

קרן דליה ואלי
הורביץ בע"מ



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה

2020

16-14 בדצמבר

מעמדו של השלטון המקומי

חומרי רקע לדיוני הכנס

יושבי ראש הכנס: פרופ' יוג'ין קנדל | פרופ' קרנית פלוג
מנהלת הכנס: דפנה אבירם-ניצן

**השלטון המקומי בישראל
רקע כללי סוגיות ליבה ואתגרים**

אריאל פינקלשטיין

מחקר מדיניות 157

דצמבר 2020

Local Government in Israel: General Background, Core Issues, and Challenges
Ariel Finkelstein

עריכת הטקסט: נועה שליטין
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר־דיין
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: גרפוס פרינט ירושלים

מסת"ב: 978-965-519-329-9

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2020
נדפס בישראל, תשפ"א/א/2020

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים במחקר מדיניות זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	תקציר
11	מבוא
16	פרק 1. רקע כללי: השלטון המקומי בישראל במבט השוואתי ותאורטי
16	1.1. מבנה השלטון המקומי בישראל
18	1.2. השלטון המקומי בעולם והתמורות במעמדו
23	1.3. מעמד השלטון המקומי בישראל בהשוואה לעולם: ריכוזיות קיצונית
29	1.4. ההשפעות של ביזור סמכויות לשלטון המקומי
32	פרק 2. שיטת בחירות וממשל
32	2.1. הקדמה
33	2.2. גיוון בשיטת הבחירות והממשל
34	2.3. ייצוג נשים במועצת הרשות
36	2.4. הגבלת כהונה לראשי רשויות
37	2.5. ביטול הסיבוב השני בבחירות
37	2.6. מפלגות ארציות ברשויות המקומיות
38	2.7. הדחת ראשי רשויות והקמת ועדות קרואות
40	פרק 3. מועצת הרשות
40	3.1. הקדמה
40	3.2. תגמול כספי
41	3.3. סביבה וכלים לעבודה
42	3.4. תפקידי הפיקוח והבקרה של המועצה
42	3.5. מועצת הרשות כרשות מחוקקת ומבצעת
44	3.6. סקירת פרסומים ושיח ציבורי
45	פרק 4. מיסוי ותקצוב
45	4.1. הקדמה
46	4.2. מידת האוטונומיה הפיננסית של הרשויות המקומיות: ריכוזיות קיצונית

- 48 4.3. ההשפעות השליליות של העיוות בתמריצים
- 50 4.4. צדק חלוקתי
- 52 4.5. עיוותים בירוקרטיים: חישוב שטח הנכסים וסיווגי הארנונה
- 53 4.6. סקירת פרסומים ושיח ציבורי

פרק 5. הדרג המקצועי

- 54 5.1. מינוי, ניהול ופיתוח ההון האנושי
- 56 5.2. המינויים והמעמד של שומרי הסף: יועץ משפטי, גזבר ומבקר עירייה
- 59 5.3. סקירת פרסומים ושיח ציבורי

פרק 6. סמכויות ותחומי אחריות של הרשויות המקומיות

- 60 6.1. הקדמה
- 60 6.2. חינוך
- 62 6.3. רווחה
- 63 6.4. תכנון ובנייה
- 65 6.5. תחבורה
- 66 6.6. דת ומדינה

פרק 7. סוגיות רחב

- 68 7.1. אזוריות: חשיבה אזורית ודרג אזורי
- 70 7.2. שחיתות
- 71 7.3. שקיפות
- 74 7.4. שיתוף הציבור
- 75 7.5. שלטון מקומי ערבי
- 77 7.6. שלטון מקומי חרדי
- 78 7.7. תאגידים עירוניים

סיכום

רשימת המקורות

ת ק צ י ר

מחקר זה מספק רקע כללי על השלטון המקומי בישראל ומבקש למפות את סוגיות הליבה והאתגרים הקשורים במבנה שלו. המחקר מצביע על שני סוגים עיקריים של כשלים מבניים בשלטון המקומי בישראל: האחד, ריכוזיות יתר של המערכת השלטונית במדינה, המביאה לצמצום בסמכויות של השלטון המקומי; האחר, פגמים פנימיים בתוך השלטון המקומי, בלא קשר ליחסים בינו ובין הממשלה, שהעיקרי שבהם הוא עוצמתו הרבה מדי של ראש הרשות אל מול חולשתה של מועצת הרשות. ההמלצה הכללית של המחקר היא ביזור כפול של המערכת השלטונית בישראל: מהרמה הממשלתית לרשות המקומית (ביזור אנכי), ובתוך הרשות המקומית מראש הרשות לחברי המועצה (ביזור אופקי).

הנחת היסוד של המחקר היא שחיזוק מעמדו של השלטון המקומי הוא מטרה חשובה משתי סיבות: מהזווית הערכית-דמוקרטית חיזוק השלטון המקומי יכול לתרום לחיזוק התרבות הפוליטית הדמוקרטית ולשיפור הדמוקרטיה הישראלית בהיבטים של ייצוג, היענות, שקיפות והשתתפות; מהזווית השירותית, חיזוק השלטון המקומי יכול להביא לשיפור באיכות השירותים המוענקים לתושבים, לחיזוק השירות הציבורי ולפיתוח הכלכלה בישראל.

מערכת השלטון המקומי בישראל נדונה במחקר הן בסקירה היסטורית של ההתפתחויות שלה במהלך השנים והן בהשוואה למדינות אחרות, בבחינת היחסים הפנימיים בתוך המדינה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי ובבחינת מערכת השלטון המקומי כשלעצמו. ברוב המדינות המפותחות התגבשה תפיסה עקרונית ומוצהרת שהשלטון המקומי הוא גוף דמוקרטי עצמאי ואוטונומי,

ותפיסה זו באה לידי ביטוי בעקרונות האמנה האירופית לממשל עצמי מקומי (1985), שעליה חתמו כמעט כל מדינות אירופה. מנגד, התפיסה הרווחת בישראל היא שהשלטון המקומי הוא במובנים רבים זרוע ביצועית של הממשלה. המחקר מראה שמדינת ישראל היא אחת המדינות הריכוזיות ביותר בעולם המערבי ושמעמד השלטון המקומי בה חלש בהשוואה למדינות אחרות: במדד הביזור לרשויות המקומיות של חוקרי הבנק העולמי נמצא כי ישראל מדורגת במקום 94 מתוך 182 מדינות בעולם, ומכלל מדינות OECD ישראל דורגה במקום הנמוך ביותר – כלומר המדינה הכי פחות מבוזרת.

חולשתו של השלטון המקומי בישראל באה לידי ביטוי בכמה היבטים:

פינוסי. תקציב הרשויות המקומיות הוא 5.5% בלבד מהתוצר בישראל, לעומת 11% בממוצע במדינות OECD; הריכוזיות בתחום הפינוסי באה לידי ביטוי בכך שהרשויות המקומיות בישראל כמעט שאינן שולטות על גובה המיסים שהן גובות, כך ש-95.1% מהמיסוי המקומי בישראל נקבע על ידי הממשלה, לעומת ממוצע של 7.8% בלבד במדינות OECD; גם במדד הבנק העולמי דורגה ישראל כמדינה שרמת הביזור הפיסקלי בה היא הנמוכה ביותר מכל מדינות OECD.

ניהול ההון האנושי. האוטונומיה של הרשויות המקומיות נבחנת בין השאר על פי מידת האוטונומיה שלהן לנהל את כוח האדם שלהן, ובתוך כך היכולת לקלוט עובדים חדשים, לקבוע שכר ולפטר עובדים באופן עצמאי, בלא התערבות רגולטורית של הממשלה. במדד הבנק העולמי נמצא כי מתוך 182 מדינות ישראל דורגה במקום ה-109 – הנמוך ביותר מכלל מדינות OECD – במידת הביזור הניהולי לרשויות המקומיות.

סמכויות. היקף הסמכויות של השלטון המקומי בישראל מצומצם יחסית. תחום החינוך בולט במיוחד בריכוזיות שלו – OECD מציג חמישה סוגי מודלים של מערכות חינוך הקיימים במדינות החברות בו וממקם את ישראל בקבוצת המדינות הריכוזיות ביותר בתחום החינוך, משום שהיא ממעטת לקבוע מדיניות בשיתוף הרשויות המקומיות ומנהלי בתי הספר. הריכוזיות בולטת מאוד גם בתחום התחבורה, ובפרט התחבורה הציבורית.

נתוני OECD מצביעים על מתאם חיובי בין מידת הביזור לשלטון המקומי במדינה ובין גובה התוצר לנפש ומידת היעילות של עבודת הממשלה. אף שממצאים אלו

לבדם אינם מעידים בהכרח על קשר סיבתי, תאוריה מרכזית טוענת כי הביזור תורם לאיכות השירותים לתושב משום שהשלטון המקומי אוצר מידע רב יותר על התושבים והעדפותיהם ויש לו היכרות טובה יותר עם הקהילה והמרחב, ולכן הוא מסוגל לספק את המוצרים הציבוריים המקומיים באופן טוב יותר.

הצורך להעצים את כוחו של השלטון המקומי התחדד במיוחד בשנים האחרונות לנוכח חוסר יציבות כרוני של השלטון המרכזי במשך שנים רבות, המתבטא בכך ששרים ממעטים להישאר בתפקידם למשך תקופה ארוכה. תופעה זו התעצמה במשבר השלטוני הפוקד את ישראל בשנים 2019-2020, שהוביל לרצף של מערכות בחירות וממשלת מעבר שכינה במשך תקופה ארוכה במיוחד. חוסר היציבות פוגע מאוד בביצועי הממשלה, בעוד השלטון המקומי מתאפיין ביציבות, שלדעת רבים מביאה לתפקוד מוצלח בהרבה.

ייתכן שבשל המשבר בשלטון המרכזי התגברה בשנים האחרונות התופעה של רשויות מקומיות שאינן מחכות לממשלה אלא פועלות באופן עצמאי (במסגרת החוק), כפי שבא לידי ביטוי במיזם התחבורה המקומי בשבת "נעים בסופ"ש" מאז נובמבר 2019 ביוזמת עיריית תל אביב. נראה שמשבר הקורונה חשף את הפוטנציאל הגלום בשלטון המקומי במלוא עוצמתו: תהליך קבלת ההחלטות בממשלה ובכנסת ספג ביקורת ציבורית נוקבת, בעוד הרשויות המקומיות נתפסו בעיני רבים כמבוגר האחראי, המנסה לנווט את התושבים להתנהלות ראויה על רקע הכאוס השורר בשלטון המרכזי. בתחילתו של המשבר הממשלה מיעטה לערב את השלטון המקומי בקביעת המדיניות וביצוע המשימות הנדרשות, אך רשויות מקומיות רבות לא חיכו לממשלה ואף הקימו מערכים אפידמיולוגיים עצמאיים לקטיעת שרשרת ההדבקה. גורמי המקצוע בממשלה שזיהו את החוזקות של השלטון המקומי אף הובילו לגיבוש של תוכנית הרמזור, שבה תפקידן של הרשויות המקומיות בניהול המשבר גדול.

נראה שההתפתחויות הללו הביאו לנכונות גוברת של גורמי הממשל לבזר יותר סמכויות לרשויות המקומיות, אך בפועל טרם נראו צעדים משמעותיים בתחום זה. סקרים מלמדים כי תהליכי ביזור עתידיים לזכות לאהדה מהציבור הישראלי. במגוון סקרים מהשנים האחרונות נמצא כי אמון הציבור בשלטון המקומי גבוה בהרבה מאמון הציבור בממשלה, בכנסת ובמפלגות. למשל, במחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה משנת 2019 נמצא ש-56% מהתושבים בישראל

נותנים אמון ברשות המקומית שהם מתגוררים בה, לעומת 33% הנותנים אמון בממשלה, 29% בכנסת ו-16% במפלגות.

המחקר מצביע גם על חולשות מבוניות של השלטון המקומי בישראל, והעיקרית שבהן היא עוצמה רבה מדי של ראש הרשות אל מול חולשה של מועצת הרשות. מעמדם של חברי המועצה בישראל - ובפרט חברי האופוזיציה - נמוך מאוד: ברוב מוחלט של המדינות המפותחות חברי המועצה זוכים לתגמול כספי, ולעיתים אף לשכר מלא, ואילו בישראל חבר מועצה עובד בהתנדבות, ובדרך כלל אינו מתוקצב במשאבים שיכולים לסייע לו בעבודתו. נוסף על כך, לחברי המועצה יש מעט מאוד כלים יעילים לפיקוח ובקרה על עבודת הרשות. החולשה של הפיקוח והבקרה על הרשות המקומית באה לידי ביטוי מובהק גם בחולשת מעמדם של מבקרי הרשויות המקומיות.

נוסף על כך המחקר מצביע על בעיות מבוניות הקיימות בשלטון המקומי, בהן: שיטת המיסוי המקומי (ארנונה) הגורמת עיוותים, שהחמור שבהם הוא פגיעה בהיצע הדירות למגורים בישראל; אי־שוויון בין הרשויות ופגיעה של שיטת הארנונה ברשויות החלשות בשל התייעודף לארנונה מאזורי תעשייה ומסחר; חוסר שקיפות בכמה מהרשויות המקומיות; ייצוג נמוך מאוד של נשים במועצת העיר ובראשות המועצה בהשוואה למדינות המפותחות; מחסור בכוח אדם איכותי ברשויות אחדות.

מטרתו של מחקר זה היא לספק רקע כללי לסוגיות הליבה של מבנה השלטון המקומי בישראל ופירוט שלהן ושל האתגרים הנובעים מהן. נקודת המוצא שלו היא שחיזוק מעמדו של השלטון המקומי הוא מטרה חשובה משתי סיבות: מנקודת מבט ערכית-דמוקרטית, חיזוק השלטון המקומי יכול לתרום לחיזוק התרבות הפוליטית הדמוקרטית ולשיפור הדמוקרטיה הישראלית בהיבטים כמו ייצוג, היענות, שקיפות והשתתפות; מנקודת מבט מעשית, חיזוק השלטון המקומי יכול לשפר את יעילות השירותים המוענקים לתושבים ואת השירות הציבורי ולסייע בפיתוח הכלכלה בישראל.

במובנים רבים השלטון המקומי בישראל מצוי כיום על פרשת דרכים. מחד גיסא הוא סובל מחולשות מבניות וניצב בפני אתגרים ברורים, ובהם המעמד הנמוך של חברי המועצות ברשויות המקומיות, ריכוז יתר של סמכויות בידי השלטון המרכזי, משברים כלכליים, מחסור בכוח אדם מיומן ועוד. סוגיות אלו ואחרות יפורטו להלן. מאידך גיסא בשנים האחרונות נחשף הפוטנציאל הרב של השלטון המקומי, כך שבשיח הציבורי נשמעים יותר ויותר קולות הקוראים לחיזוק מעמדו.

דוגמה מובהקת לפוטנציאל הטמון בשלטון המקומי ניתן למצוא בימים אלה ממש. מדינת ישראל מצויה זה שנתיים במשבר שלטוני. מדצמבר 2018 עד מאי 2020, במשך כשנה וחצי, כיהנה בישראל ממשלת מעבר שסמכויותיה חלקיות בלבד, בלא יכולת ממשית לקדם מדיניות, ואף לאחר הקמת הממשלה לא אושר תקציב למדינה. על רקע חולשתו הרבה של השלטון המרכזי בתקופה זו בולטות היציבות והיעילות של השלטון המקומי, המספק לאזרחים את השירותים הבסיסיים ביותר בשטח: שירותים ממלכתיים, כדוגמת חינוך ורווחה, ושירותים מקומיים, בעיקר בתחומי ניקיון ותברואה, מים, ביוב ותכנון עירוני. חוסר היציבות בשלטון המרכזי אינו תוצאה רק של הקיפאון הפוליטי בשנתיים האחרונות אלא הוא מאפיין קבוע וותיק יותר שלו: שרים ומנכ"לים מתחלפים במשרדי הממשלה באופן תדיר, לעומת ראשי הרשויות המקומיות, המכהנים לתקופה יציבה של חמש שנים וסיכוייהם להיבחר לקדנציות נוספות גבוהים – והרי ידוע שהיציבות מאפשרת ראייה ותכנון לטווח ארוך. באופן כללי יותר, התחושה של אזרחים רבים היא שהשלטון המרכזי מתקשה לספק את צוריהם, סובל ממשבר משילות מתמשך ולוקה בגירעון דמוקרטי בהיבטים של ייצוג והיענות של המערכת הפוליטית לאזרחים ובהיבטים אחרים. לנוכח

כך האפשרות של חיזוק השלטון המקומי כחלופה או תוספת הכרחית לשלטון המרכזי עלתה בשנים האחרונות למרכז הבמה.

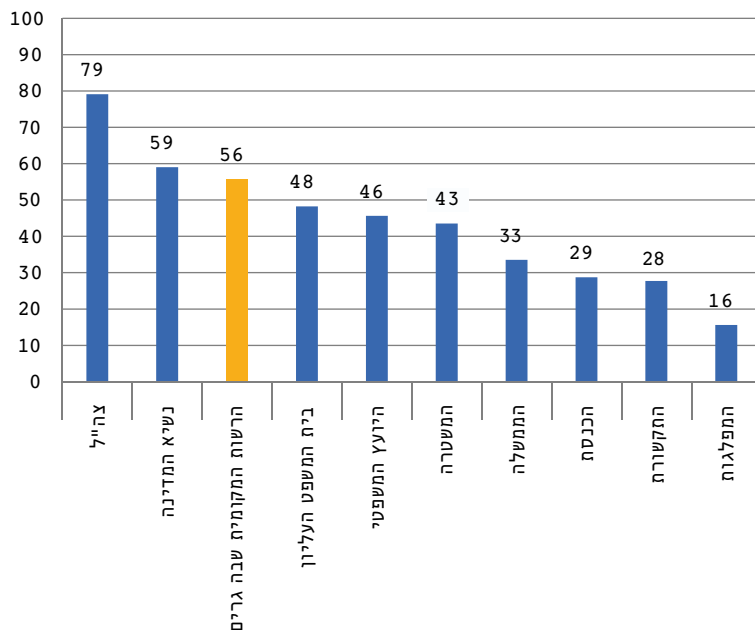
דוגמה להצבת חלופה כזו לשלטון המרכזי היא מיזם "נעים בסופ"ש", שהחל לפעול בנובמבר 2019, ובמסגרתו רשויות מקומיות במרכז הארץ מפעילות תחבורה ציבורית בשבת בחינם עבור התושבים, בניגוד למדיניות הממשלה, הדוגלת בהיעדר תחבורה ציבורית בשבת. הדיון הציבורי הרחב שעורר מיזם זה עסק כמובן ביחסי דת ומדינה בישראל אך הציף גם את שאלת מעמדו של השלטון המקומי בישראל.

יעילות השלטון המקומי לעומת השלטון המרכזי נחשפה בשנה האחרונה גם על רקע התנהלות המדינה במשבר הקורונה: קבלת ההחלטות בממשלה ובכנסת ספגה ביקורת ציבורית נוקבת, בעוד הרשויות המקומיות נתפסו בעיני רבים כמבוגר האחראי המנסה לנווט את התושבים להתנהלות ראויה על רקע הכאוס השורר בשלטון המרכזי. הביקורת על הממשלה קשורה גם באופן הריכוזי שבו ההחלטות מתקבלות, והיא אף הובילה לגיבוש של תוכנית הרמזור, במטרה לחזק את מקומן של הרשויות המקומיות בהתנהלות מול המשבר (אם כי נכון לעת כתיבת שורות אלו בשל מאבקים בממשלה התוכנית התעכבה ולא התממשה). ביקורת אף נמתחה בעת המשבר על הריכוזיות של משרד החינוך, ובעקבותיה שר החינוך יואב גלנט הקים ביולי 2020 ועדה שתבחן ביזור סמכויות לרשויות המקומיות בתחום החינוך.

אפשר להניח שאירועי השנתיים האחרונות הביאו לחיזוק של אמון הציבור בשלטון המקומי, אך למעשה עוד בטרם ההתפתחויות האחרונות סקרים הראו כי הציבור הרחב רוחש לשלטון המקומי אמון רב יותר משהוא רוחש לכנסת או לממשלה. מידת האמון ברשויות המקומיות לעומת שאר הגופים הציבוריים בישראל נבחנה בפעם האחרונה בינואר 2019 בסקר מקיף של המכון הישראלי לדמוקרטיה, כמוצג להלן בתרשים 1.

חרשים 1

שיעור האזרחים בישראל המביעים אמון במוסדות בשנת 2019 (%)



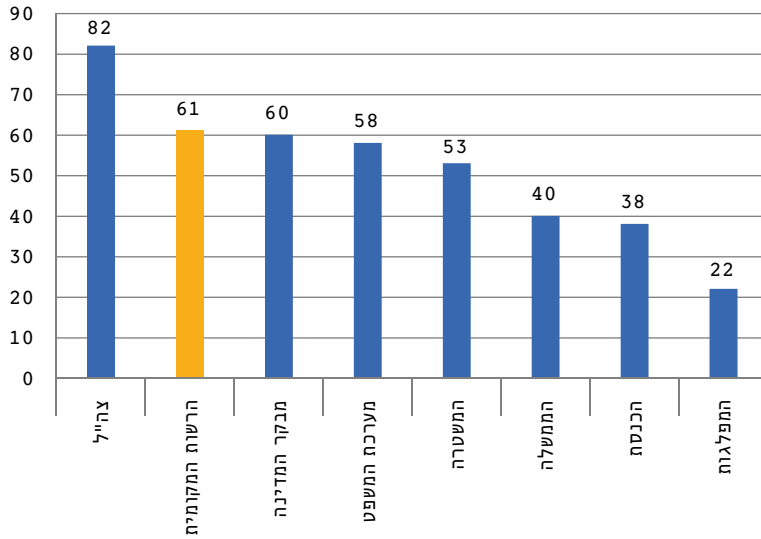
מקור: על פי נתוני הרמן ואחרים, 2019.

מכל גופי הממשל הרשויות המקומיות זוכות לאמון גבוה במיוחד, הנמוך רק מהאמון בצה"ל ובנשיא המדינה, גבוה במעט מהאמון במערכת המשפט ומהאמון במשטרה, וגבוה בהרבה מהאמון בכנסת ובממשלה. במדד הדמוקרטיה הישראלית משנת 2018 התקבלו ממצאים דומים (הרמן ואחרים, 2018).

ממצאים דומים עולים גם מנתוני הסקר החברתי 2015 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כפי שמוצג בתרשים 2.

חרשים 2

**שיעור האזרחים בישראל המביעים אמון במוסדות השלטון
בשנת 2015 (%)**



מקור: על פי נחוני הסקר החברתי של הלמ"ס לשנת 2015.

האמון ברשויות המקומיות לפי סקר זה הוא 61% - נמוך רק מהאמון בצה"ל, גבוה במעט מהאמון במבקר המדינה ובמערכת המשפט, וגבוה בהרבה מהאמון בממשלה, בכנסת ובמפלגות. חשוב להזכיר שהסקרים הללו נערכו עוד בטרם שלוש מערכות הבחירות בשנים 2019-2020 ולפני פרוץ משבר הקורונה, ולא מן הנמנע שבשל אירועי השנתיים האחרונות אמון הציבור בשלטון המקומי אף עלה לעומת אמון הציבור בממשלה ובכנסת.

כאמור, מטרתו של מחקר זה היא לספק רקע כללי לסוגיות הליבה של מבנה השלטון המקומי בישראל ופירוט שלהן ושל האתגרים הנובעים מהן. בשל התחום הרחב של מחקר זה לא יכולתי לסקור את כל הסוגיות החשובות

הקשורות בשלטון המקומי ולפיכך בחרתי סוגיות שלדעתי הכשלים בהן ברורים ושיש להן השלכות משמעותיות או סוגיות שנשמעו בעניין קריאות לרפורמה.

המחקר פותח בפרק רקע כללי שמטרתו לספק מידע חוקי והיסטורי על פעילות השלטון המקומי בישראל בהשוואה למדינות בעולם. אחריו שישה פרקים - כל אחד מהם סוקר סוגיה עקרונית אחת בעניין השלטון המקומי, לרבות תת־נושאים הנגזרים ממנה. כל פרק מצביע על הבעיות והאתגרים העיקריים בסוגיה הנדונה ועל המחקר והשיח הציבורי הקיימים בעניינה. פרקים אלו עוסקים בתחומים הבאים: שיטת הבחירות והממשל בשלטון המקומי בישראל; מעמדה של מועצת העיר, לרבות תגמול כספי לחברי המועצה והיקף סמכויותיהם; מודל המיסוי והתקצוב של השלטון המקומי בישראל והשפעותיו על מידת האוטונומיה של הרשויות, תכנון ובנייה, צדק חלוקתי ועוד; הדרג המקצועי ברשויות המקומיות, בפרט בכל הכרוך במינוי, ניהול ופיתוח ההון האנושי ומעמדם של שומרי הסף; סמכות השלטון המקומי, בעיקר מול השלטון המרכזי, בתחומים חינוך, רווחה, תכנון ובנייה, תחבורה ודת ומדינה; סוגיות רוחביות הקשורות בשלטון המקומי - אזוריות, שחיתות, שקיפות, שיתוף הציבור, שלטון מקומי ערבי, שלטון מקומי חרדי ותאגידים עירוניים.

פרק 1

רקע כללי: השלטון המקומי בישראל במבט השוואתי ותאורטי

מטרתו של פרק זה היא לספק רקע כללי על מעמד השלטון המקומי בישראל ופעילותו בהשוואה לעולם. בתחילה אציג בקווים כלליים את המבנה המוסדי והחוקי של השלטון המקומי בישראל, ולאחר מכן אדון במעמדו של השלטון המקומי בישראל בהשוואה למעמדו בעולם מתוך נקודת המבט התאורטית וההשוואתית העיקרית הרלוונטית למחקר זה: מידת הריכוזיות והביזור בשלטון. אבקש להראות כי מדינת ישראל היא אחת המדינות הריכוזיות ביותר בעולם המערבי וכי מעמד השלטון המקומי בה חלש בהשוואה למדינות אחרות.

1.1 מבנה השלטון המקומי בישראל

במדינת ישראל פועלות כיום 257 רשויות מקומיות. הרשויות המקומיות בישראל נחלקות לארבעה סוגים: עירייה – רשות מקומית של עיר, שמספר תושביה עולה על 20,000 בדרך כלל; מועצה מקומית – רשות מקומית של יישוב, שאופיו עירוני, כפרי או קהילתי ומספר תושביו בין 2,000 ל-20,000; מועצה אזורית – מועצה המאגדת כמה יישובים כפריים וקהילתיים באזור גאוגרפי מסוים; מועצה מקומית תעשייתית – רשות מקומית המנהלת אזור תעשייה בין-יישובי שלא מתגוררים בו תושבים. מתוך 257 הרשויות הפועלות בישראל 77 הן עירויות, 124 מועצות מקומיות, 54 מועצות אזוריות ו-2 מועצות מקומיות תעשייתיות.

רשויות מקומיות קיימות באזור זה כ־150 שנים, ורישומן עוגן כהסדר משפטי עם חקיקת חוק העיריות ב־1877 על ידי השלטון העות'מאני ששלט אז בארץ. חוק העיריות העות'מאני נשאר בתוקף עד שנת 1934, אז חוקקו הבריטים את פקודת העיריות. עוד לפני כן חוקקו הבריטים ב־1921 חקיקה נפרדת בעניין רשויות מקומיות קטנות יותר – פקודת המועצות המקומיות. שתי הפקודות זכו לניסוח מחודש לאחר הקמת המדינה, ב־1964, ועם חוקים אחרים הן משמשות עד היום מקור לדיני הרשויות המקומיות (גל־נור ובלאנדר, 2014; מידני, 2014). ראשיתן

של המועצות האזוריות בשנות ה־40, בתקופת המנדט הבריטי, ומעמדן החוקי מוסדר בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958 (אפלבאום, 2014). לאורך השנים נקבעו שינויים נקודתיים בפקודות אלו. הניסיון המשמעותי ביותר לשינוי חקיקה רוחבי בנושא היה בשנת 2007, אז הוגשה הצעת חוק העיריות החדש, שנוסחה בעיקר על ידי שני יועצים משפטיים לשעבר במשרד הפנים במטרה להסדיר מחדש את כלל החקיקה הקשורה ברשויות מקומיות. הצעת החוק ביקשה לקדם שינויי מדיניות ולאחד מבחינה חוקית מועצות מקומיות ועיריות על מנת לפשט את החקיקה וליצור מסגרת חוקית ברורה ואחידה לשלטון המקומי בישראל. ההצעה עברה בכנסת בקריאה ראשונה, אך לא התקדמה מעבר לכך, וירדה מסדר היום הציבורי (בארי ורזין, 2015).

משרד הפנים הוא הרגולטור העיקרי הממונה על פעילות הרשויות המקומיות, והוא פועל באמצעות הממונים על שבעת המחוזות ובאמצעות גופי המטה של המשרד – בהם האגף לכוח אדם ושכר, המפקח על עובדי הרשויות ומטפל בהסכמי שכר, והאגף לביקורת ברשויות מקומיות. מינהל התכנון – שחזר בעת האחרונה למשרד הפנים – מפעיל את מוסדות התכנון הארציים ומפקח על ועדות התכנון והבנייה המחוזיות והמקומיות. את פעילותו של משרד הפנים משלימים משרדי ממשלה המפקחים על פעילות הרלוונטית לתחומי עיסוקם – משרדי החינוך, הרווחה, איכות הסביבה, הבריאות (בריאות הציבור), התשתיות הלאומיות (משק המים העירוני), המשרד לשירותי דת ועוד. מעל כולם ניצב משרד האוצר – אגף התקציבים בו הוא המאשר תקציבים לרשויות, ואגף הממונה על השכר מפקח גם על הרשויות המקומיות. מרכז השלטון המקומי הוא הגוף המאגד את העיריות והמועצות המקומיות, ובין היתר גם מייצגן מול מוסדות המדינה בנושאים עקרוניים. המועצות האזוריות, בגלל אופיין המיוחד, לא הצטרפו לגוף זה אלא התארגנו בנפרד – במרכז המועצות האזוריות בישראל. היום במרכז השלטון המקומי ובמרכז המועצות האזוריות יחד חברות כל הרשויות המקומיות בישראל.

1.2 השלטון המקומי בעולם והתמורות במעמדו

ברובן המכריע של מדינות העולם הממשל הוא רב־שכבתי, כלומר בנוי מרמות אחדות: החל בשלטון המרכזי, עבור ברמות המחוזיות או האזוריות וכלה בשלטון המקומי. המדינות נבדלות ביניהן במספר רמות השלטון – במדינות מערביות מדובר בדרך כלל בשתיים-ארבע רמות. לדוגמה, ישנן מדינות פדרליות, המאופיינות ביחידות תת־לאומיות ריבוניות למחצה תחת ממשל מרכזי, כך שמדינות בפדרציה הן אחד מרובדי השלטון (כך בארצות הברית, בקנדה, בגרמניה ובמדינות רבות אחרות); יש מדינות, פדרליות ולא פדרליות, שיש בהן רמות שלטון אזוריות שונות – למשל, בצרפת יש לפחות שתי רמות שלטון בין הרמה הלאומית לרמה המקומית (18 אזורים – regions; 101 מחלקות – département).

ישראל היא מדינה אוניטרית (כלומר לא פדרלית) וקיימים בה שני רובדי שלטון – מרכזי ומקומי – פחות מהמקובל בעולם המערבי. על פי נתוני OECD, מתוך 26 מדינות אוניטריות החברות בארגון רק ב־7 יש שני רובדי שלטון, ב־16 מדינות יש שלושה רובדי שלטון, וב־3 ארבעה רובדי שלטון. באשר ל־14 מדינות שמספר התושבים בהן דומה למספר התושבים בישראל (5–15 מיליון תושבים) נמצא כי במדינה אחת (בלגיה) יש ארבעה רובדי שלטון, ב־12 מדינות יש שלושה רובדי שלטון, ורק במדינה אחת מלבד ישראל (אירלנד) יש שני רובדי שלטון. ייתכן שרובד שלטון מסוים יתקיים רק בחלק מהמדינה – בכמה מדינות ישנו מודל של רובד מעין אזורי המתקיים רק באזורים בודדים במדינה (למשל עיריית לונדון רבתי בבריטניה, שתחתיה פועלות 32 רשויות מקומיות הקרויות boroughs, רבעים). אף שהמיקוד במחקר זה הוא בשלטון המקומי וביחסיו עם השלטון המרכזי, חשוב להזכיר גם את רובדי הביניים, בין היתר בהקשר המתודולוגי: ישנם מדדים הבוחנים את מעמד השלטון המקומי שאינם מפרידים בין השלטון המקומי לדרגי הביניים ובוחנים את השלטון המרכזי מול כלל הדרגים שתחתיו.

מעמדו של השלטון המקומי שונה במדינות השונות, והדבר מתבטא גם בתפיסת מהותו. קיימות שלוש תפיסות עיקריות להבנת מעמדו של השלטון המקומי, אף שבפועל לא כל מדינה מאמצת את אחת התפיסות באופן מוחלט, וכמה מהן

יכולות לשמש יחד בדגשים ובמינונים שונים. אלו הן שלוש התפיסות (לוי ושריג, 2014):

- **זרוע של המדינה.** לפי תפיסה זו השלטון המקומי הוא זרוע של המדינה והמשל המרכזי. היות שהמדינה אינה יכולה לנהל ביעילות את כל ענייניהם של אזרחיה היא מאצילה חלק מסמכויותיה לשלטון המקומי ומפקחת על פעולותיו. במסגרת זו הרשויות המקומיות מספקות שירותים ואכיפה שלטונית מטעם המדינה.

- **ממשל עצמי מקומי.** התפיסה ההופכית רואה את השלטון המקומי כמסגרת לניהול עצמי של הקהילה. תפיסה זו מבוססת על ההכרה שלכל קהילה יש צרכים מקומיים ייחודיים משלה והזכות לממשם. לפיכך היא מבחינה בין קהילות מקומיות שונות בהתאם למאפיינים הייחודיים להן – אזור יישובן, גודלן, הרכב האוכלוסייה המקומית וכדומה – והיא פתוחה לגיוון במדיניות שלהן ואף באופן הארגון שלהן. כפי שאראה להלן, תפיסה זו התחזקה מאוד בעשורים האחרונים במדינות הדמוקרטיות.

- **תאגיד שירותים.** תפיסה זו רואה את הרשות המקומית כתאגיד אשר נועד לספק שירותים לתושבים החיים בתחום שליטתו. השירותים צריכים להינתן בהתאם לאמות מידה ציבוריות, והדגש הוא על כך שהתושבים הם צרכנים ולקוחות של הרשות.

ציר לבחינת ההבדלים בין שלוש התפיסות הללו הוא המתח שבין ריכוזיות ובין ביזור: ריכוזיות היא נטילת סמכויות מגופים והעברתן לשלטון המרכזי, ואילו ביזור הוא העברת סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי או לגופים הקשורים אליו – הן סמכויות ביצוע והן סמכויות החלטה (מנוחין, 2014). התפיסה שהשלטון המקומי הוא זרוע של המדינה דוגלת בהעצמת הריכוזיות, בפרט בהיבטים של קביעת מדיניות. לעומתה התפיסה שהשלטון המקומי הוא ממשל עצמי מקומי דוגלת בביזור הסמכויות ובכך שהשלטון המקומי הוא שיעצב את המדיניות. התפיסה שהשלטון המקומי הוא תאגיד שירותים אינה נוטה בהכרח לכיוון מסוים על ציר הריכוזיות-ביזור אלא מדגישה את הצורך של הרשות המקומית לספק את השירותים באופן הטוב ביותר ובמנותק ככל האפשר מהחלטות בגוון פוליטי לא ענייני.

מאז סוף שנות ה־70 של המאה ה־20 ניכרת מגמה כלל־עולמית של ביזור ושל העצמה של דרגי ממשל תת־לאומיים, בעיקר השלטון המקומי אך גם דרגים אזוריים. בפרט, בשנות ה־80 ובתחילת שנות ה־90 מדינות באירופה השקיעו מאמצים מיוחדים בקביעת עקרונות לשלטון מקומי ופעלו לביזור סמכויות לשלטון האזורי והמקומי. אחד הגורמים למגמה זו הוא הגל האידיאולוגי־פוליטי הנאו־ליברלי שהתעצם בשנות ה־80 והעמיד לשאלה את הדומיננטיות של השלטון המרכזי. לפי תפיסה זו המבנה השלטוני הקלסי אינו מאפשר עוד משילות נאותה והתמודדות יעילה עם בעיות ואתגרים אשר מורכבותם גדלה בהתמדה, והתחזקותה הפוליטית תרמה להעצמת כוחו של השלטון המקומי במדינות (בן־אליא, 2005; מנוחין, 2014).

התעצמותן של הרשויות המקומיות קשורה באופן ישיר גם לתפיסה עקרונית של מעמדן כגורם דמוקרטי חשוב. האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי מלמדת על הקונצנזוס במדינות אירופה בנושא זה. אמנה זו של מועצת אירופה נחתמה בשנת 1985, והמדינות החותמות הצהירו כי הן סבורות ש"הרשויות המקומיות הן מיסודותיו העיקריים של כל משטר דמוקרטי" ושהן "מודעות לכך ששמירת הממשל העצמי המקומי וחיזוקו במדינות אירופה יהוו תרומה חשובה לביסוס עקרונות הדמוקרטיה וביזור הכוח באירופה". האמנה כוללת סעיפים רבים המעגנים בפועל את עצמאותו של השלטון המקומי מול השלטון המרכזי ואת הצורך לשמור עליו כמסגרת דמוקרטית מקומית. על האמנה חתומות היום כל מדינות אירופה מלבד שתי מדינות זעירות: סן מרינו ומונקו (דרי, 1997: 73-77; מנוחין, 2014: 46-47).

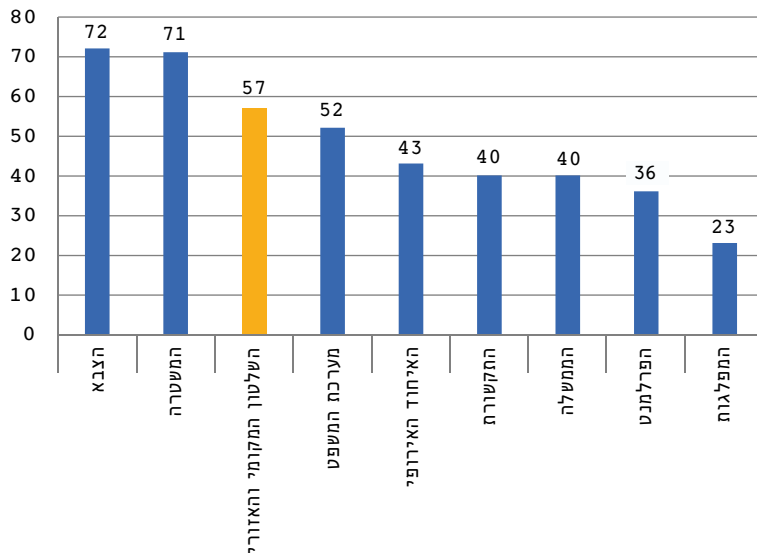
התקבלותה של אמנה זו והצהרה שחיזוק השלטון המקומי חשוב בעיקר כדי לחזק את ההיבטים הדמוקרטיים המקומיים, ולא רק כדי לשפר את היעילות במתן שירותים, מבטאות את התחזקות התפיסה שהשלטון המקומי הוא ממשל עצמי מקומי. זוהי תפיסה מקובלת במדע המדינה. חלקים נרחבים בהגות הדמוקרטית - למשל בהגותו של אלכסיס דה טוקוויל - מייחסים חשיבות רבה לביזור אנכי בין רמות שונות של השלטון, ובפרט לביזור טריטוריאלי, כלומר להענקת עוצמה שלטונית ליחידות טריטוריאליות. לפי תפיסה זו המוסדות האזוריים או המקומיים צריכים להיות לא רק ספקי שירותים לתושבים או זרועה הארוכה של המדינה אלא מוסדות בעלי עוצמה רבה בפני עצמם שיכולים לאזן ולהגביל את עוצמת השלטון המרכזי ובכך לתרום לשיפור המשטר הדמוקרטי.

בעשורים האחרונים המגמות הללו קשורות גם לתפיסות דמוקרטיות רב־תרבותיות, שהדגישו את ההבדלים בין קהילות שונות ואת הצרכים הייחודיים לכל אחת מהן. התומכים בתפיסות רב־תרבותיות נכונים בדרך כלל לאמץ מדיניות המרחיבה את האוטונומיה של קהילות מיעוט, והדבר מתבטא גם בחיזוקן של רשויות מקומיות. לפי עמדה זו פלורליזם חברתי וקהילתי מאפשר בחירה חופשית וסובלנות לשונה כך שההבדלים הגדולים בין רשויות מקומיות, במיוחד בחברה משוסעת המאכלסת פסיכס של קהילות ותרבויות, מאפשרים הכרה במגוון דתות, תרבויות, קהילות ומיעוטים (בארי ורזין, 2015).

סקרים מלמדים כי כמו בישראל, ברוב רובן של המדינות המפותחות השלטון המקומי זוכה לאמון רב מהציבור. תרשים 3 מציג נתונים על אמון הציבור במוסדות במדינות האיחוד האירופי בשנת 2020 כפי שנאספו על ידי הנציבות האירופית.

תרשים 3

שיעור האזרחים במדינות האיחוד האירופי המביעים אמון במוסדות בשנת 2020 (%)



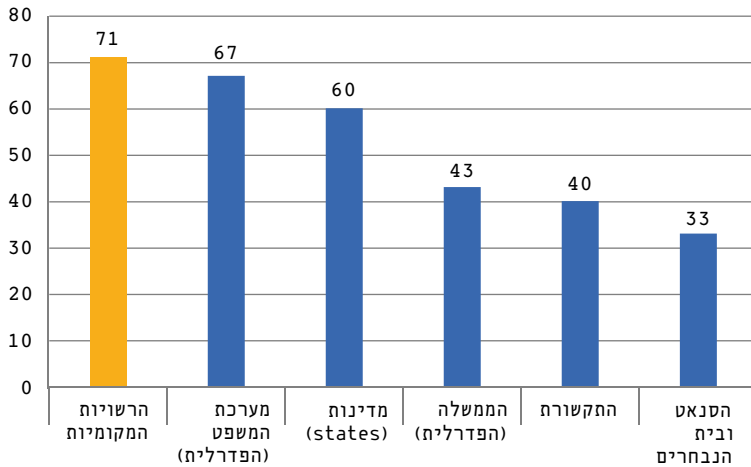
מקור: על פי נתוני European Commission, 2020

אמון הציבור ברשויות המקומיות ובדרגים האזוריים בכלל מדינות האיחוד האירופי ביחד הוא 57% - גבוה בהרבה מאשר האמון באיחוד האירופי (43%), בממשלות (40%) ובפרלמנטים (36%). יתרה מכך, מתוך 28 מדינות האיחוד האירופי רק במדינה אחת (הולנד) הממשלה זכתה לאמון גבוה יותר מאשר השלטון המקומי והאזורי, ורק בשתי מדינות זכה הפרלמנט לאמון גבוה יותר מאשר השלטון המקומי האזורי (הולנד ושוודיה).

בארצות הברית אמון הציבור ברשויות המקומיות גבוה אף יותר מאשר באיחוד האירופי, כפי שמוצג בתרשים 4.

תרשים 4

שיעור האזרחים בארצות הברית המביעים אמון במוסדות
שנת 2020 (%)



מקור: על פי נתוני מכון גאלופ לשנת 2020: Trust in Government, אתר מכון גאלופ.

בארצות הברית ניתן לראות כי ככל שהרובד השלטוני קרוב יותר לאזרח, אמון הציבור בו עולה: 71% מהאזרחים בארצות הברית מביעים אמון ברשויות

המקומיות לעומת 60% המביעים אמון במדינות, 43% מביעים אמון בממשל הפדרלי ורק 33% מביעים אמון בפרלמנט (הסנאט ובית הנבחרים). ממצא מעניין אחר הוא שבעוד אמון הציבור בממשל הפדרלי ובפרלמנט מצוי בירידה ניכרת לאורך שני העשורים האחרונים, אמון הציבור ברשויות המקומיות בארצות הברית יציב מאוד לאורך עשרות שנים וכמעט שאינו משתנה.

על אף הדמיון בשיעור הגבוה של האמון בשלטון המקומי בין ישראל למדינות מפותחות אחרות, בשונה מישראל, במרבית המדינות האמון הגבוה מתורגם לביזור סמכויות נרחב לשלטון המקומי, כפי שאראה בסעיף הבא.

1.3

מעמד השלטון המקומי בישראל בהשוואה לעולם: ריכוזיות קיצונית

המגמות בעולם של חיזוק השלטון המקומי ברורות, אולם בישראל תמונת המצב מורכבת יותר: המדינה מעולם לא הציגה תפיסה עקרונית בדבר מעמדו של השלטון המקומי, כפי שהציגו למשל מדינות אירופה באמנה הנזכרת. בפועל שלוש התפיסות בדבר מעמד השלטון המקומי (זרוע של המדינה, ממשל מקומי עצמי ותאגיד שירותים) משמשות בישראל בערבוביה, אך כפי שאבקש להראות להלן, השלטון המרכזי בישראל בעיקר רואה בשלטון המקומי זרוע של הממשלה. להלן אראה שמדינת ישראל היא אחת המדינות הריכוזיות ביותר בעולם המערבי, והשלטון המקומי בה חלש בהשוואה למדינות אחרות.

שני בסיסים ראשוניים לדיון במעמד השלטון המקומי בישראל הם מורשת המנדט הבריטי והנסיבות הייחודיות של הקמת המדינה. המנדט הבריטי עיצב את תפקידו של השלטון המקומי מתוך סתירה בין שני יעדים: מצד אחד הוא היה אמון על פיתוח מוסדות הממשל העצמיים של הקהילה היהודית והקהילה הערבית, מעצם הגדרתו בעל מנדט זמני עד להקמת ישויות מדיניות עצמאיות, ומעצם תפקידו לקדם ערכים דמוקרטיים; מצד אחר היה לו צורך בשליטה יעילה על הקהילות ומניעת פעילות עצמאית שלהן העלולה לערער את הסדר

הפוליטי השבירי ממילא. משכך מבנה השלטון המקומי בתקופת המנדט היה ריכוזי למדי (לוי, 2014).

באשר להנהגה הציונית, עמדות החוקרים חלוקות. יש הסבורים שהיא טיפחה את הרשויות המקומיות כזירה שביטאה את האוטונומיה היהודית תחת שלטונו של ריבון זר. לפי עמדה זו, כבר בסוף תקופת השלטון העות'מאני החלו להתעצם הרשויות המקומיות על רקע חולשתו של השלטון המרכזי. גם בתקופת המנדט הבריטי הצליחו הרשויות המקומיות לבצר לעצמן אוטונומיה לא מבוטלת בניהול ענייניהן המקומיים על אף החקיקה הריכוזית. בתוך החברה היהודית הפך השלטון המקומי – שנבחר באופן דמוקרטי במידה חלקית – למוקד כוח פוליטי נפרד ממוקדי הכוח העיקריים של היישוב, אשר התרכזו בוועד הלאומי ובסוכנות היהודית. רק לאחר הקמת המדינה נבלם מעמדו של השלטון המקומי, וההנהגה הציונית אימצה מודל בירוקרטי-ריכוזי, בהתאם לדגמים שתאמו את תפיסת עולמה הסוציאליסטית הריכוזית ובהסתמך על החקיקה המנדטורית, שנותרה במידה רבה בתוקפה עד היום (אלעזר, 1991; רחון-צבי, 2004). לעומת זאת יש הסבורים שכבר בתקופת המנדט המוסדות הלאומיים היהודיים פעלו להחלשת השלטון המקומי וליצירת תפיסה פטרונית של המוסדות המרכזיים והמפלגות הארציות כלפיו (גל-נור ובלאנדר, 2014).

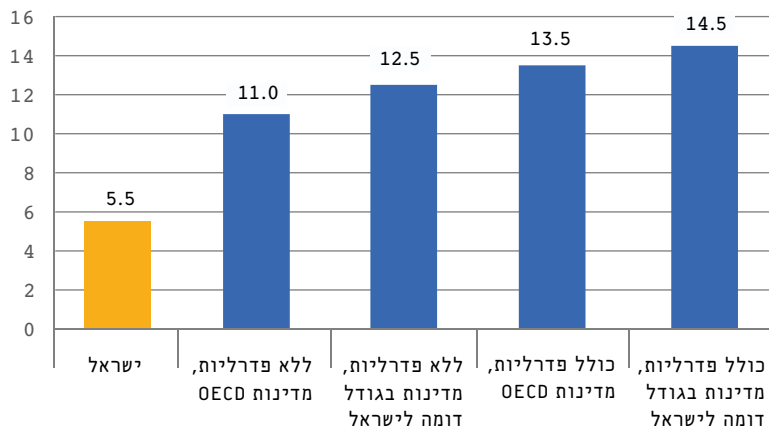
לאורך השנים חלו תהליכי ביזור, רבים מהם לא פורמליים. התהליכים האלה היו ביזור דה פקטו, והשלטון המקומי נהנה בהם מאוטונומיה לא פורמלית גדלה, אך הבסיס החוקי נותר ריכוזי. דוגמה בולטת לכך היא תחום החינוך, שבו כוחן של הרשויות המקומיות הלך וגדל, אף שהחקיקה נותרה ריכוזית למדי (להרחבה ראו להלן סעיף 5.2). מגמה זו הביאה למצב בעייתי, שבו הרשויות המקומיות מקבלות על עצמן את האחריות, אך הסמכות נותרת בידי המדינה. נוסף על כך, מאמצע שנות ה־80 חלו תהליכים ברורים גם בכיוון המנוגד, שבמסגרתם התעבתה הרגולציה על השלטון המקומי, בעיקר בהיבטים תקציביים וניהוליים. למשל, קביעת שיעור הארנונה נתונה היום לרגולציה ממשלתית (בארי ורזין, 2015).

על כל פנים, אין ספק שבהשוואה למדינות אחרות בעולם המערבי מדינת ישראל היא אחת המדינות הריכוזיות ביותר והשלטון המקומי בה חלש. טענה זו מגובה בממצאים אמפיריים רבים המלמדים על מעמד השלטון המקומי במדינות השונות, והם יוצגו להלן.

מדד המשמש חוקרים רבים כדי לבחון את מידת הביזור הוא החלק של התקציב לרבדים שלטוניים מכלל ההוצאות במדינה - שכן ככל שהתקציב מצומצם יותר, היקף הפעילות המתבצעת במסגרת רובד שלטוני מסוים מצומצם יותר. OECD מפרסם בכל שנתיים מחקר מפורט הכולל נתונים משווים על הממשלים התת־מדינתיים במדינות. כאמור, הוא דן בכל הרבדים התת־מדינתיים כמקשה אחת, בלא הבחנה בין שלטון מקומי לשלטון אזורי. המחקר האחרון פורסם בשנת 2018 והוא מציג מגוון נתונים על הביזור ב־35 מדינות OECD בשנת 2016 (ליטא הצטרפה לארגון בשנת 2018, והיום יש בו 36 מדינות). תרשים 5 מרכז את הממצאים העיקריים על תקציב הרשויות המקומיות בישראל בהשוואה למדינות OECD.

תרשים 5

תקציב רובדי הממשל התת־מדינתיים כאחוז מהתוצר (%)



מקור: עיבודים לקובצי הנתונים שהופקו ממאגר הנתונים האינטרנטי של OECD.

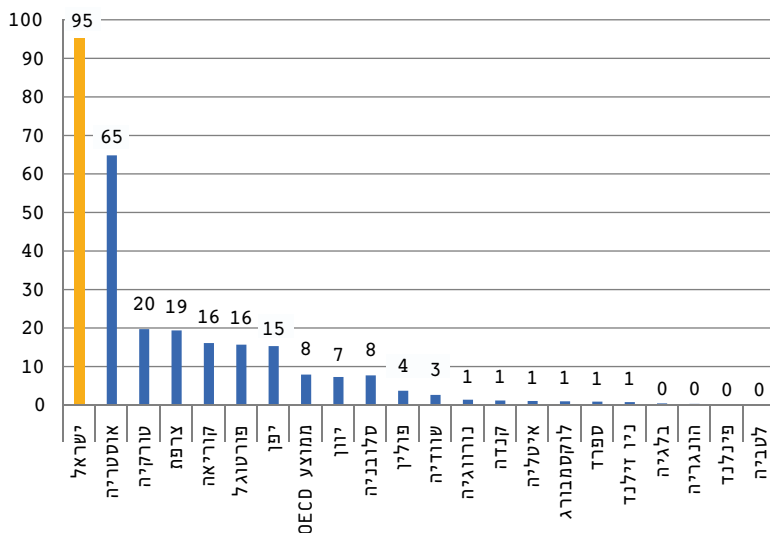
הממצאים מלמדים כי בישראל תקציב הממשלים התת־מדינתיים הוא 5.5% מהתוצר, וישראל ממוקמת במקום 28 מתוך 35 מדינות במידת הביזור שלה. לשם השוואה, הממוצע במדינות הלא פדרליות הוא 11%, בדיוק כפול מישראל; הממוצע הכולל גם את המדינות הפדרליות הוא 13.5%; ממוצע מדינות האיחוד האירופי הוא 15.5%, כמעט פי שלושה מישראל. השוואה של ישראל למדינות שמספר התושבים בהן דומה (5-15 מיליון תושבים) מעלה נתונים דומים: ב־14 המדינות החברות ב־OECD שמספר התושבים בהן הוא 5-15 מיליון תקציב הממשלים התת־מדינתיים כאחוז מהתוצר הוא 14.5%, ובניכוי שלוש מדינות פדרליות השיעור הוא 12.5%. כמו כן המחקר מלמד ששיעור ההוצאה הציבורית של השלטון המקומי בישראל מסך ההוצאה הציבורית בישראל הוא 14% (מקום 29), לעומת ממוצע של 24.4% במדינות OECD הלא פדרליות, ממוצע של 31.8% בתוספת המדינות הפדרליות, וממוצע של 33.4% במדינות האיחוד האירופי. המדינות הבודדות שהן ריכוזיות פחות מישראל או קרובות אליה במדדים אלו הן יוון, טורקיה, פורטוגל, לוקסמבורג, אירלנד, הונגריה, סלובקיה וניו זילנד. מנגד, המדינות הביזוריות ביותר הן מדינות סקנדינוויה: דנמרק, שוודיה ופינלנד (OECD, 2018).

נתוני OECD עוסקים בכלל הרובד התת־ממשלתי ולא ברשויות המקומיות בלבד, ובבנק העולמי פיתחו מדד ביזור כללי הבוחן את הרשויות המקומיות בלבד (Ivanyna and Shah, 2013): הם לא הסתפקו בבחינת התקציב של הרשויות המקומיות אלא בחנו פרמטרים רבים המלמדים על מידת הביזור, ובתוכם היקף הרגולציה על הרשויות, היכולת של הרשויות המקומיות לקבל באופן עצמאי החלטות הקשורות בניהול ההון האנושי, בגביית מיסים ועוד. בשקלול כלל הפרמטרים ישראל דורגה במקום 94 מתוך 182 מדינות בעולם; ומתוך מדינות OECD היא דורגה במקום הנמוך ביותר - כלומר המדינה הכי פחות מבוזרת; מתוך מדינות האיחוד האירופי רק קפריסין ומלטה דורגו במקום נמוך מישראל. מנגד, עשר המדינות המבוזרות ביותר לפי מדד זה הן מדינות סקנדינוויה המורחבת (דנמרק, שוודיה, נורווגיה, פינלנד ואיסלנד), מדינות דרום מזרח אסיה (יפן, הונג קונג וסינגפור), שווייץ וארצות הברית. בולט במיוחד הדירוג הנמוך של ישראל במדד הביזור הפיסקלי, הבוחן את העצמאות של הרשויות המקומיות לנהל את תקציבן, ובמדד הביזור המינהלי, הבוחן את העצמאות שלהן לנהל את כוח האדם שלהן. בשני מדדים אלו דורגה ישראל במקום 109 בעולם, ובמקום הנמוך ביותר מכל מדינות OECD.

מדד אחר של OECD מתמקד במדידת הביזור הפיננסי לרשויות המקומיות במדינות לפי שיעור המיסים המקומיים שהרשויות המקומיות רשאיות להחליט עליהם באופן עצמאי. הנתונים מוצגים בתרשים 6.

תרשים 6

שיעור המיסוי של השלטון המקומי הנקבע על ידי השלטון המרכזי
שנת 2014 (%)



מקור: OECD, 2020

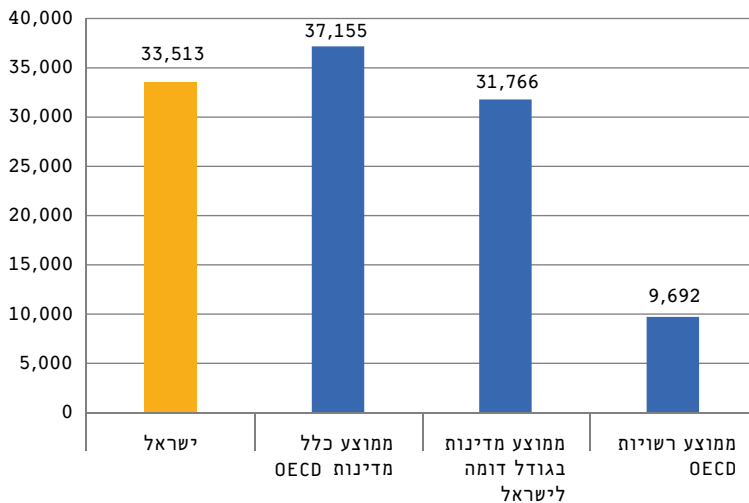
גם לפי מדד זה ישראל היא המדינה הריכוזית ביותר ב־OECD ובפער ניכר מכל המדינות. 95.1% מהמיסוי המקומי בישראל נקבע על ידי המדינה, לעומת 7.8% בממוצע במדינות OECD. מלבד אוסטריה בשום מדינה שיעור המיסוי המקומי הנקבע על ידי השלטון המרכזי אינו עולה על 20%. ממצאים דומים עלו גם במחקר של צוות פנימי במשרד הפנים (ארלוזורוב, 2019). יתרה מזו, מחקר של OECD הצביע על כך שבישראל שיעורי הארנונה מצויים בטווח שקבע השלטון

המרכזי, ובתוך הטווח הזה רשות מקומית המעוניינת לשנות את גובה הארנונה נדרשת לאישורם של משרד הפנים ומשרד האוצר, ובפועל הבקשות המאושרות כוללות שינויים שוליים בלבד (OECD, 2020). הרחבה על ההשלכות השליליות של הריכוזיות הפיננסית בישראל להלן בפרק 4).

היבט השוואתי חשוב אחר הוא מספר התושבים הממוצע בשלטון המקומי. בשיח הציבורי בישראל פעמים רבות עולה הטענה שהרשויות המקומיות קטנות מבחינת מספר התושבים, תופעה המייצרת חוסר יעילות ניהולית-כלכלית. ואולם השוואה בינלאומית מלמדת שמספר התושבים הממוצע לרשות בישראל אינו נמוך, כפי שמוצג בתרשים 7.

תרשים 7

מספר תושבים ממוצע ברשות המקומית בשנת 2016



מקור: עיבודים לקובצי הנחונים שהופקו ממאגר הנחונים האינטרנטי של OECD.

מספר התושבים הממוצע לרשות מקומית בישראל הוא 33,513; מספר התושבים הממוצע במדינות OECD – על ידי חישוב הממוצע בכל מדינה בנפרד, ולאחר מכן חישוב ממוצע בין הממוצעים – הוא 37,155 (הפרש של כ-11%). במדינות בסדר גודל דומה לישראל (5-15 מיליון תושבים) מספר התושבים הממוצע לרשות הוא 31,766. מספר התושבים הממוצע של כלל הרשויות המקומיות במדינות OECD הוא 9,692, ובמדינות האיחוד האירופי 5,886 בלבד (בחישוב זה יש משקל רב יותר למדינות שיש בהן מספר רב של תושבים). בבחינת שיעור הרשויות שמספר התושבים בהן קטן מ-5,000 מתברר שבישראל הוא 29.8%, לעומת 44% בכלל מדינות OECD (ממוצע של כלל הרשויות ביחד). חשוב לציין שאין ללמוד מכך שאיחוד רשויות אינו נצרך בישראל. למעשה, בדוח של OECD על כלכלת ישראל שפורסם בשנת 2020 הומלץ לאחד רשויות, בטענה שרשויות גדולות יותר חזקות יותר מבחינה כלכלית ויש להן פוטנציאל להיות יעילות יותר ולשפר את איכות השירות לתושב (OECD, 2020).

1.4 ההשפעות של ביזור סמכויות לשלטון המקומי

מחקרים הצביעו על מתאם חיובי בין ביזור אנכי במדינה (לדרגי ביניים ולשלטון המקומי) ובין תוצר לנפש (OECD/UCLG, 2016; OECD, 2017). כמו כן, מומי דהן (2016) בחן בעבודתו על אפקטיביות הממשלה את הקשר בין מידת הריכוזיות השלטונית במדינות ובין יעילות הממשלה ומצא כי מדינות שהריכוזיות השלטונית בהן רבה יותר הן גם המדינות שהיעילות הממשלתית בהן מועטה יותר, אם כי לדברי דהן קשר שלילי זה אינו מובהק ברמה מקובלת.

אף שממצאים אלה לבדם אינם מעידים בהכרח על קשר סיבתי, אפשר להציע להם הסברים. למשל, אפשר לטעון שביזור תורם ליעילות משום שהשלטון המקומי אוצר מידע רב יותר על התושבים והעדפותיהם ויש לו היכרות טובה יותר עם הקהילה והמרחב, ולכן הוא מסוגל לספק את המוצרים הציבוריים המקומיים באופן יעיל יותר. על פי המודל שהציג צ'רלס טיבוט (Tiebout, 1956), אם הפרטים בחברה ניידים הם יצביעו ברגליים ויקבעו את מקום מגוריהם

בהתאם להעדפותיהם בעניין המוצר הציבורי. במקרה זה הרשויות המקומיות יבקשו להתאים את עצמן להעדפות של הפרטים, כך שייוצר שיווי משקל, ותושבים בעלי העדפות שונות יתגוררו ביישובים שונים, והן אף יתחרו זו בזו כדי למשוך אליהן תושבים - כל אחת מהן תבקש לספק שירותים בצורה טובה יותר. תהליכים כאלה יש בכוחם להגביר את היעילות של הרשויות המקומיות ואת שביעות הרצון של התושבים מהן, אלא שהם יתרחשו רק במדינה מבוזרת שהרשויות המקומיות בה יכולות להחליט החלטות ולבצען בהתאם להעדפות של התושבים. מנגד, יש הטוענים שביזור עלול לפגוע ביעילות הממשלה, בשל יצירת גירעונות, חסרונות של קוטן ועוד (סטקלוב וריינגורץ, 2015א).

סוגיה חשובה במיוחד בהקשר זה היא ההשפעה של ביזור סמכויות לשלטון המקומי על היקף השחיתות. רבים תופסים את השלטון המקומי בישראל כרובד שלטוני מושחת, ותפיסה זו פוגעת מאוד ביכולת לקדם רפורמות של ביזור הכוח לשלטון המקומי, משום שמקבלי ההחלטות חוששים להעניק עוצמה לגופים מושחתים. ברמה התאורטית המצדדים בתפיסה זו סבורים שהשלטון המקומי יכול להיות כרוני להשתלטות של קבוצות לחץ אינטרסנטיות, המנצלות את היעדר הפיקוח הממשלתי. מנגד יש סברה הפוכה - שביזור מפחית שחיתות, מכיוון שהוא מחזק את האחראיות של השלטון כלפי התושבים ומקטין תופעות שחיתות בהיקפים גדולים במיוחד, שבאופן טבעי יכולות להתקיים רק בשלטון המרכזי (כלב, 2009). מחקרים בכל רחבי העולם אינם מאפשרים להכריע אם רמת השחיתות בשלטון המקומי גבוהה מאשר בשלטון המרכזי (למשל Treisman, 2000) או להפך (Ivanyina and Shah, 2011; Arikian, 2004). בשל ריבוי המחקרים הסותרים בנושא יש הסבורים כי אי־אפשר להכריע אם השלטון המקומי מועד לשחיתות יותר מהשלטון המרכזי, והדבר תלוי במשתנים רבים בכל מדינה ובמאפייניה (Bardhan and Mookherjee, 2005).

גם בישראל אין בסיס והוכחה לטענה שהשלטון המקומי מושחת יותר מהשלטון המרכזי. דורון נבות, חוקר מרכזי של תחום השחיתות בישראל, טען כי גם אם יש אינדיקציות לתופעות של שחיתות בשלטון המקומי בישראל, "קשה לקבוע אם רשות מקומית ישראלית טיפוסית מושחתת יותר מהמקבילות לה בעולם הרחב" (נבות, 2012: 450). לדבריו, "מצב הידע בנוגע לשחיתות שלטונית בכלל ושחיתות בשלטון המקומי בפרט אינו מאפשר לקבוע קביעות נחרצות. אף כי

פורסמו כמה מחקרים בנושא, הנסתר עדיין רב על הנגלה" (נבות, 2013). בשנת 2017 אף נטען כי בישראל השלטון המרכזי מושחת יותר מהשלטון המקומי (מענית, 2017).

ככלל נכון לומר כי הספרות התאורטית והאמפירית מצביעה על יתרונות וחסרונות של ביזור לשלטון המקומי בהיבט המינהלי. באופן כללי המצדדים בביזור מדגישים את ההיבטים הבאים: קבלה מהירה ויעילה יותר של החלטות בשל קרבה לתושב ולמקום ההתרחשות, צמצום הבירוקרטיה, חיזוק ההשתתפות האזרחית, ריסון כוח מוגזם בידי גורם דומיננטי ועוד. המתנגדים לביזור מדגישים את ההיבטים הבאים: חוסר תיאום, אי־שוויון, כפילות, בזבז ואיבוד היתרון לגודל, שימוש לרעה בסמכות עקב פיקוח לקוי ועוד (גזאל, 1987; Miller, 2002). הרכב האוכלוסייה במדינת ישראל והנטייה של קבוצות רבות להתכנס ליישובים הומוגניים מציפה בישראל ביתר שאת את החשש מכך שביזור לרשויות המקומיות יחזק מגמות של התבדלות תרבותית והפרדה בין יהודים לערבים ובין דתיים לחילונים, וכן יעצים את האי־שוויון בין קבוצות שונות זו מזו (בלנק, תשס"ד; תשע"א). מנגד, בתחומים רבים נראה שהביזור לא יעצים מגמות מעין אלו, ויש הסבורים שלהפך: הריכוזיות הממשלתית ממוקדת בעיקר ברשויות חלשות, ואילו רשויות חזקות מצליחות לעקוף במגוון צורות את הריכוזיות הממשלתית, כך שהריכוזיות היא שיוצרת אי־שוויון מובנה ומעצימה את התלות של הפריפריה החברתית והגאוגרפית בממשלה. על כל פנים, הנטייה היום ב־OECD היא לעודד תהליכי ביזור מתוך תכנון מוקפד ודגש על כך שהביזור אינו מטרה כשלעצמו אלא אמצעי להשגת יעדים, כדוגמת חיזוק הדמוקרטיה, התייעלות ויציבות פוליטית של המגזר הציבורי, כך שיש לבחון כל מקרה לגופו ולבדוק אם הביזור אכן מצליח לקדם מטרות אלו (OECD, 2019). באופן ספציפי OECD המליץ לישראל בשנת 2020, במסגרת הדוח התקופתי של הארגון על כלכלת ישראל, לקדם מדיניות של חיזוק האוטונומיה הפיננסית של הרשויות המקומיות, ובפרט של הרשויות בדירוג חברתי־כלכלי נמוך. הדוח הצביע על כך שעל רקע הפערים הנרחבים בין רשויות מקומיות בישראל חשוב לפעול בדרך זו, שכן ממצאים ממדינות אחרות ב־OECD הראו שחיזוק האוטונומיה הפיננסית של רשויות חלשות חיזקה אותן והביאה לשיפור היכולות הפיננסיות שלהן ולצמצום הפערים בין רשויות חזקות לחלשות (OECD, 2020).

פרק 2

שיטת בחירות וממשל

2.1

הקדמה

בישראל עד לשנת 1975 שיטת הבחירות לרשויות המקומיות הייתה דומה לשיטת הבחירות לכנסת (שיטת בחירות רשימתית יחסית), ושיטת הממשל בהן הייתה דומה לשיטת הממשל בשלטון המרכזי (משטר פרלמנטרי): תושבי הרשות המקומית היו בוחרים רשימה בפתק אחד מתוך רשימות שהתמודדו על מושבים למועצת העיר, וחברי המועצה שנבחרו הם שבחרו את ראש הרשות, והיו יכולים להחליפו במהלך הקדנציה. השיטה הביאה לחוסר יציבות ולמקרים רבים שבהם חברי מועצה העבירו את תמיכתם ממועמד אחד למועמד אחר בתמורה לתפקידים בהנהלת העירייה. בעקבות זאת ב־1975 שונה החוק, ומאז התושבים מצביעים בשני פתקים: בפתק אחד הם בוחרים ישירות את ראש הרשות (כמו במשטר נשיאותי), ובפתק אחר, כמו בעבר, הם בוחרים רשימה למועצה. שיטת הבחירות למועצות האזוריות שונה במעט: ראש המועצה נבחר באופן דומה בבחירה ישירה, אך חברי המועצה אינם נבחרים על ידי כלל התושבים, אלא כל יישוב בוחר את נציגיו במועצה באופן עצמאי. גם המבנה השלטוני אחר: הוא בנוי כמערכת דו־רובדית, שבה ועד מקומי יישובי הוא הרובד התחתון והמועצה האזורית היא הרובד העליון.

בהיבט הממשלי, בחירה ישירה של ראש הרשות (וחוסר יכולת של המועצה להדיח אותו, אלא במקרים יוצאי דופן) בשילוב הסמכויות הרחבות המוקנות לו מול חברי המועצה מכונה בספרות המחקר מודל ראש העיר החזק, והוא שונה ממודלים אחרים, למשל המחלקים את הסמכויות בין מועצת העיר לראש הרשות, וממודלים שבהם ההנהגה משותפת ואין דמות דומיננטית אחת (Mouritzen and Svara, 2002).

שיטת הבחירות לרשויות המקומיות אינה נושא המצוי בסדר היום הציבורי בישראל: בעוד שיש ביקורת ציבורית קשה על שיטת הבחירות לכנסת, ולדעת

רבים היא מביאה לחוסר יציבות ולפגיעה במשילות השלטונית בישראל, על פי מבחן התוצאה שיטת הבחירות בשלטון המקומי נחשבת לשיטה המביאה יציבות ומשפרת את יכולות הביצוע של השלטון המקומי. כמו כן, המודל של ראש העיר החזק מקובל במדינות רבות וישראל אינה חריגה בו (Denters, 2006). אומנם ישנה ביקורת על העוצמה הרבה של ראש הרשות בישראל, אך לפי הגישה המקובלת עדיף לפתור בעיה זו על ידי שינוי מעמדה של מועצת הרשות (על כן בהרחבה להלן בפרק 3) ולא על ידי שינוי שיטת הבחירות. בהתאם לכך אין ארגונים הקוראים לשינוי מהותי בשיטת הבחירות לרשויות המקומיות, ובישראל כמעט שלא נכתבו מחקרי מדיניות על הנושא.

למרות זאת ישנם תחומים הקשורים בשיטת הבחירות והממשל שייתכן שכדאי לבחון, מכיוון שמהשיח הציבורי ומהמציאות בשטח עולה שבתחומים אלו ישנם כשלים או חסרונות. תחומים אלו מוצגים להלן.

2.2 גיוון בשיטת הבחירות והממשל

גדעון רהט (2018) טוען כי הדיון על שיטת הבחירות לפרלמנט בישראל (ובמדינות אחרות) עוסק, בין השאר, בצורך להתאים את שיטת הבחירות והממשל לאופי ולהרכב של האוכלוסייה. לעומת זאת שיח כזה כמעט שאינו קיים בעניין הבחירות המוניציפליות בישראל. הדבר מתבטא בכך שעל אף הגיוון וההבדלים הרבים בין רשויות מקומיות שונות, למעט המועצות האזוריות בכל הרשויות המקומיות נהוגה אותה שיטה של בחירות וממשל: שיטת משטר נשיאותית, שבה ראש המועצה נבחר ישירות על ידי התושבים; שיטת בחירות יחסית ורשימתית סגורה, שבה הציבור מצביע אך ורק לרשימת מועמדים ולא למועמדים בודדים; בלא חלוקה לאזורי בחירה - כל הרשות היא אזור בחירה אחד, שבו נבחרים כל חברי המועצה.

ישנן מדינות שבהן שיטת הבחירות והממשל אחידה בכל הרשויות המקומיות, ויש מדינות שיש בהן מגוון שיטות - במיוחד מדינות פדרליות (ארצות הברית, שווייץ, קנדה, בלגיה) אך גם מדינות אחרות (למשל בריטניה). רהט דן בהרחבה

במודל הבריטי, שבו כל רשות מקומית בוחרת שיטה אחת מתוך כמה שיטות אפשריות. הוא תומך ביצירת גיוון בשל כמה גורמים:

- **גודל.** לרשויות שונות יש מספר תושבים שונה, וייתכן שבשל כך מתאימות להן שיטות שונות זו מזו. למשל, אולי ברשויות גדולות יתאים מודל בחירה אזורי על בסיס שכונות.

- **הומוגניות-הטרוגניות חברתית.** הרכבי האוכלוסייה ברשויות שונים מאוד זה מזה. יש רשויות שהרכב האוכלוסייה בהן הטרוגני ויש רשויות שבהן הוא הומוגני, ולכן ייתכן שלרשויות שונות יתאים מודל שונה. למשל, ייתכן שברשויות ערביות, שבהן לרכיב החמולתי יש השפעה רבה על ההצבעה (בן בסט, דהן וקלור, 2013), עדיף שלא לאמץ מודל נשיאותי, שבדרך כלל מגביל את הייצוג של מגוון אוכלוסיות ואינטרסים.

- **ניסוי וטעייה.** קיומן של שיטות שונות הפועלות במקביל מאפשר לבחון מהן השיטות המוצלחות יותר, אם כי ברור שהמהימנות של ניסוי כזה נמוכה בשל הקושי להשוות בין שתי ערים שאינן דומות לחלוטין במאפייניהן.

- **פוליטיקה אישית.** אף שהבחירות בשלטון המקומי הן לרשימה, בפועל התנהגות הבוחרים ונבחרי הציבור היא של פוליטיקה אישית - רוב התושבים מצביעים לפי הזהות של ראש הרשימה, והמחויבות של נבחרי הציבור לרשימה שבמסגרתה נבחרו חלקית בלבד. לפיכך יש לשקול אימוץ רכיב אישי לשיטת הבחירות, כדי לאפשר לציבור לתגמל ולהעניש את נציגיו באופן אישי וישיר.

בפרט רהט הציע לקדם את הרעיון של מעבר לשיטת בחירות אזורית בתוך הרשות המקומית. לדוגמה, ערים גדולות יחולקו לכמה מחוזות בחירה, לפי חלוקה לשכונות, ומכל מחוז בחירה ייבחרו נציג אחד או כמה נציגים למועצה.

2.3

ייצוג נשים

במועצת הרשות

ייצוג הנשים בקרב נבחרי הציבור ברשויות המקומיות בישראל היה מאז ומעולם נמוך מאוד, ואף שבתחום זה חל שיפור ניכר בשנים האחרונות המצב

רחוק מלהיות מספק. בבחירות 2018 עלה ב-35.5% שיעור חברות המועצה ברשויות המקומיות בישראל - מ-13.1% בבחירות 2013 ל-17.7%. עם זאת השיעור של חברות מועצה עדיין נמוך בהשוואה למקובל במדינות אירופה. מחקר משנת 2018 מצא כי מתוך 30 מדינות באירופה, רק ב-4 מדינות (טורקיה, רומניה, קפריסין ויוון) השיעור של חברות מועצה נמוך מאשר בישראל. גם בשיעור הנשים העומדות בראש מועצה ישראל מצויה במקום דומה (בניטה ומזרחי-סימון, 2018). אפשר לשער כי השיפור (הלא מספק) בייצוג הנשים במועצה בעקבות הבחירות המקומיות ב-2018 נובע הן מקמפיינים ציבוריים תקשורתיים לעידוד התמודדות של נשים והן משינוי חקיקה בשנת 2014 שביקש לקדם ייצוג נשים ברשויות המקומיות בישראל באמצעות תמריץ כלכלי לשילוב נשים במקומות ריאליים ברשימות הסיעות. התיקון קובע כי סיעות ברשויות המקומיות שלפחות שליש מחבריהן נשים יקבלו תוספת 15% לסכום מימון הבחירות שהן זכאיות לו לפי החוק.

נושא זה נחקר במגוון היבטים, בהם ההשפעה של חברות מועצה על קבלת ההחלטות בשלטון המקומי והגורמים המעכבים והמקדמים מעורבות נשים בפוליטיקה המקומית בישראל (ראו למשל סטקלוב וריינגורץ, 2015; עקירב ובן-חורין נאות, 2015; בניטה ומזרחי-סימון, 2018). באשר לארגונים הפועלים בנושא, עמותת כ"ן - כוח נשים - מקדמת את הנושא באמצעות קידום חקיקה, עידוד נשים להתמודד בבחירות והקמת המדרשה לפוליטיקה מוניציפאלית, המסייעת לחברות מועצה במילוי תפקידן. אחד הרעיונות שעלו בהקשר זה הוא קביעת מכסות ייצוג גדולות יותר - למשל הגדלת תוספת המימון שתיתן לרשימות שיעמדו בדרישות החוק לייצוג נשים. מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה התפרסם מחקר מקיף על סוגיית ייצוג הנשים בפוליטיקה, הממוקד ברמת הפרלמנט ולא ברמה המקומית, אך חלקים נרחבים מהמחקר עוסקים בנושא מהזווית העקרונית והתאורטית, כך שהם רלוונטיים במידה רבה גם לשלטון המקומי (שפירא ואחרים, 2013).

2.4 הגבלת כהונה לראשי רשויות

הרעיון להגביל את כהונתם של ראשי רשויות למספר קדנציות (בדרך כלל שתיים) נובע משאיפה למנוע ריכוז כוח מוגבר ומעשי שחיתות, ויש לו תומכים רבים בשיח הציבורי בנושא הרשויות המקומיות, על רקע הישנות מקרים של ראשי רשויות המכהנים במשך עשרות שנים והטענה שכהונה ארוכה מאפשרת מעשי שחיתות. הרעיון גם תואם את העובדה שמדובר במשטר נשיאותי, ובמשטרים נשיאותיים ברמת המדינה מקובלת הגבלת כהונה, לדוגמה בארצות הברית.

זמיר וקניג (2018) דנו ברעיון הגבלת הכהונה והציעו שלא לקבלו, בשל כמה השלכות שליליות ברורות: פגיעה בראשי רשויות טובים שלא עברו עבירה, פגיעה בזכות לבחור ולהיבחר והקטנת מידת האחריותיות כלפי התושבים באופן שעלול להגביר שחיתות. באשר לצמצום השחיתות הם הציגו כמה טענות: קשה לערוב לכך שלהגבלה יהיו בהכרח תוצאות חיוביות; בדיקה ראשונית של מעשי השחיתות של ראשי רשויות בשלטון המקומי לא הצביעה על מספר גדול יותר של מעשי שחיתות של ראשי רשויות ותיקים. מחקר רחב יותר שפורסם בנושא אף מצא כי בדרך כלל מעשי שחיתות נעשים בקדנציות המוקדמות יותר של ראשי רשויות (רול ופרנקו־קורמוש, 2019).

גם במבט השוואתי, במרכז המידע והמחקר של הכנסת נמצא כי רק בשלוש דמוקרטיות (איטליה, פורטוגל ואנדורה) כהונתם של ראשי רשויות מקומיות מוגבלת בחקיקה, ובעוד שתי מדינות (ארצות הברית ושווייץ) הממשל הפדרלי מאפשר לממשלים, למדינות או לקנטונים שתחתיו להכריע בנושא, וברוב הרשויות בהם אין הגבלת כהונה (ספקטור־בן ארי, 2014; זמיר וקניג, 2018).

2.5 ביטול הסיבוב השני בבחירות

במצב החוקי הנוכחי על מועמד לקבל לפחות 40% מהקולות כדי לנצח בבחירות לרשות מקומית. במקרה שאף מועמד אחד לא קיבל את שיעור הקולות הנדרש, מתקיים סיבוב שני בין שני המועמדים המובילים. בבחירות 2018 התקיים סיבוב שני ב־55 מתוך 251 הרשויות המקומיות שנערכו בהן בחירות (22%). מלבד העלויות הכספיות ששיטת הסיבוב השני מייצרת, שיעורי ההצבעה בסיבוב השני נמוכים יותר – בשנת 2013 שיעור ההצבעה בסיבוב השני היה 51%, לעומת 60% בסיבוב הראשון ברשויות שהתקיים בהן סיבוב שני.

יש חוקרים שהציעו לבטל את הסיבוב השני באמצעות הצבעה בסיבוב הראשון בשיטת ההעדפה, כך שהבוחר ידרג את המועמדים, כמקובל בערים ומדינות בעולם (רהט, 2018; שפירא, 2018). היתרונות של הצעה זו הם חיסכון כספי, מניעת אחוז הצבעה נמוך, ואולי אף מיתון ההתכתשויות במסעות הבחירות של המועמדים.

2.6 מפלגות ארציות ברשויות המקומיות

עם המעבר מתקופת היישוב למדינה התחזק מעמדה של המפלגות, ואחיזתן הייתה איתנה ברמה הלאומית והמקומית כאחת. רוב רובם של ראשי הרשויות השתייכו למפלגות הארציות, בעיקר מפא"י והעבודה ולאחר מכן הליכוד. ראשי רשויות עצמאיים היו מחזה נדיר, וכך גם מפלגות מקומיות שאינן מזוהות עם המפלגות הארציות. ואולם בעשורים האחרונים יש שינוי נרחב בתופעה זו: בשנת 1955 97.4% מחברי המועצה השתייכו לרשימות המזוהות עם מפלגות ארציות, ובשנת 2013 רק 24% השתייכו לרשימות המזוהות עם מפלגות ארציות, ומתוכם 45% השתייכו למפלגות המזוהות עם קבוצות דתיות יהודיות מגזריות (בריכטה, 2005; זובידה ולביא, 2015). לירידת כוחן של המפלגות הארציות במישור

המקומי תרמו ככל הנראה חוק הבחירה הישירה, ההפרדה בין הבחירות לרשויות המקומיות ובין הבחירות הארציות (עד שנות ה־70 מועד הבחירות היה זהה), שינויים בתרבות הפוליטית והיחלשות כללית של המפלגות הגדולות בישראל.

יש המצביעים על היבטים חיוביים בתהליך זה: צמיחתה של פוליטיקה מקומית שדאגתה העיקרית היא רווחת התושב ואיכות החיים והסביבה. לטענתם במצב החדש הבוחר המקומי שוקל שיקולים ענייניים בבחירות המקומיות, ולא שיקולים של אידיאולוגיה כלל־ארצית שלכאורה אינה רלוונטית (בריכטה, 1998; הימין־רייש, 2008). מנגד, שפירא (2019) מצביע על כך שבמציאות הנוכחית יש כמה כשלים: היעדר יציבות של הרשימות המקומיות ותחלופה רבה של הרשימות בין בחירות לבחירות, ובעקבות זאת היעדר אחריותיות – תגמול או הענשה – של רשימות לפי תפקודן; רשימות מפלגתיות באופן טבעי שומרות על יציבות רבה יותר; ייתכן שחיזוק הרשימות המפלגתיות יעלה את אחוז ההצבעה. שפירא טוען גם שאיבוד כוחן של המפלגות במישור המקומי פוגע במוסד המפלגה: הניסיון ההיסטורי וההשוואתי מלמד שנוכחות של מפלגות בזירה המוניציפלית מספקת להן בסיסים ארגוניים מקומיים המסייעים לגייס פעילים והיא חממה שבה פוליטיקאים צומחים וצוברים ניסיון חשוב (שם).

2.7

הדחת ראשי רשויות והקמת ועדות קרואות

ועדה קרואה (או ועדה ממונה) היא ועדה ששר הפנים ממנה כדי שהיא תנהל רשות מקומית במקום מועצת הרשות, כך שיושב ראש הוועדה הקרואה מכהן למעשה בתפקיד ראש הרשות. על פי החוק, עד שנת 2004 ועדות קרואות מונו בעקבות תפקוד וניהול בלתי תקינים שהוגדרו באופן כוללני. בתיקוני חקיקה שהוכנסו בפקודת העיריות בשנת 2004 הוסמך שר הפנים לפזר מועצת רשות ולהדיח את ראש הרשות גם בגין כשל תקציבי של הרשות המקומית או בשל אי־עמידה ביעדי תוכנית הבראה, בשל אי־הגשת תוכנית הבראה או אי־אישור תקציב. במהלך חמישים השנים 1955–2004 מונו בסך הכול 33 ועדות קרואות (פחות מוועדה אחת לשנה). לעומת זאת במהלך שש השנים 2004–2009 מונו

27 ועדות קרואות. כנגד הטענות שמנגנון הוועדה הקרואה משפר את השלטון המקומי עלו טענות שהוא פוגע באוטונומיה של הדמוקרטיה המקומית.

מחקר הבוחן בין היתר את היעילות של מינוי ועדות קרואות והשפעתו על הביצועים התקציביים הצביע על מגמות מעורבות: בצד הצמצום הברור בהוצאות הרשות המקומית לתושב נמצאו עלייה ניכרת ברמת החוב וחוסר השפעה על הכנסות הרשות מארנונה (בן בסט, דהן וקלור, 2013). במחקר אחר נטען כי בטווח הרחוק ועדות קרואות חיזקו ייצוגיות ומשילות אך פגעו ברציפות וביציבות הפוליטית (בארי וקואל, 2010).

ביקורת רבה הוטחה בשימוש הגובר במודל הוועדה הקרואה, בעיקר בשל הפגיעה הקשה בדמוקרטיה המקומית ובאוטונומיה של הציבור לבחור את מנהיגיו. באופן ספציפי הביקורת התמקדה בכך שבדרך כלל ברשויות ערביות מונו חברים וראשי ועדות קרואות יהודים. עוד נטען כי במקרים רבים מינוי ועדה קרואה מציב את שר הפנים בניגוד עניינים מובנה, ובפרט: לא פעם מונו מקורבים של שרי הפנים לתפקידים של ראשי ועדות קרואות. מבקר המדינה (2009) הצביע גם הוא על כשלים רבים באופן שבו משרד הפנים ניהל את הוועדות הקרואות. בעקבות הביקורת הרבה בנושא, בשנים האחרונות צמצם משרד הפנים במידה ניכרת את מינוי הוועדות הקרואות, ונכון לאוקטובר 2020 מכהנות ועדות קרואות בארבע רשויות בלבד (טבריה, תל מונד, ירכא ומסעדה), אף שהמצב החוקי לא השתנה, ושר פנים עתידי יוכל להחזיר בקלות את המדיניות הקודמת.

למרות זאת, ועל אף ההפחתה במינוי ועדות קרואות על ידי משרד הפנים, גם היום יש דיון ציבורי מסוים בנושא. בביקורת ציבורית שעלתה בעקבות הדחה של רון קובי מראשות עיריית טבריה נטען שכאשר ראש רשות אינו מצליח להעביר תקציב במועצת העיר, באופן אוטומטי ממנים ועדה קרואה המחליפה את מועצת הרשות, ובהתאם להחלטת שר הפנים יושב ראש הוועדה מחליף את ראש הרשות, אך היה מוטב שאת ראש הרשות יחליף אחד מחברי המועצה או לערוך בחירות מחודשות. ביקורת אחרת היא על הימשכות הכהונה של ועדות קרואות: בתל מונד מונתה ועדה קרואה בספטמבר 2016, ואף שעברו שלוש שנים מעת המינוי משרד הפנים לא אפשר לערוך שם בחירות מחודשות. הדבר אף הביא לעתירה לבג"ץ בפברואר 2020 של 93 מתושבי הרשות כנגד משרד הפנים, ובעקבותיה הודיע שר הפנים לבג"ץ ביוני 2020 כי ייערכו בחירות בחודש נובמבר.

מועצת הרשות

פרק 3

3.1. הקדמה

בישראל יש היום 3,841 חברי מועצה בכלל הרשויות המקומיות בישראל: עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות. כאמור לעיל, בעבר חברי המועצה הנבחרים הם שבחרו את ראש הרשות, ולאחר שינוי החוק ב־1975 ראש העיר נבחר בבחירה ישירה על ידי התושבים. אף שבשיח הציבורי אין שאיפה לחזור למצב החוקי הקודם, רבים סבורים שהמגמה לחיזוק מעמדו של ראש הרשות מוגזמת, ויש לאזנה על ידי חיזוק מעמדם של חברי המועצה. חברי המועצה בישראל חלשים מאוד בהשוואה לחברי מועצה במדינות אחרות, והדבר פוגע בדמוקרטיה המקומית, ובפרט בייצוג האוכלוסייה המקומית. להלן מוצגים כמה נושאים הקשורים במעמדם של חברי המועצה.

3.2. תגמול כספי

במצב החוקי הנוכחי בישראל חברי המועצה אינם מקבלים שכר או תגמול כלשהו על מילוי תפקידם, ואף לא פיצוי כספי על הזמן שהם נדרשים להשקיע בשיבות המועצה והוועדות. מלבד ראשי הרשויות, נבחרו הציבור היחידים בשלטון המקומי שמקבלים שכר הם סגני ראש הרשות בשכר (יש סגנים שאינם בשכר), שמספרם בכלל הרשויות בארץ הוא 245 - 6.5% בלבד מחברי המועצה (מנו, 2018). במצב זה לחברי המועצה יש קושי להשקיע זמן ומשאבים בעבודתם, ועולה טענה שהמצב מעודד שחיתות ומשפיע על זהות המתמודדים לרשויות המקומיות, כך שבמקרים רבים מי שמתמודד בבחירות הם אנשים שיכולים להרשות לעצמם מבחינה כספית להשקיע בכך את זמנם ומשאביהם או בעלי אינטרסים (פינקלשטיין, פרידמן ופשירא, 2020).

ידגש כי לרשויות המקומיות אסור להעניק תגמול כספי לחברי מועצה: חוזר מנכ"ל (2017/4) מבהיר כי לרשות אסור לתת גמול כלשהו עבור פעילות של חבר

מועצה, כולל החזר הוצאות. בהשוואה למדינות אחרות ישראל חריגה בהיבט זה: האמנה האירופית לממשל עצמי מקומי של מועצת אירופה קובעת בסעיף 7.2 כי לחברי המועצה יינתן תגמול כספי הולם או לכל הפחות פיצוי על אובדן הכנסות. מחקר משנת 2019 מצא כי מתוך 47 מדינות אירופה החתומות על האמנה רק 13 לא אשררו את הסעיף, וגם בקרב מי שלא אשררו מוענק בדרך כלל תגמול כספי לחברי מועצה. כך שמכלל המדינות נמצאו רק שתיים (קפריסין ומונטנגרו) שאין בהן תגמול כספי לחברי מועצה, אך גם בהן זכאים חברי המועצה להטבות שוות כסף (Congress of Local and Regional Authorities, 2019). מחקר אחר מצא כי גם באוסטרליה, בקנדה ובארצות הברית מקובל שחברי המועצה מקבלים תגמול על עבודתם, ובפרט ברשויות גדולות (בן יהודה, 2014).

3.3

סביבה וכלים לעבודה

במצב הנוכחי במרבית המקרים סביבת העבודה של חברי המועצה אינה ראויה, ואף אין היא כוללת משרד, ציוד משרדי בסיסי וגישה לכלי עבודה מקצועיים בסיסיים. חוזר מנכ"ל (משרד הפנים, 2017) קובע כי על הרשות המקומית להעמיד לרשות כלל חברי המועצה יחד משרד אחד ובו מכשיר טלפון ומחשב, אך אפילו סעיף זה אינו מתממש בכמה מהרשויות. למעשה משאבי הרשות המקומית כולם מצויים בידיו של ראש הרשות, כך שחברי המועצה אינם זכאים לתקציב בשביל קשר עם הבוחר (כדוגמת פרסומים) או עבור ייעוץ מקצועי (משפטי או מחקרי כלכלי) נפרד או לשם עתירה לבג"ץ. גם לגבי השתלמויות והכשרות חברי המועצה אינם זכאים למימון כלשהו, והם תלויים בחסדיו של ראש הרשות. חוזר המנכ"ל אף קובע כי הרשות המקומית רשאית לממן השתלמות של חברי מועצה רק במקרים שההשתלמות היא מטעם הרשות עצמה, משרד הפנים או מרכז השלטון המקומי. חברי המועצה גם אינם מקבלים תמיכה מחקרית-מקצועית, כפי שחברי הכנסת מקבלים ממרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ). בניגוד לעבר, הם אומנם מקבלים היום הכשרה בסיסית ממשרד הפנים, אך ההכשרה אינה מספקת ואינה מחייבת וגם אינה מסייעת להם די הצורך להבין את העניינים שהם עוסקים בהם. בהיעדר משאבים בסיסיים אלו, במקרים רבים חברי המועצה נעדרים יכולת לבצע את עבודתם כראוי. נוסף על כך, השליטה של ראש הרשות במשאבים מסייעת לו לנטרל את האופוזיציה ולשכנע חברי מועצה שלא לפעול נגדו.

3.4 תפקידי הפיקוח והבקרה של המועצה

אחד התפקידים החשובים של חברי המועצה הוא לפקח על עבודת הרשות המקומית ולבקר אותה, ובפרט את העומד בראשה. ואולם במצב הנוכחי חברי המועצה נעדרים כלים ממשיים לבצע תפקיד זה ביעילות. על פי פקודת העיריות, חברי מועצה זכאים לעיין במסמכים, להגיש הצעה לסדר ולהגיש שאילתות לראש הרשות בעניין עובדתי שבתחום תפקידי הרשות וזכאים לתשובה בתוך זמן מוגדר. סמכויות אלו של חברי המועצה מינוריות ומצומצמות, ובפועל במקרים רבים אינן ממומשות על ידי ראשי הרשויות. הממונים על המחוזות במשרד הפנים אחראים על אכיפת הנושא, אך חברי מועצה רבים טוענים כי תלונות המועברות אליהם אינן מביאות לשינוי מהותי במצב. נוסף על כך, ועדות העירייה, שחברי המועצה חברים בהן, ברובן המוחלט חסרות סמכויות, מלבד הוועדה לתכנון ובנייה וועדת כספים, שיש להן סמכויות סטטוטוריות מוגדרות. כמו כן, יש ראשי רשויות המנחים את פקידי הרשות למדר את חברי המועצה ולמנוע מהם גישה לדרג המקצועי, והדבר כמובן פוגע ביכולת הפיקוח והבקרה שלהם.

שלושת ההיבטים הבעייתיים שהוזכרו בעניין מעמדם של חברי המועצה (תגמול כספי, סביבה וכלים לא מספקים ויכולת פיקוח מוגבלת) מחריפים במיוחד כאשר מדובר בחברי מועצה מן האופוזיציה. בניגוד לאופוזיציה לממשלה, הזוכה לתפקיד רשמי ומוגדר, חברי האופוזיציה ברשויות המקומיות נעדרים סמכות כמעט. מאחר שחברי המועצה נתונים לחסדיו של ראש הרשות, מעמדם של חברי האופוזיציה נמוך במיוחד, יותר משל חברי המועצה האחרים. בשל היכולת האפסית להשפיע מתוך האופוזיציה, הקואליציות ברשויות המקומיות בישראל רחבות מאוד (Tuttnauer and Friedman, 2020).

בסיכומם של דברים, מעמדם של חברי המועצה מול ראש הרשות ועובדי הרשות נמוך בהרבה ממעמדם של חברי הכנסת מול הממשלה (שגם הוא כשלעצמו טעון שיפור).

3.5 מועצת הרשות כרשות מחוקקת ומבצעת

מועצת הרשות משמשת גם כרשות מחוקקת: יש לה סמכות לחוקק חוקי עזר במגוון תחומים. חוקי העזר מאפשרים לרשות המקומית להטיל על בעלי נכסים את החובה לבצע פעולות מסוימות בנכסיהם ולהימנע מפעולות אחרות כדי לשמור על טובת הציבור, בריאותו וביטחונו. חוקי העזר נועדו גם לתת לרשויות המקומיות את הסמכות להטיל על התושבים תשלומים (היטלים, אגרות, דמי השתתפות ותשלומי הוצאות) כדי לממן את פעולותיהן לרווחת תושביהן וכדי לחלק את הנטל באופן הוגן בין התושבים. חוקים אלו נחקקים בדרך כלל בנושאים הקשורים לאיכות הסביבה, להסדרת החניה, לתליית מודעות ושלטים, לסלילת כבישים ומדרכות, לתיעול וניקוז, להסדרת השמירה, להחזקת מקלטים ולפיקוח על בעלי חיים והחזקתם. במצב החוקי הנוכחי הרשות כפופה למשרד הפנים, ואישורו נדרש לכל חוק עזר של הרשות. מציאות זו זוכה לשני סוגי ביקורת – האחת נורמטיבית והשנייה מעשית.

בהיבט הנורמטיבי יש הטוענים כי המצב שבו שר הפנים ופקידי משרד הפנים רשאים להתערב באופן נרחב בהחלטות של נבחר הציבור ברשות המקומית פוגע באוטונומיה של הרשות ובדמוקרטיה המקומית. בשיח הציבורי ביקורת מסוג זה נשמעה בשנים האחרונות בעניין חוקי העזר העירוניים בנושא השבת, ובפרט בהקשר של חקיקת חוק המרכולים בכנסת, שנועד להגביר את הפיקוח של שר הפנים על חקיקה של רשויות מקומיות בנושאים אלו. בהיבט המעשי מבקר המדינה הראה בסדרת דוחות, האחרון שבהם פורסם בשנת 2016, כי משרד הפנים מעכב במשך זמן רב כניסה לתוקף של חוקי עזר עירוניים בשל עניינים בירוקרטיים (מבקר המדינה, 2016א).

נוסף על כך, ברוב הרשויות המקומיות חברי מועצה מתמנים למחזיקי תיק, ובמונחים הלוקחים מהדמוקרטיה ברמת המדינה: שרים וחלק מהרשות המבצעת. למשל, במרבית הרשויות ישנם מחזיקי תיק חינוך, מחזיקי תיק רווחה ומחזיקי תיק תברואה. מעמדם של חברי מועצה מחזיקי התיקים אינו מעוגן בחקיקה, ולמעשה אין להם כל סמכות ביצועית פורמלית מוגדרת. מעמדם

דומה לשל סגני שרים, במובן שכפי ששר רשאי על פי שיקול דעתו להאציל סמכויות מסוימות לסגנו, כך ראש הרשות רשאי להאציל סמכויות לחברי מועצה בנושאים מסוימים (אם כי מעמדו של סגן שר מעוגן בחוק יסוד: הממשלה, ואילו מעמדם של מחזיקי תיקים אינו מעוגן כלל). על כל פנים, במצב הנוכחי במרבית המקרים הסמכות והאחריות המואצלות למחזיקי התיקים אינן גדולות. ברסלר-גונן (2010) אף טענה כי כיום מנגנון מחזיקי התיקים יוצר קושי ארגוני וניהולי בעבודה היום-יומית של הרשות המקומית.

3.6 סקירת פרסומים ושיח ציבורי

מעמדם של חברי המועצות ברשויות המקומיות כמעט שלא נדון במחקר בישראל, ובפרט שלא במחקרי מדיניות. ברסלר-גונן (2010) הציגה סקירה במבט-על של מעמדם של חברי המועצות. ההיבט במעמדם שזוכה לתשומת הלב הרבה ביותר במחקר הוא התגמול הכספי (עבדי, 2009; בן יהודה, 2014). לעומת זאת סוגיית כלי הבקרה והפיקוח של חברי המועצה נדונה רק בעבודה ראשונית ביותר של מריק שטרן עבור מכון שחרית (שטרן, חש"ד). לאחרונה התפרסם מחקר של אסף שפירא ואביטל פרידמן (2020) הבוחן את שאלת מעמדם של חברי המועצה אל מול ראש הרשות ברמה העקרונית-תאורטית וכולל המלצות מעשיות לחיזוק כלי הפיקוח והבקרה של חברי המועצה והמלצות כלליות יותר בנושא התגמול הכספי והקצאת משאבים.

היבטים שאינם זוכים לתשומת לב רבה במחקר הם מעמדה של מועצת הרשות כרשות מחוקקת (חוקי עזר) וכרשות מבצעת (מחזיקי תיקים). כאמור, מעמדה של מועצת העיר בחקיקת חוקי עזר זכה לדיון ציבורי בשנים האחרונות, בעיקר מהזווית של דת ומדינה, בעקבות המאבק על חוקי העזר העירוניים בנושא השבת בין עיריית תל אביב ורשויות אחרות לבין שר הפנים (וינר ופרידמן, 2018). מלבד זאת אין דיון ציבורי משמעותי על מעמדה של מועצת העיר כרשות מחוקקת, אם כי פורסם מחקר אקדמי מקיף בנושא (אבנרי, 2013). העיסוק המחקרי והציבורי בשאלת הסמכויות הביצועיות של חברי המועצה כמחזיקי תיקים מועט ביותר – יוצא דופן הוא מחקרה של ברסלר-גונן (2010).

4.1 הקדמה

מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות בישראל הם בעיקר מיסים ואגרות, שהרשויות גובות בעצמן, ומימון ממשלתי. התקציב המוניציפלי מתחלק, הן בצד ההכנסה והן בצד ההוצאה, לתקציב רגיל ולתקציב בלתי רגיל (תב"ר). התקציב הרגיל מכון ברובו להוצאות שוטפות, והתב"ר להוצאות חד-פעמיות ולהוצאות עבור מיזמים (במרבית המקרים פיתוח מבנים ותשתיות). המס העיקרי שהרשויות המקומיות גובות מתושבים ומבתי עסק הוא מס עבור נכסים - הארנונה. בתקציב הרגיל של כלל הרשויות המקומיות, הארנונה היא כ-40% מסך התקציב; 21% מגיעים מהכנסות עצמיות אחרות (אגרות שימוש בשירותים, תקבולים מחוקי עזר, קנסות ועוד); יתרת התקציב (39%) מועברת מהממשלה. מקורות התב"ר הם כ-50% הכנסות עצמיות של הרשויות מהיטלים (כדוגמת היטלי השבחה) וכ-50% מימון ממשלתי ומימון ממקורות חיצוניים, כדוגמת מפעל הפיס וטוטו (אגמון, 2017א; מופקדי ושלם, 2018). עם זאת, החיבור המצרפי מטעה מעט: ברשויות חזקות ועשירות ההכנסות העצמיות גבוהות בהרבה מהממוצע, ואילו ברשויות רבות ההכנסות העצמיות נמוכות בהרבה, ומקור ההכנסה העיקרי שלהן הוא המימון הממשלתי. לדוגמה: בכלל הרשויות המקומיות במחוז תל אביב שיעור ההכנסות מארנונה הוא 5.6 מיליארד ש"ח, ו-2.5 מיליארד ש"ח מועברים מהממשלה, ואילו ברשויות המקומיות באזור הצפון שיעור ההכנסות העצמיות מארנונה הוא 2.2 מיליארד ש"ח, ו-4.4 מיליארד ש"ח מועברים מהממשלה (אגמון, 2017ב).

מבנה מערכת התקציב והמיסוי המקומיים בישראל מעורר דיונים עקרוניים, כמפורט להלן.

4.2 מידת האוטונומיה הפיננסית של הרשויות המקומיות: ריכוזיות קיצונית

בהשוואה למדינות אחרות, ובמידה מסוימת גם לישראל בעבר, לרשויות המקומיות יש אוטונומיה מינימלית בניהול עניינהן הפיננסיים. בפרק הרקע הכללי הוצג מדד הביזור של חוקרי הבנק העולמי, שאחד הפרמטרים שלו היה מדד הביזור הפיסקלי. מדד הביזור הפיסקלי חושב לפי כמה קריטריונים, ובהם מידת האוטונומיה של הרשות המקומית להחליט על גביית המיסים, התקציב שהממשלה מעבירה לרשויות המקומיות שאינו מותנה או ייעודי למיזמים מסוימים ומידת הרגולציה הממשלתית על לקיחת הלוואות על ידי הרשויות המקומיות. כאמור לעיל, ברמת הביזור הפיסקלי ישראל מוקמה במקום האחרון ממדינות OECD, ובמקום 109 מכלל 182 המדינות שנכללו במחקר (Ivanyna and Shah, 2013). גם לפי מדד הביזור הפיננסי לרשויות המקומיות של OECD ישראל היא מדינה ריכוזית מאוד: 95.1% מהמיסוי המקומי בישראל נקבע על ידי המדינה, לעומת ממוצע של 7.8% בלבד בכלל מדינות OECD (OECD, 2020). על מנת להבין את המצב לאשורו יש לבחון את השינויים החוקיים שחלו בישראל בנושא זה לאורך השנים.

עד לשנת 1985 הרשויות המקומיות היו מוסמכות לקבוע את שיעור הארנונה בתחומן בלא כל מגבלה ובהתאם לקריטריונים שקבעו, ובהם: האזור שהנכס מצוי בו, סוג הנכס, סיווגי הנכסים בהתאם לשימוש בהם, תעריף למטר רבוע ועוד, אם כי רוב התקציב של הרשויות הגיע מהמדינה ולא מהכנסות עצמיות. כחלק מתוכנית הייצוב של 1985 הגביל המחוקק את שיקול הדעת שהקנה בעבר לרשויות המקומיות. הגבלה זו הוסדרה מאוחר יותר בחקיקה משנת 1993 ובתקנות של שרי הפנים והאוצר שהותקנו מכוחה, ובהן נקבע שיעור מינימום ומקסימום של תעריפי ארנונה לפי 12 סיווגים של שימושים בנכס. היום לרשויות המקומיות יש יכולת מינימלית לקבוע את גובה הארנונה שתוטל בשטחן, והן נדרשות לפעול במתכונת של טייס אוטומטי על פי נוסחה מוגדרת. גם לשינויים בתוך המסגרת שנקבעה הן נדרשות לבקש אישור חריג משר האוצר ושר הפנים. בדומה, הפטורים וההנחות שהתושבים זכאים להם נקבעים בעיקר על ידי השלטון המרכזי.

יש הרואים במצב חוקי זה פגיעה קשה בדמוקרטיה המקומית ובאוטונומיה שלה: מבנה התעריפים הקשיח של הארנונה מייצר חוסר הלימה בין הנכונות של התושבים לשלם לבין רמת השירותים המוניציפליים שהם מקבלים. למשל, ייתכן שאוכלוסייה מסוימת הייתה מעדיפה להגדיל את תשלום הארנונה על מנת לשפר ולהגדיל את השירותים שהיא מקבלת מהרשות המקומית, לעומת אוכלוסייה אחרת שהייתה מעדיפה לשלם פחות מיסים עירוניים, גם אם הדבר כרוך בירידה ברמת השירותים המוניציפליים שהיא מקבלת. נוסף על כך, כפי שאראה להלן (סעיף 3.3), חוקרים רבים מצביעים על כך שהמבנה הקשיח של הארנונה מייצר עיוות בתמריצים של הרשויות המקומיות בכל הקשור בהקצאת שטחים למגורים ולמסחר.

מידת האוטונומיה המועטה של הרשויות המקומיות מתבטאת גם בשיעור הנמוך של תקציב גמיש המועבר אליהן מהממשלה: רוב רובו של התקציב הממשלתי לרשויות מקומיות הוא העברות ייעודיות (צבועות), בעיקר לתחומי החינוך והרווחה, ולרשויות המקומיות אין גמישות לנהל תקציב זה על פי שיקול דעתן; רק 23% מהתקציב הממשלתי המועבר לתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות הם העברות לא ייעודיות - רובו הוא מענק האיזון שמשרד הפנים מעביר לרשויות שההכנסות העצמיות שלהן אינן מאפשרות להן לספק את השירותים שהן נדרשות לספק (אגמון, 2017א). נוסף על כך, כפי שהראתה סדן-סמט (2009), ישראל חריגה בנוף הבינלאומי מבחינת התשתית הפורמלית המסדירה את המימון הממשלתי של הרשויות המקומיות. מלבד ישראל, רק בשלוש מדינות החברות ב־OECD (ארצות הברית, יפן ואירלנד) לשלטון המקומי אין השפעה על ההסדרים החוקיים של המימון הממשלתי. במרבית המדינות העיגון הפורמלי של הסדרי המימון הממשלתי היה חלק מתהליך שיתופי בין שתי רמות השלטון. בהתאם לכך סדן-סמט מראה כי העובדה שמענקי האיזון חשובים לקיצוצים של הממשלה מאפשרת לשלטון המרכזי לכפות על הרשויות המקומיות - ובפרט החלשות שבהן - לשאת בנטל הגירעון של השלטון המרכזי. העובדה שרוב התקציב המועבר מהממשלה ייעודי ושהרשויות המקומיות אינן מעורבות בהחלטות בענייני מחזקת את היותן קבלן ביצוע של השלטון המרכזי יותר משהן, בפרט החלשות והפריפריאליות שבהן, גוף דמוקרטי עצמאי.

שינויי חקיקה משנת 2004 שנועדו להתמודד עם גירעון של רשויות מקומיות הגבירו את הכלים הרגולטוריים של משרד הפנים לפיקוח על תקציב הרשויות

המקומיות במסגרת מערך הבקרה והאישור של התקציב. סדן-סמט (2009) טענה כי אומנם יש קושי להשוות באופן ברור בין מדינות בהיקף הביזור הפיננסי של השלטון, אך גם בתחום זה נראה שהרגולציה בישראל הדוקה יותר מאשר במדינות אחרות. בתחום זה בולט במיוחד נוהל חיוב אישי שגיבש משרד הפנים בשנת 2001, ולפיו ועדה מינהלית של המשרד יכולה להמליץ לשר הפנים לחייב אישית נבחר ציבור או עובדים ברשויות המקומיות לשלם מכספם הפרטי בגין הוצאה מקופת הרשות המקומית שלא כדין, גם כאשר מדובר בהחלטה שסיבתה רשלנות, בלא חשד פלילי כלשהו. כפי שהראתה שריג (2008), מלבד ישראל, בריטניה היא המדינה היחידה אשר מוטל בה חיוב אישי באמצעות הליך מינהלי, אם כי בבריטניה - בניגוד לישראל - קיימת זכות ערעור לבית משפט על החלטות הגוף המינהלי שהטיל חיוב אישי.

בעוד הפגיעה בדמוקרטיה המקומית של המנגנונים הרגולטוריים האלה ברורה, ייתכן שאפשר להצדיק אותם אם יתגלה שהם מסייעים בשיפור ההתנהלות הפיננסית של הרשויות המקומיות. מחקרים הציגו ממצאים שונים בעניין (בוסטין, 2008; סדן-סמט, 2009; שרביט, 2016), אך יש הסבורים שהמנגנונים הרגולטוריים הללו לא סייעו די הצורך לא בשל בעיה אינהרנטית במנגנון הרגולציה אלא משום שהשימוש בהם לא היה נרחב.

4.3

השפעות השליליות של העיוות בתמריצים

במודל הארנונה הקיים כל תוספת של תושב תהיה גירעונית עבור הרשות המקומית ואילו תוספת של בתי עסק תשפר את המאזן התקציבי. במילים אחרות, בממוצע, הרשות נדרשת להוציא יותר כסף עבור תושב משהוא משלם, ואילו בתי העסק משלמים יותר משהרשות מוציאה עליהם - מצב זה מביא לעיוות שיש לו השפעה על היצע הדירות למגורים בישראל. חוקרים רבים הצביעו בשנים האחרונות על כך שבמקרים רבים ועדות התכנון והבנייה המקומיות הפועלות בהנחיית הרשויות המקומיות מעדיפות לצמצם בנייה למגורים בשל העלויות הכרוכות בכך (אסיף ואחרים, 2014; פיטוסי, יקר ושראל, 2015;

אקשטיין וקוגוט, 2017; מופקדי ושלם, 2018). המדינה מנסה לפתור בעיה זו באמצעות הסכמי־גג, הכוללים תקצוב ממשלתי גדול לרשויות המקדמות בנייה למגורים, אך גם פתרון זה זוכה לביקורת רבה: הפתרון נקודתי; אין הוא שקוף לחלוטין; יש בו פוטנציאל לעיוותים ולהטיות על בסיס פוליטי; הוא מביא לכך שרשויות מקומיות מעכבות בנייה כדי לקבל בעתיד מימון גבוה יותר במסגרת הסכמי־גג; הוא משעבד רשויות חלשות להוצאות עתידיות שאינן יכולות לעמוד בהן ובכך פוגע בחוסן הכלכלי (הביקורת הללו עלו במחקרים שהוזכרו לעיל. לביקורת על פגיעה בחוסן הכלכלי ראו בהרחבה אצל לב ואחרים, 2020).

מודל הארנונה יוצר עוד עיוותים תכנוניים. למשל, הרשויות מעדיפות בנייה של דירות גדולות, שלא בהכרח מותאמת לביקושים בשוק, משום שההכנסות העצמיות שלהן מדירות אלו יהיו גבוהות יותר (אסיף ואחרים, 2014). בשל כך ביולי 2016 אושרה בכנסת הוראת שעה לחמש שנים, שיזמו חברי הכנסת אלי כהן ודוד ביטן, המחייבת את הרשויות המקומיות במרכז הארץ לאשר הקלות בבניית דירות קטנות (55–80 מ"ר) בשיעור 10% מהפרויקט.

ביקורת אחרת עולה מצד בעלי העסקים, הטוענים שנטל הארנונה בישראל נופל בעיקר עליהם, בלא קשר לשירותים שהם מקבלים מהרשות המקומית. התאחדות התעשיינים מובילה בשנים האחרונות את המאבק בנושא, ואף ביקשה להראות כי נטל הארנונה על התעשייה בישראל גבוה בהשוואה למדינות אחרות (התאחדות התעשיינים, 2017). טל מופקדי ורועי שלם (2018) טענו כי המצב הזה מביא לעיוות נוסף: בתי עסק מצמצמים ככל הניתן את השטח שלהם ואת הפרישה הגאוגרפית שלהם ברחבי הארץ כדי לחסוך בעלויות, שלא בהתאם לביקוש ולצרכים של התושבים.

חוקרים ממליצים, כל אחד בדרכו, לשנות את מבנה הארנונה והתקצוב של הרשויות על מנת שהארנונה תשקף נכונה את השירותים שהתושבים ובתי העסק מקבלים בתמורה. בשל כך רוב החוקרים תומכים בהרחבת האוטונומיה של הרשויות המקומיות בתחום הגבייה, גם אם הם חלוקים בעניין אופן הביצוע (הראל, 2004; פיטוסי, יקיר ושראל, 2015; מופקדי ושלם, 2018). בדוח מקיף על כלכלת ישראל משנת 2020 הצביע OECD על מרבית הליקויים שתוארו לעיל במבנה הארנונה ובפרט על עיוות הביקושים בתחום הדיור והבעייתיות שבהסכמי־גג. כמו החוקרים הישראלים גם חוקרי OECD המליצו על רפורמה

מקיפה במבנה הארנונה והדגישו את הצורך לחזק את האוטונומיה הפיננסית של הרשויות המקומיות (OECD, 2020).

4.4 צדק חלוקתי

אחד הנושאים החשובים ביותר בשיח הציבורי בעניין מיסי הארנונה הוא אי־שוויון שהמודל הנוכחי מייצר. כאמור לעיל, במצב היום לרשויות מקומיות שיש בתחומן אזורי מסחר ועסקים נרחבים ישנן הכנסות גבוהות, ואילו ההכנסות של רשויות המסתמכות בעיקר על ארנונה ממגורים נמוכות ביחס לצרכים שלהן. מחקרים הראו שב־ישראל ישנם פערים ניכרים בין רשויות מקומיות בהכנסות מארנונה לעסקים ושפוערים אלו בהכנסות הם גורם מכריע ביצירת אי־שוויון בחוסן התקציבי של הרשויות המקומיות בישראל (רזין וחזן, 2006; ספקטור־בן ארי, 2013). בהקשר זה בולט במיוחד הפער בין מועצות אזוריות – שיש להן שטחים נרחבים ובהם אזורי תעשייה אך מספר התושבים בהן נמוך יחסית – ובין עיירות הפיתוח השוכנות בצידן; וכן בין רשויות של ערים גדולות במרכז הארץ, שרוב הכנסות הארנונה לעסקים מגיעות אליהן, ובין רשויות חלשות יותר – ערביות, חרדיות ועיירות פיתוח – הממוקמות ברובן בפריפריה. הממצאים מלמדים על קשר ישיר בין רמה חברתית־כלכלית גבוהה של הרשות המקומית ובין שיעור הכנסה גבוה מארנונה לעסקים מתוך סך ההכנסות מארנונה (להבי וגל־רומנו, 2016). כך באופן אבסורדי מבנה הארנונה מרחיב את הפערים הקיימים בין רשויות חזקות לחלשות. מרבית ההצעות לשינוי בנושא זה מתמקדות בשינויי הגבולות בין רשויות ובהקמת אזורי תעשייה המשותפים לכמה רשויות, ובעשור האחרון ננקטו צעדים אחדים בעניין, אך השינויים עדיין אינם משפיעים על המגמה הכללית.

ביקורת נוספת על פגיעה בצדק החלוקתי קשורה למענקי האיזון שמשדר הפנים מעביר למרבית הרשויות המקומיות בישראל. כדי לסייע לרשויות המקומיות לספק לתושביהן שירותים מוניציפליים משרד הפנים מעביר מענק שנועד להשלים את ההפרש שבין הכנסותיהן הפוטנציאליות של הרשויות הזכאיות לקבלו ובין ההוצאות שיאפשרו להן לספק לתושביהן שירותים מוניציפליים ברמה מינימלית נאותה (אומנם אין הגדרה חוקית או רשמית של סל שירותים

שהרשויות מחויבות לספק, אך לצורך הנוסחה נקבע חישוב מסוים על בסיס ההוצאות המקובלות). לפיכך מרבית התקציבים של מענק האיזון מגיעים לרשויות מקומיות חלשות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך שאין להן הכנסות גבוהות מארנונה לעסקים ושתושביהן זכאים להנחות גבוהות בארנונה למגורים. מענק האיזון לכלל הרשויות הוא היום כשלושה מיליארד ש"ח בשנה. משנת 2004 המענקים מועברים על פי המלצות ועדת גדיש, ולכן המודל נקרא נוסחת גדיש. להלן שלוש נקודות ביקורת על המודל.

- **גובה המענק בפועל.** באופן מסורתי הממשלה אינה מעבירה למשרד הפנים את סך התקציב שנקבע על פי נוסחת גדיש למענקי האיזון, אלא 80%-90 ממנו, ומשרד הפנים מקצץ בהתאם מסכום המענק של כל רשות מקומית. מרכז השלטון המקומי טוען כי בכך הממשלה אינה מאפשרת לרשויות המקומיות החלשות להעניק לתושביהן את השירותים המינימליים שהממשלה בעצמה קבעה.

- **אופן החישוב.** במרכז השלטון המקומי טוענים כי הנוסחה מיושנת ואינה משקפת את ההוצאות הממשיות ושהן גבוהות יותר, ולפיכך מבקשים לעדכן את הנוסחה בהתאם (אגמון, 2016; מבקר המדינה, 2008).

- **חלוקת המענק בין הרשויות.** בעבר הוטחה ביקורת על כך שהמענק ניתן באופן לא שוויוני ובלא קריטריונים, והדבר הביא לכך שרשויות חלשות, ובפרט רשויות ערביות, קיבלו מענק נמוך מאחרות. אין ספק שאימוץ המלצות ועדת גדיש הגביר את השוויון בין הרשויות הזכאיות למענק, אך עדיין יש ביקורות על אופן חלוקת המענק בין הרשויות: יש הטוענים כי הנוסחה הקיימת מעניקה עדיפות לרשויות לא חרדיות ביהודה ושומרון ופוגעת ברשויות שבפריפריה (שחור, 2010; סבירסקי וקונור־אטיאס, 2019), וברשויות החרדיות טוענים כי הנוסחה פוגעת ברשויות שיש בהן משפחות מרובות ילדים ולפיכך פוגעת בהן.

ביקורת על פגיעה בשוויון עולה גם כנגד המימון הממשלתי בתחום הרווחה. כפי שאראה להלן בהרחבה (סעיף 5.3), מחקרים הראו שבשל שיטת המימון התואם (matching), הרשויות החלשות מופלות לרעה בתקציב הממשלתי שהן מקבלות בתחום הרווחה בעקבות היעדר הכנסות עצמיות.

מרבית הנושאים הללו נמצאים גם בדוח של OECD בעניין צמצום הפערים החברתיים-כלכליים בין רשויות מקומיות בישראל. חוקרי הארגון המליצו לישראל לבחון מודלים אחרים של חיזוק הרשויות החלשות הנהוגים ב־OECD,

ובהם הגדלת התקצוב הממשלתי והעברות כספים בין רשויות מקומיות (OECD, 2020).

4.5 עיוותים בירוקרטיים: חישוב שטח הנכסים וסיווגי הארנונה

עד כה פרק זה התמקד בהיבטים עקרוניים של מבנה המיסוי והמימון הממשלתי לרשויות המקומיות. נוסף עליהם ישנן בעיות מינהליות-בירוקרטיות, וחלק מהשיח התקשורתי בנושא מופנה אליהן. להלן סקירה של כמה מהן.

ראשית, אין כיום שיטת חישוב אחידה להיקף השטח הכלול בנכס מסוים. הרשויות המקומיות פועלות על פי ארבעה סוגים שונים של חישובים (ברוטו, נטו, ברוטו-ברוטו ונטו-נטו), וכך בית עסק זהה ברשויות שונות ובאותו הגודל נדרש לשלם בכל רשות על פי שטח שונה. אומנם שיטות החישוב השונות מרחיבות במעט את האוטונומיה של הרשות, אך ההבדלים יוצרים בלבול ואי-ודאות, ובתי העסק נדרשים להיוועצות מתמדת ביועצי מס ובמודדים.

בעיה דומה קיימת גם בסיווגי הארנונה של הנכסים. לפי החוק קיימים כ-13 סיווגי ארנונה עיקריים בצו הארנונה: מגורים, משרדים, בנקים, תעשייה, חקלאות ועוד. הרשויות המקומיות הוסיפו להם תת-סיווגים רבים, לעיתים באמצעות חלוקת שטח הרשות לאזורים, כך שבפועל ישנן רשויות שיש בהן מאות סיווגים, ובמקרים חריגים אף אלפי סיווגים (OECD, 2020). מבקר המדינה (2014) הראה שלעיתים רשויות שונות מסווגות שני בתי עסק נפרדים מאותו סוג של עסק באופן שונה זה מזה. גם בנושא זה חוסר האחידות והיעדר הפשטות יוצרים בלבול ואי-ודאות, וצורך מתמיד בהיוועצות עם יועצי מס.

העיוותים הרבים – הן בהיבט הבירוקרטי והן בהיבט העקרוני – שנוצרים בשל מבנה הארנונה עולים גם בטיטה הסופית של דוח הוועדה הציבורית לרפורמה בארנונה שהוגשה למשרד הפנים בשנת 2015. הוועדה קבעה: "קיימת תמימות דעים שהארנונה התפתחה מאז קום המדינה [...] על בסיס פזור ורעוע. ריבוי חיקוקים שתוקנו טלאי על טלאי [...] הובילו להתפתחות לא סדורה של מערכת

דיני ארנונה שאינם ברורים, אינם אחידים, חלקם אינם צודקים וחלקם אינו תואם עוד את המציאות המודרנית" (בניטה, 2015: 25). הוועדה העלתה הצעות לשינוי מבנה הארנונה, אך עד כה הן לא מומשו.

4.6 סקירת פרסומים ושיח ציבורי

היקף הפרסומים והשיח הציבורי בסוגיית המיסוי והתקצוב המקומי גדול יחסית, אם כי יש להפריד בין סוגיות שונות: מכוני מחקר ממוקדים בעיקר בסוגיות הדיור ובעיוותים העקיפים שמודל הארנונה יוצר (פיטוסי, יקיר ושראל, 2015; אקשטיין וקוגוט, 2017; מופקדי ושלם, 2018) או בתהליך הכנת התקציב (סדן-סמט, 2009); לעומתם גורמים עסקיים, ובראשם התאחדות התעשיינים, באופן טבעי מתמקדים בסוגיית הארנונה לעסקים, מתוך רצון לצמצם את הנטל הכלכלי המושת עליהם; ארגונים העוסקים בקידום שוויון וצדק חברתי, כדוגמת מרכז אדוה ומכון ון ליר, התמקדו בעיקר בסוגיות הקשורות בצדק החלוקתי שבמנגנוני התקצוב הממשלתי לרשויות המקומיות (שחור, 2010; סבירסקי וקונור-אטיאס, 2019), אם כי מרבית העבודות והמחקרים בנושא ההשפעה של הארנונה והמימון הממשלתי על הצדק החלוקתי נכתבו על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת (למשל ספקטור-בן ארי, 2013; אגמון, 2016). נראה שהריבוי מעיד על ההתעניינות הציבורית הרבה בנושא זה, המשתקפת בעיסוק הנרחב של חברי הכנסת והוועדות בסוגיה זו. באשר לעיוותים הבירוקרטיים הנוצרים ממודל הארנונה הנוכחי, העיסוק הוא בעיקר ברמת העיתונות ובפרסומים ממשלתיים (כדוגמת דוחות מבקר המדינה), אך בכתיבה המחקרית והאקדמית נושאים אלו אינם זוכים לדיון נרחב.

על רקע הדיון הנרחב בסוגיות של מיסוי ותקצוב בולט היעדר הדיון בשאלה העקרונית של האוטונומיה של הרשויות המקומיות בתחומים אלו. סוגיה זו אומנם נדונה בכמה מהמחקרים, אך בדרך כלל מנקודת המבט של ההשפעה של היעדר האוטונומיה על היבטים אחרים (כדוגמת היצע הדיור), ולא כנושא לדיון העומד בפני עצמו, בפרט לא במישור העקרוני-דמוקרטי.

פרק 5

הדרג המקצועי

5.1

מינוי, ניהול ופיתוח ההון האנושי

הסוגיה שבמוקד הדיון על ההון האנושי ברשויות המקומיות היא הצורך לשפר את איכות העובדים ברשויות המקומיות, הנחשב לא איכותי דיו, באמצעות גיוס, פיתוח והכשרה ושימור כוח אדם איכותי. בעבר משרד הפנים התמקד ברגולציה תקציבית על הרשויות המקומיות, ואילו בשנים האחרונות, ובפרט מאז הקמת מינהל הפיתוח במשרד הפנים בשנת 2018, הוא עוסק גם בקידום ההון האנושי בשלטון המקומי. סוגיה זו קשורה בנושאים וצרכים אחרים, כדוגמת שמירה על כללי מינהל תקין ומניעת שחיתות, הימנעות מחריגות שכר ומידת האוטונומיה של השלטון המקומי. כל אחד מהמשתתפים הממשלתיים העוסקים בנושאים אלו – משרד הפנים, משרד המשפטים, משרד האוצר והרשויות המקומיות – מדגיש היבטים אחרים. להלן אתמקד בשני מנגנונים הקשורים בקידום ההון האנושי ברשויות המקומיות: שיפור ההכשרה ושיטת המינויים.

שיפור ההכשרה. משרד הפנים עוסק בשנים האחרונות בקידום הכשרת כוח אדם איכותי לרשויות המקומיות במגוון דרכים. המשרד הקים בשנת 2013 את התוכניות צוערים לשלטון המקומי וצוערי אסטרטגיה ותכנון אורבני, המשלבות כוח אדם צעיר ואיכותי ברשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך. הצוערים זוכים להכשרה ייעודית במשך תקופה של שנתיים-שלוש לפני שילובם ברשויות המקומיות והם זוכים לליווי צמוד גם בתקופת עבודתם ברשויות. בשנת 2019 החל משרד הפנים להפעיל בעשרות רשויות מקומיות את תוכנית ההמראה, ובמסגרתה רשויות מקומיות מקבלות תקציב עבור יצירת תוכנית לפיתוח ההון האנושי במטרה לבנות תשתיות ארגוניות וניהוליות מוצלחות. כמו כן משרד הפנים שוקד כיום על הקמת בית ספר למצוינות בשיתוף מרכז השלטון המקומי שיפעל ברמה הארצית ויכשיר נבחרים, מנהלים ועובדים בשלטון המקומי.

שיטת המינויים. איכות ההון האנושי ברשויות המקומיות קשורה כמובן גם להליכי המינוי לתפקידים בכירים בשלטון המקומי. בשנת 2014 הקים היועץ המשפטי דאז, יהודה ויינשטיין, צוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי בראשות המשנה ליועץ המשפטי דינה זילבר. בצוות היו חברים בעיקר נציגים מפרקליטות המדינה, ממשרד הפנים ומהשלטון המקומי. הצוות הגיש את מסקנותיו בדוח בשנת 2016 (דוח ועדת זילבר), ובו דיון מורחב בהליכי המינויים בשלטון המקומי. נושא זה מורכב, ולמעשה אין אחידות בין סוגים שונים של רשויות מקומיות: הליכי המינוי למשרות ברשויות המקומיות כרוכים בשורה ארוכה ומורכבת של הוראות, המעוגנות בחקיקה, בפסיקה ובנהלי משרד הפנים. כפי שהראתה ועדת זילבר, בתמצית: בעריות לראש העיר יש סמכויות נרחבות יחסית בנושא המינויים (בכפיפות לרגולציה של משרד הפנים), ואילו במועצות אזוריות ומקומיות המעורבות של משרד הפנים גבוהה אף בהליכי המינוי. ועדת זילבר סברה כי בשני המודלים חסר מנגנון ניהול מקצועי של ענייני כוח האדם ברשות, והמלצתה העיקרית בנושא זה היא שבמשרות מקצועיות מסוימות תהיה חובה שאחד מנציגי ועדת הבחינה לתפקיד יהיה מומחה לנושא. הוועדה אף דנה בהצעות לצמצום מעורבותו של ראש העיר בהליכי המינוי, אך בשל עמדות שונות שהועלו בנושא לא התקבלו המלצות בעניין זה (משרד המשפטים, 2016).

מנגד, בשלטון המקומי ישנה ביקורת על המעורבות הרבה והרגולציה של משרד הפנים בניהול ההון האנושי של הרשויות המקומיות, ובפרט על היעדר יכולת למנות, לפטר ולקבוע באופן עצמאי תנאי העסקה לעובדים. בהקשר זה חשוב לציין שבמחקר משווה על רמת הביזור במדינות העולם נבחנה גם מידת הביזור המינהלי שהשלטון המרכזי מאפשר לרשויות המקומיות באמצעות פרמטרים שבראשם היכולת לקלוט עובדים, לפטרם ולקבוע באופן עצמאי את שכרם. כאמור, מתוך 182 מדינות ישראל דורגה במקום 109 – הדירוג הנמוך ביותר מכלל מדינות OECD (Ivanyna and Shah, 2013). כלומר, גם בהשוואה בינלאומית ישראל ריכוזית מאוד גם בכל הכרוך בהליכי מינוי עובדים ברשויות המקומיות.

טענה שכיחה נגד הרגולציה המחמירה של השלטון המרכזי על מינוי עובדים בשלטון המקומי היא שהגבלות השכר מביאות לכך שהרשויות המקומיות מתקשות לקלוט כוח אדם איכותי בתפקידים רבים. בהקשר זה חשוב לציין שמשרד הפנים איננו מתווה המדיניות היחיד בזירה זו. אגף השכר והסכמי

עבודה במשרד האוצר (הידוע יותר בשם: הממונה על השכר) קובע את תנאי העסקתם של עובדי המדינה, ובהם עובדי הרשויות המקומיות (אף שאינם עובדי מדינה באופן פורמלי), הוא מייצג את המדינה במשא־ומתן לגיבוש הסכמים קיבוציים לעובדי המדינה, חותם על הסכמים אלה ואחראי לעקוב אחר ביצועם. גם ההסתדרות ממלאת תפקיד מרכזי בהסכמי העבודה והשכר ברשויות המקומיות.

ניהול ההון האנושי קשור גם בהצעות אחרות הנדונות מעת לעת במשרד הפנים, כדוגמת קציבת קדנציות לבכירים ברשויות המקומיות. כיום ישנם פקידיים - גם בכירים, כדוגמת גזברים ומהנדסים - המכהנים בתפקידים במשך עשרות שנים. כמו כן ישנה הצעה לקדם מעבר של נושאי תפקידים בין רשויות מקומיות באופן פשוט יותר, באמצעות הקלות בדיני מכרזים, כפי שנקבע בעניין מעבר בין משרדי ממשלה.

5.2 המינויים והמעמד של שומרי הסף: יועץ משפטי, גזבר ומבקר עירייה

לשלושה תפקידים ברשות המקומית נהוג לייחס מעמד של שומרי סף: גזבר, יועץ משפטי ומבקר (משרד המשפטים, 2016). יש הטוענים ששומרי הסף ברשויות המקומיות זוכים למידת עצמאות דלה ולהיקף סמכויות מצומצם המקשים עליהם לפקח כראוי על התנהלות הרשות, ואילו אחרים טוענים שכבר כיום הכוח של שומרי הסף רב מדי ומייצר בירוקרטיה מכבידה.

גזבר הרשות ממונה על קופת הרשות, וסמכויותיו נרחבות ביותר; העיקרית שבהן היא היותו מורשה חתימה על כל הוצאה כספית של הרשות, כך שראש הרשות אינו יכול לקדם שום מדיניות תקציבית בלא הסכמתו. על פי דין נדרשת חוות דעתו של היועץ המשפטי של הרשות בטרם קבלת החלטות, וקיימת לו הזכות להשתתף בכל ישיבה של ועדה מוועדות הרשות המקומית, יש לזמנו לכל

ישיבה משיבוטית, ובמקרים מסוימים השתתפותו מתחייבת על פי דין. מבקר הרשות נדרש להגיש דוח ביקורת שנתי הבוחן את פעולות הרשות המקומית בהתאם לכללי מינהל תקין, טוהר המידות ויעילות. על מנת להדיח יועץ משפטי וגזבר יש צורך ברוב של 2/3 במועצת העיר; כדי להדיח מבקר נדרש רוב של 3/4; במקרה של פיטורי גזבר ישנה ועדה חיצונית במשרד הפנים אשר תפקידה לבחון את החלטת המועצה. כך גם במקרה של השעיה זמנית של יועץ משפטי, מבקר או גזבר.

יש חוקרים המצביעים על חולשתם של שומרי הסף, הנובעת מתלותם הרבה בראשי הרשויות, ומבקשים לחזק את מעמדם כחלק מהמאבק בשחיתות (כלב, 2009). לשיטתם, העובדה ששומרי הסף כפופים מבחינה מינהלית להנהלת הרשות ולעומד בראשה, העובדה שראש הרשות מכריע בבחירת ממלאי התפקידים ואחראי לתנאי העסקתם והעובדה שבמערכת המקומית יש יחסי קרבה ברורים בין בעלי התפקידים להנהלת הרשות ולראש הרשות מקשות על תפקודם היעיל של שומרי הסף ומפריעות להם לפעול במרץ כדי להגן על שלטון החוק ולמנוע פגיעה בטוהר המידות. מנגד, נבחרי ציבור בשלטון המקומי הציגו לפני ועדת זילבר עמדה הפוכה, ולפיה שומרי הסף, ובמיוחד היועצים המשפטיים והגזברים, צברו לאורך השנים כוח רב מדי, וכוח זה מכביד על נבחרי הציבור לממש את מדיניותם ולעיתים אף מסכל לחלוטין את יכולתם לעשות כן. הללו טבורים כי אין כל צורך לחזק את שומרי הסף (משרד המשפטים, 2016). בשנת 2020 פרסם מבקר המדינה דוח מקיף על התפקידים וההתנהלות של המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית. ככלל ניתן לומר כי המבקר זיהה את הביקורת הפנימית כחוליה החלשה מתוך השלושה והצביע על ליקויים בהתנהלות כלפי המבקרים בכמה מהרשויות ועל כך שאיכות העבודה של הביקורת הפנימית בכמה מהרשויות אינה מספקת (מבקר המדינה, 2020).

ועדת זילבר המליצה שאחת מאמות המידה לצורך הסמכה של רשות לרשות איתנה - מעמד שפירושו שמידת הרגולציה של משרד הפנים עליה נמוכה - תהיה מעמדם של שומרי הסף בה, בניגוד למצב היום שבו מרבית הקריטריונים הם פיננסיים. הוועדה אף הציעה קריטריונים לבחינת מעמדם של שומרי הסף בכל רשות: קיומה של מחלקה משפטית פנימית ברשות, היקף כוח האדם העומד לרשות המחלקה המשפטית ונתונים דומים על פעילותו של מבקר הרשות.

באשר ליועץ המשפטי, הוועדה דנה בהצעה שהוא ימונה על ידי היועץ המשפטי לממשלה ויוכפף לו, אך בחרה שלא לקבל אותה, בשל הפגיעה ברשות המקומית כדמוקרטיה אוטונומית. עם זאת הוועדה המליצה לפעול כדי שבכל הרשויות המקומיות ימונה יועץ משפטי שהוא עובד הרשות ולא עובד חיצוני, כפי שנהוג היום בכמה מהרשויות. באשר לגזבר הרשות המליצה הוועדה להתנות את אישור התקציב בחוות דעתו של הגזבר ולצרפו כחבר קבוע בוועדת המכרזים של הרשות. באשר למבקר הרשות המליצה הוועדה לפעול במישור החקיקה לקביעת הסדרים בנושא תקני העובדים בלשכות מבקרי הרשות ושיעור התקציב שיוקצה להן וכן לקביעת הסדר שלפיו ממצאי ביקורת המעלים חשש לעבירה פלילית או משמעתית יועברו ליועץ המשפטי לרשות, ובמקרים מסוימים אף לידיעת היועץ המשפטי לממשלה (משרד המשפטים, 2016). אף אחת מההמלצות הללו לא בוצעה עד כה, על אף כמה ניסיונות בהצעות חוק פרטיות.

באשר למעמדו של מבקר הרשות הציעו יובל אופק והרצל כהן, בשונה מוועדת זילבר, שלא להתמקד בשינויי חקיקה, משום שכבר היום הסדרי חקיקה רבים בעניין מבקר הרשות אינם מתממשים (אופק וכהן, 2015). לדוגמה, מבקר המדינה (2011) מצא כי בשנת 2010 19% מהרשויות המקומיות לא מינו מבקר רשות, בניגוד מפורש לחוק. כמו כן מתוך מי שמינו מבקר, 10.5% העסיקו אותו בהיקף משרה קטן מהנדרש על פי חוק. בדוח משנת 2020 מצא מבקר המדינה כי בשנים 2015-2017 17 רשויות לא מינו מבקר (בממוצע לשנה), ו־9 רשויות מקומיות לא כיהן מבקר במשך שלוש השנים ברציפות (מבקר המדינה, 2020). אופק וכהן מצאו ליקויים רבים מבחינה חוקית בהתנהלותן של ועדות הביקורת של הרשויות המקומיות, וכדי להתגבר על כך ההמלצה העיקרית שלהם הייתה לקדם את הביקורת הפנימית באמצעות שינויים ארגוניים, כדוגמת מיקור חוץ של ועדות הביקורת, במתכונת דומה לפעילותן בחברות עסקיות או בחברות ממשלתיות.

אף שתפקיד המנכ"ל אינו נתפס כתפקיד של שומר סף, אלא משרת אמון וראש הרשות יכול להחליף בקלות את מי שממלא אותו, יש הטוענים שיש לשנות את יחסי הכוחות בין ראש הרשות למנכ"ל. בן בסט, דהן וקלור (2013) הראו שבמצב החוקי הנוכחי למנכ"ל הרשות אין כמעט סמכויות סטטוטוריות, כך שראש הרשות מופקד למעשה לא רק על ההחלטה על מדיניות אלא גם על ביצועה. לפיכך, בהתאם להצעת חוק העיריות משנת 2007, הם הציעו להעביר למנכ"ל

את הסמכויות הדרושות לניהול העירייה ועובדיה, כגון חתימה על הסכמים בשם העירייה, קבלת עובדים וקביעת שכרם. חלוקת עבודה זו דומה לחלוקת העבודה בין שר לבין מנכ"ל במשרד ממשלתי.

5.3 סקירת פרסומים ושיח ציבורי

כאמור, נושא ההון האנושי ברשויות המקומיות מצוי בלב הדיון בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים ומשרד האוצר, אך העיסוק בו נשאר פנים־ממשלתי, ובישראל אין כתיבה מחקרית בעניין – לא באקדמיה ולא מחקרי מדיניות המבקשים לקדם הצעות. לעומת זאת סוגיית מעמדם של שומרי הסף זוכה לדיון ציבורי, כחלק מהמאבק בשחיתות ומהשיח על המשילות ועל חלוקת הסמכויות בין נבחר ציבור ובין פקידים. בהתאם לכך יש גם כתיבה מחקרית בעניין, אם כי היא מועטה יחסית ואין היא מתמקדת בקידום מדיניות (למשל כלב, 2009; אופק וכהן, 2015).

פרק 6

סמכויות ותחומי אחריות של הרשויות המקומיות

6.1 הקדמה

הנושאים שהוצגו עד כה קשורים בעיקר בהיבטים של מבנה הרשות המקומית ולא בתוכן של עבודתה ופעולתה. בפרק זה יידונו תכנים אלו. הרשויות המקומיות עוסקות במגוון רחב של תחומים ונושאים. שאלת הסמכויות של השלטון המקומי כרוכה בכמה נושאים, שהמרכזי שבהם הוא מידת הביזור לשלטון המקומי. ככלל במצב הנוכחי מידת הריכוזיות בישראל רבה מאוד במרבית התחומים, כפי שהודגם למשל בתחום הביזור הפיננסי. כאמור, לריכוזיות זו עלולים להיות נזקים הן מבחינת הערכים הדמוקרטיים והן מבחינת יעילות השירותים, ומנגד יש הטוענים שביזור עלול לפגוע בשירותים ולהעצים את האי־שוויון בין קבוצות אוכלוסייה שונות. בכל אחד מהתחומים שהרשויות עוסקות בהם עולה דילמה זו בין ריכוז לביזור, ובכל אחד מהם עולות שאלות נוספות, כדוגמת אופן התקצוב של המדינה, חוסר בהירות באשר להגדרת סמכויות השלטון המקומי ועוד.

הנושאים שאתמקד בהם הם נושאים עקרוניים שיש להם השפעה רוחבית ונושאים שקיים בהם מתח בין השלטון המרכזי למקומי בשאלת הסמכויות והאחריות. להלן אסקור בקצרה חמישה תחומים מרכזיים הנכללים לדעתי בתיאור זה: חינוך, רווחה, תכנון ובנייה, תחבורה ודת ומדינה.

6.2 חינוך

מבחינה חוקית, מעורבות הרשויות המקומיות במערכת החינוך אינה מובהרת די הצורך, אך במשך השנים התפתחה התפיסה ש"נושא משרד החינוך באחריות לצד הפדגוגי, ואילו הרשויות המקומיות נושאות באחריות לצד הפיזי והתחזוקתי" (בג"ץ 04/2910, מרכז השלטון המקומי בישראל נ' משרד החינוך

ומשרד האוצר). בפועל מעורבות הרשויות באה לידי ביטוי בשני תחומים עיקריים: האחד, אחריות על הרישום למוסדות החינוך, קביעת אזורי הרישום ושיבוץ התלמידים למוסדות; האחר, השתתפות במימון מוסדות החינוך והפעלה ישירה של מוסדות. לרשויות המקומיות יש עוד מגוון סמכויות – את חלקן הן נדרשות להפעיל בלא שיקול דעת על פי מדיניות משרד החינוך, ובחלקן יש להן מרחב מסוים של חופש לעצב מדיניות. אומנם לאורך השנים התחזק מעמדן של הרשויות המקומיות בתחום החינוך, אך גם כיום יש להן השפעה מועטה בלבד בהיבטים הפדגוגיים של תוכניות הלימודים ועל שכר המורים, ובהיבטים אחרים, כדוגמת גבייה מהורים ומתן רישיון למוסדות חינוך, יכולת ההשפעה שלהן חלקית בלבד.

ארגון OECD מציג חמישה סוגי מודלים של מבנה מערכת החינוך הקיימים במדינות החברות בו: בקצה האחד המודל הריכוזי, בקצה האחר המודל המבוזר, וביניהם מודלים של שילוב שליטה מרכזית ומקומית. ישראל ממעטת לקבל החלטות בתחום החינוך בשיתוף עם הרשויות המקומיות והמנהלים, ולכן היא ממוקמת בקבוצת המדינות הריכוזיות ביותר בתחום החינוך (OECD, 2015).

בשיח הציבורי סוגיית מקומן של הרשויות המקומיות בתחום החינוך עולה בדרך כלל במסגרת הדיון בהיקף המעורבות של הרשויות המקומיות בתקציבי החינוך ובהשפעה של מעורבות זו על האי־שוויון בין קבוצות אוכלוסייה בישראל. מחקרים הצביעו על כך שהרשויות החזקות והעשירות ממנות את מוסדות החינוך בתחומן בסכומים ניכרים, כך שברמה הארצית הדבר מביא להגדלת הפערים בין ההשקעה בתלמידים מרקע חברתי־כלכלי גבוה לבין ההשקעה בתלמידים מרקע נמוך (בן בסט ודהן, 2009; בלט, זוסמן וצור, 2016). עם זאת, התנהלות משרד החינוך בעת משבר הקורונה הציפה ביקורת ציבורית על הריכוזיות הרבה בתחום החינוך ובעקבות כך הודיע שר החינוך יואב גלנט ביולי 2020 על הקמת ועדה שתבחן העברת סמכויות ממשרד החינוך לרשויות מקומיות ולמנהלים.

במחקר בישראל אין עיסוק נרחב במעמדן של הרשויות המקומיות בתחום החינוך, אם כי הנושא עלה בכמה מחקרים. המכון הישראלי לדמוקרטיה פרסם בשנת 2003 לקראת כנס קיסריה נייר עמדה של צוות בראשות ויקטור לביא ומנכ"לית משרד החינוך דאז רונית תירוש ובו הצעה לארגן מחדש את החינוך הציבורי בישראל באמצעות ביזור והקמת מינהל חינוך מקומי בעל עוצמה (לביא

ותירוש, 2003). חוקרים אחרים התייחסו בחשדנות להעצמת הביזור וחיזוק הרשויות המקומיות בתחום החינוך והדגישו בעיות אי־שוויון שמודל ביזור ייצר (בלנק, 2004; שנקר, 2015). העבודה החשובה האחרונה שפורסמה בנושא היא תוצר של שיתוף פעולה בין איגוד מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות ובין מכון ון ליר, ובמסגרתו פעלה בשנים 2012–2013 קבוצת מחקר שעסקה בנושא "רשויות מקומיות ומשרד החינוך – בין אמון לרגולציה". קבוצת המחקר פרסמה מחקר מדיניות בנושא ובו המלצה להרחיב את סמכויותיהן של הרשויות המקומיות על ידי מיסוד מנגנון המצמצם את האי־שוויון המובנה בין רשויות מקומיות והתאמת המערכת הרגולטורית התומכת לכל רשות מקומית על פי רמת הבשלות המוסדית (ברקוביץ, 2012). בעבודה אחרת ניבי גל־איראלי (2013) בחנה את תפיסתם של מעצבי מדיניות החינוך ברשויות המקומיות וההשלכות שלה על מעורבות הרשות המקומית בתחום החינוך. גם פורום קהלת פרסם מחקרים בעניין צמצום הריכוזיות במערכת החינוך אך לא עסק באופן ממוקד במעמד השלטון המקומי. לעומת זאת במחקרים שעסקו בנושאים כדוגמת פתיחת מוסדות חינוך ובחירת מנהלים נדון גם מקומו של השלטון המקומי בסוגיות אלו (לובושיץ, 2018; שפט, בן־שלמה וקליין, 2018).

6.3 רווחה

שירותי הרווחה בישראל נועדו לקדם את רווחתם של הפרט והמשפחה ולאפשר את התפתחותם התקינה של אנשים עם לקויות או של אנשים בסיכון. מרבית השירותים ניתנים על ידי העובדים הסוציאליים במחלקות הרווחה והשירותים החברתיים ברשויות המקומיות או על ידי ארגוני מגזר שלישי או ארגונים עסקיים במימון הרשות המקומית במיקור חוץ. בתחום הרווחה השלטון המקומי הוא המרכז את מרבית השירותים; אך הוא משמש גוף ביצועי בלבד ואינו מעצב או קובע מדיניות, כך שהיבטים של מדיניות הרווחה בישראל מרוכזים בעיקר בשלטון המרכזי ובפרט במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

עיקר הדיון הציבורי והמחקרי בעניין שירותי הרווחה המקומיים בישראל עוסק בשאלת המימון. כמו בתחום החינוך, גם בתחום הרווחה מחקרים מצביעים על פערים בהיקף ההשקעה ברווחה בין רשויות מקומיות חלשות וחזקות, אך בעוד

בתחום החינוך הפער נובע רק מהתוספת שהרשויות המקומיות משקיעות מעבר לתקציב משרד החינוך, הרי בתחום הרווחה הביקורת היא בעיקר על שיטת המימון של משרד הרווחה עצמו - שיטת המימון התואם. במודל זה משרד הרווחה קובע על פי נוסחה קבועה תקציב רווחה לכל רשות, והרשות נדרשת לממן 25% ממנו כדי לקבל מהמשרד 75%. על כל שקל שהרשות המקומית מפחיתה, המשרד גורע שלושה שקלים מהתקצוב שלה. בנושא זה נטען כי בשל היעדר הכנסות של הרשויות החלשות - ובפרט הרשויות החרדיות והערביות - הן למעשה מופלות לרעה בהיקף התקציב הממשלתי שמועבר אליהן, והדבר בעייתי במיוחד על רקע הצרכים הייחודיים של רשויות אלו בתחום הרווחה (בליקוף ואברסלאח, 2011; אבגר, 2017; גל, מדהלה ובלייך, 2017). ביקורת ציבורית בנושא נשמעה גם ממבקר המדינה (2007) ומוועדת אלאוף (משרד הרווחה, 2014). בשנים 2016-2017 ראשי רשויות מקומיות מהפריפריה אף הובילו מאבק בנושא, ובמסגרתו קיימו את צעדת השוויון ועתרו לבג"ץ כנגד משרד הרווחה, אך עד כה לא היה שינוי במודל המימון.

מלבד העיסוק בסוגיית המימון, כמעט שאין דיון עקרוני בסוגיית מעמדה של הרשות המקומית בתחום הרווחה. סוגיה זו נדונה לפני עשור בדוח הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים, ובו עלו היבטים כדוגמת מעורבות נמוכה של הרשויות המקומיות בענייני עוני ואבטלה, קשיים בהפעלת שירותי רווחה ברשויות קטנות, ריבוי של ארגונים לא ממשלתיים המעניקים שירותי רווחה עבור הרשויות ועוד (משרד הרווחה, 2010).

6.4 תכנון ובנייה

על פי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, סמכויות רישוי הבנייה במדינת ישראל מחולקות בין שלוש ערכאות: ועדות מקומיות או מרחביות; ועדות מחוזיות; הערכאה העליונה - המועצה הארצית לתכנון ולבנייה. ועדה מקומית אחראית על מרחב תכנון מקומי אשר בדרך כלל חופף את שטחה של רשות מקומית אחת. במקרה של רשויות שמספר התושבים בהן קטן מוקמת ועדה מרחבית לכמה רשויות וסמכויותיה דומות לסמכויותיה של ועדה מקומית.

מכוח החוק, כל ועדה מקומית לתכנון ובנייה מקימה ועדת משנה לתכנון ובנייה, ובראשה עומד ראש הרשות המקומית או אחד מסגני שמינתה מועצת הרשות. הוועדה המקומית אחראית על הנפקת היתרי בנייה בשטחים שיש להם תוכנית בניין עיר מאושרת. לאורך השנים התחזק כוחה של הוועדה המקומית, בעיקר בשל הרצון לקצר את הליכי התכנון והבנייה: בשנת 1995 תוקן חוק התכנון והבנייה ונוסף בו סעיף המעניק לוועדה המקומית סמכות לאשר שינויים בתוכניות מתאר מקומיות בהתאם לרשימה סגורה של נושאים המנויים בסעיף. בשנת 2014 תוקן שוב חוק התכנון והבנייה, ובתיקון זה הורחבו מאוד הסמכויות של הוועדות המקומיות שהוגדרו "ועדות עצמאיות" ונמצאו ראויות לביזור הסמכויות על פי קריטריונים של יעילות ומקצועיות (על פי נתוני משרד הפנים יש היום 23 ועדות עצמאיות).

בנושא זה ישנם פרסומים רבים, ובפרט ניירות מדיניות מהשנים האחרונות, רובם בעניין ההשפעה של ועדת התכנון והבנייה על היצע הדיוור. כפי שהוצג לעיל, מרבית הפרסומים מצביעים על כך שבמבנה הארנונה הקיים לרשויות יש תמריץ להקצות שטחים לעסקים על פני דיוור, והם מבקשים להציע מודל חלופי (אסיף ואחרים, 2014; פיטוסי, יקיר ושראל, 2015; אקשטיין וקוגוט, 2017; מופקדי ושלם, 2018). כמו כן נדון הניסיון לפשט ולקצר את הליכי התכנון והבנייה (למשל שניר, 2015) - נתוני הבנק העולמי (מדד Doing Business לשנת 2020) מלמדים שמשך הזמן הנדרש לקבלת היתר לבניית מבנה מהסוג הפשוט ביותר בישראל הוא 200 ימים, לעומת 152.3 ימים בממוצע במדינות OECD. בעניין מבנה הוועדות המקומיות כשלעצמו ושאלת ביזור הסמכויות אליהן אין מחקרים רבים, אם כי גם בנושאים אלו ישנה כתיבה אקדמית וממשלתית (אלפסי ופורטוגלי, 2009; היימן, 2013). על רקע הנעשה במדינות אחרות המליץ OECD לישראל לשקול את המשך תהליכי הביזור בתחום התכנון והבנייה וכן הציע להתנות אותם בשינוי מבנה הארנונה, שכן המבנה הקיים מייצר תמריצים מעוותים לרשויות המקומיות, ובחיזוק ההון האנושי והיכולות הטכנולוגיות של הרשויות (OECD, 2020).

בשיח הציבורי בישראל ישנו עיסוק משמעותי בסוגיית השחיתות בתחום התכנון והבנייה בשלטון המקומי, אך במחקר העיסוק בנושא דל יחסית. עדנה הראל-פישר (2018) הציגה בנושא זה המלצות, ועיקרן חיזוק השקיפות בצד חיזוק שומרי הסף ומניעת מקרים של ניגודי עניינים, ומחקר אחר בחן את הקשר

שבין שחיתות לרגולציה בתחום התכנון והבנייה בשלטון המקומי (פינקלשטיין, 2018א).

6.5 תחבורה

תחום התחבורה הוא אחד התחומים הריכוזיים ביותר במדינת ישראל, ובפרט התחבורה הציבורית. משרד התחבורה, באמצעות הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, מופקד על הפעלת התחבורה הציבורית הסדירה ופעילותה, מטפל בתכנון מערך הקווים בכל הארץ, קובע את מאפייני רמת השירות בתחבורה הציבורית, נותן רישיונות קווים למפעילים, מנהל פיקוח ובקרה על התאמת הביצוע לתכנון ומטפל בסבסוד ובהתחשבות הכספית עם מפעילי התחבורה הציבורית. כבר בשנת 1999 פרסם משרד התחבורה את התוכנית להנהגת תחרות בשירותי התחבורה הציבורית בישראל, ובה הצביע על הבעייתיות בכך שלרשויות המקומיות אין כל סמכות תכנונית או תפעולית בנושא התחבורה הציבורית שפועלת בתחומן. לרשויות המקומיות ישנן סמכויות חלקיות בתחום הצבת התמרומים וסמכות לקבוע נתיבי תחבורה ציבורית, אך גם בתחום זה הן מוגבלות על ידי רגולציה מחמירה. לעומת זאת במרבית מדינות העולם האחריות על התחבורה הציבורית מופקדת בידי רשויות תחבורה מטרופוליניות, השייכות ברוב המקרים לרובד השלטון האזורי, רובד שאינו קיים בישראל (רונו, 2013).

התוכנית האסטרטגית שפיתחו משרד האוצר ומשרד התחבורה (2012) הצביעה על כך שהמבנה הריכוזי של ענף התחבורה הציבורית בארץ, בהיעדר מבנה היררכי והאצלת סמכויות לגורמים מטרופוליניים ועירוניים, מקטין את היכולת לייצר מספר מספק של מיזמים בעת ובעונה אחת ומטיל על משרד התחבורה עומס לא סביר ומעורבות מיותרת בתכנון ומכרז של כל פרויקט בתחבורה הציבורית המקומית במטרופולינים ובערים במדינה. ההמלצות של ועדת טרכטנברג בנושא משנת 2011, בהתאם לדוח הוועדה לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית משנת 2007 (דוח סדן), היו להקים רשות מטרופולינית ייעודית לתחבורה הציבורית בכל אחד מן המטרופולינים הגדולים בישראל (ירושלים, תל אביב וחיפה) בהובלתן של הרשויות המקומיות. בפועל, על אף החלטת ממשלה שהתקבלה בדצמבר 2011 בהתאם להמלצות ועדת טרכטנברג,

ועל אף דוחות ביקורת של מבקר המדינה (2016; 2019), הקמת הרשויות המטרופוליטיות לא התקדמה. אחד הנושאים השנויים במחלוקת בנושא זה הוא מעמדן של הרשויות המקומיות ומעורבותן ברשויות מטרופוליטיות אלו.

מרבית הפרסומים בנושא התחבורה הם של גופים ממשלתיים, כדוגמת מרכז המחקר והמידע של הכנסת (בקר, 2016; רונן, 2009), משרדי ממשלה ומבקר המדינה. מעבר לכך, עידה וטלית (2014) בחנו את המבנה הרגולטורי של התחבורה הציבורית בישראל אך מיעטו לעסוק במעמדו של השלטון המקומי.

6.6 דת ומדינה

המתח שבין דת למדינה הוא נושא המעסיק את החברה הישראלית. לרשויות המקומיות ישנם שני היבטי פעילות הקשורים ליחסים בין דת למדינה. ההיבט העקרוני יותר הוא מעמדו של המרחב הציבורי ברשויות המקומיות, והוא אחד מהנושאים המדוברים ביותר בשיח הציבורי בישראל בשנים האחרונות. לדוגמה, בעניין מעמד השבת, רשויות מקומיות שיש להן רוב חילוני – ובראשן עיריית תל אביב – הובילו בשנים האחרונות מאבק ציבורי שלווה בעתירות לבית המשפט כנגד התערבות שר הפנים בחוקי העזר העירוניים שלהן בעניין פתיחת מרכולים בשבת (וינר ופרידמן, 2018). באשר לתחבורה הציבורית בשבת, בעת האחרונה החלו רשויות מקומיות במרכז הארץ – גם כן בהובלת עיריית תל אביב – להפעיל תחבורה ציבורית חינוכית בשבת. סוגיה אחרת בעניין דת ומדינה במרחב הציבורי היא הפרדה המגדרית באירועים ובמוסדות במימון רשויות מקומיות ובתחום השיפוט שלהן. מאבק זה הגיע לשיאו בשנת 2019 בעקבות עתירה לבית המשפט כנגד קיום אירוע נפרד לציבור החרדי על ידי עיריית עפולה. בכמה רשויות מקומיות מתחוללים גם מאבקים הקשורים בהקצאת קרקעות לתחום שירותי הדת – ובפרט למקוואות – כחלק מהמאבק על אופי הרשות או היישוב, ונושא זה אף נדון בעתירות לבג"ץ (אליהו וספירו, תשע"ו).

היבט אחר בעניין יחסי דת והשלטון המקומי הוא סוגיית שירותי הדת המקומיים: במדינות מערביות רבות מוענקים תקציבים לתחומי הדת – לעיתים על ידי הרשויות המקומיות – אך ככלל המדינות או הרשויות המקומיות אינן

מספקות את שירותי הדת בעצמן באמצעות מערכת ציבורית ממוסדת; לעומת זאת מדינת ישראל מספקת שירותי דת ואף הקימה משרד ממשלתי ייעודי לשם כך - המשרד לשירותי דת. המדינה החליטה שהגופים לאספקת שירותי הדת יהיו מקומיים, באמצעות גופים מינהליים מקומיים, נפרדים מהרשויות המקומיות, הקרויים מועצות דתיות. נושא זה נדון במחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה, שם ההמלצה הייתה להעביר את שירותי הדת לניהול הרשויות המקומיות (פינקלשטיין, 2018ב).

פרק 7

סוגיות רחב

בפרק זה אסקור סוגיות רחב של השלטון המקומי: אזוריות, שחיתות, שקיפות, שיתוף ציבור, שלטון מקומי ערבי, שלטון מקומי חרדי ותאגידים עירוניים.

7.1

אזוריות: חשיבה אזורית ודרג אזורי

נושא האזוריות שייך במידה מסוימת לדיון נפרד מהדיון על השלטון המקומי, אך בשל ההשלכות הרחבות שלו על מבנה השלטון המקומי ואופיו נראה שחשוב לדון בו. מאז שנות ה־90 האזורים זוכים לדיון מיוחד במדינות המפותחות. למרות ההבדלים בין המדינות, הנובעים מההיסטוריה הייחודית של כל מדינה ומאופי משטרה, בולטת מגמה כוללת להציב את האזורים כישויות במעמד נבדל. תפיסה זו מעניקה לממד האזורי משקל כבד בקבלת החלטות ובביצוע מדיניות. במדינות רבות מגמה זו מלווה גם בתמורה ברמת הממשל: מעבר ממבנה דו־רובדי (שלטון מרכזי ושלטון מקומי) למבנה תלת־רובדי תוך כדי יצירת דרג שלטוני אזורי שיש לו סמכויות נפרדות, או העצמת כוחם של דרגים אזוריים שהיו קיימים בעבר והגדלת סמכויותיהם (בן־אליא, 2006).

קידום החשיבה האזורית, בפרט בשלטון המקומי, אינו כרוך בהכרח ביצירת דרג אזורי. בשנים 2017–2018 פעל פורום המומחים לאזוריות בהובלת משרד הפנים ומכון אלאכא למנהיגות וממשל בג'וינט, ובשותפות עם מרכז השלטון המקומי, על מנת לבחון את קידום האזוריות בישראל, מבלי לדון בסוגיית הדרג האזורי. דוגמה לקידום מדיניות של אזוריות בלא הקמת דרג אזורי היא מיזם האשכולות של משרד הפנים.

בתמצית ניתן להצביע על שני יתרונות גדולים למדיניות על בסיס אזורי:

- יתרון ניהולי־כלכלי לגודל: בשיח הציבורי נטען שיש בישראל רשויות מקומיות רבות שהן קטנות מבחינת מספר התושבים, וגודלן מייצר חוסר יעילות בפן הניהולי־כלכלי, בעיקר בשל הוצאה גבוהה על תקורות ולעיתים בשל קושי

להשיג תנאים טובים במכרזים. משרדי האוצר והפנים ניסו לקדם במשך שנים רבות מהלכים לאיחוד רשויות מקומיות, והמהלך העיקרי בנושא זה היה בשנת 2003 כחלק מהתוכנית הכלכלית להבראת ישראל. כיום אין ניסיונות ממשיים של מהלך רחב לאיחוד רשויות, ככל הנראה בעיקר בשל חסמים פוליטיים.

- חשיבה מבוססת טריטוריה: ישנם תחומים רבים שבהם ברור שעדיף ניהול המבוסס על חשיבה אזורית שאינה ברמת הרשות המקומית, לא רק בגלל גודל הארגון, אלא בשל החשיבות של ההיבט המרחבי-אזורי. למשל, בתחום איכות הסביבה מדיניות מסוימת ברשות מקומית אחת משפיעה באופן ישיר על רשויות מקומיות אחרות במרחב. גם בתחום התחבורה במקרים רבים ניכר שהמיזמים חורגים בהשפעתם מתחומה של רשות מקומית אחת. כמו כן, העברת סמכויות מהשלטון המרכזי לניהול ברמה האזורית מדגישה את החשיבות של הטריטוריה והמיקום בקבלת החלטות.

משרד הפנים מקדם בשנים האחרונות את החשיבה האזורית באמצעות עידוד הקמת אשכולות אזוריים של רשויות מקומיות. אשכול רשויות מקומיות הוא צורה חדשה של איגוד ערים המבוסס על התאגדות וולונטרית של רשויות שכנות כדי לעודד פיתוח אזורי ולקדם שיתופי פעולה בנושאים מגוונים בין הרשויות המקומיות החברות בו. בשנים 2013–2017 הוקמו חמישה אשכולות, ובשנת 2018 עוד חמישה, כך שהיום מאוגדות באשכולות 50% מהרשויות המקומיות, ובהן מתגוררים 20% מאוכלוסיית המדינה (לרר, 2019). מיזם האשכולות טרי יחסית, ונראה שבשלב זה עדיין מוקדם להעריך את מידת הצלחתו.

הקמת דרג אזורי היא כמובן צעד משמעותי בהרבה, ויש לו השלכות מרחיקות לכת על מבנה הממשל במדינת ישראל. ביולי 2019 הודיע משרד הפנים שגיבש תוכנית לחלוקה של ישראל לעשרים מינהלות אזוריות נבחרות והן יקבלו לידיהן סמכויות ממשלתיות, אך הנושא לא קודם מאז מול הממשלה והכנסת באופן ממשי.

הדרג האזורי נדון בפרסומים מחקרניים בעיקר מהזווית העקרונית: האם מומלץ להקים דרג כזה בישראל, הן מההיבטים הדמוקרטיים העקרוניים והן מההיבטים של שיפור היעילות של הממשל? המתנגדים להקמת דרג אזורי טוענים שישראל היא מדינה קטנה ולכן אין בדרג האזורי צורך, שהדרג יביא לעלויות כלכליות בירוקרטייות רבות ושקביעת הגבולות האזוריים תיצור בהכרח מתח על רקע

המתיחות בין יהודים לערבים. לפיכך הם מציעים לקדם את ההיבט האזורי באופן נקודתי בנושאים שהוא נדרש בהם, אך לא באמצעות הקמת דרג אזורי (רזין, 2003; Sharkansky, 1997). מנגד, המצדדים בהקמת דרג אזורי מצביעים על ההיבטים שהוזכרו לעיל: יתרון לגודל, החשיבות של קידום מדיניות מבוססת מיקום והיתרונות הדמוקרטיים של ביזור (בן-אליא, 2006; רוזן-צבי, תשס"ו; המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002). עם זאת, גם התומכים מיעטו לעסוק בהיבטים הממשליים הכרוכים בהקמה ובניהול של דרג אזורי נבחר בישראל: תהליך ההקמה של דרג חדש ושל המוסדות הדמוקרטיים שלו (רשות מחוקקת ומבצעת), היחסים בין הדרג הממונה לדרג הנבחר וכפיפותו השיפוטית.

7.2 שחיתות

כאמור בפרק הרקע הכללי, רבים תופסים את השלטון המקומי בישראל כרובד שלטוני מושחת יותר מאשר השלטון המרכזי, אך אין לכך ראיות ברורות. על כל פנים, אין חולק על כך שלאורך השנים, ובפרט בשני העשורים האחרונים, התגלו בשלטון המקומי פרשיות שחיתות חמורות. על אף הדיון הציבורי הרב בשנים האחרונות בנושא השחיתות בישראל, ובפרט בשלטון המקומי, כמעט שאין דיון בנושא מזווית של מדע המדינה ומדיניות ציבורית. מרבית הפרסומים בנושא בוחנים אותו מהזווית המשפטית, המתמקדת בשאלות כדוגמת אילו מעשים מוגדרים שחיתות ומהו השיוך שלהם לעבירות בחוק הפלילי (למשל: שוחד והפרת אמונים), אך דיון אמפירי בשאלות כדוגמת הגורמים לשחיתות ומיפוי של היקפי השחיתות כמעט שאין בנמצא.

המלצות הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי (ועדת זילבר) בנושא ניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות הוצגו בהרחבה לעיל (סעיף 4.1). המלצות אחרות בדוח הצוות קשורות במרכזים והתקשרויות, במניעת ניגוד עניינים, בקביעת כללי אתיקה, בשקיפות ועוד (משרד המשפטים, 2016). החלטת ממשלה 3435 מינואר 2018 קבעה כמה תחומים שהממשלה תפעל לשנות בחקיקה בהתאם לדוח, אך בפועל, על אף ניסיונות חקיקה בנושא, הדבר לא קודם.

עבודה ראשונית על השחיתות בשלטון המקומי בישראל נכתבה בעבר על ידי דורון נבות במסגרת מחקרו המקיף על השחיתות הפוליטית בישראל (נבות, 2012). נוסף על כך, המכון הישראלי לתכנון כלכלי שוקד כיום על פרויקט מחקרי בנושא שחיתות בשלטון המקומי במטרה לגבש פתרונות לצמצום ניכר של השחיתות מבלי לפגוע ביעילות המערכת ובמשילות. מסמך ממצאי הביניים של הפרויקט פורסם בדצמבר 2019 ומציע כיוונים רבים לפתרון, ובהם ייעול המערכת הבריוקרטית בשלטון המקומי, הגברת השקיפות וחיזוק מעמדה של האופוזיציה (רול ופרנקו-קורמוש, 2019). נוסף על כך, כאמור לעיל, בכמה עבודות אחרות נבחנה השחיתות בתחום התכנון והבנייה באופן ספציפי (הראל-פישר, 2018; פינקלשטיין, 2018א).

7.3 שקיפות

קידום השקיפות בממשלה וברשויות המקומיות הוא חלק בלתי נפרד מהתנהלותה של כל מדינה דמוקרטית. מדינות ורשויות מקומיות רבות פועלות לקידום המינהל התקין ולהגברת אמון הציבור בשלטון באמצעות חיזוק מנגנוני השקיפות והדיווחיות לתושבים. הארגונים הבינלאומיים מדגישים את חיזוק השקיפות כחלק מעקרונות הממשל הפתוח, לדוגמה על ידי רתימה של טכנולוגיות חדשות לשכלול הדמוקרטיה הליברלית באופן שיחזק את הקשר בין הממשל לציבור במסגרת חיזוק הערכים הדמוקרטיים (דב"ש ווינוגרד, 2019).

השקיפות היא כלי להעלאת המעורבות של התושבים בקבלת ההחלטות ולשיפור יכולת הבקרה שלהם על ההחלטות של נבחרי הציבור והפקידים. לחשיבותה של השקיפות בכל הכרוך בהתנהלותו של השלטון המקומי ממד מיוחד, הנובע מכך שהרשויות המקומיות הן הרובד השלטוני הקרוב ביותר לחיי האזרח, ולהחלטותיהן יש השפעה מיידית יום-יומית וניכרת על חיי התושבים, כך שבמקרים רבים לתושבים יש גם יכולת אמיתית לחוות דעה בנושאים הנדונים. נוסף על כך השקיפות נתפסת ככלי לצמצום השחיתות. חוקרים אכן מצאו כי הגברת השקיפות - בפרט בעניין התקציב - מביאה לצמצום שחיתות, אם כי ישנם מקומות שבהם הגברת השקיפות הציפה בציבור מידע לא רלוונטי באופן שחיזק את היכולת לקדם מעשי שחיתות. כלומר, יש צורך בקידום

מחושב של השקיפות והתמקדות בתחומים חשובים ורלוונטיים (Gaventa and McGee, 2013; Kolstad and Wiig, 2009). מעבר להיבטים הדמוקרטיים ולמניעת שחיתות, לשקיפות יש גם חשיבות בהיותה כלי להנגשת מידע לחברות ולארגונים שיכולים להשתמש בו לטובת הציבור. לרשויות המקומיות יש מאגרי נתונים שיכולים לסייע לציבור (לדוגמה שיתוף פעולה עם ויז בעניין נתוני מפגעים עירוניים או עבודות יזומות בכבישים). בהקשר זה יש לאזן בין השקיפות ובין שמירה על הפרטיות של התושבים.

ישנם שני כלים עיקריים לקידום שקיפות ברשויות המקומיות: האחד, מתן מידע לאנשים ולארגונים המבקשים לקבל אותו באמצעות יישום הוראת חוק חופש המידע, החל גם על רשויות מקומיות; האחר, פרסום יזום על ידי הרשות המקומית, בדרך כלל באתר האינטרנט שלה. רשויות מקומיות מתקדמות במיוחד בישראל אף עוסקות בהנגשה מסודרת ושיטתית של מאגרי מידע לחברות ולעמותות על מנת שיפיקו מהם ערך לציבור.

ישנן אינדיקציות לכך שמצב השקיפות של הרשויות המקומיות אינו טוב די הצורך: מבקר המדינה (2015) הצביע על כך שרשויות מקומיות רבות אינן מפרסמות באתר האינטרנט שלהן מידע שהן מחויבות לפרסם על פי החוק, ואינן יוזמות די הצורך פרסום של חומרים שאין הן מחויבות לפרסם על פי חוק אך יש בהם עניין רב לציבור; היחידה הממשלתית לחופש המידע (2018) מצאה כי בשנת 2017 50% מהרשויות לא הגיבו לבקשת חופש מידע פשוטה שהוגשה להן, ו-18% השיבו בחריגה מהזמן ומבלי ליידע את מבקש המידע; 95% מהעתירות (מתוך 81) שהוגשו בנושא חופש המידע כנגד רשויות מקומיות בשנת 2018 התקבלו על ידי בתי המשפט, לעומת 54% מהעתירות כנגד משרדי הממשלה (היחידה הממשלתית לחופש המידע, 2019). עם זאת, ישנן רשויות מקומיות שמקדמות מאוד תרבות של שקיפות ואינן מחכות לחקיקה או לרגולציה. למשל, פורום ה־15 (פורום הערים העצמאיות) פרסם מדריך מפורט להטמעת שקיפות ברשות מקומית (פורום ה־15, 2019).

אחריות הממשלה מתבטאת, מלבד במשרד הפנים, גם במשרד המשפטים, ובפרט ביחידה הממשלתית לחופש המידע הפועלת במסגרת משרד זה. היחידה הוקמה בהחלטת ממשלה אך אין לה סמכויות מחייבות בעניין הרשויות

המקומיות, כדוגמת סמכות לברור תלונות הקשורות ליישום חוק חופש המידע בעניינים מסוימים (לעומת הסמכויות המוקנות ליחידה כלפי משרדי הממשלה), ולא סמכות ליתן הנחיות לתיקון ליקויים ביישום החוק. נושא זה מצוי במתיחות מתמדת בין משרד המשפטים ובין משרד הפנים. ועדת זילבר הקדישה כמה עמודים בדוח שלה להמלצות בנושא השקיפות בשלטון המקומי (משרד המשפטים, 2016).

מחוץ לתחומי הממשלה, עמותות וארגונים רבים עוסקים בקידום שקיפות שלטונית בישראל, וכמה מהם ממוקדים בשלטון המקומי. הארגון הבולט בהיבט זה הוא עמותת שבי"ל (שקיפות בינלאומית ישראל), שהיא סניף של הארגון החברתי הגלובלי Transparency International (IT), המפעיל למעלה ממאה סניפים ברחבי העולם. משנת 2009 עמותה זו מפרסמת מדי שנה את מדד שקיפות האתרים של הרשויות המקומיות, הבוחן את הפרסום היזום של הרשויות באתרי האינטרנט שלהן על בסיס היקף רחב של פרמטרים. העמותה פועלת גם בשיתוף פעולה עם רשויות מקומיות באופן פרטני לקידום הטמעה של תהליכים להגברת שקיפות באמצעות סדנאות להנהלת הרשות, ייעוץ וליווי. התנועה לחופש המידע פרסמה גם היא בשנת 2019 מדד שקיפות של רשויות מקומיות, אם כי המדד היה חלקי ומפורט פחות (התנועה לחופש המידע, 2019). ארגונים אחרים, כדוגמת התנועה לאיכות השלטון ולובי 99, פועלים ברמה הציבורית לקידום חקיקה שתרחיב את חובות השקיפות בשלטון המקומי. אופן פעולה אחר לקידום שקיפות בשלטון המקומי נוקטת הסדנא לידע ציבורי, הפועלת לקידום שקיפות בשלטון המקומי באמצעות הנגשת מידע: היא הקימה את אתר "תב"ע פתוחה", המאפשר גישה קלה לנתוני תוכניות בניין עיר (תב"ע) של רשויות מקומיות, ואת אתר "תקציב מקומי פתוח", שנועד להנגיש לציבור באופן גרפי וויזואלי את נתוני התקציב של הרשויות.

על אף ריבוי העמותות העוסקות בתחום, אין בישראל כתיבה מחקרית רצינית על הנושא. התייחסויות ראשוניות לסוגיית השקיפות בשלטון המקומי ניתן למצוא אצל וינר (2018) ואצל דב"ש ווינגרד (2019).

7.4 שיתוף הציבור

שיתוף ציבור הוא תהליך שיח או תקשורת בין אזרחים וארגוני חברה אזרחית ובין גורמי ממשל לקראת קבלת החלטות בדבר גיבוש מדיניות או יישומה. בהליכי שיתוף ציבור גורמי הממשל מבקשים לשמוע את דעתו של הציבור בטרם יקבלו החלטה. להליכי שיתוף ציבור יש מגוון רחב של דרכים: מפגשים עם תושבים, סקרים דיגיטליים, פרסום טיוטות לציבור ועוד.

שיתוף הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות מבוסס על אידיאל של אזרח מודע, פעיל ומשפיע ועל ההנחות שהשתתפות פוליטית היא עיקרון דמוקרטי ראשון במעלה ושחזיקה הוא אמצעי חשוב לשיפור הדמוקרטיה ואף להחייאתה. בעבר שיתוף הציבור התייחד לתכנון העירוני, אך ההכרה בחשיבות שבשיתוף הציבור ותפיסתו ככלי להעצמת האזרחים ולחיזוק הממשל ואמון הציבור במוסדות הדמוקרטיה הביאו לגידול ניכר ברחבי העולם במספר היוזמות לשיתוף הציבור ובמספר התחומים לשיתוף. בד בבד החלו להטיל ספק באיכותם של מהלכים אלו – נטען כי התחום התפתח בלי שנבדקו סוגיות חשובות ובלי הליכי הערכה מספקים.

שיתוף הציבור רלוונטי במיוחד לשלטון המקומי, ולא במקרה מרבית הליכי שיתוף הציבור בעולם ובישראל מתבצעים כיום בשלטון המקומי. הסיבות לכך ברורות: הרשויות המקומיות הרבה יותר נגישות לתושבים, לתושבים יש היכרות רבה יותר עם הנושאים שהרשויות המקומיות מחליטות בעניינם והרשויות המקומיות יכולות להגיב במהירות וביעילות לעמדות התושבים. בשנים האחרונות ברוב מוחלט של הרשויות המקומיות בישראל יצאו לפועל יוזמות רבות לשיתוף תושבים ובעלי עניין במנעד תחומים ורמות שיתוף. בכמה רשויות אף פועלות יחידות ייעודיות לשיתוף הציבור. עם זאת, יש ביקורת על היעדר המיסוד של תהליכי שיתוף הציבור בשלטון המקומי, על איכותם ועל הנגישות שלהם לכל התושבים (נגיד, 2020).

חברות עסקיות, כדוגמת "תובנות" ו"שיתופים", מציעות לרשויות המקומיות ייעוץ ופלטפורמות לשיתוף הציבור. ארגון "מנהיגות אזרחית", ארגון גג של כל ארגוני החברה האזרחית והמגזר השלישי בישראל, פועל לקידום הליכי שיתוף

ציבור ברשויות מקומיות מתוך דגש על שיתוף של ארגוני החברה האזרחית בתהליכי קבלת ההחלטות, והוא אף פרסם מסמך עקרונות המבוסס על מקרי בוחן ברחבי העולם (אברמזון, 2019). גם אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה עוסק בשנים האחרונות בקידום תהליכי שיתוף ציבור.

המחקר המקיף ביותר על שיתוף ציבור בשלטון המקומי בחן את הנושא בעיקר על בסיס הניסיון המעשי בעולם והציע מגוון דרכים לקידום שיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל (נגיד, 2015). בעת האחרונה התפרסם נייר עמדה ממקד יותר הכולל בעיקר כיווני פעולה והמלצות (נגיד, 2020). מחקר משווה מקיף בנושא פורסם גם מטעם מרכז המחקר והמידע של הכנסת (בקר, 2019).

7.5 שלטון מקומי ערבי

בישראל פועלות כיום 85 רשויות מקומיות שרוב מוחלט של תושביהן הם ערבים (כולל דרוזים, בדואים וצ'רקסים) מתוך 257 רשויות, כך ששליש מהרשויות המקומיות בישראל הן רשויות ערביות. ברשויות אלו מתגוררים 1,226,000 תושבים, שהם מרבית אזרחיה הערבים של מדינת ישראל. מתוך הרשויות הערביות 11 הן עריות, 70 מועצות מקומיות ו-4 מועצות אזוריות. לשלטון המקומי הערבי יש חשיבות רבה במישור העקרוני: משום שהערבים אינם משתתפים בתהליכי קבלת ההחלטות ובעיצוב המדיניות בממשלה, השלטון המקומי הוא הזירה שבה הם יכולים להשתתף ולזכות לייצוג והיענות. הדבר מתבטא באמון הרב שהציבור הערבי רוחש לרשויות המקומיות. על פי נתוני המחקר "שותפות בעירבון מוגבל: יהודים וערבים - ישראל 2019" הרשויות המקומיות הן גוף הממשל שזוכה לאמון הרחב ביותר בציבור הערבי: 52.3% מהערבים בישראל נותנים אמון ברשות המקומית שהם גרים בה (ושיעור דומה בבית המשפט העליון) - לעומת 22.5% בממשלה, 21% בכנסת ו-14.1% במפלגות (הרמן ואחרים, 2019).

לרשויות הערביות יש אתגרים ייחודיים הנובעים ממגוון גורמים, כדוגמת היות הערבים קבוצת מיעוט במדינה והמאפיינים התרבותיים והגאוגרפיים של החברה הערבית. מחקרים מצביעים על כמה מהאתגרים הייחודיים להן:

• **מנהיגות.** במבנה החברתי הקיים ברשויות הערביות החמולה או המשפחה המורחבת הן יסוד חברתי, כלכלי ופוליטי מרכזי. בכל יישוב ערבי בינוני או גדול יש כמה חמולות, והגדולות שבהן מתחרות ביניהן על מוקדי הכוח והשליטה, ובפרט על ניהול הרשות המקומית ועל הקצאת המשאבים שלה לטובת החמולה.

• **כלכלה.** הרשויות המקומיות הערביות סובלות מהכנסות נמוכות, בשל מחסור בשטחי מסחר (המנפקים לרשויות הכנסות גבוהות מארנונה), תושבים רבים הזכאים להנחות בגלל מצב חברתי-כלכלי נמוך ושיעור גביית מיסים נמוך בהשוואה למגזר היהודי.

• **תכנון ובנייה.** ברשויות הערביות היקף הבנייה הלא חוקית רחב, ובעקבות כך בתים רבים מצויים בסכנת הריסה. שתיים מהסיבות לבנייה הלא חוקית הן המחסור בקרקעות והיעדר תוכניות מתאר עדכניות במרבית היישובים הערביים. המאבק הנרחב של מנהיגי הציבור הערבי בשנים האחרונות לביטול תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה משנת 2017 (חוק קמיניץ) שהחמיר את הענישה על בנייה לא חוקית מבטא את חשיבות הנושא עבור החברה הערבית. נוסף על כך, השיעור הגבוה של קרקעות פרטיות בחברה הערבית מקשה על הרשויות הערביות לפתח תשתיות לטובת כלל התושבים.

מאפיינים אחרים של הרשויות הערביות ותחומים מיוחדים שהן מתמודדות איתם הם בין השאר: הון אנושי חלש יחסית, תרבות ניהול לקויה, אפליה מצד השלטון המרכזי, מיקום גאוגרפי בפריפריה, ייצוג זניח של נשים (בשונה מהזירה הערבית הארצית), רשויות קטנות במיוחד ועוד.

לאחר אפליה תקציבית ארוכת שנים של החברה הערבית, בשנים האחרונות יש ניצנים של שינוי: המדינה, בהובלת הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי, משקיעה משאבים רבים בחברה הערבית, ושיאם בהחלטת ממשלה 922 משנת 2015 שבמסגרתה הוקצו 15 מיליארד ש"ח לקידום החברה הערבית כחלק מתוכנית חומש בנושא. חלק גדול מהכסף הועבר לרשויות הערביות או לגופים העובדים בתיאום ובשיתוף פעולה עימן. בעתיד הקרוב מתוכננת החלטת ממשלה על תוכנית חומש חדשה בנושא.

ברמת השלטון המרכזי, מלבד משרד הפנים, הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי במשרד לשוויון חברתי ממלאת תפקיד חשוב בקשר של הממשלה עם רשויות מקומיות ערביות. ברמת השטח עמותת אינג'אז (בערבית: הישג) נוסדה

בשנת 2008 על ידי הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל במטרה לפתח ולהעצים את יכולותיהן של הרשויות למען קידום איכות החיים ביישובים הערביים. העמותה פועלת לחיזוק הממשק שבין הרשויות הערביות לשלטון המרכזי וכן היא פועלת בתוך הרשויות הערביות עצמן כדי להגביר את היכולות, הידע והמיומנויות על ידי הקמת תשתיות ארגוניות והטמעת כלים ניהוליים מתקדמים לפיתוח כלכלי וארגוני. עמותת סיכוי פועלת לקדם שוויון ושותפות בין ערבים ליהודים (אם כי בניגוד לאינג'אז, השלטון המקומי איננו תחום הפעולה היחיד והעיקרי שלה). ישנה כתיבה מחקרית ענפה על הרשויות המקומיות הערביות (לדוגמה, חידר, 2010; לביא ורודניצקי, 2010; ג'בארין ומוסטפא, 2013; בן בסט, דהן וקלור, 2013; סנד ואחרים, 2015).

7.6

שלטון מקומי חרדי

ערים חרדיות הן תופעה חדשה יחסית בחברה הישראלית. אף שהחברה החרדית מוכרת כחברה המבקשת להתבדל מהציבור הרחב, עד סוף שנות ה־80 הציבור החרדי, רובו ככולו, התגורר בערים מעורבות בצידם של חילונים, דתיים לאומיים ואף ערבים. מסוף שנות ה־80 מסתמנת מגמה של התפתחות יישובים חרדיים הומוגניים – רשויות מקומיות שהרוב המוחלט של התושבים בהן חרדי. בכמה מהמקומות מדובר בערים חדשות (מודיעין עילית, ביתר עילית ואלעד) ובמקומות אחרים מדובר ברשויות מקומיות שיש להן היסטוריה של יישוב מעורב, אך במרוצת השנים חל בהן תהליך מואץ של התחרדות (בני ברק ורכסים).

נכון לשנת 2020 קיימות בישראל שבע רשויות מקומיות שהרוב המוחלט של התושבים בהן חרדים. מספר התושבים ברשויות החרדיות הללו הוא כ־385,000, כ־35% מהציבור החרדי בישראל מתגורר כיום ברשויות חרדיות. בשל קצב הגידול המהיר של האוכלוסייה החרדית קיימת תוכנית ממשלתית להקים עיר חרדית נוספת בנגב (כסיף) וכן יוזמה פרטית להקים עיר חרדית בשומרון (דורות עילית). יש הצופים תהליכי התחרדות שבמסגרתם ערים מעורבות, כדוגמת בית שמש, יהיו לחרדיות כמעט לחלוטין.

באופן טבעי תהליך זה מלווה בהיווצרות ממסד מוניציפלי חרדי: רשויות מקומיות שבראשן עומד ראש רשות חרדי ושחברי המועצה בהן – כולם או רובם המוחלט – חרדים. כך ציבור שחי בתודעה של מיעוט ומתנהל ברמה הארצית כמיעוט מקבל לידי ברמה המוניציפלית סמכויות המצויות בדרך כלל בידי קבוצת הרוב. לרשויות אלו יש מאפיינים ייחודיים, והן עומדות בפני אתגרים ייחודיים על רקע המורכבות שביחסים בין החברה החרדית למדינה. היותן של הרשויות מוסדות המצויים בתווך שבין גורם המייצג את הציבור החרדי לפני השלטון המרכזי ובין גורם שלטוני המפעיל סמכות מדינתית כלפי הציבור החרדי מעצים את הקושי שבמסגרתו הן פועלות. על רקע התרחבות של תופעת הרשויות החרדיות והגידול הדמוגרפי של החברה החרדית יש חשיבות לבחינת הרשויות המקומיות החרדיות מכמה היבטים של מדיניות: היתרונות והחסרונות אל מול המודל של עיר מעורבת, מידת הביזור המומלצת, המלצות לחיזוק הדמוקרטיה ובחינה כללית של השאלה עד כמה הרשויות החרדיות יכולות להיות סוכן שינוי לשילוב האוכלוסייה החרדית בחברה ובכלכלה הישראלית.

עד היום הרשויות המקומיות החרדיות לא נבחנו במחקר כיחידה מינהלית, מלבד מחקר בודד שנכתב לפני למעלה משני עשורים, בעת שהרשויות החרדיות היו בתהליך התהוות ראשוני (שלהב, 1997). עם זאת, ישנם מחקרים שעסקו בריכוזים החרדיים ההומוגניים מזווית גאוגרפית (שלהב וכהנר, 2012; כהנר, 2018) וכן בהקשר של תכנון הדיור לחברה החרדית (זיכרמן, 2016; רגב וגורדון, 2020).

7.7

תאגידי עירוניים

תאגיד עירוני הוא תאגיד שרשות מקומית מחזיקה בחלק מהונו, בחלק מכוח ההצבעה בו או בחלק מהכוח למנות מי מחברי הגוף המנהל של התאגיד. חובת הנאמנות של נציגי הרשות המקומית במועצת המנהלים של התאגיד היא לרשות המקומית, אך התאגיד הוא גם ישות משפטית עצמאית שאמורה להתנהל כמו חברה פרטית. תאגידי עירוניים הם הזרוע הארוכה של הרשות המקומית והם אחד הכלים החשובים שמשמשים רשויות מקומיות לקדם מיזמים באופן מהיר ויעיל, ליזום מיזמים מחוללי הכנסות ולנהל שותפויות עם רשויות מקומיות אחרות או עם המגזר הפרטי.

לפי נתוני משרד הפנים פועלים כיום 614 תאגידים עירוניים. התאגידים נחלקים לשלושה סוגים עיקריים: חברה עירונית כלכלית, חברה לתועלת הציבור ועמותה עירונית. בשנות ה-90 החלה מגמה ברורה של הקמת תאגידים עירוניים והעברת סמכויות אליהם. תהליך דומה התרחש במדינות רבות בעולם כחלק מהתפשטותה של תפיסת הניהול הציבורי החדש (Krause and Van Thiel, 2019). 73% מהתאגידים העירוניים בישראל מיועדים על פי הגדרתם לעסוק בתחום הפיתוח, כך שעיקר עיסוקם הוא פיתוח המרחב הציבורי (מבני ציבור ותשתיות) ויזום והקמה של אזורי תעסוקה; 20% מהם עוסקים בתחום התרבות והספורט (בעיקר מתנ"סים); כ-7% בתיירות, בתחבורה ובתחומים אחרים (מבקר המדינה, 2012).

שאלה עקרונית בעניין התאגידים העירוניים היא אם יש להרחיב את התפקידים והסמכויות שלהם או שמא לצמצמם. ההחלטה קשורה לבחינת התרומה שלהם להתנהלות של הרשות ולמידת היעילות שלהם בניהול מיזמים. חלק מהותי מהדיון בנושא זה קשור ברגולציה ובבקרה - הפנימיות והחיצוניות - המושתות על התאגידים. הרגולציה של משרד הפנים על התאגידים העירוניים התפתחה והתרחבה עם השנים, ובפרט מאז הקמתו של אגף תאגידים עירוניים במשרד בשנת 2008. מחד גיסא יש הטוענים, ובראשם ראשי רשויות, כי הרגולציה הקיימת על התאגידים העירוניים פוגעת באוטונומיה של הרשות המקומית וביעילות עבודתה ויש לצמצמה. לדוגמה, ברוב מדינות אירופה הקמת תאגיד עירוני אינה טעונה אישור של השר הממונה על השלטון המקומי, ואילו בישראל נדרש אישור של שר הפנים לא רק להקמת תאגיד אלא גם לרכישת מניה בתאגיד על ידי הרשות, לשינוי התקנון, לשינוי מבנה השליטה ועוד. מאידך גיסא, המצדדים בהרחבת הרגולציה טוענים שהתאגידים נהפכו לחצר האחורית של השלטון המקומי, והתפתחותם מלווה בהפרה של כללי מינהל תקין, עשיית הון פוליטי וחלוקת משרות למקורבים (רזין וחזן, 2012; שריג, 2014). טענות אלו מתחברות לביקורת על הפיקוח של הרשויות על התנהלות התאגידים: חברי מועצה ברשויות מקומיות טוענים שאין להם יכולת בקרה ממשית על התאגידים העירוניים. נוסף על כך מבקר המדינה (2017) הצביע על ליקויים בהתנהלות דירקטוריונים של תאגידים עירוניים.

מלבד אגף תאגידים עירוניים במשרד הפנים, התאגידים העירוניים כפופים לרגולציה של רשות התאגידים העירוניים ורשם החברות במשרד המשפטים.

משרד המשפטים מפקח על התאגידים העירוניים מתוקף דיני התאגידים (ועל החברות שבהן מתוקף דיני החברות), ומשרד הפנים מפקח עליהם מתוקף היותם עירוניים. מבקר המדינה (2012) הצביע בעבר על בעיות קשות בתיאום בין שני המשרדים.

בישראל אין כתיבה מחקרית משמעותית על התאגידים העירוניים, ומעט העיסוק הקיים הוא מהזווית המשפטית של דיני התאגידים.

מחקר זה מספק רקע כללי על השלטון המקומי בישראל ומבקש למפות את סוגיות הליבה והאתגרים הקשורים במבנה שלו. הוא מצביע על שני סוגים עיקריים של כשלים מבניים בשלטון המקומי בישראל: האחד, ריכוזיות יתר של מערכת השלטון במדינה, המביאה לצמצום בסמכויות של השלטון המקומי; האחר, פגמים פנימיים בתוך השלטון המקומי, בלא קשר ליחסים בינו ובין הממשלה, שהעיקרי שבהם הוא עוצמה רבה מדי של ראש הרשות אל מול חולשה של מועצת הרשות.

באשר לריכוזיות היתר, המחקר מציג שלושה ממדים במערכת השלטון בישראל, משווה אותה למדינות אחרות בעולם ומציע בהם הליכי ביזור:

פיננסי. תקציב הרשויות המקומיות בישראל כיום נמוך מאוד בהשוואה למדינות מפותחות אחרות, לרשויות המקומיות בישראל אין אוטונומיה לגבות מיסים כרצונן, והן נתונות לרגולציה כבדה באשר לניהול התקציב שלהן.

ניהול ההון האנושי. לרשויות המקומיות בישראל יש מידה מועטת של אוטונומיה לנהל את כוח האדם שלהן, ובתוך כך יכולת מופחתת לקלוט עובדים חדשים, לקבוע שכר ולפטר עובדים באופן עצמאי, בלא התערבות רגולטורית של הממשלה.

סמכויות. היקף הסמכויות של השלטון המקומי בישראל מצומצם יחסית. שני תחומים שהריכוזיות השלטונית בולטת בהם במיוחד הם החינוך והתחבורה הציבורית.

המחקר מצביע גם על חולשות מבניות של השלטון המקומי בישראל, והעיקרית שבהן היא עוצמה רבה מדי של ראש הרשות אל מול חולשה של מועצת הרשות. מעמדם של חברי המועצה בישראל – ובפרט חברי האופוזיציה – נמוך מאוד: הם אינם זוכים לתגמול כספי או למשאבים, ואין להם כלים יעילים לפיקוח ובקרה על עבודת הרשות. החולשה של הפיקוח והבקרה על הרשות המקומית באה לידי ביטוי מובהק גם בחולשת מעמדם של מבקרי הרשויות המקומיות.

המחקר מציין גם בעיות מבניות בשלטון המקומי, בהן: שיטת המיסוי המקומי (ארנונה), היוצרת עיוותים, שהבעייתי שבהם הוא פגיעה בהיצע הדירות למגורים בישראל; אי־שוויון בין הרשויות; פגיעה של שיטת הארנונה ברשויות

החלשות בשל התייעדוף לארנונה מאזורי תעשייה ומסחר; חוסר שקיפות בכמה מהרשויות המקומיות; ייצוג נמוך מאוד של נשים במועצת העיר ובראשות המועצה בהשוואה למדינות המפותחות; מחסור בכוח אדם איכותי בכמה מהרשויות.

המסקנה הכללית העולה מהמחקר היא שנדרש ביזור כפול של מערכת השלטון בישראל: מהרמה הממשלתית לרשות המקומית (ביזור אנכי), ובתוך הרשות המקומית מראש הרשות לחברי המועצה (ביזור אופקי).

רשימת המקורות

- אבגר, עדו, 2017. "מימון שירותי רווחה ברשויות המקומיות בשיטת המימון התואם (מצ'ינג)", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- אבנרי, נחמיה, 2013. **משפט המקום: שלטון עצמי מקומי וחקיקה מקומית**, שריגים-ליאון: נבו.
- אברמזון, דבורה, 2019. "משילות משתפת ברמה המקומית: עקרונות ומקרי בוחן מרחבי העולם", מנהיגות אזרחית.
- אגמון, תמיר, 2016. "ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות בשנים 2014-2015", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- אגמון, תמיר, 2017א. "תיאור וניתוח תקציבי הרשויות המקומיות", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- אגמון, תמיר, 2017ב. "ניתוח ההכנסות וההוצאות של הרשויות המקומיות לפי מחוז בשנת 2014", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- אופק, יובל, והרצל כהן, 2015. "הביקורת ברשויות המקומיות בישראל: לא על החוק לבדו", בתוך: איתי בארי וערן רזין (עורכים), **דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית**, כרך א, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, עמ' 128-147.
- אליהו, אביחי, ורחל ספירו, תשע"ו. "שמירה על אופי יישוב כשיקול רלוונטי בחלוקת משאבים של רשות מקומית מחשבות בעקבות בג"ץ סלע", **הארץ דין יא: 58-75**.

אלעזר, דניאל, 1991. "הקדמה", בתוך: הנ"ל (עורך), עם ועדה: המסורת המדינית היהודית והשלכותיה לימינו, ירושלים: המרכז הירושלמי לעניני ציבור מדינה וראובן מס.

אלפסי, נורית, ויובל פורטוגלי, 2009. מבנה חדש למערכת התכנון בישראל: הצעה, חוברת מחקר מס' 4, תל אביב: המרכז ללימודים בינלאומיים ואזוריים ע"ש ס' דניאל אברהם.

אסיף, שמאי, עידן פורת, איריס יפה ודליה דומברובסקי, 2014. "בחינת תמריצים לעידוד רשויות מקומיות לגידול ולמשיכת אוכלוסייה", המרכז לחקר העיר והאזור; מוסד הטכניון, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים.

אפלבוים, לביאה, 2014. "השלטון המקומי במרחב הכפרי בישראל", בתוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק, כרך ב, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 611-684.

אקשטיין, צבי, ותמיר קוגוט, 2017. רפורמות וכשלים בשוק הדיור, נייר מדיניות 2017.01, הרצליה: מכון אהרן למדיניות כלכלית.

ארלוזורוב, מירב, 2019.7.17. "בדרך למהפכה שלטונית: תוכנית החלוקה מחדש של מדינת ישראל", דה־מרקר.

בארי, איתי, ואיתן קואל 2010. "בחירות ללא נבחרי ציבור מכהנים: ועדות ממונות והיבטים דמוקרטיים במערכות הבחירות ברשויות המקומיות", בתוך: אברהם בריכטה, ערן ויגודה־גדות וגיא פדה (עורכים), עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי לקראת העשור השביעי, חיפה: כרמל ואוניברסיטת חיפה, עמ' 50-85.

בארי, איתי, וערן רזין, 2015. "מבוא – דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות והשתתפות", בתוך: הנ"ל (עורכים), דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, השתתפות ופוליטיקה מקומית, כרך א, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, עמ' 9-30.

- בוסטין, דני, 2008. "חשיבותו של נוהל החיוב האישי בשלטון המקומי בישראל", בתוך: אנה חזן וערן רזין (עורכים), **חיוב אישי בשלטון המקומי: במה, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, עמ' 69-78.**
- בליקוף, מיכל, ומהא אבו־סלאח, 2011. "מחסמים לסיכויים: הקצאת תקציב משרד הרווחה ותקני עובדים סוציאליים למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הערביות", סיכוי.
- בלנק, ישי, 2004. "ממלכתיות מבוזרת: שלטון מקומי, היפרדות ואי־שוויון בחינוך הציבורי", **עיוני משפט כח (2): 347-416.**
- בלנק, ישי, תשס"ד. "מקומו של ה'מקומי': משפט השלטון המקומי, ביזור ואי־שוויון מרחבי בישראל", **משפטים לד (2): 197-299.**
- בלנק, ישי, תשע"א. "איים של פלורליזם: היפרדות ושילוב בין דתיים וחילוניים בישראל", **דין ודברים ו: 85-137.**
- בלט, נחום, נעם זוסמן ושי צור, 2016. **מעורבותן של הרשויות המקומיות במימון שעות העבודה של כוחות ההוראה בחינוך היסודי והשפעתה על ההעדפה המתקנת בחינוך הממלכתי־עברי, ירושלים: מרכז טאוב.**
- בן־אליא, נחום, 2005. **רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.**
- בן־אליא, נחום, 2006. **החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.**
- בן בטט, אבי, ומומי דהן (עורכים), 2009. **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.**
- בן בטט, אבי, מומי דהן ואסטבן קלור, 2013. **ייצוגיות ויעילות ברשויות המקומיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.**
- בן יהודה, צח, 2014. "תנאי שכר, החזרי הוצאות ושירותים נוספים שחברי מועצה ברשויות מקומיות זכאים להם - סקירה משווה", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

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

בניטה, רינת, ושלי מזרחי-סימון, 2018. "ייצוג הולם לנשים בשלטון המקומי: תמונת מצב בישראל ומבט משווה", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

בקר, אהוד, 2016. "בחינת יישום החלטת הממשלה להקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות מטרופוליניות לתחבורה ציבורית", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

בקר, אהוד, 2019. "שיתוף ציבור במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

בריכטה, אברהם, 1998. "אל תזילו דמעה: היחלשות המפלגות בשלטון המקומי", בתוך: דני קורן (עורך), **קץ המפלגות: הדמוקרטיה הישראלית במצוקה**, תל אביב: קו אדום, עמ' 263-273.

בריכטה, אברהם, 2005. "הדומיננטיות של הרשימות העצמאיות בשלטון המקומי בישראל", **מדינה וחברה** 5 (1): 977-984.

ברטלר-גונן, רותם, 2010. "בית הנבחרים המקומי: מאזן הכוחות בין ראש רשות, חברי מועצה והפקידות המקומית לאור הבחירה הישירה והצעת חוק העיריות החדש", בתוך: אברהם בריכטה, ערן ויגודה-גדות וגיא פדה (עורכים), **עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי לקראת העשור השביעי**, חיפה: כרמל ואוניברסיטת חיפה, עמ' 476-503.

ברקוביץ, יצחק, 2012. **הסדרה מחודשת של היחסים בין הרשויות המקומיות למשרד החינוך: המרחב שבין אמון לרגולציה**, ירושלים: מכון ון ליר.

ג'בארין, יוסף, ומונהד מוסטפא, 2013. **השלטון המקומי בחברה הפלסטינית בישראל: היבטים פוליטיים, ניהוליים ומשפטיים**, חיפה: פרדס.

גזיאל, חיים, 1987. **יסודות בניהול הציבורי**, תל אביב: דקל.

גל, ג'וני, שביט מדהלה וחיים בלייך, 2017. "תקצוב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות", בתוך: אבי וייס (עורך), **דוח מצב המדינה 2017**, ירושלים: מרכז טאוב, עמ' 147-176.

גל-אריאלי, ניבי, 2013. "איפה החינוך? מעורבות הרשויות המקומיות בחינוך ותפיסת החינוך כשירות ציבורי", עבודת דוקטור, אוניברסיטת חיפה.

גל-נור, יצחק, ודנה בלאנדר, 2014. **המערכת הפוליטית בישראל**, כרך א, תל אביב וירושלים: עם עובד והמכון הישראלי לדמוקרטיה.

דב"ש, רבקי, ואלונה וינוגרד, 2019. **קידום השקיפות השלטונית: תוכנית עבודה לממשלה ה-35**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

דהן, מומי, 2016. **אפקטיביות הממשלה בישראל: במבט בינלאומי משווה**, מחקר מדיניות 114, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

דרי, דוד, 1997. **יסודות המנהל הציבורי**, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

היחידה הממשלתית לחופש המידע, 2018. "דו"ח אודות יישום חוק חופש המידע 2017: 20 שנה לחקיקת החוק", משרד המשפטים.

היחידה הממשלתית לחופש המידע, 2019. "דו"ח שנתי אודות יישום חוק חופש המידע 2018", משרד המשפטים.

היימן, תמיר, 2013. "ביזור סמכויות תכנון לרשויות מקומיות בישראל: ניתוח רפורמות קודמות בחוק התכנון והבנייה", עבודת מוסמך, האוניברסיטה העברית בירושלים.

הימין-רייש, נעמי, 2008. "פוליטיקה מקומית וארצית", **פרלמנט 60**: משבר ההשתתפות ומשברים אחרים ברשויות המקומיות (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה).

המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002. "דו"ח מסכם של עבודת הצוות האזורי: המועצה הציבורית", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**.

הראל, קרון, 2004. "בלאגן ושמו ארנונה: התמקדות במיסוי המוניציפלי בישראל והצעות לשינויים", מכון מילקן.

הראל-פישר, עדנה, 2018. "טוהר מידות ומניעת שחיתות בתכנון ובבנייה בשלטון המקומי: המלצות לנבחרי הציבור ולציבור הבוחרים", פרלמנט 82 (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה).

הרמן, תמר, אור ענבי, אלה הלר ופאדי עומר, 2018. מדד הדמוקרטיה הישראלית 2018, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הרמן, תמר, אור ענבי, אלה הלר, פאדי עומר וויליאם קביסון, 2019. שותפות בעירובן מוגבל: יהודים וערבים - ישראל 2019, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

התאחדות התעשיינים, 2017. "מצגת: ארנונה ומיסוי מוניציפאלי בתעשייה - תמונת מצב".

התנועה לחופש המידע, 2019. "מדד התנועה לחופש המידע לשנת 2018: רשויות מקומיות".

וינר, אסף, 2018. "שקיפות וחופש מידע ברשויות המקומיות", פרלמנט 82 (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה).

וינר, גלעד, ושוקי פרידמן, 2018. שבת מקומית: חוקי שבת והיקף האיסור על פעילות כלכלית ברשויות המקומיות, דוח מחקר, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

זובידה, הני, ולירון לביא, 2015. "תהליך הדעיכה של המפלגות הארציות בבחירות המקומיות: תרגיל 'הודיני' או רציונליות לשמה?", בתוך: איתי בארי וערן רזין (עורכים), דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, כרך ב, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, עמ' 126-146.

זיכרמן, חיים, 2016. "תוכנית אסטרטגית לדיור לאוכלוסייה החרדית 2016-2035", משרד הבינוי והשיכון והמכון החרדי למחקרי מדיניות.

זמיר, שחף, ועופר קניג, 2018. "הגבלת כהונה לראשי ערים", פרלמנט 82 (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה).

חידר, עזיז, 2010. **קריסת הרשויות המקומיות הערביות: הצעות להבניה מחדש**, ירושלים: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד.

כהנר, לי, 2018. "מרחב, חברה וקהילה: המבנה המרחבי של האוכלוסייה החרדית בישראל בעידן של שינויים", בתוך: יורם מרגליות וחיים זיכרמן (עורכים), **משפט, חברה ותרבות**, כרך א, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, עמ' 259-297.

כלב, ברק, 2009. **מנגנוני הבקרה והביקורת שמפעיל משרד הפנים על התנהלות הרשויות המקומיות בהתאם לכללי מנהל תקין וטוהר המידות: נייר עמדה**, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, בית הספר לממשל ומדיניות ע"ש הרולד הרטוך.

לב, הראל, אלכס אלטר, אורי שכטמן ותמר גוברמן, 2020. "דיור מואץ וחוסן מוניציפלי בחינת השפעת פיתוח מואץ למגורים על חוסן כלכלי של רשויות מקומיות: דו"ח מסכם - מהדורה 2.0", משרד הפנים.

לביא, אפרים, ואריק רודניצקי, 2010. **פוליטיקה, בחירות ושלטון מקומי ביישוב הערבי והדרוזי בישראל**, תל אביב: מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה.

לביא, ויקטור, ורונית תירוש, 2003. **הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס ביזור ואיזור**, נייר עמדה 44, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

להבי, סיון, וחגיית גל-רומנו, 2016. "כלכלת השלטון המקומי בישראל: ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל", משרד הפנים.

לבושיץ, צבי, 2018. **מינוי מנהלים במערכת החינוך**, נייר מדיניות מס' 38, ירושלים: פורום קהלת.

לוי, יגיל, 2014. "יחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי", בתוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, כרך א, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 83-187.

לוי, יגיל, ואתי שריג, 2014. "פתח דבר", בתוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, כרך א, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 3-16.

לרר, מיכל, 2019. "אשכולות אזוריים בישראל", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

מבקר המדינה, 2007. דוח שנתי 157 לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005.

מבקר המדינה, 2008. דוח שנתי 158 לשנת 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006.

מבקר המדינה, 2009. דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008.

מבקר המדינה, 2011. "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010".

מבקר המדינה, 2012. "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012".

מבקר המדינה, 2014. "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014".

מבקר המדינה, 2015. "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015".

מבקר המדינה, 2016א. "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016".

מבקר המדינה, 2016ב. "דוח שנתי 167א".

מבקר המדינה, 2017. "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017".

מבקר המדינה, 2019. "דוח ביקורת מיוחד: משבר התחבורה הציבורית".

מבקר המדינה, 2020. "דוח שנתי 171א".

- מופקדי, טל, ורועי שלם, 2018. רפורמה במימון הרשויות המקומיות, הרצליה: מכון אהרן למדיניות כלכלית.
- מידני, אסף, 2014. "משפט השלטון המקומי", בתוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, כרך א, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 139-204.
- מנו, דן, 2018.11.11. "שכר של 30 אלף שקל בחודש: תפקיד יקר ולא מועיל בעירייה", דה-מרקר.
- מנוחין, נזר, 2014. "השלטון המקומי בעולם בן-זמננו", בתוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, כרך א, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 17-81.
- מענית, חן, 2017.1.26. "מחקר: השלטון המרכזי בישראל מושחת מהשלטון המקומי", גלובס.
- משרד האוצר ומשרד התחבורה, 2012. "פיתוח התחבורה הציבורית: תכנית אסטרטגית".
- משרד המשפטים, 2016. "הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי: דין וחשבון.
- משרד הרווחה, 2010. "דין וחשבון הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים".
- משרד הרווחה, 2014. "דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל".
- נבות, דורון, 2012. **שחיתות פוליטית בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- נבות, דורון, 2013. "שחיתות בשלטון המקומי בישראל: הכצעקתה?", **פרלמנט 77** (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה).
- נגיד, מורן, 2015. **שיתוף הציבור בשלטון המקומי: הניסיון המעשי ולקחיו**, מחקר מדיניות 110, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

נגיד, מורן, 2020. תהליכי שיחוף בשלטון המקומי בישראל: כיווני פעולה והמלצות, ירושלים: פורום קהלת.

סבירסקי, שלמה, ואחי קונור־אטיאס, 2019. השתתפות ממשלתית במימון תקציבי הרשויות המקומיות 1997-2017: השתתפות ממשלתית המיועדת למימון שירותים חברתיים, תל אביב: מרכז אדוה.

סדן־סמט, עדית, 2009. "תהליך התקצוב ברשויות המקומיות להלכה ולמעשה", בתוך: אבי בן בסט ומומי דהן (עורכים), הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 125-182.

סטקלוב, עודד, ויניב ריינגוורץ, 2015א. "היבטים כלכליים של ביזור סמכויות ותקציבים לשלטון המקומי בישראל", בתוך: איתי בארי וערן רזין (עורכים), דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, כרך א, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, עמ' 55-74.

סטקלוב, עודד, ויניב ריינגוורץ, 2015ב. השפעת ייצוג נשי על תפקוד מועצת הרשות המקומית: תחומי החינוך והרווחה כמקרה בוחן, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר.

סנד, איתי, יששכר רוזן־צבי, ראסם חמאייסי וזיאד אבו־חבלה, 2015. מחקר לבדיקת המדיניות הממשלתית כלפי האוכלוסייה הערבית במסגרת עבודת הרשויות המקומיות בחברה הערבית: דו"ח סופי, מרכז השלטון המקומי.

ספקטור־בן ארי, שירי, 2013. "חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות (ארנונה והיטלי השבחה): סעיפים 9א ו־9ב לפקודת העיריות והקשיים ביישומם", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

ספקטור־בן ארי, שירי, 2014. "הגבלת משך כהונתם של ראשי ערים: סקירה משווה", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

עבדי, יוסי, 2009. "מבט למעמדו של חבר המועצה בשלטון המקומי: האשליה הדמוקרטית והזרז לשחיתות", אתר האינטרנט של לשכת עורכי הדין בישראל.

עידה, יורם, וגל טלית, 2014. רגולציה של שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים בישראל, ירושלים: מכון ון ליר.

עקיב, אסנת, ויעל בן-חורין נאות, 2015. "התשמע קולי? מהשתתפות אזרחית להשתתפות פוליטית של נשים בפוליטיקה המקומית", בתוך: איתי בארי וערן רזין (עורכים), דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, כרך ב, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, עמ' 164-189.

פורום ה-15, 2019. "מדריך להטמעת שקיפות מידע ברשות המקומית".

פיטוסי, סנדרין, איתמר יקיר ומיכאל שראל, 2015. פריצת חסמי הדיור בישראל, חלק ב: תפקידן והעדפותיהן של הרשויות המקומיות בפיתוח נדל"ן למגורים, ירושלים: פורום קהלת.

פינקלשטיין, אריאל, 2018א. "על גלגלים חלודים ושמן אסור", השילוח 8: 51-74.

פינקלשטיין, אריאל, 2018ב. המועצות הדתיות: שירותי דת, מינהל ציבורי ופוליטיקה, מחקר מדיניות 118, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל, אביטל פרידמן ואסף שפירא, 2020. "חוות דעת: מתן תגמול לחברי מועצות ברשויות מקומיות", המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרידמן, אביטל, ואסף שפירא, 2020. חיזוק מעמדם של חברי מועצות ברשויות המקומיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רגב, איתן, וגבריאל גורדון, 2020. שוק הדיור החרדי ופרישתה הגאוגרפית של האוכלוסייה החרדית בישראל, מחקר מדיניות 150, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רהט, גדעון, 2018. "שיטת הממשל ושיטת הבחירות לרשויות המקומיות: מתפיסה ריכוזית לתפיסה מבוזרת", פרלמנט 82 (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה).

רוזן-צבי, יששכר, 2004. "מקום הצדק: משפט השלטון המקומי ואי צדק", עיוני משפט 28 (2): 417-471.

רוזן-צבי, יששכר, תשס"ו. "ממקומות לאזוירות: לקראת סדר יום חדש למשפט השלטון המקומי", דין ודברים ב: 159-210.

רול, יונתן, ושאול פרנקו-קורמוש, 2019. שחיתות בשלטון המקומי בישראל: גורמים והשלכות - מסמך ממצאי הביניים, הרצליה: המכון הישראלי לתכנון כלכלי.

רונו, יניב, 2009. "רשויות תחבורה מטרופוליניות בעולם ובארץ", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

רונו, יניב, 2013. "השקעות בתחבורה ציבורית בישראל ובעולם", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

רזין, ערן, 2003. רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ערן, ואנה חזן, 2006. חלוקת העושר המוניציפלי בישראל, צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ערן, ואנה חזן, 2012. הסדרים מוניציפליים: כיוונים לרפורמה במסגרות שלטון וממשל מקומי בישראל, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר.

שחור, טל, 2010. מענק האיזון של משרד הפנים: האם הוא מצמצם את הפערים בין הרשויות המקומיות?, ירושלים: מכון ון ליר.

שטרן, מריק, חש"ד. דמוקרטיה מקומית במשבר: מעמדם של חברי המועצה ברשויות המקומיות בישראל, תל אביב: מכון שחרית.

שלהב, יוסף, 1997. מינהל וממשל בעיר חרדית, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

שלהב, יוסף, ולי כהנר, 2012. "מגטו לפרווור: תמורות במרחב החרדי בישראל", בתוך: קימי קפלן ונורית שטדלר (עורכים), **מהשרדות להתבססות: תמורות בחברה החרדית בישראל ובתקרה**, ירושלים: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, עמ' 252-272.

שניר, אביחי, 2015. **פריצת חסמי הדיור בישראל, חלק ג: אישורי בנייה**, ירושלים: פורום קהלת.

שנקר, דניאלה, 2015. "לוקליזציה של החינוך: אינטרס ציבורי או שירות מקומי", בתוך: איתי בארי וערן רזין (עורכים), **דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית**, כרך א, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, עמ' 188-210.

שפט, שובל, אביטל בן-שלמה ויצחק קליין, 2018. **אוטונומיה ובחירה במערכת חינוך פתוחה**, ירושלים: פורום קהלת.

שפירא, אסף, 2018. "האם באמת צריך את הסיבוב השני?", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**.

שפירא, אסף, 2019. "לחשוב מחוץ לארגז", **תלם 2**.

שפירא, אסף, עופר קניג, חן פרידברג ורעות איצקוביץ-מלכה, 2013. **ייצוג נשים בפוליטיקה: ישראל במבט השוואתי**, מחקר מדיניות 99, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שרביט, יוגב, 2016. "וועדת חיוב אישי: סיקור פעילותה וביקורת", המשמר החברתי המקומי לישראל.

שריג, אתי, 2008. "חיוב אישי של נושאי משרות ברשויות המקומיות", בתוך: אנה חזן וערן רזין (עורכים), **חיוב אישי בשלטון המקומי: במה**, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, עמ' 45-68.

שריג, אתי, 2014. "כלכלת השלטון המקומי", בתוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, כרך א, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 289-373.

Arikan, Gulsun, 2004. "Fiscal Decentralization: A Remedy for Corruption?," *International Tax and Public Finance* 11 (2): 175-195.

Bardhan, Pranab, and Dilip Mookherjee, 2005. "Decentralizing Antipoverty Program Delivery in Developing Countries," *Journal of Public Economics* 89 (4): 675-704.

Congress of Local and Regional Authorities, 2019. *Financial Compensation of Local and Regional Elected Representatives in the Exercise of their Office*.

Denters, Bas, 2006. "Duo or Duel? The Relations between Mayors and Councils in Democratic Local Government," in: Henry Bäck, Hubert Heinelt, and Annick Magnier (eds.), *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 271-285.

European Commission, 2020. *Standard Eurobarometer 93: Summer 2020 - Annex*.

Gaventa, John, and Rosemary McGee, 2013. "The Impact of Transparency and Accountability Initiatives," *Development Policy Review* 31: s3-s28.

Ivanyna, Maksym, and Anwar Shah, 2011. "Decentralization and Corruption: New Cross-Country Evidence," *Environment and Planning C: Government and Policy* 29 (2): 344-362.

Ivanyna, Maksym, and Anwar Shah, 2013. *How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization: Policy Research Working Paper 6138*, World Bank.

Kolstad, Ivar, and Arne Wiig, 2009. "Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries?" *World Development* 37 (3): 521-532.

Krause, Tobias, and Sandra Van Thiel, 2019. "Perceived Managerial Autonomy in Municipally Owned Corporations: Disentangling the Impact of Output Control, Process Control, and Policy-Profession Conflict," *Public Management Review* 21 (2): 187-211.

Miller, Keith, 2002. "Advantages and Disadvantages of Local Government Decentralization," A Presentation to the Caribbean Conference on Local Government and Decentralisation, IV.

Mouritzen, Poul Erik, and James H. Svara, 2002. *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

OECD, 2015. *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*.

OECD, 2017. *Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities*.

OECD, 2018. *OECD Regions and Cities at a Glance 2018*.

OECD, 2019. *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*.

OECD, 2020. *OECD Economic Surveys: Israel*.

OECD/UCLG, 2016. *Subnational Governments around the World: Structure and Finance: A First Contribution to the Global Observatory on Local Finances*, United Cities and Local Government, OECD.

Sharkansky, Ira, 1997. "Israel: A Metropolitan Nation-State," *Cities* 14 (6): 363-369.

Tiebout, Charles M., 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy* 64 (5): 416-424.

Treisman, Daniel, 2000. *Decentralization and the Quality*, Los Angeles: Department of Political Science, University of California.

Tuttnauer, Or, and Avital Friedman, 2020. "Unnatural Partners: Coalescence in Israeli Local Government," *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 30: 1-21.



Policy Paper 157

LOCAL GOVERNMENT IN ISRAEL

General Background, Core Issues, and Challenges

Ariel Finkelstein

December 2020

Text Editor [Hebrew]: Noa Shalitin
Series and Cover Design: Studio Tamar Bar Dayan
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-329-9

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2020 by the Israel Democracy Institute (RA)
Printed in Israel

The Israel Democracy Institute
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602
Tel: (972)-2-5300-888
Website: en.idi.org.il

To order books:

Online Book Store: en.idi.org.il/publications
E-mail: orders@idi.org.il
Tel: (972)-2-5300-800

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

ABSTRACT

The present study offers a general background to the topic of local government in Israel and surveys the core issues and challenges related to its structure. Two main types of structural failures are identified: first, the excessive centralization of the Israel system of government, which curtails local authorities' powers; second, the internal deficiencies of local authorities, quite separate from their relations with the central government, of which the most prominent is the excessive power of the mayor/council head and the corresponding weakness of the council. The main recommendation offered here is a dual decentralization of the Israeli system of government: a devolution of power from the central government to the local authorities (a vertical transfer), and, within the authorities from the mayor to the members of the council (a horizontal transfer).

The fundamental assumption underlying the study is that there are two reasons why it is important to enhance the status of local government. As a matter of democratic principles, the strengthening of local government could reinforce the democratic political culture and improve the character of Israeli democracy with regard to representation, responsiveness, transparency, and citizen participation. With regard to the provision of

services, a stronger local government could improve the quality of the services provided to residents, bolster the public service, and develop the Israeli economy.

The present study of Israeli local government system is based on a historical survey of its development over the years as well as a comparison with other countries; on an examination of the internal relations between local government and the central government; and on the structure of local government itself. In most developed countries, as a matter of principle, local government has become an autonomous democratic entity; this idea is reflected in the European Charter of Local Self-Government (1985), endorsed by almost every country in Europe. By contrast, the prevailing idea in Israel is that local government is little more than an executive arm of the national government. This study demonstrates that Israel is one of the most highly centralized countries in the western world and that its local authorities are much weaker than those elsewhere. On the World Bank's decentralization of governance index, Israel ranks 94 out of 182 countries; among the OECD states, it comes in last—the least decentralized country.

The weakness of local government in Israel has many manifestations:

Fiscal. In Israel, local government budgets account for only 5.5% of GDP, as against an average of 11% in the OECD countries. One aspect of this economic concentration is that Israeli local authorities have hardly any control of their tax rates: 95.1% of local taxation is set by the central government, as against only 7.8% in the OECD countries. Similarly, according to the World Bank index, Israel stands at the bottom of the OECD with regard to fiscal decentralization

Human resource management. One way of assessing the independence of local governments is the degree of autonomy they enjoy in managing their personnel, including the ability to hire new staff, set salaries and wages, and dismiss employees without regulatory interference by the

central government. On the World Bank index, Israel ranks 109 out of 182 countries (the lowest of all the OECD states) with regard to administrative decentralization.

Powers. The powers wielded by local authorities in Israel are relatively limited. Education in particular stands out for its centralized nature. There are five main models of education systems in the OECD; Israel falls into the most centralized group of countries, because there is little coordination with local governments and school principals in the setting of policy. The centralization is also blatant with regard to transportation, especially public transportation.

The OECD data present a positive correlation between the decentralization of authority to local governments and the efficiency of government operations. Although this does not necessarily indicate a causal relation, there is an important theory that decentralization improves the quality of the services provided to residents, because local governments possess more information about residents and their preferences and are more familiar with the community and spatial environment; as a result, they are better equipped to provide the local public with the goods and services required, and at a higher level.

The need to grant greater power to local authorities has become more acute in recent years, given the chronic instability of the national government, which means that few ministers hold the same portfolio for long. This phenomenon was exacerbated by the governance crisis that struck Israel in 2019 and 2020, marked by repeated national elections and a caretaker Government with a prolonged tenure in office. This instability has a severe impact on the Government's ability to function. By contrast, local governments tend to be stable; many believe that this situation contributes to their much more successful performance.

In recent years the crisis state of the central government has expanded the phenomenon of local authorities that do not wait for the former

but act independently (as far as the law allows). This is exemplified by the local public transportation on the Sabbath project initiated by the Tel Aviv municipality, which began operating in November 2019. The coronavirus pandemic seems to have exposed the full latent potential of local government. While the decision-making process by the Government and Knesset has been roundly castigated by the public, many see the local authorities as the responsible adult that is trying to steer residents to appropriate behavior, in contrast to the chaos that prevails at the national level. When the pandemic first erupted, the Government tended to ignore the local authorities when it set policy and implemented essential tasks. But many local authorities did not wait for the central government and set up their own epidemiological systems to break the chain of infection. The professional echelons in Jerusalem who identified the strong points of local government pushed for the implementation of the Traffic Light plan, which assigns a major role to local authorities in management of the crisis.

These developments seem to have produced an increasing willingness among central government officials to delegate more powers to the local authorities. In practice, however, there have yet to be significant moves in this direction. Opinion polls have found that Israelis are in favor of more decentralization in the future. Various surveys conducted in recent years indicate that public confidence in local authorities far exceeds that in the Government, Knesset, and political parties. For example, a study conducted by the Israel Democracy Institute in 2019 found that 56% of Israelis trust their local authority, but only 33% trust the Government, 29% trust the Knesset, and 16% trust the political parties.

The present study highlights the internal weaknesses of local government in Israel. The most prominent of these is the excessive power wielded by the mayor/council head and the weakness of the council. Council members—especially those who sit in the opposition—have a very low status. In a majority of developed countries, the members of local councils

are compensated for their work and sometimes even receive a full salary. In Israel, by contrast, council members are essentially volunteers who receive no remuneration; nor, for the most part, are there budgeted resources to support their work. What is more, council members have very few effective means for tracking and monitoring the local authority's activities. This ineffectual oversight is redoubled by the weak status of local authority comptrollers.

The study also notes the structural flaws that plague local government in Israel. These include the system of local taxation (essentially property tax), which has a negative effect on the supply of residential housing; the disparity between localities and the damaging impact of the property-tax method on socioeconomically weak authorities, because of the prioritization of property taxes from industrial and commercial zones; the lack of transparency in some local authorities; the very low number of female council members and mayors, far below the rate in most developed countries; and the shortage of suitable personnel in some localities.

רפורמה בשלטון המקומי והפערים החברתיים-כלכליים בישראל אל עבר עתיד חדש

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



פורסם על-ידי מכון ראנד, סנטה מוניקה, קליפורניה.

© כל הזכויות שמורות למכון ראנד, 2020

RAND® הוא סימן מסחרי רשום.

עיצוב הכריכה: Rick Penn-Kraus

תמונה מאת: Gilabrand

זכויות הפצה אלקטרונית והדפסה מוגבלת

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

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

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

לתמיכה במכון ראנד

ניתן לתרום באתר (התרומה מוכרת במס)

www.rand.org/giving/contribute

www.rand.org

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

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

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

קרן Diane and Guilford Glazer Philanthropies.

מימון

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

המרכז למדיניות ציבורית במזרח התיכון (CMEPP) במכון ראנד

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

תוכן עניינים

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

פרק ראשון

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

פרק שני

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

פרק שלישי

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

פרק רביעי

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

פרק חמישי

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

2.1	מאזן תקציבי ממוצע לרשות מקומית לשנת 2016,
10.....	בחלוקה לפי אשכולות חברתיים-כלכליים
2.2	פירוט הרשויות המקומיות בחלוקה לארבעת האשכולות
12.....	החברתיים-כלכליים התחתונים, 2016
2.3	סך הכנסות והוצאות בחלוקה לאשכולות
13.....	חברתיים-כלכליים, 2016
2.4	שטח ממוצע של חללים מסחריים ומשרדים, בחלוקה
15.....	לאשכולות חברתיים-כלכליים, 2016
2.5	שטח ממוצע של אזורי תעשייה, בחלוקה לאשכולות
15.....	חברתיים-כלכליים, 2016
2.6	הכנסה עצמית כחלק מסך ההכנסה ביחס למספר
30.....	תושבים, עבור רשויות מקומיות בישראל, 2016
2.7	פערי הישגים בקרב תלמידי כיתה ה' דוברי עברית, בחלוקה
35.....	על-פי מעמד סוציו-אקונומי גבוה, חציוני ונמוך, 2017-2008
2.8	פערי הישגים בקרב תלמידי כיתה ה' דוברי ערבית, בחלוקה
36.....	על-פי מעמד סוציו-אקונומי גבוה, חציוני ונמוך, 2017-2008

2.1	ממוצע הכנסות לתושב ממיסוי עסקים, בחלוקה לאשכולות חברתיים-כלכליים, 2016	14
2.2	מספר הרשויות המקומיות בחלוקה לפי אזור גאוגרפי ואשכולות חברתיים-כלכליים	16
2.3	הכנסה ממיסוי עסקים ומגורים לתושב (ש"ח), 2016	18
2.4	מדדי תחבורה ציבורית, בחלוקה לפי אזורי מטרופולין בישראל, 2010	37

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

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

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

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

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

אותם אנו רואים כבלתי-אפשריים נוכח המרקם החברתי-כלכלי והאתני בישראל, אנו מציעים להקים עד עשרה מחוזות שימשו בעיקר כגופים מתאמים עבור האזור עליו הם אמונים. מחוזות אלה יפעלו בשם הרשויות המקומיות המצויות בשטחם ובשיתוף פעולה עם. המחוזות, למעשה, ירחיבו את תוכנית ה"אשכולות"¹ של משרד הפנים, על-ידי יצירת דרג אדמיניסטרטיבי חדש שייצג את הרשויות המקומיות במגוון תחומים, הן ברמה המקומית והן בממשלה, למשל בנושאי תקציב, חינוך, תכנון, תחבורה, מים, ביוב ואשפה או סביבה. העברת מנהל התכנון לרמה המחוזית תאפשר טיפול בבעיותיהם של כמה מהיישובים החלשים ביותר בישראל. שינוי מבני זה יאפשר קידום תוכניות חינוך, פיתוח ותעסוקה שיובילו לצמיחה מכלילה. יתרון אפשרי נוסף הוא טיפול יעיל יותר באוכלוסיות הנסמכות על שירותי הרווחה, בשאיפה להוציא כמה שיותר אנשים ממעגל הרווחה אל שוק התעסוקה. העובדה כי הממשלה צריכה להתנהל אל מול 257 רשויות מקומיות נפרדות מהווה מכשול לקידום יוזמות או ניהול יעיל. אם במקום זאת, תצטרך הממשלה להתנהל אל מול שבעה עד עשרה מחוזות גדולים, היא תהיה מסוגלת לתכנן וליישם את מדיניותה בצורה יעילה יותר, ואף ייתכן שמתוך הבנה טובה יותר של המציאות. באופן זה, יוכלו ראשי הערים הגדולות, שיהוו את המרכזים העירוניים של המחוזות, להפוך לסוכני שינוי משפיעים יותר.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

המאזן בין הממשלה לשלטון המקומי בישראל

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

מבנה המחקר

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

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

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

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

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

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

של המחקר הכרחיות, או לכל הפחות, יתרמו משמעותית להצלחת היוזמות המוצגות בפרקים השלישי והרביעי.
את המחקר יחתום הפרק החמישי בו נציע מפת דרכים ליישום כלל היוזמות.

יתרונות הגישה האזורית לשלטון מקומי

בעיותיהן של הרשויות המקומיות

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

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

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

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

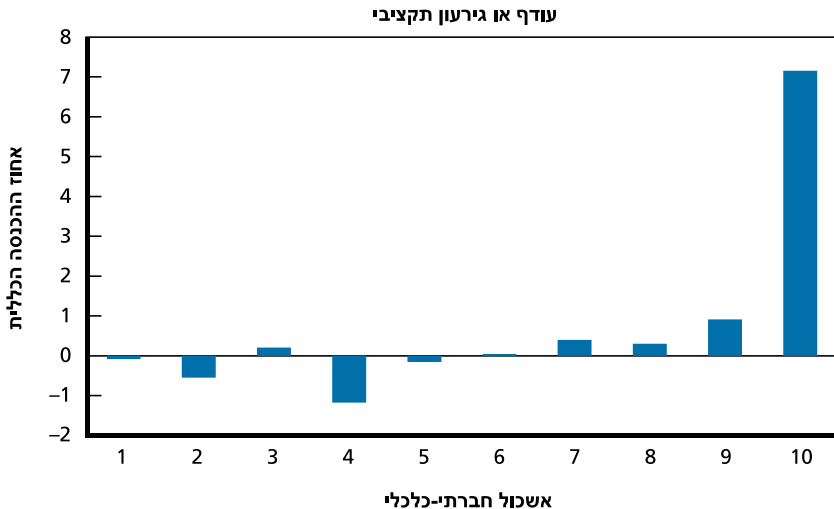
רשויות מקומיות רבות בישראל נתקלות בקשיים בשני תחומים עיקריים: יציבות פיננסית וניהול ההון האנושי.

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

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

2.1 תרשים

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



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018

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

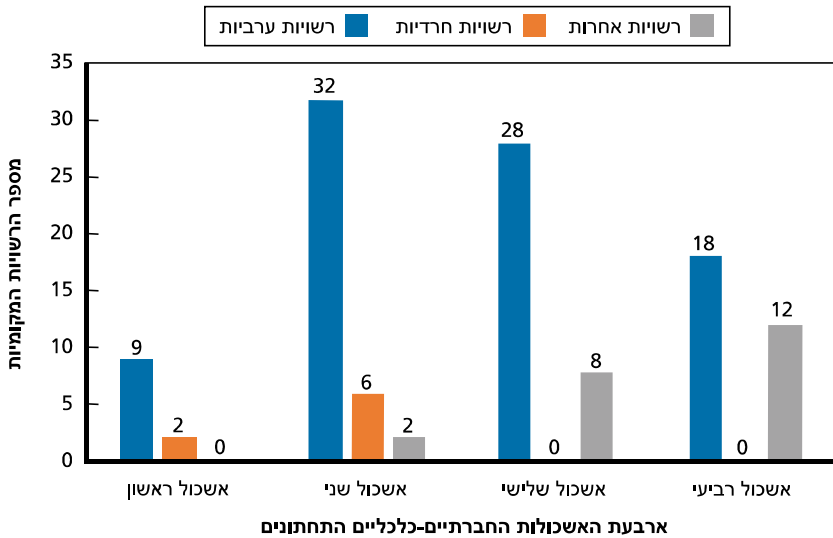
בנוסף לקשיים פיננסיים, קיימים גם ליקויים בניהול ההון האנושי וחריגות בהתנהלות המקצועית בקרב רשויות מקומיות. על-פי דוח מבקר המדינה לשנת 2004, רבות מהרשויות המקומיות בישראל סבלו ממשבר חריף ומתמשך בכל הנוגע לניהול ההון האנושי, שהתבטא בעיקר בשימוש בזבזני ולא-יעיל של כוח אדם (דוח מבקר המדינה, 2004). מחקר שעסק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

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

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

תרשים 2.2

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



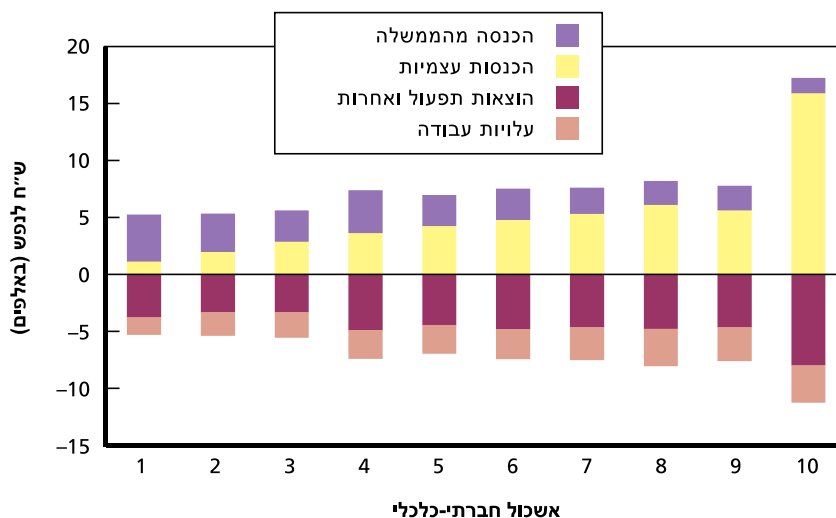
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018

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

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

תרשים 2.3

סך הכנסות והוצאות, בחלוקה לאשכולות חברתיים-כלכליים, 2016



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

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

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

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

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

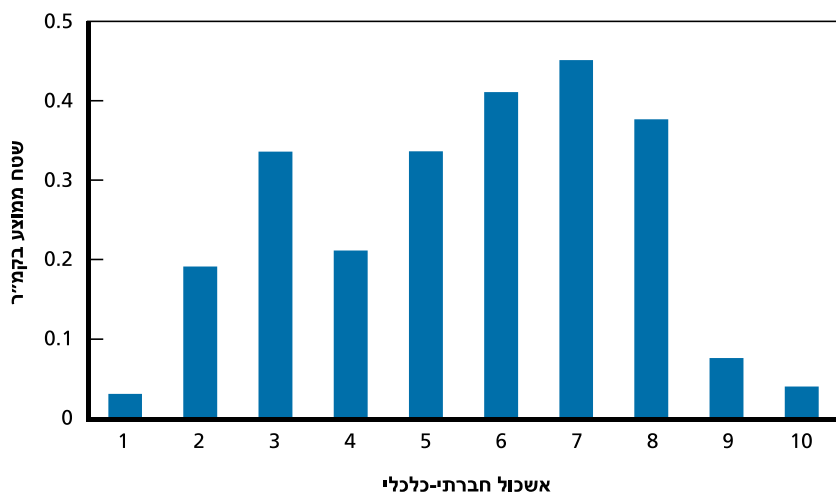
מקור: המספרים המובאים לעיל מבוססים על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018 ואינם כוללים את המועצה האזורית תמר.

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

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

תרשים 2.4

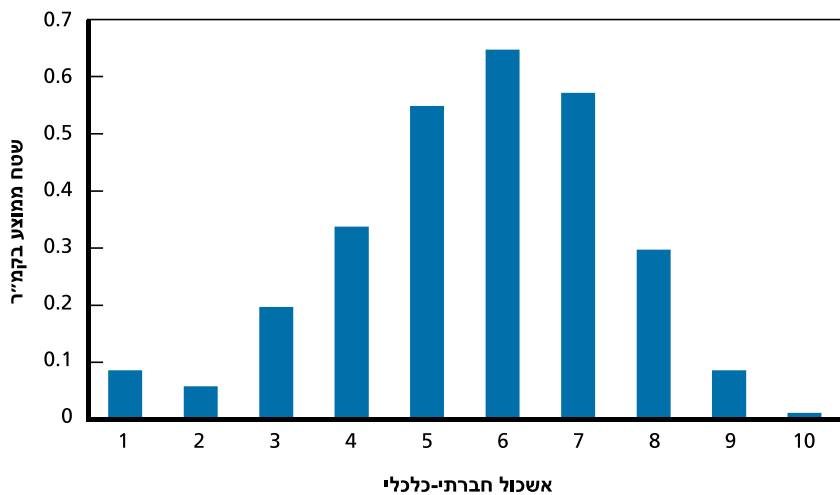
שטח ממוצע של חללים מסחריים ומשרדיים, בחלוקה לאשכולות חברתיים כלכליים, 2016



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018.

תרשים 2.5

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



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018.

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

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

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

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

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

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

מספר רב של רשויות מקומיות בישראל מקשה גם על הממשלה לפקח עליהן, ובכך מגביר את הסיכוי להתנהלות לא תקינה מצדן. יתרה מכך, מספרן הרב של הרשויות המקומיות מגביר את הנטל הביורוקרטי על הממשלה ופוגע בשיתוף פעולה יעיל בינה לבין השלטון המקומי. לסיכום, נראה כי רשויות מקומיות קטנות נתקלות בקשיים משמעותיים בפיתוח פעילות עסקית בשטחיהן. לוח 2.3 מראה שההכנסה הממוצעת לתושב ממיסוי עסקים בחלוקה על-פי גודל האוכלוסייה

לוח 2.3

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

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

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

ההכנסה הרווחית ביותר עבור רשויות מקומיות⁵ גבוהה יותר בקרב רשויות מקומיות גדולות. ביישובים בהם מתגוררים פחות מ-10,000 תושבים, ההכנסה לתושב ממיסוי על עסקים תעמוד על כ-850 ש"ח; בערים בהם מתגוררים יותר מ-200,000 תושבים, ההכנסה תעמוד על כ-2,300 ש"ח. זו הסיבה שרוב הרשויות המקומיות המדורגות באשכולות החברתיים-כלכליים התחתונים סובלות מגירעון תמידי.

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

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

אפשרויות הגישה האזורית

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

דוגמאות ליישום הגישה האזורית

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

איחוד רשויות

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

שיתופי-פעולה אזוריים

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

יישום הגישה האזורית בישראל

בחלק זה נתייחס למדינת ישראל באופן ספציפי ונציג מודל אזורי המסדיר ומארגן את הפונקציות אותן ממלא השלטון המקומי. במודל זה, ישראל מחולקת לעשרה מחוזות או פחות, בצורה שמאפשרת לרשויות המחוזיות החדשות לפעול בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות ומטעמן. גישה אזורית זו נמנעת מאיחוד רשויות, צעד שיכול להוות בעיה בהקשר הישראלי (שכן האוכלוסייה הכללית והקבוצות המרכיבות אותה הטרזוגניות מאוד בהשוואה לדוגמאות המוזכרות בחלקים הקודמים, גם בהנחה שהרשויות המקומיות סמוכות זו לזו). במקום זאת, בחרנו להתמקד בגישה אזורית אדמיניסטרטיבית. תחילה נתאר את המצב בישראל כיום, ולאחר מכן נציע גישה המעודדת נקיטת צעדים החלטיים שיובילו לפעולות ברמה האזורית, ויעזרו לטפל בבעיות הנגרמות מהמודל הנוכחי של שלטון מקומי בישראל.

אשכולות: שלב ראשון

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

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

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

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

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

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

מעבר למודל האזורי

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

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

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

יתרונות אדמיניסטרטיביים וארגוניים פוטנציאליים

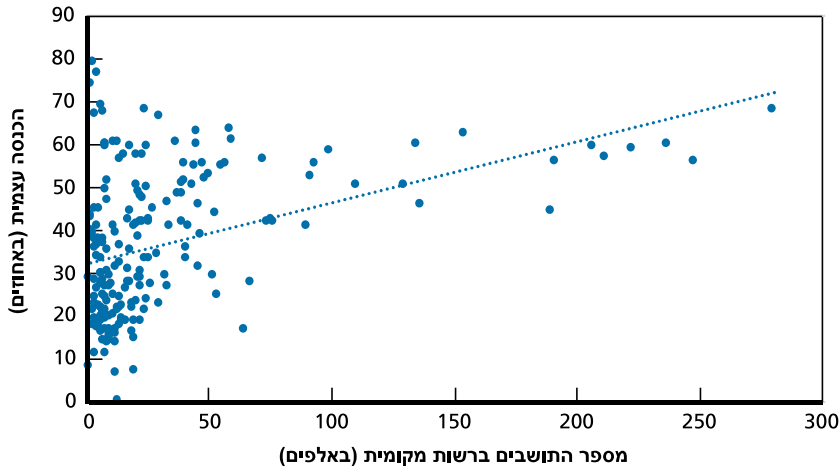
יתרון לגודל. ספרות מחקרית העוסקת ברשויות מקומיות מצביעה על היתרונות מהם נהנות רשויות מקומיות גדולות. יתרונות אלה נובעים מחיסכון בעלויות שוטפות, כוח מיקוח משמעותי ויכולת תכנון טובה יותר. מחקרים שעסקו בממשל מקומי מראים כי קיים יתרון משמעותי לגודלה של רשות מקומית, גם מבחינת הכנסותיה וגם מבחינת

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

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

תרשים 2.6

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

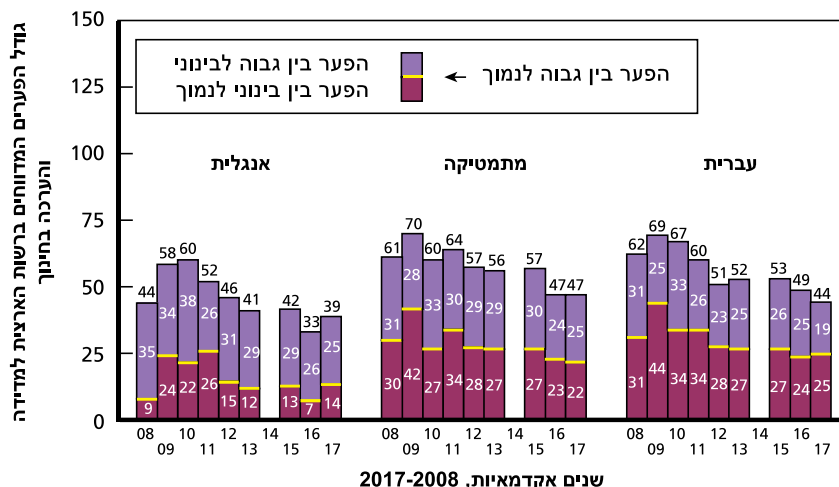
חינוך. בנוסף לדיור, איכות החינוך והפערים בין בתי הספר השונים בישראל מצריכים התייחסות רבה. הצטרפותה של ישראל ל-OECD הבליטה את הישגיה הנמוכים של מערכת החינוך הישראלית בהשוואה למדינות עמן היא רוצה להימנות.⁹

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

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

תרשים 2.7

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



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

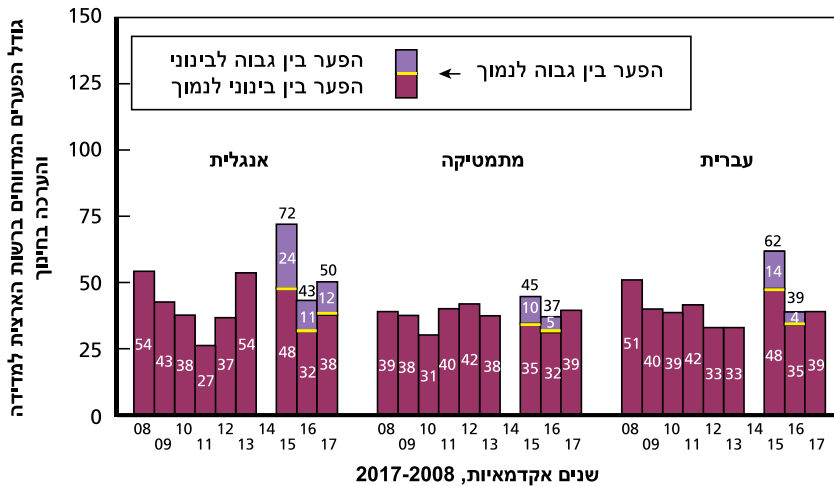
בתי ספר. ניתן לחשוב על מנגנון נוסף אחד לפחות שיוכל לצמצם את הפערים הקיימים בין בתי ספר חלשים לחזקים. תרשימים 2.7 ו-2.8 מציגים את הפערים בהישגים במבחני מיצ"ב לבקיאות בעברית, במתמטיקה ובאנגלית בין תלמידים המגיעים ממעמד סוציו-אקונומי גבוה לבין אלו המגיעים ממעמד סוציו-אקונומי נמוך.

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

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

2.8 תרשים

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



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

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

יתרון נוסף של המודל האזורי נוגע לביזור סמכויות התכנון, המרוכזות כיום באופן בלעדי בידי הממשלה (OECD, 2017). ריכוז הסמכויות בידי הממשלה מאט את קצב התכנון ומקשה על קבלת התוצאות הרצויות, במיוחד בשל המרחק בין הממשלה לאזורים המתוכננים. המערכת שאנו מציעים תאפשר ביזור והעברה של סמכויות, באופן שעשוי לשפר את זמן התגובה ואת איכות התכנון. **תחבורה.** המחוזות ישמשו כרשויות תחבורה עירוניות, בדומה ל-MPOs בארצות-הברית, ויהיו אמונות על תכנון, הסדרים חוזיים,

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

לוח 2.4

מדדי תחבורה ציבורית בחלוקה לפי אזורי מטרופולין בישראל, 2010

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

מקור: משרד האוצר ומשרד התחבורה, 2012.

אזורי מטרופולין בישראל, בהשוואה לאזורי מטרופולין מפותחים אחרים בעולם.

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

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

הסיכויים להצלחת המודל האזורי

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

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

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

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

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

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

בחירת העיצוב, המבנה ודרכי היישום של המודל האזורי

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

לסיום, ייתכן כי צעדים אלו ייחשבו כשינוי דרסטי. יצירת דרג שלטוני חדש עשויה להיחשב למיותרת, וצפויה להוביל לסכסוכים עם גופים שלטוניים קיימים - דבר שעלול להתרחש עקב תכנון ויישום לקויים - אך זה לא חייב להיות המקרה. אין ספק כי המודל האזורי מצריך שינויים משמעותיים, אותם יהיה צריך לספוג ולהכיל. אולם, ייתכן שחלק ניכר מהשינויים יתפסו ככאלו הבאים לשנות את מנגנוני יישום המדיניות, ולא ככאלו המשנים באופן מהותי את חלוקת הכוח והסמכויות. משרדי הממשלה יחזיקו בפחות סמכויות לקביעת דירקטיבות שתסייענה להם בהשגת יעדי מדיניות. אולם, הכיוון בו התפתחו החברה והכלכלה בישראל הקשו גם כך על יישום הדירקטיבות הממשלתיות והפחיתו את האפקטיביות שלהן. מודל זה יעניק למשרדי הממשלה אמצעים יעילים יותר למימוש יעדי מדיניות - שלא באילוף או בכפייה, אלא באמצעות כלים כלכליים ורגולטוריים שיאותתו לרשויות המקומיות ואף ידחקו בהם לפעול על-פי רצון הממשלה, באופן התואם את האזורים השונים בישראל. בעיות כאלה ואחרות מסתכמות, למעשה, בדרך בה בוחרים לעצב את המודל האזורי וליישמו. סוגיה אחת נוגעת לדרך בה מוציאים לפועל רפורמה שכזו. יישום המודל "בבת אחת" ידרוש נכונות פוליטית רבה וזמן. אין זו בהכרח הדרך הנחוצה. אפשרות נוספת ליישום המודל היא הדרך בה נקטו מדינות שונות, שיצרו אזורים כלכליים מיוחדים. חלוקה שכזו לאזורים יוצרת הזדמנות כלכלית, במסגרתה ינוסחו כללים וירקמו יחסים שיעמדו למבחן במסגרת פעולות קונקרטיים. תהליך שכזה בישראל יכול להתחיל במחוז אחד, שיהווה מקרה בוחן ודוגמה לאחרים. באזור הדרום, למשל, אפשר לצפות להתנגדות פחותה מכמה סיבות, והוא עשוי להיות בחירה טובה להתנסות במודל בפועל. אפילו בשלב מדגמי

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

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

חיזוק כישורי הניהול וההון האנושי בקרב רשויות מקומיות

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

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

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

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

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

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

יצירת מאגר נתונים למינוי מנהלים בכירים ברשויות המקומיות

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

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

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

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

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

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

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

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

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

הכשרת מנהיגות מקומית

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

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

המודל של מכון אבני ראשה

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

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

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

יישום מודל אבני ראשה ברשויות המקומיות

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

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

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

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

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

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

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

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

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

שיפור שירותי החינוך בקרב הרשויות המקומיות

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

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

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

חוץ-בית ספריות (Schneider and Shoham, 2017). ממצאים ממבחן פיזה (PISA), מבחן הנערך על-ידי ארגון ה-OECD ומעריך ידע מתמטי, קריאה ומדעים בקרב גילאי 15, מדגישים את הפער החינוכי בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית בישראל - כאשר דוברי ערבית מדורגים נמוך יותר מדוברי עברית בכ-100 נקודות (OECD, 2016). בנוסף, ממצאי המבחן מראים כי כמחצית מהנבחנים דוברי הערבית הגיעו לציונים נמוכים מאוד בחלק המתמטי, לעומת 12% בלבד מדוברי העברית (OECD, 2018b). הציון הממוצע בקרב נבחנים דוברי עברית תאם לממוצע במדינות ה-OECD; עם זאת, ממוצע הציונים של נבחנים דוברי ערבית היה נמוך בהרבה מזה של מדינות ה-OECD. פערים כאלו ואחרים בהשכלה עלולים להוביל לעלייה באי-השוויון בשוק העבודה, בשיעורי העוני, ולנזקים נוספים. ההבדלים הללו תורמים להנצחת הפערים הסוציו-אקונומיים הקיימים בחברה הישראלית. הם משפיעים באופן ישיר על איכות כוח האדם המועסק ברשויות המקומיות, אך יתרה מכך, הם מהווים תעודת עניות למערכת בצורתה הנוכחית. העובדה שהשקעה בחינוך יכולה להניב תשואות גבוהות היא הסוגיה המובילה את הדיון בפרק זה. ניתן לומר בוודאות כי הישגים אקדמיים יכולים להוביל להרחבת אפשרויות התעסוקה, ולהשפיע על הרמה הסוציו-אקונומית ביישובים בהם הישגים אלו יכולים לייצר שינוי לטובה. אנו מתייחסים גם לסוגיה נוספת; ניהול מוצלח של הרשויות המקומיות יכול לשחק תפקיד חשוב גם בשיפור ההישגים האקדמיים, הן בבית הספר והן מחוצה לו. מכאן, שקיים קשר הדדי בין שתי הסוגיות הללו וחשוב לחתור לשיפור בכל אחת מהן. יתרה מזאת, רמת לימודים גבוהה לצד פעילות העשרה, אם בבית הספר ואם לאחריו, יכולות להוביל למעורבות גבוהה יותר של התושבים גם בקהילה. לבסוף, החלטת ממשלה 922 (אשר מתמקדת בחיזוק הרשויות המקומיות בקרב המגזר הערבי) שמה דגש על חינוך כמרכיב חיוני בסיוע לאוכלוסיות המקומיות. הפערים הגדולים ביותר הם אלו בין מערכות החינוך הערבית והחרדית לשאר החברה. הפערים בין האוכלוסייה הערבית והיהודית בישראל מתועדים היטב. הם נוצרים בעקבות השקעות ממשלתיות לא-שוויוניות וחסמים מבניים, כגון גישה לא-שוויונית למשאבים – בתוך בית הספר ומחוצה לו, בנוסף לכיתות לימוד גדולות יותר ומורים ללא כישורים מתאימים (Blass, 2017; Okun and Friedlander, 2005). כחלק מהחלטת ממשלה 922,

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

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

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

מה עובד? סקירה

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

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

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

מעורבות הורית

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

ספריות (למשל גיוס כספים או התנדבות באירועים), דרך מעורבות פעילה בחינוך ולימוד הילדים, וכלה בהפיכתם של ההורים לשותפים פעילים בבית הספר (Goodall and Montgomery, 2014). גישה מובילה נוספת מניחה גם היא רמות שונות של מעורבות הורית - החל ממחויבויות בסיסיות של הורים כלפי בית הספר ולהפך, דרך מעורבותם בקבלת החלטות בית ספריות, וכלה בשיתופי פעולה בין הקהילה, בתי הספר והמשפחות. שיתופי פעולה מסוג זה מעודדים את ההורים להשתתף בתוכניות ושירותים נוספים המוצעים במסגרת הקהילה (Epstein and Connors, 1992, Epstein and Sanders, 2002). רמות שונות של שיתופי פעולה ומעורבות הורית מובילות לתוצאות שונות. נוסף על כך, מעורבות הורית בתהליך הלמידה של ילדיהם מתפתחת יחד עם התרבות, וככל שהאפשרויות הופכות מגוונות יותר. למעשה, להורים אפשרויות רבות יותר להיות מעורבים בחינוך ילדיהם לפני שאלו נכנסים למסלול לימודים פורמלי, על-ידי התנדבות בכיתה כעוזרי הוראה או על-ידי השתתפות מלאה בתוכניות מסוימות לצד הילד. לעומת זאת, בחטיבה ובתיכון מעורבותם של הורים מוגבלת למסגרות מובנות יותר כמו וועד ההורים או התנדבות באירוע מיוחד. למרות שהאפשרויות משתנות, מחקרים מראים בבירור כי מעורבות הורית בלמידה ובבית הספר תורמות לילדים מבחינה חינוכית.

מחקרים העוסקים במעורבות הורית

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

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

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

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

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

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

חסמים למעורבות הורית

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

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

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

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

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

המלצות

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

- **עבור הורים לילדים צעירים (במיוחד בגילאי קדם-יסודי), יהיה הכי יעיל לספק הנחיות ברורות ומותאמות מבחינה התפתחותית, ולהעניק תמיכה רגשית הולמת.** תוכניות חינוך מוקדמות יכולות לעודד הורים להיות מעורבים יותר, ולספק להם תמיכה. תוכניות אלו יציגו להורים דוגמאות להתנהגות אפקטיבית, כגון כיצד לגרום לילד להיות מעורב בזמן הקריאה, שיטות ללימוד אותיות ומספרים, ועצות בנוגע לבעיות התנהגותיות מאתגרות. הדרכה זו יכולה להתבצע במסגרת ביקורי בית של אנשי מקצוע המוכשרים לכך, או במסגרת מפגשים הניתנים בגני הילדים או במעונות מקומיים. כמו כן, הורים לילדים קטנים צריכים לשמוע ממקור אמין עד כמה חשובה מעורבותם בחינוך ילדיהם, ושעליהם לשמש כמורים הראשונים של ילדיהם. כך למשל, רופאים או מנהיגים דתיים יכולים לחלק להורים עלוני מידע על פעילויות התורמות להתפתחות הילד, כך שיוכלו לקחת חלק פעיל בחינוכו. כדי להפיק חומרים מסוג זה, מוסדות דת יכולים לחבור לגני ילדים, לאוניברסיטאות מקומיות או לחוקרים.

- **גני ילדים ובתי ספר צריכים לחשוב מעבר לתקשורת בסיסית עם ההורים ולעודד השתתפות אקטיבית.** מנהלי בתי ספר יכולים להדריך את הצוות החינוכי כיצד יש לפעול בשיתוף פעולה עם ההורים, וכיצד לייצר הזדמנויות עבורם להיות מעורבים במהלך יום הלימודים, כמו גם לפעול לביסוס ערוצי תקשורת פתוחים במסגרתם יוכלו ההורים להעלות שאלות ולהביע חששות. בנוסף, בתי ספר וגני ילדים צריכים לעצב מדיניות המתייחסת גם למשפחות התלמידים (למשל, עידוד ביקורים בבית הספר, התנדבויות, קביעת מפגשי הורה-מורה בשעות וימים נוחים, ויצירת חדר בו יש משאבים המאפשרים מעורבות הורית) ומכירה בחשיבותה של מעורבות הורית במסגרת מסעו החינוכי של התלמיד.

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

חינוך בלתי פורמלי

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

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

חינוך בלתי פורמלי בישראל

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

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

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

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

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

מחקר העוסק בחינוך בלתי פורמלי

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

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

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

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

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

איכות תכניות החינוך הבלתי פורמלי

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

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

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

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

נוכחות

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

מערכות חינוך בלתי פורמלי

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

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

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

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

שהמידע שמיש ושהדוחות המופקים רלוונטיים לצרכים של הרשות או המערכת. ללא משאבים מספקים, הטמעת מערכת לניהול מידע לא בהכרח תוביל לשיפור באיסוף הנתונים או בריכוז המידע וניתוחו. הטמעה של מערכות לניהול מידע אורכת זמן, שכן יש לוודא שכל המרכיבים הנכונים נכללים בה ושתוצריה יעילים ויכולים לשמש לשיפור המערכת ככלל והתוכניות בפרט. בנוסף, מערכות ניהול מידע דורשות מהמשתמשים להבין כיצד יש להזין מידע ומהי הדרך הטובה ביותר לנתח את המידע. רשויות המעוניינות להשקיע במערכת לניהול מידע צריכות להכיר בעלויות וביכולות הצוות שלהן כדי לוודא שבוחרים במערכת, ושקיימת התשתית הנחוצה להטמעת מערכת מורכבת מסוג זה.

המלצות

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

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

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

- **רשויות מקומיות ותוכניות ספציפיות צריכות לעודד השתתפות ונוכחות קבועה של תלמידים.** בעלי עניין וקובעי מדיניות מקומיים יכולים לשתף פעולה עם מנהלי התוכניות ולגבש מדיניות המעודדת ילדים ובני נוער להשתתף בתוכנית באופן קבוע. למשל, לספק תמריצים להורים או לתלמידים שיעודדו אותם להגיע ולהשתתף. התמריצים יכולים להיות מתנות פשוטות כגון חולצה או בקבוק מים. חשוב לעקוב אחר הנוכחות השבועית או היומית של משתתפי התוכנית במטרה לזהות תלמידים שאינם מגיעים בקביעות ולעודד אותם להגיע בתדירות גבוהה יותר, או לחילופין, להבין מדוע חלקם אינם עושים זאת (לדוגמא, קשיי נידות, חשש של ההורים או של התלמידים מפני רמת הבטיחות, פעילויות מתחרות, או היעדר עניין בתוכנית).

- **על הרשויות המקומיות לספק תמיכה חשובה לתוכניות חוץ-בית ספריות על-ידי יצירת מערכת חינוך בלתי פורמלי.** מערכות החינוך הבלתי פורמלי צריכות לענות על הצרכים של האוכלוסייה המקומית בצורה הטובה ביותר. כמו כן, יש צורך ביצירת מערכת כללית כדי לקבל תמונה מלאה של מספר התוכניות החוץ-בית ספריות הפעילות ביישוב וסוגן. מערכת זו צריכה, לכל הפחות, לאפשר למורים ומדריכים הזדמנויות להתפתחות מקצועית, ולספק כלים לביצוע בקרת איכות. מערכת החינוך הבלתי פורמלי יכולה לתפקד כמוסד מקומי שביכולתו לתמוך בתוכניות פרטניות על-ידי הגשת בקשות למימון ותמיכה במדיניות המיטיבה עם תחום החינוך הבלתי פורמלי ביישובים ערביים.

למידה חברתית ורגשית (SEL)

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

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

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

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

4. **מיומנויות מערכות יחסים:** יכולתו של אדם לבסס ולשמר מערכות יחסים בריאות ומתגמלות עם בני-אדם שונים וקבוצות שונות. נוסף על כך, יכולתו של אדם לתקשר באופן ברור, להקשיב היטב, לשתף פעולה עם אחרים, להתנגד ללחצים חברתיים לא הולמים, לנהל קונפליקטים באופן קונסטרוקטיבי, ולחפש ולהציע עזרה כאשר זו נדרשת.

5. **קבלת החלטות אחראית:** היכולת לבצע בחירות קונסטרוקטיביות בכל הנוגע להתנהגות אישית וקשרים חברתיים, אשר מבוססות על סטנדרטים אתיים, שיקולי בטיחות ונורמות חברתיות. זו גם היכולת של אדם להעריך באופן מציאותי מה יהיו ההשלכות הנגזרות מפעולות שונות, ויכולתו להתחשב ברווחה אישית ורווחתם של אחרים.

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

מחקרים העוסקים בלמידה חברתית-רגשית (SEL)

לאחרונה, בתי ספר וחוקרים מתמקדים יותר ויותר בדרכים לקידום למידה רגשית וחברתית, שכן מחקרים מוכיחים עד כמה היא מעודדת מגוון של תוצאות חיוביות (למשל: Biermann et al. 2010; Durlak et al. 2011; Taylor et al. 2017; Zhai, Raver, and Jones, 2015; Zins et al. 2000). תוכניות SEL בקרב מוסדות חינוך קדם-יסודיים הוכיחו כי יש להן השפעה ארוכת טווח על כישוריהם החברתיים והרגשיים של ילדים העולים לבית ספר יסודי. בירמן (Biermann) ואחרים (2010) ערכו ניסוי, במהלכו ליוו תלמידים לאורך כל כיתה ג', במטרה לבחון כיצד משפיעה עליהם תוכנית Head Start משלימה המתמקדת ב-SEL ושיפור יכולות האוריינות. ילדים אשר השתתפו בתוכנית נהנו "ממסלולי התפתחות אופטימאליים" ורשמו תוצאות טובות יותר במדדי SEL כמו יכולות למידה, קרבה בין מורה-תלמיד, וירידה בהתנהגויות תוקפניות-מתנגדות. אם כן,

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

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

שיקולים הנוגעים לבחירת מודל SEL

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

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

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

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

המלצות

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

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

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

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

לימודי שפה שנייה

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

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

החל מהגן ולאורך כל מסלול הלימודים (משרד החינוך, ללא תאריך). מאחר שעברית היא השפה הדומיננטית בשוק העבודה הישראלי, במסגרות החינוך ובמוסדות הממשל בישראל, עברית הופכת לשפה המועילה ביותר עבור תלמידים הלומדים במערכת החינוך הערבית. לימודי שפה שנייה מתייחסים לתוכניות לימוד המלמדות שפה נוספת, מלבד שפת האם של התלמידים, כחלק ממסגרת בה שפה זו היא הדומיננטית. כך, תלמידים לומדים שפה שנייה בנוסף לשפת אמם. בתרחיש אידאלי, תוכניות ללימוד שפה שנייה מובילות לחברה בה אנשים הם דו-לשוניים, כלומר שולטים בשתי שפות כמעט באותה רמה. תוכניות ללימודי שפה שנייה שונות מתוכניות ללימודי שפה זרה, שכן תוכניות ללימודי שפה זרה מלמדות שפות אשר אינן בשימוש נפוץ במדינה או בחברה בה האדם חי.

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

מחקרים העוסקים בלימודי שפה שנייה

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

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

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

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

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

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

המלצות

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

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

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

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

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

ממצאים והמלצות מדיניות

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

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

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

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

יצירת מחוזות שיעזרו לממשלה והרשויות המקומיות להשיג את יעדיהם

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

מנהיגות מקצועית בשלטון המקומי

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

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

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

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

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

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

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

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

שימוש באמצעים חינוכיים להתמודדות טובה יותר עם צרכים מקומיים

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

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

חינוך בלתי פורמלי

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

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

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

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

מעורבות הורית

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

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

למידה רגשית-חברתית (SEL)

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

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

לימודי שפה שנייה

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

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

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

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

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

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

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

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

מעוז, "תוכנית מקום". אוחר ב-5 לדצמבר, 2018:

<https://www.maoz-il.org/makom/>

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

משרד החינוך, "לימודי עברית בבתי הספר במגזר הדרוזי [חוזרי מנכ"ל: לימודי עברית בבתי הספר במגזר הדרוזי]". אוחר ב-20 לספטמבר, 2019:

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

_____, "עברית לערבים לחטיבה העליונה". אוחר ב-20 לספטמבר, 2019:

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

_____, "עברית לערבים לכיתה ז'". אוחר ב-20 לספטמבר, 2019:

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

_____, "שקיפות בחינוך". אוחר ב-20 לספטמבר, 2019:

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

משרד הפנים – ראה משרד החינוך

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

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

משרד ראש הממשלה, "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020", החלטת ממשלה מספר 922, הממשלה ה-34, 30 בדצמבר, 2015. אוחר ב-13 למאי, 2020:

https://www.gov.il/he/Departments/policies/2015_des922

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Ben-Bassat, Avi, and Momi Dahan, "The political economics of the municipalities," Jerusalem, Israel: The Israel Democracy Institute, 2009.
- Ben-Bassat, Avi, Momi Dahan, and Esteban F. Klor, "Representativeness and efficiency in local government," The Israel Democracy Institute (in Hebrew), Jerusalem, Israel (2013).
- , "Is centralization a solution to the soft budget constraint problem?," *European Journal of Political Economy* 45 (2016): 57-75.
- Bierman, Karen L., John D. Coie, Kenneth A. Dodge, Mark T. Greenberg, John E. Lochman, Robert J. McMahon, and Ellen Pinderhughes, "The Effects of a Multiyear Universal Social-Emotional Learning Program: The Role of Student and School Characteristics," *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, Vol. 78, No. 2, 2010.
- Blass, Nachum, *The Academic Achievements of Arab Israeli Pupils*, Jerusalem: Taub Center for Social Policy Studies in Israel, Policy Paper No. 04.2017, September 2017. As of May 13, 2020: http://taubcenter.org.il/wp-content/files_mf/academicachievementsofarabisraelipupils.pdf
- Blöchliger, H., and C. Vammalle, *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, Paris: OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, 2012.
- Bodilly, Susan J., Jennifer Sloan McCombs, Nathan Orr, Ethan Scherer, Louay Constant, and Daniel Gershwin, *Hours of Opportunity: How Cities Can Build Systems to Improve Out-of-School-Time Programs*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, RB-9551-WF, 2010. As of January 19, 2020: https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB9551.html
- Brierly, Allen B., "Issues of Scale and Transaction Costs in City-County Consolidation," in Jared Carr and Richard Feiock, eds., *City County Consolidation and Its Alternatives*, Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, 2004.
- Brisk, Maria E., *Bilingual Education: From Compensatory to Quality Schooling*, Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates, 1998.
- , "Bilingual Education," in E. Hinkel, ed., *Handbook of Research in Second Language Teaching and Learning*, New York: Routledge Taylor and Francis Group, 2005.
- Brooks-Gunn, J., L. J. Berlin, and A. S. Fuligni, "Early Childhood Intervention Programs: What About the Family?" in J. P. Shonkoff and S. J. Meisels, eds., *Handbook of Early Childhood Intervention*, New York: Cambridge University Press, 2000, pp. 549-588.
- Bryce, James, *The American Commonwealth: Volume II*, Chicago: Charles H. Sergel and Co., 1891.

- Carey, Nancy, Laurie Lewis, and Elizabeth Farris, *Parent Involvement in Children's Education: Efforts by Public Elementary Schools*, Washington, D.C.: U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, NCES 98-032, 1998.
- Carter, T. and M. Chatfield, "Effective Bilingual Schools: Implications for Policy and Practice," *American Journal of Education*, Vol. 95, No. 1, November 1986, pp. 200–233.
- CASEL—See Collaborative for Academic, Social, and Emotional Learning.
- Castro, María, Eva Expósito-Casas, Esther López-Martín, Luis Lizasoain, Enrique Navarro-Asencio, and José Luis Gaviria, "Parental Involvement on Student Academic Achievement: A Meta-Analysis," *Educational Research Review*, Vol. 14, 2015, pp. 33–46.
- Center for Applied Linguistics, "Bilingual and Dual Language Education," webpage, undated. As of December 7, 2018: www.cal.org/areas-of-impact/english-learners/bilingual-and-dual-language-education
- Center for Urban Transportation Research, "MPO Staffing and Organizational Structures," webpage, December 2018. As of January 24, 2020: <https://www.cutr.usf.edu/2018/11/cutr-webcast-mpo-staffing-and-organizational-structures/>
- Collaborative for Academic, Social, and Emotional Learning, "Core Competencies," website, undated-a. As of November 5, 2018: <https://casel.org/core-competencies/>
- , "What Is SEL," webpage, undated-b. As of November 5, 2018: <https://casel.org/what-is-sel/>
- Collier, V. P., "How Long: A Synthesis of Research on Academic Achievement in a Second Language," *TESOL Quarterly*, Vol. 23, 1989, pp. 509–531.
- Collier, V. P., and W. P. Thomas, *The Astounding Effectiveness of Dual Language Education for All*, Fairfax, Va.: George Mason University, 2004.
- Conduct Problems Prevention Research Group, "Initial Impact of the Fast Track Prevention Trial for Conduct Problems: II. Classroom Effects," *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, Vol. 67, No. 5, 1999.
- Cummins, J., *Language, Power, and Pedagogy*, Clevedon, UK: Multilingual Matters, 2000.
- Durlak, Joseph A., Roger P. Weissberg, Allison B. Dymnicki, Rebecca D. Taylor, and Kriston B. Schellinger, "The Impact of Enhancing Students' Social and Emotional Learning: A Meta-Analysis of School-Based Universal Interventions," *Child Development*, Vol. 82, No. 1, 2011, pp. 405–432.

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

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

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

EPISCenter, Pennsylvania State University, "PATHS," webpage, undated. As of

May 13, 2020:

<http://www.episcenter.psu.edu/ebp/altthinking>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Levi, Amir, and Daniel Suchi, *The Causes and Consequences of Israeli Government Resolution 922*, Cambridge, Mass.: Mossavar-Rahmani Center for Business & Government, Harvard Kennedy School, M-RCBG Associate Working Paper No. 99, 2018.
- Mallett, William J., *Metropolitan Transportation Planning*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, February 3, 2010.
- McClelland, Megan M., Shauna L. Tominey, Sara A. Schmitt, and Robert Duncan, "SEL Interventions in Early Childhood," *Future of Children*, Vol. 27, No. 1, 2017, pp. 33–47.
- McCombs, Jennifer Sloan, Anamarie A. Whitaker, and Paul Youngmin Yoo, *The Value of Out-of-School Time Programs*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, PE-267-WF, 2017. As of May 14, 2020: <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE267.html>
- Miedel, Wendy T., and Arthur J. Reynolds, "Parent Involvement in Early Intervention for Disadvantaged Children: Does It Matter?" *Journal of School Psychology*, Vol. 37, No. 4, 1999, pp. 379–402.
- Mohl, Philipp, and Tobias Hagen, "Do EU Structural Funds Promote Regional Growth? New Evidence from Various Panel Data Approaches," *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 40, No. 5, 2010, pp. 353–365.
- OECD—See Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Okun, Barbara S., and Dov Friedlander, "Educational Stratification Among Arabs and Jews in Israel: Historical Disadvantage, Discrimination, and Opportunity," *Population Studies*, Vol. 59, No. 2, 2005, pp. 163–180.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, "PISA 2015 Results in Focus," Paris, December 2016.
- , *Land-Use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets*, Paris: OECD Publishing, 2017.
- , "Mathematics Performance (PISA)," 2018a. As of January 16, 2019: https://www.oecd-ilibrary.org/education/mathematics-performance-pisa/indicator/english_04711c74-en
- , *OECD Economic Surveys: Israel 2018*, Paris: OECD Publishing, 2018b. As of January 16, 2019: http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-isr-2018-en
- Palmer, Kristi L., Stephen A. Anderson, and Ronald M. Sabatelli, "How Is the Afterschool Field Defining Program Quality? A Review of Effective Program Practices and Definitions of Program Quality," *Afterschool Matters*, Vol. 9, 2009, pp. 1–12.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

אריאל פינקלשטיין הוא חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה
ודוקטורנט במחלקה למדע המדינה באוניברסיטת בר-אילן.
תחומי המחקר העיקריים שלו הם השלטון המקומי ויחסי דת ומדינה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

