

תשעה קבין של יד מאפשרת

בעיר שחברה לה יחדיו מיושם חזון אזרחי רענן, המאפשר לאבנים העתיקות ללבוש אופי של עיר תוססת ואטרקטיבית: ממסל לא פטרנליסטי, המתייחס לתושביו כלקוחות

א

גדלתי בירושלים בבית ששכן במחנה אלנבי לשעבר, קרוב מאוד לשטח המפורז בגבול הירדני. כשנפל הפגזים על בתי השכונה במלחמת ששת הימים, הסתתרנו אחי אלי ואני מתחת למיטה. עם שחרור ירושלים על ידי הצנחנים נוכחתי בדמעות שניגרו מעיניהם של המבוגרים ולא הצלחתי להבין למה הם בוכים; הרי ניצחנו במלחמה.

רק שנים לאחר מכן, כאשר הייתי בעצמי קצין ולוחם בצנחנים והגנתי על גבולות הארץ, הבנתי את גודל המאורע שהייתי עד לו: שחרור הכותל המערבי, המגע המחודש עם שורשי עמנו ואיחוד עיר הבירה שלנו לעיר המתפקדת כיחידה פתוחה אחת תחת שלטון עברי.

כירושלמי וכאיש עסקים שהצליח, עסקתי גם במיזמים פילנתרופיים שונים לטובת מטרות ראויות; אבל לא עלה על דעתי להיכנס לשירות הציבור, עד שבנותיי נדרשו לבוא בשערי מערכת החינוך, ואני – כהורה מעורב – התחלתי להיווכח במגמות מדאיגות בתחום החינוך בעיר, לצד בעיות אחרות בהתנהלות העירונית. הבנתי שמשפחות צעירות רבות נוטשות את ירושלים, ושהנדבך החשוב ביותר לחוסנה של העיר – החינוך – מתנהל בצורה גרועה למדי. רק בתום מסע ארוך שהיו בו רגעים של שקט אמתי הייתי מסוגל לקבל, יחד עם אשתי, את ההחלטה לצאת לגמלאות, לקפוץ אל המים הסוערים ולהתמודד על ראשות העיר ירושלים, עירי שלי ובירת מדינת ישראל. הבנו אז שניסיוני כיום עסקי וחברתי רלבנטי, וכי השירות הציבורי הוא המקום הנכון להשפיע בו.

כניסתי אל החיים הציבוריים בעקבות הדאגה שלי למערכת החינוך, כלומר, בעקבות עניין "אזרחי" המטריד את התושבים של רשות מקומית, היא אולי עובדת טריוויה

ניר ברקת הוא ראש עיריית ירושלים

ביוגרפית, אך היא טומנת בחובה את הגרעין של הגישה שהבאתי אתי אל כהונתי כראש עיר: גם ירושלים, עם כל משקלה ההיסטורי והלאומי, היא בסופו של דבר עיר. ועיר נמדדת במידה ניכרת במאפייניה האזרחיים. עיר מצליחה היא עיר שנעים לגדל בה ילדים. עיר השומרת על אטרקטיביות למגורים, לעסקים ולמבקרים, מעניקה שירותים טובים לתושביה, מספקת להם אפשרויות ופותרת הזדמנויות.

ירושלים נדרשת למלא תפקיד מרכזי בחיי האומה: היא עיר בירה לאומית שעניי כל התפוצות נישאות אליה; עיר מאחדת, שלא נתחלקה לשבטים אלא עושה את כל ישראל חברים; עיר קודש, מקום שעולים אליו כדי להתפלל ולפגוש את אלוהים. אך כדי למלא באמת את תפקידיה ההיסטוריים הללו, כדי להיות אבן שואבת ליהודי כל העולם, ירושלים חייבת להיות עיר משגשגת, עם איכות חיים מצוינת וערך מוסף הייחודי רק לה. בשל חשיבותה של ירושלים – שעל חלקה עומדים במאמרים אחרים בגיליון זה – הצלחתה במישורים ה"אזרחיים" (כלכלה, חינוך, חברה) היא אתגר אסטרטגי, לא פחות, למדינת ישראל ולעם היהודי כולו.

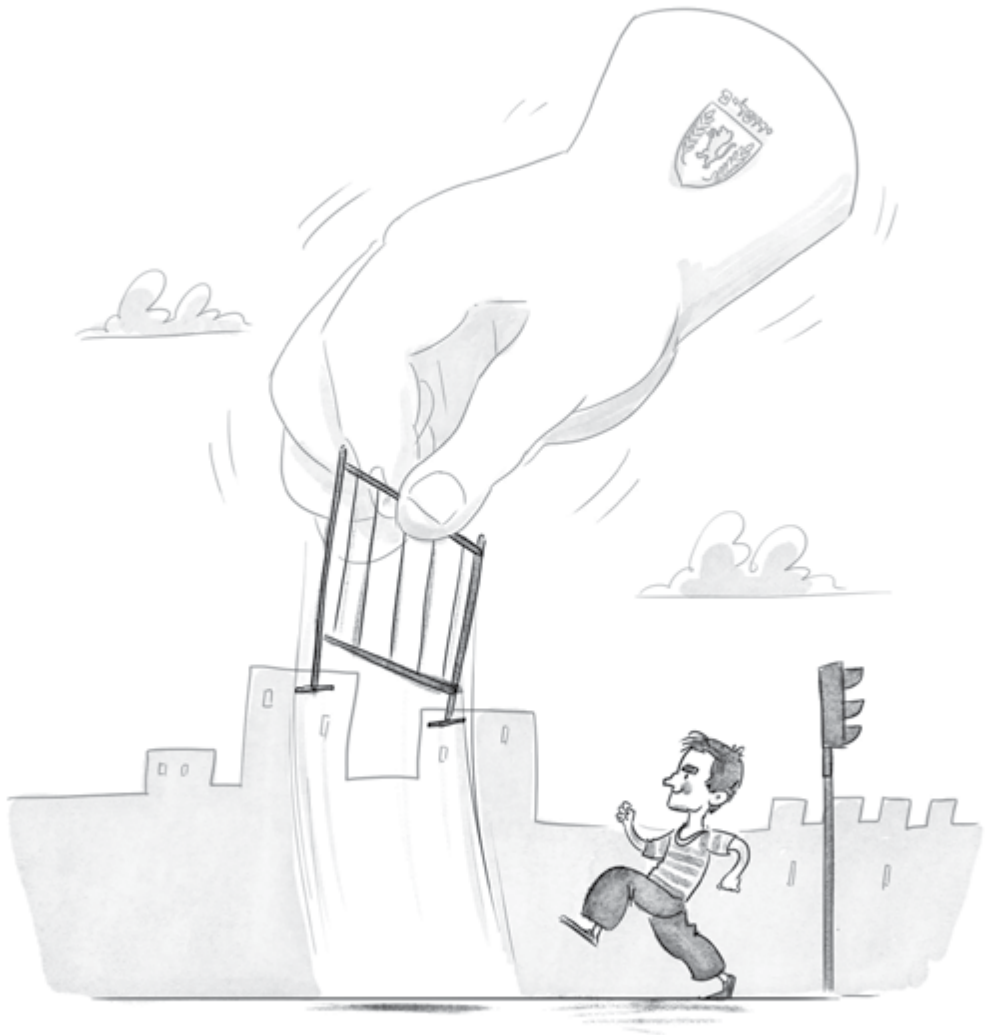
עם התפיסה הזו באתי אל העשייה הציבורית, כשהתמודדתי לראשונה בבחירות לראשות עיריית ירושלים באוקטובר 2003. בבחירות אלו זכה ראש העיר המכהן דאז אורי לופוליאנסקי. האכזבה הייתה קשה, אך כשבחרתי להיכנס למרוץ נכנסתי מלכתחילה למרתון ולא למאוך קצר מועד. החלטתי להישאר בעשייה הציבורית, ונכנסתי לקדנציה של לימוד כחבר מועצת עיריית ירושלים.

כמוביל של אפוזיציה לוחמת אכלתי לא מעט חציץ, אך הייתה לי הזדמנות פז ללמוד על בורין את הסוגיות הרבות הכרוכות בעיר המורכבת והמרתקת הזו. הזמן שהובלתי בו "עיריית צללים" עזר לי לבנות את התשתית הרעיונית והחשיבתית למה שהתחלתי ליישם כאשר נבחרתי, חמש שנים מאוחר יותר, להוביל את ירושלים.

1

השנים באפוזיציה אפשרו לי לקחת את הניסיון שרכשתי בעולם העסקי, להפגיש אותו עם המציאות שפגשתי במגזר הציבורי, ולגבש מתוך אלה חזון ברור יותר לחיזוקה האזרחי של ירושלים ומפת דרכים קונקרטיים למימושו.

בין השאר פגשתי בשנים אלו כמה אנשים פורצי דרך, שהיו להם רעיונות מעניינים ורלוונטיים לירושלים. הקשר החשוב הראשון שנוצר היה עם פרופ' מייקל פורטר מאוניברסיטת הרווארד, המתמחה בחקר יתרונות יחסיים של חברות ואומות. פרופ' פורטר בעל המוניטין העולמי סייע לי בהתמקדות ביתרונות היחסיים שיש לירושלים, מנקודת המבט של הקהילה העסקית, ובמציאת הדרכים למצות אותם. זיהינו שני אשכולות תחומים שבהם יש לעיר יתרונות יחסיים בולטים: הראשון הוא אשכול הרפואה, מדעי החיים והטכנולוגיה העילית (היי-טק), הנשען על מחקר וידע פורצי



דרך באוניברסיטאות ובבתי החולים בירושלים. היינו רחוקים ממימוש היכולת הצפונה בחיבור בין תחומי המדע הללו לבין התעשייה המסורתית. אשכול נוסף הוא אשכול התרבות-תיירות, הנשען על הגלום במותג "ירושלים": עיר הניצבת בשורה אחת עם הנודעות שבכירות העולם מבחינת עושר האוצרות הדתיים, ההיסטוריים, האדריכליים והתרבותיים שבה – ועומדת מעליהן, ללא תחרות, במטען הרגשי החזק ובעניין שהיא מעוררת. העושר התרבותי נמצא כמובן גם בין תושבי העיר, על קהילות האמנים ואנשי הרוח והחינוך שבה ומוסדותיה היצירתיים.

לאסטרטגיה שבנינו על בסיס עקרונותיו של פורטר הצטרף בהמשך פרופ' ריצ'רד פלורידה, חוקר ערים המתגורר בטורונטו. פרופ' פלורידה הביא לעולם את המושג "המעמד היצירתי", כשם ספרו הידוע ביותר. לפי פלורידה, אזורים עירוניים שיש בהם ריכוז גבוה של עובדים בתחום הטכנולוגיה, אמנים, מוסיקאים ואנשי תרבות נהנים מרמה גבוהה של פיתוח כלכלי. קבוצות אלו, טוען פלורידה, יוצרות סביבה פתוחה ודינמית יותר, המושכת פנימה אנשים יצירתיים ובעקבותיהם גם אנשי עסקים והון. חיזוק המעמד היצירתי בכל אחד מאשכולות היתרונות היחסיים שזיהינו יקרין, כך הבנו בזכות פלורידה, על תחומים נוספים בעיר ויאין צמיחה במעגלים היקפיים.

בתקופה זו גיבשתי תכניות עבודה שמאחוריהן עמדה גישה מסוימת בדבר אופיו הראוי של המגזר הציבורי. אכנה כאן גישה זו "היד המאפשרת" – במעין התכתבות עם "היד הנעלמה" המפורסמת של אדם סמית, שאליה נחזור בהמשך, יד שפעולתה המוכרת היא במגזר העסקי.

ארחיב כאן מעט. לעתים קרובות, לדעתי שלא לצורך, ניטש ויכוח אידיאולוגי מר בין תומכי המדינה הפטרנליסטית, חובקת-הכול, שאפשר לכנות "היד המעניקה", לבין תומכי הליברליזם הקלאסי המוחלט השם את כל יהבו ב"יד הנעלמה". הגם שאני ליברל בהשקפתי הכלכלית, כאשר אנו דנים בממשל, תהא זו עירייה או מדינה, נדרש למודל הליברלי דיוק נוסף. דרושה יד שאינה נעלמה מחייו של האזרח, אך גם אינה עוסקת בהענקה ישירה, אלא מתמקדת ביצירת המרחבים הנכונים לכל אדם ולכל משפחה לממש את הפוטנציאל הגלום בהם, לשגשג ולהצליח תוך הישענות עצמית.

השיח של ימינו ציני מאוד, אבל דומני שעדיין נכון לומר שהמערכת השלטונית, מהגורמים הפועלים בשטח ועד לראשי המדינה, מעוניינת שכל אדם יינה מחיים טובים יותר, מסיפוק בעשייה ומאפשרות להגשים את מאווייו. השאלה היא הדרך. על פי התפיסה הפטרנליסטית, הממשל מציב יעדים רצויים, ומנסה להשיגם באמצעות הכתבה של האמצעים. למשל, בתחום החינוך, גישה פטרנליסטית השואפת ליצור שוויון עשויה לנסות לאכוף על כל התלמידים היכן ומה הם ילמדו. בתחום המאבק בעוני, גישה כזו עשויה להתבטא בחלוקת כספים לעניים כדי להקטין את מספר האנשים העניים.

חולשתה הבסיסית של הגישה הפטרנליסטית היא התעלמותה מהצדדים האחרים של המציאות, המחוללים תוצאות בלתי מכוונות. הדוגמה הפשוטה ביותר היא תשלומי העברה, או חלוקת כספים לעניים: התוצאה המכוונת המיידית היא הקטנה של מספר העניים, אבל התוצאה בפועל עשויה להיות שונה לחלוטין. כוחות השוק – אותה "יד נעלמה" המושתתת על ביקוש והיצע – מביאים לכך שכאשר מחולק כסף שלא באמצעות עבודה, ואף תוך התניית קבלת הקצבה באי-עבודה, חלק מהעניים חדלים לנסות להתפרנס, וכך, למעשה, נכלאים עמוק עוד יותר במעגל העוני, בלי הרצון, הכישורים והמיומנויות הנדרשים כדי להיחלץ ממנו.

לא די, אפוא, בהצבת יעדים חיוביים ובכוונות טובות של הוגי תכנית כלשהי; הכרחי להתייחס מראש גם לתוצאות הבלתי-מכוונות השליליות, הנובעות מניסיון של הממשל להשיג את היעדים החיוביים בעבור הציבור ובמקומו. במילים אחרות, בתוך הדינמיקה של חברה ומערכת כלכלית מורכבת, כאשר מנסים לאכוף על פרטים את דרך הפעולה ואת שיטות הפעולה, פעמים רבות הפעולה אינה משיגה את מטרתה.

אמנם, ממשל צריך למשול – להציב יעדים ולחתור להגשמתם. אך גישתו אינה צריכה להיות פטרנליסטית אלא מאפשרת. ממשל נבון צריך לקבוע את כללי המשחק, לדאוג לביטחון אזרחי, לחוק וסדר, לשמירה על זכויות הפרט וזכויות הקניין וליצור את הסביבה הנכונה והמתאימה כדי שאנשים יוכלו לפעול בתחושה של בטחה וחופש כדי להגשים את שאיפותיהם. היד המאפשרת צריכה לפעול ברוח רבי עקיבא במסכת אבות (ג', ט): "הכול צפוי והרשות נתונה". ידיעת הכול ("צפייה" בלשון המשנה) מסורה בידי הבורא. לבני אדם, שאינם יודעי כול, ראוי לנהוג צניעות ולאמץ את החלק השני: להרשות לכל אדם לפעול כהבנתו.

ג

כשנעשיתי ראש עיריית ירושלים, אחרי הבחירות בנובמבר 2008, התמסרתי ליישום התכניות שהכנתי בשנות האופוזיציה. האסטרטגיה העירונית לפיתוח כלכלי וחברתי נשענה על שלושה תחומים מקבילים, שהצלחתו של האחד מזינה את האחר: הצעדת מערכת החינוך למקום בו היא מעניקה לתלמידים כלים למיצוי הפוטנציאל האישי שלהם, האצת הסביבה העסקית בעיר, ובניית אפיקים חדשים במערכות הרווחה העירוניות שיוציאו פרטים ומשפחות ממעגל העוני. אלו הן שלושה רגליים הפועלות בתיאום ובהדדיות ומחזיקות את בניין העיר כולה.

כמי שבא מן העולם העסקי, הייתי אמון על המנגנון הפשוט של ביקוש והיצע. בעולם תחרותי, עסק רואה בסיפוק ביקושים של לקוחותיו את המטרה היחידה. מערכות ציבוריות אמורות לכאורה לאמץ מטרות דומות: הרי הן נועדו לשרת את הציבור ולתת מענה לצרכיו. אך כפי שכולנו יודעים, רוב המערכות הציבוריות עובדות על פי היגיון

אחר. השירות הציבורי המסורתי בישראל, לפחות ברובו, מתבסס על תפיסות נוקשות של אמות-מידה קבועות למתן שירותים או הטבות, וברוב המקרים אין בו תפיסה של האזרח כלקוח, כמי שהמערכת צריכה להתאים את היצע השירותים לרווחתו וצרכיו. אדרבה: לעתים קרובות, המערכת מנסה להתאים את האזרח לתבניותיה.

המקום הראשון שבו ביקשתי ליישם גישה אחרת היה במערכת החינוך. ייחסתי לנושא חשיבות מיוחדת – ולכן בחרתי להותיר את תיק החינוך העירוני בידי. חינוך, לתפישתי, הוא מנוף הצריך לשמש תלמידים כדי לבנות את עצמם ולהכינם למימוש הפוטנציאל הגלום בהם בהמשך חייהם. אכן, אין מערכת פדגוגית דומה לעסק. השיקולים המובאים בחשבון בתהליך החינוכי שונים מהשיקולים העסקיים ומורכבים יותר מהם. אך גם במערכת הפדגוגית, יש ברכה רבה באימוץ הכיוון הכללי של התאמת ההיצע של המערכת לצורכי משתמשיה.

למרבה הצער, לא זה היה המצב – לא בירושלים ולא בכלל מערכת החינוך בישראל: בעיר היו פזורים מבני בתי-ספר, כהיצע חינוכי קיים, ועל התלמידים נכפה ללמוד בבית ספר מסוים, לפי החלטתה של העירייה, כדי למלא כיתות בצורה יעילה. במילים אחרות, היה ניסיון לנהל את הביקוש האותנטי של תלמידים והוריהם, או אפילו לדכאו, לצורך הנוחות הפטרנליסטית של המערכת; כאילו היו התלמידים ראשי בקר שיש לדחוס לתבניות הבירוקרטיות לנוחות מערכת החינוך.

המערכת הנוקשה הזו יצרה גם עיוותים נלווים. החלוקה השרירותית הולידה מערכת של לחצים מצד הורים ותלמידים על פקידי העירייה והמנהלים, ואלו עודדו 'קומבינות' ופרוטקציה. מערכת שבה מופעלים לחצים של 'מקורבים' היא ממילא מערכת שבה ניתן יתרון לא הוגן לאותם מקורבים על חשבונם של המקורבים פחות. כך ניתן כאן יתרון נוסף לחזקים – שהצליחו לממש את הבחירה שלהם – על חשבונם של החלשים, שנאלצו ללמוד בבתי ספר שלא הלמו את העדפותיהם.

כמטרה ראשונה הצבתי לי לשנות את המבנה הקיים, שדיכא את הביקוש, כדי לפתוח את תחום בחירת בתי הספר לבחירה, לתחרות ולגיוון. הצעד הראשון היה פשוט ומהפכני: פתיחת אזורי הרישום בעיר, כך שכל ילד יוכל להירשם לבית הספר שהוא חפץ בו. התגובה הראשונית לתכנית לא הייתה מעודדת. מנהלים לא מעטים התנגדו לה. אחד המנהלים אמר כי התכנית "עלולה להצמיח דור חדש של 'פנתרים שחורים'". אחרים טענו שהיא תוביל לכך שבעיר "יהיו בתי ספר לחזקים ולעשירים ובתי ספר לחלשים".

תגובות אלו ביטאו אינרציה. חלק מהמנהלים התרגלו למצב שבו העירייה מספקת להם מספר תלמידים מסוים, בלי קשר לאיכות החינוך שהם מעניקים לתלמידים. ברובד עמוק יותר, ומעבר לרתיעה הראשונית משינוי, הייתה כאן אי-הבנה. רבים מהמתנגדים לשינוי הניחו כי פתיחת אזורי הרישום לא תוליד תגובה כלשהי. כלומר,

הם הניחו שבתי הספר והמנהלים לא יושפעו מהשינוי בביקוש ובהיצע. הם טעו.

התגובה לפתיחת אזורי הרישום הייתה משולשת. ראשית, תופעת הפרוטקציוניזם, הקומבינות והלחצים נעלמה משום שלא היה בה צורך עוד: תלמידים יכלו לבחור היכן הם מעדיפים ללמוד, ולא היה כל צורך לקמבן. שנית, חלק מבתי הספר הטובים פחות, ביניהם רבים שפעלו בשכונות חלשות יותר, חוו צניחה בביקוש להם, וכמה מהם פשוט נסגרו. את בתי הספר הטובים, שנהנו מביקוש מוגבר בזכות האיכות שהעניקו, אתגרה העירייה להרחיב את מרכולתם, והם אכן הגיבו בהרחבת ההיצע החינוכי שלהם, כלומר בפתיחת סניפים נוספים במקומות נוספים. באופן טבעי, הסניפים החדשים נפתחו במבני בתי הספר הטובים פחות שנסגרו, תוך שימור חלק ניכר מצוות המורים המקורי, אך בגישה ניהולית שונה ותחת הנהלה חדשה. הענקנו למנהלים אוטונומיה ניהולית רחבה יותר והפכנו כל בית ספר, על גישותיו הפדגוגיות, למעין "מוצר" חינוכי המציע את מרכולתו בשוק התחרותי. מעין פורטפוליו, תיק-השקעות אם תרצו, ארגז כלים, של מוצרים חינוכיים וגישות חינוכיות העומד למבחן אמונו של הלקוח. מנהלי בתי הספר הוכוונו לאמץ מגמות פדגוגיות חדשניות ולחתור למצוינות תוך "קנאת סופרים" בריאה, שכן אין להם מעתה ברירה אלא להישאר רלוונטיים לרצונות הלקוחות.

בקצרה: עברנו מניהול הביקושים לניהול ההיצע.

לשינוי מערך בתי הספר היו שתי תוצאות מבורכות. ראשית, הוא אפשר להעניק לתלמידים בתי ספר טובים יותר, בלי לאבד את היתרון של קרבה למקום מגוריהם. תוצאה מבורכת נוספת הייתה שאיכות החינוך בשכונות שבהן היו בתי ספר טובים פחות השתפרה במידה ניכרת.

כדי להגביר את השקיפות ולהעצים את יכולתם של ההורים לבחור בבית הספר המתאים לבנם ולבתם, פיתחנו בירושלים גם "עץ ערכים" המאפשר להעריך באופן מדוקדק את איכותו של בית הספר. התפיסה המנחה את העץ היא שאת מה שלא ניתן למדוד, לא ניתן גם לשפר או לשנות – ולמעשה, אין דרך לדעת אם צריך לשפר או לשנות. לעץ הערכים שלושה ענפים עיקריים. הראשון הוא הענף החברתי-ערכי: האקלים החברתי, ערכיות והתנדבות, אחוז גיוס לצבא, ואחוז השתתפות בפעולות מחויבות אישית ובתנועות הנוער. ענף שני עוסק בסביבה הפדגוגית: יחסי מורים, הורים ותלמידים, האקלים הלימודי והתנאים הפיזיים, ומידת שביעות הרצון של ההורים מבית הספר. ענף שלישי מתמקד בהישגים: אחוז הזכאים לבגרות, אחוז המצטיינים, אחוז העומדים בדרישות הסף לאוניברסיטה ומדד המדעים.

גם עץ הערכים עורר ביקורת בראשיתו. משרד החינוך, המתקשה לקבל בברכה שינויים, גרס כי פרסום עץ הערכים "עלול לעודד תחרות דורסנית ופוגענית, תהליך שיעצים את אי-השוויון בחינוך ויפגע בעיקר במעמד הביניים ובתלמידים החלשים".

למעשה רק בזכות התערבות של בית המשפט העליון התאפשר לנו להשתמש בנתונים רשמיים המוזנים לעץ הערכים. גורמים במשרד אף הזהירו כי "עץ הערכים עלול לגרום לכך שבתי הספר... יעדיפו לקדש את הציונים והקריטריונים המדידיים על חשבון ערכיות ופדגוגיה".

אין לזלזל בטיעונים אלה, אך לדעתי הם מחטיאים את המטרה. מטרת היוזמה לפתיחת אזורי הרישום ועץ הערכים היא להעביר את הכוח לבחור ולהכריע לידי ההורים והתלמידים. העברת הכוח הזו מבוססת על שתי תפיסות בסיסיות. הראשונה היא שההורים והתלמידים צריכים להיות לא צרכנים שבויים של מערכת החינוך, אלא לקוחות מוערכים שהמערכת צריכה להתאמץ כדי להגיב ולהיענות לצורכיהם. השנייה היא שההורים והתלמידים נמצאים 'בשטח': הם יודעים איך מתפקדים המורים, מה היחסים בינם לבין התלמידים וההורים והם חשים מהי האווירה בבית הספר. התלמיד בכיתה יודע היטב אם המורה מזעיפה פנים כלפי התלמידים ומחייכת אליהם רק כשהמפקחת באה לביקור. ההורים יודעים כיצד מגיבים מורים לבעיות ואיך הם מנסים לפתור אותן. מערכת חינוכית, ככל מערכת מורכבת, אינה יכולה להתנהל באמצעות הוראות מלמעלה, והיא חייבת לכלול מרכיב של היזון חוזר מהשטח. בחירות התלמידים וההורים הן ההיזון הזה.

פתיחת אזורי הרישום הייתה התנעה של המערכת והפעלת הדינמיקה בכיוון הדרוש: היא אפשרה ללקוחות – התלמידים וההורים – לבטא את צורכיהם ואת הביקוש שלהם לשירותים חינוכיים. הבחירות שלהם בבתי ספר היו זרימה של מידע מלמטה למעלה, שאותה למערכת מהם השירותים שהיא צריכה לספק לתלמידים. עץ הערכים, בתורו, היה המרכיב שסיפק את המשך הדינמיקה של שיפור מתמשך. עתה, תלמידים והורים יכלו לבסס את בחירתם על נתונים ברורים: אקלים חברתי, סביבה פדגוגית והישגים חינוכיים. בתי הספר, בתורם, נהנו עתה מהאפשרות לכוון את עצמם לפי ההיזון החוזר שסיפקה בחירת התלמידים. ההיצע והביקוש שבו לתקשר ביניהם ולהשפיע זה על זה, כראוי.

התוצאות לא איחרו לבוא. מלבד שביעות הרצון הכללית של הורים ותלמידים מבתי הספר, שכן בבתי הספר האלה הם בוחרים שנה אחר שנה, ההשלכות של מהפכת החינוך הן דרמה חסרת תקדים לעיר ירושלים: אחרי שנים רבות שהמגזר הציוני נוטש את העיר בהמוניו, אנו רואים בשנים האחרונות היפוך מגמה מוחלט וצמיחה של כ-12 אחוזים במספר התלמידים במערכות החינוך הממלכתית והממלכתית-דתית. אנו בעיצומה של עלייה בשיעור הזכאות לבגרות מקרב הלומדים בכיתות י"ב במגזר הציוני, מ-64 אחוז לפני שמונה שנים ל-72 אחוז כיום. אמון התושבים במערכת החינוך גובר, וכמוהו היצע בתי הספר המתאים את עצמו לצרכים ולרצונות של ההורים והתלמידים. ההישגים החינוכיים הקנו לירושלים פרסי חינוך וציונים לשבח.

המהפכה מורגשת ביתר שאת במגזר הערבי. הצענו לתלמידים במזרח העיר בתי ספר מצוינים בניהול עירוני, עם תכנית לימודים ישראלית לתלמידים המעדיפים לעבור מבתי ספר שבהן נלמד התוג'יהי, תכנית הבגרות של הרשות הפלסטינית. ההצלחה מסחררת. במשך ארבעים ואחת שנים, משנת 1967 ועד 2008, לא הצליחה תכנית הלימודים הישראלית למשוך יותר מכ-300 תלמידים ממזרח ירושלים (התלמידים בכל הכיתות ברגע נתון). במהלך שנות כהונתי קפץ המספר הזה באופן דרמטי לכ-5,000 תלמידים, ועוד היד נטויה. המגמות החיוביות שבישרה הרפורמה בשאר העיר, ובהן התחרות בין בתי הספר על ניהול איכותי ושיפור מתמיד, מורגשות במידה זהה גם במזרחה של העיר. לאחרונה למדנו בסקר הורים כי הביקוש של תלמידים לעבור למערכת החינוך העירונית המכינה לבגרות הישראלית, תעודה המעניקה הזדמנויות להצלחה בשוק התעסוקה ובאקדמיה בארץ ובעולם, גדול לאין שיעור מההיצע שאנו מסוגלים לספק כעת. כארבעים אחוזים מהתלמידים במגזר הערבי מעוניינים לעבור למערכות החינוך העירוניות, ועל המדינה יחד עם העירייה להיערך לספק את הביקושים הללו. זו משימה לאומית ואזרחית מהמעלה הראשונה.

הניסיון הירושלמי מלמד כמה נכון לעבור למערכת מאפשרת, המתבססת על נתונים שקופים והיצע של מוצרים חינוכיים מגוונים לבחירת ההורים. טוב יהיה אם ניישם את העקרונות הללו במערכת החינוך ובשירות הציבורי ברמה הלאומית.

T

היד המאפשרת בחינוך יצרה מערכת שבוגריה הם בעלי יכולות טובות יותר להשתלב בסביבה העסקית המקומית. הרגל השנייה של אסטרטגיית הצעת העיר קדימה היא פיתוח סביבה עסקית זו והגדלת היצע התעסוקה וההזדמנויות לכל אדם למצוא את כישוריו.

ירושלים היא העיר הגדולה בישראל. אוכלוסייתה מונה היום, ערב חגיגות היובל לאיחודה, כ-870 אלף תושבים – כפליים ויותר מאוכלוסיית תל-אביב, העיר השנייה בגודלה אחריה. ירושלים היא גם העיר המורכבת ביותר: היא העיר הציונית הגדולה בישראל (כ-400 אלף איש במגזר הציוני), וגם העיר הערבית הגדולה בישראל (למעלה מ-320 אלף תושבים במזרח ירושלים), וגם העיר החרדית הגדולה בישראל (190 אלף איש, יותר מאוכלוסיית בני-ברק). ירושלים היא גם עיר צעירה מהממוצע הארצי (כמעט 40 אחוז מתושביה הם ילדים עד גיל 18), ומבחינת שיעור העובדים בה והשכר הממוצע לשכיר היא מדורגת באשכול הסוציו-אקונומי 3, מתחת לממוצע הארצי.

נוסף על אתגרים עצומים אלה, ירושלים סובלת מבעיות 'היסטוריות' ומבעיות של מדיניות תקציבית כללית. לאורך השנים נאבקה ירושלים באתגרים ייחודיים שנבעו ממיקומה, מפיצולה בשנים שקדמו למלחמת ששת הימים, ומהקשיים הביטחוניים.

ואשר למדיניות התקציב, נוסחת התקצוב של רשויות מקומיות הייתה מאז ומתמיד נוסחת קיפוח שפגעה קשות בערים רבות בישראל, ובירושלים, בשל גודלה, באופן מיוחד; נוסחה זו נשענת על היכולת לבנות נדל"ן מסחרי ומתעלמת מכך שלהבדיל מעסקים, כל תושב הוא "הפסדי" לקופת העיר. הצלחה כלכלית של העיר, אם כן, והיכולת להציע איכות חיים מעולה שתעמוד בתחרות עם הערים האיכותיות ביותר בישראל, היא משימה לאומית חשובה אך מורכבת.

כדי ליצור איזון רב יותר בתמונה התקציבית ובמשאבים העומדים לרשות העיר פעלתי להפוך את ירושלים למוקד עסקי משמעותי הרבה יותר בישראל, תוך הישענות על אסטרטגיית "יד מאפשרת" ותרגומה לכדי הסרת חסמים ויצירת אקלים כלכלי מעודד צמיחה.

תכניות שיושמו הצליחו בשנים האחרונות להגדיל את מספר חברות ההזנק (סטארט-אפ) בירושלים מכ-250 בלבד לכ-600 היום (סיפור ההצלחה הידוע ביותר הוא של חברת מובילאיי, שנמכרה באחרונה בכ-15 מיליארד דולר לענקית החומרה אינטל). הזינוק במספר הסטארט-אפים הוא פרי מהלך של יצירת סביבה עסקית טכנולוגית (אקו-סיסטם) תוססת בעיר; סביבה הנשענת על רבבות הסטודנטים ובוגרי המוסדות האקדמיים בירושלים, ועל יתרונותיה היחסיים בתחומי הרפואה והמחקר.

בעירייה הוקם אגף לקידום עסקים, והתחלנו לפעול לייעול הממשקים של בעלי העסקים עם האגפים העירוניים השונים. שחקנו את הארנונה לעסקים, ייעלנו תהליכי עבודה של המערכות העירוניות עם יזמים ובעלי עסקים, וסייענו לחולל צמיחה אמיתית בעיר.

העירייה מתפקדת כאן, על פי תפיסתנו, כ"יוצרת שוק" (Market Maker): היא מחוללת סינרגיה של ביקושים והיצעים המזינים זה את זה ומאפשרים צמיחת עסקים. מתוך תפיסה זו, הבנו שיש למנף את היתרון היחסי הנוסף של העיר, קרי המותג הרגשי היחיד במינו בעולם "ירושלים" ונכסיה ההיסטוריים והתיירותיים. לשם כך, הבנו, יש לשנות את האווירה בעיר, על ידי הגדלה ניכרת של ההיצע התרבותי בה; זאת, למשל, באמצעות הענקת בית ממשל לכל מוסד תרבות, וסיוע ליצירת קהילות של אמנים ויוצרים. ואכן, פריחת ענף התרבות האיצה את צמיחת ענף התיירות הקשור בו. בזכות צעדים בוני-שוק גדל היצע המלונאות בעיר מכ-9,500 חדרי מלון לפני שמונה שנים לכ-17 אלף חדרי מלון שבנייתם תושלם עד 2022. העמדנו חזון שאפתני להביא לירושלים 10 מיליוני תיירים, ואנו נמצאים בטיפוס במעלה ההר לעבר היעד.

כל אלה, וגם צעדים אחרים, הם פעולות קלאסיות של "הגדלת העוגה": יצירת מקורות הכנסה לעיר ומקורות תעסוקה לתושביה, תוך שיפור פרופיל התעסוקה

וההכנסה של תושבי העיר. הפיתוח העסקי נכנס לליבת העשייה העירונית. לאחר שהצגנו הצלחות בתחום ואסטרטגיה ברורה המניבה תוצאות, הוא זכה לתמיכת הממשלה המתבטאת באשרור תכנית הפיתוח "מרום" ב 2010 ותכנית "היובל" ב 2015.

אך זהו רק צד אחד של המטבע. לצד הגדלת העוגה מבחון, קרי תוספת עסקים, נדרשת גם הגדלה של העוגה מבפנים, כלומר הענקת כלים לתושבי העיר למצות את הפוטנציאל שלהם ולהגיע לרמה גבוהה יותר של ניעות (מוביליות) חברתית. לפיכך, מאז תחילת כהונתי כראש העיר אני עמל על יישום "היד המאפשרת" גם בתחום הרווחה.

ה

יש דמיון מסוים, עקרוני, באופני הפעולה של מערכת החינוך ושל מערכת הרווחה. בשני המקרים, המערך הבסיסי של תקצוב ותמריצים (ותמריצים שליליים) מוכתב בידי המדינה, ואילו הרשות המקומית אמונה על היישום הפרטני של המדיניות בשטח. במקרה של מערכת הרווחה, ההכרעות התקצוביות העיקריות – ובעיקר תשלומי ההעברה למיניהם – אינם נמצאים בשליטת הרשות המקומית. הטיפול הפרטני בשטח בסוגיות הרווחה, לעומת זאת, מנותב בידי השלטון המקומי במידה משמעותית הרבה יותר.

במערכת הרווחה הרגילה, העובדים הסוציאליים פועלים בשכונות כמחזיקי 'תיקים': הם מטפלים ברשימה של פרטים ומשפחות (תיקים) העומדים בקריטריונים מסוימים המצדיקים תמיכה, ובגלל מצוקת משאבים עוסקים למעשה בהקצאת כספים למי שעמדו בקריטריונים של עוני. זו פעולת צדקה חיונית וחשובה, במיוחד בהתייחס למי שהגורל גזר עליהם להיות נזקקים תמידית. הדאגה לאנשים אלה היא מחובותיה העליונות של החברה והמדינה. אולם פעולת צדקה זו בוודאי אינה פותרת את הבעיה של רוב המצויים במעגל העוני: אלה שיש להם יכולת פוטנציאלית להיחלץ ממנו.

כדי לסייע להם, אימצנו מדיניות חדשה ההופכת את הקערה על פיה, מדיניות המסיימת בימים אלה את שלבי הניסוי שלה. היא מבוססת על מערכת מידע מורכבת וחכמה, היודעת לרכז נתונים רבים על משפחות ולעשות את חיתוכי המידע הנדרשים כדי להבין איזה פרט ואיזו משפחה הם בעלי פוטנציאל סביר להיחלץ מעוניים. אין מדובר במודל סטטיסטי כללי, אלא במודל אישי מותאם הבוחן ביחס לכל פרט ולכל משפחה אם יש אינדיקטורים המלמדים שהשקעה בניסיון לחלצם ממעגל העוני תניב תוצאות. כל זאת לצד המשך טיפול שוטף בבעיות רווחה.

לטובת אותם פרטים ומשפחות בעלי פוטנציאל, נוצרו תכניות, שירותים וכלי-עבודה כגון הכשרה תעסוקתית, ניהול תקציב משפחתי, הכוונה מקצועית ויעוץ במיצוי

זכויות, הניתנים ברוב המקרים על ידי ארגונים ועמותות; כל 'לקוח' זוכה לתכנית המותאמת לו באופן אישי. כל תכנית נבחנת לאורך זמן, כדי לגלות בהליך דינמי של היזון חוזר אילו תכניות יעילות יותר ביחס להשקעה בהן: איזו מידה של חילוץ מעוני מניב כל שקל בכל תכנית. המידע הזה יאפשר לנו לקבוע אילו תכניות יזכו להגדלת משאבים, ואילו תבוטלנה.

מתוך התבוננות זו בתחום הרווחה כהשקעה, התכניות נבחנת בהחזר שהיא מעניקה להשקעה. תוצאות התכניות נבחנות לנוכח המידע הפרטני והכולל המצטבר; כך אנו יכולים לברר שאלות פרטניות כגון – האם החמצנו אדם או משפחה שיש להם פוטנציאל היחלצות מעוני? האם השתתפות בתכנית סייעה למשפחה המסוימת הזו? האם היא סייעה לאורך זמן? האם הפוטנציאל של המשפחה המסוימת להיחלצות מעוני התחזק או נחלש? עם המידע הזה אנו חוזרים אל הסוכנים שבשטח, כדי שיוכלו להתאים לכל פרט ומשפחה את דרכי הפעולה הנכונות להם.

עד כה ערכנו כמה תכניות פיילוט אשר הקיפה מאות משפחות בכלל המגורים. התוצאות של תכניות הפיילוט השונות הן לא פחות ממוחזר נדיר של הצלחה פנומנלית. כל מי שמכיר את שירותי הרווחה יודע שאצל חלק נכבד מהנוקקים לשירותי המערכת מדובר במעגל ללא מוצא העובר מדור לדור. המטופל ברווחה הוא לעתים קרובות מי שאביו טופל ברווחה – וניתן להניח שגם בנו יזדקק לשירותים אלה. והנה, בפיילוט שערכנו בירושלים נמצא שכש-62 אחוז (!) מהמשתתפים בתכנית קפצו בעשירוני ההכנסה. כך, 44 אחוז מהמשתתפים נמנו עם העשירון התחתון לפני התכנית, אך רק 19 אחוז נמנו עם עשירון זה אחריה; 37 אחוזים נמנו עם העשירון השני לפני התכנית – ואחריה 30 אחוזים.

המדדים שנקבעו לתכנית דומים למדדים עסקיים של תשואה על ההשקעה (ROI). מדדים אלה חיוניים לפעולה של מנגנוני המגזר הציבורי, אך הם לעת עתה עדיין נדירים בתוכו. התעקשתי שדווקא בתחום הרווחה, הנתפס לעתים כמאובן, ניישם את הגישה העסקית לטובת הלקוחות שלנו, תושבי ירושלים שצריכים להיחלץ מהעוני.

הוצאת אנשים ממעגל העוני היא, מבחינה זו, השקעה ממשלתית המניבה החזר משתלם מאין כמוהו. לדוגמה, כל משתתף/משפחה שסיימו בהצלחה את התכנית מוסיפים עוד 3,324 שקל בממוצע להכנסת המדינה מתשלומי מע"מ (כלומר, על צריכה) ו-3,816 בתשלומי מס הכנסה (חישוב המבוסס על גידול ישיר בגביית מיסוי).

גישה יומית מעין זו שאימצנו, הפועלת בסטנדרטים השאולים מהעולם העסקי ותופסת את המוטבים כלקוחות, נדרשת ברמה הלאומית. כך ברווחה וכך גם בתחומים נוספים. טובתם של כל הצדדים, טובת היחידים וטובת הכלל והמדינה, מחייבת להתנער מהמודלים השבלוניים שהשירות הציבורי במדינת ישראל שבוי בהם, ולהחליפם במתודות של ניהול פרויקט ותפיסת האזרח כלקוח תוך הישענות על ידע וניתוחו המערכת.

הטיפול ברווחה, הטיפול בחינוך, והפיתוח הכלכלי והגדלת מקומות התעסוקה האיכותיים בעיר, הם שלוש חוליות בשרשרת מעגלית הנשענת על סינרגיה: מערכת חינוך ראויה מסייעת לאנשים לצמוח ולרכוש מיומנויות הנדרשות לתעסוקה מתקדמת; מערכת רווחה הבנויה על חילוף ממעגל העוני מביאה אנשים למציאות חדשה, שבה יש להם מוטיבציה ויכולת להביא הביתה את לחמם; ולבסוף, כדי שפוטנציאל ההשתכרות הזה, של מי שנהנו ממערכות החינוך והרווחה, יוכל להתממש, יש צורך ביצירת מקומות תעסוקה מתאימים – ובהגדלת אותה "עוגה" כלכלית של העיר ירושלים.

1

לפני קצת יותר ממאתיים וארבעים שנה, בשנת 1776, ישב פילוסוף סקוטי נעים הליכות בביתו. מסביב סער העולם: בצפון אמריקה עמדה להתחולל מהפכה שתוליד את ארצות הברית של אמריקה. בצרפת שמעבר לתעלה פרפר השלטון תחת עול חובותיו בדרך אל המהפכה הצרפתית. אבל בביתו החמים היה המלומד טרוד בעניין אחר: סחר החוץ ושלל תהפוכותיו. בהיסח הדעת, כהערת שוליים לדיון בנושא, הוא הגה אחד מן הרעיונות המשפיעים ביותר והמובנים פחות בתולדות האנושות. המלומד הוא כמובן אדם סמית, אבי הכלכלה המודרנית, והמונח הוא "היד הנעלמה", מושג המשמש עד היום כמעט בכל דיון על כלכלה וחברה ומספר האזכורים שיש לו משתווה רק למספר השגיאות הרווחות בהבנתו.

כשסמית דיבר על "יד נעלמה" הוא לא חשב על איזו ישות מיסטית מסתורית מאחורי הקלעים, שחסידי השוק החופשי הפרוע זוכים לה וזו, בתמורה, דואגת לכך שהמערכת הכלכלית תפעל כהלכה. סמית כיוון למשהו צנוע הרבה יותר – וגם מהפכני הרבה יותר: כל אדם, טען סמית בספרו הנודע 'עושר העמים', מבקש לקדם את ענייניו האישיים. אבל אגב כך, הוא תורם גם לעניינם של הרבים. נדמה כאילו, כתב סמית, "הוא מובל על ידי יד נעלמה לקדם מטרה שלא התכוון אליה כלל".

במובן מהותי זה, אדם סמית צדק. לפעולות של הפרט יש תוצאות מכוונות – השגת היעדים שאדם פועל כדי להשיגם – וגם תוצאות לא מכוונות, אותה יד נעלמה שעליה דיבר סמית – שהן ההשפעה שיש לפעולות הללו על החברה בכללה. בשוק הפרטי, מוכרים מציעים את מרכולתם תמורת סכום מסוים, ונענים באופן מיידי בידי הציבור בנוגע להעדפותיו, גם בכמות, גם באיכות, גם במראה וגם במחיר. הבעיה היא שבשוק הציבורי, הציבור נדרש להפקיד את כספו בכניסה לשוק, ואז הוא נדרש למלא את סל הקניות במה שמוצע בדוכן היחיד שיש בשוק – בלי שתהיה לו שליטה בכמות, באיכות או במראה, ובלי שתוענק לו הזכות לבחור שלא לקנות מוצר מסוים.

שיטת היד המאפשרת יוצרת מפתח ראשוני שיאפשר קישור מחודש בין איתותי

הביקוש וההיצע, משום שהיא פותחת את נתיבי ההיזון החוזר מהלקוח. היזון חוזר זה מביא לכך שבמקום ניסיון לאכוף ניהול של הביקוש, זוכה הציבור במגוון תחרותי של היצע. המנגנון השלטוני והשירות הציבורי הפוכים אגב כך פתוחים ורעננים יותר, לומדים – ובעיקר, מאפשרים.

הניסיון בירושלים – מלאכה שהחלה, אך ודאי שלא הושלמה – יכול ללמד אותנו לקח חשוב לרמת המדינה: ביזור של הכוח ושרשור שלו כלפי מטה מניב מערכת שבה הבחירות האוטנטיות משתרשות גם כלפי מעלה ויוצרות מעגל חיובי של היזון חוזר מערכת, המניב שיפור עצמי. במערכת החינוך בירושלים, ועכשיו גם במערכת הרווחה, הועבר חלק מהכוח מידי 'המרכז' לידי הגורמים הפועלים בשטח, וממנו אל הציבור עצמו. על הממשל, הן המרכזי הן המקומי, להציע "יד מאפשרת" שתיתן לאזרחים את הפלטפורמות הנכונות לעשות בחירות מושכלות ולפתח עצמאות, מיצוי פוטנציאל יצירתי והישענות עצמית ככל שניתן.

*

כשניגשתי למלאכה של יישום משנתי בתחום הכלכלי-חברתי בעיר ירושלים ידעתי שאיכות חיי התושבים, הצלחתם האישית והקהילתית ושגשוגם של הפרטים והמשפחות – הם תנאי הכרחי למימוש תפקידה של העיר ירושלים כאבן שואבת ליהדות העולם ולמבקרים וכמרחב פתוח המייצר חיבורים בין בני אדם.

אני מאמין שיישום הניסיון שלנו ברמה הלאומית יבצר את המפעל הציוני לדורות רבים קדימה. אין ספק שהמפעל הציוני שואב כוחות עצומים מן המטען הנמצא על כתפיו: הידיעה שאנו חלק משרשרת דורות הקשורה לארץ הזאת, ובמיוחד לעיר הנפלאה הזו. עד כה נרשמה הצלחה נאה, אך לפנינו עוד אתגרים רבים.

כאשר נטמן אביו של סבי בבית העלמין העתיק בהר הזיתים ב-1924, שנים לפני השואה, שנים לפני התקומה – אולי הוא לא היה מסוגל לדמיין ירושלים שלמה בריבונות יהודית. ירושלים של זהב, ושל היי-טק, ושל תרבות ואמנות ושל טעמים בשוק מחנה יהודה. וכל זה בעברית. אולי הוא לא היה יכול לדמיין את גודל הצלחתה של מדינת היהודים כפי שהיא היום. אבל אנחנו זוכים לחיות את מימוש ייעודה של הציונות. השלב הבא בבניין ארצנו הוא מימוש הפוטנציאל הגלום בכל אחת ואחד מאזרחי המדינה.

בירושלים פיצחנו נוסחה מוצלחת שאת פירותיה אנו מתחילים לקטוף בשנים האחרונות. נוסחה של ממשל חכם ומבוזר, המאמין בבחירתו של הפרט ומעניק לו את הכלים להצליח בזכות עצמו, ממשל של "יד מאפשרת". הבה נחשוב על יישום אותו החזון גם ברמה הלאומית; כי מציון תצא תורה.