

מדיניות ציבורית

עיתון לחידושי מדיניות בישראל

מדיניות ציבורית במבט עכשווי

12

"בן שמונים - לטורח עלי-בניו" ניתוח גורמי משבר הטיפול בקשיש בישראל, והתהוות תהליכי מדיניות לפתרונו ד"ר אליעזר חפר

30

הצעה לייבוא מדיניות שיתוף לניהול התקציב הציבורי שמיל אטלס

36

מדיניות ציבורית במבט השוואתי ובין-לאומי סיכום הסיור הלימודי בפריז של תלמידי תכנית המצטיינים



תוכן עניינים

03	דבר ראש בית הספר
04	בנייה ללא היתר במגזר הערבי: מוטיבציות לאי-ציות שכיח למדיניות בפרספקטיבה של הפרט מראם אברהם
07	"סוף מעשה במחשבה תחילה" – בית שמש כתמרור אזהרה לפתרונות אד הוק בשוק הדיור אברהם איזן
09	שימוש במזומן או בכרטיס אשראי? בחינה באמצעות הכלכלה ההתנהגותית אורי אלטלט
11	יישום מדיניות חוק סליקה אלקטרונית של שיקים התשע"ו-2016 אורי אלטלט
12	"בן שמונים – לטורח עלי בניו" ניתוח גורמי משבר הטיפול בקשיש בישראל, והתהוות תהליכי מדיניות לפתרונן ד"ר אליעזר חפר
17	לא נכים לא חונים! ליאור יאדו
20	כפרי הסטודנטים כעוגן לפריפריה תירא-אל כהן
23	איך מקדמים נשים (למקום הנכון ובכלים המתאימים) בשלטון המקומי עודד סטקלוב
25	מרפאים ביחד. האתגר והתרומה בטיפול משולב של שירותי בריאות ורווחה למשפחות שבהן אחד ההורים או שניהם מתמודדים עם מחלת נפש רחל פוסטולובסקי
27	פתרון לבוגרי פנימיות הרווחה בישראל טליה שלם
30	הצעה לייבוא מדיניות שיתוף לניהול התקציב הציבורי שמיל אטלס
33	בלי עברית אין תרבות לאומית ישראלית! נטלי אקון
36	מדיניות ציבורית במבט השוואתי ובין-לאומי סיכום הסיור הלימודי בפריז של תלמידי תכנית המצטיינים
48	לוח מודעות
50	פרסומים

תנו לנו לשמוע אתכם

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

"מדיניות ציבורית –

עיתון לחידושי מדיניות בישראל"

טלפון: 02-5881533

פקס: 02-5880047

דוא"ל:

public_policy@savion.huji.ac.il

אתר אינטרנט:

<http://public-policy.huji.ac.il>

עקבו אחרי פעילויות ביה"ס

בפייסבוק:

[www.facebook.com/](http://www.facebook.com/SPPFedermann)

SPPFedermann

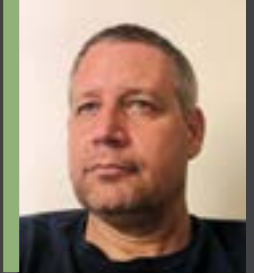
חברי המערכת

עורכת: ליאור יאדו

lior.yado@mail.huji.ac.il

עריכה לשונית: יעל רינגולד

עיצוב גרפי: 2w-design.com



דבר ראש בית הספר

הישיגי בית הספר במחקר ובהוראה הם פרי עבודתם הרבה של סגל בית הספר האקדמי, ובסיועו הרב והמקצועי של הסגל המנהלי. יחד עם זאת, עלינו לחשוב היום על האתגרים ועל ההתפתחויות העתידיים בתחומי הידע השונים ובדרכי ההוראה והמחקר, כדי לפתח את בית הספר כמרכז מוביל בתחום המדיניות הציבורית גם בעשור הבא. אתגר זה מחייב חשיבה מתמדת על דגשי ההוראה והמחקר, וכן להתאים לכך את המבנה הארגוני של בית הספר ולשקוד על פיתוח מקורות לתקצוב פעילויות אלו בסביבה של מימון ציבורי נשחק.

אני מאחל לכל סגל בית הספר ותלמידיו שנת לימודים ומחקר פורייה ומהנה.

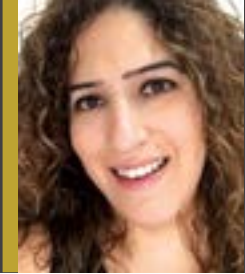
רענן סוליציאנו-קינן



בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל מהווה מרכז ייחודי ומוביל בתחומי ההוראה והמחקר במדיניות ציבורית. לצד מטרות אלו, שמנו לנו למטרה גם לתרום להשבחת השירות הציבורי, מתוך הבנת חשיבותו הרבה לקידום הרווחה החברתית. שנת הלימודים תשע"ח נפתחת עם ארבע תכניות לימודים פעילות לתואר שני: תכנית המצטיינים למדיניות ציבורית, תכנית המנהלים, תכנית הצוערים לשירות המדינה ותכנית הבכירים, שבהן לומדים כ-220 סטודנטים לתואר שני. כמו כן, לומדים בבית הספר 22 סטודנטים לתואר דוקטור.

לצד ההוראה, עיקר עיסוקו של סגל בית הספר במחקר. בחודש יוני שמחנו להתבשר כי מדד שנחאי לאוניברסיטאות ולתחומי מחקר (המדד המקיף והיסודי ביותר היום בנושא זה) דירג את האוניברסיטה העברית בין המקום ה-50 למקום ה-75 בעולם במחקר בתחום המינהל הציבורי (Public administration), והרבה מעל כל אוניברסיטה אחרת בארץ. זהו הישג מרשים במיוחד נוכח היותנו מחלקה אקדמית לא גדולה בקנה מידה בין-לאומי. יש לקוות שנשכיל לטפח את היכולות ואת הידע האקדמי הללו גם בעתיד, ולהנחיל אותם לתלמידנו. פעילות המחקר בבית הספר שזורה בפעילות ההוראה דרך הנחיית עבודות התזה בתכנית המצטיינים, וכמובן דרך ההנחיה של הדוקטורנטים.





בנייה ללא היתר במגזר הערבי: מוטיבציות לאי-ציות שכיח למדיניות בפרספקטיבה של הפרט



עוברים על החוק

בנייה בלתי חוקית הנה עברה על פי חוק התכנון והבנייה, שהיא לכאורה עברה פלילית רגילה המבוצעת באופן אינדיבידואלי. בפועל היא מצביעה על תופעת אי-ציות רחבה בקרב אוכלוסייה הרואה את עצמה כאוכלוסיית מיעוט החווה קונפליקט עם סממנים לאומיים והיסטוריים. לכן, המחקר מתייחס לעברות הבנייה כאל תופעת אי-ציות.

חוק התכנון והבנייה, פרק העונשין המגדיר את העברות, הוא בבחינת מדיניות התופסת את האזרח כשחקן "אקסוגני" (חיצוני) למדיניות, והתגובה של המדיניות לאי-הציות שלכאורה "מקובל" בקרב המיעוט הערבי היא החמרת האכיפה, או מה שנקרא "over enforcement".

אי-ציות בשדה המחקר של מדיניות ציבורית: מדיניות מסבירה במדויק בעיות שצריך לפתור אותן או יעדים שיש להשיגם, ומזהה את האנשים שהתנהגותם קשורה להישג המיוחל; מטרת המדיניות לבצע שינוי התנהגותי על ידי אפשרות לאנשים או כפייה עליהם לבצע דברים שלא היו עושים אחרת. באמצעות החוק, המדינה מבצעת רגולציה חברתית וכלכלית להשגת יעדים ולהסדרת פעולות. במקרה של התכנון והבנייה מדובר ברגולציה חברתית המבוצעת על ידי המדינה באמצעות שימוש בסנקציות חוקיות ובאמות מידה אדמיניסטרטיביות, כגון רישוי מבנים.

ההתנהגות של אי-ציות או חוסר היענות למדיניות לפי הגישות הקלאסיות נתפסת כהתנהגות "שלילית" למדיניות, המשפיעה

על פי הצלבה ממקורות שונים, בישראל קיימים כ-900 אלף מבנים בלתי חוקיים, למעלה מ-30% מהם במגזר הערבי והבדואי. שיעור עברות הבנייה במגזר הערבי גבוה מזה של המגזר היהודי, ונחשב ל"מכת מדינה". יש בתופעה זו "פגיעה בשלטון החוק ושימוש שלא כדין במקרקעין; פגיעה בלתי הפיכה במשאב הקרקע ובעתודות הקרקע; פגיעה בתכנון הפיזי אורך הטווח וחתירה תחת יכולת התכנון הכולל, ובכלל זה בתכנון התשתיות הלאומיות; פגיעה כלכלית ברשויות השלטון; פגיעה באיכות החיים והסביבה".

עבריינות זו נמצאת זה שנים על סדר יומן של הממשלה ושל רשויות התכנון. לצד ניסיונות למגר את התופעה באופן נקודתי באמצעות חקיקה, אכיפה וענישה, ישנן קריאות להתבוננות מקיפה יותר בתופעה הן כמבטאת העדפות אינדיבידואליות והן כתופעה חברתית רחבה יותר של מחאה פוליטית וחברתית וערעור על המבנה התכנוני הקיים.

במסגרת מחקר שעריתי ביקשתי לברר את המוטיבציות לביצוע עברות הבנייה במגזר הערבי, ולבדוק באיזו מידה יש לעברות הבנייה היבטים פוליטיים, לאומיים, היסטוריים ותרבותיים. זיהוי המוטיבציות וההנמקות המוסריות העומדות מאחורי עבריינות הבנייה עשוי לסייע ביצירת מדיניות כוללת ואפקטיבית יותר לצמצום התופעה.

1 מתוך דוח מבקר המדינה 359, אכיפת דיני מקרקעין על ידי המדינה, בתוך דוח ביקורת 59 בלשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007, תאריך פרסום 6.5.2009, עמוד 51.

המשפט לפוליטיקה, אף שאין זו עברה פוליטית מובהקת, כגון עבירות הפוגעות בביטחון המדינה או עבירות טרור.

קיים הבדל בין הספרות בשדה המחקר המשפטי לבין הספרות במדיניות ציבורית. באחרונה הדגש הוא על ראייה כוללת של היענות וחוסר היענות למדיניות שאינה בהכרח היענות למדיניות המתבטאת בחקיקה, אלא לכל סוגי המדיניות. נוסף על כך, קיימת התייחסות רחבה יותר לכמה מוטיבציות ומרכיבים המשפיעים על אי-ציות מלבד ההקשר החברתי. למשל, פיקוח בעיות במידע, סגנון האכיפה ומרכיבים נוספים.

ממצאי המחקר:

- קיימת אי-הסכמה או התנגדות להגדרת פעולה הבנייה ללא היתר כעבירה פלילית, וזאת תוך שימוש בהצדקות שונות המועלות על ידי המרואיינים, וביניהן, שמירה על הקניין, היות החוק לא מתאים ועיוור ושינוי מאפייני החברה המסורתיים.
- בהתאם לממצאי הראיונות, הסנקציות השליליות אינן מבטיחות ציות. קיימת השפעה חזקה לתפיסת המרואיינים, למושאי המדיניות ולמידת אמונם במדיניות ובחוק התכנון והבנייה כפי שהוא מתבטא באיסור הבנייה ללא היתר. המרואיינים הביעו חוסר אמון או אי-שביעות רצון ממדיניות זו, וזה היווה מוטיבציה לאי-ציות לחוק.
- המרואיינים אינם מזדהים או אינם מסכימים עם הצידוקים שמאחורי חוק התכנון והבנייה, דבר אשר מחזק את הטענה כי הציות של האזרחים אינו עיוור.
- תופעת הבנייה הבלתי חוקית היא תופעה מקובלת מבחינה חברתית. היא איננה מתווגת כעבירה, ובמבצעה לא דבק תיוג כלשהו. לא זאת אף זאת, החברה פיתחה מערכת של תגובות להתמודדות עם הקרימינליזציה של הבנייה ללא היתר, לרבות סולידריות ועזרה בחיבור לתשתיות, שמירה על הסדרים מסורתיים בענייני העברת בעלויות והיעדר רישום פורמלי לבעלויות ולחלוקה. תגובות אלו הן בבחינת "תגמול של החברה והעמיתים" למי שאינו מצייט למדיניות, ובכך יש ביטוי להשפעת העמיתים והחברה על מוטיבציות המרואיינים.
- התושבים מציינים למשטר הקרקעות המסורתי ולנורמות חברתיות ולא לחוק התכנון והבנייה. החוק, לתפיסת המרואיינים, אינו מתאים או אינו רגיש לנורמות החברתיות של שימוש וחזקה בקרקע, המתבטאות במשטר הקרקעות המסורתי הנהוג, כגון בנייה בקרקע המוגדרת כחקלאית בתכניות או היעדר ביצוע של רישום לזכויות המחזיקים במקרקעין. טענה זו מחזקת את ממצאי הספרות המחקרית,

על מידת האמון של האזרחים בשלטון ובלגיטימציה המוסדית. בדרך כלל אי-ציות למדיניות מתייחס להתנהגויות הנעשות על ידי האזרחים בהיותם מודעים לכך שהם פועלים נגד ציפיות המדיניות.

לפי הגישות הקלאסיות, יש שתי מוטיבציות סותרות. מחד, האזרח חושש או פוחד להיתפס אם לא יציית לחוק (מוטיבציה הקשורה לרציונליות אינדיבידואלית ולדאגה לצרכים העצמיים), ומאידך, יש תחושה של "חובה לציית" לשלטון (המשקפת רציונליות קולקטיבית).

מאפיינים וטריגרים לאי-ציות

חוקרים מזהים מאפיינים שונים של מדיניות אשר עשויים להשפיע על מידת הציות והאי-ציות: ראשית, כאשר המוטיבציה (החיובית) או הסנקציה (השלילית) אינן מספקות דיין כדי להבטיח ציות. מנקודת המבט של מושאי המדיניות, אין יחס ישיר בהכרח בין חוזק התמריצים לבין השגת ציות; שנית, כאשר יש קושי בפיקוח על מושא האכיפה או עלות פיקוח גבוהה מאוד; שלישית, במקרים שבהם מושא האכיפה חסר משאבים לציית, גם כשהוא רוצה לציית; רביעית, במקרים שבהם מושא האכיפה אינו אוטונומי, ולכן חסר כוח לקבל החלטות, גם כשהוא רוצה לציית; חמישית, כאשר מושאי המדיניות חסרי מידע שמעודד ציות; שישית, כאשר מושאי מדיניות עוינים או חסרי אמון הן כלפי המדיניות הספציפית והן כלפי הממשלה המקבלת ואוכפת את המדיניות. היענות לחוק מושפעת מיחסי אמון בשני ממדים: הממד הראשון הוא אמון בין האזרח לבין הממשלה (אמון אנכי), והממד השני הוא אמון בין האזרחים לבין עצמם (אמון אופקי). אמון זה משפיע באופן משמעותי על הציות לחוק, גם לאחר נטרול השפעת תחושת ה"חובה" (Duty) לשלטון ולאחר נטרול הפחד האישי להיתפס ולהיענש. ככל שהאמון עולה, כך גם עולה רמת הציות; שביעית, החוזה החברתי והשפעת עמיתים – הציות מתחזק כאשר אי-הציות נחשב לנורמה לא מקובלת חברתית.

חוק התכנון והבנייה שימש כאחד הכלים לשליטה פוליטית בעניין הפקעת האדמות הידועה, וכן בעניין היתרי בנייה במגזר הערבי כחלק משליטה כללית להגברת התלות של אינדיבידואלים ערבים במדינה, ויש חוקרים הסבורים כי הגדרת בנייה כ"בלתי חוקית" היא תוצר של מדיניות הקרקעות של המדינה. לפיכך, שאלות של אדמה ופשיעה שהן לכאורה נפרדות, קשורות זו בזו. ראשית, יש חשיבות סימבולית להפקעת אדמות בזיכרון הקולקטיבי של אי-צדק ונישול בקרב הערבים בישראל, ולכן הפקעה זו מהווה פוטנציאל להתעוררות בעיות לגבי הלגיטימציה המוסרית של החוק. שנית, יש הרגשה מוחשית בקרב הציבור הערבי כי העבירה של "בנייה בלתי חוקית" היא "יציר ידי אדם" של מדיניות הקרקע, ומהווה את עיקר העימות של הערבים הישראלים מול מערכת החוק; ומכאן, סבור חלק מהציבור הערבי, נובעת פוליטיזציה של "המעשה הסוטה חברתית" והדגמה לקשר בין

התכנון והבנייה, עשוי לשנות משמעותית את סגנון האכיפה, ולא ברור עדיין אם השינוי עשוי לפתור חלק מהבעיה או להעצימה.

לסיכום, ניכר כי הציבור הערבי אינו מייחס את המשמעות הנאותה לציות ללשון חוק התכנון והבנייה, וזהו חלק מן הסיבות לכך שתופעת האי-ציות היא כל כך רחבה. לדעתי, כדי שהאכיפה נגד עברות בנייה ללא היתר תהיה יעילה ואפקטיבית, יש צורך לא רק בהחמרת פעולות האכיפה, אלא גם בכך שמשרדי הממשלה, יחד עם הגופים המוסמכים, כמו רמ"י, ימצאו פתרונות לשכנוע האוכלוסייה ברווחים הצפויים מאכיפה וינקטו פעולות באפיקים נוספים, כגון שינוי מדיניות התכנון במגזר הערבי, קידום פתרונות לבעיות של בעלות וחלוקה לקרקעות, התאמת תכניות והפשרת קרקעות נוספות לבנייה. נוסף על כך, יש צורך בקידום פעולות יזומות של שיתוף ציבור בתכנון על ידי העלאת המודעות לרווחי הקהילה מקידום תכניות וציות לחוק לעומת הפסדים של הקהילה מאי-קידום מדיניות התכנון, וכן בקידום תכנון משותף שבו נציגי החברה ישתתפו באופן פעיל. כדי להצליח לפתור את הפאזל של האכיפה, הרגולטור צריך לעבור מאסטרטגיות המתמקדות בענישה לאסטרטגיות המדגישות שינוי בערכים, כגון שכנוע, משא ומתן, עידוד לציות והדגשת יתרונות הציות, וזאת כדי ליצור איזון מחדש בין ערכי ה"מקל" מצד אחד, לערכי ה"גזר" מן הצד האחר.



שלפיה, הציות רחב יותר כאשר החוק רגיש לנורמות החברתיות הקנייניות.

- פעולות הבנייה הבלתי חוקית אינן תוצאה של ניכור מן המדינה או מחוקיה.
- חוסר שביעות הרצון הוא ממדיניות התכנון בלבד. יחד עם זאת, אין אחידות בין עמדות הציבור כלפי השלטון המקומי לבין עמדתו כלפי מוסדות המדינה.

בעיניי, לאור הממצאים האלה, קיימת חשיבות למיגור התופעה לא רק באופן נקודתי באמצעות חקיקה, אכיפה וענישה, אלא גם באמצעות התבוננות מקיפה יותר בתופעה הן כמבטאת העדפות אינדיבידואליות והן כתופעה חברתית רחבה יותר של מחאה פוליטית, אישית וחברתית וערעור על המבנה התכנוני הקיים. קיימת חשיבות למחקרי המשך שיבדקו תופעות של אי-ציות רחב לחוקים בקרב האוכלוסייה.

אני מציעה להמשיך ולחקור את הסוגיה של השפעת סגנונות אכיפה על מוטיבציות מושאי המדיניות, וכן לחתור להבנת ההשפעה של שינוי שיטת הרגולציה מסגנון אכיפה של קרמינליזציה של ההתנהגות ואכיפה פלילית-משפטית לסגנון אכיפה מנהלי. כמו כן, אישור הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון 109), התשע"ו-2016 לאחרונה בכנסת, ובשמו הפופולרי "חוק קמיניץ", שלפיו יוענקו סמכויות אכיפה מנהליות לחלק מוועדות





"סוף מעשה במחשבה תחילה" – בית שמש כתמרור אזהרה לפתרונות אד הוק בשוק הדיור

שהיו נמוכים משמעותית מן המחירים שהיו נהוגים במטרופולין ירושלים וגוש דן באותה עת. מלבד הבנייה לטובת אלפי העולים ממדינות חמ"ע, התקיימה בעיר תנופת בנייה בשכונת רמת בית שמש, שנבנתה בריחוק מן המרכז העירוני הוותיק. שכונה זו יועדה למשפרי דיור ולזוגות צעירים מכלל המגזרים היהודיים. אולם לצד הגידול המואץ בהיצע, נרשמה האטה בביקושים, אשר נבעה מכמה סיבות: היעדרותן של תשתיות תחבורה ותעסוקה מספקות, שיווקי דירות מקבילים במודיעין שמשכו אוכלוסיות חילוניות ומסורתיות, והאטה כללית בשוק הדיור בפרט ובמשק בכלל בראשית שנות האלפיים.

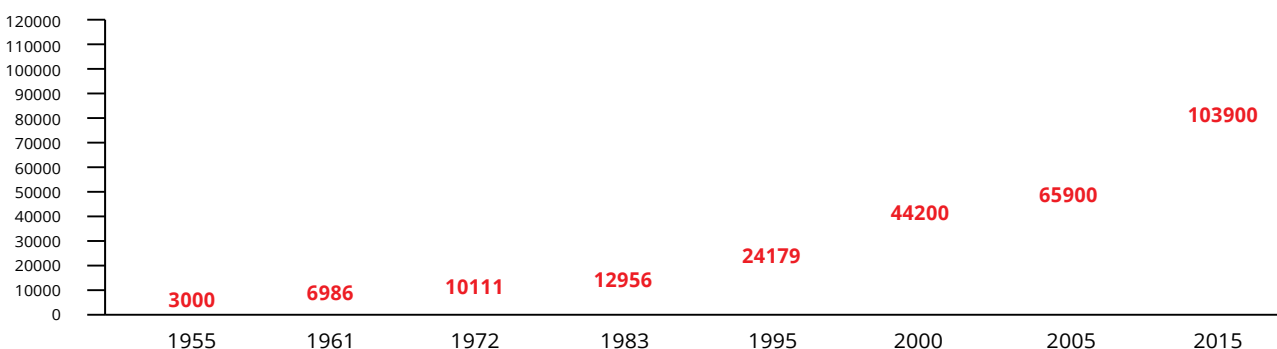
לנוכח הקושי בשיווקן של אלפי יחידות הדיור שנבנו ברמת בית שמש, נעתרו הקבלנים לשיווק מלאי הדירות שעמדו לרשותם לאוכלוסיות בעלות מאפיינים סוציו-אקונומיים נמוכים, שהיו מוכנות, למרות הבעיות בתחום התעסוקה והתשתית, לרכוש את הדירות במחירים שהם מתחת למחירי השוק. במסגרת זו הגיעו לעיר קבוצות מאורגנות המשתייכות לציבור החרדי מירושלים ובני ברק ששיוועו לדיור בר השגה. לצד הגירה זו, שנישאה על ידי כוחות השוק, החלו משרדי הפנים והשיכון לקדם מדיניות שסייעה באופן יזום לעמותות חרדיות לרכוש מגרשים בדרום העיר באזורים "נחלה ומנוחה" ו"רמת בית שמש ב". השילוב בין הגירה של ציבור בעל מאפיינים חרדיים לשכונות שזה עתה נבנו לבין הגידול טבעי, הוביל לכך שבתוך שני עשורים מנתה האוכלוסייה החרדית כמחצית מכלל אוכלוסיית העיר, כלומר בתוך שני עשורים שינתה העיר את פניה לבלי הכר.

מעבר לחלוקה המגזרית, השינוי בהרכבה הדמוגרפי של העיר הוביל לכך שכמחצית מאוכלוסיית העיר היא מתחת לגיל 18. השינוי בתמהיל העירוני הצריך שינוי בהיערכותן של כלל מערכות העירייה בכל הקשור לבניית כיתות במערכת החינוך, הקמת מערכת בריאות מכוונת לילדים והקמת גני שעשועים. היערכות זו מצריכה הקצאת משאבים משמעותית מצד הרשות, וזאת כאשר מספר המפרנסים ביחס למספר האוכלוסייה דווקא נמצא בירידה, דבר המוביל להקטנה בתשלומי הארנונה

בסוף שנת 2016 פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את הדירוג הסוציו-אקונומי של ערי ישראל. במסגרת הפרסומים התבשרנו שהעיר בית שמש ירדה מאשכול שלוש לאשכול שתיים, וזאת לאחר ירידה נוספת מאשכול חמש, שבו הייתה מצויה בשנת 1995. תהליך שקיעתה הכלכלי של אוכלוסיית העיר התקיים לצד תהליכי פיתוח מואצים שבמסגרתם חומשה אוכלוסיית העיר מ-20 אלף תושבים בשנת 1990 ל-100 אלף תושבים בשנת 2014. בה בעת העירייה עברה ממצב של איתנות פיננסית למצב שבו היא סיימה את שנת התקציב 2014 בגירעון מצטבר בסך של כ-60 מיליון שקל (17.5% מתקציב העיר לשנה זו). לטענתי, יש לראות את גידולה המהיר של העיר מחד ואת שקיעתה הכלכלית של העירייה מאידך כשני תהליכים המשפיעים זה על זה, שהתחוללותם אינה רק פועל יוצא של כוחות השוק, אלא גם פועל יוצא של התנהלות ברמה העירונית והארצית שהובילה לגדילתה המואצת של העיר, וזאת מבלי להביא בחשבון את השלכותיה על התשתיות העירוניות, האיתנות הפיננסית של העירייה והמרקם החברתי המתקיים בין התושבים הוותיקים לתושבים החדשים שזה מקרוב באו.

בשנת 1950 הוקמה בית שמש כחלק ממדיניות ממשלתית לקליטת גלי העלייה שפקדו את ישראל, וכן כתוצאה מרצונה של הממשלה לבסס חגורת יישובים סביב הגבולות החדשים שנקבעו עם חתימת הסכמי הפסקת האש. במסגרת זו הוקמו שורה של מרכזים עירוניים שנועדו לספק שירותים ליישובים החקלאיים שסבבו אותם, כדוגמת קריית-שמונה, בית שאן, קריית-גת, קריית-מלאכי ובית שמש. מרכזים עירוניים אלו, שנקראו לימים "עיירות פיתוח", מנו כמה עשרות אלפי תושבים, שעל פי רוב הועסקו במתן שירותים ובמרכזי תעסוקה שהצריכו רמת מיומנות נמוכה יחסית.

נקודת המפנה הראשונה בדברי ימי בית שמש התרחשה בראשית שנות ה-90, עם הפיכתה ממועצה מקומית המונה 20 אלף תושבים לעיר. הגידול המואץ במספר תושבי העיר נבע מקליטתם של כ-20 אלף עולים ממדינות ברית-המועצות לשעבר, שהתיישבו בעיר הודות להיצע הרחב שאפשר להם לרכוש דירות במחירים



גם בסבב השני. שני הסבבים התאפיינו במטענים רגשיים רבים, שגלשו לא אחת לאלומות, ולאחריהם עברה הפוליטיקה העירונית מפוליטיקה הסדרית לפוליטיקה משברית, שבה כל ציבור פונה לניצחון סכום אפס, שבו עצם בלימת הצד שכנגד מהווה הישג העומד בזכות עצמו.

התהליך שעברה בית שמש מעיירת פיתוח לעיר קולטת עלייה ולאחר מכן להפיכתה לעיר חרדית הוא תהליך שאינו פועל יוצא של כוחות שוק בלבד, אלא הוא ביטוי של מדיניות ממשלתית שסייעה בהאצת התהליך שהוביל לגידול מהיר במספר התושבים ולשקיעתה הכלכלית של העיר, שצללה בתוך שלושה עשורים מאשכול חמש לאשכול שתיים במדד הסוציו-אקונומי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הגדילה המואצת, שנבעה מהגירתן של אוכלוסיות בעלות מאפיינים סוציו-אקונומיים נמוכים מחד ומהיעדרותה של תשתית כלכלית ותחבורתית לקליטתן מאידך, הובילה לכך שהעיר ניצבה בתוך שלושה עשורים בפני קריסה כלכלית והיעדר יכולת לספק לתושביה שירותים בתחומי הרווחה, החינוך, הניקיון והפנאי.

יש לציין שלאורך השנים קברניטיה של העיר בית שמש היו מודעים למגמות אלו, ועל כן ניסו לפעול על מנת לשנות את קו המגמה שבו התקדמה העיר מבחינה סוציו-אקונומית. במסגרת זו נעשו ניסיונות לבלימת הגירתה של אוכלוסייה חלשה באמצעות אישורן של תכניות לבנייה הנחשבת יוקרתית, גובשה תכנית התייעלות עם משרד הפנים לשיפור איתנותה הכלכלית של העירייה, נחתם הסכם חלוקה מחודש של שטחי מסחר ותעשייה עם המועצה האזורית מטה יהודה, נעשו ניסיונות לעידוד אוכלוסיות שאינן חרדיות להגר לעיר באמצעות ירדי עלייה בחו"ל, והעיר מותגה כעיר מודרנית ומתפתחת. אולם כפי שקבע מבקר המדינה, צעדים אלו נעשו בשלבים מאוחרים ובאופן לא מתואם, דבר שלא בלם את המגמה שתוארה.

לסיכום, בימים אלו, שבהם מופעל מכבש לחצים על קובעי המדיניות למציאת פתרון למחירי הדיור המאמימים, קורותיה של בית שמש צריכים להוות תמרור אזהרה לקובעי המדיניות, החפצים בפתרונות מהירים ובשיווקן של עשרות אלפי יחידות דיור לשוק מבלי להביא בחשבון הן את יכולתן של הרשויות הקולטות לקלוט מספר רב של תושבים בפרק זמן קצר, והן את התמורות החברתיות המתחוללות בעקבות גלי הגירה רחבי היקף. תהיה זו בכיה לדורות אם הרצון להגדלת היצע הדירות יסתכם במספר יחידות הדיור הנבנות בכל שנה ללא חשיבה הוליסטית הבוחנת הן את איכות חייהם של התושבים והן את יכולותיהן של התשתיות העירוניות הקיימות לקלוט את אלפי התושבים החדשים הנקלטים. עתה, כאשר ערים נוספות כדוגמת קריית-גת, אלעד וקריית-מלאכי נמצאות בצומת הדרכים שבו ניצבה בית שמש לפני שני עשורים, ניתן עוד לעצור את המגמה ולפנות לאפיקים תכנוניים שימנעו מערים להגיע לקריסה כלכלית ולקושי באספקת שירותי חינוך, רווחה ופנאי ברמה נאותה.

ובאפיקים הפיננסיים המתפתחים באופן עצמאי בעיר בכל הקשור למסחר ולתעשייה.

לצד הגידול העולה מן הנתונים בדבר מספר התושבים המגדירים את עצמם כחרדים, יש לתת את הדעת על החלוקה הפנים-מגזרית בתוככי הציבור החרדי. כלומר, מי הם אותם ציבורים חרדיים שהתיישבו בעיר בהמוניהם? עיון בנתונים מעלה שלצד חרדים עובדים החפצים בהשתלבות בשוק העבודה, הגיעו לעיר פלגים ירושלמיים קיצוניים, כדוגמת חסידות תולדות אהרון, שחרתה על דגלה בדלנות ופנייה למאבק אקטיבי כנגד תהליכים הכלולים השתלבות בשוק התעסוקה, שירות בצה"ל והשתתפות במוסדות השלטון. הגעתם של חסידויות אלו והתיישבותן ברמה ב' עודדה את הקצנתו של השיח הבין-מגזרי בעיר, וכן אתגרה ציבורים חרדיים שכן חפצו בשילוב. ניתן לומר שהקמפיינים המתוזמרים של קבוצות אלו, שכללו חסימות צירים, הפגנות אלימות והפצת פשקוולים, תרמו למיתוגה של העיר כעיר חרדית, ובכך גרמו, לצד הבעיות המבניות שצוינו לעיל, להפחתת מידת האטרקטיביות שלה כעיר המהווה חלופה זולה לזוגות צעירים החפצים בדיור בר השגה בסמיכות לערי המטרופולין של ישראל.

התמורות הדמוגרפיות קיבלו משמעות פוליטית בבחירות שהתקיימו ב-2013 למועצת העיר ולראשות העיר. במערכה זו ניצבו זה אל מול זה משה אבוטבול (ש"ס) ואלי כהן (הבית היהודי). המאבק בין השניים ניטש על דמותה של העיר בעוד התושבים מבינים שזוהי מערכת הבחירות האחרונה שבה המאזן הדמוגרפי בין הקהילות הוא שקול. לאחר מערכת בחירות סוערת תוצאות הסיבוב הראשון הציגו פער של מאות קולות בלבד בין שני המתמודדים. עם היוודעותן של התוצאות עתרו אלי כהן וכמה פעילים חברתיים לבית המשפט בטענה שהבחירות זויפו באופן מאורגן על ידי סיעות חרדיות. טענתם התקבלה הן בבית המשפט לעניינים מנהליים והן בבית המשפט העליון, שפסקו כי יש צורך בקיומן של בחירות חוזרות. אולם למרות מאמצים רבים שאיגדו יחדיו ציבורים רחבים בעיר, משה אבוטבול ניצח





שימוש במזומן או כרטיס אשראי?

בחינה באמצעות הכלכלה ההתנהגותית

ההתנהגותית היא לזהות את ההטיות הגורמות לנו לחרוג מן ההתנהגות הרציונלית – לנסות להבין כיצד באמת אנחנו פועלים כדי שנוכל לראות מעבר להטיות שלנו, להיות יותר מודעים להשפעה שלהן עלינו ולנסות לקבל החלטות טובות יותר. בעבודת המחקר שלי ניסיתי לבדוק את דפוס ההתנהגות של פרטים כאשר הם מתנהלים באמצעות מזומנים ולחלופין באמצעות כרטיס אשראי, ואת החשיבות של החינוך והאוריינות הפיננסיים במניעת היגררות של משפחות למסלולים לא רצויים. לשם כך בדקתי את התנהגות הפרטים במסגרת ניסוי (שאלונים). מחצית מן הפרטים במדגם קיבלו שאלון המבוסס על התנהלות עם מזומנים, ומחציתם השנייה קיבלו שאלון המבוסס על התנהלות עם כרטיס אשראי.

בין שאר הבדיקות שנעשו בעבודה בלטה במיוחד הבדיקה על רתיעה מהפסדים גדולים. לפי תיאוריית הערך, יש הבדל בערך הסובייקטיבי של הרווח או ההפסד בין סכומים גבוהים לסכומים נמוכים. לדוגמה, לאדם יהיה קשה יותר להפסיד 100 שקל כאשר מדובר בירידה מ-200 שקל ל-100 שקל, אך יהיה לו קל יותר לקבל הפסד של 100 שקל כאשר מדובר בירידה מ-1,200 שקל ל-1,100 שקל.

בניסוי הנוכחי בניתי מדגם שבו השתתפו 191 נבדקים. 91 נבדקים ענו על שאלון שבו שאלות הנוגעות לשימוש במזומנים, ו-100 נבדקים ענו על שאלון שבו שאלות הנוגעות לשימוש בכרטיס אשראי. משתתפי המחקר התבקשו לענות על שאלון מקוון ללא תמורה כספית או אחרת. חלוקת השאלונים נעשתה באמצעות הדוא"ל והרשתות החברתיות, והשאלונים הופצו לכלל האוכלוסייה. ההשתתפות במחקר הייתה פתוחה לכל מי שקיבל את הקישור לשאלון, ותנאי הבסיס להשתתפות היה שגיל הנבדק יהיה מעל 18. טווח הגילים העיקרי של הנבדקים נע בין 25 ל-40 שנה, ובו מצויים 163 נבדקים; 18 נבדקים נמצאים בטווח הגילים 20-25, ועשרה נבדקים הם מעל גיל 40. ישנה חלוקה כמעט שווה בין גברים לנשים, וחלוקה כמעט שווה בין פרטים עם ילדים לפרטים ללא ילדים. רוב הנבדקים (129) הצהירו על הכנסה נמוכה מן ההכנסה הממוצעת, ורובם בעלי השכלה גבוהה (תואר ראשון ומעלה). אין מדובר כאן במקריות, אלא בכוונה ישירה של החוקר. המחשבה מאחורי כוונה זו שהמדגם יהיה מוטה לכיוון בעלי השכלה גבוהה היא שבדרך זו נוכל לבחון את ההשפעה של ידע פיננסי ושל יישום פיננסי ולנטרל את חוסר הידע הכללי של הנבדק, אם ישנו, וכך לתת משקל רב יותר לציון שמקבל הנבדק על השאלות שמודדות את רמות הידע והיישום הפיננסי שלו. חשוב לציון שאין בכך אמירה שלאדם ללא השכלה גבוהה אין ידע כללי נרחב, ולכן השאלונים פנו גם לאנשים שלא רכשו השכלה גבוהה, ובוצע ניתוח מלא לקבוצה זו.

ההתקדמות הטכנולוגית והעדפות הציבור מובילות לתהליך שבו אמצעי התשלום מבוססי הנייר, כדוגמת המזומן והשיק, ייעלמו בהדרגה. תהליך זה מתקיים על רקע החלטתה של ממשלת ישראל לאמץ את מסקנות ועדת לוקר לבחינת המלחמה בהון השחור וצמצום השימוש באמצעי תשלום מבוססי נייר. על כן, ישנה חשיבות רבה לבחינה של המשמעות של הגברת השימוש באמצעי תשלום אלקטרוניים על פני אמצעי תשלום מבוססי נייר בקרב האזרחים. בחינה זו חייבת להיעשות על רקע התהליכים המוגברים של הקניית חינוך ואוריינות פיננסיים לאוכלוסייה כולה בשנים האחרונות.

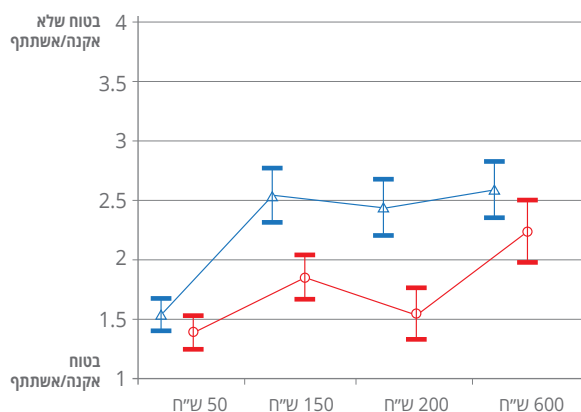
המשך השימוש במזומנים בעולם

**שבו טרם ניתן חינוך פיננסי ברמה נאותה
עשוי לעזור לפרטים בעלי השכלה נמוכה
להינצל מהתנהגות שעשויה להוביל אותם
להחלטות כלכליות בעייתיות ולתרחישים
לא רצויים**

אם ננסה לחבר את התיאוריה הכלכלית הבסיסית לחיי המציאות היומיומית, נראה שישנם אנשים שאינם מתנהגים באותה דרך. הרי אם האדם הוא רציונלי ושואף למקסם את התועלת האישית שלו, איך יכול להיות שיש אנשים שמקבלים החלטות פיננסיות קטנות וגדולות שגויות, החלטות שבסופו של דבר מביאות אותם למצב שבו הם חווים קשיים פיננסיים? איך יכול להיות שיש סטיות, במצבים מסוימים, מן ההתנהגות הרציונלית? מנקודת מבט רציונלית, אנו אמורים להחליט רק החלטות שמתיישבות עם האינטרסים שלנו; אנו אמורים להיות מסוגלים להבחין בין כל הברירות שעומדות בפנינו ולהעריך אותן בצורה המדויקת ביותר – לא רק ביחס לטווח הקצר, אלא גם ביחס לטווח הארוך – ותמיד לבחור בברירה הטובה ביותר בשבילנו. אך עובדה ידועה על פי עדויות נסיבתיות מן המציאות הבאה לידי ביטוי באופן שוטף בפעילותה של עמותת פעמונים היא כי אזרחים שקשה להם לשמור על איזון פיננסי, אינם מבחינים דיים בסיכונים שיש בפעילות כלכלית נושאת סיכונים, ובפרט בסיכונים העלולים להוביל להפסדים כלכליים. אחת ההמלצות העיקריות של עמותת פעמונים לאזרחים שנקלעים למצבים אלו היא להתנהל באמצעות מזומנים; זה מאפשר להם לחוש באופן ישיר את מגבלת התקציב.

אחד מן האפיקים שאליו המחקר הכלכלי צועד היום הוא החיבור של הכלכלה למציאות שלנו עינינו. על כן, מטרתה של הכלכלה

רתיעה להפסדים גדולים - לפי אמצעי תשלום ורמת השכלה נמוכה מתואר ראשון

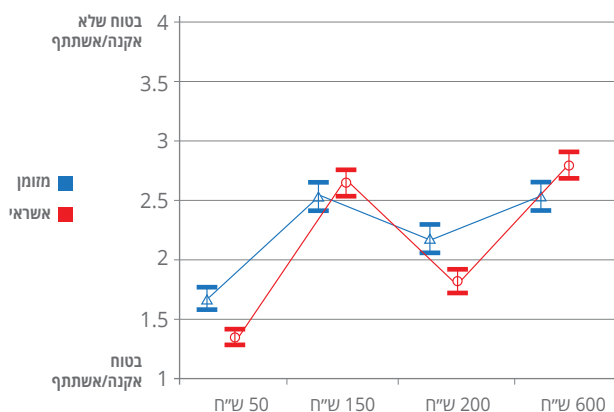


מן המחקר עולות נקודות חשובות – המשך השימוש במזומנים בעולם שבו טרם ניתן חינוך פיננסי ברמה נאותה עשוי לעזור לפרטים בעלי השכלה נמוכה להינצל מההתנהגות שעשויה להוביל אותם להחלטות כלכליות בעייתיות ולתרחישים לא רצויים. כפי שהשתקף מן המחקר, ללא העוגן של התשלום במזומן הם עלולים לאבד את יכולת השליטה שלהם בהחלטות הפיננסיות היומיומיות שהם מקבלים ולקחת סיכונים שהם לא יעמדו בהם, אך הקניית חינוך פיננסי מתאים תמנע זאת. זאת ועוד, תוצאות המחקר מראות שהיכולת ליישום פיננסי מובילה להתנהגות שמבטלת או לפחות מפחיתה את האפקט של רתיעה מהפסדים גדולים. השכלה אפשרית של ממצא זה היא כי רצוי להגביר את הקניית היכולת ליישום פיננסי בקרב כלל האוכלוסייה.

מתוצאות המחקר אפשר ללמוד הרבה על קידום המדיניות בתחום:

- המלצת המדיניות היא להתחיל בהנחלת חינוך פיננסי בתכנית הלימודים של תלמידי התיכון, לא כלימודי העשרה אלא כתכנית לימודים של ממש. בכך נוכל להנחיל את החינוך הפיננסי לכלל האוכלוסייה, גם לאלו שלא ימשיכו בעתיד ללימודים אקדמיים.
- על הממשלה להרחיב את הנעשה בתחום החינוך הפיננסי ולהרחיב את היכולת ליישום פיננסי בקרב כלל האוכלוסייה. ניתן לעשות זאת על ידי הרחבה של הפעילות הקיימת בתחום, שנעשית על ידי משרד האוצר ועל ידי בנק ישראל.
- הטכנולוגיה תמשיך להתקדם ולהתפתח, ועמה ימשיכו להתפתח גם אמצעי התשלום האלקטרוניים, שיחליפו את התשלום במזומן. ההתפתחות הזאת היא מבורכת, והיא תועיל רבות לכלל המשק, אך היא צריכה להיות משולבת עם קידומו של החינוך הפיננסי, וזאת כדי שהציבור יהיה ערוך ומוכן להתנהל כלכלית עם אמצעי התשלום בצורה נכונה. על כן, יש לשלב עשייה בפועל של חינוך פיננסי בכל ועדה ופרויקט או בחקיקת החוקים שמשרדי הממשלה מקדמים בתחומים אלו.

רתיעה להפסדים גדולים - לפי אמצעי תשלום ורמת השכלה גבוהה מתואר ראשון



השאלות של רתיעה מהפסדים מתחלקות לשני סוגים: בסוג אחד מוצגת לנבדק הסיטואציה הבאה: "הנח שהנך הולך לראות הצגה, עלות הכרטיס הנה 200 שקל. בדרכך לתיאטרון אתה מגלה שאיבדת שטר של 200 שקל. באפשרותך לרכוש את הכרטיס בכרטיס אשראי בלבד/במזומן בלבד (כלומר, נשלחו שאלונים לשתי קבוצות עם אמצעי תשלום שונים). האם תשלם 200 שקל כדי לרכוש כרטיס להצגה?"; סוג השאלות השני שמוצג לנבדק הוא משחק הימורים. במשחק הראשון הוא זכה, ומוצג בפניו הסיכוי לזכייה או להפסד אם יסכים להשתתף במשחק שני. השאלה שמוצגת לנבדק היא אם יהיה מוכן לסכן את הזכייה ואף יותר במשחק הימורים נוסף. בכל שאלון הכסף שהוא זוכה בו או מסכן אותו יהיה באמצעי תשלום שונה: בשאלון המזומן הזכייה/ההפסד יהיו במזומן, ובשאלון האשראי הזכייה/ההפסד יהיו בכרטיס אשראי. שתי השאלות שהוצגו לנבדקים נבדלו הן בסכום שלהן והן בתוחלת הרווח. תוחלת הרווח בשאלה עם 150 שקל שלילית, ותוחלת הרווח בשאלה עם 600 שקל חיובית; מקדם ההשתנות (coefficient of variation) בשתי השאלות הוא שווה. כלומר, במעבר לשאלה עם הסכום הגבוה יש עלייה בתוחלת הרווח ללא עלייה בסיכון היחסי. שאלה לדוגמה (על כרטיס אשראי): "שיחקת משחק הימורים שבו הרווחת 100 שקל. הרווח/התשלום על המשחקים מבוצע בכרטיס אשראי. סיכויי הזכייה במשחק הנוסף הנם – 80% סיכוי להרוויח 150 שקל ו-20% סיכוי להפסיד 150 שקל. באפשרותך לפרוש עם סכום זה או לשחק משחק נוסף. האם תשתתף במשחק הנוסף?"

בתרשימים שלהלן אפשר לראות את ההבדל בתשובות בין פרטים שיש להם השכלה גבוהה של תואר ראשון ומעלה לבין פרטים שיש להם השכלה נמוכה יותר. מן התרשים עולה בבירור שפרטים בעלי השכלה נמוכה הושפעו מאמצעי התשלום: הפרטים שענו על השאלון של כרטיס אשראי נטו להיכנס להימור נוסף בשיעור גבוה יותר (עם הבדל מובהק) מהפרטים שענו על שאלון המזומן. תוצאה דומה התקבלה לגבי פרטים שידועים מעט ומיישמים מעט (סיווגם לקטגוריות אלו מבוסס על תשובתם לשאלות כלליות המעידות על התמצאותם הכללית בשאלות פיננסיות [ידע] ועל דרך התנהלותם במצבים שכרוכים בהתנהלות כספית [יישום]).



יישום מדיניות

חוק סליקה אלקטרונית של שיקים התשע"ו-2016

החלופות שלו שינוי חקיקה שהוא מציע לקדם. המנחים בסדנה התעקשו על כך שיבדוק שוב ושוב אם מתחייבת התערבות חקיקתית. המנחים הסבירו תמיד שחקיקה בכנסת ובקרב משרדי הממשלה היא מורכבת מאוד, ויכולה לארוך שנים רבות. חוויתי זאת על בשרי בתהליך החקיקה של החוק שלנו, אף שלכאורה לא מדובר בחוק מורכב, אלא בעמוד אחד של חוק המכיל חמישה סעיפים. ככל שמעורבים יותר גופים ומשרדי ממשלה שונים ויותר אג'נדות פנימיות שכל אחד מהם מביא לחוק, השלב של מיפוי השחקנים ובחינת האינטרסים של כל אחד מהם הוא קריטי בתחילת התהליך, וחשוב אף יותר בתהליך ההצבעה על החוק והאישור שלו בכנסת. בסדר היום של הוועדות השונות ושל המליאה מועלות הרבה הצעות לחוק או לתיקון חקיקה, ולכן חשוב לדעת מתי ואיך להשתחל לתוך חלון ההזדמנויות המתאים, בעיקר אם החוק שלך אינו נמצא בזרם המרכזי ואינו טומן בחובו מטרה עילאית להציל את העולם. לפעמים חלון ההזדמנויות גם נסגר עליך תוך כדי שאתה מנסה לעבור בו: בתחילת שלבי החקיקה, לאחר שחוק סליקה אלקטרונית עבר כבר קריאה ראשונה בכנסת והיה על המסלול הבטוח לעבור גם קריאה שנייה ושלישית, הוחלט על בחירות. משמעות הדבר עבורנו הייתה לעבור את כל שלבי החקיקה מחדש, וכמובן לחכות עד לאחר הבחירות והקמת הממשלה החדשה, שמי ידע מה תהיה האג'נדה שלה. אך לפעמים חלון ההזדמנויות מאיר לך פנים, ובממשלה הנוכחית הצלחנו לקדם את החוק בזכות העובדה ששילבנו אותו בשלבי החקיקה עם חוק אחר באותו תחום, ובמהלך הדרך נפרדנו ממנו (לבסוף הוחלט להקפיא את הקידום של החוק השני).

מסקנות

- מיפוי השחקנים והאינטרסים שלהם הוא שלב קריטי בתחילת התהליך. בעיקר חשוב להחליט על אופן גיוסם של המתנגדים, או לפחות על אופן מזעור הנזק שלהם, ועל אופן גיוס השחקנים שתומכים. נוסף על כך, חשוב מאוד גם לבצע חשיבה מחדש במהלך התהליך.
- בכל נקודת זמן ובכל שלב בתהליך המדיניות יש חלונות הזדמנויות רבים – זיהוי נכון של חלון הזדמנויות ושימוש יעיל בו יקבע אם בכלל יהיה מי שישמע את השינוי ואת המדיניות שאנחנו רוצים לקדם, וכן אם היא תקרום עור וגידים ואם יישמו אותה בפועל.



במסגרת עבודתי בבנק ישראל הייתי שותף לחקיקת חוק סליקה אלקטרונית של שיקים התשע"ו-2016 מכתובת החוק ועד ליישום שלו בפועל בימים אלו. הצורך בשינוי נבע ממגוון רחב של צרכים של המערכת הבנקאית ושל הלוקוחות שלה, והעיקרי שבהם הוא החלפת הטכנולוגיה הישנה, שכבר אין לה תמיכה, בתהליך אלקטרוני מתקדם יותר ומהיר יותר. למעשה, החוק משנה פרט מהותי אחד בתהליך שבו הבנקים מציגים זה לזה את השיקים – בתהליך הסליקה הקיים כל שיק חייב לעבור באופן פיזי (לפי פקודת השטרות) מן הבנק של גובה השיק אל הבנק של מושך השיק, על מנת להשלים את תהליך הסליקה. חוק הסליקה האלקטרונית משנה את התהליך בכך שהשיקים הפיזיים ייעצרו בבנק שבו מוצג השיק לפירעון, יצולמו, והתצלומים יישלחו לבנק הנמשך. מדובר בשינויים משמעותיים הן מבחינה טכנולוגית והן מבחינה עסקית, שבמסגרתם מעודכנים תהליכי הסליקה של השיקים וכן תהליכי השמירה והאחזור שלהם. התהליך החדש יאפשר לכלל המערכת הבנקאית להציע ללוקוחותיה שירותי הפקדת שיקים באמצעים טכנולוגיים מתקדמים יותר, ואף בעלויות נמוכות יותר (כמו, למשל, הפקדת שיק בטלפון הסלולרי, שהתאפשרה תודות לחוק הסליקה האלקטרונית). עד כאן נשמע טוב מאוד ואפילו פשוט. אמנם החוק פורסם ברשומות הכנסת בפברואר 2016, אך תחילת העבודה עליו החלה שנים רבות לפני כן, אם אינני טועה, אי שם בשנת 2009. בתהליך החקיקה היו מעורבים משרדי ממשלה רבים, וכחלק מתהליך החקיקה בכנסת, נוסף על הצבעות עליו, החוק עמד למבחן בפני ועדת חוקה חוק ומשפט ובפני ועדת הכלכלה.

מי הזיז את הגבינה שלי?

במסגרת ה"סדנה לכתובת ניירות מדיניות" למדנו כיצד לנתח את השחקנים המעורבים ביישום המדיניות, אלו שיתמכו בשינוי ואלו שיתנגדו לשינוי, וכמו כן למדנו כיצד להתמודד עם כל אחד מהם, כיצד לנתב לטובתנו את השחקנים שתומכים בשינוי וכיצד לשכנע את המתנגדים. המסקנה העיקרית היא שהכול עניין של תזמון, או, כפי שלמדנו בקורס "תיאוריות במדיניות ציבורית", זה עניין של מציאת חלון ההזדמנויות המתאים ושימוש יעיל בו. בתחילת התהליך הייתה התנגדות חריפה של אחד השחקנים, שאף שלא היה שחקן מרכזי ביישום המדיניות אלא שחקן שמושפע באופן עקיף מהשינוי, התנגדותו גרמה לדחייה של כמה שנים בהנעת המדיניות. השינוי אצל אותו שחקן התרחש כאשר השתנו שני מצבים: האחד – שינוי בכוח האדם באותו משרד לכה הפתוח יותר להקשבה ולקבלת שינויים; השני – השינוי הטכנולוגי, שנכנס בשנים האחרונות גם לאמצעי התשלום, והכריח משרדי ממשלה רבים להבין שהם צריכים להתאים את עצמם לעולם החדש ולקדמה הטכנולוגית.

הקושי בחקיקה

זכורה לי הערה שנאמרה שוב ושוב על ידי המנחים ב"סדנה לכתובת ניירות מדיניות" כאשר אחד מן הסטודנטים הציג באחת



"בן שמונים – לטורח עלי בניו"

ניתוח גורמי משבר הטיפול בקשיש בישראל, והתהוות תהליכי מדיניות לפתורנו

ב-2017 נמוך ב 70.34 שקל ליום מן העלות בפועל. לעומת זאת, המשרד הוא גם הצרכן העיקרי של השירותים הסיעודיים שאותם הם מוכרים (ב-70% מן המקרים).

כתוצאה מכך, הם תובעים לכסות פער של כמיליון שקלים ליום עבור כ-15 אלף מטופלים באשפוז הסיעודי הציבורי.

נוכח מצב זה נקל להניח שתהיה נטייה לצמצם עוד יותר את שכר המטפלים (כסקטור החלש ביותר במערכת הפרטי). עבודת דחק קשה בשילוב שכר זעום ומשמרות אינסופיות עשויות להפיק ביטויי אלימות מעובדים שיש להם נטייה אישיותית לכך. אירוע האלימות המזעזע שהתרחש כלפי קשישים במוסד סיעודי בחיפה בחודש פברואר השנה לא היה הראשון מסוגו, ולצער, אפשר שלא יהיה האחרון.

בישראל חיים כיום כ-900 אלף קשישים מעל גיל 65, מהם 200 אלף סיעודיים.

מרבית הקשישים הסיעודיים, כ-175 אלף, מטופלים בבית (בקילה). עלות מימון מטפל פרטי בבית הקשיש נאמדת בכ-8,000 עד 10,000 שקל לחודש.

25 אלף קשישים בישראל נמצאים באשפוז סיעודי, שעלותו החודשית היא 15 אלף לחודש עבור מוסד הנמצא בהסדר מימון

צילומים ועדויות קשות על אודות אלימות כלפי קשישים במוסד סיעודי בחיפה בחודש פברואר השנה היוו חוליה נוספת בשרשרת של אירועים חריגים המתפרסמים מעת לעת.

מכשם לחצים כלכלי ותעסוקתי עובר על מערך שירותי הסיעוד בישראל בשנים האחרונות, משבר אשר מתנקז אל רובד העובדים הנמוך ביותר בו – המטפלים הסיעודיים. אלה, בתורם, מפנים את הלחץ באופן נפשע כלפי מטופליהם הקשישים. במאמר זה אפרוש את הסיבות להתהוותו של משבר הסיעוד בישראל, ואפרוט את אפשרויות הרפורמה המתבקשת כפי שהיא מוצעת על ידי משרד הבריאות.

בתוספת השלישית לחוק ביטוח בריאות ממלכתי התשנ"ד (1994) נקבע כי משרד הבריאות יפקד על אספקת שירותי הסיעוד לאוכלוסייה הקשישה בישראל. למרות זאת, הוא לא פיתח עם השנים מיטות אשפוז סיעודי ציבוריות, ומרבית האספקה נשענת כיום על הסקטור הפרטי.

הצבת המיניסטריון – האמור להיות רגולטור – כמי שיספק שירותי אשפוז סיעודי כפי שדורש החוק, יוצרת ניגוד אינטרסים בין תפקידו המיניסטריאלי לבין מחויבותו לספק את השירותים.

כך, למשל, משרד הבריאות קובע את תעריף יום האשפוז עבור חולה סיעודי. על פי טענת נציגי בתי האבות, התמחרות לשנת



שינוי שעות העבודה בתרבות המערבית העכשווית ויציאת שני בני הזוג לעתים ליותר ממקום תעסוקה אחד אינם מותירים אדם פנוי במשק הבית. על רקע זה קיים קושי גובר לטפל בקשיש במסגרת המשפחה. כנגזרת ישירה מכך אפשר לציין את צמיחת המוסדות הסיעודיים ביישובים הערביים (בעבר המשפחה הערבית מילאה באופן מלא את תפקיד הטיפול הסיעודי בקשיש), וכן את תופעת היפוך כיוון התמיכה במשפחה הגרעינית באוכלוסייה היהודית – במרבית משקי הבית מצופה מן ההורים הקשישים לסייע בשמירה על נכדיהם ובטיפול בהם.

לכן, קשישים הזקוקים לסיוע סיעודי מופנים יותר לבתי האבות, בעלות אשפוז חודשי הנאמדת בכ- 5,000 שקל בממוצע לחודש, שאת רובה המשפחה נדרשת לממן באופן פרטי.

• **עליית גובה ההוצאה על האשפוז ארוך הטווח (LTC – Long Term Care) במוסדות ברמה לאומית מכבידה הן על המשפחות והן על המדינה.**

מנכ"ל משרד הבריאות משה בר סימן טוב ציין כי בישראל יחול שינוי **בקצב** הגידול הדמוגרפי בפלח האוכלוסייה הקשישה. אם בשנת 2015 הגידול נטו בבני ה-75 ומעלה עמד על 5,000 איש, בעוד חמש שנים מהיום הוא יעמוד על 22 אלף איש.

נוסף על כך, ניתן למנות גורמים נוספים לגידול העלויות, כגון:

• הכנסת טכנולוגיות רפואיות חדשות (תרופות יקרות, תכשירי חבישה ועוד).

• גידול בתוחלת החיים בין כותלי המוסד – באמצע שנות ה-90 תוחלת החיים של מאושפזים סיעודיים הייתה כ-18 חודשים, ואילו היום היא כ-36 חודשים⁴.

• **נטל מימון האשפוז הסיעודי הנדרש מאזרח ישראלי גבוה פי שלושה ממקבילו במדינות המערב.**

למרות הגדרת התוספת השלישית בחוק, כאמור, אחריות המדינה לטיפול בקשיש אינה מלאה, אלא משמשת כמסגרת ביטחון כלכלית בעיקר עבור מעוטי היכולת.

ציבורי של משרד הבריאות. 14 אלף קשישים מתוכם מקבלים סיוע חלקי על ידי קצבת ה"קוד" הסיעודי ממשרד הבריאות.

סך ההוצאה הלאומית המצטברת למימון אשפוזי הסיעוד והמטפלים מדי שנה נאמד בכ-13 מיליארד שקל בשנה, וארבעה מיליארד שקל אזרחי המדינה משלמים באופן פרטי, בניגוד להצהרת המחוקק, כאמור.

נוסף על כך, קיים משבר בכוח האדם העיקרי המטפל בקשישים⁵. נציגי בתי האבות קובלים על חסר של כ-6,000 עובדים סיעודיים נכון ליום כתיבת המאמר.

שינוי שעות העבודה בתרבות המערבית

העכשווית ויציאת שני בני הזוג לעתים

ליותר ממקום תעסוקה אחד אינם

מותירים אדם פנוי במשק הבית. על רקע

זה קיים קושי גובר לטפל בקשיש במסגרת

המשפחה

גורמים נוספים שחוברים למשבר הסיעוד בישראל כוללים:

• **שינוי מדיניות ציבורית ביחס למימון שירותי הבריאות**

בחלוף השנים המדיניות הציבורית בישראל קיבלה אופי של ליברליזם כלכלי, והממשלות הסיגו את חסותן ממימון ציבורי שוויוני לכיווני הפרטה (כגון הפרטת שירותי הבריאות לתלמיד).

כובד הנטל הכלכלי של אוכלוסיית הקשישים הלך וגבר:

חלה הזדקנות טבעית, ולעתים אף נוספו קשישים מעבר לשיעור הגידול הפרופורציונלי (לדוגמה, חל גידול מ-9% באוכלוסייה הקשישה המקומית ל-10% בעקבות גל העלייה הגדול מרוסיה של שנות ה-90).

כתוצאה מכך, קבעו חוקרי מכון טאוב לאחרונה³ שהטיפול הסיעודי בישראל הוא פחות שוויוני מאשר במדינות המתועשות, וגם פחות יעיל בהשוואה להן.

4 ריאיון עם מנכ"ל משרד הבריאות, מר משה בר סימן טוב, מגזין א.ב.א. 2016 עמ' 22-23.
5 הצעת רפורמה בביטוח הציבורי בתחום הסיעוד, משרד הבריאות, תדריך עיתונאים, אוגוסט 2011. https://www.health.gov.il/PublicationsFiles/Reform_nursing.pdf

2 כנס חירום נערך בכנסת: משבר האשפוז הסיעודי. מגזין א.ב.א. 2017, עמ' 26-27.
3 טיפול סיעודי בישראל: סוגיות מימון וארגון, מחבר: דב צ'רניובסקי, אביגדור קפלן, איתן רגב, יוחנן שטסמן 26.02.2017. (כפי שהתפרסם באתר מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל). <http://taubcenter.org.il/he/long-term-care-in-israel-funding-and-organization>

חוקרי מכון טאוב⁷ קובעים שאופן קביעת גובה הזכאות להשתתפות משרד הבריאות אינו יעיל, וגורם לבעיות ולריבוי פניות לוועדות הערר של משרד הבריאות בנושא המימון.

• **צפי להחרפת המשבר הכלכלי-חברתי בהיבט הטיפול הסיעודי**

על פי תחזית המבנה הדמוגרפי של אוכלוסיית ישראל עד לשנת 2035, ניתן לראות כי בעוד פחות מ-20 שנה מספר בני ה-75 ומעלה צפוי להכפיל את עצמו עד שנת 2035 מכ-610 אלף כיום לכ-1.24 מיליון, גידול של 103% בקבוצת גיל זו לעומת גידול של כ-36% של סך האוכלוסייה.

כלומר, תהליך הגידול הדמוגרפי מלווה בהעמקה של מדד אי-התפקוד (חלקם היחסי של האזרחים הסיעודיים מתוך אוכלוסיית המדינה) ב-43%.

המשמעות היא הכבדת נטל המימון בעתיד הן על כל משפחה והן על המדינה ככלל (קרי, הגדלת המיסוי הנדרש מן האזרח).

• **פיצול הטיפול באוכלוסייה הקשישה וקטועו**

חלוקת האחריות והטיפול בקשישים בישראל היא על פי מצב התפקוד שלהם.

אדם תשוש שהנו עצמאי ויכול להסתדר בביתו, זכאי לסיוע מטפלת מטעם ביטוח לאומי לכ-18 שעות בשבוע.

אם יוגדר סיעודי או מבולבל (דמנטי) – "תשוש נפש", האחריות עליו תהיה ברשות משרד הבריאות. קשיש סיעודי הסובל ממצב רפואי כרוני, כגון פצע לחץ "סיעודי מורכב", הנו באחריות קופת החולים.

אם במהלך שהותו במימון משרד הבריאות יחלה במחלה חריפה, אחריות הטיפול והמימון עבורו תוחזר לידי קופת החולים, ועם החלמתו יחזור למוסד הסיעודי באחריות משרד הבריאות.

פיצול האחריות בטיפול בקשישים גורם לפגיעה ברצף הטיפול ולסבל בירוקרטי לקשיש ולבני ביתו.

• **היעדר כיסוי ביטוחי (ביטוח סיעוד) למחצית המדינה**

כבעבר, בהיעדר ביטוח בריאות חובה לתושבים, כך גם היום הצטרפות לביטוח הסיעוד היא עניין וולונטרי הנתון לרצונו של האזרח.

כתוצאה מכך, נכון לשנת 2014 רק כ-5.31 מיליון איש החזיקו בביטוח סיעודי. מחצית המדינה היא ללא הסדר כלשהו בתחום זה.

חוקרי מכון טאוב מזהירים כי ההסתמכות המערכתית על מימון של משקי הבית, לצד הגידול החד הצפוי בצרכים,

במחקר שפרסם מכון טאוב לחקר מדיניות בישראל ב-27.2.17 הראו המחברים כי חלקו של המימון הפרטי עבור טיפול סיעודי בישראל עומד על כ-45% – **כמעט פי שלושה** משיעורו המקביל במדינות המתועשות (ה-OECD), שבהן המימון הפרטי הוא בממוצע 16% בלבד⁶.

• **זכאות להשתתפות ציבורית במימון טיפול מוסדי אינה אוניברסלית, והיא תלויה במבחני הכנסה**

משפחה המעוניינת להחזיק אדם סיעודי בביתו עם מטפלת אישית צמודה, צריכה להוציא כ-10,000 שקל בחודש. הוצאה זו מסובסדת לעתים על ידי המוסד לביטוח לאומי בסכום של עד כ-1,800 שקל בחודש.

משפחה אשר בוחרת בחלופה של אשפוז סיעודי, תממן עלות אשפוז חודשי ממוצע של 14 אלף שקל.

נוסחת השתתפות המדינה בסכום זה מותירה קבוצה רחבה של משקי בית במעמד ביניים שאינם עניים דיים כדי לזכות בסיוע סיעודי מספק על חשבון המדינה, אך גם אינם עשירים דיים כדי להרשות לעצמם דיור מוגן במימון פרטי.



6 טיפול סיעודי בישראל: סוגיות מימון וארגון, מחבר: דב צ'רניחובסקי, אביגדור קפלן, איתן רגב, יוחנן שטסמן 26.02.2017. (כפי שהתפרסם באתר מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל). <http://taubcenter.org.il/he/long-term-care-in-israel-funding-and-organization>

בכ-0.5% עד 0.6% מכל תושב. קיומו של הביטוח יאפשר להקטין את הנטל על משקי הבית.

חיזוק זרוע הטיפול בקשיש בקהילה

- תכנית לאספקת ביקורי בית לקשישים בקהילה על ידי צוותים רב-תחומיים.
- הגדלת שעות סיעוד (תוספת של 50% – עד 33 שעות שבועיות) בקהילה מתוך כוונה ליצור מערך תומך לאחזקת הקשיש בביתו ככל שניתן בטרם יגיע לאשפוז הסיעודי.
- חיזוק המניעה ומסגרות השיקום לקשישים בקהילה (כגון שיקום אחר שבר או נפילה).
- תמיכה בבני המשפחה המטפלים בקשיש (הבראה לצורך רענון, תמיכה נפשית ועוד).

בכהונתו הנוכחית של יעקב ליצמן בממשלה כשר הבריאות הוא מעלה שוב את הדרישה ליישום הרפורמה ודורש לקיימה כשהוא מאיים בפורומים שונים במשבר קואליציוני אם לא תמומש ותופיע בתקנות התקציב לשנת 2017-2018.¹⁰

יחריפו את סוגיית הטיפול בבני משפחה ויטילו נטל גובר והולך על משקי הבית.⁸

תהליכי מדיניות לגיבוש רפורמה בתחום הסיעוד

ביולי 2011 התווה משרד הבריאות את הצורך הדחוף ברפורמה לפי העקרונות הבאים:

קביעת גורם אחד שיישא באחריות כוללת (accountability) כדי ליצור רצף טיפולי, מוצע להעביר את כלל אחריות הטיפול על הטיפול בקשיש (בהגדרות התפקוד השונות) לידי קופות החולים. הן יתכללו את השירות המקוטע כיום.

ניסוי בהיקף ראוי ובר קיימא לאורך שנים (sustainability) זאת על ידי הקמת מנגנון של ביטוח סיעודי ממלכתי כפי שקיים ומקובל במדינות ה-OECD.⁹

הנהגת ביטוח חובה למימון האשפוז הסיעודי תאפשר את קיומה של מערכת טיפול סיעודי אוניברסלית יעילה ושוויונית.

את מקורות המימון לביטוח זה (שערכו נאמד בכמיליארד וחצי שקל לשנה) הציע שר הבריאות להשיג מהגדלת מס הבריאות

התפלגות הוצאה על טיפול סיעודי לפי מקורות מימון על פי הוצאה מהכיס הפרטי

מדינות ה-OECD, 2010-2011



מדינות שיש עבורן נתונים. עבור חלק מהמדינות הנתונים על הוצאות מכיסם הפרטי של הצרכנים עלולים להיות הערכת חסר בשל קשיי הערכה *לא כולל הוצאות של המוסד לביטוח לאומי מקור: צ'רניחובסקי, קפלן, רגב ושטסמן, מרכז טאוב נתונים: OECD (2010), בנק ישראל (2012)

10 ליצמן: "לא אהסס לחולל משבר קואליציוני אם לא יונהג ביטוח סיעודי ממלכתי", משדר "סדר יום" ברשת ב, רשות השידור, 4.7.16. <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:dEL380BV4QIJ:www.iba.org.il/spokesman/spokesman.aspx%3Fentity%3D1168738%26page%3D292+&cd=9&hl=iw&ct=clnk&gl=il>

8 טיפול סיעודי בישראל: סוגיות מימון וארגון מחבר: דב צ'רניחובסקי, אביגדור קפלן, איתן רגב, יוחנן שטסמן 26.02.2017. (כפי שהתפרסם באתר מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל). <http://taubcenter.org.il/he/long-term-care-in-israel-funding-and-organization>

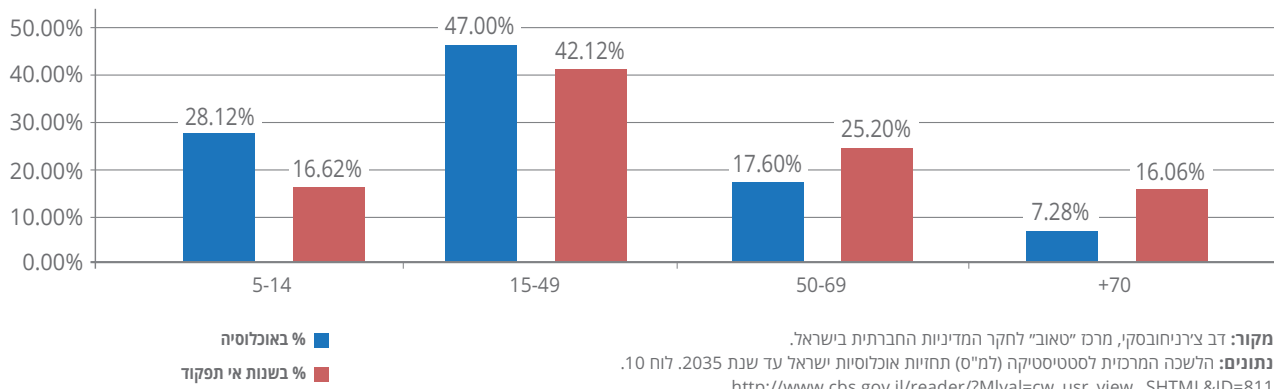
9 הצעת רפורמה בביטוח הציבורי בתחום הסיעוד, משרד הבריאות, תדריך עיתונאים, אוגוסט 2011. https://www.health.gov.il/PublicationsFiles/Reform_nursing.pdf

יש להניח כי הגברת המודעות ושינוי דעת הקהל יעוררו את קובעי המדיניות לפעולה, ויפה שעה אחת קודם.

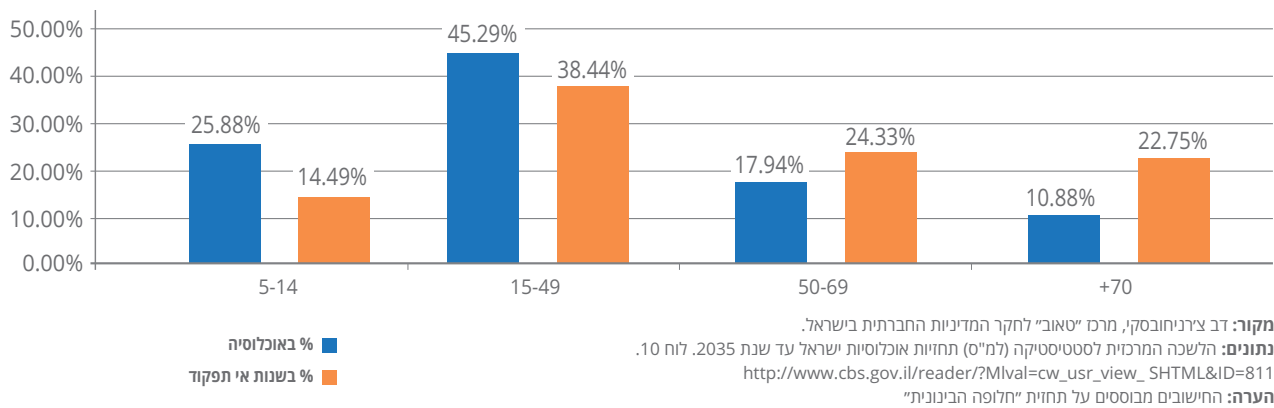
למרבה הצער, התקציב עבר בהיעדר הרפורמה, והשר ממשיך בניסיונותיו לקדם את תכנית הרפורמה בסיעוד. פורומים שונים מקיימים פעילויות להעלאת המודעות הציבורית לצורך זה – כנסים רפואיים, כנסים כלכליים, תכניות בתקשורת המעוררות את דעת הקהל ועוד.



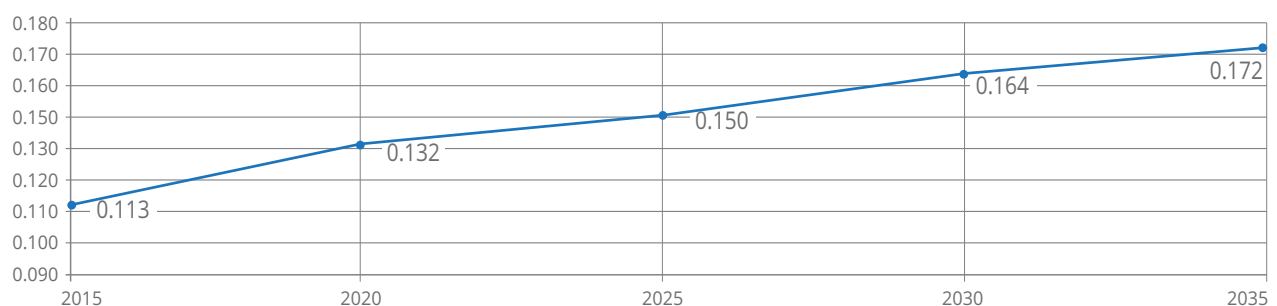
תרשים 1: התפלגויות אוכלוסייה ושנות אי תפקוד לפי קבוצות גיל. ישראל 2015



תרשים 3: התפלגויות אוכלוסייה ושנות אי תפקוד חזיות לפי קבוצות גיל. ישראל 2035



תרשים 4: מספר בני 70+ באוכלוסייה ביחס למספר בני 15-69. ישראל 2015-2035





לא נכים לא חונים!

סיפורי סבתא

לצורכי הרתעה. אזרחים רבים שמתועדים בעת ביצוע עברות תנועה מעדיפים לוותר על זכותם להישפט ולהודות באשמה, גם אם התייעוד לא עומד בתקן או לוקה בבעיות חוקיות.

הפעלת המתנדבים חוסכת למשטרת ישראל משאבים רבים: מלבד הגדלה משמעותית של מצבת כוח האדם שזמין לביצוע אכיפה, גם האמצעים שבהם משתמשים המתנדבים ממומנים לרוב באמצעות כספי תרומות.

עמותה נוספת שמגייסת את הציבור להילחם בתופעה היא עמותת נגישות ישראל, אשר פונה אל אזרחים ומבקשת מהם לשלוח תמונות של עברייני חניות נכים. העמותה מנחה את הפונים המתוסכלים – בדרך כלל נכים בעצמם – שמקום החניה שלהם נתפס על ידי רכב ללא תו נכה, להתקשר למשטרה ולבקש להזמין שוטר למקום לצורך מתן דוח, ולאחר מכן לצלם את הרכב שחונה שלא כחוק ולשלוח לאתר נגישות ישראל, תוך ציון היכן ומתי נעשתה העברה. האתר לא משתמש בתמונות לצורך מתן דוחות, אלא רק מפרסם את התמונות בכוונה לבייש את העבריינים וקורא לגולשים להתקשר למשטרה או לפיקוח העירוני, ולשתף את התמונות של רכבי העבריינים ברשתות החברתיות.

רוב הנכים בישראל שיש ברשותם רכב הנושא תג נכה תקף, חווים את הקושי ואת הכעס העצומים הנלווים לכך שחניית הנכים המסומנת שלהם או חניית נכים במקום שאליו הם אמורים להגיע, נתפסת על ידי רכב שאינו רכב נכה. כמו כן, ישנה תופעה נפוצה של נהגים המחנים את רכבם באזור המקווקו של חניית הנכה – אזור המיועד להעלאת הנכה ולהורדתו מן הרכב באמצעות מעלון – ועל ידי כך "מנטרלים את החניה". כל אחד מאותם נכים ידע לספר על שלל התירוצים שמשמיעים עברייני החניה ("דקה, אני רק מוציא את הילד מהגן!", "אימא שלי מחכה באוטו ואני קונה לה תרופה בבית המרקחת", "כולה עשר דקות להוריד את זה במשרד ואני מפנה ת'חניה", "עשיתי קניות ואני שנייה מסדר את השקיות באוטו", "דקה אני מביא משהו לאשתי", "חייב לקנות משהו לשתות" וכו'). חלק מן הנכים מספרים על תגובות תקיפות שקיבלו לפנייתם לעבריינים בבקשה שיזיזו את רכבם מחניית הנכה ("את בכלל לא נראית נכה, מה את רוצה ממני?", "חפש חניה במקום אחר!" וקללות שהנייר אינו סובל). אז מה הבעיה בעצם? מדוע התופעה אינה נפסקת על אף הקנסות הגבוהים הקבועים בחוק לעבריינים החונים בחניית נכים ללא תג נכה? משום שברגע שנכה מבקש לדווח על עבירת חניה, הוא מתקשר למוקד 106 של הרשות המקומית בתקווה שזו תשלח פקח, או למשטרת ישראל בכוונה שזו תשלח ניידת למקום. הגורמים השונים מטפלים בפניות בעצלתיים (אם בכלל), ופעמים רבות עד שמגיע גורם אכיפה למקום, העברייני פשוט מסתלק מזירת המחלוקת. תסכולם של הנכים מצטבר וגואה. החלטתי לסקור את התופעה ולהציע פתרון.

אכיפה אזרחית ואפקטיביות ה"מלשינון"

במהלך 2015 הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים והמשטרה השיקו את פרויקט "אכיפה אזרחית", שלפיו מתנדבים של הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים יוכלו לעבור הכשרה ולתעד בזמן אמת עברות תנועה באמצעות אפליקציה (יישומון) ייעודית. העבירות המתועדות באמצעות ה"מלשינון" מועברות למערכת בקרה של המשטרה, ומטופלות בהתאם לקבוע בחוק.

השימוש במצלמות וידאו לאכיפת עברות לא מהווה חידוש. מצלמות וידאו מסוגים שונים משמשות כיום משטרות רבות ברחבי העולם, ובהן גם משטרת ישראל, שמפעילה, בין השאר, מצלמות וידאו אישיות שמותקנות בניידות תנועה ועל קסדות של רוכבי אופנועים משטריים.

האפליקציה הקיימת ככל הנראה אינה עומדת בתקן כלשהו ואינה נשענת על בסיס חוקי שמאפשר את השימוש במכשירי טלפון ניידים כאמצעי אכיפה. כמו כן, התביעה המשטרתית אינה יכולה להגיש את סרטוני הווידאו שיצלמו המתנדבים כראיות קבילות בבתי המשפט לתעבורה, אך יכולה להשתמש בהם



הבושה כרגולטור

בעיריית תל-אביב, בחברה העירונית "אחוזות החוף", המפעילה כ-110 חניונים בתל-אביב, גייסו את הבושה כרגולטור, כך שרכב שחנה בחניית נכה בחניוני תל-אביב בניגוד לחוק מצולם על ידי הפקחים, ואלו מפרסמים את תמונתו על מנת לבייש את העבריינים. עיריית תל-אביב הנחתה את הפקחים העוברים ליד חניון עירוני להיכנס למקום ולבדוק אם למכוניות החונות בחניות נכים יש תו נכה, אך חברת החניונים "אחוזות החוף" קידמה שיטות הרתעה נוספות, כגון הדבקת מדבקות על מכוניות, וגם צילום כלי הרכב ופרסום התמונות.

עמותת נגישות ישראל קוראת לחבריה להוריד את אפליקציית capester לדיווח אנונימי על עברייני חניית נכים, להתקשר מהנייד למוקד 100 או למוקד העירוני ולציין את שמם, את מיקומם ואת דבר העובדה שחניות הנכים תפוסות שלא כדין; לצלם, לקחת פרטים ולגשת לתחנת משטרה להגיש תלונה; לצלם ולשלוח לעמותה לפרסום באתר; להעלות תמונה לדף הפייסבוק של העמותה; לבקש מן העמותה עלונים ולשים על חלון הנהג, ולהדגיש ולהסביר לנהג (בדרכי נועם כמובן) מדוע לא להחנות את רכבו בחניות נכים.

בעמוד "לא נכים לא חונים" בפייסבוק מתפרסמות תמונות של רכבים שעוברים על החוק, וגולשים משתפים תמונות של עבריינים החונים בחניית נכה ללא תג. גם עמוד זה קורא לעוקביו להוריד את אפליקציית capester לדיווח אנונימי על עברייני חניית נכים. גולשים אחרים משתפים מתוך העמוד כדי להגביר את ה"שיימינג", אך גם עמוד זה לא הציע עד כה פתרון למיגור התופעה.

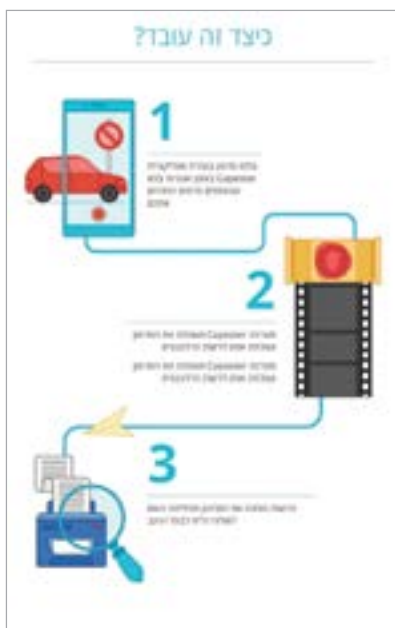
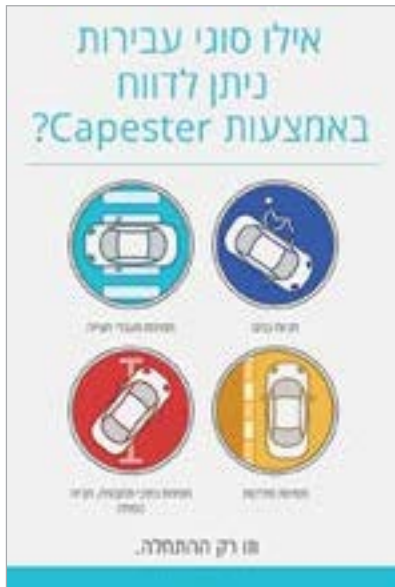
Capester – כולם פקחים!

האפליקציה החדשה קייפסטר (Capester) מאפשרת דיווח אנונימי בווידיאו על עברות חניה במקום המיועד לנכים, וכבר החלה לפעול בפילוט בעיר כפר סבא ועתידה לשמש גם עבור עוולות אזרחיות נוספות, ובהן חסימת מדרכות, חסימת מעברי חציה ונתיבי תחבורה וחניה כפולה. "קייפסטר" היא פלטפורמה טכנולוגית המאפשרת צילום וידאו, אך גם מוודאת את האותנטיות של הסרטונים באופן הקביל בבית משפט, לטענת היזמים. האפליקציה פועלת כך שהאזרח מדווח באנונימיות באמצעות צילום וידאו/סטילס במכשיר הסלולר, והאפליקציה מעבירה את המידע לטיפול הרשויות המקומיות, שמחליטות אם יש טעם בהגשת קנס, היכול להגיע לסכום של 1,000 שקל, לא כולל עלויות גרירה. היום כאשר אזרח מצלם עברה ומגיש את התצלום למשטרה הוא נאלץ לעתים לתת עדות, מה שבמקרים רבים מונע את הגשת התלונה. בעזרת האפליקציה יחסכו לאזרחים את הצורך במתן עדות, וזה יגביר את האכיפה. סרטון שהוגש דרך "קייפסטר" ומתעד עברה הוא ראיה קבילה ומהימנה בבתי משפט, ללא צורך בעדות המצלם. סרטוני "קייפסטר" מותירים את המדווח בטוח ואנונימי, ובה בעת מאפשרים לעירייה לנקוט את הפעולות המתאימות. על מנת לאפשר שימוש בראיות המועברות על ידי אזרחים, האפליקציה מציעה צילום וידאו באיכות גבוהה וכן מדידת מיקום ב-GPS מוצפן הכוללת חותמת זמן וחותמת מיקום המגנות מפני זיוף ונשמרות בשרת.

אלא שהחסרונות של האפליקציה מקשים עליה לצבור תאוצה בקרב מדווחים פוטנציאליים: כאשר הוא מדווח על עברה המשתמש שולח את החומר הדרוש ומקבל הודעת תודה, אך אינו יודע לאן פנייתו עברה ואם טופלה. כמו כן, האפליקציה אינה מבטיחה פעולה מיידית, כגון שליחת פקח למקום האירוע וכו'. יתרה מזאת, מדובר באפליקציה ייעודית אך ורק לנושא האמור, ובתקופה של שפע גירויים ועודף אפליקציות רק משתמשים מעטים מורידים את האפליקציה לטלפון הנייד שלהם.

הפתרון: אפליקציית הרשות המקומית

אחד האמצעים לשמירה על קשר ישיר ושוטף עם התושבים הוא אפליקציה המציעה מגוון שירותים, כגון תשלומים, מידע ועדכונים, הטבות ופעולות עירוניות מכל מקום ובכל זמן. דרך האפליקציה ניתן לפנות ישירות למוקד 106 לטיפול מהיר ולעקוב



מוקד 106 יוכל לשלוח פקח באופן מיידי למקום העברה ולהשית קנס על העבריינים, גם במקרה שהרכב שחנה שלא כחוק כבר התפנה מן המקום עד להגעת הפקח. פיתוח אזור זה באפליקציה העירונית יוכל לאפשר לעירייה לעדכן את מי שדיווח על העברה באשר לאופן הטיפול בה, כפי שנהוג לעשות במקרים של דיווח על מפגעים למוקד 106 באמצעות האפליקציה. דבר זה בוודאי ידרבן אזרחים רבים לדווח על עברות חניה.

לרשות המקומית תהיה עלות חד-פעמית של התאמת האתר שלה לדיווח, עלות אשר תכוסה על ידי הקנסות, שיינתנו על ידי "פקחים" בחינם הפרוסים בכל העיר.



טבלה 1:

נתוני אפליקציות ברשויות המקומיות – נכון לספטמבר 2016

עיר/יישוב	אוכלוסיה באלפים (למ"ס 2014)	קיימת באנדרואיד	קיימת באייפון	קיימת באייפד	מספר הורדות באנדרואיד (הערכה)
1 ירושלים	849.8	כן	כן	לא נמצאה	5000
2 תל אביב – יפו	426.1	כן	כן	לא נמצאה	10000
3 חיפה	277.1	כן	כן	לא נמצאה	1000
4 ראשון לציון	240.7	כן	לא נמצאה	לא נמצאה	5000
5 פתח תקווה	225.4	כן	כן	לא נמצאה	1000
6 אשדוד	218	כן	לא נמצאה	לא נמצאה	5000
7 נתניה	202.4	לא נמצאה	לא נמצאה	לא נמצאה	0
8 באר שבע	201.1	לא נמצאה	לא נמצאה	לא נמצאה	0
9 חולון	187.3	כן	כן	לא נמצאה	1000
10 בני ברק	178.3	לא נמצאה	לא נמצאה	לא נמצאה	0
11 רמת גן	150.9	כן	כן	לא נמצאה	1000
12 רחובות	128.9	כן	כן	כן	1000
13 בת ים	128.5	כן	לא נמצאה	לא נמצאה	1000
14 אשקלון	126.8	כן	לא נמצאה	לא נמצאה	1000
15 בית שמש	98.1	כן	כן	לא נמצאה	1000
16 כפר סבא	94.2	כן	כן	כן	1000
17 הרצליה	90.7	כן	כן	לא נמצאה	1000
18 מודיעין-מכבים-רעות	87	כן	כן	לא נמצאה	1000
19 חדרה	86.8	כן	כן	לא נמצאה	500
20 נצרת	74.6	לא נמצאה	לא נמצאה	לא נמצאה	0
21 רמלה	72.3	כן	כן	לא נמצאה	500
22 לוד	72.2	כן	כן	לא נמצאה	1000
23 רעננה	70.2	כן	כן	לא נמצאה	1000
24 מודיעין עילית	63.2	לא נמצאה	לא נמצאה	לא נמצאה	0
25 רהט	60.4	לא נמצאה	לא נמצאה	לא נמצאה	0

*לא נמצאה – משמע, לא נמצאה אפליקציה רשמית בחיפוש בחנויות האפליקציות.



כפרי הסטודנטים כעוגן לפריפריה

כפרי סטודנטים וקהילות סטודנטים

ידי התאחדות הסטודנטים בפרויקט "רילוד" בעיר לוד. המודל פועל באופן שבו הסטודנטים שוכרים דירות מן השוק החופשי באופן עצמאי בשכונות מוסכמות, ומקיימים חיי קהילה והתנדבות משותפים באופן אינטנסיבי. המודל שם דגש על הנחיה קבוצתית שבועית, אשר מייצרת קהילת מתנדבים מגובשת. המודל הקלאסי יותר הוא מודל כפרי הסטודנטים, מודל המותאם להתיישבות הכפרית, שבה לא קיימות דירות להשכרה בשוק החופשי, ולכן יש להקים אותן כדי להרחיב את המקום. במודל כפרי הסטודנטים מוקם מתחם ספציפי שבו מתגוררים הסטודנטים המשכירים את הדירות מן הארגון המשלח. יש לציין כי עמותת איילים פועלת במודל הזה גם ביישובים עירוניים, מתוך תפיסה שחיים משותפים במתחם אחד תורמים להתגבשותה של קהילת הצעירים.

מגוון כפרי סטודנטים

בעשר השנים הראשונות מאז כפר הסטודנטים הראשון באשלים הוקמו על ידי עמותת איילים כפרי סטודנטים נוספים. הממשלה הייתה מצביעה מדי שנה-שנתיים על היעד הבא ומקצה תקציבי בינוי והפעלה, והעמותה הייתה מבצעת. שיטת העבודה הייתה החלטות ממשלה ספציפיות שבהן מוזכרת העמותה באופן ספציפי. החלטת הממשלה הועלתה על ידי ראש הממשלה דאז אריאל שרון בשנת 2005, והאחרונה והשמינית במספר הועברה בשנת 2014. כפרי הסטודנטים קמו בעיקר בנגב ובגליל: אשלים, ירוחם, דימונה, עכו, כרמיאל, קריית-שמונה, מנחמיה, יכני, אופקים, שדרות ולוד, ויצרו תנועה ארצית וחוצת קמפוסים של צעירים.

אחרי עשור שבו עמותת איילים פעלה כשחקן יחיד ובלעדי במשחק, החלו לקום במקביל, החל בשנת 2012, ארגונים נוספים: התאחדות הסטודנטים ותנועת הבוגרים בני עקיבא. כל ארגון הוא בעל דגש וקהל יעד המכוון לצבע אחר בקשת הישראלית, והוא בעל מודל הפעלה שונה.

בעקבות המחאה החברתית החליטה אגודת הסטודנטים שעליה להציע אופק אופרטיבי לשינוי עבור צעירים. כך קמה "רילוד", יוזמת קהילות הסטודנטים שפעלה ברחבי לוד. בשנה האחרונה התאחדות הסטודנטים הרחיבה את הפרויקט למקומות נוספים, תוך שיתוף המועצה להשכלה גבוהה (המל"ג) ומוסדות אקדמיים שונים. הפרויקט הסב את שמו ל"תוצרת הארץ" והרחיב משמעותית את פעילותו. המל"ג יצאה בקול קורא אשר כיוון מוסדות אקדמיים לשיתוף פעולה עם "תוצרת הארץ" לייסוד פרויקט קהילות סטודנטים באזורם. הערים שנבחרו הן קריית-שמונה, טבריה, פרדס כ"ץ, הרצליה, קריית-מלאכי, נחל עוז, שדרות, נתיבות ורהט. התאחדות הסטודנטים שמה דגש על הסטודנטים הערבים: היות ומודל קהילות הסטודנטים של התאחדות הסטודנטים אינו דורש שכירות במתחם כפר סטודנטים, הוא מאפשר לסטודנטים ערבים ברהט או בלוד להישאר לגור בבית הוריהם, ולהשתייך לקהילה צעירה ותורמת בעיר שבה גדלו.

מודל כפרי הסטודנטים נולד במטרה להפוך את כיוון התנועה של צעירי ישראל מהפריפריה למרכז. האוניברסיטאות שקמו בפריפריה יצרו בוועות סטרטגיות, שעל אף הכותרות ומקומות העבודה, לא השפיעו משמעותית על המהלך הדמוגרפי. בפועל, צעירים עוברים להתגורר בבאר-שבע או בקריית-שמונה במשך שנות לימודיהם, מקיימים אורח חיים סטודנטיאלי, שאינו בהכרח מתקשר לקהילה ולסביבה המקומית, ושבים למרכז בתום תקופת הלימודים. בשנים האחרונות נוצרה תנועה של צעירים המחפשים, דווקא בשלב הסטודנטיאלי – השלב ראשון בחיים האזרחיים של צעירי ישראלי אחרי הצבא והטיול – ערך מוסף של שייכות ומשמעות שאותן לא הצליחו להשיג בתעשיית המעונות או בבדידות דירות השותפים. במילים של הסטודנטים, "חסר להם מעבר" – הם מחפשים אחר "מסגרת הגשמה", מרחב שבו ניתן להגשים יוזמות וחלומות בכר קהילתי רך המאפשר צמיחה אישית לצד שותפות במעשה שיש בו חלק מכלל.

מהמרכז לפריפריה

כפר הסטודנטים הראשון קם על ידי עמותת איילים בשנת 2002 ביישוב אשלים שברמת נגב, וביקש להזרים את הסטודנטים של בן-גוריון לספר הנגב, ולהפוך את שנות הבועה במרחב האקדמי לשנים של חיבור לאזור ונתינה לקהילה המקומית. כיום ישנם ארבעה ארגונים שפועלים בתחום כפרי הסטודנטים וקהילותיהם ואשר הקימו יחד כ-40 כפרי סטודנטים הפועלים במרחב העירוני והכפרי, מצפון לדרום הארץ.

עולם כפרי הסטודנטים עבר טרנספורמציה בחמש השנים האחרונות, כאשר הצטרפו שלושה ארגונים נוספים: התאחדות הסטודנטים, תנועת הבוגרים של בני עקיבא וארגון קדמה.

מתקיימים שני מודלים שונים, קהילות סטודנטים וכפרי סטודנטים. קהילות סטודנטים מותאמות ליישובים עירוניים, והתגבשו על

שינוי המציאות של כפרי הסטודנטים וקהילות הסטודנטים הוא לא רק בשינוי הכיוון הדמוגרפי, אלא בעצם יצירת מסגרת הגשמה הנותנת לצעירים ישראלים משימה לאומית שהם יכולים לחיות אותה, כזאת שנותנת מענה לכמיהה של הצעירים למשמעות ולשייכות ומקום ליצירה ציונית שאינה שייכת רק לסבא ולסבתא



הסטודנטים נבנים מענים. לדוגמה, בארגון קדמה לא הייתה קיימת אפשרות לילד בעל קשיים רגשיים או לימודיים לקבל שיעורים פרטיים, פשוט כי עד כה לא היה מי שייתן את השיעור. כיום, באמצעות כפר הסטודנטים, קיים מערך חונכויות אישיות וקבוצתיות לנוער ולילדים בשיתוף מנהלת פר"ח המשרת מאות ילדים בשנה; ולבסוף, אחוז משמעותי מבוגרי כפרי הסטודנטים וקהילות הסטודנטים נשארים להתגורר בהתיישבות קבע באזורים או ביישובים שבהם הם פועלים. המספרים נעים בין 50% ל-80%, כתלות בארגון המשלח ובאזור הפעילות.

מבט פנימי על תהליך ייסוד תקנת תמיכה לכפרי סטודנטים וקהילות סטודנטים

ארבעת הארגונים מונים כמה עשרות כפרי סטודנטים וקהילות סטודנטים המכילים אלפי סטודנטים בשנה. הם פועלים עם דגשים שונים אך משלימים, ומייצרים תצרך של צעירי החברה הישראלית על גווניה. הוכח באופן חד-משמעי כי כפרי הסטודנטים וקהילות הסטודנטים מייצרים שינוי כיוון בתנועה של צעירים בפריפריה – מהגירה שלילית לחיובית. יותר מכך, הוכח כי צעירים במדינת ישראל מבקשים להמשיך אל תוך השלב הסטודנטיאלי את מסלול החינוך הבלתי פורמלי של קבלה באמצעות נתינה שאותו התחילו בתנועת הנוער והמשיכו בשנת השירות או במכינה הקדם-צבאית, וכמובן, בצבא.

מדינת ישראל, עד לפני שבוע מכתיבת שורות אלה, לא תמכה באופן רשמי וממוסד בכפרי הסטודנטים וקהילות הסטודנטים: עמותות איילים נשענה על החלטות ממשלה בלעדיות במשך כל שנות קיומה, אך שיטה זאת הפכה לבלתי רלוונטית מבחינה

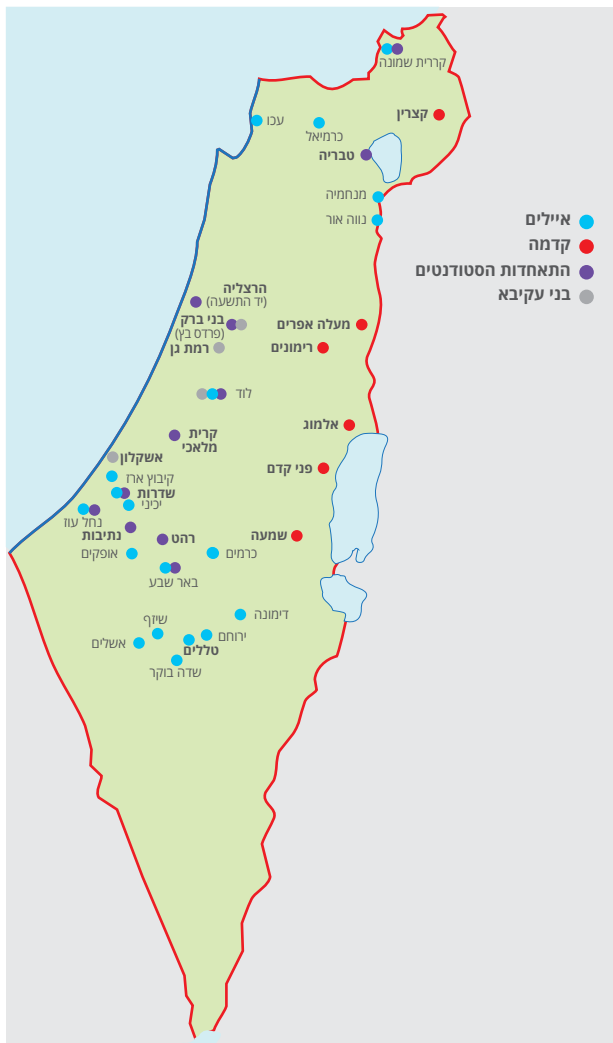
תנועת הבוגרים של בני עקיבא ביקשה לתת מענה לצעירים בני הציונות הדתית, אשר עם גיל הנישואים המתאחר נדרשו למסגרת סטודנטיאלית קהילתית. הצעירים בני הציונות הדתית, אשר גדלו בתנועת הנוער על התנדבות ונתינה לזולת, ביקשו להמשיך ולפעול כחלק מקהילה משמעותית גם כסטודנטים; וכך קמו קהילות הסטודנטים של בני עקיבא. קהילות הסטודנטים פועלות בלוד, דרום תל-אביב, קריית-מלאכי, רחובות, אריאל ואשקלון.

ארגון קדמה, אשר למען הגילוי הנאות אני ממייסדיו ועומדת בראשו כיום, הקים את כפר הסטודנטים הראשון בבקעת הירדן. הארגון מתמקד בהתיישבות הכפרית בספר מדינת ישראל, ומאחד קבוצות של דתיים וחילונים ברחבי יהודה, שומרון, בקעת הירדן והגולן – כולם במועצות אזוריות. כפרי הסטודנטים בנויים במודל הכפרי – הכפרים פועלים ברובד כפול, מקומי ואזורי, הייחודי למרחב הכפרי. הייחודיות של כפרי הסטודנטים של ארגון קדמה היא בדגש הניתן לאזורי ספר, וכיום קיימים כפרים במעלה אפרים שבבקעת הירדן, בקצרין ובקלע אלון ברמת הגולן, בשמעה שבדרום הר חברון, בפני קדם שבגוש עציון ובאלמוג שבמגילות ים המלח.

יתרונם המרכזי של כפרי הסטודנטים הוא בשינוי הדימוי העצמי של מקום – במקום להיות המקום שצעירים בורחים ממנו, הוא הופך להיות המקום שבו מתרחשת הסצנה הצעירה. אם לדבר במונחים מדידים יותר, ערך הנדל"ן עולה משמעותית ביישוב שבו קיים כפר סטודנטים, כתוצאה מיידית. נוסף על כך, עם כניסת הכוחות הצעירים מתרחש תהליך עומק של מיפוי ביישוב – כמה ילדים, כמה בני נוער, מהו החזון הקהילתי. מתוך כך מתגלים צרכים שלעתים לא חשבו על קיומם קודם לכן, ובאמצעות



המאפשרת פתרון ארוך טווח אך מסורבל ומייגע. הארגונים הכריעו כי רצונם בפתרון ארוך טווח ויציב אשר ימסד לראשונה במדינת ישראל את תחום כפרי הסטודנטים וקהילותיהם ויעניק להם יכולת קיום עתידית. הדיון השלישי, שהיה המורכב מכולם, כלל את הקריטריונים לתמיכה ואת ההגדרה הרשמית לכפרי הסטודנטים וקהילות הסטודנטים. לסיכום נקודת מבטי, תהליך המדיניות של כתיבת תקנת התמיכה "כפרי הסטודנטים וקהילות הסטודנטים" היה אינטגרציה מורכבת בין מגזר שלישי, פקידות ודרג פוליטי, והשותפות ארוכת הטווח הייתה בין הפקידות הבכירה לבין אנשי המגזר השלישי, שותפות שבה מנוצלים ולעתים מיוצרים חלונות הזדמנות פוליטיים שיגרמו לרעיון התקנה להפוך למציאות. שינוי המציאות של כפרי הסטודנטים וקהילות הסטודנטים הוא לא רק בשינוי הכיוון הדמוגרפי, אלא בעצם יצירת מסגרת הגשמה הנותנת לצעירים ישראלים משימה לאומית שהם יכולים לחיות אותה לא רק בין שמונה בבוקר לארבע בצהריים; משימה שנותנת מענה לכמיהה של הצעירים למשמעות ולשייכות ומקום ליצירה ציונית שאינה שייכת רק לסבא ולסבתא.



מנהלתית ומהותית כאשר שלושת הארגונים הנוספים הפכו לבעלי משמעות אופרטיבית. התאחדות הסטודנטים ותקצבה באמצעות המל"ג והמוסדות האקדמיים, אך התבקשה למצוא חלופה ישירה יותר לתקצוב.

החל תהליך מרתק שנמשך שנתיים, כאמור, ממרץ 2015, לאחר הבחירות לכנסת ה-32, ועד שבוע מיום כתיבת מילים אלו – שבו חתם שר החינוך נפתלי בנט על תקנת תמיכה לכפרי סטודנטים ולקהילות סטודנטים. אציע את נקודת מבטי כעומדת בראש אחד הארגונים.

התהליך היה אינטגרציה מורכבת בין הדרג הפוליטי לדרג הפקידותי ולארגוני המגזר השלישי.

ראשית ניתן לסמן את המגזר השלישי כתנועה הראשונית אשר הניעה את מהלך כפרי הסטודנטים וקהילות הסטודנטים במדינת ישראל – ההצטרפות של שלושה ארגונים חדשים לעמותת איילים החלוצה הוכיחה כי מודל כפרי הסטודנטים וקהילות הסטודנטים אינו חד-פעמי ואינו תלוי ארגון, אלא מודל מוכח אשר המדינה אינה יכולה להתעלם מכוחו. הארגונים יצרו עוצמה של כוח ושטח אשר עוררה את תשומת לבו של הדרג הפקידותי, שחוזה מנקודת מבט מקצועית את אדוות שינוי המציאות שהוכח בשטח.

הדרג הפקידותי במשרדי הממשלה השונים החל בסדרת פגישות וסיורים, ללא תיאום בין חבריו וכמובן ללא הבטחות. נערכו עשרות ביקורים ופגישות של הדרג הפקידותי של משרדי הממשלה השונים: משרד החינוך, בדגש על מינהל חברה ונוער, אשר אחראי על החינוך הבלתי פורמלי – תנועות הנוער, המכינות הקדם-צבאיות ושנת השירות; המשרד לשוויון חברתי, אשר אחראי על תחום הצעירים ושם דגש על המעורבות החברתית של צעירים; משרד החקלאות, בדגש על החטיבה להתיישבות, אשר אחראי על פיתוח המגזר הכפרי ומשרד השיכון. באופן פורמלי יותר או פחות, נערכה היכרות מעמיקה של תחום כפרי הסטודנטים וקהילות הסטודנטים בקרב הפקידות הבכירה במשרדים הרלוונטיים.

במקביל, הדרג הפוליטי גילה את הפוטנציאל בעולם המנוהל על ידי צעירים חדורי מוטיבציה, דבר שהתבטא בסיורים אין-ספור בכפרי הסטודנטים, סיורים שלוו בהבטחות רבות לתמיכה. נדרשה אינטגרציה כפולה: בין הדרג הפוליטי לבין הדרג הפקידותי בכל משרד, ובין הפוליטיקאים במשרדים השונים לבין הפקידים במשרדים השונים. הציר המתווך, כמובן, היו ארגוני המגזר השלישי: הארגונים הקימו את "מועצת קהילות הסטודנטים וכפרי הסטודנטים" ויצרו קול אחיד. נוצרה חלוקת עבודה בין הארגונים השונים, וכל אחד פעל מול הפוליטיקאים והפקידים אשר במגרשם הוא נמצא.

לאחר הדיון העקרוני הראשון, שבו שאל את עצמו כל משרד אם לתמוך ובאיזה היקף, נדרשה המערכת להכריע באיזה מנגנון תקציבי נכון לייצר תמיכה עבור כפרי הסטודנטים וקהילות הסטודנטים. החלטת ממשלה הייתה חביבת השרים כטכניקה קלה ומהירה לביצוע, לעומת תקנת התמיכה חביבת הפקידות,

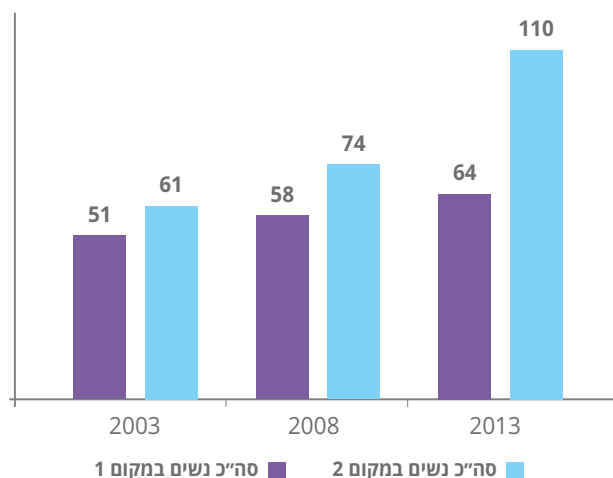


איך מקדמים נשים (למקום הנכון ובכלים המתאימים) בשלטון המקומי



אופטימיסטים יסתכלו על חצי הכוס המלאה, ויגידו שיש שיפור מתמיד. פסימיסטים יגידו שבקצב הזה ב-2108 בערך יהיה שוויון מגדרי בשלטון המקומי. אנשי מדיניות ציבורית אמורים לשאול שאלות אחרות.

השאלה הראשונה היא איך מתפלגים אחוזים אלו של ייצוג? התשובה היא שלא באופן אחיד. בכמעט 40% מן הרשויות המקומיות בישראל אין ייצוג נשי כלל, מטעמי דת ומסורת. לכן, ניתן להניח שתמריצים לנשים לא יהיו בהכרח את הפתרון ברשויות אלו, שכן ההדרה בהן היא ממסדית. השאלה השנייה היא: אם אכן קיים שיפור מתמיד, איך הוא נראה בשטח בכל הנוגע למיקום הנשים ברשימות? שני התרשימים הבאים מציגים תמונת מצב אמביוולנטית:



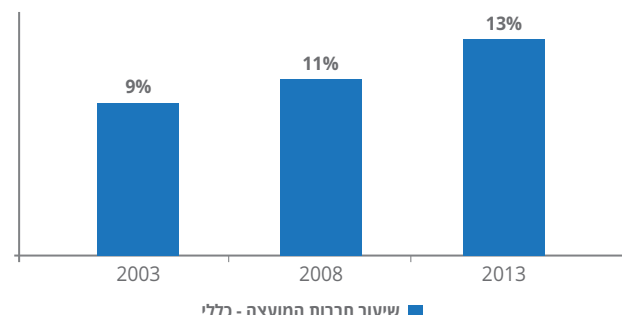
החלק הטוב הוא שפוליטיקאיות מקומיות מצליחות להיכנס יותר ויותר למקומות משפיעים בכל הנוגע למקום 1 ו-2 ברשימות (תחת הנחה סבירה שמיקום ברשימה פוליטית מהווה אומדן להשפעה פוליטית).

אם יש משהו מאתגר במדיניות ציבורית, הרי שזה לעבוד על תחום הנחשב לקונצנזוס. כך גם נושא זה של קידום מעמד האישה. יהיה קשה למצוא אדם סביר (ואמיץ...) שיטען כי אין צורך כיום לקדם נשים, לייצר עבורן סביבה תומכת ולפעול להגדלת מספר הנשים בתפקידי מפתח. ולמה מאתגר? מכיוון שכביכול "כל המלצה זוכה" וכל פעולה ראויה. מכאן הדרך סלולה להתעסקות בזוטות ולא בעיקר.

הנחת המוצא הרווחת לרוב בפוליטיקה המקומית היא כי צריך לקדם נשים לתוך הפוליטיקה, או כפי שכינתה זאת אן פיליפס לפני כ-20 שנים: The Politics of Presence. הרעיון הוא כי מעצם היותן שם, פוליטיקאיות ייצגו טוב יותר נשים מאשר פוליטיקאים גברים. זאת אומרת שנוכחות פוליטית של נשים יכולה לעודד ולפתח הבנה מהותית של זהות קבוצתית או לייצר עניין בקבוצה.

הנחת מוצא זו שימשה למעלה מ-60 מדינות בעולם אשר הכניסו לשיטת הבחירות שלהן מכסות ייצוג (Quotas) לנשים, הן ברמה המקומית והן ברמה המרכזית (זה עובד. מספר הנשים עולה באמת בעקבות מכסות ייצוג, ולרוב לא נמצאה ירידה באיכותן של הנשים הנכנסות לפוליטיקה בעקבות מכסות).

אבל האם בישראל יש בכלל מחסור בפוליטיקאיות מקומיות? התרשים הבא מלמד שכן, אבל עם מגמה חיובית:



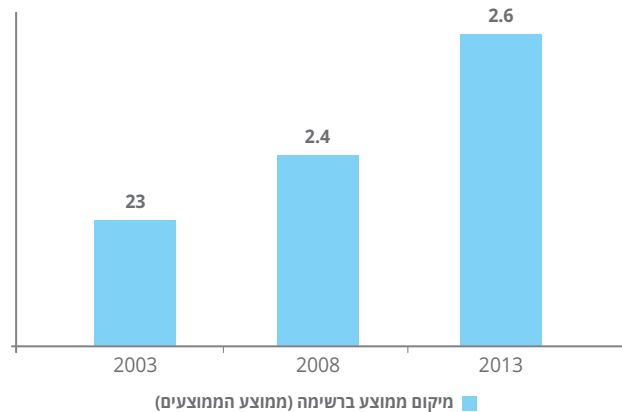


ועדת הכספים (כולל תפקידי יו"ר ועדת הכספים, אשר רק בכ-6% מן העיריות אישה עומדת בראשה), תפקידי המפתח בקרב הפקידות הבכירה (לא, הייצוג הנשי שם אינו מפתיע לטובה), מנכ"לי חברות עירוניות ודירקטורים בחברות עירוניות הם כולם תפקידים אשר גברים ממלאים ולא נשים, גם ברשויות הפלורליסטיות והחזקות. איך שוברים את הדפוס הזה?

לא צריך לחשוש מללכת לכיוונים חדשניים יחסית (כמו, למשל, מכסות ייצוג בוועדות הכספים ברשות המקומית), לכיוון של תמריצים כלכליים לרשימות הפוליטיות שיציבו נשים במקומות גבוהים, ולכיוון של מכסות ייצוג בצומתי קבלת החלטות (ועדות מכרזים). צריך גם לטפל בבעיית ההיצע. יש מחסור בנשים שיסכימו להילחם על מקומן בפוליטיקה המקומית ובפקידות הבכירה. זהו עדיין Old Boys Club שלא קל לחדור לתוכו, וצריך לעשות זאת.

ואולי ההמלצה המשמעותית ביותר היא גם הפשוטה ביותר. חובה פשוט לעסוק בכך. כדי לנתח, למשל, את נתוני חברות המועצה, צריך כיום לעבור על כל השמות ולבדוק אם מדובר בגבר או באישה (אם זה מנחם, אז זוהי שיטה מקובלת בעולם המחקר, מתברר, לבדוק את מין הפוליטיקאי. ישראל אינה חריגה לרעה בהיעדר קידוד ממסדי של נתונים אלו). יש הכרח למסד תהליך של שקיפות נתונים במספר רב של רמות, ולהעלות לסדר היום את בעיית הייצוג הנמוך מדי של נשים בעמדות השפעה בשלטון המקומי, ובמקביל גם את היעדר קידומה של אג'נדה מגדרית, הבוחנת שוויון לא רק בייצוג אלא גם בפעולות ובתקצוב.

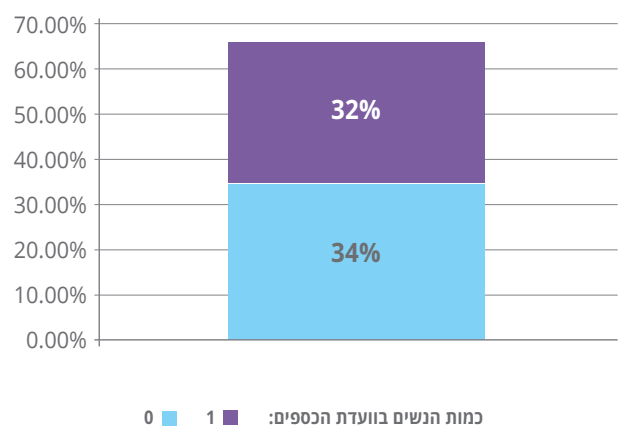
לסיכום, הגדלת מספר הנשים בתפקידי מפתח היא חשובה ונחוצה, אבל המטרה היא לקדם השפעה מגדרית; שוויון לא רק בייצוג אלא גם בפעולות, בתקצוב ובסדר היום הפוליטי המקומי. ומעל לכול, זה חשוב לא רק מטעמים של שוויון, אלא גם מטעמים של שיפור התנהלות השלטון המקומי לטובת כלל תושביו.



החלק הרע הוא שבמקביל לכך שיותר ויותר נשים נכנסות לפוליטיקה המקומית, מיקומן הממוצע ברשימות הולך ויורד (מיקום גבוה יותר פירושו דחיקה לאחור במיקום, למעשה).

אם כן, אף שברור שהגדלת היצע הנשים במועצות המקומיות היא מטרה ראויה וחשובה, האם זוהי המטרה היחידה? קרוב לוודאי שלא. נשים צריכות להתקדם למקומות שבהם מתקבלות החלטות ברשויות המקומיות. הגדלת היצע הנשים במועצות הרשויות המקומיות היא תנאי מחייב, אבל בוודאי שלא יחיד. התרשים הבא מלמד על החסרים באחד המקומות שבהם מתקבלות החלטות אופרטיביות:

שיעור עיריות שבהן אין כלל נשים בוועדת הכספים או רק אישה אחת



בכשליש מן העיריות בישראל אין כלל ייצוג נשי בוועדת הכספים ברשות, ובשליש נוסף הייצוג הוא מזערי, ותלוי בספק מבחינת מידת יכולתה של אישה בודדת בוועדת כספים "גברית" להוות השפעה לטובת תקצוב מגדרי. כלומר, העיסוק התמידי בהיצע הנשים במועצת הרשות המקומית אולי הסיט במקצת את תשומת הלב ממוקדי הכוח האמיתיים. ראש הרשות הוא מוקד כוח אשר באופן מסורתי נשלט בידי פוליטיקאים גברים. בחינה שכזאת מציגה תמונת מצב שלילית עוד יותר – ישנן בסך הכול שש ראשות רשויות מקומיות בישראל כיום, כ-2% מסך כל ראשי הרשויות.



מרפאים ביחד

האתגר והתרומה בטיפול משולב של שירותי בריאות ורווחה למשפחות שבהן אחד ההורים או שניהם מתמודדים עם מחלת נפש

השירותים וללא תכלול צרכיה הייחודיים של כל משפחה, אינה מאפשרת מתן מענה לצרכים הטיפולי של המשפחה כמערכת.

היעדר שירותים מותאמים לצורכי המשפחות הללו הביאו את הנהלת לשכת הרווחה האזורית בדרום העיר ואת הנהלת התחנה לטיפול בילד ובנוער לקדם תכנית בריאות מערכתית, הן בהסתכלות משפחתית והן בהתייחסות לעבודת נותני השירותים.

מטרת התכנית – התפתחות תקינה (פיזית, רגשית, חברתית ולימודית) של ילדים הגדלים במשפחה שבה אחד ההורים או שניהם מתמודדים עם מחלת נפש בתוך הקהילה, החל בגיל הרך, במטרה למנוע מצבי סיכון וסכנה, לצמצם הוצאת הילדים מחוץ למסגרת הבית ולהפחית ימי אשפוז של ההורים.

אוכלוסיית היעד: משפחות שלהן ילדים מגיל ינקות ועד 12, ואחד מן ההורים או שניהם מתמודדים עם מחלת נפש, מטופלים על ידי פסיכיאטר של מבוגרים ומביעים הסכמה להיכנס לטיפול מערכתי. במסגרת כוח האדם כיום מטופלות בכל נקודת זמן כ-20 משפחות (כ-80 נפשות).

שותפים בהפעלת התכנית: הובלה משותפת של לשכת הרווחה האזורית בדרום ירושלים והתחנה לטיפול בילד ובנוער ע"ש אילן של משרד הבריאות. שותפים נוספים: תחנה לבריאות הנפש ע"ש יארוס, סל שיקום מחוז ירושלים, לשכת הפסיכיאטר המחוזי בירושלים, השירות הפסיכולוגי-חינוכי ונציגת ארגון מתמודדים.

הפניות לתכנית: מגיעות משירותים שונים בקהילה (בריאות, בריאות הנפש, מסגרות חינוך, לשכות רווחה).

המענים המוצעים במסגרת התכנית: לכל משפחה נתפרת "חליפה אישית" בהתאם לצרכיה הייחודיים. ההתערבות כוללת הדרכה הורית, טיפול משפחתי, מרכיבים של טיפול נפשי ורגשי ברמות השונות לבני המשפחה, שילוב ילדים במסגרות תומכות בקהילה והתייחסות לצורכי ההורים בתחומי התעסוקה, הניהול הכלכלי, מיצוי זכויות וההשתלבות בקהילה. התכנית מאופיינת בגמישות, ביצירתיות ובגיוון בשיטות הטיפול והמענים הניתנים. היא מתקיימת בבית המשפחה (על סמך ביסוס מחקרי), ושמה דגש על חיזוק הרשתות המשפחתיות והקהילתיות ועל מיצוי המשאבים הרלוונטיים במשפחה, בסביבה ובקהילה.

התכנית מופעלת על ידי אנשי צוות מתחומי העבודה הסוציאלית, הפסיכולוגיה והפסיכיאטריה.

משך התכנית: טיפול אינטנסיבי למשך שנתיים, ולקראת תום השלב האינטנסיבי נבנית מעטפת קהילתית ומשפחתית אשר מטרתה לייצר יציבות לטווח ארוך.

ההתמודדויות הקיימות בטיפול בהורים המתמודדים עם מחלת נפש זוכות להתייחסות כאשר מתרחש אירוע טרגי של פגיעת ההורה בילדיו. במאמר זה אתייחס למאפייני התופעה הן מהיבט של גורמי הסיכון והן מההיבט של מענה אפשרי, המושתת על שיתוף הפעולה בין השירותים השונים המטפלים במשפחות הללו (נושא שנדון בוועדת וינטר ב-2010), אציג תכנית הפועלת כשנתיים באזור דרום ירושלים והמקדמת שינוי במצב הקיים, אתייחס לסוגיות העולות מהשטח ואסיים בהמלצות למדיניות.

קשר משפחתי

כ-29% מנפגעי הנפש בישראל, המקבלים קצבת נכות מהמוסד לביטוח לאומי (כ-104,000 בשנת 2015), הנם הורים לילדים עד גיל 18.

ב-1975 הכריז ארגון הבריאות העולמי כי ילדים להורים עם הפרעה נפשית הם קבוצה בסיכון גבוה לפגיעה התפתחותית ולפיתוח תחלואה נפשית הנובע:

א. מחשיפה לחוסר עקביות בהתנהגות ההורים כלפי הילד.

ב. מחוסר יציבות במשפחה, כתוצאה ממעמסה על משאביה הכלכליים והרגשיים.

ג. מסיכון תורשתי: נמצא קשר בין מחלת נפש של הורים לבין בריאות נפשית ותמיכה חברתית ורגשית אצל ילדיהם, בהשוואה לילדים להורים שאינם חולים.

מחקרים רבים מצאו כי מחלות נפש והפרעות נפשיות בקרב ההורים מגבירות את הסיכון להתעללות ולהזנחה של הילדים. דיכאון, ייאוש, חרדה, הפרעות כפייתיות, סבילות נמוכה למצבי דחק וקושי בשליטה על הדחפים הם גורמים המקשים על התפקוד ההורי ומועצמים גם על רקע של משברים אישיים, משפחתיים וקהילתיים, ובהם הגירה.

המלצות המחקרים מדגישות את הצורך בראיית צורכיהם של ילדים "שקופים" אלו ובהשמעת קולם; בגילוי רגישות לחששות ההורים לפנות לטיפול בשל החרדה שילדיהם יילקחו מהם; בצורך להציע אלטרנטיבות טיפוליות בקהילה שהנן פרטניות/משפחתיות/קבוצתיות ובבניית מערכות תמיכה חברתיות.

היקף התופעה בדרום ירושלים: בלשכות הרווחה באזור דרום העיר מטופלות כ-170 משפחות עם ילדים שבהן לפחות אחד משני ההורים מאובחן כמתמודד עם מחלת נפש או עם הפרעה נפשית.

הבעיה: ההתמקדות הטיפולית של כל אחת מן המערכות (בריאות הנפש של המבוגר, של הילד, סל שיקום ושירותי רווחה) בחלק מבני המשפחה, תוך מתן המענים ללא תיאום בין

הבניית תהליכי העבודה: מודל העבודה מובנה ושיטתי

- ברמת הטיפול במשפחה: בניית תכנית טיפול משפחתית וביצוע הערכות תקופתיות למעקב אחר השגת היעדים שהוצבו.
- הבניית יחסי גומלין בין המערכות: למידת המערכות השונות והתמודדות עם החסמים הרגשיים, התפיסתיים, המקצועיים, החוקיים והבירוקרטיים, תוך הגברת יחסי אמון, הוגנות ומחויבות הדדית.
- ברמת הפעלת התכנית: מתקיימים מפגשים קבועים לקבלת משפחות לתכנית, תכנון והערכת העבודה וכן ועדת היגוי קבועה וליווי של מחקר הערכה.

עלות ומימון

תוספת התקציב הנדרשת לטיפול בכ-80 נפשות עומדת על כ-300 אלף שקל בשנה. מקורות התקציב: משרד הרווחה, עיריית ירושלים ותרומות שגויסו על ידי אגודת ידידי התחנה לטיפול בילד ובנוער.

מדדי הצלחה שהוגדרו

1. בקרב לפחות 75% מן המשפחות תהיה עדות לשיפור בתפקוד ההורי לפחות בממד אחד: טיפול פיזי, התייחסות לצורכי הילדים בהתאם לצורכיהם ההתפתחותיים. 2. על 50% מן הילדים לפחות יתקבלו דיווחים ממסגרות החינוך והבריאות המעידים על שיפור וכן על יציבות במצבם הרגשי והחברתי, או הלימודי או התפקודי היומיומי.

הישגים ותוצאות

התכנית פועלת זה כשנתיים. עד דצמבר 2016 הופנו 53 משפחות, ו-70% מהן נכנסו לתכנית. כ-60% מן הילדים הם בגילי ינקות עד שש, דבר המאפשר את חיזוק היכולת לעבודה מניעתית בגיל הרך הקריטי.

התוצרים עד כה מצביעים על הגברת הפניות הרגשית של ההורים לצורכי ילדיהם ועל התארגנות מיטיבה המאפשרת מענה מותאם לצורכי הילדים, כולל הגברת הקשר של ההורים עם מערכות החינוך והבריאות של הילדים וכן על קביעות והתמדה רבות יותר של ההורה המתמודד בטיפול הפסיכיאטרי, ולצד זה עדות ראשונית להפחתת ימי אשפוז. השפעות חיוביות מעבר לתכנית עצמה: הגברת המודעות בקרב קהילות אנשי הבריאות ובריאות הנפש לצורכי הילדים במשפחות שבהן ההורים מתמודדים עם חולי נפשי ויצירת ערוצי תקשורת פורמליים ובלתי פורמליים בין לשכת הרווחה לבין יחידות בריאות הנפש השונות, המקדמים משמעותית את הטיפול המשותף במשפחות הללו ובמשפחות נוספות.

הסוגיות העולות מן השטח נחלקות לסוגיות עבודה בין מערכות ותפיסות טיפוליות ותקציביות. בהיבט המערכתי סוגיית שיתוף הפעולה בין המערכות. שיתוף הפעולה בתכנית מושתת על רצון הדדי של הנהלות השירותים, שבדיאלוג ממושך התגברו על

חסמים שונים: מגבלות חוקיות בשיתוף מידע, סוגיית ביצוע מחקר הערכה ועוד.

הרפורמה בבריאות הנפש הרחיבה את הסוגיה המערכתית עם כניסתם של נותני שירות חדשים – קופות החולים, שלהן הסמכות להעביר הפניות לטיפול בהתאם לקודים הקבועים בחוק, והמפנות למרפאות חיצוניות בהתייחס למשאבי הטיפול הזמינים בכל קופה.

סוגיות טיפוליות: פערים בהגדרת המושגים "סיכון" ו"סכנה" בפסיכיאטריה ובעבודה סוציאלית. ילדים, בפרט בגיל הרך, עלולים להיות במצב סיכון או סכנה גם אם ההורה המתמודד עם המחלה מתקשה בתפקודי היומיום, אך אינו מהווה סיכון לעצמו או לאחרים.

הבדלים בתפיסות הפרופסיונליות – המודל הרפואי בבריאות הנפש מתמקד בטיפול באדם המתמודד עם המחלה, בעוד שהמודל הפסיכו-סוציאלי במערכות הרווחה מתמקד במערכת המשפחתית.

סוגיית התקצוב: הזכאי לסבסוד מבחינת משרד הבריאות הוא האדם המתמודד, בשעה שמשרד הרווחה מעביר תקציבים לטיפול משפחתי. מכאן עולה הפער בין הכרה מקצועית של משרד הבריאות בחשיבות התכנית לבין הנכונות להשתתף במימונה.

המלצות מדיניות

יש לפעול להעלאת המודעות בקרב המשפחות לגבי אפשרויות הסיוע הטיפולי והתמיכתי. נכון יהיה להסדיר את שיתופי הפעולה בין מערכות בריאות הנפש והרווחה במטרה ליצור מודל עבודה שניתן יהיה להכלילו עבור משפחות נוספות של הורים מתמודדים, והמבוסס על הערכת צורכי המשפחה המשותפת לאנשי המקצוע השונים ולבני המשפחה עצמם.

מוטב שכל המשרדים המעורבים בתכנית ובתקצובה על בסיס קבוע יכירו זה את זה.

יש להרחיב את השיח עם קופות החולים במטרה להרחיב הסתכלות מערכתית של רופאי משפחה המפנים לטיפול וליצור הגדרה אחידה, המוסכמת על המערכות ועל אנשי המקצוע הפועלים בהן, למושגים "סיכון" ו"סכנה" בהיבט משפחתי-מערכתי.

כמובן שאי אפשר ליישם תכנית זו מבלי לבצע הערכת עלויות תקציביות: בחינת עלות הפעלת התכנית לאורך זמן, בהתייחס לעלות הכספית הנחשבת מהוצאת ילדים למסגרות חוץ-ביתיות ומהפחתת ימי אשפוז וכן מהגדלת הכנסות ההורים (מתעסוקה וממיצוי זכויות), המפחיתה עזרות כלכליות.





פתרון לבוגרי פנימיות הרווחה בישראל¹



הרווחה המקומיות, ושהות הילדים בפנימייה היא בדרך כלל לטווח ארוך, עד יציאתם לחיים הבוגרים בגיל 18.

הבוגרים נמצאים בשלב "הבגרות הצעירה" (הנקרא גם "בגרות בהתהוות"), הכולל את גילאי 18-25 ומובחן כשלב התפתחותי. בשלב זה על הפרט לקבל החלטות אישיות בעלות השלכות נרחבות על עתידו, תוך שהוא נמצא מחוץ למסגרת תמיכה פורמלית וללא כתובת ברורה לעזרה. תקופה זו, המאופיינת בטשטוש גבולות, בבלבול ובחוסר ודאות, מציבה אתגרים קשים העלולים לעורר מצבי סיכון אצל כל צעיר או צעירה, ועל אחת כמה וכמה לצעירים באוכלוסיות החסרות משאבים אישיים וסביבתיים.

בהשוואה לצעירים אחרים בני גילם, בוגרי הפנימיות של משרד הרווחה נמצאים במצב של פגיעות ופגמים פתוחה נמוכה משלוש סיבות עיקריות:

- הבוגרים מאופיינים כנעדרים **הון אישי להתמודדות**: הם הוצאו מביתם על ידי המדינה בהיותם ילדים, הם בעלי רקע סוציו-אקונומי נמוך, חוויות החיים שלהם טראומטיות והיציאה שלהם לחיים בוגרים מלווה במטען כבד של בעיות ומצוקות רגשיות, פסיכולוגיות וכלכליות.
- היציאה מן ההשמה **מתאפיינת בהיעדר מסגרת ביתית תומכת ויציבה**: בוגרי ההשמה חייבים לעזוב את מסגרת ההשמה בגיל 18, בתקופה של צומת קריטי של החלטות לגבי עתידם, ולהגיע להישגים של חיים עצמאיים מבחינת פרנסה, עצמאות ודירה; כל זאת תוך זמן קצר יותר ובהיעדר עורך משפחתי.

בוגרי פנימיות הרווחה בגילים 18-23 בישראל, שהם לרוב חסרי עורף משפחתי ותמיכה הורית וכלכלית, מתקשים להשתלב באופן מיטבי בחיים הנורמטיביים, דבר המתבטא בקשיים במציאת קורת גג ותעסוקה יציבה, ברכישת השכלה ובהימנעות מהסתבכות עם רשויות החוק. הקושי נובע מהיעדר ברצף של תמיכה בשירותים בסיסיים, כגון תמיכה הורית וקורת גג ראויה ויציבה, מקשיים רגשיים ומריבוי זירות להתמודדות יומיומית בצומת מרכזי בחיי הבוגרים. מצב זה מגדיל את האי-שוויון ומנציח את העוני הרב-דורי בישראל.

מספר בוגרי פנימיות הרווחה בכל שנה הוא 1,300, וסך מספר הבוגרים בגילים 18-23 בכל שנה הוא 6,650 (על פי הערכה של כותבת המאמר, המתבססת על "נייר עבודה מספר 70 – ילדים נפגעי התעללות והזנחה ובמצבי סיכון ומצוקה המטופלים במסגרות חוץ ביתיות ובקהילה" [שמעוני, בנבנישתי 2012:8], שחקר את אוכלוסיית בני ה-19 בישראל בשנת 2008, ובהתבסס על שנתון סטטיסטי לישראל 2010, מס' 61, לוח 7.11 – "ילדים בני 1-18 שנים המסודרים במסגרות טיפוליות מחוץ לבית במימון משרד הרווחה").

השמה חוץ-ביתית בישראל

בוגרי פנימיות הרווחה הוצאו מביתם בהיותם ילדים/נערים עקב הערכה ששהותם בקרב משפחתם חושפת אותם להזנחה ולפגיעה פיזית או רגשית, או שהיא מהווה סכנה להוריהם. ההשמה מתבצעת על ידי ועדות לתכנון טיפול והערכה בלשכות

1 נכתב בהתבסס על נייר המדיניות: "תכנית לשילוב בוגרי פנימיות משרד הרווחה בחברה הישראלית", שנכתבה על ידי טליה שלם ורימונה חן והוגשה לפרופ' מומי דהן ולד"ר חן ליפשיץ בתכנית הבכירים לתואר שני במדיניות ציבורית.



כתפי המדינה (נחשון-גליק, 2015; קטן, 2009; לבל, 2008; מידות, 2011).

ניתן לומר שהיעדר טיפול ראוי בבעיה מגדיל את האי-שוויון בישראל ומנציח דור שני ושלישי של עוני ושל משפחות הרוסות. כמו כן, חוסר הטיפול בבעיה מהווה פגיעה בחוסנה ובלכידותה של החברה בישראל.

כמו כן, קושי זה מנבא השלכות שליליות על השתלבות חברתית גם בגילים מאוחרים, והבוגרים עלולים לסבול ממצוקות נפשיות וכלכליות, מהמשך קשיים תעסוקתיים, מהסתמכות על סיוע ציבורי, ממחסור בקורת גג, מהסתמכות בפלילים ומתפקוד לקוי כהורים.

ולסיום, מחקרים מראים כי צעירים הנשארים בחסות שירותי הרווחה לאחר גיל 18, נוטים להיות בעלי סיכויים גבוהים יותר להשתלבות מיטבית בחברה, לפיתוח יכולותיהם ואישיותם ולמימוש הפוטנציאל שלהם.

המדיניות הקיימת היום

הפעולות שנעשו עד היום לא היו בבחינת מדיניות כוללת ואחידה; גופים רבים, עמותות המגזר השלישי ומשרד הרווחה אינם פועלים תמיד בתיאום ביניהם, ולעתים פעילותם נעדרת ראייה מקיפה של צורכי הצעירים. כמו כן, מעורבות הממשלה והרשויות המקומיות בסיוע הייתה מצומצמת. מעבר לכך, אין מידע ומחקר מקיפים על אוכלוסייה זו שיסייעו לקביעת מדיניות אפקטיבית, ולכן תוצאות הפעולות שנעשו לא היו מספקות ולא הביאו לתוצאות יעילות (קטן, 2009; בנבנישתי ומגנוס, 2008).

בימים אלה ממש, בהתאם להחלטת ממשלה, הושקה "תכנית יתד" – תכנית לאומית לצעירים במצבי סיכון, שחלקם הם

• הסביבה החברתית מאופיינת בהיעדר תמיכה רגשית וחברתית: לאחר עזיבת המסגרת הבוגרים מתמודדים עם רמת תמיכה נמוכה מסביבתם החברתית, מאחר שמחד, הם אינם יכולים להישען על תמיכה ממשפחתם עקב קשיי המשפחה עצמה והריחוק שנוצר ממנה בעקבות ההשמה, ומאידך, לרוב הם מתקשים להיעזר גם בתמיכת החברים, שברובם הם חברים להשמה שהתפזרו והם עצמם בעלי יכולת תמיכה מועטת.

למעשה, המשמעות היא שבוגרי פנימיות הרווחה בימינו, שרבים מהם חסרי עורף משפחתי וחסרי קורת גג, הם בגדר יתומים גם אם אף אחד מהוריהם לא נפטר וגם אם הם מעל גיל 18.

מדוע נדרשת התערבות מדינית?

מדינת ישראל לקחה על עצמה את ה"הורות" לצעירים אלו במהלך ילדותם, וכמו שהורות "טבעית" אינה מסתיימת בגיל 18, כך גם המדינה אינה יכולה לסיים את אחריותה ועליה להמשיך במתן רצף של שירותי הורות לבוגרי פנימיות הרווחה באותה מסגרת שאליה הוצאו מביתם בהיותם ילדים.

היעדר מדיניות הולמת למענה על צורכי בוגרי פנימיות הרווחה היא בעיה שהחברה הישראלית צריכה להכיר בה ולפעול למענה. רבים מן הבוגרים מצויים במצבי סיכון, סובלים מאיכות חיים נמוכה וזקוקים לתמיכה ולסיוע. כמו כן, כתוצאה מאי-השתלבותם החברתית ומהדרתם, ובייחוד אם הם מעורבים בפלילים, הם עלולים לסכן את עצמם ואת סביבתם, ותפקודם התקין כהורים עלול להתערער. נוסף על כך, אי-השתלבות של הצעירים במסגרות הולמות עלולה להביא לאובדן של הון אנושי וחברתי יקר, ואף להוביל לנטל כלכלי-חברתי כבד על



בוגרי פנימיות, לקידום מיצוי הפוטנציאל של הצעירים ולקידום השתלבותם ותרומתם לחברה.

הגדרת הבעיה

היעדר רצף של שירותי רווחה לבוגרי פנימיות הרווחה בגילים 18-23 ואי-אספקת קורת גג ותמיכה הורית בצומת קריטי בחייהם, עלולים לפגוע בהשתלבותם בחיים הבוגרים.

שני החסרים הקריטיים הדורשים סיוע והתערבות של המדינה הם **תמיכה רגשית-הורית וסיוע בפתרונות דיור**, המהווים תנאים בסיסיים הכרחיים המאפשרים צמיחה, התפתחות אישית והשתלבות נורמטיבית במסגרות השכלה, בשוק העבודה ובחיים החברתיים והאישיים.

הפתרון המוצע: "גשרים" – רצף במתן כתף לחסרי עורך משפחתי

בוגרי פנימיות הרווחה ימשיכו להתגורר עד גיל 23 במתחם מסגרת ההשמה בכל מקום ברחבי הארץ שבו סימו למוד או במתחמים קיימים קרובים שאינם בשימוש. הפתרון יינתן ל-3,900 מן הבוגרים, המהווים כ-59% מן האוכלוסייה הנפגעת, על פי דירוג לנזקקות שייקבע בהתאם לקריטריונים של ועדה ייעודית. מסגרת זו תספק קורת גג, תמיכה הורית והכוונה של אנשי טיפול מן הפנימייה בנושאי הגיוס לצה"ל והשירות בו ובהקניית כישורים להשתלבות מיטבית בחיים העצמאיים, כגון בחירת מסלול להשכלה גבוהה, מציאת תעסוקה ומציאת פתרונות דיור המשכי. נוסף על כך, אנשי הטיפול יפנו את הבוגרים לקבלת שירותי טיפול רגשיים בקהילה במידת הצורך. האחריות לביצוע תהיה בידי משרד הרווחה, והיישום יהיה בידי הפנימיות והארגונים המופעלים על ידן.

ההשערה היא שמכיוון שהבוגר ימשיך במסגרת שבה גדל בשנים האחרונות, שבתוכה יש לו קורת גג ראויה ויציבה בסביבה חברתית מוכרת ועם צוות מדריכים מוכר המספק תמיכה הורית-רגשית, יתאפשר לו למצות את הפוטנציאל האישי שלו יחד עם מיצוי גבוה של זכויותיו, ובכך תתאפשר לו השתלבות מיטבית בחיי היומיום בסבירות גבוהה מאוד. הפתרון המוצע יאפשר את צמצום הפער באמצעות מתן שוויון ההזדמנויות בין בוגרי

הפנימיות לבין שאר הצעירים בגילים 18-23 באוכלוסייה, דבר שיתרום לצמצום האי-שוויון והעוני בישראל.

נוסף על כך, מהערכות של חלופות דומות בעולם עולה כי השקעה בצעירים מנבאת רווחה חברתית (המתבטאת בגידול התוצר המקומי) של פי חמישה עד תשעה שקלים על כל שקל שהושקע בצעיר, דבר הנובע מהגדלת ההכנסות ממסי הכנסה ומהגדלת כוח הקנייה של האוכלוסייה, וכן מחיסכון באכיפה ובענישה לפעילות עבריינית ומצמצום הוצאות רווחה עתידיות.

כמו כן, על סמך ממצאים שהתקבלו ממחקרים אמפיריים בעולם, בפתרון זה כ-77% ממספר הבוגרים המשתתפים בתכנית יגיעו למיצוי זכויות מלא במימוש פתרון ה"גשרים".

העלויות של פתרון ה"גשרים" כוללות עלויות הקמה חד-פעמיות לרכישת מבנים יבילים ועלויות שוטפות (ראו בטבלה לעיל).

בוגרי פנימיות הרווחה, שהם חסרי עורך משפחתי, בעלי קשיים רגשיים ומצויים בתקופת בגרות בהתהוות – צומת קריטי ומרובה קשיים והתמודדויות – משולים בעיני ליתומים, גם אם אף אחד מהוריהם לא נפטר וגם אם הם בני למעלה מ-18. פתרון "גשרים" יאפשר לבוגרים אלו להישאר בסטטוס קוו של עולמם, בתוך מסגרת מוכרת ומכילה שבה הם גדלו וחונכו, ולהמשיך ולקבל את רצף השירותים והתמיכה שהם ראויים להם כמו כל צעיר אחר, וזאת מבלי שיצטרכו להתמודד, במצבם, עם בירוקרטיה, התניות והתרוצצות אינסופית למימוש זכויות בכמה מישורים (תמיכה הורית, אספקת קורת גג, קיום בסיסי ועוד) התלויים בלשכות הרווחה ובתקציבי הרשויות המקומיות; כל זאת בתקופה שבה הם עסוקים בהחלמה מטראומות העבר, כשאין בכוחם להשקיע משאבים רגשיים למיצוי זכויותיהם.

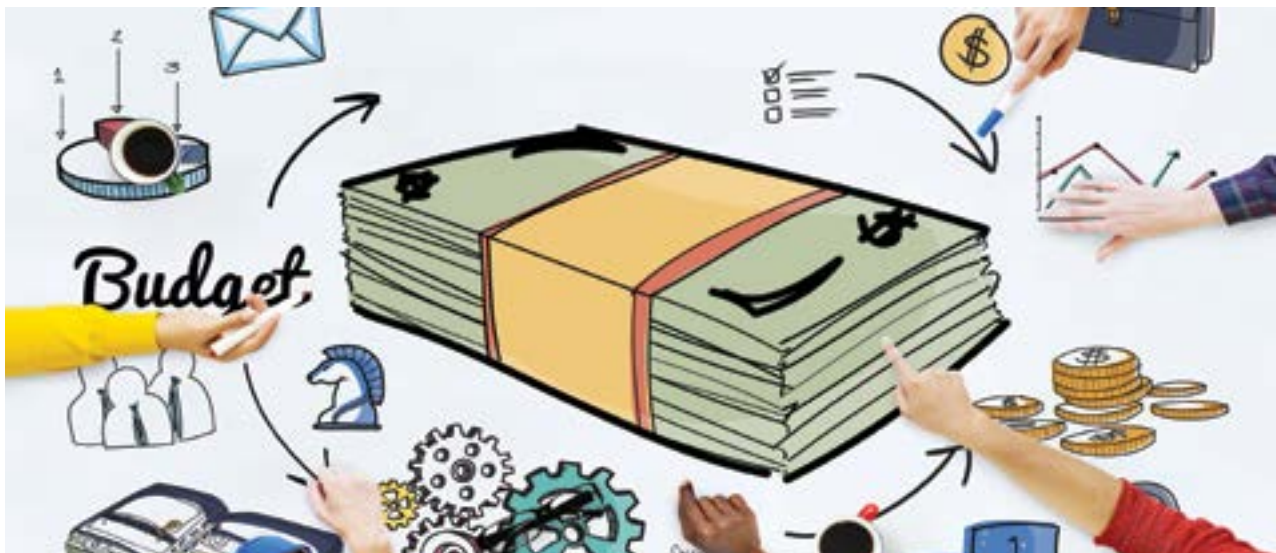
פתרון זה מגדיל בעשרות מונים את האפשרות למיצוי זכויות של בוגרי הפנימיות, ובכך מאפשר להם שוויון הזדמנויות מלא וממשי, שיוביל אותם להשתלבות מיטבית בחברה הישראלית תוך מיצוי הפוטנציאל האישי שלהם. זה יצמצם את האי-שוויון ואת העוני הרב-דורי, ויתרום באופן מרבי לרווחה החברתית ולחוסנה ולכידותה של החברה בישראל.



עלות יחידה	עלות כוללת במילוני שקלים
הקמת מבנים יבילים 1950 חדריים (זוג בחדר) 650 קרוואנים	50,000 ₪
50 אנשי צוות	7,752 ₪ שכר מדריך הוראה לפי השכר הממוצע בענף החינוך 2015
החזקת תלמידים בפנימייה	1,120 ₪ – לפי תעריפי הרכיבים בסל לאור לחודש לחניך, תשע"ה 15/2014 (פנימייה רגילה, 50% מתעריף מלא)



הצעה לייבוא מדיניות שיתוף לניהול התקציב הציבורי



ד"ר הולי רוסון גילמן מ-Ash center באוניברסיטת הרווארד, שחוקרת את השפעת שיתוף ציבור על חזוק הדמוקרטיה, כותבת על ה-PB כי תקצוב השתתפותי הוא תהליך של קבלת החלטות חוזרת (דמוקרטיה דליברטיבית) שלפיו האזרחים מדברים בפומבי על חלוקת המשאבים הציבוריים המוגבלים, ומגיעים להחלטות אשר מיושמות.

זהו הליך דמוקרטי שבו חברי הקהילה מחליטים ישירות כיצד להשקיע חלק מן התקציב הציבורי של הרשות. רוב המקומות שבהם מופעלת השיטה הם רשויות מקומיות, אך ניתן למצוא PB גם במחוזות, מדינות, רשויות דזור, בתי ספר, אוניברסיטאות, קואליציות וגופים ציבוריים אחרים.

PB בעיריית פריז

PB החל בפריז תודות לראשת העיר אן אידלגו, שעוד במהלך קמפיין הבחירות שלה לפני 2014 הבטיחה שתפעיל PB בכל רחבי פריז. באותו זמן היו בפריז 20 מחוזות, ורק מחוז אחד ניסה להפעיל PB, אך ללא הצלחה יתרה. באפריל 2014, לאחר זכייתה בראשות העיר פריז, אן אידלגו יזמה חוק שלפיו 5% מתקציב העירייה יוקצו בהתאם לשאיפות תושבים ולהחלטתם. הסכום הכולל אשר הוקצה ל-PB הוא 500 מיליון יורו, שיתפרסו על פני שש שנים (עד מועד הבחירות הבאות לעירייה), והוא נועד כולו לפיתוח העיר על ידי יוזמות של תושבים ולא לתפעול השוטף.

לאחר בחירתה אידלגו הקימה צוות ביצועי שיצר פלטפורמה דיגיטלית ויצא עם פיילוט של PB וברשותו 20 מיליון יורו. ההצלחה הייתה כבירה, והצוות החל להתכונן לקראת תהליך מורכב יותר ב-2015, לקראת תקציב 2016.

אחד הרעיונות המעניינים ביותר לשיתוף ציבור אמיתי הוא תקציב משתף - Participatory Budgeting (PB). הוא דרך שונה לניהול תקציב ציבורי, המאפשרת מעורבות מלאה של אזרחים בהחלטות תפעוליות של הרשות. זהו תהליך דמוקרטי שבו חברי הקהילה מחליטים ישירות כיצד להשקיע אחוז מסוים מתקציב הרשות לטובת הרשות. PB מאפשר לאזרחים משלמי המסים לעבוד עם הרשות כדי לקבל החלטות תקציביות המשפיעות בצורה ישירה על חייהם. התהליך נוסה לראשונה בעיריית פורט אלגרו בברזיל, וכיום מונהג ביותר מ-1,500 מקומות ברחבי העולם. PB החל בפריז תודות לראשת העיר אן אידלגו, שעוד במהלך קמפיין הבחירות שלה לפני שנת 2014 הבטיחה שתפעיל PB בכל רחבי פריז, ואכן כך עשתה וממשיכה לעשות. האם תקציב משתף, כפי שהוא בא לידי ביטוי בעיריית פריז, יכול להוות כלי לשיתוף ציבור גם אצלנו, ברשויות המקומיות? ואם כן, כיצד?

בשנת 1989, בעיר הנמל פורטו אלגרו בדרומה של ברזיל, המונה כמיליון וחצי תושבים, התחולל שינוי אדיר כאשר ראש העיר אוליביו דה אוליביירה דוטררה הפעיל לראשונה תקציב משתף על 20% מתקציב העירייה. מהלך זה הפך כיום לתנועה עולמית המונה למעלה מ-1,500 מקומות ברחבי העולם. מהו תקציב משתף? איך זה מתבטא בתקציב ענק כמו זה של עיריית פריז? האם מהלך זה יכול להתאים לכל רשות מקומית? מהם הקריטריונים?

תקציב משתף - Participatory Budgeting (PB)

אחד הרעיונות המעניינים ביותר לשיתוף ציבור אמיתי הוא תקציב משתף - Budgeting Participatory (PB). הוא דרך שונה לניהול תקציב ציבורי המאפשרת מעורבות מלאה של אזרחים מן השורה בהחלטות תפעוליות של הרשות.

התהליך כפי שהוא מתבצע בפריז

התהליך אורך 12 חודשים ומתחיל לפני כתיבת התקציב לשנה הבאה.

שלב א - רעיונות למיזמים

העירייה מבקשת רעיונות שונים למיזמי פיתוח בשתי רמות: מיזמים לפריז כולה ומיזמים ברמת הרובע הספציפי. שלב ההצעות פתוח לכול, גם לתושבים וגם לחברות מסחריות. התהליך מנוהל באתר אינטרנט שאותו פתחה העירייה לטובת ה-PB ושבנו ניתן להציע הצעות, לקרוא ולהגיב על הצעות אחרות. במהלך שנת 2016 שכללו את השיטה וארגנו סדנאות הכשרה לתושבים שבהן ישבו שכנים וקיבלו כלים כיצד לבחור מיזם שיתאים לתהליך. כמו כן, הוצעה אופציה להתחבר למיזם קיים במערכת ובכך לחזק אותו.

שלב ב - סינון

זהו שלב סינון ההצעות, המתבצע על ידי כ-300 אנשי מקצוע בעירייה. כל הצעה עוברת בחינת היתכנות טכנית, ביקורת חוקית ובדיקת התאמה לאג'נדה העירונית, וכן אם ההצעה/מיזם עונה על ההגדרות של מיזם לטובת הציבור. ההצעות עוברות אז למחוזות, ושם יושב צוות הכולל מומחים, נציגי ציבור, נציגי שכונות ועוד, אשר מצמצמים את הצעות שהוגשו להצבעה.

הצעות שונות נפסלות גם בשל קושי הנדסי ומיזמים שלא יעמדו בביקורת משפטית, או משום שהן סותרות את מדיניות העירייה בתחומים כמו תחבורה, זיהום אוויר, תכנון עירוני ועוד.

התהליך מתבצע בשקיפות מלאה, כך שמציע המיזם מקבל הודעה מפורטת מדוע המיזם שלו לא עבר לשלב הבא, והמידע מופיע בצורה גלויה ביותר באתר האינטרנט של ה-PB.

שלב ג - קמפיין והצבעה

העירייה נתנה כלים ליצירת קמפיין למגישי המיזמים שנבחרו: דף אינטרנט שבו מוצג הקמפיין, ערכה לייצור פליירים ופרסומים ועריכת אירועים ציבוריים שבהם בעל הרעיון יכול להסביר את היוזמה שלו ומדוע כדאי לבחור בה. כל תושב מורשה לבחור בעשרה מיזמים לפריז כולה ובעשרה מיזמים לרובע שבו הוא מתגורר. ישנה אפשרות להצבעה מקוונת או ברחובות - עגלות הצבעה אשר פרוסות בכל רחבי פריז במהלך עשרת ימי ההצבעה.

התושבים אינם צריכים לזהות את עצמם באמצעות פתקי בחירה, והם צריכים לספק רק פרטים בסיסיים כמו שם, כתובת, כתובת דוא"ל וכדומה. כאשר נשאל מר אנטלין איך העירייה מתמודדת עם שקרים או הצבעות כפולות הוא ענה: "אנחנו מבקשים לפתח את האמון של התושבים בעיריית פריז, אז גם אנחנו צריכים להאמין לתושבים".

ב-2014 השתתפו כ-40 אלף בוחרים וב-2015 כבר השתתפו 67 אלף בוחרים. שמונה מיזמים מתוך 77 המיזמים הכלליים נבחרו ו-180 מיזמים מתוך 547 המיזמים הרבעיים. מיזמים אלו נכנסו לתהליך ביצוע בתחילת שנת 2016.

תקציב משתף ורשויות מקומיות

שיטה העבודה עם PB מעט שונה מן השיטות במקומות השונים בעולם, אך לכולן בסיס רעיוני דומה: התושבים חושבים על רעיונות כיצד לנצל את התקציב המוצע בתכנית, מתנדבים המתמחים בבניית תקציב מפתחים הצעות כלכליות כיצד יהיה ניתן ליישם את הרעיונות של התושבים ברמה הכלכלית, התושבים מצביעים על הצעות והרשות מיישמת את המיזמים הנבחרים. לדוגמה, אם חברי הקהילה מזהים מקומות בילוי כעדיפות גבוהה, הנציגים שלהם יכולים לפתח הצעה לשיפוץ מגרש כדורסל. התושבים יכולים להצביע לטובת הצעה זו או אחרת, ואם מגרש הכדורסל מקבל ניקוד מצביעים גבוה ונבחר כמיזם לביצוע, העירייה משפצת אותו. כך ישנה השפעה ישירה של התושבים על מה שמתבצע באמצעות התקציב של הרשות.

ללא כל ספק, התקציב המשלב מאפשר שיתוף ציבור ברמה הגבוהה ביותר, את הגברת האמון של התושבים ברשות ובעומדים בראשה, שקיפות, מניעת שחיתות והרגשה קולקטיבית מחוזקת, ההכנסות ממסוי גדלות והעיר והתושבים מרוויחים. אין כל ספק שאם רשויות מקומיות ייקחו על עצמן תהליך מיוחד זה, הרשויות רק ירוויחו.

מדובר בכלי נהדר, אך כדי שהתהליך יצליח, יש צורך בכמה קריטריונים בסיסיים שבלעדיהם הוא לא יוכל להצליח.

- ראש רשות המאמין בתהליך ודוחף אותו קדימה.
- יכולת כלכלית להנעת התהליך וכן סכום שנתי לטובת מיזמים שאינם נצרכים בהכרח על ידי הרשות.
- כלים טכנולוגיים ושימושיים על מנת לבצע את החינוך, הפרסום וההצבעה.

ראש הרשות

במקרי הבוחן של פורט אלגרו ופריז התהליך התחיל משום שראשי העיר האמינו בו ודחפו אותו קדימה. ללא דמות ראשית שהחליטה להניע את התהליך, זה לא היה קורה. כיום אנו מכירים תהליכים שמתחילים גם מלמטה, מן החברה הציבורית שמשפיעה עד למקבלי ההחלטות, אולם תהליך זה הוא אטי יותר ויצלח רק בסיטואציות מסוימות.

יכולת כלכלית

את היכולת הכלכלית יש לחלק לשניים: 1 - השקעה כספית בהנעת התהליך ובהובלתו - אנשי צוות, פרסום, אתר ייעודי, חינוך הציבור, הסברה, אספות כלליות, סרטונים ועוד. 2 - היכולת "לוותר" על אחוז מסוים מן התקציב השנתי לטובת מיזמים ציבוריים. יש להבין שמיזמים אלו אמנם עוברים סינון של הרשות, אולם איש לא מבטיח שהם בתעודף של הרשות לביצוע.

התקציב של עיריית פריז ל-2016 עמד על 9.3 ביליארד יורו, תקציב ענק עם יתרה תקציבית של 639 מיליון יורו, דבר אשר מאפשר בקלות רבה גם את סעיף 1 וגם את סעיף 2. רשות



Bishop, P., & Davis, G. (2002). Mapping public participation in policy choices. Australian Journal of Public Administration, 61(1)

Dias, Nelson et al., (2014) "Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting worldwide"

Lawndes V., Lawrence P. and Stoker G. (2001). Trends in Public Participation Part 2 – Citizens Perspectives. Public Administration 79

<http://openbudgets.eu/assets/deliverables/D7.1.pdf>

<https://www.participatorybudgeting.org/what-is-pb/>

<https://api-site.paris.fr/images/79972>

https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/4_-_presentation_pb_in_paris_brussels_5.11.15.pdf

<http://openbudgets.eu/post/2016/04/26/challenges-around-participatory-budgeting/>

<https://blog.bulbintown.com/participatory-budgeting-paris/>

<http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf>

<http://www.shatil.org.il/node/133>

שבה התקציב לחוץ וכל שקל צבוע¹ (במיוחד לאור הקיצוצים התקציביים במשרד הפנים לתקציבי הרשויות בתקציב 2017), תתקשה מאוד לשים בצד סכום משמעותי להתחלת התהליך וכסף למיזמים.

כלים טכנולוגיים ושימושיים

יש צורך ברשות עם יכולות דיגיטליות טובות, אתר חדיש, אמצעי מדיה חברתית ואפליקציה כדוגמת ה-ctconnect, כדי לאפשר לרשות לעמוד בקשר רציף עם התושבים, לבצע הצגה המונית של המיזמים השונים ולעדכן באופן מקוון לגבי ההתקדמות בכל שלב.

לסיכום

הרעיון מדהים, הביצוע אפשרי, ואתם, ראשי הרשות, "אם תרצו, אין זו אגדה".

מקורות:

וקסמן, א. בלאנדר, ד. ואריאן, א. (2002), דגמים של שיתוף אזרחים. המכון הישראלי לדמוקרטיה. ירושלים.

א. צ'רצ'מן וא' סדן (2003) "השתתפות הדרך שלך להשפיע". הקיבוץ המאוחד.

Arenstein S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. AIP Journal, Vol. 35, No. 4



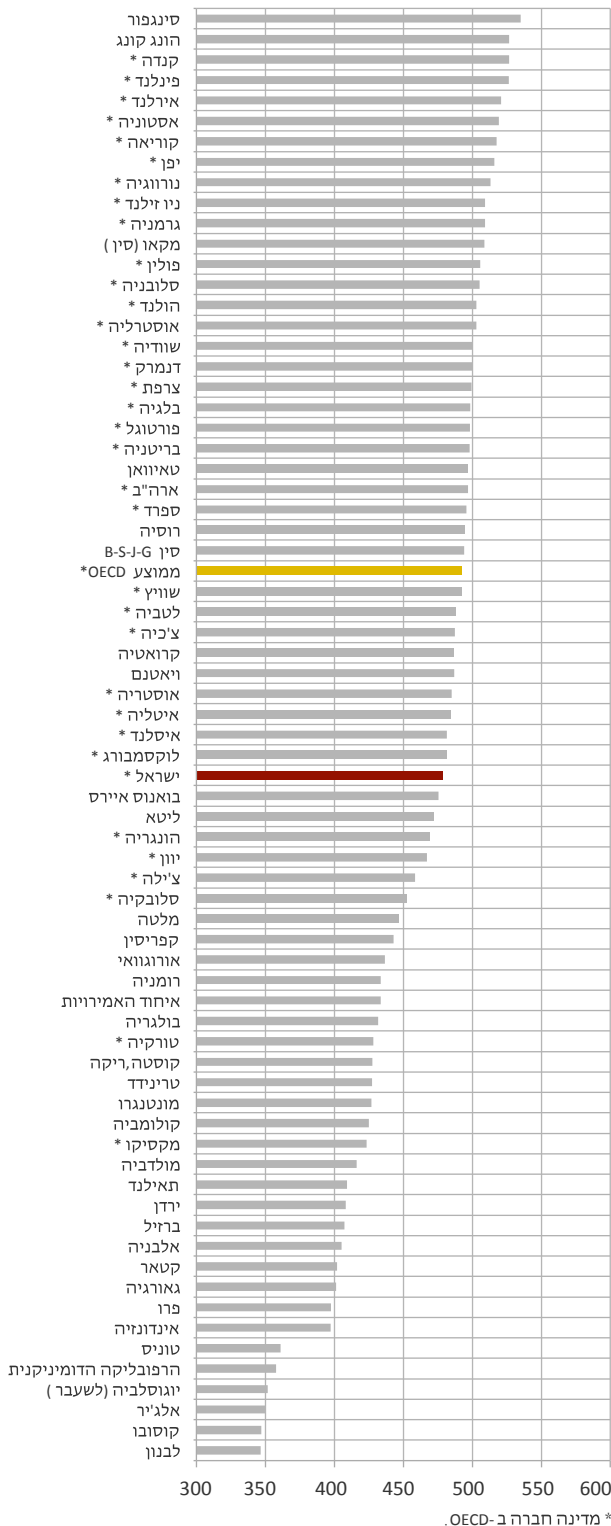
1 כסף המיועד לשמש סעיף תקציבי מסוים ואשר אינו יכול לעבור בין סעיפים.





בלי עברית אין תרבות לאומית ישראלית!

תרשים 1: אוריינות קריאה – ממוצעים לפי מדינות ושוויות כלכליות



העברית היא שפת המדינה בישראל, ומתוקף תפקידה היא בעלת כוח השפעה לא מבוטל על תחומים רבים – חינוכי, תעסוקתי-כלכלי ומדיני – ואפילו על בניית תרבות לאומית במדינה.

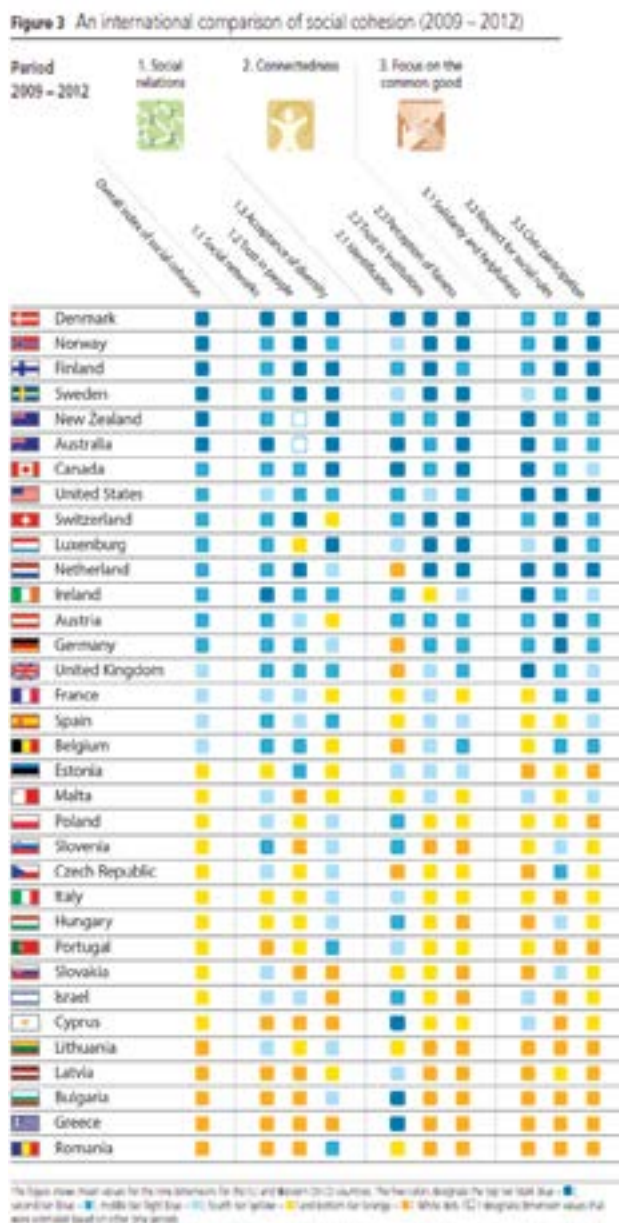
בתקופת קום המדינה קנתה לה העברית מעמד עליון שהושגת על עקרונות אידיאולוגיים (אלפי-שבתאי, 1999). היא נתפסה כלשון התרבות של העם היהודי החוזר לארצו, וננקטה מדיניות לשונית טהרנית שדגלה בלשון המקורות (בעיקר התנ"ך) כמודל לחיקוי בקביעת תקן לשוני במערכת החינוך, במוסדות להשכלה גבוהה, במוסדות הממשלה ובמרחב הציבורי. ואולם, התמורות התרבותיות והחברתיות שחלו בעולם, ובעקבות זאת אף בישראל, גרמו לתפנית חדה. קידום זכויות הפרט והעצמת הליברליזם והאוניברסליזם הובילו לשינויים אף בתפיסת הלשון: לא עוד שימוש בעברית כלשון האומה וכשפה המלכדת את הכלל, אלא כאמצעי תקשורת בין-אישית גרידא, שהתרוקן מתוכנו הלאומי-תרבותי. בקצה תפיסה זו יש לציין את סברתו של פרופ' גלעד צוקרמן, שלפיה ה"ישראלית", כך הוא קורא לעברית, היא בת 120 שנה ונולדה כשפת כלאיים שמית-אירופית ששורשיה הם היידיש, הגרמנית, הערבית, האנגלית, העברית הקדומה ועוד, וכלליה הם אלו שקובעים דובריה (צוקרמן 2008), ועוד מאמרים רבים פרי עטו של המחבר; דהיינו, מתן תעודת כשרות לא רק למילים המהגרות, אלא אף לכללים הרפורמיים והליברליים, שבינם לבין העברית היהודית אין קורטוב של דמיון.

בן-גוריון מתהפך בקברו!

תפיסה פלורליסטית זו, שקטעה את העברית משורשה היהודי, נתנה את אותותיה במערכת החינוך. עם השנים הוראת השפה מתנתקת מן העברית הקדומה, והשפה אינה נלמדת עוד בזיקה ללשון המקורות. למה הדבר דומה? להוראת המתמטיקה ללא שינון לוח הכפל. במילים אחרות, גישת הוראה זו פוגעת בהעמקת השפה ובהבנתה ובשליטה בתפקודי השפה. לפגם זה יש ביטוי במבחן פיז"ה הבין-לאומי, הבודק בין השאר את יכולתו של התלמיד להבין טקסטים כתובים, לעשות בהם שימוש כדי להשיג את מטרותיו, לפתח את הידע ולמצות את הפוטנציאל האיש. בשנת 2015 ממוצע הציונים באוריינות הקריאה בישראל נמוך מממוצע ה-OECD, וכך המצב אף ב-2006 וב-2012. ב-2015 הציון הממוצע של ישראל הוא 479 נקודות, לעומת 493 בממוצע ב-OECD. ישראל מדורגת במקום ה-37 מבין 72 המדינות שהשתתפו במחקר (ראו תרשים 1 להלן).

העברית הלאומית-היהודית שדיברו בן-גוריון ועמיתיו פינתה את מקומה לעברית החברתית-תקשורתית, שבה "מורידים נעליים" ולא "חולצים נעליים", ובה הביטוי "אוו מיי גוד" לקח את מקומו של "אלוהים אדירים!" ו"שטויות במין עגבניות!" סילק את "הבל הבלים!". תפיסה חברתית-ליברלית זו אינה מאפשרת למערכת להתרומם ולהכשיר בוגרים המתפקדים

תרשים 3: השוואה בין-לאומית ללכידות חברתית (2009-2012)



הכלכלי והמדיני. הרשות תערוך תכנית לאומית להוראת העברית ותקדם את יישומה בקרב העולים וערביי ישראל. תכנית זו תותאם לאוכלוסיית היעד ותקנה לה כלים להשתלבות תעסוקתית-חברתית מיטבית תוך בניית ערכים תרבותיים משותפים של כבוד לזולת, סולידריות חברתית ועוד. הרשות תעבוד בשיתופי פעולה עם משרד החינוך, בתי הספר ומוסדות חינוך לגיבוש יוזמות חינוכיות וחברתיות לחיזוק השפה הן כמרכיב לאומי-יהודי והן כמרכיב תקשורתי-חברתי לפיתוח ערכי הסובלנות וההכלה ולהעצמת הלכידות החברתית. כמו כן, הרשות תופקד על קידום הצעות חקיקה שיש בהן כדי לשרת את מטרות הרשות ולעגן בחוק את פעילותה.

על השפות הרשמיות, אלא על נגישות השפות לדובריהן, ומדברי השופט חשין (בג"ץ עדאלה, עמ' 428, פסקה 10) אנו למדים שהמושג "שפה רשמית" המצוי בכותרת המשינית של החוק הוא מושג רב-משמעי, ותחום פרישתו משתנה לפי שיטת המשפט.

מכל מקום, בעולם הנאור נוהגים להכריז מפורשות על השפה הרשמית (או השפות הרשמיות) של המדינה. למשל, בצרפת החוק קובע ש"השפה הצרפתית היא שפת הרפובליקה הצרפתית", וכך גם בקנדה ובמדינות אחרות. החסר הקיים בחוק הישראלי, הן ביחס למעמדה הרשמית של השפה והן בנוגע להשלכות של מעמד זה במרחב הציבורי, כגון שפת ההוראה במוסדות להשכלה גבוהה, שפת השילוט והפרסומים, שמות החנויות והחברות ועוד, פותח פתח לאמריקניזציה של המוסדות להשכלה גבוהה (דותן, 2014) ולקידום אינטרסים פוליטיים של ארגונים המקדמים אג'נדה מדינית החותרת למדינה דו-לשונית דרך תביעות משפטיות (ראו בג"ץ עדאלה ועוד). אי לכך, נחוץ חוק שעל בסיסו יפסוק בית המשפט את פסיקתו כדעתו של השופט חשין: "בית-המשפט יזכור כי הנתיב המתאים לקידום זכויות הלשון הוא בהליכי החקיקה – לא בהליכי השפיטה – וכי הפשרה הפוליטית שהביאה ללידת הזכויות מחייבת אותו להיזהר ולהימנע משינויים שהם בחצרו של המחוקק" (בג"ץ עדאלה, עמ' 465, פסקה 66).

הכרזת שפת המדינה בצורה רשמית לא תפגע בחופש הלשון שצוין במגילת העצמאות; להפך, היא תחזק את המשותף המינימלי בין כלל אזרחי המדינה. הרי עברנו מחברה אחידה מבחינה תרבותית, שאפיינה את שנותיה הראשונות של המדינה, לחברה רב-תרבותית אבל גם רבת-שסעים. המכנה המשותף המינימלי שבה מתפורר, ומנשבת בתוכנו רוח של פירוד ופילוג. בעזרת חיזוק העברית המשותפת יש סיכוי להעלות את המדד הנמוך העולה ממחקר שמדד לכידות חברתית ב-34 מדינות מן האיחוד האירופי ומה-OECD, ובו ישראל מדורגת במקום ה-28. הלכידות החברתית בישראל היא מן הנמוכות בעולם המערבי (ראו תרשים 3 להלן, Social Cohesion Radar).

לאחר 67 שנים שבמהלכן עמלנו להקמת המדינה הגיעה העת לבנות בה תרבות לאומית ישראלית, תרבות שיש בה גם פלורליזם לשוני-תרבותי וגם לאומיות לשונית-תרבותית. כגורם משותף לבני החברה הישראלית, וכמרכיב בעל השפעה לא מבוטלת בחברה הישראלית, לעברית יש יכולת לתרום את חלקה לעיצוב תרבות לאומית ישראלית ובכך לחזק את הלכידות החברתית. אך כל עוד היא נדחקת לעניינים בלשניים-סוציו-לינגוויסטיים ואינה מצויה בלב הדיון החינוכי, הכלכלי והפוליטי של המדינה, היא אינה יכולה למלא את תפקידה נאמנה. הגיעה העת להצהיר בהחלטת ממשלה על טיפול מערכתי בשפה העברית, והלכה למעשה, להכיר בנושא הנדון כאינטרס לאומי ולהקים רשות ממשלתית שתופקד על פי חוק על העברית ועל תרבות ישראל.

הצעת מדיניות

הרשות המוצעת תגבש מדיניות הוליסטית שיש בה כדי להוציא מן הכוח אל הפועל את החזון הלאומי לחיזוק העברית כמרכיב תרבותי-חברתי משותף לחברה הישראלית. מטרת החזון היא לפלס דרך לבניית תרבות לאומית ישראלית בתחום החינוכי,

מדיניות ציבורית במבט השוואתי ובין-לאומי

סיכום הסיוור הלימודי בפריז של תלמידי תכנית המצטיינים

כיצד פועלים המנגנונים הצרפתיים, בשונה מפעולתם של מנגנונים דומים בישראל. המבט ההשוואתי והשוני הרב שנחשף בביקור עוררו את הסטודנטים לחשוב על הבדלי מדיניות בין מדינות שונות ועל הערך ההשוואתי שיש ללמידה מתוך הסתכלות בנוף הבין-לאומי. ראינו כיצד ניסיונות מדיניות שנעשו ונעשים במקומות (או בזמנים) אחרים יכולים לשמש משאב רב-ערך למציאת נקודות תורפה וחוזק של תכניות מדיניות ישראליות.

ברמת הגופים המקומיים נחשפנו לפעולתה של עיריית פריז בקבלתם ובקליטתם של פליטים במרכזים מיוחדים שנפתחו לשם כך. ביקרנו במרכז פליטים כזה בפרברי העיר פריז ושמענו על הצעדים שננקטים. מתוך היכרות בלתי אמצעית עם הפעולות שננקטות בעיר פריז, נחשפנו לצעדי מדיניות שננקטים ברמה

בשנה זו הוציאה תכנית המצטיינים של בית הספר סיוור לימודי מיוחד וראשון לעיר פריז בהובלת ראש תכנית המצטיינים, ד"ר רענן סוליציאנו-קינן, וברכיוזה של עפרה תורן-קומר, שארגנה את הסיוור לפרטי פרטי באופן מעורר השתאות. הסיוור התבסס על קורס בנושא מתודות השוואה בין צעדי מדיניות במדינות שונות ומבוא למדיניות גלובלית, שאותו העברתי במהלך הסמסטר השני. המחשבה שעמדה בבסיס הסיוור הייתה לאפשר אינטגרציה של תכנים בקורס ובתכנית הלימודים כולה מתוך התבוננות השוואתית ולימוד של תהליכי מדיניות במדינה מערבית מתקדמת. בתוך כך בחנו את האתגרים העומדים בנושאי ממשל ברמות שונות: מקומית, לאומית ובין-לאומית.

הסיוור בפריז כלל הרצאות וסיוורים בארגונים מרבדים שונים של הממשל הצרפתי והבין-לאומי. ברמת הגופים הבין-לאומיים ביקרנו ב-OECD ובאונסק"ו. בגופים אלו למדנו כיצד קובעי מדיניות מקבצים יחד צעדי מדיניות שונים ומסכימים על איחוד והרמוניזציה שלהם למדיניות אחת אוניברסלית ומוסכמת. נחשפנו ליסודות של המדיניות הגלובלית ולתהליכי ההיווצרות של תכניות מדיניות אוניברסליות כמו הסכמי סחר, ניצול משאבים יעיל, הפחתת העוני העולמי ועוד. בכך ראינו כיצד "קופצת" המדיניות מן הרמה המקומית לרמה הגלובלית או האזורית. בסוגיות מדיניות רבות יש לכך יתרון משמעותי: הפחתת בעיית ה"טרמפיסט", ניצול משאבים יעיל, הרמוניזציה של שווקים ועוד.

ברמת הגופים הלאומיים ביקרנו במועצה המייעצת לממשלה ובבית המשפט העליון לעניינים מנהליים. ביקור זה לימד אותנו

99 השילוב בין למידה תיאורטית עם חשיפה פרקטית של עולם המדיניות באירופה ובצרפת מקנה לסטודנטים הכרה מקרוב של סוגיות מדיניות אוניברסליות והבנה של מוסדות בין-לאומיים, כלים ליצירה וקידום של תכניות מדיניות חדשות מתוך מבט אל הגלובלי ויכולת ניתוח השוואתית של סוגיות מדיניות שונות





שעתם של הנחמדים – יומן מסע מאת אודי פוגל אבולוציה אל הנחמדות

המסע הזה מתחיל עבורי בפגישה עם הרב סבג. "מה לרב בית כנסת בפריז ולמדיניות גלובלית?", אתם ודאי שואלים. גם אני שאלתי, ובכל זאת, כאמור, כאן התחיל המסע. "למה דווקא שמו של עזרא כתוב על קירות בית הכנסת?", שאלו כמה מן התלמידים. "עזרא היה הראשון להתקין את התקנות שהן הבסיס לתורה שבעל פה, אשר בזכותה שמר העם היהודי על זהותו במשך 2,220 שנות גלות", השיב הרב. אמירה זו תואמת לדעה רווחת, שגם אני שותף לה, שקיום המצוות ואורח החיים התובעני הוא ששמר במידה רבה על זהותם של היהודים בגולה. בשיחה כמה דקות מאוחר יותר סיפר הרב על הקשיים החדשים בשמירה על הזהות היהודית בצרפת. ביסודם של קשיים אלו, לדבריו, נמצאת ההתנגשות בין הזהות הצרפתית לזהות היהודית, במקביל להתנגשות הבולטת המתרחשת בקהילה המוסלמית. "אני בראש ובראשונה דואג שילדיי יהיו בני אדם ורק אחר כך יהודים", אמר הרב. נראה שבכל הנוגע לערכים, הקרב בין הקהילה היהודית לבין צרפת כבר הוכרע. אך האם מדובר בבירית מחדל או במדיניות מושכלת? האם, בשונה מן המתרחש ברוב הקהילות האורתודוקסיות בישראל, יהדות הגולה זנחה את משנתו של עזרא וגיישה אסטרטגיה אחרת לשמירת הזהות? אם

המקומית והבנו שעיריית פריז מילאה צורך שנשאר ללא מענה של הממשלה הצרפתית והאיחוד האירופי בכלל. באמצעות חשיפה לתכנית המקומית, התוודענו דווקא לבעיות גלובליות ואזורים גדולות הרבה יותר, "נעוץ תחילתן בסופן וסופן בתחילתן" (ספר יצירה).

לסיכום, ניכר שהסיוע לפריז תרם רבות ללימוד משמעותי ולהבנה מקרוב של תהליכי מדיניות. השילוב בין למידה תיאורטית עם חשיפה פרקטית של עולם המדיניות באירופה ובצרפת מקנה לסטודנטים הכרה מקרוב של סוגיות מדיניות אוניברסליות והבנה של מוסדות בין-לאומיים, כלים ליצירה וקידום של תכניות מדיניות חדשות מתוך מבט אל הגלובלי ויכולת ניתוח השוואתית של סוגיות מדיניות שונות. אין לי ספק שהידע שנצבר בסיוע יישמש את הסטודנטים לאורך זמן ויעובד בהמשך תכנית הלימודים. בכך, נוצרת השלמה פרקטית ללימודים התיאורטיים בתכנית המצטיינים של בית הספר. באופן אישי, הייתה זו חוויה מופלאה לראות כיצד הסטודנטים מתמודדים עם סוגיות מדיניות מורכבות במקצועיות רבה ובמסירות, מקשיבים ומתעניינים בצעדי מדיניות הרחוקים משגרת היומיום הישראלית, ומהווים שגרירים למופת של בית הספר.



הוא אפילו בוחר להדגיש שזה נדרש כדי להשיג קונצנזוס. הדברים מוזכרים בנשימה אחת עם הקביעה שבארגון הזה אתה מוערך על פי היכולת המקצועית שלך. בשלב זה אני מבין שסט הכלים שצריך המקצוען החדש לשאת באמתחתו עובר שינוי וניתן דגש רב יותר כיום ליכולת ליצור קשרים אישיים, במקום היכולת לנצח בוויכוח, למשל. את הדברים הללו ממשיך השגריר כרמל שאמה הכהן בתארו את הארגון: "יש פה משפחה, כוונה טובה, אווירה נעימה ונחמדה". עד כמה שזה באמת נחמד, אני לומד גם מהסמכות של ה-OECD מוגבלת והיה עליו (בין אם בצורה נחמדה ובין אם לאו) ליצור קשרים עם גופים אחרים בעלי כוח פוליטי והשפעה כמו ה-G20, למשל, כדי להצליח להעביר מדיניות אכיפת מסים מארגונים בין-לאומיים בצורה כוללת – "inclusive" (כשלא נחמדים). אף שחלפה פחות מיממה, המעבר מה-OECD לאונסק"ו היה קיצוני. המסר העיקרי מחברי המשלחת הישראלית לאונסק"ו היה "הפוליטיקה השתלטה על הארגון, שהיה בעבר מקצועי". אני בטוח אם אמירה זו משקפת את עמדתם של הגורמים המקצועיים בארגון, שמנסים לכאורה להציג לנו את עבודתם ללא כל מסר פוליטי. מר פנג, נציג מרכז אתרי המורשת העולמית, אינו מתעלם מן הבעיה ומתייחס בחינניות אל המעורבות הפוליטית כאתגר שיש להתייחס אליו במלוא הרצינות. כמה דקות מאוחר יותר נציג המזכירות הישראלית אליוט מינשנברג כמעט בוכה מאושר כאשר הוא סוף-סוף נשאל שאלה מקצועיות. האם הוא מתחמק? האם פשוט נמאס לו? בכל הנוגע לאונסק"ו, ישראל הפסיקה להיות נחמדה. "אנחנו לא מתערבים אם בכל מקרה ניפגע", כך קבע סגן השגריר מוסטקי בצורה נחרצת באשר לאי-התייבותה של ישראל למשא ומתן על אודות ההחלטה בנושא ירושלים. את הקשרים האישיים שיצר עם המשלחת הקנדית התומכת הוא מתאר כ"קשרי ידידות עם היד על הדופק. בסופו של דבר הם לא באמת חברים שלך". מי התחיל עם מי, מי צודק ומה יקבע הארגון בקשר לירושלים בחודש הבא, כל זה לא ממש משנה – נחמד זה

אכן מדובר באסטרטגיה, האם יהדות הגולה חשבה על זה לבדה או שמדובר בתהליך רחב יותר במדיניות הבין-לאומית? בדרכי אל מחוץ לבית הכנסת אני עוצר את הרב ושואל אותו – "ומה עם הקהילה הלהט"בית ועם יהודים המתחתנים עם נוצריות? גם אותם אתם מקבלים?", "כן" עונה הרב, "אני לא שופט אף אדם ואיני יכול להגיד למישהו את מי לאהוב". הרב מוסיף: "ובאשר לנשים הנוצריות, בסופו של דבר הן יתגייסו גם כן". בעיניי זה ברור כעת, מדובר במדיניות. נחמד הוא המקצוען החדש. את נחמדותו של הרב לקחתי עמי לארגון ה-OECD, ולדבריו של אילן

בכל הנוגע לאונסק"ו, ישראל הפסיקה להיות נחמדה. אנחנו לא מתערבים אם בכל מקרה ניפגע, כך קבע סגן השגריר מוסטקי בצורה נחרצת באשר לאי-התייבותה של ישראל למשא ומתן על אודות ההחלטה בנושא ירושלים.

סוצניצקי, סגן השגריר בארגון ונציג משרד האוצר. הופתעת לגלות עד כמה בולט החוט המקשר בין המדיניות היהודית בגולה לבין ארגון זה. למעשה, ה"נחמדות" חבויה כמעט בכל הכלים של ה-OECD. כך, למשל, נעשה שימוש רב בחקיקה "רכה", בעיקר בהמלצות, וכן ב-"pressurepeer", וקיים רק מספר מצומצם של אמנות מחייבות. כלומר, כצעד מדיניות, הארגון לא מכריח אף מדינה לקבל את מרבית החלטותיו. אני מוצא לכך גם קשר בשקיפות שמאפיינת את הארגון ובאמרה המנחה "תגיד את מה שאתה חושב ואל תסתיר". סוצניצקי מסביר ש"להיות נחמד" היא הדרך להעביר דברים בארגון וליצור קואליציות פוליטיות.





בהרבה – היא כנה ונחמדה. היא יודעת מי אני והיא גורמת לי להרגיש שייך. כמוה גם חבריי הנחמדים למסע, שבתקווה נחמדה יקבלו בקרוב החלטות נחמדות במדינה הנחמדה שלי.

הערות: הציטוטים המופיעים בטקסט אינם מדויקים, ואין להתייחס אליהם ככאלו. היומן הוא אישי ולכן נכתב בצורה חופשית.

יומן מסע – מרב קפלן

ביומן מסע זה אבקש להתמקד בשני מישורים שונים: תחילה אבקש לדון באופן כללי בתובנות הנוגעות לקשר בין עיצוב מדיניות ברמה הגלובלית לבין עיצוב מדיניות ברמה הלוקאלית. בהמשך אבקש להתייחס לתובנות שעלו מתוך הסדנה שהתקיימה ב-OECD בנושא למידת העתיד בעולם של אי-ודאות.

ראשית, לתחושת, מכלול ההרצאות הצליחו לשקף במידה רבה את המתח העדין המתקיים בין הגלובלי מחד ובין הלוקאלי מאידך. יחסי הגומלין בין המדיניות ברמה הגלובלית לבין עיצוב המדיניות המקומית הם יחסי גומלין מורכבים. המגמות הגלובליות שבהן אנו חוזים ביתר שאת בשנים האחרונות טומנות בחובן הזדמנויות ואתגרים כאחד למקבלי ההחלטות בשדה המדיניות הציבורית. הן מדגישות את הצורך לשמר בה בעת את שתי נקודות המבט: הן את נקודת המבט הגלובלית, המאירה את הקשרים ההדוקים המתקיימים בין גופים מדינתיים שונים, ומדגישה את הצורך בשיתוף פעולה, והן את נקודת המבט המקומית, המדגישה את הייחודיות המשתקפת מן ההקשר ומן התנאים שבהם מצויים מקבלי ההחלטות בכל מדינה. פעמים שתי נקודות המבט משלימות זו את זו, אך לעתים הן עשויות גם לשקף מתח בין השאיפה לסטנדרטיזציה ולתיאום לבין החזון והצרכים הייחודיים של כל מדינה ומדינה. ההכרה בדואליות הצומחת מהתבוננות בגיבוש מדיניות גלובלית והשוואתית משקפת, במובן זה, את המורכבות המאפיינת את הליך המדיניות הציבורית ככלל.

לא. אני מוצא נחמה בהרצאה מעניינת, אך מאוד לא שייכת ליום הזה, של מר ג'ון קראולי, ראש המחקר של מדעי הרוח והחברה. הוא מתאר את המאפיינים המשותפים לכל תחומי המחקר, אשר מסייעים לו להגדיר מהו מדע. בדומה למדיניות הקהילה היהודית ולמקצועיות של ה-OECD, גם במדע, לדבריו, "אי-אפשר לעשות דבר לבד". נחמד זה לא תמיד טוב. באחת ההרצאות באונסק"ו ג'ולי מה-AJC סיפרה שלארגון שלה יש מדיניות של סובלנות כלפי אנטישמיות. אני לא מתכוון לפתח כאן דיון על חופש הביטוי, אבל ניכר מדבריה שלא תמיד הנכון הוא לקבל את האחר ולשמוע את דעותיו. אני מדלג על הביקור החביב במועצת המדינה היישר אל השגרירות הישראלית בצרפת. דבריה של השגרירה בן-נון מרשימים אותי מאוד, ואני נצמד לקביעה החד-משמעית שלה: "אין כאן מקום לדעה האישית, השגרירות מייצגת את עמדת המדינה". היא גם אינה מצטערת על דבריו של הנשיא ריבלין נגד המועמדת לה פן (דברים ששמענו סלידה מהם בבית הכנסת). מסקנתי היא שהכלים הנחמדים והניסיונות להכיל הם טובים, אבל יש לזכור שהם אינם פתרון קסם. הם אינם עובדים בכל סיטואציה, ולעתים הם יכולים להסיט את הארגון ממסרתו המרכזית. מעבר לכך, אני מתחיל להבין שלהיות נחמד זה משהו שעובד בעיקר כשהוא הדדי. היה ממש נחמד. את המסע אנחנו מסיימים במחנה הפליטים של עיריית פריז. אני מתפעל מן הבנייה המהירה, מן היכולת להתייחס לכל כך הרבה אנשים במצוקה בצורה עניינית (אם כי מאוד מינימלית). בהחלט מרשים. יותר מכל אלו "תפסה" אותי ביום הזה עופרה, שנאלצה לשמש כמתורגמנית מקצועית ביומים האחרונים. קשה לה, רואים: לא לשם כך היא הצטרפה אלינו. אבל היא עושה את זה במסירות ובחן, כשם שעשתה כשארגנה את כל המסע הזה, והיא האדם שלמדתי ממנו הכי הרבה במסע ובהכנה אליו. אז ההשוואה האחרונה שאני עושה בטיול הזה היא במיקרוקוסמוס של האוניברסיטה העברית. עופרה – היא אינה חפה מטעויות, אבל באופן שייחודי לה ובעיניי הופך את עבודתה ליעילה

מדינות שונות, תוך יצירת סטנדרטים אחידים. מאידך, הוועדה למעקב כלכלי ב-OECD (ה-EDRC), המתכנסת אחת לשבועיים, מבקשת לבחון את יעדי המדיניות עבור כל מדינה ומדינה באופן פרטני בתהליך שאורך כשנה וחצי, וכולל, בין היתר, שתי משלחות סקר המגיעות למדינה הרלוונטית. גם דוח ה-EDRC עצמו משקף ניסיון ליצור איזון בין שני הממדים. לצד הפרקים הקבועים, העוסקים בנייתו של תפקוד הכלכלה הנבחנת ברמת המקור, כלולים שני פרקים מיוחדים הנקבעים במו"מ בין הצדדים, ובאופן מסורתי הנושא שבו יעסוק אחד מהם מוכרע על ידי האינטרסים של ה-OECD, כחלק מתפיסת המדיניות הגלובלית, ואילו השני מוכרע על ידי המדינה הנבחנת עצמה, ובהתאם לנושאים שאותם היא מזהה כחשובים במיוחד. בכך מבקש הארגון לגשר בין המישור הגלובלי לבין המישור הלוקאלי ולהבנות איזון עדין בין השניים.

עם זאת, מן ההרצאות שניתנו בארגון זה עלתה גם אפשרות למתח בין המישורים במקרים שבהם מדינת המוצא מערערת על המלצות הארגון, כפי שאכן התרחש בישראל בהקשר הנוגע ללימודי ליבה. אמנם מקרה זה משקף יותר מכול את היחס בין אינטרסים פוליטיים לוקאליים קצרי טווח לבין חשיבה ארוכת טווח שמאפשרת הזווית הגלובלית, אך ייתכנו מקרים אחרים שבהם המתח אינו תוצר של אינטרסים פוליטיים מקומיים, אלא של תפיסה שונה ביחס למטרה שאותה מציבה המדיניות הציבורית לנגד עיניה, או מאפיינים תרבותיים שאינם נתפסים בעיניים זרות. במקרה כזה היכולת של המדינה לשמר את נקודת המבט המקומית אל מול הכוחות הגלובליים עומדת למבחן שיש לתת עליו את הדעת.

מכל האמור לעיל, נראה כי התובנה המרכזית שהתחדדה אצלי בעקבות הסיוור נוגעת לצורך לאחוז בשתי נקודות המבט – לנצל את התיאום הקיים ואת המדיניות הגלובלית כדי להפיק את המרב משיתופי הפעולה הקיימים, ולהיעזר בידע הקיים ביחס למדיניות הקיימת במדינות אחרות ככלי לעיצוב מדיניות מקומית. עם זאת, בה בעת יש לזכור את המאפיינים הייחודיים של המדינה שבה פועל קובע המדיניות, הן כאשר מדובר בהפניית תשומת לב להבדלים שעשויים להביא לכך שמדיניות הפועלת בהצלחה במדינות אחרות לא תזכה להצלחה בניסיון להחיל אותה בשדה המקומי, והן כאשר מדובר בקביעת פונקציית המטרה שאותה מבקשת המדיניות למקסם.

תובנה מרכזית נוספת שעלתה מן הסיוור קשורה בשאלה השנייה שנזכרה לעיל: "היכן אנו צפויים להיות?". בסדנה בנושא למידת העתיד בתנאים של אי-ודאות שקיימו ב-OECD, ניתן דגש מיוחד למחשבה "נוגדת מציאות" (counterfactual) ולחשיבותה בתהליך הערכת מדיניות. כלים אלו שיקפו גם הם את המורכבות של הליך המדיניות הציבורית, ואת הנאיביות בתמונה הפשוטה של תהליך עיצוב המדיניות כתהליך הפועל להתאים אמצעי למטרה. במהלך הסדנה התנסו בפועל בניסיון לייצר תרחישים שונים באופן רב-ממדי על בסיס בחינה של תופעה נתונה. התנסות זו הבהירה את הצורך בהצבת סימני שאלה לאורך הדרך במחשבה על סוגיות מדיניות, ובבחינה מחדש מתמדת של הנחות היסוד, ובה בעת גם את הצורך בענווה ובכוננות להודות בטעות אם מתברר



בהקשר זה נראה כי הסיוור בפרץ הפגיש בין שלוש שאלות שונות שמהוות חלק אינטגרלי במחשבה על הליך גיבוש המדיניות: "היכן אנו מצויים כעת?", "היכן אנו צפויים להיות בהינתן מגמות עתידיות?", ולבסוף, "היכן אנו רוצים להיות?". היכולת להשוות ולערוך סטנדרטיזציה בין מדינות שונות כבסיס לעיצוב מדיניות גלובלית מהווה יתרון משמעותי במענה לשתי השאלות הראשונות: שיתוף הפעולה הבין-לאומי והנגישות למידע מאפשרים לכל מדינה להעריך את מצבה במישורים שונים באופן מדויק יותר, ולצפות את ההשפעה הסיבתית של מדיניות הנבחנת כיום על עיצוב תהליכים כלכליים וחברתיים בעתיד, וזאת לאור ניסיון העבר של מדינות שונות.

עם זאת, יש לזכור שהמדיניות הציבורית אינה נוגעת רק למישור הדסקריפטיבי, אלא גם למישור הנורמטיבי. דהיינו, לא רק לשאלה הנוגעת למקום שבו אנו נמצאים כיום, אלא גם לשאלה הערכית בדבר המקום שבו אנו רוצים להיות. שאלה זו, בשונה מן השאלות הקודמות, היא שאלה תלויה ערכים ותרבות. בהתייחסות לשאלה זו יש חשש שאימוץ מלא של נקודת המבט הגלובלית, או של סטנדרטים בין-לאומיים אחידים, יביא להסתת המבט מן הצורך לגבש מדיניות לאור הצרכים והרצון של כל מדינה ומדינה. כלי המדיניות הגלובליים מהווים כלים חשובים בהתוויית הדרך להגיע למטרות המדיניות שכל מדינה מתווה עבור עצמה, לאור הניסיון של יתר המדינות ולאור הידע המקצועי שנוצר כתוצאה משיתוף הפעולה ביניהן. עם זאת, שימוש זה אינו מהווה תחליף להצבת המטרה עצמה בהתאם לרצון האזרחים בכל מדינה ומדינה, ובהינתן התנאים הייחודיים לכל אחת מהן.

דוגמה לאופן שבו הניסיון לשמר את שתי נקודות המבט בא לידי ביטוי בהרצאות שהועברו בסיוור, עולה באופן מיוחד במבנה שהוצג לנו בארגון ה-OECD – מחד, ארגון זה עוסק בראש ובראשונה באיסוף מידע השוואתי ובניתוחו על פני

שיחה עם הרב משה סבג

הרב סבג הוא אדם מרתק מאוד. למרות המראה החרדי, מדובר באדם פתוח וליברלי, כזה שמתאים לקהילה שעמה הוא עובד. הנושאים שעליהם הוא דיבר היו רחבים מאוד ונגעו בתחומים רבים של הקהילה היהודית, יחסיה עם צרפת וישראל, נושאים הלכתיים ועוד. מן הפגישה איתו אני מבינה את החשיבות של היותו של קובע המדיניות בעל **תחומי עניין** רבים, כלומר היותו אדם שמסוגל לנהל שיחה כמעט בכל תחום ובכך להיות נגיש לאנשים רבים ושונים. נוסף על כך, נראה כי הרב סבג אינו מאמין בעתיד יהודי צרפת בצרפת, אך הוא אינו אומר להם את זה. דבר זה יכול להתפרש כצביעות, אך מצד שני ניתן לראות זאת **כנכונות** של קובע המדיניות **לבצע את משימתו** גם אם הוא עצמו אינו מאמין בכך. אפרט על כך יותר בהקשר של השיחה עם השגרירה עליזה בן-נון.

ביקור ב-OECD

הביקור ב-OECD היה מעניין מאוד וכלל הרצאות רבות ומגוונות. הלך הראשון שעלה בביקור הוא נושא **לחץ העמיתים** וכוחו הרב. נראה כי כאשר מיישמים גורם זה בצורה נכונה, יש לו השפעה רבה אף יותר מכל כפייה או חיוב לפעולה. כאשר קובעים מדיניות ראוי לחשוב על דרכים שבהן הישגיות של המדיניות תהיה מרבית מחד, אך לא כופה מאידך, כי מדיניות שבאה בכפייה גוררת התנגדות ושימומה פוחתת. גורם חשוב נוסף בקביעת מדיניות הוא **הקונצנזוס**. מצד אחד, להחלטות שמתקבלות בקונצנזוס יש תוקף רב וכמעט בטוח שהן ייושמו. מצד שני, קשה מאוד לקבל החלטות בצורה כזאת, ולכן אינני בטוחה כי זוהי הדרך הטובה ביותר להחליט. לדעתי, יש לשקול כל החלטה לגופה ואז להחליט על הדרך לקבל אותה.

עוד תובנה היא **הקשר האסטרטגי** בין ישראל ל-OECD, אשר נותן גיבוי להחלטות מחד, אך מחייב את ישראל לבצע שינויים גם ללא רצונה (כתנאי להצטרפות) מאידך. כאשר קובעים מדיניות חשוב להבין מי הם השותפים הפוליטיים שלנו ומהם האינטרסים שלהם, ולבנות אסטרטגיית פעולה להתמודדות עם כל אחד מהם.

דבר נוסף שעלה ב-OECD (לעומת אונסק"ו) הוא **החשיבות של המקצועיות על פני הפוליטיקה**. על קובע המדיניות להיות אדם מקצועי מאוד שידע מה שהוא אומר ושיש לו "גב" אמפירי. כמובן שהוא צריך לדעת להסתדר בפוליטיקה, אך עליו להשרות אווירה מקצועית עד כמה שניתן, כיוון שכפי שזה נראה בהשוואה בין שני הארגונים, המקצועיות מובילה לתוצאות בעוד שהתככים הפוליטיים משאירים את המצב ללא שינוי. עם זאת, חשוב **להבין את הפוליטיקה** שמתרחשות מסביב כדי להיות מסוגלים לתפקד, וזאת מכיוון שהדברים שקורים מסביב וביחסים בין המדינות משפיעים על ההתנהלות השוטפת.

כמו כן, כאשר קובעים מדיניות **צריך לראות את כל הצדדים של המטבע**, ולהבין כי כל פעולה שלנו עשויה להתפרש באופנים רבים (כמו הדוגמה של ההתערבות שלנו בסוריה – אם נתערב נראה ככוח כובש, ולא כמי שבא לעזור).

כי המציאות אינה תואמת להערכות. התרגיל שערכנו במסגרת הסדנה אמנם היה פשוט, והתמקד בתחום יחיד, אך דרכו התגלה הליך המדיניות הציבורית כהליך דינמי, בעל לולאות-משוב שלא ניתן להתחקות אחריהן בהתבוננות מעל פני השטח או באמצעות חשיבה חד-ממדית בלבד. במציאות הנוכחית, שבה השינויים הופכים תכופים יותר ויותר ורכיב אי-הודאות מתקיים במקביל בממדים שונים, נראה כי פיתוח כלי מחשבה ורתימת הטכנולוגיה ליצירת מנעד רחב של תחזיות רלוונטיים מתמיד עבור מקבלי ההחלטות, בעולם כולל ובישראל בפרט.

לסיכום, הסיוור הלימודי שהתקיים בפריז במאי 2017 סיפק לי תמונה רחבה של הליך המדיניות הציבורית והדגיש את המתח בין נקודת המבט המקומית לבין נקודת המבט הגלובלית, תוך חשיפת האתגרים וההזדמנויות שנקודת המבט הכפולה הזאת מזמנת. לצד זאת, הוא הדגיש את המורכבות של התהליך בעולם גלובלי שבו השינויים הופכים תכופים, והקשרים בין מוסדות שונים, מדינות שונות וכלכלות שונות הופכים בלתי ניתנים להפרדה.

יומן מסע – כרמל ובר לקחים לימודיים לעולם המדיניות

מן הסיוור המרתק בפריז עלו אצלי תובנות רבות הקשורות למדיניות בנושאים רבים ומגוונים, וביומן מסע זה אפרט אותן כמיטב יכולתי. אנסה לקשר כל תובנה ולקח למעמד שבו הם עלו, ולפיכך צורת הכתיבה להלן תהיה של יומן. קיימות אצלי עוד תובנות רבות מן הסיוור, אך מפאת קוצר היריעה לא אוכל לפרטן ביומן זה.





מאמינה כי "בפני עיוור לא תיתן מכשול", ויש צורך למנוע את ניגוד העניינים מתחילתו, ולא לסמוך על קובע המדיניות שיוכל להתמודד עם כך.

שיחה עם השגרירה עליזה בן-נן

השיחה עם השגרירה הייתה מרתקת בעיניי והעלתה הרבה תובנות, כמו חשיבותם של **אויבים משותפים** וחלון ההזדמנויות שהם פותחים בפני קובע המדיניות, בדומה לחשיבותם של **ערכים משותפים**, אשר יכולים ליצור שיח פורה עם קובעי מדיניות ואנשים אחרים. השגרירה העלתה גם את חשיבותם של **ארגון העבודה בצורה מסודרת והבנת האינטרסים**, ומכאן גם של חלוקת האנשים שעמם אנו עובדים לקהלים לפי **התמריצים** שלהם, ופעילות בכל הרבדים ועם כל האנשים על מנת ליצור **היכרות ואמון** בקרבם ובכך להגביר את **האפקטיביות** של המדיניות שלנו.

נושא נוסף שהעלתה השגרירה הוא ההבנה של קובע המדיניות שהדבר שחשוב הוא **המדיניות** שאותה הוא מקדם, ולא האידיאלים והאינטרסים שלו. לא מדובר בצביעות, אלא בהבנה של התפקיד של קובע המדיניות **כמשרת ציבור**, אשר אינו נבחר לתפקידו על ידי הציבור, ולכן חובה עליו לקיים את רצונות הציבור. הבנה זו היא קשה מאוד אך חשובה להבנת המעמד של משרת הציבור.

ביקור במרכז הקליטה של הפליטים

הביקור במרכז הראה את החשיבות בכך שעל קובע המדיניות **להתעקש** ולפעול גם ללא תמיכה ציבורית או פוליטית כאשר קיימת בעיה שרק הוא מסוגל להבין, כמו פעולתה של ראשת העיר של פריז. על קובע המדיניות להבין כי מתוקף עמדתו הוא יכול לפעמים לראות מצבים שאנשים אחרים אינם יכולים לראות, ולכן עליו להתריע ולעמוד איתן מול לחצים כדי להתמודד עם בעיות.

יומן מסע – מירי רוזנשטוק

הסיוור לפריז חשף אותנו לצעדי מדיניות ולמוסדות בין-לאומיים רבים, והביא אותנו למצב שבו אנחנו מתנתקים מן הפרספקטיבה המקומית שלנו כישראלים, ונפתחים לבעיות מדיניות שונות מאלו שאנו רגילים לעסוק בהן ביומיום – סוגיות שהן במידה מסוימת גלובליות יותר, או סוגיות הקשורות למדיניות הצרפתית בלבד, ואף סוגיות הקשורות לקהילה היהודית מחוץ לישראל, סוגיות שאני, באופן אישי, פחות מתעסקת בהן ביומיום. עם זאת, מצאתי את עצמי בהתכתבות מתמדת, ביני לבין עצמי, על התכנים המוצגים לנו, אשר אמנם היו לרוב מנקודת מבט זרה (בין שבין-לאומית ובין שצרפתית), אך ניסיתי להקבילן לסוגיות דומות בישראל. כמעט כל מפגש העלה בי נקודות השוואה לישראל, או לחלופין, העלה תהיות שונות לגבי התמודדותה של ישראל עם קשיים שונים.

בין הנושאים השונים שעלו במחשבותיי ישנה בעיה שבמפגשים שונים ובנושאים שונים תמיד חזרה להדהד בראשי. בעיה זו נוגעת להטרוגניות הרבה הקיימת בישראל, אשר מעבר למגוון, מביאה לקיטוב חברתי ולהיחלשות החברה שלנו. במידה

בהרצאה על מדידת איכות החיים עלתה סוגיה מעניינת – נראה כי בניגוד למה שחושבים קובעי המדיניות, ההכנסה אינה חשובה לחרדים מבחינת איכות החיים שלהם. זה מעלה את התובנה כי על קובעי המדיניות לבחון את המדיניות שאותה הם מקדמים **בעיניים של מקבלי המדיניות**, ואף להתיעץ ולפעול ביחד עם מקבלי המדיניות בקביעת המדיניות.

מן הסדנה עם דנקן קאס-בגס עלה כי רעיונות של מדיניות שנראים טוב לא בהכרח מובילים לתוצאות חיוביות, ולכן, כאשר קובעים מדיניות יש **לחשוב על כל ההשלכות** האפשריות שלה ואף **להתייעץ עם אנשים** מרקעים שונים על מנת לקבל הבנה רבה יותר על השלכות אפשריות.

בהרצאה על ה-G20 עלה כי **לא צריך להיבהל ממבנה בירוקרטי** מסובך, וגם בו ניתן לקבוע מדיניות, ואפילו קיימים לכך יתרונות, כמו היכולת לעבוד על נושאים רבים במקביל ולחלק אחריות בצורה נכונה יותר.

ביקור באונסק"ו

הביקור באונסק"ו, למרות האווירה המנוממת יחסית ששררה בו, עורר תכנים לא פשוטים לעיכול. ההרסנות של הפוליטיקה כיכבה בכל מילה של סגן השגריר שלנו, וכך גם ההתמודדות הלא פשוטה עם מציאות אכזרית בחברה מנוכרת. על קובע המדיניות להיות **עירני** מאוד לכל פרסום, ולהיות מסוגל **לנתח מצבים ואנשים** במהירות למרות הקושי. עליו **לגבש קואליציות** ולהילחם במתנגדים, **לשלוט בנהלים**, **לאסוף מודיעין** מכל מקור אפשרי ולבנות רשת קשרים: קובע המדיניות צריך ליצור **קשרים עם אנשים** ולהבין את המניעים שלהם. אנשים יכולים להיות נחמדים בארבע עיניים אך מחויבים להתנהג בצורה אחרת בפומבי, והם יכולים גם לספק לנו מידע חשוב אם רק נדע איך להתנהג. קובע המדיניות צריך לדעת **שהאנשים הקטנים** יכולים להיות משמעותיים מאוד – המזכירה, המנקה, האיש של מכונת הצילום – הם יודעים הכול ורואים הכול וחשוב לא לפספס אותם.

בשיחה עם אדם אדוברה עלתה חשיבות **התיאום בין משרדי ממשלה** – משרדים שאינם מתואמים מקשים על קבלת מדיניות ויוצרים רושם רע. על קובע המדיניות להבין זאת ולפעול כדי למקסם את התיאום.

בפגישה עם סגן שגריר קנדה, המקביל של יוסי מוסטקי, עלתה ההשוואה בין השגרירים – אחד רגוע ומתייחס לתפקיד כמו אל משחק, בעוד שהשני לחוץ מאוד ואינו מפסיק להתקף בשאלות. ברור שההשוואה הזאת אינה הוגנת, ויש הבדל מהותי בין הארצות, אך עדיין אני מאמינה כי קובע מדיניות צריך להיות **רגוע ולהשרות ביטחון** על סובביו, כיוון שלחץ אינו מוביל לתוצאות חיוביות, ויוצר עצבנות בקרב השומעים.

ביקור ב-Conseil d'Etat

הביקור היה מעניין מאוד, אך בעיקר העלה את נושא **ניגוד העניינים** הקיים בעבודת קובע המדיניות. הארגון התמודד עם סוגיה זו בעזרת חקיקה נוקשה יחסית, אך המצב עדיין קיים, ואני

תחומים "טהורים", נטולי פוליטיקה, לגוף שאינו מסוגל לפעול כראוי לאור חלחול של פוליטיקה אל פעילותו. אמנם לאונסק"ו אין סמכויות סטטוטוריות, אך יש לו מלאכה אדירה שנשחקת משיקולים פוליטיים. סוגיה זו מזכירה לנו את הפער בין הרצוי למצוי. בישראל כבר למדנו מזמן כי לא ניתן לנתק את הפוליטיקה מתהליך קבלת ההחלטות, שכן הביורוקרט הוא סוכן של הפוליטיקאי.

למחרת, בשגרירות הצרפתית, הפגישות התעכבו משום שבאותו זמן הוכרזה הממשלה החדשה. אתנתק לרגע מתכנים שנחשפנו אליהם בסיור עצמו, ואתרכז בתהליכים שהתרחשו בצרפת. בהרכבת הממשלה נבחרו שרים רבים שאינם באים מרקע פוליטי, אלא מרקע מקצועי. לדוגמה, שרת הספורט החדשה היא מתעמלת אולימפית לשעבר בעלת שתי מדליות אולימפיות; שר הגנת הסביבה הוא פעיל סביבה בולט; שרת התרבות היא מו"לית מוערכת ושרת הבריאות היא רופאה. יש שיראו במינויים אלה ניסיון להפוך את תפקיד הפוליטיקאי למקצועי יותר. בקרב הישראלים הסובבים אותי נשמע שישנה אהדה כלפי החלטה זו, משום שהיא אנטי-תזה לביקורות שנשמעו כלפי הפוליטיקאים הישראלים (דוגמה בולטת היא הביקורת שלשר האוצר לשעבר לא הייתה אפילו תעודת בגרות). עם זאת, עלתה בי השאלה אם מדובר בהחלטה חכמה. החלטה זו מביאה בעצם לטשטוש בין הפוליטיקאי לבין בעל המקצוע. הרי הפוליטיקאי אמור להיות נציג הציבור, בעוד שהביורוקרט אמור להיות הסמכות המקצועית. עם זאת, במינויים אלו בצרפת נציג הציבור מגיע

מסוימת הטרוגניות זו, המאפינת את ישראל, היא הפוכה ללכידות הלאומית שצרפת מעוניינת להפגין, דבר שאף מחזק את תהייתנו בנושא.

הפעם הראשונה שבה סוגיה זו לכדה את תשומת לבי, הייתה עוד ביום הראשון, במפגש עם הרב סבג בבית הכנסת הגדול של פריז. אחד הנושאים שעלו שם נוגע לפערים שבין תפיסת הדתיות של הצרפתים לזו של הישראלים. הרב סבג אמר כי כאשר הצרפתים עולים לארץ אחד הקשיים שהם נתקלים בהם הוא חוסר היכולת להשתבץ במסגרות הדתיות הקיימות בישראל. הרי בחברה הישראלית ישנן כמה קבוצות, ולפי התפיסה החברתית, יש סמנים ברורים לכל קבוצה, ונראה כי כל קבוצה היא בדלנית במידה מסוימת. הקבוצות הן: החרדים, הדתיים הלאומיים, המסורתיים והחילונים. הבעיה מתחזקת אף יותר לאור הקשר החזק שיש בין המדינה לדת, דבר אשר מתסיס את החיכוכים שבין הקבוצות השונות אף יותר. כתוצאה מכך, התחושה שנוצרת היא שהשיח בין הקבוצות הופך תמיד לשיח של שנאה ושל ביקורת, זאת בניגוד לחברה הצרפתית, אשר יש בה יש קבלה לכל "יהודיות" באשר היא, והלכידות של יהודי צרפת היא סביב היותם "יהודים", ולא סביב האופן שבו הם "יהודים", דבר ששכחנו אותו במדינת היהודים.

עוד נקודה נוספת שעלתה בשיחה היא הנטייה של הצרפתים ליצור קהילות סגורות בישראל, קהילות שאינן נטמעות בחברה. הדבר אינו נכון רק בעבור הצרפתים, אלא בעבור כל קהילות העולים. אמנם לצרפתים יש פריבילגיה, שכן לרוב, הם משתייכים לאוכלוסיית עולים חזקה. אך רבים מן העולים לארץ שאינם מגיעים מאירופה משתייכים לאוכלוסייה חלשה מבחינה כלכלית, וחוסר ההשתלבות שלהם בחברה מנציח פערים חברתיים.

למחרת, בסיור ה-OECD, סוגיית ההטרוגניות עלתה בשנית כאשר הוצגו בפנינו מדדי הרווחה של ה-OECD. בין מדדי הרווחה בוחנים מדדים הקשורים לחינוך, בריאות, אושר, דיור, הכנסה וכו'. מדובר בנושאים אשר כל אחד מהם מהווה מסגרת לתחום מדיניות. הסקירה על אודות מדדי הרווחה בישראל הראתה את הפערים המשמעותיים הקיימים בתפיסת החשיבות של המדדים השונים בין האוכלוסייה החרדית והאוכלוסייה הערבית לבין שאר האוכלוסייה. כך נראה שמדדי הכנסה, לדוגמה, פחות חשובים לחרדים, אך לגבי כלל האוכלוסייה מדובר באחד המדדים החשובים. הדבר מהווה תזכורת לקושי שלנו להעביר רפורמות וצעדי מדיניות שכלל האוכלוסייה תעודד. מלבד הניסיון ליצור רפורמות שישרתו את כלל הציבור, חשוב לזכור כי מקבלי ההחלטות עצמם הם נציגי הציבור, ועל כן משקפים את המחלוקות בו. כלומר, המחלוקות הקיימות בישראל מצויות בכל דרגי ההחלטות, ועל כן גם הגדרת הבעיות שעל סדר היום (עוד טרם הטיפול בהן) מהווה מקור למחלוקות. הדבר מקשה מאוד על היכולת לקבל החלטות, ושופך אור פוליטי על כל החלטה בירוקרטית.

תהייה זו חזרה אליי באונסק"ו, כאשר הוצגה בפנינו מציאות עגומה על אודות שינוי אופיו של הארגון, שהפך מגוף מקצועי שאמור לעסוק בתחומי החינוך, המדע והתרבות, שהנם לכאורה



נחשבים לצרפתים ואין זה משנה מהיכן הגיעו. תפיסה דומה קיימת בארצות-הברית וכן תואמת לתפיסת "כור ההיתוך" שהייתה רווחת בישראל בשנותיה הראשונות. עם זאת, בשונה מן המצב בארצות-הברית ובצרפת, השלטון בישראל זנח במהלך השנים את גישת כור היתוך וההטמעה התרבותית והחליף אותה בגישה של רב-תרבותיות, שלפיה, כל קבוצה יכולה לשמור על ייחודה. סימנים להתפרקות אפשרית של הגישה הזאת בצרפת ניתן למצוא בשיחתנו עם הרב משה סבג, הרב של בית הכנסת הגדול בפרץ, שהזכיר את המהגרים המוסלמים אשר מעוניינים לשמור על הייחודיות התרבותית שלהם, אינם רוצים להיטמע בחברה הצרפתית וקוראים תיגר על המוסכמה של ערכים משותפים לכל הצרפתים. כמו כן, גם השגרירה עליזה בן-נון, שאיתה נפגשנו, דיברה על תהליכים של קיטוב בחברה הצרפתית, באומרה כי אמנם לה פן לא הצליחה לנצח בבחירות, אך העובדה כי 30% מאזרחי צרפת הצביעו לה מדאיגה ומעידה על תהליכים שליליים שחלים בחברה הצרפתית. מעניין יהיה לראות אם השלטון, שמנסה להיאחז בערכים לאומיים משותפים (למשל על ידי איסור לבישת הבורקה), יצליח לכנס תחתיו את אלו המנסים לערער, או שיאמץ גישה של רב-תרבותיות, המכילה מגוון חברתי-תרבותי או "שבטים", כפי שמקובל כיום בשיח על החברה בישראל.

קבלת החלטות בדרך של קונסנזוס ו-Soft Lows – נתקלנו בפרקטיקות של "חקיקה רכה" והגעה להסכמה רחבה כדרך לקדם מדיניות ברמה גלובלית ועל-מדינתית. ב-OECD הוזכר כי יש מדרג של רמות אימוץ מדיניות – המלצות מדיניות בקצה האחד ואמנות משפטיות בקצה השני. האמנות המשפטיות הן בעלות תוקף משפטי מחייב, ובמקרים רבים, כחלק מתהליך ההצטרפות ל-OECD, המדינה המצטרפת צריכה לחתום על כמה אמנות וכמובן לעמוד בהן. לעומת זאת, המלצות המדיניות הן בגדר המלצות שמצופה שהמדינות ימלאו, אך אין הכרח לבצען או אכיפה של הביצוע. במקרה של המלצות מדיניות מופעלים כלים של לחץ עמיתים כדי להשפיע על מדינות ליישם את המלצות המדיניות. לחץ זה מצליח פעמים רבות בשל הרצון לעמוד בסטנדרטים העולמיים ולקבל לגיטימציה. כמו כן, ב-OECD ההחלטות מתקבלות בדרך של קונסנזוס ולא בדרך של הצבעה שבה הרוב קובע. גם בסיוור ב-Conseil d'Etat, בהרצאה על המשפט העל-מדינתי באיחוד האירופי, ציינה השופטת כי יש כמה אפשרויות להחלת חוקים. כך, למשל, ניתן להחיל חוקים בדרך של רגולציה מחייבת או לחלופין בדרך של הנחיות, אשר בניגוד לרגולציה, מאפשרות מרחב לתמרון ולהפעלת שיקול דעת של כל מדינה.

נראה כי הרעיון של מנעד של דרגות לאימוץ מדיניות או חקיקה פועל בצורה טובה ברמה העל-מדינתית. למדינות שונות יש מסורות שלטוניות ותרבותיות שונות וכן אינטרסים שונים, וקשה לצפות לתמימות דעים בין כולן בכל הנוגע לאימוץ מדיניות. עם זאת, הסיוור גם הדגים שפרקטיקה זו עובדת ביעילות בקבוצות קטנות והומוגניות יחסית, כפי שניתן להסיק מההרצאה על מדינות ה-G20, שבו חברות רק 20 המעצמות, ובמידה פחותה גם בוועד המנהל של אונסק"ו, שבו חברות 58 מתוך 157 המדינות.

לתפקיד עם מטען כבד של "אמת מקצועית" שהוא בנה לאורך השנים. כיצד הדבר ישתלב עם תפקידו כשליח הציבור? כמו כן, עולה התהייה האם מינויים אלו גם נותנים לגיטימציה הפוכה – לחלחול הפוליטיקה אל תוך הרבדים המקצועיים. על רקע כל ההרהורים הללו אני נזכרת בהרצאה עצמה בשגירות, שבמהלכה חזרנו ושמענו כי פעילות השגירות היא בהתאם למדיניות הנקבעת על ידי המדינה, ואין מקום לדעות אישיות וליזמות פוליטיות אישיות בשגירות.

היום האחרון הסתכם בביקור במחנה פליטים בפרץ. הדבר הציף שתי סוגיות: ראשית, היוזמה של עיריית פריז לפעול במישור שהוא סמכות מדינית, כיוון שהיא רואה שהממשלה אינה מצליחה להתמודד עם הבעיה כראוי. שנית – סוגיית הפליטים עצמה. בהקשר של חיבור זה אתמקד יותר בסוגיית הפליטים. את תחילת הסיוור ליוו אותי התהיות על אודות הקיטוב והפילוג החברתי בארץ, שבאים לידי ביטוי גם בדרג קבלת ההחלטות. בהמשך התהיות נדדו לכיוון הגבולות שבין הפוליטיקה לבין הבריורקרטיה, וכעת סוגיית הפליטים מחזירה אותי אל הסוגיות החברתיות, אך בצורה של הסתכלות מבחוץ על אודות התמודדות עם אוכלוסייה שאינה חלק מן החברה. כולנו, כסטודנטים, הערכנו מאוד את היוזמה, וכולנו הבענו דאגות כלפי עתידם של אותם פליטים. עם זאת, נשארתי עם ביקורת כלפי עצמי, כלפי עצמנו – היכן הדאגה והאמפתיה הזאת בארץ? אני אף סבורה שבין הסטודנטים שהיו בסיוור עצמם יש עמדות שונות לגבי הפליטים בארץ ולגבי האופן שבו יש להתמודד עמם; ואז, שוב, נזכרתי בפלגים השונים הקיימים בארץ, באוכלוסיות השונות, בדעות השונות ובמורכבויות הקשות הקיימות בחברה הישראלית, אשר קיימים נוסף על שאר הבעיות הכלכליות, הביטחוניות והאחרות שעמן ישראל צריכה להתמודד.

בלילה האחרון של הסיוור אני וכמה סטודנטים נוספים שוחחנו על הבעיות הכלכליות הקיימות בצרפת, ובמידה מסוימת התעדדנו כשראינו כי לכל מדינה ישנן הבעיות שלה. אך נותרתי עם צביטה קטנה בלב, כי הבעיות הקיימות אצלנו הן קשות הרבה יותר לפתרון, וזאת מכיוון שרבות מן הבעיות נעוצות בנו, כחברה, דבר שכדי לפתור אותן צריך יותר מרפורמה או מהצעת מדיניות.

יומן מסע – שלי סלע

בחיבור זה אנסה לעבד כמה מן המחשבות והתובנות שעלו אצלי במהלך הסיוור בכל הנוגע למדיניות השוואתית ולמדיניות גלובלית. החיבור יהיה בנוי משתי סוגיות מרכזיות – מדיניות בתחום של מיעוטים וקבלת החלטות ברמה הגלובלית, ולצדן עוד כמה מחשבות קצרות שהתעוררו במהלך הסיוור.

מדיניות בתחום של מיעוטים – הנושא עלה פעמים מספר במהלך הסיוור בהקשר של צרפת, ומעניין לבחון את המדיניות בצרפת בהשוואה לישראל. כאשר ביקרנו ב-Conseil d'Etat שוחח איתנו נשיא בית המשפט העליון. בתגובה לשאלה אם יש ייצוג של מיעוטים ב-Conseil d'Etat הוא ענה כי החשיבה במונחים של מיעוטים היא חשיבה שמתאימה למצב בישראל, ואילו בצרפת כל אזרח צרפתי יכול להגיע לאן שהוא רוצה. כלומר, הכוונה היא שאין משמעות למיעוטים – כל האזרחים

למידת העתיד בעולם של אי-ודאות – הסמינר "פתח את הראש" לכלים שבהם ניתן להשתמש כשחושבים על העתיד וכיצד להתכונן אליו. אני חושבת שחשוב מאוד להשתמש בכלים הללו בכל תכנון מדיניות לטווח ארוך. כלומר, בתכנון מדיניות צריך לחשוב על ההשלכות של המדיניות בתנאי עתיד משוערים ולהתאימה למגוון תרחישים, או ליצור מדיניות שתהיה גמישה וניתנת להתאמה בקלות למגוון תרחישים משוערים.

ההבדלים בין אונסק"ו ל-OECD – לכאורה, שני גופים בין-לאומיים מקצועיים, אחד עוסק בפיתוח כלכלי והשני בתרבות במדע, אולם שונים בתכלית מבחינת ההתנהלות המקצועית. ניכר כי ב-OECD מדינה נשפטת על פי יכולתה המקצועית בלבד, ואילו באונסק"ו כל הפעילות ספוגה במידה רבה של פוליטיקה. זו יכולה להיות דוגמה לאופן שבו אפשר לשמור על יוקרה ואיכות של גוף בין-לאומי על ידי כך שמאיישים אותו באנשי מקצוע לעומת האופן שבו אפשר לדרדר גוף בין-לאומי ולחבל בעבודתו על ידי כך שמאיישים אותו בפוליטיקאים.

לסיכום, אין ספק כי הסיוור תרם מאוד להבנתי בתחומים של מדיניות וללמידה מהשוואה למדינות אחרות ומשיתופי פעולה על-מדינתיים. ישנם עוד הרבה רשמים ומחשבות שעלו אצלי במהלך הסיוור, ולצדרי לא אפרטם מפאת קוצר היריעה. כמו כן, רציתי לציין כי הפוליטיקה, הדינמיקות החברתיות והיחסים הלא-רשמיים, כפי שהתרשמתי מהם, סיפקו כר פורה לתובנות ולרשמים מרתקים, אך בשל מיקוד הרשימה בתובנות הקשורות למדיניות, לא התייחסתי אליהם כאן.

יומן מסע – שקד מורג גלובליזציה מול לאומיות

צרפת היא מדינת לאום שבה מה שמגדיר את הלאום הוא עצם האזרחות במדינה. ההשתייכות לרפובליקה, הנאמנות לדגל ולשפה – הם המאפיינים הלאומיים. מעניין לראות איך צרפת השתמשה בכובד משקלה על מנת לארח בשטחה כמה מן המוסדות הבין-לאומיים החשובים ביותר, בעוד היא רואה את עצמה כאחראית להשפעה על האג'נדה שלהם (שמענו, למשל,

בכל אופן, חשבתי שכדאי לאמץ מגוון של כלים להחלת מדיניות בדרגות מחויבות שונות לא רק במדיניות גלובלית, אלא גם במדיניות פנים-מדינית. למשל, בערים שבהן יש מגוון אתני או תרבותי, הצורה של הידברות והגעה להסכמות בדרך של קונסנזוס יכולה להיות יעילה יותר מאשר החלטה על בסיס רוב. כמו כן, ניתן גם להתאים את רמת המחויבות לחוקים לרמת ההסכמה עליהם. כך, למשל, אפשר לחוקק חוקים שעליהם יש הסכמה רחבה בדרגה המחייבת ביותר, ואילו בנושאים השנויים במחלוקת ניתן להגיע להמלצות שאינן מחייבות, בתקווה שייאכפו בדרך של לחץ עמיתים (או לחץ מצד קבוצות שכנות) ובשל הרצון להשתייך בכל זאת לקבוצת-על משותפת; שכן, כפי שציין שגריר ישראל בפני הארגונים הבין-לאומיים, על אף כל ההחלטות נגד ישראל באונסק"ו, ישראל אינה עוזבת לחלוטין את הארגון בשל הרצון שלה להשתייך למשפחת העמים ובשל ההבנה כי היא יכולה להפיק תועלת מהיותה חברה בקבוצה.

משרתי הציבור ב-Conseil d'Etat – השופטים ב-Conseil d'Etat – ממלאים כמה תפקידים. הם שופטים את משרדי הממשלה מצד אחד, אך גם מיעצים להם מצד שני (אם כי לא שופטים את אותו משרד שהם מיעצים לו), וכן אף יוצאים ממערכת המשפט לרשות המבצעת ומנהלים רשות ממשלתית. מסלול זה מאפשר גיוון בתפקידים, מפתח הסתכלות מערכתית רחבה ומסייע בתפקוד הרמוני יותר בין גופי הממשל השונים. אפשר ללמוד ממדיניות זו וליישמה במגזר הציבורי באופן כללי. כלומר, לחייב משרתי ציבור לעבור בכמה תפקידים שונים במהלך הקריירה ובכך לשפר את איכות עבודת המגזר הציבורי. עם זאת, כדאי לשמור על איזון בין גיוון בתפקידים מצד אחד לבין התמקצעות בתחום מסוים מצד שני. ניתן לעשות זאת באמצעות הקפדה על כך שכל התפקידים במסלול יעסקו בתחום מוגדר או בפרופסיה מקצועית. למשל, משרת ציבור העוסק במדיניות רווחה יכול ללמוד מתפקידים של יישום, בקרה או מחקר בתחום הרווחה; לכלל העוסק בבניית תקציב יוכל לעשות זאת ברשויות ממשלתיות שונות. בצורה כזאת ניתן יהיה ליהנות מיתרונות הגיוון, ולצד זאת, לא לאבד מיתרון היעילות שטומנת בחובה ההתמקצעות בתחום אחד.





להיות מעוגן בחקיקה בישראל. העובדה שההשכלה הגבוהה בצרפת היא חינוכית אמורה לגשר על פערים סוציו-אקונומיים, אך ספק אם אכן כך קורה, ובעיניי ייתכן שאחת הסיבות לטרור המתגבר דווקא בצרפת (יותר מאשר במדינות אחרות שקלטו לא פחות מהגרים) היא ההתעקשות להתעלם מן הנוכחות ומן המאפיינים של הקהילות שהצטרפו ללאום הצרפתי אך אינן מיוצגות במוקדי הכוח.

רשמים מן הביקור במרכז המעבר שהקימה עיריית פריז לטיפול במבקשי מקלט

לפי אתר הבנק העולמי, נכון ל-2015 היו בצרפת כ-273 אלף פליטים (The World Bank, 2015). חישוב זה אינו נסמך, כמובן, על הענקת מעמד פליט, ובאופן כללי ניתן לומר כי הזיהוי של אדם הנמצא במדינה שהוא אינו אזרח בה כפליט, אינו מותנה בהכרעה בבקשת המקלט שלו בהתאם לאמנת הפליטים. אל מול גל גדול של אנשים שחוצים גבול בין-לאומי בפרק זמן קצר וזקוקים להגנה, מתקשות המדינות לבחון את בקשותיהם למקלט באופן פרטני, אלא אם כן מוקצים לדבר משאבים מיוחדים, וממילא ניכר כי גם אם הם אינם עומדים בקריטריונים למעמד פליט, הרי שמדובר באנשים שזקוקים להגנה זמנית לפחות. דירקטיבות שקבע האיחוד האירופי מגדירות את חובת המדינות החברות בו לספק צרכים מסוימים, וביניהן דיור לפי צורך כלכלי, למבקשי המקלט בשטחן. אופי פתרונות השיכון משתנה ממדינה למדינה (משה, 2013).

בצרפת ישנם 303 מרכזי קלט, חלקם במבנים משותפים וחלקם בדירות נפרדות. אף אחד מהם לא סגור, אך יש להודיע על עזיבת המרכז לתקופה העולה על חמישה ימים. נוסף עליהם יש גם 262 מקלטי חירום, שני מרכזי "מעבר" (transit) ועוד מרכז המיועד לקטינים בלתי מלווים. מרכזי הקלט אינם בתפוסה מלאה לפי שעה (Asylum Information Database, 2017). למרות זאת, פליטים רבים מגיעים אל רחובות העיר פריז במקום אל מרכזי הקלט, וניכר כי המדינה אינה עושה די על מנת להפנות אותם אל פתרונות השיכון שהוצעו להם. במהלך הביקור הודגש באוזנינו שהמרכז הוקם ביוזמת העירייה ובמימונה, כמעט ללא סיוע ממשלתי, בעוד שהממשלה היא זו שאחראית לפתור את משבר הפליטים. בין שהשתכנות בפריז היא מתוך בחירה ובין שמתוך אי-מיצוי זכויות והיעדר הנגשה של מידע, הרי שהעברת 60 אלף פליטים מרחובות פריז אל מרכזי הקלט מעידה על נחיצותו ועל יעילותו של צעד המדיניות שנקטה העירייה.

מסקנה: הן ההגעה של הפליטים דווקא אל העיר הזאת והן הבחירה לנקוט מדיניות עירונית בנושא שנמצא, בהגדרה, תחת אחריות ממשלתית, מתאימות לאפיון של פריז כעיר-מדינה. מבקשי המקלט מגיעים לפריז ממרחק רב (אפגניסטן, סודן, סומליה, אריתריאה וג'נאה), וכנראה לא במקרה אלא משום שמדובר בעיר גלובלית וקוסמופוליטית, יותר מערים אחרות בצרפת או באירופה. אחד הקשיים שתיארו הממונים על מרכז המעבר בשכנוע המהגרים לצאת מפריז, נובע מכך שבפריז ישנן קהילות לאומיות ואתניות מגוונות שאליהן חוברים אותם

שרבים מחוקי ה-EU נוצרו בהשראת חקיקה צרפתית), וכן לשמר את כוחה בהם (הסממן המובהק ביותר לכך הוא השמירה על השימוש בשפה הצרפתית בכל המוסדות). מן האופן שבו הציגו חברי המשלחת הישראלית, בעיקר באונסק"ו, את תפקידם, ניתן לראות שהם תופסים את הארגון בראש ובראשונה כפלטפורמה להסברה ולהגנה על שמה הטוב של ישראל בעולם. כלומר, המוסדות הבין-לאומיים שבהם ביקרנו אינם מחליפים את מדינות הלאום, אלא משמשים מעין מועדונים שבהם מדינות הלאום יכולות לנהל קשרים ביניהן, לעצב באמצעותם את זהותן הלאומית (ב-OECD שמענו שישראל "עדיין בחגיגות ההצטרפות" במקום להשתמש בארגון כמשאב), ולנצל הטבות והזדמנויות שונות שהחברות ב"מועדון" מעניקה. למוסדות אין סדר יום עצמאי והם אינם פועלים בשם החברה האנושית, כדור הארץ או האינטרס הכללי, אלא בשם המדינות החברות (בפרט מאז ההחלטה להפוך את הייצוג באונסק"ו לפוליטי). דוגמה לכך היא המנגנון של הכרזה על אתרי מורשת עולמיים. התנאי לפתיחת התהליך הוא הגשת מועמדות מטעם המדינה שבה נמצא האתר, והיא זו אשר אמורה להרוויח הכי הרבה מההכרזה על האתר. אילו מה שהיה מנחה את הארגון היה האינטרס הכללי, מומחי הארגון היו מאתרים בעצמם אתרים ראויים לשימור ופונים למדינות שבהם הם נמצאים על מנת שידאגו לשמר אותם. במצב הקיים, ומאחר שהמנגנון נגיש יותר למדינות מפותחות, הוכרזו במדינות מפותחות הרבה יותר אתרים לשימור מאשר במדינות מתפתחות, אשר ניתן להניח כי האתרים שבהן זקוקים להגנה זו הרבה יותר.

לסיכום, ההיכרות עם המוסדות שבהם ביקרנו המחישה בעיניי מציאות שבה הגלובליזציה אינה מאיימת על מדינות הלאום, אלא מספקת להן פלטפורמות נוספות לפתח ולטפח את עצמן ואת זהותן הלאומית.

רשמים מן הביקור ב-d'Etat Conseil

מצד אחד, העובדה שהמוסד הזה קיים משחר ימי הרפובליקה וחבריו נחשבים לעילית שבעילית, מעניקה לו לגיטימציה ציבורית גדולה מאוד. מצד שני, כדי לשמר את הלגיטימציה הזאת, חברי המוסד צריכים להפגין ריסון ולא להשתמש בכוחם כדי לדרוס מוסדות אחרים. למשל, בכל הנוגע לחקיקה הם דורשים מעצמם איפוק כי הם לא קיבלו את המנדט מהציבור. הדוגמה שנתן פרדריק, שלפיה השופטים אינם רואים עין בעין עם המחוקק הצרפתי בנוגע לאיסור על הצגת סמלים דתיים במרחב הציבורי, ולמרות זאת הם אינם מבטלים את החוק, מעלה שאלה מעניינת לגבי ריסון עצמי. בישראל בית המשפט נתפס כמגן הציבור ובפרט כמגן המיעוטים. בו נשמע קולם של נטולי הזכויות – ילדים, פלסטינים, מבקשי מקלט ואף מיעוטים פוליטיים. בצרפת בית המשפט העליון "עובד למען הרפובליקה". התפיסה הזאת עולה בקנה אחד עם האתוס ששמענו מנשיא בית המשפט, שלפיו "אין מיעוטים" וההשתייכות ללאום הצרפתי עולה בחשיבותה על כל מאפיין זהותי אחר. העובדה שאין כל מעקב אחר ייצוג למיעוטים מתמיהה מאוד בעיניים ישראליות, שהתרגלו לבחון את הייצוג במוסדות השונים, דבר שאף החל

שאלה חשובה: כיצד מתבצע התרגום של ממצאי מחקר מסוים לצעדי מדיניות? מאחר שממחקרים הבודקים קשר בין משתנים קשה להסיק באופן מובהק בנוגע לכיוון הסיבתיות, יש להעלות השערות והסברים סבירים לקיום הקשר. כדי לעשות זאת בצורה הטובה ביותר, יש להכיר היטב את מאפייני החברה/האוכלוסייה במדינה נתונה, במיוחד כאשר המטרה היא ליצור מדיניות המתבססת על הממצאים וההסברים לשם שיפור המצב הקיים.

דוגמה למצב בעייתי מבחינת תרגום הממצאים למדיניות ניתן לראות בהרצאה על מדידת הרווחה שהועברה על ידי לארה פליישר ומיכל שינוול, אנליסטיות מדיניות בארגון ה-OECD. הן הציגו דיאגרמת התפלגות של החברה הישראלית על פי דירוג עדיפויות כגון הכנסה, קהילה, חינוך וכדומה. בעוד שאצל יהודים חילונים ההכנסה נמצאה במיקום הגבוה ביותר, הרי שאצל יהודים חרדים חיי קהילה נמצאו במקום הגבוה ביותר, והכנסה במקום נמוך מאוד (אולי הנמוך ביותר, איני זוכרת כרגע). מיכל טענה כי כאשר מקבלי החלטות יראו גרף כזה, הם יבינו כנראה כי אם ברצונם להיטיב עם החרדים, הרי שמתן קצבאות מסוגים שונים איננו בהכרח הדרך לעשות כן. אולם, את אותו ממצא ניתן גם להסביר בכך שמאחר שחרדים נתמכים על ידי המדינה, גובה ההכנסה איננו בראש סדר העדיפויות שלהם, ואם מקבלי החלטות יקצצו בכספים המופנים לאוכלוסייה זו, סדר העדיפויות שלהם ישתנה. לפיכך, יש חשיבות גדולה מאוד לתיווך בין ממצאי המחקר לבין צעדי המדיניות המתקבלים בעקבותיהם. איך בוחרים את ההסבר, ובעקבותיו את המדיניות?

מה בא קודם: המדד או הנמדד?

אחד היתרונות הגדולים של ארגון ה-OECD הוא בוולונטריות שבחברות בו: המדינות החברות בו חולקות תפיסות דומות בנושאי מדיניות של כלכלה ופיתוח, דבר אשר מסייע לארגון להיות רלוונטי מאוד כארגון בין-לאומי למדינות השונות החברות בו. אולם יש לשים לב להשפעתו של סולם מדידה אחיד המודד מדינות שונות זו מזו – גם אם הן חולקות תפיסות כלכליות דומות והן חברות בארגון באופן וולונטרי – על המדיניות הננקטת בעקבות המדידה. חברות של מדינה כמו ישראל, החולקת תפיסות כלכליות דומות עם מדינות ה-OECD אך השונה מהן באופן מהותי במאפיינים מסוימים, מאתגרת את התועלת שביכולתה של מדינה להפיק מחברות זו. כך, למשל, ניסיון לעמוד במדדי חינוך, רמת חיים, תוצר וכדומה עלול ליצור לחץ על מקבלי החלטות להפעיל מדיניות שתטפל בתסמינים ולא במחלה; כלומר, הפעלת מדיניות קצרת רואי שתטפל במספרים המבטאים את ההישגים הנמוכים, אך לא בגורמי העומק המובילים אליהם. יש לשים לב גם לצורות התערבות בכלכלות של מדינות מתפתחות, שבהן התפתחות יחסי הגומלין בין שוק העבודה לבין החינוך איננה נוצרת באופן טבעי (זאת בהשוואה למדינות המפותחות), ובהן מדדי המדינות המפותחות מגיעים מלמעלה ולא נוצרים מעולמן וממאפייניהן.

מהגרים. זהו עוד מאפיין של עיר-המדינה, שנמצאת בשלב פוסט-לאומי ומאפשרת לקהילות שונות להתקיים בתוכה, דבר שכנראה קשה יותר בערים אחרות. מנגד, היכולת הכלכלית והפוליטית של העירייה לנקוט צעדים עצמאיים בנושא, המופרדים ממדיניות הממשלה הן מבחינה פרוצדורלית והן מבחינת אופיים (הדוגש בפנינו שמשטרת ההגירה אינה נכנסת למתקן, ששירותים רפואיים ניתנים בהיקף רחב יותר מאשר בבתי החולים הממשלתיים ועוד), נובעת מחוסנה ומגודלה, וייתכן שגם מהשקפת העולם של תושביה, שהעניקה לצעד המדיניות ישימות פוליטית. אפשר לחשוב על הערים הגדולות כמובילות תכניות מדיניות במתכונת "פיילוט". גם בישראל עיריית תל-אביב ועיריית ירושלים נקטו מדיניות רחבה יותר מן המדיניות הממשלתית ביחס לפליטים שבתחומן, אך בעיקר בתחומי החינוך והרווחה. בכל הנוגע לדיוור, תעסוקה ובריאות נמנעות העיריות מלפעול, ויש להניח שכך הוא משום שבשונה מבצרפת, בישראל לא קיים מערך סיוע למבקשי המקלט שהמדינה מפעילה ושניתן להפנות מהגרים אליו באופן וולונטרי, ולכן אמר ראש עיריית תל-אביב שהוא אינו מוכן לנקוט צעדים שיהפכו אותו לנושא הנטל העיקרי בהתמודדות עם התופעה (רון חולדאי, ינואר 2014).

יומן מסע – הללי פורת חשיבות מיפוי העולם

אנו, בני אדם, עוסקים במיפוי העולם בהתאם לתקופה ולידע שהיא מביאה עמה. כשם שבתקופת מגלי העולם אנשים עסקו במיפוי הים והיבשה באמצעות מצפן, ספינות ועוד כלי מדידה שונים, כיום אנו עוסקים במיפוי של ידע – ידע כלכלי, סוציולוגי ומדיני, וזאת באמצעות נתונים וגרפים המהווים את המפות להתמצאות בעולם בעידן הגלובליזציה. המניעים למיפוי מגוונים: סקרנות, צורך בהתמצאות, שאיפה לצבור כוח, רצון לשפר ולהעלות את רמת החיים של בני האדם. בעקבות הרצאתו של דנקן קאס-בגס חשבתי שהידע בעולם המודרני מהווה משאב העומד בפני עצמו, אשר לשולטים בו יש כוח רב ומקומו ברובו בעולם הווירטואלי. מאחר שצורות חיים בעולם הווירטואלי הולכות ותופסות תאוצה, הרי שבקרוב יעלה (אם לא עלה כבר) הצורך לייצר כלי מדידה כדי להתחיל במיפוי, ולראות אילו אתגרים עולם זה יעמיד בפנינו.

חשיבות התיווך בין ממצאי מחקרים לבין מקבלי החלטות

ארגון ה-OECD הוא ארגון בעל חשיבות גלובלית עצומה, לפחות למדינות החברות בו (אך לא רק). מתבצעים במסגרתו מחקרים רבים וניתוחי נתונים רבים, ובעשותו שימוש במדדים מסוימים הוא קובע טון מסוים וקריטריונים מסוימים למדיניות החברות בו ולאילו שאינן חברות בו אך המעוניינות בכך. המחקרים והנתונים שהארגון אוסף ומפיץ הם רלוונטיים ביותר למדיניות המעוניינות לשפר את רמת החיים בהן, ובמקרים רבים נראה כי המלצות המדיניות של הארגון מתקבלות ברמה זו או אחרת על ידי מקבלי החלטות במדינות שונות ומגיעות לידי יישום. מציאות זו מעלה





ממשלת ישראל אמצה תכנית אסטרטגית כוללת לבניין עתודות (ניהוליות ומקצועיות) למגזר משרתי הציבור על כמיליון עובדי

ממשלת ישראל החליטה לאמץ את המלצות דוח "עתודות לישראל" – תכנית אסטרטגית שהוכנה על ידי צוות מקצועי ובין-משרדי לבניין עתודות ניהוליות ומקצועיות בכלל מגזר משרתי הציבור, בדגש על המערכות העיקריות הנותנות שירותים לאזרח – מערכות החינוך, הבריאות, הרווחה והשלטון המקומי.

"עתודות לישראל" היא תכנית אסטרטגית לבניין עתודות הון אנושי למגזר השירותים הציבוריים המונה יותר ממיליון עובדים (להלן "מגזר משרתי הציבור"). "עתודות לישראל" מציגה תפיסה של רצף תכניות עתודה ניהוליות ומקצועיות, החל באתוס מְשִׁיג הציבור, דרך ערוצי הזנת מציאות, תכניות צוערים ותכניות עתודה המכשירות דרגי ביניים מכהנים, וכלה בתכניות מנהיגות מערכתית לסגל בכיר של מגזר משרתי הציבור.

חשיבות הכשרות מנהלים בשירות הציבורי בישראל עמדה לנגד עיני מנהליו הבכירים לאורך שנים, ובאה לידי ביטוי בעיקר בתכניות הדרכה ופיתוח למנהלים מכהנים. לצד תכניות אלו, החלו לצמוח לפני עשרות שנים גם יוזמות מקומיות לתכניות עתודה ניהוליות במגזר משרתי הציבור, הן בתוך הממשלה (כגון תכנית צוערים במשרד החוץ ותכנית צוערים לסחר חוץ במשרד הכלכלה) והן במגזר השלישי (כגון תכניות וקסנר, אלכא ומנדל).

בעשור שחלף ניכרת עלייה של ממש בקצב הקמת תכניות עתודה ניהוליות במגזר משרתי הציבור, החל בתכניות מכינה לשירות המדינה, דרך תכניות צוערים לשלטון המרכזי והמקומי, וכלה בתכניות זיהוי והכשרת עתודות ניהול בדרגי ביניים ובדרגים בכירים. תכניות אלו, בדגש על תכניות הצוערים, יצרו מודל חדש לצעירים המעוניינים לשרת את הציבור. מודל זה כולל בדרך כלל הכשרה קבוצתית אינטנסיבית, סבסוד של תואר אקדמי, מלגת קיום, חשיפה לימודית למערכות מקבילות בחו"ל והשמה וקידום ברחבי המגזר של משרתי הציבור.

עדות לאטרקטיביות של תכניות עתודה אלו ניתן לראות במגמת העלייה במספר הפונים אליהן; בשנת 2015 הגישו כ-5,000 צעירים את מועמדותם לתכניות העתודה השונות המתוארות לעיל. מהם התקבלו כ-500 איש, והם החלו מסלולי הכשרה קבוצתיים אינטנסיביים לקראת כניסתם למגזר משרתי הציבור.

אך אף שכל תכניות העתודה הללו – הנמצאות ברמות בשלות שונות – חולקות מטרת-על משותפת, התפתחות

היא תוצאה של יוזמות מקומיות, ועד כה טרם גובשה תפיסה ממשלתית כוללת הנוגעת לבניין עתודות הון אנושי (ניהוליות ומקצועיות) במגזר משרתי הציבור.

לשם הבהרה, יובאו להלן כמה דוגמאות לתכניות עתודה לשירות הציבורי הפועלות בשיתוף גופים שונים בשירות המדינה ו/או במרחב הציבורי:

תכנית "קריאת כיוון" – מכינה לשירות הציבורי, תכנית "צוערים לשירות המדינה", תכנית "עתידיים: צוערים לשלטון המקומי" וכו'. לאור זאת, קיבלה ממשלת ישראל את החלטת ממשלה מספר 2424 מיום 25.1.2015 והסמיכה צוות בחינה מקצועי ובין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה. הצוות התבקש להגיש לממשלה המלצות בדבר אסטרטגיה לבניין עתודות הון אנושי נושאות שינוי, בראיית כלל מגזר משרתי הציבור, לרבות שירות המדינה, השלטון המקומי, כוחות הביטחון, חברות ממשלתיות, תאגידים סטטוטוריים וגופים מתוקצבים אחרים. בסיום עבודת הצוות המקצועי והבין-משרדי פורסם דוח "עתודות לישראל" – מסמך מציג תפיסה אסטרטגית, תובנות, מסקנות והמלצות, כמו גם כלים מעשיים לעוסקים במלאכת הכשרת עתודות במגזר משרתי הציבור בישראל.

בתאריך 10.7.2016 הוצג דוח "עתודות לישראל" לממשלה, ולאחר מכן, בהחלטת ממשלה מספר 1653 מיום 10.7.2016, אימצה ממשלת ישראל את עיקרי הדוח.

ברכות ואיחולים

ברכות חמות **למשה ביטון**, מחזור י"ב מנהלים, לרגל מינוי חדש לתפקיד סמנכ"ל תפעול בעיריית חדרה.



ברכות לסטודנטים בשנה ב' בתכנית המצטיינים, **אורי פיגורה רונצוויג, גל בן חורין ויובל קמינצ'יק** על זכייתם במלגת הצטיינות ע"ש פהר.



ברכות לפרופ' **שרון גלעד**, אשר מונתה לעורכת משנה של כתב העת המוביל בתחום מינהל ומדיניות ציבורית Public Administration.



ברכות לד"ר **אילנה שפיזמן**, בוגרת תכנית המצטיינים ותכנית הדוקטורט של בית הספר, על קבלת מינוי באוניברסיטת בר-אילן.



ברכות ליוסי גואטה מתכנית הדוקטורט על זכייתו במלגה חברתית לזכרו של **שמעון בן חמו**. המלגה ניתנה לו על



תרומה חברתית יוצאת דופן בקהילה במסגרת פועלו במרכז להורות עכשווית בתל אביב-יפו.



ברכות לציון **נקאש**, בוגר תכנית המצטיינים, על זכייה במרכז וקידום לתפקיד מנהל תחום תשתיות ופיתוח עירוני במרכז השלטון המקומי.

ברכות לד"ר **גדי טאוב** על זכיית ספרו "אלנבי" בפרס "ספר פלטינה" מטעם התאחדות המו"לים. הפרס הוענק לו על מכירה העולה על 40 אלף עותקים של הספר.



ברכות לאורי **רוזנצוויג פיגורה** מתכנית המצטיינים על קבלת מלגה מחקרית לזכרו של **שמעון בן חמו** בזכות כתיבת עבודת מחקר (תזה) בנושא "מוטיבציה לשירות ציבורי בקרב מורים בישראל".



ברכות לד"ר **לימור סמימיאן דרש** על קידומה למרצה בכירה עם קביעות בבית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל.



שפע ברכות למורים המצטיינים של בית הספר למדיניות ציבורית ד"ר **תהילה שוורץ אלטשולר, מטי אליאל** וד"ר **דותן קסטרו**, אשר נמנו ברשימת המרצים המצטיינים של הפקולטה למדעי החברה.



ברכות ל**גלעד בארי**, בוגר תכנית המצטיינים, על המינוי החדש לתפקיד מנהל תחום אסטרטגיה כלכלית באגף אסטרטגיה ושיווק ברשות לשת"פ תעשייתי והשקעות זרות.



ברכות לד"ר **חנן הבר**, בוגר תכנית המצטיינים ותכנית הדוקטורט, על זכייתו בפרס המאמר המצטיין לחוקר הצעיר של האגודה הישראלית לחקר המדיניות החברתית בישראל לשנת 2017. הפרס הוא על מאמר שכתב כחלק מהדוקטורט שלנו תחת הנחייתו של פרופ' **דוד לוי פאור**.



ברכות לאורי **רוזנצוויג פיגורה**, מצטיינת רקטור מתכנית ה"מצטיינים: מדיניות ציבורית". אורי נכללה ברשימת הרקטור יחד עם התלמידים המצטיינים ביותר של האוניברסיטה, לפי שיקול הרקטור.



ברכות ל**גל בן חורין**, מצטיין דיקן של הפקולטה למדעי החברה מתכנית ה"מצטיינים: מדיניות וכלכלה" על קבלת הפרס המוענק לאחוז עליון מסוים מבין תלמידי שנה ב' לתואר מוסמך בכל פקולטה על סמך ממוצע ציונים בכל הקורסים שלמד בשנה הקודמת.



ברכות חמות ל**מיכאל מלכיאלי** ממחזור י"ב מנהלים, אשר מונה לחבר כנסת מטעם תנועת ש"ס. לעונג לנו לברך אותו על מינויו זה. אנו מאחלים לו הצלחה רבה ומשוכנעים שיצליח למנף את הכלים שאותם רכש במסגרת הלימודים לטובת שליחותו הציבורית.



יצא לאור הספר "הנאורות" בעריכת ד"ר גדי טאוב – זהו כרך ראשון בסדרת "תולדות הרעיונות" של מוסד ביאליק. הכרך מורכב מסדרת מאמרים שרובם נכתבו במיוחד על ידי מיטב החוקרים בתחום בארץ ובעולם. עם זאת, הוא מיועד בפירוש לא רק לקהל מקצועי, ונועד גם לשמש מבוא שייתן לקורא העברי צוהר אל הרפתקה רעיונית מסעירה זו, שעיצבה את התודעה המודרנית במערב.



יצא לאור ספרו החדש של פרופ' מומי דהן "אפקטיביות הממשלה בישראל במבט בינלאומי משווה". מה הופך ממשלות לאפקטיביות באספקת שירותים לתושבים? שאלה זו חשובה משום שאזרחים בכל רחבי העולם תובעים מן הממשלה שלהם לקבל יותר (שירותים) בעד פחות (מסים). ממשלה אפקטיבית חשובה לרווחתם של כל האזרחים, ועוד יותר לאוכלוסיות החלשות. איכות החיים של אוכלוסיות אלו תלויה באופן משמעותי באפקטיביות של אספקת שירותים כמו חינוך ובריאות, שלא כמו השכבות החזקות באוכלוסייה. הללו ימצאו תחליף (לא מוצלח) במקרה שהממשלה במדינתן אינה מתפקדת.



מחקר זה שם לו למטרה ללמוד על הגורמים המרכזיים שמשפיעים על האפקטיביות של הממשלות במדינות המפותחות בעולם. לשם כך הוא בוחן את הניסיון של 34 מדינות חברות בארגון OECD. האם ישנם גורמים, נוסף על עושרן של מדינות, שמסבירים מדוע מדינות סקנדינביות אפקטיביות יותר ממדינות בדרום אירופה, למשל איטליה, ספרד או יוון? חקירה זו נועדה לספק עדויות אמפיריות שימשו בסיס לעיצוב מבנה ממשל שמתפקד באופן אפקטיבי לטובת הציבור בישראל.

פרופ' מומי דהן הוא כלכלן, חבר סגל בבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים, ועד לאחרונה עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה. הוא עוסק רבות במחקר הסיבות לאי-שוויון כלכלי ובהשלכותיו. מחקר המדיניות ראה אור במסגרת המרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה, בראשות פרופ' ידידיה שטרן.



התפרסם מאמר של עמית אפרתי מתכנית הצוערים

בעדכון אסטרטגי כרך 19, גיליון 4, ינואר 2017. מי מפקד מה-BDS? האם ניסיונות החרם הכלכלי והאקדמי מהווים איום אסטרטגי על מדינת ישראל? בחודש יוני 2015 הכריז ראש הממשלה נתניהו על קמפיין ה-BDS כאיום אסטרטגי על מדינת ישראל, וקרא לעשות את מרב המאמצים להילחם בו. קריאה זו נענתה מיד על ידי ארגונים פרו-ישראליים מרחבי העולם ועל ידי גופי תקשורת מקומיים כגון "ידיעות אחרונות", שיזמו ועידות בהשתתפות עיתונאים זרים כדי להתמודד עם האיום. עבור הקמפיין, אשר הישגו הגדול ביותר עד אז היה ביטול הופעתה של הזמרת לורן היל בארץ, היוו דברי ראש הממשלה הכרה רשמית במעמדו כנושא הדגל החדש במאבק בישראל,

לאחר שבמשך 11 השנים מאז השקתו ייחסו לו בישראל חשיבות מועטה ביותר. התעניינות פתאומית זו גרמה באופן טבעי לחרדה גוברת בציבור הישראלי ובציבור היהודי בחו"ל, ולעלייה של עשרות אחוזים במידת העניין והפופולריות הבין-לאומית של הקמפיין. אולם נשאלת השאלה עד כמה משמעותית השפעתם של הניסיונות החוזרים ונשנים להחרים את מדינת ישראל שמובילה כיום קואליציית ה-BDS. מאמר זה, אשר בחן את השאלה הנ"ל תוך התמקדות בשני מישורים מרכזיים, הכלכלי והאקדמי, מצא שעל אף הרעש הגובר שממשיכים לייצר ניסיונות החרם, בעיקר בארצות-הברית ובאירופה, השפעתם המעשית אינה גורמת נזק משמעותי למדינת ישראל.

מפעל הפיס והממשלה "רוכבים" על העניים באמצעות שידול להימורים

פרופ' מומי דהן



המידע של הלמ"ס, שמכיל מאפיינים כמו רמת הכנסה והרכב דמוגרפי. על סמך נתונים אלו הוא חישב את מספר נקודות המכירה בהשוואה לרמה הכלכלית של השכונה בכל אזור מגורים בישראל.

ממחקרו עולה שמספר נקודות המכירה בעשירון התחתון ביותר הוא הגדול ביותר, ומספר נקודות המכירה הולך ויורד ככל שעולים בעשירונים. מחקרו לא בחן את התופעה ברמת היישוב, אלא ביחידות שטח קטנות, כמעט ברמת השכונה.

כמו כן, ממחקרו של דהן עולה כי המדיניות מכוונת בפירוש לשידול האוכלוסייה החלשה להימורים. מחקרו כולל מספר רב של ניתוחי רגישות, והממצאים האלו עומדים בעינם, מוצקים כפלדה.

השכבות החלשות עומדות במרכז מחקרו של דהן, העוסק במפעל הפיס והטוטו. לפי דהן, הרבה מן הפרסומות של "אראלה ממפעל הפיס" פונות באופן מרומז לאוכלוסייה החלשה יותר – לאנשים קשי יום ממעמד הפועלים. הקמפיין פונה לשכבות החלשות ולוחץ בגסות על כל נקודות התורפה שלהן. דהן גורס כי במדינה מתוקנת היו עוצרים או מונעים את הקמפיין הזה.

כידוע, למפעל הפיס יש מונופול על ההימורים החוקיים שניתן לו על ידי הממשלה. דהן הצליב בין פיזור נקודות המכירה בכל הארץ לבין הפרופיל הסוציו-אקונומי של התושבים, ולמעשה חיבר בין הפריסה הגיאוגרפית של נקודות המכירה של הטוטו ומפעל הפיס, כ-4,000 נקודות כאלה, לבין מאגר

שמפעל הפיס והטוטו חצו מזמן את הקו ועברו לשידול להימורים. בפרספקטיבה רחבה יותר קיימים מחקרים של חוקר בשם אלדר שפיר ישראל מפרנסטון, שמצא שמצוקה כלכלית מפחיתה את היכולת הקוגניטיבית – 13 נקודות איי.קיו בממוצע – וזה אומר שבהקשר הישראלי של ההימורים האחריות של הממשלה גדולה יותר, משום שהעוני כאן רחב ואף הולך ומתרחב, והמצוקה הזאת עשויה לדחוף את בני השכבות החלשות להמר לא משום שהם רוצים להמר, אלא משום שהמצוקה הכלכלית דוחפת אותם להמר יותר; ובמובן הזה יש לממשלה אחריות כפולה ומכופלת, משום שהעוני בישראל כבד יותר מאשר ברוב המדינות המפותחות.

הממשלה אינה נושאת באחריות

לדברי דהן, עד היום הרגולציה היתה באמת בתרדמת עמוקה. הממשלה אינה מגוננת על הסקטור הזה, החלש והעני, אף פעם בשום דרך אחרת; אז מדוע שהיא תגונן עליו מפני משהו שהיא מרוויחה ממנו? בעבר היה מדובר בשוק קטן יחסית, אך שוק ההימורים תפח למחזור של עשרה מיליארד שקל, ולדברי דהן, על הממשלה מוטלת האחריות למנוע את הנזק הפוטנציאלי האדיר הזה. יתרה מזאת, השוק הזה עלול לצמוח באופן משמעותי בגלל האפשרויות שרשת האינטרנט מציעה. כרגע ישראל עדיין מפגרת מאחור, כי היא לא עשתה כל רגולציה לנושא, וכעת, בפתחו של עידן האינטרנט, הרגולציה חשובה אף יותר.

המסקנה החד-משמעית היא שמפעל הפיס והטוטו, במכוון, ממקמים יותר נקודות מכירה בשכונות מצוקה.

מדוע העניים נוטים להמר יותר?

אחת הסיבות שדהן מונה היא הקושי להבין את הסיכוי או את חוסר הסיכוי לזכות. אם גוף פרטי היה מקדם הטעיה של ציבור שלם, הייתה ציפייה שהממשלה תתערב ותפעיל סנקציות חריפות ביותר, כי יש פה הטעיה ברורה ומכוונת של הציבור. לדברי דהן, הכלכלה ההתנהגותית מדגימה כיצד אנשים מקבלים החלטות שאינן עולות בקנה אחד עם טובתם, וזאת בשל כשלים מצביים והטיות קוגניטיביות. מדובר בחולשה שניתן לנצל באופן ציני. התפקיד של הממשלה, כמבוגר האחראי, הוא למזער את הפגיעה בציבור בשל אותם כשלים. הנקודה היא שהסביבה מעצבת את ההחלטה, את היכולת לשלוט בעצמך אל מול הפיתוי. אלא שבישראל הממשלה עושה בדיוק את ההפך. לא רק שהמוסד הממשלתי לא מנסה להגן על הציבור, הוא גם משחק על עניין ההטיות ורק מעצים אותן. השיקול הכלכלי הפך עם הזמן ליותר ויותר משמעותי בתרבות הארגונית של הטוטו ומפעל הפיס, והם שכחו את החסות הציבורית שלהם, את תפקידם ההיסטורי ואת המנדט המקורי שניתן להם – חברה לתועלת הציבור. ממחקרו של דהן עולה כי הטוטו והפיס מגלגלים סכומי כסף אדירים, ומחזור המכירות שלהם מוערך כעשרה מיליארד שקל בשנה. העניין הוא



Claude Berrebi and Hanan Yonah

Terrorism and philanthropy: the effect of terror attacks on the scope of giving by individuals and households

<http://link.springer.com/journal/11127/169/3/page/1>

<http://link.springer.com/article/10.1007/s11127-016-0375-y>

מחקר זה נועד לבחון את השפעת הטרור על היקף התרומות ועל פילנתרופיה בישראל.

התנהגות הפרטים בתגובה לטרור עשויה להתבטא באופנים שונים ומנוגדים. בעוד שיש מי שיגיבו בצמצום היקף התרומות הכספיות כתוצאה מחרדה – תחושת אי-ביטחון פיזי, נפשי וכלכלי הנלווית לפיגועים – אחרים עשויים לגלות נדיבות ולהגביר את היקף הנתינה מתוך תחושת סולידריות ואמפתיה כלפי הנפגעים או כאקט של פטריוטיות.

מניתוח הקונפליקט הישראלי-פלסטיני לאורך כעשור, עולה כי פיגועי טרור הביאו לעלייה משמעותית בהיקף התרומות הכספיות על ידי פרטים ומשקי בית. הניתוח מתבסס על נתוני פאנל ייחודיים של 152,731 תורמים אשר הגישו דוחות לרשות המסים בין השנים 1999 ל-2011, וכן על כל אירועי הטרור אשר אירעו בישראל בשנים אלו. במחקר זה אנו גם מראים כי קבוצות שונות באוכלוסייה מגיבות באופן שונה לפיגועי הטרור; בעוד שפרטים בעלי הכנסות גבוהות תורמים יותר מאשר פרטים עם הכנסות נמוכות, באופן יחסי נכונותם לתרום לאחר פיגועים יורדת. נשים ובני מיעוטים (מי שאינם יהודים) מקטינים את היקף הנתינה בעקבות מתקפות טרור. לעומתם, תורמי העלית – בעלי ההון אשר אינם תלויים בהכנסה שוטפת – ותורמים שמוצאם מיבשת אמריקה דווקא מגלים נדיבות ומגדילים את תרומותיהם בעקבות הפיגועים. תוצאות המחקר מובהקות סטטיסטית ועקביות לאורך מספר רב של ספציפיקציות ומודלים. מחקר זה הנו הראשון, למיטב ידיעתנו, אשר מזהה ומכמת את ההשפעה של פיגועי טרור על פילנתרופיה לאורך תקופת זמן משמעותית.



קריאה למנהיגות: חזון ומנהיגות בחינוך ובפיתוח חברתי.

מאת אליקים כסליו

הספר "קריאה למנהיגות: חזון ומנהיגות בחינוך והפיתוח חברתי" מבוסס על שאלה פשוטה לכאורה: לאלו מקורות היית מפנה מחנכים ומחוללי שינוי חברתי שברצונם להעמיק ולברר מהם מנהיגות וחזון? הפנינו שאלה זו למחנכים ולאנשי רוח בקהילת קרן מנדל, נשים וגברים בעלי ניסיון וידע העוסקים בחינוך, במנהיגות ובמדיניות בראייה רחבה ומעמיקה. המשתתפים בבחירה לאסופה זו בחרו מקורות שונים ומגוונים, הנטועים במסורות דתיות שונות כמו גם בפילוסופיה המערבית והמזרחית, בחקר החינוך והמנהיגות, בסיפורת ובשירה. הצגתם יחד יוצרת פסיפס מרתק של גישות, משלימות ולעתים נוגדות, העוסקות במנהיגות, בחינוך, בביקורת ובהשראה. כל אחת ואחד מן המשתתפים התבקשו להקדים מבוא קצר שיתאר את תהליך בחירתם ואת קריאתם במקורות שהביאו. לבד מהקול האישי העולה מהבחירה, מופיע כאן אפוא גם הממד המיוחד של תהליך הבחירה, קול כשלעצמו. קול זה מוצע לקורא כקריאה אחת מיני רבות במקורות הנבחרים, והקורא מוזמן ללכת בשביל המסומן או לסלול דרך חדשה מתוך קריאתו במקורות המוגשים לפניו.



Daniel Bar-Tal, Aurel Harrison Diamond, Meytal Nasie

Political socialization of young children in intractable conflicts

Conception and evidence

First Published on the International Journal of Behavioral Development June 8, 2016

This article examines the political socialization of young children who live under conditions of intractable conflict. We present four premises: First, we argue that, within the context of intractable conflict, political socialization begins earlier and faster than previously suspected, and is evident among young children. Second, we propose that the agents of political socialization impart narratives of the ethos of conflict and of collective memory in young children that support continuation of the conflict. Third, we maintain that the great majority of the young children form systematic and coherent systems of beliefs, attitudes, and emotions that support the conflict as a result of political socialization and direct exposure to conflict. Finally, we suggest that the conflict-related contents absorbed by children have lasting effects on the solidification of children's later socio-psychological repertoire. Our arguments highlight the serious consequences of political socialization processes on very young children in societies involved in intractable conflict.



Meytal Nasie, Aurel Harrison Diamond, Daniel Bar-Tal

Young Children in Intractable Conflicts

The Israeli Case

International Journal of Behavioral Development

The article examines the political socialization of young Jewish-Israeli children who live under the Israeli-Palestinian intractable conflict. It proposes arguments and presents empirical evidence to suggest that the way in which political socialization of young children happens in this context contributes to the development of conflict-supporting narratives of ethos of conflict and collective memory by the youngest generation. As a result, the conflict solidifies adherence to these narratives in adulthood, thereby serving as a major obstacle to the processes of peace-making and peace-building. Specifically, as evidence for showing how the political socialization works in Israel, a series of studies conducted in Israeli kindergartens and elementary schools are presented. These studies recount the contents acquired by young children, as well as contents delivered by teachers, related to the Israeli-Palestinian conflict. This indicates the serious consequences of acquiring conflict-supporting narratives at an early age in societies involved in intractable conflict.



Elyakim Kislev

The effect of education policies on higher-education attainment of immigrants in Western Europe: A cross-classified multilevel analysis

Published in: Journal of European Social Policy on April 27, 2016

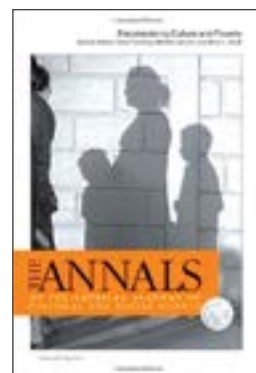
The number of immigrant students in Western Europe is growing steadily, but their social integration and educational achievements are still lagging behind. Nevertheless, there is still very little empirical evidence on which policies can effectively promote them. Thus, this article tests two main types of policies: targeted support and intercultural policies, and compares their effect on university graduation of six immigrant groups in 13 Western European countries. This research incorporates country- and origin-based variables as well as social and individual characteristics in cross-classified multilevel analyses. Data from the European Social Survey, the Migrant Integration Policy Index, the United Nations (UN) database and the World Bank database are integrated here. Findings show that intercultural policies have more positive effect on immigrant students than targeted policies. Furthermore, there is division between these six groups not only in their actual educational achievements, but also in the extent to which they are helped by education policies.



Elyakim Kislev

New Trends and Patterns in Western European Immigration to the United States *Linking European and American Databases*

This study explores the latest changes in Western European immigration to the United States by integrating several large databases: the U.S. census, the American Community Surveys and the European Social Survey, as well as the Human Development Index and Gini index. Findings show that the number of individuals born in Western Europe but with family origins elsewhere who have been immigrating to and settling in the United States is increasing. I divide the Western European population that immigrates to the United States into seven different subpopulations by their ancestries and explore the characteristics of these populations before and after immigrating to the United States. I also examine their relative success in terms of economic and labor outcomes in America, finding, for example, that some of the least advantaged immigrant groups have some of the best economic outcomes in the United States. The different self-selection and assimilation patterns among these immigrants have implications for U.S public policy, which we identify and begin to explore.



How successful was the melting pot in the economic field?

This work finds for the first time an almost continuous trend, as of the mid- 1990s, in which the income gap between households of the two major ethnic groups in Israel (European/American versus Asian/African descent) has been reduced. In 2011 the net income gap was 27 percent, whereas in the mid- 1990s it was around 40 percent. Paradoxically, it seems that increased inequality between educated individuals and uneducated individuals accounts for the economic rise of those of Asian/African descent. The increase in return on higher education has promoted less-educated people (of Asian/African descent) to increase their investment in education. This hypothesis is in line with the rise of education levels among those of Asian/African descent, which was faster than the rise among native Israelis of European/American descent. This work also reveals a significant improvement in representation of the Asian/African ethnic group in the past three decades. This improvement is manifest in a sharp decline in the proportion of households of Asian/African descent in the two bottom deciles, as well as a significant rise in their representation in the upper deciles. In the last two years of the studied period, the share of the Asian/African ethnic group in the upper decile was for the first time proportional to its share in the general population. Furthermore, this study shows that the wage gap between employees of both ethnic groups is larger than expected as per the measured differences in education level. The continent of origin can explain approximately 10 percent of the wage gap among men and 5 percent among women. However, these two estimates have fluctuated greatly over the years.



Avi Ben-Bassata, 1, , Momi Dahanb, 2, , Esteban F. Klora,

Is centralization a solution to the soft budget constraint problem?

European Journal of Political Economy, Vol. 45 December 2016

This paper focuses on the centralization program implemented in Israel in 2004 to analyze whether the administrative subordination of municipalities is an effective policy to deal with problems related to soft-budget constraint of lower level governments. The results consistently show, for different specifications and samples of municipalities, that this program brought a substantial decrease of municipalities' expenditures (mostly because of decreases in salary payments), and an increase of local property tax collection. Our analysis shows that all of the fiscal impact of the program is due to the appointment of an accountant that reports directly to the central government, a relatively mild form of administrative subordination. In contrast, more intrusive forms of subordination, like the central imposition of a recovery program, do not result in any substantial improvement of municipalities' fiscal situation. This leads us to conclude that a mild form of administrative subordination is an effective tool to cope with problems related to soft-budget constraints, whereas political subordination is not an effective tool to reach that goal.



שואפים להשפיע על דמותה של החברה הישראלית?
לעצב מדיניות ציבורית?
להנהיג תהליכים שיקבעו את אופייה של מדינת ישראל?



תכניות מנהלים לתואר שני

• **תכנית מנהלים - מנהלים במגזר הציבורי**
מיועדת לבכירים בשירות הציבורי הרחב,
שלטון מקומי וחברה אזרחית.

**אפשרות למלגות עד 10,000 ₪
לעומדים בקריטריונים.**

• **תכנית בכירים - בכירים בשירות המדינה**
מיועדת למנהלים המכהנים בתפקידים
בכירים בשירות המדינה.

תכנית במימון המדינה.

לפרטים נוספים:

טל': 02-5881934
דוא"ל: exmpp@savion.huji.ac.il
אתר: <http://empp.huji.ac.il>



עקבו אחרי פעילויות

ביה"ס בפייסבוק:

www.facebook.com/SPPFedermann

תכניות לתואר שני

תכנית המצטיינים: מדיניות ציבורית
התכנית מיועדת לבוגרים מצטיינים מכל החוגים
הרואים את עתידם במגזר הציבורי. תכנית מחקרית
בת שנתיים.

למתקבלים מלגת פטור משכר לימוד בשנה א'.
בכפוף לעמידה בדרישות התכנית.

**תכנית המצטיינים:
כלכלה ומדיניות ציבורית**

התכנית מיועדת לבוגרים מצטיינים
של החוג לכלכלה הרואים את עתידם בעיצוב
מדיניות כלכלית. תכנית מחקרית בת שנתיים.
למתקבלים מלגת פטור מלא משכר לימוד בשנה א'.
בכפוף לעמידה בדרישות התכנית.

**תכנית המצטיינים:
ניהול ומדיניות ציבורית**

התכנית מיועדת לבוגרים מצטיינים הרואים את עתידם
בתפקידי ניהול בכירים בשירות הציבורי. תכנית לא
מחקרית בת שנתיים. אפשרות למסלול מחקרי.
למתקבלים מלגת פטור מלא משכר לימוד בשנה א'.
בכפוף לעמידה בדרישות התכנית.

**תכנית המצטיינים:
משפטים ומדיניות ציבורית**

התכנית מיועדת לבוגרים מצטיינים הרואים את עתידם
בתפקידי ניהול בכירים בשירות הציבורי בתחום
המשפטי. תכנית לא מחקרית בת שנתיים. אפשרות
למסלול מחקרי.

למתקבלים מלגת פטור מלא משכר לימוד בשנה א'.
בכפוף לעמידה בדרישות התכנית.

תכנית הצוערים לשירות המדינה

התכנית מיועדת לבוגרים מצטיינים מכל
החוגים הרואים את עתידם בשירות המדינה.
תכנית לא מחקרית.
תכנית במימון המדינה.

לפרטים נוספים:

טל': 02-5881533
דוא"ל: public_policy@savion.huji.ac.il
אתר: <http://public-policy.huji.ac.il>