואזוריים, מוסדות ממשל דמוקרטיים ומוסדות לפיתוח חברתי וכלכלי, לרבות אלו הפועלים לשילוב אוכלוסיות חלשות בישראל ובכלל.

מחקר זה התאפשר בזכות מענק מחקר (Non-Residency Fellowship) של מכון ראנד אשר ניתן לאמיר לוי, לשעבר הממונה על התקציבים במשרד האוצר. מענק המחקר של לוי מומן בנדיבות על-ידי קרן Diane and Guilford Glazer Philanthropies.

מימון

מחקר זה מומן בזכות תרומתם הנדיבה של הקרנות הבאות: Diane and Guilford Glazer Philanthropies, Y & S Nazarian Family Foundation, Rosalinde and Arthur Gilbert Foundation, ותורמים נוספים של התכנית לחקר ישראל, הפעילה במסגרת המרכז למדיניות ציבורית במזרח התיכון (CMEPP) במכון ראנד.

המרכז למדיניות ציבורית במזרח התיכון (CMEPP) במכון ראנד

המרכז למדיניות ציבורית במזרח התיכון הינו חלק ממערך התכניות הבינלאומיות במכון ראנד. חוקרי המרכז משלבים בין יכולות ניתוח ברמה גבוהה לבין מומחיות אזורית, ובוחנים את האתגרים הדוחקים ביותר הניצבים בפני המזרח התיכון מבחינה פוליטית, חברתית וכלכלית. התוכנית לחקר ישראל עוסקת בסוגיות המהותיות לעיצוב מדיניות בישראל, וכן נוגעות לתחומים שונים, כגון צמצום פערים חברתיים-כלכליים, שילוב האוכלוסיות החרדית והערבית בשוק העבודה, רפורמות חינוך, ותחומים אחרים החשובים להישרדותה ורווחתה של מדינת ישראל וכלל אזרחיה. המלצות מכון ראנד יושמו עד כה במספר תחומי מדיניות מרכזיים, לרבות ניהול מדיניות אנרגיה, ייעול כוחות המשטרה, וסיוע ביצירת תהליכים והקמת מוסדות כחלק מאסטרטגיה כלכלית-חברתית ארוכת טווח של משרד ראש הממשלה.

תוכן עניינים

מבוא iii
תרשימים vii
לוחות ix
תמצית xi
תודות xvii
קיצורים xix

פרק ראשון
הקדמה 1
המאזן בין הממשלה לשלטון המקומי בישראל 2
מבנה המחקר 5

פרק שני
יתרונות הגישה האזורית לשלטון מקומי 9
בעיותיהן של הרשויות המקומיות 9
אפשרויות הגישה האזורית 19
יישום הגישה האזורית בישראל 27
בחירת העיצוב, המבנה ודרכי היישום של המודל האזורי 40

פרק שלישי
חיזוק כישורי הניהול וההון האנושי בקרב רשויות מקומיות 47
יצירת מאגר נתונים למינוי מנהלים בכירים ברשויות המקומיות 48

פרק רביעי
שיפור שירותי החינוך בקרב הרשויות המקומיות 55
מה עובד? סקירה 58
מעורבות הורית 59
חינוך בלתי פורמלי בישראל 65
למידה חברתית ורגשית (SEL) 72
לימודי שפה שנייה 78

פרק חמישי
ממצאים והמלצות מדיניות 83
יצירת מחוזות שיעזרו לממשלה והרשויות המקומיות להשיג את יעדיהם ... 84
מנהיגות מקצועית בשלטון המקומי 87
שימוש באמצעים חינוכיים להתמודדות טובה יותר עם צרכים מקומיים 89

הפניות 95

תרשימים

2.1. מאזן תקציבי ממוצע לרשות מקומית לשנת 2016, בחלוקה לפי אשכולות חברתיים-כלכליים 10

2.2. פירוט הרשויות המקומיות בחלוקה לארבעת האשכולות החברתיים-כלכליים התחתונים, 2016 12

2.3. סך הכנסות והוצאות בחלוקה לאשכולות חברתיים-כלכליים, 2016 13

2.4. שטח ממוצע של חללים מסחריים ומשרדיים, בחלוקה לאשכולות חברתיים-כלכליים, 2016 15

2.5. שטח ממוצע של אזורי תעשייה, בחלוקה לאשכולות חברתיים-כלכליים, 2016 15

2.6. הכנסה עצמית כחלק מסך ההכנסה ביחס למספר תושבים, עבור רשויות מקומיות בישראל, 2016 30

2.7. פערי הישגים בקרב תלמידי כיתה ה׳ דוברי עברית, בחלוקה על-פי מעמד סוציו-אקונומי גבוה, חציוני ונמוך,2008-2017 35

2.8. פערי הישגים בקרב תלמידי כיתה ה׳ דוברי ערבית, בחלוקה על-פי מעמד סוציו-אקונומי גבוה, חציוני ונמוך, 2008-2017 36

לוחות

2.1. ממוצע הכנסות לתושב ממיסוי עסקים, בחלוקה לאשכולות חברתיים-כלכליים, 2016 14

2.2. מספר הרשויות המקומיות בחלוקה לפי אזור גאוגרפי ואשכולות חברתיים-כלכליים 16

2.3. הכנסה ממיסוי עסקים ומגורים לתושב (ש"ח), 2016 18

2.4. מדדי תחבורה ציבורית, בחלוקה לפי אזורי מטרופולין בישראל, 2010 37

תמצית

הרשויות המקומיות בישראל מתמודדות עם בעיות דומות לאלו עמן מתמודדות רשויות מקומיות אחרות ברחבי העולם—אך הבעיות בישראל חמורות יותר במספר אופנים. לאורך כל ההיסטוריה הישראלית, כוחן של הרשויות המקומיות היה חלש ביחס לממשלה. אחד העקרונות המנחים של דור המייסדים היה להעדיף ריכוזיות על פני הענקת סמכויות נרחבות יותר לרשויות המקומיות, וזאת כדי להאיץ את פיתוח המדינה ולהגן על גבולותיה ועל אזרחיה, תוך ניצול מיטבי של המשאבים הקיימים. עם זאת, ייתכן כי התפתחותה המהירה להפליא של ישראל, במיוחד בשלושים השנים האחרונות, מעלה כעת ספקות בנוגע למבנה שלטוני זה.

ספקות אלו מתעצמים במיוחד לאור הפערים החברתיים-כלכליים הגדולים הקיימים בישראל המודרנית. פערים אלו — בשילוב המגמות הדמוגרפיות בקרב האוכלוסיות הערבית והחרדית, אשר מנוגדות למגמות בקרב האוכלוסייה הכללית — מצריכים טיפול. החלטת ממשלה מספר 922, שאושרה בדצמבר 2015, הגדירה תוכנית חומש שנועדה לסייע בפיתוח כלכלי ובצמצום הפערים המובנים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית בישראל. תוכנית זו, בנוסף לתמריצים שנועדו לתמוך בקבוצה נוספת בעלת הכנסה נמוכה (דהיינו, האוכלוסייה החרדית או האולטרה-אורתודוקסית), מבקשת להתמודד עם מצב בו האוכלוסיות המדוברות מפוזרות בצורה לא אחידה ברחבי ישראל. כמו כן, כדי לפתור בעיות הקשורות בקהילות החרדית והערבית יש צורך בבחינה מעמיקה של סוגיות כלליות יותר הנוגעות לשלטון מקומי ולפיתוח כלכלי-חברתי אזורי בישראל ככלל.

הבעיות עמן מתמודדת ישראל מורכבות ואינן מטופלות בצורה כוללת ומקיפה. מורכבות העבודה בין משרדי הממשלה השונים (למשל בריאות, תחבורה, אנרגיה, חינוך ומסחר), ובין הממשלה לרשויות המקומיות מקשים עוד יותר על ההתמודדות עמן. על כן, בחרנו להתמקד בבעיותיהן של הרשויות המקומיות — אך בו בזמן גם ביכולתן לשקם את עצמן ולהתחדש — על פני התמקדות בבעיותיהם של מוסדות השלטון הממשלתיים בירושלים. מחברי המחקר מתייחסים לשלוש סוגיות עיקריות הנוגעות לרשויות המקומיות בישראל ומציגים המלצות לשיפור תפקודן היעיל, במיוחד בכל הנוגע למיצובן כסוכנות שינוי פעילות.

להוציא המבנה הפוליטי של השלטון המקומי בישראל, מרבית הבעיות של יישובים המצויים ברמה סוציו-אקונומית נמוכה בישראל נובעות מארבעה גורמים. הגורם הראשון הוא רמת הכנסה מקומית נמוכה. הגורם השני יכול להסביר את הגורם ראשון: מספר אזורי התעשייה והמסחר ביישובים בעלי הכנסה מוגבלת קטן משמעותית ביחס ליישובים אחרים. הגורם השלישי הוא ריחוקם הגיאוגרפי של יישובים אלו, המצויים בפריפריה, ממוסדות השלטון ומכל פעילות עסקית. הגורם הרביעי והאחרון הוא מספר תושבים קטן. בשנת 2016, עמד מספר התושבים הממוצע ביישובים המדורגים בארבעת האשכולות החברתיים-כלכליים התחתונים על 27,900 תושבים, בעוד מספר התושבים הממוצע בשאר היישובים עמד על 38,400 תושבים. יישובים ערביים קטנים אף יותר - ממוצע התושבים בקרב 85 היישובים הערביים בישראל הנו 14,400, לעומת 43,200 תושבים ביישובים אשר אינם ערביים (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018). העובדה כי בישראל מספר רב של רשויות מקומיות מקשה מאוד על יצירת יתרון כלכלי כלשהו היכול לנבוע מגודל הרשות. בהסתמך על דוגמאות ממדינות אחרות, ניתן לראות כי מספר קטן יותר של רשויות מקומיות המאכלסות מספר תושבים גדול יותר מאפשר שירותים עירוניים באותה הרמה אך בעלות נמוכה יותר (Fox and Gurley, 2006). יתרה מכך, רשויות מקומיות גדולות מצויות בעמדה טובה יותר המאפשרת להם למשוך הנהגה איכותית ולגייס עובדים מקצועיים יותר (ריינגוורץ, 2011).

לאור הידוע לנו בכל הנוגע להתנהלותן של רשויות מקומיות בישראל ודרכי מימונן, בחרנו להתבסס על גישה אזורית המיושמת במדינות אחרות בעולם, בבואנו להמליץ על הדרך הנכונה לניהול השלטון המקומי בישראל. במקום איחוד יישובים ושינויי גבולות,

אותם אנו רואים כבלתי-אפשריים נוכח המרקם החברתי-כלכלי והאתני בישראל, אנו מציעים להקים עד עשרה מחוזות שישמשו בעיקר כגופים מתאמים עבור האזור עליו הם אמונים. מחוזות אלה יפעלו בשם הרשויות המקומיות המצויות בשטחם ובשיתוף פעולה עמם. המחוזות, למעשה, ירחיבו את תוכנית ה"*אשכולות*"[1] של משרד הפנים, על-ידי יצירת דרג אדמיניסטרטיבי חדש שייצג את הרשויות המקומיות במגוון תחומים, הן ברמה המקומית והן בממשלה, למשל בנושאי תקציב, חינוך, תכנון, תחבורה, מים, ביוב ואשפה או סביבה.

העברת מנהל התכנון לרמה המחוזית תאפשר טיפול בבעיותיהם של כמה מהיישובים החלשים ביותר בישראל. שינוי מבני זה יאפשר קידום תוכניות חינוך, פיתוח ותעסוקה שיובילו לצמיחה מכלילה. יתרון אפשרי נוסף הוא טיפול יעיל יותר באוכלוסיות הנסמכות על שירותי הרווחה, בשאיפה להוציא כמה שיותר אנשים ממעגל הרווחה אל שוק התעסוקה. העובדה כי הממשלה צריכה להתנהל אל מול 257 רשויות מקומיות נפרדות מהווה מכשול לקידום יוזמות או ניהול יעיל. אם במקום זאת, תצטרך הממשלה להתנהל אל מול שבעה עד עשרה מחוזות גדולים, היא תהיה מסוגלת לתכנן וליישם את מדיניותה בצורה יעילה יותר, ואף ייתכן שמתוך הבנה טובה יותר של המציאות. באופן זה, יוכלו ראשי הערים הגדולות, שיהוו את המרכזים העירוניים של המחוזות, להפוך לסוכני שינוי משפיעים יותר.

המודל האזורי לא בהכרח ימגר את הרעות החולות בקרב הרשויות המקומיות. מודל זה יוצר, בעצם, מימד נוסף של בירוקרטיה ויחד איתו הזדמנויות נוספות לקידום מקורבים ולאפליה על-בסיס דעות קדומות. לכן, אנו סבורים כי יש ליישם מודל זה בצורה הדרגתית בכל אחד מהמחוזות. אנו מציעים כי בכל מחוז יתקיימו דיונים וסדנאות המערבים את התושבים ובעלי עניין נוספים, כדי לקבוע באילו סמכויות יחזיקו המחוזות, באילו תחומים, מה יהיה היקפן, וכיצד ניתן יהיה למדוד ולהעריך את פעילותם. בשלב ראשון,

---

[1] יש לשים לב להבדל בין יוזמת האשכולות של משרד הפנים לבין מדד האשכולות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס). אשכול רשויות מקומיות של משרד הפנים הוא צורה של איגוד ערים המעודד פיתוח אזורי וקידום שיתופי פעולה בנושאים שונים בין הרשויות המקומיות החברות בו. לפי הלמ"ס, אשכולות הן אבני הבסיס מרכיבים את המדד החברתי-כלכלי המאפיין את הרשויות המקומיות בישראל. על פי מדד זה, כלל הרשויות המקומיות מחולקות לעשרה אשכולות, כאשר אשכול 1 מייצג את הרמה הנמוכה ביותר ואשכול 10 מייצג את הרמה הגבוהה ביותר.

יהיה על כל מחוז להגדיר מהו מחוז מצליח המתפקד היטב. התהליך לא יהיה זהה או יוביל בהכרח לתוצאה זהה בכל אחד מהמחוזות. אנו סבורים כי תנאים אלו הכרחיים עבור רפורמה מוצלחת, אך במקביל על הממשלה לייצר מגוון תמריצים ולהתאים את המסגרת המשפטית והרגולטורית כך שזו תעודד את המוסדות החדשים לפעול ברמה המחוזית.

למרות שיצירת רמה נוספת של מוסדות ממשל עשויה להיתפס כצעד מיותר הפותח פתח לבעיות חדשות, אין זה חייב להיות המקרה. אמנם משרדי ממשלה יחזיקו בפחות סמכויות המאפשרות להם להתוות מדיניות, אך הם ממילא מתקשים ביישום מדיניותם, או שאינם מגיעים לתוצאות הרצויות. אם כן, המודל שאנו מציעים יעניק למשרדי הממשלה אמצעים יעילים יותר בקידום מדיניות הרצויה על ידם. משרדי הממשלה יוכלו למעשה להשתמש בכלים כלכליים ורגולטוריים שיאותתו לרשויות המקומיות ואף ידחקו בהם לפעול על-פי רצונם, אך באופן התואם את האזורים השונים בישראל. תחילה, ניתן ליישם את המודל האזורי על מחוז אחד בלבד שיהווה מקרה בוחן. כמו כן, כדאי להתחיל ביישום המודל על תחום התחבורה, בו קיימת זה מכבר תשתית ניהולית ומקצועית רחבה, שיכולה לסייע בהנעת המעבר למודל האזורי.

עם זאת, פתרון ארגוני המבוסס על תהליכים ממושכים לא יפתור כמה מהבעיות העמוקות ביותר של יישובים רבים בישראל. יעילותן ומקצועיותן של הרשויות המקומיות תלויות במידה רבה באיכות כוח האדם שלהן, בייחוד של הדרג הניהולי. על כן, יש צורך בחיזוק ההון האנושי בקרב הרשויות המקומיות. במחקר זה אנו עוסקים בצורך בפיתוח מיומנויות בקרב ראשי הדרג המקצועי ברשויות המקומיות, ובצעדים אותם יכולים ליישם יישובי מיעוטים בשלבים מוקדמים יותר במסגרות חינוכיות יסודיות ועל-יסודיות.

כיום, גיוס עובדים לתפקידים בכירים ברשויות המקומיות נעשה על-ידי פרסום מכרז. בכוחו של ראש הרשות להשפיע על בחירת העובדים באמצעות ועדת המכרזים. מכאן, שתהליך זה מוביל למינוי מקורבים, הופך בפועל לחותמת גומי ומונע העסקה של מועמדים מוכשרים וראויים בעיקר מקרב אוכלוסיות חלשות. פתרון אפשרי אחד הוא הרחבה של תוכנית "מקום", הכוללת שישה שבועות של לימודים אינטנסיביים, הפרושים על פני שנה אחת, במהלכם לומדים נושאים חשובים הרלוונטיים ליישובים בישראל. התכנית בצירוף המודל האזורי, יכולים להשלים זו את זה ולהביא לשינוי אמיתי.

אנו מציעים לעשות שימוש במודל של מכון "אבני ראשה", המכון הישראלי למנהיגות בית ספרית, ולהקים מוסד דומה עבור השלטון המקומי. מוסד זה יקבע סטנדרטים מקצועיים אחידים, יכין תוכנית הכשרה אחידה ויצור עתודה ניהולית, שחבריה יעברו תהליכי מיון והכשרה קפדניים. מאחר שיש להניח כי יישובי המגזר הערבי יושפעו משמעותית מהשינויים המתוארים, יש לוודא כי העתודה מורכבת מתמהיל אנושי מגוון. כמו כן, יש לחשוב ברצינות כיצד ניתן לזהות מועמדים שטרם קיבלו הכשרה רשמית, אך בעלי ניסיון וכישורים מתאימים. כשלב ראשון, יש לאייש שישה תפקידי ניהול מרכזיים: מהנדס, גזבר, מנהל מחלקת חינוך, מבקר פנים, מנהל מחלקת שיפור פני העיר, ומנהל מחלקת הגנת הסביבה. הרשויות המקומיות יוכלו למנות מועמדים ראויים בהדרגה, כך שמדי שנה יאוישו שני תפקידים נוספים.

ניתן ליישם את הרפורמה הנוגעת להכשרה של נושאי משרות ניהוליות ואת המעבר למודל האזורי בכלל הרשויות המקומיות. עם זאת, נדרשים צעדים נוספים כדי להגביר את יכולתם של יישובי המגזר הערבי ותושביהם להשתתף בכלכלת ישראל. ההתמקדות ברמה האזורית מדגישה את פערי ההשכלה הגדולים הקיימים בישראל. השקעות ממשלתיות לא שוויוניות וחסמים מבניים, כגון גישה לא שוויונית למשאבים (בבית הספר ומחוצה לו), מחמירות פערים אלו. על כן, מחקר זה כולל סקירת ספרות העוסקת בשיטות עבודה מומלצות במספר תחומי לימוד — חינוך בלתי פורמלי, מעורבות הורית, לימודי שפה שנייה ולמידה חברתית-רגשית. בהמשך המחקר, אנו מציגים המלצות בכל אחד מארבעת התחומים הללו לשיקולם של מנגנוני הממשל המקומיים. ההמלצות כוללות, בין היתר, דרכים לשיפור איכות ההוראה, הרחבת ההזדמנויות העומדות בפני אוכלוסיות חלשות, שיפור הישגים אקדמיים ושימוש בנתונים לשם בקרה ושיפור מתמשך של איכות החינוך.

אנו מציעים תכנית עבודה הניתנת ליישום באופן הדרגתי תוך ניצול הזדמנויות קיימות והרחבתן. זאת על-ידי הצגת שלושה גורמי שינוי עיקריים — (1) יצירת שיתופי פעולה אזוריים מיטיבים (2) שיפור רמת המיומנות והמקצועיות בשלטון המקומי (3) שיפור מערכות החינוך הקיימות כדי לחתור להישגים אקדמיים טובים יותר בקרב יישובים חלשים בישראל. כל אחד מהגורמים הללו יכול להוביל במהירות לתוצאות חיוביות המשרתות את כל הצדדים, ואינן דורשות בהכרח יישום מלא ורוחבי של הרפורמות המוצעות.

כל אחד מהגורמים לבדו יכול להוביל להישגים משמעותיים, אך אלו תלויים ברצון של הרשויות המקומיות ושותפותיהן בממשלה. יחד עם זאת, השינויים המוצעים משלימים זה את זה, וביכולתם לא רק להגביר את הסיכויים לתוצאות חיוביות בכל רשות מקומית בה ייושמו, אלא גם לייצר תנופה שתעודד את יישום המודל בתחומים נוספים.

אנו יודעים כי העולם כיום ניצב בפני שינויים גדולים. שינויים אלו באו לידי ביטוי בישראל במהירות ובהיקף שלא נרשמו בשום מקום אחר בעולם. הדבר מחייב את מדינת ישראל ואזרחיה לזהות את המוסדות המתקשים להתאים את עצמם לרוח התקופה, בעיקר מוסדות ממשל מקומי ומנהל עירוני, ולנסות ולשנות אותם כך שיתאימו לישראל כיום.

תודות

הכותבים מבקשים להודות לעמיתינו המבקרים ממכון ראנד, ג'ניפר מקומבס והווארד שץ, ולפרופסור אבנר בן-זקן מהקריה האקדמית אונו בישראל, שסיפקו משוב חשוב למחקר זה. כמו כן, מבקשים הכותבים להודות לאנשים הרבים שסייעו בהבנת מורכבותו של השלטון המקומי בישראל. אלו כוללים עשרות אנשים במשרד הפנים ובמשרד האוצר, ומומחים מתוך מכון ראנד ומחוצה לו, אשר רבים מהם בחרו להישאר בעילום שם.

בנוסף, מבקשים הכותבים להודות לדליה דסה קיי, מנהלת המרכז למדיניות ציבורית במזרח התיכון במכון ראנד, ולרובין מיילי, ראש מדור התוכניות הבינלאומיות במכון ראנד, על התמיכה בפרויקט זה. מעל לכל, מבקשים הכותבים להודות מקרב לב לקרן Diane and Guilford Glazer Philanthropies על מימון מענק המחקר של אמיר לוי, שאפשר את כתיבתו של מחקר זה. בנוסף, אנו מודים לקרן Y & S Nazarian Family Foundation, לקרן Rosalinde and Arthur Gilbert Foundation ולתומכים נוספים מקרב התכנית ללימודי ישראל במכון ראנד. המחברים נושאים באחריות לכל שגיאה שהיא.

קיצורים

CASEL	Collaborative for Academic, Social and Emotional Learning
DoT	מחלקת התחבורה (של ארצות הברית)
ELA	הוראת השפה האנגלית
ERDF	הקרן האירופית לפיתוח אזורי
EU	האיחוד האירופי
תמ"ג	תוצר מקומי גולמי
GR	החלטת ממשלה
MoEd	משרד החינוך (של ישראל)
ש"ח	שקל חדש
OECD	הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי
PATHS	Promoting Alternative Thinking Strategies
PISA	Programme for International Student Assessment (מבחן פיזה)
SEL	למידה חברתית-רגשית
UK	בריטניה

הקדמה

הכלכלה הישראלית יציבה ואף נמצאת בצמיחה. מדדים רבים מראים כי שיעור הצמיחה נשאר גבוה באופן עקבי, יחס החוב-תוצר (תמ״ג) נמוך יחסית (אם כי הולך וגדל) ועומד על כ-60 אחוזים, וכי שיעור האבטלה הוא נמוך — אפילו בשיאו של המשבר הכלכלי העולמי שהחל בשנת 2008. נוסף על כך, ישראל הפכה למובילה בענפי היי-טק שונים. יחד עם זאת, נרשמה גם עלייה במדד אי-השוויון, אשר בשילוב המגמות הדמוגרפיות בקרב הקהילות הערבית והחרדית בהשוואה לשאר האוכלוסייה, דורשות מקובעי המדיניות להכיר באתגר הקיים ולנקוט בפעולה. הממשלה תידרש לקבל החלטות מדיניות, ברמה הלאומית והמקומית, שיצריכו מהרשויות המקומיות למלא תפקיד משמעותי בצמצום אי-השוויון ובשיפור השתלבותם של מיעוטים בכלכלה הישראלית.

אחת ההחלטות החשובות שהתקבלו בנושא זה הייתה החלטת ממשלה מספר 922. החלטה זו התקבלה בדצמבר 2015, והגדירה תוכנית חומש שנועדה לתמוך בפיתוח כלכלי וצמצום הפערים המערכתיים בין האוכלוסיות היהודית והערבית בישראל (משרד ראש הממשלה, 2015). במקביל לתוכנית זו, ניתנו גם תמריצים שנועדו לתמוך בקבוצה אחרת בעלת הכנסה נמוכה: האוכלוסייה החרדית או האולטרה-אורתודוקסית. בשני המקרים, אוכלוסיית היעד אינה מפוזרת באופן שווה ברחבי הארץ. התייחסות לבעיות בקרב האוכלוסיות החרדית והערבית פירושה התעמקות במגוון סוגיות כלליות הקשורות לשלטון מקומי ופיתוח כלכלי-חברתי אזורי בישראל.

החלטת ממשלה 922 היא חסרת תקדים ונדמה כי יושמה בהצלחה בשלוש השנים הראשונות. עם זאת, תוכן ההחלטה והיקפה לא נועדו לצמצם את כלל הפערים המובנים בין האוכלוסיות השונות בישראל. אחת הבעיות בהחלטה זו היא העובדה שהיא תוכננה כמדיניות ברמה הממשלתית הכוללת גם היבטים הנוגעים לשלטון מקומי. עם זאת, ניתן לראות כי בכל העולם סמכויות, תחומי אחריות ותקציבים מועברים מהממשל המרכזי אל הממשל המקומי. רשויות מקומיות הולכות וממלאות תפקיד גדול יותר בעיצוב מדיניות ובמתן שירותים ציבוריים, החל מרווחה ועד לחינוך. יתרה מכך, הקשר הישיר והקבוע של האזרחים למגזר הציבורי בא לידי ביטוי בעיקר ברמה המקומית (למשל, הרשמה לבית-ספר או מימוש שירותים ציבוריים). על כן, כאשר השלטון המקומי מתפקד בצורה שאינה יעילה, יש לכך השפעה מכרעת על חיי התושבים. מכאן, ששיפור תפקודו של השלטון המקומי הוא תנאי הכרחי לשיפור השירותים הציבוריים, ובהתאמה לשיפור איכות חייהם של התושבים.

פרק זה עוסק בטענה לפיה פעולות הנגזרות מהחלטה 922 יפיקו את התועלת הרבה ביותר אם יתבצעו כחלק מהרחבת סמכויותיהן של הרשויות המקומיות בישראל. שינוי זה עשוי גם לייעל שירותים חיוניים המוענקים לקהילות חלשות (כגון חינוך). אנו מבססים את טענתנו על מספר דוגמאות המובאות בפרק זה. אנו טוענים כי מתן סמכויות נרחבות יותר לרשויות המקומיות לא רק יטיב עם אוכלוסיות היעד של החלטה 922, אלא גם יאפשר פיתוח כלכלי-חברתי כללי יותר. למעשה, אנו מציגים את השאלה: כיצד ניתן להפוך את הרשויות המקומיות לסוכנות שינוי יעילות יותר, שינוי אשר לדעת רבים בישראל חייב להתרחש?

המאזן בין הממשלה לשלטון המקומי בישראל

הרשויות המקומיות בישראל מתמודדות עם בעיות דומות לאלו עמן מתמודדות רשויות מקומיות אחרות ברחבי העולם — אך הבעיות בישראל חמורות יותר במספר אופנים. בדומה למקומות אחרים, הרשויות המקומיות בישראל צריכות לתמרן בין הצורך בהשגת מימון עבור שירותים עירוניים, לבין מתחים חברתיים וכלכליים, והצורך

להגיב לאתגרים חדשים המגיעים לפתחן בתדירות כזו שאינה מאפשרת להן להתמודד איתם כרצוי.

עם זאת, מספר גורמים מחריפים את האתגרים העומדים בפני הרשויות המקומיות בישראל ומקשים עליהן להתנהל באופן יעיל.

הגורם הראשון לעשות כן נוגע לעיקרון המנחה של דור המייסדים בישראל, שהעדיף ריכוזיות שלטונית על חשבון מתן סמכויות לרשויות המקומיות. מעבר לעובדה שישראל נוסדה כמדינה ריכוזית, בשונה למשל מהמודל הפדרלי המיושם בארצות הברית או בגרמניה, המבנה השלטוני בישראל התגבש כתוצאה ממניעים כלכליים. המודלים המודרניים היחידים לפיתוח מכוון וכפוי של כלכלת מדינה בתקופה בה הוקמה מדינת ישראל היו יפן של תקופת מייג'י, ברית המועצות של סטלין, וייתכן גם מקסיקו שלאחר המהפכה. שלוש המדינות הללו התאפיינו בריכוזיות רבה בכל הנוגע לקבלת החלטות והקצאת משאבים. החזון הכלכלי שעמד בבסיס המבנה הריכוזי של המדינה היה לייצר כלכלה אוטרקית (כמו שעשתה הודו, אשר הוקמה כשנה לאחר ישראל המודרנית).[1] מאז עברה ישראל רפורמות ושינויים רבים, שנגרמו עקב השינוי ביחסי הכוחות הפוליטיים שהתרחש בשנת 1977. לאחר 30 שנים בהם שלטה מפלגת מפא"י ללא עוררין, עלתה לשלטון מפלגת הליכוד השייכת לגוש הימין. זאת בנוסף לרפורמות של שנות השמונים שנקבעו כתגובה למאבק באינפלציה החריפה והמצוקה הכלכלית. למרות זאת, בבסיס המבנה השלטוני בישראל עדיין עומדת נטייה לריכוזיות ולא לביזור סמכויות.

גורם נוסף נוגע להטרוגניות של החברה הישראלית עוד מימי קום המדינה. בערך אחד מכל עשרה אזרחים הוא יהודי-חרדי, ואחד מכל חמישה הוא ערבי-נוצרי או ערבי-מוסלמי. מבין הרשויות המקומיות הגדולות בישראל רק מעטות מונות אוכלוסייה יהודית-ערבית מעורבת: ירושלים, תל אביב-יפו, חיפה, לוד ורמלה.[2] יישובים אחרים נוטים להיות מאוכלסים באחת משתי הקבוצות באופן אחיד יותר. קיימת גם חלוקה פנימית בקרב הרוב היהודי, המונה כ-80%

---

[1] רק לאחר עלייתו של מודל צמיחה מבוסס-ייצוא - שיושם באופן המוצלח ביותר על-ידי ארבעה מדינות באסיה: טאיוואן, קוריאה, סינגפור והונג קונג, ובמידה מסוימת גם יפן - נמצאה גישה חלופית לייבוא האוטרקי הריכוזי.

[2] ברוב הערים בהן יש מספר רב של אוכלוסיות מעורבות, נוטים האזרחים להתגורר בשכונות נפרדות מבחינה אתנית או דתית (למעט אולי חיפה).

מכלל התושבים. חלוקה פנימית זו בולטת פחות אך היא עדיין משמעותית. מאפיינים כגון מוצא, תאריך ואופן העלייה לישראל, והשתייכות לזרם דתי יכולים (בהינתן נסיבות מחמירות או צורך של קבוצה אחת להגן על האינטרסים שלה מפני קבוצה אחרת) להוביל להפרדה דומה לזו המתקיימת בין ערבים ויהודים.

גורם אחרון מבדיל בין הרשויות המקומיות בישראל לאלו בשאר העולם ותורם למצבן הנוכחי. גורם זה קשור לעובדה, שבמובנים מסוימים, ובמיוחד בשני העשורים החולפים, הפכה ישראל לקורבן של הצלחתה. קצב גידול האוכלוסייה וצמיחתה הכלכלית הם מדהימים. מצב זה הוביל לדינמיקה נפיצה במוסדות השלטון המקומי. לישראל נתונים דמוגרפיים המאפיינים מדינה מתפתחת בעוד שקצב צמיחת הכלכלה, רמת העושר ועוצמתה הכלכלית מאפיינים כלכלות מפותחות יותר. רמת התמ"ג (תוצר מקומי גולמי) לנפש גבוהה ותוחלת החיים היא מהגבוהות מבין המדינות החברות בארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD). עם זאת, אי השוויון רק הולך וגדל. אם כן, נכון יותר לדבר על שתי מדינות ישראל. האחת, גלובלית ונהנית מהיתרונות הנובעים מהשתתפותה במה שהפך לצומת מרכזי בכלכלת הידע העולמית. בעוד שבישראל השנייה רמת היצרנות נמצאת בסטגנציה, והיא מתמודדת עם עלייה ביוקר המחיה, אשר מבטלת את הרווחים הפוטנציאליים מעלייה ברמת ההכנסה הלאומית.

ההבדלים הללו בין הרשויות המקומיות בישראל לבין רשויות מקומיות בעולם כוללים גם מרכיב גאוגרפי. עובדה זו מדגישה את הצורך בחיזוק השלטון המקומי, אף על פי שאי-שוויון חברתי-כלכלי אינו מהווה מנוע מרכזי לפעולה עבור רשויות מקומיות רבות. שטחה הקטן של ישראל וצפיפות הערים באזור מרכז הארץ, בצירוף תרומתה הגדולה של ישראל לכלכלת הידע העולמית, הביאו להיווצרותה של מגמה המכונה לעתים "מדינת תל אביב". העיר תל אביב וסביבתה מושכות אליהן אנשים מוכשרים המבקשים לשגשג בכלכלה החדשה של ישראל. למגמה זו השלכות שליליות על עיריית תל אביב-יפו (באופן עקיף), ועל רשויות מקומיות אחרות הסובלות מבריחת מוחות וזוכות לפחות מאמצי יזמות. כל ניסיון לעצור מגמה זו חייב ליצור אלטרנטיבות לחיים בתל אביב כתנאי הכרחי לשוויון הזדמנויות ולהצלחה.

הבעיות איתן מתמודדות ערי ישראל כיום שונות מהבעיות אותן צפו הוגי הציונות בזמנם – ועל כן הן חמורות יותר. הוגי הציונות הניחו מידה רבה יותר של קהילתיות ופערי הכנסה ועושר קטנים מאלו הקיימים כיום, או אלו הצפויים בעתיד. הבעיות העומדות בפני ישראל מורכבות ואינן מטופלות בצורה כללית ומקיפה. חוסר תקשורת והיעדר שיתוף פעולה בין משרדי הממשלה השונים (למשל בריאות, תחבורה, אנרגיה, חינוך ומסחר) ובין הממשלה לרשויות המקומיות מקשים עוד יותר על ההתמודדות עמן. המערכת שעוצבה במקור עבור חקלאים, סוחרים ובעלי עסקים קטנים הוכחה כמערכת שאין ביכולתה להתמודד עם מורכבות החברה הישראלית המודרנית.

על כן, בחרנו להתמקד בבעיות של הרשויות המקומיות — אך גם ביכולתן לשקם את עצמן ולהתחדש — על פני התמקדות בבעיות של מוסדות הממשלה בירושלים.

מבנה המחקר

מחקר זה מתייחס לשלושה היבטים מרכזיים של הממשל המקומי בישראל, ובוחן כיצד ניתן להגביר את תפקודן היעיל של הרשויות המקומיות, כך שתהפוכנה לסוכנות שינוי פעילות יותר. תחילה, טוענים מחברי המחקר בעד גישה אזורית להתמודדות עם אופיו המבוזר של השלטון המקומי בישראל, ומראים כיצד גישה זו יכולה לסייע לרשויות מקומיות קטנות ובעלות הכנסה נמוכה להתגבר על המכשולים העיקריים הניצבים בפניהן. גישה אזורית מעודדת מקצועיות, תהליכי תכנון יעילים יותר וצמצום פרוטקציה פוליטית. יתרונות אלו נובעים מהשפעתן החיובית של רשויות מקומיות גדולות וההנהלה המקצועית שלהן על רשויות מקומיות קטנות יותר, והפיכת האחרונות לחלק מגוף כלכלי גדול. כמו כן, שיתוף פעולה בין בעלי עניין שונים ברמה המקומית הופכים את תהליכי התכנון האזורי לפשוטים ויעילים יותר, בייחוד בכל הנוגע לתכנון בתחומי הדיור, התשתיות ואיכות הסביבה.

הטענה בעד יישום גישה אזורית יותר של ממשל נשענת גם על מספר גורמים נוספים, שבעיקרם עוסקים בהעברת מידע והשימוש בו. כאשר מנסחים מדיניות ברמה ממשלתית, ידע רב הנוגע לצרכים המקומיים בישראל נאבד או זוכה להתעלמות.

מטבע הדברים, מדיניות המנוסחת על-ידי הממשלה תהא כללית ולא תתאים את עצמה לצרכים של יישובים ספציפיים. ההטרוגניות של החברה בישראל הופכת מדיניות אזורית ספציפית לעניין יקר. כמו בכל דמוקרטיה, מדיניות כללית שכזו יכולה להוביל לא רק לחוסר שוויון או חוסר יעילות, אלא גם לניכור מהותי של הציבור מעצם הרעיון של דמוקרטיה השתתפותית. המלצותינו מבוססות על הכרה בהשפעה עקיפה זו, אשר עלולה לנבוע ממדיניות ממשלתית כזו או אחרת, אך גם מהאופן בו מתקבלות החלטות.

לאחר מכן, מציגים מחברי המחקר מודל גיוס והעסקה, שיהווה פתרון חלקי לנטייה של רשויות מקומיות רבות בפריפריה להעסיק ולקדם מקורבים על חשבון מנהלים ואנשי צוות המוכשרים לתפקיד. המודל מבוסס על מיזם ממשלתי במימון קרנות פילנתרופיות, שיושם בהצלחה בבתי ספר שונים. המודל מציע קביעת סטנדרטים גבוהים יותר בגיוס כוח אדם למשרות מרכזיות בממשל המקומי.

לבסוף, בוחנים מחברי המחקר אילו שירותי חינוך תוכלנה הרשויות המקומיות להציע לתושביהן, בדגש על קהילות מיעוטים. אמנם מחקר זה מתייחס לכלל היישובים בישראל, ובפרט ליישובים חלשים מבחינה סוציו-אקונומית, אך בפרק הרביעי והאחרון נעסוק בבעיה הפוגעת בעיקר ביישובי המגזר הערבי. הצעדים החינוכיים המוצגים בפרק זה נועדו לגשר על הפער שנוצר כתוצאה מהיעדר שלטון מקומי חזק ומהזנחה של הממשלה את האזורים הללו. יחד עם זאת, במסגרת התייחסותה המחודשת של הממשלה לכמה מהבעיות החברתיות המתמשכות של ישראל, יושמו מספר יוזמות מקומיות גדולות ומקיפות בתחום החינוך - כולל עידוד מעורבות הורית, שיפור איכות החינוך הבלתי פורמלי מחוץ לשעות הלימודים ומתן הדרכה ושיפור כישורי השפה העברית בכיתות הנמוכות.

למרות שאנו מתייחסים לכל אחת מן הסוגיות הנדונות במחקר זה כנושא בפני עצמו, קשה להפריד ביניהן בבואנו לנסח מדיניות יעילה. אנו סבורים כי הרפורמות המבניות המוצעות בפרק השני

של המחקר הכרחיות, או לכל הפחות, יתרמו משמעותית להצלחת היוזמות המוצגות בפרקים השלישי והרביעי.

את המחקר יחתום הפרק החמישי בו נציע מפת דרכים ליישום כלל היוזמות.

יתרונות הגישה האזורית לשלטון מקומי

בעיותיהן של הרשויות המקומיות

הממשל המקומי בישראל בנוי מ-257 רשויות מקומיות: 77 עיריות, 124 מועצות מקומיות, 54 מועצות אזוריות ושתי מועצות מקומיות תעשייתיות. מעמדו המשפטי של הממשל המקומי נקבע בפקודת המועצות המקומיות (1921) ובפקודת העיריות (1934), וכן בצווים שהוציאו שרי פנים לדורותיהם.[1] ההנהגה המקומית נבחרת מדי חמש שנים בבחירות הדומות לבחירות בשיטה היחסית-ארצית בה מתמודדות מספר רשימות (בניגוד לבחירות אזוריות).[2]

הרשויות המקומיות בישראל מספקות את רוב השירותים החברתיים והעירוניים לתושבים ולעסקים שבשטחיהן. שירותים אלה כוללים חינוך וספורט, רווחה, ביוב, סניטציה, אישורי בנייה, פיתוח כלכלי ותכנון עירוני. בסמכותה של רשות מקומית להטיל מסים עירוניים ולמנות אנשי צוות. משרד הפנים הוא הממונה על הרשויות המקומיות, ובמקרים קיצוניים, אף יכול למנות ועדה קרואה (ועדה למילוי תפקידי ראש העירייה והמועצה) במקום ראש הרשות הנבחר.

---

[1] קודקס החוקים של מדינת ישראל נלקח כמעט בשלמותו מזה של ממשלת המנדט הבריטי, אשר מבוסס בתורו על חוקי האימפריה העות'מאנית.

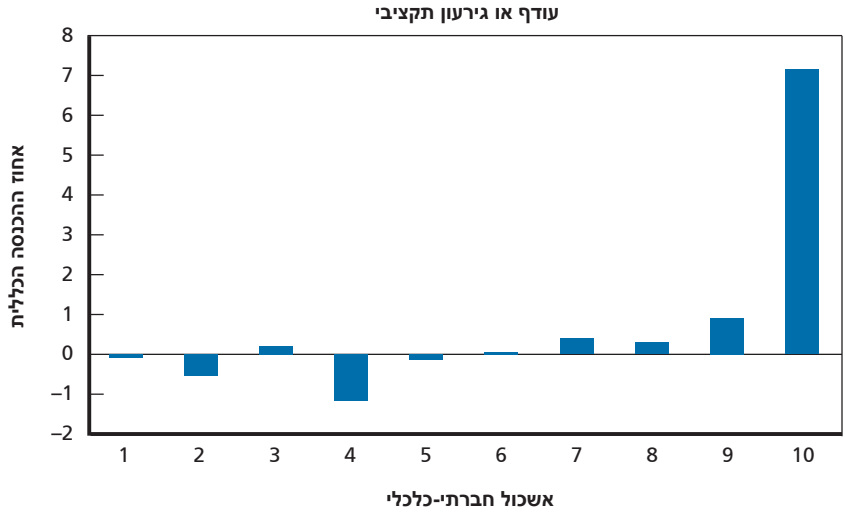
[2] אף על פי שבישראל נהוגה שיטה פרלמנטרית, באופן תאורטי, יכולות הבחירות לממשלה להיערך בכל עת כתוצאה מפיזור הכנסת, הגוף המחוקק הלאומי. לעומת זאת, הבחירות המקומיות נערכות כל חמש שנים, להוציא נסיבות חריגות.

רשויות מקומיות רבות בישראל נתקלות בקשיים בשני תחומים עיקריים: יציבות פיננסית וניהול ההון האנושי.

במהלך השנים, סבלו רשויות מקומיות בישראל מגירעונות כבדים. בין השנים 1990-2006, עמד הגירעון השנתי הממוצע בקרב רשויות מקומיות במגזר היהודי על 5.5%, בדומה לגירעון השנתי הממוצע בקרב רשויות מקומיות במגזר הערבי, שעמד גם הוא על 5.6%. בתחילת שנות האלפיים, רשויות מקומיות מסוימות אף הגיעו לכדי פשיטת רגל ולא יכלו לשלם שכר לעובדיהן (Ben-Bassat et al., 2016). בשנת 2016, מרבית הרשויות המקומיות בששת האשכולות החברתיים-כלכליים התחתונים סבלו מגירעון (תרשים 2.1) (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018).

מצב זה הוביל להגברת מעורבותה של הממשלה. ראשית, הממשלה מימנה תוכניות הבראה, אשר במסגרתן התחייבו הרשויות המקומיות לבצע רפורמות משמעותיות בתמורה לסיוע תקציבי מהממשלה. בשנת 2006, נרשמו 122 תוכניות הבראה (שניתנו ל-52% אחוז מהרשויות המקומיות באותה עת). בנוסף, הוסמך שר הפנים למנות חשב חיצוני

תרשים 2.1
מאזן תקציבי ממוצע לרשות מקומית לשנת 2016, בחלוקה לפי אשכולות חברתיים-כלכליים



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018

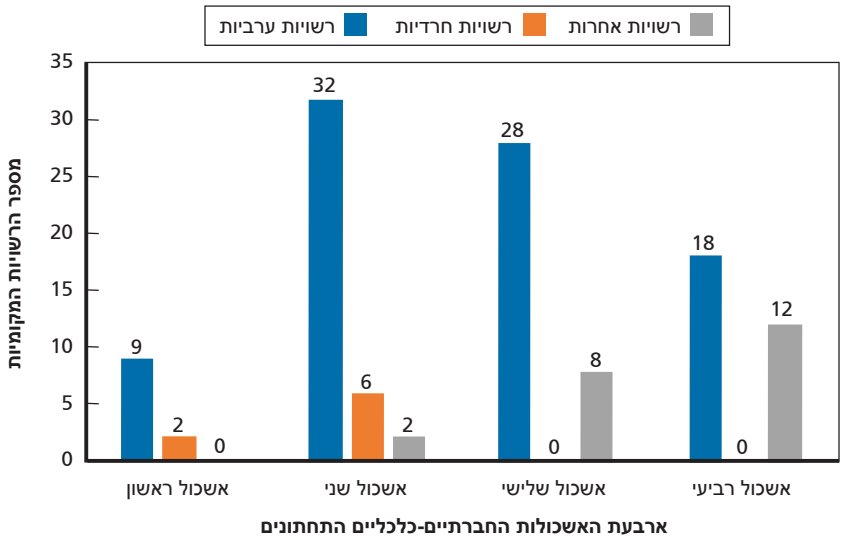
(אשר תפקידו לאשר כל הוצאה תקציבית) וגובה חיצוני (במידה שרשות מקומית מסוימת לא עמדה ביעדי הגבייה של אגרות ומסים). מספר החשבים החיצוניים עלה מ-29 ל-75 בין השנים 2004-2007 (Ben-Bassat et al., 2016). שלישית, כפי שצוין לעיל, יכול שר הפנים למנות וועדה קרואה שתפעל במקום ראש העיר ומועצת העיר. בין השנים 1995-2000, מונו 34 ועדות שכאלה; בין השנים 2001-2008, מונו 30 ועדות קרואות. בדצמבר 2014, פעלו בישראל 12 ועדות קרואות - שבע ברשויות מקומיות ערביות, שלוש ברשויות מקומיות דרוזיות ושתיים ברשויות מקומיות יהודיות (בניטה, 2015). הנתונים מלמדים על כך שלמינויו של חשב חיצוני הייתה את ההשפעה הגדולה ביותר על שינויים בסכומי ההוצאות, עלויות השכר ושיעורי הגבייה (Ben-Bassat et al., 2013).

בנוסף לקשיים פיננסיים, קיימים גם ליקויים בניהול ההון האנושי וחריגות בהתנהלות המקצועית בקרב רשויות מקומיות. על-פי דוח מבקר המדינה לשנת 2004, רבות מהרשויות המקומיות בישראל סבלו ממשבר חריף ומתמשך בכל הנוגע לניהול ההון האנושי, שהתבטא בעיקר בשימוש בזבזני ולא-יעיל של כוח אדם (דוח מבקר המדינה, 2004). מחקר שעסק ברשויות מקומיות במגזר הערבי הגיע לאותן מסקנות, והוסיף כי תנאי העבודה הלא-אטרקטיביים שמציעות רשויות מקומיות קטנות מקשים עוד יותר על משיכתו של כוח אדם מקצועי לעבוד בשירות הציבורי (Ghanem and Mustafa, 2009). אנו נתייחס לסוגיית ההון האנושי ברשויות המקומיות בפרק השלישי.

בחינה של הרשויות המקומיות החלשות ביותר בישראל מגלה שרובן שייכות למגזר הערבי או החרדי. כפי שניתן לראות בתרשים 2.2, הרשויות המקומיות הערביות מהוות 82% מהאשכול הראשון (האשכול הנמוך ביותר מבחינה חברתית-כלכלית), בעוד שהשאר הן ערים חרדיות. יחס דומה נשמר גם באשכול השני, המדורג שני מהסוף מבחינה חברתית-כלכלית, ואילו האשכול השלישי מורכב מ-77% רשויות מקומיות ערביות ו-23% רשויות מקומיות יהודיות (לא חרדיות). באשכול הרביעי, החלוקה היא לפי 60% רשויות מקומיות ערביות ו-40% רשויות מקומיות יהודיות, ושוב הרשויות הערביות מהוות את חלק הארי.[3]

[3] המספרים המובאים מבוססים על נתונים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018. הערים שהוגדרו כחרדיות הן בני ברק, בית שמש, מודיעין עילית, בית"ר עילית, אלעד, עמנואל, קריית יערים ורכסים.

תרשים 2.2
פירוט הרשויות המקומיות בחלוקה לארבעת האשכולות החברתיים-כלכליים התחתונים, 2016

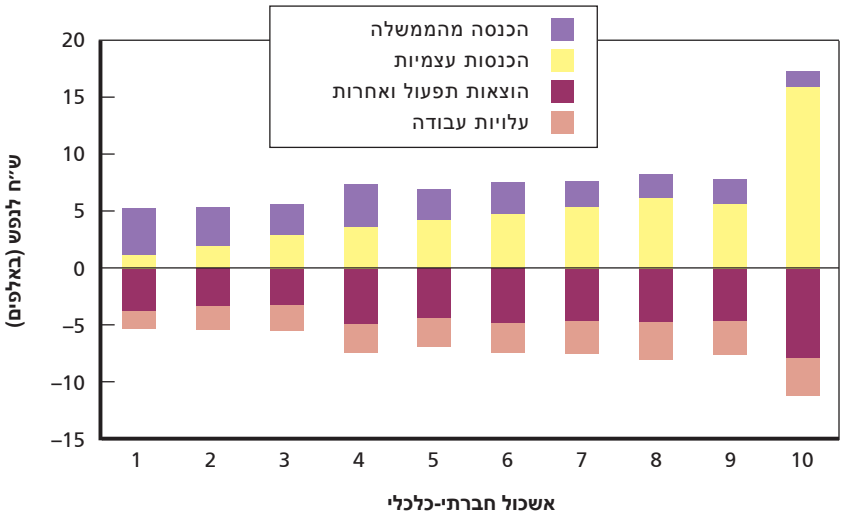


מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018

ארבעה גורמים מסבירים את הקשיים עמן מתמודדות הרשויות המקומיות החלשות ביותר בישראל מבחינה חברתית-כלכלית. הגורם הראשון הוא רמה נמוכה של הכנסות עצמיות. הכנסות אלו נועדו לממן שירותים עירוניים ומקורן בגביית מיסים, בעיקר מיסוי על נדל"ן (ארנונה) (Ben-Bassat and Dahan, 2009). בתרשים 2.3 ניתן לראות שממוצע ההכנסות העצמיות לתושב ברשויות המקומיות גדל ככל שעולים באשכולות החברתיים-כלכליים. האשכול העשירי (העליון) מחזיק באחוז הגבוה ביותר של הכנסות עצמיות מסך כל ההכנסות, ואילו האשכול התחתון מחזיק באחוז הנמוך ביותר. יתרת התקציב ניתנת על-ידי הממשלה במסגרת מענקי איזון.

ניתוח הכנסות ממיסוי עסקים מקומיים בחלוקה לאשכולות חברתיים-כלכליים מראה, שגם כאן, ההכנסות עולות ככל שהמעמד החברתי-כלכלי עולה, לפחות עד שמגיעים לאשכול השביעי (כולל); רמת ההכנסה ממיסוי עסקים בקרב רשויות מקומיות המדורגות בשלושת האשכולות התחתונים היא נמוכה מאוד בהשוואה לזו של רשויות מקומיות המדורגות באשכולות העליונים (לוח 2.1).

תרשים 2.3
סך הכנסות והוצאות, בחלוקה לאשכולות חברתיים-כלכליים, 2016



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018.
הערה: ש"ח=שקלים חדשים.

הגורם השני המקשה על רשויות מקומיות חלשות מבחינה חברתית-כלכלית עוזר להסביר את הגורם הראשון: ביישובים הסובלים מקשיים כלכליים יש הרבה פחות שטחי תעשייה ומסחר. הדבר משפיע לא רק על בסיס המס של הרשות המקומית, אלא גם על אפשרויות התעסוקה הפתוחות בפני התושבים. תרשימים 2.4 ו-2.5 מראים כי השטח המיועד לאזורי תעשייה ולחללים מסחריים ומשרדיים הולך וגדל מאשכול לאשכול, עד לאשכול השביעי (כולל). השטח הממוצע המיועד לחללים מסחריים ומשרדיים ביישובי האשכול התחתון קטן מ-0.1 קמ"ר – בעוד שהשטח הממוצע המיועד לכך ביישובי האשכול השביעי הוא 0.45 קמ"ר.[4] הערך

[4] המספרים המובאים לעיל מבוססים על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018. המספרים הנ"ל מתייחסים לגודלם של אזורים אלה מבחינה אבסולוטית, ולא לגודלם ביחס לשטחה הכולל של הרשות המקומית. ניתן להניח שעיר קטנה תחזיק בשטח מסחרי קטן יותר במונחים אבסולוטיים בהשוואה לעיר גדולה. אולם, רשות מקומית קטנה שבשטחה במרכז מסחרי משגשג ככל הנראה לא תופיע באשכולות החברתיים-כלכליים התחתונים. מכאן, שגודל במונחים אבסולוטיים הוא גורם אחד לפחות שיש לקחת בחשבון כשבאים לבחון את הסיבות למצוקה חברתית-כלכלית בקרב רשויות מקומיות בישראל.

לוח 2.1
ממוצע הכנסות לתושב ממיסוי עסקים, בחלוקה לאשכולות חברתיים-כלכליים, 2016

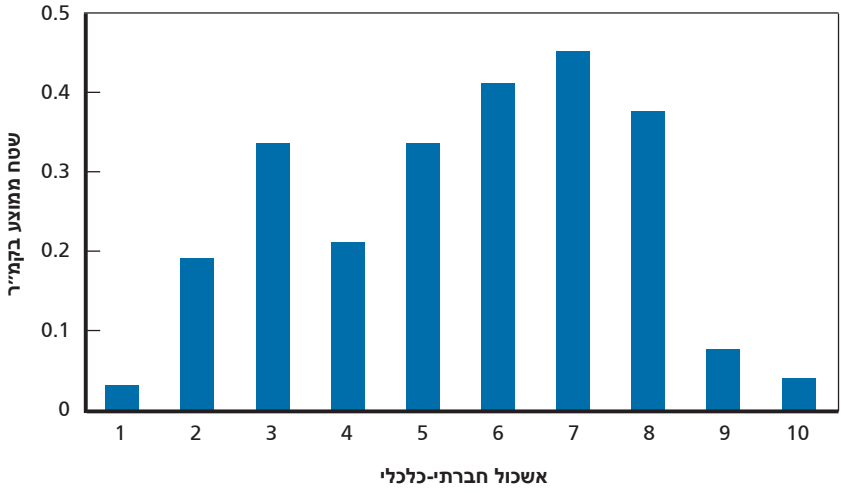
אשכול	ממוצע הכנסות ממיסוי עסקים לתושב (ש"ח)
1	150.58
2	228.48
3	365.83
4	1,056.90
5	1,508.01
6	1,697.80
7	1,966.29
8	1,371.78
9	722.87
10	1,381.71

מקור: המספרים המובאים לעיל מבוססים על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018 ואינם כוללים את המועצה האזורית תמר.

הגבוה המופיע באשכול השלישי נובע מהעיר ירושלים, אשר שטחה גדול בהרבה משטחן של רשויות מקומיות אחרות המדורגות גם הן באשכול זה, וזאת למרות שהיא העיר הגדולה הענייה ביותר בישראל. את הירידה בקרב שלושת האשכולות העליונים אפשר להסביר באמצעות המבנה הכלכלי של יישובים אלו. ניתן להניח כי בסיס המס בערים קטנות ועשירות יחסית מבוסס על דיור, שכן תושביהן מעדיפים להימנע מפעילות עסקית בשטחן מתוך רצון לצמצם תופעות שליליות כמו רעש, עומסי תנועה וזיהום אוויר (Ben-Bassat and Dahan, 2009).

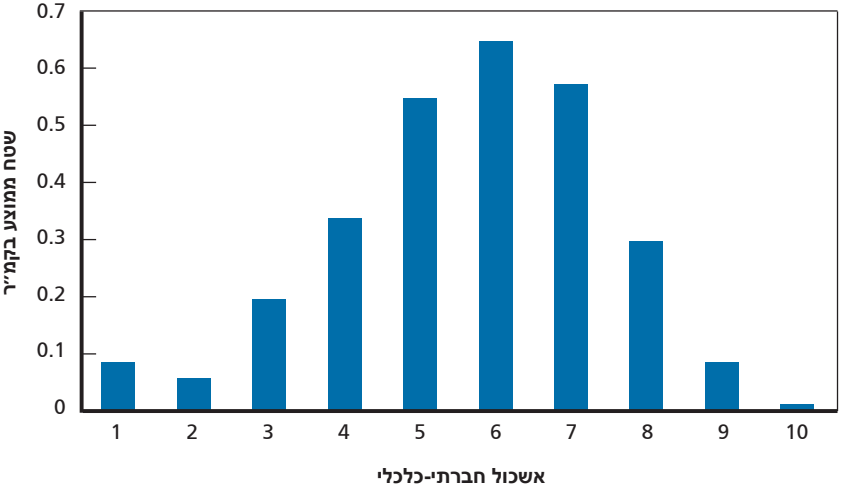
הגורם השלישי נוגע למיקומן של הרשויות המקומיות. רבות מרשויות אלו מצויות בפריפריה, ועל כן רחוקות באופן יחסי ממשרדי הממשלה ומהפעילות העסקית במדינה. כתוצאה מכך, שירותים ממשלתיים והזדמנויות שונות אינם כה נגישים לחלק גדול מרשויות אלו. לוח 2.2 מציג את מספר הרשויות המקומיות בחלוקה לפי אזור גאוגרפי ואשכול חברתי-כלכלי. ניתן לראות שהרשויות המקומיות בארבעת האשכולות התחתונים מרוכזות ברובן באזורים הנחשבים לאזורי פריפריה.

תרשים 2.4
שטח ממוצע של חללים מסחריים ומשרדיים, בחלוקה לאשכולות חברתיים כלכליים, 2016



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018.

תרשים 2.5
שטח ממוצע של אזורי תעשייה, בחלוקה לאשכולות חברתיים-כלכליים, 2016



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018.

לוח 2.2
מספר הרשויות המקומיות, בחלוקה לפי אזור גאוגרפי ואשכולות חברתיים-כלכליים

אזור	אשכול	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
פריפריה	דרום	9		4	6	6	5	6		3	
	צפון		26	22	12	12	9	6	5	1	
	יהודה ושומרון	2	2	1	2	5	5	3	2	1	
סה״כ		11	28	27	20	23	19	15	7	5	0
לא פריפריה	מרכז		3	4	5	3	3	10	20	3	1
	חיפה		6	3	5	2	4	5	5		
	ירושלים		2	2				1	1		
	תל אביב		1			2	1	1	5	1	1
סה״כ		0	12	9	10	7	8	17	31	4	2
סכום כולל		11	40	36	30	30	27	32	38	9	2

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018.
הערה: הטבלה מתייחסת ל-255 רשויות מקומיות משום ששתיים מבין 257 הרשויות המקומיות הרשמיות הן מועצות מקומיות תעשייתיות, ללא אזרחים.

הגורם הרביעי הוא גודל האוכלוסייה, שהנו קטן באופן יחסי. בשנת 2016, עמד מספר התושבים הממוצע ביישובים המדורגים בארבעת האשכולות התחתונים על 27,900, בעוד שבשאר היישובים בישראל מספר התושבים הממוצע עמד על 38,400. רשויות מקומיות ערביות קטנות אף יותר – מספר התושבים הממוצע בקרב 85 היישובים הערבים עמד על 14,400, בהשוואה ל-43,200 תושבים ביישובים שאינם ערבים (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018).

כמו כן, מספר הרשויות המקומיות בישראל הוא גבוה ביחס לגודלה של המדינה, ועובדה זו מייצרת אתגרים נוספים עבור יישובים קטנים. אלו יתקשו ליהנות מיתרונות הנובעים מהשתייכות למערכת כלכלית גדולה וחזקה. מחקרים שנערכו במדינות אחרות מלמדים כי מספר קטן של רשויות מקומיות גדולות יכול לאפשר לתושבים שירותים עירוניים באיכות זהה ובעלות נמוכה יותר (Fox and Gurley, 2006). בנוסף, רשויות מקומיות גדולות נהנות מעמדה המאפשרת להן למשוך אליהן מנהיגים טובים יותר ולגייס אנשי צוות מקצועיים. מחקר שנערך בשנת 2003 מלמד כי עובדה זו נכונה גם בהקשר הישראלי. המחקר מראה כי איגוד של 11 רשויות מקומיות צמצם את העלויות הכלליות בשיעור של 7 אחוז (ריינגוורץ, 2011).

מספר רב של רשויות מקומיות נפרדות עשוי להקשות על תכנון מדיניות ויישומה, ועל כן מקשה על פיתוח אזורי כללי. רשויות מקומיות יכולות לפעול ליצירת אזורי מסחר בשטחן, מבלי להתייחס לצרכים כלל אזוריים או להתפתחויות אזוריות אחרות, דבר שעלול להוביל לעלייה בסוגי עסקים מסוימים ולמחסור באחרים. כמו כן, מעורבותם של בעלי עניין רבים במיזמי תכנון עירוניים, כמו למשל בנייה ותחבורה, מאטה את התקדמות המיזמים.

מספר רב של רשויות מקומיות בישראל מקשה גם על הממשלה לפקח עליהן, ובכך מגביר את הסיכוי להתנהלות לא תקינה מצדן. יתרה מכך, מספרן הרב של הרשויות המקומיות מגביר את הנטל הביורוקרטי על הממשלה ופוגע בשיתוף פעולה יעיל בינה לבין השלטון המקומי.

לסיכום, נראה כי רשויות מקומיות קטנות נתקלות בקשיים משמעותיים בפיתוח פעילות עסקית בשטחיהן. לוח 2.3 מראה שההכנסה הממוצעת לתושב ממיסוי עסקים בחלוקה על-פי גודל האוכלוסייה

לוח 2.3
הכנסה ממיסוי עסקים ומגורים לתושב (ש"ח), 2016

אוכלוסייה (באלפים)	סה"כ	מגורים	עסקים
0-10	1,937	1,094	848
10-25	1,922	944	977
25-50	2,435	1,225	1,211
50-100	2,602	1,180	1,422
100-200	2,605	1,166	1,439
200+	3,677	1,395	2,282

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018.
הערה: המועצה האזורית תמר לא נכללה בניתוח, משום שהיא נקודת קיצון בלתי-מייצגת.

(ההכנסה הרווחית ביותר עבור רשויות מקומיות)[5] גבוהה יותר בקרב רשויות מקומיות גדולות. ביישובים בהם מתגוררים פחות מ-10,000 תושבים, ההכנסה לתושב ממיסוי על עסקים תעמוד על כ-850 ש"ח; בערים בהם מתגוררים יותר מ-200,000 תושבים, ההכנסה תעמוד על כ-2,300 ש"ח.זו הסיבה שרוב הרשויות המקומיות המדורגות באשכולות החברתיים-כלכליים התחתונים סובלות מגירעון תמידי.

הקשיים הללו מציבים בפני ישראל בעיה. גם אם קיימים יתרונות במתן סמכויות נרחבות יותר לרשויות המקומיות כדי שיטפלו בבעיות סוציו-אקונומיות ברמה המקומית, הממשל המקומי בישראל מאוד מחולק ומובחן, ודווקא הרשויות המקומיות הזקוקות לריפוי יותר מכל, הן אלו שאין ביכולתן להכיל סמכויות נוספות. החלק הבא דן בפתרון אפשרי לבעיה זו.

[5] בתי עסק מהווים מקור הכנסה חשוב עבור רשויות מקומיות, משום שהם משלמים מסים גבוהים יותר מעלות השירותים שהם צורכים בממוצע. לעומת זאת, משקי בית צורכים בממוצע יותר שירותים עירוניים (כגון חינוך ורווחה) מסכום המיסים שהם משלמים.

אפשרויות הגישה האזורית

לאור העובדות הנוגעות למצבן הכלכלי ואופן התנהלותן של הרשויות המקומיות בישראל, עולה שאלה נורמטיבית: מה ניתן לעשות כדי לטפל בליקויים באופן כזה שלא יוביל לשינוי מבני במערכת הממשל המקומי? ובמיוחד, כיצד תוכל הסתכלות חדשה על גישה אזורית לעזור לרשויות המקומיות לענות על הצרכים של תושביהן? תחילה נציג סקירה כללית של הגישה האזורית כמודל לשלטון מקומי, ולאחר מכן נציג דוגמאות לכך מהעולם.

לצורך הדיון במחקר זה, נגדיר גישה אזורית כתפיסה לפיה רשויות מקומיות שונות משתפות פעולה בסוגיות אזוריות שיש בהן עניין ותועלת משותפת. ניתן לעשות זאת באמצעות איחוד ערים או מחוזות, מיסוי משותף, מועצות אזוריות, התאגדויות וולונטריות והסכמים בין רשויות מקומיות לאספקת לשירותים. ניתן ליישם פעולות אלו באופן חלקי ובהתייחס לסוגיות ספציפיות, או לחילופין בצורה מקיפה - ניתן גם לשלב בין האפשרויות השונות בצורה המתאימה לכל אזור. מודל מקיף של אזוריות בנוי, בדומה למטרופולין, מממשל עירוני האחראי על יישום מדיניות אזורית, כגון שימוש בקרקעות (למשל, למטרות תחבורה או דיור), מיסוי, בנייה ותחזוקה של תשתיות או ניהול מצבי חירום (Basolo, 2003).

על-פי הנדרסון (Henderson, 2002), קשה לפתור בעיות סוציו-אקונומיות רבות ברמה המקומית, משום שהסיבות להן הן אזוריות, ואילו המדיניות הנהוגה כיום מתמקדת בעיקרה בתסמינים המקומיים במקום בתסמינים האזוריים הרחבים יותר. הנדרסון (2002) מציע גישה אזורית בה יש חלוקה שווה יותר של משאבים ממשלתיים בין הרשויות המקומיות, תכנון ותיאום אזורי של שימוש בקרקעות, ושיפור איכותו של הממשל האזורי. אלו התומכים בגישה האזורית צופים כי ביכולתה להוביל לצמצום עלויות מיותרות, חלוקה שווה של משאבים, צמצום התחרות בכל הנוגע לפיתוח כלכלי מקומי, מניעת הפרדה אתנית, מתן שירותים ציבוריים טובים יותר (אוויר נקי, למשל) ועוד (Basolo, 2003).

על-פי וולייס (Wallis, 1994), נעשו במהלך המאה העשרים מאמצים מרוכזים לשיפור השלטון המקומי בארצות הברית, אותם ניתן לחלק לשני גלים. הגל הראשון, התרכז בפתרונות מבניים כגון שינוי ומיזוג גבולות. הגל השני התמקד יותר ברפורמות הנוגעות

לנהלים, במטרה לשפר את התכנון והתיאום בין הרשויות השונות (Wallis, 1994).

הנטייה לאיחוד ערים ומיזוג גבולות בדרך כלל נעשית בצורה וולונטרית, אך עדיין מעלה התנגדות משני טעמים. הראשון, נוגע לשאיפות תרבותיות והיסטוריות לשמר את הצביון המקומי. השני, עוסק בטיעונים רציונליים, לפיהם יהיה קשה ליישם את הגישה האזורית משום שהיא פוגעת בתחרותיות בין הרשויות המקומיות השונות, תחרות המעודדת אותן למצוא דרכים יעילות לספק שירותים לתושביהן (Basolo, 2003).

הספרות המחקרית מציגה דרכים להתמודדות עם טיעונים אלו. העיקרית שביניהן היא על-ידי הורדת העלויות הכרוכות בהסכמים וולונטריים בין רשויות מקומיות, למשל, בכל הנוגע למשא ומתן, שמירה על הסכמים או הפרתם. גישה זו משקפת את אחד העקרונות הבסיסיים בכלכלה נאו-קלאסית (חוק קואס), המניח כי שני צדדים המצויים במשא ומתן יוכלו להגיע לפתרון מיטבי במידה שהעלויות הכרוכות בביצוע העסקה נמוכות מספיק (Wallis, 1994).

אולם מחקרים אמפיריים מסוימים מטילים ספק ביתרונות הגישה האזורית כפי שזו באה לידי ביטוי בגל הראשון. במחקרים אלו נטען כי שלטון מקומי ברמת המטרופולין מצמצם את השליטה של הממשל המקומי, מוביל להקצאת משאבים בלתי-יעילה ולעלייה בעלויות התיאום (Brierly, 2004).אמנם נעשו ניסיונות להתגבר על חוסר היעילות במתן שירותים, היעדר התיאום והכפילויות באמצעות ביצוע רפורמות שונות, אך בחינה של ניסיונות עבר באיחודי רשויות חשפה כי לא נרשם חיסכון דרמטי אלא רק במקרים מסוימים (Wallis, 1994).

ניסיונות הגל השני ליישם גישה אזורית בארצות הברית, התאפיינו בניסוח והטמעה של נהלים משותפים, ולא בשינוי גבולות. ניסיונות אלו התאפשרו, בין היתר, בזכות הממשלה הפדרלית שדרשה מהרשויות המקומיות לשתף פעולה זו עם זו (למשל בתכנון התחבורה, כמפורט בהמשך פרק זה). ממשלת ארצות-הברית דרשה מהרשויות תכנון מקיף, המבטא שיקולים אזוריים, והעניקה תמריצים כמו מענקים והלוואות. כמו כן, הוגדרו במהלך הגל השני מחוזות מיוחדים שמטרתם היחידה הייתה פתרון בעיה מסוימת, כמו פינוי פסולת, טיהור שפכים, אספקת מים, פיתוח נמלים ובעיות נקודתיות אחרות. כמו בגל הראשון, גם בגל השני נעשו מאמצים

לקדם פיתוח יעיל של תשתיות, שוויון חברתי, חלוקת משאבים הוגנת, ושיפור איכות הסביבה (Wallis, 1994).

דוגמאות ליישום הגישה האזורית

ניתן ליישם את הגישה האזורית בשתי צורות נפרדות. האחת, איחוד רשמי של רשויות מקומיות הקרובות זו לזו מבחינה גאוגרפית לכדי מבנה שלטוני אחד. השנייה, יצירת מערכת המותאמת לשיתוף פעולה בתכנון, ניסוח מדיניות, וביצוע פעולות אחרות, באמצעות האצלת סמכויות נרחבות או מצומצמות על רשות אחת שתפעל לייצג את האינטרסים של המחוז שלה.

איחוד רשויות

באיחוד מחברים שתי רשויות מקומיות או יותר בהסדר רשמי תחת רשות אחת. הרעיון הוא לפשט את עבודתן של הרשויות המקומיות, מתוך אמונה שהאיחוד יוביל לשלטון מקומי חזק ואחראי יותר. על-פי גישה זו, רשויות מקומיות גדולות הן יעילות יותר במתן שירותים לתושב, ומאפשרות חלוקה הוגנת יותר של עלויות בין התושבים (Kushiner and Siegel, 2005). האיחוד יכול להתבצע על-פי הוראה של הממשלה המרכזית או באמצעות תמריצים כלכליים והעברת סמכויות מהממשלה אל הרשויות המקומיות. להלן כמה דוגמאות לאיחודים שהתבצעו.

דנמרק. בשנת 2007, איחדה ממשלת דנמרק בין רשויות מקומיות והקטינה את מספרן מ-271 ל-98. כמו כן, היא ביטלה 13 מחוזות (שאותם החליפו חמישה אזורים). לאחר הרפורמה, מספר התושבים הממוצע בכל רשות עמד על 56,000. המטרה העיקרית של הרפורמה הייתה לשפר את איכות השירותים לתושבים, תוך שמירה על אופייה המבוזר של המדינה. מטרה זו הושגה בעיקר על-ידי העברת סמכויות מהממשלה אל הרשויות המקומיות והפיכתן לכלכלות גדולות יותר (Blöchliger and Vammalle, 2012).

הממשלה הדנית אפשרה לרשויות המקומיות לקבוע כיצד יתבצע האיחוד. מכל רשות מקומית נדרש להתאחד עם רשות נוספת או מספר רשויות אחרות, תחת מסגרת המונה 20,000 תושבים לכל הפחות. הממשלה איחדה בעצמה רשויות שלא עמדו בדרישות, ובכך עודדה

אותן להתאחד עצמאית בהתאם לדרישות. בתמורה לאיחוד, העבירה הממשלה סמכויות ותקציבים לרשות החדשה.

הרפורמה התבצעה בשלושה שלבים עיקריים. בשלב הראשון, איחוד של רשויות מקומיות. בשלב השני, חלוקה מחדש של סמכויות בין הממשלה לשלטון המקומי. הוחלט כי הרשויות המקומיות יעניקו שירותי רווחה, בכלל זה גני ילדים, חינוך חובה, שירותי רפואה מונעת, תכנון סביבתי, שירותים לעסקים מקומיים, קידום התיירות, תחזוקת כבישים מקומיים וספריות, ועוד. ואילו הממשלה תפקח על איכות השירותים הנ״ל. בנוסף, גביית המסים הועברה מהרשויות המקומיות אל הממשלה (כך שבמקום שלושה סוגי מיסים, נגבו רק שניים). בשלב השלישי, שיטת התקצוב שונתה כדי לשמור על איזון. מנגנון המענקים הממשלתיים שונה והותאם לטיפול בגירעונות העלולים להיגרם עקב איחוד הרשויות, במטרה להבטיח שהרפורמה לא תגביר את הנטל הכלכלי על חלק מהרשויות החדשות שהוקמו.

אחת הסיבות שמדיניות זו נחשבת להצלחה הייתה פרק הזמן הקצר שהוקצב לתכנון ויישום הצעדים במסגרתה. הרשויות המקומיות נדרשו לסיים את המשא ומתן ביניהן בתוך שישה חודשים. בנוסף, הרפורמה כולה עוצבה כך שתכלול את השתתפות התושבים, מתוך מחשבה שבצורה זו ניתן יהיה לרכך ולהתמודד עם התנגדויות מצדם. במסגרת התהליך אף התקיים שימוע ציבורי שכלל קרוב ל-500 נציגי ממשל ואזרחים פרטיים. כיום, הרפורמה נחשבת לסיפור הצלחה יוצא מן הכלל. למרות שהשינוי היה כרוך בעלויות חד פעמיות, רמת השירותים לאזרח השתפרה. עם זאת, מוקדם מדי לקבוע האם עלויות הרפורמה היו גבוהות יותר מהתועלת שהביאה עמה.

פינלנד. בשנת 2007, קידמה גם פינלנד רפורמה שמטרתה ביטול רשויות מקומיות קטנות. הרפורמה בוצעה על-ידי איחוד בהסכמה של רשויות (בדומה לגישה שיושמה בדנמרק) ועל-ידי שיתוף פעולה אזורי במתן שירותים. כל רשות מקומית בחרה באופן עצמאי האם להתאחד עם שותפותיה או לא. ככלל, מתקשה ממשלת פינלנד לקבוע עבור הרשויות המקומיות בשטחה, ולכן היא פועלת לרוב באמצעות דיאלוג עם הרשויות ומתן תמריצים.

לרשויות בפינלנד ניתנה תקופה בת שנה לבצע את האיחוד, ולאחר תקופה זו יכלה הממשלה לכפות זאת עליהן. נוסף על כך, ניתנו תמריצים כלכליים לרשויות מקומיות שהסכימו להתאחד עצמאית. ככל שהגיעו להסכמות הדדיות מוקדם יותר, כך גדלו התמריצים שקיבלו בתמורה. מספר הרשויות המקומיות ירד מ-452 בשנת 2001 ל-348 בשנת 2009 (בפינלנד התגוררו באותה תקופה 5.3 מיליון תושבים, זאת בהשוואה למצב הנוכחי בישראל, בה מתגוררים כיום 8.5 מיליון תושבים במסגרת 257 רשויות). הרפורמה שיפרה את יעילות השלטון המקומי, אם כי במקרים מסוימים הייתה כרוכה גם בעלויות ניכרות בהן נאלצה הממשלה לשאת.

בריטניה. השלטון המקומי בבריטניה עבר שינויים רבים (Wollmann, 2004). בשנת 1972, התבצעה רפורמה גדולה בשטחי המדינה, אשר הורידה באופן משמעותי את מספר המחוזות (והעלתה את מספר התושבים הממוצע בכל מחוז ל-730,000 תושבים) ואת מספר האזורים (והעלתה את מספר התושבים הממוצע בכל אזור ל-130,000 תושבים). מאז שנות ה-80 של המאה העשרים, ובייחוד תחת ממשלת תאצ'ר, הוגבלו סמכויותיהן של הרשויות המקומיות בבריטניה. הרשויות הוגבלו בכמות ובהיקף המיסים שבסמכותן לגבות, וסמכויות אחרות הועברו לממשלה. הממשלה השמרנית עודדה את ניהול הרשויות המקומיות באמצעות כלים הקיימים בשוק החופשי, בכלל זה מיקור חוץ, הפרטה ושיטות אחרות. עקב כך, ניסה ממשל בלייר בשנת 1997 לשפר את יעילותן של הרשויות המקומיות על-ידי פיקוח על נהלים. בשנת 2000 יושמה התוכנית "Best Value" בקרב כלל הרשויות המקומיות בבריטניה. התוכנית כללה ביקורת שנערכה לפחות אחת לחמש שנים על-ידי גורם בלתי-תלוי, שבחן את תפקודן של הרשויות המקומיות. לממשלה ניתנה הסמכות להתערב במקרים בהם רמת השירותים שהוענקו לתושבים לא עמדה בתקן המינימלי.

לאחר מכן, יישם ממשל בלייר שיטה עדינה יותר לשיפור תפקודן של הרשויות המקומיות שנקראה Comprehensive Performance Assessments (הערכת ביצועים מקיפה). כל הרשויות המקומיות לקחו חלק בתוכנית זו, שנועדה להעריך את ביצועיהן בכמה היבטים בהתבסס על הדירוג הבא: מצוין, טוב, תקין, חלש ולקוי. דירוג גבוה הוביל לתקציבים גבוהים יותר והאצלת סמכויות, ואילו דירוג נמוך

הוביל לקנסות, כגון נטילת סמכויות, ולעתים מינוי של נושאי תפקידים מקצועיים על-ידי הממשלה.

צרפת. בצרפת יש מספר רב של רשויות מקומיות. אלו מחולקות ל-100 מחוזות אזוריים (המכונים "Departments"), בהם מספר התושבים החציוני עומד על 500,000, ו-37,000 מועצות מקומיות (המכונות "Communes"), בהן מתגוררים בממוצע 1,700 תושבים. אמנם מדובר במערכת גדולה ומסועפת, אך עד סוף שנות השבעים של המאה העשרים הייתה זו הממשלה המרכזית שסיפקה את מרבית השירותים הציבוריים ברמה המקומית, ולא הרשויות המקומיות. ממשלת צרפת ניסתה מספר פעמים לקדם רפורמה טריטוריאלית, אך ניסיונות אלו לא צלחו. לכן, ועל מנת לשפר את תפקודו של השלטון המקומי, יצרה הממשלה מערכת "אינטר-קומונלית" של מוסדות רב-תכליתיים, שפעלו בשיתוף פעולה אזורי במטרה לספק שירותים ציבוריים טובים יותר ולהוציא לפועל פרויקטים גדולים. בתחילה פעלה המערכת האינטר-קומונלית כמסגרת וולונטרית, שתיווכה בין הממשל המחוזי למקומי. אולם באופן בלתי-צפוי, צעד זה הגדיל את עלויות השירותים לציבור ואת הפערים הכלכליים בין הרשויות המקומיות השונות (משום שרשויות מקומיות עשירות נוטות לשתף פעולה זו עם זו). לכן, ניסתה ממשלת צרפת להגדיר מסגרת חוקית לשיתוף פעולה בין מוסדות אינטר-קומונליים. בשנת 1992 נרשם הניסיון הראשון לעשות כן, אך הוא נכשל. חוק חדש שחוקק בשנת 1999 הצליח (Kerrouche, 2010). מטרת החקיקה הייתה לאפשר לממשלה לכפות על רשויות מקומיות שיתוף פעולה אזורי, בין היתר, על-ידי מיסוי עסקים בצורה כזו שתיצור מקורות כלכליים משותפים ותאלץ את הרשויות המקומיות לשתף פעולה. זאת בנוסף ליצירת תמריצים פיננסיים ממשלתיים.

שיתופי-פעולה אזוריים

בחלק זה נבחן שתי דוגמאות לשיתופי פעולה אזוריים שהתבצעו ללא איחוד רשויות. בשני המקרים מדובר בתגובה של הרשויות לצעדים של הממשלה. הדוגמא הראשונה כוללת אלמנט של כפייה, שכן הממשלה איימה למנוע תקציבים מהרשויות במידה ואלו לא ישתפו פעולה ביניהן. עם זאת, בדוגמא השנייה הציעה הממשלה הזדמנות לזכות במימון נוסף דרך פעולה קולקטיבית ושיתוף פעולה אזורי.

ארגוני תכנון עירוניים. מאז שנות ה-70 של המאה העשרים, נדרש הממשל המקומי בארצות הברית להקים ארגונים לתכנון עירוני (Metropolitan Planning Organizations - MPOs) באזורים בהם האוכלוסייה מונה מעל 50,000 תושבים. מטרתם העיקרית של ה-MPOs היא לעזור לרשויות המקומיות בתכנון (ולעתים בביצוע) פרויקטים הנוגעים לתשתיות ושירותי תחבורה, ולאפשר קביעת מדיניות אזורית אחידה ומקיפה, במסגרתה ניתן יהיה לתעדף צרכים מקומיים ולענות עליהם בצורה הטובה ביותר (Mallet, 2010). ה-MPOs מייצגים את הרשויות המקומיות מול מחלקות התחבורה במדינות השונות (Departments of Transportation - DoTs) ומול ספקים אחרים בענף התחבורה (U.S. Government Accountability Office, 2009).

בארצות הברית קיימים 381 ארגוני תכנון עירוניים; מתוכם, 52% מייצגים שטחים שאוכלוסייתם קטנה מ-200,000, 36% מייצגים שטחים שאוכלוסייתם מונה בין 200,000 ל-999,999 תושבים, ו-11% מייצגים שטחים שאוכלוסייתם מונה מיליון תושבים או יותר. חלק גדול מהארגונים הללו ממומנים באמצעות תקציבים פדרליים (בעיקר משום שתקציבים פדרליים עבור שירותי תחבורה מותנים בהגשת בקשה באמצעות MPOs ו-DoTs) (U.S. Government Accountability Office, 2009).

ה-MPOs משתנים מבחינת מספר החברים בארגון, ההרכב, שיטת ההצבעה וגורמים נוספים. מספר המושבים יכול לנוע מ-3 עד 105 (וכולל בממוצע 16-17). את מרבית המושבים ממלאים נבחרי ציבור מקומיים, ואחריהם הממונים על המחוזות ונציגים ממחלקות התחבורה המדיניות. 13% מהארגונים פועלים בשיטת הצבעה משוקללת, בה כל חבר מחזיק במנדט שונה ומוגדר (Center for Urban Transportation Research, 2018).

7 מתוך כל 10 MPOs פועלים במסגרת יחידות ממשלתיות אחרות, למשל כחלק מממשלת המחוז או מהעירייה, ובכך מצמצמים את עלויות התפעול ומחזקים את יציבותם הפיננסית. יתר ה-MPOs הם ארגונים עצמאיים, ובדרך כלל נהנים ממידה גדולה יותר של אוטונומיה וגמישות (Center for Urban Transportation Research, 2008).

מספר העובדים החציוני בקרב MPOs עומד על 6 אנשי צוות, בעוד ש-25% מהארגונים הקטנים יותר כוללים פחות משלושה אנשי צוות. הממוצע הלאומי עומד על עובד MPO אחד לכל 50,000

תושבים. הצוות מסייע להנהלת ה-MPO להכין מסמכים, לתאם משוב ציבורי ולנהל את תהליך התכנון. ה-MPOs שונים זה מזה במשימותיהם והיקפן, אך הם כולם נדרשים להגיש תוכניות תחבורה לטווח ארוך (20 שנה), תוכניות לשיפור שירותי התחבורה בטווח הקצר (ארבע שנים), דוחות שנתיים המפרטים את פעולות התכנון וסדרי העדיפויות המנחים אותן, ותוכניות לשיתוף ציבור (U.S. Government Accountability Office, 2009).

ארגוני תכנון עירוניים רבים ביקשו וקיבלו את הסמכות לפעול גם מעבר לתחום התחבורה. ארגונים בעלי סמכויות משותפות או התאגדויות שלטוניות רשאים, כאשר הוסמכו לעשות כן על-ידי המדינה, לפעול ולתכנן בתחומים נוספים החורגים מתחום התחבורה, בכפוף לקבלת אישור מהרשויות המקומיות המרכיבות אותם.

הקרן האירופית לפיתוח אזורי. הקרן האירופית לפיתוח אזורי (The European Regional Development Fund - ERDF) היא הקרן הגדולה ביותר לקידום פיתוח כלכלי במדינות האיחוד האירופי (כ-32 מיליארד דולר בשנת 2016), והיא פועלת בצורה אזורית. מטרתה העיקרית היא צמצום אי-השוויון על-ידי תמיכה באזורים מתפתחים. השקעות במסגרת הקרן נעשות על-מנת לקדם פיתוח כלכלי ושינויים מבניים באזורי האיחוד השונים, על-ידי התמקדות בתחומים כמו חדשנות, דיגיטליזציה, מחקר ופיתוח, טכנולוגיית מידע ותקשורת, כלכלה דלת פחמן ותחרותיות בקרב עסקים קטנים ובינוניים (Sapala, 2016).

השקעות הקרן האזורית נועדו להשיג צמיחה כלכלית ויצירת מקומות עבודה חדשים. 95% מתקציב הקרן מיועד למטרות אלה, והיתרה מוקדשת לקידום שיתוף פעולה אזורי. האזורים באיחוד האירופי מחולקים לשלוש קטגוריות, ואלו המוגדרים כפחות מפותחים מקבלים סיוע בהיקף גדול יותר. 72 אזורים מוגדרים כאזורים פחות מפותחים (בהם התמ"ג לנפש נמוך מ-75% מהממוצע באיחוד האירופי); 51 אזורים מוגדרים כאזורי מעבר (בהם התמ"ג לנפש נע בין 75% ל-90% מהממוצע); ו-151 אזורים מוגדרים כאזורים מפותחים יותר (בהם התמ"ג לנפש גבוה ב-90% מהממוצע). הקרן האזורית אינה מכסה את עלויות תוכניות הפיתוח במלואן, ודורשת מהמדינה הרלוונטית לתרום 50%-80% מהעלויות. פולין קיבלה מהקרן את הסכום הגבוה ביותר במסגרת תקציב 2014-2020 (21.5

מיליארד אירו, או כ-25 מיליארד דולר נכון לשער החליפין של שנת 2018). אולם, אסטוניה וסלובקיה קיבלו את הסכום הגבוה ביותר לנפש (Sapala, 2016).

האיחוד האירופי העריך את השפעת התוכניות שמפעילה הקרן האזורית, ומצא כי בשנים 2007-2012 הקרן תרמה ליצירתם של 600,000 מקומות עבודה חדשים, הצליחה לחבר 5.5 מיליון אנשים למערכות טיהור שפכים חדשות או משופרות, ולהשלים את רשת התחבורה הטרנס-אירופית (בעזרת קרן הלכידות - Cohesion Fund). בשנים 2007-2013, הקרן לפיתוח אזורי תמכה, במישרין ובעקיפין, ב-400,000 בתי עסק שונים, יצרה 121,400 עסקים חדשים ו-322,100 משרות חדשות בהיקף של משרה מלאה בארגונים קטנים או בינוניים (Sapala, 2016). אולם, ראיות מצביעות על כך שכספי הקרנות המבניות (בכלל זה הקרן לפיתוח אזורי) הובילו לצמיחה משמעותית רק באזורים פחות מפותחים (Mohl and Hagen, 2010).

יישום הגישה האזורית בישראל

בחלק זה נתייחס למדינת ישראל באופן ספציפי ונציג מודל אזורי המסדיר ומארגן את הפונקציות אותן ממלא השלטון המקומי. במודל זה, ישראל מחולקת לעשרה מחוזות או פחות, בצורה שמאפשרת לרשויות המחוזיות החדשות לפעול בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות ומטעמן. גישה אזורית זו נמנעת מאיחוד רשויות, צעד שיכול להוות בעיה בהקשר הישראלי (שכן האוכלוסייה הכללית והקבוצות המרכיבות אותה הטרוגניות מאוד בהשוואה לדוגמאות המוזכרות בחלקים הקודמים, גם בהנחה שהרשויות המקומיות סמוכות זו לזו). במקום זאת, בחרנו להתמקד בגישה אזורית אדמיניסטרטיבית.

תחילה נתאר את המצב בישראל כיום, ולאחר מכן נציע גישה המעודדת נקיטת צעדים החלטיים שיובילו לפעולות ברמה האזורית, ויעזרו לטפל בבעיות הנגרמות מהמודל הנוכחי של שלטון מקומי בישראל.

אשכולות: שלב ראשון

חלוקה לאשכולות היא צורה חדשה של ממשל מקומי, שנוצרה על-מנת לעודד פיתוח אזורי ולטפח שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות הנמצאות באותו שטח גאוגרפי, מתוך שאיפה לשפר את תכנון המדיניות ויישומה ברמה המקומית. הבסיס המשפטי של חלוקה לאשכולות כצורה חדשה של ממשל מקומי בישראל הונח כבר בדצמבר 2016, אז ניתנה לאשכולות האפשרות לקבל תמריצים כלכליים מהממשלה ובו בזמן הפכו נתונים לפיקוח ממשלתי.

חלוקה לאשכולות מאפשרת לרשויות המקומיות לשתף פעולה במתן שירותים לתושבים, בכלל זה פינוי אשפה או הפעלת מרכזים אזוריים עבור אנשים בעלי מוגבלויות. בצורה זו הופך, למעשה, כל אשכול לזרוע הניהולית או המבצעת של הרשויות המקומיות החברות בו. לצד זאת, אשכולות שונים יכולים לפעול במתכונות שונות, והרשויות המקומיות רשאיות להעביר רק חלק מסמכויותיהן לאשכול (למשל, אכיפה של הפרות הנוגעות לאיכות הסביבה, כללי וטרינריה, פעילות עסקית ועוד). אם כן, חלוקה לאשכולות מאפשרת לרשויות המקומיות גמישות רבה יותר, שכן אלו יכולות לקבוע לעצמן מהי רמת שיתוף הפעולה הרצויה מבחינתן, אילו שירותים יועברו לידי האשכול, מהו היקף הסמכויות שיוענק לאשכול ועוד.[6]

הצטרפות לאשכולות נעשית מרצון, אך הממשלה מעודדת את הרשויות המקומיות לעשות כן. בנוסף, הממשלה מכסה את העלויות האדמיניסטרטיביות של האשכולות ומגדירה אותם כאזורים בעלי עדיפות לאומית. צעד זה מאפשר לסוכנויות ממשלתיות ולמשרדי הממשלה השונים להעביר לאשכולות תקציבים גדולים יותר ולפרסם מכרזים המיועדים עבורם בלבד (למשל, קרן ניקיון המיועדת לאיסוף אשפה).[7] כמו כן, הצטרפות לאשכול מפחיתה את עלויות השירותים עליהם משלמות הרשויות, שכן יכולת המיקוח של אשכול גדולה מזו של רשות מקומית בודדת (כך למשל אשכול בית הכרם את עלות שירותי ניקוי הרחובות בשטחו ב-75%) (משרד הפנים, 2018). במאי 2017, פנו 93 רשויות מקומיות (36% מכלל הרשויות המקומיות בישראל) לממשלה בבקשה להצטרף לאשכול. כיום ניתן למנות

---

[6] שיחה אישית של המחברים עם גורם בכיר במשרד הפנים, טלפונית, 18 בדצמבר 2017.

[7] שיחה אישית של המחברים עם גורם בכיר במשרד הפנים, טלפונית, 18 בדצמבר 2017.

חמישה אשכולות פעילים (נגב מזרחי, נגב מערבי, גליל מערבי, גליל מזרחי ובית הכרם). ביוני 2018, הכיר משרד הפנים בחמישה אשכולות נוספים (גליל ועמקים, כינרת ועמקים, רשויות המפרץ, השרון ושורק דרומי), ושלושה אשכולות נוספים נמצאים בתהליכי אישור (מרחב עירון, יהודה ושומרון והכרמל).

מעבר למודל האזורי

בהתבסס על השלב הראשון המוצג לעיל, אנו מציעים סקירה מקיפה יותר של יישום *המודל האזורי*. משמעות הדבר היא יצירה של דרג אדמיניסטרטיבי חדש שיפעל בין הרשויות המקומיות לממשלה. דרג זה יקבל לידיו סמכויות במספר תחומים הנוגעים הן לשלטון המקומי והן לממשלה, ובכלל זה:

- תקציב: קביעת שיעורי מסים עירוניים, קביעת תקציב מחוזי ואישור תקציבים של רשויות מקומיות
- חינוך: הקמה של מרכז חינוך אזורי
- תכנון: ריכוז כלל סמכויות התכנון האזוריות בידי הרשות המחוזית
- תחבורה: יצירת תכנית שתקדם ניידות ואינטגרציה אזורית
- מים, ביוב ואשפה: ניצול היתרונות הקיימים בתכנון אזורי של שירותים ציבוריים
- סביבה: איחוד והתאמתן של תכניות מקומיות ליעדי קיימות מחוזיים

אנו מאמינים כי העברת הסמכויות הללו לרמה המחוזית טומנת בחובה יתרונות הן מבחינה אדמיניסטרטיבית והן בתחומים ספציפיים.

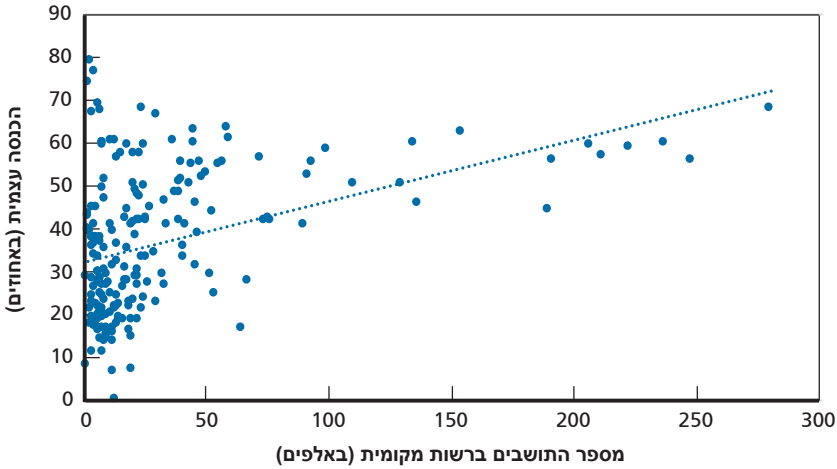
יתרונות אדמיניסטרטיביים וארגוניים פוטנציאליים

יתרון לגודל. ספרות מחקרית העוסקת ברשויות מקומיות מצביעה על היתרונות מהם נהנות רשויות מקומיות גדולות. יתרונות אלה נובעים מחיסכון בעלויות שוטפות, כוח מיקוח משמעותי ויכולת תכנון טובה יותר. מחקרים שעסקו בממשל מקומי מראים כי קיים יתרון משמעותי לגודלה של רשות מקומית, גם מבחינת הכנסותיה וגם מבחינת

הוצאותיה. בכל הנוגע להוצאות, היתרון נובע מחיסכון בעלויות. כפי שצוין באחד המחקרים,

> נתוני ההוצאות לנפש המופיעים בתקציב אכן מצביעים על כך שרשויות מקומיות קטנות, המונות עד 2,000 תושבים, סובלות באופן מובהק מעצם היותן כוח כלכלי קטן, דבר המתבטא בהוצאות גבוהות יותר לנפש, פי שתיים מההוצאות לנפש בכל הרשויות המקומיות בישראל. סכום ההוצאות לנפש הולך וקטן ככל שהרשות המקומית גדולה יותר, עובדה הנכונה לרשויות המונות עד 30,000 תושבים. מעבר למספר זה, לא ניתן לזהות יתרונות הנובעים מגודל הרשות על-ידי חישוב ההוצאות לנפש בהתייחס לתקציב הרגיל. גם בביצוע ניתוח רגרסיה רבת-משתנים עולה כי גודל האוכלוסייה משפיע על גובה ההוצאות לנפש בצורה משמעותית ומובהקת. (רזין, 1999)

תרשים 2.6
הכנסה עצמית כחלק מסך ההכנסה ביחס למספר תושבים, עבור רשויות מקומיות בישראל, 2016



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018.
הערה: התרשים לא כולל מועצות אזוריות, את העיר ירושלים ואת העיר תל אביב.

בכל הנוגע להכנסות, ככל שהרשות גדולה יותר, היקף ההכנסות העצמיות שלה יגדל. תרשים 2.6 מראה את המתאם בין גודל הרשויות המקומיות בישראל לבין יכולתן להפיק הכנסה מקומית. אף-על-פי שבוצעה התאמה של קו הרגרסיה, הדרך הטובה ביותר לפרש את הנתונים בתרשים היא כזאת: מעבר לגודל מינימלי מסוים, יכולות רשויות מקומיות להשיג מימון עצמי מספק (בטווח שבין 40%-60%).

צמיחה כלכלית מקיפה. צמיחה כלכלית מקיפה מובילה לשיעורי תעסוקה גבוהים ולצמצום פערי שכר בין קבוצות שונות, ומכאן שמובילה לאיכות חיים טובה יותר עבור האוכלוסייה כולה. ככל שהצמיחה מקיפה יותר, כך נוצרות בשוק העבודה הזדמנויות תעסוקתיות המשפרות את רמת החיים של כלל חלקי האוכלוסייה, ובכך מצטמצם הנטל על תקציב הרווחה. בישראל, קיים מתאם בין מצבה הכלכלי של רשות מקומית לבין המעמד החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בשטחה. אוכלוסיות חלשות מתגוררות ברשויות מקומיות חלשות; ושתי העובדות הללו משפיעות באופן הדדי זו על זו.

העברה של סמכויות תכנון ויישום מדיניות אל הרמה המחוזית תאפשר טיפול בבעיותיהן של כמה מהרשויות המקומיות החלשות ביותר. שינוי מבני זה יקדם תוכניות בתחום החינוך, הפיתוח הכלכלי והתעסוקה, באופן כזה שיוביל לצמיחה כלכלית מקיפה יותר. יתרון נוסף הוא טיפול יעיל יותר באוכלוסיות רווחה, במטרה להוציא כמה שיותר אנשים ממעגל הרווחה ולשלבם בשוק התעסוקה. כיום, רשויות מקומיות נדרשות בהשתתפות עצמית של 25% מעלות שירותי הרווחה שהממשלה מספקת. במבנה הנוכחי, רשויות חלשות מתקשות להשלים את חלקן בעלויות, ועל כן מתקשות לספק מענה לתושביהן. השינוי המבני המתואר יאפשר למחוז לשנות את שיעור ההשתתפות העצמית בתחום שיפוטו.

פיתוח כלכלי. נכון להיום, מאמצים הנוגעים לפיתוח כלכלי מתבצעים במסגרת הרשות המקומית. שיטת המיסוי הנהוגה ברשויות המקומיות הופכת בתי עסק למקור הכנסה, בעוד שבנייה של בתים למגורים כרוכה בעלויות עבור הרשות. על כן, רשויות מקומיות חותרות להקמה של אזורי תעשייה ומסחר בשטחן תוך התעלמות מהצרכים האזוריים ומההקשר הרחב יותר. שיטת המיסוי ברשויות המקומיות יוצרת מספר תופעות לוואי נפוצות, בכלל זה - התמקדות

בתעשייה זעירה, פגיעה במרחב העירוני ובשטחים פתוחים בהם יש מבנים תעשייתיים, היצע תעסוקתי שאינו מחולק בצורה טובה ועוד. מבנה מחוזי יאפשר להבין כיצד ניתן להניע פיתוח כלכלי וכיצד הוא יכול לעזור להשיג יעדים מסוימים (אזוריים ומקומיים). כמו כן, מבנה מחוזי יאפשר לרשויות מקומיות קטנות למשוך אליהן חברות גדולות, ואף חברות הפועלות בקנה מידה ארצי, בזכות היעילות והתנאים האטרקטיביים שיוכלו להציע.

קידום אינטרסים מרחביים. שטחה של מדינת ישראל קטן ומאוכלס בצפיפות. כמו כן, החברה הישראלית מפולגת ומכילה בתוכה תת-קבוצות המתגוררות בערים נפרדות (למשל הקהילות החרדיות, הדרוזיות, הבדואיות והערביות).[8] להוציא את האוכלוסייה הדרוזית, השתתפותן של תת-קבוצות אלה בשוק העבודה נמוכה מהממוצע הארצי. מאפיינים נוספים בעלי חשיבות מרחבית הם עומסי תנועה בכבישים והיעדר תשתיות המיועדות לתחבורה ציבורית. בהתחשב בתנאים הקיימים, בוחרות הרשויות לקדם אינטרסים מקומיים ומגלות עניין מועט בפיתוח אזורי, אף-על-פי שזה משפיע עליהן ועל תושביהן. לדוגמא, מקבלי החלטות בעיר גדולה בישראל בוחרים שלא לקדם תעסוקה בקרב אוכלוסייה בדואית המתגוררת ביישוב סמוך, למרות שיש לכך השפעה ישירה על תושבי העיר (למשל, עלייה ברמת הפשיעה וירידה בכוח הקנייה). השלכות אלה, וסוגיות אחרות כגון תשתיות מים, היו זוכות לדיון במסגרת רשמית אילו היו חלק מסדר היום של מחוז מסוים, במקום שיטופלו אך ורק ברמה המקומית.

תהליכים ממשלתיים. התייחסות לצרכים ספציפיים של כל רשות מקומית קטנה כך שתוכל לפעול באופן עצמאי, יוצרת עומס ביורוקרטי כבד על מוסדות הממשלה ופוגעת ביעילות האדמיניסטרטיבית. כאשר על הממשלה לעבוד מול 257 רשויות מקומיות כדי ליישם מדיניות או לפעול בתחום מסוים, היא אינה יכולה לעשות זאת באופן יעיל. אם במקום זאת, יהיה עליה לעבוד מול שבעה עד עשרה מחוזות אזוריים גדולים, היא תוכל לתכנן וליישם את מדיניותה ביעילות רבה יותר, וייתכן שגם מתוך הבנה עמוקה יותר של הצרכים האזוריים. הממשלה והרשויות המקומיות

[8] בישראל, קיימת הבחנה בין בדואים לערבים-נוצרים ולערבים-מוסלמים.

חולקות את אותה המטרה - מתן שירותים איכותיים לאזרחים. ניתן להשוות את המערכת המסורבלת של 257 רשויות מקומיות לעסק גדול שנכשל מאחר שחרג מטווח השליטה שלו. טווח שליטה קטן עשוי לאפשר לממשלה, על משרדיה השונים, להתמודד טוב יותר עם יישום מדיניותה, ולרשויות המקומיות לעבוד טוב יותר עם הממשלה בקידום יוזמות ופעולות שמטרתן לענות על צורכיהן.

הנהגה מקומית כסוכנת שינוי. לראשי הערים הגדולות תפקיד משמעותי בניהול מערכות עירוניות גדולות ומורכבות. מצב דברים זה נוטה למשוך לתפקיד אנשים מנוסים ומוכשרים, שפועלים מתוך רצון לעבוד במגזר הציבורי ולחולל שינוי. המודל האזורי המוצע ייצור מחוזות הדומים זה לזה בגודלם, כשכל מחוז יכלול את הקבוצות השונות והמגוונות של החברה הישראלית. להנהגה המחוזית תינתן ההזדמנות להוביל שינויים שכיום הם נחלתה הבלעדית של הממשלה. כך לדוגמא, יצירתו של "מחוז מרכז" עשויה להוביל לשינוי מיוחל בתחבורה הציבורית שבאזור. שינוי זה יכול לתרום להפחתת אי-השוויון, לשפר את היעילות השלטונית ולעזור לשלב את האוכלוסייה החרדית בכלכלה. יצירתו של "מחוז צפון" עשויה להוביל לשילוב האוכלוסייה הערבית בכלכלה, ואילו "מחוז דרום" יוכל לחתור לקידום מעורבותה של האוכלוסייה הבדואית. בצורה זו, ראשי הערים הגדולות, שתהוונה את המרכזים העירוניים בכל מחוז, יהפכו לסוכני שינוי בחברה הישראלית.

נוסף על היתרונות הכלליים שביישום המודל האזורי, ניתן להצביע גם על יתרונות נוספים בכמה תחומים ספציפיים, הנוגעים לשירותיה ופעולותיה של הממשלה. את היתרונות הללו נפרט בתתי-הסעיפים שלהלן.

תקציב. כשתינתן למחוז הסמכות לקבוע את גובה המיסים ואת חלוקת ההכנסות בין היישובים והתושבים, ניתן יהיה לצמצם את הפערים הקיימים בין היישובים השונים. הדרג המחוזי יוכל לנסות ולאזן בצורה טובה יותר את הפערים הכלכליים שנוצרו בין יישובים חזקים ומקושרים בעלי בסיס כלכלי איתן (הנובע ממיסוי בתי עסק) לבין יישובים שאין להם מספיק הכנסות מסוג זה. בדרך זו, יוכלו רשויות מקומיות חלשות לספק שירותים איכותיים יותר לתושביהן, ואף להוסיף שירותים שכיום ניתנים להם במתכונת מוגבלת בלבד, אם בכלל. שליטה שכזו בתקציב עשויה גם להשפיע על בנייה של

יחידות דיור. במצב הדברים הנוכחי, כל רשות מקומית מעוניינת לפתח בשטחה אזורי מסחר ותעשייה המניבים לה הכנסות גבוהות יותר, ומנגד להמנע מבנייה של בנייני מגורים המניבים פחות הכנסות וכרוכים בהוצאות שוטפות גבוהות יותר. יצירת קופה מחוזית משותפת, אליה יתנקזו כלל ההכנסות ממיסים וחלוקת המיסים הללו על פי עקרונות מחוזיים, תייתר את המרדף של רשויות מקומיות רבות אחר הכנסות מבתי עסק, ותפחית את ההתנגדות העמוקה לבניית יחידות דיור. התנגדות זו היא שתורמת למחסור החמור בתחום הדיור בכל רחבי המדינה.

חינוך. בנוסף לדיור, איכות החינוך והפערים בין בתי הספר השונים בישראל מצריכים התייחסות רבה. הצטרפותה של ישראל ל-OECD הבליטה את הישגיה הנמוכים של מערכת החינוך הישראלית בהשוואה למדינות עמן היא רוצה להימנות.[9]

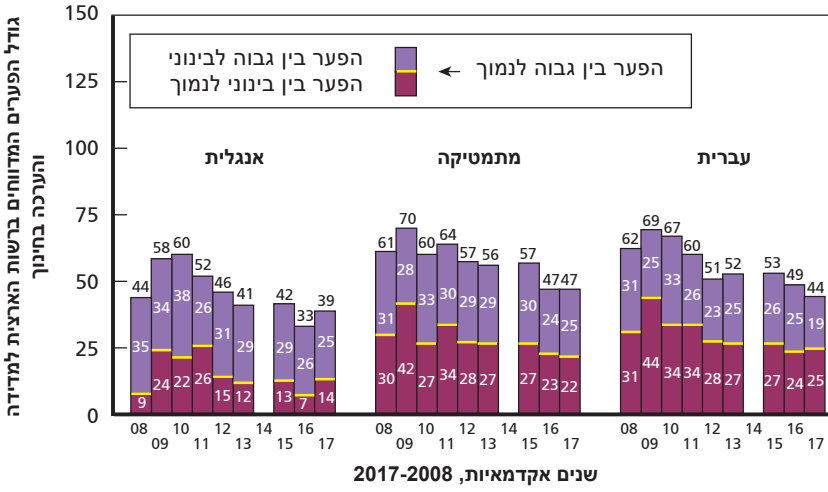
במסגרת המודל שאנו מציעים, כלל מוסדות החינוך היסודיים והעל-יסודיים המקומיים ינוהלו על-ידי המחוזות באמצעות מערכת חינוך מחוזית. כל ההיבטים הפדגוגיים, הפיזיים והאדמיניסטרטיביים הכרוכים במוסדות חינוך יהיו באחריות המחוזות, בכפוף למדיניות משרד החינוך. בדרך זו יוכל משרד החינוך להתמקד בניסוח מדיניות, בתקצוב ובפיקוח, ולא יאלץ להתעסק בהיבטים תפעוליים כמו העסקת מורים, יישום תוכניות לימוד ועוד. לתוכנית זו ערך כפול - שיפור ההישגים ברמה המקומית, וחידוש יכולתו של משרד החינוך להתמקד בתפקידו כמשרד ממשלתי, משמע בתכנון מדיניות ופיקוח עליה במקום ביישומה. מנהלי המחוז הם אלו שיקבעו את תוכניות העבודה וימנו את מנהלי בתי הספר. המטרה היא להשיג תוצאות טובות יותר בזכות שיפור גמישותה של מערכת החינוך ויכולתה להגיב לצורכי התלמידים המתגוררים במחוז. כך תתקיים היררכיה מקצועית וניהולית ברורה, לצד תהליכי קבלת החלטות פשוטים אשר מתכתבים עם האנשים בשטח, דבר שחסר כיום במערכת הנוכחית.

אחד מהצעדים המרכזיים יהיה להפנות משאבים - תקציבים, מנהלים מקצועיים ומורים איכותיים - אל בתי ספר חלשים יותר במחוז. צעד זה מעשי רק במידה שהמחוזות מכילים בתוכם תמהיל מגוון של

---

[9] לדוגמא, בכל הנוגע להישגים מתמטיים ישראל מדורגת במקום ה-30 מבין 35 מדינות בהן נערכו מבחני התוכנית להערכה בינלאומית של תלמידים (PISA) (OECD, 2018a).

תרשים 2.7
פערי-הישגים בקרב תלמידי כיתה ה' דוברי עברית, בחלוקה על-פי מעמד סוציו-אקונומי גבוה, חציוני ונמוך, 2017-2008



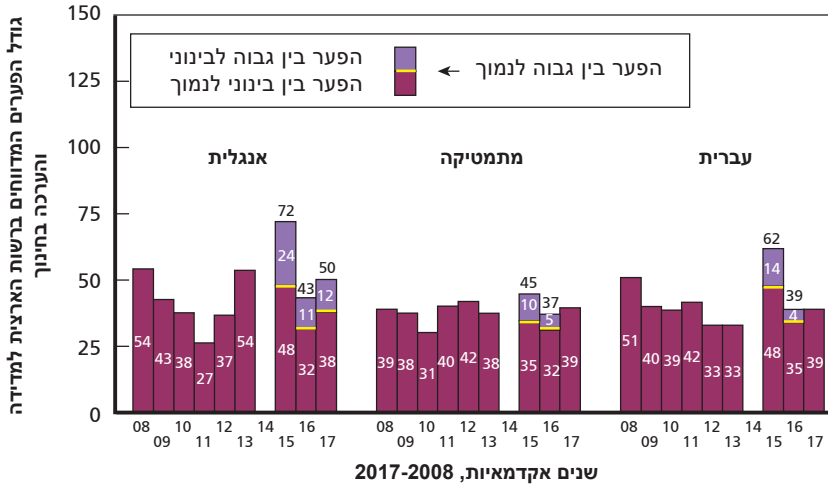
מקור: הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה), 2017.
הערה: תוצאות הבחינות משנת 2014 אינן מוצגות.

בתי ספר. ניתן לחשוב על מנגנון נוסף אחד לפחות שיוכל לצמצם את הפערים הקיימים בין בתי ספר חלשים לחזקים. תרשימים 2.7 ו-2.8 מציגים את הפערים בהישגים במבחני *מיצ"ב* לבקיאות בעברית, במתמטיקה ובאנגלית בין תלמידים המגיעים ממעמד סוציו-אקונומי גבוה לבין אלו המגיעים ממעמד סוציו-אקונומי נמוך.

תכנון. מערכת התכנון הנוכחית מורכבת מהמועצה הארצית לתכנון ובנייה, ועדות אזוריות (הכפופות לרשויות המקומיות), ועדות מקומיות וועדות שכונתיות.[10] במסגרת המודל האזורי, כל מחוז ימנה ועדת תכנון מחוזית משלו שתחליף את הוועדות הפועלות כיום בכל אזור. ועדת התכנון המחוזית תהיה מעורבת בתוכניות-אב, ותהיה

[10] ועדות שכונתיות מתפקדות כגוף תכנוני משותף עבור רשויות מקומיות קטנות שאין להן ועדות מקומיות משל עצמן.

תרשים 2.8
פערי-הישגים בקרב תלמידי כיתה ה׳ דוברי ערבית, בחלוקה על-פי מעמד סוציו-אקונומי גבוה, חציוני ונמוך, 2017-2008



מקור: הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה), 2017.
הערה: תוצאות הבחינות משנת 2014 אינן מוצגות.

אחראית לתוכניות הנוגעות לתעסוקה, הקצאת שטחים למגורים, תשתיות הנמצאות בתוך המחוז או עוברות דרכו (למשל כבישים ומסילות, מים, חשמל וגז), בניינים ציבוריים, התחדשות עירונית ועוד. מערכת תכנון המורכבת בצורה זו תאפשר פיתוח אינטגרלי, מקיף ועקבי של המחוז תוך מתן דגש על הצרכים המגוונים של הרשויות המקומיות.

יתרון נוסף של המודל האזורי נוגע לביזור סמכויות התכנון, המרוכזות כיום באופן בלעדי בידי הממשלה (OECD, 2017). ריכוז הסמכויות בידי הממשלה מאט את קצב התכנון ומקשה על קבלת התוצאות הרצויות, במיוחד בשל המרחק בין הממשלה לאזורים המתוכננים. המערכת שאנו מציעים תאפשר ביזור והעברה של סמכויות, באופן שעשוי לשפר את זמן התגובה ואת איכות התכנון.

תחבורה. המחוזות ישמשו כרשויות תחבורה עירוניות, בדומה ל-MPOs בארצות-הברית, ויהיו אמונות על תכנון, הסדרים חוזיים,

ניהול מערך האוטובוסים והרכבות, השילוט וניהול הביקוש. הגדרתו של המחוז כרשות תחבורה עירונית תטיל עליו את האחריות לניהול כלל ענייני התחבורה, ולניהול התחבורה הציבורית בפרט. השימוש בהגדרה זו נפוץ בארצות מפותחות רבות (אם לא בכולן), ומאפשר הסתכלות רחבה על תשתיות בינעירוניות העוברות בין יישובים, כמו למשל מסילות רכבת וכבישים. כמו כן, הגדרת המחוז כרשות האמונה על ניהול התחבורה העירונית וגוף תכנוני גם יחד, תאפשר לאחד מטרות תפעוליות ותכנוניות תחת תכנית אחת מקיפה לקידום מיזמי תחבורה ציבוריים. אחת הסיבות המשמעותיות להיעדר השקעה בתחבורה הציבורית בישראל – וכן לחוסר היעילות הנובע מכך - היא הזמן הממושך הנדרש לתיאום תהליכי תכנון בין רשויות מקומיות רבות. לבעיה זו מתווסף גם המרחק בין הממשלה כגוף מתכנן, לבין האזורים בהם היא רוצה ליישם את הפרויקטים שתכננה. מערכת כמו זו שאנו מציעים תסייע רבות בקידום הנחת מסילות רכבת ויישום פרויקטים נוספים בתחום התחבורה הציבורית, שהנם קריטיים לפיתוח הכלכלה הישראלית. לוח 2.4 מציג מספר מדדים המשקפים את מצבה העגום של התחבורה הציבורית בארבעה

לוח 2.4
מדדי תחבורה ציבורית בחלוקה לפי אזורי מטרופולין בישראל, 2010

המדד	ירושלים	תל אביב	חיפה	באר שבע	אזורי מטרופולין מפותחים, ממוצע עולמי
מהירות ממוצעת ברשת התחבורה הציבורית (קמ"ש)	16	17	19	52	25
שיעור הנסיעה בתחבורה ציבורית	23%	24%	24%	39%	40%
אורך התשתיות המיועדות לתחבורה ציבורית או למוניות (מטר ל-1,000 תושבים)	25	69	102	118	150

מקור: משרד האוצר ומשרד התחבורה, 2012.

אזורי מטרופולין בישראל, בהשוואה לאזורי מטרופולין מפותחים אחרים בעולם.

מים, ביוב ואשפה. המחוז יקבל לידיו בעלות על תאגידי מים, ביוב ואשפה הפועלים בשטחו. מערכות המים והביוב המקומיות יעברו גם הם לשליטת המחוז, צעד שיאפשר יצירת תשתית רחבה ופעילות מסונכרנת של שתי המערכות. בנוסף, העברת מערכות אלו לאחריות המחוז תוביל לקבלת החלטות מושכלת בכל הנוגע להשקעה בתשתיות, לאופן פריסתן ולהיקפן, מתוך רצון לספק מענה לצרכים של הרשויות המקומיות. צעד זה יסייע בשיפור השירותים לתושבים ובמקביל יוביל לחיסכון בעלויות. בהנחה שרוצים לשפר את איכות החיים של התושבים ולעמוד בדרישות רגולטוריות, תידרש השקעה כלכלית נוספת, במיוחד בכל הקשור לניצול קולחים להשקיה, מחזור אשפה ושימוש באנרגיה להפקת חשמל. שינויים אלו יצריכו הקמה של מערכת תשתיות משמעותית; ראייה אזורית תסייע לייעל את תהליכי התכנון והביצוע המורכבים הכרוכים בפרויקטים מסוג זה.

סביבה. תחת החוק הישראלי, *מחוז* יוגדר בתור "איגוד ערים לסביבה". דרישות הנוגעות לשמירה על איכות הסביבה, אכיפה והנפקה של היתרים סביבתיים לעסקים ינוהלו במסגרת זו. בישראל כיום נפוצה תופעת הנמב"י ("נגד מיקום בחצרי"): הרשויות נמנעות מתכנון ובנייה של מערכות לסילוק אשפה, לטיהור שפכים ולהפקת חשמל בגבולותיהן, משום שהן אינן רוצות בהן בשטחן. כתוצאה מכך, רשויות מקומיות מעבירות תשתיות מסוג זה מאחת לשנייה. מסגרת של מחוזות יכולה לצמצם את התופעה הזו בשל הצורך של כל מחוז בתשתיות כאלו בשטחו.

הסיכויים להצלחת המודל האזורי

הציפייה שהמודל האזורי ירפא רבות מהרעות החולות של הממשל המקומי בישראל סבירה - אך כלל אינה וודאית. יש להתייחס בכובד ראש לביקורת המושמעת נגד מודל זה, המדגימה כיצד הוא מאפשר ניצול של המערכת. ראשית, העברת סמכויות מהממשלה ומהרשויות המקומיות אל הרמה המחוזית עשויה להוביל לשחיתות ולמינוי מקורבים בדיוק כפי שקורה כיום ברשויות המקומיות, רק בדרג גבוה יותר. כמו כן, יצירת דרג ביורוקרטי חדש עשויה להיתפס כצעד לא יעיל ובזבזני. שנית, יש להתייחס לנושא המדידה וההערכה של

המחוזות החדשים. איחוד של רשויות מקומיות, חלקן עשירות וחלקן עניות, תחת מחוז אחד עלולה להוביל לשינוי בנתונים הסטטיסטיים המתייחסים לרמת החיים ה"ממוצעת" ולמדדים נוספים. עם זאת, לא יהיה לכך שום ביטוי במציאות או השפעה על הנסיבות עמן מתמודדות רשויות מקומיות מסוימות. לבסוף, קיימת האפשרות שתופעות כמו הזנחה ואפליה, הקיימות גם כיום, יעלו מדרגה ויהפכו "דמוקרטיות" יותר: למשל, המחוז עשוי להחליט בהצבעה דמוקרטית על הצבת מתקן חדש לסילוק פסולת בסמוך לכפר ערבי, ובו בזמן להחליט על בניית בית ספר חדש בעיר יהודית משגשגת.

שום דבר אינו וודאי. לכן, בחלק הבא של המחקר, נטען בעד יישום המודל האזורי בצורה הדרגתית - כל מחוז, בתורו, יעבור סדרה של דיונים, סדנאות ושיח עם בעלי עניין, על מנת לקבוע אילו סמכויות ותחומי אחריות יועברו לדרג המחוזי בשלב הראשון ובשלבים הבאים, באיזה היקף, ובאיזו מסגרת ניתן יהיה למדוד את הצלחת המהלך.

אולם יש כמה סיבות לתקווה זהירה בנוסח "כבדהו וחשדהו". אחת מהן היא הרעיון לפיו אור השמש הציבורי הוא חומר החיטוי הטוב ביותר עבור "חיידקים מזיקים הגדלים במקום בו פוליטיקאים מתאספים" (Bryce, 1891, p.355). מספר טענות פרגמטיות תומכות בהשקפה, התמימה לכאורה, הזו. בהינתן מספר רב כל-כך של רשויות מקומיות, קשה לאתר תופעות ספציפיות של שחיתות ושל מינוי מקרובים ולטפל בהן באופן ממוקד. כשכל הכוח הפוליטי נמצא בידי משרדים ממשלתיים, קשה לבחון לעומק את הנעשה בהם ולגרום להם לשאת באחריות. הסיבה לכך היא א-סימטריה בחלוקת הסמכויות ובמידע הנגיש לציבור. עם זאת, מספר קטן יחסית של מחוזות יאפשר לעיתונאים ולאנשי חברה אזרחית לפקח על הדרג המחוזי ולהשוות בין מחוז למחוז (אם כי זה לא בהכרח יבטל את האפשרות של ביצוע עבירות או הפרה של אמון הציבור). על כן, קיים סיכוי טוב יותר שבעלי עניין המקורבים יותר לדרג המחוזי יצליחו לאתר תופעות כמו שחיתות. מעבר לכך, אסור שהמחוזות יפעלו ללא פיקוח הממשלה. כפי שניתן לראות במרבית המדינות אותן הבאנו כדוגמא, הממשלה חייבת לפקח על המחוזות עם הקמתם, להבהיר נורמות עבודה ולבצע הערכות תקופתיות. יחד עם זאת, המודל האזורי מצמצם את מספר הרשויות שיש לפקח עליהן, ובנוסף הופך

אותן לאחידות יותר, כך שהערכתן יכולה להתבצע על סמך הניסיון והביצועים של הרשויות האחרות.

סביר להניח שרבים יטילו ספק במודל זה - וחשוב שכך יהיה. בהקשר זה, יש להתייחס לסוגיה חשובה, הנוגעת לרשויות מקומיות ערביות. אלו עלולות לחשוש מפני פגיעה באינטרסים שלהן במסגרת מחוזית. המעבר למודל האזורי לא ישנה את מעמדם של האזרחים הערבים והם עדיין יישארו מיעוט במדינה. המודל האזורי יהפוך אותם, בנוסף, גם למיעוט במסגרת סמי-מקומית (בשונה מהמצב כיום). אמנם מדובר בתגובה טבעית מצד האוכלוסייה הערבית, אך אפשר להציג אותה באור אחר: הוכח כי במציאות הנוכחית, בה החלטות מתקבלות ברמה הארצית, קשה לשמור על זכויותיהן של רשויות מקומיות המאכלסות קבוצות מיעוטים. סביר יותר, שניתן יהיה לשמור על זכויותיהן בצורה טובה יותר במסגרת מחוזית. זאת בהנחה והקמת המחוזות תעשה תוך שיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות הנמצאות באותו אזור. בחלק הבא נפרט כיצד ניתן לבנות תשתית של אמון הנחוצה ליישום המודל.

בחירת העיצוב, המבנה ודרכי היישום של המודל האזורי

לאחר שטענו בעד העברת סמכויות התכנון וקבלת ההחלטות מהממשלה אל מערכת מחוזית חדשה, נחתום את הפרק הנוכחי בדיון על תכנון ויישום המודל מבחינה מעשית.

יצירת תכנית אזורית שתארגן מחדש את הממשל המקומי אינה סתם תרגיל טכנוקרטי. יש לכך כמובן השלכות פוליטיות - אך יותר מכך, תכנית שכזו תעורר מיד את חשדם של התושבים שיחששו לאינטרסים שלהם. לכן, התהליך במסגרתו מחליטים אילו סמכויות יועברו, למי, באיזה היקף, וכיצד, חשוב לא פחות מההחלטות הקונקרטיות המתקבלות בסופו. הדבר נכון במיוחד בהקשר הישראלי, בו אדם יכול לנסוע קילומטרים ספורים ולהגיע לסביבה סוציו-אקונומית, תרבותית ואף לשונית שונה לחלוטין. חשוב לפעול ליצירת ביטחון ואמון הדדי בין התושבים והרשויות כבר בשלבי התכנון הראשונים.

מכאן, שבשלב הראשון על כל מחוז לגבש חזון משותף המגדיר מהו אזור מצליח המתפקד היטב. חשוב כי בעלי עניין, נציגי קהילות ובעלי תפקידים מקומיים ייקחו חלק בגיבוש חזון זה, ויהיו מעורבים בתהליך באמצעות דיונים וסדנאות. התהליך לא יהיה זהה בכל מחוז פוטנציאלי, ולא ישיג בהכרח את אותן התוצאות. ייתכן שבמקרים מסוימים, יגיעו המשתתפים להסכמה רחבה מספיק שתאפשר להם להחיל את המודל על מספר תחומים כבר בהתחלה (למשל, גיוס הון אנושי והכשרה, פיתוח יזמות מקומית וקידום פעילות עסקית). במקרים אחרים, ייתכן שיידרש יישום הדרגתי של המודל, שיחל בשיתוף פעולה מחוזי בתחום אחד, ולאחר מכן יתרחב לתחומים אחרים במידה וינחל הצלחה. הרעיון איננו לכפות מודל אחיד על כלל המחוזות, אלא ליצור מנגנון שיאפשר קבלת החלטות משותפת ופעולה קולקטיבית ברמה האזורית – דבר שאינו אפשרי כיום - לא מבחינה מעשית ולא מבחינה חוקית.

אף-על-פי שמעורבות הציבור ובעלי עניין היא תנאי הכרחי לרפורמה מוצלחת, חשוב גם שהממשלה תגבש חבילת תמריצים ותגדיר מסגרת משפטית ורגולטורית שתעודד פעילות בקרב המחוזות המתהווים. למשל, מבחינה תקציבית, על הממשלה לאפשר חופש פעולה בקביעת התעריפים למיסוי של עסקים, ולהגדיר מחדש מיהן הרשויות המוסמכות לגבות אותם. כמו כן, יהיה צורך בהאצלת סמכויות ניכרות לוועדות התכנון המחוזיות החדשות, ובשינוי סמכויותיו של משרד הפנים והגופים המתכננים מטעמו. באופן דומה, גם בתחום התחבורה יש להקים גוף מחוזי שיתכנן, יקבל החלטות ויקבע סדרי עדיפויות ברמה האזורית. אם כי, חשוב לשמור על פרספקטיבה לאומית רחבה שתנחה את המחוזות בפעולותיהן. עדיפות תינתן למיזמי תחבורה ציבורית שיתוכננו ויבוצעו על-ידי המחוזות, וחשוב שתהליכי התכנון יבוצעו במהרה. כמובן שיישום המודל האזורי יצריך תיאום ממשלתי למען שמירה על הרמוניזציה פיסקלית ועמידה ביעדי מדיניות לאומיים. תיאום זה יתבצע ככל הנראה על-ידי אגף התקציבים במשרד האוצר ועל-ידי משרד התחבורה, בהתאמה.

המודל האזורי יוביל לשינוי משמעותי במערכת החינוך. ממערכת בה הממשלה יכולה להתערב בהחלטותיהם של בתי ספר פרטניים, היא תהפוך למערכת בה החלטות מתקבלות ברמה אזורית. פיתוח

מיומנויות ויכולות הוא גורם מרכזי המשפיע על רווחתן והישגיהן של רשויות מקומיות מובחנות רבות בישראל. רשויות מקומיות צריכות להיות מסוגלות להציע פתרונות יצירתיים ולענות על צורכיהן הספציפיים של קבוצות שונות בישראל. יכולת זו קריטית לטיפול בבעיותיהן של רשויות מקומיות רבות בישראל (נבהיר את חשיבותה של נקודה זו בפרק הרביעי). אם כן, במסגרת המודל המוצע, הממשלה תעסוק פחות בקבלת החלטות ומתן הוראות שוטפות, ובמקום זאת תעניק תמיכה כלכלית ותפקח על מערכת החינוך המחוזית כדי לוודא שהיא אכן פועלת לחיזוק בתי-ספר חלשים בתחום שיפוטה. מרכזי חינוך בכל מחוז ינהלו מערכות לאיסוף נתונים (שיעור הזכאים לבגרות, שיעור הנושרים מבית הספר, שיעור התלמידים הנבחנים במתמטיקה ובאנגלית ברמות מתקדמות, נתונים הנוגעים ללימודי שפה באוכלוסייה הערבית וללימודי ליבה בקרב הקהילות החרדיות), שתאפשרנה גמישות ניהולית למנהלי בתי הספר, ושיתוף הנתונים עם משרד החינוך.

בתחומים כגון מים, ביוב ואשפה, על הממשלה להעניק סיוע כלכלי למחוזות לצורך בניית תשתיות. כמו כן, למחוזות צריכה להינתן הסמכות לפרסם מכרזי BOT (Build-Operate-Transfer)[11] תוך שמירה על מעורבות הממשלה במימון. גם התעסוקה היא נושא מרכזי. מוסדות ציבוריים מרכזיים מחזיקים בכ-93% מהקרקעות במדינת ישראל (רשות מקרקעי ישראל, ללא תאריך). על הממשלה יהיה לקבוע הוראות לחלוקת הקרקעות ולהעברת תקציבים שישמשו את המחוזות בפיתוח אזורי מסחר ותעשייה בשטחן. זאת כדי לעזור לאוכלוסיות ששיעור השתתפותן בשוק העבודה נמוך. על הוראות אלו להתייחס גם ליצירת הזדמנויות תעסוקה בעלות ערך מוסף גבוה בקרב האוכלוסיות החרדיות והערביות, ולקביעת תמריצים שיעודדו השקעה בהיי-טק. בדומה לכך, גם בתחום שירותי הרווחה על הממשלה לספק סיוע כלכלי למחוזות שיפעלו לקדם תוכניות שמטרתן לחלץ משפחות ממעגל העוני.

---

[11] במכרזים מסוג זה, יזם פרטי מממן ובונה מערכת המספקת שירותים מסוימים לציבור, ומקבל לידיו את תפעול המערכת למשך מספר שנים. תזרים ההכנסות מהשירותים שהמערכת מספקת משמש לכיסוי ההשקעה של היזם ולגריפת רווחים. בתום החוזה, המערכת עוברת אל הרשות הציבורית המקומית.

דוגמאות אלה ממחישות את צורת החשיבה שאמורה להנחות את הממשלה בדרך אל מבנה מחוזי מוצלח, שיפחית את הנטל על הרשויות המקומיות בישראל. הצהרה על שינויים אלו ואחרים כבר בתחילת התהליך, תבהיר עד כמה תוכנית זו יכולה להועיל לתושבי ישראל. שינויים מסוג זה יתקלו בהתנגדות מוצדקת למה שייתפס (ויהיה בפועל) כערעור האיזון בין השלטון המקומי לממשלה כפי שהתקיים בשבעים השנים האחרונות. ניתן להעלות שלושה טיעונים מרכזיים נגד המודל האזורי.

הטיעון הראשון נוגע למי יכול לאייש תפקידים ניהוליים ברמה המחוזית. אחת הבעיות שנדונו קודם לכן היא העובדה שהדרג הניהולי ברשויות המקומיות חסר מיומנות ויכולות, במיוחד בקרב רשויות מקומיות הנמנות על האשכולות החברתיים-כלכליים התחתונים. ניתן לקוות, שככל שתפקידים, סמכויות ותקציבים יעברו מהממשלה והרשויות המקומיות אל המחוזות, כך גם כוח האדם ישתנה בהתאם. ייתכן כי משרות במחוזות גדולים, המונים 20 עד 30 רשויות מקומיות, יהפכו למבוקשות, והתחרות סביבן תגרום לכך שכוח אדם מוכשר ומיומן יזרום אל מחוזות אלו. בין היתר, יכולים לאייש את המשרות הללו אנשים המועסקים כיום במסגרת ממשלתית. אולם אי אפשר להסתמך על כך. בכל מדינה, קיים חשש מפני מינוי מקורבים למשרות מסוג זה, הנושאות עמן כוח ומעמד. בישראל, בה שחיתות היא מקור לדאגה (ללא קשר לרמת השחיתות בפועל), תהליך שכזה עלול לפגום באמון הציבור (שלא לדבר על ההכרח שמשרות אלו יאוישו על-ידי כוח אדם מוכשר ומיומן). על כן, יש לפעול להבטחת איכות הדרג הניהולי והצוות הכללי. אלו הן סוגיות חשובות מספיק כדי לדון בהן בפרק השלישי.

הטיעון השני שיעלו אלו השואפים לשמר את מאזן הכוחות הנוכחי בין הממשלה לרשויות המקומיות, נוגע לשאלה כיצד תוכל הממשלה לתאם בין התוכניות וההחלטות של המחוזות השונים ולהבטיח את מימושן בפועל, בייחוד מבחינה תקציבית. זוהי אינה שאלה טריוויאלית, בייחוד נוכח אי-היציבות הכלכלית שחוותה ישראל בשנות ה-70 וה-80 של המאה העשרים. יש לכך תשובות מפורטות, אך לא נעסוק בהן בדוח זה. למרות שישראל היא מדינה אוניטרית, בניגוד לפדרלית (וכך תישאר במסגרת מודל זה), כדאי ללמוד מניסיונן של מדינות פדרליות בשמירה על תקציב מאוזן ובהתנהלות

תקינה בכל הקשור להסכמים כלכליים, ולהפיק מכך את הלקחים והשיטות שיתאימו לישראל. מוסדות שהוקמו אחרי המשבר הכלכלי והתקופה בה כמעט נרשמה היפר-אינפלציה בישראל,[12] כגון אגף התקציבים עתיר הסמכויות ימשיכו להתקיים. צריך יהיה להתאים את הגדרת תפקידם למערכת החדשה.

לסיום, ייתכן כי צעדים אלו ייחשבו כשינוי דרסטי. יצירת דרג שלטוני חדש עשויה להיחשב למיותרת, וצפויה להוביל לסכסוכים עם גופים שלטוניים קיימים - דבר שעלול להתרחש עקב תכנון ויישום לקויים - אך זה לא חייב להיות המקרה. אין ספק כי המודל האזורי מצריך שינויים משמעותיים, אותם יהיה צריך לספוג ולהכיל. אולם, ייתכן שחלק ניכר מהשינויים יתפסו ככאלו הבאים לשנות את מנגנוני יישום המדיניות, ולא ככאלו המשנים באופן מהותי את חלוקת הכוח והסמכויות. משרדי הממשלה יחזיקו בפחות סמכויות לקביעת דירקטיבות שתסייענה להם בהשגת יעדי מדיניות. אולם, הכיוון בו התפתחו החברה והכלכלה בישראל הקשו גם כך על יישום הדירקטיבות הממשלתיות והפחיתו את האפקטיביות שלהן. מודל זה יעניק למשרדי הממשלה אמצעים יעילים יותר למימוש יעדי מדיניות - שלא באילוץ או בכפייה, אלא באמצעות כלים כלכליים ורגולטוריים שיאותתו לרשויות המקומיות ואף ידחקו בהם לפעול על-פי רצון הממשלה, באופן התואם את האזורים השונים בישראל.

בעיות כאלה ואחרות מסתכמות, למעשה, בדרך בה בוחרים לעצב את המודל האזורי וליישמו. סוגיה אחת נוגעת לדרך בה מוציאים לפועל רפורמה שכזו. יישום המודל "בבת אחת" ידרוש נכונות פוליטית רבה וזמן. אין זו בהכרח הדרך הנחוצה. אפשרות נוספת ליישום המודל היא הדרך בה נקטו מדינות שונות, שיצרו אזורים כלכליים מיוחדים. חלוקה שכזו לאזורים יוצרת הזדמנות כלכלית, במסגרתה ינוסחו כללים וירקמו יחסים שיעמדו למבחן במסגרת פעולות קונקרטיות. תהליך שכזה בישראל יכול להתחיל במחוז אחד, שיהווה מקרה בוחן ודוגמא לאחרים. באזור הדרום, למשל, אפשר לצפות להתנגדות פחותה מכמה סיבות, והוא עשוי להיות בחירה טובה להתנסות במודל בפועל. אפילו בשלב מדגמי

---

[12] בשנת 1984, השנה הקשה ביותר מבחינה כלכלית, הגיעה האינפלציה בישראל ל-455% (Inflation.eu, ללא תאריך).

זה, לא רצוי ליישם את המודל בבת אחת על-ידי העברת כלל הסמכויות באופן פתאומי אל המחוז. תחום אחד שעשוי להתאים לבחינת המודל הוא תחום התחבורה, בו נעשתה כבר עבודה רבה לשיפור הדרג הניהולי, ועל כן יש לו תשתית מקצועית רחבה להנעת התהליך.

חיזוק כישורי הניהול וההון האנושי בקרב רשויות מקומיות

בפרק הקודם, סיפקנו מבט כללי על המצב עמו מתמודדות הרשויות המקומיות בישראל. כמו כן, הצגנו תכנית ליצירת מערכת מחוזית אשר תפתור חלק מהבעיות האדמיניסטרטיביות הקיימות במערכת הנוכחית. עם זאת, פתרון ארגוני המבוסס על שינוי תהליכים בלבד לא יטפל בחלק מהבעיות העמוקות יותר של הממשל המקומי בישראל. האפקטיביות והמקצועיות של הרשויות המקומיות תלויה במידה רבה באיכות כוח האדם המועסק בהן, בייחוד בדרג הניהולי. עובדה זו נכונה במיוחד, אם כי לא באופן בלעדי, לדרג הניהולי של הרשויות המקומיות הערביות, בהן המינויים מאוד פוליטיים: אלו הממונים לתפקידים בכירים אינם בהכרח המועמדים הראויים ביותר. על-פי גאנם ומוסטפה (Ghanem and Mustafa, 2009), מינוי של בכירים ברשויות הערביות "נעשה בהתאם לשיקולי קרבה אל שבט או מפלגה מסוימים", ולא על בסיס שיקולים מקצועיים גרידא. למרות שהמינויים עצמם נעשים בכפוף לחוק (לרבות פרסום מכרז, התכנסות של ועדת המכרזים לבחירת העובדים בכירים ותנאים נוספים), אלו הם שיקולים פוליטיים שמכריעים לבסוף את הבחירה בנושאי משרות בכירות. בן בסט ואחרים (Ben-Bassat et al., 2016) מצביעים גם הם על בעיות דומות ברשויות הערביות. נראה כי רוב הבקשות למינוי מקורבים מגיעות מהרשויות המקומיות הערביות.[1]

עדות נוספת לבעיה זו ניתן למצוא בשאלון שנשלח לעיריות ביישובים ערבים על ידי מרכז השלטון המקומי בישראל, במטרה

[1] שיחה אישית של המחברים עם גורם בכיר במשרד הפנים, טלפונית, 20 בדצמבר 2017.

לאתר ולאפיין מהם המכשולים העומדים בפני הרשויות הערביות (סנד ואחרים, 2015).[2] 74% מן המשיבים ציינו כי הם סובלים מפוליטיזציה רווחת בקרב הנהלת הרשות המקומית בה הם גרים, וכי הדבר פוגע בתפקודה של הרשות. כ-40% השיבו שהם מאמינים כי מינוי של בכירים ברשות אינו מבוסס על שיקולים מקצועיים גרידא. בנוסף, רק כמחצית מהמשיבים השיבו כי הם חושבים שהדרג המקומי הבכיר אינו מהווה חסם ליישום תוכניות עבודה ומתן שירותים לתושבים.

מעבר לכך, השינויים המבניים והפרוצדורליים שנעשו בשנים האחרונות בתנאי ההעסקה של עובדי עירייה בכירים, הפכו את המשרות הללו לפחות אטרקטיביות מאשר משרות דומות בארגונים אחרים. שינויים אלו כוללים חובת גילוי ודיווח העוסקת לפעמים בנושאים אישיים. חובה זו אינה נדרשת מעובדים בכירים בממשלה. במקביל, שכרם של בכירים ברשויות המקומיות נמוך בצורה משמעותית מזה של בכירים בעמדות דומות בחברות ממשלתיות (לא כל שכן בהשוואה למגזר הפרטי). אם כן, הסיבות הללו הובילו לירידה במספר המועמדים האיכותיים המתמודדים על כל משרה.

העובדות המפורטות לעיל מדגישות עד כמה חשוב למצוא דרכים לחיזוק ההון האנושי בקרב הדרג הבכיר ברשויות המקומיות. שינוי שכזה יכול לשפר באופן דרמטי את התנהלותן וביצועיהן של הרשויות, לצמצם את אי-השוויון בין היישובים היהודיים והלא-יהודיים, ולחזק את אמון הציבור במערכת. בפרק זה, נעסוק באמצעים לבניית כישורים מקצועיים בקרב צמרת השלטון המקומי. בפרק הרביעי, נציע דרכי פעולה אותן יוכלו יישובי מיעוטים ליישם בקרב מערכות החינוך הקדם-יסודיות, יסודיות ועל-יסודיות.

יצירת מאגר נתונים למינוי מנהלים בכירים ברשויות המקומיות

על פי הגדרות משרד הפנים, מספר בעלי התפקידים הסטטוטוריים הבכירים בכל רשות נקבע על פי גודל האוכלוסייה. למשל, עיריות חייבות למנות מנהל כללי, מהנדס עיר, וטרינר, יועץ משפטי, מנהל

[2] על השאלון השיבו ראשי רשויות ופקידים בכירים ב-42 רשויות מקומיות ערביות, כמחצית ממספרן הכולל בישראל.

מחלקות חינוך, מבקר פנים וגזבר. לעומת זאת, מועצות מקומיות ואזוריות חייבות למנות רק מנהל כללי, מהנדס ומבקר (משרד המשפטים, 2016).

מינוי בעלי תפקידים בכירים ברשויות מבוצע על-ידי פרסום מכרז בכפוף לחוקים אחידים. אך בה בעת, ראש הרשות יכול להשפיע על מינויים באמצעות הוועדה לבחירת עובדים בכירים ברשות המקומית.[3] משרד הפנים מפרסם את דרישות הסף עבור כל תפקיד באמצעות "קובץ תיאורי התפקידים בשלטון המקומי" אשר משתנה בהתאם לגודל הרשות. חלק מתנאי הסף הורחבו לאורך השנים כדי לאפשר למגוון רחב יותר של מועמדים להתמנות לתפקידים שונים. למשל, כדי להתמנות לגזבר, אין עוד צורך בתואר אקדמי כלכלי (כגון כלכלה, חשבונאות או מנהל עסקים); תארים כלליים יותר (כגון מנהל ציבורי) יכולים להספיק. בנוסף, מועמדים אינם מחויבים לעבור מבחני אבחון והערכה לפני מינויים לתפקיד, זאת בניגוד לנהוג בשירות הציבורי ובמגזרים אחרים במשק.

מבנה ההעסקה של מנהלים בכירים משפיע גם הוא על איכות כוח האדם וחלוקתו בשתי דרכים. ראשית, רשויות מקומיות רבות מציעות משכורות אטרקטיביות לנושאי משרה בכירים באמצעות חוזים אישיים, שאינם חלק מההסכם הקיבוצי של עובדי הרשות המקומית. מאחר שרוב הרשויות הערביות נמצאות בקשיים כלכליים, הן מתקשות מאוד להציע שכר גבוה לכוח אדם מקצועי. שנית, מינוי בכירים באמצעות חוזים אישיים מותנה באישור משרד הפנים – כך שבפועל תהליך קבלת האישור הופך, שלא במתכוון, למנגנון בקרה ואכיפה על המינויים. ברוב המקרים אין לרשויות הערביות צורך בשלב זה ועל כן, המינויים שלהן אינם זוכים לפיקוח ובקרה על-ידי הממשלה (סנד ואחרים, 2015).

בנוסף, אלו הממונים לתפקידים בכירים אינם מחויבים לעבור הכשרה מקצועית. נכון לעכשיו, משרד הפנים מספק תוכניות הכשרה מקצועיות כדי לעזור בהכנה לתפקידים אלו, אך הן אינן חובה ואין דרישה להשלימן בהצלחה.[4]

---

[3] על-פי דוח שהתפרסם, עולה כי לרשויות מקומיות קטנות יש פחות יכולת השפעה על תהליכי המינויים מאשר רשויות מקומיות גדולות (משרד המשפטים, 2016).

[4] שיחה אישית של המחברים עם גורם בכיר במשרד הפנים, טלפונית, 29 במאי, 2018.

בנוסף, קיימות מספר יוזמות לחיזוק ההון האנושי בשלטון המקומי. תוכנית "מקום" משמשת כמו תוכנית צוערים לעובדים בכירים ברשויות המקומיות. היא מציעה שישה שבועות של למידה אינטנסיבית הנפרשת על פני שנה וכוללת למידה של נושאים חשובים הרלוונטיים ליישובי ישראל. התוכנית מפתחת יכולות מנהיגות תוך דגש על התפתחות אישית. תכנית "מקום" היא יוזמה משולבת של משרד הפנים ומעוז, ארגון ללא מטרות רווח, אשר מטרתו לקדם מנהיגים במערכת השלטון המקומי (מעוז, ללא תאריך). קיימת גם תוכנית צוערים רשמית לשלטון המקומי. זוהי תוכנית ממשלתית אשר נועדה לאנשים צעירים, מוכשרים ושאפתנים המעוניינים לשלב לימודים אקדמיים עם שירות ציבורי. השלמת התוכנית אורכת כשנתיים עד שלוש, אשר במהלכן הצוערים לומדים לתואר אקדמי, במקביל להכשרה פרקטית בשלטון המקומי. התוכנית מעניקה מלגה מלאה למשתתפים בה; לאחר סיומה, הם נדרשים לעבוד ברשויות מקומיות באזורי פריפריה בישראל למשך כארבע שנים. התוכנית הינה כלי אחד ליישום החלטת ממשלה שמטרתה פיתוח ההון האנושי במגזר הציבורי בישראל (צוערים לשלטון המקומי, משרד ראש הממשלה, 2016). עם זאת, תוכניות אלו מיושמות בקנה מידה קטן יחסית, ומתאימות לכמה עשרות משתתפים חדשים בשנה בלבד.

הכשרת מנהיגות מקומית

חלק ניכר מהמצב הנוכחי של השלטון המקומי בישראל נובע מהעובדה שמדובר במערכת הזוכה לעצמאות וללגיטימציה על בסיס העובדה שהיא נבחרת על-ידי התושבים המקומיים באופן דמוקרטי. למרות שעצמאות השלטון המקומי משרתת את התושבים, היא מייצרת גם לא מעט אתגרים. אנו מציעים לטפל בליקויי מערכת הממשל המקומי באמצעות תוכנית הכשרה ייעודית. כפי שהזכרנו בפרק השני, בו אנו מפרטים את המתווה ליישום מודל אזורי בישראל, כל אחת מההצעות לשיפור הממשל המקומי בישראל אינה יכולה לבדה לפתור את כל הבעיות של מערכת זו. עם זאת, שתי ההצעות יחד יכולות להשלים זו את זו ולהביא לכדי שינוי אמתי. הפתרון שאנו מציעים אינו פוגע בעצמאותן של הרשויות המקומיות בבחירת

מועמדים מקצועיים שיעבדו במסגרתן. במקום זאת, אנו מתמקדים בשיפור ההיצע ואיכות המועמדים.

המודל של מכון אבני ראשה

אבני ראשה, המכון למנהיגות בית ספרית, נוסד בשנת 2007 כיוזמה משותפת של משרד החינוך ויד הנדיב, זרוע מקומית של קרנות הפילנתרופיה של משפחת רוטשילד בישראל. מטרתו העיקרית היא להכשיר ולפתח מקצועית מנהלי בתי ספר מתוך הבנה כי הם המפתח לשיפור מערכת החינוך.

לפני שמכון זה הוקם, מנהלי בתי-ספר התמנו על בסיס עמידתם בתנאי סף. ההחלטה בדבר מינויים התקבלה על ידי מפקחי משרד החינוך (עבור בתי ספר יסודיים) ועל ידי ראשי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות (לעיתים תוך מעורבות הדרג הפוליטי).[5]

הקמתו של מכון אבני ראשה נועד לשפר את התהליך במסגרתו ממנים מנהלים לבתי-ספר בשתי דרכים: תחילה, על ידי קביעת תקן מקצועי אחיד לכולם ויצירת תוכנית הכשרה שתסייע לעמוד בתקן זה. שנית, על-ידי יצירת מאגר של מנהלים, שעברו סינון קפדני והכשרה. באופן זה, מינוי מנהלי בתי-ספר יוותר בידי מפקחי משרד החינוך והרשויות המקומיות, אך המועמדים יבחרו מתוך מאגר אבני ראשה. משרד החינוך קבע כי ההכשרה של מכון אבני ראשה תהווה תנאי מקדים לניהול בית-ספר, ובכך המכון קיבל את המנדט לקבוע מי כשיר לעשות זאת בפועל.

יישום מודל אבני ראשה ברשויות המקומיות

בדומה לדרך בה מתמנים מנהלי בתי-ספר, אנו מציעים יצירת מאגר של מנהלים מקצועיים, מתוכו ייבחרו מועמדים לתפקידים בכירים ברשויות המקומיות. אנו מאמינים כי בדרך זו ניתן יהיה לחזק את הדרג הניהולי, ובמקביל לשמור על עצמאותם של נבחרי ציבור בבחירת העובדים המתאימים עבורם.

מועמדים פוטנציאליים יתווספו למאגר רק במידה שהם עונים על דרישות המשרה אליה הם מתמיינים בכל הנוגע לניסיון והשכלה. כמו כן, יהיה עליהם לעבור תהליך מיון והערכה רשמי, והכשרה

[5] שיחה אישית בין המחברים ונציגי מכון אבני ראשה, טלפונית, 8 במאי, 2018.

מקצועית מתאימה. עם יצירת המאגר, יש לשים לב כי הוא מכיל ייצוג של כלל המגזרים בחברה הישראלית (למשל יהודים, ערבים, חרדים, דתיים).

מאגר שכזה יכול להיות מנוהל על-ידי משרד הפנים או על-ידי ארגון ללא מטרות רווח בשיתוף קרן פילנתרופית. כך או כך, ניהולו יתבצע באופן המשקף את האינטרסים של הקבוצות השונות בישראל. המאגר ינוהל על ידי ועדת היגוי, בהשתתפות נציגי הרשויות המקומיות והממשלה, אשר יגדירו ביחד את מטרותיו האסטרטגיות.

רשויות מקומיות המדורגות בשלושת האשכולות התחתונים (למעט ירושלים) יהיו מחויבות למנות בעלי תפקידים מתוך המאגר בלבד. מאחר שבשלושת האשכולות התחתונים ניתן למצוא יישובים ערבים רבים, חשוב מאוד לשים לב כי המאגר יכלול נציגים מרקעים שונים. בשלב ראשון, יש להקדיש מחשבה לשאלה כיצד ניתן לייצר תהליך סינון והערכה, שלא יפסול מועמדים בעלי ניסיון ומומחיות, ולו מפני שטרם קיבלו הכשרה מתאימה. שש משרות הניהול המרכזיות ברשויות המקומיות צריכות גם הן להיכלל במאגר: מהנדס, גזבר, מנהל מחלקת חינוך, מבקר פנים, מנהל מחלקת שיפור פני העיר, ומנהל מחלקת הגנת הסביבה. מינוי בעלי תפקידים מתוך המאגר יבוצע באופן הדרגתי. כלומר, בכל שנתיים יתווספו למאגר שתי משרות נוספות ומגוון מועמדים המתאימים למלא אותן.

חיזוק כישורי הניהול וההון האנושי 53 בנוסף, משרד האוצר בשיתוף משרד הפנים ישתתפו במימון חוזים אישיים של מנהלים בכירים למשך תקופה אשר תקבע מראש. זאת כדי לאפשר לרשויות חלשות מבחינה סוציו-אקונומית למשוך אליהן כוח-אדם איכותי ומקצועי. הדבר יעודד אנשי מקצוע בכירים להצטרף למאגר, וגם יסייע לרשות מבחינה כלכלית.

משרד הפנים הוא שיגדיר את המשרות השונות ואת התנאים הנדרשים עבורן, תוך התייעצות עם איגודים מקצועיים, אנשי אקדמיה, מרכז השלטון המקומי ואחרים. הגדרות התפקיד יאפשרו למכללות ומוסדות הכשרה להבין מהו התוכן שעליהם לכלול במסגרת מסלולי ההכשרה שלהם, כדי שתלמידיהם יוכלו להיכלל במאגר כוח האדם.

אם כן, מודל זה יספק בסיס מקצועי, שפה משותפת ופלטפורמה בעלת ערך לכל בעלי התפקידים ברשויות המקומיות.

שיפור שירותי החינוך בקרב הרשויות המקומיות

דוח זה נפתח בשאלה כיצד ניתן לתמוך ולהרחיב את התוכניות שפותחו במסגרת החלטת ממשלה 922 - החלטה המתמקדת בחיזוק יכולתם של יישובים ותושבים במגזר הערבי לקחת חלק בכלכלה הישראלית. הדיונים בהם עסקנו בפרקים השני והשלישי אמנם מתעמקים בסוגיה זו, אך עוסקים בה גם בהקשר רחב יותר הנוגע ליעילות השלטון המקומי בישראל. בפרק זה, נחזור להתמקד בקבוצות המיעוטים הדומיננטיות בישראל, ובפרט במיעוט הערבי. כיצד יכולות רשויות שונות לממש את הפוטנציאל הגלום באוכלוסיותיהן, כך שילדיהן יצליחו להתקדם במערכת הקיימת – ואף יתרה מזאת – במערכת המחוזית כפי שהצגנו אותה בשני הפרקים הקודמים?

בישראל קיימים פערים גדולים בין ארבע מערכות החינוך הציבוריות.[1] כבר בשלב מוקדם ניתן להבחין בפערים בציוני מבחנים ובמעורבות במערכת החינוך בין המגזר הערבי ליהודי. פערים אל משתמרים גם ברמות החינוך הגבוהות ביותר (Blass, 2017). כך למשל, צעירים ערבים בישראל מחזיקים בסיכויים נמוכים יותר להשלים 12 שנות לימוד, להשלים בגרויות, ולהירשם ולהשלים לימודים אקדמיים, בהשוואה לצעירים יהודים (Blass, 2017;Inter-Agency Task Force on Israeli Arab Issues, 2018; Levi and Suchi, 2018). פערים בין צעירים ערבים ויהודים בישראל מתקיימים גם בחינוך הבלתי פורמלי. לצעירים ערבים יש גישה למספר קטן יותר של מרכזים קהילתיים והם פחות פעילים במסגרות חינוך בלתי פורמליות, כגון תוכניות העשרה

[1] הכוונה למערכות החינוך החילונית והדתית, מערכת החינוך הערבית, ומערכת החינוך החרדית הממומנות על-ידי הממשלה ונמצאות תחת פיקוחה, לכל הפחות באופן רשמי.

חוץ-בית ספריות (Schneider and Shoham, 2017). ממצאים ממבחן פיזה (PISA), מבחן הנערך על-ידי ארגון ה-OECD ומעריך ידע מתמטי, קריאה ומדעים בקרב גילאי 15, מדגישים את הפער החינוכי בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית בישראל - כאשר דוברי ערבית מדורגים נמוך יותר מדוברי עברית בכ-100 נקודות (OECD, 2016). בנוסף, ממצאי המבחן מראים כי כמחצית מהנבחנים דוברי הערבית הגיעו לציונים נמוכים מאוד בחלק המתמטי, לעומת 12% בלבד מדוברי העברית (OECD, 2018b). הציון הממוצע בקרב נבחנים דוברי עברית תאם לממוצע במדינות ה-OECD; עם זאת, ממוצע הציונים של נבחנים דוברי ערבית היה נמוך בהרבה מזה של מדינות ה-OECD. פערים כאלו ואחרים בהשכלה עלולים להוביל לעלייה באי-השוויון בשוק העבודה, בשיעורי העוני, ולנזקים נוספים.

ההבדלים הללו תורמים להנצחת הפערים הסוציו-אקונומיים הקיימים בחברה הישראלית. הם משפיעים באופן ישיר על איכות כוח האדם המועסק ברשויות המקומיות, אך יתרה מכך, הם מהווים תעודת עניות למערכת בצורתה הנוכחית. העובדה שהשקעה בחינוך יכולה להניב תשואות גבוהות היא הסוגיה המובילה את הדיון בפרק זה. ניתן לומר בוודאות כי הישגים אקדמיים יכולים להוביל להרחבת אפשרויות התעסוקה, ולהשפיע על הרמה הסוציו-אקונומית ביישובים בהם הישגים אלו יכולים לייצר שינוי לטובה. אנו מתייחסים גם לסוגיה נוספת; ניהול מוצלח של הרשויות המקומיות יכול לשחק תפקיד חשוב גם בשיפור ההישגים האקדמיים, הן בבית הספר והן מחוצה לו. מכאן, שקיים קשר הדדי בין שתי הסוגיות הללו וחשוב לחתור לשיפור בכל אחת מהן. יתרה מזאת, רמת לימודים גבוהה לצד פעילות העשרה, אם בבית הספר ואם לאחריו, יכולות להוביל למעורבות גבוהה יותר של התושבים גם בקהילה. לבסוף, החלטת ממשלה 922 (אשר מתמקדת בחיזוק הרשויות המקומיות בקרב המגזר הערבי) שמה דגש על חינוך כמרכיב חיוני בסיוע לאוכלוסיות המקומיות.

הפערים הגדולים ביותר הם אלו בין מערכות החינוך הערבית והחרדית לשאר החברה. הפערים בין האוכלוסייה הערבית והיהודית בישראל מתועדים היטב. הם נוצרים בעקבות השקעות ממשלתיות לא-שוויוניות וחסמים מבניים, כגון גישה לא-שוויונית למשאבים – בתוך בית הספר ומחוצה לו, בנוסף לכיתות לימוד גדולות יותר ומורים ללא כישורים מתאימים (Blass, 2017; Okun and Friedlander, 2005; Schneider and Shoham, 2017). כחלק מהחלטת ממשלה 922,

שהתקבלה בשנת 2015, ציין משרד החינוך חמישה תחומים עיקריים בעלי קדימות לקבלת מימון (ובחלק מהמקרים גם מימון נוסף): (1) הגדלת שעות ההוראה ושיפור ההישגים הלימודיים; (2) איכות ההוראה; (3) חינוך בלתי פורמלי; (4) גישה להשכלה גבוהה; ו-(5) כיתות לימוד חדשות ביישובים ערביים (Inter-Agency Task Force on Israeli-Arab Issues, 2018). תוכנית העבודה של משרד החינוך (ליישום החלטת ממשלה 922) קבעה כי יינתן מימון דיפרנציאלי לבתי ספר אשר תפקודם מוגדר כנמוך או "חלש", במטרה לעודד הישגים אקדמיים ולהעלות את איכות בתי הספר (Levi and Suchi, 2018). בנוסף, כחלק מתוכנית העבודה של משרד הפנים, קיבלו 16 יישובים ערביים סיוע כלכלי, כולל השקעות נוספות בתחום החינוך. יישובים אלו קיבלו גם תמיכה ייעודית ממנהל התוכנית (Inter-Agency Task Force on Israeli-Arab Issues, 2018).

בשנים 2016 ו-2017, ניצל משרד החינוך כמעט את כל התקציב השנתי של התוכנית כדי להשיג את היעדים שהגדיר בתכנית העבודה (Inter-Agency Task Force on Israeli-Arab Issues, 2018). עד כה, תקציב החינוך הפורמלי מימן תוספת שעות הוראה במתמטיקה, וכן תכניות נוספות לתמיכה בלימודי השפה העברית והערבית. אך בנוסף, כחלק מהכשרת המורים, פותח מבחן בקיאות בשפה הערבית, וניתנו הכשרות נוספות למורים בכל המקצועות, לרבות בשפה הערבית. אם בוחנים את יישום תוכנית העבודה בתחום החינוך הבלתי פורמלי, ניתן לראות כי התקציב שימש להקמת מרכזים קהילתיים חדשים ביישובים ערביים, לתגבור מחלקת החברה הערבית במנהל חברה ונוער של משרד החינוך, והוספת ימי קייטנת קיץ ביישובים ערביים, בנוסף ליוזמות אחרות.

ממצאים ראשונים מיישום תוכנית העבודה מעידים על צמצום הפערים הלימודיים בין האוכלוסייה הערבית והרוב היהודי. נכון לינואר 2018, חלה עלייה של כ-3% בשיעור הזכאים לתעודת בגרות מלאה בקרב בני נוער במגזר הערבי, וכן עלייה במספר התלמידים הלומדים מתמטיקה ברמה המתקדמת ביותר בכיתה י״ב. (Inter-Agency Task Force on Israeli-Arab Issues, 2018).

מה עובד? סקירה

בחלק זה, אנו מנסים להציע תובנות בנוגע לשינויים אפשריים שיכולים להועיל לישראל. אנו עושים זאת באמצעות סקירה של ספרות רלוונטית, העוסקת בשיטות עבודה מומלצות בתחומי החינוך הבאים - מעורבות הורית, חינוך בלתי פורמלי, למידה של שפה שנייה, ולמידה חברתית ורגשית (SEL). סקירתנו מתמקדת בדוגמאות הנוגעות לתחומים הנזכרים לעיל, אותם משרד החינוך רוצה לקדם. מאחר שאנו נשענים אך ורק על ספרות אמריקאית ושיטות עבודה שהוכחו כמוצלחות בארצות-הברית, ייתכן שבהקשר הישראלי חלק מההמלצות יהיו לא יעילות או לא ניתנות ליישום.

כאמור, אנו מתמקדים בארבעת תחומי החינוך אותם הגדיר משרד החינוך כחשובים עבור התפתחות הנוער; חינוך בלתי פורמלי ולימודי שפה נזכרים באופן ישיר בתוכנית העבודה של משרד החינוך. לאחר מכן, נציג את המלצותינו בכל אחד מארבעת התחומים (למשל, דרכים לשיפור איכות ההוראה, לקידום הישגים אקדמיים, ושימוש בנתונים עבור מעקב ושיפור מתמיד באיכות החינוך) שיעמדו לרשות משרד החינוך, חטיבות רלוונטיות ורשויות מקומיות.

תחומים אלו אינם מייצגים רשימה מקיפה של כלל שיטות העבודה או ההמלצות הנדרשות כדי לסגור את הפערים בהישגים האקדמיים. עם זאת, אלו הם תחומי העניין אותם הגדיר משרד החינוך, ובנוסף אלו הם תחומים אשר הרשויות המקומיות יכולות לפעול בהם עצמאית.

מעורבות הורית

מעורבות הורית אינה מצוינת מפורשות בתוכנית העבודה של משרד החינוך ליישום החלטת ממשלה 922. למרות זאת, שילוב מעורבות הורית כחלק ממערכת החינוך הקדם יסודית, יכול לעזור לקדם הישגים אקדמיים ואת רמת החינוך הכללית של הנוער. מעורבות הורית יכולה להתחיל בגילאים מוקדמים ולהמשיך גם בבגרות. בגילאים מוקדמים (לידה עד גיל חמש), היא יכולה לבוא לידי ביטוי בביקורי בית או בתוכניות לימוד לגיל הצעיר (Korfmacher et al, 2008). ככלל, קיימות רמות שונות של מעורבות הורית - החל ממעורבות בפעילויות בית

ספריות (למשל גיוס כספים או התנדבות באירועים), דרך מעורבות פעילה בחינוך ולימוד הילדים, וכלה בהפיכתם של ההורים לשותפים פעילים בבית הספר (Goodall and Montgomery, 2014). גישה מובילה נוספת מניחה גם היא רמות שונות של מעורבות הורית - החל ממחויבויות בסיסיות של הורים כלפי בית הספר ולהפך, דרך מעורבותם בקבלת החלטות בית ספריות, וכלה בשיתופי פעולה בין הקהילה, בתי הספר והמשפחות. שיתופי פעולה מסוג זה מעודדים את ההורים להשתתף בתוכניות ושירותים נוספים המוצעים במסגרת הקהילה (Epstein and Connors, 1992, Epstein and Sanders, 2002).

רמות שונות של שיתופי פעולה ומעורבות הורית מובילות לתוצאות שונות. נוסף על כך, מעורבות הורית בתהליך הלמידה של ילדיהם מתפתחת יחד עם התרבות, וככל שהאפשרויות הופכות מגוונת יותר. למעשה, להורים אפשרויות רבות יותר להיות מעורבים בחינוך ילדיהם לפני שאלו נכנסים למסלול לימודים פורמלי, על-ידי התנדבות בכיתה כעוזרי הוראה או על-ידי השתתפות מלאה בתכניות מסוימות לצד הילד. לעומת זאת, בחטיבה ובתיכון מעורבותם של הורים מוגבלת למסגרות מובנות יותר כמו וועד ההורים או התנדבות באירוע מיוחד. למרות שהאפשרויות משתנות, מחקרים מראים בבירור כי מעורבות הורית בלמידה ובבית הספר תורמות לילדים מבחינה חינוכית.

מחקרים העוסקים במעורבות הורית

למעורבות הורית בבית הספר מספר יתרונות. ראשית, היא מעודדת למידה מגיל צעיר. שנית, היא תורמת להתפתחות חברתית-רגשית ולהישגים לימודיים. שלישית, היא תורמת לשיעורי הצלחה גבוהים יותר (למשל, עלייה בשיעור המסיימים תיכון), ולירידה בבעיות התנהגות ומשמעת בבתי הספר (ע"ע Barnard, 2004; Sheldon and Epstein, 2002; Lee and Bower, 2006; Miedel and Reynolds, 1999; Sheridan et al. 2010). יחד עם זאת, הורים לילדים צעירים לא רוצים לראות את עצמם כמורים, ועל כן הם פחות מעורבים בנעשה בלימודים של ילדיהם כשאלו בגיל צעיר (Zellman, Perlman, and Karam, 2014). צעדים כמו עבודה עם הורים במטרה לגרום להם להבין כי מצופה מהם להיות מעורבים בלימודים של ילדיהם כבר בשלב מוקדם, ולספק להם מידע בנוגע *לאפשרויות* העומדות

לרשותם לעשות כן, יכולים להוביל לשיפור בהישגים האקדמיים. מחקר אחד בדק את ההשפעה שהייתה לספרי הורות על אימהות טריות מרקע סוציו-אקונומי נמוך שהגיעו לבדיקה אצל רופא ילדים כשילדם בן חודשיים, 4 חודשים, 6 חודשים, 9 חודשים, ו-12 חודשים; הספרים דנו בהתפתחות הילד, תזונה, בטיחות ושיטות המסייעות בקריאת ספרים. תוצאות המחקר הראו כי להתערבות זו הייתה השפעה חיובית והובילה לעלייה בקריאת ספרים (Auger, Reich, and Penner, 2014), נקיטת אמצעי בטיחות בבית (Reich, Penner, and Duncan, 2011), שיפור בתחושת מסוגלות אימהית (Albarran and Reich, 2014), וירידה בתמיכה בענישה פיזית (Reich et al, 2012).

מחקרים העוסקים במעורבות הורית בשלבים מוקדמים מראים כי שלושה צעדים יכולים להוביל לכישורים חברתיים, ולהישגים אקדמיים טובים יותר לאורך זמן. הצעד הראשון הוא השתתפות הורים בפעילויות לימודיות, שנועדו לטפח יחסי הורה-ילד תקינים. הצעד השני הוא לספק לילדים תמיכה רגשית והנחיות מתאימות מבחינה התפתחותית. הצעד השלישי הוא לקיים מפגשים בין הורים למורים שיעסקו בהתפתחות הילד, אם באמצעות ביקורי בית ואם בכיתה (Brooks-Gunn, Berlin, and Fuligni, 2000; Meidel and Reynolds, 1999; Raikes et al. 2006; Sheridan et al., 2010). שרידן ועמיתיו (Sheridan et al., 2010) ביצעו מחקר שבחן את השפעות המעורבות ההורית בתוכנית Head Start, המיועדת לילדים ומשפחות ממעמד סוציו-אקונומי נמוך או כאלו הנמצאות בסיכון. התוכנית בנויה מחמישה ביקורי בית הנערכים על-ידי מורה המלמד בתוכנית, ועל-ידי בניית אסטרטגיות לשיתוף פעולה במסגרת ישיבות של הורים ומורים. התוצאות מראות כי תוכנית של מעורבות הורית משלימה היא בעלת השפעה חיובית על רמת המוכנות של ילדים לבית הספר, במיוחד בפן ההתפתחותי-חברתי (Sheridan et al. 2010).

מעורבות הורית במסגרת מערכות החינוך היסודית והעל-יסודית, הוכיחה גם היא תוצאות חיוביות לילדים ולבני נוער. באופן כללי הספרות מגדירה *מעורבות הורית* באופן רחב, כך שלא תכלול רק השתתפות באירועי בית הספר, אלא גם שיחות עם הילדים על הנעשה בבית הספר ועל שיעורי הבית, כמו גם הצבת שאיפות לימודיות גבוהות עבורם (Castro et al., 2001, Fan and Chen, 2015). ניתוח-על שבחן את הקשר בין מעורבות הורית לבין הישגים לימודיים בקרב ילדים ובני נוער מצא כי למעורבות הורית השפעה

קטנה עד בינונית על מספר תחומים (תקשורת הורה-ילד, השגחה בבית, שאיפות לימודיות, קשר עם בית הספר, והשתתפות), ובמיוחד על ממוצע ציונים (Fan and Chen, 2001). הקשר החזק ביותר בו ניתן היה להבחין הוא בין שאיפותיהם הלימודיות של הורים עבור ילדיהם לבין הישגיהם של הילדים. ניתוח-על עדכני יותר תומך גם הוא בממצאים אלו (Castro et al., 2015). החוקרים מצאו כי קיים קשר הדוק בין הישגיהם הלימודיים של תלמידים לבין רמת המעורבות ההורית. זו הוגדרה כהורים המחזיקים בציפיות גבוהות מילדיהם בכל הנוגע ללימודים, מדברים איתם על פעילויות בית ספריות ושיעורי בית, ומעודדים קריאה. מתוצאות אלו ניתן להסיק כי ככל שנעודד הורים להיות מעורבים בלימודים של ילדיהם מוקדם יותר, וכן נעודד אותם לצפות מילדיהם להגיע להישגים, כך יעלו הסיכויים שילדיהם אכן יגיעו להישגים לימודיים ולתוצאות טובות אחרות.

מחקרים נוספים מצביעים על כך שהבדלים ברמת המעורבות ההורית בבית הספר יכולים לנבוע מסיבות דמוגרפיות. מחקר שכלל תמהיל מגוון של ילדים בגילאי יסודי (כיתות ג' עד ה') בחן האם רמת המעורבות ההורית משתנה בהתאם למוצא/אתניות, רמת העוני (למשל, שימוש בקבלת ארוחות חינם או במחיר מופחת כאינדיקטור), ורמת ההשכלה של ההורים. תוצאות המחקר מעידות על כך שהורים לבנים והורים אמידים יותר (כלומר, אלו שאינם מוגדרים כעניים וכן בעלי רמת השכלה גבוהה יותר) נטו להיות מעורבים יותר בבתי הספר של ילדיהם (Lee and Bowen, 2006). באופן דומה, סקירה של מעורבות הורית לאורך עשור מצאה כי הורים בעלי השכלה גבוהה יותר נטו לבצע יותר פעילויות ביתיות עם ילדיהם, כגון קריאת ספרים, לימוד אותיות ומספרים, וסיפור סיפורים (Schaub, 2015). עם זאת, מעורבות הורית עלתה לאורך העשור ללא קשר לרמת ההשכלה של ההורים. תוצאות אלו מוכיחות כי הורים המגיעים משכבות סוציו-אקונומיות נמוכות יאלצו להתמודד עם חסמים מובנים שעלולים לפגוע במעורבות ההורית שלהם. חסמים אלו יכולים למנוע מהם מלהיות מעורבים יותר בלימודים של ילדיהם, בין אם בבית הספר ובין אם בבית, וזאת בניגוד למשפחות אמידות יותר.

חסמים למעורבות הורית

אם כן, הורים עלולים להתמודד עם חסמים אישיים, תרבותיים ומערכתיים משמעותיים שיפגעו במעורבות ההורית שלהם. טורני

וקאו (Turney and Kao, 2009) בחנו האם הורים מהגרים בארצות הברית נאלצו להתמודד עם יותר חסמים כדי להיות מעורבים בבית הספר, ובאילו סוגים של חסמים הם נתקלו. התוצאות מראות כי, לעומת משפחות מקומיות, משפחות מהגרים בני מיעוטים חוו יותר חסמים מאחרים ונטו לציין יותר חסמים ספציפיים (כגון שפה, תחושה שהם לא רצויים בבית הספר, ניידות). בנוסף, מצאו החוקרים כי הורים אשר חיו בארצות הברית זמן רב יותר וכישורי האנגלית שלהם היו טובים יותר נטו גם להיות מעורבים יותר בבית הספר. מנהלי בתי ספר יסודיים זיהו גם הם מספר חסמים למעורבות הורית. בסקר שכלל 810 מנהלי בית ספר בארצות הברית, ציינו כ-90% מהמשתתפים כי עומס על ההורים מהווה חסם, ואילו 56% ציינו כי עומס על צוות בית הספר מהווה חסם למעורבות הורית גם כן (Carey, Lewis, and Farris, 1998).

הורים משכבות סוציו-אקונומיות נמוכות נתקלים בנוסף גם בחסמים תרבותיים ואישיים. החוקרת קים יאנגהי (Kim Yanghee, 2009, p.91) סקרה 69 מחקרים שבחנו חסמים למעורבות הורית בבית ספר בקרב בני מיעוטים, ומנתה את ששת החסמים הבאים:

- תפיסות המורה בנוגע ליכולותיהם של הורים המשתייכים לקבוצות מיעוטים
- עמדת המורה בנוגע לאפקטיביות של מעורבות הורית ופילוסופיה התפתחותית
- יכולות ההוראה של המורה
- אדיבות בית הספר ותקשורת חיובית
- מגוון התוכניות למעורבות הורית (למשל מהן האפשרויות הקיימות להשתתפות במסגרות שונות)
- קיומה של מדיניות בית ספרית ומנהיגות בית ספרית

קים ממליצה כי בתי ספר יקימו מרכזים להורים, בהם יפעלו מורים שקיבלו הכשרה לעבודה עם הורים ולקידום מעורבות הורית, וכן יוודאו כי מדיניות בית הספר תומכת במעורבות הורית.

המלצות

משרד החינוך והרשויות המקומיות יכולים להגיע להישגים טובים יותר, ולצמצם את הפערים החינוכיים בין ילדים ובני נוער ערבים ויהודים על-ידי שילוב מעורבות הורית כחלק מהיעדים החינוכיים ותכניות הלימודים השונות. אנו מביאים כאן המלצות ומחשבות הנוגעות לדרכים בהן ניתן לעודד מעורבות הורית שתהא משמעותית.

- **עבור הורים לילדים צעירים (במיוחד בגילאי קדם-יסודי), יהיה הכי יעיל לספק הנחיות ברורות ומותאמות מבחינה התפתחותית, ולהעניק תמיכה רגשית הולמת.** תוכניות חינוך מוקדמות יכולות לעודד הורים להיות מעורבים יותר, ולספק להם תמיכה. תוכניות אלו יציגו להורים דוגמאות להתנהגות אפקטיבית, כגון כיצד לגרום לילד להיות מעורב בזמן הקריאה, שיטות ללימוד אותיות ומספרים, ועצות בנוגע לבעיות התנהגותיות מאתגרות. הדרכה זו יכולה להתבצע במסגרת ביקורי בית של אנשי מקצוע המוכשרים לכך, או במסגרת מפגשים הניתנים בגני הילדים או במעונות מקומיים. כמו כן, הורים לילדים קטנים צריכים לשמוע ממקור אמין עד כמה חשובה מעורבותם בחינוך ילדיהם, ושעליהם לשמש כמורים הראשונים של ילדיהם. כך למשל, רופאים או מנהיגים דתיים יכולים לחלק להורים עלוני מידע על פעילויות התורמות להתפתחות הילד, כך שיוכלו לקחת חלק פעיל בחינוכו. כדי להפיק חומרים מסוג זה, מוסדות דת יכולים לחבור לגני ילדים, לאוניברסיטאות מקומיות או לחוקרים.
- **גני ילדים ובתי ספר צריכים לחשוב מעבר לתקשורת בסיסית עם ההורים ולעודד השתתפות אקטיבית.** מנהלי בתי ספר יכולים להדריך את הצוות החינוכי כיצד יש לפעול בשיתוף פעולה עם ההורים, וכיצד לייצר הזדמנויות עבורם להיות מעורבים במהלך יום הלימודים, כמו גם לפעול לביסוס ערוצי תקשורת פתוחים במסגרתם יוכלו ההורים להעלות שאלות ולהביע חששות. בנוסף, בתי ספר וגני ילדים צריכים לעצב מדיניות המתייחסת גם למשפחות התלמידים (למשל, עידוד ביקורים בבית הספר, התנדבויות, קביעת מפגשי הורה-מורה בשעות וימים נוחים, ויצירת חדר בו יש משאבים המאפשרים מעורבות הורית) ומכירה בחשיבותה של מעורבות הורית במסגרת מסעו החינוכי של התלמיד.

- **בתי ספר על-יסודיים צריכים לעבוד עם ההורים כדי להציב מטרות ויעדים לימודיים ולספק להם מידע ונושאי שיחה בנוגע לנעשה בבית הספר ובכיתה.** מחקרים מראים כי פעילויות בהן מעורבים הורים משתנות בהתאם לגיל הילדים. בתי ספר יכולים לתמוך ולעודד מעורבות הורית בקרב תלמידים בוגרים יותר, על ידי כך שיספקו להורים מידע בנוגע למסלולים לימודיים, וכיצד לקבוע מטרות גבוהות בתחום החינוך (למשל הרשמה ללימודים אקדמיים). בנוסף, כדי שהורים יוכלו לקיים שיחות טובות יותר עם ילדיהם, על צוות בית הספר לספק להורים עדכונים שבועיים או חודשיים בנוגע לפעילויות כיתתיות ושיעורי בית. את החומרים בנושא אפשר להפיק בעברית ובערבית כדי לענות טוב יותר על הצרכים של ההורים השונים בקהילה.
- **ועדי הורים וצוות בית הספר צריכים לשאוף לזהות ולהסיר חסמים המונעים מעורבות הורית בבית הספר בקרב קהילות מקומיות.** הורים מהגרים וכאלו המשתייכים לקבוצות מיעוט מתמודדים עם חסמים אישיים ומובנים המקשים עליהם להיות מעורבים. חסמים אלו עלולים להשתנות מקבוצה לקבוצה. בתי ספר ורשויות מקומיות צריכים לשאוף לזהות מהם החסמים עמם הורים מתמודדים, על-יד קיום ראיונות או יצירת קבוצות מיקוד הכוללות הורים, ועל ידי עריכת סקר דו-שנתי בנושא מעורבות הורית וחסמים אפשריים. ניתוח התוצאות, בין אם נעשה בשיתוף פעולה עם ארגון מחקר חיצוני או באופן עצמאי, יאפשר לצוות בית הספר להתכונן בצורה טובה יותר לענות על צורכי הקהילה המקומית, לספק הכשרות למורים, או לעודד הורים להיות מעורבים בצורה המתייחסת באופן ישיר לחסמים עמם הם מתמודדים.

חינוך בלתי פורמלי

תוכניות המיועדות לאחר שעות הלימודים, או מה שמכונה "חינוך בלתי פורמלי" יכולות לספק לילדים ולבני נוער סביבה בטוחה ומעשירה לצד מבוגרים תומכים ופעילויות מובנות או חופשיות מעבר לשעות בית הספר, הן במהלך שנת הלימודים והן בקיץ. *חינוך בלתי פורמלי* הוא מונח רחב אשר כולל בתוכו מגוון פעילויות, לרבות הוראה או חונכות

אקדמית, ספורט, פיתוח מנהיגות, תיאטרון, מוזיקה ותוכניות אומנות. התוכניות הללו מופעלות על-ידי גופים שונים, לרבות בתי ספר, ארגונים קהילתיים, מוסדות דתיים, או סוכנויות ממשלתיות.

חינוך בלתי פורמלי בישראל

מסגרות חינוך בלתי פורמליות זמינות בצורות שונות בקרב ישובים בישראל. ברמה הלאומית, מנהל חברה ונוער של משרד החינוך הוא הגוף הממשלתי האחראי על התחום ועל התיאום בין הגופים השונים. עם זאת, מחלקות נוער ברשויות המקומיות השונות אחראיות גם הן על מימון תוכניות מסוג זה ועל תקנות הנוגעות אליהן (Schneider and Shoham, 2017). מספר גופים עוסקים בחינוך בלתי פורמלי בכל רחבי ישראל, אך גופים הפועלים באופן מקומי חייבים לקבל את אישור הרשות המקומית באופן ספציפי, לרוב באמצעות מחלקת חינוך ונוער ברשות. מודל זה ואתגרים מערכתיים אחרים (למשל, מגבלות תפוסה ביישובים הערביים, מגבלות תעבורה וכוח אדם, ועלויות התוכנית) גורמים לכך שיש פחות מסגרות חינוך בלתי פורמליות עבור ילדים ובני נוער במגזר הערבי (Schneider and Shoham, 2017).

בהחלטת ממשלה 922 נקבע כי קידום החינוך הבלתי פורמלי בקרב המגזר הערבי הוא יעד מועדף עבור משרד החינוך. אם לפרט, המטרות כוללות את היעדים הבאים (Inter-Agency Task Force on Israeli-Arab Issues, 2018; Schneider and Shoham, 2017):

- פיתוח ההון האנושי באופן כללי ובאופן מערכתי ספציפי (למשל שכירת מתאמים אזוריים נוספים, תוספת הכשרות מקצועיות למחנכים ומורים במערכת החינוך הבלתי פורמלי, שיפור יכולות איסוף המידע והערכת התלמידים)
- העלאת מספר המרכזים הקהילתיים בקרב היישובים הערביים מ-25 ל-47
- סבסוד תוכניות שאושרו על-ידי האגף לחברה הערבית במנהל חברה ונוער.

מטרות אלו נועדו להגדיל את השתתפות האוכלוסייה הערבית במסגרות חינוך בלתי פורמליות, וכן להבטיח שגופים ממשלתיים ורשויות מקומיות יחזיקו ביכולות הנדרשות כדי להוציא תחת ידן תוכניות

באיכות גבוהה לאזורים הזקוקים לכך. לשם כך, תוכנית העבודה של משרד החינוך דורשת תקציבים ברמה הלאומית והמקומית.

מחקר העוסק בחינוך בלתי פורמלי

מחקרים בינלאומיים רבים עוסקים בחינוך בלתי פורמלי ובוחנים כיצד מסגרת זו קשורה להישגים אקדמיים, התפתחות חברתית-רגשית, בריאות ורווחה של ילדים ובני נוער. כמו כן, מחקרים אלו בוחנים אילו היבטים (כמו איכות המסגרות ומינון הפעילות) תורמים להתפתחות תקינה של ילדים ובני נוער (Feldman and Matjasko, 2005; McCombs, Whitaker and Yoo, 2017; Lauer et al., 2006; Vandell et al., 2015; Vandell and Shumow, 1999). מאחר שהחינוך הבלתי פורמלי הוא תחום רחב, מחקרים נוטים לבחון בנפרד מסגרות ספציפיות (לדוגמא, תנועת הצופים, חוג תיאטרון), מסגרות רב-תכליתיות (למשל מועדוניות אחר הצהריים, מרכזים קהילתיים), ומסגרות לימודיות נוספות (למשל חונכות או שיעורי תגבור במתמטיקה). מסגרות בעלות מיקוד ספציפי, כמו חיזוק יכולות לימודיות (כמו קריאה או מתמטיקה), נוטות להשפעה קטנה עד בינונית על תוצאות התלמידים במקצועות בהם הן מתמקדות (McCombs, Whitaker, and Yoo, 2017).

למשל, חוקרים בארצות הברית השתמשו במשימה רנדומלית הדורשת עבודה קפדנית כדי להעריך תכניות קיץ המיועדות לילדים בגילאי יסודי המגיעים מרקע סוציו-אקונומי נמוך, ומתמקדות בשיפור הישגים אקדמיים. תכניות אלו כללו שלוש שעות של הוראת מתמטיקה או הוראת השפה האנגלית (ELA) על-ידי מורה מוסמך. התוצאות מעידות כי תלמידים שהשתתפו בשנה הראשונה של התוכנית הגיעו בסוף הקיץ להישגים מתמטיים טובים יותר לעומת תלמידים שלא לקחו חלק בתוכנית (Augustine et al., 2016). בנוסף, תוכנית אוריינות הניתנת מעבר לשעות הלימודים ומיועדת לתלמידים שקיבלו ציונים נמוכים במבחן ה-ELA, שיפרה את אוצר המילים ומיומנויות הקריאה של אותם התלמידים. זאת בניגוד לאלו שלא לקחו חלק בתוכנית (Kim. et al., 2011).

מסגרות חינוך בלתי פורמלי, המתמקדות בתחומים שאינם לימודיים, הוכיחו כי גם הן מובילות לתוצאות חיובית בתחום המדובר. תחום אחד כזה הוא למידה חברתית ורגשית - SEL (Social and Emotional Learning). ניתוח-על של מסגרות חוץ-בית ספריות המתמקדות "בפיתוח כישורים חברתיים ורגשיים" בקרב תלמידי

בית ספר יסודי ועל-יסודי מצאו כי חל שיפור מובהק בקרב משתתפי התוכנית. השיפור התבטא בכישורים חברתיים טובים יותר, צמצום בעיות התנהגות, וחיזוק הדימוי העצמי (Durlak, Weissberg, and Pachan, 2010).

מסגרות חוץ-בית ספריות כלליות או כאלה שמקורות המימון שלהן מאפשרים להן להתמקד במספר מטרות, אינן משפיעות בצורה משמעותית על התפתחות התלמידים הלוקחים בהן חלק. עם זאת, הן כן מאפשרות שעות נוספות של השגחה של מבוגרים על תלמידי יסודי וחטיבה (Dynarski et al. 2003; Dynarski et al. 2004; Gottfredson et al. 2010). באופן כללי, מחקרים אלו מוכיחים כי חשוב שמסגרות חוץ-בית ספריות יתמקדו בתחום ספציפי אם בכוונתן להשיג את התוצאות הרצויות.

איכות תכניות החינוך הבלתי פורמלי

מלבד החשיבות במיקוד מסגרות חוץ-בית ספריות, מחקרים נוספים מצביעים על החשיבות שבאיכות המסגרות הללו. כלומר, היכולת שלהן לגרום לכל התלמידים לקחת חלק פעיל בתוכנית, ובו בזמן לוודא כי הם נוכחים באופן עקבי. קשה להגדיר מהי תכנית איכותית בהתחשב בכך שקיים מגוון רחב של תוכניות, תחומי מחקר וכלי מדידה זמינים. עם זאת, חוקרים בדרך כלל נוטים להסכים כי תכניות איכותיות צריכות להכיל את המאפיינים הבאים (Palmer, Anderson, and Sabatelli, 2009, p. 10):

- מערכות יחסים תומכות בין המבוגרים לצעירים, ובין משתתפי התוכנית עצמם
- הצבת מטרות ויעדים ברורים
- שותפויות קהילתיות חזקות
- עידוד השתתפותם של ילדים ובני נוער בתכני התוכנית
- בטיחות פיזית

תוכניות חינוך בלתי פורמליות צריכות לשאוף לשיפור מתמיד בכל המדדים שהוזכרו לעיל. אמצעים מרכזיים לבחינת איכות תוכנית, מנסים לזהות את המאפיינים הללו ולהציע פתרונות לשיפור התוכנית, כמו ביצוע הכשרות לצוות ועוד (Smith and Hohmann 2005; Yohalem and Wilson-Ahlstrom, 2010). דוגמא לכלי המסייע בהערכת תוכניות

אלה הוא ה-Youth Program Quality Assessment. תוכניות איכותיות, אשר כוללות את המאפיינים שצוינו לעיל, הוכיחו כי הן יכולות להוביל להישגים אקדמיים טובים יותר, שיפור בכישורים החברתיים וירידה בבעיות התנהגות (Vandell, 2013; Vandell, Reisner, and Pierce, 2007; Yohalem and Wilson-Ahlstrom, 2010). מחקר זה מוכיח עד כמה חשוב שמנהלי תוכניות ומקבלי החלטות יתמקדו לא רק באילו פעילויות יש לכלול בתוכנית, אלא גם באופן בו היא מיושמת, לרבות הדרכה ותמיכה רגשית לתלמידים.

נוכחות

הקפדה על נוכחות המשתתפים בתוכנית לכל אורכה מובילה גם היא לתוצאות חיוביות. על אף שמחקרים שונים מציעים דרכים שונות להעריך נוכחות לאורך זמן, בחינה של הקשר בין נוכחות עקבית במסגרות חוץ-בית ספריות והישגים מראה כי נוכחות גבוהה מובילה להישגים טובים יותר, לרבות הישגים אקדמיים, ירידה בבעיות התנהגות ובהתנהגות מסוכנת, ועלייה בכישורים החברתיים (Simpkins et al., 2004). ממצאי מחקר שבחן את תוכנית לימודי הקיץ שתוארה קודם לכן בפרק זה, תמכו במסקנה כי יש קשר בין נוכחות עקבית של ילדים ובני נוער בתוכניות חוץ-בית ספריות לבין הישגים לימודיים (Augustine et al., 2016). מחברי המחקר מצאו כי תלמידים אשר נכחו בתוכנית בצורה עקבית (20 ימים או יותר) לאורך הקיץ השני של המחקר קיבלו ציונים גבוהים יותר במתמטיקה ובמבחני ה-ELA במשך כל שנת הלימודים. זאת בניגוד לתלמידים אשר לא השתתפו בתוכנית (Augustine et al., 2016). עובדה זו הובילה את מחברי המחקר להמליץ לתוכניות אחרות לפתח מדיניות נוכחות ברורה וקפדנית, ובאם ניתן, לספק גם תמריצים שיעודדו תלמידים לקחת חלק בתוכנית (Schwartz et al., 2018).

מערכות חינוך בלתי פורמלי

ברמה המקומית, ארגונים שאינם שייכים למערכת החינוך הבלתי פורמלי, לרבות ארגונים לא-ממשלתיים וארגוני חברה אזרחית, יכולים לתמוך במימון תוכניות חוץ-בית ספריות, ובמדיניות ממשלתית לקידום התחום. כמו כן, הם יכולים לאתר יוזמות בתוך הקהילה, ולספק סיוע חשוב לתוכניות פרטניות. לאחרונה, בחנו חוקרים את הדרכים הטובות ביותר באמצעותן יכולות רשויות מקומיות לתמוך בתוכניות פרטניות. הדרכים הללו כוללות מתן גישה לתוכניות אלו ועידוד ההשתתפות בהן, שיפור איכות התוכניות, ותמיכה באמצעות תשתיות, כגון מערכת

לאיסוף נתונים ולניהול מידע שישמשו למעקב אחר נוכחות (Bodilly et al., 2010). אנו נתמקד בשתי דרכים עיקריות: (1) איכות התכנית ו-(2) איסוף ושימוש בנתונים.

מערכות חינוך בלתי פורמלי מקומיות יכולות להיות יעילות מאוד עבור תוכניות השואפות לשפר את עצמן ולקבל כלים ליצירת שיפור מתמיד. אנשי צוות במערכות החינוך המקומיות יכולים לספק אבחנות מקצועיות לתוכניות שאין ביכולתן לבחון ולהעריך את איכותן בעצמן. הדרכים הטובות ביותר בהן רשויות מקומיות יכולות לחזק את איכות התוכניות החוץ-בית ספריות כוללות את הפעולות הבאות: (1) יצירת הגדרה מוסכמת של *איכות*; (2) בחירת ארגון מוביל שינהל את תהליך ההערכה; (3) שיתוף פעולה עם בעלי עניין מרכזיים; (4) פיתוח מודל לשיפור מתמשך של איכות התוכנית; (5) בחירת מערכת מידע למעקב אחר התקדמות; (6) פיתוח קווים מנחים ותמריצים להשתתפות; ו-(7) יש לוודא כי ישנם מספיק משאבים עבור יוזמות הנוגעות לשיפור האיכות (Yohalem et al., 2012; pp. 7-8). למרות שפעולות אלו אינן מבטיחות הצלחה וודאית, מערכות חינוך מקומיות יכולות לראות בהן קווים מנחים לפעולה. כך הן גם יוכלו לשמור על החופש שלהן, להתייחס להקשר המקומי ולחשוב מהי הדרך הטובה ביותר לשפר את איכות התוכניות.

מערכות מידע הפרושות בכל רחבי הרשות המקומית יכולות לעזור באיסוף וריכוז נתונים. למערכת ניהול מידע מקומית יש יתרונות גם עבור מערכת החינוך העירונית וגם עבור תוכניות פרטניות. בהקשר של תוכניות פרטניות, מערכת מידע מקומית יכולה לסייע במעקב אחר נוכחות התלמידים, השתתפות הצוות בהכשרות, איכות התכניות, והישגים אקדמיים של המשתתפים. בנוסף, מערכות ניהול מידע מספקות לדרג הניהולי במערכת החינוך המקומית הבנה מעמיקה של אילו תוכניות חוץ-בית ספריות נגישות לבני נוער, האם הם משתתפים בהן ומהי איכות התוכניות. כמו כן, הן מאפשרות לזהות את נקודות החולשה ולהציע בהתאם תוכניות הכשרה לצוותים, דבר שיכול להוביל לשיפור מערכת החינוך כולה (Russell and Little, 2011). עם זאת, לפני שרשות מקומית מנסה להטמיע מערכת לניהול מידע, על הדרג הניהולי לבחון האם קיימת תשתית מתאימה לכך. מערכת שכזו דורשת משאבים כמו זמן, כוח אדם, יכולות טכניות והשקעה כלכלית. מערכות לניהול מידע כרוכות בעלויות מראש (רכישת המערכת, השתתפות בהדרכות) ותחזוקה (עדכון שדות מידע, הוספת טבלאות לדיווחים). בנוסף, מערכות מידע דורשות מאנשי הצוות זמן ומומחיות כדי לוודא

שהמידע שמיש ושהדוחות המופקים רלוונטיים לצרכים של הרשות או המערכת. ללא משאבים מספקים, הטמעת מערכת לניהול מידע לא בהכרח תוביל לשיפור באיסוף הנתונים או בריכוז המידע וניתוחו.

הטמעה של מערכות לניהול מידע אורכת זמן, שכן יש לוודא שכל המרכיבים הנכונים נכללים בה ושתוצריה יעילים ויכולים לשמש לשיפור המערכת ככלל והתוכניות בפרט. בנוסף, מערכות ניהול מידע דורשות מהמשתמשים להבין כיצד יש להזין מידע ומהי הדרך הטובה ביותר לנתח את המידע. רשויות המעוניינות להשקיע במערכת לניהול מידע צריכות להכיר בעלויות וביכולות הצוות שלהן כדי לוודא שבוחרים במערכת , ושקיימת התשתית הנחוצה להטמעת מערכת מורכבת מסוג זה.

המלצות

אנו מציגים ארבע המלצות לשימוש משרד החינוך ורשויות מקומיות, השואפות לשפר את איכות מסגרותיהן החוץ-בית ספריות וליישם שיטות עבודה חדשות. המלצותינו מבוססות על מחקר שערכנו בנושא החינוך הבלתי פורמלי וסקירה של שיטות עבודה מומלצות בתחום זה.

- **תוכניות חינוך בלתי פורמלי צריכות להתמקד בתחומי לימוד בהם הן רוצות להשיג תוצאות.** מחקרים מראים בבירור כי תוכניות ממוקדות ועקביות יכולות להשפיע באופן חיובי על התפתחותם של ילדים ובני נוער (McCombs et al., 2017). קובעי מדיניות ואנשי מקצוע, אשר שואפים לשפר את ההישגים האקדמיים במגזר הערבי בישראל, צריכים לשקול להפעיל תוכניות אשר מתמקדות באופן מפורש בתחומי לימוד ספציפיים, המועברים על-ידי מורים מוסמכים. רמת הלימודים צריכה להתאים לרמת התלמידים ויכולותיהם, ורצוי גם להתאים אותה לתכנית הלימודים של בית הספר. עבודה על פי תוכנית לימודים קבועה או מערכי שיעור מבוססים יכולה לעזור לראשי התוכניות להעריך האם תוכנית משלבת תכנים לימודיים בצורה מספקת. ניתן לשלב גם תוכן לימודי במסגרת פעילויות העשרה בלתי פורמליות, כמו למשל לימוד מדעים באמצעות משחקים או ניסויים.
- **תוכניות צריכות לחתור לשיפור מתמיד באיכותן.** גופי שלטון מקומיים, כגון מחלקות נוער או מערכות חינוך בלתי פורמלי מקומיות, יכולים לקדם שיפור באיכות התוכניות על-ידי קביעת מדדים. באמצעות מדדים אלו ניתן יהיה להעריך האם תוכנית היא

איכותית, לספק הכשרות והדרכות לצוות, ולתמוך בתהליכי בחינה ובקרת איכות התוכניות (כגון Youth Program Quality Assessment). אבחנות בנוגע לאיכות התוכניות צריכות להוביל להכשרות מתאימות לצוות ולמורים. שיטה זו של בקרת איכות צריכה להיעשות באופן קבוע ושוטף. המלצה אחת היא שצוותי התוכניות יפגשו עם מנהלי התוכניות על בסיס רבעוני כדי לבחון כיצד הן מיושמות, לדון בממצאים ולגבש אסטרטגיות במטרה לשפר את איכותן.

- **רשויות מקומיות ותוכניות ספציפיות צריכות לעודד השתתפות ונוכחות קבועה של תלמידים.** בעלי עניין וקובעי מדיניות מקומיים יכולים לשתף פעולה עם מנהלי התוכניות ולגבש מדיניות המעודדת ילדים ובני נוער להשתתף בתוכנית באופן קבוע. למשל, לספק תמריצים להורים או לתלמידים שיעודדו אותם להגיע ולהשתתף. התמריצים יכולים להיות מתנות פשוטות כגון חולצה או בקבוק מים. חשוב לעקוב אחר הנוכחות השבועית או היומית של משתתפי התוכנית במטרה לזהות תלמידים שאינם מגיעים בקביעות ולעודד אותם להגיע בתדירות גבוהה יותר, או לחילופין, להבין מדוע חלקם אינם עושים זאת (לדוגמא, קשיי ניידות, חשש של ההורים או של התלמידים מפני רמת הבטיחות, פעילויות מתחרות, או היעדר עניין בתוכנית).
- **על הרשויות המקומיות לספק תמיכה חשובה לתוכניות חוץ-בית ספריות על-ידי יצירת מערכת חינוך בלתי פורמלי.** מערכות החינוך הבלתי פורמלי צריכות לענות על הצרכים של האוכלוסייה המקומית בצורה הטובה ביותר. כמו כן, יש צורך ביצירת מערכת כללית כדי לקבל תמונה מלאה של מספר התוכניות החוץ-בית ספריות הפעילות ביישוב וסוגן. מערכת זו צריכה, לכל הפחות, לאפשר למורים ומדריכים הזדמנויות להתפתחות מקצועית, ולספק כלים לביצוע בקרת איכות. מערכת החינוך הבלתי פורמלי יכולה לתפקד כמוסד מקומי שביכולתו לתמוך בתוכניות פרטניות על-ידי הגשת בקשות למימון ותמיכה במדיניות המיטיבה עם תחום החינוך הבלתי פורמלי ביישובים ערביים.

למידה חברתית ורגשית (SEL)

למידה חברתית ורגשית (SEL) חובקת תחומים נרחבים הנוגעים להתפתחות ילדים ובני נוער. כמעט כל ההגדרות של SEL מתמקדות באלמנטים הנוגעים לפיתוח כישורים חברתיים ובין-אישיים, כגון התמדה, אופי ויכולות מנהיגות. משרד החינוך מכיר בחשיבות הלמידה החברתית והרגשית, וביקש כי וועדה של מומחים החברים ביוזמה לידע ולמחקר בחינוך תבחן את הספרות המחקרית העוסקת בלמידה חברתית ורגשית, ותספק לו המלצות מדיניות (Initiative for Applied Education Research, undated). הוועדה תבחן שאלות כמו: כיצד יכולים בתי ספר ללמד ולקדם SEL? כיצד יש להתאים את שיטות ההוראה ותוכניות הלימודים למאפיינים השונים של ילדים ובני נוער (למשל גיל או תרבות)? אילו שיטות לימוד והדרכות נדרשות בכדי לקדם למידה חברתית ורגשית בקרב תלמידים? דוח הוועדה צפוי להתפרסם בשנת 2020 (Initiative for Applied Education Research, undated).

SEL הוגדר על-ידי ארגון מוביל בארצות הברית כ-"תהליך באמצעותו ילדים ומבוגרים רוכשים ומיישמים בהצלחה ידע, תפישות וכישורים, הנדרשים כדי להבין ולנהל את רגשותיהם, להציב ולהשיג יעדים חיוביים, לחוש ולהביע אמפתיה כלפי אחרים, לבסס ולתחזק מערכות יחסים, ולקבל החלטות אחראיות" (Collaborative for Academic, Social, and Emotional Learning [CASEL], undated-a). ארגון CASEL זיהה חמישה כישורי ליבה הנוגעים ללמידה חברתית ורגשית (CASEL, undated-b):

1. **מודעות עצמית:** יכולתו של אדם לזהות בצורה נכונה רגשות, מחשבות וערכים, וכיצד אלו משפיעים על התנהגותו. בנוסף, יכולתו של אדם להעריך בצורה נכונה מהן מגבלותיו ומהן החוזקות שלו, תוך שמירה על בטחון עצמי, אופטימיות ותודעה של התפתחות.
2. **ניהול עצמי:** יכולתו של אדם לווסת בהצלחה רגשות, מחשבות והתנהגויות במצבים שונים - ניהול מצבי לחץ בצורה יעילה, שליטה בדחפים ומוטיבציה עצמית. כמו גם, היכולת להציב יעדים אישיים ולימודיים ולעבוד לקראתם.
3. **מודעות חברתית:** יכולתו של אדם לראות את העולם מנקודת מבטו של האחר ולחוש כלפיו אמפתיה, כולל אנשים המגיעים מגיעים מרקעים ותרבויות שונות. כמו כן, יכולתו של אדם לנהוג

על-פי נורמות חברתיות ואתיות, ויכולתו לזהות מעגלי תמיכה בקרב המשפחה, בית הספר ובקהילה.

4. **מיומנויות מערכות יחסים:** יכולתו של אדם לבסס ולשמר מערכות יחסים בריאות ומתגמלות עם בני-אדם שונים וקבוצות שונות. נוסף על כך, יכולתו של אדם לתקשר באופן ברור, להקשיב היטב, לשתף פעולה עם אחרים, להתנגד ללחצים חברתיים לא הולמים, לנהל קונפליקטים באופן קונסטרוקטיבי, ולחפש ולהציע עזרה כאשר זו נדרשת.
5. **קבלת החלטות אחראית:** היכולת לבצע בחירות קונסטרוקטיביות בכל הנוגע להתנהגות אישית וקשרים חברתיים, אשר מבוססות על סטנדרטים אתיים, שיקולי בטיחות ונורמות חברתיות. זו גם היכולת של אדם להעריך באופן מציאותי מה יהיו ההשלכות הנגזרות מפעולות שונות, ויכולתו להתחשב ברווחה אישית ורווחתם של אחרים.

חוקרים ואנשי מקצוע מדגישים את היתרונות הגלומים בקידום למידה חברתית ורגשית במקום להשתמש בה כדי להילחם בבעיות התנהגות. בהמשך לכך, מחקרים רבים עוסקים באופן בו יישום למידה רגשית וחברתית במסגרת בתי ספר, תורם להתנהגות חיובית ולרכישת מיומנויות חברתיות, כמו גם משפר הישגים אקדמיים.

מחקרים העוסקים בלמידה חברתית-רגשית (SEL)

לאחרונה, בתי ספר וחוקרים מתמקדים יותר ויותר בדרכים לקידום למידה רגשית וחברתית, שכן מחקרים מוכיחים עד כמה היא מעודדת מגוון של תוצאות חיוביות (למשל: Biermann et al. 2010; Durlak et al. 2011; Taylor et al. 2017; Zhai, Raver, and Jones, 2015; Zins et al. 200). תוכניות SEL בקרב מוסדות חינוך קדם-יסודיים הוכיחו כי יש להן השפעה ארוכת טווח על כישוריהם החברתיים והרגשיים של ילדים העולים לבית ספר יסודי. בירמן (Biermann) ואחרים (2010) ערכו ניסוי, במהלכו ליוו תלמידים לאורך כל כיתה ג', במטרה לבחון כיצד משפיעה עליהם תוכנית Head Start משלימה המתמקדת ב-SEL ושיפור יכולות האוריינות. ילדים אשר השתתפו בתוכנית נהנו "ממסלולי התפתחות אופטימאליים" ורשמו תוצאות טובות יותר במדדי SEL כמו יכולות למידה, קרבה בין מורה-תלמיד, וירידה בהתנהגויות תוקפניות-מתנגדות. אם כן,

התוצאות מצביעות על העובדה שלתוכנית היו השפעות ארוכות טווח על התפתחות הילדים, שלוש שנים לאחר סיומה. חוקרים מצביעים על מספר פעולות, התורמות ליישום מוצלח של תוכניות SEL בגילאים מוקדמים: (1) לספק הכשרות והדרכות מקצועיות למורים, כך שיוכלו ללמוד לשלב בהצלחה למידה חברתית ורגשית במסגרת שיעוריהם, ובנוסף יוכלו לחזק את כישורי ה-SEL שלהם בעצמם; (2) לוודא כי פעילויות שונות משלבות גם לימוד של כישורי SEL; (3) לערב גם את משפחות התלמידים בתהליך הלמידה החברתית והרגשית באמצעות סדנאות, פעילויות משפחתיות, או בדרכים אחרות (McClelland et al., 2017).

טיפוח מיומנויות רגשיות וחברתיות לאורך שנות הלימודים בבתי ספר מובילות לתוצאות חיוביות גם בקרב בני נוער. לאחרונה נערכו שני ניתוחי-על העוסקים בהטמעת למידה חברתית-רגשית בבתי הספר. דורלאק (Durlak) ואחרים (2011) סקרו וניתחו תוכניות SEL בקרב 213 בתי ספר, ומצאו כי באופן כללי לכל התוכניות הייתה השפעה חיובית על הכישורים החברתיים וההישגים האקדמיים של בני הנוער, ועל צמצום תופעות החצנה או הפנמה של בעיות התנהגות. כחלק ממחקר-המשך, עקבו החוקרים אחר 82 תוכניות SEL (Taylor et al., 2017). התוצאות מעידות כי השפעותיה החיוביות של התוכנית על בני הנוער נמשכות גם לאחר סיומה, במיוחד בתחומי ההתפתחות החברתית והרגשית, ההישגים האקדמיים, ירידה בבעיות התנהגות, במצוקה רגשית ובשימוש בחומרים ממכרים. בנוסף, מצאו החוקרים כי השתתפות בתוכניות SEL קשורה להישגים לימודיים, לרבות סיום לימודי תיכון והרשמה ללימודים אקדמיים (Taylor et al., 2017). ניתוחי-העל הללו מוכיחים כי שילוב של למידה חברתית-רגשית במסגרת הלימודים יכולה להוביל להשפעות חיוביות על התפתחותם של ילדים ובני נוער בטווח הארוך והקצר.

שיקולים הנוגעים לבחירת מודל SEL

נסיבות מקומיות צריכות להיות בעדיפות עליונה בבחירת מודל SEL. במסגרת סקירה שערכו גרנט (Grant) ואחרים (2017), הם המליצו כי אנשי מקצוע וקובעי מדיניות יתחשבו בהקשר המקומי בבחירת מודל SEL, כדי לוודא שהתוכן עונה על הצרכים של ילדים ובני נוער העתידים להשתתף בתוכנית. בהמשך לסקירתם, פרסמו גם החוקרים דוח המיועד לאנשי מקצוע המסביר כיצד ניתן להעריך צרכים מקומיים, למשל באמצעות שימוש במידע ונתונים קיימים (למשל, ביצועי בית הספר, ביצוע הערכות SEL לתלמידים, נתוני משמעת), ואיסוף של מידע נוסף

באמצעות סקרים וראיונות עם מורים והורים כדי להבין את צורכיהם של התלמידים, הצוות והקהילה. כמו כן, הם המליצו לערב בעלי עניין בתהליך בחירת המודל המתאים (Wrabel et al., 2018).

שיקולים נוספים אותם יש לקחת בחשבון בבחירת המודל הם הרקע של התלמידים והתנהגותם. ייתכן כי ילדים ובני נוער המשתייכים לקבוצה מסוימת יזדקקו לתוכנית לימוד מותאמת וממוקדת יותר. למשל, קיימות מספר תוכניות המתמקדות בהקניית כלים התנהגותיים או מוכוונות להתמודד עם מקרי טראומה. תוכנית הלימוד של PATHS (Promoting Alternative Thinking Strategies) היא שיטת SEL אשר מתמקדת באוריינות רגשית, קבלת החלטות, פתרון בעיות ויחסים חברתיים (EPISCenter, Pennsylvania State University, 2015). בניסוי שנערך ארצות הברית, נבחנו תוכניות הלימוד של PATHS בקרב תלמידי כיתה א' באזורים בהם שיעור הפשיעה גבוה. התוצאות הראו כי לתוכנית הלימודים הייתה השפעה חיובית על האווירה בכיתה ועל דיווחים על התנהגות בעייתית, לרבות אלימות (Conduct Problems Prevention Research Group, 1999).

למרות שמחקרים מצביעים בבירור על יתרונותיה של למידה חברתית- רגשית, לא כל התוכניות נוחלות הצלחה וחוקרים החלו לבחון אילו שיטות עובדות ואילו לא. דורלק ואחרים (2011) הבחינו כי שני גורמים יכולים להשפיע על הצלחתה של תוכנית: (1) בעיות בהטמעת התוכנית (למשל, הטמעה שאינה נאמנה לתוכנית המקורית) (2) הטמעה של שיטות SAFE. *שיטות SAFE* מוגדרות כמערך של פעולות רציפות (S) הקשורות לפיתוח מיומנויות, ללמידה אקטיבית (A), להתמקדות (F) בהתפתחות אישית ופיתוח כישורים חברתיים, לצד הצבת מטרות ברורות (E) לפיתוח המיומנויות (Durlak et al., 2011). בעיות בהטמעת התוכנית הובילו לירידה ביעילות התוכנית, ואילו שימוש בשיטות SAFE הובילו לעלייה בהצלחתה. הכשרות מתאימות ומשאבים נכונים, כמו למשל חומרי עזר, יכולים לתרום להטמעת תוכנית הלימודים בצורה מדויקת. ג'ונס (Jones) ואחרים (2017) הבחינו גם הם בחשיבות התאמת תוכניות ה-SEL לקבוצות ספציפיות וצורכיהן, כך שלא יהיו כלליות מדי. גם הם מצאו קשר בין רמת המיקוד של התוכנית להצלחתה. התייחסות להקשר המקומי, לצרכים ספציפיים, למרכיבי התוכנית ואתגרים אפשריים ביישומה יובילו את בתי הספר והגנים לבחור את התוכנית המתאימה והיעילה ביותר עבור תלמידיהם.

המלצות

מחקרים מצביעים בבירור על היתרונות בשילוב תוכניות ללמידה רגשית וחברתית כחלק ממסלול הלימודים של ילדים ובני נוער. למרות שתוכנית העבודה של משרד החינוך אינה מתייחסת באופן מפורש ל-SEL, הטמעת תוכנית שכזו יכולה לעזור לסגור או לצמצם את הפערים החינוכיים בישראל. להלן המלצותינו למשרד החינוך ולרשויות המקומיות, אותן עליהם לשקול בבואם לבחור איזו תוכנית SEL להטמיע כחלק מתוכנית הלימודים.

- **תוכניות SEL צריכות להתמקד בהקניית מיומנויות ספציפיות, והמדדים לבחינת הצלחה צריכים לעמוד בהלימה עם מיומנויות אלו:** כאשר בוחנים איזו תוכנית SEL להטמיע כחלק מתוכנית הלימודים הכללית, על אנשי מקצוע לבחון בזהירות אילו מיומנויות ספציפיות (למשל ויסות רגשי, כישורי מנהיגות, קשיבות) רוצים להקנות לתלמידים, לוודא כי התוכנית אינה כללית מדי, אלא מיועדת לטפל בצרכים ספציפיים של אלו המשתתפים בה. נוסף על כך, כאשר רוצים לבחון האם תוכנית תרמה לבית הספר או לקהילה, חייבים אנשי מקצוע ומקבלי החלטות לבחון בזהירות את המדדים אותם הם מעריכים, ולבדוק האם הם תואמים את המיומנויות שהתוכנית שמה לה למטרה לפתח. קביעת המדדים והדרכים להערכת הצלחת התוכנית צריכה להתרחש בשלב בחירת התוכנית, כדי לוודא שאלו אכן תואמים את מטרות התוכנית.
- **תוכניות SEL צריכות להכיל הוראות ברורות בנוגע לתחומים הספציפיים בהם התוכנית מתמקדת.** טרם בחירת התוכנית, על אנשי מקצוע וקובעי מדיניות לבחון מודלים שונים של למידה חברתית-רגשית ולהבין האם הם כוללים הוראות ברורות ומדויקות. הכוונה היא, כי על מקבלי החלטות לבחון האם קיימים מערכי שיעור זמינים או האם מוגדרות פעילויות ספציפיות כחלק מהמודל. במידה שלא, על מנהלי בית הספר ושאר הצוות, לרבות מורים, לתכנן מערכי שיעור ברורים שיהיו חלק בלתי נפרד מתוכנית הלימוד.
- **יש לספק למורים וצוות בית הספר הכשרות מקצועיות והדרכות.** אם רוצים להטמיע בהצלחה תוכניות SEL, יש לספק למורים הכשרות מקצועיות ברמה גבוהה, לרבות קואוצ'ינג. הכשרות אלו יאפשרו למורים להבין לעומק את התוכנית, לרבות כיצד ליישם

מערכי שיעור ולשלב פעילויות במהלך יום הלימודים, כמו גם לפתח כישורי SEL משל עצמם.

- **טרם בחירת מודל ה-SEL, על בתי ספר וארגונים קהילתיים שונים להעריך את צורכי הקהילה.** מאחר וכל קהילה היא שונה, בתי ספר וארגונים קהילתיים צריכים להעריך מהם צורכי הקהילה על מנת לקבוע איזה מודל SEL יהיה הטוב ביותר עבורם (למדריך כיצד לבצע הערכה שכזו ראו Wrabel et al., 2018). הערכת צרכים יכולה לעזור לרשויות מקומיות להבין אילו מיומנויות ספציפיות עליהם לקדם, מהן החוזקות של בתי ספר מסוימים ומהם האתגרים עמם הם מתמודדים, וכיצד בעלי עניין מקומיים יכולים להיות מעורבים בתהליך. לדוגמא, באזורים מוכי אלימות או פשיעה, צריכים מנהלי בית ספר לשקול הטמעת תוכנית SEL המתמקדת בטיפול בטראומה, אשר נבדקה באזורים דומים, כמו למשל תוכנית PATHS.

לימודי שפה שנייה

החל מ-2018, עברית נקבעה כשפה הרשמית של ישראל בעוד השפה הערבית הוגדרה כ-"בעלת מעמד מיוחד".[2] במערכות החינוך הדתית והחילונית בישראל חובה ללמוד אנגלית כשפה שנייה. מבחינה רשמית, גם מערכת החינוך החרדית, המתוקצבת על-ידי המדינה, מחוייבת ללמד אנגלית כשפה שנייה, אך בפועל האכיפה בנושא זה אינה מחמירה. כמו כן, לימודי ערבית או צרפתית גם הם לימודי חובה במסגרת חטיבות הביניים. בבתי הספר היסודיים, לימודי ערבית נתונים לבחירה. בשנת 2016, למדו ערבית 29,000 תלמידי יסודי, ו-111,000 תלמידי חטיבה ותיכון (בליקוף, 2018). לשם ההשוואה, בשנת 2016 למדו עברית 731,395 תלמידי יסודי, ו-507,573 תלמידי חטיבה ותיכון (משרד החינוך, ללא תאריך). גם במערכת החינוך הערבית, לימודי אנגלית הם חובה. לימודי עברית הנם לימודי בחירה והופכים לחובה רק בתיכון. בתי ספר ביישובים דרוזיים, המהווים חלק ממערכת החינוך הערבית, מלמדים עברית כלימודי חובה כבר

[2] טרם העברת החוק בכנסת בשנת 2018, גם עברית וגם ערבית הוגדרו כשפות הרשמיות של ישראל וקיבלו מעמד שווה.

החל מהגן ולאורך כל מסלול הלימודים (משרד החינוך, ללא תאריך). מאחר שעברית היא השפה הדומיננטית בשוק העבודה הישראלי, במסגרות החינוך ובמוסדות הממשל בישראל, עברית הופכת לשפה המועילה ביותר עבור תלמידים הלומדים במערכת החינוך הערבית.

לימודי שפה שנייה מתייחסים לתוכניות לימוד המלמדות שפה נוספת, מלבד שפת האם של התלמידים, כחלק ממסגרת בה שפה זו היא הדומיננטית. כך, תלמידים לומדים שפה שנייה בנוסף לשפת אמם. בתרחיש אידאלי, תוכניות ללימוד שפה שנייה מובילות לחברה בה אנשים הם דו-לשוניים, כלומר שולטים בשתי שפות כמעט באותה רמה. תוכניות ללימודי שפה שנייה שונות מתוכניות ללימודי שפה *זרה*, שכן תוכניות ללימודי שפה זרה מלמדות שפות אשר אינן בשימוש נפוץ במדינה או בחברה בה האדם חי.

תוכניות ללימוד שפה שנייה מיושמות ברחבי העולם במגוון דרכים. המודלים של תכניות אלו משתנים בהתאם למטרותיהן, מאפייני התלמידים, ולרוב גם בהתאם למגבלות היישום. לעתים קרובות, תוכניות אלו נוצרות כתוצאה מחברה בה יש שפה אחת דומיננטית, המותירה קבוצות מיעוט, הדוברות שפה אחרת, בעמדת נחיתות (Brisk, 2005). במקרים אלו, מטרת התוכניות הללו היא לעזור לדוברי שפת המיעוט לרכוש את השפה הדומיננטית בחברה.

מחקרים העוסקים בלימודי שפה שנייה

עיצוב והטמעה של תוכניות ללימודי שפה שנייה הנו עניין מורכב, לא רק בשל הדרישות הלימודיות אלא גם בשל ההשלכות החברתיות והפוליטיות הכרוכות בכל החלטה. ידוע כי אלו הלומדים שפה שנייה יזדקקו לפרק זמן של כעשר שנים כדי להגיע לרמה של עמיתיהם, שזו שפת אמם (Collier, 1989; Cummins, 2000; Hakuta, Butler, and Witt, 2000). לכן, תוכניות מסוג זה חייבות לכלול יעדים ארוכי טווח. כמו כן, ידוע כי גיל צעיר מהווה יתרון ברכישת שפה זרה (Lenneberg, 1964; Hakuta, 2000); על כן, תוכניות ללימוד שפה שנייה אשר מתחילות בגיל צעיר יפיקו, ככל הנראה, תוצאות טובות יותר. יתרון נוסף הנובע מלימודי שפה נוספת, מלבד למידת השפה כמובן, הוא יצירת פתיחות תרבותית והבנה של תרבויות אחרות (Robinson, Rivers, and Brecht, 2006). לעיתים קרובות, אנשים הלומדים שפה שנייה מעידים כי יש להם הערכה גבוהה יותר לתרבות

המקושרת עם השפה והבנה טובה יותר של אנשים המגיעים מאותה תרבות.

בארצות הברית ובמדינות אחרות, קיים עניין גובר בתוכניות דו-לשוניות שמטרתן לענות על צורכיהם של תלמידים דוברי שפת מיעוט, ובמקביל לספק יתרונות לתלמידים הדוברים את שפת הרוב (Tedick, Christian, and Fortune, 2011). בתוכניות דו-לשוניות, שתי שפות משמשות כשפת הוראה. לכן, תוכניות אלו לא רק מלמדות שפה נוספת, אלא גם משתמשות בשפה זו כדי ללמד תכנים אחרים. תוכניות דו-לשוניות *דו-כיווניות* מחברות בין תלמידים דוברי אנגלית כשפת אם לתלמידים דוברי שפה אחרת לטובת לימודים משותפים באנגלית ובשפה הנוספת (Center for Applied Linguistics, undated). חוקרים ומחנכים למדו במשך שנים תוכניות דו-לשוניות כדרך מבטיחה לשפר את הישגיהם של תלמידים דוברי שפת מיעוט (Lambert, Tucker, and d'Anglejan, 1973; Collier and Thomas, 2004). מחקר עכשווי מצא כי לתוכניות לימודים דו-לשוניות השפעה חיובית על הישגיהם של תלמידים דוברי שפת מיעוט, וכן עבור תלמידים הדוברים את שפת הרוב (Steele et al., 2007). ממצא זה מעיד על כך שתוכניות דו-לשוניות יכולות לספק יתרונות לימודיים לתלמידים משתי הקבוצות. מסיבה זו, מעצבי מדיניות ומחנכים רבים מאמצים תוכניות דו-לשוניות כדרך לענות על צורכיהם של תלמידים רבים.

כדי להיות יעילות, תוכניות ללימודי שפה שנייה חייבות להיות מוטמעות באופן איכותי. כלומר, לכלול מטרות ברורות, דרג ניהולי חזק ובעל ידע, ואנשי צוות כשירים המסורים להצלחת התלמיד (Carter and Chatfield, 1986). בנוסף, תוכניות אלו צריכות לשאוף למטרות ברורות עבור תלמידיהן, לרבות רכישת מיומנויות קריאה וכתיבה, הישגים אקדמיים, ושילוב חברתי-תרבותי. המרכז לבלשנות יישומית (Center for Applied Linguistics) פרסם מספר עקרונות מנחים ללימודים דו-לשוניים אשר מיושמים באופן נרחב בתכנון והערכה של תוכניות דו-לשוניות (Center for Applied Linguistics, undated). אמנם עקרונות אלו נכתבו עבור תוכניות דו-לשוניות, אך הנושאים בהם הם עוסקים ניתנים ליישום גם בתוכניות ללימוד שפה שנייה. העקרונות מבוססים על סקירת ספרות מעמיקה, וקובעים כי אלו הנקודות העיקריות אליהן יש להתייחס בעיצוב והטמעת התוכנית:

- מבנה התוכנית
- תוכנית הלימודים
- הוראה
- הערכה ודיווח
- איכות הצוות והכשרות מקצועיות
- משפחה וקהילה
- תמיכה ומשאבים

מקבלי החלטות ומחנכים המעצבים תוכניות ללימוד שפה שנייה יגיעו לתוצאות טובות יותר באם יתייחסו לכל הנקודות הללו בעת תכנון, הטמעה, הערכה ושיפור התוכנית.

המלצות

בישראל עברית נקבעה כשפה הרשמית ומעמדה של השפה הערבית שונה משפה רשמית לשפה בעלת "מעמד מיוחד". אם כן, מעמדן של שתי השפות אינו שווה, והן אינן נלמדות באופן שווה בבתי הספר. להלן המלצותינו למשרד החינוך, אותן עליו לשקול בבואו להחליט על הדרכים לחיזוק תוכניות ללימוד השפה העברית והערבית, כך שניתן יהיה לטפל בפערים החינוכיים של המגזר הערבי.

- **תוכניות ללימודי שפה שנייה צריכות להיות מיושמות מוקדם ככל הניתן.** במקומות בהם תוכניות ללימודי שפה שנייה מיושמות כבר בגן, על מעצבי מדיניות לשקול ליישם תוכניות אלו במסגרות קדם-יסודיות.
- **עיצוב התוכניות בצורה יעילה על-ידי התמקדות בהיבטים מרכזיים החשובים לתכנון והיצמדות אליהם.** הכוונה היא להציב מטרות ברורות ולנסח עקרונות מנחים כבר מההתחלה. תוכניות אשר מוטמעת בחיפזון בשל העברת סמכויות סובלות לעתים קרובות מחוסר תשומת לב לפרטים חשובים, היכולים להוביל אותן להצלחה. העקרונות המנחים צריכים להיות מנוסחים כך שיאפשרו מרחב תמרון להתאים את התוכניות לצרכים ספציפיים של בתי ספר ואוכלוסיות שונות. עם זאת, חשוב לוודא כי כל התוכניות נצמדות לעקרונות המנחים.

- **יש להגדיר ולבסס אמצעים להערכה של תוכניות קיימות וליצירת שיפור מתמשך בהתבסס על העקרונות המנחים.** חשוב שמחנכים ומנהלים יבחנו באופן שיטתי וקבוע תוכניות קיימות ויעריכו מה בהן עובד ומה לא, ויבצעו שינויים בהתאם לתחומים הדורשים שיפור.
- **יש להגדיר מטרות בפרקי זמן ארוכים על מנת לראות תוצאות.** לימודי שפה אורכים שנים, ועל כן תוצאותיהן של תוכניות לימוד מוצלחות יתנו את אותותיהן רק כעבור זמן רב. הטמעת תוכניות ללימודי שפה בשלב מוקדם מגדילה את הסיכויים להצלחה, אך סביר להניח כי השפעתן החיובית של תוכניות מסוג זה תבוא לידי ביטוי רק כעבור שנים, כאשר התלמידים ישתלבו בשוק העבודה וייקחו חלק בחברה כבוגרים.
- **יש לשקול הטמעה או הרחבה של תוכניות ללימודי שפה במערכת החינוך הערבית, היכן שניתן, ובגיל צעיר, בין אם מדובר בעברית או בערבית.** מחקרים מראים כי למידה של שפה שנייה משפרת את הפתיחות וההבנה כלפי תרבויות אחרות. מחקרים גם הראו כי תוכניות דו-לשוניות יכולות להוביל לשיפור בהישגים האקדמיים בקרב תלמידים דוברי שפת מיעוט וכן בקרב תלמידים דוברי שפת הרוב. ממצאים אלו מצביעים על פוטנציאל מרחיק לכת בכל הנוגע ליתרונות חברתיים. ייתכן וקובעי מדיניות ירצו להרחיב את תוכניות השפה השנייה, כך שיכללו גם לימודים של שפת הרוב וגם לימודים של שפת המיעוט ולהחילן בגיל צעיר. כמו כן, קובעי מדיניות יכולים לבחון היכן ניתן ליישם תוכניות לימוד דו-לשוניות. אף על פי כן, תוכניות לימוד דו-לשונית מצריכות חשיבה זהירה ובדיקה מקיפה הבוחנת האם אפשרות זו מתאימה עבור אוכלוסייה מסוימת או בתי ספר שונים.

סקירת הספרות בפרק זה התמקדה בעיקר בדוגמאות הלקוחות מארצות הברית בהתאם לתחומי העניין והיעדים שהגדיר משרד החינוך. אנו סבורים כי חשוב וכדאי להשוות דוגמאות אלו עם דוגמאות ממדינות אחרות, שחלקן אולי דומות יותר לישראל בחלוקה לשתי אוכלוסיות דומיננטיות המדברות שפות שונות. עם זאת, ייתכן והסוגיות בהן עסקנו במסגרת ארבעת התחומים בסקירה זו יהוו תמריץ לפעולה ברמה המקומית. פעולה זו יכולה להיות רבת ערך

לא רק במובן של הישגים אקדמיים אלא גם כחלק מיישום המלצותינו האחרות המופיעות במחקר זה. אפשר לומר כי לתוכניות המתוארות בפרק זה סיכויי הצלחה גבוהים יותר אם תיושמנה כחלק משינוי כללי שיאפשר לרשויות מקומיות שליטה רבה יותר על תחומי החינוך והממשל.

ממצאים והמלצות מדיניות

בשנים האחרונות, הכירה ישראל בפערים הגדולים הקיימים בין הקבוצות השונות בחברה הישראלית ההטרוגנית, ונקטה בצעדים שיעזרו להתמודד עם מצב זה. הבעיה העיקרית נוגעת להיבט סקטוריאלי. חרדים, ערבים נוצרים ומוסלמים, ובדואים הן קבוצות בעלות שיעורי השתתפות נמוכים יחסית בשוק העבודה, ונוכחות גבוהה בעשירונים התחתונים, גם אם הם מועסקים בפועל. הפרישה של קבוצות אלו מבחינה גאוגרפית, הופכת בעיה זו לעניין הנוגע גם לרשויות מקומיות, שכן קבוצות אלו פזורות בכל רחבי הארץ.

יחד עם זאת, רשויות מקומיות ניצבות כיום בפני בעיות שאינן רק מכשול לשיפור מעמדן של קבוצות חלשות אלו, אלא גם פוגעות בתושבים באופן כללי. גם לאחר מספר רפורמות כלכליות וממשלתיות, עדיין קיימת בישראל נטייה לשלטון ריכוזי, שהופכת את הממשלה לבעלת סמכויות רבות יותר מאשר הרשויות המקומיות, אפילו בסוגיות מקומיות. הרצון לשנות את סיכוייהן של קבוצות חלשות, ובמקביל לשפר את מצבם הסוציו-אקונומי של אלו המדורגים באשכולות החברתיים-כלכליים התחתונים, מעיד עד כמה חשובה בחינה מחודשת של חלוקת הסמכויות והאחריות בין הממשלה והרשויות המקומיות.

הקשר בין המטרות, האינטרסים והבעיות של הממשלה לאלו של הרשויות המקומיות מורכב מאוד, ומכיל רבדים שונים, אותם צריך לבחון. לאור קוצר היריעה, לא ניתן ליישב אפילו חלק קטן ממורכבות זו במסגרת מחקר זה. כמו כן, אין זה תפקידם של חוקרים להתוות לאזרחי ישראל דרך פעולה ספציפית או לקדם מבנה

שלטוני מסוים. מטרתנו במחקר זה היא לספק הסתכלות שונה, ולה־ציע רעיונות שעשויים לתרום ליצירת הסכמה כללית בכל הנוגע למ־דיניות ברמה המקומית. הנושאים הנדונים בדוח זה מייצגים רק חלק מהבעיות איתן מתמודדות הרשויות המקומיות בישראל. עם זאת, הם מהווים נקודת פתיחה טובה אשר ממנה אפשר להמשיך ולבחון בצורה משותפת פתרונות לבעיות ספציפיות. עם הזמן, ובמידה וני־סיונות אלו יצלחו, הם יכולים לשמש בסיס עבור הממשלה, הרשויות המקומיות, חוקרים וארגוני חברה אזרחית לבחון אפיקים נוספים לשינוי בקרב הרשויות המקומיות.

יצירת מחוזות שיעזרו לממשלה והרשויות המקומיות להשיג את יעדיהם

במחקר זה התייחסנו לנושאים עיקריים הנוגעים לרשויות מקומיות בישראל. הנושא הראשון היה בחינת הפוטנציאל ליישום מודל אזורי במספר תחומים הנוגעים לחברה ולכלכלה בישראל. המודל מציע חלוקה לעד עשרה מחוזות מרכזיים, שיפעלו בשם הרשויות המקו־מיות הנמצאות בשטחן ובשיתוף פעולה עמן. מודל זה מצריך יצירה של דרג ניהולי חדש שיתווך בין הממשלה לרשויות המקומיות, ויקבל לידיו סמכויות הן ברמה הלאומית והן ברמה המקומית בתחומים הבאים:

- תקציב: קביעת שיעורי מסים עירוניים, קביעת תקציב מחוזי ואישור תקציבים של רשויות מקומיות
- חינוך: הקמה של מרכז חינוך אזורי
- תכנון: ריכוז כלל סמכויות התכנון האזוריות בידי הרשות המחוזית
- תחבורה: יצירת תכנית פנים-אזורית שתקדם ניידות ואינטגרציה אזורית
- מים, ביוב ואשפה: ניצול היתרונות הקיימים בתכנון אזורי של שירותים ציבוריים
- סביבה: איחוד והתאמת תכניות מקומיות ליעדי קיימות מחוזיים

אנו סבורים כי מודל זה יניב יתרונות אדמיניסטרטיביים משמעותיים. מחקרים העוסקים בממשל מקומי מצביעים על היתרונות הגלומים ברשויות מקומיות גדולות, גם מבחינת ההכנסות וגם מבחינת ההוצאות, וכן מבחינת רכישה ואספקה של שירותים. יתרה מזאת, העברת רשות התכנון והביצוע לרמה מחוזית תאפשר לטפל בבעיותיהן של כמה מהרשויות המקומיות החלשות ביותר. מודל אזורי יאפשר לרשויות מקומיות חלשות להשלים את המימון הנדרש מהן כדי לקבל סיוע כלכלי ממשלתי, שמטרתו לעזור לאוכלוסיות עניות אשר בדרך כלל מרוכזות באופן לא פרופורציונלי ברשויות מקומיות חלשות יותר. גישה אזורית לפיתוח כלכלי תעניק בסיס רחב ויציב לקידום פעילות מסחרית או תעשייתית. כלומר, מבנה מחוזי ישפר את סיכוייהם של יישובים קטנים למשוך אליהם חברות גדולות באמצעות יכולתם להציע שירותים טובים ויעילים יותר. הדבר יאפשר גם דיון בכמה מהבעיות המרחביות העיקריות של רשויות מקומיות, כמו למשל עומסי תנועה, תחבורה ציבורית, ותשתיות אחרות המחברות בין כמה רשויות מקומיות.

המודל כרוך בשינוי מסוים של המבנה השלטוני. כאשר רשויות מקומיות אחראיות על ניהולן באופן עצמאי, נוצר עליהן ועל הממשלה עומס ביורוקרטי כבד המונע ניהול יעיל. במקום זאת, אם מאמצי הניהול יתרכזו בידי שבעה עד עשרה מחוזות אזוריים גדולים, הממשלה תוכל לתכנן ולבצע את מדיניותה באופן יעיל יותר ומתוך הבנה טובה יותר של האפשרויות העומדות בפניה כדי להשיג את יעדיה מבחינה אזורית. כמו כן, מבנה מחוזי יכול לספק להנהגה המקומית הזדמנויות לייצר שינוי בתחומים, שכיום הם נחלתה הבלעדית של הממשלה. העברת הסמכות בקביעת שיעורי המיסים העירוניים וחלוקת הכנסותיהם בין היישובים והתושבים השונים במחוז תביא להפחתת הפערים בין רשויות מקומיות. נוסף על כך, מחוזות יקבלו לידיהם את האחריות לניהול מוסדות החינוך המקומיים בהתאם למדיניות משרד החינוך, לרבות ההיבטים הפדגוגיים, הפיזיים והאדמיניסטרטיביים. כך יתאפשר לדרג המחוזי להפנות משאבים רבים - בין אם תקציבים ובין אם כוח אדם מקצועי ואיכותי – לבתי ספר חלשים במחוז. בנוסף, כל מחוז יקים ועדת תכנון מחוזית אשר

תעסוק ביצירת תוכניות אב לשיפור רמת התעסוקה, להקצאת שטחים למגורים, לפיתוח והרחבה של תשתיות אשר נמצאות בשטחי המחוז או עוברות דרכו, להקמה של מבני ציבור, להתחדשות עירונית ועוד. ניתן ליישם מבנה דומה גם על תחום התחבורה האזורית ועל תשתיות הקשורות לניהול פסולת מקומית ואיכות הסביבה.

עם זאת, חשוב לציין כי התהליך במסגרתו יתקבלו החלטות אלה חשוב לא פחות מהתוכניות ודרכי הפעולה שהוא יניב בסיומו. יש לנקוט בצעדים בוני-אמון כבר בשלבי התכנון הראשוניים. הצעד הראשון הנחוץ לבניית אמון במחוזות החדשים הוא ניסוח חזון משותף לגבי העתיד האזורי, באמצעות תהליך מובנה המותאם לצורכי אותו אזור. במקום לכפות מודל אחיד על כלל המחוזות, יש לבנות מנגנון משותף במסגרתו יתקבלו החלטות ויקבעו הדרכים ליישומן. כמובן, שהמודל האזורי יצריך תיאום ממשלתי, כלל הנראה על-ידי אגף התקציבים במשרד האוצר ומשרדים ממשלתיים רלוונטיים, שיבטיח הרמוניזציה פיסקלית ועמידה ביעדי מדיניות הממשלה.

מחקר זה מתייחס למספר עקרונות, שיכולים להנחות את הממשלה ביישום מוצלח של המודל האזורי. השינויים הנדרשים לשם כך עלולים לעורר התנגדות משמעותית. התנגדות מסוג זה מבוססת על טענות כמו היעדר כוח אדם איכותי ומקצועי לניהול המחוזות באופן יעיל, קושי בתיאום בין הרמה הארצית והמחוזית, ויכולתה של המערכת ככלל לעמוד בשינוי כה מהותי.

אלו הן נקודות חשובות, ויש להתייחס אליהן גם במסגרת החורגת מעבר למחקר זה. בתגובה לטענה הראשונה (היעדר יכולת וכישורים מספקים), נטען כי מעבר למודל אזורי יוביל באופן טבעי לשינוי בדרג הניהולי המקומי, שכן תפקידים, סמכויות ותקציבים יעברו מהדרג הממשלתי והמקומי אל המחוזות. עם זאת, זוהי נקודה חשובה, הראויה לדיון נפרד בחלק הבא. באשר לטענה השנייה, הנוגעת לפגיעה בקוהרנטיות הממשל ומדיניותו, נטען כי מודל זה שומר על צביונה של ישראל כמדינה אוניטרית (לא פדרלית). מוסדות שהוקמו לאחר המשבר הכלכלי והאינפלציה החריפה של שנות השבעים והשמונים, כגון אגף התקציבים עתיר הסמכויות, ימשיכו להתקיים. עם זאת, יהיה צורך להגדיר את תפקידם המדויק במסגרת המערכת החדשה.

באשר לטענה האחרונה, (יכולתה של המערכת לעמוד בשי־ נוי כה משמעותי), אין ספק כי תכנון ויישום קלוקל של המודל יכול להוביל לשינויים עמוקים מדי, שהמערכת לא תוכל להכיל. עם זאת, רבים מהשינויים המוצעים במסגרת מודל זה יכולים להיחשב כשי־ נויים במנגנוני היישום השלטוניים, ולא כשינויים מהותיים בכוח וב־ סמכויות השלטון. אחד מהנושאים שיש להכריע בעניינו הוא כיצד להוציא לפועל רפורמה שכזו. יישום המודל בבת אחת עשוי לדרוש נחישות פוליטית רבה וזמן רב. עם זאת, יש סיבה טובה לתמוך בגישה זו. שינוי גורף עשוי לגבור על נטייתן של מערכות להתנגד לשינויים. כאשר מבצעים רפורמה, יהיו תמיד כוחות פנימיים וחיצו־ ניים הנוטים לחזור אל מבנים ותהליכים מוכרים יותר, ובכך מאלצים את המערכת כולה לעשות זאת, למרות שבאופן רשמי חל שינוי. שינוי עמוק ומהיר עשוי למתן נטיות כאלה. יחד עם זאת, גישה זו מסתכנת בדחיית הרפורמה לעתיד רחוק יותר, כאשר התנאים לכך יהיו "מושלמים".

גישה נוספת היא זו בה נקטו מדינות מסוימות, שיצרו אזורים כלכליים מיוחדים. תהליך כזה יכול להתחיל במחוז אחד בישראל, שיהווה מקרה בוחן ודוגמא להמשך. אך גם בשלב ניסיוני זה, על התהליך להיות מדורג. תחום אחד, כמו ענף התחבורה, בו כבר נע־ שתה עבודה רבה לשיפור הדרג הניהולי, והונחה תשתית מקצועית רחבה להנעת התהליך, יכול לשמש בסיס טוב להתנסות במודל. אנו משערים כי במידה שהניסיון של אזורים מסוימים ביישום המודל יניב תוצאות חיוביות, ואלו יפורסמו ברבים, תפחת ההתנגדות ליישומו גם באזורים אחרים. הפחתת ההתנגדות בצורה מדורגת עשויה לה־ שיג, לאורך זמן, את אותן התוצאות שגישה הדוגלת ביישום כולל ומהיר שואפת להשיג (תוך לקיחת סיכון גדול יותר). המעבר לעצ־ מאות אזורית גדולה יעשה בהתאם לרצון של הרשויות המקומיות ולא בעקבות הנחייה ממשלתית. בסופו של דבר, אלו המעצבים את המודל בכל רשות מקומית הם שיצטרכו לנווט בין שתי קצוות אלה.

מנהיגות מקצועית בשלטון המקומי

כעת נבחן שני תחומים ספציפיים בהם נחוץ שינוי, על-מנת לשפר את יעילותן והישגיהן של הרשויות המקומיות בישראל. שני התחומים נמצאים בקצוות מנוגדים של הסולם ההיררכי. תחילה נתייחס לבעיה בקרב הדרג הניהולי של הרשויות המקומיות.

היעילות והמקצועיות של רשות מקומית תלויים במידה רבה באיכות כוח האדם המועסק בה, במיוחד בדרג הניהולי. לעתים קרובות מדי, נראה כי שיקולים פוליטיים מעורבים במינוייהם של אנשי מקצוע בישראל. בנוסף, שינויים מבניים ופרוצדורליים בתנאי ההעסקה הפכו תפקידים בכירים בשלטון המקומי לאטרקטיביים פחות ביחס לתפקידים דומים בחברות או בארגונים אחרים. מצב זה מבליט את החשיבות בחיזוק ההון האנושי בתפקידים בכירים ברשויות המקומיות.

נכון להיום, גיוס של עובדים בכירים לרשויות המקומיות מתבצע באמצעות פרסום מכרז על פי כללים אחידים. יחד עם זאת, ראש הרשות יכול להשפיע על תהליך הגיוס באמצעות השפעתו על ועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים. קיימות מספר יוזמות לחיזוק העתודה לתפקידים עירוניים. עם זאת, היקף התוכניות הללו מצומצם יחסית, וממילא הן מתאימות לכמה עשרות משתתפים חדשים בלבד בשנה.

אנו מציעים לטפל במגבלות אלה באמצעות תוכנית הכשרה ייעודית לדרג הניהולי ברשויות המקומיות. עם זאת, חשוב לציין כי יישום של המודל האזורי או של תוכנית הכשרה ייעודית בנפרד אחד מהשני, לא יפתור את כל הבעיות של השלטון המקומי בישראל. שתי ההצעות משלימות זו את זו ויישומן במקביל יכול להביא לכדי שינוי משמעותי.

אנו מציעים פתרון נוסף לחיזוק הדרג הניהולי ברשויות המקומיות. יצירתו של מאגר נתונים, הדומה למאגר המשמש לבחירת מנהלים לבתי ספר. מאגר זה ירכז מיעד אודות מנהלים מקצועיים, וישמש כמקור היחידי למינוי מועמדים לתפקידים בכירים ברשויות המקומיות. מועמדים פוטנציאליים יידרשו לעמוד בדרישות ספציפיות (ניסיון והשכלה) ומוגדרות עבור התפקיד אותו הם רוצים למלא. בנוסף, יהיה עליהם לעבור תהליך מיון והערכה רשמי, שקוף ומקצועי, ולקבל הכשרה מתאימה. מאגר זה ינוהל על-ידי משרד הפ-

נים או ארגון ללא מטרות רווח בשיתוף קרן פילנתרופית, וישקף את האינטרסים של הקבוצות השונות. כמו כן, את המאגר תנהל ועדת היגוי, בהשתתפות נציגים מהרשויות המקומיות והממשלה, שתגדיר עבורו יעדים אסטרטגיים משותפים.

בשלב הראשוני, על המאגר לכלול שישה תפקידי ניהול מרכזיים: מהנדס, גזבר, מנהל מחלקת חינוך, מבקר פנים, מנהל מחלקת שיפור פני העיר, ומנהל מחלקת הגנת הסביבה. מדי שנה יתווספו למאגר שתי קטגוריות נוספות.

כדי לאפשר לרשויות מקומיות קטנות וחלשות יותר למשוך אליהן כוח אדם איכותי ומקצועי, ישתתפו משרד האוצר ומשרד הפנים במימון חוזים אישיים של בכירים למשך תקופה מוגדרת שתיקבע מראש.

שימוש באמצעים חינוכיים להתמודדות טובה יותר עם צרכים מקומיים

בניית מיומנות ויכולות היא מרכיב מכריע, המשפיע על רווחתם והישגיהם של יישובים שונים בישראל. היכולת להציע פתרונות מותאמים לכל אזור באופן ספציפי, אשר עונים על צורכי הקהילה המקומית, עשויה להיות מרכיב חשוב בהתמודדות עם בעיותיהן הרבות של הרשויות המקומיות בישראל. נושא זה צריך להיות מטופל ברמה המקומית, לא רק בגלל הצורך בשיפור מצבן של אוכלוסיות רבות, אלא גם החשיבות שבהתאמת האמצעים בהם נוקטים לרמה המקומית כדי שיהיו יעילים.

נרשמו מספר יוזמות בתחום החינוך הניתנות ליישום ברמה המקומית. המשותף ליוזמות אלה הוא שכולן מבוססות על מערכות קיימות, בין אם הן מיועדות לשפר את יעילותן ובין אם מיועדות להשלימן באמצעות פעולות שמקורן בקהילה עצמה. כמו כן, מטרתן של כל היוזמות היא לשפר הישגים אקדמיים באמצעים שהצלחתם בקרב אוכלוסיות חלשות הוכחה. היוזמות הללו נחלקות לארבעה תחומים.

חינוך בלתי פורמלי

תוכניות חוץ-בית ספריות, או "חינוך בלתי פורמלי", מספקות לילדים ולבני נוער סביבה בטוחה ומעשירה לצד מבוגרים תומכים ופעילויות מובנות או חופשיות מעבר לשעות הלימודים, הן במהלך שנת הלי־מודים והן בחודשי הקיץ. חינוך בלתי פורמלי מתייחס לעזרה בלימו־דים או חונכות, תוכניות ספורט, מסגרות לפיתוח כישורי מנהיגות, חוגי תיאטרון, מוזיקה ואמנויות המנוהלים על-ידי בתי ספר, מרכזים קהילתיים, מוסדות דת או ארגונים ממשלתיים.

בהתבסס על מחקר העוסק בתחום החינוך הבלתי פורמלי וב־חינה של שיטות מומלצות, אנו מציגים ארבע המלצות עיקריות למ־שרד החינוך, והכי חשוב - לרשויות מקומיות המבקשות לחזק או ליישם תוכניות חדשות:

1. התאמת תכני החינוך הבלתי פורמלי לתוצאות הרצויות. מחקרים מדגישים את הערך הגלום בתוכניות המתמקדות באופן מפורש במקצועות לימוד ספציפיים, אשר מועברות על ידי מדריכים מוסמכים ומותאמות לתלמידים ולרמתם.
2. יצירת שיפור באיכות התוכניות. ניתן לשפר את איכות התוכניות על-ידי העברה של מידע הנוגע לשיטות עבודה מומלצות, הכשרות לצוותים ותמיכה במנגנון בקרת איכות. אנשי צוות יכולים להיפגש עם מנהלי התוכניות על בסיס רבעוני, כדי להעריך את פעילות התוכנית ולהגדיר אסטרטגיות לשיפור עתידי.
3. הגברת הנוכחות של ילדים ובני נוער במסגרות חינוך בלתי פורמלי. אנו ממליצים לעבוד עם תכניות באופן פרטני על-מנת לפתח מדיניות העוקבת אחר נוכחות המשתתפים, ולעודד אותם להגיע באמצעות מתן תמריצים להורים או למשתתפים עצמם.
4. תמיכה במסגרות חינוך בלתי פורמלי מקומיות. מערכת החינוך המקומית צריכה לתמוך בתוכניות השונות, באמצעות הכשרות מקצועיות, מתן כלים והדרכה בנושא בקרת איכות, כמו גם להקצות משאבים למערכת ניהול נתונים שיכולה

לעקוב אחר נוכחות, ציונים והישגי התוכנית. מערכת החינוך המקומית יכולה גם לתפקד כגוף המסייע בגיוס תקציבים.

מעורבות הורית

מעורבות הורית מעודדת למידה בגילאים מוקדמים, למידה רגשית־חברתית, הישגים אקדמיים טובים יותר, עליה בשיעור הבגרויות, וצ־מצום בעיות התנהגות ומשמעת בבית הספר. טיפוח ציפיות לימודיות בקרב הורים בשלב מוקדם, ומסירת מידע נאות על *האופן* בו הם יכולים להעסיק את ילדיהם בפעילויות למידה, עשוי להביא לשיפור בהישגי הילדים. אנו מספקים המלצות ושיקולים לדרכים בהם ניתן לקדם מעורבות הורית משמעותית.

- **העברת גנים ובתי ספר למסלול תקשורת שיתופי יותר.** יש ליצור עבור ההורים הזדמנויות לקחת חלק פעיל יותר במסלול הלימודים של ילדיהם, תוך יישום מדיניות רשמית המשלבת את המשפחה.
- **הדרכה להורים.** מוסדות חינוך קדם-יסודיים יכולים לספק להורים מודלים להורות המיטיבה עם ילדיהם. ניתן להעביר מידע זה בצורה הטובה ביותר באמצעות מקורות מהימנים, כגון רופאים או אנשי דת.
- **יצירת ציפיות לימודיות בקרב הורים.** שינוי פעילויות מעורבות הורית בהתאם לגיל הילדים. בתי ספר יכולים לעודד מעורבות הורית בקרב תלמידים מתבגרים באמצעות מידע להורים הנוגע למסלולי הלימודים השונים העומדים לרשות התלמידים, וכיצד להציב ציפיות לימודיות גבוהות.
- **הבנת החסמים למעורבות הורית בקהילה.** חסמים המונעים מעורבות הורית בבית הספר עשויים להשתנות מקהילה לקהילה. ניתוח הנסיבות והתנאים המקומיים עוזר לבתי ספר להיערך בצורה הטובה ביותר לענות על צורכי הקהילה המקומית שלהם.

למידה רגשית-חברתית (SEL)

למידה רגשית-חברתית היא תהליך באמצעותו ילדים ומבוגרים רו־כשים ומיישמים בהצלחה ידע, תפישות וכישורים, הנדרשים כדי להבין ולנהל את רגשותיהם, להציב ולהשיג יעדים חיוביים, לחוש ולהביע אמפתיה כלפי אחרים, לבסס ולתחזק מערכות יחסים, ולקבל החלטות אחראיות. אנו מציגים מספר המלצות שיש לקחת בחשבון בעת קבלת ההחלטה בנוגע לבחירת מודל ה-SEL אותו רוצים ליישם ודרך יישומו.

- **יש למקד תוכניות SEL בהקניית מיומנויות ספציפיות.** קביעת המדדים והדרכים להעריך את הצלחת התוכנית צריכה להתרחש בשלב בחירת המודל, כדי לוודא שהמדדים אכן תואמים את מטרות התוכנית.
- **תוכניות SEL צריכות להכיל הוראות ברורות בנוגע לתחומים הספציפיים בהם התוכנית מתמקדת.** טרם בחירת תוכנית SEL, על אנשי מקצוע וקובעי מדיניות לבחון מודלים שונים של למידה חברתית-רגשית ולהבין האם הם כוללים הוראות ברורות ומדויקות.
- **יש לספק למורים וצוות בית הספר הכשרות מקצועיות והדרכות.** אם רוצים להטמיע בהצלחה תוכניות SEL, יש לספק למורים הכשרות מקצועיות ברמה גבוהה, לרבות קואוצ'ינג. הכשרות אלו יאפשרו למורים להבין לעומק את התוכנית, לרבות כיצד ליישם מערכי שיעור ולשלב פעילויות במהלך יום הלימודים, כמו גם לפתח כישורי SEL משל עצמם.
- **על בתי ספר וארגונים קהילתיים שונים להעריך את צורכי הקהילה.** כל קהילה היא שונה. הערכת צרכים יכולה לעזור לרשויות מקומיות להבין אילו מיומנויות ספציפיות עליהן לקדם, מהן החוזקות של בתי ספר מסוימים, מהם האתגרים עמם הם מתמודדים, וכיצד בעלי עניין מקומיים יכולים להיות מעורבים בתהליך.

לימודי שפה שנייה

לימודי שפה שנייה מתייחסים לתוכניות לימוד המלמדות שפה נוס־פת, מלבד שפת האם של התלמידים, כחלק ממסגרת בה שפה זו היא הדומיננטית. תוכניות מסוג זה חייבות לכלול יעדים ארוכי טווח. בישראל, בה עברית היא השפה הרשמית וערבית הפכה משפה רש־מית לשפה בעלת "מעמד מיוחד", מעמדן של שתי השפות אינו זהה והן אינן נלמדות באופן שווה בבתי הספר. אנו מציגים המלצות הנו־געות לחיזוק התוכניות ללימודי השפה העברית והערבית, על-מנת להתמודד עם הפערים החינוכיים בקרב המגזר הערבי.

- **תוכניות ללימוד שפה שנייה צריכות להיות מיושמות מוקדם ככל הניתן.**
- **יש להתמקד בהיבטים מרכזיים החשובים לתכנון והיצמדות אליהם.** תוכניות אשר מוטמעת בחיפזון בשל העברת סמכויות סובלות לעתים קרובות מחוסר תשומת לב לפרטים חשובים, היכולים להוביל אותן להצלחה.
- **יש להגדיר ולבסס מדדים להערכה של תוכניות קיימות ובאמצעותם לחתור לשיפור מתמשך**. יש להעריך באופן שיטתי ועל בסיס קבוע מה בתוכניות עובד היטב ומה לא, ולבצע שינויים בהתאם.
- **יש להקדיש פרק זמן נאות עד לבחינת התוצאות**.
- **יש לבחון האם כדאי ללמד עברית וערבית במסגרת מערכת החינוך הערבית כבר מגיל צעיר.** תוכניות דו-לשוניות יכולות להוביל לשיפור בהישגים אקדמיים, הן עבור תלמידים דוברי שפת מיעוט והן עבור תלמידים דוברי שפת הרוב. ממצאים אלו מצביעים על פוטנציאל מרחיק לכת בכל הנוגע ליתרונות חברתיים. על קובעי מדיניות לבחון כיצד ממצאים אלו יכולים לשרת את מטרותיה הסוציו-אקונומיות של ישראל. אף על פי כן, תוכניות לימוד דו-לשונית מצריכות חשיבה זהירה ובדיקה מקיפה הבוחנת האם אפשרות זו מתאימה עבור אוכלוסייה מסוימת או בתי ספר מסוימים.

בהצגת שלושת גורמי השינוי העיקריים — יצירת שיתופי פעו־

לה אזוריים מיטיבים, שיפור רמתם המקצועית של הרשויות המקו־ מיות, ושיפור מערכות החינוך בקרב יישובים חלשים בישראל — אנו מציעים מודל הניתן ליישום באופן הדרגתי, המאפשר ניצול של הזדמנויות קיימות והרחבתן. כל גורם יכול להניב תוצאות חיוביות במהירות, ואינו דורש בהכרח שינוי רוחבי של כלל המערכת. כמו כן, כל גורם מגלם פוטנציאל לשינוי חיובי, בהיקף שתלוי ברצון של הר־ שויות המקומיות ושותפותיהן בממשלה. יחד עם זאת, שלושת גורמי השינוי משלימים ומחזקים זה את זה, בצורה המשפרת את הסיכויים להצלחה בכל אזור בו הם מיושמים, ובנוסף יוצרת הזדמנות להרחיב את יישום המודל לתחומים חדשים.

העולם כיום ניצב בפני שינויים גדולים. שינויים אלו באו לידי ביטוי בישראל במהירות ובהיקף שלא נרשמו בשום מקום אחר בעו־ לם. הדבר מחייב את מדינת ישראל ואזרחיה לזהות את המוסדות המתקשים להתאים את עצמם לרוח התקופה, בעיקר מוסדות ממשל מקומי ומנהל עירוני, ולנסות ולשנות אותם כך שיתאימו לישראל כיום.

הפניות

בליקוף, מיכל, *לימוד ערבית בחינוך העברי*, ירושלים: סיכוי – העמותה לקידום שוויון אזרחי, יולי 2018.

בניטה, רינת, "רשויות מקומיות בישראל: מסמך רקע עבור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2015.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "רשויות מקומיות 2016 – קובץ נתונים לעיבוד," ירושלים, 2018.

מבקר המדינה, *דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2004 - ניהול כוח אדם ברשויות המקומיות*, ירושלים, 2004.

מעוז, "תוכנית מקום." אוחזר ב-5 לדצמבר, 2018:
https://www.maoz-il.org/makom/

משרד האוצר ומשרד התחבורה, "פיתוח התחבורה הציבורית – תוכנית אסטרטגית," ירושלים, 2012.

משרד החינוך, "לימודי עברית בבתי הספר במגזר הדרוזי [חוזרי מנכ"ל: לימודי עברית בבתי הספר במגזר הדרוזי]." אוחזר ב-20 לספטמבר, 2019:
https://apps.education.gov.il/Mankal/horaa.aspx?siduri=257

———, "עברית לערבים לחטיבה העליונה." אוחזר ב-20 לספטמבר, 2019:
https://edu.gov.il/special/Curriculum/High-School/hebrew-to-arab/Pages/Syllabus.aspx

———, "עברית לערבים לכיתה ז'." אוחזר ב-20 לספטמבר 2019:
https://edu.gov.il/special/Curriculum/Junior-High/seventh-grade/hebrew-to-arab/Pages/Syllabus.aspx

———, "שקיפות בחינוך." אוחזר ב-20 לספטמבר, 2019:
http://ic.education.gov.il/QvAJAXZfc/opendoc_pc.htm?document=Mabat_rachav.qvw&host=qvsprodlb&sheet=SH11&lang=en-US

משרד הפנים – *ראה* משרד החינוך

משרד הפנים, "אשכולות אזוריים, שיתופי פעולה מוניציפאליים," ירושלים, אוגוסט 2018.

משרד המשפטים, "הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשל־טון המקומי – דין וחשבון," ירושלים, 2016.

משרד ראש הממשלה, "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020," החלטת ממשלה מספר 922, הממשלה ה-34, 30 בדצמבר, 2015. אוחזר ב-13 למאי, 2020:
https://www.gov.il/he/Departments/policies/2015_des922

משרד ראש הממשלה, "עתודות לישראל – תכנית אסטרטגית לבניית עתודות הון אנושי למגזר משרתי הציבור בישראל," החלטת ממשלה מספר 1653, 10 ביולי, 2016. אוחזר ב-11 ביוני, 2020: https://atudot.gov.il/about/govdes1653

סנד, איתי, איסי רוזן-צבי, חמאייסי, ראסם, וזיאד אבו־חבלה, "המדיניות הממשלתית כלפי האוכלוסייה הערבית במסגרת עבודת הרשויות המקומיות בחב־רה הערבית," מרכז השלטון המקומי בישראל, 2015.

צוערים לשלטון המקומי, "תוכנית הצוערים לשלטון המקומי." אוחזר ב-5 לדצמבר, 2018: https://www.hasama-zoarim.co.il/register

רזין, ע., "פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל," נייר מדיניות, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1999.

ריינגוורץ, י.,"איחודי רשויות מקומיות והשפעתם התקציבית - עדויות מאיחוד הר־שויות של שנת 2003," מחקרי פלורסהיימר באוניברסיטה העברית, ירושלים, 2011.

רשות ארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה), מיצ"ב 5777, מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית, מבחני הישגים, תל אביב: משרד החינוך, נובמבר 2017.

Albarran, Alejandra S., and Stephanie M. Reich, "Using Baby Books to Increase New Mothers' Self-Efficacy and Improve Toddler Language Development," *Infant and Child Development*, Vol. 23, No. 4, 2014, pp. 374–387.

Auger, Anamarie, Stephanie M. Reich, and Emily K. Penner, "The Effect of Baby Books on Mothers' Reading Beliefs and Reading Practices," *Journal of Applied Developmental Psychology*, Vol. 35, No. 4, 2014, pp. 337–346.

Augustine, Catherine H., Jennifer Sloan McCombs, John F. Pane, Heather L. Schwartz, Jonathan Schweig, Andrew McEachin, and Kyle Siler-Evans, *Learning from Summer: Effects of Voluntary Summer Learning Programs on Low-Income Urban Youth*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, IG-127, 2016. As of January 19, 2020:
https://www.rand.org/pubs/infographics/IG127.html

Barnard, Wendy Miedel, "Parent Involvement in Elementary School and Educational Attainment," *Children and Youth Services Review*, Vol. 26, No. 1, 2004, pp. 39–62.

Basolo, Victoria, "U.S. Regionalism and Rationality," *Urban Studies*, Vol. 40, No. 3, 2003, pp. 447–462.

Ben-Bassat, Avi, and Momi Dahan, "The political economics of the municipalities," Jerusalem, Israel: The Israel Democracy Institute, 2009.

Ben-Bassat, Avi, Momi Dahan, and Esteban F. Klor,"Representativeness and efficiency in local government," The Israel Democracy Institute (in Hebrew), Jerusalem, Israel (2013).

———, "Is centralization a solution to the soft budget constraint problem?," European Journal of Political Economy 45 (2016): 57-75.

Bierman, Karen L., John D. Coie, Kenneth A. Dodge, Mark T. Greenberg, John E. Lochman, Robert J. McMahon, and Ellen Pinderhughes, "The Effects of a Multiyear Universal Social–Emotional Learning Program: The Role of Student and School Characteristics," *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, Vol. 78, No. 2, 2010.

Blass, Nachum, *The Academic Achievements of Arab Israeli Pupils*, Jerusalem: Taub Center for Social Policy Studies in Israel, Policy Paper No. 04.2017, September 2017. As of May 13, 2020: http://taubcenter.org.il/wp-content/files_mf/academicachievementsofarabisraelipupils.pdf

Blöchliger, H., and C. Vammalle, *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, Paris: OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, 2012.

Bodilly, Susan J., Jennifer Sloan McCombs, Nathan Orr, Ethan Scherer, Louay Constant, and Daniel Gershwin, *Hours of Opportunity: How Cities Can Build Systems to Improve Out-of-School-Time Programs*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, RB-9551-WF, 2010. As of January 19, 2020: https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB9551.html

Brierly, Allen B., "Issues of Scale and Transaction Costs in City-County Consolidation," in Jared Carr and Richard Feiock, eds., *City County Consolidation and Its Alternatives*, Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, 2004.

Brisk, Maria E., *Bilingual Education: From Compensatory to Quality Schooling*, Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates, 1998.

———, "Bilingual Education," in E. Hinkel, ed., *Handbook of Research in Second Language Teaching and Learning*, New York: Routledge Taylor and Francis Group, 2005.

Brooks-Gunn, J., L. J. Berlin, and A. S. Fuligni, "Early Childhood Intervention Programs: What About the Family?" in J. P. Shonkoff and S. J. Meisels, eds., *Handbook of Early Childhood Intervention*, New York: Cambridge University Press, 2000, pp. 549–588.

Bryce, James, *The American Commonwealth: Volume II*, Chicago: Charles H. Sergel and Co., 1891.

Carey, Nancy, Laurie Lewis, and Elizabeth Farris, *Parent Involvement in Children's Education: Efforts by Public Elementary Schools*, Washington, D.C.: U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, NCES 98-032, 1998.

Carter, T. and M. Chatfield, "Effective Bilingual Schools: Implications for Policy and Practice," *American Journal of Education*, Vol. 95, No. 1, November 1986, pp. 200–233.

CASEL—*See* Collaborative for Academic, Social, and Emotional Learning.

Castro, María, Eva Expósito-Casas, Esther López-Martín, Luis Lizasoain, Enrique Navarro-Asencio, and José Luis Gaviria, "Parental Involvement on Student Academic Achievement: A Meta-Analysis," *Educational Research Review*, Vol. 14, 2015, pp. 33–46.

Center for Applied Linguistics, "Bilingual and Dual Language Education," webpage, undated. As of December 7, 2018: www.cal.org/areas-of-impact/english-learners/bilingual-and-dual-language-education

Center for Urban Transportation Research, "MPO Staffing and Organizational Structures," webpage, December 2018. As of January 24, 2020: https://www.cutr.usf.edu/2018/11/cutr-webcast-mpo-staffing-and-organizational-structures/

Collaborative for Academic, Social, and Emotional Learning, "Core Competencies," website, undated-a. As of November 5, 2018: https://casel.org/core-competencies/

———, "What Is SEL," webpage, undated-b. As of November 5, 2018: https://casel.org/what-is-sel/

Collier, V. P., "How Long: A Synthesis of Research on Academic Achievement in a Second Language," *TESOL Quarterly*, Vol. 23, 1989, pp. 509–531.

Collier, V. P., and W. P. Thomas, *The Astounding Effectiveness of Dual Language Education for All*, Fairfax, Va.: George Mason University, 2004.

Conduct Problems Prevention Research Group, "Initial Impact of the Fast Track Prevention Trial for Conduct Problems: II. Classroom Effects," *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, Vol. 67, No. 5, 1999.

Cummins, J., *Language, Power, and Pedagogy*, Clevedon, UK: Multilingual Matters, 2000.

Durlak, Joseph A., Roger P. Weissberg, Allison B. Dymnicki, Rebecca D. Taylor, and Kriston B. Schellinger, "The Impact of Enhancing Students' Social and Emotional Learning: A Meta-Analysis of School-Based Universal Interventions," *Child Development*, Vol. 82, No. 1, 2011, pp. 405–432.

Durlak, Joseph A., Roger P. Weissberg, and Molly Pachan, "A Meta-Analysis of After-School Programs That Seek to Promote Personal and Social Skills in Children and Adolescents," *American Journal of Community Psychology*, Vol. 45, No. 3–4, 2010, pp. 294–309.

Dynarski, Mark, Susanne James-Burdumy, Mary Moore, Linda Rosenberg, John Deke, and Wendy Mansfield, *When Schools Stay Open Late: The National Evaluation of the 21st Century Community Learning Centers Program: New Findings*, Washington, D.C.: National Center for Education Evaluation and Regional Assistance, Institute of Education Sciences, U.S. Department of Education, 2004.

Dynarski, Mark, Mary Moore, John Mullens, Philip Gleason, Susanne James-Burdumy, Linda Rosenberg, Carol Pistorino, Tim Silva, John Deke, Wendy Mansfield, Sheila Heavide, and Daniel Levy, *When Schools Stay Open Late: The National Evaluation of the 21st Century Community Learning Centers Program: First Year Findings*, Washington, D.C.: National Center for Education Evaluation and Regional Assistance, Institute of Education Sciences, U.S. Department of Education, 2003.

EPISCenter, Pennsylvania State University, "PATHS," webpage, undated. As of
May 13, 2020:
http://www.episcenter.psu.edu/ebp/altthinking

Epstein, Joyce L., and Lori J. Connors, "School and Family Partnerships," *Practitioner*, Vol. 18, No. 4, 1992.

Epstein, Joyce L., and Mavis G. Sanders, "Family, School, and Community Partnerships," in Marc H. Bornstein, ed., *Handbook of Parenting:* Volume 5*: Practical Issues in Parenting*, Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates, 2002, pp. 407–437.

Fan Xitao and Michael Chen, "Parental Involvement and Students' Academic Achievement: A Meta-Analysis," *Educational Psychology Review*, Vol. 13, No. 1, 2001, pp. 1–22.

Feldman, Amy F., and Jennifer L. Matjasko, "The Role of School-Based Extracurricular Activities in Adolescent Development: A Comprehensive Review and Future Directions," *Review of Educational Research*, Vol. 75, No. 2, 2005, pp. 159–210.

Fox, William F., and Tami Gurley, *Will Consolidation Improve Sub-National Governments?* Washington, D.C.: World Bank, 2006.

Ghanem, As'ad, and Mohanad Mustafa, "Arab Local Government in Israel: Partial Modernisation as an Explanatory Variable for Shortages in Management," *Local Government Studies*, Vol. 35, No. 4, 2009, pp. 457–473.

Goodall, Janet, and Caroline Montgomery, "Parental Involvement to Parental Engagement: A Continuum," *Educational Review*, Vol. 66, No. 4, 2014, pp. 399–410.

Gottfredson, Denise, Amanda Brown Cross, Denise Wilson, Melissa Rorie, and Nadine Connell, "Effects of Participation in After-School Programs for Middle School Students: A Randomized Trial," *Journal of Research on Educational Effectiveness*, Vol. 3, No. 3, 2010, pp. 282–313.

Grant, Sean, Laura S. Hamilton, Stephani L. Wrabel, Celia J. Gomez, Anamarie A. Whitaker, Jennifer T. Leschitz, Fatih Unlu, Emilio R. Chavez-Herrerias, Garrett Baker, Mark Kevin Barrett, Mark Harris, and Alyssa Ramos, *Social and Emotional Learning Interventions Under the Every Student Succeeds Act: Evidence Review*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, RR-2133-WF, 2017. As of January 19, 2020: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2133.html

Hakuta, K., "A Critical Period for Language Acquisition?" in D. B. Bailey, Jr., J. T. Bruer, F. Symons, and J. Lichtman, eds., *Critical Thinking About Critical Periods*, Baltimore, Md.: Brookes, 2001, pp. 192–205.

Hakuta, K., Y. G. Butler, and D. Witt, "How Long Does It Take English Learners to Attain Proficiency?" University of California Linguistic Minority Research Institute, Policy Report 2000-1, 2000.

Henderson, H., "Why We Need Regional Government," *Planning*, Vol. 68, No. 10, 2002, pp. 41–43.

Inflation.eu, "Inflation Israel 1985," webpage, undated. As of May 13, 2020: https://www.inflation.eu/inflation-rates/israel/historic-inflation/cpi-inflation-israel-1985.aspx

Initiative for Applied Education Research, "Social and Emotional Skills Cultivation in the Education System," webpage, undated. As of January 24, 2020: http://education.academy.ac.il/Branches/Branch.aspx?nodeId=1108&branchId=856

Inter-Agency Task Force on Israeli Arab Issues, "Government Resolution 922: Five Year Economic Development Plan for Arab Society, 2016–2017 Government Implementation Update," September 2018. As of January 24, 2020: https://www.iataskforce.org/sites/default/files/resource/resource-1570.pdf

Israel Land Authority, "About Israel Land Authority," webpage, undated. As of May 13, 2020: https://land.gov.il/en/Pages/AboutUs.aspx

Jones, Stephanie M., Sophie P. Barnes, Rebecca Bailey, and Emily J. Doolittle, "Promoting Social and Emotional Competencies in Elementary School," *The Future of Children*, Vol. 27, No. 1, 2017, pp. 49–72. As of January 16, 2019: http://www.jstor.org/stable/44219021

Kerrouche, Eric, "France and Its 36,000 Communes: An Impossible Reform?" in Herald Baldersheim and Lawrence E. Rose, eds., *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, London: Palgrave Macmillan, 2010, pp. 160–179.

Kim, James S., Lauren Capotosto, Ardice Hartry, and Robert Fitzgerald, "Can a Mixed-Method Literacy Intervention Improve the Reading Achievement of Low-Performing Elementary School Students in an After-School Program? Results from a Randomized Controlled Trial of READ 180 Enterprise," *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 33, No. 2, 2011, pp. 183–201.

Kim Yanghee, "Minority Parental Involvement and School Barriers: Moving the Focus Away from Deficiencies of Parents," *Educational Research Review*, Vol. 4, No. 2, 2009, pp. 80–102.

Korfmacher, Jon, Beth Green, Fredi Staerkel, Carla Peterson, Gina Cook, Lori Roggman, Richard A. Faldowski, and Rachel Schiffman, "Parent Involvement in Early Childhood Home Visiting," *Child & Youth Care Forum*, Vol. 37, No. 4, 2008, pp. 171–196.

Kushiner, Joseph, and David Siegel, "Are Services Delivered More Efficiently After Municipal Amalgamations?" *Canadian Public Administration*, Vol. 48, No. 2, 2005, pp. 251–267.

Lambert, W. E., G. R. Tucker, and A. d'Anglejan, "Cognitive and Attitudinal Consequences of Bilingual Schooling: The St. Lambert Project Through Grade Five," *Journal of Educational Psychology*, Vol. 65, No. 2, 1973, pp. 141–159.

Lauer, Patricia A., Motoko Akiba, Stephanie B. Wilkerson, Helen S. Apthorp, David Snow, and Mya L. Martin-Glenn, "Out-of-School-Time Programs: A Meta-Analysis of Effects for At-Risk Students," *Review of Educational Research*, Vol. 76, No. 2, 2006, pp. 275–313.

Lee, Jung-Sook, and Natasha K. Bowen, "Parent Involvement, Cultural Capital, and the Achievement Gap Among Elementary School Children," *American Educational Research Journal*, Vol. 43, No. 2, 2006, pp. 193–218.

Lenneberg, E. H., "The Capacity for Language Acquisition," in J. A. Fodor, J. J. Katz, Q. V. Quine, and N. Chomsky, eds., *The Structure of Language: Readings in the Philosophy of Language*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1964.

Levi, Amir, and Daniel Suchi, *The Causes and Consequences of Israeli Government Resolution 922*, Cambridge, Mass.: Mossavar-Rahmani Center for Business & Government, Harvard Kennedy School, M-RCBG Associate Working Paper No. 99, 2018.

Mallett, William J., *Metropolitan Transportation Planning*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, February 3, 2010.

McClelland, Megan M., Shauna L. Tominey, Sara A. Schmitt, and Robert Duncan, "SEL Interventions in Early Childhood," *Future of Children*, Vol. 27, No. 1, 2017, pp. 33–47.

McCombs, Jennifer Sloan, Anamarie A. Whitaker, and Paul Youngmin Yoo, *The Value of Out-of-School Time Programs*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, PE-267-WF, 2017. As of May 14, 2020: https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE267.html

Miedel, Wendy T., and Arthur J. Reynolds, "Parent Involvement in Early Intervention for Disadvantaged Children: Does It Matter?" *Journal of School Psychology*, Vol. 37, No. 4, 1999, pp. 379–402.

Mohl, Philipp, and Tobias Hagen, "Do EU Structural Funds Promote Regional Growth? New Evidence from Various Panel Data Approaches," *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 40, No. 5, 2010, pp. 353–365.

OECD—*See* Organisation for Economic Co-operation and Development.

Okun, Barbara S., and Dov Friedlander, "Educational Stratification Among Arabs and Jews in Israel: Historical Disadvantage, Discrimination, and Opportunity," *Population Studies*, Vol. 59, No. 2, 2005, pp. 163–180.

Organisation for Economic Co-operation and Development, "PISA 2015 Results in Focus," Paris, December 2016.

———, *Land-Use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets*, Paris: OECD Publishing, 2017.

———, "Mathematics Performance (PISA)," 2018a. As of January 16, 2019: https://www.oecd-ilibrary.org/education/mathematics-performance-pisa/indicator/english_04711c74-en

———, *OECD Economic Surveys: Israel 2018*, Paris: OECD Publishing, 2018b. As of January 16, 2019: http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-isr-2018-en

Palmer, Kristi L., Stephen A. Anderson, and Ronald M. Sabatelli, "How Is the Afterschool Field Defining Program Quality? A Review of Effective Program Practices and Definitions of Program Quality," *Afterschool Matters*, Vol. 9, 2009, pp. 1–12.

Raikes, Helen, Beth L. Green, Jane Atwater, Ellen Kisker, Jill Constantine, and Rachel Chazan-Cohen, "Involvement in Early Head Start Home Visiting Services: Demographic Predictors and Relations to Child and Parent Outcomes," *Early Childhood Research Quarterly*, Vol. 21, No. 1, 2006, pp. 2–24.

Reich, Stephanie M., Emily K. Penner, and Greg J. Duncan, "Using Baby Books to Increase New Mothers' Safety Practices," *Academic Pediatrics*, Vol. 11, No. 1, 2011, pp. 34–43.

Reich, Stephanie M., Emily K. Penner, and Greg J. Duncan, "Using Baby Books to Increase New Mothers' Safety Practices," *&,* Vol. 36, No. 2, 2012, pp. 108-117.

Robinson, J. P., W. P. Rivers, and R. D. Brecht, "Speaking Foreign Languages in the United States: Correlates, Trends, and Possible Consequences," *Modern Language Journal*, Vol. 90, No. 4, 2006, pp. 457–472.

Russell, Lane, and Priscilla Little, *Collecting and Using Information to Strengthen Citywide Out-of-School Time Systems: Strategy Guide*, Washington, D.C.: National League of Cities Institute for Youth, Education and Families, Harvard Family Research Project, and Wallace Foundation, 2011.

Sapala, Magdalena, "European Regional Development Fund," briefing, Brussels, Belgium: European Parliamentary Research Service, October 2016.

Schaub, Maryellen, "Is There a Home Advantage in School Readiness for Young Children? Trends in Parent Engagement in Cognitive Activities with Young Children, 1991–2001," *Journal of Early Childhood Research*, Vol. 13, No. 1, 2015, pp. 47–63.

Schneider, Alma, and Liron Shoham, "Informal Education in Israel's Arab Society from an Overlooked Field to a Government Priority," Inter-Agency Task Force on Israeli Arab Issues, 2017.

Schwartz, Heather L., Jennifer Sloan McCombs, Catherine H. Augustine, and Jennifer T. Leschitz, *Getting to Work on Summer Learning: Recommended Practices for Success*, 2nd ed., Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, RR-366-1-WF, 2018. As of January 19, 2020: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR366-1.html

Sheldon, Steven B., and Joyce L. Epstein, "Improving Student Behavior and School Discipline with Family and Community Involvement," *Education and Urban Society*, Vol. 35, No. 1, November 2002, pp. 4–26.

Sheridan, Susan M., Lisa L. Knoche, Carolyn P. Edwards, James A. Bovaird, and Kevin A. Kupzyk, "Parent Engagement and School Readiness: Effects of the Getting Ready Intervention on Preschool Children's Social–Emotional Competencies," *Early Education and Development*, Vol. 21, No. 1, 2010, pp. 125–156.

Simpkins, S. D., P. M. D. Little, H. B. Weiss, and S. Simpkins-Chaput, "Understanding and Measuring Attendance in Out-of-School Programs," *Issues and Opportunities in Out-of-School Time Evaluation Briefs*, Vol. 7, 2004.

Smith, C., and C. Hohmann, *Youth Program Quality Assessment Validation Study: Findings for Instrument Validation*, Ypsilanti, Mich.: High/Scope Educational Research Foundation, 2005.

Steele, J. L., R. O. Slater, G. Zamarro, T. Miller, J. Li, S. Burkhauser, and M. Bacon, "Effects of Dual-Language Immersion Programs on Student Achievement: Evidence from Lottery Data," *American Educational Research Journal*, Vol. 54, No. 1, supp., April 2017.

Taylor, Rebecca D., Eva Oberle, Joseph A. Durlak, and Roger P. Weissberg, "Promoting Positive Youth Development Through School-Based Social and Emotional Learning Interventions: A Meta-Analysis of Follow-Up Effects," *Child Development*, Vol. 88, No. 4, 2017, pp. 1156–1171.

Tedick, D. J., D. Christian, and T. W. Fortune, "The Future of Immersion Education: An Invitation to 'Dwell in Possibility,'" in D. J. Tedick, D. Christian, and T. W. Fortune, eds., *Immersion Education Practices, Policies, Possibilities*, Bristol, UK: Multilingual Matters, 2011, pp. 1–11.

Turney, Kristin, and Grace Kao, "Barriers to School Involvement: Are Immigrant Parents Disadvantaged?" *Journal of Educational Research*, Vol. 102, No. 4, 2009, pp. 257–271.

U.S. Government Accountability Office, "Metropolitan Planning Organizations: Options Exist to Enhance Transportation Planning Capacity and Federal Oversight," Washington, D.C., GAO-09-868, September 9, 2009.

Vandell, Deborah Lowe, "Afterschool Program Quality and Student Outcomes: Reflections on Positive Key Findings on Learning and Development from Recent Research," in Terry K. Peterson, ed., *Expanding and Opportunities: Leveraging the Power of Afterschool and Summer Learning for Student Success*, 2013.

Vandell, Deborah Lowe, Reed W. Larson, Joseph L. Mahoney, and Tyler W. Watts, "Children's Organized Activities," *Handbook of Child Psychology and Developmental Science*, 7th ed., Vol. 4, 2015, pp. 1–40.

Vandell, Deborah Lowe, Elizabeth R. Reisner, and Kim M. Pierce, *Outcomes Linked to High-Quality Afterschool Programs: Longitudinal Findings from the Study of Promising Afterschool Programs*, University of California, Irvine, University of Washington-Madison, and Policy Studies Associates, Inc., October 2007.

Vandell, Deborah Lowe, and Lee Shumow, "After-School Child Care Programs," *The Future of Children*, Vol. 9, No. 2, 1999, pp. 64–80.

Wallis, Allan D., "Inventing Regionalism: The First Two Waves," *National Civic Review*, Vol. 83, No. 2, 1994, pp. 159–175.

Wollmann, Hellmut, "Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations," *Local Government Studies*, Vol. 30, No. 4, 2004, pp. 639–665.

Wrabel, Stephani L., Laura S. Hamilton, Anamarie A. Whitaker, and Sean Grant, *Investing in Evidence-Based Social and Emotional Learning: Companion Guide to Social and Emotional Learning Interventions Under the Every Student Succeeds Act: Evidence Review*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, RR-2739-WF, 2018. As of May 13, 2020: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2739.html

Yohalem, Nicole, Elizabeth Devaney, Charles Smith, and Alicia Wilson-Ahlstrom, *Building Citywide Systems for Quality: A Guide and Case Studies for Afterschool Leaders*, New York: Wallace Foundation, 2012.

Yohalem, Nicole, and Alicia Wilson-Ahlstrom, "Inside the Black Box: Assessing and Improving Quality in Youth Programs," *American Journal of Community Psychology*, Vol. 45, No. 3-4, 2010, pp. 350–357.

Zellman, Gail L., Michal Perlman, and Rita Karam, "How Moroccan Mothers and Fathers View Child Development and Their Role in Their Children's Education," *International Journal of Early Years Education*, Vol. 22, No. 2, 2014, pp. 197–209.

Zhai, Fuhua, C. Cybele Raver, and Stephanie M. Jones, "Social and Emotional Learning Services and Child Outcomes in Third Grade: Evidence from a Cohort of Head Start Participants," *Children and Youth Services Review*, Vol. 56, September 2015, pp. 42–51.

Zins, Joseph E., Michelle R. Bloodworth, Robert P. Weissberg, and Herbert J. Walberg, "The Scientific Base Linking Social and Emotional Learning to School Success," in Joseph E. Zins, Robert P. Weissberg, Margaret C. Wang, and Herbert J. Walberg, eds., *Building Academic Success on Social and Emotional Learning: What Does the Research Say*, New York: Teachers College Press, 2004, pp. 3–22.

אודות המחברים

אמיר לוי הצטרף למכון ראנד כעמית הישראלי הראשון בשנת 2018. כיהן כממונה על אגף התקציבים באוצר, בין השנים 2013-2017. לוי שיתף פעולה עם חוקרי מכון ראנד לצורך פיתוח אסטרטגיה שתסייע למדינת ישראל בקידום שילוב האוכלוסייה הערבית בחברה הישראלית.

טל וולפסון הוא דוקטורנט ב- Pardee RAND Graduate School ומשמש כעוזר חוקר מדיניות במכון ראנד. בעל תואר שני בכלכלה ותואר ראשון בכלכלה ופילוסופיה, שניהם מהאוניברסיטה העברית בירושלים. מחקריו עוסקים בכלכלת עבודה; הגירה ודמוגרפיה; וכלכלת ביטחון.

סטיבן ו. פופר הוא כלכלן בכיר במכון ראנד. בתפקידו כמנהל-שותף ב-RAND Science and Technology Policy Institute, ייעץ פופר למשרד המדע והטכנולוגיה של הבית הלבן ולסוכנויות ממשלתיות אחרות, וביצע עבורם מחקרים. כמו כן, שימש כחוקר בכיר במחקרים הראשונים של מכון ראנד שעסקו בישראל. מחקריו מתמקדים בבניית אסטרטגיה ארוכת טווח בתחומי האנרגיה, ביטחון פנים, תכנון בריאות סביבתית, וכן בבניית אסטרטגיה חברתית-כלכלית ארוכת טווח.

שירה עפרון היא יועצת מיוחדת בנושאים הנוגעים למדינת ישראל במרכז ראנד למדיניות ציבורית במזרח התיכון. מתגוררת כיום בישראל ומשמשת בנוסף כחוקרת אורחת במכון למחקרי ביטחון לאומי, ועמיתת מחקר במסגרת Israel Policy Forum. היא חוקרת נושאים הקשורים למדיניות הפנים והחוץ של ישראל, כולל הסכסוך הישראלי-פלסטיני והשקעותיה של סין בכלכלת ישראל.

אנמארי ויטאקר היא חוקרת מדיניות במכון ראנד. מחקריה עוסקים באופן בו מדיניות שירותים לילדים משפיעה על התפתחות הילד והמשפחה, ובאופן בו מערכות חינוך מקומיות יכולות לפתח וליישם מדיניות בצורה הטובה ביותר.

ג'ניפר ג' לי היא מדענית בכירה במכון ראנד ובלשנית בתחום הבלשנות השימושית. היא חוקרת לימודי שפה ומדיניות שפה, והיבטים שונים בהתפתחות שוק העבודה כגון ארגונים, אסטרטגיה ושינויים.

ממשל המקומי בישראל תמיד היה חלש ביחס לממשלה. יחד עם זאת, סוגיות רבות הנוגעות לפיתוח כלכלי-חברתי ולשוויון הזדמנויות כלכלי מטופלות בצורה הטובה ביותר דווקא ברמה המקומית. מחקר זה מתייחס לשלושה היבטים מרכזיים של הממשל המקומי בישראל, ובוחן כיצד ניתן להגביר את תפקודן היעיל של הרשויות המקומיות, כך שתהפוכנה לסוכנות שינוי פעילות יותר. ראשית, טוענים מחברי המחקר בעד גישה אזורית להתמודדות עם אופיו המבוזר של השלטון המקומי בישראל, ומראים כיצד גישה זו יכולה לסייע לרשויות מקומיות קטנות ובעלות הכנסה נמוכה להתגבר על המכשולים העיקריים הניצבים בפניהן. לאחר מכן, מציגים מחברי המחקר מודל גיוס והעסקה, שיהווה פתרון חלקי לנטייה של רשויות מקומיות רבות בפריפריה להעסיק ולקדם מקורבים על חשבון מנהלים ואנשי צוות המוכשרים לתפקיד. לבסוף, בוחנים מחברי המחקר אילו שירותי חינוך תוכלנה הרשויות המקומיות להציע לתושביהן, בדגש על קהילות מיעוטים.

מחקר זה רלוונטי עבור אלו העוסקים בשינויים עירוניים ואזוריים, מוסדות ממשל דמוקרטיים ומוסדות לפיתוח חברתי וכלכלי, לרבות אלו הפועלים לשילוב אוכלוסיות חלשות בישראל ובכלל.

www.rand.org

Hebrew Translation of
Local Government Reform and the Socioeconomic Gap in Israel
RR-3204/1-RC