



ועידת ראש הממשלה לשלטון המקומי
של ביה"ס לממשל ולמדיניות באוניברסיטת תל-אביב

ספר הוועידה

י"ג-י"ד בסיון תשס"ז
30-31 במאי 2007



אוניברסיטת תל-אביב
הפקולטה למדעי החברה ע"ש גרשון גורדון
בית הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטון

<http://spirit.tau.ac.il/government>

עריכה לשונית: אורית זלינגר
עיצוב ועריכה גרפית: טלי ניב-דולינסקי
הדפסה: דפוס אוניברסיטת תל-אביב, מאי 2007
הפקה: אוריאנה אלמסי

חברים יקרים,

ועידת השלטון המקומי השלישית של ביה"ס לממשל ולמדיניות באוניברסיטת תל-אביב הינה הבמה המרכזית במדינה לליבון הסוגיות המוניציפאליות. השנה מתקיימת הוועידה לאחר פרסום דו"ח וינוגרד ודו"חות ציבוריים אחרים, הסוקרים גם את המבוכה וחוסר התיאום בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי בעיתות חירום.

כפי שהוכח במלחמה האחרונה, לשלטון המקומי תפקיד חשוב ומכריע בקביעת סדר יום הציבורי-אזרחי בישראל, ועלינו לדאוג שהנושא לא ידחק שוב לשוליים לאור איומים אסטרטגיים אחרים. החשיבות של השלטון המקומי בזמן חירום ומלחמה, יצירת מנגנונים קבועים של תיאום בינו לבין השלטון המרכזי, ומעל לכל - יצירת תשתית חזקה בכל ישוב וישוב לאורך כל השנה, תאפשר תפקוד מקסימאלי בעיתות חירום.

בוועידה אנו נדגיש ונעסוק בלקחי מלחמת לבנון השנייה, אך בלי להזניח את החיוניות והיצירתיות הקיימים בתחומים רבים בשלטון המקומי ושאינם זוכים לכותרות בד"כ. מושבי הוועידה וספר הוועידה מציגים מגוון רחב של נושאים כגון: התמודדות עם רעידות אדמה, בניית "עיר חכמה", שיתופי פעולה עם המגזר העסקי למינוף כלכלי של הרשות המקומית, יצירת מודלים חדשים לפיתוח מנהיגות ועבודה ניהולית, החייאת מרכזי הערים ופיתוח מוקדי מסחר ברשויות המקומיות, תפקיד הרשויות המקומיות ואגפי הרווחה ביצירת מקומות עבודה ומיגור העוני. המושבים מציגים פרויקטים חדשניים שמטרתם לשפר את השלטון המקומי ולהציג בפני מקבלי החלטות ברמות השונות - שרים, ראשי ערים, מנכ"לים, ראשי אגפים, פקידות בכירה וכדומה, רעיונות חדשים המשלבים ידע אקדמי עם ניסיון מעשי, לאומי ובינלאומי.

הוועידה זכתה השנה לחסות משרד ראש הממשלה והדבר מעיד על מעמדה הרם. אנו מקווים שחסות זו תמוסד. לוועידה חשיבות כפולה מבחינת בית הספר לממשל. ראשית: בתוך האקדמיה - מיצוב השלטון המקומי כנושא חשוב בלימוד המנהל הציבורי ובחקר הדמוקרטיה. לשם כך אנו פועלים בזירת המחקר וההוראה בשיתוף עם פקולטות שונות ומוסדות מחקר והשכלה גבוהה אחרים. אנו מקווים שבכך יוצר מאגר של חוקרים ואנשי שטח אשר יתרמו בחשיבה ובמעשה לקידום השלטון המקומי על כל נגזרותיו.

שנית: כבמה ציבורית - הוועידה מעלה נושאים המעסיקים את מקבלי ההחלטות בשלטון המקומי וניירות העמדה הם כבר היום ספרות חשובה לכל העוסקים בנושא. הוועידה הינה מפעל מתמשך עם שותפים רבים ונאמנים. אנו מודים לכל התורמים והתומכים ומקווים לשיתוף פעולה פורה גם בשנים הבאות.

ריקי שפרינצק

עורכת ורכזת ועידת השלטון המקומי

פרופ' יוסי שיין

ראש ביה"ס לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטון

ויו"ר הוועידה

תוכן עניינים

7	סדר יום הוועידה
11	הרשות המקומית עורף וחזית?!
13	• הקדמה
15	• הרשות המקומית עורף וחזית?! שרון עזריאל, מ"מ מנכ"ל וראש אגף ביטחון, מרכז השלטון המקומי.....
	• סקר דעת קהל: תפקוד ראשי הרשויות בצפון במלחמת לבנון השנייה – פרופ' יצחק כץ, פרופ' ברוך מבורך,
25	אמיר הורקין - "מאגר מוחות" מכון מחקר וייעוץ בינתחומי בע"מ
47	• העורף האזרחי בשעת חירום – רענן דינור, מנכ"ל משרד ראש הממשלה
	• מנהיגות מובילה היערכות עירונית להתמודדות באירוע פתע רב נפגעים - אינג' צבי צילקר, ראש עיריית
57	אשדוד
67	• סיכוני רעידות אדמה בישראל - דר' זאב ב. בגין, מנהל המכון הגיאולוגי
	• החוסן הקהילתי והחברתי של הרשות המקומית בהתמודדות עם מצבי משבר – ברוך שוגרמן, מנהל השירות
	לעבודה קהילתית, משרד הרווחה, אבי סנדר, מפקח ארצי לפיתוח כח אדם וחוסן קהילתי, השירות לעבודה
69	קהילתית, משרד הרווחה
	• אסטרטגיית פעילות אגף התנועה בשנים 2006-2007 – סנ"צ חזי שוורצמן ראש אגף התנועה, משטרת ישראל
74
77	עיר חכמה – העיר הדיגיטאלית במאה ה-21
79	• עיר חכמה: הפער הדיגיטלי בין הפריפריה למרכז - רון נחמן, ראש עיריית אריאל
	• תשתית אלחוטית בטכנולוגיית WINMAX בערים הגדולות - עו"ד איתן אטיה, מנכ"ל פורום ה-15
83	רוני קבולי, מומחה ויועץ תקשורת אלחוטית ורועי כהן, מנהל פרויקטים, החברה למשק וכלכלה.....
93	שותפויות עסקיות למינוף כלכלי ברשויות המקומיות
	• שותפויות עסקיות למינוף כלכלי ברשויות המקומיות - דר' אתי שריג - מדעי המדינה,
95	האוניברסיטה הפתוחה
	• יצירתיות עירונית חדשה: השלטון המקומי והמשאבים העירוניים – פרופ' שלמה חסון מכון BRM,
103	הפקולטה לניהול אוניברסיטת ת"א, המחלקה לגיאוגרפיה האוניברסיטה העברית ירושלים
109	סוף החינוך הממלכתי? – השלכות 'חוק נהרי' על השלטון המקומי
	אבי קמינסקי - יו"ר אגוד מנהלי מחלקות החינוך וראש אגף החינוך מועצה מקומית ראש העין
121	דילמות באיכות סביבה – התחממות גלובלית והעיר: אתגרים והזדמנויות
	פרופ' אבי גוטליב – חוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה וביה"ס פורטר ללימודי הסביבה, אוניברסיטת ת"א
139	"תקציב משתף" – מודל לשיתוף תושבים בתהליכי תקצוב עירוניים
	ערן קליין- מנהל פרויקט תקציב ארגון שת"ל, רונן גופר – מנהל "קול אקטיבי"

- 165 עתיד המרחב הכפרי בישראל**
- הקדמה 167
 - עתיד המרחב הכפרי בישראל – מוטי דלג'ו – ראש מועצה אזורית דרום השרון 169
 - גיוון התעסוקות במגזר הכפרי – יעל שאלתיאלי, מנכ"לית משרד החקלאות..... 176
 - המרקם היישובי – דר' לביאה אפלבוט – חוקרת המרחב הכפרי 182
 - תעסוקה לא חקלאית במגזר הכפרי – דר' מדכי כהן (קדמון) – יו"ר המועצה לצמחים, משרד החקלאות. 186
- 193 החייאת מרכזי הערים – פיתוח מוקדי מסחר ברשויות המקומיות ותפקודם**
- הקדמה 195
 - פרבור המסחר והשלטון המקומי – פרופ' ערן רזין, מחקרי פלורסהיימר והמחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים 196
 - מגמות במפת המסחר: גודל ומאפייני הביקושים, הדרכים להחייאת מרכזי ערים והצורך גם בפיתוח מסחרי פרברי - תמיר בן-שחר, מנכ"ל חברת הייעוץ צ'מנסקי בן-שחר ושות' 214
 - היבטים תכנוניים, כלכליים וחברתיים בפיתוח מרכזי ערים בישראל – דר' שוקי אמרני, הממונה על מחוז המרכז, משרד הפנים, והמחלקה למדעי המדינה אוניברסיטת בר-אילן..... 226
 - המיקומים האפשריים לפיתוח פאואר סנטרס בשולי ערים – מר איתן בר-זאב – מנכ"ל ביג מרכזי קניות 232
 - "המרכז החדש" ו"תוכנית האם" - אדר' אודי כסיף, מייזליץ כסיף אדריכלים..... 233
 - התשתית הארגונית להתחדשות מרכז העיר ירושלים - מר אסף ויטמן, הרשות לפיתוח ירושלים ומנכ"ל עדן, החברה לפיתוח מרכז ירושלים 238
- 241 תפקיד הרשויות המקומיות בהתמודדות עם בעיית העוני**
- פרופ' יוסף קטן-ביה"ס לעבודה סוציאלית אוניברסיטת תל-אביב, פרופ' ג'וני גל ביה"ס לעבודה סוציאלית האוניברסיטה העברית ודר' עידית וייס-גל - ביה"ס לעבודה סוציאלית אוניברסיטת תל-אביב
- 261 פיתוח מנהיגות מקומית ועתודה ניהולית**
- מחקר אינטרדיסציפלארי על הגורמים המשפיעים על תחלופה שלא מרצון של מנהלים נבחרים – דר' אמיר הורקין מנהל מחקר, "מאגר מוחות" 263
 - מודל יישומי להגברת תפקוד הרשויות המקומיות בפריפריה – מרדכי (מוטי) כהן, מנהל קרן רש"י בצפון 271
 - מינהלות הרובעים ומועצות ציבוריות - דמוקרטיה מקומית לפיתוח מנהיגות - שלמה בוחבוט, ראש עיריית מעלות תרשיחא ויו"ר פורום קו העימות 275
 - הכשרת מנהלים ברשויות המקומיות - תנאי סף למילוי תפקיד ניהולי - מיכל גולדשטיין, מנהלת האגף למנהל מוניציפאלי, משרד הפנים 280
- 287 תרומת הסוכנות היהודית לפיתוח מנהיגות צעירה**
- זאב בילסקי יו"ר הסוכנות היהודית

סדר יום הוועידה

יום רביעי, 30 במאי 2007

09:30-08:30 התכנסות והרשמה

10:00-09:30 ברכות

מר רענן דינור, מנכ"ל משרד ראש הממשלה
מר עדי אלדר, יו"ר מרכז השלטון המקומי וראש עיריית
כרמיאל

מר שמוליק ריפמן, יו"ר מרכז המועצות האזוריות וראש מועצה
אזורית רמת נגב

מר שמעון צנלסון, יו"ר דירקטוריון מפעל הפיס
פרופ' יוסי שיין, ראש ביה"ס לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד
הרטוך, אוניברסיטת ת"א ויו"ר הוועידה
מר משה קלצ'ין, מ"מ יו"ר דקסיה ישראל
מר משה אלקסלסי, יו"ר החברה לאוטומציה
מר גדעון בריקמן, יו"ר המועצה להסדר ההימורים בספורט
מר שאול מזרחי, יו"ר החברה למשק וכלכלה של הרשויות
המקומיות

10:30-10:00

נאום פתיחה: מר שאול מופז, סגן ראש הממשלה
ושר התחבורה והבטיחות בדרכים
מציג: מר משה קלצ'ין, מ"מ יו"ר דקסיה ישראל

12:15-10:30

רשות מקומית עורף וחזית?
יו"ר: מר שרון עזריאל, מ"מ מנכ"ל וראש אגף ביטחון,
מרכז השלטון המקומי
יו"ר: מר צבי צילקר, ראש עיריית אשדוד
מר שאוקי חטיב, יו"ר ועדת המעקב העליונה לערביי ישראל
וראש מועצה מקומית יפיע
תא"ל (מיל.) דובי דקל, רכז הביטחון, מרכז המועצות האזוריות
הגב' רחל ליאל, מנכ"לית שתי"ל, שירותי תמיכה ויעוץ
לארגונים לשינוי חברתי
מר ברוך שוגרמן, מנהל השרות לעבודה קהילתית, משרד
הרווחה והשירותים החברתיים
פרופ' ברוך מבורך, מנהל מדעי מכון "מאגר מוחות"

הרצאה: ד"ר זאב ב. בגין, מנהל המכון הגיאולוגי

13:45-12:15 עיר חכמה - העיר הדיגיטאלית במאה ה-21

יו"ר: עו"ד איתן אטיה, מנכ"ל פורום ה-15

יו"ר: מר רון נחמן, ראש עיריית אריאל

מר משה גלילי, המשנה למנכ"ל משרד התקשורת

הגב' רוני סופר, מנהלת חטיבת תוכנה, החברה לאוטומציה
מר רוני קבולי, מומחה ויעוץ תקשורת אלחוטית
ד"ר עדי קפליוק, יו"ר פורום מנהלי מערכות המידע ברשויות
המקומיות

14:30-13:45 ארוחת צהריים: בחסות בנק דקסיה ישראל

16:30-14:30

שותפויות עסקיות למינוף כלכלי של הרשויות המקומיות
יו"ר: ד"ר אתי שריג, מדעי המדינה, האוניברסיטה הפתוחה
מר שרגא ברוש, נשיא התאחדות התעשיינים
פרופ' אמיר ברנע, המרכז הבין תחומי, הרצליה
פרופ' שלמה חסון, מכון BRM, הפקולטה לניהול, אוניברסיטת
ת"א, המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית
מר סמי עיסא, ראש מועצה מקומית כפר קאסם
מר אמיר בר טוב, גזבר עיריית רעננה, יו"ר איגוד הגזברים
בשלטון המקומי
מר אלי דלאל, מנכ"ל החברה הכלכלית נתניה ומ"מ יו"ר
פורום החברות הכלכליות
מר צביקה לוי, מנכ"ל החברה לפיתוח קרית-אנו

נאום מסכם: מר ירום אריאב, מנכ"ל משרד האוצר

17:00-16:30

נאום ח"כ בנימין נתניהו, יו"ר האופוזיציה, ראש הממשלה ושר
האוצר לשעבר

18:00-17:00

סוף החינוך הממלכתי? השלכות חוק נהרי לשלטון המקומי
יו"ר: הגב' יעל גרמן, ראש עיריית הרצליה
מר יעקב אגמון, מנכ"ל מרכז השלטון המקומי
ד"ר אכרם חסון, ראש עיריית דלית אל כרמל-עוספיה
מר אבי קמינסקי, יו"ר אגוד מנהלי מחלקות החינוך וראש אגף
החינוך ראש העין
ח"כ הרב משה גפני, יהדות התורה

18:30-18:00

נאום: מר עמיר פרץ, סגן ראש הממשלה ושר הביטחון
מציג: מר משה אלקסלסי, יו"ר החברה לאוטומציה

19:00-18:30 קוקטייל חגיגי בחסות החברה לאוטומציה

יום חמישי, 31 במאי 2007

10:30-09:00 שיתוף אזרחים בבניית תקציב העיר?

יו"ר: הגב' חנה הרצמן, מנכ"לית עיריית חולון
 מר ערן קליין, מנהל פרויקט תקציב, שתי"ל - שרותי תמיכה
 וייעוץ לארגונים לשינוי חברתי
 מר נחום חופרי, ראש עיריית רעננה
 מר רונן גופר, מנכ"ל ארגון 'קול אקטיבי'
 ד"ר רותם גונן-ברסלר, החוג למדע המדינה,
 אוניברסיטת חיפה

10:30-09:00 דילמות באיכות סביבה

התחממות גלובלית והעיר: אתגרים והזדמנויות
 נאום: מר גדעון עזרא, השר להגנת הסביבה

יו"ר: פרופ' אבי גוטליב, חוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה וביה"ס
 פורטר ללימודי סביבה, אוניברסיטת ת"א
 ח"כ דב חנין, סיעת חזית דמוקרטית לשלום ושוויון
 עו"ד איתן אטיה, מנכ"ל פורום ה-15
 מר טום פיליפס, שגריר בריטניה לישראל
 מר שמואל גלבהרד, סגן ראש עיריית חיפה
 הגב' אורלי רותם-רון, סמנכ"ל מרכז הש"ל והחוג לגיאוגרפיה,
 אוניברסיטת ת"א

12:00-10:30 עתיד המרחב הכפרי בישראל

יו"ר: מר מוטי דלג'ו, ראש מועצה אזורית דרום השרון
 הגב' יעל שאלתיאלי, מנכ"ל משרד החקלאות
 פרופ' ישראל פינקלשטיין, הפקולטה לחקלאות רחובות,
 האוניברסיטה העברית
 ד"ר מרדכי כהן (קדמון), יו"ר מועצת הצמחים,
 משרד החקלאות
 ד"ר לביאה אפלבוים, חוקרת המרחב הכפרי
 עו"ד נתן מאיר, נתן מאיר - משרד עו"ד

12:15-12:00 הפסקת קפה

13:45-12:15

החייאת מרכזי ערים ופיתוח מוקדי מסחר ברשויות המקומיות
 יו"ר: פרופ' ערן רזין, מחקרי פלורוהיימר - המכון ללימודים
 עירוניים ואזוריים, המחלקה לגיאוגרפיה האוניברסיטה
 העברית
 יו"ר: מר תמיר בן שחר, צ'מנסקי, בן שחר ושות' בע"מ
 מר מאיר ניצן, ראש עיריית ראשון לציון
 ד"ר שוקי אמרני, הממונה על מחוז המרכז, משרד הפנים

מר איתן בר זאב, מנכ"ל ביג, מרכזי קניות
 מר אסף ויטמן, הרשות לפיתוח ירושלים ומנכ"ל עדן, החברה
 לפיתוח מרכז ירושלים
 אדר' אודי כסיף, מייזליץ כסיף אדריכלים

14:30-13:45

ארוחת צהריים בחסות המועצה להסדר ההימורים בספורט

15:30-14:30 תפקיד הרשויות במלחמה בעוני

יו"ר: פרופ' יוסף קטן, ביה"ס לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת
 ת"א, ורכז תחום הרווחה, מרכז טאוב לחקר
 המדיניות החברתית
 מר שלומי לחיאני, ראש עיריית בת ים
 פרופ' מנואל טרכטנברג, יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה
 פרופ' ג'וני גל, ביה"ס לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית,
 האוניברסיטה העברית
 מר זאב פרידמן, מנהל מינהל השירותים החברתיים עיריית
 תל אביב-יפו
 מר פיני קבלו, מרכז תחום הרווחה, מרכז השלטון המקומי
 הגב' אמל אלסנע, מנהלת אג"ק - המרכז הערבי-יהודי
 לשוויון, העצמה ושיתוף
 הגב' אסא בן יוסף, מנהלת אגף הרווחה עיריית חולון וראש
 איגוד מנהלי מחלקות הרווחה, מרכז השלטון מקומי

16:00-15:30

נאום: מר יצחק הרצוג, שר הרווחה והשירותים חברתיים

16:15-16:00 הפסקת קפה

17:45-16:15

מודלים אלטרנטיביים לפיתרון המשבר הניהולי ברשויות
 המקומיות
 יו"ר: מר שלמה בוחבוט, ראש מועצה מקומית מעלות תרשיחא
 יו"ר: ח"כ אופיר פז-פינס, מפלגת העבודה, יו"ר ועדת הפנים
 והגנת הסביבה
 מר איציק דנצינגר, נשיא קומברס לשעבר, חבר עמותת IVN
 ד"ר אמיר הורקין, מנהל המחקר, מכון "מאגר מוחות"
 מר גלעד רבינוביץ, מנכ"ל החברה לאוטומציה, סגן ראש
 עיריית שוהם (בהתנדבות) ומחזיק תיק החינוך
 מר מרדכי כהן, מנהל קרן רש"י צפון
 הגב' מיכל גולדשטיין, מנהלת האגף המוניציפאלי,
 משרד הפנים
 הרצאה: מר יעקב פרי, יו"ר בנק מזרחי-טפחות

17:45-18:45 פיתוח מנהיגות מקומית ועתודה ניהולית

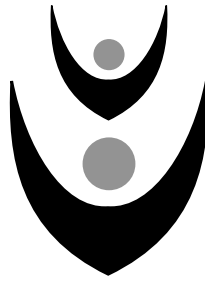
מר זאב בילסקי, יו"ר הסוכנות היהודית
מר דב לאוטמן, יו"ר דלתא גליל תעשיות בע"מ, חתן פרס
ישראל לשנת תשס"ז וחבר חבר הנאמנים של
הסוכנות היהודית
מר שמעון לנקרי, ראש עיריית עכו
מר מתן דהן, יו"ר עמותת "איילים"

18:45-19:10 קוקטייל סיום בחסות החברה למשק וכלכלה

19:10 כניסה לאולם

19:30-20:00 נאום: מר רוני בר און, שר הפנים
מציג: מר יצחק רוכברגר - יו"ר קרן ההשתלמות לעובדי
הרשויות המקומיות וראש עיריית רמת השרון

20:00 נאום ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט
מציג: פרופ' יוסי שיין ראש ביה"ס לממשל ולמדיניות,
אוניברסיטת ת"א ויו"ר הוועידה
הענקת פרס יקיר השלטון המקומי על ידי ראש הממשלה ויו"ר
מרכז השלטון המקומי



ועידת ראש הממשלה לשלטון המקומי
של ביה"ס לממשל ולמדיניות באוניברסיטת תל-אביב

ה ר ש ו ת
ה מ ק ו מ י ת
עורף וחזית?!?



אוניברסיטת תל-אביב
הפקולטה למדעי החברה ע"ש גרשון גורדון
בית הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטוך

צוות היגוי

יו"ר: עזריאל שרון, מ"מ מנכ"ל וראש אגף ביטחון, מרכז השלטון המקומי.

איטח אריה - מנהל אגף הביטחון, עיריית אשדוד
אייל מיכל - ע. מ"מ מנכ"ל, מרכז השלטון המקומי
ניצב איילון שחר - ראש אגף התנועה, משטרת ישראל
אלמסי אוריאנה - ביה"ס לממשל ולמדיניות, אוניברסיטת תל-אביב
עו"ד בבלי מיכאל - שתי"ל, שירותי תמיכה וייעוץ לארגונים לשינוי חברתי
ברזילי גמי - מתאם פעולות, מרכז השלטון המקומי
דבוש אבי - שתי"ל, שירותי תמיכה וייעוץ לארגונים לשינוי חברתי
תא"ל (מיל") דקל דובי - רכז ביטחון, מרכז המועצות האזוריות
זילברבג רחל - רמ"ד פס"ח
מוסקונה חיים - יו"ר אגוד מנהלי הביטחון ברשויות המקומיות
סנדר אבי - אחראי תחום פיתוח כ"א וחוסן קהילתי, משרד הרווחה ושירותים חברתיים
דר' צדוק יגאל - מנכ"ל עיריית אשדוד
ניצב רונן דן - מפקד מחוז צפון, משטרת ישראל
סנ"צ שוורצמן חזי - אגף התנועה, משטרת ישראל
שפרינצק ריקי - רכזת ועידת השלטון המקומי
סא"ל תדהר סיגל - רע"ן רשויות ומשרדי ממשלה, פיקוד העורף

הרשות המקומית עורף וחזית?!

שרון עזריאל - מ"מ מנכ"ל וראש אגף ביטחון מרכז השלטון המקומי

הקדמה

במושב העוסק בביטחון ובביטחון פנים בחרנו לעסוק ברשות המקומית בעתות חירום. נייר העמדה הזה הינו מסמך כולל המגבש את תפיסות העולם שהוצגו על ידי חברי ועדה שבאים ממקומות שונים ומגוונים: מרכז השלטון המקומי, מרכז המועצות האזוריות, פיקוד העורף, משטרת ישראל, מל"ח, פס"ח, עיריית אשדוד, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, המכון הגיאולוגי בירושלים וארגון שתי"ל.

כל משתתף תרם מרעיונותיו ומדעותיו שאותם גיבשנו לנייר עמדה אחיד ומסודר, שבו באה לידי ביטוי תפיסת החדשנות והיצירתיות, לא רק בעת מלחמה, אלא גם במצבי משבר קיצוניים.

בשל מורכבות הצוות בחרנו להוסיף ניירות עמדה בנושאים שונים הנושקים לתחום תפקוד הרשות המקומית בעתות משבר וחירום ואשר מייצגים תפיסה חדשנית. ניירות העמדה נכתבו על ידי חלק ממשותתפי ועדת ההיגוי, במיוחד למושב העוסק בביטחון שיתקיים בוועידת השלטון המקומי השלישית.

בפרק הזה שבעה ניירות עמדה:

1. רשות מקומית עורף וחזית?!
2. סקר דעת קהל: תפקוד ראשי הרשויות המקומיות בצפון במלחמת לבנון השניה
3. העורף האזרחי בשעת חירום
4. מנהיגות מובילה היערכות עירונית להתמודדות באפר"ן
5. סיכוני רעידות אדמה בישראל
6. החוסן הקהילתי והחברתי
7. אסטרטגיית פעילות אגף התנועה במשטרת ישראל בשנים 2005-2006.

רשות מקומית עורף וחזית?!

שרון עזריאל, מ"מ מנכ"ל וראש אגף ביטחון, מרכז השלטון המקומי

הרשות המקומית¹ הינה הסמכות השלטונית אשר מקיימת מגע יומיומי עם האוכלוסייה ומספקת לה את מרבית השירותים הציבוריים. על כן מהווה הרשות כתובת כמעט לכל עניין ונושא המטרידים את האזרח.²

הרשות המקומית היא הגורם השלטוני המקיים ברגיעה את הקשר הישיר והקבוע עם האוכלוסייה ואחראית לספק לה את השירותים החיוניים; בתחום הרשות המקומית מרוכזים משאבי כוח אדם ואמצעים אחרים שיהוו בשעת חירום מרכיב חיוני בהערכות של העורף; ובתחום הרשות המקומית מתקיים בשעת חירום המפגש של כלל גופי החירום הממלכתיים.

במצבי החירום השונים מוטלת האחריות על ארגוני החירום והביטחון השונים ועל משרדי הממשלה. אולם הגוף הנמצא בממשק ישיר ושוטף עם האוכלוסייה הוא הרשות המקומית. אך טבעי הוא שהרשות המקומית תידרש, ועוד ביתר שאת בשעת חירום, לענות לציפיות תושביה ולדרישותיהם. מקומה המרכזי של הרשות המקומית בשעת חירום קיבל ביטוי במערכת הנורמות שנקבעו על ידי גופי החירום הממלכתיים, וכן במבנה הארגוני והתפקודי שאמור לפעול בשעת חירום.

ככלל, קיימים שני מצבי יסוד – מצב "רגיעה" ומצב "חירום".³ מצב "רגיעה" מוגדר כמצב שבו שגרת החיים מתנהלת כסדרה, ומצב "חירום" הוא מצב של סכנה חמורה למדינה מחמת מלחמה, אסון טבע או בגלל תנאי סכנה אחרים, שבעטיו מפעיל השלטון סדרים ייחודיים כדי להתגבר על הסכנה. הרשות המקומית המספקת את צורכי התושבים ברגיעה אמורה להמשיך ולספק את מרבית הצרכים ב"תקופת חירום" ובנוסף למלא משימות נוספות הנובעות ממצב החירום והתמשכותו. ככלל, ההיערכות הנדרשת להפעלת המשק בשעת חירום שנקבעה בנהלים של מל"ח, אמורה לתת מענה להיערכות ולתפקוד של הרשויות המקומיות במצבי החירום השונים.

היערכותה של הרשות המקומית לחירום כוללת מכלול של מערכים תפקודיים האמורים לפעול בתיאום ביניהם המדובר, בין היתר, בהקמתה של תשתית ארגונית בתחומים הבאים: אספקה של השירותים החיוניים לרבות מזון; טיפול באוכלוסייה נזקקת; העברה של מידע לציבור, הסברה ודוברות; ארגון מרפאות; מתן שירותים חיוניים בתחום ההנדסה והתשתית (מים, ביוב, בינוי, חשמל ותקשורת); פינוי אוכלוסייה למרכזי פינוי; הפעלה של מערכת החינוך בהתאם למדיניות הממשלה ועוד.

לצורך הפעלתם של המערכים האלו נדרשת הרשות להקים ולהפעיל מרכזי הפעלה, מוקדי מידע וחפ"ק (חבורת פיקוד קדמית). מילוי המשימות האמורות מחייבים היערכות נרחבת בתחום כוח האדם (ריתוק עובדים חיוניים ברשות המקומית, הקמת מערך מתנדבים והסתיעות בכוח אדם צבאי בחירום) ובתחום הלוגיסטי (אמצעים וכלי רכב). פעילותה של הרשות המקומית מחייבת אף רמת תיאום גבוהה עם גורמי החירום הממלכתיים שהעיקריים שבהם: משק לשעת חירום שבמשרד הביטחון (מל"ח), פינוי סעד חללים שבמשרד הפנים (פס"ח), המערך הרפואי שבמשרד הבריאות,

מעריך מגן דוד אדום (מד"א), מעריך כיבוי האש שבמשרד הפנים, יחידות ניטור חומרים מסוכנים שבמשרד להגנת הסביבה, פיקוד העורף ויחידות ההגנה המרחבית בפיקודים המרחביים בצה"ל (ההגמ"ר), משטרת ישראל והאגף לשירותי חירום במשרד הפנים.

ביום ד', 12 ביולי 2006, פרצה מלחמת לבנון השנייה שארכה 33 יום.

במהלך הלחימה מצאו את עצמן כמאה רשויות מקומיות בטווח אש הקטיושות, כאשר הן סופגות ירי מסיבי הכולל נפילת 3,790 טילים בעורף הישראלי, מתוכם 901 באזורים מיושבים. מספר האזרחים הנפגעים הגיע ל-2,015 מתוכם 52 אזרחים הרגומים.⁴

כבר ביום הראשון למלחמה הנחה יו"ר מרכז השלטון המקומי וראש עיריית כרמיאל, **עדי אלדר**, על הקמת מטה חירום מיוחד לשם תיאום וסיוע לראשי הרשויות המקומיות, עובדיהן ותושביהן, ובכך היה מרכז השלטון המקומי הגוף הראשון שהקים מטה חירום והיווה גוף מתכלל⁵ מבחינת הרשויות המקומיות.⁶

במלחמה הזו היוו הרשויות המקומיות עורף וחזית ונדרשו לתת מענה לתושביהם בכל התחומים: אספקת מזון ומים, מקלוט, חינוך, אבטחה מפשע ומביזה, העברת מידע באמצעי התקשורת, תיקון תשתיות, כיבוי שריפות ופינוי נפגעים, מתן שירותי בריאות (מרפאות, תרופות וכו') וכן פינוי אוכלוסייה מוחלשת למתקנים עורפיים ללא סיוע המדינה.

מל"ח כלל לא הופעל, והממשלה לא הכריזה על מצב חירום, כך שכל רשות נדרשה להתמודד לבדה עם מצב החירום ולתת פתרונות באמצעים שהיו בידה. בהיעדר ממשלה, נותרו הרשויות המקומיות להתמודד בגפן עם צורכי האוכלוסייה שגדלו פי כמה. רשויות שבשגרה מתקשות לספק את צורכי תושביהן, פשוט קרסו בעת חירום (כיוון שלא קיבלו סיוע תקציבי מהממשלה, וגם בשגרה הן נמצאות בבעיה תקציבית). במלחמה הנוכחית נאלצו ראשי רשויות לפעול לבדם תוך כדי שיתוף פעולה ביניהם והרבה עזרה הדדית שסייעו להם לעבור את ימי הלחימה הקשים.⁷

לבחינת ולהפקת לקחי המלחמה הוקמו מספר ועדות (בנוסף לצוותי התחקור הצה"ליים) כשהבולטות ביניהן הן **ועדת וינוגרד**,⁸ ועדת בדיקה ממשלתית לבירור ההיערכות וההתנהלות של הדרג המדיני ומערכת הביטחון בנוגע לניהול המערכה בצפון, **מבקר המדינה**,⁹ מר מיכה לינדרשטראוס, הבודק את הטיפול בעורף, **וועדת חוץ וביטחון**¹⁰ שבראשה ח"כים בעלי עבר ביטחוני עשיר שנועדו לבדוק את המערכת הביטחונית והאזרחית כאחד.

ארגונים מרכזיים נוספים ביצעו מחקרים משלהם שמטרתם לבדוק את כשלי מלחמת לבנון השנייה והפיקו דו"חות מסכמים, וביניהם: **מרכז השלטון המקומי**,¹¹ **מרכז המועצות האזוריות**,¹² **פרויקט "כוכב הצפון" ארגון שתי"ל**,¹³ **המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי**¹⁴ **ואחרים.**

בנוסף, נערך על ידי מכון "מאגר מוחות" סקר דעת קהל¹⁵ בנושא תפקוד ראשי הרשויות המקומיות בצפון במלחמת לבנון השנייה, שבחן את מידת שביעות הרצון של תושבי הרשויות המקומיות בצפון מתפקודם של ראשי הרשויות שלהם במהלך המלחמה.

אחד הכשלים הבולטים והמרכזיים העולים ממגוון הדו"חות הוא **"נפקדות הריבון"**.¹⁶ ככלל, לא עמדה המדינה לרשות האזרח ופטרה עצמה מאחריות לענות על צרכיו. אזרחים רבים דיווחו כי בנסותם לקבל עזרה מהרשויות השונות הסיקו כי אין עם מי לדבר, פשוטו כמשמעו. מרבית משרדי הממשלה נסגרו עם תחילת הקרבות וזאת ללא הודעה, הסבר, או יצירת תחליף מספק.

בהיעדר הממשלה, נותרו הרשויות המקומיות לדאוג לרווחת האזרח, תוך דגש על מחלקות הרווחה שתפקידן לתת מענה לצורכי האוכלוסיות הנזקקות והחלשות. לנוכח נפקדות הריבון, נאלצה החברה האזרחית לספק פתרונות לעצמה. עמותות, ארגונים חברתיים ונדבנים פרטיים סיפקו פתרונות בזמן אמת, לעתים תחת אש ותוך סכנת חיים. מרבית הארגונים עשו זאת מתוך ייעודם המקורי, וחלקם התאימו עצמם על מנת לטפל בצרכים הדחופים של האזרחים בצפון.

מתעוררת אם כן השאלה, האם הרשויות המקומיות צריכות לסמוך ידן על השלטון המרכזי או שמא עליהן לסמוך רק על עצמן.¹⁷

"הערכתני היא כי כמו במלחמה האחרונה, גם במלחמות הבאות ייהפך העורף לחזית. משמעות הדבר היא כי במלחמה היום יש חזית אזרחית וחזית צבאית, וכמו שעלינו להיערך, להתאמן ולנהל בזמן אמת את החזית הצבאית – כך עלינו להיערך, להתאמן ולנהל בזמן אמת את החזית האזרחית. במקביל להקמת קבינט שרים ביטחוני צבאי, יש להקים קבינט שרים ביטחוני אזרחי. ההבנה הזו של המלחמה מאפשרת דיון נכון יותר במציאות שנחשפה במלחמה האחרונה ובהיערכות למלחמה הבאה".¹⁸

בנייר עמדה זה ננסה לבחון את הסוגיה, כאשר קיימת אחידות דעים בקרב חברי הוועדה כי שעת חירום כוללת לא רק מצב של לחימה, אלא מצבים משבריים שונים כגון אסונות טבע, רעידות אדמה, אירוע מגה-טרור, התפרצות פנדמיה של שפעת ועוד.

בשנת 2000, עת מדינת ישראל נערכה למלחמת המפרץ השנייה, הוקמה ועדת היגוי בינמשרדית אשר במשך יותר משנתיים כתבה תיק אב להפעלת רשות מקומית בחירום.¹⁹ בתיק האב נכתבו שני פרקים עיקריים לגבי עיריות ומועצות מקומיות, אך בשל סיבות רבות וביניהן סיבות תקציביות לא נכתב פרק המועצות האזוריות, והדבר הובא כאחד הלקחים בתחקור מרכז המועצות האזוריות.²⁰ עוד נכתב כי על כל מועצה אזורית לכתוב תיק אב לחירום ולהכין נהלי הפעלת רשות במצבי חירום. כמו כן, הרשות המקומית המטפלת בשגרה בתושביה, תמשיך לטפל בהם גם במצבי חירום, ואין טוב ממנה בהכרת האוכלוסייה וצרכיה. לכן חשוב כבר עתה לעמוד על צורכי התושבים ולזכור שהכנת העורף למצבי חירום אורכת זמן וכרוכה בהקצאת משאבים. כל השואף להיות מוכן בשעת החירום הבאה צריך להפנים את האמרות הידועות "אם אין לי מי לי" ו"מי שטורח בערב שבת – אוכל בשבת".

מקור סמכות פעילות הרשות בחירום נובע קודם כל ממערכת החוק והמשפט:

חוק ההתגוננות האזרחית שחוקק ב-1951²¹ ושעבר תיקונים רבים נועד להכין את העורף למצב של התקפה שתבוא מצד אויב, כשמקור הכוונה היתה להתקפות טילים והתקפות כימיות. ההסדרים כוללים בתוכם נהלים להקמת מקלטים והחזקתם, הקמת מערכת צופרים, חלוקת ציוד אישי (ערכות מגן), נהלים לטיפול בחומרים מסוכנים והענקת סמכויות לבעלי תפקידים שונים שיוכלו להסדיר את ענייני ההתגוננות האזרחית.²²

סעיף 2 לחוק הג"א קובע כי "מוקם בזה שירות ההתגוננות האזרחית שיארגן וינהל את ההתגוננות האזרחית במדינה".

"התגוננות אזרחית"²³: "האמצעים הנקוטים לשם התגוננות מפני כל התקפה על האוכלוסייה האזרחית

- או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזאת, להוציא אמצעי לחימה שלא להגנה עצמית".
 סעיף 2 ממשיך וקובע כי למטרת ארגון וניהול ההתגוננות האזרחית מוסמך שירות הג"א:
1. להכין ולבצע תכניות התגוננות אזרחית למדינה כולה או לכל שטח משטחיה.
 2. לאמן את חברי הג"א לתפקידי התגוננות אזרחית, לציידם, לארגנם ביחידות, לקבוע את סדרי הפיקוד והמשמעת ביחידות אלה ודרכי פעולתן.
 3. לקבוע מדים או סימני היכר מיוחדים לחברי הג"א.
 4. להתקשר בחוזים, להחזיק במקרקעים ולרכוש מטלטלים.
 5. לעשות עבודות בקרקע, להתקין מבנים ומתקנים ולקיימם.
 6. להדריך ולכוון את ארגוני העזר²⁴ למילוי תפקידם בתחום ההתגוננות האזרחית ולהפעיל אותם ואת הציוד שבשירותם בתקופת קרבות או בשעת תמרוני הג"א.
 7. לתאם פעולותיהם של משרדי הממשלה, של הרשויות המקומיות ושל מפעלים פרטיים בענייני ההתגוננות האזרחית.²⁵
 8. לקבוע אותות אזעקה וארגעה ולהפעילם.
 9. להדריך את האוכלוסייה בענייני התגוננות אזרחית ולציידה באמצעי התגוננות.
 10. לטפל בהסוואת מבנים, לעזור לאוכלוסייה שנפגעה ולעשות כל פעולה אחרת הדרושה למילוי תפקידו בהתאם לדיני ההתגוננות האזרחית.
 11. לפעול באישור שר הביטחון, אם בדרך כלל ואם לעניין מסוים, בתיאום עם הרשויות הנוגעות בדבר – להצלת נפש ורכוש שאינה כרוכה בהתגוננות אזרחית.

מהכתוב מעלה, נסיק כי הרשות המקומית אחראית להתגוננות האזרחית בתחומה מתוקף חוק הג"א. על ראש הרשות מוטלת האחריות לאכוף את הוראות ההתגוננות ולפעול על פיהן. הרשות המקומית מהווה גורם מרכזי בטיפול באוכלוסייה ובסיוע לכוחות ההצלה באירועי חירום ורגיעה בשל היותה הממשק העיקרי עם האוכלוסייה, ונקודת המפגש של כלל ארגוני העזר וכלל הגורמים במערך העורף והסמכויות הממלכתיות במרחב אחריותה. הדבר כרוך במשאבים רבים ונתייחס אליו בהמשך (ראה סעיף 2 בהמלצות). באחריות הרשות המקומית לתת מענה לאזרחיה בעת שגרה כמו בעת חירום, ולכן חשוב להגדיר במדויק את עיקרי תפקידיה.

עיקרי תפקידי הרשות המקומית ברגיעה ובחירום:

ברגיעה:

1. ניהול תקציב הג"א ותקציבי חירום אחרים בהתאם להנחיות משרד הביטחון, משרד הפנים ופיקוד העורף.
2. פיקוח ובקרה על בניית מקלטים ומרחבים מוגנים ואחזקתם, בהתאם לחוק ההתגוננות האזרחית, לרבות במסגרת הועדה המקומית לתכנון ובנייה והפיקוח על הבנייה.
3. פיקוח על המקלטים הפרטיים והשימוש הנעשה בהם.
4. בנייה ואחזקת מקלטים ציבוריים כולל אמצעים לחירום הנדרשים על פי החוק.

5. מיפוי מקלטים ותכנון הפעלתם בחירום.
6. הכנות להפעלת מערך הסברה מקומי מתואם עם מדיניות פיקוד העורף.
7. היערכות להפעלת מוקד מידע בהיקף המותאם לצפי הפניות במצב החירום.
8. נתוני אוכלוסייה – הכנת נתוני מודיעין אוכלוסייה, בדגש על מיפוי אוכלוסיות מיוחדות במוסדות ובקהילה, בתיאום עם פקע"ר.
9. הכנת מאגרי מידע הדרושים למצבי חירום, עדכונים השוטף (מודיעין אוכלוסייה) ותרגולם.
10. מיפוי התשתיות במרחב הרשות למקרה של תקלה או סיכון של גז, אנרגיה, מים, ביוב, גשרים, דרכים ומבנים רגישים.
11. הכנת תשתית של מתקנים וצוותים לקליטת מפונים. מספר המפונים ייקבע על ידי מפקד המחוז של פיקוד העורף.
12. העמדת מקרקעין לרשות פיקוד העורף (מפקדות ומחסנים) על פי חוק הג"א.
13. ניהול ואחזקת מחסני החירום של פיקוד העורף שבתחומה.
14. סיוע לפיקוד העורף בחלוקת ערכות מגן ותרופות לאוכלוסייה.
15. הכנת מרכז הפעלה (חמ"ל) ממוגן למלחמה, בהתאם ליכולתה של הרשות יוכן גם חפ"ק נייד לפעילות בשטח בצמוד למפקדת האירוע.
16. סיוע למשטרת ישראל (או צה"ל) באירוע רב נפגעים או אסון המוני.
17. הכנת תשתית למיקום מערכות הצפירה.
18. אכיפת חוקים ותקנות בנושא חומרים מסוכנים.
19. ביצוע פעולות הדרכה והשתלמויות להכנת עובדי הרשות לחירום.
20. השתתפות בתרגילים, בהשתלמויות ובקורסים בנושאי חירום של פיקוד העורף.
21. הכנת מערך מתנדבים.

בחירום:

1. תנהל ותפקח על מערך המקלטים הציבוריים והפרטיים.
2. תבצע ותאכוף את מדיניות ההתגוננות הנקבעת על ידי פיקוד העורף.
3. תסייע לפיקוד העורף בחלוקת ערכות מגן ותרופות.
4. תסייע, בהתאם ליכולתה, באספקת מים לטיהור מוקדים וכלי רכב באירוע חל"ך (חומר לחימה כימי).
5. תעמיד לרשות פיקוד העורף מתקנים לפתיחת תחנות לחלוקת תרופות ואמצעי התגוננות נוספים (כגון: מסננים, סוללות וכו').
6. תפעיל מטה משימתי או נציגות פונקציונלית, על פי הצרכים, לטיפול בצורכי התושבים באזור שנפגע.
7. תסייע לכוחות ההצלה במתן מידע מפורט על השטח שנפגע.
8. תעמיד עובדים לסיוע לפיקוד העורף, כמתחייב מחוק הג"א.
9. תאייש ותפעיל את מרכז ההפעלה בהתאם לצורך, או בהתאם לרמת הכוננות המוגדרת.
10. תפעיל נציגות במסגרת חפ"ק אחוד עם מפקדת האירוע.

11. תפעיל מרכז מידע לציבור ותפיץ הנחיות לאוכלוסיה, בתיאום עם פיקוד העורף.
12. תסייע לאוכלוסיות מוחלשות בביצוע פעולות התגוננות האזרחית.
13. תיערך לקליטת אוכלוסייה בהיקף שייקבע על ידי מפקד המחוז.

בשל העובדה שוועידת השלטון המקומי מהווה כר פורה לשיתופי פעולה ומספקת פלטפורמה להחלפת דעות, הצגת רעיונות ופרויקטים חדשים בנושאים שונים, אזי הוחלט כי השנה תעמוד הוועידה בסימן החדשנות והיצירתיות. על כן בחר צוות כתיבת נייר העמדה להתמקד בנושאים שיהוו רעיונות חדשניים לפעילות ולתפקוד בשעת חירום.

הדוגמה הבולטת לכך היא התפיסה החדשנית של "חוסן קהילתי".^{27 26}

המושג החדש הזה המצוי בתהליך השתרשות, מבטא את יכולתה של הרשות המקומית והקהילות שבה לנקוט פעולות מכוונות לשיפור היכולת האישית והמשותפת (קולקטיבית) של תושביה ושל מוסדותיה כדי להגיב על שינוי ביטחוני, כלכלי או חברתי ולהשפיע על מהלכו ועל השלכותיו העתידיות על הרשות המקומית והקהילה. החוסן הקהילתי נבנה בתהליך רצוף ומתמשך בשגרה ועומד למבחן בעת משבר. על מנת לבנות "חוסן קהילתי" ברשות יש לאתר כוחות ומשאבים מתוך הקהילה ולהעצימם.

הפעילות לחיזוק החוסן הקהילתי מתקיימת בשני מישורים בו זמנית: המישור הראשון הוא מישור הרשות המקומית על אנשיה בשיתוף מל"ח, משרדי ממשלה, פיקוד העורף וארגוני החירום. המישור השני הוא המישור של הציבור. המישור הזה מתייחס לפעילויות עם תושבים בקהילה, בשיתוף כל סוגי האוכלוסיות.

על מנת לסייע לרשויות המקומיות להיערך ברמה הקהילתית, פותחו מרכזי "חוסן קהילתי" וכן פותחה תפיסת ההפעלה והפעולה של צוותי חוסן וחירום יישוביים (צח"י)²⁸ ושכונתיים (צח"ש)²⁹ המשלבים פעולות של אנשי מקצוע, פעילים ומתנדבים להיערכות קהילות במצבי משבר. חלק מתפיסת החוסן הקהילתי הוא גם טיפול ברעידות אדמה ובאירוע פתע רב נפגעים (אפר"ן).

רעידת אדמה כדוגמה לאירוע המחייב חשיבה חדשנית ויצירתית

תפיסה חדשנית נוספת המתגבשת בתקופה האחרונה ואשר באה לידי ביטוי בכנס בינלאומי, היא כי היערכות לקטסטרופה בקנה מידה לאומי כדוגמת רעידת אדמה תהווה היערכות מצד הרשויות המקומיות להתמודדות עם מגוון אירועים המצריכים מורכבות וחשיבה אינטגרטיבית.

ב-14.11.06 נערך כנס הבינלאומי הראשון מסוגו באשדוד בנושא הרשות המקומית ברעידות אדמה, בהשתתפות אנשי צבא ומשטרה, אנשי מקצוע, אנשי ביטחון ומתנדבים רבים. היטיב לנסח את מקומה ואת חשיבותה של הרשות המקומית בטיפול ברעידות אדמה ראש עיריית אשדוד, **אינג' צבי צילקר**:³⁰ "אין לי ספק שאנו ראשי הערים, נאלץ לפעול גם כאשר המערכות הלאומיות משותקות או נמצאות בשלבי התארגנות. נדע לפעול, אם נגלה מנהיגות הדורשת הכשרה בצד העזה והדורשת סבלנות אין קץ בצד נחישות".

ביום העיון הושם הדגש על החשיבות שבהכנת תגובה מהירה ככל האפשר של הגופים השונים כגון:

בתי החולים, חברת החשמל, מקורות, חברות הדלק והגז ואחרים, שתפקידם הצלת חיים ורכוש והחזרת החיים למסלולם מהר ככל האפשר.

אנו כוועדת היגוי, מתייחסים לאמירתו של מר צילקר כאבן יסוד להתמודדות עם כל מצב משברי שעיימו צריך להתמודד ראש רשות. לא רק רעידת אדמה, אלא כל מה שמוגדר "אירוע חירום". נסכם ונאמר כי לרשות המקומית הסמכות והאחריות לפעול למען תושביה בשעת חירום הכוללת מגוון מצבים: מצב של מלחמה, אסון טבע, אירוע טרור, או מפגע בריאותי בכלל ההיבטים הקיימים.

מצב חירום מעצם הגדרתו מחייב שיתוף פעולה בין כל גורמי החירום, על כן המלצותינו הן כדלהלן:

1. השלטון המרכזי, קרי משרדי הממשלה, יפעלו בשיתוף פעולה מלא עם השלטון המקומי והרשויות בבנייה והפעלה של מנגנוני החירום לא רק בשעת חירום אלא גם בשגרה, על מנת שנהיה מוכנים כראוי לשעת החירום הבאה. לצערנו, לאחר מלחמת לבנון השנייה הובטחו תקציבים רבים, עזרה וסיוע אך עד כה דבר לא נעשה. במסגרת התוכנית לשיקום הצפון, הוחלט על הקצאות תקציבים לתיקון נזקי מלחמה ופיתוח יישובי הצפון, אך משרד האוצר נוקט בסחבת, ורק חלק קטן מהכספים אכן הועבר. הרשויות המקומיות אינן יכולות לשאת בנטל השיקום לבדן!³¹
2. חשוב לזכור כי הכנת העורף לשעת חירום אורכת זמן רב ודרושים לה משאבים רבים. כל עוד לא יועברו כספים לצורך הזה, יהיה קשה להתכונן כראוי. תפקוד נכון ויעיל של רשות מקומית הוא פרי עבודה של שנים בהכנת הרשות והישובים למצבי חירום, בארגון מחסני החירום, באימון צוות החירום של הרשות, בכתיבת נהלים לחירום, בהכנת המוקד, בטיפול במקלטים, בלכידות הקהילתית וכו'.³²
3. מצב חירום דורש הפעלת גוף אחד – מתכלל לאומי (Integrator)³³ – בעל סמכות ואחריות כוללת לניהול הצד האזרחי של המלחמה. לגוף המתכלל צריכה להיות תמונת מצב כוללת ומדויקת. על הגוף הזה לזהות את הצרכים בשטח, להגדיר את הקריטריונים לסיוע, לקבוע את סדרי העדיפויות, לכוון ולהנחות את גורמי הביצוע. בפועל, במהלך ניהול הצד האזרחי של המלחמה האחרונה לא היה "בעל בית" אחד אלא מספר גופים שפעלו במקביל. המערכת כולה תפקדה במספר ראשים, ללא גוף מתכלל לאומי בעל תמונה כוללת שיכוון את כלל הגופים שפעלו במרחב.³⁴
4. בסוגיית ארגוני הסיוע והעמותות המתנדבות, דרושה כתובת מרכזית אחת ברמה הארצית שתתאם את פעילויות ההתנדבות של הארגונים והרשויות המקומיות, על מנת למנוע בזבוז משאבים ולאפשר כיסוי מלא של הצרכים. רצוי להקים "מאגר מידע" מרכזי שיפעל גם בימי רגיעה וירכז מידע בסיסי על כל הארגונים, התמחותם ודרכי ההתקשרות איתם. מידע במצבי חירום הוא צורך חיוני ביותר.^{35 36}
5. התיאום הוא באחריות הממשלה שצריכה להכין תכניות פעולה מתוקצבות לשעת חירום מבעוד מועד, ובעת פעולה עליה להפעיל את ארגוני הגג ולתאם כל זאת מול הרשויות המקומיות. צוותי חירום יישוביים פועלים בהצלחה משנת 1995 במועצות האזוריות. מרכזי חוסן קהילתי פועלים בהצלחה במספר מועצות כדוגמת מוא"ז מטה בנימין ומוא"ז שומרון משנת 2004.

- באותה התקופה החלו לפעול בהצלחה צוותי חירום שכונתיים כדוגמת ירושלים ושדרות. יש להרחיב את פעילות צוותי החירום היישוביים והשכונתיים ומרכזי החוסן הקהילתי הנעשים באמצעות השירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה והשירותים החברתיים.
6. יש צורך להטמיע את נושא הטיפול באוכלוסיה באמצעות הפעלת הצוות הטיפולי הרב מקצועי בכלל הרשויות המקומיות.^{37 38}
7. פעולות תמיכה וסיוע של רשות מקומית אחת לרעותה הפכו לעניין שבשגרה בזמן מלחמת לבנון השנייה, ותודות לעזרה הדדית זו יכלו תושבים שנמצאו במצוקה לקבל עזרה מתושבים ביישובים חברים. הסיוע בא לידי ביטוי באופן מיוחד במבצע "רשות מחבקת רשות"³⁹ שבמסגרתו סייעו רשויות מהמרכז והדרום לאחיותיהן הצפוניות באירוח משפחות, באספקת ציוד, במזון, ביעוץ פסיכולוגי ובשאר שירותים. יש לפעול להרחבת פרויקט ייחודי זה גם לימי שגרה, וליזום פרויקט "ערים תאומות" שבמסגרתו עיר אחת "תאמץ" עיר אחרת שישתפו פעולה בחיי היומיום.⁴⁰
8. ועדת ביטחון בכל רשות ורשות צריכה לבנות "תיק אב" להפעלת הרשות בחירום, ובו נהלי הפעלת הרשות במצבי חירום. כתיבת תיק זה תמקד כל רשות בטיפול במצבי חירום האופייניים לה ותאפשר מתן מענה מהיר ויעיל הרבה יותר.^{41 42}
9. יש להתחשב במיוחד באוכלוסיות החלשות הנזקקות לתמיכה.⁴³ יש להקים תשתית של מנגנוני פיקוח ועזרה אזרחיים הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית, ולוודא שמערכות התמיכה השונות יגיעו אל השטח וימשיכו את עבודתם גם עם תום המשבר.
10. לקח חשוב ביותר העולה ממלחמת לבנון השנייה הוא שיש להדק את שיתופי הפעולה בין גורמי החירום השונים: צבא, משטרה, מד"א, כב"א, פס"ח, מל"ח, רשויות מקומיות ומרכז המועצות האזוריות. הגופים פעלו בשיתוף, אך יש לעצב מדיניות פעולה יעילה וחכמה יותר. חשוב לתרגל את הגופים גם בשגרה ולהתכונן לכל תרחיש אפשרי.⁴⁴
11. רצוי מאוד להקים בכל רשות מערך מתנדבים מתוך הקהילה המכיר את צרכי תושביו ויתגבר את שירותי הקהילה והרווחה. מערך זה יפעל ברגיעה וייתן מענה נוסף גם בחירום.⁴⁵
12. היות ונייר עמדה זה דן בשעת חירום בכלל, הכוללת לא רק מצב של מלחמה אלא גם מצבים משבריים שונים, לא התייחסנו לפערי מקלוט כסוגיה בפני עצמה, למרות חשיבותה. ידוע כי ישנם פערי מקלוט גדולים הן במקלטים הציבוריים והן בפרטיים. ביישובים רבים אין מספיק מקלטים לשימוש האוכלוסייה, וברוב היישובים הערביים אין מקלטים כלל. המיגון הקיים מתוחזק ברמה ירודה ביותר ובאופן שאינו עונה על צרכי האזרח למרחב מוגן. במלחמת לבנון השנייה מקלטים רבים לא היו מוכנים לשעת חירום, חלקם בגלל הזנחה מתמשכת וחלקם כיוון ששימשו לצרכים אחרים ביישובים כגון מועדונים, בתי תפילה ומחסנים. מכלול הבעיות במקלטים כולל נושאי אזור, מים וביוב וקשיי נגישות לזקנים ולנכים.⁴⁶
13. המלצתנו כי על מדינת ישראל לבצע סקר או מחקר בנושא החשוב הזה, ועל פי ממצאיו להעביר תקציבים לשיפוץ ולתיקון המקלטים שיהיו מוכנים לשעת החירום הבאה. לעניות דעתנו, בשל העובדה שמצב המקלטים הינו נושא אקוטי ועומד בפני עצמו, הוא מהווה בסיס לכתיבת נייר עמדה נפרד. ייתכן שיש לבחון כתיבת נייר עמדה ובתוכו הנושא הזה לוועידת השלטון המקומי ה-4.

14. בשנים האחרונות, עם התרחבות הפרטה, אנו עדים לתופעה מתרחבת והולכת של שימוש ב-outourcing, רשויות רוכשות שירותים מחברות קבלניות על מנת לייעל את השירות ולצמצם בהוצאות. אנו ממליצים שבהתקשרות החוזית עימם יצוין כי שירותיהם יימשכו וינתנו גם בשעת חירום.⁴⁷

15. אנו ממליצים לארגן בכל יישובי המועצות האזוריות צוות כיבוי אש יישובי שייתן מענה ראשוני וחיוני בעת שריפה.⁴⁸

הערות

- ¹ מתייחס לעיריות, למועצות מקומיות ולמועצות אזוריות בכל המגזרים, וכך גם מתייחס נייר העמדה של הוועדה.
- ² תיק אב להפעלת הרשות המקומית בחירום (עירייה), דצמבר 2002, עמ' 1 (נכתב על ידי ועדת היגוי בינמשרדית).
- ³ שם, מבוא – 2, ט – 6.
- ⁴ עזריאל, ש', ברזילי, ג', מלחמת לבנון השנייה – מטה חירום מרכז השלטון המקומי דו"ח פעולות מסכם, ספטמבר 2006, עמ' 3.
- ⁵ נציין כי בשפה העברית לא קיימת מילה כזו, אך היא השתרשה עם השנים ובייחוד באחרונה בז'רגון המקצועי כביטוי לאינטגרציה ולפעילות כוללת.
- ⁶ לעיל הערה 4.
- ⁷ ראה גם סעיף 7 בהמלצות.
- ⁸ הוועדה לבדיקת המערכה בלבנון 2006, ועדת וינוגרד, מתוך אתר האינטרנט www.vaadatwino.org.il.
- ⁹ הביקורת על היערכות העורף לחירום והתנהלותו בעת המערכה בצפון, דו"ח משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, מרץ 2007.
- ¹⁰ הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום, דו"ח ועדת חוץ וביטחון, יו"ר ועדת המשנה, ח"כ עמי אילון, ספטמבר 2006.
- ¹¹ עזריאל, ש', ברזילי, ג', מלחמת לבנון השנייה – מטה חירום מרכז השלטון המקומי דו"ח פעולות מסכם, ספטמבר 2006.
- ¹² דקל, ד', מלחמת לבנון מס' 2 לקחי המועצות האזוריות, יולי-אוגוסט 2006.
- ¹³ בבלי, מ', פרופ' רדאי, פ', דבוש, א', איתן, ה', אזרחים בחזית, דו"ח לסיכום כשלי הטיפול בעורף במלחמת לבנון השנייה מנקודת מבט אזרחית, פרויקט כוכב הצפון בריכוז שתי"ל ירושלים, פברואר 2007.
- ¹⁴ המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, המגזר השלישי במלחמת לבנון השנייה, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, נובמבר 2006.
- ¹⁵ סקר דעת קהל בנושא תפקוד ראשי הרשויות המקומיות בצפון, במלחמת לבנון השנייה, מאגר המוחות, אפריל 2007. (ראה עמוד 25)
- ¹⁶ בבלי, מ', פרופ' רדאי, פ', דבוש, א', איתן, ה', אזרחים בחזית, דו"ח לסיכום כשלי הטיפול בעורף במלחמת לבנון השנייה מנקודת מבט אזרחית, פרויקט כוכב הצפון בריכוז שתי"ל ירושלים, פברואר 2007, עמ' 33-34.
- ¹⁷ עזריאל, ש', ברזילי, ג', מלחמת לבנון השנייה – מטה חירום מרכז השלטון המקומי דו"ח פעולות מסכם, ספטמבר 2006.
- ¹⁸ הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום, דו"ח ועדת חוץ וביטחון, יו"ר ועדת המשנה, ח"כ עמי אילון, ספטמבר 2006, עמ' 3.
- ¹⁹ לעיל הערה 2.
- ²⁰ דקל, ד', מלחמת לבנון מס' 2 לקחי המועצות האזוריות, יולי-אוגוסט 2006, עמ' 3-4.
- ²¹ סא"ל תדהר, ס', דו"ח מפקדת פיקוד העורף, מחלקת או"ר רשויות ומשרדי ממשלה, אפריל 2007.

- 22 הקמת פקע"ר התבצעה כאחד מלקחי מלחמת המפרץ הראשונה בשנת 1991 והוא מתפקד כהג"א בשעת חירום.
- 23 חוק הג"א (1951) סעיף 1.
- 24 ארגון עזר מוגדר מתוקף הוראות מטה-תו"פ, ינואר 2007, מפקדת פיקוד העורף, מחלקת או"ר רשויות ומשרדי ממשלה.
- 25 כחלק מסעיף 2' נכתב בימים אלו, על ידי ענף רשויות ומשרדי ממשלה בפקע"ר, מדריך להכנת הרשות המקומית.
- 26 שוגרמן, ב', סנדר, א', החוסן הקהילתי והחברתי של הרשות המקומית בהתמודדות עם מצבי משבר, השירות לעבודה קהילתית, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אפריל 2007, עמ' 1-3.
- 27 תחום החוסן הקהילתי מפותח, מיושם ומוטמע ברשויות על ידי השירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- 28 צוות חירום יישובי (צח"י), משרד העבודה והרווחה, השירות לעבודה קהילתית, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, יוני 2002.
- 29 צוות חירום שכונתי (צח"ש) תיק אב, על ידי ועדת היגוי בראשות נציג משרד הרווחה, משרד העבודה והרווחה, השירות לעבודה קהילתית, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, יולי 2004.
- 30 צילקר, צ', דברי פתיחה ליום עיון בנושא רעידות אדמה, נובמבר 2006.
- 31 אלדר, ע', עזריאל, ש', הרשות המקומית עורף או חזית? יום עיון ללקחי מלחמת לבנון השנייה, חיפה, 15 בנובמבר 2006.
- 32 דקל, ד', מלחמת לבנון מס' 2 לקחי המועצות האזוריות, יולי-אוגוסט 2007, עמ' 4.
- 33 לעיל הערה 5.
- 34 הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום, דו"ח ועדת חוץ וביטחון, יו"ר ועדת המשנה, ח"כ עמי אילון, ספטמבר 2006, עמ' 3.
- 35 המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, המגזר השלישי במלחמת לבנון השנייה, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, נובמבר 2006.
- 36 במלחמת לבנון השנייה היה ניסיון של המרכז להתנדבות לבצע מהלך כזה, אך רק באופן חלקי.
- 37 הנוהל הבינתחומי לשעת חירום לרשות המקומית, הוועדה הבינמשרדית לתיאום הטיפול באוכלוסייה בשעת חירום שליד ועדת מל"ח עליונה (1998).
- 38 נדגיש כי הטמעת ההכשרה של הצוות הטיפולי נעשה על ידי ארגון מנהל בכ"א ברשויות המקומיות בראשות אהובה קרקובר, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- 39 עזריאל, ש', ברזילי, ג', מלחמת לבנון השנייה – מטה חירום מרכז השלטון המקומי דו"ח פעולות מסכם, ספטמבר 2006, עמ' 28-37.
- 40 נעשה ניסיון על ידי משרד ראש הממשלה לעגן פרויקט זה במסגרת פרויקט "ערים תאומות בישראל" וחתימה על אמנות משותפות. לצערנו, עד היום טרם הוקצה התקציב שהובטח לביצוע פרויקטים משותפים.
- 41 דקל, ד', מלחמת לבנון מס' 2 לקחי המועצות האזוריות, יולי-אוגוסט 2006, עמ' 6.
- 42 לידיעה, בחוק העיריות החדש מתכוון משרד הפנים לבטל את ועדות הביטחון ברשויות המקומיות.
- 43 בבלי, מ', פרופ' רדאי, פ', דבוש, א', איתן, ה', אזרחים בחזית, דו"ח לסיכום כשלי הטיפול בעורף במלחמת לבנון השנייה מנק' מבט אזרחית, שת"ל ירושלים, פברואר 2007, עמ' 5.
- 44 עזריאל, ש', סא"ל תדהר, ס', סיכום יום למידה בטבריה, מרכז השלטון המקומי, נובמבר 2006.
- 45 אלדר, ע', סיכום יום למידה בטבריה, מרכז השלטון המקומי, נובמבר 2006.
- 46 בבלי, מ', פרופ' רדאי, פ', דבוש, א', איתן, ה', אזרחים בחזית, דו"ח לסיכום כשלי הטיפול בעורף במלחמת לבנון השנייה מנקודת מבט אזרחית, שת"ל ירושלים, פברואר 2007, עמ' 3.
- 47 דקל, ד', מלחמת לבנון מס' 2 לקחי המועצות האזוריות, יולי – אוגוסט 2006.
- 48 שם.

סקר דעת קהל: תפקוד ראשי הרשויות המקומיות בצפון במלחמת לבנון השנייה

נערך על ידי:

מאגר מוחות – מכון מחקר וייטוף בינתחומי בע"מ, בניהולו של פרופ' יצחק כץ – מנכ"ל,
פרופ' ברוך מבורך – מנהל מדעי, וד"ר אמיר הורקין – מנהל מחקר

א. מבוא

מלחמת לבנון השנייה שהתחוללה במהלך יולי-אוגוסט 2006 התנהלה בשני מישורים, בחזית ובעורף. אזור צפון ישראל - "העורף" - נקלע למוקד הלחימה וספג במשך כחודש ימים אלפי רקטות וטילים ופגיעות ברכוש ובנפש. בעוד שצה"ל היה השחקן המרכזי בניהול המלחמה בחזית, הרי שהלחימה בעורף התאפיינה בריבוי שחקנים, בהם הרשויות המקומיות, פיקוד העורף, משטרת ישראל, מכבי האש ומגן דוד אדום. הרשויות המקומיות, שבימי שגרה מספקות שירותים מוניציפאליים "רגילים" ללקוחותיהם (התושבים), נדרשו במהלך המלחמה לספק לתושבים בצורה אינטנסיבית מגוון שירותי חירום, מקצתם תוך תיאום עם שאר הגורמים הממלכתיים הרשמיים בעורף (פיקוד העורף, משטרת ישראל וכד').

מגוון שירותי החירום שנדרשו הרשויות המקומיות לספק לתושביהן כלל בין השאר הסדרת מקלטים ציבוריים, שירות פסיכולוגי לנפגעי חרדה, שירותי רווחה למשפחות נזקקות ולקשישים, פינוי הריסות, תיקון מבנים, כבישים, מדרכות, וצנרת מים שנפגעו בהפגזות, חלוקת מזון ותרופות למוגבלים כמו גם מתן מענה לשאלות התושבים ולצורכיהם המיוחדים. כמו בימי רגיעה, גם בימי המלחמה ייצג ראש הרשות בעבור התושבים את הרשות המקומית ונתפס כאחראי המרכזי והעיקרי לתפקודה. תפקודן של הרשויות המקומיות כספקיות שירותים מוניציפאליים "רגילים" ושיעור הרצון של התושבים מרמת השירות ומתפקודו של ראש הרשות הם נושאים מוכרים הנדונים בספרות. יחד עם זאת תפקודם של ראשי הרשויות מזה ותפקוד הרשויות המקומיות מזה, בעת חירום, מלחמה או משבר, הוא נושא שלמיטב הידיעה לא זכה עד כה להתייחסות בספרות המחקרית. אחת הסיבות להתעלמות הספרות מהנושא הזה היא, ככל הנראה, נדירותה של התופעה של ערים ויישובים הנמצאים תחת אש למשך תקופה ארוכה ושל רשויות מקומיות הנאלצות לתפקד בתנאי מלחמה ממשיים. זוהי תופעה נדירה גם במונחים של ההקשר הישראלי. מלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006 מהווה אפוא הקשר חריג ונדיר לבחינת תפקודן של הרשויות המקומיות בצפון ישראל.

המחקר הנוכחי מבקש לבחון את תפקודם של ראשי הרשויות המקומיות ושל הרשויות המקומיות בצפון הארץ במהלך מלחמת לבנון השנייה, תוך השוואה לתפקודם של גורמי מפתח פורמליים (פיקוד העורף, משרדי ממשלה, משטרת ישראל ועוד) ובלתי פורמליים (תורמים, ארגוני מתנדבים ותושבים) נוספים ב"עורף" הנתון במצב מלחמה. בהקשר הזה בוחן המחקר את שביעות הרצון של תושבי הצפון מתפקוד: (א) הרשויות המקומיות (המוקד העירוני, שירותי הרווחה ושירותי החירום); (ב) ראשי הרשויות המקומיות; (ג) משרדי הממשלה; (ד) פיקוד העורף ברמת היישוב; (ה) התושבים ברמת היישוב; (ו) תורמים, מתנדבים וגופי סיוע פרטיים מהארץ ומחו"ל.

במבט לעתיד, מבקש המחקר לבחון את השאלה, אם לשביעות הרצון של תושבי הרשויות המקומיות בצפון מתפקודם של ראשי הרשויות המקומיות שלהם במהלך מלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006, תהיה או לא תהיה השפעה משמעותית על התמיכה בהם בבחירות המקומיות הבאות ב-2008. תוצאות הבחירות המקומיות ב-2008 בשילוב ממצאי המחקר יוכלו לספק מענה לשאלה.

ב. השיטה

המחקר כלל סדרה של 17 סקרים שנערכו ב-17 רשויות מקומיות מהמגזר היהודי בצפון הארץ, שלפי הפרסומים הרשמיים ספגו ירי קטיושות וטילים ("נפילות") במהלך מלחמת לבנון השנייה (טבלה 1 להלן). כל הסקרים נערכו בשיטה של סקר טלפוני באמצעות ראיון מובנה במהלך המחצית השנייה של חודש אוגוסט (1.9.2006-21.8). מלחמת לבנון השנייה הסתיימה עם ההכרזה על הפסקת אש שנכנסה לתוקפה במחצית חודש אוגוסט 2006 ומכאן שהסקרים נערכו בסמיכות זמנים קרובה מאוד למועד תום המלחמה. הדבר אמור להבטיח כי הסקרים משקפים בצורה תקפה ונאמנה את עמדות התושבים ברשויות המקומיות שנסקרו. טעות הדגימה ביחס לאומדנים השונים ברמת הרשויות המקומיות השונות נעה בין 4.5%-7%.

טבלה 1: הרשויות המקומיות באזור הצפון:

רשות מקומית	ראש הרשות	מס' נפילות* (קטיושות/טילים)	מס' הרוגים* מס'	גודל המדגם N	טעות הדגימה
1. קריית שמונה	חיים ברביבאי	1,012	0	200	7%
2. ראש פינה	אביהוד רסקי	159	0	264	5%
3. חצור הגלילית	שאול כמיסה			260	6%
4. צפת	ישי מימון	471	1	224	7%
5. מעלות	שלמה בוחבוט	642	5	308	7%
6. נהריה	ז'קי סבג	808	2	320	7%
7. כרמיאל	עדי אלדר	176	0	288	7%
8. עכו	שמעון לנקרי	106	5	224	7%
9. טבריה	זוהר עובד	181	0	296	7%
10. קריית אתא	יעקב פרץ	124	1	296	7%
11. קריית ביאליק	רפי ורטהיים			264	7%
12. קריית ים	שמואל סיסו			272	7%
13. קריית מוצקין	חיים צורי			264	7%
14. חיפה	יונה יהב			576	12
15. עפולה	אבי אלקבץ	7	0	296	7%
16. בית שאן	ז'קי לוי	6	0	200	7%
17. חדרה	חיים אביטן	2	0	264	7%
סה"כ	-	3,787	26	4,816	4%

*מקור: ידיעות אחרונות 15.8.2006

ג. עורכי הסקרים

הסקרים בוצעו על ידי מאגר מוחות - מכון מחקר וייעוץ בינתחומי בע"מ בניהולם של פרופ' יצחק כ"ץ - מנכ"ל, פרופ' ברוך מבורך - מנהל מדעי וד"ר אמיר הורקין - מנהל המחקר.

ד. ממצאים

4-1. איזה ציון היית מעניק/ה באופן כללי לתפקודם של כל אחד מהגורמים הבאים ביישובך במהלך תקופת המלחמה בלבנון, בסולם 1-5 כאשר 5=טוב מאוד ו-1=גרוע מאוד?

טבלה 1: הציון הממוצע לתפקוד שירותי החירום, המוקד העירוני, שירותי הרווחה ותושבי היישוב – לפי יישוב:

הציון הממוצע לתפקוד				N	ראש הרשות	הרשות המקומית
4. התושבים ביישובך	3. שירותי הרווחה (עובדים סוציאליים, שירות פסיכולוגי)	2. המוקד העירוני	1. שירותי החירום (משטרה, מכבי אש, מגן דוד אדום)			
4.02	2.85	2.91	3.63	576	יונה יהב	1. חיפה
4.12	3.25	3.58	3.77	264	חיים אביטן	2. חדרה
4.26	3.24	3.69	3.80	296	יעקב פרץ	3. קריית אתא
3.93	2.66	3.31	4.12	264	רפי ורטהיים	4. קריית ביאליק
4.35	3.52	3.81	4.56	264	חיים צורי	5. קריית מוצקין
3.82	3.00	3.24	3.87	272	שמואל סיסו	6. קריית ים
3.92	3.26	2.85	3.67	224	שמעון לנקרי	7. עכו
3.95	2.93	3.10	4.10	320	ז'קי סבג	8. נהריה
4.31	2.78	3.07	3.98	296	אבי אלקבץ	9. עפולה
4.15	2.82	2.86	4.00	296	זוהר עובד	10. טבריה
4.13	2.90	3.30	3.47	200	ז'קי לוי	11. בית שאן
3.96	3.50	3.62	4.08	288	עדי אלדר	12. כרמיאל
3.82	2.84	2.64	3.07	224	ישי מימון	13. צפת
4.26	3.90	4.16	4.30	264	אביהוד רסקי	14. ראש פינה
4.38	3.00	2.00	3.25	200	חיים ברביבאי	15. קריית שמונה
3.89	3.19	2.96	4.40	260	שאול כמיסה	16. חצור הגלילית
4.04	4.00	3.70	4.58	308	שלמה בוחבוט	17. מעלות
4.05	3.01	3.12	3.81	4,816	ציון משוקלל	

במרבית הרשויות המקומיות (53%, 9 מ-17) העניקו התושבים ציון **גבוה מאוד** (4.0 ויותר) לתפקודם של שירותי החירום ביישוב במהלך מלחמת לבנון. הרשויות המקומיות שבהן זכו שירותי החירום לציון גבוה על תפקודם במהלך מלחמת לבנון הן: מעלות (4.58), קריית מוצקין (4.56), חצור הגלילית (4.40), ראש פינה (4.30), קריית ביאליק (4.12), נהריה (4.10), כרמיאל (4.08) וטבריה (4.00). ציונים גבוהים יחסית, אם כי במידה פחותה, העניקו התושבים לשירותי החירום ברשויות המקומיות: עפולה (3.98), קריית ים (3.87), קריית אתא (3.80), חדרה (3.77) וחיפה (3.63). התושבים העניקו ציונים **בינוניים** לתפקוד שירותי החירום ברשויות המקומיות: צפת (3.07), קריית שמונה (3.25) ובית שאן (3.47). בכשליש מהרשויות המקומיות (29%, 5 מ-17) העניקו התושבים ציון **גבוה** לתפקודו של המוקד העירוני ביישוב במהלך מלחמת לבנון. הרשויות המקומיות שבהן זכה המוקד העירוני לציון **גבוה** על תפקודו במהלך מלחמת לבנון הן: ראש פינה (4.16), קריית מוצקין (3.81), מעלות (3.70), קריית אתא (3.69) וכרמיאל (3.62).

ציונים **בינוניים** לתפקוד המוקד העירוני במלחמת לבנון העניקו התושבים ברשויות המקומיות: חדרה (3.58), קריית ביאליק (3.31), בית שאן (3.30) קריית ים (3.24), נהריה (3.10) ועפולה (3.07). התושבים העניקו ציונים **נמוכים** לתפקוד המוקד העירוני ברשויות המקומיות: קריית שמונה (2.00), צפת (2.64), עכו (2.85), טבריה (2.86), חיפה (2.91) וחצור (2.96).

בשתי רשויות מקומיות בלבד (12%, 2 מ-17) העניקו התושבים ציון גבוה לתפקודם של שירותי הרווחה ביישוב במהלך מלחמת לבנון. הרשויות המקומיות שבהן זכו שירותי הרווחה ל**ציון גבוה** על תפקודם במהלך מלחמת לבנון הן: מעלות (4.00) וראש פינה (3.90). ציונים **בינוניים** העניקו התושבים לשירותי הרווחה בשמונה רשויות מקומיות: קריית מוצקין (3.52), כרמיאל (3.50), חדרה (3.25), קריית אתא (3.24), עכו (3.26), חצור (3.19), קריית שמונה (3.00) וקריית ים (3.00). ב-7 רשויות מקומיות העניקו התושבים ציונים **נמוכים** לתפקוד שירותי הרווחה במהלך מלחמת לבנון השנייה: חיפה (2.85), קריית ביאליק (2.66), נהריה (2.93), עפולה (2.78), טבריה (2.82), בית שאן (2.90) וצפת (2.84).

שקלול הציונים מלמד כי תושבי הרשויות המקומיות בצפון מעניקים לעצמם ציון גבוה על תפקודם במהלך המלחמה, ציון גבוה יחסית לתפקודם של שירותי החירום ביישובם וציונים בינוניים לתפקודם של המוקד העירוני ושל שירותי הרווחה ביישוב.

5-7. איזה ציון היית מעניק/ה באופן כללי לתפקודם של כל אחד מהגורמים הבאים, במהלך תקופת המלחמה בלבנון, בסולם 1-5 כאשר 5=טוב מאוד ו-1=גרוע מאוד?

טבלה 2: הציון הממוצע לתפקוד משרדי הממשלה, פיקוד העורף ביישוב ותורמים, מתנדבים וגופי סיוע פרטיים מהארץ ומחו"ל – לפי יישוב:

הציון הממוצע לתפקוד			N	ראש הרשות המקומית	הרשות המקומית
.7 תורמים, מתנדבים וגופי סיוע פרטיים מהארץ ומחו"ל	.6 פיקוד העורף של צה"ל ביישובך	.5 משרדי הממשלה השונים			
4.11	3.21	1.92	576	יונה יהב	1. חיפה
3.63	3.52	2.28	264	חיים אביטן	2. חדרה
2.95	3.23	2.64	296	יעקב פרץ	3. קריית אתא
4.10	3.05	1.83	264	רפי ורטהיים	4. קריית ביאליק
4.55	3.20	2.15	264	חיים צורי	5. קריית מוצקין
4.27	3.41	2.32	272	שמואל סיסו	6. קריית ים
3.86	3.11	2.52	224	שמעון לנקרי	7. עכו
4.40	3.68	2.48	320	ז'קי סבג	8. נהריה
4.42	3.50	2.07	296	אבי אלקבץ	9. עפולה
4.23	3.40	2.55	296	זוהר עובד	10. טבריה
4.18	3.21	1.77	200	ז'קי לוי	11. בית שאן
4.56	3.63	2.14	288	עדי אלדר	12. כרמיאל
4.59	3.48	2.34	224	ישי מימון	13. צפת
4.25	3.22	1.85	264	אביהוד רסקי	14. ראש פינה
4.51	3.39	1.85	200	חיים ברביבאי	15. קריית שמונה
4.59	3.58	1.93	260	שאול כמיסה	16. חצור הגלילית
4.35	3.40	2.19	308	שלמה בוחבוט	17. מעלות
4.11	3.32	2.12	4,816	ציון משוקלל	

בכל הרשויות המקומיות (100%, 17 מ-17) העניקו התושבים ציון **נמוך מאוד** (2.64 ופחות מזה) לתפקודם של משרדי הממשלה השונים במהלך מלחמת לבנון. הרשויות המקומיות שבהן זכו משרדי הממשלה השונים לציון **הנמוך ביותר** על תפקודם במהלך מלחמת לבנון הן: בית שאן (1.77), קריית ביאליק (1.83), ראש פינה (1.85), קריית שמונה (1.85), חיפה (1.92) וחצור הגלילית (1.93). **תושבי הרשויות המקומיות מעניקים ציון משוקלל נמוך מאוד לתפקודה של ממשלה במהלך מלחמת לבנון (2.12)**. בכשליש מהרשויות המקומיות (29%, 5 מ-17) העניקו התושבים ציון **בינוני-גבוה** (3.50 ויותר מזה) לתפקודו של פיקוד העורף ביישובם במהלך מלחמת לבנון. הרשויות המקומיות שבהם זכה פיקוד העורף לציון **בינוני-גבוה** על תפקודו במהלך מלחמת לבנון הן: נהריה (3.68), כרמיאל (3.63), חצור הגלילית (3.58), חדרה (3.52) ועפולה (3.50). ביתר הרשויות המקומיות העניקו התושבים ציונים בינוניים לתפקודו של פיקוד העורף ביישוביהם (3.05-3.48). **תושבי הרשויות המקומיות מעניקים ציון משוקלל בינוני לתפקודו של פיקוד העורף ביישובם במהלך מלחמת לבנון (3.32)**.

במרבית הרשויות המקומיות (76%, 14 מ-17) העניקו התושבים ציון גבוה מאוד (4.00 ויותר מזה) לתפקודם של תורמים, של מתנדבים ושל גופי סיוע פרטיים מהארץ ומחו"ל במהלך מלחמת לבנון. בשתי רשויות מקומיות (עכו וחדרה) העניקו התושבים ציון בינוני-גבוה לתפקודם של תורמים, של מתנדבים ושל גופי סיוע פרטיים מהארץ ומחו"ל (3.86 ו-3.63 בהתאמה). בקריית אתא העניקו התושבים ציון נמוך לתפקודם של תורמים, של מתנדבים ושל גופי סיוע פרטיים מהארץ ומחו"ל במהלך מלחמת לבנון. **תושבי הרשויות המקומיות מעניקים ציון משוקלל גבוה מאוד לתפקודם של תורמים, של מתנדבים ושל גופי סיוע פרטיים מהארץ ומחו"ל במהלך מלחמת לבנון (4.11).**

טבלאות 3-5 להלן מציגות בוואריאציות שונות את הממצאים ביחס לשלוש השאלות הבאות:

- (8) איזה ציון היית מעניק/ה באופן כללי לתפקודו של ראש הרשות המקומית שלך במהלך תקופת המלחמה בלבנון, בסולם 1-5 כאשר 5=טוב מאוד ו-1=גרוע מאוד?
- (9) לפי דעתך, האם תפקודו הכללי של ראש הרשות המקומית שלך במהלך תקופת המלחמה בלבנון, היה טוב יותר, גרוע יותר או דומה לתפקודם של ראשי רשויות מקומיות אחרים בצפון?
- (10) לנוכח תפקודו של ראש הרשות המקומית שלך במהלך תקופת המלחמה בלבנון, האם לדעתך צריך להחליף אותו או שהוא צריך להמשיך לכהן בתפקידו?

טבלה 3: הציון הממוצע לתפקודו של ראש הרשות המקומית, תפקודו בהשוואה לראשי רשויות אחרים בצפון, להחליף/להשאיר את ראש הרשות המקומית בתפקידו – לפי יישוב

הרשות המקומית	ראש הרשות המקומית	N	8. הציון הממוצע לתפקודו של ראש הרשות המקומית	9. תפקודו של ראש הרשות המקומית שלי היה טוב יותר מתפקודם של ראשי רשויות אחרים בצפון	10. שיעור המשיבים ראש הרשות המקומית המכהן, צריך להמשיך בתפקידו
1. חיפה	יונה יהב	576	3.61	37%	63%
2. חדרה	חיים אביטן	264	3.77	14%	76%
3. קריית אתא	יעקב פרץ	296	3.08	1%	50%
4. קריית ביאליק	רפי ורטהיים	264	2.68	6%	33%
5. קריית מוצקין	חיים צורי	264	3.91	26%	85%
6. קריית ים	שמואל סיסו	272	4.10	47%	66%
7. עכו	שמעון לנקרי	224	3.94	43%	71%
8. נהריה	ז'קי סבג	320	3.32	18%	56%
9. עפולה	אבי אלקבץ	296	3.46	16%	78%
10. טבריה	זוהר עובד	296	3.61	28%	64%
11. בית שאן	ז'קי לוי	200	2.97	16%	42%
12. כרמיאל	עדי אלדר	288	4.23	46%	74%
13. צפת	ישי מימון	224	2.56	11%	34%
14. ראש פינה	אביהוד רסקי	264	3.72	41%	68%
15. קריית שמונה	חיים ברביבאי	200	2.00	10%	14%
16. חצור הגלילית	שאול כמיסה	260	2.79	11%	55%
17. מעלות	שלמה בוחבוט	308	3.89	27%	65%
ציון משוקלל		4,816	3.53	28%	62%

טבלה 4: הציון לתפקודו של ראש הרשות המקומית (שיעור המשיבים ציון טוב וטוב מאוד), תפקודו בהשוואה לראשי רשויות אחרים בצפון, להחליף/להשאיר את ראש הרשות המקומית בתפקידו – לפי יישוב:

הרשות המקומית	ראש הרשות המקומית	N	8. שיעור המשיבים: ציון טוב וטוב מאוד לתפקודו של ראש הרשות המקומית	9. תפקודו של ראש הרשות המקומית שלי היה טוב יותר מתפקודם של ראשי רשויות אחרים בצפון	10. שיעור המשיבים: ראש הרשות המקומית המכהן צריך להמשיך בתפקידו
1. חיפה	יונה יהב	576	60%	37%	63%
2. חדרה	חיים אביטן	264	71%	14%	76%
3. קריית אתא	יעקב פרץ	296	41%	1%	50%
4. קריית ביאליק	רפי ורטהיים	264	30%	6%	33%
5. קריית מוצקין	חיים צורי	264	72%	26%	85%
6. קריית ים	שמואל סיסו	272	77%	47%	66%
7. עכו	שמעון לנקרי	224	79%	43%	71%
8. נהריה	ז'קי סבג	320	50%	18%	56%
9. עפולה	אבי אלקבץ	296	48%	16%	78%
10. טבריה	זוהר עובד	296	68%	28%	64%
11. בית שאן	ז'קי לוי	200	42%	16%	42%
12. כרמיאל	עדי אלדר	288	77%	46%	74%
13. צפת	ישי מימון	224	30%	11%	34%
14. ראש פינה	אביהוד רסקי	264	64%	41%	68%
15. קריית שמונה	חיים ברביבאי	200	13%	10%	14%
16. חצור הגלילית	שאול כמיסה	260	45%	11%	55%
17. מעלות	שלמה בוחבוט	308	64%	27%	65%
ציון משוקלל		4,816	58%	28%	62%

טבלה 5: דירוג ראשי הרשויות המקומיות לפי הציון הממוצע לתפקודם במהלך מלחמת לבנון:

הרשות המקומית	ראש הרשות המקומית	N	8. הציון הממוצע לתפקודו של ראש הרשות המקומית	9. תפקודו של ראש הרשות המקומית שלי היה טוב יותר מתפקודם של ראשי רשויות אחרים בצפון	10. שיעור המשיבים: ראש הרשות המקומית המכהן, צריך להמשיך בתפקידו
1. כרמיאל	עדי אלדר	288	4.23	46%	74%
2. קריית ים	שמואל סיסו	272	4.10	47%	66%
3. עכו	שמעון לנקרי	224	3.94	43%	71%
4. קריית מוצקין	חיים צורי	264	3.91	26%	85%
5. מעלות	שלמה בוחבוט	308	3.89	27%	65%
6 חדרה	חיים אביטן	264	3.77	14%	76%
7. ראש פינה	אביהוד רסקי	264	3.72	41%	68%
8 טבריה	זוהר עובד	296	3.61	28%	64%
9. חיפה	יונה יהב	576	3.61	37%	63%
10. עפולה	אבי אלקבץ	296	3.46	16%	78%
11. נהריה	ז'קי סבג	320	3.32	18%	56%
12. קריית אתא	יעקב פרץ	296	3.08	1%	50%
13. בית שאן	ז'קי לוי	200	2.97	16%	42%
14. חצור הגלילית	שאול כמיסה	260	2.79	11%	55%
15. קריית ביאליק	רפי ורטהיים	264	2.68	6%	33%
16. צפת	ישי מימון	224	2.56	11%	34%
17. קריית שמונה	חיים ברביבאי	200	2.00	10%	14%
ציון משוקלל		4,816	3.53	28%	62%

עיון בטבלה 5 מלמד כי בכמחצית מהרשויות המקומיות (47%, 8 מ-17) העניקו התושבים **ציון גבוה** (3.60 ויותר מזה) לתפקודם הכולל של ראשי הרשויות המקומיות ביישובם במהלך מלחמת לבנון. ראשי הרשויות המקומיות שזכו ל**ציונים גבוהים** על תפקודם הכולל במהלך מלחמת לבנון הם:

1. עדי אלדר ראש עיריית כרמיאל (4.23)
2. שמואל סיסו ראש עיריית קריית ים (4.10)
3. שמעון לנקרי ראש עיריית עכו (3.94)
4. חיים צורי ראש עיריית קריית מוצקין (3.91)
5. שלמה בוחבוט ראש עיריית מעלות תרשישא (3.89)
6. חיים אביטן ראש עיריית חדרה (3.77)
7. אביהוד רסקי ראש המועצה המקומית ראש פינה (3.72)
8. זוהר עובד ראש עיריית טבריה (3.61)
9. יונה יהב ראש עיריית חיפה (3.61)

בכשליש מהרשויות המקומיות (29%, 5 מ-17) העניקו התושבים **ציון נמוך** (2.97) (פחות מזה) לתפקודם הכולל של ראשי הרשויות המקומיות ביישובם במהלך מלחמת לבנון. ראשי הרשויות המקומיות שזכו ל**ציונים נמוכים** על תפקודם הכולל במהלך מלחמת לבנון הם:

1. חיים ברביבאי ראש עיריית קריית שמונה (2.00)
2. ישי מימון ראש עיריית צפת (2.56)
3. רפי ורטהיים ראש עיריית קריית ביאליק (2.68)
4. שאול כמיסה ראש המועצה המקומית חצור (2.79)
5. ז'קי לוי ראש עיריית בית שאן (2.97)

בכרבע מהרשויות המקומיות (24%, 4 מ-17) העניקו התושבים **ציון בינוני** (3.08-3.46) לתפקודם הכולל של ראשי הרשויות המקומיות ביישובם במהלך מלחמת לבנון. ראשי הרשויות המקומיות שזכו ל**ציונים בינוניים** על תפקודם הכולל במהלך מלחמת לבנון הם:

1. אבי אלקבץ ראש עיריית עפולה (3.46)
2. ז'קי סבג ראש עיריית נהריה (3.32)
3. יעקב פרץ ראש עיריית קריית אתא (3.08)

תושבי הרשויות המקומיות מעניקים ציון משוקלל בינוני פלוס לתפקודם של ראשי הרשויות המקומיות ביישובם במהלך מלחמת לבנון (3.52).

טבלה 6: דירוג הגורמים השונים לפי הציון המשוקלל לתפקודם במלחמת לבנון השנייה

1. תורמים, מתנדבים וגופי סיוע פרטיים מהארץ ומחור"ל (4.11)
2. התושבים (4.05)
3. שירותי החירום ביישוב (3.81)
4. ראש הרשות המקומית (3.52)
5. פיקוד העורף ביישוב (3.32)
6. המוקד העירוני ביישוב (3.12)
7. שירותי הרווחה ביישוב (3.01)
8. משרדי הממשלה (2.12)

מטבלה 6 עולה כי תושבי הרשויות המקומיות מעניקים ציון משוקלל **גבוה מאוד** לתפקודם של תורמים, של מתנדבים ושל גופי סיוע פרטיים מהארץ ומחור"ל במהלך מלחמת לבנון (4.11) ולתפקודם של התושבים (4.05). תושבי הרשויות המקומיות מעניקים ציון משוקלל **בינוני-גבוה** לתפקודם של שירותי החירום ביישוב (3.81) ושל ראשי הרשויות המקומיות ביישובם במהלך מלחמת לבנון (3.52). תושבי הרשויות המקומיות מעניקים ציון משוקלל **בינוני** לתפקודם של פיקוד העורף ביישוב (3.32), של המוקד העירוני ביישוב (3.12) ושל שירותי הרווחה ביישוב (3.01). תושבי הרשויות המקומיות מעניקים ציון משוקלל **נמוך מאוד** לתפקודם של משרדי הממשלה השונים (2.12).

טבלאות 7-23 מציגות את דירוג הגורמים השונים לפי הציון המשוקלל לתפקודם במלחמת לבנון השנייה לפי יישוב (בכל אחד מ-17 היישובים שנבחנו).

טבלה 7: דירוג הגורמים לפי הציון לתפקודם במלחמת לבנון 2006 בחיפה

1. תורמים, מתנדבים וגופי סיוע פרטיים מהארץ ומחו"ל (4.11)
2. התושבים (4.02)
3. שירותי החירום ביישוב (3.63)
4. ראש הרשות המקומית יונה יהב (3.61)
5. פיקוד העורף ביישוב (3.21)
6. המוקד העירוני ביישוב (2.91)
7. שירותי הרווחה ביישוב (2.85)
8. משרדי הממשלה (1.92)

טבלה 8: דירוג הגורמים לפי הציון לתפקודם במלחמת לבנון השנייה בחדרה

1. התושבים (4.12)
2. ראש הרשות המקומית חיים אביטן (3.77)
3. שירותי החירום ביישוב (3.77)
4. תורמים, מתנדבים וגופי סיוע פרטיים מהארץ ומחו"ל (3.63)
5. המוקד העירוני ביישוב (3.58)
6. פיקוד העורף ביישוב (3.52)
7. שירותי הרווחה ביישוב (3.25)
8. משרדי הממשלה (2.28)

טבלה 9: דירוג הגורמים לפי הציון לתפקודם במלחמת לבנון השנייה בקריית אתא

1. התושבים (4.26)
2. שירותי החירום ביישוב (3.80)
3. המוקד העירוני ביישוב (3.69)
4. שירותי הרווחה ביישוב (3.24)
5. פיקוד העורף ביישוב (3.23)
6. ראש הרשות המקומית יעקב פרץ (3.08)
7. תורמים, מתנדבים וגופי סיוע פרטיים מהארץ ומחו"ל (2.95)
8. משרדי הממשלה (2.64)

טבלה 10: דירוג הגורמים לפי הציון לתפקודם במלחמת לבנון השנייה בקריית ביאליק

1. שירותי החירום ביישוב (4.12)
2. תורמים, מתנדבים וגופי סיוע פרטיים מהארץ ומחו"ל (4.10)
3. התושבים (3.93)
4. המוקד העירוני ביישוב (3.31)
5. פיקוד העורף ביישוב (3.05)
6. ראש הרשות המקומית רפי ורטהיים (2.68)
7. שירותי הרווחה ביישוב (2.66)
8. משרדי הממשלה (1.83)

טבלה 11: דירוג הגורמים לפי הציון לתפקודם במלחמת לבנון השנייה בקריית מוצקין

1. שירותי החירום ביישוב (4.56)
2. תורמים, מתנדבים וגופי סיוע פרטיים מהארץ ומחו"ל (4.55)
3. התושבים (4.35)
4. ראש הרשות המקומית חיים צורי (3.91)
5. המוקד העירוני ביישוב (3.81)
6. שירותי הרווחה ביישוב (3.52)
7. פיקוד העורף ביישוב (3.20)
8. משרדי הממשלה (2.15)

טבלה 12: דירוג הגורמים לפי הציון לתפקודם במלחמת לבנון השנייה בקריית ים

1. תורמים, מתנדבים וגופי סיוע פרטיים מהארץ ומחו"ל (4.27)
2. ראש הרשות המקומית שמואל סיסו (4.10)
3. שירותי החירום ביישוב (3.87)
4. התושבים (3.82)
5. המוקד העירוני ביישוב (3.41)
6. פיקוד העורף ביישוב (3.05)
7. שירותי הרווחה ביישוב (3.00)
8. משרדי הממשלה (2.32)

טבלה 13: דירוג הגורמים לפי הציון לתפקודם במלחמת לבנון השנייה בעכו

1. ראש הרשות המקומית שמעון לנקרי (3.94)
2. התושבים (3.92)
3. תורמים, מתנדבים וגופי סיוע פרטיים מהארץ ומחו"ל (3.86)
4. שירותי החירום ביישוב (3.67)
5. שירותי הרווחה ביישוב (3.26)
6. פיקוד העורף ביישוב (3.11)
7. המוקד העירוני ביישוב (2.85)
8. משרדי הממשלה (2.52)

טבלה 14: דירוג הגורמים לפי הציון לתפקודם במלחמת לבנון השנייה בנהריה

1. תורמים, מתנדבים וגופי סיוע פרטיים מהארץ ומחו"ל (4.40)
2. שירותי החירום ביישוב (4.10)
3. התושבים (3.95)
4. פיקוד העורף ביישוב (3.68)
5. ראש הרשות המקומית ז'קי סבג (3.32)
6. המוקד העירוני ביישוב (3.10)
7. שירותי הרווחה ביישוב (2.93)
8. משרדי הממשלה (2.48)

טבלה 15: דירוג הגורמים לפי הציון לתפקודם במלחמת לבנון השנייה בעפולה

1. תורמים, מתנדבים וגופי סיוע פרטיים מהארץ ומחו"ל (4.42)
2. התושבים (4.31)
3. שירותי החירום ביישוב (3.98)
4. פיקוד העורף ביישוב (3.50)
5. ראש הרשות המקומית אבי אלקבץ (3.46)
6. המוקד העירוני ביישוב (3.07)
7. שירותי הרווחה ביישוב (2.78)
8. משרדי הממשלה (2.07)

טבלה 16: דירוג הגורמים לפי הציון לתפקודם במלחמת לבנון השנייה בטבריה

1. תורמים, מתנדבים וגופי סיוע פרטיים מהארץ ומחו"ל (4.23)
2. התושבים (4.15)
3. שירותי החירום ביישוב (4.00)
4. ראש הרשות המקומית זוהר עובד (3.61)
5. פיקוד העורף ביישוב (3.40)
6. המוקד העירוני ביישוב (2.86)
7. שירותי הרווחה ביישוב (2.82)
8. משרדי הממשלה (2.55)

טבלה 17: דירוג הגורמים לפי הציון לתפקודם במלחמת לבנון השנייה בבית שאן

1. תורמים, מתנדבים וגופי סיוע פרטיים מהארץ ומחו"ל (4.18)
2. התושבים (4.13)
3. שירותי החירום ביישוב (3.47)
4. המוקד העירוני ביישוב (3.30)
5. פיקוד העורף ביישוב (3.21)
6. ראש הרשות המקומית ז'קי לוי (2.97)
7. שירותי הרווחה ביישוב (2.90)
8. משרדי הממשלה (1.77)

טבלה 18: דירוג הגורמים לפי הציון לתפקודם במלחמת לבנון השנייה בכרמיאל

1. תורמים, מתנדבים וגופי סיוע פרטיים מהארץ ומחו"ל (4.56)
2. ראש הרשות המקומית עדי אלדר (4.23)
3. שירותי החירום ביישוב (4.08)
4. התושבים (3.96)
5. פיקוד העורף ביישוב (3.63)
6. המוקד העירוני ביישוב (3.62)
7. שירותי הרווחה ביישוב (3.50)
8. משרדי הממשלה (2.14)

טבלה 19: דירוג הגורמים לפי הציון לתפקודם במלחמת לבנון השנייה בצפת

1. תורמים, מתנדבים וגופי סיוע פרטיים מהארץ ומחו"ל (4.59)
2. התושבים (3.82)
3. פיקוד העורף ביישוב (3.48)
4. שירותי החירום ביישוב (3.07)
5. שירותי הרווחה ביישוב (2.84)
6. המוקד העירוני ביישוב (2.64)
7. ראש הרשות המקומית ישי מימון (2.56)
8. משרדי הממשלה (2.34)

טבלה 20: דירוג הגורמים לפי הציון לתפקודם במלחמת לבנון השנייה בראש פינה

1. שירותי החירום ביישוב (4.30)
2. התושבים (4.26)
3. תורמים, מתנדבים וגופי סיוע פרטיים מהארץ ומחו"ל (4.25)
4. המוקד העירוני ביישוב (4.16)
5. שירותי הרווחה ביישוב (3.90)
6. ראש הרשות המקומית אביהוד רסקי (3.72)
7. פיקוד העורף ביישוב (3.22)
8. משרדי הממשלה (1.85)

טבלה 21: דירוג הגורמים לפי הציון לתפקודם במלחמת לבנון השנייה בקריית שמונה

1. תורמים, מתנדבים וגופי סיוע פרטיים מהארץ ומחו"ל (4.51)
2. התושבים (4.38)
3. פיקוד העורף ביישוב (3.39)
4. שירותי החירום ביישוב (3.25)
5. שירותי הרווחה ביישוב (3.00)
6. המוקד העירוני ביישוב (2.00)
7. ראש הרשות המקומית חיים ברביבאי (2.00)
8. משרדי הממשלה (1.85)

טבלה 22: דירוג הגורמים לפי הציון לתפקודם במלחמת לבנון השנייה בחצור הגלילית

1. תורמים, מתנדבים וגופי סיוע פרטיים מהארץ ומחו"ל (4.59)
2. שירותי החירום ביישוב (4.40)
3. התושבים (3.89)
4. פיקוד העורף ביישוב (3.58)
5. שירותי הרווחה ביישוב (3.19)
6. המוקד העירוני ביישוב (2.96)
7. ראש הרשות המקומית שאול כמיסה (2.79)
8. משרדי הממשלה (1.93)

טבלה 23: דירוג הגורמים לפי הציון לתפקודם במלחמת לבנון השנייה במעלות

1. שירותי החירום ביישוב (4.58)
2. תורמים, מתנדבים וגופי סיוע פרטיים מהארץ ומחו"ל (4.35)
3. התושבים (4.04)
4. שירותי הרווחה ביישוב (4.00)
5. ראש הרשות המקומית שלמה בוחבוט (3.89)
6. המוקד העירוני ביישוב (3.70)
7. פיקוד העורף ביישוב (3.40)
8. משרדי הממשלה (2.19)

מעיון בטבלאות 7-23 עולים כמה ממצאים בולטים:

(א) ראשי רשויות מקומיות שתפקודם במהלך המלחמה היה טוב בהשוואה לתפקודם של גורמים אחרים ביישוב

ברשות מקומית אחת בלבד (עכו) זכה ראש הרשות המקומית שמעון לנקרי לציון הגבוה ביותר על תפקודו במהלך מלחמת לבנון (מדורג 1) בהשוואה לציוני התפקוד של שאר הגורמים שפעלו בעיר בעת המלחמה (פיקוד העורף, משרדי הממשלה, שירותי החירום, תושבי עכו, תורמים מתנדבים וגופי סיוע פרטיים מהארץ ומחו"ל, המוקד העירוני ושירותי הרווחה). בשלוש רשויות מקומיות נוספות (כרמיאל, חדרה וקריית ים) דורגו ציוני התפקוד של ראשי הרשויות המקומיות שם במהלך המלחמה במקום השני מבין ציוני התפקוד של שאר הגורמים שפעלו בעיר בעת המלחמה.

תושבי כרמיאל ותושבי קריית ים העניקו לראשי הרשויות שלהם ציונים גבוהים על תפקודם במהלך המלחמה (עדי אלדר בכרמיאל - 4.23 ושמואל סיסו בקריית ים - 4.10) שנמצאו מדורגים במקום השני אחרי הציונים הגבוהים לתפקודם של תורמים, מתנדבים וגופי סיוע

פרטיים מהארץ ומחו"ל, שדורגו במקום הראשון. תושבי חדרה העניקו לראש הרשות שלהם ציון גבוה יחסית על תפקודו במהלך המלחמה (חיים אביטן - 3.77) שדורג במקום השני אחרי הציון הגבוה לתפקודם של תושבי חדרה עצמם, שדורגו במקום הראשון.

(ב) ראשי רשויות מקומיות שתפקודם במהלך המלחמה היה גרוע בהשוואה לתפקודם של גורמים אחרים ביישוב

בשלוש רשויות מקומיות (**קריית שמונה, צפת וחצור**) דורגו ציוני התפקוד של ראשי הרשויות המקומיות שם במהלך המלחמה (חיים ברביבאי - 2.0, ישי מימון - 2.56 ושאלו כמיסה - 2.79) במקום הלפני אחרון מבין ציוני התפקוד של יתר הגורמים שפעלו בעיר בעת המלחמה. במקום האחרון ביישובים האלה דורגו ציוני התפקוד של משרדי הממשלה השונים. בשלוש רשויות מקומיות נוספות (**קריית ביאליק, קריית אתא ובית שאן**) דורגו ציוני התפקוד של ראשי הרשויות המקומיות שם במהלך המלחמה (רפי ורטהיים, יעקב פרץ וז'קי לוי) במקום השישי מתוך שמונה מבין ציוני התפקוד של שאר הגורמים שפעלו בעיר בעת המלחמה. ברשויות האלה, כמו גם בשאר הרשויות, דורגו ציוני התפקוד של משרדי הממשלה השונים במקום האחרון. לדעתנו יש יסוד סביר להניח כי הערכת תפקודם של ראשי הרשויות המקומיות במלחמת לבנון השנייה על ידי תושבי הרשויות היתה **הערכה רציונלית** ו"נקייה" משיקולים אחרים לא רלוונטיים, כמו נאמנות פוליטית לראש הרשות המקומית המכהן. במידה שלהערכת תפקודו של ראש הרשות המקומית על ידי תושבי הרשות היו משתרבים שיקולים זרים, כמו נאמנות פוליטית לראש הרשות, ניתן היה לצפות לקשר חיובי בין שיעור התמיכה בראש הרשות המקומית בבחירות המקומיות הקודמות (ב-2003) לבין שיעור המעריכים את תפקודו במהלך מלחמת לבנון השנייה כטוב. היינו, ככל ששיעור התמיכה בראש הרשות בבחירות המקומיות ב-2003 היה גבוה יותר, כך שיעור המעריכים את תפקודו כטוב היה אמור להיות גבוה יותר. לעומת זאת, במידה שהערכת תפקודו של ראש הרשות המקומית על ידי תושבי הרשות היתה "נקייה" ורציונלית (היינו חפה משיקולים זרים, כמו נאמנות פוליטית לראש הרשות) ניתן היה לצפות להיעדר קשר בין שני המשתנים דלעיל. הבדיקה האמפירית של הקשר הזה מלמדת על מתאם לא מובהק סטטיסטית ($r=0.381, P=0.131, N=17$). פירוש הדבר, שהערכת תפקודם של ראשי הרשויות המקומיות במהלך המלחמה על ידי תושבי הרשויות נעשתה באופן בלתי תלוי לאופן התמיכה בהם בעבר, היינו ללא קשר לנאמנויות העבר הפוליטיות.

(ג) המגזר הפרטי תפקד היטב ומשרדי הממשלה השונים תפקדו גרוע במהלך מלחמת לבנון השנייה

במרבית הרשויות המקומיות (64%, 11 מ-17) דורגו ציוני התפקוד של תורמים, של מתנדבים ושל גופי סיוע פרטיים מהארץ ומחו"ל במהלך המלחמה **במקום הראשון** מבין ציוני התפקוד של יתר הגורמים שפעלו בעיר בזמן המלחמה (פיקוד העורף, משרדי הממשלה, שירותי החירום, התושבים, המוקד העירוני ושירותי הרווחה). לעומת זאת, בכל הרשויות המקומיות (17, 100%) דורגו ציוני התפקוד של משרדי הממשלה השונים במהלך המלחמה **במקום האחרון** מבין

ציוני התפקוד של יתר הגורמים שפעלו בעיר דאז (פיקוד העורף, תורמים, מתנדבים וגופי סיוע פרטיים מהארץ ומחו"ל, שירותי החירום, התושבים, המוקד העירוני ושירותי הרווחה). לדעתנו יש יסוד סביר להניח כי הערכת תפקודם של משרדי הממשלה השונים במהלך מלחמת לבנון השנייה על ידי תושבי הרשויות היתה **הערכה רציונלית** ו"נקייה" משיקולים אחרים לא רלוונטיים, כמו למשל נאמנות פוליטית למפלגת השלטון (תנועת קדימה). במידה שלהערכת תפקודם של משרדי הממשלה השונים על ידי תושבי הרשויות המקומיות בצפון היו משתרבים שיקולים זרים, כמו נאמנות פוליטית לתנועת קדימה ולראש הממשלה מטעמה, אהוד אולמרט, ניתן היה לצפות לקשר חיובי בין שיעור התמיכה בקדימה בבחירות לכנסת ה-17 (במרץ 2006) לבין שיעור המעריכים את תפקודם של משרדי הממשלה במהלך מלחמת לבנון השנייה כטוב. היינו, ככל ששיעור התמיכה בקדימה בבחירות 2006 היה גבוה יותר, כך שיעור המעריכים את תפקודם של משרדי הממשלה כטוב היה אמור להיות גבוה יותר. לעומת זאת, במידה שהערכת תפקודם של משרדי הממשלה השונים על ידי תושבי הרשות היתה "נקייה" ורציונלית (היינו חפה משיקולים זרים, כמו נאמנות פוליטית לתנועת קדימה ולראשיה) אזי ניתן היה לצפות להיעדר קשר בין שני המשתנים דלעיל. הבדיקה האמפירית של הקשר הזה מלמדת על היעדר קשר ($r = -0.028$, $P = 0.916$, $N = 17$). פירוש הדבר שהערכת תפקודם של משרדי הממשלה השונים במהלך המלחמה על ידי תושבי הרשויות המקומיות בצפון נעשתה באופן בלתי תלוי לאופן התמיכה בתנועת קדימה (מפלגת השלטון) בעבר, היינו ללא קשר לנאמנות הפוליטית.

(ד) **תפקוד שירותי החירום ביישוב טוב יותר מתפקוד פיקוד העורף ביישוב במהלך מלחמת לבנון השנייה**

במרבית הרשויות המקומיות (88%, 15 מ-17) דורגו ציוני התפקוד של שירותי החירום ביישוב במהלך המלחמה **במקום גבוה יותר** מאשר ציוני התפקוד של פיקוד העורף ביישוב. בשתי רשויות בלבד, בקריית שמונה ובצפת, דורגו ציוני התפקוד של פיקוד העורף ביישוב במהלך המלחמה **במקום גבוה יותר** מאשר ציוני התפקוד של שירותי החירום ביישוב.

טבלה 24: הקשר בין הציון לתפקודו של ראש הרשות המקומית במהלך תקופת המלחמה בלבנון לבין תמיכת התושבים בהמשך כהונתו של ראש הרשות בתפקידו - בכלל המדגם:

שאלה 10: לנוכח תפקודו של ראש הרשות המקומית שלך במהלך תקופת המלחמה בלבנון, האם לדעתך צריך להחליף אותו או שהוא צריך להמשיך לכהן בתפקידו?			סה"כ
להחליף אותו	צריך להמשיך בתפקידו	סה"כ	
84%	16%	100%	גרוע*
31%	69%	100%	בינוני
2%	98%	100%	טוב**

* לצורך הניתוח קובצו יחד הקטגוריות "גרוע מאוד" ו"גרוע".

** לצורך הניתוח קובצו יחד הקטגוריות "טוב מאוד" ו"טוב".

Chi-Square=2196.4, d.f.=2, P=0.0001 N=3,688

נמצא קשר חזק ומובהק בין הציון לתפקודו של ראש הרשות המקומית במהלך תקופת המלחמה בלבנון לבין תמיכת התושבים בהמשך כהונתו של ראש הרשות בתפקידו. רוב מוחלט מקרב המשיבים שהעניקו ציון גרוע לתפקודו של ראש הרשות המקומית במהלך תקופת המלחמה בלבנון (84%) סבור שצריך להחליפו. לעומת זאת, רוב מוחלט מקרב המשיבים שהעניקו ציון טוב לתפקודו של ראש הרשות המקומית במהלך תקופת המלחמה בלבנון (98%) סבור שהוא צריך להמשיך לכהן בתפקידו.

טבלה 25: המתאמים* בין הציון לתפקודו של ראש הרשות המקומית לבין הציונים לתפקודם של שירותי הרווחה, של המוקד העירוני ושל שירותי החירום ושיעור התומכים בהמשך כהונתו של ראש הרשות המקומית בתפקיד – לפי יישוב

המתאם בין הציון הכללי לתפקודו של ראש הרשות המקומית לבין				ראש הרשות	הרשות המקומית
הציון הכללי לתפקודם של שירותי הרווחה (שאלה 3)	הציון הכללי לתפקודו של המוקד העירוני (שאלה 2)	הציון הכללי לתפקודם של שירותי החירום (שאלה 1)	הציון הכללי לתפקודו של ראש הרשות המקומית (שאלה 10)		
**0.656	**0.217	**0.411	**0.273	יונה ירב	1. חיפה
**0.524	**0.664	**0.449	*0.176	חיים אביטן	2. חדרה
**0.605	**0.669	**0.579	**0.520	יעקב פרץ	3. ק. אתא
**0.741	**0.689	**0.480	**0.256	רפי ורטהיים	4. ק. ביאליק
**0.560	**0.483	**0.841	**0.478	חיים צורי	5. ק. מוצקין
**0.746	**0.570	**0.558	**0.363	שמואל סיסו	6. ק. ים
**0.732	**0.508	**0.363	*0.158	שמעון לנקרי	7. עכו
**0.803	**0.541	**0.662	**0.272	ז'קי סבג	8. נהריה
**0.560	**0.549	**0.458	**0.379	אבי אלקבץ	9. עפולה
**0.813	**0.627	**0.594	0.107	זוהר עובד	10. טבריה
**0.860	**0.513	*0.203	**0.472	ז'קי לוי	11. בית שאן
**0.594	**0.734	**0.653	**0.533	עדי אלדר	12. כרמיאל
**0.887	**0.602	**0.749	**0.599	ישי מימון	13. צפת
**0.811	**0.647	**0.873	*0.157	אביהוד רסקי	14. ראש פינה
**0.772	0.162	*0.163	**0.208	חיים ברביבאי	15. ק. שמונה
**0.836	**0.423	**0.609	*0.140	שאול כמיסה	16. חצור הגלילית
**0.678	**0.540	**0.513	0.058	שלמה בוחבוט	17. מעלות
**0.754	**0.502	**0.556	**0.323		מתאם משוקלל

מתאמי פירסון * $P < 0.01$

במרבית הרשויות המקומיות (88%, 15 מ-17) נמצא קשר חיובי ומובהק בין הציון לתפקודם של שירותי החירום ביישוב לבין הציון הכללי לתפקודו של ראש הרשות המקומית במהלך תקופת המלחמה (המתאם המשוקלל ($x=0.323$, $p=0.01$). ככל שהציון לתפקודם של שירותי החירום ביישוב גבוה יותר, כך גבוה יותר גם הציון הכללי לתפקודו של ראש הרשות המקומית במהלך המלחמה בלבנון.

בכל הרשויות המקומיות נמצא קשר חיובי חזק ומובהק בין הציון לתפקודו של המוקד העירוני ביישוב לבין הציון הכללי לתפקודו של ראש הרשות המקומית במהלך תקופת המלחמה (המתאם המשוקלל ($x=0.556$, $p=0.01$). ככל שהציון לתפקודו של המוקד העירוני ביישוב גבוה יותר, כך גבוה יותר גם הציון הכללי לתפקודו של ראש הרשות המקומית במהלך המלחמה בלבנון.

בכל הרשויות המקומיות, למעט בקריית שמונה, נמצא קשר חיובי חזק ומובהק בין הציון לתפקודם של שירותי הרווחה ביישוב לבין הציון הכללי לתפקודו של ראש הרשות המקומית במהלך תקופת המלחמה (המתאם המשוקלל) ($r=0.502, p=0.01$). ככל שהציון לתפקודם של שירותי הרווחה ביישוב גבוה יותר, כך גבוה יותר גם הציון הכללי לתפקודו של ראש הרשות המקומית במהלך המלחמה בלבנון. בקריית שמונה לא נמצא קשר בין הציון לתפקודם של שירותי הרווחה ביישוב לבין הציון הכללי לתפקודו של ראש הרשות המקומית חיים ברביבאי במהלך תקופת המלחמה.

בכל הרשויות המקומיות נמצא קשר חיובי חזק ומובהק בין הציון הכללי לתפקודו של ראש הרשות המקומית במהלך תקופת המלחמה לבין תמיכת התושבים בהמשך כהונתו של ראש הרשות בתפקיד (המתאם המשוקלל) ($r=0.754, p=0.01$). ככל שהציון הכללי לתפקודו של ראש הרשות המקומית במהלך המלחמה בלבנון גבוה יותר כך גדול יותר גם שיעור התומכים בהמשך כהונתו בתפקיד.

טבלה 26: המתאמים* בין מספר הקטיושות והטילים שנפלו על היישוב לבין הציונים לתפקודם של שירותי החירום, של שירותי הרווחה, של המוקד העירוני, של התושבים, של תורמים, של מתנדבים ושל גופי סיוע מהארץ ומחו"ל, של פיקוד העורף, של משרדי הממשלה ושל ראש הרשות המקומית:

הציון לתפקודם הכללי של	מספר הקטיושות והטילים שנפלו על היישוב
1. שירותי החירום ביישוב	-0.205
2. המוקד העירוני ביישוב	-0.495**
3. שירותי הרווחה ביישוב	0.046
4. תושבי היישוב	0.036
5. משרדי הממשלה	0.050
6. פיקוד העורף ביישוב	0.378
7. תורמים מתנדבים וגופי סיוע מהארץ ומחו"ל	0.360
8. ראש הרשות המקומית	-0.414*

מתאמי פירסון * $P<0.05$ ** $P<0.1$

הממצאים המוצגים בטבלה 26 מבוססים על נתונים אגרגטיביים של 17 הרשויות המקומיות שנבחנו במחקר. המתאמים בין מספר הקטיושות והטילים שנפלו על היישוב לבין הציונים לתפקודם של שירותי החירום, של שירותי הרווחה, של המוקד העירוני, של התושבים, של תורמים מתנדבים ושל גופי סיוע מהארץ ומחו"ל, של פיקוד העורף, של משרדי הממשלה ושל ראש הרשות המקומית הם לפיכך מתאמים ברמת מאקרו (רמת היישוב) ומבוססים על מספר תצפיות קטן $N=17$. מספר התצפיות המצומצם מסביר, באופן חלקי, את חוסר המובהקות של חלק מהמתאמים.

מטבלה 26 עולים הממצאים הבאים:

(א) נמצא קשר שלילי חזק ומובהק בין מספר הקטיושות והטילים שנפלו על היישוב לבין הציון לתפקודו של המוקד העירוני ביישוב במהלך מלחמת לבנון השנייה. ככל שמספר הקטיושות והטילים שנפלו על היישוב גדול יותר, כך הציון לתפקודו של המוקד העירוני ביישוב נמוך יותר

($r=-0.495, p<0.05$). הסבר אפשרי לכך הוא רמת העומס על המוקד. יש לשער כי ככל שהיה מספר הקטיושות והטילים שנפלו על היישוב גדול יותר, כך היה מספר הטלפונים הנכנסים למוקד העירוני גדול יותר (אולי אפילו עד כדי קריסת המוקד), התאריך משך ההמתנה ולפיכך ירדה שביעות הרצון מתפקוד המוקד. הסבר אפשרי אחר הוא ההסבר של חוסר תפקוד המוקד. ניתן לשער כי ככל שהיה מספר הקטיושות והטילים שנפלו על היישוב גדול יותר, כך היה מספר הנוטשים את היישוב גדול יותר. בהנחה שעובדי הרשות המקומית היו בין הנוטשים, הדבר עלול היה לגרום לכך שהמוקד לא תפקד כלל. חוסר מענה של המוקד לקריאות התושבים הוביל באופן ישיר לחוסר שביעות הרצון מתפקוד המוקד לציון נמוך לתפקודו.

(ב) נמצא קשר שלילי חזק למדי (ומובהק בר"מ $p<0.1$ בלבד) בין מספר הקטיושות והטילים שנפלו על היישוב לבין הציון לתפקודו של ראש הרשות המקומית במהלך מלחמת לבנון השנייה. ככל שמספר הקטיושות והטילים שנפלו על היישוב גדול יותר, כך הציון לתפקודו של ראש הרשות המקומית נמוך יותר ($r=-0.414, p<0.1$). הסבר אפשרי לכך הוא רמת עומס העבודה על ראש הרשות. יש לשער כי ככל שהיה מספר הקטיושות והטילים שנפלו על היישוב גדול יותר, כך היה מספר הקריאות הטלפוניות הישירות לראש הרשות המקומית גדול יותר, התאריך משך ההמתנה ולפיכך ירדה שביעות הרצון מתפקוד ראש הרשות. הסבר אפשרי אחר הוא ההסבר של חשיפת הליקויים של הרשות. ניתן לשער כי ככל שהיה מספר הקטיושות והטילים שנפלו על היישוב גדול יותר, כך נחשפו, מעצמם, ליקויים רבים יותר בתפקוד הרשות המקומית (זמן תגובה איטי, חוסר יכולת לספק פתרונות בזמן אמת כגון חוסר יכולת לספק מקלוט נאות, חוסר יכולת לספק מזון ותרופות ליושבי המקלטים). הדבר עלול היה להוביל בצורה ישירה לחוסר שביעות הרצון מתפקוד ראש הרשות המקומית.

(ג) לא נמצא קשר בין מספר הקטיושות והטילים שנפלו על היישוב לבין הציונים לתפקודם של שירותי החירום, של שירותי הרווחה, של התושבים, של תורמים, של מתנדבים ושל גופי סיוע מהארץ ומחור"ל, של פיקוד העורף ושל משרדי הממשלה.

העורף האזרחי בשעת חירום*

רענן דינור, מנכ"ל משרד ראש הממשלה

1. התפיסה המסורתית

- העורף נתפס כזירה חשובה אך משנית למאמץ הלאומי העיקרי: התמיכה במלחמה שבחזית נתפסה במשך שנים כיעד מרכזי.
- ככלל, ההתמודדות עם מצבי חירום תוכננה בעיקר למצבי מלחמה (שתי חזיתות). מערכות החירום נבנו לעימות קצר (כשבועיים).
- הגדרת "מצבי הפעלה" של מערכות החירום התבססה בעיקרה על תרחישי קיצון ולא על תרחישי ביניים.

2. התפיסה הנוכחית

- כושר העמידה של העורף הוא אמצעי מרכזי להשגת יעדי המערכה. צורכי העורף נמצאים בסדר עדיפות גבוה מבעבר.
- איום רצוף וממושך מקשה משמעותית על קיום שגרת חיים סבירה בעורף, גם אם השפעתו מורגשת ברמת הזירה בלבד.
- למשק גלובלי במדינה מפותחת יש צרכים רחבים יותר בשעת חירום מאשר ייצור ואספקת שירותים חיוניים בלבד (כדוגמת יצוא).
- יש צורך בהיערכות למצבים שונים בחירום: החל מלחימה מוגבלת ותסריטי ביניים צבאיים אחרים וכלה ברעידות אדמה ומגפות.

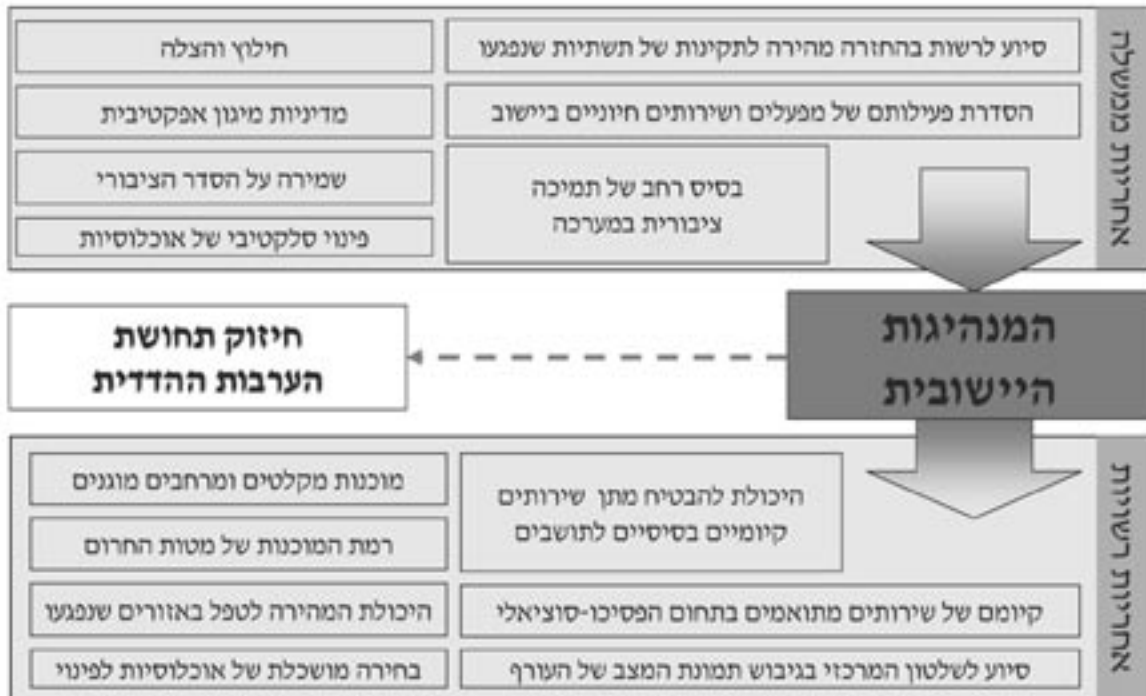
מטרת העל בטיפול בעורף: שמירה על מרקם חיים סביר ולאורך זמן

3. רמות מרקם החיים הסביר בחירום

- קיימים כלל מרכיבי החיים (כלכלה, משק, חינוך ושירותים) המאפשרים מרקם חיים רגיל.
- מערכות היסוד והשווקים הבסיסיים מאפשרים המשך מגורים ביישוב, למרות פגיעה ברמת החיים הרגילה.
- קיימים קשיים בפעילות המערכות כך שנפגע משמעותית מרקם החיים הסביר ונדרשת היערכות מיוחדת.
- לא ניתן לקיים מרקם חיים סביר ונדרשת התערבות משמעותית.

* מצגת שהוצגה בפברואר 2007, בכנס ועידת ראשי הרשויות המקומיות

4. הרשות המקומית כלבנת יסוד בהיערכות העורף



כל היערכות בנושא עורף צריכה לבסס ולהרחיב את כוחה של הנהגת היישוב להנהיגו בשעת חירום

5. הרשות המקומית כלבנת יסוד בהיערכות העורף

ההיערכות למצבי חירום עתידיים כוללת את ביסוס יכולתה של הנהגת הרשות המקומית דרך שלושה אפיקים מרכזיים:

- באמצעות **הכנה מוקדמת** של הרשות המקומית למצבי חירום, ובכלל זה תרגול המערכים והשלמת פערי היערכות.
- באמצעות **מתן משאבים ואמצעים נוספים** לרשות המקומית על ידי הממשלה, כך שתוכל לשפר את היערכותה ולסייע להצלחתה.
- באמצעות **העמדת כוחות לסיוע** בשעת חירום (כדוגמת יחידות פיקוד העורף) וכלים ייחודיים אחרים העשויים לסייע במשבר.

6. היערכות העורף: אחריות ולוחות זמנים

סטטוס ביצוע	גופים שותפים	הנושא
<p>פקע"ר :</p> <ul style="list-style-type: none"> הופצו מחדש הנחיות לאחזקת מקל-טיים ומרחבים מוגנים והועלו לאתר בקרוב יחל קמפיין תקשורת "הכי ממוגן שיש" נעשתה פניה לרשויות הערביות. נמצאו כ-32 מרחבים מתאימים בשלב הראשוני <p>משרד הפנים :</p> <ul style="list-style-type: none"> הפיץ חוזר מנכ"ל בנושא תקציב הג"א הפיץ מכתב מנחה לראשי הרשויות בהתאם לחוק ההתגוננות האזרחית מקדם בנייה של חניונים תת קרקעיים כך שהקומות התחתונות ישמשו כמקלטים קיימת הנחיית רה"מ למשרד הפנים לבחון יישום נוהל להבטחת תקינות המקלטים הציבוריים והפרטיים 	<p>הרשות המקומית, משרד הפנים ופיקוד העורף</p>	<p>מקלטים – פעולות החזרה לכשי-רות, הכנה ופיקוח של הרשויות המקומיות על מקלטים פרטיים וציבוריים. במגזר הערבי - איתור מרחבים מוגנים טבעיים וחיזוקם</p>
בוצע	משרד הבריאות בסיוע פקע"ר	היערכות לאספקת תרופות לתושבים במצבי חירום
<ul style="list-style-type: none"> הורחב מערך היקל"רים. עד אפריל צפוי כיסוי מלא ארצי התקיים כנס מפקדי יקל"ר יתקיים עד סוף יוני אימון יקל"רים בכל הארץ (ברמת מחוז) 	פיקוד העורף והרשות מקומית	קביעת גוף בכיר ("קצין עיר" של פיקוד העורף) בצמוד לכל רשות מקומית בצפון. קביעת נהלים, הגדרת תפקידים וחבירה עם מטה החירום המקומי כחלק מהמערכת הדואלית המשולבת
<ul style="list-style-type: none"> מופה הפער התקציבי בפערי הצפירה השלמת הפערים החלה 	פיקוד העורף	וידוא קיומה של מערכת אזעקה פועלת בכל היישובים
<ul style="list-style-type: none"> השלמת הפערים החלה 	הרשויות המקומיות ומל"ח	הקמה ותחזוק של מרכזי שליטה עירוניים; גיבוש נהלי הפעלה, הגדרת תפקידים ותוכנות לשעת חירום ברשויות
<ul style="list-style-type: none"> מותאם על פי גזרה, לפי איומים. חלק הסתיימו (אשקלון) והשאר בעיצומן קיימת תוכנה המסייעת לאזרחים בצורה ידידותית למצוא את המרחב המוגן הטוב ביותר בביתו, בשלבי אישור סופיים 	פקע"ר	עדכון וגיבוש תורה ותוכן להדרכת אוכלוסייה בעיתות חירום
<ul style="list-style-type: none"> תסתיים עבודת המטה באפריל 	מל"ח	מיסוד חלוקת מזון במצבי חירום
<ul style="list-style-type: none"> עד סוף 2007 מתוכננת כל הרשויות לעבור תרגול 	מל"ח	תרגול מטות החירום היישוביים (על בסיס לקחים שהופקו ביישוב ובפיקוד העורף)

סטטוס ביצוע: הטוח הקצר (על פי דיווחי הגופים)
(עד סוף מרץ 07)

גופים שותפים	הנושא	
משרד ראש הממשלה	גמר עבודת המטה ליישום המלצות המל"ל לארגון מחודש של הגופים המטפלים בעורף (כולל חקיקה)	הטווח הבינוני (עד סוף דצמבר 07)
מל"ח	היערכות להוצאת תושבים לרענון ולפינוי	
השר שיתמנה כאחראי לתכלול נושא עורף	פעולת גופי העורף במתווה שאושר והתקבל.	הטווח הארוך (החל מינואר 08)

7. נושאים מרכזיים לטיפול ולקבלת החלטות

- יחסי הרשות המקומית ופיקוד העורף בעת חירום
- מדיניות בתחום פינוי אוכלוסייה מיישובים
- פעילותם של עמותות וגורמים מתנדבים בעת חירום
- תרגול ומוכנות של הרשויות המקומיות למצבי חירום

8. המודל הדואלי ליחסי הרשות המקומית ופיקוד העורף בעת חירום

- **הרשות המקומית:** על הרשות המקומית מוטל להנהיג את היישוב ולספק שירותים לאזרחיה, בחירום כבשגרה; גרעין הפעולה הוא מטה החירום היישובי, כאשר על כלל עובדי העירייה לשרת את האוכלוסייה גם בחירום; על הרשות להיערך לספק את כלל צורכי האוכלוסייה, מתוך מתקניה (תוך דאגה למיגון מראש) ובאמצעות כוח האדם האורגני שלה.
- **הסיוע הצבאי:** ככל שמתרחקים ממצב השגרה ייתכן ותזדקק הרשות לסיוע חיצוני. ברוח זו ובתיאום עם פיקוד העורף הורחבו תפקידיו מול הרשות המקומית; במצב של תקיפה מתמשכת שבעטייה נמנע מרקם חיים סביר, יסייע פקע"ר גם למשימות אזרחיות, כגון חלוקת מזון ומים, סיוע רפואי, טיפול בשוהים במקלטים וביצוע פינוי חלקי/מלא; היקל"ר יפעל עם הנהגת היישוב בהכנת היערכות לחירום בימי שגרה ובמתן מענים על פי הצרכים והיכולות בעת חירום.

9. דילמות בעניין פינוי אוכלוסייה מיישובים (כאשר לא "כל הארץ חזית")

- נגד פינוי יישובים: המשמעות המדינית; המשמעות המוראלית; המשמעות הפסיכולוגית; המשמעות הביטחונית.
- בעד פינוי יישובים: הסיכון לחיי אזרחים; הירידה באיכות החיים; פגיעה באוכלוסיות חלשות; העדר כושר ייצור בעיר.

10. פעילותם של עמותות וגורמים מתנדבים בעת חירום

- הממשלה: שירותי יסוד וחובה.
- ארגוני החברה האזרחית: שירותי רשות.
- שיתוף פעולה באספקת השירותים.
- קשר שוטף ומנגנון תיאום בין הממשלה לבין העמותות בחירום

11. תרגול ומוכנות

- המערכת העירונית בראשות ראשי הערים צריכה להיות מתורגלת תקופתית.
- ברמה המיידית תתורגלנה כלל הרשויות המקומיות עד מרץ 2007.
- עם זאת, על מנת לוודא שימור הידע והניסיון גם בחילופי ראשי רשויות ייקבע כי יתקיים תרגול ראשוני בהנהגת ראש העיר הנבחר מיד לאחר כל בחירות ולאחר מכן אחת לשנתיים.

לקחים ויישומים: תמצית פעולות מרכזיות שנעשו בתחום העורף מאז הלחימה בצפון

רענן דינור, מנכ"ל משרד ראש הממשלה

תהליך יישום הלקחים החל ביום 27 באוגוסט 2006 בדיון שהתקיים בראשות ראש הממשלה ועסק בהיערכות העורף בטווח המיידי, הקצר, הבינוני והארוך. בדיון השתתפו, בין היתר, שרי הביטחון, הפנים וביטחון הפנים, מנהלי המשרדים וגורמים נוספים. מאז קיומו נערכה עבודה אינטנסיבית במשרד ראש הממשלה ובמשרדים הרלוונטיים לביצוע ההנחיות. המפורט במסמך זה מתבסס על הנחיותיו של ראש הממשלה. עבודת המעקב שנעשתה במשרד דווחה לו ישירות.

דיון מעקב בראשות ראש הממשלה ובהשתתפות שרי הביטחון, הפנים, ביטחון הפנים והבריאות נערך ביום 28 בינואר 2007 ובו הציגו הגורמים השונים את התקדמות הטיפול בנושאים השונים, בהתאם להנחיות שניתנו לטווח המיידי, הקצר והבינוני. ב-28 בפברואר 2007 ערך ראש הממשלה דיון מסכם בהשתתפות השרים ומנהלי המשרדים בשאלת האחריות הכוללת לטיפול בעורף כחלק מדיוני הטווח הארוך, וזאת על בסיס עבודת המטה שביצעה המועצה לביטחון לאומי. במחצית השנייה של חודש מרס 2007 התקיים דיון המסכם את כפיפותו של מערך מל"ח (משק לשעת חירום).

מיגון ומקלוט

הנחיית ראש הממשלה: "הכנת מקלטים ציבוריים ופרטיים ופיקוח עליהם באחריותן של הרשויות המקומיות בסיוע מקצועי של פיקוד העורף ובאחריות מיניסטרילית של שר הפנים. יש לבחון אם חוקי העזר העירוניים הקיימים מאפשרים לראשי הרשויות לאכוף את מוכנות המקלטים ברחבי הרשות".

1. בסוף ספטמבר 2006 שלח משרד הפנים מכתב לכל ראשי הרשויות המקומיות במדינה **שהמבהיר את חובתן בתחום ההתגוננות האזרחית**, ובכלל זה את החובה להבטיח את תקינות הציווד במקלטים הציבוריים ואת תחזוקת המקלטים הציבוריים והפרטיים. בנוסף, עדכן מנכ"ל משרד ראש הממשלה את כל ראשי הרשויות בחודש נובמבר 2006 במכתב על סטטוס ההיערכות וחלוקת המשימות בין הגורמים השונים.
2. במהלך דצמבר 2006 החלה הקצאת תקציבי הסיוע לרשויות המקומיות בצפון, כחלק מהתוכנית הממשלתית לחיזוק הצפון וחיפה (במסגרת התוכנית מועברים 450 מיליון שקל לרשויות, וזאת בנוסף ל-150 מיליון שהועברו להן במהלך הלחימה). משרד הפנים הבהיר לרשויות **שחלק מהתקציב המיוחד הינו למטרת "החזרה לשירות של המקלטים הציבוריים"**.
3. במהלך דצמבר 2006 הופץ חוזר מיוחד של מנכ"ל משרד הפנים בנושא הנחיות תקציב הג"א (התגוננות אזרחית). בחוזר הוטל על כל רשות **להכין חוק עזר בנושא מקלטים משותפים ולבצע ביקורות, על מנת לוודא כשירות המקלטים**. עוד התבקשו הרשויות לעשות שימוש בתקציב הג"א בהתאם לייעודו.

4. בינואר 2007 הודיע משרד הפנים כי יקדם את היוזמה **למתן הקלות בבניית חניונים תת-קרקעיים**, כך שהקומות התחתונות בחניונים ישמשו גם לצורכי התגוננות.
5. בפברואר 2007 החליט מנכ"ל משרד ראש הממשלה להאיץ את הטיפול במקלטים בצפון, הנמצא באחריות הרשויות המקומיות. המינהלת לשיקום הצפון מטעם משרד ראש הממשלה השלימה את **איסוף הנתונים על כ-6,000 מקלטים ציבוריים ובעיקר פרטיים באזור הצפון**, בסיוע ובשיתוף הרשויות.
6. בפברואר 2007 הגדיר פיקוד העורף את הסטנדרט הנדרש במקלטים לצורך שהייה ממושכת. בחודשים הקרובים תעבוד המינהלת לשיקום הצפון עם הרשויות המקומיות בצפון במטרה למפות את הצרכים הפרטניים של כל אחד מהמקלטים שנסקרו, על בסיס הסטנדרט שהוגדר, במטרה לשדרגם.
7. עד סוף מרס 2007 יציג פיקוד העורף בפני משרד הביטחון אומדן תקציבי למיגון מרחבים מוגנים טבעיים במגזר הערבי. הפיקוד פנה לרשויות בבקשה למיפוי מבני ציבור הניתנים להסבה, ועד כה **התקבלו נתונים של כארבעים מבנים משמונה רשויות במגזר הערבי**.

מדיניות פינוי וקליטה

הנחיית ראש הממשלה: "עד להודעה חדשה באחריות פיקוד העורף, בכפוף לאישור תוכניות בממשלה". במקביל, הונחו הגורמים המקצועיים לבצע עבודת מטה להגדרת המדיניות והאחריות בתחום ולהרחבת היקף הפתרונות הקיימים.

1. כבר בימיה הראשונים של המלחמה התברר שהחלטת "שעת פינוי" אינה רלוונטית: מדיקת מל"ח עולה שב-13 ביולי ניתן היה לקלוט במסגרת ההחלטה רק כ-2,200 איש (מתוך כ-23 אלף) זאת, בין היתר, בשל מספרם הרב של מקומות הקליטה בצפון הארץ (8,800 מקומות).
2. בדצמבר 2006, בהתאם להנחיות ראש הממשלה, הוקם צוות בראשות ממונה פס"ח ארצי אשר יבחן את נושא קליטת המפונים במצבי חירום וייתן מענה לצורך לקלוט אוכלוסייה מפונה מאזורים מאוימים. **הצוות בוחן את האפשרויות להכפלת היקף מקומות הקליטה בחירום, באופן אשר יאפשר לעשות בהם שימוש הלכה למעשה. מועד סיום עבודת הצוות: מאי 2007.**

תרגול המערכות וחזוק יחידות קישור לרשות

הנחיית ראש הממשלה: "לכל רשות בישראל (תוך מתן עדיפות לצפון בשל האירועים האחרונים) יוגדר קצין קישור שאליו חוברת תגבורת נחוצה כחלק מפק"ל פיקוד העורף. בכל מצב של חירום / שעת משבר, אם העיר מתפקדת או לא מתפקדת, קצין הקישור הוא החיבור של הרשות עם פיקוד העורף... תרגול העורף באחריות פיקוד העורף. לו"ז, היקף ועומק התרגול יסוכם בעבודת מטה".

1. בדצמבר 2007 הושלמה עבודת המטה לאפיון והעצמת יחידות הקישור לרשות (יקל"ר) בפיקוד העורף. סוכם כי היחידה תמנה לפחות שמונה חיילים בכל עיר, בפיקוד מפקד בכיר, כאשר מבנה היחידה יאפשר מתן סיוע מיידי בנוסף לתפקידי הקישור הבסיסיים. תהליך איוש היחידות צפוי להסתיים עד לאפריל 2007 כאשר במהלך השנה תתבצע חבירה בין המפקדים לראשי הרשויות. היחידות ישולבו בכל תרגיל שבו תשתתף הרשות. בינואר 2007 התקיים כנס מפקדי יקל"רים.

2. במרס 2007 ייערך תרגיל משולב של פיקוד העורף ומשטרת ישראל אשר ישלב את כל הגופים התומכים בהתגוננות העורף בחירום כולל מל"ח ברמה הארצית והפיקודית. התרגיל יהיה תרגיל מפקדות ניח ברמה פיקודית, עם מעטה מטכ"לי שירד עד לרמת מפקדת הנפה/מרחב, וסימולציות עם גייסות של פיקוד העורף ומשטרת ישראל.
3. עד אפריל 2007 מתוכנן כיסוי ארצי מלא של מערך היקל"רים. עד סוף יוני 2007 מתוכנן אימון של מערך היקל"רים בכל הארץ.

הערכות לאספקת מזון ותרופות לתושבים

הנחיית ראש הממשלה: "הסדרת מזון ותרופות במצבי חירום – באחריות פיקוד העורף. תרופות באחריות משרד הבריאות, בסיוע פיקוד העורף. ארגונים וולונטריים יספקו שירותים מעבר לרשימת השירותים המוגדרים בהם מחויבת הממשלה".

1. בדצמבר 2006 הודיע פיקוד העורף שהוא ערוך ומוכן לחלוקת מזון ברשויות שיצריכו זאת במצבי חירום. באפריל 2007 ישלים מל"ח את היערכותו לחלוקת מזון בחירום.
2. משרד הבריאות בסיוע פקע"ר קבע מדיניות סדורה והשלים היערכותו לאספקת תרופות במצבי חירום, בהתאם להנחיות ראש הממשלה.
3. במרס 2007 יחל משרד ראש הממשלה בתהליך לביסוס וחיזוק היחסים בין המגזר הציבורי למגזר השלישי, וכחלק מתהליך זה יעלה לדיון הממשק עם הארגונים החברתיים במצבי חירום.

מרכזי שליטה עירוניים

הנחיית ראש הממשלה: "צריך שיהיה בכל עיר מרכז שליטה עירוני, באחריות העיריות, בפיקוח משרד הפנים ובסיוע מקצועי של פיקוד העורף".

1. עוד במהלך המלחמה בצפון הוחל בהשלמת ציוד ועזרים בסיסיים לקיומם של מרכזי שליטה עירוניים.
2. בפברואר 2007 מל"ח, פיקוד העורף והמנהלת לשיקום הצפון שבמשרד ראש הממשלה השלימו את בדיקת מצבם של המוקדים העירוניים בחלק גדול מאזור הצפון, לקראת הפעלתם האפשרית בשעת חירום. נבנה מודל לפעילות מוקד שכזה בתיאום עם הגורמים הממשלתיים השונים.
3. עד אפריל 2007 צפויה השלמת סגירת הפערים במרכזי השליטה העירוניים, בהתאם למתווה שנקבע.

ארגון מחדש של הגופים המטפלים בעורף

- הנחיית ראש הממשלה: "המועצה לביטחון לאומי תכין המלצות" הן לגבי ארגון מערך העורף לטווח הארוך והן לגבי חלוקת האחריות בין משרדי הממשלה והגופים השונים (כולל אחריות מיקלוט)".
1. בנובמבר 2006 הציגה המועצה לביטחון לאומי בפני מנכ"ל משרד ראש הממשלה את תוכניתה להערת העורף לחירום. בין החודשים דצמבר 2006 לפברואר 2007 נערכו אצל ראש הממשלה

- שלוש ישיבות לדיון בהערכות העורף לטווח הארוך, בנוסף לישיבות נוספות אצל מנכ"ל המשרד. במקביל, נמשכה העבודה בדרגים המקצועיים על מנת לסייע לקבלת ההחלטות בנושא.
2. בפברואר 2007 ערך ראש הממשלה דיון מסכם בנושא הערכות העורף לטווח הארוך, ודן עם השרים הרלוונטיים בחלוקת האחריות למערך העורף. **ראש הממשלה החליט שפיקוד העורף והטיפול בעורף בכלל מצבי הקיצון יישארו באחריות משרד הביטחון, תוך הגדרת כתובת ברורה לטיפול בנושא.** הוגדר תפקידו של פיקוד העורף, כזרוע המרכזית לסייע לרשויות המקומיות בעיתות חירום.
3. במרס 2007 תגיש המועצה לביטחון לאומי את **עבודת המטה בנושא כפיפות מערך מל"ח.**
4. באפריל 2007 יציג משרד הביטחון עבודת מטה בדבר מצבי הקיצון השונים והטיפול בהם ויעביר לממשלה הצעה המגדירה את תחומי והיקף האחריות של הגופים והמשרדים השונים.

משק לשעת חירום

1. בחודשים ספטמבר-דצמבר 2006 **ביצע מטה מל"ח ארצי פעילות בדיקה אינטנסיבית ביישובי מרחב פיקוד צפון, ונבדקו עזרי מטה, תקשורת, נהלי הפעלה, קיומם של בעלי תפקידים במל"ח יישובי וחזרה לכשירות. עיקרי הליקויים דווחו וסוכמו דרכי פעולה לפתירתם.**
2. בינואר 2007 הוציאה ועדת מל"ח העליונה **מסמך מנחה למשרדים בנושא היערכות לפתיחה מיידית של מוקדי מידע וטלפונים בשעת חירום.** בנוסף, מ"לח מפיק דוחות חודשיים של רמות מלאי החירום.
3. במרס 2007 נערך במינהלת לשיקום הצפון במשרד ראש הממשלה דיון בהשתתפות נציגים ממפעלי התעשייה באזור אצבע הגליל, ובמסגרתו רוכזו הבעיות השונות בהן נתקלו המפעלים בתקופת הלחימה, וזאת על מנת להכין את המפעלים למצב דומה בעתיד. בדיון נקבעו סדר הפעולות לעבודת המטה בנושא.

מערכת אזעקה

- הנחיית ראש הממשלה: "וידוא קיומה של מערכת אזעקה עובדת בכלל היישובים - אחריות פיקוד העורף".**
1. באפריל 2007 **ישלים פיקוד העורף את כיסוי פערי הצפירה בצפון** (מותנה ביכולת הייצור והייבוא של המערכות מחו"ל). הפיקוד תוקצב במהלך המלחמה ב-22 מיליון שקל, המאפשרים את כיסוי הפערים בצפון.

היערכות משרדי הממשלה

1. באוקטובר 2006 קיים מנכ"ל משרד ראש הממשלה דיון בהשתתפות מנהלי כלל משרדי הממשלה, **לסיכום לקחי המשרדים מהמערכה האחרונה.** בדיון הציגו המנהלים את היערכותם למצב של חידוש הלחימה במתאר דומה.

חיזוק הצפון

1. באוגוסט 2006 החליטה הממשלה על הקמת קבינט שרים לחיזוק הצפון וחיפה. הקבינט התכנס מספר פעמים, ובחודש ספטמבר 2006 אישר את התוכנית הממשלתית לחיזוק הצפון, ובמרכזה השקעה ממשלתית מסיבית של 2.8 מיליארד שקלים. הכנתה של התוכנית נעשתה באמצעות צוותים מקצועיים שהתמקדו בתחומים השונים, ובראשם ועדת היגוי אותה הוביל מנכ"ל משרד ראש הממשלה.
2. ראש הממשלה עסק באופן ישיר בגיבוש התוכנית, בתפקידו כראש קבינט השרים. הקבינט עצמו התכנס שבע פעמים במהלך התקופה, ובמפגש האחרון (בפברואר 2007) הוצגו בפני ראש הממשלה ההשקעות הצפויות במגזר הערבי. ראש הממשלה עצמו סייר מספר פעמים בצפון הארץ וזימן אליו לדיונים גורמים שונים המעורבים בעשייה.

מנהיגות מובילה הערכות עירונית להתמודדות באפר"ן (אירוע פתע רב נפגעים)

אינג' צבי צילקר, ראש עיריית אשדוד

תקציר

מלחמת לבנון השנייה העלתה פעם נוספת את נושא היערכות מדינת ישראל והרשויות המקומיות לשעת חירום בכלל ולאירוע פתע רב נפגעים (אפר"ן) בפרט.

נייר זה יתמקד בהתארגנותה העירונית של אשדוד כמודל לתהליכי הכנה ומוכנות עירונית לאפר"ן על כל תוצאותיו והשלכותיו, בין אם זהו אירוע חומרים מסוכנים, פיגוע המוני או אסון טבע דוגמת רעידת אדמה.

המודל שפותח באשדוד, נשען על מספר הנחות בסיס:

1. בשעת אפר"ן הרשות המקומית היא זו שתיתן את המענה המיידי לתושבים: מטיפול רפואי, חילוץ ופינוי אכלוס וכלה בשיקום. סיוע הגורמים הממלכתיים אם יגיע, יגיע לאחר מספר ימים/שבועות, תלוי בהיקף האירוע.

2. התנהלות עירונית בשעת חירום היא תוצר של מוכנותה של העירייה והעיר לאירוע מסוג זה בשעת שגרה. לכן בנתה עיריית אשדוד מודל פעולה המחלק את העיר לאתרי סיוע לאוכלוסייה (אס"לים) רובעיים, תוך הישענות על משאבים עירוניים מקומיים כמו גיוס בני הנוער מתוך מערכת החינוך, מערך ארגוני המתנדבים ועובדי הרשות המקומית והכנתם והדרכתם לתפקוד בשעת חירום ואפר"ן.

3. התפקוד יתבסס על משאבים מקומיים ולכן בוצע מיפוי של כלל המשאבים (כוחות משטרה, כיבוי, הצלה, תעשייה, מתנדבים, ציוד, מתקנים וכו'), תוך התייחסות למוקדי סיכון מיוחדים ולתרחישים שונים. כל אס"ל יתפקד בשעת חירום באופן אוטונומי כ"עירייה" וייתן את המענה הנדרש לתושבי הרובע, תוך ניווד כוחות ומשאבים מאס"ל לאס"ל בהתאם לצרכים.

כראש רשות מקומית וכאזרח המדינה, אני שב ומעלה את בקשתי לראש ממשלת ישראל להקצות את כל התקציבים הדרושים לפי המלצות ועדת ההיגוי העליונה שאושרו על ידי ועדת המנכ"לים ועל ידי ועדת השרים, הן לחיזוק מבנים (תמ"א 38) והן לרשויות המקומיות להתארגנות לפעולות באוכלוסייה בעת ואחרי האירוע.

עיריית אשדוד קיבלה לפני כשנתיים החלטה ארגונית: הכנתה של העיר לאפר"ן (אירוע פתע רב נפגעים) במסגרת תוכנית ארגונית מוסדרת המנצלת את מכלול המשאבים המצויים במרחב העירוני.

במסגרת זו חברה העירייה לוועדת ההיגוי בראשותו של ד"ר אפרים לאור, ובאמצעות אגף הביטחון נרתמו גורמים לאומיים, עירוניים ובעיקר צוות מתנדבים נפלאים כבר לפני למעלה משנה למשימה מורכבת ביותר, משימת הכנתה של העיר לאירוע רב נפגעים בין אם זהו אירוע חומרים מסוכנים, טרור או אסון טבע.

הצעד הראשון בבנייתה של תוכנית להתמודדות באפר"ן הוא בחינת התוכניות הלאומיות המסייעות לרשות המקומית ומתוכן לגזור את הנדרש לביצוע. **תמונת המצב העגומה היא שאין תוכנית לאומית המסייעת לרשויות להתכונן לאפר"ן ולטפל בו.**

בהתאם לכך, נגזרו הנחות היסוד שלנו:

1. בשעת אפר"ן על הרשות המקומית לתת את המענה לאוכלוסייה בכל רמות הטיפול: טיפול רפואי, תשתיתי, אכלוס ושיקום. הסיוע הלאומי ממלכתי אם יגיע, יגיע רק לאחר מספר ימים. לצערנו הרב מלחמת לבנון השנייה הוכיחה כי ראשי הערים, הגורמים העירוניים מקומיים וגורמים פרטיים פעלו בזמן שהמערכות הלאומיות היו משותקות או בשלבי התארגנות. אנו, ראשי הרשויות המקומיות, נדע לפעול אם נגלה מנהיגות אחראית הדורשת הכשרה, הכנה ונחישות, בצד ההעזה שתידרש בוודאי בשעת האמת, באופן הראוי ובהתאם לציפיות התושבים.

2. תוכנית פעולה לשעת אפר"ן צריכה לתת מענה בכל החתכים והרבדים. בשעת אפר"ן ייתכן שתשתיות תפגענה באופן שלא יאפשר גישה פיזית לרובעים השונים ולכן **חולקו אזורי המגורים בעיר לאס"ל (אתר סיוע לאוכלוסייה)**. כל אס"ל מוקם בשטח בית הספר התיכון הרובעי בשל מספר סיבות: היותו ממוקם בדרך כלל במרכז הרובע, היותו עתיר שטחים פנויים שבהם ניתן לאכלס הן אוכלוסייה חסרת קורת גג והן את כלל גורמי החירום והמתנדבים המצוותים לאס"ל לצורך טיפול באוכלוסייה.

יעודו של האס"ל: אספקה מסודרת ומרוכזת של מזון, שירותים ומידע לאוכלוסייה והוא כולל מוקד מידע, מוקד לשירות בריאות ותמיכה נפשית, מזון ושתייה, אמצעי קשר ותקשורת, ציוד לינה וביגוד בסיס, נקודת משטרה ועוד.

דוגמאות להיערכותה של אשדוד לאפר"ן ברמה העירונית, הרובעית/אס"לית ודוגמה להסכם התקשרות עם גורמי תעשייה:

סכמת מבנה ארגוני לטיפול באירוע חירום



שיטת הערכות אפר"ן- אשדוד

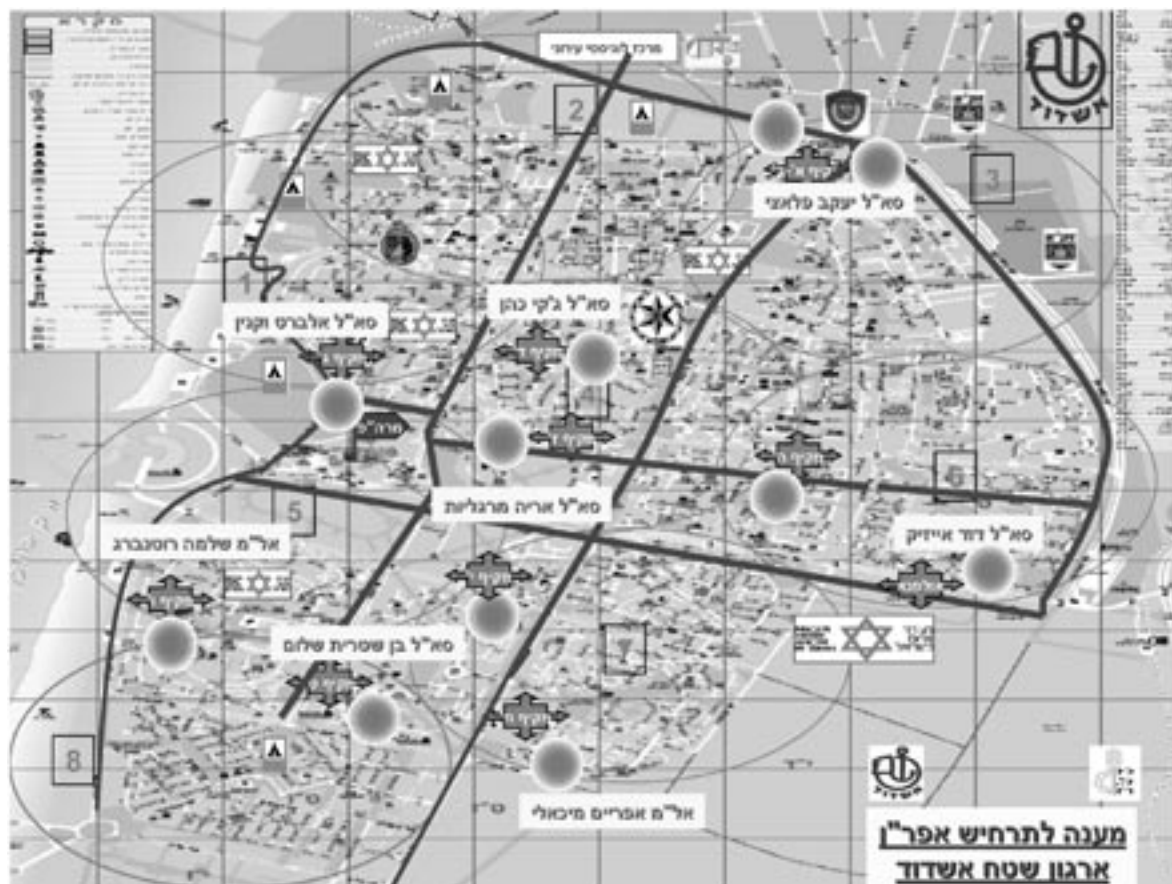
ועדת מל"ח מקומית

ראש העיר – יו"ר ועדת מל"ח
מ"מ ראש העיר – יו"ר ועדת פס"ח

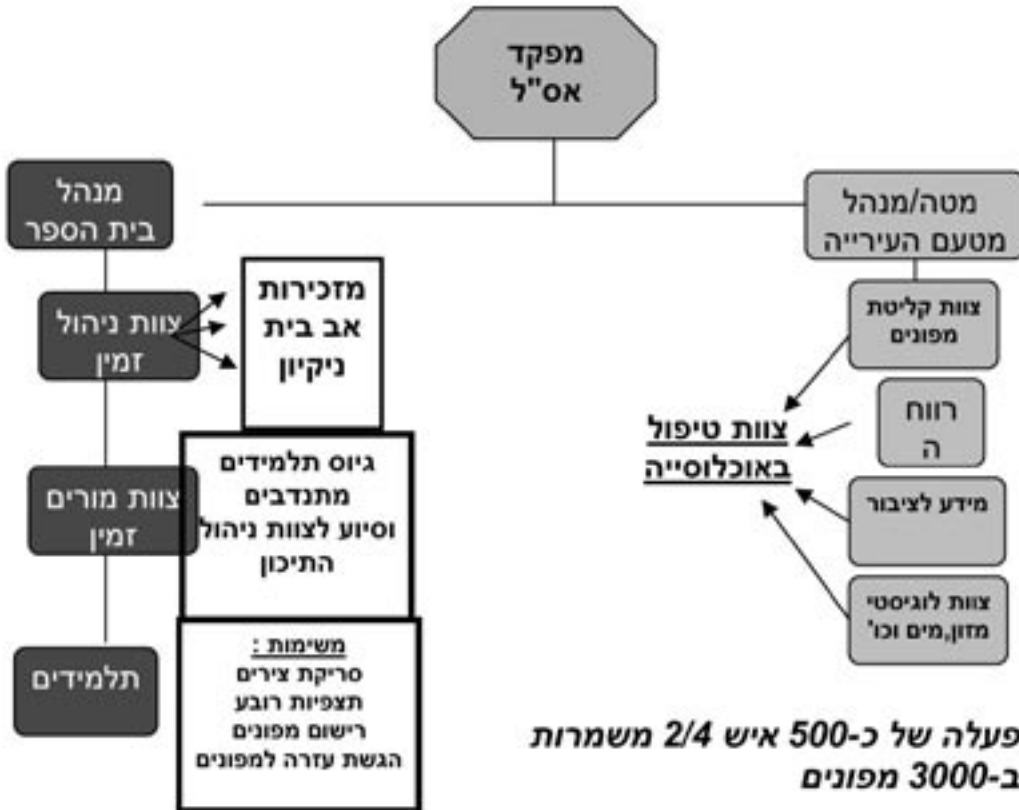
מרכז הפעלה עירוני
מרפ"ד אשדוד



פריסת אס"לים עירונית אשדוד



מבנה מנהלת אס"ל



הערכות אס"ל רובע י"א



אס"ל מקיף ו"אזור יא' - אשדוד - תרשים סביבתי



דוגמת הסכם התקשרות ועדת מל"ח/תעשייה לשע"ח (עירייה / אמקו-ים)

	שנערך ונחתם ביום _____ חודש _____ (שנת _____)
<u>מצד אחד</u>	<p>ב י ן עיריית אשדוד, רשות מקומית (להלן: "העירייה")</p>
<u>מצד שני</u>	<p>ל ב י ן חב' "אמקו ים" בע"מ, שירותי מכולות וקרוונים את צפוני אשדוד (להלן: "הספק")</p>
<p>הואיל וחב' אמקו ים אשר בבעלותכם ו/ או באחזקתכם מכולות, קרוונים וגנרטורים מתוכננת לסייע בשעת חירום ע"פי חוק הסדר תפישת מקרקעין בשעת חירום תש"ך 1949 (להלן החוק).</p> <p>והואיל והעירייה תישא בכל ההתחייבויות הנובעות מהסכם זה.</p> <p>והואיל ומוצע להגיע להסדר בדבר מתן שירותים. אי לכך הסכימו הצדדים כדלקמן:</p>	
<p>1. המבוא להסכם זה מהווה חלק בלתי נפרד ממנו. 2. בימים הראשונים להפעלת הסדרי החירום ע"פי חוק, יסופקו מכולות, קרוונים וגנרטורים, עפ"י דרישת עיריית אשדוד ועדת מל"ח. 3. תמורת המכולות מתחייבת העירייה לשלם כדלקמן: עבור מכולה רגילה \$ 6 - 20 feet ליום. עבור מכולה רגילה \$ 9 - 40 feet ליום. עבור קרוון לשתי משפחות עבור מכולת קירור (זק"א) עם גנרטור עבור דיזל גנרטור</p>	
<p>1. המחירים כוללים הובלה למקום ברחבי העיר, עפ"י החלטת ועדת מל"ח. 2. המחירים אינם כוללים מע"מ. 3. המחירים יהיו צמודים למדד המחירים לצרכן. 4. תנאי תשלום שוטף + 45 יום. 5. חשבונות שיוגשו לתשלום יהיו מפורטות ותאושרנה ע"י אגף הביטחון וגזבר העירייה. 4. העירייה והספק מצהירים, כי ידוע להם שהעירייה תשלם את הסכומים המגיעים עפ"י הסכם זה בכפוף לכך שמשרדי הממשלה יממנו את הסכומים במועד הדרוש. 5. לשם ניהול ענייני החוזה מול הספק ימונה אחראי לאגף הביטחון. 6. כל פעולה החורגת מהמפורט בהסכם זה מחויבת באישור העירייה. 7. העירייה תישא באחריות כל הנזקים שיגרמו בעת ועקב השימוש במכולות וכפוף להוראות החוק וכל דין אחר בעניין זה. 8. החוזה תקף לתקופה של 10 שנים מחתימת הסכם זה. ולראייה באו הצדדים על החתום.</p>	
_____	_____
הספק	העירייה

אנו באשדוד מחלקים את העיר למספר אזורים (אס"לים). מרכזם בבתי הספר התיכוניים, המוכרים כמעט לכל משפחה ולכל ילד בעיר אשדוד בת 220 אלף הנפש.

כל אס"ל הופך למעין עירייה, המורכבת מצוות של פנסיונרים בוגרי צה"ל בדרגות הגבוהות (סגני אלופים ואלופי משנה), צוות של אנשי מינהלת בית הספר ותלמידי כיתות י', י"א ו-י"ב.

הצפייה היא שרק שלישי מכוח האדם כולל התלמידים יגיעו לבית הספר בעת משבר, ברשות ובתיאום עם המשפחות. הפעילות הנדרשת תימשך 24 שעות ביממה, שבעה ימים בשבוע, שבועות רבים. כך נוכל ללמוד מראש את הממצאים העומדים לרשותנו, נרשום ונעדכן מפעם לפעם.

המתנדבים, כולל הנוער, הם הכוח שידריך ויקבל את פני המשפחות הפונות או הנפגעות, בחצרות בתי הספר. מסביב לבתי הספר יש גני ילדים, מתנ"סים ומרחבים ירוקים שישרתו אותנו בבוא הצורך, כל עוד לא נפגעו המתקנים. התושבים גם מכירים חלקם אחד את השני, את המורים והתלמידים. שם גם ילמדו במידת הצורך בשתי משמרות, ואף תלמידים יחליפו מורים שלא הגיעו.

התלמידים (בני הנוער) מקבלים תפקידים שונים וחשובים: הם עורכי הרשימות, מרגיעים את הפרט והמשפחה, מסייעים למרכזי הקשישים הרבים שנבנו באשדוד בהתאם לתקן רעידות אדמה, הם יהיו גם נושאי האלונקות. המתנדבים והתלמידים הם אנשי הטלפוניה ודוברי השפות הרבות באשדוד, הם גם רוכבי האופניים שיבדקו צירים נדרשים לפנינו, ויבצעו רישום בתים שנפגעו, פיצוץ מים וקריסת עמודי חשמל. כל זאת בצד הכוח המופעל על ידי מל"ח לאורך השנים.

במסגרת ההכנות לאפר"ן הוקמו בעיריית אשדוד פורום אפר"ן, מפקדות אס"לים על בסיס בתי הספר התיכוניים והמתנ"סים, מונו מפקדי אס"לים ברמת אל"מ/סא"ל במיל', הוכנו תיקי שטח לכל אס"ל, כל מפקד קיבל תיק מודיעין, הוכן תקן ציוד לאס"ל (שתקציבו עדיין בתהליכים).

כמו כן במסגרת מערך ההדרכה וההכנה נערכו דיוני תיאום בין מפקדי האס"לים למנהלי בתי הספר, התקיימו הרצאות למרבית תלמידי כיתות י'-י"א, צוותי ההוראה ומנהלי בתי הספר. אנו מתכננים לתרגל הפעלת אס"ל בתרגיל החירום העירוני הקרוב ועוסקים בכתיבת נוהל הפעלת אס"ל.

איננו יודעים אם יתרחש אירוע פתע רב נפגעים, ובשעת האירוע הרי שחוסר הידיעה והאי וודאות הם נתוני הבסיס הידועים מראש. **בשעת מבחן המנהיגות, המוכנות וההכנה המוקדמת הם שייצרו את ההבחנה בין הרשויות ותפקודן.**

ברור לי, כמו לכל אדם אחר, כי בעת אפר"ן נעמוד במצבים קשים.

ראשי הרשויות המקומיות ניצבים בראש הפירמידה העירונית אך הם רק חלק מהפירמידה הלאומית.

לכן אני תובע מהמדינה שתכין ותדריך את הפרט והמשפחה, את הרשויות המקומיות, את הצבא, המשטרה, כיבוי אש, מד"א, שירותי הבריאות, התקשורת והמים כיצד לנהוג בשעת משבר. הוראות ברורות בשפות הנדרשות. אנו תובעים שהממשלה תפגין התנהגות שונה מזו שהפגינה בתחילת מלחמת לבנון השנייה.

חובה על הממשלה להקצות בתקציבים הבאים, ואפילו כבר בתקציב 2007, את הכספים הנדרשים לחיזוק מבנים שנבנו בשנות החמישים והשישים, ומבנים שנבנו שלא על פי תקן רעידות אדמה. תסייע להפעיל את תמ"א 38, המאפשרת שיפור משמעותי במבנים קיימים, בתנאי חיזוקם לרעידות אדמה, בעיקר באזורים המוגדרים כשכונות שיקום.

אני קורא לראש הממשלה להקים צוות שבו יהיו שותפים נציגי השלטון המקומי, השלטון המרכזי, נציגי צה"ל, המשטרה וכוחות הצלה, שמטרתו התוויית תוכנית פעולה לאזרחי מדינת ישראל בשעת חירום או רעידת אדמה, החל בספקי השירות הלאומיים כדוגמת חברת החשמל ובזק, ועד לאזרח הבודד. כתב ההסמכה לצוות יגדיר במפורש כי המלצותיהם ככל שיאושרו על ידי הממשלה, יהוו בסיס לתוכנית עבודה מתוקצבת ומחייבת של כל הרשויות במדינת ישראל. התארגנות נכונה היא טובה לכל מצב חירום. הערכים המוספים של ידע, התנדבות ומשמעת הם אדירים. רעידת אדמה אולי לא תהיה, אבל אם נתכונן בשעת רגיעה - מוכנים לשעת חירום נהיה.

סיכוני רעידות אדמה בישראל

דר' זאב ב. בגין, מנהל המכון הגיאולוגי

מן הידע הקיים על היווצרות רעידות אדמה בכלל, מהבנתנו את המנגנון של רעידות האדמה לאורך בקע ים המלח בפרט ומניסיון העבר באזורנו, עולה כי **קיים איום מוחשי להתרחשות רעידת אדמה חזקה** העלולה לגרום בישראל ובשכנותיה, במשך פחות מדקה, להרס מאות בניינים, לאלפי פצועים והרוגים ולאלפי עקורים. ההסתברות להתרחשות רעידת אדמה חזקה באזורנו עולה ככל שחולף הזמן מרעידת האדמה החזקה וההרסנית האחרונה, ב-1927. אולם מן הניסיון בארצות אחרות עולה כי **ניתן להימנע מהרס מבנים בעת רעידת אדמה חזקה על ידי תכנון מתאים** שאינו מייקר מאוד את עלות הבנייה, ועל ידי אכיפת ביצוע הולם של התכנון.

הרס מבנים עקב רעידת אדמה עשוי לקרות כתוצאה ישירה מתנודות הקרקע או כתוצאה נלווית לרעידה, על ידי גלישת קרקע, התנזלות קרקע או צונמי, המתרחשים בעקבות רעידת אדמה חזקה. נזק עקיף עלול לקרות כתוצאה משריפה או משחרור חומרים רעילים לסביבה. **מידת ההרס נקבעת הן על ידי תאוצת הקרקע בעת רעידת האדמה והן על ידי טיב הבנייה.**

ממרווח הזמן הממוצע שבין רעידות אדמה חזקות באזורנו – עשרות או מאות שנים – ניתן להסיק שעלינו להיערך בכל דור לרעידת אדמה חזקה אחת, היא **רעידת האדמה ההרסנית הבאה**. אולם עקב מגבלות הידע הנוכחי, הן לגבי דרגת רעידת האדמה החזקה הבאה ומקומה לאורך בקע ים המלח והן לגבי היחס בין האנרגיה שתשתחרר לבין הרס מבנים, מתאפשרת היום תחזית איכותית כללית בלבד של ממדי ההרס הצפוי בעיר זו או אחרת. **התופעות הקשורות ברעידת אדמה הן כה מורכבות עד כי יש להסתפק בתיאורן במונחי הסתברות.**

ביסוד תקן הבנייה בישראל (ת"י 413) עומדת קביעה מנהלית של רמת הסיכון, שהיא 10% במשך חמישים השנים הבאות. משמעות הסיכון היא שיש אפשרות, בהסתברות של 10%, שבמהלך חמישים השנים הבאות תתרחש פעם אחת, לפחות, תאוצת קרקע הגבוהה מן הערך שלפיו תוכנן המבנה, ומכאן **האפשרות שייגרם הרס מבנים, גם אם נבנו על פי הוראות התקן.**

על מרכז השלטון המקומי להביא בחשבון כי היישובים העירוניים שלאורך בקע ים המלח, מאילת עד לקריית שמונה, חשופים לסכנה הגדולה ביותר, והם חלשים יחסית מבחינה כלכלית-חברתית (אשכול 4-5 בדירוג משרד הפנים). בארץ כולה **בעלי הכנסה נמוכה חשופים יותר לנזקי רעידת אדמה חזקה**, כיוון שבממוצע הם מתגוררים בבניינים שנבנו לפני כניסה לתוקף של תקן הבניה 413, כיוון שבאופן בולט דירותיהם אינן מבוטחות (תחולת ביטוח של 30% בעשירונים התחתונים ו-70% בעשירונים הגבוהים) וכיוון שקשה להחיל עליהם את היתרונות הכלכליים של תמ"א 38 לחיזוק מבנים.

מבחינת הרשות המקומית, משמעות הדברים היא:

1. גם אם איננו יודעים מתי תתרחש, יש להיערך לרעידת האדמה ההרסנית הבאה שתבוא בעתיד בוודאות. שנה החולפת ללא היערכות היא שנה אבודה, כיוון שההסתברות לרעידת אדמה חזקה אינה קבועה בזמן אלא עולה עם הזמן.

2. יש להקפיד על תכנון נגד רעידות אדמה, הן בשלב המוקדם על ידי האדריכל והן אחר כך על ידי המהנדס.
3. יש לאכוף את התכנון בדיוקנות על המבצעים.
4. יש לחזק מבנים קיימים שלא נבנו כהלכה נגד רעידות אדמה, על פי עדיפויות: עורקי חיים, מבני ציבור (להתכנסות עקורים מבתיהם בעת רעידת אדמה הרסנית), בתים פרטיים שנבנו באופן מסוכן במיוחד (למשל, בעלי קומת קרקע מפולשת).

החוסן הקהילתי והחברתי של הרשות המקומית בהתמודדות עם מצבי משבר

ברוך שוגרמן, מנהל השירות לעבודה קהילתית, משרד הרווחה ושירותים קהילתיים
אבי סנדר, מפקח ארצי לפיתוח כ"א וחוסן קהילתי, השירות לעבודה קהילתית, משרד הרווחה

רקע

חוסן קהילתי בא לידי ביטוי ביכולתה של הרשות המקומית ושל הקהילות שבה לנקוט פעולות מכוונות לשיפור היכולת האישית והמשותפת (קולקטיבית) של תושביה ושל מוסדותיה, כדי להגיב על שינוי ביטחוני, כלכלי או חברתי ולהשפיע על מהלכו ועל השלכותיו העתידיות על הרשות המקומית ועל הקהילה.

החוסן הקהילתי מהווה גורם מפתח ביכולותיהן של הרשות המקומית ושל הקהילות שבה להתמודד בהצלחה עם שינויים קיצוניים, עם משברים כלכליים וחברתיים ועם מצבי חירום ועם השלכותיהם, להתאושש ולהמשיך להתפתח על בסיס תכנון אסטרטגי, ברוח החזון הקהילתי של הרשות המקומית ולאור תפיסה של קהילה בת קיימא.

הפעילות לחיזוק החוסן הקהילתי משתלבת במסגרת הרחבה יותר של התוכניות לפיתוח קהילתי ברשות המקומית.

החוסן הקהילתי נבנה בתהליך רצוף ומתמשך בשגרה, ועומד למבחן בעת משבר.

על הפעילויות לחיזוק החוסן הקהילתי ברשות המקומית להתבצע ולהתקיים לאורך זמן, כחלק מההיערכות המוקדמת לקראת מצבי משבר, במהלכם ולאחריהם.

התארגנות נכונה, מודרכת ומכוונת על ידי הרשות המקומית תביא לאיתור כוחות ומשאבים מתוך הקהילה והעצמתם לשם יצירת שותפויות בין הקהילה לבין הרשות המקומית.

חוסן של הרשות המקומית ושל הקהילות שבה, מתבטא ביכולת לעודד השתתפות ומעורבות של מרב התושבים, דבר הבא לידי ביטוי בהקמת מנגנונים קהילתיים לסיוע הדדי כדי להתמודד עם מצבי משבר וחירום.

מרכיבי יסוד של החוסן הקהילתי

- תפיסת החוסן הקהילתי היא מערכתית ורב ממדית – החוסן הקהילתי הוא דינמי, משתנה עם הזמן כתוצאה מהתהוויות ומהתרחשויות בתוך הקהילה ומחוצה לה. קיימת תלות הדדית בין הממדים השונים של החוסן: החברתיים, הקהילתיים, הביטחוניים, הכלכליים, החינוכיים וכד'.
- קיים איזון בין מוקד שליטה חיצוני (גורמים היגייניים) – המדינה והצבא ידאגו לביטחון הפיזי

- או הכלכלי של האזרח, לבין מוקד שליטה פנימי (גורמים מוטיבציוניים) – לרשות המקומית, לאזרחים, לתושבים ולקבוצות בקהילה יש אחריות בניהול החיים הקהילתיים. הפעילות לחיזוק החוסן הקהילתי מטרתה להביא לאיזון בין המוקדים האלה באמצעות חיזוק הממד האזרחי והקהילתי, להגברת מוקד השליטה הפנימי בחיים הקהילתיים.
- חוסן קהילתי מתעצב ומתהווה בהקשר חברתי/קהילתי מסוים. הבנתו, פיתוחו וחיזוקו של החוסן הקהילתי הוא פרי שיתוף פעולה בין תושבים, פעילים, קבוצות וארגונים בקהילה, לבין הרשות המקומית, אנשי מקצוע ובעלי תפקידים בה.
- דרכי ההתמודדות והמענים הספציפיים נובעים מאופי הרשות המקומית והקהילה כיוון שכל מערכת ורשות מקומית שונה מרעותה, ועליה לפתח מענים ומנגנונים ההולמים את מאפייני החוסן שלה.
- המאמצים לחיזוק החוסן הקהילתי מבוססים על שותפות בין המדינה, הצבא, הרשות המקומית לתושביה. השותפות הזו יכולה ליצור את ההבנות היישומיות ואת דרכי ההתמודדות לבניית החוסן הקהילתי ולחיזוקו.
- יצירת שותפות עם תושבים, פעילים, מתנדבים ומנהיגות קהילתית וולונטרית, מהווה גורם מרכזי בתהליכי חיזוק החוסן הקהילתי. אנשים וגופים אלה מגדירים, בשיתוף מנהיגות הרשות המקומית, את התוצאות הרצויות לחיזוק חוסנה של הרשות וקהילותיה.

מישורי הפעילות בתחום החוסן הקהילתי

- הפעילות לחיזוק החוסן הקהילתי מתקיימת בשני מישורים בו זמנית:
- המישור הראשון הוא המישור של הרשות המקומית, מחלקותיה, אנשי המקצוע העובדים בה, בשיתוף עם מל"ח, משרדי הממשלה, פיקוד העורף וארגוני החירום.
 - המישור השני הוא המישור של הציבור. המישור הזה מתייחס לפעילויות עם תושבים בקהילה, פעילים ומתנדבים, אוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים, ארגונים וולונטריים והקהילה העסקית.
 - בין המרכיבים הבסיסיים בחיזוק החוסן הקהילתי ניתן לציין:
 - מיפוי חברתי, כלכלי וקהילתי של אוכלוסיות בקהילה, של מוקדי חוזק וחולשה, של קבוצות והתארגנויות ושל משאבי הקהילה.
 - פיתוח מערך תיאום ושיתוף פעולה בין תושבים בקהילה לבין הרשות המקומית.
 - פיתוח והקמת מרכזי חוסן קהילתי.
 - פיתוח והקמת צוותי חוסן וחירום יישוביים ושכונתיים לשיפור היכולת של הקהילה להתמודד עם מצבי חירום ומשבר, תוך שיתוף פעולה עם בעלי תפקידים ואנשי מקצוע ברשות המקומית.
 - יזום ופיתוח פעילויות לסיוע הדדי ולפעילות הפגתית לקהילות ולאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים, המתמודדות עם מצבי משבר וחירום מתמשכים.

פעילות השירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה והשירותים החברתיים בתחום החוסן הקהילתי

השירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה והשירותים החברתיים פועל בתחום החוסן הקהילתי

וההתמודדות עם מצבי משבר ברשויות המקומיות בישראל בקהילות כפריות, במועצות אזוריות וביישובים עירוניים, מההיבטים הביטחוניים, חברתיים הפיזיים, הכלכליים והקהילתיים בגישה רב ממדית. המחלקות לשירותים חברתיים, העובדים הסוציאליים והעובדים הסוציאליים הקהילתיים מקדמים את יישום התוכניות והפעילויות בתחום החוסן הקהילתי ברשויות המקומיות יחד עם שותפי תפקיד, פעילים, מתנדבים וארגונים בקהילה.

פעילויות בקו עימות ובמרחב הצפון

פעולות לשיפור החוסן הקהילתי התקיימו ביוזמת השירות לעבודה קהילתית ובאחריותו לפי החלטות ממשלה, בעקבות מבצע "ענבי זעם", בעקבות יציאת צה"ל מלבנון ובמשך תקופות של מתח ביטחוני וכלכלי. הפעולות האלה התבצעו במסגרת התוכנית לשיפור חוסן קהילתי (2000, 2002) בקו העימות בצפון.

במסגרת התוכנית התקיים מחקר מקיף שעסק במרכיבי החוסן הקהילתי (2002). בשנת 2007 מתוכננת פעילות בתחום החוסן הקהילתי ברשויות המקומיות בצפון הארץ כחלק מהתוכנית לשיקום הצפון.

פעילויות ביישובי יהודה ושומרון, עוטף עזה וקו התפר

במשך 12 השנים האחרונות פועל השירות לעבודה קהילתית במועצות האזוריות וברשויות המקומיות ביהודה ושומרון ובקו התפר, לחיזוק החוסן הקהילתי של האוכלוסיות והיישובים הנמצאים במצבים של אי ודאות ומתח ביטחוני וכלכלי מתמשך. משנת 2000 ואילך, בעקבות האירועים הביטחוניים בתקופת האינתיפאדה, הרחבנו והעמקנו את פעילותנו בתחום הזה גם עם שדרות ועם היישובים במועצות האזוריות באזור עוטף עזה.

צוותי חוסן וחירום יישוביים ושכונתיים

כדי לסייע לרשויות המקומיות במועצות אזוריות וביישובים עירוניים להיערך ברמה הקהילתית, לנוכח הצורך בהתמודדות עם מצבי משבר וחירום, פיתחנו את תפיסת הפעלה והפעולה של צוותי חוסן וחירום יישוביים (צח"י) (2002) ושכונתיים (צח"ש) (2004), המשלבים פעולות של אנשי מקצוע, פעילים ומתנדבים להיערכות קהילתיות במצבי משבר. הצוותים האלה פועלים ביהודה ושומרון, ביישובי עוטף עזה, בקו התפר, בקו העימות בצפון, בשדרות ובירושלים. בשנת 2007 תורחב הפעילות לרשויות מקומיות נוספות במסגרת התוכנית לשיקום הצפון.

מרכזי חוסן קהילתי

לאחר למידה שנמשכה מספר שנים על עיצוב תהליכי שיפור חוסן קהילתי ומקומם ברשות המקומית גיבשנו, בשיתוף עם מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים, את מודל הפעולה של מרכזי חוסן קהילתי ברשות מקומית (2003, 2007).

מרכזי חוסן קהילתי פועלים משנת 2004 במועצות האזוריות מטה בנימין ושומרון. כמו כן פעל משנת 2004, בזמן ההיערכות לתוכנית ההתנתקות ובמהלכה, מרכז חוסן קהילתי במועצה האזורית חוף עזה. מרכזי החוסן הקהילתי שפעלו עד היום, הוכיחו את עצמם כמערכת המאפשרת את איגום הידע והמשאבים של אנשי מקצוע, של פעילים ומתנדבים בקהילה, לקידום תוכניות המסייעות בהתמודדות הרשויות והקהילות עם מצבי משבר בגישת הכוחות, ובהובלת המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. הפעילות הזו של מרכזי חוסן קהילתי מתוכננת להתרחב בשנת 2007 ברשויות נוספות ביישובי עוטף עזה ובצפון.

ההערכות לרעידות אדמה

השירות לעבודה קהילתית, בראשות מינהל השירות, מקדם החל בשנת 2006 את תפיסת החוסן הקהילתי במסגרת ועדת אדם וקהילה, מטעם הוועדה הארצית לטיפול ברעידות אדמה ובאפר"ן.

שיתופי פעולה בתחום החוסן הקהילתי והחברתי והיערכות משרד הרווחה והשירותים החברתיים לחירום

את מכלול הפעילויות הללו לשיפור ולחיזוק החוסן הקהילתי מקדם השירות לעבודה קהילתית. כמו כן תחום בכיר לארגון, מינהל וכוח אדם ברשויות המקומיות במשרד מוביל את הטמעת תהליכי ההדרכה של הצוות הטיפולי הרב מקצועי ברשויות המקומיות בכל הארץ. התהליך הזה נעשה בהתאם לנוהל הבינתחומי לשעת חירום לרשות המקומית שפרסמה הוועדה הבינמשרדית לתיאום הטיפול באוכלוסייה בשעת חירום שליד ועדת מל"ח עליונה (1998).

בנוסף לכך מתקיימים שיתופי פעולה בתחום הזה במשרד עם שירותים הפועלים במסגרת האגף לשירותים חברתיים ואישיים עם אוכלוסיות רחבות וייחודיות כגון: ילד ונוער, פרט ומשפחה, השירות לזקן. כמו כן מתקיימים שיתופי פעולה עם האגף לטיפול במפגר ואגף השיקום בהתייחסות לאוכלוסיות בעלי מוגבלויות. השירות לעבודה קהילתית פועל בנושא החוסן הקהילתי בתיאום עם אגף הביטחון של המשרד כחלק מהערכות המשרד לחירום. בנוסף למשרד הרווחה והשירותים החברתיים שותפים לפעילויות ולתוכניות שצוינו לעיל המשרדים: חינוך, בריאות, פנים (מערכת המפעמים), הביטחון (מל"ח), התמ"ת ועוד.

שיתופי פעולה מתקיימים גם עם מרכז השלטון המקומי, פיקוד העורף, החברה למתנ"סים ועוד.

נספח

רשימת מקורות (לפי סדר כרונולוגי)

1. משק לשעת חירום (מל"ח), אוגדן נהלים בינתחומי לרשות המקומית, 1998.
2. משרד העבודה והרווחה, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, השירות לעבודה קהילתית, עקרונות ההערכות לשיפור החוסן הקהילתי ביישובי קו העימות, דב פלד (עורך), 2000.
3. משרד העבודה והרווחה, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, השירות לעבודה קהילתית, היערכות לרעידת אדמה בתחום החברתי קהילתי, דב פלד, 2001.
4. משרד העבודה והרווחה, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, השירות לעבודה קהילתית, סקר מרכיבי חוסן קהילתי בפרויקט שח"ק. ד"ר אורי בן נשר, פרופ' מולי להד, ד"ר יהודה שחם, 2002.
5. משרד העבודה והרווחה, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, השירות לעבודה קהילתית, חוסן קהילתי ביישובי קו העימות, 2002.
6. משרד העבודה והרווחה, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, השירות לעבודה קהילתית, צוות חירום יישובי (צח"י) 2002.
7. משרד העבודה והרווחה, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, השירות לעבודה קהילתית. מרכז חוסן קהילתי, כתבו וערכו: דב פלד ואבי סנדר, 2007, 2003.
8. משרד הרווחה, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, השירות לעבודה קהילתית, צוות חירום שכונתי (צח"ש) – תיק אב, בשיתוף משרדים וגופים נוספים, 2004.

אסטרטגיית פעילות אגף התנועה בשנים 2005-2006

סגן ניצב חזי שורצמן

בתחילת שנת 2005 החליט פיקוד אגף התנועה על תהליך אסטרטגי חדשני, שבמסגרתו בוצע ניתוח עומק של כלל פעולות מערך התנועה מבחינת המשאבים הנתונים והדרושים והשפעות הפעילות הקיימת והמתוכננת על רמת הציות של משתמשי הדרך לחוקי התנועה בישראל. כמו כן הוחלט להתאים את מדיניות האכיפה ואת הפריסה וההפעלה של כוחות השיטור למודלים מחקריים מעודכנים שנבחנו בארץ ובחו"ל. מטרת פיקוד אגף התנועה היתה לייסד וליצור תורת פעילות אשר תכיל אלמנטים חדשניים ונוספים לאלו שהיו ידועים עד לנקודת הזמן ההיא, בהתייחס לתחום התנועה במשטרת ישראל וגם בהתייחס לאופן ההפעלה שנהוג בקרב משטרות זרות. ברקע התהליך עמדו הנחות היסוד של הגדלת ההסתברות הסובייקטיבית הנדרשת לתפיסת נהגים עבריינים, וזאת כבסיס לשיפור תרבות הנהיגה וגם על רקע הגידול החזוי והמשמעותי בכמות הנהגים וברמת המינוע והנסועה של כלל צי הרכב בשנים הקרובות בישראל.

שלב ראשון בתהליך היה כינוס רב היקף של כל קהילת העוסקים בתחום התנועה והבטיחות בדרכים בישראל. לראשונה זימנה המשטרה תחת המסר של שקיפות מלאה לפעילותה גורמים חיצוניים רבים כדוגמת עיתונאי רכב ותחבורה, חוקרים אקדמאים מהמובילים בארץ ונציגי ציבור.

תוצרי עבודת צוותי תכנון התהליך, לאחר גמר הכינוס רב המשתתפים, הוצגו לאישור ראש אגף התנועה במשטרת ישראל ולאחר אישורו הוצגה התוכנית למפכ"ל ולניצבי משטרת ישראל. לאחר גמר תהליך האישור של פיקוד מ"י, נקבעו עקרונות התוכנית כאמות מידה מקובלות להמשך עבודה בשנים 2005 ו-2006 ועל פיהם גובשו נהלים מתאימים ליחידות השטח התומכים בתוצרי התהליך.

התוכנית החדשה קבעה לראשונה כי ייעוד מערך התנועה הינו הגדלת הציות לחוקי התנועה תוך הזרמת התנועה בכבישים והגדלת השירות לאזרח, וזאת כחלק מהיעד הלאומי להגברת הבטיחות בדרכים וצמצום התאונות והנפגעים. למעשה עיקרון חדש וחשוב שנקבע לראשונה בתחום הפעילות המשטרתית היה ההתייחסות לשני סוגים עיקריים של אוכלוסיית הנהגים בישראל. הסוג הראשון הינו נהגים המועדים לביצוע עבירות תנועה ולחובתם דוחות תנועה רבים. באכיפה כלפי המגזר הזה מיועדת היד הקשה של אכיפה חסרת פניות ובלתי מתפשרת המתבטאת בשורת צעדים נוקשה כדוגמת תפיסת כלי רכב, פסילת רישיונות ועוד. הסוג השני הינו נהגים אשר אין לחובתם עבירות תנועה חמורות בשנים האחרונות. להם תינתן מעין הזדמנות שנייה בעזרת יישום דוחות אזהרה שיינתנו על ידי השוטרים בשטח על פי בדיקות מחשוביות לבדיקת פרופיל הנהג.

בנוסף, כל מערך התנועה עבר סדנאות ידע להעלאת רמת השירות ולהפיכת המפגש של שוטר-אזרח בכביש להסברתי והדרכתית יותר לרווחת כלל הציבור.

יחידות התנועה במ"י פועלים זה שנתיים על פי העקרונות החדשים שנקבעו בתוכנית, דהיינו מיקוד האכיפה בעבירות החמורות (כגון מהירות, עקיפות, תקינות, מטען, אי ציות לרמזור, אי מתן זכות קדימה לרכב, אי מתן זכות קדימה להולכי רגל, שכרות, אי ציות לתמרורים, התנהגות הולכי רגל, סטייה מנתיב, אי שמירה על הימין, נסיעה לאחור ודיבור בטלפון נייד), מתן אזהרות על פי

קריטריונים, מיקוד פעילות במיגור בריונות כביש (נסיעה בשוליים, כניסה לצומת חסום, נהיגה בזמן פסילה, חניה במקום השמור לנכה, נהיגה על שטח הפרדה [ד-14] והסתרת לוחית זיהוי). התוכנית לוותה במחקר של אגף התנועה בעזרת חברות אזרחיות בלתי תלויות לבדיקת מובהקותן של השפעות תהליכים על דעות ציבור ומדדים נוספים הקשורים בתחום הבטיחות בדרכים. סיכום התוצאות אחרי יישום התהליך בשנים 2005 ו-2006 הראה על ירידה משמעותית בכמות הדוחות שנרשמו לציבור, אולם לשביעות רצון הוגי התוכנית ומיישמייה, חלה עלייה בפלח דוחות האיכות (שניתנים על עבירות חמורות) מתוך כמות הדוחות הכללית.

בנוסף חלה עלייה בפעילות נגד תופעות בריונות הכביש בעזרת יחידת הימ"ר אשר שיטותיה ומהות פעילותה הינם ייחודיים לאגף התנועה של משטרת ישראל. פעילות היחידה הזו כוללת מעקב מונע אחר נהגים הנוהגים בעת פסילה וכן נגד עברייני תנועה סדרתיים.

כמו כן הוכנסו לשימוש אלמנטים חדשניים דוגמת מסוקים לאכיפת עבירות תנועה ייחודיות כמו עקיפה בקו לבן ואמצעי הדמיה שונים שכללו ניידות דמי ובובות של שוטרים. מבחינה טכנולוגית חל מהפך מחשובי ששיפר מאוד את התמיכה ביחידות השטח ואפשר את טיוב איכות נתוני התאונות והנפגעים המוזנים על ידי בוחני התאונות.

מבחינת הפעילות והנוכחות של ניידות ושוטרים בכבישים, הרי שכוחות התנועה נפרסו בשיטה שונה ועל פי מיקוד בקטעי דרך שנמצאו מבחינה מחקרית כמרוכי ת"ד במבט רב שנתי. כמו כן נבנו מודלים לאכיפה של נושאים שונים כדוגמת נהגים צעירים, משאיות, שיכרות ועוד. לבסוף תוצר נוסף וחשוב מאין כמוהו, הינו חיזוק מערך השותפויות שכלל בשנתיים האחרונות את ארגון מורי הנהיגה וקציני הבטיחות. כמו כן הורחב שיתוף הפעולה עם רשויות מקומיות (בדגש על רשויות במגזר הערבי) ועם משרד החינוך בתחום הדרכות הזה"ב. שנת 2006 הסתיימה עם 447 הרוגים, מספר הקטן מזה שנים רבות. ברור שעדיין מדובר בכמות מדאיגה של נפגעים ותאונות ולכן שוטרי וקציני אגף התנועה בתחום העירוני והבינעירוני ימשיכו ביתר שאת בשנת 2007 את מלאכתם להורדה נוספת בכמות ההרוגים והתאונות בישראל.

היפגעות הולכי רגל בכבישים בינעירוניים - פקד דקל שושני, מדור מחקר/ את"ן

מדי שני נפגעים בממוצע 186 הולכי רגל בכבישים בינעירוניים, מהם 50 הרוגים. התופעה הזו מפתיעה בעיקר משום שנראה כי אין "הצדקה" לנוכחות ולהיפגעות של הולכי רגל בכבישים הבינעירוניים, שבהם אופי התנועה מושתת על כלי רכב לסוגיהם.

העבודה בדקה את נסיבות היפגעות הולכי רגל בכבישים בינעירוניים בשש השנים האחרונות, בהסתמך על נתוני תאונות דרכים במערכת הממוחשבת ועל הניסיון המצטבר של אנשי השטח מתוך רצון למצוא פתרונות יישומיים לבעיה.

להלן עיקרי הממצאים:

מיקום: נמצאו 21 כבישים בינעירוניים שבהם נמצאו טווחי ק"מ ספציפיים עם ריכוזי תאונות דרכים לאורך השנים. למשל, בכביש 44, בין ניר צבי לחולון, התרחשו 29 תאונות עם הולכי רגל (2.6 תאונות לק"מ).

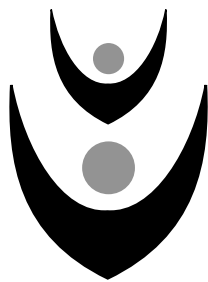
זמנים: כמחצית מהולכי הרגל נפגעו בשעות אחר הצהריים והערב המאוחרות, 17:00-23:00.

סיבות: למעלה ממחצית מהתאונות התרחשו עקב התנהגות הולכי הרגל, אשר העידה כי חלק ניכר מהולכי הרגל אוחזים בתפיסה שגויה לגבי התנהגות זהירה ואינם מודעים באופן מלא לסכנה בכבישים בינעירוניים. כמחצית מהתאונות התרחשו עקב התנהגות הנהג, בעיקר נסיעה במהירות גבוהה ואי מתן זכות קדימה להולכי רגל.

פרופיל הולכי הרגל הנפגע: הוגדרו קבוצות גיל של הולכי רגל, בהתאם לדרכי התנהגות בכביש המאפיינות את הגילים השונים, לדעת החוקרים, וזאת על מנת לאתר הבדלים במאפייני התאונות בגילים שונים.

הניתוח מתייחס למאפיינים האישיים של הולכי הרגל (כגון: מין, גיל, דת וכו'), להתנהגות הולכי הרגל ולמאפיינים כלליים של התאונה (מקום היפגעות, מועד היפגעות, תאורה ומזג אוויר).

הנתונים עובדו ונותחו בסיוע ד"ר **קובי דיין**, מדור מחקר ממד"ה
הנתונים הופקו על ידי רס"ר סיגלית חזני, מדור מחקר את"ן



ועידת ראש הממשלה לשלטון המקומי
של ביה"ס לממשל ולמדיניות באוניברסיטת תל-אביב

**עיר חכמה -
העיר
הדיגיטלית
במאה ה-21**



אוניברסיטת תל-אביב
הפקולטה למדעי החברה ע"ש גרשון גורדון
בית הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטוך

צוות היגוי

יו"ר: עו"ד איתן אטיה - מנכ"ל פורום ה-15
נחמן רון - ראש עיריית אריאל.

פרופ' אחיטוב ניב - הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל-אביב
וגנר אבי - מנהל אגף, החברה לאוטומציה
וולנסקי מיכל - ביה"ס לממשל ולמדיניות, אוניברסיטת תל-אביב
כהן רועי - מנהל פרויקטים, החברה למשק וכלכלה
קבולי רוני - מומחה ויועץ תקשורת אלחוטית
ד"ר קפליוק עדי - יו"ר פורום מנהלי מערכות המידע ברשויות המקומיות
שפרינצק ריקי - רכזת ועידת שלטון מקומי

עיר חכמה: הפער הדיגיטלי בין הפריפריה למרכז

רון נחמן, ראש עיריית אריאל

התמורות העוברות על העולם בעידן הנוכחי הן גדולות, מקיפות ועמוקות. חלים בו שינויים בהיקף חסר תקדים, שינויים גיאוגרפיים, פוליטיים, כלכליים, חברתיים ותרבותיים, המקיפים את כל תחומי הידע, המדע, המחשבה והאמנויות, ומתרחשים בתדירות גדלה והולכת. הדברים באים לידי ביטוי בהופעתן ההדרגתית של מערכות חדשות, מערכות כלכליות, מדיניות, חברתיות ותרבותיות, ובאיחודים כלכליים, פוליטיים וחברתיים - גלובליזציה. אלה הם שינויים עצומים בסדרי החברה, במוסכמות חברתיות ובהתפתחות תרבות חדשה. הרשת האינטרנטית היא פלטפורמה המשקפת את רוב השינויים הללו. באינטרנט השותפים להתקשרות נכנסים ויוצאים מהסיטואציה ללא הגבלה. בלי הרשת לא היה ניתן להגיע לכל הקשרים וההקשרים. בישראל, כמדינה בעלת טכנולוגיה מתקדמת, שיעורם של משקי בית המחוברים לאינטרנט נמצא במגמת עלייה כל הזמן.

מהפכת התקשורת IT איננה רק מהפכה טכנולוגית, גלומה בה מהפכה חברתית. הדחף האנושי הבסיסי של האדם להיות מקושר מצד אחד ולא לאבד את חירותו מצד שני הוא הבסיס, לדעתי, להבנת השינוי הסוציולוגי ההולך ומתפתח בעידן הטכנולוגי-תקשורת. לפיכך, הבסיס למהפכה והיסוד שלה הוא משתמש הקצה, דהיינו התושב, ולכן המונח ICT מדויק לדעתי יותר מהמונח הכללי IT.

השינויים הטכנולוגיים המאפשרים להעביר תמונה, קול ונתונים על גבי מערכת אחת מביאים בסופו של דבר לשינוי מערכות ממשל, מערכות חינוך וקהילה וכתוצאה מכך מביאים לשינויים בדפוסי התנהגות של הפרט. **במישור הממשלתי** - מאפשרת הטכנולוגיה קשר ישיר דו כיווני בין התושב לממשל המקומי ולממשל המרכזי. **במישור החינוכי** - מתאפשר בסיס הרחבת הידע של התלמיד והמורה, ובמקביל נוצרת מערכת קשר חדשה בין הורים, מורים ותלמידים. הבסיס למהפכה התקשורתית הוא החינוך וההשכלה. חברה שמערכות החינוך שלה טובות ושרמת ההשכלה של תושביה גבוהה תגיע לניצול יעיל וטוב של טכנולוגיית התקשורת יותר מחברה שאיננה מתקדמת בחינוך ובהשכלה. **במישור הקהילתי** - נוצרים קשרים בין בודדים לחבורות, בעיר, במדינה וברמה הגלובלית.

ההתפתחות הטכנולוגית מחייבת גם את שדרוג ההון האנושי בארגונים הציבוריים, החינוכיים והיזמיים. עובד חסר מיומנויות שימוש במערכות מחשוב מתקדמות ביותר עם תוכנות מתקדמות יכול לפגוע בשירות שהוא נותן ואף בארגון שבו הוא עובד.

שדרוג ופיתוח התוכן והטמעתו בקרב הקהילה נדרש באופן טבעי עם ההתפתחות הטכנולוגית. מה יעזור אם בבתי הספר יש ציוד חדיש ביותר אך התוכן לא הוסב ללמידה דיגיטלית ברשת?

פער הדורות וההבדלים המנטליים בין הדור הצעיר שגדל על הטכנולוגיה התקשורתית לבין הדור המתבגר הינו רב מאוד. על כן יש צורך לבצע פעילויות בתוך הקהילה שימשכו את התושבים להשתמש בטכנולוגיות הקשורות לרווחתם ולתועלתם. אחד הדברים החשובים בעיני, מעבר למערכת החינוך

שתכשיר את הצעירים, הוא הדרכת הדור המבוגר ודור הביניים והקניית ידע בסיסי בשימושי מחשב, שהרי פער הדורות חייב להצטמצם.

לפני כעשר שנים, בהשראת פרויקט העיר המדעית ברוסיה וסינגפור, עלה במוחי רעיון "העיר החכמה". אז היה זה רעיון נועז וחדשני שדיבר על עיר שבה קיימת מערכת אלחוטית הזמינה מכל מקום לכל אחד מהתושבים. מיד עם תחילת היישום הבנתי שפיתוח תשתית של "עיר חכמה", כלומר יישוב שיש לו גישה מקוונת לתחום רחב של מידע ושירותים, אינו מספיק, ושצריך שתהיה גם קהילה חכמה שראשיה וחבריה יודעים לנצל את היתרון של טכנולוגיות המידע.

ליישום הפרויקט באריאל הקמנו רשת עירונית מבוססת על פס רחב בטכנולוגיות מתקדמות אלחוטיות מחוזקות במערכות wifi. חיברנו את כל מוסדות החינוך ואת משרדי העירייה לשרת עירוני. הקמנו מרכז תקשורת וחוות שרתים שאליה חוברו כ- 1,200 מחשבים. המערכת מספקת שירותי וידאו ותוכנות ומשרתת את העיר ואת מערכת החינוך.

ביחד עם האגף למדע וטכנולוגיה במשרד החינוך פיתחנו במרכז פסג"ה תוכניות לימוד מתוקשבות בשלוש רמות המבוססות על תשתית התקשורת המשותפת לכל בתי הספר, ברמת המורה כפרט, ברמת בית הספר וברמה העירונית המחברת באופן רוחבי אחד את כל מוסדות החינוך. החיבור בין מוסדות החינוך בעיר הביא לשיתוף פעולה בין המורים ולהפריה הדדית הן בחינוך הפורמלי והן בחינוך הבלתי פורמלי.

למען הדרכה והכשרת הקהילה הפעלנו את בתי הספר בין השעות 17:00-22:30 והפכנו אותם למרכזי לימוד והכשרה למשפחה. פתחנו קורס שימושי מחשב ואינטרנט של 120 שעות בעלות של 60 ₪ בלבד וכ- 2,000 בתי אב עברו את הקורס הזה.

הפעלנו שני מרכזי תפ"ח ללימודי אינטרנט ואנגלית. פתחנו בספרייה העירונית מרכז מחשבים לשימוש חופשי של הציבור. פתחנו קפה אינטרנט חופשי לשימוש הציבור. ברשות המקומית ביצענו שדרוג רמת המיומנות הטכנולוגית של עובדי העירייה באמצעות קורסי הדרכה עירוניים. השבחנו את רמת המיומנות המקצועית של העובדים, כל עובדי העירייה עברו קורס שימושי מחשב במימון העירייה בזמן שעות העבודה. שילבנו מערכות מתקדמות דוגמת GIS בקובץ האוכלוסין המשמשים בסיס נתונים לניהול העיר. הטמענו מערך ניהול מסמכים ממוחשב. במסגרת האתר העירוני פתחנו ביחד עם החברה לאוטומציה פיילוט של מערכת אינטראקטיבית - "תיק תושב" המאפשרת גישה ישירה אל מחשבי העירייה לבדיקת מצב חשבון, לביצוע תשלומים, מעקב צריכת מים, רישום לחוגים ולמערכת החינוך, תלונות ציבור בדוא"ל, מידע שוטף של חדשות, אירועים ופעילויות בעיר ועוד.

פרויקט "ממשל זמין - עיר חכמה" ביוזמתו של ראש העירייה ובעזרת אגף החשב הכללי במשרד האוצר, הוא המשכו של פרויקט "עיר חכמה" שאותו יישמתי באריאל. מאחר שחלק נכבד מהפעילות השלטונית מתבצע באמצעות השלטון המקומי, ומאחר שהאזרח פועל לרוב מול השלטון המקומי, היה זה אך טבעי להמשיך את פרויקט "ממשל זמין" אל השלטון המקומי ויותר מכך, לבחור באריאל כפיילוט ל"ממשל זמין - עיר חכמה". השלב הראשון של הפרויקט מציע לתושב מסלול גישה חדש אל שירותי הדלפק של הרשות המקומית. המסלול מאפשר נגישות אינטרנטית זמינה אל מערך של טפסים ובקשות מקוונים עם חתימתם באופן דיגיטלי. הטפסים המקוונים, המשלבים פעילות עם "תיק תושב", נפתחים לתושב כשהם כוללים בתוכם כבר את כל פרטי התושב והוא צריך רק להשלים

את פרטי הבקשה הרלוונטיים. היום התרחב הפרויקט והוא מתחיל להיכנס לרשויות נוספות – תל אביב, ירושלים, חיפה, ראשון לציון, אשדוד, חיפה וגם ביישובים קטנים יותר – מודיעין, מעלות ועוד.

הטופס, לאחר חתימה (שבקרוב תיעשה באמצעות כרטיס חכם, ותואמת את חוק החתימה האלקטרונית), נשלח ישירות אל מחשבו של הפקיד בעירייה, ועם גמר הטיפול נשלחת לתושב התשובה בדוא"ל או (במקרה של צורך בדואר רשום) באמצעות תא דוא"ל מאובטח – הכספת.

לצורך יישום הפיילוט העמיד משרד האוצר את תשתיות **שרת טפסים**. צוות משותף של מנהלי אגפי העירייה ואנשי משרד האוצר אפיינו והגדירו את צורכי המערכת העירונית ובנו טפסים מקוונים כמו טפסי בקשת הנחה בארנונה, רישוי עסקים, בקשות לוועדת תכנון ועוד.

במסגרת הפיילוט הוקצו לעירייה שירותי "זירת המרכז האלקטרוני" המאפשרים לעירייה לבצע רכש באמצעות תיחור אלקטרוני ומאפשר לספקים המחזיקים בכרטיס החכם להתחרות זה בזה באופן מקוון ושקוף לחלוטין.

גם הקשר שבין העירייה לבין המערכות הממשלתיות נמצא בטיפול והמערכות יהפכו, באמצעות הטפסים, למקוונים ויאפשרו לעובדי הרשות המחזיקים בכרטיס חכם ליצור קשר ישיר ואינטראקטיבי עם מקבליהם בשלטון המרכזי.

כצעד נוסף קדימה במימוש חזון העיר החכמה השיקו עיריית אריאל וחברת נורטל את העיר האלחוטית הראשונה בישראל בטכנולוגיית האלחוט המתקדמת Wireless Mesh. הטכנולוגיה המאפשרת שירותים עירוניים חדשניים כגון פקחים אלחוטיים, מצלמות וידיאו למניעת ונדליזם וקריאת מוני מים מרחוק באמצעים אינטרנטיים אלחוטיים בטווח גדול, תאפשר גישת אינטרנט אלחוטית לציבור ללא תשלום על פני שטחים גדולים. זוהי הפעם הראשונה בישראל שמופעלת מערכת עירונית לכיסוי אלחוטי בשטחים פתוחים ובטכנולוגיה הזמינה לכול.

נקודות גישה לכיסוי אלחוטי הותקנו בשני אזורים באריאל: אזור המדרחוב ואזור מכללת אריאל, המאפשרת מגוון של יישומים מוניציפאליים ומוסדיים חדשניים המגבירים את התפוקה ומצמצמים עלויות, כגון פיקוח עירוני אלחוטי, מצלמות וידיאו למניעת ונדליזם, קריאת מוני מים מרחוק, תקשורת קול/תמונה אלחוטית בין עובדי העירייה/מכללה וכדומה.

פריסת רשתות אלחוטיות עירוניות תאפשר לספק מגוון רחב של שירותים לממסד ולציבור תוך גישור הפער הדיגיטלי בין המרכז לפריפריה. אריאל גאה להיות הראשונה ביישום המודל הזה.

חברות התקשורת השקיעו עד היום הון עתק בתשתיות. הפיתוח הטכנולוגי הביא להוזלת המערכות הללו והביא לפיתוח טכנולוגיות אלחוטיות המשרתות את התושב בשני מישורים: להיות מחובר ובו בזמן להיות חופשי. החומרה התפתחה בצורה המאפשרת לנו ללכת עם ולהרגיש בלי. אך ללא התוכן המתאים, וללא הדרכה נכונה של האוכלוסייה לכל אורכה ורוחבה, לא יהיה שימוש למערכות הללו.

פיתוח התוכן נעשה על ידי המגזר העסקי לצורך מקסימיזציה של הרווחים. המגזר של התושב הוזנח על ידי החברות העסקיות ובין שני אלה נוצר חלל שלצדדי המדינה לא השכילה להיכנס ולמלא אותו. על השלטון המרכזי להשקיע מדי שנה תקציבים לשדרוג מערכות התקשורת והמחשוב וזאת במסגרת תקציב המדינה, ולהביא את כל הרשויות המקומיות לרמת תשתית סבירה לצרכים, וכמובן - לדאוג לתחזוקתה.

בתחום החינוך, על הממשלה להקצות את התקציבים הדרושים לפיתוח תכנים לימודיים, ולהסב את תכני הלימוד לתכנים דיגיטליים. הדבר יאפשר גם להורים להיות מקושרים לחומר הלימודי של בית הספר.

כמובן שעל משרד החינוך לדאוג להכשרת המורים, על מנת שיוכלו לתפעל מערכות מתקדמות אלה ולהיות לעזר לתלמידיהם ולא להפך, כפי שקורה במקרים רבים בתפעול מערכות מתקדמות. אנו עדים כאן שוב לצורך הבלתי נמנע של צמצום פער הדורות וההבדלים המנטליים בין מורים לתלמידים. שדרוג ההון האנושי בכל מערכות החיים הוא בלתי נמנע, כאשר איכות ההון האנושי עולה, כך כמובן עולה גם היכולת ליעל את המערכות ולשדרג אותם.

השבחת ההון האנושי של המדינה לא יכולה להיות צנטרליסטית. עליה להיות מושפעת ומכוונת מהשטח, מלמטה כלפי מעלה. הדבר יוכל להתקיים רק אם כל יישוב בארץ יפתח את עצמו הן מבחינת תשתיתית והן מבחינת תכנים בסיוע תקציבי המדינה, כך שהרשות המקומית תהיה היא בעלת הרשת ובאמצעותה תהיה ההתקשרות של משתמש הקצה.

לצערי במחקר לבדיקת פערים במידת יישום ממשל מקוון ברשויות המקומיות שנעשה לא מזמן על ידי איילת רותם מאוניברסיטת תל אביב*, נמצא כי "רק ל-45% מהרשויות המקומיות בישראל יש אתר בית נגיש ומתפקד. כלומר ללמעלה ממחצית מהרשויות המקומיות בישראל אין אתר אינטרנט והמשמעות היא שרמת היישום הטכני והאיכותי ברשויות אלו לא קיים". עוד צוין "כי ההשקעה התקציבית והאנושית הנדרשת אמנם גבוהה, אך היא מביאה ליעילות ואפקטיביות של הניהול ומעלה את שביעות רצון של התושבים ושל בעלי העסקים"

היום, במסגרת הוועדה הלאומית לטכנולוגיית המידע, שבה אני חבר ומשמש כיו"ר ועדת המשנה לעיר חכמה, אנו מנסים להגדיר את צורכי השלטון המקומי במטרה להסרת מגבלות והוספת תקציבים בדרכים חוקתיות ונוהליים שיאפשרו לממש את חזון "העיר החכמה" בכל הארץ.

כל זה מחייב תקציבים. יש לבדוק את צורכי התקציב של היישובים השונים בתחומי התשתית הטכנולוגית (מחשוב ותקשורת), בתחומי ההכשרה וההטמעה, בתחומי התוכן והקהילה, ואני קורא להקמת ועדה מקצועית שתבדוק את הצרכים ותציע הצעה מסודרת, שלאורה נוכל לפעול להשגת התקציבים, לשינוי הנהלים וליישום החזון.

לסיכום, יש לתת ביטוי רב יותר לפיתוח התוכן ולהטמעתו. יש לתת לשלטון המקומי לרכז תחת כנפיו את חזון ה"עיר החכמה" על ידי הקצאת המשאבים הדרושים ולתת לראשי הערים בעלי היכולות להוביל ולקדם את הטכנולוגיה העירונית ולהנחות את האחרים. והחשוב מכול, בפן החינוכי יש לבצע הדרכות והכשרות לדרגי ניהול, לדרגי החינוך ולאוכלוסייה הבוגרת על מנת שיהיו בידיהם הכלים להשתמש במערכות ולנצלן ביעילות.

פרויקט "עיר חכמה" שהתחיל באריאל לפני עשור קודם עור וגידים. אני קורא לכל הרשויות המקומיות בארץ לתמוך ברעיון ולהצטרף אליו. פרויקט "עיר חכמה" יגשר על הפער הדיגיטלי וימקם את היישובים במדינת ישראל בקדמת החזית הטכנולוגית העולמית.

* איילת רותם, "ממשל זמין ברשויות המקומיות בישראל: היבט השוואתי. הוצאת ביה"ס לממשל, אפריל 2007.

תשתית אלחוטית בטכנולוגיית WiMax בערים הגדולות פורום ה-15 והחברה למשק וכלכלה

איתן אטיה, מנכ"ל פורום ה-15
רוני קבולי, מומחה ויועץ תקשורת אלחוטית
רועי כהן, מנהל פרויקטים, החברה למשק וכלכלה

השותפים במיזם

פורום ה-15 מייצג את 15 הערים העצמאיות בישראל שאינן מקבלות "מענקי איזון" ממשלתיים, ובכלל זה אשדוד, גבעתיים, הרצליה, חדרה, חולון, חיפה, כפר סבא, נתניה, פתח תקווה, ראשון לציון, רחובות, רמת גן, רעננה, תל אביב-יפו וכן בארבע כמרכז המטרופוליני הגדול של הדרום. בפורום חברות מרבית הערים הגדולות בישראל שבהן מתגוררים למעלה מ-3 מיליון תושבים (למעלה מ-40% מאוכלוסיית ישראל), ועוד מעגלי אוכלוסייה רבים עושים שימוש יומיומי בשירותים העירוניים שהעיריות האלה מעניקות. למעשה מעגל האוכלוסייה שהערים האלה משרתות מוערך בכ-70% עד 80% מאוכלוסיית המדינה. החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ (להלן: משכ"ל) הוקמה בשנת 1974, בבעלות משותפת של מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות בישראל. מאז הקמתה משמשת החברה זרוע ביצועית של הרשויות המקומיות לביצוע ולקידום פרויקטים והתקשרויות בנושאים מגוונים. ככזו הפכה החברה עם השנים לגורם המעצב סטנדרטים של איכות ומחיר בשלטון המקומי, המאפשר פיתוח פרויקטים חדשים, בהתאם לצרכים המשתנים של הרשויות המקומיות. כל זאת באמצעות שימוש ביתרונות לגודל, הנובעים ממכנה משותף רחב של כלל הרשויות המקומיות. בשל היתרונות והשירותים המגוונים שמשכ"ל מעניקה לרשויות המקומיות, בחר פורום ה-15 לקדם את המיזם לפריסת תשתית אלחוטית ברשויות המקומיות באמצעותה.

החזון

פורום ה-15 ומשכ"ל החליטו לפעול להקמת תשתית אלחוטית בטכנולוגיית WiMax בערים הגדולות, וכן ברשויות מקומיות נוספות שתחפוצנה להצטרף למיזם. התשתית הזו תעמוד לרשות העירייה בשלב הראשון ולרשות תושבי העיר בשלב מאוחר יותר, ותיתן מענה מודרני ומתקדם לצורכי העירייה בניהול השוטף של העיר, מערכת החינוך והקהילה, ואף תחסוך במשאבים ותייעל את השירות לתושב ללא הכר.

רקע וסטטוס עכשווי

בישראל יש היום כ-254 רשויות מקומיות המספקות שירותים רבים לתושבים בתחומים מגוונים, לרבות: תברואה, חינוך, רווחה, תרבות ופנאי, אכיפה, פיתוח העיר, הקמה גינות ופארקים וטיפוחם,

איכות סביבה ועוד. העיריות הגדולות, החברות רובן ככולן בפורום ה-15, אף מעניקות שירותים רבים נוספים מעצם תפקידן כערי מטרופולין. בכלל זה ניתן למנות שירותים כגון: הקמה ופיתוח של אזורי מסחר, מרכזי תעסוקה, מרכזים אקדמיים, מרכזים רפואיים, מכוני מחקר ומדע, מרכזי תרבות מחוזיים ולאומיים, מרכזי יום לילדים לנוער ולקשישים, שירותי חירום והצלה, שירותי מחזור פסולת וטיהור שפכים ועוד.

הקשת הרחבה הזו של שירותים עירוניים-חברתיים-כלכליים ניתנת היום באופן מבוזר, ללא קשר וללא השקה ישירים ביניהם, ותוך שימוש באמצעי תקשורת, פיקוח ובקרה מיושנים. כל אלה מקשים על הרשות המקומית ועל יכולתה לפקח, לתאם ולנהל באופן מיטבי את מגוון השירותים שהוזכרו לעיל, מסרבילים את עבודתה וגורמים לה להוצאות ניהול, תאום ובקרה מוגזמים. האמצעים המיושנים האלה אף אינם מאפשרים לעירייה להמשיך לשכלל ולגוון את קשת שירותיה או לשפר את איכות הקשר שלה עם התושב.

כך, למשל, העובדה שכמעט שלא קיים כל קשר קבוע ורציף בין מבני הציבור הרבים בעיר לבין המוקד המרכזי של העירייה, או בין רכבי העירייה ועובדיה הפרוסים בשטח לבין המוקד, ובמיוחד בין כוחות האכיפה, השיטור והחירום בעיר לבין העירייה, מאטים את זמן התגובה והשירות לתושב, גורמים לחוסר סנכרון בין המחלקות השונות באותה רשות מקומית, ולעלויות תפעוליות גבוהות ומיותרות. כך גם לגבי מערכת החינוך העירונית והפעלתה: יכולתה של העירייה לפקח על ההתנהלות היומיומית של מערכת בתי הספר העירוניים מוגבלת למדי. היכולת לדעת על המתרחש בבתי הספר מוגבלת למידע אקראי המגיע אל העירייה ולדוחות תקופתיים הנשלחים אליה. למעשה אין היום לעירייה כל אפשרות להתערב באופן מידי ומהיר על סמך מידע קבוע ושוטף המגיע מבית הספר, במקרים שבהם בית הספר זקוק לסיוע או להכוונה. יתר על כן אין כל אפשרות לנהל לימודים תקינים שלא במבנה בית הספר. כך, למשל, אם בתקופת חירום בית הספר סגור, הרי שאין כל אפשרות להמשיך וללמד את התלמידים, ואלה מפסידים ימי לימוד יקרים מפז.

מגבלות וקשיים דוגמת אלה מהווים צוואר בקבוק בעייתי ביכולתה של העירייה לשלוט בנעשה במוסדותיה ובתחומי העיר, ומגבילים את איכות השירות שמקבל האזרח מהעירייה.

מורכבות החיים האורבניים בעידן המודרני, והעובדה שמרכז הכובד האזרחי עובר וימשיך לעבור בעשורים הבאים מהממשל המרכזי אל השלטון המקומי, מחייבים אותנו לתת דעתנו בעניין ולגייס לטובת האזרח והעירייה את יכולותיה ואת יתרונותיה של הטכנולוגיה המודרנית. דומה אם כן כי הקמת מערכות ורשתות אורבניות-אלחוטיות הינן צו השעה והכרח המציאות.

תועלות ציבוריות של רשת אלחוטית עירונית

הרשת האלחוטית המתוכננת אמורה להביא את הערים הגדולות ואת הרשויות המקומיות האחרות שתצטרפנה למיזם, לחזית הטכנולוגיה והקדמה, כפי שמקובל היום בערים וברשויות מקומיות רבות בעולם (רשתות דומות נפרשו או נפרשות כעת בערים שונות ברחבי אירופה, בארצות הברית, בקנדה, בברזיל, בארגנטינה, ביפן, באוסטרליה ועוד).

רשת ה-WiMax העירונית תשרת את המחלקות השונות בעיריות, תייעל את השירות לציבור ויש

בה פוטנציאל משמעותי לצמצום הוצאות תפעוליות. הרשת תשפר את מערך המחשבים ואת דרך הלמידה בבתי הספר, תשרת את התלמידים ואת הקהילה, תאפשר למידה מרחוק בבית התלמיד, גם במקרים שבהם לא ניתן להפעיל את בתי הספר, ותביא לצמצום פערים בין שכונות ואוכלוסיות שונות. המערכת תייעל את האכיפה ואת הבקרה על הנעשה בעיר באמצעות בקרה והפעלה אלחוטית של מצלמות אבטחה, בקרת תנועה ורמזורים ושליטה מרחוק על סעפות ומוקדי חשמל, מים וביוב. הדבר יאפשר קשר מקוון וזמין בין המוקד העירוני לפקחי העירייה ולעובדיה הפזורים בעיר לצורך מתן מענה מהיר לבעיות היומיום. ועוד כהנה וכהנה שימושים וייעולים.

חשוב לציין כי לרשת הזו פוטנציאל חברתי-כלכלי רב גם במישור הלאומי הרחב, בייחוד בכל הקשור בתחום החינוך, בצמצום הפערים בין מרכז לפריפריה, ובייעול בהוצאה הציבורית בגין שירותים שלטוניים. בשלב מתקדם יותר בהפעלת המערכת אף ניתן להציע אינטרנט אלחוטי פתוח לציבור הרחב, בעלות נמוכה יחסית, כמקובל היום בערים ובמדינות רבות בעולם.

מה אנו דורשים מממשלת ישראל

לצורך הקמת תשתית אלחוטית מודרנית בערים הגדולות, שתוכל לתת מענה גם לאתגרי המחר, פנו פורום ה-15 ומשכ"ל לפני שנתיים למשרד התקשורת בדרישה למתן רישיון להקמת תשתית WiMax עירונית, ולהקצאה של תדר ייחודי שיתאים לטכנולוגיה המתקדמת הזו ושיאפשר כיסוי מרחבי ניכר, אמינות גבוהה ורוחב פס מספק.

אף שאין זה מקובל להקצות תדרים לשימוש אזרחי שאינו מסחרי הננו עומדים על דרישתנו להקצאת תדר לטובת הערים הגדולות והשלטון המקומי, וזאת מן הטעמים הבאים:

- **מחיר והוזלת עלויות** - תדר בבעלות הערים הגדולות והשלטון המקומי יאפשר למספר רב יותר של ספקים פוטנציאליים להשתתף במכרז להקמת התשתית ולהענקת השירות השוטף להפעלת הרשת, ובכך יוזיל עלויות וישפר את השירות.
- **רגישות המידע** - העיריות אוצרות בקרבן מידע רגיש וחשוב הן על תושבי העיר והן על פעילות ציבורית רגישה, ועל כן מחובתן להגן על המידע הזה ולמנוע זליגתו לגורמים עסקיים פרטיים.
- **יציבות הרשת בזמן חירום** - הקטנת התלות של השלטון המקומי במפעילי התקשורת השונים, באמצעות רשת שתהיה בבעלות השלטון המקומי, משוחררת מחסדיהם של אותם המפעילים בעתות חירום.
- **אינטגרציה עם גופי החירום וההצלה בעיר** - רשת אינטגרטיבית אחת בבעלות השלטון המקומי תאפשר יצירת תיאום וסינרגיה אמיתית בין העירייה לבין כל גורמי החירום הפועלים בעיר, תפחית עלויות ותשפר משמעותית את זמן התגובה של גורמי החירום וההצלה.

כמה זה יעלה לנו

מבדיקה שנערכה על ידי פורום ה-15 ומשכ"ל עולה כי עלות הקמתה של תשתית אלחוטית כלל ארצית בטכנולוגיית WiMax עומדת על סדר גודל של כ-15-20 מיליון ₪ בלבד. מובן כי ההשקעה התשתיתית הזו אף בטלה בשישים ביחס לתועלות הצפויות ממערכת כזאת. יתר על כן, חשוב לזכור

כי המערכת הזו נחשבת בטוחה וידידותית יותר ממערכות אלחוטיות אחרות שבהן אנו עושים שימוש היום.

על העלות הזו של התשתית הבסיסית יש להוסיף, כמובן, את העלויות של התשתיות הנלוות ושל האפליקציות שאותן תבקש כל עירייה ועירייה לממש וליצור בתחומה. ואכן, בתקופה האחרונה ביצענו הערכת עלויות בכמה ערים גדולות, ולשם ההדגמה נביא כאן כמה מהעלויות הצפויות בערים תל אביב-יפו ונתניה:

פריסת מערכת בעיר תל אביב – מערכת שתיפרס בכל מוסדות החינוך והציבור בעיר, ובנוסף תיתן פתרון למערכות החירום, לבקרת מאור, לבקרת מים, לבקרת השקיה, לבקרת רמזורים, לחניונים עירוניים, לשילוט מבוקר בחניונים, למדחנים סלולריים וכ-700 מצלמות אבטחה ברחבי העיר, תעלה כ-8.5 מיליון ₪.

פריסת מערכת בעיר נתניה – מערכת שתיפרס בכ-430 מוסדות ציבור, ובנוסף תיתן מענה ל-1,130 מצלמות אבטחה ברחבי העיר. העלות: כ-1.1 מיליון ₪.

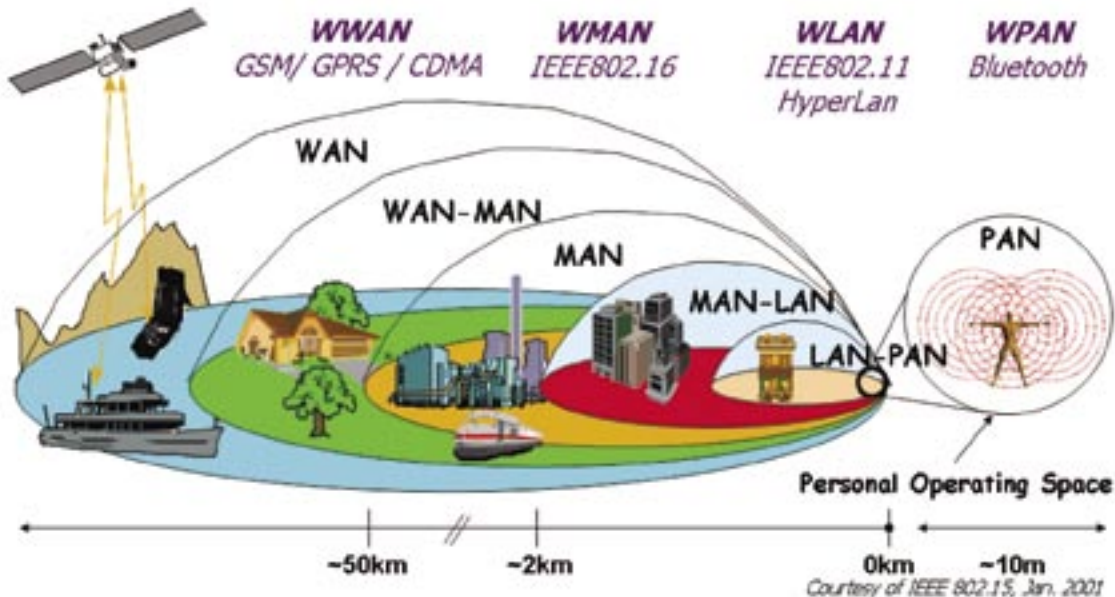
קצת על טכנולוגיה והיכן נמצא העולם בתחום

בשנים האחרונות עלתה קרנה של תקשורת הפס הרחב, זאת בעיקר בשל ההתקדמות הניכרת שנעשתה בכל הקשור בטכנולוגיה האלחוטית רחבת הפס. התקשורת הזו החלה לעטוף את עולמנו – בבתים פרטיים, בעסקים, בבתים חולים, בבתים ספר, ברחבי העיר ועוד.

תקשורת אלחוטית רחבת פס החלה את דרכה המסחרית לפני למעלה מעשר שנים דווקא בישראל – חברות ישראליות פיתחו פתרונות אלחוטיים רחבי פס, שיווקו אותם בעולם וקידמו תקני תקשורת אלחוטית חדשים. עם השנים התגבשו תקנים אלו לארבע רמות:

- תקשורת אישית (PAN)
- תקשורת מקומית (LAN)
- תקשורת מרחבית - עירונית (MAN)
- תקשורת מרחבית – ארצית (WAN)

מבין ארבע הרמות הנ"ל כבשו את הכותרות שתי רמות – Wireless LAN, Wireless MAN



WiFi™ Wireless LAN מאפשרת לרשת בתים, עסקים, בתי ספר ועוד. הטכנולוגיה הזו פרוסה בכל רחבי העולם עם מיליארדי יחידות רדיו וגידול שנתי של למעלה מ-30%. עם זאת, חשוב לזכור שהטכנולוגיה הזו הינה טכנולוגיה מקומית, כך שכמעט שלא ניתן לרשת באמצעותה אזורים נרחבים, ולפיכך ערכה "הציבורי" נמוך יחסית. Wireless MAN מאפשרת פריסה רחבה על פני מרחבים גדולים (ברדיוס של עד 50 קילומטר) ועל ידי כך מאפשרת מתן שירותים ארגוניים וציבוריים (משטרה, צבא, חברת החשמל, עירויות וכד'). זמינותה, מחירה הנמוך וקלות פריסתה של הטכנולוגיה מאפשרים את יישומה הרחב בארגונים רבים.

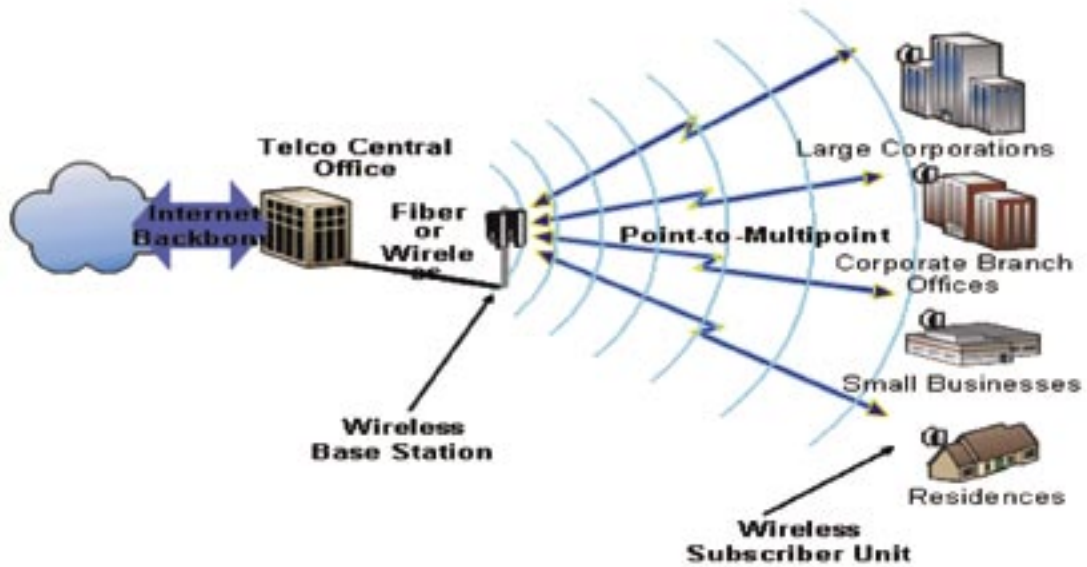
אף שטכנולוגיות ה-Wireless MAN זכו לתשומת לב בעיקר בשנתיים האחרונות (בעקבות פרסום תקן ה-WiMax), הרי שהטכנולוגיות קיימות ופעילות זה שנים רבות בשמן הרחב – Wireless (Local Loop) (WLL). במקורן נועדו טכנולוגיות ה-WLL לאפשר לספקי שירותים לספק שירותי אינטרנט/מידע ללקוחות הפרוסים ברחבי העיר. עם השנים השתפרו הטכנולוגיות האלו והחלו להוות פתרון טוב גם לשירותי טלפוניה ומולטימדיה. עד עתה נפרסו טכנולוגיות ה-WLL ברחבי ארצות הברית (הן בפריסות מבצעיות/ממשלתיות והן בפריסות פרטיות ועירוניות), ברחבי אירופה (בעיקר רשתות עירוניות ורשתות פרטיות/אינטרנטיות), ברחבי אפריקה (כפתרון יחיד לשירותי אינטרנט וטלפוניה) ובחלקים שונים בעולם השלישי (לכלל השירותים).



לפני כשלוש שנים התגבש תקן המרכז את טכנולוגיות ה-Wireless MAN לתקן יחיד. התקן הזה (WiMax) ביטל מצב אבסורדי שבו התקיימו טכנולוגיות שונות, כל אחת ייחודית ליצרן ספציפי.

כתקן אוניברסלי, תקן ה-WiMax מאפשר ללקוח לשלב פתרונות של יצרנים שונים במערכת אחת, וככזה הוא גרר מודעות עצומה ופריסה מורחבת של רשתות Wireless MAN.

לפני כשנה וחצי, כהרחבה לתקן ה-WiMax, התגבש תקן WiMax Mobile המהווה תקן אוניברסלי לתקשורת מרחבית/עירונית רחבת פס בתנועה. התקן הזה נמצא בשלבי חדירה ופיתוח מוצרים, והציפייה היא כי הוא יהווה את השדרה הטכנולוגית לכלל שירותי התקשורת האישיים (סלולר), הארגוניים והמרחביים.



דוגמה לפריסה מרכזית של Wireless MAN

מדגם פריסת Wireless MAN ברחבי העולם

ארצות הברית - בטבלה אפשר למצוא נתונים על פריסת תשתיות אלחוטיות בארצות הברית החל בחודש יולי 2005 ועד לסוף חודש מרץ 2007. אפשר לראות שישנם שימושים שונים לתשתית האלחוטית בערים, אך אין כל ספק בכך שהנושא נמצא בצמיחה מתמדת.

Type of network	Jul 2005	Feb 2006	Apr 2006	Jun 2006	Sep 2006	Dec 2006	Mar 2007
Region/citywide	38	56	58	59	68	79	81
City hot zones	22	29	32	32	43	48	57
Muni or public safety use only	28	32	35	35	35	36	38
Planned deployments	34	59	69	121	135	149	164
Total	122	176	194	247	281	312	340

(Source: muniwireless , 2007)

הטבלה מייצגת פרויקטים שכבר פועלים בארצות הברית, ואינה כוללת ערים/מחוזות שנושא פריסת התשתית האלחוטית נמצא על סדר היום הציבורי שלהן, בשלבי הכנה והתארגנות שונים. אם נוסף גם ערים/מחוזות אלה, אזי מספר הפרויקטים יעמוד על 389.

פריס - עיריית פריס פרסמה מכרז בנובמבר 2006 להתקנה של 400 נקודות גישה באזורים ציבוריים בכל רחבי העיר. הפריסה תהיה בשטחים ציבוריים ובמבני ציבור.

מוסקבה - במרכז מוסקבה קיימת פריסה אלחוטית. הגישה לאינטרנט במוסקבה ניתנת לתושבים כשירות מוניציפאלי, כפי שניתנים שירותי המים, וזאת לצד גישה למערכות העירייה. המערכת מאפשרת גישה אלחוטית לגלישה באינטרנט ל-3.9 מיליון בתי אב ברחבי העיר.

לונדון – במטרופולין לונדון הושקעו מאמצים וסכומי כסף לא מבוטלים בהתקנת מצלמות ברחובות ובשטחים ציבוריים. המצלמות משמשות למטרות רבות, החל במלחמה בטרור ודרך הצלת חיים, בקרת תנועה וחניה, פיקוח על איכות הסביבה ועוד. פעילי הטרור של אל-קעידה, שפעלו ברכבת התחתית של לונדון, נתפסו בעזרת המצלמות האלה.

ערים רבות נוספות בעולם המערבי ובמזרח הרחוק צוידו זה לא כבר במערכות משולבות של תקשורת ניידת וניידת הכוללות סיבים אופטיים ורשתות אלחוטיות, וזאת למען רווחת התושבים ושיפור איכות החיים, גם ללא קשר למצבי חירום. בין הערים האלה אפשר למנות ערים רבות בארצות הברית (ניו יורק, סן פרנציסקו, שיקגו ועוד), בקנדה, באירופה, באוסטרליה, בקוריאה, ביפן ובטייוואן.

החסמים השונים בדרך ל"ארץ המובטחת"

החסמים שבהם אנו נתקלים היום הם חסמים ביורוקרטיים, משפטיים וכלכליים. גם יצרים ואינטרסים עסקיים צרים צפים ועולים על פני השטח בהקשר הזה. אלו הם החסמים העיקריים שבהם נתקלנו עד כה:

1. **היעדר תקינה:** בישראל אין תקינה המסדירה הקמה של תשתיות אלחוטיות מהסוג הנדון כאן, כמו גם שעד כה לא הוסדרה שאלת חלוקת התדרים המיועדים לשימושים האלה. כדי להשלים את התקינה הזו פרסם משרד התקשורת בחודש פברואר 2006 בקשה לקבלת ניירות עמדה מהציבור ומהגופים הרלבנטיים בכל הקשור בהסדרת העניין ובהקצאת התדרים הרלבנטיים. לצערנו, אף שחלפה למעלה משנה ממועד פרסום הקריאה לציבור, טרם החליט משרד התקשורת וטרם פרסם את מדיניותו בנושא.

2. **הקצאת תדר:** משרד התקשורת מתקשה לקבל את בקשת פורום ה-15 ומשכ"ל להקצאת תדר לשימוש השלטון המקומי, בטענה שהקצאת תדר לגוף שאינו מסחרי תביא לשימוש ולניצול בלתי יעיל של התדר.

3. **ראייה לא נכונה של השלטון המקומי ותפקידו הציבורי:** משרד התקשורת מתקשה לראות בשלטון המקומי גוף שלטוני לכל דבר ועניין, הזקוק לתדר אלחוטי משלו, בדיוק כשם שהממשלה

וגופיה השונים עושים שימוש בתדרים משלהם (הצבא, המשטרה ועוד). משרד התקשורת מתייחס לשלטון המקומי כאילו היה גוף אינטרסנטי עסקי, ולא כגוף שלטוני-ביצועי.

4. **מחיר מלא:** על פי המצב המשפטי הקיים יצטרך השלטון המקומי לשלם מחיר מלא בעבור התדר שיוקצה לו, ועל פניו נראה שלא יזכה להטבה שממנה נהנים הגופים השלטוניים הכפופים ישירות לממשלה אשר זוכים להקצאת תדרים. על מנת שהשלטון המקומי יוכל לקבל את התדר שיוקצה לו ללא עלות, או למצער בעלות נמוכה, יצטרכו משרד התקשורת ומשרד האוצר לזום הליך אישור מיוחד מול ועדת הכלכלה של הכנסת. עד כה נראה שטרם בשלה במשרדים האלה המוטיבציה המיוחלת לכך.

5. **אינטרסים עסקיים צרים של חברות התקשורת:** חברות התקשורת בכלל, וחברות הסלולר הישראליות בפרט, מתנגדות להענקת תדר לשלטון המקומי ומנסות לעכב את קביעת המדיניות בתחום הרשתות האלחוטיות, במיוחד אלה שבטכנולוגיית WiMax. הסיבה היא סיכון כלכלי ופגיעה במודל העסקי שלהן באם העיריות תפתחנה את רשתות האלחוט לשימוש תושביהן. שימוש רחב שיעשה הציבור ברשתות אלחוטיות בטכנולוגיית ה-WiMax יכול לייתר את השימוש ברשתות הסלולר, שכן ניתן היום לשוחח במכשירי טלפון ניידים הפועלים באמצעות מערכת ה-WiMax בעלות אפסית כמעט. מובן שבשל כך חברות הסלולר חוששות מ"היום שאחרי" התקנתן של הרשתות האלחוטיות האלה, ופתיחתן לשימוש הציבור הרחב, ולכן מנסות למנוע ולעכב זאת.

6. **כשל תפיסתי בהבנת הטכנולוגיה ויתרונותיה:** חוסר היכרות והבנה מספקת של יתרונות המערכת וטכנולוגיית ה-WiMax, ובייחוד של האפשרות לצרף את כל השימושים והאפליקציות שאותן תפעיל העירייה תחת קורת גג טכנולוגית ותשתיתית זולה ואמינה אחת.

כיצד יש להתקדם?

ברמת הממשלה:

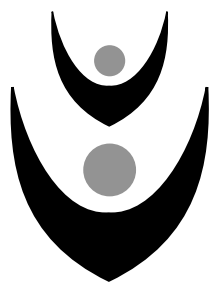
1. האצת הליך אישור הרגולציה והשלמתו עד לסוף הרבעון השלישי של 2007.
2. הענקת תדר לטובת השלטון המקומי (באישור משרדי האוצר, התקשורת ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת).
3. חברת הממשלה ליוזמת פורום ה-15, משכ"ל והשלטון המקומי, וסיועה במימון הקמת התשתית בפריסה ארצית רחבה – גם בפריפריה ובישובים קטנים.

ברמת השלטון המקומי:

1. קבלת כל הרישיונות והאישורים ההכרחיים ממשרד התקשורת ומוועדת הכלכלה של הכנסת.
2. פרסום מכרז מטעם השלטון המקומי להקמת התשתית העירונית, בהובלת פורום ה-15.
3. פרסום מכרז/ים בנוגע לאפליקציות השונות שיופעלו באמצעות התשתית.
4. הקמת מערכות בקרה ותאום מטרופוליניות/אזוריות.

שלטון מרכזי ומקומי יחדיו:

צירוף כל גופי החירום וההצלה למערכות העירוניות, והקמת מערכת לשמירת הסדר הציבורי, הביטחון האישי וצמצום תאונות הדרכים במרחב העירוני.



ועידת ראש הממשלה לשלטון המקומי
של ביה"ס לממשל ולמדיניות באוניברסיטת תל-אביב

**שותפויות עסקיות
למינוף כלכלי של
הרשויות המקומיות**



אוניברסיטת תל-אביב
הפקולטה למדעי החברה ע"ש גרשון גורדון
בית הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטוך

צוות היגוי

יו"ר: דר' אתי שריג - מדעי המדינה, האוניברסיטה הפתוחה

אלמוג הדסה - יועצת כלכלית - מרכז המועצות האזוריות
בר-טוב אמיר - גזבר עיריית רעננה
דלל אלי - מנכ"ל חברה לפיתוח - עיריית נתניה
הרצמן חנה - מנכ"לית עיריית חולון
וולנסקי מיכל - ביה"ס לממשל ולמדיניות אוניברסיטת תל-אביב
חזן אנה - משרד הפנים
חן רון - יועץ כלכלי במרכז השלטון המקומי
לוין צביקה - מנכ"ל החברה לפיתוח קריית אונו
עיסא סמי - ראש מועצה מקומית כפר קאסם
שפרינצק ריקי - רכזת ועידת השלטון המקומי

שותפויות עסקיות למינוף כלכלי ברשויות המקומיות

ד"ר אתי שריג, מדעי המדינה, האוניברסיטה הפתוחה

מבוא

מטרת נייר עבודה זה להעלות לדיון את אחד הנושאים המרכזיים בניהול הרשות המקומית - נושא הפיתוח הכלכלי המקומי שהולך ותופס מקום מרכזי בארגון הרשות המקומית ובניהולה. אחד המאפיינים הבולטים בפעילות הכלכלית המקומית הוא שותפויות עסקיות בין הרשות המקומית לבין גורמים עסקיים שונים המאפשרים לרשות לבצע פעולות עסקיות לשם מינוף כלכלי מקומי. שיתוף הפעולה הוא אחד הביטויים לעיצוב מחדש של ארגון הרשויות המקומיות וניהולן, שינוי שמקורו במישור התפיסתי-אידיאולוגי, יחד עם שינוי בערכים ניהוליים חדשים המדגישים את הצורך בפעילות גמישה של הרשות המקומית, בחשיבה מחודשת לגבי דרכים חלופיות לאספקת שירותים ושינויים תפיסתיים-ערכיים הבאים לידי ביטוי בשינוי בתהליך קבלת החלטות.

השותפות של השלטון המקומי עם המגזר העסקי מחייב אימוץ שיטות ניהול יעילות הנהוגות במגזר העסקי ושיפור פעילותו באמצעות חיסכון בהוצאות. השותפויות בין הרשויות המקומיות לבין המגזר העסקי מקיפות תחומים שונים: חידוש מרכזי ערים ופיתוחם, הקמת מרכזי משרדים ושירותים, פיננסי ובינוי אזורי מגורים, פיתוח תשתיות למגורים, הקמה של אזורי תעשייה, אחזקתם וניהולם המשותף, פיתוח אתרי מלונאות, תיירות ונופש והקמה, אחזקה ותפעול של מפעלי ביוב ומים. המטרה בשותפויות אלה היא לגרום לפיתוח כלכלי שימשוך לעיר השקעות, ליצור מקורות תעסוקה ולהביא לצמיחה בפעילות הכלכלית בעיר שתגדיל את בסיס המס העירוני. בכך תתאפשר לשלטון המקומי יזמות מקומית ושיפור איכות השירותים המסופקים לתושבים, שיעלו את רווחת התושבים ואת אטרקטיביות העיר.

שותפויות עסקיות בין המגזר העסקי לבין הרשויות המקומיות אינן תופעה חדשה בישראל. אולם, הנסיגה המתמשכת של השלטון המרכזי מתמיכה ועידוד הפעילות הכלכלית המקומית, הגידול בצרכים ובתביעות של אזרחי העיר, הגידול בעלות השירותים העירוניים, והתחרות הגוברת בין רשויות על מקורות תעסוקה ומשיכת אוכלוסייה חזקה לעיר, מאלצים את הרשויות המקומיות לנקוט אסטרטגיות פעולה המשלבות בין משאבים ציבוריים דלים לבין פעילות כלכלית חדשנית הנשענת על אסטרטגיות תכנון חדישות ופעילות כלכלית עסקית. מורכבות הסביבה שבה פועלות הרשויות המקומיות (מצד אחד, המשאבים התקציביים מצומצמים ומצד אחר גובר הביקוש לשירותים איכותיים, הנלווה לגידול האוכלוסייה ולפיתוח הכלכלי), מחייבת את הרשויות המקומיות לבצע שינויים בפיתוח העירוני והאזורי המתבססים על שיקולים רווחיים-עסקיים.

שותפויות עסקיות אלה אינן נחלתן של רשויות מקומיות גדולות וחזקות מבחינה סוציו-כלכלית. כל רשות מקומית יכולה להנהיג מדיניות כלכלית יצירתית לפיתוח ולשגשוג מקומי. באמצעות איתור משאב מקומי ואימוצו יכולה הרשות המקומית בשיתוף המגזר העסקי להשיג הישגים כלכליים שיגדילו את בסיס המס ויעלו את אטרקטיביות הרשות למסחר ולתעשייה וגם לקבוצות אוכלוסייה חזקות.

שותפויות עסקיות ברשויות המקומיות נוצרות לאחר הבחירות בין הנבחרים לבין אליטות של בעלי

עסקים וענייני בשני תחומים עיקריים: ראשית, **שותפויות כלכליות לפיתוח העיר**, הכוונה לחיבור בין הון פרטי ליוזמות פיתוח ציבוריות על בסיס אינטרסים משותפים שבעזרתם ניתן להשיג הישגים כלכליים רבים - גיוס הון, יצירת מקומות עבודה לתושבי העיר והגדלת בסיס המס על ידי משיכת עסקים וקבוצות אוכלוסייה חזקות. שנית, שותפויות שעניינן **אספקת שירותים**.

השותפות עם המגזר העסקי מחייבת גם אימוץ שיטות ניהול חדשות ומורכבות היוצרות את הדרישה לניהול מקצועי אקטיבי ולהתמקדות במטרות קונקרטיות וכלכליות. במסגרתן קיים דגש על היבטים של תחרות, יעילות, אפקטיביות וגמישות המאפשרים למנהלים ברשות המקומית התאמת יכולת הניהול לנפח הגדל של הפעילות המוניציפאלית. שותפויות עסקיות מתנהלות בעיקר כתוצאה ממניעים כלכליים ולכך עשויות להיות להן השלכות חברתיות שאינן תואמות לצרכים ולדרישות החברתיות, האידיאולוגיות והפוליטיות של הרשות המקומיות. לדוגמה, בשל רגישותם של שירותים ממלכתיים חיוניים המוגדרים Public Goods, עולה הצורך להשאיר את השירותים הללו באחריותם הבלעדית של גורמים ממלכתיים. ואילו בתחום הפיתוח הכלכלי קיים חשש ששיקולים עסקיים ופוליטיים יובילו לחוסר יעילות, לשחיתות ולהעדפה של פיתוח כלכלי על חשבון פיתוח חברתי וסביבתי. מההיבט הפוליטי קיימת היתכנות של יצירת דגם חדש של דמוקרטיה עירונית שבה עיקרון הייצוגיות יוחלף בעיקרון ההשתתפות ואגב כך שחיקת הדמוקרטיה הייצוגית והעברת סמכויות לגופים בלתי נבחרים. במילים אחרות, הפגיעה בדמוקרטיה היא בכך שגורמים שלא נבחרו בבחירות יהיו מעורבים בקבלת החלטות בלי שתחול עליהם אחריות ציבורית (Accountability) ואגב כך ייתכן מעבר מתכנון בראייה כוללת לתכנון בראייה צרה.

הרשויות המקומיות המעוניינות לייעל את פעילותן ולהתאים את השירותים לצורכי התושבים (הלקוחות) ככל שניתן, תרות אחר גיוס משאבים בכל דרך אפשרית על מנת להביא לגידול ולגיוון במשאבים שיושקעו בפיתוח כלכלי מקומי. שלא כמו בעבר, כאשר היוזמות לפיתוח כלכלי מקומי באה מכיוון השלטון המרכזי, נדרש השלטון המקומי לעצב מחדש את תפקידו וליזום וליצור תנאים לעידוד פעילות כלכלית. התמודדות עם משימות של פיתוח כלכלי חייבה אפוא התארגנות פורמלית חדשה שנועדה להתגבר על המחסומים המשפטיים והארגוניים של השלטון המקומי. לשם כך נוקט השלטון המקומי כמה צעדים שיבטיחו את עצמאותו הכלכלית, לדוגמה, הקמת חברות עירוניות המאפשרות לרשות המקומית לעסוק בפרויקטים כלכליים ארוכי טווח תוך גמישות ניהולית המאפשרת עקיפה של מגבלות בירוקרטיות ופוליטיות, וכן באמצאות הקמה ופיתוח של אזורי מסחר ותעשייה שיאפשרו לשלטון המקומי להרחיב את בסיס המס ובתוך כך לבסס כלכלית את היישוב ולהגדיל את מקורות התעסוקה והפרנסה של תושבי היישוב.

חלק ניכר מפעילות הרשויות המקומיות נעשה באמצעות הקמת תאגידים, איגודי ערים וסדרה ארוכה של גופים נלווים, בנוסף לגיוס הון באמצעות הנפקת אגרות חוב לשם מימון בנייה ציבורית ותשתיות או לקידום פרויקטים כלכליים. בדרך כלל נעשית הנפקה כזו באמצעות חברות כלכליות עירוניות שפעילותן מתאימה לתנאי שוק ההון.

הסקירה הנוכחית של פרויקטים לפיתוח מקומי ממחישים את הגיוון היצירתי הקיים בפעילות הכלכלית עסקית לפיתוח מקומי ברשויות המקומיות בישראל. המטרה של דוגמאות יישומיות אלה היא ראשית, ללמד על קיומן של אופציות זמינות לפיתוח מקומי הניתנות ליישום בכל רשות

מקומית ללא תלות בגודל ובמצבה הכלכלי-החברתי; שנית, להציג בקווים כלליים קשרים צפויים בין השלטון המקומי לבין המגזר העסקי ואסטרטגיות פיתוח מקומי; שלישית, להציג דוגמאות מגוונות של שותפות עסקית והשפעתה על הפיתוח המקומי; ורביעית, להדגיש את השפעת הניסיון שנצבר ברשויות המקומיות על עיצוב המדיניות בישראל בתחומי השלטון המקומי והפיתוח המקומי. סקירת הדוגמאות¹ פותחת בפיתוח פארק אופניים בנתניה בשיטת T.O.B, לאחר מכן מובא פרויקט "לב הארץ" בכפר קאסם, שהיא אחת השותפויות הראשונות לשיתוף פעולה של יהודים וערבים בפיתוח כלכלי מקומי. לאחר מכן מובאת דוגמה של פרויקט פינני ובינוי בקריית אונו, ולבסוף מוצגת דוגמה לפרויקט "גריסת פסולת בנייה" ברעננה, המציעה דרך לפתרון בעיית פסולת הבינוי המטרידה את מרבית הרשויות המקומיות.

1. פרויקטים יישומיים לפיתוח מקומי

1.1 פארק אופניים נתניה²

ענף האופניים בישראל נמצא במגמת צמיחה ופיתוח המתבטא בהצטרפות מתמדת של פעילים, בפיתוח תשתיתי (שביל אופניים ואתרי פעילות) ובפיתוח פעילויות, תחרויות, טיולים מאורגנים וכיו"ב. הענף מחולק לרכיבת שטח ולרכיבת כביש ובשניהם ישנם רוכבים מקצועיים ורוכבים חובבנים.

עיריית נתניה, באמצעות החברה לפיתוח נתניה, יזמה הקמת פארק אופניים באזור התעשייה הצפוני בנתניה בשטח של כארבעים דונם. הפארק מתוכנן בקרבת אוטובוסים ותחנת רכבת מרכזית ובסמוך לשני כבישים מרכזיים: כביש 2 וכביש 4. הפארק מיועד לקהלי יעד ולפעילויות מגוונות הכוללים מקצוענים וחובבנים במסגרת משפחתית, בסדנאות, בסמינרים, בימי גיבוש, בתחרויות ובאירועים ייחודיים. כמו כן יהיו בפארק פעילויות שוטפות של בתי ספר עירוניים, קייטנות ופעילויות בחופשות.

הפארק יכלול שטח ציבורי פתוח ושטח סגור. השטח הציבורי הפתוח כולל: מסלול נסיעה משפחתי, גינון, בתי קפה, שטח להתכנסויות, חנויות למכירה ותיקון אופניים, שירותים ומרכז יציאה לטיולים. השטח הסגור כולל: מסלולים מגוונים לפעילויות אופניים ברמות שונות ותשתית לפעילויות שונות.

אופן ביצוע הפרויקט ותכנונו

הקמת פארק האופניים מתוכננת בעיקרה באמצעות יזם בשיתוף השקעה עירונית בתשתיות. הוחלט שהיזם יהיה בשיטת B.O.T שלפיה היזם מתכנן, מקים ומפעיל את פארק האופניים לתקופה קצובה מראש.

הנקודות למחשבה שהנחו את החברה הכלכלית והעירייה:

- ספורט האופניים במגמת צמיחה.
- ניצול שטח עירוני מוזנח ולא בשימוש.
- בחירת מיקום בעל גישה תחבורתית נוחה+ חניה.
- מינוף נכס עירוני באמצעות הון פרטי.
- פעילות ספורט השווה לכל נפש.
- ריכוז הפעילות הכלכלית ופרסום המכרז באמצעות החברה הכלכלית של העירייה.

לצורך תכנון הפרויקט הוקם צוות בראשות החברה לפיתוח נתניה הכולל מנהל פרויקט, אדריכל, יועץ משפטי ויועץ כלכלי בהשתתפות הנהלת העירייה. מטרת הצוות הינה לגבש תוכנית אדריכלית, בדיקה כלכלית, גיבוש חלופות, והכנת תיק מכרז.

בשלב התכנון המקדים נבחנו מספר חלופות להקמה:

- הקמה על ידי העירייה.
- הקמה מלאה על ידי יזם פרטי.
- הקמה על ידי יזם בסיוע השקעה עירונית בתשתיות.
- הקמה על ידי יזם בסיוע שוטף של העירייה בתפעול ותחזוקה.

כמו כן נבחנו מספר חלופות למכרז:

- תחרות על הפרוגרמה המוצעת.
- תחרות על משך תקופת הזיכיון.
- תחרות על היקף ההשקעה העירונית בתשתיות.
- תחרות על תשלום דמי הפעלה לחברה הכלכלית.

1.2. פרויקט "לב הארץ" בכפר קאסם³

פארק "לב הארץ" לתעשיות ולוגיסטיקה המוקם בתחום שיפוטה של המועצה המקומית כפר קאסם, הינו פרויקט בעל אינטרס לאומי שעיקרו הידוק היחסים בין אזרחי מדינת ישראל היהודים והערבים, בדרך של הקמת מיזם כלכלי. הפרויקט הינו ראשון מסוגו וייחודי במתכונתו ועשוי להוות בעתיד אות ומופת לפרויקטים נוספים שכמותו במגזר הערבי בארץ.

שטח הפרויקט כ-600 דונם ברוטו וכ-380 דונם נטו, והוא נהנה מיתרונות רבים: מיקום אטרקטיבי (בסמוך למחלף קָסָם) בסמיכות לדרכים ארציות מרכזיות (כביש חוצה ישראל, כביש חוצה שומרון וכביש 444), זמינות כוח אדם איכותי ורב גוני המתגורר באזור, חטיבות קרקע גדולות שהן מצרך נדיר במרכז הארץ ועוד. יתרונות רבים אלה הופכים את הפארק לאטרקטיבי במיוחד להקמתם של מרכזים לוגיסטיים, מרכזי אחסנה, ומסחר.

יזמיות הפרויקט, המועצה המקומית כפר קאסם וחברת "מינואט אחזקות בע"מ" מקבוצת יצחקי, אבחנו את מאפייני משאב הקרקע במגזר הערבי אשר לצד הפוטנציאל הכלכלי הרב שבו סובל מבעיות רבות, שעיקרן היעדר מוטיבציה מצד בעלי הקרקע להתקשר בהסכם ארוך טווח עם גורם זר, בעלויות רבות על חלקות קרקע קטנות והיעדר רישום מסודר לקרקע ברשם המקרקעין. בשל בעיות אלו לא הוקם עד היום אף מיזם כלכלי משמעותי במגזר הערבי בארץ, ולמעשה הפוטנציאל הכלכלי הגלום בקרקע בוזבז. השקעות משאבים כספיים לצד מתכונת התקשרות ייחודית בין החברה לבעלי הקרקע במתחם אפשרה יצירת מסה קריטית של קרקעות וקידום הפרויקט. נוצר למעשה "משולש כוחות" המאפשר למיזם לקרום עור וגידים:

א. המועצה המקומית כפר קאסם, שנרתמה במלוא כוחה לקידום תב"ע במתחם המדובר, תהנה בעתיד הקרוב מתשלומי ארנונה בהיקפים גדולים אשר יאפשרו לה לצאת לעצמאות כלכלית. במקום מבנים בלתי חוקיים שנבנו במקום וגרמו למפגעים רבים, יוקם פארק תעשייה ולוגיסטיקה

מתקדם. בשל כך גם נרתמו גורמי התכנון השונים ומשרדי הממשלה הרלוונטיים לסייע בקידום הפרויקט.

ב. בעלי הקרקע במתחם, שמספרם עולה על מאתיים, ייהנו במהלך עשרות השנים הבאות מהכנסה חודשית קבועה וגבוהה (דמי שכירות על הקרקע). בתום תקופת ההסכם תועמד הקרקע והמבנים שייבנו עליה לרשותם של בעליה המקוריים. יודגש כי בעלי הקרקע מיוצגים על ידי נציגות רשמית מטעמם ושותפים לקביעת מדיניות הפרויקט וקידומו.

ג. "חברת מינואט אחזקות בע"מ" תבנה ותפעיל את הפארק למשך 25 שנה ותהנה מפירותיו הכלכליים. החברה היא הראשונה שהצליחה לגבש מתכונת פעולה שאפשרה להתקשר עם בעלי הקרקע הרבים, לפתור את הבעיות המאפיינות את משאב הקרקע במגזר הערבי ולהקים פארק המעמיד מבנים ושירותים שלהם זקוק המשק הישראלי כולו.

לאורך השנים ובעיקר באחרונה מורגשת רוח גבית מצד משרדי הממשלה הנוגעים לפרויקט. אושר תקציב של שני מיליון שקל בעבור בניית כביש המחבר את מחלף אבן העזר למתחם, ובאחרונה אף נקבע כי כל אזורי המיעוטים ייחשבו אזורי עדיפות לאומית (אזור פיתוח א'). פרויקט "לב הארץ" הממוקם על אדמות כפר קאסם ייחשב אזור עדיפות לאומית וכזוה יזכה לתמיכה ולהטבות מהמדינה.

התקווה היא שהפרויקט ישמש מנוף לפיתוח ולשגשוג כלכלי של היישוב ולשיפור איכות החיים של תושבי כפר קאסם, וישמש דוגמה לשיתוף כלכלי של יישובים ערבים ויהודים נוספים באזור. כל זאת בזכות מקומות העבודה הרבים והמגוונים שיציע הפרויקט לסביבתו.

1.3. פינוי-בינוי כפרויקט כלכלי-חברתי בקריית אונו

ברוב הערים בארץ נותרו שכונות שנבנו בשנות החמישים וסבלו מפגעי הזמן. הבתים נראים רע ומרכזים בתוכם אוכלוסייה חלשה ונתמכת בדרך כלל. חלק מהשכונות יושב על קרקע יקרה והמבנים הקיימים אינם מאפשרים למצות את הפוטנציאל הכלכלי הגלום בה. פרויקט פינוי-בינוי באו לקדם את הנושא ולפתור בעיות של שכונות אלו.

פרויקט פינוי-בינוי המוצג כאן נעשה כפרויקט משותף של רשות המקומית, חברה עירונית וזים.

לשם מה צריך את מעורבות הרשות המקומית והחברה העירונית בתהליך?

- בדרך כלל האוכלוסייה חלשה ללא יכולת ארגונית וכלכלית
- פרויקט פינוי-בינוי הוא לרוב פרויקט לטווח ארוך (עשר שנים) - נדרשת סבלנות והתמדה
- יש צורך לשכנע את הדיירים להתפנות
- הדיירים חושדים זה בזה לגבי התנאים של הסכם הפינוי

קשיים בהתנעת הפרויקט:

- מעורבות של גורמים ציבוריים רבים: ממ"י, עמידר, משרדי ממשלה, מסים
- האוכלוסייה המתפנה מגלה התנגדות לשינוי
- מדובר באוכלוסיות חלשות כלכלית (קשישים, ערירים, חולים, אפוטרופוס)
- המתפנים צריכים לעבור לשכירות ונוצר הקושי של ניתוק מהסביבה (בתי ספר, גנים).

במסגרת המגמה להתחדשות עירונית יזמו עיריית קריית אונו ומינהל מקרקעי ישראל פרויקט לשיקום שכונת גני שאול המלך בדרך של פינוי-בינוי. התכנית החדשה כללה בניית 514 יחידות דיור במקום 168 יחידות שיהרסו. עיריית קריית אונו הטילה על החברה לפיתוח קריית אונו לפנות לדיירי השכונה ולקבל מהם ייפוי כוח על מנת לקדם את הוצאת הפרויקט אל הפועל.

החברה פנתה אל תושבי השכונה והחתימה את מרבית הדיירים על נוסח ייפוי כוח שלפיו היא הוסמכה על ידי דיירים בפרויקט לקדם את הוצאתו לפועל של הפרויקט ובחירת היזם שעומו יתקשרו הדיירים. החברה לפיתוח קריית אונו יצאה במכרז על מנת לבחור את היזם אשר יתקשר עם הדיירים בהסכמים שעל פיהם יתחייב הזוכה במכרז להעמיד לדיירים דירה חדשה בפרויקט שייבנה, דירה גדולה יותר מזו שיש להם היום. כמו כן יתחייב היזם להעמיד להם דיור חלופי בכל התקופה שבה פונו הדיירים מדירותיהם ועד למסירת הדירות החדשות, או להגיע עם הדיירים להסכם אחר לשביעות רצון הצדדים.

במכרז זכתה חברת מצלאוי בע"מ שהתחייבה לספק לדיירים דירות בשטח שלא יפחת ממאה מ"ר וכן תנאים משופרים נוספים. חברת מצלאוי החליטה לשנות את התב"ע על מנת ליצור תב"ע אטרקטיבית יותר (התב"ע הקיימת היתה ללא איחוד וחלוקה, דבר שיצר בינוי פחות טוב). במקביל החלה חברת מצלאוי לארגן את הדיירים ולהחתימם על הסכמי מכר מפורטים לפינוי.

בעיות שנוצרו במהלך הפרויקט:

- דיירים סרבנים לפינוי
- לחצים ודרשנות של הדיירים המפונים
- עמידר, חוק הדיור הציבורי
- בעיות מסוי ובנקים (בעיקר בין היזם לדייר)
- אפוטרופוס-קטינים, מוגבלים וקשישים
- שיפוי על פי סעיף 197
- התחלת בנייה לפני הריסת כל הבניינים

מורכבות הפרויקט חייבה ליווי ומעורבות של מספר גורמים עירוניים במהלך הפרויקט: לוי אגף הרווחה, לוי הנדסי, לוי משפטי, לוי הגורמים העירוניים גם בתקופת ההסתגלות: תרבות דיור, תשלומי ארנונה וועד בית.

עד כה נהרסו שמונה בניינים ונבנו שישה, מתוכם כבר אוכלסו 270 דירות בחמישה בניינים. הפרויקט נחשב מוצלח מאוד, האינטגרציה הצליחה ויש ביקוש לדירות בשוק החופשי.

מהן הסיבות להצלחת הפרויקט?

- מעורבות קברניטי העיר בפרויקט
- בחירת יזם-קבלן טוב
- מבנה המינהלת של היזם (מנכ"ל, עו"ד, מתאם חברתי).
- שקיפות היזם כלפי הדיירים
- התייחסות לדייר המפונה כלקוח
- הירתמות מנהל מקרקעי ישראל לפרויקט
- עמידר שותף לפרויקט

1.4 מיזם כלכלי-אקולוגי - מיחזור פסולת בניין⁵

תופעת השלכת פסולת בניין ברשות הרבים הפכה להיות "מכת מדינה" ברשויות המקומיות. יותר ויותר אנו מוצאים ערימות של פסולת בניין מושלכת בצידי דרכי עפר, בשולי מגרשים ובאזורים מרוחקים מהמרכז. במצב הקיים נדרש מפנה פסולת הבניין לשלם בעבור הטמנת הפסולת באתר הטמנה מסודר. האפשרות להשליך את הפסולת במקומות שונים היא "סיכון" קצר וכדאי מאוד. מטרת המיזם הכלכלי-אקולוגי: הסדרת פינוי פסולת בניין לאתרים מורשים ומניעת תופעות של השלכת פסולת "פירטית" ברחבי הרשות המקומית.

תיאור המיזם

הפתרון לבעיה של השלכת פסולת בניין "פירטית" מורכבת משני חלקים:

- א. חובת פינוי פסולת בניין חוקית
- ב. שימוש כלכלי בפסולת הבניין על ידי גריסת החומר ושיווקו

א. חובת פינוי פסולת בניין חוקית - במסגרת חוק התכנון והבניה רשאי מהנדס הועדה לקבוע תנאים לסילוק פסולת מאתר הבניה, כחלק מהדרישות בהיתר הבניה. החוק מסמיך את הרשות לקבוע אתר לריכוז הפסולת היבשה לפני פינויה לאתר הטמנה, לקבוע אגרות שישולמו על ידי הגורם המפנה, עבור הפינוי. עיריית רעננה ניסחה חוק עזר והוא בהליכי אישור.

מוצע כי הרשות תוציא מכרז לקבלן-זכין, שיהיה הגורם המוסמך היחיד (או 2-3 קבלנים לפי גודל הרשות) לפנות פסולת יבשה לאתר המוסדר, שקבעה הרשות בתחומה. המזמין ישלם עבור הפינוי את עלות הפינוי לזכין, אשר יפנה הפסולת לאתר. אגרת הפינוי תכלול תשלום למפעיל אתר הפסולת בתחום הרשות.

ב. שימוש כלכלי בפסולת הבניין על ידי גריסת החומר ושיווקו - הרשות המקומית תפרסם מכרז לניהול אתר הפסולת, שיכלול הקמת מפעל לגריסת פסולת בניין ושיוקה ל"מצע", המשמש חומר בסיס בסלילת דרכים ומדרכות. הרשות המקומית עצמה היא צרכן של חומר "מצע" בכמויות גדולות. יש אפשרות שהקבלן המפעיל את האתר לגריסה יהיה בשיתוף חברה כלכלית של הרשות בשיעור מסוים עם יזם פרטי.

נקודות לסיכום:

1. המיזם מביא חידוש כלכלי-אקולוגי לרשות המקומית, יחד עם יוזמה פרטית בהפעלת אתר הגריסה.
2. הפעלת המיזם עם חוק העזר המוצע תפתור את בעיית הפסולת ה"פירטית", המושלכת ברחבי הרשות המקומית.
3. הפתרון ניתן ליישום ברשויות בינוניות וגדולות, וכן בגישה אזורית ברשויות קטנות.

סיכום

הדוגמאות היישומיות שהובאו לעיל נלקחו מתחומים שונים: פיתוח תשתיות, מסחר ואספקת שירותים, תיירות ופינוי-בינוי. דבר המצביע על מגוון דרכים אפשריות להשגת פיתוח עירוני. המכנה המשותף לכל הפרויקטים הללו הוא הקמת שותפויות – בצורות שונות – בין הרשויות המקומיות לבין המגזר העסקי, תוך שמירה על איזון תקציבי שבו הוצאות הרשות לא תעלינה על הכנסותיה. קיום אסטרטגיות פיתוח מקומיות מחייב התארגנות מתאימה במישור המקומי, כאשר כל רשות מקומית נוקטת אסטרטגיית פיתוח המסתמכת על יתרונות, שעשויים לכלול מקבצי תעשיות ופעילות כלכלית שלרשות המקומית יש בהם יתרונות כמו: תשתית מתאימה או מיקום גיאוגרפי ייחודי, על מנת לשפר את איכות החיים ברשות המקומית, ואת האטרקטיביות שלה ביחס לרשויות מקומיות אחרות.

¹ הדוגמאות הוצגו בוועידת השלטון המקומי, מאי 2007.

² אלי דלאל מנכ"ל החברה לפיתוח נתניה הציג את הפרוייקט בוועידת השלטון המקומי, מאי 2007.

³ סמי עיסא, ראש מועצה מקומית כפר קסאם הציג את הפרוייקט בוועידת השלטון המקומי, מאי 2007.

⁴ צביקה לוי-מנכ"ל החברה לפיתוח קרית אונו הציג את הפרוייקט בוועידת השלטון המקומי, מאי 2007.

⁵ אמיר בר-טוב, גזבר העיר רעננה הציג את הפרוייקט בוועידת השלטון המקומי, מאי 2007.

יצירתיות עירונית חדשה: השלטון המקומי והמשאבים העירוניים

שלמה חסון, מכון BRM, הפקולטה לניהול אוניברסיטת תל אביב

המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים

רקע

השאלה המרכזית שתעמוד, לדעתי, בשנים הבאות בפני השלטון המקומי בישראל, כמו גם במקומות אחרים בעולם, היא כיצד אפשר לרתום את המשאבים העירוניים לצורך פיתוח כלכלי ומרחבי. הסיבה למרכזיותה של השאלה הזו היא התחרות הגוברת בין רשויות מקומיות על משיכת הון ועל אוכלוסייה איכותית בעקבות תהליכי הגלובליזציה. במהלך התחרות הזו תידרש הרשות המקומית לגלות יצירתיות גבוהה ברתימת המשאבים המקומיים לשם הגברת כוחה התחרותי. לשם כך תצטרך הרשות לפתח דגמים חדשים של ממשל המבוססים על שותפויות בינה לבין בעלי המשאבים.

על סמך השיקולים האלה אני מבקש לבחון בנייר הזה את הקשר בין **יצירתיות מוניציפאלית, ממשל עירוני ורתימת משאבים עירוניים**. באופן מפורט ארצה לעסוק בנושאים הבאים:

1. יצירתיות של השלטון המקומי.
2. שותפויות בין השלטון המקומי לבין בעלי משאבים, תוך הבחנה בין משאבים מסוגים שונים. המפגש בין הרשות המקומית לבין המשאבים העירוניים הוא, לדעתי, שדה בור שמעט מאוד נכתב עליו עד כה. נושא הרשויות המקומיות נבחן בדרך כלל בנפרד מההקשר האורבני, דבר המחייב דיון כשלעצמו. התוצאה היא מחקרים רבים העוסקים אך ורק במערכת הארגונית: היחס בין שלטון מקומי למרכזי, תפקיד הנבחרים ברשות המקומית, הצעה למינהל עיר, מודלים ארגוניים חדשים, תקציב הרשות המקומית וחוסנה הכלכלי, תהליכי קבלת החלטות ברשות המקומית ועוד. אלה כמובן מחקרים חשובים אך הם עוסקים בפן אחד – המערכת השלטונית – ומתעלמים מהפן האחר של המערכת האורבנית. ההצעה הנוכחית מכוונת להציע לרשויות המקומיות סדר יום חדש שבמרכזו תפקוד הרשות המקומית אל מול ההקשר העירוני. הסדר זה יבחן את יכולתה של הרשות לרתום את המשאבים העירוניים לתהליך הפיתוח ויציע דרכים לשיפור תפקוד הרשויות.

המשאבים העירוניים

המשאבים העירוניים המרכזיים הם אלה:

1. משאבי ההון האנושי: משכילים בגילאים שונים, צעירים, כוחות יצירתיים.
2. משאבי ההון הכלכלי: יזמים ומפתחים בעלי אמצעים היכולים להשקיע בעיר הן במקומות עבודה והן בתשתיות.
3. משאבי ההון החברתי: יחסי האמון שבין הקבוצות בעיר והרצון והיכולת שלהן להתארגן ולפעול מתוך סולידריות ובשיתוף פעולה לפיתוח העיר.
4. המשאבים התרבותיים: הנכסים התרבותיים העומדים לרשות העיר בתחום המסורת התרבותית, האמנות, הבידור, הפנאי והנופש.
5. המשאבים הסביבתיים: התכונות הטבעיות של המקום לרבות אקלים, טופוגרפיה, צמחייה, חופי ים, ארכיטקטורה, גנים ושטחים פתוחים.

6. המשאבים התשתיתיים: התשתיות הפיזיות של דרכים, ביוב, מים, תחבורה, נגישות וכן שירותים ציבוריים: בתי ספר, בתי חולים, מועדונים, מרכזים קהילתיים ועוד.

יצירתיות מוניציפאלית

במערכת גלובלית שבה מתעצמת התחרות בין ערים ורשויות על משיכת הון ועל צמיחה ופיתוח יש צורך בפיתוח כלים ופרוצדורות ברשות המקומית שיאפשרו את גיוס משאבי ההון המקומיים ואת רתימתם לצורך הפיתוח והצמיחה העירונית. שני דברים עיקריים נדרשים מהרשות המקומית בתחום הזה: **יצירתיות בגיוס המשאבים ואפקטיביות ניהולית ותכנונית.**

היצירתיות בגיוס המשאבים פירושה יכולת לזהות את היתרונות ואת התרומות האפשריות השונות של גורמים שונים הפועלים בסביבה העירונית, יכולת לתקשר עם הגורמים האלה, יכולת לשלבם בפעילות העירונית ולגרום לכך שישקיעו בעיר וישתתפו בפיתוחה ובקידומה.

הגישה הזו מרחיבה את הדיון האורבני בתחום היצירתיות שבו החל ריצ'רד פלורידה. במקום דגש על המעמד היצירתי הדיון מועבר להתנהלות יצירתית של השלטון המקומי ולפיתוח של מרחבים פוליטיים יצירתיים. אחד המרכיבים החיוניים בפוליטיקה יצירתית היא היכולת לתקשר עם בעלי דעות שונות ולרתום את משאביהם לפיתוח העיר תוך יצירת משחק של Win-Win.

היצירתיות בתקשורת מחייבת יכולת לפתח דיאלוג, לגשר ולחפש מכנים משותפים בין קבוצות שונות. הדבר כרוך בלימוד מתמיד תוך ניסיון להתאים את הערכים להקשר הספציפי. הגישה הזו מתרחקת מדוגמה או מדוקטרינה כלשהי, כלומר מניסיון לכפות כללים וערכים על המציאות. במקום זאת היא תרה אחר דרכים להתאים את הערכים להקשר הספציפי תוך התייחסות לתנאים הקיימים, לשחקנים השונים, למערכות הכוח הקיימות ולאפשרויות היישום.

זהו דגם תקשורת בעל זיקה עמוקה למציאות ולפעילות המעשית. מטבע הדברים התקשורת הזו מחייבת דיאלוג מתמשך עם קבוצות בעימות או במחלוקת, כינון מרחב של שיח ציבורי פתוח וכינון מכנים משותפים המבוססים על התפיסה של Win-Win. אלה המאמצים את הגישה הזו יימנעו מהזדהות טוטאלית עם קבוצה כלשהי. נאמנותם נתונה לערכים אך אלה מפורשים תדיר כנגד ההקשר שבו מצויות ופועלות הקבוצות השונות. פירוש הדבר כי אין דוגמה או דוקטרינה ובסיטואציות שונות יינתנו לאותו הערך פרשנויות שונות. במילים אחרות, כל מקרה צריך להיבחן לגופו תוך דיאלוג עם הקבוצות ועם ההקשר ההיסטורי, חברתי, הפוליטי, הכלכלי והתרבותי שבו הן נתונות.

במציאות של העיר הישראלית הגישה הזו מתאפיינת בקבלת הביקורת החברתית-כלכלית של אי-שיתוף הציבור בקבלת החלטות, שיתוף קבוצות שונות בתהליכי קבלת החלטות ושמירה על הנחת היסוד כי מי שמוביל את הרשות המקומית הם הנבחרים. הגישה הזו תומכת בקבוצות חלשות מבחינה כלכלית-חברתית אך שואפת לרתק קבוצות חזקות באמצעות יצירת סביבה עירונית תוססת. היא דוגלת בקיומו של מגוון תרבותי ובד בבד חותרת לעירוניות משותפת. היא שואפת לקיים ערכי טבע, לשמור על שטחים פתוחים, לקדם הוגנות סביבתית ויחד עם זאת לעבוד במשותף עם יזמים ועם מפתחים על מנת ליצור מקומות עבודה ולהבטיח צמיחה כלכלית. היא תומכת בארגוני החברה האזרחית ובה בעת מצדדת בחיזוק כוחו של התכנון היוזם והמסדיר העירוני. זוהי גישה הדורשת יכולת תקשורת עם גורמים שונים בציבוריות, יכולת להתייעץ ולהיפתח לתושבי העיר תוך הגדלת

השקיפות והדיווח לציבור. בדרך הזו ניתן להשיג משאבים של הון ומשאבי לגיטימציה. בד בבד נדרשת אפקטיביות ניהולית. מה שנדרש הוא ראייה כוללת ולטווח ארוך ויכולת לקבל החלטות ולהוציאן מן הכוח אל הפועל.

שותפויות ממשליות

התהליכים האלה כבר מתחוללים במערכת העירונית בישראל אך עד היום טרם זכו לדיון ולניתוח מעמיק. ביסודו של דבר מתחוללת בעיר הישראלית תמורה עמוקה המושתתת על ביזור סמכויות ועל שיתוף קבוצות שונות בקבלת החלטות. במהלך התהליכים האלה נוצרים דגמים חדשים של ממשל עירוני המושתתים על אינטרסים משותפים.

התמורה הפוליטית

המערכת הפוליטית בעיר הישראלית, כמו בערים אחרות בעולם, עוברת תמורה מהותית. בעבר נוהלה העיר באופן בלעדי על ידי השלטון המרכזי והשלטון המקומי. היום המערכת הפוליטית העירונית נעשית מורכבת יותר, והיא כוללת לצד השלטון המרכזי והמקומי גם שותפויות חדשות בין השלטון המרכזי והמקומי לבין המגזר העסקי והמגזר ההתנדבותי. השותפויות האלה כוללות קבוצות שונות בשלטון ובחברה האזרחית: ביורוקרטים ופוליטיקאים לצד בעלי עסקים, איגודים מקצועיים, תנועות חברתיות, ארגונים שכונתיים וארגונים שלא למטרות רווח. הן עוסקות בפיתוח כלכלי מקומי, בפיתוח השירותים, בהעלאת רמת הרווחה של שכבות חלשות או במניעת פיתוח מתוך שיקולים אקולוגיים. השותפויות החדשות מתהוות בעידן של משבר ברשויות המקומיות: מצד אחד גדלים הצרכים והתביעות של התושבים ומצד שני מתמעטים המקורות העומדים לרשות השלטון. התוצאה היא גירעון כלכלי וגירעון בלגיטימציה, וניסיון להתמודד עם הגירעונות האלה על ידי גיוס משאבים מקבוצות שמחוץ לשלטון. בדרך הזו יכול השלטון המקומי לצמצם את הביקורת האזרחית, להגדיל את היצע השירותים ולפתח את העיר.

ביזור והשתתפות בקבלת החלטות וביצוע

השותפויות החדשות מתהוות על קו התפר שבין המדינה לחברה האזרחית, והן מושתתות על דגמים חדשים של השתתפות בקבלת החלטות וביזור סמכויות. בניגוד לעבר, לא מדובר בהשתתפות או בביזור אלא בדגמים חדשים ומשולבים שיש בהם גם ביזור וגם השתתפות בקבלת החלטות ובביצוע. המאפיין את פעולת השותפויות הוא יצירה משותפת של מוצרים ושל שירותים בתחומים חברתיים וכלכליים, אגב חלוקת עבודה בין השלטון לגורמי החוץ השלטוניים או לחלופין פעילות משותפת בתחום קבלת החלטות והביצוע. חלוקת העבודה בתחום אספקת השירותים והפיתוח החברתי מתבטאת בהפרדה של המימון מהביצוע. בתחום הפיתוח הכלכלי מתבטאת חלוקת העבודה בחלוקת הנטל בין השותפים. השלטון המקומי דואג לאספקת משאבים ציבוריים, נושא ונותן עם הרשויות ומשתמש בקשריו על מנת להקל על היזמים ועל תהליכים של פיתוח כלכלי. מצד שני, היזמים מספקים את ההון הנדרש. דפוסי שיתוף הפעולה במסגרת השותפויות מגוונים, החל בשיתוף בלתי פורמלי, המעוגן בהסכם בלתי כתוב, וכלה בשיתוף פורמלי המעוגן בהתקשרות חוזית.

טיפוסי השותפויות

טיפוסי השותפויות משתנים ממקום למקום. הטיפוס השכיח הוא של שותפות בין השלטון המקומי למגזר העסקי, כיוון שלרשות המגזר הזה עומדת הכמות הגדולה ביותר של משאבים. קשה יותר ליצור שותפות בנושאי רווחה עם קבוצות אתניות ועם ארגונים שכונתיים, כיוון שהדבר דורש השקעה כלכלית וארגונית גבוהה מאוד. בשותפויות השולטות בערי ארצות הברית למשל בולט לרוב המגזר העסקי. לעתים מתהוות שותפויות אחרות, כגון שותפות בין השלטון לתנועות ולארגונים חברתיים. שותפות אחרת היא בין השלטון לבין התושבים במטרה לייעל את אספקת השירותים. במסגרת השותפויות בין הרשויות המקומיות למגזר הפרטי ניתן לפתח תחומים שונים: חידוש ופיתוח מרכזי ערים, הקמת מרכזי משרדים ושירותים, פינוי ובינוי אזורי מגורים, פיתוח תשתיות למגורים, הקמה, אחזקה וניהול משותף של אזורי תעשייה, פיתוח אתרי מלונאות, תיירות ונופש, והקמה, אחזקה ותפעול של מפעלי ביוב ומים. ראו לוח 1.

לוח 1: שותפויות בין הון פרטי לרשות המקומית לפי תחום פעולה ודגם השותפות

דגם השותפות	תחום הפעולה
<ul style="list-style-type: none"> • חוזה התקשרות: הסכם קבלני לצורך גיוס הון וביצוע עבודה, שבו היזם מתפקד כמוסד בנקאי • עסקת קומבינציה (עסקת אחוזים) • חוזה התקשרות בין יזמים, הרשות המקומית והתושבים ומתן תמריץ ליזם באמצעות השבחת ערך הקרקע 	<ul style="list-style-type: none"> • חידוש ופיתוח מרכזי ערים • הקמת מרכזי משרדים ושירותים • פינוי ובינוי אזורי מגורים
<ul style="list-style-type: none"> • חברה משותפת: חברה בת שבה הון המניות והחברים בדירקטוריון מתחלקים בין שני הצדדים 	<ul style="list-style-type: none"> • הקמה, אחזקה וניהול משותף של אזורי תעשייה • הקמת מפעלי תיירות ונופש והפעלתם
<ul style="list-style-type: none"> • מתן זיכיון ליזם פרטי לפרק זמן קצוב לטיהור שפכים תמורת הקמת המכון ותפעולו 	<ul style="list-style-type: none"> • הקמה, אחזקה ותפעול של מפעלי ביוב ומים

השותפויות כמרחב ציבורי

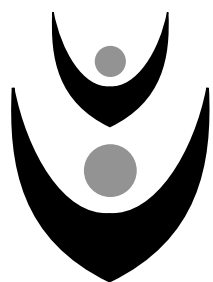
החברות העירוניות וחברות הבת שלהן, וארגונים חברתיים מקומיים וקהילתיים, הם "מרחבים ציבוריים" חדשים ובמסגרתם נפגשים האזרחים המאורגנים, בעלי עסקים וקבוצות אינטרס עם נציגי השלטון המקומי והמרכזי. בכל אחד מהמרחבים יש ייצוג לשלטון ולחברה. החברות העירוניות לפיתוח עירוני, למשל, כוללות נציגים מהשלטון ומהציבור. חברות הבת של החברות העירוניות לפיתוח כלכלי מקומי כוללות נציגים של השלטון ושל המגזר הפרטי.

אינטרסים משותפים

השותפויות העירוניות החדשות מתהוות על בסיס אינטרסים משותפים של מוסדות השלטון הפועלים בעיר (שלטון מרכזי ומקומי) ושל ארגוני החברה האזרחית (ארגונים וולונטריים, ארגונים שכונתיים וקהילתיים) וחוגי המגזר העסקי. השלטון מעוניין לשתף את נציגי החברה האזרחית בעיצוב העיר, ובתמורה להגדיל את היעילות הכלכלית ולהשיג לגיטימציה. המגזר העסקי יכול לסייע לשלטון על ידי אספקת משאבים, העברת חידושים ניהוליים וטכנולוגיות עבודה חדשות. המגזר ההתנדבותי יכול לסייע לשלטון בשל קרבתו ללקוחות והכרתו הטובה את שדה הפעילות ובשל יכולתו לפתח גישות חדשניות בהתמודדות עם בעיות מקומיות. נציגי החברה האזרחית מעוניינים בשיתוף, כיוון שהוא מקנה להם גישה למשאבי עצמה פוליטיים ולמשאבים כלכליים.

סיכויים וסיכונים

נראה כי בישראל, כמו במקומות אחרים בעולם, המדינה והחברה האזרחית נוטות להסתייע זו בזו ולפתח שותפויות שונות. השותפות מאפשרת לשני הצדדים להשיג הטבות ניכרות, אך היא גם כרוכה במחירים לא מבוטלים. מבחינה ערכית, השותפויות מעוררות שאלות אתיות ופוליטיות באשר למידת החופש של מוסדות השלטון והחברה, שמן הראוי לייחד להן דיון מעמיק. באופן כללי נראה שקיימת הצדקה לשותפות כל עוד נשמר האיזון בין החברה האזרחית לשלטון, ומתאפשרת שמירה על האוטונומיה של כל אחד מהמרכיבים. בהרצאה אבחן באופן מפורט את הסיכויים והסיכונים הטמונים בשותפויות בתחומי הכלכלה, הפוליטיקה, החברה, התכנון והמינהל ואציע דרכים להתמודדות עם הסיכונים.



ועידת ראש הממשלה לשלטון המקומי
של ביה"ס לממשל ולמדיניות באוניברסיטת תל-אביב

סוף החינוך
הממלכתי?
השלכות חוק נהרי
על השלטון המקומי



אוניברסיטת תל-אביב
הפקולטה למדעי החברה ע"ש גרשון גורדון
בית הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטון

נייר עמדה על הצעת החוק לתקצוב מוסד חינוך מוכר שאינו רשמי בידי הרשות המקומית

יו"ר: אבי קמינסקי, איגוד מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות, ראש אגף החינוך
מועצה מקומית ראש העין
עריכה: ד"ר איציק כהן, "משאבי ידע - יועצים"

רקע

בכלל מערכת החינוך היסודי יש מוסדות חינוך משלושה סוגים: **מוסדות החינוך הרשמי**, המוחזקים וממומנים בידי המדינה או בידי הרשויות המקומיות, שעליהם חל פיקוח מלא של משרד החינוך; **מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי**, המתנהלים בפיקוח חלקי של משרד החינוך ובהתאם לכך גם ממומנים באופן חלקי, 75% מתקן השעות המלא בחינוך הרשמי (להוציא את בתי הספר של מרכז החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני); ו**מוסדות "פטור"**, שהם עמותות של תלמודי תורה המתנהלים ללא פיקוח של משרד החינוך וממומנים גם כן באופן חלקי, בשיעור נמוך יותר משיעור המימון של המוסדות המוכרים שאינם רשמיים – 55% מתקן השעות בחינוך הרשמי.

מרבית מוסדות החינוך היסודיים המוכרים שאינם רשמיים הם מוסדות של שתי רשתות חינוך חרדיות: מרכז החינוך העצמאי ומרכז מעיין החינוך התורני. מוסדות מוכרים שאינם רשמיים כוללים גם מוסדות של זרמים אחרים כגון החינוך האנטרופוסופי, החינוך הכנסייתי, מרבית בתי הספר הדמוקרטיים וכו'. למרות האמור לעיל בדבר תקצוב מוסדות מוכרים שאינם רשמיים, סעיף 3א' לחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985 קובע כי תאגיד מרכז החינוך העצמאי ותאגיד מרכז מעיין החינוך התורני "יתוקצבו בתקציב משרד החינוך והתרבות למטרות חינוך בלבד, לפי אמות מידה שוות לשני התאגידים ועל פי קריטריונים ענייניים אחידים ושוויוניים כמו לכלל ילדי ישראל". גם הת"תים, מוסדות פטור, קשורים לשתי רשתות החינוך האמורות ומקבלים באמצעות הרשתות את ההקצבות שמקצה להם משרד החינוך, אך הם מאוגדים כעמותות נפרדות משתי הרשתות. מדי שנה גדל בהתמדה חלקם היחסי של תלמידי בתי הספר המוכרים שאינם רשמיים מכלל התלמידים הלומדים במערכת החינוך היסודי בארץ. נתוני הלמ"ס (לוח 8.14) מראים שבתש"ך היה שיעור תלמידי החינוך הלא רשמי היסודי 6.6% בלבד, ואילו בתשס"ו עלה שיעורם ל-25.9% מכלל תלמידי היסודי במערכת החינוך.

נתוני בתי ספר ותלמידים במערכת החינוך היסודית:

תלמידים	בתי ספר		
611,000	1,535		חינוך רשמי
68,000	194	עצמאי	מוכר שאינו רשמי
20,000	102	מעיין החינוך התורני	
51,000	177		מוכר אחר ¹
43,000	186		פטור
182,000	659		סה"כ במערכת הלא רשמית
793,000	2,194		סה"כ במערכת היסודית

משרד החינוך מתקצב את מוסדות חינוך הרשמיים והלא רשמיים באופן דיפרנציאלי לפי המתכונת הבאה:

- מוסדות רשמיים ומוסדות החינוך העצמאי ורשת מעיין החינוך התורני (שתי הרשתות משתייכות למסלול "מוכר שאינו רשמי") - מימון בשיעור של 100%.
- מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים - מימון בשיעור של 75% בתנאי שילמדו לפחות 75% מכלל השעות המוגדרות כחובה בחינוך הרשמי, ישתתפו במבחני המשוב שמקיים המשרד וישמרו על מדיניות רישום אינטגרטיבית.
- מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, שאינם מקיימים מדיניות רישום אינטגרטיבי - מימון של 65% בתנאי שילמדו לפחות 65% משעות החובה וישתתפו במבחני המשוב.

הפעלתו של החינוך היסודי הרשמי ממומנת כדין משני מקורות תקציביים עיקריים: המדינה (בעיקר בעבור שעות הוראה) והרשות המקומית (בעיקר בעבור תשתיות). על פי החוק הנוהג היום רשאית המדינה – אך לא חייבת - באמצעות שר החינוך - להשתתף בעלות הפעלתו של בית ספר מוכר בשיעור שתמצא לנכון.² במקביל, על פני הדברים, רשאית לעשות כן גם הרשות המקומית. בעוד ששר החינוך כבר קבע בעבר את שיעורי השתתפות המדינה בעלות הפעלתו של בית ספר מוכר שאינו רשמי בכל רחבי הארץ (כמפורט לעיל), נוהגת כל רשות מקומית מנהג מקומי לעניין הזה: ישנן רשויות מקומיות המשתתפות בעלות הפעלת בית הספר מוכר שאינו רשמי בהיקף משמעותי, רשויות מקומיות אחרות משתתפות בהיקף כספי סמלי, וישנן רשויות מקומיות רבות אחרות המבכרות שלא להשתתף כלל בעלות הפעלתו של בית הספר מוכר שאינו רשמי.

נוהגן של הרשויות היה הזרז ליוזמת חבר הכנסת נהרי להשגת שוויון בין המדינה לבין הרשויות בתקצוב מוסדות החינוך. בעקבות יוזמתו החליטה ממשלת ישראל לתקן את חוק חינוך ממלכתי

¹ דמוקרטיים, כנסייתיים, עמותות פרטיות
² חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953 סעיף 11.

התשי"ג-1953 סעיף 11 ולהוסיף: "נקבעו סדרים ותנאים לתמיכת המדינה בתקציבי השעות של מוסדות חינוך מוכרים, בשיעור יחסי לתקצוב מוסדות חינוך רשמיים מקבילים, יחולו אותם סדרים, תנאים ושיעורי תקצוב אלה, לפי העניין, גם על תקצוב רשות מקומית מוסד חינוך רשמי ומוסד חינוך מוכר שאינו רשמי הפועלים בתחומה". (הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה, **מיום 24 בדצמבר 2006** - סעיף ט).

להחלטה הזו של הממשלה נוספה בישיבת הממשלה מיום 11.3.07 החלטה מס' 1367 בזו הלשון: "הואיל והליך החקיקה בנושא זה יארך זמן, להסמיך את שרת החינוך להנחות את ראשי הרשויות המקומיות שמבקשות לתקצב חינוך מוכר שאינו רשמי, לעשות-כן על-בסיס קריטריונים שוויוניים, באותו האופן שמשרד החינוך מתקצב כיום, מכספי המדינה, את המוכר שאינו רשמי". בוועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק - יוצגו ההשלכות התקציביות שיש לחוק וכן השלכות הרחב שעשויות להיות לחוק על החינוך הממלכתי".

כ- 210 אלף תלמידים בבתי ספר של החינוך הלא רשמי עתידים ליהנות מהתיקון המוצע. לפי הערכות במרכז השלטון המקומי משמעות השינוי היא תוספת תקציבית של כ-400 מיליון שקל בשנה לבתי הספר האלה כתוספת לכ-2.8 מיליארד שקל שהרשויות המקומיות מעבירות מדי שנה לטובת החינוך.

הטיועונים לטובת שינוי החוק

ההצדקה הניתנת לנחיצות שינוי "חוק החינוך הממלכתי" היא הזינוק במספר התלמידים הלומדים בבתי ספר לא רשמיים. בנוסף, מתיישב התיקון לחוק עם המלצת ועדת שושני לבדיקת שיטת התקצוב בחינוך היסודי בישראל, "...הוועדה ממליצה שמשרד הפנים ינחה את הרשויות המקומיות לתמוך בכל מוסדות החינוך בתחומן... על-פי קריטריונים ברורים... תוך התבססות על העקרונות השוויוניים שהמליצה הוועדה". כידוע, בסעיף 5.3 לדוח, המליצה הוועדה כי מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים יזכו למימון שבין 60% ל-85% מהיקף המימון המקביל המוענק לבתי ספר רשמיים, הכול בהתאם למידת קיום התנאים שנקבעו לכך.

ועוד, על פי חוק לימוד חובה תש"ט סעיף 6 הזכות לחינוך חינם היא רק במוסד רשמי. אמנם בחוק חינוך ממלכתי תשי"ג סעיף 11 זכאים גם תלמידי החינוך העצמאי והמוכר שאינו רשמי לאותם התנאים, אלא שהזכות זו ההיא על פי רצונו של שר ולא על פי חוק. השרירות הזו העלולה להשתנות לפי גחמה של כל שר, מקשה על היציבות שלה זקוק כל מוסד חינוכי.

חסרונות הצעת החוק³

א. מניין יימצאו לרשויות מאות מיליוני שקלים למימון הנוסף?⁴ ללא תוספת של כ-240 מיליון שקל שיקבלו הרשויות מהמדינה, ייאלצו הרשויות להעביר ממשאבי החינוך שלהן (כ-2.8 מיליארד שקל) לעוד 185 אלף תלמידים. המהלך הזה יפחית את המשאבים הניתנים כעת לכל מוסד ומוסד ואין ספק שידרדר את איכות השירות.⁵ מה עוד שהקיצוץ הזה יתווסף לקיצוץ של כשלושה מיליארד שקל של השנים האחרונות.

ב. החוק יעודד גידול של מוסדות חינוך פרטיים כחלופה לחינוך הציבורי. בחינוך המוכר שאינו רשמי יש מאות מסגרות חינוך פרטיות שמספרן הולך וגדל בשנים האחרונות. תהליך ההפרטה משקף בריחה של אוכלוסיות מבוססות מהמערכת הציבורית. הגדלת הסיוע למוסדות חינוך לא רשמיים עלולה לזרז את תהליך ההפרטה וכך לערער את החינוך הרשמי.

ג. החינוך המוכר שאינו רשמי הוא ברובו חרדי. התיקון לחוק ישפר אמנם את מצבם של מוסדות החינוך החרדיים אך כפועל יוצא מכך הוא עלול לפגוע מכה אנושה בבתי הספר של החינוך הממלכתי דתי. בבתי הספר האלה יש ירידה קבועה במספר התלמידים בשנים האחרונות וייתכן שבעקבות הגדלת משאבים המופנים לבתי ספר חרדיים יזרזו תהליך של מעבר מהחינוך הדתי לחינוך המוכר שאינו רשמי.

ד. מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי ומוסדות הפטור נהנים מתקציבים רבים נוספים, שקשה לאמוד את היקפם, ממקורות נוספים בארץ ובחו"ל. התוספת הזו, בצד תוספות קואליציוניות שונות, עשויה להעניק עדיפות למוסדות האלה ולערער את ההקצאה על פי קריטריונים שוויוניים.

תבחינים לתמיכה בבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים

בעקבות התוספת להחלטת הממשלה מיום 11.3.07 החלטה מס' 1367 שבה הוסמכה שרת החינוך להנחות את ראשי הרשויות המקומיות המבקשות לתקצב חינוך מוכר שאינו רשמי, לעשות כן על בסיס קריטריונים שוויוניים. להלן תבחינים מומלצים לתקצוב בתי ספר יסודיים באותן הרשויות (תבחינים אלה אינם מיועדים לחינוך המיוחד):

³ בחוות הדעת של שרת החינוך על תזכיר החוק של השר נהרי צוינו ארבעה נימוקים לדחיית הצעת החוק: "המשמעות התקציבית של תזכיר החוק ומי ישא בה; המשמעות העקרונית של ביטול ההעדפה של החינוך הרשמי על ידי מדינת ישראל ועידוד החינוך הפרטי; פגיעה בסמכויות השלטון המקומי; סכנת תקדים להתערבות השלטון המרכזי בהחלטות השלטון המקומי".

⁴ בתזכיר החוק שכתב השר משולם נהרי הוא מניח שהמשאבים לחוק המוצע לא יגיעו מהמדינה: "לתזכיר החוק אין עלות כלכלית ישירה למדינה, באשר השפעתו נוגעת לחלוקת המשאבים הקיימים ברשויות המקומיות. אשר על כן, עמדת אגף התקציבים במשרד האוצר הינה כי ההצעה עשויה לשנות את ההקצאה התקציבית הפנימית בתוך תקציבי הרשויות המקומיות בלבד".

⁵ עקרונית, אם רצונה של הממשלה להגדיל את משאבי החינוך המוכר שאינו רשמי, עליה לממש את רצונה ממשאביה ולא ממשאבים של אחרים. ואכן, הממשלה כבר דאגה לתוספת של כ-54 מיליון שקל לרשתות החינוך החרדיות כפי שצוין בהצעת תקציב משרד החינוך לשנת 2007.

⁶ ההמלצה הזו נותנת העדפה לחינוך המוכר, שכן ממוצע תלמידים בחינוך היסודי הרשמי הוא 360 תלמידים לבית ספר. אולי אפשר להבחין בין רשויות שבהן בתי ספר מוכרים בודדים לבין רשויות שבהן בתי ספר מוכרים רבים שבהן יש להגדיל את מכסת התלמידים לבית ספר.

1. מספר תלמידים בבית הספר לא יפחת מ-250.⁶
 2. תקציב ההסעות יהיה זהה לתקציב ההסעות בחינוך הרשמי.
 3. תשתית בית הספר תענה על הדרישות הקיימות בבתי ספר של החינוך הרשמי.
 4. שירותי סיעות, מזכירות, שרתים על פי התנאים בחינוך הרשמי. העובדים האלה יגויסו לעבודה ויפוטרו על פי אותם כללים כמו בחינוך הרשמי.
 5. הרישום לבתי הספר יהיה ברשות, כפי שמתנהל בחינוך הרשמי.
 6. לא תחסם קבלת תלמיד המבקש להירשם לבית הספר אם הוא משתייך לקהילה או ללאום המאפיין את בית הספר.
 7. בית הספר לא יהיה רשאי להנשיר תלמידים!
 8. תלמיד "שילוב" העובר מחינוך מוכר לחינוך רשמי, יעביר את המשאבים שלהם הוא זכאי לבית הספר שאליו עבר.
 9. פתיחת בית ספר תותנה באישור הרשות ובתנאי שברדיוס סביר אין בית ספר דומה.
 10. מעבר תלמידים בין הזרמים יהיה במועדים קבועים ומוסכמים על משרד החינוך והרשויות לפני פתיחת שנת הלימודים ובסיום מחצית שנה או שליש.
- התבחינים האלה הם בנוסף לדרישות שקבע משרד החינוך: תוכנית ליבה, לימודי חובה, מבחני משוב, מדיניות רישום אינטגרטיבית. התבחינים ייבחנו מדי שנה, בתום כל שנת לימודים בעבור השנה החולפת. מוסד שיענה בתום שנת לימודים על התבחינים האלה יהיה זכאי לתמיכת הרשות בהיקף שנקבע על ידי משרד החינוך.

המלצת איגוד מנהלי מחלקות חינוך:

תוך הכרה בזכות לחינוך נפרד של קהילות במקרים של לאום או אורח חיים מובהק נפרד, אנו ממליצים לקבל את הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון – השתתפות רשויות מקומיות בתמיכה במוסדות חינוך מוכרים), התשס"ז–2007, ובלבד שהחוק יתבסס על מכנה משותף רחב בין כל חלקי החברה השונים על ידי עמידה בתבחינים שצוינו לעיל ותנאי סף של עמידה בתנאי פיקוח משרד החינוך; כללי רישוי בסיסיים; אי מיון תלמידים מן הקהילה על רקע מוצא, גזע, עדה; אי הרחקת תלמידים בשל הישגים לימודיים; התאמת הלימודים ואורח החיים בבית הספר למטרות החינוך; קיום תוכנית לימודים הכוללת את תוכנית הליבה; סגל מורים כשיר לעבודה (בעלי רישיון הוראה מטעם המדינה); קיום הוראות משרד החינוך לגבי ימי הלימוד, שעות הלימוד; קיום הוראות משרד החינוך לגבי מספר התלמידים במוסד החינוכי; פעילות חינוכית לימודית שלא למטרות רווח; קיום המגבלות המוטלות על קבלת מימון נוסף; שפת הוראה בשפה רשמית במדינת ישראל.

בכל תנאי של הרחבת השתתפות הרשויות בתקצוב מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי תהיה המדינה חייבת בהעברת משאבים לרשויות למימוש ההרחבה הזו. הרשויות המקומיות לא ישאו בהרחבה הזו מתקציבן.

מקורות

1. החלטת ממשלה מס' 927 מיום 24.12.06.
2. תזכיר חוק מאת השר משולם נהרי, התשס"ז-2007
3. הצעת חוק חינוך ממלכתי (תיקון) – השתתפות רשויות מקומיות בתמיכה במוסדות חינוך מוכרים), התשס"ז-2007, מכתב השר משולם נהרי לעו"ד ישראל מימון, מזכיר הממשלה מיום 20.2.07.
4. השתתפות הרשויות המקומיות בתקצוב מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, חוות דעת על תזכיר החוק של השר נהרי, מוגשת לממשלה על ידי שרת החינוך פרופסור יולי תמיר, 28.2.07.
5. הצעה להחלטה בדבר תמיכת רשויות מקומיות במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, שהוגשה על ידי שרת החינוך, 7.3.2007.
6. תזכיר חוק חינוך ממלכתי (תיקון) – השתתפות רשויות מקומיות בתמיכה במוסדות חינוך מוכרים), התשס"ז-2007, שהוגש על ידי השר משולם נהרי ביום 7.3.2007.
7. הזנה בחינוך החרדי, יובל ורגן, מרכז המידע והמחקר, הכנסת 12.2.07.
8. ש"ס פועלת להעברת מאות מיליוני שקל לחינוך הדתי, אור קשתי ויאיר אטינגר, הארץ 10.12.06.

נספח

חוק לימוד חובה, תש"ט-1949

1. פירושים.
בחק זה...
- "מוסד חינוך רשמי" פירושו - מוסד חינוך מוחזק על ידי המדינה, או על ידי רשות חינוך מקומית... ואשר השר הכריז עליו, בהכרזה שפורסמה ברשומות, שהוא מוסד חינוך רשמי לצורך חוק זה.
- "מוסד חינוך מוכר" פירושו - (ב) כל מוסד חינוך אחר שהשר הכריז עליו, בהכרזה שפורסמה ברשומות, שהוא מוסד חינוך מוכר לצורך חוק זה.
-
6. זכות לימוד חינוך
- (א) אלה זכאים לחינוך חינוך במוסד חינוך רשמי:
(1) מי שחל עליו לימוד חובה לפי חוק זה.

חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953

2. מטרת החינוך הממלכתי
מטרות החינוך הממלכתי הן:
(1) לחנך אדם להיות אוהב אדם, אוהב עמו ואוהב ארצו, אזרח נאמן למדינת ישראל, המכבד את הוריו ואת משפחתו, את מורשתו, את זהותו התרבותית ואת לשונו;
(2) להנחיל את העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל ואת ערכיה של מדינת ישראל במדינה יהודית ודמוקרטית ולפתח יחס של כבוד לזכויות האדם, לחירויות היסוד, לערכים דמוקרטיים,

- לשמירת החוק, לתרבותו ולהשקפותיו של הזולת, וכן לחנך לחתירה לשלום ולסובלנות ביחסים בין בני אדם ובין עמים;
- (3) ללמד את תולדות ארץ ישראל ומדינת ישראל;
- (4) ללמד את תורת ישראל, תולדות העם היהודי, מורשת ישראל והמסורת היהודית, להנחיל את תודעת זכר השואה והגבורה, ולחנך לכבדם;
- (5) לפתח את אישיות הילד והילדה, את יצירתיותם ואת כישרונותיהם השונים, להרחיב את אופקיהם התרבותיים ולחשפם לחוויות אמנותיות, והכול למיצי מלוא יכולתם כבני אדם החיים חיים של איכות ושל משמעות;
- (6) לבסס את ידיעותיהם של הילד והילדה בתחומי הדעת והמדע השונים, ביצירה האנושית לסוגיה ולדורותיה, ובמיומנויות היסוד שיידרשו להם בחייהם כבני אדם בוגרים בחברה חופשית, ולעודד פעילות גופנית ותרבות פנאי;
- (7) לחזק את כוח השיפוט והביקורת, לטפח סקרנות אינטלקטואלית, מחשבה עצמאית ויוזמה, ולפתח מודעות וערנות לתמורות ולחידושים;
- (8) להעניק שוויון הזדמנויות לכל ילד וילדה, לאפשר להם להתפתח על פי דרכם וליצור אווירה המעודדת את השונה והתומכת בו;
- (9) לטפח מעורבות בחיי החברה הישראלית, נכונות לקבל תפקידים ולמלאם מתוך מסירות ואחריות, רצון לעזרה הדדית, תרומה לקהילה, התנדבות וחתירה לצדק חברתי במדינת ישראל;
- (10) לפתח יחס של כבוד ואחריות לסביבה הטבעית וזיקה לארץ, לנופיה, לחי ולצומח;
- (11) להכיר את השפה, התרבות, ההיסטוריה, המורשת והמסורת הייחודית של האוכלוסיה הערכית ושל קבוצות אוכלוסיה אחרות במדינת ישראל, ולהכיר בזכויות השוות של כל אזרחי ישראל.

4. תכנית הלימודים

השר יקבע את תכנית הלימודים של כל מוסד חינוך רשמי.

11. מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים

השר רשאי לקבוע, בתקנות, סדרים ותנאים להכרזת מוסדות לא רשמיים כמוסדות חינוך מוכרים, להנהגת תכנית היסוד בהם, להנהלתם, לפיקוח עליהם ולתמיכת המדינה בתקציביהם, אם השר יחליט על התמיכה ובמידה שיחליט.

תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ג-1953

"(א) מוסד חינוך לא יוכרז כמוסד מוכר אלא אם נתמלאו תנאים אלה:

(1) על המוסד ניתן רישיון לפי חוק פיקוח על בתי-ספר, התשכ"ט-1969, או לפי פקודת החינוך, לפי העניין;

(1א) המוסד מקיים את תכנית היסוד לפי האמור בתקנה זו.

...

(ג) תכנית היסוד במוסד מוכר תהווה 75% מכלל שעות הלימודים במוסד חינוך רשמי, אולם השר

רשאי לאשר אחוזים שונים מאלה, ובלבד שתלמידי המוסד יגיעו לפי מבחנים ומבדקים לרמת ההישגים הנהוגה במוסד חינוך רשמי".

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985

3א. תמיכות במוסדות ציבור

(א) בסעיף זה - "מוסד ציבור" - גוף שאינו מוסד ממוסדות המדינה, הפועל למטרה של חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט או מטרה דומה; "סעיף תקציב" - סעיף בחוק תקציב שנתי הקובע את ההוצאות של משרד ממשלתי.

(ב) חוק תקציב שנתי יקבע את הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור.

(ג) הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור ייקבעו בכל סעיף תקציב בסכום כולל לכל סוג של מוסדות ציבור.

(ד) הסכום שנקבע בסעיף תקציב לסוג של מוסדות ציבור יחולק בין מוסדות ציבור הנמנים עם אותו סוג לפי מבחנים שוויוניים.

(ט) סעיף זה לא יחול על -

.....

(2) הוצאות הממשלה לצורך תמיכה בתאגיד מרכז החינוך העצמאי;

(3) הוצאות הממשלה לצורך תמיכה בתאגיד מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל.

(י) (1) התאגידים האמורים בסעיף קטן (ט)(2) ו-(3), יתוקצבו בתקציב משרד החינוך והתרבות למטרות חינוך בלבד, לפי אמות מידה שוות לשני התאגידים ועל פי קריטריונים ענייניים אחידים ושוויוניים כמו לכלל ילדי ישראל.

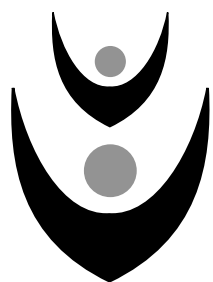
תזכיר חוק חינוך ממלכתי (תיקון התשס"ז-2007) החלטה מס' 1367 של הממשלה מיום 11.3.2007

נושא החלטה: השתתפות רשויות מקומיות בתמיכה במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים מחליטים:

1. יופץ תזכיר חוק חינוך ממלכתי (תיקון - השתתפות רשויות מקומיות בתמיכה במוסדות חינוך מוכרים), התשס"ז-2007, בנוסח שהונח על שולחן הממשלה (נספח 312). ההפצה תיעשה על ידי השר משולם נהרי.
2. הואיל והליך החקיקה בנושא זה יארך זמן, להסמיך את שרת החינוך להנחות את ראשי הרשויות המקומיות שמבקשות לתקצב חינוך מוכר שאינו רשמי, לעשות-כן על-בסיס קריטריונים שוויוניים, באותו האופן שמשד החינוך מתקצב כיום, מכספי המדינה, את המוכר שאינו רשמי.

3. בעת הדיון בחוק בוועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק - יוצגו ההשלכות התקציביות שיש לחוק וכן השלכות הרוחב שעשויות להיות לחוק על החינוך הממלכתי".

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה. הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות. החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי. הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות. החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.



ועידת ראש הממשלה לשלטון המקומי
של ביה"ס לממשל ולמדיניות באוניברסיטת תל-אביב

דילמות באיכות

ה ס ב י ב ה

התחממות גלובלית

והעיר - אתגרים

והזדמנויות



אוניברסיטת תל-אביב
הפקולטה למדעי החברה ע"ש גרשון גורדון
בית הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטור

צוות היגוי

יו"ר: פרופ' אבי גוטליב, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה ובי"ס פורטר ללימודי
הסביבה, אוניברסיטת תל אביב

עו"ד אילסר חנוך - אחראי תחום אנרגיה, "אדם טבע ודין"
ביגר איל - מנהל יוזמת האנרגיה הטובה
דר' דולב שחר - מרכז השל לחשיבה ומנהיגות סביבתית
לבציון נדן - נגה - יועצת כלכלית, מרכז הש"ל לחשיבה ומנהיגות סביבתית
רונן אורלי - סמנכ"ל מרכז הש"ל לחשיבה ומנהיגות סביבתית, והחוג לגיאוגרפיה, אוניברסיטת תל
אביב

התחממות גלובלית והעיר: אתגרים והזדמנויות

פרופ' אבי גוטליב, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה ובי"ס פורטר ללימודי הסביבה,
אוניברסיטת תל אביב

מבוא

משבר האקלים כבר כאן. כך עולה מהדוחות לשנת 2007 של ה-IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), צוות מדענים מרחבי העולם העוקב מטעם האומות המאוחדות אחר נתוני האקלים והשלכותיו. מגמת ההתחממות הגלובלית מתעצמת ובחלקה בלתי נמנעת. בהתאם גם מתעצמות ההשלכות הכלכליות, החברתיות והסביבתיות של שינויי האקלים, וגוברת הוודאות המדעית בנוגע לקשר שבין מגמת ההתחממות ואסונות טבע, כגון סופות, הצפות ובצורות. גם הסיכום העולמי לשנת 2007 של ה-Worldwatch Institute, מצוותי החשיבה הבכירים בתחום הסביבתי, מצביע על מגמות מדאיגות.²

התחממות כדור הארץ היא אחד האתגרים המרכזיים של המאה ה-21. היום, לאחר שנים של היערכות כושלת ואף התעלמות, יסכימו לכך גם מרבית התאגידים התעשייתיים האחראים לחלק נכבד מפליטות גזי החממה ומרבית קובעי המדיניות שאפשרו זאת עד כה. כמדויק, כעיר וכאזרחים אין לנו יכולים להרשות לעצמנו עוד את המשך המצב הקיים. אם ברצוננו להבטיח לעצמנו ולילדינו עתיד טוב, בריא ומשגשג, עלינו להפחית את פליטות גזי החממה באופן משמעותי ובטווח המידי. השינויים שצריכים להיערך באורחות חיינו ידועים, והאמצעים הטכנולוגיים וכלי המדיניות להחלתם זמינים ברובם. עלינו ליישם, ויפה שעה אחת קודם.³

ערי העולם עומדות היום בחזית המאבק למניעת שינויי האקלים, ולא בכדי: מרבית אוכלוסיית העולם מתגוררת ביישובים עירוניים, לא כל שכן בישראל. העיר היא יצרנית ראשונה במעלה של גזי חממה אף שהשטח העירוני מהווה רק 0.4% משטח כדור הארץ.⁴ העיר נפגעת מכך כלכלית, ותושביה חשופים לסיכונים בריאותיים ואחרים.

נייר העמדה נועד לשרטט את הרקע המדעי לקביעות האלה, לסקור את היוזמות להפחתת הפליטות הננקטות בערים ובהתארגנויות של ערים ברחבי העולם ולעמוד על ניצני ההתייחסות לבעיית הפליטות בישראל. **ברצוננו להעלות לסדר היום העירוני בישראל את הצורך לייצר מענה הולם למשבר האקלימי על השלכותיו הסביבתיות, הכלכליות והחברתיות.** נתאר ונמחיש, אם רק על קצה המזלג, את העקרונות האסטרטגיים ואת צעדי המדיניות העירונית להתמודדות אפקטיבית, כלכלית ומקיימת (Sustainable) עם אתגר היסטורי כביר זה.

התחממות כדור הארץ היא איום של ממש אך גם הזדמנות של ממש, במישור הגלובלי, הלאומי, העירוני והאישי. בידי הרשויות המקומיות בישראל הכלים לנצל את המשבר למינוף העיר ולהיטיב עם תושביהן. אנו בטוחים שימצו הזדמנות זו.

רקע

השנה (2007) מתפרסם קובץ דוחות ההערכה הרביעית של ארגון ה-IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) ה-5, 1,200 הכותבים ו-2,500 המעריכים הנפיקו נתונים והצביעו על מגמות ללא תקדים בחומרתם, הגם שהמסקנות רוככו משיקולים פוליטיים. הדוחות מחזקים את החששות שניכרו כבר בדיווחי ה-IPCC הקודמים מ-1990, מ-1995 ומ-2001. הם מצביעים על מגמה מואצת של התחממות, לצד חלון הזדמנויות צר לשינוי המגמות. הדוח קובע בנחרצות כי עדיין יש מספיק משאבים כלכליים, זמן ואמצעים טכנולוגיים לשינוי המצב. מה שנדרש הוא רצון פוליטי וציבורי ליישום הידע והאמצעים הקיימים, והכוונה פוליטית להטמעתם.

הצעדים הנדרשים נוגעים לרמה הבינלאומית וגם לרמה הלאומית, אך בראש ובראשונה למישור העירוני-מקומי. כבר היום נושאות הרשויות העירוניות בעולם את דגל הפחתת הפליטות, תוך הובלת מדיניות עירונית מקיימת (Sustainable) בתחומים מגוונים: נקיטת צעדים לצמצום זיהום האוויר בעיר, קידום ועידוד בנייה משמרת אנרגיה, פיתוח תחבורה ציבורית וצמצום תנועת רכבים פרטיים במרכזי הערים, עידוד יוזמות מקומיות לייצור אנרגיה נקייה, טיפול מתקדם בפסולת וצמצום פליטות מתאן ופיתוח שטחים ירוקים. בארצות הברית קיבלו על עצמן באופן וולונטרי 200 ערים את עקרונות אמנת קיוטו למרות סירובו של הממשל האמריקני לאשרר את האמנה. ערים, ביניהן המרכזים המטרופולינים הגדולים בעולם, מובילות סדרה של יוזמות ופעולות לקידום מדיניות ועשייה מקומית להתמודדות עם משבר האקלים, ומייצרות מודלים מוצלחים לחיקוי ולאימוץ.

ההיערכות למשבר האקלימי בישראל עדיין מצומצמת ביותר, הן ברמה הלאומית והן ברמה המקומית. אף שממשלת ישראל אימצה את עקרונות ועידת יוהנסבורג כבר בשנת 2003 והצהירה שהיא תקדם מדיניות של פיתוח בר קיימא, העשייה נותרה שולית והממשלה אף מקדמת יוזמות העומדות בסתירה מוחלטת לעקרונות פיתוח בר קיימא. השלטון המקומי בישראל עסוק בעיקר בבעיות היום הדוחקות. פיתוח (כלכלי) בדרך כלל מתקבל בברכה כמנוף לקידום ולחוסן עירוני, בלי להביא בחשבון את מלוא מחירו החברתי והסביבתי.

במקביל, מתמודדות הרשויות בישראל עם עלויות גדלות בשמירה על הסביבה ובטיפול במפגעים סביבתיים ובריאותיים בשטחן: פסולת ושפכים, ניקיון שטחי ציבור, פיקוח ואכיפה של חוקים ותקנות סביבתיים, טיפוח חזות העיר והטבע המקומי. ראשי הרשויות נתונים לדרישה גוברת מצד התושבים לספק להם איכות חיים, בצד קושי הולך וגדל לעשות זאת. הם מוצאים את עצמם בין לחצים ואילוצים כלכליים הדורשים מענה מיידי לבין שיקולים סביבתיים וחברתיים לטווח הארוך, ובכלל זה אחריותם לרווחת הדורות הבאים.

האתגרים האלה מעמידים את הרשויות המקומיות בדילמות קשות, בין עשייה לאי עשייה, בין פיתוח כלכלי מואץ ובלתי מושכל לפיתוח בר קיימא, בין שיתוף הציבור בקבלת החלטות ויישומן לבין הדרתו מהעשייה ביישוב, בין הטלת האחריות על השלטון המרכזי לבין נטילת האחריות וחתירה לשינוי יחסי השלטון המקומי והמרכזי.

מול הדילמות האלה בוחרות יותר ויותר רשויות מקומיות בישראל כבר היום לקדם אסטרטגיות לפיתוח מקיים, תוך הכרה גוברת שאיכות חיי התושבים תלויה גם ואולי בעיקר באיכות הסביבה האורבנית.

המשבר הסביבתי בכלל ושינויי האקלים בפרט הם תוצר של אורח החיים המודרני – כיצד אנו מתנניעים, מייצרים, צורכים ובונים – ושל סדרי העדיפויות הפוליטיים, הכלכליים והציבוריים המנחים אותנו. במישור הלאומי והגלובלי סדרי עדיפויות שגויים פוגעים ביכולתנו לשמר משאבי טבע חיוניים וסביבת חיים נקייה ובריאה. במישור העירוני-מקומי המשבר בא לידי ביטוי, לעתים מיידי, בירידה באיכות המשאבים והשירותים הסביבתיים: זיהום אוויר, צמצום השטחים הפתוחים, ירידה באיכות המים, זיהום הים והנחלים.

המלצות מרכזיות

אנו ממליצים כי הרשויות המקומיות בישראל יגבשו לאלתר מענה מקומי להשלכות של משבר האקלים בהתאם לעקרונות ולקווי פעולה מקיימים של התנהלות היישוב ופיתוח עירוני. עיקרי ההמלצות, כולן לטווח הפעולה המיידי:

- גיבוש תוכנית אסטרטגית עירונית, על בסיס חמשת העקרונות של ICLEI (ראה להלן) לצמצום זיהום האוויר ולהפחתת פליטות גזי חממה.
- אימוץ יעדים לחיסכון באנרגיה ולצמצום ניכר של פליטות הפחמן עד שנת 2020.⁶
- הקמת רשות מטרופוליטנית לתכנון תחבורה בהשתתפות נציגי העיריות, משרד התחבורה והחברות הממשלתיות: נתיבי אילון, נת"ע, רכבת ישראל. הרשות תכין תוכנית אב תחבורתית ברמה העירונית, המטרופוליטנית והארצית, אשר תפנים עקרונות מקיימים בתחום התכנון התחבורתי – כולל התחבורה הציבורית ומערכות הסעת המונים, תשתיות הכבישים וויסות תנועת כלי רכב בעיר.
- הכנת תוכניות מתאר מחוזיות המעדכנות את התכנון התחבורתי הכולל לטווח ארוך וכוללות תקני חניה למרכז העיר, חניוני חנה וסע ושילוב עם מערכת הסעת המונים.

ברוח זו אנו ממליצים לממשלת ישראל:

- להשתתף במימון תוכניות אסטרטגיות לחיסכון באנרגיה ולצמצום פליטות ברמה העירונית
 - לעודד ולתמוך במיזמים מקומיים לאנרגיה ובטכנולוגיות ירוקות.
 - לפתח תשתיות לתחבורה ציבורית ולתחבורה נקייה ובלתי ממונעת בערים.
 - לייצר מערכת תמריצים ותמיכות לבנייה ירוקה.

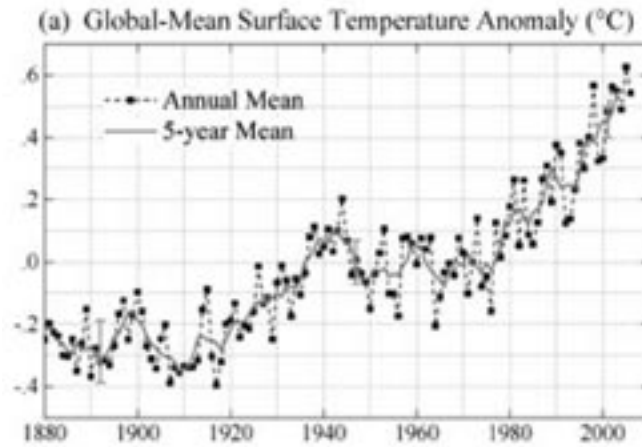
התחממות גלובלית

א. תמונת מצב עולמית

כאמור, דוחות ה- IPCC לשנת 2007 מציינים תמונה מטרידה:⁷

- ריכוזי הפחמן הדו חמצני והמתאן באטמוספירה חורגים במובהק מהריכוזים הטבעיים ב-650 אלף השנים האחרונות. מאז תחילת המהפכה התעשייתית, עלתה טמפרטורת השטח בעקביות (תרשים 1). במקביל הוגברה פליטת גזי החממה. 11 מבין 12 השנים האחרונות היו החמות ביותר מתחילת המעקב העולמי ב-1850.

תרשים 1. שינויי טמפרטורת שטח, 1880-2000 (ממוצע עולמי)⁸



- במקביל, גוברות ההשלכות המטאורולוגיות של שינויי האקלים. תכיפות סופות ההוריקן ועוצמתן נמצאות בעלייה מתמדת בשלושים השנים האחרונות, במתאם לעלייה בטמפרטורת מי הים. בין 1900 ל-2005 חל גידול בסערות עם ממטרים עזים, בעיקר באזורים המזרחיים של אמריקה, צפון אירופה וצפון ומרכז אסיה. אזורי הים התיכון, הסהל, דרום אפריקה ודרום אסיה, לעומת זאת, הפכו חמים, צחיחים ויבשים יותר, תוך ירידה דרמטית בכמות מי השתייה. מאז 1970 הפכו הבערות לארוכות וקשות יותר וטווח השפעתן התרחב גם לאזורים סוב-טרופיים ואף טרופיים.
- מאז 1961 ספגו הימים והאוקיינוסים 80% מההתחממות. כתוצאה מכך הם התפשטו והמפלס עלה (לוח 1). החלק הצפוני של כדור הארץ איבד 7% משטח הקרחונים המרבי, ושטח קרח ושלג העד בפסגות ההרים הצטמצם באופן משמעותי בכל רחבי העולם. תמונות לוויין של אנטרקטיקה מגלות צמצום של כ-20% של שטח הקרח הימי בקיץ.
- המסת הקרח בגרינלנד ובקוטב הצפוני תורמת לעלייה העכשווית בגובה פני הים.

לוח 1. שינויי טמפרטורת שטח ועליית מפלס הים: תחזיות עד סוף המאה ה-21 (תסריטים שונים)

Projected Globally Averaged Surface Warming and Sea-Level Rise at the End of the 21st Century

Case	Temperature Change F at 2090 relative to ^o) (1980-1999)		Sea-Level Rise inches at 2090-2099 relative to) (1980-1999)
	Best Estimate	Likely Range	Model-based range excluding future rapid dynamical changes in ice flow
Constant Year 2000 concentrations	1.1	1.6 – 0.5	NA
B1 scenario	3.2	5.2 – 2.0	15.0 - 7.1
A1T scenario	4.3	6.8 – 2.5	17.7 - 7.9
B2 scenario	4.3	6.8 – 2.5	16.9 - 7.9
A1B scenario	5.0	7.9 – 3.1	18.9 - 8.3
A2 scenario	6.1	9.7 – 3.6	20.1 - 9.1
A1F1 scenario	7.2	11.5 - 4.3	23.2 - 10.2

Key: Relative temperature change in °C is equal to °F divided by 1.8. One inch is equal to 2.54 cm. For example, The B2 Scenario has a best estimate temperature change of 2.4°C and a sea-level rise of 20 to 43 cm by 2090-2099

תחזיות ה-IPCC מבוססות על שישה תרחישים של התפתחות היקף הפליטות הגלובליות, והצלבתם עם נתונים מורכבים ורבים במסגרת סימולציות אקלימיות ממוחשבות. התסריט הראשון והלא ריאלי (Constant) מניח יציבות בפליטות החל בשנת 2000, שכבר הופרה. גם תסריט 1B מנבא עליית טמפרטורה נמוכה יחסית. הוא מניח שאוכלוסיית העולם תגיע לשיאה באמצע המאה, תוך מעבר מואץ לכלכלת ידע ושירותים לצד מעבר לאנרגיה נקייה ויעילה. התסריט הקיצוני, עם עליית טמפרטורה הגבוהה ביותר (A1F1), משית את התחזית על מגמות דמוגרפיות דומות, אך תוך צמיחה כלכלית מואצת ומבוססת על ייצור ועל צריכה מוגברים הממשיכים להישען על משאבי אנרגיה פוסיליים, בדומה למצב היום. תחזיות עליית הטמפרטורה הגלובלית נעות בהתאם, מעלייה מזערית של 1.1 מעלות צלסיוס עד לסוף המאה ועד עלייה של 11.5 מעלות. ההתחממות תהיה חמורה ביותר מעל היבשות ופחותה מעל האוקיינוסים. עד אמצע המאה יעלה מפלס פני הים ב-18-59 סנטימטר בממוצע, והמשך המסת הקרחונים תתרום עלייה נוספת של כ-15 סנטימטר.

גם אם נפעל היום להפחתת פליטות ממכוניות, מתחנות כוח, ממפעלי תעשייה, משימושי קרקע וממקורות אחרים, אנו צפויים לעלייה מסוימת בטמפרטורה עקב פליטות העבר. אולם אם לא ננקוט בכל פעולה לצמצום הפליטות, שיעור הפליטות וקצב ההתחממות יכפילו את עצמם במהלך המאה ה-21 בהשוואה לשנת 2000.

תמורות פחות מובנות אך לא פחות חמורות צפויות עקב הפרת האיזון של מערכות אקולוגיות בגין ההתחממות וגרורותיה, ובהן אי יציבות וניתוק של מדפי הקרח בקטבים ובגרינלנד, העלולים להביא

לעליית מפלס מי הים ב-7 מטר (!), השתחררות של כמויות עצומות של מתאן – גם הוא גז חממה רב עוצמה – עקב הפשרת ערבות הקרח בסיביר והתחממות האוקיינוסים ועוד. תהליכים אלה עלולים להביא לעלייה נוספת בטמפרטורה בטווח 1-3 מעלות.

החריגות המתוארות בטמפרטורה הגלובלית, בתופעות מזג אוויר, במאזן הקרח וההפשרה ובמפלס הימים תתרחשנה כבר בדורנו, אולם יהיו אלה הדורות הבאים שישאו בעיקר התוצאות.

ב. תמונת מצב ישראלית

גם בישראל נרשמו בעשור האחרון אירועים אקלימיים חריגים בהשוואה לרישומי מדידות האקלים מאז תחילתם במאה ה-19, ביניהם:⁹

- 1998: הקיץ החם ביותר
 - 2000: השלג הכבד ביותר בנגב
 - 2000: חודש יולי החם ביותר (בירושלים עד 41°)
 - בארבע השנים האחרונות עלתה ההסתברות לימים חמים מאוד (מעל 35° בירושלים פי שלושה
 - בשנים 2004-2006: חודש מרץ יבש, עד כדי 10% מהממוצע הרב שנתי
 - במהלך אפריל 2006 נרשמו טמפרטורות שיא יומיות (עד 33° באזור החוף). בסוף החודש התהפכה המגמה וירדו גשמים בעוצמות גבוהות (50-80 מילימטר ליממה באזור החוף)
- בעוד שנתונים אנקדוטיים אלה אינם בבחינת ראיות מדעיות, יש חוקרים הסבורים כי כבר ניתן לזהות בישראל מגמה של שינוי אקלים החורגת מאירועים קיצוניים בודדים.¹⁰ הדבר בא לידי ביטוי בירידה בכמות המשקעים בצפון, בשינויים בעיתוי ירידת הגשמים, בירידה במספר ימי הגשם, בעלייה במספר סופות הגשם וכן במספר הימים שהטמפרטורות בהם גבוהות בקיץ. **ההשלכות** כוללות:¹¹
1. צמצום המשקעים: הנגב יהפוך צחיח יותר, דבר שיחייב העברה מסיבית של מים מהצפון. תיגרם פגיעה קשה במערכות האקולוגיות בדרום ובשל כך בתיירות באזור. היות ובישראל עובר גבול בין אקלים מדברי לממוזג, כל שינוי אקלימי עם ירידה בכמויות המשקעים עלול לגרום לתזוזתו של הגבול ולהפיכת שטחים פוריים לשטחי מדבר.
 2. פגיעה בחקלאות: צמצום הגשמים, שיטפונות, הקדמה של עונות הפריחה והתקצרותן, שינוי במחזורי הגדילה של החרקים המועילים והמזיקים – כל אלו יכולים לפגוע בתנובה החקלאית ולצמצם את האזורים הראויים לעיבוד.
 3. שיטפונות: עליית הטמפרטורה גורמת לאיבוד מוגבר של מי הים ולכן לגשמים עזים יותר. תוספת המים לא מספיקה לחלחל למי התהום והם ניגרים כמי שיטפונות. דווקא התגברות הגשמים תוביל לירידה בכמות המים הזמינים ובאיכותם. הגשמים העזים גם יגרמו לסחף קרקע ולפגיעה נוספת בחקלאות.
 4. ימים חמים: הסיכוי ליום "חם מאד" בקיץ הישראלי עלה ב-300%. יש לזכור שגלי החום האחרונים באירופה עלו בחייהם של אלפי בני אדם.
 5. שחיקת חופים: עליית פני הים וריבוי אירועי מזג אוויר קיצוני יגרמו לשחיקה בחופי ישראל, הן לאורך הים התיכון והן בים האדום. צמצום החופים, פגיעה בתשתיות¹² ופגיעה באיכות החיים

של אזרחי ישראל הם תוצאה בלתי נמנעת. עלות הנזקים מוערכת ב-1.6 מיליארד דולר, חלקה בגין הפגיעה בענף התיירות.

העיר ומשבר האקלים

א. יוזמות עירוניות בעולם: שימור אנרגיה וצמצום פליטות

קמפיין ערים לשינויי האקלים¹³ – מיזם של ארגון ICLEI הבינלאומי הקורא לערים לפעול לצמצום פליטות בחמישה שלבים (ראה להלן). הפחתת הפליטות מתבצעת באמצעות שינוי והטמעת מדיניות עירונית בנושאי האקלים, תוך שילוב כלים ואמצעים מעשיים.

יוזמת האקלים של ביל קלינטון¹⁴ – היוזמה הושקה באוגוסט 2006 כפרי של שיתוף פעולה בין קרן קלינטון לבין קבוצת מנהיגות האקלים של הערים הגדולות בנשיאותו של קן ליווינגסטון, ראש עיריית לונדון. השותפות שמה לעצמה למטרה להפחית את פליטת גזי החממה ולייעל את השימוש באנרגיה באמצעות מתן סיוע ותמיכה לביצוע תהליכים מתאימים בערים הגדולות, ובאמצעות הקמת מנגנון עולמי לרכישת אנרגיה ומוצרי אנרגיה. במעמד החתימה הצטרפו ליוזמה כ-20 ערים, ביניהן ערים גדולות בארה"ב (ניו יורק, לוס אנג'לס, שיקגו), באירופה (לונדון, פריז, מדריד) ובמזרח התיכון (קהיר, איסטנבול, דוחה).

יוזמת ערים "קרירות" (Cool Cities) – פרויקט משותף של הסיירה קלאב (Sierra Club¹⁵) וראשי ערים בארצות הברית, אשר החלה ב-2005 בקריאה לערי ארצות הברית לחתום על אמנה לאימוץ יעדי קיוטו ברמה העירונית.¹⁶ היום חתומים על האמנה למעלה ממאתיים ראשי ערים בארצות הברית, המייצגים 32 מיליון תושבים. היוזמה מקדמת מודעות, ומחויבות של ראשי הערים ומציעה מידע והכוונה ליוזמות ולטכנולוגיות לאנרגיה חלופית, במטרה להפחית את שיעור הפליטות העירוניות לרמה של 1990 עד שנת 2020.

יוזמת ערי "אפס פליטות" (¹⁷Zero carbon) של איגוד המועצות הבריטיות לתרבות (British Councils) ברחבי העולם, המתמקדת בקידום המודעות והידע על צמצום פליטות גזי חממה בקרב ערים ברחבי העולם.

ב. יוזמות בישראל לשימור אנרגיה ולצמצום פליטות ברמת הרשות המקומית

בישראל ההיערכות העירונית, כמו גם הממשלתית, אל מול משבר האקלים עדיין בחיתוליה. עם זאת, ניתן כבר עתה לזהות מספר יוזמות שנראות מבטיחות. אם יוזמות אלה יזכו בהקצאה תקציבית ובמינוף פוליטי ראוי, אפשר להעריך שהן יתרמו תרומה של ממש לקידום היעד של הפחתת פליטות לרמות של 1990 עד 2020 גם בערי ישראל.

עצמאות אנרגטית בדרום – הרשויות המקומיות באזור אילת וחבל אילות זיהו כי הריחוק מהמרכז, שלרוב נחשב כחסרון (לדוגמה: עלויות ניכרות בהובלת אנרגיה) ניתן למינוף על ידי הפיכתו ליתרון דווקא בשל שינויי האקלים: העלויות הגבוהות מעודדות ייצור אנרגיה מקומי ממקורות מתחדשים, השטחים הצחיחים והריקים זמינים לניצול משאבי רוח ושמשי ותנאי האקלים הקיצוניים מעודדים בנייה שמצמצמת את האנרגיה בחימום ובקירור.

כדי לנצל יתרונות אלה תומכות הרשויות ביחידה סביבתית המעסיקה מומחה אנרגיה. היחידה

מובילה את הפעילות אזורית בנושא.¹⁸ הרשויות מתכוונות להכריז על יעד של עצמאות אנרגטית המבוססת על אנרגיה מתחדשת ועל שימור אנרגיה.¹⁹

יוזמת פורום ה-15 לקידום חסכון באנרגיה והפחתת זיהום אוויר – בכוונתנו של הפורום לפעול לצירוף הערים החברות בו ליוזמת הערים הגדולות בעולם להפחתת זיהום האוויר. בימים אלה החל הפורום בגיבוש אמנה המותאמת לערים בישראל, שאליה תוכלנה ערים נוספות להצטרף. המטרה היא לקדם תוכניות למניעת/צמצום זיהום האוויר ולהעלות את המודעות לנושא.²⁰

הכוונה למוצרים חוסכי אנרגיה ולמוצרי אנרגיה נקייה – החברה למשק וכלכלה והמשרד להגנת הסביבה החלו לפעול, הן בשיתוף והן באופן עצמאי, לקידום רכש מוצרים ודלקים "ירוקים". החברה למשק וכלכלה, למשל, פרסמה באחרונה מכרז להתייעלות בצריכת אנרגיה בתאורת רחובות. בימים אלה מתפרסם קול קורא לרשויות מקומיות של המשרד להגנת הסביבה לצמצום זיהום אוויר ולחסכון אנרגטי בתאורת חוץ.

אסטרטגיות עירוניות להפחתת פליטות ולקידום אנרגיה נקייה

הפחתת שיעור הפליטות ברשות מקומית מתחילה בחשיבה אסטרטגית המגדירה את חזון העיר ואת מדיניותה מול אתגרי הפיתוח לשנים הבאות, וקובעת מטרות ויעדים ברורים תוך ציון טווחי זמן להשגתם. האסטרטגיה מהווה חלק בלתי נפרד מתהליך קבלת ההחלטות ברשות, בהווה ובעתיד, וקשורה קשר הדוק למדיניות תכנון ארוכת טווח של שימושי קרקע, תחבורה, תעשייה ועסקים. נקודות אלה הודגשו כבר בניירות העמדה הקודמים לכנסי השלטון המקומי.²¹

העיר סטוקהולם שבשוודיה קיבלה החלטה אסטרטגית להגדיר את עצמה כעיר ללא אנרגיה פוסילית עד שנת 2050,²² ואימצה "תוכנית פעולה להפחתת גזי החממה" התורמת להשגת יעדים סביבתיים נוספים של העיר. התוכנית כוללת מגוון של פעולות ליצירת מערכת תחבורה סביבתית יותר (כגון מעבר לאוטובוסים חשמליים, הפחתת מהירות הנהיגה המותרת והכנסת דלקים נקיים), וכן מעבר לשימוש באנרגיה ירוקה (רכש ירוק בעיר, חיסכון בצריכת החשמל העירונית).

קביעת האסטרטגיה המקומית היא תהליך מתמשך. האסטרטגיה העירונית עשויה להקדים את עיצוב האסטרטגיה הלאומית לפיתוח בר קיימא או להיות אחד מתוצריה. בכל מקרה, האסטרטגיה המקומית נגזרת מהיעדים הלאומיים שנקבעו על ידי השלטון המרכזי, תוך הערכה, מיפוי והבאה בחשבון של הקשיים, הצרכים והמגבלות הספציפיים של הרשות בכל התחומים: הסביבתי (למשל רמת זיהום האוויר), חברתי (למשל שיעור האבטלה) והכלכלי (למשל הכנסות הרשות מעסקים). מתוך האסטרטגיה המקומית נגזרות תוכניות הפעולה הרב שנתיות ליישומה, בהתאם להזדמנויות ולפוטנציאל הטמון בסביבת הרשות ובהתייחס למכלול תחומי החיים.

חשוב כי בבסיס החשיבה היישומית הזאת תהיה ההבנה כי ל"שירותי הטבע" ול"חוסן הטבע", דהיינו למשאבים הנחוצים לפעילות כלכלית ולהטמעת הפסולת והזיהום הנוצרים בעקבותיה, יש מחיר. ראייה כוללת מאפשרת שימוש מושכל יותר במשאבי הטבע, וניתוח נכון יותר של התועלות הנלוות לפיתוח מוטה צרכים מיידיים מול המחיר האמיתי שהוא גובה.

אף שלמרבית המשאבים הטבעיים עדיין אין תגי מחיר, משבר האקלים הביא להתפתחות שוק פחמן שבו ניתן לסחור בצמצום פליטות. ערים רבות משתמשות בחישובי טביעת פחמן²³ כדי לצמצם את התרומה העירונית של גזי חממה. עיריית ניו יורק למשל אחראית רק ל-1% מסך טביעת הפחמן של ארצות הברית, וטביעת הפחמן שלה קטנה בשליש ממוצע ערי ארצות הברית. הדבר נובע מצפיפות העיר, מעירוב שימושים וממערכת תחבורה ציבורית מצוינת המאפשרת להתנייד בעיר ללא שימוש ברכב הפרטי.²⁴

ניתוח יוזמות שונות בניו יורק, בקוריטיבה שבברזיל, בהנובר שבגרמניה ובעוד ערים רבות בעולם, מעיד שתכנון העיר קריטי להקטנת טביעת הפחמן. לכאורה, מגמת פיתוח של פריסה מרחבית מקדמת את היעדים הכלכליים והחברתיים של הרשות: היא מגדילה את הכנסותיה, יוצרת מקומות עבודה וכד'. בפועל, יש לכך עלויות כלכליות, סביבתיות וחברתיות גבוהות שלעתים אינן מופנמות בקבלת ההחלטות. מבחינה כלכלית, מגדיל הביזור הגיאוגרפי את עלויות הבנייה, תחזוקת התשתיות (ביוב, מים, חשמל, כבישים) והשירותים העירוניים (איסוף פסולת, הסעות למוסדות חינוך). הוא גם מגביר את התלות ברכב הפרטי ובכך את הביקוש לתוספת כבישים ומקומות חניה על חשבון מערכת הסעה המונית יעילה. מבחינה סביבתית, פיתוח מהסוג הזה פוגע בשטחים הציבוריים הפתוחים ובריאות הירוקות ומגדיל את זיהום האוויר מתחבורה, תוך פגיעה באיכות החיים ובבריאות התושבים. מבחינה חברתית, התהליך מוביל לעתים לניוון מרכזי הערים ולבריחת אוכלוסיות חזקות מהשכונות הוותיקות לערי לוויין ולפרברים.

עקרונות מנחים לאסטרטגיה עירונית

יוזמת הערים לשימור אקלים יחד עם ארגון ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives) מציגה חמישה שלבים לתוכנית עירונית לשינויי האקלים:

1. **ניהול מצאי בסיסי ותחזית של פליטות גזי חממה** – בהתבסס על נתוני צריכת אנרגיה וייצור פסולת עירוניים, העיר מחשבת את מצאי פליטות גזי החממה עבור שנת מוצא (לדוגמה 2006) ועבור שנת יעד (לדוגמה 2020). המצאי והתחזית מהווים אמת מידה למדידת התקדמות העיר בנושא הפחתת גזי החממה.
2. **אימוץ יעד של הפחתת פליטות לשנת היעד** – העיר מחליטה על יעד עצמי של הפחתת פליטות. יעד זה מקדם קבלה של החלטות פוליטיות, ובה בעת יוצר מסגרת עבודה להטמעת הכלים והאמצעים להפחתת הפליטות. הכלים עצמם מותאמים לתוצאות המצאי:

החלטה אסטרטגית להפחית את פליטות גזי החממה בעיר ולו, וושינגטון, הובילה לתוכנית לצמצם, באמצעים שונים, את השימוש ברכבים פרטיים במקומות העבודה, אשר התגלה כאחד הגורמים המזהמים המשמעותיים ביותר.²⁵ לעומת זאת באדלייד, אוסטרליה, רשת הרמזורים זוהתה כצורכת אנרגיה משמעותית.²⁶

3. **פיתוח תוכנית פעולה מקומית** – העיר מפתחת תוכנית פעולה מקומית בתהליך הכולל שיתוף נציגי ציבור ובעלי עניין. התוכנית קובעת את המדיניות ואת האמצעים שיינקטו על ידי השלטון המקומי להפחתת הפליטה של גזי חממה עד להגעה ליעד הפליטות שנקבע. התוכניות כוללות

לו"ז, תיאור המנגנון המממן וקביעת אחריות העובדים הרלוונטיים והמחלקות השונות, והתייחסות לנושא החינוך ולהעלאת מודעות ציבורית.

4. **הטמעת מדיניות ואמצעים** - העיר מטמיעה את המדיניות והאמצעים שפורטו בתוכנית הפעולה.

5. **ניטור, בקרה ומעקב אחרי תוצאות** - ניטור ובקרה של הפעולות הינו תהליך ארוך טווח, העוקב אחר יישום הכלים ויעילותם ומשווה את מגמות הפליטה ליעדים שנקבעו. המשוב מאפשר שיפור האמצעים הקיימים ושילוב אמצעים חדשים לאורך זמן.

הצלחת התוכנית תלויה ביכולתה לייצר מודעות ומחויבות רחבים יחד עם פיתוח כלים ומנגנונים יעילים ומשמעותיים. התכנון והיישום מתבצעים בשיתוף כלל בעלי העניין: מקבלי החלטות והמינהל ברשות, התעשייה והמגזר העסקי המקומי והתושבים והארגונים האזרחיים הפועלים ברשות המקומית. הצלחת התוכנית תלויה בשיתוף בעלי העניין ברשות המקומית ובשלטון המרכזי בתהליך עיצוב המדיניות, קביעת היעדים ובחירת הכלים.²⁷ עבודה רוחבית בין משרדית, בין מחלקתית ולעתים בין רשויות מקומיות סמוכות הכרחית להבטחת היישום. השקעה בהדרכה ובחינוך במקביל ליישום כלים כלכליים ואחרים חיונית להעלאת המודעות ולשינוי ההתנהגות הנדרש ולהבלטת תועלות התוכנית ומתן מענה להתנגדויות.

מחזון לעשייה: כלים להפחתת פליטות פחמן

נדרשת יצירתיות בשילוב של תקינה ומגוון רחב של כלים להשגת היעדים שנקבעו. המדיניות צריכה לשדר מסר לכל בעלי העניין כי לרשות המקומית יש אסטרטגיה, מדיניות ומטרות מוגדרות ושכל פעילות הרשות מכווננת להשגתן.

להמחשת מרחב האפשרויות של כלים כלכליים ותכנוניים כחלק מאסטרטגיה לחיסכון באנרגיה ולהפחתת הפחמן ברשויות המקומיות נציג את מקצת האמצעים שאומצו בערים שונות בעולם.²⁸ חשוב לזכור כי האפקטיביות של כלים אלה מותנית בשילובם הנאות במסגרת כוללת של מדיניות שאותה יש להתאים בכל רשות ורשות.

אנרגיה ובינוי (צריכת אנרגיה במקורות נייחים היא הגורם השני לפליטות עירוניות של גזי חממה)

- ביצוע סקר לבדיקת פוטנציאל התייעלות אנרגטית במבני ציבור ובמוסדות העירייה וכן בתאורת רחוב.
- פרויקטים של הדגמה של חיסכון באנרגיה (מבנים ירוקים) במוסדות ציבור ובמוסדות מסחריים המבקשים לשפר את תדמיתם.
- יידוע ועידוד הציבור לייעול השימוש בחשמל בבתים ובעסקים.
- חיסכון מידי באנרגיה במוסדות ציבור באמצעות מעבר לשימוש במערכות חוסכות אנרגיה וחינוך להתנהגות יעילה.²⁹
- בידוד קירות בבניינים ובמוסדות.
- קירור וחימום באמצעים חלופיים.
- קביעת תקנים לתאורת רחוב, מעבר לתאורה סולארית, סנסורים לכיבוי אוטומטי, מרחק בין פנסים תאורת LED.

- שילוב אנרגיה מתחדשת בפרויקטים המתוכננים של הרשות.
- עידוד תעשייה מקומית להפחתת פליטות גזי חממה ושימוש באנרגיה נקייה באמצעות תמריצים כלכליים, תדמיתיים או מסחריים (למשל העדפה במכרזים של הרשות).
- חיוב בתקן בנייה ירוקה למבני ציבור ובדירוג אנרגטי לכל בנייה חדשה.
- רישום ופרסום חברות העוסקות בהתייעלות אנרגטית שמוצריהן ושירותיהן מטיבות עם הכלל.

חינוך והסברה

- עידוד הליכה ברגל / נסיעה באופניים, תמיכה ב"יום ללא מכוניות" ובהפנינג תחבורה חלופית.
- עידוד וחינוך למיחזור נייר ופלסטיק. הדגמות לקומפוסטציה.
- עידוד חיסכון בחשמל.
- תחרות בית הספר הירוק.
- מערכי שיעור לתלמידים, על ידי מחנכות או מורי/מדריכי חוץ.

תחבורה ודלקים (רוב הפליטות העירוניות של גזי החממה נובעות מתחבורה)

- עידוד תחבורה ציבורית באמצעות מתן עדיפות, תכנון יעיל של קווים, הקצאת ממשקים יעילים בין אמצעי תחבורה.
- עידוד תחבורה אלטרנטיבית כחלק מאורח חיים בריא (פיתוח תשתיות להליכה ברגל, רכיבה על אופניים).
- עידוד הליכה בטוחה של תלמידים לבתי ספר (במקום נסיעה).
- הפחתת מהירות הנהיגה המותרת בשכונות מגורים.
- הקמת רשת Carpool מקומית (תורנות רכב שנועדה לצמצם את מספר הרכבים על הכביש) ו Carshare (שכירת רכב לפי שעה בפריסה עירונית/אזורית).
- הקמת רשת לשכירה לפי שעות של רכבים חשמליים ואופניים לשימוש תושבים במרכז העיר כולל מקומות מוסדרים לחניה ולנעילה.
- עידוד השימוש ברכבים ובדלקים "נקיים" ומתחדשים הן בתחבורה הציבורית והן בפרטית.
- הטמעת עקרונות תחבורה בת קיימא בפיתוח אזורים חדשים בעיר.
- בדיקות זיהום אוויר תכופות ומחמירות למוניות/אוטובוסים.
- מתן הנחות בארנונה לתושבים ללא רכב פרטי והעלאת הארנונה לתושבים עם מספר כלי רכב פרטיים (ארנונה על תפיסת מקום חניה).
- העלאת מחירי החניה בחניונים בתוך העיר שלא לתושבים. הפסקת בנייה של חניונים חדשים.

שטחים ירוקים

- נטיעת עצים מתוכננת ומכוונת (נטיעה מסיבית של עצים למטרת מחזור פחמן, יירוק היישוב והוספת צל).
- עידוד גינון על גגות (גינון מספק בידוד יעיל, התורם לחסכון באנרגיה).
- עידוד גינות קהילתיות ויירוק שטחים ציבוריים ושטחים פתוחים פרטיים (בבתים משותפים - תחרות הגינה המושקעת וכו').
- אי מתן אישור ליצירת חניונים מתחת לגינות ציבוריות (מצמצם את השטח הירוק ומאלץ צמחיה ללא שורשים עמוקים)

פסולת (מצבורי פסולת מייצרים את גז החממה מתאן שתרומתו להתחממות הגלובלית גדולה פי כמה מזו של CO₂)

- עידוד צרכנות להפחתת פסולת (שווקי קח-תן, איסוף חפצים לנזקקים וכו').
- הפרדת פסולת, פיתוח תשתיות והגברת מודעות לנושא.
- עידוד צמצום השימוש בשקיות פלסטיק במרכולים ובסופרמרקטים ומעבר לשקיות נייר ולתיקי בד רב פעמיים.

נקודות המפתח בכל הדוגמאות וביוזמות עירוניות רבות נוספות הן: (א) הטמעת שיקולי חיסכון באנרגיה, זיהום אוויר ותחבורה יעילה בהליכי התכנון; (ב) בצד אמצעי האכיפה, יצירת תמריצים כלכליים לחיסכון באנרגיה וצמצום פליטות גזי חממה, כגון תשלומים, עמלות, מסים, פיקדונות, מענקים, הלוואות בתנאים מועדפים, סחר בפליטות, סובסידיות; (ג) דרישה לשקיפות במידע על פליטות גזי חממה מכל מקור מגודל מסוים.

סיכום

ישראל יכולה למלא תפקיד משמעותי בהתמודדות עם משבר האקלים כמובילה בפיתוח וביישום של טכנולוגיות לאנרגיה חלופית. גודלה של הארץ, היכולת הטכנולוגית והמדעית ותנאי האקלים הייחודיים, לצד נכונות פוליטית ותמיכה ממשלתית, יכולים להפוך לחלון הזדמנויות לפיתוח מקיים. הרשויות המקומיות יכולות להוות ציר מרכזי ליוזמות ולאסטרטגיות מקומיות לשימור אנרגיה, לצמצום פליטות וזיהום אוויר ולקידום איכות החיים של תושביהן בהווה ובעתיד. לישראל מוניטין בינלאומיים ארוכי שנים בתחומים הרלוונטיים לשינויי אקלים, כגון חיסכון במים, טכנולוגיות להשקיה יעילה (כגון השקיה ממחשבת, טפטוף, טפטוף טמון), גידולים חקלאיים המושקים במים מליחים, טכנולוגיות להשקיה במי קולחים (שפכים מטוהרים), ייעור באזורים צחיחים, מניעת שרפות וניצול אנרגיית שמש ואנרגיות מתחדשות. בכדי לנצל משאבי ידע אלה על הממשלה לעודד מחקר ופיתוח בתחומים הללו, ובמקביל על הרשויות המקומיות לזהות הזדמנויות בתחומן ולתמרץ פעילות מחקרית ועסקית.

"היום קצר והמלאכה מרובה והפועלים עצלים והשכר הרבה ובעל הבית דוחק....."

פרקי אבות

נספח א: דוגמאות מוצלחות (Best Practices)

לונדון – צמצום השימוש ברכב פרטי

בלונדון משנת 2001 החלו בהטלת Congestion Charge לכל רכב פרטי הנכנס למרכז העיר. מס זה שהוטל לצד השקעה משמעותית בתחבורה הציבורית, אפשר הפחתה של 18% בצפיפות התחבורה במרכז העיר. בעקבות ההצלחה החלה בתחילת 2006 גם העיר סטוקהולם שבשוודיה להטיל מס שכזה במטרה להפחית את העומס ב-10%-15%. המס יוטל עד לסוף יולי, ובספטמבר 2006 יצביעו התושבים אם להמשיך להטילו.

יורק, לידס, קולטססטייר והמפשייר, בריטניה - גישה בטוחה לבתי ספר

מסלול בטוח לבית הספר: שיפור עיצוב הרחוב, הגברת הביטחון ברכיבה על אופניים באמצעות קביעת קישורים מקומיים לרשת הלאומית לרכיבה על אופניים ותוכנית חינוכית. התוצאה היא פחות תאונות דרכים, גידול במספר הילדים הרוכבים על אופניים והולכים לבית הספר, והקטנת העומס בכבישים בשעות השיא של סיום יום הלימודים בבתי הספר.

פרויגיה, איטליה - הליכה

קידום הליכה ברגל: פיתוח רשת של שבילים להולכי רגל, סגירת העיר העתיקה לכניסה לרכבים, הגדרת אזורים רבים כמדרחובים ופיתוח שבילי רגל מכניים: מעליות, מדרגות נעות ושבילי הולכי רגל בעיצוב מיוחד.

בולוו, וושינגטון - מדיניות חניה

העדפה לכלי רכב וואנים המסיעים מספר אנשים וביטול חניית חינם לרכבים עם נוסע בודד.

קליפורניה - צמצום נסיעות ברכב פרטי

הקטנת היקף הנסיעות - קיצור שבוע העבודה, פיתוח מערכות טלקומוניקציה; ריכוז שירותים באזור העבודה - אוכל, בנקאות ומעונות יום לילדים; עידוד נסיעה באופניים והליכה ברגל - סבסוד רכישת אופניים, חניה מאובטחת לאופניים, סלילת שבילים, ומתן מענקים; פעילות הסברה - ירידים, תחרויות ומידע חינוכי.

קורוטיבה, ברזיל - פסולת ושטחים פתוחים

"סחר ירוק" - ניסיון לתרום להקטנת רמת האבטלה במקום יחד עם שיפור רמת איכות הסביבה ושיפור התנאים של התושבים בעלי ההכנסה הנמוכה: לשכונות שבהן אין אפשרות להכניס משאיות, תושבים המביאים את שקיות האשפה לנקודת איסוף מחליפים אותן בתמורה לאוכל ולכרטיסי אוטובוס.

במסגרת התוכנית "אשפה אינה רק אשפה" ילדים מחליפים שקיות עם חומרים ממוחזרים במכשירי כתיבה, שוקולדים, צעצועים וכרטיסים להופעות.

פעם בשבוע עוברת משאית שאוספת נייר, קרטונים ופלסטיקים אשר מוינו בבתי. הכסף שנאסף ממכירת החומרים הממוחזרים מושקע בתוכניות חברתיות. חסרי הבית והאלכוהוליסטים מועסקים על ידי העירייה במרכזי הטיפול בפסולת.

התוצאה: כ-70% מהפסולת בעיר ממוחזרת על ידי התושבים, עד כה נוספו 15 אלף מקומות עבודה ועוד 15 אלף צפויים להתווסף ואיכות החיים בעיר משתפרת מדי שנה.

ארה"ב – טיפול בפסולת ברמה העירונית

כ-10% מהאוכלוסייה בארצות הברית נדרשים לשלם בהתאם לכמות האשפה שהם מייצרים כחלק מהתוכנית "Pay as you throw". הגישה היא שילוב בין מחיר קבוע לטיפול באשפה, הנדרש מכל משק בית, בתוספת מסוימת בהתאם למרכיבים שונים ולחריגה מכמות אשפה. בארצות הברית הצליח חוק הפיקדון על בקבוקי שתייה המוטל כחוק במרבית המדינות להוריד את כמות הפסולת. באורגון מדובר על ירידה של 75%-85% בפסולת רחוב רק כשנתיים לאחר העברת החוק. זאת במקביל להגדלת המיחזור. כך בקליפורניה היקף המיחזור הגיע ל-70%. כך גם בישראל, למרות הביקורת על האופן שבו מיושם "חוק הפיקדון", עד סוף דצמבר 2005 נאספו במסגרת חוק הפיקדון כ-1.156 מיליארד מכלי משקה, ולמעלה מ-28 מיליון בקבוקים המהווים כ-80% מהמכלים שנמכרו בחודש זה.

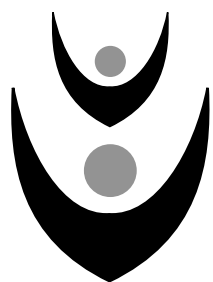
סנטה מוניקה, בקליפורניה – עידוד בנייה ירוקה

- עידוד בנייה: מסלול אישורים מהיר למבנים שקיבלו אישור כבניינים ירוקים, וכן סיוע פיננסי לבניינים שכאלה המגיע ל-20-30 אלף דולר.
- עידוד מידע: הרשות מציעה מערך שלם של יועצים ומידע לצורך חיטון במים, לדוגמה - שליחת יועץ לבדיקת דליפות מים ומערך של סיורים והדרכה בבחירה של צמחים ודרכי השקיה חסכוניים, כולל רשימות של אנשי מקצוע מומלצים אשר מוכשרים לנושא.
- תמריץ כלכלי: החזר כספי של מאה דולר לתושבים שיחליפו את מכונות הכביסה לחסכוניות יותר; החזר כספי מסוים למחליפים או קונים אסלות חוסכות במים; תוספת של סכום מסוים לחשבון המים (Bay saver fee שיורד במידה ומותקנות מערכות חסכמ"ם).

הערות שוליים

- ¹ www.ipcc.ch
- ² WorldWatch Institute. 2007. State of the World 2007: Our Urban Future. New York: Norton
- ³ דוח ה- IPCC האחרון (2007) מקצה חלון הזדמנויות של כשבע שנים להיערכות נאותה, בטרם הפגיעות בנפש והנזקים הכלכליים ייהפכו לבלתי סבירים.
- ⁴ Chafe, Z. Reducing natural disaster risks in cities. Pp. 112-129 in WorldWatch Institute. .ibid
- ⁵ www.ipcc.ch
- ⁶ האיחוד האירופי הגדיר יעד של צמצום בפליטת גזי החממה ב-20% עד שנת 2020: http://ec.europa.eu/environment/climat/future_action.htm
- ⁷ הדוח המלא מכיל שלושה חלקים. שני הכרכים הראשונים פורסמו בפברואר ובמאי 2007, והכרך השלישי עתיד להתפרסם במהלך השנה.
- ⁸ "Climate Change" Graph - Image by NASA
- ⁹ בראור, ד. 2007. גלילאו, כרך פברואר 2007.
- ¹⁰ Alpert, P., et al. 2005. Global dimming or local dimming; effect of urbanization on sunlight availability. Geophysical Research Letters
- ¹¹ [/http://www.zeek.net/704tal](http://www.zeek.net/704tal)
- ¹² לדוגמה, כבישים באזור מפרץ אילת יכוסו במים.
- ¹³ <http://www.iclei.org/index.php?id=800>
- ¹⁴ <http://www.clintonfoundation.org/cf-pgm-cci-home.htm>
- ¹⁵ www.sierraclub.org
- ¹⁶ <http://seattle.gov/mayor/climate>
- ¹⁷ www.britishcouncil.org/zerocarboncity.htm
- ¹⁸ הכוללת גם צעדים להפיכת האזור למוקד למחקר ולפיתוח בתחום, למשל שינויים בצווי הארנונה המקנים הנחה למפעלי מחקר או ייצור בתחום.
- ¹⁹ ביוני 2007 אורגן כנס בינלאומי ראשון בנושא "אנרגיה ירוקה" באילת.
- ²⁰ פורום ה-15 גם מוביל יוזמה ל"ירוק גגות העיר" לקידום בנייה ירוקה ולהרחבת השטחים הירוקים בעיר.
- ²¹ גוטליב, א. ואחרים. 2005. - "סדר היום הירוק" סביבה ופיתוח עירוני. נייר עמדה מס' 8, כנס השלטון המקומי I, אוניברסיטת תל אביב. <http://spirit.tau.ac.il/government/downloads/localgov2.doc>; גוטליב, א. ואחרים. 2006. פיתוח בר קיימא - סביבה, תקציב והרשויות המקומיות. נייר עמדה מס' 10, כנס השלטון המקומי II, אוניברסיטת תל אביב. <http://spirit.tau.ac.il/government/downloads/VedaContent.doc>
- ²² http://www.miljo.stockholm.se/ext/klimat/vaxthuseffekten/in_english.asp
- ²³ טביעת פחמן עירונית: סה"כ גזי החממה שנוצרים בצורה ישירה או עקיפה על ידי פעולה מסוימת, טביעת הפחמן מוצגת בדרך כלל כטון פחמן דו חמצני. http://en.wikipedia.org/wiki/Carbon_footprint
- ²⁴ <http://www.enn.com/globe.html?id=1575>
- ²⁵ 49% מהעובדים עברו לאמצעי תחבורה אלטרנטיביים בעקבות שורה של אמצעים: תמריצים במשכורות המשתמשים בתחבורה ציבורית ורוכבי אופניים, שימוש ברכבים עירוניים לנסיעות של שלושה אנשים ומעלה, סבסוד מחיר השכרת רכבים גדולים וייקור מחיר החניה לרכב עם נוסע בודד. <http://www.iclei.org/index.php?id=1650>
- ²⁶ החלפת הנורות ב-30 רמזורים לנורות LED חסכה לעיר 298 אלף קילוואט לשעה ו-305 טון CO₂. <http://www.iclei.org/index.php?id=1153>
- ²⁷ לדוגמה, ביישום התוכניות השונות בלונדון היו מעורבים משרדי הממשל המתאימים (השיכון, החקלאות והשימור), עסקים מקומיים, הרכבת התחתית וארגונים לא ממשלתיים. <http://www.odpm.gov.uk/index.asp?id=1139900>
- ²⁸ ניתן לקבל את המקורות לנתונים המוצגים כאן מידי מחברי נייר העמדה.

²⁹ **חיסכון באנרגיה במבני ציבור של הרשות** – בארצות הברית החל פרויקט שיזמה הממשלה אך הוטמע ברמה המקומית של אימוץ תקנים של "בנייה ירוקה" בבנייה ובתחזוקת מבני בית ספר. החיסכון יכול להגיע עד 20% מהוצאות האנרגיה, ובארצות הברית מעריכים כי נחסכו כ-8 מיליארד דולר. הפרויקט כולל שיתוף פעולה של עובדי עירייה ומורות בית הספר. השינוי נעשה הן ברמת השליטה: התקנת סנסורים, חלוקת החשמל לאזורים, תאורה חיצונית סולארית (החזר השקעה תוך פחות משלוש שנים), סגירת חשמל במהלך חופשות ולילה (החזר תוך שישה חודשים). ברמת התחזוקה: הפחתת השימוש בתאורה באזורים שבהם קיימת תאורת יום מספקת והחלפת כל התאורה לתאורה פלורוסנטית, חסכונית יותר באנרגיה (החזר תוך פחות משנה).



ועידת ראש הממשלה לשלטון המקומי
של ביה"ס לממשל ולמדיניות באוניברסיטת תל-אביב

שיתוף אזרחים
ב בניית
תקציב העיר



אוניברסיטת תל-אביב
הפקולטה למדעי החברה ע"ש גרשון גורדון
בית הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטוך

צוות היגוי

יו"ר: חנה הרצמן - מנכ"לית עיריית חולון
ערן קליין - מנהל פרויקט התקציב, שתי"ל שירותי תמיכה וייעוץ לארגונים לשינוי חברתי

דר' בן אליא נחום - NB - נתוח מדיניות, תכנון וניהול אסטרטגי.
ברטוב אמיר - יו"ר אגוד הגזברים וגזבר עיריית רעננה.
גופר רונן - מנהל ארגון "קול אקטיבי"
חופרי נחום - ראש עיריית רעננה
לבציון נדן נגה - כלכלנית סביבתית - "חיים וסביבה".
רפטוב אדי - מנהל היחידה לפיתוח קהילתי - עיריית תל-אביב יפו
שטיגליץ קרלוס - סמנכ"ל שתי"ל, שירותי תמיכה וייעוץ לארגונים לשינוי חברתי

“תקציב משתף” מודל לשיתוף תושבים בתהליכי תקצוב עירוניים*

ערן קליין, מנהל פרויקט התקציב בשתי"ל

ורונן גופר, מנהל ארגון “קול אקטיבי”

הקדמה

בשנת 1989 אימצה ההנהגה הנבחרת של העיר הברזילאית פורטו אלגרה תהליך ייחודי וחדשני שזכה במהרה לכינוי תקציב משתף (Participatory Budget). התקציב המשתף הוא תהליך שבמסגרתו לוקחים התושבים חלק פעיל בעיצוב המדיניות העירונית ובהכרעות על הקצאת תקציבים עירוניים. 18 שנים מאוחר יותר, בשנת 2007, מיושמים עקרונות התקציב המשתף בלמעלה מ-300 ערים ברחבי העולם, בהן ערים ידועות ומוכרות המונות מאות אלפי תושבים ויותר. מעגל המתנסים והשותפים בתהליך הולך ומתרחב במהירות.

מהו התקציב המשתף, כיצד הוא מנוהל, מהם יתרונותיו ומגבלותיו ומהם התנאים לקיומו, לקידומו ולהצלחתו? אלו הן חלק מהשאלות שידונו בנייר זה. הדברים המובאים בעמודים הבאים הם בגדר טעימה שתכליתה לגרות לבירור, לחקירה ולהתנסות. אין במסמך מודל מפורט הניתן להעתקה ביישובכם, אך יש בו דיון בתנאי היסוד לניהול התהליך והכוונה למקורות מידע ולכלי עבודה הנחוצים ליישומו. במת ועידת השלטון המקומי ה-3 היא במה ראויה ומתאימה לעודדכם להעמיק ולבחון את היתכנותו, את תרומתו ואת תועלתו של מודל התקציב המשתף, גם אם תחושת החשש המלווה מי שמגששים דרכם בארץ לא נודעת אינה זרה לנו. אנו סבורים כי תרומתו של המהלך עולה על הסכנות הגלומות בו, ויעידו על כך ראשי ותושבי ערים מכובדות כסווייליה, ברלין ופורטו אלגרה.

הבחירה לדון בשיתוף הציבור בזירה העירונית אינה מנותקת מהמציאות הישראלית העכשווית. אנו מצויים חודשים מעטים לאחר סיומה של מלחמת לבנון השנייה, מלחמה שאחת מתוצאותיה היא משבר אמון עמוק בין אזרחים לרשויות השלטון, לרבות רשויות מקומיות, על רקע תפקוד חלקן בעת חירום. תהליך שיקום מקיף כמו זה הצריך להתנהל בחלק מערי הצפון ובאזורים אחרים ברחבי הארץ, אינו ניתן למיצוי בממד הפיזי וראוי שיתייחס גם להיבטים רגשיים וקהילתיים, דבר שלא ניתן לעשותו בלא שיתוף כנה ומשמעותי של התושבים והתייחסות לצורכיהם ולציפיותיהם, לרבות ציפיותיהם באשר לאופן הקצאת המשאבים המקומיים.

* הנייר נכתב במסגרת פעילות צוות המכין של מושב התקציב המשתף לקראת ועידת השלטון המקומי ה-3. הנייר הוא על דעת כותביו בלבד והגופים שהם מיצגים ואינו מחייב את יתר חברי הצוות. אנו מודים לעמיתנו על הסיוע ועל העזרה שהעניקו לנו בתהליך החשיבה והכתיבה.

מבנה הנייר

המסמך נפתח בדיון קצר בהבחנה בין דמוקרטיה השתתפותית לדמוקרטיה ייצוגית ופונה במהרה להצגת התקציב המשותף, יעדיו וההיערכות הנדרשת ליישומו. כחלק מהדיון מוצגים כלים ומנגנונים המשמשים לניהול התהליך המשותף בהם, נוסחת ההקצאה התקציבית, מעגל ההתדיינות הציבורי והרכבה, תפקידה ומעמדה של המועצה לתקציב משותף. לסיום, מוצגים מדדים אפשריים לבחינת תוצאות התהליך המשותף והשפעותיו, ורשימה נרחבת של מקורות היכולים לסייע לכל מי שיחפוץ להעמיק ולהרחיב בנושא.

1. על דמוקרטיה השתתפותית ודמוקרטיה ייצוגית

שורשי התפיסה הרואה באזרחים שותפים פעילים ומשמעותיים בתהליך קבלת החלטות השלטוני מצויים אי שם בעיר-מדינה היוונית, הפוליס. בימים עברו כמו גם היום היוונים אימצו - במקום שלא כאן המקום לפרט - גישה שאינה מסתפקת בייצוג הציבור ורצונותיו באמצעות שליחים ונבחרים ציבור, אלא מבקשת לשתף קהלים רחבים יותר בהכרעות ובהחלטות. גישה שזכתה ברבות הימים לכינוי דמוקרטיה השתתפותית ומנגד גישתה של המדינה המודרנית על שטחיה הנרחבים, על תושביה הרבים ועל מנגנוניה הביורוקרטים והמקצועיים המורכבים, שדחקה הצידה את רעיון ההשתתפות הישירה והעדיפה על פניו את הדמוקרטיה הייצוגית, זו המאפשרת לציבור להשמיע את קולו באמצעות שליחים-נבחרים הפועלים בשמו ומייצגים אותו אם כחברים בבית המחוקקים ואם כחברים במועצות מקומיות.¹

הספרות המחקרית והמציאות היומיומית מלמדות כי לצד יתרונותיה נחשפת הדמוקרטיה המודרנית גם בחולשותיה ובקשייה. המשברים נגלים בכרסום בלגיטימציה הציבורית, בקשיי משילות ובדעיכה של מנגנוני עבר אשר תיווכו בין המדינה לבין האינטרסים של הציבור הרחב כמפלגות ההמון. עלייתה של החברה האזרחית וארגוניה וניסיונות מוצלחים של שיתוף אזרחים בתהליכי קבלת החלטות, הגבירו את ההכרה בצורך ובחשיבות פיתוחם של אפיקי הידברות ושיתוף חדשים בין התושבים לממסד, אפיקים שיביאו לידי ביטוי משמעותי טווח רחב יותר של קולות ודעות. ולראיה, ככל שחולפות השנים אזרחים נשאלים ומחווים את דעתם בתחומים מגוונים יותר, תכנוניים, סביבתיים, חינוכיים, ומשנות השמונים המאוחרות של המאה העשרים גם בתחומים תקציביים. תהליך התקצוב המשותף מאמץ את מודל ההידברות ומטמיעו באחד מתהליכי ההכרעה המשמעותיים ביותר בחיים הדמוקרטים, תהליך גיבוש וקביעת סדר העדיפויות הציבורי.²

¹ להרחבה, ראו מאמרו של רונן גופר "רשות הדיבור לאזרחים", כתב העת פנים, גיליון 21, קיץ 2002.
² עומק ורצף השיתוף: בתהליכים משתפים נוהגים לדבר על סולם רב שלבי שניתן לעלות בו בהדרגה. לצורך הדיון ניתן להציג מדרג שותפות בן שלושה שלבים, שאנו חותרים לעלות מתחילתו לקצהו העליון. בשלב הראשון של הסולם ניצב עקרון ה**יידוע**, שפירושו הנגשת ידע ומידע הנחוץ לצורך קבלת החלטות גם לציבור האזרחים. השלב השני הוא שלב ה**ייעוץ**. במסגרת זו תינתן לציבור אפשרות לא רק להשתתף במידע אלא גם להביע את דעתו בסוגיות רלוונטיות המשפיעות על חייו, אלא שגם כאן תישאר ההכרעה בידי מקבלי החלטות. שלב ה**שיתוף** מוסיף על השניים הקודמים את המעורבות הפעילה בתהליך קבלת החלטות. התקציב המשותף מתייחס, אם כן, לשלב השלישי והגבוה ברצף השיתוף.

2. תקציב עירוני

התקציב הוא אחד מכלי המדיניות המרכזיים העומדים לרשות ההנהגה המקומית לעיצוב "פני היישוב ודמותו". התקציב מתרגם תפיסות, ערכים ואמונות לתוכניות עבודה ממשיות. הוא הכלי שבאמצעותו מסדירות הרשויות את השימוש בכספי המסים שמשלמים תושביהן ובכספי הממשלה המוזרמים לקופתן. נוכח מרכזיותו והשפעתו, יש לתושבים עניין באופן שבו מגובש התקציב העירוני, ובדרך שבה נקבעת חלוקתו הפנימית. שיעור גדל והולך מהאזרחים מצפה כי התקציב העירוני יהיה גלוי וברור, וכי תהליך גיבושו ייעשה באופן שקוף ומשתף, אלא שבמרבית הרשויות המקומיות בישראל שיתוף תושבים בתהליך - באם הוא מתקיים כלל - הריהו חלקי ומצומצם. במצב הקיים עיקר המידע והסמכות מרוכזים בידי מספר מצומצם של בעלי תפקידים פורמליים בעוד בעלי עניין אחרים, החל בחברי המועצה וכלה בתושבים, מתקשים להשפיע על סדרי העדיפויות ועל היקפי ההקצאה.³

תמונת המצב הזו אינה מובנת מאליה. רשויות מקומיות עוסקות בענייני חינוך, רווחה, פיתוח, תברואה, תרבות ותחומים נוספים המשפיעים ישירות על חיי התושבים בביתם, בשכונתם וביישובם. נוכח הקשר המובהק בין מעשי העירייה ואיכות חיי התושבים, ובשים לב להיקף המשאבים הנתונים להכרעה - מיליארדי שקלים בשנה בערים גדולות ועשרות עד מאות מיליוני שקלים בשנה בערים קטנות ובינוניות⁴ - אין להתפלא על הדרישה האזרחית כי יפותחו כלים ומנגנונים אשר יתנו ביטוי ממשי לקולותיהם ולרצונותיהם של התושבים הן בשלב עיצוב המדיניות והן בקביעת סדר העדיפויות התקציבי. הניסיון שנצבר ברחבי העולם מאז ראשית שנות התשעים, וביתר שאת בעשור האחרון, מלמד כי ניתן ליצור כלים ומנגנונים אלה בלי לפגוע בכושר המשילות ובתפקוד של הרשות המקומית. יתירה מכך, נראה כי התהליך משתלב היטב עם מגמות של ביזור וחלוקה מחדש של עוצמה וסכמות המתרחשות, בין היתר, בשלטון המקומי.⁵ וכעת, משאמרנו כל זאת, נפנה לדון בשאלה מהו התקציב המשתף.

3. מהו תקציב משתף

בספרות המקצועית אין הגדרה אחידה לתיאור הליך תקצוב משתף (Participatory Budgeting), אולם קיים דמיון רב בהגדרות ורובן ככולן מתארות תהליך מתמשך שבמסגרתו ממלאים התושבים חלק פעיל ומשמעותי בעיצוב המדיניות העירונית ובקביעת סדרי העדיפויות להקצאת תקציבים עירוניים. התקציב המשתף הוא ביסודו תהליך של התדיינות המכוון להגעה להחלטה משותפת אזרחית-מקצועית ופוליטית במתחם שהיה שמור בעבר לנבחרי ציבור ולאנשי מקצוע. רמת

³ לאישוש טענה זו די למנות את מספרן המצומצם של רשויות מקומיות בישראל המפרסמות את תקציבן באתר האינטרנט העירוני.

⁴ גם אם חלק הארי של התקציב מיועד לצרכים שוטפים ורק מיעוטו פנוי לשינוי ייעוד ומטרות.

⁵ להרחבה: בן-אליא נחום (2006), הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש בישראל, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

מעורבותם של התושבים ועוצמתם, כמו גם שיעור התקציב הנתון להשפעתם, משתנים מעיר לעיר וממודל למודל.⁶

על פי רוב מתנהל התהליך המשתף ברמה כלל עירונית, אם כי בערים מסוימות הבנויות מרובעים אוטונומיים למחצה נמצא הליך משתף המתנהל באחד או יותר מהרובעים (כך בברלין, ברומא ובערים נוספות). לתקציב המשתף ממד קהילתי מובהק. הוא חותר לפיתוח הקהילה המקומית ולהעצמתה, יוצר מפגש והידברות בין תושבים בשכונתם, בין תושבי שכונות שונות ובין צרכים ורצונות אזוריים ונושאים. התהליך המשתף פתוח בפני כל תושבי העיר ובכך הוא מתרגם את רעיון הדמוקרטיה ההשתתפותית הלכה למעשה. תהליך ההידברות המתקיים בין התושבים לרשות הוא תהליך דו כיווני – מלמטה למעלה ומלמעלה למטה – אולם תרומתו וייחודו בזרימה המתרחשת כלפי מעלה ובמקום ובמעמד הניתן לאזרחים. בחתירתו להסכמה רחבה ככל הניתן בדבר אופן חלוקת המשאבים העירוניים מחייב התקציב המשתף פיתוח "נוסחת הקצאה" והקמתו של גוף המאגד את ההצעות ומדרגן על פי סדר עדיפות בדמות "מועצה לתקציב משתף". הסבר על נוסחת החלוקה ומרכיביה ועל הרכב המועצה ותפקידיה יובאו ביתר הרחבה בהמשך.

את התקציב המשתף ניתן להגדיר גם על דרך השלילה. דיון חד פעמי המתקיים עם תושבי שכונה מסוימת, גם אם הנושא הנדון תקציבי בעיקרו, לא יוכר כתהליך תקציבי משתף. גם מהלך שבו ראשי העירייה ובכיריה מציגים בפני האזרחים את תקציב העירייה ואת שיקוליהם בגיבושו לא יעניק את התואר הנכסף, במקרה הראשון בשל היעדר ממד המשכי ומחזורי, ובמקרה השני בשל היותו של התהליך חד כיווני.

4. יעדי התקציב המשתף

לתקציב המשתף מגוון מטרות ויעדים. הוא מכוון לריכוך תחושת הניכור האזרחית וליצירת אמון בין העירייה לתושביה, חותר להעצמת החיים הקהילתיים ולביסוס ערכים דמוקרטיים, תורם לאימוץ ולמימוש עקרונות של שקיפות ואחריותיות (Accountability) ומצופה להוביל לשיפור ולייעול במערך הניהול העירוני ולצמצום פערים חברתיים. התרומה הגלומה בכל אפיק בנפרד אך בעיקר בשילובם, היא המתמרצת ערים הנבדלות זו מזו בתרבות הארגונית והפוליטית, ואישים האוחזים בהשקפות שונות, לאמץ את התהליך ולהתנסות בו. נסקור כמה מהטעמים ומהנימוקים שהוזכרו:

חיזוק תחושת הקהילתיות והמעורבות האזרחית. מגמת הכרסום בתחושת השייכות וההזדהות העירונית היא תופעה מוכרת. אחוז ההשתתפות ההולך ופוחת בבחירות העירוניות הוא אולי הביטוי המובהק ביותר למגמה הזו אך בוודאי לא היחיד. ערים גדולות כקטנות מנסות להתמודד עם התופעה במגוון דרכים. מקצתן מנסות למצב ולמתג את העיר במיתוג ייחודי. כך הפכה חולון ל"עיר הילדים", באר שבע ל"בירת הנגב" ותל אביב ל"בירת העסקים והתרבות של ישראל". אלא שמיצוב תדמיתי אינו פתרון קסם ותחושות של ניכור ואדישות מקשות על פיתוחו ועל ביסוסו של יישוב לאורך זמן.

⁶ בספרות המחקרית מונים שמונה מודלים שונים לניהול תהליך תקצוב משתף. שישה מהם משמשים באירופה. המודלים נבדלים זה מזה בעומק השיתוף, ברמת המיסוד ואף בסוג הקהלים שלהם מיועדים. תיאור מפורט שלהם ניתן למצוא במחקרם של סינטומר, הרצברג ורוק (2005). תמצית הדברים מובאת בתרשים ששרטטו השלושה. התרשים מובא בחלקו האחרון של המסמך.

שיתוף התושבים בתהליך התקציבי מציע סוג של מעורבות פעילה בחיים העירוניים ובכך הוא תורם לחיזוק ולהעצמת הקהילה המקומית. ההליך המשתף חושף בפני התושבים את תחומי אחריותה וסמכותה של הרשות, את יכולותיה ואת מגבלותיה ואף את כוחם ואת תפקידם בעיצוב פניה. למעורבות הפעילה יש תוצאות מגוונות. מקצת הערים שאימצו את המודל (בעיקר אלה שעשו זאת בשנות התשעים המוקדמות וחלף פרק זמן משמעותי מאז יישומו) מדווחות על עלייה בשיעורי ההצבעה בבחירות המקומיות, במקצת הערים מדווח על גידול במספרם של הארגונים האזרחיים ובהיקף פעילותם. עדויות חלקיות מלמדות על גידול בשיעור משלמי המסים המקומיים, כפי שמתארת את הדברים תושבת העיר ברזילאית פורטו אלגרה בסרט המתאר את הפרויקט שהפיק הבנק העולמי, "הידיעה מה עושים עם הכסף גרמה לי להבין שגם אני צריכה לשלם את המסים העירוניים".

ייעול המערכת העירונית ושיפור בתפקודה: התהליך המשתף מקנה לתושבי העיר מקום משמעותי בתהליך קבלת ההחלטות העירוני. כדי לאפשר להם למלא את חלקם בתהליך ולהבטיח שתוצריו יוטמעו בעבודת הרשות, נדרשת המערכת העירונית לבצע צעדי היערכות מגוונים. כך למשל החובה לפרסם מידע מקצועי שקודם לכן נתפס כ"מידע פנימי" ולעשות זאת בשפה ברורה ופשוטה, מחייבת התאמה של "שפת הדיווח" ובניית מערך פרסום מתאים. הצורך בביצוע שינויים בדפוסי הניהול ובמבנה של המערכת העירונית מעודד את אימוצם של כלים ניהוליים מתקדמים שעקרונות השקיפות והאחריותיות (Accountability) ניצבים ביסודם. על חשיבותו של ההיבט הזה תעיד העובדה שרבות מהערים האירופאיות שאימצו את התקציב המשתף, מציינות את הציפייה לייעול המערכת העירונית ולשיפור בתפקודה כאחד הגורמים המובילים לכניסתן לתהליך (<http://www.kate-> stuttgart.org/content/e827/index_ger.html). האם יש סיבה להניח כי לציפייה הזו יש מקום? התשובה לכך חיובית. חוקרי הבנק העולמי חוזרים ומציינים בשנים האחרונות בפרסומיהם, כי ברבות מהערים שבהן אומץ מודל התקציב המשתף נרשם שיפור משמעותי בטיב הניהול העירוני ובשיעור הביצוע והמימוש של תוכניות מאושרות, בייחוד כאלו שאושרו כחלק מהתהליך המשתף.

ריכוך מתחים וצמצום חיכוכים: באפשרו זיהוי מוקדם של התנגדויות ציבוריות ובמתן הזדמנות לבררן וללבנן קודם שנכנסים לתהליכי ביצוע יקרים וארוכים, תורם התהליך המשתף לצמצום מתחים וחיכוכים בין העירייה לתושביה ומונע הוצאת משאבים מיותרים.

צמצום פערים ויצירת תנאים לניעות חברתית: בשילוב התושבים בקביעת סדר העדיפויות להקצאה, מאפשר התהליך המשתף להרחיב ולגוון את מעגל המעורבים בתהליך קבלת ההחלטות, ולשלב בו את מי שנדחקו לשולי הזירה השלטונית והכלכלית. בראש ובראשונה אמורים הדברים באוכלוסיות מוחלשות שהודרו ממרכזי העוצמה מטעמים כלכליים, תרבותיים, דתיים, מגדריים ואחרים. בארצות דרום אמריקה, שם צמח התקציב המשתף, היה לממד הסוציאלי משקל חשוב בקידום הרעיון וביישומו. במדינות המערב זוכה מרכיב זה לדגש מופחת.

בפותחו את הזירה בפני כלל התושבים מאפשר התקציב המשתף את ביטויים של צרכים ואינטרסים מגוונים, ומשמש אמצעי לחלוקה מחדש לא רק של משאבים כלכליים. במובן זה הוא מנגנון התורם לניעות חברתית ופתח לצמיחתם של כוחות מנהיגותיים חדשים המתקשים לצמוח במערכות הפוליטיות והביורוקרטיות הוותיקות.

היענות לתהליכי דמוקרטיזציה וערכים פוסט-תעשייתיים: למעשה ניתן למקם את שיתוף האזרחים בתהליכי קבלת החלטות כאחד מתוך סט של ערכים ההולכים ותופסים מקום בצורות הממשל המתחדשות במערכות דמוקרטיות. היענות לו ניתנת לפיכך לתיאור כתהליך טבעי שעדיף להצטרף אליו מאשר לדחות את הטמעתו לזמנים מאוחרים יותר.

מובן כי לתהליך התקצוב המשתף יש חולשות ומגבלות הדורשות בירור והתייחסות. יש מי שמפקפקים באמינותו, בתרומתו ובתועלתו של התהליך, ומצדדים בהשאת ההכרעות התקציביות בידי נבחרי הציבור ואנשי המקצוע. יש מי שחוששים מפרשנויות שונות של התהליך ושל גבולותיו על ידי הצדדים השונים (הציבור והרשות) באופן שיוביל לחיכוכים ולעימותים מיותרים. בפרק הבא נסקור כמה מהנושאים והסוגיות שראוי לברר בטרם פונים למימוש התהליך, בין היתר במטרה לצמצם את חששם של מי שנרתעים מיישומו.

5. מרעיון למעשה - היערכות לניהול תקציב משתף

ניהול תהליך תקצוב משתף אינו עניין של מה בכך. כדי לנהלו כיאות נדרשת היערכות מקדימה לעיצוב התהליך ומסגורו, ולבניית כלים ומנגנונים לתפעולו ולהערכתו. בפרק הזה נציג נושאים שראוי לבחון טרם כניסה לתהליך ו/או במסגרת ההיערכות ליישומו. אנו מבחינים בין סוגיות הנוגעות לרשות המקומית (נבחריה ומנגנוניה) ואלו הנוגעות לתושבים כפרטים וכקהילה. ברשימה מרכיבים משמעותיים יותר ופחות. כך לדוגמה, תמיכתו ומחויבותו של ראש העיר חשובה בהרבה מהסדרת אופני הפצת המידע הנחוץ להבטחת תקינות הדיונים ורמתם, לא משום שהפצת מידע אינה קריטית, אלא משום שבהיעדר תמיכה של ראש הרשות ייבלם הפרויקט בשלב הבדיקה, בעוד שמשעה שיתגייס למהלך וישכיל לרתום אליו את הסגל המקצועי, יימצא הפתרון לסוגיית המידע במעגלים מקצועיים רלוונטיים. נרחיב מעט את הדיון בכמה מהסעיפים ותחילה לסעיף שהוזכר בפתיח.

הנהגת והובלת התהליך על ידי ראש העיר: הנכונות והרצון של ראש הרשות להוביל את המהלך המשתף היא מאבני הבוחן המרכזיות. יש קושי ממשי בקידום תהליך הנוגע בלב העשייה העירונית בלי שראש העיר ייקח על עצמו תפקיד פעיל ומוביל. עילות הכרעתו של ראש העיר בעד או נגד הפרויקט עשויות להיות מגוונות. הן יכולות לנבוע מאמונה בחשיבותו ובתרומתו לחיים העירוניים, מרצונו בלגיטימציה ציבורית ו/או מרצונו לחזק ולבצר את מעמדו הפוליטי. אלו ואלו סיבות רלוונטיות וניתן להניח שהכרעתו של ראש העיר תנבע משילוב ביניהן.

נכונות של חברי מועצת העיר לקדם את התהליך ולהשתתף בו: החוק הישראלי מקנה לראש הרשות עוצמה ניכרת, גם מעמדו הציבורי איתן, לרוב, מזה של חברי המועצה ולו בשל העובדה שהוא נבחר לתפקידו בבחירות ישירות. עם זאת, ראשי רשויות בישראל מתקשים לתפקד בלא רוב מוצק במועצה. רשות שחברי המועצה שלה יראו בתהליך המשתף תהליך הבא לעקר את עוצמתם ולפגוע בסמכויותיהם, עשויים לשים מקלות בגלגליו ולהקשות על ניהולו. סוגיה זה זוכה להתייחסות בפרסומים שונים (OXFAM, 2005) ואף עלתה במפגשי צוות ההכנה של המושב. המענה מצוי בחלקו בהגדרה ברורה של תחומי סמכותם ואחריותם של המועצה וחבריה גם לאחר כינון התהליך המשתף (ולראיה, ברוב, אם לא בכל הערים, שבהן מתנהל התהליך מובא התקציב המשתף לדיון ולאישור סופי במועצת העיר הרשאית פורמלית לדחותו), ובחלקו האחר בשדה הרעיוני-הסברתי; בהצגת

ותפיסת המהלך המשותף כ"מהלך משלים" המאפשר השמעת ושמיעת קולות שאינם נשמעים בעיר כדרך שגרה, ולכן כאמצעי המסייע לחברי המועצה ללמוד באופן ישיר על רצון בוחריהם ולהביאו לידי ביטוי בעבודתם. נראה כי פתרון חלקי לקושי הזה מצוי בשילוב חברי המועצה - אנשי קואליציה ואופוזיציה כאחד - בתהליך בחינת המודל ועיצובו.

פתיחות ונכונות של המנגנון המקצועי להשתתף בתהליך ולקדמו: בדומה לדרג הפוליטי, יש לדרג המקצועי תפקיד חשוב בהבטחת הצלחתו של התהליך המשותף וביכולת להקשות על ניהולו. הפרעה אקטיבית או פסיבית עלולה להתרחש אם יזהו אנשי המקצוע את התהליך כאיום על עוצמתם, על עצמאותם ועל סמכותם המקצועית. תמיכתם מותנית ביכולתם לזהות בתהליך יתרונות ממשיים. לדוגמה, אפשרות לקדם את סדר היום המקצועי שלהם ולצמצם חיכוכים ומתחים בינם לבין התושבים והנבחרים, ואולי אף אפשרות לזכות בגיבוי התושבים ובתמיכתם במהלכיהם. כל זאת לצד הכרה בתרומת התהליך לשיפור תהליכי הניהול העירוני וייעולם.

הבהרת רמת המחויבות העירונית לתוצרי התהליך המשותף: הגדרת רמת המחויבות העירונית לאימוץ תוצרי התהליך המשותף היא מהסוגיות הקריטיות ביותר. מחויבות עירונית נמוכה ליישום תוצרי התהליך ההשתתפותי תהפוך אותו לחסר ערך ותרחיק ממנו את התושבים. מחויבות מוחלטת למלא אחר כל תג ותו בהצעות התושבים ללא אפשרות להפעלת שיקול דעת מקצועי ופוליטי גם היא אינה אפשרית. על מעצבי התהליך המשותף להגדיר לפיכך בבירור מהם "כללי המשחק", מה החובות החלות על כל אחד מהצדדים השותפים לתהליך ובמיוחד על הרשות המקומית. נושא זה יידון בהמשך במסגרת תיאור מעגל ההידיינות התקציבי, מרכיבי נוסחת ההקצאה ותפקיד המועצה לתקציב משותף.

הקצאת זמן ומשאבים עירוניים לנושא: קידום התהליך מותנה לא רק בנכונות רעיונית ובקביעת כללי המשחק, אלא גם בהקצאת זמן ומשאבים עירוניים מספקים, שכן בהיעדר משאבים הולמים, נדון התהליך לכישלון. המשאבים הנחוצים משתנים בהתאם לגודל היישוב והיקף המיזם, אולם ברור כי ייכללו מרכיבים הנוגעים באיסוף ובהפצת מידע, בהכשרה מקדימה, בליווי מקצועי ובסיוע לוגיסטי.

נכונות והיערכות עירונית להעברת מידע מפורט בזמן אמת: מידע הוא אחד המשאבים הנחוצים לניהול תקין של ההליך. בהיעדר מידע אמין, מקיף ועדכני יתקשו התושבים לנהל דיון מושכל ולקבל החלטות רלוונטיות. בהיותו נדבך קריטי בתהליך, יש לוודא מבעוד מועד את רמת הנכונות והמוכנות למסירת מידע ולהיערך בהתאם לממצאים.⁷

קיום תהליך הכשרה מתאים לסגל המקצועי ולנבחרי הציבור: מי שהכשרתם המקצועית וניסיונם הרגילו אותם לדפוסי עבודה מסוימים ונדרשים לפתע לשנותם, למסור מידע שלא מסרו בעבר,

⁷ הפצת המידע יכולה להיעשות וצריך שתיעשה במגוון דרכים, מלוחות מודעות עירוניים, עבור בדיוור ישיר לבתי אב וכלה בבניית מערך מידע מקיף שיעמוד לרשות התושבים ברשת האינטרנט. בשנים האחרונות אימצו כמה ערים בישראל מערכות מחשוב הכוללות "תיק תושב" ממוחשב. המערכות האלה מאפשרות בירור נתונים ואף ביצוע פעולות שונות כדיווח על מפגעים ותשלום מסים עירוניים. אתרי האינטרנט העירוניים יכולים, אם כן, לשמש בסיס ראשוני לפרסום ולהפצת מידע, לדיאלוג עם התושבים, ומי יודע, אולי אף לניהול דיון ממשי ולהשתתפות פעילה בהכרעות.

לנהל דיאלוג עם קהלים לא מקצועיים ולחלוק את סמכותם עם אחרים, עשויים להזדקק להכשרה ולהדרכה שתאפשר להם למלא את המטלות החדשות בהצלחה. הדבר נכון לדרג המקצועי והנבחר כאחד. ברור גם כי לקראת כניסה לשלב הביצוע של הפרויקט, יידרש תהליך של תיאום ציפיות כללי בעירייה. מהלכי ההיערכות וההכשרה מחייבים תכנון והקצאת משאבים מתאימים מבעוד מועד. במסגרת תהליך ההיערכות חשוב לשאול שאלות כלליות על העיר, על הרכב אוכלוסייתה ועל מצבה הפוליטי, הכלכלי והחברתי. שאלות שהתשובה להן רלוונטית להחלטה אם להיכנס לפרויקט ובאיזו דרך להיערך ליישומו וניהולו. לדוגמה:

הרכב התושבים וגיוונו: תקציב משתף מתנהל היום בערים המונות למעלה ממיליון תושבים ובערים המונות עשרות אלפים בלבד. גודל הרשות לא נמצא כמשתנה מגביל. אשר להרכב התושבים וגיוונו, זה עשוי בהחלט להשפיע על אופי התהליך ועל אופן עיצובו כמו גם על סיכויי הצלחתו. עיר מורכבת כירושלים, שחלק מתושביה חילוניים ואחרים חרדים, חלק יהודים וחלק ערבים, חלק מבוססים כלכלית וחלק עניים, תחייב היערכות מורכבת יותר מעיר שאוכלוסייתה הומוגנית.

יציבות פוליטית: חוסר יציבות פוליטית מקשה על קיומו של תהליך שבהגדרתו הוא תהליך מורכב ומתמשך. מנגד, ניתן לנסות להשתמש בתהליך המשתף כמנוף להשבת היציבות ליישוב. לא ראש עיר אחד ולא שניים קידמו תהליכים משתפים לשם ייצוב וביסוס מעמדם, התושבים מצידם ניצלו את אותו תהליך עצמו למיסוד ולעיגון השפעתם על המתחולל בעירם.

מצבה הכלכלי של הרשות: רשות המצויה במצוקה כלכלית מתמשכת מתקשה לשלם את שכר עובדיה ולהבטיח שירותים בסיסיים לתושביה. רשות שראשיה ומנגנוניה עסוקים וטרודים באיתור מענים למצוקות הרגע והשעה, תתקשה להיערך לביצוע תהליך משתף משמעותי, תתקשה לנהל ותתקשה למצות את היתרונות הגלומים בו. במצבים אקוטיים פחות, עשוי אימוץ התהליך התקציבי המשתף לשמש מנוף ליציאה מהמשבר, לתרום להחדרת תהליכי עבודה וניהול מתקדמים, ואף לסייע בריסון מתחים פנימיים, מקצועיים ופוליטיים כאחד.

סוג ההכרעות והנושאים העומדים על הפרק: תהליך משתף יכול להתנהל בין אם על סדר היום העירוני עומדות החלטות מרחיקות לכת ובין אם מדובר בדיון בהחלטות ובסוגיות יומיומיות. ברוב הערים מתנהל הדיון התקציבי סביב סוגיות עכשוויות בשונה מתהליכים משתפים המיועדים לגיבוש תוכנית עירונית אסטרטגית המתמקדת בטווח הארוך. אגב, בחלק מהמחקרים מדווח כי ערים שאימצו תהליכי תקצוב משתפים הרחיבו את המנגנון המשתף לדיון בתוכניות אסטרטגיות, בעוד ערים אחרות התחילו דווקא בהליכים אלו ואימצו בהמשך את מודל התקציב המשתף.

קיומה של תשתית קהילתית ביישוב: קיומה או היעדרה של תשתית קהילתית ביישוב היא בוודאי מהשאלות שיש להביאן בחשבון בתהליך הבירור המקדים. הניסיון המצטבר בדרום אמריקה ובאירופה מלמד כי לנוכחותם ולפעילותם של ארגוני חברה אזרחית היה ויש משקל משמעותי בקידום ובהצלחת התהליך המשתף, אם בהבאת דבר קיומו לידיעת התושבים, אם בהכשרתם להשתתפות בו ואם בעידודם ובאיגודם לפעילות מתמשכת ומשותפת. כאשר דנים בסוגיות התשתית הקהילתית חשוב לבחון גם סוגיות טכניות לכאורה כקיומם של מוקדים פיזיים לקיום הפעילות האזרחית כמתנ"סים או מועדונים שכונתיים.

ומהם הביירוים המקדימים שמומלץ לבצע בכל הקשור לתושבים המיועדים להשתתף בתהליך?

רצון אזרחי בקיום ובשותפות בתהליך: כדאי וחשוב לבדוק את עצם נכונותם ורצונם של התושבים להיכנס לתהליך משתף, שכן בהיעדר רצון אזרחי, אין טעם בניהול מהלך מקיף ומשמעותי כל כך. גם אם מזוהה רצון אזרחי יש לבחון אם הוא מוגבל לקבוצה, לאזור או לתחום מסוימים (לדוגמה הורים לילדים קטנים הרוצים לנהל דיאלוג בתחום החינוך), או שמא מדובר ברצון חוצה קבוצות ומגזרים. את הבדיקה ניתן לבצע באמצעות עריכת סקרי דעת קהל, קיום מפגשי מיקוד והסברה ועוד. את אותו הביורור ניתן וכדאי לעשות לצורך הערכת מספר המשתתפים הצפוי בתהליך.

ידע והדרכה: שאלת הידע הנדרש לשותפות בתהליך גם היא משמעותית. ברור כי רבים מהתושבים חסרים את הרקע הכלכלי ואת ההיכרות עם תהליכי התקצוב ותהליכי קבלת ההחלטות העירוניים, לרבות היכרות עם חוקים ונהלים רלוונטיים. פועל יוצא מכך הוא שאימוץ התהליך יחייב הכשרה והדרכה של התושבים המעוניינים בכך. הניסיון מלמד כי מטלה זו מבוצעת בחלקה על ידי העירייה ובחלקה האחר על ידי עמותות וארגונים אזרחיים.

6. אבני דרך בניהול התהליך המשתף

הצלחתו של תהליך התקצוב המשתף מותנה במידה רבה בהגדרתם של כללי משחק ברורים ובשמירתם. היות ומדובר בתהליך מורכב, על מי שלוקח בו חלק להביא בחשבון כי יידרש לגלות פתיחות ורגישות לא רק לתביעותיו ולרצונותיו אלא גם לתביעותיו ולרצונותיו של האחר. יתירה מכך, מאחר שבניית תקציב מחייבת בסופו של דבר כינוס ערכים ורעיונות למסגרת כספית מוגדרת ומוגבלת, הרי שלצד הרצון לשמוע ולהשמיע, על המשתתפים להכיר בצורך בפשרות ובהכרעות בין רצונות שונים, לעתים סותרים, שלא כולם ניתנים למענה. היכולת לנהל תהליך משתף מתמשך תלויה לפיכך, במידה רבה, בבניית מנגנון מסודר ומוסכם לניהול ההידברות וההכרעה. כיצד מבוצע תהליך ההידברות והתכנסות ומהם הכללים והכלים המאפשרים את ביצועו? כדי לבאר את הדברים ולהמחישם, נתאר בקצרה מהם המנגנונים המוקמים לשם ניהול התהליך ונשרטט את שלבי ההידיינות וההחלטה המתקיימים לאורך השנה. אולם עוד קודם לכן נעמוד על שיעור התקציבים הנדונים ועל סוגם.

7. שיעור וסוג התקציב הנדון במסגרת התהליך המשתף

ברוב הערים שבהן מתנהל התהליך המשתף מעורבים התושבים בהכרעות הנוגעות לשיעור של שניים עד עשרה אחוזים מהתקציב העירוני. בחלקן שיעור התקציב הנדון גבוה בהרבה. לעתים אף התקציב כולו (לדוגמה בעיר הברזילאית הקטנה מונדו נובו). על פי רוב מעורבים התושבים בהכרעות הנוגעות לתקציבי פיתוח והשקעות. במושגים ישראלים הכוונה בעיקר ל"תקציב הבלתי רגיל" (תב"ר). במקצת הערים נדון תקציבו הכולל של תחום מסוים, למשל תקציב החינוך או הדיור העירוני. אין עדויות המלמדות על עדיפות מובהקת לדיון בשיעור תקציב זה או אחר, אך מוסכם כי ככל ששיעור התקציב העירוני הנדון במשותף גבוה יותר, גוברת תחושת ההשפעה של התושבים וככל הנראה גם תחושת מחויבותם. האם פירוש הדבר הוא שדיון בנתח תקציב נמוך יגרור שיעור השתתפות נמוך? נראה שלא. אין עדויות ברורות המעידות כי גובה הסכום או שיעור התקציב הנדון הוא הגורם הדומיננטי במשיכת אזרחים להשתתפות פעילה בתהליך. נראה כי המניעים להשתתפות מורכבים

יותר ונוגעים בתחושות שייכות, השפעה, מידת האמון כלפי התהליך ומוביליו, ולראיה עדויות מערים שבהן נרשמו שיעורי השתתפות נאים חרף העובדה שהתקציב שנדון לא עלה על סכום של כמה מאות אלפי דולרים (אשר לשיעור ההשתתפות, זה משתנה מעיר לעיר ולעתים אף באותה עיר בין שנים שונות, כשטווח ההשתתפות נע לרוב בין אחד ל-15 אחוזים מהאוכלוסייה הבוגרת).

מי אמון על ניהול התהליך? התהליך המשתף אינו יכול להתבצע ללא מנגנון המאגד את הצעות האזרחים, בוחן את היתכנותן ומאפשר את דירוגן על פי סדר קדימויות ועדיפות מוגדר. המנגנון המבצע פעולות אלה הוא המועצה לתקציב משתף (Participatory Budget Council). נבחן בקצרה מה מקומה, תפקידה, הרכבה ומעמדה של מועצה זו.

8. מועצה לתקציב משתף

המועצה לתקציב משתף אחראית כאמור על גיבוש "הצעת התקציב האזרחית" לרבות תהליך בחינת התוכניות השונות שמציעים התושבים ודירוגן על פי סדר קדימויות. מועצת התקציב המשתף (PBC) מונה לרוב כשלושים עד חמישים חברים המייצגים את הקהילה המקומית בחלוקה על פי שכונות/מחוזות ותחומים/נושאים על אזורים. לעתים יוקצה במועצה מקום לנציגי קבוצות מובחנות כנכים ומוגבלים, לארגונים אזרחיים או לגופים מאוגדים אחרים (ארגוני עובדים או מעסיקים לדוגמה). חברי המועצה לתקציב משתף נבחרים ברובם על ידי התושבים במסגרת אסיפות התושבים השכונתיות המתנהלות בשלבי הדיונים הראשונים בכל שנת תקציב. המועצה וחבריה מקבלים סיוע וליווי מקצועי מהרשות המקומית בכל הקשור באיסוף המידע ובניתוחו, בבחינת ההיתכנות המקצועית, המשפטית והפיננסית של התוכניות המוצגות בפניה ובגיבוש הצעות לכדי מסמך תקציב אזרחי. ברבות מהערים מוקצה לטובת המועצה כוח אדם מקצועי המבצע בעבורה פעילויות אלה באופן שוטף. לרוב לא תמנה המועצה המשתפת נציגים נבחרים של מועצת העיר או בעלי תפקידים עירוניים, ואלו מהם שישתתפו בדיוניה יהיו שם במעמד של משקיפים או של שותפים ללא זכות הצבעה. למועצה לתקציב משתף שמור תפקיד משמעותי לא רק בגיבוש ההמלצות האזרחיות למסמך מאגד ובקביעת סדר העדיפויות לפרויקטים השונים, אלא גם בגיבוש "נוסחת ההקצאה" העירונית ובחינתם והתאמתם של "חוקי התהליך המשתף ונהליו". למועצה תפקיד נוסף של "גוף מבקר", וחבריה מקבלים דיווח ועדכון על קצב ביצוע התוכניות וההסברים על עילות העיכובים במידה שנגרמו. הדיונים במועצה גלויים והחלטותיה מתפרסמות ברבים.

תחלופה בהרכב המועצה המשתפת: כדי לשמור על חיוניותו של התהליך המשתף ועל יכולתו לשקף ולבטא קולות אזרחיים מגוונים ושינויים המתחוללים בעיר ובקהילה, נהוג להגביל את חברותם של הנציגים הנבחרים למועצה לפרק זמן קצר של שנה עד שנתיים. קצב התחלופה הגבוה מקשה אמנם על יצירת התמחות מספקת אצל התושבים, אולם תרומתו בכך שהוא מצמצם מאוד את הסיכון שהמועצה תהפוך לגוף ביורוקרטי מסואב שעיקר מעייניו נתונים לשימור ולהעצמת כוחו וכוחם של חבריו.

מעמדה הפורמלי של מועצת התקציב המשתף: במקצת הערים מוסדר מעמדה ותפקידה של מועצת התקציב המשתף בנהלים ובחוקים עירוניים. אולם, על פי רוב, כפופות המלצותיה לאישור סופי של מועצת העיר הנבחרת (קרי לאישור המערכת הפוליטית העירונית). לכאורה יכולה מועצת העיר

להתעלם מהתוכנית שגובשה בהליך המשתף ולאשר תקציב עירוני "אחר", אולם הניסיון המצטבר בערים שבהן מתנהל התהליך הוא שמרב ההצעות שגובשו בהליך המשתף מאושרות.

דוגמה למבנה והרכב של מועצה לתקציב המשתף בעיר בלם
 GLOBAL CAMPAIGN ON URBAN GOVERNANCE UN –Habitat :
 FAQ about Participatory budgeting 72



9. נוסחת ההקצאה

תהליך ההקצאה והיכולת להסכים על עקרונות החלוקה נמצאים בלב ליבו של התהליך המשתף. לאורך הנייר הזכרנו את נוסחת ההקצאה לא פעם ולא פעמיים. מהי נוסחה זו, מה תפקידה וכיצד היא מגובשת, כיצד מחליטים על חלוקת הכסף בין הפרויקטים שמציעים התושבים ונציגיהם כאשר כל נציג מעוניין בראש ובראשונה בטיפול בתחום או באזור שאותו הוא מייצג? כיצד מאפשרים דירוג מוסכם בין יעדים לתוכניות בלי לגרום להעדפה/הזנחה של אזורים או תחומים מסוימים? למטרה זו בדיוק נועדה נוסחת ההקצאה המקומית שאינה אלא מטריצה שמרכיביה מאפשרים בחינה ודירוג של ההצעות הנדונות על פי פרמטרים מוגדרים וידועים. המטריצה יכולה להשתנות מעיר לעיר במרכיביה ובמשקל המיוחס לכל אחד מהם, אולם המתודולוגיה לגיבושה דומה. על פי רוב עומדת

בבסיס הנוסחה הנחה כי יש להביא בחשבון שלושה אלמנטים מרכזיים: **גודלו היחסי של האזור (מחוז/שכונה):** הבדיקה נעשית לרוב על פי מספר התושבים המתגוררים באזור האמור (אם כי שאלות על המרחב ועל הרכב האוכלוסייה יכולות גם הן לבוא לידי ביטוי וידונו בהמשך).

"עומק הצרכים של אזור מסוים בהשוואה לצרכי אזורים אחרים ביישוב, הניסיון לזהות ולכמת פערים בין אזורים שונים באותה עיר נעשה תוך שימוש בנתונים רלוונטיים. לרוב נתונים סטטיסטיים כנתוני תעסוקה, בריאות, השכלה, תנאי דיור וכד."

תחושותיהם של התושבים ורצונותיהם כפי שאלה באים לידי ביטוי באופן שבו הם מדרגים את השירותים שהם מקבלים או רוצים לקבל (על פי תחומים מרכזיים).

אלא שמרכיבי יסוד אלה אינם מספקים תמונה ברורה דיה ותהליך גיבוש נוסחת ההקצאה כולל שלבים נוספים. מסמך עבודה שהוגש למועצת התקציב המשותף בעיר הבריטית סלפורד מונה שבעה צעדים בדרך לגיבוש הנוסחה המפורטת (Community Pride Initiative, 2003):

גיבוש סדר עדיפות שכונתי: התושבים מתבקשים לדרג את חשיבות הטיפול בנושאים שונים ולהציע הצעות ורעיונות לפרויקטים קונקרטיים, ו/או לקידום נושאים מסוימים החשובים בעיניהם. שלב זה כמוהו כשלב זיהוי צרכים מקומי.

גיבוש סדר עדיפויות עירוני משוקלל: תהליך שקלול העדיפויות השכונתיות מאפשר ליצור מדרג העדפות כלל עירוני. לכאורה ניתן היה לסיים את התהליך בשלב הזה ולפנות לשלב ההקצאה, אלא שכדי לשפר את נוסחת החלוקה ולהביא לידי ביטוי אלמנטים וערכים נוספים (למשל תפיסות של צדק חברתי וחלוקתי או היבטים דמוגרפים), נהוג להכניס לתוכה מרכיבים שלא זכו לביטוי מספק בשלב הראשוני. לדוגמה:

התאמה לגודל האוכלוסייה: גודל האוכלוסייה בשכונה מסוימת עשוי להשפיע על סוג הצרכים והרצונות של תושביה (סביר להניח למשל שבשכונה רבת תושבים צריך יותר רופאים או בתי ספר מבשכונה דלילת תושבים). הממד המספרי לא תמיד בא לידי ביטוי נאות בשלב הראשון ועכשיו ניתן לבצע את התיקונים המתבקשים.

התאמה לעומק ורמת הצרכים: בשלב זה נעשה ניסיון להתאים את נוסחת ההקצאה לעומק הצרכים. כך לדוגמה ייתכן ששתי שכונות שוות בגודלן דרגו את נושא החינוך בדירוג חשיבות זהה, אך באחת מהן בתי הספר מדורגים ככושלים בעוד באחרת כאיכותיים. ברור כי הקצאה שווה של משאבים בתחום החינוך לשתי השכונות, גם אם מספר התלמידים בהן זהה, לא תבטא נכונה את עומק הצרכים. בדומה ניתן להביא בחשבון פרמטרים נוספים כרמת הדיור, היקף הפשיעה, רמת ההכנסה ועוד. אם ננסה לתרגם את הדברים למונחים ישראליים הרי שניתן להשוות ל"אשכולות" המשמשים את משרד הפנים והלמ"ס לדירוג רשויות מקומיות, או את "נוסחת שמשוני" להקצאת תקציבים לבתי הספר. סוג המדדים הנבחרים לשקלול הוא מהכלים המשמשים את התושבים להשפיע על אופן ההקצאה ואופי היישוב.

קביעת משקלים בנוסחת ההקצאה – וקביעת מידת הפרוגרסיביות המובנית בה. נוסחת החלוקה יכולה ולרוב גם מביאה בחשבון הבדלים בין אזורים ברוח הדברים שנאמרו בסעיפים קודמים. לקביעת המדדים והמשקלים שיינתנו לכל סעיף בנוסחה הכוללת ולמידת הפרוגרסיביות המובנית

בה תהיה השפעה על תוצאות ההקצאה התקציבית בין השכונות השונות. שלב זה הוא לפיכך שלב חשוב ומורכב בתהליך. יתרונו של התקציב המשתף הוא שנוסחת החלוקה ניתנת לשינוי מדי שנה, כך שבמידה שנוצרה תחושת "אי נחת", ניתן לתקנה בפרק זמן סביר ובטרם תיווצר תרעומת ממשית. היכולת להכניס בנוסחת החלוקה פרמטרים המאפשרים העדפות מסוגים שונים (של קבוצות מוחלשות, של נושאים הנדחקים מסדר היום העירוני הרגיל וכד') הופכת את תהליך גיבוש המטריצה מעניין טכני לכאורה, לתהליך חברתי-קהילתי-ערכי משמעותי, המאפשר לבטא ולשקף שינויים המתחוללים בקהילה ובצרכיה בזמן אמת.

זיהוי המשאבים הזמינים להכרעה ומידת גמישותם: הבנה מה מידת גמישותם וזמינותם של המשאבים ותרומתם האפשרית לקידום פרויקטים ותוכניות היא שלב חשוב לקראת גיבושה הסופי של נוסחת ההקצאה.

השלמת תהליך גיבוש הנוסחה: על בסיס המידע שנאסף נקבעת נוסחת ההקצאה המאפשרת החלטה על אופן חלוקת המשאבים הפנויים בין השכונות והתחומים השונים.

מי מאשר את נוסחת ההקצאה: נוסחת ההקצאה מעובדת ומגובשת על ידי המועצה לתקציב משתף, אולם ברוב הערים שבהן מתנהל התהליך היא טעונה אישור סופי של מועצת העיר. בחיוב במתן אישור זה יש משום הכרה ואשרור של סמכותם, תפקידם ומעמדם של נבחרי הציבור ועיגון פורמלי של אופן ההקצאה, שכן הסמכות החוקית כמו גם חובת הנאמנות של הנבחרים כלפי שולחיהם נותרת בעינה גם אם פועלים לצידם מנגנוני הידברות משתפים, וגם אם פעולתם של אותם מנגנונים הוסדרה ומוסדה בהליכים פורמליים.⁸

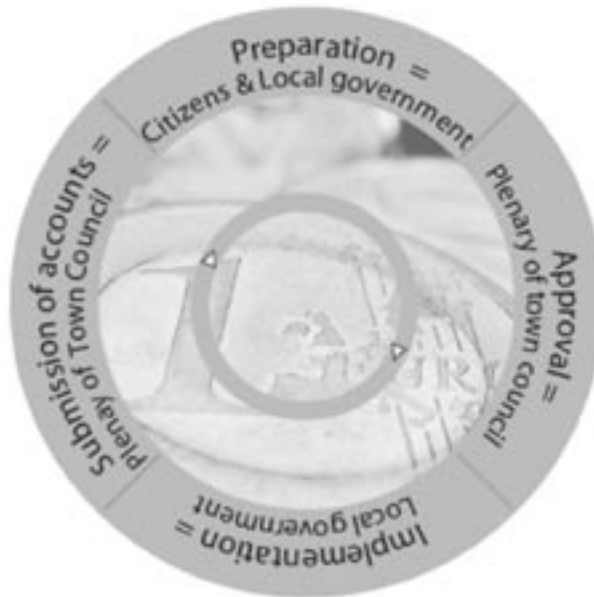
10. מעגל ההידיונות התקציבי

לאחר שעמדנו על סוג התקציבים המופנים לתהליך ועל היקפם, על מבנה המועצה לתקציב משתף ועל תפקידה ועל אופן גיבוש נוסח ההקצאה, ננסה להמחיש כיצד מתנהל התהליך המשתף בפועל. כיצד מתנהל המסע המתחיל באסיפות תושבים שכונתיות ומסתיים כעבור 11 חודשים באישור תקציב עירוני שלתושבי העיר היה חלק מהותי בגיבושו? לצורך ההמחשה ניעזר בשני תרשימים המתארים את "מעגל ההידיונות התקציבי". התרשים הראשון מבחין בין ארבעה ממדים של התהליך - הכנה, אישור, יישום ובקרה - והשני מציג את לוח הזמנים השנתי ותהליכים מרכזיים המתרחשים בכל מועד.

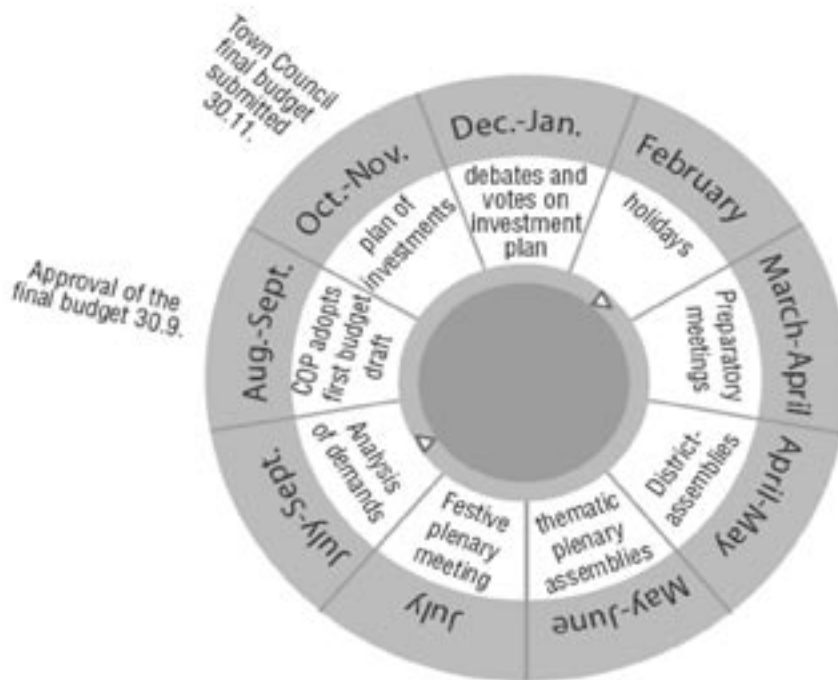
⁸ מעמדו הפורמלי של התהליך המשתף נבחן ונדון ברבות מהערים שבהן הוא מנוהל. במקצת הערים בוצעו תיקוני חקיקה ייחודיים, באחרות עוגנו חלקים בתהליך בתקנות ו/או בהלי עבודה עירוניים. ברבות מהערים נבחר מסלול של "הסדרה חלקית", בין היתר מהטעם שתהליך התקצוב המשתף - כתהליכים משתפים משמעותיים אחרים - הוא תהליך דינמי שתחמתו במסגרת חוקית נוקשה עשויה לעתים לפגוע ביכולת לנהל יותר מאשר לסייע ולתרום להצלחתו. עם זאת, גופים וארגונים שונים הפועלים בתחום התקצוב המשתף החל באו"ם וכלה במכוני מחקר וחשיבה, ורשויות מקומיות, גיבשו לאורך השנים מסגרות מנחות וכללים משפטיים להסדרת מעמדו ומקומו של תהליך התקצוב המשתף. רבים מכלים אלה ניתנים לעיון ברשת האינטרנט ובמאגרי המידע והנתונים אליהם אנו מפנים בחלקו האחרון של המסמך.

מעגל התקציב – ממדים עיקריים

BUDGET CYCLE



מעגל התקציב: שלבי הדיון לאורך השנה (שנת התקציב המתוארת מתחילה בחודש מרס)



תיאור מילולי של מעגל הדיונים התקציבי

מרס-אפריל: התהליך המשתף נפתח בחודש מרס במפגשים שכונתיים שאליהם מגיעים אזרחים מהשורה. התהליך נפתח בהצגת ביצועי התקציב בשנה החולפת ובהצגת היעדים הכלליים לשנת התקציב הקרובה. הדיווח על ביצוע העבר ותוכניות העתיד נמסר על ידי נבחרי הציבור ואנשי הדרג המקצועי (לרבות ראש העיר). במסגרת המפגשים מוצגים, מוסברים ונבחנים "כללי המשחק" שנוסחו בשנים קודמות.

אפריל-מאי: בשלב הזה "עולות" האסיפות מרמה שכונתית לרמת מחוזות/אזורים עירוניים. לאחר שריכוזו והציגו את הצעותיהם, פותחים התושבים בסיוע אנשי מקצוע בתהליך דירוג העדפותיהם לשנת התקציב הקרובה. בשלב הזה בוחרים משתתפי המפגשים את נציגיהם השכונתיים והאזוריים למועצת התקציב המשתף.

מאי-יולי: במקביל לאסיפות התושבים השכונתיות והאזוריות מתנהלות אסיפות תושבים בתחומים "על אזורים" כתחבורה, בריאות, תרבות, ספורט וכד'. לאחר שמושלם שלב בחירת הנציגים למועצת התקציב המשתף יוצאים הנציגים הנבחרים לסדרת סיורים בכל שכונות העיר ולמפגשים עם נציגי הקבוצות הנושאות וזאת במטרה לחשוף אותם למכלול הצרכים העירוניים ולאפשר להם ללמוד ממקור ראשון על עצמת הצרכים ודחיפותם.

יולי-ספטמבר: בחודש יולי מתכנסים חברי המועצה לתקציב משתף למיון ולסינון ראשוני של הפרויקטים ותוכניות פיתוח ולליבון סדר העדיפויות האזרחי לקראת הצגתו בפני התושבים. כחלק מהתהליך ובסיוע אנשי המקצוע המלווים את המועצה, מנותחות ההצעות ונבחנת היתכנותן המשפטית והכלכלית. בתום הדיונים והבירורים נדונה ומאושרת טיוטה ראשונה של התקציב האזרחי.

אוקטובר-נובמבר: בחודשים האלה מתורגמות ההצעות לתוכניות עבודה ממשיות. לאחר שהתוכניות נבחנות, מעובדות, מתוקנות ומאושרות על ידי המועצה לתקציב משתף, מועברת ההצעה האזרחית לאישור הדרג הנבחר.

דצמבר-ינואר: מועצת העיר דנה בתוכנית ומצביעה על אישור התוכנית ועל מרכיביה. כאמור, בדרך כלל מאושרות מרבית ההצעות המוגשות על ידי מועצת התקציב המשתף לרשויות, בין היתר בשל הליוי המקצועי השוטף הניתן לתושבים, ליווי המבטיח כי מחלוקות מהותיות ייחשפו וילובנו בשלבים מוקדמים יותר של התהליך.

פברואר: חופשה. משתתפי התהליך מתפזרים לענייניהם.

מרס: התהליך נפתח מחדש ומתנהל מראשיתו.

התיאור הקצר הזה אינו נותן לנו תמונה מלאה על המתרחש בכל דיון ודיון לאורך השנה, אולם יש בו די כדי לספק הצצה ראשונה לתהליך התקצוב המשתף ולהציג בפנינו את שלביו העיקריים. התיאור מלמד אותנו על כיוון זרימת המידע, על מועדי קבלת החלטות, על השותפים למפגשים, על הדיאלוג המתנהל ביניהם ואף על מקומם ועל תפקידם של ראש העיר וחברי המועצה. הצגה מפורטת יותר של התהליך, שלביו ותכניו, תמצאו במאמרים רבים שקישוריהם ופרטיהם מופיעים בחלקו האחרון של המסמך. ועתה, משהשלמנו את המבט על מעגל הדיונים התקציבי, נפנה לפרק האחרון של הנייר הסוקר בקצרה דרכים אפשריות למדידת הצלחתו והשפעתו של התהליך המשתף.

11. מדידת הצלחתו של תהליך התקצוב המשתף והשפעתו

קיימות דרכים מגוונות למדידת ההשפעה של פרויקט מסוג זה והצלחתו. לדוגמה: **בחינת מספר התושבים הלוקחים חלק פעיל בתהליך** (האם גדל או פחת)? ברבות מהערים שנכנסו לתהליך נרשם גידול הדרגתי במספר התושבים שלקחו בו חלק בשנים הראשונות. בערים כפורטו אלגרה ובלו הורזונט צמח מספר המשתתפים ממאות בשנים הראשונות, לשלושים וארבעים אלף איש בקירוב בשנים הבאות (UN-HABITAT, 2004). בערים אחרות המספר נותר נמוך או אף פחת. אחד הממצאים העולים מהספרות המחקרית הוא כי קיימת תחלופה בקרב המשתתפים וכי אנשים חדשים נכנסים כל העת למעגל המתדיינים בעוד ותיקים יוצאים ממנו. על פי הערכות חוקרי האו"ם, שיעור המשתתפים נע בין אחוז אחד ל-15 אחוז מהתושבים הבוגרים ולעתים אף יותר. שיעורי השתתפות גבוהים שכיחים יותר בערים הקטנות.

סוג הנושאים הנדונים (הרחבת/צמצום מספר הנושאים הנדונים): האם לאורך שנות ניהול התהליך גונו התחומים והנושאים הנדונים? הרחבה או צמצום בהיקף הנושאים מושפע הן ממידת מעורבותם של התושבים והן מפתחותם ומנכונותם של נבחרי העיר ואנשי הדרג המקצועי.

סוג ההחלטות המתקבלות: האם ההחלטות המתקבלות במסגרת התהליך הן החלטות בעלות משמעות כלכלית-חברתית מתמשכת או החלטות נקודתיות? האם נרשמת נטייה או נכונות לקבל החלטות בעלות ממד ערכי וסוציאלי מרחיק ראות? האם מופגנת על ידי התושבים נכונות לאמץ החלטות שתרומתן הישירה להם ולמחוזם מוגבלת, או שמא השיוך הנושאי והאזורי הם שמכתיבים את תהליכי ההקצאה? כל אלה שאלות שהתשובה להן תסייע בהערכת תרומתו האפשרית של התהליך המשתף.

רמת היישום של החלטות המתקבלות במסגרת התהליך המשתף: ברור כי שיעור יישום נמוך של החלטות שהתקבלו במסגרת ההליך המשתף מלמד על קשיים מהותיים, אם באופן עיצובו של התהליך ואם בעוצמת המחויבות של שותפיו בין אם מדובר בנבחרי הציבור, באנשי הדרג המקצועי או בתושבים. לחלופין, יכול הקושי לנבוע מכשל בתהליך העבודה המשותף.

רמת ההפנמה של התהליך המשתף: בדיקה זו יכולה להיעשות בדרכים מגוונות, בבדיקת השינויים שהוכנסו בתהליך התקצוב העירוני ובנהליו, בבחינת רמת הזמינות והנגישות של מידע תקציבי לציבור הרחב, בבדיקת היקף המשאבים הכספיים המוקצים לניהול הפרויקט, בסקרי דעת קהל ועוד.

סיכום

לאורך הנייר שבנו ומנינו את היתרונות הגלומים בתהליך התקצוב המשתף. הזכרנו את ריכוך תחושת הניכור האזרחית, את חידוש האמון שבין העירייה ותושביה, את העצמת החיים הקהילתיים, וחשוב לא פחות, את השיפור הצפוי במערך הניהול העירוני ובתפקוד העירייה. המחיר הניצב מנגד כל העת הוא ויתור על מקצת הסמכויות ונכונות לחלוק אותן עם התושבים. במבחן הסיכון אל מול הסיכוי, החלטה חיובית נראית כדאית. מי שמהסס חרף הפוטנציאל יכול להיערך לתהליך בזהירות, לקבוע "אבני בוחן" לבדיקה ולבקרה ולהתחיל את המסע הגדול בצעד קטן, בתקציב מצומצם, בנושא מוגדר או באחד מחלקי העיר. במקרה כזה האיום מזערי, הסיכוי לכישלון קטן והדרך חזרה למסלול המוכר פתוחה וידועה. מה יקרה למי שינסה? במקום להשיב לשאלה באופן ישיר, נזכיר את עשרות הערים

המערביות שאימצו את התהליך בשנים האחרונות והערים הרבות האחרות הבוחנות את אימוצו בימים אלה ממש. בדרך זו, אנו מאמינים, נקבל תשובה חשובה ואמיתית, שכן רבים ממי שניצבו בפני אותן שאלות ותהיות ביצעו את אותן הבדיקות ונקטו באותם צעדי זהירות מתבקשים, עלו לבסוף על נתיב התקציב המשתף. ובמלים אחרות, התועלת שזיהו באימוצו, הצדיקה את המאמץ הכרוך בדרך ליישומו.

נספחים

תיאור הישגים המיוחסים לתהליך התקצוב המשתף בעיר הברזילאית פורטו אלגרה:

Box 1:
Porto Alegre - Results achieved in 15 years of Participatory Budgeting (1989-2003)

a. Housing: It was possible to expand the average number of units produced locally, from 493 per year in the period 1973-1988, to 1,000 per year from 1989-2003, which allowed Porto Alegre, for the first time, to contain the growth of the housing deficit.

b. Street paving: The existing deficit of paved roadways was reduced from 690 km in 1988 to 390 km. In 2003, the PB helped to improve access to collective transportation and public infrastructure in the poorest areas of Porto Alegre.

c. Access to water and basic sanitation: The percentage of dwellings with access to treated water rose from 94.7 per cent in 1989 to 99.5 per cent in 2002; the proportion with access to the municipal sewer network grew from 46 per cent in 1989 to 84 per cent in 2002; and the percentage of liquid waste that is treated went from 2 per cent in 1989 to 27.5 per cent in 2002.

d. Education: The number of public schools rose from 29 in 1988, to 84 in 2002, with a corresponding increase in enrolment from 17,862 students to 55,741 students. In addition, the range of educational services offered was broadened to include Adult Literacy and Youth and Adult Education, which were integrated into the public education system. Also, through the PB the Child Care Compact was created, which today reaches 126 child care institutions, serving 10,000 children.

e. Health: Although health only appears since 2000 as one of the three priorities of the PB, public health management is an integral responsibility of the municipal government. This is in spite of the virtual freeze in the amount of the annual transfers from the central government. The Mayor today commits close to 18 per cent of the expenditures of the central administration for health, compared to an annual average of less than 10 per cent during the decade of the 1980's.

f. Social Welfare: This area was only included in PB priorities from 1997 onwards. The various activities currently underway address a number of groups, such as people with special needs, children and youth at risk, homeless people, victims of violence, elderly in situations of abandonment, low-income families and others.

Source: Beerie, S. in Bezie Document

מודל התקציב המשתף בעיר סווייליה בספרד

CASES AND EXPERIENCES:

SEVILLA (SPAIN)

The Andalusian city of Sevilla, with its more than 700,000 inhabitants, is the biggest city realising a participatory budget in Europe. Although Sevilla is known for its cultural heritage, the city has significant social problems.

The process of participatory budgeting was started in 2004. It focused on investments and programmes in three municipal areas: civic engagement, sports and urbanism. The procedure followed is very similar to the Brazilian city Porto Alegre: it is a decentralized process based on the participation of individuals and distinguishing three geographical levels (neighbourhood, district and city). A core-driving group of active citizens organises the meetings in cooperation with technical staff of the participating local government departments.

Following a bottom-up dynamic, the process starts in March with meetings on the neighbourhood level where proposals are made and delegates for the district and city levels are elected. It is the responsibility of the district delegates to prioritise the proposals of the neighbourhoods. The city delegates only discuss those proposals that concern the entire city e.g. important investments such as the construction of new municipal swimming baths or soccer stadiums.

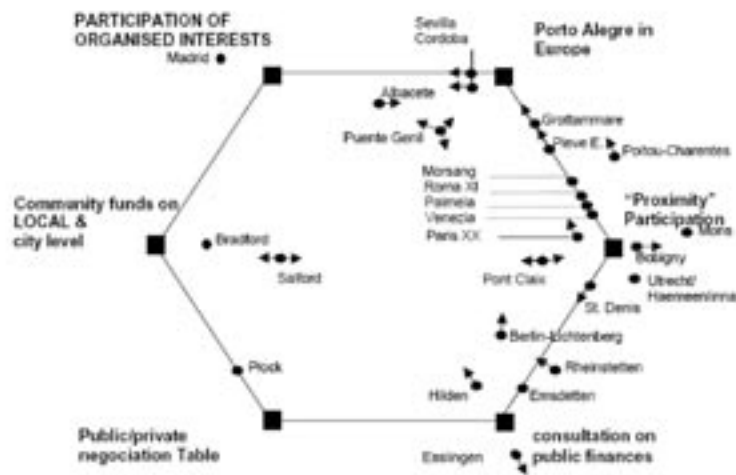
On a district as well as on a city level, a hierarchy is set up by a complex system of criteria, which takes redistribution towards socially disadvantaged or marginalized groups or areas into account. The idea is to minimize the inequalities between districts and between neighbourhoods. Priority is given when the existing infrastructure is weak or when the project benefits a marginal social group.

In the first year of participatory budget realisation, 265 proposals, with a total amount of 12 million Euros, were integrated into the city budget. The methodology of the process itself was elaborated by a commission of delegates of every neighbourhood and published as a procedural motion. Another commission oversaw project realisation. The organisation of the entire process is delegated to an external agency contracted by the local government.

מקור: http://www.kate-stuttgart.org/content/e827/index_ger.html

מודלים לתקצוב משתף באירופה ובערים השותפות ליישומם:

SIX MODELS OF PARTICIPATORY BUDGETING IN EUROPE



Source: Y. Sabotnik, C. Herzberg, A. Rokka, 2005

מקורות

Related sites and

Participatory budgeting UK

Website of the PB Unit

<http://www.participatorybudgeting.org.uk/News.htm>

Useful websites and resources relating to PB

International resource sites

International website and forum on PB

<http://participatorybudgeting.org/>

International Budget Project

<http://www.internationalbudget.org/>

Multi-lingual library on PB

<http://www.democraciaparticipativa.org/>

European Union Socrates programme PB toolkit

<http://www.kate-stuttgart.org/>

Multimedia resources

Video about PB in Porto Alegre, Brazil in English
(requires RealPlayer)

[World Bank video on PB in Porto Alegre](#)

Video about a Participatory grant-making event
in Bradford, UK 2004

<http://www.bradfordvision.net/video1.php>

Video about a Participatory grant-making event
in Sunderland, UK 2006

[Video.htm](#)

PB around the world

‘Participatory Budgeting in Canada: Democratic Innovations
in Strategic Spaces’ looks at how PB is being used in neighbourhood groups, a municipality, and a
school in Canada.

<http://www.tni.org/newpol-docs/pbcanada.htm>

Article about how spread of PB around the world

<http://www.internationalbudget.org/resources/newsletter30.htm>

World Bank guide to civil participation
search on 'budgets' for PB and selected case studies
World Bank Guide to PB

Europe

Participatory Budgets in Europe: Between Efficiency and Growing Local Democracy. Giovanni Allegretti and Carsten Herzberg
TNI Briefing Series 5, October 2004
Website of City of Seville's Participatory Budgeting process
<http://www.participacionciudadana.sevilla.org/>

Academic reports and selected bibliography

Participatory budgets in a european comparative approach

YVES SINTOMER, CARSTEN HERZBERG, ANJA RÖCKE (EDS.)
A large university research paper on the Participative Budget in Europe. Download publications at this site
<http://www.buergerhaushalt-europa.de/>

A Guide to Participatory Budgeting

Brian Wampler, October 2000
This guide was written under the auspices of the International Budget Project of the Center for Budget and Policies Priorities and the Ford Foundation.
<http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/systems/ParticipatoryBudgets/Wampler.pdf>

“72 Frequently Asked Questions about Participatory budgeting.”

Urban governance toolkit series. July 2004 UN –Habitat: GLOBAL CAMPAIGN ON URBAN GOVERNANCE. PDF Download (large)
<http://staging.unchs.org/campaigns/governance/documents/FAQPP.pdf>

Participatory Governance, People’s Empowerment and Poverty Reduction United Nations Development Program paper, Essentials No.8, October 2002.
PDF download

<http://www.undp.org/eo/documents/essentials/CivicEngagement>

Strengthening participation in public expenditure management:

Policy Recommendations for key stakeholders

By Jeremy Heimans. OECD Policy brief no. 22
PDF download
<http://www.oecd.org/dataoecd/21/48/31649466.pdf>

Citizenship knows no age: children's participation in the governance and municipal budget of Barra Mansa, Brazil

By Eliana Guerra

Environment&Urbanization Vol 14 No 2 October 2002

Report on involving children and young people in PB processes

<http://eau.sagepub.com/cgi/content/abstract/14/2/71>

Topic Guide on Resources, Citizen Engagement and Democratic Local Governance (ReCitE)

The resource is a useful guide on the theme of citizen engagement in fiscal spaces of local government, including revenue raising, budgeting and monitoring processes.

Available at:

<http://www.ids.ac.uk/logolink/resources/>

"Scaling out Participatory Budgeting and the European Experience",
in J.Beall, N. Hall (ed.) (2005),

Funding Local Governance. Small Grants for Democracy and Development, Intermediate

Technology Development

Group, London. ISBN: 1853395978

International Centre for Participation Studies at Bradford University, one of our academic partners, supporting us with the evaluation of our work. Have active research projects linked to PB processes.

<http://www.bradford.ac.uk/acad/icps/>

International bodies who have information or resources on PB

Link to : Empowerment Tools and Practices 6: Participatory Budgeting

<http://www.worldbank.org/poverty/empowerment/toolsprac/tool06.htm>

The United Nations Human Settlements Programme, UN-HABITAT, is the United Nations agency for human settlements. It is mandated by the UN General Assembly to promote socially and environmentally sustainable towns and cities with the goal of providing adequate shelter for all.

<http://www.unhabitat.org/campaigns/governance/>

Budget Simulator

Ryedale District Council have developed a 'budget simulator' which enables citizens to tell the council whether they think more or less should be spent on different issues.

<http://www.budgetsimulator.com/ryedale>

<http://participatorybudgeting.blogs.com/op/>

General Information on PB

“Participatory Budgeting,” The World Bank Guide to Participatory Budgeting, including definitions, How-To’s, and descriptions of Bank-funded projects

<http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/68ByDocName/EmpowermentResourcesToolsandPracticesParticipatoryBudgeting>

Bringing budgets alive: *participatory budgeting in practice*. Community Pride Initiative/Oxfam UK

<http://www.participatorybudgeting.org.uk/Downloads/Bringing%20budgets%20alive.pdf>

A Guide to Participatory Budgeting. Brian Wampler's Guide at IBP

<http://www.internationalbudget.org/resources/library/GPB.pdf>

PB in Porto Alegre

UN Habitat II, Best Practices Database. Description of PB in Porto Alegre, by United Nations in several languages. 2002.

Slicing Up the Pie: Community involvement in PB in Porto Alegre, Brazil. Bridget O'Rourke, Community Pride Initiative.

<http://www.participatorybudgeting.org.uk/Downloads/Slicing%20up%20the%20Pie.pdf>

Interviews about PB with 3 PT mayors in Porto Alegre, from 1989 to 2002 (Olívio Dutra, Tarso Genro, Raul Pont). Abers, Rebecca. 2001.

<http://www.budget-participatif.org/extranet/php3/affiche.php3?id=147>

Case Studies

Avritzer, Leonardo. Civil Society, Public Space and Local Power: a study of the Participatory Budget in Belo Horizonte and Porto Alegre. 2000.

<http://www.chs.ubc.ca/participatory/docs/avritzer.pdf>

Recife, Brazil: Gender and the Participatory Budget. Win News 29-3. Summer 2003.

http://www.chs.ubc.ca/participatory/docs/Gender_PB.pdf

Lerner, Josh and Estair Van Wagner. Participatory Budgeting in Canada: Democratic Innovations in Strategic Spaces. The Transnational Institute, 2006.

<http://www.tni.org/newpol-docs/pbcanada.htm>

Evaluations of PB

Budgets As If People Mattered: Democratising Macroeconomic Policies UNDP/SEPED

http://www.undp.org/seped/publications/conf_pub

Assessment of Participatory Budgeting in Brazil. Center for Urban Development Studies Graduate School of Design, Harvard University.

<http://www.iadb.org/sds/doc/ParticipatoryBudget.pdf>

Participatory Budgets - A Tool for Participatory Democracy. Francoise Lieberherr, February 2003, Urban News No 7.

[http://www.caledonia.org.uk/budgets.htm#Democratic,](http://www.caledonia.org.uk/budgets.htm#Democratic)

[%20re-distributive%20and%20technical%20lines](http://www.caledonia.org.uk/budgets.htm#Democratic,%20re-distributive%20and%20technical%20lines)

What If Citizens Got To Decide the City Budget? Brazil's Workers Party Tries "Participatory Budgeting" by Micah Maidenberg, Labor Notes, October 2002

<http://www.labornotes.org/archives/2002/10/d.html>

Practicing Radical Democracy: Lessons from Brazil. Rebecca Abers, Paper presented at the Workshop: Insurgent Planning Practices – Perugia, Italy, June 21-27, 1998

<http://www.budget-participatif.org/extranet/php3/affiche.php3?id=145>

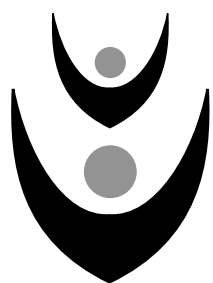
Analysis

Fung, Archon and Erik Olin Wright (1998). Experiments in Deliberative Democracy: Introduction. Available online:

<http://www.ssc.wisc.edu/~wright/deliberative.html>.

Avritzer, Leonardo. Modes of Democratic Deliberation: theoretical remarks on participatory budgeting in Brazil.

Schugurensky, Daniel. Participatory Budget: A tool for democratizing democracy. Toronto Metro Hall, April 29, 2004.



ועידת ראש הממשלה לשלטון המקומי
של ביה"ס לממשל ולמדיניות באוניברסיטת תל-אביב

עתיד המרחב
הכפרי בישראל



אוניברסיטת תל-אביב
הפקולטה למדעי החברה ע"ש גרשון גורדון
בית הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטוך

צוות ההיגוי

יו"ר: מוטי דלג'ו - ראש מועצה אזורית דרום השרון

אלמסי אוריאנה - ביה"ס לממשל ולמדיניות, אוניברסיטת תל-אביב
דר' אפלבוים לביאה - חוקרת בתחום הכפרי
כהן מרדכי (קדמון), דר' - יו"ר מועצת הצמחים, משרד החקלאות ופיתוח הכפר
פינקלשטיין ישראל פרופ' - הפקולטה לחקלאות רחובות, אוניברסיטה העברית, ירושלים
קמחי אייל, דר' - הפקולטה לחקלאות רחובות, אוניברסיטה העברית ירושלים
שאלתיאלי יעל - מנכ"לית משרד החקלאות ופיתוח הכפר
שפרינצק ריקי - רכזת ועידת השלטון המקומי

עתידי המרחב הכפרי בישראל

מוטי דלג'ו, ראש מועצה אזורית דרום השרון

הקדמה

המערכת המוניציפאלית במגזר הכפרי היא ייחודית. הארגון השלטוני של רשות מקומית רגילה דוגמת מועצה מקומית או רשות עירונית הוא דו-רובדי: הרובד העליון הוא השלטון המרכזי – הממשלה; הרובד השני הוא השלטון המקומי- העירייה או המועצה המקומית. מתן השירותים המוניציפאליים מתחלק בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי. הגדרתה של המועצה האזורית כרשות המטפלת באגד של יישובים מוסיף רובד נוסף להיררכיה השלטונית. הרובד הזה מורכב מוועדי היישובים, המשמשים חוליה המקשרת בין המועצה האזורית לבין התושבים. המערכת המוניציפאלית הכפרית נבדלת מן העירונית בשני מאפיינים נוספים. הראשון הוא הפיזור המרחבי. רשויות עירוניות מטבען עוסקות בשטח גיאוגרפי מצומצם וצפוף אוכלוסין באופן יחסי. המערכת הכפרית אחראית על אספקת שירותים מוניציפאליים במרחב גיאוגרפי גדול ביותר ולאוכלוסייה "דלילה". השני הוא אופן קבלת ההחלטות במערכת המוניציפאלית. המערכת העירונית מבוססת כולה על דמוקרטיה ייצוגית, כשחברי המליאה וראש הרשות נבחרים על ידי התושבים. לעומת זאת, במערכת הכפרית מתקיים שילוב של דמוקרטיה ייצוגית ברמת הרשות, קרי בחירת ראש המועצה על ידי כלל התושבים, ומקומית (יישובית) - בחירת נציגות היישוב למועצה. כמו כן, חלק מן היישובים מתנהלים באמצעות מוסדות כאגודות קהילתיות ומוניציפאליות המפעילים מנגנונים של דמוקרטיה ישירה כמו משאלים ואסיפות כלליות.

בשני העשורים האחרונים חלו במערכת המוניציפאלית הכפרית תמורות מרחיקות לכת. בעבר, במרבית היישובים שימשו ועדי האגודות גם כוועדים מוניציפאליים שניהלו את החיים ביישוב. לוועדים אלה ניתנה אוטונומיה ניהולית מלאה בארגון החיים הפנימיים ביישוב, לרבות חינוך, תרבות, תברואה ותשתיות. המועצה האזורית היתה זו שהיוותה את הגשר ואת הקשר שבין היישובים. המציאות הזו הולכת ומשתנה כתוצאה מהקמת יישובים חדשים שאינם יישובים שיתופיים. במהלך 15 השנים האחרונות המגמה הזו של התחזקותן של המועצות האזוריות ושל הוועדים המקומיים והיחלשותם של ועדי האגודות התחזקה כתוצאה משינויים פנימיים, משקיים וחברתיים במושבים ובקיבוצים, שינויים שאת תוצאתם קיבלו לאחר התוכנית הכלכלית של ממשלת ישראל מיולי 1985 ומשבר החקלאות וההתיישבות החקלאית.

בתקופה הזו השתנה ההרכב הדמוגרפי של ההתיישבות החקלאית והכפרית. מקצת המושבים הכפילו את אוכלוסייתם כתוצאה מהרחבות בתושבים שאינם חברים באגודה ואין להם זיקה לחקלאות או לחיים יצרניים משותפים.

על הרקע הזה הוקמו בצד האגודות החקלאיות ועדים מוניציפאליים המעניקים ייצוג לכלל התושבים ביישוב, לחברי האגודה ולמי שאינם חברי האגודה. המגמה המסתמנת היום היא שינוי יחסי הכוחות

והעתקת מרכז הכובד וההשפעה מהאגודה החקלאית להנהגה החדשה של הוועדים המוניציפאליים. המגמה הזו באה על רקע השינויים בתהליכי הבחירה. היום נבחרים הנציגים למליאת המועצה באופן ישיר על ידי כלל התושבים בכל יישוב ולא כפי שהיה נהוג בעבר לבחור את הנציגים על ידי ועדי היישובים. גם ראשי המועצות נבחרים היום על ידי כלל התושבים בבחירות ישירות ואישיות. בד בבד, עם המגמה של הקמת הוועדים המקומיים והרחבת היישובים, הסתמנה מגמה של צמצום האוטונומיה היישובית, זאת מהצורך ומהיתרונות שבאיגום משאבים במרבית התחומים, כגון: חינוך, תכנון, פיתוח יזמות ושירותים מוניציפאליים כמו תברואה, מערכות ביוב מרכזיות וכדומה.

קשה ליישוב הבודד להתמודד עצמאית עם המטלות התקציביות והארגוניות הכרוכות באספקת השירותים האלו והוא מעדיף להיות חלק ממכלול רחב יותר הכולל את סך כל היישובים במועצה. ככל שהתרחבו היקפי ותחומי הטיפול הנתונים בידי המועצות האזוריות, כך הלכו והתרחבו סמכויותיהן הסטטוטוריות ומעמדן הלך והתחזק.

לסיכום, המערכת המוניציפאלית הכפרית נמצאת בעיצומם של תהליכים ושינויים כלכליים-חברתיים (בקהילות הכפריות, בעיקר במושבים ובקיבוצים). השינויים האלה והמציאות המשתנה מחייבים פיתוח של שיטות ושל מודלים של אספקת שירותים ביעילות ובעלות נמוכה, דוגמת הרחבת המעבר להספקה במודל "אשכולות יישובים", אספקת שירותים מוניציפליים "חוצי גבולות" בתחומי המרחב הכפרי וחוצי גבולות עם המרחב העירוני, צמצום עלויות השלטון הדו-רובדי, היערכות של המועצות למבנה "העירייה האזורית" המתפקדת מבחינה מוניציפאלית באספקת שירותים בדומה לרשויות עירוניות אך שומרת מבחינת המבנה והניהול השלטוני את הייצוג האזורי (יישובי) ואת הייחודיות היישובית במרחב הכפרי. הפעולות האלו ואחרות, כמו התמקצעות, מוכנות תכנונית, פיתוח מבוקר, שמירת החקלאות והשטחים הפתוחים, יכולים להבטיח את הסתגלותן של המועצות והיישובים למציאות המשתנה, תוך שמירה על ייחודן ועל המרחב הכפרי בישראל.

חברי הפאנל: הגב' יעל שאלתיאלי, ד"ר לביאה אפלבוים, פרופ' ישראל פינקלשטיין, ד"ר אייל קמחי, ד"ר מרדכי (קדמון) כהן ומר מוטי דלג'ו, מייצגים קשת רחבה של עמדות מתחומי העשייה המוניציפאלית, הקהילה והחברה הכפרית, האקדמיה והמשרד לפיתוח הכפר והחקלאות בישראל.

חברי הפאנל אינם מתיימרים להציג ולהציע דגם פעולה אחיד לכל היישובים הכפריים והמועצות האזוריות. ישנה שונות גדולה בין היישובים ובין המועצות. כל יישוב וכל מועצה צריכים למצוא את מכלול המרכיבים הארגוניים והניהוליים המתאימים לאופי ולמבנה הדמוגרפי שלהם.

עתיד המרחב הכפרי בישראל

מוטי דלג'ו, ראש מועצה אזורית דרום השרון

רקע

- בשני העשורים האחרונים חלו במערכת המוניציפאלית הכפרית תמורות מרחיקות לכת:**
- יישובים כפריים הפכו הטרוגניים כשלאוכלוסיית החקלאים, שבבעלותם נכסי ייצור חקלאיים, נוספו דיירים שעניינם ביישוב מוניציפאלי בלבד.
 - למארג היישובים הכפריים נוספו יישובים קהילתיים שאינם חקלאיים.
 - יישובים כפריים רבים הכפילו אוכלוסייתם (הרחבות).
 - נוצרו מסגרות מוניציפאליות חדשות וולונטריות דוגמת אגודות קהילתיות.
 - נערכו שינויים מרחיקי לכת באופן הבחירה של המועצה האזורית ושל מוסדותיה.
 - נמשך תהליך צמצום מספר החקלאים ויציאתם ממעגל הייצור החקלאי.
 - נמשך המעבר לייצור ביחידות ייצור גדולות, תוך ריכוז אמצעים ומכסות ייצור אצל המגדל הבודד.

תהליכים בתחום השלטון המקומי הכפרי: יחסי ועד אגודה-ועד מקומי-מועצה אזורית:

- בוצעו תשתיות מוניציפאליות כגון ביוב, כבישים, מדרכות, תאורת רחובות ועוד, ועברו תהליך של מודרניזציה.
- שינוי יחסי הכוחות והעתקת מרכז הכובד וההשפעה מהאגודה החקלאית להנהגה החדשה של הוועדים המוניציפאליים.
- צמצום האוטונומיה היישובית - זאת מהצורך ומהיתרונות שבאיגום משאבים במרבית התחומים כגון חינוך, תכנון, פתוח יזמות ושירותים מוניציפאליים כמו תברואה, מערכות ביוב מרכזיות וכדומה.
- מרכז הכובד עבר מהוועדים המקומיים למועצות האזוריות שהתחזקו בכל הקשור באספקת שירותים מוניציפאליים.
- צמצום כוחן והשפעתן של תנועות ההתיישבות ושל ארגוני הקניות.

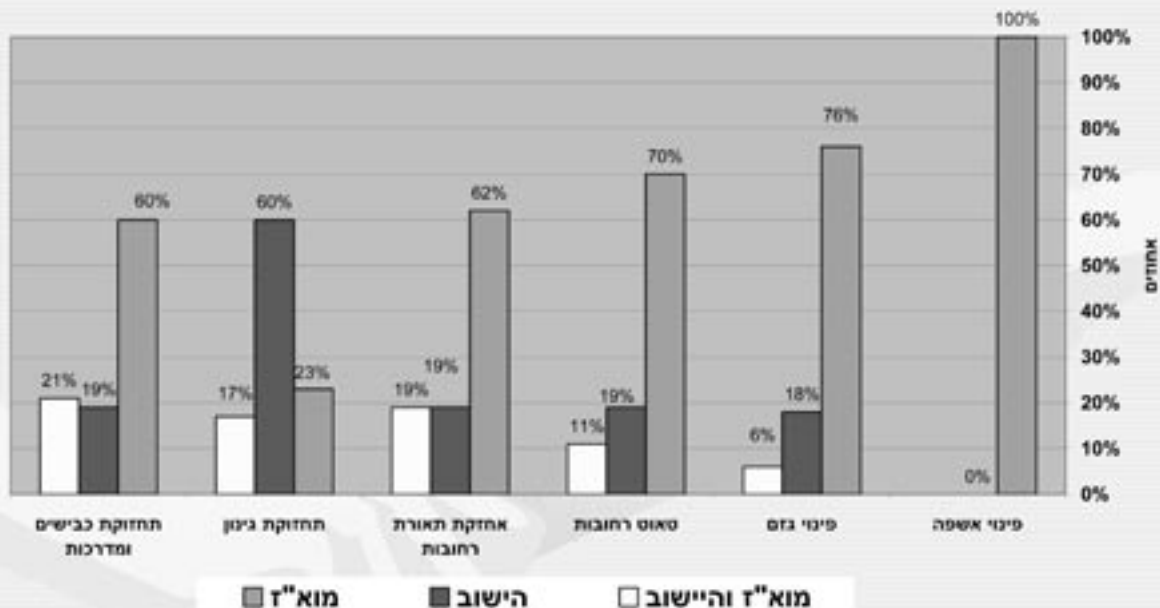
אספקת שירותים מוניציפאליים שלטון דו-רובדי: מוא"ז - ועד מקומי:

- השירותים המוניציפאליים מסופקים לתושבים בשלטון הדו-רובדי הן על ידי המועצה והן על ידי הוועד המקומי.
- ישנה מגמה מובהקת של מעבר של מתן השירותים המוניציפאליים מהיישובים למועצה, שלה יש יתרונות גודל מובהקים.
- על פי תוצאות סקר המועצות האזוריות (ראה טבלה בעמוד הבא), המועצה היא המובילה והדומיננטית באספקת מרבית השירותים המוניציפאליים למעט גינון.
- בחלק מהמועצות ישנה אספקת של מקצת השירותים המוניציפאליים בדגם של אשכול יישובים

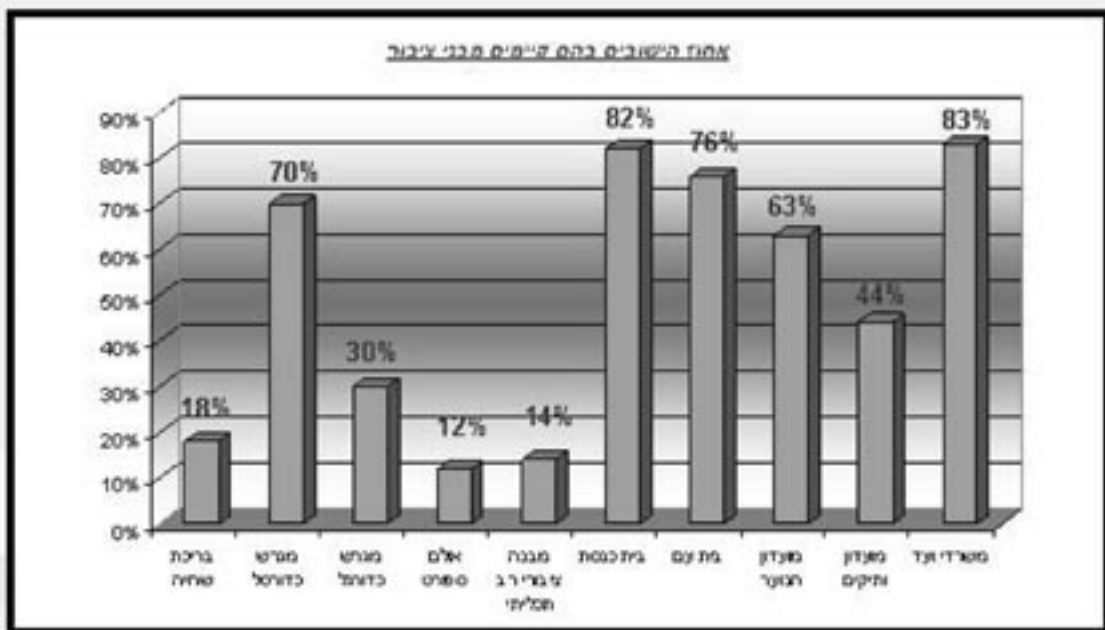
אספקת שירותים מוניציפליים - טבלה לפי סקר מועצות האזוריות - נתוני שנת 2000

השירות	אחוז הישובים בהם קיים השירות	ספק השירות ב- %		% תדירות השירות (בסוגרים מספר הפעמים)	
		הישוב	מוא"ז	פעמים בשבוע	פעמים בחודש
פינוי אשפה	100		100	8 (1)	92 (+2)
פינוי גזם	94	18	76		41% עד פעם בחודש 59% פעמיים ויותר בחודש
טאוס רחובות	68	19	70		67% פחות מפעם בחודש 33% יותר מפעם בחודש
אחזקת תאורה	100	19	62		
תחזוקת גינון	100	60	23		
תחזוקת כבישים ומדרכות	100	19	60		

אספקת שירותים מוניציפליים - טבלה לפי הסקר נתוני שנת 2000



אחוז היישובים שבהם קיימים מבני ציבור נתוני שנת 2000



* במרבית היישובים קיימים מבני הציבור הבסיסיים – משרדי ועד, מועדון, בית עם, בית כנסת ומגרש ספורט (כדורסל/כדורגל).

דגמים לאספקת שירותים מוניציפאליים:

לאופן אספקת שירותים מוניציפאליים על ידי הרשויות המקומיות לתושביהן יש משמעויות כספיות ואיכותיות. להלן מספר אופנים ודגמים לאספקת שירותים מוניציפאליים:

1. אספקת שירותים על ידי השלטון המרכזי: אספקת המוצר או השירות מבוצעים על ידי השלטון המרכזי. לדוגמה, בישראל אספקת שירותי הנפקת תעודות זהות, או דרכונים. הסמכות והאחריות היא בידי השלטון המרכזי.
2. אספקת שירותים על ידי השלטון המקומי – הרשות המקומית: אספקת המוצר או השירות מבוצעים על ידי הרשות המקומית, כמו פינוי אשפה, גזם, טאוט רחובות וכדומה. הסמכות והאחריות בידי הרשות המקומית.
3. אספקת שירותים במשותף על ידי השלטון המרכזי והשלטון המקומי: המוצרים ו/או השירותים מסופקים על ידי השלטון המרכזי והרשות המקומית במשותף, תוך קביעת תחומי אחריות וסמכות ביניהם, דוגמת שירותי חינוך, רווחה וכדומה.
4. אספקת שירותים על ידי איגוד ערים (מועדון של רשויות): אספקת השירות או המוצר מתבצעים על ידי איגוד הערים המשותף לכמה רשויות מקומיות. המוצרים והשירותים הניתנים מאופיינים בצורך בהשקעה ראשונית גבוהה לאספקתם (דוגמת מכון טיהור שופכין, תחנות כיבוי אש).
5. אספקת שירותים על ידי הוועד מקומי: אספקת המוצר או השירות מתבצעים על ידי הוועד המקומי מתוקף סמכות שהואצלה להם על ידי המועצה האזורית.

- 6) **אספקת שירותים על ידי "המועדון":** השירות מסופק על ידי מועדון המתמחה במתן סוג אחד מסוים של מוצר או שירות ציבורי. השירות או המוצר מסופקים לאוכלוסייה רחבה.
- 7) **אספקת שירותים על ידי "שלטון מטרופוליני":** השירות מסופק על ידי המטרופולין המספק את כל השירותים והמוצרים הציבוריים לכל תושבי המטרופולין.
- 8) **אספקת שירותים על ידי שלטון משולב – "אשכולות יישובים":** אספקת המוצר או השירות מבוצעים על ידי השלטון המקומי (מועצה אזורית) ישירות לכל תושב או לכל יישוב. חלק אחר מסופק למרכזים של קבוצות יישובים המהווים "אשכולות יישובים".

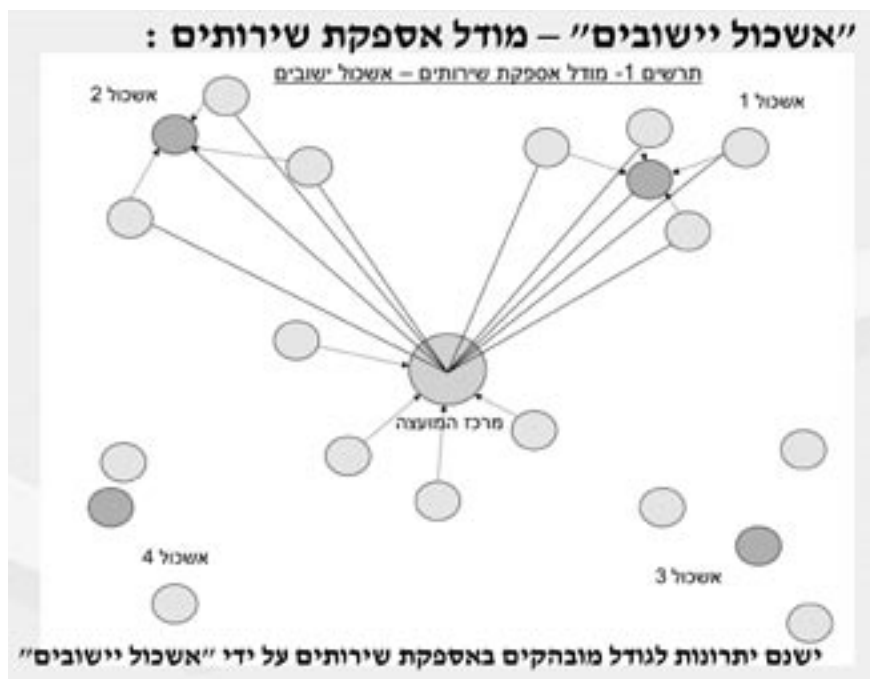
"אשכול יישובים"

תוצאות המחקר מצביעות על יתרונות לגודל, במתן שירותים מוניציפאליים ובהם שני מרכיבים חשובים לעלות אספקתם של השירותים:

- עלות הקמת "המתקנים" (תשתיות) המספקים את השירות.
- אורך קווי האספקה למתן השירותים.

אספקת שירותים לאשכול יישובים חוצה גבולות כדאית בעיקר במעטפת ובנקודות ההשקה בין המועצות:

- דוגמה לשירות שניתן ברובו בצורה של אשכולות יישובים הינו החינוך. שירות זה חוצה גבולות ותדירות יישומו הגבוהה נובעת מהיות החינוך שירות ממלכתי, שמסופק בעיקר על ידי השלטון המרכזי ולו יתרונות לגודל מובהקים.
- אספקת שירותים באשכול יישובים תאפשר רמה ואיכות שירותים גבוהה יותר לתושבים (ראה בתי ספר אזוריים המשרתים יותר ממועצה אזורית אחת, דבר הנותן סף מספר תלמידים המאפשר מגמות לימוד שאינן כדאיות בבתי ספר קטנים).

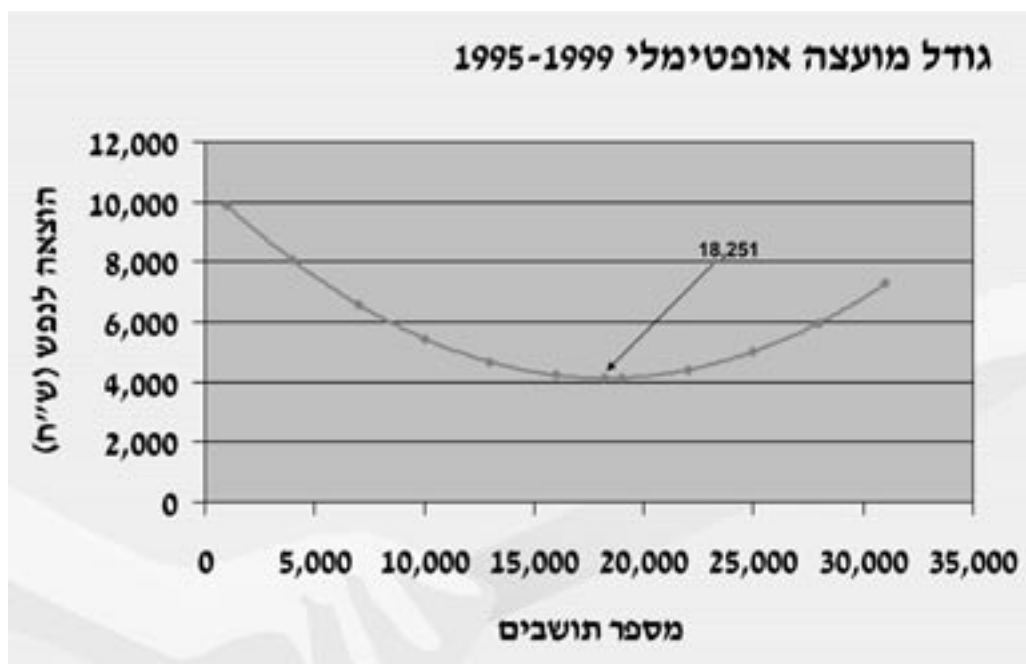


ארגון ומבנה המוא"ז העתידי (רקע ותהליכים)

- המדיניות הכלכלית שננקטת בשנים האחרונות על ידי השלטון המרכזי שמשמעותה צמצום התמיכה לרשויות המקומיות והעברת שירותים שהממשלה נותנת לטיפול הרשויות המקומיות, מחייב ארגון מחדש של המועצות האזוריות וכן של הוועדים המקומיים.
- התהליכים והשינויים המתרחשים במגזר ההתיישבות הכפרית מזה כעשרים שנה אינם שינויים חד פעמיים, אלא תהליכים מתמשכים כמו צמצום סמכויותיהם של הוועדים המקומיים, הקמת ועדים מקומיים נפרדים, הגדלת האחריות האישית של הנבחרים במועצות האזוריות ועוד.
- הארגון מחדש של המועצות האזוריות אינו צריך להצמצם רק לתחום של דגם אספקת השירותים או מי מספק את השרות, אלא גם לגודלה של המועצה האזורית (דהיינו, לבחירה של מספר התושבים האופטימלי) זו שתהווה את היחידה האופטימלית לאספקת השירותים.

גודל מועצה אופטימלי

- גודל ממוצע של מוא"ז בישראל בשנים 1995-1999 היה כ-10,000 תושבים (על פי ממצאי המחקר).
- על פי תוצאות ניתוח אמפרי שנעשה (ראה גרף), הגודל האופטימלי של אוכלוסיית מועצה אשר ימזער את עלויות האספקה הממוצעות לכל תושב ובסה"כ לכלל אוכלוסיית המועצה, נע בין 17 אלף ל-19 אלף תושבים. עם תיקון מגמת "שנה" בשנת 2007 גודל מועצה נע בין 21 אלף ל-23 אלף תושבים.
- על מנת להמחיש את בעיית הגודל, לדוגמה עלות ממוצעת של ראש מועצה, גזבר, או מהנדס מועצה היא כ-400 שקל בשנה. במועצה קטנה (כאלף תושבים) על כל נפש מעומס כ-400 שקל לכל משרה כזו לשנה ואילו במועצה הגדולה (כ-30 אלף תושבים) רק כ-13 שקל.



אפשרויות להגדלת אוכלוסיית המועצות למספר האופטימלי:

- המשך הרחבות המושבים ב"שיכוני בנים" במושבים שטרם ביצעו את ההרחבה, ביצוע ההרחבות הקהילתיות בקיבוצים.
- איחוד של מועצות אזוריות קטנות וסמוכות, תוך התחשבות במרחקי היישובים ממרכז המוא"ז.
- על מוסדות התכנון לאפשר את עיבוי היישובים ביחידות מגורים במסגרת "הקו הכחול" "תחום המחנה לכתם הצהוב" על ידי ציפוף, תוך שימוש בתשתיות קיימות, כבישים, מדרכות, מרבית מוסדות הציבור, מוסדות חינוך וכדומה, ובעיקר על אותם שטחים עודפים משטחי הציבור של היישוב ושטחי חלקות א' של נחלות בלתי מאוישות ביישוב.
- מעבר לאספקת שירותים ליישובים ברמה של "אשכולות יישובים" בעיקר באותן המועצות הסובלות מקווי שירותים ארוכים וביישובים עם אוכלוסייה קטנה.
- מעבר לסף שירותים מגוון ואיכות גבוהים יותר, הפיכת המוא"ז על יישוביה כמקום אטרקטיבי מועדף, תוך תגבור שירותי תרבות וחינוך.

"העירייה האזורית" – דגם המוא"ז העתידית

"העירייה האזורית", משלבת בתוכה תפקוד מוניציפאלי הדומה לעירייה ושומרת במסגרתה את הייצוג והייחודיות האזורית, עקרונות הפעולה המוצעים למבנה הארגוני של עירייה אזורית הם כדלקמן:

- שמירת המעמד והייצוג האזורי/יישובי, צורת הבחירה והייצוג לכל יישוב במועצה הינו צורת שלטון מקומי ייחודי למוא"ז ויש לשמרו.
- **אספקת השירותים לתושבים תתבצע בשתי רמות:**
 1. שירותים לפרט - איסוף אשפה, חינוך פורמלי, איסוף גזם, טיאוט וכדומה יינתנו ישירות על ידי המועצה לכל פרט מהתושבים.
 2. שירותים לכלל - מוצרי ומבני תרבות, חינוך לא פורמלי, פעילות נוער, שירותי רפואה וכדומה, שירותים שיש בהם יתרונות מובהקים לגודל, יינתנו על ידי המועצה במסגרת של אשכולות יישובים.
- יצירת "אשכולות יישובים" הפועלים מוניציפאלית ברמה של מספר יישובים הקרובים אחד לשני, אספקת שירותים במודל "אשכול" יישובים יקטין עלויות.
- צמצום מנגנונים ביישובים ואיחוד של יישובים מבחינה מוניציפאלית.
- שמירת המרחב הכפרי תוך עיבוד הקרקע וקיומה של חקלאות מתקדמת במסגרת אגודות היישובים.

סיכום

תוצאות הסקר ומסקנות העבודה אינן מחייבות דגם פעולה אחיד וזאת בגלל השונות וההטרונגניות של המועצות האזוריות, ישנה שונות בין מועצות קטנות לגדולות, מועצות עם אוריינטציה חקלאית, מועצות לא חקלאיות, מועצות בפריפריה למועצות במרכז.

כל מועצה צריכה למצוא את מכלול המרכיבים הארגוניים והניהוליים המתאימים לאופיה ולמבנה הדמוגרפי שלה.

גיוון התעסוקות במגזר הכפרי

יעל שאלתיאלי, מנכ"לית משרד החקלאות ופיתוח הכפר

הקדמה

ירידתה של החקלאות בנתח התעסוקה והכלכלה הלאומית, במקביל לעלייה במודעות הציבור לשימור הסביבה והביקוש לשטחי נופש, פנאי ומגורים במרחב הכפרי, הביאה למדיניות חדשה כלפי החקלאות והכפר, כמו בעולם המערבי כך גם בישראל.

החקלאות, ששימשה בעבר ענף יסוד ומאפיין מרכזי בבסיס הכלכלי העיקרי של הכפר בישראל מאז הקמתו והיוותה מאפיין מרכזי בזהות המרחב הכפרי, מאבדת את מעמדה. השינוי במספר המועסקים ובהרכבם, ובמקביל עליית התפוקה החקלאית הממוצעת ליחידת משק, מצביעים על מגמה של ריכוז הייצור בידי מספר הולך וקטן של משקים גדולים וגדלים.

היישוב הכפרי-חקלאי שמרבית תושביו מועסקים בחקלאות, מתקיים ונשמר כך בעיקר באזורי פריפריה רחוקים כמו הערבה והנגב המערבי.

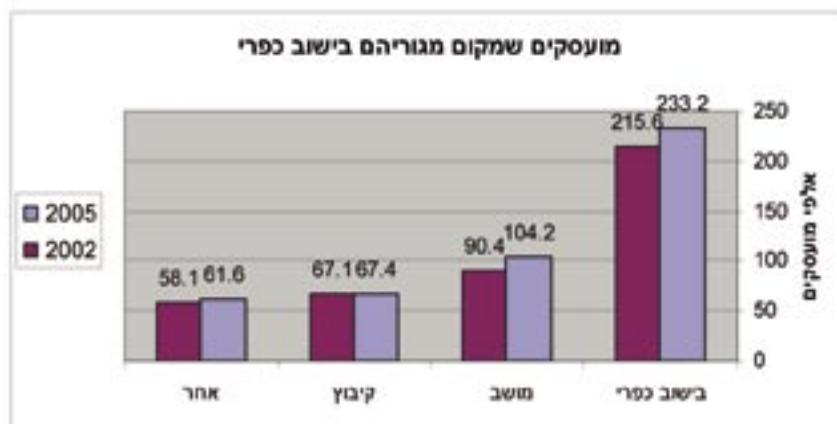
החקלאות כבר איננה המרכיב הדומיננטי של התשתית הכלכלית הכפרית ובמקומה נכנסים ענפי כלכלה ושימושי קרקע חדשים.

אפשר לומר שבמרחב הכפרי בישראל מתרחש תהליך בנייה מחדש של התשתית הכלכלית. גם בהרכב האוכלוסייה הכפרית חלו שינויים רדיקליים. עד סוף שנות השמונים גדלה האוכלוסייה הכפרית כתוצאה מתהליך של עיבוי ההתיישבות החקלאית ועל ידי הקמת יישובים חדשים בכל הצורות. בשנות התשעים נפתחה הזדמנות למגורים ביישובים החקלאיים באמצעות מדיניות ההרחבות והאפשרות לבצע שיוך דירות בקיבוצים. תהליכים אלו משכו בניי חוזרים והעלו דרמטית את מספרם של הנקלטים ביישובים. האוכלוסיות החדשות המגיעות אל המרחב הכפרי יוצרות מציאות חברתית חדשה וסדרי קדימויות אחרים לפיתוח הכפר וצביונו, המצביעים על עניין פוחת בשימור החקלאות כבסיס כלכלי עיקרי של הכפר, ועניין גובר בשימור ערכי איכות החיים, הגנת הסביבה וראייה אקולוגיה.

מבוא:

לנוכח התמורות בכלכלה הישראלית שהשפיעו על החקלאות, משנה היישוב הכפרי את מבנה התעסוקה שלו ומרבית תושביו מועסקים בפעילות לא חקלאית ביישוב ומחוצה לו. לפי הלמ"ס, סך המועסקים בחקלאות בשנת 2005 היה 49.9 אלף נפש - 2% מכלל המועסקים בישראל.

נתוני הלמ"ס בשנים 2002 ו-2005 מציגים עלייה של כ-15% במספר המועסקים המתגוררים במושב – ומקום עבודתם ביישוב עצמו ומחוצה לו.



למרות כל השינויים והתמורות, גם היום קשורה החקלאות רובה ככולה להתיישבות הכפרית, אבל היישוב הכפרי עצמו קשור לחקלאות רק כחלק קטן מהבסיס הכלכלי והפרטני שלו. ובכל זאת, כלכלת הכפר עדיין נשענת באופן משמעותי על החקלאות, בייחוד באזורי הפריפריה. **מדיניות משולבת של פיתוח חקלאי, פיתוח כפרי, שיקום יישובים, פיתוח אזורי הפריפריה, תעסוקה יזמית ומגוונת ושמידה על משאבי הטבע ואיכות הסביבה הם תנאי חשוב לעיצוב דמותו העתידית של הכפר בישראל (הספר הירוק 1999).**

ארצות רבות בעולם המערבי המתועש נקטו במדיניות ציבורית מתאימה ביחס למגזר הכפרי על רקע השינויים המתחוללים בכלכלה העולמית העוברת תהליכי פתיחות וליברליזציה ועליית רמת החיים המואצת במגזרים העירוניים.

המלצות וכלים לפעולה

התמורות המבניות בחקלאות מלוות בירידה מתמדת במספר התושבים המתפרנסים מחקלאות כענף תעסוקה מרכזי. על רקע זה נוצר הצורך בפיתוח מקורות תעסוקה חלופיים או משלימים לבעלי משקים שצמצמו את פעילותם החקלאית ולתושבים אחרים, בייחוד ביישובים המרוחקים ממוקדי תעסוקה עירוניים. פיתוח תעסוקות לא חקלאיות ופעילות תמך-חקלאית מגוונת הולכים ונעשים חלק חשוב בפיתוח התעסוקה הכפרית.

פעילות כלכלית, מטבעה, יוצרת השפעות חיצוניות חיוביות ושליליות כאחד. מכאן החשיבות שכל פעילות מהסוג הזה בכפר תשמר את אופיו הכפרי הייחודי.

יש לציין כי במסגרת תוכנית פיתוח הכפר 2006-2007 שהוכנה במשרד החקלאות ופיתוח הכפר ניתנו מספר כלים לקידום הזמינות והישימות של הרחבת מגוון התעסוקות ביישובים החקלאיים. התוכנית כוללת סיוע למימון הכנת תשתית סטטוטורית ברמת האזור וברמה היישובית, סיוע למיזמי תיירות חקלאית ועיבוד תוצרת חקלאית וסיוע מסיבי לפיתוח תשתיות ביישובים המבססים את כלכלתם על ענף התיירו הכפרי.

תיירות כפרית וחקלאית

כניסתן של פעילויות לא חקלאיות למשק החקלאי הינה תוצר של חיפוש מקורות פרנסה משלימים לחקלאות, אשר איננה מסוגלת היום לפרנס עוד את העוסקים בה באופן בלעדי, בייחוד במשק המשפחתי. מדובר בתעסוקה המתבססת על השקעה נמוכה יחסית בהתחלה, מתפתחת בשלבים בהתאם להצלחה ובנויה על קשר בין החקלאי ומשפחתו לאורחים. ביישובים שבהם חדרה הפעילות ונעשתה דומיננטית ניכר שינוי פיזי וחברתי. לא דומה משק עזוב ומוזנח למשק שהתחייב להשקיע באירוח ומשקיע במתיחת פניו ובהתאמת החזית להיותה אלמנט מכניס אורחים.

התעסוקה בתיירות מאפשרת תעסוקה נוספת והשלמת הכנסה בעיקר בפריפריה הרחוקה שבה היא משגשת בשל היתרון היחסי של האזור והאקלים, אבל גם בשל חוסר בהיצע מגוון של תעסוקות אחרות. התעסוקה בתיירות מאפשרת את המשך הפעילות החקלאית בהיותה עונתית וממוקדת בקהל יעד המעוניין בסימביוזה שבין הכפר, החקלאות והסביבה.

ענף התיירות הכפרית הינו תחום כלכלי ייחודי למרחב הכפרי. ייחודו בכך שהוא אינו מתחרה ביוזמות פיתוח כלכלי של הערים הגדולות, והוא משתלב באופיו המיוחד של היישוב הכפרי בהיבטי חברה וסביבה.

התיירות הכפרית מתחלקת למספר פעילויות עיקריות:

1. חדרי אירוח
2. שירותי תיירות, בילוי, נופש ופנאי לגיוון השהות של האורחים במרחב הכפרי
3. מסחר זיקתי – מסחר זעיר מבוסס על תוצרת המשק ו/או משרת את האורחים במרחב הכפרי

הגדרת התיירות הכפרית חקלאית:

"כל פעילות המתקיימת במרחב הכפרי-חקלאי, אשר קשורה בין באופן ישיר ובין באופן עקיף לפעילות החקלאית ואשר גורמת להבאת תיירים או מבקרים למטרות: לימוד, ביקור, בילוי וחוויה, ותורמת לכלכלת היישוב והאזור".

תיירות כפרית חקלאית, בשונה מהתיירות הכפרית גרידא, הינה חלק בלתי נפרד מהפעילות החקלאית. במהותה היא מיועדת לפתוח את המשק החקלאי לביקורים ובכך להפיק הכנסה נוספת לחקלאי מהמשק החקלאי שאותו הוא מפעיל. חשוב לציין שהחקלאות בישראל זוכה אגב ביקורים של הציבור הרחב בענפים החקלאיים לחשיפה ולהכרה מקרוב של הפעילויות והענפים השונים והמגוונים שבה. בכך נוצר שילוב בין מטרות משרד התיירות המעוניין להגדיל ולגוון את סל המוצרים לתייר בישראל בכלל ובמרחב הכפרי בפרט, ובין מטרת משרד החקלאות המעוניין לחשוף את החקלאות על גווניה הרבים לציבור הרחב.

החל בסוף שנות השמונים חלה מגמה של שינוי מהותי בדפוסי צריכת התיירות. מגמות חברתיות וכלכליות כגון התרחבות שעות הפנאי, גרמו להתרחבות היקף הפעילות התיירותית. פעילות זו הפסיקה להיות נחלה בלעדית של העילית החברתית. התיירות הפכה לפעילות שגרתית הן בקרב מעמדות הביניים ואפילו בשכבות חלשות יחסית. מאפיין נוסף הוא המעבר מטיול בקבוצות מאורגנות לטיול כבודדים וכמשפחות.

היקפי התיירות שצמחו בשנים האחרונות מחייבים פיתוח תיירות אחרת, מתמחה, המשלימה היצע תיירות כפרית קיים ופונה לקהלים ייחודיים, בהתאמה.

אטרקציות המתאימות לפיתוח במשק החקלאי ובמרחב הכפרי:

1. סיורים במשקים חקלאיים ובאזור
2. סיורים בחוות גידול בעלי חיים
3. הפעלה פעילה בתחום המשק החקלאי
4. השתלמויות וקורסים בנושא המשק החקלאי
5. הסעדה סביב נושא המשק החקלאי
6. מוזיאון סביב נושא המשק החקלאי
7. ממכר תוצרת חקלאית, אמנות ואומנויות
8. טיפולי בריאות, טיפולים הוליסטיים
9. ספורט אתגרי
10. ביקור במפעלים לעיבוד תוצרת חקלאית
11. פסטיבלים בנושא גידול חקלאי אזורי
12. ביקורים במרכזי מחקר ופיתוח
13. ביקורים באתרי צפרות ובמאגרי מים לסוגיהם
14. סיורים בצורות התיישבות

עיבוד תוצרת חקלאית

פעולות עיבוד תוצרת חקלאיות הינן פעולות משלימות להכנסה מחקלאות, משתלבות בפעילות המשק החקלאי, מאפשרות גיוון של התעסוקה לאורך עונות השנה ומהוות מצע לפיתוח תיירות חקלאית. במשק משפחתי קיים יתרון למיקום פעילות לעיבוד תוצרת חקלאית בצמוד ובמשולב עם המבנים החקלאיים המשרתים את הפעילות החקלאית עצמה. במגמה לשמור על אופי כפרי יש להדגיש את יתרונם של מבנים בהיקף של "מפעלי בוטיק" המהווים מצד אחד פעילות משלימה לחקלאות על בסיס כלכלי ומצד שני מתאימים לסביבת המגורים בכפר, אינם יוצרים מטרדים ומציעים מסלול ביקור וחוויה תיירותית מושכת.

דוגמאות ל"מפעלי בוטיק" לעיבוד תוצרת חקלאית בנחלה:

- יקב בוטיק שבו מעובדת תוצרת הנחלה בלבד
- בית בד שבו מתבצעת פעולת עיבוד התוצרת באופן עצמאי
- מחלבה שבה מעובד החלב תוצרת המשק, בצמוד למכון החליבה

רשתות עסקים אזוריות

כרובד נוסף לפיתוח כלכלי במרחב הכפרי מוצע להקים רשתות אזוריות של עסקים עצמאיים בענפים השונים: חקלאות, תיירות, מלאכה תעשייה וכד'. רשתות אלו יתבססו על טכנולוגיות של מסחר אלקטרוני במערכות מידע ותקשורת מתקדמות המאפשרות ללקוחות וכן לבעלי העסקים הקטנים בפריפריה נוחות ויעילות בקבלת מידע מעודכן וביצוע הזמנות. מבנה רשתות מוצע זה הופך כל בעל עסק באזור הקשור ברשת לסוכן המרוויח גם מקידום עסקיהם של החברים האחרים ברשת. שיתוף פעולה זה ברמת האזור מביא להגברת יכולת התחרות של העסקים השונים, להעשרת המוצרים ולגיוונם, לגידול במכירות ובהזמנות וכן בשביעות רצון המשתמשים ברשת הלקוחות מהמוצרים שהרשת מציעה. רשתות היוצרות מיתוג ובידול, מועדוני לקוחות, מערכת מחשוב משותפת, מערכת רכש מרכזית ושירותי ניהול שונים יחזקו את בעלי העסקים ואת האזור, ישפרו את איכות הניהול ואיכות השירות, ישפרו את המותג האזורי ויוזילו עלויות.

בניית רשת אזורית מחייבת תהליך ארגוני מסודר, גיבוש מותג אזורי, בניית אמנת שיתוף פעולה וכן עיגונה מהבחינה המשפטית. יש חשיבות לחיזוקם של אתרי האינטרנט האזוריים שבהם תתרכז פעילות הרשת, ושילובם של כל העסקים באזור ומסגרתו. רשתות העסקים מהוות תפיסה ארגונית שיווקית – טכנולוגית חדשה שיכולות לקדם פעילות עסקית בפריפריה, בענפי הכלכלה השונים.

סיכום

קיימת חשיבות גדולה לעידוד פיתוחם של עיסוקים לא חקלאיים, חלופיים או משלימים, כאמצעי תעסוקה שיוכל להשאיר חקלאים פעילים במעגל הייצור החקלאי. גיוון התעסוקה יגדיל את הערך המוסף ואת ההכנסה של החקלאי ויגרום לפיזור הסיכון בהשקעות ובהכנסות.

קריטריונים מרכזיים לפיתוח התעסוקות ביישוב הכפרי ולגיוונן:

- שמירת הפעילות החקלאית ביישוב ומניעת מטרדים לענפי החקלאות.
- שמירת אופיו הכפרי של המקום ושמירה קפדנית על איכות הסביבה, השטחים הפתוחים וערכי סביבה ונוף.
- עידוד שימושים המשתלבים ביישוב הכפרי: עיבוד תוצרת חקלאית, לינה כפרית, גלריות, חנויות לממכר מוצרי חקלאות מעובדים וכו'.
- מניעת מטרדי איכות הסביבה ובטיחות ביישוב כפרי.
- איסור על שימושים המעמיסים על התשתיות הפיזיות ביישובים החקלאיים שאינם ערוכים לכך.
- מניעת הכנסת שימושים היוצרים מתחים חברתיים בתוך היישוב.

על בסיס העמידה בקריטריונים הללו נדרש להגמיש את המדיניות הקרקעית והתכנונית הנוכחית, גם לאחר אישורה של החלטת מועצת ממ"י בדבר חלקת בתעסוקה, על מנת שלא יימשך המצב בו מרבית יוזמות הפיתוח הבאות מלמטה, מוגדרות כלא חוקיות וחשופות לתביעות משפטיות.

שילוב של תמיכה והגנה חוקית על זכות החקלאים לעבד משקיהם והגמשת האפשרויות לפיתוח תעסוקה חלופית בתחומי הכפר, יבטיחו את המשך קיומו על בסיס כלכלי איתן.

ביבליוגרפיה:

1. לביאה אפלבוט וגדעון ויתקון, 2006, שימור הכפר כיעד לאומי, תקציר דו"ח מסכם (עבור קרן מפעל הפיס ע"ש פנחס ספיר).
2. תכנית לפיתוח הכפר 2006-2007, האגף לתכנון כפרי אזורי, הרשות לתכנון במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, אוגוסט 2006.
3. פיתוח המרחב הכפרי, תכנית לאומית לשנים 2001 – 2005, משרד החקלאות, 2000.
4. מסמך מדיניות לפיתוח והרחבת התיירות הכפרית החקלאית, משרד החקלאות, 2000.

המרקם היישובי

ד"ר לביאה אפלבוים, חוקרת המרחב הכפרי

זה כמה עשורים עובר היישוב הכפרי תהליך של שינוי, הבא לידי ביטוי בתשתית הכלכלית, בהרכב האוכלוסייה, בחזות הפיזית וגם במבנה הארגוני שלו. המגמה הבולטת ביותר בתחום הארגוני היא הפיחות שחל בעצמאותן של הקהילות המקומיות והפגיעה בדמוקרטיה המקומית, בייחוד בקהילות שהיו מאורגנות במסגרות שיתופיות. למגמה הזו שני היבטים:

1. המעבר מניהול שיתופי לניהול מוניציפאלי ברמת היישוב (השיתופי) היחיד.
2. המעבר מניהול מקומי לניהול אזורי המתבטא בהתחזקות מעמדה של המועצה האזורית מחד גיסא ובצמצום סמכויותיו של הוועד המקומי מאידך גיסא.

שני ההיבטים נובעים ממקור אחד - הפיחות בכוחה הכלכלי והפוליטי של המערכת השיתופית בישראל בכל רמותיה, ובכלל זה של האגודות השיתופיות ביישובים הכפריים, תהליך שהגיע לנקודת שפל חסרת תקדים בעקבות המשבר הפיננסי של אמצע שנות השמונים. מלבד ההסדרים הפיננסיים שהופעלו לאחר המשבר בניסיון לפתור את בעיית החובות של היישובים הכפריים, החלו באותה העת שני תהליכים שסייעו אמנם ליישובים להיחלץ מן המשבר או לפחות למזער נזקים, אבל בטווח הארוך גרמו לשינוי מהותי באופיין ובתפקודן של הקהילות הכפריות. אחד הוא התהליך היזום של הרחבת היישובים, שבאמצעותו ביקשה המדינה לסייע ליישובים הכפריים על ידי הגדלת האוכלוסייה ואפשרה להם לקלוט בנים או תושבי חוץ במעמד של תושבים בעלי מגרשי מגורים אבל ללא זיקה למשק החקלאי או לאגודה השיתופית. האחר הוא תהליך לא מתוכנן של התחזקות המועצות האזוריות במקביל להיחלשותם של היישובים.

התהליך הראשון - כניסתם של תושבים חדשים שאינם חברי האגודה אל היישובים השיתופיים - ערער את הלגיטימציה של עקרון זהות הוועדים שלפיו ועד האגודה השיתופית הוסמך על פי חוק לשמש גם כוועד מקומי של היישוב, ולמעשה את עצם מעמדו של היישוב כיישוב שיתופי. בעקבות דרישתם של התושבים החדשים תוקן צו המועצות האזוריות באופן שאפשר להם להקים ועדים מקומיים סטטוטוריים נפרדים מוועדי האגודות השיתופיות. כתוצאה מכך שני המאפיינים שייחדו את היישובים השיתופיים - מוסד האסיפה הכללית והשליטה בהרכב האוכלוסייה באמצעות המנגנון של ועדות קבלה למועמדים ליישוב - אינם מתקיימים ביישובים המורחבים.

האסיפה הכללית היתה המסגרת שבה התקיימה דמוקרטיה השתתפותית ובה יכול היה כל חבר לקחת חלק בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות ליישוב. גם אם בעבר לא תמיד מימשו התושבים את זכותם להשפיע, הזכות היתה קיימת באופן פורמלי והם יכלו לנצל אותה אם רצו בכך. במקום שנבחר ועד מקומי סטטוטורי הדמוקרטיה המקומית היא ייצוגית בלבד, ולאסיפה הכללית של חברי האגודה אין שום מעמד בקבלת החלטות מוניציפאליות. גם יכולתם של התושבים להשפיע על הוועד המקומי דרך הליך הבחירות הצטמצמה, שכן בשעה שאת החברים בוועדי האגודות ניתן היה להחליף בבחירות שהתקיימו אחת לשנה או שנתיים, הוועד המקומי נבחר אחת לחמש שנים. ועדות הקבלה עדיין קיימות אך לפחות לגבי מגרשי המגורים בהרחבות החלטותיהן אינן סופיות, שכן הגוף המחליט על

הקצאת המגרשים הוא מינהל מקרקעי ישראל והוא משמש גם כמסגרת לערעור על החלטות ועדות הקבלה.

התהליך השני – התחזקות המועצות האזוריות – התרחש בהדרגה כתוצאה מירידת כוחם הכלכלי של היישובים היחידים. בעבר, כאשר מרבית היישובים הכפריים נוהלו כמערכות יצרניות-שיתופיות, הם יכלו לממן את השירותים הציבוריים לתושביהם באמצעות ההכנסות מן הפעילות היצרנית המקומית מצד אחד, ובאמצעות הסיוע הממלכתי שאותו קיבלו בזכות הכוח הפוליטי של תנועות ההתיישבות והיוקרה הציבורית שלהם מהצד האחר. שני המקורות האלה נעלמו למעשה בעת המשבר, וקהילות כפריות רבות עמדו לפני קריסה. כך נכנסו לזירה המועצות האזוריות, שלקחו על עצמן קודם כול את תפקידן החוקי – מתן שירותים מוניציפאליים וציבוריים, ובמהלך השנים נכנסו לתחומי פעילות נוספים כמו פיתוח כלכלי, סיוע לחקלאים, קליטת תושבים חדשים, חיזוק הקהילות המקומיות, אינטגרציה אזורית, צמצום פערים בין היישובים השייכים להן ועוד. עם הזמן הלכו המועצות האזוריות והתחזקו ובנו לעצמן מעמד מרכזי במרחב הכפרי, והיום המועצות הן לא רק הכתובת העיקרית של תושבי הכפר, אלא גם אלה שנאבקות במישור הציבורי על דמותן ועל עתידו של המרחב הכפרי.

מטבע הדברים אימצו מועצות רבות תפיסה אזורית, במגמה לייעל ולשפר את מערך השירותים לתושבים, והקימו את השירותים האזוריים או הרחיבו אותם. במקביל הצטמצמו השירותים שניתנו בתחומי היישובים עצמם. בתחומים רבים נוצר קשר ישיר בין המועצה לתושבים שנוקקו לשירותיה, ללא תיווך של ועד היישוב. בחלק מן היישובים גם גביית המסים המוניציפאליים מן התושבים עברה לידי המועצה. התהליכים האלה זכו לסיועו של השלטון המרכזי, הן במימון והן בחקיקה, בין השאר בשל החשיבות שהוא מייחס לשיקולים כלכליים של צורך בהתייעלות לעומת שיקולים חברתיים של עצמאות הקהילה והדמוקרטיה המקומית. כתוצאה מכך נחלש כוחו של היישוב כישות מוניציפאלית עצמאית והיקף הפעילות שלו הצטמצם.

גורם נוסף שתורם להיחלשות מעמדו המוניציפאלי של היישוב היחיד מול המועצה האזורית הוא המעבר מזהות ועדים לוועדים מקומיים סטטוטוריים, שכן ועד האגודה השיתופית יכול היה לפעול ללא תלות במועצה האזורית, גם בכובעו כוועד מקומי, כל עוד עמדו לרשותו המשאבים הדרושים, ואילו הוועד הסטטוטורי כפוף על פי החוק למועצה האזורית וחייב לקבל את אישורה לתקציבו ולצו המסים שלו. הוועד המקומי, בניגוד לוועד האגודה, אינו יכול לחייב את התושבים בתשלום מסים או כל הוצאה ציבורית אחרת באמצעות הצבעת רוב באסיפה הכללית, והוא מוגבל בגובה המס על ידי הוראות החוק ואישור המועצה. יכולתו לגייס מימון מציבור התושבים כדי לתת מענה לצרכיו מוגבלת ותלויה במידה רבה בהחלטותיה של המועצה האזורית ובמקורות העומדים לרשותה.

למרות האמור לעיל עד לאחרונה היתה לוועד המקומי מידה מסוימת של חופש תמרון במסגרת החוק, שנתן לו סמכויות דומות לאלה של המועצה האזורית ואפשר לו להשתמש בהן כל עוד המועצה לא הביעה התנגדות לכך. יישובים חזקים שרצו בכך יכלו אפוא לטפל באופן עצמאי בנושאים שונים, ובכלל זה במתן שירותים מקומיים ובפיתוח מקומי. בפועל היו מועצות שראו מגמה זו בעין טובה כיוון שהפעילות הזאת הקטינה את העומס על המועצה עצמה. יחד עם זאת היו מקרים לא מעטים של חיכוכים בין המועצה ליישוביה, בעיקר כאשר לא היה ברור מי אחראי למה, הן מבחינת המימון והן

מבחינת הביצוע. היו גם מקרים שבהם שני הרבדים התנערו מאחריות והדברים הגיעו למשרד הפנים מצד אחד ולבתי המשפט מן הצד האחר. כמו כן היו טענות מצד תושבים נגד כפל המסים שהוטלו עליהם, הן על ידי המועצה והן על ידי הוועד המקומי.

על רקע זה הציג משרד האוצר, במסגרת חוק ההסדרים לשנת 1999, לפתור את כל הבעיות, וגם לחסוך בעלויות, על ידי ביטול מעמד הסטוטורי של הוועדים המקומיים והפיכתם לגופים ייצוגיים וולונטריים בלבד. ועדת אמרני שמונתה כדי לבחון את הנושא, לא קיבלה את ההצעה והמליצה שלא לבטל את המעמד הסטוטורי של היישובים, אבל יחד עם זאת לצמצם את סמכויות הוועדים המקומיים ולחזק את סמכויות המועצה האזורית. שר הפנים הרחיק לכת מעבר להמלצה הזו, ובתיקון לצו המועצות האזוריות משנת 2004 נשללו מן הוועדים המקומיים הסמכויות השיוריות שהיו להם ונקבע כי המועצה האזורית היא שתחליט אילו סמכויות היא תהיה מוכנה להאציל להם. כתוצאה מכך ספגו היישובים פגיעה נוספת בעצמאותם ויכולתם של הוועדים המקומיים לתפקד כיחידות עצמאיות מותנה במידה רבה במשא ומתן ביניהם לבין המועצה האזורית.

היום נמצאת בדיון הצעת חוק העיריות, שלפיה המועצה האזורית תהפוך לעירייה אזורית ושר הפנים הוא שיחליט מה תהינה סמכויותיהם של הוועדים המקומיים.

התוצאה של התהליכים האלה היא פגיעה של ממש בדמוקרטיה המקומית ובעצמאותו המוניציפאלית של היישוב הכפרי. תחילה נעלמה המסגרת של אסיפה כללית שאפשרה לרוב האוכלוסייה שחיה ביישובים לפני ההרחבה להשתתף בקבלת ההחלטות. ראוי להזכיר בהקשר הזה כי בדיוני ועדת אמרני הועלתה הצעה להקים ביישובים הכפריים אסיפת תושבים אך ההצעה הזו לא התקבלה. המעבר לוועד מקומי סטוטורי היה אפוא גם מעבר לדמוקרטיה ייצוגית. בנוסף לכך נחלש מעמדו של הוועד המקומי וסמכויותיו צומצמו ובסופו של דבר נשללו לחלוטין, אלא אם כן המועצה תחליט להאציל לו מסמכויותיה.

במצב שנוצר מידת העצמאות של היישוב ויכולתה של הקהילה לקבוע את אורחות חייה תלויים לא רק בחוסנה הכלכלי-חברתי של הקהילה עצמה אלא בתפיסת עולמו של ראש המועצה שאליה משתייך היישוב. ישנם ראשי מועצות השואפים להפוך את המועצה לעירייה ולהשאיר ליישובים רק תפקיד ייצוגי. לעומתם יש אחרים המעדיפים לחזק את הקהילות המקומיות ולהפקיד בידיהן, לפי יכולתן, את ניהול ענייניהן הפנימיים, אם כי לא תמיד עמדה זו באה לידי ביטוי גם בהקצאת משאבים.

בניסיון להחזיר את הגלגל ולחזק מחדש את המערכת המקומית מול המועצה האזורית אימצו יישובים רבים, בעיקר קיבוצים, דפוס ארגוני חדש – האגודה הקהילתית, שבה אמורים להיות חברים כל תושבי היישוב ויש לה מעצם הגדרתה אסיפה כללית ומנגנון לקבלת חברים. הציפייה היא שוועד האגודה הזאת יוסמך על פי חוק למלא את תפקידו של הוועד המקומי כפי שהיה בעבר באגודות השיתופיות החקלאיות. בינתיים הציפייה הזו אינה מתמלאת בשל התנגדותו של משרד הפנים, אם כי הלכה למעשה ישנן מועצות המכירות באגודה הזו כמייצגת את היישוב.

המגמות שתוארו לעיל נוגדות את ההתפתחויות בעולם המערבי, בעיקר במדינות האיחוד האירופי, שם הנטייה היא דווקא לחזק את הדמוקרטיה המקומית ולאפשר לכל יישוב למלא את מרב התפקידים שהוא מסוגל למלא בכוחות עצמו. רק תפקידים שהיישוב היחיד אינו יכול למלא עוברים

לדרגים שלטוניים גבוהים יותר. יתרה מכך, במקומות שמעמדם הסטטוטורי של יישובים קטנים נלקח מהם, בעיקר במסגרת של רפורמות מוניציפאליות ואיחוד רשויות, התברר כי איכות החיים של התושבים נפגעת. נראה כי יישוב נטול רשות מקומית נבחרת, אפילו עם סמכויות מצומצמות, אינו מסוגל לנהל את עצמו. אי-אפשר לחייב אנשים לשלם מרצון בעבור פעילויות ציבוריות שונות, ואנשים שמוכנים לפעול אבל אינם נבחרים אינם זוכים לגיבוי מהציבור. בה בעת הרשות המקומית הנבחרת, שמקום מושבה הוא ברוב המקרים מחוץ ליישוב, רחוקה מכדי שתוכל לטפל ביעילות בעניינים מקומיים שוטפים. **המסקנה המתבקשת היא שלוועדים המקומיים יש תפקיד חשוב בניהול החיים המקומיים, לכן צריך לשמור על מעמדם הסטטוטורי ולעודד את המועצות האזוריות להאציל להם סמכויות בהתאם לחוסנם הכלכלי, הארגוני והחברתי.**

יחד עם זאת חשוב להדגיש כי גם אם מעמד סטטוטורי הוא בגדר תנאי הכרחי לקיום דמוקרטיה מקומית, הוא איננו תנאי מספיק. סמכות שאין בצידה משאבים נותרת ריקה מתוכן. בהקשר הזה יש לוועדים המקומיים בעיה כפולה. מצד אחד הם תלויים ברצונה הטוב של המועצה האזורית שבסמכותה לאשר את תקציבם ואת היטל המסים שלהם ובאפשרותה גם לסייע להם באמצעות השתתפות בתקציביהם. מהצד האחר המחסור במשאבים, הפוגע במרבית הרשויות המקומיות בישראל, משפיע גם עליהם. אין ספק שכאשר המשאבים העומדים לרשות המועצה האזורית מצטמצמים, ייפגעו גם הוועדים המקומיים והיקף הפעילות שלהם יפחת, אלא אם כן הם יוכלו לגייס משאבים מן התושבים עצמם. התוצאה תהיה ללא ספק פערים גדלים והולכים באיכות החיים בין יישובים שונים בהתאם לחוסנם הכלכלי-חברתי, למדיניות המועצה שאליה הם שייכים ולמשאבים העומדים לרשותה. ראוי לציין כי בניגוד לפיחות שחל ביכולתם של התושבים להשפיע על ניהול היישובים, מידת ההשפעה שלהם על המועצה האזורית גדלה. תיקונים שהוכנסו בצו המועצות האזוריות העניקו להם את הזכות לבחור בבחירות ישירות את נציג היישוב למועצה האזורית, שנבחר קודם לכן על ידי ועד האגודה השיתופית בכובעו כוועד מקומי, וכן את ראש המועצה, שנבחר קודם לכן על ידי נציגי היישובים במליאת המועצה. התוצאה היא שמחויבותו של ראש המועצה כיום היא כלפי התושבים באופן ישיר ולא כלפי היישובים והם שיקבעו אם הוא ייבחר מחדש לתפקידו.

תעסוקה לא חקלאית במגזר הכפרי

ד"ר מרדכי כהן (קדמון), יו"ר מועצת הצמחים, משרד החקלאות

הקדמה

בישראל, בדומה למדינות המתועשות והמפותחות, הולך ויורד חלקה היחסי של החקלאות בתל"ג ובתעסוקה. זאת גם אם חל גידול מוחלט בהיקף הייצור החקלאי מדי שנה בשנה. הסיבות לכך הן רבות, אך העיקריות שבהן הן הגידול המרשים בפריזון, המעבר למערכות ייצור ממוכנות הגורמים להגדלת השפע ואיכות התוצרת בשווקים מחד גיסא ולירידת מחירים ולהקטנת ההכנסה הפנויה של העוסקים בענף מאידך גיסא. כתוצאה מכך הולך וקטן שיעור המתפרנסים מחקלאות גם בקרב תושבי הכפרים, והוא מגיע כיום לכ- 15% במוצע בישראל.

בשל פרישת ההתיישבות הכפרית לאורכה ולרוחבה של המדינה, כשחלקה הניכר נמצא באזורי הפריפריה, הולך וגובר הצורך ביצירת מקורות תעסוקה חלופיים לצורך קיומי מוחשי. בעוד שבקיבוצים נעשתה התפנית והמעבר לתעסוקות לא חקלאיות היה חלק טבעי של התפתחות כלכלית-חברתית שנמשך עשרות רבות של שנים, הרי שבמושבים מדובר בתהליך שקיבל תאוצה משמעותית בעיקר לאחר המשבר הכלכלי של אמצע שנות השמונים, עם יישומה של התוכנית הלאומית הכלכלית שנועדה לבלום את האינפלציה התלת ספרתית שאיימה לפגוע אנושות בכלכלת המדינה. למעט תוכניות פיתוח שנעשו על ידי המחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית, בעיקר באזור הגליל, שלפיהם הוקמו מושבים או יישובים כפריים קהילתיים על בסיס כלכלי תעשייתי, לא היתה המסגרת המושבית הוותיקה ערוכה מבחינה תכנונית או ארגונית לקלוט תעסוקה לא חקלאית באופן מסודר בתוך המושב.

בשנות השמונים גברו הלחצים, כאמור, לפתח תעסוקות חלופיות לענפי החקלאות, וחברים במושבים החלו בפיתוחן באופן ספורדי ותוך ניצול התנאים השוררים במקום. במיוחד החל רווח השימוש במבני משק חקלאי שעמדו ללא שימוש בחצרות הצמודות לבית החקלאי (חלקה א'), שחלקם שימשו להשכרה לשם אחסנה. בנוסף היו גם חברים שגילו יוזמה ובנו מחסנים גדולים שהושכרו לבעלי עניין מבחוץ או שימשו לפיתוח תעשיות שונות.

בסוף שנות השמונים, כאשר עברתי מהמחלקה להתיישבות לרשות לתכנון במשרד החקלאות, יזמתי מחקר ראשוני במטרה לאבחן ולאמוד את היקף התופעה. המחקר סייע לנו בהמשך הדרך. בתחילת שנות התשעים התרחבה התופעה שנערכה עדיין ללא הסדר חוקי או הסכמה מוסדית כלשהי. מול היזמים החלו להתארגן קבוצות של חברי מושבים שטענו נגד השינויים הנעשים באופי המושב והפגיעה באיכות החיים שלהם. הטענות הרבות של מתנגדי התופעה ושל מחייביה הגיעו למבקר המדינה שפתח בבדיקה, וכן ליועץ המשפטי לממשלה ולשרי החקלאות והפנים. בעקבות התייעצות שנערכה בשנת 1995 אצל שר החקלאות דאז, מינה מנכ"ל משרד החקלאות את הח"מ לעמוד בראש ועדה שתבחן את הנושא בכללותו ותמליץ על הסדרת התופעה באופן תקין.

בוועדה היו חברים נציגים ממשרדי החקלאות, הפנים, מינהל מקרקעי ישראל, המשרד לאיכות הסביבה, וכן נציגים מתנועות ההתיישבות וממרכז המועצות האזוריות. הוועדה הגישה את המלצותיה

לשר החקלאות ואלה כללו המלצות הנוגעות להסדרים תכנוניים סטטוטוריים שונים ולמעמדן של הפעולות הללו בקרקע הנחלה ובמערך הארגוני של המושב. הוועדה גם המליצה לעודד יזמות לא-חקלאית במושב כבסיס כלכלי חשוב לכלכלה ולתעסוקה במקום ובלבד שתהיה תואמת את אופיו הכפרי של המקום. כמו כן התייחסו ההמלצות לתיקון המצב שנוצר בפועל עם הקמתם, באופן לא מוסדר, של אלפי תעסוקות לא חקלאיות ולצורך להקים מרכזי תעסוקה ביישובים ובמרחבי המועצות האזוריות.

עם פרסומו של הדו"ח,¹ המכונה "דו"ח קדמון", ולאחר שאושר על ידי ממשלת ישראל, זכה הדו"ח לתהודה רבה בין חברי המושבים ובכלי התקשורת. לאחר מכן אושרו ההמלצות במועצה הארצית לתכנון שקבעה שיש לכלול אותן בתוכניות מתאר מחוזיות ומקומיות, רלוונטיות ובמועצת מקרקעי ישראל. הדו"ח אומץ גם על ידי היועץ המשפטי לממשלה שהורה לפרקליטות לפעול בהתאם להמלצותיו. באופן עקיף זכה הדו"ח להכרה גם על ידי מבקר המדינה. בשלבים מאוחרים יותר אומץ הדו"ח במלואו על ידי "ועדת מילגרום" שעסקה בזכויות בקרקע חקלאית, וכן בהוראות תמ"א 35.

מאז ועד היום, אף כי עברו כ-12 שנה מאז פורסם הדו"ח לראשונה, פועלת המערכת המוסדית לפי המלצותיו בהתאם לגושפנקא שקיבל בהחלטות הממשלה וברשויות התכנון והמקרקעין. מאות תיקים נידונו ונידונים בבתי המשפט, ומופעלות, נגד מפירי הכללים, תביעות שונות. יחד עם זאת יש תחושה שיישום הדו"ח נתקל בקשיים הנוצרים בעיקר מרפיון המערכת המוסדית מול נחישות היזמים. אפילו אלה שעומדים בכללים שנקבעו, ונראה לי שמדובר ברוב העסקים, מתקשים לקבל אישורים מתאימים על פי החוק.

במשך השנים נעשו ניסיונות לשינויים ולתיקונים אך אלה לא צלחו והמלצות הדו"ח נשארו בעינין. באחרונה, לפני מותו, פרסם פרופ' אריה שחר ז"ל, שהיה מורה ומדריך לרבים מאיתנו, מחקר חדש שעסק בנושא מטעם "קרן ספיר"². במחקרו קובע שחר שאין זה מקרה שלא נעשו עד היום שינויים ולא הוצעו פתרונות חדשים בהמלצות "דו"ח קדמון", וזאת משום שהן מציגות לדעתנו את המתווה הנכון ביותר שעל פיו יש לפעול. עם זאת הוא הציע להוסיף ולהדגיש כמה אלמנטים כלכליים לטיפול בנושא.

במסגרת כנס השלטון המקומי התבקשתי לבחון את הנושא בראי הזמן. אני עושה זאת על סמך הניסיון שנצבר, המצב הנוכחי, המלצות הדו"ח, בחינה חוזרת של הנושא ומחקרו של שחר, על פי סיכום שנעשה במסגרת סיכום מחקרים על הכפר שנעשו מטעם "קרן ספיר"³.

אציין גם שבמשך השנים ליוויתי מקרוב את הנושא ועקבתי אחר התפתחות היזמות הלא חקלאית בהתיישבות. במהלך השנים גם הכיר משרד החקלאות בהמלצות שגיבשו בנושא כמו גם בנושאים אחרים כנדבך חשוב במסגרת התוכניות לפיתוח הכפר בישראל^{4,5}.

כפי שיובהר להלן, לא נראה לי שיש מקום לשנות את הכללים שנקבעו. השינוי צריך לבוא לידי ביטוי בעיקר בגישה חיובית יותר של הממסד השלטוני, כפי שקיים במדינות מתועשות אחרות ובהתארגנות מוסדית וכלכלית מתאימה.

אדגיש גם לסיכום שכל מאמץ להסדיר פעולות של יוזמות זעירה במושבים בהתאם לכללים הזהים והיפים למערכת העירונית, נועד מראש לכישלון. ריחוקו של היזם הכפרי ממקורות מידע,

שיווק ומימון וממרכזי התעסוקה החלופית, עבורו, כמו גם תנאי התשתית הייחודיים למגזר הכפרי, מחייבים התייחסות שונה ומתאימה. מין הדין, לכן, שיימצאו הסדרים וכללים, במסגרת החוק, לעידוד התופעה מחד גיסא ולהסדרתה מאידך גיסא, בכפוף לתנאים האופייניים למגזר הכפרי.

מבוא

הפעילות הלא חקלאית במושבים החלה כתופעה ספונטנית, על רקע המשבר הכלכלי של שנות השמונים ויציאה הדרגתית של חקלאים רבים מעיסוק חקלאי תוך חיפוש אחר תעסוקה חלופית. מאז שנת 1995 ועד 2002 (שנת הסקר האחרונה שנערכה על ידי משרד החקלאות) גדל מספר עסקי הפל"ח (פעילות לא חקלאית) מ-4,468 ל-13,464 ומספר הנחלות בהן קיימת פל"ח מ-3,880 ל-11,000. בשנת 2002 רק 27% מבעלי הנחלות התפרנסו מחקלאות בלבד, 30% עסקו חלקית בחקלאות לצד תעסוקה אחרת, 29% התפרנסו מתעסוקה מחוץ למשק ו-14% היו חסרי תעסוקה. מבחינת סוג התעסוקה נמצא שרוב העסקים (45%) עסקו בשירותים עסקיים שונים, בעיקר אחסנה, 22% - בתיירות כפרית, 13% - בפעילות הנלווית לחקלאות וכ-1% - בתעשיית המזון. קצב הצמיחה הגבוה ביותר בתקופה הנסקרת היה בשירותים עסקיים ואחריו בתעשיית המזון ובשירותים האישיים. שיעור הצמיחה בתיירות הכפרית היה איטי יחסית. מסתמנת שונות אזורית, הן בסוגי התעסוקה השונים והן בשיעור הפל"ח בנחלות. באזור המרכז יש פל"ח בכ-48% מהנחלות, בעיקר שירותים עסקיים, ובגליל בכ-41%, בעיקר בתיירות כפרית. באזורי הנגב והעמקים רק 9% מהנחלות משמשות לצורך פל"ח.

העסקים הלא חקלאיים בנחלות פועלים, ברובם, ללא היתרים חוקיים וקצב התפשטותם מושפע בין היתר מאכיפה חלקית בלבד מצד רשויות החוק. ההתעלמות מהוראות החוק אפשרה לחקלאים רבים לזכות בהטבות כלכליות ניכרות וכך נוצר התמריץ להרחבת התופעה. הניסיון העיקרי לפתור את הבעיה ולהסדיר את הפעילות הלא חקלאית, וגם לתעלה לאפיקים חיוביים, נעשה בשנת 1994 על ידי "ועדת קדמון" שמונתה למטרה זו על ידי מנכ"ל משרד החקלאות. אף כי דו"ח הוועדה זכה לכל האישורים הממשלתיים הדרושים, לא עשו משרדי הממשלה והרשויות המקומיות המופקדים על הנושא די כדי ליישם את ההמלצות. נהפוך הוא, הפל"ח צמחה מאז ועד היום בשיעור של מאות אחוזים והיא ממשיכה להתרחב. עסקים רבים העומדים בדרישות לא הוסדרו ולעומתם לא נסגרו עסקים שאינם עומדים בדרישות ואשר גורמים למטרדים בתחום בריאות הציבור ואיכות הסביבה. לטיפול החלקי בנושא יש השלכות נוספות גם בתחום אי אכיפת החוק והסדר וכן תחרות לכאורה עם המגזר העירוני הסמוך. חוסר טיפול בנושא מביא לאובדן הכנסות מאגרות רישוי עסקים ומדמי חכירה, לפריסת עסקים לא רצויה מבחינה מרחבית, לפגיעה בקרקע חקלאית ועוד. בנוסף לכך האפשרות הקיימת על פי החוק לגבות ארנונה גם מעסקים לא חוקיים, והיעדר התיאום בין הרשויות המפקחות על הנושא, תורמים גם הם לעידוד התופעה ולחוסר טיפול תקין בה. עם זאת יזמות ספורדית זאת הביאה לפיתוח עסקי נרחב ותרמה לפיתוח כלכלה אלטרנטיבית לענפי החקלאות, שהתעסוקה בהם הצטמצמה. כל זאת תוך ניצול נאות של התנאים המיוחדים בתשתית ושל מבנים הקיימים במושבים.

הפתרון הנכון, לפיכך, הוא יישום דו"ח "ועדת קדמון", כאשר מחד גיסא יש להביא בחשבון את

מצוקות החקלאים ואת הצורך לתת להם פתרונות לתעסוקה חלופית, ומאידיך גיסא יש לאכוף את שלטון החוק ללא פשרות. אין חוסר בחוקים מתאימים, אבל כדי להסדיר את הנושא יש צורך לאכוף בחומרה את החוקים הקיימים. הוועדה המקומית רשאית להפסיק בנייה הנעשית ללא היתר ולהוציא צו הריסה. על פי חוק רישוי עסקים, הממונים על המחוזות ובמשרדי הבריאות והגנת הסביבה יכולים להפסיק פעילות עסקית. לממ"י יש סמכויות אכיפה שאינן מופעלות כראוי, וגם משרד החקלאות לא תמיד בודק בהקפדה את הבקשות להקמת מבני משק או הסבתם לשימושים אחרים. אין להתעלם גם מהקושי הקיים באכיפה במועצות האזוריות, בשל הקשר הקרוב והאינטימי הקיים בין תושבי האזור לבין נבחריהם.

המלצות לפעולה

כדי להביא לפתרון נאות של הבעיה שיבטיח פרנסה הולמת לחקלאים שיצאו מהעיסוק בחקלאות וגם יסייע בפיתוח יזמות עסקית כלכלית התואמת את דרישות החוק ומגבלותיו, מומלץ על הכיוונים הבאים:

- א. דו"ח "ועדת קדמון" הוא הפתרון הנכון והטוב ביותר, מבחינה תכנונית מרחבית, לבעיה. גישת המדרג של הדו"ח, הגורסת מתן אפשרות לתעסוקה מוגבלת מבחינת שטח וסוג העיסוק בחלקה א' והקמת מרכזי תעסוקה מושביים קטנים בהיקפם ומרכזי תעסוקה אזוריים, היא הגישה הנכונה לפתרון הבעיה. בנוסף לכך, יש לסייע בהכוונת סוג העיסוק בפל"ח, כמו למשל עידוד תיירות כפרית באזור הגליל או באזורים מתאימים אחרים.
- ב. כדי לפתור את תופעת האי אכיפה הנובעת מכך שוועדה מקומית מתקשה באכיפה, מוצע לשקול על פי הוראות החוק הקיים להעביר את סמכות האכיפה מאותן הוועדות המקומיות שאינן אוכפות את החוק לוועדה המחוזית.
- ג. מומלץ ליישם בחלקו את דו"ח "ועדת הבר" ולגבות תשלומים מעסקים לא חקלאיים, בהנחה שדמי החכירה הגבוהים יצמצמו את הביקושים לשימושים שאינם עומדים בכללים. עם זאת יש להיזהר מפני מצב שבו דמי חכירה מוגזמים יהוו מכשול להקמת עסקים כאלה. כמו כן מוצע לקבוע מדרג של דמי החכירה בין הפריפריה לבין המרכז וכן בין חלקה א', לבין מרכז תעסוקה מקומי או אזורי.
- ד. מוצע לתת הנחות בארנונה ובדמי חכירה לתקופה מסוימת לעסקים שיעברו מחלקה א' למרכזי תעסוקה במושב או באזור וכן לקבוע הבחנה בין המרכז לאזורי הפריפריה.
- ה. מוצע לפעול לגבי עסקים שמוקמו בחלקה א' על פי הכללים שנקבעו בהמלצות דו"ח ועדת קדמון. לגבי עסקים שאינם עומדים בכללים, יש לקבוע מגבלת זמן לפינויים - או שיעבירו את העסק למקום אחר או שהוא ייסגר על ידי הרשויות.
- ו. מוצע לבחון מתן תוספת בנייה למגורים בחלקה א' באזורי הפריפריה, מעבר למקובל בהרחבות היישובים, בהנחה שהביקוש למגורים יהיה אטרקטיבי יותר מאשר לעסקים לא חקלאיים ולכן יוכל לסייע לצמצום התופעה. פעולה זאת צריכה להיעשות במידתיות, כדי למנוע פגיעה בערי הפיתוח.
- ז. מוצע ליישם את המלצות "ועדת קדמון" ולאפשר להקים אזור תעסוקה במושב, בשטח של עד

כ-50 דונם. יצוין כי כאשר המועצה הארצית לתכנון ובנייה אימצה את הדו"ח, היא סייגה המלצה מסוימת זו לאזורי הנגב והגליל בלבד ולא למרכז הארץ. גם תמ"א 35 לא שינתה את החלטת המועצה הארצית בנדון. קבלת המלצה זאת מחייבת להחזיר את הדיון למועצה הארצית ולנסות להגיע להסכמה חדשה, על רקע הכוונה להסדיר את הנושא ביתר נחישות.

ח. מוצע שהמדינה תממן את הקמתם של מרכזי התעסוקה במושבים ובאזור, מאחר שאין סיכוי סביר שהחקלאים יוכלו לממן זאת מכיסם ואילו הקמתם של מרכזים כאלה על ידי בעלי הון פרטיים לא תביא תועלת לחקלאים. מרכזים אלה צריכים לקום בשיתוף עם רשויות עירוניות סמוכות, בייחוד כשמדובר בערי פיתוח. אפשרות אחרת היא להקים ביחד ובשיתוף פעולה בין מספר מועצות אזוריות.

ט. כדי לעודד את מעבר העסקים מחלקות א' למרכזי תעסוקה, מוצע לתת במרכזי התעסוקה הנחה משמעותית בארנונה ובדמי חכירה.

י. במקביל מוצע לתת עידוד מתאים לעיבוד שטחי החקלאות כדי להגדיל את רווחיות המשק החקלאי בכך ולתמרץ, באופן שלילי, את המעבר מעיסוק בחקלאות לעיסוק בפל"ח.

יא. לגבי יישום ההמלצות והדרכים לעידוד יוזמות לא חקלאית בגישה חיובית ובעידוד מוסדי מוצע לפעול באופן הבא:

- להקים מינהלת מיוחדת (גם זאת בהמשך להמלצות "ועדת קדמון") שתרכז את הטיפול בנושאים הקשורים לפל"ח ותעסוק ביישום ההמלצות כפי שפורטו לעיל. המינהלת תכלול את הגופים השונים הקשורים בנושא (משרדי הפנים, החקלאות, ממ"י והשלטון המקומי) ותתאם ביניהם. המינהלת תטפל בהסדרתן של הפעילויות הלא חקלאיות בנחלות ובאישורים הדרושים להקמת מרכזי תעסוקה ביישובים ובמועצות אזוריות, ותיזום פעולות הדרכה, תכנון ועידוד יזמות, כולל מימון מתאים. המינהלת תצטרך לאגם תקציבים מהגופים השונים ולפעול כזרוע ביצוע משותפת.
- לפעול להקצאת תקציב מיוחד שיסייע במימון הכנת תיקונים בתוכניות מתאר מקומיות ומחוזיות, במקום שפעולה זאת טרם יושמה, כדי לכלול את יישום המלצות "ועדת קדמון" בתוכניות מתאר מאושרות.

סיכום

כדי להביא ליישום נאות של דרכי ביצוע פל"ח במשק המשפחתי, יש צורך, ככל הנראה, בהחלטת ממשלה שתאשרר את החלטתה הקודמת בנדון וכן את הקמת המינהלת החדשה שתעסוק בנושא. ניסיון העבר מלמד כי הקמת מינהלת כזאת כפי שנעשה בעבר, במסגרת "התנדבותית" של משרד החקלאות, לא החזיקה מעמד זמן רב ולא הביאה לתוצאות המקוות. המינהלת צריכה להיות כפופה לממ"י, למשרד החקלאות או למשרד הפנים. אפשרות נוספת היא הכפפתה למשרד ראש הממשלה, כדי לחייב את המשרדים הקשורים בדבר לפעול בתיאום ובעבודה משותפת, ללא פשרות.

לאחר שתאושר ההחלטה בממשלה יש לגשת גם לחקיקה מתאימה שתאפשר את הסדרת הנושא בדרך של פסיקה מהירה ומחייבת, ותסייע להתגבר על הסחבת הקיימת היום ברשויות האכיפה

ובבתי המשפט (משהו בדומה לשיטות "המשקם" שנקטו ב"חוק גל" להסדרת החובות של המשק המשפחתי והשיתופי). הענקת סמכויות פעולה מהסוג הזה למינהלת מחייבת חקיקה מתאימה, תוך הסכמה בין הגורמים הממשלתיים השונים, ואם תיושם, היא יכולה להקל ולזרז את התהליך. אם תוקם רשות לפיתוח הכפר בישראל מוצע לכלול את הנושא האמור במסגרת תפקידיה ולא להקים מינהלת נפרדת.

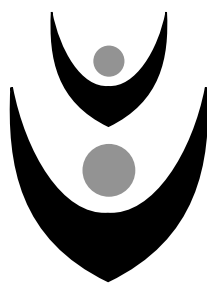
יצוין כי לפי נתוני המחקר שנעשה על ידי פרופ' שחר, מרכזי התעסוקה האזוריים אינם מאוכלסים במלואם, וניתן לכן לשלב אותם בהסדרת הבעיה באופן שימשו כשתית לקליטת מיזמים שיתפנו מחלקות א'. כדי ליישם את האפשרות הזאת יהיה צורך לבחון, לגופו של עניין, את הנגישות ואת סבירות המרחקים בין היישובים למרכזי התעסוקה. כדי לתת תמריץ למתפנים מרצון ותוך זמן מוגבל, מוצע לאפשר להם שימוש במרכזי התעסוקה תמורת תשלום דמי חכירה סמליים וכן ארנונה מופחתת. כאן יצוין כי כאשר מדובר באחסנה בלבד, התמריץ הוא לבעל המחסן ולא לבעל הנחלה ובמקרים רבים המאחסן הוא גם המשקיע בתשתית שהוקמה, שלא כחוק, בחלקה א'. לכן אין בהצעה זאת כדי לספק פתרון מושלם לכל המקרים. אפשר גם להוסיף שבמקרים שבהם המועצה האזורית מתפעלת את מרכז התעסוקה היא יכולה להסתייע במהלך כזה כחלק מפעילות כוללת שמטרתה לפתח יזמות עסקית באזור, וללוות אותו בהפעלה של "חממה עסקית" שתסייע בהקמה של מיזמים לא חקלאיים בצורה תקינה, בשילוב עם מט"י אזורי.

מן הראוי שכל דיון שנערך בנושא הפעילות הלא חקלאית במשק החקלאי, יתחיל ראשית לכול בשאלת תרומתה של הפל"ח לכלכלת המשקים החקלאיים וההתיישבות הכפרית בכלל. למעט "דו"ח קדמון" שעסק בהרחבה בתרומת פל"ח לכלכלת הכפרים, מרבית המבקרים או הוועדות שעסקו בנושא הזכויות בקרקע החקלאית התייחסו לפל"ח מההיבט של המשמעות הנדל"נית או של הכנסות הרשות או המדינה מהסבת השימושים בקרקע חקלאית למטרות של פל"ח. לפיכך יצרו אלה, מלכתחילה, התייחסות שלילית לתופעה, שהיא חיובית בעיקרה, בשל המענה הכלכלי החלופי שהיא מספקת לירידה בהכנסות מחקלאות, ליציאת המועסקים מהענף ולקליטת הדור הצעיר בכפרים.

בניגוד למרחב העירוני, שמטבעו יכול להציע תשתיות מתאימות, מקורות מימון, רשת קשרים ונגישות לשווקים, מערכת סיוע וייעוץ ונגישות וקרבה יחסית ללקוח, סובל היזם במרחב הכפרי מחסרונות יחסיים בכל התחומים הללו והוא זקוק, לכן, לעידוד, לייעוץ ולסיוע מיוחד אשר אינם נמצא. בנוסף לכך בשל אי הסדרה ברורה של הנושא מתקשים בעלי העסקים בהסדרת הפל"ח בהתאם לחוק, ונחשבים לעיתים עבריינים בעל כורחם. לפיכך מן הראוי שהמינהלת המיוחדת, כאשר תוקם, תעסוק לא רק בנושאים מסדירים אלא תסייע גם בייעוץ פיננסי ושיוקי, בתכנון ובמימון, כדי לעודד את היזמים לפתח את עסקיהם בכיוון הנכון, המתאים לאופיו של המגזר הכפרי.

הערות

- 1 פעילות יצרנית נוספת במשק המשפחתי – היבטים פיזיים, מרחביים וארגונים, משרד החקלאות, 1995 ("דר"ח קדמון").
- 2 שחר אריה וישראל אמיל, 2006, פעילות לא חקלאית חוץ יישובית ופנים יישובית, האוניברסיטה העברית, ירושלים, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים.
- 3 ד"ר לביאה אפלבוים וד"ר מרדכי כהן (קדמון), 2007, הכפר בישראל, מרחב בר-קימא, "קרן ספיר".
- 4 הכפר בשנות ה-2000, הצעה לקווי מדיניות, משרד החקלאות, 1998.
- 5 פיתוח המרחב הכפרי, תוכנית לאומית לשנים 2001 – 2005, משרד החקלאות, 2000.



ועידת ראש הממשלה לשלטון המקומי
של ביה"ס לממשל ולמדיניות באוניברסיטת תל-אביב

ה ח י י א ת
מ ר כ ז י ה ע ר י מ
פ י ת ו ח מ ו ק ד י
מ ס ח ר ב ר ש ו י ו ת
ה מ ק ו מ י ו ת ו ת פ ק ו ד מ



אוניברסיטת תל-אביב
הפקולטה למדעי החברה ע"ש גרשון גורדון
בית הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטור

צוות היגוי

יו"ר: פרופ' ערן רזין, מחקרי פלורסהיימר, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, והמחלקה לגיאוגרפיה האוניברסיטה העברית בירושלים

דר' אמרני שוקי - הממונה על מחוז המרכז, משרד הפנים ויו"ר הוועדה המחוזית לתיכנון ובנייה והמחלקה למדעי המדינה אונ' בר-אילן

בן שחר תמיר - הבעלים והמנכ"ל של חברת הייעוץ צ'מנסקי בן שחר ושות'

בר זאב איתן - מנכ"ל ביג מרכז קניות

ויטמן אסף - הרשות לפיתוח ירושלים ומנכ"ל עדן, החברה לפיתוח מרכז ירושלים

אדר' כסיף אודי - מייזליץ כסיף אדריכלים

ניצן מאיר - ראש עיריית ראשון לציון

פיתוח מוקדי מסחר ברשויות המקומיות ותפקודם

עורכים:

פרופ' ערן רזין, מחקרי פלורסהיימר,

המכון ללימודים עירוניים ואזוריים המחלקה לגאוגרפיה, האונ' העברית בירושלים
ותמיר בן שחר, הבעלים והמנכ"ל של חברת הייעוץ צ'מנסקי בן שחר ושות'

הקדמה

פיתוח המסחר הוא מרכיב קריטי באסטרטגיות הפיתוח של רשויות מקומיות. חשיבותו אינה רק בתרומתו הרבה לבסיס המס של הרשויות המקומיות (הארנונה הנגבית מנכסים המשמשים למסחר נוטה להיות גבוהה בהרבה מהתוספת לעלות השירותים המוניציפאליים בגינם), אלא נובעת גם מההשפעה הרבה שיש למסחר על תפקוד המערכת העירונית כולה, על איכות החיים ברשות המקומית ועל דימויה של הרשות בעיני תושביה בפועל ובכוח. המהפכה המתחוללת בדפוסי פיתוח המסחר בישראל בעשרים השנים האחרונות, הופכת את פיתוח המסחר לתחום מרכזי שבו יכולה לבוא לידי ביטוי יוזמת הרשות המקומית לקידום הפיתוח המקומי, כולל יוזמות חדשניות שאינן בבחינת העתקת דפוסי פיתוח שהצליחו אצל השכנים. יוזמות כאלו מחייבות היכרות מקצועית עם הרצוי ועם האפשרי בתחום הזה. ההיכרות הזו חשובה גם למתכננים ברמה המקומית וברמה המחוזית, על מנת שהרגולציה התכנונית תתמודד בצורה נכונה עם יוזמות לפיתוח שימושי קרקע למסחר. המושב הזה עוסק בגישות חדשות לפיתוח ולניהול מסחר ברשויות המקומיות. אין הכוונה לדון בפעם המי יודע כמה בתחרות שבין רשויות מקומיות עירוניות לבין מועצות אזוריות, אלא לתרום לגיבוש מדיניות תכנון אפקטיבית של רשויות מקומיות, הן בנוגע להחייאת מרכזי ערים והן בנוגע להקמתם של מרכזי קניות מתוכננים, בהם מרכזים פרבריים מטיפוסים שונים. פיתוח נכון חייב לכלול הבנה מיטבית של מאפייני הביקושים למסחר (את האפשרי: מה יחוללו כוחות השוק – רשתות קמעונאיות וצרכנים), של דפוסי פיתוח שיתרמו במידה מרבית למרקם העירוני ולאיקות החיים ושל מסגרות ארגוניות שיכולות לסייע בהחייאת מרכזי ערים. נייר העמדה הראשון (של פרופ' ערן רזין) עוסק בפרבור המסחר מפרספקטיבה בינלאומית השוואתית, במגמות במיקום תפקודי מסחר באזורים מטרופוליניים בישראל ובאתגרים העומדים בפני קובעי המדיניות בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי בנושא הזה. נייר העמדה השני (של תמיר בן שחר) מציג תמונת מצב עדכנית של מערכת המסחר בישראל, מטפל בדרכים להחייאת מרכזי ערים ובצורך גם בפיתוח מסחרי פרברי. הניירות הנוספים מציגים את הרקע לדוגמאות ספציפיות להחייאת מרכזי ערים ולפיתוח מסחרי פרברי שיוצגו במושב, ולתפקידן הראוי של הרשויות המקומיות ביוזמות האלו.

פרבור המסחר והשלטון המקומי: פרספקטיבה בינלאומית השוואתית

פרופ' ערן רזין, המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים

מודלים קיצוניים של פרבור מסחר במדינות מפותחות: ארצות הברית מול מערב אירופה

פרבור פעילויות כלכליות הוא תהליך הזוכה לתשומת לב רבה בתחום התכנון העירוני, בגלל ההשלכות המשמעותיות שיש לו על השטחים הפתוחים, על שינויים בדגמי נסיעות שיש להם השפעה סביבתית וכלכלית, על חוסנם של מרכזי ערים ותיקים, על הנגישות של מסחר, של שירותים ושל מקומות עבודה לקבוצות אוכלוסייה שונות, על פערים כלכליים בין רשויות מקומיות ובאופן כללי יותר על איכות החיים. על פי טענה שכיחה, לפרבור התעסוקה יש השלכות סביבתיות, כלכליות וחברתיות קשות הרבה יותר מלפרבור המגורים. באזורים מטרופוליניים רבים באירופה ובצפון אמריקה מסתמנת מגמה של עלייה בצפיפויות אזורי המגורים הפרבריים והתעסוקה היא זו שמובילה דגמי פרבור שנתפסים כבעייתיים.

ארצות הברית

אפשר לזהות שני מודלים קיצוניים של פרבור תעסוקה במדינות מפותחות. בקוטב האחד נמצאת ארצות הברית, שם נמצא את הדפוסים הקיצוניים ביותר של פרבור תעסוקה: רצועות מסחריות לאורך נתיבי תחבורה ראשיים, פיתוח בדילוגים (Leapfrog Development) של מוקדי תעסוקה בשטחים פתוחים, קומפלקסים פרבריים של מסחר, של בילוי ושל משרדים מוטי תחבורה פרטית, "ערי קצה" שהן ריכוזים פרבריים של מסחר, של משרדים, של אזורי תעשייה ושל פעילות עסקית אחרת המתחרים ואפילו מאפילים על מרכז העיר ההיסטורי, ו-Edgeless Cities שבהן משרדים מתפזרים אפילו ממוקדי התעסוקה הפרבריים הגדולים האלה. דגמי פיתוח מהסוג הזה התפתחו בארצות הברית מוקדם יותר ובהיקף גדול יותר מבכל מקום אחר. תהליך פרבור התעסוקה הונע אמנם בעיקר בידי כוחות השוק, אך להחלטות ממשלתיות היתה השפעה על האצתו. לדוגמה, ההשקעה הפדרלית הגדולה ברשת דרכים פרבריות מהירות וחקיקה משנת 1954 שאפשרה עד שנות השמונים של המאה העשרים לנכות פחת מואץ מנכסים מניבים – חוק שהפך השקעה מסיבית בבניית מרכזי קניות פרבריים חדשים ונדל"ן עסקי אחר לכדאיים הרבה יותר מתחזוקה ארוכת טווח של נדל"ן מניב קיים.

לקניונים ולמרכזים הפתוחים המכונים פאוור סנטר (Big Box Retail) היה תפקיד מכריע בהובלת תהליך פרבור התעסוקה בארצות הברית ובשקיעת מרכזי הערים. אמצעי נפוץ להחייאת המסחר במרכז העיר ההיסטורי היה לנסות להביא את הקניון למרכז העיר. דפוס הפיתוח הזה כלל מסחר, לפעמים משולב בשימושים אחרים כמו מגורים, שהוא למעשה קניון במובן שהבעלות והניהול עליו מרוכזים ושהוא מאפשר חניה נוחה ללקוחות. מוקדי המסחר החדשים במרכז העיר התאפיינו בדרך כלל בארכיטקטורה שונה מזו של קניון פרברי, לעתים קרובות כזו המדמה מרכז עיר היסטורי. אולם בשנים האחרונות עולה הפופולריות של דפוס פיתוח דומה ומתחרה בפרברים: Life-

style Centers, מרכזי קניות מתוכננים לכל דבר המוקפים במגרשי חניה והנמצאים בבעלות חברות המתמחות בפיתוח קניונים. אלא שבצורתם החיצונית המרכזים האלה מדמים מרכז עיר קלסי, כולל רחובות פתוחים, מדרכות להולכי רגל, כיכרות, עירוב שימושי קרקע ואפילו מדחנים (איור 1). מרכזים מהסוג הזה, הנוטים להיות בעלי אוריינטציה לחנויות ברמה גבוהה, למסעדות ולבידור, ממוקמים בדרך כלל הרחק בפרברים, אף שדפוס פיתוח מהסוג הזה היה יכול לשמש להחייאת מרכזי ערים. גם מודל מרכז הקונגרסים, שסביבו מתפתחים בתי מלון ומעט מסחר, ששימש מרכיב חשוב באסטרטגיות להחייאת מרכזי ערים בארצות הברית, התגלה על ידי רשויות מקומיות פרבריות, בפרט אלו שנהנות ממוקום אטרקטיבי, לדוגמה ליד נמלי תעופה.



איור 1: Life-style Center במטרופולין קליבלנד. זה לא מרכז העיר אלא קניון בפרבר מרוחק...

מן הראוי לציין שקיימת שונות מסוימת בעוצמת פרבור התעסוקה בין מטרופולינים שונים בארצות הברית לבין מטרופולינים במדינות שונות במערב אירופה. פרבור התעסוקה בארצות הברית מושפע ממידת התלות של המשק הכספי של הרשויות המקומיות במסים מהמגזר העסקי ובשאלה אם קיימת באזור המטרופוליני מדיניות תכנון הכוללת מה שמכונה Growth Boundaries.

מערב אירופה

בקוטב השני בכל הנוגע לפרבור מסחר ותעסוקה נמצאות מדינות מערב אירופיות, בראש ובראשונה הולנד, גרמניה ומדינות סקנדינביה, שבהן נהוגים אמצעי מדיניות תקיפים לבלימת פרבור שימושי קרקע כלכליים, הפיתוח העירוני נוטה להיות קומפקטי ויציאת תפקודי מסחר שמתאפיינים בספי כניסה גבוהים ממרכזי הערים לפרברים היא מוגבלת. פרבור פעילות משרדית בערים אירופיות תלוי במידה רבה בשאלה עד כמה קיימות מגבלות על בניית מבני משרדים מודרניים במרכז העיר ההיסטורי.

השונות בין מטרופולינים שונים באירופה גדולה הרבה יותר מאשר בין מטרופולינים שונים בארצות הברית. המודל האירופי האולטימטיבי של העיר הקומפקטית מאפיין את גרמניה, את סקנדינביה ואת הולנד. גם בבריטניה יש מסורת של תכנון מסחר קפדני, אבל בולטות בה גם השפעות צפון אמריקניות נאו-ליברליות, וישנן דוגמאות לא מעטות של דרכים שבהן הצליחו חברות עסקיות לעקוף את המגבלות התכנוניות על פרבור מסחר. כך, לדוגמה, התאפשר להקים סופרמרקטים בפרברים, כיוון שאלה לא נחשבו חלק מההיררכיה של מרכזים מסחריים שיש לשמר. אלא שהסופרמרקטים הגדולים (Superstores) הפכו לעתים למעין מיני קניונים, ולצידם התקבצו שירותים נוספים, בזכות נוחיות הגישה ברכב פרטי. חנויות עשה זאת בעצמך שהוקמו באזורי תעשייה פרבריים הפכו בהדרגה לקומפלקסים מסחריים גדולים שמכרו מכשירי חשמל, רהיטים וכו'. קניונים גדולים הוקמו ב-Enterprise Zones הפטורים מכבלי התכנון והביורוקרטיה. אזורי היזמות האלה שימשו אמצעי לקידום הפיתוח הכלכלי באזורים נחשלים, יוצריהם בוודאי ראו בעיני רוחם תעשיות עתירות ידע ופעילויות יצרניות אחרות הנמשכות לפטורים האלה, אך בפועל היו מקרים שהפטורים שימשו דווקא פרויקטים גדולים בתחום המסחר.

מטרופולינים במדינות אירופה הפוסט-קומוניסטית, בעיקר בצ'כיה, בהונגריה ובפולין, מציעות מודל ייחודי המתאפיין במאפיינים אורבניים אירופיים, אך ברמת חיים נמוכה יותר, מחד גיסא, וברמה נמוכה בהרבה של רגולציה, מאידך גיסא. התוצאה בשנים האחרונות היא פרבור משמעותי מאוד של פעילויות כלכליות, בראש ובראשונה מסחר ולוגיסטיקה. המייחד את התהליך באירופה הפוסט-קומוניסטית הוא שפרבור המסחר מומן במידה רבה על ידי השקעות זרות והקדים את פרבור המגורים שהיה תלוי יותר בכוח הקנייה המקומי. דפוסי המיקום של פעילויות כלכליות בערים כמו פראג הם דוגמה שיכולה לשמש ספר לימוד בגיאוגרפיה כלכלית, כיוון שהרגולציה התכנונית שם היתה חלשה הרבה יותר מבמערב אירופה. קומפלקסים גדולים של מרכזים מסחריים, הכוללים קניונים, Big Box Retail ומתחמי בידור הוקמו בצמתים נגישים בפרברי פראג. המיקומים האופטימליים

הם ליד מחלפים הקושרים כביש ראשי רדיאלי היוצא ממרכז העיר עם כביש מהיר טבעתי, כאשר התחנה הסופית של אחד מקווי הרכבת התחתית ממוקמת בסמוך ומאפשרת נגישות נוחה גם לחסרי רכב פרטי (איור 2).



איור 2: מוקד המסחר ב- Černý Most בפרברי פראג

אתגרים חדשים העומדים בפני אמצעי מדיניות לבלימת פרבור תפקודי מסחר

אמצעי מדיניות לבלימת פרבור של פעילויות כלכליות, ובכללן מסחר, עומדים בפני אתגרים חדשים אפילו במדינות מערב אירופיות שבהן נהוגה מדיניות מתערבת חזקה להגנה על מרכזי הערים ההיסטוריים. מגמות של ביזור סמכויות, כולל העברת סמכויות בתחום התכנון לדרגי שלטון נמוכים יותר, כמו שנעשה בהולנד, יכולות לגרוע מהאפקטיביות של אמצעים לבלימת פרבור תעסוקה. אולם האתגרים העיקריים נובעים דווקא משינויים בשווקים, ובהם אלה שמקורם בצורות התארגנות חדשות של המסחר הקמעונאי.

ראשית, הפופולריות של חנויות דיסקאונט גדולות (Big Box Retail) – היפרמרקטים, חנויות נוסח IKEA ו-Toys-R-Us – גדלה מאוד. החנויות האלו מציעות נוחות ויתרונות לגודל שאי אפשר להתעלם מהם, ולא ניתן למקמן במתחמים עירוניים צפופים כיוון שהן דורשות חטיבות קרקע גדולות, בדרך כלל במבנים חד קומתיים עם חניה פתוחה, ואינם מסוגלים לשלם מחירי קרקע גבוהים. מנגנוני הרגולציה של המסחר באירופה הצליחו במידה זו או אחרת לבלום את הקמתם של קניונים פרבריים כיוון שמרכזי הערים הוותיקים יכלו לספק בדיוק את אותו השירות שמציע הקניון המתוכנן, למעט בתחום החניה ובקרת האקלים. אלא שאת חנויות הדיסקאונט לא ניתן למקם במרכזי הערים, והביקוש לשירותיהן הוא כזה שהמתכננים אינם יכולים להתעלם ממנו. לכל היותר אפשר להשפיע על מיקומן, כך שלא יתרחקו יתר על המידה לשולי המטרופולין, ובפרט לדאוג שתהיה נגישות כלשהי אליהן גם בתחבורה ציבורית ולא רק בתחבורה פרטית.

שנית, טכנולוגיות התקשורת החדשות מקשות יותר ויותר על מוקדים עירוניים צפופים למשוך

תעשיות עתירות ידע ופעילות משרדית ברמה גבוהה, ולמצב הזה יש השפעה על מעמד מרכז העיר בכללותו, כולל תפקודי המסחר הנמצאים בו. יכולתם של מוקדים עירוניים צפופים למשוך פעילות כלכלית תלויה אפוא יותר ויותר ביכולתם להציע סביבה איכותית, תוססת ואטרקטיבית. בתחרות הזו יש סיכוי למרכזי ערים של ערים גדולות ושל ערים קטנות בעלות מאפיינים מסוימים המציעים איכויות מיוחדות ונגישות טובה בתחבורה ציבורית. לעומת זאת למרכזים של ערי שדה רבות ולמרכזים שכונתיים רבים אין הרבה מה להציע בתחרות עם ריכוזי תעסוקה פרבריים מתוכננים המציעים לצרכן שירות עדיף.

שלישית, ההבחנה בין פעילויות כלכליות רבות מיטשטשת והולכת. פרבור של תעשייה ולוגיסטיקה לשולי המטרופולין הוא בלתי נמנע ואפילו רצוי, כיוון שהפעילויות האלו צורכות שטח רב ומהוות לעתים קרובות מטרד סביבתי. פארקי תעשייה פרבריים עשויים למשוך גם תעשיית היי-טק, דפוס מיקום הנחשב תואם למדיניות התכנון, אלא שקשה להבחין בין היי-טק לפעילות משרדית רגילה. כך שלמרות נטיית מדיניות התכנון לרכז את הפעילות המשרדית במרכזי ערים, לא קל למנוע את יציאתה לאזורים שיועדו לתעשייה בפרברים. מסחר קמעונאי נוטה גם הוא לחדור לאזורי תעשייה פרבריים – חנויות מפעל, חנויות עשה זאת בעצמך - ולהיכנס למבנים שהיו מיועדים ללוגיסטיקה Warehousing Sheds ומתאימים גם ל-Big Box Retail. בלימת פרבור המסחר באמצעים רגולטיביים של תכנון שימושי קרקע איננה פשוטה אפוא, גם באירופה, אם כי גידול האוכלוסייה האיטי במדינות אירופה, מחירי קרקע גבוהים יותר מבארצות הברית והאטרקטיביות של מרכזי ערים אירופיות רבות הם גורמי שוק הבולמים במידה מסוימת את פרבור התעסוקה באירופה.

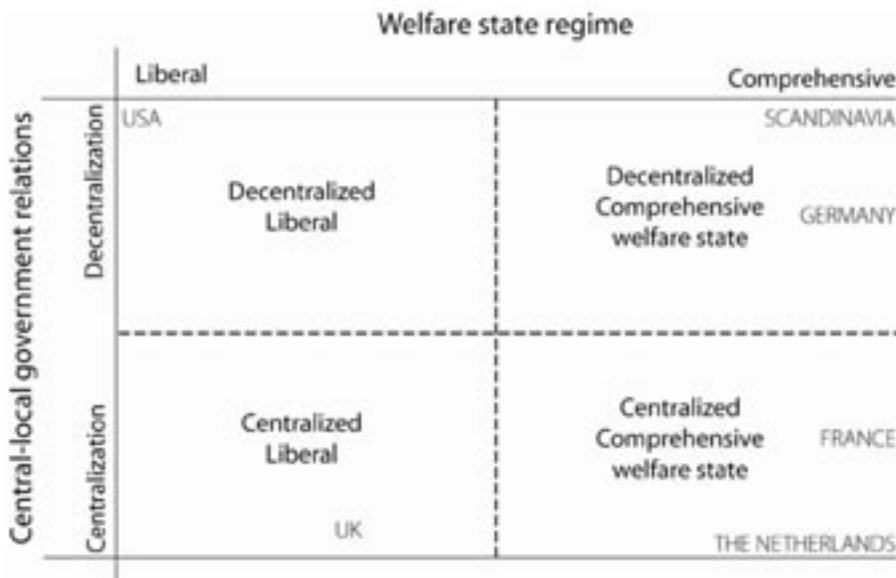
מאפייני מערכת הממשל העשויים להשפיע על המדיניות הציבורית כלפי פיתוח מוקדי מסחר

מאפייני שני המודלים הקיצוניים של פרבור מסחר במדינות מפותחות יכולים לשמש בסיס לגיבוש מסגרת השוואתית רחבה יותר, הבוחנת את השפעת מאפייני מערכת הממשל על פרבור המסחר. מאפייני מערכת הממשל צפויים להיות בעלי השפעה רבה על המדיניות הציבורית כלפי פרבור תעסוקה. שני ממדים רלוונטיים עיקריים של ממשל הם משטר מדינת הרווחה ויחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי. משטר מדינת הרווחה מוגדר קודם כול על ידי רמת הרגולציה ורמת ההתערבות הממשלתית במנגנון השוק, בשם עקרונות של טובת הכלל. מדינת הרווחה הליברלית – ארצות הברית – מתאפיינת ברמת רגולציה נמוכה, בהשוואה לזו שמאפיינות מדינות רווחה כוללניות כמו צרפת, גרמניה ושוודיה, כאשר מדינות כמו קנדה ובריטניה נמצאות במקום כלשהו בתווך. בקרב מדינות הרווחה הכוללניות היה הנהוג להבחין בין המודל הסוציאלי-דמוקרטי (סקנדינביה) ששם דגש רב על צמצום פערים, לבין המודל השמרני-קורפורטיסטי (צרפת, גרמניה) ששילב אידיאולוגיה שמרנית-ימנית יותר עם מדינת רווחה נדיבה. הבחנה זו הפכה רלוונטית פחות בשנים האחרונות, כאשר ההבחנה המשמעותית היא יותר ויותר בין מדינות רווחה כוללניות שעברו תהליכים של התאמה לגלובליזציה הכלכלית ולהזדקנות האוכלוסייה לבין מדינות רווחה כוללניות המתקשות לערוך רפורמות במנגנוני מדינת הרווחה.

היבט רלוונטי של משטר מדינת הרווחה הוא רמת האכיפה של האמצעים ומנגנוני הרגולציה של מדינת הרווחה. הספרות בתחום מציגה בדרך כלל את מדינות דרום אירופה כדוגמאות למשטר

מדינת רווחה פרטיקולריסטי-קליינטליסטי, המתאפייין ברמה נמוכה של אכיפה. רמות נמוכות של אכיפה מקטינות כמובן את האפקטיביות של אמצעי המדיניות שנועדו להשפיע על ההתפתחות העירונית, ובהם אלה העוסקים בפיתוח מוקדי מסחר. ממד עיקרי שני של מערכת הממשל – יחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי – מבחין בין מערכות מבוזרות, שבהן לשלטון המקומי יש סמכויות נרחבות, אוטונומיה פוליטית ובסיסי מס משמעותיים, לבין מערכות ריכוזיות. תכנון שימושי קרקע ומימון הרשויות המקומיות הם שני היבטים עיקריים של ממד זה שרלוונטיים לפרבור תעסוקה. מתן סמכויות נרחבות לשלטון המקומי בתחום תכנון שימושי הקרקע בשילוב תלות גבוהה של השלטון המקומי במסים, בהיטלים ובאגרות שמשלמים שימושי קרקע עסקיים הם תנאים שיעודדו במיוחד פרבור תעסוקה.

רמת הפיצול המוניציפאלי היא היבט רלוונטי נוסף של יחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי. במצב שבו תכנון שימושי הקרקע נמצא בידי רשויות מקומיות, ואלו תלויות במידה ניכרת בהכנסות ממסים ומהיטלים על עסקים, רמה גבוהה של פיצול מוניציפאלי – דהיינו פיצול המרחב לרשויות מקומיות רבות שבהן רשויות קטנות – תדרבן במיוחד פרבור מפוזר של שימושי קרקע עסקיים, ובהם מסחר. משטר מדינת הרווחה ויחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי מאפשרים להגדיר ארבעה טיפוסים קיצוניים של מערכות ממשל (איור 3). ארצות הברית היא אב הטיפוס של **מערכת מבוזרת ליברלית**. בקוטב המנוגד, מייצגת הולנד **מדינת רווחה כוללנית ריכוזית**. צרפת מתאימה גם היא במידה רבה להגדרה הזו, למעט העובדה שבניגוד להולנד היא מתאפיינת בפיצול מוניציפאלי רב. שני הקצוות הנוספים משלבים מאפיינים שהם סותרים לכאורה, כיוון שמדינת רווחה כוללנית מעלה בדרך כלל אסוציאציה של ריכוזיות ומדינת רווחה ליברלית מעלה אסוציאציה של ביזור. המודל של מדינת רווחה כוללנית מבוזרת מתאים בראש ובראשונה למדינות סקנדינביה ובמידה מסוימת גם לגרמניה. בריטניה מאז תאצ'ר היא הדוגמה המובהקת ביותר למדינה שהתקדמה בכיוון של מדינת רווחה ליברלית, אבל ריכוזית.



איור 3: מערכות ממשל. מסגרת להשוואה בינלאומית

גורמי שוק המשפיעים על פרבור המסחר והדגמים המרחביים המתקבלים

גורמי השוק המשפיעים על פרבור שימושי קרקע כלכליים, ובכללם מסחר, הם כדלהלן:

- (1) **מחירי קרקע ומגבלות גיאוגרפיות המשפיעות על מחירי הקרקע ועל עלויות הפיתוח.** מחסור בקרקע מתאימה לפיתוח, מגבלות טופוגרפיות, אקלימיות ואחרות, כמו עלויות הפיתוח הגבוהות על פולדרים בהולנד, משפיעים על עלויות הקרקע גם למסחר. מחירי קרקע גבוהים צפויים אפוא לעודד פיתוח קומפקטי יותר ולבלום פרבור מפוזר של מוקדי מסחר. אולם מחירי קרקע נמוכים מאוד בעיר או במטרופולין השרויים בקיפאון כלכלי יהיו כרוכים גם הם בפרבור תעסוקה מועט, כיוון שפרבור תעסוקה תלוי בכך שתהיינה השקעות כלכליות במקום. יתרה מזו, כאשר מחירי הקרקע נמוכים אפשר למקם גם פאוור סנטרס במקום מרכזי סמוך למרכז העיר, בעוד שמחירי קרקע גבוהים מעודדים ציפוף של הפיתוח העירוני, אבל דוחקים מרכזים מסחריים עתירי שטח לשולי המטרופולין.
- (2) **גידול אוכלוסייה** הוא כמובן גורם עיקרי המשפיע על לחצי פרבור, כולל פרבור תפקודי המסחר. פרבור המסחר גם עוקב במידה רבה אחרי פרבור המגורים, המושפע מגידול אוכלוסייה. עם זאת, ייתכן פרבור מסחר גם ללא גידול אוכלוסייה, הנובע מצמיחה כלכלית או מתחרות בין מרכזים מסחריים שבמסגרתה השקעה מוצלחת בפרויקט חדש מפילה מרכז קניות קיים במקום אחר. מטרופולין קליבלנד שבארצות הברית הוא דוגמה מובהקת למטרופולין שאינו צומח כלל ולמרות זאת יש בו השקעה משמעותית במרכזי קניות פרבריים מטיפוסים שונים, כולל הטיפוס החדש של Life-style Center.
- (3) **רמת חיים, צמיחה כלכלית והתפתחות טכנולוגית.** כל אלה מגדילים את הביקוש לשימושי קרקע כלכליים, מה שמגביר לחצי פרבור. עליית רמת החיים גם כרוכה בעליית רמת המינוע, המעודדת גם היא את פרבור המסחר למרכזים בעלי אוריינטציה לרכב פרטי. יתרונות חדשים לגודל במסחר מביאים גם הם להתקבצות תפקודי מסחר ולוגיסטיקה במבנים גדולים צורכי שטח רב ונגישים לתחבורה מוטורית.
- (4) **רמת התחרות והפיצול בשוק הנדל"ן.** שוק שבו מספר קטן של חברות מפתחות גדולות צפוי ליצור דגם פוליצנטרי יותר משוק מפוצל בין חברות מפתחות קטנות ובינוניות רבות לבין בעלי קרקע רבים.
- (5) **גיוון חברתי-אתני** נחשב בדרך כלל מעודד פרבור מסחר ותעסוקה. במטרופולין האמריקני השפיע הגורם הזה בראש ובראשונה בהקשר של המתח שבין הקהילה הלבנה לשחורה, שם פחד מפשיעה והאינטגרציה בחינוך היו גורמים מרכזיים ל"בריחה הלבנה" לפרברים, כולל בתחום המסחר. מאמצים של עשרות שנים להחיות את מרכזי הערים בארצות הברית הניבו תוצאות משמעותיות, אבל היה קשה מאוד להחזיר את המסחר למרכז המטרופולין האמריקני, לאו דווקא בגלל מתחים אתניים ופשיעה, אלא בגלל כוח קנייה לא מספק סביב מרכז העסקים הראשי. תפקודים שהתפתחו בהיקף משמעותי יותר במרכזים שעברו תהליך החייאה הם בידור, מסעדות, מרכזי קונגרסים, תיירות ובמידת מה גם משרדים ומוסדות ציבור. מאמצים גדולים למשוך אוכלוסייה חזקה חדשה למרכזי ערים בארצות הברית נועדו גם על מנת לאפשר החייאה משמעותית יותר של המסחר.

(6) מאפיינים גאוגרפיים-היסטוריים ספציפיים. מחד גיסא במקרים רבים מחייבת מדיניות קשוחה של שימור מרכז העיר ההיסטורי פעילויות משרדיות בקנה מידה גדול לעזוב לפרברים, שם אפשר לבנות בנייני משרדים גדולים ומודרניים. התהליך הזה בולט מאוד, לדוגמה, בהולנד, באזור אמסטרדם, שם לצד מדיניות אפקטיבית לשמירת דומיננטיות מרכז העיר בתחום המסחר יצאה רוב הפעילות המשרדית לקרבתן של הדרכים המהירות המקיפות את העיר. מאידך גיסא איכויות מיוחדות המוצעות על ידי מרכזי ערים – למשל רומא – יכולות להיות גורם רב עוצמה למשוך מסחר ומשרדים שהם מה שנקרא High-end למרכז ההיסטורי ולהאט לחצים לפרבור תעסוקה.

מאפייני מערכת הממשל ודגמי פרבור מסחר ותעסוקה: פרספקטיבה בינלאומית השוואתית
מאפייני מערכת הממשל וגורמי השוק שתוארו לעיל צפויים לייצר מגוון דגמים של מיקום פעילויות כלכליות הנבדלים זה מזה בעוצמת תהליך הפרבור, בדגם המרחבי (חד מוקדי, רב מוקדי או מפוזר), במבנה הענפי (פרבור מובל על ידי תעשייה ולוגיסטיקה, על ידי מסחר ובידור או על ידי פעילות משרדית) ובסביבת מדיניות (דגם מרחבי מובל על ידי כוחות השוק או על ידי מדיניות תכנון). אפשר לצפות לכך שמערכת ממשל ליברלית מבוזרת, נוסח ארצות הברית, תתאפיין בדגמים מפוזרים של תעסוקה, אם כי במדינות אחרות רמת חיים נמוכה וגורמי שוק אחרים יכולים להגביל את פרבור התעסוקה במידה מסוימת. גם הפחתת התלות של רשויות מקומיות בהכנסות ממסים על עסקים מנטרלת מנוע משמעותי של פרבור תעסוקה. בקוטב השני מדינות רווחה כוללניות וריכוזיות הן סביבה אידיאלית לפיתוח קומפקטי, אבל גם במקרה הזה הדגם המתקבל תלוי בתנאי השוק וברמת האכיפה של מנגנוני מדינת הרווחה.

במדינות רווחה כוללניות מבוזרות, כמו דנמרק ושוודיה, סביר שתהיה הסכמה חברתית רחבה סביב פיתוח בר קיימא ומנגנונים לצמצום פערים. מענקי איזון אפקטיביים לרשויות מקומיות צפויים לצמצם את המוטיבציה של רשויות מקומיות להתחרות על פיתוח שימושי קרקע כלכליים משיקולי בסיס מס, באופן שייצור מערך מרחבי מפוצל ומפוזר של שימושי הקרקע האלה. במערכת ליברלית ריכוזית נוסח בריטניה צפויה להיות מדיניות ריכוזית שנועדה לבלום פרבור מפוזר, אבל הסביבה האידיאלוגית הליברלית נוחה יותר לפרצות, שיזמים יכולים לנצל כדי לקדם פרויקטים שאינם תואמים את מדיניות התכנון.

אזורים מטרופוליניים בקנדה הם דוגמה למצב ביניים המשלב מאפייני שוק דומים לאלו שבאזורים המטרופוליניים בארצות הברית, למעט היעדר המתח הבין-גזעי שבין שחורים ללבנים ורמות רווחה מעט נמוכות מבארצות הברית, אך במאפייני ממשל שיש בהם סממנים אירופיים. אמנם בקנדה לא נהוגים אמצעי מדיניות ספציפיים לתכנון המסחר ולבלימת פיתוח מרכזים מסחריים בפרברים, אך לפרובינציות בקנדה יש נטייה רבה יותר להתערב בענייני תכנון מקומיים מלמדינות ארצות הברית. זכויות הקניין, המוגנות על ידי החוקה בארצות הברית, אינן נהנות מאותו המעמד בקנדה, וקנדה גם מתאפיינת בנטייה לכפות רפורמות מוניציפאליות שהביאה לכך שהאזורים המטרופוליניים הקנדיים מתאפיינים ברמות נמוכות ביותר של פיצול מוניציפאלי.

טורונטו, לדוגמה, הוא אזור מטרופוליני קנדי בעל סממנים אמריקנים ברורים המתאפיין בצפיפויות

גבוהות יותר מבארצות הברית, במרכז עיר חזק ומשגשג, בהיעדר פיצול מוניציפאלי ובמחויבות פוליטית גדולה יותר לתכנון אזורי. לטורונטו יש מרכז עיר חזק שבו ריכוז פעילות משרדית, בתי מלון ופונקציות בידור. במרכז טורונטו ישנה גם פעילות מסחרית רבה, אך ספק אם הוא עדיין מרכז מסחרי ראשי של המטרופולין – מרבית המסחר נמצא במרכזי קניות מתוכננים בפרברים. שימושי הקרקע העסקיים בטורונטו מתאפיינים בדגם רב-מוקדי הנובע לא רק מההליכי שוק, כמו ריכוזיות רבה בשוק הנדל"ן, אלא גם ממדיניות תכנון מפורשת בתקופות מסוימות להקל את הלחץ על מרכז העיר בצורה מושכלת. קיים הבדל בין השטח בתחום השיפוט של העירייה המאוחדת של טורונטו – שם בולטת מעורבות תכנונית ושיח מתערב – לבין הפרברים המרוחקים יותר, שאינם חלק מטורונטו. האחרונים סיגלו דפוסי פיתוח מפוזרים יותר הנשענים על תחבורה פרטית, אם כי ללא פיצול מוניציפאלי. דפוסי הפיתוח סביב כביש האגרה הפרברי מס' 407 דומים לאלה שנמצא בקרבת כבישים מהירים פרבריים במטרופולינים גדולים בארצות הברית.

פרבור התעסוקה במונטריאול מוגבל הרבה יותר. העיר שמרה עד כה על מבנה חד מוקדי ומרכז העסקים הראשי שמר על מעמדו כמוקד ראשי של פעילות משרדית, של בילוי ואפילו של מסחר. חולשת גורמי ה"דחיפה" ממרכז העסקים הראשי נבעה משוק נדל"ן חלש, מזמינות קרקע זולה סביב המרכז ומהיעדר מגבלות שימור משמעותיות בו. חולשה יחסית של גורמי ה"משיכה" של פעילויות כלכליות לפרברים נבעה מכך שהאוכלוסייה האמידה במטרופולין הזה מעדיפה מגורים סמוך למרכז, כמו גם רמת הכנסה ממוצעת נמוכה במטרופולין.

למונטריאול יש לכאורה דימוי של מטרופולין המתאפיין במנגנוני אכיפה חלשים יחסית של רגולציה תכנונית, בוודאי בהשוואה לטורונטו. הפיצול המוניציפאלי בה רב יותר מבטורונטו וקיימת תחרות בין רשויות מקומיות על שימושי קרקע עסקיים. במונטריאול חסרה הפרדה אפקטיבית בין הפוליטיקאים לביורוקרטיה, ומשמעות הדבר היא שהביורוקרטיה המוניציפאלית היא חלשה והחלטות תכנוניות הן פוליטיות למדי. אין במונטריאול תרבות פוליטית נוסח ונקובר של "Trust the professionals" – תן אמון באנשי המקצוע – של "Gentle imposition through consensus-building" או את ההיצמדות לחוקים ולכללים של טורונטו, שיש הקושרים אותה למוסר הפרוטסטנטי. כל אלה היו צריכים לכאורה לעודד פרבור לא מתוכנן של שימושי קרקע כלכליים, אלא שבדיקה מעמיקה יותר מצביעה על נטייה משמעותית של הפרובינציה של קוויבק להתערב בהחלטות מקומיות: בהשקעות בתשתית, בפיתוח כלכלי ואפילו בתכנון שימושי קרקע ובעריכת רפורמות מוניציפאליות. כלומר המעורבות הציבורית במנגנוני שוק היא לא כל כך מינימלית ובלתי אפקטיבית למרות הדימוי. מונטריאול דומה ככל הנראה בהיבט הזה לאזורים מטרופוליניים בדרום אירופה, כמו רומא ומדריד. רמת האכיפה של הרגולציה התכנונית אולי איננה הולנדית או סקנדינבית, אבל האיכויות שמציעים מרכזי הערים, בשילוב הנטייה של השלטון המרכזי להתערב בפיתוח המקומי והקצב האיטי של הצמיחה הדמוגרפית מגבילים את פרבור התעסוקה ושומרים עד כה על מבנה שהוא במידה רבה עדיין חד מוקדי.

מגמות במיקום תפקודי מסחר במטרופולין תל אביב

לוח 1 מציג את מקומם של קנדה ושל האזורים המטרופוליניים של טורונטו ושל מונטריאול מפרספקטיבה בינלאומית השוואתית ומנסה למקם גם את תל אביב במסגרת ההשוואתית הזו. דפוס משטר מדינת הרווחה המאפיין את ישראל הוא של מעבר מחתירה לכיוון מדינת רווחה סוציאל-דמוקרטית כוללנית (עד שנות השבעים), להשפעה גדלה של ערכי מדינת הרווחה הליברלית, אבל עם סממנים דרום-אירופיים של פרטיקולריזם, קליינטליזם: רמת אכיפה המתאימה יותר לדרום אירופה ולאירופה הפוסט-קומוניסטית מלמדינות מערב אירופה. בתחום יחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי ישראל מתאפיינת בריכוזיות יחסית, אך זו אינה כה קיצונית כפי שמשמע מהמסד החוקי. בעשרות השנים האחרונות התחולל בארץ תהליך של ביזור דה-פקטו שבמסגרתו הפכו רשויות מקומיות ליזמיות יותר גם בתחום התכנון והפיתוח הכלכלי. במקביל, ובפרט מאז תחילת שנות האלפיים, גדלו מאוד הפערים הכלכליים בין הרשויות המקומיות והרשויות הנהנות היום מאוטונומיה יחסית הן בעיקר אלו החזקות כלכלית, בראש ובראשונה במטרופולין תל אביב.

לוח 1: טורונטו, מונטריאול ותל אביב בפרספקטיבה השוואתית

מדינת רווחה ליברלית מבוזרת	מדינת רווחה כוללנית מבוזרת
	X קנדה – וריאציה מתונה של מדינת רווחה כוללנית מבוזרת
X ישראל – מדינת רווחה נוטה לריכוזיות ולליברליות	
מדינת רווחה ליברלית ריכוזית	מדינת רווחה כוללנית ריכוזית

		וריאציה מתונה של מדינת רווחה כוללת מבזרת		מדינת רווחה נוטה לריכוזיות ולליברליות	
		לחצי שוק חזקים	לחצי שוק חלשים	לחצי שוק חזקים	לחצי שוק חלשים
אכיפה אפקטיבית של רגולציה	רשויות מקומיות גדולות	טורונטו			
אכיפה פחות אפקטיבית	פיצול מוניציפאלי מתון				
	רשויות מקומיות גדולות				
	פיצול מוניציפאלי מתון		מונטריאול	תל אביב	

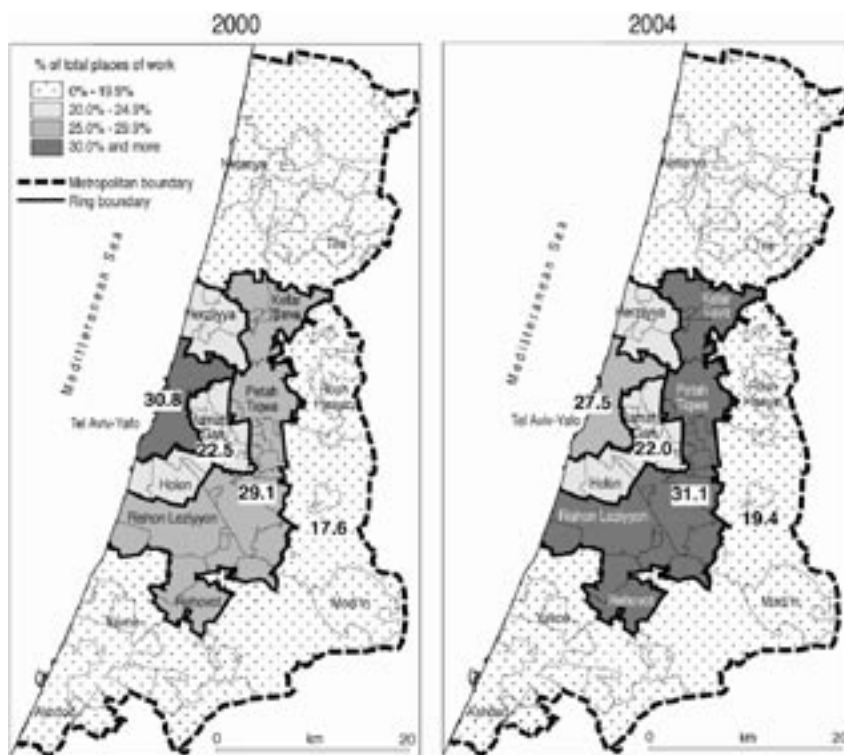
דפוסי פיתוח המסחר במטרופולין תל אביב דומים פחות לאלה המאפיינים מטרופולינים בדרום אירופה – איטליה וספרד – מאשר היה אפשר לשער לאור הדמיון ברמת ההתפתחות הכלכלית ובמאפייני מדינת הרווחה. אפשר לטעון שקיים דמיון רב יותר דווקא בין ישראל למדינות אירופה הפוסט-קומוניסטית: פרבור תעסוקה מואץ המובל על ידי מסחר עם פוטנציאל פרבור גדל גם של משרדים. בכלל, מתקבל הרושם שקיימות נקודות דמיון לא מעטות בין התרבות הפוליטית הישראלית לזו של מדינות אירופה הפוסט-קומוניסטית. המעבר מאידיאולוגיה סוציאליסטית-ריכוזית לאידיאולוגיה נאו-ליברלית יותר, שהשתקף גם במדיניות התכנון, בולט באירופה הפוסט-קומוניסטית ובישראל. באירופה הפוסט-קומוניסטית היה המעבר מהיר וקיצוני ובישראל הדרגתי ומתון יותר, אם כי המעבר הזה קיבל בארץ ביטוי חד בתחילת שנות התשעים עם התערערות המדיניות הקרקעית והמדיניות התכנונית שהיו נהוגות בארץ במשך עשרות שנים.

לוח 2 ואיור 4 מצביעים על פרבור מואץ של התעסוקה במטרופולין תל אביב, בעיקר מהעיר תל אביב למחוז המרכז (הטבעות החיצוניות של מטרופולין תל אביב) ופחות לטבעת הפנימית של המטרופולין (שאר מחוז תל אביב). פרבור המסחר היה מהיר הרבה יותר מפרבור התעסוקה בכללותה, וגם הוא מאז שנות התשעים של המאה העשרים (לוח 2). מתוך סך כל העובדים במסחר ובשירותי אוכל והארוחה במטרופולין תל אביב, כ-60% עבדו בעיר תל אביב ב-1970 (לוח 2). אחוז זה ירד ל-45% ב-1990, לכ-31% בשנת 2000 ולפחות מ-24% (מהמועסקים בענף מסחר ותיקוני כלי רכב) בשנת 2003. עד סוף שנות התשעים היתה התעסוקה במסחר מרוכזת בעיר תל אביב יותר מריכוזיות סך כל התעסוקה בגלעין המטרופולין. אולם המצב הזה השתנה בתחילת שנות האלפיים וענף המסחר הוא היום ענף שהריכוזיות שלו בעיר תל אביב נמוכה מהמוצע. פרבור המסחר היה בעיקרו למחוז המרכז – פרבור התעסוקה למחוז המרכז בכלל ופרבור המסחר בפרט היה בעשור האחרון מהיר יותר מפרבור האוכלוסייה, ובשנת 2003 עבדו למעלה ממחצית המועסקים במסחר ובתיקוני כלי רכב במטרופולין תל אביב (למעט אשדוד) במחוז המרכז.

לוח 2: מועסקים במחוז תל אביב ובמחוז המרכז לפי מקום עבודה – סה"כ מועסקים ומועסקים בענף המסחר, 1970-2003 (באחוזים)

כל המועסקים											
2003						2000	1995	1990	1980	1970	
29.3						31.6	34.6	37.7	39.6	49.2	העיר תל אביב
22.4						22.9	24.9	24.5	21.0	18.8	שאר מחוז תל אביב
48.3						45.5	40.5	37.9	39.4	32.0	מחוז המרכז
100						100	100	100	100	100	סה"כ
1124.9						1065.4	949.1	707.2	587.4	480.7	סה"כ (באלפים)
מועסקים במסחר ובתיקוני כלי רכב (סיווג ענפי חדש)			מועסקים במסחר ובשירותי אוכל והארחה (סיווג ענפי חדש)								
2003	2000	1995	2000	1995	1990	1980	1970				
23.8	28.5	35.1	30.9	37.6	44.9	52.1	60.0	העיר תל אביב			
25.2	24.1	30.1	23.8	27.7	26.3	22.0	18.3	שאר מחוז תל אביב			
51.0	47.4	34.8	45.3	34.7	28.8	25.9	21.7	מחוז המרכז			
100	100	100	100	100	100	100	100	סה"כ			

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם



איור 4: התפלגות מקומות עבודה של המועסקים במטרופולין תל אביב לפי טבעות המטרופולין, 2004-2000

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם

מטרופולין תל אביב מתאפיין אפוא בפרבור מואץ של עסקים בתחום המסחר, בתעשייה עתירת ידע, בלוגיסטיקה, בבילוי ובנופש ובפרבור מוגבל יותר של משרדים. הפרבור מונע על ידי כוחות השוק ומתאפיין בתחרות עזה בין רשויות מקומיות על בסיס מס ובהשפעה רבה לשיקולי נגישות תחבורתית בהחלטות מיקום. פרבור המסחר הקמעונאי והשירותים העסקיים מתל אביב העיר למחוז המרכז מאז 1995 הוא תהליך בעל משמעות רבה במיוחד, כיוון שהוא מצביע על כך שתל אביב מאבדת את מעמדה כמרכז המסחרי הראשי של המטרופולין ויתרונות המיקום הייחודיים שלה בתחום הפיננסים והשירותים העסקיים נשחקים גם הם. יש להעיר שבעוד שפרבור המסחר הגיע ככל הנראה לרוויה מסוימת, הרי שעדיין קיים פוטנציאל לפרבור מואץ של משרדים, שלא התממש בתחילת שנות האלפיים בגלל עודף היצע של מבני משרדים בתחום הזה.

שני גורמים תרמו להאצת פרבור המסחר מאז שנות התשעים. הראשון הוא מהפכת הקניונים והפאוור סנטרס שפקדה את הענף מאז שנות השמונים המאוחרות. הקניונים שבאו ראשונים האיצו במידה לא מבוטלת את תהליך הפרבור, אם כי בחלקם הוקמו בתחומי ערים מרכזיות. הפופולריות הגדלה של הפאוור סנטרס ושאר צורות ה-Big Box Retail נתנה תנופה נוספת לתהליך הפרבור כיוון שאלה אינם יכולים להתמקם במקומות שמחירי הקרקע בהם גבוהים. בשנת 2003 היו 37% משטחי המסחר במטרופולין תל אביב במרכזי קניות מתוכננים (לוח 3). סך כל שטחם של מרכזי הקניות המתוכננים במחוז המרכז היה כמעט כפול משטחם של המרכזים המתוכננים במחוז תל אביב, בעוד ששטחי המסחר שמחוץ למרכזים מתוכננים היו בגודל דומה במחוז תל אביב ובמחוז המרכז.

לוח 3: אומדן שטחי מסחר קמעונאי במטרופולין תל אביב (לא כולל אשדוד) (מ"ר), 2003

סה"כ	מחוז המרכז	מחוז תל אביב	
990,000	640,000	350,000	מרכזי קניות מתוכננים
1,550,000	800,000	750,000	מחוץ למרכזי קניות מתוכננים
130,000	130,000	0	במגזר הכפרי
2,670,000	1,570,000	1,100,000	סה"כ

מקור: צ'מנסקי בן שחר ושות' בע"מ

גורמים נוספים שהאיצו את פרבור המסחר היו התמורה במדיניות הקרקעית, שהתבטאה באפשרות נוחה יותר להסב קרקע חקלאית לבנייה, והמשבר שפקד את ההתיישבות הכפרית-שיתופית. השינויים האלה גרמו לפיתוח נרחב של מסחר גם במרחב הכפרי, בעיקר בפאוור סנטרס ובמושבים. המסחר במגזר הכפרי נהנה ככלל מדמי שכירות נמוכים יותר מאשר בעיר, מארנונה נמוכה יותר ומאפשרות נוחה יותר לפתוח את העסקים בימי שבת. רשויות מקומיות עירוניות וכפריות התחרו על שימוש קרקע למסחר, גם באמצעות מתן היתרים לשימוש חורג למסחר על קרקעות שיועדו לתעשייה או לחקלאות. היו גם מקרים שבהם אושר במוסדות התכנון אזור תעשייה, כאשר מלכתחילה לא היתה

כוונה לאכלס בו מפעלי תעשייה (ואולי גם לא היה מלכתחילה היגיון לייעדו לתעשייה), אלא שימושי קרקע למסחר, שכדאיותם למשק המוניציפאלי גדולה יותר.

עם זאת, מאז סוף שנות התשעים מסתמן קושי רב יותר להסב קרקע חקלאית לבנייה ולפתח שימושי קרקע עסקיים במגזר הכפרי. הקושי הזה נובע ככל הנראה משלושה גורמים:

1. התחזקות התכנון המחוזי והארצי שמצליח במידה רבה לבלום את הפרצות במדיניות התכנון שנבעו בעיקר מהשינוי הדרסטי שהתחולל במדיניות הקרקעית בעקבות החלטות מינהל מקרקעי ישראל, מאז 1992, בעניין גובה הפיצוי לחוכרי קרקע חקלאית ששונה ייעודה. ההתחזקות הזו נסמכת גם על שורת תוכניות מחוזיות וארציות חדשות, שבראשן תמ"א 35.
2. מאבקים משפטיים שניהלו עמותות סביבתיות, כמו אדם, טבע ודין, ועמותות חברתיות, כמו הקשת הדמוקרטית המזרחית, ובראש ובראשונה פסק דין בג"צ משנת 2002 בעתירת הקשת הדמוקרטית המזרחית בעניין החלטות 717, 727, ו-737 של מינהל מקרקעי ישראל, ופסק דין בעתירות שהתייחסו ללגיטימיות מתן ההיתרים לשימוש חורג על ידי הרשויות המקומיות.
3. החולשה היחסית של שוק הנדל"ן בשנות התשעים המאוחרות ובתחילת שנות ה-2000 ועודפי ההיצע הגדולים שהיו בשטחי מסחר ומשרדים.

מאבקים משפטיים סביב מתקנים מסחריים שהוקמו על קרקע חקלאית במתחם צומת ירקונים שבפתח תקווה ובמועצה האזורית חוף השרון, מאבקים שהביאו אפילו לסגירת חלק מהחנויות, הם דוגמאות בולטות למאמצים של מוסדות התכנון ושל העמותות הסביבתיות והחברתיות לבלום את פרבור המסחר לשטחים פתוחים חקלאיים. גם אם קיים קושי רב לסגור מתקנים מסחריים שכבר הופעלו, הרי שעצם המאבקים הממושכים, פסיקות בית המשפט ומדיניות מוסדות התכנון, מגבילים מאוד יוזמות לפיתוח מרכזי מסחר חדשים במרחב הכפרי. למרות כל זאת, תהליך הפרבור המואץ של התעסוקה צפוי להימשך. ייתכן שחלק מההאצה שהיתה בתהליך זה בין 1995 ל-2003 נבעה מהחלטות שהתקבלו בשנות הגאות הנדל"נית של המחצית הראשונה של שנות התשעים, אך ספק אם אפשר לעצור את התהליך, אם כי אפשר לכוונו לדגם מרוכז יותר ולתחום את השיפוט של רשויות מקומיות עירוניות.

מדיניות תכנון ברמה הלאומית

מדיניות תכנון ברמה הלאומית בכל הנוגע לפיתוח מוקדי מסחר אמורה להתייחס, ובמידה רבה מתייחסת, להיבטים הבאים:

- (1) בלימת פרבור מפוזר של מסחר, בפרט על שטחים פתוחים איכותיים ועל קרקע חקלאית. היעד הזה נובע משיקולים סביבתיים וחברתיים, כאשר האחרונים מתייחסים לנגישות לשירותי מסחר ולשמירת חוסן הכלכלי של הערים, בפרט ערים גדולות שאוכלוסייתן מגוונת.
- (2) החייאת מרכזי ערים מתוך הנחה שמרכז עיר חזק הוא מרכיב חשוב באיכות החיים העירונית, בחוסנה הכלכלי של העיר, בעידוד השימוש בתחבורה ציבורית, בהבטחת נגישות השירותים העירוניים לכל קבוצות האוכלוסייה, בדימויה של העיר ובשימור מורשתה.
- (3) קידום תפיסות תכנון כגון אלו של "העירוניות החדשה" (New Urbanism), המעמידה במרכז

עירוב שימושי קרקע ותכנון בקנה מידה של הולכי רגל ושל רוכבי אופניים, שאינו מעמיד במרכז את צורכי התחבורה המוטורית והמכונית הפרטית. תפיסות תכנון מהסוג הזה אינן בהכרח אוניברסאליות וסביר שהחלטות ברמת הפירוט הזה יתקבלו דווקא ברמה המקומית. תכנון, בוודאי ברמה הלאומית, מטרתו להשפיע על מגמות שוק בשם עקרונות של רווחת הכלל (אחרת לא היה כל צורך בתכנון והיה אפשר להשאיר את פיתוח שימושי הקרקע לכוחות השוק לבדם). עם זאת, תכנון ציבורי אפקטיבי של שימושי קרקע כלכליים חייב להיות מודע לתהליכי השוק ולאילוץ המיקום הכרוכים בהם, כולל אילוצים המשתנים במהירות בעקבות התפתחויות טכנולוגיות והתפתחויות במאפייני הביקושים. להיכרות עם השוק יש חשיבות מיוחדת בתכנון שימושי קרקע מסחריים, כיוון ששיקולי המיקום של אלה קשיחים במיוחד, והמרחק בין חנות משגשגת לחנות כושלת, או בין קניון משגשג לקניון כושל, יכול להיות לא יותר מתזוזה קטנה במיקום העסק, בגודלו ובתכנונו הפנימי (במקרה של קניון). על המתכנן להכיר את האילוצים המשתנים במיקום תפקודי מסחר ואין טעם בתכנון שאינו בר מימוש, כיוון שאינו מתחשב באילוצי מיקום כלכליים ובדפוסים עדכניים של פיתוח מסחרי.

בישראל יש דוגמאות לא מעטות של תפיסות תכנון שהתעלמו מאילוץ שוק בפיתוח תפקודי מסחר וכמעט בכל המקרים לא התממשו הכוונות התכנוניות כתוצאה מכך. דוגמאות מוקדמות התייחסו לניסיונות כושלים להיזי את מרכזי העסקים הראשיים של באר שבע ושל אשקלון, בשנות השישים והשבעים של המאה העשרים, למיקום מרכזי יותר בעיר. דוגמאות נוספות מתייחסות לשתי הערים החדשות שהן המתוכננות ביותר בישראל. הראשונה היא אשדוד שבתוכניתה משנות החמישים מוקם מרכז העיר – "הסיטי" – במרצה הגיאוגרפי לכאורה, אך התכנון לא לקח בחשבון את השלבויות בביצוע. מיקום הסיטי הרחק משכונות המגורים שהוקמו ראשונות הכשיל את התוכנית והסיטי מעולם לא הפך למרכז העסקים הראשי. השנייה היא מודיעין, שתכנונה בסוף שנות השמונים לא כלל ניתוח עדכני של האפשרי ושל הנדרש בתחום שימושי הקרקע העסקיים. מרכז העיר תוכנן בצורה מיושנת ולא התרומם, עד ששונתה התוכנית לקניון עדכני יותר. כך גם עיריית תל אביב, שלא עמדה במשך שנים רבות על יתרונות המיקום בסמוך לנתיבי איילון וניסתה למנוע הקמת בנייני משרדים בנחלת יצחק, מתוך תפיסה שגויה שאלה צריכים לקום במנשיה ובמרכז העסקים הראשי ההיסטורי. המשרדים כמובן העדיפו לעבור לרמת גן השכנה.

מדיניות ברמה הלאומית והמחוזית להחייאת מרכזי ערים ולבלימת פרבור המסחר צריכה להכיר גם היא את אילוץ השוק. אלה מתייחסים לדוגמה לצורך להתייחס בתוכניות גם לאפשרויות המיקום של ה-Big Box Retail לצורותיו. אלה אינם יכולים ברוב המקרים להתמקם במרכזי ערים והתכנון יכול לכל היותר להגבילם למינן שאינו גבוה יותר מדי ולמיקום שמציע גם נגישות לתחבורה ציבורית ושאינו פוגע בשטחים פתוחים איכותיים. יש להכיר גם בהיטשטשות ההבחנה בין פעילויות כלכליות (בעיקר, אך לא רק, בין תעשייה למשרדים) וגם בדינמיקה המהירה המאפיינת את השימושים האלה. אין טעם להקים אזורי תעשייה במקום שברור שקיים סיכוי מועט שתעשייה תגיע אליו, או שתוכל להתמודד עם מחירי הקרקע שיכולים לשלם תפקודי מסחר ומשרדים. עדיף שלא לאשר אזור כזה או ליעד אותו מלכתחילה לשימושים המתאימים לו על פי מיקומו.

בהחייאת מרכזי ערים מן הראוי לציין שדווקא בייזום ובתכנון מרכזי קניות מתוכננים נצבר ידע רב

בנוגע לשיקולי מיקום של פונקציות עסקיות ולאיינטראקציה שבין תכנון ועיצוב המרכז לבין התנהגות בני האדם (תורה שבאה לידי ביטוי כבר ב-1954 בדיסנילנד והועתקה על ידי מתכנני קניונים, מתחמי בילוי וכו'). התכנון העירוני הזניח את ההיבטים האלה וכיוון שהפיתוח הבלתי מתוכנן של שימושי קרקע עסקיים פחת (או שהפך לפיתוח מוטה תחבורה פרטית באזורי תעשייה, במושבים וכו'), נפגע המרקם העירוני החי והתוסס שמחוץ למתחמים הפרטיים בקניונים, בחנויות הענק ובמתחמי בילוי מתוכננים.

חלק מהחוויה העירונית של מרכז עירוני היסטורי נבעה דווקא מכך שהמרכזים האלה צמחו פעמים רבות באופן אורגני ללא יד מכוונת שתכננה כל פרט ופרט. אולם כוחות השוק היום לא יקימו לתחייה את מרכז העיר ההיסטורי, אלא עוד ועוד מתחמים מסחריים באזורי תעשייה ובמרחב הכפרי. השוק מושפע משיקולים כלכליים של סטנדרטיזציה, מיתרונות לגודל, מביקושים לפיתוח מוטה תחבורה פרטית ומעלויות פיתוח נמוכות של פיתוח כזה על שטחים פתוחים בשולי המטרופולינים. החייאת מרכזי ערים מחייבת תכנון יוזם, שבמידה מסוימת מדמה עיר שצומחת אורגנית. תכנון כזה חייב להכיר במאפייני המסחר של היום, ולהיזהר משאיפות לא ריאליות מבחינת היקפי המסחר שאפשר למשוך מהפרברים חזרה למרכז העיר, ומבחינת האפשרות להגיע לרמות פדיון גבוהות במרכז מסחרי שאינו מאפשר נגישות סבירה גם במכוניות פרטיות, כולל חניה.

אפשר כמובן ללמוד מניסיון החייאת מרכזי ערים בארצות הברית ובעיקר בבריטניה. בארצות הברית יש דוגמאות לקניונים ולמתחמי בילוי ותיירות אטרקטיביים שהוקמו במרכזי ערים שוקעים. ככלל, קל יותר להחזיר למרכז העיר מוקדי בידור ותיירות דומיננטיים מלסובב את הגלגל לאחור בתחום המסחר (שבסופו של דבר תלוי בכוח הקנייה של תושבים המתגוררים בסמיכות יחסית למרכז), אם כי בארץ קושי לפתוח פונקציות בידור בערב שבת ובימי שבת במרכזי ערים מסוימות יכול להקשות על הצלחתה של אסטרטגיה כזו. בבריטניה יש דוגמאות בולטות למרכזי ערים ששוקמו בצורה מוצלחת באמצעות שילוב מתחמים מנוהלים של קניונים ומיני-קניונים עם רחובות מסחריים להולכי רגל – מרכז לידס נחשב דוגמה מצליחה כזו. יש כמובן גם דוגמאות של מתחמים מתוכננים במרכז העיר שכשלו או שנותרו מנותקים מהמרחב שסביבם.

על פעולה לשינוי דפוסי המיקום של עסקים להכיר בכך שלא סביר להפוך על פיהם שיקולי מיקום כלכליים, ושקשה מאוד גם להשיג מעבר מסיבי משימוש בתחבורה פרטית לשימוש בתחבורה ציבורית (בפרט בנסיעות למטרת קניות). אין ברירה אלא להכיר בכך שתכנון מסחרי נוסח שנות השישים אינו מתאים לשנות האלפיים. רק הכרה בתהליכים ובגורמים המניעים אותם יאפשרו גיבוש מגבלות תכנוניות אפקטיביות יותר על מיקום שימושי קרקע לתעסוקה, כולל כלים כלכליים כמו חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות ומדיניות חניה מתאימה.

מדיניות תכנון ברמה המקומית

מדיניות התכנון ברמה הארצית והמחוזית זוכה בשנים האחרונות להצלחות בלתי מבוטלות בבלימת יוזמות הסותרות עקרונות מדיניות כגון פיתוח צמוד דופן ובלימת פרבור מפוזר. חסרונם של מדיניות התכנון הארצית ושל הליך אישור תוכניות בוועדות המחוזיות הוא בגמישות מוגבלת לצרכים משתנים במהירות של המגזר העסקי. מנגד נמצא המגזר הפרטי, הכולל יזמים המפעילים לעתים קרובות לחצים בלתי פוסקים לפריצת מדיניות התכנון, ושהשיקול המנחה אותם הוא רווחיות מרבית, גם אם הדבר בא לעתים על חשבון אינטרסים ארוכי טווח של טובת הכלל.

הרשות המקומית נמצאת בתווך, בין היזם לבין מדיניות התכנון הארצית. כשלעצמה גם היא מונעת מאינטרסים כלכליים של בסיס מס – היטלים, אגרות וארנונה – אך מעבר לכך היא אמורה לתפקד כמתווך בין תוכניות היזמים לבין אילוצי התכנון המחוזי. על הרשות המקומית להתנהל באופן תקין ושקוף ככל האפשר אל מול היזמים, אך בו בזמן להעריך את התוכניות המוצעות גם לאור יעדים מקומיים של הפיתוח העירוני, כל זאת בתנאי שהמטרות האלה הן ברורות השגה ואינן אנכרוניסטיות (לדוגמה הקמת מרכזים שכונתיים קטנים).

יש להכיר בכך שהחייאת מרכז העיר ובלימת פרבור המסחר אינם חזות הכול, וחשוב לא פחות לתכנן נכון את מוקדי התעסוקה הפרבריים. הסוגיה הזו נוגעת לדרג התכנון המחוזי, אך במידה רבה אמור התכנון המקומי להתמודד איתה. טעות שכיחה בישראל היא פיצול יתר של המסחר המתוכנן, כתוצאה מלחצים נדל"ניים, שתוצאתו היא עודף היצע, מרכזים כושלים, החמצת ההזדמנות לשנות את מבנה העיר באמצעות מהפכת הקניונים, פגיעה באיכות שירותי המסחר לאוכלוסייה המקומית וביכולתה של העיר להתחרות על ביקושים של תושבי יישובים אחרים. צורך נוסף הוא לבלום את הקמתם של מוקדי מסחר גדולים במיקומים לא מתאימים, שיכבידו על פיתוח מסחרי התואם את מטרות הפיתוח העירוני.

גם בנושא פיתוח פאוור סנטרס השאלה אינה רק אם לאשרם אם לאו, אלא גם איך. מתחם עקרון 2000 שמול מרכז הקניות בילו סנטר שבקריית עקרון אושר כאזור תעשייה אבל בפועל התפתח כמעין פאוור סנטר והוא מרכז מסחרי לכל דבר. אפשר להתווכח על עצם הליך בנייתם של מבנים למטרות מסחר בכסות של מבני תעשייה עם היתרים לשימוש חורג ואפילו ללא היתרים לשימוש חורג, סוגיה שנדונה גם בדוח מטעם מבקר המדינה. אפשר להביע תמיהה גם על עצם אישור תוכנית לאזור תעשייה במיקום הזה, כאשר היה ברור שהביקושים הפוטנציאליים שבו לא יהיו לתעשייה. אבל צריך להתבונן גם באיכות התכנון (או האי תכנון) של מה שנעשה בפועל, מבחינתם של הצרכנים, שאינם יכולים, לדוגמה, להגיע ברגל ממתחם עקרון 2000 לבילו סנטר שבצידו השני של הכביש.

במסגרת המאמצים להחייאת מרכזי ערים, לרשות המקומית תפקיד גם בגיבוש המסגרת הניהולית: האם להקים חברת ניהול דומה לזו של קניון (Business Improvement District) שתגבה דמי ניהול מהעסקים ותשקיע בפיתוח, בניהול, בשיווק המתחם, כולל סוגיות של אבטחה ונגישות? האתגר אינו פשוט כיוון שבניגוד לקניון, חברת הניהול איננה הבעלים של הנכסים ויכולתה להשפיע על תמהיל הנכסים ותפעולם מוגבלת. לשותפויות עם המגזר הפרטי צפוי להיות תפקיד מכריע הן בפיתוח והן בניהול מרכזי ערים מתחדשים, וגם זה תחום פעילות מרכזי שהרשות המקומית אמורה לקדם.

לסיום

כמה מן הסוגיות הדורשות להערכת בדיקה נוספת:

- הפוטנציאל והאמצעים להחייאת מרכזי ערים – הבחנה בין מרכזי ערים גדולות למרכזי ערי שדה. האם יש טעם לפעול להחייאת מרכזים בערי שדה מסוימות, שמעולם לא זכו להצלחה גדולה ושאינן סיכוי שיצליחו להתמודד עם מסחר מתוכנן ועם מסחר באזורי התעשייה – בפרט במצב שבו כוח הקנייה המקומי מוגבל?
- האם מערכת התכנון בישראל מציעה פתרון הולם למיקום Big Box Retail? ייתכן שחלק מהמחלוקות התכנוניות סביב התפקודים האלה נובעות מהיעדר התייחסות מספקת של התכנון הסטטוטורי לדפוס הפיתוח הזה.
- בעיית הפער בין התכנון הסטטוטורי הבלתי גמיש לבין השינויים המהירים בדפוסי המיקום ובדפוסי הפיתוח של שימושי קרקע עסקיים: השימוש במנגנון ההיתר לשימוש חורג, על העיוותים הגלומים בו ועל הסיכון שיהיה לאמצעי מרכזי לפריצת מדיניות התכנון, או מנגנון התאמה אחר לצרכים משתנים של המגזר העסקי?
- יש מקום ללמוד מניסיוןן של מדינות אחרות בתחום פיתוח מוקדי מסחר. עיקר תשומת הלב בישראל מופנית בדרך כלל למגמות השוק שמובילה ארצות הברית, ולמדיניות התכנון הנהוגה במדינות מערב אירופה. להערכתי, דפוסי הפיתוח במדינות מזרח אירופה – צ'כיה, הונגריה ופולין – יכולים לשמש להפקת לקחים רלוונטיים רבים לישראל. לא רק שקיים דמיון מסוים בתרבות הפוליטית בין ישראל למדינות שונות באירופה הפוסט-קומוניסטית, אלא שהמתח בין תהליכי שוק (המונעים גם על ידי קשרי הון-שלטון ואנטגוניזם כלפי רגולציה שלטונית) לבין ערכי תכנון עירוני ותכנון סביבתי (המאפיינים את החברות הוותיקות באיחוד האירופי) שמאפיין את אירופה הפוסט-קומוניסטית רלוונטי מאוד לישראל.

מגמות במפת המסחר: גודל ומאפייני הביקושים, הדרכים להחייאת מרכזי ערים והצורך גם בפיתוח מסחרי פרברי

תמיר בן שחר, הבעלים והמנכ"ל של חברת הייעוץ צ'מנסקי בן שחר ושות'

מערכת המסחר בישראל - תמונת מצב עדכנית

סוגי מרכזים מסחריים בעולם

1. תהליכי ההתהוות והשינוי המתרחשים בענף המסחר בישראל היום מהווים חיקוי של תהליכים שעבר הענף בצפון אמריקה בעשורים האחרונים. המועצה הבינלאומית למרכזים מסחריים (ICSC) מגדירה שמונה סוגים של מרכזים מסחריים בחלוקה לקניונים (מרכזי מסחר סגורים) ולמרכזי מסחר פתוחים. יש לצפות כי מרבית הסוגים יפותחו בישראל בשנים הקרובות. יש לציין כי גופי התכנון בכל הרמות (עדות לכך היא גם היעדר התייחסות לכך בכל סוג ובכל רמה של תוכנית) אינם מבחינים בהבדלים בביקושים למוצרים קמעונאים שונים וכנגזר מכך בהיצעים הנדרשים לכל סוג מרכז מסחרי בנפרד. להלן פירוט סוגי המרכזים:

לוח 1: מרכזים מסחריים - חלוקה לסוגים

ממד עוגנים (%)	עוגנים טיפוסיים		שטח המרכז באלפי מ"ר	קונספט	תת-סוג	סוג
	סוג	מספר				
50-70	כול-בו כללי, מסחר, חנויות מוזלות, חנויות אופנה	2+	40-160	קניון טיפוסי סגור - סחורה כללית, אופנה	מרכז אזורי	מרכזים סגורים - קניונים
	כול-בו כללי, מסחר, חנויות אופנה	3+	240-485	קניון טיפוסי סגור - סחורה כללית, אופנה במבחר גדול ממרכזי אזורי	מרכז אזורי מורחב	
30-50	סופרמרקט	1+	12-60	חנויות נוחות	מרכז שכונתי	מרכזי קניות פתוחים
40-60	חנויות למוצרים מוזלים, סופרמרקט, חנויות הלבשה, חנויות לשיפוץ הבית	2+	40-160	סחורה כללית, חנויות נוחות	מרכזים קהילתיים	
0-50	לא מעוגן בדרך הרגילה אבל עשוי לכלול חנות ספרים, פורמטי ענק של קמעונאות, מגה בית קולנוע (ריבוי מסכים), חנויות כול-בו קטנות	0-2	40-160	חנויות המתמחות בעיצוב גבוה, הסעדה, בידור ופנאי, בדרך כלל פתוח	מרכז לייף-סטייל	
75-90	חנויות עשה זאת בעצמך, חנויות למוצרים מוזלים	3+	100-300	רשתות גדולות, חנויות עוגן מכל התחומים, כמה דיירים קטנים	פאוור סנטר	
	מסעדות, בידור		20-80	מרכז פנאי, תיירות, קמעונאות ושירות שילוב של מסחר ושירותים	מרכזי בילוי נושאי	
	עודפי יצור		40-200	מרכז עודפי יצור, חנויות מפעל מוזלות	מרכזי עודפים / מוזלים	

2. המועצה הבינלאומית למרכזים מסחריים מציגה הגדרות ברורות לסוגי מרכזים מסחריים,¹ בין אלה:

מרכזים סגורים - קניונים

1. **מרכז אזורי** - כולל היצע גדול של חנויות הלבשה והנעלה, מוצרים לבית, צעצועים, מוצרי אלקטרוניקה וספורט ובשטח קטן יחסית כל אחת. הקניון בנוי כסטרופ, לרוב כקו ישר, או כצורת האותיות L או U. בקניון קיימת התייחסות למושג של "חווית קנייה" - כל אותם גורמים המשלימים לביצוע הקנייה בפועל: אפשרויות בילוי, האפשרות והרצון להימצא בפועל בקניון ללא צורך בהכרח בביצוע קניות, אסתטיקה, מגוון, "Window Shopping", משך שהות גדול יותר, גם כקנייה/בילוי משפחתי וכדומה (בדומה להליכה שלנו כתיירים ברחוב ראשי בערים שונות בעולם).
2. **מרכז אזורי מורחב** - פועל גם בשטחים של עד 300 אלף מ"ר. מספק מגוון גדול של פורמטים ומוצרים, ובנוי סביב לפחות שלוש חנויות גדולות/"עוגנים". חנויות ה"עוגן" העיקריות משתרעות בדרך כלל על שטח של כ-30 אלף מ"ר. במרכז קיים מגוון הפורמטים הגדול ביותר ביחס לסוגי המרכזים האחרים.

מרכזי קניות פתוחים

1. **מרכז שכונתי** - מתוכנן לספק אפשרות קנייה יומיומית נוחה לקהלי יעד המתגוררים בשכונה הסמוכה למרכז. בכמחצית מהמרכזים האלו ישנו סופרמרקט ובכשליש דראגסטור. יתרת השטח נתפס על ידי חנויות מסוגים שונים, בין היתר בתי מרקחת, מזון מהיר ושירותים אישיים במתכונת של Strip Center או "מרכז נוחות" - שורה של חנויות בעלות תקרה/קולונדה משותפת המכסה את רצועת החנויות למוצרי One-Stop-Shop. ההיצע כולל מוצרי מזון, בית מרקחת, שרותי כביסה/ניקוי יבש, העתקות ועוד.
2. **מרכז קהילתי** - היצע שטחי תמהיל גדול מהמצוי במרכז שכונתי. משלב תמהיל מגוון ממוצרי הלבשה ועד למוצרי עשה זאת בעצמך.
3. **מרכז לייף-סטייל** - בדרך כלל ללא חנויות עוגן, ממוקם בסמיכות לשכונות בעלות מאפיינים סוציו-כלכליים גבוהים. המרכז כולל חנויות יוקרה, מסעדות אופנתיות ומוצרי בידור ומעוצב ברמה גבוהה עם חניה מיידית.
4. **פאוור סנטר** - מספר עוגנים בשטחים גדולים, פר חנות, מכל התחומים. כולל חנויות כול-בו מוזלות, "מחסני כוח" לממכר מוצרים שונים, חנויות המציעות מגוון רחב של מוצרים ספציפיים במחירים נמוכים. בדרך כלל מספר עוגנים עצמאיים ומספר שוכרים מועט וייחודי (החנויות הגדולות משלמות שכר דירה חודשי נמוך למ"ר ביחס לחנויות הקטנות). נתח שטח העוגנים הינו הגבוה ביותר - 75%-90%. ללא שטחי הסעדה וקולנוע. ההגעה לפאוורסנטר הינה ייעודית (הלקוח תכנן מראש את קניותיו לעומת קניון שבו מתבצעת פעולת "שיטוט").²

¹ מקור: www.icsc.org.

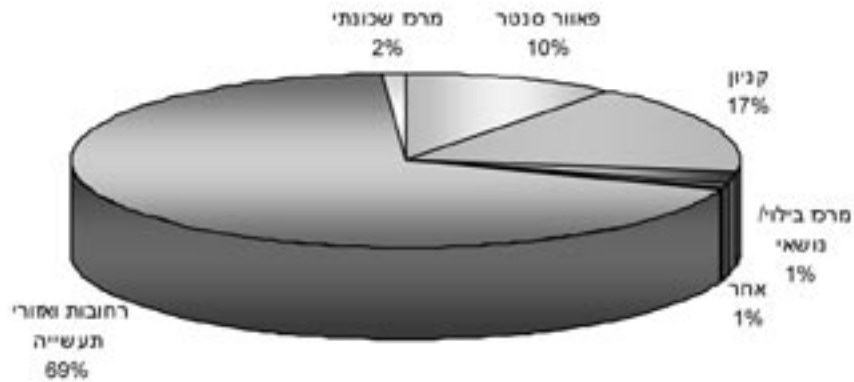
² בארץ קיים שילוב ייחודי, מעין "פאוור סנטר ישראלי" המשלב גם וגם.

5. **מרכז בילוי נושאי** - מרכזים מהסוג הזה מגוונים בנושאים ובגדלים אך נבדלים בסגנונם הייחודי, בארכיטקטורת החנויות ובהיצע מסחרי מיוחד. מעוגן באמצעות מסעדות ומרכזי בידור ומכוון לתרבות הפנאי והתיירות.
6. **מרכז עודפי ייצור** - מרכז של חנויות עודפי ייצור בבעלות ובניהול היצרנים. מרכז מהסוג הזה מושך את המעמד הבינוני והנמוך ולעתים כולל גם חנויות במחירים מוזלים.

מגמות בישראל

1. בישראל יש למעלה מ-7 מיליון מ"ר של שטחי מסחר קמעונאי. התרשים הבא מציג את התפלגות שטחי המסחר בין המרכזים המסחריים השונים לבין המסחר המצוי מחוץ למרכזים האלו.

תרשים 1: התפלגות שטחי המסחר



2. **קיים 1 מ"ר של מסחר קמעונאי לנפש** (בהכרח, לא כולל שירותים).
3. בישראל יש 218 מרכזים מסחריים (בשטח כולל של למעלה מ-2.1 מיליון מ"ר).³
 1. 55% מסך השטח ו-49% ממספר המרכזים המסחריים הינם מסוג קניון.
 2. 33% מסך השטח ו-20% ממספר המרכזים מסוג פאוור סנטר.
 3. 6% מסך השטח ו-24% ממספר המרכזים הינם מסוג מרכז שכונתי.
4. הלוח הבא מציג את היצע מרכזי המסחר הקיימים בחלוקה לסוגים השונים.

³ מקור: צ'מנסקי בן שחר ושות' בע"מ המשמשת יועצת בית למרבית הרשתות הקמעונאיות בישראל. בנוסף, במסגרת בדיקות כלכליות שהחברה עורכת לאורך השנים, נבחן הפוטנציאל הכלכלי של 75% מהמרכזים המסחריים הקיימים והמתוכננים בישראל.

לוח 2: מרכזי מסחר קיימים

מספר מרכזים הפתוחים בשבת	מסך שטחי מרכזי המסחר	שטח ממוצע (אלפי מ"ר)	סה"כ שטח (אלפי מ"ר)	מספר מרכזים	סוג המרכז
21	55%	12	1,193	101	קניון
25	33%	16	720	46	פאוור סנטר
3	6%	3	142	54	מרכז שכונתי
5	4%	7	80	11	מרכז בילוי/נושאי
2	1%	13	26	2	מרכז עודפים/מוזל
1	1%	4	11	3	מרכז בבית חולים
3	0%	3	3	1	מרכז לייף-סטייל
60	100%	10	2,175	218	סה"כ/ממוצע

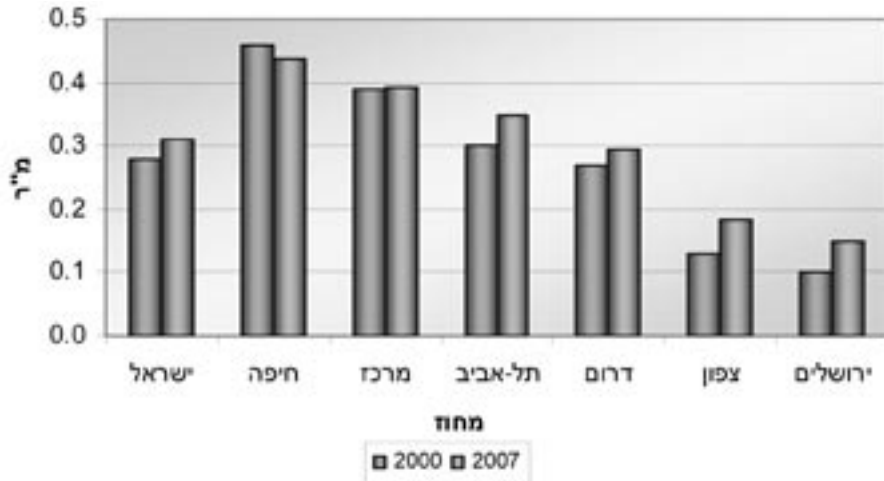
5. חל גידול בשטח היחסי הנתפס על ידי הפאוור סנטרים.
6. בעתיד מתוכננים כ-120 מרכזי מסחר בשטח של כ-850 אלף מ"ר, מתוכם 9% מסוג פאוור סנטר, 36% מסוג קניון, 29% מסוג לייף-סטייל, 16% מסוג מרכז שכונתי ו-9% מסוג מרכז בילוי/נושאי.
7. המפה הבאה מתארת את פריסת מרכזי המסחר שיפותחו בישראל. תוספת השטחים שהם יהוו מהווה כמעט 50% ביחס למצוי היום.

מפה 1: פריסת היצע מרכזי מסחר שיפותחו בישראל



8. קיימת מגמת התרחבות שטחי המסחר במרכזים שכונתיים והופעת מרכזי מסחר מסוג לייף-סטייל.

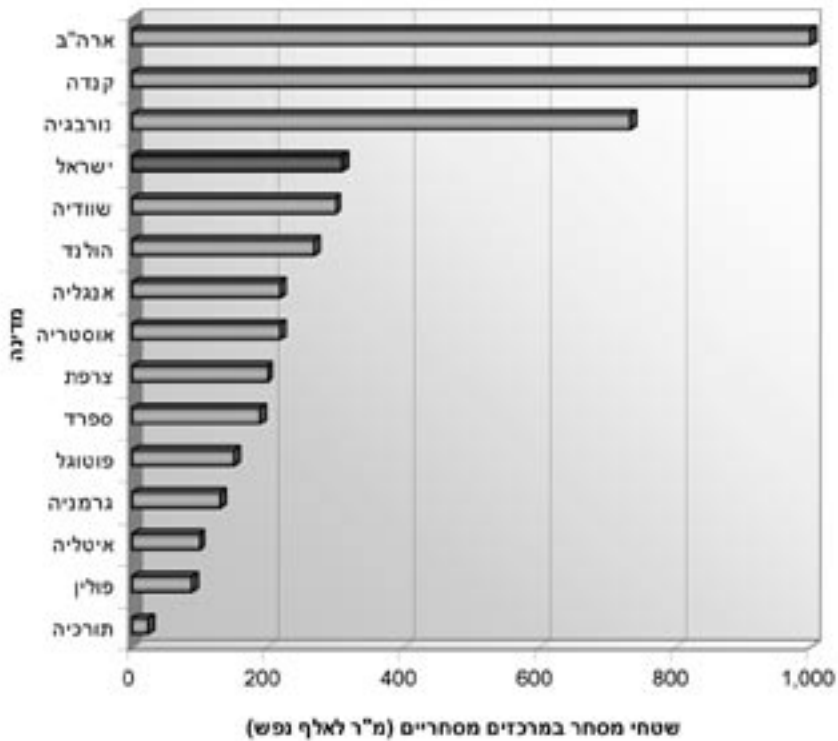
9. התרשים הבא מציג את יחס שטחי המסחר לנפש במחוזות ישראל בשנת 2000 והיום. תרשים 2: יחס שטחי המסחר לנפש במחוזות ישראל היום ובשנת 2000



10. יחס השטח המסחרי במרכזי מסחר לנפש עלה מ-0.28 מ"ר לנפש בשנת 2000 ל-0.31 מ"ר לנפש היום. מלבד במחוזות מרכז וחיפה חל גידול ביחס בכל המחוזות.

11. ישראל מדורגת מהמובילות בעולם בשטחי המסחר במרכזים מסחריים לנפש. התרשים מציג השוואה מול מדינות נוספות.

תרשים 3: שטחי מסחר במרכזים מסחריים (מ"ר) לאלף נפש בישראל ובמדינות נוספות



12. עם תום תקופת הפיתוח המואץ של קניונים ופאוור סנטרים בישראל, החל תהליך של חזרה אל מרכזי הערים⁴ ופיתוח של מתחמי מסחר ייחודיים. בין אלה:
1. נמל תל אביב
 2. נמל יפו
 3. שיקום ופיתוח מתחמים היסטוריים: תחנת הרכבת הישנה, שרונה (טמפלרים) וכדומה.
 4. מרכז שרובר בירושלים
 5. מתחמי בילוי ופנאי המשלבים מרכזי קניות דוגמת "עיר הסרטים" בראשון לציון.

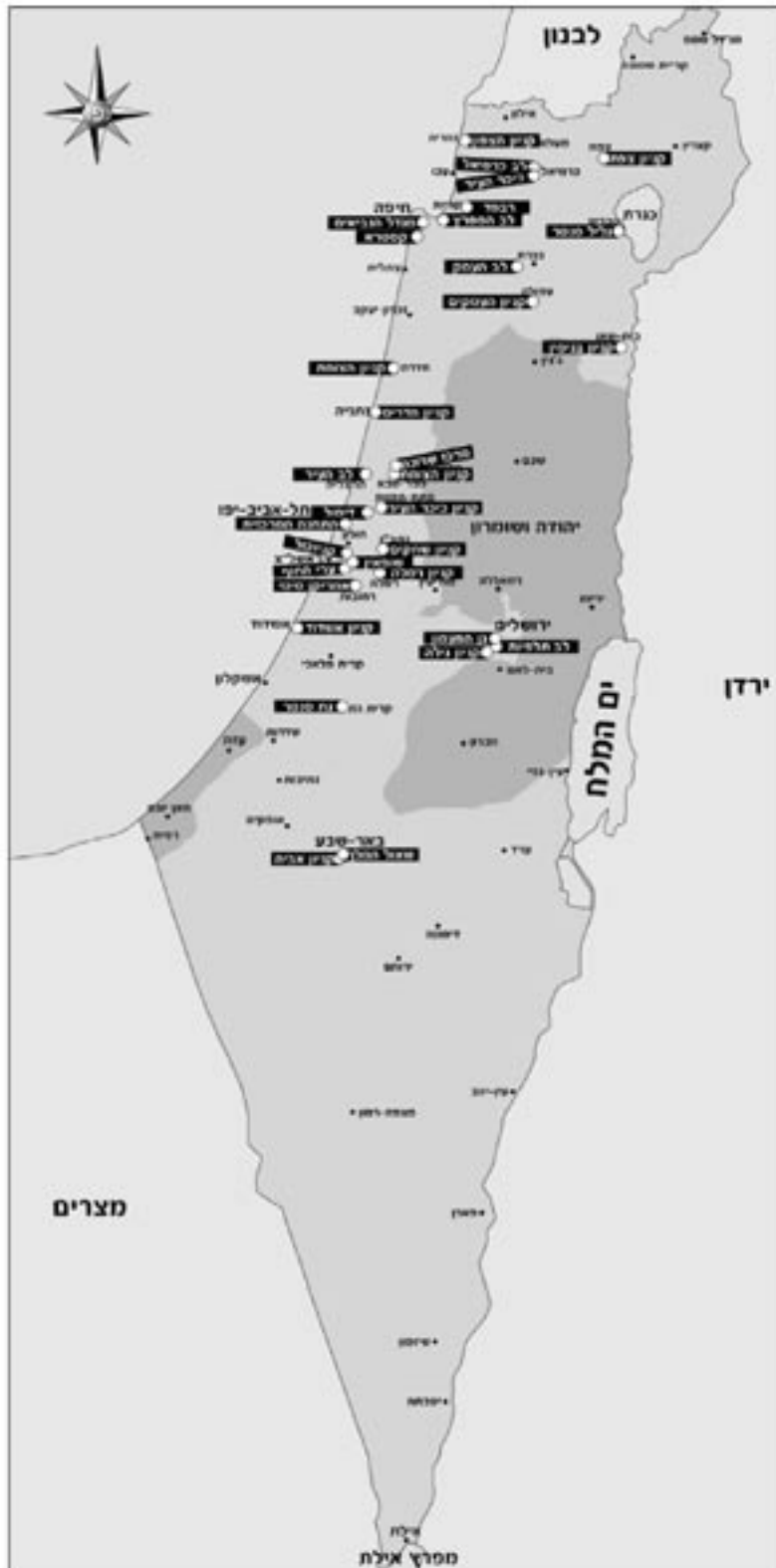
לסיכום

צפוי מגוון הולך וגדל של סוגי מרכזים מסחריים. ינצחו בתחרות אלו שיפותחו במיקומים מיטביים ובגודל ותמהיל מיטבי, וייצרו ייחודיות: *me only* ולא *me too*.

המפה בעמוד הבא מציגה את פריסת הקניונים ה"כושלים" בישראל. האשמה ב"כישלונם" אינה רק נחלת היזמים כי אם מתכננים ומקבלי החלטות הקובעים ומתכננים בצורה שאינה מבוקרת ואחראית. בפועל ענף המסחר אינו מתוכנן, כמו גם ענפים אחרים.

⁴ החברה הינה הראשונה שהצביעה על התהליך הזה ולפני כארבע שנים ומובילה תהליכים של שיקום מרכזי ערים. בין אלה בירושלים, בכרמיאל, בנתניה ובמיקומים נוספים.

מפה 2: 40 מרכזי המסחר ה"כושלים" בישראל



3. 4. הצלחת מרכז מסחרי

1. שלושה גורמים עיקריים משפיעים על הצלחת מרכז מסחרי:
 1. **מיקום המרכז** - במקרו ובמיקרו. גורם המיקום טומן בחובו רמת נגישות למרכז וממנו (נגישות מוגדרת לעניין הזה כמשך זמן ההגעה למרכז, כולל זמן חיפוש החניה). ככל שהמרכז נמצא במיקום בעל נגישות טובה יותר לאוכלוסייה גדולה יותר (בהשוואה למרכזים אחרים) - כושר המשיכה שלו גדל, ולהפך.
 2. **גודל המרכז** - בכל מיקום ניתן למצות את היתרון של גודל המרכז המסחרי שיוקם בו. הגדלת שטח מרכז מסחרי מעבר לנקודה שבה ממוצה היתרון לגודל הופכת לחיסרון. במקביל יש לייצר היצע מותאם של מקומות חניה וסמיכות מרבית לשטחים המסחריים.
 3. **תמהיל החנויות** - התאמת סוגי המוצרים ומאפייניהם למאפייני הביקוש - אוכלוסיית קהל היעד (מיצוב, עיצוב). ככל שתמהיל החנויות מוצלח יותר ומותאם למאפייני קהלי היעד השונים, כך גדל כושר המשיכה של המרכז. היום מתחדד הצורך ביצירת מיתוג ומוצר ייחודי תוך יצירת יתרונות תחרותיים.
2. קיימים גורמים נוספים המשפיעים על הצלחת מרכז מסחרי כגון: ניהול, שיווק, תחזוקה, חניה (עילית, תת-קרקעית; בחינם ו/או בתשלום).
3. המדד להצלחה של מרכז מסחרי הינו מכירות למ"ר בחודש. נקודת האיזון לעניין הזה:
 1. קניון - למעלה מ-400 דולר.
 2. פאוור סנטר - 200-250 דולר.מקור ההבדל נעוץ בערך הקרקע, בעלויות הבינוי, בתפעול ובתחזוקה ובשטחי מעברים.⁵

⁵ מקור: נתוני צ'מנסקי בן שחר ושות' בע"מ.

הדרכים להחייאת מרכזי ערים

"העבר הוא הנביא הטוב ביותר של העתיד" (ג'ון שרמן)

חוזרים למרכזי הערים! חברת צ'מנסקי בן שחר ושות' חזתה זאת כבר לפני למעלה מארבע שנים, ומייעצת במימוש האפשרי במיקומים רבים. ליזמים, לחברות השקעה ויזום ולאנשי עסקים המבקשים למקם את עסקיהם/משרדם ב"מקום האחר" הזדמנויות עסקיות במרכזי הערים בישראל בכלל ובאזורים ההיסטוריים בפרט (להלן: "המרכזים"). פעילויות כלכליות ומשקי בית חוזרים ויחזרו אליהם. החזרה הזו מתרחשת למרות עשייה של גופי תכנון ומקבלי החלטות ברשויות המקומיות, שבמרבית הפעמים אינה מתוכננת, נכונה, מבוקרת ומותאמת לכוחות השוק (פירוט בהמשך).

1. **היכן זה קרה?** בראש פינה, במושבה הגרמנית בחיפה (הצלחה חלקית), בזיכרון יעקב (הצלחה חלקית), בירושלים (תחילת התהליך) ובנמל תל אביב.
 2. **היכן זה צפוי לקרות בקרוב?** בנמל יפו ובכיכר השעון ביפו, בממילא בירושלים, בשרונה בתל אביב ובתחנת הרכבת מנשיה ביפו.
 3. **היכן זה יכול לקרות (לו יטופל כנדרש)?** בכרמיאל, בהרצליה, בנתניה, בעכו, בצפת, בטבריה, בקיסריה, ביפו ובעיר העתיקה בבאר שבע.
- החלק הזה מציג את המצוי, את הרצוי ואת האפשרי בפיתוח מרכזי ערים ואזורים היסטוריים.

1. המצוי

1. **התכנון והניהול העירוני נכשל** - מערכות התכנון בישראל ומקבלי ההחלטות בערים הזניחו את מרכזיהם ואת נדבכיהם ההיסטוריים.
2. **למרכזים אין יתרונות תחרותיים** - היצע הפעילויות במרכזי הערים לא הותאם למאפיינים משתנים של ביקושים שלהם הוצע מגוון חדש של מוקדים מתחרים (בתחומי המסחר, התרבות, הפנאי והבילוי). התכנון הובל בידי אדריכלים שלא הבינו גם את הצורך הכלכלי והשיווקי. ביצוע "מתחת פנים" (מדרכות, מנורות ושלטים) בלבד לא מחולל או יחולל את השינוי.
3. **פגיעה במיתוג העירוני** - מרכז עירוני שאינו מתפקד כלכלית, גורם לעיר כולה לרדת בערכה הנתפס על ידי תושביה בפועל ובכוח, ועל ידי עסקים מסוגים שונים.
4. **הזנחה** - אנו מזניחים את מורשתנו ההיסטורית.
5. **גודל הביקוש** - למרכזי הערים זורמים רבים ובמספרים הדומים ואף גדולים מהמצוי במרבית מרכזי המסחר בישראל. על בסיס ספירות החברה למעלה מ-50 אלף נפש מגיעים מידי יום ל"משולש הירושלמי", בפסח ביקרו בו למעלה מ-100 אלף.
6. **קיימים מיקומים שביצעו או החלו בתהליך השיקום. בין אלה:**
 - א. **המושבה הגרמנית בחיפה** - שוקמה ופותחה לקראת הפיכתה למתחם תיירותי מתמחה, וכחוליה מקשרת בציר התיירותי הנמשך מרחוב יפה נוף דרך הגנים הבהאיים ומסתיים במתחם תיירותי עתידי עם פתיחתה של חזית המים בנמל לציבור. ברם, הציר לא ייצר ממשק עירוני פורה ורציף שימצב אותו כחלק מההוויה העירונית התרבותית. הציר משרת בעיקר את המגזר הערבי-נוצרי. מחיר שכ"ד חודשיים מגיעים עד ל-30 דולר למ"ר.

ב. **מדרחוב המושבה בזיכרון יעקב** – "דרך היין" שבה שוחזר רחוב המייסדים שהיה אופייני למושבות הברון. לאורך הרחוב נמצאים מרבית אתריה ההיסטוריים של זיכרון יעקב. באחרונה מהווה "דרך היין" מוקד משיכה למבקרים הנהנים מהאווירה המיוחדת, מבתי הקפה, מהגלריות ומהמסעדות. ברם, משך השעות הקצר יחסית של התייר המבקר ביישוב לא מאפשר "השארית" כוח קנייה מספק ובשנה האחרונה רמת המיצוב של החנויות ושל סוגי המוצרים הנמכרים ירדה והמקום מאבד מערכו.

ג. **נמל תל אביב** – נפתחו עשרות עסקים כולל בית ארומה וחנויות קסטרו בנמל, ובחלקו הצפוני של הנמל נבנה דק עץ בשטח 14 אלף מ"ר המעוצב בצורה גלית ייחודית בהשראת דיונות החול של ראשית ימי תל אביב. מחיר שכ"ד החודשיים מגיעים עד ל-50 דולר למ"ר.

ד. **מתחם השעון ביפו** - מהווה חוליה מקשרת בין יפו לתל אביב. יהיו מרוכזים בו אזורי מסחר, שירותי מלונאות, הסעדה, חניה ומרכזי מבקרים. פיתוחו יכלול את חיבור השוק והעיר העתיקה למתחם "שוטטות", אשר יקשר ויחבר את האטרקציות התיירותיות ביפו, ביניהן פיתוח בית הסרטייה ומגדל השעון. בעת האחרונה נרכש בניין המשטרה ויתופעל כמלון בוטיק. ליפו פוטנציאל כלכלי גדול שימומש אם יתוכנן כלכלית וינוהל על ידי חברות ניהול מקצועניות. גם את שוק הפשפשים יש לנהל באמצעות חברת ניהול כמצוי בכל קניון או מרכז מסחרי מודרני. לעירייה אין את הכלים הניהוליים.

ה. **פרויקט ממילא** - ממוקם במרכז ירושלים, על קו התפר שבין העיר העתיקה למרכז העיר החדשה. כולל את מלון מצודת דוד (מלון 5 כוכבים), שכונת עיר ומרכז מסחרי ממילא (לו מייעצת החברה) שהינו שילוב בין מרכז בילוי ותיירות לבין Lifestyle Center – חנויות מתמחות בעיצוב גבוה, הסעדה בילוי ופנאי.

2. הרצוי

1. **מטרה: לייצר את ברצלונה, אמסטרדם, ברז' וסיינה בישראל** - להחזיר את החיים הכלכליים, התרבותיים ואת מבני המגורים והמלונאות אל המרכזים.

2. **יעד: מרכז העיר** הינו מוקד להוויה חברתית-תרבותית, סמל לכלכלה בריאה, לגאווה ולמורשת היסטורית, מייצר ומשמר מקומות עבודה שמשמעותם בסיס למסוי עירוני, מגן על ערכי הנכסים בסביבתו. מרכז עיר משגשג משמר רווחים בגבולות העיר.

3. האפשרי

1. **זה קרה וקורה** בשינקין ובצפון דיזנגוף בתל אביב, חלקית בזיכרון יעקב ובמושבה הגרמנית בחיפה, התחיל במרכז העיר ובפרויקט ממילא בירושלים ויתרחש במיקומים נוספים. **כל זאת, באם זה ייעשה נכון! וינוהל!**

2. **הדרך להצלחה:**

א. להחליט שרוצים.

ב. לעצב תוכניות אסטרטגיות כלכליות ושיווקיות של מגוון מרכיבי השימושים המרכזים - מסחר, תרבות, בילוי, פנאי ודומיהם.

ג. החייאה של מרכזי ערים תתבסס על ארבעה עקרונות-על:

- שיקום כלכלי (Economic Restructuring) - חיזוק והעצמת היתרונות היחסיים והתחרותיים של מרכז העיר שיאפשרו איתור הזדמנויות חדשות.
- קידום מכירות (Promotion) - שיווק מרכז העיר בכלל ושטחי מסחר ותרבות בפרט ללקוחות, למשקיעים פוטנציאליים, לעסקים חדשים, לאוכלוסייה מקומית ולמבקרים. יצירת מותג למרכז העיר.
- ארגון (Organization) - שיתוף פעולה פרטי וציבורי ויצירת קונצנזוס בין הגופים לבין בעלי התפקידים השונים והקמת חברת ניהול (כמו בקניונים או בפאוור סנטרס).
- עיצוב (Design) - שיפור הצורה הפיזית, שיקום ושימור מבנים היסטוריים, עידוד בנייה חדשה, עיצוב חדשני ותכנון לטווח ארוך, כולל שיפור רמות הנגישות והחניה, יצירת סביבת הליכה נעימה ורציפה להולכי רגל, שיפור חזות רחובות, שמירה וטיפוח של אתרים ונכסים עירוניים ייחודיים ושימור אתרים היסטוריים. כל אלה ואחרים עשויים ליצור סביבה "תומכת" ומעודדת לקוחות להעדיף את מרכז העיר על פני היצע מתחרה קיים ומתוכנן.

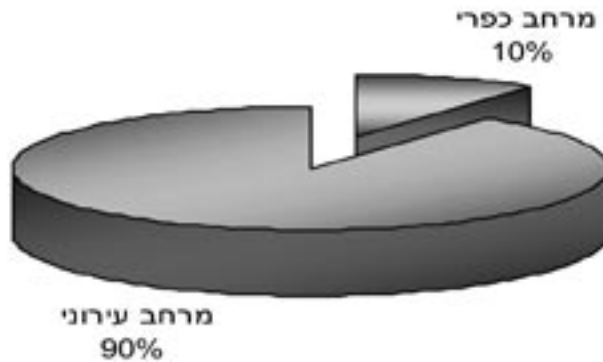
4 נדרש לבצע מהלך משולב

- 1 עיצוב אסטרטגיה שיווקית - השילוב של תמהיל מותאם של פעילויות.
- 2 מיתוג עירוני ונגזר ממנו ומהאסטרטגיה השיווקית מיתוג למרכז העיר.
- 3 הקמת חברת ניהול - ניהול משולב של מקומות ומינזון מושכל (שאינו יוצר צפיפות יתר).
- 4 איתור פרויקטים שיחוללו את השינוי.
- 5 טיפול במרחב הציבורי. כלומר, יצירת תחושות יוקרה באמצעות תכנון פיזי נכון ושיווק, ייצור יחדיו הצלחה.
- 6 ניתן לעשות זאת היום!

הצורך גם בפיתוח מסחרי פרברי

1. מעבר להיצע מועט של מרכזי מסחר בשטח גדול יחסית כל אחד (כמו געש-שפיים ורגבה) הממוקמים בשוליים העירוניים (כמו צומת ביל"ו, שההיצע שלו יכול להימצא גם "מעבר לכביש" – חצי קילומטר צפונה "בתוך" רחובות), מרבית ההיצע המצוי במרחב הכפרי אינו עולה על 10% מזה המצוי בכלל מרכזי המסחר בישראל.
2. מרבית השטח המצוי במרחב הכפרי הוא במקבצים קטנים ובעיקר בתחנות תדלוק כנדרש וכמצופה.
3. השטח ה"נתפס" בפועל קטן! - פחות מ-10% מההיצע הקיים! השטח הנתפס בתודעה גבוה מאוד ("ירוקים" וחלק מראשי הערים מהלכים עלינו אימים).

תרשים 4: שטחי המסחר בקניונים ובפאוור סנטרים במרחב העירוני אל מול המרחב הכפרי



4. יש לציין כי בחלק מהמיקומים היצע שטחי מסחר במרחב הכפרי (שמרביתו משרת גם טיילים ונוסעים בכביש שלא "ייכנסו" לרכוש בתוככי הערים) נדרש ובמטרה:
1. לספק מענה לביקושים/לצורך של התושבים (לדוגמה בצמח). היעדר מרכזים שישרתו אוכלוסייה זו פוגע בה. גם חקלאיים נדרשים לאיכות ולרמת חיים. כוח הקנייה/שקלים אינם מושפעים מ"הקו הכחול" של המתכננים.
 2. לספק חלופה - היעדר היצע מותאם של קרקעות במרחב העירוני בכלל (לדוגמה בנהריה), או קרקעות במחיר שיאפשר פיתוח של מוצרים עתירי שטח כמו פאוור סנטר והמחוללים רמות שכר דירה נמוכות יחסית (15-20 דולר למ"ר בחודש) מחייב איתור מיקומים חלופיים. לדוגמה, בהרצליה אין פאוור סנטר ולא יהיה. לפיכך המענה ניתן בגעש-שפיים. במילים אחרות, קיימים מרכזים שלא ניתן להקיםם אלא במיקומים שבהם מחיר הקרקע נמוך. בהקשר של מרכזים כאלה יש לשקול את הקמתם תוך פגיעה בשטחים פתוחים לעומת הפגיעה בצרכנים בהיעדר המרכזים.
 3. לספק מיקום של מרכז מסחרי במקום המותאם לאופיו של המרכז ושיחולל תועלת נקייה מרבית מנקודת ראות של היזם, אך גם מנקודת ראות צרה של הצרכנים. כלומר, גם באזור כפרי במידה שאין השפעות חיצוניות מיקום מיטבי טוב לכולם.

הכותב: תמיר בן שחר, הבעלים והמנכ"ל של צ'מנסקי, בן שחר ושות', החברה המובילה בישראל בתכנון אסטרטגיה למקבלי החלטות ביחס לפיתוח ערים ואזורים, פיתוח נדל"ן ובכל השווקים וייעוץ בתחומי המסחר, הקמעונאות והשיווק למרבית מרכזי המסחר שהוקמו ושלא הוקמו בישראל ולמרבית הרשתות הקמעונאיות.

היבטים תכנוניים, כלכליים וחברתיים בפיתוח מרכזי ערים בישראל

ד"ר שוקי אמרני, הממונה על מחוז המרכז, משרד הפנים ויו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה. המחלקה למדעי המדינה באוניברסיטת בר-אילן

מבוא

בחינת מצבם של מרכזי הערים בישראל של שנות האלפיים מראה תמונה קשה המחייבת טיפול דחוף ומערכתי. ההשלכות השליליות של תהליך התנוונותם של מרכזי הערים באות לידי ביטוי בתחומים רבים ומגוונים, לרבות במישור הארצי והלאומי. ההזנחה הבולטת לעין של מרכזי הערים, שבחלק מהמקרים הפכו למקומות שמאוד לא נעים לשהות בהם, יוצרת "מעגל קסמים" מסוכן שהולך ומחמיר. נטישת תושבים בעלי יכולת, עסקים המתקשים לפרנס את בעליהם בכבוד ואי-השקעת משאבים על ידי הרשויות, עלולים לחזק את השתלטות המרכיבים השליליים ולהפוך את מרכזי הערים למרכזי פשע ועבריינות. לפיכך, קיים צורך דחוף להירתמות כל הגורמים הרלוונטיים ברמה המקומית והארצית, כדי לנקוט ובדחיפות בצעדים המתבקשים שיעצרו את המגמות השליליות האלו. ראוי להדגיש כי גישה עקרונית הרואה בשיקום מרכזי הערים ובסיוע לעסקים קטנים משימה לאומית במישור החברתי ומנוף כלכלי, הינה הכרחית ליכולת ההתמודדות עם הנושא החשוב והמורכב הזה. על רקע זה, עוסק המאמר במספר סוגיות מתוך אוריינטציה פרקטית במובן של התמקדות ברעיונות ובדרכים שיישומן עשוי להביא לשינוי המצב.

מקומה של העיר במרקם השלטון המקומי

מערכת השלטון המקומי בישראל פועלת באמצעות 253 רשויות מקומיות ומאות גופים נוספים העוסקים בתחום המוניציפאלי, כגון איגודי ערים לכבאות ולהצלה, לאיכות הסביבה, לביוב ולחינוך וכן חברות כלכליות-עירוניות, ועדים מקומיים ועמותות ציבוריות. מקובל לחלק את הרשויות המקומיות לשלושה סוגים עיקריים על פי מעמדן המוניציפאלי: עירייה, מועצה מקומית ומועצה אזורית. ההחלטה על מעמדו המוניציפאלי של היישוב נתונה לשר הפנים על פי המלצות המוגשות לו על ידי ועדה מיוחדת לנושא. ראוי לציין כי חוק העיריות החדש שהוגש באחרונה לאישור הכנסת מבטל את הקטגוריות האלו וקובע מעמד של עיר לכל הרשויות המקומיות.

להלן התפלגות הרשויות המקומיות לפי מעמדן המוניציפאלי:

מגזר לא יהודי	יהודה ושומרון	מגזר יהודי	סה"כ	
12	3	58	73	עירייה
65	14	47	126	מועצה מקומית
3	6	45	54	מועצה אזורית
80	23	150	253	סה"כ

בחינת דפוסי פעילותו של השלטון המקומי מלמדת על תמורות משמעותיות, לרבות בתחום מערכת יחסי הגומלין עם השלטון המרכזי. במרכזן עומדת מגמה הולכת וגוברת של העתקת העשייה הציבורית ממשרדי הממשלה לרשויות המקומיות. אפשר להבחין בבירור במגמה הזו שבה יותר ויותר פעולות שבוצעו בעבר על ידי משרדי הממשלה מבוצעות היום על ידי הרשויות המקומיות. ראוי לציין כי המגמה הזו אינה תוצר של תכנון אלא של מציאות שלעיתים נכפתה על הרשויות ולעתים היא תוצר של יוזמה מקומית. כך לדוגמה, עדים אנו לפעילות בתחומי הביטחון כפי שזו באה לידי ביטוי בולט באחרונה במלחמת לבנון השנייה, וכן ביוזמות מקומיות של ראשי ערים שהחליטו להקים מעין משטרה מקומית מפני שהם סבורים שמשטרת ישראל אינה נותנת את המענה הנדרש לתושבי עירם.

עם זאת, רמת הפיקוח והביקורת הציבורית של השלטון המרכזי על התנהלותן של הרשויות המקומיות עלתה מאוד. בולטת במיוחד מערכת הפיקוח והביקורת שמקיים משרד הפנים באמצעות האגף הבכיר לביקורת רשויות מקומיות שהוקם בשנת 1994. פרסום דוחות הביקורת הנערכים מדי שנה בכל הרשויות המקומיות באמצעות כ-300 משרדי חשבון המתמנים על ידי משרד הפנים, יצר דפוס חדש של מערכת יחסי גומלין המבוסס על מידע אמין יותר לגבי ניהול משק הכספים על ידי הרשויות המקומיות. כמו כן השקיפות בעקבות פרסום הדוחות לציבור מחזקת את מידת המודעות של התושבים ואת הפיקוח הציבורי על התנהלותה של הרשות המקומית.

עם זאת ובהתייחס לנושא המאמר, הרי שלהחלטות המתקבלות על ידי השלטון המרכזי ישנן השלכות משמעותיות על הרשויות המקומיות ובתחומים רבים. אחת הדוגמאות הבולטות הינה בתחום יישוב העולים החדשים. אין זה סוד שרמתם האישית והסוציאקונומית של העולים החדשים שהופנו על ידי המדינה לערים מסוימות השפיעה על התנהלותן ועל חיי התושבים. על פי דיווחים הנמסרים בפורומים שונים על ידי ראשי הערים עולה כי ההשפעה גדולה מאוד בתחומי החינוך, התרבות, אורח החיים, יכולת הקנייה וכדומה. בעניין הזה קיים מתח כמעט תמידי לגבי מידת המעורבות הרצויה של השלטון המרכזי בהתנהלותה של הרשות המקומית. המתח נובע בין היתר בגלל סתירה לכאורה בין ערכים חברתיים חשובים: הרצון לאפשר לנבחרי הציבור לנהל את ענייני הרשות והחובה להבטיח התנהלות תקינה והענקת השירותים המוניציפאליים והממלכתיים לתושבים המהווים מרכיב חשוב בקיומה של הדמוקרטיה. העלאת סוגיה זו נועדה לאפשר התייחסות מתאימה לשאלת מידת המעורבות הראויה של המדינה בפיתוח ובשיקום מרכזי הערים וסיוע לעסקים הקטנים ובהקשר למימון מהקופה הציבורית.

תחום התכנון והבנייה

תחום חשוב נוסף הוא המדיניות התכנונית ותהליכי התכנון והבנייה המעצבים את מפת הבנייה, המסחר והאזורים הפתוחים ברחבי המדינה. להחלטות של מוסדות התכנון ברמות השונות על הקמת יישובים, על תשתיות ועל אזורים מסחר ותעשייה ישנן השלכות מרחיקות לכת על תחומי חיים רבים. ההשפעות האלו חורגות לעתים מהרמה המקומית לרמה הארצית. כך לדוגמה, הקמת יישובים חדשים שנועדה להשיג מטרות מסוימות, הביאה לעתים לפגיעה קשה ביישובים הסמוכים, בין היתר משום שבעידן המודרני תכנון ערים נעשה מתוך רצון לספק דיור זול וזמין להמונים, כאשר לעתים

מיקומן הגיאוגרפי נעשה מתוך אילוצים ושיקולים חברתיים, כלכליים או פוליטיים. כתוצאה מכך נוצרו במשך הזמן גושים של מבנים המקושרים ביניהם על ידי אמצעי תחבורה המתבססים בעיקר על כלי רכב פרטיים. כפועל יוצא מכך נפגעה מידת הנגישות של ילדים ושל אנשים עם מוגבלויות המתקשים להגיע למקומות מסוימים שמספרם הולך וגדל.

הקמתם של מרכזי הקניות הגדולים באישור מוסדות התכנון, שהציעו גם בילוי, גרמו לפגיעה קשה בעסקים קטנים רבים שלא הצליחו לעמוד בתחרות. כתוצאה מכך חל תהליך שלילי שהלך וגבר, מעין "מעגל קסמים" של התנוונות מרכזי הערים. במקצת הערים, על פי דיווחים שמסרו ראשי עיריות, גרם התהליך להפיכת מרכזי הערים למוקדים של פשע ושל עבריינות שהתושבים מדירים מהם את רגליהם. לפיכך תכנון מרכזי התעשייה והמסחר צריך להיעשות בראייה אזורית רחבה ולא בראייה של הרשות המקומית הבודדת כפי שהדבר נעשה בדרך כלל. במסגרת הזו יש לחזק את התפיסה לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות סמוכות בפיתוח אזורי תעשייה ותעסוקה משותפים באמצעות מינהלת משותפת או הסדרים כפי שיימצאו לנכון.

התכנון לפיתוח מרכזי הערים צריך להיעשות מתוך אוריינטציה הרואה בעיר את הבמה העיקרית של פעילויות תרבות, בילוי ומסחר לתושבי העיר והסביבה. יובהר כי בגישה הזו אין כדי לפגוע בחשיבותה הרבה של ההתיישבות במגזר הכפרי שתרומתה אינה מוטלת בספק. הגדרת המטרות החברתיות והכלכליות של כל המגזר העירוני והמגזר הכפרי והכוונת הפעילות התכנונית להשגתן, עשויה לאפשר את ההרמוניה הרצויה המביאה לידי ביטוי את השונות שבין שתי צורות ההתיישבות האלו. בדרך זו של חיזוק המגזר העירוני יהיה אפשר להביא למיצוי אופטימלי של הקרקע לטובת הציבור ולרווחתו.

מרכזי ערים כמוקדי תרבות, בילוי ומסחר

הכנת התוכניות לפיתוח מרכזי הערים וסיוע לעסקים הקטנים צריכה לבוא ממקום שבו רואים את האזורים האלה כמוקדים עיקריים של תרבות בילוי ומסחר. הגישה העקרונית הזו, שתאומץ על ידי הגורמים הרלבנטיים במישור המקומי והארצי, היא הערובה לפיתוחם ולשיקומם של מרכזי הערים. המשמעות המעשית היא בין היתר בקיומם ובפעילותם של מוסדות ציבור ושל אירועי תרבות שיהיו מקור למשיכת התושבים שירצו לשהות במקום וליטול חלק בעשייה התרבותית. הכוונה להביא את התושבים למעין הזדהות עם המקום ובמידה מסוימת אף ליצירת קשרים רגשיים במובן שיהיה אכפת להם לשמור על ניקיון המקום ולטפחו.

כדי להשיג את המטרות האלו יש צורך בגישה תכנונית שמביאה לידי ביטוי מרבי את המאפיינים של העיר ושל התושבים על מרכיביהם השונים. כלומר מרכיבי התכנון והבנייה של המגורים, מבני הציבור, השטחים הפתוחים וכדומה המתחשבים בצרכים של התושבים. כך לדוגמה תכנון מרכזי הערים במגזר החרדי ובמגזר הערבי יביאו לידי ביטוי את תרבות הפנאי, הבילוי ותחומי ההתעניינות הייחודיים של הציבור הזה. כמו כן הגישה התכנונית צריכה לחזק את שיתוף הפעולה עם הציבור כדי להבטיח את שילוב רצונותיו ככל שהדבר עולה בקנה אחד עם התכנון. הגישה הזו עשויה להעצים את תחושת השותפות והשייכות של התושבים עם מרכזי הערים.

הפן התכנוני מחייב מתן מענה לשימור מבנים ולהליך של פינוי-בינוי. מדובר בשתי סוגיות תכנוניות מורכבות אך בעלות חשיבות רבה. כמו כן תכנון שמצמצם או אף מונע כניסת כלי רכב למרכזי הערים בלי לפגוע בנגישות של התושבים הוא חיוני לקידום מרכזי הערים כמקומות בילוי אזוריים. הדבר מחייב פיתוח רעיונות חדשניים שיש בהם כדי לחזק את תחושת הביטחון של התושבים שיוכלו לטייל בבטחה ובהנאה במרכזי הערים עם בני המשפחה ובכל הגילאים. התכנון צריך לתת את הדעת במידה רבה יותר לחזות החיצונית של המבנים כולל מבני המגורים. זאת מתוך תפיסה עקרונית שמבנה המגורים אינו משרת רק את האדם שגר בו, אלא גם את האדם המתבונן בו. מבנים יפים לעין עשויים לגרום לבאי המקום לאהוב את מה שהם רואים ולרצות לבקר במקום שוב.

בהתייחס לסיוע ולשיקום העסקים הקטנים נוח לקחת דימוי דווקא ממקום שלטענת רבים היווה את הגורם העיקרי לפגיעה בהם - הקניון. תוכנית הפיתוח של מרכזי הערים בהקשר של העסקים הקטנים תצא מנקודת ראייה של "קניון פתוח". הגישה הזו מחייבת שילוב בין מרכיבי התכנון והבנייה לבין ההיבט הכלכלי והחברתי. שיתוף פעולה בין העסקים הקטנים בתחומים שאמורים להעניק נוחיות וביטחון לבאי המקום הינו הכרחי. כך לדוגמה פיתוח חניה נוחה, מניעת זיהום אוויר ומפגעים אחרים על ידי בעלי העסקים; מתקני שירותים משותפים; הענקת תנאים אופטימאליים לאנשים עם מוגבלויות; תאורה וכן בתחום הגברת תחושת הביטחון הן בתוך העסקים והן מחוצה להם. שיתוף פעולה בין בעלי העסקים יכול להיות גם בתחומים נוספים כדוגמת מחירים סבירים, פרסום, עידוד תיירים וכדומה. כתוצאה מכך יהיה אפשר להשיג מערכת של עסקים הפועלת בשיתוף פעולה ומעודדת פעילות מסחרית רציפה לאורך הרחובות במרכזי הערים. אפשר להניח כי הגישה הזו תביא להקטנת העלויות וכפועל יוצא להגדלת הרווחים שיהוו גורם נוסף שיחזק את היכולות ואת הנכונות להשקעה בפיתוח.

הגישה הכלכלית בתוכנית הפיתוח של מרכזי הערים צריכה להתייחס לנושא לטווח הבינוני ולתווך הארוך ולראות את מרכזי הערים פורחים ומשגשגים כמנוף כלכלי של העיר ושל הסביבה. התפיסה העקרונית הזו עשויה לעודד את הנכונות להשקיע את המשאבים הדרושים על ידי הגורמים השונים כולל של בעלי העסקים וזמרים. באיגום המשאבים לפיתוח ולשיקום מרכזי הערים ובהגשת סיוע לעסקים הקטנים יש לראות שלושה שותפים עיקריים: הרשות המקומית, בעלי העסקים ומשרדי הממשלה. תוכנית הפיתוח צריכה להיות מקיפה, מובנית וממוקדת מטרה הנותנת ביטוי למאפיינים הייחודיים של העיר. כולל ובהיקשר לאופן ניהול משק הכספים על ידה והיכולות הכלכליות של בעלי העסקים. לפיכך התוכנית שתאושר מחייבת עבודת מטה מקיפה ומקדימה הכוללת איסוף נתונים מדויק ותכנון עלויות ונטל ההשתתפות על כל אחד מהגורמים.

מוטיב חשוב נוסף בתחום הכלכלי הוא תפיסת פיתוח מרכזי הערים כמנוף כלכלי בתחום התיירות. ברור הדבר שמרכזי ערים המהווים מוקדי תרבות, בילוי ומסחר עשויים להוות גם מקור משיכה לתיירות פנים וחוץ. התרומה מכך, ברמה המקומית והארצית, מהווה את ההצדקה להשקעת המשאבים על ידי הרשות המקומית, בעלי העסקים והממשלה. בהתייחס לסיוע של השלטון המרכזי, יש לנהוג בדרך של תוכנית כוללת ואיגום משאבים. הכוונה לרכז את המשאבים המתוכננים להשקעה במקום על ידי הגורמים השונים. כך לדוגמה השקעה מתוכננת של משרד התחבורה בכבישים ובמדרכות, של משרד הפנים בתב"רים, של משרד החינוך במבני תרבות, של הביטוח הלאומי בתחום הסיוע לאנשים

עם מוגבלויות, של משרד התמ"ת בסיוע הניתן לעסקים הקטנים וכדומה. כך גם לגבי ההשקעות המתוכננות על ידי הרשויות המקומיות בפיתוח המקום. בעניין היקף השתתפותם של בעלי העסקים, יש לערוך הבחנה בין השקעה במבנה העסק להשקעה בסביבת העסק ובנושאים המשותפים לכל העסקים.

ניהול משק הכספים מבחינת הבקרה התקציבית וכללי הרישום והדיווח הכספי צריך להיעשות על ידי הרשויות המקומיות בהתאם להנחיות בביצוע פרויקטים. הכספים שיוקצו לנושא יועברו דרך הנהלת החשבונות של הרשות המקומית והיו נתונים לפיקוח ולבקרה פנימית וציבורית כמתחייב. בהתייחס לפן הכספי יש להביא בחשבון שכמו בכל עשייה ובפרט בתחום זה המושפע ממשנתנים רבים, עשוי להיות פער בין התכנון לביצוע. כדי לצמצם את הפער הזה יש לגבש תוכנית פעולה מקיפה המביאה לידי ביטוי את המאפיינים הייחודיים של העיר ושל האזור שאותו רוצים לשקם. נוסף למשתתפים התכנוניים, הטכניים והניהוליים, לרבות מידע על תרבות הפנאי והקניות של העיר, יש לתת את הדעת גם להשפעתם של המאפיינים התרבותיים של התושבים. בין היתר הכוונה להתאים את הפיתוח למאפיינים שעשויים להשפיע על מידת הנכונות של התושבים לבלות את זמנם במקום ולהעדיף את עריכת הקניות במרכזי הערים לעומת מרכזי הקניות שמחוץ לעיר.

כמו כן יש לתת את הדעת לתגובות צפויות מצד התושבים לתוכנית הפיתוח שעשויה להביא לעתים לשינוי משמעותי באורח חייהם. לדוגמה, תושבים המתגוררים היום בסמיכות למרכזי הערים נהנים לעתים משקט וממידה רבה של פרטיות. מאחר שפיתוח מרכזי הערים במתכונת המוצעת אמור להפוך את סביבת מגוריהם למקום הומה של בילוי, לעתים בכל ימות השבוע, ישפיע הדבר על אורח חייהם. המצב שבו מטבע הדברים יהיה אפשר לסייע לשיקומם של חלק מהעסקים במרכזי הערים וברמות שונות של סיוע, מעורר באופן טבעי מחלוקות ודרישות שלא תמיד ניתן למלא. לפיכך נודעת חשיבות רבה למרכיב ההסברה במונן הזה שבסופו של התהליך יבינו כולם שהם יוצאים נשכרים. הדגשת הנקודה הזו הן ברמה האישית של התושבים ושל בעלי העסקים והן ברמה הכללית של העלאת שווי הנכסים שלהם בעיר, עשויה לצמצם התנגדויות ולחזק את שיתוף הפעולה שהוא מרכיב חיוני מאוד בהצלחת תהליך התכנון, הביצוע ובהמשך השימור של מרכזי הערים שישוקמו.

סיכום

פיתוח ושיקום מרכזי הערים מהווים משימה לאומית במלוא מובן המילה. נוכח ההשלכות השליליות החמורות של המצב השורר בחלק ניכר ממרכזי הערים, נודעת חשיבות רבה גם למרכיב הזמן. הגישה העקרונית והמנחה צריכה לראות את הפיכת מרכזי הערים למוקדים של תרבות, של בילוי ושל מסחר כמנוף כלכלי חשוב הן ברמה המקומית והן ברמה הארצית. לגבי העסקים הקטנים הרעיון נשען על תפיסה המבקשת לראות את מרכזי הערים כמעין מרכז עסקים אחד גדול הפועל מתוך הרמוניה ושיתוף פעולה במטרה לגרום לבאי המקום לרצות לשהות בו ולערוך בו את קניותיהם. תכנון נכון המביא לידי ביטוי את המאפיינים של העיר ושל התושבים ובמידת האפשר את רצונותיהם, עשוי לגרום להזדהות עם המקום ולתחושת שייכות. ברור הדבר שמרכזי ערים שנוח, נעים, בטוח ומעניין לשהות בהם, מהווים מקור משיכה לתיירות פנים וחוץ. כתוצאה מכך ייווצר מעין "מעגל קסמים"

חיובי שיביא לשגשוג ולפריחת מרכזי הערים וכפועל יוצא לקידום מטרות כלכליות וחברתיות חשובות.

ההיקף הכספי הגדול של כסף ציבורי הנדרש לשיקום מרכזי הערים והגשת סיוע לעסקים הקטנים מחייב קביעת מנגנוני פיקוח ובקרה מתאימים. זאת כדי להבטיח את קיומם של הוראות החוק, של המינהל התקין ושל כללי היעילות והחיסכון בשימוש שיעשה במשאבים הציבוריים. במסגרת הזו יש לעשות את הנדרש כדי למנוע שיקולים זרים בתהליכי קבלת ההחלטות כבר בשלבים הראשוניים של גיבוש תוכניות הפיתוח. כלומר בהגדרת המרחב של מרכז העיר, העסקים שיקבלו סיוע, היקף הסיוע והיקף ההשתתפות של הגורמים השונים. כמו כן בכל הנוגע להקפדה על הליך המכרז בהתקשרות עם קבלנים ונותני שירותים. השילוב של תכנון מקצועי וראוי המביא לידי ביטוי את המשתתפים הכלכליים והחברתיים של העיר ושל התושבים, לצד תוכנית כוללת, מקיפה ושיתוף פעולה של משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות והתושבים, עשויים להבטיח את הצלחת הרעיון שהינו חשוב וחינוכי ביותר.

מקורות

1. **דוח הוועדה הבינמשרדית לסיוע לעסקים קטנים ולשיקום מרכזי ערים** (משרד הפנים, אפריל 2007). יצוין כי הדוח הוגש על ידי כותב המאמר כ"ר הוועדה.
2. שוקי אמרני, "גופים הפועלים ליד המערכת המוניציפאלית", בתוך: אלעזר דניאל, קלכהיים חיים (עורכים), **השלטון המקומי בישראל** (ירושלים, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 2001), עמ' 331-360.
3. **תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור - תמ"א 35** (משרד הפנים, המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, אומץ על ידי הממשלה ב-27.11.05) עמ' 62-66.
4. שוקי אמרני, "חוק ואתיקה בתהליכי התכנון והבנייה בישראל", **מקרקעין** (תל אביב, הוצאת רונן, יולי 2006), עמ' 29-41.
5. שוקי אמרני, "פיקוח וביקורת משרד הפנים ברשויות המקומיות: סמכויות, מאפיינים ומגמות", בתוך: פרידברג אשר (עורך), **הביקורת ברשויות המקומיות בישראל** (ירושלים, משרד הפנים, 1988), עמ' 113-130.
6. אייל סולגניק, האפט רפאל, שוקי אמרני, **רפורמת הדיווח ברשויות מקומיות לאור המלצות "ועדת ברנע" ו"ועדת אמרני" ולקחים למתכונת ביצוע רפורמות חשבונאיות במגזרים אחרים** (תל אביב, אוניברסיטת תל אביב, נובמבר 2000).
7. שוקי אמרני, "הזכות לבחור מנהיגים ראויים - קריטריונים לבחירת נבחרי ציבור", **רואה החשבון** (תל אביב, לשכת רואי החשבון בישראל, פברואר 2007), עמ' 102-109.

המיקומים האפשריים לפיתוח פאואר סנטרס בשולי ערים

מר איתן בר זאב, מנכ"ל ביג מרכזי קניות

1. מרכזי קניות פתוחים או "פאואר סנטרס" בעגה הינם הכרח מסחרי של כל אזור גיאוגרפי. מרכזים אלו מאפשרים לאוכלוסיה לרכז קניות שהינן צורך (Necessity) באופן נוח וזול יחסית (השוואה בין מחירים ממוצעים של המותגים השונים של רשתות המזון תבהיר צורך זה מעל לכל ספק).
2. מיקומים אפשריים:
 1. על פי רוב אזורי תעשייה מסורתית (תעשייה כבדה שאינה תעשיית High tech) הם המקום הטבעי להקמת מרכזי קניות פתוחים. אזורים אלו הינם נגישים מאזורי המגורים כיוון שנמצאים בפאתי הערים ובד"כ על צירי תנועה ראשיים.
 2. שינוי ייעוד מתעשייה למסחר הינו הליך קל יחסית לשינוי יעוד מחקלאות למסחר.
 3. חלק נכבד מהתעשיות המסורתיות עובר למדינות העולם השלישי בהם כ"א זול הגורם לחוסר כדאיות כלכלית לייצר בארץ.
3. אבולוציה אורבאנית היא תהליך שכוחות השוק צריכים להיות הכוחות הדומיננטיים בו ולא החלטות ביורוקרטיות של פוליטיקאים.
 1. מרכזי הערים לא יעברו אבולוציה כתוצאה מתכנון ריכוזי בלבד ובוודאי לא מהגנה מלאכותית, שתביא את ההפך.
 2. השינוי במרכזי הערים חייב לעבור דרך הורדת ערך הנכסים במקומות אלו.
 3. רק מצב בו סף הכניסה הכלכלי למרכזי הערים ישתנה יביא להחלפת התמהיל שיהווה מענה לביקושים. ושינוי הפנים המבוקש.
4. כמו גם בטבע, תהליכים אבולוציוניים אינם זבנג וגמרנו, זהו תהליך שבו נכחד זן ואת מקומו תופסים הזנים הדומיננטיים החדשים המותאמים לביקושים.

“המרכז החדש” ו”תוכנית האם”

אדר' אודי כסיף, מייזליץ כסיף אדריכלים

ראשי פרקים:

1. השאיפה לצמצום ההתפשטות המרחבית (Sprawl) של ערים והתרוקנות מרכזיהן תלויה באיכות החיים שערי ישראל מעניקות לתושביהן ולמבקריהן.
2. האם ייתכן כי אנו בתחילתה של מגמת שינוי באיכות החיים האזרחיים והמרחב הציבורי בישראל?
3. “המרכז החדש” – המרחב הציבורי כמשאב הזמין לביטוי השינוי בעיר.
4. “תוכנית האם” – לא על ההנדסה לבדה, או תפקידו החדש של האדריכל.
5. מה בין הרשות המקומית לשינוי המיוחל.

בעשורים האחרונים אנו עדים לשתי מגמות סותרות במרחב הישראלי – מחד גיסא, גופי התכנון מעודדים וקובעים מדיניות התומכת בחיזוק הערים ובהגדלת צפיפות הבנייה,¹ וזאת על מנת לשמר את השטחים הפתוחים לטובת ערכי טבע ונוף ולטובת דורות העתיד. מאידך גיסא, אנו עדים למגמה הפוכה בתנועת התושבים, אשר הגבירו את הלחץ על הרחבת יישובים כפריים לטובת בתים צמודי קרקע וחיים במרחב חקלאי בעיקרו. באותה העת החלה התרוקנות של אוכלוסייה ממרכזי הערים, הן לטובת דיור משופר בפרבריהן החדשים והן יציאה מן הערים הגדולות לטובת יישובים קהילתיים, ערי שדה ויישובים כפריים.

הסיבות לניגוד בין הכוונה התכנונית למציאות הדמוגרפית בוודאי אחדות, אך לא ניתן להתעלם מהעובדה כי במידה רבה נדידת תושבי הערים החוצה ממרכזן נובעת מרצון לשפר את איכות חייהם, גם במחיר של נסיעות ארוכות ושל התרחקות ממוקדי שירות ותרבות זמינים.

מדוע אם כן איכות החיים במרכזי הערים כה ירודה, עד כי תושביהם עוזבים אותם? גם כאן הסיבות מורכבות, אך ברמת התא המשפחתי, הזקוק למרחב בטוח, מוגן ואיכותי, מתקשה הדירה העירונית לתת מענה מלא – היא קטנה בדרך כלל, ועל כן תלויים תושבי הדירות במה שנמצא מחוץ לדירתם. קל לראות כיצד דירות ובניינים הנמצאים בסמוך לפארקים, לגינות ציבוריות או לרחובות שקטים שוות יותר מדירות במרכזים צפופים, עמוסי תנועה, פעילות מעורבת סביב השעון וכו'. הבורגנים הישראלים העכשוויים המפתחים תא משפחתי, זקוקים לתנאים בתוך דירתם ומחוצה לה שיצדיקו את הקשיים שבחיי העיר - צפיפות, רעש, זיהום, קשיי תנועה, מחסור בחניה ועוד, אשר אינם נחלת דרי הכפר או השכונות החדשות.

¹ כדוגמת תמ"א 35 שאושרה על ידי ממשלת ישראל בסוף 2005 והאומרת בין היתר על מטרותיה: "ניתן דגש על פיתוח הערים ובלימת הפרבור, קידומה של תחבורה ציבורית, חידושם ופיתוחם של היישובים הקיימים תוך השקעה בצמצום הפערים בחברה..." מתוך אתר משרד הפנים/מנהל התכנון, אפריל 2007.

מה ימשוך, אם כן, קהל צעיר, משפחות צעירות ואנשים בגיל העמידה להישאר או לבוא ולהתיישב במרכזי הערים? או במילים אחרות, מה יהפוך את מרכזי הערים למקום אטרקטיבי ושונה במידה כזו שיהוו אלטרנטיבה לפסטורליות בפרובינציה?

את התשובה על כך ננסה לתת מזווית אישית של בעל משרד אדריכלים העוסק בשנים האחרונות יותר ויותר במחקר, בהוראה ובביצוע הלכה למעשה של פרויקטים עירוניים המשנים את תמונת מרכזי ערים ואת דימויים בעיני תושביהם ומבקריהם. ישנם סימנים שונים בתקופה האחרונה ההולכים ומצטרפים למגמה של שינוי אפשרי, חברתי ותרבותי.

1. ההתנתקות – תהליך מובהק המעדיף איכות על גודל ברמה לאומית-חברתית. הדבר התרחש ויתרחש ככל הנראה בהמשך, אף שהוא בעל דרגת קושי שלא תיאמן.
2. מעגלי התנועה בכבישים – אחרי שנים רבות של שליטת השיטה האמריקנית בכבישים, הרואה צורך בהתערבות החוק בכל צומת על ידי רמזור או תמרור "עצור" החלו לחזור אלינו מעגלי התנועה הבריטיים, שהיו נהוגים בארץ בתקופת המנדט. מעגלי התנועה ההולכים ומתרבים כפתרון לארגון התנועה בצמתים, מפקידים את האחריות בידי הנהגים הנפגשים בכיכרות. החובה החדשה הזו של הנהגים להביט זה בזה ולתקשר, הפתיעה במידת הצלחתה – כמות תאונות הדרכים בצמתי מעגלי התנועה הינה נמוכה משמעותית מאשר בצמתים המרומזרים או המשולטים במשולשים ובמתומנים. מעגלי התנועה היו הצהרה חברתית בזעיר אנפין, של קשר תרבותי וחברתי בין היושבים שמאחורי ההגה, ביטוי לאיזון העדין בין חופש למשמעת, בין ביטוי לדמוקרטיה.
3. האופניים – יותר ויותר אזרחים רוכשים ומשתמשים באמצעי התחבורה הזה, על גווניו המתרבים. האופניים הולכים ותופסים מקום מרכזי בתרבות הפנאי ובתרבות חיינו. יותר ויותר אנשים בשלים לצאת החוצה, בתנאים קשים ולא כל כך נוחים, למען שיפור איכות חייהם. ערים ועיריות משקיעות מאמצים בתכנון ובביצוע תשתיות למען עידוד רוכבי האופניים, גם לצורכי היומיום.
4. הרכבות – תגבור מערך הרכבות ותדירותן. ההשקעות בתחום הזה הולכות וגדלות, ובאחרונה נתבשרנו על מימוש מכרז הרכבת גם בתל אביב. תהליך שהחל לפני עשרות שנים הולך כנראה להתממש. קשה לדמיין את גודל השינוי שהולך לחול בתוך כעשר שנים בתפיסת ערים כירושלים ותל אביב עם הפריפריה הדרומית והצפונית, במקביל.
5. פרויקט הגז הטבעי – בתוך שנים ספורות יעברו חלק ניכר ממקורות האנרגיה לגז טבעי בלתי מזהם, כמגמה לאומית.
6. כלי רכב מונעי גפ"מ וחשמל והגברת המודעות הסביבתית – החדירה ההולכת וגוברת של כלי רכב היברידיים החוסכים באנרגיה ובזיהום.
7. דו"ח Ernst & Young המבקר את איכות המרחב הציבורי בישראל וקורא לעריכת שינוי משמעותי באיכותו.

לרשימה הזו אנו מצרפים את ירושלים, את הרצליה, את תל אביב, את כרמיאל, את עכו ועוד, אשר החלו באחרונה לעשות למען שינוי מרכזי עריהן.

השאלה החשובה שאותה אנו יכולים לשאול היא האם יכול המרחב הציבורי, אותו שטח השייך לרשות הרבים והנמצא במקרים רבים באחריות ישירה של העיריות, להוות אלטרנטיבה אמיתית לסלון המפואר, למכונת המרווחת, לדירת הגג היוקרתית או לגינה הפרטית רחבת הידיים, והאם שינוי שכזה יכול להטות את סדר העדיפויות של הפרט בחברה שבה אנו חיים? יותר חיים בחוץ במרחב הציבורי, פחות הסתכלות על המכונת שבה אתה נוסע והבית שבו השכן מתגורר, יותר תרבות, יותר פנאי, יותר חברה, קהילה ומשפחה.

אם נשפוט לפי מבחן פרויקט המרחב הפתוח של נמל תל אביב, שהושלם באחרונה בתכנון משרדנו, התחושה היא שאפשר.

המרכז החדש

בניגוד לתוכניות סטטוטוריות, דוגמת תוכניות מתאר ותוכניות מפורטות, שהליך אישורן אורך שנים, עומד משאב המרחב הציבורי זמין בידי העיריות ליצירת שינוי מהותי, נראה לעין ומהיר. בעזרת המשאב הזה אפשר לייצר תחושת שינוי אמיתי המביא בעקבותיו יזמות, התחדשות, שיפוץ מבנים וחזיתות ופעילות עסקית אינטנסיבית על כל היבטיה. בתוך כשנתיים יכולה כל עיר הבוחרת לעשות זאת לשנות באופן דרמטי את איכות מרכזה ולהפכו לאזור מבוקש ומטויל על ידי תושבי המרכז, העיר ותיירים מבחוץ.

אנו, כמתכנני מרכז הרצליה, ראינו את היקפו של התהליך ואת השפעתו הגדלה על תדמית העיר ומרכזה ועל תנועת המבקרים ברחוב. כל זאת עוד בטרם הסתיים הפרויקט.

רעיון "המרכז החדש", אם כן, הינו שינוי פיזי, תדמיתי, תודעתי, כלכלי וחברתי, בעל השפעות מרחיקות לכת על חיי העיר והקהילה. יצירת "המרכז החדש", כתפיסה השמה את שינוי המרכז על כל היבטיו למטרה, חייבת להיות ביסוד תוכנית העבודה ומטרה עליונה בין מטרות העירייה, בדיוק כשם שתחזוקת העיר, החינוך ושמירת המאזן הכלכלי והדמוגרפי של העיר מהווים יעדים ופרמטרים לבחינת הצלחת העיר. אין בידינו ספק כי תדמית העיר וערכה נקבעים במידה מכרעת על פי מרכזה ורחובותיה הראשיים ומכאן חשיבות המרכז העירוני.

"תוכנית האם"

מובן כי שינויים מהותיים מעין אלו מחייבים חשיבה אינטר-דיסציפלינרית ושילוב בין גופי העירייה, הנדסה, כלכלה ומיתוג. תפקידו החדש של האדריכל, כמוביל תהליך שכזה, הוא לאגד את הידע ואת הפעולות הנדרשות ולהנחות ולכוון את צוות הפרויקט המורחב למימוש בכל מישורי השינוי – פיזי, כלכלי, תדמיתי וחברתי. בין היתר הדבר נעשה באמצעות ישיבות קבועות עם צוות העירייה ובראשם ראש העירייה, אנשי הנדסה, ממתגים, אנשי כלכלה, הציבור ומינהלת המתחם, אשר מוקמת לצורך הצלחת הפרויקט מתחילתו. המינהלת הזו הופכת לאחראית על הפעילות השוטפת במתחם, על קשרי העסקים שבו, על פעילויות תרבות ופרסום ועל שיווק המוקד החדש.

במהלך השנים האחרונות פיתח משרדנו מתודולוגיה ואסטרטגיה ליצירת שינוי במרחב העירוני בתוך פרק זמן קצר, תוך התגברות על חסמים הקשורים בתהליכי תכנון ארוכי טווח. אסטרטגיה זו, אשר נקראה על ידינו "תוכנית אם" (המשלימה ומהווה מענה מיידית אל מול סרבול ומורכבות תוכניות האב

והמתאר, החיוניות אף הן) פועלת במספר מישורים מקבילים בו זמנית ומבוצעת הלכה למעשה בתוך שנתיים.

בשורות הבאות אנסה להביא בתמצית את עקרונות מישורי "תוכנית האם":

1. **"עיר מותג"** – הכנה וגיבוש אסטרטגית מותג לעיר או לאזור בתוך העיר על ההיבטים הרחבים של הנושא שבהם קהלי היעד של התוכנית, מטרות השינוי, ראייה מקומית, ארצית ואף בינלאומית של המותג המבוקש וכמובן כל ההיבטים התקשורתיים והחזותיים של המותג החדש ועוד. ערים רבות בעולם הבינו כי אין שוני רב בין חברה עסקית לבין עיר מבחינת הצורך להתקיים בתודעה הציבורית כמותג מצליח ובעל ערכים המדברים לקהל רחב.
 2. **"המרחב הציבורי"** – כאן נעשית עבודת ניתוח מוקדמת להגדרת האזורים, הרחובות, הפארקים וכיו"ב שהם מועמדים פוטנציאליים לשינוי, להגדרת מהות השינוי הדרוש בכל אחד מהם ולחשיבה כוללת על מערכת המרחב הציבורי באותה העיר. גיבוש אסטרטגיית ביצוע הקובעת סדר עדיפויות, תקציבים ומקורות מימון ולבסוף, הכנת תוכניות לביצוע של הפרויקט או הפרויקטים הנבחרים תוך ליווי התהליך עד להשלמתו בתוך שנתיים מתחילת התכנון.
 3. **"תוכנית כלכלית ועסקית"** – לימוד המצב הקיים והבנת הבעיות והפוטנציאל הכלכלי של העיר ושל אזורים השונים, עריכת תוכנית כלכלית אסטרטגית לגבי אזורים מסחר, אופיים, מיפויים במפת המטרופולין והאזור, גיבוש תפיסה הקובעת יעדים כלכליים ויצירת בסיס מידע לרשות, ליזמים ולתושבים של השקעות, של תשואות צפויות ושל טווחי זמן בהתממש התוכנית. כל אלה תוך שימת דגש על יעדים בני ביצוע וסיכויי התממשות כבר בטווח הקצר, ויצירת מצב של win-win בין הרשות המקומית, ליזמים ולתושבים. התוכנית הכלכלית גם מתייחסת לאופן ניהול האזורים השונים של העיר, אם בעזרת מינהלת בעלת סמכויות ותקציב, אם על ידי שיתוף תושבים, שיתוף עסקים, גורמים פילנתרופיים וכד'.
 4. **"פרויקטי הדגל"** – המישור הזה אינו מגיע בדרך כלל לידי מימוש כבר בשנתיים הראשונות, אך הוא מהווה בסיס לתוכנית העבודה העירונית לטווח שמעבר לאותן שנתיים. בפרק הזה נבחרות פרוגרמות ופרויקטים חדשים, בהתאם לפרקים האחרים (מיתוג העיר, כלכלת העיר והמרחב הציבורי בעיר). בין היתר יכולים להיות פרויקטי הדגל מוסדות חדשים בתחום התרבות והספורט, פארקים ייחודיים ומבני שירותים לרווחת הציבור.
- על מנת לשמש פרויקט דגל חובה על הפרויקטים האלו להוות מופת עיצובי ופרוגרמתי יוצא דופן, אשר יהווה נכס המושך מבקרים מן העיר ומחוץ לה ויהווה סמל של העיר למרחוק. מי לא מכיר את מוזיאון גוגנהיים בבילבאו, את האופרה של סידני, את מרכז פומפידו בפריס ואחרים, כולם דוגמאות מובהקות ליכולתם של פרויקטים מעין אלו לשנות ולהשפיע על מפת הערים בעולם, ערים המתחרות ביניהן על כוח משיכתן כלפי פנים וכלפי חוץ. חלקו של הפרק הזה עוסק במנגנון של בחירת הפרויקטים ובחירתם בפועל, בחירת הפרוגרמות ובחירת הארכיטקטורה הייחודית שתסייע להצלחתם. תהליכים מעין אלו חייבים להיות מונהגים על ידי הרשות המקומית ועל ידי העומד בראשה. הקשיים והמכשולים הם כה רבים, עד כי רק הסמכות של ראש העירייה ורצונו יכולים להביאו לידי מימוש וסיום מוצלח. על הרשות להכיר כי התהליך מחייב שינוי בכל הרמות והדבר מחייב פעמים רבות קבלת החלטות אמיצות ולא תמיד פופולריות. מסיבה זו חשובה במיוחד יצירת המסגרת המלווה את

התהליך לכל אורכו והמהווה מקום לליבון השאלות, ללימוד ולקבלת החלטות בסופו של כל מפגש. בין היתר חייבת הרשות המקומית להבין כי מדובר בהשקעה אשר חלקה חד פעמי וחלקה ארוך טווח, אבל עם תמורה כלכלית בדוקה ומוכחת בתוך שנים מעטות.

יתרונה של אסטרטגיית "תוכנית האם" ו"המרכז החדש" הינה בפרק הזמן הקצר יחסית החיוני למימושה, המהווה יתרון בנוף הדינמי של השלטון המקומי בישראל. זאת ועוד – עצם קיומה של תוכנית האם בידי הרשות מאפשר פעולה מתוך דרך בעלת מטרות מוגדרות לכול ויכולת גיוס הון על פי תוכנית ברורה בעלת שקיפות ציבורית ומפת יעדים ופרויקטים ממוקדים, אשר ללא ספק מסייעים רבות במפגש של רשויות מקומיות, של גופי סיוע ממשלתיים, פרטיים ופילנתרופיים.

אנו משוכנעים כי פני החברה והתרבות בישראל הינם כפני רחובותיה ומרכזי עריה, ובטוחים כי שינויים במקומות אלו יכולים להשפיע השפעה רבה על איכות החיים בחברה שבה אנו חיים.

התשתית הארגונית להתחדשות מרכז העיר ירושלים

מר אסף ויטמן, הרשות לפיתוח ירושלים ומנכ"ל "עדן", החברה לפיתוח מרכז ירושלים

גידול השימוש ברכב הפרטי וההגירה הגדולה לערים גרמו לכך שמרבית ערי מערב אירופה וצפון אמריקה התאפיינו במשך שנים בהתרחבות כלפי חוץ. תופעה זו אפיינה גם את ההתפתחות המואצת של ירושלים מאז 1967, אשר כללה את בנייתן של שכונות הלוויין, שהיום מאכלסות את מרבית תושבי העיר.

התרחבות הערים וגידול הביקוש למגורים, למסחר, לתעסוקה ולתרבות בפריפריה גרמו להידרדרות הדרגתית במרכזי הערים. כך גם בירושלים, מרבית תושבי מרכז העיר עזבוהו לטובת השכונות החדשות ועימם בתי הספר, המסחר, התרבות והתעסוקה.

במערב אירופה החל לפני כעשרים שנה תהליך התחדשות מרכזי הערים. בירושלים החליטו פרנסי העיר בעשור האחרון להשיב את מרכז העיר לציבור ואת הציבור למרכז העיר.

מרכז העיר פועל בשוק תחרותי כאשר לחובתו עומדת נגישות נמוכה, תדמית שלילית ודור שלם של הזנחה. במצב התחלתי זה הוחלט לבצע תוכנית ארגונית רב שנתית אשר רק באמצעותה יהיה אפשר לשפר את מעמדו התחרותי של מרכז העיר, לחזק את הביקוש אליו ולהביא להתחדשותו.

התשתית הארגונית לפיתוח מחדש של מרכז העיר כללה שני מהלכים מקבילים. המהלך הראשון כולל את פרויקט הרכבת הקלה בירושלים, אשר משפר משמעותית את הנגישות אל מרכז העיר וממנו. המהלך השני הוא הקמת חברה ייחודית (חברת "עדן") לשם השגת המטרה של התחדשות מרכז העיר.

"עדן" – החברה לפיתוח מרכז ירושלים, היא חברת בת של הרשות לפיתוח ירושלים, רשות סטטוטורית מכוח חוק הרשות לפיתוח ירושלים 1988. דירקטוריון החברה כולל את בעלי העניין בהתחדשות מרכז העיר מהעירייה, מהרשות לפיתוח ירושלים ומהממשלה.

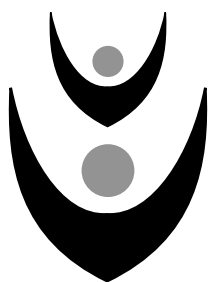
בשלב הראשון עסקה חברת "עדן" בגיבוש כלים למימון ארוך טווח לפעילותה, מתוך תפיסה כי רק פעילות רבת שנים, עקבית ומתמשכת תוכל להשיג את השינוי המבוקש במרכז העיר. לשם כך נחתם הסכם לתקופה של עשר שנים בין עיריית ירושלים לחברת "עדן", המבטיח כי חלק נכבד מהכנסות העירייה מהיטלי השבחה, מהיטלי סלילה ומתיעול ואגרות בנייה יועברו לחברת "עדן" למטרת פיתוח מרכז העיר. ההסכם הזה יוצר תמריץ לחברת "עדן" לעודד פיתוח ובכך להגדיל את משאביה ומהווה תמריץ ליזמים, אשר יודעים כי מסי השבחה שלהם מושקעים בסביבת הפרויקט שלהם ומגדילים את איכותו. ההסכם הייחודי וארוך הטווח עם העירייה אפשר לחברת "עדן" להשיג גם השתתפות מימונית משמעותית של הממשלה.

לאחר גיבוש הבסיס המימוני החלה חברת "עדן" ביצירת תוכניות ארוכות טווח לפיתוח מרכז העיר אשר מטרתן היא השפעה על ההיצע ועל הביקוש במקביל. בצד ההיצע מקדמת החברה תוכניות סטטוטוריות המאפשרות ציפוף והתחדשות השטח הבנוי לצד שימור מבנים היסטוריים. בצד הביקוש מתמקדת הפעילות בשדרוג המרחב הציבורי וביצירת "עוגנים" לצמיחת הפעילות הכלכלית.

שדרוג המרחב הציבורי הכולל החלפת כל התשתיות התת-קרקעיות, שיפור הנגישות, מתן עדיפות

להולכי הרגל באמצעות בניית מדרחובים והרחבת מדרכות ובעיקר שיפור חזות הרחובות, מגדיל את האטרקטיביות של מרכז העיר לתושבים, למבקרים, לסוחרים, לקונים, למועסקים, למבלים ולתיירים.

"העוגנים" הציבוריים לצמיחת הפעילות הכלכלית במרכז העיר מתמקדים בהשבת הצעירים, בחיזוק פעילות התרבות וביצירת מוקדי תעסוקה. פרויקטים מרכזיים בתחום הזה הם השבת האקדמיה לאמנות "בצלאל" למרכז העיר, הקמת היכל המשפט של ירושלים בעבור כל בתי המשפט בעיר, בניית מעונות סטודנטים, סבסוד מגורי סטודנטים, פיתוח מרכז לקבוצות תיאטרון ועוד. תוצאות ההשקעה במרכז ירושלים לא אחרו לבוא. מותגים מסחריים פתחו חנויות חדשות במרכז העיר, חברות נדל"ן מובילות רכשו קרקעות ובונות פרויקטים חדשים למגורים, מסחר ותעסוקה והכנסות עיריית ירושלים מהיטלי השבחה במרכז ירושלים עלו במאות אחוזים.



ועידת ראש הממשלה לשלטון המקומי
של ביה"ס לממשל ולמדיניות באוניברסיטת תל-אביב

תפקיד הרשויות במלחמה בעוני



אוניברסיטת תל-אביב
הפקולטה למדעי החברה ע"ש גרשון גורדון
בית הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטוך

צוות היגוי

יו"ר : פרופ' יוסף קטן - בית הספר לעבודה סוציאלית על שם בוב שאפל, אוניברסיטת תל אביב, מרכז תחום הרווחה, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית.

פרופ' גל ג'וני - בית הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית על שם פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

דר' וייס - גל עידית - בית הספר לעבודה סוציאלית על שם בוב שאפל, אוניברסיטת תל - אביב.

הגיבו לנייר העמדה באמצעות הצעות והערות

בן יוסף אסא - מנהלת אגף הרווחה, עיריית חולון ויו"ר אגוד מנהלי אגפי הרווחה, מרכז השלטון המקומי

זיכלינסקי אסתר - מכללת בית ברל, יועצת בתחום הפיתוח הקהילתי.

חזן כוכבה - מנהלת מחלקת הרווחה, עיריית מעלות-תרשיחא.

ינאי אורי, פרופ' - בית הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית על שם פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

פרידמן זאב - מנהל מינהל השירותים החברתיים, עיריית תל-אביב - יפו

קבלו פיני - מרכז תחום הרווחה, מרכז השלטון המקומי.

קרקובר אהובה - מנהלת תחום ארגון ומינהל ברשויות מקומיות. האגף לשירותים אישיים וחברתיים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

תפקיד הרשויות המקומיות בהתמודדות עם בעיית העוני*

פרופ' יוסף קטן, בית הספר לעבודה סוציאלית על שם בוב שאפל, אוניברסיטת תל אביב, ורכז תחום הרווחה, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית. פרופ' גל ג'וני, בית הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית על שם פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

דר' וייס - גל עידית, בית הספר לעבודה סוציאלית על שם בוב שאפל, אוניברסיטת ת"א

א. מבוא

בחודשים האחרונים גברה בישראל המודעות לחיוניות ההתמודדות עם בעיית העוני ולצורך לפתח וליישם תוכניות שונות שיביאו לצמצומו. להתעוררות ההכרה בחשיבות ההתייחסות לבעיה הזו תרמו גורמים שונים שאחד מהם הוא הפרסומים על היקף העוני בישראל. דוח העוני האחרון של המוסד לביטוח לאומי (אחדות, כהן ואנדבלד, 2006) מצביע על כך שבמחצית האחרונה של 2005 ובמחצית הראשונה של 2006 היתה תחולת העוני (לאחר תשלומי העברה ומסים) בקרב משפחות – 20.2%, בקרב נפשות – 24.4% ובקרב ילדים – 35.2%. ב-2005 תחולת העוני בקרב משפחות בישראל היתה גדולה כמעט פי שניים ובקרב ילדים כמעט פי שלושה מאשר במדינות ה-OECD. ישראל בולטת לרעה לא רק בתחולת העוני אלא גם במצבם הקשה של העניים ובאי שוויוניות. בישראל קו העוני ליחיד ב-2005 היה כ-28% מהשכר הממוצע נטו לעובד לעומת 40%-50% במדינות ה-OECD. שיעורי העוני האלו משקפים את היקף התופעה ברמה הארצית. בחינת המצב ברמה האזורית מצביעה על פערים גדולים ביותר בין אזורים ויישובים שונים בארץ. ב-2005/6 היתה תחולת העוני בקרב משפחות: במחוז ירושלים – 30.5%, במחוז הצפון – 32.6%, במחוז חיפה – 19.2%, במחוז המרכז – 12.1%, במחוז תל אביב – 13.7% ובמחוז הדרום – 23.4%. פערים גדולים יותר ניכרים בתחולת העוני בקרב ילדים: במחוז ירושלים – 52.5%, במחוז הצפון – 45.3%, במחוז חיפה – 33.4%, במחוז המרכז – 19.5%, במחוז תל אביב – 26.0% ובמחוז הדרום – 36.7%. הנתונים האלו מצביעים על כך שראוי להתייחס לעוני לא רק כבעיה כלל ארצית, אלא לא פחות מכך כבעיה מקומית. יישובים רבים בישראל ובעיקר יישובים הממוקמים, במחוז ירושלים, בדרום הארץ ובצפונה, יישובים ערביים ויישובים חרדיים, מאופיינים על ידי ריכוז גבוה של אוכלוסייה ענייה (בנק ישראל, 2007).

החיוניות שבהתמודדות עם בעיית העוני נובעת הן מההכרה שעצם קיומו מהווה הפרה בוטה של זכויות אנוש בסיסיות וסטייה מהותית מדמות החברה הרצויה, והן מהחשש מתוצאותיה השליליות החמורות של התופעה המתוארת במידע שמספקים מחקרים רבים. העוני פוגע בבריאותם הפיזית והנפשית של ילדים ומבוגרים, מקצר את תוחלת החיים, מערער את היציבות המשפחתית, דוחק יחידים ומשפחות לשולי החברה ונוטע בהם תחושות של תסכול וחוסר תקווה, יוצר קהילות חסרות יציבות, נטולות סולידריות פנימית ומשופעות באלומות ובעבריינות ופוגע ביכולתה של החברה לפתח ולמצות את ההון האנושי שקיים בתוכה.

* העבודה בוצעה בתמיכת מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

פגיעתו של העוני ניכרת אפוא הן ברמה האישית והמשפחתית, הן ברמה המקומית-קהילתית והן ברמה הארצית (קטן, 2002). ההכרה הגוברת בישראל בחיוניות ההתמודדות עם בעיית העוני, משתקפת במעורבותם של גורמים ארציים שונים בנושא הזה ובכללם משרדי ממשלה וגופים ממשלתיים אחרים (כמו משרד ראש הממשלה ומשרדי הרווחה, החינוך והאוצר, המוסד לביטוח לאומי, שירות התעסוקה ובנק ישראל), ג'וינט ישראל, קרנות (כמו קרן סקט"א רשי), ארגונים וולונטריים ארציים (כמו לתת, לשובע, ויצ"ו, ידיד, סנגור קהילתי, מאור פנים ופתחון לב) וחברות עסקיות (כמו בנקים, בזק, שטראוס-עלית ואינטל). בין הביטויים הבולטים להכרה בצורך לצמצם את ממדי העוני ניתן לציין את החלטת הממשלה שהתקבלה באחרונה לאשר מספר תוכניות להתמודדות עם העוני כמו מס הכנסה שלילי לאנשים עובדים, פנסיה חובה, אכיפת חוקי העבודה, סבסוד מעונות יום לילדי משפחות עובדות והעלאת חלק מהקצבאות, וכן את התוכנית הרב שנתית של המועצה הלאומית לכלכלה הפועלת במסגרת משרד ראש הממשלה המיועדת להביא להורדת תחולת העוני בקרב משפחות ב-3% עד ל-2010 (משרד ראש הממשלה, 15.4.2007).

התוכניות האלו מבוססות על ההנחה שעידוד השתלבותם בעבודה ושיפור הכנסתם של פרטים ומשפחות יביאו לצמצום ממדי העוני. במקביל מופעלות על ידי גורמים שונים תוכניות המיועדות לשלב במעגל העבודה אנשים שאינם מועסקים, כמו תוכנית מהל"ב (מהבטחת הכנסה להכנסה בטוחה) המבקשת לעודד באמצעים שונים השתלבות של מקבלי הבטחת הכנסה בעבודה. התוכנית הזו מבוצעת אמנם על ידי ארגונים לא ממשלתיים, אך היוזמה ליישומה ומימונה מקורה בממשלה. במקביל לתוכניות הממשלתיות האלו המבוססות על התפיסה שהשתלבות בעבודה ושיפור הכנסת העובדים הם אמצעים יעילים לצמצום ממדי העוני, יזם גם משרד החינוך תוכניות שונות לקידום של תלמידים המתגוררים באזורי מצוקה כמו: הנהגת יום לימודים ארוך, יישום תוכניות טיפוח שונות, פיתוח המכללות האזוריות המאפשרות השתלבות של תושבי הפריפריה במסגרות המקנות השכלה גבוהה והזנת ילדים במסגרת בתי הספר. התוכניות האלו ואחרות מבוססות על נתונים המצביעים על קיום מתאם חיובי בין רמת ההשכלה לבין ההשתלבות בעבודה וגובה ההכנסה.

תוכניות נוספות להתמודדות עם העוני הועלו על ידי גופים ממשלתיים נוספים כמו משרד הרווחה והשירותים החברתיים, המוסד לביטוח לאומי ובנק ישראל.

הגישה הדומיננטית המנחה את ההתמודדות עם בעיית העוני מדגישה אפוא בעיקר את התפקידים שאותם צריכים למלא בתחום הזה הממשלה וגורמים ארציים אחרים, ואינה לוקחת בחשבון במידה מספקת את התפקיד החיוני שאותו עשויות למלא בהתמודדות עם העוני הרשויות המקומיות וגורמים קהילתיים אחרים כמו ארגונים וולונטריים מקומיים וחברות עסקיות הפועלים ביישובים.

המסמך הזה מבקש להצביע על חשיבות המעורבות של הרשויות המקומיות ושל גורמים קהילתיים נוספים בפיתוח וביישום תוכניות המיועדות לצמצום את ממדי העוני ולהציע דרכים למימושה של המעורבות הזו. נקודת המוצא של המסמך היא שמעורבות הגורמים המקומיים אינה צריכה לפגוע באחריותה ובתפקידה של הממשלה המרכזית בתחום הזה ולבוא במקומה, אלא להוות גורם משלים ומסייע לפעילות הממשלתית. יתר על כן, על הממשלה לתרום להתמודדות עם העוני ולהביא לצמצומו לא רק על ידי ייזום פעילויות ברמה הארצית הנגזרות ממחויבותה, מכוחה ומסמכותה כמו חקיקה, העלאת הקצבאות והקצאת משאבים לפיתוח תוכניות חברתיות וכלכליות שונות, אלא אף על ידי

עיצוב מדיניות וייזום פעילויות המיועדות לעודד ולהניע רשויות מקומיות וגורמים מקומיים נוספים לפתח וליישם תוכניות להתמודדות עם העוני ברמה המקומית ולסייע להם ביישומן. המסמך כולל ארבעה חלקים עיקריים. החלק הראשון מוקדש לבחינת היתרונות והחסרונות שבהתמודדות במעורבות ממשלתית או מקומית בהתמודדות עם העוני. בחלק השני מתוארים כמה תנאים העשויים לסייע להתמודדות הולמת עם העוני במישור המקומי. החלק השלישי מוקדש להצגת הצעות לתוכניות פעולה להתמודדות מקומית עם העוני. בחלק הרביעי מתוארות כמה תוכניות המיועדות לצמצם את ממדי העוני שכבר מבוצעות ביוזמה מקומית בכמה יישובים. המסמך אינו טוען אפוא שלא קיימת פעילות בתחום ההתמודדות עם העוני ברמה המקומית, אלא הוא מבקש להרחיב את הפעילות ולהופכה לחלק אינטגרלי מהמדיניות ומהפעילות הממשלתית בתחום המאבק בעוני ולמרכיב מרכזי ומשמעותי בפעילות הרשויות המקומיות.

ב. טיעונים בעד ונגד המעורבות המקומית בהתמודדות עם העוני

התפיסה שלפיה הרשות המקומית וגורמים קהילתיים נוספים צריכים למלא תפקיד משמעותי בהתמודדות עם העוני במקביל ובנוסף למעורבות הממשלתית, נתמכת על ידי שבעה נימוקים עיקריים.

- **קיומה של מחלקת רווחה מקומית האחראית מבחינה חוקית ומקצועית על סיוע לאוכלוסייה במצוקה.** הגורם העיקרי האמור לקיים קשר ישיר עם האוכלוסיות העניות, להוות בעבורן כתובת ולסייע להן על ידי אספקת שירותי רווחה אישיים הוא מחלקות הרווחה הפועלות בכל אחת מהרשויות המקומיות בישראל. בתוקף חוק שירותי הסעד (1958) על כל רשות מקומית להקים מחלקה כזו על מנת להגיש סיוע לאוכלוסיות הנזקקות. תפקידן של המחלקות האלו הוא לספק לאוכלוסיות החלשות סוגים שונים של סיוע ובהם טיפול וייעוץ פרטני, עבודה קהילתית, סיוע חומרי (אספקת ציוד ביתי, סיוע בהסעות לטיפולם רפואיים, עזרה ביתית וכדומה), מתן מידע על שירותים וזכויות וקישור ותיווך עם ארגונים אחרים המספקים סיוע (כמו עמותות מזון). המשאבים העומדים לרשות המחלקות, נכונותן לסייע למשפחות ולפרטים להיחלץ מהעוני וכושר היזמות שלהן עשויים על כן להשפיע על מצב האוכלוסיות העניות המתגוררות ביישובים.
- **היכרות ישירה עם הצרכים והמצוקות של תושבי היישוב.** הגורמים המקומיים (מחלקות הרשות המקומית, ארגונים מקומיים אחרים ורשתות סיוע לא פורמליות) מכירים טוב יותר מכל גורם ארצי (משרדי ממשלה וארגונים ארציים אחרים) את הצרכים ואת המצוקות של תושבי היישוב. יתר על כן, לעוני ולמצוקות חברתיות אחרות יש במקרים רבים מאפיינים מקומיים ייחודיים הנובעים מגורמים שונים כמו מיקומו הגיאוגרפי של היישוב, התשתית הכלכלית שלו ומאפייניו החברתיים והאתניים. גורמים מקומיים המודעים למאפיינים האלו ומכירים אותם צריכים על כן למלא תפקיד מרכזי בייזום וביישום התערבויות המיועדות להתמודד עם בעיית העוני.
- **קיום מרכיבים ומאפיינים של עוני שעומדים להתמודד בעיקר במישור המקומי.** עוני הוא תופעה רב ממדית הכוללת לא רק מחסור באמצעים כספיים, בדיוור ובאביזרים חיוניים, אלא אף

מאפיינים כמו דימוי עצמי נמוך, תחושה של חוסר אונים, קשיים בהשתלבות בעבודה והדרה ממסגרות חברתיות, פוליטיות וכלכליות משמעותיות. עניים לא מעטים השלימו עם המצב ואיבדו את האמון ביכולתם לשנותו בכוחות עצמם. התמודדות עם בעיות של מחסור בהכנסה, במקורות תעסוקה, באביזרים חיוניים ומצוקת דיור כרוכה בהשקעת משאבים רבים ומחייבת על כן מעורבות של הממשלה המרכזית. אך התערבויות מקצועיות המיועדות לטפל בבעיות אישיות המקשות על השתלבות בעבודה ופיתוח קריירה, לשנות תחושות של חוסר אונים ושוליות חברתית ולהעצים את העניים יכולות להיעשות בעיקר על ידי גורמים מקומיים.

- **מיצוי וחיזוק הפוטנציאל הקהילתי.** לקהילות מקומיות לא מעטות יש פוטנציאל לסייע בהתמודדות עם מצבי עוני ומצוקה במישור המקומי. הפוטנציאל הזה, שאותו ניתן לפתח ולטפח כולל כמה מרכיבים: מחלקות הרשות המקומית (ובעיקר מחלקות הרווחה והחינוך), מנהיגות מקומית בעלת יוזמה, ארגונים וולונטריים מקומיים העוסקים באספקת שירותים חברתיים וסנגור, רשתות סיוע לא פורמליות, חברות עסקיות הפועלות ביישוב ומתנדבים. ראוי אף לציין את העובדה שהקהילה המקומית הינה הזירה העיקרית שבה ניתן לפתח ולמצות את ה"הון החברתי" בקרב תושבים ביישוב. ההון הזה עשוי לתרום לחיזוק הסולידריות החברתית בקהילה, לטיפול תחושה של אחריות ועזרה הדדית ולהגברת הנכונות לתרום לקהילה ולסייע לתושביה העניים. תיעול הפוטנציאל הקהילתי, אם הוא קיים, למעורבות בבעיית העוני עשוי לסייע בהתמודדות עם הבעיה הזו. ביישובים שבהם ניכרת חולשתו של הפוטנציאל הקהילתי יש להשקיע מאמצים בטיפולו ובחיזוקו.

- **שיתוף התושבים.** מעורבות מקומית עשויה לתרום לשיתוף משמעותי של התושבים המקומיים ובכללם העניים עצמם, בתכנון תוכניות מקומיות להתמודדות עם העוני ובקביעת צביון. שיתוף העניים הוא חיוני כיוון שהוא מאפשר למעצבי המדיניות להבין טוב יותר את הבעיות ואת הצרכים שלהם ואת תפיסותיהם באשר לפתרונות אפשריים למצוקותיהם. ההבנה הזו עשויה לסייע בפיתוח תוכניות ושירותים ההולמים את צורכי העניים. שיתוף משמעותי של העניים עשוי על כן לשפר את הסיכוי שהם יגלו נכונות להשתתף בתוכניות ולהשתמש בשירותים המיועדים להם.

- **צמצום ממדי העוני כאינטרס חיוני של היישוב.** קיומה של אוכלוסייה ענייה המתרכזת בשכונות מצוקה מלווה במספר תופעות שליליות כמו אלימות ועבריינות, מתחים חברתיים ועזובה פיזית. התופעות האלו גורמות לפגיעה בביטחון העצמי ובאיכות החיים של תושבי היישוב, בנטישה של אוכלוסיות חזקות ו/או בסירוב של אוכלוסיות כאלו לעבור להתגורר ביישוב ובקושי במשיכת השקעות ובפיתוח התשתית הכלכלית של היישוב. לפרנסי היישובים האלו יש אפוא אינטרס ברור לראות בעוני המקומי אתגר רב חשיבות המחייב התייחסות ולנקוט בצעדים שיביאו לצמצומו.

- **הצלחות מוכחות של מעורבות מקומית.** התפיסה המקובלת על רבים שלפיה התמודדות יישובים חלשים ברמה המקומית עם בעיות חברתיות מורכבות כמו בעיית העוני הינה נטולת

סיכוי ועל כן ראוי לוותר עליה, אינה תואמת עדויות לא מעטות המצביעות על יוזמות מקומיות לשינויים במצבם החברתי-כלכלי של יישובים חלשים שהניבו תוצאות חיוביות. הכט (2003), שבדק שינויים שחלו במהלך השנים 1983-1999 בדירוגם החברתי-כלכלי של חמישה יישובים חלשים, מצביע על שיפור משמעותי ביותר בדירוגם של ארבעה יישובים יהודים (מעלות-תרשיחא, ירוחם, אור עקיבא ויוקנעם) ושיפור מתון יותר בדירוג של יישוב ערבי (קלנסואה). השיפור העיקרי במצבם של היישובים חל בין 1983 ל-1995. הכט מייחס את התמורה במצבם של היישובים בעיקר להנהגת הרשות המקומית שפעלה בשיטתיות ובנחישות לקידום של היישובים ולשיפור הדימוי הנמוך שלהם. פעילות המנהיגות תרמה לשיפור הפיתוח הפיזי, רמת התעסוקה והשירותים הציבוריים ולקידום מערכת החינוך ביישובים והפכה אותם לאטרקטיביים יותר.

על תרומה של ראשי רשויות לעלייה משמעותית במספר הזכאים לתעודת בגרות בין השנים תשנ"ח-תשס"ב בשורה של יישובים מצביע וולנסקי (2006). מעורבות מקומית שבה נוטלת מנהיגות היישוב תפקיד מרכזי היא אפוא חיונית ביותר ועשויה להניב תוצאות משמעותיות.

עם זאת, הגישה המחייבת מעורבות מקומית בהתמודדות עם בעיית העוני מעוררת התנגדות, הנסמכת על חמישה טיעונים עיקריים:

- **תפיסת הממשלה המרכזית כגורם יחידי המסוגל להתמודד בצורה משמעותית עם בעיית העוני.** בעיית העוני היא מורכבת ורבת ממדים והתמודדות שיטתית וברת סיכוי עימה מחייבת השקעת משאבים וייזום תוכניות ויישומן בהיקף נרחב. רק לממשלה המרכזית יש את הכוח והסמכות לגייס משאבים (באמצעות מסוי ובדרכים אחרות) ולהפנותם ליישום תוכניות ארציות (כמו הגדלת הקצבאות, הרחבת תשתית התעסוקה ופיתוח תוכניות חינוכיות שונות) המסוגלות לתרום לצמצום ממדי העוני.
- **חולשת הרשויות המקומיות.** רשויות מקומיות רבות, ובעיקר אלו המשתייכות בדירוג הלמ"ס לאשכולות הנמוכים מבחינה חברתית כלכלית ואשר בהן יש ריכוז גבוה של אוכלוסיות עניות, מתקשות לתפקד בשל משברים כלכליים תכופים ואינן מסוגלות על כן להקצות משאבים להתמודדות עם בעיית העוני. חולשתן של הרשויות האלו משתקפת היטב ברמת ובאיכות התפקוד של מחלקות הרווחה שלהן.
- **יכולת מוגבלת של הקהילה.** לחולשת הרשויות המקומיות מצטרפת במקרים רבים יכולת מוגבלת של גורמים קהילתיים נוספים העשויים לסייע בהתמודדות עם העוני כמו ארגונים קהילתיים מקומיים, רשתות סיוע לא פורמליות, הון חברתי וזמינות של מתנדבים. חולשת הקהילה עשויה לנבוע מגורמים שונים כמו רמה נמוכה של הון חברתי והיעדרם של ארגונים קהילתיים ורשתות סיוע לא פורמליות או נוכחות מצומצמת שלהם.
- **נכונות נמוכה של המנהיגות המקומיות לעסוק בנושא העוני.** מעורבות רשויות מקומיות בנושא העוני מותנית במידה רבה בנכונותה של המנהיגות המקומית ובעיקר ראש הרשות לעסוק

בנושא הזה. עדויות שונות מורות על כך שרבים מראשי הרשויות מעדיפים שלא להיכנס לתחום העשייה הזה. הגישה הזו מונחית על ידי מניעים שונים כמו תפיסה שנושא העוני מצוי בתחום אחריותה של הממשלה המרכזית, הכרה באי יכולתה של הרשות לעסוק בבעיה המורכבת הזו בשל חוסר משאבים, היעדר מודעות לחשיבות הנושא והעדפת המעורבות בתחומים אחרים כמו חינוך, תברואה, תשתיות וגינון הנתפסים כיוקרתיים יותר מנושא העוני.

• **שחרור המדינה מאחריותה לטיפול בבעיות חברתיות.** ביזור העיסוק בנושא העוני והפקדת חלק מהאחריות להתמודדות עם הבעיה בידי הרשויות המקומיות וגורמים ארציים ומקומיים לא ממשלתיים עשויה לסייע לממשלה המרכזית להשתחרר ממחויבותה לטיפול מקיף ושיטתי בנושאים חברתיים שונים ובתוכם בעיית העוני. הפקדת אחריות ולו חלקית להתמודדות עם בעיית העוני בידי הרשויות המקומיות עשויה אפוא, לפי תפיסת שוללי האוריינטציה המקומית, לצמצם את מחויבות המדינה לעסוק בנושא, לפגוע בהיקף המשאבים המוקצים לו וליצור מידה רבה של אי שוויוניות טריטוריאלית בין יישובים הנרתמים לעיסוק בבעיית העוני לבין יישובים שבשל סיבות שונות כמו חולשה כלכלית וחברתית נמנעים מכך. דגש חזק יותר על מעורבות ועל אחריות מקומית אף עשוי להקשות על הממשלה לחלק מחדש ובאופן דיפרנציאלי משאבים בין יישובים שונים.

להתמודדות בלעדית של הממשלה ולחילופין למיקוד התמודדות עם העוני ברמה המקומית ולהפקדתה בידי הרשות המקומית וגורמים מקומיים אחרים יש אפוא יתרונות וחסרונות. מיצוי היתרונות שבמעורבות הממשלתית והמקומית מחייב על כן פעילות מקבילה במישור הארצי והמקומי ושילוב מאמצים של הממשלה המרכזית מחד גיסא ושל הרשות המקומית וארגונים מקומיים נוספים מאידך גיסא.

לוח 1 מציג בצורה מסכמת את הנימוקים העיקריים בעד ונגד המעורבות המקומית.

לוח 1: נימוקים המחייבים ושוללים מעורבות הרשות המקומית וגורמים מקומיים אחרים בהתמודדות עם בעיית העוני

נימוקים נגד המעורבות המקומית	נימוקים בעד המעורבות המקומית
<ul style="list-style-type: none"> • הממשלה המרכזית כגורם יחיד המסוגל להתמודד בצורה יעילה עם בעיית העוני. 	<ul style="list-style-type: none"> • קיומה של מחלקת רווחה מקומית המחויבת מבחינה חוקית ומקצועית לעסוק בנושא.
<ul style="list-style-type: none"> • שחרור הממשלה ממחויבותה החברתית. 	<ul style="list-style-type: none"> • היכרות ישירה עם הצרכים ועם המצוקות של תושבי היישוב.
<ul style="list-style-type: none"> • חולשה כלכלית וחברתית של רשויות שבהן קיים ריכוז גדול של עניים. 	<ul style="list-style-type: none"> • קיום מרכיבים של עוני שעומדים ניגוד להתמודד בעיקר במישור המקומי ובאמצעות גורמים מקומיים.
<ul style="list-style-type: none"> • יכולת מוגבלת של הקהילה ביישובים חלשים מבחינה כלכלית וחברתית. 	<ul style="list-style-type: none"> • מיצוי הפוטנציאל הקהילתי וההון החברתי.
<ul style="list-style-type: none"> • נכונות נמוכה של המנהיגות המקומית לעסוק בנושא. 	<ul style="list-style-type: none"> • שיתוף התושבים.
<ul style="list-style-type: none"> • יצירת אי שוויוניות בין יישובים בהיקף ההתמודדות עם העוני. 	<ul style="list-style-type: none"> • צמצום ממדי העוני כאינטרס חיוני של היישוב.
	<ul style="list-style-type: none"> • הצלחות מוכחות של מעורבות מקומית בבעיות חברתיות.

הדגשת חשיבות המעורבות הממשלתית מעוגנת בהכרה שקיימות משימות חיוניות בתהליך ההתמודדות עם העוני שאותן חייבת ויכולה למלא הממשלה המרכזית בלבד. המשימות כוללות קביעת מדיניות כוללת, חקיקה חברתית כמו חוק המעניק לפרטים ולמשפחות נזקקים סל שירותי רווחה אישיים, הקצאת משאבים כספיים בהיקף נרחב לחיזוק מערכות החינוך והביטחון הסוציאלי ולמימון שירותי הרווחה המקומיים ותוכניות חברתיות שונות ופיתוח תשתיות כלכליות ותעסוקתיות

באזורי מצוקה. במקביל קיימות משימות כמו פיתוח תוכניות ואספקת שירותים ההולמים את מאפייני העוני המקומיים, שאותן יכולים למלא בצורה הטובה ביותר גורמים מקומיים ובראשם הרשות המקומית. יתר על כן, הממשלה יכולה וצריכה לסייע לרשויות המקומיות למלא את התפקיד הזה. במקביל, הרשויות יכולות למלא תפקיד מרכזי בהנעת הממשלה המרכזית להפעיל את סמכויות החקיקה והמשאבים הכספיים העומדים לרשותה על מנת לתרום למאבק בעוני.

ההכרה כי ההתמודדות עם בעיית העוני חייבת אמנם להישאר באחריות הממשלה אך שראוי לשלב בה גם את הרשויות המקומיות וארגונים חברתיים מקומיים אחרים, הפכה להיות מקובלת בשנים האחרונות במדינות רבות (גל ווייס, 2006). ביטוי בולט למגמה הזו ניתן בתפיסת האיחוד האירופי ביחס לעקרונות ההתמודדות עם העוני וההדרה החברתית ובדיווחים של חברות האיחוד על פעולותיהן בתחום הזה. בארצות הברית באה המגמה הזו לידי ביטוי בנטייה של קובעי המדיניות למקד סיוע פדרלי המיועד למלחמה בעוני דווקא בתוכניות מקומיות. נראה אפוא שמגמת הביזור הולכת ותופסת מקום חשוב בהתמודדות החברתית עם בעיית העוני. עם זאת אופן ההתמודדות המקומית משתנה ממדינה למדינה בהתאם לתנאים המקומיים הספציפיים ובהתאם למערך הכוחות החברתיים המקומיים והמבנה המוסדי של מערכת שירותי הרווחה.

ג. תנאים מסייעים להתמודדות הולמת עם העוני ברמה המקומית

שבעה תנאים עיקריים שיתוארו להלן עשויים לסייע בהתמודדות הולמת עם עוני ברמה המקומית.

1. **תמיכת ראש הרשות ומועצתה.** ההתמודדות עם העוני במסגרת הרשות מחייבת שינוי בהתייחסות של המנהיגות המקומית לנושא הזה. המנהיגות המקומית ובעיקר ראש הרשות ומועצתה חייבים לתמוך בצורה חד משמעית וברורה ביעד של צמצום העוני ביישוב. התמיכה הזו צריכה לבוא לידי ביטוי בהצהרה רשמית של המוסד הפוליטי המרכזי של הרשות המקומית – מועצת העיר, שתקבע כי צמצום העוני הוא יעד מרכזי של הרשות.
2. **הקמת גופים עירוניים שיעסקו בהתמודדות עם בעיית העוני.** על מנת לתת ביטוי מעשי להחלטת הרשות להתמודד עם בעיית העוני ברמה המקומית, רצוי להקים שלושה גופים שיעסקו בעיצוב תוכניות בנושא וביישומן (ביישובים בינוניים וקטנים ניתן להסתפק באחד או שניים מגופים אלו):

- **מועצה ציבורית להתמודדות עם עוני** שתלווה את הפעולות בתחום ותייעץ לקובעי המדיניות המקומיים בפעולותיהם. חיוני כי בראשה תעמוד דמות ציבורית מרכזית ושהיא תכלול את נציגי הרשות, ארגונים וולונטריים מקומיים, ארגונים עסקיים הפועלים ביישוב וכן נציגים של אוכלוסיית העניים. מועצה כזו תספק את הגיבוי הציבורי והפוליטי ותייעץ בגיוס משאבים ההכרחי להצלחת ההתמודדות עם העוני.
- **ועדת היגוי עירונית** שבראשה יעמוד ראש הרשות. הוועדה תכלול את ראשי האגפים השונים ברשות שלהם נגיעה להתמודדות עם עוני, כמו הרווחה והחינוך. תפקיד ועדת ההיגוי הוא לתכנן את פעולות הרשות בתחום ולתאם בין הגופים השונים של הרשות. העמדת ראש הרשות בראש הוועדה תבטיח את מחויבותה לפעולה מתמשכת ומתואמת. שילובם של ראשי אגפים שונים נועד להצביע על כך שההתמודדות עם עוני היא פעולה המשותפת לרשות

כולה, ולא רק לאגף הרווחה. פעולת ועדת ההיגוי חייבת להתבסס על תכנית פעולה מפורטת וברורה, הנוגעת לתחומי פעולה שונים של הרשות וכוללת פירוט של המטרות, המשאבים הנדרשים, דרכי מעקב אחר ביצוע התכנית וכלים למדידת יעילות הפעולות שיתבצעו.

• **מינהלת להתמודדות עם עוני** שתשמש גורם שיעסוק בביצוע התוכניות להתמודדות עם העוני. מוצע כי המינהלת תפעל במסגרת מחלקת הרווחה, לנוכח הניסיון הרב שנצבר במחלקה, תחומי הפעולה שלו ומיומנותם של העובדים הסוציאליים בהתמודדות עם עוני והשלכותיו השליליות. כמו בוועדת ההיגוי, גם במינהלת יהיו מעורבים נציגי האגפים השונים בעירייה השותפים למאבק.

3. **חיזוק מחלקות הרווחה ברשויות המקומית.** מחלקת הרווחה ברשות בתוקף סמכויותיה, אחריותה החוקית והידע המקצועי והמחויבות החברתית של עובדיה חייבת לשמש גורם מרכזי בהתמודדות המקומית עם בעיית העוני. ברשויות מקומיות רבות מחלקות הרווחה מתקשות למלא תפקיד משמעותי בתחום בשל הגידול במספר הפונים מחד גיסא והמחסור במשאבים כספיים ובעובדים מאידך גיסא. אגפי רווחה רבים מתרכזים בשל כך בכיובי שריפות ובפעילות המוכתבת על ידי חוקים שונים ומתקשים לעסוק במניעה, בטיפול יסודי בבעיות ובייזום וביישום תוכניות המיועדות לחלץ עניים ממצבם המחייבות השקעה אינטנסיבית של זמן ומשאבים כספיים.

התמודדות שיטתית ויצירתית עם בעיית העוני ברמה המקומית מחייבת על כן את הגברת מודעותם של עובדי הרווחה המקומיים באשר לתפקידם בהתמודדות שיטתית עם בעיית העוני ונכונותם לעסוק בתחום וחיזוקן של מחלקות הרווחה על ידי הערכות ארגונית הולמת וצידן בכלים הולמים לצורך ביצוע המשימה הכוללים: תוספת עובדים ומשאבים כספיים, ידע ושיטות התערבות מקצועיות. השינויים חיוניים במחלקות הרווחה הפועלות בכל היישובים, אך להעדפה מיוחדת ראויות המחלקות הפועלות ביישובים בהם יש ריכוז גדול של עניים.

4. **שיתוף התושבים החיים בעוני.** שיתוף העניים בהתמודדות עם בעיית העוני אינו רק ביטוי מובן מאליו של תפקוד דמוקרטי של רשות מקומית, אלא גם אמצעי יעיל לביצוע תוכנית המיועדת להתמודד עם הבעיה. מעורבותם של הסובלים ממצוקה מספק לגיטימציה להתמודדות בעיני התושבים החיים בעוני ומאפשר לעוסקים בנושא לזהות את הצרכים החיוניים ביותר, את הבעיות בתפקוד השירותים החברתיים ואת הנושאים המחייבים שיפור. את שיתוף העניים ניתן לממש בכמה דרכים: טיפוח מנהיגות בקרב האוכלוסייה הענייה, קיום דיונים פומביים עם ארגונים המייצגים את העניים וכן דיונים שבהם ניתן לתושבים בודדים להביע את עמדותיהם, הקמת גוף מקומי בעל כוח וסמכות שבפניו יכול כל תושב לערער על החלטות מחלקת הרווחה או מחלקות אחרות ברשות בדבר סוג הסיוע שניתן או לא ניתן לו והיקפו (כבר היום אמורה לפעול בכל רשות מקומית ועדת ערר שבפניה יכולים תושבים לערער על החלטות הנוגעות להם של מחלקת הרווחה, אך יעילותן מוגבלת ביותר), שיתוף נציגי העניים בארגונים המקומיים העוסקים בהתמודדות עם עוני, שיתוף עניים כעובדים (בשכר ובהתנדבות) בתוכניות להתמודדות עם עוני ועריכת מחקרים, בשיתוף העניים, על יעילות התוכניות.

5. **תמיכת גופים ממשלתיים.** התמודדות עם עוני ברמה המקומית, בעיקר ביישובים חלשים מבחינה

חברתית וכלכלית, חייבת ליהנות מסיוע הולם של גופים ממשלתיים רלוונטיים ובעיקר משרד ראש הממשלה, המשרד לרווחה ושירותים חברתיים, משרד החינוך והמוסד לביטוח לאומי. גופים אלו צריכים לאמץ מדיניות המכירה בפוטנציאל הרב המצוי בקהילות המקומיות וביכולתן למלא תפקיד חיוני בהתמודדות עם העוני ומסייעת למיצויה ולחיזוקה של היכולת הזו. התמיכה הממשלתית יכולה להתבטא בכמה דרכים: קביעת סל שירותי רווחה, עיגונו בחקיקה ומימונו, הקצאת משאבי כספיים לפיתוח ולמימון תוכניות מקומיות ייחודיות בעיקר ביישובים חלשים, מתן ייעוץ מקצועי לרשות המקומית ולגורמים מקומיים אחרים המתכננים ומיישמים תוכניות המיועדות לצמצום את ממדי העוני ופרסום חומרים ועריכת כנסים מקצועיים העוסקים בפיתוח תוכניות להתמודדות עם עוני. גורם מרכזי העשוי לסייע במימון ובקידום תוכניות להתמודדות עם העוני הוא מפעל הפיס.

6. **שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות.** ההתמודדות עם העוני ברמה המקומית יכולה להסתייע בשיתוף פעולה בין כמה רשויות. שיתוף הפעולה עשוי להתבטא בכמה צורות, כמו סיוע של רשויות חזקות לרשויות חלשות שיכלול אספקת מידע על תוכניות מקומיות מוצלחות ודרכי יישומן, מתן ייעוץ מקצועי וייזום ויישום תוכניות משותפות לכמה יישובים הסמוכים זה לזה. המרכז לשלטון מקומי יכול וצריך למלא תפקיד בייזום ובעידוד שיתופי הפעולה ובסיוע להם.

7. **שותפויות עם ארגוני המגזר השלישי וארגונים עסקיים.** ביישובים רבים פועלים ארגונים וולונטריים (עמותות) בשני תחומים עיקריים: אספקת שירותים וסנגור. לארגונים האלו יש משאבים כספיים ואנושיים העשויים לסייע בצמצום ממדי העוני (בחלק מן היישובים הארגונים האלו כבר פועלים בתחום הזה). הארגונים הוולונטריים הם על כן שותפים טבעיים בהתמודדות המקומית עם העוני וראוי לשלבם בצורה שיטתית במשימה. במקביל לארגונים הוולונטריים, ראוי לשתף בהתמודדות עם העוני גם ארגונים עסקיים הפועלים ביישוב ומחוצה לו. הארגונים האלו עשויים להקצות למטרה הזו משאבים כספיים, מתנדבים וידע בתחומי המנהל והתכנון. על הרשות המקומית למלא תפקיד מרכזי בתאום ובניטור הפעילות של הארגונים הוולונטריים והעסקיים הפועלים ביישוב.

ד. הצעות לתוכניות פעולה להתמודדות עם העוני ברמה המקומית

התוכניות להתמודדות עם העוני שאותן יכולות ליזום ולהפעיל הרשויות המקומיות וגורמים מקומיים אחרים צריכות להיות מכוונות על ידי שלוש הנחות בסיסיות: ראשית, הכרה בתפקיד המרכזי שאותה צריכה למלא הממשלה בתחום הזה והימנעות מכרסום מחויבות עקרונית זו. שנית, מודעות לאותם תחומים שבהם יש לפוטנציאל ולמשאבים העומדים לרשות הגורמים המקומיים ובראשם הרשות המקומית יתרון. ושלישית, הצורך בעיצוב, בפיתוח וביישום תוכניות שאינן מסתפקות בסיוע לעניים להישרד אלא מבקשות לחלצם ממצב המצוקה שבו הם נתונים. הנחות בסיסיות אלו משתקפות בגישות ובתוכניות להתמודדות עם העוני ברמת המקומית שיוצגו להלן. תוכניות אלו מתייחסות לשישה תחומים עיקריים: הבטחת הכנסה, חינוך, השתלבות בעולם העבודה, מימון הוצאות מיוחדות, סיוע טיפולי ברמה האישית והמשפחתית ועבודה קהילתית. תוכניות פעולה אלו מתוארות בהרחבה בעבודתם של גל ווייס (2006) על התמודדות עם עוני בירושלים.

1. **הבטחת הכנסה.** אחד האמצעים המרכזיים להתמודדות עם עוני הוא מתן סיוע כספי למי שאינם יכולים להשתכר ברמה מספקת בשוק העבודה כדי להבטיח לעצמם קיום מינימלי בכבוד. הסיוע מיועד להבטיח את קיומם השוטף של אנשים, כל עוד הם אינם מסוגלים להתפרנס בשוק העבודה ואינם מקבלים גמלאות במסגרת תוכניות אחרות לביטחון סוציאלי. החל בשנת 1982 הועברה רשת הביטחון החברתית העיקרית של ישראל – תוכנית הבטחת הכנסה – מאחריות הרשויות המקומיות לגורם ממלכתי – המוסד לביטוח לאומי. המעבר קידם את מצבם של האנשים החיים בעוני והנזקקים לסיוע ושיפר את רמת השוויון הטריטוריאלי בין יישובים שונים. זאת ועוד, השינוי אפשר לעובדים הסוציאליים הפועלים במסגרת השירותים החברתיים המקומיים להתרכז בתפקידי טיפול במקום להקדיש את מרבית זמנם לקביעת זכאות לגמלאות.

הסיוע הכספי לאוכלוסיות העניות חייב להישאר בתחום האחריות של המוסד לביטוח לאומי, אך עם זאת גם לרשות המקומית יש תפקיד מרכזי בתחום, והוא הסנגור האישי הבא להבטיח מיצוי זכויות של אנשים החיים בעוני במסגרת מערכות הביטחון הסוציאלי ומערכות אחרות של השלטון המרכזי, כגון משרד השיכון, או של השלטון המקומי, כגון אגף הגבייה של הרשות או בתי הספר המקומיים. נתונים מישראל וממדינות אחרות מצביעים על כך שקיימת בעיה חמורה של אי מיצוי זכויות בקרב אנשים החיים בעוני המתבטאים בכך שאנשים שעומדים בתנאי הזכאות לקבלת סיוע, אינם מקבלים אותו בפועל. הדבר נובע מסיבות שונות, כמו חוסר ידע, חסמים ביורוקרטיים, מגבלות של תנועה או נגישות, חשש מהמפגש עם המערכת השלטונית וחשש מתיוג.

הרשות המקומית וגופים מקומיים אחרים יכולים לסייע בתחום הזה באמצעות מתן מידע לאוכלוסייה הנזקקת לסיוע על זכויותיה, על השירותים שאותה היא זכאית לקבל ועל מיקומם של הארגונים המספקים את השירותים. הגורמים המקומיים אף יכולים לסייע לתושבים למצות את זכויותיהם באמצעות פעילויות סנגור ותיווך.

הרשויות המקומיות, באמצעות מרכז השלטון המקומי, אף יכולות למלא תפקיד של מאתגר ומעצב מדיניות בתחום הבטחת הכנסה. בשנים האחרונות חלה שחיקה ניכרת מאוד ברמת הגמלאות הנותנות רשת ביטחון לתושבי המדינה ובמידת הנגישות אליהן. הדבר נכון במיוחד לגבי גמלאות הניתנות במסגרת שתי תוכניות המיועדות להבטיח קיומן של משפחות עם ילדים – תוכנית הבטחת הכנסה ותוכנית קצבאות הילדים. הקיצוצים בגמלאות מותירים משפחות רבות שאין באפשרותן להגיע לרמת הכנסה סבירה באמצעות שוק העבודה הרחק מתחת לקו העוני. על הרשויות המקומיות לבקר את המדיניות הזו הפוגעת באוכלוסיות החלשות המתגוררות ביישובים ולהפעיל לחצים על הממשלה לשנותה.

2. **חינוך.** אין מחלוקת על כך שקיים מתאם חיובי ברור בין רמת השכלה לבין השתלבות בתעסוקה הולמת והכנסה. קידום השכלה של בני המשפחות העניות הוא על כן אמצעי מוכח להיחלצות מעוני. לממשלה יש כמובן תפקיד מרכזי במימון ובהכוונת מערכת החינוך ובייזום ויישום תוכניות המיועדות לקדם את רמת השכלה של ילדים עניים, אך גם בתחום הזה יכולות הרשויות המקומיות למלא תפקיד חיוני (כפי שאכן הוכח במספר יישובים) בהפעלת תוכניות מקומיות שיביאו לקידום של ילדים אלו כגון: הפעלת צהרונים ומועדוניות באזורי מצוקה שבהם יכולים

התלמידים לשהות לאחר סיום הלימודים בבית הספר ולקבל סוגים שונים של סיוע כמו עזרה בהכנת שיעורים, ייעוץ אישי ופעילות חברתית, תמיכה אישית בתלמידים המועדים לנשירה, סיוע מיוחד לתלמידים בהכנה לבחינות בגרות וסיוע לבעלי תעודות בגרות להשתלב במוסדות להשכלה גבוהה. הרשות המקומית גם יכולה למלא תפקיד בהנעת משרד החינוך לקדם ביישובים תוכניות רווחה חינוכיות המיועדות לקדם בני משפחות עניות.

3. **שילוב בעבודה.** בהתחשב בכך שמקור הפרנסה העיקרי בישראל הוא שוק העבודה בשכר, ברור כי דרך יעילה להתמודדות עם עוני הוא שילובם של אנשים המסוגלים לעבוד מבחינת גילם, בריאותם ומאפייני חייהם בשוק העבודה בשכר וקידומם במסגרת הזו. בנושא הזה צריכה להתקיים חלוקת עבודה בין המדינה לבין הרשות המקומית ובין המערכות הציבוריות לבין גורמים במגזר השלישי והעסקי. ברור שהכלים העיקריים והמקור המרכזי למשאבים למימון מגוון הפעולות המיועדות לסייע להשתלבות בתעסוקה, החל בעידוד הצמיחה, יצירת מקומות עבודה וכלה בסבסוד תעסוקה ובהכשרה מקצועית, נתונים בידי השלטון המרכזי (משרדי הממשלה הרלוונטיים ושירות התעסוקה) ואין להפקיע את האחריות הזו מידי.

עם זאת, הרשויות המקומיות יכולות למלא תפקיד חשוב בסיוע להשתלבות תושבים במעגל העבודה בכמה דרכים: עידוד פיתוחם של מקורות תעסוקה, מתן מידע מעודכן לתושבים על אפשרויות ההכשרה המקצועית והתעסוקה, הכשרת תושבים בתחומים כמו כתיבת קורות חיים, חיפוש עבודה, ראיון לצורך קבלת עבודה וחיזוק הדימוי העצמי. המשך ליווי תושבים לאחר הצטרפותם למקום עבודה והבטחת תנאי עבודתם. רצוי לפתח את הפעילויות האלו בשיתוף שירות התעסוקה הפועל ביישוב עצמו או באזור.

התפקידים האלו צריכים להיות בתחום אחריותה של יחידה לפיתוח תעסוקתי שאותה יש להקים במסגרת הרשות (יחידה כזאת כבר פועלת בכמה רשויות כמו ירושלים, חיפה ומעלות-תרשיחא). ליד היחידה הזו רצוי להקים גוף מייעץ שיכלול גורמים רלוונטיים בקהילה כמו עובדים משירות התעסוקה ונציגי ארגונים וולונטריים העוסקים בתחום התעסוקה וגורמים עסקיים הפועלים ביישוב ומחוצה לו.

אמצעי נוסף להגברת שיעור ההשתתפות בשוק העבודה, בייחוד בקרב נשים, שדרכו הרשות יכולה למלא תפקיד חשוב, הוא הרחבת מערך החינוך של הגיל הרך. הרחבת המערך יאפשר את שילובם של הורים לילדים קטנים בשוק העבודה וישמש אמצעי חשוב להרחבת ההון האנושי שבידי הילדים וישפר את סיכויי המוביליות החברתית שלהם.

4. **טיפול בהוצאות מיוחדות.** מערכות הבטחת הכנסה, כמו גם המאמץ לשלב אנשים החיים בעוני בשוק העבודה, הם כלים מרכזיים להתמודדות עם בעיית העוני. יחד עם זאת, בשל רמתן הנמוכה של הקצבאות ושכר העבודה הנמוך המשולם לעובדים רבים, המשאבים האלו לעתים קרובות אינם מספיקים למימון צרכים חיוניים כגון תשלום הוצאות שוטפות על מזון, תרופות, טיפולי שיניים, רכישת ציוד בית בסיסי ועלויות הכרוכות בחינוך. הדבר נכון במיוחד כאשר יש צורך לשלם סכום גבוה יחסית בעבור הוצאה חד פעמית, כמו תיקונים בבית, יתר על כן, לעתים קרובות צוברים אנשים החיים בעוני חובות גדולים המטילים עליהם נטל כבד מאוד ואינם מאפשרים להם להשתחרר ממצבאות כלכלית קשה ומן המצוקות הנלוות לה.

על מנת להתמודד עם הבעיה של פרטים ומשפחות החיים בעוני, מוצע להקים קרן מקומית המיועדת למימון צרכים מיוחדים והחזר חובות. קרן כזו, שתופעל במסגרת המינהלת להתמודדות עם עוני, תנוהל על ידי ועדה ציבורית ותקבע את הזכאות לסיוע על פי קריטריונים ברורים ושקופים. הקרן תהיה רשאית להעניק הלוואות בתנאי ריבית נמוכים לצרכים שונים, ואף לתת מענקים במקרה הצורך.

5. **טיפול סוציאלי ברמה האישית והמשפחתית.** העוני אינו רק בעיה של הכנסה נמוכה הנובעת מאי השתלבות במעגל העבודה, מקשיים חומריים ומחסכים בתנאי החיים, אלא גם של דימוי עצמי נמוך, של לחצים אישיים ומשפחתיים, של תחושת חוסר אונים בהתמודדות עם המצוקות ושל שוליות חברתית. ההתמודדות עם העוני מחייבת על כן התייחסות לא רק לרמת הכנסה של העניים ולקשייהם החומריים, אלא אף למצוקותיהם האישיות והמשפחתיות הנוספות.

מענה, ולו חלקי, לבעיות האלו יכול להינתן באמצעות טיפול אישי ומשפחתי בעניים שמטרתו לא רק לסייע להם לשרוד, אלא אף להיחלץ ממצבם. התפקיד הזה הוא בתחום אחריותה של המחלקה המקומית לשירותים חברתיים. הטיפול האישי והמשפחתי בעניים יכול להינתן על ידי מחלקות הרווחה המקומיות (בשיתוף עם גורמים נוספים) בכמה דרכים שחלקן יצינו להלן:

- **ניהול מקרה.** העובדים הסוציאליים משמשים מנהלי מקרה (case managers) של פרטים ומשפחות החיים בעוני. תפקידו של מנהל המקרה הוא לאבחן את מכלול הצרכים של הפרט או של המשפחה הענייה, לקבוע את המענים שאותם יש לספק להם, לדאוג למתן המענים האלו (הן על ידי מחלקת הרווחה עצמה והן על ידי ארגונים נוספים) ולעקוב אחר השינויים שחלו במצבם, כל זאת תוך קיום קשר רצוף עימם ושיתופם בתהליך.
- **שינוי דפוסי התנהגות.** פיתוח תוכניות שמטרתן לחזק את יכולתם של העניים להתמודד עם מצבם ולציידם במיומנויות לפתרון בעיות, כמו תוכניות בתחום ההעצמה ותכנון המשפחה.
- **ליווי אישי צמוד של משפחות עניות.** ליווי משפחות עניות בצורה אינטנסיבית וסיוע להם להתמודד עם קשיים שונים כמו השתלבות בעבודה, קבלת שירותים שונים והסדרת חובות.

על הממשלה לסייע לרשויות במילוי תפקידיהן בתחום הסיוע לעניים ולאוכלוסיות אחרות, במיוחד לרשויות חלשות, בדרכים שונות ובכללן: מתן סיוע כספי הולם וקביעת סל שירותי רווחה אישיים שאותם יש לספק לתושבים נזקקים (משפחות, ילדים ובני נוער, נכים, מפגרים וכדומה), עיגונו בתשתית חוקית והבטחת מימון הולם שלו וזאת בדומה לחוק הסיעוד המבטיח לזקנים מוגבלים סל שירותים הכולל עזרה ביתית, השגחה, הסעות למרכז יום ואספקת מוצרי ספיגה.

6. **עבודה קהילתית.** תפקיד נוסף בתחום אחריותה של מחלקת הרווחה המקומית היא העבודה הקהילתית שיכולה לתרום להתמודדות עם בעיית העוני בכמה דרכים: הנעת מחלקת הרווחה לפעול בתחום המאבק בעוני, הגברת המודעות בקהילה לצורך לטפל בבעיית העוני, עידוד השתתפות העניים בייזום, בתכנון וביישום תוכניות המיועדות לשפר את מצבם, קידום התארגנויות של עניים (כמו ועדי שכונות וועדי בתים באזורי מצוקה), חיזוק ארגונים וולונטריים מקומיים הפועלים בתחום החברתי הן כספקי שירותים והן כמסנגרים ועידוד הקמת ארגונים

כאלו בקהילות שבהן אין הם פועלים, טיפוח מנהיגות מקומית והגברת מעורבותה בנושא העוני, חיזוק וטיפוח ה"הון החברתי" והפעילות ההתנדבותית בקרב תושבי הקהילה, הגברת התיאום ושיתוף הפעולה בין הרשות המקומית וארגונים נוספים הפועלים בתחום השירותים החברתיים, ומעורבות בפיתוח ויישום תוכניות לשיפור התשתיות הפיזיות והשירותים המוניציפאליים בשכונות מצוקה.

ה. תוכניות מקומיות להתמודדות עם עוני

הדעה כי הרשות המקומית וגורמים מקומיים נוספים צריכים ויכולים למלא תפקיד ייחודי בהתמודדות עם בעיית העוני ברמה המקומית התקבלה בחלק מהרשויות המקומיות והיא משתקפת בייזום וביישום תוכניות מקומיות המיועדות לטפל בבעיית העוני של אוכלוסיות ספציפיות ולצמצם את ממדיה של התופעה.¹

התוכניות שיתוארו בקצרה להלן מנסות לחלץ פרטים ומשפחות מעוני ומייצגות רק חלק מתוכניות אלו (לא נכללות תוכניות המתרכזות בחלוקת מזון וציוד ומסתפקות על כן בסיוע לפרטים ולמשפחות להישרד). התוכניות משקפות כמה מאפיינים ייחודיים של ההתמודדות המקומית עם בעיית העוני. יוזמה של הרשות המקומית, קשר ישיר עם עניים, התייחסות לצרכים שונים של האוכלוסייה הענייה ולא רק לצרכיה הכלכליים והתאמה לצרכים הייחודיים של תושבי היישוב. בכל התוכניות ממלאת הרשות המקומית תפקיד מרכזי וברובן היא משתפת במימון התוכנית, בתכנונה וביישומה.²

1. **תוכנית "דרור" (קריית שמונה).** תוכנית "דרור" הופעלה לראשונה במסגרת מחלקת הרווחה בקריית שמונה וביוזמת המחלקה והיא מופעלת היום במספר יישובים נוספים. אוכלוסיית היעד של התוכנית כוללת בני זוג צעירים שגדלו במשפחות במצוקה ושילדן הבכור טרם הגיע לגיל 3. מטרת התוכנית היא לשבור את שרשרת המצוקה באמצעות סיוע למשפחות הצעירות להתמודד ולפתור בעיות בתחומי חיים שונים (גידול וחינוך הילדים, קשרים בין זוגיים, קשיים כלכליים, קשרים עם ארגונים וכדומה) הן על ידי סיוע ישיר והן על ידי שינוי דפוסי התנהגות והקניית מיומנויות שיסייעו לבני הזוג להתמודד עם קשיים בכוחות עצמם.

הסיוע ניתן באמצעות מעורבות של שני עובדים סוציאליים המקיימים קשר אינטנסיבי ורציף עם המשפחה (בעיקר בשלבי הטיפול הראשונים). הקשר עם המשפחות המשתתפות בתוכנית מתבטא בכמה דרכים: ביקורי בית ומפגשים במחלקת הרווחה, פגישות עם גורמים שונים שאיתם יש לבני הזוג בעיות כגון: בנקים וחברת החשמל, פגישות עם ההורים וילדיהם ופגישות עם בני הזוג ומשפחות המוצא.

¹ תיאור התוכניות מבוסס על הפרסום: תוכניות בישראל להתמודדות עם עוני, שהוצא ב-2006 על ידי השותפות בין עיריית תל אביב-יפו לפדרציה היהודית בלוס אנג'לס וכן על נתונים שנאספו על ידי גב' אתסר זיכלינסקי. תיאור תוכנית "דרור" מבוסס על ארם (1999). תיאור תוכנית "הרצף החינוכי במעלות-תרשיחא" מבוסס על דיווח של כוכבה חזן.

² ראוי לציין כי מרבית התוכניות טרם עברו תהליך של הערכה שיטתית ועל כן לא ברורה בשלב הזה מידת יעילותן.

2. **הרצף החינוכי (מעלות-תרשיחא)**. תוכנית הרצף החינוכי פותחה על ידי עיריית מעלות-תרשיחא ומופעלת בשיתוף משרד החינוך, קרן סקטא-רש"י, קרן קרב ואורט. את התוכנית מלווה מטה הפעלה הכולל את יועץ ראש העיר לחינוך המכהן כיו"ר המטה ונציגי מינהל החינוך העירוני והגורמים המשתתפים במימון והפעלת התוכנית.

התוכנית מיועדת לשפר את הישגי התלמידים ביישוב תוך מתן מענה הולם לצרכים הייחודיים של כל תלמיד ותלמיד (תלמידים מצטיינים ותלמידים המתקשים בלימודיהם). דגש מיוחד מושם על הגברת כוח ההתמדה ומניעת נשירה ממערכת החינוך של תלמידים בכל שכבות הגיל, הגדלת שיעור הזכאים לתעודת בגרות ושיפור איכות תעודת הבגרות. התוכנית כוללת איתור הרמה והיכולת של התלמידים ביישוב באמצעות מבחנים הנערכים בראשית כל שנה בשלושה מקצועות יסוד (עברית, מתמטיקה ואנגלית) והתערבות המיועדת לשפר את הישגיהם של התלמידים בעלי הישגים נמוכים. התוכנית מלווה בהשבחת עבודת סגלי ההוראה של בתי הספר ביישוב ופיתוח צוותי מנהלים המובילים שינוי.

3. **הישגים – המרכז להכשרה מקצועית ויזמות (תל אביב-יפו)**. המרכז מופעל על ידי אגף מזרח במינהל השירותים החברתיים של עיריית תל אביב-יפו אגף מזרח בשיתוף עם משרד הבינוי והשיכון (פרויקט שיקום שכונות).

קהל היעד של התוכנית כולל גברים ונשים בלתי מועסקים ומועסקים בעלי רמת הכנסה נמוכה תושבי שכונות מצוקה בתל אביב. מטרת התוכנית לסייע בשילוב הבלתי מועסקים בעולם העבודה ולהעלות את רמת ההכנסה של המועסקים בעלי ההכנסה הנמוכה.

התוכנית כוללת כמה מרכיבים: אבחון וייעוץ בבחירת מקצוע, הכשרה מקצועית, השלמת השכלה ל-12 שנות לימוד, הכנה לבחינה הפסיכומטרית, סדנאות לחיפוש עבודה, השמה בעבודה ומלגות לימודים. בשנת 2004 נהנו משירותי המרכז כ-600 איש.

4. **מתנדבות מקדמות תעסוקה (הרצליה)**. המרכז מופעל על ידי היחידה לעבודה קהילתית, לשכת המתנדבים ומינהל הנשים בעיריית הרצליה.

קהל היעד של התוכנית הוא נשים וגברים תושבי הרצליה בגיל 20-50 שאינם עובדים אך מעוניינים להשתלב בשוק העבודה.

מטרת התוכנית לסייע בשילובם של הנשים והגברים האלו במעגל העבודה ולשפר בכך את מצבם הכלכלי. התוכנית מבוססת על מודל של ליווי מתמשך של המשתתפים בתוכנית על ידי מתנדבים/ות המסייעים/ות להם להשתלב בעבודה בדרכים שונות הכוללות עזרה בכתיבת קורות חיים, הכנה לקראת ראיונות עבודה, עזרה פעילה בחיפוש עבודה באמצעות האינטרנט ומודעות בעיתונות. המתנדבים/ות ממשיכים/ות ללוות את המשתתפים שנקלטו בעבודה ולהושיט להם תמיכה וייעוץ במגמה לסייע להם להשתלב במקומות העבודה ולהתמיד בהם. במקביל פועלת במסגרת התוכנית עובדת סוציאלית המסייעת באיתור מקומות עבודה בעבור המשתתפים. בשנת 2005 פעלו במסגרת התוכנית שבע מתנדבות שסייעו לכעשרים נשים להשתלב במעגל העבודה.

5. **הכשרה מקצועית (חיפה)**. באגף הרווחה בעיריית חיפה הוקם צוות תעסוקה אגפי העוסק בפיתוח תוכניות שונות המיועדות לשלב בעבודה מטופלים של האגף שאינם עובדים.

הקורסים להכשרה מקצועית שאותם יוזם ומפעיל צוות התעסוקה בשיתוף גורמים נוספים, מיועד למטופלי האגף בגיל 20-46 ולבעלי השכלה חלקית (9-10 שנות לימוד). מטרת התוכנית להקנות למטופלים ולאנשים בעלי השכלה חלקית הכשרה מקצועית שתאפשר להם להשתלב בעבודות המקנות שכר הולם. התוכנית כוללת קורסים בנושאים הבאים: טכנאי PC ומנהלי רשתות, מדריכי ספורט, מפעילי מלגזות, שליחי קטנועים, הדרכה בשימוש במחשב וטיפול בקשישים.

בין 2002 ל-2005 השתתפות בקורסים למעלה ממאה משתתפים.

6. **נשים מבשלות עסק (ירושלים).** התוכנית מופעלת בשיתוף בין יחידת התעסוקה באגף הרווחה בעיריית ירושלים, המינהלים הקהילתיים בירושלים ועמותות "אחותי" ו"קול האישה".

התוכנית מיועדת לנשים משכונות בירושלים (קריית היובל, קריית מנחם ושטרן) העונות על קריטריונים כמו אמהות חד הוריות, נשים מעל גיל ארבעים, מובטלות מקבלות קצבת הבטחת הכנסה או אחרת ומועסקות בעבודות המעניקות הכנסה נמוכה.

מטרת התוכנית להכשיר את הנשים ליזמות עסקית בתחום הבישול כדי לשלבן בתעסוקה ו/או להגדיל את הכנסתן. התוכנית מספקת ידע, כלים ותמיכה להקמת עסק בתחום הבישול באמצעות קורס בן 45 מפגשים הכולל את ארבעת המרכיבים הבאים:

- הכשרה בתחום הבישול. סדנאות בהדרכת שף מקצועי שמטרתן לאפשר למשתתפות לשדרג את הידע שלהן בתחום הבישול ולהתאימו לסטנדרטים מקצועיים.
- יזמות עסקית. הקניית ידע בסיסי בתחום העסקי (קביעת תמחיר, כתיבת תוכנית עסקית, שיטות שיווק ומכירה, הנהלת חשבונות וכדומה).
- העצמה אישית. חיזוק הדימוי העצמי, שיפור יכולות בינאישיות, בניית רשתות תמיכה וכדומה.
- תהליך ליווי. תמיכה אישית בנשים בשלב פיתוח העסק ותמיכה מקצועית במסגרת חונכות אישית.

7. **משפחה למשפחה (תל אביב-יפו).** תוכנית אימוץ משפחות נתמכות על ידי משפחות מבוססות הופעלה על ידי מינהל השירותים החברתיים בעיריית תל אביב-יפו. קהל היעד של התוכנית כלל משפחות המתגוררות בתל אביב-יפו הנתונות במצוקה כלכלית חמורה וסובלות ממשברים משפחתיים קשים.

מטרת התוכנית לחולל שינוי במצבן של המשפחות הן מבחינה כלכלית והן מבחינת תחושת החוללות העצמית שלהן ואמונתן ביכולתן לשנות את מצבן. במסגרת התוכנית משפחות בעלות יכולת כלכלית ומודעות חברתית מפותחת מסייעות למשפחות במצוקה. הסיוע כולל מספר רכיבים כמו: תמיכה כלכלית, הענקת סל מזון, מפגשים חברתיים בין בני המשפחות וייעוץ בנושאים שונים. לרוב נציג אחד של המשפחה המבוססת הוא איש הקשר הקבוע עם המשפחה הנתמכת ועומד לרשותה. איתור והפניית המשפחות הנתמכות בוצע על ידי עובדים סוציאליים ממינהל השירותים החברתיים. העובדים אף נמצאים בקשר קבוע עם בני המשפחות המאמצות והמאומצות ומספקים מידע וייעוץ בעת הצורך.

התוכנית פעלה כשנתיים ונכללו בה כארבעים משפחות.

8. **מתחם נשים יזמיות (דימונה).** התוכנית פותחה ומופעלת על ידי המחלקה לשירותים חברתיים בדימונה. אוכלוסיית היעד של התוכנית כוללת נערות ונשים תושבות היישוב הנתונות במצוקה.

מטרת התוכנית היא להעצים את הנשים המשתתפות בה, למנוע את הידרדרותן לסמים ולהתנהגויות סוטרות אחרות ולסייע להן לפתח מיזמים עסקיים. התוכנית מנוהלת על ידי קבוצת נשים במתחם מיוחד המיועד למטרה זו. התוכנית כוללת כמה מרכיבים עיקריים:

- השתלמות ביזמות עסקית.
- פעילויות הדרכה המיועדות להעצים את המשתתפות.
- קורס מנטורינג שנערך באוניברסיטת בן-גוריון בנגב והכשיר משתתפות ותיקות בתוכנית לשמש מדריכות ומלוות של משתתפות חדשות.
- שוק שבועי שבו נמכרים מוצרים שיוצרו על ידי המשתתפות בתוכנית.

9. **תוכנית הכרת השימוש במחשב לנשים עובדות (חדרה).** התוכנית מופעלת על ידי האגף לשירותים חברתיים בחדרה. אוכלוסיית היעד של התוכנית היא נשים המועסקות בעבודות חלקיות ומקבלות שכר נמוך ביותר.

מטרת התוכנית להקנות לנשים ידע בשימוש במחשב, לחזק את יכולתן להתקדם במקום עבודתן או למצוא מקום עבודה אחר ובכך לשפר את הכנסתן ולהעלות את הדימוי העצמי שלהן. התוכנית גם מבקשת לחזק את המסוגלות ההורית של הנשים שלהן יש ילדים.

התוכנית כוללת השתלמות בת ארבעים שעות בנושא הכרת המחשב וסדנה העוסקת בנושאים כמו ניהול תקציב ופיתוח מיומנויות העשויות לסייע במציאת עבודה, בשיפור הדימוי העצמי האישי וביחסי הורים-ילדים.

10. **קואופרטיב גינון (נתניה).** התוכנית פותחה ומופעלת על ידי האגף לשירותים חברתיים בעיר בשיתוף עם פרויקט שיקום השכונות ומרכז הקואופרציה. התוכנית כוללת 14 גברים צעירים בני הקהילה האתיופית.

לתוכנית כמה מטרות עיקריות: סיוע בהשתלבות המשתתפים בעבודה, שיפור מצבם הכלכלי וקידום השתלבותם החברתית. ההנחה היא שאם יעדי התוכנית יושגו יוכלו המשתתפים לשמש מודל חיקוי לקהילה האתיופית בעיר.

במסגרת התוכנית אורגנה וגובשה קבוצת הצעירים במסגרת קואופרטיב שאמור לספק שירותי גינון לעיריית נתניה ולגורמים נוספים בעיר ומחוצה לה. הקואופרטיב מצוי עתה בתהליך של עיצוב והרצה. עד עתה עברו המשתתפים הכשרה בגננות המיועדת לתת להם הכרה מקצועית וקורס לשיפור השפה העברית.

סיכום

מסמך זה נועד להצביע על התרומה האפשרית של פעולה ברמה המקומית שבה מעורבת הרשות המקומית וגורמים מקומיים נוספים להתמודדות עם בעיית העוני ולחילוץ פרטים ומשפחות ממצבי מצוקה. עיקר ההתמודדות עם עוני בישראל מוטל אמנם על כתפי המדינה ומערכותיה השלטוניות, אך הניסיון המקומי והבינלאומי מלמד שניתן בהחלט לתרום להתמודדות הזו גם באמצעות פעולה ברמה המקומית.

המסמך קורא לעיצוב מדיניות ממשלתית שתדגיש את מקומה של הרשות המקומית בהתמודדות עם בעיית העוני ואת חשיבות הסיוע הממשלתי לקידום המטרה ובמקביל הוא קורא לרשויות המקומיות להירתם לפעילות בתחום הזה, מתוך הכרה במחויבותן לסייע לאוכלוסיות העניות וביכולתן לתרום לחילוצן ממצוקתן. המסמך מעלה הצעות לתוכניות פעולה בתחום ברמה המקומית, מתאר תנאים העשויים לסייע לרשות המקומית ולגורמים מקומיים נוספים לתרום לחילוץ אוכלוסיות מעוני וסוקר תוכניות המופעלות בכמה יישובים ביוזמת הרשות המקומית והמשקפות את יכולתן לפעול בתחום זה.

מקורות

אחדות ל', כהן ר', אנדבלד מ' (2006), ממדי העוני ופערים בהכנסות 6-2005. ממצאים עיקריים. ירושלים, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.

אדם א' (1999), תוכנית דרור לשבירת שרשרת המצוקה, חברה ורווחה י"ט (4), עמ' 521-543.

בנק ישראל (2007), דין וחשבון לשנת 2006, ירושלים, בנק ישראל.

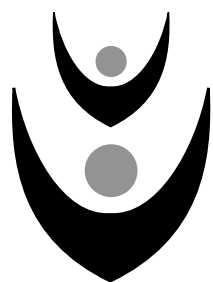
גל ג', וייס ע' (2006), אסטרטגיות להתמודדות עם עוני בירושלים, ירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל.

הכט א' (2002), הנהגות מקומיות מובילות לשינויים – "אפשר גם אחרת", דגמי הצלחה ברשויות מקומיות, ירושלים, המרכז לחקר המדיניות החברתית.

וולנסקי ע' (2006), צמצום פערים בחינוך – סוגיות נבחרות במדיניות פעולה של השלטון המקומי בישראל, במתלות לעצמאות השלטון המקומי, ספר ועידת השלטון המקומי ה-II, אוניברסיטת תל אביב, בית הספר למינהל ולמדיניות, עמ' 191-213.

משרד ראש הממשלה (15.4.2007), אג'נדה כלכלית חברתית לישראל 2008-2010. <http://www.pmo.gov.il/PMO/PM+Office/Departments/econ20082010.htm>

קטן י' (2002), בעיית העוני: מרכיבים, גורמים ודרכי התמודדות, ירושלים, מכון סאלד.



ועידת ראש הממשלה לשלטון המקומי
של ביה"ס לממשל ולמדיניות באוניברסיטת תל-אביב

פיתוח מנהיגות
מ ק ו מ י ת
ועתודה ניהולית



אוניברסיטת תל-אביב
הפקולטה למדעי החברה ע"ש גרשון גורדון
בית הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטוך

מחקר אינטרדיסיפלינרי על הגורמים המשפיעים על תחלופה שלא מרצון של מנהלים נבחרים - המקרה של ראשי רשויות מקומיות בישראל

ד"ר אמיר הורקין, מנהל מדעי "מאגר מוחות"

תקציר

הספרות הארגונית-ניהולית העוסקת בתחלופת מנהלים, ובייחוד בפיטורי מנהלים ביוזמת הסלקטור (הגוף הפורמלי שתפקידו מינוי ראש הארגון והחלפתו) נוטה להתייחס למנהלים ממונים בלבד ולהתעלם ממנהלים נבחרים. זאת למרות שההגדרות השונות לתחלופת מנהלים מתייחסות לראשי ארגונים פורמליים באשר הם, הכוללים מנהלים ממונים ומנהלים נבחרים מעולמות תוכן מגוונים כמו העולם העסקי, העולם הפוליטי, העולם האקדמי והעולם הצבאי.

מקובל לחשוב כי השיקולים העיקריים המובילים לפיטורי מנהלים ממונים בעולם הניהול והעסקים הם בעיקר שיקולים ענייניים רציונליים (כמו למשל "השורה התחתונה" במונחי רווח והפסד או התשואה להון) וכי השיקולים העיקריים המובילים להחלפת מנהלים נבחרים בעולם הפוליטיקה הם בעיקר שיקולים פוליטיים ומפלגתיים. הלך המחשבה הזה עשוי להסביר את התמקדותה של הספרות המקרו-ארגונית בפיטורי מנהלים ממונים ואת התעלמותה מתחלופת מנהלים נבחרים. עיון בספרות תחלופת מנהלים ממונים ובספרות תחלופת מנהלים נבחרים מגלה שלא כך הם פני הדברים.

בספרות המקרו-ארגונית העוסקת בגורמים המשפיעים על תחלופת מנהלים ממונים, ניתן לזהות שתי תיאוריות מרכזיות: השערת "הפיקוח הפנימי על ביצועי הארגון"/תיאוריית ביצועים-תחלופה (Furtado & Karan 1990; Kesner & Sebor 1994) ותיאוריית הכוחות הסוציו-פוליטיים (Fredrickson, Hambrick & Baumrin 1988). השערת "הפיקוח הפנימי של ביצועי הארגון" גורסת כי הסלקטור (הדירקטוריון) בתפקידו כמפקח הראשי על הארגון, מפקח על התנהגות המנכ"ל והנהלה, מתגמל מנכ"לים מכהנים מצליחים ומעניש מכהנים כושלים באמצעים שונים ובהם העברה מהתפקיד ופיטורים (Mintzberg 1983; Coughlan & Schmidt 1985); במחקרים (Weisbach 1988; Warner, Watts & Wruck 1988; Furtado & Karan 1990) נמצא באופן עקבי למדי קשר שלילי בין ביצועים לתחלופה, כאשר ביצועים גרועים יותר היו קשורים לתחלופה רבה יותר. יחד עם זאת, ברוב המחקרים המשתנה התלוי תחלופה לא הבחין בין פיטורים לבין סוגי תחלופה אחרים. המשמעות הנגזרת מהשערת הפיקוח הפנימי על ביצועי הארגון היא שבעולם העסקים והניהול השיקולים העיקריים המנחים את הסלקטור בתהליך פיטורי מנהלים ממונים הם שיקולים ענייניים ורציונליים שהעיקרי שבהם הוא ביצועי הארגון בראשות המכהן.

תיאוריית הכוחות הסוציו-פוליטיים (Fredrickson Hambrick & Baumrin 1988) גורסת כי יש להבחין בין פיטורים (תחלופה שלא מרצון ביוזמת הסלקטור) לבין סוגי תחלופה אחרים (תחלופה מרצון, יציאה לגמלאות ופטירה). התיאוריה טוענת כי פיטורי מנהלים הם תהליך פוליטי וכי הקשר בין ביצועי הארגון לבין החלטת הדירקטוריון לפטר מנכ"ל מכהן, מתווך על ידי ארבעה גורמים סוציו-פוליטיים: (א) נאמנויות הסלקטור למכהן; (ב) ייחוסים של הסלקטור ביחס לתפקוד המכהן

(שביעות רצון); (ג) עוצמתו של המנכ"ל המכהן; (ד) רמת התחרות (זמינות מועמדים חלופיים). אחד המשתנים המרכזיים הוא עוצמת המכהן, הנבחנת במונחי יכולת ההשפעה של המכהן על הסלקטור (Mintzberg 1983). כך למשל נטען, שדירקטורים פנימיים נוטים להיות נאמנים למכהן ועל כן שיעורם משקף את עוצמתו.

התיאוריה מניחה כי הנאמנים מוטים בעמדותיהם ובתפיסותיהם, באופן חיובי, כלפי המכהן והדבר, בתורו, מונע מהם מלהיות ביקורתיים כלפיו כמו גם להצביע בעד פיטוריו (Fredrickson, Hambrick & Baumrin 1988; Boeker 1992; Cannella & Lubatkin 1993). המשמעות הנגזרת מתיאוריית הכוחות הסוציו-פוליטיים היא שבעולם העסקים והניהול השיקולים המנחים את הסלקטור בתהליך פיטורי מנהלים ממונים הם לא רק שיקולים ענייניים ורציונליים אלא גם שיקולים פוליטיים, כמו למשל שיקולי נאמנות למכהן.

אף שתיאוריית הכוחות הסוציו-פוליטיים פותחה על מנת להסביר את הגורמים המשפיעים על פיטורי מנהלים ממונים בקונטקסט של עולם הניהול והעסקים, הרי שהתייחסותה לפיטורי המכהן בתור תהליך פוליטי והכללתם של שיקולים פוליטיים במסגרת שיקולי ההדחה של המכהן, מאפשרים לבחון את תקפותה גם בהקשרים אחרים (למשל, בהקשר של מנהלים נבחרים). זאת דווקא משום שהשיקולים המנחים, לכאורה, את הסלקטור בתהליך החלפת מנהלים נבחרים בעולם הפוליטיקה הם לכאורה שיקולים פוליטיים. הבחינה האמפירית של תיאוריית הכוחות הסוציו-פוליטיים בהקשר לפיטורי מנהלים (תחלופה שלא מרצון ביוזמת הסלקטור) נעשתה בהתייחס למנהלים ממונים והתיאוריה לא נבחנה, ככל הידוע, בהקשר של מנהלים נבחרים.

השערת האחריות ותיאוריית הציפיות האדפטיביות הן שתי תיאוריות מרכזיות בספרות מדע המדינה העוסקות בגורמים המשפיעים על בחירה מחדש/תחלופה של מנהלים נבחרים. אלו נבחנו בעיקר במישור הלאומי ובמשורה במישור המקומי. השערת האחריות גורסת כי הסלקטור (האלקטורט) מפקח על תפקודם ועל התנהגותם של מנהלים נבחרים, מתגמל מכהנים מצליחים בבחירה מחדש ומעניש מכהנים כושלים בהחלפתם על בסיס ביצועי העבר שלהם (גישה רטרופקטיבית). תיאוריית הציפיות האדפטיביות טוענת כי הסלקטור מתגמל מכהנים מצליחים בבחירה מחדש ומעניש מכהנים כושלים בהחלפתם, על בסיס הציפיות ביחס לביצועיהם בעתיד (גישה פרוספקטיבית). ברם, הציפיות לביצועי המכהן בעתיד מבוססות על ביצועי העבר של המכהן. לפיכך מכהן שביצועי העבר שלו טובים, מחולל ציפיות לביצועים טובים גם בעתיד ועל כן הוא מתוגמל בבחירה מחדש בעוד מכהן שביצועי העבר שלו גרועים, מחולל ציפיות לביצועים גרועים בעתיד ועל כן הוא נענש בהחלפתו. המשמעות הנגזרת מהשערת האחריות ותיאוריית הציפיות האדפטיביות היא שבעולם הפוליטיקה השיקולים המנחים את הסלקטור (האלקטורט) בתהליך החלפתם של מנהלים נבחרים הם שיקולים ענייניים ורציונליים (למשל ביצועים מקרו-כלכליים או בייקטיביים) ובמידה פחותה שיקולים פוליטיים ומפלגתיים, כמו למשל שיקולי נאמנות למכהן או הזדהות מפלגתית.

במידה שמתייחסים לסלקטור במונחים של גישת המערכות הפתוחות (Katz & Kahn 1978) אפשר לראות בקונטקסט של תחלופת מנהלים כי הסלקטור ממיר תשומות לתפוקות, כאשר התשומות המרכזיות של הסלקטור הן הביצועים האובייקטיביים של הארגון בראשות המכהן ותפוקות הסלקטור הן ההחלטה להשאיר/לפטור את המכהן. תהליך ההמרה שמבצע הסלקטור לתשומות הוא,

במונחי הגישה הקוגניטיבית (Mitchell & Larson 1987) הפרשנות הסובייקטיבית המוענקת להן. תפיסות הסלקטור, לפי הגישה הזו, מתווכות את הקשר בין תשומות הסלקטור לתפוקותיו. תיאוריית הכוחות הסוציו-פוליטיים, כמו גם השערת האחריות ותיאוריית הציפיות האדפטיביות מתעלמות, ברמה האמפירית, מההשפעה המתווכת של תפיסות הסלקטור ביחס לתפקוד המכהן וביחס לעוצמתו של המכהן. לכן במסגרתן, ברמה האופרטיבית, אין ייצוג למשתנים נתפסים (סובייקטיביים) המשקפים את תפיסות הסלקטור ביחס לתפקוד המכהן, והמשתנים הנבחנים (המשתנים הבלתי תלויים, משתני הבקרה והמשתנה התלוי) הם כולם משתנים אובייקטיביים המשקפים אך ורק את תשומות הסלקטור ואת תפוקותיו.

הגישה המקרו-פוליטית פותחה על מנת להסביר את הגורמים המשפיעים על בחירה מחדש/החלפת מנהלים נבחרים ברמה הלאומית. היא יוצאת דופן בהקשר הנדון, משום שהיא מייחסת תפקיד מרכזי לפרשנות הסובייקטיבית שמעניק הסלקטור לתשומותיו ובוחנת את ההשפעה המתווכת של תפיסות הסלקטור הלאומי (ביחס לביצועי המכהן) על הקשר בין תשומות הסלקטור (ביצועים מקרו-כלכליים אובייקטיביים) לבין תפוקות הסלקטור (בחיירה מחדש/החלפת מנהלים נבחרים). המחקר הנוכחי מתבסס, בין השאר, על הגישה הזו ואף הרחיב אותה בהקשר לתפיסות הסלקטור את עוצמת המכהן.

המחקר הנוכחי מנסה להשיב לשתי הנקודות החסרות בספרות הקיימת (התעלמות ממנהלים נבחרים ומתפיסות הסלקטור בתהליך התחלופה) ומעלה בהקשר לכך שתי שאלות מרכזיות: הראשונה, האם תיאוריית הכוחות הסוציו-פוליטיים המסבירה תחלופה שלא מרצון ביוזמת הסלקטור של מנהלים ממונים בעולם הניהול והעסקים יכולה להסביר גם תחלופה שלא מרצון ביוזמת הסלקטור של מנהלים נבחרים בעולם הפוליטיקה? השאלה השנייה היא, האם לתפיסות הסלקטור ביחס לתפקוד המכהן יש השפעה מתווכת על הקשר בין תשומות הסלקטור לבין תפוקות הסלקטור, בתהליך התחלופה שלא מרצון? מכך נגזרות שאלות נוספות, כמו למשל: האם תחלופה שלא מרצון של ראשי רשויות מקומיות (מנהלים נבחרים) נגרמת על ידי משתנים אובייקטיביים? על ידי משתנים נתפסים? כיצד? ובאיזו מידה?

מחקר אינטרדיסציפלינרי זה, הנשען על ספרות מתחומים שונים, יוצר סינתזה בין תיאוריית הכוחות הסוציו-פוליטיים (שפותחה על מנת להסביר את הגורמים המשפיעים על פיטורי מנהלים ממונים בעולם הניהול והעסקים) לבין הגישה המקרו-פוליטית (שפותחה על מנת להסביר את הגורמים המשפיעים על בחירה מחדש/תחלופה של מנהלים נבחרים ברמה הלאומית). שתי התיאוריות משלימות זו את זו. האחרונה משלימה את הראשונה (המתעלמת מתפיסות הסלקטור ברמה האמפירית) בכך שהיא מדגישה את חשיבותן של תפיסות הסלקטור כמשתנה מתווך מרכזי בתהליך התחלופה ומשלבת אותן, כמשתנים מתווכים, במודל הגורמים המשפיעים על תחלופה שלא מרצון של המכהנים הן ברמה התיאורטית והן ברמה האמפירית. הראשונה משלימה את האחרונה (המתעלמת מעוצמת המכהן ומרמת התחרות) בכך שהיא מדגישה את התפקיד המרכזי שיש למשתנים מתווכים אלו על תחלופת מנהלים היזומה על ידי הסלקטור.

בחינת תיאוריית הכוחות הסוציו-פוליטיים בשילוב עם הגישה המקרו-פוליטית בקונטקסט של מנהלים נבחרים, בהתייחס לראשי רשויות מקומיות, נעשתה מהטעמים הבאים: ראשית, בשנים

האחרונות חל גידול ניכר ברמות הבקרה והשקיפות ביחס לתפקוד ראש הרשות המקומית המכהן, וממד הנשיאה באחריות הציבורית (Accountability) ביחס לתפקודו הולך ונעשה מרכזי, חשוב ובלט יותר. שנית מתברר כי אף שראש הרשות המקומית מסווג לקטגוריה של מנהלים נבחרים, התדמית הנתפסת של תפקידו קרובה הרבה יותר לתפקיד מנכ"ל חברה גדולה (מנהל ממונה) מלתפקידים אחרים כגון תפקיד ראש ממשלה ותפקיד שר בממשלה (מנהלים נבחרים). הדבר מלמד כי תפקיד ראש הרשות המקומית נתפס כדומה יותר לתפקיד בעל אוריינטציה ניהולית מקצועית של מנהל ממונה מלתפקידים בעלי אוריינטציה פוליטית ואידיאולוגית של מנהלים נבחרים.

מודל המחקר הנוכחי הוא מודל רקורסיבי המתאר את נתיבי ההשפעה שבין תשומות הסלקטור לפני תהליך התחלופה לבין תפוקות הסלקטור, המתווכים על ידי תפיסות הסלקטור ועל ידי רמת התחרות על התפקיד. תשומות הסלקטור כללו את הביצועים האובייקטיביים של הרשות בראשות המכהן ואת העוצמה האובייקטיבית של המכהן (המשתנים האובייקטיביים). תפיסות הסלקטור נבחנו ביחס לביצועי המכהן וביחס לעוצמתו של המכהן (המשתנים הנתפסים). תפוקות הסלקטור הן ההחלטה להשאיר או להחליף את המכהן. רמת התחרות על התפקיד היא משתנה מרכזי נוסף שלפי המשוער יש לו השפעה ישירה על תחלופת המכהן והשפעות מתווכות על הקשר בין תפיסות הסלקטור לבין תפוקות הסלקטור (בחירה מחדש/החלפת המכהן).

הביצועים האובייקטיביים נבחנו במונחים של ביצועים כספיים (למשל עודף/גירעון שוטף ותקציבי) ובמונחים של תפוקות הרשות המקומית (למשל שיעור הזכאות לבגרות ביישוב ומחיר דירה ממוצעת ביישוב). העוצמה האובייקטיבית של המכהן נבחנה במונחי התמיכה שקיבל המכהן בבחירות הקודמות (למשל שיעור התמיכה בו בעבר ונתח מנדטים במועצה). תפיסות הסלקטור ביחס לביצועי המכהן נבחנו במונחים של שביעות הרצון הכוללת מתפקוד המכהן (למשל בהתייחס לניקיון ולחזות היישוב, לתשתית כבישים, מדרכות, שילוט ותאורת רחובות, לתחזוקת פארקים ציבוריים, להיענות לפניות התושבים ולמקצועיות עובדי הרשות) ובמונחים של שביעות הרצון מתפקוד המכהן בתחום הבנייה והנדל"ן (פיתוח בנייה לתעשייה ועלייה בערך הנדל"ן ביישוב). העוצמה הנתפסת של המכהן נבחנה במונחים של עוצמה לוקלית (למשל בהתייחס להשפעה הנתפסת של המכהן על מנהלי אגפים ברשות המקומית, על חברי המועצה, על הקואליציה, על קבלנים מקומיים ועל העיתונות המקומית) ובמונחים של עוצמה ארצית (למשל בהתייחס להשפעה הנתפסת של המכהן על שרי ממשלה, על פקידים בכירים בממשלה ועל העיתונות הארצית). רמת התחרות נבחנה למשל במונחים של מספר הטוענים לכתר וקיומו של סיבוב בחירות שני. תחלופה שלא מרצון של המכהן נבחנה במונחים דיכוטומיים של בחירה מחדש/החלפה בהתאם לתוצאות הבחירות המקומיות ב-2003. המודל נבחן בשיטה של משוואות מבניות (SEM).

לצורך הבחינה האמפירית של השאלות דלעיל, נערך מחקר מקרו (ברמת הרשות המקומית) בקרב מדגם של 49 רשויות מקומיות במגזר היהודי בלבד שבהן ראש הרשות המכהן התמודד פעם נוספת על התפקיד בבחירות המקומיות ב-2003. מדגם זה מהווה כ-60% מכלל הרשויות המקומיות שבהן המכהן התמודד פעם נוספת על התפקיד. איסוף הנתונים נעשה ממגוון מקורות. שני המקורות העיקריים היו: (א) הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, האגף לביקורת במשרד הפנים והמפקח הארצי על הבחירות במשרד הפנים (מהם נשאבו נתוני המשתנים האובייקטיביים, ביצועי הרשות המקומית,

עוצמת המכהן ורמת התחרות על תפקיד ראש הרשות); (ב) סקרי דעת קהל שנערכו בקרב מדגמים אקראיים של תושבים ב-49 הרשויות. בסך הכול נערכו 6,200 ראיונות (127 משיבים בממוצע ביישוב) שמהם נשאבו נתוני המשתנים הנתפסים (הסובייקטיביים) לגבי תפיסות התושבים ביחס לתפקוד המכהן ולעוצמתו. הנתונים הנתפסים עברו אגרגציה מרמת המיקרו (רמת הפרט) לרמת המיקרו (רמת הרשות המקומית). מקורות מידע אלו משקפים שני "בעלי עניין" מרכזיים בסביבה הארגונית שבה מתנהל ראש הרשות המכהן: מחד השלטון המרכזי ומאידך התושבים המקומיים (הלקוחות/הסלקטור).

ממצאי המחקר מלמדים כי תפיסות הסלקטור ביחס לביצועי המכהן (שביעות הרצון הכוללת מתפקודו ושביעות הרצון מתפקודו בתחום הבנייה והנדל"ן) וביחס לעוצמת המכהן (הלוקלית והארצית) וכן רמת התחרות, מתווכות באופן מדורג את ההשפעות של הביצועים האובייקטיביים של הרשות המקומית בראשות המכהן (תפוקות וביצועים כספיים) ואת השפעת העוצמה האובייקטיבית של המכהן (היקף התמיכה בו בבחירות הקודמות, נאמנויות עבר למכהן) על תחלופה שלא מרצון של המכהן. עוד נמצא כי רמת התחרות מתווכת את ההשפעות של תפיסות הסלקטור ביחס לביצועי המכהן וביחס לעוצמת המכהן ואת ההשפעה של העוצמה האובייקטיבית של המכהן על תחלופה שלא מרצון של המכהן. בניגוד לקיים בספרות, נמצא כי לביצועים האובייקטיביים של הרשות בראשות המכהן ולעוצמה האובייקטיבית של המכהן (תשומות הסלקטור בתהליך התחלופה) אין השפעות ישירות על תחלופה שלא מרצון של המכהן, וכי השפעות אלו מתווכות על ידי תפיסות הסלקטור ביחס לביצועי המכהן ולעוצמתו (בשלב ראשון) ועל ידי רמת התחרות (בשלב שני).

מודל המחקר מלמד כי לתשומות הסלקטור, בייחוד לביצועים האובייקטיביים, יש השפעה חיובית על תפיסות הסלקטור ביחס לביצועי המכהן וביחס לעוצמתו. למשל, ככל שהביצועים הכספיים האובייקטיביים במונחי איזון תקציבי טובים יותר, כך גדלה שביעות הרצון של התושבים מתפקודו הכולל של המכהן ומתפקודו בתחום הבנייה והנדל"ן ובנוסף מתחזקת עוצמתו הנתפסת הלוקלית והארצית של המכהן בקרב התושבים. לתפיסות הסלקטור ביחס לביצועי המכהן וביחס לעוצמתו, ישנן, בתורן, השפעות שליליות על רמת התחרות על התפקיד. ככל שהביצועים הנתפסים של המכהן טובים יותר וככל שעוצמתו הנתפסת (הלוקלית והארצית) חזקה יותר, כך קטנה רמת התחרות על התפקיד. לרמת התחרות, בתורה, יש השפעה חיובית על סיכויי התחלופה של המכהן. ככל שרמת התחרות חלשה יותר, כך קטנים סיכויי התחלופה שלא מרצון של המכהן. מדדי טיב ההתאמה מלמדים כי למודל המחקר הנוכחי יש התאמה טובה לנתונים, דבר המעיד על תקפותו הפנימית והחיצונית של המודל ($\text{Chi Square}=35.9$ $\text{d.f.}=28$ $P>0.15$, $\text{NFI}=0.90$, $\text{NNFI}=0.95$), הסינתזה בין תיאוריית הכוחות הסוציו-פוליטיים והגישה המקרו-פוליטית ומודל המחקר שפותח על בסיסה, מאפשרים להסביר ולנבא בצורה טובה תחלופה שלא מרצון ביוזמת הסלקטור המקומי (האלקטורט) של ראשי רשויות מקומיות (מנהלים נבחרים). לכך יש כמה משמעויות תיאורטיות: (א) הרחבת התקפות ויכולת ההכללה של התיאוריה; (ב) הדחת מנהלים ביוזמת הסלקטור לובשת אופי דומה בעבור מנהלים ממונים ועבור מנהלים נבחרים; (ג) הלך מחשבה דומה של הדירקטוריון ושל האלקטורט בתהליך תחלופת מנהלים.

(א) הרחבת התקפות ויכולת ההכללה של תיאוריית הכוחות הסוציו-פוליטיים: המחקר הנוכחי

מראה כי תחלופת ראשי רשויות מקומיות ביוזמת הסלקטור מוסברת בצורה טובה על ידי מודל המחקר המבוסס במידה רבה על תיאוריית הכוחות הסוציו-פוליטיים שכאמור פותחה בכדי להסביר פיטורי מנכ"לים ממונים. יכולתה של התיאוריה להסביר ולנבא גם הדחת מנהלים נבחרים (ראשי רשויות מקומיות) מגדילה את תקפותה של התיאוריה ומרחיבה את יכולת ההכללה שלה. בחינת תיאוריית הכוחות הסוציו-פוליטיים בקונטקסט של תחלופת מנהלים נבחרים ממחישה את אופיו האינטרדיסיפלינרי של המחקר הנוכחי ובעיקר את היכולת של תיאוריה מעולם תוכן ניהולי-ארגוני להסביר תופעות גם מעולם התוכן הפוליטי. הדבר, כך נדמה, הוא אחד מתרומותיו הייחודיות של המחקר הנוכחי.

(ב) הדחת מנהלים ביוזמת הסלקטור לובשת אופי דומה בעבור מנהלים ממונים ובעבור מנהלים נבחרים: אחת המשמעויות המרכזיות הנובעות מכך שממצאי המחקר הנוכחי מאששים את תיאוריית הכוחות הסוציו-פוליטיים היא שהגורמים המשפיעים על פיטורי מנכ"ל ממונה ביוזמת הדירקטוריון והגורמים המשפיעים על החלפת ראש רשות מקומית מכהן, היזומה על ידי האלקטורט, הם במידה רבה אותם הגורמים. מחד גיסא המסקנה הזו מפתיעה, משום שלכאורה מדובר בשני הקשרים שונים, עולם העסקים והניהול מזה והעולם הפוליטי מזה. הדירקטוריון (הסלקטור הארגוני – גוף קטן) בוחן את תפקוד המנכ"ל המכהן "מלמעלה למטה", קרי מנקודת מבט של מבקר אסטרטגי עליון, בעוד שהאלקטורט (הסלקטור המקומי – גוף גדול) בוחן את תפקוד ראש הרשות המקומית המכהן "מלמעלה למטה", היינו מנקודת מבט של לקוחות מקבלי שירות. מאידך גיסא המסקנה הזו איננה מפתיעה משני טעמים: ראשית, משום שהתברר כי תפקיד ראש הרשות המקומית נתפס היום כתפקיד הדומה ביותר לתפקיד מנכ"ל של פירמה גדולה. שנית, התברר כי החלטת הסלקטור להאריך את כהונתו של ראש רשות מקומית מכהן או להחליפו מושפעת במידה רבה משיקולים ענייניים של איכות השירות, של ניהול יעיל ואפקטיבי ושל תפקוד תקציבי, ובמידה פחותה בהרבה משיקולים פוליטיים, מפלגתיים ואידיאולוגיים.

(ג) הלך מחשבה דומה של הדירקטוריון ושל האלקטורט בתהליך תחלופת מנהלים: משמעות מרכזית נוספת הנובעת מכך שממצאי המחקר הנוכחי מאששים את תיאוריית הכוחות הסוציו-פוליטיים היא שקיים דמיון רב בין הלך המחשבה של חברי הדירקטוריון (הסלקטור הארגוני) בתהליך תחלופת מנהלים ממונים, לבין הלך המחשבה של חברי האלקטורט (הסלקטור המקומי) בתהליך תחלופת מנהלים נבחרים בכל הקשור להערכת תפקודו של המכהן. הספרות מציינת שהדירקטוריון, כמו גם האלקטורט, מקבלים את ההחלטה על החלפת המכהן על בסיס מידע חלקי. אף על פי כן נדמה כי לדירקטוריון (הסלקטור הארגוני) יש בהקשר הזה יתרון על פני האלקטורט (הסלקטור המקומי) בהיבטים הבאים: (א) הנגישות הפיסית הכוללת של הדירקטוריון למנהל הממונה (המנכ"ל) קלה יותר מזו של האלקטורט למנהל הנבחר (ראש הרשות המקומית); (ב) סמכויות הפיקוח והבקרה הפורמליות של הדירקטוריון ביחס למנהל הממונה רבות יותר מאלו של האלקטורט ביחס למנהל הנבחר; (ג) לדירקטוריון יש נגישות רבה יותר למידע הרלוונטי לתפקוד המכהן בהשוואה לזו של האלקטורט ביחס למנהל הנבחר. לפיכך סביר להניח שבסיס המידע של הדירקטוריון ביחס לתפקוד המכהן הממונה רחב יותר מאשר בסיס המידע שיש לאלקטורט ביחס לתפקוד המכהן הנבחר.

משתי הנקודות האחרונות מתברר הפרדוקס הבא: דווקא האלקטורט (הסלקטור המקומי), הנחות לכאורה מהדירקטוריון (הסלקטור הארגוני) בכל הקשור לנגישות פיזית למכהן, לסמכויות פיקוח ובקרה פורמליות ובכל הקשור למידע ביחס לתפקוד המכהן, מצליח להשתמש במידע המוגבל שברשותו, בתהליך תחלופת המכהן, באופן הדומה מאוד לזה שעושה הדירקטוריון בתהליך פיטורי מכהן ממונה. השיקולים המובילים את הדירקטוריון - הגוף המפקח על המכהן מלמעלה - לפיטורי המכהן הממונה והשיקולים המובילים את האלקטורט - הגוף המפקח על המכהן מלמטה - להחלפת המנהל הנבחר, הם במידה רבה שיקולים דומים.

המחקר הנוכחי מלמד כי החלטת הסלקטור (האלקטורט) על בחירה מחדש/החלפת המכהן מושפעת במידה רבה משיקולים ענייניים רציונליים המתייחסים לביצועי המכהן ("השורה התחתונה" של תפקוד תקציבי מאוזן ושביעות רצון כוללת משירותי הרשות) ובמידה פחותה בהרבה שיקולים פוליטיים (נאמנות עבר למכהן והזדהות מפלגתית). אפשר אפוא לומר כי הן בעולם העסקים שבו מפוטרים מנהלים ממונים והן בעולם הפוליטי שבו מוחלפים מנהלים נבחרים, מעורבים בתהליך התחלופה היזום על ידי הסלקטור שיקולים ענייניים ורציונליים כמו גם שיקולים פוליטיים. המקרה של ראשי רשויות מקומיות מלמד כי השיקולים הענייניים והרציונליים הם בעלי משקל רב יותר מהשיקולים הפוליטיים. מכך ניתן ללמוד כי החלטת הסלקטור הארגוני כמו גם החלטת הסלקטור המקומי על החלפת המכהן מתאפיינת ברציונליות מתוחמת (March & Simon 1958; Simon, 1982).

תמונה כוללת ומקיפה יותר על הגורמים המשפיעים על תחלופה שלא מרצון ביוזמת הסלקטור:

המחקר הנוכחי אימץ את נקודת המבט הייחודית של הגישה המקרו-פוליטית ואת הגישה הקוגניטיבית ובכך תורם להבנה טובה יותר של הגורמים המשפיעים על תחלופת מכהנים, שכן במקום להישען על הנחות תיאורטיות בלבד לגבי תפיסות הסלקטור (כפי שעושה תיאוריית הכוחות הסוציו-פוליטיים) המחקר בוחן באופן ישיר ברמה התיאורטית והאמפירית את ההשפעות המתווכות שיש לתפיסות הסלקטור המקומי (לגבי ביצועי המכהן ועוצמתו) על הקשר בין תשומות הסלקטור (ביצועים אובייקטיביים ועוצמה אובייקטיבית של המכהן) לבין תפוקות הסלקטור (תחלופת המכהן), דבר שככל הידוע לא נעשה בספרות תחלופת מנהלים ממונים ובספרות תחלופת מנהלים נבחרים ברמה המקומית. מודל המחקר הנוכחי הולך אפוא צעד אחד קדימה בכך שהוא משלב משתנים בלתי תלויים אובייקטיביים ומשתנים מתווכים נתפסים במסגרת אחת, דבר המאפשר קבלת תמונה שלמה, כוללת ומקיפה יותר ביחס לגורמים המשפיעים על תחלופה שלא מרצון שביוזמת הסלקטור, בהשוואה לספרות הקיימת.

השלכות מודל המחקר הנוכחי לקונטקסט של תחלופת מנהלים ממונים: אישוש תיאוריית

הכוחות הסוציו-פוליטיים על ידי מודל המחקר הנוכחי, משקף כאמור את היכולת של תיאוריה ושל מושגים מעולם התוכן הניהולי-ארגוני להסביר תופעות דומות מעולם התוכן הפוליטי. אופיו האינטרדיסציפלינרי של המחקר הזה מוביל ברמה התיאורטית להעלאת שאלות מחקר גם בכיוון ההפוך, למשל, האם וכיצד ניתן לעשות שימוש בתיאוריה ובמושגים מעולם התוכן הפוליטי של תחלופת

מנהלים נבחרים לתיאור ולהסבר תופעות דומות בעולם התוכן הניהולי-ארגוני של תחלופת מנהלים ממונים? בהקשר הזה עולות שאלות ביחס לביצועים הנתפסים של המכהן וביחס לעוצמה הנתפסת של המכהן בקרב הדירקטוריון. האם לשביעות הרצון של הדירקטוריון מתפקוד המנכ"ל המכהן במגוון היבטים (חזון ארגוני, אסטרטגיה ארגונית, ביצועים במונחי רווח/הפסד ותשואה, חדשנות ארגונית, אפקטיביות ארגונית, יעילות ארגונית, יחסי עבודה, יחסים עם הדירקטוריון ויחסים עם הבעלים) ישנה השפעה מתווכת על הקשר בין תשומות הדירקטוריון (ביצועים אובייקטיביים, עוצמת המכהן) לבין פיטורי המכהן? מה הם ההיבטים העיקריים של העוצמה הנתפסת הפנים-ארגונית ושל העוצמה הנתפסת החוץ-ארגונית של המכהן בקרב הדירקטוריון? האם יש להן השפעות מתווכות בתהליך פיטורי המכהן? לאיזו מהן יש השפעה יחסית חזקה יותר? שאלות נוספות עולות ביחס למאפיינים "רכים" של הדירקטוריון. האם למשל ניתן לאפיין דירקטוריון (בדומה לאלקטורט) בתור דירקטוריון רטרוספקטיבי ומיופי? או פרוספקטיבי ורחק רואי? למשל, כאשר סוגיית פיטורי המנכ"ל עולה על סדר היום, האם הדירקטוריון מתנהג באופן מיופי ורטרוספקטיבי בדומה למודל "האיכר"? היינו האם הוא נוטה לשקול שיקולים קצרי טווח בלבד? האם הוא נוטה לשקול רק את ביצועי העבר של המכהן? האם הוא נוטה להתעלם מההשלכות שיש לביצועי ההווה על מצבו של הארגון בעתיד? או שמא להפך, היינו שהדירקטוריון מתנהג בדומה למודל "הבנקאי" בצורה פרוספקטיבית עם ראייה לטווח רחוק? היינו האם הוא נוטה להתעלם מביצועי המכהן בהווה ולקח בחשבון רק שיקולים לטווח הארוך המבוססים על תחזיות עתידיות? האם הוא נוטה להתעלם מביצועי העבר של המכהן ולבסס את החלטותיו רק על ציפיות לעתיד ביחס למכהן? בנוסף להשלכות התיאורטיות לעיל נדונות גם ההשלכות המתודולוגיות והמעשיות של המחקר כמו גם מגבלותיו.

מודל יישומי להגברת תפקוד הרשויות המקומיות בפריפריה מרדכי (מוטי) כהן, מנהל קרן רש"י בצפון

כללי

הדיון הציבורי בישראל חסר באופן בולט התייחסות משמעותית לאחד מעמודי היסוד של חברה אזרחית: הרשות המקומית. בשני העשורים האחרונים, לאור תהליכי שינוי משמעותיים במבנה הכוחות הפוליטיים והכוחות החברתיים-כלכליים, צועדת החברה בישראל לקראת פרגמנטציה הממפה באופן מקוטב את הרשויות המקומיות במדינת ישראל. השינויים המתחוללים בישראל משתקפים במערכות הפוליטיות והחברתיות-כלכליות והם מציבים לנגד עיננו שלושה צירים מרכזיים:

הראשון – סקטוריאליזם / רב תרבותיות

השני - צמצום פעילות המדינה / התפתחות מגזר שלישי ופרטי המעורב בתחום הציבורי

השלישי – ריכוז / ביזור ביחסי שלטון מרכזי ומקומי

שלושה זרמים חזקים השוטפים את החברה ומתנקזים באופן מעשי בזירת השלטון המקומי.

שירותי החינוך כביטוי לצירים המרכזיים

כאשר נציב את תחום החינוך כביטוי מובהק לצירים שהוצגו, נוכל לבחון כיצד ישנן עמדות המבקשות מחד גיסא פריחה של אידיאולוגיות חינוכיות במערכת ולהיעתר לקבוצות הורים ומחנכים המגבשות קונספטים חינוכיים אלטרנטיביים, ומאידך גיסא נשמעות עמדות נגד מגמות אלו, הנתפסות כעוקפי אינטגרציה ולמעשה מרסקות את הגישה הממלכתית. אלה שתופסים את המהלך כחיובי נשענים על טיעונים רב תרבותיים ומבקשים להפרות את המערכת בפלורליזם רעיוני ופדגוגי, ואלה המתנגדים מבקרים את המהלך שנתפס ככניעה לסקטוריאליזם המפוררת את התשתית המעודדת ניעות חברתית.

במקביל, מתפתח הציר השני הבא לידי ביטוי במדיניות המתגבשת מתוך שיח כלכלי, והיא מכוונת לעקרונות שוק חופשי, ליזמות פרטית, להעמקת תחרות, ליעילות ארגונית, לאיגום משאבים, לאפקטיביות ניהולית ולשאר תפיסות המבקשות להבריא את מחלת המגזר הציבורי. המדינה מצמצמת את פעילותה בשדה החינוכי אולם בקצהו השני של הציר היא מאפשרת פריחה של גופים ושל ארגונים מהמגזר השלישי והעסקי המעורבים בפעילות החינוכית ומשפיעים עליה באופן ניכר.

אולם דווקא הציר השלישי מסייע לנו להבין את מורכבות התמונה. בעוד שני הצירים הקודמים משפיעים על כלל החברה ובמקרה של החינוך על מערכת החינוך כולה, הציר השלישי מבליט את עוצמת השפעה של התהליכים האלו על הפריפריה הגיאוגרפית בישראל. הרשויות המקומיות בפריפריה נאלצות להתמודד מחד גיסא עם ריכוזיות והפגנת הריבון המתערב ושולט בתהליכים חינוכיים, ומאידך גיסא אותו שלטון מרכזי, בהיעדר מענים הולמים, מאפשר מעורבות של המגזר השלישי והעסקי דווקא בפריפריה. תהליך זה מחלחל אל מערכת החינוך שהיא למעשה זירה פוליטית משמעותית ביותר בתפקידה כמעצבת חברה עתידית.

הביטוי המעשי בתחום החינוך

על כן לא מפליא כי בישראל, בתהליך איטי אך מתבסס, מתגבשים רעיונות חינוכיים הפוגעים באחידות במערכת. לדוגמה, בתי הספר של מופת, תל"י, הדמוקרטים, קשת, קדמה ובתי הספר בממלכתי דתי שפרשו והתגבשו בהנהגת קבוצות הורים שהחליטו להקים מסגרות איכותיות, פתוחות וביקורתיות בגישה הדתית, ובעיקר הציבו רמת הישגים לימודית גבוהה וסלקטיבית. בעוד מתמשך הדיון סביב מידת מעורבות המדינה בתקצוב המשאבים ובתפקידה כמצמצמת פערים חברתיים, שותפות כל הקבוצות לשאיפה ברורה - חירות פדגוגית.

בעת שבה תהליכי עומק מתרחשים בעיקר בקרב קהילות מבוססות, נותרה הפריפריה דנה בשאלות בסיסיות של אחריות המדינה לחינוך ברשויות המקומיות: איכות התשתיות האנושיות והפיזיות, הישגי המערכות וניסיונות לשלוט בתהליכי מעורבות של המגזר השלישי והעסקי במערכות החינוך. אי שביעות רצון אינה עילה מספקת לניתוח בעיות חינוכיות, בעיקר במערכת מורכבת כמערכת החינוך. אי שביעות רצון כמושג מצוי ונחקר רבות בספרות המקצועית כמניע בולט לשינוי במערכות חינוך. אי שביעות הרצון מהווה רכיב קבוע בנוף החינוכי, שהרי החינוך מטבעו אינו יכול לספק אינטרסים, מטרות, יעדים ואידיאולוגיות חברתיות עמוסי קונפליקטים. מדינת ישראל, בחצותה את היובל הראשון, מתמודדת עם כוחות שינוי הנובעים מבשלות ומהתבגרות פנימית. ביקורת ההורים מתרכזת לתוך העמימות המבלבלת את הציבור, המתקשה להגדיר את תפקיד מערכת החינוך בימים אלו. הבלבול אינו בהכרח מעיד על כשלון המערכת, אך הוא בהכרח מעיד על מדיניות מעורפלת. ציבור ההורים, התלמידים, המורים, המנהלים, ונבחרי הציבור, כמו גם מעצבי החינוך במערכת עצמה, ניצבים נבוכים אל מול השתנות מהירה של החברה בישראל.

אולם בנוסף לאי שביעות הרצון נאלצות הרשויות המקומיות לגבש לעצמן מדיניות ודרכי פעולה כנגד זרמים חזקים כאשר הן נעדרות כלים מתאמים להתמודד עם מורכבות השינויים. שדה החינוך מהווה דוגמה, אבל אותן תופעות שהוזכרו מצויות בשירותי הרווחה והבריאות בקהילה וביתר השירותים החברתיים שאותם מספקות הרשויות המקומיות.

הרשות המקומית בפריפריה: בין סיכונים לסיכויים

שינויים בתחומים שונים מתרחשים ברשויות המקומיות מיום הקמת המדינה. לא ניתן לאפיין את כלל השינויים ולהעמידם במסגרת אחת אל מול פני המציאות החברתית המשתנה, אך יחד עם זאת מספר חוקרים לאורך השנים מתארים את השינויים המבניים המתרחשים במערכת באמצעות מטוטלת הנעה בין מרכז לביזור. המטוטלת הזו אינה נעה בחלל ריק והיא מושפעת מתהליכים המתרחשים בחברה הישראלית.

ובכל זאת, ניתן לקבוע באופן ברור שכלל השינויים שהתרחשו בין השלטון המרכזי למקומי היו תוצר של מדיניות שנקבעה מלמעלה. גם תהליכים של ביזור, שהיו מכוונים להעצים את הרשויות מתוך היענות לצרכים המיוחדים ובעיקר להנגשת השירות לאזרח היו פרי תכנון של השלטון המרכזי. אף שהמתח בין השלטון המקומי למרכזי נדון בשתי ועדות חשובות, זנבר (1985) וקוברסקי (1990), ולוועדות התלוו "החלטות ממשלה" בדבר יישום מסקנות הוועדות, אנו ניצבים בשנת 2007 מול משבר עמוק וחריף ברשויות המקומיות.

”האתגר הניצב בפני מי ששואף לקדם תפיסה ביזורית במציאות הישראלית הוא לגבש רעיונות שיש סיכוי להגשים במסגרת אילוצים פוליטיים וביורוקרטיים קיימים, גם אם אין בראשיתם מהפכה של ממש”.¹

מודל ניהול רשותי - רשות מקומית / מגזר שלישי / מגזר עסקי

המפגש המעשי בתחומי הפעילות השונים ברשות המקומית של המגזרים העסקי והשלישי הולידו מבוכה רבה בימי מלחמת לבנון השנייה. שאלות יסוד נדונות בימים אלה סביב תפקוד הממשלה ביחס לגופים האחרים אל מול הרשויות המקומיות במצבי חירום. אולם דווקא המלחמה חידדה שאלות יסוד הנכונות לעתות שגרה. המודל המוצג בנייר זה אינו סותר תהליכים המובלים בימים אלו על ידי משרד ראש הממשלה ועיקרם הסדרת מעמד המגזר השלישי והעסקי בממשקים עם המגזר הציבורי.

מטרת המודל – הגדלה משמעותית של האפקטיביות הניהולית ברשויות המקומיות בפריפריה תוך שיפור השירותים לאזרח.

עקרי המודל :

1. הרשות המקומית והעומד בראשה הם הגורם המוביל והנושא באחריות הכוללת לתהליכי השינוי והיישום.
2. ברשות המקומית יוקם צוות מוביל ובראשו ראש הרשות המקומית. הצוות יכלול מנהלי אגפים ומחלקות בתחומים החברתיים, מנכ"ל / גזבר, נציגי משרדי ממשלה אזוריים רלוונטיים, נציגי מגזר שלישי ועסקי.
3. מטרת הצוות – גיבוש חזון, תכנון תוכנית אב יישובית בתחומים הרלוונטיים, תוכנית עבודה שנתית ורב שנתית.
4. תוכנית העבודה תתבסס על עקרונות של אינטגרציה בין תחומי הפעילות ברשות המקומית (חינוך פורמלי ובלתי פורמלי, חינוך רווחה ובריאות וכו'). אופי התכנון יתייחס לתחומי רוחב אינטגרטיביים: ילדים ונוער בסיכון, גיל רך יישובי, הנגשה להשכלה גבוהה, פיתוח אורבני-קהילתי וכו'.
5. צוותי היישום על פי התחומים השונים ישתלבו בליווי ובהכשרה מקצועית על מנת לרכוש את כלי הניהול להגברת האפקטיביות (איגום משאבים, בניית תקציב, תוכניות עבודה על פי מדדי ביצוע, יעדים ומטרות וכו').
6. הפעולה המשולבת תיחתם באמנה המחייבת את כל הצדדים.
7. הפעולה תוגדר בלוחות זמנים קבועים ועיקרה הטמעת התהליך והעברת אחריות כוללת ויכולות יישום לצוות הרשותי.

¹ דרי, דוד, 1994, מי שולט בשלטון המקומי? המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 100.

8. העמדת כלי בקרה, מדידה והערכה להטמעת המודל תוך יצירת יחידת בקרה מדידה והערכה רשותית המאפשרת לראש הרשות וצוותו קבלת החלטות מבוססת נתונים.

סיכום

המודל שהחל להתפתח בקרן רש"י יחד עם שותפים נוספים מרשת הון סיכוי לישראל, פדרציות יהודיות, קרנות פרטיות, וגופים עסקיים החל לפעול בתיאום עם נציגי משרדי ממשלה רלוונטיים במספר רשויות בצפון ובדרום הארץ. דווקא המלחמה האחרונה היתה הוכחה כי באותן רשויות שהמודל החל לפעול בהן, התבצעו פעולות להתמודדות עם מצב החירום באופן יעיל וראוי ביחס לרשויות אחרות. העמקת המודל והטמעתו תחייב הסדרה פורמלית מול המדינה, אולם כבר בשלבים הנוכחיים ניתן לראות כי ביזור יכול להתרחש על פי מודלים שצומחים מלמטה והם מתאימים יותר להתמודדות עם המציאות המורכבת אליה נקלעו הרשויות המקומיות.

מינהלות הרובעים ומועצות ציבוריות דמוקרטיה מקומית לפיתוח מנהיגות

שלמה בוחבוט, ראש עיריית מעלות-תרשיחא ויו"ר פורום קו העימות

מבוא

מנהיגות יישובית מקומית היא לא רק נבחרת הציבור: ראש העיר, סגניו וחברי מועצת העיר. היא גם תושבים השותפים לתהליכים כדרך השפעה על החלטות מדיניות וחלוקת משאבים עירוניים. בתהליך השיתוף חשוב במיוחד שיהיה בסיס עוצמה מאורגן בעיר הכולל הן מנהיגים המחויבים לציבור בוחריהם והן משאבים לתמיכה בפעילותם ולהגברת עוצמתם, היכולות להצביע על הדדיות, על יחסי הכוחות בתהליכים ועל מידת לקיחת האחריות מצד התושבים. במעלות-תרשיחא קיימת תרבות של שיתוף תושבים זה 17 שנה הנשענת על שני מסגרות שהם הבסיס לדמוקרטיה העירונית ולבית יוצר לצמיחת מנהיגות מקומית:

1. מינהלות הרובעים

2. מועצות ציבוריות

החזון, הרעיון והשיטה של מינהלות הרובעים והמועצות הציבוריות

כאשר נבחרתי, באמצע שנת 1976, לתפקיד ראש המועצה המקומית מעלות-תרשיחא, ידעתי אל נכון שיהיה עלי לשנס מותניים ולהתמודד עם מציאות קשה, חברתית וציבורית, הכוללת בעיות תקציביות וחברתיות שאפיינו את ערי הפתוח בשנות השבעים, בעיקר לנוכח תרבות ה"מגיע לי" שהוטמעה בתושבים. במיוחד היה לי ברור הצורך בשיתוף תושבים בפעילות הקהילתית ואף בניהול הרשות. סברתי כי רק באמצעות מעורבות ושיתוף אמיתי של תושבי העיר אפשר יהיה לחולל תמורות חיוביות תוך לקיחת אחריות לגורלנו.

ואכן, בכל שנות כהונתי עודדתי פיתוח של תשתית חברתית חדשה, שעיקרה שיתוף אקטיבי של תושבי עיר בעשייה העירונית. כן פיתחנו, בסיוע השירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה, מודל ייחודי המבוסס על עקרונות הגישה הקהילתית. המודל מיושם באמצעות מינהל קהילה וקליטה. בפועל נעשה שיתוף התושבים באמצעות מינהלות הרובעים שעברו במשך השנים גלגולים רבים, על רקע קשיים שנבעו מבעיות אמון ומפער ציפיות. בסוף התהליך הממושך נכתב תקנון המשמש מסד לעבודה המשותפת של הרשות עם התושבים.

בד בבד עם הובלת התהליך, החל בשנות השבעים פרויקט שיקום השכונות בערי הפיתוח שגרם לתושבי העיר לחוש, הלכה למעשה, כי נקרתה בפניהם הזדמנות פז לשפר את רמת מגוריהם, לצד הענקת כלים חברתיים שיאפשרו לגשר על הפערים החינוכיים והחברתיים שנתהוו במשך השנים.

שני תהליכים מקבילים אלו לצד מחויבותי האישית שנבעה מאמונה בצדקת הדרך, יצרו קרקע פורייה לבניית קהילה משותפת המתאפיינת במעורבות ובלכידות חברתית, מקיימת ערבות הדדית ומאפשרת לכל תושב לחיות בכבוד, להתפתח ולממש את הפוטנציאל הגלום בו.

זאת ועוד: התמורות שפקדו את החברה הישראלית במהלך עשרים השנים האחרונות בכלל ואת

העיר מעלות-תרשיחא בפרט, הביאו בהדרגה להתפתחות רעיון המינהלות והמועצות הציבוריות ולמצב שבו הפך הרעיון לחלק מתרבות ניהול שאני מיישם בעיר. **תרבות הניהול הזו רואה בתושבים לא רק צרכנים פסיביים, אלא בעיקר תושבים שותפים לעשייה העירונית בתחום איכות החיים, איכות השירות, מערכת החינוך ותרבות הפנאי.**

הקמת מינהלות הרובע והמועצות הציבוריות בעיר

אוכלוסיית העיר מעלות-תרשיחא הוכפלה בשנים האחרונות. השינוי חייב היערכות ארגונית בעירייה, כדי לספק רמת שירותים גבוהה יותר ויעילה יותר לתושבים בתיאום אופטימלי בין מדיניות העירונית למדיניות הרובע.

כראש העיר אני רואה בשיתוף התושבים בעשייה העירונית מטרה בעלת חשיבות עליונה. **אני אף מכיר ביכולת, בזכות ובצורך של אזרחים להיות שותפים להחלטות הנוגעות להם ולסביבתם והמשפיעות במישרין על איכות חייהם ועל רווחתם.**

מינהלות הרובעים והמועצות הציבוריות הוקמו במטרה להגשים את העיקרון הזה ולהוביל תהליך של שיפור נתיבי תקשורת תוך הבטחת נגישות משופרת לשירותים ולהגשמתם בהתאם לצורכי הזמן והמקום. הקמת מינהלות הרובע והמועצות הציבוריות יצרו תשתית חברתית חדשה שהביאה למעורבות האזרח בפעילות העירונית. הוא הפך מצרכן שירותים פסיבי לאזרח פעיל אקטיבי הלוקח על עצמו אחריות ונוטל חלק בתהליך קבלת החלטות ובקביעת המדיניות העירונית, החל בכינוסי מינהלות ומועצות ציבוריות במטרה לדווח על תוכניות עתידיות ועל התקדמות תוכניות קיימות, וכלה בקיום רב שיח בכל תחומי החיים העומדים על סדר היום הציבורי. המינהלות מופעלות על ידי מינהל קהילה וקליטה וזכות לתמיכה, לעידוד וללגיטימציה מלאה מצדי ומצד ההנהלה. מטרתן המוצהרת של המינהלות היא ייצוג תושבי הרובע בפני העירייה והמוסדות הכפופים לה.

הרציונל להקמת המינהלות

פרויקט המינהלות יוצא מנקודת הנחה שיש להעדיף גם מבחינה הערכית וגם מהבחינה המעשית ומבחינת התועלת ביזור על פני ניהול ריכוזי, ושיתוף תושבים בקבלת החלטות על פני קביעת החלטות אולטימטיבית על ידי בעלי מקצוע ובעלי תפקידים.

ביזור סמכויות לידי התושבים שהנהגתי גם בצורה בלתי פורמלית, משמש ערובה, גם אם חלקית, להתאמה מרבית בין צורכי התושבים ורצונותיהם לבין תוכנית השירותים המיועדת להם. החובה והזכות לשותף תושבים ולאפשר להם תפקיד מרכזי וחשוב בעיצוב חייהם פתחו פתח לכינון יחסי גומלין פוריים בין התושבים לרשות.

הרעיון שבבסיס הפעלת מינהלת הרובע מתבסס על העיקרון כי על כל המשאבים התרבותיים, החברתיים והפיזיים ברמה השכונתית לפעול במערכת משולבת אחת הרואה את כלל תושבי השכונה כאוכלוסיית היעד שלה.

פעילות מינהלות הרובע מיועדת לעצב, לתאם ולשלב את התוכנית של כל השירותים ברמת הרובע, לקבוע את מוקדי התערבותם ואת סדרי העדיפויות ביניהם ולמען רווחתם של הפרט, המשפחה והקהילה.

הרובע הוא סביבת המשימה המידית, ותושבי הרובע מעניקים למינהלת המורכבת מתושביו את הלגיטימציה להיות מוקד הסמכות המקומית ולקדם את ענייניו. עקב השונות הגיאוגרפית, הדמוגרפית והסוציו-אקונומית המאפיינת את הרובעים השונים, היעדים משתנים בהתאם לצרכים ולדינמיקה השכונתית.

מטרות המינהלות

- ❖ ייצוג הרובע ורצונותיו בפורומים שונים.
- ❖ לקיחת חלק פעיל בקביעת סדרי קדימויות ובתהליכי קבלת החלטות בעיצוב תוכנית העבודה השנתית של העירייה.
- ❖ איסוף ומיון מידע על הצרכים של תושבי הרובע.
- ❖ הבטחת זרימת מידע דו סטרית בין התושבים לבין הרשות.
- ❖ לקיחת חלק פעיל בביצוע, במעקב ובהערכה של התוכנית ברובע.
- ❖ עידוד פעילות התנדבותית של תושבי הרובע.
- ❖ שיתוף בגיבוש תוכנית פעילות החוגים ותרבות הפנאי ברובע.

מבנה ארגוני וסמכויות

המינהלת, כאמור, היא גוף המורכב מנציגי תושבים מכל רחבי הרובע המייצגים את האוכלוסיות השונות ברובע, אשר הוכשרו וקיבלו כלים מעשיים לעבודתם ההתנדבותית. התושבים המכהנים כחברי המינהלות הם פעילים חברתיים בוועדי הבתים, בוועדי השכונות וכדומה.

בראש כל מינהלת רובע עומדים יו"ר וסגן שנבחרו באופן דמוקרטי. חברי המינהלות מחולקים לוועדת תחום המשמשות כלי חשוב וחיוני לאיתור צרכים נקודתיים ולגיבוש תוכניות ממוקדות. לכל ועדת תחום יו"ר שנבחר מתוך חברי הוועדה ומיצג את הוועדה במינהלת. את המינהלת מלווה רכז הרובע, עובד מינהל קהילה וקליטה הדואג לכינוס החברים, לסדר היום ולהוצאה לפועל של החלטות שהתקבלו.

סמכויות המינהלת ותפקידיה

- ❖ לגבש מדיניות שכונתית לאחר איתור הצרכים החיוניים, הפיזיים והחברתיים של השכונה.
- ❖ ליזום תוכניות שכונתיות, לרבות תוכניות תרבות הפנאי.
- ❖ לייצג את תושבי הרובע בפני הרשות.
- ❖ לשמש פורום ליישוב ולמיתון קונפליקטים בשכונה.
- ❖ לייעד את התקציב למטרות.
- ❖ לתאם בין מדיניות העירייה למדיניות השכונה באמצעות דיאלוג.

מעורבות מינהלות הרובעים בימי חירום (מלחמת לבנון השנייה)

תשעה חודשים עברו מאז מלחמת לבנון השנייה. בחזרה לשגרה הפקנו לקחים בתחומים וברבדים

שוניים, וגם בדרכה של הקהילה בהתמודדות בימי המשבר, במטרה למפות צרכים בדרך לבניית התערבויות לשיקום ולחיזוק הקהילה. מינהלות הרובעים, ארגונים וולונטריים הפעילים בעיר, רשתות חברתיות שונות, ועדי עולים וועדי שכונות היו חלק בלתי נפרד ממערך הטיפול באוכלוסייה בימי המלחמה.

מעבר להיות הפעילים מרכיב חשוב בחוסנה של הקהילה, היינו עדים במהלך כל התקופה לכך שהם מהווים גורם "מכפיל כוח" המסייעים לקהילה להתמודד בשעת חירום. חיזוק הפעילים יצר רובד שקישר בין המערכת לבין האוכלוסייה והיה חלק בלתי נפרד מכלל המשימות והאתגרים אשר הוצבו בפני הקהילה. הפעילים הפגינו אומץ לב, מסירות ואכפתיות ותחת מטחי הקטיושות יצאו לפגוש את הקהילה בתמיכה ובסיוע בכל הנדרש. מכל הקשת החברתית-תרבותית חברו יחדיו למען הקהילה - יהודים וערבים, חילונים ודתיים, עולים וותיקים, עדות ותרבויות שונות וכו'. ניתן היה לראות פעילים דתיים מחלקים מזון בשכונה שבה רוב הקהילה בדואים, ועולים מסייעים לוותיקי העיר. הקמה וחיזוק רשתות חברתיות ובניית דיאלוג קהילתי באופן מובנה דרך פורומים משותפים כגון פורום יו"ר מינהלות הרובעים, בית העולה ועוד, הינם תשתית קהילתית לבניית קהילה חסונה אשר משפרת את יכולתה להגיב במצב חירום ביטחוני, והשפיעה על מסוגלותה להתמודד עם קשיים, משימות ואתגרים בימי מלחמה וההשלכות העתידיות שעוד עומדות בפנינו.

שותפות תושבים

בימים אלה אנו בעיצומו של תהליך הטמעה ושדרוג מודל שיתוף תושבים דרך מינהלות הרובעים. התשתית המבוססת, החזון והאמונה בנושא שותפות תושבים, המבנה הארגוני והמעורבות הפעילה של התושבים מהווים מראה לכך שהמודל פעיל ומוצלח. האתגר היום הוא להמשיך לפתח ולהתמקצע כמו דוקטורנט השואף למצוינות. מעורבות בתהליך עיצוב תוכניות עבודה בתחום הנדסה ותרבות הפנאי הן ברמה עירונית והן ברמת רובע, איתור צרכים בשיתוף תושבים, ייזום וקידום פרויקטים חברתיים ברובעים, סדנאות העצמה, ארגון אירועים משותפים - אלו רק מספר דוגמאות לשותפות תושבים.

מינהלות רובעים והמועצות הציבוריות, בית ספר למנהיגות יישובית

מינהלות הרובע והמועצות הציבוריות הביאו לתמורות בתחומים רבים שבעיקרם איכות השירות הניתן על ידי העירייה לאזרחים. המנהלות היוו טריגר להקמת המוקד העירוני המאפשר נגישות וזמינות לכל אזרח בכל עת להתריע על מפגעים הנדסיים וחברתיים. האמור הביא את מחלקות העירייה למחויבות של עמידה במדדי שירות מדידים וניתנים לכימות הן מהיבט האיכות והן מהיבט זמן תגובה. בנוסף המינהלות והמועצות הציבוריות חשפו מקרים של חולשות בארגון שהתבטאו בחוסר תיאום בין מחלקות העירייה ואי ניצול של משאבים באופן מיטבי שכן הן גרמו לתהליך של איגום בין המחלקות השונות בעירייה. זאת ועוד, התגלו מספר עוצמות במינהלות הרובע והמועצות הציבוריות אשר חוללו תמורות מרחיקות לכת והשפיעו על איכות חיי הקהילה בעיקר בנושאים הבאים:

- ❖ המינהלות והמועצות הציבוריות בעיריית מעלות-תרשיחא, יוצרות אקלים נוח ומצע פורה לשיח הציבורי ותרמו להעצמת הדמוקרטיה המקומית אשר סייעה במישרין ליציבות פוליטית, לביסוס מעמדו הציבורי של ראש העיר ולבחירתו כל פעם מחדש ולתמורות בבניית קהילה רב תרבותית (יהודים לצד ערבים, דתיים לצד חילוניים, ותיקים לצד עולים, מוסלמים לצד נוצרים) עם מאפיינים של שייכות, מעורבות וסולידריות חברתית. למעשה קיימת רשת סוציאלית מקומית המאפשרת קיום בכבוד לכל אזרח בעיר.
- ❖ בעוד שבחלק מיישובי קו העימות בזמן מלחמת לבנון השנייה התחוללה קריסה של המערכות השלטוניות, בעיר היתה התייצבות של חברי מינהלות לצד העובדים שסייעו תוך סיכון חייהם במשך 33 ימי המלחמה בחלוקת מזון שוטפת ובאספקת ציוד לשהייה במקלטים.
- ❖ פעילות המינהלות והמועצות הציבוריות יצרה מערכת ערכים והציבה סטנדרטים שלפיהן האזרח נתפס כלקוח, מה שחייב את המערכות העירוניות - חינוך, תרבות הפנאי, פיתוח אורבני ועוד - לשפר, לשדרג ולפתח את אספקת השירותים לרמות גבוהות כך שייתנו מענה לרצונות התושבים ברוח הזמן והתקופה.
- ❖ המינהלות והמועצות הציבוריות נרתמו וסייעו בקליטתם של כמחצית מאוכלוסיית העיר בגל העלייה מחבר העמים בשנות התשעים ולפעילותן היתה תרומה מכרעת לכך שלא נוצר ניכור בין עדתי וגטאות.
- ❖ מחויבות ראש העיר וההנהלה לאורך כל השנים הלכה למעשה משיתוף התושבים בניהול העיר, הפכה לחלק בלתי נפרד מעבודת העירייה והיא מאפשרת למוביליות ארגונית ולעריכת שינויים נדרשים ובזמן כתוצאה מהחלטות, שינויים וגזרות של השלטון המרכזי ביחס לשלטון המקומי.

סיכום

שיתוף התושבים עומד למבחן הציבור יום יום והוא מחייב ייעול של המערכת הפורמלית, מיסוד מבנה המינהלות, סמכויות, שיפור דרכי התקשורת בין הרשות לתושבים ויצירת דיאלוגים ובמה לחשיבה משותפת. בימים אלה נמצאת העירייה בתהליך של הכשרות וסדנאות יחד עם חברי המינהלות כדי להעניק כלים להתמודדות עם האתגר הלאומי כשהעורך הופך להיות חלק מהחזית, מה שממחיש את התמורות ואת החוסן של הקהילה בעיר.

הכשרת מנהלים ברשויות המקומיות - תנאי סף למילוי תפקיד ניהולי

מיכל גולדשטיין, מנהלת האגף למינהל מוניציפאלי, משרד הפנים

א. רקע

הניהול בשלטון המקומי הוא ניהול מורכב וייחודי הדורש כישורים, ידע ברמה גבוהה וניסיון, כבסיס להצלחה ולהגעה להישגים ניהוליים. המשבר הנוכחי ברשויות המקומיות מחדד את הצורך בחשיבה אסטרטגית ובבניית תשתית ניהולית וארגונית יציבה ותקינה, ומציב את דרג מקבלי החלטות ברשויות בפני אתגר ניהולי ומקצועי מורכב ביותר.

הגלובליזציה והתחרות הכלכלית העולמית ההולכת וגוברת הופכות את ההשכלה את הידע ואת הניסיון הנצבר לחשובים ביותר גם כתשתית כלכלית חיונית. החברה הישראלית אף היא תובעת ידע רב יותר ומקצועיות כחלק משינוי נורמטיבי תרבותי. וכן המעורבות של הציבור ודרישתו לשקיפות בדרכי קבלת החלטות הולכת וגוברת.

מידת ההצלחה של ארגונים טמונה ביכולתם להפעיל כלים פיננסיים חדשים כבסיס לעמידה בתחרות הכלכלית, בכוח השיפור המתמיד, באיכות ההון האנושי.

ההון האנושי, שהוא יכולותיהם של העובדים הנובע מידע ומניסיון החוברים למידע ולטכנולוגיות מתקדמים, הוא התשתית בכלכלה המודרנית.

המנהלים ברשויות המקומיות הינם חוד החנית של העשייה בשלטון המקומי, בהיותם נושאים על גבם את מרבית הסמכות והאחריות לרמת הניהול ולרמת השירות לתושבים. באחריותם ובהובלתם מתקיימים תהליכים חדשים הנוגעים ליעילות הרשות, לאפקטיביות הביצועית שלה, לפיתוח הפיזי ולשיפור החוסן הכלכלי, לחיזוק הדמוקרטיה המקומית, למינהל התקין וכמובן דאגה לתושב. דרג המנהלים הוא זה שמקיים את קשרי הגומלין עם גורמים ממשלתיים, מגזרים שונים בעבור הרשות. אל מול המגמות המסתמנות וההכרה בחשיבות ובקריטיות של הדרג הזה לשלטון המקומי, אנו מבקשים לחזק את המקצועיות של המנהלים ואת הכשרתם על מנת שיוכלו לשאת באחריות להובלת השלטון המקומי.

מהלך זה יגביר את הסיכוי למימוש היעדים הכלכליים ולניצול המשבר העכשווי ברשויות המקומיות, כהזדמנות לצמיחה ולטיוב התשתית הניהולית והארגונית של הרשות.

ב. מגמות עכשוויות בניהול רשות מקומית

מספר מגמות מעידות על הצורך בשינוי התפיסה הניהולית והארגונית השגורה היום והרחבתה, תוך הישענות על מגוון רחב של דיסציפלינות.

מגמות אלה כוללות בין היתר:

- העברת הביצוע לספקים חיצוניים המותירה בידי הרשות צורך בקביעת מדיניות, סטנדרטים ופיקוח ברמה גבוהה.
- שימוש באמצעים טכנולוגיים מתקדמים המחייב השכלה גבוהה יותר.

- הגדרת מדדי ביצוע לשם הגברת האפקטיביות תוך מכוונות לתפוקות ולא לתשומות ועיסוק בסטנדרטים שירותיים ומדידת הביצועים ובהמשך להם ביצוע השוואות לארגונים מצליחים דומים (Benchmarking).
 - ייזום בנייה וניהול של שותפויות עם המגזר העסקי, מגזר שלישי ונציגויות אזרחים כחלק מתפיסת התייעלות וכמרכיב הכרחי לצמיחה.
 - דיווח ושקיפות המחזקים את הפיקוח הציבורי ואת לחץ הציבור להתייעלות ולחיסכון.
 - שיתוף התושבים - מעבר לדפוס משתף, מתן מקום לקולם של מקבלי השירות בתהליכי קבלת ההחלטות.
 - פיתוח בר קיימא כגישה כוללת לפיתוח עירוני.
 - תפיסה של שיפור מתמיד המחייבת הטמעת מערכות מידע שונות, לצד ייזום והסתייעות במערכות סקירה ומחקר פנים וחוץ רשותי, הנוגעות לעמדות ולציפיות עובדים ותושבים.
- למגמות אלו חוברים שלושה תהליכים ניגודיים האופייניים לשלטון המקומי ומשפיעים על מורכבות הניהול המקומי:
- הניהול ברשות מקומית טומן בחובו מתח מובנה בין הנבחרים לדרג המנהל, שעיקרו הרצון לייצג את הציבור אל מול הרצון לקיים מערכת מקצועית בעלת כללים ברורים. בכפיפה אחת ובאופן מתמיד, באים לידי ביטוי המניעים המנוגדים ואופני הפעולה השונים.
 - הרשויות המקומיות מטבען נעות בין שני מסלולים מנוגדים: האחד מייצג יתר יעילות, תכליתיות וראייה כלכלית-עסקית והשני מייצג את החובה הציבורית והאזרחית לסייע לשכבות חלשות ולעמוד בנורמות גבוהות של אתיקה שלטונית. אלו יפעילו לחץ מתמיד על דרגות הניהול הבכירות, יחדדו ויעצימו את אתגרי הניהול שלהם.
 - תקופת הזמן הקצובה לקדנציה נבחרת מעמידה בקונפליקט את רמות התכנון לטווח הקצר והארוך, ואת האינטרסים המנוגדים של הנבחרים ודרג המנהלים המקצועיים.
- על מנת לעמוד במשימות המוטלות על השלטון המקומי, יש לעשות בדחיפות לחיזוק המערכת המקצועית-ניהולית. במסגרת זו גם קביעת רמת הכשרה, כדרישת סף למילוי תפקיד ניהולי. זהו שלב הכרחי בקיום של מערכת פרופסיונלית, השואפת לעמוד בסטנדרטים מקצועיים וברמת ידע גבוהה. צעד זה ימזער את הנזקים הקיימים היום, הנובעים מכך שרמת ההכשרה הניהולית וספי הכניסה לתפקיד לרוב אינם ממוסדים. במידה שהם מתקיימים, אופיים וולונטרי והם אינם ממוקדים ואינם מחוברים דיים לצרכים העכשוויים של השלטון המקומי.
- עם זאת, יש לציין את השיפור שחל לגבי התפקידים הסטטוטוריים, לגביהם נקבעו תנאי סף להשכלה האקדמית שהם בסיס טוב לאפיון הכישורים הנדרשים - אך אין בהם די.

ג. תוכניות להכשרת מנהלים

שלבי התפתחות בקריירה המקצועית של מנהלים מתבצעים בדרך כלל במסגרת של מסלולי הכשרה בארגון.

ניתן לצפות כי לאור העובדה שהלימודים הדיסציפלינריים במקצועות הייעודיים, כבר נרכשו במסגרת אקדמית, יוקדש "פרק מסלולי ההכשרה הניהוליים" להעמקה בהכשרה פרופסיונלית, המושתתת על קורסים מתחומי הניהול ומתחומים הייחודיים לעולם המוניציפאלי. פרק זה יעסוק גם בהעמקת ההתמחות הדיסציפלינרית בתפקידים המוניציפאליים, תוך קישור ברור של תכניהם לסוגיות העולות מן הפרקטיקה, אימון בחשיבה ובמיומנויות רלוונטיות.

מוצעים שלושה סוגי הכשרות בעלי מכוונות שונה בהתאם ל"חמישה מרכיבי המקצועיות":

ידע, מיומנות, השתכללות, הבנה ואתיקה - בהם ישתתפו מנהלים בשלטון המקומי:

1. שיפור הידע על בסיס דיסציפלינרי/ייעודי.
2. שיפור היכולות הניהוליות: ידע ומיומנויות ניהוליות מקיפות על בסיס תוכניות בשיתוף עם האוניברסיטאות השונות / החוגים הרלוונטיים לעולם המוניציפאלי. הסטנדרטים, התכנים והנושאים המועדפים ייקבעו על ידי נציגי השלטון המקומי ומשרד הפנים.
3. מכוונות לפיתוח "למידה לאורך החיים" (ל"ה). אלו תוכניות הממוקדות בהבנה - אינטגרציה של הידע והיכולות הניהוליות ברמה פרטנית/קבוצות קטנות. הפיתוח מתבצע בתהליך שבו הידע של המשתתף נפגש עם משמעויותיו לתפקידו, תוך התייחסות לסוגיות גם ברמה האתית. העיקרון שבבסיסו הוא למידה מתמשכת לאורך חיי העבודה (Life Long Learning) . התוכניות הללו יפעלו בשני ערוצים עיקריים, תוך הבחנה בין עובדים קיימים לחדשים:

רמות הכשרה כדרישות סף לכניסה לתפקידי ניהול

במטרה לקדם את המערכת המוניציפאלית באופן משמעותי יש לקבוע סטנדרטים וסיפי הכשרה לכניסה ומעבר לתפקידים ניהוליים (ו/או המקצועיים) שלהם השפעה מערכתית גדולה על הרשות המקומית ועל תושביה. אנו ממליצים לראות בקביעה זו תנאי למילוי התפקיד אשר תעוגן בחוק/תקנות/הסכמי עבודה (כחלק מהכישורים המקצועיים הנדרשים למילוי תפקיד ולקביעת הסמכות והאחריות הדרושה להם).

1. מועמדים לתפקידי ניהול יעמדו בדרישות לתואר אקדמי ראשון או שני (בהתאם לתפקיד) ועמידה בהצלחה בקורס להכשרת מנהלים (בנוסף על הדרישות הפורמליות הקיימות).
2. תוגדר ההכשרה הנדרשת למילוי תפקידים ניהוליים על פי 2-3 מדרגי הניהול ולצידה ההכשרה בתחום המקצועי הייחודי.
3. ייבחנו "אשכולות תפקידיים" ולהם ייבנו מסלולים בעלי מדרג. במקביל, ייבנו מסלולים דיסציפלינריים לתפקידים ספציפיים.
4. יבנו מודולות דיסציפלינריות לשם הרחבה של הידע והפרקטיקה הספציפית לדיסציפלינה בפגישתה עם התחום המוניציפאלי.
5. יפותחו מסלולי הכשרה ניהוליים המתאימים לרמות הניהול ולעולם המוניציפאלי.
6. ייבנה המהלך שבו תתבצע בחירה מוקפדת של תוכניות לימוד שיאושרו על ידי ועדות מיוחדות

- שיכללו נציגים מתחום האקדמיה ומומחים בתחום המוניציפאלי ותקוים מערכת של בקרה והערכה על תוכניות ההכשרה ועל ביצוען.
7. מערך הלמידה יתבסס על גופים אקדמיים ומוסדות הכשרה מוכרים ומערכת המפעמים.

התפתחות מקצועית תוך כדי תפקיד

1. עמידה בהצלחה בהכשרה הניהולית לתפקיד ותואר אקדמאי רלוונטי יהיו חובה לרמות ניהול בכירות ותנאי לקידום לרמה גבוה יותר, במסגרת הסיפים שייקבעו להתקדמות בתפקידי הניהול.
2. ימוסד תהליך שבו מנהלים יעודדו ללמוד ולהתפתח במהלך שנות עבודתם: בידע המקצועי הנדרש להם, בהרחבת הידע ובשליטה בטכנולוגיית מידע או טכנולוגיה רלוונטית ובנושאים הקשורים לעולם הניהול, על מורכבותו בתחום המוניציפאלי.
3. משרד הפנים בשיתוף הרשות המקומית יזום השתלמויות ממושכות מלוות בהערכה שיטתית, שיהיו ממוקדות בעולם הניהול המוניציפאלי, בוועדות מיון ובמבחני סיום.
4. מתוך הכרה בערך הגדול של הידע והניסיון הנצברים אצל המנהלים עצמם, מומלץ לקיים מסגרות למידה שבהן נדונות סוגיות ניהוליות ומקצועיות בעלות זיקה גבוהה לחיי העבודה וייעשה מאמץ מובנה ומוסכם לשילובם של אותם מנהלים מנוסים במערך הלמידה כמרצים, כחונכים וכמאמנים, אישית או קבוצתית.
5. ייבנו קריטריונים הקובעים את ההכשרה הנדרשת לרמת הניהול ברשויות, והרשויות המקומיות יידרשו לעמוד בהן.
6. בנייה של עתודה ניהולית לרמות ניהול/תפקידים אשר יוחלט לגביהם ופיתוח תוכנית ההולמת את הדרישות הגבוהות שמציבה העשייה בשלטון המקומי

ד. צעדי יישום ראשוניים

1. הקמת ועדת היגוי על בראשות משרד הפנים שבה שותפים נציגי ממשל נוספים, המרכז לשלטון מקומי, נבחרים ובכירים מהרשויות המקומיות, ההסתדרות, איגודים מקצועיים וגורמים נוספים אשר תתווה מדיניות ותנחה את צוות המשימה ותקבל דיווחים והנחיות להמשך הפעולה. ככלל תעסוק הוועדה בארבעה ממדים: מקצועיים, ארגוניים, משפטיים ודוברות/שיווק.
2. הקמת צוות משימה בראשות משרד הפנים, נציגי מערכת המפעמים, נציגי הרשויות המקומיות, נציגים מהאקדמיה ועוד, אשר יקדמו את הנושא על פי תוכנית עבודה שתקבע. הצוות ילמד להכיר את ההיבטים השונים של התחום ויגבש יעדים ותוכנית עבודה, יקבל המלצות לפעולה ויגיש לוועדת היגוי על, תוך בחינת ישימותן והתכנותן התקציבית והארגונית.

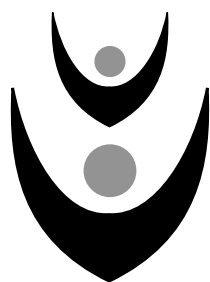
תוכנית העבודה תכלול שלושה מסלולים עיקריים:

1. **קידום עבודת המטה:** קידום המנהלים הנוגעים לגופים שותפים כגון הסתדרות איגודים וכו' החלטה על הדיסציפלינות/אשכולות והדרגים שלהם מיועדת התוכנית, החלטה על מסלולים ומדרגים בתוכם. סטנדרטים של תוכנית ליבה, קריטריונים ותהליכי הקבלה והמיון, משאבים ותקציבים לטווח הקצר והארוך ולו"ז.

2. **פיתוח תוכנית הלימוד:** בשלב הראשון לתוכנית ליבה בלבד, הגדרת סטנדרטים ותוכנית בהנחיה של ועדה מקצועית (מומחים בתחום) לדיסציפלינה.
3. **ביצוע והפעלת תוכניות הלימוד:** הערכת התוכניות והפקת הלקחים.

לסיכום

השלטון המקומי מתמודד היום עם משבר כספי/כלכלי בתהליך מורכב וקשה, הדורש מטבע הדברים איכות גבוהה של ניהול. הנהלה, ששמה את קידום המצוינות המקצועית ואת הלמידה המתמדת כיעדים ארגוניים, מבינה כי יש לפתח דרכים לחיזוק ההון האנושי, לאתגור שלו, לעידודו וליצירת תשתית יציבה לחיזוק מצוינותם של העובדים ופיתוח מצוינותו ומקצועיותו של הארגון. קביעת הסיפים לרמת המשאב הניהולי של השלטון המקומי היא החוליה המקשרת בין החזון של קברניטי השלטון המקומי לבין תפקוד ברמה ובאיכות גבוה. קביעת מערך הנחיות מחייבות לרמות הכשרה כדרישות סף לכניסה לתפקידי ניהול ותוך כדי ביצוע התפקיד הניהולי - הינה כורח המציאות בשלטון המקומי ומחייבת נקיטת עמדה וקבלת החלטה בטווח הקצר. המשבר הניהולי והכספי שבו שרוי השלטון המקומי רק מחריף את עלות אי נקיטת הפעולה בנידון. ככל שנקדים בביצוע פעולות המכוונות לעמדה המיוצגת במסמך זה כך נקדם את הבראת השלטון המקומי ואת ייצובו.



ועידת ראש הממשלה לשלטון המקומי
של ביה"ס לממשל ולמדיניות באוניברסיטת תל-אביב

**תרומת הסוכנות
היהודית לפיתוח
מנהיגות צעירה**



אוניברסיטת תל-אביב
הפקולטה למדעי החברה ע"ש גרשון גורדון
בית הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטוך

מנהיגות חברתית צעירה - השקעה אסטרטגית ארצית ומקומית זאב בילסקי, יו"ר הסוכנות היהודית

רקע

אחת המסקנות העולות מניתוח התנהגות העורך בימיה הקשים של מלחמת לבנון השנייה ולאחריה היא כי חוסנה של מדינת ישראל אינו תלוי אך ורק בהנהגתם של מוביליה המדיניים והצבאיים, אלא נשען באופן ברור גם על העוצמה, על הגיבוש ועל התפקוד של המנהיגות החברתית הקיימת בה. הפעילות ההתנדבותית הנרחבת של מאות גופים ושל אלפי אנשים פרטיים, ברמה הארצית והמקומית, חידדה את חשיבותה של מנהיגות חברתית, ואת הצורך להשקיע משאבים ומאמצים על מנת לקדמה, לטפחה ולהפוך אותה לגורם משמעותי ויציב בחברה הישראלית. אך השקעה במנהיגות החברתית הקיימת אינה מספיקה, וקיימת חשיבות אסטרטגית לפיתוח הדורות הבאים של מנהיגים צעירים המחויבים לחברה ולקהילה. לכן רואה הסוכנות היהודית ביצירה ובטיפול של מנהיגות צעירה משימה לאומית ממדרגה ראשונה. רק באמצעות השקעה בדור עתידי של מנהיגים חברתיים ניתן להביא לשינוי אמיתי בחברה הישראלית.

מנהיגות חברתית על פי תפיסת הסוכנות היהודית

במשך כל שנות קיומה ראתה הסוכנות היהודית חשיבות רבה בקידום מנהיגות חברתית ובטיפול כמנוף לעשייה של אזרחים למען עצמם ולמען קהילתם. זאת מתוך תפיסה כי מנהיגות חברתית תורמת הן לחוסן הקהילתי והן לעוצמתה של מדינת ישראל כולה. בהתאם לכך הובילה הסוכנות היהודית במהלך השנים תוכניות בתחום המנהיגות החברתית אשר השתרעו על פני קשת רחבה של כיווני פעולה - מהקמת מערך של בתי ספר לפעילים חברתיים בשנות השמונים במסגרת פרויקט שיקום שכונות (בשיתוף ממשלת ישראל), דרך התנדבות של פעילים מקומיים כחברי ועדות במסגרת שותפות 2000, ועד לשליחת מתנדבים צעירים מישראל למחנות ולפעילויות חינוך ורווחה בקרב קהילות יהודיות בתפוצות, והפעלתם של מתנדבים מהקהילות השונות בעולם בפרויקטים חברתיים בישראל. ייחודה של הסוכנות היהודית כארגון היהודי הגלובלי היחיד המוביל במשותף על ידי מנהיגים יהודים מכל רחבי העולם ומישראל, הוא בהיותה נקודת השקה אשר מפגישה ומתווכת בין גורמים מקומיים - קהילתיים, קהילות ויחידים מקרב יהדות התפוצות, גורמים עסקיים, ארגוני המגזר השלישי בארץ ואחרים. המפגש בין הגורמים האלה והשיתוף ביניהם מאפשר העצמה וטיפול של מגוון תוכניות ופעילויות שנועדו לפתח ולבסס את קיומה של מנהיגות חברתית צעירה בישראל. היום רואה הסוכנות היהודית ביצירה ובטיפול של מנהיגות חברתית צעירה משימה לאומית ממדרגה ראשונה, ופועלת לקידום הנושא בשתי גישות המשתלבות זו בזו: פיתוח מנהיגות חברתית צעירה סביב נושא מתן הזדמנויות לילדים ולנוער בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית בארץ, ופיתוח מנהיגות חברתית צעירה סביב נושא טיפוח הקשר בין יהדות התפוצות לישראל. בנייר העמדה הזה נציג מספר דוגמאות לתוכניות מנהיגות חברתית הפועלות היום בשתי הגישות האלה.

טיפול מנהיגות חברתית צעירה סביב נושא מתן הזדמנויות לילדים ולנוער בפריפריה

במסגרת התוכנית האסטרטגית של הסוכנות היהודית משנת 2004, הגדירה לעצמה הסוכנות היהודית שני כיווני פעולה אסטרטגיים מרכזיים בנוגע לפעילותה בארץ: "יצירת הזדמנויות שתאפשרנה לילדים ולבני נוער בישראל למצות את מלוא הפוטנציאל שלהם למצוינות, תוך הסרת מכשולים חינוכיים וחברתיים העומדים בדרכם", ו"השגת השפעה אסטרטגית על אופיים העתידי של אזורי עדיפות לאומיים".

מתוך האסטרטגיה הזו נגזרות מספר תוכניות לקידום מנהיגות חברתית, הממקדות את פעילות הסוכנות היהודית במתן הזדמנויות לילדים ולנוער בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית בארץ:

■ מנהיגות חברתית צעירה בתוכנית "פותחים עתיד" ליצירת הזדמנויות שוות לילדים ונוער

"פותחים עתיד" היא תוכנית הדגל של המחלקה לישראל הפועלת כיום בעשרים יישובים בארץ ומקיפה כ-5,000 ילדים ונוער, ומתוכננת להיות מורחבת לעוד כ-15 יישובים נוספים בשנת 2007.

התוכנית נועדה לפתח מוטיבציה ותחושת ערך ומסוגלות ולהביא לשיפור הישגים לימודיים של משתתפיה - ילדים ונוער בגיל 6-18. זאת באמצעות קבוצות של "נאמנים" – חלוצים חברתיים צעירים המהווים מודל לחיקוי בעבור הילדים בסיכון. בתיאום עם מערכות חינוך ורווחה מקומיים, מזהים הנאמנים את נקודות החולשה והחוזק של הילדים שאותם הם חונכים, ובונים תוכניות התערבות אישיות וקבוצתיות בהתאם לצורכיהם.

הנאמנים משתייכים למגוון קבוצות צעירות - צעירי הנוער העובד והלומד, קבוצות של צעירים מקומיים שגובשו במיוחד בעבור התוכנית ובחרו להישאר ביישוב ולעסוק בפעילות חברתית-חינוכית בערים אילת, טבריה, דימונה ועוד, וגרעינים מקומיים שהוקמו ביישוב בעבר ונרתמו היום להיות חלק מהתוכנית דוגמת הגרעין התורני בעיר צפת "חזון הדור הצעיר" בחצור הגלילית ועוד.

כבר בשנת פעילותם הראשונה מוכיחים הנאמנים את משמעות עבודתם ואת הפוטנציאל הגלום בהם ליצירת מנהיגות חברתית-מקומית עתידית וליצירת אווירה של שינוי ומחויבות בעבור היישוב וילדיו. במהלך חודש המלחמה בחודש אוגוסט האחרון נרתמו הנאמנים לפעולות סיוע וליווי של משפחות רבות באזור הצפון: מקצתם ליוו את המשפחות שעברו למרכז הארץ וערכו בעבורם קייטנות ופעילויות אחרות. אחרים נשארו ביישובי הצפון וחברו לגורמים המוניציפאליים למתן סיוע נרחב: העברת פעילויות חברתיות לילדים ולמשפחותיהם במקלטים; חלוקת מזון, תרופות ומוצרי יסוד לתושבים וסיוע לניהול היומיומי של המקום.

■ הצמחת קהילות צעירות כמנהיגות חברתית מחוללת שינוי בפריפריה

בשנים האחרונות אפשר להבחין בתופעה הולכת ומתרחבת של צעירים בישראל המחויבים לשינוי חברתי. הצעירים האלה בוחרים לחיות בקהילות צעירות בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית של מדינת ישראל ומקדישים את זמנם לעבודה חינוכית עם ילדים ונוער ולעבודה קהילתית עם אוכלוסיות מוחלשות.

הסוכנות היהודית שמה לה למטרה לסייע לקידומן ולהצמחתן של קהילות צעירות מחוללות שינוי אלה, מתוך תפיסה כי עשייתן החברתית היא בסיס לפיתוח מנהיגות חברתית ולאומית

עתידיה. בראיית הסוכנות היהודית מסה קריטית של קהילות צעירות כאלו תהווה, בעתיד, תנועה חברתית כלל ארצית שבכוחה לשנות את המציאות החברתית בארץ בכלל ובפריפריה בפרט. הקהילות הצעירות יפעלו לקידום נוער וילדים בסיכון, לשימור ולמשיכת אוכלוסיות צעירות ומחויבות לנגב ולגליל ולשכונות מצוקה.

בישראל פועלים היום עשרות קבוצות שצמחו מזרמים אידיאולוגיים שונים (חילוניים, דתיים, עצמאיים וכד') ופועלות על פי מודלים שונים (קיבוץ עירוני, גרעין משפחות, קהילת מחנכים וכד'). הסוכנות היהודית תומכת בפעילות של מספר קהילות ובהן קהילה מקומית באופקים, הגרעין התורני בבית שאן ובצפת, קהילת הצב"י (צעירים בוני ירוחם) בירוחם ומכינת קד"צ ביקנעם. כמו כן מסייעת הסוכנות היהודית לפעילות הנוער העובד והלומד ולעמותת "איילים". זאת מתוך הכרה כי קהילות צעירות מהסוג הזה יוצרות הזדמנות ייחודית לשילוב מבטיח בין מימוש היעד של סיוע לפיתוח הנגב והגליל והיעד של מתן הזדמנויות לילדים ונוער בסיכון.

■ טיפוח מנהיגות חברתית טכנולוגית צעירה

תוכנית "נטע" היא דוגמה לשיתוף פעולה של מנהיגות חברתית ועסקית הבאה לידי ביטוי במעורבות עמותת "תפוח" וחברת סיסקו, אשר חברו לסוכנות היהודית ולקרן היסוד ליצירת מסגרת שנועדה לקדם את דור העתיד בדגש על צמצום הפער הדיגיטלי ועל יצירת מנהיגות חברתית-עתידיה. מדובר בתוכנית ארבע שנתית להכשרת בני נוער בסיכון מאזורי פריפריה בתחום טכנולוגיית מחשבים ובנייה ותחזוקה של רשתות אינטרנט. בה בעת עוסקים חניכי התוכנית ביישום תהליכים חברתיים שמטרתם פיתוח ערכי מצוינות אישית וחברתית, כמו גם מעורבות ותרומה לקהילותיהם. בתוכנית משתתפים למעלה מאלף בני נוער ב-18 יישובים ברחבי הארץ.

■ טיפוח מנהיגות חברתית ציבורית ועסקית צעירה

תוכנית עתידים הינה תוכנית משותפת של עמותת עתידים, צה"ל, הסוכנות היהודית, רשויות מקומיות וממשלת ישראל. מטרתה העיקרית היא שינוי המציאות בפריפריה וצמצום הפערים בחברה הישראלית באמצעות קידום הנגישות להשכלה הגבוהה. בתוכנית משתתפים אלפי תלמידים בלמעלה ממאה בתי ספר ברחבי הארץ.

במסגרת התוכנית הזו, במקביל לדגש על לימודים, מושם דגש חזק על פעילות חברתית, מתוך גישה כי הצלחה בלימודים לבדה אינה מספיקה, ויש לחזק אצל התלמידים גם את הרצון ואת הצורך לשנות את הסביבה שבה הם נמצאים. לצורך כך כלולה במסגרת תוכנית "קדם עתידים" מערכת מקיפה של פעילויות בנושאי מנהיגות והובלת שינויים חברתיים. כך נפגשים התלמידים מספר פעמים בשנה עם מודלים לחיקוי, כגון טייסים, תלמידי מכינות קדם צבאיות וצעירים שדחו את הגיוס לצורך תרומה לקהילה, כבסיס משמעותי בהנחלה של ערכי המנהיגות והתרומה לסביבה. בנוסף למפגשים הללו משתתפים רבים מתלמידי התוכנית במחנות קיץ בנושאי מנהיגות על כל סוגיה: מנהיגות עסקית במחנה של המרכז הישראלי לניהול ומנהיגות חברתית על ידי כפר הנוער ניצנה, קו הזינוק, והנוער הציוני.

■ תוכנית לפיתוח מנהיגות חברתית מתנדבת - "עלי צמרת"

"עלי צמרת" הינה תוכנית ייחודית לפיתוח מנהיגות חברתית, מיוזמתה של המחלקה לעלייה

ולקליטה. התוכנית נועדה לגבש קבוצת פעילים איכותית של ישראלים צעירים ולעודדם לעסוק בפיתוח חשיבה ציונית בנושאים עכשוויים, להכרת העולם היהודי ולחיזוק קשריו עם מדינת ישראל ולהכרה בעלייה ובקליטתה המוצלחת כצורך קיומי אסטרטגי של מדינת ישראל ושל העם היהודי. כל זאת במסגרת התנדבות אישית, בפרויקטים העוסקים בעלייה, בקליטה ובחינוך ציוני. התוכנית מיועדת לבני 25-40, בעלי השכלה אקדמית ואוריינטציה קהילתית-חברתית-ציונית. במסגרת הקורס מתקיימים הרצאות של מומחים מהשורה הראשונה בתחומים השונים, דיונים, סדנאות בהנחיית מנחים מקצועיים, מפגשים עם אנשי מפתח בהנהגה הציונית-ישראלית, מפגשים עם עולים חדשים ופעילויות חברתיות, במטרה לעבד ולהטמיע את הסוגיות הנלמדות, תוך התנסות מעשית בפעילות התנדבותית.

פיתוח מנהיגות חברתית סביב הקשר עם יהדות התפוצות

נושא נוסף שסביבו מפתחת הסוכנות היהודית מנהיגות חברתית הוא הקשר שבין יהדות התפוצות לישראל. תוכנית "שותפות 2000" היא תוכנית הדגל של המחלקה לישראל בסוכנות היהודית בתחום הקשר שבין הקהילות בתפוצות לבין אזורי פיתוח בישראל. היום קיימות 45 שותפויות ממוסדות המחברות קהילות מקומיות בישראל עם כ-550 קהילות יהודיות ברחבי העולם. התוכנית משקפת שינוי באופי הקשרים בין ישראל לבין התפוצות – מעבר מהמודל הפילנתרופי המסורתי של ישראל, לפיו צד אחד תורם וצד אחד מקבל, למודל של שותפות והדדיות המשלב את הצרכים של שני הצדדים: מחד גיסא קידום אזורי העדיפות הלאומית של ישראל באמצעות יצירת מנופים לצמיחתם ומאידך גיסא הגדלת המעורבות והמחויבות של העם היהודי בתפוצות באמצעות שיתופם בקידום יעדים לאומיים בישראל ובאמצעות טיפוח קשרי גומלין. המודל הזה מדגיש שותפות ותהליך קבלת החלטות בקונצנזוס.

- **תוכניות לפיתוח מנהיגות חברתית במסגרת השותפות** התפיסה של פיתוח מנהיגות חברתית כיעד עוברת כחוט השני לאורך כל פעילותה של "שותפות 2000" - החל באופן שבו השותפות בנויה ופועלת, ועד לתוכניות השונות המופעלות במסגרתה שנועדו לטפח מעורבות פעילה ולקדם את איכות החיים בקהילה ולשפרם. ייחודן של התוכניות הוא בשילוב בין הדגש על טיפוח מנהיגות מקומית לבין הדגש על יצירת קשרים הדדיים עם מנהיגות מעבר לים, התורמים לחיזוק ולחיבור יהודי התפוצות לישראל. כל זאת נעשה תוך שימת דגש על ילדים ובני נוער, ועל הגברת תחושת השייכות והמעורבות של הקהילות מעבר לים. להלן מספר קטן של דוגמאות מתוך קשת הפעילויות המתקיימות במסגרות אלה:

- **תוכנית "בימה צעירה"** הינה תוכנית המתבצעת ברמה אזורית, שבמסגרתה מתקיים פורום צעירים אזורי המשותף ליישובי אזור אצבע הגליל, צפת, חצור וראש פינה. הפורום שם לו למטרה ליצור קבוצה של צעירים מעורבים שיסייע להעצמת האזור ולמינופו, תוך שיתוף פעולה עם גורמים פעילים באזורים אחרים. במסגרת התוכנית מתקיימות פעילויות סיוע לקבוצות אוכלוסייה שונות דוגמת עולים חדשים, משפחות מצוקה, פעילויות בתחום תעסוקה ויזמות ועוד.

- **פורום מנהיגות קהילתית והתנדבות** בבית שמש עוסק בפיתוח העשרה, פנאי ותרבות לבני הנוער ביישוב. הפעילות נעשית תוך קיום קשרים הדוקים, שיתוף והידברות באמצעות תקשורת אלקטרונית וסיורים לימודיים משותפים עם קבוצות מנהיגות מקבילות מהקהילות השותפות בדרום אפריקה ובוושינגטון.
- **תוכניות לפיתוח מנהיגות נוער** פועלות במספר יישובים דוגמת קריית מלאכי וחוץ אשקלון, קריית גת, מועצה אזורית יואב ועוד. התוכניות פועלות ברמה המקומית וכוללות הכשרה וליווי של בני נוער במטרה לגבש ולבסס קבוצות צעירים שיהיו מעורבות בפעילות חברתית ביישוב.
- **תוכנית "בוני קהילה"** בבית שאן מאגדת בתוכה מנהיגים ופעילים קהילתיים מהעיר בית שאן וממושבים וקיבוצים באזור. עד היום הוכשרו במסגרת התוכנית כמאה בוגרים שמקצתם מפעילים פרויקטים, מקצתם שותפים בוועדות שונות במסגרת "שותפות 2000", ואחרים משתתפים בתוכנית מפגשים שנתית ובאירוח משלחות. בוגרי התוכנית מגבשים, מקדמים ומפעילים מספר פרויקטים בתחומי חינוך ורווחה כגון: "עזרת נשים" הפועל זו השנה השלישית ומטרתו תמיכה חברתית בנשים שחוו שכול; פרויקט משי"ק (מרפאת שיניים קהילתית) הפועל זו השנה השלישית ומטרתו גיוס מרפאות שיניים על צוותיהן לטיפול בילדים ובבני נוער אשר נבחרו על ידי רשויות הרווחה ועוד.
- **מודל גיבוש מנהיגות קהילתית מתפתחת** פועל באזור קו העימות (מרום הגליל, מעלה יוסף ושלומי) בשיתוף ובמעורבות הדוקה עם הקהילה השותפה בבריטניה. לפי המודל הזה תהליך עיצוב וגיבוש המנהיגות מתחיל בקרב בני נוער בגיל 15 אשר מצטרפים למשלחות קיץ בחו"ל. אותם בני נוער ממשיכים להשתתף ולהיות מעורבים במהלך השנים במגוון פעילויות למעורבות בקהילה בדגש על שותפות עם הקהילה בחו"ל, כולל מפגשים עם קהילות יהודיות בחו"ל לבניית טקסים משותפים ביום הזיכרון לחללי צה"ל, מסע חינוכי בן חודש עם מתנדבי תנועות נוער מבריטניה שהגיעו לארץ, מעורבות של שנה במועצת הנוער המקומית הכוללת פרויקטים דוגמת "אח בוגר" לילדים יוצאי אתיופיה ועוד.
- **תוכנית "שותפים לעתיד - מנהיגות 6"** באזור הגליל המרכזי הינה תוכנית רב שנתית שבמסגרתה מתגבשת בכל שנה קבוצה של אזרחים מהאזור אשר לוקחים על עצמם לקדם נושאים מחוללי שינוי בקהילה ובאזור. זאת תוך יצירת שותפויות עם קהילות נוספות, בדגש על הקהילה השותפה מדטרויט וממישיגן.
- **הקבוצה למעורבות קהילתית** באילת פועלת לשיפור איכות החיים באילת בתחומי החיים השונים דוגמת איכות סביבה, פעילויות בשיתוף בתי ספר למען ילדים ממשפחות במצוקה ועוד. הקבוצה נמצאת בקשר עם קבוצת YLD מטורונטו ואף גיבשה עימה פרויקט משותף עם מורים מטורונטו – "טלוויזיות למאושפזים בבי"ח יוספטל".
- **מבנה השותפות כאמצעי לפיתוח מנהיגות** אחד המאפיינים המשותפים לקהילות המקומיות בארץ ולקהילות היהודיות בתפוצות הוא הצורך ההולך וגובר לטפח "חברה אזרחית" פעילה ומעורבת בצורכי הכלל, שבמסגרתה יקבלו התושבים אחריות לשיפור איכות החיים בקהילה שלהם, בהובלת מתנדבים הפועלים באורח עצמאי בזמנם הפרטי. הסוכנות היהודית רואה בקהילות המקומיות הפועלות במסגרת תוכנית "שותפות 2000" בסיס למעורבות כזו, ולכן

שמה לעצמה מטרה לבסס את ערך המנהיגות המתנדבת המקומית ולהעצים את החיבורים בין קבוצות מנהיגים ומתנדבים בישראל ובתפוצות. בכל שותפות הוקמו ועדות היגוי משותפות שבהן חברים נציגי הקהילות, נציגי הרשויות, אנשי ציבור, נציגי משרדי ממשלה ונציגי הסוכנות היהודית. לכל ועדת היגוי יושבי ראש משותפים – מטעם האזור ומטעם הקהילות השותפות. בקהילות בחו"ל המעורבות בתוכנית הוקמו ועדות "שותפות 2000" אשר שולחות ארצה נציגים לדיוני ועדות ההיגוי האזוריות. הוועדות הן לרוב ועדות של מנהיגי קהילה מתנדבים. ועדות ההיגוי קובעות את היעדים ואת העדיפויות המתאימים לאזור, מתכנסות בדרך כלל פעמיים בשנה ועוסקות באישור תוכניות, בבקרה ובהערכת התוכניות. זאת כדי להבטיח שהמשאבים המושקעים אכן יתרמו לפיתוח האזורי ולחיזוק הקשר בין הקהילות לאזור. בשנים האחרונות נעשים צעדים נוספים להרחבת מעורבותם של מתנדבים המשתתפים בוועדות ההיגוי, על מנת להרחיב ולבסס את מעורבותה של מנהיגות חברתית מקומית האחראית ומחויבת להתפתחות הקהילה ולשיפור איכות החיים בה. זאת באמצעות הקמת ועדות משנה מבוססות מתנדבים אשר עוסקות בתחומי חינוך, קשר עם התפוצות, רווחה ועוד. מגמה נוספת היא מעבר הדרגתי להנהגה מתנדבת בוועדת ההיגוי, בדגש על יו"ר הוועדה.

סיכום

בראיית הסוכנות היהודית השקעה בפיתוח מנהיגות חברתית צעירה היא השקעה אסטרטגית חשובה ביותר, בעלת השפעה מקומית וארצית על אופייה העתידי ועל חוסנה של החברה הישראלית. מקומה הייחודי של הסוכנות היהודית כארגון המהווה נקודת מפגש בין גורמים מקומיים - קהילתיים, קהילות ויחידים מקרב יהדות התפוצות, גורמים עסקיים, ארגוני המגזר השלישי בארץ ואחרים - מאפשר לה לפתח ולקדם מגוון יוזמות ותוכניות לפיתוח מנהיגות חברתית. פיתוח היוזמות החינוכיות והחברתיות לא היה מתאפשר ללא החיבור הרחב והתרומה ההדדית של מנהיגים יהודיים מהתפוצות, מנהיגות ציבורית מקומית, ומנהיגות מהמגזר העסקי - אשר שמו להם למטרה משותפת לקדם את מנהיגות הדור הבא. מסמך זה דגם רק מקצת מהפעילויות הרבות שאותן הסוכנות היהודית מובילה בנושא פיתוח מנהיגות חברתית וקהילתית צעירה. אנו מזמינים את כולכם להצטרף אלינו וליטול חלק במאמץ ליצירת חברה אזרחית פעילה, ודור עתידי של מנהיגים מחויבים אשר יתרמו וישנו את פניה של המדינה.