

{02<03≠04>08
≠09}+{התוכנית
הכלכלית לצמצום
אי־השוויון בחברה
הישראלית}=↗

לימור דנש
אמיר לוי
מרדכי כהן
פרופ' נדב דוידוביץ'
ניר קידר
—
עורך: יותם אביתר

Reducing Inequality in Israel: An Economic Plan

Limor Danesh, Amir Levi, Mordechay Cohen

Editor: Yotam Evyatar

Copyright 2025 © by The Institute for Israeli Thought (IIT)
All rights reserved

© כל הזכויות שמורות למכון למחשבה ישראלית, תשפ"ה 2025

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

עריכה לשונית והגהה: אורית דן

עיצוב ועימוד: אילת גזית

עיצוב דימוי כריכה: סטודיו PG#23

עיצוב אינפוגרפיקה: לנה עיני

המכון למחשבה ישראלית:

אתר האינטרנט: <https://israelithought.co.il>

דוא"ל: Info@israelithought.org.il

כתובת: אנגל 78, כפר סבא

Printed in Israel 2025 | הודפס בישראל 2025

דאנאקוד 80016053

מוקדש לאימהות שלנו

זהבה זלצברג

קמי כהן

לאה לוי

עפרה אביתר

שהעניקו לנו אהבה ללא תנאי, שידעו לנוט אותנו בחוכמה, שסייעו לנו לרכוש
השכלה והון חברתי ושחינכו אותנו לראות את האחר ברגישות ובעין טובה.
החिבור הזה מוקדש לכן.

תוכן העניינים

6	תודות
7	תמצית
12	פתיחה
12	למה אי־שוויון ולמה עכשיו?
15	על איזה אי־שוויון אנחנו מדברים?
20	הקשר בין אי־שוויון כלכלי וצמיחה - בדרך לצמיחה כלכלית מכלילה
21	המשק הישראלי - היסטוריה של צמיחה מרשימה ואי־שוויון שהולך וגדל
26	אי־השוויון בישראל - תמונת מצב
30	מדוע אי־השוויון בישראל לא הצטמצם דיו?
32	שיפור השירות הציבורי - תנאי הכרחי לצמצום אי־השוויון
35	המלצות
36	אזוריות - חלוקת סמכויות מחדשת ורובד שלטוני חדש
36	פתיחה
38	אי־השוויון בשלטון המקומי
44	ניתוח גורמי אי־השוויון בשלטון המקומי
51	המלצות
65	תשתיות
65	פתיחה
67	מהו אי־שוויון בגישה לתשתיות?
69	ממה נובע אי־השוויון בגישה לתשתיות בישראל?
71	המלצות
85	חינוך
85	פתיחה
88	מהו אי־שוויון בחינוך?

92	ממה נובע אי־השוויון בחינוך?
99	המלצות
109	נספח: החברה החרדית - חינוך להשתלבות כלכלית־חברתית
111	אי־שוויון ופערים בבריאות
111	פתיחה
113	אי־השוויון בבריאות בישראל
128	המלצות
137	רשימת המקורות

תודות

ברצוננו להודות לאנשים ולארגונים שתרמו מניסיונם וסייעו לנו בהכנה ובהעמקה של התחומים הנדונים בחיבור זה: לאורי אילן שחשף בפנינו את עבודתו במסגרת תנועת 'אור' ושליווה אותנו לאורך כתיבת הפרק הדן בתשתיות ובמרחבים תפקודיים; לד"ר ורדה שיפר ששיתפה אותנו מניסיונה העשיר בתחומי החינוך; לארז רואימי מ'קרן רש"י', על התוכנות החשובות בתחומי החינוך הבלתי פורמלי; לפרופ' נדב דוידוביץ' ולניר קידר מנכ"ל 'מרכז טאוב', על כתיבת הפרק הדן בנושא הבריאות ועל הדיון הפורה והמעמיק שהעשיר גם חלקים אחרים בחיבור.

במסגרת העבודה הסתמכנו על מחקרי מדיניות וניירות עמדה רבים. כמה עבודות הפכו להיות מרכזיות עבורנו, בין אם באימוץ חלק מן ההמלצות ובין אם בהעמקה של הסקירות המובאות כאן בפרקים השונים. מטעם זה רצינו לציין כמה מהם באופן מיוחד. מחקרי המדיניות של 'מעבדת גוטסמן לעתיד ישראל' בתנועת 'אור' שימשו אותנו רבות, וחלק מההמלצות שנדונו שם מובאות אצלנו בקצרה, כך גם המחקרים של 'קרן רש"י' על מוביליות חברתית, ניירות מבית 'היוזמה למחקר יישומי בחינוך' ודו"ח 'הצוות לקידום אזוריות במשרד הפנים' (2020).

תודתנו האחרונה נתונה למכון למחשבה ישראלית על תמיכתו בהוצאתו לאור של חיבור זה, המציג שינויים מבניים כבסיס לצמצום אי-השוויון בישראל. גישת המכון היא לקידום שינויים מבניים במערכות הציבוריות ובמוסדות המדינה כתנאי הכרחי לחוסנה של מדינת ישראל, ועל כן מצאנו מן המשותף. תודתנו למכון על הנכונות לפרסם את הצעתנו לשינויים שיוכלו לצמצום אי-השוויון הכלכלי-חברתי בישראל.

תמצית

בימים אלה נלחמת מדינת ישראל במספר חזיתות ובאיומים מבית ומחוץ. חטופים רבים נמצאים עדיין בשבי חמאס, דירוג האשראי שלה בירידה, הגירעון התקציבי רק עולה והשסע החברתי עמוק מתמיד, על אף ההתגייסות למלחמה. מרגע אישור התוכנית הכלכלית בשנת 1985 ועד לאוקטובר 2023, המשק הישראלי שינה פניו. ממשק ריכוזי שמנוהל בידי הממשלה הפך למשק ליברלי, תחרותי וצומח, עם תוצר לנפש של כ־51 אלף דולר, גבוה ממדינות מפותחות כמו אנגליה, צרפת וספרד. עם זאת, מדינת ישראל נמצאת בחלק העליון של מדד אי־השוויון ביחס למדינות החברות ב־OECD (מקום חמישי מהסוף). הרמה הגבוהה של אי־השוויון פוגעת באמון השכירי שבין חלקי החברה הישראלית, מזיקה לסולידריות וללכידות החברתית ומקצינה את השכטיות הישראלית שממילא מייצרת מבנה פוליטי של התנגשות במקום של שיתוף פעולה.

מחקרים משני העשורים האחרונים מעידים כי כאשר אי־השוויון הכלכלי במדינה גדל, חלה ירידה בהשתתפות הפוליטית של אזרחיה המשתייכים לתחתית טבלאות השכר. במחקר השוואתי שבדק נתונים ממדינות דמוקרטיות מערביות נמצא שככל שאי־השוויון הכלכלי בתוך המדינה עולה, התעניינות האזרחים בפוליטיקה יורדת ובתוך כך תדירות השיחות בנושאים פוליטיים, והחמור מכול, שיעור ההשתתפות בבחירות, בקרב מקבלי השכר הנמוך, יורד.¹ נוסף על כך, מחקר של וילקינסון ופיקט מצא כי אי־שוויון גדול מדי מייצר

תחושות של השפלה בקרב מי שנמצא נמוך במדדים חברתיים כלכליים, ותחושה זו עלולה להיות מנוע רב עוצמה לרצון בנקמה, ולאובדן האמון במוסדות השלטון ובאזרחים שמצבם טוב יותר.² ישנה סברה כי תופעות אלה בישראל השפיעו על הפוליטיקה הישראלית באופן מתון יותר ולא הובילו לשינויים גדולים. ייתכן שזה כך משום שאחת מהתגובות לשינויים הכלכליים של שנות ה-80 היא יצירת מגזריים בעלי לובי חזק הנהנים ממנגנונים ייחודיים לצמצום מקומי של השלכות העלייה באי-השוויון, ומונעים את צמצומו ברמה הלאומית.³

להערכתנו, הרמה הגבוהה של אי-השוויון בישראל אינה מאפשרת זה מכבר לתמוך בדמוקרטיה מתפקדת. משום כך אנו מייחסים חשיבות רבה לטיפול באי-השוויון בעשור הבא, באופן דומה לזה שבו פעלו הממשלות השונות, משנת 1985, להפיכת המשק הישראלי לליברלי, פתוח ותחרותי. להבנתנו, תוכנית לצמצום אי-השוויון צריכה להיות המפעל כלכלי-חברתי המרכזי והגדול ביותר של מדינת ישראל בעשור הקרוב.

חיבור זה מציג מתווה כולל וממוקד לצמצום אי-השוויון בישראל, ובכלל זה את השינויים המבניים במערכות השונות הנדרשים למען השגת תכלית זו. לא מדובר בהקצאת תקציבים דווקא, אלא בשינוי מבני במספר מערכות מרכזיות.

שני עקרונות יסוד מנחים חיבור זה: האחד, ביזור סמכויות שלטוניות של הממשל אל גורמים שלטוניים הקרובים יותר אל אזרחי המדינה, ושםכירים את צורכיהם היום-יומיים טוב יותר. שיטה זו הוכחה במקומות רבים בעולם כמקדמת את היעילות של מוסדות השלטון, מעודדת השתתפות פוליטית רחבה יותר, ויוצרת מתאם רחב יותר בין רצונות האזרחים ומדיניות הממשלה. השני, צמיחה כלכלית מכלילה שמכוונת להשגת מטרות החורגות מהגדלת התוצר, ועוסקת בחלוקה הוגנת יותר של פירות הצמיחה וקידום כלכלה מקיימת.

2 Wilkinson and Pickett, The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone

3 גוטוין, "מיתוס 'ההצבעה השבטית': משטר ההפרטה והבסיס המעמדי של התמיכה בימין ובשמאל בישראל

חברה שבה נמוך אי־השוויון החברתי־כלכלי, מאופיינת ברמת אמון גבוהה יותר במוסדות השלטוניים, פועלת מתוך עצמה להפחית את השסעים הקיימים בה, ובתוך כך מאפשרת לפרטים וקבוצות נגישות גדולה יותר לשדה הציבורי והפוליטי. מהלכים מערכתיים ברוח זו יובילו בהכרח להחלשת המצב כיום, שבו פרטים וקבוצות השבויים סקטוריאלית נשלטים באמצעות כוחות הפועלים לשמר את מעמדם הנחות, וזאת במטרה לחזק את התלות הפוליטית בהם. מוביליות כלכלית חברתית תוביל למוביליות ציבורית ופוליטית, תחליש את המערכת הסקטוריאלית ותחזק את הדמוקרטיה הישראלית.

תחומי הממשל המשפיעים ביותר על המוביליות הכלכלית הם מבנה השלטון המקומי, תכנון תשתיות, חינוך והשכלה גבוהה ובריאות. פעולה מסונכרנת בתחומים אלה תביא לצמיחה כלכלית מכלילה – כזו המשגה צמיחה כלכלית יציבה לאורך זמן, מתפזרת באופן הוגן יותר בין קבוצות ופרטים בחברה ומקטינה את הקיטוב החברתי המאיים לפגוע קשות בחוסנה של החברה הישראלית. בהמשך יוצג בחיבור זה הרקע ההיסטורי לסוגיית אי־השוויון הכלכלי בישראל, כמו גם פירוט הגורמים לאי־השוויון והמלצות מערכתיות בכל אחד מהתחומים הנידונים. עיקרי ההמלצות מובאים להלן.

אזורים

- הבנֵיָה מחודשת של רובדי הממשל בישראל והקמת רובד שלטוני אזורי חדש. חלוקת סמכויות בין שלושת רובדי השלטון החדשים: השלטוני ממשלתי, השלטוני אזורי והשלטוני המקומי.
- הקמת גוף דמוקרטי לראשות כל אזור, וקידום תהליכי משילות משולבת לקידום הסכמות בין מוסדות שלטון וגופים אזרחיים.
- קידום שיתופי פעולה וולונטריים בין רשויות מקומיות בתוך כל אזור, וללא איחוד רשויות כפוי.

תשתיות

- שינוי יעדי פיזור האוכלוסייה כדי ליצור לפחות שלושה "מרחבים תפקודיים" גדולים בישראל, המסוגלים לספק רמת שירותים דומה לזו של מטרופולין תל אביב.
- העברת סמכויות התכנון לרובד האזורי, וקידום תכנון תשתיות מתוך תפישה של תכנון כוללני – התכנון ככלי ליצירת פתרונות וביקושים בכל רובדי החיים.
- חיזוק משמעותי של התחבורה הציבורית הפנים אזורית לצד מסילות רכבת מהירות בין מטרופולינים, וקידום הבטיחות בכבישים.

חינוך

- העברת האחריות על הפעלת מוסדות חינוך ממשדד החינוך הארצי אל הרשויות המקומיות (בדומה לחינוך העל־יסודי), תוך הגברת הגמישות הניהולית של בתי הספר. ברשויות קטנות וחלשות יש להעביר סמכויות באופן מדורג, תחילה לרשתות חינוך גדולות ומפוקחות ולסיים העברת הסמכויות לרשות לאחר הבראתה.
- קביעת מדדים חדשים להישגים בחינוך שלוקחים בחשבון רקע חברתי־כלכלי, מקום מגורים, מיצוי הזדמנויות בחינוך הלא פורמלי לצד מבחני הבגרות והמבחנים הבין לאומיים.
- הקמת מרכזי לימוד אזוריים המבוססים על יתרון הגודל בתחומי לימוד הדורשים משאבים רבים וגישה לתחומים ייחודיים המחייבים מומחיות גבוהה, כגון בתי ספר למדעים, חללי אומנות, בתי ספר לספורט.
- קידום איכות כוח האדם בחינוך באמצעות העברת האחריות על הכשרת מורים אל בתי הספר ומרכזי הלימוד האזוריים.
- להחיל חינוך ממלכתי חינוך וחובה מגיל שנתיים.
- הגדלת תקציב תנועות הנוער וחיזוק פעילותן ביישובים, ובשכונות, מוחלשים.
- התאמת תנאי הקבלה לאוניברסיטאות בחוגים נבחרים לסטודנטים בעלי רקע חברתי־כלכלי נמוך.

- התאמת מערכות החינוך האזוריות לתחומי ההתמחות המבוססים על הנכסים ומנועי הצמיחה האזוריים

בריאות

- קביעת יעדים ומנגנוני מדידה למיגור האי־שוויון בבריאות בעשור הקרוב, באמצעות מדדים אחידים בכל מערכת הבריאות, כולל מדדים חברתיים ודמוגרפיים בקופות החולים, והגברת השקיפות באמצעות מיסוד חובת דיווח על הקצאת משאבי המערכת.
- נקיטת מהלכים משמעותיים לחיזוק מערכת הבריאות הציבורית ונקיטת צעדים לריסון מערכת הבריאות במימון פרטי.
- מיסוד תחום הבריאות בשלטון המקומי ובאשכולות אזוריים על ידי הקמת יחידות בריאות אזוריות, ותקצוב צוותים מחוזיים בין משרדיים להתמודדות משותפת עם אתגרים לאומיים כגון חיזוק החוסן הקהילתי, הפגת הבדידות וקידום הבריאות בקרב ילדים ובני נוער.
- חיזוק האוניברסליות של מערכת הבריאות באמצעות שילוב מדד חברתי־כלכלי בנוסחאות התשלום הקבוע לקופה (נוסחאות הקפיטציה) – תשלום קבוע לפי אדם ולא לפי שירות – והרחבת רובד הביטוח הבסיסי.
- פיתוח מענים ייחודיים ורב מערכתיים לאנשים החיים בעוני דרך הטמעת פרקטיקה מודעת עוני, והתאמת המערכת לאוכלוסיות עם רמת פגיעות גבוהה.
- אימוץ גישה ממשלתית בין משרדית של 'בריאות בכל מדיניות' לקידום התנהגות בריאה, טיפול בגורמים החברתיים־כלכליים והבעיות בתחומי התשתית הפיזית המשפיעים על בריאות.
- חיזוק מערך הרפואה המונעת – טיפות חלב, אחיות בריאות בבתי הספר – והעלאת המודעות לסוגיות הנוגעות לאורח חיים בריא.

כתיחה

למה אי־שוויון ולמה עכשיו?

החל מקום המדינה ועד שנת 1985, המשק הישראלי התאפיין בניהול מרכזי, ובמעורבות ממשלתית גבוהה בענפי המשק השונים. למעשה, הממשלה הייתה השחקן המרכזי במשק כיצרן וכמעסיק, וריכוז משאבים ביצירה מהירה של תשתיות כבישים, נמלים, המוביל הארצי, תעשייה, בניין יישובים וקליטת עלייה. נוסף על כך, נוצרו המוסדות והושלמה מרבית החקיקה שסייעה לביסוס מערכת הממשל והרווחה של מדינת ישראל, ובתוך כך חוק שירותי הסעד, חוק חינוך חובה חינוך וחוקי התעסוקה מתוך ניסיון לבסס שוויון הזדמנויות חברתי גם עבור אלו שהגיעו לארץ חסרי־כול. מלחמת ששת הימים ומלחמת יום כיפור אחריה שימשו זרז מרכזי בעלייה הפרועה בהוצאות הממשלה, שבמהלך תקופה זו זינקו לכ־77% מהתוצר והגיעו בסופו של תהליך להיפר אינפלציה של כ־400% בשנה.

פרק ב במשק הישראלי החל בשנת 1985, עם אישור ויישום 'תוכנית הייצוב' שהביאה לשינוי מהותי בו. ממשק ריכוזי, לא תחרותי ועם שיעורי האינפלציה הגבוהים, הוא הפך להיות משק מתקדם וצומח, בעל יכולות טכנולוגיות שמרבית מדינות העולם מתקנאות בהן, וחברות וקרנות בין לאומיות רואות בו כר פורה להשקעות. במהלך השנים, המשק הישראלי הופך למוביל בכל פרמטר כלכלי ביחס למדינות ה־OECD: על פי נתוני קרן המטבע, התוצר לנפש בישראל הגיע לכ־51 אלף דולר ולמקום ה־17 בעולם (לפני צרפת, אנגליה וספרד). מרבית חברות הטכנולוגיה הבין לאומיות הקימו מרכזי מחקר ופיתוח בישראל, רמת ההשכלה

והתעסוקה בקרב ערביי ישראל ובקרב האוכלוסייה החרדית עולות בהתמדה, ויחס החוב־תוצר יורד בהתמדה.

נוסף על כך, התחזקה העצמאות של מספר גופים שתמכו במגמות הללו ושבלעדיהן השינוי הזה לא היה קורה, כמו בנק ישראל שמעמדו העצמאי נשמר על ידי חקיקה, אגף התקציבים באוצר שעצמאותו נשמרת באמצעות חוק התקציב וחוק ההסדרים, וכן היועץ המשפטי לממשלה והרשות השופטת. כל אלו, הן אבני יסוד שבלעדיהן מגמה זו לא הייתה מתאפשרת.

על אף מעמדה האיתן של ישראל, וכפי שהתברר ביתר שאת מאז המאבקים הציבוריים שקדמו למלחמת 'חרבות ברזל', העקרונות שעל בסיסם המשק הישראלי הצליח להביא לכלכלת שוק ליברלית ועוצמתית אינם "חקוקים בסלע", וכי קיימים כוחות המאיימים להביא להיחלשות האמון בו. אחד מתוצרי הלוואי של ההצלחה הגדולה בפרק ב, הוא הגידול באי־השוויון במשק. במדד ג'יני לא־שוויון, כפי שניתן לראות בהרחבה בהמשך פרק זה גם בהמשך, ישראל מדורגת גבוה מאוד ביחס למדינות המערב. חלקים רבים באוכלוסייה שנותרו מאחור מביאים לידי ביטוי את אי־השוויון המשמעותי בחלוקת ההכנסות בין העשירונים העליונים לתחתונים. שוויון ההזדמנויות הוא תוצר המורכב, בין היתר, מרקע משפחתי, סביבת המגורים ממנה הגיע, ובתוך כך איכות החינוך והתשתיות הפיזיות שם. אם כך, פרק א בבניית המדינה החדשה מאופיין אפוא כ'פרק בניין הכוח', עם תהליכים כמו קליטת העלייה, פיתוח התעשייה, החקלאות, ההשכלה ועוד מוסדות שסיפקו את התנאים למשק יציב ואיתן. פרק ב ניתן לאפיין בתהליכי ליברליזציה ובבניית כלכלת שוק שהבטיחה צמיחה וחוסן ארוכי טווח. ואל מול אלה, את פרק ג, שטרם החל, עלינו לאפיין בהקמת בסיס איתן לכלכלה ליברלית, צמצום אי השוויון ויצירת תשתית איתנה לשוויון הזדמנויות.

בשבעה באוקטובר 2023 החלה מלחמה בעזה. ערב המלחמה, ישראל כבר הייתה בעיצומו של אחד המשברים הפוליטיים הגדולים בתולדותיה. במהלך שנת 2023 ולאחר חמישה סבבי בחירות, יצאו לרחובות מאות אלפי אזרחים במאבק נגד החקיקה המשפטית, שאיימה להפר את האיזון בין הרשות המבצעת, המחוקקת והשופטת, להחליש את מערכת הבלמים והאיזונים עליה מושתתים יסודות הדמוקרטיה הישראלית ולפגוע בכלכלה האיתנה של המדינה מאז 1985. בבוקר השבעה באוקטובר נכנסה

ישראל למלחמה בעזה שבמהלך ימיה הראשונים, לכל הפחות, נרשמה התפרקות של מוסדות המדינה, מוסדות שאמורים היו להגן על אזרחי המדינה, ולסייע לשורדות ולשורדים ולעשרות אלפי האזרחים שפוננו או ברחו מבתיהם.

מדינת ישראל עומדת בפני אחד מהרגעים החשובים והמכריעים בתולדותיה. כבר ברור שתהליך השיקום מהמלחמה, שנכון למועד כתיבת שורות אלה טרם החל, חייב יהיה לקבל הסכמה ציבורית רחבה. הסכמות רחבות מעין אלה דורשות מידה רבה של אמון: אמון בין אנשים; בין קבוצות; בין האזרחים לשלטון. מהמחקר של וילקינסון ופיקט עולה כי אי-שוויון כלכלי משחק תפקיד מרכזי בשחיקת האמון בין האזרחים למוסדות השלטון, פוגע בבריאות הפיזית והנפשית, מביא לעלייה בפשיעה ובאופן כללי פוגע ברמת השלומות (Wellbeing) של החברה.⁴

נקודת המוצא שלנו היא שאי-השוויון בחברה הישראלית בשלהי שנת 2023, טרום המלחמה, היה גבוה זה מכבר מכדי לתמוך בהמשך קיומה של דמוקרטיה בריאה ומשגשגת ולכן מסכן כיום את המשך צמיחתה הכלכלית של המדינה. נכון לכתיבת שורות אלה, ישראל היא מדינה מערבית מתקדמת, בעלת שיעורי צמיחה מרשימים. עם זאת, ככל שפירות הצמיחה אינם מתחלקים באופן שוויוני דיו, תחושת הקיטוב בין הקבוצות השונות המרכיבות אותה מתגברת, באופן שאינו מאפשר השתתפות רחבה בדמוקרטיה הישראלית, מה שבתורו מקטין את האמון של אותן הקבוצות במוסדות המדינה. פגיעה מעין זו טומנת בחובה סיכון קריטי, משום שהיא לבדה עשויה לסכן את קיומו של כל משטר דמוקרטי המבוסס על הסכמות רחבות.

אי-שוויון גבוה פוגע בחוסן של אזרחי המדינה, כמו גם בערכות ההדדית, ונקשר לשורה ארוכה של בעיות בריאותיות וחברתיות במדינות המערב.⁵ במהלך השנים האחרונות מתחילה להתבהר התמונה ולפיה המערב, שזוכה לשגשוג משמעותי בהיבטים חומריים, נכשל כישלון חרוץ במאמציו ליצור חברה המעודדת בריאות נפשית ובעלת חזון של חברה משותפת. ניתן לבחון למשל מספר מדדים שפיתח ארגון הבריאות העולמי במטרה למדוד ולהשוות את מצב בריאות הנפש במדינות השונות

Wilkinson and Pickett, *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone* 4

מסכיב לעולם. המדדים בנויים באופן המאפשר השוואת התוצאות בין המדינות, והם בוחנים את טיב בריאות הנפש בכל מדינה. בבחינת המתאם בין מדדי בריאות הנפש לבין מדד אי־שוויון הכלכלי מתגלה תמונה עגומה: ישנו קשר מובהק בין עלייה ברמות אי־שוויון לבריאות נפש ירודה. כלומר, במדינות בהן יש רמה גבוהה של אי־שוויון, ניתן למצוא רמה נמוכה יותר של בריאות נפשית באוכלוסייה כולה.⁶ אי־שוויון גבוה נמצא קשור במידה רבה גם לעלייה במדדי אלימות, ולירידה במדדים של תוחלת חיים ומוביליות חברתית-כלכלית.⁷

אם כך ניתן להבין כי בשביל לאושש ולייצב את המשק הישראלי, כאשר נותנים את הדעת להשפעות המלחמה הארוכה עימה נאלץ להתמודד כולל השלכותיה הכלכליות והחברתיות, מדינת ישראל נדרשת לשינוי תפיסתי רדיקלי. בראש ובראשונה נדרשת לישראל תוכנית נרחבת במטרה להביא לשינוי משמעותי במדדי האי־שוויון במדינה, מטרה שניתן להשיג רק על ידי יישום שינויים מבניים עמוקים ומשמעותיים. מסמך זה נועד להציע את המתווה לשינויים המבניים הקריטיים הדרושים כדי להצליח לצמצם את אי־שוויון, ולהגדיל את שוויון ההזדמנויות בישראל. מתווה זה נכתב מתוך תקווה שמתוך האסון הגדול תצמח מנהיגות ראויה, שתהיה אמיצה דיה לכיצוע שינויים אלו לטובת מדינת ישראל והחברה הישראלית.

על איזה אי־שוויון אנחנו מדברים?

שוויון ואי־שוויון הם שני מושגים עם היסטוריה ארוכה. בהקשר הנוכחי, חשוב להבחין בין שני מובנים של אי־שוויון בהם נבקש לעסוק: האחד אי־שוויון כלכלי, השני אי־שוויון בהזדמנויות.

אי־שוויון כלכלי נמדד בכלים סטטיסטיים ומיוצג באמצעות שורה של מדדים נפוצים במחקר הכלכלי-חברתי. המדד הנפוץ ביותר לאי־שוויון כלכלי הוא מדד ג'יני. המדד, שמבוסס על חישוב ההכנסה היחסית המצטברת של משקי בית על פני

6 בהקשר זה מעניין לציין כי איטליה יוצאת דופן במדד זה. אי־שוויון בה גדול ועל אף זאת מדדי הבריאות הנפשית מצביעים על בריאות נפשית גבוהה יחסית (שם, 67).

7 קרן רש"י, מתווה קרן רש"י למוביליות חברתית: המלצות מדיניות לאומית

רמות ההכנסה השונות, מייצג במספר שבין 0 ל-1 את רמת השוויון בהכנסות בין כלל משקי הבית. במילים אחרות, מדד ג'יני מינימלי, עם ערך 0, מתאר מצב של שוויון מוחלט בהכנסות בין כלל משקי הבית, כלומר לכולם אותה ההכנסה. מדד ג'יני מקסימלי לעומת זאת, עם ערך 1, מתאר מצב של אי-שוויון מוחלט – משק בית אחד מחזיק בכל ההכנסות של המשק.

מדד ג'יני נחשב לכלי חשוב ומדויק למדידת אי-שוויון, ויש מתאם גבוה בינו ובין שורה ארוכה של בעיות חברתיות, בריאותיות וכלכליות, שאת חלקן אף נציג בהמשך. למרות זאת, זהו מדד שאיננו אינטואיטיבי, ויש קושי משמעותי להמחיש את הקשרים בינו למדדים נוספים כמו גם לקבוע יעדים להקטנתו, למשל מ-0.47 ל-0.30. נוסף על כך, המשמעות החברתית של המדד אינה ברורה, מעבר לקשרים התאורטיים החזקים בינו לבעיות אחרות מוחשיות יותר. בכל הנוגע לאי-שוויון כלכלי, יש גורם משמעותי שאינו בא לידי ביטוי כלל במדד ג'יני והוא הבעלות על נכסים. בשנים האחרונות, בין היתר בעקבות המחקר החלוצי של תומא פיקטי ואחרים, נעשה מאמץ להגדיר אי-שוויון כלכלי לא רק במונחי הכנסות, אלא גם במונחים של בעלות על נכסים. קושי ידוע במדד ג'יני, ובמדדים רבים אחרים, נובע מכך שאין רישומים מדויקים של סך ההכנסות הכלכליות שאינן נובעות משכר. פיקטי וצוותו הצליחו, באמצעות נתוני מיסוי חדשים, להסיק מידע על הנכסים הכלכליים של משקי בית ולערך השוואות מדויקות בין ובתוך מדינות. מסקנתם הייתה שהתשוואה על הון במערב גבוהה יותר מקצב הצמיחה, והמשמעות החברתית של עובדה זו היא ריכוז הולך ומאץ של העושר בידי מעטים.⁸ המחקר של פיקטי וצוותו לא כולל את מדינת ישראל משום סירובה של זו לשתף את נתוני המיסוי שלה, ולכן אין לנו תמונה מדויקת על הקורה בה ביחס למחקר.⁹

אי-שוויון כלכלי ניתן למדידה מדויקת באמצעות נתונים כמותיים על הכנסות ורכוש. לעומת זאת, הגורמים לאי-שוויון בהזדמנויות, שהם למעשה שורש הבעיה,

8 *Piketty, Capital in the 21st Century*, ראו גם את ספרו הפופולרי יותר שתורגם לעברית: פיקטי, קיצור תולדות השוויון

9 דהן, אי-השוויון בהכנסות בישראל: התפתחות ייחודית

מורכבים יותר למדידה. המטרה היא צמצום פערים אלו באמצעות הגדלת הנגישות לתעסוקה איכותית ומשתלמת לציבורים שלא נהנים ממנה כיום. אי-שוויון בהזדמנויות, על אף שהוא פחות מדיד, מתייחס ליתרונות לא הוגנים הפוגעים בעקרון השוויון של מדינות הלאום המודרניות, מדינות שנבנו על אתוס הענקת שירותים ציבוריים שוויוניים לכלל האזרחים – ללא הבדלי דת, גזע ומין – ומאפשרים לכלל האזרחים כם לבחור באופן חופשי את מקום מגוריהם, משלח ידם והקבוצה החברתית אליה הם רוצים להשתייך. מדיניות אפקטיבית תתמקד בזיהוי וטיפול בחסמים קונקרטיים המונעים נגישות שווה למנועי צמיחה כלכליים וחברתיים.

המדדים הכלכליים שהתפתחו בשנים האחרונות, לאי-שוויון, לאי-שוויון בהזדמנויות והקשר בינו לאי-שוויון במובן הפוליטי והכלכלי, יש היסטוריה אינטלקטואלית עשירה במערב. כבר במאה ה-18 טען ז'אן ז'אק רוסו בספרו 'האמנה החברתית' שאחת מהמטרות של כל מערכת ממשל (דמוקרטית) היא לוודא שאין שום אזרח שיכול לקנות אזרח אחר, או אזרח שהוא עני דיו כדי שיהיה חייב למכור את עצמו. גם בזמננו, לאחר שהעבדות במערב חדלה להתקיים באופן רשמי, הצהרה זו מהדהדת את ההנחה שבמדינה צודקת אסור להגיע למצב בו אזרחים נתונים ללחצים כלכליים כה כבדים, עד כי יכולתם להתקיים בכבוד ולהשתתף במשחק הפוליטי (בין היתר להביע את רצונם ולדאוג שנבחרו הציבור יממשו אותו) נעלמת לגמרי.

במאה ה-20, הפילוסוף הפוליטי ג'ון רולס בספרו 'תאוריה של צדק' טען כי אין זה צודק שמקצת האנשים בתוך אותה חברה ייהנו מאמצעים רבים לרווחתם, בעוד שרבים אחרים או אפילו מעטים יסבלו ממצוקת קיום.¹⁰ מבלי להיכנס לפרשנות מקיפה על הצדק על פי רולס, חשוב להבהיר כי כוונתו בעיקר ל'צדק' במובנים של הוגנות והדדיות. לדעתו, מדינה הוגנת היא מדינה שהמבנה שלה מעודד יחסי שיתוף פעולה הדדי בין אזרחיה, ושהיא מנטרלת ככל הניתן את השפעתם של גורמים שרירותיים (מקום לידה, מין, מספר הנפשות במשפחה וכדומה) על ההצלחה החומרית והחברתית של אזרחיה. התאוריה של רולס נותנת דגש למבנה הבסיסי של החברה, שבמידה רבה אחראי לחלוקה לא רק של נכסים פיזיים וכלכליים אלא גם של "טובין חברתיים", כמו

הערכה חברתית וקשרים שמעודדים שיתופי פעולה. מכאן שמבנה החברה נקבע הן על ידי מערכת היחסים שבין מוסדות שלטון השונים והן בין מוסדות השלטון לאזרחים. בנוגע לאי־שוויון, רולס מציג תובנה שמקבלת תמיכה הולכת וגוברת במחקרים עדכניים:

"פערים פוליטיים וכלכליים ניכרים מקושרים לעיתים תכופות עם פערי מעמדות חברתיים, המעודדים מצב שבו בני המעמד הנמוך יותר נתפסים כנחותים, הן בעיני עצמם והן בעיני האחרים. מצב זה עשוי להפיץ הלכי רוח של כניעות ושעבוד מן הצד האחד, ושל שררה ויהירות מן הצד האחר. תוצאות אלו של הפערים החברתיים והכלכליים יכולות להיות עוולות רציניות, והלכי-הרוח שהם מייצרים יכולים להיות מידות מגונות מאוד."¹¹

רולס מתאר כאן היטב אפוא את התחושות הקשות שנולדות לנוכח אי־שוויון הולך וגדל: תחושות של נחיתות בקרב מי שנמצא נמוך בסולם החברתי-כלכלי ותחושות של התנשאות, יהירות ואף זחיחות בקרב מי שנמצא גבוה בסולם החברתי-כלכלי. גם במחקרם של וילקינסון ופיקט שכבר הזכרנו לעיל, עולה תמונה דומה – אי־שוויון גדול מדי מייצר תחושות של השפלה בקרב מי שנמצא נמוך במדדים חברתיים-כלכליים ותחושה זו עלולה להיות מנוע רב עצמה לרצון בנקמה, ולאבדן האמון במוסדות השלטון ובאזרחים שמצבם טוב יותר.¹²

ייתכן שתחושות מהסוג המתואר במחקרים אלו קשורות לתמונה קשה נוספת המתחזרת בשנים האחרונות בכל הנוגע לאי־השוויון – הנתונים מצביעים על כך שככל שאי־השוויון הכלכלי במדינה גדל, חלה ירידה בהשתתפות הפוליטית של אזרחיה המשתייכים לתחתית טבלאות השכר. במחקר השוואתי שבדק נתונים ממדינות דמוקרטיות מערביות נמצא שככל שאי־השוויון הכלכלי בתוך המדינה עולה, העניין הפוליטי של האזרחים יורד, תדירות השיחות בנושאים פוליטיים יורדת והכי

11 רולס, 2011, צדק כהוגנות

12 Wilkinson and Pickett, *The Spirit Level*

חמור – שיעורי ההשתתפות בבחירות, בקרב מקבלי השכר הנמוך, יורדת.¹³ במחקר אחר, שבדק את מדיניות הממשלה האמריקאית לקראת הבחירות, נמצא כי לרוב נוטות פעולות הממשלה לשקף את ההעדפות של האזרחים העשירים ביותר בארה"ב, ולא של אלו המשתייכים למעמד הביניים או למעמד הנמוך. למרות זאת, ישנה שונות מסוימת באופן יישום המדיניות כך שבתקופה הקרובה לבחירות פעולות הממשלה משקפות יותר מההעדפות של המעמדות הנמוכים יותר. המסקנה העולה מהנתונים היא שבכוון שבחירות אכן משמשות כלי רב עוצמה המאפשר לציבור הרחב לדאוג שהממשלה פועלת לפי העדפותיו, זהו אינו כלי אפקטיבי מספיק.¹⁴ אם כן, מבחינה פוליטית, נראה כי אי-שוויון משמעותי מעודד את ריכוז הכוח בידי מעטים.

בהקשר הישראלי, נדמה כי בשנים האחרונות ישנה פריחה של יוזמות, ניירות מדיניות ויוזמות ממשלה העוסקות בנושאים הקשורים לאי-שוויון. המושג 'צמצום פערים' מופיע כחלק ממטרותיהם של רבים ממשרדי הממשלה, ומוזכר (ולעתים אף מופיע בכותרת) של תוכניות ממשלתיות גדולות וחשובות עבור החברה הערבית והחרדית ועבור הפריפריה. ניירות מדיניות משמעותיים של ארגונים חברתיים גדולים, דוגמת הג'וינט וקרן רש"י, עוסקים ב"מוביליות חברתית", מחקר חשוב ועדכני של הביטוח הלאומי עוסק ב'ניידות בין דורית ככלי לקידום שוויון הזדמנויות'. המאמצים הללו, כולם, ראויים להערכה, ובהמשך אף נציג כמה מן המסקנות וההצעות שעלו בהם. עמדתנו היא שיש לכל המושגים הללו ליבה רעיונית מרכזית שבה אנו עוסקים, והיא צריכה להיות המפעל הכלכלי-החברתי המרכזי והגדול ביותר של מדינת ישראל בעשור הקרוב: צמצום פערים באמצעות יצירת צמיחה כלכלית מכלילה.

גם המושג 'צמיחה כלכלית מכלילה' תופס תאוצה ברכים מן המחקרים האחרונים בתחום. באותם מחקרים בולטת ההבנה שהקשר בין אי שוויון לצמיחה במערב, מצביע על הצורך בצמיחה כלכלית מסוג חדש. כזו שאינה לוקחת בחשבון רק את הפעולות הנדרשות להגדלת היקפי המסחר, ההשקעות וההון שהמדינה נהנית מהן, אלא גם את

Solt, "Economic Inequality and Democratic Political Engagement" 13

Gilens, *Affluence and Influence: Economic Inequality and Political Power in America* 14

הצורך בשיתוף של אזרחים רבים ככל הנחתן בפעילות כלכלית, מתוך הבנה שלאורך זמן לא תתאפשר צמיחה שהתורמים לה והנתרמים ממנה הם רק חלק קטן מהאוכלוסייה.

הקשר בין אי-שוויון כלכלי וצמיחה – בדרך לצמיחה כלכלית מכלילה

המדיניות המאקרו-כלכלית במערב התמקדה באופן כללי בניסיונות להגביר הצמיחה. צמיחה היא השינוי משנה לשנה בכל הפעילויות הכלכליות היצרניות של המשק – התוצר. תפישה זו, שמקובלת לפחות מסוף מלחמת העולם השנייה, גורסת כי צמיחה חיובית היא המטרה של פיתוח כלכלי והיא זו שתגרום למשאבים כלכליים "לחלחל" לכל שכבות האוכלוסייה ותגביר את הרווחה של כולם. כיוון שהתוצר במשק מחושב באופן אחיד על פני כל הפעילות הכלכלית, כל הגדלה שלה בכמות מסוימת, בכל ענף, תוביל להגדלת התוצר בשיעור דומה. ולכן, ממשלות בחרו להגדיל את התוצר באופנים הפשוטים וה"יעילים" ביותר – ניצול מוגבר של משאבי טבע, עידוד של הקמת של תאגידי ענק שפעילותם הכלכלית רחבת היקף, הגדלת המגזר הפיננסי, ללא קשר לתוכן הפעילות או השפעתו הסביבתית והפוליטית או התייחסות לשאלה כמה אנשים בפועל נהנים מהגדלת התפוקה הכלכלית.

מקובל היום בחוגים מקצועיים גדלים והולכים שהתפישה הזו לוקה בחסר. בעקבות המשבר הכלכלי של 2008 ומשבר הקורונה, התברר ביתר שאת שצמיחה כלכלית שאיננה מתחלקת באופן שוויוני דיו אינה יכולה להימשך לאורך שנים – היא לא בת קיימא. כמו כן התגלה כי הקשר בין צמיחה כלכלית לאי-שוויון הוא מורכב. ברמות תוצר נמוכות מאוד של מדינות מתפתחות, הגדלת התוצר אכן מצמצמת את אי-השוויון והמשאבים הכלכליים נוטים "לחלחל" גם לשכבות אוכלוסייה חלשות יותר. מאידך, החל מרמת תוצר מסוימת, שמרבית מדינות ה-OECD כבר חצו, הקשר בין צמיחה לאי-שוויון כלכלי מתהפך – ככל שהצמיחה גדלה, המשאבים נוטים להתרכז בקרב מספר קטן יותר של אנשים ואי-השוויון גדל.¹⁵ על רקע זה נולד הרעיון של 'צמיחה כלכלית מכלילה'.

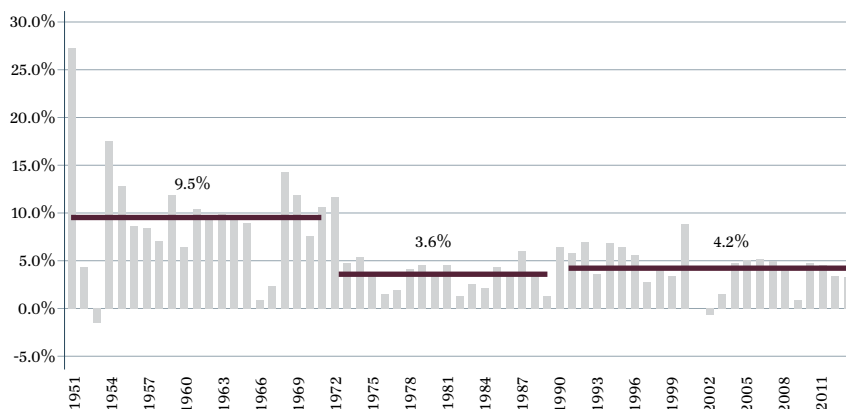
צמיחה כלכלית מכלילה מוגדרת במסמכי ה־OECD כ"צמיחה כלכלית שמתחלקת באופן הוגן על פני החברה כולה ויוצרת הזדמנויות לכול".¹⁶ כלומר הפרדיגמה השתנתה, וההבנה היא שיש לכלול עם המאמצים לפיתוח כלכלי במונחי הגדלת התוצר גם את השאיפה לחלוקה "הוגנת" יותר של פירות הצמיחה, כלומר צמצום אי־השוויון הכלכלי. הדרך לעשות זאת היא באמצעות יצירה של הזדמנויות והנגשת שירותים ציבוריים לכל האוכלוסייה, ובפרט לאוכלוסיות ומגזרים שמתקשים להיעזר בשירותים אלו וליהנות מפירות הצמיחה הכלכלית הישנה. על רקע תרבות כלכלית וניהולית נאו־ליברלית, שמעודדת צמיחה כלכלית בכל מחיר, התברר שבלי תוכנית ממשלתית רחבה ושירות ציבורי ברמה גבוהה, צמיחה כלכלית מכלילה לא תתאפשר, ואי־השוויון ימשיך לגדול.¹⁷ לא קיים מתכון מוסכם ובטוח ליצירת צמיחה כלכלית מכלילה. באותו אופן שהמושג הזה מתבסס על ערכים לא מדידים (הוגנות, הזדמנויות), כך הניסיון ליישם אותו חייב לעבור דרך התייחסות למאפיינים אנושיים סובייקטיביים. למשל, ברור שצמיחה כלכלית מכלילה מחייבת יצירה של עבודות איכותיות המספקות שכר גבוה לכמה שיותר אזרחים. אבל, שאלות כגון מהו מגוון העבודות האפשרי בכל חברה, איזו הכשרה דרושה לביצועם ומה התנאים לרכישתה, הן שאלות שנוגעות לסוגיות של חינוך, סביבה ונכסים אזרחיים ולאומיים, תרבות אנושית, אמון בין האזרחים ועוד. מתוך כך, 'צמיחה כלכלית מכלילה' הוא מושג המכיל תחתיו כמה מהאתגרים הגדולים ביותר של כלכלות מתקדמות. במסמך זה נציע מהם הגורמים המונעים צמיחה כלכלית מכלילה בישראל וכן צעדי מדיניות ספציפיים שיאפשרו את צמצום אי־השוויון. כלומר, חלוקה הוגנת יותר של פירות הצמיחה הכלכלית וההזדמנויות הנובעות ממנה.

המשק הישראלי – היסטוריה של צמיחה מרשימה ואי־שוויון שהולך וגדל

אי־השוויון בישראל הוא תוצר של מבנה המשק הישראלי, וכדי להבין את המצב שהגענו אליו, יש להביט על השינויים הגדולים שהתרחשו במשק. בחיבור זה בחרנו לחלק את המשק הישראלי לשתי תקופות עיקריות, כאשר אנחנו על סיפה של השלישית.

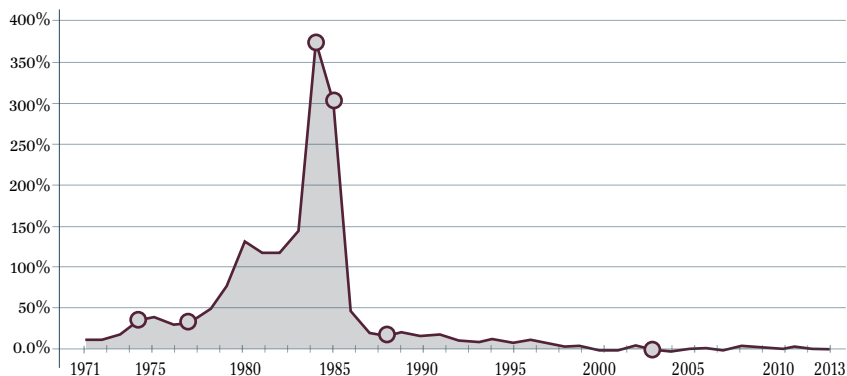
פרק א | בניין הכוח – יצירת תשתיות למשק יציב ואיתן, 1948-1985

את המשק הישראלי, בימיה הראשונים של המדינה, ניתן לאפיין כריכוזי עם מעורבות גבוהה של הממשלה במרבית ענפי המשק. הממשלה שימשה שחקן מרכזי, הן כיצרן והן כמעסיק, והובילה השקעת משאבים לטובת יצירה מהירה של תשתיות לאומיות גדולות: כבישים, נמלים, המוביל הארצי, תעשייה, קליטת עלייה והקמה של יישובים רבים ושל ערי הפיתוח, כפי שכונו שנים רבות. נוסף על כך, הוקמו המוסדות המרכזיים הלאומיים ונחקקו החוקים המשמעותיים שהביאו לביסוס מערכת הממשל והרווחה של מדינת ישראל, בכלל זה חוק שירותי הסעד, חוק חינוך חובה חנם וחוקי התעסוקה. חוקים אלה דאגו להבטיח בסיס חברתי שוויוני גם לאנשים שהגיעו לארץ חסרי כול. הייתה זו מדיניות מוצלחת לשעתה, שהביאה לשיעורי צמיחה גבוהים והקטנת רמות האי-שוויון באופן יחסי. בשנים הראשונות ועד 1973 הפכה ישראל ממשק עני לאחת מ־30 המדינות המפותחות בעולם (תרשים 1), ומאז 1973 היא צומחת בקצב דומה לזה של ארה"ב ושומרת על מקומה בין המדינות המפותחות.



תרשים 1 | קצב הצמיחה של התוצר הריאלי 1951-2011. מקור: גבע ודורוקר, 'הצמיחה בישראל: מכלכלה מתפתחת לשוק מודרני', 2013.

עם זאת, מלחמות ישראל, ובעיקר מלחמת ששת הימים ומלחמת יום כיפור אחריה, היו מאיץ מרכזי בגדילה הפרועה של הוצאות הממשלה, שהגיעו ל־77 אחוזים מהתוצר הלאומי. לשם השוואה, הוצאות הממשלה ערב מלחמת ששת הימים היו כ־35 אחוזים מהתוצר הלאומי, כאשר ממוצע ההוצאה הממשלתית במדינות אירופה הוא כ־48 אחוזים מהתוצר. ההוצאה הציבורית הגדולה הובילה בין היתר לצמצום הצריכה הפרטית, שבתורה הביאה, בתחילת שנות השמונים, להיפר־אינפלציה. החוב החיצוני של ישראל הגיע לממדים של סף חדלות פירעון, ובהתאמה לכך נטל המס הגיע לכ־60 אחוזים מהתוצר. מצב החירום הכלכלי חייב את הממשלה לנקוט בסדרת צעדים קיצוניים לייצוב המשק שנקראו בשם הכולל 'תוכנית הייצוב'. בשנת 1985 אושרה התוכנית ופתחה עידן חדש במשק הישראלי.



פרק ב | ליברליזציה – כלכלת שוק להבטחת צמיחה וחוסן ארוך טווח, 1985-2023

תוכנית הייצוב הייתה הרגע שבו החליטה ממשלת ישראל להקטין באופן דרמטי את מעורבותה במשק, ולתת לכוחות השוק החופשי לפעול למען עידוד הצמיחה וצמצום הגירעון. במסגרת התוכנית, תקציב המדינה קוצץ ב־750 מיליון דולר. הממשלה החליטה על הקפאת השכר והמחירים במשק, קיצצה באופן דרמטי את הסובסידיות על מוצרי מזון ושירותים, קבעה איסור הדפסת כסף לצורך כיסוי גירעון הממשלה, ביצרה את העצמאות המוניטרית של בנק ישראל, הובילה הפרטת חברות ממשלתיות והחלפת השקל הישן בשקל החדש תוך קיבוע שער הדולר.

בשל התוכנית, האינפלציה נבלמה באופן מיידי וחזרה לרמה שלפני מלחמת יום הכיפורים (תרשים 2). ההוצאה הממשלתית של ישראל ירדה לרמה של 51 אחוזי תוצר, ויחס החוב־תוצר של ישראל ירד בהתמדה מאז, מרמה של 284% ערב יישומה של תוכנית הייצוב לכ־60% בשנת 2019, ערב מגפת הקורונה.¹⁸ המשק הישראלי הפך ממשק ריכוזי, לא תחרותי, עם שיעורי אבטלה גבוהים וכלכלה המבוססת על תעשייה מסורתית וחקלאות, למשק צומח ובעל יכולות טכנולוגיות שמרבית מדינות העולם מתקנאות בהן. על פי נתוני קרן המטבע העולמי, התוצר לנפש של ישראל הגיע לכ־51 אלף דולר ולמקום ה־17 בעולם, לפני אנגליה, צרפת וספרד. מרבית חברות הטכנולוגיה הרב לאומיות הקימו מרכזי מחקר ופיתוח בישראל, ורמת ההשכלה והתעסוקה בקרב ערביי ישראל ובקרב האוכלוסייה החרדית עולה בהתמדה.

משנת 1985 ולאורך השנים התחזקה עצמאותם של מספר גופים ציבוריים שהיו שותפים למגמת הצמיחה ותמכו בה: בנק ישראל עם החקיקה השומרת על עצמאותו; היועץ המשפטי לממשלה והרשות השופטת; חוק ההסדרים. מוסדות אלה הם אבני היסוד שבלעדיהן מגמה זו לא הייתה מתאפשרת. הם הצליחו, במידה מסוימת, להנחיל אתוס של שירות ציבורי נטול פניות ושוויוני, של מקצועיות ושל בניית היכולות לבצע את מדיניות הדרג הנבחר מתוך דאגה ואחריות לעתידם של כל אזרחי ישראל.

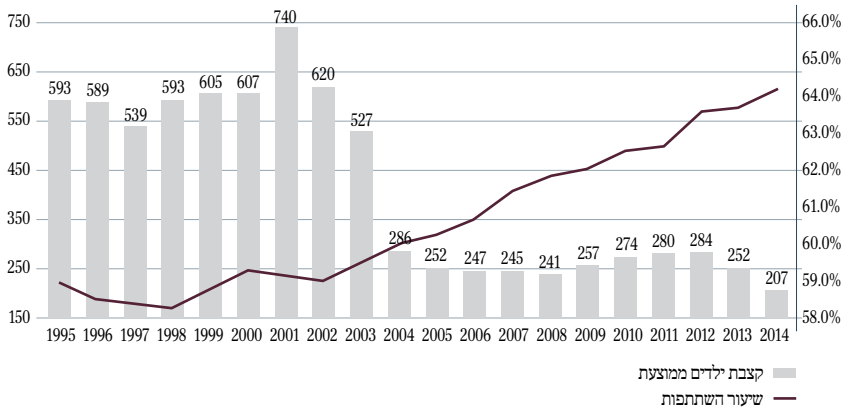
18 ראו, סטפק, מאינפלציה של מאות אחוזים בשנה לשיעור אפסי: 36 שנה לתוכנית הייצוב; ברנדר, "המדיניות הפיסקאלית: המסע להקטנת יחס החוב הציבורי לתוצר וגודל הממשלה"

ההצלחה בהגדלת הצמיחה הובילה לחידוש הדרישה להגדלה של תשלומי ההעברה והקצבאות. אך בתחילת שנות האלפיים, לצד מיתון כלכלי עולמי ואינתיפאדה שנייה, ישראל חוותה משבר כלכלי נוסף שהביא לשיעורי צמיחה נמוכים, אבטלה גבוהה ומיתון. כהשלמה למהלכים של 1985 ניתן לציין את הרפורמות המבניות של התוכנית הכלכלית של 2003. התוכנית כללה הפרטה של חברות ממשלתיות, צמצום המגזר הציבורי והקטנת קצבאות הביטוח הלאומי, כדי לעודד השתתפות בשוק העבודה ולהגדיל את פוטנציאל הצמיחה של המגזר הפרטי (תרשים 3). שינויים אלה הובילו את ישראל לצלוח את המשבר הכלכלי של 2008 בצורה מרשימה מאוד ביחס לעולם, אך היה לכך מחיר שבא לידי ביטוי בהתרחבות אי-השוויון הכלכלי:

"נראה שהפגיעה החריפה בתמיכות כספיות כמו קצבאות הילדים והבטחת ההכנסה, במסגרת התוכנית הכלכלית של 2003, גברה על ההשפעות המיטיבות של השיפור בתעסוקה, של תהליך ההתכנסות של העולים ושל צמצום משקל העובדים הזרים במשק. התוכנית הכלכלית של 2003 והצעדים שבאו אחריה, לא רק צמצמו את היקף הסיוע, אלא גם חוללו שינוי באופן מתן הסיוע, שפעל להגדלת אי-השוויון בהכנסה נטו עוד יותר."¹⁹

ישראל נהנית מצמיחה כלכלית סדירה מאז תוכנית הייצוב והצעדים המשלימים אותה. עם זאת, בשל חלוקה לא שוויונית של פירות הצמיחה, ציבורים נרחבים באוכלוסייה החלו להרגיש כי הם נותרים מאחור, מודרים ממעיינות הצמיחה. זאת ועוד, ישראל של הזמן הנוכחי היא מדינה שונה מאוד מבחינה דמוגרפית מהמדינה שהוקמה כאן, ואפילו מהמדינה שהייתה פה עד תחילת שנות האלפיים. המבנה הריכוזי שעל פיו כונן המשטר בישראל בזמן הקמתה, ושהייתה לו הצדקה בשנים של בניית האומה, אינו מתאים עוד לצרכים ולגיוון המאפיין את מדינת ישראל. יש לעדכן את מבני השלטון שלה, את השירות הציבורי ואת השירות לאזרח, באופן שיאפשר השתתפות רחבה בדמוקרטיה, תוך צמצום אי-השוויון הכלכלי בישראל המגיע לרמות המאיימות על אפשרות קיומה של דמוקרטיה מתפקדת.

19 דהן, "אי-השוויון בהכנסות בישראל: התפתחות ייחודית"



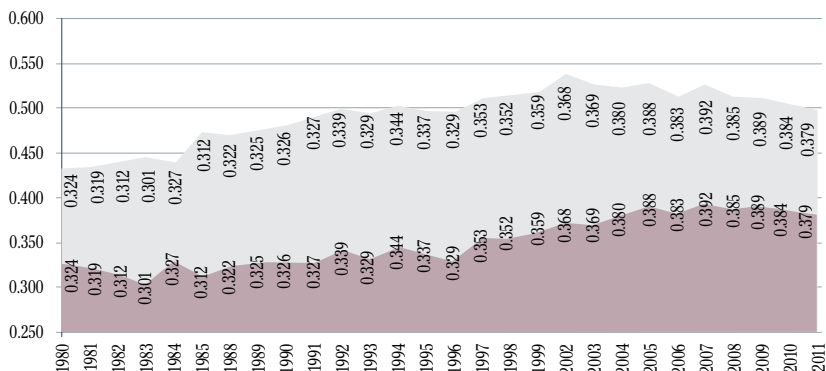
תרשים 3 | קצבאות ילדים ושיעור ההשתתפות בשוק העבודה. מקור: נתוני ביטוח לאומי והלמ"ס. עיבוד: אגף תקציבים

אי-השוויון בישראל – תמונת מצב

על פי מדד ג'יני, אי-השוויון בישראל רק הולך וגדל, וישראל נמצאת בתחתית המדינות המפותחות באי-שוויון בין האזרחים בהכנסה פנויה.²⁰ למעשה, מאז 1980 אי-השוויון בישראל נמצא במגמת עלייה. רמת אי-השוויון בישראל היא בין הגבוהות ביותר מבין מדינות ה-OECD.²¹ בשביל לסכר את האוזן, בשנת 2021 עמד מדד ג'יני של ישראל על 0.34, פחות שוויוני ביחס ל-22 מתוך 31 מדינות ה-OECD. אי-שוויון קשור גם לרמות גבוהות של עוני. ואומנם, על אף שבשנת 2003 נבלמה ההידרדרות הכלכלית והמשק חזר לצמח, ממדי העוני התרחבו ורמת החיים של המשפחות בשלושת העשירונים התחתונים ירדה. ביחס לעולם, שיעורי העוני בישראל בשנים האחרונות (2019-2021) הם מהגבוהים ביותר מבין הארצות המפותחות. שיעורי העוני שנמדדו על פי הגדרת ה-OECD, הכנסה לנפש של פחות

20 דניאלי וקורנפלד, "מקורות אי השוויון בהכנסות בישראל – תהליכים ומדיניות"

21 מתווה קרן רש"י למוביליות חברתית: המלצות מדיניות לאומית; מדד ג'יני: OECD, Income Inequality (Indicator)



תרשים 4 | מדד ג'וני להכנסה כלכלית ולהכנסה נטו בשנים 1980-2011.

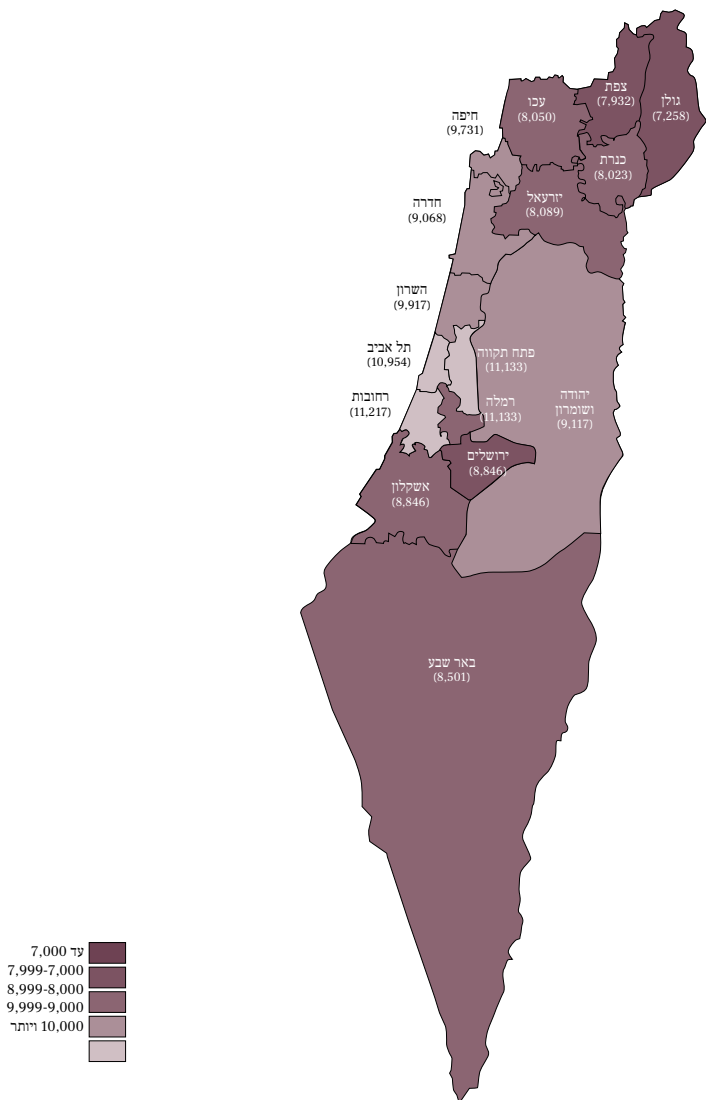
מקור: מ"ח הכנסות 2017

מחצית מחציון ההכנסה הפנויה, מראים שמבין המדינות המפותחות, ישראל שנייה רק לקוסטה ריקה בשיעור העוני.²²

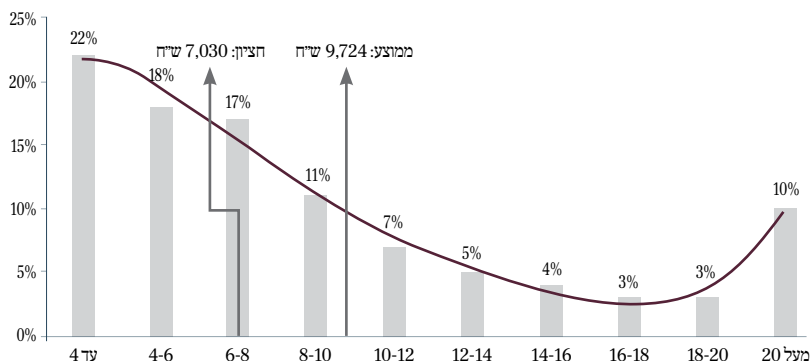
פערי השכר בישראל גדולים ומאופיינים בתבנית גאוגרפית וחברתית ברורה: ככל שאזור המגורים פריפריאלי יותר, השכר נמוך יותר. באזור מטרופולין תל אביב, השכר החודשי הממוצע בשנת 2018 עמד על למעלה מ-10,000 שקלים, כשבאזור חדרה וחיפה שוויו היה בין 9,000 ל-10,000 שקלים לחודש. בדרום הארץ ובגליל העליון הפערים גדולים אף יותר, שם השכר הממוצע לחודש עומד על 8,000-9,000 שקלים, וברמת הגולן וירושלים השכר הממוצע מגיע לרמות של 7,000-8,000 שקלים לחודש (תרשים 5). מנקודת מבט רחבה, כלל ארצית, כ-66.5% מהשכירים במשק השתכרו בשנת 2016 מתחת לשכר החודשי הממוצע (9,724 שקלים בחודש), והשכר החודשי של כ-57% מהשכירים היה למטה מ-8,000 שקלים בחודש (תרשים 6).²³ התפלגות השכר בישראל אינה מצביעה על היעלמות מעמד הביניים, אך מעידה על שחיקתו ועל הצמצום בכוחו הכלכלי. נכון להיום, המעמד הבינוני בישראל

22 אנדבלד ואחרים, דו"ח ממדי העוני והאי-שוויון בהכנסות – 2021

23 פתאל, השוואת מדדים כלכליים-חברתיים בישראל ובמדינות ה-OECD



תרשים 5 | שכר והכנסה מעבודה לפי יישוב ומשתנים כלכליים שונים 2018.
מקור: סקר הביטוח הלאומי.



תרשים 6 | אומדן התפלגות שכר שכירים בישראל ב-2016 (רמות שכר באלפי שקלים). מקור: מ"ח הכנסות 2017.

מחזיק בנתח הולך ופוחת מעוגת השכר הכללי. נוסף על כך, חלה התרחקות של בעלי השכר הגבוה מהשכר החציוני והתקרבות של בעלי השכר החציוני אל בעלי השכר נמוך.²⁴ נתוני השכר בישראל מעידים אפוא על התרחבות הפער בין מקבלי השכר הנמוך למקבלי השכר הגבוה במשק.

גם במדדי המוביליות החברתית בישראל ניכרת מגמת ירידה. כפי שאמרנו קודם, אי-שוויון נרחב קשור בקשר הפוך למוביליות חברתית – ככל שאי-השוויון מתרחב, כך המוביליות יורדת.²⁵ סיכוייהם של ילדים המגיעים מהפריפריה החברתית להשתכר שכר גבוה יותר מהוריהם ולהגיע למעמד כלכלי גבוה יותר מזה שאליו נולדו, נמוכים. כתוצאה מכך, התמונה הגאוגרפית והסוציו-אקונומית נשמרת. סיכויי של ילד חרדי להתקדם בחיים, מבחינה כלכלית, הם נמוכים ביותר. הניידות הבין-דורית של האוכלוסייה הערבית נמוכה בהרבה מזו של האוכלוסייה היהודית, וגם באוכלוסייה היהודית, ההכנסה הצפויה של ילד יהודי, לא חרדי, שגדל במשפחה עם הורים המשתכרים פחות מהחציון –

24 דניאלי וקורנפלד, "מקורות אי השוויון בהכנסות בישראל – תהליכים ומדיניות"

25 קרן רש"י, מתווה קרן רש"י למוביליות חברתית: המלצות מדיניות לאומית

אינה עולה בהרבה על ההכנסה החציונית. מבחינה של מדדים שידועים בהשפעתם על מוביליות, כמו חוסר שוויון בחינוך ובנגישות לבריאות ותעסוקה וכן רישות חברתית של ההורים, נמצא כי גם שם המוביליות בישראל בירידה²⁶.

מדוע אי־השוויון בישראל לא הצטמצם דיו?

בשתי התקופות שתיארנו למעלה נעשו מספר ניסיונות לטפל באי־השוויון, ואפילו נרשמו כמה הצלחות. עם זאת, הללו היו מקומיות או זמניות, והנתונים מראים כי אי־השוויון בישראל ממשיך להתרחב. נראה כי הסיבה לכך היא שההתערבויות נעשו באופן ממוקד לסוגייה נקודתית, ולמעשה טופלו בעיקר הסימפטומים ולא הבעיה עצמה. הניסיונות עליהם ניתן להצביע כוללים בין היתר את פרויקט שיקום שכונות (מנחם בגין); הקמת המכללות (בתקופתו של אמנון רובינשטיין שר החינוך); הקמת אגף שח"ר (אגף לטיפול בפערים בחינוך); ירידת צה"ל דרומה והשקעה בפיתוח הרשויות בדרום; מענק האיוון שמשרד הפנים העניק לרשויות מקומיות שמדורגות נמוך במדדים חברתיים כלכליים; ניסיונות הביטוח הלאומי לתמיכה טובה יותר במשפחות חלשות; העלאת שכר מינימום והחלטות ממשלה לקידום החברה הערבית (החלטה 922 והחלטה 550), הבדואית, והדרוזית. כמו כן, ישנן תוכניות לשלב את החברה החרדית במשק, כמו 'תוכנית חיסכון לכל ילד', הקמת מרכזי הכוונה תעסוקתית ותוכניות לעידוד השתלבות חרדים בהשכלה גבוהה. עם זאת, ישנה מדיניות המנציחה את אי־השוויון, כגון היעדר לימודי ליבה ואי־חובת גיוס לצבא, מה שפוגע בהכנה להשתלבות בשוק העבודה.

כדי להבהיר את הביקורת שלנו על הניסיונות שנעשו עד כה לצמצום אי־השוויון, נבחן בקצרה את פרויקט שיקום השכונות ופרויקט הקמת המכללות. במסמך סקירה על פרויקט שיקום שכונות שהוגש לוועדת הכלכלה בשנת 2006 נכתב כך:

"השאלה אם הצליח הפרויקט והושגו מטרותיו מורכבת ואין עליה תשובה ברורה. במהלך השנים נערכו מבחני הערכה לניתוח מידת ההצלחה של הפרויקט

והועלו הצעות לתיקונו, אך המסקנה אינה חד־משמעית, ולצד הצלחות בייצוב מצב השכונות, הרחבות דיור ושיפור רמת החינוך, בשכונות רבות ניכרת אי־הצלחה בקידום הניעות החברתית של רוב התושבים ושל השכונות עצמן. הלקחים העיקריים: שמירת היציבות בשכונה דורשת שיפור עקבי, הדבר חשוב ביותר לאוכלוסייה החלשה שאין ביכולתה לעקור מהשכונה, שיקום פיזי בלא שיקום חברתי אינו מועיל, שכן לאחר זמן מה שבה השכונה להיות מונוחמת מבחינה פיזית; חיוק התושבים עצמם בלי חיוק מוסדות בשכונה (בעיקר גני ילדים ובתי הספר), מביא בעיקר למעבר התושבים שחיוקו לשכונות חזקות יותר.²⁷

לפרויקט הייתה חשיבות גדולה מעצם העלאת הנושא של 'יצירת שוויון הזדמנויות' לסדר היום, ואף נרשמו הצלחות באותה תקופה. עם זאת, הפרויקט לא הביא לשינוי כלכלי חברתי מספק, ואנו עדים עד היום לקשר בין מגורים באותם אזורים לבין חוסן הכלכלי נמוך של תושביהם.

גם פרויקט הקמת המכללות היה צעד חשוב בכיוון הנכון. הוא פתח את שערי ההשכלה הגבוהה בפני אלה שלא הצליחו להתקבל לאוניברסיטאות קודם לכן. עם זאת, את האוכלוסייה הראויה לקידום הגדירו על פי קבוצות קיימות, למשל נשים, אתיופים, ערבים ועוד, ולא על פי קטגוריה כללית ושוויונית יותר כמו 'דור ראשון להשכלה גבוהה'. על אף זאת, התוצאה של המהלך החיובי בבסיסו הביאה לכך שמספר בעלי התארים גדל מאוד. לצד זה, מעמדן של המכללות לא נשמר ותדמיתן הנחותה ביחס לאוניברסיטאות – השכלה דו־דרגית – הביאה לכך שיותר בעינו היתרון ללומדים באוניברסיטה על פני המכללה. זאת הסיבה שבמכללות יש רוב גדול יותר לסטודנטים מאוכלוסיות חלשות, מה שמחזק ומשמר את הפער שבין הקבוצות החזקות והחלשות באוכלוסייה. מניסיון זה ניתן ללמוד כי ככל שהשלטון נתן מענים סקטוריאליים, הוא אכן סייע נקודתית, אך משום שלא העניק פתרון מערכתי רציף, הוא לא באמת פתר את הבעיה אלא רק "היזז" אותה.

ניסיונות העבר לצמצום אי־השוויון עסקו בעיקר בשיפור המצב של האוכלוסיות בתחתית הסולם הכלכלי חברתי, בעיקר באמצעות שינוי בסדרי העדיפויות התקציביים. אנחנו סוברים שהניסיונות הללו מוצו, ושהדרך לשיפור משמעותי באי־השוויון תהיה רק באמצעות שינויים מבניים. כדי להצליח באתגר זה חייבים להתקיים מספר תנאים: הראשון, שיתוף פעולה בין כל השחקנים השונים במערכת. השני, הפיכת נושא אי־השוויון ליעד מרכזי, בדומה ליעדים פיסקליים אחרים הנהוגים משנת 1985, והשגתו באמצעות שינויים מבניים שיובילו לשינוי המקורות המערכתיים מחוללי אי־שוויון. השלישי, נדרש כוח אדם איכותי במגזר הציבורי שידע להוביל שינויים מבניים, בדומה לאותו כוח אדם איכותי שהוביל את הרפורמות העמוקות שבוצעו החל משנת 1985.

שיפור השירות הציבורי – תנאי הכרחי לצמצום אי־השוויון

צמצום אי־השוויון הוא אחד מיעדי הפיתוח בר־קיימא של האו"ם. מבין יעדים אלו, אי־שוויון והתחממות גלובלית הם האתגרים המערכתיים הקשים ביותר לפיצוח, ואכן מדינות רבות נכשלות במאמצייהן להשיגם.²⁸ מבין השניים, צמצום אי־השוויון נכלל תחת האתגרים הפנים מדינתיים, כלומר השגתו תלויה ביכולת המדינה לעצב וליישם מדיניות מורכבת ומערכתית. לצורך כך, דרוש שירות ציבורי מן המעלה הראשונה, ולדעתנו זהו תנאי הכרחי להשגת צמצום אי־השוויון.

בשנים האחרונות, ובעקבות רפורמות בשירות הציבורי במדינות רבות בעולם, עולה תמונה ברורה כי התפוקות של השירות הציבורי האיכותי פועלות נכון למען צמצום אי־השוויון. השיפור באיכות השירות הציבורי מייטיב עם האוכלוסייה, ומייצר את התנאים הדרושים להעלאת הפיריון למשל או התל"ג או ההכנסה הפנויה לנפש ועוד, אבל ובעיקר הוא מייטיב עם מי שנמצא בתחתית

הסולם החברתי-כלכלי.²⁹ מובן שהשאלה מהו שירות ציבורי איכותי היא שאלת המפתח כאן. במחקרים עדכניים של ה-OECD ניתן למצוא הגדרה של שירות ציבורי שיהיה מסוגל לעמוד ביעדי פיתוח בריימא, וכל מדינה מוזמנת להתאים את המסגרת התאורטית לצרכים ולתנאים הייחודיים לה. חשוב להדגיש שעל פי המחקר יש שני עקרונות יסוד שישלול בהשגתם ימנע את צמצום אי-השוויון: האחד, יכולתה של מדינה להגדיר מדיניות קוהרנטית והאחר, מינוי כוח אדם שיודע להתמודד עם האתגרים המערכתיים של החברה בימינו.³⁰ ישראל לוקה בחסר בשני הקריטריונים האלו.

ועדת טרכטנברג שהתכנסה לאחר המחאה החברתית של 2011, זיהתה חמישה תחומים שבהם ניכרים כשלים מבניים בשירות הציבורי, הדומים מאוד לאלו שהוזכרו בדוחות ה-OECD: אי-יכולת מימוש החלטות, בירוקרטיה מכבידה, ניהול המשאב האנושי בשירות המדינה, היעדר יכולת ראייה רחבה ואי-שיתופי פעולה כלל מערכתיים, כשלים ביכולת תכנון המדיניות, הבקרה והמדידה.³¹ מקריאת הדו"ח נמצא באופן ברור כי מזה שנים ארוכות נכשלת ישראל בבניית שירות ציבורי, שיאפשר התקדמות משמעותית באתגרים מורכבים ומערכתיים. נכון להיום, השירות הציבורי בישראל לא בנוי לצמצום אי-השוויון.

לדעתנו, הכשל המבני המאפיין את השירות הציבורי בישראל, היום, מתמצה בשאלה אחת מרכזית שפתרונה עשוי להיות אבן הדרך לשיקומו: מהו מעמדה של המקצועיות בשירות הציבורי? בעבר, וביתר שאת משנת 1985, השירות הציבורי בישראל התאפיין באנשי מקצוע מובילים בתחומם, שראו בתפקידם שליחות בעלת ערך, מעין "שירות מילואים". העבודה במגזר הציבורי נתפסה כשירות בעל השפעה כה רבה, עד כי לעיתים אף הועלתה ביקורת על כוחו הרב של הדרג המקצועי, בעיקר במשרדי מטה כמו משרד האוצר ומשרד המשפטים. חשוב להבהיר כי הדרג

29 שם, וראו גם, Seery, Public Services Fight Inequality; Verbist, Foerster and Valaavuo, 2012, in Herman, "Global Value Chains, Labour Rights and the Role of Trade Unions".

Lindberg and Soria Morales, *Civil Service Capacities* 30

31 טרכטנברג ואחרים, דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי

המקצועי יודע לגבש מדיניות, ולהציג לקובעי המדיניות את מגוון האפשרויות מתוך ידע מפורט וראייה רחבה. כך למשל, התוכניות הכלכליות של שנת 1985 ושנת 2003 גובשו בידי הדרג המקצועי, והגורמים שאישרו את המדיניות והובילה אותה ברשות המבצעת והמחוקקת היו שר האוצר וראש הממשלה. לצד איכות כוח האדם, הממשלה התאפיינה במוסדות חזקים ועצמאיים, הנחוצים לקיומה של כלכלה משגשגת המושכת משקיעים ישראלים וזרים, ולחוסנה של הדמוקרטיה. העצמאות של בנק ישראל, למשל, כמו גם מוסד היועץ המשפטי לממשלה, אגף התקציבים ורשות התחרות, אפשרו את הצמיחה העקבית של המשק לאורך השנים. בשנים האחרונות אנו עדים לתהליך מתמשך של היחלשות הדרג המקצועי ופגיעה במוסדות הציבור. חלק מכך נובע מהתחזקות המגזר העסקי, ובעיקר ההייטק, המשמש אבן שואבת לכוח אדם איכותי. חלק אחר נובע ממתקפות בלתי פוסקות וניסיונות להחליש את הגורמים המקצועיים במוסדות השלטון השונים, דבר שמוביל לרתיעה של כוח אדם איכותי מהצטרפות למגזר הציבורי. יתרה מכך, בשנים האחרונות נוצר מצב שבו רבים קובעי המדיניות חושבים שדעתם, המיוצגת מתוקף תפקידם, ודעת אנשי המקצוע במשרדם שוות ערך מבחינה מקצועית. הדבר הוביל לכך שאנשי מקצוע רבים בשירות המדינה מרגישים צורך "לנחש" את עמדת הדרג המדיני ולהמציא תוכניות לכיצועה, על אף שזו אינה משרתת את האינטרסים הציבוריים ארוכי הטווח. דרג מקצועי איכותי קובע את עמדותיו בהתאם לראיית עולם ארוכת טווח וביחס לנתונים ולמחקרים הקיימים ואפשרויות הביצוע. בישראל, המצב הולך ומתרחק מכך, באופן ניכר.

בשני העשורים האחרונים, רוב המדינות עם נתוני אי-שוויון הנמוכים ביותר במערב ביצעו רפורמות משמעותיות בשירות הציבורי. לדוגמה, דנמרק, שמדד אי-השוויון בה בשנת 2021 עמד על 0.28 (בהשוואה לכמעט 0.4 בישראל), ביצעה שינוי מקיף בשלטון המקומי, צמצמה את כמות הרשויות המקומיות ועברה לשלטון אזורי. גם מדינות רבות באירופה, למשל שוודיה, הולנד, פינלנד, בריטניה, שביצעו רפורמות בשירותי הבריאות, בנגישות הדיגיטלית של שירותי הממשלה ובתחום החינוך הראו ירידה בנתוני אי-השוויון.³²

כדי לשפר את השירות הציבורי בישראל ולהתאימו לסטנדרטים המקובלים במדינות המתקדמות ביותר בעולם, יש לכל הפחות להפחית באופן דרמטי את מספרם של משרדי הממשלה, להרחיב את הגמישות הניהולית בתחומי כוח האדם, ובמקרים שבהם יש תחרות עם המגזר הפרטי על אנשי מקצוע איכותיים, יש לפעול להקמת מסלולי העסקה ייחודיים ולאפשר שכר שיתחרה בשוק הפרטי.

המלצות

■ הפחתת מספר משרדי הממשלה – מוצע לקבוע בחוק כי מספר משרדי הממשלה לא יעלה על 18, לעומת למעלה מ-30 משרדים כיום. צעד זה יביא לשיפור משמעותי ביעילות הממשלתית בזכות הקטנת הברוקרטיה הפנים ממשלתית הנגרמת מריבוי שחקנים עם תחומי אחריות חופפים.

■ הרחבת גמישות בניהול כוח אדם:

א. הרחבת העסקה בחוזים מיוחדים: העסקת בעלי תפקידים בכירים ביחידות מרכזיות בממשלה במגזר הציבורי, בחוזי העסקה אישיים לתקופה קצובה, בלא קביעות ובלא הארכת כהונה.

ב. גמישות תעסוקתית: יש לאפשר גמישות תעסוקתית עבור המעסיק מעבר לנקודת ההכרעה הקיימת כיום – שלוש שנים לאחר הכניסה למגזר הציבורי. נוסף על כך, מומלץ להגדיר שיעור מועסקים מסוים מהמגזר הציבורי (כ-2%) שניתן לפטרם מדי שנה, בתהליך דומה לזה המקובל במגזר הפרטי, ולקבוע הגבלת משך הכהונה בתפקידים ציבוריים בכירים.

■ גיוס כוח אדם איכותי: יש לאתר ולהגדיר תפקידים ומקצועות בהם קיים קושי משמעותי בגיוס עובדים, בשל התחרות מצד השוק הפרטי. יש להעלות את השכר במקצועות אלה, בהתאם ליכולות הנדרשות ולחשיבות המשרה.

אזוריות – חלוקת סמכויות מחודשת ורובד שלטוני חדש

"אני מכיר היטב את התופעה שבה אחרי הבחירות לרשויות המקומיות היה מגיע לפקיד משרד הפנים ראש רשות מקומית שנבחר זה עתה, זורח מאושר – הציבור בחר בו – הוא מכיר היטב את האתגרים של העיר שלו ורוצה לעבוד קשה לטובת האזרחים. במשרד היו אומרים לו "קח מספר" כמו בקופת חולים... התחושה היא שלא סופרים אותם בשלטון המרכזי." (מרדכי כהן, מנכ"ל משרד הפנים, 2017-2021)

הרשות המקומית היא הזרוע השלטונית הקרובה ביותר לאזרח, והיא זו שאחראית על השירותים הבסיסיים ביותר המאפשרים חיים תקינים: חינוך וספורט, רווחה, פינוי אשפה וטיפול נזק, בניית מבני ציבור ואחזקתם, תחזוקת תשתיות מים וכיוב, תכנון ובנייה, פיתוח כלכלי עירוני והפעלת תשתיות תחבורה מקומיות. הרשויות המקומיות בישראל נהנות מרמת לגיטימציה גבוהה יחסית למוסדות הציבור האחרים. החל משנת 1978, בישראל מתקיימות בחירות ישירות לראש הרשות המקומית. הבחירה הישירה הביאה להעלאת הלגיטימציה של ראש הרשות, ותרמה לעלייה בציפיות האזרחים לשירות איכותי. למרות הכשלים החמורים שבכוונתנו לסקור בהמשך, ניתן לומר שבאופן שיטתי, רמת האמון של הציבור ברשות המקומית שבה הוא מתגורר גבוהה הרבה יותר מהאמון שמביע אותו ציבור במוסדות השלטון המרכזי. בשנת 2020, ערב מגפת הקורונה, 61% מהאזרחים הביעו אמון גבוה ברשות המקומית שלהם. זו רמת אמון שנייה רק לצה"ל. מאז חלה ירידה באמון הציבור בכל משרדי הממשלה, כשבשנת 2022 שיעור האזרחים שהצהירו כי יש להם

אמון גבוה ברשות המקומית עמד על 48%. על אף הירידה החדה, מדובר עדיין ברמת אמון גבוהה ביחס לרמת האמון שאזרחי המדינה נותנים במוסדות הלאומיים. לשם השוואה, מידת אמון הציבור בכנסת בשנת 2020 עמדה על 32%, ובשנת 2022 הגיעה לשפל של 14%, כל זאת בעת שמידת אמון הציבור בממשלה עמדה על 28% בשנת 2020, וירדה לרמה של 21% בשנת 2022.¹

במהלך מגפת הקורונה, חלק מהרשויות המקומיות הוכיחו כי הן כלי חשוב, אפקטיבי וקריטי, בביצוע מדיניות השלטון המרכזי. אומנם למערכת הבריאות ולפיקוד העורף הייתה תרומה חיובית מכרעת בהצלחה, אך לאורך התקופה גם הרשויות האיתנות מילאו תפקיד משמעותי בתפעול מערך החיסונים, מערך התמיכה במבודדים ובני משפחותיהם, וככלל התאימו את הנחיות השלטון למאפייני האוכלוסייה הייחודיים שבשטחם, ודאגו להנגישו לכולם. ההיכרות הקרובה של הרשויות המקומיות עם מאפייני התושבים והגמישות שהפגינו לאורך כל אותו הזמן, הוכיח כי ביכולתן להיות כלי חשוב והכרחי בעת ביצוע מדיניות הממשלה ברמה האזורית.²

ובכל זאת, ולמרות המשמעות הקריטית של השלטון המקומי בתפקודה התקין של המדינה כמו גם רמת האמון הגבוהה לה הוא זוכה, מצבן הנוכחי של מרבית הרשויות המקומיות כבי רע. השלטון המקומי בישראל מושתת על מבנה המעודד בפועל היווצרותם והעמקתם של פערים כלכליים וחברתיים – בשל הבדלים הנובעים מגודל הרשויות, מיקומן, מבנה ההכנסות שלהן, איתנותן הפיננסית. השונות בגודל ובאיתנות הרשויות יוצרים פערים עצומים במגוון רב של תחומים בניהם חינוך, תרבות, רווחה, נגישות לתעסוקה איכותית, לתחבורה ציבורית ולשירותי בריאות מתקדמים. כל אלו ועוד מתורגמים הלכה למעשה לאי-שוויון בין תושבי רשויות חזקות מבחינה כלכלית לתושבי רשויות חלשות יותר – רשויות מקומיות גדולות מצליחות לספק שירותים (פעמים רבות איכותיים יותר) בעלות נמוכה יותר, ובאופן המאפשר להן כתוצאה מכך למשוך אליהן הנהגה איכותית

1 הרמן ואחרים, מדד הדמוקרטיה הישראלית 2022

2 פינקלשטיין, ביזור חכם עכשיו; מבקר המדינה, דו"ח שנתי 71ב: התנהלות הרשויות המקומיות בתקופת הקורונה

יותר וכוח אדם מקצועי יותר, שבתורם יוצרים תנאי פתיחה טובים יותר לתושבים המתגוררים ברשויות אלו.³ בישראל, בשונה מהמקובל ברוב המדינות המערביות, מבנה השלטון המקומי מאופיין בריבוי של רשויות מקומיות קטנות, ללא גורם אזורי מתאם.

אי־השוויון בשלטון המקומי

ממוצע מספר התושבים לרשות מקומית בישראל איננו חריג ביחס למדינות ה־OECD. נכון לשנת 2016, הממוצע בישראל עומד על 33,513.7 תושבים לרשות, בהשוואה לממוצע של 44,185 תושבים לרשות, במדינות האוניטריות.⁴ לעומת זאת, ממוצע התושבים לרשות מקומית במדינות הפדרליות נמוך יותר. עם זאת ובשונה מהמצב בישראל, במדינות הללו מתקיים באופן גורף, כמעט, לפחות רובד שלטוני אחד נוסף המקשר בין הרובד המקומי לרובד הלאומי, מה שבתורו מאפשר איגום משאבים יעיל יותר בין רשויות קטנות. ואומנם, בניתוח מעמיק יותר של גודל הרשויות המקומיות בישראל ניתן לראות כי רק 27% מסך הרשויות הן רשויות המונות למעלה מ־30,000 תושבים. בכ־50% מהרשויות המקומיות מספר התושבים נמוך מ־15,000 תושבים, בעוד שכשליש מהרשויות בישראל מונות פחות מ־10,000 תושבים.

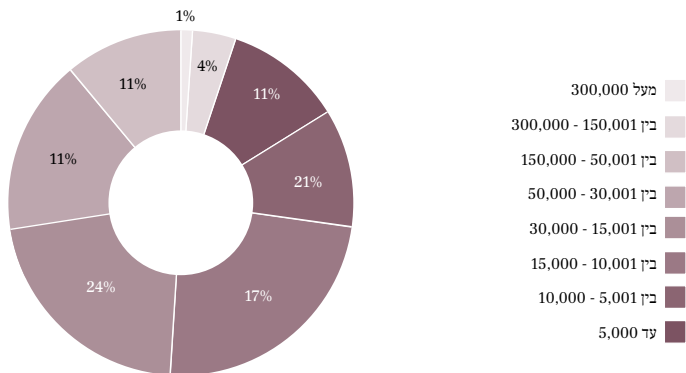
למספרים הללו משמעויות נרחבות בכל הנוגע לפערים האזוריים ברמות אי־השוויון. מניתוח הנתונים עולה באופן עקבי קיומו של מתאם חיובי בין גודל הרשות לאיתנות הכלכלית שלה. מספר התושבים הממוצע ברשויות מקומיות המדורגות בארבעת האשכולות הנמוכים מבחינה חברתית כלכלית, הוא 27,900, בשעה שממוצע התושבים ביתר היישובים בישראל הוא 38,400. בהקשר זה מעניין לציין את היותן של מרבית הרשויות המקומיות הערביות בישראל קטנות אף יותר, כאשר ממוצע התושבים ברשויות הערביות עומד על כ־14,400 תושבים לרשות. לשם השוואה, ביישובים שאינם ערביים, נתון זה עומד על 43,200 תושבים.⁵ כיום,

3 לוי ואחרים, רפורמה בשלטון המקומי והפערים החברתיים-כלכליים בישראל: אל עבר עתיד חדש

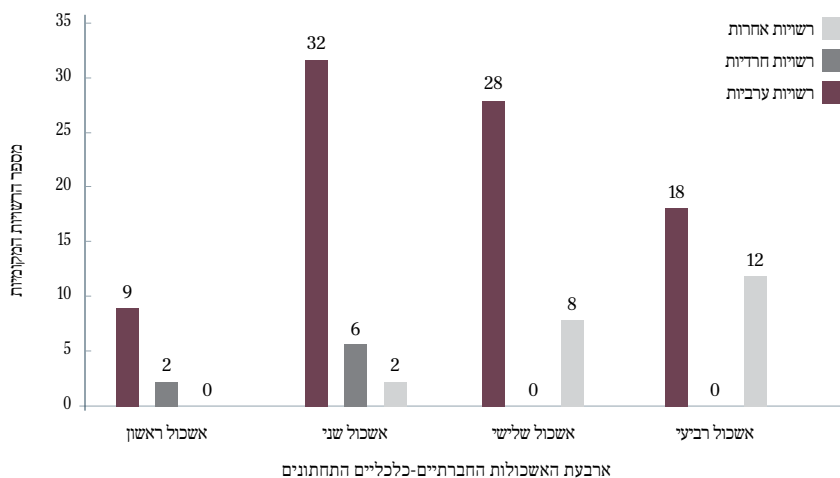
4 הצוות לקידום אזוריות בישראל, הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי

5 למ"ס, 2018, בתוך: לוי ואחרים, רפורמה בשלטון המקומי והפערים החברתיים-כלכליים בישראל

מספר התושבים ברשויות המקומיות בישראל לפי חלוקה לאזורים

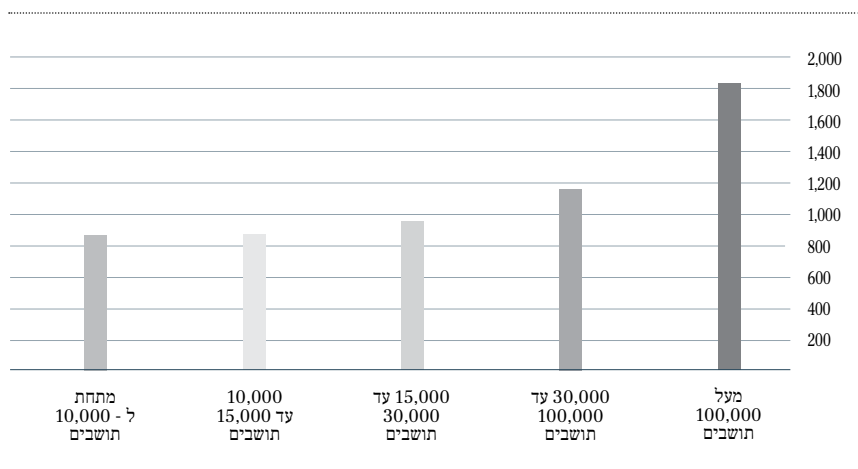


תרשים 7 | ניתוח גודל הרשויות המקומיות בישראל. מקור: למ"ס 2018, בתוך דו"ח הצוות לקידום אזוריות



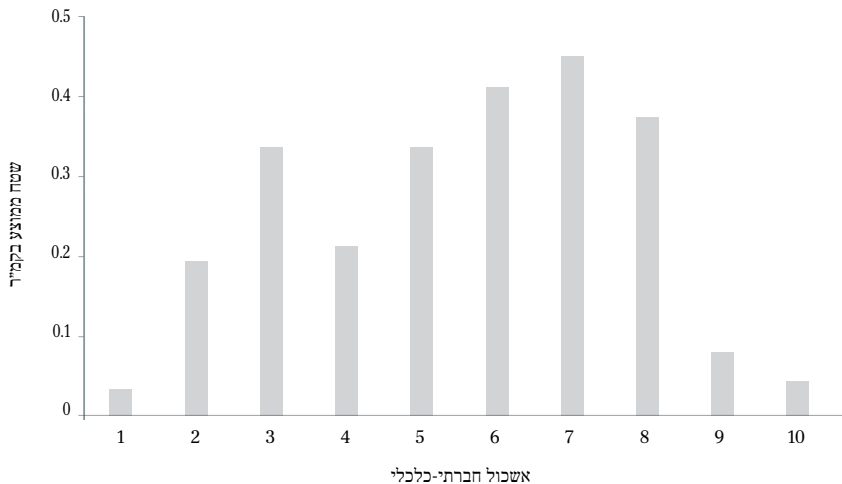
תרשים 8 | ארבעת האשכולות. מקור: למ"ס 2018, בתוך: לוי ואחרים, 2020

מרבית הרשויות המקומיות החלשות בישראל הן רשויות ערביות וחרדיות, כאשר הרשויות הערביות הן הרוב הגדול מתוך הרשויות החלשות. ביטוי נוסף להשלכות גודלן של הרשויות על איתנותן הכלכלית ניתן למצוא ב'ניתוח סיווג הרשויות על פי קטגוריות', שהכין משרד הפנים בשנת 2015, במסגרת קידום תוכנית לרגולציה דיפרנציאלית. מהנתונים שבדו"ח עולה שכ-60% מהרשויות המקומיות, המוגדרות כרשויות בהכרעה, הן רשויות קטנות - מתחת ל-15 אלף תושבים. כ-75% מהרשויות המוגדרות איתנות מונות למעלה מ-15 אלף תושבים, ומתוכם 11 רשויות מתוך 18 מונות למעלה מ-100 אלף תושבים. מבין הרשויות הקטנות, מעטות שומרות על איתנותן מבחינה כלכלית: רק 7 מתוך 127 הרשויות המונות מתחת 15 אלף תושבים מוגדרות כאיתנות.⁶



תרישים 9 | גביית ארנונה לא למגורים לפי גודל רשות (ש"ח לנפש) בנטרול נתוני מוצעה
אזורית תמר. מקור: דו"ח הצוות לקידום אזוריות

גורם מרכזי המשפיע על איתנותן של רשויות רבות הוא שטחי המסחר והתעסוקה בשטחן. עבור הרשות, ארנונה הנובעת משטחי מסחר ותעסוקה מהווה מקור רווח עבורן, משום ההוצאות המועטות יחסית באזור, בעוד שארנונה ביתית מייצרת לרשות הוצאות גבוהות, כגון חינוך, רווחה ותרבות. ככלל, ביישובים הסובלים מקשיים כלכליים קיימים פחות שטחים המיועדים לתעשייה ולמסחר. דבר זה משפיע לא רק על בסיס המס של הרשויות המקומיות הללו, אלא גם על אפשרויות התעסוקה הפתוחות בפני תושביהן. הנתונים מראים שהיקף השטח המיועד לאזורי תעשייה ולחללים מסחריים ומשרדיים הולך וגדל בהתאמה מאשכול לאשכול, עד לאשכול השביעי (כולל). כלומר בעוד היקף השטח הממוצע המיועד לחללים מסחריים ומשרדיים ביישובי האשכול התחתון קטן מ-0.1 קמ"ר, היקף השטח הממוצע המיועד לכך ביישובי האשכול השביעי מגיע ל-0.45 קמ"ר, למעט חריגה אחת באשכול השלישי. הערך הגבוה המופיע באשכול זה נובע מהכללתה של העיר ירושלים, עיר ששטחה



תרשים 10 | שטח ממוצע של חללים מסחריים ומשרדיים בחלוקה לאשכולות חברתיים-כלכליים, 2016. מקור: למ"ס 2018, בתוך לוי ואחרים, 2020

גדול בהרבה משטחן של רשויות מקומיות אחרות המדורגות גם הן באותו אשכול. למרות ריבוי שטחי המסחר, ירושלים היא העיר הגדולה הענייה ביותר בישראל. את הירידה בקרב שלושת האשכולות העליונים ניתן להסביר באמצעות המבנה הכלכלי של היישובים הללו. סביר להניח כי בסיס המס בערים קטנות ועשירות יחסית מבוסס בעיקר על דיור, שכן תושביהן, מרביתם, מעדיפים להימנע מפעילות עסקית בשטחן מתוך רצון לצמצם תופעות שליליות כמו רעש, עומסי תנועה וזיהום אוויר.⁷

גורם נוסף שקשור לחוסר האיתנות של רשויות רבות הוא מיקומן הגאוגרפי. רבות מהרשויות המוגדרות חלשות ממוקמות בפריפריה, ורחוקות ממשרדי הממשלה ומהפעילות העסקית במדינה. מכאן ניתן להסיק כי שירותים ממשלתיים והזדמנויות תעסוקתיות וכלכליות שונות אינן נגישות באופן שוטף עבור חלק גדול מרשויות אלה ותושביהן. מנקודת מבט רחבה על מפת הרשויות במדינה ופיזורן הגאוגרפי, תוך הצלבת הנתונים על האשכול החברתי־כלכלי אליו הן משתייכות, ניתן לראות

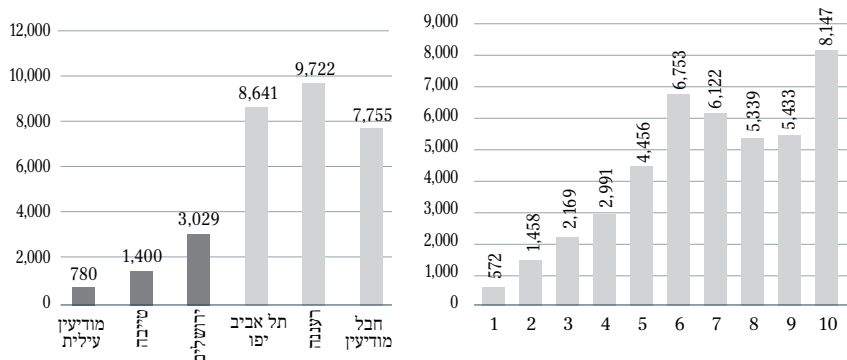
אזור	אשכול	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
פריפריה	דרום	9		4	6	6	5	6		3	
	צפון		26	22	12	12	9	6	5	1	
	יהודה ושומרון	2	2	1	2	5	5	3	2	1	
סה"כ		11	28	27	20	23	19	15	7	5	0
לא פריפריה	מרכז		3	4	5	3	3	10	20	3	1
	חיפה		6	3	5	2	4	5			
	ירושלים		2	2				1	1		
	תל אביב		1			2	1	1	5	1	1
סה"כ		0	12	9	10	7	8	17	31	4	2
סכום כולל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

תרשים 11 | מספר הרשויות המקומיות בחלוקה לפי אזור גאוגרפי ואשכולות חברתיים־כלכליים. מקור: למ"ס 2018, בתוך לוי ואחרים, 2020

7 לוי ואחרים, רפורמה בשלטון המקומי והפערים החברתיים־כלכליים בישראל: אל עבר עתיד חדש

כי מרבית הרשויות המקומיות המדורגות בארבעת האשכולות התחתונים, מרוכזות כמעט לחלוטין באזורי פריפריה.⁸

היתרונות הכלכליים של רשויות איתנות מתורגמים באופן ישיר להשקעה כלכלית גדולה יותר בשירות איכותי יותר לתושבים. דוגמה לאופן שבו יכולתה של רשות מקומית חזקה להשקיע משאבים רבים יותר בתושביה מתבטאת בפועל בהגדלת אי־השוויון, ניתן לראות בכל הנוגע לתחום החינוך (תרשים 12). בימים אלה, שיטת התקצוב במשרד החינוך נעשית באופן דיפרנציאלי, מתוך מטרה לפעול לצמצום הפערים בחינוך בין הרשויות השונות. ואף על פי כן, בפועל, נוצר מצב שבו רשויות מקומיות חזקות יכולות להשקיע אחוז גבוה יותר מתקציבן עבור כל תלמיד, כך שסך ההשקעה הכוללת ברשויות איתנות גבוה בהשוואה לסכום המושקע בכל אחד מהתלמידים ברשויות המשתייכות לעשירונים הנמוכים יותר.⁹ מכאן עולה כי רשות מקומית איתנה כלכלית יכולה, בעת ובעונה אחת, להשקיע יותר



תרשים 21 | השקעה של רשויות מקומיות נבחרות בחינוך לתלמיד לפי אשכולות חברתיים כלכליים. מקור: עיבודי משרד האוצר לנתוני הלמ"ס.

8 שם

9 ישראל, דרכה של ישראל לשגשוג כלכלי וחברתי

בתקציב החינוך שלה, וגם להיעזר בעובדה שיש לה כוח אדם רב ומקצועי יותר, כדי לקבל מהמדינה תקציבים גדולים יותר. ברשויות הפחות איתנות המצב הפוך והתלמידים מפסידים כפליים – הן בהיבט הכמותי והן בהיבט האיכותי. ניתן להבין מכך שניסיונות משרד החינוך לצמצום הפערים בין הרשויות השונות, באמצעות הנהגת תקצוב דיפרנציאלי, אינם צולחים, והתוצאה המתקבלת במציאות היא דווקא העמקת הפערים בין הרשויות האיתנות לאלו שאינן כאלה.¹⁰

ניתוח גורמי אי־השוויון בשלטון המקומי

ריכוזיות היתר של השלטון המרכזי בישראל ביחס לשלטון המקומי וחולשתו, המתבטאת בין היתר במיעוט סמכויות, תקציבים ותושבים, הם שני הגורמים המבניים שתיקונם יוביל לצמצום משמעותי באי־השוויון הנוכחי הקיים בין הרשויות בישראל. השלטון המרכזי בישראל מחזיק בסמכויות נרחבות לעומת אלו של השלטון המקומי, רבות מן הרשויות המקומיות בישראל הן קטנות ולא איתנות מבחינה פיננסית, והיכולת שלהם לנהל גורמים אזוריים המשפיעים באופן קריטי על איכות חיי התושבים אינה קיימת. כל אלו אינם מאפשרים לשלטון המקומי למצות את פוטנציאל הפיתוח הכלכלי שלו, הן ברובד המקומי והן בזה האזורי.¹¹

דוגמה פשוטה שמדגימה את הצורך בהסתכלות אזורית נוגעת לאכיפת הדינים הסביבתיים. כיום, הסמכות בתחום זה בכל רשות מקומית מוגבלת לתחום השיפוט של כל רשות ורשות, אף על פי שתחום זה נחשב, באופן קונצנזואלי, לתחום אזורי שמבוסס על מרחב טבעי ולא מוניציפלי שבו הרשויות המקומיות משפיעות ומושפעות זו מזו. לצורך העניין, רשות מקומית שבוחרת לא לאכוף את הדינים הסביבתיים בשטחה, עלולה לפגוע למעשה באיכות החיים של תושבי האזור אליו היא שייכת, וזאת מבלי שלרשויות האחרות באותו אזור תהיה יכולת לפעול בנושא. מצב דומה לזה מתקיים גם בתחומים נוספים כגון התכנון והתחבורה (תכנון רכבת למשל מחייב מעבר בין מספר רשויות), סוגיות הנוגעות להתמודדות עם מצבי חירום

10 אילן, "כמה מושקע בחינוך של הילדים שלכם? תלוי איפה אתם גרים"

11 הצוות לקידום אזוריות בישראל, הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי

וביטחון, מדיניות תיירות ופנאי ופשיעה - כל אלה הם תחומי אחריות החוצים גבולות מוניציפליים.

הסיבה המרכזית להשארת המצב הנתון על כנו היא העובדה כי לא ניתן כיום להעביר לרשויות קטנות ולא איתנות סמכויות רבות, משום שהללו מצריכות גודל אוכלוסייה מסוים ומיזמנויות ניהול גבוהות, שאינן בנמצא ברבות מהרשויות עליהן מדובר. לדידנו, מדובר בסמכויות שהן קריטיות כדי לנחול הצלחה בצמצום אי-השוויון. שורש הבעיה הוא מבני - מבנה השלטון המקומי בישראל אחראי במידה רבה על העצמת הפערים הכלכליים בין רשויות חזקות וחלשות, ובין המרכז לפריפריה. למבנה השלטון המקומי יש השלכות רבות על איכות השירותים הניתנים לתושבים. ראשית, המצב שתואר לעיל, ריבוי רשויות מקומיות קטנות ולא איתנות, גורם פעמים רבות לפגיעה ביכולתן של הרשויות המקומיות להעניק שירותים מיטביים. שירותים רבים דורשים מספר משתתפים מינימלי של משתתפים כתנאי סף לאישורם או תקצובם בידי משרדי הממשלה והרשויות עצמן. כתוצאה מכך, שירותים רבים אינם זמינים לתושבים המתגוררים ברשויות הקטנות, והם נאלצים, לעיתים, לנסוע למקומות מרוחקים כדי לקבל את השירותים הדרושים להם. במדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור מופיעה רשימה של שירותי ציבור שהדרישה מינימלית שלהם לסך תושבים גבוה ואינו מאפשר להקימם ברשויות קטנות. למשל, מרכז קהילתי (30 אלף נפשות), אצטדיון (מעל ל-50 אלף נפשות), מגרש כדורגל (מעל ל-20 אלף נפשות), מגרש טניס (מעל ל-30 אלף נפשות), מרכז שיטור (תחנה קטנה, מעל 15 אלף נפשות), מגן דוד אדום (תחנה קטנה, מעל 15 אלף נפשות), כיבוי אש (מעל 30 אלף נפשות), מרכז יום לקשיש (בין 20 אלף ל-25 אלף נפשות) ועוד. גם בתחום השירותים החברתיים ניכרים הפערים הללו, כאשר לעיתים קרובות ההזדמנות לקבלת שירות או כוח אדם מקצועי תלויה בגודל הרשות המקומית. המצב הזה הוביל את משרדי הממשלה לפתח תוכניות על-רשויות שמטרתן הענקת מענה לכלל האזור, כמו יצירת אגדי יישובים במסגרת התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון; הקמת מרכזי תמיכה אזוריים בתחום החינוך המיוחד; פתיחת סניפים מרחביים של 'מעוף' לקידום עסקים. השפעת גודל הרשויות ניכרת לא רק ביכולת הרשויות לספק שירותים נאותים ונגישים לתושב, אלא גם ביכולת לגייס כוח אדם מקצועי ומיומן. באופן זה נגרמת פגיעה

כפולה בתפקוד הרשויות בתחום השירות לתושב, במיוחד בערים שאיתנותן נמוכה מלכתחילה. הסיבה לכך נעוצה בין היתר בעובדה שהמודלים הארגוניים ומבנה השכר ברשויות נגזרים מגודלן ומיכולתן הכלכלית, ואלה בתורן מושפעים מגודל הרשות, מה שיוצר מעגל בלתי נגמר של אוזלת יד.

המצב שתואר לעיל, בהקשר לפערים במעמד החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות, גורם לפגיעה ביכולתן לספק שירותים בצורה מיטבית, דבר שפוגע ישירות באיכות החיים של תושביהן. כיום, היכולת של הרשות המקומית בישראל להכשיר, לגייס, לקבוע שכר ולפטר עובדים בלי התערבות הממשלה מדורגת במקום הכי נמוך מקרב מדינות ה-OECD.¹² נתונים נוספים מעידים על קשר ישיר בין השתייכותה של הרשות לאשכול חברתי-כלכלי מסוים לגובה הוצאותיה עבור כל תושב לשנה. ככלל, הוצאות הרשות פוחתות בצורה עקבית ככל שהאשכול החברתי-כלכלי אליו משתייכים תושביה נמוך יותר. נתון זה מדגיש את האבסורד הקיים כיום בישראל, כאשר דווקא אוכלוסיות מוחלשות, הזקוקות ונסמכות על שירותי הרשות, הן אלו המקבלות שירותים ברמה נמוכה יותר. ניתן לסכם כי מבנה השלטון המקומי בישראל, המאפיין בריבוי רשויות מקומיות קטנות ולא איתנות, פוגע ביכולותיהן של רבות מהרשויות המקומיות הפועלות תחתיו לספק שירותים מיטביים לתושביהן. עבודת הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה בישראל כיום לוקים בחוסר יעילות במידה רבה, וכתוצאה מכך יש פערים משמעותיים באיכות החיים בין תושבי הרשויות השונות. מדובר בפערים שניתן לומר עליהם, באופן יחסית גורף, כי הם בעלי אופי מרחבי המתבטא באי-שוויון גדול בין אזורי הפריפריה למרכז. בלי שינוי מבני, פערים אלו ימשיכו להעמיק.

גורם נוסף התורם לחולשה הביצועית של הרשויות המקומיות בישראל ומעמיק את הפערים ביניהן הוא המבנה המשפטי התומך בהן, או ליתר דיוק – היעדרו של מבנה כזה. הרשויות המקומיות פועלות בסביבה עמומה, רוויה בסתירות פנימיות ולעיתים אף עוינת, במיוחד מצד השלטון המרכזי הנוטה לראות בהן מוקדים של

12 פינקלשטיין, א. (2021). ביזור חכם עכשיו

שחיתות וחוסר מקצועיות. השלטון המרכזי פועל באופן עקבי לצמצום סמכויותיו של השלטון המקומי ולהידוק הפיקוח הישיר עליו.¹³

"לעיתים, התמונה המצטיירת ממעקב ארוך שנים היא, שהשלטון המרכזי מעוניין בריכוזי רשויות קטנות וחלשות, והוא כמי שמנהל בכוונת מכוון מדיניות של "הפרד ומשול". וכמספר ההצהרות, הוועדות, המסמכים וההחלטות שנוגעות לביזור תהליכי קבלת החלטות, משאבים, אחריות וסמכויות, כך המציאות מנגד, מקשיחה את הריכוזיות במינהל הציבורי הישראלי, בשכבות אינספור של רגולציה, שכל משמעה הוא חוסר רצון של הממשל המרכזי "לשחרר". עם זאת, ניתן לומר לזכותו, שבמבנה חסר היגיון של 257 רשויות מקומיות, שכל אחת עובדת לבדה, על-פי-רוב ישירות מול השלטון המרכזי, ובהנחה שלעיל, שאין להן סיכוי קלוש להתקיים, וודאי לא לשגשג כל אחת לבדה, אין באמת תנאים נאותים לביזור סמכויות ואחריות לשלטון המקומי.

במצב שנוצר, פועלים בממשלה שני כוחות סותרים – האחד, מצהיר שהוא רוצה לבזר והשני, טוען שאין למי. במציאות הזו, רבים הם ניגודי העניינים והמתחים בין הרשויות, ומשרדי הממשלה, שלרוב מעוניינים בפעולה מקצועית יעילה, נאלצים לפעול במציאות הזו בחוסר יעילות.

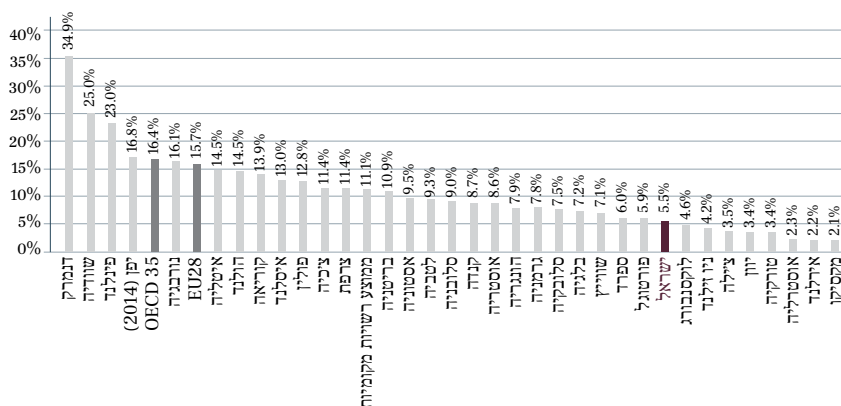
ישנן דוגמאות רבות לכך. למשל מתחים סביב גבולות שיפוט וחלוקת הכנסות, עימותים סביב נכסים אזוריים, עימותים ומתחים המשתקים את היכולת של הרשויות למצות משהו מהפוטנציאל הכלכלי של הנכסים האלה, שלא לדבר על המחירים החברתיים והחוסן הלאומי שנפגע.

מערכת התכנון היא לא היחידה כנזכר למעלה, אבל היא משפיעה השפעה מכרעת על תהליכי חיברות ושיתופי פעולה אזוריים, ומנציחה את השסעים האלה, בעצם היותה המובילה של תכנון בנפרד לכל רשות מקומית, ואפילו לכל יישוב כפרי. ובשנים האחרונות, מתחיל השיח המקצועי, סביב השאלה, כיצד ניתן לתכנן את בית שאן בלי עמק המעיינות, או את אופקים בלי מרחבים? לעניות דעתנו, חסר

13 ראו, דרי, ד, שורץ-מילנר, ב. (1994). מי שולט בשלטון המקומי? ; וגם, בלנק, י, רוזן-צבי, י. (2009). הצעת חוק העיריות: הווה ללא עבר, רפורמה ללא עתיד."

במערכת התכנון הישראלית, רובד חשוב ביותר, שתפקידו הוא ליצור את התשתית לשיתופי פעולה ולחזיון רשויות מסוגים שונים ושחקנים אחרים במרחב, והוא הרובד האזורי.¹⁴

ריכוזיות השלטון בישראל מתבטאת ביתר שאת במידת ההשקעה הכלכלית בתקציב השלטון המקומי. ככלל, תקציבן של הרשויות המקומיות בישראל נמוך פי 2 לעומת התקציב המקביל הממוצע בכל אחת ממדינות ה-OECD.¹⁵ ההשקעה של מדינה בשלטון המקומי (כאשר זו נמדדת ביחס לתוצר) היא מדד המצביע באופן ישיר על מידת הריכוזיות בה – ככל שההשקעה בשלטון המקומי גדולה יותר ביחס לתוצר, ריכוזיות השלטון המרכזי נמוכה יותר. מדינת ישראל משקיעה בשלטון המקומי 5.5% מהתוצר בהשוואה לממוצע במדינות ה-OECD, העומד כיום על 16.5% מהתוצר. כאשר כוחנים את אחוז ההשקעה האירופאי בדרג הרשויות



תרשים 13 | משקל תקציב השלטון המקומי בתוצר (2015). מקור: דו"ח הצוות לקידום אזוריות, 2020

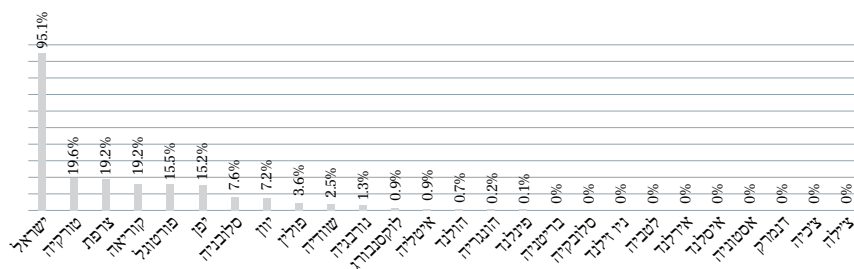
14 אילן, אסטרטגיה וחזון במרחב הכפרי בישראל

15 פינקלשטיין, ביזור חכם עכשיו

המקומיות בלבד (בלי להתייחס לרשויות אזוריות גדולות יותר הקיימות במדינות רבות באירופה) נוכחים לדעת כי ממוצע ההשקעה הישירה שלהן בשלטון המקומי עומד על 11.1% מהתוצר, כפול מההשקעה בישראל. ההסבר לכך, לדעתנו, טמון בתפישה של השלטון המרכזי, שלפיה הגדלת התקציב תהיה לא אפקטיבית במבנה הרשויות הנוכחי.

מדד נוסף למידת הריכוזיות הגבוהה הוא שיעור המיסים שנקבעים בידי השלטון המרכזי. בכל מדינות אירופה, לרשויות המקומיות יש עצמאות מסוימת בקביעת שיעורי המס המוניציפליים, בהתאם לצורכיהן. בישראל, השלטון המרכזי הוא שקובע 95.1% מהמיסים המוניציפליים. לשם השוואה, המדינה הבאה אחרי ישראל בדירוג היא טורקיה, שבה רק 19.6% משיעור המס המוניציפלי קובע השלטון המרכזי. גם כאן, אנו סוברים כי ההסבר לכך נמצא באי-האמון של השלטון המרכזי בשלטון המקומי, ובפרט ברשויות הקטנות.

המבנה המשפטי עליו מושתת השלטון המקומי בישראל חריג ביחס למדינות המערב. האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי קובעת, למשל, כי יש להגדיר בחוק את מעמדו האוטונומי של השלטון המקומי. ואכן בכל 27 המדינות של האיחוד האירופי, האוטונומיה של השלטון המקומי מעוגנת בחוק, כאשר כ-26 מדינות זה



תרשים 14 | שיעור המיסים המקומיים הנקבעים על ידי השלטון המרכזי. מקור: דו"ח הצוות

לקידום אזוריות, 2020

מעוגן בחוקה. לעומת זאת, בישראל אין כל התייחסות בחוק לאוטונומיה כלשהי לשלטון המקומי.¹⁶ במדדי ההגנה המשפטית של המדינה על השלטון המקומי, ישראל מדורגת נמוך מאוד ביחס למדינות ה-OECD.¹⁷ במחקר המשפט בישראל, הגישה השלטת גורסת כי ההסדרים החוקיים כמו גם פסיקות בתי המשפט ייטו לרוב לעמדה המצמצמת את עקרון האוטונומיה המקומית, באופן הנוטה לראות בשלטון המקומי זרוע ביצועית של השלטון המרכזי.¹⁸

למרות הריכוזיות הגבוהה ובשל המבנה המשפטי העמום, הרשויות החזקות בישראל מצליחות להרחיב את סמכויותיהן עד כמה שניתן, ובכך מעמיקות, שוב ושוב, את אי-השוויון הכלכלי בין תושבי הרשויות שונות. היתרונות הברורים של שלטון מקומי חזק בישראל מתורגמים הלכה למעשה לתהליך ביזור, שבו רשויות חזקות וגדולות מצליחות לקבל מהמשלה גם סמכויות וגם תקציבים גדולים יותר, ויכולות לדאוג לרווחת התושבים באופן יעיל הרבה יותר מרשויות חלשות יותר. באופן זה, מבנה השלטון המקומי בישראל מעצים פערים כלכליים וחברתיים בין רשויות חזקות וחלשות ובין המרכז לפריפריה.¹⁹

בישראל, החלוקה הגאוגרפית למועצות מקומיות נשענת במידה רבה על חלוקה מגזרית וקהילתית, וכך נוצר מצב שבו רשויות רבות, באופן יחסי, הן הומוגניות לחלוטין או כמעט הומוגניות. אומנם הבחירה הישירה של נציגי השלטון המקומי מאפשרת לתושבי האזור לקבל ייצוג רחב וטוב יותר, עם זאת הגאווה המקומית או "גאוות היחידה" עלולה להוביל לתוצאה ההפוכה ולהעצים את המתח, הקיים ממילא, בין רשויות מקומיות שכנות. מזה שנים רבות מתחזקת בישראל מגמה של פירוד בין קהילות השונות והתכנסות של כל אחת בתוך עצמה, מה שמוביל לתחושות קיטוב המאיימות על החברה הישראלית כולה. פוטנציאל שיתוף הפעולה האזורי בישראל הוא עצום, בין היתר משום שהגיוון האנושי המייחד אותה חולש

16 פינקלשטיין וברטוב, מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי

17 שם

18 שם

19 הצוות לקידום אזוריות בישראל, הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי

על כל אזור, כמעט. על אף זאת, לאורך השנים לא פותחו בישראל מנגנוני שיתוף פעולה יעילים, שיובילו להפחתת מתחים בין הרשויות ולבניית תחושת קהילתיות רחבה משותפת. מנגנונים כאלה היו אמורים ליצור מפגשים קבועים בין תושבי רשויות שכנות בכל הגילים, באופן שיקדם את האינטרסים של התושבים בצורה הטובה ביותר. מבנה השלטון המקומי כיום מקשה על קידום שותפות בין קהילות ומגזרים שונים באותו המרחב.²⁰ אין מדובר במסקנה חדשה או מרחיקת לכת, שהרי גם ממשלת ישראל עצמה, בין היתר בהחלטה 675, מכירה בצורך הקריטי לחזק את השלטון המקומי, כמו גם בחשיבות הביזור הסמכויות של משרדי הממשלה. בעקבות הסיבות שציינו, אנו משוכנעים כי ישנו הכרח לפעול כדי להקים בישראל רובד שלטוני חדש, על בסיס המודל האזורי, שיקבל אליו סמכויות ותקציבים וישמש רובד מקשר בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי.

המלצות

ההמלצה המרכזית בפרק זה היא הקמה של רובד שלטוני נוסף, אזורי, למערכת השלטונית של מדינת ישראל, וחיזוק הרובד המקומי. במדינות המתקדמות במערב כבר פועל רובד אזורי מעין זה, בהתאם לגישה תכנונית ושלטונית בשם "האזוריות החדשה". גישה זו היא תולדה של כישלונה של הגישה האזורית הישנה, שהונהגה במדינות המערב בתום מלחמת העולם השנייה, ובמסגרתה נעשה ניסיון של המדינה לצמצום הפערים הכלכליים בין האזורים השונים בתחומה באמצעות העברת תשלומים לאזורים שהוגדרו נחשלים, וביישום ישיר של תוכניות התערבות באזורים הללו. האזוריות הישנה, כגישה שפעלה למרכזו וחלוקה מחדש של משאבים, לא הצליחה לעמוד ביעדים שהוצבו לה וכשלה בניסיונה לצמצם את אי־השוויון בין האזורים. היעדר תיאום מספק עם השלטון המקומי, עם ארגוני חברה אזרחית מקומיים ועם המגזר העסקי, תרם גם הוא לחוסר היעילות ביישום התוכניות, ולעיתים אף הביא לתוצאה ההפוכה – עלייה באחוז האבטלה, הגירה פנימית

מאסיבית ועלייה במדדי פשיעה.²¹ בעקבות כישלון התוכנית, החלו במערב למדוד, לצד מדדי הצמיחה הכלכליים, מדדים נוספים שמטרתם להעריך את איכות החיים, מתוך תקווה כי בדרך זו יצליחו לעודד השתתפות אקטיבית ומעורבות אזרחית בעניינים אזרחיים. הנחת העבודה לפיה העלאת רמת החיים באזור מסוים מחייבת מעורבות אזרחית אפקטיבית של שחקנים מגוונים המחברים לאזור – כמו ארגוני חברה אזרחית, עסקים ותושבים – התבררה כנכונה, והמעקב אחר המדדים הנוספים אכן סייע לצמצום הפערים.²²

כפי שראינו, מדינת ישראל מאופיינת בריבוי רשויות קטנות ולא איתנות, שמתקשות לספק שירותים לתושבים בתחומה ברמה גבוהה. נוסף על כך, כבר למעלה משני עשורים ברור כי רשויות רבות מתמודדות עם בעיות של שחיתות מובנית, חוסר יכולת להעסיק כוח אדם מקצועי ומיומן וגירעונות שהולכים וגדלים.²³ בעיות אלה ידועות כבר עשרות שנים, ועל אף הפתרונות הרבים שהוצעו ונוסו, הפער בין הרשויות רק התרחב. לדעתנו, כדי להציע פתרון יעיל וישים עלינו להגדיר את הבעיה במדויק. ראשית, לטעמנו, מקור הבעיה טמון במבנה הנוכחי של הרשויות המקומיות: השלטון המקומי בישראל כיום, המונה 257 רשויות, בנוי כך שבמקרים רבים הוא אינו יכול לעמוד בהרחבת סמכויותיו, בין היתר בשל החיסרון שנלווה לממדיו המוגבלים. מצב זה אינו צפוי להשתנות בלא החלת שינוי מבני. לעניין זה יש להוסיף את העובדה כי רשויות מקומיות רבות הומוגניות כמעט לחלוטין מבחינה סוציו-אקונומית ותרבותית, מה שמוביל לחלוקה מובחנת בין רשות לרשות. כך נוצר המצב שדווקא הרשויות המקומיות הזקוקות לריפוי יותר מכול, הן אלו שאין ביכולתן להכיל סמכויות נוספות. עם זאת, חיסרון זה עשוי להפוך ליתרון אם יתבצע שינוי במבנה השלטון המקומי הכולל הוספת רובד נוסף, הרובד האזורי. הסיבה לכך היא שרוב הבעיות המורכבות שאיתן מתמודדות הרשויות המקומיות בישראל,

21 הינדי, האזוריות החדשה בישראל. כך I: אזוריות בארץ ובעולם

22 שם

23 בלנק ורוזן-צבי, "הצעת חוק העיריות: הווה ללא עבר, רפורמה ללא עתיד"

הן בעיות אזוריות במהותן, ולכן ניתן להניח כי פתרונן יהיה יעיל יותר אם ייבחן בפריזמה אזורית ויבוצע תוך שיתוף פעולה.²⁴

במבט ראשון, רמת האמון הגבוהה בשלטון המקומי עומדת בסתירה מסוימת למצב המתואר, ולכשלים המרכזיים הנובעים ממנו. מדוע אם כן השלטון המקומי ממשיך ליהנות מתמיכה רחבה יחסית מהציבור, חרף יחסיו המורכבים עם השלטון המרכזי? כדי להשיב על כך, יש להבחין בין שני תפקידיו השונים של השלטון המקומי בישראל, שכל אחד מהם חיוני לתפקודו התקין. מצד אחד השלטון המקומי בישראל מתפקד כגוף ביצועי, שאחראי, בין היתר, על אספקת שירותים בסיסיים וחיוניים לכל תושביו. מצד שני מדובר בגוף דמוקרטי נבחר, שבמסגרתו קהילות מקומיות מנהלות את סדר יומן כפועל יוצא של אופי תושביהן, תרבותם וערכיהם הפרטיקולריים.²⁵ השערתנו היא שהתמיכה לה זוכות הרשויות המקומיות נובעת מהשילוב של השניים, וביתר שאת בשל המאפיין השני שהוזכר – הרשויות הן גופים דמוקרטיים מקומיים, שבהם האזרחים זוכים לייצוג שלתפיסתם מתייחס באופן ישיר לערכיהם, לתרבותם ולאופי קהילתם.

מסיבה זו, כל פתרון שיעלה על הפרק בניסיון לפתור את הבעיות במבנה השלטוני הנוכחי, יהיה חייב לשמור מצד אחד על היתרונות הגדולים הנלווים לכחירה הישירה בשלטון המקומי. מצד אחר לחזק את יכולות הניהול המקצועי ברשויות המקומיות באופן שיאפשר להן לספק שירותים ברמה גבוהה לכל האזרחים. פתרונות של איחוד רשויות בכפייה, כמו אלו שנוסו בעבר בישראל ובלא הצלחה, נכשלו בעקביות בשל הסיבה הזו בדיוק: הם פוגעים בתחושת התושבים כי הם מיוצגים באופן ישיר וקרוב ברשות המקומית שלהם, ומכאן שהם מאיימים לפורר את המאזן העדין והרגיש המתקיים בתוך מבנה השלטון המקומי הנוכחי, שממשיך להיות נכון לרגע זה הממסד הקרוב והנגיש ביותר לאזרח. לכן, הפתרון המערכתי המרכזי שאנחנו מציעים מבוסס על הקמה של רובד שלטוני חדש, אזורי, שיאגד תחתיו את פעילותן של רשויות

24 לוי ואחרים, רפורמה בשלטון המקומי והפערים החברתיים-כלכליים בישראל: אל עבר עתיד חדש

25 בלנק ורוזן-צבי, "הצעת חוק העיריות"

מקומיות המשתייכות לאותו מרחב גאוגרפי, תוך חלוקה מחדש של הסמכויות בין רובדי הממשל השונים: המרכזי, האזורי והמקומי. ההמלצה המרכזית שלנו, ובהתאם לתפישה המוצגת למעלה, היא לפעול להבניה מחודשת של רובדי הממשל בישראל, רובד שלטוני ממשלתי, רובד שלטוני אזורי ורובד שלטוני מקומי.

■ **הרובד הממשלתי: יורכב ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך מטעמם.**

■ **הרובד האזורי: יוקם רובד שלטוני אזורי שיורכב מרשויות אזוריות חדשות, אליהן יואצלו סמכויות ויוטלו תפקידים מהרובד הממשלתי. רשויות מקומיות הקיימות (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות) ששטח השיפוט שלהן נכלל בשטח הרשות האזורית, יהיו רשאיות להאציל סמכויות או להטיל תפקידים על הרשות האזורית (בדומה לאופן בו פועלים האשכולות האזוריים שהוקמו על ידי משרד הפנים בשנת 2013). אל תוך הרשויות האזוריות ימוזגו חלק מהגופים האזוריים הקיימים, כגון ועדות התכנון האזוריות, היחידות להגנת הסביבה האזוריות, וכיצא באלה, במטרה להביא לייעול עבודת האזורים, צמצום כפילויות ותכנון אזורי מערכת.**

■ **הרובד המקומי: יורכב מכלל הרשויות המקומיות, מתוך מטרה לקדם תהליכים לחיזוקן ולהגביר את עצמאותן. הרשות המקומית הבודדת לא תיפגע כלל ממהלך האזוריות, אלא תפעל במסגרת מציאות חדשה שבה הן הממשלה והן הרשות האזורית מתמקדות ברשויות מקומיות מוחלשות ומסייעות להן באמצעות משאבי איוון, הכשרה ושדרוג ההון האנושי, פיקוח, ליווי ובקרה להשגת יעדים מוגדרים לצמצום הפערים והשכחת השירותים המוניציפליים. המדיניות הכלכלית-חברתית תיושם הן ברמה הממשלתית והן ברמה האזורית, מתוך כוונה ברורה להוביל למוביליות, בעיקר בקרב הדור הצעיר.**

יש לפעול לחלוקה מחדש של תחומי האחריות וביזורן בין רובדי הממשל בהתאם לעקרונות הבאים:

■ **סמכויות ממשלתיות** – הרובד הממשלתי יהיה אחראי על תכנון וקידום מדיניות לאומית לאספקת המוצרים הציבוריים הלאומיים; תכנון, פיתוח וניהול תשתיות לאומיות, וכן קביעת רגולציה ופיקוח על הרובד האזורי שיוקם ועל פעילות הרשויות המקומיות.

■ **סמכויות אזוריות** – הרובד האזורי יתמקד בראייה אזורית ובניהול תחומים חוצי רשויות מקומיות. הוא יהיה אחראי על תכנון, תקצוב, פיתוח ואספקת שירותים שיועברו אליו מהרובד הממשלתי, וככל שהרשויות המקומיות הנכללות בתחומו יחליטו על כך – גם מהרובד המקומי.

■ **סמכויות מקומיות** – הרובד המקומי יעסוק בתכנון ובקידום מדיניות מקומית לאספקת המוצרים הציבוריים, אולם תפקידה המרכזי של הרשות המקומית יהיה לנהל באחריות את הקהילות השונות בתחומה, תוך התמקדות בצמצום הפערים בין הקהילות השונות והקבוצות המוחלשות. הרשות המקומית תפעל בסנכרון עם הרשות האזורית והממשלה בהתאם לתחומי אחריותן. המדיניות המקומיות תעודד שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות באזור, תסיר מחיצות בין הקהילות השונות ותפעל לחיזוק הדמוקרטיה המקומית, מתוך עקרון מנחה שסביבה דמוקרטית מסייעת לצמצום פערים ביתר שאת. הרשות המקומית הדמוקרטית תפעל מתוך שקיפות, שיתוף הציבור, מקצועיות בעודה פועלת להשגת מטרותיה באופן היעיל והמקצועי ביותר.

בחיבור זה לא נסקור את כל חלוקת הסמכויות המפורטות של כל רובד ורובד, אלא מספר תחומים קונקרטיים שבהם יש לשנות את תמהיל הסמכויות בין רובדי השלטון. ראשית, יש לשנות את המצב הנוהג כיום, שלפיו כל משרד ממשלתי מגדיר לעצמו את מחוזותיו, ולבצע באופן הדרגתי התאמה של מפת המחוזות של משרדי הממשלה למפה האזורית החדשה.²⁶ המצב הנוכחי יוצר פעמים רבות מצבים אבסורדיים, כמו למשל כאשר יישוב מסוים משתייך בעת ובעונה אחת למחוז חיפה במשרד הבינוי והשיכון ולמחוז גליל במשרד הפנים. חשוב לציין, בשני המשרדים הללו קיימים

26 הצוות לקידום אזוריות בישראל, הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי

מחזות גליל וחיפה. התנהלות זו יוצרת עומס בירוקרטי מיותר ומביאה לריבוי של מצבים לא הגיוניים. בהקשר זה יש לציין את דו"ח ה-OECD, המציג מחקרים המלמדים כי ביזור הכנסות ממיסים תורם לצמיחה. המחקרים מצביעים על גידול של 10 נקודות האחוז בטווח הארוך בהכנסות ממיסים של השלטון המקומי, דבר הגורם בתורו לגידול בשיעור של כ-2% בתוצר. הנתונים מלמדים כי ביזוריות המס מעודדת את ההתפתחות של הכלכלות האזוריות ומחזקת את הבסיס הפיסקלי של השלטון המקומי.

אם כך, הרובד האזורי יקבל בתרחיש המוצע סמכויות נרחבות מהשלטון המרכזי בתחומי התקצוב, התכנון, החינוך, התחבורה והסביבה. בתחומי התקציב, על הרובד האזורי לקבל אליו אחריות לקביעת שיעורי מס עירוניים, קביעת תקציב אזורי ואישור תקציבי הרשויות המקומיות בתחומן. בתחומי התכנון, יש לרכז את כלל סמכויות התכנון האזוריות ברובד החדש. בתחום החינוך יש להקים מרכז חינוך אזורי שיהיה הגורם המרכזי שאחראי על כוח האדם בהוראה, במקום משרד החינוך או הרשות המקומית, כמו גם על התשתיות הפיזיות במוסדות החינוך ועל התאמת הנחיות משרד החינוך לאופי הקהילתי המקומי תוך שיתוף פעולה עם גורמים מקומיים בעלי ידע בתחום. בתחום התחבורה, הרשות האזורית תתכנן ותבצע תוכנית תחבורה פנים אזורית שתקדם את הניידות ותעודד אינטגרציה אזורית ובכלל זה ניהול ושיפור התחבורה הציבורית כולל רכבות, שיפור מערכות הכבישים ועוד. בתחום הסביבה, הרשות האזורית תהיה אחראית לאחד תוכניות השימור המקומיות ולהתאימן ליעדי פיתוח קיימא ברקיימא של הרובד האזורי והלאומי.

הגישה האזורית מחייבת את הרשויות המקומיות שתחת האזור לשתף פעולה סביב סוגיות שיש בהן עניין משותף ותועלת עבור כולן. המודל המוצע בחיבור זה אינו מחייב איחוד רשויות. עם זאת, הוא כן מחייב יצירת הסכמות בין הרשויות המשתתפות לבין עצמן, כמו גם יצירת הסכמות עם בעלי העניין הרלוונטיים האחרים – כשאלו לצורך העניין עשויים להיות משרדי הממשלה, ארגוני חברה אזרחית, בעלי עסקים ועוד. יתרונותיה של גישה אזורית זו מופיעים בחיבור של לוי ואחרים, ושם המבנה המוצע יכול לסייע לרשויות מקומיות קטנות ובעלות הכנסה נמוכה להתגבר

על המכשולים העיקריים הניצבים בפניהן.²⁷ הגישה האזורית מעודדת מקצועיות, תהליכי תכנון יעילים יותר וצמצום שחיתות פוליטית. יתרונות אלו נובעים משיתוף פעולה בין רשויות מקומיות גדולות, שעושות שימוש בניסיון ובמשאביהן, עם רשויות מקומיות קטנות יותר, והפיכת האחרונות לחלק מגוף כלכלי גדול. כמו כן, שיתופי פעולה בין בעלי עניין שונים ברמה המקומית הופכים את תהליכי התכנון האזורי לפשוטים ויעילים יותר, במיוחד בכל הנוגע לתכנון בתחומי הדיור, התשתיות ואיכות הסביבה.

כדי לקדם תרבות של שיתופי פעולה ופשרות, שנדרשות כדי ליצור הסכמות, אנו מציעים מסגרת פורמלית של משילות משולבת. בספרות המחקרית ההגדרה של משילות משולבת היא "הסדר שלטוני, שבו סוכנות ציבורית אחת או יותר משתפת בעלי עניין שאינם מדינתיים, בתהליך קולקטיבי של קבלת החלטות, שהוא פורמלי, מוכוון לקונצנזוס ודליברטיבי. ומטרתו לעצב מדיניות ציבורית או ליישמה, או לנהל תוכניות או נכסים."²⁸ משילות משולבת היא מסגרת עבודה שיטתית לניהול דיונים שבהם קולם של האזרחים והאזרחיות נשמע ישירות לגבי הסוגיות שעל הפרק, ולא רק באמצעות נציגים הנבחרים באופן תקופתי. השיטה משלבת בין אספות אזרחים לקבוצות דיון מגוונות שבהן משתתפים נציגי השלטון, נציגי האזרחים וכן אנשי מקצוע הדרושים לקבלת החלטות מורכבות. הנחת המוצא היא שכלים של משילות משולבת מגבירות את האמון בין השותפים השונים, ומחזקות את ההון החברתי הנדרש לקידום צעדי מדיניות המערבים בעלי עניין רבים.²⁹

היישום של רעיון המשילות המשולבת במבנה השלטון האזורי חייב להתבצע לצד האופן המקובל לניהול, במדינות שבהן השלטון האזורי הוא אפקטיבי במיוחד – באמצעות הקמה של גוף אספת אזור. במרבית מדינות ה-OECD, עם הרוכד השלטוני אזורי, יש גוף הקרוי אספה אזורית, שמורכב מתושבי האזור לצד נציגי ציבור

27 לוי ואחרים, רפורמה בשלטון המקומי והפערים החברתיים-כלכליים בישראל: אל עבר עתיד חדש

28 Ansell and Gash, "Collaborative governance in theory and practice"

29 להרחבה ראו למשל, שר-הדר ואחרים, משילות משולבת בישראל: היבטים תיאורטיים ומעשיים

מקצועיים, שתפקידם או הכשרתם הם רלוונטיים לאתגרי האזור.³⁰ בהתאם לכך, אנו ממליצים כי בישראל, כחלק מהשינוי הכולל, יוקם גוף אספת אזור, שתפקידו יהיה להשפיע על קביעת המדיניות האזורית, באמצעות תהליך מובנה ומסודר של שיתוף ציבור והיוועצויות שוטפות.

כדי להעצים את יכולתה של האספה להשפיע על מדיניות, עליה לקבל לידה, לצד סמכויות, כלים מנהליים נוספים שיאפשרו לה בפועל לשמש כ"קול" הציבורי של האזור, ולהציג את חזונו ושאפותיו. למשל, על האספה לקבל תפקיד בפיקוח על ביצועי האזור, ולהציג את תוצאות הפיקוח לתושבים להמשך דיון ציבורי. בחירת הנציגים לאספה זו לא יכולה להיות אופן הייצוג היחיד, ויש לדאוג למבנה קבוע של למידה והיוועצות של חברי האספה עם כל הגורמים הרלוונטיים לקביעה ומימוש מדיניות אזורית: תושבים, בעלי עסקים, נציגי חברה אזרחית וגורמי ממשל. היוועצויות ולמידה שכאלה הכרחיים גם כדי לאפשר לאספה לקבל אחריות על קביעת אסטרטגיה לפיתוח האזור, לאור האינטרס האזורי והמדיניות הממלכתית הכוללת.

מסיבות אלה, יש לשלב כלים של משילות משולבת כבר במבנה הפורמלי של אספת האזור. יש להימנע משכפול הסמכויות ואופן ההפעלה של המועצות המקומיות הקיימות, ולוודא כי מתקיימת הפרדה ברורה בין סמכויות האזור וסמכויות השלטון המקומי. לשם השוואה, אזורים שונים בעולם מאפשרים מגננוני ניהול שכוללים נציגי תעשייה, נציגי ציבור, נציגי אקדמיה ונציגי החברה האזרחית הפועלים באזור. יצירת מעגלים אלה תאפשר ליישם את התפישה האזורית המכלילה, הבנויה על יצירת מערכת אזורית המעשירה ומקדמת את יחסי הגומלין באזור, וכן את הקשרים הלא פורמליים בין תושבים, ובכך מעצימה את תפקוד האזור.³¹

עם הקמת המודל האזורי, כפי שהוצג כאן, יתחזקו הקשרים החברתיים בין תושבי האזור, בין אם בגלל כינונם של מיזמי משילות משולבת ובין אם בגלל הצורך האזרחי לפעול יחד לקידום מטרות אזוריות משותפות, צורך שיועצם על ידי אספת האזור

30 חסון ונגיד, "אזוריות בישראל: דיון והצעה למודל דמוקרטי לשכבת ממשל אזורית"; הצוות לקידום אזוריות בישראל, הרפורמה לקידום אזוריות

31 הצוות לקידום אזוריות בישראל, הרפורמה לקידום אזוריות

והשלטון האזורי החדש. נוסף על כך, הרובד האזורי יאפשר הקמתם של מרכזי חינוך אזוריים, שייקחו אחריות מלאה על תפעול החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי לכל שכבות הגילים. עם הקמתו של רובד אזורי אפקטיבי יש לפעול להעברת כלל סמכויות התפעול ממשרד החינוך אל מרכזי חינוך אזוריים שיוקמו. מרכזים אלו יהיו רשות חינוך עצמאית אזורית שתדאג להפעלה של כל מוסדות החינוך בתחומה, בהתאם להנחיות משרד החינוך.

בקצרה, אנו מציעים חלוקת סמכויות המחודשת בין משרד החינוך ומרכזי החינוך האזוריים:

■ **משרד החינוך יישא באחריות לכלל מערכת החינוך וישמש כגוף מטה מקצועי.** תפקידיו המרכזיים: קביעת מדיניות חינוכית ורגולציה, פיתוח תוכניות לימודים ארציות וסטנדרטים מחייבים לכל תחומי הדעת, קביעת תקציבים והקצאתם, ובקרת הביצועים וההישגים של המערכת. כמו כן יעסוק משרד החינוך בתכנון אסטרטגי לטווח ארוך המבוסס על מחקר וידע בין-לאומי, ויוביל יוזמות חקיקה במידת הצורך. נוסף על כך, המשרד ימשיך לפקח על תהליכי רישוי ובינוי מוסדות חינוך ולקבוע מדיניות לאומית ופיתוח תשתיות.

■ **מנהל החינוך האזורי יקבל על עצמו את האחריות ליישום המדיניות החינוכית הארצית ברמה המקומית, תוך התאמתה לצרכים הייחודיים של האזור.** תפקידיו יכללו הגדרת יעדים חינוכיים מקומיים, בניית תוכניות עבודה שנתיות, ושיתוף פעולה בין מוסדות החינוך לקידום איכות החינוך. המנהל יהיה אחראי גם על תיאום הפעילויות הבלתי פורמליות, שיבוץ תלמידים במסגרות המתאימות והתאמת פתרונות חינוכיים לילדים ונוער בסיכון. לצד כל אלה, מנהל החינוך האזורי יופקד על ניהול כוח האדם המקצועי, כולל מינוי והכשרת מנהלים, והעסקת מורים וגננות. המנהל ישמש גם כגוף מתווך בין הציבור למוסדות החינוך, ויהיה אחראי על בקרת מוסדות החינוך באזורו ומיפוי הצרכים החינוכיים.³²

32 דו"ח ועדת דוברת. תמצית ההמלצות מפרק החינוך של דו"ח ועדת דוברת מובאת בנייר עמדה של תנועה ישראלית: תנועה ישראלית, ביזור סמכויות – לחזק את החינוך בצורה מקומית ואחראית

בפרק הבא נדון ביכולתה של מערכת החינוך לצמצם את אי־השוויון. אנו נציג המלצות שאינן מחייבות הקמת רובד שלטוני אזורי, מתוך הבנה שזוהי רפורמה עמוקה ומרחיקת לכת שיידרש זמן ליישומה, אם כי ישנם צעדים ראשוניים אותם ניתן לבצע כבר כעת. ההמלצות שנציג משמרות את העקרונות של העברת סמכויות התפעול ממשדד החינוך לרובד מקומי, וכוללות יצירת שיתופי פעולה אזוריים. המלצות אלה יכולות להיות תשתית ראשונית, שלמים תהפוך למרכזי החינוך האזוריים המוצעים כאן.

חלופות לגיבוש מודל דמוקרטי אזורי

סוגיית המודל הפוליטי של הרובד האזורי היא קריטית ליכולתו לצמצם פערים בין הרשויות. אם כיום מבנה השלטון המקומי מעודד פערים בין רשויות, יש לוודא שמבנה השלטון האזורי לא יורש בעיות אלה. כדי להבטיח שהאזורים יהיו סוכני צמצום אי־שוויון, יש לספק להם סמכויות נרחבות ולגבות אותם בלגיטימציה אזרחית גבוהה. החזון שלנו הוא חלוקתה של ישראל למספר קטן של אזורים, אותם יובילו ראשי אזור שקיבלו תמיכה מכמיליון תושבים באזורם, בשיתוף אספות אזור נבחרות. באופן זה יינתן לשלטון האזורי משקל משמעותי, לא פחות משל הממשלה ולעיתים אף יותר, דבר שיאפשר לאזור לייצר שיפור משמעותי באיכות השירותים הניתנים לאזרח. בהתאם לכך, הנחת המוצא שלנו שוללת מראש הקמה של רובד אזורי שנשלט בלעדית על ידי השלטון מרכזי. קיימת בעולם חלופה של רובד אזורי מנהלי, בדומה למחוזות משרד הפנים, שמנהלת על ידי פקידים הממונים על ידי הממשל המרכזי. אולם חלופה זו פוגעת בערכי הדמוקרטיה, ולכן אינה מהווה שינוי מהותי מהמצב הקיים, ולא תוכל להביא לצמצום פערים משמעותי.

כפי שראינו, יש יתרונות רבים לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות. ואכן בישראל קיים מודל של שיתופי פעולה וולונטריים בין רשויות, כזה שיכול להיות בסיס חשוב לרובד אזורי – מודל אשכולות אזוריים.. בשנת 2013, בהובלת משרד הפנים הוקם מיזם אשכולות אזוריים, ובמסגרתו הוקמו כבר 12 אשכולות המאגדים 170 רשויות מקומיות – כמחצית מהרשויות המקומיות בישראל.³³ תחומי הפעילות של

האשכולות האזוריים תואמים ברוחם לעקרונות הרובד האזורי המוצע כאן, וכוללים פיתוח אשכולות כלכליים המבוססים על התמחויות אזוריות, פיתוח חברתי אזורי במטרה לאגם משאבי רווחה ובריאות ברמה האזורית, ופיתוח סביבתי אזורי העוסק ביעול מערכי הטיפול בפסולת ובקידום מדיניות סביבתית אזורית בת־קיימא. למרות היתרונות הגדולים של האשכולות האזוריים, יש להיזהר מהפיכתם לרובד האזורי הנדרש בפועל, וזאת ממספר סיבות.

הראשונה, שיתוף פעולה יעיל ככל שיהיה בין רשויות מקומיות מקבע את הגבולות המנהליים של האזור לגבולות הקיימים של הרשויות. כלומר, החלוקה הגאוגרפית לאזורים המבוססים רק על אשכולות נעדרת תכנון תפקודי. בפרק התשתיות שבהמשך נציג תפישה של חלוקה מרחבית לפי אזורים תפקודיים, שמתבססת על בחינה של מרב השימושים האזרחיים היום־יומיים ומכוונת ליצירתם של מרחבים שבהם אזרחים מסוגלים ליהנות מכל השירותים הנדרשים, באופן יום־יומי ומבלי לחצות את גבולות האזור. לאחרונה ועל בסיס תפישה זו, גם מנהל התכנון וגם המכון למחשבה ישראלית הציגו מפות, שונות מעט זו מזו, לחלוקה אזורית חדשה לישראל – הנשענת על עקרונות המרחב התפקודי.³⁴ במפה של מנהל התכנון, חלוקת האזורים מבוססת על תפיסה תפקודית, ולכן היא אינה תואמת את הגבולות המנהליים של הרשויות המקומיות. המפה של המכון למחשבה ישראלית נבנתה לאחר ניתוח מעמיק של של תנועות התושבים, וגם מקומות התעסוקה שלהם והערים שבהן הם צורכים שירותים, מבלי להתחשב בגבולות המנהליים הקיימים. כתוצאה מכך, נוצרה מפה אזורית חדשה, שבה חלק מרשויות מקומיות משתרעות על פני מספר אזורים, במטרה להציג חלוקה תפקודית שמתבססת על פוטנציאל הפיתוח החברתי והכלכלי של האזור, ולא על הגבולות המנהליים הקיימים. המפה של משרד הפנים אינה מתייחסת באופן מפורט למבנה הפוליטי של האזור. בניגוד לכך, המפה של המכון למחשבה ישראלית שהתפרסמה סמוך לפרסום חיבור

34 בן־זקן, אבנר, מרדכי כהן, ליאת סאבין בן־שושן, בת-אל יוסף רביד ויוותם אביתר, *האזוריות החדשה של ישראל: מקיטוב ללכידות*; גזית, "תוכנית מהפכנית של מנהל התכנון תחלק את הארץ ל־25 אזורי תכנון חדשים"

זה, מתייחסת גם למודל פוליטי, ומציגה אפשרות שלמה למודל גאוגרפי, תפקודי ופוליטי לרובד האזורי החדש.³⁵

הסיבה השנייה, איחוד וולונטרי של רשויות מקומיות מקשה על חלוקה מחדש של סמכויות, שבמסגרתה הרשויות יאלצו לוותר על חלק מהסמכויות הנתונות להן כיום. בתחום התכנון, למשל, שבו לרשויות המקומיות יש כיום סמכויות משמעותיות, יש יתרונות גדולים לתכנון אזורי המבוסס על תפיסת האזורים התפקודיים. כלומר, רובד אזורי יעיל ידרש לקבל לידי סמכויות תכנון שמצויות היום בידי הרשויות, וזאת כדי לנהל תכנון אזורי יעיל. דוגמה נוספת היא בתחום התכנון הכלכלי. תכנון אזורי כלכלי מיטבי ישאף לאחד את אזורי המסחר והתעשייה האזוריים, בשביל למקסם את הפיתוח הכלכלי האזורי. במסגרת מאמצים אלה, יכולים להיות מקרים שבהם רשות מקומית מסוימת תאבד שטחי מסחר ותעשייה לטובת האזור, מתוך כוונה שתושבי האזור כולו ייהנו מרמת שירותים גבוהה יותר ופיתוח כלכלי יעיל יותר. יתרה מזאת, רק התכנסות של כל השחקנים הנוגעים בדבר סביב נכסים אזוריים בני קיימא, יכולה להפכם למנועי צמיחה מכלילה ובת קיימא.

הסיבה השלישית נוגעת ללגיטימיות הציבורית של ההתארגנות האזורית. במודל האשכולות, הציבור מיוצג באופן עקיף ביותר – על ידי בחירת ראשי הרשויות שבתורם בוחרים האם ובאיזה אופן להיות חלק מהאשכול. כמו כן, פעילות האשכול, נכון להיום, אינה נבחנת בכלים של פיקוח ציבורי ישיר. יתרה מכך, האשכולות הן יוזמה של משרד הפנים, ובהובלתו הם מתחילים לקבל בשנים האחרונות סמכויות נוספות במסגרת מהלכי ביזור מבורכים. אבל בהיעדר גורם אזורי שיקבל לידי סמכויות, ובהיעדר היגיון תפקודי של האזורים, אנחנו צפויים להגיע למצב שבו הרובד האזורי הוא רובד מנהלי בלבד של השלטון המרכזי, שהוא רחוק מהתושבים ולא קשוב דיו לצורכיהם, ומתקשה לקיים מדיניות פיתוח המחייבת שיתופי פעולה והסכמות רחבות בין גורמים רבים.

35 להרחבה כמו גם המלצות הנוגעות לשיטת הבחירה של נציגים למועצת האזור, וחלוקת ישראל לאזורי שלטון חדשים, ראו שם

בהתאם לכך, אנחנו ממליצים על הקמת רובד אזורי במודל שלטוני דמוקרטי, המשלב שמירה על המודל הדמוקרטי של הרשויות המקומיות, בחירה ישירה של חברי מועצת האזור ובחירה עקיפה של ראשי האזור בידי ראשי הרשויות בו. בבסיס המודל הדמוקרטי ניצבת, כפי שהזכרנו קודם, אספת האזור. אסיפה זו צריכה להכיל נבחר ציבור ממספר רב ככל הניתן מיישובי האזור, לצד נציגי ציבור שתפקידם או תחום מומחיותם רלוונטי לקידום מדיניות אזורית. למשל, מנהלי אוניברסיטאות ובתי חולים באזור, נציגי תעשייה, נציגי חברה אזרחית וכיוצא באלה. במבט משווה בין מדינות שונות שבהן יש רובד אזורי אפקטיבי, נראה כי במרבית המקרים מתקיים מודל שבו אספת האזור נבחרת באופן ישיר בידי התושבים, והאספה בתורה בוחרת את ראש האזור. בחלק ניכר מהמקרים יש הפרדה מוחלטת בין הרובד האזורי למקומי, כך שנציגי רשויות מקומיות אינם מהווים חברים באספת האזור.³⁶

בעולם קיימים כמה מודלים פוליטיים נוספים לרובד האזורי. במרבית המדינות שבהן קיים רובד שלטוני אזורי, ראש האזור נבחר בידי חברי האספה, ופעמים רבות הוא נבחר מקרב חברי האספה. לעומת זאת, מרבית המדינות אינן מקיימות בחירות ישירות לראשות המועצה המקומית. במקום זאת, ראש המועצה נבחר באופן עקיף על ידי חברי המועצה. כלומר, ראשי המועצות בישראל נהנים מלגיטימציה ציבורית גבוהה ביחס לרוב המדינות משום שנבחרו ישירות. נוסף על כך, ראשי המועצות בישראל צוברים על פי רוב במהלך תפקידם ניסיון ניהולי משמעותי בסוגיות מקומיות ואזוריות, בין אם באמצעות שותפות במיזם האשכולות האזוריים ובין אם באמצעות שיתופי פעולה הכרחיים בין המועצות המקומיות הקיימות. וזאת הסיבה שבשללה אנחנו ממליצים על חלופה של ייצוג עקיף בראשות האזור – בחירתו של ראש האזור מקרב ראשי המועצות המקומיות, בהווה או בעבר, בידי ראשי הרשויות המקומיות של אותו אזור.

ניתן לחשוב על שתי חלופות לאופן הבחירה בראש האזור שמחזקות את הלגיטימציה הדמוקרטית שלו. על פי מודל אחד, ראש האזור ייבחר בידי רוב פשוט מקרב ראשי הרשויות. היתרונות של חלופה זו נוגעים להגברת הייצוג של רשויות קטנות בתוך

36 הצוות לקידום אזוריות בישראל, הרפורמה לקידום אזוריות

הרובד השלטוני האזורי, באופן שיאפשר להן להשוות את רמת השירותים בהן עם זו של רשויות גדולות שכנות. החסרונות של חלופה זו נוגעים בדיוק באותה הנקודה – קיים סיכון של ייצוג לא פרופורציונלי לרשויות קטנות. למשל, באזור שבו קיימת עיר גדולה אחת ושתיים או שלוש מועצות קטנות, בבחירות לראשות האזור ייתכן מצב שבו ייווצר רוב קבוע למועצות הקטנות בבחירת ראש האזור. מצב כזה עלול להוביל לפגיעה ברמת השירותים ובאיכות החיים בעיר הגדולה, על חשבון המועצות סביבה. על פי המודל שני, המומלץ על ידינו, ראש האזור ייבחר באמצעות הצבעה של ראשי הרשויות, אבל באופן שמשקלל את מספר התושבים בכל רשות. היתרון המרכזי בחלופה זו טמון בלגיטימציה הציבורית הגבוהה שיביא עימו הנבחר, משום שהוא ייבחר בידי גוף המייצג את רוב תושבי האזור, וייהנה מאמון ציבורי נרחב. כלומר, חלופה זו מונעת מצב של הסתת משאבים לא פרופורציונלית לטובת מיעוט מספרי מקרב תושבי האזור. חשוב לציין שבשני המודלים המוצעים, מועצת האזור תהיה הגוף הדומיננטי ביחס למועצות המקומיות הנוכחיות, והיא תוכל לאזן את כוחו של ראש האזור ולוודא שמשאבי האזור מחולקים באופן שוויוני יותר.

תשתיות

ניהול תחום התשתיות בישראל נמצא בעיקרו באחריות הממשלה: מערכת הכבישים, הרכבות והתעופה נמצאים באחריות משרד התחבורה; חשמל, גז טבעי, דלק, מחצבים ומשק המים באחריות משרד התשתיות; ניהול הקרקעות באחריות רמ"י ומשרד השיכון; ותיאום התכנון בתשתיות נמצא באחריות משרד הפנים באמצעות מנהל התכנון. מדובר במבנה ארגוני שהוקם בשנותיה הראשונות של המדינה, ואשר לא עבר שינוי משמעותי עם המגמות הדמוגרפיות המשמעותיות שחלו בישראל בעשורים האחרונים. בפרק זה נציע תפישה לפיה יש לכלול תחומים חברתיים, תרבותיים ובריאותיים בתוך שיקולי תכנון התשתיות, וכן הצעה כי יש להעביר סמכויות רבות בתחום זה מהרובד הלאומי לרובד האזורי למען תכנון מכליל ומקיים יותר.

תכנון תשתיות צריך להתייחס לכל היבטי החיים של האזרחים. הסתכלות צרה על תחומי תשתית נפרדים כמו מים, חשמל או כבישים, מבלי להביא בחשבון שיקולים כמו מטרות השימוש בתשתיות אלו, הרקע החברתי והתרבותי של המשתמשים, המחיר הסביבתי של השימוש בהן ועוד, לא יוכל לייצר פתרונות המותאמים באופן מיטבי לצורכי החיים המשתנים של האזרחים ולהתאים לאמות המידה הבין-לאומיות של פיתוח מכליל ומקיים. התפישה התכנונית שאנו מציעים, מדברת על תכנון כ"כלי ליצירת ביקוש ופתרונות לכל רובדי

החיים.¹ למשל, המאמץ ליצירת שני מרכזי חיים נוספים, גדולים ועצמאיים, בנגב ובגליל, מחייב יצירת ביקושים לחיים באזורים אלו, וכולל לצד חשיבה על גידול במקומות מגורים ותעסוקה, פתרונות רפואה ותחבורה, גם מוסדות תרבות, רשתות קשרים לא פורמליות וזהות אזורית חדשה שתהווה אבן שואבת לאזרחים ואזרחיות שעוסקים בתחומים מגוונים.²

אנחנו מציעים הרחבה מסוימת של מושג התשתיות, והתכונות על תשתיות מתוך נקודת מבט אזורית. המטרה הסופית של תכנון תשתיות צריכה להיות, בהתאם לתפיסת האזרחיות החדשה, הגברת ההון החברתי של התושבים, כאשר הון חברתי כולל ארבעה ממדים: מעורבות ציבורית ופוליטית, השתתפות ברשתות חברתיות לא פורמליות, הגברת רמת האמון בין האנשים והדדיות.³

במחקר שביצע וולקוק (Woolcock, 2002) על מדינות ה-OECD נמצא כי חברות מפותחות, בעלות פוטנציאל צמיחה גבוה, הן אלה שמתאפיינות בסינרגיה של ידע, זרימה מתמדת של מידע, רעיונות ומשאבים מקבוצה אחת לאחרת. המכניזם העומד מאחורי זרימת הידע הוא גורם הרישיות החברתי וההון החברתי. בקצרה, הון חברתי מתייחס לרעיון לפיו ניתן לתרגם את איכות הקשרים החברתיים של אדם או קבוצה לתוצרים כלכליים של ממש (Woolcock 2003, Honig & Davidson; 2000, Putman, 2002). על פי גישה זו, אנשים שאינם מצליחים לצבור הון (ואפילו עבודה הולמת ודירור נאות) הם אנשים שאינם מקושרים, ומודרים באופן אקטיבי מרשתות חברתיות וממוסדות. האפשרות לייצר תהליכי העברת ידע מקבוצה אחת לאחרת נעוצה בהבחנה בין הון חברתי מאחד להון חברתי מגשר (Putnam, 2000). ההון החברתי המאחד מופיע ברשתות חברתיות צפופות, בעיקר במובלעות אתניות. הוא מחזק את הדבק החברתי, מגביר את הנאמנות הפנימית-קבוצתית ומעניק תמיכה פסיכולוגית לחברי הקבוצה. לעומת זאת, ההון החברתי המגשר מתקיים כאשר החברים אינם

1 ישראל 2048, תנועת אור, מעבדת גוטסמן לעתיד ישראל

2 שם

3 פורום המומחים לאזרחיות, סקירת ידע מספר 3: פיתוח חברתי אזרחי

מרוכזים על בסיס אתני או היררכי אלא על בסיס חוצה עדות, מתוך רצון להתקדם חברתית (רצון למוביליות). ההון החברתי המגשר מייצר עבור חברי הקבוצה הזדמנויות מתמשכות להעברת ידע, מתוך תפישה של WIN-WIN⁴.

המדדים המקובלים לאי-שוויון מודדים הכנסה, אבל הכנסה של משק בית איננה מבודדת וקשורה בגורמים רבים שצריכים להיכנס אל תוך שיקולי התכנון: הנגישות לאפשרויות תעסוקה ומרכזי עסקים, הנגישות להשכלה, מספר הילדים במשק הבית, הנגישות לחינוך, תרבות ועוד. לכן, צמצום אפקטיבי של אי-שוויון מחייב מבט כולל על חיי האזרחים ופעולה מתוך תפיסת עולם של פיתוח כלכלי, מכליל ומקיים. העמדה המרכזית שלנו היא שמערכת כזאת תפעל באופן המיטבי ברובד האזורי החדש.

צמצום אי-שוויון בנגישות לתשתיות בסיסיות אלו, במובן הרחב שאנחנו מציעים כאן, הוא פעולה מורכבת שמחייבת דמיון פוליטי חדש, מחויבות לתהליכים ארוכי טווח ומחויבות לסטנדרטים מקצועיים הנהוגים במדינות המתקדמות ביותר בעולם. מרבית החומר המקצועי בתחום כבר קיים, ואנחנו נציג את עיקריו כאן. התשתית הפוליטית לקידום תהליכים אלו עדיין חסרה, ואנחנו מקווים שההבנה שמדינת ישראל לא תוכל להמשיך להתקיים כמדינה מערבית ומתקדמת בלי שינויים גדולים ומבניים, תחלחל ותוביל ליצירתו של דרג פוליטי חדש, שיוכל לקדם את השינויים הנדרשים.

מהו אי-שוויון בגישה לתשתיות?

היכולת של אדם לדאוג להכנסתו תלויה מאוד בתשתיות הקרובות אליו. בזכותן הוא יכול למצוא הזדמנויות להשתכר, ללמוד ולהתפתח מבחינה מקצועית ואישית. בסקר שנערך בקרב מדינות אירופה נמצא כי התושבים מייחסים לסביבת מגוריהם חשיבות רבה יותר בכל הנוגע לאיכות החיים מאשר למצב הכלכלי-חברתי של המשפחה או המדינה.⁵ לכן, צמצום אי-שוויון בתשתיות, במובן שאותו אנחנו מציעים כאן ומתוך נקודת מבט אזורית, עשוי להיות הגורם המרכזי בצמצום אי-השוויון הכלכלי בישראל והעלאת רמת החיים. על פי ההגדרה המרחיבה לתשתיות שהצענו כאן, אי-שוויון

4 שם.

בתשתיות כולל הבדלים בנגישות לשירותי בריאות ולחינוך ברמה גבוהה – שני תחומים שנציג בהמשך – בנוסף לתרבות, לרשתות חברתיות לא פורמליות וחזקות, לתחבורה, תשתיות תקשורת, מרכזי השכלה ותעסוקה ברמה גבוהה ודיור בריה-שגה. אי-השוויון בנגישות לתשתיות בין המרכז לפריפריה הגיאוגרפית של ישראל מתועד היטב, וקשה להתכחש לו. על פי הנתון של מקום הלידה של אזרחי ישראל, ניתן לנבא במידה מדאיגה של הצלחה, למשל, את איכות השכלתו, את סיכויו למצוא משרה איכותית ואת מצבו הסוציאו-אקונומי.⁶ מנתונים עדכניים של הלמ"ס עולה שהפערים הכלכליים בין המרכז והפריפריה נותרו גבוהים בתחומי השכר והתעסוקה, הסיכון לעוני, הבטיחות בדרכים עוד. שיעורי הסיכון לעוני גבוהים יותר בפריפריה, וצריכת שירותי הרווחה גדולה יותר.⁷ שיעורי האבטלה גבוהים יותר בפריפריה, השכר החודשי הממוצע נמוך יותר ושיעור המשתכרים מתחת לשכר המינימום גבוה יותר.⁸ פערי השכר הגדולים ביותר בין מרכז ופריפריה הם בענף ההייטק, ובהתאמה גם התפלגות משרות מחקר ופיתוח מראה פער גדול בין מרכז לפריפריה.⁹

מחקר השוואתי של ה-OECD משנת 2016 אפיין תתי אזורים בישראל כאזורים שבהם מתקיימת "מלכודת של כישורים נמוכים". כלומר, אזורים שבהם אין היצע עבודה מספיק לבעלי כישורים בינוניים וגבוהים, ולכן יש קושי לייצר באזורים אלו מוצרים ושירותים שמצריכים כוח אדם בעל כישורים מעין אלה. המצב הזה יוצר תמריץ שלילי גם לחברות וגם לאזרחים. לחברות יש קושי להעביר פעילות שמבוססת על כישורים גבוהים לאזורים אלו, ולאזרחים אין תמריץ להשקיע בפיתוח כישורים וברכישת השכלה ברמה גבוהה. האזורים שהמחקר מציין ככאלו הם אשקלון, באר שבע, עכו, חדרה, צפת, כנרת ועמק יזרעאל. לעומתם, אזורים שמאופיינים במתאם כישורים גבוהים הם תל אביב, פתח תקווה, רחובות, חיפה, רמלה, ירושלים והשרון.¹⁰

6 קרן רש"י, מתווה קרן רש"י למוביליות חברתית: המלצות מדיניות לאומית

7 שפיר ויגור-קרול, פערים בין מרכז לפריפריה 2016-2017

8 בוטוש, פערי תעסוקה ושכר בין פריפריה ומרכז – נתונים וכלי מדיניות אפשריים

9 שם

10 שם

ממה נובע אי־השוויון בגישה לתשתיות בישראל?

לא־השוויון בין המרכז לפריפריה ישנם מספר גורמים. בחרנו כאן להדגיש את שלושת הגורמים המרכזיים שהובילו לדעתנו למצב הנוכחי, ובאופן שניתן יהיה לגזור מסיבות אלו את כיווני הפעולה נדרשים לצמצום אי־השוויון. הגורמים המרכזיים שהובילו לא־השוויון בין המרכז לפריפריה נחלקים לשלושה סוגים: היסטוריים, גלובליים ומבניים.

מבחינה היסטורית, החל משנות ה־50 של המאה הקודמת, אוכלוסיות מוחלשות נדחקו לפריפריה הגאוגרפית של מדינת ישראל. הרעיון שעמד בבסיס הקמת עיירות הפיתוח היה לפזר את אוכלוסיית ישראל כדי להקל על הלחץ במרכז הארץ, לעזור לשמור על הגבולות ועוד. בפועל, עיירות הפיתוח שימשו יעד לקליטת עולים, בעיקר מארצות האסלאם, וכתוצאה מכך נוצרו אזורים שלמים שבהם נגישות התושבים לתשתיות ברמה גבוהה – השכלה, תעסוקה, תרבות ועוד – הייתה מוגבלת. גם כיום, למעלה משבעים שנה לאחר הקמת המדינה, מרביתן של עיירות הפיתוח נותר מאחור.¹¹ מבחינה גלובלית, כפי שקורה במדינות מערביות נוספות, נוצרה בישראל עיר מרכזית, תל אביב, הנחשבת עיר גלובלית שבה מרוכזים רוב הפעילות הכלכלית, הטכנולוגית והתרבותית, והיא "שואבת" אליה כוחות חיוניים משאר המדינה. הכלכלה הגלובלית מתאפיינת ביכולת למעבר מהיר של ידע, סחורות, עובדים וכסף בין מדינות, כמו גם בפעילות כלכלית אינטנסיבית בתחומי הפיננסים, הטכנולוגיה המחקר והפיתוח. במדינות מערביות רבות נוצרו ערים גלובליות המהוות את המרכז העסקי והתרבותי של פעילות כלכלית עולמית. פריז, לונדון, טוקיו וניו־יורק הן דוגמאות קלאסיות לערים מעין אלה. מרכזו מרבית הפונקציות הכלכליות והתרבותיות במקום אחד טומן בחובו יתרונות משמעותיים, כגון יוממות קצרה במיוחד – היכולת ליהנות מגישות לשירותים ברמה גבוהה – יתרון הנובע מגודל האוכלוסייה וצפיפותה, ונגישות לשירותים ברמה עולמית.

לצד היתרונות של עיר גלובלית קיים גם סיכון הנובע ממרכזו יתר של עוצמה כלכלית, תרבותית וחברתית במקום אחד. מרכזו קיצוני עשוי לגרום לקיטוב ביחס

לתושבים שנותרו בשולי העיר או בפריפריה המרוחקת ממנה, לתחושת צפיפות שלילית, לעלייה בלתי מוגבלת במחירי הנדל"ן שבתורה מביאה לאיום מוגבר על היכולת של מרכז עירוני להמשיך לצמוח. זהו למעשה אחד הקונפליקטים העמוקים בתחומי התכנון – עד כמה לרכז פונקציות, אנשים ותשתיות ועד כמה לבזר אותן.¹² עמדתנו היא שבמדינת ישראל של היום, התכנון הוא ריכוזי מדי, ויש לפעול לטובת ביזור תשתיות ופיזור האוכלוסייה, תוך הקמת "אזורים תפקודיים" חדשים ויצירתם של לפחות שני מרכזי חיים חדשים, עם רמת תשתיות, תרבות וכמות אוכלוסייה שדומה למתרחש במרכז הארץ, ובכך לתת מענה למרכזו יתר.

מרכזו יתר בישראל הוא תוצאה של גורמים מבניים והיסטוריה של מסורת שלטונית ריכוזית, שהחלה כבר עם הקמתה של המדינה, והאחריות לתיקון מצב זה רובצת לפתחה של הממשלה באופן בלעדי. מבנה השלטון המקומי והבעיות הטמונות בו – כפי שהצגנו בפרק האזורים – משפיע אף הוא על תחום התשתיות. חולשתן היחסית של מרבית הרשויות המקומיות לא מאפשרת להן לקבל מספיק סמכויות הנוגעות לקידום התשתיות המקומיות, שבהם אזרחים עושים שימוש יום-יומי. לעומת זאת, השלטון המרכזי, האחראי בלעדית על רוב תחומי התשתית, אינו מצליח לקדם מדיניות אסטרטגית ארוכת טווח של פיתוח מכליל, ורבות מההחלטות אינן משיגות את מטרתן ואינן רגישות מספיק לצורכי התושבים.¹³ בדו"ח מבקר המדינה (2010) על תכנון תשתיות נכתב, "הממשלה לא הסמיכה באופן רשמי גוף מטה שירכו את נתוני צורכי הפיתוח בכל תחומי התשתית השונים, ויוכל להציג לה תמונה מקיפה ומפורטת של כלל צורכי התשתית בכל תחום, ותוכניות מפורטות שיאפשרו לספק צרכים חיוניים בכלל וצרכים דחופים בפרט."¹⁴ יתרה מכך, לממשלה אין כיום מספיק נתונים הנוגעים לתשתיות הפיזיות בכל אזור, שיאפשרו לה לבצע תכנון ארוך טווח או לתקן ליקויים. הנתונים הנאספים בישראל בתחום התשתיות

12 אילן, דקל ואחרים, תנועת אור, מעבדת גוטסמן לעתיד ישראל, תכנון אזורים: תפישה מבוססת תפקודים מרחביים והמלצות מדיניות

13 הלס ואחרים. תשתיות פיזיות לצמיחה מכלילה: כיצד ניתן לצמצם את פערי הנגישות לתשתיות פיזיות כדי להבטיח צמיחה מכלילה ובת-קיימא?

14 מבקר המדינה, הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות

אינם ברמה שמאפשרת לקובעי המדיניות לקבל החלטות. כלומר, לצד הריכוזיות בתכנון התשתיות בישראל קיים גם כשל משילותי ביכולות התכנון והביצוע.¹⁵ מאז שנות ה-70 ניכרת מגמה כלל עולמית של ביזור סמכויות והעצמה של דרגי שלטון תת-מדינתיים, כגון שלטון אזורי ומקומי.¹⁶ מגמה זו קיבלה ביטוי מובהק באמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי, אמנת שטרסבורג שנחתמה בשנת 1985, שמעגנת עקרונות של עצמאות השלטון המקומי. ישראל נשארה מאחור בתחום זה, ואחד הגורמים במושפעים מכך ביותר הוא תחום התשתיות, כאשר מרכזו היתר השלטוני הוביל לפערים גדולים באיכות התשתיות בין המרכז לפריפריה. בלא תוכנית ממשלתית של צמיחה כלכלית מכלילה, אי-השוויון בכל התחומים ימשיך לגדול.¹⁷ בישראל, בהיעדר תוכנית כזאת, מרבית העוצמה הכלכלית, התרבותית והשלטונית תמשיך להיות מרוכזת באזור המרכז, והפריפריה תישאר ענייה ונחשלת. ניתן לומר בבירור, כי לא רק שאין תוכנית לאומית לצמיחה מכלילה כזאת, אלא שמדיניות הממשלות בעשורים האחרונים הייתה ועודנה ל"מתיחת אזורי הביקוש" מתל אביב צפונה ודרומה, קרי, רוב רובן של השקעות הממשלה בתשתיות הן באזורי הביקוש האלה, מה שמחליש עוד ועוד את שוליה של המדינה.

המלצות

פיתוח תשתיות, במובן הרחב שהצגנו כאן, הוא הבסיס לפיתוח כלכלי מכליל ולצמיחה שמפוזרת באופן הוגן יותר בין חלקי האוכלוסייה השונים. בשנים האחרונות גובר העניין בעקרונות הפיתוח הכלכלי המכליל, ובישראל קיימים כבר מספר ארגונים שחוקרים ומפרסמים המלצות מדיניות שמנסות ליישם תפישה זו. בין ארגונים אלו אפשר למצוא את 'הג'וינט', 'קרן רש"י', 'מכון המחקר יסודות' ועוד. על אף העניין הגובר, יש עדיין מיעוט של תוכניות כוללניות המבוססות על

15 הלס ואחרים, *תשתיות פיזיות לצמיחה מכלילה*: כיצד ניתן לצמצם את פערי הנגישות לתשתיות פיזיות כדי להבטיח צמיחה מכלילה ובת-קיימא?

16 פינקלשטיין, *השלטון המקומי בישראל: רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים*
OECD, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising* 17

עקרונות הפיתוח המכליל. שני יוצאי דופן חשובים, שעליהם התבססו רבות כאן, הם המחקרים של "תנועת אור" שנערכו בידי אורי אילן וצוות מעבדת גוטסמן לעתיד ישראל. "תוכנית המאה" עוסקת בתכנון כוללני לישראל לשנת 2048, ומציעה שינויים משמעותיים ושאיפתניים ביעדי פיזור האוכלוסין הנוכחיים, וזאת בשביל לייצר מרכזי חיים חזקים מחוץ למרכז הארץ. נוסף על כך, התבססנו על המחקר "תכנון אזורי – תפישה מבוססת אזורים תפקודיים", שמציע "לבנות מחדש" את ישראל על בסיס אזורים שבהם יכולים מרבית האזרחים לקבל מענה למרבית צורכי החיים שלהם.¹⁸ שני מחקרים אלו מחזקים את הניסיון להקים בישראל רובד שלטוני אזורי באמצעות מתן כלים מושכלים לקביעת האזורים בפועל, ובכך להוביל לפיתוח תשתיות שיתחשבו בכלל צורכי החיים.

נכון להיום, 19.7% מאוכלוסיית ישראל חיים ביישובים פריפריאליים ופריפריאליים מאוד, ועוד 20.7% ביישובים המוגדרים כפריפריאליים באופן בינוני. מכאן שבעיית הנגישות לתשתיות, הנובעת מהפערים שבין המרכז לפריפריה, משפיעה מאוד על נתח גדול של האוכלוסייה. המלצות הצוות נוסחו במטרה לצמצם את הפערים בישראל בתחום התשתיות, בהתאם לחזון האזוריות אבל בלא תלות בהקמת רובד שלטוני אזורי, והן מבוססות על ההנחה כי יש לבזר סמכויות תכנון מהרובד הלאומי אל השלטון המקומי.

תכנון

מגמות התכנון הנוכחיות מדגימות מגמה של תכנון מאפשר, המתאים את עצמו שוב ושוב למגמות הביקוש הקיימות ובכך גורם להתחזקות לא פרופורציונלית של אזור המרכז. בניגוד לכך, יש לפעול לתכנון אסטרטגי – יוזם. בפרט, יש להגדיר יעדי מינימום למספר התושבים בכל עיר כדי לאפשר את ההצלחה של העיר בתפקידה האזורי. יש לקבוע מסגרת סטטוטורית ליעדים אלו כך שאי-עמידה בהם ייחשב ככישלון אסטרטגי ויחייב אמצעים מבניים לתיקונו.

18 אילן, דקל ואחרים, תנועת אור, מעבדת גוטסמן לעתיד ישראל, תכנון אזורי: תפישה מבוססת תפקודים מרחביים והמלצות מדיניות

התפישה התכנונית שאנחנו מקדמים מתבססת על שלושה עקרונות: תכנון כוללני, שינוי מכוון של יעדי פיזור האוכלוסייה, וביזור סמכויות תכנון לרובד אזורי. תכנון כוללני מתייחס למוסדות התכנון ולהחלטות הפורמליות בתחומי המסורתיים של התכנון, כחלק ממאמץ לייצר ביקוש ופתרונות בכל רובדי החיים. בהתאם לכך, תכנון כוללני חייב להיות מוזן מנתונים רבים יותר מאלו הזמינים למתכננים היום, להתייחס לסוגיות נוספות כגון רישות חברתי והון חברתי ולהיות ממוקד יותר בצורכי התושבים בפועל. כדי לעשות זאת, ובהתאם לחזון האזורים, יש למקד סמכויות תכנון רבות יותר ברובד האזורי.

על פי תפיסת האזורים התפקודיים, חבל ארץ הוא האזור שבו מתנהלים חיי של הפרט על כלל מרכיביהם, מעבר למרחב הצר של יישוב המגורים. החבל כולל עיר בעלת מאפיינים מטרופוליניים ואת המרחב הכפרי הסובב אותה, ונשען עליה כמוקד שירותים. כאשר עיר ויישובי החבל מבוססים היטב, מרבית תנועות התושבים מתרחשות בתוך תחומי, והם מוצאים בו את מרבית התשתיות והמוסדות הנדרשים להם. משום כך זהו קנה המידה הנכון ביותר למיזמים אזוריים גדולים. ומסיבה זו, חבל ארץ, או אזור, הוא היחידה אותה צריך לתכנן, לפתח ולנהל במטרה ליצור אזור ביקוש אמיתי כוללני, כזה שמספק את מכלול צורכי הפרט, וכך יוצר הצעת ערך חזקה לתושבים ולעסקים.

על פי תוכנית המאה של "תנועת אור", תוכניות המתאר העירוניות, כיום, מתכננות תוכניות לערים בהתבסס על תחזיות הנשענות על מגמות הגידול הקיימות. תכנון מעין זה מנציח צמיחה איטית והגירה שלילית ברוב ערי הפריפריה, מחזק צמיחה מהירה בערים במרכז, ומבטיח בכך את המשך גדילתם של הפערים בכל תחומי החיים במקום את הקטנתם:

"התייחסות אל התכנון ככלי ליצירת ביקוש ופתרונות לכל רובדי החיים: התוכניות הארציות הקיימות משמרות את יעדי פיזור האוכלוסין בהתבסס על הביקוש הקיים, קרי חיזוק המרכז, בלא יצירת כלים להתמודד עם המשמעות הנגזרת מכך. עם זאת, לעת הכפלת האוכלוסייה, וודאי בעשורים שיבואו אחר כך, אין תוחלת למצב שבו 75% מתושבי המדינה יתגוררו ב-25% משטחה. בהתאם, התוכנית מבקשת לשנות את המיקוד מהאצת הגידול הדמוגרפי

במרכז, ולקדם כלים תכנוניים, מרחביים, חברתיים וכלכליים חדשים בכל תחומי החיים, שיעודדו הגדלת ביקושים משמעותית בערי הנגב והגליל, במטרה לייצר מסה קריטית של אוכלוסייה שתאפשר צמיחה אזורית בת-קיימא ומכלילה בהם.¹⁹

ובאופן ספציפי לנגב ולגליל שבהם מרוכזים רוב אזורי הפריפריה בישראל:

"התוכניות הארציות הקיימות, בעיקר תמ"א 35, רואות בנגב ובגליל מרחבי התנסות לתשתיות ולתעשייה כבדה לצד מרחבי שימור ו"אל געת", במקום לראותם כמרחבים לאנשים ולקהילות. התוכנית מבקשת לעדכן את מטרות התכנון בנגב ובגליל משימור ומשטח לתשתיות לאומיות, למרחבי פיתוח הממוקדים בשגשוג האדם, הקהילה והרשויות המקומיות הקיימות, מתוך רגישות לחקלאות, לטבע ולשטחים הפתוחים, כחלק מהאיזון המתחייב בין האקלים לשלומות האדם."

בהתאם לכך יש לשנות את יעדי התכנון הנוכחיים וליצור תכנון שהוא מצד אחד כוללני יותר, שמביא בחשבון יותר מידע ונתונים מהתכנון הקיים ולכן גם מדויק יותר, ומצד שני מבוסס על מידע שמגיע ישירות מהתושבים בלי תיווך של מומחים או משרדי ממשלה. על פי תוכנית המאה, כדי להפוך את ישראל ממדינה בעלת מרכז אחד חזק ופריפריית נחשלות למדינה בעלת שלושה מרכזי חיים, לפחות, עם רמת שירותים המקבילה לזו של מטרופולין תל אביב כיום, יש לשנות את יעדי התוכנית האסטרטגית הנוכחית (2040) של הממשלה לאלו של תוכנית המאה: 3.5 מיליון תושבים בנגב (נפת באר שבע), 4.5 מיליון תושבים בצפון (מחוז הצפון ונפת חיפה).²⁰

מוסדות התכנון בדרג המחוזי מבצעים את עבודתם מתוך ראייה רחבה של כלל המחוז, תוך שילוב בין שיקולים מקומיים לממשלתיים. עם זאת, לעמדת משרדי הממשלה משקל מכריע בהכנה ובאישור תוכניות בדרג זה. משום כך, התכנון

19 תנועת אור, מעבדת גוטסמן לעתיד ישראל, ישראל 2048, תוכנית ה-100 מחוז למעשה

המחוזי אינו מבטא בהכרח את האינטרסים המקומיים ומייצג, לרוב, את המדיניות הממשלתית הארצית, בשונה מהדרג המקבל את ההחלטות ברובד המקומי, שנבחר על ידי הציבור לשם כך. במחוזות מסוימים, בפרט מחוזות הצפון, הדרום וחיפה, לאור פריסתם הגאוגרפית הרחבה וריבוי ועדות ורשויות מקומיות, נדרשת ראייה תת-מחוזית ועל-מוניציפלית.²¹

בהתאם לכך, יש לפעול לשינויים מבניים במוסדות התכנון, כאלה שיאפשרו הסתכלות אזורית כוללת. התפישה התכנונית שלנו מתאימה לזו המוצגת בתוכנית המאה, ומדברת בראש ובראשונה על איחוד המפה האזורית החדשה עם מפות השליטה של כלל משרדי הממשלה. בהתאם לכך, בנייה מחודשת של מוסדות התכנון על בסיס ארבע קומות: הארצי, האזורי, העירוני והקהילתי. זאת בניגוד למצב כיום שבו התכנון בישראל הוא ארצי, מחוזי ומקומי, בלי התייחסות לרובד אזורי, ולמעט ביישובים כפריים קטנים, גם בלא רובד קהילתי. במסגרת תפישה זו ישנן כמה חלופות אפשריות:

- החלפת רובד התכנון המחוזי הנוכחי בוועדות תכנון אזוריות, שיוקמו במסגרת הרובד האזורי, תוך שימור רובד התכנון המקומי והמרחבי הנוכחי.
- ביטול הרובד המחוזי הקיים ומעבר לשני רובדי תכנון בלבד, רובד ארצי ורובד אזורי. בתוך כך, הרבדים הנמוכים יותר, העירוני והקהילתי, לא יעסקו בתכנון תשתיות ודיור, אלא רק בתחומי התרבות, החינוך וייצוג הקהילה מול הרבדים האחרים.

לשתי חלופות אלו יש להוסיף הקמה של רובד קהילתי, דמוי ועד מקומי הקיים בישראל ביישובים כפריים, בשכונות או ברובעים בערים שונות.²²

21 הצוות לקידום אזוריות בישראל, הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי

22 בישראל כבר פועלות תנועות המנסות לקדם הקמה ומעמד סטטוטורי לוועדי שכונות, ראו למשל את "תנועה ישראלית": <https://www.israelimovement.co.il>

פיתוח כלכלי אזורי - התמחות אזורית - קלאסטרס

אחת המורכבויות העיקריות בפיזור האוכלוסייה ובפיתוח הפריפריה נובעת מהאתגר הכלכלי: כיצד הפריפריה יכולה להתגבר על כך שאין לה את היתרונות המובנים של המרכז? איך תייצר הפריפריה מוקדי משיכה ופעילות כלכלית שתאפשר את פיתוחה? ההתמחות המקומית יכולה לתת מענה לצורך הזה, שכן מטרתה לשמש גורם משיכה ייחודי לאזור, שימשוך אליו פעילות כלכלית כמו גם תושבים. ההתמחות האזורית נעשית באמצעות זיהוי ופיתוח של קלאסטרס - מכלולים - של ארגונים שונים, אשר יחד יוצרים מערכת ייחודית וחזקה. זאת, על בסיס נכסים בני קיימא²³ שיפותחו כמנועי צמיחה אזוריים. במסמך "תכנון אזורי - תפישה מבוססת מרחבים תפקודיים" שהזכרנו קודם, מוצעת הגדרה מדויקת להתמחות אזורית שהיא הבסיס לנכסים הכלכליים של האזור:

"התמחות אזורית היא ביסוסה של איכות או יכולת כלכלית מיוחדת לאזור מסוים, שלא ניתן או שקשה במיוחד לחקות באזור אחר, במדינה או בעולם, ומכאן, היא יוצרת הצעת ערך חזקה לעסקים וללקוחות. הצעת הערך נובעת מייחוד ומבדול, בדגש על הזירה הגלובלית, המייצרים "רגש חיובי", מיצוב חזק וזרימת הון לאזור, היוצרים בתורם משוב חיובי והמשך חיוק מגמה זו. התמחות הינה ערוץ פיתוח כלכלי משמעותי, במיוחד בחבלי ארץ המצויים מחוץ למרכז המטרופוליני ונדרשים לגבש אסטרטגיה כלכלית שאינה מתבססת על יתרון הגודל."²⁴

נכסים אזוריים כאלה יכולים להתבסס על הון אנושי ייחודי, תרבות מקומית, אתרי טבע ומוקדי תיירות, מרכזי תעשייה יוצאי דופן או ריכוז של מוסדות רפואיים, אקדמיים וממשלתיים. במרחב תפקודי יעיל, יתבצע זיהוי מושכל ופיתוח ממוקד של נכסים אזוריים אלו, עד להשגת התמחות אזורית שתהיה אבן שואבת לתושבים,

23 נכס אזורי בר-קיימא הוא נכס שניתן להפכו למנוע לצמיחה מכלילה ולא ניתן להעתיקו ממקומו, קרי הוא חלק בלתי נפרד מהמקום, מהאזור, פיזית, מורשתית או תרבותית.

24 אילן, דקל ואחרים, תנועת אור, מעבדת גוטסמן לעתיד ישראל, תכנון אזורי: תפישה מבוססת תפקודים מרחביים והמלצות מדיניות

למשקיעים, לתיירים ועוד, בהתאם להתמחות הספציפית של כל אזור, ובכך תוביל לצמיחה כלכלית ותרבותית ניכרת ומובחנת.

קלאסטר תעשייתי הוא אוסף של חברות, ספקים ומוסדות נוספים המרוכזים באזור גאוגרפי אחד, ומתמחים בענף כלכלי מסוים. הארגונים הללו מתחרים ביניהם אך גם משתפים פעולה, מתוך ההבנה ששיתוף פעולה מאפשר להם למצות את הפוטנציאל של הנכסים האזוריים והמקומיים. ההתמחות התעשייתית המסוימת נותנת יתרון לעסקים באזור שעוסקים בתחום הזה, תמשוך לאזור הון אנושי רלוונטי ותעודד את תושבי האזור להתמחות בתחום זה. כך הפוטנציאל הכלכלי יכול להתממש בצורה מלאה. דוגמה בולטת לכך היא עמק הסיליקון במערב ארצות הברית.

קלאסטר תיירותי מבוסס אף הוא על נכסים אזוריים ומקומיים, כאלה שמהווים נקודת עניין תיירותית. במכלול כזה פעילות של מגוון עסקים ושירותים הנוגעים לתיירות, שיחד יתנו מענה למגוון הרצונות של תיירים, תמקסם את הפוטנציאל התיירותי של האזור ותהפוך אותו לנקודת משיכה תיירותית משמעותית, ובתוך כך למנוע צמיחה אזורי. נקודות משיכה תיירותיות משמעותיות יכולות לעיתים להיות מרוכזות בעיר אחת, אם כי לרוב ההסתכלות אזורית תאפשר ליצור קלאסטר מקיף, מגוון ומושך יותר, שעדיין מרוכז במרחב גאוגרפי מצומצם יחסית.

ההמלצה המרכזית בתחום ההתמחות האזורית היא לפתח תוכנית אב אזורית, שתתמקד בזיהוי נכסים בני קיימא ובפיתוח התמחויות אזוריות על בסיסם. בתוכנית זו יש לכלול ניתוח מעמיק של הנכסים האזוריים הקיימים, לקבוע את אופן פיתוחם ולזהות נכסים אזוריים נוספים שיכולים להיות מוקד משיכה. את תוכנית האב האזורית ניתן לייצר כבר כעת, עוד בטרם הקמת רובד השלטון האזורי, תוך שיתוף פעולה עם כל הגורמים הרלוונטיים במרחב, ובהובלת האשכולות האזוריים. עבודה זו יכולה לשמש בסיס לחלוקה האזורית חדשה לישראל, שעליה יוקם רובד השלטון האזורי.²⁵

דיוור

במסמך 'תכנון אזורי - תפישה מבוססת אזורים תפקודיים' של מעבדת גוטסמן לעתיד ישראל ב"תנועת אור", מוצגת תפיסת עולם מקיפה לתכנון מדינת ישראל כמדינה פוליטית - מדינה שבה מתקיימים לפחות שלושה מרכזי חיים גדולים המאפשרים רמת שירותים גלובליים, ומספר תושבים דומה לזה של מטרופולין תל אביב כיום. במסמך נוסף של התנועה 'ישראל 2048, תוכנית ה-100 מחזון למעשה' מוצעת הרחבה לתפישה זו, הכוללת פיתוח מדיניות תכנון עירונית ושכונתית שתאפשר השגת מטרות אלה.

התפישה נשענת על המושג ספי כניסה, שעל פיהם נקבעת ההיתכנות לקיומן של תכליות חיים מרכזיות:

"סף כניסה הינו היקף המשתמשים הנדרשים לקיומה היעיל ובר־הקיימא של תכלית מסוימת (פונקציה), הקיימת במגזרים הפרטי, הממשלתי והאזרחי. לכל תכלית בה אנו משתמשים, או צורכים, החל מגינת כלבים, דרך בית קפה ועד קריית ממשלה, סף מינימום נדרש של משתמשים הנדרש להקיימה ולהפעילה ביעילות, בלי לבזבז משאבים יקרים על תת־תפקוד, או על תת־שירות, מבלי לספוג הפסדים, בשל מחסור בלקוחות, או בשל חוסר זמינות של עובדים מתאימים."²⁶

עוד נקבע שם כי בבסיס התכנון של אזורים תפקודיים עומדת ההכרעה בדבר מספר התושבים הרצוי בכל אזור כזה. כדי לאפשר תכליות שמתקיימות בערים גלובליות, כמו אזורי תעשייה מבוססי הייטק, או מוסדות תרבות גדולים, דרושה, למשל, עיר המונה של מיליון תושבים ומעלה.

לכן, ההמלצה המרכזית בתחום הדיוור היא שינוי יעדי פיזור האוכלוסין ליעדים דומים לאלו שהוגדרו בתוכניות אלו, כדי לוודא קיומן של ערים התומכות ברמות השירותים הגבוהה ביותר, גם מחוץ למטרופולין תל אביב. ראשית, יש לשנות יעדי פיזור האוכלוסייה הנוכחיים, ולקבוע כי עד שנת המאה לישראל יש לבנות פתרונות דיוור לכ־4.5 מיליון תושבים בגליל, 9 מיליון תושבים במרכז ו־3.5 מיליון

תושבים בנגב. התוכניות הקיימות נותנות מענה לגידול האוכלוסייה הצפוי, בלי שינויים גדולים בקצב הגדילה של מספר התושבים בין המרכזים השונים (צפון, מרכז דרום). הדבר הזה יוביל למרכז יתר, להתחזקות אדירה של מטרופולין תל אביב ולהתרוקנות הולכת וגוברת של הצפון והדרום.

שנית, יש לתכנן שכונות מתוך תפישה של תכנון כוללני שהוצגה כאן, ובהתאם למודל של שכונה קהילתית. כלומר, יש לתכנן מראש ערים שמעודדות קהילתיות, קשרים לא פורמליים בין תושבים, מרחבי התכנסות לצד מוסדות קהילתיים ייצוגיים זמינים. גם כאן, התפישה המוצגת בתוכנית המאה מציגה את המתווה הרצוי:

"התוכנית מציעה להשקיע מחשבה ומשאבים בחיזוק המרכיבים שבונים קהילה איכותית, מעורבת, נוטלת אחריות, שחבריה מכירים, נפגשים, ערבים אלה לאלה ופועלים כקבוצה בעלת מטרות משותפות. עיר שמורכבת מאוסף של קהילות, מעין "ישובים קהילתיים" בתוך מרקם אורבני, תהפוך ל"עיר שווה". בהתאם לכך התוכנית מציגה את מודל "שכונה קהילתית", אשר מציג תפישה הוליסטית בין הרובד התכנוני הפיזי, לבין תהליכים חברתיים-קהילתיים-כלכליים משולבים. הסביבה הפיזית יוצרת מפגשים, היכרות, סביב מוסדות החינוך, שטחי הציבור, מקומות עבודה שכונתיים משותפים, מרכזי תרבות, ספורט ופנאי. הסביבה הקהילתית מייצרת את האחריות ואת תחושת הזהות ואכפתיות, שעומה בא הרצון להישאר במקום ולפתח אותו. כל שכונה היא יחידה תפקודית, מעין "מדינה קטנה", שמאפשרת להגיע ולגעת בכל תושב ותושבת, למדוד את השינוי ולוודא שהחוסן האישי, המוביליות והשגשוג מתממשים ומגיעים ליעדם – כל אחד ואחת בכל מקום, בפועל ולא בתאוריה."

בפועל, התוכנית מחלקת את יחידות התכנון של העיר לפי מספר התושבים, מהקטן אל הגדול, ומציעה להתמקד בספי הכניסה של כל פונקציה חברתית-קהילתית. החל מהדירה המיועדת למשפחה אחת, דרך הבניין המכיל בין 10 ל-100 יחידות דיור, המבנה שמכיל בין 500 ל-1000 תושבים ועד לשכונה או לרובע הכוללים בין 1000 ל-15,000 תושבים, שבהם כבר קיימים השירותים הדרושים באופן יום-יומי. כך למשל, בכל מבנה יש צורך בפעוטון וחללי התכנסות ועבודה משותפת לתושבים, ובשכונה נדרש להקים בית ספר יסודי, בית קפה, מרפאה, וכך הלאה.

הרעיון הוא לתכנן את העיר באופן שבו כל שכונה היא מרחב שלם, הכולל את מרבית השירותים הקהילתיים המיידים הדרושים לחיים היום־יומיים. יש להבטיח בתכנון קיום חללי התכנסות ועבודה משותפת, וכן ועד שכונה שיתפקד כמעין גוף שלטוני קהילתי המקדם פעולה משותפת, מגביר את תחושת השייכות והזהות המקומית, ובמונחים שהצגנו למעלה – מעודד צבירתו של הון חברתי. יש להרחיב את העבודה המוצגת בתוכנית זאת ולקבוע ספי כניסה מדויקים לכל השירותים לתושבים ולהטמיע אותם בתוכניות המתאר הבאות.

תהליכי התחדשות עירונית

כדי לעמוד ביעדי הדיור השאפתניים שהצגנו, יש לפעול לקידום מובנה וממוסד של תהליכי ההתחדשות העירונית. ההתחדשות העירונית היא כשלעצמה אחד ממנועי הצמיחה החשובים בערי הנגב והגליל. בראייה מאקרו כלכלית לאומית, על הממשלה לראות בסיוע למימוש מיזמים של התחדשות, השקעה לאומית בתמיכה ולא הוצאה גרידא.

על כן, יש להקים מנהלות להתחדשות עירונית, במימון מלא של המדינה, בכל עיר בנגב ובגליל, ולהפעיל קרן ייעודית לתמיכה במיזמי פיתוח הדיור והתחדשות עירונית. יש לפתח עבור כל מנהלת תוכנית אב להתחדשות עירונית, ולהגדיר פרמטרים לדיור איכותי המותאמים לקהלי יעד מגוונים. לצד דירות למשפחות צעירות עם ילדים יש לדאוג לדיור הולם לצעירים, לגיל השלישי ולקבוצות נוספות. יש לדאוג לדיור ברי־השגה למשפחות מכל מעמד חברתי־כלכלי, בין השאר באמצעות יצירת מודלים ופתרונות דיור של שכירות ארוכת טווח, סבסוד שכר דירה, הלוואות למיזמי נדל"ן של דיור שיתופי ועוד.

ברמה הלאומית יש לפעול להתאמת הרגולציה הממשלתית לעידוד, פיתוח ושיווק נדל"ן בנגב ובגליל. יש להרחיב את מפת אזורי עדיפות לאומית בהתאם ליעדי האוכלוסין החדשים, להרחיב את ההנחות בהקצאת הקרקעות, לפשט ולאחד את תהליכי השמאות, ולדאוג להאצת תהליכי הנפקת ההיתרים והשיווק של יחידות דיור. ניתן לעשות זאת בהחלטה ממשלתית ועל ידי ועדת מנכ"לים, כולל קביעת יעדים כמותיים לאישורי תוכניות מתאר.

תחבורה

מדינת ישראל מדורגת במקום הראשון ב־OECD במספר הרכבים לק"מ כביש. נזקי הגודש בכבישים כוללים עלייה בזיהום אוויר, ירידה בפריון העבודה ועלייה ביוקר המחיה עקב העלייה במחירי שינוע הסחורות. הנזקים הללו נאמדים בכ־35 מיליארד שקלים בשנה וצפויים להגיע לכ־70 מיליארד בשנה ב־2028. למרות זאת, לאורך השנים ובאופן עקבי מדיניות הממשלה מעודדת את הגברת השימוש ברכב הפרטי.²⁷ האינטרסים הכלכליים של השלטון המרכזי ברורים: אומדן הנזקים מתחבורה פרטית הוא היפותטי ומבוסס על משתנים רבים, וההשקעה בתחבורה ציבורית שתצמצם נזקים אלו תתפרס על פני שנים רבות ותחומים רבים באופן שבו הרווח לא יהיה ברור ונראה לעין באופן מיידי. לעומת זאת, הכנסות המדינה ממיסוי על כלי רכב הסתכמו בשנת 2022, למשל, בכ־43 מיליארד שקל, כ־10% מגביית המס של מדינת ישראל.²⁸ כלומר, מתקיים פער בין הגודש בכבישים המייצר עלות משקית גבוהה, אל מול מערכת מס שאינה מכוונת להתמודדות עם הגודש (המיסוי אינו תלוי זמן ומקום). לפיכך, יש לשנות את מבנה המס כך שבכל כניסה למטרופולין תיגבה אגרה אשר תעודד מעבר לשימוש בתחבורה ציבורית, תוך הגדלת היצע ואיכות התחבורה הציבורית שתהיה משלים למהלך זה.

בעיית הגודש היא בעיה מבנית עמוקה שלא תיפתר רק באמצעות שינוי מערך התמריצים המשפיע על הביקוש, אלא מתוך ההכנה שבישראל אין מספיק שטח אדמה לתמיכה בכל צורכי החיים של תושביה בעתיד, באמצעות שיעורי נסועה הפרטית הגבוהים שאנו רואים היום. האופן המקובל בעולם לביצוע תוכניות תחבורה ציבורית כוללניות הוא באמצעות רשויות תחבורה מטרופוליניות. ממשלת ישראל החליטה מספר פעמים על הקמת רשויות אלו, ואף העבירה חקיקה בקריאה ראשונה, אבל ההחלטות מעולם לא הגיעו לכדי מימוש וזאת מסיבות שונות הכוללות התנגדות ממשלתית לבזזור הכוח ממשרד התחבורה, טענות על חוסר הבשלות של הרשויות המקומיות למהלך זה, וחשש מפני שינוי הסטטוס קוו הנוגע לתחבורה

27 תנועת אור, מעבדת גוטסמן לעתיד ישראל, ישראל 2048, תוכנית ה-100 מחזור למעשה

28 אגף הכלכלן הראשי, 'פרק 9 – מיסוי רכב'

ציבורית בשבת. יש להתגבר על חסמים אלו (למשל באמצעות עיגון בחוק שהסמכות לתחבורה ציבורית בשבת תיוותר בידי הממשלה), ובהמשך למגמת ביזור הסמכויות הכללית המוצגת כאן, לסיים את הקמתן של רשויות תחבורה מטרופוליניות.²⁹ בהתאם לכך, וכדי ליצור אלטרנטיבה אמיתית לרכב הפרטי, יש לפעול לקידום תחבורה ציבורית בת-קיימא המבוססת על מגוון אמצעי תחבורה ציבורית: רכבות כבדות וקלות, אוטובוסים, פלטפורמות לנסיעות שיתופיות וכיוצא באלה. יש לתכנן את מערכת התחבורה הציבורית מתוך נקודת מבט רחבת היקף על חיי התושב – כמכלול אחד המשלים גם את פעולות ההתניידות הפרטית, כגון שבילי אופניים, הליכה, רכב פרטי לצרכים נקודתיים וחשיבה על מעברים קלים בין אמצעי תחבורה שונים. גם בלא תלות בהקמתן של רשויות תחבורה מטרופוליניות, ובהינתן שרכבות הן אמצעי תחבורה אטרקטיבי ויעיל, ניתן כבר היום לקדם פיתוח והרחבה של מערך מסילות הרכבת תוך חיבור מהיר בין מטרופולינים. ראשית, יש להגדיר את פרויקט המטרו כפרויקט התשתיות הלאומיות המרכזי בישראל, ולהוסיף לו קווי רכבות קלות משלימים במטרופולין חיפה ובאר בשבע. פרויקט המטרו יכלול קווי רכבת תחתית ועילית משולבים לכל אורך החוף בישראל, כך שיחברו את כל הערים על חוף הים התיכון עם מסילות רכבת מהירה לשאר המטרופולינים. נוסף על כך, יש לפתח את המסילות וקווי התחבורה הבאים:³⁰

29 להרחבה ראו למשל: ישראל 2050, רשויות מטרופוליניות לתחבורה

30 ההמלצות הבאות מבוססות על שני מסמכים: מתווה לפיתוח הנגב, תנועת אור, מעבדת גוטסמן לעתיד ישראל, 2025. מתווה לפיתוח אזורי לצפון – תכנון אסטרטגי אורך טווח, תנועת אור, מעבדת גוטסמן לעתיד ישראל, 2025. לא כללנו כאן את כל ההמלצות ממסמכים אלו. בחרנו להתמקד בהמלצות הנוגעות בכבישים ורכבות המחברות אזורים מרוחקים למרכזי צמיחה. נוסף על כך, לא כללנו כאן המלצה המתייחסת להנחת מסילת רכבת לאילת, וזאת משום הספקות באשר לכדאיות הכלכלית של פרויקט זה

בנגב

טווח קצר	טווח ארוך
■ שדרוג והרחבת מסילת באר שבע-דימונה ■ השלמת כביש 6 מקטע שוקת-נבטים ומקטע נבטים-חובב ■ שדרוג מסילת לוד-באר שבע ■ רכבת קלה באר שבע-שוקת-מיתר ■ הרחבת ושדרוג כביש 293 נתיבות-בית קמה ■ מחלף בית קמה משלים 293 והאב תחבורה מטרופוליני ■ תחנת רהט צפון ■ כביש גישה יתיר 316	■ מטרונית אופקים-עדי נגב ■ מטרונית (BRT) באר-שבע-דימונה-ירוחם ■ כביש 80 חוצה בקעת באר שבע ■ כביש 80 חוצה בקעת באר שבע ■ רכבת שוקת-נבטים-חובב ■ שלוחת רכבת עוקפת דימונה למטענים ■ כביש 10 פתחת שלום-ניצנה

טווח קצר	טווח ארוך
■ מסילת הרכבת הכבדה כרמיאל	■ רכבת מטרו גוש חיפה-קריות לחיבור יעיל בין כל רובעי הגוש העירוני
■ הוספת תחנות רכבת מכון דוד ויוקנעם	■ קו מטרונית (BRT) בית הכרם - מעלות-כרמיאל -סחנין-תרדיון ושפרעם
■ סלילת המקטע הצפוני של כביש 6 מערב המחבר את מערב הגליל לחיפה ולמרכז הארץ, יש לכלול תכנון מפורט לרכבת כבדה לאורך התוואי (קיים תכנון מתארי) לביצוע בטווח הארוך	■ קו מטרונית (BRT) בגליל המערבי - גוש ירכא-עכו-נהריה
■ 'נופית', הרכבת הקלה חיפה-נצרת	■ הרחבה ושדרוג ציר הרוחב המרכזי - כביש 767 צמח-נצרת
■ קו המטרונית עכו-נהריה (BRT)	■ מסילת מטענים טבריה-מע'ר לחיבור מסילת הגליל למסילת ק"ש-חיפה
■ 'מסילת הגליל', יוקנעם-טבריה המחברת את מרכז הגליל ומרחב 'סובב כנרת' למטרופולין	■ מסילת ומסוף מטענים עפולה-ג'נין
■ הכפלת היקף התשתיות לתחבורה רכה והליכתיות (walkability) בערי הצפון הגדולות (גוש חיפה, גוש נצרת, עפולה, כרמיאל, עכו ונהריה): הרחבת רשת שבילי האופניים, הרחבת מדרכות, שיפור ההצללה ושבילי הולכי רגל בשכונות מרכזי הערים	■ רכבל גוש צח"ר - בהתאם לבדיקת התכנות

חינוך

מצבה של מערכת החינוך בישראל – ריכוזיותה והפערים הגדולים בין תלמידיה, היעדר תגמול ראוי של כוח האדם בה ואי־שאיפה למצוינות, קיבעון מתמשך ואי־גמישות תעסוקתית – ידוע מזה עשרות שנים. מצב זה מעלה שאלות רבות, בעיקר כשמדובר במערכת החינוך של מדינת העם היהודי. חשיבותו של החינוך במסורת היהודית אינה ניתנת לערעור, ואין מדובר רק בחינוך דתי. ההיסטוריה של מאות השנים האחרונות זרועה באי־ספור מדענים, מוזיקאים, סופרים והוגי דעות בעלי שיעור קומה עולמי שמוצאם היהודי הוא מקור להשראה ולגאווה. אחד הסימנים הבולטים לכך הוא השיעור הגבוה של זוכי פרס נובל יהודים ביחס לחלקם באוכלוסייה. סקר של מכון PEW האמריקני מצא כי עד היום וכמעט בכל המדינות שבהן חיים היהודים, הם זוכים למספר שנות לימוד גבוה יותר מהאוכלוסייה הכללית.¹ גם בישראל, כפי שנראה בהמשך, הבעיות של מערכת החינוך אינן נובעות ממחסור בזמן לימוד. מדינת ישראל מדורגת גבוה מאוד ביחס לעולם בסך שעות הלימוד שהתלמידים מקבלים לאורך שנות לימודיהם, וברמת ההשכלה של האוכלוסייה. עולה מכך כי הבעיה טמונה, אם כן, באיכות החינוך ולא בכמותו, ובמיוחד בפערים הקיימים במערכת החינוך בין התלמידים השונים. העובדה, שמערכת החינוך הישראלית אינה מייצרת מוביליות חברתית ראויה, כמו גם צמיחה כלכלית ושוויון הזדמנויות, היא בעיה מבנית עמוקה. עם זאת, אנחנו

משוכנעים שההון האנושי הקיים בישראל, המורשת התרבותית הישראלית, הקשרים הקרובים בין ישראלים וישראליות בכל המגזרים וההזדמנויות הכלכליות העצומות הקיימות כאן, הם קרקע פורייה לצמיחתה של אחת ממערכות החינוך הטובות בעולם. בסקירה של בנק ישראל על איכות החינוך והקשר שלו לצמיחה ארוכת טווח, איכות החינוך נמדדת, כמקובל בעולם, באמצעות שורה של מדדים אובייקטיביים: התפלגות מספר שנות הלימוד באוכלוסייה, ההשקעה הלאומית בחינוך, גודל הכיתות בחינוך היסודי ותוצאות מבחנים בין-לאומיים, כגון מבחן פיו"ה. הנתונים אלה נמצאו קשורים לקצב הצמיחה, והם לבדם מראים תמונה מדאיגה: על אף שממוצע שנות הלימוד לאזרח ישראל גבוהות מהממוצע ב־OECD, איכות החינוך בה לא מספיק טובה. אומנם ההשקעה בחינוך בישראל גדולה ביחס לתוצר, אבל כאשר כוחנים אותה כהשקעה לתלמיד היא נמוכה. זה משום שישראל היא מדינה צעירה יחסית עם אוכלוסיית ילדים גדולה. למרות זאת, מנתוני ה־OECD עולה שישראל עברה את הרף שבו להשקעה עבור כל תלמיד יש השפעה על ההישגים בחינוך.² הכיתות בישראל צפופות יותר והתפוקות של המערכת מתדרדרות והולכות, וכתוצאה מכך הציונים של ישראל במבחנים בין-לאומיים נמוכים בהשוואה למערב.³

מערכת ההשכלה האקדמית בישראל מדורגת במרכז ההתפלגות העולמית במדדי איכות שונים, אבל היא מיצתה את יכולתה לקלוט את בוגרי מערכת החינוך. בשלהי העשור הראשון של שנות האלפיים נסגר הפער בין שיעור בוגרי י"ב, שתעודת הבגרות שלהם מאפשרת לימודים אקדמיים, לבין שיעור המתחילים לימודים אקדמיים. כלומר, ללא שינוי באיכות החינוך, כזה שיאפשר ליותר תלמידים ולתלמידות להגיע ללימודים אקדמיים, המדינה לא תוכל לשמור על קצב הצמיחה שלה.⁴

התשובה על השקעה בהשכלה איכותית היא מהגבוהות ביותר, וככל שמשקיעים בחינוך איכותי בגילים הצעירים יותר כך התשובה גבוהה יותר.⁵ כבר במצב

OECD, PISA 2015 Results 2

חטיבת המחקר של בנק ישראל, הקשר בין איכות ההשכלה לצמיחה 3

שם 4

Heckman 2008 בתוך: קרן רש"י. תוכנית הקפיצה החברתית 2.0: חינוך לחיים 5

הנוכחי, כ-45% מהבוגרים במחזור לימודים בישראל מקבלים השכלה שצפויה להניב תשואה אפסית או שלילית למשק. פריון העבודה במשק הישראלי נמוך בהשוואה ל-OECD, והפערים בין פריון העבודה במגזר ההייטק לבין שאר המשק רק הולכים ומתרחבים.⁶ שיעור המשרות הדורשות השכלה אקדמית בישראל נמוך ביחס ל-OECD, במיוחד בענפים המייצרים לשוק המקומי.⁷ בהתאם לכך, שיעור המועסקים בישראל, שמרוויחים מתחת לרף השכר המנובא על ידי השכלתם, כפול ביחס למדינות ה-OECD. בניגוד לבעלי שכר נמוך באופן כללי, קבוצת בעלי השכר הנמוך במידה משמעותית משכרם החזוי אינה מאופיינת בהשכלה או במיומנויות נמוכות, אלא בהשכלה אקדמית למחצה, בשיעור גבוה יחסית של ערבים ובמקום עבודה סמוך למקום המגורים.⁸

החינוך הוא ממחוללי אי-השוויון הגדולים ביותר, וגם אחד הגורמים המרכזיים לצמצומו. נוסף על כך, חינוך טוב הוא ראש וראשונה פעולה מקומית אזורית. למרות ההתפתחויות הטכנולוגיות הרבות, אין כל ספק היום כי חינוך טוב דורש הוראה והדרכה פנים אל פנים, ובכלל זה נגישות למרכזי לימוד פיזיים כגון מעבדות, ספריות, חדרי מוזיקה ואומנות ותשתיות פיזיות נוספות. נגישות פיזית למרכזי לימוד ויחס אישי מצד מורים ומורות מרקע מגוון הם קריטיים, כפרט כשחומר הלימוד אינו בהלימה עם רקע התלמידים או מורכב מאוד. מצוינות חינוכית עדיין מחייבת תשתית פיזית מקומית וקשר בלתי אמצעי עם מורים ומורות מצוינים.⁹

השפעת החינוך על מצב המשק ויכולתו להביא לצמצום פערים, אינה מוגבלת רק למוסדות החינוך הפורמלי, כגון בתי ספר ומוסדות אקדמיים. לחינוך הבלתי פורמלי יש תפקיד חשוב, כמו גם לנגישות להכשרות מקצועיות בשלבים מאוחרים יותר בחיים. תנועות נוער, חוגים, שנות שירות, מכינות קדם-צבאיות ופעילויות חינוך בלתי פורמלי נוספות, הן כר פורה לפיתוח של "הון חברתי מגשר", שהוא בסיס לסינרגיה של מידע

6 רשות החדשנות, דו"ח שנתי; מצב ההיי-טק 2023

7 חטיבת המחקר של בנק ישראל, הקשר בין איכות ההשכלה לצמיחה

8 חטיבת המחקר של בנק ישראל, מחקר חדש: ניתוח שונות השכר בישראל בהשוואה למדינות OECD

9 ראו למשל, Hattie, *Visible Learning*

והזדמנויות בין מגזרים שונים, ומהווה תשתית לקידום של מוביליות חברתית וצמצום פערים.¹⁰ השינויים המהירים בעולם העבודה, ומהפכת ה-AI נותנת אותותיה על תחומים מקצועיים רבים, מחייבת היערכות מהירה להכשרות מקצועיות רבות ומגוונות. עוד טרם מהפכה זו, מחקרים מהעשור האחרון מראים כי ישראל משקיעה פחות ממדינות ה-OECD בהכשרה מקצועית למבוגרים, ובהתאמת מקומות עבודה למגזרים שונים.¹¹ למדינה דמוקרטית יש אחריות לעודד מגוון רחב של דעות איכותיות והיכרות מעמיקה עם מגזרי האוכלוסייה, הללו הם תנאים הכרחיים לקיומה של דמוקרטיה בריאה. מערכת החינוך היא המקום המרכזי שבו ניתן לחשוף תלמידים ותלמידות לאורחות חיים שמלבד היותם ראויים, הם גם שונים מאלו הקיימים בביתם, ולעשות את זה באופן שאינו סותר השתייכות מגזרית או מסורתית. מסיבה זו, היסודות של חינוך טוב ברמה אזוטרית והדגש על הון חברתי מגשר, הם שני רעיונות מרכזיים לדעתנו בכל ניסיון לצמצום פערים בחינוך. כמו כן, ההון האנושי במערכת החינוך הוא ליבת כל רפורמה עתידית, משום שהמורים ככל הנראה הם הגורם המשמעותי ביותר לאיכותה של מערכת חינוך.¹² משרד החינוך משקיע כ-82% מתקציבו במשכורות,¹³ כלומר, המורים הם לב ההשקעה בחינוך בישראל, ובהתאם לכך הם גם צריכים להיות לב הפתרון. בהתאם לכך, ההמלצות שנציג נוגעות לשני תחומים מרכזיים: שינוי מבנה מערכת החינוך, ושינוי מבנה ההכשרה של מורים.

מהו אי-שוויון בחינוך?

ה'אמנה בדבר זכויות של הילד' של האו"ם, שיששראל חתומה עליה מאז שנת 1991, מגדירה את אחריות המדינה לדאוג לחינוך לכל אזרחיה, ולשאוף לקיים אחריות זו "על בסיס הזדמנות שווה". האמנה קובעת כמו כן כי יש לקיים חינוך יסודי חינם, לוודא שהחינוך האקדמי נגיש על בסיס כישרון בלבד, ולדאוג שכל ילד יוכל לקבל

10 קרן רש"י, מתווה קרן רש"י למוביליות חברתית; מכון ERI, מפת הידע לקידום מוביליות חברתית-כלכלית

11 משה, פירון העבודה בישראל ובמדינות המפותחות והגורמים המשפיעים עליו

12 מיקולינסר ואחרים, פיתוח מקצועי והדרכה במערכת החינוך: תמונת מצב והמלצות

13 משרד האוצר, מצגת נתונים כללית

חינוך התואם את המסורת והתרבות שעליה גדל בביתו, ללא הבדלי דת גזע, מגדר ומצב כלכלי. על פי האמנה, מטרתו של החינוך המדינתי היא "הכנת הילד לחיי אחריות בחברה חופשית ברוח הבנה, שלום, סובלנות, שוויון המינים וידידות בין כל העמים, קבוצות אתניות, לאומיות ודתיות, ואנשים שהם מילידי המקום המקוריים".¹⁴ כדי לקיים אחריות זו, יש להבין מה עומד מאחורי הצירוף 'הזדמנות שווה' בחינוך, או להשיב על השאלה מהו שוויון הזדמנויות בחינוך? כיום, רוב החוקרים מתייחסים לשוויון הזדמנויות בחינוך כנגישות להשכלה.¹⁵ כלומר, שוויון הזדמנויות בחינוך הוא מצב שבו מיצוי יכולת ההשכלה של כל תלמיד ותלמידה בישראל לא יהיה קשור, או יהיה קשור רק במעט, לשיוך אתני, למצב כלכלי-חברתי או למקום המגורים. במילים אחרות, השאיפה היא שכל תלמיד ותלמידה בישראל יזכו לקבל את החינוך הטוב ביותר שאותו הם מסוגלים לרכוש.

מזה שנים רבות, ובאופן עקבי, מדינת ישראל מציגה פערים גדולים בתוצאות מערכת החינוך. תוצאות תלמידי ישראל במבחני פיז"ה, למשל, מעידות כי היא נמצאת במקום הראשון בעולם המפותח מבחינת פערי ידע, וזאת מבלי לכלול את המגזר החרדי שלרוב אינו משתתף במבחנים בינלאומיים. אם נבחן את הנתונים בחלוקה מגזרית נמצא כי ממוצע הציונים של המגזר היהודי הממלכתי קרוב לממוצע ה-OECD, בעוד שתוצאות של המגזר הממלכתי-דתי נמוכות ממוצע ה-OECD, והמגזרים החרדי והערבי ברמה של עולם שלישי. יתרה מכך, התוצאות במגזר הערבי נמוכות אף בהשוואה ל-90% מהמדינות המוסלמיות.¹⁶ מעבר לפערים הברורים בהישגים במבחן פיז"ה, נדמה שישראל לא משתפרת ביכולתה לספק השכלה טובה למדורגים נמוך במדדים חברתיים כלכליים. שיעור התלמידים מהרבע התחתון בהתפלגות החברתית-כלכלית המשיגים ציונים מהרבע העליון בהתפלגות הציונים במבחן פיז"ה, הוא מהנמוכים במערב, כאשר רק כ-15% מהתלמידים המשיגים ציונים גבוהים מגיעים ממשפחות מעוטות יכולת. לשם השוואה, ממוצע ה-OECD הוא 29%, ובשתי המדינות המובילות במדד

14 האומות המאוחדות, האמנה בדבר זכויות הילד

15 בורשיאן, א-שוויון וחינוך: קשרים בין גדול באי-שוויון חברתי-כלכלי לבין שוויון בהזדמנויות

16 בן דוד, מדרך שורש 2021: מערכת החינוך של ישראל – תמונת מצב

זה - יפן ואסטוניה - כמחצית מהתלמידים המשיגים ציונים גבוהים מגיעים ממשפחות ברבע התחתון של ההתפלגות החברתית-כלכלית.¹⁷

מבט על מבחני הבגרות ומבחנים בינלאומיים נוספים מספק תמונה מורכבת יותר של מערכת החינוך הישראלית, אם כי גם על פיה הפערים במערכת גדולים, ובחלק מהתחומים הם אף מתרחבים. במחקר של מרכז טאוב משנת 2023 על הישגים ופערים במערכת חינוך נמצא שמערכת החינוך אכן הצליחה להוריד משמעותית את שיעורי הנשירה בעשורים האחרונים במגזר היהודי (הלא חרדי) ובמגזר הערבי, אך הפערים בהישגים בין מגזרים אלו התרחבו, כאשר הפערים בתוך המגזר הערבי מראים דפוס מגדרי ברור: שיעור הנשירה של בנות ערביות דומה לשיעור במגזר היהודי, בשעה שאצל בנים ערבים חלה נסיגה.

בעוד שנרשמו מגמות של צמצום פערים בציוני הבגרות ובחינות המיצ"ב בכל המגזרים, הפערים בישראל עדיין גבוהים בהשוואה לעולם, ואלה שנשארו מיוחסים להבדלים כלכליים-חברתיים. כבר בגיל הגן ניתן לראות את ההבדלים בהוצאה על חינוך של משקי בית, בהתאם למעמד כלכלי-חברתי. הוצאות משקי בית על חינוך בגיל הרך מראות הבדלים גדולים ברמות ההכנסה, כאשר משפחות בעלות יכולת צריכה גבוהה מוציאות כמעט פי 5 על חינוך בגיל הרך ממשפחות מעוטות יכולת. בחינוך היסודי במגזר הערבי נרשמת עלייה בפנייה לחינוך פרטי שהוא יקר יותר, כנראה בגלל חוסר שביעות רצון מהמערכת הממלכתית, והדבר צפוי להרחיב את הפערים בשנים הבאות. המגמה הזו נשמרת גם בחינוך היהודי שבו התלמידים הלומדים בבתי ספר פרטיים מגיעים, כמעט כולם, ממשפחות מבוססות.¹⁸

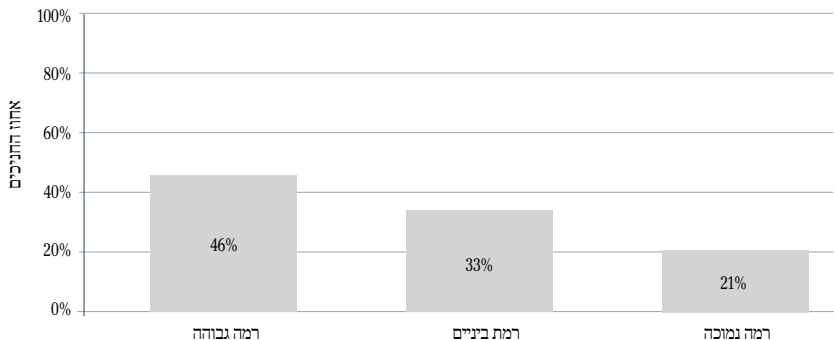
גם בתחום החינוך הבלתי הפורמלי קיימים הבדלים ברורים. משרד החינוך, באמצעות ראמ"ה, פרסם בשנת 2017 את 'סיכום ממצאי הערכה דו-שנתית בתנועות הנוער בישראל, תשע"ד-תשע"ה, 2014-2015'. דו"ח זה, שחילק את הרמה החברתית-כלכלית לקטגוריות גבוהה, בינונית ונמוכה, מתאר את התפלגות חניכי תנועות הנוער בהתאם לקטגוריות אלה. מהדו"ח עולה כי 46% מחניכי תנועות הנוער מגיעים מבתיים

17 חטיבת המחקר של בנק ישראל, העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פריון העבודה

18 בלס, הישגים ופערים במערכת החינוך בישראל: תמונת מצב

עם רמה כלכלית גבוהה, 33% מרמה בינונית ורק 21% מרמה נמוכה (תרשים 15).¹⁹ בתנועת הצופים, שהיא תנועת הנוער הגדולה ביותר בארץ, נעשה מאמץ לבדוק את התפלגות חניכי התנועה כאחוז באוכלוסייה ולפי האשכול החברתי-כלכלי שמפרסם הלמ"ס. ממצאי בדיקה זאת עולה כי רוב חניכי הצופים הם מעשירונים 9-10, ומיעוט קטן מגיע משאר העשירונים (תרשים 16).

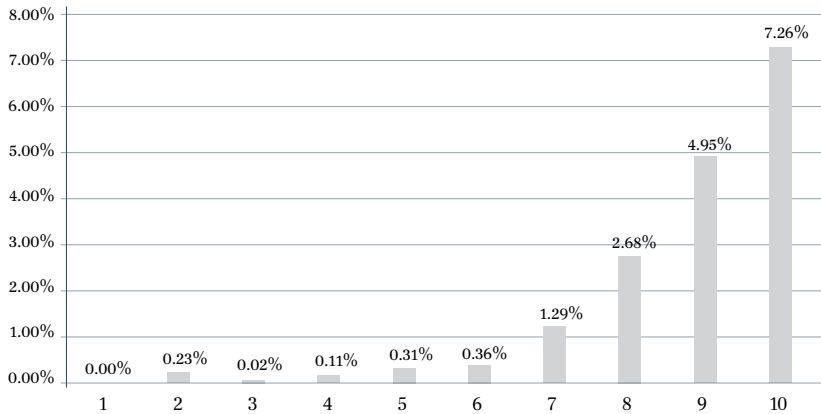
הפערים בין מצבו של החינוך הבלתי פורמלי במגזר היהודי לבין מצבו במגזר הערבי גדולים. הפערים באים לידי ביטוי במספר הפעילויות, באיכותן, ובמחסור חמור בתשתיות פיזיות ביישובים הערביים. זאת ועוד, מעמדן הנמוך של הרשויות המקומיות הערביות במדדים החברתיים-כלכליים מקשה עליהן להקצות משאבים לחינוך הבלתי פורמלי. היעדר פעילות מספקת של החברה למתנ"סים ביישובים ערביים וההכנסה הנמוכה של המשפחות תורמים לכך שהשתתפות הילדים והנוער בפעילויות אלו נמוכה מהממוצע הארצי.²⁰



תרשים 15 | התפלגות חניכי תנועות הנוער לפי רמה כלכלית-חברתית. מקור: משרד החינוך, 2017

19 הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, סיכום ממצאי הערכה דו-שנתית בתנועות הנוער בישראל

20 חדאד ורודניצקי, החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית



תרשים 16 | התפלגות חניכי הצופים לפי אשכול כלכלי־חברתי. מקור: עיבודי תנועת הצופים לנתוני הלמ"ס

ממה נובע אי־השוויון בחינוך?

בחרנו להתמקד כאן בשלושת הגורמים שמידת השפעתם על אי־שוויון בחינוך מקובלת על מספר רב של חוקרים מצד אחד, ושמדיניות ממשלתית יכולה להשפיע עליהם מצד שני. שלושת הגורמים הם: **משתנים חברתיים־כלכליים, איכות כוח האדם בחינוך והריכוזיות של מערכת החינוך בישראל.** יותר ויותר נמצא כי בשנים האחרונות ההבדלים העיקריים בהישגי התלמידים נובעים מהבדלים ברקע החברתי־כלכלי ממנו הם מגיעים: תלמידים מרקע מבוסס יגיעו להישגים גבוהים יותר. צמצום הפערים תלוי במידה רבה במערכות החברתיות, הכלכליות והפוליטיות.²¹ זאת ועוד, נמצא כי המשתנים הכי חשובים בהקשר של אי־שוויון בחינוך אינם אלו שנמדדו במשך שנים רבות, כגון ותק בארץ, מוצא עדתי ואזור מגורים גאוגרפי. אפילו משתנה

21 בלס ואחרים, *חזון והמלצות עבור מערכת החינוך*. במסמך זה מרוכזים המלצות שהוסקו בעקבות המהאה החברתית ב־2011 וכן מסמכים נוספים בנושא.

המגדר נמצא קשור פחות לאי-שוויון בחינוך, למעט בתחומים טכנולוגיים. היום נראה שהמשתנים הרלוונטיים ביותר לפערים בחינוך בישראל הם מגזר – יהודים לעומת ערבים – והרקע חברתי-כלכלי של התלמידים או של בית הספר.²² מצד אחד, הנתונים מציגים תמונה אופטימית ולפיה מדינת ישראל הצליחה לצמצם פערים בין העולים החדשים לוותיקים, ובין אזורים גאוגרפיים במידה מסוימת. ייתכן שהסיבה לכך היא שהללו משתנים שנמדדו, והמאמץ לשפר את מדדי השוויון בין קבוצות אלו נכנס לתוך מערכות המדיניות החינוכית והציבורית בישראל. כך או כך, יש לפעול לצמצום הפערים הכלכליים המשפיעים על הישגים בחינוך – בין אם באמצעות צמצום פערים באופן גורף ובין אם באמצעות הנגשה של חינוך איכותי בלא תלות במצב כלכלי-חברתי.

במחקרים שעסקו בהשפעת המצב הכלכלי-חברתי על הישגים בחינוך, הוצגו מספר מנגנונים כהסברים לבעיה. אחד מההסברים המקובל על כולם טען כי חלוקת ההכנסות משפיעה על תוצאות החינוך בשני ערוצים – ישיר ועקיף. הכנסה כלכלית משפיעה באופן ישיר על הישגים בחינוך באמצעות היכולת של הורים לתמוך בחינוך ילדיהם, ולא רק באמצעות מימון של שיעורים פרטיים. על פי בושריאן "הורים משכילים ומבוססים תורמים להצלחת ילדיהם בדרכים רבות ושונות: אוצר המילים שלהם, תמיכתם בהכנת שיעורי בית, יכולתם להעניק תנאים פיזיים עדיפים, דוגמה אישית מצידם וכמובן גם יכולתם העדיפה להפעיל את מערכת החינוך הציבורית לטובת ילדיהם."²³ ההשפעה בערוץ העקיף היא באמצעות תמריצים. חברה שבה הזדמנויות חינוכיות או תעסוקתיות מוגבלות מראש על פי גורמים שניתן להבחין בהם בקלות, כגון מגדר או מוצא אתני, משדרת לחברי קבוצות אלו איתותים הנוגעים לאפשרויות בפועל ומשפיעה על הבחירות שלהם.²⁴

ההשפעה של מצב חברתי-כלכלי על הישגים בחינוך אינה מוגבלת רק לגילים שבהם תלמידים יכולים לקבל מהוריהם מורים פרטיים, עזרה בשיעורי בית ותמיכה

22 להרחבה ראו בלס ואחרים, הישגים ופערים במערכת החינוך בישראל: תמונת מצב, וכן בושריאן, אי-שוויון וחינוך

23 בושריאן, אי-שוויון וחינוך

24 שם

נוספת. במחקר של מרכז טאוב משנת 2018 נמצא כי הגורם העיקרי לאי-שוויון בהישגים לימודיים בישראל הוא גם מצב חברתי-כלכלי, ומוצג בו מנגנון נוסף של אופן השפעתו כבר בגיל הרך:

"המצב החברתי-כלכלי של המשפחה משפיע על היצע הגירויים החושיים הזמינים לילדים בגיל הרך, ואלו משפיעים בתורם על ההתפתחות המוחית. טענתנו היא כי מצב חברתי-כלכלי נמוך בגיל הרך עלול להוביל להיווצרות מצבי עקה (Stress) - גירוי חושי שלילי - ואלו ישפיעו בתורם על ההתפתחות המוחית והאינטליגנציה ויביאו להישגים לימודיים נמוכים בעתיד. על כן יש לצמצם מצבי עקה שנגרמים ממצב חברתי-כלכלי נמוך בגילים המוקדמים. התערבות מוקדמת ואינטנסיבית בגיל הרך, כאשר המוח של הילדים גמיש במיוחד, תהיה יעילה בהרבה מאשר בגיל מאוחר יותר בילדות."²⁵

במחקר עדכני יותר משנת 2024 נמצא כי הכנסה כלכלית של משפחה בשנתיים הראשונות לחייו של הילד, משפיעה באופן מובהק על רמת ההכנסה והמיומנויות שלהן יזכה בעתיד. המחקר הזה מציין את ההתפתחות השפתית כגורם חזק נוסף המשפיע על הישגים חינוכיים, כאשר בבתים מרקע כלכלי נמוך ההתפתחות השפתית והקוגניטיבית של הילדים מוגבלת יותר, דבר המקשה על ילדים אלו להצליח בלימודים בהמשך חייהם. נוסף על כך, המחקר מציע ארבעה גורמים ופעולות הוריות שעשויים לעזור לסגור את הפער הנובע מרקע כלכלי שונה: שיחות דו-כיווניות בין הורים לילדים, הקראת ספרים, מספר הספרים בבית ותרגול מיומנויות חברתיות-רגשיות.²⁶ השפעות מסוג זה של מצב חברתי-כלכלי על הישגים בחינוך יוצרות למעשה מעגל רב-דורי. הורים שידם משגת מצליחים לספק חינוך טוב יותר לילדיהם, מה שמוביל ליכולת השתכרות גבוהה יותר של הילדים בבגרותם וחוזר חלילה.

הגורם השני שמשפיע על פערים בחינוך הוא איכות כוח האדם. כאמור, תקציב משרד החינוך מוקדש ברובו לנושאי שכר - כ-82%, רובו ככולו מופנה למורים

25 שביט ואחרים, אי שוויון מתהווה בגיל הרך: על הקשר בין עוני, גירויים חושיים, התפתחות הילד והישגים
26 Silverman, *The Roots of Disparity: Exploring Socioeconomic Influences on Early Childhood Development*

ולמורות. במשרד החינוך, נכון לשנת 2020, יש כ-200 אלף עובדי הוראה שמשכורתם ממומנת בצורה ישירה או עקיפה (באמצעות הרשות המקומית) בידי משרד החינוך.²⁷ ההשקעה הגדולה במורים מבטאת את העובדה שהמורים הם מתווכים כמעט בלעדיים של תוכן חינוכי במערכת החינוך, ולכן יש להם השפעה רבה על איכותו.

במחקר הגדול ביותר מסוגו שנעשה על הישגים בחינוך, ושכלל סינתזה של מאות מאמרי מטה-אנליזה, נמצא כי המורים הם הגורמים המשמעותיים ביותר בחייו של הילד, פרט להוריו. המחקר הראה כי לפעילות המורה והתערבותו יש השפעה גדולה מאוד על תהליך הלמידה של התלמידים. למשל, מורים מיומנים יודעים לזהות את המיקום של תלמידיהם בתהליך הלמידה, ומתערבים באופן מושכל ומחושב כדי להחזירם למסלול הלמידה הנכון. המורים מראים לתלמידים כיצד לקבל משוב ולהשתפר בעזרתו, הם מתווכים תהליכים מורכבים של המשגה והפשטה באמצעות התערבויות מוחשיות פשוטות ועוד. המחקר מציג רשימה של התנהגויות והתערבויות כאלו, -ומסקנתו לאור כל אלה ברורה: ישנם מורים ומורות מצוינים ומצוינות, וישנן דרכים לזהות ולטפח אותם, שכן השפעתם על התלמידים והתלמידות מכרעת.²⁸

מדדים רבים מצביעים על כך שמיומנויות המורים והמורות בישראל, בתחומי השפה והמתמטיקה נמוכות ביחס למדינות ה-OECD, וגם ביחס לאוכלוסיית ישראל, כאשר נמצא קשר מובהק בין מיומנויות המורים ומיומנויות התלמידים - ככל שהמורים מיומנים פחות, הישגי התלמידים נמוכים יותר.²⁹ עובדה זו עשויה להשפיע על אי-השוויון בחינוך, משום שתלמידים מרקע כלכלי חלש הם אלו שידם אינה משגת לאלטרנטיבה חינוכית מעבר למורים של מערכת החינוך. מעמדו של מקצוע ההוראה בישראל, תרבותית וכלכלית, נמוך. על אף ששכר המורים בישראל דומה לשכר של עמיתיהם ב-OECD, והוא גדל בקצב מהיר יותר מהשכר למורים ב-

27 משרד האוצר, מצגת נתונים כללית

28 Mckinsey, 2007, בתוך: בושריאן, אי-שוויון וחינוך; Hattie, *Visible Learning*

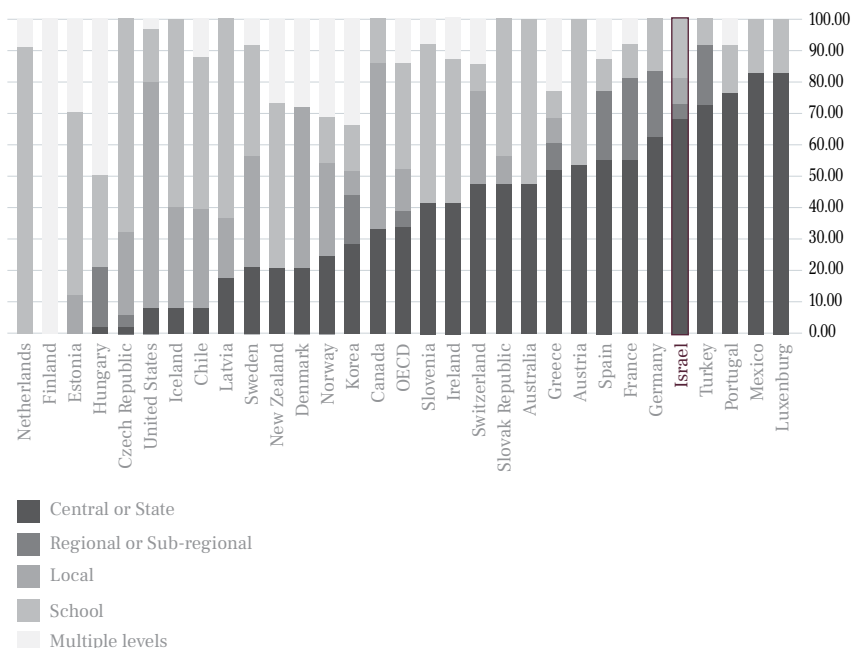
29 זוסמן, "מיומנויות נמוכות של העובדים בישראל - סיבות ומשמעויות"

OECD, השכר ההתחלתי הוא נמוך, והזמן שלוקח למורים בישראל להגיע לשכר המקסימלי הוא גבוה מאוד בהשוואה ל־OECD. בישראל לוקח למורה מתחיל 36 שנים להגיע לשכר המקסימלי, בעוד שממוצע ה־OECD הוא 25 שנה.³⁰ הגורם השלישי הוא הריכוזיות בחינוך. השפעה מיטבית בתחום זה תלויה בפעולה מסונכרנת בין גורמים רבים, והיא תלויה במאמצי ביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לגורמים אזוריים, כגון אלו שהוצגו למעלה. בהתאם לכך, שינויים בתחום הזה הם על פני טווחי זמן ארוכים יותר. למרות זאת, יש כמה פעולות של ביזור סמכויות בתחום החינוך שניתן לקדם בטווח הזמן המיידי, ושיוכלו להיות תשתית עתידית לביזור סמכויות משמעותי יותר. מערכת החינוך בישראל ריכוזית מאוד בהשוואה ל־OECD. לדוגמה, במחקר של ה־OECD מ־2017 נבדק שיעור ההחלטות בחינוך שמתקבלות בגופי השלטון השונים בחטיבות הביניים. המחקר הראה כי ישראל מדורגת בקצה הטבלה, כאשר כ־68% מההחלטות החינוכיות מתקבלות ברובד – המרכזי – המדינה ומשרד החינוך (תרשים 17).

הריכוזיות של משרד החינוך, כמו זו של השלטון המרכזי ביחס לרשויות מקומיות, בא לידי ביטוי גם במעמד החוקי של רשויות החינוך המקומיות. ליתר דיוק, ובאופן דומה למצב בשלטון המקומי, בעמימות המצב החוקי ביחס לאחריות על החינוך. על אף שנטען בחוק כי האחריות בתחומים מסוימים היא משותפת למשרד החינוך ולרשות המקומית, המצב בפועל שונה. במאמר שבחן את היחסים המשפטיים בין משרד החינוך לרשויות החינוך המקומיות, וניסה לבחון מה משמעותו של שיתוף הפעולה בין הרשויות השונות בהקשר של האחריות על החינוך, טוענת ד"ר גל-אריאלי ניבי כי:

"מתברר כי פעולות המוטלות על הרשות המקומית דורשות תמיד את אישור הזרוע המרכזית, דהיינו שר החינוך, מנכ"ל המשרד או מנהל המחוז. פעולות אחדות שביצוען מוטל על משרד החינוך, דורשות קבלת חוות דעתה של הרשות המקומית, כחלק מן השיקולים שהזרוע המרכזית שוקלת. אין לרשות המקומית סמכות למנוע פעולה של זרוע השלטון המרכזית. האחריות לקיום מוסדות חינוך, המוטלת, לכאורה במשותף, על משרד החינוך ועל הרשות המקומית, משמעה

למעשה אחריות של זרוע השלטון המרכזית. אין מדובר בביצוע של שתי זרועות שלטון המצויות ביחס אופקי ביניהן. ביצוע משותף מתקיים תוך הכפפה למעשה של הרשות המקומית למשרד החינוך. במובן זה, ככל שקיים ביזור של מערכת החינוך בישראל, גם אם ייתכן שהביצוע עובר בפועל מן הזרוע המרכזית אל המקומית, אין לביזורה של האחריות, לפחות בשלב זה, ביטוי במנגנונים הקבועים להסדרה של התחום - החוק והתקנות.³¹



תרשים 17 | שיעור ההחלטות המתקבלות בגופי השלטון השונים בחטיבות הביניים. מקור:
עיבודי משרד האוצר לנתוני ה־OECD, 2017

31 גל-אריאלי, "אחריות מחולקת: על האחריות המשותפת של משרד החינוך ורשות החינוך המקומית לחינוך בישראל"

השונות הגבוהה בישראל בהישגים, על רקע חברתי-כלכלי ובהשתייכות מגזרית ודתית, מחייבת מענים מותאמי אוכלוסייה, שמשרד החינוך מתקשה לספק באופן ריכוזי. דו"ח מקינזי על מערכת החינוך הישראלית, משנת 2011, מחלק את רמות ההישגים של תלמידי ישראל, ומנסה למפות את המענים המערכתיים הדרושים כדי לקדם תלמידים ותלמידות אל רמות ההישגים הגבוהות יותר. למשל, ברמות הישגים נמוכות מה שדרוש הוא פיקוח הדוק יותר, אספקת חומרי למידה ודאגה לצורכי הבסיס של התלמיד ובית הספר, בעוד שברמות הישגים גבוהות יותר מה שדרוש הוא, בין היתר, פיתוח מקצועיות ההוראה באמצעות מתן עצמאות פדגוגית למורים וקידום נתיבי פיתוח מקצועי טובים יותר, וביזור סמכויות לרמת בית הספר.³²

בתי הספר ומנהליהם הם הגורמים החינוכיים הקרובים ביותר לתלמידים. הם מחזיקים באחריות בפועל על חינוכם של התלמידים, והם אלו, בשיתוף ההורים והקהילות המקומיות, שמבינים הכי טוב את צורכיהם החינוכיים. היעדר הסמכויות של גורמי השטח בישראל אינו מאפשר, לדעתנו, לבתי הספר להשפיע על אי-השוויון. כך למשל, מנהלים ומורים מחויבים באי-ספור הנחיות של משרד החינוך, לעיתים סותרות, ומשקיעים זמן רב בניסיונות לעמוד בהם עד שלא נותר זמן ותנאים לענות על הצרכים הלימודיים הספציפיים של תלמידיהם. גם היעדר סמכות ועצמאות למנהלים אינה מאפשרת להם להשיג מטרה זו. עם זאת, ילדים שהוריהם יכולים להשלים את חינוכם באמצעות שיעורים פרטיים, חוגים, ועזרה בבית מגיעים להישגים גבוהים בהרבה מילדים שנאלצים להסתמך רק על הלימוד בבתי הספר. מחקר של ה-OECD משנת 2015 מצא כי במדינות שבהן ניתנה אוטונומיה גדולה יותר למנהלים, ההישגים הלימודיים היו גבוהים יותר. במדינות שבהם בתי הספר היו אחראים במידה רבה יותר לתוכנית הלימודים וההערכה במתמטיקה, נמצא שההישגים במבחנים בין-לאומיים סטנדרטיים היו גבוהים יותר.³³ ככלל, במחקר שהשווה בין המדינות באירופה עם מערכת חינוך

32 דו"ח מקינזי 2011, מתוך: משרד האוצר, מצגת נתונים כללית

33 נתוני OECD, מתוך: משרד האוצר, מצגת נתונים כללית

ריכוזיות לבין מדינות שבהם מערכת החינוך מבוזרת, הראה שורה ארוכה של מדדים שבהם ההישגים של מערכות חינוך מבוזרות היו גבוהים יותר מאלו של המערכות הריכוזיות.³⁴

המלצות

הרעיון המסדר של ההמלצות שלנו בתחום החינוך הוא כינונה של מערכת חינוך ישראלית אחת לכולם, וחינוך משלים המותאם לאופייה של כל קהילה במסגרת מערכת החינוך האזורית. כל קהילה מקומית תהיה רשאית להוסיף תכנים המתאימים לאורחות חייה, ובלבד שהם נוספים לתכני הליבה שמטרתם הכשרת אזרחים לחיים במדינה מפותחת דמוקרטית וליברלית, שמכירים בערך של המגוון האנושי הישראלי ומוכנים לחיים במדינה מערבית מתקדמת. הדרך לעשות זאת מתחילה בהעברת האחריות להפעלה ישירה של מוסדות חינוך ממשרד החינוך אל הרשויות המקומיות שיכולות לעמוד בכך, או אל רשתות החינוך כשלב ביניים, עד העברת הסמכות לרשות המקומית במלואה. בהמשך יש לשנות את מבנה הכשרת המורים, להקים מרכזי חינוך אזוריים לאיגום משאבים חינוכיים ולחזק את ההון החברתי של אזרחים באמצעות הנגשה של מערכות חינוך בלתי פורמלי ויצירת מסגרות משלימות נוספות, בעיקר בפריפריה החברתית והגאוגרפית.

משרד החינוך היום פועל במסגרת של שלוש פונקציות גדולות: תכנון ואסטרטגיה, רגולציה (פיקוח) והפעלה של מוסדות חינוך. משרד החינוך אחראי לקבוע את האסטרטגיה החינוכית של המדינה – להחליט מה נכלל בלימודי הליבה, מהי "דמות הבוגרת" של מערכת החינוך, ויש לחזק את יכולתו לקבוע את האסטרטגיה ולוודא את יישומה, הלכה למעשה. נוסף על כך, משרד החינוך אחראי על רגולציה של תכנים חינוכיים באמצעות (למשל) מוסד הפיקוח על מוסדות חינוך. גם פונקציית הפיקוח צריכה להישאר בידי משרד החינוך. לעומתן, הפעלה של מוסדות חינוך על ידי אותו גוף שמפקח עליהן ושקובע את האסטרטגיה, דורשת לדעתנו בחינה מחודשת. חשוב להגיד כבר בשלב זה, שאין מדובר בהפרטה של מערכת החינוך, אלא

חיזוק יכולתו של משרד החינוך לקבוע אסטרטגיה ולבצע רגולציה אפקטיבית, תוך העברת מרבית סמכויות הביצוע לגופי השלטון שקרובים יותר לאזרחים ולאזרחיות – בין אם מדובר ברובד שלטוני אזורי חדש או ברשויות המקומיות עצמן, כפי שנעשה כיום בחינוך העל יסודי. על משרד החינוך להחליף את פונקציית התפעול בפונקציה אחרת – תמיכה וחניכה של רשויות מקומיות חלשות והבאתן למצב שבו הן לוקחות אחריות מלאה על החינוך בתחומיהן.

העברת סמכויות התפעול ממשרד החינוך לשלטון המקומי

ההמלצה הראשונה שלנו היא להוציא את המערך התפעולי של מוסדות חינוך מידי משרד החינוך ולהעבירו, כמקובל בחינוך־העל יסודי, לרשויות המקומיות האיתנות באופן ישיר, ולרשויות המוחלשות באמצעות רשתות חינוך, דוגמת ברנקו וייס, דרכא ועוד. הרשות המקומית תקבל לידיה אחריות לתפעול החינוך כמו גם סמכויות נוספות בתחומי ההון האנושי בחינוך, קביעת מערך הלימודים, מעבר ללימודי הליכה, בהיקף שייקבע בין הרשות ובין משרד החינוך והתאמת מערכת החינוך לעידן הנוכחי. בתחומי ההון האנושי, הרשות המקומית באמצעות מנהלי בית הספר תהיה אחראית על מינוי המורים ופיטורם, ותוכל לקבוע תנאים לחוזים אישיים למורים ומסלולים מקצועיים של הוראה כמקצוע נוסף (למשל, חצי משרה בהוראה וחצי משרה במחקר או בהייטק למשל).

יש להמשיך מגמה זו. על משרד החינוך לקבוע קריטריונים ברורים ושלבים מדודים להעברת האחריות והסמכויות לרשויות המקומיות ברחבי המדינה. רשויות שלא יעמדו בקריטריונים הללו יזכו לתמיכה ממשרד החינוך, ויבנו בסיועו מתווה רב שנתי להגדלת האיתנות הפיננסית המקצועית של הרשות, עד שתוכל לקבל על עצמה את ניהול מערכת החינוך.

הקמת מרכזי לימוד אזוריים

במקביל להעברת האחריות על תפעול מוסדות חינוך לרשויות המקומיות, יש לדאוג להקמתם של מרכזי לימוד אזוריים שבהם יאוגדו משאבים חינוכיים הדורשים גודל אוכלוסייה מסוים, הגבוה מזה הקיים ברבות מן הרשויות המקומיות הקטנות

בישראל. למשל, הסיכוי של רשות מקומית קטנה בגליל העליון, המונה כ־5,000 תושבים למצוא מימון וכוח אדם להקמת מערך של מעבדות מחשבים, חדרי מוזיקה וחללי אומנות ברמה גבוהה ולמשוך מורים ומורות באיכות גבוהה ברמה לאומית או בין־לאומית, הם נמוכים. אלו משאבים חינוכיים יקרים מצד אחד, ומצד שני הביקוש אליהם לא גבוה – לא כל הילדים מבקשים ללמוד מוזיקה, לעסוק במחקר מדעי כבר בגיל בית הספר או להתמחות באומנות. למרות זאת, הנגישות למשאבי חינוך מסוג זה היא קריטית לדעתנו לצמצום הפערים בחינוך. לכן אנחנו מציעים תמרוץ כלכלי להקמה של מרכזי לימוד אזוריים, שיאחדו משאבים ממספר רשויות מקומיות שכנות, ובעזרת מענקי תמיכה של משרד החינוך יקימו מרכזים שבהם יתקיימו קורסים, סדנאות ותוכניות חינוכיות ארוכות טווח שלא ניתן להן מענה בבתי הספר מפאת גודל האוכלוסייה, נגישות המורים ומחסור בצידוד מתאים.

שירותים נוספים שיש היגיון כלכלי וחברתי בקיומם, בשיתוף פעולה בין רשויות שכנות או ברובד שלטוני אזורי חדש, כוללים את מרכזי פסג"ה, למשל, שיכולים להיות תשתית אזורית להכשרת מורים, את ניהול החינוך המיוחד והנוער בסיכון, שבמסגרתו דרושים מענים ייחודיים למספרים קטנים של תלמידים, ואת הניהול של החינוך הביתי פורמלי. כלומר, את מרבית הסמכויות של אגפים כגון מנהל חברה ונוער, אגף שח"ר, השירות הפסיכולוגי יש להעביר לשותפות של רשויות מקומיות שכנות, או לרובד האזורי שיקום.

הכשרת מורים

איכות ההוראה בבתי הספר תלויה בכמה מרכיבים, בהם איכות ההכשרה של המורים טרם כניסתם לתפקיד, איכות ותדירות הפיתוח המקצועי של המורים והמורות לאחר שהחלו בעבודתם, היכולת של המערכת לשמר את מוריה הטובים (אלה שיש להם אלטרנטיבות מחוץ למערכת), ושיפור המעמד המקצועי והציבורי של המורות והמורים. למדינה ולמשרדי החינוך והאוצר יש השפעה מכרעת על כל המדדים הללו.

בנושא הכשרת המורים, יש לזנוח את הרעיון של תואר ראשון בחינוך עם תעודת הוראה, ולדרוש מכל המורים והמורים החדשים מינימום של תואר ראשון

דיסציפלינרי בתחום ההוראה המרכזי ותואר שני בחינוך והוראה, או תואר שני דיסציפלינרי ותעודת הוראה. יש לקבוע תוכנית השלמת השכלה מסובסדת למורים ומורות שכבר במערכת, ולאפשר חבילת פרישה מכובדת לאלו שלא ייעמדו בתנאי ההכשרה עד גיל מסוים, שייקבע משרד החינוך.

בכל הנוגע להכשרה ופיתוח מקצועי במהלך עבודתם, בעשורים האחרונים מצטברים מחקרים רבים המעידים על החשיבות הטמונה בהעברת מרבית סמכויות הפיתוח המקצועי אל גורמים שמכירים היטב את השטח החינוכי, שבו המורים עובדים בפועל. כלומר, מתחזקת המגמה להעברת הפיתוח המקצועי אל תוך בתי הספר ואל הרשויות המקומיות. בישראל, מרבית פעולות הפיתוח המקצועי והשתלמויות המורים עדיין מרוכזות אצל משרד החינוך. יש להקים פורומים אזוריים לניהול הפיתוח המקצועי, שיכללו את אנשי משרד החינוך ונציגי הרשות המקומית, לצד מנהלי בתי הספר ובעלי עניין נוספים מהקהילה. הפורום יתווה את מדיניות הפיתוח המקצועי האזורית, בהתאם להנחיות משרד החינוך, ויפקח על ביצועה. יש לוודא שעיקר פעילויות הפיתוח המקצועי יתבצעו בתחומי בית הספר והרשות המקומית, למשל באמצעות מרכזי פסג"ה מקומיים.³⁵

גיל הרך

על אף שההשקעה בחינוך בגיל הרך היא השקעה בעלת תשואה כלכלית חברתית גבוהה, ישראל משקיעה מעט בתחום זה באופן יחסי. ההוצאה הציבורית בישראל על שירותי חינוך לגיל הרך, בעיקר לתינוקות ופעוטות עד גיל שנתיים, היא מהנמוכות במדינות ה-OECD.³⁶ ההוצאה הציבורית באירופה על חינוך בגיל הרך היא כ-1% מהתוצר, כלומר גבוהה פי 4-10 מההוצאה הציבורית על חינוך בגיל הרך בישראל. ההוצאה הממוצעת לפעוט בחינוך הרך במדינות ה-OECD גבוהה פי 4.5 מזו שבישראל, כאשר ההוצאה בגרמניה ובאוסטריה גבוהה פי 5 ובנורבגיה

35 להרחבה ראו: מיקולינסר ופרצ'בסקי אמיר, ביהול מיטבי של הפיתוח המקצועי וההדרכה במערכת החינוך

36 וקנין, מסגרות חינוך לגיל הרך בישראל בהשוואה בין-לאומית

פי 37.9³⁷ מחקרים ודוחות של הבנק העולמי מציגים את ההיגיון הכלכלי בהשקעה במסגרות חינוך בגיל הרך. ג'יימס הקמן, מומחה לכלכלה של ההתפתחות וזוכה פרס נובל לכלכלה, הצליח לכמת את התשואה הכלכלית על השקעה בגיל הרך. ממצאיו עולה כי החזר ההשקעה על תוכניות חינוך לגילי לידה עד חמש הוא כ-13% בשנה, והחזר של תוכניות המתחילות מעט מאוחר יותר, גילי 3-4, הוא בין 7% ל-10.38³⁸

לכן, ראשית, יש להגדיל את ההשקעה בחינוך לגיל הרך כאחוז מתוצר, ולהתאימה למקובל במדינות ה־OECD. שנית, אנחנו מציעים להחיל חינוך ממלכתי מגיל שנתיים, ולהמשיך במגמה להעברה מלאה של סמכויות התפעול של גני ילדים ממשד החינוך אל הרשויות המקומיות. כלומר, סמכויות המינוי של גננות וצוותי מנהלה תהיינה ברשות המקומית, וכל העובדים במערכת הגיל הרך יהיו עובדי הרשות המקומית, שאצלה ירכזו הסמכויות והתקציבים הנוגעים לתפעול גני הילדים. יש להתחיל את השינוי ברשויות שבהן הרקע חברתי־כלכלי של מרבית הילדים חלש, ולתקצב בשלבים הראשונים באופן דיפרנציאלי רשויות מקומיות חלשות יותר, עד להחלה הדרגתית של השינוי ברחבי הארץ.

השכלה אקדמית

ההמלצות שלנו בתחום ההשכלה האקדמית מתמקדות בהגברת הנגישות לאקדמיה, תוך התחשבות במשתנים חברתיים־כלכליים. הנחת המוצא שלנו היא שצמצום משמעותי של פערים חברתיים־כלכליים, בהתבסס על ההמלצות שהצגנו עד כה, יתרום להנגשת ההשכלה האקדמית גם לציבורים שאינם נהנים ממנה כיום, וזאת בלא התערבות נוספת בתהליכי הקבלה. כלומר, ייתכן כי יישום מוצלח של התוכנית לצמצום פערים ייתר את המלצותינו הבאות. למרות זאת, מתוך הכנה כי תמיד יישארו מועמדים ללימודים, שעל אף כישוריהם והמוטיבציה הגבוהה שאיתה הם מגיעים, נסיבות מקריות בחייהם ימנעו מהם את האפשרות להתקבל, אנו סבורים

37 בן דוד, "בעיה קיומית: מערכת החינוך הירודה של ישראל"

38 ארם וארז, חינוך איכותי בגיל הרך: תשתית ללמידה, הסתגלות לחברה ותפקוד בחיים הבוגרים

כי המשתנים החברתיים-כלכליים הם בעלי ההשפעה הגדולה ביותר על פערים בהשכלה האקדמית כיום, ולכן מציעים קריאת כיוון כללית לשינויים אפשריים בתהליכי הקבלה למוסדות להשכלה גבוהה.

בהמשך להצעתנו לשיפור מערכת החינוך באמצעות העברת סמכויות ההפעלה לרובד שלטוני מקומי והקמת מרכזי לימוד אזוריים, מהלך שעשוי לשפר את הסיכויים של רבים להתקבל ללימודים אקדמיים, יש בנוסף להבטיח אפשרויות קבלה מגוונות למועמדים מרקע חברתי-כלכלי נמוך. שתי תוכניות הפעילות כיום מהוות נקודת פתוחה למאמצים מסוג זה.

למשל, התוכנית "ראויים לקידום" של האגודה לקידום החינוך ובשיתוף האוניברסיטאות, מייצרת למועמדים, שנסיבות חייהם לא אפשרו להם להשיג את ציוני הקבלה הדרושים לאוניברסיטאות, ניקוד קבלה אלטרנטיבי לאוניברסיטאות. מדובר, אם כן, במנגנון ממוסד של העדפה מתקנת שמתייחס לגורמים חברתיים כלכליים שאינם בשליטת המועמדים. ההחלטה הסופית על קבלת המועמדים נתונה בידי האוניברסיטאות, והתוכנית אינה מזכה בהקלות לימודיות כלשהן.³⁹ תוכנית נוספת היא למעשה סדרה של יוזמות המתכנסות תחת המושג "דור ראשון להשכלה גבוהה", שמתייחס לסטודנטים שהוריהם אינם בעלי השכלה אקדמית. בעוד שמספר אוניברסיטאות הקימו תוכניות תמיכה וליווי עבור סטודנטים מקטגוריה זו, אין עדיין התייחסות לאומית לסוגייה או תוכניות ארציות בתחום. בדו"ח עדכני של האקדמיה הצעירה הישראלית פורסמו נתונים המראים כי ישראל רחוקה ממיצוי הפוטנציאל שלה בהקשר הזה. סטודנטים שהם דור ראשון להשכלה גבוהה, בהמשך חייהם ובהנחה שצליחו לימודים אקדמיים מהווים מנוע צמיחה משמעותי לכלל המשק - כ-50% מבוגרי בתי הספר התיכוניים בישראל מגיעים מבתיים שבהם לאף אחד מההורים אין השכלה אקדמית. למרות זאת, שיעור הסטודנטים באקדמיה שהם דור ראשון נמוך משיעור הסטודנטים שהם דור שני ומעלה. זאת ועוד, נמצא שכ-80% מהסטודנטים, המוגדרים דור ראשון, אינם משתייכים לקטגוריה חברתית-כלכלית אחרת המזכה בתמיכה ממוסדת.⁴⁰

39 האגודה לקידום החינוך ירושלים, "ראויים לקידום"

40 ימיני ואחרים, דו"ח בנושא "דור ראשון לאקדמיה"

לכן, המלצתנו העיקרית היא לשלב משתנים חברתיים-כלכליים באופן ממוסד בתהליך הקבלה לאוניברסיטאות. יש לבחון, לכל הפחות, את תנאי הכניסה למספר חוגים שבהם ההשכלה מאפשרת מוביליות חברתית-כלכלית, ולבדוק את האפשרות לשינוי תנאי הקבלה אליהם על פי מדדים חברתיים כלכליים. לדוגמה, ניתן להתאים את הציון הפסיכומטרי על פי תבחינים הדומים במהותם לציון "ראויים לקידום". לצד התאמת תנאי הכניסה, יש להקים מערכות תמיכה ממוסדות עבור סטודנטים שהתקבלו על בסיס תנאים מקלים, כדי למקסם את יכולתם לסיים את הלימודים ולפנות לאפיקי הכנסה מקדמי מוביליות.

ממחקר שנעשה על תנאי קבלה אלטרנטיביים להשכלה גבוהה, ושהוגש לקרן רש"י, עולה כי למרות ההתקדמות הגדולה שנעשתה בתחום בעשורים האחרונים, רשימת המדדים האלטרנטיביים לקבלה להשכלה גבוהה, הכוללת גם משתנים חברתיים-כלכליים, אינה אפקטיבית דיה. ההמלצה המרכזית של החוקרים היא לחזק את מגמות המחקר שבודקות את יכולות הניכוי של מדדים אלטרנטיביים לצד חיזוק מנגנונים קיימים לקבלה אלטרנטיבית, שלגביהם מתחילות להצטבר ראיות חיוביות בנוגע ליעילותן. נוסף על כך, המחקר מצביע על מחסור בנתונים רציפים ומגוונים שיאפשרו פיתוח מדדים חדשים, וממליץ על הקמת מאגרי מידע רלוונטיים במקביל להמשך המחקר ולחיזוק היוזמות הקיימות שמתחילות להראות סימני הצלחה.⁴¹

מדדים

בנוגע למדדים חינוכיים, יש להודות ביושר, שאין דרך מוסכמת למדוד בצורה מדויקת את איכותו של החינוך על כל רבדיו. ולכן, כל המלצה הנוגעת למדדים אוניברסיטאים מטרתה לשפר ולו במעט את המצב הקיים, ולעודד המשך דיון על כינונם של מדדים טובים יותר. כפי שנוכחנו להבין, אם יש גורם מרכזי שעליו קיימת הסכמה רחבה יחסית הוא החשיבות של משתנים חברתיים-כלכליים והשפעתם על איכות החינוך. הרקע הכלכלי-חברתי של התלמיד הוא אחד מהגורמים המשמעותיים

41 שטרן וברקוביץ, מסלולי קבלה אלטרנטיביים להשכלה גבוהה בישראל: מיפוי מסלולים המאפשרים קבלה לאקדמיה ללא פסיכומטרי או בשקלול מדדים נוספים

ביותר להישגים גבוהים, או היעדרם. במילים אחרות, תלמידים מרקע כלכלי חלש נוטים להיות בעלי הישגים נמוכים יותר. האופן שבו יש למדוד השפעות אלו שנוי במחלוקת, עם זאת אם ברצוננו לכונן מערכת חינוך שמצליחה להביא לצמצום פערים, עלינו להתאמץ למדוד פערים אלו ולהתאים אליהם את המענה החינוכי. בהמשך חיבור זה נציג מספר אפשרויות לכך.

בעבר הוצע לשנות את מודל התקצוב למודל דיפרנציאלי שמבוסס על מדד הטיפוח, שיכלול לא רק שעות הוראה אלא יחול על כל מרכיבי החינוך.⁴² הצעה זו ראויה ואנחנו מציעים להרחיבה גם בתחום התפוקות, תוך יצירת מדדים חברתיים-כלכליים שישמשו כיעדים לצמצום פערים. מדדים אלה יהיו דומים במהותם ליעדי חוב־תוצר או יעדי גירעון שהממשלה מתחייבת אליהם ונמדדת על פי השגתם. על משרד החינוך להגדיר לרשויות המקומיות יעדי צמצום פערים חינוכיים מפורשים, להתנות תקצוב ולהתאים את הפיקוח שיעודד עמידה ביעדים אלו. על הרשות המקומית, כמי שאחראית להפעלת מוסדות החינוך בתחומה, יהיה לייצר אסטרטגיה לעמידה ביעדי צמצום הפערים שאותם הגדיר משרד החינוך. יש להגדיר יעדים ברורים ולתת למוסדות החינוך ולרשויות המקומיות חופש פעולה, ככל הניתן, בבחירת אופן השגתם. על היעדים להיות מוגדרים באופן שיאפשר את מימושם בדרכים שונות לפי בחירת הרשויות. למשל, שיעורי בגרות איכותית של תלמידים מרקע כלכלי חלש, שיעורי מיצוי של חינוך בלתי פורמלי, שיעורי מיצוי של משאבים חינוכיים ייחודיים מקרב השכבות החלשות ועוד.

הגדלת ההון החברתי – חיזוק החינוך הבלתי פורמלי

תחום זה נוגע להרחבת היכולת של השלטון המקומי, באמצעות מערכת החינוך הפורמאלית והבלתי פורמאלית, להגדיל את ההון החברתי של התלמידים. כזכור, הון חברתי כולל ארבעה ממדים: מעורבות ציבורית ופוליטית, השתתפות ברשתות חברתיות לא פורמליות, הגברת רמת האמון בין אנשים והדדיות.⁴³ לפחות שלושה

42 איילון ואחרים, א' שוויון בחינוך ממחקר למדיניות

43 פורום המומחים לאזוריות, סקירת ידע מספר 3: פיתוח חברתי אזורי

מבין אלו יכולים לקבל מענה הולם במסגרת מערכת החינוך, ובאמצעות ארגון מחדש של החינוך הבלתי פורמלי בישראל. למעשה, בהגדרה רחבה, החינוך הבלתי פורמלי כולל את כל הפעילויות החינוכיות שאינן מכוונות להקניית ידע המגובה בתעודה פורמלית כמו תעודת בגרות, תואר או תעודה מקצועית.

החינוך הבלתי פורמלי, שנמצא בתחום המומחיות של משרד החינוך, מסוגל ליצור שינוי משמעותי במדדי ההון החברתי של התלמידים והתלמידות. הוא יכול להיות מנוע מרכזי לצמיחה אישית של אזרחים, להקטין מתחים בין קבוצות שונות ולתרום לקידום שיתופי פעולה אזרחיים. נוסף לכך, בישראל יש ריכוז נדיר של מומחים בתחום החינוך הבלתי פורמלי, וכמות רבה של אנשי מקצוע בתחום, כגון אנשי תנועות הנוער, יוצאי מוסדות שליחות שונים, יוצאי חיל החינוך ותפקידי ההדרכה והפיקוד בצה"ל, אנשי החברה למתנ"סים ועוד. אף על פי כן, משרד החינוך לא פיתח עד כה אסטרטגיה ברורה בתחום החינוך הבלתי פורמלי.

תנועות הנוער הן סוכן חברות ומשאב משמעותי להון חברתי. מנתוני ההשתתפות בתנועות הנוער כיום עולה תמונה מדאיגה: ההשתתפות בתנועות נוער נפוצה מאוד בקרב העשירונים העליונים ונעלמת כמעט לגמרי בקרב העשירונים התחתונים. בניגוד לשינויים המבניים העמוקים שאנו מציצים בחיבור זה, הרחבת הפעילות של תנועות נוער היא המלצה שאינה מחייבת שינויים מבניים גדולים. יש להרחיב באופן משמעותי את תקציב תנועות הנוער, ולקבוע תמריצים להקמת סניפים של תנועות נוער ביישובים מאשכולות כלכליים נמוכים.

ההמלצה בחלק זה נוגעת ראש וראשונה לאסטרטגיה חינוכית – יש לקבוע אסטרטגיה ממשלתית בתחום החינוך הבלתי פורמלי מתוך תפישה לפיה השפעתו של החינוך הבלתי פורמלי אינה פחותה מזו של החינוך הפורמלי. במסגרתה יש להגדיר את חשיבות התחום ולהציב יעד שאפתני להרחבת החינוך הבלתי פורמלי, תוך שימת דגש על תנועות נוער והכנה איכותית לצבא ולאזרחות לכלל ילדי ישראל. יש להתחיל את יישום האסטרטגיה הזו בקרב שכבות אוכלוסייה שבהן ההשתתפות בחינוך בלתי פורמלי נמוכה כיום. על הממשלה להגדיר מדדי השתתפות והצלחה וקריטריונים להתערבות, במקרה של יישום לקוי או כשלים.

את יישום התוכנית הזו יש להפקיד בידי הרשויות המקומיות או בידי הרובד השלטוני האזורי החדש.

כדי ליישם תפישה זו יש לשנות את מבנה התקצוב של תנועות הנוער. כיום, המדינה מתקצבת ישירות את תנועות הנוער על פי מספר החניכים באופן שוויוני. רשויות איתנות פיננסית מעמידות מבנים איכותיים ורבים יותר לטובת תנועות הנוער, ולעיתים אף משלימות את תקציבן. כך נוצר המצב שבו ברשויות איתנות יש בפועל פעילות איכותית יותר של תנועות הנוער, למרות התקצוב השוויוני. במקום זאת, משרד החינוך צריך להקצות תקציבים ישירות לרשויות המקומיות ולא לתנועות הנוער, ובאופן דיפרנציאלי בהתאם למעמד הכלכלי חברתי של הרשות. בצורה זו, הרשויות תהיינה אחראיות לתנועות הנוער בתחומן ויוכלו, באמצעות התקצוב הדיפרנציאלי, לצמצם את הפערים באיכותו. לשם כך, יש להגדיל את בסיס התקציב של משרד החינוך לחינוך הבלתי פורמלי (חינוך לחיים) מ־2% כיום ל־10%.

לצד תנועות נוער, יש להרחיב את האפקט החינוכי של שנת י"ג למינה, ולהכניסו כחלק מהותי ובלתי נפרד מתוכנית הלימודים, במהלך שנות בית הספר ובעיקר בשנת י"ב. יש לסיים ככל הניתן את מרבית הבגרויות בי"א, ולהשקיע את שנת י"ב בשנת מכינה לחיים אזרחיים מועילים, להיכרות עם מוסדות המדינה ולהכנה חברתית וקבוצתית לחיים האזרחיים. שנת המכינה תכלול מרכיבים מתוכניות הלימוד של המכינות הקדם צבאיות לצד מפגשים בין בני נוער ברמה האזורית, התנדבות וספורט לימודיים בכל הארץ. שנת המכינה בבתי הספר היא הזדמנות ליצור קבוצות לימוד חוצות מגזרים, על ידי שיתוף פעולה אזורי בין בתי ספר מקהילות שונות, ובכך להכין את התלמידים לחיים בחברה דמוקרטית ומגוונת, להגביר את תחושת השייכות והזהות האזורית ולקדם קשרים בלתי פורמליים חזקים לצד הכנה משמעותית לשירות צבאי או לאומי. את המהלך להקמת שנת מכינה יש להתחיל בקרב אוכלוסיות ששיעורי ההשתתפות שלהן בתוכניות שנת י"ג נמוכים. את מוסדות שנות השירות, לאחר בית הספר התיכון, יש להרחיב ולוודא שהם מכילים מתנדבים מכל הקשת הכלכלית־חברתית. יש להרחיב את התקנים למתנדבי שנות שירות נוסף על קביעת מכסות למועמדים מרקע כלכלי־חברתי קשה, והתניית המימון בעמידה ביעדים אלו.

נספח : החברה החרדית – חינוך להשתלבות כלכלית־חברתית

בשל הפער העצום בין תלמידים יהודים חרדיים לתלמידים יהודים לא חרדיים, בחרנו להתייחס לכך באופן מובדל מהשינויים המבניים במערכת החינוך שנסקרו לעיל. מיקומו הייחודי של המגזר החרדי ב'טבלת אי־השוויון' נובע משלוש סיבות מרכזיות: ריבוי של מוסדות חינוך תורני שאינם משתייכים לחינוך הממלכתי ואינם מקנים לימודי ליבה כלל, הפטור הגורף משירות צבאי לבחורי ישיבות ולנשים, ואי־הכנת בוגריהם להשתלבות בכלכלה הישראלית תוך העצמת השוני התרבותי העמוק ביחס לחברה הישראלית. בפרק זה אנו עוסקים בחינוך ועל כן ההמלצות יעסקו בכך.

גברים

■ חיזוק והרחבת בתי ספר של המסגרות החרדיות הממלכתיות (ממ"ח, ישיבות תיכוניות חרדיות וחינוך חרדי מקצועי).

א. הקמת בתי ספר חרדים ממלכתיים בכל אזור חרדי לשם מתן חלופה ללימוד, תוך ביטול התנאי הדורש אישור הרשות המקומית להקמת בית ספר ממלכתי חרדי.

ב. תקצוב עודף של הממ"ח באופן זמני לשם הקמת מסגרת לימודים חרדית מלאה, במקביל ללימודי ליבה.

■ קידום מהלכים לשיפור איכות ההוראה ברשתות החרדיות ומוסדות המוכר שאינם רשמי:

א. קידום תוכנית הוראה כאנגלית ותמרוץ עמידה במבחנים כלל ארציים (מיצ"ב).

ב. חיזוק מנגנוני האכיפה לבחינת העמידה בהתחייבויות ללימודי ליבה (כולל שלילת תקציב במידת הצורך) בקרב הרשתות החרדיות ומוסדות המוכר שאינם רשמי.

ג. מתן תמריצים לשילוב מורים בעלי תעודת הוראה ותואר אקדמי, והכנסת מקצועות נדרשים ובראשם לימוד השפה האנגלית במוסדות הפטור.

נשים

■ הגדלת שילוב נשים במקצועות בעלי פריזן גבוה.

- א. קידום תוכנית להגדלת מספר הנשים שלומדות 5 יחידות לימוד מתמטיקה ואנגלית במבחני סאלד (לעומת 3 יחידות לימוד כיום).
- ב. תמרוץ הסמינרים על הגדלת מספר המשתתפות במסלולי לימוד במקצועות טכנולוגיים ובתחום הבריאות, והפחתת מספר הלומדות הוראה.

הזן חברתי

הקמת מכינות קדם צבאיות ייעודיות שיסייעו להכין את הצעירים החרדים לקראת הצבא, כפי שנעשה במכינות כיום, תוך התאמה לצורכיהם. בניית מערכת חינוך שתכין את התלמיד החרדי לשילוב במשק היא תנאי יסודי להצלחה. עם זאת, אין בכך די. הצבא בישראל הוא פלטפורמה למוביליות חברתית ולשילוב מיטבי בשוק העבודה. אחת מהשלכות של מלחמת חרבות ברזל היא הצורך להגדיל את המערך הלוחם ומערך המילואים. בשל שתי סיבות אלו, אנו מוצאים מקום להמליץ לחוקק חוק שמגדיר מכסה של 'עילויים בתורה' שיהיו פטורים מחובת גיוס, בדומה למגבלת המכסות שהייתה קיימת עד שנת 1977, ולקבוע כי לתלמידי ישיבות שנקבע שלא יתגייסו לצבא ואינם עילויים לא יינתנו הטבות וסבסוד ממשלתי (כגון מענק שנתי לתלמיד ישיבות וסבסוד מעונות יום). על הצבא להיערך לגיוס חרדים באופן שיאפשר למתגייסים לשמור על צביון חיים חרדי במהלך השירות צבאי.

אִישׁוּוּיּוֹן וּפְעָרִים בְּבְרִיאוֹת

בשלושת העשורים האחרונים, תופעת האִישׁוּוּיּוֹן בבריאות הפכה לבעיה חברתית שנחקרת ונידונה על ידי חוקרים מהאקדמיה, ארגונים לא ממשלתיים לאומיים ובינָּה, ארגונים חברתיים וממשלות. מזה עשרות שנים שחוקרים שונים מפתחים מודלים שונים המסבירים את הגורמים השונים המייצרים פְּעָרִי בריאות. כל אותם מודלים מדגישים גורמים שונים לאִישׁוּוּיּוֹן כמו היבטים ביולוגיים וגנטיים, גורמים הקשורים בסגנון חיים, גורמים פסיכו־סוציאליים וקהילתיים, תנאי חיים ועבודה וגורמים מקרו־מבניים סוציו־כלכליים ופוליטיים. עם זאת, בשנים האחרונות, התפישת הרווחת אצל מרביתם היא כי הפְּעָרִים בבריאות נובעים בעיקר מגורמים חברתיים המייצרים אִישׁוּוּיּוֹן, וכן מאופן חלוקת התקציב והמשאבים.

בדומה לבעיות חברתיות נוספות, גם אִישׁוּוּיּוֹן בבריאות מיוצר בידי שחקנים שונים, ומשקף בִּרְזֻמְנִית את יחסי הכוח בזירות השונות. ישנן מספר דרכים להמשיג ולהבין את הגורמים המייצרים פְּעָרִים בבריאות, ואת הנתיבים המסבירים את הקשר בין פְּעָרִים חברתיים־כלכליים למצב הבריאות. למרות שפע יחסי של מחקר ומידע אודות הממדים האמפיריים של התופעה, אין אחידות דעים לגבי הסיבות לה ודרכי ההתמודדות עימה. גישות שונות המתארות את הקשר שבין פְּעָרִים חברתיים־כלכליים ובין פְּעָרִים בבריאות מתחרים זה בזה על הגדרת הבעיה, מאפייניה, גבולותיה ועל פתרונות המדיניות המוצעים בהתייחס לה. ל"תחרות" אופי דינמי המשתנה בכל נקודת זמן. לשינויים אלו יש משמעות רבה בעיצוב ויישום מדיניות הבריאות ומדיניות ציבורית בכלל, שכן לאפיון

השונה של הפערים בבריאות יש השלכות שונות על סדרי העדיפות ואופן הפעולה לצמצום פערים.

כיום קיימות ארבע גישות מרכזיות המובילות את הדיון באי־השוויון בבריאות בישראל: השיח הביורפואי; השיח התרבותני (התנהגותי); השיח המטריאלי; והשיח האקור־חברתי.

השיח הביורפואי מדגיש את ההיבטים הגנטיים, הביולוגיים והרפואיים של ההבדלים בבריאות, בחולי ובשירותי הבריאות. ככלל, ההבדלים בבריאות או בשירותי בריאות מתוארים בלא התייחסות לגורמים החברתיים המייצרים פערים, כמו גם להשלכות החברתיות הנובעות מקיומם. גישה זאת שמה דגש על בריאותם של הפרטים, תוך התעלמות מההבדלים השיטתיים בין קבוצות חברתיות. הגישה הביורפואית אודות פתרונות לאי־שוויון בבריאות מתמקדת בעולם הטיפולי הרפואי, למשל בצורך בהוספת כוח אדם בפריפריה, קיצור זמני המתנה לתורים, שיפור איכות השירותים, הוספת מכשור, תגבור תוכניות התערבות בתחום התחלואה הכרונית לקבוצות אוכלוסייה מוגדרות ועוד.

הגישה התרבותנית (התנהגותית) מדגישה את ההתמקדות בהתנהגות אישית וסגנון חיים, בהתנהגויות מסכנות בריאות (עישון, השמנה, שימוש בחומרים פסיכו-אקטיביים וכדומה), דפוסי צריכה וניצול של שירותי הבריאות, ידע ומודעות והרגלים ומסורות תרבותיות, כיצרנים של פערים בתוצאות ומצב הבריאות. גם גישה זאת מתעלמת ברובה מההיבטים החברתיים הנובעים מהפערים בבריאות, והתורמים ליצירת התנהגויות בריאות מסוימות. לרוב, הפתרונות המאפיינים שיח זה, עיקרם שינוי דפוסי ההתנהגות של המטופל או התאמת התנהגות המטפל לצרכי המטופל, פיתוח הכשירות התרבותית של ארגוני בריאות וצוותיהם, קידום תוכניות התערבות הממוקדות בשינוי התנהגות בקרב קבוצות מוגדרות. הנוכחות הגבוהה של השיח התרבותני בישראל מצויה בעיקר בדיונים ובטקסטים העוסקים בהמשגה של הפתרונות לאי־שוויון בבריאות בישראל.

הגישה המטריאלית מדגישה מכנים פוליטיים וחברתיים-כלכליים המעצבים את התנאים החומריים שמייצרים פערים בבריאות. גישה זו, שמקורה במדע הכלכלה, מתייחסת בין היתר, להוצאה הלאומית על בריאות ולמרכיביה, להשתתפויות עצמית

וכדומה, ולמידת ההשפעה של אלו על בריאות ואי־שוויון בבריאות. גישה זאת מכירה במציאות המורכבת המשפיעה על הבריאות ויוצרת את ההבדלים בבריאות, אף כי היא שמה דגש על ממד אחד – הגורמים הכלכליים המבניים המייצרים אפשרויות כלכליות לבריאות, ובעיקר על הנגישות לטובין ומשאבים חומריים בתחום הבריאות. גישה זאת נוכחת בישראל, הן בדיון אודות הנסיבות להיווצרות אי־שוויון בבריאות והן בהתייחס לפתרונות לו.

בניגוד לגישה המטריאלית, הגישה האקו־ חברתית נולדה מתוך עולם הסוציולוגיה ובריאות הציבור, ומציעה ראייה רחבה של הגורמים והפתרונות הפוליטיים, החברתיים, הכלכליים, המצטלבים, הרב־מגזריים והסיסטמטיים של הפערים בבריאות. המאפיין העיקרי של גישה זו הוא ההתייחסות הרב־ממדית – ביולוגית, חברתית וסביבתית – לסוגיית אי־השוויון בבריאות. הפתרונות המאפיינים שיח זה מתרכזים בפעילות בתוך מערכת הבריאות לצד פעילות של מערכות חברתיות מקבילות, ומתמקדים לא רק בנותני השירות במערכת אלא בהכרה ובעשייה מקו־חברתית, לאומית, ממשלתית ובין־משרדית. בדומה לגישה המטריאלית, גם הגישה האקו־חברתית נוכחת בעיקר בפעילות שבעל פה. נוכחות הגישה האקו־חברתית ניכרת בעיקר בדיונים העוסקים בנסיבות המייצרות את אי־השוויון בבריאות. מרבית הכותבים על אי־השוויון בבריאות, כמו גם חלק ניכר מהמוראיינים על הנושא, מכירים בגורמי הרקע החברתיים (הכנסה, השכלה, מקום מגורים וכדומה) כגורמי סיכון לפערים בבריאות, ומתייחסים באופן כלשהו לתנאים הרחבים המשפיעים על בריאות. בין היתר ניתן למצוא התייחסות לקשר שבין השכלה, מצב חברתי־כלכלי ומקום מגורים לפערים בבריאות. הצעות העוסקות בפתרונות אקו־חברתיים – דוגמת הצורך במחויבות לאומית, ממשלתית לצמצום אי־השוויון, שיתופי פעולה בין משרדי הממשלה למשרד הבריאות וכדומה – התייחסו לאי־השוויון בישראל, אך לא באופן עמוק דיו.

אי־השוויון בבריאות בישראל

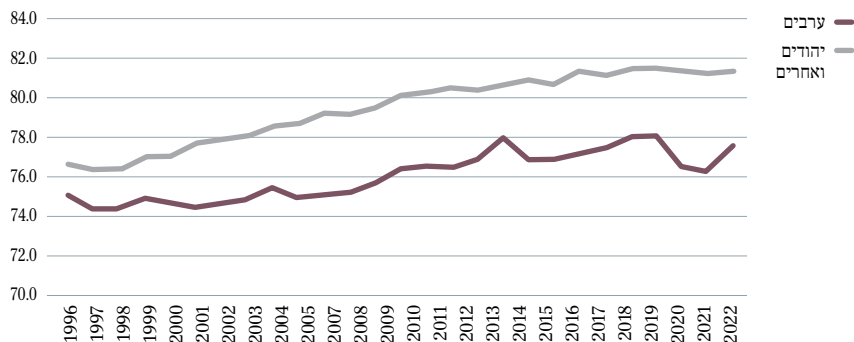
מדינת ישראל מתאפיינת בפערים ואי־שוויון במגוון תחומים. שיעורי העוני בישראל גבוהים בהשוואה למדינות המערב, ומדד ג'יני, הבוחן את שוויוניות

התפלגות ההכנסות נמצא ברמה גבוהה יחסית. נוסף על כך, קיימים פערים בהישגים החינוכיים של תלמידי ישראל ועוד. לכן אין זה מפתיע שהפערים קיימים גם במערכת הבריאות הישראלית. עם זאת, מערכת הבריאות בישראל שוויונית בבסיסה, ומערכת הבריאות הציבורית דואגת לספק סל שירותים רחב שניתן לכלל האוכלוסייה, באמצעות קופות החולים, והתושבים זכאים לקבל את שירותי האשפוז בבתי החולים בלא כל עלות.

בעמודים הבאים נסקור בקצרה חלק מהפערים ואי־השוויון בבריאות שקיים בישראל. נעשה זאת באמצעות סקירה של פערים בתוצאי הבריאות, נגישות לשירותי בריאות, התנהגות בריאותית ועוד. תמונת הפערים תוצג במגוון של חתכים: יהודים מול ערבים, גברים מול נשים, רמות ההכנסה ועוד. חשוב לציין כי למערכת הבריאות יש תפקיד חשוב בכל נושא אי־השוויון, שכן היא מערכת שלרוב מצמצמת פערים שמקורם במערכות אחרות, חברתיות – כמו פערים בהכנסה או בהשכלה. הדוגמאות שיוכאו בפרק זה הן חלקיות ונועדו "לשכנע" את הקורא כי בישראל קיימת בעיה של פערים בבריאות, כזאת שדורשת התייחסות משמעותית של כלל הגורמים המעורבים. סקירה רחבה אודות הפערים בישראל ניתן למצוא ברשימת המקורות המופיעה בסוף החיבור.

ראשית נבחן את הפערים בתוצאי הבריאות. המדד הנפוץ ביותר למדידת תוצאי בריאות הוא מדד תוחלת החיים. בתרשים 18 ניתן לראות את הפערים בתוחלת החיים בלידה בישראל של זכרים, בין ערבים ליהודים ואחרים. בעוד שתוחלת החיים של היהודים הגיע בשנת 2022 ל־81.3 שנים, תוחלת החיים של ערבים הגיע ל־77.5 שנים. פער של כמעט 4 שנות חיים. אף על פי שהפער יציב יחסית (מלבד קפיצה בפער בשנות הקורונה), הפער בתוחלת החיים בשנים 2005–2022 עמד על 3.8 שנים, ובשנים 1996–2004 על 2.5 שנים בלבד.

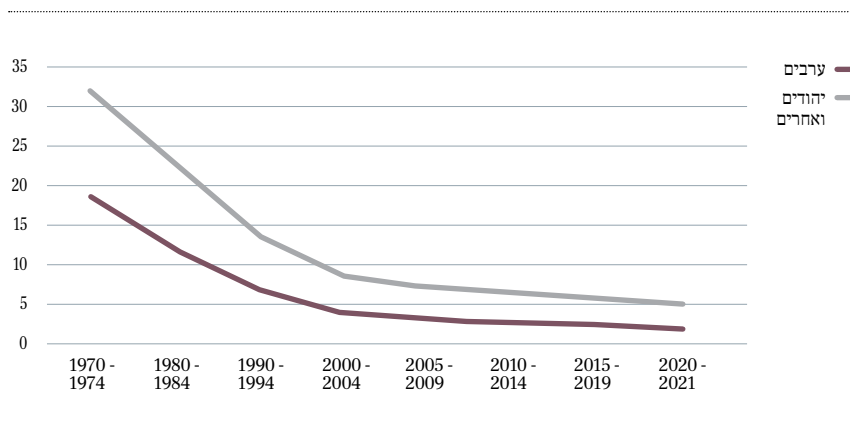
מדד נוסף לבחינת הפערים הוא מדד תמותת התינוקות. המדד מונה את שיעור התינוקות שנפטרו בשנת החיים הראשונה שלהם מתוך כלל לידות חי. גם במדד זה ניתן לראות פערים ניכרים בין האוכלוסייה היהודית לשאר האוכלוסייה (שעיקרה ערבים). שיעור תמותת התינוקות של תינוקות יהודיים עומדת על 1.8 לכל 1,000 לידות חי, לעומת שיעור של 5.0 בקרב שאר האוכלוסייה. כפי שניתן לראות בתרשים



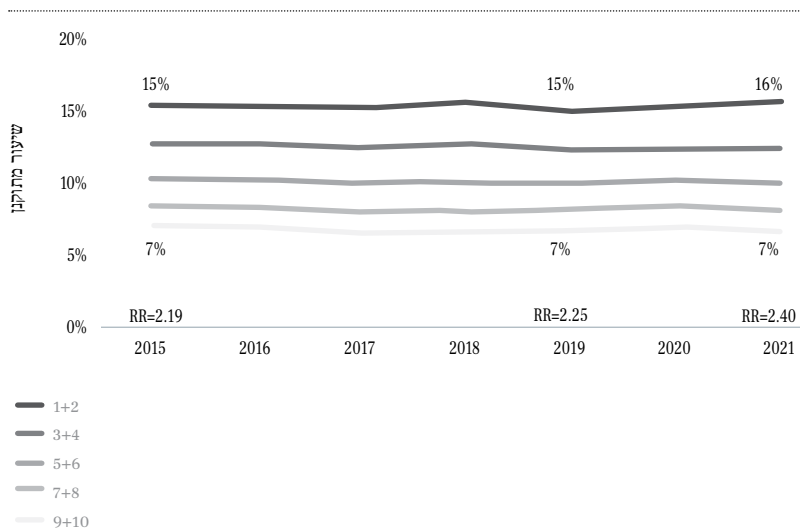
תרשים 18 | תוחלת חיים בלידה – זכרים 1996-2022. מקור: נדב דוידוביץ' וניר קידר, מרכז טאוב. נתונים: הלמ"ס.

בשנים 1970 ל־2004 ניכרת ירידה משמעותית בשיעורי תמותת התינוקות בישראל בכל קבוצות האוכלוסייה. מאז שנת 2004 שיעורי הירידה בתמותת התינוקות איטיים יותר. על אף שאנו עדים לירידה בתמותת התינוקות בקרב כלל קבוצות האוכלוסייה, הפערים היחסיים בשיעורי התמותה גדלו בשנים האחרונות. בשנת 1990 הפער בין היהודים לאחרים היה פי 2, ולפי הנתונים האחרונים הוא עומד על פי 2.78.

מעבר לפערים בתמותה, אנו עדים גם לפערים משמעותיים בתחלואה בין קבוצות אוכלוסייה שונות. התוכנית הלאומית למדדי איכות בקהילה מודדת את שיעור ההימצאות של סוכרת בהתאם לרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה. בעוד ששיעור ההימצאות של סוכרת ברמות ההכנסה הגבוהות (אשכולות 9-10) עומד על 7%, שיעור ההימצאות של סוכרת ברמות ההכנסה הנמוכות (אשכולות 1-2) עומד על 16%. כפי שניתן לראות בתרשים 20, לאורך השנים האחרונות, הפערים בהימצאות סוכרת שומרים על יציבות.



תרשים 19 | שיעור תמותת תינוקות. מקור: נדב דוידוביץ' וניר קידר, מרכז טאוב. נתונים: הלמ"ס

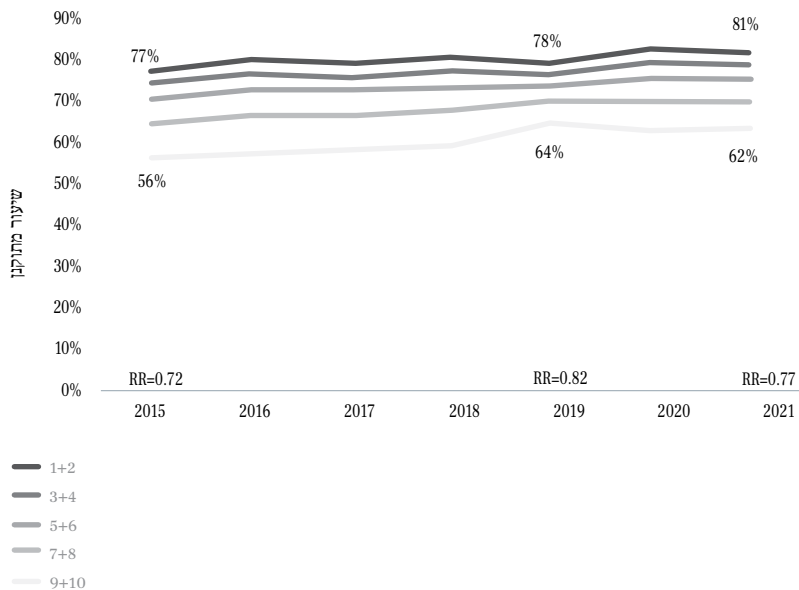


תרשים 20 | שיעור ההימצאות של סכרת בקרב בני 18 ומעלה לפי מצב חברתי־כלכלי.

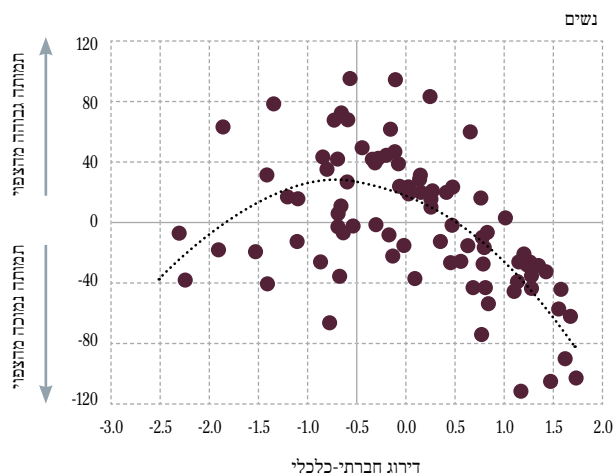
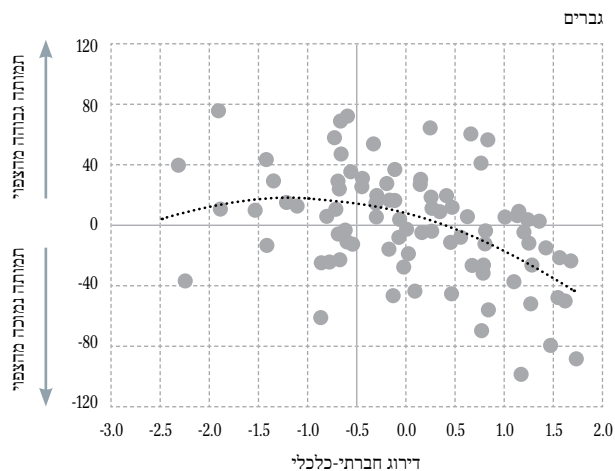
מקור: התוכנית הלאומית למדדי איכות, משרד הבריאות

דרך נוספת למדידת הפערים היא באמצעות בדיקת היכולת של מערכת הבריאות להתמודד עם הפערים בתחלואה. כאשר בוחנים את שיעור חולי הסוכרת המאוזנים ניתן לראות פערים ניכרים. שיעור חולי סוכרת מאוזנים עם הכנסה גבוהה עומד על 81%, לעומת 62% בלבד בקרב בעלי הכנסה נמוכה. במהלך השנים האחרונות ניכרת מגמה חיובית של שיפור האיוון של חולי סכרת בקרב כל רמות ההכנסה, אך הפערים נותרים בעינם ואינם מצטמצמים (תרשים 21).

מחלת הסרטן היא אחת המחלות בה לא ניתן לראות תחלואה גבוהה יותר בקרב בעלי הכנסה נמוכה. במחקר שבוצע במרכז טאוב נבחן הקשר שבין שיעור המקרים החדשים של סרטן לשיעורי התמותה מסרטן, ביחס לדירוג החברתי־כלכלי של



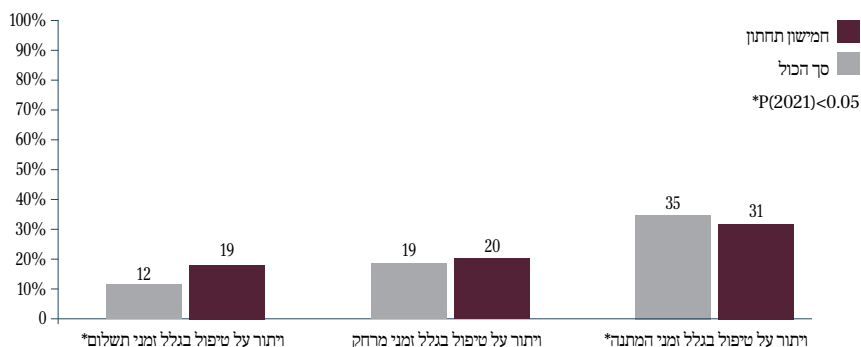
תרשים 21 | שיעור בעלי רמת HbA1c מאוזנת בחולי סוכרת בני 18-84 לפי מצב חברתי־כלכלי. מקור: התוכנית הלאומית למדדי איכות, משרד הבריאות



תרשים 22 | הפער בין תמותה מסרטן בפועל לתמותה הצפויה ביחס למספר המקרים החדשים של תחלואה בסרטן, לפי דירוג חברתי־כלכלי של היישוב. מקור: ניר קידר, נדב דוידוביץ' ואלכס וינרב, מרכז טאוב. נתונים: הלמ"ס

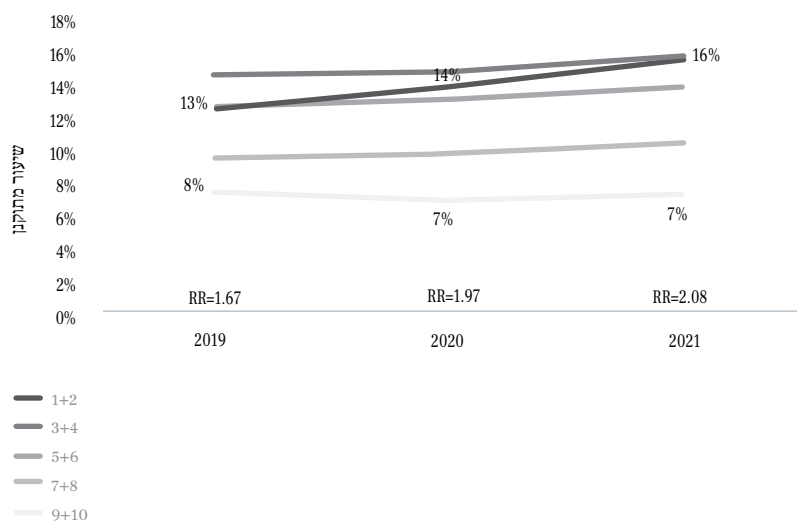
היישוב. שארית חיובית פירושה שהתמותה בפועל גבוהה מהצפוי בהתחשב בשיעור המקרים החדשים, ושארית שלילית פירושה שהתמותה נמוכה מהצפוי בהתחשב בשיעור המקרים החדשים. תרשים 22 מראה כבירור כי ביישובים המדורגים גבוה מבחינה חברתית־כלכלית התמותה נמוכה מהצפוי, בהתחשב בשיעור המקרים החדשים, ומנגד ביישובים העניים יותר, התמותה מסרטן גבוהה מהצפוי בהתחשב בשיעור המקרים החדשים.

זווית הסתכלות חשובה נוספת על פערים היא בנגישות האוכלוסייה לשירותי הבריאות. בסקר שעורך מכון ברוקדייל כבר למעלה מ־30 שנים, עולה כי בקרב האוכלוסייה בחמישון התחתון שיעורי הוויתור על טיפול רפואי בגלל תשלום גבוהים משמעותית משיעורי הוויתור בקרב האוכלוסייה שבחמישון העליון, ועומד על 16%. לעומת זאת, שיעורי הוויתור על טיפול רפואי בגלל מרחק דומים, ושיעורי הוויתור על טיפול בגלל זמני המתנה נמוכים יותר בחמישון התחתון ביחס לשאר האוכלוסייה (תרשים 23).

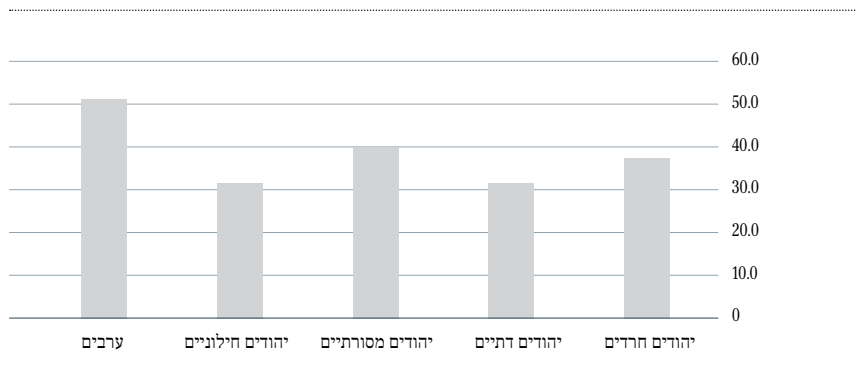


תרשים 23 | ויתור על טיפול רפואי בגלל תשלום, מרחק או זמני המתנה, בחמישון תחתון לעומת סך כל המשיבים (באחוזים). מקור: מכון ברוקדייל

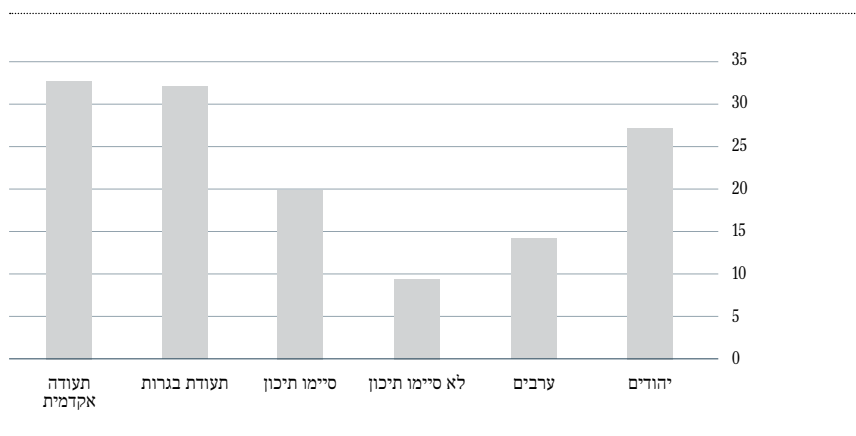
כעת נבחן את הפערים בבריאות ביחס להתנהגות האוכלוסייה. ראשית, אנו יכולים למצוא הבדלים ניכרים בשיעורי השמנת יתר בהתאם למצב חברתי־כלכלי. תרשים 24 מראה את הפערים בשיעור ההימצאות של השמנת יתר בקרב בני 14-15. בתרשים זה ניתן לראות כי שיעור ההשמנה בקרב אוכלוסיות עם הכנסה נמוכה גבוה ביותר מפי שניים, מאשר שיעור ההשמנה בקרב אוכלוסיות חזקות מבחינה חברתית־כלכלית. ניתן לראות כמו כן כיצד הפערים הולכים וגדלים בשנים האחרונות. לסיום חלק זה נסקור שני פערים נוספים להתנהגות בריאותית. תרשים 25 מציג את אחוז האוכלוסייה ששותה 3 כוסות ומעלה של שתייה ממותקת ביום. מהתרשים ניתן לראות שבקרב האוכלוסייה הערבית, השיעור עולה על 50% מכלל האוכלוסייה, כמו כן ניתן לראות כי בקרב האוכלוסייה היהודית, השתייה הממותקת נפוצה יותר בקרב הציבור הדתי.



תרשים 24 | שיעור ההימצאות של השמנת יתר בקרב בני 14-15 לפי מצב חברתי־כלכלי.
מקור: התוכנית הלאומית למדדי איכות, משרד הבריאות



תרשים 25 | אחוז האוכלוסייה ששותה 3 ומעלה כוסות שתייה ממותקת ביום. מקור: נדב דב־דוביץ' וניר קידר, נתונים: הלמ"ס



תרשים 26 | אחוז מהאוכלוסייה שביצעו לפחות פעם אחת פעילות גופנית מאומצת בשבוע. מקור: נדב דב־דוביץ' וניר קידר, מרכז טאוב, נתונים: הלמ"ס.

גם ביחס לביצוע פעילות גופנית מאומצת ניתן לראות את הפערים בין קבוצות אוכלוסייה שונות. פעילות גופנית נפוצה יותר בקרב בעלי השכלה גבוהה ובקרב יהודים. להתנהגות בריאותית יש השפעה רבה על הבריאות והפערים בבריאות.

ניתוח המצב וגורמי השורש

וילקנסון התייחס לבריאות כמוצר חברתי שיש בו כדי לשקף את המבנה החברתי כלכלי של החברה.¹ התפישה הרווחת כיום היא כי לתנאים שאליהם האנשים נולדים ובהם הם גדלים, עובדים ומזדקנים – תנאים שאותם הגדיר ארגון הבריאות העולמי² וחוקרים נוספים³ כ"גורמים חברתיים לבריאות", לצד אופן החלוקה של עושר ומשאבים – יש את התרומה העיקרית לפערים בבריאות.

אי-שוויון בבריאות מוגדר כהבדלים שיטתיים במצב הבריאות בין קבוצות חברתיות שונות. שלושה מאפיינים משולבים מבדילים בין מצב "טבעי" של הבדלים או שוני במצב הבריאות לבין אי-שוויון חברתי בבריאות: כאשר מדובר בהבדלים שיטתיים בבריאות, קרי הבדלים שאינם מחולקים באופן אקראי ומייצרים מגמה עקבית של פערים בין אוכלוסיות; כאשר הפערים נוצרים כתוצאה מתהליכים חברתיים (ולכן נתונים לשינוי), להבדיל ממנגנונים ביולוגיים; וכאשר מדובר בפערים שמקובל לראות בהם כלא הוגנים כיוון שהם תוצאה של מצבים ו"הסכמים" חברתיים שאינם מתיישבים עם התפיסות הרווחות בדבר הוגנות.⁴

חוקרים שונים פיתחו במהלך עשרות השנים האחרונות, מודלים קונספטואליים שונים המסבירים את ההשפעות של גורמים שונים על בריאות. בין אלה ניתן למנות את "מודל הקשתות" של דהלגרן וויטהד, שהדגיש את מעגלי ההשפעה על בריאות הכוללים היבטים ביולוגיים וגנטיים, גורמים הקשורים בסגנון חיים, גורמים פסיכוסוציאליים וקהילתיים, תנאי חיים ועבודה וגורמים מבניים סוציו-כלכליים, תרבותיים וסביבתיים;⁵ המודל של מקאנבך ואן דה מין וסטרונקס המתאר את האינטראקציה שבין בריאות בשנות החיים הראשונות להשפעה על שנות החיים המאוחרות, דרך גורמים מתווכים דוגמת מעמד חברתי-כלכלי, גורמים התנהגותיים, תרבותיים, פסיכו-

1 Wilkinson, *Unhealthy Societies: The Afflictions of Inequality* 1

2 Wilkinson and Marmot, *Social Determinants of Health: The Solid Facts* 2

3 Whitehead and Dahlgren, *Levelling up: a discussion paper on concepts and principles for tackling social inequities in health* 3

שם 4

Dahlgren and Whitehead, *Policies and strategies to promote social equity in health* 5

סוציאליים ומבניים/סביבתיים;⁶ עבור במודל של דידריכסן המתאר את ההשפעות ההדדיות בין הקונטקסט החברתי לפוליטי ובינם לבין מעמד חברתי, חשיפה לגורמים מזיקים לבריאות, פגיעות, חולי וההשלכות החברתיות של חולי;⁷ וכלה במודל של ברונר ומרמוט שהדגיש את המבנה החברתי ואת הגורמים המתווכים בינו ובין בריאות ורווחה אישית, גורמים מטריאליים, פסיכו-סוציאליים והתנהגותיים.⁸

שתי הנחות משותפות רווחות היום בספרות, גם בהינתן מודלים שונים להסתכלות על אי-שוויון. האחת, למערכת הבריאות תפקיד מוגבל, גם אם חשוב, בהשפעה על בריאות. מחקרים מעידים כי הרכיב של ה"גורמים החברתיים לבריאות" מהווה כ-75% מסך ההשפעה על הבריאות, בעוד שלמרכיבים הביולוגיים, ההתנהגותיים ולמערכת הבריאות השפעה מצטברת של לא יותר מ-2.25%.⁹ האחרת, הזיהוי של "מדרון חברתי" בבריאות. ככלל, ככל שאתה גבוה יותר במדרג החברתי-כלכלי, כך אתה בריא יותר. קרי למעמדו היחסי של הפרט בחברה יש השפעה ישירה על פערים בתוצאי ומצבי בריאות.¹⁰

בישראל, בדומה למדינות אחרות, הפערים בבריאות ובשירותי בריאות משקפים מבנים חברתיים הקשורים בהיררכיה מעמדית, כלכלית, וגאוגרפית, כמו גם לעליית קרנה של הפוליטיקה של "כלכלה חופשית" לצד כלכלת "שוק חופשי" בישראל.¹¹ למאפיינים ולתהליכים אלו יש השפעה ישירה על בריאותם של פרטים וקבוצות ועל זמינות ונגישות שירותי הבריאות בישראל. כך למשל, ממדי העוני וכן ממדי האי-שוויון

Mackenbach et al., "The Determinants of Excellent Health: Different from the Determinants of Ill-Health?" 6

Diderichsen, *Resource Allocation for Health Equity: Issues and Methods* 7

Brunner and Marmot, "Social organization, Stress and Health" 8

CDC, *Social Determinants of Health* 9

World Health Organization, *Closing the Gap in a Generation*; Marmot and Wilkinson *Social Determinants of Health*; Wilkinson, *Unhealthy Societies; the Afflictions of Inequality*; Wilkinson and Marmot, *Social Determinants of Health: The Solid Facts* 10

יער ושבט, מגמות בחברה הישראלית; *Care in Israel* 11

בהכנסות בישראל (הנמדדים על פי מדד ג'יני לבחינת אי-שוויון בהכנסות) גבוהים משמעותית בהשוואה למדינות ה-OECD, גם לאחר תשלומי העברה ומיסים.¹² שינויים במבנה ובמימון מערכת הבריאות בישראל תורמים אף הם להעמקת הפערים בבריאות. "חוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד-1994", שמהווה בסיס הגנה טוב מפני תוצאותיה הכלכליות של מחלה, במובן של מניעת הפגיעה ביכולת לקבל שירותי בריאות עקב הוצאה רפואית, הבטיח נגישות לסל שירותי בריאות מקיף.¹³ עם זאת, צמצום היקף המימון הציבורי בבריאות והעלייה בהיקף המימון הפרטי אשר התרחשו בעשור האחרון,¹⁴ מהווים גורם סיכון לבריאותן של שכבות אוכלוסייה מרמות הכנסה נמוכות, ובעיקר על רקע השפעתן על צמצום נגישותן של שכבות אלה לשירותי הרפואה.¹⁵ חלקה של ההוצאה הלאומית על הבריאות בישראל נמוך יחסית למדינות מפותחות אחרות, והמימון הפרטי מתוך סך ההוצאה גבוה: 38% לעומת כ-27% בהשוואה למדינות ה-OECD בשנת 2014.¹⁶ העלייה בתשלומי ההשתתפות והביטוחים המשלימים תורמים להגדלת אי-השוויון בחלוקת הצריכה במשק, וביכולת ובגישה של שכבות חלשות לשירותי רפואה.¹⁷ כך תועדה השפעתם של תשלומי ההשתתפות על ירידה של משקי בית מתחת לקו העוני, והרחבת העוני בקרב משפחות עניות.¹⁸

OECD, *OECD Guidelines on Measuring Subjective Well-being* 12

13 צ'רניחובסקי, מימון מערכת הבריאות 1995-2005

14 בן-נון, "מחוק ביטוח בריאות ממלכתי ועד עידן הזהב והפלטנום"

15 צ'רניחובסקי ואחרים, שוויוניות ומערכת הבריאות בישראל: עוני יחסי כגורם סיכון לבריאות

16 דוברות משרד הבריאות, "ארגון ה-OECD מפרסם את נתוני הבריאות של המדינות החברות בארגון לשנת 2014"

17 בן-נון, "פערים ואי-שוויון בבריאות: היבטים כלכליים"

18 צ'רניחובסקי ונבון, *ההוצאה הפרטית לשירותי רפואה בישראל*

ממצאי מחקרים מלמדים על פערים שקיימים גם בזמינות של שירותי בריאות על רקע מעמד חברתי-כלכלי.¹⁹ אי-השוויון בנגישות לשירותי בריאות בין אזורים בישראל קשור גם לפערים בתשתיות, כאשר בפריפריה יש מחסור יחסי בשירותי אשפוז (כגון מיטות כלליות, טיפול נמרץ ילדים, מיטות סיעוד מורכב, עמדות ניתוח, עמדות לרפואה דחופה ועמדות ללידה ולדיאליזה). גם שיעור כוח האדם הרפואי לאלף נפש נמוך לרוב בפריפריה לעומת המרכז.²⁰

אי-השוויון בנגישות לשירותים נמצא קשור להבדלים בהיענות לטיפול, בשימוש בשירותי הבריאות וכן לחסמים תרבותיים. למשל, הנמצאים בחמישונים התחתונים מוותרים באחוזים גבוהים יותר על שירותים בשל עלותם, בהשוואה לחמישון העליון;²¹ שיעור נמוך של ביצוע ממוגרפיה מתועד בקרב נשים חרדיות בהשוואה לאחרות.²² ובקרב יוצאי אתיופיה שיעורים נמוכים באופן מובהק של ביצוע מדידות לחץ דם, בדיקות מעבדה וכן בדיקות כפות רגליים ועיניים בקרב חולי סוכרת.²³ ערבים והמשתייכים למעמד החברתי התחתון בקרב יהודים מגיעים לפחות בדיקות שגרה במרפאות שיניים, ומתועדות אצלם יותר בעיות בריאות בתחום השן.²⁴

משבר הקורונה העולמי חשף את המצב הרעוע של מערכות הבריאות במדינות רבות בעולם. הרעיונות הנאו-ליברליים שהנחו את קובעי המדיניות בארבעת העשורים האחרונים, כולל ישראל, השיתו קיצוצים תקציביים ותהליכי הפרטה

19 צ'רניחובסקי ושמשי, פערים בין "מרכז" ו"פריפריה" ברמות בריאות ובזמינות שירותי רפואה בישראל: סקירה; Shmueli and Englecin-Nissan, *Availability of Physicians' Services as a Tool for Implicit Risk Selection in Israel's National Health Insurance System*

20 אברבוך ואבני, אי-שוויון בבריאות וההתמודדות עימו

21 ברמלי-גרינברג ומדינה-הרטום, דעת הציבור על רמת השירות ותפקוד מערכת הבריאות ב-2014 והש"וואה ל-2012

22 סדקי ואחרים, בחינת הגורמים המשפיעים על אופן השימוש בשירותי הבריאות, בקרב חולות סרטן שד חרדיות

23 טולדנו ואחרים, 2004 בתוך סבירסקי, לצמצם היום את פערי המחור

24 אשכנזי ואחרים, דפוסי שימוש והתנסויות של ילדים בשירותי רפואת שיניים בעקבות הרפורמה בתחום זה בישראל

אגרסיביים על מערכות הבריאות הציבוריות והביאו להחלשתן. מדיניות זו אף העצימה את האי-שוויון בבריאות, כשהיא פוגעת במיוחד באוכלוסיות מוחלשות כמו עניים, קשישים, נשים, מהגרים ומיעוטים אתניים ולאומיים.

נתוני משרד הבריאות מלמדים כי בישראל קיימים פערים גדולים במצב הבריאותי ובנגישות לשירותי בריאות בין קבוצות שונות באוכלוסייה. מחקרים רבים שנעשו לאורך השנים מצביעים על שלושה גורמים עיקריים למצב זה. הגורם הראשון הוא לאומי: מצבו הבריאותי של הציבור היהודי טוב משל הציבור הערבי. כך למשל, תוחלת החיים של אזרחים ערבים נמוכה בהשוואה ליהודים, תמותת התינוקות גבוהה פי 2 והתחלואה הכרונית גבוהה משמעותית. הגורם השני הוא מעמדי: הכנסה גבוהה מייטיבה עם המצב הבריאותי ומבטיחה נגישות לשירותי רפואה איכותיים. כך לדוגמה, סיכויי התמותה בארץ עולים בקרב אזרחים בעלי השכלה נמוכה וככל ששכונת המגורים ענייה יותר. הגורם השלישי הוא גאוגרפי: מגורים בפריפריה משפיעים לרעה על מצב הבריאות. לדוגמה, תמותת התינוקות גבוהה משמעותית במחוזות דרום וצפון בהשוואה למחוזות מרכז ותל-אביב, והתמותה הכללית גבוה יותר בנפות פריפריאליות כמו באר שבע ויזרעאל.

קיימת, כמובן, אינטראקציה בין שלושת הגורמים הללו: הלאומי, המעמדי והגאוגרפי. ההשפעה של כל אחד מהם על מצבו הבריאותי של האזרח מורכבת וכוללת גורמים חברתיים (Social Determinants of Health) לצד רמת הנגישות הפיזית, הכלכלית והתרבותית לשירותי בריאות. מניתוח הנתונים שבידינו ברור כי הקטנת הפערים בבריאות מחייבת תוכנית הוליסטית שנותנת את הדעת גם על גורמים חברתיים כלליים (רמת הכנסה, תעסוקה ותנאי עבודה, חינוך, איכות הסביבה, שוויון מגדרי וגזענות ואפליה) וגם גורמים ספציפיים למערכת הבריאות.

כללל, המצב הבריאותי של האוכלוסייה הערבית בישראל ירוד ביחס לאוכלוסייה היהודית. הפער בא לידי ביטוי במדדים רבים כמו שיעור תמותה גבוה (לרבות תמותת תינוקות), תוחלת חיים נמוכה ועודף תחלואה. נוסף על כך קיימים הבדלים

בין שתי האוכלוסיות מבחינת גורמי סיכון כמו עישון והשמנת־יתר. על מצב מתמשך זה של אי־שוויון מעידים מחקרים ופרסומים רבים, כולל דוחות של משרד הבריאות. האי־שוויון בין ערבים ויהודים בבריאות ובתמותה נובע ממספר גורמים. מבחינה גאוגרפית, רוב האוכלוסייה הערבית מתגוררת בפריפריה הישראלית, המתאפיינת בשירותי בריאות ברמה נמוכה יחסית למרכז הארץ – אזור שבו יש ריכוז גבוה יותר של יהודים. מבחינה כלכלית, המעמד הסוציו־אקונומי של האוכלוסייה הערבית נמוך משל האוכלוסייה היהודית, ושיעור העוני בקרבה גבוה יותר. מבחינה פוליטית, המעמד השולי של החברה הערבית בפוליטיקה הישראלית ויחסי הקונפליקט שיש לה עם המדינה, הם גורם־על שאחראי במידה רבה לאי־שוויון בין ערבים ויהודים בבריאות ובתחומים אחרים. הצרכים של החברה הערבית לא נמצאים במקום גבוה בסדר העדיפויות הממשלתי.

במהלך שלשת העשורים שחלפו מאז חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, חלה עלייה עקבית בחלק היחסי של ההוצאה הפרטית במערכת הבריאות, מ־30% בשנת 1995 לכ־40% בשנת 2014, עם ירידה לכ־35% בשנת 2022. עדיין שיעור זה הוא בין הגבוהים בקרב מדינות ה־OECD, ונחשב גבוה במיוחד בהתחשב בסל השירותים הרחב שניתן במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי. כמו כן הגידול ברכישת ביטוחים מסחריים בעשורים האחרונים (מכ־15% אל למעלה מ־40%) והגידול ברכישת ביטוחים משלימים (עד למעלה מ־80%) שחל באותן שנים, מצביעים על שינוי מהותי בתמהיל הרפואה הפרטית והציבורית במהלך תקופה זו. שיעורים אלו הופכים את ישראל לאחת מהמדינות בעלות השיעור הגבוה ביותר של ביטוחים פרטיים בקרב מדינות ה־OECD. העלייה בהוצאה הפרטית לבריאות מאפיינת את העמקת הפערים במימון ובאספקה של שירותים רפואיים. אל מול התדמית החיובית של ישראל כמדינה העושה שימוש יעיל וחסכוני בשירותי בריאות, העלייה המתמדת בהוצאה הפרטית לבריאות עשויה להצביע על כך שבעשורים האחרונים מערכת הבריאות הציבורית לא זכתה למימון התואם את העלייה בצרכים הרפואיים של האוכלוסייה.

המלצות

ב־15 השנים האחרונות שם משרד הבריאות דגש רב על צמצום פערים בבריאות. הוא הקים יחידה ייעודית לנושא, קבע אותו כיעד אסטרטגי, פרסם דוחות, הקים ועדות וביצע מגוון פעולות לצמצום הפערים. בהמשך נביא את ההמלצות שניתנו בשנים האחרונות, בעיקר על ידי צוותים בהובלת משרד הבריאות. לאחר מכן נרחיב על החשיבות של קביעת מדיניות 'בריאות בכל מדיניות', ונציג רשימה של המלצות חיוניות לצמצום אי־השוויון בבריאות בישראל.

ריכוז המלצות שניתנו בשנים האחרונות בישראל

בשנת 2016 קבע משרד הבריאות את התוכנית האסטרטגית לצמצום אי־שוויון בבריאות לשנים 2017–2020. התוכנית התבססה על תהליך רחב היקף של שיתוף הציבור, ודרשה שינוי במבני הליבה הבאים: שיתופי פעולה, עירוניות ואזוריות, משילות ומודלים כלכליים, ובתחומי התערבות, פריפריה חברתית וגיאוגרפית, גזענות, אפליה והדרה, שנות חיים הראשונות, פרואקטיביות במימוש זכויות ובשוליים הרפואיים (תרשים 27).

משהסתיימה תקופת התוכנית, משרד הבריאות הקים את ועדת העשור כדי לגבש תוכנית המשך לצמצום הפערים בבריאות למשך העשור הקרוב, עד שנת 2032. הוועדה התבקשה להצביע על המגמות והפעולות המרכזיות בהן יש לנקוט כדי להביא לצמצום פערים בבריאות בין אוכלוסיות שונות במדינה, ולאפשר את מימוש הזכות לבריאות לכלל אוכלוסיית ישראל.

כדי להמשיך מגמות חשובות שנקבעו במסגרת התוכנית הקודמת, ועדת העשור החליטה לאמץ כמצפן ומסגרת עבודה את המודל שנבנה במסגרתה, ולקדם המלצות במרבית תחומי הליבה והתוכן לתקציב הקרוב.

המלצות ועדת העשור

המלצות הוועדה המתוארות בדו"ח זה מחולקות לשמונה המלצות־על. לכל המלצת־על יש שלוש המלצות משנה. המלצות אלו מתווספות לצעדים חיוניים בממשלה, במשרד ובמערכת הבריאות לקידום שוויוניות בבריאות, כגון הוועדה

להעצמת שירותי הבריאות בישראל ואסדרת מערכת הבריאות הציבורית והפרטית ("ועדת אש"), יישום החלטת ממשלה 550 לצמצום פערים בחברה הערבית עד שנת 2026, הוועדה הבין־משרדית למניעת תחלואה כרונית וקידום אורח חיים בריא ועוד.

■ **המלצה 1:** קביעת יעדים ומנגנוני מדידה למיגור אי־שוויון בבריאות בעשור הקרוב.

1.1 הגדרת יעדים מדידים, אחידים ומשותפים לכלל מערכת הבריאות לצמצום אי־שוויון בעשור הקרוב.

1.2 הכללת מדדים חברתיים ודמוגרפיים בקופות החולים, והסדרת מנגנון דיווח והעברת מידע בין גופים.

1.3 הגברת השקיפות באמצעות חובת דיווח ופרסום הקצאת משאבי המערכת בהתאם למפה אחידה.

■ **המלצה 2:** מיסוד תחום הבריאות בשלטון המקומי ובאשכולות אזוריים.

2.1 הקמת ותקצוב יחידת בריאות סטטוטורית ברשויות המקומיות ומתכללי בריאות באשכולות אזוריים.

2.2 הקמה, הטמעה והפצה של פורטל בריאותי רשותי.

2.3 הקמה ותקצוב צוותים מחוזיים בין־משרדיים להתמודדות משותפת עם אתגרים לאומיים כגון משבר האקלים, חיזוק החוסן הקהילתי, הפגת הבדידות וקידום בריאות בקרב ילדים ובני נוער.

■ **המלצה 3:** חיזוק האוניברסליות של מערכת הבריאות.

3.1 שילוב מדד חברתי־כלכלי בהגדרת הפריפריה בנוסחת הקפיטציה, ומשקל עודף לאוכלוסיות בסיכון.

3.2 הרחבת רובד הביטוח הבסיסי, רפואת שיניים תחילה, והפחתת תשלומים לשירותים כגון רפואה יועצת והתפתחות הילד.

3.3 הוראת שעה למתן שירותים אחידים באזורים בעלי נגישות מוגבלת לשירותי בריאות.

■ **המלצה 4:** פיתוח מענים ייחודיים ורב־מערכתיים לאנשים החיים בעוני.

4.1 השקת פיילוט להטמעת פרקטיקה מודעת עוני במערכת הבריאות ותכנון הטמעה ארצית.

4.2 התאמת המערכת לאוכלוסיות ברמת פגיעות גבוהה: זקנים החיים בעוני, חסרי מעמד, חסרי בית ועוד.

4.3 פיתוח כלים דיגיטליים לרפואה מרחוק לאוכלוסייה החיה בעוני, הנגשת מידע ושיפור השירות.

■ המלצה 5: היערכות לשינוי אקלים עבור אוכלוסיות ברמת פגיעות גבוהה.

5.1 חיזוק חוסן אקלימי עבור קבוצות בסיכון כגון זקנים בעוני, נשים הרות, דרי רחוב, ועובדים במקצועות בסיכון.

5.2 מיפוי, מעקב, חקר וניטור קבוע של תחלואה, תמותה, פגיעות וחוסן בשל שינוי אקלים.

5.3 היערכות במערכת הבריאות למצבי חירום אקלימי עבור אוכלוסיות ברמת סיכון גבוה.

■ המלצה 6: הרחבת שירותים, מיצוי זכויות והגברת יישוג.

6.1 תוכנית לאומית למיצוי זכויות: פתיחת מרכזים דיגיטליים ופיזיים, מימוש זכויות אוטומטי ושותפות עם החברה האזרחית.

6.2 הסדרת מקצועות הקשורים בקידום בריאות ומיסוד תפקידי תיאום טיפול, גישור וכיוצא באלה.

6.3 תמיכה בארגוני חברה אזרחית לפעולות למיצוי זכויות להגברת יישוג.

■ המלצה 7: חיזוק המשילות במשרד הבריאות לצמצום אי־שוויון.

7.1 הקמת אגף לצמצום אי־שוויון במשרד הבריאות.

7.2 הקמת מנגנון קבוע למיגור גזענות, הדרה והפליה במערכת הבריאות.

7.3 קביעת תקציב בסיס קבוע לשיתוף ציבור.

■ המלצה 8: צמצום אי־שוויון בשנות החיים הראשונות.

8.1 פתיחת מרכזים בין־מערכתיים לגיל הרך: תוספת של 10 מרכזים בדרך לכיסוי ארצי.

8.2 קביעת מנגנון לעדכון והרחבת כוח אדם בטיפות חלב.

8.3 איתור מוקדם בגיל הרך.

בריאות בכל מדיניות

כפי שראינו קודם, מרבית ההשפעה על בריאות אינה תלויה בביצועי מערכת הבריאות. ההשפעה של התנהגות בריאותית, גורמים חברתיים־כלכליים והסביבה הפיזית הם בעלי ההשפעה העיקרית על מצבו הבריאותי של הפרט. כדי לשפר את מצב הבריאות וכדי לפעול לצמצום פערים בבריאות, יש לפעול בכל החזיתות שמשפיעות על מצב הבריאות של הפרט.

אחת ההמלצות המרכזיות היא שהממשלה והרשויות המקומיות יאמצו מדיניות של "בריאות בכל מדיניות". להחלטות רבות של הממשלה ומשרדיה יש השפעה רבה על הבריאות, ולעיתים רבות שיקולים אלו אינם באים בחשבון בעת קבלת החלטות. ניתן לתת כדוגמה את ההחלטה האחרונה של הממשלה, מחודש ינואר 2024, על מיסוי טבק, החלטה שיוצרת פערים בין מוצרי הטבק השונים ועלולה לדחוף את האוכלוסייה להגברת צריכת טבק לגלגול. נוסף על כך, החלטות ועדת המחירים בנושא קביעת מחירי מקסימום על מזון מזיק ובריאות הן בעלות משמעות רבה על צריכת המוצרים ותזונה בריאה. החלטות משרד התחבורה לגבי תחבורה ציבורית, מכוניות חשמליות ותקני זיהום של מכוניות יכולות להשפיע על בריאות האוכלוסייה, לא פחות מצעדים שננקטים בתוך מערכת הבריאות.

לרשויות המקומיות בישראל יש תפקיד חשוב בבריאות האוכלוסייה. עד למשבר הקורונה, בקרב מרבית הגורמים בחברה הישראלית, לא היה ברור המקום והחשיבות של הרשויות המקומיות בבריאות תושביהן. מאז שנת 2020, אנחנו יכולים לראות כיצד הרשויות המקומיות לוקחות תפקיד הולך וגובר בהשפעה על הבריאות של התושבים, הן בפעולות ישירות שקשורות להנגשת שירותי בריאות לתושבים והן בפעולות לשיפור אורח חיים פעיל ובריא (שבילי הליכה, מגרשי ספורט לקהל הרחב, רגולציה על תזונה בבתי הספר ועוד).

בשביל להבטיח את צמצום הפערים בבריאות, יש לנקוט במדיניות של "בריאות בכל מדיניות". אנו ממליצים שבכל החלטת ממשלה ובצעדים שנוקטים משרדי הממשלה והרשויות המקומיות, יתלווה נספח קצר המתאר את ההשפעות האפשריות של המהלך על הבריאות ועל צמצום פערים בבריאות.

סוגיות נוספות שעלו בדיונים שונים כסוגיות מפתח לעשור הבא בדרך לקביעת אסטרטגיית צמצום פערי בריאות בעשור הקרוב:

- שיפור זמינות, נגישות ואיכות שירותי הבריאות בפריפריה הגיאוגרפית.
- מצב החירום בבריאות הנפש בעקבות המלחמה, במיוחד בקרב ילדים ובני נוער.
- הפער בשירותי הבריאות בין מי שמחזיק בביטוח המשלים לעומת מי שמבוטח בסל הבסיסי.
- הגדרת תפקיד החברה האזרחית בקידום בריאות ומימוש הזכות לבריאות.
- עוני והיעדר בטחון תזונתי.
- התמודדות עם משבר האקלים.
- טיפת החלב ושירותי בריאות לתלמיד.
- התמודדות עם חסמים לשיתוף פעולה בין-משרדי ובין-מערכתי.

המלצות נוספות לצמצום אי־השוויון בבריאות

משרד הבריאות

- נקיטת מהלכים משמעותיים לחיזוק מערכת הבריאות הציבורית.
- א. הגדלת תקציב עלות סל שירותי הבריאות כך שישקף את העלויות הנוכחיות של קופות החולים.
1. תיקון מקדמי עלות הסל והפסקת שחיקת הסל – תיקון מקדם הדמוגרפיה ויוקר הבריאות כך שישקפו את הגידול באספקת השירותים.
 2. המשך ביצוע צעדים לתיקון שיטת ההתחשבות בין קופות החולים לבתי החולים, כך שיבואו לידי ביטוי המאפיינים הייחודיים של בתי החולים ויינתנו תמריצים לאשפוזי בית.
 3. נקיטת מהלכים להשאת רופאים מומחים כ"פולטיימרים" במערכת הבריאות הציבורית. באופן זה יתאפשר לכלל הציבור ליהנות

מהמומחיות שצברו לאורך השנים. נוסף על כך, בעלי תפקידים ברמת מנהלי מחלקות בבתי חולים וכיוצא בזה, יחויבו בפעילות מלאה במערכת הציבורית (ייתכנו חריגים במקרים שיש קושי באיוש תפקיד מנהל המחלקה).

- ריסון מערכת הבריאות במימון פרטי – שירותי בריאות שניתנים במימון פרטי מגדילים את הפערים ואי־שוויון. בשנים האחרונות ננקטו מגוון צעדים שמטרתם צמצום מקורות המימון הפרטיים והגדלת מקורות המימון הציבוריים. יש להמשיך ולקדם צעדים שיגבילו את היקף המימון הפרטי במערכת הבריאות.
- חיזוק מערכי המניעה – טיפות חלב, בריאות בבתי הספר – העלאת המודעות לאורח חיים בריא, הגדרת סכום מתוך התוספת לסל לשירותי מניעה.
- פעולות לתמיכה בארגוני הבריאות עבור פעילות שייעודה הוא צמצום הפערים בבריאות.
- המשך קידום וחיזוק תוכנית הבריאות לצמצום פערי בריאות באוכלוסייה הערבית.
- קביעת יעדים לאומיים לצמצום פערים בבריאות. על הממשלה לקבוע יעדים ברורים ומדידים לצמצום פערים בבריאות. יש לפרסם את היעדים בצורה פומבית ולפרסם דו"ח מדי שנה שיאפשר לבחון את הפערים לפי המדדים שנקבעו.

ארגוני הבריאות

- קביעת יעדים לצמצום פערים בבריאות וניטורם.
- פרסום נתונים על אי־שוויון ופערים ברמת ארגוני הבריאות. לדוגמה, מידת ההשקעה של קופות החולים במרכז לעומת הפריפריה; הפערים היחסיים בתוצאי בריאות בין קבוצות אוכלוסייה שונות באותו ארגון.

משרדי ממשלה אחרים

- אימוץ מדיניות של "בריאות בכל מדיניות"
- פרסום תוכנית פעולה של המשרד אודות הצעדים שהמשרד יכול לבצע בתחומו, כך שיביאו לשיפור מצב הבריאות של האוכלוסייה וצמצום הפערים בבריאות.
- רשויות מקומיות
- קביעת יעדים ברמת הבריאות ופרסומם.
- מתן תשומת לב לפערים בבריאות ברמת היישוב וגיבוש תוכנית פעולה בנושא.
- נקיטת צעדים לשיפור קידום הבריאות של התושבים ובכלל זה: שבילי הליכה, הצללה, חדרי כושר ציבוריים, מרחבים נקיים מעישון, מזון בריא בבתי הספר וביוצא בזה.

סיכום

הדיון על אי־שוויון בבריאות בישראל הינו משקף "מושלם" של מאבקי הכוח המעמדיים והאתגרים לאומיים בישראל. מערכת הבריאות בישראל נכנסה למלחמה הנוכחית כשהיא בעצמה שרויה במשבר עמוק ומתמשך. מצב זה הוא תוצאה של חוסר השקעה ארוך שנים בתשתיות ובכוח אדם, ושל תהליכים שחזקו את מערכת הבריאות הפרטית על חשבון הציבורית. כל אלה הביאו לכך שכיום מדינת ישראל משקיעה בבריאות של אזרחיה הרבה פחות מרוב מדינות ה־OECD.

הזנחת המערכת באה לידי ביטוי מיוחד במערך בריאות הנפש, שיקום ובריאות הציבור. אומנם השחיקה התקציבית וההפרטה פוגעות בכלל תושבי ישראל, במיוחד בעתות חירום, אבל משפיעות ביתר שאת על קבוצות ספציפיות בחברה, כמו אוכלוסיית הקשישים, הציבור הערבי והחרדי והפריפריה החברתית והגאוגרפית.

בריאות הינה חלק מהביטחון הלאומי של החברה הישראלית. מערכת הבריאות היא אחת המערכות המובילות בעולם, אך לא לעולם חוסן. החוזה החברתי של המדינה עם אזרחיה מחייב להשקיע בתחום זה ובדגש על ההתמודדות עם הפערים החברתיים, סביבתיים והכלכליים והשפעתם על הבריאות.

צמצום הפערים בבריאות הוא צו השעה. מדינת ישראל זקוקה למערכת ציבורית איתנה שיודעת לתת רמת בריאות מספקת לכלל תושביה, בלא קשר לרמת ההכנסה, הדת, ההשכלה, המגדר או המוצא שלהם. סט ההמלצות שהוזכר בחלק זה ובמיוחד פרק ההמלצות בסוף המסמך, מהווים מפת דרכים לחיזוק מערכת הבריאות הציבורית וצמצום הפערים בה.

רשימת המקורות

Ansell, Chris, and Alison Gash. "Collaborative Governance in Theory and Practice." *Journal of public administration research and theory* 18.4, 2008, p. 543-571. Oxford academic, <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>

Ashbrook, Tom, Chrystia Freeland, Martin Gilens, and Alex Keyssar. "Inequality vs. Democracy". JFK Jr. Forum, Institute of Politics, Harvard Kennedy School, Cambridge, MA, 3 October 2013.

Blank, Robert and Viola Burau. *Comparative Health Policy*. 3rd edition. Palgrave Macmillan, 2010.

Brunner, Eric and Michael Marmot. "Social organization, stress and health." *Social Determinants of Health*, edited by Michael Marmot and Richard G. Wilkinson, Oxford University Press, 2006, p. 6-30.

CDC. *Social Determinants of Health (SDOH)*, 2016, <http://www.cdc.gov/socialdeterminants/faq.html>

Dahlgren Göran, Whitehead Margaret. *Policies and strategies to promote social equity in health*. Institute for Futures Studies, 1991.

Diderichsen, Finn. *Resource Allocation for Health Equity: Issues and Methods*. World Bank, 2004. <http://hdl.handle.net/10986/13619>

Doe, Jane. "Annual Budget Review 2024." PowerPoint presentation, Ministry of Finances, 14 Nov. 2024.

Filc, Dani. *Circles of Exclusion: The Politics of Health Care in Israel*. Cornell University Press, 2009.

Gilens, Martin. *Affluence and Influence: Economic Inequality and Political Power in America*. Princeton University Press, 2012.

Hattie, John A. C. *Visible Learning: a synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. Routledge, 2009.

Hermann, Christoph. "Global Value Chains, Labour Rights and the Role of Trade Unions." United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 27-28 Nov. 2014.

Kostas, Triantafyllou. "Centralized and Decentralized Educational Systems: A Comparative Quantitative Approach." *International Journal of Educational Innovation*, vol. 2, no. 6, 2020, pp. 112.

Lindberg, Carina, and Ernesto Soria Morales. *Civil Service Capacities in the SDG Era: An Assessment Framework*. OECD, 2021.

Mackenbach, Johan et al. "The Determinants of Excellent Health: Different from the Determinants of III-Health?" *International journal of epidemiology* vol. 23,6 (1994): 1273-81. doi:10.1093/ije/23.6.1273

Marmot, Michael and Richard G. Wilkinson. *Social Determinants of Health*. Oxford University Press, 2006.

OECD. *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. 2011, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>.

OECD. *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*. 2018, doi:10.1787/eag-2018-en.

OECD. *Income Inequality (Indicator)*. 2023. <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>.

OECD. *Modernising Government: The Way Forward*. 2005. <https://doi.org/10.1787/9789264010505-en>.

OECD. *OECD Guidelines on Measuring Subjective Well-being*. 2013. <https://doi.org/10.1787/9789264191655-en>.

OECD. *PISA 2015 Results*. 2016.

Pew Research Center, *Religion and Education Around the World*. 2016.

Piketty, Thomas. *Capital in the Twenty-First Century*. Translated by Arthur Goldhammer, Harvard University Press, 2014.

Seery, Emma. *Public Services Fight Inequality*. Oxfam International, 2014, oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/bp182-public-services-fight-inequality-030414-en_1.pdf.

Shmueli Amir, Esti Englecin-Nissan. *Availability of Physicians' Services as a Tool for Implicit Risk Selection in Israel's National Health Insurance System*. Hebrew University

and Ben-Gurion University, 2010.

Silverman, Sarit. *The Roots of Disparity: Exploring Socioeconomic Influences on Early Childhood Development*. Taub Center, 2024.

Solt, Frederick. "Economic Inequality and Democratic Political Engagement." *American Journal of Political Science*, vol. 52, no. 1, 2008, pp. 48-60. Wiley, <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2007.00298.x>

Speaker's Last Name, First Name. "Title of Lecture" (if applicable). Event or Course Name, Sponsoring Institution, Venue, Location, Day Month Year of lecture.

Whitehead, Margaret and Göran Dahlgren. *Levelling up: a discussion paper on concepts and principles for tackling social inequities in health*. World Health Organization Regional Office for Europe, 2006. <https://iris.who.int/handle/10665/107790>

Wilkinson, Richard and Kate Pickett, *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*. Penguin, 2010.

Wilkinson, Richard, and Michael Marmot, editors. *Social Determinants of Health: The Solid Facts*. World Health Organization, 2003.

Wilkinson, Richard. *Unhealthy Societies: The Afflictions of Inequality*. Routledge, 1996.

World Health Organization. *Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health - Final report of the commission on social determinants of health*. 2008. <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-IER-CSDH-08.1>

Yiftachel, Oren. "Centralized Power and Divided Space: 'Fractured Regions' in the Israeli 'Ethnocracy.'" *GeoJournal*, vol. 53, no. 3, 2001, pp. 283–93. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/41147614>

אברבך, אמה ושלומית אבני, עורכות. אי-שוויון בבריאות וההתמודדות עימו 2013. משרד הבריאות, 2013.

אברבך, אמה ושלומית אבני, עורכות. אי-שוויון בבריאות וההתמודדות עימו 2014. משרד הבריאות, 2014.

אברבך, אמה ושלומית אבני, עורכות. אי-שוויון בבריאות וההתמודדות עימו 2015. משרד הבריאות, 2015.

אגף הכלכלן הראשי. "פרק 9 - מיסוי רכב." דו"ח מינהל הכנסות המדינה לשנים 2021-2022 ונתונים ראשוניים לשנת 2023. משרד האוצר, 2023.

אילון, חנה, נחום בלס, יריב פניגר ויוסי שביט. אי-שוויון בחינוך; ממחקר למדיניות. מרכז טאוב, 2019.

אילן, אורי, תומר דקל, ליאת קוסוביץ', איתי גורדון, שאול הרטל ואוריה דויטשמן, עורכים. *תכנון אזורי: תפישה מבוססת תפקודים מרחביים והמלצות מדיניות*. תנועת אור, מעבדת גוטסמן לעתיד ישראל, 2024.

אילן, אורי, תומר דקל, ליאת קוסוביץ', איתי גורדון, אור אליאסאי, אבנר אמירי, שאול הרטל ורחלי בסן, עורכים. *מתווה לפיתוח הנגב*. תנועת אור, מעבדת גוטסמן לעתיד ישראל, 2025.

אילן, אורי, תומר דקל, ליאת קוסוביץ', איתי גורדון, אור אליאסיאן, אבנר אמירי, שאול הרטל ורחלי בסן, עורכים. מתווה לפיתוח אזורי לצפון – תכנון אסטרטגי ארוך טווח, תנועת אור, מעבדת גוטסמן לעתיד ישראל, 2025.

אילן, אורי, אסטרטגיה וחדשנות במרחב הכפרי בישראל, משרד החקלאות, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר, 2022.

אילן, שחר. "כמה מושקע בחינוך של הילדים שלכם? תלוי איפה אתם גרים." שומרים, 31 באוגוסט 2020, www.shomrim.news/hebrew/336

אנדבלד, מירי, להב כראדי, רינה פינס וניצה קלינר קסיר. דו"ח ממדי העוני והאי-שוויון בהכנסות – 2021. המוסד לביטוח לאומי, 2022.

ארם, דורית ותמר ארז. חינוך איכותי בגיל הרך: תשתית ללמידה, הסתגלות לחברה ותפקוד בחיים הבוגרים. דביר, 2020.

אשכנזי, יעל, אריאל ינקלביץ', שלמה זוסמן ולנה נטפוב. דפוסי שימוש והתנסויות של ילדים בשירותי רפואת שיניים בעקבות הרפורמה בתחום זה בישראל. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, 2016.

בוטוש, נעם. פערי תעסוקה ושכר בין פריפריה ומרכז – נתונים וכלי מדיניות אפשריים. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2020.

בושריאן, עודד, עורך. אי-שוויון וחינוך: קשרים בין גידול באי-שוויון חברתי-כלכלי לבין שוויון בהזדמנויות ובהישגים בחינוך. האקדמיה הלאומית הישראלית, 2016.

בלנק, ישי, ויששכר רוזן-צבי. "הצעת חוק העיריות: הווה ללא עבר, רפורמה ללא עתיד." חוקים: כתב עת לענייני חקיקה, כרך 1, 2009, עמ' 134-49.

בלס, נחום, כרמל בלנק ויוסי שביט. חזון והמלצות עבור מערכת החינוך. מרכז טאוב, 2012.

בלס, נחום. הישגים ופערים במערכת החינוך בישראל: תמונת מצב. מרכז טאוב, 2020.

בן דוד, דן. "בעיה קיומית: מערכת החינוך הירודה של ישראל." כלכליסט, 14 ביוני 2023, www.calcalist.co.il/local_news/article/rkpdgw3ln

בן-אליא, נחום. החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל. מחקרי פלורסהיימר, 2007.

בן-בסט, אבי, עורך. ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק – המשק הישראלי 1985-1998. הוצאת עם עובד, 2001.

בן-דוד, דן, מדריך שורש 2021: מערכת החינוך של ישראל – תמונת מצב. מוסד שורש למחקר כלכלי-חברתי, 2021.

בן-זקן, אבנר, מרדכי כהן, ליאת סאבין בן-שושן, בת-אל יוסף רביד ויותם אביתר. האזוריות החדשה של ישראל: מקיטוב ללכידות, המכון למחשבה ישראלית, 2025.

בן-נון, גבי. "מחוק ביטוח בריאות ממלכתי ועד עידן הזהב והפלטיון." מערכת הבריאות: לאן? מחוק ביטוח בריאות שוויוני לאי שוויון בבריאות, בעריכת חיים דורון, הוצאת אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, 2009, עמ' 48-7.

בן-נון, גבי. "פערים ואי-שוויון בבריאות: היבטים כלכליים." דו"ח סופי, כנס ים-המלח הרביעי 14-15 מאי, פערים ואי-שוויון בבריאות: היבטים כלכליים, בעריכת קול-אל אייכנראנד. המכון הלאומי לחקר שירותי הבריאות ומדיניות הבריאות, 2003.

ברמלי-גרינברג, שולי ותמר מדינה-הרטום. דעת הציבור על רמת השירות ותפקוד מערכת הבריאות ב-2014 והשוואה ל-2012. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, 2015.

ברנדר, עדי. "המדיניות הפיסקלית: המסע להקטנת יחס החוב הציבורי לתוצר וגודל הממשלה." אורות וצללים בכלכלת השוק; המשק הישראלי 1995-2017, בעריכת אבי בן-בסט, ראובן גרונאו ואסף זוסמן, עם עובד, 2020, עמ' 61-117.

גוטווין, דני. "מיתוס 'ההצבעה השבטית': משטר ההפרטה והבסיס המעמדי של התמיכה בימין ובשמאל בישראל", דברים, גיליון 10 תשע"ח, 2018, עמ' 283-294.

גזית, אמיתי. "תוכנית מהפכנית של מינהל התכנון תחלק את הארץ ל-25 אזורים תכנון חדשים." כלכליסט, 20 בפברואר 2024, www.calcalist.co.il/real-estate/article/sjagubb3t

גל-אריאלי, ניבי. "אחריות מחולקת: על האחריות המשותפת של משרד החינוך ורשות החינוך המקומית לחינוך בישראל." דברים, נובמבר 2014.

הדן, מומי. "אי-השוויון בהכנסות בישראל: התפתחות ייחודית." אורות וצללים בכלכלת השוק; המשק הישראלי 1995-2017, בעריכת אבי בן-בסט, ראובן גרונאו ואסף זוסמן, עם עובד, 2020, עמ' 472-525.

דוברות משרד הבריאות. "ארגון ה-OECD מפרסם את נתוני הבריאות של המדינות החברות בארגון לשנת 2014." משרד הבריאות, 16 ביולי 2016, https://archived.health.gov.il/NewsAndEvents/SpokemanMessegas/Pages/03072016_1.aspx

דטל, ליאור. "דירוג רשתות התיכונים הטובות בישראל: הרשת שכבשה את הפסגה - וזו שמשתרכת מאחור." דה-מרקר, 29 באוגוסט 2018, <https://www.themarker.com/news/education/2018-08-29/ty-article/premium/0000017f-f90b-d887-a7ff-f9efefc70000>

דניאלי, אורן ועופר קורנפלד. "מקורות אי השוויון בהכנסות בישראל – תהליכים ומדיניות." רבעון לכלכלה, כרך 61 (1/2), 2017, עמ' 7-54, JSTOR, <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26787333?refreqid=excelsior%3Ad35b40536eed3f178c6f34cade3bea84>

דרי, דוד ובינת שורץ-מילנר. מי שולט בשלטון המקומי? המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1994.

האגודה לקידום החינוך ירושלים. "ראויים לקידום." 2016, <https://kidum-edu.org.il/reuim-lekidum>, האומות המאוחדות. האמנה בדבר זכויות הילד. 1989, www.un.org/childrights

הינדי, טלי. האזורים החדשה בישראל. כרך 1: אזורים בארץ ובעולם. הג'וינט, 2018.

הלס, אנה. תשתיות פיזיות לצמיחה מקלילה: כיצד ניתן לצמצם את פערי הנגישות לתשתיות פיזיות כדי להבטיח צמיחה מקלילה ובת-קיימא? יסודות, 2022.

הצוות לקידום אזורים בישראל. הרפורמה לקידום אזורים וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי. משרד הפנים, נובמבר 2020.

- הרמן, תמר, אורי ענבי, ירון קפלן ואינה אורלי ספול'ניקוב. מדד הדמוקרטיה הישראלית 2022. המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022, <https://www.idi.org.il/books/46653>
- הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך. סיכום ממצאי הערכה דו-שנתית בתנועות הנוער בישראל תשע"ד-תשע"ה 2014-2015. משרד החינוך, 2017.
- וקנין, דנה. מסגרות חינוך לגיל הרך בישראל בהשוואה בין-לאומית - שיעורי השתתפות, תעסוקת אימהות, מדדי איכות והישגים עתידיים. מרכז טאוב, 2020.
- זוסמן, נתן. "מיומנויות נמוכות של העובדים בישראל – סיבות ומשמעויות." כנס אלי הורוביץ לכלכלה וחברה, קרן דליה ואלי הורוביץ בע"מ, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, 19 ביוני 2019.
- זימון, יאיר ועודד שורר. "כוח אדם בינוני והשכלה נמוכה: חור שחור בחינוך הישראלי." כלכליסט, 22 באפריל 2022, https://www.calcalist.co.il/local_news/article/sy11gd7av9
- זעירא, יוסף. "כלכלת ישראל: ארבע החלטות ושתי דילמות." הרצאת פטינקין, כנס האגודה הישראלית לכלכלה, אוניברסיטת בר-אילן, רמת-גן, 16 ביוני 2022.
- חדאד האג' יחיא, נסרין ואריק רודניצקי. החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית. המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018.
- חטיבת המחקר של בנק ישראל, מחקר חדש: ניתוח שונות השכר בישראל בהשוואה למדינות OECD, התמקדות בחלק התחתון של התפלגות השכר. 2023.
- חטיבת המחקר של בנק ישראל. העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פריון העבודה. 2019.
- חטיבת המחקר של בנק ישראל. הקשר בין איכות ההשכלה לצמיחה: ישראל בהשוואה לעולם. 2015.
- חסון, שרון, ומורן נגיד. אזורים בישראל: דיון והצעה למודל דמוקרטי לשכבת ממשל אזורית. פורום קהלת, 2021.
- טרנברג, מנואל ואחרים. דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי. 2011.
- ימיני, מירי, ענבל ארנון ואיציק מזרחי. דו"ח בנושא "דור ראשון לאקדמיה." האקדמיה הצעירה הישראלית, 2023.
- יער, אפרים וזאב שביט, עורכים. מגמות בחברה הישראלית. האוניברסיטה הפתוחה, 2001.
- ישראל 2048. "ישראל 2048 עתיד משותף." תנועת אור, מעבדת גוטסמן לעתיד ישראל, 11 באוגוסט 2019, <https://www.2048.org.il>
- ישראל 2050. רשויות מטרופוליניות לתחבורה; נייר מדיניות. תנועה ישראלית, 2023.
- לבנת, עפר. "רוחות של שינוי: המכרז להפעלת תיכונים יתבסס על איכות ההוראה." מעריב, 4 באפריל 2017, <https://www.maariv.co.il/news/israel/Article-580263>
- לוי, אמיר, טל וולפסון, סטיבן ו. פופר, שירה עפרון, אנאמרי א. ויטאקר וג'ניפר ג'. לי. רפורמה בשלטון המקומי והפערים החברתיים-כלכליים בישראל: אל עבר עתיד חדש. מכון ראנד, 2020.
- מבקר המדינה. דו"ח שנתי 71ב: התנהלות הרשויות המקומיות בתקופת הקורונה. 2021.

- מבקר המדינה. הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות: קידום תכניות וסדרי מינהל. 2010.
- מיקולינסר, מריו, ורננה פרונצ'בסקי אמיר, עורכים. ניהול מיטבי של הפיתוח המקצועי וההדרכה במערכת החינוך - תמונת מצב והמלצות. האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, 2020.
- מיקולינסר, מריו, רננה פרונצ'בסקי אמיר ונירית טופול, עורכים. פיתוח מקצועי והדרכה במערכת החינוך: תמונת מצב והמלצות. האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, 2019.
- מכון ERI ואחרים. מפת הידע לקידום מוביליות חברתית-כלכלית. קרן רש"י, 2019. www.rashi.org.il/knowledge-map
- מנהל הפיתוח. אשכולות אזוריים. משרד הפנים, <https://govextra.gov.il/moin/regional/home/>, regional תאריך גישה: 12 בנובמבר 2024.
- מרכז אדוה. 30 שנה למהפכה הניאו-ליברלית בישראל; חוברת מסכמת בעקבות כנס לציון 30 שנה לתוכנית החירום לייצוב המשק. מאי 2016.
- משה, נטע. פריון העבודה בישראל ובמדינות המפותחות והגורמים המשפיעים עליו. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2021.
- משרד האוצר. מצגת נתונים כללית. מצגת פנימית, אגף התקציבים, 2020.
- סייף, איימן, נסרין חדאד חאג' יחיא ואביבית חי. מסלולי קבלה אלטרנטיביים להשכלה גבוהה בישראל. קרן אדמונד דה רוטשילד, 2021.
- סבין, אריאלה, איל קמחי ודן בן-דוד. ההשפעה של השכלת הורים על הישגי ילדיהם: השוואת ישראל למדינות המובילות במבחני הפיזה בשנים 2006-2018. שורש, 2023.
- סבירסקי, ברברה עורכת. לצמצם היום את פערי המחקר; יעדים לצמצום פערים בבריאות. מרכז אדוה ואחרים, 2010.
- סדקי, סיגל ואחרים. בחינת הגורמים המשפיעים על אופן השימוש בשירותי הבריאות, בקרב חולות סרטן שד חרדיות. המכון הלאומי לחקר שירותי הבריאות ומדיניות הבריאות, 2008.
- סטפק, צבי. "מאנפליציה של מאות אחוזים בשנה לשיעור אפסי: 36 שנה לתוכנית הייצוב". גלובס, 11 ביולי 2021. <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001377539>
- פורום המומחים לאזוריות. סקירת ידע מס' 3: פיתוח חברתי אזורי. משרד הפנים ומכון אלקא למנהיגות וממשל, ג'וינט ישראל, 2018.
- פורום המומחים לאזוריות. סקירת ידע מס' 1: אזוריות בארץ ובעולם. משרד הפנים ומכון אלקא למנהיגות וממשל, ג'וינט ישראל, 2018.
- פינקלשטיין, אריאל ויובל ברטוב. מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023.
- פינקלשטיין, אריאל. ביזור חכם עכשיו. המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021. www.idi.org.il/articles/36253

פינקלשטיין, אריאל. השלטון המקומי בישראל: רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים. המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

פיקטי, תומא. קיצור תולדות השוויון. תורגם ע"י תמר עמית, הקיבוץ המאוחד, 2022.

פתאל, ויקטור. השוואת מדדים כלכליים-חברתיים בישראל ובמדינות ה-OECD. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2017.

צדיק, עמי. פרויקט שיקום שכונות - תמונת מצב. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2006.

צ'רניחובסקי, דב. מימון מערכת הבריאות 1995-2005. מרכז טאוב, 2007.
<https://www.taubcenter.org.il/research/%D7%9E%D7%99%D7%9E%D7%95%D7%9F-%D7%9E%D7%A2%D7%A8%D7%9B%D7%AA-%D7%94%D7%91%D7%A8%D7%99%D7%90%D7%95%D7%AA-1995-2005>

צ'רניחובסקי, דב וגיא נבון. ההוצאה הפרטית לשירותי רפואה בישראל; נייר דיון 13. בנק ישראל, 2012.

צ'רניחובסקי, דב, וענת שמש. פערים בין "מרכז" ו"פריפריה" ברמות בריאות ובמימון שירותי רפואה בישראל: סקירה. אוניברסיטת בן-גוריון בנגב ומשרד הבריאות, 2008.

צ'רניחובסקי, דב, יהודית אלקנה, יונתן אנסון וענת שמש. שוויוניות ומערכת הבריאות בישראל: עוני יחסי כגורם סיכון לבריאות. המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2003.

קרן רש"י, מתווה קרן רש"י למוביליות חברתית: המלצות מדיניות לאומית, מרץ 2019. <https://kfitza-plan.org.il/landing/mitve.pdf>

קרן רש"י. תוכנית הקפיצה החברתית 2.0: חינוך לחיים. 2019.

רוזנברג, מרק. שכר והכנסות מעבודה לפי יישוב ומשתנים כלכליים שונים – 2018. המוסד לביטוח לאומי, 2020.
<https://rashi.org.il/wp-content/uploads/2023/06/%D7%AA%D7%A7%D7%A6%D7%99%D7%A8-small-52.pdf>

רולס, ג'ון. צדק כהוגנות: הצגה מחודשת. תורגם ע"י דפי אגם-סגל. ספרי עליית הגג, 2011.

רשות החדשנות. דו"ח שנתי; מצב ההיי-טק 2023, 2023.
<https://innovationisrael.org.il/sites/default/files/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%A9%D7%A0%D7%AA%D7%99%20-%D7%9E%D7%A6%D7%91%20%D7%94%D7%94%D7%99%D7%99-%D7%98%D7%A7%202023.pdf>

שביט, יוסי, יצחק פרידמן, ג'וני גל ודנה וקנין. אי שוויון מתהווה בגיל הרך: על הקשר בין עוני, גירויים חוישים, התפתחות הילד והישגים. מרכז טאוב, 2018.

שבע, נתן. ניתוח הכנסות והוצאות משקי בית לפי עשירונים. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2021.

שפיר, מוריאל, ועמית יגור-קרול. פערים בין מרכז לפריפריה 2016-2017: נתונים מתוך דוח פני החברה בישראל מס' 11. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2019.

שראל, מיכאל, עורך. דרכה של ישראל לשגשוג כלכלי וחברתי. פורום קהלת לכלכלה, 2022.

שר-הדר, נטע, ליהיא להט ויצחק גל-נור, עורכים. משילות משולבת בישראל: היבטים תיאורטיים ומעשיים. הוצאת מכון ון ליר והוצאת הקיבוץ המאוחד, 2022.

תנועה ישראלית. ביזורס מכיוות – לחזקתהחינוך בצורה מקומית ואחראית. [www.sptth.tnemevomilearsi.7D%E9%7D%1A%7D%-8A%7D%59%7D%69%7D%99%7D%19%7D%/tsop/li.oc-7A%7D%69%7D%79%7D%C9%7D%-AA%7D%59%7D%99%7D%59%7D%B9%-A9%7D%59%7D%0A%7D%99%7D%79%7D%49%7D%-AA%7D%09%7D%7D%59%7D%7A%7D%E9%7D%-49%7D%8A%7D%59%7D%6A%7D%19%7D%7D%99%7D%09%7D%8A%7D%79%7D%09%7D%59%7D%-AA%7D%99%7D%E9](http://www.sptth.tnemevomilearsi.7D%E9%7D%1A%7D%-8A%7D%59%7D%69%7D%99%7D%19%7D%/tsop/li.oc-7A%7D%69%7D%79%7D%C9%7D%-AA%7D%59%7D%99%7D%59%7D%B9%-A9%7D%59%7D%0A%7D%99%7D%79%7D%49%7D%-AA%7D%09%7D%7D%59%7D%7A%7D%E9%7D%-49%7D%8A%7D%59%7D%6A%7D%19%7D%7D%99%7D%09%7D%8A%7D%79%7D%09%7D%59%7D%-AA%7D%99%7D%E9AA%7D%99%7D%09%7D%8A%7D%79%7D%09%7D%59%7D%-AA%7D%99%7D%E9) 12 בנובמבר 2024.

עד שנות ה־80 של המאה ה־20, המשק הישראלי התאפיין בריכוזיות גבוהה ומעורבות ממשלתית עמוקה בכלכלה. מדיניות זו, שהתאימה לשעתה, הובילה לצמיחה כלכלית מרשימה ולרמות אי־שוויון נמוכות יחסית. אך שינויים במשק העולמי, רצף מלחמות באזור וגורמים נוספים הביאו את ישראל למשבר כלכלי חריף ואינפלציה חמורה. הללו הובילו לאימוץ תוכנית הייצוב בשנת 1985, שפתחה את השלב השני בהתפתחות המשק הישראלי. במסגרת התוכנית צומצמו הוצאות הממשלה, הופרטו חברות והשוק הפך לתחרותי יותר. על אף שהמשק הישראלי הגיע להישגים מרשימים, פירות הצמיחה לא חולקו באופן שוויוני, ואי־השוויון הוביל לפערים גדולים בהכנסה, בנגישות לתשתיות, בחינוך ובבריאות, וכן לפגיעה במוביליות החברתית. כעת הגיע הזמן לעבור לשלב הבא בתולדות המשק – צמצום אי־השוויון.

מחקרים מראים שככל שאי־השוויון גדל, כך קטנה ההשתתפות הפוליטית, בעיקר בקרב השכבות החלשות, וכן שאי־שוויון כלכלי נקשר גם לרמות גבוהות של אי־אמון במערכות הציבוריות. חיבור זה מציג מתווה ממוקד לצמצום אי־השוויון בישראל, שאינו כולל בהכרח הקצאת תקציבים אלא שינויים מבניים במספר מערכות מרכזיות.

שני עקרונות יסוד מנחים חיבור זה: הראשון, ביזור סמכויות שלטוניות מהממשל המרכזי לגורמים שלטוניים הקרובים לאזרחי המדינה ומבינים את צורכיהם היום־יומיים טוב יותר. עקרון זה מיושם במדינות רבות בעולם, והוכח כמקדם יעילות במוסדות השלטון, מעודד השתתפות פוליטית רחבה יותר ויוצר התאמה רחבה יותר בין רצונות האזרחים למדיניות הממשלה. השני, צמיחה כלכלית מכלילה ששואפת להשגת מטרות מעבר להגדלת התוצר, ומבוססת על חלוקה הוגנת יותר של פירות הצמיחה וקידום כלכלה מקיימת.

מחיר מומלץ לצרכן 74 ש"ח



0 8000016053 9

דאנאקוד 800-16053