

أمير ليفي (Amir Levi)، تال ولفسون (Tal Wolfson)،
ستيفن دبليو بوبير (Steven W. Popper)، شيرا إفرون (Shira Efron)،
أناماري إيه ويتاكر (Anamarie A. Whitaker)،
جنيفر جاي لي (Jennifer J. Li)

إصلاح الحكومة المحلية والفجوة الاجتماعية الاقتصادية في إسرائيل

البناء لأجل مستقبل جديد



إصلاح الحكومة المحلية والفجوة الاجتماعية الاقتصادية في إسرائيل

البناء لأجل مستقبل جديد

أمير ليفي (AMIR LEVI)، نال ولفسون (TAL WOLFSON)،
ستيفن ديليو بوبير (STEVEN W. POPPER)، شيرا إفرون (SHIRA EFRON)،
أناماري إيه ويتاكر (ANAMARIE A. WHITAKER)،
جنيفر جاي لي (JENNIFER J. LI)



للحصول على مزيدٍ من المعلومات حول هذا المنشور، الرجاء زيارة الموقع الإلكتروني
www.rand.org/t/RR3204

تم النشر بواسطة مؤسسة RAND، سانتا مونيكا، كاليفورنيا.
© حقوق الطبع والنشر لعام 2020 محفوظة لصالح مؤسسة RAND
RAND® علامة تجارية مسجلة.

تصميم صورة الغلاف: ريك بن-كراوس (Rick Penn-Kraus)
صورة الغلاف: Gilabrand

حقوق الطبع والنشر الإلكتروني محدودة

هذه الوثيقة والعلامة (العلامات) التجارية الواردة فيها محمية بموجب القانون. يتوفر هذا التمثيل للملكية الفكرية الخاصة بمؤسسة RAND للاستخدام لأغراض غير تجارية حصريًا. يحظر النشر غير المصرح به لهذا المنشور عبر الإنترنت، يُصرح بنسخ هذه الوثيقة للاستخدام الشخصي فقط، شريطة أن تظل مكتملة دون إجراء أي تعديل عليها. يلزم الحصول على تصريح من مؤسسة RAND، لإعادة إنتاج أو إعادة استخدام أي من الوثائق البحثية الخاصة بنا، بأي شكل كان. لأغراض تجارية، للمزيد من المعلومات حول تصاريح إعادة الطباعة والربط على المواقع الإلكترونية، الرجاء زيارة صفحة التصاريح في موقعنا الإلكتروني
www.rand.org/pubs/permissions.html

مؤسسة RAND هي منظمة بحثية تُعدّ حلولاً لتحديات السياسات العامة للمساعدة على جعل المجتمعات حول العالم أكثر أمانًا وسلامة وصحة وازدهارًا. مؤسسة RAND هي مؤسسة غير ربحية، حيادية، وملتزمة بالصالح العام.

لا تعكس منشورات مؤسسة RAND بالضرورة آراء عملاء ورعاة الأبحاث الذين يتعاملون معها.

ادعم مؤسسة RAND
وتبرع بمساهمة خيرية معفاة من الضريبة عبر
www.rand.org/giving/contribute

www.rand.org

لطالما كان مستوى الحوكمة المحلية في إسرائيل على مرّ التاريخ ضعيفاً مقارنةً بسلطة الحكومة الوطنية، وانطلاقاً من هذا المستوى، يمكن تناول العديد من المسائل المتعلقة بالتنمية الاجتماعية الاقتصادية في الاقتصاد الأوسع نطاقاً على النحو الأمثل. تقدم هذه الدراسة ثلاثة جوانب رئيسية للبلديات الإسرائيلية بهدف تعزيز فاعلية وكفاءة الحكومة المحلية في إسرائيل. لا سيما في إعادة هيكلة البلديات لكي تصبح جهات أكثر فاعلية في التغيير. أولاً، يقترح المؤلفون تبني نهج إقليمي لمعالجة الطبيعة المُقسّمة لحكومة البلديات والتغلب على بعض العقبات الرئيسية التي يتم التعرض لها عند التعامل مع المشكلات التي تواجهها البلديات الصغيرة ومحدودة الدخل كل على حدة. ثانياً، وضعوا نموذجاً مبتكراً لتوظيف الكوادر وتنسيبهم في المناصب الإدارية للبلدية باعتبار ذلك حلاً جزئياً للمحسوبية وقلّة القيادة الماهرة والعاملين المحترفين الذين يمثلون العديد من المحليات النائية في إسرائيل. أخيراً، يدرس المؤلفون خدمات التعليم التي يمكن أن توفرها البلديات للمواطنين مع تركيز الاهتمام على مجتمعات الأقبليات. من المفترض أن تكون تلك الدراسة محل اهتمام للمشاركين في التحولات الحضرية والإقليمية، ومؤسسات الحوكمة الديمقراطية، والتنمية الاجتماعية والاقتصادية لإسرائيل، ويشمل ذلك العاملين سعيًا لتضمين أكبر للسكان المستضعفين داخل إسرائيل وبصورة أعم.

ظهرت هذه الدراسة إلى النور نتيجة لمنحة الزمالة لغير المقيمين في مؤسسة RAND المقدمة إلى أمير ليفي (Amir Levi)، المدير السابق لمكتب الميزانية في وزارة المالية الإسرائيلية. قدمت مؤسسة Diane and Guilford Glazer philanthropies للأعمال الخيرية تمويلًا سخياً لمنحة الزمالة المقدمة إلى ليفي.

التمويل

تم تمويل هذا البحث والتحليل عن طريق مساهمة سخية من مؤسسة Diane and Guilford Glazer Philanthropies للأعمال الخيرية، ومؤسسة Y & S Nazarian Family Foundation، ومؤسسة Rosalinde and Arthur Gilbert Foundation، وغيرها من الجهات الداعمة لبرنامج إسرائيل في مركز RAND للسياسات العامة في الشرق الأوسط (CMEPP).

مركز RAND للسياسات العامة في الشرق الأوسط

يعتبر مركز RAND للسياسات العامة في الشرق الأوسط جزءًا من البرامج الدولية في مؤسسة RAND. يجمع مركز RAND للسياسات العامة في الشرق الأوسط (CMEPP) بين التفوق في التحليل والخبرة الإقليمية عبر مؤسسة RAND لمعالجة التحديات السياسية والاجتماعية والاقتصادية الأكثر حساسية التي تواجه الشرق الأوسط. يعالج برنامج إسرائيل في مركز السياسات العامة في الشرق الأوسط مسائل السياسات الأساسية في إسرائيل التي تغطي مجالات عديدة، مثل تقليل الفجوات الاجتماعية الاقتصادية، ودمج سكان طائفة الحريديم والسكان العرب في القوى العاملة، وإصلاح التعليم، ومجالات أخرى ذات أهمية حيوية لبقاء مستقبل إسرائيل ورخاء جميع شعبها. تم تنفيذ توصيات مؤسسة RAND في مجالات سياسات رئيسية تشمل إدارة سياسات الطاقة، وتحسين كفاءة الشرطة، والمساعدة على إنشاء عمليات ومؤسسات من أجل دعم استراتيجية اجتماعية واقتصادية بعيدة المدى لمكتب رئيس الوزراء.

المحتويات

iii	تمهيد
vii	الأشكال
ix	الجدول
xi	الملخص
xvii	شكروعرفان
xix	الاختصارات

الفصل الأول

1	مقدمة
2	التوازن الوطني البلدي في إسرائيل
5	خطة هذه الدراسة

الفصل الثاني

9	الحال فيما يتعلق بنهج إقليمي للحكومة المحلية
9	المشكلة التي تواجه البلديات
18	احتماليات نهج إقليمي
27	خطة لنهج إقليمي في إسرائيل
40	اختيار التصميم والهيكلة وتنفيذ نموذج المناطق

الفصل الثالث

47	تعزيز المهارات الإدارية ورأس المال البشري
49	إنشاء قاعدة بيانات لكبار المديرين

الفصل الرابع

55	تحسين خدمات التعليم التي تقدمها البلديات
58	استعراض الجوانب الفعّالة

58.....	إشراك الآباء
64.....	التعليم الاستلحاقى
71.....	التعلم الاجتماعى والعاطفى
77.....	تعليم اللغة الثانية

الفصل الخامس

83.....	النتائج المستخلصة والتوصيات المتعلقة بالسياسات
84.....	إنشاء مناطق لمساعدة السلطات الوطنية والمحلية على تحقيق أهدافها
88.....	إضفاء الطابع المهني على قيادة الحكومة المحلية
	وضع أصول تعليمية لتلبية الاحتياجات المحلية على نحو
89.....	أفضل
95.....	المراجع
107.....	نبذة عن المؤلفين

2.1	متوسط توازن ميزانية البلديات للعام 2016، حسب الشرائح	
10	العشرية الاجتماعية الاقتصادية	.....
2.2	تقسيم المحليات في أدنى أربع شرائح عشرية اجتماعية	
12	اقتصادية، 2016	.....
2.3	الدخول والنفقات النهائية، حسب الشريحة العشرية الاجتماعية	
13	الاقتصادية للمنطقة المحلية	.....
2.4	متوسط منطقة المساحة التجارية والمكتبية حسب الشريحة	
15	العشرية الاجتماعية الاقتصادية، 2016	.....
2.5	متوسط المساحة للمناطق الصناعية حسب الشريحة العشرية	
15	الاجتماعية الاقتصادية، 2016	.....
2.6	الدخل الناتج محلياً باعتباره جزءاً من مجموع الدخل للمحليات	
30	الإسرائيلية	.....
2.7	فجوات التحصيل بين الطلاب المتحدثين بالعبرية في الصف	
35	الخامس من الخلفيات الاجتماعية والاقتصادية العليا والمتوسطة	.....
	والدنيا، 2017-2008	.....
2.8	فجوات التحصيل بين الطلاب المتحدثين بالعربية في الصف	
36	الخامس من الخلفيات الاجتماعية والاقتصادية العليا والمتوسطة	.....
	والدنيا، 2017-2008	.....

- 2.1 متوسط عائدات الضرائب التجارية لكل مواطن، حسب الشريحة العشرية الاجتماعية الاقتصادية للمنطقة المحلية.....14
- 2.2 عدد السلطات المحلية، حسب المنطقة الجغرافية والشرائح العشرية الاجتماعية الاقتصادية16
- 2.3 دخل ضريبة السكن والأعمال للمقيم (الشيكول الإسرائيلي الجديد)، 2016.....18
- 2.4 مؤشرات بشأن المناطق الحضرية في إسرائيل، عام 2010.....37

تشبه المشكلات التي تواجه البلديات في إسرائيل المشكلات التي تواجه البلديات الأخرى في جميع أنحاء العالم، لكنها أصبحت أكثر حدة من عدة أوجه، لطالما كان مستوى الحوكمة المحلية في إسرائيل على مرّ التاريخ ضعيفاً مقارنةً بسلطة الحكومة الوطنية. وكان المبدأ التوجيهي للجيل المؤسس لإسرائيل يتمثل في خلق مركزية قرار وحوكمة على المستوى الوطني على حساب صناعة القرار المحلي، والذي يعتبر الأفضل لتسريع التنمية وتزويد الأمن والدفاع بالاستخدام الأكثر كفاءة للموارد. وربما تضع وتيرة تنمية إسرائيل السريعة بشكل ملحوظ، لا سيما على مدار الأعوام الثلاثين الماضية، هيكلية الحوكمة تلك في موضع تساؤل هذه الأيام.

هذا هو الحال تحديداً بالنظر إلى التفاوتات الكبيرة الموجودة في إسرائيل الحديثة في مجالات عديدة، وتحتاج هذه التفاوتات، إلى اتخاذ الإجراءات حيالها، وكذلك الاتجاهات الديموغرافية في مجتمعات اليهود الأرثوذكس المتشددين ومجتمعات العرب مقارنةً بتلك الموجودة في بقية السكان تحتاج أيضاً لإجراءات. أدى قرار الحكومة رقم 922 الصادر في كانون الأول (ديسمبر) 2015 إلى وضع برنامج مدته خمس سنوات لدعم النمو الاقتصادي وتضييق الفجوات المنهجية بين السكان اليهود والعرب في إسرائيل. تتصدى هذه الخطة، بالتزامن مع الحوافز التي تهدف إلى دعم مجموعة أخرى عادةً ما تُصنّف بأنها منخفضة الدخل في المجتمع الإسرائيلي (مثل مجتمع الحريديم، أو المجتمع الأرثوذكسي المتشدد)، لتحقيق أن الجهات المستفيدة المستهدفة غير مُوزَّعة بالتساوي في جميع أنحاء البلاد، وتعني معالجة بواعث القلق التي تنتاب مجتمعات العرب والمجتمعات اليهودية الأرثوذكسية المتشددة أيضاً سبر أغوار مجموعة أوسع نطاقاً

من المسائل التي يغلب عليها الطابع العام والمتعلقة بالحكومة المحلية والتنمية الاجتماعية الاقتصادية في إسرائيل بأكملها على صعيد إقليمي.

تعتبر المشكلات التي تواجهها إسرائيل معقدة ولا يمكن أن تستوعبها إدارات الحكومات المتشعبة بسهولة والتي لم تعد قائمة فحسب في القطاعات الخدمية (مثل الصحة والنقل والطاقة والتعليم والتجارة). بل بين مستويات الحكومة أيضًا. لذلك، نركز على المشكلات القائمة على مستوى البلديات الإسرائيلية أكثر من تلك الموجودة في مراكز الحكومة الوطنية في القدس. إلى جانب التركيز على إمكانية التنشيط أيضًا. يقدم المؤلفون في هذه الدراسة ثلاث مسائل رئيسية تواجه البلديات الإسرائيلية، ويقدمون توصيات لتعزيز كفاءة الحكومة المحلية وفعاليتها في إسرائيل. لا سيما في إعادة هيكلة البلديات لكي تصبح جهات أكثر فاعلية في التغيير.

وبخلاف الهيكل السياسي للحكومة المحلية، تفسر أربعة عوامل أغلب نقاط الضعف التي أظهرتها المحليات الأضعف اجتماعيًا واقتصاديًا في إسرائيل. يكمن العامل الأول في انخفاض مستوى الدخل الناتج محليًا. ويساعد العامل الثاني على شرح الأول: قلة المناطق الصناعية والتجارية جدًّا في البلدات محدودة التمويل. ثالثًا، يقع الكثير من المحليات الأضعف في إسرائيل على الحدود الجغرافية الخارجية، حيث تبعد نسبيًا عن الوكالات الحكومية والنشاط التجاري. أخيرًا، العامل الرابع هو حجم السكان القليل نسبيًا في المحليات الأكثر ضعفًا من الناحية الاجتماعية الاقتصادية. في 2016 كان متوسط حجم المدن ضمن الشرائح العشرية الأربع الأقل يبلغ 27,900 نسمة. بينما كان متوسط حجم باقي المدن 38,400. وتعتبر محليات العرب أصغر من ذلك، حيث يبلغ متوسط الحجم 14,400 في جميع محليات العرب البالغ عددها 85. مقارنة بمتوسط يبلغ 43,200 للمحليات غير العربية (الجهاز المركزي للإحصاء، 2018). يجعل كبر عدد السلطات المحلية من الصعب تحديد أي ميزة يمكن أن تؤوّل إلى وفورات الحجم. تشير دلائل من دول أخرى إلى أن عددًا أصغر من البلديات الأكبر حجمًا قادر على تمكين المستوى نفسه من تقديم الخدمة ولكن بتكلفة أقل (Fox and Gurley, 2006). علاوة على ذلك، تعتبر البلديات الأكبر في وضع أفضل لاستقطاب قيادة أفضل وتعيين كوادرات إضافية ذات مهارات عالية (Reingewertz, 2011).

نعمت على نظرية الإقليمية وممارستها في الدول الأخرى للتوصية بنهج حوكمة إقليمي لإسرائيل. وذلك بالنظر إلى ملابسات تمويل البلديات والحكم في إسرائيل. نفتح

إنشاء عشر دوائر أو أقل من شأنها أن تكون في الأساس هيئات تنسيق لمناطقها. وذلك بدلاً من الاندماجات والتغييرات في حدود المدن التي نعتبرها غير مجدية بالنظر إلى النسيج الاجتماعي الاقتصادي والعِرقي لإسرائيل. تعمل الدوائر بالتعاون مع السلطات المحلية ونيابة عنها داخل مناطقها. وقد تتوسع استناداً إلى مبادرة "المجموعات" القائمة (إشكولوت) والجارية بالفعل من خلال إدخال مستوى إداري جديد يمكن أن يُمثّل سلطة مُفوّضة في أي من المجالات المتنوعة أو جميعها على المستوى المحلي ومستوى الحكومة المركزية على حد سواء. بما في ذلك الميزانية، والتعليم، والتخطيط، والنقل والموصلات، والمياه والصرف الصحي، والقمامة، والبيئة.

من شأن نقل سلطة التخطيط والتنفيذ إلى مستوى المقاطعة أن يتيح معالجة أوجه القصور في بعض الوحدات البلدية الأكثر ضعفاً. هذا التغيير الهيكلي من الممكن أن يعزز برامج التعليم والتنمية والتوظيف بطريقة تؤدي إلى نمو أكثر شمولاً. ثمة ميزة أخرى تتمثل في التوصل إلى طريقة أكثر فاعلية للتعامل مع الفئات السكانية المرفهة وذلك بغية تحويل المزيد من الأشخاص من دائرة الرفاهية نحو العمل. وضرورة العمل مع 257 سلطة منفصلة من شأنها أن تحبط رغبات الحكومة في تعزيز المبادرات أو الإدارة على نحو فعال. وإذا تعيّن الاضطلاع بالجزء الأكبر من هذا الجهد في إطار هيكل مكون من سبع إلى عشر مناطق إقليمية أوسع نطاقاً بدلاً من ذلك، فستكون الحكومة أكثر قدرة على تخطيط سياساتها وتنفيذها بكفاءة أكبر. بل وربما بقدر أكبر من الإدراك. ويصبح رؤساء البلدية بالمدن الأكبر حجماً، الذين قد يشكلون جهات الإدارة الحضرية في المناطق، قادة تغيير أكثر فاعلية من خلال هذه الطريقة.

لا تزال احتمالات نهج نموذج المقاطعة لحل العديد من المشكلات على مستوى البلديات غير مضمونة. فهي تطرح مستوى جديداً من البيروقراطية وربما ظهور مجال أوسع نطاقاً من المحاباة أو التحيز. لذا فنحن نؤيد اتباع نهج تدريجي في تنفيذ نموذج المقاطعة مع كل مقاطعة، ومن ثم عبر مجموعتها المُنظمة من المناقشات، وورش العمل، ومشاركات أصحاب الشأن لتحديد شكل السلطات والمسؤوليات الأولية والمتوقعة ونطاقها لهذه المقاطعة وكذلك إطار التحقق من التقييم. تشمل الخطوات الأولى لكل مقاطعة مقترحة وضع رؤية مشتركة لماهية المنطقة الناجحة التي تعمل بشكل جيد. لن تكون العملية واحدة لكل مقاطعة مقترحة ولن تسفر بالضرورة عن النتيجة نفسها. رغم أن هذه الاعتبارات تشكل شرطاً ضرورياً لنجاح الإصلاح. فإن

الحكومة الوطنية مُكَلِّفة بصياغة حزمة من الحوافز ووضع الإطار القانوني والتنظيمي العام الذي يمنح الأولوية للنشاط على مستوى المقاطعات عندما تصبح هذه الهياكل في طور الظهور.

رغم أن إنشاء مستوى جديد من الحكومة قد يبدو زائداً عن الحاجة ومُلمِّماً بالصراع، فإن هذا ليس هو الحال. قد يكون لدى الوزارات مناهج توجيهية أقل تحت تصرفها، ولكنها أصبحت بالفعل إما متزايدة الصعوبة في استخدامها أو أقل إثماراً في نتائجها. بل إن هذا النهج من شأنه أن يتيح للوزارة الوسائل التي من المحتمل أن تكون الأكثر فاعلية لتحقيق الأجندات السياسية من خلال الإشارة و"الدفعات" المالية والتنظيمية التي قد يُجرى تفسيرها بعد ذلك والتصرف وفقاً لها بطرق مصممة بما يتوافق مع ظروف مناطق إسرائيل العديدة. يمكن أن يبدأ نموذج المقاطعة بمقاطعة واحدة باعتبارها عينة اختبار. يمكن أن تكون قضية واحدة، مثل قضية النقل فعّالة كأول تطبيق لها، وهي القضية التي جرى الاضطلاع فيها بعمل مكثف بالفعل على مستوى الإدارة مع وجود بنية تحتية مهنية واسعة النطاق لبدء العملية.

رغم ذلك، فإن وجود حل تنظيمي خالص قائم على العمليات لن يعالج العديد من القضايا الراسخة التي تواجهها المحليات. تعتمد فاعلية سلطة محلية ومهنتها إلى حد كبير على جودة كوادرها. لا سيما على مستوى الإدارة. وهناك حاجة إلى تعزيز رأس المال البشري عبر السلطات المحلية بأكملها. نتناول مسألة بناء المهارات سواء على قمة السلم المهني لحكومة البلديات ومن خلال الإجراءات التي يمكن أن تنفذها محليات الأقليات على المستويات التعليمية التأسيسية، والإعدادية والثانوية.

تنشر البلديات إعلان توظيف عند توظيف كبار الموظفين في الوقت الحالي. ويمكن لرئيس البلدية التأثير على عملية التوظيف من خلال التأثير على لجنة التوظيف. أدت هذه العملية إلى المحسوبية، والتزكية في التعيينات تلقائياً دون تقييم، وعدم القدرة على توظيف كوادر مؤهلة في المجتمعات الأقل مزايًا، ومن بين البدائل المطروحة توسيع برنامج Makom الذي يوفر إجمالي ستة أسابيع من التعلم المكثف على مدى عام واحد ويتضمن دراسة القضايا المهمة ذات الصلة بالمحليات في إسرائيل. بالجمع بين كلا الاقتراحين ومخطط نموذج المقاطعة للتنظيم، يمكن لكليهما تعزيز أحدهما الآخر وإحداث تغيير حقيقي. باستخدام نموذج أفنيه روشاه، المعهد الإسرائيلي للقيادة المدرسية، نقتراح مؤسسة مماثلة للإدارة المحلية، سيتمثل دورها في وضع معايير مهنية

مُوَحَّدة، وإنشاء برنامج تدريب موحد، وتوظيف احتياطي إداري يخضع أعضاؤه لعمليات فحص وتدريب صارمة. ونظرًا لأن محليات قطاع العرب من المحتمل أن تكون الأكثر تأثرًا، ينبغي التأكيد بالشكل المطلوب على ضمان وجود مزيج تمثيلي من مختلف الخلفيات عند تجميع احتياطي قاعدة البيانات. في المرحلة الأولى، ينبغي النظر بجدية في كيفية اشتغال عمليات التقييم على المرشحين ذوي المهارات والخبرة الذين لم يتلقوا بعد تدريبًا رسميًا، وينبغي إدراج ستة مناصب إدارية رئيسية في المرحلة الأولى، وهي: مهندس، وأمين خزانة، ومدير إدارة تعليم، ومراجع حسابات داخلي، ومدير إدارة تحسين على مستوى المدينة، ومدير حماية بيئة. يمكن الاضطلاع تدريجيًا بواجب السلطات المحلية في تعيين مرشحين مؤهلين في المناصب المختلفة بحيث يمكن إضافة فئتين إلى قاعدة البيانات كل عام بعد إنشائها.

بينما تنطبق إصلاحات المقاطعة وتعزيز المهنية على كل السلطات المحلية، فإن الأمر يتطلب اتخاذ المزيد من التدابير لتحقيق أهداف تعزيز قدرة محليات قطاع العرب وسكانها على المزيد من المشاركة الكاملة في الحياة الاقتصادية لإسرائيل. إن الاستثمار في التركيز على المحليات يبرز المخاوف بشأن التفاوت التعليمي الكبير في إسرائيل. وتؤدي الاستثمارات الحكومية غير المتكافئة والحوافز الهيكلية، مثل عدم المساواة في القدرة على الوصول إلى الموارد (سواء داخل المدرسة أو خارجها)، إلى تفاقم الفجوات التعليمية. لذلك، فإننا نوفر مراجعة للدراسات السابقة ذات الصلة حول الممارسات الفضلى في العديد من مجالات التعليم، مثل التعليم الاستلحافي (التكميلي)، ومشاركة الوالدين، وتعليم اللغة الثانية، والتعلم العاطفي الاجتماعي. ثم نقدم توصيات، مثل طرق زيادة جودة التعليم أو الفرص، وتعزيز النتائج التعليمية، واستخدام البيانات من أجل تحسين الجودة المستمر. في كل من هذه المجالات الأربعة للنظر فيها من قِبَل الهيئات الحاكمة المحلية.

في إطار تقديمنا لثلاثة عناصر رئيسية للإصلاح ألا وهي (1) السعي إلى الاستفادة من مزايا التحالفات الحكومية الإقليمية، و(2) تعزيز المهنية داخل الحكومة البلدية، و(3) تطبيق الوسائل المتاحة لتحقيق مستوى أفضل من التحصيل التعليمي في المجتمعات الأكثر حرمانًا في إسرائيل، نقدم إطار عمل يمكن تنفيذه تدريجيًا بطرق تسعى إلى تحقيق الاستفادة الكاملة من الفرص القائمة ثم البناء عليها. ويقدم كل عنصر إمكانية تحقيق "مكاسب لجميع الأطراف" مبكرة وسريعة ولا تتطلب بالضرورة تنفيذ البنية الأساسية

الكاملة للتغيير الشامل. ويمكن لكل عنصر الصمود بنجاح بقدر ما ترغب الحكومات المحلية وشركاؤها على المستوى الوطني في الاضطلاع به. وفي الوقت ذاته، يمكن لهذه العناصر أن توفر لبعضها التعزيز المتبادل الذي لا يُحسَّن فقط من فرصة تحقيق نتائج ناجحة في كل موقع محلي يجرى تنفيذها فيه، ولكن أيضًا يُحدث زخمًا لتوسيع نطاق النماذج بشكل أكبر في مجالات جديدة.

يُعتبر من الواقعي أن نتحدث عن العالم حاليًا باعتباره عالمًا يواجه تغيُّرات كبيرة، ولم تكن ديناميكيات التغيير ظاهرة في أي مكان بشكل أكثر سرعة أو أكبر قدرًا مما حدث في إسرائيل. يتعين على الدولة ومواطنيها النظر إلى بعض المؤسسات التي تعرضت لأكبر قدر من الضغوط، تلك الخاصة بالحكومة المحلية وإدارة البلديات، والسعي إلى إحداث تحولات من شأنها أن تكيّف على نحو أفضل مع إسرائيل في الوقت الحالي.

يتقدم المؤلفون بالشكر للمراجعين الرسميين من نظرائهم، والزميلين بمؤسسة RAND. جينيفر ماك كومبس (Jennifer McCombs) وهاورد شاتز (Howard Shatz)، والأستاذ أفنير بن زاكين (Avner Ben-Zaken) من كلية أونو في إسرائيل، الذين قدموا تعقيبات مفيدة حول هذه الدراسة. كما يشكر المؤلفون العديد من الأفراد الذين ساعدوا على تعزيز فهمهم لتعقيدات الحكومة البلدية الإسرائيلية. ويشمل ذلك عشرات المسؤولين في وزارتي الداخلية والمالية، والخبراء المتخصصين في مؤسسة RAND وخارجها، الذين اختار العديد منهم عدم الكشف عن هويتهم.

بالإضافة إلى ذلك، يشكر المؤلفون داليا داسا كاي (Dalia Dassa Kaye)، مديرة مركز RAND للسياسات العامة في الشرق الأوسط، وروبين ميلي (Robin Meili)، مديرة البرامج الدولية، لدعمهما لهذا المشروع. كما يتقدمون بجزيل الشكر لمؤسسة Diane and Guilford Glazer Philanthropies والأعمال الخيرية على تمويلها لزمالة أمير ليفي في مؤسسة RAND، وكان نتاج ذلك هو كتابة هذه الدراسة. نتقدم بالشكر أيضًا إلى كل من مؤسسة Y & S Nazarian Family Foundation، ومؤسسة Rosalinde and Arthur Gilbert Foundation، وغيرهما من الجهات الداعمة لبرنامج إسرائيل. جميع الأخطاء الواردة تظل مسؤولية المؤلفين.

التعاونية للتعليم الأكاديمي والاجتماعي والعاطفي	CASEL
وزارة النقل (الولايات المتحدة)	DoT
مهارات اللغة الانجليزية	ELA
صندوق التنمية الإقليمية الأوروبي	ERDF
الاتحاد الأوروبي	EU
إجمالي الناتج المحلي	GDP
قرار حكومي	GR
وزارة التعليم (إسرائيل)	MoEd
الشبكة الإسرائيلي الجديد	NIS
منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية	OECD
استراتيجيات التفكير البديلة المُعزّزة	PATHS
برنامج التقييم الدولي للطلاب	PISA
التعلم الاجتماعي والعاطفي	SEL
المملكة المتحدة	UK

يعتبر اقتصاد إسرائيل في حالة استقرار ونمو. تشير المقاييس الإجمالية إلى معدلات نمو عالية باستمرار، ونسبة دين منخفضة نسبيًا مقارنة بإجمالي الناتج المحلي (وإن كانت متنامية) تبلغ نحو 60%. وسوق عمل يشهد انخفاضًا في معدلات البطالة، حتى أثناء ذروة الأزمة المالية العالمية التي بدأت في عام 2008. كما أصبحت إسرائيل رائدة في مختلف فروع التكنولوجيا المتطورة. مع ذلك، هناك أيضًا عدم مساواة متزايد مقترن بالاتجاهات الديموغرافية داخل مجتمعات العرب والمجتمعات اليهودية الأرثوذكسية المتشددة مقارنة ببقية السكان. وهو الأمر الذي يتطلب من صنّاع السياسات الاعتراف بهذا التحدي واتخاذ الإجراءات اللازمة حياله. ستكون قرارات السياسات المطلوبة من الحكومة على المستوى الوطني وأيضًا على مستوى البلديات، حيث يتعين على الحكومات المحلية أن تؤدي دورًا مهمًا في الحد من عدم المساواة وتعزيز اندماج الأقليات.

كان قرار الحكومة الإسرائيلية (GR) رقم 922 أحد القرارات المهمة في هذا الاتجاه. تم اتخاذ قرار الحكومة رقم 922 في كانون الأول (ديسمبر) عام 2015 ووُضِعَ بموجبه برنامج مدته خمس سنوات لدعم النمو الاقتصادي وتضييق الفجوات المنهجية بين السكان اليهود والعرب في إسرائيل (مكتب رئيس الوزراء، 2015). وتترامن هذه الخطة مع الحوافز التي تهدف إلى دعم مجموعة أخرى عادةً ما تُصنَّف بأنها منخفضة الدخل في المجتمع الإسرائيلي ألا وهي مجتمع الحريديم أو المجتمع الأرثوذكسي المتشدد. وفي كلتا الحالتين، فإن الجهات المستفيدة المستهدفة غير مُوزَّعة بالتساوي عبر أنحاء البلاد. تعني معالجة بواعث القلق التي تنتاب مجتمعات العرب واليهودية الأرثوذكسية المتشددة أيضًا سبر أغوار مجموعة أوسع نطاقًا من المسائل التي يغلب عليها الطابع العام والمتعلقة بالحكومة المحلية والتنمية الاجتماعية الاقتصادية في إسرائيل بأكملها على صعيد إقليمي.

رُغم أن القرار الحكومي رقم 922 غير مسبوق ويُنظر إليه على أنه قد تم تنفيذه بنجاح في سنواته الثلاث الأولى، فإن محتوى القرار ونطاقه لم يكن الغرض منهما أن يكونا كافيين لسد الفجوة القائمة في النظام بين مختلف الفئات السكانية في إسرائيل. يتمثل أحد القيود في أن الخطة كانت مُصمّمة على مستوى الحكومة المركزية مع بعض المكونات التي تناولت الحكومات المحلية. ومع ذلك، نلاحظ في أنحاء عديدة من العالم أن الصلاحيات والمسؤوليات والميزانيات تُؤوّل من الحكومات المركزية إلى المستوى المحلي. تضطلع الحكومات المحلية بدور أكبر في وضع السياسات وتقديم الخدمات العامة الرئيسية بدءاً من الرفاهية الاجتماعية حتى التعليم. وعلاوة على ذلك، يتفاعل المواطنون والقطاع الحكومي بانتظام وبشكل مباشر على الصعيد المحلي (مثل التسجيل بالمدارس أو التقدم بطلب الحصول على الإعانات الاجتماعية). ومن ثمّ، عند ظهور أوجه قصور على الصعيد المحلي، فإن الأثر الواقع على حياة المواطنين قد يكون الأشد ضرراً. ونتيجة لذلك، يعتبر تحسين مستوى الحكومات المحلية أمراً هاماً لتحسين الخدمات المحلية ومن ثم تحسين نوعية الحياة للمواطنين.

نطرح، في باقي هذا الفصل، القضية المتمثلة في أن أي احتمال لتمديد نطاق الأنشطة التي استهلها القرار الحكومي رقم 922 أو توسيعه سيكون أكثر نفعاً عند تطبيقه ضمن إطار أوسع نطاقاً يهدف إلى تعزيز قدرات الحكومة المحلية بإسرائيل وكيف يمكن أن يؤدي ذلك بدوره إلى تحسين تقديم الخدمات الحيوية مثل التعليم في المجتمعات المحرومة. تستند حجتنا لإيلاء مزيد من الاهتمام على المستوى المحلي في إسرائيل تحديداً إلى العديد من المبادئ الموضحة في هذا الفصل. يكمن موضع الجدل في أن هذا القدر الأكبر من التركيز على المستوى المحلي لن يكون مجدداً فحسب للمجتمعات المحلية المستهدفة في الأصل من مبادرات الحكومة المباشرة، بل سيُعزّز أيضاً القوى اللازمة للتنمية الاجتماعية الاقتصادية على المستوى المحلي بشكل عام أكبر. نحن نتساءل تحديداً: كيف يمكن للبلديات أن تصبح جهات أكثر فاعلية في إحداث التغيير الذي يرى الكثيرون في إسرائيل وجوب تحقيقه؟

التوازن الوطني البلدي في إسرائيل

تشبه المشكلات التي تواجه البلديات في إسرائيل المشكلات التي تواجه البلديات في كل مكان. لكنها صارت أكثر حدة من عدة أوجه. تعاني البلديات، كما هو الحال في أي مكان آخر، من الحاجة إلى توفير التمويل اللازم للخدمات البلدية والتوترات الاقتصادية

والاجتماعية المتنوعة والحاجة إلى التصدي للتحديات الناشئة حديثاً التي تنشأ بصورة أسرع من المعدل الذي يمكن لأجهزة حكومة المدينة معالجتها بارتياح. وثمة عوامل عديدة تزيد من صعوبة التحديات التي تواجه الحكومة الفعّالة على مستوى البلديات في إسرائيل.

تتمثل أولى هذه العوامل في أن المبدأ التوجيهي للجيل المؤسس لإسرائيل تمثل في تطبيق المركزية على صناعة القرار والحوكمة على الصعيد الوطني على حساب صناعة القرار على الصعيد المحلي. وهذا المبدأ التوجيهي يتخطى حقيقة أن إسرائيل نشأت باعتبارها دولة مركزية على عكس النظام الفيدرالي المطبق في الولايات المتحدة أو ألمانيا. وكثير من الدوافع وراء الهيكلية الحكومية في إسرائيل كانت دوافع اقتصادية. في وقت تأسيس إسرائيل، كانت كل من اليابان إبان فترة مييجي (Meiji) والاتحاد السوفيتي إبان فترة ستالين (Stalinist) وربما المكسيك في أعقاب الثورة هي النماذج الحديثة الوحيدة للتنمية الهادفة والمنشودة لاقتصاد أي دولة. واتسمت النماذج الثلاثة بمركزية واسعة النطاق على سلطة اتخاذ القرار وتخصيص الموارد. تمثلت الرؤية الأساسية للاقتصاد في البحث عن الاكتفاء الذاتي (شأنها في ذلك شأن الهند التي تأسست في غضون عام من إسرائيل الحديثة).¹ ومنذ ذلك الوقت، شهدت إسرائيل إصلاحات وتحولات. كان الدافع وراء هذه الرؤية هو التحول في الهممة السياسية لتكتل الليكود اليميني في عام 1977 عقب مرور 30 عاماً على حكم حزب العمل دون انقطاع تقريباً بجانب الإصلاحات التي أُجريت في ثمانينيات القرن العشرين لمواجهة التضخم الجامح والضائقة الاقتصادية والمتاعب المالية التي عصفت بإسرائيل. بيد أنه يمكن القول بأن المنطق الذي تستند إليه هيكلية الحكومة في إسرائيل ما زال منجذباً نحو المركزية بدلاً من أن يكون أكثر انتشاراً بعيداً عنها نحو المستوى المحلي للحكومة.

ثمة أمر معقد آخر متأصل أيضاً في تأسيس إسرائيل وهو أن المجتمع الإسرائيلي غير متجانس بشكل لافت للنظر. فهناك مواطن من بين كل عشرة تقريباً ينتمي إلى اليهود الأرثوذكس المتشددين، في حين يوجد مواطن من بين كل خمسة تقريباً إما من العرب المسيحيين أو المسلمين. يشتمل عدد قليل فقط من بين البلديات الكبرى بإسرائيل على فئات سكانية من العرب واليهود، وهي: القدس وتل أبيب ويافا وحيفا واللد

¹ لم تكن كذلك حتى ظهور نموذج النمو القائم على التصدير الأكثر إقناعاً في دول "النمور" الآسيوية التي تشمل تايوان وكوريا وسنغافورة وهونغ كونغ وإلى حد ما اليابان التي تمثل بديلاً لنهج الاكتفاء الذاتي المركزي القائم على استبدال الواردات، الذي قدمته اليابان بنفسها.

والرملة.² تميل المدن الأخرى إلى أن تكون أكثر تجانسًا إزاء مجموعة أو أخرى. ثمة فروقات أيضًا داخل القطاع اليهودي الذي يمثل الأغلبية بنسبة 80% لكنها فروقات تبعية وأقل وضوحًا في الوقت ذاته. يمكن أن يفضي كل من بلد المنشأ أو ثقافته، وتاريخ دخول إسرائيل للإقامة وطريقته، والنزعة الدينية، وبعض السمات الأخرى (في ظل وجود عوامل تزيد من تفاقم الوضع أو الحاجة الماسة إلى حماية مصالح شريحة في المجتمع من الادعاءات التي تطلقها شريحة أخرى) في الغالب إلى قدر كبير من الانقسام بين العرب واليهود.

ثمة عامل مميز أخير يؤدي دورًا في الوضع الراهن للبلديات في إسرائيل. أصبحت إسرائيل في بعض الجوانب، لا سيما في آخر عقدين، ضحية لنجاحها الذاتي. حيث أضحى معدل نموها من حيث النمو الاقتصادي والسكاني على حد سواء أمرًا مذهلاً. واستحدثت ذلك قوة ديناميكية قابلة للانفجار في وجه الحكومة المحلية. تمتلك إسرائيل سمات التركيبة السكانية لدولة نامية بالإضافة إلى ما تتميز به اقتصادات الدول الأكثر تقدمًا من نمو متزايد وثروة وكثافة اقتصادية. يعتبر متوسط نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي مرتفعًا، ومتوسط العمر المتوقع هو من بين المعدلات الأعلى للدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD). ومع ذلك، فقد أصبح الحصول على الفرص غير متكافئ بشكل متزايد. ويمكن وصف الوضع بدقة أكثر بالقول إن هناك دولتين لإسرائيل. إحداهما مرتبطة عالميًا وتجني ثمار كونها جزءًا مما صارت إليه باعتبارها محورًا رئيسيًا في اقتصاد المعرفة العالمي. أما الأخرى تعاني من ركود في الإنتاجية وتواجه أوجه القصور التي ترفع تكلفة المعيشة ومن ثم تقضي على أي زيادة في المكاسب بسبب مستوى الدخل القومي الأخذ في الصعود.

يتضمن هذا التمايز أيضًا مكونًا جغرافيًا يُركز على تقوية مستوى البلديات، حتى لو لم يكن التفاوت الاجتماعي الاقتصادي مصدر قلق مُحركًا في العديد من المناطق المحلية. لقد أفضى النطاق الصغير للدولة وتأثيرات التكتل التي عززها الدور الإسرائيلي الهائل بصورة متزايدة في اقتصاد المعرفة العالمي إلى تشكيل ما يشار إليه أحيانًا "دولة مدينة تل أبيب". تعتبر ضواحي المدينة مناطق جاذبة للمواهب والأشخاص الذين يسعون إلى النجاح في ظل الاقتصاد الإسرائيلي الجديد. وقد كان لهذا عواقب ضارة غير مباشرة على بلدية تل أبيب - يافا الكبرى والبلديات الأخرى التي تعاني من

² يميل المواطنون في معظم هذه المدن التي تتميز بتباين الفئات السكانية بدرجة كبيرة إلى العيش في أحياء منفصلة عرقياً أو دينياً (مع إمكانية استثناء حيفا).

هجرة الكفاءات وتشتت الطاقات في ريادة الأعمال. وأي محاولة لوقف هذه التوجهات المندفعة نحو العاصمة يجب أن تتناول بالضرورة تعزيز بدائل الإقامة أو التواجد في تل أبيب للحصول على الفرص.

تختلف المشكلات التي تواجهها إسرائيل ومدنها عن تلك المشكلات التي تصوّرها منظرّو الصهيونية، مما يجعلها كافة أكثر إزعاجًا. افترض منظرّو الصهيونية وجود نزعة طائفية بدرجة أكبر وفوارق أقل في الثروة والدخل عما هو موجود اليوم أو عما أُنذرت به الاتجاهات في المستقبل. تعتبر مشكلات إسرائيل معقدة ولا يمكن أن تستوعبها إدارات الحكومات المتشعبة بسهولة التي لم تعد قائمة فحسب في القطاعات الخدمية (مثل الصحة والنقل والطاقة والتعليم والتجارة). بل على مستويات الحكومة أيضًا. لقد أثبت الجهاز المخصص لفئة المزارعين والتجار وصغار المُصنّعين أنه دون المستوى المرضي في توفير الثقة التي يمكن أن تعالج الجوانب المعقدة التي تعصف بالمجتمع الإسرائيلي الحديث.

لذلك، نركز على المشكلات القائمة على مستوى البلديات الإسرائيلية أكثر من تلك الموجودة في مراكز الحكومة الوطنية في القدس، إلى جانب التركيز على إمكانية التنشيط أيضًا.

خطة هذه الدراسة

حدّنا ثلاثة جوانب رئيسية للبلديات الإسرائيلية للتركيز عليها في بقية أجزاء هذه الدراسة. أولاً، نقترح تبني نهج إقليمي لمعالجة الطبيعة المُقسّمة للبلديات والتغلب على بعض العقبات الرئيسية التي يتم التعرض لها عند التعامل مع المشكلات التي تواجهها البلديات الصغيرة ومحدودة الدخل كل على حدة. يوفر النهج الإقليمي التخصص وعمليات تخطيط أكثر كفاءة ومحسوبة سياسياً أقل. تعزى هذه المزايا جزئيًا إلى وفورات الحجم والتأثير الإيجابي للمحليات الأكبر وإدارتها الأكثر مهارة مقارنة بالمناطق الأصغر. ويساعد أيضًا التعاون على الصعيد الإقليمي بين مختلف أصحاب الشأن على جعل التخطيط أبسط وأكثر انسيابية، لا سيما في التخطيط الإقليمي للإسكان والبنية التحتية وحماية البيئة.

تستند الحجة المطروحة بشأن استحداث نهج حوكمة يركز أكثر على الصعيد المحلي أيضًا إلى عدة عوامل أخرى. تتمحور تلك العوامل بشكل أساسي حول تدفق المعلومات واستخدامها. ويتم فقدان قدر كبير من المعرفة المحلية أو تجاهله عندما يركز الجزء الأكبر من عملية صنع القرار على المستوى المركزي. وبطبيعة الحال، تتطلب مثل هذه التدابير التركيز على توحيد المقاييس على حساب مواءمتها لتلبية احتياجات مناطق محلية محددة. يفيد التباين القائم في إسرائيل بأن هذا الوضع قد يكون مكلفًا لا سيما في تشكيل الحوكمة الواعية بالكامل ووضع الحلول المحلية المناسبة. وقد يعني هذا التباين أكثر من مجرد فقدان للفرص أو تقليل للفاعلية كما هو الحال مع الأنظمة الديمقراطية في أرجاء أخرى من العالم. حيث قد يفضي إلى نفور كبير من نظام الديمقراطية القائمة على التشاركية ذاته. تُصاغ توصياتنا مع مراعاة هذا التأثير غير المباشر المحتمل الذي قد لا ينشأ بسبب نتاج نظام الحكم الديمقراطي وحده فحسب بل بسبب طبيعة العملية.

ثانيًا، نقترح نموذجًا مبتكرًا لتوظيف الكوادر وتسليمهم المناصب الإدارية للبلدية باعتبار ذلك حلًا جزئيًا للمحسوبة ومشكلة قلة القيادة الماهرة والعاملين المحترفين الذين يمثلون العديد من المحليات النائية في إسرائيل. يقترح هذا النموذج رفع معايير تعيين الموظفين في المناصب الرئيسية للبلدية بناءً على مشروع مشترك بين الحكومة والعمل الخيري تم تنفيذه بنجاح في المدارس.

أخيرًا، نفضح خدمات التعليم التي يمكن أن توفرها البلديات للمواطنين مع التركيز على مجتمعات الأقليات. على الرغم من أن الأقسام السابقة من هذا الفصل تنطبق على المحليات بشكل عام وتلك الموجودة في الشرائح الاجتماعية الاقتصادية الدنيا على وجه الخصوص. فإن الغرض من هذا القسم الأخير التركيز على إحدى المشكلات التي تؤثر على مجتمعات العرب بشكل خاص. سوف تملأ التدخلات التعليمية المُبَيَّنة في الفصل الرابع بالتفصيل الفراغ الناتج عن غياب السيطرة المحلية القوية من جهة إلى جانب الإهمال النسبي من قِبَل الحكومة المركزية في هذه المناطق من جهة أخرى. وفي الوقت ذاته، وانساقًا مع اهتمام الحكومة المتجدد ببعض مشكلات إسرائيل الاجتماعية القائمة منذ أمد طويل، فإن المبادرات الأكبر والأكثر شمولًا في التعليم على المستوى المحلي. بما في ذلك تشجيع مشاركة الآباء، وتحسين التعليم غير الرسمي المقدم خارج ساعات الدوام المدرسي، وتوفير التعليم وصقل مهارات اللغة العبرية في المراحل الأولى. في حين تبدو منفصلة عن

المناقشتين السابقتين الأكثر عمومية في هذه الدراسة، إلا أنها تتسق مع الموضوع الأكبر والأشمل.

رغم تعاملنا مع كل موضوع من هذه الموضوعات على أنه موضوع مستقل، فإنها موضوعات متصلة من منظور السياسات. نعتقد على وجه الخصوص أن الإصلاحات الهيكلية التي يتناولها الفصل الثاني من الممكن، إن لم تكن أحد العناصر الضرورية، أن تكون على الأقل أصلاً ضرورياً لتعزيز نجاح المبادرات المعنية بالكوادر والتعليم التي نناقشها في الفصلين الثالث والرابع.

وقد أنهينا المناقشة في الفصل الخامس مع خطة عمل للتنفيذ.

الحال فيما يتعلق بنهج إقليمي للحكومة المحلية

المشكلة التي تواجه البلديات

تتألف الحكومة المحلية في إسرائيل من 257 سلطة محلية: 77 بلدية و124 مجلسًا محليًا و54 مجلسًا إقليميًا ومجلسين محليين صناعيين. تحددت الحالة القانونية للحكومة المحلية في مرسوم البلديات (1921) ومرسوم السلطات المحلية (1934) والأوامر التنفيذية التي أصدرها وزراء الداخلية المتعاقبون على مر السنين.¹ ويتم انتخاب القيادة المحلية كل خمس سنوات في انتخابات تشبه نظام قائمة الأحزاب (خلافًا لتمثيل الدوائر الانتخابية) التي تنظم الانتخابات الوطنية.²

توفر السلطات المحلية في إسرائيل معظم الخدمات الاجتماعية والبلدية للمقيمين والشركات على أراضيها. وتشمل هذه الخدمات التعليم والرياضة والرفاهية والصرف وجمع النفايات وتراخيص البناء والنمو الاقتصادي والتخطيط. يحق للقيادة المحلية المنتخبة فرض ضرائب محلية وتعيين العاملين. تؤدي وزارة الداخلية دور الجهة المنظمة للسلطات المحلية ويمكن أن تعين لجنة محددة بدلاً من رئيس البلدية المنتخب في الحالات القصوى.

تواجه الكثير من المحليات في إسرائيل صعوبات في مجالين رئيسيين، وهما: الاستقرار المالي وإدارة رأس المال البشري.

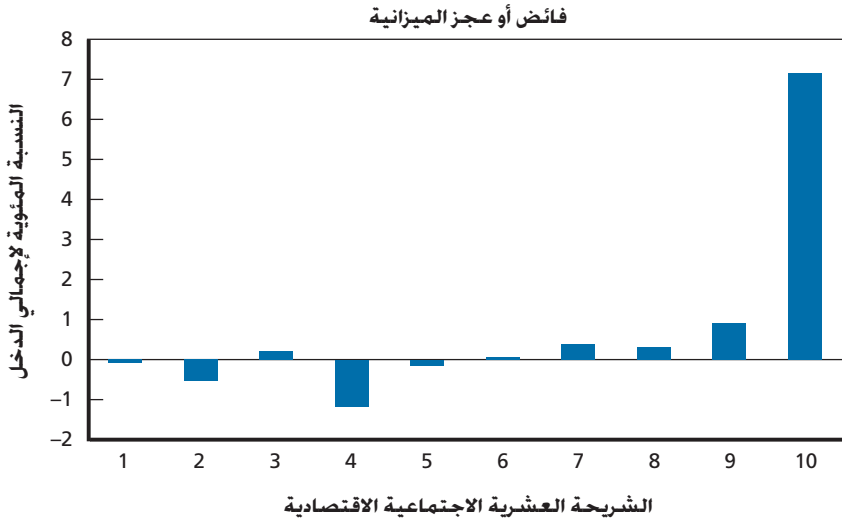
¹ الجزء الأكبر من المدونة القانونية الإسرائيلية مقتبس من حكومة الانتداب البريطاني، التي تشبعت بدرجة كبيرة من القانون العثماني السابق واعتمدت عليه.

² يمكن إجراء الانتخابات الوطنية في أي وقت نظريًا وتعتمد على حل الكنيست. تلك الهيئة التشريعية الوطنية، وذلك بفضل النظام البرلماني في إسرائيل. تُجرى الانتخابات البلدية بانتظام كل خمس سنوات للانتخابات، ويُستثنى من ذلك الظروف غير العادية.

عانت السلطات المحلية على مدار السنوات من أوجه عجز كبيرة. بلغ متوسط العجز لدى السلطات المحلية اليهودية 5.5 بالمئة سنويًا في الفترة بين عامي 1990 و2006، وهو ما يشبه متوسط نسبة العجز لدى البلديات العربية التي بلغت 5.6 بالمئة. هَوّت بعض المحليات نحو الإفلاس في مطلع القرن الحادي والعشرين ولم تتمكن من دفع رواتب موظفيها (Ben-Bassat and Dahan, 2008). وفي عام 2016، عانت معظم المحليات ضمن الشرائح العشرية الست الأقل من الناحية الاقتصادية الاجتماعية من العجز (الشكل 2.1) (الجهاز المركزي للإحصاء، 2018).

أدى هذا الموقف إلى مشاركة أكبر للحكومة المركزية. أولًا: مؤّلت الحكومة المركزية برامج الانتعاش التي نفذت فيها البلدية إصلاحات جوهرية في مقابل وعد بمساعدة من ميزانية الحكومة. في عام 2006، كان هناك 122 برنامجًا للانتعاش (تشمل 52 بالمئة من البلديات في هذا الوقت). ثانيًا، كان من حق وزير الداخلية تعيين محاسب خارجي (يعتمد أي نفقات للميزانية) ومسؤول تجميع خارجي (إذا لم تحقق البلدية أهداف التحصيل بالنسبة للرسوم والضرائب). زاد عدد المحاسبين الخارجيين من 29 عام 2004 إلى 75 عام 2007 (Ben-Bassat and Dahan, 2008). ثالثًا، وكما ذكرنا أنفًا، يمكن لوزير

الشكل 2.1 متوسط توازن ميزانية البلديات للعام 2016، حسب الشرائح العشرية الاجتماعية الاقتصادية



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، 2018.

الداخلية اختيار أعضاء من لجنة معينة يمكنها تنفيذ المهام نيابة عن رئيس البلدية ومجلس المدينة. كان يوجد 34 لجنة من هذه اللجان المعينة في الفترة بين عامي 1950 إلى 2000. وكان يوجد 30 لجنة معينة في الفترة بين عامي 2001 إلى 2008. كان يوجد 12 لجنة معينة في إسرائيل في كانون الأول (ديسمبر) من عام 2014. سبع منها في المحليات العربية وثلاث في محليات الدروز واثنان في المحليات اليهودية (بينيتا (Benita). 2015). تشير البيانات إلى أن تعيين محاسب خارجي كان له التأثير الأكبر على تغييرات مستويات الإنفاق الإجمالية وإنفاق الرواتب ونسب التحصيل (Ben-Bassat, Dahan, and Klor, 2013).

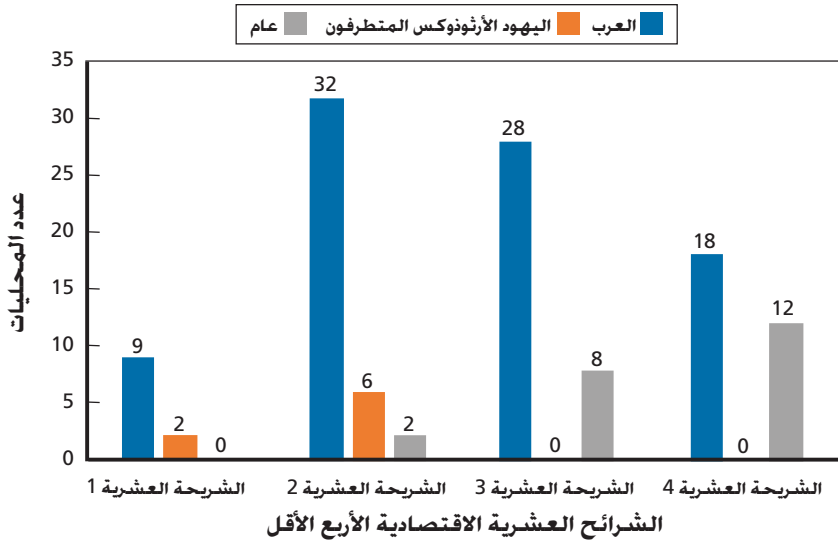
تشير الأدلة إلى وجود عجز في إدارة الموارد البشرية في المحليات وبعض الانحرافات عن السلوك المهني. إلى جانب الصعوبات المالية. وقد ورد تقرير من المراقب المالي للدولة عام 2004 يزعم أن نسبة كبيرة من السلطات المحلية في إسرائيل كانت تعاني من أزمة حادة ومستمرة في إدارة كادر الأفراد. وقد تجلت الأزمة بشكل رئيسي في الاستخدام المهيد وغير الفعال للقوى العاملة في المقام الأول (المراقب المالي الإسرائيلي، 2004). ركز البحث على المحليات العربية في ملخص يحتوي على النتائج ذاتها وأضاف أن ظروف العمل غير الجذابة في المحليات الصغيرة جعلت من الأصعب استقطاب المواهب للخدمة العامة في مثل هذه الأجواء (غانم (Ghanem) ومصطفى (Mustafa). 2009). نتناول في الفصل الثالث مسألة رأس المال البشري في الحكومات المحلية.

تكشف عملية تدقيق المحليات الأضعف في إسرائيل أن غالبيتها من بلدات العرب أو اليهود الأرثوذكس المتطرفين. وكما هو موضح في الشكل 2.2، تتألف الشريحة العشرية 1 (الأقل من الناحية الاقتصادية الاجتماعية) من 82% من محليات العرب والبقية من بلدات يهود الأرثوذكس المتطرفين وذلك من بين كل المحليات في إسرائيل. تبقى نسب مشابهة في الشريحة العشرية 2، وهي الثانية في الترتيب من الناحية الاقتصادية الاجتماعية. فيما تتألف الشريحة العشرية 3 من نسبة 77 بالمئة من المحليات العربية و23 بالمئة من بلدات اليهود العموميين (من غير الأرثوذكس المتطرفين). أما في الشريحة العشرية 4، فتبلغ نسبة المحليات العربية 60 بالمئة ونسبة اليهود العموميين 40 بالمئة مع هيمنة المحليات العربية أيضاً في هذه الشريحة العشرية.³

³ تستند التقديرات إلى بيانات مأخوذة من الجهاز المركزي للإحصاء عام 2018. تم تحديد مدن الأرثوذكس المتطرفين بأنها تشمل مدن: بني براك وبيت شمش وموديعين عيليت وبيتار عيليت وإيلاد وإيمانويل وكريات يعازيم ورخاسيم.

الشكل 2.2

تقسيم المحليات في أدنى أربع شرائح عشرية اجتماعية اقتصادية، 2016

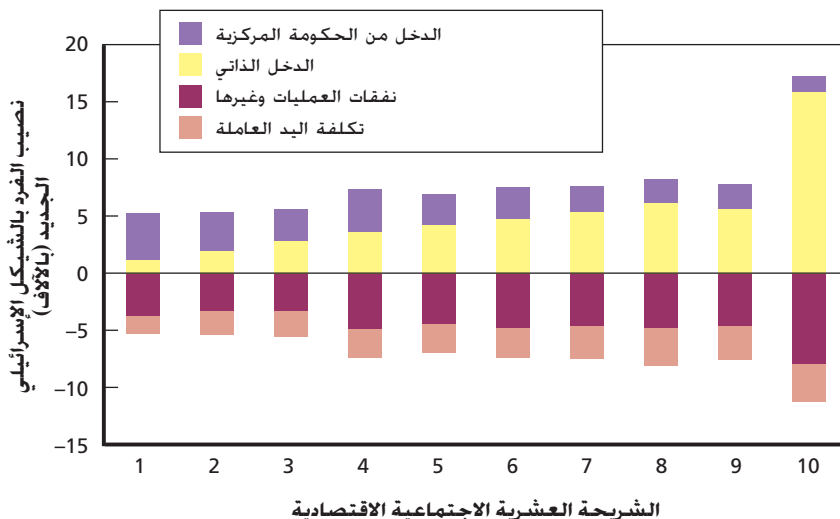


المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، 2018.

توضح أربعة عوامل معظم الضعف الظاهر لدى المحليات الأضعف من الناحية الاجتماعية الاقتصادية في إسرائيل. يكمن العامل الأول في المستوى المنخفض من الدخل الناتج محلياً. يستهدف هذا الدخل تمويل خدمات البلدية الرئيسية وهو مأخوذ في معظمه من الضريبة المحلية. لا سيما في الملكيات العقارية (أو أرنوننا) (Ben-Bassat and Dahan, 2009). يوضح الشكل 2.3 أن متوسط الدخل المستمد محلياً لكل مقيم يزداد كلما كان التوجه نحو الفئات الأعلى من الشرائح العشرية الاجتماعية الاقتصادية. تستأثر الشريحة العشرية 10 بالنصيب الأكبر في إجمالي الدخل من الدخل المستمد من المصادر المحلية فيما تظل الشريحة العشرية 1 هي الأقل. يحدث التوازن في كل حالة عن طريق الموارد المأخوذة من الحكومة المركزية. ويظهر تحليل الموارد المحققة من الضرائب التجارية المحلية حسب الشريحة العشرية أنها ترتفع كذلك بارتفاع الحالة الاجتماعية الاقتصادية على الأقل خلال الشريحة العشرية 7. ويوضح قلة عائدات النشاط التجاري مقارنة بالشرائح العشرية الأعلى بين مجموعة المحليات في الشرائح العشرية 1 و 2 و 3 (الجدول 2.1).

الشكل 2.3

الدخول والنفقات النهائية، حسب الشريحة العشرية الاجتماعية الاقتصادية للمنطقة المحلية



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، 2018.
ملحوظة: NIS = الشيكال الإسرائيلي الجديد.

إن العامل الثاني يؤدي إلى ضعف، مما يشرح المشكلة في العامل الأول: توجد مناطق صناعية وتجارية قليلة جدًا في البلدات محدودة التمويل. وقد لا يؤثر هذا على القاعدة الضريبية المحلية فحسب، بل على فرص توظيف المقيمين أيضًا. تنمو المنطقة المخصصة للمناطق الصناعية والمساحة المكتبية والتجارية حسب الشريحة العشرية خلال الشريحة العشرية 7 حسبما يوضح ذلك الشكلان 2.4 و 2.5. يوجد من بين بلدات الشريحة العشرية 1 أقل من 0.1 كم² في المتوسط متاح لمناطق المساحات التجارية والمكتبية، في حين يوجد في الشريحة العشرية 7 مساحة تبلغ 0.45 كم² مخصصة لهذا الاستخدام⁴. تنشأ القيمة الأعلى للشريحة العشرية 3 من مدينة القدس، التي

⁴ التقديرات مستندة إلى بيانات مأخوذة من الجهاز المركزي للإحصاء عام 2018. تظهر هذه التقديرات فقط الحجم الكامل لهذه المناطق وليس الحجم النسبي لإجمالي مساحة البلدية. قد يتوقع أن يكون للمدينة الأصغر أيضًا مساحة كاملة للتجارة أصغر من أي مدينة كبيرة. إلا أن أي بلدة أصغر حجمًا ذات مركز تجاري مزدهر من غير المحتمل أن تظهر حينها ضمن الشرائح العشرية الأقل من الناحية الاجتماعية الاقتصادية. يشير هذا إلى أن الحجم المطلق هو على الأقل أحد العناصر الجديرة بالاعتبار عند بحث مصادر المشكلات الاجتماعية الاقتصادية في المحليات الإسرائيلية.

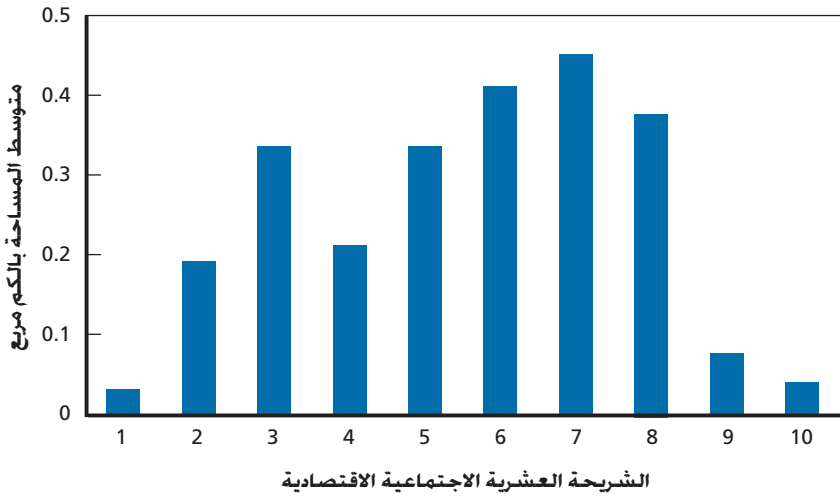
الجدول 2.1 متوسط عائدات الضرائب التجارية لكل مواطن. حسب الشريحة العشرية الاجتماعية الاقتصادية للمنطقة المحلية

متوسط عائدات الضرائب التجارية لكل مواطن (بالشيكال الإسرائيلي الجديد)	الشريحة العشرية
150,58	1
228.48	2
365.83	3
1,056.90	4
1,508.01	5
1,697.80	6
1,966.29	7
1,371.78	8
722.87	9
1,381.71	10

المصدر: تستند التقديرات إلى بيانات الجهاز المركزي للإحصاء، 2018.
[مترجمة من العبرية]، غير شاملة المجلس الإقليمي نمار.

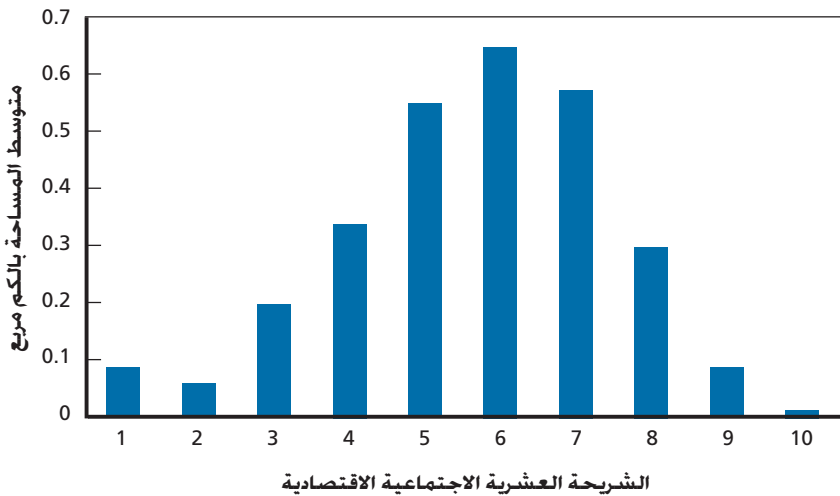
تعتبر أكبر بكثير من المحليات الأخرى في شريحتها العشرية رغم كونها المدينة الأكبر والأكثر فقرًا في إسرائيل. يمكن توضيح التراجع في هذا العامل في الشرائح العشرية الثلاث الأعلى بحدوث تحول في الأسس الاقتصادية لهذه البلدات. ومن ثم قد تكون القاعدة الضريبية لمجموع المساكن من خصائص البلدات الصغيرة نسبيًا والثرية التي تفضل تجنب نشاط الإيواء التجاري ضمن حدود البلدية ومن ثم تقليل الآثار الخارجية السلبية مثل الضوضاء والازدحام المروري والتلوث (Ben-Bassat and Dahan, 2009).
نالتًا. يقع الكثير من المحليات الأضعف في إسرائيل على الحدود الجغرافية الخارجية، حيث تبعد نسبيًا عن الوكالات الحكومية والنشاط التجاري. يؤدي هذا إلى قلة وصول الخدمات والفرص الأخرى إلى هذه المحليات. يوضح الجدول 2.2 عدد المحليات لكل شريحة عشرية حسب الموقع الجغرافي. يمكننا أن نرى أن معظم المحليات في الشرائح العشرية الأربع الأقل مرتكزة في مناطق تعتبر حدودية.

الشكل 2.4 متوسط منطقة المساحة التجارية والمكتبية حسب الشريحة العشرية الاجتماعية الاقتصادية، 2016



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، 2018.

الشكل 2.5 متوسط المساحة للمناطق الصناعية حسب الشريحة العشرية الاجتماعية الاقتصادية، 2016



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، 2018.

الجدول 2.2
عدد السلطات المحلية، حسب المنطقة الجغرافية والشرائح العشرية الاجتماعية الاقتصادية

المنطقة	الشريحة العشرية	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
الحدود الخارجية	الجنوب	9		4	6	6	5	6		3	
	الشمال		26	22	12	12	9	6	5	1	
	يهودا والسامرة	2	2	1	2	5	5	3	2	1	
الإجمالي		11	28	27	20	23	19	15	7	5	0
مناطق شبه هامشية	المركز		3	4	5	3	3	10	20	3	1
	حيفا		6	3	5	2	4	5	5		
	القدس		2	2				1	1		
	تل أبيب		1			2	1	1	5	1	1
الإجمالي		0	12	9	10	7	8	17	31	4	2
المجموع الكلي		11	40	36	30	30	27	32	38	9	2

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، 2018.
 ملاحظة: يعرض الجدول 255 حكومة محلية فقط؛ لأن اثنين من المحليات الرسمية البالغ عددها 257 تعتبر مجالس صناعية محلية بدون مواطنين.

يكمن العامل التوضيحي الرابع في حجم السكان القليل نسبيًا بالنسبة للمحليات الأكثر ضعفًا من الناحية الاجتماعية والاقتصادية. في 2016 كان متوسط حجم البلديات ضمن الشرائح العشرية الأربع الأقل يبلغ 27,900. في حين كان متوسط حجم باقي المدن 38,400. وتعتبر محليات العرب أصغر من ذلك، حيث يبلغ متوسط الحجم 14,400 في جميع محليات العرب البالغ عددها 85. مقارنة بمتوسط يبلغ 43,200 للمحليات غير العربية (الجهاز المركزي للإحصاء، 2018).

يفرض عدد السلطات المحلية الكبير في إسرائيل فيما يتعلق بحجم الدولة نفسها تحديات أيضًا. وقد يصعب تراكم المزايا المكتسبة من خلال وفورات الحجم. تشير دلائل من دول أخرى إلى أن عددًا أصغر من البلديات الأكبر حجمًا قادر على تمكين المستوى ذاته من تقديم الخدمة ولكن بتكلفة أقل (Fox and Gurley, 2006). علاوة على ذلك، تُعتبر البلديات الأكبر في وضع أفضل لاستقطاب قيادة أفضل. وتوظيف كوادر أكثر مهارة. تشير دراسة أجريت في عام 2003 إلى صحة ذلك في السياق الإسرائيلي. وأوضحت عمليات دمج 11 منطقة محلية أن ذلك أدى إلى تقليل التكاليف العامة بنسبة 7 بالمائة (Reingewertz, 2011).

قد تعوق السلطات المقسمة إلى أقسام كثيرة عمليتي التخطيط والتنفيذ. وقد تفرض تحديات على تنمية المناطق ككل. وقد تُطوّر المحليات المناطق التجارية الواقعة ضمن أراضيها جيدًا دون مراعاة حاجة مكان آخر في المنطقة والتطورات الجارية فيها. مما يسفر على الأرجح عن زيادة في بعض قطاعات الأعمال وعجز في قطاعات أخرى. بالإضافة إلى ذلك، يكون الدعم المقدم للكثير من مشروعات التخطيط بطيئًا بسبب كثرة عدد أصحاب الشأن، مثل تلك المشروعات التي تتضمن التخطيط للتشييد والنقل. يؤدي عدد السلطات المحلية الكبير أيضًا إلى تعقيد دور الحكومة المركزية في التنظيم والإشراف عليها. مما يزيد من خطورة الإدارة غير الصحيحة بسبب تشتت الانتباه. ويضاف ذلك أيضًا إلى العبء البيروقراطي. ويقلل من فاعلية التعاون بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية.

في نهاية المطاف، يبدو أن المحليات الصغيرة تواجه صعوبات بالغة في تنمية نشاط الأعمال في أراضيها. يوضح الجدول 2.3 أن متوسط دخل ضريبة الأعمال للمقيم حسب حجم السكان (الأكثر ربحية للمحليات)⁵ يكون أعلى بالنسبة للمحليات الأكبر.

⁵ تعتبر الأعمال التجارية مصادر دخل رئيسية للمحليات: لأنها تدفع ضرائب أكثر من الخدمات التي تستهلكها في المتوسط. في المقابل، تستهلك الأسر خدمات من المحليات (مثل التعليم والرفاهية) أكثر مما يدفعونه للضرائب في المتوسط.

الجدول 2.3 دخل ضريبة السكن والأعمال للمقيم (الشيكل الإسرائيلي الجديد)، 2016

السكان (بالآلاف)	الإجمالي	سكني	تجاري
10-0	1,937	1,094	848
25-10	1,922	944	977
50-25	2,435	1,225	1,211
100-50	2,602	1,180	1,422
200-100	2,605	1,166	1,439
200+	3,677	1,395	2,282

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، 2018.
ملاحظة: تم إسقاط المجلس الإقليمي تمار من التحليل؛ لأنه نقطة بعيدة غير ممثلة.

بالنسبة للمحليات التي يقطنها أقل من 10,000 مقيم، يبلغ دخل ضريبة الأعمال للمقيم نحو 850 شيكلاً إسرائيلياً، ويبلغ نحو 2,300 شيكل إسرائيلي للمدن التي يقطنها أكثر من 200,000 مقيم. ولهذا السبب، يعاني الكثير من المحليات في الشرائح العشرية الأقل من حالات عجز مستمرة.

تفرض نقاط الضعف هذه معضلة لإسرائيل. إذا كانت هناك مزايا محتملة لزيادة السلطة من أجل معالجة سلسلة من القضايا العملية والاجتماعية والاقتصادية على المستوى المحلي، فإن هذا المستوى الحكومي سيبدو مقسماً بدرجة كبيرة في إسرائيل، وفي حالة احتياج تلك المحليات لمعالجة كبيرة، فإنه بطبيعته ضعيف جداً كي يتحمل العبء الإضافي. يتناول القسم التالي كيف يمكن إيجاد حل لهذه المعضلة.

احتماليات نهج إقليمي

نظراً للحقائق المحيطة بالحكومة والشؤون المالية في إسرائيل، توجهنا إلى طرح سؤال معياري: ما الذي يمكن فعله من أجل تحسين أوجه القصور بطريقة لا تتطلب إصلاحاً رئيسياً للنظام الأساسي للحكومة المحلية؟ على وجه الخصوص، كيف يمكن لنهج

جديد بشأن الإقليمية أن يُعتبر وسيلة لمعالجة قدرة الحكومات المحلية على الوفاء باحتياجات المقيمين بها؟ نقدم أولاً نظرة عامة عن الإقليمية باعتبارها نهجًا للحكومة المحلية، ثم نقدم أمثلة عالمية مطبقة.

بالنسبة للغرض من هذه المناقشة، تعتبر الإقليمية نظامًا تتعاون من خلاله المحليات في بذل جهود إقليمية ذات اهتمام ومصالحة متبادلة. ويمكن إنجاز ذلك من خلال أعمال مثل: اتحاد المدينة والمقاطعة، ومشاركة الضرائب، والمجالس الإقليمية، والجمعيات التطوعية، واتفاقات الخدمة بين المحليات، ويمكن تخطيط هذه الجهود لتركز فقط على قضايا محددة أو تكون شاملة بدلاً من ذلك - أو حتى فهم مجموعة محددة من هذه العناصر. وفي الشكل الأكثر شمولاً للإقليمية، يوجد هيكل حوكمة حضري ينفذ سياسات إقليمية مثل: تخطيط استخدام الأراضي (على سبيل المثال، للنقل أو الإسكان)، وتحصيل الضرائب، وتشديد البنية التحتية وصيانتها، أو إدارة حالات الطوارئ (Basolo, 2003).

تصعب معالجة الكثير من المشكلات الاجتماعية والاقتصادية الحضرية وفاقاً لما أورده هندرسون (Henderson) (2002)، لأن جذورها تكمن في أسباب إقليمية، في حين تستهدف السياسات القائمة في أغلب الأحيان الأعراض المحلية. يقترح هندرسون (2002) نهجًا إقليميًا تزداد فيه العدالة المالية بين المحليات، وتنسيق التخطيط لاستخدام الأراضي إقليميًا، وتحسين القيادة الحكومية والإقليمية. يرى الداعمون للإقليمية أن هذه المنافع بمثابة تقليل لأوجه القصور الاقتصادي، وعدالة محسنة، ونهضة لمنافسة التنمية الاقتصادية المحلية، وكبح للتمييز العنصري، وتوفير للسلع العامة (مثل هواء أكثر نقاءً) وغير ذلك (Basolo, 2003).

يقترح واليس (Wallis) (1994) وجود موجتين من الجهد لتعزيز الحوكمة الإقليمية في الولايات المتحدة خلال القرن العشرين. ارتكزت الأولى منهما على الحلول الهيكلية مثل إجراء تغييرات على الحدود المحلية وعمليات الدمج، وركزت الموجة الثانية كثيرًا على الإصلاحات الإجرائية التي حاولت تحسين تخطيط التنسيق بين الوحدات الموجودة (Wallis, 1994).

يعتبر الميل نحو التوحيد والدمج أكثر تطوعية بوجه عام، ولكنه لا يزال يثير نوعين من المعارضة. تتبع المعارضة الأولى من الطموحات الثقافية والتاريخية للمحافظة على هوية المنطقة المحلية، وتنبثق المعارضة الثانية على نحو أكثر من

نظريات الاختيار المنطقي التي تتوقع مشكلات التنفيذ مع الإقليمية، لأنها تعيق المنافسة التي تشجّع المحليات على إيجاد الطريقة الأكثر فاعلية لتقديم الخدمات (Basolo, 2003).

توضح الدراسات السابقة بالتفصيل محاولات التعامل مع وجهة النظر الثانية المعارضة للإقليمية، عن طريق تخفيض تكاليف المعاملة الخاصة بالصفقات التطوعية بين الحكومات المحلية في المقام الأول مثل: أثناء المفاوضات والمتابعة وتنفيذ الاتفاقات. ويعكس هذا أحد النتائج المستخلصة الأساسية في الاقتصاديات الكلاسيكية الحديثة (نظرية كوس)، والتي تنص على أن المفاوضين يمكنهم استكشاف حل مثالي إذا كانت تكاليف المعاملة منخفضة بقدر كافٍ (Wallis, 1994). ومع ذلك، توجد دراسات تجريبية تشكك في مزايا الدافع الأول للإقليمية، وتُرجع المقياس الحضري الكبير إلى انخفاض التحكم المحلي والتخصيصات غير الكافية وزيادة تكاليف التنسيق (Brierly, 2004). على الرغم من أن الكثير من الإصلاحات قد حاولت إصلاح أوجه القصور في تقديم الخدمات ونقص التنسيق والمضاعفة، فقد خُصّ تحليل لعمليات دمج سابقة إلى وجود وفورات مذهلة في بعض الحالات فقط (Wallis, 1994). كانت الموجة الثانية للإقليمية في الولايات المتحدة، المتميزة بدمج الإقليمية في إجراءات مشتركة بدلاً من إجراء تغييرات على الحدود الهيكلية، تحركها جزئياً متطلبات إلزامية من الحكومة الفيدرالية لاعتماد التنسيق بين المحليات المختلفة (على سبيل المثال، في تخطيط النقل كما سيرد بالتفصيل لاحقاً في هذا الفصل). تتطلب حكومة الولايات المتحدة تخطيطاً شاملاً يضع في الاعتبار الاهتمامات الإقليمية، وذلك من خلال قروض ومنح فيدرالية مختلفة، علاوة على ذلك، تم وضع ممارسة لإنشاء مناطق إقليمية خاصة وذات غرض واحد أثناء الموجة الثانية من أجل معالجة مشكلات معينة مثل: التخلص من النفايات الصلبة ومعالجة مياه الصرف الصحي وإمداد المياه وتطوير الموانئ وظروف خاصة أخرى. وكما هو الحال في الموجة الأولى، تحاول الجهود المبذولة في الموجة الثانية تحسين تطوير بنية تحتية فعّالة ومجدية، وعدالة اجتماعية، ونفاوت مالي، وتحسينات بيئية نوعية (Wallis, 1994).

أمثلة عملية على الإقليمية

نتناول شكلين مميزين للأقلمة. يكمن الشكل الأول في الدمج الرسمي للمحليات القريبة جغرافياً في هيكل حكومي واحد، ويكمن الشكل الآخر في إيجاد مكان للتخطيط

التعاوني. والسياسة، والعمل الذي يمكن تفويضه إما إلى سلطة أكثر اتساعًا أو أكثر تقييدًا تتصرف نيابة عن محلياتها المفوضة.

عمليات الدمج

يجمع الدمج بين منطقتين محليتين أو أكثر معًا في ترتيب رسمي للعمل تحت سلطة واحدة. وتكمن الفكرة في تبسيط الطريقة التي تعمل من خلالها المحليات إيمانًا بأن هذا سيؤدي إلى حكومة حضرية أقوى وأكثر قابلية للمساءلة. ووفقًا لهذه الافتراضات، تعتبر المحليات الأكبر أكثر كفاءة في تقديم الخدمات، وتساعد على تحقيق مستويات أعلى من العدالة في تخصيص التكاليف للمقيمين (Kushiner and Siegel, 2005). ويمكن أن يُفرض التوحيد من قبل الحكومة المركزية أو يُحفز من خلال نُهج أقل توجيهًا، على وجه الخصوص من خلال المحفزات الاقتصادية ونقل السلطات من الحكومة المركزية إلى المحليات. فيما يلي بعض الأمثلة على عمليات الدمج.

الدنمارك. خفضت الحكومة الدنماركية عدد البلديات من 271 إلى 98 في عام 2007 وذلك من خلال الدمج وألغت 13 مقاطعة (حلت مكانها خمس مناطق). وكان متوسط عدد المقيمين في كل بلدية 56,000 بعد الإصلاح. وكان الهدف الرئيسي يتمثل في تحسين جودة الخدمات للمقيمين مع المحافظة في الوقت ذاته على الطبيعة اللامركزية للدولة ككل. وتم تحقيق هذا الهدف على وجه الخصوص من خلال نقل السلطات من الحكومة المركزية إلى السلطات المحلية وعن طريق زيادة حجم السلطة المحلية لوفورات الحجم (Blöchliger and Vammalle, 2012).

أعطت الحكومة السلطات المحلية الحرية في تحديد عملية التوحيد. وكان المطلوب فقط أن تتحد كل سلطة محلية مع سلطة أو سلطات أخرى حتى يصل عدد المقيمين بها إلى 20,000 مواطن. وأرغمت الحكومة المركزية البلديات التي لم تنجز المهمة على الاتحاد، ومن ثم وجهت "نقدًا" للبلديات لتشجعهم على الوصول إلى الحد بأنفسهم. وكان "الحافز" نقل الصلاحيات والميزانيات من الحكومة المركزية عقب الدمج.

أتبع الإصلاح ثلاث مراحل رئيسية. أولاً: دمج السلطات. ثانيًا: إعادة توزيع السلطات بين الحكومات المحلية والمركزية. وتعتبر البلديات مسؤولة في المقام الأول عن تقديم خدمات الرفاهية، بما في ذلك رياض الأطفال والتعليم الإلزامي وخدمات الرعاية

الصحية الوقائية والتخطيط البيئي والخدمات للأعمال المحلية والترويج للسياحة وصيانة الطرق المحلية والمكتبات من بين جملة أمور أخرى. تشرف الحكومة المركزية على جودة الخدمات بصورة رئيسية، وإضافة إلى ذلك، تم نقل تحصيل الضرائب من الحكومة المحلية إلى الحكومة المركزية (أي، تقليص أنواع الضرائب من ثلاثة إلى اثنين). ثالثًا، تم تغيير نظام وضع الموازنة من أجل تحقيق التوازن. وتم تغيير آلية منح الحكومة المركزية من أجل معالجة أوجه القصور المحتملة الناجمة عن عملية الدمج. وذلك لضمان أن الإصلاح لم يزد عبء الميزانية على بعض السلطات الجديدة. كان أحد أسباب النجاح الملموس لهذه السياسات الفترة القصيرة المخصصة لتخطيط وتنفيذ الخطوة. احتاجت البلديات إلى إنهاء مفاوضاتهم معًا خلال ستة أشهر. شمل تصميم الإصلاح عملية موسعة للمشاركة العامة لتناول الاعتراضات وتسويتها وشمل أيضًا جلسة استماع عامة لنحو 500 من ممثلي المؤسسات والأفراد. واليوم يعتبر الإصلاح خطوة نجاح بارزة. تحسّن مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين. رغم وجود تكلفة غير متكررة ذات صلة بالنقل. من السابق لأوانه جدًّا تحديد إذا ما كانت التكلفة قد تجاوزت المنفعة أم لا.

فنلندا. روجت فنلندا لإصلاح مشابه لإلغاء البلديات في عام 2007. نُفذ الإصلاح من خلال اتحاد تطوعي (على غرار النهج المتبع في الدنمارك) ومن خلال التعاون الإقليمي لتقديم الخدمات. ولكل بلدية الحق في اختيار الاتحاد مع الشركاء أو لا. وإجمالاً، نجد من الصعب جدًّا على الحكومة المركزية في فنلندا التأثير على الحكومات المحلية ومن ثم فهي في الغالب تؤدي دورها من خلال الحوار والحوافز التشجيعية.

حصلت البلديات على فترة عام واحد لإجراء الدمج. يمكن بعدها للحكومة فرضه. إضافة إلى ذلك، قُدمت الحوافز الاقتصادية للبلديات التي وافقت على الاتحاد. تزداد الحوافز إذا تمكنت البلديات من الوصول إلى اتفاق مبكر. انخفض عدد البلديات من 452 في عام 2001 إلى 348 في عام 2009 (كان عدد السكان في فنلندا في ذلك الوقت 5.3 ملايين نسمة مقارنة بالوضع الحالي في إسرائيل التي بلغ عدد السكان فيها 8.5 ملايين نسمة وعدد 257 سلطة). زادت الخطة من كفاءة الحكومة المحلية. رغم أن الدمج كان يؤدي في بعض الحالات إلى تحويل التكاليف الكبيرة إلى الحكومة المركزية.

المملكة المتحدة. شهدت الحكومة المحلية في المملكة المتحدة الكثير من التغييرات (Wollmann, 2004). حدث إصلاح إقليمي كبير في عام 1972 أدى إلى حدوث انخفاض كبير في عدد المقاطعات (زيادة إلى متوسط 730,000 نسمة) والمناطق (زيادة إلى متوسط 130,000 مقيم). أصبحت قوة الحكومة المحلية محدودة منذ ثمانينيات القرن العشرين. وخاصة في ظل التأثير السياسي لحكومة ثاتشر (Thatcher). أصبح عدد المحليات محدوداً كما انخفض حجم الضرائب التي يمكنهم فرضها، وانتقل المزيد من السلطات إلى المستوى الفيدرالي. شجعت حكومة المحافظين المحليات على استخدام أدوات السوق في إدارتهم، ويشمل ذلك الاستعانة بالمصادر الخارجية والخصخصة والأساليب الأخرى. نتيجة لذلك، حاولت إدارة بليز (Blair) في عام 1997 تحسين كفاءة المحليات من خلال مراقبة الإجراءات. نُفذت خطة القيمة الأفضل في أنحاء السلطات المحلية في المملكة المتحدة عام 2000. وتطلبت أن يجري مقيّم مستقل مراجعةً لكل الوظائف على مستوى كل منطقة محلية مرة على الأقل كل خمس سنوات، فيما حصلت الحكومة المركزية على سلطة التدخل في مثل هذه الحالات التي لا تلبى فيها الهيئات المحلية معيار الحد الأدنى.

في المرحلة التالية، نَقَدت إدارة بليز طريقة أدق لتحسين المحليات عُرفت باسم تقييمات الأداء الشامل. حصلت كل المحليات على تكليف بهذا البرنامج بهدف إمكانية تقييم أدائها في مختلف الجوانب ومن ثم صُنفت هذه الجوانب في خمس فئات هي: ممتاز وجيد ومقبول وضعيف وسيء. يمكن للمستويات الأعلى جلب المزيد من التمويل وتفويض السلطات، فيما قد تؤدي المستويات الأدنى إلى عقوبات على شاكلة سلب الحكومة المركزية للمسؤوليات وفي بعض الأحيان تعيين وتثبيت قيادة مهنية.

فرنسا. يوجد في فرنسا الكثير من الحكومات المحلية في شكل 100 منطقة إقليمية (تعرف "بالإدارات") بعدد متوسط يبلغ 500,000 مواطن و 37,000 بلدية (تُعرف باسم "المجتمعات المحلية") بعدد متوسط يبلغ 1,700 مقيم. رغم حجم هذا الجهاز، وقّرت الحكومة المركزية في فرنسا وليست البلديات نفسها معظم الخدمات العامة على المستوى المحلي حتى أواخر فترة سبعينيات القرن العشرين. باءت العديد من محاولات حكومة فرنسا لتعزيز إجراء إصلاح إقليمي بالفشل الذريع. نتيجة لذلك، أطلقت الحكومة نظام "ما بين المجتمعات" من هيئات متعددة الأغراض تتعاون على أساس إقليمي لتوفير

خدمات عامة أفضل للنهوض بمشروعات كبيرة. كان نظام ما بين المجتمعات في بدايته إطارًا تطوعيًا يعمل بين مستويات المناطق والبلديات. غير أن هذه الخطوة، أدت إلى زيادة تكاليف الخدمات على غير المتوقع، كما أدت إلى زيادة الفجوات الاقتصادية بين المحليات (حيث تميل المحليات الأكثر ثراءً إلى التعاون معًا). لهذا السبب، وضعت الحكومة الفرنسية إطارًا قانونيًا للتعاون بواسطة الأنظمة بين المجتمعية. بعد فشل المحاولة الأولى في عام 1992، ظهر قانون جديد عام 1999 ليحقق نجاحًا (Kerrouche, 2010). كان من بين مبادئ هذا التشريع أن تفرض الحكومة المركزية إطارًا للتعاون على المناطق وأن تتخذ إجراءات لجمع الموارد المالية من خلال ضريبة عمل محلية واحدة، وأن توفر حوافز مالية حكومية.

المبادرات الإقليمية

لقد بحثنا مثالين من أمثلة التعاون الإقليمي بين المحليات في ظل غياب الدمج. تمثل كلتا الحالتين استجابة للإجراءات بواسطة السلطات المركزية. رغم وجود عنصر قسري إضافي في المثال الأول من المثالين وهو أن الأموال اللازمة سوف تُحجب في غياب هذا التنسيق الرسمي. قُدمت في المثال الثاني فرصة غير متاحة بشكل آخر لتكون مستقبلًا للتمويل الإضافي من خلال العمل الجماعي باعتبارها تحفيزًا وداعيًا للتعاون الإقليمي.

مؤسسات التخطيط الحضري منذ سبعينيات القرن العشرين، احتاجت حكومات الولايات والحكومات المحلية في الولايات المتحدة إلى إنشاء مؤسسات للتخطيط الحضري في المناطق الحضرية التي يبلغ عدد سكانها أكثر من 50,000 نسمة. تكمن الغاية الرئيسية من مؤسسات التخطيط الحضري هذه في مساعدة المحليات على تخطيط (وأحيانًا تنفيذ) البنية التحتية والخدمات للنقل البري وتمكين المنطقة بأكملها من وضع سياسات شاملة وموحدة من أجل إعطاء الأولوية لكل منطقة وتلبية احتياجاتها (Mallett, 2010). تمثل مؤسسات التخطيط الحضري الحكومات المحلية في العمل مع إدارات الولاية للنقل وغيرها من مقدمي خدمات النقل (مكتب المحاسبة الحكومية بالولايات المتحدة، 2009).

توجد في الولايات المتحدة 381 مؤسسة تخطيط حضري، 52 بالمئة منها تمثل مناطق ذات كثافة سكانية أقل من 200,000، فيما تمثل نسبة 36 بالمئة منها مناطق ذات كثافة سكانية بين 200,000 إلى 999,999 و11 بالمئة للمناطق التي يبلغ عدد سكانها مليونًا أو أكثر. تتلقى معظم مؤسسات التخطيط الحضري الجزء الأكبر من مواردها

من الميزانيات الاتحادية (في المقام الأول لأن شرط استلام تمويل النقل الاتحادي هو التقدم بطلب لمؤسسات التخطيط الحضري وإدارات الولايات للنقل (مكتب المحاسبة الحكومية بالولايات المتحدة، 2009).

تنوع حوكمة مؤسسات التخطيط الحضري في حجم مجلس الإدارة وتكوينه ونظام التصويت فيه وغير ذلك من العوامل. قد تتراوح مجالس الإدارة من ثلاثة مقاعد حتى 105 مقاعد للتصويت (بمتوسط من 16 إلى 17). يستأثر المسؤولون المنتخبون محليًا بمعظم المقاعد. يليهم مفوضو المقاطعات وممثلو إدارات الولايات للنقل. تتمتع نسبة ثلاث عشرة بالمئة من مجالس الإدارة بنظام تصويت ترجيحي يحمل من خلاله كل عضو في مجلس الإدارة مستوى محددًا مختلفًا من التكاليف (مركز أبحاث النقل الحضري، 2018).

تستضيف مؤسسة أخرى سبع مؤسسات من بين عشر مؤسسات تخطيط حضري، مثل حكومة المقاطعة أو حكومة البلدية. ما يقلل من التكاليف التشغيلية ويعزز الاستقرار المالي. أما مؤسسات التخطيط الحضري الأخرى فهي مستقلة وتتمتع باستقلالية ومرونة أكبر (مركز أبحاث النقل الحضري، 2018).

تضم مؤسسة التخطيط الحضري المتوسطة ستة من أعضاء فريق العمل، فيما تضم نسبة 25 بالمئة من مؤسسات التخطيط الحضري الأصغر أقل من ثلاثة موظفين. المتوسط القومي هو عضو واحد تقريبًا من أعضاء فريق عمل مؤسسات التخطيط الحضري لكل 50,000 مقيم. يساعد فريق العمل مجلس إدارة مؤسسة التخطيط الحضري على إعداد الوثائق وتنسيق التعقيبات العامة وإدارة عملية التخطيط. تتنوع مؤسسات التخطيط الحضري في مهامها ومقاييسها. غير أنها جميعًا مطالبة بوضع خطط نقل طويلة المدى (20 عامًا) وخطط قصيرة المدى (أربعة أعوام) لتحسين النقل وبيانات سنوية بأولويات وأنشطة التخطيط وخطط المشاركة العامة (مكتب المحاسبة الحكومية بالولايات المتحدة، 2009).

لقد سعى الكثير من مؤسسات التخطيط الحضري للسلطة وقد منحت هذه السلطة من أجل تجاوز مهام التخطيط للنقل. ربما تعمل سلطات القوى المشتركة حسب تسميتها أو مؤسسات الحكومة، عندما تؤهلها بلادها لهذا العمل. باعتبارها هيئات للتخطيط واتخاذ القرارات في قطاعات الخدمات بعيدًا عن النقل وفقًا لما حددته السلطات المحلية التي كونتها.

صندوق التنمية الإقليمية الأوروبي. صندوق التنمية الإقليمية الأوروبي هو صندوق الدعم الأكبر للتنمية الاقتصادية في أنحاء دول الاتحاد الأوروبي (نحو 32 مليار

دولار عام 2016) ويرتكز على توجه إقليمي. يكمن هدفه الرئيسي في تقليل التفاوت من خلال دعم المناطق التي تخلفت فيها التنمية. تركز الاستثمارات على التنمية والإصلاح الهيكلي للمناطق وفي المجالات الجديدة، مثل الابتكار والأجندة الرقمية والبحث والتنمية والمعلومات وتكنولوجيا الاتصالات والاقتصاد منخفض الكربون وتنافسية الشركات المتوسطة والصغيرة الحجم (Sapala, 2016).

تستهدف استثمارات صندوق التنمية الإقليمية الأوروبي تحقيق النمو الاقتصادي وخلق فرص عمل. تُخصص نسبة خمس وتسعين بالمئة من الميزانية لتحقيق هذه الأهداف. في حين يعزز التوازن التعاون الإقليمي. تنقسم مناطق الاتحاد الأوروبي إلى ثلاث فئات. تتلقى المناطق الأقل تنمية فيها دعماً أكثر. يوجد 72 منطقة مصنفة ضمن المناطق الأقل تنمية (يكون متوسط نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي بها أقل من 75 بالمئة من متوسط الاتحاد الأوروبي). ويوجد 51 منطقة في مرحلة التحول (يكون متوسط نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي بها أكثر من 90% من المتوسط) ويوجد 151 منطقة من المناطق أكثر تطوراً (يكون متوسط نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي بها أكثر من 90% من المتوسط). لا يُغطي صندوق التنمية الإقليمية الأوروبي تكاليف البرامج بالكامل ويتطلب إسهاماً من البلد المستضيف بنسبة تتراوح من 50 بالمئة إلى 80 بالمئة من التكاليف. تُعتبر بولندا أكبر بلد متلقٍ في الميزانية من بين دول الاتحاد الأوروبي للفترة من عام 2014 حتى عام 2020 (21.5 مليار يورو أو نحو 25 مليار دولار بأسعار الصرف عام 2018). ومع ذلك، تتلقى إستونيا وسلوفاكيا الدعم الأعلى من صندوق التنمية الإقليمية الأوروبي لنصيب الفرد في الفترة ذاتها (Sapala, 2016).

لقد قيّم الاتحاد الأوروبي برامج صندوق التنمية الإقليمية الأوروبي. ساهم صندوق التنمية الإقليمية الأوروبي في إيجاد 600,000 فرصة عمل في الفترة من عام 2007 حتى عام 2012. إضافة إلى توصيل خدمة معالجة مياه الصرف الجديدة والمحسنة لعدد 5.5 ملايين واستكمال شبكة النقل العابرة لأوروبا (من خلال صندوق التماسك). قدّم صندوق التنمية الإقليمية الأوروبي دعماً مباشراً وغير مباشر لعدد 400,000 شركة فردية في الفترة من عام 2007 حتى عام 2013. وأنشأ 121,400 شركة جديدة وأوجد 322,100 وظيفة مكافئة جديدة بدوام كامل في الشركات الصغيرة أو المتوسطة (Sapala, 2016). ومع ذلك، ثمة دليل يفيد أن إنفاق الصندوق الهيكلي للاتحاد الأوروبي (الذي يشمل صندوق التنمية الإقليمية الأوروبي) له تأثير نمو كبير فقط على المناطق الأقل تنمية (Mohl and Hagen, 2010).

خطة لنهج إقليمي في إسرائيل

نعود الآن مرة أخرى إلى حالة إسرائيل لتقديم نموذج منطقة من أجل التنظيم الإقليمي لوظائف الحكومة المحلية. يتألف هذا النموذج من تقسيم إسرائيل إلى عشر مناطق رئيسية أو أقل، والسماح لهيئات المناطق الجديدة بالعمل بالتعاون مع السلطات المحلية في مناطقها ونياية عنها. عند تقديم هذا النموذج لاتخاذ إجراء إقليمي، استبعدنا فرص الدمج لأن هذا النهج قد يثبت وجود مشكلات بالنسبة للوضع في إسرائيل (حيث تتسم طبيعة السكان والمجتمعات بأن عدم تجانسها أكبر من أي من الأمثلة المذكورة سابقاً حتى لو كانت هذه المحليات متقاربة). لكننا ركزنا بدلاً من ذلك على نهج إداري أكثر للإقليمية.

بدأنا بتحديد الوضع الحالي في إسرائيل ثم اقترحنا نهجاً تتخذ فيه خطوات واسعة أكثر تحديداً نحو اتخاذ إجراء على أساس إقليمي لحل المشكلات التي يبرهن عليها النهج الحالي نحو الحكومة المحلية

التكتلات: خطوة أولية

التكتل هو شكل جديد من السلطة المحلية تم إنشاؤه للتشجيع على تنمية المناطق، وتعزيز التعاون بين السلطات المحلية في نفس المنطقة الجغرافية من أجل تحسين سياسات التخطيط والتنفيذ على المستوى المحلي. تم اعتماد الأساس القانوني للتكتلات (إشكولوت) على أنها شكل جديد من أشكال السلطة المحلية في إسرائيل في كانون الأول (ديسمبر) 2016. عندما مُنحت التكتلات ميزة الحصول على الحوافز الحكومية وخضعت للتنظيم الحكومي.

يمكن أن تعمل التكتلات في أشكال كثيرة، ويمكنها تقديم الخدمة المشتركة بواسطة المحليات، ويشمل ذلك التخلص من النفايات أو تشغيل المراكز الإقليمية للأشخاص ذوي الإعاقة. وبهذه الطريقة يؤدي التكتل دور الذراع التنفيذي أو الإداري للسلطات المحلية في التكتل. يمكن للمحليات أن تفوض بعضاً من سلطاتها للتكتل (على سبيل المثال، إنفاذ الانتهاكات البيئية والقواعد البيطرية ونشاط الأعمال وغير ذلك). توفر التكتلات للمحليات مرونة أكبر. ويمكن أن تحدد المحليات مستوياتها الخاصة

من التعاون المرغوب، ونوع خدمات التنسيق، ونطاق سلطتها المفوضة للتكتل وغير ذلك الكثير.⁶

يعتبر الانضمام إلى التكتلات أمرًا اختياريًا، ولكن الحكومة المركزية تحفز المحليات على ذلك. تتحمل الحكومة التكاليف الإدارية للتكتلات وتحددها على أنها مناطق ذات أولوية قومية تتيح للوزارات والوكالات الحكومية تخصيص مزيد من التمويل وطرح إعلانات التوظيف المخصصة للتكتلات فقط (مثل تمويل تنظيف لجمع النفايات).⁷ علاوة على ذلك، يؤدي الانضمام إلى التكتل إلى تخفيض تكاليف الخدمات المكتسبة من خلال تحسين قوة التفاوض على الصفقات للتكتلات (على سبيل المثال، أدى تكتل بيت هيكرم إلى خفض تكلفة خدمات تنظيف الشوارع بنسبة 75 بالمئة) (وزارة الداخلية، 2018). طلبت 93 منطقة محلية في أيار (مايو) 2017 (36 بالمئة من كل المحليات في إسرائيل) من الحكومة المركزية الانضمام إلى تكتل. يوجد خمسة تكتلات نشطة حاليًا (النقب الشرقي والنقب الغربي والجليل الغربي والجليل الشرقي وبيت هيكرم). اعتمدت وزارة الداخلية خمسة تكتلات إضافية في حزيران (يونيو) 2018 (تكتلات الجليل والوديان، وطبريا وأماكيم، وسلطات الخليج، وشارون، وجنوب سوريك) وثلاثة أخرى في مرحلة الاعتماد (تكتلات مرهاف أيرون، ويهودا والسامرة، ومنطقة الكرمل).

الانتقال إلى نهج المناطق

نضيف إلى هذه الخطوة الأولية طرح وجهة نظر أشمل لإحداث تحول نحو ما نسميه نموذج المناطق. وهذا بمثابة إدخال طبقة إدارية جديدة بين السلطات المحلية والحكومة. ويمكن أن تكون هذه الطبقة سلطة مفوضة في أي مجموعة متنوعة من المناطق أو كلها على المستوى المحلي وفي الحكومة المركزية بما في ذلك ما يأتي:

- الميزانية: تحديد المعدلات للضرائب المحلية، ووضع ميزانية إقليمية، واعتماد ميزانيات السلطات المحلية
- التعليم: إنشاء مركز تعليمي إقليمي

⁶ اتصال هاتفي خاص من المؤلفين مع مسؤول كبير في وزارة الداخلية في 18 من كانون الأول (ديسمبر) عام 2017.

⁷ اتصال هاتفي خاص من المؤلفين مع مسؤول كبير في وزارة الداخلية في 18 من كانون الأول (ديسمبر) عام 2017.

- التخطيط: تحديد المنطقة لتكون بمثابة موقع لسلطة التخطيط الإقليمي
- النقل: وضع تخطيط يركز على المناطق للتنقل والدمج
- المياه والصرف الصحي والقمامة: السعي لتحقيق مكاسب من التخطيط الإقليمي لخدمات المرافق
- البيئة: موازنة الخطط والتنفيذ مع أهداف الاستدامة الإقليمية.

نتصور أن تكون وفود السلطة هذه تمكينيًا على الأرجح للمزايا لكل من وجهة نظر إدارية وفي مناطق جوهرية محددة.

المزايا الإدارية والتنظيمية المرتقبة

وفورات الحجم. تشير الدراسات السابقة حول البلديات إلى وجود مزايا لمحليات أكبر. تنبع هذه المزايا من تحقيق وفورات على التكاليف المنتظمة، وقدرة أعلى على عقد الصفقات، وقدرة أفضل على التخطيط. تشير دراسات الحكومة المحلية إلى تحقيق وفورات حجم كبيرة، في كل من جانب الدخل وجانب النفقات. في جانب النفقات، تنبع هذه الوفورات من وفورات التكاليف. وكما أشار أحد المؤلفين.

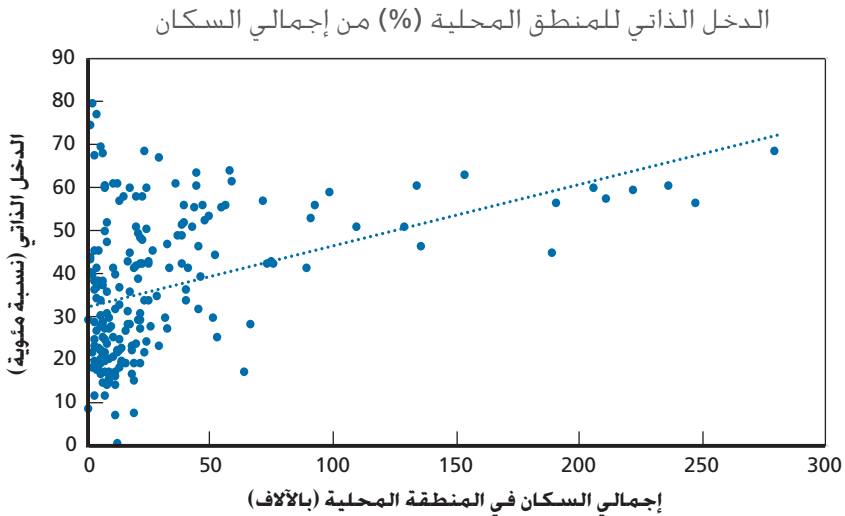
يُشير نصيب الفرد من الإنفاق في الميزانية العادية أن السلطات المحلية متناهية الصغر التي يقطنها ما يصل إلى 2,000 ساكن، تعاني هذه السلطات المحلية من غياب كبير لوفورات الحجم، وهو الأمر الذي بدوره ينعكس على نصيب الفرد من الإنفاق الأعلى بمقدار الضعفين عن متوسط نصيب الفرد من الإنفاق في جميع السلطات المحلية في إسرائيل. ينخفض نصيب الفرد من الإنفاق مع زيادة حجم السلطة المحلية إلى ما يصل إلى 30,000 مقيم. بالإضافة إلى هذا الحجم، يستحيل تحديد وفورات الحجم عن طريق تحليل نصيب الفرد من الإنفاق في الميزانية العادية. كما يبين تحليل انحدار متعدد المتغيرات أن تأثير حجم السكان على مستوى نصيب الفرد من الإنفاق قوي ومهم. (Razin, 1999)

على صعيد الدخل، قد تنشأ وفورات الحجم من النطاق الأكبر للدخل المتحقق محليًا. يوضح الشكل 2.6 الارتباط بين حجم البلديات في إسرائيل والقدرة على تحقيق الدخل المحلي. في حين أن خط الانحدار كان ملائمًا، يكمن التفسير الأمثل لهذه البيانات في أن القدرة على التمويل الذاتي بالقدر الكافي بعيدًا عن حجم أدنى معين، (ضمن الحزام الذي يتراوح بين 40-60 بالمئة) تصبح أكثر ضمانًا.

النمو الشامل. يحسّن النمو الشامل جودة الحياة للسكان كافة عبر زيادة مستوى التوظيف وتقليل الفجوات في الأجور بين مجموعات السكان المختلفة. وكلما كان النمو شاملاً، أدى ذلك إلى زيادة توفير سوق العمل لوظائف بأجور من أجل تحسين جودة الحياة لفئات السكان كافة، وبذلك يخف العبء على ميزانية الرفاهية. يوجد في إسرائيل ارتباط بين حالة السلطة المحلية والحالة الاجتماعية والاقتصادية للسكان الذين يقطنون منطقة السلطة. يقطن السكان الأضعف في مناطق السلطات الأضعف؛ وثمة سببية مزدوجة الاتجاه بالتأكيد بين هاتين الحقيقتين.

كما أن نقل سلطة اتخاذ قرارات التخطيط والتنفيذ إلى مستوى المناطق قد يتيح معالجة أوجه القصور لبعض وحدات البلديات الأضعف. وقد يجعل التغيير في الهيكل من الممكن تعزيز برامج التعليم والتنمية والتوظيف بطريقة ستؤدي إلى تحقيق نمو أكثر شمولاً. وثمة ميزة أخرى ستتمثل في التوصل إلى طريقة أكثر فاعلية للتعامل مع مجموعات الرفاهية بغية تحويل المزيد من الأشخاص من دائرة الرفاهية نحو العمل.

الشكل 2.6 الدخل الناتج محلياً باعتباره جزءاً من مجموع الدخل للمحليات الإسرائيلية



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، 2018.
ملحوظة: لا يشمل ذلك المجالس الإقليمية، والقدس، وتل أبيب.

يُطلب من الهيئات المحلية في الوقت الراهن تقديم 25 بالمئة في المواءمات لتلقي المساعدة لخدمات الرفاهية. وفي الهيكل الحالي، تجد السلطات الضعيفة صعوبة في توفير مساهمات الملاءمة؛ ولهذا السبب تعتبرها أكثر صعوبة في معالجة هذه الفئة السكانية. قد يتيح حدوث تغيير في الهيكل للمنطقة تغيير المواءمة ضمن اختصاصها القضائي.

النمو الاقتصادي. يكمن المنطلق الرئيسي لجهود النمو الاقتصادي في المنطقة المحلية المستقلة في ظل الظروف الحالية. لدى السلطات حافز لإنشاء مناطق عمل ضمن حدودها في حين تتجاهل الرؤية الأكبر والاحتياجات الإقليمية؛ وذلك لأن هيكل الضرائب للمحليات يضع أطرًا للأعمال التجارية باعتبارها مصدرًا للدخل الصافي في حين أن التشييد السكاني يسفر عن تكاليف صافية. يؤدي هذا الهيكل إلى العديد من التأثيرات الجانبية الشائعة، بما في ذلك التركيز على قطاع صغير النطاق، وإلحاق الضرر بالحيز الحضري والمناطق المفتوحة المختلطة بالقطاع؛ والإمداد الوظيفي ضعيف التنسيق وغير ذلك الكثير. وقد يجعل هيكل المقاطعة من الممكن ترشيد النمو الاقتصادي من أجل تحقيق أغراض عدة (على المستويين المحلي والإقليمي)، وقد يُحسّن احتمالية جذب شركات كبيرة وحتى الشركات التي تعمل على نطاق دولي للمحليات داخل المنطقة من خلال الكفاءات والقدرة على توفير حزم أكثر جذبًا.

تعزيز المصالح المكانية. أراضي دولة إسرائيل صغيرة ومكتظة بالسكان. بالإضافة إلى أن المجتمع الإسرائيلي مُقسّم بدرجة كبيرة، ويتضمن العديد من المجتمعات الفرعية التي تعيش في بلدات متفرقة (مثل، مجتمعات الأرثوذكس المتطرفين والدروز والبدو والمجتمعات العربية).⁸ تعتبر مشاركة هذه المجتمعات، باستثناء الدروز، في سوق العمل أقل من المتوسط القومي. ومن السمات المكانية المهمة الأخرى ارتفاع مستوى الكثافة المرورية على الطرق وانخفاض إمداد البنية التحتية للنقل العام. وفي ظل الظروف الحالية، تعزز السلطات المصالح المحلية، ولكنها تولي اهتمامًا قليلًا بالتنمية الإقليمية على الرغم من أنها تؤثر عليها وعلى قاطنيتها تأثيرًا مباشرًا. على سبيل المثال، لا تعزز مدينة كبيرة التوظيف بين البدو

⁸ هناك تمييز في إسرائيل بين البدو وغيرهم من العرب المسيحيين والمسلمين.

الذين يعيشون في بلدة مجاورة على الرغم من أن العواقب تؤثر على قاطنيها تأثيراً مباشراً (على سبيل المثال، زيادة مستويات الجريمة وانخفاض القوة الشرائية). ستحظى هذه العواقب والمشكلات مثل المياه والعوامل الأخرى بإطار رسمي للمناقشة إذا كانت جزءاً من جدول الأعمال لمنطقة بدلاً من تخصيصها فقط على أساس محلي أكثر.

عمليات الحكومة. يخلق التعامل مع احتياجات كل سلطة صغيرة من أجل معالجة المسائل على أساس حقها الخاص حملاً بيروقراطياً كبيراً وانعدام الكفاءة الإدارية. عندما تهدف الحكومة إلى تعزيز مبادرة معينة أو إدارة قطاع معين بطريقة فعّالة، لا تسمح ضرورة التعامل مع 257 سلطة بمثل هذا الإجراء. وإذا تعيّن الاضطلاع بالجزء الأكبر من هذا الجهد في إطار هيكل مكون من سبع إلى عشر مناطق إقليمية أوسع نطاقاً بدلاً من ذلك، فستكون الحكومة أكثر قدرة على تخطيط سياساتها وتنفيذها بكفاءة أكبر، بل وربما بقدر أكبر من الإدراك. تشارك الحكومة والسلطة المحلية نفس الهدف - من حيث تقديم خدمات ذات جودة لنفس المواطنين. يمكن مقارنة الهيكل الممتد للمحليات البالغ عددها 257 بهيكل المحليات التي بها أعمال كبيرة الذي يفشل لأن نطاق سيطرته ممتد أكثر من اللازم، وقد يتيح نطاق سيطرة أصغر للحكومة بمختلف فروعها تناول تنفيذ السياسات على نحو أفضل، ولكن يمكنه أيضاً تحسين قدرة السلطة المحلية على العمل مع الحكومة في تعزيز مبادرات وأنشطة تنشأ من احتياجات هذه السلطات المحلية.

القيادة المحلية باعتبارها الجهة المحدثة للتغيير. يضطلع رؤساء البلديات بالمدن الأكبر حجمًا بدور هادف في إدارة الأنظمة البلدية الكبيرة والمعقدة. يميل ذلك إلى جذب أشخاص ذوي خبرة وذوي تأهيل عالٍ تدفعهم رغبتهم في العمل في القطاع العام لإحداث التغيير. سينشئ هيكل المناطق المقترح مناطق لها نفس الحجم تشكل المزيج المتنوع الذي يميز المجتمع الإسرائيلي. سيكون لدى قيادة المقاطعة الفرص لإحداث التغيير الذي يعتبر حالياً من اختصاص الحكومة المركزية. ومن ثم، يمكن أن يؤدي إنشاء منطقة مركزية إلى إجراء التغيير الذي طال انتظاره بهذه المنطقة في قطاع النقل العام، وهو تغيير يمكن أن يساهم في تقليل عدم المساواة، وتحسين الإنتاجية وربط المجتمع الأرثوذكس المتطرف ودمجه في الاقتصاد. يمكن أن تقود منطقة شمالية دمج السكان العرب في الاقتصاد، ويمكن أن تحدد مقاطعة

جنوبية وسائل إشراك مجتمع البدو. سيصبح رؤساء البلديات بالمدن الكبيرة الذين يشكّلون الأشخاص المحوريين الحضريين في المناطق قادة إحداث التغيير في المجتمع الإسرائيلي بهذه الطريقة.

بصرف النظر عن هذه المزايا الأعم من استخدام نموذج المناطق للحكومة المحلية في إسرائيل. توجد مزايا أخرى يمكن تصورها في عدة مجالات محددة للخدمة والعمل الحكومي. نوضح هذه المزايا بالتفصيل في الأقسام الفرعية التالية.

الميزانية. قد تؤدي سلطة أي منطقة لتحديد معدل الضرائب وتوزيعها بين البلديات وسكان المنطقة إلى تقليل الفجوات بين المواقع المتنوعة بالمنطقة. ستكون المنطقة في وضع أفضل لمحاولة تحقيق توازن بين الفجوات الاقتصادية القائمة بين المدن القوية والمتصلة التي تعززها ضرائب البلديات التي تدفعها الشركات والأماكن التي لا تجني دخلاً من هذا النوع. سوف تتحسن قدرة السلطات المحلية الأضعف على تقديم خدمات جيدة النوعية إلى حد كبير بهذه الطريقة. بل وقد يصبح من الممكن تقديم الخدمات التي لا تُقدم في الوقت الحالي إلا على أساس محدود أو حتى مطلقاً. قد يؤثر هذا الجانب من مراقبة الميزانية أيضاً على التشييد للاستخدام السكني. كما أن لكل سلطة محلية مصلحة في تطوير الاستخدامات التي ينتج عنها ضرائب أعمال البلديات ورفض تقسيم المناطق إلى مبان سكنية تدر دخلاً أقل وتنطوي على نفقات عالية أعلى وذلك في ظل الظروف الراهنة. وقد تجعل موازنة هذا الاتجاه من خلال تجميع ضرائب البلديات المفروضة على الشركات على مستوى المناطق وتوجيه توزيعها وفقاً لمبادئ إدارة المناطق من الممكن تقليل السعي الحالي لتحصيل ضرائب البلديات المفروضة على الشركات السائدة بدرجة كبيرة بين المواقع المحلية. ومن ثم تقليل المقاومة الداخلية لإنشاء المزيد من المباني السكنية التي تؤدي دوراً في النقص الحاد في المساكن في جميع أنحاء إسرائيل.

التعليم. تعتبر جودة التعليم وعدم المساواة في مستوى الأداء المدرسي إلى جانب الإسكان من الأمور ذات الاهتمام الكبير في إسرائيل. كانت إحدى السمات البارزة لانضمام إسرائيل إلى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) هي توضيح

مدى ضعف التحصيل التعليمي في إسرائيل مقارنة بالدول التي تفضل المنظمة اختيارها.⁹

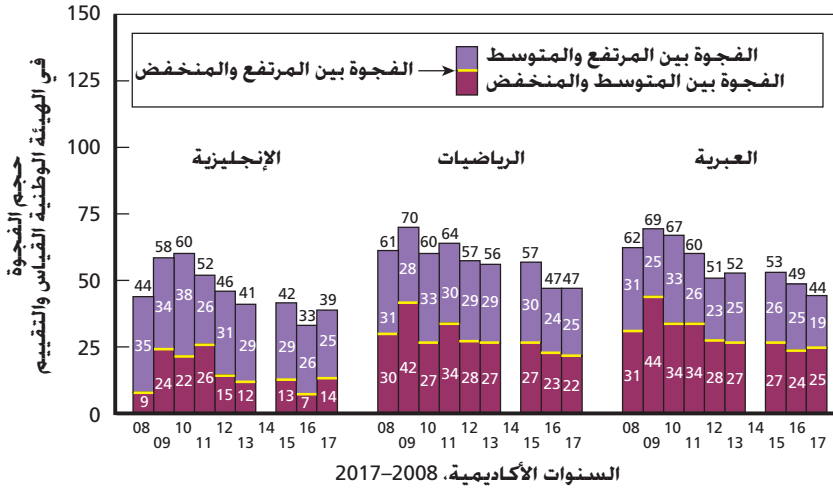
قد تظلم المناطق بمسؤولية الإدارة العامة لجميع المؤسسات التعليمية الابتدائية والثانوية المحلية من خلال إدارة تعليمية راسخة في إطار النظام المقترح. قد تشمل هذه المسؤولية جميع الجوانب التربوية والمادية والإدارية للمؤسسات التعليمية في سياق سياسات وزارة التعليم (وزارة التعليم). ستركز وزارة التعليم من خلال هذه الطريقة على وضع السياسات والميزانية وكذلك الإشراف. ولن تتعامل بعد ذلك مع الجوانب التشغيلية لتوظيف المدرسين. وتنفيذ البرامج التعليمية، وغير ذلك الكثير. يجب أن يحقق هذا الأمر قيمة مزدوجة تتمثل في تحسين مستوى الأداء المحلي وإعادة تركيز وزارة التعليم على الجوانب التي تعتبر مجالاً متخصصاً للحكومة المركزية، أي التخطيط والتنظيم بدلاً من التنفيذ. سيضع مديرو المناطق خطط العمل وبرشحو مديري المدارس. يتمثل الهدف في تحقيق نتائج أفضل بفضل توفير مرونة أكبر واستجابة أفضل لاحتياجات الطلاب الذين يعيشون داخل المنطقة. سيسمح ذلك بتوضيح التسلسل الهرمي المهني والإداري الواضح من خلال عمليات صنع القرار المبسطة بشكل أكبر بتقارب وثيق مع الأشخاص على أرض الواقع، وهو أمر مفقود حالياً في كثير من الأحيان.

يتمثل أحد العناصر الرئيسية في وجود قدرة محسنة على توجيه موارد أكبر، أي الميزانيات والمديرين المحترفين والمدرسين الجيدين. إلى المدارس الأضعف داخل المنطقة. ويعتبر هذا أمراً غير ممكن دون إنشاء مناطق تضم مزيجاً متنوعاً من المدارس. سوف تتوفر آلية واحدة أخرى على الأقل للحد من الفجوات الحالية بين المدارس الأضعف والأقوى. يوضح الشكلان 2.7 و 2.8 الفجوات في تحصيل الطلاب القادمين من خلفيات اجتماعية واقتصادية أقوى وأضعف في اختبارات ميتساف (*Meitzav*) لإتقان اللغة العبرية والرياضيات واللغة الإنجليزية.

⁹ على سبيل المثال. تأتي إسرائيل في المرتبة الثلاثين من بين 35 دولة في أداء الرياضيات لاختبار برنامج تقييم الطلبة الدولي (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2018 أ).

الشكل 2.7

فجوات التحصيل بين الطلاب المتحدثين بالعبرية في الصف الخامس من الخلفيات الاجتماعية والاقتصادية العليا والمتوسطة والدنيا، 2017-2008



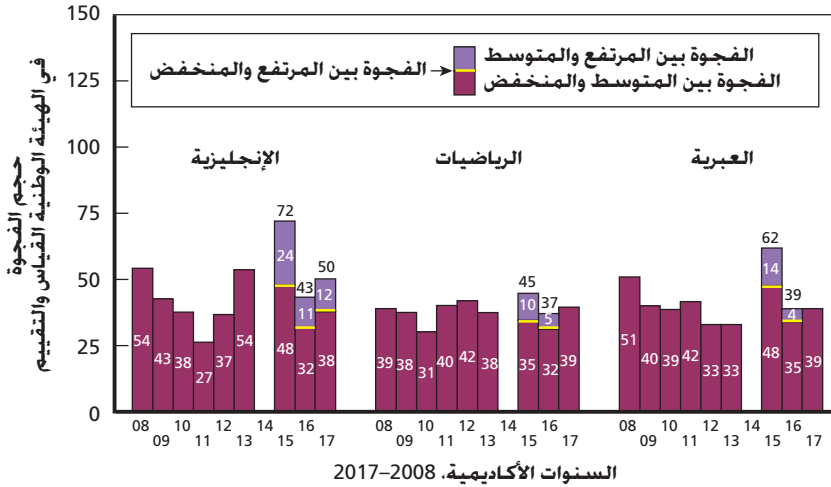
المصدر: الهيئة الوطنية للقياس والتقييم في التعليم (راما)، 2017. ملحوظة: لم يتم الإبلاغ عن نتائج في 2014.

التخطيط. يشمل نظام التخطيط الحالي مجلس تخطيط وطنياً ولجاناً إقليمية (تحت سيطرة الحكومة المركزية) ولجاناً محلية ولجان أحياء.¹⁰ في سياق هيكل المناطق المقترح، سيكون لكل منطقة لجنة تخطيط المنطقة الخاصة بها بدلاً من اللجان المختلفة الموجودة حالياً في كل منطقة. ستشارك لجنة تخطيط المنطقة في التخطيط الرئيسي وستتحمل مسؤولية الخطط التي تتناول التوظيف وتقسيم المناطق السكنية والبنى التحتية التي تقع داخل المنطقة أو تمر عبرها (مثل الطرق والسكك الحديدية والمياه والكهرباء والغاز) والمباني العامة والتجديد الحضري وغير ذلك الكثير. ومن شأن هذا الهيكل أن يتيح اتباع نهج أكثر تكاملاً وشمولاً وتماسكاً إزاء تنمية

¹⁰ تؤدي لجان الأحياء دور هيئات تخطيط مشتركة لتلك المحليات الصغيرة التي لا يوجد لها لجان محلية خاصة بها.

الشكل 2.8

فجوات التحصيل بين الطلاب المتحدثين بالعربية في الصف الخامس من الخلفيات الاجتماعية والاقتصادية العليا والمتوسطة والدنيا، 2008-2017



المصدر: الهيئة الوطنية للقياس والتقييم في التعليم (راما)، 2017. ملحوظة: لم يتم الإبلاغ عن نتائج في 2014.

المناطق مع التركيز على تقسيم المناطق على نحو يلي مختلف احتياجات السلطات المحلية. وثمة ميزة أخرى تنبع من لامركزية سلطة التخطيط التي تتركز حاليًا بدرجة كبيرة تحت تصرف الحكومة المركزية (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2017). تؤدي المركزية إلى صعوبات، سواء في معدل إتمام الأمور أو في إنجازات المنتج النهائي، وخاصة بسبب المسافة بين الحكومة والمناطق المخططة. وسيجعل الهيكل المقترح من الممكن تحقيق اللامركزية ونقل السلطة بطريقة يمكن أن تحسّن من طور الانتقال وجودة التخطيط.

النقل. سوف تؤدي المناطق مهام سلطات النقل الحضري، المماثلة لمؤسسات التخطيط الحضري في الولايات المتحدة، وسوف تدير نظام التخطيط والإجراءات التعاقدية وإدارة شبكات الحافلات والقطارات وإدارة اللافتات والطلب. سيؤدي تعريف المنطقة بكونها سلطة نقل حضرية إلى جعلها مسؤولة عن جميع مسائل إدارة النقل عمومًا ووسائل النقل العام بصفة خاصة. وفي ضوء هذا التعريف تمثل عملية إدارة النقل

ممارسة شائعة في كثير من البلدان المتقدمة (إن لم يكن معظمها). وتتيح منظورًا تحليليًا موحدًا بشأن التنسيق الداخلي بين البنى التحتية التي تمر عبر المدن. مثل السكك الحديدية والطرق. سيجعل تعريف المنطقة بكونها سلطة نقل ومؤسسة تخطيط على السواء من الممكن تركيز المصالح المطلوبة ضمن رؤية شاملة لتعزيز تنمية مشروعات النقل العام. ومن بين الأسباب المهمة لتخفيض الاستثمار في النقل في إسرائيل، وما يترتب على ذلك من أضرار للإنتاجية، تمديد الوقت اللازم لإجراء عمليات التخطيط المطلوبة للتنسيق بين المحليات الكثيرة. يتفاقم هذا الوضع بفعل المسافة الحالية بين الحكومة بصفقتها جهة التخطيط المركزية والمناطق التي يتم فيها تنفيذ المشروعات. سيساعد الهيكل المقترح إلى حد كبير على تعزيز توافر السكك الحديدية ومشروعات النقل العام الأخرى، التي يشكّل عدم توفرها إحدى أكبر العقبات التي تواجه تنمية الاقتصاد الإسرائيلي. يوضح الجدول 2.4 انخفاض التدابير المتعلقة بالنتائج لعدة مؤشرات للنقل العام في أربع مناطق حضرية في إسرائيل، مقارنة بالمتوسط في المناطق الحضرية المتقدمة في جميع أنحاء العالم.

المياه والصرف الصحي والنفايات. سوف تكون هذه المنطقة مالكة لشركات المياه والصرف الصحي والنفايات داخل منطقتها. ستكتسب أصول المياه

الجدول 2.4 مؤشرات بشأن المناطق الحضرية في إسرائيل، عام 2010

المناطق الحضرية المتطورة، المتوسط العالمي	بئر سبع	حيفا	تل أبيب	القدس	قياس
25	52	19	17	16	متوسط السرعة في شبكة النقل العام (كم / ساعة)
٪40	٪39	٪24	٪24	٪23	حصة السفر عبر وسائل النقل العام
150	118	102	69	25	طول البنية التحتية المخصصة للنقل أو سيارات الأجرة (أمتار لكل 1,000 نسمة)

والصرف الصحي المحلية التي ستنقل إلى سيطرة المناطق مزايا وفورات الحجم في إنشاء بنى تحتية إقليمية كبيرة والعمل بشكل مشترك. يأتي هذا جزئيًا من ترشيد الحجم والتغطية والاستثمار في البنية التحتية التي سيجري ضبطها لتلبي احتياجات بلديات المناطق. ستساعد هذه الميزة التشغيلية على تحسين الخدمات مع توفير التكاليف. ستطلب تلبية متطلبات السلطات التنظيمية والتحسينات اللازمة لتحسين جودة الحياة زيادة الاستثمارات في هذا المجال. لا سيما في معالجة مياه الصرف الصحي على مستوى الري وإعادة تدوير النفايات واستخدام الطاقة لإنتاج الكهرباء. وستستلزم هذه التغييرات بناء بنية تحتية كبيرة. وستساعد الرؤية الإقليمية على تحسين عمليتي التخطيط والتنفيذ المعقدتين التي تنطوي عليهما هذه الأنواع من المشروعات.

البيئة. تُعرّف المنطقة بأنها اتحاد المدن من أجل البيئة وفق القانون الإسرائيلي. سيتم عندئذ تنفيذ جميع متطلبات الجودة البيئية ومعايير الإنفاذ وإصدار التصاريح البيئية لرخص الأعمال ضمن هذا الإطار. تمثل إحدى الظواهر السائدة في الوقت الحالي ظاهرة "ليس في فنائي الخلفي": حيث تمتنع السلطات عن تعزيز تخطيط أنظمة إزالة النفايات وبنائها ومعالجة مياه الصرف الصحي وإنتاج الكهرباء في حدودها. وذلك لأنها تعتبر غير مرغوبة. ونتيجة لذلك، تتخذ السلطات إجراءً لنقل هذا النوع من البنية التحتية من واحدة إلى أخرى. ومن المتوقع انخفاض هذه الظاهرة في سياق هيكل المناطق، نظرًا لضرورة وجود هذه البنى التحتية للخدمات في كل بقعة بالمناطق.

فرص النتائج الناجحة

تعتبر احتمالات نجاح نموذج المناطق في حل الكثير من العلل المربكة في الوقت الحالي على المستوى الحكومي في إسرائيل معقولة ولكن لا يمكن ضمان ذلك يقينًا. ويجب أخذ الاعتراضات التي تبرز إمكانية التلاعب بالنظام بجدية. قد تكون هندسة إحداث تحول في السلطة إلى المستوى الإقليمي على حساب المستويين الوطني والمحلي، بمثابة الفرصة لنوع مختلف من المحسوبية في البلديات في ميدان أداء أكبر من الموجود حاليًا. وقد يُنظر إلى تقديم طبقة جديدة من البيروقراطية في حد ذاته على أنه شكل من أشكال عدم الكفاءة والإهدار المحتمل. علاوة على ذلك، تُطرح مسألة المراقبة والقياس. قد يؤدي إجراء ضم العديد من البلديات، بعضُها ثري والبعض

الأخر فقير. في المنطقة ذاتها فحسب إلى تغيير الإحصاءات بشأن "متوسط" معيار المعيشة ومقاييس أخرى ولكن لن يحدث أي تأثير على الظروف الفعلية التي تواجهها تلك البلديات. وفي النهاية، توجد إمكانية لنقل المهمل والمفضل الموجود الآن لمستوى مختلف وأكثر "ديمقراطية": تصوت المنطقة لإقامة منشأة إدارة المخلفات الجديدة بجوار قرية عربية وبناء مدرسة جديدة في بلدة يهودية مزدهرة.

لا يوجد شيء مضمون. ولهذا السبب، تؤيد في القسم التالي اتخاذ نهج تدريجي لتنفيذ نموذج المناطق - مع كل منطقة، والذي بدوره يتبع مجموعة من المناقشات المنظمة وورش العمل ومشاركات أصحاب الشأن لتحديد شكل ونطاق السلطات المحتملة والأولية، والمسؤوليات، وإطار التحقق من التقييم في هذه المنطقة.

ومع ذلك، ثمة أسباب للأمل المشوب بالحدز لمجموعة "الثقة ولكن التحقق". الأول هو القول المأثور بأن سطوع الرأي العام هو المطهر الأفضل "للجرائم الضارة التي تفقس حيث يجتمع السياسيون" (Bryce, 1891, p. 355). يوجد بعض الأسس النفعية (البرغماتية) لتقديم وجهة النظر هذه التي تبدو ساذجة. يصعب الكشف عن الفساد والمحسوبية وتركيز الانتباه عليهما في ظل العدد الكبير جداً من البلديات الصغيرة. عندما تعيث الوزارات القومية فساداً، فإنه يصعب اختراقها ومحاسبتها؛ بسبب أوجه تفاوت المعلومات والقوة. ومع وجود عدد صغير نسبياً من المناطق التي يمكن مراقبتها ومقارنتها ببعضها في الصحافة وبواسطة مجموعات المجتمع المدني (بدون التخلص من احتمالات الأخطاء والخلل)، تزداد احتمالية كشف أصحاب الشأن الذين يعملون على نطاق مماثل لهم بدرجة كبيرة. وبخلاف ذلك، يجب ألا يُنظر إلى الحكومة الوطنية على أنها تتنصل من المسؤوليات عند هذا المستوى. ويعتبر توضيح معايير أداء المنطقة وتنفيذ التقييم الدوري لها أحد العناصر الحاسمة كما يتضح في أغلب الحالات الأجنبية المذكورة سابقاً، والذي يجب أن يخضع لمراقبة السلطات المركزية خلال مرحلة تأسيس المنطقة. يعني نموذج المناطق من جانب أن هذه المراقبة تحتاج أن تتم عبر وحدات قليلة جداً، وتعني من جانب آخر أن هذه الوحدات تكون أكثر نموذجية، وربما يتم تقييمها حسب خبرة وأداء الآخرين.

ليس من المحتمل فحسب أن يرحب مذهب الشك بمقترح نموذج المناطق كما وضعنا؛ بل إن ذلك أمر ضروري. علاوة على ذلك، ثمة مشكلة أكبر تتمثل في كيف يمكن للمحليات ذات الأغلبية العربية أن تخشى الحفاظ على أولوياتها ومصالحها

ضمن هيكل منطقة تجد نفسها أقلية فيها ولكن الآن على مستوى شبه محلي. وبما أن هذا يمثل رد فعل طبيعي فإنه يمكن أن ينقلب عليها؛ لقد ثبتت صعوبة تأكيد حقوق ومصالح (محاصصة) محليات الأقليات في ظل النظام الحالي الذي يتضمن صناعة القرار على المستوى القومي. يمكن أن تنجح هذه التأكيدات على الأرجح على أساس كل منطقة، إذا كان تأسيس المناطق يشكّل جزءاً من عملية تعاون بين بلديات في موقع مشترك. نناقش في القسم التالي بمزيد من التفصيل كيف يمكن وضع قاعدة الثقة اللازمة لتنفيذ التجارب.

اختيار التصميم والهيكل وتنفيذ نموذج المناطق

بعد توضيح أسباب نقل قدر كبير من صناعة قرار وتخطيط الحكومة المحلية إلى هيكل مقاطعة جديد وكبير. نختم هذا الفصل بمناقشة بعض التطبيقات العملية للتصميم والتنفيذ.

يعتبر وضع أي مخطط إقليمي من أجل تنظيم الحوكمة المحلية أكثر من مجرد تمرين تكنوقراطي. يوجد تبعات سياسية بالطبع - ولكن الأكثر من ذلك أن هذا المقترح سيثير الاهتمامات والحساسيات والمصالح الملموسة لدى المقيمين. ومن ثم تعتبر العملية التي سيتم من خلالها اتخاذ هذه القرارات، في تصميم الهيكل وتحديد المدى وتوجيه نقل سلطات اتخاذ القرارات، على الأقل بدرجة أهمية أي خطط للتصميم وسير العمل قد تنشأ. وهذا هو الوضع في إسرائيل على وجه الخصوص، حيث إن التحرك بضعة كيلومترات من مجتمع إلى آخر يمكن أن ينقل شخصاً إلى وسط مختلف كلياً من الناحية الاجتماعية الاقتصادية والثقافية بل وحتى اللغوية، ويجب وضع تدابير لضمان الثقة وبناء ثقة كافية متبادلة في نهاية المطاف من المراحل الأولى للتخطيط.

يشير هذا الاعتبار أنه يجب وضع رؤية مشتركة لماهية أي منطقة ناجحة ومستقرة وذلك من بين الخطوات الأولى في مستوى كل منطقة مقترحة. ويجب منح الفرصة لأصحاب الشأن وممثلي المجتمع والمسؤولين المحليين للمشاركة في عملية مناقشات منظمة وورش عمل لتطوير هذه الرؤية. لن تكون العملية ماثلة لكل منطقة مقترحة، ولن تسفر بالضرورة عن نفس النتيجة. قد يتوصل في بعض الحالات إلى اتفاق كافٍ لمواصلة العمل في العديد من مجالات تقديم

الخدمة العامة والموارد البشرية وبناء المهارات وتطوير ريادة أعمال ذاتية النمو وإنشاء المشروعات. وقد يُشترط في حالات أخرى اتباع نهج تدريجي تتكامل بموجبه المنطقة في بادئ الأمر حول مجال أداء واحد ثم الاستناد إلى أي نجاح أولي يمكن تحقيقه. وليس الأمر في جله يتعلق بفرض نموذج واحد وفردى على جميع المناطق. ولكن بوضع آلية للقرار الجماعي والعمل الجماعي داخل المناطق غير القادرة حالياً على فعل أي منهما عملياً أو قانونياً.

على الرغم من أن هذه الاعتبارات الخاصة بمشاركة المجتمع وأصحاب الشأن تحظى بأولوية باعتبارها شرطاً لا غنى عنه لنجاح الإصلاح من هذا النوع، فإن الحكومة الوطنية مكلفة بصياغة مجموعة من الحوافز ووضع الإطار القانوني والتنظيمي العام الذي قد يمنح الأولوية للأنشطة على مستوى المناطق مع ظهور هذه الهياكل. ومن ثم، ستجدر الحاجة إلى توفير المرونة في تحديد المعدلات والسلطات لضرائب الأعمال بالبلديات فيما يتعلق بنطاق الميزانية على سبيل المثال. وستجدر الحاجة أيضاً إلى وجود سلطة كبيرة مفوضة للجان تخطيط المناطق المؤسسة حديثاً مع إجراء تعديلات على الأدوار الحالية لوزارة الداخلية وهيئات التخطيط الحالية التابعة لها. وبالمثل، يجب وضع آلية لتحديد أولويات التخطيط واتخاذ القرار ووضع الميزانيات على المستوى المحلي لمشروعات النقل العام التي خططتها ونفذتها المناطق ويجب تسريع وتيرة عمليات التخطيط فيما يتعلق بالنقل مع احتفاظ السلطات المركزية في الوقت ذاته بمنظور وتوجيه قومي. وستستلزم خطط المناطق بطبيعة الحال التنسيق، وذلك على الأرجح على مستوى مكتب الميزانية في وزارة المالية من أجل تحقيق الانسجام المالي، ووزارة النقل من أجل ضمان الالتزام بتحقيق جميع أهداف السياسات القومية.

سيشهد التعليم تحولاً كبيراً من حيث التركيز. سيقبل نموذج المناطق من طول قنوات الاتصال واتخاذ القرار داخل المناطق. وذلك من خلال نظام تمتد فيه سيطرة السلطات المركزية إلى القرارات الصغيرة للمدارس الفردية. يعتبر بناء المهارات والقدرات عناصر حاسمة تؤثر على رفاهية وأداء كثير من المحليات المميزة والمجتمعات المختلفة في إسرائيل. ويمكن أن تكون القدرة على وضع حلول محلية مصممة خصيصاً على المستوى المحلي لتلائم احتياجات المجتمع المحلي مكوناً مهماً لمعالجة الكثير من المشكلات التي تزعم الكثير من السلطات المحلية

في إسرائيل حاليًا. (سيتم تناول أهمية هذه النقطة بإسهاب في الفصل الرابع). لن تُعتبر الحكومة المركزية مجرد جهة توجيهية فقط بعد الآن. وستقدم بدلاً من ذلك دعمًا للميزانية بجانب مراقبة جودة مراكز الإدارة التعليمية على مستوى المناطق التي تسعى إلى دعم المدارس الأضعف ضمن نطاق اختصاصها. ستتولى المراكز إدارة أنظمة لجمع نتائج مثبتة (معدلات القبول ومعدلات الانسحاب ونسب الطلاب المختارين لإجراء اختبار في الرياضيات واللغة الإنجليزية على أعلى المستويات، ودراسات اللغة بين السكان العرب، ومواضيع الدراسة الأساسية بين مجتمعات حريدي). ومنح مرونة إدارية لمديري المدارس ضمن نطاق المنطقة ومشاركة النتائج مع وزارة التعليم.

يجب على الحكومة تخصيص معونة مالية للمناطق من أجل تشييد البنية التحتية في مجالات مثل المياه والصرف الصحي والنفايات. ويجب منح المناطق سلطة إصدار مناقصات البناء والتشغيل والنقل¹¹ مع تضمين مشاركة الحكومة مع المقرضين أيضًا. يعتبر التوظيف أيضًا مسألة رئيسية. تمتلك المؤسسات المركزية العامة نحو 93 بالمئة من جميع الأراضي في إسرائيل (هيئة الأراضي الإسرائيلية، غير مؤرخ). وسيلزم وضع شروط لتخصيص الأراضي ووضع الميزانية من أجل تنمية مناطق التوظيف في القطاع الصناعي وقطاع الأعمال، والتي يمكن للمناطق تخطيطها وتنفيذها لأهداف معينة منها تقديم الخدمة للسكان الذين تنخفض معدلات مشاركتهم في سوق العمل حاليًا. يمكن كذلك لهذه الشروط أن تستوعب هذه الأهداف مثل. خلق فرص توظيف ذات قيمة مضافة عالية لسكان العرب وحريدي. وإنشاء حزم تحفيزية للاستثمارات في التكنولوجيا المتقدمة. وبالمثل، يجب تقديم المعونة للمناطق التي تأمل في تعزيز البرامج الفردية لمساعدة الأسر على الخروج من دائرة الفقر وذلك في مجال خدمات الرفاهية.

توضح هذه الأمثلة اتجاهات الفكر التي يجب أن ترشد الحكومة سعيًا لتحقيق هيكل مناطق ناجح من أجل تخفيف العبء من فوق كاهل الحكومات المحلية في إسرائيل. سيوضح الإعلان عن هذه التغييرات والتغييرات المماثلة لها من البداية

¹¹ وبموجب هذه الترتيبات، يمكن أن يمол مقال خاص وبيني نظامًا لتقديم خدمة، وبعد ذلك يُمنح امتيازًا لتشغيل البنية التحتية لعدة سنوات في الوقت الذي يستخدم فيه الإيرادات للتعويض والربح. سيُنقل النظام الذي تم بناؤه إلى السلطة العامة المحلية عند نهاية الامتياز التعاقدية.

كيف سيكون لهذه المبادرة القدرة على تقديم قيمة مباشرة لسكان إسرائيل. ولن تحدث هذه التغييرات بدون الإصرار على أسس مبررة لما يبدو أنه (وما سيكون) ابتعاداً عن منطق الحكومة المحلية والتوازن الوطني للسنوات السبعين السابقة. توجد ثلاث حجج رئيسية محتملة تنقض هذا الإجراء.

تتمثل الحجة الأولى في موطن البحث عن القدرة الإدارية من أجل إدارة سلطات المناطق. وتكمن إحدى المشكلات المذكورة في المناقشة السابقة بالتحديد في أن هذا يتجه إلى ألا يكون متاحاً على الصعيد المحلي. ويقال أكثر في المحليات الكائنة في الشرائح العشرية والاجتماعية والاقتصادية الأقل. وقد يأمل المرء أنه مع تحول الوظائف والسلطات والميزانيات من المستويين المحلي والقومي إلى المناطق، أن يصاحب ذلك تحول في الكادر. قد يكون تولي الوظائف في أطقم عمل المناطق مرغوباً في منطقة تحوي من 20 إلى 30 حكومة محلية، ويمكن أن يسبب الضغط التنافسي انتشاراً طبيعياً للقدرة نحو هذه المناطق. قد يحدث هذا الانتشار للمواهب أيضاً من ناحية سلطات القرار والتخطيط الحالية على المستوى القومي. ومع ذلك، لا يمكن اعتبار ذلك آلية موثوقة. قد يُثار شك بشأن التحيز في أي بلد، وتؤدي العلاقات دوراً رئيسياً في تخصيص مناصب هذه السلطة والنفوذ المحتملين. وفي إسرائيل، حيث يحظى القلق بشأن الفساد (بغض النظر عما قد يكون عليه المستوى الفعلي أو الممارسة الفعلية للفساد) باهتمام عام، قد تفضّل مثل هذه العملية في اختبار بناء الثقة وتعزيز الأمانة (ناهيك عن ضمان توفير موظفين ذوي قدرات كافية لمكاتب المناطق). ومن ثم، يجب الاستعانة بتدابير أكثر حسماً من أجل تحسين مستوى القدرة التنظيمية والإدارية المتوفرة. تحظى هذه الأمور بأهمية تقتضي مناقشتها في الفصل الثالث.

قد تكون النقطة الثانية لشخص متطّبع ثقافياً في تجربة إسرائيل الطويلة للعلاقات المحلية المركزية هي كيفية التنسيق على المستوى الوطني لخطط وقرارات المناطق الفردية وضمان جدواها الإجمالية، خاصة فيما يتعلق بالميزانيات. هذه النقطة ليست بسيطة، خاصة بالنظر إلى ما شهدته إسرائيل من اختلالات اقتصادية خطيرة في سبعينيات وثمانينيات القرن العشرين. الإجابات أكثر تفصيلاً لكنها خارج نطاق هذه الدراسة. على الرغم من أن إسرائيل دولة مركزية، على عكس الدولة الفيدرالية (وستظل كذلك في ظل هذه الخطة)، يجب دراسة تجربة الدول

الفيدرالية في الحفاظ على التوازن المالي والعناية اللازمة فيما يتعلق بالالتزامات المالية والدروس المستفادة والممارسات الأنسب لإسرائيل. ستظل المؤسسات التي تم إنشاؤها بعد الأزمة الاقتصادية وقرب التضخم المفرط.¹² مثل مكتب الموازنة ذي النفوذ القوي موجودة، وسيجب ترشيد وظيفتها الدقيقة تبعاً للنظام الجديد.

أخيراً، قد تبدو هذه الخطوات تغييرات صارمة. على الرغم من أن تأسيس مستوى جديد من الحكومة قد يبدو لا ضرورة له ومؤدباً للتعارض مع الأجهزة المركزية الموجودة بالفعل - وبالتأكيد قد يؤدي التصميم والتنفيذ الضعيفان إلى ذلك، وهذا لا يستلزم أن يكون الأمر كذلك. ومما لا شك فيه، أنه ستوجد تغييرات واسعة لاستيعابها والتكيف معها. ومع ذلك، يمكن اعتبار الكثير مما يتم اقتراحه على أنه تغييرات في آليات التنفيذ وليس بقدر أكبر تغييرات أساسية في السلطة والنفوذ. قد يكون للوزارات نهج توجيهية أقل تحت تصرفها في تحقيق الأهداف بالتوافق مع سياساتها. لكن هذه السياسات أصبحت بالفعل صعبة التطبيق على نحو متزايد أو نتائجها أقل فائدة مع تطور المجتمع والاقتصاد في إسرائيل. ومن شأن هذا النهج أن يضع تحت تصرف الوزارة وسائل من الممكن أن تكون أكثر فاعلية لتحقيق برامج السياسات، ليس من خلال التملق والإكراه ولكن من خلال الإشارات و"التحفيزات" المالية والتنظيمية التي يمكن بعد ذلك تفسيرها والتصرف بناءً عليها بطرق مُعدّة خصيصاً للأوضاع في الكثير من المناطق بإسرائيل.

تتلخص مثل هذه القضايا وغيرها من القضايا التي يتعين تناولها بالدراسة في خيارات التصميم، سيكمن أحد هذه الخيارات في كيفية بدء تنفيذ مثل هذا الإصلاح. قد يتطلب نهج التغيير الجذري قدرًا كبيرًا من الإرادة السياسية، فضلاً عن الوقت من أجل إصداره. ليس بالضرورة أن يكون هذا هو النهج المطلوب، وقد يكون هناك نهج آخر يتمثل في اتباع النهج الذي اتبعته بعض البلدان لإقامة مناطق اقتصادية خاصة، تتاح الفرصة، وتُصاغ القواعد والعلاقات الخاصة، ثم تُنفذ تجربة واحدة أو أكثر. يمكن أن تبدأ هذه العملية في إسرائيل بمنطقة واحدة باعتبارها تجربة واختبارًا. قد تكون منطقة جنوب إسرائيل أرضية اختبار جيدة، حيث قد يتوقع المرء فيها لعدة أسباب عددًا أقل من المشكلات الناشئة تجاه النهج الجديد. حتى على هذا المستوى،

¹² في عام 1984، وهو أسوأ عام، بلغ التضخم 445 بالمئة في إسرائيل (Inflation.eu، غير مؤرخ).

يجب ألا تبدأ العملية بنهج التغيير الجذري على نحو مصغر والتحول المفاجئ لكل السلطة اللازمة إلى المنطقة. قد تكون قضية واحدة مثل النقل اختباراً جيداً. حيث تم بالفعل بذل جهد مكثّف على مستوى الإدارة ووجود بنية تحتية احترافية واسعة النطاق لبدء العملية.

تعزير المهارات الإدارية ورأس المال البشري

عرضنا في الفصل السابق لمحة عامة عن الوضع الذي يواجه البلديات في إسرائيل. كما قدمنا أيضًا مخططًا للتنظيم على مستوى المنطقة من شأنه معالجة بعض المشكلات الإدارية الموجودة في الهيكل الحالي. رغم ذلك، فإن وجود حل تنظيمي خالص قائم على العمليات لن يعالج العديد من القضايا الراسخة. تعتمد فاعلية سلطة محلية ومهنتها إلى حد كبير على جودة كوادرها. لا سيما على مستوى الإدارة. قد يكون هذا بالأخص. وإن لم يكن حصريًا. هو الحال بالنسبة إلى المستوى الإداري في السلطات المحلية للعرب حيث يطغى الطابع السياسي بشدة على التعيينات: فليس بالضرورة أن يكون أفضل المرشحين هم المعينين في المناصب العليا. يقول كل من غانم (Ghanem) ومصطفى (Mustafa) (2009) إن تعيين كبار المسؤولين في البلديات العربية "يحدث وفقًا لاعتبارات التقارب بين العشائر أو الأحزاب". وليس فقط لأسباب مهنية بحتة. ومع أن عملية الاختيار تتم وفقًا للقانون (بما في ذلك نشر إعلان التوظيف واتخاذ لجنة توظيف لاختيار كبار الموظفين وعوامل أخرى). فإن الاعتبارات السياسية تمثل الدور الأهم والأخير في تعيين المهنيين. وقد أشار كل من بن باسات (Ben-Bassat) وداهان (Dahan) (2008) إلى مشكلات من نفس القبيل. ويبدو أن معظم طلبات توظيف الأقارب تأتي من السلطات المحلية للعرب.¹

¹ اتصال هاتفي خاص مع مسؤول كبير في وزارة الداخلية في 20 من كانون الأول (ديسمبر) 2017.

ثمة دليل آخر من استبيان أرسله مركز الحكومة المحلية إلى سلطات العرب بهدف تحديد العقبات التي تواجه حكومة العرب المحلية وتوصيفها (Sened et al., 2015).² فقد ذكر أربعة وسبعون بالمئة من المشاركين أنهم يشعرون بالتسييس ويعانون منه داخل إدارة السلطة المحلية وأن هذا يضر بوظيفة السلطة. ورأى نحو 40 بالمئة أن تعيين كبار الموظفين بالسلطة لم يكن قائمًا على الاعتبارات المهنية فحسب. بالإضافة إلى ذلك، اعتقد ما يقرب من نصف المشاركين فقط أن كبار الموظفين لا يمثلون عائقًا أمام تنفيذ خطط العمل وتقديم الخدمات للسكان.

علاوة على ذلك، فقد أدت التغييرات الهيكلية والإجرائية لظروف التوظيف في السنوات الأخيرة إلى ضعف الإقبال على المناصب العليا في الحكومة المحلية مقارنة بالمناصب العليا في أماكن أخرى. وتتضمن هذه التغييرات أعباءً مثل الإفصاح والإبلاغ الشخصيين المشدد عليهما في الحكومة المحلية وهما غير مطلوبين من كبار موظفي القطاع العام في الحكومة المركزية. وفي الوقت ذاته، فإن رواتب كبار المسؤولين في السلطات المحلية أقل بكثير من رواتب المسؤولين في المناصب المماثلة في الشركات المملوكة للحكومة (بل وأكثر من ذلك في القطاع الخاص). ومن ثم، فإن توافر المرشحين الجيدين لكل وظيفة يتناقص أيضًا.

وهذا يبرز أهمية إيجاد طريقة جديدة لتعزيز رأس المال البشري بالمناصب العليا في السلطات المحلية. يمكن لمثل هذا التغيير أن يُحسّن أداء السلطات وسلوكها بدرجة كبيرة، ويحد من التفاوت الوظيفي بين المحليات اليهودية وغير اليهودية، ويعزز ثقة العامة. نستعرض في هذا الفصل مسألة بناء المهارات في قمة السلم المهني في حوكمة البلديات. ونقترح في الفصل الرابع تدابير يمكن لمحليات الأقليات سنّها على المستويات التعليمية الأساسية والابتدائية والثانوية.

² أجاب على الاستبيان رؤساء السلطات وكبار المسؤولين في 42 سلطة محلية للعرب. ويمثل ذلك نحو نصف إجمالي سلطات العرب.

إنشاء قاعدة بيانات لكبار المديرين

بحسب تعريفات وزارة الداخلية، تُحدّد المناصب القانونية العليا في كل هيئة حسب عدد السكان. يجب أن تُعيّن البلديات، على سبيل المثال، رئيسًا للعمليات ومهندسًا وطبيبًا بيطريًا ومستشارًا قانونيًا ومديرًا لإدارة التعليم ومراقبًا للحسابات وأمينًا للخزانة. وفي المقابل، يجب أن تُعيّن المجالس الإقليمية أو المحلية رئيسًا للعمليات ومهندسًا ومراقبًا للحسابات (وزارة العدل، 2016).

يتم التعاقد مع كبار الموظفين في البلديات عن طريق نشر إعلان توظيف وفقًا لقواعد موحدة. وفي الوقت ذاته، يحظى رئيس البلدية بالنفوذ على عملية التوظيف من خلال التأثير على لجنة التوظيف لاختيار كبار الموظفين.³ وتنشر وزارة الداخلية متطلبات الحد الأدنى لكل منصب داخل "ملف أوصاف دور الهيئة المحلية" وتختلف المتطلبات باختلاف حجم الهيئة. وقد عُدّلت بعض شروط الحد الأدنى للسماح بتعيين مجموعة أكبر من المرشحين في مناصب مختلفة. لتعيين أمين خزانة، على سبيل المثال، لم يعد هناك شرط بالحصول على درجة أكاديمية في الاقتصاد (مثل الاقتصاد أو المحاسبة أو إدارة الأعمال). ويمكن أن تكون الدرجات الأكثر عمومية كافية (مثل الإدارة العامة). وعلاوة على ذلك، فإن المراجعة المسبقة للمرشحين من قِبَل مراكز التقييم قبل الموافقة ليست إلزامية كما هي في الخدمة المدنية وأماكن أخرى في الاقتصاد.

يؤثر هيكل توظيف كبار المسؤولين التنفيذيين أيضًا على جودة وتوزيع الكوادر بطريقتين. أولًا، تُقدّم العديد من السلطات المحلية أجورًا مغرية لكبار المسؤولين من خلال عقد شخصي وليس باعتباره جزءًا من الاتفاق الجماعي لموظفي السلطة المحلية. ونظرًا لأن غالبية سلطات العرب تعاني من أزمت مالية، فمن الصعب عليها إعطاء أجور عالية إلى المتميزين. ثانيًا، يخضع توظيف كبار المسؤولين من خلال العقد الشخصي لموافقة وزارة الداخلية، ومن ثمّ، أصبح الإجراء، عمليًا، آلية إنفاذ غير مقصودة. ولأن سلطات العرب تستخدم هذا الإجراء بدرجة أقل، فإن تعييناتها تخضع لتحكم وإشراف أقل من الحكومة المركزية (Sened et al., 2015).

³ يشير تقرير إلى أن للسلطات المحلية في البلديات الأصغر سيطرة أقل على العملية مقارنة بنظيراتها في المدن الكبرى (Ministry of Justice, 2016).

لا يلزم خضوع من يُعيّنون في المناصب العليا للتدريب على هذا المنصب. وتوفر وزارة الداخلية حاليًا برامج تدريب مهنية للمساعدة على التأهيل لهذه المناصب. ولكن البرامج أيضًا غير إلزامية ولا تتطلب إكمالها بنجاح.⁴

علاوة على ذلك، يوجد العديد من المبادرات لتعزيز الكوادر على المستوى المحلي. يعادل برنامج Makom برنامج متدرب بالنسبة إلى كبار الموظفين في الحكومة المحلية. وهو يوفر إجمالي سنة أسابيع من التعلم المُكثَّف على مدى عام واحد ويتضمن دراسة القضايا المهمة ذات الصلة بالمحليات في إسرائيل. يُطوّر البرنامج قدرات القيادة ويركّز على التنمية الشخصية. ويعتبر برنامج Makom مبادرة مشتركة بين وزارة الداخلية ومعوز، وهي منظمة غير ربحية تهدف إلى الارتقاء بمستوى القادة في أنظمة الحكم المحلي (Maoz, undated). كما يوجد برنامج المتدربين (Cadets) للحكومة المحلية، وهو برنامج حكومي مصمم للشباب الموهوبين والطموحين الراغبين في الجمع بين الدراسات الأكاديمية والخدمة العامة. يستغرق إتمام البرنامج عامين أو ثلاثة، حيث يحصل المتدربون على درجة أكاديمية بالتوازي مع التدريب العملي داخل الحكومة المحلية. يمنح البرنامج منحة دراسية كاملة للمشاركين فيه؛ ويُطلب منهم، بعد التخرج، العمل في السلطات المحلية في أطراف إسرائيل لمدة أربع سنوات. يمثل البرنامج أحد الأدوات اللازمة لتنفيذ القرار الحكومي لتطوير القوى العاملة لقطاع الخدمات العامة في إسرائيل (Cadets for Local Government, undated; Prime Minister's Office, 2016). ومع ذلك، فإن نطاق هذه البرامج ضيق نسبيًا، وعلى أي حال، لا يشارك فيها سوى بضع عشرات من المشاركين الجدد سنويًا.

إقامة تدريب للقيادة المحلية

ينبع جزء كبير من الوضع الحالي من شخصية الحكومة المحلية باعتبارها مؤسسة تحصل على الاستقلال والشرعية على أساس تمثيلها الديمقراطي للمقيمين المحليين. ومع أن هذا الاستقلال يُمثّل قيمة لهؤلاء السكان، فإنه ينطوي أيضًا على تحديات قليلة إلى حد بعيد. ونقترح معالجة أوجه قصور الإدارة المحلية من خلال برنامج تعليم مخصص. كما هو موضح في مخطط نموذج التنظيم على مستوى المنطقة الوارد في

⁴ اتصال هاتفي خاص بين المؤلفين ومسؤول كبير في وزارة الداخلية في 29 أيار (مايو) 2018.

الفصل الثاني، ليس بمقدور أي من المقترحين بمفرده معالجة جميع المخاوف التي تُورق باستمرار الحكومة المحلية في إسرائيل. ومع ذلك، يمكن أن يُعزَّز كلا المقترحين - معًا - بعضهما ويحدثا تغييرًا حقيقيًا. يستند هذا الحل إلى الحفاظ على مبدأ استقلال الممثلين العامين في السلطات المحلية لاختيار مرشحين مناسبين، وركز على تحسين حجم قاعدة المرشحين وجودتها.

معهد أفيه روشاه: نموذج

تم تأسيس معهد أفيه روشاه، المعهد الإسرائيلي للقيادة المدرسية، في 2007 بموجب المبادرة المشتركة من قبل وزارة التعليم وصندوق ياد هندیف (Yad Hanadiv)، الذراع المحلي لمؤسسة روتشيلد (Rothschild) للأعمال الخيرية في إسرائيل. ويكمن هدفه الرئيسي في تدريب مديري المدارس وتطويرهم مهنيًا، مع الوضع في الاعتبار أنهم يشكلون أهمية أساسية في تحسين نظام التعليم.

كان يتم تعيين مديري المدارس قبل تأسيس المعهد عن طريق استيفاء المرشحين للحد الأدنى من الشروط الأساسية، وبتخاذ القرارات من قبل المفتشين في وزارة التعليم (للمدارس الابتدائية)، ورؤساء الإدارات التعليمية في السلطات المحلية (مع مشاركة القيادة السياسية أحيانًا).⁵

كان تأسيس المعهد يهدف إلى النهوض بعملية تعيين مديري المدارس من خلال طريقتين: الأولى تتمثل في وضع معيار مهني موحّد للجميع وإنشاء برنامج تدريب موحّد يمكن أن يساعد على تحقيقه، في حين تتمثل الطريقة الثانية في تأسيس احتياطي إداري يخضع أعضاؤه لعمليات تدريب وفحص صارمة. ومن ثم، يظل تعيين مديري المدارس في يد مفتشين من وزارة التعليم والسلطات المحلية، ولكنه محتمل فقط من احتياطات معهد أفيه روشاه. قررت وزارة التعليم أن تدريب أفيه روشاه يجب أن يكون شرطًا مسبقًا لإدارة المدرسة، ومن ثم إعطاء نظام الفرز في أفيه روشاه التفويض لتحديد من يمكن أن يكون مدير مدرسة.

⁵ اتصال هاتفي خاص بين المؤلفين مع معهد أفيه روشاه في 8 أيار (مايو) 2018.

تنفيذ نموذج أفنيه روشاه للسلطات المحلية

كما هو الحال مع مديري المدارس حالياً، نقتراح إنشاء قاعدة بيانات مماثلة لمديرين مهنيين مستقلين يعملون على أنهم المصدر الرسمي لجميع تعيينات المناصب الرفيعة في السلطات المحلية. وبهذه الطريقة، نؤمن أن القيادة الإدارية سيتم تقويتها إلى جانب الحفاظ على استقلال ممثلي العامة لاختيار الموظفين المناسبين بالنسبة إليهم.

سيتوجب على المرشحين المحتملين للإدارة المحلية الذين سيتم إدخالهم في قاعدة البيانات أن يستوفوا التعريفات المحددة للخبرة والتعليم للمنصب الذي يأملون في تقلده؛ وأن يخضعوا لعملية تقييم واختيار منظمة وشفافة ومهنية؛ ويتلقوا تدريباً مناسباً لكل مهنة. سينصب التركيز أثناء إنشاء قاعدة البيانات على التقديم العادل لقطاعات المجتمع الإسرائيلي المختلفة (مثل اليهود، والعرب، والأرثوذكس المتشددين، والمتدينين).

يمكن العمل بالمبادرة تحت إشراف وزارة الداخلية، أو في شكل منظمة غير ربحية في شراكة مع مؤسسة خيرية؛ ولكن، في جميع الأحوال، ستعمل الجهة بطريقة تعكس مصالح الجهات الفاعلة المختلفة في النظام، وستترأس الجهة لجنة توجيه، بمشاركة ممثلي رؤساء السلطات المحلية والحكومة المركزية، الذين سيحددون أهدافها الاستراتيجية معاً.

يجب أن تكون التعيينات المأخوذة من تصنيفات قاعدة البيانات فقط إلزامية للسلطات في أدنى ثلاث شرائح عشرية اجتماعية واقتصادية (باستثناء القدس). ونظراً لأن محليات قطاع العرب تشكل على الأرجح نسبة كبيرة في هذه الشرائح الدنيا، لذا يجب أن تحظى المسألة المسبقة الخاصة بضمان وجود مزيج تمثيلي من مختلف الخلفيات في استخدام قاعدة البيانات باهتمام واجب. في المرحلة الأولى، يجب التفكير بجدية في كيفية إمكان أن يشمل التقييم مرشحين مهرة وذوي خبرة ولم يتلقوا بعدُ تدريباً رسمياً. ينبغي إدراج المناصب الإدارية الستة الرئيسية في المرحلة الأولى: مهندس وأمين خزانة ومدير إدارة تعليم ومراجع حسابات داخلي ومدير إدارة تحسين على مستوى المدينة ومدير حماية بيئة. سيتم الاضطلاع تدريجياً بواجب السلطات المحلية في تعيين مرشحين مؤهلين في المناصب المختلفة بحيث يمكن إضافة فئتين إلى قاعدة البيانات كل عام بعد إنشائها.

وستشارك وزارة المالية، بالتعاون مع وزارة الداخلية، في تمويل العقد الشخصي لكبار المسؤولين التنفيذيين لمدة محددة تُحدد فيما بعد. وذلك لتمكين الهيئات الضعيفة من جذب قوى عاملة محترفة تتسم بالجودة. سيوفر ذلك حافزاً لكبار المهنيين من أجل دخول قاعدة البيانات، وسوف يُسهّل أيضاً توفير الميزانية للهيئة. ستتولى وزارة الداخلية تحديد المحتوى والمؤهلات المناسبة لكل مهنة مسجلة، بالتعاون مع الجمعيات المهنية والأكاديميين. واتحاد الهيئات المحلية وغيرها. ومن ثمّ، سيوفر ذلك إرشادات للكليات وبرامج التدريب فيما يخص المحتوى الذي يجب تدريسه لإعداد خريجها من أجل إدراجهم في قاعدة البيانات. وبذلك ستُقدّم جُملة هذا النظام أساساً مهنيًا، ولغة مشتركة لجميع الموظفين، ومنصة ذات قيمة.

تحسين خدمات التعليم التي تقدمها البلديات

بدأت هذه الدراسة باعتبارها شكلاً من أشكال النظر في كيفية دعم وتوسيع نطاق المبادرات المنبثقة عن قرار الحكومة رقم 922 التي تركز على تعزيز قدرة محليات قطاع العرب وسكانها على المشاركة الكاملة بشكل أكبر في الحياة الاقتصادية بإسرائيل. ولا تعرض المناقشات في الفصلين الثاني والثالث هذا الموضوع بتفصيل فحسب، ولكنها تدرجه في مناقشات أوسع نطاقاً عن فاعلية حوكمة البلديات في إسرائيل بصفة عامة. وفي هذا الفصل، نعاود التركيز على مجتمعات الأقلية السائدة في إسرائيل، لا سيما العرب. كيف يمكن للمجتمعات تعزيز وسائل تنمية الإمكانات البشرية التي ستسمح لأطفالهم بالنجاح ضمن الهيكلية الحالية، بل والنجاح أكثر كذلك ضمن المنطقة والهيكل الإدارية على النحو المقترح في الفصلين السابقين؟

يوجد في إسرائيل تفاوتات تعليمية كبيرة عبر الأنظمة المدرسية الأربعة التي تدعمها الدولة.¹ تظهر الفجوات التعليمية في درجات الاختبار والمشاركة في نظام التعليم بين العرب واليهود الإسرائيليين مبكراً، وتستمر حتى أعلى مستويات التعليم (Blass, 2017). من غير المرجح أن يكمل شباب العرب في إسرائيل تحديداً مرحلة التعليم الأساسي من الروضة إلى الثانوية، أو أن يسعى للحصول على شهادة الثانوية العامة، أو أن يلتحق بالكلية ويتخرج منها مقارنةً بالشباب اليهودي (Blass, 2017). فرقة عمل مشتركة بين الوكالات حول قضايا الإسرائيليين العرب، 2018: (Levi and Suchi, 2018). ما تزال الفجوات موجودة أيضاً في التعليم الاستلحاقى بين الشباب اليهودي وشباب العرب الإسرائيليين، مع قدرة الشباب العرب على دخول مراكز مجتمعية أقل، وانخفاض احتمالية

¹ يشمل هذا المدارس العبرية العامة الدينية والعلمانية، والمدارس التي تُدرّس باللغة العربية، ومدارس الأرثوذكس المتشددين ذات التمويل العام وتخضع شكلياً على الأقل لإشراف الحكومة.

مشاركتهم في فرص التعليم الاستلحافي، مثل برامج ما بعد الدوام المدرسي (Schneider and Shoham, 2017). كما تسلط بيانات البرنامج الدولي لتقييم الطلبة الخاص بمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، المعنية بتقييم الرياضيات والقراءة والمعارف العلمية عند سن 15، الضوء على الفجوة التعليمية بين السكان اليهود والعرب الإسرائيليين. حيث يسجل المتحدثون بالعربية نحو 100 نقطة أقل من المتحدثين بالعبرية حسب البرنامج الدولي لتقييم الطلبة (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2016). إضافة إلى ذلك، تبين النتائج المستخلصة من هذه البيانات أن ما يقرب من نصف الشباب المتحدث بالعربية جاء أداءهم ضعيفاً في تقييم الرياضيات حسب البرنامج الدولي لتقييم الطلبة، بينما جاء 12 بالمئة من المتحدثين بالعبرية في الفئة ذاتها (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2018b) وكان متوسط درجات المتحدثين بالعبرية متساوياً مع متوسط منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية؛ لكن جاءت درجات الشباب المتحدث بالعربية أقل بكثير من متوسط منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. يمكن أن يؤدي هذا التفاوت التعليمي، من بين جملة أمور أخرى، إلى زيادة في تفاوت المشاركة في قوة العمل، ومعدلات الفقر، ونتائج حياتية عكسية أخرى.

تسهم هذه الاختلافات في الكثير من الانقسامات الاجتماعية والاقتصادية داخل المجتمع الإسرائيلي وتديمها. وعلاوة على ذلك، لن تؤثر مباشرة على قدرات الكوادر العاملة في القطاع العام المحلي فحسب، بل تمثل إدانة للنظام في شكله الحالي. وتمثل العائدات الكبيرة المحتملة من الاستثمار في التعليم أحد الروابط التي تُحَقِّزُ المناقشة في هذا الفصل. ومن الواضح أن النتائج التعليمية الأفضل، المصحوبة (وتخلق في بعض الحالات) بفرص جديدة للمشاركة على نطاق أوسع في الاقتصاد القومي، يمكنها التأثير على الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية في المحليات، حيث يمكن تحقيق هذا التحصيل واستخدامه استخداماً مثيراً. وهناك روابط أخرى. يمكن أن تؤدي القدرات الإدارية المحلية المحسنة دوراً مهماً في إيجاد فرص تعليمية أفضل في المدرسة وبعدها. ولهذا السبب، هناك إمكانية لترسيخ حلقة مثمرة ويعزز بعضها بعضاً. علاوة على ذلك، فإن النتائج المحلية الأفضل المتعلقة بالمدارس، إلى جانب مزيد من الإثراء التكميلي في المدرسة وبعدها، يمكن أن تؤثر على المحليات بطرق كثيرة يمكن أن تؤدي إلى مشاركة أكبر داخل المجتمع بأسره. أخيراً، شدّد قرار الحكومة رقم 922 (الذي ركّز الانتباه على تقوية المحليات في قطاع العرب) على التعليم باعتباره مكوناً رئيسياً لمساعدة المجتمعات المحلية.

توجد الفجوات الأكبر في أنظمة مدارس العرب والأرثوذكس المتشددين. وهذه الفجوات بين سكان عرب إسرائيل والأغلبية اليهودية موثقة جيداً. تؤدي الاستثمارات الحكومية غير المتكافئة والحوافز الهيكلية، مثل عدم المساواة في الحصول على الموارد، سواء داخل المدرسة أو خارجها، إلى تفاقم هذه الفجوات التعليمية من خلال وجود أحجام فصول أكبر، وتحصيل تعليمي متدنٍ للمُعَلِّم (Blass, 2017; Okun and Friedlander, 2005; Schneider and Shoham, 2017). أشارت وزارة التعليم إلى خمسة جوانب ذات أولوية لتلقي التمويل الخاص بالقرار (وتمويل إضافي في بعض الحالات). باعتبار ذلك جزءاً من قرار الحكومة رقم 922 لعام 2015، وهي: (1) زيادة ساعات التدريس وتقديم الدعم للتحصيل الأكاديمي؛ (2) جودة التدريس؛ (3) التعليم الاستلحافي؛ (4) الحصول على التعليم العالي؛ و(5) فصول دراسية جديدة في محليات العرب (فرقة عمل مشتركة بين الوكالات حول قضايا الإسرائيليين العرب، 2018). تُخصَّص خطة عمل وزارة التعليم أيضاً تمويلًا مُمَيَّزًا للمدارس ذات الأداء المنخفض أو "الأضعف" للمساعدة على تعزيز التحصيل الأكاديمي والارتقاء بجودة المدارس (Levi and Suchi, 2018). إضافة إلى منح 16 إدارة محلية من محليات العرب تمويلات تكهيلية في إطار خطة عمل وزارة الداخلية من أجل تعزيزات اقتصادية إضافية، تشمل استثمارات في مجال التعليم. تنقل هذه المحليات أيضاً دعماً مخصصاً من مدير مشروع (فرقة عمل مشتركة بين الوكالات حول قضايا الإسرائيليين العرب، 2018).

أنفقت وزارة التعليم في 2016 و2017 تقريباً جميع التمويلات المخصصة لكل برنامج سنوي بغية تحقيق الأهداف المرجوة من خطة العمل (فرقة عمل مشتركة بين الوكالات حول قضايا الإسرائيليين العرب، 2017، 2018). وتُستخدَم التمويلات المخصصة للتعليم النظامي حتى الآن في إضافة ساعات تعليمية إضافية للرياضيات، وبرامج دعم إضافية للكفاءة في اللغتين العبرية والعربية. إضافة إلى ذلك، تم وضع اختبار جديد يقيس كفاءة اللغة العربية، وزيادة فرص الدعم والتطوير للمعلمين في جميع المواد، بما في ذلك تدريب اللغة العربية وذلك من أجل دعم إعداد المعلم، وتشير نتائج التنفيذ المتعلقة بالتعليم الاستلحافي إلى أن التمويلات تم توجيهها لافتتاح مراكز مجتمعية جديدة في المحليات العربية، وأنها عززت دائرة مجتمع العرب بإدارة المجتمع والشباب التابعة لوزارة التعليم، وأضافت معسكرات صيفية نهائية في المحليات العربية، وذلك من جملة مبادرات أخرى.

تُظهر النتائج الأولية المستخلصة من تنفيذ خطة العمل بعض النتائج الواعدة فيما يتعلق بسد الفجوات التعليمية بين العرب الإسرائيليين والأغلبية اليهودية. بدءاً

من كانون الثاني (يناير) 2018، كان هناك تغير بنسبة 3 نقاط مئوية لدى الشباب العربي الذي أصبح مؤهلاً لتلقي شهادة الثانوية بالكامل (البجروت) والحصول على أحدث الدورات التدريبية في الرياضيات للصف 12 (فرقة عمل مشتركة بين الوكالات حول قضايا الإسرائيليين العرب، 2018).

استعراض الجوانب الفعّالة

نبحث في هذا القسم التغيرات المحتملة التي من الممكن أن تكون ذات قيمة في إسرائيل من خلال استعراض الدراسات السابقة ذات الصلة من الولايات المتحدة حول الممارسات الفضلى في العديد من المجالات التعليمية ومشاركة الآباء والتعليم الاستلحافي وتعليم اللغة الثانية والتعلم الاجتماعي والعاطفي. ركز الاستعراض على تجربة الولايات المتحدة المتماشية مع اهتمامات وزارة التعليم، ونظرًا لأننا نعتمد فقط على الدراسات السابقة والممارسات الفضلى للولايات المتحدة، من الممكن ألا تكون بعض التوصيات مجدية أو فعّالة في السياق الإسرائيلي.

تُرَكِّز على هذه الجوانب التعليمية الأربعة، التي اعتبرت وزارة التعليم في إسرائيل من بين العناصر المهمة لتنمية الشباب: مع الإشارة المباشرة إلى التعليم الاستلحافي واكتساب اللغة في خطة عمل وزارة التعليم، نقدم بعد ذلك توصيات، (مثل طرق زيادة جودة التعليم أو الفرص، وتعزيز النتائج التعليمية، واستخدام البيانات من أجل التحسين المستمر للجودة)، في كل من هذه الجوانب الأربعة لكي تنظر فيها وزارة التعليم والأقسام ذات الصلة والهيئات المحلية الحاكمة.

لا تُقدّم هذه الموضوعات قائمة شاملة بالممارسات التعليمية أو التوصيات المطلوبة لسد فجوة التحصيل. لكنها تُمثّل جوانب لاهتمامات وزارة التعليم وجوانب يمكن من خلالها للهيئات الحاكمة المحلية أن تتخذ الإجراءات.

إشراك الآباء

رغم عدم الإشارة بوضوح إلى إشراك الآباء في خطة عمل القرار الحكومي رقم 922 الخاصة بوزارة التعليم، فإن دمج الفرص لإشراك الآباء في المسار التعليمي بأكمله وقبل التعليم النظامي من شأنه المساعدة على النهوض بتعليم الشباب والتحصيل

الأكاديمي. يبدأ إشراك الآباء أو تدخلهم من السنوات الأولى من عمر الطفل وتستمر خلال مرحلة البلوغ. في سنوات الطفولة الأولى (من الميلاد وحتى خمس سنوات)، قد يتخذ إشراك الآباء شكل المشاركة في زيارة منزلية أو برامج تعلم مبكر (Korfmacher et al., 2008). هناك سلسلة من مشاركات الآباء ممن شاركوا في أنشطة مدرسية متنوعة (مثل التطوع في جمع التبرعات أو الفعاليات) من أجل الإسهام الفعال في تعلم الأطفال في أنشطة يشرف عليها الوالدان ولكي يصبحوا شركاء مع المدرسة (Goodall and Montgomery, 2014). يوجد إطار عمل ريادي آخر يتعلق بالشراكات بين المدرسة والأسرة يرى أن هناك أنواعًا مختلفة من المشاركة في سلسلة شبيهة. بداية من الالتزامات الأساسية للوالدين والمشاركة المدرسية المدرسية، ومرورًا بالمشاركة في اتخاذ القرارات المدرسية، ووصولًا إلى التعاون المجتمعي المدرسي الأسري الذي يصل الأسر ببرامج وخدمات إضافية (Epstein and Connors, 1992; Epstein and Sanders, 2002).

تؤدي هذه المستويات المختلفة من الشراكة أو المشاركة الوالدية إلى أنواع مختلفة من النتائج. إلى جانب ذلك، نشأت فكرة إشراك الوالدين في تعلم الأطفال مع تطور الشباب وتنوع فرص المشاركة المدرسية. في مرحلة الطفولة المبكرة، وقبل دخول الطفل التعليم المدرسي النظامي، يمكن أن تكون هناك فرص أكثر للآباء للمشاركة من خلال التطوع باعتباره مساعد معلم في فصل دراسي أو حضور جميع جلسات برنامج بعينه. غير أن الفرص في المدارس الإعدادية أو الثانوية قد تكون مقتصرة على الأنشطة الأكثر تنظيمًا مثل العمل في مجلس آباء استشاري أو التطوع في فعالية خاصة. رغم أن الفرص قد تتغير، فإن الأبحاث تشير بوضوح إلى أن المشاركة في التعلم والمشاركة المدرسية يعودان بالنفع على الشباب طوال فترة تعليمهم.

بحث حول إشراك الآباء

يرتبط إشراك الآباء في التعليم المدرسي للأطفال بالعديد من النتائج الإيجابية. بدءًا من تعزيز التعلم المبكر، والنمو الاجتماعي العاطفي، والتحصيل الأكاديمي، ومرورًا بالتحصيل التعليمي المحسّن (مثل زيادة معدلات التخرج في المدارس الثانوية). ووصولًا إلى تخفيض المشكلات السلوكية والانضباط المدرسي (على سبيل المثال، Barnard, 2004; Sheldon and Epstein, 2002; Lee and Bowen, 2006; Miedel and Reynolds, 2010; Sheridan et al., 1999). غير أن آباء الأطفال الصغار قد لا يرون أنفسهم معلمين. ما يؤثر على رغبة الوالدين في المشاركة أكاديميًا في حياة طفلهم في سن مبكرة

(Zellman, Perlman, and Karam, 2014). قد يؤول غرس هذه التوقعات في فكر الوالدين مبكرًا وتوفير المعلومات الكافية حول كيفية إشراك الآباء أطفالهم في أنشطة التعلم إلى نتائج مُحسَّنة للطفل. تناول أحد التدخلات بالفحص التأثيرات المترتبة على تقديم كتب أطفال معلوماتية للأمهات الجدد من ذوي الدخل المنخفض خلال زيارة الطفل السليم للطبيب عندما يكون الطفل بعمر شهرين وأربعة أشهر وستة أشهر واثني عشر شهرًا. حيث تناولت الكتب نمو الطفل والتغذية والسلامة وممارسات القراءة. أظهرت نتائج الدراسة وجود تأثير إيجابي للتدخل من حيث الزيادة في قراءة الكتب (Auger, Reich, and Penner, 2014). وفي ممارسات السلامة المنزلية (Reich, Penner, and Duncan, 2011). والزيادة في الكفاءة الذاتية للأمهات (Albarran and Reich, 2014). والانخفاض في دعم العقاب البدني (Reich et al., 2012).

كشف بحث عن مشاركة الوالدين في مرحلة الطفولة المبكرة عن أن إشراك الآباء في الأنشطة التعليمية المصممة لتعزيز العلاقات الإيجابية بين الطفل والاب. وإظهار الوالدين دعمًا تعليميًا وعاطفيًا مناسبًا من ناحية النمو. وتسهيل الحوار بين المعلم والوالد حول نمو الطفل سواء من خلال الزيارات المنزلية أو الزيارات في الفصل هي أمور من شأنها أن تؤدي إلى سلوك اجتماعي إيجابي. وتحصيل أكاديمي ونتائج أكاديمية وتعليمية أطول أمدًا (Brooks-Gunn, Berlin, and Fuligni, 2000; Meidel and Reynolds, 1999). قيّم شيريدان (Sheridan et al., 2010; Raikes et al., 2006). برنامج إشراف والديين في برامج Head Start (هد ستارت) المُصمَّمة لخدمة الأطفال ذوي الدخل المنخفض أو المعرضين للخطر وأسرهم. يتكون برنامج إشراف والديين من خمس زيارات منزلية لمعلم من برنامج الهد ستارت واستراتيجيات تعاونية خلال اللقاءات بين المعلم والوالدين. وتشير النتائج إلى أن برنامج إشراف والديين التكميلي أضفى تأثيرًا إيجابيًا على جاهزية الأطفال للمدرسة. لا سيما فيما يتعلق بنموهم الاجتماعي (Sheridan et al., 2010).

في التعليم النظامي (الذي يشمل التعليم الأساسي والإعدادي والثانوي). تكون مشاركة الوالدين مصحوبة أيضًا بنتائج إيجابية للشباب. عرّفت الدراسات السابقة *إشراك الوالدين* تعريفًا شاملاً لا يشمل فحسب المشاركة الفعالة في الفعاليات المدرسية. بل يشتمل كذلك على إجراء محادثات مع الأطفال حول المدرسة والواجب المنزلي ووجود تطلعات تعليمية كبيرة للأطفال (Castro et al., 2015; Fan and Chen, 2015).

(2001). أظهرت مراجعة تحليلية للدراسات السابقة تناولت بالبحث مشاركة الوالدين والتحصيل الأكاديمي للشباب وجود تأثيرات صغيرة إلى متوسطة من مشاركة الوالدين في عدة فئات (التواصل بين الوالد والطفل، والرقابة المنزلية، والتطلعات التعليمية، والتواصل المدرسي، والمشاركة). لا سيما في التقدير الدراسي العام (Fan and Chen, 2001). كان الرابط الأقوى بين التطلعات التعليمية للوالدين وإنجاز الأطفال. وتوجد مراجعة تحليلية أحدث لدراسات سابقة دعمت أيضاً هذه النتائج المستخلصة (Castro et al., 2015). وجد المؤلفون أن التحصيل الأكاديمي للطلاب كان مرتبطاً ارتباطاً كبيراً بمشاركة الوالدين، وتعريفها هو وضع الآباء لتوقعات تعليمية عالية لأطفالهم، ومناقشة الأنشطة المدرسية والواجب المنزلي، والتشجيع على عادات قراءة قوية. تشير هذه النتائج إلى أن تشجيع الوالدين على المشاركة المبكرة في تعليم أطفالهم وإظهار توقعات عالية قد ينتج عنه زيادة في التحصيل الأكاديمي ونتائج تعليمية مهمة أخرى.

يشير البحث أيضاً إلى أن مشاركة الوالدين في المدرسة قد تختلف تبعاً لصفات التركيبة السكانية للوالدين. بحثت إحدى الدراسات باستخدام عينة متنوعة كبيرة من الأطفال بعمر المرحلة الابتدائية (من الصف الثالث إلى الخامس) إذا ما كانت مشاركة الوالدين تختلف باختلاف العرق/ الجنس، أو مستويات الفقر (على سبيل المثال، استخدام إيصال لعداء مجاني أو بسعر مُخفّف باعتباره مؤشراً) ومستويات التعليم لدى الوالدين. تشير نتائج الدراسة إلى أن الآباء من البيض ومن يتمتعون بثراء أكثر (أي خارج مستوى الفقر وحاصلين على مستويات تعليم أعلى) هم الأكثر احتمالاً للمشاركة في المدرسة (Lee and Bowen, 2006). على نحو مماثل، أظهرت مراجعة لممارسات إشراك الوالدين على مدار عشر سنوات أن الآباء الحاصلين على مستويات تعليم أعلى هم الأكثر احتمالاً لأن يشاركوا في الأنشطة المنزلية مع أطفالهم مثل القراءة لهم، وتعليمهم الحروف أو الأرقام ورواية القصص عليهم (Schaub, 2015). إلا أن إشراك الوالدين زاد على مدار السنوات العشر بغض النظر عن مستوى تعليم الوالدين. تشير هذه النتائج إلى أن الآباء الذين لم يتلقوا تعليماً قد يواجهون العديد من العوائق التنظيمية لإشراك الوالدين والتي تحول دون المشاركة في المدرسة أو في البيت في تعلم أطفالهم بنفس مستويات الأسر الأكثر ثراءً.

عوائق إشراك الوالدين

قد يواجه الوالدان عوائق كبيرة على المستوى الشخصي والثقافي والتنظيمي للمشاركة التعليمية. بحث كل من تيرني (Turney) وكاو (Kao) (2009) إذا ما كان الآباء المهاجرون في الولايات المتحدة يواجهون عوائق أكثر من الاعتيادية للمشاركة المدرسية وأنواع تلك العوائق. تشير النتائج إلى أن الأسر المهاجرة من الأقليات واجهت عوائق أكثر من غيرها وأشارت باحتمالية أكثر إلى عوامل محددة (مثل اللغة وعدم الشعور بالترحيب في المدرسة والمواصلات) باعتبارها عوائق مقارنةً بالآباء من السكان الأصليين. كما وجد المؤلفون أيضاً أن الآباء ممن مكثوا فترة أطول في الولايات المتحدة ولديهم قدرة أعلى في اللغة الإنجليزية كانوا الأكثر احتمالاً للمشاركة في المدرسة. يواجه مديرو المدارس الابتدائية كذلك العديد من العوائق تجاه مشاركة الوالدين. أظهر استطلاع أجري على 810 من مديري المدارس الأمريكية أن ما يقرب من 90 بالمئة من المشاركين ذكروا أن عدم توفر الوقت لدى الآباء شكّل عائقاً. وأن 56 بالمئة منهم أشاروا إلى أن عدم توفر الوقت للعاملين بالمدرسة كان عائقاً لمشاركة الوالدين (Carey, Lewis, and Farris, 1998). هناك عوائق ثقافية وشخصية أيضاً لدى الأقليات والآباء ممن لم يتلقوا تعليماً. أجري كيم (Kim) (2009، صفحة 91) مراجعة للدراسات السابقة وعددها 69 دراسة ليبحث عوائق المشاركة المدرسية لدى الآباء من الأقليات ووضع قائمة بالعوائق الست التالية:

- تصوُّرات المعلم عن كفاءة وقدرة الآباء من الأقليات
- معتقدات المعلم عن فاعلية مشاركة الوالدين والفلسفة التنموية
- كفاءة المعلم الذاتية في فاعلية التدريس
- الصداقة المدرسية والتواصل الإيجابي
- تنوع برنامج مشاركة الوالدين (مثل الفرص المتعددة للمشاركة في مختلف البيئات)
- وجود السياسات المدرسية والقيادة المدرسية.

يوصي كيم بأن تنشئ المدرسة مراكز لموارد الأسرة، وتوفر معلمين مع دعم حول كيفية الوصول إلى التعاون الأفضل مع الآباء وتشجيع المشاركة وضمّان دعم سياسات المدرسة لمشاركة الوالدين.

التوصيات

من خلال دمج وتشجيع إشراك الوالدين في مختلف الأهداف والخطط التعليمية، ربما تلاحظ وزارة التعليم والهيئات الحكومية المحلية وجود انخفاض في فجوات التحصيل والتعليم بين الشباب من العرب الإسرائيليين والأغلبية اليهودية. نقدم هنا توصيات واعتبارات حول سُبل إشراك الوالدين وتعزيز مشاركة الوالدين الهادفة.

- **فيما يخص آباء الأطفال الصغار (لا سيما الذين لم يلتحقوا بالتعليم النظامي بعد)، قد يكون التدريب والنمذجة المباشرة للدعم التعليمي والعاطفي المناسب من الناحية التنموية هو الأكثر فائدة.** يمكن لبرامج التعلم المبكر أن توفر دعمًا للوالدين من خلال نمذجة السلوكيات الفعّالة، مثل كيفية إشراك الطفل أثناء القراءة، وطرق تعليم الحروف والأرقام، والطريقة الأفضل لحل المشكلات السلوكية الصعبة. يمكن لدورات النمذجة والتدريب تلك أن تكون في شكل زيارات منزلية يجريها مهنيون مدربون أو فرص مقدمة في مركز تعلم مبكر محلي. وبعيدًا عن مراكز التعلم المبكر المحلية، ينبغي إمداد آباء الأطفال الصغار بمعلومات حول أهمية المشاركة وأخذ دور المعلم الأول لأبنائهم من مصدر موثوق. يمكن للأطباء أو الزعماء الدينيين، على سبيل المثال، إمداد الآباء بكتيبات معلوماتية عن الأنشطة الإنمائية المناسبة لمشاركة طفلهم. ويمكن للمؤسسات الدينية أو العيادات الاشتراك مع مراكز التعليم المبكر أو الجامعات المحلية أو الباحثين لوضع هذه المواد.
- **يجب أن تحقق برامج التعلم المبكر والمدارس ما هو أكثر من تقديم التواصل الأساسي للآباء وتشجع على المشاركة التعاونية.** يمكن لقادة المدارس تزويد البرنامج والعاملين بالمدرسة بفرص تطوير مهني حول طرق إشراك الآباء بطريقة تعاونية، بما في ذلك توفير الفرص للآباء للمشاركة طوال اليوم المدرسي وتوفير خطوط اتصال مفتوحة للآباء لطرح أسئلتهم والتعبير عن مخاوفهم. فضلاً عن ذلك، يجب على المدارس والمراكز وضع سياسات شاملة للأسرة (مثل تشجيع الزيارات المدرسية، والتطوع، واستضافة لقاءات الآباء والمعلمين في ساعات وأيام مناسبة، وإنشاء غرفة موارد أسرية) تعترف بأهمية مشاركة الوالدين طوال رحلة الطالب التعليمية.

- **يجب أن تتعاون مدارس تعليم الشباب الأكبر سنًا مع الآباء لإرساء التوقعات التعليمية وتوفير المعلومات وموضوعات المناقشة حول المدرسة أو الأنشطة الصفية.** يشير البحث إلى أن أنشطة مشاركة الوالدين تتغير بتغير عمر الأطفال. يمكن للمدارس دعم وتشجيع مشاركة الوالدين للطلاب الأكبر سنًا من خلال توفير مواد للآباء في المسارات التعليمية المتنوعة التي يمكن للطلاب خوضها وكيفية إرساء توقعات تعليمية عالية (على سبيل المثال، الالتحاق بالكلية). وعلاوة على ذلك، ولكي يتمكن الآباء من تيسير المحادثات مع طلابهم بطريقة أفضل، يمكن للعاملين بالمدرسة تزويدهم بالتحديثات الأسبوعية أو الشهرية فيما يخص أنشطة الفصل الدراسي والواجب المنزلي المتوقع. يمكن توفير المواد باللغتين العبرية والعربية للوفاء باحتياجات الآباء في المجتمع بأفضل طريقة.
- **يجب على مجالس التعليم المحلية والعاملين في المدرسة السعي لفهم العوائق التي تحول دون مشاركة الوالدين المدرسية في مجتمعاتهم المحلية والتخلص منها.** يواجه الآباء من الأقليات والمهاجرين عوائق حقيقية وملموسة بشأن المشاركة المدرسية، وقد تختلف هذه العوائق باختلاف المجتمعات. ويجب على المدارس والهيئات الحاكمة المحلية السعي لفهم العوائق التي قد يواجهها الآباء من خلال إجراء مقابلات أو عقد مجموعات اهتمام مع الآباء وإجراء استطلاع نصف سنوي حول مشاركة الوالدين والعوائق المحتملة. ومن خلال تحليل النتائج المحلية، سواء بالتعاون مع منظمة أبحاث خارجية أو بصورة مستقلة، يمكن للعاملين بالمدرسة الاستعداد على نحو أفضل لتلبية احتياجات مجتمعهم المحلي. أو تقديم التطور الوظيفي للمعلمين، أو عرض منح الآباء فرصًا من شأنها معالجة العوائق المُتصوِّرة والواقعية بشكل مباشر.

التعليم الاستلحاقى

قد تُوفّر برامج ما بعد الدوام المدرسي أو "التعليم الاستلحاقى" بيئة آمنة وخصبة للشباب مع وجود بالغين داعمين وأنشطة منظمة أو غير منظمة بعد ساعات الدوام المدرسي.

خلال العام الدراسي وفي الصيف على حد سواء. التعليم الاستلحافي هو مصطلح عام يشمل الأنشطة، بما في ذلك التعليم الأكاديمي أو الدروس الخصوصية، والرياضة، وتنمية مهارات القيادة، والمسرح، والموسيقى، والبرامج الفنية. قد تظطلع كيانات مختلفة بتطبيق البرامج، بما في ذلك المدارس أو المنظمات المجتمعية أو المؤسسات الدينية أو الوكالات الحكومية.

التعليم الاستلحافي في إسرائيل

تتوفر فرص التعليم الاستلحافي في إسرائيل بخيارات متنوعة في محليات مختلفة، فعلى المستوى الوطني، تعمل إدارة الشباب والمجتمع بوزارة التعليم باعتبارها هيئة منظمة وتقدم بعض الخدمات التنسيقية. ومع ذلك، تتولى مجالس الشباب المحلية التنظيم والتمويل لبرامج التعليم الاستلحافي (Schneider and Shoham, 2017). يعمل العديد من مقدمي التعليم الاستلحافي على مستوى الدولة في جميع المحليات، ولكن يجب أن يحصل مقدمو الخدمات المحليون على تصريح من مجالس إدارة البلديات الفردية، خاصة من دوائر التعليم والشباب. يؤدي هذا النموذج والتحديات الهيكلية الأخرى (مثل محدودية القدرات في محليات العرب، ومحدودية النقل والتوظيف، ورسوم البرنامج) إلى فرص أقل وغير متساوية في حصول الشباب من العرب الإسرائيليين على التعليم الاستلحافي (Schneider and Shoham, 2017).

يعتبر التعليم الاستلحافي في إسرائيل للشباب العرب الإسرائيليين ذا أولوية ملحوظة بالنسبة إلى وزارة التعليم باعتباره جزءاً من القرار الحكومي رقم 922. وتشمل الأهداف على نحو خاص (فرقة عمل مشتركة بين الوكالات حول قضايا الإسرائيليين العرب، 2018: (Schneider and Shoham, 2017))

- تطوير قدرات رأس المال البشري والقدرات الهيكلية (مثل تعيين مُنَسِّقين إقليميين إضافيين، وتوفير تطوير مهني إضافي للمعلمين والمدرسين غير الرسميين، وتحسين جمع البيانات وجهود التقييم)
- زيادة عدد المراكز المجتمعية في المحليات العربية ليصبح 47 بدلاً من 25
- دعم البرامج المعتمدة التي وافقت عليها دائرة مجتمع العرب في إدارة الشباب والمجتمع.

ولتحقيق هذه الأهداف، فإن خطة عمل وزارة التعليم تشتمل على تمويلات مُحدّدة على الصعيدين الوطني والمحلي لزيادة مشاركة شباب العرب الإسرائيليين في فرص

التعليم الاستلحافي وضمن امتلاك الهيئات الحاكمة الوطنية والمحلية القدرات اللازمة لتقديم برامج عالية الجودة للمناطق المحتاجة.

بحث عن التعليم الاستلحافي

ثمة الكثير من الأبحاث العالمية حول التعليم الاستلحافي، وكيفية ارتباط مشاركة الشباب بالتحصيل الأكاديمي والتطور العاطفي الاجتماعي، والصحة والعافية، وجوانب البرنامج الأكثر أهمية لتنمية الشباب، مثل الجودة والكم، وإذا ما كانت كذلك أم لا (Feldman and Matjasko, 2005; McCombs, Whitaker, and Yoo, 2017; Lauer et al., 2006; Vandell et al., 2015; Vandell and Shumow, 1999). ونظرًا لتوسع مجال التعليم الاستلحافي، فإن البحث يميل إلى دراسة النتائج المتعلقة بالبرامج المتخصصة (مثل الكشافة والمعسكر المسرحي)، والبرامج متعددة الأغراض (مثل نوادي الترفيه بعد الدوام المدرسي، وبرامج المركز المجتمعي)، والبرامج الأكاديمية (مثل التدريس الخاص بعد الدوام المدرسي أو برامج الرياضيات). تميل البرامج ذات التركيز المحدد، مثل البرامج الأكاديمية (كمهارات القراءة أو الرياضيات)، إلى إظهار تأثيرات صغيرة إلى متوسطة في مجال النتائج المصاحب المعني بالشباب (McCombs, Whitaker, and Yoo, 2017).

على سبيل المثال، استخدم الباحثون تصميم تكليف عشوائيًا صارمًا لتقييم البرامج الصيفية ذات التركيز الأكاديمي للصغار ذوي الدخل المنخفض بعمر المدارس الابتدائية في الولايات المتحدة التي شملت ثلاث ساعات من التدريس المعتمد تحت إشراف المعلم في الرياضيات أو فنون اللغة الإنجليزية (ELA). تشير النتائج إلى أن الشباب الذين حضروا سنة واحدة من البرنامج حققوا إنجازات أعلى بالرياضيات في نهاية الصيف مقارنة بالشباب الذين لم يحضروا البرنامج (Augustine et al., 2016). بالإضافة إلى ذلك، نتج عن برنامج محو الأمية بعد الدوام المدرسي لطلاب المدارس الابتدائية العليا، الذين سجل معظمهم درجة كفاءة أقل في امتحان فنون اللغة الإنجليزية الحكومي قبل دخول البرنامج. تعزيز مهارات المفردات للأطفال المشاركين وفهم القراءة مقارنة بالطلاب الذين لم يحضروا البرنامج (Kim et al., 2011).

كما أظهرت برامج التعليم الاستلحافي التي تركز على ما هو غير أكاديمي فوائد للشباب في المجال المستهدف. أحد هذه المجالات هو التعلم الاجتماعي والعاطفي. خلصت مراجعة تحليلية لدراسات سابقة عن برامج ما بعد الدوام المدرسي التي تركز على "النمو الشخصي أو الاجتماعي" للشباب في المرحلة الابتدائية حتى الثانوية إلى أن الذين شاركوا في هذه البرامج حققوا مكاسب كبيرة في العديد من الجوانب، بما في

ذلك السلوك الاجتماعي. وانخفاض في المشكلات السلوكية، والإدراك الإيجابي للذات (Durlak, Weissberg, and Pachan, 2010).

لا تميل البرامج التي يغلب عليها الطابع العام أو التي يُسمح لها بأن تكون لها أغراض أو أهداف متعددة بناءً على مصدر التمويل إلى أن يكون لها تأثيرات كبيرة على تنمية الشباب ولكنها تؤدي إلى زيادة الوقت المنقضي تحت إشراف البالغين بعد الدوام المدرسي لطلاب المدارس الابتدائية والإعدادية (Dynarski et al., 2003; Dynarski et al., 2010; Gottfredson et al., 2004). يشير هذا الجزء من الدراسة عامة إلى أهمية التركيز عمداً على مجال معين لتحقيق النتائج المرجوة.

جودة برنامج التعليم الاستلحافي

بغض النظر عن القصد من البرنامج، فإن البحث الخاص بالوقت المنقضي خارج ساعات الدوام المدرسي يشير إلى أهمية جودة البرنامج، وتقديم نسبة مشاركة كافية للمشاركين في البرنامج، والعمل على ضمان المواظبة على البرنامج باستمرار. إن تعريف جودة البرنامج أمر صعب بالنظر إلى المجموعة المتنوعة من برامج التعليم الاستلحافي، وأطر عمل البحث، وأدوات القياس المتاحة. ومع ذلك، يتفق العلماء اتفاقاً عاماً على وجوب اشتغال البرامج على الخصائص التالية (Palmer, Anderson, and Sabatelli, 2009, p. 10):

- العلاقات الداعمة بين البالغين والشباب وبين الشباب وبعضهم
- البرامج الموجهة
- الشراكات المجتمعية القوية
- تحفيز مشاركة الشباب
- السلامة الجسدية.

علاوة على ذلك، يجب أن تشارك برامج التعليم الاستلحافي في التطوير المستمر للجودة في جميع المجالات المذكورة أعلاه. تسعى أدوات مراقبة جودة البرنامج الرائدة، مثل تقييم جودة برنامج الشباب، إلى الالتزام بهذه العناصر وتزويد البرامج في الجوانب التي تحتاج إلى تحسين من خلال تدريب العاملين وآليات تحسين الجودة الأخرى (Smith and Hohmann, 2005; Yohalem and Wilson-Ahlstrom, 2010). تأتي البرامج عالية الجودة، التي تتسم بالميزات الموضحة أعلاه، مصحوبة بنتائج إيجابية للشباب، بما في ذلك زيادة التحصيل الأكاديمي والمهارات الاجتماعية، وانخفاض مشكلات السلوك

(Vandell, 2013; Vandell, Reisner, and Pierce, 2007; Yohalem and Wilson-Ahlstrom, 2010). يبين هذا البحث الحاجة إلى تركيز البرامج وصنّاع السياسات على كيفية تقديم البرامج وليس على الأنشطة التي تُقدّم فحسب. بما في ذلك الدعم التعليمي والعاطفي المُقدّم للشباب.

حضور البرنامج

إن المحافظة على نسب حضور الشباب العالية طوال فترة البرنامج تعزز أيضًا من النتائج الإيجابية للشباب. على الرغم من عدم استخدام نقطة فصل فردية للحضور بشكل ثابت في جميع الدراسات السابقة. أظهرت مراجعة لحضور برنامج ما بعد الدوام المدرسي ونتائج الشباب أن الحضور الأعلى في أي برنامج مرتبط ارتباطًا إيجابيًا بنتائج الشباب. بما في ذلك التحصيل الأكاديمي، وبنخفاض مشكلات السلوك والسلوك المحفوف بالمخاطر، وزيادة في السلوك الاجتماعي الإيجابي (Simpkins et al., 2004). تدعم النتائج الرئيسية من التقييم التجريبي لبرنامج التعليم الصيفي الأكاديمي المذكور سابقًا في هذا الفصل النتيجة المشيرة إلى أن حضور الشباب مهم للتحصيل الأكاديمي (Augustine et al., 2016). وجد المؤلفون أن الشباب الذين شاركوا بنسب عالية (20 يومًا أو أكثر) خلال الصيف الثاني من التقييم قد زادت درجاتهم في الرياضيات وفنون اللغة الإنجليزية التي استمرت خلال العام الدراسي مقارنة بالطلاب الذين لم يشاركوا في البرنامج (Augustine et al., 2016). مما جعل مؤلفي الدراسة يوصون ببرامج تعلم صيفية أخرى لوضع سياسات حضور واضحة وثابتة، وتقديم حوافز تشجيعية إن أمكن، والتي من شأنها أن تشجع على مستويات مرتفعة من حضور الشباب للبرنامج (Schwartz et al., 2018).

أنظمة التعليم الاستلحاقية

يمكن للمنظمات، على المستوى المحلي وخارج نظام التعليم النظامي، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية وجماعات المجتمع المدني، أن تؤدي دورًا بوصفها مدافعة عن سياسات برنامج التعليم الاستلحاقية وتمويله. وأن تتعقب البرامج داخل المجتمع، وتقدم الدعم الضروري للبرامج الفردية. اختبر الباحثون مؤخرًا الممارسات الفضلى الخاصة بكيفية دعم أنظمة المدن أو الأنظمة المحلية للبرامج الفردية من خلال تعزيز الوصول والمشاركة، وتحسين جودة البرنامج، وتقديم الدعم الهيكلي، مثل نظام إدارة البيانات لتتبع الحضور (Bodilly et al., 2010). وإنا هنا نصب التركيز على جانبين أساسيين، وهما: (1) جودة البرنامج (2) جمع البيانات واستخدامها.

قد تكون أنظمة التعليم الاستلحافي المحلية مفيدة بوجه خاص للبرامج التي تعمل على زيادة جودة البرنامج والمشاركة في التحسين المستمر للجودة. يمكن لموظفي النظام أو الشبكة تقديم التطوير المهني وملاحظات الجودة للبرامج التي ربما لا يمكنها تنسيق هذه الأنشطة بمفردها. تتضمن الممارسات الفضلى للمدن أو المجتمعات التي ترغب في تعزيز جودة عملها للبرامج في غير أوقات المدرسة ما يلي: (1) وضع تعريف مشترك للجودة؛ (2) اختيار منظمة رائدة لإدارة العملية؛ (3) إشراك أصحاب الشأن الأساسيين؛ (4) وضع نموذج تحسين جودة مستمر؛ (5) اختيار نظام معلومات لتتبع التقدم؛ (6) وضع مبادئ توجيهية وحوافز للمشاركة؛ (7) ضمان وجود موارد كافية للمبادرات تحسين الجودة (Yohalem et al., 2012; pp. 7-8). رغم أنه لا توجد بالضرورة وصفة مضمونة للنجاح، فإنه يمكن استخدام الممارسات الفضلى هذه باعتبارها مبادئ توجيهية للأنظمة المحلية مع استمرار السماح للقادة بدراسة السياق المحلي ومعرفة كيفية تنفيذ أنشطة تحسين الجودة على النحو الأفضل.

يمكن أيضًا للأنظمة الموجودة على مستوى المدينة دعم جمع البيانات واستخدامها. ينطوي أي نظام إدارة بيانات محلي على مميزات على مستويات المدينة والبرنامج الفردي. فيما يخص البرامج، يمكن أن يساعد نظام البيانات المحلي مزودي الخدمة في متابعة حضور الشباب، والمشاركة في تطوير العاملين، وجودة البرنامج، ونتائج الشباب. إضافة إلى ذلك، توفر أنظمة إدارة البيانات لقادة النظام على مستوى المدينة فهمًا عميقًا عن أي البرامج التي يصل إليها الشباب وماهيتها، والجودة العامة للبرامج، والاستفادة من فرص التطوير المهني، وهي أمور قد يؤدي جميعها إلى تحسين شامل للنظام (Russell and Little, 2011). مع ذلك، يجب على القادة تقييم الجاهزية قبل اضطلاع شبكة أو نظام مدينة بتنفيذ نظام إدارة بيانات. يجب أن يحتوي النظام على الموارد من حيث وقت العاملين، والقدرات، والشؤون المالية. تتطلب أنظمة إدارة البيانات تكاليف أولية (مثل شراء النظام، وحضور التدريب)، وتكاليف صيانة (مثل تحديث حقول البيانات، وإضافة الجداول في التقارير). بالإضافة إلى ذلك، تتطلب أنظمة البيانات الوقت والخبرة من العاملين لضمان أن البيانات صالحة للاستخدام وأن التقارير التي أُعدت ذات صلة بشبكة أو نظام المدينة. يمكن ألا يسفر تنفيذ نظام إدارة بيانات بدون موارد كافية عن استخدام البيانات أو جمعها بصورة مُحسَّنة.

يتطلب تنفيذ نظام إدارة البيانات وقتًا للتأكد من أن العناصر الصحيحة مُدرجة، وأنه يمكن استخدام المخرجات بكفاءة وفعالية في تحسين النظام والبرنامج. تتطلب أنظمة إدارة البيانات أيضًا مستخدمين واسعي الاطلاع في عمليات إدخال البيانات وفي أفضل سُبُل تحليل البيانات والإبلاغ بها. تحتاج المدن المهتمة بالاستثمار في عملية إدارة البيانات إلى الوعي بالتكاليف المالية، وقدرة العاملين لضمان اختيار النظام الصحيح. وضمان جاهزية للشروع في تنفيذ نظام إدارة بيانات متطور.

التوصيات

باستخدام الممارسات الفضلى والبحث الخاص بالتعليم الاستلحافي، نقترح أربع توصيات أساسية لوزارة التعليم والبلديات المحلية الراغبة في تعزيز أو تنفيذ ممارسات وبرامج جديدة.

- **يجب أن يتسق محتوى برنامج التعليم الاستلحافي مع نتائج متوقعة.** يبين البحث بوضوح أن البرامج المُركّزة والمتسلسلة، والمُوجّهة يمكن أن تؤثر بالإيجاب على تطوير الشباب (McCombs et al., 2017). يجب على صنّاع القرار والممارسين الراغبين في تحسين النتائج التعليمية للعرب الإسرائيليين أن يضعوا في الاعتبار تنفيذ برامج تُركّز بوضوح على مجالات أكاديمية يتم تدريسها من قِبَل معلمين مؤهلين. يجب أن يتسق التعليم الأكاديمي مع الصف ومستويات المهارة، ويمكن تنسيقه أيضًا مع تعليم اليوم المدرسي. إن اتباع مناهج دراسية أو خطط دروس مقررّة يمكن أن يساعد قادة البرنامج على تحديد إذا ما كان برنامج التعلم غير الرسمي يشتمل على تعليم أكاديمي على نحوٍ كافٍ. ويمكن إدماج المحتوى الأكاديمي أيضًا في أنشطة الإثراء خلال برنامج التعلم غير الرسمي، مثل تدريس العلوم باستخدام أنشطة قائمة على اللعب أو الأنشطة العملية.
- **يجب أن تُركّز البرامج على الممارسات عالية الجودة.** يمكن أن تروج الهيئات الحاكمة المحلية، مثل مجالس الشباب، أو أنظمة التعليم الاستلحافي الإقليمية، لممارسات عالية الجودة عن طريق توفير معلومات عمّا يُشكّل برنامجًا عالي الجودة، وأن تقدم تطويرًا للعاملين يتماشى مع هذه الممارسات، وأن تدعم عمليات مراقبة جودة البرنامج (مثل تقييم جودة برنامج الشباب). يجب أن تتسق عمليات مراقبة الجودة مع تطوير العاملين، ويجب أن تُستخدَم نتائج هذه المراقبة في إثراء تدريبات وورش عمل إضافية للعاملين. تُعتبر المشاركة في هذه الممارسة جزءًا من

حلقات التحسين المستمر للجودة، وتمثل إحدى التوصيات في اجتماع العاملين بالبرنامج غير الرسمي مع الرؤساء أو المديرين على أساس ربع سنوي لمراجعة ممارسات البرنامج، ونتائج مراقبة الجودة، ووضع استراتيجيات للمضي قُدماً نحو تحسين جودة البرنامج.

• **يجب أن تُشجّع البلديات والبرامج الفردية حضور الشباب.** يمكن لأصحاب الشأن وصنّاع السياسات المحليين العمل مع البرامج الفردية لوضع سياسات تُشجّع حضور الشباب، مثل توفير حافز للأباء أو الشباب الذين لديهم معدلات مشاركة عالية. يمكن أن تكون هذه الحوافز بسيطة بقدر تقديم قميص أو زجاجة مياه، ويمكن أن تتابع البرامج الحضور بشكل أسبوعي أو يومي من أجل تشجيع الشباب الذين قد لا يحضرون بصفة متسقة على الحضور بشكل أكثر انتظاماً، أو فهم سبب عدم وجود معدلات حضور عالية عند بعض الشباب (مثل صعوبات المواصلات المحتملة، وقلق الآباء أو الشباب بشأن السلامة، والأنشطة التنافسية، والاهتمام بالبرنامج).

• **يجب أن توفر البلديات دعماً جوهرياً للبرامج من خلال إنشاء أنظمة تعليم استلحافي محلية.** ويجب إنشاء الأنظمة بحيث تلبي احتياجات المجتمع المحلي على أفضل نحو، وتضع في الاعتبار أنواع البرامج في المنطقة وعددها، ويجب أن يقدم النظام المحلي، على أدنى تقدير، أوجه دعم نوعية مثل فرص التطوير المهني وتدريب وأدوات مراقبة جودة، ويمكن أن يعمل النظام أيضاً بصفته جهة داعمة لطلبات التمويل الإضافي وللسياسات التي تعود بالنفع على التعليم الاستلحافي في محليات العرب الإسرائيليّين.

التعلم الاجتماعي والعاطفي

يتضمّن التعلم الاجتماعي والعاطفي مجالات تطوير شباب واسعة النطاق، تركز جميع مفاهيم التعلم الاجتماعي والعاطفي تقريباً على بعض عناصر تطوير الشباب اجتماعياً وشخصياً، مثل المثابرة، والشخصية، ومهارات القيادة، وتعي وزارة التعليم في إسرائيل أهمية التعلم الاجتماعي والعاطفي، وقد طلبت أن تضطلع لجنة خبراء تُحدّدها المبادرة للبحث التطبيقي في التربية بدراسة البحث الخاص بالتعلم الاجتماعي والعاطفي

وتقديم توصيات بشأن سياسات وزارة التعليم (المبادرة للبحث التطبيقي في التربية، غير مؤرخ). وستتناول اللجنة أسئلة من قبيل كيف تكون المدارس قادرة على تدريس التعلم الاجتماعي والعاطفي والنهوض به، وكيف أن طرق التدريس والمناهج قد تحتاج إلى التكيف مع السمات الشخصية للشباب (مثل العمر والثقافة). وما هي استراتيجيات التدريس والتطوير المهني اللازمة لتطوير التعلم الاجتماعي والعاطفي. من المنتظر أن تصدر اللجنة تقريراً منشوراً في 2020 (المبادرة للبحث التطبيقي في التربية، غير مؤرخ). تُعرّف منظمة رائدة في الولايات المتحدة *التعلم الاجتماعي والعاطفي* على أنه "العملية التي يكتسب من خلالها الأطفال وبالغون المعارف والمواقف والمهارات اللازمة ويطبقونها بفاعلية في فهم العواطف وإدارتها، وتحديد الأهداف الإيجابية وتحقيقها، والشعور بالتعاطف وإظهاره للآخرين، وإنشاء علاقات والحفاظ عليها، واتخاذ قرارات مسؤولة" (التعاونية للتعلم الأكاديمي والاجتماعي والعاطفي [CASEL]، غير مؤرخ-a). كما تشير CASEL إلى أن هناك خمس كفاءات أساسية للتعلم الاجتماعي العاطفي (CASEL، غير مؤرخ-b):

1. **الوعي بالذات:** القدرة على التعرف بدقة على مشاعر الفرد وأفكاره وقيمه وكيفية تأثيرها على السلوك. والقدرة على تقييم مواطن القوة والضعف لدى الفرد بدقة، مع شعور مسيطر بالنقمة والتفاؤل واكتساب "عقلية النمو".
2. **إدارة الذات:** القدرة على تنظيم مشاعر الفرد وأفكاره وسلوكياته بنجاح في مواقف مختلفة - إدارة الإجهاد بشكل فعّال والتحكم بالدوافع وتحفيز الذات. والقدرة على تحديد الأهداف الشخصية والأكاديمية والعمل على تحقيقها.
3. **الوعي الاجتماعي:** القدرة على مراعاة منظور الآخرين والتعاطف معهم. بما في ذلك الأشخاص من مختلف الخلفيات والثقافات. والقدرة على فهم المعايير الاجتماعية والأخلاقية للسلوك وعلى إدراك موارد وعوامل دعم الأسرة والمدرسة والمجتمع.
4. **مهارات العلاقات:** القدرة على تكوين علاقات صحية ومثمرة مع مختلف الأفراد والجماعات وصونها. والقدرة على التواصل بوضوح، والإصغاء بانتباه، والتعاون مع الآخرين، ومقاومة الضغوط الاجتماعية غير اللائقة، والتفاوض بشأن النزاعات بشكل بناء، وطلب المساعدة وتقديمها عند الحاجة.

5. **اتخاذ القرارات المسؤولة:** القدرة على اتخاذ قرارات بناءً حول السلوك الشخصي والتفاعلات الاجتماعية على أساس المعايير الأخلاقية واعتبارات السلامة والأعراف الاجتماعية. والتقييم الواقعي لعواقب مختلف التصرفات ومراعاة سلامة المرء والآخرين.

يُشدّد الباحثون والممارسون على الميزات الإيجابية للتعلم الاجتماعي العاطفي مقابل استخدام التعلم الاجتماعي والعاطفي لمكافحة مشاكل السلوك. وعلى نحو مماثل، بدأ بحث للتركيز على كيف أن تدخلات التعلم الاجتماعي والعاطفي في المدارس لا يمكنها تطوير السلوكيات والمهارات الاجتماعية الإيجابية فحسب، بل يمكنها أيضاً تحسين نتائج تعليمية أخرى.

بحث عن التعلم الاجتماعي والعاطفي

ركزت المدارس والباحثون في الآونة الأخيرة بصورة أكبر على طرق النهوض بالتعلم الاجتماعي والعاطفي. حيث إن البحث أثبت أهميته للعديد من نتائج الشباب (مثل Biermann et al., 2010; Durlak et al., 2011; Taylor et al., 2017; Zhai, Raver, and Jones, 2015; Zins et al., 2004). تبشر التدخلات، مثل برامج التعلم الاجتماعي والعاطفي قبل المدرسة في مرحلة الطفولة المبكرة، بالنجاح فيما يتعلق بإضفاء تأثيرات طويلة الأمد على مهارات الأطفال الاجتماعية والعاطفية في المدرسة الابتدائية. أجرى بيرمان (Biermann) وزملاء آخرون (2010) تقييماً تجريبياً لبرنامج تكميلي خاص بالتعلم الاجتماعي والعاطفي ومهارات القراءة والكتابة ضمن برامج هيد ستارت وتابعوا الأطفال حتى الصف الثالث. وكان لدى الأطفال الذين شاركوا في البرنامج مزيد من "المسارات التنموية الأفضل" لنتائج تعلم اجتماعي عاطفي عديدة، مثل مشاركة التعلم، والتقارب بين الطالب والمعلم، وانخفاض في السلوك العدواني المُعَارِض. مما يبين أن التدخل كان له تأثيرات دائمة على تطور الأطفال لمدة ثلاث سنوات بعد انتهاء البرنامج. يشير الباحثون إلى استراتيجيات عديدة تتعلق بتدخلات التعلم الاجتماعي والعاطفي الناجحة في مرحلة الطفولة المبكرة: (1) توفير تطوير مهني وتدريب كافي للمعلمين بحيث لا يكتفون بتعلم كيفية تنفيذ التدخل بنجاح فحسب، ولكن يبنون أيضاً مهارات التعلم الاجتماعي والعاطفي الخاصة بهم؛ و(2) التأكد من تضمين التوجيه المباشر للمهارات المستهدفة في أنشطة؛ و(3) إشراك الأسر في العملية من خلال ورش العمل، أو الأنشطة الأسرية، أو آليات أخرى (McClelland et al., 2017).

تُظهر أيضًا تدخلات التعلم الاجتماعي والعاطفي في سنوات تدريس التعليم النظامي تأثيرات إيجابية على تنمية الشباب. وقد شهدت الآونة الأخيرة إجراء مراجعات تحليلية لدراسات سابقة عن تدخلات تعلم اجتماعي عاطفي مدرسية. وراجع دورلاك (Durlak) وزملاء آخرون (2011) نتائج 213 تدخلًا من تدخلات التعلم الاجتماعي والعاطفي المدرسية وحلّلوها. ووجدوا أن جميع برامج التعلم الاجتماعي والعاطفي كان لها تأثير إيجابي على السلوك الاجتماعي والتحصيل الأكاديمي للشباب. وكذلك في تقليل المشكلات السلوكية الخارجية والداخلية. وفي تحليل بغرض المتابعة، فحص الباحثون نتائج المتابعة لعدد 82 تدخلًا من تدخلات التعلم الاجتماعي والعاطفي وحلّلوها (Taylor et al., 2017). وتشير النتائج إلى أن المنافع بالنسبة إلى الشباب في مرحلة ما بعد التدخل ظلت قائمة. لا سيما في جوانب التطور الاجتماعي والعاطفي، والتحصيل الأكاديمي، ومشكلات السلوك المنخفضة، والاضطراب العاطفي، وتعاطي المخدرات. بالإضافة إلى ذلك، وجد المؤلفون أن المشاركة في تدخل التعلم الاجتماعي والعاطفي كانت تتعلق بنتائج تعليمية، بما في ذلك التخرج من المدرسة الثانوية، والالتحاق بالكلية (Taylor et al., 2017). تُظهر هذه المراجعات التحليلية للدراسات السابقة أن تدخلات التعلم الاجتماعي والعاطفي التي تم تنفيذها في مرحلة التعليم الأساسي (التعليم من الروضة إلى الثانوية) يمكن أن تُحدث تأثيرات إيجابية على تطور الشباب على الأجلين القريب والبعيد.

اعتبارات تحديد تدخل التعلم الاجتماعي والعاطفي

يعتبر السياق المحلي مهمًا فيما يخص تحديد التدخل ويجب أن يكون أولوية عند تحديد التدخل الذي سيتم تنفيذه. وفي مراجعة لتدخلات التعلم الاجتماعي والعاطفي، أوصى غرانت (Grant) وزملاء آخرون (2017) بأن يضع الممارسون وصنّاع السياسات السياق المحلي في الاعتبار عند تحديد تدخل التعلم الاجتماعي والعاطفي لضمان ملائمة المحتوى للشباب المُقدّمة لهم الخدمة. وتابع المؤلفون المراجعة بدراسة مُوجّهة للمُمارس عن كيفية تقييم الاحتياجات المحلية. مثل استخدام البيانات الحالية (كأداء المدرسة، وتقييمات التعلم الاجتماعي والعاطفي، وبيانات الانضباط). وجمع البيانات الإضافية من الدراسات الاستقصائية أو المقابلات الشخصية للمعلمين والآباء لفهم احتياجات الطالب والعاملين والمجتمع. وإشراك أصحاب الشأن في تحديد تدخل التعلم الاجتماعي والعاطفي (Wrabel et al., 2018).

هناك اعتبار آخر يتمثل في الوضع الحياتي أو السلوك لشباب مجتمع ما وملاءمة تدخل معين لاحتياجات الشباب. قد يحتاج شباب في مجتمع معين إلى مناهج دراسية

أو تدخل للتعليم الاجتماعي العاطفي أكثر استهدافاً وتحديداً وفقاً لاحتياجات المجتمع وعوامل أخرى. على سبيل المثال، يوجد العديد من التدخلات التي تركز على تزويد الطلاب بسبب الدعم السلوكية أو تعزيز الممارسات الواعية بالصدمة. تعتبر مناهج استراتيجيات التفكير البديلة المُعززة (PATHS) تدخلات من تدخلات التعليم الاجتماعي والعاطفي التي تركز على المعرفة العاطفية، واتخاذ القرار، وحل المشكلات، والعلاقات بين الأقران (EPISCenter, Pennsylvania State University, 2015). في تجربة عشوائية، تم اختبار استراتيجيات التفكير البديلة المُعززة (PATHS) في فصول الصف الأول بالولايات المتحدة في مناطق تفوق فيها معدلات الجريمة المتوسط. وأظهرت النتائج أن المناهج الدراسية كان لها تأثير إيجابي على الجوّ العام داخل الفصل الدراسي، وتقييمات الأقران للسلوكيات السلبية، بما في ذلك العَدائيَّة (Conduct Problems Prevention Research Group, 1999).

على الرغم من أن البحث واضح بشأن منافع التعليم الاجتماعي والعاطفي، فليس كل التدخلات ناجحة، وقد بدأ الباحثون في دراسة التدخلات الناجحة. ولاحظ دورلاك وزملاؤه (2011) عنصرين من عناصر التدخل متعلقين يتوقف عليهما وجود تأثير كبير لبرنامج التعليم الاجتماعي والعاطفي من عدمه، وهما: (1) مشكلات التنفيذ (مثل عدم تنفيذ البرنامج بدقة) و(2) ممارسات SAFE. تُعرّف ممارسات SAFE بأنها مجموعة مُتسلسلة من الأنشطة ذات الصلة بتطوير المهارات، والتعلم النشط، والمهارات الاجتماعية المُركزة أو مكوّن التنمية الذاتية، وأهداف المهارات الواضحة (Durlak et al., 2011). كانت مشكلات التنفيذ متعلقة بنقص الفاعلية، وكان استخدام ممارسات SAFE متعلقاً بالزيادة في احتمالية فاعلية التدخل. يمكن أن يساعد التطوير المهني والموارد الكافية، مثل مواد المناهج الدراسية، على التأكد من أن البرامج أو المناهج يجري تنفيذها بدقة. ولاحظ جونز (Jones) (2017) وزملاء آخرون أيضاً أهمية ضمان أن يستهدف أي تدخل للتعليم الاجتماعي العاطفي فئة مُحددة، وألا يكون واسع النطاق للغاية، وأن تكون النتائج متنسقة مع الممارسات المُستهدفة. إن وضع كل من السياق المحلي واحتياجات الشباب، ومكوّنات برنامج التعليم الاجتماعي والعاطفي، وتحديات وتسهيلات التنفيذ المحتملة في الاعتبار يمكن أن يقود المدارس وبرامج التعليم المبكر إلى تحديد تدخل فعال ومناسب لطلابها.

التوصيات

يعرض البحث بوضوح فائدة تدخلات التعليم الاجتماعي والعاطفي خلال المسيرة التعليمية للشباب. على الرغم من أن خطة عمل وزارة التعليم لا تتناول التعليم الاجتماعي

والعاطفي تناولاً مباشراً، فإن تنفيذ تدخل تعلم اجتماعي وعاطفي يمكن أن يساعد على سد أو تقليل بعض الفجوات التعليمية المُلاحَظَة في إسرائيل. نقدم هنا التوصيات التالية إلى وزارة التعليم والجهات الحاكمة المحلية التي يجب مراعاتها عند تحديد أي تدخل تعلم اجتماعي وعاطفي يجب تنفيذه.

- **يجب أن تستهدف تدخلات التعلم الاجتماعي والعاطفي مهارات خاصة، ويجب أن تتسق مقاييس النتائج مع تلك المهارات.** عند التفكير في تدخل التعلم الاجتماعي والعاطفي، يجب على المُمارسين أن يتَحَرَّوا بحرص عن المهارات الخاصة المستهدفة (مثل الانضباط العاطفي، ومهارات العلاقات، واليقظة)، والتأكد من أن التدخل ليس واسع النطاق للغاية وأنه يحاول تلبية احتياجات الشباب. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي على صنّاع السياسات والمُمارسين النظر بعناية فيما إذا كانت النتائج التي يُجرى قياسها تتسق مع المهارات المُستهدَفة للتدخل عند تحديد إذا ما كان التدخل ناجحاً أم لا لمدرسة أو مجتمع. ويجب أن يُجرى تخطيط التقييم خلال مرحلة تحديد تدخل التعلم الاجتماعي والعاطفي؛ لضمان اتساق مقاييس التقييم مع التدخل.
- **يجب أن تُقدّم تدخلات التعلم الاجتماعي والعاطفي تعليمًا مباشرًا في مجالات تعلم اجتماعي وعاطفي مُستهدَفة.** يجب على المهنيين المختصين في هذا المجال وصنّاع السياسات، قبل تحديد التدخل، تقييم برامج التعلم الاجتماعي والعاطفي لتحديد إذا ما كان التعليم المباشر موصوفاً. ويجب على صنّاع القرار تحديداً أن يتحققوا مما إذا كانت خطط الدروس الموجودة أو الأنشطة المحددة موصوفة. وإذا لم تكن كذلك، فيجب على مديري المدارس والآخرين، بما في ذلك المعلمون، أن يضعوا في الاعتبار وضع خطط واضحة لتنفيذ البرنامج.
- **توفير التطور المهني للمعلمين والعاملين بالمدرسة بشأن تدخل التعلم الاجتماعي والعاطفي.** يجب توفير التطور المهني عالي الجودة للمعلمين، بما في ذلك التوجيه، من أجل نجاح التدخل. يمكن لفرص التطوير هذه أن تمنح المعلمين فرصة لتحقيق فهم راسخ للتدخل، بما في ذلك كيفية تنفيذ الأنشطة المُصمَّنة والدروس المتنوعة طوال اليوم الدراسي، وتطوير مهارات التعلم الاجتماعي والعاطفي الخاصة بهم.
- **يجب أن تُجري المجتمعات والمدارس تقييماً شاملاً للاحتياجات قبل تحديد تدخل التعلم الاجتماعي والعاطفي.** ينبغي أن تُجري المدارس

والمجتمعات تقييم احتياجات لتحديد نوع تدخل التعلم الاجتماعي والعاطفي الأفضل بالنسبة لها؛ لأن كل مجتمع يختلف عن غيره (انظر رابل (Wrabel) وآخرون، 2018، للحصول على دليل إرشادي حول كيفية إجراء مثل هذا التقييم). يمكن أن يساعد تقييم الاحتياجات المجتمعات على فهم ماهية المهارات الخاصة التي يجب عليها استهدافها. وما هي مواطن القوة والتحديات لمدارس بعينها. وكيف يجب إشراك أصحاب الشأن المحليين في العملية. على سبيل المثال، في المحليات التي يكون فيها العنف أو الجريمة مشكلة، يجب على مديري المدارس أن يضعوا في الاعتبار تنفيذ مناهج دراسية تركز على الصدمة النفسية أو تنفيذ تدخل تعلم اجتماعي وعاطفي جرى اختباره في مناطق مماثلة، مثل مناهج PATHS.

تعليم اللغة الثانية

اعتبارًا من 2018، اعتمدت العبرية باعتبارها اللغة الرسمية لإسرائيل، في حين تحظى اللغة العربية بمكانة خاصة.² وفي أنظمة المدارس الدينية والعلمانية في إسرائيل تعتبر اللغة الإنجليزية بمثابة لغة ثانية من المواد الدراسية المقررة. وبينما هذا هو الحال أيضًا بشكل رسمي في نظام مدارس الأرثوذكس المتشددين الذي تدعمه الدولة، فإن هناك تراخيًا من حيث تنفيذ ذلك عمليًا. وبالإضافة إلى ذلك، تعتبر اللغة العربية أو الفرنسية إلزامية في صفوف الدراسة الإعدادية. وتعتبر اللغة العربية اختيارية في المدرسة الابتدائية. في عام 2016، تعلم 29,000 طالب اللغة العربية في المدارس الابتدائية، فضلًا عن 111,000 طالب في صفوف المدارس الإعدادية والثانوية (Balikoff, 2018). وعلى سبيل المقارنة، بلغ إجمالي عدد الطلاب في عام 2016 في المدارس الابتدائية العبرية 731,395 طالبًا. وفي المدارس الإعدادية والثانوية المقابلة 507,573 طالبًا (وزارة التعليم، غير مؤرخ-d).

يتم تعليم اللغة الإنجليزية أيضًا على أنها مادة دراسية مقررة في مدارس اللغة العربية. ويُعتبر التعليم باللغة العبرية أمرًا اختياريًا ويصبح إلزاميًا فقط بدءًا من المدرسة الثانوية. وفي المدارس التي تخدم في أغلب الأحيان مجتمعات الدروز ضمن نظام المدارس العربية، تُعتبر اللغة العبرية إلزامية من رياض الأطفال وطوال المرحلة التعليمية بالكامل.

² قبل صدور قانون عام 2018 في الكنيست، كان للغتين العبرية والعربية تكافؤ قانوني باعتبارهما لغتين رسميتين.

(وزارة التعليم، غير مؤرخ-a؛ وزارة التعليم، غير مؤرخ-b؛ وزارة التعليم، غير مؤرخ-c). وسيكون إتقان العبرية أكثر فائدة في معظم الحالات بالنسبة للطلاب الخارجين من هذا النظام الرابع من أنظمة المدارس الأربعة الرئيسية في إسرائيل بسبب هيمنتها على قطاع الأعمال الإسرائيلي والتعليم والحكومة.

يشير تعليم اللغة الثانية إلى برامج التعليم التي يتم فيها تدريس الطالب لغة مستهدفة تختلف عن لغته الأولى أو اللغة الأم في بيئة تكون فيها اللغة المستهدفة مهيمنة أو يُنحَدَّث بها على نطاق واسع. ومن هذا المنطلق، تُعتبر مادة إضافية: يتعلم الطلاب اللغة الثانية بالإضافة إلى اللغة الأولى. في الحالة المثالية، تُعدُّ برامج تعليم اللغة الثانية أشخاصًا ثنائيي اللغة؛ وهم أفراد يتحدثون لغتهم الأم ولغات ثانية بطلاقة. تختلف برامج اللغة الثانية عن برامج اللغة الأجنبية في أن الأخيرة تُعلِّم لغة ليست شائعة الاستخدام في الدولة أو المجتمع الذي يعيش فيه الشخص.

جرى تنفيذ برامج تعليم اللغة الثانية في أشكال متنوعة في جميع أنحاء العالم. تختلف نماذج هذه البرامج تبعًا للأهداف، والسمات الشخصية للطلاب الذين تُقدِّم لهم الخدمة، وغالبًا القيود التي تواجه التنفيذ. يتم إنشاء البرامج غالبًا عندما يتسبب الوضع الذي تهيمن فيه لغة ما في حرمان متحدثي لغة أقلية من مزايا (Brisk, 2005). في تلك الحالات، يمكن إنشاء البرامج من أجل مساعدة متحدثي لغة أقلية على اكتساب اللغة السائدة في المجتمع.

بحث عن تعليم اللغة الثانية

يعتبر تصميم برامج تعليم اللغة الثانية وتنفيذها أمرًا معقدًا. ليس فقط بسبب المطالب التعليمية، ولكن أيضًا بسبب الدعايات الاجتماعية السياسية الحقيقية والمُتصوِّرة للاختيارات المتنوعة. ومن المعروف جيدًا أن متعلمي اللغة الثانية قد يحتاجون ما يصل إلى عشر سنوات ليصلوا إلى مستويات أقرانهم من المتحدثين الأصليين للغة المُستهدَفة (Collier, 1989; Cummins, 2000; Hakuta, Butler, and Witt, 2000). ولهذا السبب، ينبغي تنفيذ البرامج برؤية بعيدة المدى للنتائج. ومن المعروف جيدًا أيضًا أن الشباب لديهم أفضلية في اكتساب اللغة (Lenneberg, 1964; Hakuta, 2001)؛ ولهذا السبب، فإن برامج اللغة الثانية التي تبدأ في مراحل عمرية مبكرة يكون من المرجح أكثر أن تحقق نتائج إيجابية. وبخلاف تعلم اللغة، هناك استفادة أخرى للمتعلم المستقل

وغيره تكمن في الانفتاح والفهم الثقافي المُتنامي (Robinson, Rivers, and Brecht, 2006): عادةً ما يُبلغ الأشخاص الذين يتعلمون لغة ثانية عن تقديرهم بصورة أكبر للثقافة المرتبطة باللغة والفهم الأفضل للأشخاص من هذه الثقافة.

يوجد في الولايات المتحدة ودول أخرى اهتمام متزايد في استخدام البرامج ثنائية اللغة لتلبية احتياجات طلاب لغة الأقليات. وتقديم مزايا لطلاب لغة الأغلبية في الوقت ذاته (Tedick, Christian, and Fortune, 2011). وتشهد البرامج ثنائية اللغة استخدام لغتين باعتبارهما لغتي التعليم للمحتوى الأكاديمي. ومن ثم، فإن البرامج لا تُعلِّم اللغة الهدف فحسب، بل يتم الاعتماد عليها أيضًا في تعليم المحتوى. تجمع البرامج المزدوجة ثنائية اللغة بين المتحدثين الأصليين للإنجليزية ومتحدثين أصليين للغة أخرى لتعليم المحتوى الأكاديمي باللغة الإنجليزية واللغة الأخرى (مركز اللغويات التطبيقية، غير مؤرخ). وقد ظل الباحثون والمعلمون يدرسون البرامج ثنائية اللغة لعقود باعتبارها طريقة واعدة لزيادة تحصيل الطالب بالنسبة إلى طلاب لغة الأقليات (Lambert, Tucker, and Collier and Thomas, 2004; d'Anglejan, 1973). وخلصت دراسة حديثة إلى أن برامج التعليم ثنائية اللغة أضفت تأثيرًا إيجابيًا وفعالاً على تحصيل الطالب بالنسبة إلى طلاب لغة الأقليات وطلاب لغة الأغلبية على حد سواء (Steele et al., 2017). وتفيد هذه النتيجة المستخلصة أن البرامج ثنائية اللغة يمكن أن تقدم مزايا أكاديمية إلى طلاب كلنا المجموعتين. ولهذا السبب، يتبنّى الكثير من صنّاع السياسات والمعلمين البرامج ثنائية اللغة لتلبية احتياجات الكثيرين.

ينبغي تنفيذ أي نوع من برامج تعليم اللغة الثانية بجودة من أجل تحقيق الفاعلية. وتشمل بعض الخصائص السائدة لبرامج اللغة الثانية الناجحة أهدافًا واضحة، وقيادة قوية وواسعة الاطلاع، وكوادر أصحاب كفاءات عالية مُكرّسين من أجل نجاح الطلاب (Carter and Chatfield, 1986). إضافة إلى ذلك، يجب أن تعمل البرامج في سبيل تحقيق أهداف معينة لطلابها. ويشمل ذلك إتقان اللغة والإلمام بها من حيث القراءة والكتابة، والتحصيل الأكاديمي، والتكامل الاجتماعي الثقافي (Brisk, 1998). وقد نشر مركز اللغويات التطبيقية بعض المبادئ التوجيهية بشأن التعليم ثنائي اللغة والمستخدمه على نطاق واسع باعتبارها أداة لتخطيط البرامج ثنائية اللغة وتقييمها (مركز اللغويات التطبيقية، غير مؤرخ). ومع أن المبادئ جرت كتابتها من أجل البرامج ثنائية اللغة، فإن الموضوعات التي تتناولها يمكن تطبيقها تطبيقًا واسع النطاق على برامج اللغة الثانية

عمومًا. وباستخدام مراجعات دقيقة للدراسات السابقة، تُحدّد المبادئ الأبعاد الرئيسية التالية لتصميم البرنامج وتنفيذه:

- هيكل البرنامج
- المنهج الدراسي
- التعليم
- التقييم والمساءلة
- جودة العاملين والتطور المهني
- الأسرة والمجتمع
- الدعم والموارد.

سيستفيد صنّاع السياسات والمعلمون الذين يصممون برامج اللغة الثانية من وضع جميع الأبعاد في الاعتبار عند التخطيط، والتنفيذ، والتقييم، والعمل من أجل مواصلة تحسين البرامج بمرور الوقت.

التوصيات

تُعتبر اللغة العبرية في إسرائيل هي اللغة الرسمية، وكانت اللغة العربية سابقًا لغة رسمية، والآن هي لغة ذات "مكانة خاصة"، ولا تتساوى مكانة اللغتين، ولا تُدرّس بشكلٍ متساوٍ في المدارس. نُقدّم هنا توصيات إلى وزارة التعليم يجب مراعاتها عند اتخاذ قرار بشأن كيفية تعزيز برامج تعليم اللغة باللغتين العبرية والعربية لبيت في معالجة التفاوت لدى الطلاب العرب.

- **يجب أن تبدأ برامج اللغة الثانية في مرحلة مُبكرة قدر الإمكان.** في الوقت الذي باتت فيه البرامج قائمة بالفعل وتبدأ تعليم اللغة الثانية في رياض الأطفال، قد يرغب صنّاع السياسات في النظر في بدء التعليم قبل المدرسة إن أمكن.
- **تصميم برامج جديدة لتكون فعّالة عن طريق جعل الأبعاد الرئيسية لتصميم البرنامج وتنفيذه في مقدمة التخطيط.** يعني ذلك وضع أهداف واضحة ومجموعة من المبادئ التوجيهية منذ البدء، والبرامج التي جرى تنفيذها في عجالة استجابةً لتكليف تعاني غالبًا من عدم الانتباه إلى التفاصيل المهمة التي ستجعل البرنامج ناجحًا. ويجب صياغة المبادئ التوجيهية بحيث تسمح

بعض التباين من أجل تلبية احتياجات المدارس والمجتمعات المستقلة، إلى جانب التأكد من أن جميع البرامج تم تصميمها مع إيلاء الانتباه لأبعاد تنفيذ البرنامج الرئيسية.

- **وضع وسائل لتقييم البرامج الحالية وتحسينها باستمرار باتباع مجموعة المبادئ التوجيهية ذاتها.** من الضروري أن يفحص المعلمون والمديرون ويمعنوا النظر فيما هو ناجح وغير ناجح. فور تنفيذ البرامج، بطريقة منهجية وعلى أساس دوري، ثم إجراء التغييرات المقابلة على الجوانب التي تحتاج إلى تحسين.
- **إتاحة الوقت الكافي للنظر في النتائج.** تستغرق نتائج التعليم الناجح للغة سنوات للنظر فيها. تساهم البداية المُبكرة في زيادة فرص النجاح. ولكن قد لا يمكن تحقيق الفوائد لأي فئة طلابية على نحو كامل إلا بعد سنوات لاحقة، عندما يدخل هؤلاء الأفراد ضمن القوة العاملة ويشاركون في المجتمع باعتبارهم بالغين.
- **الوضع في الاعتبار تنفيذ البرامج أو توسيع نطاقها من أجل تدريس كل من اللغتين السائدة ولغة الأقليات للطلاب في نظام المدارس باللغة العربية، متى كان ذلك مُمكنًا وفي سن مُبكرة.** يُظهر البحث أن تعلم لغة أخرى يزيد من الانفتاح والفهم الثقافيين. ويُظهر البحث أيضًا أن البرامج ثنائية اللغة يمكن أن تُحسّن النتائج التعليمية للناطقين بلغتهم الأم لكل من لغة الأقليات أو اللغة السائدة. تفيد هذه النتائج المستخلصة إلى إمكانية تحقيق مزايا اجتماعية على المدى البعيد. قد يرغب صنّاع السياسات في توسيع نطاق برامج اللغة الثانية من أجل تدريس كل من لغة الأقليات واللغة السائدة للطلاب من كلتا المجموعتين. بحيث تبدأ في سن مُبكرة، أو من أجل البحث عن أماكن ربما يكون من الممكن فيها اتباع نهج ثنائي اللغة أكثر شمولاً. ومع ذلك، يستدعي التعليم ثنائي اللغة تفكيرًا دقيقًا ومُتأنياً لتحديد إذا ما كان هو الخيار الأنسب لمدرسة أو مجتمع معين.

ركّزت مراجعة الدراسات السابقة في هذا الفصل على تجربة الولايات المتحدة في الأغلّب تماشيًا مع الاهتمام المعلن من قِبَل وزارة التعليم. وسيكون من المفيد مقارنة هذه التجربة مع تجارب الدول الأخرى، التي يمكن أن يشبه بعضها بصورة كبيرة إسرائيل في تشدُّبها بين مجتمعين لغويين قويين. ورغم ذلك، يمكن أن تقدم التدابير التي تمت مناقشتها عبر الجوانب الأربعة المُتناوِّلة في هذا الاستعراض العام حافزًا مفيدًا للعمل

على المستوى المحلي، والتي يمكن أن تثبت فائدتها ليس في التحصيل التعليمي فحسب، ولكن أيضاً في الربط مع الكثير من التدابير الأخرى التي جرت مناقشتها في الفصول الأخرى من هذه الدراسة. يمكن تحسين النتيجة الناجمة للمبادرات الواردة في هذا الفصل على نحو أفضل من خلال تفويض هيئة محلية تحظى بدعم أكبر فيما يتعلق بصناعة القرارات على الصعيدين التعليمي والحكومي.

النتائج المستخلصة والتوصيات المتعلقة بالسياسات

لقد أدركت إسرائيل الأمر واتخذت خطوات في السنوات الأخيرة لمعالجة التفاوت الكبير في إمكانية الحصول على الفرص المتوفرة في مجتمعها غير المتجانس. لقد انطوت المشكلة على جانب مجتمعي مع تمثيل يهود حريدي، والعرب المسلمين والمسيحيين، والبدو لمجموعات لديها معدلات مشاركة منخفضة نسبيًا في القوى العاملة لمجموعة من الأسباب، وتسجل نسبة عالية في الفئات الأقل دخلًا وثروة حتى عند توظيفها رسميًا. يشير نمط الإقامة في جميع أرجاء الدولة أيضًا إلى أن هذا يمثل إحدى مشكلات المحليات نظرًا إلى أن جميع المجموعات غير موزعة جغرافيًا بالتساوي.

توجد صعوبة في الوقت ذاته على المستوى المحلي ومستوى البلديات لا تمثل عائقًا لتحسين موقف المجموعات المستضعفة فحسب، بل تؤثر أيضًا على الحصول على الفرص للمقيمين بوجه عام. وحتى بعد الجولات العديدة من الإصلاحات الاقتصادية والحكومية، تظل هناك نزعة مركزية في عملية الحوكمة في إسرائيل تجعل السلطات المركزية أقوى من البلديات، حتى فيما يتعلق بالقضايا التي تحظى باهتمام محلي. تشير الرغبة في تغيير ظروف المجموعات المستضعفة والهدف الموازي المتمثل في زيادة النتائج للفئات المندرجة ضمن الشرائح العشرية الاجتماعية الاقتصادية الأقل بوجه عام إلى قيمة إلقاء نظرة جديدة على توازن السلطة والمسؤولية بين السلطات المركزية والبلديات.

تعتبر الصلة بين الأهداف والمصالح والاهتمامات القومية والمحلية معقدة مع وجود الكثير من الطبقات التي يجب توضيحها وفحصها ومناقشتها. لا يدخل في نطاق الدراسة التي نعدها في هذه الصفحات تقديم حل لهذا الأمر حتى ولا جزء صغير منه.

ليس من دور المحللين أن يفرضوا على إسرائيل إما سياق عمل محددًا أو هياكل حوكمة مناسبة تسعى إليها. سعينا إلى تقديم منظور تحليلي مختلف واقتراحات قليلة وأفكار رئيسية يمكن أن تكون مفيدة في تحقيق بعض الإجماع في الآراء بشأن السياسات على مستوى البلديات. لا تمثل الموضوعات التي جرى تناولها في هذه الدراسة سوى جزء من معضلة الحكومة المحلية في إسرائيل. ومع ذلك، تطرح هذه الموضوعات نقاط بدء يمكن التعامل معها. ومواضع يمكن حلها من الناحية العملية من شأنها أن تسمح بالاستكشاف التعاوني بهدف إيجاد حلول لمشكلات محددة. يمكن أن توفر هذه الجهود بمرور الوقت، عند نجاحها، أساسًا لكي تأخذ السلطات القومية والمسؤولون المحليون والباحثون ومجموعات المجتمع المدني وممثلو المجتمع بعين الاعتبار على نطاق أوسع لقدرتهم على إنشاء مسارات عديدة لإحداث التغيير في محليات إسرائيل.

إنشاء مناطق لمساعدة السلطات الوطنية والمحلية على تحقيق أهدافها

تناولنا الجوانب الرئيسية للبلديات الإسرائيلية في دراستنا. وتمثل الجانب الأول في استكشاف إمكانية اتباع نهج إقليمي للحكومة في العديد من مجالات اهتمامات إسرائيل الاجتماعية والاقتصادية. وسترشد هذه الخطة عشر مناطق رئيسية أو أقل. وتسمح لهيئات المناطق الجديدة للتعاون فيما بينها من عمل والعمل نيابة عن السلطات المحلية في مناطقها. وسيستلزم هذا الأمر طبقة إدارية جديدة بين السلطات المحلية والحكومة، ولكن يمكن خلالها تفويض السلطة، على المستويين القومي والحضري، في مجالات عديدة. تشمل ما يلي:

- الميزانية: تحديد المعدلات للضرائب المحلية، ووضع ميزانية إقليمية، واعتماد ميزانيات السلطات المحلية
- التعليم: إنشاء مركز تعليمي إقليمي
- التخطيط: تحديد المنطقة لتكون بمثابة موقع لسلطة التخطيط الإقليمي
- النقل: وضع تخطيط يركز على المناطق للتنقل والدمج

- المياه والصرف الصحي والقمامة: السعي لتحقيق مكاسب من التخطيط الإقليمي لخدمات المرافق
- البيئة: موازنة الخطط والتنفيذ مع أهداف استدامة إقليمية.

ستكون المزايا التي نتصورها إدارية وموضوعية. تشير دراسات الحكومة المحلية إلى وفورات حجم كبيرة، في كل من جانب الدخل وجانب النفقات في الحصول على الخدمات وتقديمها. علاوة على ذلك، فإن نقل سلطة التخطيط والتنفيذ إلى مستوى المنطقة من شأنه أن يتيح معالجة أوجه القصور لبعض الوحدات البلدية الأضعف. سيكون من الأسهل إيجاد الأموال المقابلة لتقديم المساعدة للفقراء الذين قد يتواجدون عمومًا في السلطات الأضعف بشكل غير متكافئ؛ وبإمعان النظر صوب التحول الديناميكي، يمكن أن يركز التخطيط لتحقيق النمو الاقتصادي على أساس راسخ عن طريق اتباع نهج إقليمي شامل لتحديد نشاط القطاع الخدمي أو الصناعي والتشجيع عليه. سيعزز هيكل المنطقة من إمكانية جذب شركات كبيرة للمحليات من خلال الكفاءات والقدرة على تقديم حزم أكثر جذبًا. وسيوفر حيزًا لمناقشة المشكلات المهمة مكانيًا، مثل الكثافة المرورية والنقل العام وبنية تحتية أخرى تتخطى أي منطقة محلية.

يمكن تغيير الحوكمة ذاتها، يؤدي معالجة كل سلطة صغيرة لقضاياها على أساس حقها الخاص إلى خلق حمل بيروقراطي كبير وانعدام الكفاءة الإدارية، وإذا تعين الاضطلاع بالجزء الأكبر من هذا الجهد بدلاً من ذلك في إطار الهيكل المكون من سبع إلى عشر مناطق إقليمية أوسع نطاقًا، فستكون الحكومة أكثر قدرة على تخطيط سياساتها وتنفيذها بكفاءة أكبر، وبإدراك أكبر للفرص من أجل تحقيق نتائج إقليمية قيمة. يمكن أن يوفر هيكل المناطق المقترح للقيادة الفرص لإحداث التغيير الذي يعتبر حاليًا من اختصاص الحكومة المركزية. قد تؤدي سلطة أي منطقة لتحديد معدل الضرائب وتوزيعها بين البلدات وسكان المنطقة إلى تقليل الفجوات بين مختلف المحليات. يمكن تحميل المناطق مسؤولية الإدارة العامة لجميع الجوانب التربوية والمادية والإدارية المحلية للمؤسسات التعليمية في إطار سياسات وزارة التعليم. ستوفر هذه المسؤولية القدرة المعززة على توجيه المزيد من الموارد، أي الميزانيات والمديرين المحترفين والمدرسين الجيدين، إلى المدارس الأضعف داخل المنطقة. بالإضافة إلى ذلك، سيكون لكل منطقة لجنة تخطيط المنطقة الخاصة بها التي تشارك في التخطيط الرئيسي

للتوظيف وتقسيم مناطق الإقامة والبنى التحتية التي تقع ضمن المنطقة أو تمر عبرها والمباني العامة والتجديد الحضري. وغير ذلك الكثير. ويمكن أن ينطبق الأمر ذاته على النقل الإقليمي وغيره من البنى التحتية المشاركة في الإدارة البيئية وإدارة النفايات المحلية.

ومع ذلك، لاحظنا أن العملية التي سيتم بها اتخاذ هذه القرارات ستحظى بأهمية لا تقل عن أي خطة قد تطرأ لوضع تصميم ونهج عمل. ويجب وضع تدابير لضمان الثقة وبناء ثقة كافية متبادلة في نهاية المطاف من المراحل الأولى للتخطيط. وهذا يعني أنه يجب أن تتضمن الخطوات الأولى إيجاد رؤية مشتركة لمستقبل منشود للمنطقة من خلال عملية منظمة تلبي احتياجات هذه المنطقة. ويجب وضع آلية للقرار الجماعي والإجراء الجماعي، بدلاً من فرض نموذج وحيد وموحد على جميع المناطق. وستستلزم خطط المناطق بطبيعة الحال التنسيق على مستوى مكتب الميزانية في وزارة المالية على الأرجح من أجل إحداث التوازن المالي، والوزارات المعنية؛ لضمان الالتزام بتحقيق جميع أهداف السياسات القومية.

نطرح في هذه الدراسة عدة أمثلة توضح المبادئ التي ينبغي أن تسترشد الحكومة بها سعياً إلى تحقيق هيكل مناطق ناجح. يمكن أن تثير مثل هذه التغييرات معارضة شديدة لأسباب تتعلق بنقص القدرة الكافية لعمل المناطق بفاعلية، وصعوبة التنسيق على المستوى القومي ومستوى المناطق، وقدرة النظام على تحمّل هذا التغيير الهائل. تعتبر هذه نقاطاً خطيرة ويجب معالجتها بعيداً عن النطاق الوارد في هذه الدراسة. ما يمكننا قوله للاعتراض الأول (القدرة الكافية) يتمثل في احتمالية وجود تحول متزامن في الكوادر نظراً إلى تحول الوظائف والسلطات والميزانيات من المستويين المحلي والقومي نحو المناطق. مع ذلك، تحظى هذه المسألة بأهمية كافية لتكون جديرة بمناقشة مستقلة في القسم التالي. وفيما يتعلق بإمكانية غياب التماسك في الحوكمة والسياسات، ستظل إسرائيل دولة موحّدة في ظل هذه الخطة. وستظل المؤسسات التي أنشئت بعد الأزمة الاقتصادية وقرب التضخم المفرط في سبعينيات وثمانينيات القرن العشرين مثل مكتب الميزانية ذي النفوذ القوي موجودة، وسيجب ترشيد وظيفتها الدقيقة تبعاً للنظام الجديد.

أما بالنسبة للنقطة الأخيرة، فيمكن أن يسفر التخطيط والتنفيذ السيئان قطعاً عن تغييرات يصعب التكيف معها للغاية، غير أنّ الكثير من التغييرات المطروحة يمكن اعتبارها تغييرات في آليات التنفيذ وليس بقدر التغييرات الأساسية في النفوذ والسلطة. يعتبر بدء تنفيذ مثل هذا الإصلاح أحد خيارات التخطيط التي يجب اتخاذها. قد يتطلب نهج التغيير الجذري قدرًا كبيرًا من الإرادة السياسية ووقتًا لتطبيقه. بيد أنه يوجد حجة قوية لفعل ذلك، يمكن أن يُوقف سنّ الإصلاح الشامل رغبة الأنظمة في مقاومة التغيير. وثمة قوى داخلية وخارجية تميل إلى إجبار المؤسسات على العودة إلى أشكال التفاعل وأساليبه السابقة الأكثر شيوعًا بالرغم من الطابع الرسمي للإصلاح المنهجي. قد يخفف التحول الشامل والابتعاد كليًا عن الماضي هذه الميول. ولكن هذا يظهر في خطورة دفع التنفيذ إلى مستقبل بعيد عندما تكون الظروف "مثالية".

ثمة احتمال آخر قد يتمثل في اتباع النهج الذي اتبعته بعض البلدان عند إنشاء مناطق اقتصادية خاصة. يمكن بدء تنفيذ هذه العملية في إسرائيل بمنطقة واحدة باعتبارها تجربة ونموذجًا، وينبغي عدم بدء العملية بإحداث تغيير جذري مصغر حتى على هذا المستوى. قد تكون قضية واحدة مثل النقل اختبارًا جيدًا، حيث تم فيها بالفعل بذل جهد مكثّف على مستوى الإدارة ووجود بنية تحتية احترافية واسعة النطاق لبدء العملية. يتمثل الرهان في أن النتائج الناجحة التي حظيت بدعاية جيدة في بعض أنحاء الدولة التي نفذت نهج المناطق سيكون لها أثر واضح من شأنه أن يُضعف الحواجز التي تحول دون التنفيذ في أماكن أخرى. يمكن أن تحقق استراتيجية إضعاف الحواجز والمقاومة تدريجيًا بمرور الوقت ما يُتوقع أن يحققه نهج تغيير جذري بسرعة أكبر (ولكن بخطورة محتملة أكبر). سيتم تحقيق التحول صوب سلطة محلية أكثر من خلال الطلب الناتج عن الحوكمة على مستوى البلديات وليس من خلال إصلاح رسمي مركزي موجه. في النهاية، سيكون المصممون لهذا التنفيذ الدقيق هم من سيحتاجون إلى توجيه مسار عبر هذه المتناقضات.

إضفاء الطابع المهني على قيادة الحكومة المحلية

نستعرض لاحقًا مجالين محددين لإرساء أسس جديدة للفاعلية والنتائج المُحسَّنة في المدن الإسرائيلية. ويُعتبر المجالان على طرفي نقيض التسلسل الهرمي، حيث يبحث المجال الأول في مشكلة بناء مهارات القيادة العليا.

تعتمد فاعلية سلطة محلية ومهنتها إلى حدٍ كبير على جودة كوادرها، لا سيما على مستوى الإدارة. وفي كثير من الأحيان في إسرائيل، يُنظر إلى الاعتبارات السياسية باعتبارها صاحبة دور في تعيين المهنيين. وعلاوة على ذلك، فقد أدت التغييرات الهيكلية والإجرائية لظروف التوظيف في السنوات الأخيرة إلى ضعف الإقبال على المناصب العليا في الحكومة المحلية مقارنة بالمناصب العليا في أماكن أخرى. وهذا يُبرز أهمية إيجاد طريقة جديدة لتعزيز رأس المال البشري بالمناصب العليا في الهيئات المحلية.

حاليًا، يتم التعاقد مع كبار الموظفين في البلديات عن طريق نشر إعلان توظيف وفقًا لقواعد مُوحَّدة. وفي الوقت ذاته، يحظى رئيس البلدية بالنفوذ على عملية التوظيف من خلال التأثير على لجنة التوظيف لاختيار كبار الموظفين. وهناك العديد من المبادرات لتعزيز مواطني القوة لدى الكوادر الذين هم بمثابة المرشحين المحتملين لشغل المناصب في البلدية. ومع ذلك، فإن نطاق هذه البرامج ضيق نسبيًا، وعلى أي حال، فإنها لا تستوعب سوى بضع عشرات من المشاركين الجدد سنويًا.

نقترح معالجة أوجه قصور الإدارة المحلية من خلال برنامج تعليم مُخصَّص. لن يقوى نموذج التنظيم القائم على المنطقة وحده ولا برنامج تعليم مهني بمفرده على معالجة جميع المخاوف التي تُورق الحوكمة المحلية في إسرائيل. ومع ذلك، يمكن أن يعزز كلا المقترحين - معًا - بعضهما ويحدثا التغيير.

كما هو الحال مع مديري المدارس حاليًا، نقترح إنشاء قاعدة بيانات مماثلة لمديرين مهنيين مستقلين يعملون على أنهم المصدر الرسمي لجميع تعيينات المناصب الرفيعة في السلطات المحلية. وسيتوجب على المرشحين المحتملين أن يستوفوا التعريفات المحددة للخبرة والتعليم للمنصب الذي يأملون في تقلده؛ وأن يخضعوا لعملية تقييم واختيار منظمة وشفافة ومهنية؛ ويتلقوا تدريبًا مناسبًا لكل مهنة. وستعكس الجهة، التي تعمل تحت إشراف وزارة الداخلية، أو في شكل منظمة غير ربحية في شراكة مع مؤسسة خيرية، مصالح الجهات الفاعلة المختلفة في النظام. وسيكون لديها لجنة

توجيهه، بمشاركة ممثلي رؤساء الهيئات المحلية والحكومة المركزية، الذين سيحددون أهدافها الاستراتيجية معًا.

ينبغي إدراج ستة مناصب إدارية رئيسية في المرحلة الأولى: مهندس، وأمين خزانة، ومدير إدارة تعليم، ومراجع حسابات داخلي، ومدير إدارة تحسين على مستوى المدينة، ومدير حماية بيئة، وسيتم إدراج فئتين إلى قاعدة البيانات سنويًا بعد إنشائها.

ستشارك وزارة المالية، بالتعاون مع وزارة الداخلية، في تمويل العقد الشخصي لكبار المسؤولين التنفيذيين لمدة محددة تُحدد فيما بعد، وذلك لتمكين السلطات الضعيفة من جذب قوى عاملة محترفة تتسم بالجودة.

وضع أصول تعليمية لتلبية الاحتياجات المحلية على نحو أفضل

يعتبر بناء المهارات والقدرات عناصر حاسمة تؤثر على رفاهية وأداء كثير من المجتمعات المحلية والمجتمعات المختلفة في إسرائيل. ويمكن أن تكون القدرة على وضع حلول محلية مصممة خصيصًا على المستوى المحلي لتلائم احتياجات المجتمع المحلي مكونًا مهمًا لمعالجة الكثير من المشكلات التي تزج الكثير من السلطات المحلية في إسرائيل حاليًا، يعتبر هذا أيضًا بمثابة مشكلة محلية ليس بسبب الحاجة إلى تعزيز النتائج في كثير من المجتمعات في إسرائيل فحسب، بل لأن العديد من وسائل التغيير يجب تقييمها وتصميمها لتناسب المستوى المحلي إذا كان الهدف منها أن تكون فعالة قدر الإمكان.

في مجال التعليم، هناك العديد من المبادرات يمكن مراعاتها على المستوى المحلي. والسمة المشتركة لتلك المبادرات هو أن جميعها يستند إلى أصول قائمة إما للاستفادة منها بفاعلية أكثر أو دعمها بجهود إضافية تابعة إلى حد كبير من المجتمع ذاته، وترنو المبادرات كافة إلى تحسين النتائج التعليمية من خلال وسائل أثبتت أنها تُعزِّز فرص النجاح في المناطق المستضعفة، تتمحور المبادرات حول أربعة جوانب.

التعليم الاستلحافي

توفر برامج ما بعد الدوام المدرسي أو "التعليم الاستلحافي" بيئة آمنة وخصبة للشباب مع وجود بالغين داعمين وأنشطة منظمة أو غير منظمة بعد ساعات الدوام المدرسي. خلال العام الدراسي وفي الصيف على حد سواء. ويمكن أن ينطوي ذلك على تعلم أكاديمي أو دروس خاصة، وأنشطة رياضية، وتنمية مهارات القيادة، والمسرح، والموسيقى، وبرامج الفنون التي تديرها المدرسة أو منظمات مجتمعية أو مؤسسات دينية أو وكالات حكومية.

باستخدام الممارسات الفضلى والبحث الخاص بالتعليم الاستلحافي، نقتح أربع توصيات أساسية لوزارة التعليم، والبلديات المحلية، في المقام الأول، الراغبة في تعزيز أو تنفيذ ممارسات وبرامج جديدة:

1. اتساق محتوى برنامج التعليم الاستلحافي مع نتائج متوقعة. يؤكد البحث على قيمة البرامج التي تُركّز بشكل واضح على المجالات الأكاديمية والتي يُدرّسها معلمون مؤهلون والمتسقة مع مستويات المهارة والصفوف الدراسية.
2. تركز البرامج على ممارسات عالية الجودة. يمكن تعزيز البرامج عالية الجودة عن طريق تقديم معلومات عن الممارسات الفضلى، وتطوير العاملين، ودعم مراقبة جودة البرنامج. ويمكن أن يجتمع العاملون بالبرنامج غير الرسمي مع الرؤساء أو المديرين على أساس ربع سنوي لمراجعة ممارسات البرنامج، ونتائج مراقبة الجودة، ووضع استراتيجيات للمضي قُدماً نحو تحسين جودة البرنامج.
3. تشجيع حضور الشباب. العمل مباشرة مع البرامج الفردية لوضع سياسات تُشجّع حضور الشباب، مثل توفير حافز للأباء أو الشباب الذين لديهم معدلات مشاركة عالية.
4. دعم أنظمة التعليم الاستلحافي المحلية. يجب أن يوفر النظام المحلي دعماً عالي الجودة مثل فرص التطوير المهني وأدوات مراقبة الجودة والتدريب ونظام إدارة بيانات يمكن من خلاله تتبع حضور الشباب والنتائج وجودة البرنامج. يمكن أن يعمل النظام أيضاً بصفته جهة محلية داعمة للتمويل الإضافي.

إشراك الآباء

يُعزز إشراك الآباء التعلم المبكر، والتعلم الاجتماعي والعاطفي، والتحصيل الأكاديمي، وزيادة معدلات التخرج، والانخفاضات في المشكلات السلوكية والانضباط المدرسي. وقد يؤول غرس هذه التوقعات في فكر الوالدين مبكراً وتوفير المعلومات الكافية حول كيفية إشراك الآباء أطفالهم في أنشطة التعلم إلى نتائج مُحسَّنة للطفل. نقدم توصيات واعتبارات حول سُبُل إشراك الوالدين وتعزيز مشاركة الوالدين الهادفة.

- **الاعتماد على طرق تواصل أكثر تعاوناً في المدارس وبرامج التعلم المبكر.** توفير الفرص والإرشادات حول سبل إشراك الآباء بشكل تعاوني، ووضع سياسات واضحة شاملة للأسرة.
- **تقديم التوجيه للآباء.** يمكن لبرامج التعلم المبكر أن تزود الآباء بنماذج السلوكيات الفعّالة، ويمكن تقديم هذا التوجيه على النحو الأفضل من خلال مصادر موثوقة مثل الأطباء أو القادة الدينيين.
- **العمل مع الآباء لإرساء توقعات تعليمية، وتغيير أنشطة مشاركة الوالدين بتغيير عمر الأطفال.** يمكن للمدارس أن تدعم وتشجع مشاركة آباء الطلاب الأكبر سنّاً من خلال توفير مواد للآباء في المسارات التعليمية المتنوعة المتاحة للطلاب وكيفية إرساء توقعات تعليمية عالية.
- **فهم عوائق مشاركة الآباء في المجتمع.** يمكن أن تختلف العوائق المُتصوِّرة للمشاركة المدرسية من مجتمع لآخر، ويساعد تحليل الظروف المحلية على إعداد المدارس بشكل أفضل لتلبية احتياجات مجتمعاتها المحلية.

التعلم الاجتماعي والعاطفي

التعلم الاجتماعي والعاطفي هو عملية اكتساب المعارف والمواقف والمهارات اللازمة وتطبيقها بفاعلية في فهم العواطف وإدارتها، وتحديد الأهداف الإيجابية وتحقيقها. والشعور بالتعاطف وإظهاره للآخرين، وإنشاء علاقات وصونها، واتخاذ قرارات مسؤولة. نقدم توصيات يجب مراعاتها عند تحديد أي تدخل يجب تنفيذه من تدخلات التعلم الاجتماعي والعاطفي.

- **تدخلات التعلم الاجتماعي والعاطفي يجب أن تستهدف مهارات معينة.** يجب أن يُجرى تخطيط التقييم خلال مرحلة تحديد تدخل التعلم الاجتماعي والعاطفي؛ لضمان اتساق مقاييس التقييم مع التدخل.
- **تقديم التعليم المباشر في مجالات تعلم اجتماعي وعاطفي مُستهدفة.** يجب على المُمارسين وصنّاع السياسات، قبل تحديد التدخل، تقييم برامج التعلم الاجتماعي والعاطفي لتحديد إذا ما كان التعليم المباشر موصوفاً.
- **توفير التطور المهني للمعلمين والعاملين بالمدرسة.** يمكن لفرص التطوير هذه أن تمنح المعلمين فرصة لتحقيق فهم راسخ للتدخل، بما في ذلك كيفية تنفيذ الأنشطة المُضمّنة والدروس المتنوعة طوال اليوم الدراسي، وتطوير مهارات التعلم الاجتماعي والعاطفي الخاصة بهم.
- **يجب أن تُجري المجتمعات والمدارس تقييمًا شاملاً للاحتياجات.** يختلف كل مجتمع عن غيره، يمكن أن يساعد تقييم الاحتياجات المجتمعات على فهم ماهية المهارات الخاصة التي يجب عليها استهدافها، وما هي مواطن القوة والتحديات لمدارس بعينها، وكيف يجب إشراك أصحاب الشأن المحليين في العملية.

تعليم اللغة الثانية

يشير تعليم اللغة الثانية إلى برامج التعليم التي يتم فيها تدريس الطالب لغة مستهدفة تختلف عن لغته الأولى أو اللغة الأم في بيئة تكون فيها اللغة المستهدفة مهيمنة أو يُتحدّث بها على نطاق واسع. ينبغي تنفيذ البرامج برؤية بعيدة المدى للنتائج. تُعتبر اللغة العبرية في إسرائيل هي اللغة الرسمية، وكانت اللغة العربية سابقاً لغة رسمية.

والآن هي لغة ذات "مكانة خاصة"، ولا تتساوى مكانة اللغتين. ولا تُدرّسان بشكلٍ متساوٍ في المدارس. نُقدِّم توصيات خاصة باتخاذ القرار بشأن كيفية تعزيز برامج تعليم اللغة باللغتين العبرية والعربية للبت في معالجة التفاوت لدى الطلاب العرب.

- **يجب أن تبدأ برامج اللغة الثانية في مرحلة مُبكرة قدر الإمكان.**
- **يجب أن تكون الأبعاد الرئيسية لتصميم برنامج جديد وتنفيذه في مقدمة التخطيط.** البرامج التي جرى تنفيذها في عجلة استجابةً لتكليف تعاني غالباً من عدم الانتباه إلى التفاصيل المهمة التي ستجعل البرنامج ناجحاً.
- **وضع وسائل لتقييم البرامج القائمة وتحسينها باستمرار.** إمعان النظر فيما هو ناجح وغير ناجح بطريقة منهجية وعلى أساس دوري. ثم إجراء التغييرات المقابلة.
- **إتاحة الوقت الكافي للنظر في النتائج.**
- **الوضع في الاعتبار تعليم كلتا اللغتين العبرية والعربية للطلاب في المدارس التي تدرس باللغة العربية في سن مُبكرة.** يمكن أن تُحسّن البرامج ثنائية اللغة النتائج التعليمية للناطقين بلغتهم الأم لكل من لغة الأقليات واللغة السائدة. تفيد هذه النتائج المستخلصة إمكانية تحقيق مزايا اجتماعية على المدى البعيد. قد يرغب صنّاع السياسات في التفكير في كيفية تطبيق هذه النتائج المستخلصة على الأهداف الاجتماعية والاقتصادية بعيدة المدى لإسرائيل. ومع ذلك، يستدعي التعليم ثنائي اللغة تفكيراً دقيقاً ومُتأنياً لتحديد إذا ما كان هو الخيار الأنسب لمدرسة أو مجتمع معين.

في إطار تقديمنا لتلك العناصر الثلاثة الرئيسية للإصلاح، ألا وهي السعي إلى الاستفادة من مزايا التحالفات الحكومية الإقليمية، وتعزيز المهنية داخل الحكومة البلدية، وتطبيق الوسائل المتاحة لتحقيق مستوى أفضل من التحصيل التعليمي في المجتمعات الأكثر حرماً في إسرائيل، فإننا نقدم إطار عمل يمكن تنفيذه تدريجياً بطرق تسعى إلى استغلال الفرص القائمة ثم البناء عليها، ويقدم كل عنصر إمكانية تحقيق "مكاسب لجميع الأطراف" مبكرة وسريعة ولا تتطلب بالضرورة تنفيذ البنية الأساسية الكاملة للتغيير الشامل. ويمكن لكل عنصر الصمود بنجاح بقدر ما ترغب الحكومات المحلية وشركاؤها على المستوى الوطني في الاضطلاع به. وفي الوقت ذاته، توفر

العناصر لبعضها التعزيز المتبادل الذي لا يُحسَّن فقط من فرصة تحقيق نتائج ناجحة في كل موقع محلي يجرى تنفيذ العناصر فيه، ولكن أيضًا يُحدث زخمًا لتوسيع نطاق اقتراحات الإصلاح الثلاثة بشكل أكبر في مجالات جديدة.

يُعتبر من الواقعي أن نتحدث عن العالم حاليًا باعتباره عالمًا يواجه تغيُّرات كبيرة، ولم تكن ديناميكيات التغيير ظاهرة في أي مكان بشكل أكثر سرعة أو أكبر قدرًا مما حدث في إسرائيل، ويتعين على الدولة ومواطنيها أن ينظروا إلى بعض المؤسسات التي تعرضت لأكبر قدر من الضغوط، تلك الخاصة بالحكومة المحلية وإدارة البلديات، والسعي إلى إحداث تحولات من شأنها أن تتكيف على نحو أفضل مع إسرائيل في الوقت الحالي.

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>

Balikoff, Michal, *Limmud aravit b'chinook ha'ivri* [*Arabic Studies in Hebrew Education*], Jerusalem: Sikkuy–The Association for the Advancement of Civil Equality, July 2018.

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, "Hamashber Barashuyot Hamekomiyot–Yeilut Mul Yitsug," Israel Democracy Institute, 2008.

———, "Hakalkala Hapolitit Shel Harashuyot Hamekomiyot," Israel Democracy Institute, 2009.

Ben-Bassat, Avi, Momi Dahan, and Esteban F. Klor, "Yitsug Veyeilut Barashuyot Hamekomiyot," Israel Democracy Institute, 2013.

Benita, Rinat, "Rashuot Mekomiyot Be-Israel: Background Document to the Knesset Internal Affairs and Environment Committee," Knesset–Research and Information Center, 2015.

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/academicachievementsofabisraelipupils.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.

Cadets for Local Government, "Tochnit Hatsoarim Lashilton Hamekomi," webpage, undated. As of December 5, 2018:

<https://www.hasama-zoarim.co.il/register>

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](http://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/](https://www.cutr.usf.edu/2018/11/cutr-webcast-mpo-staffing-and-organizational-structures/)

Central Bureau of Statistics, “Rashuyot Mekomiyot 2016–Kovets Netunim Leibud,” Jerusalem, 2018.

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, June 3, 2010.

Maoz, "Tokhnit Makom," webpage, undated. As of December 5, 2018: <https://www.maoz-il.org/makom/>

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.

Ministry of Education, "Limudei Ivrit Be-vatei Hasefer Bamigzar Hadruzi [Director General's Circular: Hebrew Studies in Druze Sector Schools]," webpage, undated-a. As of September 20, 2019:

<https://apps.education.gov.il/Mankal/horaa.aspx?siduri=257>

———, "Ivrit Learavim Lahativa Haelyona [Hebrew for Arabs in High School]," webpage, undated-b. As of September 20, 2019:

<https://edu.gov.il/special/Curriculum/High-School/hebrew-to-arab/Pages/Syllabus.aspx>

———, "Ivrit Learavim Lkita Zain [Hebrew to Arabs in 7th Grade]," webpage, undated-c. As of September 20, 2019:

<https://edu.gov.il/special/Curriculum/Junior-High/seventh-grade/hebrew-to-arab/Pages/Syllabus.aspx>

———, "Shkifut Bechinuch [Transparency in Education]," webpage, undated-d. As of September 20, 2019:

http://ic.education.gov.il/QvAJAXZfc/opendoc_pc.htm?document=Mabat_rachav.qvw&host=qvsprodlb&sheet=SH11&lang=en-US

Ministry of Finance and Ministry of Transport, "Pituach Hatachbura Hatsiburit-Tochnit Astrategit," Jerusalem, 2012.

Ministry of the Interior, "Eshkolot Ezoriyim, Shitufey Peula Municipaliim," Jerusalem, August 2018.

Ministry of Justice, "Hatzevet Lebkhinat Drakhim Lekhizuk Shilton Hakhok veTohar Hamidot Bashilton Hamekomi-Din veKhashbon," Jerusalem, 2016.

MoEd—See Ministry of Education.

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.

National Authority for Measurement and Evaluation in Education (RAMA), *Meitzav 5777, Medadei Yeilut U-tsmicha Beit Sifrit, Mivchanei Hesegim*, Tel Aviv: Ministry of Education, November 2017.

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.

Prime Minister's Office, "Government Activities for Economic Development in the Minority Population, 2016–2020," Government Resolution 922, 34th Government, December 30, 2015. As of May 13, 2020: https://www.gov.il/he/Departments/policies/2015_des922

Prime Minister's Office, "'Reserves for Israel'—Strategic Plan for Building Human Capital Reserves for Public Servants in Israel," Government Resolution 1653, July 10, 2016. As of June 11, 2020: <https://atudot.gov.il/about/govdes1653>

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.

Razin, E., "Pearim Taktziviyim Ben Rashuyot Mekomiyot Ktanot Legdolot BeIsrael," policy paper, Floersheimer Institute for Policy Studies, 1999.

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, Greg J. Duncan, and Anamarie Auger, "Using Baby Books to Change New Mothers' Attitudes About Corporal Punishment," *Child Abuse & Neglect*, Vol. 36, No. 2, 2012, pp. 108–117.

Reingewertz, Y., "Ichud Rashuyot Vehashpaatam Hataktzivit–Eduyot Meyichud Harashuyot Shel 2003," Floersheimer Studies at the Hebrew University of Jerusalem, 2011.

- 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
- Sened, Itai, Issi Rosen-Zvi, Khamaisi, Rassem, and Ziyad Abou Habla, "Hamediniyut Hamemshaltit Klapei Haukhlusconi Haaravit Bemisgeret Avodat Harashuyot Hamekomiyot Bakhevra Haaravit," Federation of Local Authorities in Israel, 2015.
- 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.
- State Comptroller of Israel, *Dochot Al Habikoret Bashilton Hamekomi Lishnat 2004–Nihul Koakh Adam Barashuyot Hamekomiyot*, Jerusalem, 2004.

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.

أمير ليفي هو أول زميل إسرائيلي في مؤسسة RAND عند انضمامه في عام 2018. شغل سابقًا منصب مدير مكتب الميزانية في وزارة المالية الإسرائيلية من عام 2013 إلى عام 2017. تعاون ليفي مع باحثي مؤسسة RAND لوضع استراتيجية لمساعدة الجهود الإسرائيلية الرامية إلى تعزيز اندماج الإسرائيليين العرب في المجتمع.

تال ولفسون (Tal Wolfson) هو مرشح للحصول على الدكتوراه من كلية - RAND Pardee للدراسات العليا. ومحلل سياسات مساعد في مؤسسة RAND. حاصل على ماجستير في الاقتصاد وبيكالوريوس في الاقتصاد والفلسفة من الجامعة العبرية في القدس. تشمل اهتماماته البحثية اقتصاديات العمل والهجرة وعلم السكان واقتصاديات الدفاع.

ستيفن دبليو بوبير (Steven W. Popper) هو باحث اقتصاد أول في مؤسسة RAND. قدم بوبير الدعم البحثي والتحليلي. بصفته مديرًا مشاركًا لمعهد RAND لسياسات العلوم والتكنولوجيا (2001-1996). لمكتب البيت الأبيض لسياسات العلوم والتكنولوجيا والوكالات الأخرى التابعة للسلطة التنفيذية. ولقد كان الباحث الرئيسي في أول مشاريع مؤسسة RAND الكبرى في إسرائيل حول استراتيجيات الطاقة طويلة المدى، وحفظ الأمن والنظام العام المحليين. وتخطيط الصحة البيئية، والاستراتيجية الاجتماعية والاقتصادية طويلة المدى.

شيرا إيفرون (Shira Efron) هي مستشارة خاصة لإسرائيل مع مركز RAND للسياسات العامة في الشرق الأوسط. تعيش حاليًا في إسرائيل. كما أنها باحثة زائرة في معهد دراسات الأمن القومي وزميلة سياسات في منتدى السياسات الإسرائيلية. تبحث في

القضايا المتعلقة بسياسات إسرائيل الداخلية والخارجية، بما في ذلك الصراع الإسرائيلي الفلسطيني والاستثمارات الصينية في الاقتصاد الإسرائيلي.

أناماري إيه ويتاكر (Anamarie A. Whitaker) هي باحثة سياسات مختصة في مؤسسة RAND. يركز بحثها على طريقة تأثير برامج وسياسات الطفل على نمو الطفل والأسرة، وكيف يمكن للمنظم التعليمية المحلية أن تضع برامج وسياسات عالية الجودة وتنفذها على أفضل وجه.

جنيفر جاي لي (Jennifer J. Li) هي عالمة إدارة أولى ومتخصصة لغويات تطبيقية في مؤسسة RAND. تُجري أبحاثاً حول تعليم اللغة وسياسات اللغة، فضلاً عن تطوير القوى العاملة والمنظمات والاستراتيجية والتغيير.

لطالبها كان مستوى الحوكمة المحلية في إسرائيل على مر التاريخ ضعيفًا مقارنة بسلطة الحكومة الوطنية. وانطلاقًا من هذا المستوى، يمكن تناول العديد من المسائل المتعلقة بالتنمية الاجتماعية الاقتصادية في الاقتصاد الأوسع نطاقًا على النحو الأمثل. تناقش هذه الدراسة ثلاثة جوانب رئيسية للبلديات الإسرائيلية بهدف تعزيز فاعلية وكفاءة الحكومة المحلية في إسرائيل، لا سيما في توظيف الكوادر لكي تصبح جهات أكثر فاعلية في التغيير. أولاً، يقترح المؤلفون تبني نهج إقليمي لمعالجة الطبيعة المُقسَّمة لحكومة البلديات والتغلب على بعض العقبات الرئيسية التي يتم التعرض لها عند التعامل مع المشكلات التي تواجهها البلديات الصغيرة والفقيرة كل على حدة. ثانيًا، وضعوا نموذجًا لتوظيف الكوادر وتنسيبهم في المناصب الإدارية للبلدية باعتبار ذلك حلًا جزئيًا للمحسوبية وقلة القيادة الماهرة والعاملين المحترفين الذين يمثلون العديد من المحليات النائية في إسرائيل. أخيرًا، يفحص المؤلفون خدمات التعليم التي يمكن أن توفرها البلديات للمواطنين مع تركيز على مجتمعات الأقليات.

من المفترض أن تكون تلك الدراسة محل اهتمام للمشاركين في التحولات الحضرية والإقليمية، ومؤسسات الحوكمة الديمقراطية، والتنمية الاجتماعية والاقتصادية لإسرائيل. ويشمل ذلك العاملين سعيًا لتضمين أكبر للسكان المستضعفين داخل إسرائيل وبصورة أعم.