



בית הספר ע"ש פרדמן  
למדיניות ציבורית וממשל

The Federmann School of  
Public Policy and Government

# מדיניות ציבורית

## עיתון לחידושי מדיניות בישראל



### השלטון המקומי

4 **ההזדמנות שהוחמצה:  
השלטון המקומי ודיוור בר השגה**  
אהוד עוזיאל

5 **ממשלת ישראל מציגה:  
מפריטים את החינוך**  
שלמה בוחבוט

10 **האם השלטון המרכזי מנהל  
טוב יותר מהשלטון המקומי?**  
ד"ר מומי דהן

# תוכן עניינים



## תנו לנו לשמוע אתכם

קראתם משהו שהרגיז אתכם?  
למדתם משהו חדש ומעניין?  
רוצים לשתף בנושאים שבהם אתם עוסקים?  
לבקש כי נעסוק יותר בנושא אחד ופחות באחר?  
שלחו אלינו הערות, תגובות, מאמרים, ניירות  
מדיניות וכל דבר שיכול לעניין את קהילת בית  
הספר למדיניות ציבורית.

”מדיניות ציבורית –

עיתון לחידושי מדיניות בישראל”

טלפון: 02-5881533 | פקס: 02-5880047

דוא”ל: [public\\_policy@savion.huji.ac.il](mailto:public_policy@savion.huji.ac.il)

אתר אינטרנט: [www.public-policy.huji.ac.il](http://www.public-policy.huji.ac.il)



## חברי המערכת

**עורכת ראשית:** אילנה שפיזמן

[Ilana.shpaizman@mail.huji.ac.il](mailto:Ilana.shpaizman@mail.huji.ac.il)

**מערכת:** דרורה ברדיצ'ב, אהרן גפן,

אילה הנדין, רני רוזנהיים, אילנה שפיזמן,

עופרה תורן-קומר

**עריכה לשונית:** יעל רינגולד

**עיצוב גרפי:** [2w-design.com](http://2w-design.com)

04 **ההזדמנות שהוחמצה:  
המרכז לשלטון מקומי ודיוור בר השגה**

05 **שירותי חינוך ורווחה בשלטון המקומי**  
ממשלת ישראל מציגה: מפריטים את החינוך  
זירה חדשה למימון שירותי רווחה?  
סינדרום "קמחא דפסחא"  
איפה כדאי יותר לגור?

10 **השלטון המרכזי מול השלטון המקומי**  
האם השלטון המרכזי מנהל טוב יותר את הרשויות המקומיות?  
אכיפת חריגות שכר בשלטון המקומי

12 **עלו ברשת**  
אוצר של מדיניות ציבורית: בוגרי בית הספר במשרד האוצר

14 **השלטון המקומי - מבט מבפנים**  
דמוקרטיה בשלטון המקומי?  
מדמוקרטיה השתתפותית למשילות בת-קיימא - האומנם?  
נקודת מבט של נבחרת ציבור  
”עיר ה...”: מה משפיע על אופי מיתוגה של עיר

18 **תכנון מקומי**  
ביזור סמכויות תכנון לרשויות המקומיות  
הנחל בתכנון המקומי

20 **בוגרים בשטח**  
בוגרי מחזור ד' של תוכנית המנהלים

22 **דף זיכרון: ערן שפרמן**

23 **מאמר דעה**  
מי צריך שלטון מקומי (עצמאי) בכלל?

24 **סיכום עתידים**  
מיומנו של בוגר עתידים  
ארגון בוגרי תוכנית "עתידים" - צוערים למינהל הציבורי

25 **חדש בבית הספר**  
פורום בוגרים של מחזור ה' בתוכנית המנהלים

26 **בוגרים בשטח: משנים מדיניות ציבורית**  
תנועת שינוי כיוון

27 **פרסומים**

30 **לוח מודעות**



ד"ר מומי דהן

## דבר ראש בית הספר

בית הספר למדיניות ציבורית הוא אחד המקומות התוססים באוניברסיטה העברית. כך אמר לי נשיא אוניברסיטה, פרופ' מנחם בן ששון. כך גם אומרים אנשי הסגל המנהלי והאקדמי כאחד. אין כמעט שנה שדומה לקודמתה. השנה נפתחה לראשונה תוכנית מוסדית למוסמך במדיניות ציבורית לסגל הבכיר של נציבות שירות המדינה. תוכנית זו הצטרפה לאחותה הבוגרת, "תוכנית המנהלים", שפועלת זה שש שנים. בשנה הבאה ייפתח מסלול למוסמך משותף בכלכלה ובמדיניות ציבורית. אנחנו מקווים שנזכה, וכבר בשנה הבאה תיפתח גם תוכנית מוסמך לצוערים – גם היא בחסות הנציבות. המסדרון שלנו מתמלא בהדרגה בדוקטורנטים מוכשרים שמהווים את המאגר הטבעי שממנו יצמחו החוקרים והמורים של העתיד. התסיסה מקורה קודם לכול בביקוש הגובר לאיכות.

בית הספר נטל על עצמו, כבר מיום הקמתו, להעמיד לרשות השירות הציבורי יזמי מדיניות ומנתחי מדיניות מן השורה הראשונה. חזון זה של בית ספר פדרמן למדיניות ציבורית ולמשל חורג מגדר יחידה אוניברסיטאית רגילה, הפועלת באופן בלעדי ליצור ידע ולהפיצו בעזרת חוקרים ומורים באיכות גבוהה. לצד הפעילות אקדמית ענפה, בית הספר חותר להשיב את השירות הציבורי בישראל.

משרת הציבור היום, ועוד יותר בעתיד, שייך לארגון שעליו מוטל "לייצר" מוצר מורכב ביותר שחינוכי לרווחתם של אזרחי ישראל; הוא חייב להכיר היכרות אינטימית את הסביבה הטבעית שבה הוא פועל, מדינה יהודית ודמוקרטית שממוקמת במזרח התיכון וחשופה לשינויים גלובליים. משום כך, נדרש משרת הציבור העתידי להכשרה באיכות גבוהה יותר, כזאת שתאפשר לו התמודדות עם סוגיות מדיניות מורכבות ודינמיות. תוכניות הלימודים למוסמך שמוצעות לסטודנטים ולמנהלים שמות דגש על מצוינות אקדמית יחד עם מבט חודר ועמוק על המציאות. מכאן נובע כוח המשיכה שלהן. השנה היו למעלה מ-300 מתעניינים בתוכנית המצטיינים למוסמך במדיניות ציבורית.

בשנה הבאה יציין בית הספר עשור להקמתו. בית הספר הפך בשנים אלו אכסניה טבעית להכשרת דור העתיד של משרתי הציבור. הזכייה במרכז ללימוד התוכנית המוסדית למוסמך במדיניות ציבורית לסגל הבכיר בשירות המדינה, והזכייה הקרובה, כך אנחנו מקווים, בתוכנית המוסמך לצוערי נציבות שירות המדינה, הופכת את בית ספר פדרמן למדיניות ציבורית למקום המרכזי להכשרת עובדי המדינה. נדמה כי אפילו החולמים וההוגים של בית הספר פדרמן למדיניות ציבורית לא שיערו כי בית הספר יגיע כל כך מהר להישגים כאלו.



אילנה שפיזמן

ilana.shpaizman@mail.huji.ac.il

## דבר העורכת

ההחלטה של המרכז לשלטון מקומי להצטרף למחאה החברתית שהתפשטה ברחבי הארץ, העלתה על הפרק, בין היתר, שאלות על תפקידו של השלטון המקומי ומידת עצמאותו ואחריותו אל מול השלטון המרכזי. האם הדרישה של המפגינים לחזור ממדיניות ההפרטה בתחומי החינוך והרווחה צריכה להיות מופנית כלפי השלטון המרכזי, שהחליט על המדיניות, או כלפי השלטון המקומי, שבו מדיניות זו מיושמת הלכה למעשה? האם המדינה יכולה לאפשר אי שוויון בין רשויות שונות בתחומי חינוך ורווחה? האם הרשויות המקומיות יכולות לקבוע איזו אוכלוסייה תבוא להתגורר בתחומן? נוסף על כך, לאור המשבר שבו נמצאות רשויות רבות זה שנים, עולה השאלה כלום יש בכלל צורך בשלטון מקומי בישראל.

כפי שניתן לראות, נושא השלטון המקומי הנו נושא מורכב מאוד, הנוגע לתחומי מדיניות רבים. הכתבות בגיליון זה מנסות לענות על חלק מן השאלות הללו. הכתבות מתייחסות הן לבעיות הקיימות בשלטון המקומי, כגון משבר כלכלי, אי שוויון בין הרשויות בחינוך וברווחה והפיכת הלשכות לשירותים חברתיים ללשכות סעד, והן לאופן שבו רשויות מקומיות פועלות כדי לשפר את מעמדן באמצעות גיוס משאבים נוספים, מיתוג ושיתוף ציבור. נוסף על כך, הכתבות מתכוונות להאיר במעט את אופן ההתנהלות היומיומית ברשויות ובמועצות המקומיות באמצעות הצגת פרספקטיבה מהשטח של עובדי ציבור ושל נבחריו.

לצד הכתבות העוסקות בשלטון המקומי ממשיך גיליון זה לשקף את המתרחש בקהילת בית הספר. כך, למשל, תוכלו למצוא תיאור פעילות של שתי מסגרות בוגרים של תוכנית "עתידים" ותוכנית מנהלים, המהוות פלטפורמה לרישות ולשיתוף פעולה. המדור "עלו ברשת" מוקדש הפעם לבוגרים העובדים במשרד האוצר, ודף המחזור מוקדש להיכרות עם מחזור בוגרים של תוכנית המנהלים, ומספר כיצד הם רואים בחלוף שנים מספר את התרומה של בית הספר לעבודתם המקצועית.

שנה טובה וחג שמח!



אהוד עוזיאל

בוגר תוכנית המצטיינים, מנהל הקמפיינים באגודה לזכויות האזרח  
ehuduziel@yahoo.com

## ההזדמנות שהוחמצה המרכז לשלטון מקומי ודיור בר-השגה

מדוע אין להסתפק בשינויים תוספתיים – שימוש בסמכויות הקיימות ברשויות המקומיות בתחום הדיור, כגון היטלי השבחה או תוספות אחוזי בנייה, העצמה והעברת ידע אל בעלי תפקידים רלוונטיים, וכיוצא באלה.

על אף כל זאת, דבקנו בהמלצה המקיפה והנועזת יותר, וזאת מתוך שתי סיבות מרכזיות: הראשונה היא תקרת הזכויות העבה שנוצרת לכל יוזמה מקומית בגלל המחסור בחקיקה ברורה בתחום ולאור הנתק בין הממשלה לבין הרשויות המקומיות. בשל תקרת הזכויות השינוי הצפוי ממהלכים תוספתיים קטן במיוחד, ואף דיור בר-השגה בכלים הקיימים לא ייתן מענה מספק למצוקה הגדולה שנוצרה בשטח, שדורשת התערבות ברמה ארצית. השנייה היא תפיסה ערכית-חברתית כי רק מדיניות חברתית בתחום הדיור תביא לשינוי אמיתי בשטח, וכי על המרכז לשלטון מקומי לאמץ ולהוביל מדיניות שכזאת. תפיסה זו, שניסח רן כהן עצמו בתמיכת מומחיות הקואליציה לדיור בר-השגה השותפות לצוות, נסמכה על כך שהציבור כה סובל מעליית מחירי הדיור, שאם המרכז לשלטון מקומי ייטול את ההובלה הציבורית של מהלך מקיף שכזה, הוא יוכל לגייס תמיכה ציבורית לובי הנדרש, גם מול ממשלה שכביכול איננה תומכת בדיור בר-השגה, אך יש בה שרים שנחשבים "חברתיים" ובהחלט יכולים להצטרף לדרישה שכזאת. מכאן זיהינו את הסטטוס-קוו הקיים דווקא כמנוף לשינוי, ואת המרכז לשלטון מקומי כמי שיכול להוביל לתהליך של חיבור מחדש בין הרמה הארצית לבין הרמה המקומית, ולהפוך את הנתק להזדמנות לשותפות.

אינני יודע מה קרה להמלצות שגיבשנו לאחר הצגתן ב-19 במאי השנה. בכל אופן, המרכז לשלטון מקומי לא התארגן כדי להוביל את הנושא באינטנסיביות שהדבר דרש, והמלצתנו לא יושמה עד לפרוץ המחאה ההמונית. אני משער, וכאן זוהי השערת האישית בלבד, שההמלצה שלנו לא התקבלה מיידית, לאור הניתוח של סיכויי ישימותה שתואר לעיל.

כיום, כמובן, ישנה תחושה של מעין החמצה מסוימת, שכן ייתכן מאוד שאם המלצותינו היו מאומצות באופן מידי, הייתה לכך תנופה מרשימה ומפתיעה. אבל כאמור – מי יכול היה לדעת? השותפות בתהליך הייתה דווקא עדות לתהליך של גיבוש מדיניות מקיף, ענייני ומובנה, שבו נשמעו בתוך המרכז לשלטון מקומי עמדות שונות לכאן ולכאן על ידי מגוון השחקנים הקיימים בשוק הנדל"ן, ובסופו גובשה המלצה, והוסבר מדוע היא נבחרה לאור חלופות אחרות. גם קבלת ההחלטה המיידית – שהייתה כנראה לא לאמץ את המלצתנו במלואה – נראית שקולה והגיונית במציאות ששררה עד לפני פרוץ המחאה. אך כאמור, גם בתכנון מדיניות – אנחנו חושבים ומציעים ומנתחים, והמציאות צוחקת כולם בפנים.

המחאה הנרחבת שהתפרצה לרחובות בחודש האחרון, ואשר נושאת את הדגל של דיור בר-השגה, היא דוגמה בולטת לאופן שבו גם תכנון שקול לא יכול לחזות התפתחויות עתידיות. ומעשה שהיה כך היה:

הבה נחזור חודשיים אחורה, למאי 2011: מצוקת הדיור הייתה ידועה בציבור, ואף העסיקה את מקבלי ההחלטות בכל הרמות. אך המונח "דיור בר-השגה" היה שגור בעיקר בפי המומחים והעוסקים בתחום הדיור, וייצג תפיסות חברתיות מגוונות של התערבות. הנושא תפס אחת לכמה שבועות כותרות בעמודים הפנימיים של העיתונים, בעיקר במדורי הכלכלה, הנקראים על ידי מעטים. אני היוויתי חלק קטן בצוות עתיר ניסיון בתחום דיור בר-השגה, שהובל על ידי הגב' אתי אלוני מהמרכז לשלטון מקומי ועל ידי חבר הכנסת לשעבר רן כהן. לאחר תהליך של כחצי שנת עבודה, שהוזמנה על ידי ראש המרכז לשלטון מקומי שלמה בוחבוט בעקבות המציאות הקשה ברחבי הארץ, הצגנו המלצות מדיניות לקידום דיור בר-השגה על ידי המרכז לשלטון מקומי. העמדה שהוצגה הייתה עקרונית, והמלצנו שעל המרכז לשלטון מקומי להוביל תהליך חקיקה מקיף לדיור בר-השגה. הדגש המרכזי בהמלצתנו היה חלוקת סמכויות בין הרשויות המקומיות לבין הממשלה: הממשלה מממנת, מגדירה את ההטבות/תמריצים לדיור בר-השגה, את תמהיל הדיירות ואת הקריטריונים לזכאות, ואילו הרשויות המקומיות ממפות צרכים, קובעות מדיניות עירונית, והנן הגורם המוציא לפועל המרכזי.

המלצתנו הייתה שהמרכז לשלטון מקומי יקדם את מדיניות החקיקה באופן מידי, יתכלל את הלחץ ואת הלובי מול השרים והח"כים, ואף יוביל מאבק ציבורי, תוך סיוע לפעילי שטח שכבר היו קיימים אז, כדי למנף את ההד הציבורי ללחץ על מהלך החקיקה. הצעתנו התבססה על הצורך בשילוב ידיים בין הרשויות השונות, לאור המרכזיות של שוק הנדל"ן, ותוך מיצוי מלא של היתרונות היחסיים הן של הממשלה והן של ראשי הרשויות.

ברם, התברר כי המלצה זו איננה מובנת מאליה. תוך כדי העבודה גילינו כי קיים נתק ואף אי אמון בין הרמה המוניציפלית לבין הרמה הממשלתית. בעוד שבממשלה מזהים ברשויות המקומיות בעיות של טוהר מידות ושל קידום אינטרסים צרים (למשל, קידום דירות גדולות בלבד, לשם הגדלת הארנונה), בעיריות חוו נטישה של המדינה, ואף דיכוי של יוזמות מקומיות של ערים חלוצות בתחום הדיור בר-ההשגה, בטענה של חוסר סמכות של העירייה לקדם דיור בר-השגה. לכך מצטרפת העובדה שמדיניות הממשלה הנוכחית התנגדה לכל מרכיב של דיור בר-השגה, למשל ברפורמת התכנון והבנייה או בתוכנית הווד"לים. אי לכך נראה היה שהמלצתנו סובלת מחסרונות לא מעטים, ונשאלה השאלה



שלמה בוחבוט

ראש עיריית מעלות-תרשיחא ויו"ר מרכז השלטון המקומי

## ממשלת ישראל מציגה: מפריטים את החינוך

לתושב שירותים, משלמות את מחירי המים הגבוהים ביותר – אולי זה העונש על זה שהעזנו להשקיע בחינוך.

לשיטתה של הממשלה, אם כבר נטלנו מהן (הרשויות המקומיות) מקור הכנסה שהופך עד מהרה להשקעה בחינוך, אז גם נקצץ בתקציבים נוספים. עד כאן הכול בסדר. מקצצים, כל זה לא חדש, אך במקביל המדינה הדירה רגליה באופן חד-צדדי מתקצוב מרכיבים רבים בתחום החינוך, כגון הסעות, אחיות בתי ספר, תקציבי בטיחות, לוגיסטיקה, קציני ביקור סדיר, פסיכולוגים, שמירה ועוד.

בעיני המדינה כל אלו הם מותרות. הרי בתי הספר הם בסך הכול "בייבי סיטר". ראש הרשות המקומית לא יושב בירושלים מוקף פקידים ומאבטחים. ראש עיריית רעננה, כראש מועצת אזור, פוגשים יום-יום את ההורה ואת התלמיד. ראשי הערים מכירים היטב את הצרכים ולא מסוגלים לעמוד מנגד ולא לממש את האחריות הציבורית הכבדה המוטלת עליהם בתחום החינוך.

כך, במודע, התנדבו ראשי הערים להיכנס לוואקום הזה שהותיר משרד החינוך.

דומה המצב לפירוק ברית-המועצות – כל גנרל השתלט על בסיס וכל בעל הון השתלט על משאב טבע.

נוצרה מציאות מעוותת שבה הרשויות המקומיות בישראל מעבירות 11 מיליארד שקל לתחום החינוך, שהוא שירות ממלכתי גרידא. חשוב להבהיר, הרשויות המקומיות לא פועלות רק ברמת התחזוקה והלוגיסטיקה, אלא גם בתחום הפדגוגי, על ידי השלמת שעות ההוראה, תמרוץ למורים, פיתוח תוכניות חינוכיות מקומיות בסיוע עמותות ועוד.

ומי מתכלל את כל זה? אף אחד!

ראש עיר בפריפריה עושה הכול כדי להעניק את המרב לתחום שכלל אינו אחראי עליו; המרב שלו הוא לא המרב של ראש עיר חזקה ובעלת הכנסות. שניהם פועלים מתוקף אותה אחריות ציבורית, שאינה מוטלת עליהם חוקית, אלא מצפונית.

האחד מסוגל להעניק לתלמידי העיר חינוך למצוינות, והשני – רק לבינוניות. בשני היישובים ההשקעות לא מצליחות למרות הכול להתחרות בסביבת הלימוד של החינוך הפרטי, שפורח.

בעידוד הממשלה צומחת ומתפתחת במהירות מערכת חינוך פרטית שלא מתחרה בחינוך הממלכתי, אלא קובעת שהעשירים זכאים לחינוך למצוינות, ואילו אחד העם זכאי ל"בייבי סיטר". מדינת ישראל 2010 אינה נגועה בגזענות ואפליה על רקע מין ודת, אלא מובילה במודע אפליה חינוכית.

לאט-לאט, באמצעות מדיניות א-פורמלית, מפריטה ממשלת ישראל את מערכת החינוך וממיתה את החינוך הממלכתי. במציאות שבה הרשויות המקומיות בישראל הן צינור החמצן לחינוך הממלכתי המפרפר, מותו של החינוך הממלכתי הוא עניין של זמן.

ח"כ זאב ביילסקי, לשעבר ראש עיריית רעננה, המשמש כיום כיו"ר השדולה המוניציפלית, נוהג בדרכו המקסימה לחזור שוב ושוב על אותו סיפור: הורה מודאג מגיע אליו לקבלת קהל ומבקש פתרון בתחום החינוך. ביילסקי מצדיק את דרישותיו, אך טוען כי אינו שר החינוך וכי עליו לפנות אליו. התושב לא מרפה ושואל איפה יושב שר החינוך. ביילסקי משיב לו בפירוט: "רח' שבטי ישראל 34, ירושלים".

התושב אומר לו: "רגע, אני לא מכיר את ירושלים, ונראה שאתה מכיר היטב, אז לך אתה אליו".

הסיפור הזה מקפל בתוכו את כל תחום החינוך בישראל. לכאורה חוק חינוך חובה והתקנות השונות מטילים את האחריות לקביעת המדיניות ולביצוע בתחום החינוך על ממשלת ישראל.

בתוך כך יש הסדרים מסוימים עם הרשויות המקומיות שבמשך שנים נתנו מענה תחזוקתי ולוגיסטי למערכת החינוך, זאת באמצעות תקציבים שהועברו ממשרד החינוך לרשות המקומית ותקציבים נוספים שהרשות המקומית נדרשה להשלים. נוצר מעין מפתח: 75% משרד החינוך ו-25% רשות מקומית.

בתחילת שנות האלפיים ההסדר הזה החל להיסדק, והאחריות על החינוך בישראל הפכה לאמירת בחירות, בעוד שבפועל כל הרוצה באחריות נוטל אותה.

”בתחילת שנות האלפיים ההסדר הזה החל להיסדק, והאחריות על החינוך בישראל הפכה לאמירת בחירות, בעוד שבפועל כל הרוצה באחריות נוטל אותה”

את מחיר הפרטת משק המים אזרחי מדינת ישראל משלמים תרתי משמע, ואין כל קשר לתקופת היובש. הרשויות המקומיות, אלו שגוזלים מהן כל העת את היכולות להעניק





אבישג רודיך

דוקטורנטית בבית הספר למדינות ציבורית  
avishuger@gmail.com

## זירה חדשה למימון שירותי רווחה? הקשרים הפילנתרופיים בין שתי מחלקות לשירותים חברתיים וגורמים וולונטריים

בעוד שהמשאבים העיקריים שמספקים הגורמים הפילנתרופיים הם חומריים, המשאבים העיקריים שמספקת המחלקה הם תיווך ללקוחות המחלקה ומיון זכאות. רק בקשר עם עמותות נמצא כי המחלקה מספקת גם תרומות חומריות משלה. היחסים עם עמותות מתאפיינים במידת חליפין גבוהה בעוד שהקשרים עם קרנות, תורמים פרטיים ועסקים מתאפיינים בנתינה ללא תמורה חומרית מוצהרת.

אף שהמדיניות היישובית הרשמית בשני היישובים מצהירה על מוכוונות ל"גיוס משאבים", ההחלטות והמנגנונים הקיימים בפועל מצביעות על כך שהמדיניות המוצהרת מעוגנת באופן פורמלי במידה נמוכה בלבד – הקשרים אינם מובנים במדיניות המחלקתית והיישובית והם מנוהלים רק באופן חלקי, ולא קיים איש מקצוע ייעודי לעניין. במצבים כאלה, המאפיין הפרסונאלי מקבל משמעות רבה, ואכן, ההבדל העיקרי באופן ניהול הקשרים בשני היישובים הוא במידת מעורבות מנהל המחלקה בניהול הקשרים. כך, לדוגמה, במעלה ארז למנהל המחלקה תפקיד מרכזי ביותר בייזום וניהול הקשרים, בעוד שבנווה רקפת תפקיד המנהל מתואר על ידו כ"לא להפיל יוזמות" המגיעות למחלקה.

כמו כן, ראשי העיר הציגו בראיונות סדר עדיפויות שונה ביחס לתחום הרווחה ברשות כיעד לקשרים פילנתרופיים ולתחומים שבהם קשרים אלה צריכים לעסוק (סיוע חומרי או קידום והעשרת תוכניות). ההבדל בין שני היישובים יכול לנבוע ממאפיינים שונים של תפיסת העולם וסוג המנהיגות של ראש העיר ומהאופן בו אלו מקרינים על מנהלי המחלקות ועל תפיסת התפקיד שלהם. ייתכן גם שהיעדר הבנה מספקת של התועלת הטמונה בקשרים יכולה להסביר את המיעוט היחסי בקשרים פילנתרופיים בנווה רקפת.

המחקר מראה כי השירותים החברתיים הם מושא בפני עצמו ליזמות מצד הרשויות המקומיות וראשי הרשות שאינם יכולים להסתפק רק בכלים המסורתיים שעומדים לשירותם – תקצוב ממשלתי, מיסוי ומענקי איזון, והם חורגים אל עבר יזמות בתחום הפילנתרופי.

המחקר מצביע על יתרון לכאורה שמביא עמו תהליך הביזור כפי שהוא מתחולל בישראל – באוטונומיה הלא פורמלית הרבה שהתהליך נותן בידי הרשויות יש בידן גמישות רבה. לראיה, ההתמודדות וסדרי העדיפויות של שני היישובים במענה לוואקום הממשלי שונה. ואולם, מהממצאים עולה השלכה בעייתית של הביזור בכל הנוגע לנגישות ושוויון בקבלת שירותים בין יישובים, כאשר שירותים חברתיים וטיב הסיוע הניתן לנזקקים תלוי ביזמה אישית או במשתנים אחרים ומשתנה מיישוב ליישוב.

מחקר זה בחן את הקשרים הפילנתרופיים<sup>1</sup> שהתקיימו בשנת 2006 בין מחלקות לשירותים חברתיים ובין גורמים וולונטריים שונים. המחקר הנו מחקר גישוש והוא התבצע במתכונת של חקר מקרה בשתי מחלקות לשירותים חברתיים בשתי רשויות מקומיות בינוניות (20–30 אלף תושבים) השייכות שתייהן לאותו דירוג סוציו-אקונומי בארץ (אשכול 6)<sup>2</sup>.

במחקר נבדקו סוג הגורמים הפילנתרופיים המקיימים קשרים עם המחלקות לשירותים חברתיים, המדיניות כלפי הקשרים והמאפיינים וסוג הקשרים שנוצרים. כמו כן, נלמדו המניעים לקשרים והכוחות הבולמים את היווצרותם.

הרקע למחקר הוא שילוב של כמה מגמות שמתקיימות בשלטון המקומי בכלל ובשירותי הרווחה בפרט – צמצום בתקציבי הרווחה ומדיניות מתמשכת של הפרטת שירותים ותהליך הביזור לשלטון המקומי, אשר לא לווה בגידול בתקציבי הרשויות. כל אלו מובילים לנסיונות של המחלקות לשירותים החברתיים לגייס משאבים ממקורות שונים.

המחקר מצא כי המחלקות מקיימות קשרים וולונטריים עם עמותות, קרנות פילנתרופיות, תורמים פרטיים ועסקים, והיקף הקשרים וסוג הגורמים הפילנתרופיים משתנה בכל יישוב.

### לוח 1. היקף הקשרים וסוג הגורמים שעמם הם מתקיימים

יישוב	מס' הקשרים	סוג הגורמים הפילנתרופים		
		עמותות	קרנות	תורמים פרטיים
נווה רקפת	18	55%	33%	11%
מעלה ארז	22	23%	32%	13%
				32%

בשני היישובים האוכלוסיות העיקריות הניהנות מהקשרים הן קשישים, ילדים ונוער בסיכון וקהילת עולי אתיופיה. ביחס לתרומת הקשרים נמצא כי רוב הקשרים מתמקדים במתן סיוע חומרי לצרכי פונים נזקקים למחלקה (סיוע כספי, סיוע בציד, סיוע במזון והשאלת ציוד רפואי). ההיקף הכספי של קשרים אלה מתואר על ידי המנהלים כמשמעותי וככזה המאפשר להעשיר את השירותים והסיוע החומרי הניתן, ואף להכפיל אותו במקרה של מעלה ארז.

1 בקשרים פילנתרופיים הכוונה לקשרים של רצון טוב, שבמסגרתם מתרחשת נתינה ללא תמורה של טובין חומרי למחלקה לשירותים חברתיים או לפונים אליה, בתיווך המחלקה.

2 הרשויות אינן מזהות בשם על פי דרישת הנחקרים והן מזהות בשם נווה רקפת ומעלה ארז.

**נתנאל בוכניק**, בוגר תוכנית המצטיינים, מנהל התוכנית למאבק  
באלימות כלפי קשישים, אגף הרווחה, עיריית באר שבע  
[noiriko@gmail.com](mailto:noiriko@gmail.com)

**אדיר מלמד**, רכז תוכנית חוסן אוכלוסייה, אגף הרווחה, עיריית באר שבע



## סינדרום "קמחא דפסחא" או איך הפילנתרופיה הורגת את מדינת הרווחה?

”תהליך ההפרטה

שעוברים השירותים

החברתיים, ובמקביל

צמיחת תרבות הגמ"חים,

תורמים לטשטוש

ההבחנה שבין מדיניות

רווחה (זכויות) לבין

גמילות חסדים”

בבקשה, דרישה או תחינה לקבל סיוע, שמסתכם ב-200 עד 300 ש"ח לפונה. האווירה היא של מהומה הולכת וגוברת, והבקשות הופכות לתלונות בנוסח: "למה לא קיבלתי?" ולהאשמות בגזענות, שחיתות ומה לא. לעתים הדיבורים גולשים לקלות, לצעקות ואף לאיומים. ידיהם של השומרים בלשכות עמוסות עבודה – הם מתבקשים למנוע כניסה או "לסייע" ביציאה, ובחלק מהמקרים אף לסלק בכוח פונים שאינם משלימים עם העובדה שלא יקבלו סיוע השנה.

העובדת הסוציאלית מקדישה שעות עבודה רבות למיון ולסינון הבקשות ולבחירת אותם עשרות בודדות של בני מזל מתוך מאות הפונים שתחת אחריותה, ולאחר מכן נאלצת להתמודד עם הלחץ ולהכיל את התסכול והכעס של מי שלא קיבל. מבחינה מקצועית, היא גם מוצבת בדילמה שבה עליה לבחור למי מ"לדיה" היא תדאג השנה, ועל סמך מה "תעדיף" את זה על פני האחר. תהיה אשר תהיה בחירתה, זה ישפיע בוודאות על יחסיה עם שאר המטופלים שלא קיבלו – השפעה מיותרת ומזיקה.

האם לשם כך לומדת עו"סית לתואר ראשון ושני? האם לשם כך אנחנו משלמים את משכורתה?

אם תהיתם, הרי שמי שקוטף את פירות העבודה הקשה אלו התורמים, שיכולים להציג בגאווה את תרומתם ולגייס משאבים נוספים בשנים הבאות (משאבים שרק בחלקם מגיעים לנזקקים) בלי לספוג את ההאשמות והעלבונות על החלוקה הסלקטיבית.

אם נחזור למקור שבו פתחנו, הרי שלא במקרה המנהג מתקיים ברמה המקומית ומתייחס לתושבי העיר. מאז ועד היום מוסדות השלטון המקומי הם הכתובת הברורה והמיידית של האזרח בכל מאוביו ובעיותיו – התושב לא מכיר ולא רואה במשרד הממשלתי כתובת. במקביל, עובדי העירייה, וודאי עובדות הרווחה, מכירות היטב את העיר ואת תושביה ומסוגלות לתת מענה מיטבי לצרכים. לכן האחריות ליישום מדיניות רווחה והדאגה לאוכלוסיות המוחלשות הייתה (וצריכה להישאר) עירונית.

כדי לממש אחריות זו, צריכה להישמר ההבחנה הברורה בין המגזר הציבורי, שאחראי לקביעת מדיניות מוגדרת, שקופה ושוויונית ועל יישומה ההולם בשטח, לבין ארגונים וולונטריים ופילנתרופיים, שבמסגרתם יש מקום לגיוס תרומות ולחלוקתן, כטוב בעיניהם וכמיטב יכולתם.

עם כל הצער והכאב, על השלטון המקומי, וביתר שאת על אגף הרווחה, לומר "לא, תודה" לתורמים ולתרומות – בסופו של דבר, זה יכבד יותר את הפונים, יכבד יותר את העובדות ובעיקר יחזיר את הרשות לתפקידה האמיתי – יישום מדיניות עירונית ברורה הנותנת מענה לתושבים, כל תושב לפי צרכיו וזכויותיו.

מנהג חלוקת ה"קמחא דפסחא", שנהוג קרוב ל-1,500 שנה, הנו ראוי ויפה, כל עוד אינך העובדת הסוציאלית שאמורה לחלק את אותו קמחא דפסחא. תשאלו, מה לעובדת סוציאלית, האחראית לטיפול, האמורה ליישם מדיניות רווחה, ולחלוקת תרומות? יותר משנדמה לכם.

במקור נכתב ש"לחיטי הפסח – י"ב חודש, בין לישא בין ליתן"<sup>1</sup>, משמע, כל מי שגר בעיר מסוימת שנה ומעלה זכאי ומחויב להשתתף במנהג של קמחא דפסחא – לקבל אם הוא נזקק, ולתת לאחרים אם יש ביכולתו. במילים אחרות, מדובר במס המוטל על כלל **תושבי העיר** מחד, ו**בזכות** המוקנית לכל תושב (נזקק) ליהנות ממנה מאידך.

כיום מנהג ה"קמחא דפסחא" מתבסס ברובו המוחלט על תרומות. ההבחנה בין מה שמגיע לי בזכות לבין מה מה שניתן לי בחסד כבר איננה ברורה כלל לפונים ללשכות הרווחה, ויתרה מזאת, גם מטושטשת אצל העובדות הסוציאליות עצמן.

תהליך ההפרטה שעוברים השירותים החברתיים<sup>2</sup>, ובמקביל צמיחת תרבות הגמ"חים, תורמים לטשטוש ההבחנה שבין מדיניות רווחה (זכויות) לבין גמילות חסדים ולהגברת הלחץ על עובדות הרווחה הן מצד התורמים, אשר מעוניינים שתרומתם תגיע לידיים הנכונות, והן מצד המטופלים, המצפים לקבל את חלקם.

שבועות מספר לפני חג הפסח מתחילות להגיע פניות בבקשה לסיוע. הפונים שכבר "מתורגלים" באים לשאול אם החלוקה החלה, או להזכיר שהשנה "מגיע להם" לקבל. צריך לומר שהתקציב המוקדש לנושא מצד משרד הרווחה, והמסתכם בכ-6 מיליון ש"ח מדי שנה<sup>3</sup> (שאינו היו מחולקים בין כל 1.7 מיליון העניים<sup>4</sup>, משמעותם הייתה כ-3.5 ש"ח לאדם בלבד), יחד עם התרומות שמגיעות מגופים שונים, רחוקים מלספק את הצרכים.

עם כל יום שעובר הלחץ גובר. עשרות רבות של פונים מגיעים מדי יום ללשכות ואף למשרדי הנהלת אגף הרווחה בעירייה

1 מסכת בבא בתרא, פרק א הלכה ו.  
2 למשל גל, ג. (1994) מסחור מדינת הרווחה והפרטתה: השלכות לגבי ישראל, חברה ורווחה, ט"ו, עמ' 24-7.  
3 כ-7 מיליון ש"ח מתקציב משרד הרווחה וכ-4 מיליון ש"ח דרך ועדת העזבונות.  
4 המוסד לביטוח לאומי (2010). "דוח ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי, 2009".



**אלינור מאיר**

בוגרת תוכנית המצטיינים, מנהלת המרכז הישראלי לקידום צדק חברתי  
elinor\_m@hotmail.com

## איפה כדאי יותר לגור?

על אי השוויון ברמת שירותי החינוך והרווחה שמקבלים תושבי רשויות מקומיות שונות

### תקצוב שובר שוויון: תלמידים מרשויות מבוססות נהנים מתקציב חינוך גדול יותר מהמדינה

"הנתונים", אומרת ד"ר איריס בן-דוד-הדר, מרצה לכלכלת חינוך בבית הספר לחינוך באוניברסיטת בר-אילן וחוקרת בתחום מדיניות מימון החינוך, "מעידים על תופעה דומה גם בתחום החינוך. מחקר חדש שסיימתי לאחרונה מגלה שבישראל קיים מתאם גבוה (0.883) בין הרמה החברתית-כלכלית של הרשות בה מתגורר התלמיד לבין גודל ההקצאה לחינוך לה הוא זוכה. מדיניות תקצוב זו באה לידי ביטוי ישיר בתפוקות, כלומר בפערים בהישגי תלמידים. דוגמה לכך ניתן לראות בטבלה ההשוואתית של תוצאות מבחני ה-PISA, המציגה את היחס בין הישגי התלמידים הטובים ביותר לתלמידים הכי פחות טובים בישראל ובעולם (95:5)".

#### פערים על פני זמן בהישגי תלמידים

(תוצאות מבחני PISA בקרב האחוזונים העליונים והאחוזונים התחתונים בסולם ההישגים)

	5		95		95:5	
	2006	2009	2006	2009	2006	2009
ישראל	266	272	615	615	2.3	2.3
ירדן	244	249	519	520	2.1	2.1
צילה	273	293	561	559	2	1.9
אנגליה	351	348	643	635	1.8	1.8
הולנד	382	378	672	665	1.8	1.8
ארה"ב	328	337	625	637	1.9	1.9
פינלנד	411	399	678	669	1.7	1.7

#### בדקת את מימון שירותי החינוך גם במדינות אחרות בעולם. מה מצאת?

"מצאתי שההקצאה הציבורית לתלמיד בישראל, המורכבת מתקצוב ממשלתי, תקצוב מקומי ותקצוב משלים, היא פחות שוויונית אפילו בהשוואה למדינות הנחשבות מאד אי-שוויוניות. בארצות הברית, לדוגמה, התקצוב לו זוכה תלמיד השייך ל-5% העליונים בסולם החברתי-כלכלי במדינת צפון-קרוליינה גדול

"עדיף להיות תושב בתל-אביב מאשר תושב בדימונה", מסכימות חגית חובב, ד"ר חנה כץ וד"ר איריס בן-דוד-הדר. שלושתן, חברות המרכז הישראלי לקידום צדק חברתי, התכנסו לריאיון עם אלינור מאיר, בוגרת בית הספר, אשר עובדת במרכז. מה שמאחד את השלוש, המגיעות מתחומי ידע שונים, הוא פעילותן למען צמצום הפערים ברמת השירותים החינוכיים שמקבלים תושבי רשויות מקומיות שונות.

חנה כץ, בעלת תואר דוקטור מאוניברסיטת סאסקס באנגליה ומרצה במחלקות למינהל ומדיניות ציבורית ועבודה סוציאלית במכללת ספיר ובמכללת אשקלון, הציגה את הבעיה: "שירותי הרווחה הם נדבך מרכזי במערך השירותים שהרשויות המקומיות בישראל מספקות לאוכלוסיות המתגוררות בתחום שיפוטן, אולם בקרב הרשויות המקומיות קיימת שונות רבה מבחינת יכולת ההקצאה היישובית לשירותי רווחה. רשויות מקומיות מבוססות משקיעות סכום גבוה בהרבה בשירותים לתושביהן מאשר רשויות מקומיות שאינן מבוססות."

#### ידוע שרשויות מבוססות מעניקות לתושביהן שירותים ברמה גבוהה יותר. האם לפחות התקצוב שהממשלה מעבירה לרשויות עבור שירותי רווחה מוקצה בצורה שוויונית?

"אפילו זה לא", עונה חגית חובב, לשעבר מנהלת ארצית של פרויקט שיקום שכונות במשרד הבינוי והשיכון וכיום יו"ר המרכז הישראלי לקידום צדק חברתי. "במדינת ישראל כיום נוצר מצב אבסורדי, לפיו תקציבים שהממשלה מקצה בתחילת שנת התקציב לרשויות מקומיות מוחלשות בגין שירותי הרווחה, מועברים בסופו של דבר לרשויות חזקות יותר מן הבחינה הכלכלית."

#### איך זה קורה?

**ד"ר חנה כץ:** "על פי המודל הקיים, לתקצוב שירותי הרווחה מממנת הממשלה 75% מתקציבי הרווחה המקומיים. את ה-25% הנותרים משלימות הרשויות בעצמן, בשיטת התקצוב התואם (מצ'נג), ויש כאלו המוסיפות תקציב אף מעבר לכך. כבר בשנת 2006 התריע דוח מבקר המדינה על כך שרשויות מקומיות לא מבוססות מתקשות לצרוך את מלוא ההקצבה הממשלתית בשנה מסוימת, מאחר שאין באפשרותן לשאת בחלקן היחסי בעלויות. למרבה האבסורד, במקרים כאלה מעביר משרד הרווחה את התקציב המקורי שיעד להן לאותה השנה לרשויות המקומיות המבוססות, כך שבפועל הן מקבלות מימון גדול יותר מן הממשלה."



” במדינת ישראל כיום נוצר מצב אבסורדי, לפיו תקציבים שהממשלה מקצה בתחילת שנת התקציב לרשויות מקומיות מוחלשות בגין שירותי הרווחה, מועברים בסופו של דבר לרשויות חזקות יותר מן הבחינה הכלכלית“



חגית חובב  
ד"ר' חנה כץ  
(מימין)

**ד"ר חנה כץ:** "אולי בצדק. הצעת משרד האוצר התבססה על העברת כספים מהרשויות החזקות לרשויות החלשות. צעד כזה עלול לפגוע ביכולתה של הרשות החזקה לתת שירות לאוכלוסייה שלה ככלל, ולאוכלוסיות המוחלשות המתגוררות בה בפרט. אולי ראוי היה לבדוק עד כמה חיוניים השירותים שמעניקות הרשויות החזקות לפני שמקצצים את תקציבן. אולי ראוי להגדיל את המימון לרשויות החלשות שלא על חשבון הרשויות החזקות. אני דווקא רוצה להעלות פתרון מכיוון אחר. זה זמן רב יש ניסיונות חקיקה לקביעת 'סל שירותי רווחה' לשירותי רווחה בסיסיים, בדומה לחוק הסיעוד. שירותים אלה ימומנו במלואם על ידי הממשלה בכל רשות ורשות, ושירותים נוספים יפותחו בכל רשות על פי שיקול דעתה, ויתוקצבו בחלקם על ידי הממשלה".

**חגית חובב:** "לכל חלופה יש היתרונות והחסרונות שלה. סל שירותים בסיסי עלול לגרום להפניית יתר של פונים לשירותי רווחה על ידי הרשויות, מאחר שהמימון להם כבר לא יהיה על חשבונן. הנהגת סל שכזה אף טומנת בחובה סכנה, כי המדינה תתנער מאחריותה למתן שירותי רווחה נוספים שלא יכללו בסל. ויש אפשרות נוספת שלא הזכרנו: שילוב של שתי החלופות, כך שייקבע סל שירותים בסיסי שאותו תממן הממשלה במלואו רק ברשויות החלשות".

הסכמה על הפתרון טרם נרשמה, אולם על דבר אחד כולן מסכימות – הקצאה שווה של משאבים אינה תורמת בהכרח להגברת השוויון. שיטת הקצאת המשאבים הקיימת לא רק משמרת את אי השוויון, אלא אף תורמת להרחבתו, ויש לשנותה.

**לתגובות:**

חגית חובב: [hagith@013.net](mailto:hagith@013.net)  
ד"ר חנה כץ: [katzchana@hotmail.com](mailto:katzchana@hotmail.com)  
ד"ר איריס בן-דוד-הדר: [Iris.Hadar@biu.ac.il](mailto:Iris.Hadar@biu.ac.il)

פי 1.38 מהתקציב לו זוכה תלמיד ב-5% התחתונים, ובישראל פער זה גבוה יותר ומגיע ל-2.57. במדינת קליפורניה התקבל כבר בשנת 1978 תיקון חקיקה אשר הגביל את המתאם המותר בין גובה ההקצאה המקומית לתלמיד לבין המצב הסוציו-אקונומי של קהילתו".

**האם הסיבות לפערים בהקצאה לחינוך הן אותן הסיבות כמו בתחום הרווחה?**

**ד"ר איריס בן-דוד-הדר:** "הסיבות דומות. הפער בהוצאה הציבורית לחינוך בין הרשויות השונות נובע בעיקר מהבדלים בהיקף ההקצאה העודפת של הרשויות עצמן. ממשלת ישראל מתקצבת את הרשויות באופן כמעט שווה, אולם באשכול החברתי-כלכלי התחתון של הרשויות ההקצאה הרשותית לחינוך נמוכה יחסית בממוצע לתלמיד".

**ד"ר חנה כץ:** "הבעיה הזו עלתה גם במסגרת יישום חוק ארוחה יומית לתלמיד (2005). רשויות מקומיות בלתי מבוססות התקשו לממן את חלקן, בין היתר מפני שההורים ברשויות אלה התקשו לעמוד בתשלומים שנדרשו מהם".

כאשר עוברות השלוש לדון בשלב הפתרונית, הופך הדיון למורכב יותר. ד"ר איריס בן-דוד-הדר תומכת בהתלהבות בשיטת התקצוב הדיפרנציאלי. "שיטה זו", היא מסבירה, "משמעותה הקצאת סכומים גבוהים יותר לאוכלוסיות המוחלשות בהשוואה לאוכלוסיות המבוססות. נקיטת העדפה מתקנת באמצעות אימוץ שיטה זו, תאפשר להגיע ל'ניטרליות פיסקלית', דהיינו, תאפשר למתן את המתאם הגבוה הקיים בין סך-כול ההשקעה הכספית לתלמיד לבין מצבה הסוציו-אקונומי של קהילתו".

**חגית חובב:** "בתחום הרווחה היו מספר ניסיונות מצד האוצר לשנות את אופן חלוקת המשאבים בדיוק בצורה שאת מתארת, כך שרשויות שרמתן החברתית-כלכלית נמוכה יידרשו להשתתף בשיעור נמוך יותר מזה שיידרשו לו רשויות שרמתן החברתית-כלכלית גבוהה. אבל הרשויות המקומיות החזקות התנגדו לנושא, וחסמו כל ניסיון להגדיל את השוויוניות בהקצאת המשאבים בין הרשויות".



ד"ר איריס הדר



ד"ר מומי דהן  
ראש בית הספר למדיניות ציבורית  
momidahan@mssc.huji.ac.il

## האם השלטון המרכזי מנהל טוב יותר את הרשויות המקומיות?

ובאיזה מחיר. האתגר של מחקר כזה הוא למצוא קבוצת ביקורת לגיטימית. היישובים שנבחרו לקבל "טיפול" מהשלטון המרכזי לא נבחרו באקראי. להפך, יישובים אלה נבחרו בשל הביצועים התקציביים הגרועים. כדי להתמודד עם אתגר זה (לפחות באופן חלקי) הגבלנו את הבדיקה של השפעת מדיניות ההתערבות ליישובים שהיו קרובים – מעל ומתחת – לרמת הגירעון שהכתיבה התערבות מצד השלטון המרכזי. סף ההתערבות שנקבע על ידי משרד הפנים היה 17.5% מההכנסות. הבדיקה נשענה על אותם יישובים שהיה להם גירעון בין 10% ל-25% לפני שנת ההתערבות הגדולה (2004). דרך זו אינה נותנת מענה מלא, הואיל והשפעת ההתערבות עשויה לגלוש גם ליישובים שבהם משרד הפנים לא הפעיל כל צורת התערבות. באופן תיאורטי, ההתערבות ביישובים מסוימים יוצרת הרתעה מוחלטת מפני התנהגות תקציבית בלתי אחראית גם בקרב הרשויות שבהן לא הייתה התערבות.

באופן מפתיע, נמצא כי ההשפעה של צעדי מדיניות כמו חשב מלווה, תוכנית הבראה וועדה קרואה הייתה מוגבלת למדי או קרובה לאפס. כלומר, לאורך שנות האלפיים לא ניכר הבדל מובהק בהתפתחות המשתנים התקציביים המרכזיים בין יישובים שבהם הופעלה התערבות מצד השלטון המרכזי לבין יישובים שלא זכו ל"טיפול". מחקר זה צפוי להיות מוצג בקרוב בשני כנסים בין-לאומיים: האחד יתקיים בברצלונה (סוף יוני) ויעסוק ביחסים הכלכליים הרצויים בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי, והאחר באן הרבור במדינת מישיגן (אמצע אוגוסט), ויוקדש לכלכלה ציבורית.

הרשויות המקומיות מהוות נתח לא מבוטל מסדר היום המחקרי שלי בשנים האחרונות בשל החשיבות שהן ממלאות ברווחה של אזרחי ישראל. בעשור האחרון הייתה התפתחות דרמטית מבחינת עוצמת ההתערבות של השלטון המרכזי בניהול הרשויות המקומיות. זו נעה מהתערבות רכה יחסית, כמו מינוי חשב מלווה, שחייב לאשר כל הוצאה של הרשות, ועד להתערבות קשה מצד השלטון המרכזי, כמו מינוי ועדה קרואה, המחליפה את הנציגים הנבחרים של היישוב. בעשור האחרון השלטון המרכזי התערב בניהולן של 149 רשויות מקומיות עם ייצוגיות יתר לרשויות המקומיות הערביות. השלטון המרכזי התערב בצורה כזאת או אחרת ביותר מ-90% מן היישובים הערביים. ככל שידענתנו מגעת, ממדי ההתערבות הרחבים של השלטון המרכזי בניהול הרשויות המקומיות בישראל בולטים בהשוואה למדינות המפותחות. ממדי ההתערבות הם חסרי תקדים גם במונחים היסטוריים. בעשור האחרון מונו יותר ועדות קרואות מאשר בכל חמשת העשורים שקדמו לכך.

יוזמי ההתערבות המקיפה הפעילו את צעדי המדיניות מתוך מטרה לרסן התנהגות תקציבית בלתי אחראית מצד חלק מן הרשויות. לשם כך הם היו מוכנים להקריב את התועלת שנולויות מניהול עצמי של הרשויות על ידי נבחרים המקום, ואף לבטל באופן זמני את הזכות לבחור ולהיבחר בעשרות יישובים. חלקם של היישובים הערביים גדול באופן ניכר מחלקם באוכלוסייה.

במחקר שאני עורך יחד עם פרופ' אבי בן בסט וד"ר אסטבן קלור מן המחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית, אנחנו בוחנים אם צעדי ההתערבות של השלטון המרכזי השיגו ריסון תקציבי

### המשתנים התקציביים המרכזיים ברשויות עם התערבות ובלעדיה

2004–2008				2000–2003				
רשויות ערביות		רשויות יהודיות		רשויות ערביות		רשויות יהודיות		
ללא כל התערבות	התערבות (במהלך התערבות 2004–2008)	ללא כל התערבות	התערבות (במהלך התערבות 2004–2008)	ללא כל התערבות	התערבות (במהלך התערבות 2004–2008)	ללא כל התערבות	התערבות (במהלך התערבות 2004–2008)	
62	461	75	381	230	563	215	587	גרעון (ש' לנפש)
0.124	0.470	0.105	0.280	0.217	0.322	0.144	0.259	חוב טווח קצר כשיעור מסך הכנסות
3,904	3,609	5,122	4,920	3,927	3,729	4,917	5,069	סך ההוצאות (ש' לנפש)
0.217	0.224	0.646	0.531	0.228	0.236	0.694	0.579	שיעור המס שנגבה על נכסים מקומיים

מקור: למ"ס.



יובל שרייבמן

בוגר תוכנית המצטיינים, עוזר נשיא אוניברסיטת ת"א  
yuvalsh@tauex.tau.ac.il

## אכיפת חריגות שכר בשלטון המקומי

הסכם מרץ '99



היחס בין מספר עובדי

היחידה למספר עובדי

הסקטור הציבורי

מעלה את השאלה,

האם הממשלה

מעוניינת ברגולציית

שכר (ו/או בשכר

רוחבי זהה) "

בתפיסת העסקת עובדים בסקטור הציבורי. סתירה זו צורמת נוכח העובדה כי בחלק מהמקרים השכר החורג ניתן על רקע של יחסי קרבה ו/או מערכות לחצים בתוך הרשות.

הפגיעה בעקרון הצדק הטבעי/ציבורי התרחבה גם לרמה הארצית. במסגרת ההתנהלות השוטפת של הרשויות מול משרדי הממשלה הן מגישות בקשות לתוספות תקציב בכפוף לעמידה בתנאים מסוימים (שיעור גירעון, גביית ארנונה וכו'). הסכם מרץ '99 סותר התנהלות זו. ההסכם לא בא חשבון עם רשות ששילמה תוספות חורגות, הגדילה את עלויות השכר על חשבון מקורות התקציב ולא עמדה בתנאים שדרש ממנה משרד הפנים. כך, כמו בפסקה הקודמת, "רשע וטוב לו". תקציבי השכר החורגים ששולמו תחת אחריותם הכוללת של ראש עיר ו/או מנכ"ל, קיבלו הכשר והלבנה. יש כאן, למעשה, וריאציה של העיקרון הידוע כ"הטיילת של צ'יץ" ("הצ'יץ' ולא נפגע", פרופ' דוד דרעי, 1997). על פי העיקרון, כראש עיר, עליך להוציא כספים במנותק מכללי הרגולציה החלים עליך ו/או ממצבך הפיננסי. התמורה הפוליטית לפעולה על פי העיקרון הנ"ל היא גבוהה, וההיסטוריה מלמדת שהסיכוי שתיתן את הדין הוא נמוך.

סוגיה נוספת העולה בהקשר להסכם מרץ '99 היא אחריות ניהולית. בהסכם אין סעיף המתייחס למנהלים, האחראים בפועל לתשלום תוספות השכר החורגות. על בסיס הוואקום הזה הוקמה לפני כמה שנים יחידה נוספת באגף השכר, יחידת החקירות, שמתפקדה לאסוף ראיות אם יש מקום להעמיד את המנהלים לדין. כך נוצר איזון חלקי בתמריצים/לחצים שמופעלים על המנהל. אולם ייתכן שהפתרון לא צריך להינתן במישור הדיפוזי, איזון הלחצים, אלא במישור הניהולי, הרחבת סמכויות וחיזוק מעמדו העצמאי של המנהל.

סוגיה אחרת המתעוררת בעקבות ההסכם היא סוגיית הרגולטור ומידת האפקטיביות שלו. יחידת האכיפה מונה כעשרה אוכפים וארבעה תובעים. יחידה זו נדרשת לפקח על שכרם של מאות אלפי עובדים בכ-700 גופים ציבוריים. הפיקוח נעשה דרך אלפי ביקורות שכר פרטניות ברמת העובד וניתוח הסכמי שכר בעלי שונות גבוהה. היחס בין מספר עובדי היחידה לבין מספר עובדי הסקטור הציבורי מעלה את השאלה אם הממשלה מעוניינת ברגולציית שכר (ו/או בשכר רוחבי זהה).

לסיכום, הסכם מרץ '99 מציף כמה דילמות מרכזיות במגזר הציבורי, כגון מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, סמכות ואחריות המנהל וכו'. יש מקום להרחיב את הדיון סביב נקודות אלו, כבסיס לתהליכי הבקרה והשיפור של השלטון המקומי.

הסכם השכר הקיבוצי שנחתם בחודש מרץ '99 (להלן, הסכם מרץ '99) ביקש להסדיר את אופן הטיפול בחריגות שכר בשלטון המקומי. נוסף על נושא חריגות השכר, יישום ההסכם הציף כמה סוגיות מתחום יחסי השלטון המרכזי והמקומי שאליהן אבקש להתייחס.

תחילה ארחיב מעט על הרקע. בשנת 1997 הוקמה באגף השכר במשרד האוצר יחידת אכיפה (להלן, היחידה) שתפקידה לבדוק אם השכר המשולם בסקטור הציבורי משולם כחוק. קרי, בהתאם להסכמי השכר הארציים המאושרים.

בשלב הראשון היחידה פעלה בעיקר בקרב הרשויות המקומיות (להלן, הרשויות). בדיקות מדגמיות של היחידה העלו כי ברשויות התפתחה נורמה של תשלומי שכר חורגים. הממצאים יצרו שרשרת של לחצים שהובילו למשא ומתן מול ההסתדרות, ובסופו נחתם הסכם להפחתת חריגות שכר בשלטון המקומי – הסכם מרץ '99.

הסעיף המרכזי בהסכם הנו סעיף 4.1. על פי הסעיף, תוספת שכר חורגת ששולמה לעובד במועד חתימת ההסכם "תוכשר" ותמשיך להשתלם בשכרו לכל אורך עבודתו (הכשרת התוספות החורגות הוגבלה בסכום ובמגבלות נוספות). במילים אחרות, היד הנעלמה של ההסכם "צילמה" את תלוש השכר של העובדים בתאריך שרירותי מסוים (מועד חתימת ההסכם) והנציחה את התלוש הזה לעד (הפתרון של "צילום תמונת מצב" שוכפל לאחר מכן בהסכמים נוספים).

כתוצאה מההסכם, נוצרה מציאות חדשה. עובדים שקיבלו תוספות שכר חורגות לאחר חתימת ההסכם עברו תהליך מסודר של שימוע ושכרם הופחת. הלכה למעשה, ההסכם עיגן "כללי משחק" ברורים, אשר קיבלו תימוכין בפסקי הדין השונים. במקביל ברוב הרשויות החל תהליך הדרגתי של "הפנמת" כללי מינהל תקין בתחום השכר.

כאמור בפתיחה, ברצוני להתייחס לכמה השלכות של ההסכם (שחל גם כיום) על הרשויות ועל מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי.

ברמה המקומית, ברשויות עצמן, נוצרה סיטואציה של "רשע וטוב לו". ההסכם הכשיר מצב שבו שני עובדים שמבצעים עבודה זהה, קיבלו שכר שונה. כלומר, ההסכם קיבע סתירה



## נירית גדי

בוגרת תוכנית המצטיינים, כלכלנית באגף שוק ההון במשרד האוצר  
ngsoff@gmail.com

# אוצר של מדיניות ציבורית

## הקדמה

במשרד האוצר עובדים כיום 16 בוגרים של בית הספר למדיניות ציבורית, רובם בוגרי תוכנית "עתידיים", וחלקם גם בוגרי תוכנית המצטיינים לתואר השני. משרד האוצר הוא גורם דומיננטי בגיבוש מדיניות ציבורית, הן בתוך המשרד עצמו והן במשרדי ממשלה אחרים העובדים מולו. חמישה בוגרי בית הספר התראיינו לכתבה זו וסיפרו על ההבדלים שבין התיאוריה למעשה:

יואל בריס, היועץ המשפטי של משרד האוצר ובוגר תוכנית המצטיינים; ליעד ברזילי, כיום יועצת למנכ"ל משרד האוצר, ובעבר סגנית הדובר, בוגרת תוכנית המצטיינים ותוכנית "עתידיים"; נירית גדי, כלכלנית ובוגרת תוכנית המצטיינים; דוד גיחז ודביר שטח, כלכלנים ובוגרי תוכנית "עתידיים", שלושתם באגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר. ליעד, דודי ודביר הגיעו למשרד האוצר כחלק מההתמחות במסגרת תוכנית "עתידיים למינהל הציבורי".

ליעד מספרת כי בבית הספר למדה שמשרד האוצר נמצא בלב העשייה הציבורית, ולכן בחרה להגיע לכאן.

**האם אתם מרגישים שינוי באופן החשיבה או בדרך שבה אתם מבצעים את עבודתכם בעקבות הלימודים בבית הספר? כיצד אתם מרגישים שהלימודים תרמו לעבודה היומיומית שלכם?**

"הלימודים בבית הספר מאפשרים לי לראות סוגיות שונות בפרספקטיבה מעט רחבה יותר", אומר דודי. גם האחרים מסכימים שהלימודים בבית הספר והחיבור בין דיסציפלינות שונות וסטודנטים מרקעים שונים מייצרים תפיסה רחבה אשר מחלחלת גם לעבודה היומיומית. ליעד מזכירה כמה מזוויות ההסתכלות שעיצבו במידה רבה את תפיסתה לגבי מדיניות ציבורית: אתיקה, הזווית הפוליטית, ניתוח עלות-תועלת וכו'. נושא נוסף שעולה אצל מרבית הבוגרים הוא הכללים המובנים לכתבת ניירות עמדה אשר מסייעים לעבודה השוטפת, גם אם התבנית הנלמדת קצת פחות מתאימה, כפי שמציינים יואל ונירית, והדגש בעבודה הוא יותר על תוצאות ופחות על חיפוש הבעיה, כמו בבית הספר, כפי שמוסיפה ליעד.

יואל מספר כי הלימודים בבית הספר עזרו לו לעשות סדר בצורת החשיבה והשלימו את ההשכלה הפורמלית בנושאים הכלכליים: "בלשכה המשפטית אנחנו נוגעים בכל התחומים בהם עוסק משרד האוצר, ולכן הלימודים בבית הספר התחברו מאוד לעבודה השוטפת בדגש על הקורסים הכלכליים (בעיקר בנושאי המיסוי והתקצוב). גם הקורס של פרופ' גלנור על הפוליטיקה היה מאוד

רלוונטי עבורי, מאחר שאנו עוסקים הרבה בתפר שבין הממשק המקצועי לבין הממשק הפוליטי".

**דביר, דודי וליעד** מזכירים גם את הידע שרכשו בלימוד של סוגיות מתחום המדיניות הציבורית, אשר שיפרו את יכולת ההבנה והניתוח והעניקו כלים נוספים לעבודה היומיומית.

**האם ישנם תחומים נוספים בעבודתכם שעשויים להיות רלוונטיים ללימוד בבית הספר?**

"צריך לתת יותר מקום לחלק הפרקטי ולא רק לחלק התיאורטי", אומרת ליעד. "הייתי שמחה אם היו משרטטים לי בלימודים מפה רחבה יותר של מבנה השירות הציבורי, החסמים וההשלכות שלו על תפקוד המגזר הציבורי, גם כדי לבחור את המקום שלי במפה הזו ולראות איך אפשר לייעל או לשפר". גם דביר מזכיר את הצורך בהיכרות גדולה יותר עם מנגנונים ממשלתיים שונים, ואף ממליץ על לימוד מודלים שונים של שירות ציבורי, כגון רגולציה ופיקוח, קביעת מדיניות ואסטרטגיה, מנגנוני יישום מדיניות. אולי גם לימוד כלים להנעת תהליכים ליישום מדיניות בגוף גדול כמו משרד האוצר, בעיקר על ידי בעלי תפקידים שיכולים להביא מניסיונם, מציע דודי.

נושא נוסף שחסרה התייחסות אליו במסגרת הלימודים, אומר יואל, "הוא המשפטנים כגורם מקשר בין הדרגים המקצועיים לדרג הפוליטי, אשר מתמודד עם טענות הפוכות מצד כל אחד מדרגים אלו". נירית מסכימה שחסרה התייחסות למשפטנים כגורם מרכזי בהליכי גיבוש מדיניות: "אני עובדת בצמוד מאוד עם הלשכה המשפטית, והם שותפים מלאים למדיניות שאנו מגבשים. ייתכן שזה חלק מה'משפטיזציה' שגוברת בשנים האחרונות, וטרם חלחלה למחקר בתחום המדיניות הציבורית". יואל, נירית ודודי מעלים את הצורך בחיזוק לימודי האתיקה והערכים בשירות הציבורי, מעבר לקורס הקיים כיום, ובהוספת מקרי מבחן שעולים בעבודה היומיומית באופן תדיר, כדי לתת לבוגרים כלים להתמודד עם מקרים אלו.

**האם אתם עובדים באופן שוטף עם בוגרים אחרים של בית הספר והאם הקשר לבית הספר תורם או מביא משמעות אחרת לקשר ביניכם? האם רשת הבוגרים מסייעת להגברת שיתופי הפעולה במהלך העבודה, והאם יש מקום להרחיב ולחזק את רשת הקשרים באמצעות בית הספר?**

"העבודה באגף שוק ההון כמעט שאינה קשורה למשרדי ממשלה אחרים, או אגפים אחרים במשרד האוצר, ולכן, מעבר לבוגרים העובדים באגף, כמעט שלא יוצא לנו לעבוד





**האם פניתם או שקלתם לפנות לבית הספר ולבחון אפשרות לשיתוף פעולה עם הסטודנטים בכתיבת נירות מדיניות או תזות הרלוונטיות לעבודתכם?**

"דווקא פניתי בעבר והצעתי מספר נושאים לניירות מדיניות או תזות", נזכר **יואל**, "אך מעולם לא קיבלתי פניות של סטודנטים בתגובה, ולא ידוע לי שנוצר שיתוף פעולה בעקבות פנייתי. למרות זאת, אני פתוח לשיתוף פעולה כזה, וחושב שזה יכול היה להועיל לנו". גם **נירית** מספרת כי העבירה לבית הספר "מספר נושאים שאספנו ממחלקות שונות באגף שוק ההון, ולמיטב ידיעתי, אף נכתב נייר מדיניות אחד בנושא שהצענו. אך לא הייתי מעורבת בנושא שנבחר, ולא ידוע לי מה היו פירות שיתוף הפעולה הזה".

"לא הייתי מודעת לאפשרות הזו", אומרת **ליעד**, "ולכן גם לא פניתי, אך אשמח לעזור אם יפנו אלי סטודנטים. אני חושבת שניתן לחשוב גם על שיתוף פעולה עם בוגרים בהרצאות העשרה מהשטח, לא רק של בכירים, או כמתרגלים בקורסים שונים, כדי להעמיק את הקשר בין הבוגרים לסטודנטים בבית הספר".

**האם אתם מעודדים עובדים לפנות לתוכנית המצטיינים לתואר שני במדיניות ציבורית כתוכנית התורמת לקידום העובד והעבודה גם יחד?**

"המלצתי על התוכנית למספר עובדים שהתעניינו בתוכנית ורצו לשמוע יותר פרטים", מציינת **נירית**, "אך לצערי, רק עובד אחד בחר להירשם וכעת הוא מסיים את השנה השנייה שלו". גם **יואל** מספר כי ניסה לשכנע כמה עובדים ללמוד מדיניות ציבורית בעבר, אך זה לא צלח.

לסיכום, נראה שבסך הכול התחושה היא שהלימודים תרמו רבות לעבודה היומיומית, אך בראייה מאוחרת של הבוגרים השונים הועלו כמה נקודות לשיפור.

עם בוגרים אחרים, מסכמים **דודי**, **דביר ונירית**. לעומתם, **ליעד** מספרת כי היא עובדת עם בוגרים רבים, במשרד ומחוצה לו, ונותנת כדוגמה את פרויקט האסטרטגיה ארוכת הטווח למדינת ישראל שהיא מרכזת יחד עם יוליה איתן (כלכלנית במועצה הלאומית לכלכלה) מהמחזור שלה בתוכנית "עתידים". "להכרות המוקדמת ולרקע המשותף בלימודים יש תרומה גדולה לפרויקט, ואנו בונות אותו באופן שמשלב דברים שלמדנו", היא מספרת.

כולם מסכימים שיש מקום לחזק את רשת הקשרים בין הבוגרים באמצעות בית הספר, אך **ליעד** מזכירה ש"אלה גם דברים שנבנים באופן טבעי, ולכן גם לרובנו יש קשר עם בוגרי אותו המחזור ואחד מעל או מתחת לכל היותר". **יואל** מציע לערוך מפגשי בוגרים פורמליים, רצוי עם תוכנית מעבר למפגש עצמו.

**האם האוריינטציה המחקרית של התוכנית לתואר שני תורמת לעבודה היומיומית שלכם?**

"אני סבור שהאוריינטציה המחקרית תורמת לעבודה", אומר **יואל**, "למרות שבלחץ העבודה עוד לא הספקתי לכתוב את התזה. לצערי, אין זמן ומרווח נשימה מספיק לעסוק במחקר במסגרת העבודה או לכתוב מאמרים, על אף הידע הרחב שנצבר במהלך העבודה השוטפת. המערכת גם לא מכירה בעיסוק מחקרי כזה בצורה של גמול השתלמות או סתם הכרה מערכתית".

גם **נירית** מזכירה את העומס בעבודה כמכשלה בפני העיסוק המחקרי: "בעבודה היומיומית שלי יש לי מעט מאוד זמן לקרוא מאמרים מחקריים, ואיני עוסקת כלל במחקר. אך אני חושבת שזה כן תרם לתפיסה רחבה יותר של המידע שאני צורכת בעבודה השוטפת ולניסיון שלי לשים דגש על חשיבותו של מחקר תומך בבסיס איתן לגיבוש מדיניות".



**עודד רביבי**

בוגר תוכנית המנהלים, ראש המועצה המקומית אפרת  
revivilaw@gmail.com

## דמוקרטיה בשלטון המקומי?

מאוד". החוק אכן תוחם את גבולותיה, אך עם זאת, יש בידי הרשות המקומית השפעה גדולה מאוד.<sup>3</sup>

הדיון במעמד של חברי המועצה הוא דיון עקרוני על מעמדה של הרשות המקומית בכלל. חברי מועצה "פעילים", מפקחים, מובילים ויוזמים. במסגרת זו הביקורת היא הכלי המרכזי בידי הנבחרים המאפשר להם לשמור על האינטרס הציבורי.

"זכות עיון" הנה כלי מרכזי העומד לרשות חברי המועצה כדי לעמוד בהגשמת מטרה זו. מתברר שזכות זו אינה תמיד באה לידי מימוש. גיא בן גל, חבר מועצת העיר כפר סבא, טוען כי "המציאות מגלה כי ראשי ערים מפרים באופן שיטתי את הוראות סעיף 140א לעיל ופוגעים במכוון בזכות עיון של חברי המועצה".<sup>4</sup> במאמרו הוא מביא דוגמאות אשר משרתות את האינטרס של ראש העיר, וביניהן אי העברת המידע, סירוב למסור פרטים בגין טעמים משפטיים ועוד. לכן נראה כי כדי לממש את סמכויות הביקורת נדרשים חברי המועצה לכלי גישה ועבודה ראשוניים וכמו כן לתגמול ולשכר עבור פועלם, כדי שיוכלו להקדיש את הזמן הנדרש לעשייתם הציבורית.<sup>5</sup>

בעוד שראש הרשות המקומית נבחר בבחירות ישירות והוא ראש הרשות המבצעת, הרי שחברי מועצת הרשות המקומית נבחרים במסגרת מפלגתית בבחירות יחסיות הנערכות במקביל לבחירת ראש הרשות המקומית.

תפקידם של חברי מועצת הרשות המקומית הנו בעיקר תפקיד של קביעת מדיניות, בקרה, אישור התקציב וחקיקת חוקי העזר, לרבות הארנונה – המחייבים את תושבי הרשות המקומית.

בעוד שחבר דירקטוריון של חברה המוגדרת כציבורית חב באחריות אזרחית ופלילית די רחבה, חבר מועצה מקומית אינו נושא באחריות כלשהי, אלא אם עשה מעשה פלילי באופן אישי. היעדר אחריות אישית הוא אחת הסיבות לחוסר הבקרה, ולכן אנו נתקלים בתופעה שבה חברי הקואליציה של ראש הרשות המקומית משמשים כחותמת גומי לרצונותיו של ראש הרשות המקומית.

כפי שניתן לראות מניתוח זה, ישנו פער בין המוצהר לבין תרגומו אל הפועל. כן, פסקי הדין מקנים לרשות המקומית את דגל הדמוקרטיה בכך שחבריה נבחרים על ידי תושבים, אך בפועל אין החוק מגבה את עבודתם באמצעים הבסיסיים הנדרשים לביצוע תפקידם. ספק אם דמוקרטיה אמיתית יכולה להתקיים בתוך מציאות כה מורכבת.

בפסקי דין הנוגעים בתחום השלטון המקומי, לא אחת ציינו השופטים כי הרשות המקומית הנבחרת על ידי תושביה בבחירות דמוקרטיות, מהווה מעין "כנסת זוטא" המפעילה באופן אוטומטי כוחות שלטוניים מתוקף סמכויות שהקנה לה הדין במישרין.<sup>1</sup>

השאלה הנשאלת היא: האם החקיקה הקיימת מקנה את הנדרש לחברי המועצה כדי לתפקד כמעין "כנסת זוטא"?

הרשות המקומית מנוהלת על ידי נציגות שתושבי היישוב בחרו בבחירות דמוקרטיות, ובכך משתפת את האזרחים בניהול ענייניהם הציבוריים.

הרשות המקומית מנוהלת על ידי שתי רשויות: ראש הרשות ומועצת הרשות. ראש הרשות פועל כרשות מבצעת, והמועצה פועלת כרשות מחוקקת.

ראש הרשות אחראי לביצוע עבודת הרשות המקומית. הוא מכין את הצעת התקציב לאישור המועצה ותוכניות עבודה, ממנה את עובדי הרשות ומפקח עליהם, פועל ליישום החלטות מועצת הרשות ומכהן כיו"ר המועצה.

מועצת הרשות היא מעין בית נבחרים של הרשות אשר נבחרו על ידי התושבים. סמכותה כרשות מחוקקת היא להתקין חוקי עזר באישור שר הפנים. המועצה מאשרת את תקציב הרשות ואחראית לקיים ברשות את הסדר, השלטון התקין והביטחון. היא אחראית לקיים שירותים לטובת הציבור, להבטיח את בריאותו, להסדיר את ענייני התברואה והמים ולהכין משק לשעת חירום, ולצורך כך היא מטילה מסים ואגרות.

כינון המועצה ברשויות המקומיות הוא מימושו של רעיון הפרלמנט, "בית הנבחרים", בשלטון המקומי. בכפוף לכל האמור, זהו גוף מחוקק ומבקר שהוא המשפיע ביותר על חיי התושבים. גוף זה אינו עצמאי, אלא כפוף לשלטון המרכזי ולשר הפנים, הממונה על עיקרו.<sup>2</sup> ב"מדריך השימושי לנבחר", חוברת הדרכה לטובתם של נבחר הציבור ה"טריים", מתארים מציאות דואלית זו: נאמר כי הרשות המקומית היא "לא כול יכולה, אבל חשובה

**” כינון המועצה ברשויות המקומיות הוא מימושו של רעיון הפרלמנט, ”בית הנבחרים”, בשלטון המקומי. בכפוף לכל האמור, זהו גוף מחוקק ומבקר שהוא המשפיע ביותר על חיי התושבים. גוף זה אינו עצמאי, אלא כפוף לשלטון המרכזי ולשר הפנים, הממונה על עיקרו.”**

3 מבט למעמדו של חבר המועצה בשלטון המקומי: האשליה הדמוקרטית והזרו לשחיתות.

[www.israelbar.org.il/uploadFiles/yosi\\_abadi.pdf](http://www.israelbar.org.il/uploadFiles/yosi_abadi.pdf)

4 גיא בן גל, "זכות העיון לחברי מועצה – הפער בין המצוי לרצוי", אתר האופוזיציה [www.opposition.co.il/?mode=project&id=22&lang=he](http://www.opposition.co.il/?mode=project&id=22&lang=he)

5 מבט למעמדו של חבר המועצה בשלטון המקומי: האשליה הדמוקרטית והזרו לשחיתות. [http://www.israelbar.org.il/uploadFiles/yosi\\_abadi.pdf](http://www.israelbar.org.il/uploadFiles/yosi_abadi.pdf)

1 ראו, לדוגמה, ע"מ 5042/01 גבאן זיד נ' פארס כאמל-חורפיש, פ"ד נו 865, עמ' 897.

2 חיים קלכהיים, שלטון מקומי במרקם המדינה הדמוקרטית: עוצמה מקומית מול מערכות הממשל הארצי בישראל, 14-15, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 1997.



**אהרן גפן**

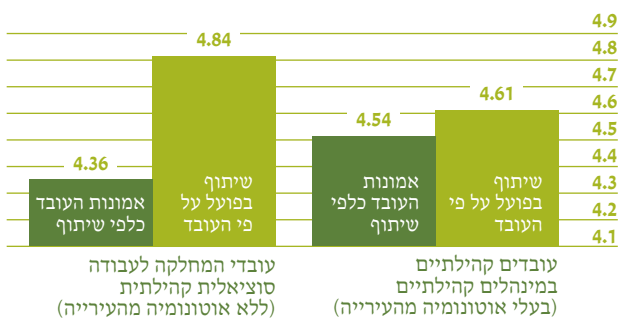
בוגר תוכנית המצטיינים, מנהל המחלקה לפיתוח, תכנון ובקרה במינהל החינוך בעיריית ירושלים ומתרגל בבית הספר בקורס "כלכלה ציבורית"  
belmaker@gmail.com

## מדמוקרטיה השתתפותית למשילות בת-קיימא - האומנם?

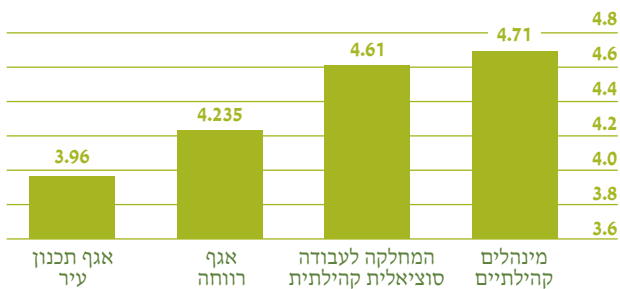
על שיתוף הציבור אכן מביאה לשיתוף ציבור נרחב יותר על ידי העובדים בארגונים אלו? כדי לענות על שאלה זו, התקבלו שאלונים מכ-160 עובדים בגופים ציבוריים בירושלים. ניתוח השאלונים אפשר לקבוע לגבי כל עובד את "רמת השיתוף" שלו: אמונותיו כלפי שיתוף ומידת השיתוף בפועל שהוא מבצע במהלך עבודתו. השוואה בין רמת שיתוף הציבור אצל עובדים בארגונים הירושלמיים השונים (המינהלים הקהילתיים, אגף רווחה בעירייה ובשלכות השכונתיות ואגף תכנון עיר) אפשרה לבדוק את השפעתם של משתנים מוסדיים נוספים, כגון ביזור פיזי של המוסד בשכונות העיר, רמת אוטונומיה של הארגון מהשלטון המרכזי (העירייה) וביזור פוליטי (הבחירות השכונתיות למינהלים הקהילתיים).

ניתוח השאלונים הניב כמה ממצאים מובהקים סטטיסטית: מיסוד גוף ייעודי לשיתוף ציבור (לדוגמה, המינהלים הקהילתיים והמחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית באגף הרווחה) אכן מביא לרמת שיתוף גבוהה יותר אצל העובדים בארגון (גרף 1). נוסף על כך, הענקת אוטונומיה, אף שאינה מעלה את רמת השיתוף הכללית, מאפשרת מימוש מלא יותר של אמונות העובדים כלפי שיתוף ואת הוצאתן אל הפועל (גרף 2).

**גרף 2: פער בין אמונות כלפי שיתוף לשיתוף בפועל (בארגונים שבהם שיתוף הציבור ממוסד)**



**גרף 1: רמת שיתוף בגופי עיריית ירושלים**



בהתאם לממצאים אלו, ממליץ מחקר זה להקים מוסדות ייעודיים לשיתוף ציבור בגופים הציבוריים בישראל, ולהעניק אוטונומיה בתחום שיתוף הציבור לגופי המגזר הציבורי במידת האפשר, כדי להביא למשילות בת-קיימא בישראל לטובת כלל אזרחיה ולטובת הדורות הבאים.

במסגרת נייר עמדה שפרסם ב-2009 פרופ' אריק כרמון, ראש המכון הישראלי לדמוקרטיה, תחת הכותרת "להמציא מחדש את הדמוקרטיה הישראלית", מציין כרמון את "העצמת ההשתתפות האזרחית בתהליכים הפוליטיים ובקבלת ההחלטות" כאחד משלושת הנדבכים ההכרחיים ליצירת משילות ישראלית בת-קיימא<sup>1</sup>. בדצמבר 2010 התקיימו בחירות בשכונות ירושלים להנהלות המינהלים הקהילתיים, גופים שכונתיים בעלי אוטונומיה מהעירייה האחראים לאספקת שירותים שונים, וביניהם שיתוף הציבור בתהליכים הפוליטיים ובקבלת ההחלטות העירוניות. דוגמה חיה זו למודל דמוקרטי חדש המנסה לרתום את האזרחים לתהליכי קבלת ההחלטות ולהעלות את רמת ההשתתפות הפוליטית בקרב הציבור, היא הזיק שהצית מחקר זה<sup>2</sup>, בהנחייתו של ד"ר גלית כהן-בלנקשטיין, העוסק במגמה עולמית של התבססות "הדמוקרטיה ההשתתפותית": מודל מוסדי שבו באופן קבוע אנשים שאינם נבחרים או פקידים לוקחים חלק בקבלת החלטות ביחס לנושאים הנוגעים לחייהם<sup>3</sup>. במסגרת לימודי ומתוך עבודתי באגף לתכנון אסטרטגי בעיריית ירושלים, נראה שינוי פרדיגמטי זה בתפיסת הדמוקרטיה ובתהליכי קבלת ההחלטות בה כנושא חיוני למחקר לשם שיפור פני החברה הירושלמית בפרט והחברה הישראלית בכלל.

מחקר מדיניות שנערך על ידי משרד המשפטים השבדי מיטיב להגדיר את התופעה הבלתי רצויה ואת הבעיה הקיימת בדמוקרטיה המערביות (ובכללן ישראל) שאותה תומכי "הדמוקרטיה ההשתתפותית" מבקשים לתקן:

The Swedish welfare state is based on strong public support, which is ultimately manifested by high levels of election participation. If election turnouts continue to decline, there is a risk that the legitimacy of public decision-making diminishes and that the broad public support for the welfare state will be jeopardized<sup>4</sup>.

עם זאת, הערכות לגבי היעילות והאפקטיביות של מיזמים של דמוקרטיה השתתפותית כמעט שלא נעשו<sup>5</sup>. הבהרה אמפירית של הקשר שבין הפתרון המוצע (מיסוד שיתוף הציבור) לבין שיפור בתופעה הבלתי רצויה (הגדלת ההשתתפות הפוליטית של האזרחים) הנה התרומה המרכזית שמחקר זה ביקש להשיג. שאלת המחקר המרכזית הייתה "האם הקמת מוסדות האמונים

1 כרמון, א', (2009). להמציא מחדש את הדמוקרטיה הישראלית: תכנית לתיקון המשילות בישראל. המכון הישראלי לדמוקרטיה.  
2 קישור לתזה באתר בית הספר: <http://public-policy.huji.ac.il>  
3 צ'רצ'מן, א', וסדן, א', [עורכות]. (2003). השתתפות: הדרך שלך להשפיע. בני ברק: הקיבוץ המאוחד.  
4 Swedish Ministry of Justice (2000) [ilrs.org/budapest/democracy.pdf](http://ilrs.org/budapest/democracy.pdf)  
5 Zittel T., & Fuchs D., (Eds). (2007). Participatory Democracy and Political Participation: Can Participatory Engineering bring Citizens back In? London and New York, NY: Routledge.



**שולמית סהלו**

סטודנטית בתוכנית המנהלים, סגנית ראש עיריית קריית גת, ממונה על תיק הכספים והמינהל בעירייה  
 Shulamit201@walla.com

## נקודת מבט של נבחרת ציבור



**כיכר בכניסה לקריית גת. צילום של אנה זבוריגין**

העיר (נפלה בחלקי הזכות לעבוד עם ראש העיר אבירם דהרי, איש נדיר ומיוחד עם תפיסה רחבה ומעמיקה, מנהיג בעל חזון שפועל ללא לאות וביושר מופתי), ועם עמיתיי במועצה, שלכל אחד מהם קשרים אישיים ומפלגתיים עם חברי כנסת ושרים בממשלה, קשרים הנחוצים מאוד לתפקיד.

במסגרת תפקידי הרשמי בעירייה אני ממונה על אגף מינהל וכספים. נוסף על כך אני מקיימת מדיניות של "דלת פתוחה" וקבלת קהל קבועה. רוב העיסוק שלי מול התושבים הוא ברמה הפרטנית. חלק מהנושאים אני מעבירה למנהלי אגפים ולוונטיים, ומתוך כך אני מביאה איתי ניסיון ממקרה למקרה. מעמדי ותפקידי כסגנית ראש עיר וממונה על הכספים והחברות של התאגידים העירוניים, רשת המתנ"סים, המרכז לגיל הרך ותאגיד המים מקנים לי הן מקור ידע והן מקור סמכות. העובדה שאני שותפה מרכזית בקבלת ההחלטות ברשות מעניקה לי יתרון ברור במענה לפניות ציבור. חברותי בהנהלת העיר ובהנהלות התאגידים ושותפותי בתהליך קביעת מדיניות מאפשרות לי להעלות על סדר היום הלכה למעשה בעיות ברמת המיקרו, ולקשר אותן לרמת המיקרו של קביעת המדיניות העירונית.

החל משנת 2003 העיר קריית גת נמצאת בתהליך אינטנסיבי של שינוי התדמית שאפיינה אותה, מעיר פריפריאלית מנומנמת לעיר תוססת, מעיר בעלת גירעונות כבדים לעיר בעלת תקציב מאוזן. זוהי עיר אשר פועלת במרץ כדי להגדיל את אזורי התעסוקה והמסחר שלה כך שישתוו לאלו של עיר גדולה. העיר קוצרת הצלחות והישגים גם בתחום החינוך ופרסי מצוינות בארץ ובעולם. לכל הצעדים הללו נדרש ראש עיר עם חזון ברור לצד תוכניות עבודה לטווח הקצר והארוך. כמו כן, לצד ראש העיר צריכה להיות מועצה השותפה לדרך, אנשים אשר אוהבים את העיר ואת תושביה. שילוב זה הוא לדעתי המפתח להצלחה ולפיתוח העיר.

התכונות המרכזיות הדרושות לנבחרי ציבור הן יכולת הנהגה ומנהיגות, אמון ואמינות אישית וציבורית ותפיסת האחריות "בדחילו ורחימו" למשא הכבד הרובץ על הנבחר במסגרת התפקיד. להיות נבחר ציבור ברשות מקומית זה לא כיף אלא זכות גדולה. בשונה מנבחרי ציבור ברמה הארצית, שדפוס עבודתם אינו מחייב בהכרח קשר ישיר וקבוע עם הציבור, ברמה המקומית העבודה היא מסביב לשעון, והמפגש עם התושבים הוא על בסיס יומיומי ומתרחש במשרד, באירועים חברתיים, ציבוריים וקהילתיים, בבית הספר, במרכז ובסניף הדואר השכונתי. מפגש שגרתי זה עם התושבים יוצר דינמיקה של עבודה מתמדת ללא גבולות ברורים של התפקיד. עבור התושב הבודד נבחר הציבור ברשות נתפס כמעין פותר בעיות כלליות הנוגעות בכל תחומי חייו, אם במישרין ואם בעקיפין. תושב הזקוק לסיוע לא יקבל בהבנה תשובה של "זה לא באחריותי, אנא פנה לגורם אחר". הציפייה היא שהנבחר יסייע לו לפנות לגורם האחראי עד שבעייתו תבוא על פתרונה. תחומי הפניות נוגעים לכלל התחומים, לדוגמה, קשר עם מינהל מקרקעי ישראל, חינוך (הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית), בעיות תעסוקה, ואפילו ניתוק החשמל לתושב בגלל חוב ישן: בפועל אין לו לאן לפנות מלבד לראש העיר או לנבחרי הציבור הזמניים לו ביישוב כדי שימצאו פיתרון לבעיה. מדובר כאן על מעגל שמזין את עצמו, שכן ככל שנבחר הציבור פותר בעיות רבות יותר, כך נפוצה השמועה שיש ברשות נבחר ציבור קשוב, ומגיעות בעיות חדשות ונוצרים ממשקי עבודה נוספים.

בתחילת דרכי חשתי מאוד בגלל האחריות הרבה שנפלה עליי. אין מדובר רק על העובדה שקיבלתי אחריות על מערכת הכספים בעירייה ולפיקח נדרשתי ללמוד חומר רב לאורך לילות רבים ללא שינה. למידה זו נמשכת עד היום, גם כשהעברתי כבר ארבעה תקציבים שנתיים באישור מלא של המועצה, עם תקציב מאוזן ויציב לצד פיתוח ועשייה מתמשכת של העיר. גם העובדה שאני אישה צעירה שנבחרה בפעם הראשונה לכהן בתפקידים מרכזיים ברשות לא הדאיגה אותי, וגם לא החשש מהיכולת להשתמש בשררה למטרות לא ראויות, יכולת שיכולה להביא למעידות קשות, ברוך ה', הערכים שאני מגיעה מהם מאפשרים לי לבדוק בכובד ראש וברצינות רבה, ומה שעומד נר לרגליי עוד מבית אבי הוא "הסתכל בשלושה דברים ואין אתה בא לידי עבירה, דע מה למעלה ממך - עין רואה, ואוזן שומעת, וכל מעשיך בספר נכתבין" (אבות ב, א).

יותר מכול, החשש הגדול שהיה לי הוא האחריות שיש כלפי הציבור. בתפקיד זה אני רואה עצמי כמשרתת ציבור, עם משימות ואחריות מגוונות ללא גבולות ברורים, עם ניסיון בלתי פוסק לפתור את בעיות העולם. זוהי מעמסה כבדה מאוד שאינה פוחתת עם הזמן ועם הניסיון. כדי לעמוד במטלה זו נדרשים לא רק כישורים, אלא גם חיזוק הקשרים המקומיים עם ראש





מאיר צרי

בוגר תוכנית המצטיינים, מדריך בכפר הנוער ימין אורד  
meirshira@gmail.com

## "עיר ה..."

### מה משפיע על אופי מיתוג של עיר?

התהליך. כל אלו הושוו למערכת של שישה קריטריונים שנמצאו על פי מחקרים שונים כמגדירים "מיתוג מתקדם": אבחון מצב קיים, פיתוח חזון, תוכנית פעולה ארוכת טווח, תוכן, שיווק ושיתוף תחומי פעילות שונים ביישום המיתוג. המטרה הייתה לבחון אם ישנה התאמה בין המצב הכלכלי של העיר, או מצבו הפוליטי של העומד בראשה, לבין איכות המיתוג שמבוצע בה.

התוצאות מעניינות. מצד אחד, כוחו הפוליטי של ראש הרשות אכן היה משמעותי ביותר. היכולת של ראש רשות לסחוף אחריו את יתר מקבלי ההחלטות בעיר, ולאחר מכן את התושבים, הנה הכרחית. מיתוג עיר מתקדם, כזה שכולל שינוי אמיתי בחיי העיר, דורש מנהיג שיכול לפעול ללא חשש מכך שיוחלף בטווח הקרוב, שיש לו די אצבעות שיעבירו את התקציבים יוצאי הדופן הדרושים לצורכי המיתוג, ואשר חש כי מאחוריו עומדים תושבי העיר הרבים שהצביעו עבורו.

בנוגע להיבט השני, הכלכלי, התוצאה פחות אינטואיטיבית. מבין הערים שנבדקו, איכות תהליך המיתוג עלתה ככל שהעיר הייתה חלשה יותר כלכלית - ככל שההוצאה שלה לנפש נמוכה יותר. המיתוג הכי פחות מתקדם בוצע על ידי העיר העשירה ביותר במדגם.

מה יכול להסביר ממצא זה? אני מציע את ההשערה הבאה: דווקא עיר שלפניה אתגרים גדולים, הבאים לידי ביטוי, בין היתר, בקשיים כלכליים, תהיה בעלת מוטיבציה גבוהה יותר לבצע תהליך מיתוג מורכב ומשמעותי, שיעשה שינוי מהותי בעיר. מסקנה זו נובעת גם מהממצא שלפיו רוב הרשויות המקומיות בישראל שניגשו עד עתה לתהליך מיתוג משמעותי, הן ערים שבהן ההוצאה לנפש נמוכה מהמוצע הארצי.

תהליך המיתוג כדגם מהווה דוגמה לפעולות מורכבות בחייה של רשות מקומית, וניתן לגזור ממנו שתי מסקנות כלליות: הראשונה, עיר זקוקה לראש עיר חזק, אמיץ ובעל יכולת מנהיגות כדי שיוכלו להתרחש בה תהליכי שינוי מעמיקים וארוכי טווח. לכך דרוש ראש עיר שלא מתכוון רק לנהל את הביוב ואת האשפה, אלא להוביל תהליכים מרחיקי ראות, גם במחיר של עמידה בפני ביקורת ואי הסכמה. ממצאי המחקר הראו את חשיבותה של מעורבותו האישית של ראש העיר בתהליך, מעבר ליכולת שלו להעביר את ההחלטות במועצת העיר. נחוצה כריזמה והכרעה אישית בדבר חשיבות התהליך, דבר שמאפשר את גיוס המערכת העירונית כולה לעניין.

השנייה, ראש עיר מסוג זה צריך להיות "רעב". במקרים מסוימים ישנו דווקא יתרון לעיר שבפניה עומדים אתגרים אמיתיים, כלכליים ואחרים, בניסיון לגייס את תושביה ואת מנהיגיה לפעולה ולשינוי.

רשות מקומית היא גוף שלטוני מרתק, העסוק בשלל תחומים: תשתיות, בינוי, חינוך, יצירת מקומות עבודה, קליטת אוכלוסייה, רווחה ועוד. מכלול הכלים והתחומים שבאחריותה הישירה מאפשרים טיפול באתגרים העירוניים במגוון דרכים בו-זמנית ובאופן מתואם.

אחד ממקרי המבחן המעניינים ליכולת הפעולה של רשות מקומית והעומד בראשה, הוא הניסיונות של רבות מהרשויות למתג את עצמן. מיתוג, אותו ניסיון ליצירת זהות מובחנת מהמתחרים, לקוח מהעולם העסקי, והניסיון להעביר את דרך החשיבה העסקית לתחום הערים והמקומות אינו מובן מאליו.

פעולת מיתוג מתקדמת ויעילה, לפי מחקרים שעוסקים בתחום, לא מסתפקת ביצירת סיסמה קליטה ("עיר ללא הפסקה" וכדומה), אלא דורשת הרבה יותר - אבחון המצב הקיים ופיתוח חזון וכן תוכנית פעולה ארוכת טווח ובעלת לוחות זמנים מוגדרים, ובעיקר - התבססות על שינוי תוכני אמיתי שיעבור המוצר, או במקרה שלנו, העיר, בליווי של תוכנית שיווקית מסודרת. מיתוג מתקדם אמור להשפיע על מגוון תחומים מחיי העיר, כגון תשתיות, חינוך ותיירות ולהיעשות בשיתוף של גורמים מהמגזר הציבורי ומהמגזר הפרטי.

לעומת פעולת המיתוג העסקי, מובילי מיתוג עירוני צריכים להתמודד עם הקושי בהגדרת האובייקט הממותג, עם חפיפה או סתירה בין גופים שונים המרכיבים את העיר ומוסדותיה מהמגזר הציבורי והפרטי, עם הצורך להחליט מיהו קהל היעד, עם העובדה שעל המיתוג משפיעים גורמים רבים שאינם בשליטת ראשיה, כגון מצב פוליטי או ביטחוני, עם הלחץ הפוליטי שעל נבחרי הציבור ועם הצורך להציג תוצאות "עד לבחירות" והקושי במדידת ההישגים ועוד.

פעולה כה מורכבת הן מבחינת תחומי הפעילות והן מבחינת שותפים, הדורשת זמן וכסף, שני משאבים המצויים במחסור ברשות מקומית, מצריכה יכולות גבוהות של מוביליה. באמצעות התבוננות בתהליכי המיתוג של ראש העין, כפר סבא, עכו וכרמיאל, בחנתי את השפעתם של שני גורמים על היכולת לבצע תהליכים מורכבים מסוג זה: כוחו הפוליטי של ראש הרשות, שנמדד לפי גודלה של סיעתו במועצת העיר, ומצבה הכלכלי של הרשות, כפי שהוא מתבטא בהוצאה לנפש.

הבדיקה של איכות תהליך המיתוג נעשתה באמצעות ראיונות עם מובילי המיתוג בערים השונות ובחינה של תוצרים שונים של

1 המאמר מבוסס על עבודת התזה שלי, שנכתבה בהנחיית דר' גלית כהן-בלנקשטיין - "כוח פוליטי, יכולת כלכלית ומיתוג: השפעת מצבה הכלכלי של רשות מקומית ומעמדו הפוליטי של העומד בראשה, על יכולתה ורצונה לבצע מיתוג מתקדם".

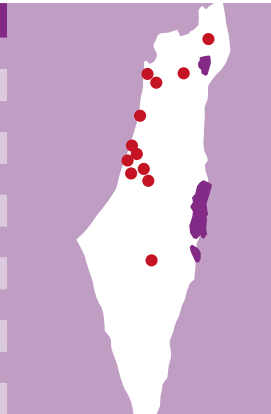


תומר היימן

בוגר תוכנית עתידים, ממונה הסמכה במינהל התכנון במשרד הפנים  
tomer158@gmail.com

## ביזור סמכויות תכנון לרשויות המקומיות

זמן ההסמכה	הוועדה	
5	נתניה	1
1	נס ציון	2
2	קריית טבעון	3
2	רמת גן	4
5	חיפה	5
2	קצרין	6
5	חולון	7
5	תל אביב-יפו	8
5	עפולה	9
5	להבים	10
5	שוהם	11
5	הרצלייה	12



### טאטוס ועדות מוסמכות לפי תיקון-76 (יוני 2011)

אשר הוסמכו במסגרת תיקון 76 הן רשויות עירוניות ממחוז תל אביב והמרכז וללא ייצוג של אף רשות ערבית, חרדית או מועצה אזורית אחת.

ניתן לומר כי במרבית משרדי הממשלה ישנה הסכמה גורפת לגבי תפיסת המדיניות הדוגלת בביזור סמכויות לרשויות המקומיות. אך בסופו של יום יישומן בפועל של רפורמות אלו מסתכם בהקצאת תקציבים, וכרגיל, כאן מתגלות המחלוקות.

ברור כי הרשויות המקומיות צריכות לעבור שינויים משמעותיים בכל מה שקשור להליכי התכנון, הרישוי והפיקוח על הבנייה, אך ללא מתן המשאבים המשלימים לביצוע שינויים אלו, ובראשם הקמת מערכות ניהול ממוחשבות ומערכות מידע גיאוגרפי לתכנון, הקמת ארכיבים אלקטרוניים, הכשרת אנשי מקצוע וגיוס כוח אדם איכותי, מגמות ביזור סמכויות אלו הן כמו כוסות רוח למי שאינו זקוק להן יותר.

הרפורמה בהליכי התכנון והרישוי אשר נמצאת בימים אלו בדיני ועדת פנים וסביבה בכנסת, מנסה לגבש מגוון ביזור סמכויות חדש, אשר במסגרתו יבוזרו הסמכויות באופן מחויב לכלל הוועדות המקומיות בישראל. החוק המוצע אף מגדיל לעשות ומאיים כי ועדות אשר לא ימצאו כמסוגלות לקבל סמכויות אלו, יישללו מהן כלל סמכויות התכנון אשר יש להן כיום, והן יישארו עם סמכויות רישוי בלבד.

גם אם בניגוד להליך הקיים כיום, הליך ההסמכות וביזור הסמכויות יהיה שקוף, ברור, מדיד ואחיד בין הרשויות המקומיות (ואכן זו המגמה במשרד הפנים), עדיין יהיה פער בלתי ניתן לגישור בין הדרישות מהרשויות המקומיות ומוסדות התכנון שלהן לבין יכולתן בפועל לקיים דרישות אלו, זאת ללא קבלת סיוע משמעותי מהשלטון המרכזי. כך, מערכת התכנון בישראל עלולה למצוא את עצמה בעוד שנים ספורות במצב שבו ריכוזיות התכנון אף תגדל, ותיווצר תלות בלתי הגיונית של הרשויות המקומיות במערכת התכנון המרכזית, וזאת בניגוד מוחלט למטרות הביזור המוצהרות.

תפיסת המדיניות כיום, ביחס שבין שלטון מרכזי לשלטון מקומי, דוגלת בביזור סמכויות לרשויות המקומיות. הדבר ניכר בכלל מערכי השירותים המסופקים על ידי הרשות המקומית וגם בסמכויות התכנון. אנו עדים לשינויים במערכת התכנון, אשר עיקרם הוצאת סמכויות תכנון מהשלטון המרכזי והעברתן לשלטון המקומי, כמו, לדוגמה, העברת הסמכות לאישור תוכנית מפורטת (או תב"ע – תוכנית בניין עיר) מהוועדה המחוזית לידי הרשות המקומית.

חוק התכנון והבנייה משנת 1965 עבר עד היום כ-90 תיקוני חקיקה, ושניים מהם, תיקון 43 משנת 1995 ותיקון 76 משנת 2006, נחשבים עד היום כשני התיקונים אשר הביאו לשינויים המשמעותיים ביותר בכל מה שקשור לביזור סמכויות תכנון. במסגרת תיקון 76, למשל, פותח מגוון "הסמכת ועדות" אשר נועד להעביר סמכויות סטטוטוריות ומנהליות (כמו, למשל, הסמכות לאישור תוכניות מפורטות) לוועדות מקומיות אשר יעמדו בקריטריונים מסוימים ויוסמכו על ידי שר הפנים בהמלצת מינהל התכנון. גם בימים אלו מתגבשת רפורמה חדשה לחוק, אשר במסגרתה נכתב חוק תכנון ובנייה חדש, ואשר מכוונת להאיץ מגמות ביזור אלו.

אך בפועל קשה להצביע על תוצאות משמעותיות שהתקבלו מיישומן של הרפורמות הקודמות. כך, למשל, לאחר חמש שנים של יישום תיקון 76 והפעלת מנגנון ההסמכה הוסמכו רק 12 ועדות מתוך 118 בכל הארץ (!) – מספר נמוך בהרבה מהמצופה.

מעבר לכך, קשה להבחין בשינוי משמעותי במערכת התכנון המקומית בישראל. מרבית הוועדות עדיין מתקשות מאוד לעסוק בתכנון יוזם, לבצע את עבודות הפיקוח והאכיפה ולקחת אחריות על מרחב התכנון שברשותן, זאת בעוד מרבית ההליכים וההחלטות התכנוניות בעלות המשמעות מתקבלות בוועדות המחוזיות, במועצה הארצית לתכנון ובנייה ובוועדות המשנה שלה.

הסיבה לתופעה זו טמונה באופן ביצוע רפורמות בישראל – הרצון "ללכת עם ולהרגיש בלי". כלומר, מצד אחד לדרוש סטנדרטים וביצועים גבוהים מהרשויות המקומיות, אך בד בבד לקצץ במיליארדי שקלים את מענקי האיזון ואת המענקים לרשויות המקומיות. במילים אחרות, יד ימין של השלטון המרכזי דורשת מהוועדות המקומיות להשקיע משאבים רבים ברכישת מערכות מחשוב, גיוס כוח אדם איכותי ומקצועי, הקצאת תקציבים בהכנת תוכניות מתאר ועוד, בעוד יד שמאל מקצצת תקציבים שעליהם הרשויות נסמכו שנים.

גישה זו מעמידה רשויות מקומיות רבות בחוסר אונים אל מול מגמות שלטוניות אלו, ואף מעמיקה את הפערים שבין רשויות חזקות לבין רשויות חלשות. ברור כי רשות ללא עומק תקציבי וניהולי לא תצליח בשיטה זו להקצות את המשאבים הנדרשים, וכך תמשיך בפועל להיות מנוהלת בכל היבטי התכנון על ידי זרועות השלטון המרכזי. לא בכדי ניתן לראות כי מרבית הוועדות



נעמה רינגל

בוגרת תוכנית המצטיינים, אדריכלית במשרד "מוטי קפלן מתכננים - בע"מ"  
naamaringel@gmail.com

## הנחל בתכנון המקומי

של איכויותיו התיירותיות ובשימור אתרי מורשת לאורכו, בקביעת מנגנונים של צדק חלוקתי במשאבי המים של הנחל, וכן צדק חלוקתי בסילוק וטיפול בשפכים. הד לתפיסה זו של "תכנון אגני" ניתן למצוא בתוכנית המתאר הארצית המשולבת - תמ"א 35, שהגדירה את הנחלים המרכזיים כ"רצועות נחל", וקבעה שתוכנית שבתחומה עובר נחל תחול על מקטע שלם של רצועת הנחל.

במקביל לכך גם הרשויות המקומיות מגלות מחדש את הפוטנציאל הגלום בנחלים החוצים דרכן. אפילו נחלי אכזב וערוצי נחל עמוסים בתשתיות נתפסים היום בעיני קובעי המדיניות המקומית כבעלי ערך רב. כך בחרה עיריית באר-שבע להשקיע בשנים האחרונות מאמצים ומשאבים בהקמתו של פארק נחל באר-שבע, שאורכו כשמונה ק"מ. במסגרת התוכנית לפארק נכללה תוכנית לשיקום הנחל, שבעבר נפגע מהזרמת שפכים. דוגמה אחרת, המקודמת כיום במסגרת תוכנית המתאר לעיר תל-אביב-יפו, היא טיילת האיילון. זוהי טיילת לאורך שתי גדות הנחל העובר בתחום העיר, שהוא אמנם עמוס מאוד בתשתיות, אך לאורכו מתפתחת השדרה הראשית של מרכז העסקים הגדול בישראל.

שינויים אלה משקפים את הרגישות המתפתחת, הן בציבור והן בקרב מקבלי ההחלטות, למערכת הרחבה יותר הקשורה בנחל. גם יובלים דקים ועדינים, שבעבר היו "מוסדרים" ומוטמנים בתוך תעלת בטון, נתפסים היום כאתרים של טבע עירוני. תפקידו של הנחל ויובליו בעיצובה של העיר מימיה הראשונים זוכה למקום מיוחד בזוהר המקומית. נושא זה עומד בלבו של דיון המתקיים בתקופה זו באונסק"ו, בניסוח "גישת הנוף האורבני ההיסטורי" (HULA - Historic Urban Landscape Approach). בטיטה, שתוצג בקרוב להצבעה ולאישור המדינות החברות באונסק"ו, מוצעת הרחבה של מושג השימור על ידי הדגשת הקשר שבין התנאים הטבעיים המאפיינים את המקום לבין התרחשויות ההיסטוריות שחלו בו. תוכנית הפעולה ליישום ההמלצות בנושא "גישת הנוף האורבני ההיסטורי" כוללת "עריכת סקרים מקיפים ומיפוי משאבי הטבע, התרבות והאדם של העיר" (מתוך טיוטת ההצעה). הצעה זו רלוונטית מאוד בארצנו, שהיא מרובת ערים עתיקות. לדוגמא, כבר ב-1968 הציגה תוכנית-האב לירושלים את ניתוח התפתחותה ההיסטורית של העיר בזיקה לנחל הקדרון.

יש לקוות שההכרה המתפתחת בערכי הנחלים, כמו גם בערכים אחרים, תגביר את נכונותן של רשויות מקומיות לפעול בשיתוף פעולה בתחום התכנון עם הרשויות הסמוכות להן. שיתוף פעולה זה בוודאי עשוי לתרום רבות לשביעות רצונם של התושבים, שיוכלו ליהנות לא רק מן העיר עצמה, אלא גם מן המרחב הפתוח הסובב אותה.

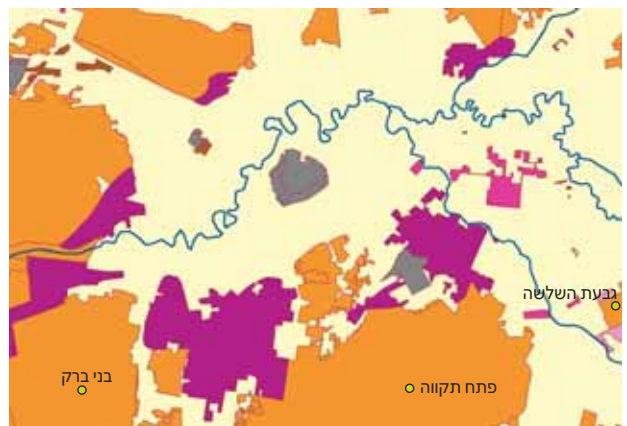
במערכת התכנון ההיררכית נמצא התכנון המקומי כפוף להנחיות של תוכניות אזוריות (מחוזיות) וארציות. היררכיה זו נועדה, בין השאר, לאפשר תיאום ואיזון בין אינטרסים של רשויות שונות. מנגנונים לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות - בין איגודי ערים לעירייה אזורית (או דרג שלטון מטרופוליני) - נחלו מידות שונות של הצלחה במקומות שונים בעולם. בישראל המאמצים להביא לידי שיתופי פעולה בתחום התכנון נתקלים לעתים קרובות בקשיים, והנחיות התוכניות הארציות והמחוזיות לתכנון משותף ברמה המקומית נותרות, במרבית המקרים, בלתי מיושמות.

הסוגיה של תיאום בין רשויות עולה ביתר שאת כאשר מדובר בנושא משותף לכמה רשויות. כמייצג "טבעי" לסוגיה זו, ניתן לבחון את מקומו של הנחל בתכנון המקומי.

בישראל, אף שאינה שופעת מים ולא נסמכת על נהרות כצירי תחבורה, ממוקמות ערים רבות בסמיכות לנחלים או על ציר הנחל עצמו. למרבה הצער, הנחל לרוב הופך לחצר האחורית של היישוב, ולאורכו מתמקמים אזורי התעשייה (המפנים באמצעותו שפכים). גם כאשר הנחל עובר בלבו של מרחב משותף לכמה יישובים, התכנון המקומי מפנה לו עורף. דוגמה לכך הוא ערוץ נהר הירקון, העובר במרחב פתוח במרכזה של המטרופולין הצפופה בארץ. במקום לתפקד כאזור מטופח, הנגיש לפעילויות פנאי ונופש לתושבים, הוא מוקף מכל עבר באזורי תעשייה ובבתי עלמין (תמונה 1).

תמונה 1

אזורי התעשייה מופיעים בצבע סגול ובתי העלמין בצבע אפור



למול זאת מתפתחת בשנים האחרונות תפיסה של "תכנון אגני" - תוכניות שתחום ההשתרעות שלהן חוצה רשויות מקומיות ומתייחס לשטח אגן הנחל בשלמותו (או לכל הפחות למקטעים רציפים גדולים ממנו). חשיבותן של תוכניות אלה בהסדרת הניקוז ובמניעת הצפות, בהגנה על בתי הגידול לאורכו של הנחל ובחזיקו תפקודו כמסדרון אקולוגי, במיצוי טוב יותר



## בוגרים בשטח : בוגרי מחזור ד' של תוכנית המנהלים

### רני רוזנהיים

מנהל תוכנית "הישגים",

התוכנית הלאומית להנגשת השכלה גבוהה

אני משתמש יותר בניירות מדיניות וממקד את כתיבת הניירות בהתאם לשחקנים השונים ולמטרה שברצוני להשיג. נוסף על כך, בעבודתי אני נתקל פעמים רבות בנושאים שדנו בהם בלימודים, והעיסוק הקודם בנושא מאפשר לי להשתלב ולגבש עמדה מבוססת ובהירה.



### איציק פלורנטיין

מנהל התפעול והמוקדים הטלפוניים,

בנק הדואר

הבנתי את החשיבות בתהליך מוסדר כאשר מנתחים בעיות חברתיות ופוליטיות. תהליך זה כולל את הבנת המשתנים, רישום דעות שונות ויצירת תסריטים אשר באמצעותם ניתן להגיע לתובנות המאפשרות לפעול במגוון דרכים אופרטיביות למציאת פתרונות במציאות לא ודאית.



### אלי שלו

מוביל פרויקט

קידום הוראת הפיזיקה, עיריית אשדוד

ראיית המורכבות בזירות מרובות שחקנים, הצורך במיפוי מוקדם של שחקנים ואינטרסים, ובמיוחד חשיבותה של הכנה מראש של נייר עמדה לקראת דיונים שונים, בבחינת מי שמגיע מוכן – מנצח.



### יהודה כץ (כצ'ה)

מנהל תוכן ורצף שליחות בסוכנות

היהודית

הלימודים נתנו לי בעיקר רשת חברתית-מקצועית שלא תסולא בפז – ממשקים שמייעלים ומקלים את העבודה. אני נעזר בעמיתים על בסיס קבוע.

נוסף על כך, הלימודים סייעו לי לעצב השקפת עולם ניהולית של תכנון וניתוח מצבים לפי חלופות.

כמו כן, תפיסות בנושאי ציונות התחדדו אצלי.



### אבי חליבה

סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש,

המשרד לשירותי דת

האחד – הקפדה על עבודת מטה מסודרת והכנסת נורמות עבודה מקצועיות והשני – שימוש בכלי ניירות המדיניות כבסיס להובלת פרויקטים חדשים/תגובה לייזום פרויקטים מצד הנהלת המשרד הבכירה.



### חזי רז

סמנכ"ל מעלה, המרכז לציונות דתית

הסתכלות מערכתית ורחבה. ברמה המעשית שיפרתי את אופן ניהול התקציב שלי על פי העקרונות שלמדנו, כדוגמת תכנון מול ביצוע ובניית תקציב גמיש המתפתח עם הפעילות.





הבנת חשיבות כתיבתם של ניירות עמדה. שיפרתי מאוד את יכולתי בתחום זה, ואני זוכה לשבחים על ההכנה המוקדמת והבהירה, המציגה את נושא הדיון מזוויות שונות ורחבות ומביאה לקיום דיון מעמיק ומקיף.



**דיאנה עזרא**

**ממונה על בניית מבני ציבור, עיריית ירושלים**

הידע שרכשתי בתחומים רבים, ובייחוד במקצועות הכלכלה, מאפשר לי השתלבות והשתתפות בדיונים כשותפה מלאה, ולעתים אף מעבר לכך, תודות להיכרות העמוקה יותר עם הנושאים שנחשפתי אליהם במהלך הלימודים.

**עידית כהן**

**מנהלת מחלקת תקשוב מערכות מידע, הביטוח הלאומי**



מעבר להרחבת הדעת בנושאים כגון כלכלה ציבורית בציר המנהיגות, למדתי לקבל את ההצלחות ואת הכישלונות. המבט הרפלקטיבי על הפעולה שלי כמנהלת לימד אותי רבות על עצמי, וכך גם הלמידה מהתמודדויות של העמיתים לקבוצה. מעולם לא נחשפתי ולא למדתי בצורה הזאת. התובנות שלי מתהליך זה מלוות אותי גם היום.

**איציק קמחי**

**המפקח על משקלות ומידות, משרד התמ"ת**



הבניה וראייה רחבה של המערכות. הבנת המורכבות, השחקנים השונים ודרכי הפעולה של המערכת.

בתפקידי אני מוביל תהליכים רגולטוריים. הלימודים חשפו בפניי כלי מדיניות מגוונים בתחום הרגולציה, שכל אחד מהם מתאים למציאות אחרת, ואשר השפיעו על הכלים שפיתחתי בתחום זה.

**אלי ריבלין**

**מנהל סניף מרכז, בית הגלגלים**



הבנה לגבי הדרך הנכונה שבה ניתן לקדם עבודה מערכתית עם הרבה שחקנים בעלי אינטרסים מנוגדים, ועדיין לשמור על שיתוף פעולה.

נוסף על כך, הרחבתי את ידיעותיי על הרובד הכלכלי של העבודה, ולמדתי הרבה מושגים חשובים בכלכלה.

זאת נוסף על היכרות עם עמיתים וזוויות ראייה שונות.

הדמיית "ועידת האזרחים" בתחום החינוך פתחה חלון להבנת המורכבות של תהליך שבו מעורבים אזרחים מהשורה, בעלי רקע וצרכים שונים, בבואם להמליץ על דרכים להתמודד עם סוגיה ציבורית המשפיעה על חייהם. כמתנדבת בקהילה בתחום החינוך ותחומים נוספים, אני נתקלת מדי יום בצורך לגשר בין צרכים שונים של האוכלוסיות השונות בקהילה, ובשלב השני בצורך להיאבק למימוש החלטות שהתקבלו מול בעלי התפקידים ברשות המקומית. מאבק זה מעמיד בספק את נכונותם של מקבלי החלטות לשיתוף אמיתי וכן של האזרחים.



**יפית שור**

**האוניברסיטה העברית**

הכלים שרכשתי בקורס "ישראל 2048" מסייעים לי לבחון בעין ביקורתית את התקדמות התהליכים, ולהתמודד עם הגורמים המעכבים תוך בחינת דרכים שונות לשם כך. כל זאת, לצורך מימוש החלטות שהתקבלו על ידי האזרחים הפעילים.

**בוגרים נוספים במחזור**

**איציק נידם  
ראובן פינסקי  
דניאל קושניר  
כרמלה שמיר  
טליה דוד  
אילן מזרחי  
אוה נמיר  
אילן שפירא**

**שרון אבני  
ורד הראל  
יעקב דארין  
מורן מן  
שרית קאהן  
גיל אסקין  
רוית זמיר  
דיקלה כהן**

## דברים לזכר ערן שפרמן

### שוקי שדה

אם ערן שפרמן היה יודע שימים ספורים בלבד לאחר מותו תתחיל בארץ תנועת מחאה שתגיע לממדים של מאות אלפי בני אדם השוטפים את הרחובות בתביעה לצדק חברתי, הוא בוודאי היה מבקש טובה קטנה מהיושב במרומים – להישאר אותו קצת יותר, כדי להשתתף ולו בהפגנה אחת. כיום, כשאנו מתפעמים מהתעוררות החברתית, שבוודאי מורגשת גם במסדרונות בית הספר למדיניות ציבורית, שם דיברנו כל כך הרבה על הסוגיות האלו בדיוק, כדאי לזכור שבשנים האחרונות היו בארץ עשרות, מאות ואולי אף יותר חיילים אלמונים שפעלו במסגרות שונות וביקשו להפוך את ישראל לחברה צודקת יותר. הם עמדו ברחובות גם אם היו מעטים מאוד, מתוך ידיעה שיום אחד משהו חייב להשתנות ומישהו יקטיב. עכשיו, כשהציבור הרחב כן צמא לשמוע את דבריהם, דווקא קולו של ערן לא יישמע, קול עם עתיד שנגדע באופן אכזרי, כל כך מוקדם מהצפוי.

ציניות, לצערי, היא אחת התכונות שמאפיינות את הדור שלנו, ומשמשת כסוג של רעל משתק, שיש לקוות שמעתה ילך ויתנדף. בתוך ההקשר הזה פועל בית הספר למדיניות ציבורית, שאליו מגיעים אנשים מפוכחים ומודעים, אך מתקני עולם – כאלו שבאמת רוצים לשנות, גם אם לא יתחילו מחר בבוקר את המהפכה הצרפתית. כאן ערן בלט לא רק בזכות הנמרצות, חוש ההומור, ה"פלפלויות", היצירתיות והאנרגיות המיוחדות. הוא היה שונה בעיניי משום שלא נתן לחומות האלו של הציניות והחשדנות להשפיע עליו. הוא הלך לתוך-תוכה של העשייה במפלגת העבודה, לתוך הלוע של הפוליטיקה, שהפכה למילת גנאי גם אצל המרצה באוניברסיטה וגם אצל הבכיר בשירות הציבורי, משום שבסופו של יום, הוא ידע שזה המקום שבו באמת משנים את הדברים. כמתבונן מהצד, לא יכולתי שלא להתפעל מכך, וגם אפילו קצת לקנא בו על הביטחון הזה בצדקת הדרך, על הידיעה שאם זה הדבר הנכון שצריך לעשות, אז הולכים גם למקום שהאחרים תופסים כמלוכלך.

אני זוכר את הבחירות לתפקיד יו"ר המשמרת הצעירה במחוז ירושלים, כאשר ערן התמודד מול מועמד מקושר ממנו בהרבה ובעל סיכויים גבוהים יותר, ובכל זאת הצליח להפתיע וניצח. הוא ניסה לדבר על זה גם בבית הספר, לראות אם יוכל לפקוד חברים במיוחד עבורו, ולא התיימש מתגובות לא נלהבות של אלו שסירבו. ישבנו אחרי כמה זמן בפאב, והוא סיפר על מה שעבר עליו במהלך התקופה. תוך כדי הדברים חשבתי שאם הוא יתמיד בעולם הכל כך קשה הזה ויגיע לעמדה משמעותית, אולי הוא יוכל לתרום לזה שהפוליטיקה תיראה קצת אחרת. לא רק במובן הערכי של המילה, אלא גם במובן היצירתי, שאותו ראיתי בבית הספר. הייתה לו היכולת, בדיונים בכיתה או בעבודה על פרויקטים משותפים, להביא את הזווית הזאת שלא חשבנו עליה קודם לכן.

לא שמרנו על קשר רציף אחרי סיום הלימודים, אך מדי פעם דיברנו בטלפון והתעדכנו מה קורה עם השני. כך שמעתי ממנו גם על הקשיים וההתלבטויות בדרך שהוא בחר לעצמו, אבל גם על האפשרויות שהדרך מציעה – כמו, לדוגמה, שנת הלימודים שהייתה לו בלונדון, שבדיעבד התבררה כאקורד הסיום של חייו הקצרים. אבל יותר מהכול, ואני חושב על זה כשאני משחזר שיחות שהיו לנו, אני אזכור את ערן כלוחם – לא רק משום עצם העבודה שלו, הימים והלילות שהקדיש לפעילות שכללה גם מאבקים מפרכים. בעיניי הוא לוחם, ולא חשוב אם זו הייתה מלחמה שלא רבים ראו אותה, משום שהוא לחם גם על האפשרות שהעבודה הזאת, שליחות ציבורית, תהיה בעלת ערך בחברה שלנו, וחיוני שהיא תהיה כזאת אם רוצים להגיע לתיקון החברתי המיוחל.

אני לא זוכר אם ערן אהב את צמד הזמרים פול סיימון וארט גרפינקל, אבל כשניסחתי את מחשבותיי לפני כתיבת דברים אלו, עלו בי מילות הסיום של שירם "המתאגרף":

**"I am leaving, I am leaving  
But the fighter still remains".**

ערן הלך, אבל משהו מהלוחם שהוא היה נשאר אצל אלו שהכירו אותו.



# ערן שפרמן

ז"ל

עודד סטקלוב

בוגר תוכנית המצטיינים, כלכלן בחברת, "עדליא יעוץ כלכלי" [odeds@adalya.co.il](mailto:odeds@adalya.co.il)



## מי צריך שלטון מקומי (עצמאי) בכלל?

האמת היא שלא בטוח שראש הרשות שלנו עובד טוב יותר מפקיד הממונה על ידי המדינה. כך לפחות אמרו הנסקרים במחקר שבוצע באוניברסיטת חיפה על ידי ד"ר איתי בארי. כך גם מראים נתוני סקר שביעות הרצון של הלמ"ס בפילוח של רשויות עם או בלי חשב מלווה מטעם המדינה (כ-80 רשויות כאלה).

ניתן לומר כי זוהי פגיעה נוראה בדמוקרטיה. הרי ראש הרשות נבחר על רקע מצע שקובע את סדרי העדיפויות של תושבי הרשות, ועל כן הוא אמור למקסם באמצעות פעולותיו את רווחתם של התושבים, ופתאום מגיע איזה גורם חיצוני מטעם משרד הפנים שמחליט אם לחתום או לא לחתום על הוצאות הרשות! והחשב המלווה הזה אכן מחליט (ומקצץ). בתחום החינוך, לדוגמה, רשויות ללא חשב מלווה מוציאות כ-150% יותר על חינוך ממקורותיהן העצמיים לעומת רשויות שבהן פועל חשב מלווה.

בשלב זה אמור כל מי שעובד במשרד ממשלתי להכיר היטב את המצב. יכול השר, שהוא נבחר ציבור, להחליט על הוצאת כספים כרצונו החופשי, אולם עד שחשב המשרד, שהוא נציגו של החשב הכללי עלי אדמות (פקיד אוצר), לא יחתום על ההוצאה, לא תתבצע שום הזמנת עבודה. והנה הסוגיה המעניינת – מדוע ראש רשות מקומית, אשר חלק ניכר מכספיו אינו לקוח מתושבי עירו אלא מהמדינה, יכול להרגיש פגוע מכך שאינו יכול לממש את רעיונותיו, בעוד ששרי הממשלה לא יכולים להורות על רכישת ספר מתנה לסמנכ"ל בגובה 70 ש"ח (כולל עטיפה), ללא אישור חשב המשרד (אירוע שהיה באמת ונגמר ברוח טובה והרבה זיעת אפיים)?

הטיעון הוא כי אין כאן פגיעה מהותית בדמוקרטיה. דווקא חוסר פיקוח על כספים שעוברים לרשויות מקומיות היוצרות גירעון, מהווה פגיעה בדמוקרטיה, שכן תושבי רשות מסוימת נהנים מהוצאות עודפות נטולות כיסוי, שאותן יתר תושבי המדינה נאלצים לממן מכיסם. זאת, ללא שהם או נציגיהם בכנסת בחרו בכך. אם צריך לזקק תובנה כלשהי בנושא, הרי שהיא תהיה כנראה – ראש רשות מקומית עשוי לעמוד לעתים בין שתי בחירות: לספק שירות ברמה נמוכה מדי לטעמו אך לעמוד בתקציב, או לחלופין, לספק שירות ברמה גבוהה יותר, אך לחרוג מהתקציב. בשנים האחרונות בוחרים (או מאולצים לבחור) ראשי השלטון המקומי בחלופה הראשונה, החוסכת כסף רב לקופת המדינה.

מצד שני, בעוד הרגולטורים עוסקים רק במצב הפיננסי של הרשויות המקומיות, אנו עשויים לשכוח מטרה אחרת, שהיא בכלל מטרות המרכזית של השלטון המקומי – לספק שירותים לתושבים. האם שירותים אלו השתפרו או הורעו כתוצאה מירידת הגירעון בשלטון המקומי והכנסת כל אותם מפקחי-על לתמונה?

על שאלה זו אין כיום תשובה.

## מתוך הספד לערן שפרמן ז"ל

12 ביולי ח"כ עמיר פרץ

באנו היום אליך לבכות לך  
באנו היום לכאן לספוד לך  
באנו היום לספר לך

אני יושב ובוהה, התמונות מרצדות שוב ושוב, מקפצות מתחנת חיים אחת לשנייה, ואיני יודע מה חשוב לך יותר שיידעו, כי אם נספר הכול לא יסתיים הטקס לעולם. אוי, בן יקר ואהוב ערן, לא אחשוף בפניך את בכיי המר ואת שברוני, גם לא אחשוף עד כמה עזים כאביו ומר יגוני. כן אחזור למקומות מהם אט-אט צמחת, למקומות בהם חזון ראית, למקומות בהם חלמת ואהבת.

בימים הראשונים היית כולך שקוע בין המחשבים. תמיד מצאת דרך אל אירועים ואנשים. "אנשים", אמרת, "אין דבר כזה, יש איש ויש לב, כל אדם הוא עולם ומלואו". "אנשים", אמרת, "מה פתאום הכללות? כל איש הוא איש, והעולם הרי מלא פחדים וריגושים". "אירועים", אמרת, "מה פתאום אירועים? כל אירוע הוא תמצית של תהליך לחיים שלמים שלעולם לא נגמרים. אירוע הוא תמיד השתקפות הווה, הוא תמיד הכתובת על הקיר לקראת האירוע הבא".

ערן, חבל על הזמן, הוא יודע הכול, הוא פותר הכול, הוא מה זה חכם, אין עליו, כך אמרו כולם. אך הסתבר לכולם כי ערן הוא גם עמוד האש בראש המחנה, בגופו, ברגליו, בידי, הפגנה קטנה או גדולה, מה זה משנה; זה תמיד הרגע לשנות את העולם. וכן, ערן, ידעת לחלום בגדול, להביט אל החזון שמעבר לאופק הצר והמצומצם של רוב האנשים. אוהב אדם באשר הוא אדם, האמנת בשוויון, בצדק חברתי, בשלום כדרך לגאולה של עם ישראל. אבל יותר מכול אהבת להיות בשטח, להרגיש אנשים, לחוש במו ידיך, לצעוק בעצמך.

ערן, אומרים שאלוהים בוחר לקחת לצדו את הטובים ביותר, ובדרך כלל אנו נוטים לקבל זאת. אך הפעם אני רוצה לשאול את אלוהים שבשמים, מדוע עבדת כל כך קשה לייצר יצירת פאר מושלמת כל כך, הטובה שבטובות, רק כדי לקחת אותה לאחור תקופה כל כך קצרה? איש חכם ויפה, ספורטאי ששחה מאה בריכות כל בוקר, חביב, נעים, מלא שמחת חיים, אוהב את הבריות, מסייע לכולם, מצליח בכל דבר שנוגע בו. מדוע עשית יצירה כל כך מופלאה רק כדי להכאיב לנו? כאב עז כל כך, חד מתער, חודר וחותר את עורנו ונימינו עד לעצמותינו. מדוע עיניך צרות? מדוע מיהרת להחזיר את ערן אליך? מדוע לא נתת לנו ליהנות ממנו עוד כמה שנים, כי הרי לך יהיה תמיד מספיק זמן להושיב אותו לצדך.

אבל אם כך גזרת, אנו פונים אליך בתחינה ותפילה כי תשמור עליו מכל משמר. תן לו את היכולות להמשיך ולהעביר אלינו את עוצמותיו את אמונותיו ואת רוחו. אז אם לקחת אותו מאיתנו, תן לנו את הכוחות להמשיך בדרכו, בעשייתו ובאמונתו. דבר אחד בטוח, אתה צריך עוזר ויועץ טוב, אתה צריך אותו בין מלאכיך הקרובים ביותר. תשמע ממנו איך צריך להיראות העולם, כי עולות רבות בו. הוא יגיד לך מה צריך לתקן. הוא יגיד לך כמה העולם לעתים קשה, אכזר ומרע, ולעתים קל, נעים ומיטיב. הוא יספר לך על מלחמות בין העמים ועל השלום הנדרש לעולם. כן, אלוהים, העולם של ערן הוא החלום של כלנו.



רעות קידרון  
בוגרת תוכנית עתידים  
reutkidron@gmail.com



עמיחי לוי  
בוגר תוכנית עתידים, עו"ס, מרכז  
תחום התחדשות עירונית ותכנון  
פיזי, עיריית ירושלים  
amichailv@gmail.com



## ארגון בוגרי תוכנית "עתידים - צוערים למינהל הציבורי"

מטרת-העל של התוכנית הייתה הובלת שינוי משמעותי וארוך טווח במגזר הציבורי. המפתח למימוש מטרה זו נמצא כיום אצל בוגרי התוכנית, העובדים בתפקידים שונים בשירות הציבורי בכלל, ובשירות המדינה בפרט. בוגרי התוכנית, בהישגיהם האישיים במגזר הציבורי, מממשים את חזון התוכנית לשיפור ולטיוב המגזר הציבורי, לעידוד מצוינות, לקידום מנהיגות ציבורית ולתרומה לחברה הישראלית. קיום רשת עמיתים איתנה בין בוגרי התוכנית יהווה מכפיל כוח משמעותי לעשייה זו. איגוד הבוגרים תחת מסגרת ארגונית יגשים את רעיון רשת העמיתים, ויאפשר למסד שותפות לדרך בין הבוגרים לתוכנית, כדי להמשיך לפעול יחדיו להגשמת מטרותיה.

ארגון הבוגרים ייצור מאגר מידע מקצועי עדכני ותשתית פעילה לביסוס רשת עמיתים עבור בוגרי התוכנית, כך שיוכלו לזהות אפשרויות והזדמנויות לשיתוף פעולה מקצועי, לקידום יכולותיהם המקצועיות של הבוגרים בעבודתם ובפעולתם במגזר הציבורי ולחיזוק הקשרים המקצועיים והבין-אישיים ביניהם. בהמשך ייכללו בין חברי הארגון בוגרי תוכנית הצוערים לשירות המדינה.

במהלך השנה החולפת הואץ תהליך הקמתו של ארגון הבוגרים, תהליך שכלל בעיקרו את איתור צורכי הבוגרים, הגדרת חזון הארגון ומטרותיו ויצירת קשרים ראשוניים עם שותפים אפשריים לדרך. השנה החדשה, הבאה עלינו לטובה, תהא תקופה של השרשת הארגון במרחב המקצועי של בוגרי התוכנית. עם הפעולות שאותן יקדם הצוות המוביל של הארגון (הכולל חברים מכל מחזורי התוכנית) בשנה הקרובה ניתן למנות את פרויקט "בוגרים חונכים בוגרים", שבו בוגרים ותיקים של התוכנית יחנכו בוגרים צעירים בשלבי עבודתם הראשונים בשירות הציבורי; עריכת ימי עיון לקבוצות עניין מוגדרות בקרב הבוגרים, דוגמת עוזרי מנכ"ל או בעלי תפקידים העוסקים בנושא מסוים חוצה משרדים; בניית השתלמויות מקצועיות; הקמת אתר אינטרנט אשר ישמש לשימור ידע וליצירת והעמקת קשרים מקצועיים בין הבוגרים וכן עריכת כנסי בוגרים.

בוגרים המעוניינים להשתלב בקידום פעילות הארגון, להציע מרחבי פעילות לארגון או להעלות שאלות, מוזמנים לפנות אלינו. בהזדמנות זו נברך את מחזור ו' על סיום פרק ההכשרה ועל הצטרפותו לשורות הבוגרים.

מאחלת לכולנו שנה טובה, שנה של התקדמות ועשייה.

reutkidron@gmail.com  
taliacohen825@gmail.com

## מיומנו של בוגר עתידים מבט מסכם על "עתידים - צוערים למינהל ציבורי"

לאחר שמונה שנים, שישה מחזורים ולמעלה מ-120 בוגרים המשולבים במגוון ארגונים במגזר הציבורי, תוכנית "עתידים - צוערים למינהל הציבורי" מסתיימת במתכונתה הנוכחית. עבורי ועבור רבים מהבוגרים, מדובר היה בפרק מכין משמעותי לקראת ההשתלבות בתפקידים במגזר הציבורי.

גיליון זה עוסק בשלטון המקומי, זכיתי להיות חלק מקבוצה קטנה של בוגרי "עתידים" שהשתלבו דווקא בשלטון המקומי (ולא במשרדי ממשלה, כמרבית הבוגרים). אחרי עבודת מחקר על הטיפול בנוער בסיכון בעיריית ירושלים (בשנה א') ופרקטיקות במחלקה לזקן של עיריית ירושלים (בשנה ג') היה זה אך טבעי עבורי להמשיך לעבוד כעובד סוציאלי בעירייה לאחר סיום הלימודים והתוכנית. בשנה האחרונה עבדתי במינהל קהילה של עיריית ירושלים בריכוז תחום אינטר-דיסציפלינארי מרתק - שילוב מרכיבים חברתיים בתהליכי תכנון פיזי בעיר. זהו תחום בפיתוח שדורש הרבה עבודת שטח שמביאה לעיצוב מדיניות (נושא לכתבה בפני עצמה). שילוב תחומים הוא חוויה מוכרת מאוד מתוכנית ההכשרה של "עתידים" ובית הספר למדיניות ציבורית, וכישור נדרש במיוחד במעגלים הקצרים יחסית של השלטון המקומי. מהחוויה שלי ושל בוגרים אחרים, הידע, צורת המחשבה והכלים שנרכשו במהלך תוכנית ההכשרה, האקדמית והחוץ-אקדמית, נותנים את שלהם בצומתי חשיבה, קבלת החלטות ועשייה. גם הקשר החברתי והמקצועי עם החברים לתוכנית מהמחזורים השונים ועם הצוות הוא נכס לחיים (בעיריית ירושלים, כמו בארגונים אחרים, קיימת מעין "רשת עמיתים" קטנה של בוגרי תוכנית "עתידים" ובית הספר).

תוכנית "עתידים - צוערים למינהל ציבורי" אמנם מסתיימת בתצורתה הקודמת, אך בעתיד הקרוב יפעלו שתי תוכניות המשך שהן פועל יוצא של הצלחת התוכנית הנוכחית. האחת, תוכנית צוערים לשירות המדינה בהובלת נציבות שירות המדינה, והשנייה, תוכנית צוערים לשלטון מקומי בשיתוף עמותת ידידי "עתידים", משרד הפנים, המרכז לשלטון מקומי וגופים נוספים. לטעמי, זהו צעד מבורך של התמקדות בשני עולמות תוכן חופפים, אך כאלה שדורשים כל אחד את המיומנויות המיוחדות שלו. הן שירות המדינה והן השלטון המקומי יצאו נשכרים מכוחות שמגיעים חדורי מוטיבציה וידע מתאים לתפקידים החשובים ולאתגרים שאיתם הם מתמודדים.



יואב סיני

בוגר תוכנית המנהלים, יועץ לתהליכי תכנון במשרד החינוך  
toyoav@gmail.com

## פורום בוגרים של מחזור ה' בתוכנית המנהלים

ואנתרופולוגיה באוניברסיטה העברית, מר חיים דויטש – פסיכולוג קליני בעל שם ומנכ"ל מכון סאמט לשעבר, מר יגאל ברזני – סמנכ"ל הביטוח והגבייה במוסד לביטוח לאומי, פרופ' אסף חמדני – הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית.

עפרה רותם, ורדה אדוארדס ויואב סיני, הנמנים עם בוגרי מחזור ה', מרכזים את פעילות הפורום, וכל מפגש מאורגן ומתואם על ידי מתנדבים נוספים מבוגרי המחזור.

בית הספר למדיניות ציבורית מעודד את פעילותנו ותומך בה, נותן לנו אכסניה למפגשים ואף נושא במימון של 50 אחוזים מעלות הפעילות.

לאחר קרוב לשנה של פעילות הפורום אנו חשים כי הקמנו מסגרת בעלת ערך, התורמת לנו ומאפשרת לנו שלא להתנתק מן המסגרת של בית הספר למדיניות ציבורית, מקבוצת העמיתים שאיתה למדנו, ומן התכנים שבהם עסקנו כה רבות בעת הלימודים לתואר.

אנו מאמינים כי בהמשך נוכל גם ליצור פעילות שהיא בעלת משמעות והשפעה, ומקווים כי נוכל לגבש אמירה בנושאים שונים שעל סדר היום הציבורי.

לפרטים נוספים ניתן לפנות ליואב סיני:  
email toyoav@gmail.com | טל': 050-6283467

פורם הבוגרים של מחזור ה' בתוכנית המנהלים בבית הספר למדיניות ציבורית הוקם ביוזמת הבוגרים עצמם ובתמיכת בית הספר ובעידודו.

הפורום צמח מתוך התפיסה כי על נושאי תפקידים בכירים בשירות הציבורי להיות בתהליך מתמיד של למידה ופיתוח עצמי, וכן מתוך תחושה שהלכה והתגברה במהלך הלימודים כי התגבשה קבוצת לומדים/בוגרים שיש בה כדי לתרום לכל מי שהוא חלק ממנה. מטרת הפורום היא להמשיך את המסגרות החברתיות, הלימודיות והמקצועיות ואת תהליך ההפריה ההדדית, ונוסף על כך, ולא פחות חשוב, להיות גוף יזום פעיליות ואקטיבי בתחומים חברתיים ציבוריים.

הפורום מתכנס אחת לחודשיים, ולוקחים בו חלק כ-25 חברים. מעבר להיותם מפגשים חברתיים והזדמנות להתעדכן ולשמור על קשר, אנו משלבים במפגשים אלו גם תכנים מתחום המדיניות הציבורית, המועברים על ידי מרצה אורח, ולאחר מכן מקיימים שיח עמיתים בנושא הנבחר. במסגרת השיח, שאותו מנחה גב' נאוה רוזווסר, אנו דנים בדילמות אישיות ומקצועיות העולות במסגרת העבודה בשירות הציבורי.

עם המרצים שהופיעו בפנינו נמנים: פרופ' זלי גורביץ – פרופ' לאנתרופולוגיה ומשורר, לשעבר ראש המחלקה לסוציולוגיה





## תנועת שינוי כיוון



### ירדן ארליך

בוגר תוכנית עתידים, ממסדי ומקימי תנועת שינוי כיוון  
yarden.erlich@gmail.com



נדמה כי בשנים האחרונות הייאוש בקריית-שמונה הפך נוח. שנים של התנהלות בעייתית של המערכת הפוליטית והאזרחית בעיר, באזור ובמדינה, הפכו את הדמוקרטיה המקומית ברשות לדמוקרטיה פורמליסטית. הציבור מרגיש מרוחק מאוד מהשלטון, מעורבותו הצטמצמה למעשה האלקטורלי, ושקיפות שלטונית וארגונית הפכה למאפיין נדיר. במציאות זו גדל דור חדש של תושבים בפריפריה הצפונית, תושבים המנוכרים לעיר, לשלטון ובסופו של דבר גם לדמוקרטיה המקומית.

הצורך בשינוי אמיתי למצב הוא זה שהוביל להקמתה של תנועת "שינוי כיוון". התנועה, המורכבת ממתנדבים מחמש הרשויות המקומיות השונות באצבע הגליל (מטולה, קריית-שמונה, גליל עליון, מבואות חרמון ויסוד המעלה), הוקמה בדצמבר 2010 על ידי צעירי האזור במטרה לעודד עשייה אזרחית למען האזור כולו. לא עוד פסיביות ומסכנות, אלא חברה אזרחית פעילה ורחבה אשר עושה לעצמה.

אנו מאמינים כי היתרון היחסי של האזור טמון בתושביו – בהווה ובעבר. האזור הצמיח ומצמיח לאורך השנים בוגרים איכותיים הנמצאים כיום בנקודות מפתח בחברה הישראלית. שימוש מושכל בפוטנציאל אנושי זה עשוי לסייע לתנועה ולרשויות לקדם יחדיו את האינטרס האזורי. חשוב לציין כי קידום החשיבה האזורית באצבע הגליל אינו דבר של מה בכך. שנים של ניכור וחוסר אמון בין הקהילות השונות בצפון הכשילו כל ניסיון בנושא, ורק החמירו את היחסים בין הצדדים. כדי לספק מענה לבעיה זו, אנו פועלים בימים אלו ליצירתה של חברה אזרחית חזקה, הכוללת נציגות נרחבת מהיישובים השונים ואשר היא בעלת קבלות של עשייה חברתית ושינוי. לגבי דידנו, פעילות זו תוכל לשקם ולחזק את הזהות האזורית המשותפת, ותהווה בסיס לתחילתו של שיתוף פעולה אזרחי אמיתי, אשר יסייע לרשויות לפעול יחדיו לטובת האזור כולו.

אין פתרונות קסם למצבה של קריית-שמונה בפרט וולמצבה של הפריפריה הישראלית בכלל; השינוי המיוחל הוא תוצר של פעולות ממשלתיות ואזרחיות כאחד. כמשרתי ציבור וכתושבים חשוב שנפעל לחיזוק ולביסוס מנהיגות יצירתית וחדשה באזורים אלו, מנהיגות אשר תשכיל לרתום את ההזדמנויות והכלים השונים שמספקת המדינה להתפתחות המקומית של הפריפריה בישראל ולהשתמש בהם. ללא מנהיגות זו, השינוי המיוחל אינו ניתן להשגה.



Ron Amit and Galit Cohen Blankshtain (2011)

## The representative claim of deliberative planning: The case of Isawiyah in East Jerusalem

Environment and Planning D: Society and Space 29

תומכים ומבקרים של התכנון המתדיין (דליברטיבי) חוקרים לרוב תהליכי שיתוף בעולם אידיאלי, שבו הכוח היחיד הוא כוח השכנוע והתהליך הוא חד-פעמי. עם זאת, בעשור האחרון תיאוריות דמוקרטיות הציגו ניתוח מורכב יותר של תפקיד ההתדיינות בתהליכי קבלת החלטות. כך, שיתוף בקביעת מדיניות הוא תהליך ארוך ורב-פעמי של הידברות בין מוסדות מאורגנים לבין המרחב הציבורי. מאמר זה נשען על המסגרת של ייצוג פוליטי כדי לבחון תכנון מתדיין כהיבט של ייצוג פוליטי במערכת פוליטית-תכנונית מורכבת כירושלים. כנגד רקע של סביבה עוינת של שיתוף ציבור, נבחנת יוזמה של הכנת תוכנית מתאר חדשה לעיסויה במזרח-ירושלים כמהלך שהשפיע על אקולוגיית הייצוג של תושבי השכונה.



אסתי (הוס) גולן, (2011)

## זימות הורים להקמת בתי ספר הסדרה הכתומה

מה מניע הורים לקום ולעשות מעשה, וליצור יש מאין בית ספר עבור ילדיהם מחוץ לקורת הגג של משרד החינוך? אילו אסטרטגיות פעולה ומנגנונים מאפשרים להוציא אל הפועל מיזם כהקמת בית ספר? ומהי מדיניותן של הרשויות המקומיות ביחס למיזמים שהוקמו בלעדיהן? המחקר "זימות הורים להקמת בתי ספר" מנסה להתמודד עם שאלות אלה, ולבחון לעומק תופעה מסקרנת של הורים המקימים בתי ספר באופן עצמאי, תוך רצון להיכנס תחת המעטפת הממשלתית שתכיר ותתמוך בהם, ולהימנע מלהשתייך למערכת חינוך פרטית. אחת התובנות המעניינות שעלו מהמחקר והובילו למודל חדש של ניתוח מדיניות, היא כי ניתן לסווג מדיניות (על הדינמיות שבה) בהתאם למידת התמיכה או ההתנגדות ליוזמה, ובהתאם לרמת האקטיביות שלה.



Sharon Gilad (2011)

## Institutionalizing fairness in financial markets: Mission impossible?

Regulation & Governance 3(5)

המאמר מנתח את הליך המיסוד של "רגולציה תהליכית", דהיינו – תפיסה רגולטורית המאפשרת לחברות, ותובעת מהן, ליישם מטרות רגולטוריות באמצעות מערכת אכיפה פנימית התואמת את פעילותן העסקית ואת תנאיהן. המאמר בוחן את תגובתם של ארגונים מפקחים לרגולציה תהליכית ואת האסטרטגיות של גורמים פרו-רגולטוריים בתוכם. הניתוח מתמקד ביוזמה של הרגולטור הפיננסי בבריטניה, שם נעשה שימוש ברגולציה תהליכית בניסיון ליצור שינוי עמוק במערכת היחסים שבין חברות פיננסיות לבין לקוחותיהן. המסקנה העולה מהניתוח היא כי כאשר רגולציה תהליכית תובעת מחברות שינוי עמוק, הפנמת התביעות הרגולטוריות תהא כרוכה בשיתוף המנהלים ביישום ובמסגור בלתי מאיים של התביעות הרגולטוריות.



גדי טאוב (2011)

## נגד בדידות - רשמים דיעות ספרים

על קו התפר שבין מסות לבין סיפורים קצרים מציע ספרו החדש של גדי טאוב, "נגד בדידות - רשמים", סדרה מפתיעה של דיוקנאות ורשמים. מבעד לאלה נשקף עולם שהוא במידה הולכת וגוברת אינדיבידואליסטי, ומתוך כך עולות שאלות על המקומות שבהם נפרמים הקשרים בין יחיד, זולת ורבים. בעברית עזה ובהירה ובאמפתיה גלויה ואמיצה לדמויותיו, החריגות ברובן, מעורר הספר מחשבות טורדות מנוחה ומגשש אחר אופק שמעבר לאינדיבידואליזם החדש. הכרך השני של חיבור זה, "נגד בדידות - מחשבות", מבקש להוסיף נקודות מבט כלליות וסדורות יותר על הרשמים שכאן.



ג'ניפר אושר (2011)

## נייר מדיניות - "דיור נאות בהישג יד" בתוך "לכתוב נייר מדיניות", עורך יגיל לוי האוניברסיטה הפתוחה

הנייר הוגש בפני שר הבינוי והשיכון ביוני 2006, ונכתב במסגרת של הסדנה המתקדמת בהנחייתם של פרופסור דוד דרי, ד"ר ענת גופן ומר אבי גיל. הנייר מופיע כנייר מדיניות לדוגמה בספרו החדש של יגיל לוי "לכתוב נייר מדיניות" בהוצאת האוניברסיטה הפתוחה.

בנייר התופעה הלא רצויה מוגדרת כ"בעלי הכנסות נמוכות מתקשים להשיג דיור נאות בהישג יד". הגדרת הבעיה היא שימוש יתר בגישה של "עידוד בעלות בכל מחיר", הנחשב - בטעות - כתחליף למדיניות המספקת דיור נאות בהישג יד.

הנייר מתאר שלוש המלצות מדיניות: הסדר בשוק המשכנתאות, דיור "ציבורי" באספקה פרטית והתחלה של איסוף המידע הבסיסי בתחום.



Claude Berrebi and Esteban F. Klor (2011)

## Are voters sensitive to terrorism? Direct evidence from the Israeli electorate

American Political Science Review 102(3)

במאמר זה החוקרים חוקרים את השפעת הטרור בישראל על דעת קהל הבוחרים בעזרת נתונים מחמש מערכות בחירות לכנסת בין 1988 ל-2003 ומיזוגם עם נתונים על פיגועי טרור בישראל הכוללים אינפורמציה על המיקום, מידת הקטלניות והתזמון של כל פיגוע בישראל במשך תקופה זו.

החוקרים מתייחסים לסדרת שאלות, כגון האם התקפות טרור בסמוך לבחירות משפיעות על העדפות הבוחרים? האם הבוחר הישראלי מעניש את המפלגה השלטת בזמן הפיגועים או שמא הבוחר מגביר את תמיכתו במפלגות הימין, המזוהות עם מדיניות קשוחה ובלתי מתפשרת כנגד מחבלים? האם בוחרים מגיבים באופן שונה לפיגוע מקומי בהשוואה לפיגוע שהתרחש באזור מרוחק יותר בארץ? האם פיגועי טרור גורמים לפילוג אידיאולוגי בעם?

ממצאי המחקר מצביעים על כך שללא קשר למפלגה השלטת, פיגועים המתרחשים במהלך שלושת החודשים שקדמו לבחירות מגבירים את התמיכה במפלגות הימין, פיגוע מקומי משפיע באופן שונה מפיגוע בשאר הארץ על העדפת הבוחר הן בעוצמה והן בכיוון ההשפעה, ונוסף על הנזק הנראה לעין, פיגועי טרור גם מגבירים את הפילוג בהעדפות הבוחרים. לסיכום, בהינתן מספר הפיגועים, כמות ההרוגים והחלוקה הצמודה בהעדפות הבוחרים בישראל, ניתן לקבוע שפיגועי טרור השפיעו באופן משמעותי על תוצאות הבחירות בישראל.



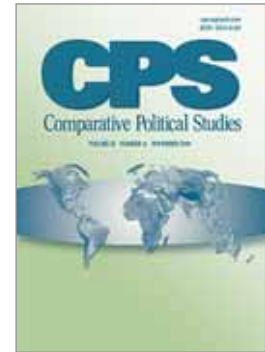


Levi Faur David and Xavier Fernandez i marin (2011)

## The global diffusion of regulatory agencies: Channels of transfer and stages of diffusion

Comparative Political Studies

הסוכנות הרגולטורית האוטונומית הפכה בתקופה האחרונה ל"מודל הראוי" למשילות במדינות ובמגזרים שונים. הדינמיקה של תהליך זה באה לידי ביטוי בנתונים שבהם משתמשים המחקרים, אשר מתייחסים להקמת סוכנויות רגולטוריות ב-48 מדינות וב-15 מגזרים בין השנים 1966 ל-2007. באמצעות אימוץ גישת הדיפוזיה כדי להסביר תהליך נרחב זה של שינוי מוסדי, הכותבים בוחנים את תפקיד המדינות והמגזרים כגורמי השינוי המוסדי בשלבים שונים של תהליך הדיפוזיה. החוקרים מדגימים כיצד הבניה מחדש של הבירוקרטיה מתרחשת באמצעות ארבעה ערוצים שונים של שינוי מוסדי. התוצאות מאתגרות את הגישות התיאורטיות הקיימות, אשר מדגישות יתר על המידה את תפקיד המדינה בתהליכי הדיפוזיה הגלובלית ואינן מתייחסות לשלבים השונים בתהליך זה.



ראובן גל וגלעד מלאך (2011)

## חרדים צעירים המכון הישראלי לדמוקרטיה

במהלך העשור הראשון של המאה ה-21 הוקמו פרויקטים שונים שנועדו לשלב את האוכלוסייה החרדית בצבא, בשירות אזרחי, בהשכלה גבוהה, בהכשרה מקצועית ובתעסוקה. נייר המדיניות סוקר את הפרויקטים הללו ומנתח את המכנה המשותף של תוכניות שהצליחו לחלחל בקרב האוכלוסייה החרדית. הנייר מתמקד בשילובם של גברים חרדים צעירים בגילים 20-29, המהווים את קבוצת היעד המרכזית של מעצבי המדיניות. לצורך הערכת התוכניות השונות, מציג הנייר שלושה תרחישים אפשריים ביחס להתפתחות התוכניות השונות עד לשנת 2021, ובוחרן ביחס לכך את האפקטיביות שלהן. נוסף על כך, מציג הנייר הצעות מדיניות שונות שנועדו להגביר ולהעמיק את שילוב האוכלוסייה החרדית (תוך שמירה על האוטונומיה שלה) בחברה ובכלכלה.



אילה הנדין (2011)

## השתלבות סטודנטים ערבים במערכת ההשכלה הגבוהה הישראלית הסדרה הכתומה

מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל מאופיינת בתת-ייצוג של האוכלוסייה הערבית בקרב הלומדים והמסיימים בכל תוארי הלימוד. המחקר הנוכחי מבקש להעמיק את ההבנה בדבר השתלבות סטודנטים ערבים במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל, ובוחרן כיצד הם מסבירים את השתלבותם זו, כיצד הם מגדירים השתלבות מוצלחת, וכיצד תובנות על אודות מקורות הצלחתם יכולות לעמוד לרשות המוסדות האקדמיים בסיוע אשר ישרת באופן טוב יותר סטודנטים מרקע מגוון. ממצאי המחקר מעלים אתגרים שונים לצד משאבים אשר מסייעים לתהליך השתלבות לימודי וחברתי מוצלח, ואשר משתקפים בקבלה לתחום ולמוסד הלימודים הרצוי, בכניסה למערכת, בהתמדה ובקבלת תואר. השלכות המדיניות של המחקר נידונות בהתאמה לסטודנטים ערבים ולאויברסיטה העברית, אך ניתנות להתאמה לקבוצות מיעוט שונות ולמוסדות השכלה גבוהה נוספים.



גיא אברוצקי ועופר אשכנזי (2011)

## יזמות חברתית בישראל 2011 עמותת נובה

המחקר נכתב במסגרת עמותת נובה ובסיוע קרן יד הנדיב. המחקר טוען כי המושג יזמות חברתית הוא למעשה ספקטרום המכיל שלושה טיפוסים של יזמות חברתית. טיפוסים אלו נבדלים זה מזה בפרמטרים כגון מידת החדשנות במיזם, מידת ההשפעה של המיזם על השוק, היקף ההשפעה והחברתית כן הלאה. הטיפוסים השונים מתמודדים עם בעיות שונות האופייניות לכל טיפוס, ועם התאמת הפתרונות השונים הרצויים לכל אחד מהם (תשתיתית, ארגונית, פיננסית וכו'). לבסוף, המחקר מכיל סקירה של פתרונות ליזמים עסקיים וחברתיים בארץ ובעולם, וממפה את הגופים התומכים ביזמים וביזמויות חברתיות בישראל.



שאול כהן (2011)

## היענות מורים לשינוי: גורמים המשפיעים על הצטרפות מורים לרפורמת "אופק חדש" בישראל הסדרה הכתומה

מחקר זה מנתח את הירתמות המורים המועסקים בבתי ספר שהצטרפו לרפורמת "אופק חדש" לשינויים מצד אחד, ומצד שני את הגורמים המשפיעים על התנגדות המורים לשינויים. הניתוח נעשה באמצעות ניתוחים סטטיסטיים כמותיים של השפעות מאפיינים אישיים של המורים וכן של השפעת המאפיינים הבית ספריים על סיכויי ההצטרפות של המורים ל"אופק חדש". המחקר מצא השפעות מובהקות של מאפיינים אישיים של המורים על סיכויי הצטרפותם ל"אופק חדש". עוד נמצא כי למאפיינים של בתי הספר השפעה משמעותית על הירתמות המורים המועסקים בהם לשינויים מעבר להשפעות של המאפיינים האישיים של כל מורה ומורה. על סמך ממצאי המחקר מועלות מסקנות והמלצות על אופן היישום הראוי של רפורמות מערכתיות בקרב מורים בכלל ורפורמות העוסקות בתנאי עבודה בפרט.



Yehezkel Dror (2011)

## Israeli state craft

Besa Studies in International Security

הספר מציע הערכה וניתוח מעמיקים של המדינאות המדינית-ביטחונית של מדינת ישראל במונחים של אתגרים ודרכי התמודדות, תוך בחינת ההצלחות והכישלונות לאורך השנים מצד אחד, ופיתוח המלצות לפרדיגמות מדינאות חדשות שיש בהן כדי להתמודד בהצלחה עם אתגרי המאה ה-21 מצד אחר. הדיון משלב את מדעי החברה, לימודי בטחון וגישות במדיניות ציבוריות עם ניסיונו האישי של פרופסור דרור בעיצוב מדינאות הלכה למעשה. החלק הראשון כולל ניתוח זירת המדינאות הישראלית תוך התייחסות ליחודיותה של ישראל יחד עם פיתוח מצפן ערכי למדינאות. במרכזו של הספר עומד מודל של הסכסוך הערבי-ישראלי, המתבסס על ניתוח של נקודות מפנה היסטוריות והמשמש בסיס להמלצות מדינאות ודיקליות בחלקן. פרק הסיום עומד על קשרי הגומלין בין תיאורית לבין עשייה מדינאית, ומציג את הצורך ביתר העמקה עיונית כחיוני לשיפור המדינאות בעולם בכללותו ובישראל בפרט.





## לוח מודעות

### פרסים



ברכות לענת חולתא,  
ינאי קרנצלר, ליאור שפר,  
אבישי ערמון, שירה שאטו  
ואברהם אסבאן על זכייתם  
בפרס על שם דיאגו  
לודובסקי.

## מינויים של קהילת בית הספר במגזר הציבורי

ברכות לזיו איילון, בוגר תוכנית המנהלים, על מינויו למשנה  
למנכ"ל עיריית ירושלים.

ברכות לייעל גבאי, בוגרת תוכנית המנהלים, על מינויה  
למנהלת המחלקה לתכנון מחקר ופיתוח במינהל לשרותי  
קהילה בעיריית ירושלים.

ברכות לאהרן גפן, בוגר תוכנית המצטיינים, על מינויו למנהל  
מחלקת פיתוח, תכנון ובקרה במינהל החינוך בעיריית  
ירושלים.

ברכות למוני מעתוק, בוגר תוכנית המצטיינים ותוכנית  
"עתידים", על מינויו לסגן מנהל האגף לכוח אדם ושכר  
ברשויות המקומיות.

ברכות לעידן הרשקוביץ, בוגר תוכנית "עתידים", על מינויו  
לעוזר מנכ"ל במשרד לאזרחים ותיקים.



### פרסים

ברכות לג'ניפר אושר,  
דוקטורנטית של בית  
הספר, על זכייתה  
במלגת השתלמות  
פוסט-דוקטורלית  
בחור"ל לשנת  
הלימודים תשע"ב.

### פרסים



ברכות לדר' רענן סוליציאנו קינן ולפרופ' משה מאור על זכייתם במענק  
הקרן הלאומית למדע בשנת הלימודים התשע"ב.

ברכות לליאור שפר, בוגר תוכנית המצטיינים, על זכייתו בפרס האגודה  
הישראלית למדע המדינה לעבודת מסטר מצטיינת.



בית הספר ע"ש פדרמן  
למדיניות ציבורית וממשל

The Federmann School of  
Public Policy and Government

אתר בית הספר:

Public-policy.huji.ac.il

# האוניברסיטה העברית בירושלים

## בית הספר מציע לכם מגוון תוכניות

### שואפים

להשפיע על דמותה של החברה הישראלית?

לעצב מדיניות ציבורית?

להנהיג תהליכים שיקבעו את אופייה של מדינת ישראל?

## המרכז להכשרת בכירים

במרכז שתי תוכניות דגל לתואר מוסמך במדיניות ציבורית:

### תוכנית המנהלים

מיועדת למנהלים

בכירים ובעתודה לבכירות, בשרות הציבורי הרחב, שלטון מקומי ובחברה האזרחית המבקשים להעמיק את יכולת ההשפעה והובלת מדיניות. מלגות עד 20,000 ש"ח למתאימים.

### תוכנית בש"מ

בכירים בשרות המדינה

בשיתוף ובמימון המדינה – מיועדת לפתח אליטה של סגל בכיר על-משרדי בשרות המדינה בישראל. מחזור ראשון יתחיל במאי 2011 – ההרשמה בעיצומה.

לפרטים נוספים: 02-5882248, 02-5881934

[exmpp@savion.huji.ac.il](mailto:exmpp@savion.huji.ac.il)

## תוכנית המצטיינים ללימודי מוסמך במדיניות ציבורית

פטור משכר לימוד בשנה א' למתקבלים

פרטים נוספים בטלפון

02-5881533 או

02-5880048

[public\\_policy@savion.huji.ac.il](mailto:public_policy@savion.huji.ac.il)

## התוכנית המשולבת לתואר מוסמך בכלכלה ובמדיניות ציבורית

התוכנית מיועדת לבוגרים מצטיינים של החוג לכלכלה הרואים את עתידם בשירות הציבורי. המתקבלים לתוכנית יזכו בפטור משכר לימוד בשנה א'.

פרטים נוספים בטלפון: 02-5881533 או 02-5880048

[public\\_policy@savion.huji.ac.il](mailto:public_policy@savion.huji.ac.il)