



**אוניברסיטת תל אביב**

הפקולטה למדעי החברה ע"ש גרשון גורדון  
החוג למדע המדינה

# **עמדתם של נבחרי השלטון המקומי בישראל בנוגע לשיתוף הציבור בקבלת החלטות ומיסוד הליכי שיתוף באופן מערכת מחייב**

משה דרור

העבודה מוגשת לסנאט של אוניברסיטת תל-אביב כחלק ממילוי הדרישות לקבלת תואר שלישי

אלול תשע"ח | אוגוסט 2018

העבודה הנוכחית בוצעה בהנחייתו של

**פרופסור יואב פלד**

חברי הוועדה המלווה:

**פרופסור ערן רזין**

**דוקטור עמוס זהבי**

## שלמי תודה

אני מבקש להודות בכל לב למנחה הראשי של המחקר, פרופ' יואב פלד, על הליווי וההכוון; על שותפותו להתלבטויות ועל חידודיו המדויקים לכל אורך הדרך. תודה לפרופ' ערן רזין, חבר הוועדה המלווה, על עצותיו הנבונות. תודה מיוחדת לד"ר עמוס זהבי, אף הוא חבר הוועדה המלווה, על הערותיו המחכימות ועל התייחסויותיו המעמיקות בשלבי המחקר השונים, אשר תרמו לו תרומה גדולה וחשובה.

תודה למר רוני טיארג'אן-אור על עצותיו ועל ניתוחיו הסטטיסטיים האיכותיים; למעיין מימון על סיועה הטכני אל מול אוכלוסיות המחקר; למרואיינים הרבים בהם גם ראשי הערים של פורום ה-15 ולאנשי לשכותיהם. תודה למי שענו על שאלוני המחקר ושדרגו את תוצאותיו.

תודה לביה"ס לממשל ולמדיניות ע"ש הרטוך שליד הפקולטה למדעי החברה ע"ש גרשון גורדון באוניברסיטת תל אביב, על המלגה שהוענקה לי מקרן המלגות ע"ש ריצ'רד ורודה גולדמן.

ולבסוף, תודה לרעייתי היקרה אוה ז"ל שנפטרה בטרם עת, על התמיכה והעידוד לאורך כל שנות המחקר - בלעדיהם הוא לא היה יוצא אל הפועל.

תודה גם לילדיי, לנכדיי ולכל בני משפחתי, להם מוקדש מחקר זה.

## תוכן העניינים

8	מבוא
12	פרק 1 - סקירת ספרות
12	תפיסות שונות של דמוקרטיה
21	לגיטימיות ויציבות שלטונית
29	השתתפות פוליטית
37	הליכים של שיתוף ציבור
38	מושגים של שיתוף
39	רבדים ורמות של שיתוף
40	שיתוף מהותי לעומת שיתוף פורמאלי
42	שיתוף הציבור על פי חוקים והנחיות
43	התפיסה הדליברטיבית
47	היתרון בהליכי שיתוף מוכתבים ומוגדרים
53	שיתוף הציבור: למי הוא טוב ולמי פחות?
53	מקרים בהם כדאי ולא כדאי לשתף
55	משמעות השיתוף עבור מקבלי ההחלטות
57	תרומת השיתוף לתושב המשתתף
59	תרומת השיתוף לקבוצות שונות בחברה
59	הליכי שיתוף כמסרבלים ומייקרים פרויקטים
61	הטמעת הליכי שיתוף בעולם, באופן מערכתי מחייב
65	מתי צפויים הליכי שיתוף לצאת אל הפועל?
68	מסגרת תיאורטית
68	גישת המוסדיות ההיסטורית
69	מודל שיווי המשקל המעורער
70	גישת המערכות
71	מודל פח האשפה

72.....	תפיסת היכולת "להסתדר איכשהו" (Muddling Through)
73.....	גישת האליטות .....
73.....	אימוץ מדיניות (policy diffusion).....
75.....	<b>פרק 2 - מקרה הבוחן.....</b>
75.....	<b>רקע כללי.....</b>
77.....	מה ניתן ללמוד ממקרה הבוחן? .....
78.....	סקר לעמידה על קיומם של הליכי שיתוף .....
78.....	שיטת המחקר .....
80.....	<b>פירוט הממצאים.....</b>
81.....	ביצוע הליכי שיתוף בהבחנה בין סוגי ישובים בישראל .....
82.....	ביצוע הליכי שיתוף על פי גדלי הישובים בישראל .....
83.....	ביצוע הליכי שיתוף בקרב סוגי הוועדות לתכנון ולבנייה .....
84.....	ביצוע הליכי שיתוף על פי מחוזות הוועדות לתכנון ולבנייה .....
85.....	ביצוע הליכי שיתוף בישובים בעלי דירוג סוציאקונומי שונה .....
86.....	שיתוף ציבור והשכלת תושבים .....
87.....	הליכי שיתוף בקרב ראשי ישובים חדשים מול ממשיכים .....
88.....	שיתוף הציבור מול השקעה בתושב .....
89.....	פרסום הליכי השיתוף בקרב אוכלוסיית הסקר .....
90.....	אימוץ הצעות הציבור או דחייתן .....
91.....	ביצוע הליכי שיתוף בעבר לעומת בהווה.....
92.....	<b>משמעויות הממצאים.....</b>
95.....	<b>ראיונות אישיים.....</b>
95.....	רקע כללי .....
95.....	שיטת הראיונות .....
96.....	מגבלות אפשריות .....
97.....	<b>ממצאי הראיונות.....</b>
97.....	1. קיומם או אי קיומם של הליכי שיתוף עם חידוש התכניות והסיבות להם.....
98.....	2. האוכלוסייה שהוזמנה למפגשי שיתוף הציבור והקריטריונים להזמנתם .....
102.....	3. אופן ניהולם של המפגשים .....

105	4. הנושאים הבולטים שהוצעו על ידי התושבים
107	5. תובנות נוספות
108	<b>דיון ומסקנות</b>

**פרק 3 - ראיונות אישיים עם ראשי ערים** 111

111	רקע כללי
111	שיטת הראיונות
113	מגבלות אפשריות

**ממצאי הראיונות** 114

114	1. רקע אישי וציבורי של ראשי הערים והרכב מועצות העיר בראשן הם עומדים
115	2. עמדות ראשי הערים כלפי הליכים של שיתוף הציבור בקבלת החלטות
125	3. הליכי השיתוף שבוצעו או מבוצעים בערים של ראשי הערים שרואיינו
131	4. על החסמים המרכזיים בביצוע הליכים לשיתוף הציבור
135	5. עמדות בנוגע להטמעתם של הליכי שיתוף בשלטון המקומי

**דיון ומסקנות** 139

**סיכום** 147

**פרק 4 - עמדתם של הנבחרים ביחס לשיתוף הציבור בהחלטות** 148

148 מה ניתן ללמוד מעמדתם של חברי מועצות הערים?

148 על הסקר

148 שיטת המחקר

**פירוט הממצאים** 150

151 מידת שיתוף התושבים בערים בהן נערך הסקר

153 תפיסת המשיבים את השיתוף בעריהם כשיתוף מהותי או שיתוף לכאורה

155 אופן השיתוף של התושבים

156 מידת שיתוף התושבים בעיני חברי מועצת העיר

158 תומכים, אדישים או מתנגדים לקיומם של הליכי שיתוף הציבור

160 הסיבות לתמיכה או להתנגדות לשיתוף, של המשיבים

164 מידת חשיבותם של הליכי שיתוף הציבור בעיני המשיבים

167 עבור מי חשובים הליכי השיתוף?

168	..... מידת השתתפותם הפעילה של המשיבים במפגשים עם תושבי עירם
170	..... הצעות ייחודיות של התושבים, עליהן לא חשבו מקבלי החלטות לדעת המשיבים
173	..... על יוזמתם האישית של חברי המועצה לקיומם של הליכי שיתוף
176	..... התנגדות המשיבים אי פעם להליכי שיתוף בעירם
177	..... הנושאים הראויים לשתף בהם את התושבים
180	..... על הצורך בקיום הליכי שיתוף באופן מערכתי מוסדר ומחייב
184	..... על אופן ההטמעה של הליכי השיתוף בשלטון המקומי בישראל
188	..... הערות נוספות מאת המשיבים, בנוגע להליכי שיתוף הציבור
189	..... <b>סיכום הממצאים</b>
200	..... <b>פרק 5 – ממצאים עיקריים</b>
200	..... למה בכלל לשתף את התושבים בקבלת החלטות?
207	..... מדוע לקיים הליכים לשיתוף הציבור באופן מערכתי מחייב?
210	..... כיצד להטמיע רפורמה מובנית לשיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל?
213	..... <b>פרק 6 - סיכום</b>
218	..... <b>פרק 7 - המלצות מדיניות</b>
221	..... <b>ביבליוגרפיה</b>
229	..... <b>הערות</b>

## מבוא

חיבור זה מבקש לעסוק בשיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטוניות, מתוך ההבנה שטוב לשאול לדעתם של אלה שתוצאות ההחלטות נוגעת להם - לשיפור איכות ההחלטות, להפחתת התנגדויות אפשריות להן ובעקבות אלה, להגברת הלגיטימציה השלטונית. אף כי הנושא בכללותו אינו חדש בארץ, מעטים יחסית הם המקרים בהם מופעלים מודלים של שיתוף בישראל, גם כשמקבלי החלטות רואים את העניין כחשוב ואף מתבקש (דרור, 2008 : 30). נקודה מעניינת זו, לפיה מקבלי ההחלטות סותרים לכאורה את הצהרותיהם, מזמינה בדיקה מעמיקה.

תהליכי הפרטת השירות הציבורי מתרבים בשנים האחרונות. יחד עם זה, תחומי פעילות רבים נשלטים עדיין על ידי רשויות מנהליות שלטוניות. רשויות אלו - שהוקמו במטרה לדאוג לציבור בכללותו ולקדם את ענייניו - מתערבות לרוב בשוק החופשי ופועלות, על פי החשד, לטובת קבוצות לחץ שונות. הדעה הרווחת היא כי קבוצות לחץ מצליחות להשפיע על ההליך המנהלי ולעומתן קבוצות חלשות נדחקות אל השוליים ולצרכיהן לא ניתן משקל ראוי (בנבנישתי ושגיא, 2002). זה הבסיס להבנה כי יש ליצור מנגנון מעשי שיאפשר את מימוש רצונם וצרכיהם של אזרחים, על ידי מיצוי יכולתם להשפיע או אף לקחת חלק בתהליכי קבלת החלטות של המנהל הציבורי. שמואל נח אייזנשטדט טוען בעניין זה ש"המרכיב העיקרי בדמוקרטיה, בעצם לב-ליבה של הדמוקרטיה, הוא האפשרות הניתנת לכלל האזרחים, בכל מגזרי החברה, להשתתף בתהליך קבלת ההחלטות הפוליטיות" וקורא לתפיסה זו דמוקרטיה השתתפותית (אייזנשטדט, 2002 : 25).

בישראל, מזה שנים רבות, מגדיר השיח הציבורי את הדמוקרטיה המקומית כנתונה במשבר. גבריאל שפר טוען שבחינה מעמיקה של מצב המערכת הפוליטית השולטת בדמוקרטיה הישראלית לא יכולה שלא להבין כי מערכת זו והדמוקרטיה הישראלית כולה מצויות במשבר עמוק ומקיף. עוד הוא מוסיף שתיאור הדמוקרטיה הישראלית כנתונה ב"משבר" הינו נדיב מדי, וכי בפועל היא סובלת מהתדרדרות חמורה (שפר, 2006).

מעיון במדד הדמוקרטיה הישראלית 2016, הבוחן ערכים דמוקרטיים בישראל הלכה למעשה, עולה שהדמוקרטיה הישראלית נתפסת על ידי תושבי המדינה כחלשה ולא יעילה. מנתוני המדד עולה שכמו בשנים קודמות רק שיעור זעום בציבור הישראלי, מרגיש כי יש ביכולתו להשפיע על מדיניות הממשלה. הרוב הגדול (82%) מרגיש שהשפעתו האזרחית זעומה או אפסית. "מבחינה דמוקרטית מדובר בממצא קודר, בייחוד משום שהוא חוזר על עצמו כבר שנים אחדות" נאמר שם. הדימוי השלילי של הפוליטיקאים שב ועלה מנתוני המדד, כפי שקרה בשנים הקודמות לו: כשני שלישים מכלל הציבור, אינם מסכימים עם ההיגד שרוב חברי הכנסת עובדים קשה ומבצעים את תפקידם כמצופה. רוב גדול עוד יותר, שלושה רבעים ומעלה, סבורים כי הפוליטיקאים מנותקים מהצרכים ומהרצונות של ציבור בוחריהם. וכאילו לא די בכל אלה, כ-80% הסכימו עם ההיגד שהפוליטיקאים דואגים יותר לאינטרסים שלהם מאשר לאלה של הציבור שבחר בהם (מדד הדמוקרטיה הישראלי 2016 : 17).



עניין זה מצביע על בעיה אנליטית אמיתית. כי הדמוקרטיה מגדירה את עצמה כשלטון הרוב, ואם הרוב לא מאמין שהוא באמת שולט אז - או שהרוב טועה, או שישראל היא לא דמוקרטיה או שדמוקרטיה, לפחות כפי שהיא מתקיימת במציאות, היא לא באמת שלטון הרוב. בהנחה שהרוב לא טועה, שישראל היא דמוקרטיה, ושדמוקרטיה היא אכן שלטון הרוב – מה שחסר במשטר הישראלי בכדי שהרוב ירגיש שהוא שולט, על פי הרעיון שבבסיס חיבור זה, הוא שיתופו בקבלת ההחלטות השלטוניות.

נתוני מדד הדמוקרטיה הישראלית מחזקים את ההבנה בצורך בשינוי ובשיפור המצב. אכזבתם של תושבי ישראל מהתחשבותה הנמוכה של הממשלה בהעדפותיהם ובמיוחד מתפיסתם שהדמוקרטיה המקומית נפגעת מגידול הפערים בחברה, מצביעה על היחלשותה של הלגיטימציה הדמוקרטית, העלולה להוות סכנה ממשית ליציבות השלטון. מצב זה של היחלשות הלגיטימציה יכול להשתפר על ידי שיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטוניות.

בחודש דצמבר של שנת 2010 החל "האביב הערבי" - גל של התקוממויות, הפגנות, ומעשי מחאה ואלימות בהיקף חסר תקדים. אזרחים במשטרים לא דמוקרטיים יצאו לרחובות ודרשו שינוי שלטוני. גל ההפגנות שהתחיל בתוניסיה והתפשט למצרים, לירדן, לתימן, לבחריין ולסוריה, הביא גם למהפכות בפועל. בתוניסיה הודח נשיאה זין אל-עבדין בן-עלי ובמצרים הודח הנשיא חוסני מובארכ על ידי המוני העם. מהפכות אלו בתוניסיה ובמצרים נבעו בעיקר מאי-הלגיטימציה הסוחפת לשלטונם של מי שפעלו לדיכוי זכויות אדם, להעמקת העוני במדינותיהם ולמניעת חופש הביטוי בהן, במהלך שנים רבות (חדשות ynet, 11/2/2011). נכון הוא שהדחת השליטים והפלת הממשלות שהוזכרו התרחשו במדינות לא דמוקרטיות, אך נקודת ההשקה לעניינו של חיבור זה היא אי-ההסכמה עם התנהלותם של השליטים וכתוצאה מכך, דה-הלגיטימציה הכללית שהביאה למשברים ולקריסות השלטוניות.

כפי שניתן יהיה לראות במהלך החיבור, שיתוף הציבור בקבלת החלטות – לבד מן העובדה שהוא פונה אל הפרט על מנת לשמוע את דעתו - מחייב בין היתר את הגברת השקיפות של התנהלותם השוטפת מצדם של המושכים בחוטים, לפחות בנושאים הנדונים. הגברת השקיפות השלטונית מקשה על ביצוען של מניפולציות פוליטיות שמטרתן דאגה לאינטרסים שאינם עולים בקנה אחד עם דאגה לכלל. שיתוף הציבור, הבנת רצונו והיענות לצרכיו יכולים, כפי שיוצג במהלך החיבור, לשפר את רמתן ואיכותן של ההחלטות השלטוניות, לטובת הגברת הלגיטימציה הדמוקרטית. הנחת היסוד היא שהגברת הלגיטימציה תביא להגברת היציבות הפוליטית.

קיימות עמדות שונות בנוגע להליכי שיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטוניות. יש הגורסים כי שיתוף הציבור בתהליך המנהלי יכול להביא לייצוג אפקטיבי יותר של המשתתפים. לעומתם רואים אחרים את העניין כהחלשת כוחם של הפוליטיקאים, שנבחרו בהליך דמוקרטי לייצג את הציבור. פוליטיקאים, פקידים ואנשי מקצוע עלולים לראות בעצם השיתוף איום ברור על כוחם ועל מעמדם. חלקם מאמינים כי מורכבות הנושאים הנדונים אינה מאפשרת "לאנשים רגילים" לקחת חלק בהליך קבלת ההחלטות ואף טוענים כי לעומתם רק הם – הנבחרים והפקידים הבכירים - פועלים למען האינטרס "הכלל ציבורי" תוך ראיית תמונה כוללת של המצב הנדון (דרור, 2008: 10).

יחד עם זה ולמרות טיעונים אלה, החלו בשנים האחרונות לצמוח הליכי שיתוף במקומות שונים בארץ, בעיקר בשלטון המקומי. אך אלה, לפי שעה, אינם מוטמעים באופן מערכתי מחייב. הם צצים להם כמעט באקראי ואפשר שהסיבות לעצם קיומם, אינן תמיד אלו הנראות לעין.

הנושא בכללותו מעלה תהיות מסקרנות לא מעטות. אם דגם הדמוקרטיה ההשתתפותית יכול להיטיב עם ההמונים על ידי שיתופם בקבלת החלטות שלטוניות הנוגעות לחייהם, ואילו המתנגדים להפעלת הדגם הם מיעוט קטן המונע את התממשותו של תהליך שיש בכוחו לשפר ולהעשיר את הטוב-הציבורי, כיצד מתיישבת העובדה שמיעוט מצליח לסכל את טובת הרוב עם קיומה של דמוקרטיה? מנגד, אם שיתוף הציבור אינו תורם תרומה כלשהי לצד המתנגד לכאורה להפעלתו, כיצד ניתן להסביר את דגמי השיתוף המתקיימים בכל זאת, בארץ ובעולם? סברה אפשרית היא, כי מבחינת השליטים, היתרון הבולט במעבר לדמוקרטיה השתתפותית הוא התרומה ללגיטימציה של שלטונם. החיסרון האפשרי עבורם הוא החלשתם, במידה כזו או אחרת, על ידי העברת סמכויות לקבלת החלטות לידי הציבור. נקודת האיזון לכן, בין היתרון לחיסרון היא שתקבע את המידה שבה יתבצע השיתוף.

לאור האמור, עולות שאלות הנראות כמתבקשות: **מהי עמדתם של נבחרי השלטון המקומי בישראל בנוגע לשיתוף הציבור בקבלת החלטות ומיסוד הליכי שיתוף באופן מערכתי מחייב?** ובנוסף: אילו גורמים משפיעים על עמדתם של מקבלי החלטות? אילו שיקולים נתפסים בעיניהם כחשובים יותר וכחשובים פחות בנוגע לשיתוף התושבים? מהי הדרך לבסס הליכים לשיתוף הציבור בשלטון במקומי באופן מערכתי מוסדר ומחייב?

מאחורי השאלות עומדות להן השערות אחדות: (1) לאור האיום על סמכותם ובהתחשב בכוחן של קבוצות אינטרס, נבחרי ציבור יעדיפו שלא לתמוך בשיתוף ציבור ולכן נמצא מעט הליכים לשיתוף הציבור בישראל וגם מה שיימצא יהיה מלאכותי ולא מהותי. אי לכך נבחרי ציבור ידגישו את הבעייתיות בהליכים האמורים יותר מאשר את יתרונותיהם; (2) נבחרי הציבור יבקשו לבסס הליכים של שיתוף מוגבל שיוסיף להם מידע בקבלת החלטות, יגביר לגיטימציה אבל בסופו של דבר לא יאיים על סמכותם. גישה מוגבלת זו תאופיין בכך שמקבלי החלטות יעדיפו להימנע מתהליך מחייב ויעדיפו שקיפות מוגבלת, כך שלא יאלצו להגן על החלטותיהם, על פני שקיפות מלאה. (3) נבחרי הציבור - בעיקר המשכילים והצעירים יותר שביניהם - מפנימים נורמות מנהל חדשות שמדגישות את העצמת הציבור ותומכים באופן עקרוני, מעשי וגדל בקיומם של הליכים לשיתוף בקבלת החלטות. ראוי להדגיש כי מדובר בהשערות שונות ואף מנוגדות ומשום כך, אין זה סביר שכולן יאומתו.

בבסיסו של חיבור זה האמונה ברעיון שיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטוניות, כרעיון המיטיב בין היתר עם האזרחים במידה לא מועטה. שיתוף הציבור נשען במידה רבה על חכמת ההמונים, כגישה הגורסת, בהתבסס על מחקרים רבים, כי שיתוף החשיבה היא דרך חשובה למימוש שאיפות ולקבלת החלטות הטובות ביותר גם בנושאים מהותיים (צורף, 2015: 13). ארגונים רבים בארץ ובעולם נהנים מעוצמת החשיבה הקולקטיבית ומן היצירתיות של המון גדול ועושים שימוש בחכמת ההמונים לפתרון בעיות באופן מהיר וזול הרבה מכפי שיכלו לתאר לעצמם מלכתחילה (שם: 41). במילים אחרות וכפי שעל כך יורחב בהמשך, החשיבה הקולקטיבית הרחבה עשויה להניב פתרונות טובים מאלה המתקבלים מיחידים או מקבוצות מצומצמות של חשיבה.

יחד עם זה ועל מנת להוציא אל הפועל מודלים לשיתוף הציבור באופן מיטבי, חשוב לבחון את הסיבות שמאחורי אי השיתוף השיטתי-מערכתי הגורף כמעט, הנהוג בארץ. חיבור זה מנתח את מערכת האינטרסים שמאחורי מודלים לשיתוף הציבור ומבקש להצביע על הדמוקרטיה ההשתתפותית כעל שיטה שבכוחה להביא לחיזוק הלגיטימציה השלטונית בישראל על ידי הגברת מעורבותו של האזרח בהחלטות הנוגעות לו, לטובת יציבותה של הדמוקרטיה. לשם המעבר לדמוקרטיה ההשתתפותית ולצורך ביסוסה, בוחן חיבור זה את היתכנות לקיומם של הליכים לשיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל, באופן מערכתי מוסדר ומחייב.

בפרק הראשון מציג חיבור זה את סקירת הספרות הבוחנת את התפיסות השונות של הדמוקרטיה, את עניין הלגיטימיות והיציבות השלטונית, את נושא ההשתתפות הפוליטית, את המושגים הקשורים לשיתוף הציבור על רבדיו השונים ועומד על ההבדל שבין שיתוף מהותי לבין שיתוף פורמאלי; הוא מציג תפיסות דמוקרטיות דיוניות ועומד על היתרונות המוקנים על ידי הליכים לשיתוף התושבים לשחקניו השונים, על הבעיות המתעוררות מעצם קיומם וגם מתאר את הטמעתם של הליכים לשיתוף הציבור ברחבי העולם באופן מערכתי מחייב; בנוסף, מציג פרק סקירת הספרות את המסגרות התיאורטיות המשמשות כרקע לבדיקת היתכנות הטמעתם של הליכי שיתוף בשלטון המקומי בישראל באופן מוסדר ומחייב. בפרק השני של חיבור זה מוצגות התובנות העולות ממקרה הבוחן שנחקר בנוגע להליכים לשיתוף הציבור שקוימו בהקשר לחידושן של תכניות המתאר הכוללניות בחלק גדול מיישובי ישראל. בפרק שני חלקים עיקריים – האחד מתרכז בסקר לעמידה על קיומם של הליכי שיתוף והשני מתרכז בראיונות אישיים עם אנשים הקשורים לקיומם ואי קיומם של ההליכים הללו. הפרק השלישי דן בתובנות העולות מן הראיונות האישיים שקוימו עם כל ראשי הערים העצמאיות בישראל. ראיונות אלה ביקשו לבחון את עמדתם של ראשי הערים בנוגע להליכים לשיתוף הציבור ואת תפיסתם בנוגע לאופן הראוי מבחינתם להוצאתם אל הפועל. הפרק הרביעי בחיבור זה בוחן את עמדתם של חברי מועצות הערים בכל הקשור להליכים לשיתוף הציבור ואת תפיסתם בנוגע לאפשרות להפיכתם להליכים מוסדרים ומחייבים. הבחינה האמורה נשענת על סקר מקיף שבוצע בקרב כל חברי המועצה המכהנים בערים העצמאיות בשלטון המקומי. הפרק החמישי דן בתוצאות שנתקבלו בשלושת הפרקים הקודמים לו, תוך הצלבתן אלה באלה, ומהווה מבוא לפרק השישי המסכם את כלל הממצאים ופותח בעקבותיהם צוהר למחקר-המשכי אפשרי. הפרק השביעי והאחרון מהווה המלצות למדיניות המפרטות את הדרך האפשרית והמומלצת ליישום מסקנות המחקר.

חיבור זה על מסקנותיו חשוב לשלטון המקומי ולשלטון המרכזי בישראל כאחד. לשלטון המקומי, משום שהוא מהווה מחקר ראשון מסוגו המציב לא רק את המצב הקיים בישראל בתקופת כתיבתו בנוגע לשיתוף הציבור, אלא ובעיקר כי הוא גם מנתח את עמדתם של מי שאמונים על הוצאתם או אי הוצאתם אל הפועל של הליכים אלה ואף על המלצתם כיצד לעשות זאת נכון. לשלטון המרכזי, משום שהוא מן הסתם מעוניין בפעולתו הנכונה יותר של השלטון המקומי תוך הפחתת מהמורות וגם כי הטמעתם של הליכי שיתוף מקומיים תסלול את הדרך להליכים דומים ברמה הארצית, על היתרונות הצפויים כעולים מסיכומו של חיבור זה.

## פרק 1 - סקירת ספרות

כנאמר בדברי המבוא, חותר חיבור זה להגברת הלגיטימציה השלטונית על ידי שיפור איכותן של ההחלטות המתקבלות והקטנת ההתנגדויות להן, באמצעות מנגנון לשיתוף הציבור בקבלת אותן ההחלטות הנוגעות לו והעשויות להשפיע על חייו. הספרות העוסקת בדמוקרטיה ההשתתפותית ובשיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטוניות רבה ומגוונת. לא כך הדבר בנוגע להטמעתן של רפורמות ארגוניות בנוגע להליכי שיתוף הציבור. יחד עם זה וככל שהנושא הולך ומתפתח, בעיקר בעולם המערבי, ניתן להבחין בהליכים המתקיימים במקומות רבים בעולם – אם כהליכי הטמעה מעשיים או ככאלה הבונים את התשתית להם.

פרק זה מציג את הנושאים הרלוונטיים המהווים בסיס לשאלת המחקר והיכולים לשפוך אור על מטרתו המרכזית: בחינת הייתכנות להטמעת הליכי שיתוף ציבור מהותיים בשלטון המקומי בישראל באופן מערכתי מחייב. לצורך זה יוצגו הנושאים בסדר המתבקש מבחינה כרונולוגית – תפיסות שונות של דמוקרטיה; לגיטימיות ויציבות שלטונית; השתתפות פוליטית של תושבים; מושגים, סוגים ורמות של שיתוף; טיבם של הליכי השיתוף לנוטלים חלק בהם; הליכי שיתוף בארץ ובעולם והטמעתם כהליכים מוכתבים ומחייבים וגם, הגישות התיאורטיות הנצבות מאחורי שאלת המחקר וההשערות כפי שהוזכרו.

### תפיסות שונות של דמוקרטיה

מחקר זה מבקש להצביע על הדמוקרטיה ההשתתפותית כדגם משפר לדמוקרטיה הייצוגית-פרוצדוראלית הנהוגה בישראל, על ידי ייצובה של זו האחרונה. עוד בטרם בדיקת התנאים הנדרשים לקיומה של דמוקרטיה השתתפותית בארץ, חשוב לעמוד על יתרונותיה של הדמוקרטיה ועל ההבדלים היסודיים שבין הדגמים המוזכרים.

לשאלה המקדימה והמתחייבת, מדוע בכלל כדאי לתמוך בדמוקרטיה כשלטון במדינה - התייחס רוברט דאהל בעמדתו שעלינו להאמין שהדמוקרטיה, למרות פגמיה, היא דרך טובה יותר לשלוט במדינה מכל חלופה לא-דמוקרטית אחרת, משום יתרונותיה ההופכים אותה לרצויה יותר. הוא מנה עשרה יתרונות לחיזוק עמדתו זו: הדמוקרטיה מסייעת למנוע את שלטונם של עריצים אכזריים; הדמוקרטיה מבטיחה לאזרחיה זכויות יסוד אחדות שמערכות לא-דמוקרטיות אינן מעניקות לאזרחיהן ואף אינן יכולות להעניק להם; הדמוקרטיה מבטיחה לאזרחים טווח רחב יותר של חופש אישי מכל חלופה אפשרית אחרת; הדמוקרטיה מסייעת לאנשים להגן על האינטרסים הבסיסיים שלהם; רק ממשלה דמוקרטית יכולה לספק את מרב ההזדמנויות שתאפשרנה לאנשים לממש את החופש להגדרה עצמית – כלומר, לחיות על-פי חוקים לפי בחירתם; רק ממשלה דמוקרטית יכולה לספק הזדמנות מרבית להפעיל אחריות מוסרית; הדמוקרטיה מתקרבת לטיפול מלא של ההתפתחות האנושית יותר מכל חלופה אפשרית אחרת; רק ממשלה דמוקרטית יכולה לטפח רמה גבוהה יחסית של שוויון פוליטי; דמוקרטיה ייצוגית

מודרניות אינן נלחמות אלו באלו; מדינות בעלות ממשלות דמוקרטיות נוטות לשגשג יותר מבחינה כלכלית ממדינות שהממשלות בהן אינן דמוקרטיות (דאהל, 2002: 62).

לאור היתרונות הרבים המעניקה הדמוקרטיה לאזרחיה, בהם גם התייחסות שווה לטובתו של כל אדם, טוען דאהל שראוי שתהיה לכל האזרחים המבוגרים הזכות להשתתף ולקבוע מהם החוקים ומהי המדיניות שיגשימו בדרך הטובה ביותר את המטרות המבוקשות לטובתם ולטובת הכלל. לדבריו, אין אנשים בעלי כישורים שלטוניים טובים כל-כך עד שראוי להעניק להם סמכות שלמה ומלאה על שלטון המדינה ולכן האזרחים הכפופים לחוקים מוסמכים להשתתף במשחק הפוליטי:

פרט למקרים נדירים שאפשר להוכיח הוכחה ברורה את ההפך, הרי לפי חוק, כל מבוגר הכפוף לחוקי המדינה צריך להיחשב מוסמך דיו להשתתף בתהליך הדמוקרטי של השלטון באותה המדינה (דאהל, 2002: 75).

להבדיל מדמוקרטיה בממדים קטנים, טוען דאהל שלדמוקרטיה בממדים גדולים דרושים שישה מוסדות פוליטיים: נציגים נבחרים; בחירות חופשיות, הוגנות ותדירות; חופש ביטוי; מקורות מידע חלופיים; חופש ההתאגדות ואזרחות כוללת. חופש הביטוי המוזכר, חשוב לדבריו כדי שהאזרחים יוכלו להשתתף ביעילות בחיים הפוליטיים וגם כדי שהם יוכלו להודיע את דעותיהם ולשכנע נציגים ואחרים לאמץ אותם. חופש הדיבור פועל לטענתו בשני הכיוונים – האפשרות להשמיע והאפשרות לשמוע את דעתם של אחרים (דאהל, 2002: 95).

למרות קביעתו של דאהל כי הדמוקרטיה הינה צורת השלטון העדיפה על פני האחרות, הוא מצביע על פגם מהותי בדמוקרטיה הייצוגית-פרוצדוראלית. פגם זה קשור באופן ישיר לקושי האפשרי המעשי לפגישה בין האזרח לנציגו הנבחר על מנת לשטח בה את העדפותיו ואת רצונותיו של האזרח. בדמוקרטיה המתקיימת במדינות מודרניות וגדולות ממדים, הדבר כמעט ואינו אפשרי:

ככל שיש אזרחים רבים יותר ביחידה דמוקרטית, כך תהיה להם פחות יכולת להשתתף ישירות בהחלטות ממשלה, וכך יהיה עליהם להאציל סמכויות לאחרים (דאהל, 2002: 107).

לסיכום יתרונותיה של הדמוקרטיה, טוען דאהל שלמרות שבמהלך המאה העשרים נחלה השיטה כישלונות אחדים, לא ניתן שלא להבין שלדמוקרטיה במאה האמורה היו גם הצלחות רבות ויוצאות דופן ולכן, ניתן להחשיבה לתקופה שהדמוקרטיה ניצחה בה אל מול השיטות הלא-דמוקרטיות. לחיזוק טיעון זה מזכיר דאהל את ההיקף העולמי וההשפעה של רעיונות, מוסדות ונהגים דמוקרטיים אשר הפכו את המאה העשרים לפרק הזמן המשגשג ביותר של הדמוקרטיה, יותר מכל פרק זמן אחר בהיסטוריה האנושית (דאהל, 2002: 139).

כנגד תפיסתו של רוברט דאהל הנחשב להוגה דמוקרטי מרכזי, הושמעו ביקורות לא מעטות המצביעות על כך שהוא הסתפק בבחינת התהליכים הנראים לעין וחמק משאלות של הדרה ושל יחסי כח ועוצמה המתקיימים בתוך תהליכים דמוקרטיים. עיקר הביקורת על דאהל הועלתה בעבודותיהם של Bachrach and Baratz, של Stevan Lukes ושל Jeffrey Isaac והיא חגה סביב הדיון על העוצמה. דאהל השתמש בהגדרתו של ובר על העוצמה ועל כך הביקורת.

פטר בכרך ומורטון ברץ הציגו לראשונה את המושג אי-קבלת החלטות, תוך התמודדות עם ההסבר הדומיננטי על השימוש בעוצמה בקבלת ההחלטות על ידי כך ששאלו כיצד נושאים מודחקים והיקף קבלת ההחלטות מוגבל. זה היה אתגר להמשגת מושג העוצמה של רוברט דאהל, שנטה להתמקד באופן קבלת ההחלטות במשטר דמוקרטי (Dahl, 1961). בכרך וברץ הציגו כי על מנת להבין את מושג העוצמה במלואו, על החוקרים לשקול גם החלטות שאינן מתקבלות. לטענתם, תהליך קבלת ההחלטות כרוך בדיכוי אתגרים על הסטאטוס קוו ודיכוי הוספת נושאים חדשים לסדר היום. הסוגיות אינן נכללות בסדר יום משום שהן מאיימות בצורה ישירה כלשהי, או בגלל התחרות על המרחב המוגבל לסדר היום. המושג אי-קבלת ההחלטות מובנה בצורה הטובה ביותר ביחס למושג קבלת ההחלטות. תהליך קבלת ההחלטות שונה מקבלת ההחלטות באותו עימות ישיר ואפילו שבשתיקה. לפני החלתו של תהליך קבלת ההחלטות, העוצמה נתפסת לעתים קרובות כמערכת יחסים של קונפליקט - כלומר, יחסי "כוח על". ההמשגה המסורתית של עוצמה, כפי שהוצעה על ידי דאהל, מניחה בין היתר, כי A משפיע על B לעשות מה ש B לא היה עושה אחרת. אי-קבלת החלטות מתמקדת לא בשימוש ישיר בעוצמה, אלא בהתבטאויות העקיפות. ככזו, עוצמה ניתנת למימוש בהעדר איום ישיר וגלוי. לדוגמה, ניח כי A משפיע על B לעסוק בפעולה X. כתוצאה של המעורבות של B בפעולה X, יתכן כי B ישפיע על C לעסוק בפעולה Y; זהו קשר של עימות עקיף משום ש-A ו-C אינם עוסקים בתחרות ישירה. מה שמצביע על כך הוא כי יחסי העוצמה יכולים להיות ישירים ועקיפים, וכי הם יכולים לכלול את השימוש באיומים או לא (Bachrach & Baratz, 1970: 98). לכן ובהקשר זה, אם יודעים מה B היה עושה אילו לא הופעלה עליו עוצמה, ובעוד שהוא לא עשה את זה, ניתן להסיק שהופעלה עליו עוצמה.

סטיבן לוקס טען כי דאהל הציג השקפה חד-מימדית של העוצמה שאינה יכולה לחשוף את הדרכים הפחות בולטות שבהן מערכת פוליטית עשויה להיות מוטה לטובת קבוצות מסוימות ונגד אחרים. לשיטתו של לוקס, יש לראות את העוצמה בצורה תלת-מימדית המציעה את האפשרות של הסבר סוציולוגי רציני ולא רק אישי כיצד מערכות פוליטיות מונעות את הדרישות מלהפוך לנושאים פוליטיים ומרוקנות אותן מתוכן. במילים אחרות, מניעת קיומם של אירועים שונים מבצעת למעשה מדיניות משמעותית יותר מאשר יצירת אירועים בדרך של קביעת מדיניות (Lukes, 1980: 40).

לעומתם, ג'פרי אייזאק ביקר את הדיון במדע המדינה בין רוברט דאהל, פיטר בכרך / מורטון באץ', וסטיבן לוקס על משמעות העוצמה ואת השיטה הנכונה לשם חקירתה. לטענתו, בצד ההבדלים ביניהם, תפיסות העוצמה שהם הציגו חולקות בעיה משותפת, המבוססת על תפיסה מוטעית של טבע מדעי החברה, שמובילה את כולם לראות את העוצמה במונחים של סיבתיות אמפירית. בהסתמך על טיעונים בפילוסופיה של המדע ושל מדעי החברה, הוא קורא תיגר על פרספקטיבה "אמפיריסטית" זו ומציע במקום זאת תיאוריה ריאליסטית של עוצמה כיכולות מובנות מבחינה חברתית ויכולת פעולה. לטענתו של אייזאק - עוצמה צריך להבין כפוטנציאל, לא כהתנהגות. הפוטנציאל אכן נעוץ ביחסים החברתיים, והוא יכול להתממש בפעולות גלויות לעין, או לא. לכן כדי לזהות עוצמה צריך לחקור את היחסים החברתיים, ולא לחפש התנהגויות (Isaac, 1987: 29).

מישל פוקו בהרצאתו הידועה 'סדר השיח' עסק באופן מושגי ושיטתי בשאלות של כוח, שליטה ומשילה, וניתח את המימד החומרי והפרקטי של השיח והמבנה שלו כזירה של יחסי כוח בחברה. לדבריו, השיח מייצג אמצעי תרבותי של חברה מתקדמת הפותרת את מכלול בעיותיה בדיון מעמיק וחופשי שמטרתו למצוא, לפשר ולגשר אל האמת. יחד עם זה לדבריו, השיח הוא כלי כוחני ואלים אשר מגביל את הפצת המידע ומנסה לעצב את האינדיבידואל במוסכמותיו. הוא התייחס למושג המרכזי "הדרה", בהסבירו כי השיח מדיר את אלה שאינם יכולים להפוך בו לדוברים - מפני שהם משוגעים, או חסרי השכלה והסמכה, סתם חסרי נימוס, או שונים מן הסובייקט הדובר של השיח במובן אחר - אבל רק באמצעות התיוג בשיח וההרחקה ממנו אפשר לקבוע מישוהו כמשוגע, כחסר השכלה או נימוס, או כ"אחר" בכל מובן מתקבל על הדעת (פוקו, 2002 : 9-10).

לואי אלתוסר טען שהשליטה בשלטונות דמוקרטיים מבוצעת באמצעות מנגנוני מדינה אידאולוגיים המתחלקים לשניים: מנגנוני דיכוי (בתי סוהר, משטרה, צנזורה) ומנגנונים אידאולוגיים שאינם כפייתיים ובכל זאת משפיעים עמוקות על בני האדם בחברה (מערכת החינוך, המוסדות הדתיים, מערכות המשפט, המפלגות הפוליטיות, אמצעי התקשורת). תפקידם של מנגנוני המדינה האידאולוגיים הוא להבנות את הסובייקטיביות של האינדיבידואלים ועל ידי כך להקצות להם תפקיד במערכת הקפיטליסטית. היחיד לומד לחוות את המציאות דרך נקודת המבט של תחרותיות, הישגיות, צריכה ואינדיבידואליזם - כל מה שצריך כדי להיות סובייקט פעיל במערכת הקפיטליסטית. למרות שמערכת החינוך נתפסת לרוב כטובת ההמון, היא בפועל ולמעשה משרתת את מעמד בעלי ההון כי היא מעניקה לא רק ידע, אלא גם אידאולוגיה קפיטליסטית (אלתוסר, 2008 : 72). יש בתפיסתו של אלתוסר מידה רבה של טוטאליות; הוא מצייר עולם מאוד טוטאלי, כזה שקשה להתנגד בתוכו וליצור ביקורת נגד מנגנוני המדינה.

שמואל נח איזנשטדש טען בהקשר של יחסי הכח בחברה שהדמוקרטיה מעצם טבעה נאבקת תמיד על קיומה ואינה בטוחה בהצלחתה לאורך ימים, משום תלותה בחלוקה מסוימת של הכוחות בתוך החברה שהמשטר הדמוקרטי פועל בה. הדמוקרטיה המודרנית לדעתו, מבוססת על קיומו של כוח מדיני פוטנציאלי באזרחי המדינה. פירושו של דבר, כמובן, שלא כל האזרחים שולטים. שהרי דבר זה לא ייתכן. הגדרת הדמוקרטיה כשלטון העם על ידי העם היא סמל אידאולוגי חשוב ומכריע, אבל אין היא מגדירה את המציאות. כי במציאות אין העם כולו יכול לשלוט, אבל הוא יכול להשפיע על השלטון, ולא בצורה סבילה בלבד. לטענתו של איזנשטדש, תנאי זה הוא ראשון לקיומו ולהתפתחותו של משטר דמוקרטי. הוא פירט את שלושת התנאים ההכרחיים לדעתו לקיומו של משטר דמוקרטי מודרני: חלוקת עבודה חברתית וכלכלית מרובה, אידאולוגיה אוניברסלית והעדרה של שכבה שלטת על פי ירושה. אך תנאים אלו לדבריו, מציינים את התנאים הכרחיים לקיומו של משטר דמוקרטי מודרני בלבד. לצורך התפתחותו של המשטר, עליו לעמוד במערכת של שלושה תנאים נוספים, שככל שהם מתקיימים יכול משטר דמוקרטי להתפתח ולעמוד לאורך ימים.

ואלו הם שלושת התנאים הנוספים: (א) קיומה של רמת מחיה מסוימת שלא תהיה נמוכה כל כך שהיא תשקיע את האדם בדאגות יום יום עד כדי כך שהוא לא יוכל להתפנות להתעניינות פעילה בחיים המדיניים ותנעל את דלתו בפני משטר דמוקרטי; (ב) צורת החלוקה של ההכנסה הלאומית והכח בתוך החברה. לטענתו של איזנשטדש, כל חלוקה של ההכנסה ושל הכוח, המחריפה את

ההבדלים בין שכבות החברה השונות, מחלישה את כוח קיומו של המשטר הדמוקרטי. אין הכוונה לביטול כלל ההבדלים, אלא לשיעור אותם ההבדלים. ככל שהבדלים אלה גדולים יותר, וככל שיורד הסיכוי הממשי לצמצום, כך נחלשים התנאים לקיום המשטר הדמוקרטי. עוד התייחס איזנשטדט לניידות בין השכבות האמורות וטען שהדבר החשוב ביותר לקיומו של משטר דמוקרטי הוא שתהיה אפשרות מעבר קלה משכבה לשכבה; (ג) העדרו של מרכז כח אחד. צריך שיהיו מרכזי כוח כלכליים ומדיניים מרובים בתוך החברה. בהעדרם, לא יכולה להתקיים חברה דמוקרטית, משום שאין בה את התנאי היסודי הפשוט לחילופי השלטון. בחברה דמוקרטית צריכים שיהיו מרכזים שונים, כלכליים, חברתיים ומדיניים, שיתחרו ביניהם, שלעולם לא יוכל אחד מהם לתפוס תפיסה גמורה, מונופוליסטית, את השלטון. משטר דמוקרטי אינו יכול להתקיים לדבריו, אלא כל זמן שהתגברות האחד על חברו לא תביא לידי ביטול האפשרות של שינויים, כל זמן שיהיו מרכזי כוח אחרים מדיניים, כלכליים וחברתיים, שיוכלו להתחרות בו (איזנשטדט, 2001 : 118).

משום האמור נהיר כי על מנת לשדרג את טיבה של הדמוקרטיה הפרוצדוראלית, ראוייה התערבותם של האזרחים בקבלת ההחלטות השלטוניות, על ידי השמעת דעתם והשתתפותם בדיונים העוסקים בנושאים שעל הפרק או שראויים להיות כאלה. לצורך כך, נראה כי בחירתם של האזרחים את נציגיהם אחת למספר שנים אינה מספיקה ולאור מגבלת הגודל של הדמוקרטיה המודרנית כפי שכבר תוארה, ראוייה ביותר התפיסה בה לאזרחים ניתנת האפשרות להשמיע את דברם גם במהלך כהונתם של הנבחרים – הלא היא התפיסה ההשתתפותית.

שמואל נח איזנשטדט מתאר את העקרונות העומדים מאחורי שתי התפיסות השונות של דמוקרטיה - התפיסה הפרוצדוראלית והתפיסה ההשתתפותית. התפיסה הפרוצדוראלית גורסת, לדבריו, שיש לראות את עיקרה של הדמוקרטיה בשמירה קפדנית על כלליה ובעיקר על אלה המבטיחים את האפשרות להחליף את השליטים, במיוחד את אלה הרעים שבהם. לעומתה, התפיסה ההשתתפותית גורסת כי עיקרה של הדמוקרטיה היא האפשרות הניתנת לכלל האזרחים בה השתתף בתהליך קבלת ההחלטות הפוליטיות. לטענתו, אין בין שתי התפיסות ניגודים של ממש, אולם קיים ביניהן פוטנציאל רב של מתח. לחידוד ההבחנה בין שתי התפיסות, הוא מביא את ההבדלים שביניהן בהתייחסותן לחירות ולשוויון, להתארגנויות ולארגונים התנדבותיים, להיקף פעולתה הרצויה של המדינה, לכללי המשחק ולפלורליזם החברתי וכן לבסיס הלגיטימציה של הסדר הפוליטי (איזנשטדט, 2002 : 24).

שתי התפיסות, הפרוצדוראלית וההשתתפותית, גורסות כי שני היסודות האידיאולוגיים המרכזיים בדמוקרטיה הם חירות פוליטית ואזרחית ושוויון פוליטי וחוקי מוחלט בקרב כלל האזרחים. לעניין החירות, התפיסה הפרוצדוראלית מטעימה בעיקר את מה שכינה ישעיהו ברלין "חירות שלילית" שפירושה המעשי הוא הימנעות מכפייה ומהתערבות הרשויות בחיי הפרט, בערכיו ובמהלך חייו השגרתי וגם קידוש חופש ההתאגדות וחירות הביטוי. התפיסה ההשתתפותית לעומת זאת, מדגישה דווקא את "החירות החיובית", המקבלת בברכה את האפשרות כי רעיונות כמו חירות האומה או סדר חברתי מסוים, קובעים את דמות החברה הטובה. ביחס לשוויון, בעוד שהתפיסה הפרוצדוראלית מתמקדת בשוויון פוליטי, לעיתים גם על חשבון שוויון כלכלי וחברתי, התפיסה ההשתתפותית רואה בשוויון הפוליטי בלבד שוויון לקוי,



שיש להשלימו על ידי הבטחת השוויון הכלכלי והחברתי, בלעדיהם כל שוויון הינו פורמאלי בלבד ובפועל הוא ריק מתוכן ממשי (איזנשטדט, 2002 : 26).

שתי התפיסות מתייחסות באורח שונה להתאגדויות ולקבוצות הפועלות למטרות ציבוריות שונות. התפיסה הפרוצדוראלית רואה בארגוני החברה האזרחית, למשל, את התשתית לקיומה של דמוקרטיה אמיתית. לעומתה, יחסה של התפיסה ההשתתפותית אל ההתאגדויות ההתנדבותיות הינו אמביוולנטי. כך, כי מצד אחד יש בפעילותן של ההתארגנויות הללו משום השתתפות, אך מצד שני קיומן של השקפות עולם שונות הבאות באופן זה לידי ביטוי, יוצר סכנה לטשטוש של הרצון הכללי ולפגיעה אפשרית בו (איזנשטדט, 2002 : 27).

גם ביחס לתפקידה בחברה של המדינה קיים פער, לדברי איזנשטט, בין שתי התפיסות. התפיסה הפרוצדוראלית גורסת שהתערבות המדינה בחברה צריכה להיות מינימאלית ככל האפשר; עליה לדאוג להבטחת חירויות האזרח ולחופש ההתארגנות שיאפשר את החלפת השליטים, אך ככל שהיא תתערב פחות במתרחש בחברה, כך יהיה טוב יותר לדמוקרטיה. מולה טוענים המחזיקים בתפיסה ההשתתפותית, לדבריו, כי על המדינה להתערב ולשנות דברים במבנה החברתי על מנת להבטיח שוויון, על ידי פעולות "מתקנות" מצידה, לשם הקטנת פערים כלכליים ולהבטחת מידה של שוויון כלכלי בין אזרחיה (איזנשטדט, 2002 : 27).

גם הגישה הכללית המשחק הדמוקרטי, לפלורליזם ולבסיסי הלגיטימציה של המשטר הדמוקרטי שונה בין שתי התפיסות. התפיסה ההשתתפותית מביטה בחשדנות על כללי המשחק הקבועים העשויים להפריע לביטוי המלא של רצונה של החברה, של "הרצון הכללי" החותר לכינון חברה בעלת ערכים מסוימים ואף מטילה בהם ספק. לפי תפיסה זו, הדגשת כללי המשחק עשויה להקנות עדיפות לאינטרסים של יחידים ושל קבוצות שונות על חשבון האינטרס הכללי. כך גם ביחס לפלורליזם, הנראה לתומכי התפיסה ההשתתפותית לעיתים כחותר תחת ומסכל את היכולת לממש את הרצון והשאיפות האמיתיות של כלל החברה.<sup>1</sup> לעומתם, חסידי התפיסה הפרוצדוראלית רואים בקיום כללי המשחק הדמוקרטי ובפלורליזם, על ריבוי הדעות והאינטרסים, סדר חברתי ומדיני ראוי (איזנשטדט, 2002 : 29).

כפי שניתן לראות על פי האמור, ההבדלים בין שתי התפיסות של הדמוקרטיה מורים על היחס לבסיסי הלגיטימציה של המשטר הדמוקרטי. על פי התפיסה הפרוצדוראלית, עצם כללי המשחק והשמירה על הדמוקרטיה מהווים את בסיס הלגיטימציה העיקרי של המשטר. על פי התפיסה ההשתתפותית, את הלגיטימציה למשטר הדמוקרטי מקנה רעיון כלשהו של דמות החברה הטובה או המסורת הספציפית של החברה. לדברי איזנשטט, המתח בין התפיסה הקונסטיטוציונית לבין זו ההשתתפותית מובנה במהותה של הדמוקרטיה ומהווה חלק מן השיח החברתי והמאבקים החברתיים בה (איזנשטדט, 2002 : 31).

עוד בעניין הלגיטימציה, גבריאל אלמונד וסידני ורבה פיתחו את התיאוריה הדמוקרטיה של האפתיה (democratic theory of apathy) לפיה אדישותן של שכבות נרחבות באוכלוסייה, ובעיקר השכבות הנמוכות בה – שהן בעלות נטיות אוטוריטריות רדומות – משרתת את היציבות הדמוקרטיה בעוד היא מבטיחה פוליטיקה מתונה, פחות נמרצת ופחות פשרנית (Almond & Verba, 1965). לעומתם ולדברי בנימין נויברגר, תומכי הדמוקרטיה ההשתתפותית דוחים את

הטענה שדמוקרטיה יציבה דורשת מידה של אדישות בשכבות נרחבות של העם לצורך יציבותה וטוען שאדישות המונית אינה מעידה לדעתם על דמוקרטיה בריאה, אלא על ייאוש המוני ממצב שבו שלטון המעטים זוכה לגיטימציה דמוקרטית ונחשב ל"שלטון העם", כשבפועל הוא לא בדיוק כזה (נויברגר, 2004: 115).

טענתם יסודית נוספת של חסידי הדמוקרטיה ההשתתפותית היא שהדמוקרטיה הפרוצדוראלית המערבית אינה מספיק דמוקרטית. השיטה הפרוצדוראלית והליכי הבחירות אינם מבטיחים לאזרח מספיק השפעה על קביעת המדיניות, שכן השליטה האמתית נמצאת בידי אוליגרכיה, שהיא קבוצה שלטת בעלת אינטרסים משלה – כנטען על ידי הגישה האליטרית. חוקרים מהגישה הזאת בהם רייט מילס (Mills, 1956) וגטאנו מוסקה (Mosca, 1939) שותפים לטענה שהעוצמה מרוכזת בידי מעטים בלבד. שאיפתה של האליטה היא לשלוט, ולנכס לעצמה מקורות עוצמה באמצעות מערכת בירוקרטית מוסדרת שפועלת בהיררכיה על פי פקודות האליטה. השליטה של האליטה אינה מותנית בקונצנזוס, בהסכמה לאומית או בלגיטימציה, אלא ביכולת אכיפה, במשמעת, ולעיתים אף בכפייה שהשלטון הפוליטי יוצר. חיזוק לגישה זו עולה מתפיסתו של הפילוסוף הפוליטי נורמן בארי לפיה שלטון העם הינו אידיאל בלתי אפשרי, שהרי שלטון פירושו שליטה על מישו או על קבוצה כלשהי ואם כל העם שולט, אזי על מי הוא שולט בדיוק? לדבריו, שליטה היא לעולם פעולה של מיעוט (Barry, 1981: 264).

הדמוקרטיה ההשתתפותית לדברי נויברגר, משמשת תיאוריה נורמטיבית המאפשרת לשפוט ולהעריך את הקיים. משטר לא צריך להבטיח רק סדר ויעילות אלא גם לממש עקרונות מוסריים של צדק, שוויון וחירות הפרט. חסידי הגישה ההשתתפותית דורשים דמוקרטיה מתמדת, כלומר שיתופם המלא של האזרחים בפוליטיקה ובקבלת ההחלטות. מעיון בהבדלים שבין גישות דמוקרטיות שונות, ניתן להבחין לדברי נויברגר שהגישה האליטרית, המאמינה במנהיגות הנבחרת, דוגלת בשמרנות ומעוניינת למנוע כל שינוי חברתי, על ידי הנצחת ניכור האזרחים ובורותם כדי למנוע את השתתפותם בהליכי השלטון. לכן הוא רואה חשיבות בגישה ההשתתפותית, המחזקת את ההשתתפות של האזרח בפוליטיקה דווקא בקבוצות קטנות ובארגונים וולונטריים. לכן גם לדבריו, ריבוי קבוצות ואיגודים מכפיל ומשלב את הזדמנות האזרחים להשתתף בעיצוב המדיניות (נויברגר, 2004).

שלמה אבינרי מתייחס ליסודות הדמוקרטיה המודרנית, הנבדלים מזו הקלאסית, האתונאית. לדעתו של אבינרי, הדמוקרטיה המודרנית מבוססת על התקווה ועל האפשרות לממש בתוך הסדר המדיני, תפיסה של חירות, של חופש. לדבריו, כשחוק או תקנה נבחנים במסגרת דמוקרטית, אמת-המידה הנאותה לבחינתם תהיה תמיד מנקודת ראותה של החרות. למושג החירות לדבריו, שתי משמעויות – מצד אחד זכות ההשתתפות בעיצובה של ההכרעה הפוליטית ומצד שני קיומו של תחום שבתוכו חופשי האדם האינדיבידואלי מהתערבותה של המדינה בו. פירושה המעשי של המשמעות הראשונה היא, שההכרעה המדינית במשטר דמוקרטי הינה עניין שוויוני הבא לידי ביטוי מובהק בזכות ההצבעה הכללית. מכאן שפגיעה בזכות ההצבעה היא פגיעה בזכות לקחת חלק בהכרעה המדינית ובמילים אחרות, שלילת החירות.

אבל זכות ההצבעה מהווה אספקט אחד בלבד בהכרעה המדינית, לדברי אבינרי. אחת לארבע או חמש שנים שווים אמנם כל האזרחים בפני החוק ולוקחים חלק בהכרעות המדיניות אבל בין מועדי הבחירות הללו, בני האדם אינם שווים בחלקם המשפיע על ההכרעות המדיניות. השוויוניות של יום הבחירות מדגישה לכן את הדיפרנציאליות של כל ימות השנה. מכאן לדברי אבינרי שהמשטר הדמוקרטי נבחן במידת האיזון שהוא מקנה בין השוויוניות המוזכרת לבין הדיפרנציאליות ועל המידה בה זכות ההשתתפות בהכרעה המדינית ביום הבחירות היא בעלת משמעות מבחינתו של המצביע ומבחינת התוצאה הממשית בעולמה של המדינה.

המבחן לכך טוען אבינרי טמון בידעו של האזרח בעת הבחירה, על מה הוא מצביע והאם יש לו דרך בין בחירות לבחירות להשיג מידע ולהשפיע על ענייני הציבור על ידי פעילות וולונטארית. להגדרתו, הדמוקרטיה המודרנית היא:

צורת-משטר שבה יש לכלל האוכלוסייה הזכות החוקית והאפשרות המעשית להשתתף בעיצובה של ההכרעה המדינית ולהחליף לעיתים מזומנות, הקבועות בחוק, את מפעילי השלטון (אבינרי, 1966 : 222).

עוד מתייחס אבינרי לעניין הלגיטימיות של הכרעת הרוב בשלטון הדמוקרטי. לדבריו, ניתן להגיע להצדקת עיקרון הרוב רק אם יוצאים מנקודת הנחה שהאדם, בנבדל מן החיות, הינו בעל כושר להכריע הכרעות נאותות ורלוונטיות לעניין נדון. תפיסה זו אינה משחררת כמובן מן האפשרות של האדם לטעות וכל אשר היא קובעת הוא את כושרו של האדם להכריע הכרעות שהן רציונאליות. מסיבה זו, טוען אבינרי, בשעה שקבוצת אנשים חלוקים באשר להכרעה לעניין מסוים – ניח ששישים אחוזים סבורים כך וארבעים אחוזים סבורים אחרת – הרי שלעולם לא נדע בביטחון מלא מי משתי הקבוצות צודקת. כל מה שאנו לכל היותר יכולים לומר הוא שמאחר ובני האדם הם יצורים רציונאליים, הרי שקיים סיכוי רב יותר שהקבוצה של שישים האחוזים אינה טועה ושהסיכוי שהקבוצה של ארבעים האחוזים אינה טועה, קטן יותר. במילים אחרות, אנו סבורים שסיכויי הטעות של הרוב קטנים יותר מסיכויי הטעות של המיעוט ומשום כך ככל שהרוב גדול יותר, אנו סבורים שהוא מייצג סיכוי גדול יותר של העדר-טעות (אבינרי, 1966 : 225).

למרות האמור, הרוב לעולם אינו יכול להיות בטוח בצדקתו בביטחון מלא. לעולם גם לא ניתן לדעת אם בסיטואציה מסוימת, דווקא המיעוט יהיה זה הצודק או אם במועד מאוחר יותר יתברר שהוא זה שהיה הצודק מלכתחילה. מסיבה זו מסביר אבינרי:

הלגיטימיות של שלטון הרוב היא ממילא הלגיטימיות של קיום אופוזיציה וליתר דיוק: ההכרח בקיומו של המיעוט בתור אופוזיציה, המסוגלת לתקן את שיבושי-הרוב או להחליף אותו בסיטואציה מסוימת (אבינרי, 1966 : 226).

זה אומר שהעיקרון המפקיד את השלטון בידי הרוב הוא אותו העיקרון המחייב אותו לקיים את המיעוט ולאפשר לו את חירות הדיבור והביקורת, שהרי בהעדר מיעוט, נעלם עיקרון הצדקתו של הרוב. קביעתו של אבינרי לפיה חשוב למשטר הדמוקרטי שהאזרח ידע בעת הבחירה על מה הוא מצביע, שיוכל להשיג מידע על התנהלות השלטון באופן שוטף ושיוכל להשפיע על ענייני הציבור גם בין מערכת בחירות אחת למשניה, תומכים ממשית בקיומה של דמוקרטיה השתתפותית המקנה

את האפשרויות המוזכרות. בנוסף, הלגיטימיות של הכרעת הרוב מצביעה על פי אבינרי על כך, שעל השלטון לאפשר את חירות הדיבור ואת הביקורת מצד אלה שאינם חלק ממנו, לטובת הצדקתו (אבינרי, 1966: 226).

חוקר מדע המדינה הצרפתי ברנרד מנין מצביע על ארבעה עקרונות יסודיים בדמוקרטיה הייצוגית: ממשלות המכהנות אחרי בחירות; עצמאות לקובעי המדיניות השלטוניים; החופש להביע עמדה לכל אדם במדינה והעיקרון האחרון - שהחלטות הציבוריות אמורות להתקבל אחרי דיון (Manin, 1997). עוד לדבריו, החלטה לגיטימית אינה מייצגת את רצון כולם, אלא היא תוצר של הדיון של כולם. זהו התהליך דרכו רצונם של הכל נוצר ומעניק לגיטימציה לתוצר, ולא סך כול של רצונות שגובשו מכבר:

העיקרון הדיוני הוא גם אינדיבידואליסטי וגם דמוקרטי. משמעו שכולם משתתפים בדיון, ובמובן זה ניתן באופן סביר להתייחס להחלטה כנובעת מהאנשים (...). ההחלטה נובעת גם מחירותם של יחידים: אנשים דנים ביחד, מעצבים את עמדותיהם תוך כדי דיון, ובסופו כל אחד בוחר באופן חופשי בפתרון זה או אחר. עלינו להצהיר, למרות הסתירה עם מסורת ארוכה, שחוק לגיטימי הוא תוצר של דיון כללי, ולא הביטוי של רצון הכלל (Manin, 1987: 352).

שיתוף אזרחים בתהליכי קבלת ההחלטות אינו נושא חדש. הוא החל ביוון, שם נולד רעיון הדמוקרטיה ההשתתפותית, כגרסת דמוקרטיה שאינה מסתפקת בייצוג דעות הציבור באמצעות שליחיהם הנבחרים באורח דמוקרטי – הלא היא גרסת הדמוקרטיה הייצוגית, הנהוגה כיום גם בישראל - אלא מבקשת מעת לעת להעביר חלק מהכרעות השלטון לידי הציבור.

אבחנה מעניינת בין הדמוקרטיה הפרוצדוראלית לבין זו ההשתתפותית, ערכו גם אלישבע סדן וארזה צ'רצ'מן בטענתן שלכל גרסה תומכים ומתנגדים ועל מנת לעמוד על נקודות המחלוקת שביניהן, הן מעלות את ההבדלים הבולטים בין שתי התפיסות: על פי גרסת הדמוקרטיה הייצוגית, ההשתתפותית אינה אלא בזבוז זמן, בגלל חובבנות משתתפיה. על פי גרסת ההשתתפותית, היא משמשת ניטור ומסייעת לאכיפה. בגרסה הייצוגית מודגש החשש מפני ההמון שיאיים על היציבות הפוליטית וכריע את השלטון. על פי הגרסה ההשתתפותית היא דווקא תתרום להפגת מתחים ובכך תחזק את היציבות. הגרסה הייצוגית מצביעה על אדישות האזרחים, המשתתפת נשענת על היכולת לחנך אזרחים להשתתפות ולהוציאם מאדישותם; הגרסה הייצוגית מצביעה על הצורך במומחיות ובמקצוענות שהן נחלתם של הנבחרים. הגרסה ההשתתפותית מצביעה על הצורך להישען דווקא על דרישות העולות מן השטח; הדמוקרטיה הייצוגית חוששת מפני האינטרסים הצרים שישתלטו על תהליך קבלת ההחלטות. הגרסה ההשתתפותית סבורה שהאינטרס הכללי אינו אלא פסיפס רחב של אינטרסים חלקיים; ולבסוף, בעוד שהגרסה הייצוגית מקדשת את העובדה שהנבחרים שייכים לקבוצה חברתית "טובה" יותר מבחינת מאפייניה הדמוגרפיים, הגרסה ההשתתפותית רואה בכך טעם לפגם, המפר את עקרון השוויון (סדן וצ'רצ'מן, 2003).



הסקירה הציגה את יתרונותיה של הדמוקרטיה, למרות פגמיה, כדרך הטובה יותר לשלוט במדינה מכל חלופה לא-דמוקרטית אחרת. היא התמקדה בהצגת התפיסות השונות של הדמוקרטיה הפרוצדוראלית ושל הדמוקרטיה ההשתתפותית, והציגה את זו האחרונה ככזו הדוגלת בחירות החיוביות, גם מתוך חשש לטשטושו של הרצון הכללי. התפיסה חותרת להתערבות ולשינוי שיביאו לחלוקה צודקת ולהקטנת פערים בחברה, מתוך חשש מהעדפתם של אינטרסים של פרטים ושל קבוצות על חשבון האינטרס הכללי, אותו היא רואה כפסיפס לא שלם של אינטרסים. צוינה תרומתה לגיטימיות של המשטר על ידי דמות החברה הטובה וגם על כך שהיא גורסת, בניגוד לדמוקרטיה הפרוצדוראלית, שאדישות העם וחוסר התקוממות ממחדלים שלטוניים אינה מעידה על דמוקרטיה בריאה אלא על ייאוש המוני ממנה. הדמוקרטיה ההשתתפותית, כעולה מהניתוח, רואה בשיתופם המלא של אזרחים בפוליטיקה ובצמתים של קבלת החלטות - לא רק אחת לכמה שנים - מימוש עקרונות מוסריים של צדק, שוויון וחירות הפרט. הוצגה הלגיטימיות של הכרעת הרוב כתפיסה הסבורה שסיכויי הטעות של הרוב קטנים יותר מסיכויי הטעות של המיעוט ומשום כך, ככל שהרוב גדול יותר, הסבירות היא שהוא מייצג סיכוי גדול יותר של העדר-טעות. מודלים של שיתוף מגדילים משמעותית את כמות הדעות, המחשבות והרעיונות ועל כן, לפי אותה התפיסה, ההחלטות המתקבלות בהישען על דעות רבות יותר, תהיינה בעלות סיכוי קטן יותר של טעות, משמע - החלטות טובות יותר. כעולה מן הדברים, הנחתם של התומכים בדמוקרטיה ההשתתפותית היא, שבכוח לתרום להפגת מתחים ושסעים וכן להוצאת המונים מן האדישות הפוליטית. לדעתם של תומכים אלה, תרומתה של הדמוקרטיה ההשתתפותית לייצובה של הדמוקרטיה הפרוצדוראלית, כזו הנהוגה בישראל, חשובה ואף מתחייבת.

### **לגיטימיות ויציבות שלטונית**

על פי מקס ובר, קיומה של מדינה מחייב מספר תנאים: אוכלוסייה הכוללת חבר בני אדם הלוקח לעצמו את המונופול על שימוש בכוח; טריטוריה מוגדרת בשטח מסוים; אמצעי אכיפה לשימוש בכוח; ולגיטימציה המעניקה את הזכות לשימוש באלימות. המדינה המודרנית לדברי ובר מתאפיינת בכך שהיא מאפשרת לגוף הפוליטי העומד בראשה לצבור עצמה ושלצורך זה היא כופה את מרותה ומגייסת את הכלכלה ואת הבירוקרטיה (Weber, 1965).

כדי להבטיח יציבות שלטונית דרושה הסכמה שמתבטאת בכך שאדם מכיר בסמכותו של מישהו אחר, השולט, לתת לו הוראות. על מנת להבטיח שהסכמה כזו תתקיים, מייצרים מנגנון ערכי, אידיאולוגי, באמצעותו מקבלים באופן ברור וטבעי שאחד נותן הוראה והשני מבצע אותה. המנגנון הזה, הכולל סמכות מצד אחד וציות מצד שני, מכונה לגיטימציה. הלגיטימציה היא המפתח שבאמצעותו אדם או גוף יכולים לשלוט במובן הזה שסמכותם מזוהה ומקובלת על הצד הנשלט.

חיבורים אחדים העוסקים במדינה ובתהליך בנייתה, בהם זה שהוזכר של מקס ובר, של יוסי שיין (Shain, 1995) ושל ווקר קונור (Connor, 1978), נוהגים להצביע על מספר רמות של לגיטימציה שלטונית במדינות דמוקרטיות: מדינה, משטר, ממשלה ומדיניות. מצד אחד דה-לגיטימציה ברמה

אחת אינה גוררת דה-לגיטימציה ברמה גבוהה יותר. מצד שני, סביר להניח כי דה-לגיטימציה ברמת המדינה פוסלת מראש את סוג המשטר, את הממשלה ואת המדיניות. לכן, על כל משטר ועל כל מדינה לקיים לגיטימציה ברמה בסיסית ככל האפשר. קיומה של לגיטימציה ברמה הבסיסית ביותר ימנע מצב שבו:

כל מחלוקת, המעוררת בקרב מגזר רחב של אוכלוסיית המדינה הרגשה כי על אורח חייו או על ערכיו העליונים מרחף איום חמור מצדו של מגזר אחר של האוכלוסייה, יוצרת משבר בתוך מערכת מדינית תחרותית (Connor, 1978: 70).

משבר שכזה מצביע בהכרח על חוסר יציבות שסביר להניח כי יוביל לפגיעה בהליך הדמוקרטי, גם על ידי הפרות סדר וביטויים של אלימות מצד הציבור ותגובה אפשרית של השלטון להם.

תפיסה חשובה בעניין היציבות השלטונית הראויה לאזכור היא זו של דאהל, החושף את הקשיים הבסיסיים הכרוכים לדעתו בדמוקרטיה ההשתתפותית. לדבריו, במערכות כאלה צומחות להן סיעות ומנהיגים שצוברים עוצמה וכתוצאה מכך נפגמת הישירות של ההשתתפות האזרחית בטווח הארוך. לכן ועל מנת לשמור על הישירות האמורה, על היחידות הפוליטיות להישאר קטנות לדבריו. אולם לטענתו, יחידות קטנות הן חלשות מעצם גודלן ונתונות לחסדיהן של היחידות הגדולות מהן. לפיכך, או שהן ישועבדו במהלך הזמן או שהן יתאחדו כדי להתגונן מפני האיום עליהן. כך או אחרת לטענת דאהל, ההחלטות שוב לא תתקבלנה בשיטת הדמוקרטיה הישירה, דבר העלול לפגוע ביציבות (Dahl, 1975: 85-87).

בבסיסו של מחקר זה האמונה שהפעלת דגם של דמוקרטיה השתתפותית, תביא לשיפור של הדמוקרטיה הפרוצדוראלית הקיימת בישראל, על ידי ייצובה – כפי שעלך כך יורחב בהמשך. מטעם זה חשוב ואולי אף חובה לעמוד על אותה היציבות הפוליטית שבלעדיה עלול לעמוד השלטון מול סכנות לעצם קיומו. עיון בתוצאות סקרי "מדד הדמוקרטיה הישראלית" כמתפרסמים מידי שנה על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה מחדדים זאת, כפי שניתן לראות להלן.<sup>2</sup>

בשנת 2010 מוקד המדד גם בנושא היציבות הפוליטית, שהוגדרה על פי עורכי הסקר כהעדר שינויים יסודיים או שיבושים מהותיים בתפקודה של המערכת הפוליטית. ככלל, יציבות פוליטית נמדדת ברמת האלימות, במשך כהונת הממשלה וברמת המתחים החברתיים, האתניים והפוליטיים במדינה. הבנק העולמי, כנטען בסקר, הגדיר יציבות פוליטית כתפיסות בנוגע לסבירות שהממשלה תהיה לא יציבה או שתופל בעקבות פעולה לא חוקתית או אלימה (Country Data Report for Israel. In the World Bank Website).

מסיבות שונות, ישראל קיבלה במהלך השנים ציונים נמוכים במדד היציבות הפוליטית. אף שאין סכנה שממשלת ישראל תופל באמצעים לא חוקתיים, לדברי כותבי הסקר, קיים חשש המשפיע לרעה על תפיסותיהם של האזרחים בנוגע לרמת היציבות של המדינה. כמו בשנים עברו, גם בשנת 2010 ישראל נמצאה במקום האחרון במדרג של 36 מדינות דמוקרטיות, עם ציון 11 מתוך 100. המדינות שאופיינו ברמת היציבות הגבוהה ביותר בשנת 2010 היו פינלנד, נורבגיה ואוסטריה.

המדינות שאופיינו ברמת היציבות הפוליטית הנמוכה ביותר היו מקסיקו, תאילנד וישראל (מדד הדמוקרטיה הישראלית, 2010 : 55).

בשנת 2014 שונה במעט הרכב המדד ונעשתה השוואה בין ישראל ל-27 מדינות נוספות : 18 מדינות חופשיות (איטליה, ארגנטינה, ארצות הברית, בלגיה, ברזיל, בריטניה, גרמניה, הודו, הונגריה, יוון, יפן, נורבגיה, ניו זילנד, ספרד, צ'כיה, צרפת, קנדה ושווייץ); 3 מדינות חופשיות למחצה (ונצואלה, טורקיה ולבנון) ו-6 מדינות לא חופשיות (ירדן, מצרים, סוריה, סין, סעודיה ורוסיה). לפי הגדרות אלה, ישראל נמצאת בקטגוריית המדינות החופשיות. במדד זה מדורגת ישראל בשליש התחתון של הסולם, במקום ה-23, בסמוך לוונצואלה, הודו וטורקיה (מדד הדמוקרטיה הישראלית, 2014 : 171).

עוד על פי הנתונים המתפרסמים בסקר של שנת 2010, דפוס היחסים בין הקבוצות בחברה, רמת המתיחות ביניהן, מספר השסעים, אופיים ומידת הבולטות שלהם, משפיעים מאוד על יציבותה של המערכת הפוליטית. לטענת כותבי המסמך, בקרב החוקרים במדעי החברה אין הסכמה בעניין היתרונות והחסרונות שבהשתתפות האזרחית בפוליטיקה. יש הטוענים שפעילות יתר של החברה האזרחית עלולה להחליש את יציבות המשטר ואף לפגוע בתפקוד הדמוקרטיה. לעומתם, מאמצים הכותבים את ההנחה שהאזרחות הפעילה היא אחד התנאים החשובים ביותר לקיום תרבות פוליטית של מדינה דמוקרטית, והתעניינות האזרחים בפוליטיקה היא תנאי הכרחי לניהול תהליך דמוקרטי תקין. כך נקבע שם :

רק השילוב בין יכולתו של האזרח להשפיע על הפוליטיקה ובין רצונו לעשות זאת יוצר תשומות למערכת, המחזירה לאזרחיה תפוקות ראויות... במדינות שבהן קבוצות שלמות או אזרחים יחידים רבים חסרים את היכולת או הרצון להשפיע על מדיניות הממשלה, נפגע אחד העקרונות הבסיסיים של הדמוקרטיה - עקרון הייצוגיות (מדד הדמוקרטיה בישראל, 2010 : 64).

הסקר של שנת 2010 התקיים שבועות ספורים לפני הפרסומים הראשונים בתקשורת על פרשיית הוילנד, שחשפה חשדות לשחיתות בקרב הבכירים בפוליטיקה ובמנהל הציבורי בישראל.<sup>3</sup> ואולם נראה שהציבור הישראלי לא נזקק לפרשייה זו כדי לקבוע, בשיעורים גבוהים מאוד, שהפוליטיקאים במדינה נגועים בשחיתות. 85% מהישראלים סברו שבישראל יש הרבה שחיתות, ו-40% סברו שישראל מושחתת יותר מהמדינות הדמוקרטיות האחרות. על פי הסקר, כמעט מחצית מהישראלים (44%) סברו שכדי להגיע לצמרת הפוליטית אדם צריך להיות מושחת. מדובר בעלייה לעומת הסקר שנערך שנה קודם לכן (38%).

עוד עולה מן הנתונים, שמחצית מהציבור (50%) סבר בעת עריכת הסקר שהפוליטיקאים נמצאים בפוליטיקה אך ורק למען רווחתם האישית (מדד הדמוקרטיה בישראל, 2010 : 70). תפיסה זו לא השתנתה עם השנים ואף הוחרפה משמעותית כפי שעולה מן המדד לשנת 2014. על פי מדד זה, בתפיסה שפוליטיקאים דואגים יותר לאינטרסים האישיים שלהם מאשר לאינטרסים של הציבור שבחר בהם, מחזיקים 74.9% מן הנשאלים (מדד הדמוקרטיה הישראלית, 2014).

האמון במוסדות הנבחרים בשנת 2014 בישראל על פי מדד הדמוקרטיה, נמוך במיוחד. רוב הציבור אינו נותן אמון בממשלה ובכנסת. ל-37% מן המשיבים בלבד יש אמון בממשלה, ול-35.2% בלבד יש אמון בכנסת. כאן נשאלת השאלה, המתבקשת מן התוצאות הלא מחמיאות שבסקר המוזכר: אם זוהי מידת האמון של האזרחים בנבחרים העם במשטר דמוקרטי – לפחות על פי הדוגמה של ישראל, אך לא רק בה - כיצד ניתן להבין את התמיכה העקרונית בדמוקרטיה בחלקים רבים בעולם, כולל במשטרים לא דמוקרטיים, בהם אזרחים תובעים משליטיהם מעבר לדמוקרטיזציה? התשובה לשאלה מעניינת זו, הינה מורכבת. לבד מן הטיעונים של דאהל שכבר הוזכרו, את התחזקותה של התמיכה העקרונית בדמוקרטיה מסבירים גבריא אלמונד וסידני ורבה, בספרם העוסק בתרבות הפוליטית, כי שורשי העניין בצמיחתה של תרבות ההשתתפות (Almond & Verba, 1965). תרבות זו מושתתת על התפיסה שהאזרח מן השורה רלוונטי מבחינה פוליטית וצריך להיות מעורב. זה גם מקור הדרישה שגם אם אין לאזרח זכות כניסה למערכת קבלת החלטות עצמה, צריך להיות לו קול בדיון הציבורי על החלטות המתקבלות. תפיסה זו זוכה לתמיכה רבה בייחוד בקרב קבוצות שהיו מודרות בעבר, "ברם היום גם האליטות הפוליטיות מחויבות יותר מאי פעם להרחבת ההשתתפות הפוליטית" (מדד הדמוקרטיה בישראל, 2010: 86).

על פי תפיסתו של חיבור זה, יש צורך בהשתתפות האזרחים בקבלת החלטות של המדיניות הציבורית בין היתר על מנת לפתח את היסוד ההשתתפתי בתרבות הפוליטית הרלבנטית. השתתפות זו יכולה להתאפשר גם ובעיקר על ידי קיומם של הליכים לשיתוף הציבור, באופן פורמאלי ושיטתי. פורמאליות זו יכולה לבוא לידי ביטוי בהפיכתם של הליכים לשיתוף הציבור להליכים מוסדרים ומחייבים, כמנגנון המכתיב הנחיות ברורות לאופן ניהולם. מנגנונים מעין אלו יכולים להתקיים ובלבד שהמסד השלטוני יהיה מעוניין בכך ויפעל למימושו.

כאמור, בוחן מדד הדמוקרטיה הישראלית ערכים דמוקרטיים בתחומים מגוונים להלכה ולמעשה. מן האמור עולה בבירור, בקשר ישיר לגליטימיות וליציבות שלטונית, שהדמוקרטיה הישראלית נתפסת על ידי תושבי המדינה כחלשה ולא יעילה:

רוב הנשאלים מעדיפים משטר מומחים שיקבלו החלטות המבוססות על שיקולים מקצועיים ולא על שיקולים פוליטיים... הישראלים מאוכזבים ממידת ההשפעה הנמוכה על מדיניות הממשלה של העדפותיהם כפי שהשתקפו בהצבעתם בבחירות (מדד הדמוקרטיה בישראל, 2010: 87).

עוד על פי הסקר, 72% מכלל הציבור מעידים על עצמם שאין להם אמון במפלגות בישראל ואחוז דומה לזה של נשאלים סבור, כי הדמוקרטיה הישראלית נפגעת מגידול הפערים בחברה הישראלית. נתוני מדד הדמוקרטיה הישראלית המתפרסמים בשנים האחרונות מחזקים את ההבנה בצורך בשינוי ובשיפור המצב. אכזבתם של תושבי ישראל מהתחשבותה הנמוכה של הממשלה בהעדפותיהם, ובמיוחד תפיסתם שהדמוקרטיה הישראלית נפגעת מגידול הפערים בחברה, מצביעות על היחלשותה של הלגיטימציה הדמוקרטית, העלולה להוות סכנה ממשית ליציבות השלטון.



יציבות פוליטית נמדדת גם על פי משך כהונת הממשלה. בעניין זה מסביר אמנון רובינשטיין (2010) במאמרו "המקומי והמרכזי" שמאז הקמת המדינה כיהנו 32 ממשלות ב-18 מושבי כנסת, כלומר שכל ממשלה כיהנה בממוצע פחות משנתיים.<sup>4</sup> עוד הוא מצא שלגבי ארבע הממשלות האחרונות, עמד הממוצע על 736 ימים ובנוסף הוא מזכיר שהממשלה האחרונה בישראל, אשר השלימה קדנציה שלמה, הייתה ממשלת האחדות הלאומית שכיהנה בין השנים 1984-1988 (רובינשטיין, 2010). במצב של אי-יציבות שלטונית כזו, כאשר שרים מתחלפים לעיתים קרובות ומתקשים, על כן, ליוזם פעולות ארוכות טווח, הם מחויבים, על פי צרכיהם הפוליטיים, להוכיח תפוקות מיידיות על מנת לחזור ולהיבחר. תכניות קצרות מועד לא בהכרח מתיישבות עם צרכיה האמיתיים של המדינה בנושאים שונים והעדרן של תכניות רבות שנים מונעות אולי פעולות חשובות ונדרשות. נראה שעל מנת להתמודד עם המציאות הזאת הופעלה בישראל לאחרונה הוראת השעה של תקציב המדינה הדו-שנתי. בעניין זה מצטט ואדים סבידרסקי (2010) בעיתון "דה מרקר" את איילת ניר, כלכלנית ראשית בבית השקעות ידוע, התומכת בהצעה לקיים תקציב דו-שנתי בישראל בשנים 2011-2012, בו היא רואה יתרונות רבים על פני חסרונות:

היתרון הבולט ביותר בתקציב מסוג זה הוא תרומתו ליציבות שלטונית... יש לשאוף ליציבות זו, שממנה נגזרת גם יציבות בניהול המדיניות הכלכלית (סבידרסקי, 7/6/2010).

כפי שעולה ממדד הדמוקרטיה בישראל, סוגיית הגליטימציה והיציבות השלטונית, קשורה גם בשחיתות הפוליטית. על מנת להבין מהי שחיתות פוליטית, נוכל להיעזר בהגדרה שניתנה על ידי דורון נבות בספרו 'שחיתות פוליטית' (2008) לפיה זהו "שימוש בלתי הולם בתפקיד ציבורי כדי לקדם אינטרסים פרטיים של עובד ציבור". האינטרסים הפרטיים המקודמים, לדברי המחבר, הם רווח פרטי על חשבון הציבור, העשוי להיות בעל אופי פיננסי, קידום מהיר, כיבוד, עיטורים וכדומה. הוא גם עשוי שלא להיות אישי, כמו למשל הפקת תועלת למשפחה או לקבוצה אחרת, כדבריו. עוד הוא מסביר כי פעולה מושחתת מפרה אחריות כלפי מערכת סדר ציבורי והיא אינה עולה בקנה אחד עם מערכת כזו, שכן המערכת מעדיפה אינטרסים משותפים על פני אינטרסים ייחודיים (נבות, 2008).

בשנים האחרונות התפרסמו בישראל מקרים רבים של שימוש מושחת בכוח השלטון. מפרסומי המכון הישראלי לדמוקרטיה העוסקים בסוגיה זו עולה, ששחיתות שלטונית פוגעת בעקרונות בסיסיים של צדק, באיכות המשטר, בלכידות החברתית ובאיכות חייהם של אזרחי המדינה ותושביה. השחיתות פוגעת גם בצמיחה ובהיקפי ההשקעות הכלכליות במדינה ואף מייקרת את שירותי השלטון. במובנים רבים שחיתות פוגעת פגיעה אנושה בערכי הדמוקרטיה וביכולת לנהל את החיים המשותפים באמצעים פוליטיים וחוקיים. שחיתות שאינה מטופלת, עלולה לכרסם במערכות השלטון וביסודות החברה ולהפוך את המשטר ללא לגיטימי (קפלן, 2010).

העמותה לשקיפות בין לאומית - השלוחה הישראלית של הארגון העולמי למאבק בשחיתות Transparency International, המקדמת שקיפות ואתיקה כחלק מן המאבק לצמצום השחיתות בחברה הישראלית, מפרסמת באתר האינטרנט שלה את "מדד תפיסת השחיתות העולמי". על פי הנתונים המתפרסמים, דירוגה היחסי של ישראל במדד תפיסת השחיתות נמצא בשנים

האחרונות בירידה; בשנת 2014 מדורגת ישראל במקום ה-24 מתוך 34 מדינות ה-OECD. מספרם של נבחרי הציבור שהסתבכו בפלילים עקב מעורבותם במעשי שחיתות עלה; דוחות של ביקורת המדינה שפורסמו בשנים האחרונות חשפו מקרים שבהם שרים מינו מינויים פוליטיים בהיקפים גדולים, שלא היו מוכרים בשנים קודמות; גם ניתוח המבנה של מערכות השלטון בישראל ושל מידת האמון והלכידות החברתית מצביעים על האפשרות שמעשי השחיתות נהיו חלק מן השגרה בשלטון ובפוליטיקה (שקיפות בינלאומית: מדד תפיסת השחיתות העולמי, 2014).

המדד לשנת 2014 הוא המקיף ביותר בעולם, לדברי מחבריו, הבודק את רמת השחיתות הנתפסת בסקטור הציבורי במבט השוואתי. מקרב 175 המדינות שנבדקו, ישראל מדורגת במקום ה-37 עם הציון 60. כ-70% מכלל המדינות במדד קיבלו ציון נמוך מ-50, עובדה הדורשת מהמרכזים הפיננסיים העולמיים להילחם בהון השחור ובמקלטי המס. לדברי יו"ר העמותה, השופט (בדימוס) מיכה לינדנשטראוס: "שחיתות אינה רק מונעת חלוקה צודקת של ההון והתפתחות כלכלית תקינה, היא גם בעלת השלכות קשות על אמון הציבור במוסדות המדינה" (שם).

מדד נוסף של עמותת שקיפות בינלאומית שראשיתו בשנת 2014 הוא 'הערכת היושרה הלאומית'. זהו מיוזם רחב יריעה שסקר וניתח עשרה גופים ומוסדות מרכזיים בישראל, המהווים עמודי-תווך במדינה. הניתוח התמקד בהיבטים של עצמאות פעולה, משילות ויושרה. בכל אחד מעמודי-התווך האלה, נבחן המצב החוקי והמצב הנהוג בפועל. מסקירת ההערכות שקיבלו כל המוסדות והגופים שנבדקו בישראל עולה כי הציון הממוצע של כל עמודי-התווך של היושרה הלאומית בישראל הוא 71%. ציון זה, לדעת מחברי הדו"ח, רחוק מלהניח את הדעת. הוא אינו תוצאה של הערכת יושרה בינונית בכל התחומים, אלא משקף מחד, יושרה גבוהה בחלק מהתחומים ומאידך, יושרה נמוכה באחרים. שלושת התחומים שזכו להערכה נמוכה הם השירות הציבורי שקיבל את הציון הנמוך ביותר (53%), המפלגות (55%) והרשות המבצעת (58%).

מכאן עולה כי החולשה העיקרית של מערכת היושרה הלאומית בישראל היא בתחום שירות המדינה, הרשות המבצעת, והמפלגות הפוליטיות. הרשות המבצעת, קרי: הממשלה, בולטת חולשתה בתחום המשילות והתפקיד שהיא ממלאת במערכת היושרה. מסתמן כי אמנם מהיבט החוק יש בידי הממשלה כלים מניחים את הדעת למשילות ברמה ראויה, אך התנהלותה בפועל, בהיבטים של משילות ותפקודה לקידום היושרה הלאומית, היא חלשה ורחוקה מלהניח את הדעת. אולי אין זה מפתיע לראות כי המצב השורר בשירות המדינה (המגזר הציבורי) בפועל, דומה לזה של הממשלה עצמה: חולשה ורפיון ניכרים מבחינת המשילות (האחריות והיושרה במיוחד) (שקיפות בינלאומית: הערכת היושרה הבין לאומית, 2014).

עמותת שקיפות בינלאומית מפרסמת באתר האינטרנט שלה גם את סקר "טוהר המידות בשלטון המקומי" שנערך בקרב שלוש הערים הראשיות בישראל: חיפה, ירושלים ותל אביב. מטרת הסקר הייתה לבחון כיצד תופסים התושבים את מדד השחיתות השלטונית בעירם, מה הם הערכותיהם להיקף תופעות השחיתות, האם הם חושבים כי שחיתות בעירייה יש בה כדי לפגוע בתפקודה ובאורח החיים של תושבי העיר. כמו כן, נבחנה השאלה, האם זה מדבק? ("גם לי מותר") ומהן תחושותיהם הכלליות של התושבים והדרך להיאבק בתופעות אלה. לשאלה באיזו מידה קיימות תופעות השחיתות בעירייה נמצא כי בירושלים 72% מהתושבים סבורים שרמת השחיתות לא

מעטה, מרובה או מרובה מאוד, בתל אביב 76% ובחיפה 71%. רוב המרוויינים בשלושת הערים חשבו כי בעירם יש לא מעט תופעות של שחיתות. בין הגופים שנבדקו בערים, יוחסה השחיתות בעיקר לפי הסדר היורד: ועדת תכנון ובנייה, חברי מועצת העיר, ועדת מכרזים ולבסוף ראש העיר. התושבים נשאלו האם להרגשתם "אם להם מותר אז גם לי מותר" ונמצא כי מרבית התושבים (כ-80% בכל עיר) לא סבורים כך. האם ניתן לשנות את המצב? מרבית התושבים השיבו על כך בחיוב. רק אחוז מאוד קטן אמר כי שום דבר לא יעזור (11% בירושלים ותל אביב ו-8% בחיפה). מתוך רשימת הפעולות שהוצעו בסקר, דרגו התושבים את התארגנות התושבים כסוג הפעילות היעיל ביותר לשינוי המצב הקיים (שקיפות בינלאומית: סקר טוהר המידות).

אך לא רק על השחיתות מתלוננים תושבי המדינה ולא רק בשלושת עריה המרכזיות. בנייר העמדה שפרסם איתי בארי (2009) בנוגע לביצועי השלטון המקומי בישראל, באות לידי ביטוי עמדותיו של הציבור כלפי שירותים וביצועים מקומיים, כפי שנדגמו במחקר שנערך בקרב מדגם מייצג של האוכלוסייה הבוגרת בישראל, ב-101 רשויות מקומיות. גם תוצאותיו ומסקנותיו של המחקר שבבסיס נייר העמדה, מצביעות על תוצאות לא מעודדות:

באופן כללי, נמצא כי הציבור מעריך ותופס את השלטון המקומי כגוף שאינו נענה לאתגרים ולציפיות של התושבים. תדמיתו בעיני התושב שלילית, איכות הנהגתו ירודה והוא ממעט ליזום ולחדש. התנהלותו לוקה בשקיפות, היענות ונגישות נמוכות לצד מידה רבה של פוליטיקה ארגונית ולא בהתאם לכללי האתיקה. המדיניות המועדפת עליו היא בעלת זיקה כלכלית/עסקית ויתכן ויש לה השפעה על תחושת הניכור והקיפוח המאפיינות את התושבים (בארי, 2009).

מאחר שנושא הלגיטימציה מהווה נדבך בסיסי במחקר זה, חשוב להתייחס לעקרונותיו כמופיעים בספרות העכשווית, בכל הנוגע למסדרונות השלטון המקומי בישראל. בריכטה (1998) טוען שהחוק לבחירה ישירה של ראשי ערים בישראל שיושם בשנת 1978, אפשרה לנבחרים הפוליטיים לראשונה לשאוב את סמכותם ישירות מקהל הבוחרים. עניין זה, שחזק את מעמד האישי של הנבחרים והחליש את מנגנוני המפלגות, סייע לחיזוק מעמד הפוליטיקה המקומית ועודד כניסת משתתפים חדשים אליה. חוק זה הביא לשינוי בקשרי הגומלין שבין הפוליטיקאים לבין ציבור בוחרים. בעקבות התלות החדשה של ראש הרשות בבוחריה ולא במנגנון מפלגתי בו הוא היה תלוי בעבר, החל תהליך של פתיחות גדולה יותר של השלטון המקומי לתשומות שוטפות מתושבי הישובים. דבר זה הביא בעקבותיו לפתיחתם של דיאלוגים תכופים יותר עם התושבים בנושאים שעל סדר היום הציבורי, מה שהצמיח רמת השתתפות והיענות פוליטית מוגברת יותר (בריכטה, 1998). יחד עם זה, אין לשכוח שלצד אותה הפתיחות הנטענת, הלך וגבר גל השחיתות בשלטון המקומי ועשרות ראשי רשויות מקומיות נחקרו והורשעו על שחיתות בשנים האחרונות בישראל (שדה ושכטר, דה-מרקר: 31/5/2013).

עוד באותו ההקשר, טוען שלמה חסון שהעדר המשאבים הנחוצים לסיפוק תביעותיהם של התושבים - בשל הנסיגה המתמשכת של הממשלה מתכניות חברתיות - הוא בעייתי. העדר זה גרם למשבר פוליטי-חברתי ולהאשמות של תושבים וארגונים קהילתיים שונים על הפרת הבטחות מצדם של פוליטיקאים כלפי בוחרים - דבר שהביא להיחלשותה של הלגיטימציה בשלטון המקומי בעקבות כך (חסון, 1996: 14).

במחקר מקיף שערך איתי גלבע בנוגע להשתתפותם הפוליטית של תושבי חיפה, הוא הסיק כי לרמת השתתפות של התושבים בפוליטיקה המקומית אין השפעה על תחושתם ביחס להיענותם של העירייה לפניותיהם אליה וראה בכך מציאות בה נגרמות תחושות גוברות של תסכול וחוסר שביעות רצון כלפי תפקודו של השלטון המקומי. מחקרו בחן את השתתפותן הפוליטית של שלוש אוכלוסיות מחקר: תושבים, ועדי שכונות וארגונים קהילתיים ומצא שלמסגרת הקולקטיבית העצמאית בהשתתפות הפוליטית יתרון בולט על פני שתי המסגרות האחרות להשתתפות (ישירה באופן אינדיבידואלי וקולקטיבית במסגרת מגויסת של ועדי שכונות). יחד עם זה, ממצאי מחקרו מעידים על כך כי השתתפותם של שלוש אוכלוסיות המחקר בפוליטיקה העירונית לא הצביעה על השפעה חיובית של תחושות הניכור ותחושות הציניות של התושבים כלפי המערכת הממסדית (גלבע, 2001).

אל מול הנאמר טוען ערן רזין כי מעורבות החברה האזרחית בהתוויית מדיניות ברמה המקומית, עשויה להעניק לגיטימציה רבה יותר למדיניות זו. לצורך כך הוא מציע - כאחד הכלים להגברת מעורבות האזרחים במערכת השלטון המקומי - שימוש אינטנסיבי באינטרנט כדי להעביר מידע מפורט (רזין, 2003 : 38). משמע, ענייני הלגיטימציה והציבות השלטונית הנובעת ממנה כפי העולה מכך, עדיין אינם פתורים.



סקירה קצרה זו בנוגע לגיטימיות וליציבות שלטונית, מציירת תמונה עכורה לגבי מצבו של השלטון בישראל והעומדים בראשו, הלא הם מקבלי ההחלטות – בעיני תושבי המדינה. היא מציבה ציונים נמוכים בסעיף היציבות הפוליטית, המשפיעים לרעה על תפיסותיהם של אזרחים רבים את המדינה. מהדברים עולה שהשחיתות הפוליטית מקדמת אינטרסים פרטיים של נושאי משרה על חשבון האינטרס הציבורי ומשום כך, שהשחיתות במנהל הציבורי בכלל ובקרב הפוליטיקאים בפרט מערערת על הלגיטימיות השלטונית. האמור הוא ביחס למדינות העולם, ברמה הארצית וברמה המקומית כאחד.

צוינה התחלופה הגבוהה של ממשלות ישראל והוסק מכך שזהו ביטוי ליציבות שלטונית רעועה. הודגשו מסקנותיהם של עורכי סקרי "מדד הדמוקרטיה בישראל" בשנים האחרונות, לפיהן אזרחות פעילה חיונית לקיום תרבות פוליטית ותהליך דמוקרטי תקין וגם הנתונים הלא מחמיאים של תפיסתו של הציבור את התנהלות השלטון המקומי על נבחריו. תחושת הניכור, הציניות והקיפוח של תושבי ישראל, כעולה מן הסקרים, אינה יכולה להצביע על לגיטימציה שלטונית, כי אם על ההיפך ממנה.

הובהר כי שחיתות פוגעת בערכי הדמוקרטיה וביכולת לנהל את החיים המשותפים באמצעים פוליטיים וחוקיים וכי היא עלולה לכרסם במערכות השלטון ולהפוך את המשטר ללא לגיטימי. נושא זה נתמך גם במיקומה הגבוה של ישראל ברמת השחיתות לעומת מדינות אחרות בעולם המערבי. הודגש כי השירות הציבורי בארץ מצוי בתחתית סולם ההערכה בעיני תושבי המדינה בכל הקשור ליושרה וכי טוהר המידות בשלטון המקומי מצוי אף הוא במדרג נמוך ולא מחמיא בעיני התושבים. על כל אלה ניתן להוסיף כי הציבור תופס את השלטון המקומי כבעל הנהגה

ירודה בעלת התנהגות הלוקה בשקיפות נמוכה. מכאן כי לא קשה להסיק כי היציבות השלטונית בישראל מצויה במצב עדין עד בעייתי.

## השתתפות פוליטית

הדמוקרטיה ההשתתפותית העומדת בבסיסו של מחקר זה, שואפת לכלול במסגרת הדמוקרטיה מגוון רחב של שיטות ומיזמים. המשותף לכולם הוא הרחבת בסיס ההשתתפות במערכת הפוליטית והרחבת השפעתו של הציבור בכלל, וקבוצות מודרות בפרט, על תהליכי קבלת החלטות ציבוריות (Zittel, 2008; Zittel & Fuchs, 2007).

הדמוקרטיה ההשתתפותית קוראת למסד תהליכי קבלת החלטות במדיניות הציבורית הכוללים הליכים של "שיתוף הציבור" - בהם אנשים שאינם נבחרים או פקידים לוקחים חלק בקבלת החלטות ביחס לנושאים הנוגעים לחייהם (סדן וצ'רצ'מן, 2003). אהרון גפן טוען שהמונח "שיתוף" מתייחס לגוף ממסדי - רשות מקומית או ממלכתית - המחליט לשתף בעלי עניין שאינם נבחרים או פקידים ציבור, בתהליך קבלת ההחלטות שלו (גפן, 2011). וקסמן ובלאנדר טוענות שהמונח "ציבור" מתייחס לכל אלה שהחלטה של הממסד משפיעה עליהם ולפיכך הם מוכנים ליטול חלק בתהליך עצמו. לדעתן, ה"שיתוף" הוא פעולה 'מלמעלה למטה' שבה הממסד מסכים לוותר על חלק מהבלעדיות על תהליך קבלת ההחלטות לטובת הציבור. לעומת זאת, "השתתפות" היא פעולה 'מלמטה למעלה' שבה הציבור מנסה לכפות דעתו על מקבלי החלטות (וקסמן ובלאנדר, 2002).

בעוד הדמוקרטיה ההשתתפותית פועלת כאמור בעיקר להרחבת בסיס ההשתתפות במערכת הפוליטית, חשוב להבין מהי אותה ההשתתפות הפוליטית, עליה מדובר. פוליטיקה, בהגדרתה הרווחת, היא חלוקה מוסדרת של ערכים ומשאבים על ידי הממשל (Easton, 1968). בהתאם לכך ועל פי בראדי, פעולות ההשתתפות הפוליטיות אמורות לכלול תוכן פוליטי ולא את מכלול הפעולות היומיות של האזרח בביתו, במקום עבודתו וכל פעולה אחרת ברשות היחיד שאיננה מיועדת להשפיע על עיצוב המדיניות (Brady, 1999). ההשתתפות הפוליטית מיוחסת לפעולתם של אזרחים מן השורה שאינם נמנים על האליטה הפוליטית. קאספיר הגדיר את תופעת ההשתתפות כמגוון הפעולות המבוצעות על ידי האזרח בניסיון להביע עמדה כלפי המערכות הפוליטיות, החברתיות, התרבותיות והכלכליות (Kasfir, 1979). הבעת עמדה זו מביאה לידי ביטוי אינטרסים אישיים וקבוצתיים (Kendrick, 1974) וכן השתתפות בעיצוב של ענייני הכלל, הקשורה ישירות במדיניות הציבורית.

תפיסה אחרת גורסת שפעולות ההשתתפות הפוליטיות מבטאות את קול הציבור האזרחי בתהליך הפוליטי, המכוון כלפי מקבלי החלטות לשם מודעות לרצונותיהם, צורכיהם ודרישותיהם של האזרחים, במטרה למנוע העדפה של קבוצות מסוימות מחד ולשם השפעה על התוצאות המדיניות מאידך (Brady, 1999; Nagel, 1987; Verba, 1995). השתתפות פוליטית מוגדרת גם כפעילות רצונית של יחידים בחברה המיועדת להשפיע באופן ישיר או עקיף על בחירת מדיניות (Parry, 1972; Parry & Moyser, 1984; Verba & Nie, 1972). הגדרה אחרת להשתתפות הפוליטית

היא, פעולות רצוניות שבאמצעותן משתתפים היחידים בחברה בבחירת שליטים ובעקיפין – בעיצוב מדיניות (McLlosky, 1968). ניתן לאפיין את ההשתתפות הפוליטית בשלושה רבדים - פעילות מוסדרת וקבועה, פעילות העשויה להשפיע ישירות או בעקיפין על הפוליטיקה ופעילות הקשורה למערכת הבחירות. ורבה ונאי מיינו את ההשתתפות הפוליטית לחמש רמות - משתתף אשר מצביע בבחירות בלבד ונמנע מכל השתתפות פוליטית נוספת; משתתף מוגבל אשר עוסק בפעילות פוליטית הממוקדת בנושא אחד ונמנע מכל פעילות אחרת; משתתף קהילתי אשר מעורב בארגונים קהילתיים ובנושאים מקומיים ומרגיש בעל השפעה פוליטית; פעיל במערכת הבחירות אשר משתתף בתקופת הבחירות בניסיון להשפיע על תוצאות הבחירות ומלווה בתחושת השפעה על אחרים; פעיל בכל התחומים אשר מבטא השתתפות פוליטית סדירה ברמה המפלגתית (Verba & Nie, 1972).

בעוד מחקר זה עוסק בהטמעת הליכי שיתוף הציבור המחייבים שיתוף פוליטי של משתתפים, חשובות לא פחות הבחנות נוספות של אופני השתתפות. מילברט מבחין בין פעולות המבטאות התקרבות לשלטון ולנציגיו לבין פעולות המבטאות התרחקות ממנו; בין פעולות מקוטעות לבין רצופות; בין פעולות חווייתיות לבין ייעודיות; בין מילוליות לבין לא מילוליות וגם בין פעולות הקשורות במגעים חברתיים לבין כאלה שאינן קשורות במגעים דומים (Milbrath, 1977).

הבחנה נוספת היא בין פעילות אקטיבית לפאסיבית. הראשונה עוסקת בניסיון להשפיע על מערכות פוליטיות ואילו השנייה דנה במעורבות האזרחים בנושאים חברתיים בלא העיסוק בפעולות ישירות שמטרתן להשפיע על מקבלי ההחלטות (Peterson, 1982; Verba & Nie, 1972; Wolfsfeld, 1985). השתתפות פאסיבית היא חשיפה לתקשורת, השתתפות בדיונים פוליטיים והתעניינות כללית בפוליטיקה (Verba, Nie & Kim, 1971). ההבנה היא כי חשיפה לגירויים פוליטיים מעודדת את הפרט להתעניין ולגלות מעורבות בתחום הפוליטיקה. ההבחנה בין ההשתתפות הפאסיבית לזו האקטיבית מנותבת להבדל שבין פעילות ממשית לבין ביטויי הבנה וקליטה סבילה. במקרים אחדים נתפסת ההשתתפות הפאסיבית כעמדתו של היחיד בנוגע לסוגיה פוליטית וחברתית בלי שתבוא לידי ביטוי התנהגות פעילה כלשהי (Peterson, 1982).

עפרה שטיין טוענת לקיומם של שלושה גורמים עיקריים המשפיעים על ההשתתפות הפוליטית: גורמים אישיים (גיל, מין, מצב משפחתי, תעסוקה, תפיסה של ההזדמנות להגיע להישגים, המשכיות תעסוקתית והשכלה), גורמים תרבותיים (חשיפה לתקשורת וקשרים חברתיים) וגורמים אזרחיים (קשר וחברות בארגונים התנדבותיים, אמון הפרט ביכולתו ובהשפעתו, אמון במערכת הממסדית, אמון במפלגות פוליטיות, ערכים דמוקרטיים וגיוס לפעילות פוליטית ברמה המקומית והארצית) (שטיין, 2003). מתוצאות מחקר שערכה עולה, כי השתתפותם הפוליטית של תושבים בישראל מושפעת מן הגורמים שהוזכרו ושקיימים הבדלים בהשתתפות בין המגדרים, "למרות שפערי ההשתתפות בין המינים הולכים ומצטמצמים". גברים בני 40-50 הם המשתתפים הפוליטיים העיקריים לעומת הנשים, אנשים נשואים משתתפים יותר במרחב הפוליטי ולהורים יש השפעה על הנטיות הפוליטיות של צאצאיהם. עוד מסיקה שטיין במחקרה כי ההשכלה תורמת להשתתפות ואף אופיו של העיסוק – בעלי מקצועות חופשיים הם הבולטים ביותר בהשתתפות.

בכוחם של חשיפה לתקשורת, קשרים חברתיים וחברות בארגונים וולונטריים לעודד השתתפות פוליטית ולפתח ערכי הון חברתיים (שטיין, 2003).

ההון החברתי הינו מושג התורם להבנת ההשתתפות הפוליטית. הוא מתאר את סך המשאבים הבלתי חומריים העומדים לרשות החברים ברשת חברתית מסוימת מכוח שיתוף הפעולה, האמון וערוצי המידע ביניהם. הון חברתי כולל את הקשרים שבין חברי הקהילה, הבאים לידי ביטוי בכמות הקשרים, איכותם ומידת השימוש בהם. ההון החברתי מתייחס למידה שבה פרטים בקהילה פועלים יחד על מנת לקדם את מטרותיהם המשותפות, בהתבסס על רשתות חברתיות, ערכים משותפים ורמה של אמון בין חברי הקהילה, ובינם לבין המערכת השלטונית.

רוברט פטנאם חקר את ההון החברתי בהקשר החברתי באיטליה ובארה"ב ואיתר את תרומתו של ההון החברתי כגורם לשגשוגן של חברות או לדעיכתן. הוא הבחין בין שני סוגים של הון חברתי: הסוג הראשון הוא הון חברתי מלכד (Bonding Social Capital) והוא מתייחס לקשרים חברתיים בין אנשים דומים (בני משפחה, חברים, השתייכות לאותו מעמד חברתי, בעלי השקפות פוליטיות דומות). הסוג השני הוא הון חברתי מגשר (Bridging Social Capital) והוא מתייחס לקשרים בין אנשים הבאים מרקע שונה (דת, גזע או מוצא שונים, מעמד שונה או השקפות פוליטיות שונות). לדברי פטנאם, שני סוגי הקשרים חשובים לבניית חברה אולם הסוג השני חשוב יותר לבניית חברה דמוקרטית ופולרליסטית (Putnam, 1995: 72).

ההנחה המקובלת בספרות, לפיה ההשתתפות בפוליטיקה תורמת לחיזוק מרכיבי הדמוקרטיה, נבדקה על ידי איתי גלבוט באמצעות השפעה אפשרית של השתתפות תושבים בעיר חיפה על מרכיבים מרכזיים של הדמוקרטיה העירונית שם – תפישה של היענות העירייה לצרכי התושבים לעומת תחושות של ציניות וניכור. מן המחקר עלה כי רק השתתפות קולקטיבית של ארגונים קהילתיים בשכונות העיר החזקות יותר, מביאה לתחושה חיובית חזקה של תושבים ביחס להיענות חיובית מטעם העירייה. לעומת זאת, להשתתפות הקולקטיבית המגויסת באמצעות ועדי שכונות לא אותרו תוצאות חיוביות בעניין זה. כך, לדברי גלבוט, למרות הזהות המפלגתית עם השלטון העירוני וקרבתם הפוליטית אליו, לפעילי ועדי השכונות המגויסים תחושה כי העירייה אינה נענית ואינה מגיבה לפעילותם הפוליטית (גלבוט, 2001). הוא מונה מספר סיבות להשפעת החיובית של ההשתתפות בארגונים קהילתיים על התחושה ביחס להיענות העירייה: לארגונים הקהילתיים היכולת לנקוט במגוון דפוסי פעילות אפשריים במשטר הדמוקרטי; ביכולתם לנקוט בפעילות ארוכת טווח תוך מסוגלות להטרדת השלטון ושמירת נושאים על סדר היום הציבורי; ביכולתם להביא לתהודה תקשורתית רבה על ידי קיום הפגנות, כנסים ואירועים – לגיוס אהדת הציבור ויצירת לחץ על השלטון המקומי הנאלץ להתייחס לפעילות; ביכולתם להוות איום אלקטורלי על השלטון המקומי בעודם יכולים להציע אלטרנטיבה לשלטון. משום כך ועל פי מסקנת מחקרו של גלבוט, מעורבות בפעילות מפלגתית נוטה לעודד פנייה ישירה לעירייה; מעורבות בפעילות מפלגתית הכוללת צורך ספציפי כלשהו מהווה תמריץ חזק להשתתפות ישירה; מעורבות גבוהה בפעילות מפלגתית מנטרלת את השפעת ההשתייכות המעמדית על הנטייה לנקוט בדפוס ההשתתפות הישירה; בשכונות חזקות בעלות אוכלוסייה המשתייכת למעמד הבינוני-גבוה תהיה נטייה להתארגנות תושבים להשתתפות קולקטיבית עצמאית בפוליטיקה העירונית; בשכונות חדשות תהיה נטייה לפעול באמצעות ועד שכונה עצמאי. לנושא זה עולה מן המחקר,

שבעת שתושבי שכונות מבוססות מקיימים השתתפות בפוליטיקה העירונית באמצעות ארגונים קהילתיים, ניתן יהיה לצפות כי תהיה להם תחושה חיובית חזקה ביחס להיענות העירייה לפניותיהם אליה (גלבו, 2001).

לסיכום ממצאיו מבהיר גלבו כי ניתן היה לצפות כי חדירת דפוסי "הפוליטיקה החדשה" - המאופיינת בעלייה בהשתתפות התושבים בפוליטיקה הארצית והמקומית, כפי שהוגדרה על ידי יעל ישי - תלווה ברמות גבוהות של השתתפות עצמאית של תושבים, אשר לדברי חוקרים אחרים מהווה את הביטוי לחברה אזרחית מפותחת שמביאה לדמוקרטיזציה של השלטון העירוני<sup>5</sup>. אולם, מסקנות מחקרו מעידות על כך שבערים המאופיינות במעורבות גבוהה של התושבים בפעילות מפלגתית, חדירת דפוסי הפוליטיקה החדשה הינה חלקית בלבד והיא אינה תורמת להתפתחותה של חברה אזרחית. לעניין זה הוא מציג תפיסה לפיה מסורת ארוכה של ארגוני שכונות המזוהים עם השלטון והמגויסים למטרותיו, מדכאת את התפתחותה של החברה העירונית האזרחית. לעומת זאת, לדבריו, חוקרים רבים מתארים היווצרות של חברה אזרחית כתהליך של התארגנות תושבים להשתתפות פוליטית במסגרת קבוצות הפועלות עצמאית מהמערכת העירונית הממוסדת והוא מציג טענה מחקרית לפיה פעילות הארגונים הקהילתיים העצמאיים היא תנאי להיווצרותה של הדמוקרטיה העירונית (גלבו, 2001).

עוד בנוגע לנושא ההשתתפות הפוליטית, לא ניתן בימי עריכת מחקר זה שלא להתייחס למדיה החדשה (רשת האינטרנט, רשתות חברתיות ועוד) ככלי חשוב המקל על ההשתתפות, ולו רק בשל הנגישות הזמינה, הקלה והנוחה שהיא מאפשרת. הילה יוגב-קרן וחגי כץ חקרו את ההשתתפות החברתית של צעירים בישראל, "כהשתתפות הקשורה עם חברה אזרחית חזקה, פעילה וכן עם דמוקרטיה". לדעתם, עיסוק בפעילות חברתית מעודד צעירים להיות בוגרים מעורבים ופעילים בחברה, ככל שמתאפשר להם ללמוד דרך חוויות של מעורבות חברתית או פוליטית בקבוצה מקומית. למחקר נדגמו שתי קבוצות גיל צעירות: 11-21 ו-26-31 שנבחנו לצד קבוצה מבוגרת יותר, בני 36 ומעלה. מטרת המחקר הייתה ללמוד על השתתפותם של צעירים ולזהות הבדלים בדפוסי ההשתתפות בין קבוצות הגיל. לדבריהם, צעירים אינם בהכרח מעורבים פחות פוליטית. עם זאת, ממצאי מחקרם מראים כי צעירים נוטים פחות ממבוגרים באופן מובהק לקחת חלק בפעולות הנמנות על השתתפות פוליטית "קלאסית" כמו הצבעה בבחירות הארציות, הצבעה בבחירות מקומיות וחברות במפלגה (יוגב-קרן וכץ, 2013).

בנוסף, הצביעו חוקרים אחדים על צורות חדשות של מעורבות חברתית העומדות כיום לרשות הצעירים, לפיהן "השתתפות משתנה מהביטויים הקלאסיים שלה לצורות חדשות של השתתפות, בייחוד בכל הנוגע להשתתפות פוליטית". לדעתם של יוגב-קרן וכץ, מזמנת כיום רשת האינטרנט מגוון של אפשרויות לאנשים לקחת חלק בקהילות, ברשתות חברתיות ובפעילות; ללמוד על נושאים שונים ולהביע עמדות, וכך יוצרת הרשת אפשרויות חדשות להשתתפות. לאור זאת, נעשה ניסיון במחקרם לתת ביטוי למורכבות הקיימת במציאות, ולבנות כלי חדש, כזה שישקף הן את ההשתתפות במובנה הקלאסיים, הן את ההשתתפות במובנה החדשים, והן פעולות המשקפות השתתפות חברתית המתבצעות ברשת ומחוצה לה. הגדרה רחבה כזו של השתתפות תוכל, לדעתם, לקדם את ההבנה האם צעירים אכן פחות מעורבים או שפשוט צורת המעורבות שלהם היא אחרת, כזו שאינה באה לידי ביטוי במדידה של צורות השתתפות קלאסיות (יוגב-קרן וכץ, 2013).



מחקרם של יוגב-קרן וכץ מציב תמונה מורכבת בניסיון להשיב על שאלת מידת ההשתתפות של צעירים. בהשתתפות פוליטית, בהשתתפות פוליטית בפועל ובהשתתפות פוליטית ברשת האינטרנט לא נמצאו הבדלים בין קבוצות הגיל. לדברי עורכי המחקר נראה כי למרות שאין הבדלים מובהקים לכך, בהשתתפות פוליטית בפועל קיימת מגמה מתונה של עלייה בשיעור ההשתתפות עם הגיל, אך מגמה זו אינה קיימת בהשתתפות ברשת האינטרנט. הממצאים מחזקים את הטענות שמדידת השתתפות הכוללת את הדרכים החדשות להשתתף תעיד על כך שצעירים אינם בהכרח מעורבים פחות פוליטית. עם זאת, ממצאי מחקר זה מראים כי צעירים נוטים פחות ממבוגרים באופן מובהק לקחת חלק בפעולות הנמנות על השתתפות פוליטית "קלאסית" כמו הצבעה בבחירות הארציות, הצבעה בבחירות מקומיות וחברות במפלגה (יוגב-קרן וכץ, 2013).

איתי גלבוץ טוען שבשנות השישים חלה עלייה ברמות ההשתתפות של תושבים בפוליטיקה העירונית. הדמוקרטיזציה של הפוליטיקה העירונית לדעתו, ביטאה את התחזקותה של הזירה העירונית לעומת הזירה הארצית. שינוי בולט היה לדבריו בתחום סדרי העדיפויות ורצונם של התושבים להשפיע על איכות חייהם בעיקר בשכונות מגוריהם. ההתייחסות לדמוקרטיה העירונית צברה לכן תאוצה, הן בהיבט הפוליטי, באמצעות רפורמות בשלטון המקומי, והן בהיבט האקדמי, באמצעות מחקרים אמפיריים שצמחו בשנות השבעים כשדה מחקר עצמאי שהתמקד בבחינת ההיבטים השונים של השתתפות תושבים בפוליטיקה העירונית (גלבוץ, 2001).

גלבוץ מונה חמישה תהליכים חברתיים ופוליטיים שהתרחשו בעיקר בערים שונות בארצות הברית, שתרמו לטענתו להתפתחותה של הדמוקרטיה העירונית: 1 - פעילות תנועות חברתיות בשנות השישים שהתארגנו לפעילות הכוללת אלימות בהתבסס על כך שהחברה העירונית בארה"ב חוותה רמות חדשות של עוני וקיטוב חברתי, אלימות שביטאה מחאה כנגד שיטת הדמוקרטיה הייצוגית ודרישה למעורבות בפוליטיקה העירונית בעיצוב המדיניות ובקבלת ההחלטות. 2 - פעילות ארגונים קהילתיים שעסקו בנושאים נקודתיים, בהם דיור, תשתיות ומרכזי תעסוקה לשעות הפנאי. פעילות זו הביאה להתפתחותה של מערכת יחסי גומלין תכופים בין תושבי הערים לבין הרשויות העירוניות ולהבנת הדמוקרטיה ההשתתפותית ככלי יעיל לוויסות התביעות ההולכות וגוברות מצד התושבים לניהול המנגנון הפוליטי. 3 - שינויים בתרבות הפוליטית העירונית: תחושת הקהילתיות, שהביאה להקמתם של ארגונים קהילתיים לטיפול בנושאים ממוקדי איכות החיים המיידית, העידה על תרבות פוליטית חדשה אשר העמיקה את מעורבותם של התושבים בפוליטיקה. פתיחות המערכת הפוליטית וצמיחתה של תרבות אזרחית עירונית חדשה תרמו רבות להאצת תהליכי הדמוקרטיזציה של הפוליטיקה העירונית. 4 - תמיכת השלטון המרכזי בדמוקרטיזציה של הפוליטיקה העירונית. בלב "הצהרת ההזדמנויות הכלכליות" שפורסמה בארה"ב בשנת 1964 (The Economic Opportunity Act) עמדה מחויבות השלטון העירוני לעודד פעילות ציבורית של תושבי השכונות במסגרת קהילתית, לפיה המסגרות הארגוניות שתוקמנה בערים יאפשרו לכל התושבים המעוניינים בכך, להשתתף בפעילות. כספים פדרליים הקצו לשם כך והתכנית כולה נוהלה תחת פיקוח הממשל הפדרלי. בכך ניתן היה לראות יוזמה ממסדית חשובה לשבירת המסגרת הפוליטית העירונית המסורתית שאופיינה ברמות נמוכות של השתתפות. 5 - שאיפה להתייעלות בתפקיד השלטון העירוני: באנגליה עודד השלטון המרכזי דמוקרטיזציה של הפוליטיקה העירונית בהנחה שזו תאפשר מנגנון יעיל יותר לניהול הפוליטיקה המקומית. ביוזמתו בוצעה רפורמה ביחסי השלטון הארצי מול העירוני, במטרה

להרחיב את ההשתתפות של התושבים בפוליטיקה העירונית על ידי עידוד ההשתתפות באמצעות הקמת ארגונים קהילתיים והעברה קבועה של מידע בנוגע לתכניות עירוניות לידיעת הציבור. גם בצרפת בוצעה רפורמה במערכת הפוליטית העירונית, כאשר הדרג הפוליטי העירוני קיבל לאחריותו אספקת שירותים שהיו בעבר באחריות המדינה ובתמורה לכך נקבע כי התושבים יוכלו להיות מעורבים בפוליטיקה העירונית, במסגרת של ועדות עירוניות (גלבו, 2001).

אולם, נושא ההשתתפות בפוליטיקה העירונית אינו חף ממכשולים, כפי שיפורט להלן, וחשיבותו לעניינו של מחקר זה, משמעותית. השתתפות זו תלויה בהתנהגותם של השחקנים המרכזיים המשתתפים בפוליטיקה, הלא הם השלטון המקומי, הקבוצות המאורגנות והתושבים הבודדים. תגובתם להליכי הדמוקרטיזציה של הפוליטיקה העירונית קשורה לחלוקה מחדש של העוצמה ביניהם. התנהגותם יכולה להאיץ או לעכב את התפתחות הדמוקרטיה העירונית ומכאן חשיבותם להבנת התופעה. ביצועם של הליכי השיתוף תלוי בהסכמת הממסד המקומי לשותף תושבים בעיצוב המדיניות הציבורית:

ניתן להניח כי ככל אליטה אוליגרכית, השלטון העירוני לא יעודד את חלוקת סמכויותיו עם התושבים שמעוניינים להשתתף בפוליטיקה. לכן, תכנית להגברת הדמוקרטיה העירונית חייבת לכלול מערכת של פיקוח ומעקב על השלטון המקומי ועבודתו, כך שבתהליך קבלת ההחלטות ישולבו נציגי הציבור הרחב (גלבו, 2001 : 34).

גירמי ברי טוען שתכניות פדרליות לעידוד הדמוקרטיה העירונית בארצות הברית נכשלו כי הדרגים הפוליטיים והביורוקרטיים במערכות העירוניות לא שיתפו פעולה עם הרעיון. הסיבה לכך, לטענתו, טמונה בחשש מאיבוד העוצמה שמעניקה שליטה על תהליך קבלת ההחלטות וגם ברצון לחמוק ממערכות חדשות של לחצים העלולים לעכב את התכנון ואת הביצוע של המדיניות העירונית, מחד, ומקביעת סדרי עדיפויות שונים מאלה הרצויים לממסד השלטוני, מאידך. יותר מכך, השלטון העירוני יעדיף תמיד שיתוף פעולה עם קבוצות אינטרס היכולות להציע תמיכה פוליטית מאורגנת בעת בחירות, בניגוד לתושבים המשתתפים הבודדים אשר מעורבותם היא זמנית בנושא קהילתי שעלה לסדר היום העירוני ולכן אינה טומנת בחובה תגמול פוליטי שיעודד את השלטון לתמוך בפעילותם (Berry, 1993).

מייק גולדסמית טוען כי התנגדות השלטון להשתתפות רחבה של תושבים בפוליטיקה המקומית, נובעת מן העיכוב האפשרי הנגרם לתהליך קבלת ההחלטות ומתוספת הפעילות הגורמת להוצאות כספיות מיותרות. כך, מתוך ההנחה השמרנית כי השלטון אמור לפעול בהתאם לעקרונות השוק החופשי. אם "זמן הוא כסף" לדבריו, הרי שהשתתפות רחבה של תושבים מהווה כלי נוסף של הליברלים במאבקם נגד שוק פוליטי תחרותי, כאשר הארגונים הקהילתיים נועדו לקדם את האינטרסים של האליטות הליברליות בלבד (Goldsmith, 1992).

רוברט פטנאם מציין כי מסורת של יחסי תלות של תושבים בשלטון המקומי באמצעות ארגונים המגויסים למטרותיו, מונעת התפתחות מערכת נורמטיבית של השתתפות עצמאית בפוליטיקה (Putnam, 1993). לעומתו, גורסת רבקה אברס שבמערכות עירוניות מגויסות, בהן השלטון

המקומי פועל בשכונות באמצעות ארגונים המזוהים עם מטרותיו, לא מתקיימים תנאים ליצירת רשתות חברתיות המפתחות יכולת עצמאית של התושבים להשתתף בפוליטיקה העירונית. היחסים לדעתה, הם אישיים בין התושבים לבין מנהיגי השכונה המזוהים עם השלטון המקומי. על סמך היכרות אישית זו לדעתה, הבעיות המתעוררות באות על פתרון (Abers, 1998).

בנוסף לאלה, קבוצות האינטרס, בהן גם המפלגות הפעילות בפוליטיקה המקומית, עשויות להתנגד לפתיחות להשתתפות רחבה של תושבים. כניסת שחקנים חדשים לתהליך המיקוח הפוליטי - טוען ג'ון הנסן - מגבילה את עוצמתן, מפצלת את מוקדי הייצוג של האינטרסים הציבוריים ואף מחלקת מחדש את משאבי הנגישות והלגיטימציה שמעניק השלטון המקומי (Hansen, 1992). קבוצות אלה החוששות למעמדן, מנסות למנוע את נגישותם של המשתתפים החדשים למסדרונות השלטון המקומי ומתאימות את פעילותן כך שהיא תייצג גם את האינטרסים שלמענם פועלים המשתתפים החדשים. לעניין זה מתארת רבקה אברס את פעילות הארגונים הקהילתיים, שבאופן מסורתי מזוהים עם השלטון המקומי ומייצגים את האינטרסים שלו, ככאלה השולטים על ערוצי הנגישות לעירייה ומונעים התפתחות של תחרות פוליטית אפשרית על ידי יוזמות מקומיות להקמת ארגונים עצמאיים (Abers, 1998).

גלבוץ אומר כי כניסת כוחות חדשים למעורבות הפוליטית בשלטון המקומי ביטאה שינויים בתרבות הפוליטית העירונית, עם דגש על מודעות לנושאים של איכות החיים והסביבה המיידית של התושב. לדבריו, השלטון המרכזי היווה זרז נוסף לפתיחת הפוליטיקה המקומית, בעודו מעודד את השלטון המקומי לשתף תושבים בתהליך הפוליטי (גלבוץ, 2001). עניין זה יזכה לאישוש ולהרחבה בהמשך הדברים.

ערן רזין טוען שרמה נמוכה של מעורבות תושבים במערכת מבוזרת יוצרת מודל שאפשר לכנותו "שמרני דמוקרטי". הסיכון במודל כזה, לדבריו, הוא שקבוצות אינטרס החולשות על עמדות מפתח ברשות המקומית ישתמשו בעמדותיהן לקידום ענייניהן בלי בקרה מספקת של התושבים או של השלטון המרכזי (רזין, 2003). לדעת שלמה רוזביץ, לחוק הבחירה הישירה של ראשי הרשויות המקומיות הייתה השפעה מכרעת על יחסי הגומלין בין ראש הרשות לתושבים, שחשו חופשיים יותר בקשר שבינם לבין ראש הרשות ונהיו כלפיו תובעניים וביקורתיים יותר. ראשי הרשויות מאידך, כיוונו יותר את מדיניותם ופעולותיהם לספק את רצון התושבים במטרה להיבחר מחדש (רוזביץ, 1997).

נחום בן-אליא אומר שהתפתחות מערכת היחסים בין התושב לבין השלטון המקומי מעצימה את כוחם של התושבים וגם את שכיחותן הגוברת של תגובות התגוננות שונות מצד החברה האזרחית לכשלים שלטוניים בהם משוא פנים, שחיתות וניהול כושל. ההתפתחות היא של שקיפות ארגונית ושל ההכרה בזכות הציבור לדעת. דעתנות התושב גדלה והולכת כפועל יוצא של העלייה המתמדת ברמת ההשכלה של האוכלוסייה וחשיפתה למקורות מידע חלופיים. אמצעי התקשורת, בהם גם האלקטרוניים, מאפשרים לאזרח להיחשף באופן שוטף למקורות מידע מגוונים. הדבר מאפשר ודורש מעורבות אזרחית גוברת בהחלטות הרשות המקומית. לדבריו של בן-אליא, בשנים הקרובות תגבר "הדרישה למדיניות להעצמה אזרחית, אגב חיוב הרשות המקומית להיוועץ

בציבור בנושאים הקשורים למדיניות השירותים הציבוריים, רמתם ועלותם וכן לצביון היישוב" (בן-אליא, 2005).



סקירה זו הציגה את יתרונותיה של הדמוקרטיה ההשתתפותית למיסוד תהליכים של קבלת החלטות במדיניות הציבורית באמצעות שיתוף הציבור כמו גם את אופן ביצועם של הליכים אלה, מלמעלה למטה ולהיפך. הובהר שההשתתפות הפוליטית מיוחסת לאזרחים מן השורה שאינם נמנים על האליטה הפוליטית ושהם פועלים להבעת עמדה כלפי המערכת הפוליטית, החברתית, התרבותית והכלכלית - המביאה לידי ביטוי אינטרסים אישיים וקהילתיים. הוצגו חמש רמות של השתתפות פוליטית וכן הבחנה בין פעולות המבטאות התקרבות לשלטון לבין אלו המבטאות התרחקות ממנו. הובהר ההפרדה שבין פעילות אקטיבית לפסיבית, כאשר הראשונה מכוונת להשפיע על מערכות פוליטיות והשנייה דנה במעורבות בנושאים חברתיים ללא העיסוק בפעולות ישירות המשפיעות על מקבלי החלטות. הוזכר כי שלושה גורמים משפיעים על ההשתתפות הפוליטית: האישיים, התרבותיים והאזרחיים וגם שהשתתפות קולקטיבית של ארגונים קהילתיים בשכונות העיר מחזקת את תחושה התושבים ביחס להיענות חיובית של העירייה לפניותיהם.

הובהר כי עיסוק בפעילות חברתית או פוליטית מעודד צעירים להיות בוגרים מעורבים ופעילים בחברה. הועלתה הסברה כי רשת האינטרנט מגדילה את אפשרויות האנשים לקחת חלק בקהילות, ברשתות חברתיות ובפעילות ולהביע עמדות. הועלתה הסברה שבהשתתפות פוליטית קיימת מגמה מתונה של עלייה בשיעור ההשתתפות עם הגיל, אך מגמה זו אינה קיימת בהשתתפות ברשת האינטרנט. במסגרת ההתייחסות לדמוקרטיה העירונית הוסבר כי חל שינוי בולט בעשורים האחרונים בישראל בתחום סדרי העדיפויות ורצונם של תושבים להשפיע על איכות חייהם, בעיקר בשכונות מגוריהם, ושהיא צברה תאוצה בהיבט הפוליטי באמצעות רפורמות שבוצעו לאור כך בשלטון המקומי. נמנו חמישה תהליכים חברתיים ופוליטיים שהתרחשו בערים שונות בארצות הברית, שתרמו להתפתחותה של הדמוקרטיה העירונית וצוין כי נושא ההשתתפות בפוליטיקה העירונית אינו חף ממכשולים בעודו תלוי בהתנהגותם של השלטון המקומי, הקבוצות המאורגנות והתושבים הבודדים, שתגובתם לדמוקרטיזציה של הפוליטיקה העירונית קשורה לחלוקה מחדש של העוצמה ביניהם. הודגש שתכניות פדרליות לעידוד הדמוקרטיה העירונית בארצות הברית נכשלו כי הדרגים הפוליטיים והביורוקרטיים לא שיתפו פעולה מחשש לאיבוד עוצמה ובגלל הרצון לחמוק ממערכות חדשות המסרבולות ומייקרות פרויקטים וכן שהשלטון מעדיף שיתוף פעולה עם קבוצות אינטרס היכולות להציע תמיכה פוליטית מאורגנת בעת בחירות.

בנוסף, צוין שקבוצות האינטרס, בהן גם המפלגות הפעילות בפוליטיקה המקומית, עשויות להתנגד להשתתפות של תושבים. כך, כי הם מהווים כניסת שחקנים חדשים לתהליך המיקוח הפוליטי העלולה להגביל את עוצמתן, לפתל את מוקדי הייצוג של האינטרסים הציבוריים ולחלק מחדש את משאבי הנגישות והלגיטימציה שמעניק השלטון המקומי. הובאה ההערכה שרמה נמוכה של מעורבות תושבים במערכת מבוזרת עלולה להביא לידי כך שקבוצות אינטרס החולשות

על עמדות מפתח ברשות המקומית תשתמשנה בעמדותיהן לקידום ענייניהן ללא בקרה מספקת. הודגשה ההשפעה המכרעת של חוק הבחירה הישירה על יחסי הגומלין בין ראש הרשות לתושבים שהפכו כלפיו, בשל כך, תובעניים וביקורתיים יותר, דבר ששינה את מדיניותם של ראשי הרשויות לטובת סיפוק רצון התושבים במטרה להיבחר מחדש. הובהר שהתפתחות מערכת היחסים בין התושב לבין השלטון המקומי הביאה להגברת השקיפות הארגונית הממסדית ולהכרה גוברת בזכות הציבור לדעת. נושאים אלה הינם נקודות התייחסות חשובות לעניינו של מחקר זה ויהוו בסיס לניהול ולניתוח תוצאותיו.

## הליכים של שיתוף ציבור

בעוד ההשתתפות הפוליטית משמעה מעורבותם של תושבים בנעשה במרחב הפוליטי באופן כללי: הצבעה במערכות הבחירות, השתייכות מפלגתית פעילה, השתתפות בהפגנות והתנגדויות ברבדים שונים להחלטות שהתקבלו או אלו הנצפות ואף ניסיון להשפיע על מקבלי החלטות בדרכים קונבנציונאליות ואחרות – הרי ששיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטוניות מכוון בעיקר להליכים פרי יוזמתם של נבחרי הציבור המבקשים לשאוב מדעתם של התושבים על נושאים שעל הפרק. נעמי הימין רואה אזרחות עירונית כמתאפיינת בשני דפוסים – השתתפות ושיתוף. ההשתתפות היא תהליך מלמטה למעלה, שבו אזרחים מוכנים להשקיע מזמנם למען מטרות ציבוריות, ואילו השיתוף הוא פעולה שלטונית הבאה מלמעלה למטה ונמדדת בכלים שהשלטון מעניק לאזרחים ולקהילות המאפשרים להם לקחת חלק בפוליטיקה המקומית (הימין, 2008). על פי זה ניתן להבחין בהשתתפות הפוליטית כפעולה מלמטה למעלה – כזו שהיוזמה לקיומה נולדת בקרב התושבים עצמם; ובשיתוף הציבור כפעולה מלמעלה למטה, כזו שהיוזמה לקיומה מופעלת על ידי מקבלי החלטות הממסדיים, הלא הם הנבחרים השלטוניים. לאור העובדה כי מחקר זה ממוקד בנושא שיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטוניות, אך טבעי לחדד יותר את הנושא, על יתרונותיו וחסרונותיו האפשריים.

הליכי שיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטוניות תופסים תאוצה הולכת וגוברת בארץ ובעולם, כפי שיפורט בהמשך הדברים. דודי שלום טוען שהם תופסים מקום מרכזי בהתפתחותה של הדמוקרטיה ובמנהל המודרני, ונועדו למימוש רצונם וצורכיהם של תושבים תוך כדי ניצול יכולותיהם והתשומות שהם עשויים לתרום לתהליכים הקובעים את גורלם. לדבריו, השיטות הדמוקרטיות השונות, המעודדות את שיתוף הציבור בקבלת החלטות, מבהירות את חשיבותם של הליכי שיתוף הציבור כאמצעים להיענות לרצונותיו ולהגיע לקביעת מדיניות מוסכמת ורחבה ככל האפשר (שלום, 2011). הגדרות לא מעטות קיימות בספרות להליכי שיתוף הציבור, אך נראה ש: *"שיתוף הציבור משמעו המעורבות בתהליך התכנון של כל הפרטים, הקבוצות, האינטרסים, הארגונים והקהילות אשר עשויים להיות מושפעים מתוצאתו"*, מכילה ומסבירה את עיקרי הדברים באופן נהיר (פורטן ושדות, 2008).

נילי שחורי ואריאלה ורנסקי מתארות את שיתוף התושבים כאסטרטגיה המכוונת להגביר את מעורבותם של התושבים בתכנון וביישום התוכניות של ארגונים ממשלתיים. לדעתן, אסטרטגיה זו מניחה שעל האזרחים לקחת חלק פעיל בממשל וכי על הממשל לשתף את האזרחים בעניינים

ציבוריים שתוצאותיהם נוגעות להם. ההנחה לדעתן היא, שהשתתפות עשויה להועיל לארגונים ולאזרחים כאחד. התרומה לארגונים הממשלתיים טמונה באיסוף ובאספקת מידע, בזיהוי עמדות ודעות, בהעלאת רעיונות חדשים ובעיצוב תמיכה ציבורית. בנוסף, ההשתתפות מערבת את אלה שבדרך כלל לא משתתפים בפתרון תהליכים פוליטיים. לתושבים ולארגונים המייצגים אותם, מאפשרת ההשתתפות לזכות בייצוג, להפעיל זכויות פוליטיות ולהשפיע על החלטות שלטוניות (ורנסקי ושחורי, 1999).

### מושגים של שיתוף

אלישבע סדן וארזה צ'רצ'מן מגדירות שיתוף כפעולה שאדם אחד עושה לאדם אחר מתוך כוונה להביאו לידי תרומה בתחום מסוים. השתתפות, לדעתן, היא נטילת חלק בפעילות משותפת. שותפות היא יחס שוויוני בין הצדדים השונים. הציבור מוגדר ככל תושב או תושבת בעיר ובמדינה, החל באנשים פרטיים וכלה בארגונים קהילתיים, ועדי פעולה, עמותות, קבוצות בעלי עניין וגופים חוץ-שלטוניים המייצגים בעלי עניין בנושאים ספציפיים. תושבים לדבריהן, הם מי שגרים באזור מסוים, אך בשיתוף לא תמיד מדובר באנשים שאזור המגורים הוא המכנה המשותף להם. תהליך קבלת החלטות הוא תהליך של בחירה מבין חלופות נתונות, להשגת מטרה. שיתוף הציבור בתהליך קבלת החלטות לכן, מבטא שיתוף של אנשים בהחלטות הנוגעות לרשות הפרט, לרשות הקבוצה ולרשות הציבורית (סדן וצ'רצ'מן, 2003).

קבלת החלטות הינה הדרך לממש מדיניות. קיימים מודלים שונים של קבלת החלטות, אותם סוקר דוד דרי: המודל הרציונאלי – המבוסס על בחירה בין חלופות ושואף לבחינה שיטתית וזהירה של התוצאות האפשריות של כל חלופה; מודל הרציונאליות המוגבלת – השואף להיצמד להנחיות המודל הרציונאלי, אך בשל יכולתו המוגבלת הוא נאלץ להסתפק בחלופות המבטיחות פחות ממקסימום התועלת; מודל השינוי התוספתי – הדוגל בנקיטת סדרה של צעדים קטנים שיניבו מדיניות חדשה תוך כדי תהליך למידה ותיקון, במקום לנקוט מדיניות כוללת ולהתחיל הכול מבראשית; ואחרון, המודל האופטימאלי – המבוסס על הבהרה של ערכים וקריטריונים להחלטה, זיהוי החלופות וחילוף חלופות חדשות, הערכה של טיבן של החלופות והחלטה עקרונית בין אסטרטגיה של סיכון מינימאלי לבין אסטרטגיה של חידוש (דרי, 1996).

אירווינג ג'ניס טוען שבעוד שהרעיון הדמוקרטי נשען על העיקרון הבסיסי לפיו לכל אדם הזכות ליטול חלק בהחלטות המשפיעות על רווחתו, הרי שבפועל זכות זו ניתנת לניצול מזערי בלבד על ידי ההשתתפות בבחירות הכלליות. זכות זו מאפשרת לאזרח לבחור בנציגים אך לא מעניקה לו יכולות אפקטיביות להשפיע על הכרעותיהם. למעשה, הכרעות רבות לא מתקבלות על ידי הנציג הנבחר, אלא על ידי מי שהוא מינה לשם כך, בהם פקידים או יועצים. קובעי מדיניות נעזרים על פי רוב בצוות של מומחים, יועצים שיש בכוחם לשמש בין השאר משקל נגד להערכות מוטעות ולמשגים של קובעי החלטות. אולם, קבוצת היועצים נוטלת על עצמה, לעתים תכופות מדי, את תפקיד הסוכך והמגן תוך שהיא מאדירה את מאמצי המנהיג להגן על עצמו מפני הצורך להתייבב מול עובדות קשות ובלתי נעימות (ג'ניס, 1980). דוגמה לכך הם למשל היועצים המשפטיים, שעל עצותיהם נוהגים מקבלי החלטות להישען על מנת להימנע ממעשים בלתי חוקיים מחד גיסא, אך גם על מנת "להכשיר" פעולות מסוימות מאידך גיסא. הנושא רלוונטי לדיון זה כדי להבין כי גם אם קובעי המדיניות נעזרים ביועצים מומחים, אין הדבר מביא בהכרח להחלטות מדיניות נכונה.

ארזה צירצ'מן מתייחסת לעניין היועצים והמומחים וטוענת שבבסיסו מצוי המידע אותו הם מספקים. חלק מן המידע הנחוץ לקבלת החלטות לדבריה, הינו מורכב ואינו מובן מאליו. חלקו מגיע לציבור באמצעות מומחים. לטענתה, חשוב להיות ערים לכך שהמידע אינו לגמרי אובייקטיבי ושהוא נתון לפרשנותם של המייצרים, המעבדים והמעבירים אותו. לדעתה, יש לשים לב לשפת המידע. יש לפשט את השפה והניסוח באופן שיהיו נהירים גם למי שאינם מומחים. כיוון שהחלטות הציבוריות מתקבלות על בסיס ערכי, אידיאולוגי ופוליטי – ולא רק מקצועי – זכאי הציבור לקבל מידע אמין וברור ולהיות חלק מתהליך קבלת החלטות בכל סוגיה וסוגיה (צירצ'מן, 1988).

לעניין קבלת המידע מתייחס גם פרנק פישר. לטענתו, שיתוף האזרחים הוא אבן הפינה בתהליך של פוליטיקה דמוקרטית. עניין בסיסי ונורמטיבי הנובע מדמוקרטיה, הינו לדעתו העיקרון שהחלטות ממסדיות אמורות לשקף את הסכמת הציבור. לאזרחים במשטר דמוקרטי הזכות ואף המחויבות להשתתף באופן משמעותי בקביעת החלטות ציבוריות ולקבל מידע גם לגבי מדיניות ממשלתית פשוטה (Fischer, 2003). שיתוף האזרחים יתרום לדבריו של פישר למידע טוב יותר, גם אם קיים חוסר בהירות באשר לאופן בו זה יקרב את התושבים לתהליך. לדעתו, על המנהל הציבורי ללמד ולהדריך את הציבור להסכמה דמוקרטית. במערכת יחסים יותר שיתופית בין נבחרי הציבור לבין התושבים, ניתן יהיה לדבריו להעלות ולאתר חלופות. עם זאת, לטענתו עולה השאלה, עד כמה יהיה זה מציאותי לקרוא להרחבת שיתוף האזרחים, שיתוף שאינו מהווה מטה קסם שיפתור את כל הבעיות החברתיות והכלכליות וגם אין בו כדי למנוע השפעות של בעלי עניין וכוח. לדבריו, היתרון בשיתוף הוא בכך שהדברים נחשפים יותר בפני הציבור, הן מבחינת מידע על הנעשה והן מבחינת הידע שהם סופגים במהלך הדיונים, מבעלי המקצוע השונים (שם).

לינדבלום וודהאוס דנים במדינות דמוקרטיות שאינן ממש דמוקרטיות בתהליך קבלת החלטות, באשר האינטרסים של רוב הציבור אינם באים לביטוי בהחלטותיהן. הם מדגישים את המורכבות הלא קטנה של המציאות החברתית ומציינים כי קיים פער בסיסי ביכולות השכליות של בני האדם נוכח מורכבות הבעיות המדיניות (Lindblom & Woodhouse, 1993).

### **רבדים ורמות של שיתוף**

הליכי שיתוף אזרחים בתהליכי קבלת החלטות תורמים לעיצובה של המדיניות השלטונית. הם יכולים להתבצע ברבדים שונים וברמות שונות. הרבדים יכולים להיות השלטון המרכזי והשלטון המקומי, שהרי ניתן לבצע הליכי שיתוף ברמה הארצית, על מנת לעצב מדיניות בנוגע לנושאים הקשורים לכלל תושבי המדינה, והליכי שיתוף ברמה המקומית, בנוגע לנושאים הקשורים לתושבי יישוב זה או אחר. הרמות השונות של שיתוף נוגעות לנושאים עצמם המובאים לדיון. נושאים אלה יכולים להיות ספציפיים, כמו למשל הדיון על אופן השיפוץ של מרכז מסחרי או הדיון בתכנונו של פארק בשכונה, או רחבים, כמו למשל אלה של תקציב משתף בו מתקיימים דיונים לתכנון חלוקת התקציב העירוני השנתי.

אף ששני הרבדים של שיתוף – זה הארצי וזה המקומי – דומים בחשיבותם, נראה כי המקומי הינו אולי המעשי יותר, טוענת נעמי הימין במאמר שפרסמה במכון הישראלי לדמוקרטיה. לדבריה, הנושאים המעסיקים תושבים ברמה המקומית נבדלים מן הנושאים המעסיקים אותם ברמה

הארצית. נושא איכות הסביבה לדוגמא, דומיננטי יותר בהקשר של פוליטיקה מקומית, כי הוא נוגע נגיעה ישירה לחיי התושבים. כך משום שפעמים רבות נושאים כמו תכנון ותחזוקה לקויים של ביוב ובניינים ומטמנות לא חוקיות מעסיקים את המתגוררים סמוך למפגעים, ובעבורם הם מעלים שאלות הרבה יותר פרקטיות מאשר אידיאולוגיות. הדמוקרטיה המקומית מותרת באופן תיאורטי אפשרויות רבות יותר להשתתפותם של האזרחים, בגלל המרחק הלא גדול בינם לבין מקבלי ההחלטות וגם מכיוון שמדובר במסגרת מצומצמת יותר, שבה אפשר לנהל דיונים פתוחים מבלי לפגוע פגיעה קשה ביעילות (הימין, 2008).

עניין נוסף הקשור לרובד המקומי של שיתוף כרובד מעשי יותר, נוגע לנושא האינטראקציה האפשרית בין המשתתפים. ג'ורג' גצל משער שבקרב קהילות בעלות מכנה משותף כמו למשל השתייכות ליישוב ספציפי, גובר הסיכוי להשתתפותן בהליכים הנדונים. הוא מתאר את הקהילות ככאלה המורכבות מקבוצות של אנשים המצויים בפעולת גומלין ביניהם. לדבריו, אנשים אלה מקיימים קשרים ומחויבויות הנובעים מהכרה או משיבה גיאוגרפית משותפת (Getzel, 1988).

שרי ארנשטיין טוענת שבתהליכים משתפים יש לראות סולם רב שלבי בו ניתן לעלות בהדרגה. לדבריה, ניתן להציג מדרג שותפות בן שלושה שלבים, עם שאיפה לעלות מבסיסו לקצהו העליון. בשלב הראשון של הסולם ניצב עיקרון הידוע, בו מנגישים ידע ומידע הנחוץ לקבלת החלטות גם לציבור האזרחים. השלב השני הוא שלב הייעוץ, בו ניתנת לציבור האפשרות לא רק להשתתף במידע אלא גם להביע את דעתו בסוגיות רלוונטיות המשפיעות על חייו. השלב השלישי והגבוה ביותר במדרג השותפות הוא זה בו הציבור משתתף בקביעת החלוקה התקציבית ממנה נזרים ביצוען של כלל הפעילויות. התקציב המשתף (Participatory Budget) מתייחס לכן, לשלב השלישי והגבוה ברצף השיתוף (Arnstein, 1969). ערן קליין ורונו גופר טוענים שתקציב השתתפותי מהווה גישה המשתפת באופן פעיל אזרחים בהכרעות הנוגעות להקצאת משאבים ציבוריים והיוצרת לכן דמוקרטיזציה של קביעת סדרי העדיפויות. גישה זו לדבריהם, הופעלה כבר בשנת 1989 בעיר פורטו אלגרה שבברזיל ומאז היא מופעלת שם בעשרות ערים נוספות. בתהליך העצמה ושיתוף זה, מתאפשר לאזרחים ללבן את הצרכים המקומיים, לבחון אפשרויות פיתוח ולהעריך תוצאות של ביצועים נוכחיים על רקע קביעת סדר עדיפויות (קליין וגופר, 2007).

לורנצו צ'יני שחקר את האפשרות לקביעת סטנדרט נורמטיבי חזק יותר מאשר הצבעה לשם הערכת איכותה הדמוקרטית של דמוקרטיה קיימת, הסיק שככל שיותר זירות נוטלות חלק בשיתוף הציבור עם רמות גבוהות של השתתפות, כך עולה רמתה של הלגיטימיות הדמוקרטית. לדבריו, הפעלת דגמים של שיתוף ציבור היא הדרך המבטיחה ביותר כיום, למימושה של מהפכה דמוקרטית. לטענתו, ככל שהמודל של דמוקרטיה השתתפותית יאומץ יותר לארגון החברה, כך תתממש יותר העשרתה וחיזוקה של האזרחות הדמוקרטית (Cini, 2011).

### **שיתוף מהותי לעומת שיתוף פורמאלי**

חוקרים אחדים בחנו הליכים של שיתוף הציבור תוך עמידה על רמתם. "רמת שיתוף" הינו סולם המאפיין הליכי שיתוף ומשמש לעמוד על איכותם. סולם זה מאפשר לאפיין את מידת יישום



הדמוקרטיה ההשתתפותית בהליך מסוים, כך שרמת שיתוף גבוהה משמעה מידה גבוהה של יישום דמוקרטיה השתתפותית, בעוד רמת שיתוף נמוכה משמעה מידה נמוכה של יישום דמוקרטיה השתתפותית בהליך.

ארנסטיין הציגה את רמת השיתוף בסולם בן שלוש דרגות: "דרגת חוסר השיתוף", בה מתקיים שיתוף מדומה בלבד. מטרתם האמתית של הליכים הנמצאים בדרגה זו אינה לאפשר לאזרחים להשתתף בתהליך קבלת ההחלטות, אלא לאפשר לבעלי העוצמה "לחנך" את המשתתפים בתהליך או להשיג מהם תמיכה ציבורית למדיניות מוגדרת שכבר נקבעה; "דרגת השיתוף לכאורה" המאופיינת בשיתוף סמלי (Tokenism) שבמסגרתו יכולים המשתתפים במיזם לשמוע את מקבלי ההחלטות ולהשמיע את דבריהם, בלא היכולת והעוצמה לוודא שדעותיהם יילקחו בחשבון בתהליך קבלת ההחלטות; ודרגת ה"עוצמה האזרחית" בה המשתתפים בהליך הינם בעלי יכולת החלטה והכרעה בתהליכי קבלת ההחלטות ומצליחים בפועל להשפיע על עיצוב המדיניות (Arnstein, 1969). דרור אף חידד את ההבחנה שבין שיתוף הציבור המהותי לבין שיתוף ציבור הפורמאלי והגדירם:

השיתוף המהותי הוא זה שתוצאותיו אכן משפיעות על קבלת ההחלטות השלטוניות לטובת התושב ואילו השיתוף הפורמאלי הוא זה שאמנם מתקיים תחת המעטה של "שיתוף", אך ללא תוצאות ממשיות. במילים אחרות, שיתוף פורמאלי הוא זה הנעשה כ"עלה תאנה" ליוזמיו בלבד, ושלמעשה אינו ראוי להיקרא שיתוף (דרור, 2011: 38).

מחקר שערך דרור בשנת 2008, בחן כמקרה בוחן את הליכי השיתוף שבוצעו באשדוד מאז שנת 2003, במטרה להבין אם היו אלה שיתופים מהותיים או שמא שיתופי ציבור פורמאליים בלבד. המחקר בחן עשרה מקרים בהם קוימו הליכים של שיתוף ציבור לשם קבלת החלטות עירוניות, תוך התבוננות גם על המניעים שעמדו מאחורי קיומם של הליכי השיתוף שנבחרו לצורך המחקר. על פי תוצאותיו, בשלושה מן המקרים הדבר נעשה על פי הנחיות ותקנות מוכתבות (הוועדה להקצאות קרקע, הוועדה לאיכות הסביבה ושיתוף נציגי הציבור בדירקטוריונים של החברות העירוניות). לעומת זאת, בשבעה מקרים אחרים נעשה השיתוף שלא מתוך הנחיות או תקנות כלשהן (המועצה העירונית לתרבות, הפורום הכלכלי, אתרים לסיוע לנפגעים בעת אסון, המאבק למען הקמת בית החולים בעיר, התוכנית האסטרטגית להכנת העיר לקראת שנת 2025 והתוכנית האסטרטגית לניהול החינוך בשנים הקרובות ולבסוף, התוכנית לקביעת מדיניות הבריאות העירונית) (דרור, 2008).

חשוב להבין – תהליכים של שיתוף הציבור אינם מחייבים את מקבלי ההחלטות. במהלך תהליכי השיתוף, מביע הציבור את דעתו בקשר לנושא מסוים וממליץ בפני מקבלי ההחלטות מה לדעתו כדאי או ראוי לעשות. מקבלי ההחלטות אינם חייבים לקבל את המלצת התושבים ויכולים לדחותה. מכאן שניתן לחשוך במקבלי החלטות בכך שהם פונים לשאול את דעתו של הציבור "רק למראית עין", שלא מתוך כוונה אמיתית ליישם את המלצותיהם.

במקרים אשר נבחנו כאמור באשדוד, הנתונים מלמדים שהרוב הגדול של הליכי השיתוף יצאו אל הפועל שלא מתוך חובה לבצעם. שום חוק לא חייב את נבחרי העיר ואת מקבלי ההחלטות להתחבר לפורום הציבורי למען המאבק המשותף להקמת בית חולים לעיר; איש לא אילץ את מקבלי ההחלטות באשדוד לחשוב על תכנון עתידי רב שנתי בפרמטרים מוניציפאליים רבים ולצאת אל הציבור לשאול לדעתו באשר לכך. נושאים אלה אינם זניחים או מינוריים. המדובר הוא בהחלטות מרכזיות ועקרוניות להמשך התפתחותה של העיר בשנים הקרובות, על תושביה. מכאן ניתן להסיק שהליכי שיתוף אלו לא צצו כלאחר יד. תוצאות המחקר מצביעות על כך שבשמונה מתוך עשרת המקרים שנבחנו, שיתוף הציבור באשדוד זכה ליישום מעשי. שיתוף הציבור באשדוד אם כן, השפיע על קבלת ההחלטות, לא היווה בשמונים אחוז מן המקרי "עלי תאנה" וניתן לכן להגדירו כשיתוף ציבור מהותי (דרור, 2008).

### **שיתוף הציבור על פי חוקים והנחיות**

בבסיסו של מחקר זה ניצבת השאלה הנוגעת להוצאתם אל הפועל של הליכי שיתוף באופן מערכתי מחייב; משמע, על פי הכתבה של מדיניות מוסכמת ולא רק על פי רצונם או אי רצונם של נבחרי הציבור במקרים ובעיתוי המתאימים להם בלבד. לעניין זה יובהר כי לאורך השנים מונהגים בישראל שני מנגנונים המחייבים את מקבלי ההחלטות לשותף בהם את הציבור. האחד הוא שיתופם של נציגי ציבור בוועדות שונות בשלטון המקומי והשני הוא פנייה אל הציבור בנוגע לענייני תכנון.

שיתופם של נציגי הציבור מונהג בשלטון המקומי בישראל מאז שנות השבעים של המאה הקודמת והם מתקיימים בהתאם לדיני העיריות בישראל. אולם מעיון בדינים אלה עולה כי שיתופם של נציגי הציבור, שהיווה כנראה את יריית הפתיחה לשילובם של תושבים לא נבחרים בוועדות שלטוניות שונות לא בוצע באופן גורף, לא שוכלל ואף לא שודרג במהלך השנים. להבנת העניין יצוין כי בשלטון המקומי בישראל פועלות ועדות שונות שמתפקידן להמליץ בפני מועצת הרשות בנושאים מגוונים. קיימות ועדות חובה וועדות רשות המוקמות על פי הצורך והרצון של כל רשות. נציגי הציבור מוכללים על פי ההנחיות המחייבות רק בוועדת הבטיחות בדרכים, בוועדה לקידום מעמד הילד, בוועדה להנצחת זכרם של נרצחי טרור, בוועדת החינוך, בוועדה למאבק בנגע הסמים ובוועדה לאיכות הסביבה. הם אינם מוכללים בוועדות החובה האחרות, בהן למשל ועדת המכרזים של הרשות, ועדת הכספים, ועדת הביטחון, הוועדה לענייני ביקורת, הוועדה להנחות במיסים, בוועדה לקליטת העלייה ביישובים בהם היא מתקיימת, ועוד (פרייזלר, 2011).

השיתוף הנפוץ בישראל על פי חוק, הוא שיתוף הציבור בנוגע לתכנון עירוני, המעוגן בחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965. זהו דבר החקיקה המרכזי המסדיר את תהליכי התכנון המרחבי בישראל. חוק זה כולל בחובו את המחויבות העקרונית לשותף את הציבור בהכרעות הנוגעות בהליכים תכנוניים. עם זאת לדעתה של מנאל תותרי-ג'ובראן, ההסדרים הקבועים בחוק התכנון והבנייה אינם מאפשרים השתתפות ראויה של האזרחים בכלל, ושל האזרחים המוחלשים בפרט, בהליכי תכנון. זאת משום שתהליך שיתוף הציבור מתחיל בשלב מאוחר מדי, כאשר התכנון כבר נמצא בשלב מתקדם. נוסף על כך, הוא מאפשר שיתוף של הציבור רק בדרך של הבעת עמדה

שלילית בלבד, באמצעות הגשת התנגדויות לתוכניות. סיבה אחרת היא שחוק התכנון והבנייה אינו מביא בחשבון שיקולים חברתיים, כלכליים ותרבותיים לצורך בחינת ההשפעות של תוצאות התכנון המרחבי על הקהילה המקומית (תותרי-גיוראן, 2008).

גם וקסמן ובלאנדר מדגישות שזהו שיתוף לאחר מעשה, ולא שיתוף בתהליך התכנון עצמו. התושבים במקרה זה לא לוקחים שום חלק בתהליך קבלת ההחלטות; הם לא יכולים להעלות הצעות ופתרונות ולא יכולים להביע התנגדות בטרם התקבלה ההחלטה. לדעתן, הטעמים לרמת ההשתתפות המצומצמת של אזרחים בהליכי שיתוף קשורים לתרבות הניהולית הריכוזית הנהוגה בישראל ולעובדה שאזרחים חסרים, במקרים רבים, את הידע הרלוונטי כדי להיות שותפים בתהליכים של קבלת ההחלטות. מלבד העדרו האובייקטיבי של ידע, יש לתושבים, לדעתן, תחושה סובייקטיבית שהם אינם מבינים בנושאי התכנון העירוני. תחושה זו מחזקת את מעמדם של פוליטיקאים מקצועיים, והם הופכים חסינים לביקורת מצד התושבים. הפוליטיקאים מצדם ממעטים לשנות את המצב ומציבים מכשולים ליוזמות אזרחיות שמגיעות מהשטח. מציאות זו מובילה לחשדנות מצד האזרחים ולפקפק בכוונותיהם של אישי ציבור לפעול לטובת הכלל (וקסמן ובלאנדר, 2002).

נראה כי עניין זה הוא העומד מאחורי הפערים שבין עמדותיהם של ראשי ערים ביחס למהותה של אזרחות פעילה לבין עמדותיהם של התושבים. במחקר שערכה יעל ישי נמצא כי ראשי ערים מציגים תמונה של אזרחות פעילה ומתארים ערוצי השתתפות פתוחים ברשות לתושבים. לדבריה, הם מצוירים את פרופיל התושבים כאילו הם מודעים לנעשה בעירם ויוזמים. מנגד, מצביע מחקרה על כך שהתושבים דיווחו כי ערוצי ההשתתפות אינם פתוחים לפנייהם והמעורבות שלהם נמוכה. הדבר מלמד על פער בין העמדות הערכיות שהתושבים והפוליטיקאים אווזים בהן לבין התנהגותם בפועל. אזרחים אינם מאמינים ביכולתם להשפיע על הפוליטיקה המקומית, בהעדר מיומנויות הדרושות לכך, ואילו ראשי ערים נכונים לערב את התושבים בעיקר בצורה של שיתוף שמכוון מלמעלה, ולא של השתתפות מלמטה. למרות זאת ועל פי הממצאים, הן התושבים הן ראשי הרשויות מחזיקים בערכים התומכים בדמוקרטיה השתתפותית וסבורים כי זוהי הדרך העדיפה לפעול ברמה המקומית (ישי, 2005). משום כך ועל פי התפיסה העומדת מאחורי מחקר זה, חשוב להטמיע מנגנון מערכתי אשר יכתיב את אופן קיומם של הליכי שיתוף הציבור, באופן מוסדר ומחייב.

### **התפיסה הדליברטיבית**

רעיון הדמוקרטיה השתתפותית קשור קשר ישיר ברעיון הייצוגיות. אם יש רצון לשתף אזרחים בתהליכי קבלת החלטות, הרצון הוא לשתף את כל האזרחים. שיתוף כל האזרחים מוביל בהכרח לאקט יחיד ובלעדי של השתתפות - ההצבעה. בעשורים האחרונים, עם התגברות הרצון בחברה המודרנית לשתף אזרחים בתהליכי קבלת החלטות, התפתחה לדעתן של וקסמן ובלאנדר תפיסה נורמטיבית חדשה של דמוקרטיה: דמוקרטיה דליברטיבית (Deliberative Democracy) או בשמה העברי "דמוקרטיה דיונית"<sup>6</sup>. לדבריהן תפיסה זו מקפלת בתוכה מושג חדש של השתתפות פוליטית המקדמת אפיקים חדשים של מעורבות אזרחית (וקסמן ובלאנדר, 2002).

רעיון הדמוקרטיה הדליברטיבית שם במרכזו את תהליך ההתדיינות, על חשבון עיקרון הייצוגיות. הדמוקרטיה הדיונית מעוניינת לתמוך בתהליך קבלת החלטות על ידי תוצרים של דיון ושיחה שאינם מתאפשרים בפרקטיקות השמות במרכזן את אקט ההשתתפות, ההצבעה. "ועדת האזרחים" היא טכניקה השתתפותית ודיונית כאחד. היא משתפת אנשים מהציבור הרחב בתהליכי קבלת החלטות, ועושה זאת בדרך דליברטיבית, באמצעות קיומם של דיונים נושאים המביאים להכרת הנושא, הבעת עמדות כלפיו ובחירה מנומקת בין חלופות מוצעות בעניינים שעל סדר היום.

דוד רייף חקר את השיח הדיוני והגדירו כצורה נדירה יחסית וקשה של תקשורת. הוא בחן את המכשולים העיקריים המתקיימים בשיח זה, בדרכו להגביר את השקיפות המכוונת לענייני הציבור. את מחקרו הוא ביסס על מחקרים אחרים שנעשו בפוליטיקה ובפסיכולוגיה חברתית, בתקשורת בקבוצות קטנות ובתחומי דעת הקהל, במטרה להסביר את הקושי בקיום דיון פורה ובעל תוצאות (Ryfe, 2005). לדבריו של רייף, רבים מן המכשולים בדרך ליישומה של דמוקרטיה דיונית, טמונים בשאלות מפתח כמו שוויון, לגיטימיות, אוטונומיה וסיבתינות. מחקרו מציע חמישה מנגנונים שביישומם מפיקים לדבריו תועלת גדולה יותר מן האינטראקציה שבשלב הדיוני. הראשון הוא מנגנון הכללים: כללי שוויון, נימוס והכלה עשויים לעודד דיון גם כאשר הדחף הראשון של בני האדם הוא להימנע ממנו; השני הוא מנגנון המחויבות: עיגון מציאות על ידי הנחלת מחויבות נורמטיבית לזהויות וערכים אזרחיים; השלישי הוא מנגנון המנהיגות: מתקבל על הדעת לדבריו, שמנהיגים העוסקים ברטוריקה, קשובים יותר לאזרחים המאמצים עמדות דיוניות; הרביעי הוא מנגנון התיחום: אנשים השותפים לתהליך של מדיניות מן ההתחלה, משקיעים יותר בתהליך מאשר אנשים השותפים בסופו ומתבקשים לבחור מתוך מגוון של אפשרויות מוגדרות מראש; החמישי הוא מנגנון הלמידה: קריאה לחינוך אזרחי מחודש תוך למידת האנשים לקיים הליכי דיון בפעילויות שונות ומגוונות (Ryfe, 2005).

חמשת המנגנונים המוזכרים, לדברי רייף, הינם קריטיים לעיצוב מוצלח של יוזמות דיוניות, אותן הוא רואה כתהליך היכול לייצר אזרחים מתוחכמים יותר, סובלניים ופעילים פוליטיים.

במשך השנים התפתחו בעולם המערבי טכניקות של דמוקרטיה השתתפותית אשר נועדו לאפשר לאזרחים להביע את דעתם בסוגיות אלו ובכך לשתפם באופן עקיף בתהליך קבלת החלטות המתבצע בקרב מקבלי החלטות. ההנחה הבסיסית של כל השיטות המשתפות למיניהן היא, ששיתוף הציבור בקבלת החלטות הוא תהליך ראוי וגם רצוי. ראוי - בשל הצורך לשכלל את הדמוקרטיה המודרנית לכלל שיטה הנענית לרצונות הציבור תוך הפעלה של תהליכי דמוקרטיזציה, ורצוי - בשל צורך מעשי, הולך וגובר, של מקבלי החלטות לבצע מדיניות מוסכמת על חלקים רחבים של הציבור ככל שרק ניתן, ובכך להבטיח את קבלתם ויישומם של הפתרונות שייבחרו (גופר, 2003).

השיטות המשתפות את הציבור הרחב מבחינות בין האינטרסים של הציבור אשר יכולים להיות מיוצגים באופן ישיר על ידי קבוצות האינטרס הנוגעות לנושא הנדון, לבין אלו אשר אינם יכולים להיות מיוצגים על ידי קבוצות האינטרס ולכן צריכים לבוא לידי ביטוי על ידי הציבור הכללי באופן ישיר – באמצעות אזרחים מן השורה. קבוצות האינטרס הן מגוונות: ארגונים לשינוי

חברתי, כגון ארגוני איכות סביבה, ארגוני נשים או ארגוני חינוך, איגודים מקצועיים, ארגוני חקלאים, ארגוני חולים, ארגונים העוסקים באבטלה וכן קבוצות אינטרס ממוסדות, כגון קופות החולים בתחום הבריאות, רכבת ישראל בתחום התחבורה ודומיהן.

קל יחסית להגן על הטיעון כי יש צורך לבדוק את דעתו של הציבור בסוגיות השונות, מעבר לייצוגו על ידי קבוצות האינטרס. באותה מידה שנטען, למשל, כי הארגונים הירוקים קמו על מנת להגן על האינטרסים הציבוריים שהממשלה אינה מסוגלת לדאוג להם, ניתן לטעון כי הארגונים הירוקים גם הם ממוסדים, באופן יחסי, ואינם מסוגלים לייצג באופן מלא את דעתו של ציבור האזרחים הלא-מאורגן. כך למשל, הקבוצות הירוקות בישראל נתפסות כמגנות על האינטרס של הציבור הרחב בנושאים ירוקים ובתוך כך ידועה התנגדותן העיקשת לסלילתו של כביש חוצה-ישראל. במציאות, הציבור הרחב נחלק בדעתו באותה הסוגיה.

הטכניקות השונות לשיתוף הציבור נבדלות בינן לבין עצמן בפרמטרים רבים, כגון מספר האזרחים השותפים לתהליך (ייצוגיות); מידת השפעתם של האזרחים על קביעת סדר היום של הדיון (דמוקרטיה של תהליך) ומידת עומקו של הדיון (דליברציה). בשוויץ למשל, מקובל לשתף את הציבור בעזרת משאלי עם הנערכים אחת לכמה חודשים. בכל משאל עם מתבקש האזרח לחוות את דעתו על מספר שאלות הנשאלות ברמת הרשות המקומית, הממשלה האזורית והממשלה הפדראלית. שיטה זו נחשבת לדמוקרטיה-ייצוגית בכך שהיא מאפשרת לכלל הציבור לחוות את דעתו בנושא המדובר, אך חסרונה - באי קיום תהליך של דיון, ושיתוף המתמצה רק בתשובות לשאלות. פרקטיקות אחרות, ביניהן "ועידת אזרחים", שמות דגש על תהליך הדיון ומשתפות בהן מעט אזרחים (דרור, 2008). עניין ועידת האזרחים עומד בליבו של מחקר זה ועל כן ההתמקדות בו והרחבתו, מתבקשת.

קיימות שיטות אחדות לביצועם של הליכי שיתוף ציבור לשם קבלת החלטות שלטוניות. אחת מהן היא משאל העם הנעשה באמצעות הפצת קובץ של שאלות עליהן מתבקשים האזרחים לחוות את דעתם בעניין מסוים. שיטה זו נחשבת לדמוקרטיה-ייצוגית בכך שהיא מאפשרת לכלל הציבור לחוות את דעתו בנושא המדובר, אך חסרונה הוא באי קיום תהליך של דיון. קיים גם פאנל האזרחים המתקיים במקום כינוס רחב ידיים, לאחר הודעה על כך בכלי התקשורת. בראש הפאנל ניצבים אזרחים נבחרים, להם נמסר מראש חומר רקע רלוונטי לדיון ומנחה מקצועי האמון על ניהולו. במקום, אזרחים המוזמנים לצפות ולהאזין בפאנל ואף לשאול שאלות את משתתפיו. היתרון בשיטה הוא מהירות התגובה. בסופו של הדיון המתקיים, מתקבלת המלצת התושבים לעניין שעל הפרק. החיסרון של השיטה טמון בזמן המועט שמקצב לניתוח הסוגיות. שיטה נוספת לשיתוף הציבור לקבלת החלטות שלטוניות היא קיומה של ועידת אזרחים המורכבת מאזרחים, המוזמנים גם על ידי פרסומים באמצעי התקשורת, להתנדב ולהשקיע מזמנם לטובת קיומו של התהליך. חברי הוועדה נבחרים על פי קריטריונים קבועים מראש. הם מקבלים לידיהם את חומר הרקע הרלוונטי לנושא עליו עליהם לדון ומתבקשים בסופו של התהליך להמציא נייר עמדה המפרט את מסקנותיה והמלצותיה של הוועדה בנושא הנדון. חברי הוועדה נבחרים למקרה ספציפי וכהונתם מסתיימת עם הגשת מסקנותיה המהוות המלצה, שאינה מחייבת את מקבלי ההחלטות (דרור, 2008).

בוועידת אזרחים יש וקיימים קונפליקטים בין משתתפיה המייצגים פעמים רבות צדדים שונים של העניין הנדון. ורנסקי ושחורי מצביעות על תחום "בניית הקונצנזוס" כדרך יעילה להתמודדות עם קונפליקטים. בהקשר זה הן עושות הבדלה בין שיטות ליישוב מחלוקות כגישור וסיוע, לבין שיטות לפיתוח קונצנזוס היכולות לסייע בפתרון מחלוקות ציבוריות בעלות מאפיינים של ריבוי אינטרסים מעורבים. בניית הקונצנזוס, לדעתן, מדגישה את המאמץ לגיבוש קואליציות בין הצדדים השונים. הקואליציות, לטענתן, מצמצמות את הקונפליקטים הפוטנציאליים ומביאות את תהליך התכנון והמשא ומתן לנקודה שכמעט ואינה ניתנת לניתוק. התהליך לדבריהן אמור להיות מלווה על ידי מנחים המקפידים שכל האינטרסים והנושאים הרלוונטיים יעלו לדיון והוא מחייב שלכל המשתתפים בו יהיה מידע זהה ושהם יהיו מודעים ומודעים לאינטרסים של כל הצדדים. כאשר הקבוצה חוקרת את כלל האינטרסים ומסכימה על העובדות, היא יוצרת אופציות, מפתחת קריטריונים להערכה ולבחירה של אופציות ומקבלת החלטה שכולם מסכימים אתה ומסוגלים לחיות עמה (ורנסקי ושחורי, 1999).

בישראל התקיימה ועידת האזרחים הראשונה בשנת 2000 ועסקה בנושא: עתיד התחבורה בישראל. ועידת האזרחים השנייה נערכה בשנת 2001 ועסקה בנושא: האבטלה בישראל – בעיות ופתרונות אפשריים. ועידת האזרחים השלישית בישראל התקיימה בשנת 2002 ועסקה בנושא: השפעת האזרחים על השלטון. ועידה נוספת התקיימה בעיר חולון במהלך שנת 2005 ודנה בנושא: עיר הילדים – חזון ודרכי פעולה. מטרת ועידת האזרחים הישראלית הוגדרו על פי שני פרמטרים: תהליך ותוכן. מטרת התהליך הייתה להניח על שולחן הציבוריות הישראלית ניסיון מוצלח של אזרחים לא-מומחים המגיעים לניסוח דו"ח המלצות אחראי ומוסכם בנושא הנתון בדרך כלל להכרעתם של מומחים, ובכך לקיים תהליך דמוקרטי-השתתפותי (דרור, 2008).

מטרת התוכן של הוועידה שעסקה בעתיד התחבורה בישראל הייתה צירוף מוצר חדש לדיון הציבורי המתקיים בקרב מקבלי החלטות והציבור בנושא, תוך כדי מתן תרומה ייחודית לדיון: דעתם המוסכמת של אזרחים. הוועידה תתרום לידיעותיהם של אזרחים ומקבלי החלטות, ובכך תזין את הדיון הציבורי המתרחש. כמו כן תהווה נקודת ציון, בזמן ובתוכן, בדיון הציבורי. לאזרחים המשתתפים הוכן מסמך רקע שנועד להוות את "מפת" הסוגיה התחבורתית עבור קבוצת האזרחים. לפני פגישתו הראשונה של ועידת האזרחים התקיים שימוע לקבוצות אינטרס, ובשימוע זה הוזמנו הקבוצות להציג את עמדותיהן בנושא. בשימוע השתתפו קבוצות כגון: החברה להגנת הטבע, אדם טבע ודין, חברת כביש חוצה-ישראל, החברה הירושלמית לרכבת הקלה, נת"ע - החברה התל-אביבית המקבילה, הפורום למען תחבורה ציבורית ועוד. מפגשי האזרחים שנבחרו הונחו על ידי מנחים מקצועיים והם נועדו להיכרות והגדרת נושאים, ניסוח השאלות שיופנו לפאנל המומחים, שהורכב מאנשי אקדמיה, ממשלה ונציגי קבוצות אינטרס. למומחים הופנו שאלות כגון "דרכי מימון של פרויקטים של הסעות המונים", "החסמים המעכבים ביצוע של תכניות תחבורה, כמו יישום תכנית אב ארצית לתחבורה", "התועלות והעלויות הציבוריות של כביש חוצה ישראל והשפעותיו" ועוד. מגוון המומחים והיכולות שצברו האזרחים הובילו לדיון מעניין, שהאזרחים דיווחו עליו אחר כך כגורם חשוב בהבנת מערך הכוחות והאינטרסים המקצועיים והפוליטיים בתחום התחבורה בישראל. בסופו של תהליך התקבל נוסח דו"ח המלצות שכולם היו מסוגלים "לחיות" עמו (דרור, 2008).

לוועידת האזרחים מטרות בשתי רמות. ברמת התוכן - כלומר, בנושא התחבורה, במקרה של ועידת האזרחים הראשונה - המטרה הייתה לצרף לדיון הציבורי מוצר חדש והוא דעה אזרחית, מושכלת ומוסכמת. ברמת התהליך הייתה המטרה ליצור לראשונה בישראל ניסיון מוצלח של תהליך דמוקרטי-השתתפותי-דיוני. אולם, הוועידה הייתה לפעולה בלתי פורמאלית שאינה בעלת מעמד סטטוטורי כלשהו. כלומר, ועידת האזרחים ייצרה מוצר תוכן ייחודי אשר נועד לקחת חלק בדיון הציבורי הרחב בקרב מקבלי החלטות והציבור הכללי. מקבלי החלטות "אינם חייבים" להשתמש בו, כי הוא אינו מחייב אותם על פי חוק. היותו של התהליך בלתי פורמאלי משפיעה באופן ישיר על מידת הצלחתה של ועידת האזרחים. תוצאותיה של ועידת האזרחים ומידת הצלחתה נבחנו על פי המטרות שלה, בהן היא עמדה, ועל בסיס הבנת היותה הליך בלתי פורמאלי. על פי אלו, יכולה להיחשב ועידת האזרחים לפעולה מוצלחת של דמוקרטיה השתתפותית ודיונית, כפי שכך הוערך על ידי ועדת הפנים של הכנסת עם סיומה (פרוטוקול 876, ועדת הפנים של הכנסת). מעיון בפרוטוקול ישיבת הוועדה משנת 2000 עולה כי חלק לא מבוטל מהמלצות האזרחים בנוגע לעתידה של התחבורה בישראל, אכן אומצו. האזרחים המליצו: לקבוע מדיניות של עדיפות ברורה בהקצאת המשאבים לתחבורה הציבורית לסוגיה ולהפכה לנגישה וזמינה בכל ימי השבוע; לתת עדיפות עליונה לפיתוח התחבורה המסילתית, עירונית ובין-עירונית; לקבוע מדיניות לרצף שירות במרחב העירוני והבין-עירוני למשתמשים בתחבורה הציבורית; לפתוח את ענף התחבורה הציבורית לתחרות; להתאים את אמצעי התחבורה הציבורית, את התשתיות ואת התחנות לשימוש אנשים עם מוגבלות; להפוך את נציגי המשרד לאיכות הסביבה לשותפים בקבלת החלטות בנושאי תכנון התחבורה ברמה הארצית והמקומית; לצמצם ברמת התכנון האורבני את הצורך בתחבורה ממונעת ולאפשר גישה נוחה ובטוחה לשירותים בסיסיים ברגל, באופניים ובתחבורה הציבורית; לעגן בחוק את שותפות האזרחים בתהליך קבלת ההחלטות ואת השפעתו על התכנון ברמה הארצית וברמת השלטון המקומי (שם). משום האמור נראה כי וועידת האזרחים הראשונה שהתקיימה בישראל הייתה בעלת השפעה בלתי מבוטלת במהלך השנים. למעשה, כל הצעות האזרחים אומצו ברמה זו אחרת, למעט שתיים: פעילותה של התחבורה הציבורית בכל ימי השבוע והעגינה בחוק של הליך שיתוף הציבור.

### **היתרון בהליכי שיתוף מוכתבים ומוגדרים**

פרויקטים של שיתוף אזרחים, מעצם הגדרתם, הינם – במקרים רבים - יוזמה "מלמעלה למטה" שתכליתם לעודד השתתפות "מלמעלה". חשוב לזכור כי מצב זה מעלה דילמות לא מעטות הנובעות מריבוי הצדדים המעורבים בו – אזרחים, פוליטיקאים, מומחים ואף ארגוני חברה אזרחית למיניהם. לכל אחד מהם ציפיות ואינטרסים שונים העלולים להיות מנוגדים ביחס לתכליות השיתוף. על מנת לווסת בין האינטרסים השונים ולהגיע למצב בו הליכי שיתוף יתקיימו – משמע, מקבלי ההחלטות יוציאו אותם אל הפועל, תושבים יהיו מעוניינים להשתתף בהם ויותר מכך, שיהיו מעוניינים להשתתף בהם יותר מפעם אחת, חשוב שהליכים אלה יהיו מהותיים. לצורך כך ועל מנת לצמצם אפשרויות מניפולטיביות שונות, יש להכתיב דרכי פעולה מוגדרות שביצוען יחתור להבטחת תקינותם של ההליכים, לכלל המשתתפים בהם.

למרות העובדה כי פרויקטים של שיתוף ברמה הלאומית הינם חשובים ובעלי השפעה רחבת היקף, הבחירה במישור המקומי לצורך הטמעתה של הדמוקרטיה ההשתתפותית נסמכת על ההבנה, כי שיתוף אזרחים בסוגיות הקרובות לביתם מעודדת את התושבים לפעול ותחושת השפעתם נעשית ממשית ואפשרית יותר. מכאן, שלפרויקטים של שיתוף יש סיכוי רב יותר להשפעה אפקטיבית ולתוצאות ממשיות בעת שהם נערכים במישור המקומי.

דרור (2008) אשר בחן מודלים שונים של שיתוף הציבור שהופעלו בארץ ובעולם בנושאים מגוונים הסיק, כי לנושאים שונים חשוב להתאים מודל ייחודי התואם את התרבות הפוליטית והחברתית הרלוונטיים למקום ולזמן קיומם. להבנת העניין יובהר, כי למשל ביישובים או בקרב קהילות שאינן דוברות עברית יש להתאים את הליכי השיתוף לשפות הרלוונטיות, לגילם של המשתתפים הפוטנציאליים להליכים, לחתכים הסוציאקונומיים ואף לזמן קיומם של הליכי השיתוף, בהתאם לנסיבות. יחד עם זה לדבריו, פרמטרים רבים הינם אוניברסאליים בבניית שלד ההליך עצמו. דרור הציע מודל הנשען ברובו על המודל הדני - כפי שהופעל במדינות רבות - תוך ההתאמות המתבקשות, כעולות ממחקר מקיף שערך (דרור, 2008). המודל מציג את השלבים השונים, בלי לחמוק מן הבעיות והחששות המתעוררים בכל אחד מהם.

תחילה יובהר כי המטרה הסופית של התהליך הינה הנחת תשומה על שולחנם של מקבלי ההחלטות מטעמים של תושבים המתנדבים ליטול חלק בהליכי השיתוף ולהעשיר בדרך זו את הדיון הציבורי בסוגיה הנבחרת. במילים אחרות, מציאת אפיק חדש אל נבחרי העיר. הנחת היסוד היא כי ביכולתם של אזרחים מן השורה לגבש עמדה מנומקת ומושכלת בסוגיה כלשהי הנוגעת לעניין זה או אחר, בתנאי שייחשפו למידע הרלוונטי בנושא. עמדתם אמורה לשקף, מן הסתם, את ההכרעות שהיו מתקבלות בדיון הציבורי, אילו היה מתקיים.

**למה להשתתף? -** השאלה מבוססת בעצם על כך שהשתתפות הינה בחירה של הפרט. חשוב להבין שלא כל אדם מעוניין או יכול להשתתף. יש אזרחים שהנושא חשוב להם, יש הרוצים להרגיש שותפים וחלק מן הקהילה, יש הרוצים לתרום ויש כאלה המחפשים בעצם ההשתתפות את ההוקרה ואת הכבוד. מאידך, אין לשכוח שלשם השתתפות זקוקים לזמן פנוי, לידע, למודעות לבעיה הנדונה, לגישה הבסיסית המאמינה כי ניתן להשפיע, למשאבים (למשל, שמישהו ישמור על הילדים), לכוח נפשי, לביטחון עצמי ולאומץ לדבר בפני אחרים. במקרים רבים המניע לדחף לפעולה הינו עניין אישי החשוב לאדם ולמשפחתו. מכאן שבעיה הקרובה לאותו אדם תיצור סיכוי טוב יותר לכך שהוא יהיה מעוניין ליטול חלק בתהליך. באופן זה הוא יוכל להביא לידי ביטוי את האינטרס האישי שלו או של הקרובים אליו.

**למה לא להשתתף? -** אחת הסיבות לחוסר ההשתתפות של התושבים היא חוסר האמון שלהם בכנות הרצון של הרשות הממסדית לשתף ובמידת המחויבות שלה להקשיב לדעותיהם; הניכור שאזרחים חשים כלפי התהליך הפוליטי כפי שפורט. כדי ליצור אמון יש צורך להבהיר מראש מה רוצים להשיג ומה מוכנים לעשות. למשתתפים אסור ליצור אשליה כאילו התושבים יוכלו להשפיע על ההחלטות ותוצאותיהן אם אין בכוונתם לאפשר זאת הלכה למעשה. יש להודיע למשתתפים מראש כי המלצותיהם תישקלנה בכובד ראש, אך לא תחייבנה את מקבלי ההחלטות. כאן המקום להדגיש כי שיתוף הציבור לא מבטיח שעמדתו של כל תושב תתקבל, אך הוא אמור להבטיח את מקומו של התושב כ"שחקן" בעל זכויות במהלך התהליך.



**עיתוי "היציאה לדרך" -** כיום אין חוק המחייב לשתף את הציבור בתהליכי קבלת החלטות, מלבד הזכות המוקנית בחוק התכנון והבנייה להתנגד לתוכנית הנדסית מופקדת. מנגד, אין כל איסור חוקי לעשות כן. מכאן שהשדה פתוח ליוזמות מקומיות בתחומים שונים. על מנת ליצור תהליך מהותי, יש צורך להתחיל בו מוקדם ככל האפשר. הבאה בפני הציבור של נושא שכבר הוחלט עליו (גם אם לא פורמאלית), על מנת לקבל את אישורו או את התנגדותו, פסולה מעיקרה. חובה להציג בפני התושבים-המשתתפים את המטרות ואת תמונת המצב האמיתית ולתת להם להביע את עמדתם לאחר למידתה, לאחר שלב של התייעצויות ועד לשלב החלטתם.

**תחילתו של תהליך השיתוף -** תחילה יש כמובן להחליט על הנכונות המערכתית לשתף את הציבור בקבלת ההחלטה. לצורך זה יש כמובן להעמיד משאבים כספיים נאותים. חשוב שהרשות תמנה אדם שמתפקידו יהיה לרכז את הנושא ולטפל בו על כל היבטיו. אפשר שיהיה זה עובד מן המניין ואפשר גם שייבחר לשם כך אדם מחוץ למערכת. אין הכרח שהאדם הנבחר יהיה מומחה לעניין הספציפי להליך השיתוף, אך רצוי מאוד שהוא יהיה בעל ידע ויכולת להנעת אנשים להשתתף וכן בעל ידע ומיומנות לאפשר דיון פתוח ושוויוני בין אנשים שכוחם אינו שווה.

**בחירת המשתתפים -** לאחר שלב ההחלטה על הנכונות לשתף אזרחים בתהליך, יש לפרסם מודעות בתקשורת הכתובה והאלקטרונית בדבר העניין. המודעות תצגנה בפני התושבים את הנושא, את המטרה ותכלולנה הסבר קצר על התהליך כולו. הפרסומים יזמינו תושבים המוכנים להשקיע מזמנם, להתנדב למשימה ולהגיש מועמדותם להיכלל בוועידת האזרחים שתוקם כוועדת אד-הוק לנושא הנבחר. בנקודה זו מתעוררות שאלות אחדות הקשורות להרכבים מאוגדים של תושבים, בהם ועדי השכונות, ארגונים וולונטריים, עמותות סקטוראליות ועוד. בוועדי השכונות למשל, כלל לא בטוח שמצויים תושבים המהווים חתך מיצג של אוכלוסיית השכונות בהם דוברי שפות, מבוגרים או בעלי אמצעים. ייתכן וכל אלה כלל לא הגישו מועמדותם ולא נכללים בוועדי השכונות. מכאן כי רצוי לפנות לכלל התושבים ולנסות ולגייס מתוכם את המוכנים להירתם, באופן חופשי. לצורך העניין יש לפרסם את הקריטריונים לבחירת המועמדים, בהם יפורטו שיקולי הבחירה הסופיים.

**הקריטריונים לבחירת המשתתפים -** זהו השלב המורכב מבין כולם. הרכבים של אוכלוסיות שונות בישובים שונים אינם הומוגניים. מטעם זה ברור כי בחירת המשתתפים או במילים אחרות בחירת וועידת האזרחים, אינה פשוטה כלל ועיקר. ראוי לציין כי למודל מגבלות לא מעטות - האם צריך לתת ייצוג של משתתפים בוועידה בהתאם לגודלן של קבוצות משנה באוכלוסייה? בעיר שחלק מתושביה הם עולים למשל, האם קבוצה זו מחייבת ייצוג יחסי? ומה עם התפלגות העולים עצמם? כיצד משתתפים למשל אוכלוסייה חרדית שאולי תירתע מלהשתתף בדיונים בהם מצויות נשים? חלוקה בולטת נוספת היא חלוקת הגיל. ברור כי נושאים מסוימים המתאימים לצעירים אינם חייבים להתאים לטעמים של המבוגרים יותר, ולהיפך. מכאן שיש לקחת בחשבון, כי בכל ועידת אזרחים שלא תקום, לא יתאפשר ייצוג שווה, ההולם את כולם. בנוסף, פרויקטים שונים של שיתוף מנציחים את דפוסי ההשתתפות הקיימים: תת-ייצוג של קבוצות ה"לא משתתפים" המסורתיות ובהן אזרחים הנמצאים בתחתית הסולם הסוציו-אקונומי (רמת השכלה ורמת הכנסה נמוכים), קבוצות מיעוט, נשים וקשישים. אך חשוב להבין כי בתהליך זה לא "הרוב קובע"

אלא מתקיים דיון והערכה של כלל העמדות, מתוך שאיפה להגיע לתוצר עמו יוכלו לחיות לפחות רוב המשתתפים בתהליך.

על רכז פרויקט השיתוף מטעם הרשות המשתפת להקים צוות לא גדול, למיון המועמדים ובחירתם בהתאם לקריטריונים המוקדמים. יובהר שכמות המועמדים בכל הליך שיתוף תיגזר מן המקרה הנבחן. כך למשל הליך שיתוף בנוגע לנושא שכונתי יוכל לכלול כמות שונה של משתתפים מאשר נושא כלל יישובי. רצוי שהצוות יכלול הן נציגים מפקידות הרשות והן נציגי ציבור, למען איזון החלטותיו. על הצוות לבחור, למקרים של הליכים מקומיים יותר, בעשרים משתתפים מכלל המועמדים. מספר משתתפים כזה – כפי שנקבע במקרים אחרים במדינות רבות – מבטיח ריבוי דעות מחד אך גם דיון ענייני מאידך. במקרים בהם ייערכו הליכי שיתוף רחבים יותר להליכים כלל יישוביים וככל שכמות המועמדים לשיתוף מאפשרת זאת, חשוב לחלק לצורך הדיונים את המשתתפים לקבוצות דיון קטנות שבכל קבוצה כמות המשתתפים תשאף שלא להיות גדולה מעשרים משתתפים בה. הקריטריונים לבחירתם של המשתתפים ייבחנו כאמור על פי הנושא הנבחר לצורך השיתוף. כך למשל, לנושאים מסוימים ניתן לבחור בבעלי מקצוע רלוונטיים מקרב המועמדים להליכים.

**למידת הנושא על ידי הוועידה הנבחרת -** בפני הוועידה יוצגו כל הנתונים הרלוונטיים מטעם הרשות הממסדית, הקשורים לנושא – בשקיפות מקסימאלית. בנוסף, יועמד לרשות הוועידה הנבחרת התקציב לביצוע הפעילות, לצד תקציב נוסף ליועצים שייבחרו על ידה. יועצים אלה יכולים להיות מכל תחום לפי הבנתם של חברי הוועידה המשתתפת. כך רצוי, שמא העמדת יועצים על ידי הרשות עצמה תיתפס כהעמדת "יועצים מטעם" במטרה להטות את בחירתם.

הוועידה הנבחרת תקיים ישיבות לפי הצורך בהן ישתתף גם רכז הפרויקט מטעם הרשות. השתתפותו חשובה כאמור לניווט הדו-שיח בין כלל המשתתפים. לאחר קריאת חומר העזר שהוצג בפניה על ידי הרשות, לאחר התייעצות עם אזרחים נוספים ועם המומחים שבחרה וכן לאחר קיום דיונים להחלפת דעות המשתתפים, תכתוב הוועידה מסמך מסכם המהווה את הצעת הממוקדת לעניין הנושא הנבחר. התהליך כולו צריך להיות תחום בזמן. על הרשות המשתתפת לפרסם ברבים את החלטות הוועידה, על חשבונה. הדבר יבטיח אמינות התהליך וימנע ניסיונות לטיוח מצדם של מקבלי החלטות, במקרים בהם המלצתם של האזרחים אינה לטעמים.

אמצעי נוסף ליעול העניין היא העמדת אתר אינטרנט - במימון הרשות - לטובת ועידת האזרחים. באמצעותו יוכלו חברי הוועידה לתקשר עם אזרחים נוספים בעניין הנדון, לנהל פורומים ודו שיח עם תושבים רבים בטרם קבלת החלטתם וגם לקבל מהם משוב ורעיונות. אמצעי זה יכול להעשיר ממשית את דעתם של חברי הוועידה ולהקל עליהם את החלטתם. חשוב להדגיש כי לעניין זה, דעתם של הפונים לחברי הוועידה באמצעות האתר תהיה בגדר המלצה בלבד והיא לא תחייב את חבריה. כלומר, לא יתקיים כאן שלב של משאל מחייב, בדיוק כפי שהמלצות של הוועידה לא תחייבנה את מקבלי החלטות ברשות המשתתפת. האתר יהיה חלק מאתר האינטרנט הממסדי, בו מצוי מידע רשמי רב בתחומים שונים, לנוחות הגולשים – ושכתובתו ידועה ומוכרת לתושבים. אתר האינטרנט יאפשר דו שיח בין חברי הוועידה לבין יתר התושבים גם בשפות שונות, לנוחותם של מי שהעברית אינה שגורה בפיהם. כל אלה יתרמו לחברי הוועידה ללמוד היטב את הנושא מזוויות שונות. הם יבינו את נקודת המוצא של הרשות הממסדית, הם ילמדו על האפשרויות ועל

המגבלות מפי המומחים, הם יטו אוזן לרצונם של התושבים האחרים על חתכיהם השונים ובקיצור – הם יעמיקו את ידיעתם בתחום הנבחר.

**כתיבת נייר העמדה** - התהליך כולו מכוון להגשת ההמלצות והמסקנות. על הוועדה הנבחרת להכין נייר עמדה המפרט את המלצותיה, כמשתקפות מן הדיונים. זהו מסמך שנכתב על ידי האזרחים ולא על ידי מומחים, ובכך ייחודו. הוא מבוסס על למידה ועל חתירה להסכמות בין המשתתפים ורצוי שהמלצותיו תבאנה בחשבון שיקולי עלות והיתכנות, על מנת שהן תוכלנה לשמש ולתרום למקבלי ההחלטות. במילים אחרות, רצוי שהוועדה תציג בהמלצותיה פתרונות ישימים, תוך התחשבות מקסימאלית בשלל השקנים שבזירה – במועד הנדרש. נייר העמדה יפורסם ברבים על ידי הרשות הממסדית.

**אימוץ או דחיית ההמלצות** - משנתקבל נייר העמדה של הוועדה ופורסם ברבים, על מקבלי ההחלטות ללמוד היטב את תוכנו ולשקול את היבטיו. אם יתברר להם כי המלצתם של חברי ועידת התושבים משקפת אינטרסים, טעמים ורצונות העלולים לפגוע במי שאינם מיוצגים בה, הם יהיו רשאים לדחותן. בכל מקרה, חובה שהמענה להמלצת התושבים מצד הרשות, יהיה פומבי. לעניין זה ניתן להניח כי הסיכוי לדחייה לא יהיה משמעותי בעוד המלצת התושבים תישען על דעות רבות, מלומדות ומנומקות יותר, מן ההחלטות שתתקבלנה בלעדיהן, על ידי קומץ של מחליטים מן הדרג הפוליטי והפקידותי הממסדיים. בכל מקרה, הן לאימוץ ההחלטות והן לדחייתן חובה על הרשות המשתפת לבצע פרסום ברבים, מנומק היטב.

**מיסוד התהליך** - למרות ההיגיון שבדחיית ההמלצות במקרים בהן הן לא תשקפנה את דעת הרוב או את הערכים של מקבלי ההחלטות בדרגים השונים, הרי שטמונה בכך בעיה עבור מקבלי ההחלטות. הבעיה נובעת מן ההתנגדות וההתמרמרות הצפויים - לאחר השקעתם של חברי הוועדה - לא רק מצדם אלא מצד אזרחים רבים נוספים העלולים לחשוב כי כל התהליך לא היה אלא "תרגיל" של יחסי ציבור מצד הרשות המשתפת על מנת לשדר רצון לשיתוף כשאינן כזה ממש. בנוסף, יש להניח בסבירות המתבקשת שהתקשורת יכולה לצאת במתקפה עם סיפור שכזה, שהרי לא תמיד היא תבחן את הרציונל שמאחורי הדחייה אלא תעדיף לבטח לנגח את מקבלי ההחלטות כמי שלא מוכנים לקבל את דעת הרוב, הלא הם התושבים. ואולם למרות האמור, נימוק משכנע לדחיית הצעות תושבים יכול דווקא לתרום לדימויים של מקבלי ההחלטות, בהם הפוליטיקאים, בשל מוכנותם לשקיפות ולדאגתם לאינטרס הכללי.

היתרון של תהליך ממוסד והמתבצע על פי כללים והנחיות מוכתבות הוא שלכולם ברור מה צריך לקרות, והשיתוף אינו תלוי בשיקול דעתם הבלעדי של מקבלי ההחלטות, העלול להיות במקרים מסוימים בלתי ענייני. יחד עם זה, אם אין תמיכת-רוב בעיקרון השיתוף מצד הנוגעים בדבר, מיסוד ההליכים לא יעזור כי תמיד תמצאנה הדרכים לעקיפת ההנחיות הממוסדות.

בעיה נוספת היא הקושי בקביעת הקריטריונים, שהרי כל מקרה שונה ממשנהו וקביעתם מראש עלולה למנוע גמישות והתאמה לנסיבות. למרות האמור, מיסוד מוכתב של הליכי שיתוף הציבור משמעו מחויבות עקרונית ומעשית, הכוללת הקצבת משאבים של זמן, כסף וכוח אדם מתאים. הנחת היסוד להטמעת הליכי שיתוף באופן מערכתי מחייב בשלטון המקומי בישראל היא,

שהשיטה הממוסדת והמוכתבת תחייב את ביצועם של השלבים השונים אשר יבטיחו שקיפות מצד מפעיליה.



סקירה זו הקיפה את המושגים הבסיסיים להבנתו של נושא מחקר זה, לצד התייחסויות נוספות המבהירות מנגנוני ביצוע אפשריים, ברמות שונות. צוין כי הליכים של שיתוף הציבור תופסים מקום מרכזי בהתפתחותה של הדמוקרטיה ובמנהל המודרני, ומהווים אסטרטגיה המכוונת להגביר את מעורבותם של התושבים בתכנון וביישום תכניות של ארגונים ממשלתיים. עוד צוין כי שיתוף הציבור בתהליך קבלת החלטות מבטא שיתוף של אנשים בהחלטות הנוגעות לרשות הפרט, לרשות הקבוצה ולרשות הציבורית והוצגו מודלים שונים לקבלת החלטות. הובהר כי הישענותם של קובעי המדיניות על יועצים מומחים, לא בהכרח מולידה החלטה נכונה, גם משום שאלה האחרונים אינם תמיד לגמרי אובייקטיביים. מנגד הובהר, שאמנם הליכי שיתוף אינם מהווים מטה קסם שיפתור את כל הבעיות החברתיות והכלכליות, וגם אין בהם כדי למנוע השפעות של בעלי עניין וכוח. יתרונם הוא בכך שהדברים נחשפים יותר בפני הציבור, הן מבחינת מידע על הנעשה והן מבחינת הידע שנציגו סופגים במהלך הדיונים, מבעלי המקצוע השונים.

צוינו רבדי השיתוף, זה הארצי וזה המקומי, והוסבר כי האחרון מעשי יותר כי נושאים כמו תכנון ותחזוקה לקויים של ביוב ובניינים מעסיקים את המתגוררים סמוך למפגעים, ובעבורם הן שאלות הרבה יותר פרקטיות מאשר אידיאולוגיות. עוד צוין שהליכי שיתוף הם מעשיים יותר במישור המקומי גם בגלל קרבתם הפיזית והגיאוגרפית של התושבים אל מקבלי החלטות, וגם מכיוון שמדובר במסגרת מצומצמת של אנשים בעלי מכנה משותף שבה אפשר לנהל דיונים פתוחים ויעילים. צוין הסולם בן שלושת השלבים המתארים את רמות השיתוף, משלב היידוע הבסיסי יותר ועד לשלב של התקציב המשותף, הגבוה ביותר, ואף צוין שככל שיותר זירות נוטלות חלק בשיתוף הציבור עם רמות גבוהות של השתתפות, כך עולה רמתה של הלגיטימיות הדמוקרטית. הוצגה ההבחנה שבין השיתוף המהותי לבין זה הפורמאלי בלבד, שאינו אלא עלה תאנה מתחזה, והובא מקרה בוחר לפיו 80% מכלל הליכי שיתוף שנעשו באשדוד בתקופה נדונה היו הליכים מהותיים. עוד הובהר במהלך הדברים כי המלצות התושבים למקבלי החלטות הינן עבורם בגדר המלצות בלתי מחייבות בלבד.

בנוגע לשיתוף הציבור באופן מחייב הוזכרה שיטת יידוע התושבים על פי חוק התכנון והבנייה והובהר כי היא מיועדת להבעת התנגדויות בלבד, ללא התערבות בשלבי התכנון, ללא התייחסות לשיקולים חברתיים, כלכליים ותרבותיים ובהעדר שלב דיוני כלשהו. צוין הפער העומד מאחורי עמדותיהם של ראשי ערים ביחס למהותה של אזרחות פעילה לבין עמדותיהם של התושבים וכפועל יוצא מזה, הודגשה החשיבות בהטמעתו של מנגנון מערכתי אשר יכתוב את אופן קיומם של הליכי שיתוף הציבור, באופן מוסדר ומחייב.

הוצגה התפיסה הדליברטיבית - הנשענת על דיונים מעמיקים בסוגיות שעל הפרק, המביאים להכרה ולהבנת הנושא, להבעת עמדות כלפיו ולבחירה מנומקת בין חלופות מוצעות - כמקפלת בתוכה מושג חדש של השתתפות פוליטית המקדם אפיקים חדשים של מעורבות אזרחית. הוצגה טכניקת "ועידת האזרחים" העומדת בעיקרו של מחקר זה והמיישמת הלכה ולמעשה את העיקרון

הדיוני. לעניין זה הוצג ההסבר המנמק כי אנשים השותפים לתהליך של מדיניות מן ההתחלה, משקיעים יותר בתהליך מאשר אנשים השותפים בסופו ומתבקשים לבחור מתוך מגוון של אפשרויות מוגדרות מראש והוצגו חמישה מנגנונים שיישומם מפיקים תועלת גדולה יותר מן האינטראקציה שבשלב הדיוני. הודגש כי שיתוף הציבור בקבלת החלטות הוא תהליך ראוי בשל היענות לרצונות הציבור תוך הפעלה של תהליכי דמוקרטיזציה, ורצוי בשל צורך מעשי של מקבלי החלטות לבצע מדיניות מוסכמת על חלקים רחבים של הציבור על מנת להבטיח את קבלתם ויישומם של הפתרונות הנבחרים.

נעשתה הבחנה בין הליכי שיתוף בקרב קבוצות אינטרס ממוקדות נושא לבין שיתופם של בודדים המייצגים את האינטרס האישי שלהם. הוצגו שיטות אחדות לביצועם של הליכי שיתוף תוך התמקדות בוועידת האזרחים והובאו דוגמאות לוועידות אזרחים שבוצעו בישראל. הועלתה שיטת בניית הקונצנזוס כדרך יעילה היכולה לסייע בפתרון מחלוקות ציבוריות בעלות מאפיינים של ריבוי אינטרסים מעורבים. אף כי על פי התפיסה הרווחת, ככל שיש יותר משותפים בדיון הגיוני שהסיכוי להסכמה בין כולם הולך וקטן, הובהר כי הכוונה למינוח קונצנזוס בנוגע לנושא מחקר זה, נוגעת בעיקר לתוצרים שלפחות רוב המשתתפים יכולים לחיות עימם. לבסוף, הציגה הסקירה דגם בסיסי ואוניברסלי לביצועם המעשי של הליכי שיתוף, שהעמידה בעקרונותיו יכולה להגביר את הסיכוי להפיכתם להליכים מהותיים.

### **שיתוף הציבור: למי הוא טוב ולמי פחות?**

שיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטוניות מהווה, כפי שנראה בהמשך הדברים, דגם בעל יתרונות בולטים לאוכלוסיות רחבות. יחד עם זה, הוא אינו נעדר בעייתיות בתחומים אחדים ולפרטים כאלה ואחרים, בהם למשל קובעי המדיניות עצמם. המודל מעלה שאלות מהותיות: באילו מקרים ניתן וכדאי לשתף אזרחים בתהליך קבלת החלטות ובאילו לא? מהי המשמעות של שיתוף הציבור עבור מקבלי ההחלטות, בהם גם נבחרים העם? על פניו נראה כאילו כל אזרח מעוניין היה שישאלו לדעתו בטרם החלטה הנוגעת ישירות לאיכות חייו. אבל האם בכלל וודאי כי מודל של שיתוף יכול לתת מענה חיובי עבורו בכל מקרה? האם יכולים דגמים של שיתוף לתרום לקבוצות מסוימות על חשבון קבוצות אחרות? יש הטוענים ששיתוף ציבור מסרב ומאריך את מועדי ביצועם של פרויקטים ועלול ליקרם. מה האמת בכך? וגם – האם שיתוף הציבור מוביל לממשל אפקטיבי יותר מבחינת התוצאות?

תת פרק זה יחתור למציאת תשובות לשאלות הללו תוך הצבתה של מערכת השיקולים העומדת מאחורי רעיון השיתוף. באמצעותה, ניתן יהיה להבין את נקודת האיזון שבין היתרונות לבין החסרונות שבהפעלת מודלים של שיתוף ציבור במערכת השלטונית בישראל.

### **מקרים בהם כדאי ולא כדאי לשתף**

את השאלה הראשונה יש לחלק לשני חלקים. זה העוסק במה כדאי לשתף את הציבור לשם קבלת החלטה שלטונית ובזה העוסק במה ניתן או לא ניתן לשתפו. שאלת הכדאיות נחלקת אף היא, כי לשם מתן תשובה מושכלת עליה, יש לקבוע תחילה עבור מי היא כדאית. בנקודה זו יוגדר שהכוונה

הינה לכדאיות עבור "הרצון הכללי", כפי שפורש על ידי אייזנשטדט והובא בפרק "תפיסות שונות של דמוקרטיה". על פי תפיסה זו, ניתן לקבוע שכדאי לשתף את הציבור בקבלת החלטות שלטוניות בכל עניין בו התוצאה של אותו השיתוף תתרום לשיפור איכותן של החלטות לטובת כלל הציבור ולא לטובת חלקו בלבד. חלקה השני של השאלה הראשונה מחייב נימוק מפורט יותר. לכאורה ניתן לשתף את הציבור בכל נושא. אלא שהמציאות, לפחות זו הישראלית, מוכיחה לעיתים אחרת. מציאות זו באה לידי ביטוי הן בצורת השלטון, על חלוקתו ותפקודו בהפרדה שבין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי, והן במצב הביטחוני בו מצויה מדינת ישראל, מיום הקמתה. להשלמת התשובה לחלק זה של השאלה, יתווספו גם שיקולים של כדאיות במובנים נוספים, במקרים מסוימים.

פרדריק לזין מציין את פעולת הגומלין בין הרשויות המקומיות והאינטרסים המקומיים לבין משרדי הממשלה האחראים לשירותים ממלכתיים מסוימים. לטענתו, פעולת גומלין זו מתאפיינת במקרים רבים במיקוח ולא בקבלת החלטות הירארכית. לדבריו, הניסיון מלמד כי הדבר נכון במיוחד כאשר מוטל על הרשות המקומית לטפל, לדוגמה, בתחומי החינוך או הרווחה. עם זאת, חפיפת תפקידים אינה מעידה על יחס בין שווים. המשרד הממשלתי קובע מדיניות והרשות המקומית מוציאה אותה אל הפועל. היתרון מבחינת השליטה נמצא בדרך כלל, בידי המשרד הממשלתי (לזין, 1999). נושא זה קשור להבנת מורכבות הבעיות כאשר מדובר באינטרסים ובהחלטות של פוליטיקאים במדינה המתאפיינת בדינאמיקה פוליטית, יחסי גומלין ומערך כוחות בקבלת החלטות של הרשויות המקומיות נוכח משרדי הממשלה. עניין זה, במקרים אחדים, צריך להילקח בחשבון בעת בחינת שיתופם של תושבים בקבלת החלטות ברשות המקומית. לעתים, משרדי ממשלה יוזמים פעילויות מקומיות בנושאים מגוונים. כך קרה, למשל, לקראת אירועי השישים למדינת ישראל, כאשר לערים אחדות הוצע על ידי הממשלה לקיים אירועי תרבות או כאשר המשרד לקליטת העלייה בחר בעיר אשדוד לקיים בה "פסטיבל עולים". בכל מקרה ומקרה הציעו משרדי הממשלה שיתוף פעולה תקציבי עם הרשות המקומית לקיומו של האירוע. במקרים כאלה, למשל, נראה שלכאורה אין מקום לשיתוף הציבור מצד הרשות המקומית בקבלת החלטות הנוגעות לתכנים של האירועים – גם אם הדבר נראה כמתבקש על פי תפיסת רעיון שיתוף הציבור, ממנו למעשה משרדי הממשלה אינם חסינים – שהרי נושא זה מוכתב על ידי המשרד הממשלתי (דרור, 2008). זה לא אומר שבמקרים כגון זה השיתוף אינו אפשרי, אך זה כן אומר שהוא אמור להיעשות אחרת. במקום לקיים הליך של שיתוף על קיום או אי קיום האירוע, ניתן לפחות לדון עם התושבים על התכנים באירוע שנקבע להתקיים.

גם נושאים ביטחוניים כלל לא בטוח שהם ראויים לשיתוף הציבור בקבלת החלטות, חשובות ככל שתהיינה. מתוך הבנה ששיתוף הציבור מחייב שקיפות ופרסום הנושאים הנדונים, אין להניח שנציגי השלטון יהיו מעוניינים לשאול אזרחים היכן למקם מתקנים ביטחוניים – אף שלעיתים מיקומם יכול להשפיע על איכות חייהן של אוכלוסיות אחדות – שמא נתונים אלו ישמשו את מי שינסה לפגוע באותם המתקנים. בנוסף ובאותו הקשר, יש וקובעי מדיניות נדרשים להחלטות מהירות עד מידיות באירועים ביטחוניים, פחותים כמשמעותיים, שלא מאפשרים הליכים של שיתוף, האורכים לעיתים זמן ממושך. בנוסף לאלה חשוב להבין שהכדאיות להפעלת מודלים של שיתוף ציבור בקבלת החלטות הנוגעות לחייו, הינה מידתית. כך למשל, לא בטוח שיש טעם בפנייה אל הציבור לשמע דברו בנושאים העלולים לסרבל עניינים שאינם בעלי משקל ממשי לאיכות חייו.

רשות מקומית לא אמורה לשאול את הציבור בכמה דגלים לקשט את רחובות העיר לרגל יום העצמאות, גם אם יש מי שיטענו שלהצבת הדגלים תרומה של ממש למורל האישי ולגאוון הלאומית.

### **משמעות השיתוף עבור מקבלי ההחלטות**

השאלה השנייה עוסקת בהשלכות של הליכי השיתוף עבור מקבלי ההחלטות. בעוד שמקבלי ההחלטות בשלטון הציבורי ובמערכות שלטוניות הינם גם פקידים בכירים ופחות בכירים, ההנחה המקובלת היא כי הם פועלים על פי רצונם ותכתיביהם של הנבחרים - הלא הם הפוליטיקאים - בהם יש לראות את מקבלי ההחלטות הראשיים.

הפוליטיקאי כידוע, נבחר על ידי האזרחים למען מימוש הבטחותיו. במהלך מערכת הבחירות מציע כל מועמד את משנתו - או בלשון הפוליטית, את מצע הבחירות שלו. האזרח החושב שמצעו של הפוליטיקאי נראה לו ובנוסף, שאותו המועמד מסוגל להוציא את הבטחתו אל הפועל לכשייבחר - בוחר בו. רעיון שיתוף הציבור עלול להוציא במקרים מסוימים את העוקץ מאותו הנבחר, שהרי כבר אין ודאות שהוא יוכל לקיים את הבטחתו לבוחר, אלא יאלץ להישען על רצונם של נבחרים ועידת האזרחים, שהרכבה לא בהכרח נמנה על בוחריו. מנקודת ראותו של הפוליטיקאי, מתעורר כאן קונפליקט ברור ובולט לעין. דוגמה ממשית לכך ניתן אולי לראות מעיון בפרוטוקול של ישיבת ועדת הכנסת שדנה בנושא "ועידת האזרחים" בשנת 2002, בעקבות הצעתה של חברת הכנסת נעמי חזן. בישיבה זו טען חבר הכנסת שאול יהלום:

... הרי יש לנו פרלמנט, ונבחרים העם הם בעצם נציגי האזרחים. אז עכשיו, מה אנחנו עושים, אנחנו הולכים אחורה? ... איך לא נגיע למצב שיהיו 100 ועידות אזרחים? ... מחר, יקומו: תנועת העבודה, תנועת הקיבוצים, איחוד הקבוצות והקיבוצים, תנועת המושבים, גמלאי הכנסת, איזה רדיו מקומי או עיתון, למשל, "ידיעות אחרונות", וכל אחד מאלה יקים וועידת אזרחים שלו. אין לזה סוף. כלומר, ברגע שמדובר בארגונים, אם הכנסת פותחת את שעריה לוועידת אזרחים אחת, עם כל הכבוד לכם, לא נוכל להגיד לוועידת אזרחים א' אנחנו פותחים את שערינו, ולוועידת אזרחים ב' לא. צריך להיות שוויון (יהלום וחזן, 2002).

למרות שוועידת אזרחים מביאה את הידע האזרחי, הרי שהפוליטיקאים לא בהכרח רואים זאת כתרומה ממשית עבורם. להלן ציטוט נוסף מאותו הפרוטוקול של ישיבת ועדת הכנסת בו מביע חבר הכנסת שאול יהלום את חששותיו מן הבאות בעקבות הצעתה של חברת הכנסת נעמי חזן:

...אתם אומרים, מעבר לזה, אנו יוצרים לכם ועידת אזרחים שהיופי שלה היא מאוחדת. אז מטבע הדברים, ההצעות שלה יהיו ניטרליות, ומטבע הדברים, הם לא ישרתו את חברי הכנסת, כי 90% מהחיים שלנו הם לא בקונצנזוס. זאת אומרת, הקונצנזוס יכול להיות על ידי פשרה, אבל תמיד אני אציע הצעות שהן בעד הידוק הדת והמדינה, ונעמי חזן תציע את ההיפך. וועידת האזרחים תציע פשרה, אף אחד מאתנו לא יקבל או לא יציע את זה, אולי בסוף זה יהיה, אבל אף אחד מאתנו לא יגיד אותה... (יהלום וחזן, 2002).

שתי טענות חשובות מעלה חבר הכנסת יהלום. האחת נוגעת לחשש מריבוי הליכי השיתוף והשנייה נוגעת למלצותיה של הוועידה עבור מקבלי החלטות. אלא שמתוך דבריו עולים לא רק חששותיו אלא גם יתרוונותיה של השיטה, בצורה די מפורשת. מצד אחד הוא חושש ממצב שתקומנה ועידות אזרחים רבות ומצד שני הוא אומר שההצעות שתוצענה עלולות שלא לגשר בין הדעות השונות. הוא צודק ולא אמור להיות על כך שום ויכוח. קולות אלה של משתתפי הדיונים לא ייצגו לעולם את כלל הרצונות בעם, מכיוון שהשיתוף אינו מלא ואינו יכול לכלול את כל שכבות הציבור. מן הידוע הוא שאזרחים לעיתים אדישים לזכותם להשפיע ולא כולם נוטים ליטול חלק בתהליכי שיתוף. בנקודה זו מתלבטים רבות בספרות ובפרקטיקה של שיתוף הציבור. סדן וצ'רצ'מן טוענות בעניין זה:

אין צורך לשאוף לייצוג סטטיסטי של כל חלקי הקהילה הרלוונטית, כי אין זה אפשרי. טענתנו היא, שאם ייעשה ניסיון כן ואמתי לאפשר לכל האנשים הרלוונטיים לקחת חלק בתהליך, אזי ישתפו אלה שהנושא חשוב להם, וניתן לראות בהם את הציבור הרלוונטי. הם אינם מייצגים בהכרח את כל הדעות האפשריות, אך הם מייצגים הרבה יותר מאשר בתהליך ללא השתתפות הציבור (סדן וצ'רצ'מן, 2003).

אין לזלזל בחששותיהם של הפוליטיקאים. אפשר וכתוצאה מהליכי שיתוף הציבור בקבלת החלטות, על השקיפות הנדרשת לביצועם - כפי שפורט בתת-הפרק "מדוע הליכי שיתוף באופן מחייבי?" - חופש התמרון הפוליטי של הנבחרים מצטמצם והדבר מקשה על מניפולציות ההכרעה, ערכיות ואחרות. בנוסף, ולמרות הטענה לטובת השוויון בקרב התושבים, אכן תיתכן פגיעה בשאיפותיהם הערכיות של נבחרים העם. אלא שלצד הבעייתיות לכאורה של ההליך, נראה כקיים גם צד אחר, היכול לתרום משמעותית למעמדם של הפוליטיקאים. הדברים אמורים בהתחשבותם ברצון הבוחר במהלך הקדנציה השוטפת של כהונתם, היכולה להעניק להם נקודות זכות בעיני המצביעים בבואם של אותם הפוליטיקאים להיבחר בשנית.

עניין נוסף הקשור לשיתוף הציבור ולפוליטיקאים מקבלי החלטות, טמון בנושא הבא: מסקנתם של חברי ועידת האזרחים הינה בגדר של המלצה בלבד עבור המנהל הציבורי ואינה מחייבת אותו, כפי שכבר הוזכר. יחד עם זה, חשוב להבין שכל אדם הינו "פוליטיקאי" המונע מאינטרסים, כאלה ואחרים. לכן אולי לא ניתן יהיה למנוע מצב בו אותם חברי ועדת האזרחים יחליטו החלטות העוללות לפגוע בשכבות האחרות של האוכלוסייה או בתושבים אחרים, למרות היבחרותם כ"חתך מייצג של האוכלוסייה". במקרה כזה יכולים מקבלי החלטות שלא לקבל את המלצתם. אלא שכאן טמונה הסכנה בעיניהם של הנבחרים, שהרי בשל כך ייתכן שהם יצטיירו בעיני הציבור



כמניפולטיביים וככאלה אשר ביקשו לקיים הליך של שיתוף ציבור כעלה תאנה בלבד. אלא שגם לסוגיה זו קיים פתרון הולם. בעוד הליך השיתוף כולו נדרש להיעשות בשקיפות ותוך פרסום שוטף של שלביו, יכולים הנבחרים לנמק את דחייתם את המלצות חברי ועידת התושבים בפרסום משלהם ולשכנע בכך את הציבור ברצינות כוונותיהם ובחתימתם לפעולה למען הרצון הכללי (דרור, 2011).

### תרומת השיתוף לתושב המשתתף

עניין זה מתחבר לשאלה השלישית - האם מודל של שיתוף יכול לתת מענה חיובי עבור האזרח בכל מקרה? התשובה כפי שהודגש, אינה חיובית. לאדם הפרטי הניאות לתרום מזמנו וממצאו לטובת השתתפותו בהליכי שיתוף הציבור לא מובטח כי דעתו תתקבל בשלב ראשון בקרב חברי ועידת האזרחים ואף אם כן התקבלה, שלבסוף הצעתם הכוללת תצא אל הפועל על ידי מקבלי ההחלטות. בכך ניתן לראות כי שני הצדדים, זה של האזרח המשתתף וזה של הפוליטיקאי מקבל ההחלטות, אינם יכולים להיות בטוחים מראש במידת הצלחתם להטמעת האינטרסים שלהם.

בבנישתי ושגיא טוענים שהשתתפות הציבור חיונית מנקודת מבטו של המנהל הציבורי. היא מהווה לדעתם מנגנון חשוב מאין כמוהו להבטחת כפיפותן של רשויות המנהל למנדט אותו קיבלו מן הציבור ואף לשיפור החלטותיהן המנהליות. יישום עקרון שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות שלטוניות, הם אומרים, יתרום לאיכותו ולתקינותו של ההליך המנהלי. מרכיב חשוב ב"טובת הציבור" הוא הצורך להגשים את השוויון בין כלל האזרחים. אך גם עיקרון זה הוא חמקמק, שכן לעתים השוויון מחייב הבחנה בין קבוצות שונות באוכלוסייה, ולעתים הוא מחייב יחס אחיד (בבנישתי ושגיא, 2005). "טובת הציבור" ו-"שוויון" הן סיסמאות שההישענות עליהן טעונה הוכחה וההסתמכות עליהן אינה מנקה מחשד" הם טוענים במאמרם. משום כך, לדבריהם, חשובות השאלות העולות לעניין מידת כשירותם של הרשויות ועובדי המנהל למציאת טובת הכלל וקידום השוויון וכן לעניין מחויבותם האישית להגשמתן של מטרות אלו. לדעתם, השאלות מצביעות על כך ש"המהפכה המנהלית" הרחיבה והעמיקה את סמכויות הרשויות מחד גיסא, אך לא הבטיחה את קיומם של מנגנוני בקרה למניעת שימוש לרעה בסמכויות של בעלי עניין במנהל הציבורי, מאידך גיסא (שם).

אי שוויון חברתי הוא תופעה מבנית-חברתית המתבטאת בנגישות השונה שיש לפרטים בחברה למשאבים כלכליים, חברתיים, פוליטיים ואחרים. משמעותה של נגישות זו היא היכולת לכנס משאבים ולשלוט על דרך הקצאתם. הנגישות השונה למשאבים קובעת חלוקה היררכית של קטגוריות המכונות "מעמדות" והן נקבעות בעיקר על פי המיקום או העמדה במישור הכלכלי. אבל המישור הכלכלי הוא לא הגורם הבלעדי המגדיר קטגוריה מעמדית – גם לפוליטיקה ולתרבות יש השפעה על הגדרתה. לכן, לאי השוויון החברתי יש גם היבטים אחרים, כדוגמת מוצא אתני או מגדר, אולם ההנחה הרווחת היא שהמקור לאי השוויון החברתי מצוי בראש ובראשונה בחלוקת הקטגוריות המעמדיות (בן פורת, 2001).

ברוך קימרלינג טוען לעניין האינטרסים העומדים מאחורי קבלת החלטות, כי ההנחה המקובלת היא שקיים אינטרס הכללי. לדבריו, אפשר להסביר את התנהגות הפרטים בחברה כהתנהגות

רציונאלית המכוונות למימוש. אולם במקרים רבים, לטענתו, אינטרס הכלל הוא בבחינת נעלם. מדובר במצבים שבהם האינטרסים האישיים של המשתתפים בתהליך החברתי, מתנגשים זה בזה, וההתנהגות הרציונאלית יכולה להוביל לתוצאות סותרות, כפי העולה מ'דילמת האסיר' הלקוחה מתורת המשחקים (קימרלינג, 1995).

חשוב להבין כי סיפוק אינטרס הפרט אינו תלוי אלא בהחלטתו של היחיד. החלטה זו כמו כל החלטה אחרת, הינה תוצר של בחירה בין חלופות. וכאן נשאלת השאלה – האם בחירה זו על ידי הפרט, יכולה להיות סבירה והגיונית? תשובה לכך ניתן למצוא בגישת הבחירה הרציונלית העומדת על הקשר בין הבחירה של הפרט מתוך מספר אלטרנטיבות לבין אינטרסים שונים. ג'ון אלסטר מסביר שכאשר יש בפניהם מספר כיווני פעולה, בני האדם יבחרו בדרך כלל בזה שהם מאמינים שהסבירות שניב את התוצאה הכוללת הטובה ביותר, היא הגבוהה ביותר (Elster, 1989: 22). הגישה מבססת את יסודותיה על כך שבני האדם הינם יצורים רציונליים ובעלי אינטרסים, הפועלים למימושן של העדפותיהם האינטרסנטיות למקסום תועלת אישית. בהיותה אינטגרטיבית עם תורת המשחקים, עוסקת הגישה במצבים בהם הבחירה האסטרטגית של הזולת משפיעה על הבחירה המיטבית של הכלל ולהיפך. דניאל ליטל טוען שהגישה מתייחסת להעדפות, לאמונות ולאסטרטגיות הישימות של היחיד כאל סיבות לפעולות שהוא נוקט (Little, 1991: 43). בנוסף, דנים חוקרי הבחירה הרציונלית בנושא הנורמות, המהוות צורות התנהגות מוסכמות. בתוך כך הם רואים בנורמות גם הנחיות להתנהג באופן הממקסם את טובת החברה. למשל, אחת הדרכים היכולות להסביר את הסיבה לכך שיחידים טורחים להצביע עבור המפלגה אותה הם מעדיפים, למרות הסיכוי האפסי שהצבעתם תשפיע על תוצאות הבחירות, היא לומר שהאזרחים נהנים לבצע את חובתם האזרחית. בכך ניתן לראות תמריץ מוסרי ל"פעולה נכונה" ומקובלת של בחירה רציונלית (Elster, 1989: 106). יחד עם זה ולמרות האמור, בחירה רציונלית לא מחייבת שהעדפותיו של היחיד ישקפו דווקא אינטרס עצמי. במקרים מסוימים היא מובילה להפקתן של תועלות כלשהן, כמו למשל תועלות אלטרואיסטיות (Barry, 1970: 19). במילים אחרות, ניתן לראות בבחירה רציונלית גם ממניעים אנוכיים עצמיים אך גם ממניעים של שאיפה לטובת האחר. תיאורטיקנים של תפיסת הבחירה הרציונלית אינם טוענים שהתיאוריה מסבירה את תהליך הבחירה אלא שבכוחה לנבא את התוצאה ואת דפוסי האפשרויות.

הנחת המודל מבוססת על כך שלפרט יש את המידע המלא או המושלם לכל אחת מן החלופות. וגם על כך שאם הפרט מעדיף את A על פני B והוא מעדיף את B על פני C, אזי הוא בהכרח מעדיף את A על פני C. אף כי לתיאוריה קיימת ביקורת לא מועטה בקרב תיאורטיקנים אחדים, הטוענים כי היא מבוססת על שיטות סטטיסטיות חלשות, טוען דונקן פוליי שאין חולקים על כך שההתנהגות הרציונלית של הפרט מהווה נקודת מוצא בלתי מעורערת של ניתוחים כלכליים (Foley, 2003: 9).

מן האמור עולה שהשתתפות על בסיס קידום אינטרס אישי צר אינה תמיד החלטה רציונלית במובן זה שהיא אינה צפויה למקסם תועלת אישית בלבד. בכל זאת, לעיתים אנשים גם לוקחים בחשבון את טובת הציבור בפונקציית התועלת שלהם.

## תרומת השיתוף לקבוצות שונות בחברה

שאלה נוספת שהועלתה בתחילתו של תת פרק זה נוגעת ליכולתם של דגמים של שיתוף ציבור לתרום לקבוצות מסוימות על חשבון קבוצות אחרות. בטרם העיסוק בסוגיה זו, חשוב לבחון מי הם המשתתפים בהליכים של שיתוף ואולי חשוב יותר, מי לא. מטסון ובוטון טוענים שדפוס ההשתתפות הקיימים כוללים תת-ייצוג של הקבוצות המסורתיות של ה"לא משתתפים". קבוצות אלו כוללות לרוב אזרחים המשויכים לחתך סוציו-אקונומי נמוך עם רמת הכנסה ורמת השכלה נמוכים, קבוצות מיעוט, נשים וקשישים (Mattson & Button, 1999).

אמנון בהם מציין שבמקרים לא מעטים חברי הקהילה עצמם מהווים מכשול להליכים של שיתוף, בהיותם אדישים למצבם. הוא חושד שאדישותם נובעת גם מאכזבתם מניסיונות עבר הגורמת להם שלא להאמין ביכולתם להשפיע. לדעתו, דפוס זה של "אין אונים נרכש" בקרב הקבוצות הלא משתתפות נובע מן הסתם מהשלכת אכזבתם במסגרות אחרות של השתתפות, אל מיזמי השיתוף. אם כך הדבר, וככל שקבוצות חזקות יותר נוטלות חלק בהליכי שיתוף, אין לחמוק מן החשד שהמלצותיהן לא תתחשבנה מספיק בצרכיהן של הקבוצות הנעדרות מן הדיון (בהם, 1997).

לעניין זה מתייחסות וקסמן ובלאנדר בקבען כי בהליכי שיתוף דליברטיביים קיים הפוטנציאל ליצור שינוי בחוויית ההשתתפות של קבוצות חלשות מבחינה פוליטית. לדעתן, היות שלא מדובר בתהליך אגרגטיבי של ייצוג אינטרסים אלא בתהליך דליברטיבי של עיצוב עמדות מתוך שיג ושיח, אין עוד משמעות להיותן של קבוצות מסוימות קבוצות מיעוט. לדבריהן, בהליכים דליברטיביים לא "הרוב קובע", אלא מתקיים בהם דיון והערכה של כלל העמדות מנקודת ראות דיאלוגית, מתוך שאיפה להגיע לקונצנזוס שבמסגרתו יוכלו לחיות כל השותפים לתהליך (וקסמן ובלאנדר, 2002). יחד עם זה, לטענתן, גם תהליכי שיתוף דליברטיביים חשופים לאפשרות שהחזקים יותר בחברה או בעלי הידע יהיו דומיננטיים יותר בתהליך קבלת ההחלטות. ייתכנו אף שיתנהלו הליכים דומיננטיים תחת המעטה של הליך דליברטיבי. במקרים כגון אלה, הקבוצות החלשות תצאנה פגועות משני הכיוונים. שהרי, מחד, התהליך השיתופי לא יבטיח שקולן יישמע, ומאידך, בגלל מסגרת השיתוף, הן תיאלצנה לזנוח את המחאה המהווה ערוץ השתתפות שכיח יותר בקרב קבוצות שוליות בחברה. במקרה כזה, טוענות בלאנדר ווקסמן "הפרויקט השיתופי ייצג ניסיון לקואופטציה של קבוצות שוליים בחברה"<sup>7</sup>.

## הליכי שיתוף כמסרבלים ומייקרים פרויקטים

נושא נוסף שהועלה כשאלה בראשית תת פרק זה קשור לסרבול הכרוך בהליכים של שיתוף, הכוללים בין היתר הארכת זמן ביצועם של פרויקטים ולעיתים גם ייקורם. לעניין זה יש לראות גם בהליכים של שיתוף הציבור לשם קבלת החלטות שלטוניות מנגנונים ביורוקרטיים, על כל המשתמע מכך. הביורוקרטיה מתוארת על ידי הסוציולוג הגרמני מקס וובר, הנחשב לאבי חקר הביורוקרטיה, כ"טכנולוגיית שליטה הכרחית ורצויה, המבטאת את המודרניזציה ואת ייחודו של העידן המודרני כעידן רציונאלי" (ובר, 1973 : 248). הדגש כמובן, הוא על עניין השליטה ההכרחית והרצויה. ביורוקרטיה כרוכה בתהליכים, בזמן וכן גם בעלויות כספיות. אולם בלעדיה קשה לתאר בימינו כל התנהלות של שלטון דמוקרטי, המבוסס על סדר היררכי. בחישובי עלות מול תועלת,

חשוב להבין שההשקעה בהליכים של שיתוף בקבלת החלטות שלטוניות הינה סבירה כל עוד ההליך משרת את תפיסתה הרחבה של הדמוקרטיה המבקשת שוויון בין האזרחים. חשוב להבין, בנוסף, שהשקעה זו מכוונת להיות אף כדאית, מאחר שבסופו של התהליך המשתף תיתכן החלטה טובה יותר מאשר בלעדיו. להחלטה שכזו, אגב, השלכות לרוב, ארוכות שנים. הליכי שיתוף כפי שכבר הוזכר, מיועדים בעיקר לקבלת החלטות מיטביות בנושאים החשובים לאיכות חייו של הציבור ולכן ניתן לראות בהליכים אלה חלק בלתי נפרד מזכויותיו. בתוך כך, יש לראות בהשקעת המשאבים השונים, השקעה מחויבת וכדאית. נשיא בית המשפט העליון בדימוס אהרן ברק, התייחס לנושא זה וקבע: "הגנה על זכויות אדם עולה כסף, וחברה המכבדת זכויות אדם צריכה להיות נכונה לשאת במעמסה הכספית" (ברק, 1994: 348).

אבל סרבול בירוקרטי זה בעצם שיקול אחד שצריך לקחת בחשבון כשעונים על השאלה הרחבה יותר: האם הליכים לשיתוף הציבור מובילים לממשל אפקטיבי יותר מבחינת התוצאות? ייתכן למשל ששיתוף הציבור רצוי מבחינה נורמטיבית ומחזק לגיטימציה, אבל מנגד הוא פוגע באפקטיביות של המנהל הציבורי. נדמה כי לפחות תשובה חלקית לכך ניתן לשאוב מנושא חכמת ההמונים כפי שתואר בפרק המבוא, לפיו החשיבה הקולקטיבית הרחבה עשויה להניב פתרונות טובים מאלה המתקבלים מיחידים או מקבוצות מצומצמות של חשיבה. אך נוסף על כך ניתן לראות כי הספרות המחקרית מראה ששיתוף הציבור לא רק שאינו פוגע באפקטיביות של המנהל הציבורי אלא שמספר מחקרים מצביעים על תרומה מעשית לאפקטיביות האמורה. כך, במחקריהם של בהם פנדיה ושרסטה (Pandeya & Shrestha, 2016), בוואר ורוג'רס (Boyer & Rogers, 2016), לי (Lee, 2014) ומילנה ואיי (Milena & Hay, 2012).



סקירה זו בחנה את הבעייתיות של הליכי השיתוף השונים, תוך התמקדות בחמישה נושאים רלוונטיים למחקר זה. חודדה הסברה ששיתוף הציבור מכוון להיטיב את איכותן של ההחלטות השלטוניות לטובתו של כלל הציבור ושניתן לקיים הליכי שיתוף כמעט בכל הסוגיות העומדות על הפרק של השלטון הציבורי, למעט בסוגיות הקשורות לביטחון, בסוגיות פעוטות ערך או בסוגיות ברשויות מקומיות המוכתבות על ידי השלטון המרכזי. לסוגיה אחרונה זו חשוב להבין שביכולתו ואף באחריותו של השלטון המרכזי לקיים בעצמו הליכי שיתוף בטרם הנחתת תכתיביו על השלטון המקומי הפועל במצבים כפי שתוארו, ככבול ידיים.

צוין שפוליטיקאים עלולים לחשוש מן היוזמה לקדם הליכי שיתוף, שמא הדבר יגרור אחריו את דרישתם של גופים וארגונים רבים לכנס אף הם ועידות אזרחים לקידום ענייניהם ושריבוי מעין זה עלול להוות בעיה עבורם. עוד הועלתה הטענה שהמלצותיהן של ועידות אזרחים תהיינה תמיד כפשרה שאינה מתיישבת עם ערכיו של הפוליטיקאי וטענה נוספת שחופש התמרון של הפוליטיקאים עלול להצטמצם - ויש שיגידו עשוי להצטמצם - בגלל הקושי שמעמיד הליך של שיתוף במניפולציות ההכרעה שלהם. יחד עם זה נטען שמכשלות אפשריות אלה עבור הנבחרים, יכולות להיות מינוריות ביחס לתרומה עבורם עם קיומם של הליכי שיתוף. כך, כי גם דחיית המלצת תושבים מנומקת היטב עשויה לשכנע את הציבור ברצינות כוונותיהם של הנבחרים

ובחירתם לפעולה למען הרצון הכללי, עניין היכול להעניק להם נקודות זכות בעיני המצביעים בבואם של אותם הפוליטיקאים להיבחר בשנית.

הוסבר שהאינטרס הכללי עלול להתנגש עם אינטרס הפרט, דבר המנוגד לתפיסה שאינטרס הכלל זהה לאינטרס של סך-כל הפרטים. הועלתה מערכת של כללים המביאים את הפרט להתנהגות על פי האינטרס הכללי, גם אם זה מנוגד לעיתים לזה של עצמו. צוין שבתוך קבוצות המשתתפות בדיונים המשתפים לא הרוב קובע אלא הדיון של הערכת העמדות המגיע לכדי תוצרים, עמם יכולים לחיות לפחות רוב המשתתפים ושהליכי השיתוף יכולים להביא לקואופטיציה של קבוצות שוליים. נבחנה הטענה לפיה הליכי שיתוף עלולים להאריך את זמני ביצועם של פרויקטים ואף ליקרם והועמדו מולה היתרונות הבולטים העולים מן השיטה שבכוחה להיטיב עם איכותן של החלטות השלטוניות לטובת הרצון הכללי לתקופות ארוכות או לתמיד, עניין המצביע על השקעה מחויבת ואף כדאית וגם, ששיתוף הציבור תורם לאפקטיביות של המנהל הציבורי.

בנוסף צוין שבפני שני הצדדים המרכיבים את הליכי השיתוף, ניצבות סכנות. הצד המשתף, זה של נבחר העם, החושש מהחלשת כוחו מפאת העברת הכרעותיו לידי הציבור והצד המשתתף, זה של הציבור, העלול להשקיע מזמנו וממרצו לטובת הליך שאיש לא מבטיח מראש שימומש בשלב ההכרעה הסופית. למרות אלה נטען, כי התרומה העשויה לצמוח לכל צד היא כזו שבסופו של דבר תביא את כף המאזניים להכרעה המתבקשת.

### **הטמעת הליכי שיתוף בעולם, באופן מערכתי מחייב**

בהתאם לשאלה המרכזית העומדת בבסיסו של מחקר זה, מעניין להבין איך והאם בכלל ניתן להטמיע הליכים של שיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל, באופן מערכתי מחייב. עוד בטרם הבדיקה הממשית של העניין כאן בארץ, יציג תת פרק זה את הקורה בעולם בנושא זה. אך תחילה תחודד חשיבות הנושא, כפי שתוארה בקצרה בפרק המבוא.

הליכי שיתוף רבים צצים להם בערים שונות בישראל, בנושאים מגוונים. הליכים אלה כפי שיורחב עליהם בפרקים הבאים, אינם יכולים בכל המקרים לקלוע להגדרה של שיתוף מהותי וחלקם קולעים יותר להגדרה של שיתוף פורמאלי בלבד, שאינו אלא שיתוף לכאורה. כך קורה, כי מחד גיסא עצם קיומם של הליכי שיתוף עשוי להצטייר כנכונות מקבלי החלטות להתחשב בציבור בוחריהם ולשאוף לטובתם, אך מאידך גיסא במקרים לא מעטים אין התחשבות אמיתית בהמלצות התושבים בשאלות שעל הפרק משום דעה מקדימה וקבועה של מקבלי החלטות בנושא. על מנת למנוע מצב מעין זה ולחתור לקיום הליכי שיתוף מהותיים ככל האפשר, מה שדרוש על פי הרעיון העומד מאחורי מחקר זה, הוא קיומן של הנחיות המחייבות את העושים במלאכה במסדרונות השלטון, הן לביצוע הליכי השיתוף ולא פחות חשוב מכך – כיצד לעשות זאת. ההנחה היא שקיומם של הליכי שיתוף ציבור על פי תכתיבים מסודרים כפי שפורטו בתת הפרק "הליכי שיתוף - שלבי הביצוע" ממקדים את דרך העבודה, משפרים את יתרונותיה, קובעים לה סטנדרטים ידועים לכל ומקשים משום כך על מניפולציות אפשריות מצדם של המשתתפים, בעת הוצאתם אל הפועל. חשוב להבין שהטמעת הליכים שכאלה במסדרונות השלטון המקומי בישראל אינה פחות מרפורמה רדיקלית שהיתכנותה אינה דבר של מה בכך. למרות זאת, ניתן ללמוד מן העולם בעניין זה, כפי שיוסקר להלן.

איל בנבנישתי וגיא שגיא טוענים שהליכי קבלת החלטות בקרב רשויות הממשל הפדראלי בארצות הברית עונים במידה רבה למאפיינים של שיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטוניות. כך לדבריהם, כי קיימת זרימה דו-סטריית של מידע בכל שלבי הליך קבלת החלטות, על ידי שיתופו של הציבור בדרך של שמיעת נציגיו והקשבה לטענותיהם. לכן, לדבריהם, בתחילת המאה העשרים ואחת הפך רעיון שיתוף הציבור בהליכי קבלת החלטות המנהליות לעיקרון מרכזי בדיני המנהל הציבורי בארצות הברית והוא זוכה להתייחסות רבה בחקיקה ובפסיקה ונתפס כבעל חשיבות רבה לקידום הדמוקרטיה ולשיפור היעילות של ההליך המנהלי. מנגד, הם טוענים, נמתחה ביקורת רבה על מנגנוני השיתוף אותם סקרו (ה-Notice and Comment Rulemaking וה-Negotiated Rulemaking) על כך שהם מקנים יתר כוח והשפעה לקבוצות של בעלי עניין צר במקום לחזק את הציבור הרחב ואת הקבוצות החלשות. בארצות הברית לדבריהם, מתמקדים הליכי ההשתתפות בעיקר בהחלטות סביבתיות (בנבנישתי ושגיא, 2005). עוד הם טוענים בזכות ההכרה בעקרון שיתוף הציבור בהליכי המנהל כעקרון תשתית של המשפט המנהלי. הם בחנו את היקף מימוש העיקרון השיתופי במשפט המנהלי האמריקני ומשווים אותו עם המצוי במשפט הישראלי. לטענתם, לאחר שנות תרדמה ארוכות החל בית המשפט העליון בישראל להתייחס ברצינות לעקרון השיתוף, גם אם לא תמיד קרא לו בשמו. לדבריהם, ניתן לעשות עוד רבות, הן בפיתוח פסיקת בית המשפט והן בחקיקה, על מנת לקדם את עקרון השיתוף ומימושו (שם). דברים אלה לא יכולים שלא לעורר תקווה כלשהי בנוגע לאפשרות למעבר ליישומם של הליכי שיתוף בישראל, באופן שיטתי.

עוד בנוגע לנעשה בארצות הברית בהקשר של שיתוף הציבור בעיקר בהחלטות סביבתיות, ניתן ללמוד מצ'רצ'מן וסילברמן, המעלות את הצורך בשילוב שיקולים חברתיים בתכנון מרחבי, במסמך רקע שפרסמו לקראת הרפורמה בתכנון בישראל לפני שנים אחדות. לדבריהן, תסקירי השפעה חברתית משולבים בתהליך התכנון במספר מדינות בעולם וביניהן ארה"ב, אנגליה ואוסטרליה. בחלקים של ארה"ב, כמו למשל בניו יורק, לטענתן, התסקיר החברתי המשולב בתוך התסקיר הסביבתי, בוחן במיוחד השלכות של הדרת תושבים מקומיים ועסקים קטנים בעקבות חדירת אוכלוסייה מן המעמד הבינוני והגבוה לשכונות החלשות במרכזי הערים תוך שינוי מתמשך של אופי השכונה.

באנגליה התסקיר החברתי בוחן השפעות של תכנון מרחבי על בריאות, בטחון הפרט, חוסן חברתי, נגישות לשירותים ציבוריים ומבני ציבור, הדרת אוכלוסייה חלשה, עסקים קטנים וחקלאות, היבטים של אפליה ואפילו השפעה על ערכים תרבותיים ואסתטיים. בארץ לדבריהן, למרות שמספר רב של משרדי ממשלה מיוצגים בוועדות תכנון סטוטוריות, בולט העדרו של משרד ממשלתי הממונה על שיקולים חברתיים, כמו למשל משרד הרווחה והשירותים החברתיים. משרד זה לטענתן, יכול היה לייצג את כל השיקולים החברתיים ועל כן לדעתן, ראוי שנציגים של משרד הרווחה והשירותים החברתיים יהיו חברים במועצה הארצית לתכנון ולבניה, בוועדות המחוזיות ובוועדות המקומיות (צ'רצ'מן וסילברמן, 2010).

גם סגנית ראש עיריית תל אביב, מיטל להבי, התייחסה לנושא שיתוף הציבור בהליכי תכנון. במסמך שכתבה בנוגע להתחדשות מרכזי ערים, מציעה להבי לקדם דרישה למסמך חברתי כנספח לתוכניות תכנון גדולות, לשם הבאה לידי ביטוי את המאויים של קבוצות אוכלוסייה שונות.

לדבריה, הכנתו של מסמך כזה תתבצע באמצעות שיתוף ציבור מובנה תוך הפעלה של כלים לישוב קונפליקטים, התייחסות לצרכים ייחודיים של בעלי עניין, יעוץ מקצועי ועוד. מסמך שכזה לטענתה, "יעניק התייחסות ראויה לידע האינטואיטיבי של האזרח שנובע מהיכרותו עם סביבת חייו, טוב מכל מתכנן, מוכשר ככל שיהיה" (להבי, 2002: 3).

מדינות אחדות ברחבי העולם כבר מיישמות הליכי שיתוף באופן מחייב: ב-19 מדינות בארצות הברית של אמריקה, יכולים התושבים להדיח נושאי משרה נבחרים בטרם השלימו כהונתם, על ידי בחירות הדחה. השיטה נפוצה בעיקר במישור המקומי (Recall of State Officials, 2012). במדינת קליפורניה, קיים חוק המיועד להגן על האינטרסים של הציבור על ידי השתתפותו בישיבות של גופים ממלכתיים. על פי חוק זה, מוזמנים התושבים להביע את דעתם ועמדתם בישיבות בהן דנים הגופים הממלכתיים בנושאים שונים שעל סדר היום, ולהיכלל במערך השיקולים בדרך לקבלת ההחלטות שלטוניות (A Handy Guide to The Bagley-Keene Open Meeting, 2004). בברזיל מופעל תקציב משתף, הנחשב לרמת השיתוף הגבוהה ביותר, ביותר משבעים ערים מזה כעשרים שנה (The Experience of the Participative Budget in Porto Alegre, Brazil, 1998).

בעידן בו שיתוף הציבור מדשדש בישראל, בארצות הברית מתנהלת מגמה הפוכה. הנשיא אובמה הוביל מהפכה לשיתוף הציבור, על ידי פרסום הנחיות במסגרת ה"הוראה לממשל פתוח" (Open Government Directive) המחייבת את ארגוני הרשות המבצעת ליישם שלושה עקרונות הנתפסים כאבני יסוד של ממשל "פתוח" ולהנהיג אותם בממשל הפדרלי: שקיפות, השתתפות ושיתוף פעולה. ההוראה כוללת שורה ארוכה של הנחיות לסוכנויות הממשל השונות, כולל פרטים מעשיים על האופן בו יש לעשות שימוש באמצעים טכנולוגיים כדי לקדם את העקרונות האמורים בין הממשל לבין האזרחים. ההנחיה אף קובעת כיצד יש לקדם תרבות ארגונית של שקיפות ושל שיתוף. אחד החלקים המרכזיים בהוראות הוא הדרישה שכל סוכנות ממשלתית תפתח "תכנית ממשל פתוח" על-מנת ליצור תרבות שכזו (Open Government Directive, 2009).

אך לא רק במקומות שהוזכרו מתקיימים הליכי שיתוף ציבור על פי הנחיות או תקנונים מחייבים. על כך ניתן ללמוד למשל, גם מאמנת ליסבון על מרכיביה. אמנת ליסבון היא אמנה בינלאומית שמכוחה פועל האיחוד האירופי מאז תחילת דצמבר 2009, במטרה להגביר את יעילותו ואת הלגיטימיות הדמוקרטית של האיחוד, ולשפר את עקביות פעולותיו (Treaty of Lisbon, 2014). בין הנושאים המרכיבים את האמנה, בהם למשל שילוב הפרלמנטים הלאומיים בחקיקה וחובת הסיוע ההדדי, מצוי גם נושא הצעות החוק ביוזמת אזרחים. על פי סעיף זה, יכולים אזרחי האיחוד להגיש הצעות ישירות לחקיקה ברמת האיחוד האירופאי. את איסוף החתימות הנדרשות, יכולה לזוּם רק "ועדת אזרחים" המורכבת משבעה חברים לפחות, שכל אחד מהם ממדינה שונה באיחוד. על קבוצה זו לרשום את היוזמה בנציבות האירופית ולאסוף מיליון חתימות התומכות בה תוך 12 חודשים. על החותמים להיות לפחות מרבע מתוך 28 המדינות החברות באיחוד האירופי (שם).

במרץ 2010 פרסמה בבריסל הוועדה הכלכלית-חברתית האירופאית חוות דעת בנוגע ליישומה של אמנת ליסבון, בנוגע לדמוקרטיה השתתפותית והזכות ליוזמה של האזרחים (EESC opinion). הוועדה קראה לכל מוסדות האיחוד האירופי להשתמש ברשתות ובתשתיות שלהם כדי ליישם דיאלוג אנכי עם החברה האזרחית המאורגנת. בהקשר זה הדגישה הוועדה כי השיטה ההשתתפותית מביאה לחיזוק החברה במודל הדמוקרטי האירופי וביקשה לפעול לקביעת נהלים המחויבים לעקרונות של שקיפות, פתיחות וייצוגיות (EESC opinion, 2010). לדברי חברי הוועדה - יוזמה אזרחית אירופאית זו, המיושמת לראשונה בהיסטוריה, מהווה שיטה של דמוקרטיה ישירה חוצת גבולות. בהתאם לכך הדגישה הוועדה, שיישום הזדמנויות האזרחים להשתתף, חייב להיות ללא מכשולים מיותרים בדרך ועם כללים ברורים לכלל המשתתפים. לכן על המארגנים לפעול להקלה על קידום היוזמות האזרחיות בכל המדינות החברות באיחוד כך שאלה לא תיתקלנה במחסומים לאומיים בלתי צפויים. לעניין זה לטענת הוועדה, צריך אף להקצות משאבים כספיים למארגני היוזמות, בהתאם לצורך (שם).

לדעת חברי הוועדה, הדמוקרטיה ההשתתפותית הישירה - המבקשת להחליף את הדמוקרטיה הפרלמנטארית העקיפה על פי אמנת האיחוד האירופי - מרחיבה ומחזקת את המודל הדמוקרטי האירופאי. בנוגע ליישום הליכי השיתוף בקרב המדינות החברות, קובעת הוועדה שיש לאפשר לאזרחים ולעמותות מייצגות, באמצעים המתאימים, את ההזדמנות לפרסם ברבים את גישתם לנושאים רלוונטיים בכל תחומי פעולה של האיחוד. עוד קובעת הוועדה שעל המוסדות לקיים דיאלוג פתוח, שקוף וקבוע עם עמותות ועם נציגי החברה האזרחית. כדי להבטיח עקביות ושקיפות של פעולות האיחוד, תבצע נציבות האיחוד התייעצויות נרחבות עם בעלי העניין. עם זאת לדעת חברי הוועדה, יש צורך להגדיר את התהליכים הדמוקרטיים השונים בצורה מחייבת ולצייד אותם במבנים הדרושים, בעוד לראשונה בהיסטוריה של הדמוקרטיה, אזרחים ממדינות שונות יכולים ליהנות מהליכי השתתפות בין מדינותיים (EESC opinion, 2010).

הרשת הפוליטית-חברתית TNS פרסמה בשנת 2014 את תוצאותיו של סקר נרחב שערכה במהלך חודש פברואר 2013 בקרב המדינות החברות באיחוד האירופי, בנוגע להטמעתם של האירופים בדמוקרטיה ההשתתפותית. הסקר בחן את המידה שבה אזרחי אירופה עוסקים בדמוקרטיה השתתפותית, ובמידה שבה הם מאמינים שקבלת החלטות פוליטית יכולה להיות מושפעת ממעשיהם, ומפעילותם של ארגונים לא ממשלתיים (Flash Eurobarometer 373, 2013).

חלק מ-25,551 המשיבים מקבוצות חברתיות ודמוגרפיות שונות רואינו בטלפון בשפת אמם, על פי בקשתה של הוועדה הכלכלית והחברתית האירופית. למעלה ממחצית מן המשיבים חשבו שארגונים לא ממשלתיים יכולים להשפיע ברמה הלאומית על קבלת החלטות וגם, שההצטרפות לארגונים לא ממשלתיים באיחוד האירופי היא יעילה. יחד עם זה, אחוז גבוה מן המשיבים ראו בהגשת עתירות את הדרך העיקרית שבאמצעותה הם משפיעים באופן ישיר על קבלת החלטות (שם). מעניינת, אגב, הדרך בה המשיבים בסקר השפיעו או ניסו להשפיע על קבלת החלטות: כשליש מהם אמרו שהם חתמו על עצומות, על מסמכים או באמצעות האינטרנט; כשליש נוסף הביעו דעתם בענייני ציבור באמצעות המדיה האינטרנטית החברתית וכרבע מן הנשאלים הביעו דעתם מול נציגם הנבחר, ברמה המקומית והאזורית. רק כחמישית מהנשאלים טענו כי נטלו חלק בדיון



ציבורי ברמה המקומית או האזורית בשנתיים האחרונות ורק כעשירית מהם הביעו את דעתם בענייני ציבור מול נבחרים ברמה הלאומית (שם).

נתון מעניין נוסף העולה מן הסקר מגלה שבעוד שחמישית מן הנשאלים האירופיים משתייכים לארגונים בעלי אינטרס כלכלי, חברתי, סביבתי או תרבותי – הרי שרובם של הנשאלים הצהירו שהם אינם חברים בארגונים או בעמותות כלשהן. לפיכך, ניתן להסיק שרוב הפעילות ההשתתפותית של האירופים, בוצעה לא מתוך ארגונים אלא מתוך יוזמות אישיות בלתי ממוסדות. סקר זה מצביע על כך שגם אם עדיין התוצאות רחוקות מן החזון של שיתוף תושבים בקבלת החלטות שלטוניות באופן שיטתי, הרי שהדרך לכך, לפחות על פי הנתונים, קורמת עור וגידים.

לעניין מחקר זה ובהקשר של הטמעת הליכי שיתוף בקבלת החלטות במקומות שונים בעולם, מעניינת תפיסתו של פרדריק לזין, שניתח את הפרויקט הלאומי לשיקום שכונות העוני בישראל בראשית שנות השמונים של המאה הקודמת, בו בוצעו הליכים של שיתוף ציבור נרחבים. בתוך כך, הוא דן גם בהשפעת השיטה הפוליטית בישראל על יישום מדיניות ברמה המקומית ומבחין בין תהליך קבלת ההחלטות של המדיניות הציבורית לבין תהליכי יישום. לעניין זה הוא טוען כי אף שתהליכי קבלת החלטות שונים מארץ לארץ ויתכנו הבדלים ניכרים גם בתוך מערכת לאומית אחת, הרי שמחקרי יישום רבים שנערכו בארצות הברית במהלך השנים תרמו כולם להנחה לפיה ממצאיהם ניתנים ליישום אוניברסאלי (לזין, 1999). משמעות הדבר היא, שמה שמיושם במקום אחד יצליח גם במקומות אחרים. מכאן שאין לכאורה סיבה לכך שתוצאות או מאמצי הטמעה הנצפים בעולם בנושאים שבבסיסו של המחקר המוצע, לא יזכו להישגים דומים גם בישראל.

נושא מעניין נוסף העולה ממסקנותיו של לזין על התוצאות הפוליטיות של פרויקט השיקום, קשור לתוצאה פוליטית בלתי צפויה בנוגע לחיזוקם של ראשי הערים בפרויקט בו בוצעו הליכי שיתוף ציבור נרחבים. למרות כי בפועל הם אלה שהיו למעשה האחראים על הזנחת השכונות, הם הועמדו בראשי ועדות ההיגוי המקומיות וזכו עקב כך להתחזקות במדיניות הציבורית, הממלכתית והמקומית כאחת (שם). נקודה חשובה זו קשורה לעמדתם של נבחרים הציבור כלפי הליכים של שיתוף, כפי שעליהן יורחב בהמשך הדברים.

### **מתי צפויים הליכי שיתוף לצאת אל הפועל?**

פרנק לרהובן ביצע מחקר מקיף לבחינת קידומה של דמוקרטיה השתתפותית ברשויות מקומיות, בהתבסס על הממשל המקומי בברזיל, בה מונהגת מדיניות שיתופית מזה שנים רבות. במחקרו, הוא חתר להבין את הסיבה לכך שבברזיל מתקיימות החלטות דיוניות בהשתתפותם של שחקנים רבים ולעיתים גם תוך אינטראקציה בין מספר רשויות מקומיות בעוד שבמקומות אחרים תהליך זה לא כל כך קורה.

לצורך מחקרו חידד לרהובן את מבטו למועצות הסביבתיות העירוניות ההשתתפותיות המתקיימות שם וטען שהשתתפות כוללת בקביעת מדיניות מקומית מגדילה את איכות השירותים הציבוריים. משום כך, לדבריו, על הרשויות המקומיות להיות קשובות יותר לתושבים, הדורשים מוצרים ציבוריים ושירותים איכותיים. להבנתו, על הרשויות לאתר בעלי עניין בקיומם

של הליכי שיתוף המוצעים על ידם לשם השפעה על התפתחותם של ההון חברתי, הלכידות החברתית, תחושת היעילות פוליטית, הגברת האמון במערכות הפוליטיות, ולא פחות חשוב - להקטנת התסכול, הניכור ומתחים באמצעות העבודה המשותפת. על ידי כך לטענתו, תיווצרנה השפעות אינסטרומנטליות על תהליכי תכנון ואספקת שירותים. הוא חיפש מענה לשאלת התנאים שצריכים להתקיים על מנת להגדיל את הסיכוי ליציאתם אל הפועל של הליכי שיתוף ציבור ולמחויבותם של ממסדים שלטוניים להקמת פורומים השתתפותיים, כדוגמת ועידות אזרחים (Laerhoven, 2014).

בתוך כך, בחן לרהובן נושאים אחדים כמשפיעים על הסיכוי האמור: אימוצן או דחיקתן של יוזמות פרטיות על ידי הרשויות המקומיות וכן הקשר שבין מספר פקידי הממשל לנפש בישוב לבין סיכויי הפעלתה של דמוקרטיה השתתפותית במקום. מול התפיסה שהייתה רווחת לדברי החוקר, לפיה המגזר הפרטי אינו מעוניין במוצרים ציבוריים, בעודם הם שקועים בעשיית רווחים כספיים בלבד, ממצאיו מראים שנוכחותו של המגזר הפרטי היא בעלת השפעה חזקה וחיובית על הסבירות לקיומם של הליכי שיתוף ביישוב נתון. השפעה זו אינה קשורה ישירות לפיתוח כלכלי, וניתן לדבריו ועל פי ממצאי המחקר, לדחות את הרעיון שהמגזר הפרטי אינו מעוניין במוצרים ציבוריים. בהתבסס על הנתונים ועל סוג הניתוח מצביע המחקר על כך, שאנשי המגזר הפרטי עשויים להגיב לתמריצים תרבותיים או ללחץ חברתי והם עשויים לתפוס הליכים של שיתוף הציבור כטובים לעסקיהם. הם יכולים גם להיות פעילים בגיבוש ויישום המדיניות המקומית המשפיעה עליהם באופן ישיר. משום כך ועל אף המחסור בנתונים הרלוונטיים בעת עריכת המחקר אשר מנע קביעה חד משמעית, מצביע המחקר על כיוון סיבתי אפשרי: ייתכן שתהליכי מדיניות השתתפותית יגבירו את יוזמות המגזר הפרטי. לכן, לדברי לרהובן, המגזר הפרטי יכול לשחק תפקיד גדול יותר ברפורמות של ביזור דמוקרטיות.

בדיקה נוספת של המחקר עסקה בעיסוקה של החברה האזרחית בענייני הממשל המקומי והצביעה על ההנחה שתושבים יכולים ללמוד להתגבר על דילמות של פעילות קולקטיבית. משמע, שהם יכולים להתגבר על הבדלים תפיסתיים ואחרים היכולים להתעורר במהלך דיוניהן של ועידות אזרחים וגם שככל שהחברה האזרחית תהיה מנוסה יותר בהתלבטויות קולקטיביות בנושאי מדיניות ציבורית, כך סביר יותר שהליכי שיתוף ברשויות המקומיות יתפתחו. משמעות הדברים היא, לדברי לרהובן, שעבור אלה שדוחפים את סדר היום של ביזור דמוקרטי כדרך לממשל תקין, השקעה בחברה אזרחית נראית כהימור בטוח.

המחקר מלמד באילו נסיבות ניתן יהיה לצפות למעבר לדמוקרטיה השתתפותית, אף כי הוא אינו מצביע על אופן הביצוע הממשי וגם אינו מוכיח שקיומם של הליכי שיתוף משפר את איכות חיי התושבים, או אם איכות החיים גבוהה יותר או נמוכה יותר במקומות בהם נהוגה מדיניות משתפת באופן סדיר. לעומת זאת, מצביע המחקר באופן ברור על כך שעל קובעי המדיניות להניח שמנהל ציבורי מבוזר בשילוב עם ציבור בוחרים מועצם, ייצור פוליטיקה מקומית יותר משתפת.

ממצאו החשוב של המחקר הוא, עם זאת, כי ביזור דמוקרטי אינו מוביל בהכרח להגברת כמות קבלת ההחלטות. הלקחים העיקריים מן המחקר הם כי הסבירות שהליכי ממשל מקומיים יהפכו לשיטה השתתפותית ופתיחותם לעליית מעורבותם של שחקנים לא-ממסדיים יתקיימו כאשר (1)

מספר הפקידים הממסדיים המקומיים (במיוחד הבכירים שבהם) יהיה נמוך, (2) נוכחותו של המגזר הפרטי בהליכי השיתוף הדיוניים תהיה יחסית משמעותית ו-(3) תושבים למדו על סמך מקרים מן העבר, כיצד לפתור בעיות באופן קולקטיבי (Laerhoven, 2014).



סקירה זו תורמת להבנת הדרכים היכולות להביא להטמעת הליכים של שיתוף ציבור בקבלת החלטות בשלטון המקומי בישראל. היא מבהירה כי הליכים דומים מתקיימים במקומות שונים בעולם, הן באופן מוטמע ושיטתי והן בדרך להפכם להליכים שלטוניים מחייבים, כדוגמת הממשל האמריקאי המנחה, כפי שהוצג, את כלל היחידות הממסדיות להשיתף הליכי שיתוף. עוד העלתה הסקירה שמחקרי היישום הינם אוניברסאליים, עניין הנוטע תקווה שהטמעת הליכי שיתוף בארץ היא בגדר של אפשרות, לפחות על פי הניסיון בתחום זה ההולך ונצבר בעולם. ייתכן, כעולה מן הסקירה, שחיזוקם של מקבלי החלטות, בהם כמובן נבחרים הציבור, יכול לסלול את הדרך ולהוות זרז להטמעתם של ההליכים הנכספים, לפחות על פי התפיסה העומדת מאחורי מחקר זה.

## מסגרת תיאורטית

הטמעתם של הליכי שיתוף באופן מערכתי שיטתי ומחייב בשלטון המקומי, כרוכה כאמור בעריכת רפורמה רדיקלית מחד ובנכונותם של מקבלי החלטות ליישומה באופן מעשי, מאידך. מטעם זה יוצגו להלן מסגרות תיאורטיות אחדות הנוגעות לעיתוי ולאופן הכנסתן של רפורמות מבניות בארגונים גדולים ועל תיאוריות נוספות, מתחום מדע המדינה, העוסקות בארגונים פוליטיים, בקבלת החלטות ובליגיטימיות שלטונית. לאחר הצגתן, תנומק הבחירה באלו עליהן יוכל להישען מחקר זה, לשם הגעה מושכלת לתשובות לשאלותיו.

### גישת המוסדיות ההיסטורית

גישה זו מהווה התפתחות של הגישה המוסדית במדע המדינה המדגישה את משקלם של המבנים הקיימים בזירה הפוליטית כמשפיעים על תהליכים שונים. הטענה המרכזית של הגישה המוסדית היא שמוסדות, בהם גם מוסדות מן המגזר השלישי, ממלאים תפקיד מרכזי בזירה הפוליטית. המוסדיות ההיסטורית מתעניינת במיוחד בצמתים קריטיים, כאשר שניים או יותר גורמים סיבתיים מצטלבים, תוך התמקדות בתצורות ארגוניות ומוסדיות. הגישה עוסקת בקיומן של רפורמות אפשריות, בהתבסס על ההיסטוריה המוסדית ועל התרחשויות חוץ ארגוניות העשויות להשפיע על הרפורמה האמורה, תוך ביסוס עקרונותיה על שינויים ארגוניים תוספתיים. הגישה בוחנת כיצד משפיעות הכרעות שונות שבוצעו בעבר בשאלת עיצובן המוסדי של מערכות שלטון על קבלת החלטות של פרטים בחברה לאחר מכן (Hall & Taylor, 1996).

סקוקפול ופירסון מציעים הצדקה למוסדיות ההיסטורית, ומעמתים אותה בעיקר עם תיאורית הבחירה הרציונאלית ועם המחקר האמפירי המבוסס על הגישה ההתנהגותית. המוסדיות ההיסטורית לדעתם, מביטה על התמונה המורחבת ושואלת שאלות מהותיות, ברמת המקרו, המספקות עניין רב בתהליכים של שינוי היסטורי, תוך הסתכלות על "תהליכים סיבתיים איטיים", באינטראקציה של מוסדות ותהליכים (Skocpol & Pierson, 2002). מבחינה מתודולוגית, גישת המוסדיות ההיסטורית נעה הלך ושוב בין מקרים, שאלות, ותיאוריות, לעתים קרובות באמצעות מקרי בוחן קטנים או השוואות בין משתתפים מועטים. היא תרה אחר סיבתיות, מתוך התבונה שזו יכולה להתרחש באמצעות מנגנון סיבתי מורכב, ולא רק כאיגוד פשוט של שני משתנים. המוסדיות ההיסטורית מגשרת לעתים קרובות בין גישות נורמטיביות ומחקר אמפירי. היא רואה בהקשר ההיסטורי אמצעי לשיפור התיאוריה וההיסק הסיבתי. לדברי סקוקפול ופירסון: "על ידי בחינת מגוון רחב של תקופות היסטוריות, ניתן להסיק במוצהר שהשפעות אוניברסאליות יכולות לפעול בנסיבות מסוימות בלבד". כך בין השאר בשל "תלות בנתיב" כדבריהם, שמשמעותה "הדינאמיקה של חיזוק עצמי או תהליכי משוב חיוביים במערכת הפוליטית" (Skocpol & Pierson, 2002: 699).

תהליכים מדיניים על פי הגישה, אינם אוסף של החלטות בודדות, כמו בתפיסת הבחירה הרציונאלית, אלא השתקפות של יחסי גומלין בין מוסדות. הגישה מתעניינת בהתפתחותם של מוסדות, תוך דחיית ההנחה הפונקציונאלית שאלה נוצרו על מנת לפתור את הבעיות שלמעשה היא, המוסדיות ההיסטורית, עוזרת לפתור (שם). מחקרה של ההיסטוריה המוסדית מביט על משתנים ועל הקשרים ככאלה המקיימים קשרים האחד עם השני, שלא כמו בגישה ההתנהגותית

המבודדת את המשתנים הבודדים. היא נוטה להיות בזמן ובמקום מוגדר, ואינה שואפת להסביר את כל ההתנהגויות בכל הזמנים.

פלד ושפיר מסבירים בהקשר של שינויים מוסדיים, שכל חברה מורכבת ממספר סוגים של סדר מוסדי, ושבעתות משבר חברתי הסתירות בין המערכות השונות מאפשרות לגורמים חברתיים "לנסות להגדיר מחדש את ההיגיון המוסדי המכתיב את המשגתן וויסותן של פעולות שגרתיות". הם מתארים ארבעה מקורות של שינוי מוסדי פנימי: מוסדות שהיו "רדומים" עשויים להיעשות לפתע פעילים ובולטים; מוסדות ותיקים יכולים לעבור הסבה לשירות מטרות שונות; גורמים ותיקים עשויים להחליט לאמץ מטרות חדשות במסגרת המוסדות הוותיקים; לאחר שכבר חל שינוי מוסדי, עשויים הגורמים הפועלים לשנות את האסטרטגיות שלהם כדי לשפר את השפעתם על המוסדות בצורתם החדשה (פלד ושפיר, 2005: 22).

כפי שניתן להבין על פי הגישה, רפורמה ארגונית יכולה להתקיים בהסתמך על התרחשויות חוץ ארגוניות בעבר, העשויות להשפיע על הרפורמה האמורה, תוך ביסוס עקרונית על שינויים ארגוניים תוספתיים. לעניין השינויים הארגוניים התוספתיים ניתן לראות על ציר הזמן מהלך תוספתי שראשיתו בשיתופם – על פי דיני העיריות בישראל – של נציגי ציבור לוועדות החלטה בנושאים ממסדיים לפני שנים לא מעטות, דרך חקיקה בתחום השקיפות בדמותו של חוק התכנון והבנייה המאפשר לתושבים להתנגד לתכניות בנייה מוצעות ועד לביסוסם של הליכי שיתוף הציבור לקבלת החלטות שלטוניות, כרצף אחד. לעניין ההתרחשויות החוץ ארגוניות בעבר היכולות להצביע על אפשרות מעשית של הטמעת רפורמה בשלטון המקומי, ייבחנו שני נתיבים: נתיב הלחצים שהופעלו על ידי השלטון המרכזי על השלטון המקומי בנוגע לקיומם של הליכי שיתוף הציבור כפי שעל כך יורחב בפרק הדין במקרי הבוחן של מחקר זה ונתיב הלחצים שהופעלו על מקבלי החלטות הממסדיים על ידי הציבור במקרים אחדים ואשר הניעו את מקבלי החלטות לקיים לאורם הליכי שיתוף. עוד ניתן להבין מן הגישה ומפרשניה כי מוסדות ותיקים עשויים לעבור הסבה לשירות מטרות שונות וגם שלאחר השינוי המוסדי, עשויים גורמים פועלים לשנות אסטרטגיות לטובת שיפור השפעתם על אחרים.

### **מודל שיווי המשקל המעורער**

המודל פועל להבנת שינויים במערכות חברתיות מורכבות. השיטה בוחנת את ההתפתחות של שינויי מדיניות, וגורסת כי רוב המערכות החברתיות מתקיימות במשך תקופות ארוכות של יציבות, אשר נקטעות בתזוזות פתאומיות של שינוי קיצוני. המודל הוצג על ידי פרנק באומגרטר ובריאן ג'ונס וקיבל תשומת לב ניכרת במסגרת גישת המוסדות ההיסטורית. המודל קובע כי באופן כללי, מדיניות ממסדית יכולה להשתנות, גם בצורה מהירה וחדה, כתוצאה ממספר מגבלות, ובעיקר ה"דביקות" של תרבויות ארגוניות, אינטרסים שונים והרציונאליות המוגבלת של מקבלי החלטות (Baumgartner & John's, 1993). לדעתם של באומגרטר וג'ונס, שינויי מדיניות ייקטעו באמצעות שינוי בתנאים אלו, ובמיוחד שינויים במפלגות השלטון או שינויים בדעת קהל. כתוצאה מכך, מדיניות מאופיינת בפרקי זמן ארוכים של יציבות, אשר נקטעים על ידי שינויים גדולים אך לא תכופים כתוצאה משינויים בחברה או בממשלה. דבר זה בא לידי ביטוי במיוחד במגמות עכשוויות של מדיניות בתחום הסביבה והאנרגיה, למשל (שם). פלד ושפיר טוענים

שתקופות של חיים מוסדיים יציבים מתערערות בגלל משברים המובילים לשידוד מערכות רדיקלי ולתקופה חדשה של יציבות (פלד ושפיר, 2005 : 23).

כפי שניתן להבין, שני מוקדים עיקריים עומדים בבסיסו של מודל שיווי המשקל המעורער – המוקד האחד הוא זה הקשור לשינויים במפלגת השלטון, לאורו ייבדק במהלך מחקר זה האם וכיצד משפיע היבחרם של ראשי רשויות חדשים על ייתכנות ביצועה של רפורמה בנושא שיתוף הציבור לקבלת החלטות, באותן הרשויות. המוקד השני הוא זה הקשור לתהליך שבמסגרתו בעיות בתחום מסוים "מצטברות" עד שלפתע נוצרת תשומת לב ציבורית לכשלים. כתוצאה מתשומת הלב, מתקיימת תגובה משמעותית של מעצבי המדיניות. לאור זאת, ייערך מעקב אחרי השיח הציבורי על מנת להבין האם רפורמות הן פונקציה של תגובות לשיח הציבורי, כפי שקרה למשל בעקבות מחאת האוהלים בקיץ 2011, עת הצטברות לאורך זמן של התייקרויות בתחומי רווחה שונים השפיעה על מעמד הביניים בישראל ומעצבי המדיניות נאלצו להגיב לשינוי בשיח הציבורי בעשייה של רפורמות. בנוגע להתערערות המוסדית עקב משברים היכולה להוביל לשידוד מערכות, ייבחן המצב בישראל בתקופת עריכת המחקר גם לאור התפתחותן של הרשתות החברתיות.

### **גישת המערכות**

גישה תיאורטית נוספת לעניין זה של תגובות אפשריות של מקבלי החלטות הממסדיים ללחצים הבאים מן השטח, ניתן לראות גם בגישת המערכות במדע המדינה - המתמקדת בחיים הפוליטיים ובהשפעתם על החברה הסובבת אותם, תוך קביעת מדיניות מוסמכת. הגישה פותחה על ידי דייוויד איסטון (Easton), מדען מוביל בזרם הביהיורליזם,<sup>8</sup> כפיתוח של גישת הפונקציונליזם, עמה תיעשה הכרה מקדימה, להבנת הנושא.

הפונקציונליזם היא גישה תיאורטית מרכזית בסוציולוגיה, המתארת את המוסדות החברתיים כאמצעי לסיפוק הצרכים של היחיד ומסבירה כיצד הם עוזרים לשמר את היציבות החברתית. גישה זו מתייחסת אל החברה כאל מערכת, המורכבת מגורמים שונים המקיימים יחסי גומלין. ניתוח חברתי על פי גישה זו מתבצע בשני ממדים: הממד המבני, המתאר את הגורמים המרכיבים את החברה, והממד הפונקציונאלי, המתאר את תפקידם (הפונקציה) של המבנים הללו. הגישה מניחה כי כל תופעה חברתית ותרבותית ממלאת תפקיד כלשהו (Holmwood, 2005).

דייוויד איסטון יישם כאמור את גישת הפונקציונליזם ב"גישת המערכות", בהציעו מסגרת כללית וניטראלית, הבוחנת את החיים הפוליטיים כמערכת. ה"מערכת" מדמה "שלמות" – היא כוללת שונות משותפת עקבית, מידה ניכרת של לכידות, התמדה ותלות הדדית בין סבך של יחידות. מערכות פועלות כמו ממשויות מאוחדות, המתלכדות בלי שחלקיהן יאבדו מייחודיותם. גישת המערכות, בהתאם לתפיסה הפונקציונאליסטית, מתארת את חלקי החברה כמערכת שחלקיה קשורים זה בזה. באמצעות בחינת פעילותם ההדדית, מבקשת הגישה למצוא במערכת את החלקים המפריעים להרמוניה שלה. הגישה רואה את החיים הפוליטיים כמערכת מורכבת של תהליכים, באמצעותם נהפכים סוגים מסוימים של תשומות לסוג של תפוקות המהוות מדיניות מוסמכת, החלטות מוסמכות וצעדי יישום מוסמכים (Easton, 1965).

לטענת איסטון, התשומות יכולות לבוא לידי ביטוי כתביעות של החברה כלפי המערכת או כתמיכות בה. המערכת מחפשת באופן מתמיד את האיזון - בין התמיכות והתביעות - שיבטיח לה את המשך קיומה ללא הפרעות וללא כשלים. התביעות מהמערכת הפוליטית יכולות להיות לסיוע כספי, לשירותים שונים, לאכיפת עקרונות מוסר מסוימים ואפילו להכרה סמלית. התביעות מניעות את הפוליטיקה, העושה להפיכתן לתשומות מדיניות מוסמכות (איסטון, 1993).

לדעת איסטון, על המערכות הפוליטיות לקיים שני תפקידים - חלוקת משאבים ולגיטימציה.<sup>9</sup> לדבריו, לא ניתן לתאר מערכות פוליטיות כמערכות מתמידות, אלא אם כן הן מסוגלות לעמוד בשני תפקודים: הקצאת ערכים לחברה ושכנוע של רוב החברים לקבל את ההקצאות האלה כמחייבות, לפחות רוב הזמן.<sup>10</sup> כשקיימת סכנה שהמשתנים היסודיים יידחקו מעבר למה שניתן לכנות הטווח הקריטי שלהם, נוצר לחץ על המערכת. למרות הלחץ, לדעת איסטון, קורה תכופות כי היא ממשיכה להתקיים איכשהו (שם). מכאן, כי הבעיה אינה תמיד עצם פעולתם של המשתנים היסודיים. קורה שאלה רק נדחקים לקצוות אך הם עדיין נותרים בטווחי פעולה. לכן מתקיים לחץ אך לא כזה המסוגל לדחוק אותם מעבר לנקודה הקריטית. כל עוד שהמערכת דואגת לכך שהמשתנים היסודיים יפעלו בתוך הטווח הקריטי, היא יכולה להתמודד ולהמשיך ולהתקיים. אלא שלא כל המערכות פועלות כך תמיד.

איסטון מצייר מערכת השואפת ופועלת לאיזון. יחד עם זה, אם המערכת אינה מצליחה לאזן את ההפרעות במידה מספקת, היא עלולה להגיע למצב של לחץ ואף לקריסה (שם). על מנת לחמוק מקריסה אפשרית שכזו, על פי התפיסה, אמורים מקבלי החלטות להגיב לתביעות המגיעות מן השטח המתורגמות ללחץ. גישת המערכות אינה טוענת שהמערכת יכולה לזהות כשלים עתידיים ולטפל בהן מבעוד מועד, אך אין להוציא מכלל אפשרות שמקבלי החלטות יחליטו לאמץ רפורמה בדמותם של הליכי שיתוף ציבור באופן מערכתי מחייב אם הם יחשבו שיש מספיק לחץ מהציבור לעשות זאת ואי-העשייה תפגע בהם מבחינה אלקטורלית. במילים אחרות, במידה ולהבנתם של מקבלי החלטות בשלטון המקומי בישראל, אי-שיתוף התושבים בקבלת החלטות מהווה דיספונקציה עכשווית במערכת.

### **מודל פח האשפה**

מודל פח האשפה של הבחירה הארגונית הוצע במקור על ידי כהן, מארץ' ואולסון, על מנת להבהיר תהליכים של קבלת החלטות במה שהם כינו "אנרכיה מאורגנת". המודל מבין את קבלת החלטות כאנרכיה מאורגנת במונחים של זרמים עצמאיים של בעיות, פתרונות, משתתפים, והזדמנויות בחירה (Cohen, March & Olsen, 1972). שם המודל תואם את ההבנה כי ארגונים נוטים לייצר "פתרונות" רבים המושלכים לפח, בהעדר בעיות מתאימות. עם זאת בעיות עלולות להתעורר בסופו של דבר ולכן החיפוש באשפה עשוי להניב פתרונות הולמים.

גיון קינגדון שינה את המודל והפכו לפופולארי באמצעות מודל רב-זרמים של קביעת סדר יום. בספרו "נושאים לסדר היום, חלופות, ומדיניות ציבורית", שכלל קינגדון את המודל המקורי בשלוש דרכים משמעותיות. ראשית, הוא צמצם את ארבעת הזרמים (בעיות, פתרונות, משתתפים, והזדמנויות בחירה) לשלושה: בעיות, מדיניות ופוליטיקה - כאשר זרם הפוליטיקה משלב את המשתתפים ואת זרמי הזדמנויות הבחירה המקוריים. שנית, הוא הוסיף את המושגים של

"חלונות מדיניות" ו"יזמי מדיניות". המודל של קינגדון מבקש להסביר שינוי באג'נדה מדינית, במקום בחירה ארגונית מורחבת יותר. לדבריו, שינוי באג'נדה מתרחש רק כאשר נוצרת ההזדמנות, עם פתיחתו של אותו חלון מדיניות, המהווה הזדמנות נדירה וחולפת לחיבור בעיות ופתרונות ולהעברתם אל סדר היום הממשלתי להחלטה. קינגדון הגדיר חלונות מדיניות ככאלה העשויים להיפתח בשל אירועים קבועים, כגון תאריך יעד תקציבי או בחירות, או בשל התרחשויות חריגות כגון משברים או שינויים גדולים בכוח הפוליטי. קינגדון תיאר שתי קטגוריות של חלונות מדיניות: חלונות בעייתיים וחלונות פוליטיים. הקטגוריה הראשונה נוגעת לבעיות הנובעות ממקורות חיצוניים לזרם הפוליטי והדורשים תגובה של מדיניות והקטגוריה השנייה מתרחשת בשל אירועים פוליטיים: חילופי שלטון, שינויים ב"מצב הרוח הלאומי", ועלייתן ונפילתן של הצלחות פוליטיות (Kingdon, 1995).

עם זאת, פתיחתם של חלונות מדיניות אינה מביאה לשינוי במדיניות באופן אוטומטי. ל"יזמי מדיניות" תפקיד קריטי באיחוד בעיות ואיתור פתרונות במהלך חלון הזדמנויות שכזה. אם יזמי המדיניות לא ינצלו את ההזדמנות, זו תחלוף. קינגדון מסביר כי "יותר פתרונות זמינים מאשר חלונות לטפל בהם. לכן כשחלון פתוח, פתרונות נוהרים אליו" (שם: 88). מצב זה מייצר "עומס יתר", אשר יכול לגרום לכשל לכלל ההצעות, או הבחירה בהצעות שמשכו תשומת לב, בעוד שאחרות לא נידונו או ננטשו.

לתפיסתו של קינגדון, כדי שרפורמה תתקבל היא צריכה להיות קבילה מבחינה ערכית עבור הצמרת הפוליטית, עומדת במגבלות תקציביות ומפורטת בתוכנית קונקרטית שמוכנה ליישום. לאור זה ייבדק במהלך המחקר האם קיימים, אם בכלל, מאפיינים כלליים המשותפים לרשויות מקומיות שמבססות דמוקרטיה השתתפותית, כמו למשל נטייה פוליטית לכיוון כלשהו של המפה הפוליטית הישראלית.

עוד ייבחן במהלך מחקר זה באילו תנאים הליכים של שיתוף ציבור יכולים להיכלל בסדר היום של קובעי המדיניות על פי דוגמאות של החלטות שנתקבלו בשלטון המקומי בהשפעת דרישות מן השטח והשוואות רלוונטיות לנושא הנחקר. כן ייבדק אילו אירועים יאפשרו את פתיחתו של חלון המדיניות או אילו התרחשויות יכוונו אליו וגם, אלו בעיות הנובעות ממקורות חיצוניים לזרם הפוליטי דורשות תגובה של מדיניות ואלו שינויים במצב הרוח הכללי או בעלייתן ונפילתן של הצלחות פוליטיות יכולים לתרום לפתיחתו של חלון המדיניות האמור.

### **תפיסת היכולת "להסתדר איכשהו" (Muddling Through)**

זהו הניתוח של צ'ארלס לינדבלום, הכולל תיאור מפורט של הגישה המצרפית בקבלת החלטות (Incremental Improvements). על פי הגישה, כאשר מתעוררת בעיה הדורשת שינוי במדיניות, נוהגים מקבלי החלטות לשקול עמדות חלופיות בטווח צר מאוד ולבחור באלה השונות רק במקצת מן המדיניות הקיימת. בהתייחסו למדיניות מצרפית קובע לינדבלום שצעדים מצטברים יכולים להתבצע במהירות משום שהם מצטברים בלבד. הם "לא מטלטלים את הספינה", לא מעוררים יריבויות גדולות ושסעים משתקים כפי שהדבר אפשרי במקרים של הצעות לשינוי דרסטי. לדבריו, מדיניות מצטברת מציעה בדרך כלל את הסיכוי הטוב ביותר להחדרה לתוך המערכת הפוליטית שינויי-ביניים היכולים להביא לידי סיפוקם של אזרחים לא מרוצים



(Lindblom, 1979). תפיסה תיאורטית זו בעיקר תחזה שלא יהיו שינויים משמעותיים ולכן על מנת שאלה יתרחשו, אם אמורים להיעשות בצורה מאד הדרגתית. חשוב להבין בנקודה זו ובהתאם לאמור, שבעוד הליכים של שיתוף הציבור מתקיימים בשנים האחרונות בשלטון המקומי בישראל בקצב הולך וגובר, ניתן להניח שהפיכתם להליכים ממוסדים הנדרשים על פי הנחיות מחייבות לא ייחשבו כתוספת דרסטית של מדיניות. אם כך ועל פי האמור, ייתכן ומקבלי ההחלטות לא יראו בהטמעתה של רפורמה שכזו כ"מטלטלת ספינה".

### **גישת האליטות**

גישה זו טוענת לקיומו של קשר בין אליטות של קבוצות שונות בחברה, בהן: האליטה הפוליטית, האליטה הכלכלית, האליטה הביטחונית והאליטה התקשורתית. קשר זה בא לידי ביטוי בשיתופי פעולה ביניהן, תוך שימוש בדימויים רווחים הנתפסים כמשקפים את דעת-הרוב, לשם השגת לגיטימציה לפעולותיהן, גם אם הן עומדות בסתירה לעקרונות היסוד עליהם מושתתת הדמוקרטיה (שפירא, 1984). גבי שפר מגדיר אליטות כקבוצות קטנות בעלות השפעה רבה ומבחיין בין אליטה להמון תוך קביעה ש-"המעטים שבידיהם רוב מכל דבר בעל ערך הם האליטה; כל היתר הם אנשים מהשורה" (שפר, 2007: 17). לדבריו, אותה האליטה המורכבת ממעטים, משפיעה על דפוסי התנהגותם ואיכות חייהם של 'האחרים' הרבים בחברה, על ידי הנעתם לפעול על פי תפיסתה בכל מיני תחומים. אליטות אלה, ולעניינינו האליטה הפוליטית, שולטת ומשפיעה על 'ייצור' האידיאולוגיה והתפיסה החברתית על מנת לעצב את הלגיטימציה למעמדם, עליה הם נסמכים (שפר, 2007).

על פי גישת האליטות, הליכי שיתוף אינם אלא דוגמא לקואופטציה מדומה הנותנים להמון תחושה שהוא יכול להשתתף בהחלטות, אבל השיתוף הזה איננו אמיתי וגם לא יכול להיות אמיתי. שיתוף אמיתי מבחינת גישת האליטות, יכול להתקיים רק אם האליטה יודעת שההמון, או נציגיו, יפעלו על פי האינטרסים המשרתים אותה. בהקשר לגישה זו ייבדקו במסגרת המחקר, הדרכים האפשריות להפעלת הליכי שיתוף גם תוך שמירה על האינטרסים המשרתים את מקבלי ההחלטות. אלה כידוע, מהווים אליטה לכל דבר ועניין.

### **אימוץ מדיניות (policy diffusion)**

סימונס ואלקינס ביצעו ניתוח מעמיק בחתירתם להסביר מדוע ממשלות מחליטות לפתוח או להגביל את הכלכלות שלהן אל מול מדינות אחרות, וכיצד הן עושות זאת. אחת ההתפתחויות החשובות ביותר בשלושת העשורים האחרונים לדעתם, היא התפשטותם של רעיונות ליברליים כלכליים של מדיניות ברחבי העולם. מדיניות שהשפיעה לטענתם על חייהם של מיליוני אנשים, ועדיין המודלים המתוחכמים ביותר של הכלכלה הפוליטית אינם ממצים כראוי את מקור ההשפעות על החלטות אלו של מדיניות.

מחקרם של סימונס ואלקינס מצביע על כך שאימוץ של שיטות כלכליות ליברליות בתקופה זו של גלובליזציה גוברת על ידי מדינות קשור קשר ישיר לתהליכים דיפוזיים של מדיניות. לתפיסתם, דיפוזיות אלה הינן תוצאה של אחת משתי קבוצות רחבות של כוחות: האחת, אימוץ גובר של מדיניות של שינויים בעקבות יתרונות אשר הושגו במקומות אחרים והשנייה, אימוץ המחייב

לספק מידע רלוונטי למדיניות החדשה תוך הבלטת היתרונות המביאים לאימוץ. הראיות בבחינתם מוכיחות לדבריהם כי שינויי המדיניות מושפעים מן התחרות הכלכלית הבינלאומית מחד, ומן המדיניות החברתית-תרבותית מאידך, במדינות בהן מתקיימת המדיניות המאומצת. במילים אחרות ולענייניו של מחקר זה, מדיניות ממסדית על פי תפיסה זו של אימוץ מדיניות מצביעה על כך ששלטונות, נבחרים ומקבלי החלטה שלטוניים ייטו לאמץ פרויקטים שצלו במקומות אחרים, בעוד באותם המקומות מתקיימים סדרים חברתיים-תרבותיים. לענייניו של מחקר זה, מדובר על כך שסביר להניח שהצלחתם של הליכי שיתוף בישוב א' יגדיל את הסיכוי לאימוצם של הליכים אלה על ידי ישוב ב' (Simmons & Elkins, 2004).



הגישות התיאורטיות שהוזכרו עד כה מכוונות לשמש כרקע לבדיקת היתכנות הטמעתם של הליכי שיתוף בשלטון המקומי, כצעד הכרוך ברפורמה מבנית, את מצב התפתחותו של השלטון המקומי לקראת שינוי מדיניות בהתחשב גם בדעת הקהל, ואת התנאים שאמורים להתקיים על מנת שהליכי שיתוף ייכללו בסדר היום של יזמי המדיניות, הלא הם הפוליטיקאים המשמשים כנבחר ציבור בשלטון המקומי בישראל. מן הגישות שהוצגו עולה כי על פי גישת ההיסטוריה המוסדית, וגם על פי תפיסת היכולת "להסתדר איכשהו", רפורמות שלטוניות הן אפשריות, כל עוד הן תתבססנה על שינויים ארגוניים תוספתיים בלבד.

מודל שיווי המשקל המקוטע וכן מודל פח האשפה לעומת זאת, מכירים גם באופציה לשינוי רדיקלי. הטענה במודל שיווי המשקל המקוטע היא שתגובתו של הדרג הפוליטי ללחץ ציבורי פתאומי, נוטה להיות חזקה עד מוגזמת ולא דווקא הדרגתית. גישת המערכות מנסה לאתר במערכת הממסדית את החלקים המפריעים להרמוניה שלה – משמע, מענה ללחץ החיצוני לארגון על מנת למנוע כשלים בו ויצירת דה-לגיטימציה כלפיו. לחץ חיצוני שכזה יכול להגיע מלמטה, כלומר מארגונים שלא למטרות רווח או מן הציבור בכלל ואילו הלחץ החיצוני היכול להגיע מלמעלה הוא כזה העלול להיווצר מן השלטון המרכזי כלפיו. גם מודל פח האשפה גורס שרפורמה יכולה להתקיים כתוצאה מחילופי שלטון, או שינויים "במצב הרוח הלאומי", משמע – לחץ ציבורי כזה או אחר. גישת האליטות מכירה ברפורמות אך טוענת שאלו יכולות להיוולד רק במקרים בהם הן תהיינה תואמות את האינטרסים של החונטה הפוליטית ואילו על פי גישת אימוץ המדיניות, רפורמה יכולה לצמוח מאימוץ הצלחתם של ארגונים אחרים שהחכימו להטמיע בקרבם הליכים רלוונטיים.

לאור הדברים ובהתאם למטרותיו של מחקר זה - ניתן לבסס את השערותיו, כפי שפורטו בדפי המבוא על מודל פח האשפה של קינגדון, על גישת המערכות של איסטון הנראים כמכסים יותר מן האחרים את הנדרש למענה לשאלת המחקר וגם בהתבסס על תפיסת אימוץ המדיניות כפי שהובאה בתת-פרק זה. נימוק מפורט יותר הן לבחירת ההשערות והן לאימוצן של הגישות התיאורטיות שנבחרו לליווי המחקר, ייעשה בפרקים הבאים.

## פרק 2 - מקרה הבוחן

כפי שהובהר קודם לכן, מחקר זה חותר להבין את האופן בו ניתן, אם בכלל, להטמיע הליכים של שיתוף הציבור בקבלת החלטות בשלטון המקומי בישראל, באופן מערכתי שיטתי ומחייב. לצורך זה בוחן המחקר מספר נתיבים מרכזיים במטרה לעמוד על התנאים הנדרשים להכנסתה של רפורמה מבנית מעין זו במסדרונות השלטון המקומי. הנתב הראשון מבקש להבין את המצב הקיים בכל הנוגע להליכים של שיתוף הציבור בקבלת החלטות בארץ בתקופת ביצוע המחקר ולשם כך נבחנו כמקרה בוחן, הליכי השיתוף הנעשים בישראל בכל הנוגע לחידוש תכניות המתאר הכוללניות ביישובים רבים.

### רקע כללי

על מנת להבין את נושא תכניות המתאר, רצוי להכיר תחילה את מערכת התכנון בישראל. עיקר עיסוקה של מערכת ארגונית זו מתמקד בקביעת שימושי הקרקע במדינה. בתוך כך, לדוגמה, נדרשת המערכת להכריע הן בסוגיות תכנוניות עקרוניות, הנוגעות להקמת יישובים או להרחבתם, תשתיות (כבישים, מסילות ברזל, תחנות כוח וכיוצא בהם), שטחי שימור (שטחים חקלאיים, יערות, שמורות, שטחי פנאי ונופש) ועוד, והן בסוגיות תכנוניות נקודתיות, כדוגמת היקף וגובה המבנה במגרש ספציפי במקום מסוים (באתר האינטרנט של מינהל התכנון).

הבסיס לפעילות מוסדות התכנון בדרג הארצי והמחוזי הוא חוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965 על תיקונו. חוק זה מגדיר את מוסדות התכנון, את סוגי התכניות השונות (תכנית מתאר ארצית - תמ"א, תכנית מתאר מחוזית - תמ"מ, תכנית מתאר מקומית ותכנית מפורטת), ואת ההיררכיה ביניהן. בנוסף, החוק קובע את תהליך הטיפול בתכניות השונות ואת אישורן, כולל תהליכי ההתנגדות והעררים על החלטותיהם של מוסדות התכנון. מנהל התכנון במשרד הפנים, אחראי על ייזום וקידום תכניות אב ותכניות מתאר חדשות ליישובים בהם נדרש עדכון לתכנית קיימת או ליישובים ללא תכניות. הוא מנהל את תהליך קידום התכניות בכל השלבים התכנוניים והסטטוטוריים עד לאישורן במוסדות התכנון הרלוונטיים (שם).

בשנת 2006 אושר תיקון 76 לחוק התכנון והבנייה, שמוקד בשני סעיפים עיקריים. הראשון בהם, הקמת ועדת ערר מיוחדת לפיצויים ולהיטל השבחה והשני בהם, מתן סמכויות נוספות לוועדות המקומיות לתכנון ובנייה לשם אישור תכניות מפורטות. פרק זה של המחקר עוסק בסעיף השני, כפי שעל כך יורחב להלן. אתר האינטרנט של מנהל התכנון מבאר את הרציונל מאחורי התיקון: "הקלה על האזרחים על ידי הפחתת הביורוקרטיה וזמני ההמתנה לאישורים השונים, וכן פישוט הליכי התכנון והבנייה באמצעות מתן זמן קצוב למוסדות התכנון למענה ולאישור תכניות" (שם). משרד הפנים באמצעות מנהל התכנון הציע בעקבות תיקון החוק לראשי הרשויות המקומיות בישראל, לקבל סמכויות נרחבות יותר בוועדותיהם המקומיות לתכנון ולבנייה – עד לעצמאות מוחלטת - כך, שלא כל תכנית תכנונית תאושר על ידי הוועדות המחוזיות כבעבר, שכן ועדות אלה סובלות מעומסי עבודה רבים וגורמות בשל כך לגרירת זמן ממשית עד לאישור תכניות.

אלא, שהרחבת הסמכויות לוועדות המקומיות לתכנון ובנייה אינן מוקנות לשובים השונים באופן אוטומטי. ישובים בשלטון המקומי בישראל המעוניינים בעצמאות זו, התבקשו להציג למשרד הפנים תכניות מתאר עדכניות, המכונות תכניות מתאר כוללניות. כך למדים מעיון באתר האינטרנט של מנהל התכנון הקובע:

"תכנית המתאר הכוללנית מהווה את הבסיס לעצמאות תכנונית של ועדות מקומיות שיוסמכו על פי תיקון 76 לחוק התכנון והבניה. עם אישורה של תכנית מתאר כוללנית, יוכלו הוועדות המוסמכות לקבל את מלוא סמכויות התכנון, לקדם ולאשר תכניות מתאר מקומיות ותכניות מפורטות התואמות את תכנית המתאר" (באתר האינטרנט של מנהל התכנון).

יובהר כי התיקון לחוק שנחקק בשנת 2006 הציע "מתן סמכויות נוספות" בלבד לוועדות המקומיות אך לא עצמאות גורפת. עצמאות זו נולדה בחודש אוגוסט 2014 עת ביקש משרד הפנים לעודד את ראשי הרשויות להצטרף לתהליך. מתוך ההבנה כי עצמאות זו לראשי הרשויות המקומיות תעניק להם עוצמה רבה בפני קבלנים ואינטרסנטים נוספים מתחומים שונים, סביר היה להניח כי רבים מהם ייענו לאתגר ברצון. משום כך החלו לאחרונה בישובים לא מעטים בישראל לעבוד על תכניות מתאר כוללניות המעדכנות את התכניות הישנות שרבות מהן לא חודשו זה עשרות בשנים.

בראיון שקיים לצורך מחקר זה עם מנהל אגף בכיר לוועדות מקומיות במנהל התכנון, מנה זה האחרון את הסיבות לכך שמשרד הפנים ביקש להרחיב את סמכויות הוועדות המקומיות על חשבון הוועדות המחוזיות בכל הנוגע להליכי תכנון: (1) העומס הרב על שש הוועדות המחוזיות הקיימות בישראל עשוי להתחלק עם הוועדות המקומיות לטובת עבודה שפויה ואפקטיבית יותר באלה המחוזיות; (2) תכנון טוב הוא הקרוב לשטח ואין חולק על כך שהוועדה המקומית קרובה יותר לשטח מאשר המחוזית; (3) הוועדה המקומית קרובה יותר לציבור, מה שמביא אותה לביקורת מבית העשויה להיטיב עם האפקטיביות התכנונית; (4) לשלטון המקומי סמכויות רחבות כמעט בכל תחום מוניציפאלי, למעט בנושאי תכנון, וניתן לראות בכך בעיה; (5) הוועדה המחוזית אינה בקשר עם הציבור והיא עשויה לדחות פרויקטים, גם מטעמי עומס ואחרים, בלי לחוש בלחץ הנגרם מהחלטותיה; (6) בכל העולם המערבי, השיטה נהוגה מזה שנים רבות (ראיון טוראל, 13/11/2014).

לדבריו, הרחבת הסמכויות מתבצעת במספר פעימות אפשריות – כאשר כל פעימה תלויה בטיבה של הוועדה ובאופן תפקודה. ככל שיעילות הוועדה גוברת, כך הסמכויות שלה גדלות. שיא הסמכויות – משמע, עצמאות מוחלטת - תינתנה ליישובים אשר חידשו את תכנית המתאר שלהם בצורה תכנונית מיטבית. משום האמור החלו רשויות רבות בתהליך, לטענתו, לאור השקת העידוד, אשר יצא לדרך כאמור באוגוסט 2014.

בהתאם לאמור ברור כי טיב התכנון בתכנית המתאר הכוללנית של כל ישוב עומד ביחס ישר למידת העצמאות שתוענק לוועדה. טיב התכנון נקבע גם על פי התאמתו לדרישות השטח, כלומר לצרכי התושבים. לעניין זה המליץ מנהל התכנון למבקשים לחדש את תכנית המתאר שלהם, לעשות זאת בעזרת הליכים של שיתוף הציבור. נקודה מעניינת זו, תורחב בהמשך הדברים.

מסמך שהנפיק מנהל התכנון בסוף שנת 2013 תחת הכותרת "מתווה להכנת תכנית מתאר מקומית כוללנית ליישוב", מציג סוגיות עקרוניות בתכנית מתאר כוללנית לתחום הישוב, כחלק מחשיבה מחודשת אודות אופייה הרצוי, מטרותיה ועקרונותיה. המתווה מיועד לשמש ככלי עזר למתכננים, לרשויות המקומיות ולמוסדות וגופי התכנון לסוגיהם, על מנת לשפר את ההליך התכנוני ולגבש מסמכי תכנית מתאר מקומית כוללנית במתכונת התואמת את מעמדה הסטטוטורי של התכנית. בפרק "מטרות תכנית מתאר מקומית כוללנית ועקרונותיה" של המסמך, מומלץ על קיומו של שיתוף הציבור ושילובו בתהליך התכנון במכלול היבטים, בהתאמה למאפייני הישוב (עמ' 6 למסמך), כהמלצה ולא כחובה. משמע, קיום הליך של שיתוף מיועד אמנם להיטיב עם התכנון על ידי שמיעת דרישות התושבים מן השטח, אך אינו מהווה תנאי בדרך לקבלת העצמאות בוועדות המקומיות (מתווה להכנת תכנית מתאר כוללנית).

### **מה ניתן ללמוד ממקרה הבוחן?**

ההבנה של המצב הקיים בכל הנוגע להליכים של שיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטוניות בארץ בתקופת ביצוע המחקר, חשובה למסקנותיו. היא חשובה כי היא משמשת בסיס לשני נתבי המחקר הנוספים, הבודקים את עמדתם של מקבלי ההחלטות בנושא שיתוף הציבור בכלל והטמעתם של הליכים מעין אלה באופן מערכתי מחייב בפרט. בחינת מקרה הבוחן מהווה ענין חשוב להצלבת המידע עם השלבים שלאחריו. היא תורמת להכוון השאלות בראיונות המתוכננים בנתיב השני ולהרכבת השאלון הנבחן בנתיב השלישי של המחקר.

לנתיב זה של בחינת מקרה הבוחן, שני חלקים. האחד הוא סקר לעמידה על מידת קיומם של הליכי השיתוף על ידי הרשויות השונות על מאפייניהן, והשני הוא ראיונות חצי מובנים עם אנשים שנטלו חלק בניהול ההליכים האלה ומעידים על מהלכם.

## סקר לעמידה על קיומם של הליכי שיתוף

**על הסקר** - הסקר לבחינת הליכי שיתוף הציבור בנוגע לחידוש תכניות מתאר ברשויות המקומיות בישראל הינו מחקר ראשון מסוגו הפונה לראשי ומהנדסי הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, במטרה לקבל תמונה אמينة של המתרחש בתחום זה בארץ, מנקודת ראותם. הסקר המקיף ביקש לבדוק את ההתפלגויות בקרב הישובים השונים, על מנת לתת מענה לשאלות הבאות: כמה ישובים בארץ עוסקים או עסקו במהלך חמש השנים האחרונות בחידוש תכניות המתאר שלהם? כמה מהם עושים או עשו זאת תוך קיום הליכים של שיתוף הציבור בקבלת החלטות תכנוניות? האם הליכי השיתוף זכו לפרסום בקרב התושבים? האם הצעות התושבים אומצו, גם אם בחלקן, על ידי המתכננים?

בנוסף, ביקש הסקר לבחון על ידי הצלבת התשובות עם מידע נוסף בנוגע ליישובים, האם קיימים דפוסי פעולה בולטים בפרמטרים שונים. המידע הנוסף כלל את ההשקעה המוצעת של כל ישוב בכל אחד מתושביו באופן כללי, בחינוך, וברוחה; את הדירוג הסוציאקונומי של כל ישוב; את היותם של ראשי הישובים בעת ביצוע הליכי השיתוף ראשי ישובים חדשים – כאלה שזו הקדנציה הראשונה בתפקידם – או ראשי ישובים ממשיכים; ואת רמת ההשכלה של התושבים ביישובים שהשתתפו בסקר. הנימוקים לבחירת המידע הנוסף יובהרו בהמשך, במהלך הניתוח של כל סעיף.

## שיטת המחקר

**אוכלוסייה** - בעת ביצוע המחקר, קיימות בישראל 255 רשויות מקומיות: 76 עיריות, 125 מועצות מקומיות ו-54 מועצות אזוריות (בנוסף קיימות 2 מועצות מקומיות תעשייתיות שאינן חלק ממחקר זה). הסקר בחן אך ורק את הרשויות המקומיות בהן מתגוררים יותר מ-10,000 תושבים מתוך ההנחה שבישובים קטנים מאלה, ככל שמתקיימים בהם הליכים של שיתוף הציבור, הם אינם דומים להליכים המתבצעים ביישובים גדולים מהם. המורכבות של ההליכים הינה שונה, כמו גם אופן ניהולם. מעיון בנתוני משרד הפנים עולה כי מספר הישובים עם כמות התושבים האמורה היא 146. אוכלוסיית המחקר כללה את ראשי הוועדות המקומיות, שהם לרוב ראשי הישובים, ומהנדסי אותן ועדות. משמע, את הדרג הפוליטי והדרג הפקידותי. שיטה זו נועדה להגדיל את הסיכוי לייצוגיות של מירב היישובים מאוכלוסיית המחקר.

הרשויות המקומיות מובחנות על ידי משרד הפנים בשלוש קטגוריות: רשויות מקומיות יהודיות, יישובי מיעוטים ומועצות אזוריות. בסקר השתתפו בחלוקה קטגוריאלית זו: 78, 39 ו-29 רשויות בהתאמה. הרשויות כולן משויכות לוועדות לתכנון ולבנייה. ועדות אלה נחלקות לשני סוגים: ועדות מקומיות וועדות מרחביות. מבין 146 הרשויות שהשתתפו בסקר, 80 רשויות פועלות תחת ועדה מקומית לתכנון ובנייה ו-66 אחרות פועלות תחת ועדות מרחביות לתכנון ובנייה. ועדות התכנון והבנייה מחולקות גיאוגרפית לשישה מחוזות: מחוז צפון, מחוז חיפה, מחוז ירושלים, מחוז מרכז, מחוז תל אביב ומחוז דרום.

**שיטת הדגימה ואיסוף הנתונים** - בשל העובדה שמדובר באוכלוסייה קטנה יחסית, והיות שאותרה הנגישות לכלל אוכלוסיית היעד, נעשתה פנייה לכל אוכלוסיית המחקר, בשאיפה לערוך "מפקד". היות וכשליש מהאוכלוסייה לא השיב, לא ניתן להגדיר את ההליך כמפקד מלא. עם זאת, מבדיקת ייצוגיות שבוצעה לגבי מאפייני האוכלוסייה, נמצא כי המשיבים דומים

במאפייניהם לכלל האוכלוסייה על בסיס מגזר ומאפייני רשות מקומית ומכאן ניתן להסיק כי **המדגם מייצג היטב**. עם זאת, עקב גודל האוכלוסייה הקטנה וגודל המדגם הנגזר ממנה, ניתן להניח שיכולה להיות טעות הנובעת מהבדלים מקריים בין המשיבים לבין הלא משיבים. משום כך בוצע מבחן מובהקות (בר"מ 95%), המניח אוכלוסייה סופית. לאחר בדיקת המובהקות, הוגדר ש:

- טעות הדגימה המרבית תהיה 5.8% לכל כיוון.
- בהשוואה בין ישובים שביצעו הליכים של שיתוף ציבור ( $n=74$ ) לבין כאלה שלא ביצעו שיתוף ציבור ( $n=24$ ) הבדל מובהק יהיה הבדל הגדול מ- 11%.
- בהשוואה בין ישובים שחידשו תכניות מתאר בעבר תוך קיום הליכים של שיתוף ציבור ( $n=31$ ) לבין אלה שלא חידשו ( $n=67$ ) הבדל מובהק יהיה הבדל הגדול מ- 10%.

**שיטת איסוף הנתונים** - הסקר נערך באמצעות שאלון אינטרנטי, שנשלח לכלל האוכלוסייה באמצעות רשת האינטרנט, בתוכנת סיקור חופשית (Google Forms). השאלונים נשלחו למייל האישי של הנמענים. ניתן היה לענות על השאלות דרך מחשב ו/או באמצעות טלפונים חכמים. השאלון הועבר לנשאלים בחמש פעימות: ב-26/8/2015, ב-7/9/2015, ב-12/10/2015, ב-4/11/2015 וב-23/11/2015. בכל המקרים נתקבלה תשובה אחת מיישוב אחד אך בשני מקרים בהן נתקבלו שתי תשובות – של ראש הוועדה ושל מהנדס הוועדה – נלקחה בחשבון התשובה הראשונה. המקרים בהם ענה ראש הוועדה היו מועטים (18%) אך חשוב לזכור כי יחידת המדידה היא היישוב ולא הפרטים וגם שהכוונה הייתה לדלות מידע אינפורמטיבי שאינו מהווה עמדה. על כן ההנחה היא שהמשמעות של מיהו המשיב – כל עוד הוא בקי בפרטים הרלוונטיים לעניין – היא שולית. יצוין שבמקרים אחדים אך בודדים בחרו המשיבים להשיב באמצעות הפקסימיליה או על ידי שיחה טלפונית בה תשובותיהם הוקלדו לטופס השאלון. הפניות החוזרות לנשאלים בסקר שללו בכל משלוח את הישובים שכבר השיבו לסקר בפניות הקודמות. כתובות המייל של בעלי התפקידים שנבחרו להשיב על השאלון נלקחו ממאגרי משרד הפנים אך חלקן לא היו מעודכנות והדבר הצריך את איתור הכתובות הנכונות. בנקודה זו יובהר כי כתובות לא נכונות אובחנו על ידי חזרתן של הפניות עם הודעה רלוונטית. ככל שאותרו הכתובות החלופיות, נשלחו ולא חזרו עם הודעות חזרה – נלקח בחשבון שהפניות הגיעו לייעדן.

**המשיבים** - בסוף חודש נובמבר 2015 התקבלו התשובות האחרונות לסקר, שניתוחן יפורט בהמשך. לאחר חמש פניות לכל בעל תפקיד רלוונטי במהלך שלושה חודשים, הוסק כי מי שלא ראה לנכון להקדיש מספר דקות למענה, כבר לא יעשה זאת. **לסקר השיבו 98 מרואיינים, המהווים 67% מכלל אוכלוסיית המחקר.**

**השאלון** - לצורך איסוף המידע, הוכן שאלון המכיל שאלות פתוחות וסגורות, שנועדו לתת תמונה לגבי הליכי שיתוף הציבור שהתקיימו או לא התקיימו בנוגע לחידוש תכניות המתאר בישובים השונים הקשורים לוועדות הרלוונטיות, בעיני ראשי או מהנדסי הוועדות. לצד פרטי זיהוי המשיב ופרטי הישוב עליו הוא משיב, כלל השאלון שש שאלות: (1) האם ביישוב זה, עוסקים בנושא חידוש תכנית המתאר המקומית, בעת הזו?; (2) אם לא - האם ביישוב זה עודכנה תכנית המתאר במהלך 5 השנים האחרונות?; (3) האם עדכון תכנית המתאר המתבצעת בעת הזו או שבוצעה במהלך 5 השנים האחרונות - בוצעה תוך קיום הליך של שיתוף הציבור?; (4) במידה וכן - האם

הנושא זכה לפרסום; (5) במידה וקוים הליך של שיתוף ציבור - האם למיטב ידיעתך, התושבים הציעו הצעות שנלקחות או שנלקחו בחשבון ויש בהן כדי להשפיע על תכנון תכנית המתאר?; (6) האם יש לך מה להוסיף?

**ניתוח הנתונים** - הנתונים שנאספו מן המענה לשאלונים נותחו באמצעות תוכנה סטטיסטית SPSS, בשיטת הסטטיסטיקה התיאורית (Descriptive Statistics). כפי שכבר צוין, היות ומדובר באוכלוסיות קטנות, נראה כי עיבוד נתונים סטנדרטי היה עשוי שלא למצוא הבדלים כלל. משום האמור נערכו מבחני t לפרופורציות של טעויות הדגימה, הלוקחים בחשבון גודל אוכלוסייה קטנה. בוצעו התפלגויות, ממוצעים וצילוחים (Crosstabs) של תוצאות הסקר ומאפייני הרשויות אל מול השאלות המרכזיות הנוגעות לשיתוף ציבור (האם בוצע או לא בוצע שיתוף ציבור, האם הליך שיתוף הציבור הוא חדש או שבוצע בעבר) ובמקרים אחדים נותחו גם מבחני חי בריבוע לבדיקת מובהקות הצלוחים. בנוסף ולצורך ניתוח הנתונים והפילוחים נעשה שימוש גם בהצלבה עם קבצי נתונים של משרד הפנים המאפיינים את הרשויות המקומיות הרלבנטיות בכל הנוגע לנתונים שנבדקו.

## **פירוט הממצאים**

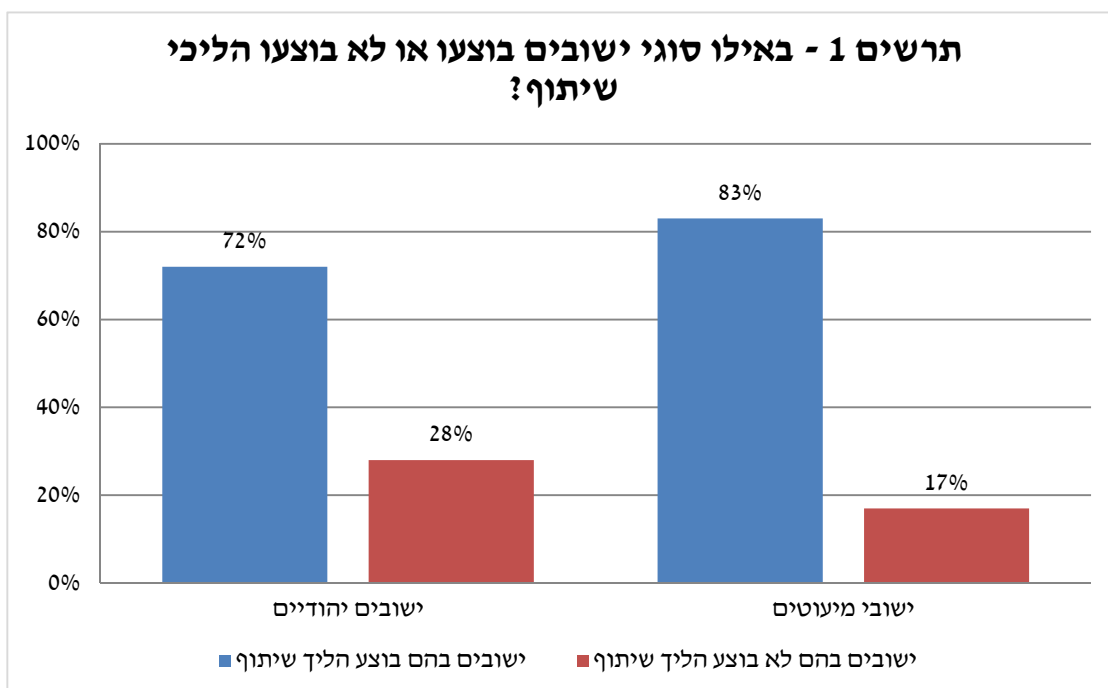
הממצא המרכזי בסקר עליו ענו 98 מרואיינים כפי שנאמר הוא, כי **75.5% מכלל הישובים אשר עסקו או עוסקים בחידוש תכניות המתאר הכוללניות שלהם, ביצעו לשם כך הליכים של שיתוף הציבור**. ניתוח התוצאות כמפורט בהמשך פרק זה מדגים בגרפים רלוונטיים, בטבלאות מפורטות ובמלל מנומק את המידע שנאסף בכל מקרה ומקרה.



## ביצוע הליכי שיתוף בהבחנה בין סוגי ישובים בישראל

לצורך המחקר נבחנו הישובים בישראל בחלוקה לשני סוגים, על פי ההשתייכות האתנית של תושביהם. מקרב 146 הישובים הנכללים בסקר זה, ב-107 מתגוררת אוכלוסייה יהודית (73%) וב-39 מתגוררת אוכלוסיית מיעוטים ערבית (27%).

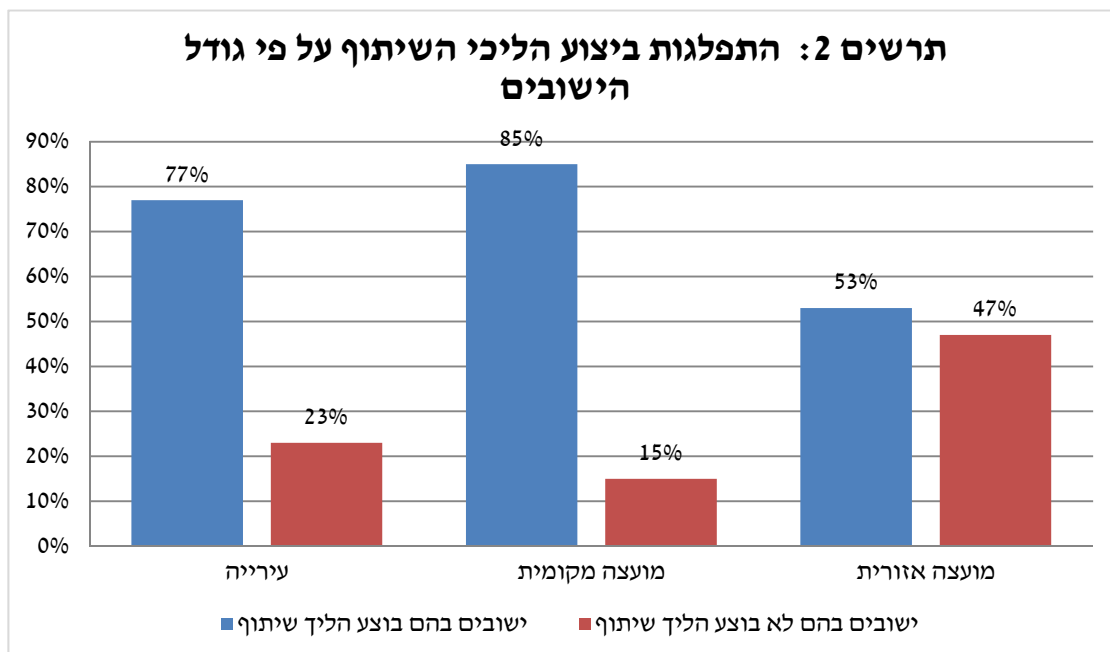
מן התוצאות עולה כי ב-72% מכלל הישובים בעלי אוכלוסייה יהודית שענו לסקר בוצעו הליכים של שיתוף הציבור לחידוש תכניות המתאר בישראל. בקרב הישובים בעלי אוכלוסיית המיעוטים שענו לסקר, 83% קיימו הליכים לשיתוף הציבור בקבלת החלטות באותו הנושא.



מנתוני תרשים 1 ניתן להסיק ברמה גבוהה של ביטחון, כי הליכים לשיתוף הציבור בקבלת החלטות הינם בעלי סיכוי גבוה להתקיים הן בישובים בעלי אוכלוסייה יהודית והן בישובים בעלי אוכלוסייה ערבית בישראל. אמנם על פניו נראה כי ביישובי מיעוטים השיתוף המדווח גבוה יותר, אך ההבדל בין שני סוגי הישובים, על פי מבחן חי בריבוע לבדיקת אי-תלות שבוצע, אינו מובהק ( $X^2=1.43, P=.232$ ).

## ביצוע הליכי שיתוף על פי גדלי הישובים בישראל

במטרה להבין האם קיים הבדל במידת ביצועם של הליכי שיתוף בישובים השונים בישראל בהתאם לגודל אוכלוסייתם, בחן המחקר את ההתפלגות בעניין זה, בין עיריות שעל פי הגדרתן מתגוררים בהן יותר מ-20,000 תושבים, מועצות מקומיות בהן מתגוררים פחות מ-20,000 תושבים ומועצות אזוריות המאגדות מספר יישובים כפריים או קהילתיים באזור גאוגרפי מסוים. מתוך 98 המשיבים לסקר - 48 ישובים הינן עיריות, 33 הינן מועצות מקומיות ו-17 הינן מועצות אזוריות.

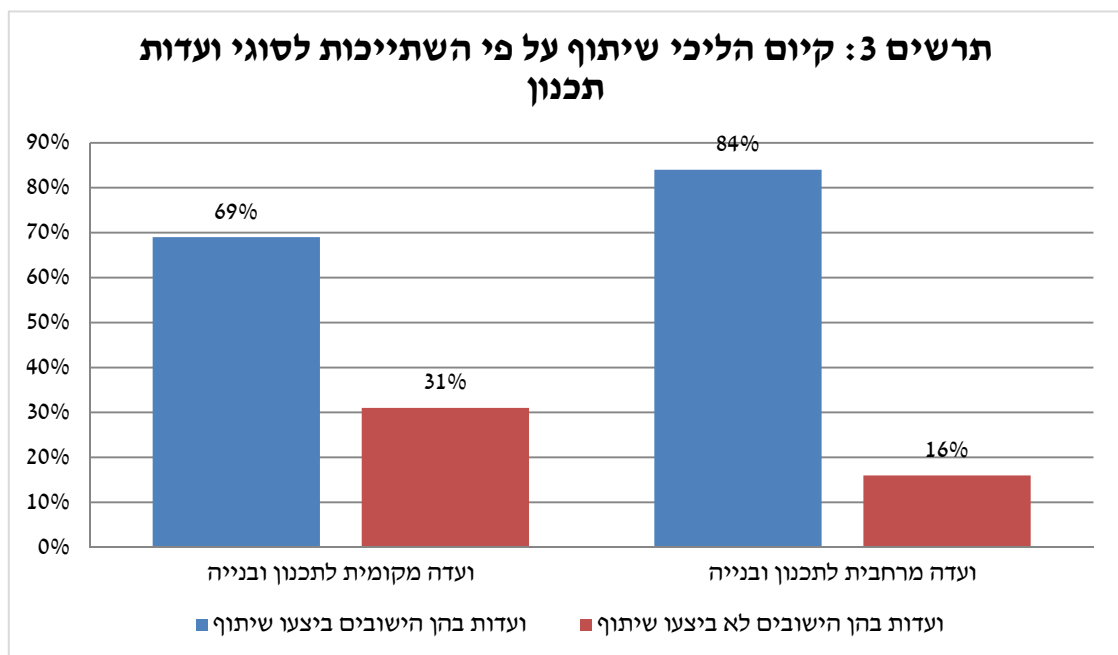


נתוני תרשים 2 מעלים שמתוך הישובים שענו לשאלות הסקר - 77% מן העיריות קיימו הליכי שיתוף, כך עשו גם 85% מן המועצות המקומיות אך רק 53% כך עשו, מכלל המועצות האזוריות בישראל. על פי ניתוח חי בריבוע שנעשה, הנתונים מצביעים על כך כי ההבדל בין שלושת סוגי היישובים הינו מובהק ( $X^2=6.30$ ,  $P=.043$ ). מן האמור ניתן להסיק כי הסיכוי לקיומם של הליכים של שיתוף הציבור טוב יותר בקרב יישובים בעלי אוכלוסייה גדולה יותר.

### ביצוע הליכי שיתוף בקרב סוגי הוועדות לתכנון ולבנייה

במסגרת הסדרת התכנון והבנייה בישראל, מחולקות הסמכויות לרישוי הבנייה בארץ בין שלוש ערכאות: ועדה ארצית, ועדות מחוזיות וועדות מקומיות/מרחביות. הוועדות המקומיות אחראיות על מרחב התכנון המקומי אשר לרוב חופף את שטחה של רשות מקומית אחת. הוועדות המרחביות לעומת זאת, פועלות במרחבי תכנון גדולים ותחת כנפיהן רשויות רבות שמספר התושבים בכל אחת מהן אינו עולה על 15,000 איש.

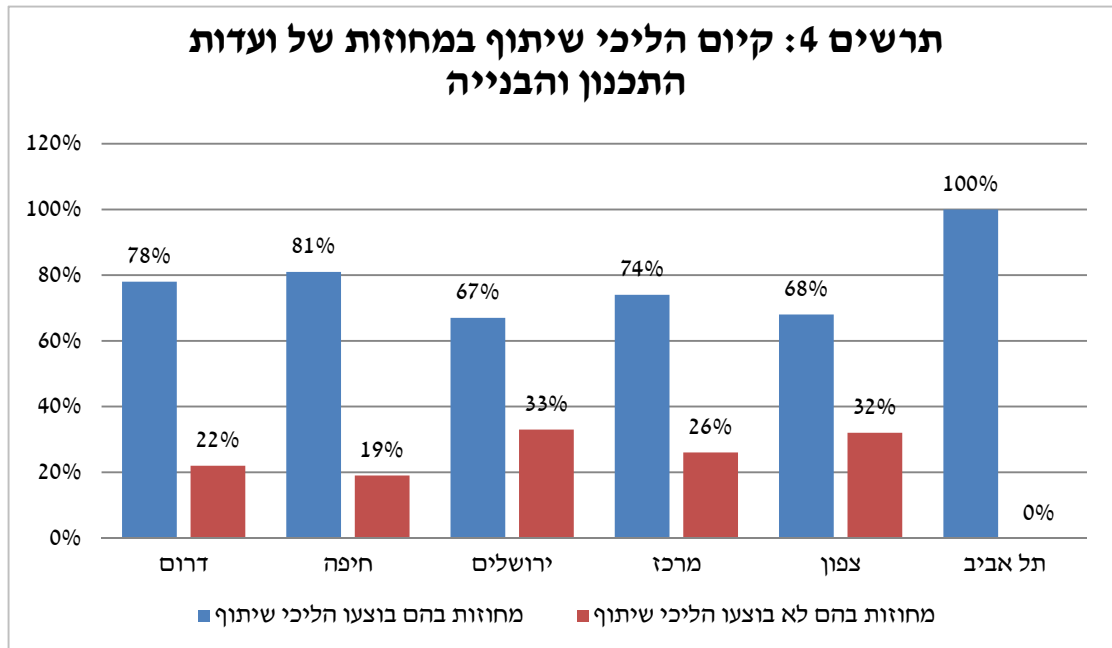
המחקר מצביע על כך כי 69% מכלל הישובים בהם בוצעו הליכים של שיתוף הציבור לשם חידוש תכניות המתאר, משתייכים לוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה ו-84% משתייכים לוועדות המרחביות. עוד עולה מן המחקר שבקרב הישובים שלא קיימו הליכי שיתוף, 31% משתייכים לוועדות התכנון המקומיות לעומת 16% בלבד המשתייכים לוועדות המרחביות.



על פי התוצאות המתוארות בתרשים 3 ומניתוח חי בריבוע עולה כי ההבדל בין הליכי השיתוף המתקיימים בישובים המשויכים לוועדות התכנון המקומיות לבין אלו המשויכים לוועדות התכנון המרחביות, הינו **בגבול המובהקות הסטטיסטית** ( $X^2=2.79$ ,  $P=.095$ ). למרות שעל פי הנתונים נראה כי בקרב ישובים המשויכים לוועדות תכנון מרחביות מבוצעים יותר הליכי שיתוף בהשוואה לוועדות תכנון מקומיות, ניתן לשער כי עניין זה נובע מן העובדה שבחלק ניכר מן היישובים הללו מתגוררת אוכלוסייה הקטנה מ-10,000 תושבים שאינם נכללים במחקר זה. נתון זה יכול להסביר את הסתירה האפשרית אל מול התוצאה שבסעיף הקודם ומזמין מחקר ייעודי נוסף בעתיד.

## ביצוע הליכי שיתוף על פי מחוזות הוועדות לתכנון ולבנייה

המחקר בחן את התפלגות ביצועם של הליכי שיתוף הציבור, גם על פי המחוזות בהן פועלות הוועדות לתכנון ולבנייה. התוצאות מבחינות בין ישובים בהם נעשו הליכים של שיתוף בכל מחוז לבין ישובים בהם הליכי שיתוף לא התקיימו כלל.



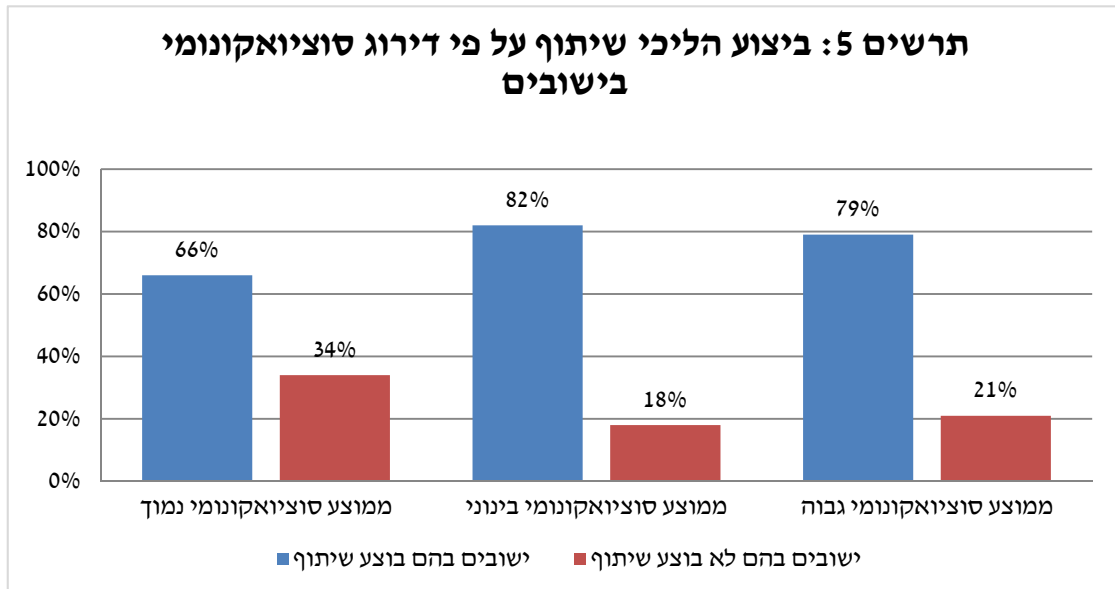
בתרשים 4 מוצגת התפלגות הישובים שביצעו ולא ביצעו הליכים של שיתוף הציבור. בסוגריים לצד שם המחוז – מספר היישובים בסקר. מן התרשים ניתן לראות כי מחוזות דרום, חיפה ותל אביב בולטים באופן יחסי יותר בקרב אלה שביצעו הליכי שיתוף. וגם, שבמחוז תל אביב בוצעו הליכים לשיתוף הציבור בכל היישובים, ללא יוצא מן הכלל (100%).

לעומת זאת, בקרב אלה שלא ביצעו הליכי שיתוף, בולטים יותר ישובים ממחוזות ירושלים, צפון ומרכז. כל התוצאות שבתרשים מצויות בטווח המובהקות הסטטיסטית. המסקנה העיקרית היא שבישובים המשתייכים לוועדות לתכנון ולבנייה בשלושת המחוזות האחרונים שהוזכרו, הסיכויים לקיומם של הליכי שיתוף, נמוכים מעט יותר.

## ביצוע הליכי שיתוף בישובים בעלי דירוג סוציאקונומי שונה

המחקר בחן כיצד מתפלגים הישובים בהם נעשו או לא נעשו הליכי שיתוף, והמדורגים בחתכים סוציאקונומיים שונים. במילים אחרות נבדק, האם קיומם של הליכי השיתוף מאפיינים ישובים המדורגים בחתך סוציאקונומי זה או אחר. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מחלקת את האוכלוסייה שברשויות המקומיות בישראל, על ידי בחינת סדרה של מאפיינים, ל-10 אשכולות בדרוג חברתי-כלכלי, המוכר והידוע יותר כדרוג הסוציאקונומי. בדרוג זה אשכול 1 מציין את הרמה הנמוכה ביותר ואשכול 10, את הרמה הגבוהה ביותר.

לצורך הניתוח, חולקו הדירוגים הסוציאקונומיים של הישובים השונים שהשיבו לסקר לשלוש קטגוריות: קטגורית דירוג נמוך, הכוללת את הדירוגים 1 עד 4 ובה 39 ישובים; קטגורית דירוג בינוני, הכוללת את הדירוגים 5 ו-6 ובה 34 ישובים; וקטגורית דירוג גבוה, הכוללת את הדירוגים 7 עד 10 ובה 25 ישובים.

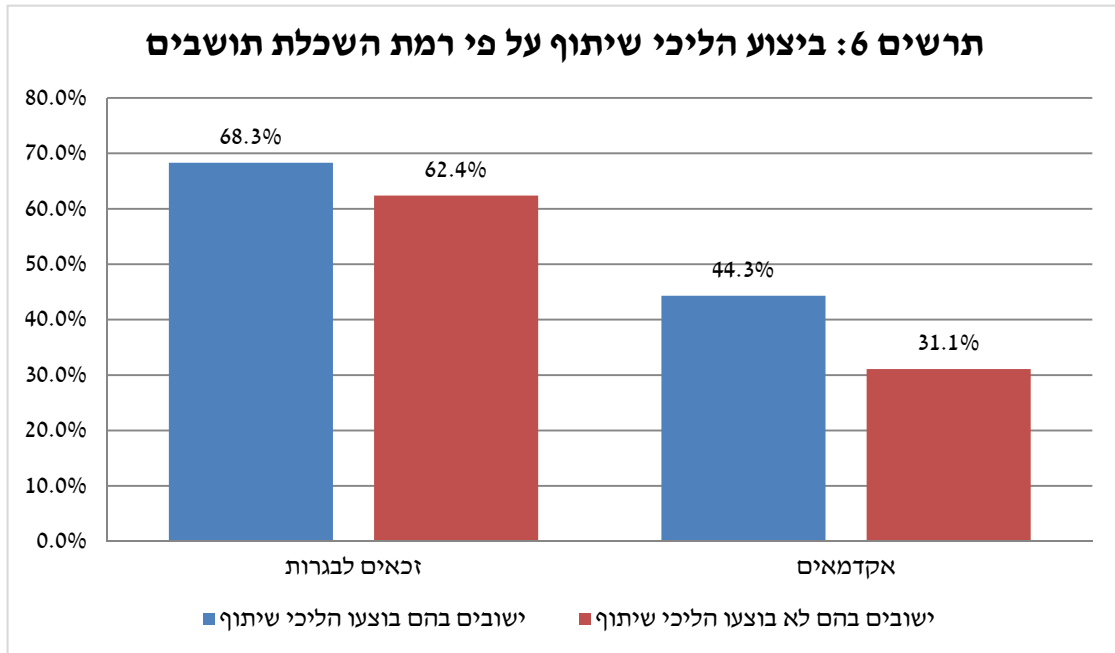


תרשים 5 מצביע על כך כי 82% מכלל הישובים המשתייכים לאשכול הסוציאקונומי הבינוני קיימו הליכי שיתוף, וכך עשו גם 66% מכלל הישובים המשתייכים לאשכול הסוציאקונומי הנמוך ו-79% מן המשתייכים לאשכול הסוציאקונומי הגבוה. על פי ניתוח חי בריבוע שנעשה, הנתונים מצביעים על כך כי ההבדל בין שלושת סוגי הישובים **אינו מובהק** ( $X^2=2.73$ ,  $P=.254$ ). ניתן לכן להסיק מכך כי הליכים שכאלה מתאפשרים בכלל הדירוגים החברתיים-כלכליים, במידה דומה.

עם זאת, היות ומדובר באוכלוסייה קטנה יחסית, אפשר לשער כי לא ניתן לבטל את מקומה של הרמה הסוציו-אקונומית של ישובים כמשפיעים על ביצוע שיתוף ציבור לחלוטין, שהרי בישובים החלשים יותר פחות מדווחים על שיתוף ציבור. כאשר משווים את הישובים החלשים (סוציאקונומי 1-4) לכל היתר (סוציאקונומי 5-10) ההבדל מתקרב יותר לגבול המובהקות הסטטיסטית ( $X^2=2.73$ ,  $P=.101$ ).

## שיתוף ציבור והשכלת תושבים

המחקר בחן את מידת הקשר האפשרי בין ביצוע הליכים של שיתוף הציבור לבין השכלת תושבי הישובים בהם נעשו ההליכים, באבחנה בין תושבים הזכאים לתעודת בגרות לבין כאלה שהם בעלי תארים אקדמיים. הנתונים מבוססים על נתוני משרד החינוך ומשרד הפנים לשנים 2009-ו-2013 בהתאמה.

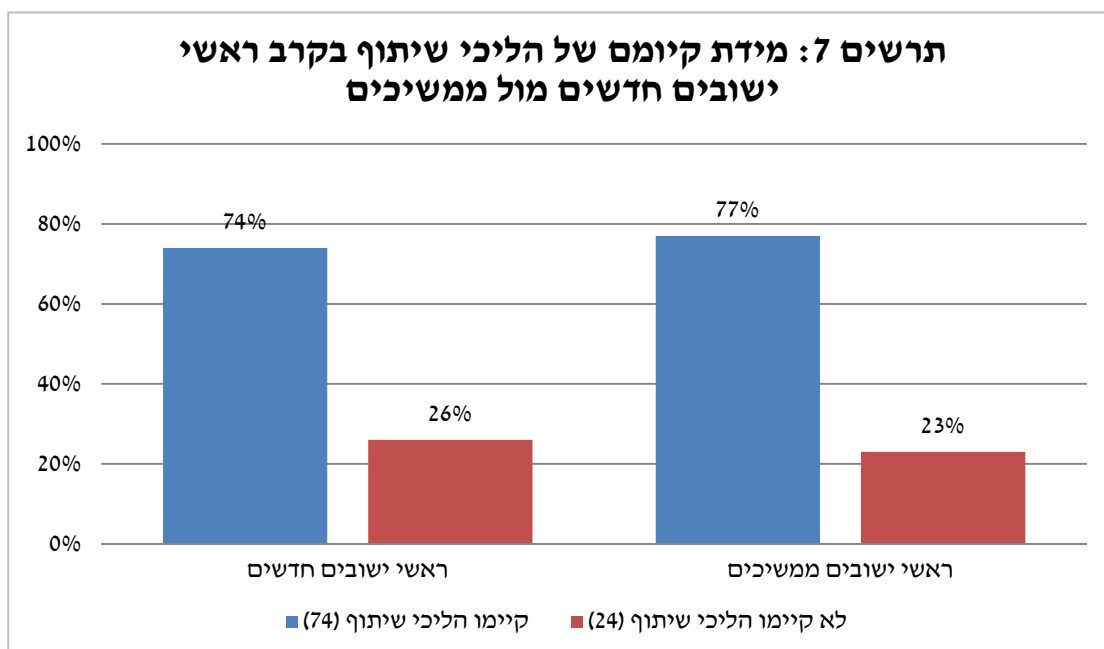


בישויים שלא ביצעו שיתוף ציבור	בישויים שביצעו שיתוף ציבור		
62.4%	68.3%	ממוצע	ממוצע % הזכאים לבגרות בישויים
13.5%	11.3%	סטיית תקן	
24	71	N	
(57.0%, 67.8%)	(65.7%, 70.9%)	95% בר"מ CI	
31.1%	44.3%	ממוצע	ממוצע % האקדמאים בישויים
10.7%	17.4%	סטיית תקן	
14	53	N	
(25.5%, 36.7%)	(39.7%, 49.0%)	95% בר"מ CI	

תרשים 6 והטבלה מראים בבירור כי קיימת תלות בין ביצוע שיתוף ציבור לבין השכלת תושבי הישוב: בקרב ישובים שביצעו שיתוף ציבור, ממוצע אחוז הזכאים לבגרות בישויים הוא 68.3%, לעומת 62.4% בהתאמה. רווח הסמך המוצג בטבלה מראה כי הנתונים הם בגבול המובהקות הסטטיסטית. בקרב ישובים שביצעו שיתוף ציבור, ממוצע אחוז האקדמאים בישויים הוא 44.3%, לעומת 31.1% בהתאמה. ההבדלים מובהקים סטטיסטית ( $p < 0.05$ ). מכאן ניתן להסיק שסיכויי היתכנותם של הליכי שיתוף יהיו טובים יותר, ככל שרמת האוכלוסייה בישויים תהיה גבוהה יותר.

## הליכי שיתוף בקרב ראשי ישובים חדשים מול ממשיכים

נתון מעניין בהקשר של סקר זה הינו הקשר האפשרי בין קיומם של הליכי שיתוף התושבים לבין הוותק של ראשי היישובים. התרשים הבא בוחן את ההבדלים בין ראשי ישובים ממשיכים לבין ראשי ישובים ותיקים בנוגע לביצועם של הליכי שיתוף ביישוביהם.

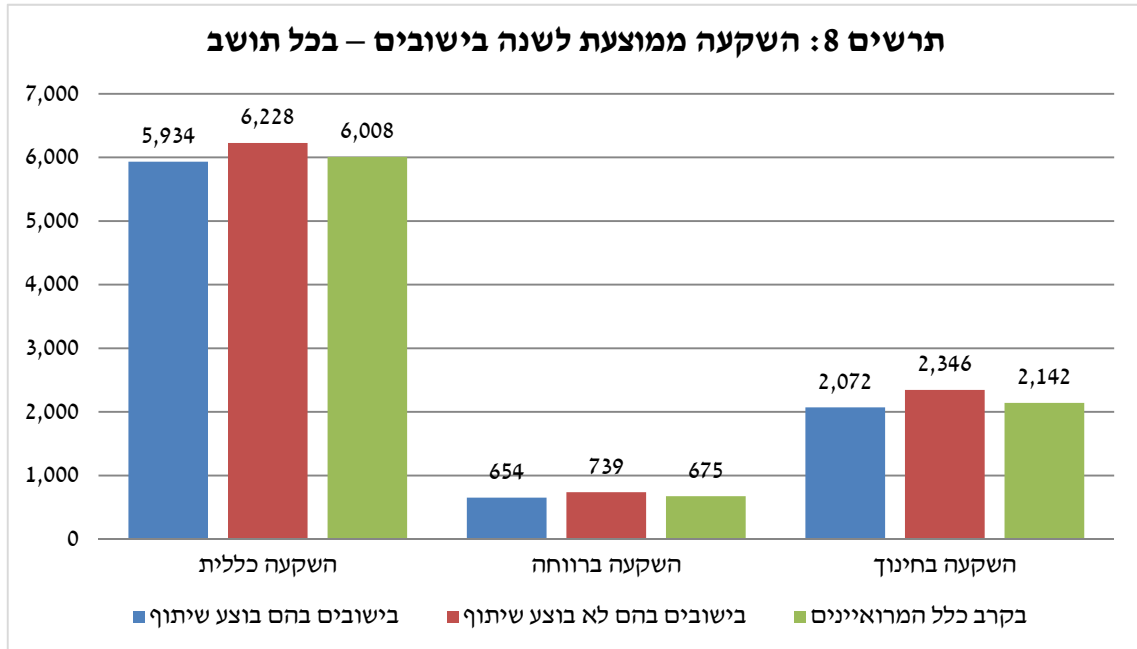


נתוני תרשים 7 לעיל מראים כי אין הבדל מובהק בקיומם של הליכי שיתוף ציבור בין ראשי ישובים חדשים לבין ממשיכים: 74% מראשי הישובים שזו להם הקדנציה הראשונה לכהונתם ביצעו הליכים לשיתוף הציבור ביישוביהם לעומת 26% מהם שבחרו שלא לקיים הליכים מעין אלה. לעומתם, 77% מראשי היישובים הוותיקים יותר, המכהנים יותר מקדנציה אחת, קיימו הליכי שיתוף מול 23% מהם שלא עשו כן. המספרים בסוגריים בתרשים מציינים את כמות היישובים בקטגוריה הרלוונטית.

למרות שניתן היה לשער כי הליכי השיתוף הינם בעלי סיכוי טוב יותר להתקיים בקרב ראשי ישובים ותיקים, שלהם הניסיון והכח להתמודד מול הבעייתיות האפשרית של ההליכים או בקרב ראשי ישובים חדשים, הפתוחים יותר להליכים מתקדמים, ניתן להסיק לאור העדר מובהקות בתוצאה, כי ברמה גבוהה של ביטחון הליכים של שיתוף הציבור יכולים להתקיים כמעט ללא קשר לוותק ראש הרשות בתפקידו.

## שיתוף הציבור מול השקעה בתושב

המחקר בחן קשר אפשרי בין השקעת הישובים בכל אחד מתושביהם בממוצע בשנה, בשלושה פרמטרים: השקעה ממוצעת כללית, השקעה ממוצעת בשירותי רווחה והשקעה ממוצעת בחינוך. הנתונים המוצגים מייצגים את ההשקעה בכל תושב בשנה אחת, כממוצע של כל הישובים שנטלו חלק בסקר.



השקעה ממוצעת בחינוך בתושב	השקעה ממוצעת לרווחה בתושב	השקעה כללית ממוצעת בתושב		
2,072	654	5,934	ממוצע בש"ח	בישובים שביצעו הליכי שיתוף
71	71	71	N	
793.0	161.4	1,723.8	סטיית תקן	
2,346	739 **	6,228	ממוצע בש"ח	בישובים שלא ביצעו הליכי שיתוף
24	24	24	N	
1,018.2	215.7	2,111.2	סטיית תקן	
2,142	675	6,008	ממוצע בש"ח	כלל המרואיינים
95	95	95	N	
858.0	179.4	1,822.1	סטיית תקן	

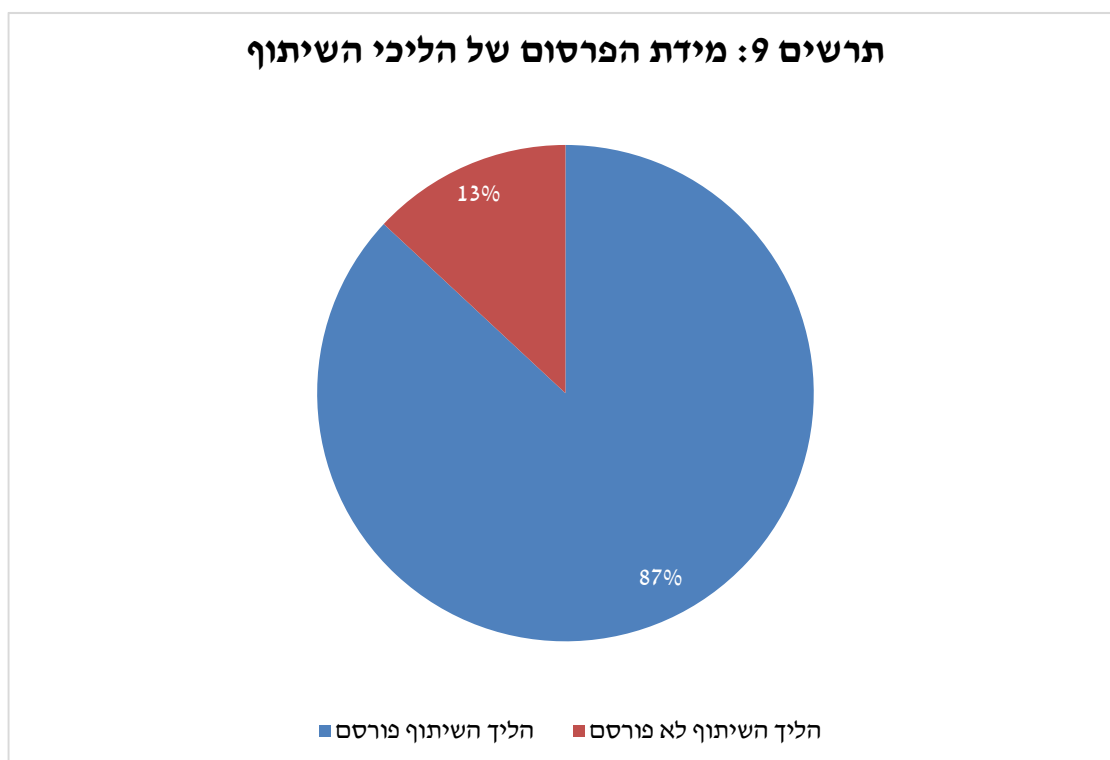
הנתונים בתרשים 8 ובטבלה מראים כי הישובים בישראל משקיעים בממוצע 676 ₪ לתושב בשנה בשירותי רווחה, 2,142 ₪ לתושב בשנה בחינוך ו- 6,009 ₪ לתושב בשנה בממוצע כללי.

נראה כי אין הבדלים משמעותיים בממוצעי השקעה לתושב בין נציגי ישובים שביצעו שיתוף לבין אלה שלא ביצעו שיתוף. **הבדל מובהק**, אם כי לא גדול הוא בהשקעה ברווחה לתושב: נציגי ישובים המשקיעים יותר ברווחה לתושב, מדווחים פחות על ביצוע הליכי שיתוף הציבור. המשמעות היא כי ניתן להסיק במידה גבוהה של ביטחון שבישובים בעלי אוכלוסייה חלשה יותר, זו שבה ההשקעה בשירותי הרווחה גדולה יותר, מתקיימים בהם פחות הליכי שיתוף.



## פרסום הליכי השיתוף בקרב אוכלוסיית הסקר

מתוך ההבנה שהליכי שיתוף הציבור מחויבים לפרסום ברבים לצורך היתכנותם, המחקר בחן את מידת הפרסום שנעשה להליכי השיתוף במקומות שאלה קוימו, על פי תשובות המרואיינים בסקר. העדר פרסום יכול להצביע על חולשתו של ההליך, גם במקרים שקיים הסבר מנומק לכך. אחד מן ההסברים מבאר שבישובים קטנים ומרוחקים זה מזה, ההודעה על קיומם של הליכי השיתוף בוצעה מפה לאוזן; הסבר אחר נוגע למקרים בהם בוצעו הליכי שיתוף תוך פנייה ממוקדת לבעלי עניין, בעיקר בקרב יישובי מיעוטים – כפי שעולה מן הראיונות שבוצעו ושעליהם יורחב בהמשך.

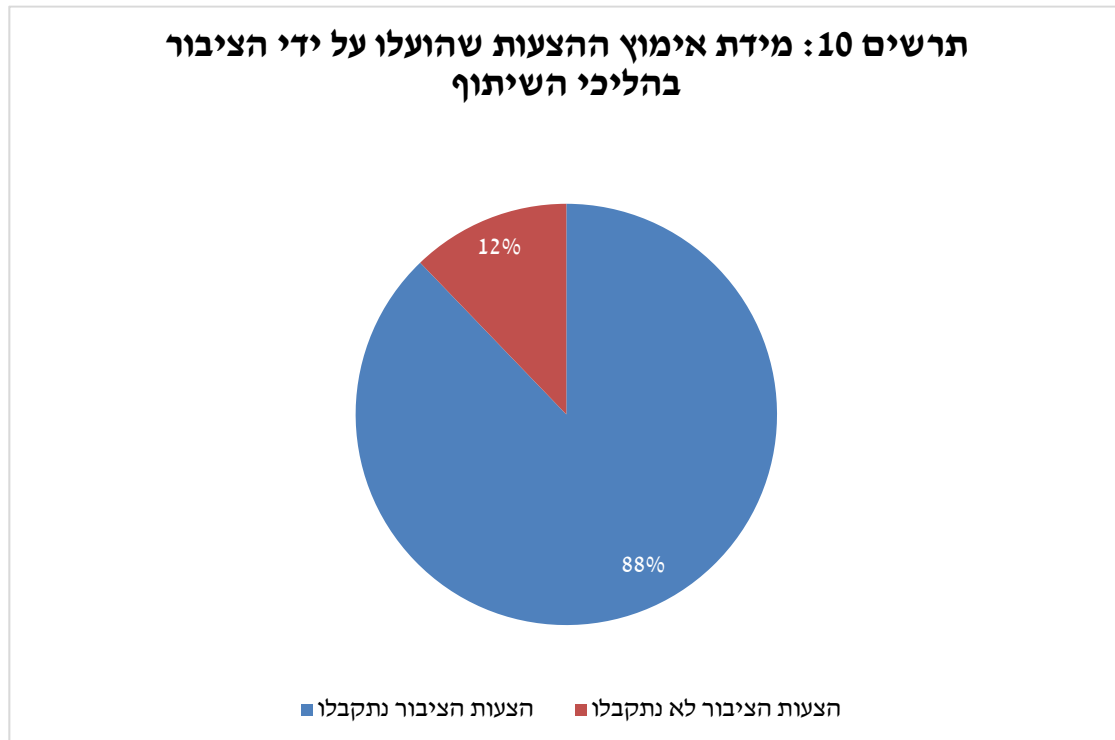


על פי העולה מתרשים 9 נראה, כי שהרוב המכריע של הליכי השיתוף שנעשו (87%), פרסמו את דבר ההליך בפומבי ובאופן נרחב. יחד עם זה, אחוז אלה שלא פרסמו את ההליך – אף כי הוא נמוך (13%) – מעורר תהייה בדבר נכונותו של ההליך שקיים על פי העדויות.

המשמעות המעשית היא, שהליכי השיתוף שבוצעו ושעליהם דווח כי לגביהם בוצע פרסום רבתי באמצעי התקשורת, אתרי אינטרנט ובאמצעים נוספים, יכולים להיחשב כהליכי שיתוף מהותיים ולא כהליכי שיתוף לכאורה. נושא זה חשוב במיוחד בעידן בו האמון במקבלי החלטות השלטוניים מצוי בירידה והדרישות לשקיפות שלטונית הולכת וגוברת.

## אימוץ הצעות הציבור או דחייתן

הליכי שיתוף הציבור מכוונים לשמוע את דעתם וצרכיהם של המשתתפים בדיונים מקרב התושבים, על מנת להגיע להחלטות המתחשבות בהצעותיהם והמטיבות עם האינטרס הציבורי. אל מול הטענה הרווחת כי למשל בענייני תכנון אין לתושבים מספיק ידע על מנת להשפיע על מתכננים מנוסים, בחן המחקר את מידת אימוץ הצעות הציבור בהליכי השיתוף שהתקיימו. יצוין שלא נבחנה כמות ההצעות שאומצו מכלל אלו שהוצעו או טיבן, אלא מידת אימוץ אף אם חלקי של הצעות הציבור, או דחייתן.

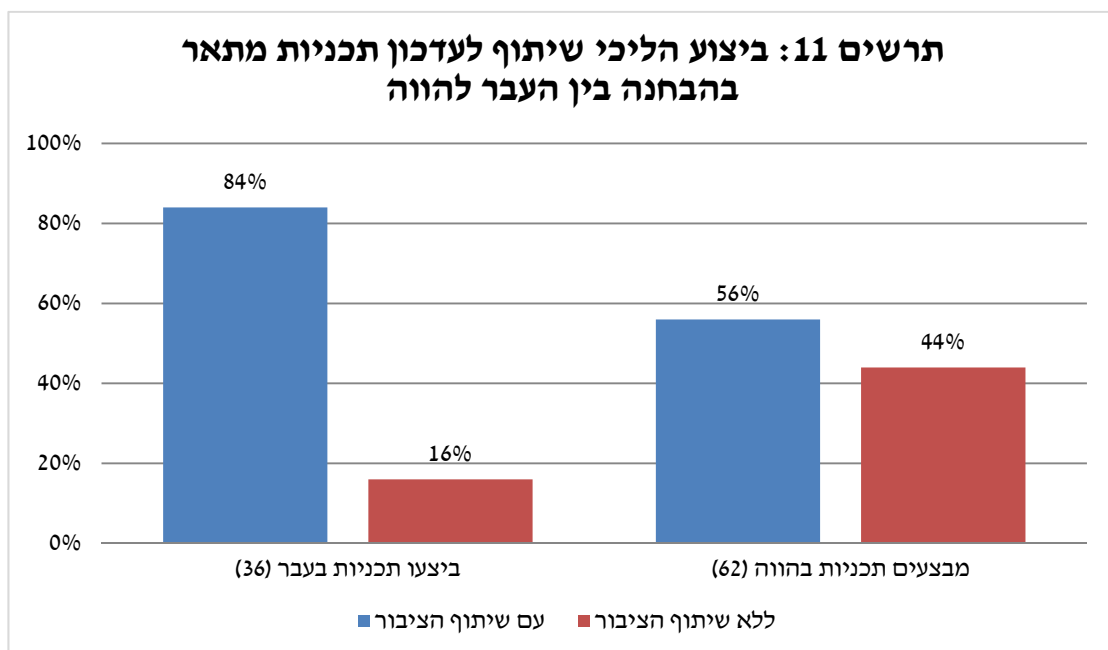


מתרשים 10 עולה כי רוב רובן (88%) של הצעות הציבור אומצו. כלומר הממצאים מצביעים על כך כי **הצעות הציבור אינן פונות לאוזניים אטומות**. משמעות העניין היא חשובה. אימוץ הצעות של תושבים במידה כה גבוהה לא יכולה שלא להצביע על כך שגם מתכננים וותיקים ומנוסים אינם יודעים הכל וגם, שלא רק שלציבור יש מה להגיד, אלא ובעיקר, שהוא כנראה מדבר בקול שפוי והגיוני. אחרת, מן הסתם, הצעותיו לא היו מתקבלות על ידי המתכננים והן לא היו נכללות בתכניות המתאר הכוללניות במקרים רבים כל כך בישובים השונים.

## ביצוע הליכי שיתוף בעבר לעומת בהווה

הסקר ביצע הבחנה בין שתי תקופות בהן, על פי התשובות שנתקבלו בו, בוצעו חידושים בתכניות המתאר ביישובים. תקופה אחת היא התקופה הנוכחית בה על פי הדיווחים עוסקים בחידוש התכניות לבין תקופה קודמת של עד חמש שנים לפני מועד עריכת הסקר, בהן בוצעו החידושים. זאת מאחר ומאז חודש אוגוסט 2014 הובטחו הטבות מפליגות לישובים שיגישו תכניות כוללניות מחדשות וראויות בצורה של עד עצמאות מוחלטת בהחלטות הוועדה המקומית.

משום כך, ניתן היה לשער שרבים מן היישובים פנו לביצוע התכניות כפי שהתבקש על ידי משרד הפנים, תוך קיום הליכים של שיתוף הציבור על מנת לשדרג את רמת התכניות תוך שאיבת רעיונות מן השטח – כדי לזכות בהטבה החשובה המובטחת. משום האמור המחקר חתר ללמוד האם ביישובים שונים קיימו הליכים דומים לפני הבטחת ההטבה של משרד הפנים.



מן העולה מתרשים 11 ניתן לראות כי אמנם בהווה מבוצעים הרבה יותר פרויקטים לחידוש תכניות המתאר הכוללניות של היישובים השונים מאשר בעבר (62 לעומת 36, כמצוין בסוגריים בכל אחת מן הקטגוריות). מנגד, מן הנתונים עולה גם כי בעבר בוצעו הליכים לשיתוף הציבור – לפחות בתחום זה של חידוש תכניות המתאר – באחוזים גבוהים יותר (84%) מאלו המבוצעים כיום (56%). משום האמור ניתן להסיק כי ייתכן וההטבה המוצעת ליישובים על ידי משרד הפנים דרבנה את ראשי היישובים לחדש את תכניות המתאר ולכן מספרם גדל משמעותית, אך תובנה חשובה לא פחות היא זו שראשי היישובים בעבר, אף ללא המלצת משרד הפנים, בחרו לפנות לציבור ולשאול לדעותיו, כנראה שמתוך ההנחה שביצוע הליכי השיתוף ושאיבת מידע מן התושבים, יכולים להיטיב עם רמת התכניות הסופיות.

## משמעויות הממצאים

מן האמור עולות תובנות מעניינות לא מעטות בנוגע לביצועם של הליכים של שיתוף הציבור לצורך חידוש תכניות המתאר הכוללניות בשלטון המקומי בישראל. על פי הממצאים ניכר שהסיכוי לקיומם של הליכים לשיתוף הציבור הינו גבוה הן בישובים בהם מתגוררת אוכלוסייה יהודית והן בישובים בהם מתגוררת אוכלוסייה ערבית. בחלוקה לפי גדלי ישובים עולה שבערים ובמועצות מקומיות שותף הציבור במידה רבה יותר (77%-85% בהתאמה), מאשר בישובים המשויכים למועצות האזוריות (53% בלבד).

הסקר מסיק גם שבהשוואה בין ישובים המשויכים לוועדות תכנון מקומיות לבין כאלה המשויכים לוועדות המרחביות לתכנון ולבנייה, באלו האחרונות מתקיימים יותר הליכי שיתוף. נתון זה מחזק את הנתונים לגבי הסיכוי הגבוה יותר לקיומם של הליכי שיתוף בישובים גדולים בישראל, בעוד שעיון בנתונים מעלה שבקרוב 43 הוועדות המרחביות המדוברות, שנטלו חלק בסקר, רק 3 ישובים מוגדרים כמועצות אזוריות. כל האחרים הינם מועצות מקומיות ועיריות, בהם האוכלוסייה רבה יותר.

נושא נוסף שנבדק הוא מידת קיומם של הליכי שיתוף הציבור בחלוקה של ישובים על פי המחוזות בהן פועלות הוועדות לתכנון ולבנייה שכאמור, פזורות על פני שישה מחוזות. מעיון בנתונים עולה כי בישובים המשויכים לוועדות לתכנון הפועלות במחוז הצפון, הסיכוי לקיומם של הליכי שיתוף קטן יותר.

בנוגע לסיכויי קיומם של הליכים של שיתוף הציבור בקבלת החלטות בקרב ישובים המובחנים בדירוג חברתי-כלכלי שונה, לא אובחן בסקר הבדל מובהק המצביע על קשר חיובי או שלילי בין קיומם של הליכי שיתוף לבין דירוגם החברתי-כלכלי של הישובים בהם הם בוצעו. משמעות העניין היא שניתן לצפות להיתכנותם של הליכים כאלה בישובים המצויים לאורך כל סולם הדירוג הסוציאקונומי, במידה דומה. נתון מעניין במיוחד הינו זה הקשור לרמת ההשכלה של התושבים. למרות הדעה הרווחת שקיים קשר בין רמת השכלה לבין מצב סוציאקונומי של אוכלוסייה, ממצאי הסקר מצביעים על כך ובאופן מובהק שהסיכוי להיתכנות הליכי שיתוף גבוה יותר בישובים בהם התושבים משכילים יותר. משמע, אולי אין הבדל לפי דרוג חברתי-כלכלי, אך יש ויש לפי רמת ההשכלה של התושבים.

עניין זה הזמין בדיקה מעמיקה יותר, שהרי מדובר כאן במשתנה תלוי דיכוטומי (שיתוף מול העדר שיתוף) ויש במקביל מספר משתנים מסבירים (ערבי-יהודי, השכלה, הכנסה ועוד). הובא בחשבון שיתכנו אפקטים עצמאיים של כל גורם מסביר. כך למשל אפקט ההשכלה עשוי להתחזק מאוד כאשר לוקחים בחשבון שבישובים שבהם ההשכלה של התושבים היא גבוהה, גם ההכנסה שלהם גבוהה יותר. משום האמור בוצע ניתוח רב משתני כאשר שיתוף הציבור הוצב כמשתנה תלוי ואליו צורפו המשתנים המסבירים במקביל, באמצעות רגרסיה לוגיסטית. אולם, ניתוח זה לא הניב תוצרים חד משמעיים ואף הציג תוצאות בלתי יציבות. נראה שהדבר נובע מגודל האוכלוסייה הקטן יחסית עליו הוא התבסס.

מבין תוצאות הסקר עלה קשר מובהק ושלילי בין רמת ההשקעה ברווחה לקיומם של הליכים לשיתוף הציבור. יכול להשתמע מכך כי בישובים בעלי אוכלוסייה חלשה יותר, זו שבה ההשקעה בשירותי הרווחה גדולה יותר, מתקיימים בהם פחות הליכי שיתוף. יחד עם זה חשוב לציין כי תקציב רווחה גבוה לא בהכרח מעיד על מצוקה גבוהה יחסית של התושבים ביחס ליישובים אחרים, אלא ובעיקר תקציב הרווחה אינו רק פונקציה של צרכים אלא ובעיקר הוא גם פונקציה של משאבים. בתל אביב למשל משקיעים יותר בכל תושב ברווחה מאשר ביישובים ערביים – לא בגלל שבתל אביב יש יותר מצוקה אלא משום שלרשותה עומדים הרבה יותר משאבים.

גם בקשר בין ההשקעה הכללית של הישובים השונים בשנה אחת בכל אחד מתושביהם לבין קיומם של הליכי שיתוף לא נמצא כל ממצא מובהק, כמו גם בהשקעת הישובים בחינוך בשנה אחת בכל תושב. עניין זה מלמד על כך כי היתכנותם של הליכי שיתוף הינה אפשרית באותה המידה בישובים השונים, בלי קשר למידת השקעתם בנושאים שהוזכרו.

נושא נוסף שנבחן בסקר הוא הקשר האפשרי בין הוותק של ראש הרשות לבין קיומם של הליכי השיתוף בהם. התוצאות אינן מעלות קשר של ממש לעניין זה ומצביעות על כך שאין הבדל מהותי או מובהק בין קיומם של הליכי השיתוף לבין מספר הקדנציות בהן מכהן ראש הרשות. משמע, התכונות של הליכי שיתוף שווה במקרים של ראשי ישובים שזו להם הקדנציה הראשונה לכהונתם או למי שנבחרו מחדש לתפקידיהם. בהקשר זה יודגש שלא נבחן הבדל בין המשיבים על פי זהותם הפוליטית, משום שבמקרים רבים ראשי הישובים נבחרים ברשימות פוליטיות עצמאיות ללא קשר למפלגה זו אחרת.

עניין אחר שבחן הסקר נוגע לאופן הביצוע, הלכה ולמעשה, של הליכי שיתוף הציבור בישובים השונים וגם לתרומתם האפשרית של ההליכים למי שעשו בהם שימוש. לגבי אופן הביצוע נבדק האם קיומם של ההליכים פורסם ברבים כמתבקש והממצאים מצביעים על כך שהם בוצעו תוך פרסומם הפומבי ברובם המכריע והגורף (87%). פרסום עצם ההליך ברבים מיועד להזמין את כלל התושבים ולא רק חתך מסוים מהם. לפרסום חשיבות נוספת – הוא מחייב יותר את מבצעו להגביר את שקיפות מעשיו ומהלכיו ומכאן שהוא עשוי להוביל להליך נכון יותר. אך עניין תרומתם של הליכי השיתוף למבצעו מחייב התייחסות מורחבת מעט יותר.

הליכי שיתוף הציבור, ככל שהם מתקיימים, מכוונים לאיסוף מידע מן הציבור בנוגע לנושא מסוים. מידע זה אמור להיכלל באפשרויות הבחירה לקבלת החלטות של מבצעי השיתוף, הלא הוא הדרג הפוליטי. במקרים אחדים פונים הנבחרים הפוליטיים אל הציבור על מנת לשאול לדעתם בנושאים שהם לא בטוחים בבקיאותם האישית. למשל, בהליך שיתוף ציבור שהתקיים באחת הערים בנושא "עיר ידידותית לנשים", ביקשו הפוליטיקאים ללמוד מנשות העיר מה יכול לדעתן להפוך לעיר יותר ידידותית עבורן. במקרה הבוחן העומד מאחורי מחקר זה נבחנו ביצועם של הליכי שיתוף בנוגע לחידוש תכניות המתאר הכוללניות לישובים. לנושא מעין זה מועסקים אדריכלים ומתכננים ותיקים ומנוסים שהדעה הרווחת היא שהם מכירים היטב את הנושאים התכנוניים עליהם הם מופקדים, כמו גם על האפשרויות במקרים השונים. מטעם זה ניתן היה לצפות שכמות הצעות התושבים המאומצות על ידי אותם המתכננים לא תהיה גדולה. אולם, ממצאי המחקר מצביעים על כך שב-88% מכלל המקרים בהם בוצעו הליכי שיתוף על פי הסקר, אומצו הצעות התושבים – לדברי המשיבים - לפחות בחלקן. לעניין זה חשוב להבין שברמה

הנורמטיבית ברור שהדבר "הנכון" למי שכבר שיתף את התושבים הוא לדווח על השפעות חיוביות מן ההליך מחד, אך גם ברור שהמשיבים אינם נמנים על הדרג הפוליטי ושום טובה לא תצמח להם בהטיית המצב לאשורו בתשובותיהם, מאידך.

אחוז הנטען הנו גבוה מאוד ויכול בנקל להצביע על נחיצות ההליכים האלה, לטובת שדרוג איכות ההחלטות המתקבלות. בנקודה זו חשוב להבהיר שהצעות התושבים הינן בגדר של הצעות בלבד ואין הכרח לאמצן אם הן אינן תורמות לרמת התכנון. מכאן חשיבותו של הממצא הזה. יצוין שהמחקר לא בחן בשלב הזה את סוגי ההצעות שהועלו על ידי התושבים. נושא זה נבדק בראיונות החצי מובנים שקוימו עם האנשים שניהלו את הליכי השיתוף, כפי שיפורט על כך בהמשך הפרק.

נקודה נוספת היכולה לחזק את התובנה בנוגע לתרומת הליכי השיתוף למבצעם, טמונה בממצא המעניין הנוגע לקיומם של הליכי השיתוף בעבר, שלא לבקשת משרד הפנים וללא כל הבטחה להטבות כמתקיימת מאז אוגוסט 2014. כפי שכבר תואר, 42% מכלל הישובים המחדשים את תכניות המתאר שלהם, החלו בכך לפני שנים ושיתפו את תושביהם ללא הנחיות מחייבות וכנראה שתוך הבנה שהשיתוף יביא עבורם לתכניות סופיות טובות יותר.

**לסיכום** ניתן לומר על פי ממצאי הסקר כפי שפורט, שהליכים של שיתוף הציבור בקבלת החלטות של השלטון המקומי בישראל יהיו בעלי סיכוי טוב יותר להתקיים בישובים יהודיים ולא יהודיים גדולים המשויכים לוועדות תכנון ובנייה מרחביות שאינן במחוז הצפון ואשר בהם מתגוררת אוכלוסייה משכילה. עוד עולה מן הממצאים שקיים קשר בין מידת שיתוף הציבור ביישובים השונים בארץ לבין תכונות חברתיות כלכליות בכיוון הצפוי: רמת השכלה תורמת לסיכויי השיתוף ומעמד סוציו אקונומי הוא על גבול הסיכוי.

עוד ניתן להסיק מנתוני הסקר שהליכי שיתוף הציבור הפכו להליכים מקובלים בקרב ראשי הישובים - לפחות בכל הנוגע לחידוש תכניות המתאר הכוללניות ליישוביהם, שההליכים שבוצעו פורסמו ברבים ברמה המצופה ושהליכי השיתוף שבוצעו במקרי הבוחן שנבחרו, הניבו תרומה חשובה ונראית לעין לחשיבה התכנונית-עתידיית בישובים השונים, באופן ניכר.

## ראיונות אישיים

**רקע כללי** - בהמשך לתשובות לשאלון שנועד לעמוד על פרמטרים שונים במקרי הבוחן ושנותחו בשיטה הסטטיסטית הכמותית, בוצעו בהמשך וכנדבך נוסף, ראיונות אישיים איכותניים שיועדו להרחיב את המידע שנאסף בנוגע להליכי שיתוף הציבור שנעשו או לא נעשו לצורך חידוש תכניות המתאר הכוללניות בישובים רבים בישראל. הראיונות התמקדו בארבעה קריטריונים מרכזיים לניתוח הכוללים נושאי משנה להכוון המרואיינים במהלך תשובותיו, ובחנו את:

1. **קיומם או אי קיומם של הליכים של שיתוף הציבור במהלך חידוש תכנית המתאר הכוללנית ביישובים ואת הסיבות להם.** בתוך כך, את אופן קבלת ההחלטה ואת מקורה הסמכותי.
2. **האוכלוסיות שהוזמנו למפגשי שיתוף הציבור.** ובתוך כך, אופן הזמנת המשתתפים, הקריטריונים להזמנתם (גיל, עיסוק, מקום מגורים) וסוג המידע המוקדם שהועבר לתושבים לפני ולקראת המפגשים.
3. **אופן ניהולם של המפגשים.** ובתוך כך, מי ניהל אותם ומדוע, על אופיים הטכני (קבוצות מיקוד? מפגשי תושבים? מפגשים וחלוקה לקבוצות עבודה? אופן אחר?) ועל פרסומם ברבים או אי פרסומם של פרוטוקולי המפגשים והצעות התושבים.
4. **הנושאים הבולטים שהועלו והוצעו על ידי התושבים.** ובתוך כך, סוגי הנושאים (שיקולים חברתיים, סביבתיים, בריאות, ביטחון הפרט, חוסן חברתי, נגישות לשירותים ציבוריים, הדרת אוכלוסיות חלשות, היבטים של אפליה, השפעה על ערכים תרבותיים ואסתטיים) וכן על מידת ההיענות של הרשות להצעות התושבים.

**שיטת הראיונות** - לביצוע הראיונות נבחרו עשרה ישובים: עיר מרכזית אחת שביצעה הליך שיתוף הציבור לחידוש תכנית המתאר שלה (תל אביב), שלוש ערים גדולות שביצעו הליכי שיתוף לחידוש תכניות המתאר שלהן (רעננה, ראשון לציון ואשדוד), שתי ערים פריפריאליות – אחת שביצעה הליך של שיתוף ציבור ואחת שלא ביצעה הליך שכזה לחידוש תכנית המתאר שלהן (קרית גת ואופקים בהתאמה), שני יישובי מיעוטים - אחד שביצע הליך של שיתוף ציבור ואחד שלא ביצע הליך שכזה לחידוש תכנית המתאר שלהם (כפר קאסם וטורעאן בהתאמה) ושתי מועצות אזוריות - אחת שביצעה הליך של שיתוף ציבור ואחת שלא ביצעה הליך שכזה לחידוש תכנית המתאר שלהן (מטה יהודה ועמק הירדן בהתאמה). יצוין שבכל הערים הגדולות בוצעו הליכי שיתוף.

המרואיינים נבחנו בכל אחד מן היישובים על פי קרבתם להליכי שיתוף הציבור ומעורבותם בהם, ככל שכאלה התקיימו ביישוביהם. בשני מקרים רואיינו מנהלות של יחידות לתכנון אסטרטגי שביישוביהן הליכי השיתוף מנוהלים תחת יחידותיהן; במקרה אחר רואיין מנהל היחידה לתכניות אב ומתאר באגף התכנון, אשר תחת יחידתו חודשו תכניות המתאר ובאחריותה נוהלו הליכי השיתוף; בשני יישובים נוספים בהם שותף הציבור לקראת חידוש תכניות המתאר רואיינו מהנדסי היישובים, כפי שגם היה בשלושה יישובים בהם חידשו את תכניות המתאר שלהם ללא

קיום הליכי שיתוף הציבור. בסך הכל רואיינו לצורך חלק זה של המחקר, ארבע נשים ושישה גברים בישובים שבטבלה שלהלן:

הקטגוריה	היישוב	הליכי שיתוף ציבור
עיר מרכזית	תל אביב	עם שיתוף
עיר גדולה	אשדוד	עם שיתוף
עיר גדולה	רעננה	עם שיתוף
עיר גדולה	ראשון לציון	עם שיתוף
עיר פריפריאלית	קרית גת	עם שיתוף
עיר פריפריאלית	אופקים	ללא שיתוף הציבור
יישוב מיעוטים	טורעאן	עם שיתוף
יישוב מיעוטים	כפר קאסם	ללא שיתוף הציבור
מועצה אזורית	מטה יהודה	עם שיתוף
מועצה אזורית	עמק הירדן	ללא שיתוף הציבור

הראיונות בוצעו כראיונות עומק חצי מובנים בין סוף חודש נובמבר 2015 לבין סוף חודש פברואר 2016. רוב הראיונות התקיימו בפגישות אישיות עם המרואיינים ומיעוטים נעשה טלפוני. בתחילת כל ראיון בוצעה הצגה עצמית של המראיין, הוצג המחקר על שאלותיו, הובטח למרואיין חיסיון אישי וארגוני כך שבשום מקרה לא יוצגו אמירות שיכולות לזהות את הישוב או את הדובר ונתבקש אישור להקלטת הראיון על מנת להתרכז בהקשבה לדברים הנאמרים ולא ברישומם. בכל המקרים נתקבל אישור להקלטה.

יצוין כי האופי הפתוח והדינאמי של ראיונות עומק חצי מובנים, מאפשר בחינה מעמיקה ושיטתית של הנושאים שהוגדרו מראש מן הצד האחד, והקשבה למושגים, לתפיסות, לקטגוריות, לשאלות ולנושאים עליהם החוקר לא חשב מראש והעולים מדברי המרואיינים עצמם, מן הצד השני. מבנה הראיון הוא דינמי, ומאפשר לכל דובר להציף את הנושאים החשובים והמשמעותיים בעיניו.

**מגבלות אפשריות** - התפיסות והעמדות העולות מן הראיונות אינן כוללות את כל היישובים בהם נעשו הליכים של שיתוף הציבור בעת חידוש תכניות המתאר הכוללניות. לכן יש לזכור שלמרות שהן מאפשרות הצצה ייחודית ומעניינת לדעותיהם של המרואיינים בסוגים שונים של יישובים, הן אינן מתימרות להציג תמונת מצב מייצגת ומכלילה.



## ממצאי הראיונות

הממצאים העולים מן הראיונות מפורטים להלן בארבעה פרקים התואמים את הקטגוריות שנקבעו לניתוחם ובפרק נוסף המשקף תובנות חשובות נוספות שעלו מפי המרואיינים:

### 1. קיומם או אי קיומם של הליכי שיתוף עם חידוש התכניות והסיבות להם

לנושא זה התייחסו כצפוי בחיוב שבעה משיבים שביישוביהם התקיימו הליכי שיתוף ובשלילה שלושה משיבים שביישוביהם לא התקיימו הליכים לשיתוף הציבור במהלך חידוש תכניות המתאר שלהם. בקרב הראשונים, הקול הדומיננטי טען כי יציאה להבנת עמדת התושבים ביחס לנושאי תכנון היא אך טבעית ושלמעשה לא זכורים היסוסים בנוגע לכך. התפיסה הרווחת מצדדת בעמדה שהצעות התושבים יכולות לשפר משמעותית את רמת התכנון הסופי ובכך נימקה את עצם קיומם ביישוביהם.

לעומתם, בקרב הנשאלים שביישוביהם לא נתקיימו הליכים של שיתוף הציבור, אף שעסקו בחידוש תכניות המתאר שלהם, הועלו סיבות שונות לכך. אחד המשיבים טען שבישוב אליו הוא מתייחס, המשוך ליישובי המיעוטים, הנושא של שיתוף ציבור לא עובד. לדבריו, יש בנושא הזה הטעיה כי מינהל התכנון הוא שקובע עבורם את המותר והאסור לבנות בשטחי היישוב ושללהם כרשות ובוודאי שלתושבים אין כל השפעה על כך. אף כי ניסו להתנגד להצעות מינהל התכנון, העניין לא צלח ולבסוף הם נאלצו להיכנע לתכתיבים שהונחתו עליהם מלמעלה. נשאל אחר אשר אמון על תכניות שבגזרת ישובים קהילתיים כגון קיבוצים טען, שהעניין אינו רלוונטי עבורם כי התושבים במקרים אלו אינם פועלים או חושבים במושגים של יישוב עירוני רגיל. בקיבוצים לדבריו, התכנון הכוללני נתון במשבצות קרקע מוגדרות וכל ההתעניינות של התושבים הינה סביב נושא שיוך הקרקעות ולא יותר. במקרה אחר, משיב אשר היה שותף לחידוש תכניות המתאר של ישוב פריפריאלי טען שהתכנית בוצעה לפני כחמש שנים ובאותם הימים לא הייתה מודעות לנושאי שיתוף הציבור כפי שקיימת כיום. לדבריו, הם התייעצו עם מומחים ובעלי ניסיון בתחומים אחדים לשם חידוש התכניות, אך לא בוצע הליך היכול להיחשב כהליך של שיתוף הציבור. אבל לדבריו, סיבה נוספת עמדה ברקע:

לא ביצענו הליך של שיתוף הציבור ביישוב לצורך חידוש התכניות. אמנם לא הייתה מודעות לעניין הזה אז, אבל הסיפור האמתי הוא אחר. אנו תפקדנו כוועדה קרואה לישוב. לא כוועדה נבחרת. בתוקף כך, לא היה לנו זמן לבזבז ומתוך הבנת, הליכים של שיתוף הציבור גוזלים זמן ומשאבים שלא היו בידנינו.

לעניין זה חשוב להדגיש מעבר לסיבות שמנה המרואיין, שוועדה קרואה אינה צריכה לרצות את התושבים וייתכן שגם היבט זה עמד בבסיס ההחלטה שלא לקיים במקרה הזה הליכים של שיתוף הציבור.

מדברי המרואיינים עולה בבירור כי גם אלה שביישוביהם התקיימו הליכים של שיתוף הציבור בעת חידוש תכניות המתאר הכוללניות שלהם וגם אלה שלא קיימו כל הליך דומה ביישוביהם, רואים את הסיבות הספציפיות בכל מקרה כמובנות מאליהן. המקיימים הליכים חושבים שהצעות התושבים מהוות תרומה נכבדה לאיכות ההחלטות הסופיות בעוד האחרים

מבינים שעבורם העניין אינו רלוונטי מן הסיבות שצינו וראו בכך הצדקה מבוססת להימנעותם. נקודה חשובה שהועלתה כפי שפורטה היא זו הנוגעת למשאבי הזמן והכסף הנדרשים להליכים האמורים ואשר על כך יורחב בהמשך המחקר.

### 1.1. אופן קבלת ההחלטה לקיומם או אי קיומם של הליכי השיתוף ומקורה הסמכותי

לנושא זה התייחסו כל הנשאלים: אלו שביישובים שלהם התקיימו הליכי השיתוף הרלוונטיים למחקר ואלו שביישוביהם לא התקיימו הליכי שיתוף בכלל. כל המשיבים ענו כי **לא התקיים דיון** מיוחד בעניין זה. לא בעד ולא נגד קיומם של ההליכים. בשני מקרים נטען שהיחידה הארגונית לתכנון אסטרטגי גיבשה הצעה לקיום ההליך מתוך הבנה שזה הנכון לעשות בפרויקטים בעלי חשיבות כה רבה לתושבים. לתפיסה זו יש לציין, היו שותפים למעשה רוב רובם של הנשאלים ביישובים שבהם כמובן התקיימו הליכי שיתוף. למרות התפיסה הרווחת בקרב המשיבים שביישובם התקיימו הליכי שיתוף שבמקרים של חידוש תכניות מתאר עצם קיומם של ההליכים הוא דבר המובן מאליו, **הצהירו כולם, ללא יוצא מן הכלל, שההחלטה על עצם השיתוף נתקבלה על ידי ראש הרשות**: ראשי הערים וראשי המועצות הרלוונטיות. גם במקרים בהם ההצעות גובשו והועלו על ידי היחידות האסטרטגיות הארגוניות, ההחלטה בסופו של דבר נתקבלה על ידי ראש הרשות. בחלק מן הראיונות הודגש שאף שההחלטה היא של ראש העיר, היו שותפים לרעיון גם הצמרת הפקידותית הבכירה של הארגון. בהקשר זה טענה אחת המשיבות:

אצלנו ראש הרשות רואה בכך חשיבות מן המעלה הראשונה. הוא מבצע הליכי שיתוף בתחומי עשייה רבים ולכן אין בזה שום הפתעה. אנחנו תמיד מתייעצים עם התושבים. כמעט בכל דבר.

בכל המקרים כאמור, לא נוהל דיון בנוגע לקיומם או אי קיומם של הליכי שיתוף הציבור. בנוסף וכפי שהודגש, בכל המקרים בהם הוחלט על קיום הליכים של שיתוף הציבור, ההחלטה הייתה של ראש הרשות.

מן האמור ניתן לסכם שהתפיסה הרווחת בקרב רוב הנשאלים היא **שהצעות התושבים יכולות לשפר משמעותית את רמת התכנון**, גם במקרים בהם התכנון ההנדסי נעשה על ידי בעלי מקצוע מנוסים. לעניין קיום הליכי השיתוף עלה מן הראיונות שביישובים שביצעו הליכי שיתוף ראו את עצם ההליכים כדבר טבעי ומתבקש. לעומתם, בקרב אלה שלא ביצעו הליכי שיתוף, בישובי המיעוטים נימקו זאת בכך שאין טעם בשיתוף כי הדברים נקבעים עבורם מלמעלה ובקיבוצים טענו שאין בכך ענין לתושבים. במקרה בודד התירוץ לאי קיום ההליך היה העדר משאבים של זמן וכסף.

### 2. האוכלוסייה שהוזמנה למפגשי שיתוף הציבור והקריטריונים להזמנתם

המשיבים לנושא זה הם מן הסתם אלה שביישוביהם התקיימו הליכי השיתוף. למרות שהקול הדומיננטי מקרב המרואיינים שלל דילוג על אוכלוסייה כלשהי, בכל זאת ניכרים הבדלים בהתמקדות באוכלוסיות השונות שהוזמנו ליטול חלק במפגשי שיתוף הציבור ביישובים השונים. המשיבים טענו שהוזמנו **כל התושבים ללא יוצא מן הכלל** כפי שיפורט על כך בסעיף

הבא. יחד עם זה במקרים אחדים בוצעו זימונים סקטוריאליים למפגשים השונים. באחד היישובים למשל, בו הרכב האוכלוסייה כולל עולים חדשים רבים מברית המועצות לשעבר וגם תושבים חרדים בהיקף ניכר, בוצעו מפגשים ייחודיים לתושבים הוותיקים, לעולים החדשים, לתושבים החרדים ולצעירים. במקרה אחר הוזמנה האוכלוסייה כולה למפגשים הראשוניים של ההליך השיתופי אך לשלבים המאוחרים יותר הוזמנו **בעלי אינטרסים נקודתיים** במטרה לחדד נקודות שהיו במחלוקת במהלך ההליכים. במקרה בודד נטען שהרשות לא הזמינה את התושבים למפגשים אלא שהיא, הרשות, יצאה אל התושבים. כך התבטא הנשאל במקרה זה:

אצלנו לא הוזמנו התושבים לאולם גדול בו מתקיימים הדיונים. אנחנו יצאנו אל התושבים. הגענו למפגשים סקטוריאליים של בעלי אינטרסים שונים. כך למשל הגענו למפגשים עם צעירים, עם בעלי מוגבלויות, עם אוכלוסייה דתית, עם נשות המקום, עם מהנדסים ואדריכלים ועוד. זה היה מרתק. הצלחנו לדלות מידע מכמעט אלף תושבים, וזה הרבה מאוד ביחס לגודל היישוב.

אמנם השיטה המצוטטת דומה לזו שהוזכרה קודם לכן בכך שהיא פנתה לקבוצות אוכלוסייה שונות. אך ההבדל טמון בכך שבדוגמה הראשונה הוזמנו באופן פתוח האנשים הרלוונטיים לגיל ולנושא המפגש ואילו בדוגמה השנייה, המצוטטת, התושבים מן הסקטורים השונים הוזמנו אישית ולא באופן פתוח.

במקרה אחד המשיב ממקום המשוך ליישובי המיעוטים טען שהפנייה להשתתפות בהליכי הציבור בוצעה לראשי החמולות בלבד. לטענתו, זה המקובל שם משום שראשי החמולות הם קובעי הדעה בקרב תושבי המקום. אך יצוין כי בניגוד לדבריו, הליך זה אינו יכול כמובן להיכלל בהגדרה של הליך שיתוף ציבור בעוד הוא מופנה לאליטה בלבד.

כאן המקום להוסיף עניין חשוב שעלה מן הראיונות ואשר נוגע לפוקדים את מפגשי שיתוף הציבור. במקרים לא מעטים הועלתה הטענה בדבר הקושי לגייס תושבים למפגשים. אחד המרואיינים התבטא בנושא:

... בעיה נוספת היא הבאת התושבים למפגשים. המשימה הזו היא קשה מנשוא. למרות שמזמינים אותם להשפיע, הם מהססים להגיע בהמוניהם. צריך להתאמץ ולמשוך אותם ומניסיוני, המשתתפים הללו מופיעים כמעט לכל מפגש תושבים, ולא משנה באילו נושאים.

טענה זו של מספר לא גדול מספיק של משתתפים במפגשי התושבים, כפי שעלתה מדברי המרואיינים, נקשרה ברוב המקרים לנושא המשאבים המושקעים להזמנתם ולהבאתם. התפיסה הרחבה של המשיבים מצדדת בהעמדת משאבים ייעודיים גדולים יותר לעניין הליכי שיתוף הציבור שלרוב אינם מתוקצבים מספיק או אינם מתוקצבים בכלל והם נעשים "על הדרך" כפי שהגדיר זאת אחד המרואיינים, שאף טען:

צריך שבשלטון המקומי ישנו תפיסה. צריך להבין את החשיבות של שיתוף הציבור. צריך להבין את התרומה הגדולה של חוכמת ההמונים. צריך להתאזר

בסבלנות בנוגע לתוספות הזמן הנדרשות כתוצאה מן ההליך וצריך גם להפנים את העלויות הכספיות הכרוכות – שלפחות בעיני, הן תמיד משתלמות.

מן האמור ניתן לסכם כי כל יישוב קבע **קריטריונים שונים להזמנת תושביו בהתאם לצרכיו המקומיים, לאופי האוכלוסייה ובהתאם להרכבה**. למעט ביישובי המיעוטים, ניכר כי נעשו מאמצים לשתף חתכי אוכלוסייה רבים ככל שניתן. בחלק מן היישובים הקריטריונים נשענו על מיקומם הגיאוגרפי של התושבים, משמע קוימו מפגשים לשכונות השונות, במקרים אחרים הקריטריונים כוונו לחתכי גילאים ובאחרים להבדלים התרבותיים של האוכלוסייה. במקרים אחדים הוזמנו אנשי מקצוע ייחודיים לנושאי התכנון ולבעלי אינטרסים נקודתיים. באופן כללי עלו מן הראיונות עמדות ותפיסות המבטאות את המאמץ לטפל בנושאים מגוונים, לשם הגעה לתכנון מיטבי יותר, ברוב המוחלט של המקרים. שימת לב מיוחדת ראוי להקדיש לתובנה באחד היישובים, אשר הפרידה בין המשתתפים הראשונים בדיונים לבין אלה שהוזמנו מאוחר יותר בשלבי הסיכומים. ניתן להניח שהשילובים הסופיים נוהלו באופן ממוקד יותר משום השיטה מצד אחד, אך חשוב להבין שחלק מן התושבים שהציעו הצעות לא זכו להבין את הסיבה לאימוצן או לדחייתן מצד שני. במקרים האחרים כפי שדווח על ידי יתר הנשאלים, המוזמנים השונים הוזמנו לכל המפגשים ללא יוצא מן הכלל.

בהקשר להזמנת התושבים ולהשתתפותם במפגשים ניתן לסכם שאף כי נראה כי הושקעו מאמצים גדולים להבאתם לדיונים, הרי שהם לא נוהרים אליהם בהמוניהם, למרות ההזדמנות הניתנת להם להגיע ולהשפיע וגם, **שבמפגשים לנושאים שונים מגיעים לעיתים קרובות אותם התושבים**. עניין נוסף הוא זה שהאוכלוסייה החלשה, פחות מגיעה ופחות משתתפת. משום כך היו שהציעו להפנות לשם קיום הליכי הציבור **משאבים גדולים יותר, לפרסומם**. כך לדעתם תגדל כמות המשתתפים ואיתם גם כמות הדעות וההצעות, להגעה לתובנות טובות יותר. בנקודה זו יצוין שאי הגעתם של תושבים למפגשים בכמויות גדולות יותר יכולה לנבוע מחוסר מודעות לדיונים אך גם מחוסר עניין בהם. בשני המקרים, הגברת הפרסומים יכלה להשפיע – מחד, פרסומים רבים יותר יכולים לעורר סקרנות ולגבור על חוסר העניין ומאידך, להגביר כמובן את המודעות לעצם קיומם.

## **2.1. אופן הזמנת המשתתפים**

רובם ככולם של המשיבים שביישוביהם הונהגו הליכים של שיתוף, דיווחו במהלך הראיונות כי הזמנת התושבים נעשתה באמצעות פרסום רבתי. באמצעי התקשורת, באתר האינטרנט הארגוני, באמצעות הרשתות החברתיות ובאמצעים נוספים. במקרה של יישוב בני המיעוטים, הזמנת ראשי החמולות בוצעה ישירות על ידי פנייה אישית של ראש הרשות ואילו ביתר המקרים בוצעו **ההזמנות בעזרת אמצעי התקשורת** כפי שנאמר. בחלק מן המקרים נעזרו ביישובים השונים בתקשורת הסקטוריאלית על מנת להגיע לפלחי אוכלוסייה ייחודיים. כך למשל במקרה אחד לפחות על פי המשיבים, בוצעו פרסומים בשפת האוכלוסייה דוברת הרוסית, במקרים אחרים בוצעו פרסומים באמצעי התקשורת של האוכלוסייה החרדית. יצוין שעל פי הקול הדומיננטי בראיונות, בוצעו גם פניות אינטרנטיות בעזרת מאגרים של כתובות דואר אלקטרוניות שהיו מצויים בתקופה הרלוונטית במשרדי הארגונים ביישובים שביצעו את

ההזמנות. באחד היישובים בוצע פרסום גם בקרב כיתות י"א ו-י"ב של בתי הספר התיכוניים על מנת מחד להזמין את התלמידים עצמם למפגשים ומאידך להפיץ את דבר ההזמנה בקרב רבים ככל שניתן, מתוך ההנחה שהתלמידים יכולים ליידע את בני משפחותיהם ואת חבריהם בנוגע לקיומם של ההליכים.

## 2.2. מידע מקדים לדיונים ובמהלכם

רוב המשיבים במהלך הראיונות טענו שהוסברה למוזמנים עוד בפרסומים השונים המטרה הכללית של המפגשים. אך נושא המידע המקדים הוא רחב יותר. הוא מכוון להבין מה ידעו התושבים בעת שניגשו להציע את הצעותיהם בנוגע לחידוש תכניות המתאר ביישוביהם. לעניין זה עולה מן הראיונות שקוימו שהשיטה אינה אחידה בכל המקרים. **חלק מן היישובים הציגו לעיני המשתתפים שהגיעו למפגשים, כבר מן המפגש הראשון, חלופות תכנוניות לדיון, התייחסויות והצעות נוספות.** אלה שכך עשו טוענים שללא חלופות כלשהן, "הולכים לאיבוד" ולא ניתן להגיע לדיון מסודר. לדבריהם, החלופות שהוצעו לתושבים הוכנו על ידי אנשי מקצוע מנוסים ולהן התבקשו התושבים להוסיף רעיונות ללא הגבלה. יצוין שבכל המקרים האלה, נטען על ידי המשיבים בראיונות שהחלופות הוצגו על יתרונותיהן וחסרונותיהן כמתבקש. אחרים לעומת זאת, חשבו שצריך להגיע למפגשי שיתוף הציבור ללא חשיבה תכנונית מקדימה ולהתקדם בהתאם לרעיונות ולהצעות המועלות בהם. כך ביטא זאת אחד המרואיינים:

התהליך התכנוני הוא מאוד קשיח. במפגש הראשון לא הייתה אפילו סקיצה ראשונית להצגה בפני הקהל. לתכנית המתאר יש שלבים ברורים. רק לאחר שלושה שלבים ראשוניים מתחילים לשרטט סקיצות ולא לפני. השיתוף נעשה לאורך התהליך!

ביישוב בו מתגוררת אוכלוסיית מיעוטים על פי דברי אחד המשיבים, לא מוצגות חלופות בכלל כי המטרה שם שונה מהליכי השיתוף המונהגים ביישובים יהודיים. במקרה שלהם לטענתו, ההליך השיתופי אינו מכוון לשיפור התכניות אלא ובעיקר לשם יידוע על הכוונות התכנוניות. לדבריו:

התושבים מקבלים את ההסבר הניתן להם ברוח טובה ובעצם שמחים על כך. הם מציעים הערות ספציפיות לאינטרסים האישיים שלהם בלבד ולא כל כך מתעניינים בטובת הכלל.

מן האמור ניתן לסכם שאופן הצגת הנושא בפני קהל התושבים נחלק לסוגים אחדים. יש מקרים בהם רואים לנכון להגיע ללא הצעות תכנוניות מראש על מנת לאפשר דיון פתוח ובלתי מוטה. במקרים אחרים מעדיפים לכוון את התושבים לאפשרויות מעשיות כפי שנתפשות על ידי אנשי המקצוע אך תוך פתיחות לקלוט הצעות ורעיונות חדשים ונוספים. ביישוב בעל תושבי המיעוטים שהוזכר התקיים הליך שיתוף שונה במהותו, שכהליך של שיתוף תושבים אינו דומה להליכים האחרים ואף קשה לציין אותו ככזה, באופן מובהק.

### 3. אופן ניהולם של המפגשים

מדברי המרואיינים עולה שמפגשי התושבים בהם קוימו הליכי שיתוף הציבור נעשו ברובם כאשר בראשיתם הוסבר לנוכחים על הפרויקט על ידי המהנדסים והמתכננים. בשלב זה הוצג בפני הנוכחים ברוב המוחלט של המקרים, כפי שדיווחו המשיבים בראיונות השונים, המצב הקיים ביישוב. בחלק מן המקרים כפי שכבר נאמר, הוצגו אלטרנטיבות תכנוניות אפשריות בתחומים מגוונים. בשני מקרים הודגש כי לאחר דבריהם של בעלי המקצוע – האדריכלים והמהנדסים – **בוצעו הסברים גם על ידי דוברים שאינם מתחום ההנדסה, בשפה פשוטה ומובנת יותר לכל.**

בחלק לא מבוטל מן המקרים דווח על ידי המשיבים כי לאחר דברי ההסבר הכלליים בפני כל הנוכחים, **חולק הקהל לקבוצות קטנות שקיימו דיונים אינטנסיביים במגוון נושאים.** קבוצות אלו נוהלו על ידי נציגי הרשות המקומית או על ידי נציגי החברה החיצונית שנשכרה לניהול הליכי השיתוף. **ניהול זה נועד להבטיח דיון פורה** תוך מתן אפשרות לכל המשתתפים בו להביע את עמדתם והצעתם ללא הפרעות. בקבוצות דיון אלה נוהלו רישומים גם של ההצעות שהועלו על ידי התושבים לצורך עיבודן על ידי צוותי התכנון.

חריג מבין המשיבים, המשתייך ליישוב עם אוכלוסיית מיעוטים טען כי המפגשים עם נציגי החמולות שהוזמנו לדו-שיח, התקיימו במשרדיו של ראש הרשות ובניהולו. צורה זו השונה מן האחרות יש לציין, היא חריגה ולא מקובלת בקרב העוסקים בארגון הליכים של שיתוף הציבור, כפי שכך עולה מראיון שקיים לצורך מחקר זה עם עובד בכיר של חברה עצמאית המנהלת הליכי ציבור מזה שנים בכל רחבי הארץ. באחד היישובים בוצע הליך השיתוף באמצעות קבוצות דיון שהתארגנו בכוחות עצמן. בין הקבוצות שהתארגנו הוזכרו קבוצה של בעלי מוגבלויות, קבוצה של צעירים ועוד. למפגשים אלו הגיעו לאחר תיאום מוקדם נציגי הרשות המקומית או נציגי החברה החיצונית שנשכרה לניהול הליכי השיתוף, לשמוע על דעתם והתייחסותם של הנמצאים, בפניהם הוצגו אלטרנטיבות אפשריות של תכנון הנדסי. במקרה בודד אחר **דווח על הזמנת עובדי הרשות המארגנת בעצמה.** על כך סיפר המרואיין:

אצלנו דאגנו לקיים מפגש עם עובדי העירייה. כל העובדים הוזמנו ומפגש זה דלינו מידע חשוב וחיוני מאין כמוהו. ואין פלא בכך. עובדי העירייה הם גם תושבי העיר וגם אמונים על מתן השירותים המוניציפאליים ויודעים היטב מה טוב ונכון לתושבים במגוון רחב של נושאים.

אחד המשיבים דיווח על כך שביישוב אליו הוא מתייחס בראיון, קיים מפגש פתוח לכלל היישוב, אליו הגיעו כ-800 איש. לאחר דברי הפתיחה וההסבר לנוכחים, חולקו המשתתפים לשתי קבוצות במקביל עם מליאת סיכום משותפת לקראת סוף המפגש.

במקרה אחר דווח במהלך הראיונות על כך שבאותו היישוב התקיימו כחמישים מפגשים בהם השתתפו כ-1,700 תושבים. במפגשים אלה חולקו המשתתפים לקבוצות קטנות שקיימו דיונים נקודתיים ומעמיקים. לקראת מפגשים אלה הפיקה הרשות המקומית חוברות הסברה

מהודרות המפרטות את הנושאים בפשטות ותוך שילוב הדמיות גרפיות צבעוניות להמחשת החלופות התכנוניות האפשריות.

### 3.1. ניהול ארגוני של הליכי השיתוף

הרוב הגדול של המשיבים טענו בראיונותיהם שלרשות המקומית אין מספיק ידע וניסיון לניהול פרויקט שיתופי בסדר גודל של חידוש תכניות המתאר הכוללניות ובמילים אחרות, שהליכי שיתוף עובדים טוב יותר במיקור חוץ. משום כך לטענתם, הועסקו במקרים אחדים חברות ייעוץ חיצוניות לארגון, המתמחות בניהול הליכים שכאלה. על כך טען אחד המשיבים:

תכנית מתאר כוללנית נשענת על שיתוף הציבור וברוב הגדול של המקרים עושים את ההליכים באמצעות צוותים מקצועיים ומנוסים. זה הנכון לעשות. זו מחויבות לא קטנה. וזו גם ההמלצה של מינהל התכנון, גם אם הוא לא כך מחייב מפורשות.

הדעה הרווחת בקרב המשיבים היא כי **ניווט הליכי השיתוף ביישובים השונים בוצע בפועל על ידי הרשות עצמה**, גם אם היא מעסיקה חברת ייעוץ חיצונית ומקצועית לשם כך. הסיבה לדבריהם היא שהרשויות המקומיות פיקחו, החליטו, והנחו את התהליכים באופן מעשי. מן הראיונות עולה כי בפועל, חברות הייעוץ על מומחיותן, עסקו יותר בחלק הטכני של ההליך. למשל, הן טיפלו בהזמנת התושבים על פי הרשימות והנתונים שנמסרו להן על ידי נציגי היישובים וטיפלו בניהול המפגשים עצמם ובאיסוף הנתונים שנתקבלו מן התושבים. נציגי שתי חברות שראיינו טענו שהם אלה שהכתיבו למשל את מי להזמין למפגשים אך הדעות על כך חלוקות בחלק מן המקרים. רוב גורף של המשיבים הסכים עם הקביעה שהחלטות הסופיות לכל נושא בהליך עצמו היו של נציגי הרשויות שנטו לאמץ כמובן את הצעות היועצים אך לא פסחו על דעתם המקצועית בנושאים רבים, מתוך היכרותם הקרובה את תושבי היישוב, על אופיים ושאיפותיהם. אחד המשיבים במהלך הראיונות התייחס לעניין ההישענות הארגונית ביועצים החיצוניים, וטען בין היתר:

ההישענות על חברות ייעוץ חיצוניות לניהול הליכי השיתוף מתקיימת בגלל העומס הרב המוטל על בעלי התפקידים ברשות באופן שוטף. ניהול הליכי שיתוף מצריך זמן רב. יש בזה הרבה עבודה שעובד הרשות לא פנוי לבצע אותה. לכן ולפחות בעיני, עמוס העבודה מכתוב יותר מן המקצועיות, למרות שברור שיש צורך בידע ובניסיון לניהול הליך ציבור מוצלח.

מקור אחר, אם כי בדעת בודד, טען שניהול הליכי שיתוף לעניין **חידוש תכניות מתאר כוללניות מהווה נושא בעל מורכבות רבה ולכן יש צורך וראוי להעסיק לשם כך חברת יועצים חיצונית בעלת ניסיון בנושא**. כי במקרים אחרים לדבריו, מבצעת הרשות ביישוב הספציפי הליכי שיתוף בנושאים פחות מרכזיים וחשובים, בהצלחה רבה.

### 3.2. פרסום פומבי של פרוטוקולי המפגשים ושל הצעות התושבים

הרוב המוחלט של המשיבים - למעט אחד מיישוב של מיעוטים - טען במהלך הראיונות שהליך השיתוף כולו זכה לפרסום, כאשר הכוונה היא לא לפרסום הזמנת התושבים להשתתף במפגשים אלא לפרסום מהלך ההליכים. מצופה מהליכים כאלה המחייבים שקיפות מרבית, לעשות פרסום פומבי של כל הצעה, כל חלופה מוצעת על ידי המתכננים, כל הפרוטוקולים של הדיונים המתקיימים במפגשים עם התושבים וגם פרוטוקולים מן הישיבות המקצועיות של המתכננים בנושאים השונים. כן מצופה, ככל שמעוניינים לקיים הליכי שיתוף מהותיים ושקופים, שיהיה פרסום פומבי מנומק לאימוץ או דחיית ההצעות שהוצעו על ידי התושבים.

על פי העולה מן הראיונות ברור שהתושבים מציעים הצעות שלעיתים אינן רלוונטיות, לעיתים הן כבר בוצעו על ידי הרשות, כאלה שאין עבורן תקציב מיועד או אחרות שהן בגדר של הצעות בלתי מציאותיות שאין דרך לבצען. ברור גם שהצעות התושבים כפי שכבר נאמר, הינן בגדר של הצעות בלבד ואינן מחייבות את הרשות ואת המתכננים. יחד עם זה, ראוי שלאחר שיקול ההצעות המועלות, תנמק הרשות בפומבי את השיקולים שהביאו אותה לקבל או לדחות כל הצעה.

חשוב לזכור שתושבים מקדישים מזמנם על מנת להשתתף במפגשים השונים שמקימת הרשות המקומית. הם עושים זאת על חשבונם ללא תמורה נראית כלשהי. לכן מן ההגינות יהיה להתייחס לאותם התושבים שפינו מזמנם לטובת המפגשים, במידה נאותה של התחשבות וכבוד. נימוקי הרשות לאימוץ או דחיית ההצעות אמורים להגיע לפחות לידיעתם של המציעים, שלא לדבר שראוי שיגיעו לכל המעוניין בכך, בקלות.

אם חוזרים לדברי המרואיינים שטענו שרובם המכריע של ההליכים זכה לפרסום, נוכל לומר שאף אם הדבר נכון, מדובר על פרסום חלקי בלבד ובלתי מספק. חלק מן ההליכים מפורסמים באתרי האינטרנט של היישובים שביצעו הליכי שיתוף ציבור בעת חידוש תכנית המתאר הכוללת שלהם. אך פרסום זה לוקה בחסר, ברוב הגדול של המקרים. בחלקם קיימים פרוטוקולים אך לא של כל המפגשים בכל הרשויות. לעיתים קרובות הפרוטוקולים אינם מעובדים ולא תמיד הם משקפים את הלך הרוח של המפגשים באופן ממשי. לא תמיד מפורסמות התכניות המציגות את האלטרנטיבות התכנוניות, אפילו במקרים בהם ההליכים מנוהלים באמצעות חברות חיצוניות המקבלות תשלום לשם כך. בשום מקרה על פי המשיבים, לא מפורסמות ברבים ובאופן שקוף המסקנות העירוניות המבארות את הסיבה לאימוץ או דחיית רעיון זה או אחר של התושבים. הגדיל לומר אחד המרואיינים בעניין פרסום הנושאים הנוגעים להליכי השיתוף ביישובו:

האמת היא שאצלנו, כל מי שמבקש, מוזמן להגיע למשרדי הרשות ולעין בחומרים של הליכי השיתוף. הם לא מפורסמים באתר האינטרנט שלנו. אין לי מושג למה. עכשיו אני חושב שזה רעיון טוב ואני אשקול את זה. אולי באמת יהיה נכון להעלות לאתר...

אגב, במקרה של ציטוט זה הובהר על ידי המשיב כי הליכי השיתוף נעשו בעזרת "חברת יועצים מיומנת לכך, כי זה היה הליך מורכב". כאן נשאלת השאלה, עד כמה מיומנת חברת היועצים שלא פעלה להעלאת חומרי ההליך לאתר האינטרנט של הרשות, ככל שהיא לא פעלה



לשם כך. לכן ניתן לקבוע באחוז גבוה של וודאות שהרשויות המקומיות, למרות הצהרתן כי הן בעד הליכי שיתוף ולמרות דבריהן בשבחם של ההליכים על תרומתם לאיכות התכניות ההנדסיות, טרם הפנימו שדיווח שקוף של מעשיהם בכל הנוגע לאימוץ או דחיית הצעות, הינו חשוב ואף מחויב.

מן האמור ניתן לסכם שברוב היישובים אורגנו מפגשים עם התושבים בהם ניתן הסבר מורחב על חידוש תכניות המתאר. בחלק מן היישובים ההסבר נעשה בשלב ראשון לכולם ולאחר מכן פוזרו המשתתפים לקבוצות דיון קטנות. באחד היישובים בוצע מפגש דומה אך המשתתפים חולקו לשתי קבוצות מקבילות שאוחדו למליאת סיכום משותפת. אחד היישובים ראה לנכון לקיים מפגש מיוחד עם עובדי הרשות המקומית כקבוצת דיון ובישוב אחר ראו לנכון לחלק חוברות לכל המשתתפים בדיונים, ובהן הסבר מפורט ומאויר על החלופות המוצעות.

בנוגע לניהול הליכי השיתוף בעזרת חברות ניהול חיצוניות, עלה כתפיסה רווחת במהלך הראיונות שהניווט של ההליכים בוצע בפועל על ידי נציגי הרשויות המקומיות. מן המראיינים עלו שתי סיבות עיקריות להעסקת חברות חיצוניות לניהול הליכי השיתוף: האחת היא העדר ידע וניסיון מספיקים בקרב עובדי הרשויות והשנייה היא עומסי העבודה בקרב הרשויות המקומיות שלא מצליחים להתפנות לטפל במטלות מעין אלו.

הנושא הנוסף לפרק זה נוגע לפרסום הליכי השיתוף כחלק מן השקיפות הנצפית. הרוב המכריע של היישובים אינו מפרסם את מהלך ההליכים, את החלופות, את התכניות, את הפרוטוקולים, את הצעות התושבים ואת התייחסות הרשות אליהם – כנדרש.

#### 4. הנושאים הבולטים שהוצעו על ידי התושבים

ברוב המקרים, המשיבים לנושא זה טענו שבמפגשים עם ציבור התושבים ביישוביהם עלו נושאים רבים ומגוונים מכל קשת האפשרויות. יחד עם זה וככל שהם התבקשו לחדד את זיכרונם סביב הנושאים שבלטו יותר מן האחרים, התקבלו תשובות שחלקן בלטו יותר מפעם אחת. יאמר תחילה שבישוב עם אוכלוסיית מיעוטים, לפחות לדבריו של המשיב בעניין זה, כמעט ולא מועלות הצעות מצד התושבים. הסיבה לכך היא, כפי שכבר נאמר, שבקרב ציבור זה ככל שכך עולה מן התשובות בראיונות שקוימו, התושבים מתעניינים באישי בלבד ולא בציבורי. מכאן לכן העדר ההצעות כמועלות ביישובים היהודיים.

על מנת לרענן את זיכרונם של המשיבים בראיונות שקוימו, הוקראו בפניהם הנושאים האפשריים שהועלו על ידי התושבים במפגשי השיתוף שהתקיימו ביישוביהם, ואלו הם: שיקולים חברתיים, סביבתיים, שיקולי בריאות, ביטחון אישי, חוסן חברתי, נגישות לשירותים ציבוריים, הדרת אוכלוסיות חלשות, היבטים של אפליה, השפעה על ערכים תרבותיים ואסתטיים. מן התשובות שנתקבלו עולה כי שיקולים חברתיים בלטו באופן ניכר בעת הצעות התושבים במפגשי השיתוף. כן בלטו הצעות התושבים בנושאים סביבתיים גם במקומות בהם לא היו זכורים למשיבים נציגים "ירוקים" רבים כמשתתפים במפגשים. מכאן לכן שהנושאים הסביבתיים הועלו גם על ידי תושבים שאינם מזוהים כתושבים אכפתיים

במיוחד לנושאי איכות הסביבה אלא הועלו גם על ידי תושבים "רגילים" ובלתי מזוהים. נושאים נוספים שזכו לאזכור על ידי המשיבים אם כי בתכיפות נמוכה יותר הם **הביטחון האישי, הנגישות לשירותים ציבוריים, החינוך והתרבות**. לא לפי סדר זה או אחר וכמעט במידה שווה ביניהם.

אולם הנשאלים, בעודם עונים לראיון פתוח חצי מובנה, נוהגים להעלות נושאים ולהוסיף גם כאלו שלא נשאלו עליהם. אחד המשיבים הזכיר בראש ובראשונה מבין תשובותיו, נושא שלא הוקרא לו ושהוא ייחודי ליישוב עליו הוא ענה. יחד עם זה הוא שווה אזכור ולו רק מפני ייחודיותו: תושבים ביקשו לשמור על צביון שכונותיהם. וכך נאמר על ידי המשיב:

למעשה, כל הנושאים שהוקראו הועלו על ידי התושבים. אבל אם ניתן להצביע על דבר גורף ועבורנו די מפתיע, הרי שהמדובר ברצונם של התושבים לשמור על צביון השכונות של העיר, המגדיר כל רובע בעיר כרובע עצמאי הכולל בתוכו את כלל השירותים העירוניים. ההפתעה היא כי לאורך שנים טענו מהנדסים, אדריכלים ומתכנני ערים כי יש צורך "לפרק את הגטאות" של הרובעים ולהפוך את העיר לאחידה, ללא רבעים. כתוצאה מדרישת התושבים, עובדים המתכננים בימים אלה על המשך ייחודם של הרבעים תוך פתיחת קישורים ביניהם בצורה של כבישים ומעברים למיניהם על מנת להביא ליתר אינטגרציה בין דיירי הרבעים.

נושא זה מצביע על עניין מאוד חשוב שראוי לשים לב אליו ושמחזק את **תפיסת חכמת ההמונים**: אנשי המקצוע ואף המנוסים שבהם לא קלעו לדעת התושבים לאורך שנים. אם ההנחה הרווחת היא שמהנדסי ערים, אדריכלים ומתכננים פועלים לתכנון אורבני התורם לאיכות חייהם של התושבים, נראה כי תפיסה זו – לפחות על פי המקרה המוזכר – שבקה חיים. שהרי, קשה להניח איכות חיים גבוהה עבור התושבים, במקום בו הם אינם מרוצים מן הצביון בסביבתם הטבעית.

לפי כך, ניתן וצריך לראות בעניין חשוב זה אות אזהרה לעניין ידיעותיהם של המתכננים את צרכי התושבים. ניתן להניח ברמה גבוהה של סבירות שאם הצעה זו של התושבים אומצה על ידי המתכננים, כך נעשה משום היותה גורפת בקרב רבים מן המציעים. רק כך ניתן להסביר אימוץ של רעיון המנוגד לתפיסות אדריכליות בנות שנים ארוכות.

#### **4.1. מידת ההיענות להצעות התושבים**

כל הנשאלים התייחסו לנושא זה במידה שווה ואחידה. כולם טענו שקשה אמנם לכמת במספרים או באחוזים את מידת ההיענות להצעות התושבים במפגשי השיתוף. יחד עם זה לדעתם של כולם – למעט ביישוב בעל אוכלוסיית מיעוטים – הייתה אוזן קשבת לבקשות ולדרישות מן השטח והצעות רבות ובהן רעיונות טובים **אומצו על ידי המתכננים**.

בנקודה זו חשוב להבהיר שבחלק מן המקרים ההליכים עוד לא הסתיימו וחלקם מצוי, בעת עריכת מחקר זה, בשלבי התכנון המתקדמים ועל כן עוד לא ניתן לדעת בוודאות אילו הצעות

תושבים אומצו בוודאות ואילו נדחו. אבל כן ניתן להתרשם מן העובדה שכל המשיבים התייחסו לנושא הזה במידה שווה וללא כל היסוס, בטענתם הגורפת שהצעות התושבים נפלו על אוזניים קשובות. היטיבה לבטא זאת אחת המשיבות באומרה:

אני יותר מבטוחה שהצעות התושבים נלקחות בחשבון. ממש, ממש ובכל הרצינות. אין כאן שיתוף ציבור לכאורה. יש כאן שיתוף אמתי. אנחנו באים עם הכוונה הנכונה להקשיב לתושבים ולנסות בכל דרך אפשרית, להיענות לבקשותיהם. זה הנכון לעשות!

חשוב להבין – נושא זה הינו לב העניין בכל הקשור לקיומם של הליכי שיתוף ציבור. לב העניין במקרה זה פירושו **הפתיחות להליך והמוכנות לקבל את הצעות התושבים** גם במקרים בהם עומדים מאחורי הפרויקט אנשי מקצוע ותיקים ומנוסים. לכן עניין כמות ההצעות שנתקבלו בהליכי הציבור היא פחות חשובה, גם מתוך כך שקשה לדעת אילו הצעות הינן רלוונטיות, הגיוניות וניתנות לביצוע, אך מעניינת יותר התפיסה הכוללת של העוסקים בהליכי השיתוף – לפחות על פי הראיונות האלה – המבהירה באופן מובלט את העובדה שלתושבים כדאי להשמיע את דעתם כי יש מי שמקשיב להם.

מן האמור ניתן לסכם מפיהם של המרואיינים השונים שני עניינים חשובים. האחד הוא סוגי הנושאים שהוצעו על ידי התושבים כפי שעלה מן הראיונות והשני הוא מידת ההקשבה להם על ידי הרשויות המקומיות.

ההצעות שהוצעו על ידי התושבים היו מגוונות וכמעט בכל נושא מוניציפאלי רלוונטי. אבל בלטו בהן שתי הצעות באופן מיוחד: **הצעות בעלות שיקולים חברתיים** בהן נושאי ניקיון ושירותים לבעלי מוגבלויות **והצעות בנושאי איכות הסביבה**. בנוסף ולא לפי הסדר, הוצעו הצעות בנושאי ביטחון אישי, נגישות לשירותים ציבוריים, תחבורה וחניה, חינוך ותרבות. בנוסף עלה מן הראיונות באופן נהיר כי **להצעות התושבים ולדרישותיהם יש אוזן קשבת**. כך ניתן להסיק ממידת המקרים בהם ההצעות אומצו על ידי הרשויות המקומיות במקרה זה של חידוש תכניות המתאר הכוללניות, למרות שמאחורי התכניות עומדים מתכננים מנוסים בעלי ידע נרחב. אימוץ ההצעות לא יכול שלא להצביע על נכונות ופתיחות מצד הרשויות להתחשב ברצונם של תושביהם.

## 5. תובנות נוספות

הראיונות לחלק זה של המחקר בוצעו כאמור כראיונות פתוחים חצי מובנים. משום כך ובשטף התשובות עלו נושאים אחדים מפיהם של הדוברים השונים, שלא נכללו בשאלות. אחד מהם הוא זה הנוגע לשיטה הארגונית לקיומם של הליכי השיתוף. כידוע, אין בימי עריכת מחקר זה חוק המחייב בשלטון המקומי לשתף את הציבור בקבלת החלטותיו. הטענה הרווחת, גם במהלך הראיונות שקוימו היא, שאילו הליכי השיתוף היו נעשים באופן מערכתי מחייב, היו צריכים מבצעייהם להיצמד לדרכי עבודה ופעולה שיבטיחו תוצרים איכותיים יותר. צעד לקראת שאיפה זו בוצע באחת הרשויות המרכזיות: נכתב נוהל מקומי לחיוב כלל

היחידות הארגוניות לפעול באופן מוסדר לקיומם של הליכי שיתוף. עניין זה מתחבר לדעות שהושמעו על ידי חלק מן המרואיינים, שבכל יישוב יש להנהיג חוק עזר מקומי המותאם לצרכי המקום ולתושביו.

תובנה נוספת שעלתה במהלך הראיונות מצביעה על הצורך לשקול את הגברת השימוש באמצעים הדיגיטליים לצרכי איסוף המידע, הרעיונות וההצעות מן התושבים. התפיסה הרווחת היא שניתן לעשות כיום שימוש מוגבר יותר ברשת האינטרנט לשם כך. תושבים רבים נגישים למחשבים ולטלפונים החכמים ומתן אפשרות לשאוב מהם מידע באמצעים הדיגיטליים יכולה להקל עליהם את המשימה ולהגביר משמעותית את כמויות המשתתפים והמציעים.

## **דיון ומסקנות**

פרק זה של בחינת מקרי הבוחן הנוגעים לחידוש תכניות המתאר הכוללניות בשלטון המקומי בישראל, אפשר הצצה רחבת זווית על הסיבות לקיומם ואי קיומם של הליכים לשיתוף הציבור בקבלת החלטות תכנוניות. הוא גם אפשר הסק של תובנות מעניינות וחשובות בפרמטרים רבים אשר אליהם כוון מראש ואחרות שנוספו במהלך ראיונות העומק החצי מובנים מפיהם של המרואיינים השונים.

הפרק הכיל שני חלקים עיקריים: האחד עסק בסקר לעמידה על קיומם או אי קיומם של הליכים לשיתוף הציבור והשני עסק בראיונות האישיים שקוימו. חלקים אלה על מסקנותיהם, מניבים תובנות מסקרנות בעת הצלבתם ומחזקים אותן במקרים לא מעטים. כך למשל, לעניין הסיכוי הממשי לקיום הליכים של שיתוף בקרב האוכלוסייה היהודית והלא יהודית במדינת ישראל. תובנה זו עולה באופן מובהק מתוצאות הסקר וכך היא גם מצטיירת מניתוח הראיונות. יחד עם זה ועל פי העולה מהם, ביישובי מיעוטים, גם אם נעשים בהם הליכים הנחשבים על ידי נבחריהם להליכים של שיתוף הציבור, הרי שמדובר כנראה בהליכים שונים מאלו המונהגים בקרב האוכלוסייה היהודית והמונהגים בעולם כולו. לפחות בחלק מיישובי המיעוטים בישראל כפי שהוברר, נהוג יותר קיומו של שיח אל מול נציגי התושבים, הלא הם ראשי החמולות, להגעה להבנות בנושאים שונים. חשוב לציין שגם אם ראשי החמולות מייצגים פלחי אוכלוסייה מוגדרת, הרי שהם אינם יכולים לייצג את כלל הדעות, הרעיונות וההצעות של אותם התושבים. ולו רק מטעם זה בלבד, לא יכולות השיחות המתקיימות מול ראשי או נציגי החמולות, להיחשב כהליכים של שיתוף הציבור כמקובלים בארץ ובעולם.

לעניין הזווית המעמדית, נתוני הסקר מעלים שביישובים עם אוכלוסייה משכילה יותר יש סיכוי גבוה יותר לקיומם של הליכי שיתוף ושהמעמד הסוציו-אקונומי הוא על גבול המובהקות הסטטיסטית בכיוון הצפוי. הראיונות האישיים מעלים שקשה יותר להביא אוכלוסייה חלשה יותר ליטול חלק בהליכי השיתוף. בהתחשב בממצאים אלה ניתן לקבוע שהשתתפות היא פחות רחבה עבור החלשים מאשר עבור יישובים ואוכלוסיות חזקים יותר.

עניין נוסף העולה מהצלבת הנתונים בסקר מול התובנות העולות מן הראיונות שקוימו בשלב זה של המחקר, קשור להשפעת ראש הרשות בכל הנוגע להחלטה על קיומם של הליכים לשיתוף התושבים. מן הסקר עולה כי לא נמצא הבדל מהותי בסיכויים לשיתופם של תושבים בקרב ראשי יישובים וותיקים או בקרב כאלה שזו הקדנציה הראשונה לכהונתם. במהלך הראיונות הוברר שברוב המוחלט של המקרים שנבחנו, ההחלטה על קיומם של הליכי שיתוף הציבור הייתה של ראש הישוב עצמו. הצלבת הנתונים האלה מובילה להבנה שברמה גבוהה של ביטחון, **ההחלטה על קיומם של הליכי שיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל עשויה להיות כמעט בלעדית של ראש הרשות**, בלי קשר לשנות כהונתו המצטברות.

אולם נראה שהתובנה החשובה ביותר העולה מהצלבת המידע המגוון שהתקבל הן מן הסקר שבוצע והן מן הראיונות שהתקיימו, מובילה לתמונה מאוד נהירה – הליכים של שיתוף הציבור בקבלת החלטות בשלטון המקומי בישראל כבר אינם מעשיהם של בודדים. הליכים של שיתוף הציבור מתקיימים בשנים האחרונות בהיקפים לא מבוטלים והמודעות להם, הולכת וגוברת בקרב רוב היישובים ברוב אזורי הארץ.

למרות זאת וכפי שעלה מן התובנות בחלק זה של המחקר, עדיין יש מה לתקן. הפרסומים האמורים לשקף את המידע המצטבר במהלך ואחרי קיומם של ההליכים, עדיין לוקים בחסר. כמעט ואין מי שטורח לנמק לאותם התושבים אשר השקיעו מזמנם וממרחם לטובת קיומם של הליכי השיתוף, את הסיבות לאימוץ או לדחייה של כל אחת מהצעותיהם, כפי שנראה כמתבקש. עדיין יש בעיה של גיוס תושבים להשתתפות במפגשים במידה מספקת ועדיין שכבות באוכלוסייה, בעיקר החלשות שבהן – אינן נוהגות ליטול חלק בהליכים. עדיין לא נוהגים לתקצב באופן ריאלי במוסדות השלטון המקומי בישראל את הליכי השיתוף, למרות שבראיונות עלו עמדות ותפיסות כמעט סוחפות המבטאות את חשיבותם של ההליכים האלה ואת תרומתם הרבה לאיכות ההחלטות. עדיין מנוהלים הליכי השיתוף ובעיקר המפגשים עם התושבים בצורות שונות במקומות שונים. נכון הוא שכפי שהוצג, שביישובים שונים בעלי אוכלוסייה שונה ותרבות נבדלת, ייתכן והצרכים הם שונים. יחד עם זה מתבקשת מידה של אחידות בגישה, באופן הפרסום, באופן הניהול ובאופן הסיקור והדיווח של הליכי השיתוף, על מנת לקבע נהלים מדידים היכולים לשפוך אור על טיב הביצוע שלהם, לפחות על מנת לנסות ולתקן את הנדרש לקראת המקרים הבאים.

אך לא רק על בעיות שראוי לתקן מצביעים ממצאי המחקר. אם אל מול בעיות אלה מעמידים את הצדדים החיוביים שהוזכרו, לא ניתן לחמוק מן התובנה המרכזית והחשובה מכולן העולה מן הממצאים הרבים; תובנה שמסבירה יותר מבכל דרך אחרת את היתרון הגדול המוכמן בשיתופם של תושבים בקבלת החלטות שלטוניות: תרומתן של הצעות התושבים להגברת איכות ההחלטות. לעניין זה יצוין כי לא תמיד ובכל המקרים הצעות התושבים מביאות להגברת איכות ההחלטות. על כך, בפרקים הבאים.

כפי שפורט, בחינת מקרי הבוחן שנבחרה בחלק זה של המחקר מתייחסת לקיומם של הליכי שיתוף בחידוש תכניות המתאר הכוללניות ביישובים שונים בישראל. מטעם זה ובעוד מדובר בנושאים תכנוניים ברור כי מאחורי התכניות עומדים מתכנני ערים, אדריכלים ומהנדסים ותיקים בעלי ידע וניסיון. נראה היה לכאורה שאל מול סוללות המקצוענים שהועמדו ביישובים השונים במקרים שנבחנו, המקרים בהם התושבים יכולים להציע רעיונות תכנוניים מעשיים, הם מועטים.

לעניין זה סיפקו ממצאי המחקר תשובות מפתיעות: ב-88% מן הרשויות שנבחנו, אומצו על ידי המתכננים בכל הרמות, חלק מהצעותיהם של התושבים. במילים אחרות, נראה בבירור ובאופן מובהק כי הצעות התושבים באותם ההליכים חודרות לאוזניים קשובות.

לכן המסקנה מחלק זה של המחקר היא שבעוד הרכבת יצאה כבר מן התחנה, ראוי כעת לווסת את נסיעתה כך שהיא תוביל למחוזות הרצויים, בביטחון וביעילות. לשם כך רצוי יהיה לחתור להסדרת הליכי השיתוף בשלטון המקומי בישראל באופן מבוקר. על כך, בפרקים הבאים של מחקר זה.

### פרק 3 - ראיונות אישיים עם ראשי ערים

**רקע כללי** - הפרק הקודם של מחקר זה, אשר סקר את מקרי הבוחן הנוגעים לחידוש תכניות המתאר הכוללניות בשלטון המקומי בישראל, אפשר להסיק בין יתר תובנותיו שראשי הרשויות הינם בעלי השפעה ממשית על ההחלטה אם לקיים או לא לקיים הליכים של שיתוף הציבור בקבלת החלטות ביישוביהם. משום כך, אך טבעי היה להיפגש עם ראשי ערים ולנסות לעמוד על יחסם ועמדתם לנושא שיתוף התושבים.

מן העובדות שהועלו בפרק הקודם עולה כי חלק לא מבוטל מן המשיבים התייחס בין היתר לשני נושאים חשובים: הצורך במשאבי זמן וכסף לקיומם של הליכי השיתוף. בנוגע למשאבים הכספיים העניין די ברור, שכן קיומם של מפגשי תושבים מחייב במקרים רבים העמדת תקציב לשכירת מקום, להוצאות כיבוד, לפרסום הזמנת התושבים, לעלויות של כח אדם לניהולם של המפגשים ולניתוח הצעות התושבים, עלויות פרסומן של אימוץ או של דחיית התוצאות ועוד. לעומת זאת, בנוגע למשאבי הזמן הנדרשים לקיומם של הליכי שיתוף הציבור, כלל לא בטוח שיש בהם כדי להוות חסם להליכים אלה, שהרי במקרים רבים מדובר בתוספות זמן זניחות.

משום האמור ועל מנת לעמוד על העמדות של מקבלי ההחלטות ללא קשר למגבלות תקציביות כאלה ואחרות, ימוקד חלק זה של המחקר ב-"פורום ה-15", המאגד את "העיריות העצמאיות" שאינן מקבלות "מענקי איזון" או "מענקי פיתוח" ממשלתיים, והמנוהלות כמשק עצמאי סגור, מכוח משאביהן הכספיים העצמאיים. בערים אלו מתגוררת כ-40% מאוכלוסיית ישראל, ועוד מעגלי אוכלוסייה רבים עושים שימוש יומיומי בשירותים העירוניים והמטרופוליניים המוענקים על ידי העיריות החברות בפורום. מעגל האוכלוסייה אותו ערי הפורום משרתות בפועל, מוערך בכ-70% עד 80% מאוכלוסיית המדינה (באתר האינטרנט של פורום ה-15).

**שיטת הראיונות** - כזכור, כוונת המחקר היא לבחון את הסיבה להעדר יישום שיטתי ומחייב של שיתוף הציבור בקבלת החלטות בקרב הרשויות המקומיות בארץ, מתוך ההכרה שהתשובה לכך תוכל לסלול את הדרך להבנת האופן בו ניתן יהיה להטמיע רפורמה מעין זו לקידום איכות השלטון המקומי בישראל. מתוך חתירה לכוונה זו, בוצעו ראיונות אישיים חצי מובנים עם ראשי הערים של "פורום ה-15". ראיונות אלה התמקדו בחמישה קריטריונים מרכזיים לניתוח, וכללו נושאי משנה להכוונת המרואיינים במהלך תשובותיהם. הראיונות בחנו את:

1. **הרקע האישי והציבורי של ראש העיר והרכב מועצת העיר בראשה הוא עומד**  
ובתוך כך – גיל, השכלה, ותק בתפקיד, ניסיון ציבורי ומקצועי קודם, הרכב חברי המועצה ומאפייני הרשות.

2. **עמדתם של המרואיינים כלפי הליכים של שיתוף הציבור בקבלת החלטות**  
ובתוך כך – עמדתם בנוגע למהותם ולמידת חשיבותם של הליכי שיתוף ועבור מי; עמדתם בנוגע לתחומים בהם ניתן או לא ניתן לקיים הליכי שיתוף עם התושבים; עמדתם בנוגע ליתרונות ולחסרונות של הליכי שיתוף בקבלת החלטות בשלטון המקומי בישראל.

### 3. הליכי השיתוף שבוצעו או מבוצעים בעירם של המרואיינים

ובתוך כך - באילו נושאים, מה היה מקומם של חברי מועצת העיר בהליכים והאם הם היו מעורבים, מקדמים או מונעים אותם. אופן ניהול הליכי השיתוף ברשות בפועל, ואופן הטיפול בהצעות התושבים. עמדתם בנוגע לאיכותן ותרומתן של הצעות התושבים לידע העירוני. מידע על הנלמד מהליכי השיתוף שקוימו ומחשבה על דברים שצריך אולי לעשות אחרת. התייחסות בנוגע לשאלה, האם מבוצעים מספיק הליכים בעירם או שמא יש מקום ליותר?

### 4. התייחסות המרואיינים בנוגע לחסמים המרכזיים בביצוע הליכי שיתוף הציבור

ובתוך כך – התייחסותם בנוגע להיענותם של התושבים למפגשי השיתוף, עמדתם בנוגע להפרה אפשרית של הבטחות לבוחר, עמדתם בנוגע להעמדת תקציב ייעודי וצבוע להליכי שיתוף הציבור ועמדתם בנוגע לצורך למנות בעל תפקיד ייעודי לנושא זה.

### 5. עמדתם של המרואיינים בנוגע להטמעתם של הליכי שיתוף בשלטון המקומי

ובתוך כך – עמדה בנוגע להטמעת הליכי שיתוף באופן מחייב בעירם של הנשאלים. אם העמדה היא חיובית, שיטת ההטמעה והאחראים לכך.

לביצוע הראיונות נבחרו כאמור ראשי 15 הערים בישראל החברות ב"פורום ה-15". להלן שמות המרואיינים, בסדר עולה של שמות הערים בהן הם מכהנים:

העיר	שם ראש העיר
אשדוד	יחיאל לסרי
באר שבע	רוביק דנילוביץ
גבעתיים	רן קוניק
הרצליה	משה פדלון
חדרה	צביקה גנדלמן
חולון	מוטי ששון
חיפה	יונה יהב
כפר סבא	יהודה בן חמו
נתניה	מרים פיירברג
פתח תקוה	איציק ברוורמן
ראשון לציון	דב צור
רחובות	רחמים מלול
רמת גן	ישראל זינגר
רעננה	זאב ביילסקי
תל אביב יפו	רון חולדאי

הראיונות בוצעו כראיונות עומק חצי מובנים שהתקיימו בין מחצית חודש אפריל 2016 ועד לסוף חודש יולי 2016. כל הראיונות התקיימו בפגישות אישיות עם המרואיינים בלשכותיהם לאחר תיאום מוקדם מראש, למעט אחד – בעיר כפר סבא – בה בחר ראש העיר לענות על השאלות המחקר בכתב. ראוי לציון שלמעט המקרה של כפר סבא, ניכרה נכונות גבוהה ביותר והיענות



מידית מצדם של כל ראשי הערים אליהם הופנתה הבקשה להתראיין – במגבלות יומניהם העמוסים - ואף ניכרה במהלך הראיונות סקרנותם של המתראיינים לתוכן המחקר ולממצאיו העתידיים. בתחילת כל ראיון בוצעה הצגה עצמית של המראיין, הוצג המחקר על שאלותיו, הובטח למראיין חיסיון אישי וארגוני כך שבשום מקרה לא יוצגו אמירות שיכולות לזהות את הישוב או את הדובר ונתבקש אישור להקלטת הראיון על מנת להתרכז בהקשבה לדברים הנאמרים ולא ברישומם. בכל המקרים בהם קוימו הראיונות האישיים בלשכות ראשי הערים, נתקבל אישור להקלטה. במהלך ניתוח הראיונות המובאים להלן שולבו ציטטות של המשיבים אולם, בכל המקרים, הוצאו מהן פרטים היכולים לזהות את הדובר או את עירו.

חשוב להדגיש כי אופיים הפתוח והדינאמי של ראיונות עומק חצי מובנים, מאפשר בחינה מעמיקה ושיטתית של הנושאים שהוגדרו מראש מן הצד האחד, והקשבה למושגים, לתפיסות, לקטגוריות, לשאלות ולנושאים עליהם החוקר לא חשב מראש והעולים מדברי המראיינים עצמם, מן הצד השני. מבנה הראיון הוא דינמי, ומאפשר לכל דובר להציף את התפיסות והנושאים, החשובים והמשמעותיים בעיניו.

**מגבלות אפשריות** - התפיסות והעמדות העולות מן הראיונות אינן כוללות את כל ראשי הערים והיישובים בישראל ולכן יש לזכור שלמרות שהן מאפשרות הצצה ייחודית ומעניינת לדעותיהם של המראיינים ב-15 ערים מרכזיות, שכאמור מעניקות שירותים לכ-80% מתושבי ישראל, הן אינן מתימרות להציג תמונת מצב מייצגת ומכלילה. כך, כי למרות שמדובר בראשי ערים שהם מן הסתם בעלי השפעה רבה על ההחלטה בנוגע לקיומם או אי קיומם של הליכים של שיתוף ציבור ביישוביהם, עדיין חשוב להבין גם את עמדתם של חברי המועצה הנבחרים בערים הללו, כפי שתועלה בפרק הבא.

## ממצאי הראיונות

הממצאים העולים מן הראיונות מפורטים להלן בחמישה סעיפים התואמים את הקטגוריות שנקבעו לניתוחם ובדיון ומסקנות לאחריהם, המשקפים תובנות חשובות נוספות שנגזרו מכלל המרואיינים, גם שלא כמענה ישיר לשאלות שנשאלו. כך למשל, תוך הצלבת התשובות שנתקבלו אל מול הנתונים האישיים של המרואיינים.

### 1. רקע אישי וציבורי של ראשי הערים והרכב מועצות העיר בראשן הם עומדים

הרוב המכריע של המרואיינים הינו, על פי דבריו, בעל רקע ציבורי רחב. מלבד שני ראשי ערים שנבחרו ללא ניסיון קודם באותן הערים בהן הם מכהנים כבר מספר קדנציות, כל יתר ראשי הערים דיווחו על היותם בעלי תפקידים בערים עוד בטרם תחילת כהונתם כראשי ערים. עשרה מהם כיהנו כחברי מועצה או כסגני ראשי ערים לפני היבחרם לראש הפירמידה העירונית ושלושה אחרים היו מועסקים לפני היבחרם בתפקידים פקידותיים בכירים באותן הרשויות המקומיות.

#### 1.1. גיל המרואיינים

גילם הממוצע של המרואיינים הוא 62, כאשר הצעיר מביניהם היה בעת קיום הריאיון עמו בן 45 בלבד והמבוגרים ביותר הינם בני 72.

#### 1.2. השכלה

רוב ראשי הערים של פורום ה-15 בישראל הינם בעלי תארים אקדמיים. שניים מהם אינם בעלי השכלה אקדמית רשמית; חמישה מהם הינם בעלי תואר ראשון; שבעה מהם הינם בעלי שני תארים אקדמיים ורק ראש עיר אחד הינו בעל תואר דוקטור – דוקטור לרפואה.

#### 1.3. ותק בתפקיד

ארבעה ראשי ערים נמנים על הוותיקים יותר: הם מכהנים ארבע או חמש קדנציות כל אחד, גם אם לא תמיד ברצף; שישה ראשי ערים מכהנים שתיים או שלוש קדנציות ברצף ולחמישה ראשי ערים, זו להם הקדנציה הראשונה לכהונתם. משמע, עשרה מתוך חמישה עשר ראשי הערים שרואיינו, ממשיכים בתפקידם יותר מקדנציה אחת.

#### 1.4. הרכב מועצת העיר ומאפייני רשות

באשר לשליטתם של ראשי הערים שהתראיינו במועצות הערים, המצב הינו די נוח עבור רובם – כעולה מספירת חברי הקואליציה וחברי האופוזיציה בכל אחת מן הערים וגם בהתאם להתייחסותם של ראשי הערים לנושא זה: בממוצע בערי "פורום ה-15", חברי הנהלת העיר – הלא הם חברי הקואליציה העירונית – מהווים 80% מכלל חברי המועצה. בשלוש מן הערים חברי הנהלה הם למעלה מ-90% מן החברים ורק בשתי ערים שראשיהן רואיינו למחקר זה, מהווים חברי הנהלת העיר פחות מ-70% מחברי המועצה כולה. משמעות הדבר היא שראשי הערים יכולים להעביר החלטות בקלות רבה באופן יחסי, לפחות בנושאים הקשורים לעיסוקן של מחקר זה, כפי שרובם המכריע אמנם העידו על כך במהלך הראיונות.

## 2. עמדות ראשי הערים כלפי הליכים של שיתוף הציבור בקבלת החלטות

לעניין חשוב ומרכזי זה התייחסו כל הנשאלים, באופן מפורט. כולם ללא יוצא מן הכלל טענו שהם משתפים את הציבור בצורה זו או אחרת בקבלת החלטות, אף כי בפועל לאמירותיהם צריך להתייחס בזהירות רבה ובחשדנות מסוימת, כי לא תמיד כוונתם היא להליכי שיתוף של ממש. לעניין זה ועל מנת להבין יותר את התייחסותם של ראשי הערים לנושא, חשוב לעשות הבחנה בין שני מושגים: שיתוף ציבור מהותי לעומת שיתוף ציבור לכאורה. השיתוף המהותי הוא זה המתקיים תחת הליך מובנה וידוע מראש בכוונה לדלות ידע מן הציבור באשר להעדפותיו ולרצונותיו בנושא מסוים. בשיתוף המהותי לא קובעים דעה מוקדמת אלא מגבשים אותה בהמשך לדעותיו של הציבור ולהצעותיו. כפי שכבר הוזכר, אין הצעות הציבור מחייבות את מקבלי החלטות, אך גם אם דוחים אותן, צריך ללוות את הדחייה בנימוק מפורט.

השיתוף לכאורה הוא כל מה שאינו שיתוף מהותי. אחד המרואיינים הסביר במילותיו ששיתוף לכאורה הוא למעשה שיתוף ב"כאילו". משמע, יוצאים אל הציבור לשמוע את דעתו כי זה אופנתי, כי זה נשמע טוב ונכון וגם כי אחרים כך נוהגים. אבל בעצם, הדעה הכללית קבועה מראש אצל מקבלי החלטות ואיש או הצעה – טובים ככל שיהיו – לא יזיזו אותם ממנה ולא ישנו את תכניותיהם. לכן, זה כאילו שיתוף, זו כאילו התעניינות בדעת הציבור, זה כאילו הרצון לפעול על פי צרכיהם ובקשתם אבל בפועל – הכל נותר בגדר של "כאילו" בלבד. לעניין זה אפשר למצוא הסבר בהמשך הדברים.

משום האמור, תשובתם של המשיבים בנוגע לכך שהם משתפים את הציבור, צריכה להבחן על פי השיטה של השיתוף המהותי, או לפחות במה שקרוב לכך. כלומר, גם אם בוצעו הליכים שלא בהתאם לכל הפרמטרים של שיתוף מהותי, עדיין ניתן לראות בכך שיתוף מהותי. לשם הדוגמה: אם בעיר מסוימת פנו אל הציבור מתוך מטרה להיעזר בהמלצותיו ולא קוים בסוף ההליך שלב הפרסום ברבים של הנימוקים לאימוץ או לדחיית ההצעות, וכל עוד לא נקבעו התשובות מראש וההליך לווה בכוונה כנה לדלות מידע מתושבי העיר, אזי ניתן לראות בכך הליך של שיתוף מהותי, אף אם חלקי.

חלק מראשי הערים טען בלהט שהם מקיימים הליכי שיתוף עם הציבור באופן שוטף ואפילו יום-יומי. חלקם נימק את אמירתם בכך שהם פוגשים חדשות לבקרים תושבים מן העיר ומקשיבים לדבריהם, אחרים טענו שהם בקשר רציף עם התושבים באמצעות הרשתות החברתיות וראש עיר אחד טוען שהוא בעצמו עונה לפניות הרבות של התושבים באמצעות הדואר האלקטרוני. לאלה הם קוראים שיתוף ציבור, ולא היא. יחד עם זה ובהתקדמות השאלות הרלוונטיות, נראה בבירור שכל ראשי הערים של פורום ה-15 קיימו הליכים של שיתוף ציבור אותם ניתן לכנות כהליכים מהותיים – למרות שרובם ככולם דילגו על שלב פרסום הסיבה לאימוץ או דחיית ההצעות - גם אם לא בהיקפים עליהם הוצהר על ידי חלקם בראשית הראיונות. חשוב מכך, מכלל ההתייחסויות עולה בבירור שנושא שיתוף הציבור בקבלת החלטות בשלטון המקומי אינו זר לאיש מן המרואיינים וקרוב לוודאי שגם אינו זר לאיש ממקבלי החלטות הנבחרים. יחד עם זה, ראוי לרדת לעומקן של ההתייחסויות ואף לדקויותיהן על מנת לנסות ולעמוד על אשר הן משקפות, כפי שיפורט להלן.

## 2.1. עמדות בנוגע למידת חשיבותם ומהותם של הליכי השיתוף, לשחקנים השונים

המרואיינים נשאלו לגבי מידת חשיבותם ומהותם של הליכי שיתוף הציבור ובמיוחד עבור מי בדיוק הם חשובים ומהותיים. נראה כי התשובות שנתקבלו משקפות את יחסם של המשיבים לנושא, באופן נהיר. הניסיון לחלק את כלל התשובות שנתקבלו מצביע על שלושה גושים עיקריים: **בגוש הראשון** מתמקמים ראשי הערים הרואים בהליכים של שיתוף התושבים ניצול חיובי, מתבקש ואפילו נדרש של חכמת ההמונים ומאמינים כי זו הדרך להצליח בניהולה של עיר, באמצעות שיתופי פעולה עם התושבים. הם מדגישים את חשיבותם הרבה של הליכי השיתוף ללא סייגים וטוענים שתרומתם הממשית היא גם לתושבים וגם לפוליטיקאים ורואים בכך תרומה גדולה וחשובה. בעניין זה התבטא אחד המשיבים:

הליכים של שיתוף תורמים לכולם, לתושבים ולפוליטיקאים, כי מהם עולים רעיונות מעשיים שניתן ליישם לטובת המרחב הציבורי כולו. הליכי שיתוף יתרמו לנבחרים להיבחר מחדש כי אני לא מכיר תושב שלא אוהב ששואלים לדעתו.

עמדה דומה לזו, הושמעה על ידי ראש עיר אחר הנמנה אף הוא על התומכים והמיישמים התכופים של הליכי שיתוף בעירם:

אנחנו אמנם נבחרנו כדי לקבל החלטות לטובת הציבור אבל שיתוף הציבור לא רק שזה דבר מצוין ומבורך, בעיני הוא גם דבר הכרחי על מנת להצליח. הצלחה יכולה להתממש רק כאשר משתפים פעולה. זו אחת הדרכים הנכונות להתגבר על מכשולים והתנגדויות. צריך לשאול את התושבים מה נכון להם ובמה הם מעוניינים.

מרואיינים אחרים טענו בהקשר זה כי הם רואה בהליכים של שיתוף הציבור כלי מצוין למיטוב איכות ההחלטות העירוניות. בכך הם ביטאו את חשיבות העניין לכלל השחקנים. כי מיטוב איכות החלטות תורמת הן למקבלי ההחלטות, הלא הם הפוליטיקאים הנבחרים והן לנהנים מהן, הלא הם תושבי העיר.

**בגוש השני** מתמקמים ראשי הערים המעניקים להליכים של שיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטוניות חשיבות רבה אך מסויגת. מתשובותיהם ניתן להסיק כי הם נצמדים ולא במעט לעובדת היותם האנשים שנבחרו בבחירות חופשיות ודמוקרטיות על מנת לייצג את התושבים ולהחליט עבורם, מאשר לשאול לדעתם באופן תדיר.

לדבריהם, ריבוי הדעות בקרב התושבים מקשה על קבלת החלטה התואמת את רצונם של כולם. בכך הם רואים את החשיבות החלקית של ההליכים, משום העובדה שבחלק מן המקרים, למרות קיומם של הליכי שיתוף, רבים מן התושבים ייצאו נכזבים מתוצאותיהם. כך לפחות ביטא אחד מראשי הערים, בהתייחסותו לעניין החשיבות של ההליכים האמורים:

יש ריבוי דעות בהמון נושאים בקרב האוכלוסייה. בגלל זה, זה אולי חשוב לעשות שיתופי ציבור בשביל ללמוד מה חשוב לתושבים אבל מצד שני, אי אפשר לקלוע לכל הדעות והרעיונות וכאן הבעיה. חלק מתאכזבים כי מה שהציעו לא התקבל ואז עבור אותם האנשים, החשיבות של ההליך היא לא כל כך גדולה. מצד שני, גם הפוליטיקאי לא בדיוק מרוויח קולות מאנשים שהתאכזבו מן המפגשים של שיתוף. במקרים כאלה החשיבות של השיתוף עבורם היא לא ממש בשמיים. לכן אני חושב שזה הליך דמוקרטי חשוב אבל לא בכל מקרה.

ראוי להדגיש שראשי הערים שהבליטו את עובדת היבחרם לתפקידיהם ואת אחריותם להחליט בשם הציבור, מסייגים את חשיבותם של הליכי שיתוף התושבים ואת מידת היותם מהותיים עבור הארגון עצמו בנקודות אחדות, אך אינם פוסלים אותם. על כך ובאופן מפורט יותר, בהמשך הסקירה.

**בגוש השלישי** מתמקמים ראשי הערים הרואים בהליכי השיתוף חשיבות מן ההיבט הדמוקרטי, אך פחותה עד זניחה למערכת העירונית. לתפיסתם, בגלל המצב שלמפגשי תושבים מגיעים לרוב תושבים מסוימים בלבד, מתפתחות בהם נטיות לאינטרסים שלא תמיד חופפים את האינטרס הכללי. משום כך לדעתם, לא יכולה להיווצר חשיבות גדולה משיתופי הציבור עבור מקבלי החלטות, בעוד שיתופי ציבור אלה אינם מעלים הצעות מעשיות לביצוע. אחד מהם, אף כי בדעת יחיד טען:

נתקלתי כבר במצבים בהם התושבים מעלים רעיונות ודרישות ללא שום הגיון. כל אחד מהם חושב על מה שטוב בשבילו ובשבילו בלבד. הם לא חושבים מה נכון לאחרים או לעיר אלא רק בשבילם. אז אני צריך לקבל החלטה שלא תהיה נעימה להם. פה, במקרה כזה אתה קולט שרצית, ניסית והשתדלת לשמוע את דעת התושבים אבל זה כמעט רק לסיפוק הסקרנות כי תובנה משם לא קיבלת. אז למי זה תרם?

לסיכום, שלושת הגושים כוללים ראשי ערים הרואים כולם כאחד חשיבות להליכים של שיתוף הציבור בקבלת החלטות, אך לא במידה שווה. הגוש הראשון חושב שמדובר בהליכים חשובים ומהותיים ללא סייגים, הגוש השני מעניק להליכים האמורים חשיבות, אם כי במידה מסויגת ואילו הגוש השלישי מקנה לשיתוף הציבור תרומה מועטה עד אפסית לכלל השחקנים שבזירה. יצוין ששלושת הגושים אינם זהים בגודלם. שני הראשונים מחזיקים ברוב הדעות שפורטו ואילו השלישי בדעות בודדות בלבד.

בנוגע למידת היותם של הליכי השיתוף מהותיים, מדובר בעיקר בתרומתם של ההליכים לארגון עצמו. לעניין זה התבטא חלק לא מבוטל מן המרואיינים באומרו כי במקרים לא מעטים, הליכים של שיתוף הציבור תורמים לעבודה מסודרת יותר של המנגנון העירוני, גם זו של הפקידות ברמות השונות במהלך הפרויקטים. כך, כי הליכי השיתוף מחייבים את קיומם של שלבים מובנים, את רישומם, את ניתוחם ואת ההנמקה לאימוצן או לדחייתן של הצעות התושבים.

לאור האמור מצטייר אם כן, כי רוב גדול מראשי הערים רואים בשיתוף הציבור הליכים חשובים לתושבים, לפוליטיקאים ולארגון עצמו. לעניין זה ראו רבים מהם בהליכים המדוברים כלי מצוין למיטוב איכות החלטות המתקבלות – מה שיכול להסביר את התרומה הנטענת לשחקנים השונים. מולם ניצבים, אף אם בדעות בודדות בלבד, גם אלה שטענו כאמור שהתרומה של ההליכים למערכת העירונית הינה להבנתם פחותה עד זניחה, בעיקר מן הסיבה של ריבוי הדעות בקרב התושבים ואכזבות אפשריות במקרים בהם הצעותיהם אינן באות לידי מימוש.

## 2.2. עמדות בנוגע לתחומים בהם ראוי או לא ראוי לקיים הליכים לשיתוף הציבור

בעניין זה הדעות די חלוקות. גם במקרים בהם ראשי הערים הנמנים על "הגוש הראשון" – המאמינים יותר בחיזוקה של הדמוקרטיה על ידי שיתוף התושבים בקבלת החלטות שלטוניות והמוציאים אל הפועל הליכי שיתוף רבים – ואשר ענו באופן כמעט אינטואיטיבי כי ראוי לקיים שיתופי ציבור בכל התחומים, הם חזרו בהם וסייגו את תשובתם לאחר הצגה בפניהם של דוגמה תיאורטית. הם נשאלו אם למשל היו פונים אל התושבים באחת מן השכונות בעיר, ושואלים אותם אם היו מוכנים שיבנו בקרבת ביתם מעון לנשים מוכות. השאלה הזו הביאה את רובם ככולם להרהור נוסף ולמענה מתוקן. בעצם, על פי הרוב המכריע של התשובות, לא ראוי לקיים הליכי שיתוף בכל התחומים. למשל – כך טענו חלק מן המשיבים – בנושאי ביטחון ובנושאי רווחה.

אך בטרם ההתמקדות בנושאים הספציפיים יותר בהם מעדיפים ראשי הערים לקיים או לא לקיים הליכים של שיתוף, יובהר תחילה כי בלטו במיוחד שתי תפיסות מרכזיות בקרב המרואיינים. האחת היא של ראשי הערים המגדירים את עצמם כדמוקרטים מובהקים ואשר טוענים בלהט שנושא שיפור הדמוקרטיה באמצעות שיתוף התושבים הוא בדמם כמעט בכל נושא אפשרי ובכל הזדמנות. השנייה היא זו של ראשי הערים הטוענים בהקשר של תחומי השיתוף, כי הם מוכנים לשתף את תושביהם לא בנושאי מדיניות אלא בכל הקשור ליישומה. כך למשל התבטא אחד הנשאלים:

אם להקים פארק ברחבי העיר למשל, לא אכניס את התושבים לענייני התכנון הכללי. זה נשאר לדרג המקצועי והפוליטי. לא אתייעץ איתם לגבי גודל הפארק או לגבי מיקומו. לאחר שלב התכנון אשאל אותם ואשמח להתייעץ איתם בדברים הפחות עקרוניים כמו למשל איזה משחקים לשלב בו, אם לשלב בו אזור של מים או כאלה. אבל לא אם לעשות ואיפה.

תפיסה שנייה זו מעניינת כי היא אינה נחלתם הבלעדית של ראשי הערים הרואים בהליכי השיתוף תרומה זניחה בלבד למערכת העירונית, אלא תפיסה שגם מי שלא הודה בהחזקתו בה, הרי שמדבריו וממעשיו כך בדיוק ניתן להבין. חשוב לזכור – כל הנשאלים, ללא יוצא מן הכלל, קיימו בעירם בשלב זה או אחר הליכים של שיתוף הציבור בנוגע לעדכון תכניות המתאר בעירם כפי שפורט בהרחבה בפרק הקודם של מחקר זה. אלא שכפי שצוין שם,

ההליכים באותם המקרים בוצעו תחת המלצת משרד הפנים ותחת עידודו – תוך מתן תמריצים לנענים להמלצה. אלא שבפועל, לאחר אותם ההליכים ואולי כתוצאה מהם, חלק מראשי הערים שרואיינו למחקר זה נרתעו כנראה מן העניין ומצא דרכים יצירתיות על מנת "ללכת עם ולהרגיש בלי" וסלל לעצמו דרכים לקיים הליכי שיתוף על פי הבנתו ונוחותו, אף כי בפועל לא ניתן להכליל את אותם ההליכים כהליכי שיתוף מהותיים. הסיבות לרתיעה אפשרית זו, עולות במהלך תשובותיהם של הנשאלים, כפי שיפורט בהמשך.

בתוך שתי התפיסות המרכזיות שהוזכרו, אבחן המחקר חלוקה נוספת. חלק מן המשיבים העיד כאמור שהוא נכון לעשות ואף עושה בפועל הליכי שיתוף בנושאים שונים – בעלי גוון הנדסי-תכנוני נרחב (מתכנון שכונות ועד לפתרון בעיות תחבורה), בעלי גוון של מדיניות כללית (למשל האם והיכן למקם מבנה ציבורי) ובעלי גוון של יישום מדיניות בלבד (למשל, איזו פעילות תתקיים בבניין הציבורי שהוקם). אחרים לעומתם מעידים כי הם משתפים את הציבור תוך שהם פוסחים על הגוון הראשון ומתרכזים בשני הגוונים האחרונים ומעטים נאותים לקיים הליכי שיתוף שאופיים משתייך לגוון האחרון בלבד.

אולם, כבכל סבב של ראיונות חצי מובנים, גם בסבב ראיונות זה עלתה מפייהם של המשיבים אפשרות עליה לא נשאלו כלל, אך הוזכרה בהרחבה, בשלושה מקרים. מדובר בסוג אחר של שיתוף ציבור. לא זה, הקונבנציונאלי היוצא לשאול את התושבים לדעתם בנושא מוגדר, אלא קיום של מפגשים עם תושבים בפרקי זמן מוגדרים וקבועים, לשמוע מהם כל דבר העולה על דעתם. במקרים שהוזכרו, חולקה העיר לאזורי שיתוף, המבוססים רובם ככולם בגבולות השכונתיים הקיימים. במקרים אלה, מוזמנים אנשי כל שכונה למפגש תושבים אחת למספר חודשים, בו משטחים מקבלי ההחלטות מן הדרג הפוליטי והפקידותי את הנושאים המתוכננים להתרחש ברובע בתקופה הנראית לעין ואילו התושבים מתייחסים לתכניות אלה ומעלים הצעות לחידוש, לשיפור ולשדרוג שכונתם. גם אם על פי דבריהם של המרואיינים לא עלו ממפגשים שכאלה הצעות מהפכניות, עדיין הוצעו בהם הצעות רבות שמומשו הלכה למעשה על ידי הדרג העירוני ולא ניתן שלא להתייחס למקרים אלה כאל שיתוף ציבור לכל דבר ועניין. על כך מתאר אחד הדוברים:

יש לנו בעיר שכונות רבות. אמרנו שנעבוד על מספר שכונות בכל שנה בקדנציה של 5 שנים. לכל שכונה הקצבנו אז סכום כסף נכבד ובאנו אל נציגיה ושאלנו אותם איפה להשקיע את הכסף. מה לעשות ולשפר בשכונה. לא הבטחה עתידית. הכסף נמצא ועומד לרשות העניין כבר עכשיו. שיתפנו פעולה, חשבנו ועבדנו יחד. בסוף הם החליטו את מה שאני הייתי מחליט. אבל הם החליטו! וזה הביא לי רוגע. כי גם בשכונות שטרם הגענו אליהן ידענו להגיד להם שאנו עוד מעט בדרך אליהן.

אז כן, המחקר נחשף לשיטות ייחודיות ולתפיסות שונות בכל הנוגע לתחומים בהם ראוי או לא ראוי לקיים הליכי שיתוף תושבים בעיני ראשי הערים. כפי העולה מן המתואר, טווח התחומים נע על ציר שבקצהו האחד קיומם של שיתופי ציבור בנושאים תכנוניים-הנדסיים עקרוניים ובקצהו השני שיתופי ציבור פתוחים להצעות בנושאים בלתי מוכתבים. בתווך ולאורך הציר, שתי דרגות נוספות: שיתופי ציבור לקביעת מדיניות בנושאים חשובים אך לא

חשובים מידי לכלל התושבים ושיתופי ציבור לקביעת אופן היישום של מדיניות מוכתבת. יודגש כי הרוב הדומיננטי של המשיבים ממוקם בשתי דרגות אחרונות אלה, לפחות רוב הזמן.

### 2.3. עמדות בנוגע ליתרונות ולחסרונות של הליכי השיתוף בקבלת החלטות

זהו נושא בעל חשיבות רבה לליבו של מחקר זה. כך, כי תובנותיו – לפחות באופן בו הן נתפסות בעיני ראשי הערים בישראל - יכולות לשפוך אור על סיכוייהם של הליכים לשיתוף הציבור במנהל הציבורי להתקיים או לא להתקיים וגם, כי הן יכולות לכוון את שיתופי הציבור לעבר קיומם של הליכים מהותיים או לעבר הליכים לכאורה בלבד. משום כך, יתוארו להלן היתרונות והחסרונות של השיטה, כפי שעלו מדבריהם של כלל המרואיינים, תוך התמקדות מפורטת בכל אחת מן הסיבות שנאמרו על ידם.

תחילה לחסרונות – היכולים להוות אבן נגף ממשית עבור מקבלי החלטות ובייחוד לנבחרי הציבור המשתייכים לסקטור הפוליטי. במהלך הראיונות הוזכרו חסרונות לא מעטים לנושא שיתוף הציבור: חלקם תוך הסבר ממוקד ושיר לשאלה בעניין זה וחלקם האחר באופן עקיף. חלק מן המרואיינים רואים בהליכי השיתוף בזבוז של משאבי זמן וכסף. לדבריהם, מפגשי התושבים מחייבים היערכות מוקדמת של פקידי העירייה ונבחריה, הכנת מצגות לתצוגת הנושאים לעיני התושבים, היערכות לוגיסטית למפגשים עצמם, השקעה לא מבוטלת של זמן לניתוח ההצעות שהועלו ולעיתים גם זמן נוסף ועלויות נלוות לחזרה לתושבים להסבר על ההחלטות שנתקבלו. על מנת לחדד נקודה זו יובהר שכל הנשאלים הסכימו עם כך שהליכי השיתוף גוזלים זמן ולכן גם מאריכים פרויקטים. אולם, חלק מן הנשאלים לא ראה בכך בעיה אקוטית לעומת חלק אחר שראה בכך בעיה של ממש. לעניין העלויות הנלוות להליכי שיתוף התושבים, טענו ראשי הערים של הערים הגדולות יותר שהעלויות הנדרשות לכך הן זניחות ואילו ראשי הערים הפחות גדולות ראו בכך מעמסה תקציבית – לפחות על פי דבריהם.

חיסרון אחר שעלה מן הראיונות טמון בקביעה על העדר "תרבות של שיתוף" בקרב תושבי הערים. אמנם לקביעה זו ובאופן נחרץ שותפים ראשי ערים בודדים בלבד, אך היא בכל זאת מצדיקה את ביאורה. בעצם, הם אומרים, אלה שהנושאים נוגעים להם ישירות לא מגיעים למפגשי השיתוף. ספק בגלל שהם לא מאמינים שביכולתם להשפיע על החלטות עירוניות, ספק בגלל שהם לא מבינים בנושאים המועלים וספק בגלל העדרה של אותה התרבות הנטענת. לעומת זאת, על פי אותם דוברים, למפגשי התושבים מגיעים עסקנים, אינטרסנטים למיניהם ואפילו בעלי אג'נדה פוליטית המבקשים לעיתים להתנגח עם הנהגת העיר וזו כל מטרתם. משמע, ההצעות המועלות באותם המפגשים על ידי הנוכחים, אינן באות לשרת את האינטרסים של התושבים עליהם הנושא משפיע באופן ממש, אלא אינטרסים אחרים. מרואיינים אחרים הסכימו שהמגיעים למפגשים אינם תמיד אלה שהם היו מצפים שיגיעו, אך רואים בכך בעיה משנית בלבד והסבירו שהם לוקחים עניין זה בחשבון בבואם לקבל החלטות. לעניין זה התבטא אחד המשיבים:



אני נזהר מאוד כי אני רואה מי מגיע למפגשים. יש אזורים שבהם מגיעים רק תושבים דתיים כי הם רוצים להכתיב צביון כזה לשכונה. בגלל זה אני מאוד זהיר. זו אמנם המלצה של תושבים אבל אם אני רואה שהנוכחים לא מייצגים את הציבור, אז אני נזהר כפליים.

לטענת אותם המרואיינים, ממוצע הקולות הנשמעים במפגשי התושבים, משקף את רוב התושבים ולא אחרת. יותר מכך, לדעתם מדובר בכלל בתופעה מתפתחת שתלך ותסתדר עם הזמן. להבנתם, אותו הציבור הנמנע כיום מלהשתתף בדיאלוג שבין התושבים להנהגת העיר, יעשה זאת בעתיד הקרוב או הרחוק יותר, כאשר יבין את התרומה של הליכי השיתוף עבורו. חלקם הלא מבוטל של הנשאלים, משוכנעים בכך. "העסקנים" כפי שכינונו על ידי חלק מן המשיבים הינם אלה בעלי האינטרס הצר עבורם שאינם מתחשבים בצרכי הציבור הרחב אלא באינטרסים האישיים שלהם בלבד. ה"אינטרסנטים" לעומתם יכולים להיות כאלה הדואגים לנושא מסוים וממוקד – העלול להתנגש עם הרעיון המועלה או הפרויקט המתוכנן - אך לא משום אינטרס אישי אלא מתוך אינטרס רחב כמו למשל נציגי הארגונים הירוקים. אך נראה שהמרתיעים יותר את ראשי הערים הם משתתפי מפגשי הציבור הנושאים בחובם אגידות פוליטיות וכל מטרתם הינה להתנגח ברעיון או בפרויקט ולעיתים מעלים נושאים שכלל לא קשורים לנושא בו דנים, במטרה להתסיס את הנוכחים. מעניין לדעת כי חיסרון זה הועלה לא רק מפיהם של ראשי הערים החדשים, להם זו הקדנציה הראשונה לכהונתם, אלא גם על ידי ותיקים מאוד בתפקידם.

חיסרון נוסף שהעלו הנשאלים בהקשר של שיתוף הציבור בקבלת החלטות ובהמשך לטיועונים האחרונים, נוגע לעניין הבנתם של המשתתפים במפגשי התושבים את הנושאים שבדיון, על השלכותיהם. משיבים בודדים טענו שהתושבים לא רואים את התמונה הכוללת, לא מבינים את הקשיים הנלווים להצעותיהם וראו בכך בעיה אמיתית. לעומתם טענו חלק ניכר מן הנשאלים ובצדק, שבאחריותם של מארגני המפגשים לתת רקע כוללני למשתתפי הדיונים, ולהכינם להבנת הנושא, על כל המשתמע מכך.

ומה בנוגע להתעניינותם של התושבים בנושאים שעל הפרק? טענה עיקשת אף כי בודדה הושמעה בעניין זה. על פי טענה זו, חלק מן המשתתפים בדיונים פועלים להסיט את הדיון לעבר הנושאים המעניינים אותם, בלי כל קשר לנושא המרכזי שלו. כך התבטא טוען הטענה:

חלק מן הבאים בכלל מעוניינים להעלות נושאים שלא קשורים. אותם מעניין פינני הזבל ליד הבית ולא הנושא עליו דנים ושבגללו הם הוזמנו. הם יתעקשו להשמיע את דעתם, להתלונן כך שכולם ישמעו, להבליט בעיות שמציקות להם, בכל מחיר. קשה להשתיק אותם והם מסיטים לכל מה שלא קשור לעניין.

בהקשר זה ואולי שלא כזהה לו, היה מי שטען מקרב המשיבים כי הוא חש לא פעם שהתושבים מגיעים למצבים בהם הם מרגישים את עצמם כחלק מהנהלת העיר. הם לא תופסים את עצמם כמציעים פתרונות הנראים להם כראויים עבורם ועבור תושבים אחרים, אלא רואים את עצמם כפוסקים לכל דבר ועניין. כאילו שהם חברי המועצה שנקראו להחליט עבור הפוליטיקאים הנבחרים מה צריך לעשות ומה לא. למרות שמדובר בדעת יחיד, נראה

שהטיעון שווה התייחסות בגלל הרגישות שהוא עלול לפתח בקרב מקבלי ההחלטות. רגישות העלולה להדיחם מרעיון השיתוף או לפחות לגרום להם להפחית במינונם.

טענה נוספת שהושמעה במהלך הראיונות והועלתה כחיסרון על ידי מספר משיבים קשורה לנושא האחריות על ההחלטות. לדבריהם, חלק מן התושבים אינם מבינים או שאינם רוצים להבין שהאחריות על ההחלטות הסופיות, בכל נושא בו דנים, היא של מקבלי ההחלטות בלבד. לתושבים לדידם, קל לזרוק רעיונות לחלל העולם כי אין להם שום אחריות לגביהם. אם הרעיון יצליח, הם ישמחו להרגיש שזה בזכות הצעתם ותרומתם אך אם הנושא ייכשל, הם לא ירגישו כך, כי האחריות כלל אינה שלהם. לעומתם, טוענים ראשי ערים אחרים שהטענה מופרכת קמעא, שהרי האחריות היא תמיד של מקבל ההחלטות שאימץ או דחה רעיונות כאלה ואחרים שהועלו על ידי התושבים. כלומר, רעיונות שאינם נראים כראויים לאימוץ אינם חייבים להילקח בחשבון ומשום כך נושא האחריות של המציעים כלל אינו על הפרק.

אך נראה כי עניין חשוב וכמעט חוצה את רוב הראיונות שקוימו לצורך מחקר זה, מצוי בקושי לרצות את התושבים, בגלל ריבוי הדעות בנושאים השונים המובאים לדיון במסגרת מפגשי הציבור ותוך הכוונה להיוועץ עמו. עניין הדעות המרובות מקשה על מקבלי ההחלטות, כי מדובר לעיתים במצב בו אימוץ של הצעה אחת מהווה את דחייתה של אחרת. כך לטענת חלק מן המשיבים נולדים להם "נפגעי החלטות" אשר קובלים על דחיית הצעתם לטובת אחרת. כך סיפר אחד מן המשיבים, בנושא זה:

הציבור הוא מאוד הטרוגני ולמה שאחד מסכים האחר לא מסכים. למשל, פנו אלי רבות להצבת ספסלי מנוחה ברחובות העיר. אחרי שהצבנו אותם, פנו אלינו השכנים שגרים בקרבת הספסלים וביקשו לסלק אותם כי הם מקור מובהק לרעש. בפרויקט במרכז העיר עשינו שיתוף ציבור לקראת עבודות תשתית שיצרו הפרעה של ממש. הסוחרים עמדו לסבול מאוד. גם השכנים בסביבה. והדעות היו הפוכות - הסוחרים רצו שנעבוד בלילה כדי שלא להפריע למסחר; התושבים דרשו שנעבוד ביום. מאוד קשה להגיע לקונצנזוס ואנו מנסים ללכת בין הטיפות ולאחר את המכנה המשותף.

חלק קטן מראשי הערים שנשאלו על כך, טענו אכן שריבוי הדעות מקשה על קבלת ההחלטות משום ההיסוס את מי לרצות. לעומתם טענו משיבים רבים אחרים שטוב לשמוע את כלל הדעות וחשבו שלמרות הקושי הניכר הנובע מריבוי הדעות או ההצעות מצד הציבור, תפקידם של מקבלי ההחלטות הוא לשקול ולהכריע לטובת הכלל, בהתאם למצפונם ולתפיסתם הערכית: זה בדיוק ייעודם - וראו בעניין בעיה פתירה, לפחות ברוב המקרים.

וכעת ליתרונות – שיתופי הציבור בקבלת החלטות בשלטון המקומי בישראל, נתפסים בעיני רוב ראשי הערים של פורום ה-15 כהליכים בעלי יתרונות מובהקים. יצוין כי לדעה הכללית הקובעת שהיתרונות של הליכי השיתוף עולים על החסרונות, נצפה רוב מוחלט. חיזוק לכך עולה מן העובדה שכל הנשאלים ללא יוצא מן הכלל, מצהירים שהם מקיימים הליכי שיתוף בערים, ברמה זו או אחרת.

גם אם לא כל הנשאלים היו תמימי דעים עם כל סוגי היתרונות שהוזכרו על ידם, הרי שבנושא אחד כולם כאחד הסכימו: היציאה אל התושבים לשאול לדעתם, מורידה קונפליקטים ומקטינה התנגדויות. עניין זה עלה הן כתשובות ישירות והן בעקיפין מדבריהם של כל ראשי הערים. נדמה כי סיבה זו מהווה זרז ממשי לקיומם של הליכי השיתוף בקרב הפוליטיקאים, גם בקרב אלה שהצביעו על החסרונות של השיטה, באופן מפורט במהלך הראיונות. הורדת הקונפליקטים וההתנגדויות לעשייה העירונית, נטען על ידם, נובעת משני פרמטרים. האחד הוא זה שנענים להצעותיהם ומתאימים את העשייה לצרכיהם של התושבים תוך תיאום מוקדם איתם והשני הוא זה שגם במקרים בהם הצעותיהם נדחות ולא מבוצעות, רווחת ההרגשה בקרב הציבור, לדעתם, שלפחות התייעצו עמו בטרם הביצוע. חלק ניכר מראשי הערים טענו בראיונות שתושבים נוטים לקבל את דעת הרוב כפי שהיא עולה בדיונים המתקיימים במפגשי התושבים, גם אם זו מנוגדת להצעתם או אינה מקבילה לה. במקרים כאלה, גם אם ביצעו של פרויקט אינו תואם את ציפיותיהם של חלק מן המציעים, הם כבר אינם מתקוממים על כך, לאחר השתתפותם במפגשי הדיונים.

לעניין זה טוענים חלק ניכר מן הנשאלים שהקטנת ההתנגדויות מאפשרת להם לבצע פרויקטים גדולים ברחבי העיר - כולל אלה המהווים בעת הביצוע הפרעה לחייהם השוטפים של התושבים - כאשר הם מרגישים שיש להם גב מצד הציבור, המבין את המהלך ומשתף פעולה להשלמתו. כך התבטא אחד מן המשיבים:

אני טוען שככל שמרחיבים את הידע של התושבים על פרויקט שמתוכנן או שעומד להתבצע, כך ההתנגדויות הולכות וקטנות. לכן רצוי לתת על כך את הדעת ולהשקיע בהסברה. כשמסבירים לו היטב, עם כל הנימוקים הידועים לנו והוא רואה את התמונה השלמה, הוא (התושב) מבין. ואם הוא מבין אז הוא אתך. הוא לא רק שלא יתנגד אלא הוא יהיה הדובר שלך כשהוא ישוחח על כך עם המכרים שלו ועם בני המשפחה.

טענה מעניינת זו, יש בה כדי להסביר את דבריהם של ראשי הערים שטענו שבמקרים לא מעטים, הציבור מתנגד לפרויקט בלי לדעת אפילו עד כמה אותו פרויקט עשוי לתרום לו ולשדרג את איכות חייו. יתכן אם כן, במידה גבוהה של סבירות, שהשקעה בהסברה יכולה הייתה לפתור עניין זה.

יתרון נוסף ומשמעותי - אולי המשמעותי מכולם - הוא זה הקשור למידע הנדלה מן הציבור. לצד ראש עיר בודד שטען שמעולם לא שמע מהציבור הצעה שהוא לא חשב עליה קודם לכן, רוב ראשי הערים טענו בעקשנות שהציבור מעלה רעיונות רבים שראשי הערים עצמם, עובדיהם הבכירים ויועציהם המנוסים לא חשבו עליהם. טענה זו רווחת כאמור בקרב רוב ראשי הערים. לטענתם, חכמת ההמונים תורמת באין ספור מקרים לחשיבה מחודשת, לתפנית בעמדות ולביצועם של פרויקטים שכלל לא עמדו על הפרק. דוגמאות לכך יובאו בהמשך.

יתרון אחר וחשוב אף הוא להליכי שיתוף הציבור כפי שעלה מן הראיונות, הוא זה הקשור לאיכות ההחלטות. רוב ראשי הערים שרואיינו ידעו להצביע על שני יתרונות בולטים בעניין זה. האחד הוא שההחלטות המתקבלות הינן בעלות קונצנזוס רחב יותר והשני הוא שבזכות

הליכי השיתוף ובזכות הידע הנוסף והרב המתקבל מן התושבים בנושאים מגוונים, איכות ההחלטות המתקבלות הינה טובה ואיכותית יותר. אפשר להניח שקביעה זו מתחברת לריבוי הדעות העולות במפגשי התושבים ולריבוי ההצעות המועלות בהן.

מן האמור עולה כסיכום ביניים, שלהליכי שיתוף הציבור קיימים – כמו ברוב הנושאים הקשורים לניהול ענייני ציבור – יתרונות לצד חסרונות. בין אלה האחרונים נמנות הטענות על כך ששיתוף הציבור כרוך במשאבי זמן וכסף; שהם מאריכים את מועדי הביצוע של פרויקטים עירוניים; שלמפגשי התושבים מגיעים אינטרסנטים ולא תמיד אלה שנושאי הדיונים משפיעים ישירות על איכות חייהם; שבמפגשים הללו משתתפים גם בעלי אג'נדות פוליטיות הפועלים לסכל כל פרויקט; שחלק מן התושבים לא תמיד מבינים את נושאי הדיונים ואינם רואים את התמונה הכוללת המשפיעה על הכלל; שחלק מן התושבים המשתתפים במפגשים המוזכרים חשים את עצמם כאילו הם עצמם מנהלים את העיר וכאילו הם הפוסקים בסוגיות הנדונות; שתושבים מעלים לעיתים הצעות ללא כל אחריות מצדם; ולבסוף, שריבוי הדעות העולות במפגשי התושבים מהווה בעיה עבור מקבלי החלטות, מאחר שאימוץ של דעה בהכרח מהווה דחייה של אחרת על כל המשתמע מכך וקשה לקבל החלטות המטיבות עם כלל הדעות.

לעומת זאת, אל מול החסרונות נמנו יתרונות לא מעטים ואף מהותיים, כפי שכך הוגדרו על ידי המשיבים: הליכי שיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטוניות מביאים לירידה במפלס הקונפליקטים מול התושבים ומקטינים התנגדויות לעשייה העירונית; הם מאפשרים משום כך להנהגות הערים לבצע פרויקטים גדולים, כולל כאלה המהווים הפרעה לחיי התושבים בשוטף עם תחושה של הבנת העניין מצד התושבים; הליכי השיתוף תורמים ידע רב למקבלי החלטות, כולל ידע שלא היה בידי ראשי הערים, בידי הפקידות הבכירה ברשות המקומית ואף בידי היועצים המנוסים ביותר ולבסוף ובהקשר זה בדיוק, טענו רוב ראשי הערים שענו לשאלות מחקר זה כי איכות ההחלטות המתקבלות בהמשך להצעות התושבים בנושאים בהם דנו, הינה טובה ואיכותית יותר.

עניין נוסף שעלה מתשובות המרואיינים היה זה הקשור לכדאיות קיומם של הליכי השיתוף למקבלי החלטות עצמם ובעיקר לנבחרים שבהם. הדעה הרווחת בקרב ראשי הערים היא שבקרוב לא ניתן יהיה להיבחר מחדש ללא הטמעתם של הליכים לשיתוף הציבור באופן תדיר ומשום כך ושלא במפתיע, הם רואים בכך עבורם יתרון שלא יסולא בפז.

חשוב להדגיש שוב את הדעה הכללית שעלתה מכלל הראיונות לפיה היתרונות שבקיומם של הליכים לשיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל, עולים על החסרונות. כאמור, ראייה לכך היא קיומם של הליכי שיתוף בעריהם של ראשי הערים שרואיינו למחקר זה, לדבריהם של כל הנשאלים כאחד.

### 3. הליכי השיתוף שבוצעו או מבוצעים בערים של ראשי הערים שרואיינו

בבסיסו של מחקר זה ההבנה שקיומם של הליכי שיתוף או אי קיומם עשויים להצביע על עמדתם של העומדים בראשי הערים. משמע, ניתן להניח שמרואיינים הטוענים להיותם דמוקרטים ובעד קיומם של הליכי שיתוף ובמיוחד כאלה הרואים בהם יתרונות בולטים, לפחות על פי דבריהם, יקיימו יותר הליכי שיתוף באופן משמעותי לעומת אלה שהדגישו יותר את החסרונות שבהליכים אלה.

ואמנם, נראה כי זו אכן התמונה המתקבלת מניתוח הראיונות. בערים בהם רואים ראשיהם בהליכי השיתוף תרומה לכלל השחקנים, באופן די גורף, מתקיימים הליכי שיתוף בכמות גדולה יותר מאשר בערים בהן ראשיהן מבליטים את חסרונות השיטה. הנחה מקדימה ומאוששת זו בלטה ברוב המוחלט מן המקרים שנותחו.

#### 3.1. הנושאים המרכזיים בהם מבוצעים הליכי השיתוף בערי המרואיינים

המחקר ביקש לעמוד על הנושאים בהם קוימו הליכים של שיתוף הציבור בעריהם של המרואיינים, על מנת להתחקות אחר נושאים מובילים ולנסות ולהבין באילו מקרים חומקים מקבלי ההחלטות מלצאת ולשאול את הציבור לדעתו. ראשית יובהר שבכל הערים המשתייכות ל"פורום ה-15" בישראל, בוצעו הליכי שיתוף בהקשר של חידוש תכניות המתאר, כפי שכבר הוזכר בפרקים הקודמים. עניין זה הוזכר על ידי כל המרואיינים כאחד, ואפילו בגאווה מסוימת, כדוגמה להליך של שיתוף היכול להצביע על עמדתם בנושא. יחד עם זה וכפי שכבר הוסבר, יש לסייג עובדה זו בכך שתמורת אותם הליכי השיתוף שקוימו, הובטחה תמורה משמעותית לרשות המבצעת ולכן הקשר בין עמדתם של ראשי הערים לנושא הנדון לבין קיומם של ההליכים האמורים בנוגע לחידוש תכניות המתאר, לא יכול שלא להיות לוטה בספק.

בחינת הנושאים בהם בחרו ראשי הערים שנשאלו על כך לצאת אל הציבור ולשמוע את דעתו, מעלה פסיפס מגוון של אפשרויות. בוצעו הליכי שיתוף ממוקדים בפלחי אוכלוסייה – בקרב צעירים, בקרב מבוגרים, בקרב עולים חדשים, בקרב אוכלוסייה חרדית, בקרב בעלי מוגבלויות, בקרב בעלי עסקים, בקרב ועדי שכונות וכמובן גם בקרב אוכלוסייה לא מפולחת. הליכי השיתוף רוכזו בנושאים של תחבורה, בינוי, פיתוח, חינוך, תרבות, תשתיות ותחזוקת פני העיר. אם חוזרים לנאמר בסעיף הקודם (2.2), ניתן לפלח כעת מעט יותר את התפיסה שהוזכרה שם בנוגע לשיתוף בהקשר של מדיניות כוללת ובנוגע לשיתוף בהקשר של יישומה של המדיניות בלבד. יצוין כי על פי תשובותיהם של ראשי הערים, רוב שיתופי הציבור מבוצעים על דרך יישומה של מדיניות עליה הוחלט קודם לכן. דוגמאות לכך כפי שהועלו הן: הוחלט לטפל בבעיות החנייה בשכונה מסוימת ובתוך כך על כוונה לסמן אזורי חניה נוספים בתשלום, והתושבים נשאלו לדעתם על אופן הביצוע (לא האם להוסיף או לא להוסיף חניה בתשלום בשכונה, כי אם איך והיכן להוסיף); הוחלט על הקמת פארק באחת משכונות העיר והתושבים נשאלו לגבי תכנון פנים הפארק, במטרה להבין את צרכי הילדים, בני הנוער,

האימהות לתינוקות, המבוגרים שבשכונה ועוד (לא האם להקים את הפארק, אלא מה יהיה בו); הוחלט על סגירת בית ספר מפאת הכמות הקטנה של התלמידים בו בשכונה בה האוכלוסייה הולכת ומתבגרת והורי התלמידים נשאלו היכן היו רוצים שילדיהם ימשיכו בלימודיהם (לא האם לסגור את בית הספר, אלא מה לעשות עם הילדים בהמשך); הוחלט על הקמת אצטדיון עירוני ונעשתה פנייה לאוהדי הספורט בעיר לגבי תכולתו (לא האם להקים אצטדיון או מבנה ציבור חלופי, אלא כיצד ליישם את ההחלטה להקמת האצטדיון בלבד) והדוגמאות עוד רבות ומגוונות.

אך דברים אלה אינם מצביעים על העדר שיתופי ציבור בהקשר של מדיניות ולא רק של יישומה. אף כי נראה כי הליכי השיתוף לקביעת מדיניות עירונית בנושאים ממוקדים מתקיימים בהיקף נמוך יותר מאלה המתקיימים בנושאי ביצוע המדיניות, עדיין ראוי להכירם. באחת ממערכות הבחירות המוניציפליות, הבטיח אחד מראשי הערים במצע הבחירות שלו להקים מתנ"ס לבני העדה האתיופית בעירו. לאחר הבחירות הוא ביקש לממש את הבטחתו ופנה לשם כך לראשי העדה, שאמרו לו שאין להם צורך בכך והם יעדיפו מבנה ייחודי לניחומי אבלים של העדה, כפי שתרבותם מכתובה להם (האם להקים או לא להקים את המתנ"ס, ולא רק מה לעשות בו); במקרים אחרים כפי שדווחו על ידי המשיבים, קוימו הליכי שיתוף הציבור בהקשר של ביצוע פרויקטים של תמ"א 38 - חיזוק מבנים ישנים והוספת חדרי ביטחון תוך שיפוץ הבניינים והוספת דירות בבניין לכיסוי עלויות הביצוע – ויחד עם התוצאות ניגשו האדריכלים לשלבי התכנון (לא כיצד לבצע את הפרויקטים אלא ובעיקר, אם לבצעם בכלל או לא).

נראה על פי תשובות הנשאלים כי חלקם מעדיפים לקיים הליכי שיתוף לנושאים מורכבים וגדולים בלבד כמו למשל בנושאים תכנוניים והנדסיים ולא רואים טעם וצורך להתייעץ עם התושבים בנושאים הקטנים יותר כמו למשל סוגי האשפתונים להתקנה ברחבי העיר. יחד עם זה, אחרים מעדיפים דווקא את הנושאים המשניים יותר כמועמדים להליכים של שיתוף. הם מתרצים זאת ברמת הבנת התושבים את הנושאים הנדונים. כך למשל לטענתם, ראוי שהתושבים יבחרו אילו משחקים לשים בפארק החדש כי הם אלה שישתמשו בהם ולא רצוי להיוועץ עמם בנושאי תכנון הפארק בגלל ידע מקצועי מוגבל וחסר לכך מצדם.

### **3.2. השפעתם של חברי מועצות הערים על הליכי שיתוף הציבור.**

בין השאלות שהופנו לכלל ראשי הערים הייתה שאלה בנוגע למעורבותם של חברי מועצת העיר בכל הקשור לקיומם או אי קיומם של הליכים לשיתוף הציבור. הרוב המכריע של המשיבים טען שחברי המועצה לא הפריעו להם ולא מנעו מהם לקיים את ההליכים לשיתוף הציבור. באחד המקרים טען מרואיין שיש חברי מועצה שמתערבים, לעיתים יוזמים הליכים לשיתוף הציבור ולפעמים מתריעים במקרים בהם הם חושבים שהפנייה לציבור לשמע דעתו, צריכה להיערך אחרת.

חלק מן המרואיינים טען שחברי מועצת העיר נוהגים לפקוד את מפגשי התושבים. מבין אותם המרואיינים יש החושבים שכך קורה מתוך הרצון של אותם חברי מועצה לבוא במגע בלתי אמצעי עם הציבור. כך לדעתם, כי זו סביבה נוחה יחסית לקרבה עם התושבים, בעוד באים להתייעץ אתם ולשמוע את דעתם.

אבל מקרה אחד של התייחסות לנושא חברי מועצת העיר נראה כחריג, ודווקא לטובה. על פי מקרה זה כפי שסופר על ידי אחד מראשי הערים, הוחלט לקיים הליך לשיתוף הציבור בנושא מסוים הנראה כחשוב להתפתחותה של העיר ולעתידה. באותו המקרה נאספו כלל ההצעות של התושבים ואלה הועברו לשיקול דעתם של כל חברי מועצת העיר, שלבסוף הכרעתם הייתה בין הצעותיהם של התושבים לבין אלה של היועצים המקצועיים. משמע, חברי המועצה, שעל פי הדיווחים ממליצים לעיתים על נושאים לשיתוף ובמקרים לא מעטים משתתפים במפגשי הציבור, קיבלו הפעם את המנדט להכריע בסוגיה. חברי המועצה יודגש, היו הן מן הקואליציה והן מן האופוזיציה.

מן האמור ברור כי השפעתם של חברי המועצה על קיומם של הליכים לשיתוף הציבור הינה לעבר קידומם של ההליכים ולא לעבר מניעתם. הם אינם תוקעים מקלות בגלגלי הביצוע של ראשי עריהם ואינם פועלים להכשלתם. בעניין זה התבטא אחד מן המשיבים:

אסור לטעות. אפילו חבר אופוזיציה לא ינסה להכשיל מפגש עם התושבים. כי אז, איך הוא עצמו ייתפס בעיניהם? הם אולי ינסו לטרפד את ביצוע ההחלטה שמאחורי המפגשים או את העשייה שלאחריה, אבל לא את המפגשים. מעולם לא נתקלתי בחבר מועצה שרצה לסכל מפגש כזה.

נושא זה של יחסם של חברי מועצות הערים להליכי השיתוף, מחייב לכן התמקדות פרטנית ומפורטת, כפי שיורחב בפרק הבא של מחקר זה.

### **3.3. אופן ניהול הליכי השיתוף בפועל ואופן הטיפול בהצעות התושבים**

כפי העולה מתשובותיהם של המרואיינים, קיימות שתי שיטות לניהולם המעשי של הליכים לשיתוף הציבור בשלטון המקומי. אחת מהן היא הניהול באמצעות חברה חיצונית המומחית בניהול הליכי שיתוף ואחרת היא הניהול העצמי, באמצעות בעלי התפקידים בעירייה עצמה.

רובן ככולן של העיריות שראשיהן התראיינו, העסיקו חברות חיצוניות לניהול הליכי השיתוף לחידוש תכניות המתאר שלהן, אם בהמלצת משרד הפנים ואם מתוך תפיסה מקומית שהליך בקנה מידה משמעותי שכזה ראוי שיעשה באמצעות מומחים. יודגש שעל פי הסבריהם של המשיבים לשאלות, בחלק הלא מבוטל של המקרים, שיתופי הציבור בנוגע לחידוש תכניות המתאר היו הראשוניים או בין הראשוניים שבוצעו באותן הערים. משום כך קל יותר להבין את העובדה שברוב הרשויות, כעולה מתשובות ראשי הערים, מבוצעים הליכי השיתוף על ידי עובדי הרשות עצמם. ההבנה נובעת מן האפשרות שאותם עובדים למדו את השיטה שהונהגה

בעירם בעבר על ידי אותן החברות החיצוניות וכעת הם מרגישים שביכולתם לנהל את ההליכים בכוחות עצמם.

עתה משמבינים שברוב המקרים מבוצעים הליכי השיתוף על ידי עובדי הרשות עצמם, נותר להבין כיצד הליך שכזה נולד. מי ממליץ עליו ובאילו נסיבות וגם כיצד הוא מתגלגל עד לקיומם של מפגשי התושבים. נותר גם להבין כיצד מתנהלים מפגשים אלה ומה קורה לאחריהם, עד לאימוץ או לדחייה של הצעות הציבור בנושא הנדון.

לידתו של הליך שיתוף מתחילה - לדברי המשיבים - כאשר ראש העיר, חבר מועצה, עובד הרשות או יועץ חיצוני מעלים נושא שלדעתם ראוי להיוועץ בו עם התושבים. ברוב המקרים אם לא בכולם כפי שעולה מן התשובות שנתקבלו, ההחלטה הסופית לקיומו של ההליך היא של ראש העיר עצמו. עם קבלת ההחלטה נכנסים לתמונה בעלי התפקידים הבכירים ברמת מנכ"ל וראשי יחידות ארגוניות הנושקות לנושא, בהן היחידות לניהול אסטרטגי, מחלקות הדוברות ולשכות ראשי הערים. כאן המקום להעיר כי אחד מראשי הערים שהשיבו לשאלות טען שהוא העמיד תקציב ייעודי לנושא הליכי שיתוף הציבור ואף העמיד לכך תקן של עובד אחד שיהיה אחראי על הליכי שיתוף הציבור בארגון שלו.

לאחר קביעת המיקום לקיומם של הליכי השיתוף ומועדם, יוצא אל הדרך שלב הפרסום להזמנת המשתתפים במפגשים. כשמדובר במפגשים ייעודיים, כמו למשל מפגשים עם בני נוער, פונים אליהם באמצעות פנייה למקומות ריכוז אותם הם פוקדים, באמצעות המתנ"סים ברחבי העיר, באמצעות בתי הספר התיכוניים וגם באמצעות תכנת הוואטס אפ, באמצעות הפייסבוק ובאמצעות הדואר האלקטרוני. כשמדובר במפגשים לכלל הציבור, נוהגים לפרסם מודעות בעיתונות המקומית ובאתרי אינטרנט ולהדפיס ולתלות מודעות במקומות רבים ברחבי העיר. חלק מראשי הערים טען כי נעשים בעירו מאמצים קדחתניים ונקודתיים לקראת המפגשים, כדי למשוך את הקהל אליהם. במיוחד את הקהל המוגדר כקהל רדום הזקוק לדחיפה לשם ההשתתפות בדיונים האמורים. אחרים לא ציינו זאת אף כי רובם ככולם טענו לדרך התארגנות דומה עד זהה.

במהלך המפגשים מציגים בפני התושבים את הסוגיה בגינה התכנסו – אם על ידי ראש העיר, אם על ידי נציג בכיר מן הרשות ואם על ידי מומחים לנושא, ככל שמתעורר הצורך בכך. לאחר הצגת הסוגיה על מורכבותה מתקיים דיון בין המשתתפים, לרוב – על ידי חלוקת הבאים לקבוצות דיון קטנות בהן אדם אחד רושם ומרכז את הנאמר בהן.

בשלב הבא מובאות הצעות התושבים למשרדי העירייה לשם עיבודן. לרוב ניתן למצוא בין ההצעות, כאלה שאינן רלוונטיות – או שההצעה כבר בוצעה או שהיא כבר מבוצעת או שהיא לא ניתנת לביצוע מפאת מגבלות תקציביות, תכנוניות, חוקיות או אחרות. הלא רלוונטיות מוסרות מרשימת ההצעות ונותרים עם ההצעות האפשריות לביצוע. כאן נכנסים לתמונה מקבלי ההחלטות המאמצים או דוחים את הצעות התושבים.

יצוין שעל פי שיטת התנהלותם של הליכי השיתוף הפורמאליים, אין לדלג במהלך התהליך על שני שלבים חשובים: האחד הוא פרסום ברבים של הצעות התושבים והשני הוא פרסום



ההחלטות שאימצו או דחו את הצעות התושבים שנתקבלו במפגשי התושבים. אולם, על פי העולה מן הראיונות בקרב ראשי הערים, המקרים בהם שלבים אחרונים אלה של פרסום אכן בוצעו, ניתנים לספירה באצבעות יד אחת בלבד. משמע, הרוב המכריע של ראשי הערים, גם אלה המגדירים את עצמם כדמוקרטים ללא תקנה, בעלי תפיסה שיתופית מלאה והטוענים לקיומם של הליכי שיתוף רבים בעירם כפי שעל כך יורחב בהמשך – אינם מקיימים הליכים של שיתוף הציבור באופן מהותי מלא, אלא מקיימים הליכי שיתוף שלא ניתנים להגדרה כשיתופי ציבור לכאורה, אך גם אינם יכולים להיכלל בקטגוריה של הליכים מושלמים.

משום האמור, התושבים שהקדישו בהתנדבות מלאה מזמנם לצורך השתתפותם בהליך הדמוקרטי, אינם מיודעים במקרים רבים באשר לתוצאות באופן מפורט. הם אינם יודעים אם הצעתם אומצה או נדחתה או שמא היא אומצה, אך חלקית. פרט חשוב זה עלול למנוע מאותם התושבים לחזור ולהשתתף במפגשי תושבים. חלק מראשי הערים, משהוער להם על כך, אמרו שאכן יש כאן בעיה המצריכה התייחסות וטענו כי יבדקו את העניין. אחרים כלל לא ראו בכך בעיה אמיתית ולא נראה כי יפעלו לתיקון נקודה חלשה אך חשובה זו. ייתכן ולהבנתם, פרסום הצעות התושבים ופרסום לאחר מכן של ההחלטות שנתקבלו תוך אימוץ או דחיית דברי התושבים – מחייבים רמת שקיפות שהיא עדיין בעייתית עבורם.

### **3.4. על תרומתם של הליכי השיתוף שקוימו ועל מה שצריך לעשות אחרת**

כאשר נשאלו ראשי הערים על תרומתם של מפגשי התושבים באופן בו הם בוצעו ועל מה לדעתם צריך לעשות אחרת, נתקבלו תשובות כמעט אחידות לחלק הראשון של השאלה ותשובות מגוונות לחלק השני. רוב ראשי הערים טענו שמפגשי התושבים בעירם הניבו פירות איכותיים של ידע למערכת העירונית. לטענתם הרווחת, הושקעו מאמצים רבים מצד המארגנים על מנת להיערך היטב למפגשים. הכוונה היא לצד הלוגיסטי של מיקום, כיבוד, אמצעי הקרנה ומנהלי דיונים וגם לצד התכנים והכנת דוברים ואמצעי המחשה לשם ההסברה הנדרשת במפגשים כאלה על מנת להעביר לנוכחים את נתוני הרקע לפרויקט שעל הפרק, על אפשרויותיו ועל מנת לכוון את הנוכחים לדיון ממוקד בנושא. מטעם זה ניתן להבין מדבריהם שהמפגשים הוכנו ונוהלו היטב, מה שהביא מן הסתם לכך שהתושבים העלו הצעות אשר תרמו לקבלת ההחלטות העירוניות בנושאים בהם דנו. ענין זה חשוב כי לפחות במקרה אחד טען הנשאל שלתחושתו במפגש תושבים שקיים בנושא של התחדשות עירונית, ההצעות שהועלו לא תועדו כולן למיטב זכרונו, והוא חש פספוס על כך. אחר טען שמבחינת העירייה המפגשים הוכנו ונוהלו נכון, אך הרכב האוכלוסייה שפקדה את המפגשים לקה בחסר.

עניין זה קשור כבר לחלקה השני של השאלה, המבקש להבין מה צריך לעשות אחרת על מנת לשפר את איכות המפגשים עם התושבים וללקט מהם תובנות רבות וטובות יותר. מיעוט קטן בקרב ראשי הערים שהתייחס לעניין זה חשב שהוא ניהל נכון עד כה את ההכנות ואת המפגשים עצמם ומאמין שאין להם מה לעשות אחרת בעניין זה. אולם, מרוב ראשי הערים נתקבלו תשובות מגוונות, אך בעלות מכנה משותף אחד: הדאגה להרכב המגיעים למפגשים.

חלק מראשי הערים, בהן קיימת אוכלוסייה שאינה דוברת את השפה העברית טענו שעליהם להשקיע יותר בפרסום בשפות ואחד מהם הציע – למרות העלויות הכרוכות בכך – ללוות את מפגשי התושבים עם תרגום סימולטני לשפות המדוברות בקרב התושבים העולים. אחרים טענו שחשוב מאוד להשקיע מאמץ מיוחד לא רק בהזמנת תושבים באמצעות פרסומים באמצעי המדיה בלבד, אלא שיש לדאוג לשכנעם להגיע בדרכים יצירתיות כמו למשל בשיחות טלפון, בזימונים באמצעות מסרונים.

יש מי שחשבו שצריך לאתר את הדרכים לשכנע ראשי קבוצות ומוליכי דעת קהל בחשיבותם של המפגשים על מנת להפכם לשגרירי שכנוע אך הדעה הרווחת בקרב ראשי עיר רבים הייתה זו שחשוב ביותר עד חובה לשכנע את אלה שהחלטות שתתקבלנה עשויות להיות משפיעות ביותר באופן ישיר על המשך חייהם, להגיע למפגשים ולבטא בהם את דעתם. לסעיף אחרון זה היו שותפים לא מעט מן הנשאלים החושבים שעל הרשות להתאמץ יותר לשם הבאת התושבים הרלוונטיים למפגשים, בעוד "תרבות השיתוף" - כפי שהתבטא בעניין זה אחד הנשאלים וכפי שכבר הוזכר – אינה מפותחת עדיין דיה.

רוב הנשאלים הסכימו עם כך שהשתתפותם של תושבים רבים יותר במפגשים תביא לכמות הצעות רבה יותר ובהתאם לכך, גם לאיכות הצעות טובה יותר. בנוסף צפה לה הדעה הרווחת בקרב הנשאלים שככל שיהיו יותר תושבים במפגשים, ובמיוחד כאלה הקרובים יותר לנושאים שבדיון ואשר יהיו מושפעים מהם, כך יקטן כוחם של האינטרסנטים הפחות ענייניים בדיון וההצעות שתועלנה תהיינה מעשיות יותר.

הרוב המוחלט של ראשי הערים שהתראיינו למחקר זה מחזיקים בדעה שנושא שיתוף הציבור בקבלת החלטות ובתוך כך מפגשי התושבים לדיון על נושאים שעל הפרק מצוי עדיין בחיתוליו. רובם ככולם מאמינים בכך שעם הזמן הנושא יתפוס תאוצה ויהפוך למקובל יותר בקרב אוכלוסיות שאינן ששות כל כך להירתם למפגשים כיום.

### **3.5. האם מבוצעים מספיק הליכי שיתוף בעיר או שמא יש מקום ליותר?**

התשובות שהתקבלו לשאלה שבתת-סעיף זה, מעניינות. דווקא בקרב ראשי הערים בהן מקוימים הליכי שיתוף רבים יחסית, התשובה הרווחת היא שהם מקיימים הליכי שיתוף בערים, אך יש מקום ליותר. אחד מהם אף טען:

תמיד יהיה מקום ליותר הליכים של שיתוף התושבים. כמה שתעשה לא יהיה מספיק כי ככל שתרחיב את השיטה והליכי השיתוף יהיו מקובלים ומוטמעים יותר, כך תגדל הציפייה מצד התושבים להשתתף בהחלטות בנושאים נוספים. אני כמובן לא מתנגד לכך ואני גם חושב שלשם העתיד יכוון את ראשי הערים. יגיע היום שלא תוכל לנהל את העיר בלי לשאול את התושבים לדעתם ולשמוע מה בדיוק הם רוצים, כמעט בכל נושא.

לעומתם, ודווקא בקרב ראשי הערים המקיימים פחות הליכי שיתוף מן האחרים, הדעה הרווחת היא שהם מקיימים מספיק הליכי שיתוף. דעה זו גם תואמת את קביעתם של אותם המשיבים לפיה הליכי שיתוף הציבור אינן מתאימים להתקיים בכל תחום. אחד מהם, אף כי בהתבטאות חריגה לעומת האחרים, טען:

זה לא שאנחנו לא עושים שיתופי ציבור. לפני, כלומר ראש העיר הקודם, בכלל לא עשה שיתופים ולא התייעץ עם התושבים. אני כן, אבל אני די חדש בתפקיד והמערכת אצלי צריכה להתרגל לרוטינה. אם יתעסקו הרבה בשיתוף הציבור לא יהיה זמן לעבודה השוטפת.

אחר טען שבעירו מקיימים הליכי שיתוף "מעל ומעבר", כאילו רצה לומר שהליכי השיתוף המוצאים לפועל בעירו הינם רבים מידי. קביעה בלתי שגרתית זו אינה מסבירה מדוע הוא, כראש הרשות שכל הסמכויות בעניין נתונות בידיו, אינו מווסת את כמות ההליכים הנראים בעיניו כמיותרים.

רק ראש עיר אחד הודה בדבריו שהוא אינו מקיים מספיק הליכים לשיתוף התושבים בעירו ושיש מקום להרבה יותר. כל יתר ראשי הערים ושלא במפתיע, לא טענו שבעירם לא מתקיימים מספיק הליכים בהם שותפים התושבים בקבלת החלטות. גם אלה הסבורים שיש מקום ליותר הליכים אינם מודים שהם עצמם מקיימים מעט מהם אלא, שלמרות "עיסוקם השוטף" בנושא, יש תמיד מקום לעוד.

#### **4. על החסמים המרכזיים בביצוע הליכים לשיתוף הציבור**

במהלך קיומם של כל הראיונות האישיים עם ראשי הערים בלטה ההסכמה המשותפת שכמעט ואין הליכים לשיתוף הציבור נטולי חסמים. ענין חשוב זה יכול להצביע על רתיעתם האפשרית של ראשי הערים מקיומם של הליכים אלה, או גרוע יותר, על קיומם אך שלא באופן מהותי. משמע, אם ראשי הערים יכירו בחסמים להליכים המדוברים ולא יידעו להתגבר עליהם, אז אחת מן השתיים: או שהם יחמקו משיתוף הציבור, לפחות באופן ממשי ושוטף ובנושאים מגוונים – או שיקיימו הליכים היכולים להיחשב להליכים לכאורה בלבד, על מנת להצטייר כראשי ערים נאורים ומתקדמים שלא נותרים מאחור אך בעצם, אינם שואלים את הציבור לדעתו, הלכה למעשה.

אז מהם החסמים העיקריים של השיטה? לנושא קרוב התייחסו כבר בסעיף הקודם (2.2), חלק מן המשיבים כשנשאלו לעניין היתרונות והחסרונות של הליכי שיתוף הציבור. בפרק החסרונות נשמעו טענות על סוגי האוכלוסייה המגיעה או לא מגיעה למפגשי התושבים, נשמעו טענות על כך שהליכי שיתוף מאריכים את זמנם של פרויקטים ואף מייקרים אותם, וגם שריבוי הדעות מהווה בעיה המקשה על קבלת ההחלטה הסופית על ידי נבחר הציבור.

אולם ההבחנה בין החסרונות בשיטה כלשהי לבין החסמים בה – חשובה ומחייבת ביאור. באופן כללי ניתן לומר שחסרונות אף אם הם קיימים, יכולים להתאזן אל מול היתרונות ובכך ליצור נוסחה של כדאיות אפשרית. במילים אחרות, ניתן לחיות עם חסרונות כל עוד יש יתרונות לצדם. אבל בנוגע לחסמים המצב הוא שונה. חסם יכול למנוע היתכנות של תופעה או נושא. מכאן השאלה שהופנתה לראשי הערים אחרי שנשאלו בנוגע לחסרונות של השיטה חודדה לחסמים המסוגלים לפגוע בסיכויי היתכנותם של הליכים לשיתוף הציבור, ובתוך כך נשאלו המרואיינים על הנושאים הממוקדים שלהלן.

#### **4.1. האם יש בקיום הליכי השיתוף אפשרות להפרת הבטחות לבוחר?**

אחד החסמים האפשריים לקיומם של שיתופי ציבור בקבלת החלטות שלטוניות הוא זה הקשור לדברים שהובטחו על ידי נבחרי הציבור כחלק ממצע הבחירות שלהם, בזמן התמודדותם במערכות הבחירות. ייתכן מצב שבו מי שנבחר לתפקיד ציבורי לא יוכל לממש את הבטחתו לבוחריו כי בהליכי השיתוף התושבים דרשו דבר אחר. מכאן צמחה השאלה שבתת סעיף זה.

לשאלה ענו רוב המשיבים בשלילה, אך לא מאותן הסיבות. אחדים מן הנשאלים חושבים שלמרות הבטחתם לבוחרים במהלך מערכת בחירות, הדברים יכולים להשתנות ואז – הם חופשיים לשנות תכניות. כך התבטא אחד הדוברים:

עניין הפרת הבטחה לבוחר היא מצביעה על כך שדווקא כן צריך לקיים הליכי שיתוף. אבל ההבטחה לציבור בעת הבחירות לא חייבת להתממש בפועל בעת הכהונה. כי מפה רואים אחרת. הבטחנו משהו ורואים מבפנים שאין תקציב לקיימו. לכן אני לא מבטיח בבחירות דברים שאני לא יכול לקיים. אם הבטחתי ויש בעיה, אני אודה בכך שבקדנציה הזו לא אוכל לקיים את ההבטחה.

אחר טען באופן נחרץ שבמקרים בהם לא מבטיחים לציבור דבר, כלל לא יכולה להתקיים הפרה כלשהי:

אני לא מבטיח כלום. אין לי מצע בחירות. אני מציע את עצמי על מה שעשיתי ולא על מה שאעשה. במערכת הבחירות אני לא נותן תכניות מפורטות. כמו שאני רואה את זה, להבטיח דברים לבוחרים גובל בשוחד בחירות. בגלל זה לי אין בעיה של הפרת הבטחה לבוחר כי לא הבטחתי שום דבר.

ויש גם מי שבתשובתו שילב את שני הטיעונים הללו באומרו שגם לא הבטיח הרבה לבוחריו וגם יכולה להיות מציאות משתנה המחייבת שינוי של תכניות:

במערכת הבחירות ניתן להבטיח הרבה. אני למשל לא הבטחתי כמעט מאומה באופן ספציפי. אבל גם אם כן צריך להבין שבעידן הנוכחי, הדברים משתנים במהירות הבזק. מה שהיה נכון לאתמול בכלל לא בטוח שיהיה מתאים למחר. אז על מה מדובר? אולי בעת מסע הבחירות חשבנו שדבר מסוים הוא הנכון אבל לאחר חשיבה רגועה ובדיקת מכלול ההיבטים נראה שהדבר לא מתאים? אז מה, לבצע כי הובטח גם אם זה לא לעניין כיום? לכן אני חושב שעניין ההבטחה לבוחר היא לא כל כך רלוונטית.

ככלל ובאופן גורף, איש מן המשיבים לא טען שהליכים של שיתוף הציבור יכולים להיחשב ככאלה המפירים את הבטחתם המוקדמת יותר לבוחריהם. משום כך ולפחות על פי דבריהם של ראשי הערים של "פורום ה-15", אין לראות בהבטחות המוקדמות לבוחרים חסם לקיומם של הליכי שיתוף.

#### **4.2. האם להעמיד תקציב ייעודי וצבוע להליכי שיתוף הציבור?**

טענות לא מעטות הושמעו בהזדמנויות רבות בנוגע למשאבים הנדרשים לקיומם של הליכים לשיתוף הציבור בקבלת החלטות. כפי שכבר צוין, נראה שראשי הערים הגדולות לא כל כך מתרגשים מכך באומרם כי מדובר בסכומים זניחים. לעומתם, ראשי הערים הקטנות יותר טענו בתשובותיהם למחקר זה כי מדובר בהוצאה לא קטנה עבורם. משום האמור, השאלה שבתת סעיף זה, אך מתבקשת. למען חידודה של השאלה יצוין כי תקציב "צבוע" לעומת ייעודי הוא כזה שניתן שלא לנצלו, אך לא ניתן להפנותו לנושא אחר. במילים אחרות, השאלה היא האם ראוי לתכנן לשנת הכספים וכחלק מפעולות העירייה תקציב המיועד אך ורק לצורך קיום הליכים של שיתוף הציבור במהלכה ולא לכל מטרה אחרת.

התשובות שנתקבלו היו די אחידות וחלקן אף צפויות. ראשי הערים הגדולות לא רואים את הצורך בכך מן הטעם שכבר פורט. בהיקפי התקציבים שלהם לפעולות אין כנראה כל בעיה להכליל מפגשים עם התושבים – כולל שכירת אולמות, פרסום, כיבוד ואנשי ניהול לתכנון ולביצוע המפגשים, לריכוז הצעות הציבור ולניתוח התובנות העולות מהן.

לעומת זאת, חלק מן המשיבים המכהנים כראשי הערים הלא כל כך גדולות ועד הערים הקטנות יותר של "פורום ה-15", טענו שההוצאות בגין ההליכים אינן בלתי מורגשות ויחד עם זה טענו שלמרות ההוצאות הנדרשות, הם הסתדרו עד היום ללא בעיות מיוחדות בהקשר זה

ולאיש מהם לא זכור מקרה שהליך של שיתוף ציבור לא התקיים מפאת מגבלה תקציבית. יחד עם זה רבים מן הנשאלים חשבו שנכון יהיה בשנים הבאות להקצות תקציב צבוע שכזה. חלקם של הנשאלים אפילו הביע נכונות לכך בתקציבים הקרובים ואחד מהם כבר עשה זאת ובעירו פועלים בכל הקשור לקיומם של הליכים לשיתוף הציבור, עם תקציבים ייעודיים המוקצבים מראש.

נקודה מעניינת לעניין זה היא ההסכמה הגורפת בקרב הרוב המוחלט של הנשאלים. לפי הסכמה זו, חישוב העלות מול התועלת של הליכי השיתוף, מצביע על כדאיות ללא ספק.

#### **4.3. האם למנות בעל תפקיד ייעודי ברשות המקומית לטיפול בהליכי שיתוף הציבור?**

ההתרשמות הכללית היא שההליכים לשיתוף הציבור בקבלת החלטות בערים השונות בישראל, נעשים איכשהו. כך, כי אף כי הם נעשים ובכמויות לא קטנות, האנשים המטפלים בכך לא עברו הכשרה מיוחדת לנושא זה, למרות מורכבותו. מן התשובות שהתקבלו מפייהם של המרואיינים למחקר זה עולה כי במקרים רבים, המטפלים בכך ברשויות המקומיות השונות הם אנשי היחידות לתכנון אסטרטגי, בערים שהן קימות, יחידות הדוברות, לשכות מנכ"לי הרשויות ולשכות ראשי הערים. מבחינה מעמיקה של מספר הליכי שיתוף נראה שרוב העוסקים במלאכה זו פועלים יותר מתוך אינטואיציה אישית מאשר מתוך ידע פורמאלי או הוראה סדורה ומובנית. בנוסף, רוב העוסקים בהליכי השיתוף במסדרונות השלטון המקומי בישראל, עושים זאת לא כעבודתם הראשית והעיקרית אלא כמטלת משנה הנוספת למטלותיהם האחרות והשוטפות.

מטעם האמור נראה כי העסקת בעל תפקיד ייעודי לנושא תכנון, קיומם, ניהולם וסקירתם של הליכי השיתוף בקבלת החלטות לא אמורה להיתפס כרעיון הזוי. מכאן השאלה הנראית כמתבקשת, לנשאלים הקובעים לרוב בנושאים אלו.

לשאלה שבתת סעיף זה ענו רוב הנשאלים שהם מסתדרים היטב בשיטה הנוכחית אף כי רובם הסכימו לכך שארגון מפגשי ציבור על המשתמע מכך, כרוך בעבודה לא מעטה. יחד עם זה חלקם טוען שיקדיש לרעיון זה מחשבה וככל שהנושא ילך ויתפתח, ייתכן וכך ינהג. אחרים לעומתם חושבים שאולי לא צריך לחכות עד שעומס המטלות יכריע וראוי להתחיל כבר עכשיו להתכונן למינוי בעל תפקיד שכזה. אחד מראשי הערים שהתראיינו – זה שגם הקציב תקציב ייעודי וצבוע להליכי השיתוף – מינה כבר משרה שכזו בארגונו.

בכל מקרה ולעצם פרק זה, איש מן המשיבים לשאלות לא טען שבגלל העדר בעל תפקיד ייעודי – קיים קושי בקיומם של הליכי שיתוף תושבים בעירו. מכאן יוצא שהעדר בעל תפקיד לניהול שיתופי הציבור אינו מהווה חסם – לפחות בעיניהם של ראשי הערים הרלוונטיים – ליציאה אל הציבור לשמוע את דעתו בנושאים עירוניים שונים.

## 5. עמדות בנוגע להטמעתם של הליכי שיתוף בשלטון המקומי

בפרק שדן במקרה הבוחן ובהליכי שיתוף הציבור לחידוש תכניות המתאר ביישובי ישראל הוסק בין היתר הצורך במידה של אחידות בגישה, באופן הפרסום, באופן הניהול ובאופן הסיקור והדיווח של הליכי השיתוף, על מנת לקבע נהלים מדידים היכולים לשפוך אור על טיב הביצוע שלהם. במילים אחרות, ראוי לחשוב על אפשרות הטמעתם של הליכי שיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל באופן מערכתי מוסדר ואף מחייב. ברוח זו נשאלו ראשי הערים לעמדתם לנושא וככל שהיא חיובית, על הדרך הרצויה לעשות זאת.

### 5.1. האם יהיה נכון להטמיע את שיתופי הציבור באופן מערכתי מוסדר ומחייב?

לשאלה הזו ענו כצפוי, רוב ראשי הערים בהיסוס מה. כך, כי חלקם חושבים שהכל מתנהל בעירם כשורה בנושא שיתוף הציבור ולכן לא רואים צורך בהטמעת הליכים שכאלה באופן מערכתי מחייב. אחרים טענו שציווי לעשות דבר לא בטוח שיצליח, כי קשה להכריח סרבנים לעשות את שאינם מעוניינים בו. על כך ביאר אחד מן הנשאלים:

אני לא מאמין בהנחתות מחייבות בדרך של חקיקה. להבנתי, אם מחייבים מישוהו לעשות משהו שהוא לא מעוניין לעשות, אז הוא יעשה את זה ב"כאילו". רק כדי לצאת מידי חובה וזה לא לעניין.

אחרים טענו שבמקום לחוקק חוק שיחייב את מקבלי ההחלטות ובעיקר את אלה מן המעמד הפוליטי שבהם, ראוי היה לשכנעם בהכרת הטוב. כלומר, לשכנע אותם בתרומה הגדולה של הליכי השיתוף לכולם – לתושבים, למעמד הפוליטי ולאופי ולאיכות ההחלטות. חלק מן המשיבים טען שהוא מאמין יותר בתהליך ולא בהנחתות:

לא הייתי מנחית על השלטון אלא בדרכי שכנוע. הייתי משכנע ראשי ערים בישראל ואני מאמין בתהליכים ולא בהנחתות. בסוף גם ראשי הערים הם לא טמבלים. גם הם יבינו שכדי להיבחר הם יאלצו לשתף את הציבור. לא תהיה להם ברירה. הם יבינו שזה יהיה כדאי להם.

אחדים חשבו שלהבנתם יש מקום למנגנון מובנה ומוסדר לקיומם של הליכי השיתוף, ובתנאי שזה יהיה רגיש לאישיותם של ראשי הערים. כך אמר אחד מן הנשאלים:

לגבי הטמעתם של הליכי שיתוף, בסוף זה עניין הקשור לאישיות של כל ראש עיר. גם מבחינה טכנית וגם מבחינת האגו, צריך שיהיה באמת ראש עיר נקי לגמרי שיהיה מוכן לשאול מראש. לא לשכוח שראש העיר הוא הנבחר וגם נושא האחריות להחלטות. זו בחירה אישית. לכן זה מאוד תלוי במבנה האישיות של ראש העיר. אני מאמין שעם הזמן ייפתחו מנגנונים שיאפשרו קיומם של הליכי שיתוף אבל ישאירו את ההחלטה הסופית בידי הנבחר. אני מאוד בעד מנגנון מובנה ומוסדר להליכים, שיעשה סדר בנושא.

להבנה אחרונה זו, אף כי לאחר היסוסים לא מעטים בקרב אחדים מן הנשאלים, שותפים רוב ראשי הערים. אחד מהם ביטא את היסוסו במשפט הבא:

לגבי הטמעת הליכי שיתוף באופן מחייב בשלטון המקומי בישראל אני אומר עברנו לדמוקרטיה של ייצוג כי כבר לא ניתן להתנהל כמו באתונה הישנה. שאלה טובה ואין לי תשובה לזה בינתיים אבל לא פוסל הטמעת נוהל לעניין הזה.

אחדים מראשי הערים שהשיבו לשאלות אף כי מסכימים לרעיון באופן כללי, מסייגים את דבריהם, כמו ראש רשות בעיר לא גדולה שאמר:

אני חושב שזו פונקציה של גודל עיר. ביישובים קטנים ראש הישוב מכיר כל תושב על דעתו ולכן אין מה למסד את העניין. בערים גדולות ומורכבות עם מנגנונים ביורוקרטיים, אני חושב שהמיסוד יכול להיות נכון.

נשאל אחר חשב שמיסוד הליכי השיתוף הולך ומתחייב לאור ההיקפים ההולכים וגדלים של הליכי השיתוף בשנים האחרונות. ואילו אחד מראשי הערים חשב שנכון יהיה לאמץ תקנון כלשהו להסדרת הנושא אך בתנאי מפורש שהוא יהיה מספיק גמיש על מנת שלא לאפשר לאיש מן המשתתפים לנצל את הסיטואציה כדבריו, והדגיש שקיומו של תקנון כזה יכול להקל ולסייע לעושים במלאכה.

אחד מראשי הערים שהתראיינו טען שהוא בעד השיטה אך שלא באופן מחייב של ממש. במילים אחרות, הוא מעדיף חוברת של הנחיות והוראות של איך לעשות אבל חושש מאוד מחיוב על פי קריטריונים שלא יעמדו במבחן המציאות.

כפי שניתן להתרשם מן התשובות, רובם המכריע של ראשי הערים מסכים לתפיסה שראוי שיהיו הנחיות מסדירות שיוטמעו בהליכי העבודה השוטפים בשלטון המקומי. יש מי שכך התבטא אף כי מתגובותיהם ניכר החשש האופף את ההסכמה, לעומת כאלה שרואים בכך תרומה אפשרית למערכות של השלטון המקומי, אחרים שרואים בכך תרומה בטוחה ליעול הליכי השיתוף ומאמינים שמפאת ההיקפים של שיתופי הציבור שכבר מתקיימים זה פשוט מתבקש. ציטוט מתאים לכך, הינו של הנשאל שקבע:



כולנו לפעמים עושים שיתוף לכאורה, גם בלי כוונה. לעניין מסלול מחייב לקיום ולעשייה של תהליכי שיתוף הציבור, אני לגמרי בעד. כשהמסלול יכתיב איך לעשות ומתי, זה יעשה סדר גם בין הפקידים וגם בין התושבים.

הנה כי כן, ניתן להבין על נקלה מן האמור כי קיימת הסכמה די רחבה בקרב ראשי הערים בישראל בנוגע לצורך בהטמעת הליכים של שיתוף הציבור באופן מערכתי מוסדר ומחייב בשלטון המקומי. כעת נותר להבין כיצד לדעת הנשאלים ראוי לעשות זאת ובעיקר מי אמור להיות הזרז להתנעת התהליך.

## 5.2. מהי שיטת ההטמעה הרצויה להליכי השיתוף ומי יהיה אחראי לה?

שאלה זו הינה קרדינלית לנושא הנדון, בעוד התשובות אליה יכולות לאפשר הצצה מעניינת לעבר היתכנותם של הטמעת הליכי שיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל, הלכה ולמעשה. משום האמור ולאחר הבנת עמדתם של המשיבים במהלך הראיונות, נשאלו מי שהשיבו בחיוב לרעיון בכללותו, על הדרך האופטימלית לדעתם – להוצאתו אל הפועל.

הצורות שהוצעו לכל אחד מן הנשאלים היו: חקיקה ממשלתית, חוק עזר עירוני המאושר על ידי משרד הפנים או נוהל פנימי המחייב את כל היחידות הארגוניות. במהלך הראיונות הוסבר לכל המרואיינים שבאחת הערים בישראל, המשתייכת לקטגוריית הערים הגדולות, נכתב נוהל המחייב את יחידות העירייה והמכתיב באילו מקרים ובאיזו צורה יש לפעול לקיומם של הליכים לשיתוף הציבור.

התגובות לנושא זה היו לא אחידות אך מאוד דומות בעיקרן. תחילה יאמר כי רובם ככולם של הנשאלים ראו את רעיון הטמעתו של נוהל מסדיר ומחייב, כרעיון אפשרי, מעשי ואף רצוי. רוב המגיבים הופתעו מכך שעיר גדולה עשתה כן ולכן חשבו שראוי לאמץ את השיטה. חלק מראשי הערים עמד על השוני בין הצרכים של הערים השונות – בגלל הרכב האוכלוסייה בהן; בגלל אופים של התושבים; בגלל ההרכב הקואליציוני בכל יישוב ובעיקר בגלל אישיותו של ראש העיר המכהן. הדברים האמורים מצדיקים לכאורה את התאמת הנהלים בכל מקום ומקום. אבל נשאלת השאלה, מי אמור להכתיב את הנוהל הזה ולו בצורתו הבסיסית?

לשאלה חשובה זו ענו חלק מן הנשאלים שעל מנת להטמיע נוהל מחייב שיהיה פחות או יותר אחיד בין הרשויות המקומיות, ראוי שהנוהל ייכתב ויופץ על ידי משרד הפנים, כנוהל בסיסי המאפשר התאמות מקומיות מוסכמות. אחרים חשבו שאחריות מעין זו יכולה להינתן גם למרכז השלטון המקומי המסוגל לקדם את העניין, מהר יותר.

ענה אם כן, נותר להבין מי וכיצד יאכוף את קיומו של הנוהל, הלכה למעשה. לשאלה זו נדרשו חלק מן הנשאלים, לאור התפתחותן של השיחות מעבר לשאלות שהוכנו מראש. אחד מן המשיבים טען שמשרד הפנים יכול להקים מנגנון אכיפה לא מסורבל שיעקוב אחר הליכי השיתוף המתקיימים ברשויות המקומיות, אף אם באופן מדגמי. אחר טען שאכיפה מטעם

משרד הפנים תביא לדחיקת הרעיון משום שהקמת מנגנון שכזה אינה עניין לחודשים ספורים בלבד. תחת זאת הוא הציע:

תאמין לי שהכי נכון יהיה שהנוהל יזכה לפרסום רבתי באמצעי התקשורת. זה כבר יעשה את העבודה. האופוזיציה והתושבים לא יתנו לחרוג מן הכתוב בנוהל. הם יעירו על כך מהר מאוד ומקבלי החלטות יצטרכו להתיישר אתו. אבל אל תשכח שהכי חשוב זה להבין שראשי ערים שמעוניינים באמת לקיים שיתופי ציבור, הם ממילא יעמדו בכל תנאי הנוהל. ואלה שלא יהיו מעוניינים, תמיד ימצאו את הדרך לעקוף אותו. האם בגלל זה אין טעם לנוהל? ברור שלא. יש טעם ועוד איך. אבל שהציבור יפקח. לא צריך יותר.

ברורה לכן עמדתם של ראשי הערים כעולה מכלל הרעיונות, בנוגע להטמעת הליכים לשיתוף הציבור בקבלת החלטות בשלטון המקומי בישראל. קיימת בקרבם תמימות דעים ביחס לנחיצות של הנחיה מסדירה היכולה לכוון את העושים במלאכה, כיצד לעשותה נכון. רובם ככולם חושבים שהטמעת נוהל המחייב את הארגון, נראית להם הדרך הנכונה לכך אך סייגו זאת בהתאמות הנחוצות לנוהל הבסיסי שיוכתב על ידי משרד הפנים או מרכז השלטון המקומי, לכל עיר ולכל יישוב. לצד צרכי האכיפה של הנוהל, חשבו רבים שהעניין אמור להיות באחריות משרד הפנים אך הועלתה גם הצעה לפיה הפיקוח על ביצועו של הנוהל יכול להיות בדי התושבים, לאחר פרסום עקרונותיו.

## דיון ומסקנות

פרק זה של המחקר חתר כאמור לעמוד על עמדתם של ראשי הרשויות החברות ב"פורום ה-15" בנוגע לקיומם של הליכי שיתוף התושבים בקבלת החלטות בכלל ולהטמעתם האפשרית של הליכים אלה באופן מערכתי מוסדר ומחייב, בפרט. סיכום זה מרכז ומנתח את התובנות שעלו מן התשובות שניתנו תוך הצלבתן אל מול הנתונים האישיים של המרואיינים. הצלבה זו נעשתה מתוך ההבנה שהיא עשויה להציף מאפיינים משותפים בנושאים מסוימים היכולים להצביע על מגמות היכולות לנבא תופעות או ההתנהגויות בעתיד.

לשם כך הוגדרו פרמטרים הקשורים לסעיף הראשון של פרק זה, בנוגע לרקע האישי של ראשי הערים, בשלוש קטגוריות: גיל, השכלה וותק בתפקיד. בתוך כך, **גיל המרואיינים** חולק לשתי קבוצות: אלה שגילם הוא בין 45 ל-59 שנים הוגדרו כ"צעירים יותר" ואלה שגילם הוא בין 60 ל-72 שנים הוגדרו כ"צעירים פחות". **נתוני ההשכלה** של המרואיינים, חולקו לשלוש קבוצות: הראשונה בהן הוגדרה כ"ללא השכלה אקדמית", השנייה הוגדרה כ"בעלי תואר אקדמי ראשון" והשלישית הוגדרה כ"בעלי תארים מתקדמים" המכוונת לתארים אקדמאים שניים ושלישיים. **הוותק בתפקיד** חולק אף הוא לשלוש קבוצות: ראשי הערים שזו להם הקדנציה הראשונה לכהונתם, הוגדרו כ"חדשים", ראשי הערים שזו להם הקדנציה השנייה או השלישית לכהונתם הוגדרו כ"מנוסים" ואילו ראשי הערים המכהנים ארבע קדנציות ויותר הוגדרו כ"ותיקים".

ההצלבה נעשתה בארבעה נושאים, בהתאם לסעיפים שנחשבו כמרכזיים ומהותיים להבנת עמדתם של המרואיינים. בסעיף הנוגע לעמדתם האישית של המרואיינים כלפי הליכים של שיתוף הציבור בקבלת החלטות, דורגו ההתייחסויות של המשיבים לשלוש קבוצות עיקריות: אלה שהעידו על היותם "מאוד בעד" הליכי שיתוף, אלה שעל פי דבריהם הינם "בעד עם הסתייגויות" לנושא ואלה אשר אמנם לא טענו שהם לא בעד הליכי שיתוף אך הצביעו על "חסרונות רבים" לשיטה. הנחת המחקר היא שככל שמציבים הנשאלים יותר הסתייגויות ומצביעים על יותר חסרונות, כך עמדתם האישית בנוגע לנושא השיתוף, חזקה פחות.

בסעיף הנוגע לביצועם בפועל של הליכים לשיתוף הציבור, ציינו המרואיינים את הנושאים בהם הם נכונים לצאת ולשאול את הציבור לדעתו. נושאים אלה אשר עוסקים בסוגי **רמות השיתוף**, חולקו לשלוש קבוצות מרכזיות, שדורגו בסדר יורד מן הגבוהה ועד לנמוכה יותר: קבוצת הנשאלים הנכונים להליכי שיתוף בנושאים "תכנוניים-הנדסיים עקרוניים", בהם ראשי הערים פונים לציבור לקראת תכנון מוקדם של נושאים מרכזיים וחשובים לכלל התושבים, קבוצת הנשאלים הנכונים להליכי שיתוף בנושאים של "מדיניות חשובה" אך לא חשובה מידי עבור כלל התושבים והקבוצה השלישית בה הנשאלים נכונים לקיים הליכי שיתוף בנושאי "יישומי מדיניות" שנקבעה והוכתבה מראש. ניתן להניח שככל שנכונים ראשי הערים לקיים הליכי שיתוף ברמה גבוהה יותר, כך עמדתם כלפי הנושא, חזקה יותר.

בסעיף המרכז את תשובות הנשאלים בהקשר של חסמים אפשריים לקיומם של הליכי השיתוף, נשאלו ראשי הערים בין היתר על מוכנותם להעמיד **בעל משרה ייחודית** לקיום וניהול הליכי שיתוף הציבור בעירם. כך, כי הדעה הרווחת כפי שעלתה מרוב הראיונות שבפרק זה וזה שלפניו היא שהעיסוק בנושא זה אינו פשוט ומחייב עבודה לא מעטה. התשובות לעניין זה חולקו לשלוש

קבוצות מרכזיות: כאלה ש"כבר מינו" בעל תפקיד ייחודי בארגוןם לניהול הליכי שיתוף התושבים, כאלה החושבים שראוי להקדים תרופה למכה וטוענים שיחשבו על "מינוי בעל תפקיד בקרוב" וכאלה שטוענים שכנראה "מינוי בעל תפקיד אך בעתיד". הנחת המחקר היא שמינוי בעל תפקיד ייעודי לניהול הליכים של שיתוף הציבור מונע חסמים לקיומם של ההליכים מפאת עומסי מטלות על בעלי תפקידים אחרים ברשות המקומית ומעידה על נכונות יתר לנושא מצדו של ראש העיר.

הנושא הרביעי והחשוב למחקר זה, אשר הוצלב אל מול נתוניהם האישיים של המשיבים, נוגע למוכנותם של ראשי הערים להטמעת הליכים שיתוף בעירם, באופן מערכתי מוסדר ומחייב. תשובות המרואיינים חולקו גם כאן לשלוש קבוצות: הקבוצה בה ראשי הערים "כבר הטמיעו" הליכי שיתוף באופן מוסדר בעירם, הקבוצה בה המשיבים מעידים על עצמם שהם "מאוד בעד" הטמעת הליכי שיתוף באופן מערכתי מחייב והקבוצה בה המשיבים מעידים על עצמם ש"חושבים לנכון" לאמץ הטמעה שכזו. הנחת המחקר לעניין זה היא דואלית: ראשי ערים המעידים על עצמם שהם מאוד בעד הטמעת הליכי שיתוף הציבור באופן מוסדר ומחייב בעירם הינם בעלי עמדה התומכת יותר בשיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטוניות וגם מי שמעיד על עצמו כבאמת תומך בשיטה, לא יהיה בעל התנגדות עקרונית לאמץ הטמעה מערכתית מחייבת כזו, ואף ישאף אליה.



סיכום הראיונות של ראשי הערים במחקר זה מובא להלן על פי סדר תיאורם של הנושאים במהלך הסעיפים וגם תוך שילוב ההצלבות שהוזכרו, במקומות הרלוונטיים. לאחריהם יובאו המסקנות והתובנות העולות מן הכתוב.

**הסעיף הראשון** דן בנתוניהם האישיים של ראשי הערים ושימש בסיס להצלבות המידע והוא דן גם באשר להתערבותם האפשרית של חברי מועצת העיר בהחלטה על קיומם או קיומם של הליכי השיתוף בערים המשתייכות ל"פורום ה-15". מתשובות המשיבים עולה שחברי המועצה הן מן הקואליציה והן מן האופוזיציה, אינם מהווים חסם לקיומם של הליכים לשיתוף הציבור. הם מאפשרים לראשי הערים לקיים שיתופי ציבור ללא הפרעות, לפחות על פי דבריהם.

**הסעיף השני** דן בעיקר בעמדותיהם של המרואיינים באשר לקיומם של הליכים לשיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטוניות. כל ראשי הערים שרואיינו, מעידים על עצמם ככאלה שמבצעים הליכים של שיתוף הציבור, הלכה למעשה.

חלק בלתי מבוטל מן ההליכים שהתבצעו או מתבצעים יכולים להיכלל בהגדרה של שיתופים מהותיים אף כי ברובם לא באופן מלא, כי ברובם ככולם של המקרים לא נעשה פרסום פומבי להצעות התושבים ולא נעשה כזה בנוגע לאימוץ או הדחת הצעות תוך נימוק רלוונטי. היקפי הליכי השיתוף קטנים מאלו הנטענים ברוב המקרים כי חלק מן המרואיינים מקיים דו-שיח באמצעות

רשתות חברתיות, התכתבויות במייל ואף שיחות רחוב עם תושבים ורואה דו שיח זה כשיתוף הציבור בקבלת החלטות, ולא היא. יחד עם זה וכאמור, הליכים לשיתוף הציבור בקבלת החלטות מתקיימים – בהיקפים שונים וברמות שונות – בכל הערים שראשיהן רואינינו למחקר זה.

רוב כמעט מוחלט של ראשי הערים רואים בשיתוף הציבור הליכים חשובים לתושבים, לפוליטיקאים וחשובים גם למיטוב איכות ההחלטות המתקבלות. רובם עוסקים רוב הזמן בקיומם של הליכים של שיתוף הציבור בנושאים הקשורים ליישומן של החלטות בנוגע למדיניות שנתקבלה קודם לכן על ידי הדרג הפוליטי הנבחר, אף כי במקרים לא מועטים מתקיימים הליכי שיתוף הנוגעים להחלטות של מדיניות ראשית ומרכזית, כפי שתוארה במהלך הפרק.

ראשי הערים מודעים לחסרונות של הליכי השיתוף בקבלת החלטות, המסתכמים בכך שהם כרוכים בעלויות של זמן וכסף; בבעייתיות הרכב המשתתפים במפגשי התושבים המאפשרים הטיית דעת והצעות אינטרסנטיות; בבעייתיות באשר לאחריות המציעים לתוצאות הצעותיהם וגם שריבוי הדעות במפגשי התושבים מעמיד קשיים בפני מקבלי ההחלטות, לרצות את כולם. יחד עם זה הם מציינים גם את יתרונות השיטה, בהם החלשת התנגדויות לעשייה העירונית וכתוצאה מכך ליווי של התושבים פרויקטים גדולים ובעייתיים הפוגעים זמנית לעיתים בנוחותם. בעיקר ציינו רוב הנשאלים את תרומתם של הליכי השיתוף לידע העירוני – לדרג הנבחר, לדרג הפקידותי ולכלל הארגון. יצוין שהדעה הרווחת בקרב כלל ראשי הערים היא, כפי שכבר נאמר, שבעיניהם של הנשאלים היתרונות עולים על החסרונות באופן ממשי ומשמעותי.

מאפיינים משותפים - מבחינת **גילם** של ראשי הערים, ניכר היטב ש"הצעירים יותר" מעידים על עצמם ברובם שהם מאוד בעד קיומם של הליכי שיתוף כמעט בכל תחום אפשרי וללא הסתייגויות ואילו "הצעירים פחות" מעידים על עצמם ברובם שהם בעד קיומם של הליכי שיתוף עם הסתייגויות ומיעוטם רואים בהליכים אלה חסרונות לא מעטים. נראה לכן, אם כי לא באופן גורף, שראשי העיר המבוגרים פחות – לפחות על פי עדותם של המשיבים למחקר זה – מאמינים בקיום הליכים לשיתוף הציבור בקבלת החלטות, באופן ליברלי יותר ופחות מסונן.

לעניין **השכלתם** של ראשי הערים, עולה התמונה הבאה: בעלי התארים המתקדמים שביניהם מעידים על עצמם בחלקם ככאלה שהם מאוד בעד שיתוף הציבור ללא הסתייגויות. רובם הם בעד שיתוף עם הסתייגויות אחדות ואיש מהם אינו רואה בהליכי השיתוף חסרונות רבים. בקרב בעלי תואר ראשון בהשכלתם, ההתפלגות היא כמעט שווה בין דרגות התמיכה בעמדות השיתוף וכך גם בין חסרי ההשכלה האקדמית. משקלול הנושא ניתן לומר אם כי בזהירות רבה ומתבקשת, שייתכן שככל שהשכלתם של ראשי הערים גבוהה יותר, כך גוברים הסיכויים לתמיכתם בעמדות אוהדות יותר את הליכי שיתוף הציבור בקבלת החלטות.

מבחינת **משך כהונתם** של ראשי הערים, ההתפלגות העולה מן הראיונות מצביעה על כך ש"המנוסים" שבהם מתחלקים באופן שווה בין אלה המעידים על עצמם שהם מאוד בעד לשתף את הציבור ללא הסתייגויות לבין אלה שהם בעד השיתוף עם הסתייגויות אחדות. איש מהם אינו משתייך לרואים בהליכי השיתוף חסרונות רבים. רוב "החדשים" טוענים שהם בעד הליכי שיתוף עם הסתייגויות אחדות וחלקם האחר נחלק בין אלה שהינם בעד שיתוף ללא הסתייגויות לבין אלה הרואים בהם חסרונות לא מעטים, במידה שווה. בקרב "הוותיקים" ניכרת יותר הנטייה

לראות בהליכי השיתוף כבעלי חסרונות רבים. משום האמור ניתן להבין כי רוב ראשי הערים שהתראינו ואשר דורגו כ"חדשים" או כ"מנוסים", מעידים על עצמם שהם מאוד בעד קיומם של הליכי שיתוף ללא הסתייגויות או בעדם, עם הסתייגויות אחדות.

**הסעיף השלישי** דן בסוגי וברמות השיתוף הנכונים לקיום על ידי ראשי הערים שהתראינו למחקר זה. במהלך הראיונות בלטה כמותם הרבה יותר של הליכי השיתוף שהתקיימו או אשר מתקיימים בערים בהן ראשיהם מזדהים יותר עם השיטה ורואים בה פחות חסרונות מאשר אצל האחרים.

חלק מראשי הערים מאמינים שראוי וחשוב לצאת ולשאול את הציבור לדעתו בנושאים גדולים ומרכזיים בלבד בעוד אחרים חושבים שחלק זה מיועד יותר למקבלי החלטות וליועצים המקצועיים והחלק הראוי להיבדק מול דעתם של התושבים הוא זה הקשור לנושאים הפשוטים יותר, בהם חלק לא קטן מן התושבים מבין ויכול ליעץ בו.

חלקם של חברי מועצות הערים אינו נפקד מהליכי השיתוף. כך לפחות מעידים חלק לא מבוטל של ראשי הערים. כולם הסכימו עם הקביעה שאיש מחברי המועצה לא ניסה להתערב למניעת הליך שכזה בשום מצב ושהם, חברי המועצה, נוטים לפקוד את מפגשי התושבים ולהציע לעיתים נושאים לשיתוף הציבור.

הרוב המכריע של הליכי השיתוף מוצא אל הפועל על ידי עובדי הרשויות המקומיות ולא על ידי חברות המתמחות בכך. התנעת התהליך צומחת מן הפקידות הבכירה או מן הדרג הפוליטי כאשר ברוב המוחלט של המקרים ראש העיר מאשר את המהלך. שיטות הביצוע הן מגוונות אך רובן מתמקדות במפגשים עם קהל של מאות בודדות של תושבים שלאחר קבלת הסבר ראשוני על העומד על הפרק, מתחלק לקבוצות קטנות הדנות בסוגיה הנדונה. רושמים את ההצעות ומנתחים אותן לאחר מכן לשם אימוצן או דחייתן. יודגש כאן כי הצעות התושבים כמעט ואינן מפורסמות כלל וכך גם לגבי הנימוקים לאימוצן או לדחייתן.

הרוב המכריע של ראשי הערים טוען שמפגשי התושבים הניבו פירות איכותיים של ידע למערכת העירונית, כי לדעתם הם נוהלו בקפידה. יחד עם זה רובם של הנשאלים חושב שראוי להשקיע יותר מאמצים בהבאת התושבים הרלוונטיים לדיונים, לאותם המפגשים – תוך התגברות על "תרבות השיתוף" הדורשת שינוי, כפי שאחדים מהם התבטא. רבים מראשי הערים מחזיקים בדעה שהגדלת המשתתפים בדיונים תגביר בהכרח את כמות ההצעות ולכן גם תשדרג יותר את איכותן. הרוב המוחלט של ראשי הערים מאמינים כי עניין שיתופי הציבור בקבלת החלטות תופס תאוצה והולך ומתפתח וגם שבקרוב לא יהיה ראש עיר שיוכל לשרוד בלעדיו.

רוב ראשי הערים שהשיבו לשאלות טענו שכמות הליכי השיתוף המתקיימים בעירם ותחת הנהגתם הינה מספקת; אחדים טענו שבערים מתקיימים הליכי שיתוף בכמות סבירה אף כי תמיד יש מקום למעט יותר; ראש עיר בודד טען שבעירו מקיימים הליכי שיתוף "מעל ומעבר" ורק אחד טען שבעירו לא מתקיימים מספיק הליכי שיתוף ושיש מקום לעוד הרבה יותר מהם.

מאפיינים משותפים - מבחינת **גילם** של ראשי הערים, העידו על עצמם הרוב המכריע של "הצעירים יותר" כבעלי פתיחות גדולה יותר גם לקיומם של הליכי שיתוף בנושאים תכנוניים-הנדסיים עקרוניים. כך, לעומת חלק לא מבוטל של "הצעירים פחות" שהעידו על עצמם כמעדיפים לשתף את הציבור בנושאים הקשורים למדיניות חשובה אך לא חשובה מידי לכלל התושבים וגם לקיים שיתופים בעיקר בנוגע ליישומי מדיניות – משמע, שמוכנים לקיים הליכי שיתוף וכך הם אף עושים, אך ברמות נמוכות יותר. מן האמור עולה שככל שמתקיימים בערי ישראל הליכים לשיתוף הציבור בקבלת החלטות בשלטון המקומי, נראה כי אלה מתקיימים בעיקר בערים שראשיהם אינם נמנים על המבוגרים יותר שבחבורה, לפחות בחלק לא מבוטל מן המקרים.

בנוגע לקשר שבין **השכלתם** של ראשי הערים שרואינו לבין עמדותיהם לגבי סוגי הליכי השיתוף ודרגתם, המחקר מעלה שרוב בעלי ההשכלה של עד תואר ראשון, נכונים לקיים הליכי שיתוף ברמות הגבוהות יותר, בהן גם נושאים הנדסיים-תכנוניים עקרוניים המשפיעים על כלל התושבים ורק חלקם הקטן יחסית נוטים לקיים הליכי שיתוף בנושאים של יישומי מדיניות שכבר נקבעה. לעומתם, ראשי הערים בעלי התארים המתקדמים, מעדיפים ברובם לקיים הליכי שיתוף בעיקר בנושאים של מדיניות חשובה, אך לא לכלל התושבים. משמעות העניין היא שניתן להסיק גם אם במידה רבה של זהירות, שהליכים לשיתוף הציבור בנושאים תכנוניים-הנדסיים, בנושאי מדיניות חשובה וחשובה פחות עבור כלל התושבים כמו גם הליכים בנוגע ליישום מדיניות מוכתבת, הינם אפשריים ומעשיים בקרב ראשי הערים בעלי רמות ההשכלה השונות.

לגבי **משך כהונתם** של ראשי הערים שרואינו ובהקשר של סוגי ורמות השיתוף שהם נכונים לבצע בעירם, מצביע המחקר על כך שראשי הערים "החדשים" ו"המנוסים" מעידים על עצמם כפתוחים יותר גם לקיומם של שיתופי ציבור בנושאים תכנוניים-הנדסיים עקרוניים. לעומתם, ה"וותיקים" דוגלים יותר ברובם בקיום הליכי שיתוף בנושאים פחות גדולים ויותר שוליים המתבטאים בעיקר ביישומי מדיניות שכבר נקבעה.

**הסעיף הרביעי** דן בחסמים האפשריים, ככל שיש כאלו, לקיומם של הליכי שיתוף. ראשי הערים התקשו להצביע על חסמים שבכוחם למנוע הליכים של שיתוף הציבור. על אף החסרונות האחדים שהועלו על ידם, איש מהם לא ידע להצביע על חסם שמנע ממנו את קיום ההליכים עד היום. החסמים האפשריים חולקו לשלושה רבדים: חסמים אפשריים הנובעים מאי קיומן של הבטחות לבחור בגלל הצעות התושבים במהלך הכהונה; חסמים אפשריים בגלל העלות הכספית הנדרשת לקיומם של הליכי השיתוף; וחסמים אפשריים הקשורים לעובדה שרוב המכריע של הרשויות שנבדקו, ביצועם של הליכי השיתוף מופקדים בידי בעלי תפקידים שאינם מיומנים לכך ושמטלה זו הינה נוספת על המטלות הרבות האחרות בעבודתם.

רובם המכריע של ראשי הערים מאמין שמעצם היציאה אל הציבור לשאול לדעתו בנושאים עירוניים, אין הפרה של הבטחתם האישית לבוחריהם בימי מערכת הבחירות. חלק מראשי העיר ובעיקר אלה המכהנים בערים הגדולות יותר, לא חשבו שיש צורך בהעמדת תקציב ייעודי וצבוע לקיומם של הליכי הציבור, אך לעומתם אלה המכהנים בערים הפחות גדולות חושבים שהנטל התקציבי לכך מורגש גם מורגש ולכן ראוי יהיה להעמיד תקציב ייעודי כזה.

חלק מראשי הערים חושב שניהול הליכי השיתוף בידי פקידות העירייה הינו מספק למרות העובדה שקיומם כרוך בעבודה לא מעטה – נוספת על השוטפת שלהם. להבנתם, הם בעלי אינטואיציה מבורכת המאפשרת הצלחה בניהול ההליכים, למרות העדר השכלה פורמלית לעניין זה. יחד עם זה חלקם טען שהנושא מצדיק מחשבה נוספת מצדם לעניין זה שאינו נראה בעיניהם כבלתי סביר. לתשובות של פרק זה נעשתה הצלבת המידע בהקשר למוכנותם של המרואיינים להעסיק בעל משרה ייחודי לנושא.

מאפיינים משותפים - **גילם** של ראשי הערים שרואיינו יכול להצביע על מגמה בכל הקשור לנכונותם ומוכנותם להעסיק בעל משרה ייחודית לקיומם וניהולם של הליכי השיתוף בעירם, או על נטייה שכזו – לפחות על פי עדותם. מניתוח הראיונות בנושא זה עולה ש"הצעירים פחות" טוענים בחלקם הפחות גדול שבקרוב אולי יבדקו אפשרות העסקת נושא משרה ייחודי לטיפול בשיתופי הציבור, בחלקם האחר והגדול יותר טוענים שיחשבו על כך אך רק בעתיד. לעומתם, ה"צעירים יותר" טוענים כולם שיחשבו על כך כבר בקרוב ואחד מהם אף הוציא רעיון זה כבר אל הפועל. מכאן לכן ניתן להסיק אם כי בזהירות רבה, שיתכן שהעסקת עובדים ייחודיים לנושאי שיתוף הציבור ברשויות המקומיות תחל דווקא מראשי הערים הפחות מבוגרים.

בנוגע להשכלתם של ראשי הערים בהקשר של העמדת משרה לבעל התפקיד האמור – מצא המחקר כי איש מבין המרואיינים לא פסל את הרעיון. יחד עם זה מתשובותיהם עלה שרובם של ראשי הערים בעלי התארים האקדמיים המתקדמים ייטו יותר להקדיש מחשבה לנושא בהקדם ואולי בקרוב, מאשר בעלי תארים אקדמיים ראשוניים שיחשבו על כך אבל רק בעתיד. למרות שראש עיר ללא תואר אקדמי כבר מינה בעל תפקיד כזה בארגונו, מן האמור עולה שהסיכוי להעמדת משרה ייחודית לניהולם וקיומם של הליכי שיתוף ברשויות המקומיות בישראל, הינו טוב יותר בקרב ראשי הערים בעלי ההשכלה הרחבה יותר, הבאה לידי ביטוי בתארים אקדמיים מתקדמים, לפחות לכאורה.

באשר למשך כהונתם של ראשי הערים שהתראיינו ולקשר האפשרי בנוגע לנכונותם בוותק זה או אחר להעמיד משרה ייחודית לשיתופי הציבור בעירם, המחקר מעלה שרוב ראשי הערים ה"חדשים" יבדקו אולי בעתיד האם להעסיק בעל משרה ייחודית לניהול הליכי שיתוף הציבור בעירם, לעומת "המנוסים" בהם אשר מעידים על עצמם שבקרוב יבדקו אפשרות זו. בקרב "הוותיקים" הדעות זהות כמותית בין מי שטוען שישקול זאת בקרוב לבין מי שיעשה זאת בעתיד, אם בכלל. משום האמור נראה שהעמדת המשרה האמורה הינה בעלת סיכוי גדול יותר להישקל על ידי ראשי הערים בעת הנראית לעין, בעוד הטוענים כך נמנים על "המנוסים" ועל "הוותיקים", המהווים שני שליש מכלל המרואיינים.

**הסעיף החמישי** דן בעיקר בהטמעתם האפשרית של הליכי השיתוף ברשויות המקומיות בישראל, באופן מוסדר ומחייב. לעניין זה ענו רוב הנשאלים גם אם חלקם בהיסוס מה, שראוי וגם רצוי להסדיר את העניין. באחת הערים שראשיהם רואיינו, כבר הוטמע ההליך, באופן מוסדר המחייב את כלל הפקידות הבכירה לפעול על פי ההנחיות.



לגבי שיטת ההטמעה, התנגדו רובם המכריע של הנשאלים שההטמעה תוכתב להם בצורה של חקיקה. קונצנזוס רחב כעולה מן התשובות מצוי סביב התפיסה שבהחלט יש מקום להטמעת שיתופי ציבור באופן מסודר, מחייב ונהיר לכלל הנוגעים בדבר בשלטון המקומי בישראל. ייתכן שתפיסה זו התגבשה לאחר הבנתם שבעיר גדולה כבר נכתב נוהל פנימי המחייב את כלל היחידות הארגוניות, לנושא שיתוף הציבור בקבלת החלטות.

לגבי האחראי על הטמעת השיטה סברו רוב הנשאלים שראוי היה שמשדד הפנים יכתיב נוהל בסיסי שניתן יהיה להתאמה לאוכלוסיות ולאפשרויות של הערים השונות בטרם הפיכתו למחייב. חלק מראשי הערים סבור שהפיקוח והאכיפה של נוהל שכזה צריך להיות בידי משדד הפנים לעומת אחרים שסברו שגם מרכז השלטון המקומי מסוגל לכך ואולי עם פחות סרבול והיה גם מי שבטוח שהנהלים המוטמעים, ככל שיבואו לידי פרסום רבתי, יוכלו להיות מפוקחים על ידי הציבור עצמו.

מאפיינים משותפים - מבחינת **גילם** של ראשי הערים בהקשר לנכונותם להטמיע הליכי שיתוף באופן מערכתי ומחייב בערים, עולה התמונה הבאה: רובם המוחלט של "הצעירים יותר" מעידים על כך שהם מאוד בעד מנגנון מובנה ומוסדר לקיומם של הליכי השיתוף ללא חשש מצדם. לעומתם, נחלקים "הצעירים פחות" בין אלה המעידים על עצמם שהם מאוד בעד מנגנון מוסדר ומחייב לשיתוף התושבים לבין אלה הרואים לנכון להטמיע אותם, אף כי בפחות התלהבות – באופן די שווה. מכאן לכן ניתן להניח כי לפחות על פי עדותם של הנשאלים למחקר זה, הטמעת הליכים לשיתוף הציבור באופן מערכתי מוסדר ומחייב עשויה להתבצע מהר יותר בקרב ראשי הערים הפחות מבוגרים.

לגבי **השכלתם** של ראשי הערים בהקשר זה של הטמעת הליכי שיתוף מחייבים בשלטון המקומי, התמונה די בהירה – בקרב בעלי ההשכלה של תואר אקדמי ראשון, הרוב המכריע מעיד על עצמו שהוא מאוד בעד הרעיון, בעלי התארים המתקדמים נחלקים לשתי קבוצות הדומות בהיקפן: האחת שהיא מאוד בעד והשנייה שהיא רואה לנכון להטמיע. ראש עיר אחד בקטגוריה זו כבר הטמיע הליך מחייב שכזה בעירו. מן האמור עולה כי הרוב המכריע של ראשי הערים מסכים לתפיסה שראוי שיהיה מנגנון מוסדר ומחייב לקיומם של הליכי שיתוף, כמעט ללא קשר עם השכלתם של ראשי הערים.

בהקשר **למשך כהונתם** של ראשי הערים מול מוכונותם להטמיע הליכי שיתוף באופן מחייב, מעלה המחקר תמונה מעניינת. לפי תמונה זו, בקרב המנוסים שבראשי הערים, כלומר בין אלה המכהנים שתיים או שלוש קדנציות בתפקידם, קיים רוב ברור עד מוחלט המעיד על עצמו שהוא מאוד בעד הרעיון. בקרב ראשי הערים החדשים התמונה היא די מאוזנת בין הטוענים כך לבין האחרים הנכונים להטמיע הליכי שיתוף, אף כי עם התלהבות חלקית יותר. בקרב הוותיקים שבין ראשי הערים ולמרות שאחד מהם הטמיע כבר הליך כזה בעירו, הרי שבין האחרים קיים רוב לנכונים להטמיע בהתלהבות חלקית. לכן התמונה מעניינת – שהרי למרות שקיים רוב של ממש בקרב המרואיינים המעיד שהוא מאוד בעד הטמעת שיתופים באופן מערכתי מחייב, הרי שההתפלגות על פי הוותק של ראשי הערים בתפקידם מצביעה על כך שהנכונות הגדולה יותר לעניין קיימת אצל ראשי הערים החדשים, מתפתחת וגדלה בקרב ראשי הערים המנוסים אך מתרופפת בקרב הוותיקים שבהם.

המאפיינים המשותפים שתוארו בסעיפים השונים, מוצגים באופן מרוכז, בטבלה הבאה :

### מאפיינים משותפים על פי גיל, השכלה וותק של המרואיינים

ותיקים	מנוסים	חדשים	בעלי תארים מתקדמים	בעלי עד תואר ראשון	צעירים פחות	צעירים יותר	נושא
	✓	✓	✓	✓		✓✓	מאוד בעד שיתוף, ללא הסתייגויות
	✓	✓✓	✓✓	✓	✓✓		בעד שיתוף עם הסתייגויות אחדות
✓		✓		✓	✓		רואים בהליכי השיתוף חסרונות רבים
	✓	✓		✓✓		✓✓	נשאים תכנוניים-הנדסיים עקרוניים לכלל התושבים
✓	✓	✓	✓✓		✓		נשאים של מדיניות חשובה אך לא לכלל התושבים
✓				✓	✓		נשאים של יישום מדיניות שכבר נקבעה
✓	✓✓		✓✓		✓	✓✓✓	יבדקו בקרוב העסקת בעל תפקיד ייעודי לשיתופי הציבור
✓		✓✓		✓	✓✓		אולי יבדקו בעתיד העסקת בעל תפקיד לשיתוף הציבור
✓	✓✓✓	✓	✓	✓✓✓	✓	✓✓✓	מאוד בעד הטמעת הליכי שיתוף הציבור כמנגנון מוסדר
✓✓		✓	✓		✓		רואים לנכון להטמיע הליכים מערכתיים מובנים לשיתוף

מקרא למאפיינים משותפים בולטים :

✓ חלק מן המרואיינים

✓✓ רוב המרואיינים

✓✓✓ הרוב המוחלט של המרואיינים

המשבצות הריקות מצביעות על העדר מאפיין בולט

כעולה מן הטבלה, ראשי הערים ה"צעירים יותר" מעידים ברובם הגדול שהם מאוד בעד קיומם של הליכי שיתוף ללא הסתייגויות; שהם רואים לנכון להיוועץ עם הציבור גם בנושאים דומיננטיים יותר; שהם ישקלו בקרוב משרה ייעודית לניהול הליכי השיתוף בעירם וגם שהם בעד הטמעת הליכים כאלה, באופן מערכתי מוסדר ומחייב. בעמדה זו של הטמעת הליכי השיתוף בסדר היום השוטף של עבודת הרשות המקומית, מחזיקים גם כל בעלי ההשכלה עד תואר ראשון וכל ראשי העיר המכהנים שתיים עד שלוש קדנציות.



## סיכום

פרק זה של ראינות אישיים עם ראשי הערים המשתייכות ל"פורום ה-15", אפשר הצצה רחבה ומעמיקה על עמדתם האישית של המרואיינים, בנוגע לקיומם של הליכי שיתוף הציבור בקבלת החלטות בשלטון המקומי בישראל. עוד הבהיר פרק זה את עמדתם האישית של המרואיינים הנוגעת להטמעתם של הליכים שכאלה באופן מערכתי מוסדר ומחייב במסדרונות השלטון, כרפורמה מבנית, על כל המשתמע מכך.

הודגש כי ראשי הערים מקיימים הליכי שיתוף – מי יותר ומי פחות – בנושאים עירוניים מגוונים, ללא הפרעות מיוחדות מצדם של יתר הנבחרים בעירם. חלקם טוענים לקיומם של שיתופי ציבור רבים אף כי מבדיקתם עולה כי לא תמיד הם עונים להגדרה של שיתוף הציבור. הם רואים את ההליכים האמורים כחשובים עד חשובים מאוד הן לתושבים, הן לנבחרים והן למיטוב איכות ההחלטות המתקבלות. חלקם טען שהצעות הציבור מוסיפות ידע רב למערכת העירונית. בנקודה זו חשוב להבהיר שהעובדה שראשי הערים אינם חוששים מקיומם של הליכים לשיתוף הציבור בקבלת החלטותיהם בעריהם, לא חייבת להצביע כהכרח על נטייתם הדמוקרטית בלבד. ייתכן מאוד שהסיבה החזקה יותר היא זו שהליכים אלה, לפחות על פי תשובותיהם שלהם עצמם, אינם מאיימים על מעמדם ועל סמכותם.

רובם מעדיפים לקיים הליכי שיתוף בדרגות של מדיניות אם כי לא חשובה מידי לכלל התושבים וליישומי מדיניות שכבר נקבעה. לרובם ככולם קשה להצביע על חסמים ממשיים היכולים לסכל הליכים שכאלה אף כי חלק מהם הצביע על חסרונות לא מעטים בהם. באופן טבעי, בערים שראשיהם מעידים על עצמם כמאוד בעד הליכי שיתוף, מבוצעים בהן הליכים רבים יותר. חלק לא מבוטל מראשי הערים יתנו את הדעת בעתיד הקרוב או הרחוק יותר באשר להעסקת בעל תפקיד ייעודי לניהול שיתופי התושבים. רוב ראשי הערים מסכימים עם התפיסה המבקשת להסדיר את הליכי השיתוף בשלטון המקומי באופן מערכתי מוסדר ומחייב. לדעתם, טוב יעשה משרד הפנים אם יציע נוהל בסיסי המסדיר את הנושא והניתן להתאמה ברשויות השונות על פי צרכיהן ואפשרויותיהן. הפיקוח והאכיפה על נהלים אלה לדידם, צריכה להתבצע על ידי משרד הפנים, או על ידי מרכז השלטון המקומי אף שדעה בודדת טוענת שהפיקוח האמתי יעשה לבטח על ידי הציבור עצמו.

בתוך הדברים לא ניתן לפסוח על חלקם של חברי מועצות הערים, שלדברי ראשי הערים אינו נפקד מהליכי השיתוף. נושא זה הינו חשוב לשם הערכת יכולת קיומם השוטף של הליכי השיתוף ביישובים השונים, לפחות מן ההיבט הפוליטי. כך, כי לחצים פוליטיים מצדם של חברי הקואליציה והאופוזיציה העירונית, עשויים להיות בעלי השפעה מכרעת על היקפם, כמותם ותזמונם של הפניות לשאול לדעת התושבים. משום כך, ימקד המחקר את פרקו הבא בעמדתם ודעתם של חברי מועצות הערים המשתייכות ל"פורום ה-15".

## פרק 4 - עמדתם של הנבחרים ביחס לשיתוף הציבור בהחלטות

בהמשך למסקנות העולות מראיונותיהם של ראשי הערים בפרק הקודם וכחלק מהן, פנה המחקר לבדיקת עמדתם של חברי מועצות הערים החברות ב"פורום ה-15", בכל הנוגע לשיתוף הציבור בקבלת החלטות בשלטון המקומי בישראל. הבדיקה ביקשה להבין גם את עמדתם של מי שעשויים לתמוך או להתנגד להטמעת הליכים של שיתוף הציבור באופן מערכתי מוסדר, שיטתי ומחייב וגם את האופן הנראה בעיניהם כנכון וראוי לבצע הטמעה שכזו במסדרונות השלטון המקומי. בדיקה זו שבוצעה באמצעות סקר מקיף, מהווה את התיב השלישי של מחקר זה, שהתקיים לאחר שני קודמיו – נתיב סקירת מידת קיומם של הליכי שיתוף הציבור על ידי הרשויות השונות בישראל על מאפייניהן והנתיב שסקר את עמדתם של ראשי הערים, כאמור.

### מה ניתן ללמוד מעמדתם של חברי מועצות הערים?

לאור דבריהם של ראשי הערים לפיהם מקומם של חברי המועצה בערים השונות אינו נפקד מהליכי השיתוף, לאור ההבנה שחברי מועצות הערים הינם בעלי יכולת השפעה בלתי מבוטלת במערכות הפוליטיות ולאור העובדה שהשלטון המקומי הינו מערכת פוליטית גרידא – קל להסיק שבכוחם של חברי המועצה בערים השונות להשפיע על עצם קיומם, על היקפם ועל כמותם של הליכי השיתוף בערים בהן הם מכהנים. משום האמור ברור גם שעמדתם בנוגע לנושאים שבבסיסו של מחקר זה, חשובה להבנת הסיכויים האפשריים להטמעת הליכים של שיתוף הציבור בשלטון המקומי, באופן מוסדר.

### על הסקר

הסקר לבחינת עמדתם של נבחרים הציבור בשלטון המקומי בישראל, מהווה מחקר ראשון מסוגו הפונה לכלל חברי מועצות הערים העצמאיות בארץ, במטרה לקבל תמונה עדכנית בנוגע לסיכויים להטמעת הליכים לשיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטוניות באופן מערכתי מחייב, מנקודת ראותם. הסקר המקיף ביקש לבחון את עמדתם וגם את השפעתם של נתונייהם אישיים של חברי מועצות הערים על עמדתם המוצהרת. נתונים אלה נוגעים למין המשיב, לגיל, להשכלה, לוותק בתפקיד וגם לעצם כהונת המשיב בקואליציה או באופוזיציה העירונית. הבדיקה פעלה לאיתור דפוסי פעולה בולטים בפרמטרים השונים שנבחנו.

### שיטת המחקר

**אוכלוסייה** - בכלל הערים השותפות ל"פורום ה-15" מכהנים - נכון לעת עריכת המחקר וכפי שמתפרסם באתרי האינטרנט של הרשויות הרלוונטיות - 367 חברי מועצה נבחרים, כולל ראשי הערים עצמם. האחרונים הוסרו מן הסקר כי הם כבר רואינו אישית לצורך מחקר זה. משום האמור, אוכלוסיית המחקר כוללת **352 איש**.

**שיטת הדגימה** - היות שאותרה הנגישות לכלל אוכלוסיית היעד, נעשתה פנייה לכל אוכלוסיית המחקר, בשאיפה לערוך "מפקד". חשוב להבין כי היות ומדובר באוכלוסיית מדגם קטנה ואמנם נעשתה פנייה לכל האוכלוסייה, אך כשני שלישי ממנה לא ענה, על כן אין להגדירה כמפקד מלא. מבדיקות כלליות שבוצעו לגבי מאפייני האוכלוסייה, נמצא כי המשיבים דומים במאפייניהם לכלל האוכלוסייה על בסיס מגזר ומאפייני רשות מקומית, למעט ייצוג יתר לחברי מועצה מאשדוד וייצוג חסר קל לחברי מועצה מחולון. **על כן ניתן להניח כי המשיבים מייצג היטב את האוכלוסייה הכללית.**

עם זאת, עקב גודל האוכלוסייה הקטנה וגודל המדגם הנגזר ממנה, ניתן להניח שיכולה להיות טעות הנובעת מהבדלים מקריים בין המשיבים לבין הלא משיבים. משום כך בוצע מבחן מובהקות (בר"מ 95%), המניח אוכלוסייה סופית. לאחר בדיקת המובהקות, נמצא שטעות הדגימה המרבית תהיה 6.9% לכל כיוון.

**איסוף הנתונים** - הסקר נערך באמצעות שאלון אינטרנטי שנשלח לכלל האוכלוסייה. הנתונים נאספו באמצעות האינטרנט, בתוכנת סיקור חופשית (Google Forms). השאלונים נשלחו למייל האישי של חברי המועצות המכהנים, כפי שכתובתיהם מופיעות באתרי האינטרנט של הערים הרלוונטיות. ניתן היה לענות על השאלות דרך מחשב או באמצעות טלפונים חכמים. כדי להגדיל את שיעור המשיבים, נשלחו שש תזכורות לנשאלים שלא השיבו, במהלך תקופה של כארבעה שבועות. הנתונים נאספו בין התאריכים 25/11/2016–26/10/2016. יצוין כי המשיבים נתבקשו להזדהות בשאלון, על מנת לגרוע אותם מן האפשרות לשלוח אליהם תזכורות חוזרות למילוי לאחר קבלת מענה מהם. בכל הפניות לכלל אוכלוסיית המחקר הובטח כי פרטי המשיבים כמו גם תשובותיהם לסקר, יישארו חסויים. הבטחה זו אותרה כצורך מניסיון העבודה על הפרקים הקודמים של מחקר זה, בעוד המדובר בדמויות פוליטיות העלולות לחשוש מלהביע את עמדתן הכנה והאמתית בנושאים הרלוונטיים לשאלון. במקרים אחדים אך בודדים בחרו הנשאלים להשיב לשאלון באמצעות הפקסימיליה או על ידי שיחה טלפונית בה תשובותיהם הוקלדו לטופס השאלון. כתובות המייל של הנשאלים נלקחו, כאמור, מאתרי האינטרנט של הערים הרלוונטיות אך חלקן המזערי לא היו מעודכנות והדבר הצריך את איתור הכתובות הנכונות, כפי שאכן נעשה. בנקודה זו יובהר כי כתובות לא נכונות אובחנו על ידי חזרתן עם הודעה תואמת. ככל שאותרו הכתובות החלופיות, נשלחו ולא חזרו עם הודעה דומה – נלקח בחשבון שהפניות הגיעו ליעדן.

**המשיבים**: לקראת סוף חודש נובמבר 2016 כאמור, התקבלו התשובות האחרונות לסקר, שניתוחן יפורט בהמשך. לאחר שבע פניות לכל נשאל (פנייה ראשונה ושש תזכורות) הוסק כי מי שלא ראה לנכון להקדיש מספר דקות למענה, כבר לא יעשה זאת. בסופו של תהליך איסוף הנתונים, השיבו לסקר 130 נשאלים, המהווים 37% מכלל אוכלוסיית המחקר. התפלגות המשיבים ביחס לערים בהן הם מכהנים היא הבאה: אשדוד – 18 משיבים; באר שבע – 11; גבעתיים – 10; הרצליה – 10; חדרה – 4; חולון – 6; חיפה – 9; כפר סבא – 9; נתניה – 8; פתח תקוה – 9; ראשון לציון – 5; רחובות – 8; רמת גן – 6; רעננה – 9 ותל אביב – 8 משיבים.

**השאלון**: לצורך איסוף המידע, הוכן שאלון עם שאלות פתוחות וסגורות, שנועדו לתת תמונה רחבה בנוגע לתפיסתם של הנשאלים את הליכי שיתוף הציבור בכלל ובעירם בפרט, בהקשרים שונים ומגוונים. לצד פרטי זיהוי המשיב, שם העיר בה הוא מכהן כחבר מועצה ונתונים אישיים

בהם מין, גיל, השכלה, ותק במועצת העיר והשתייכות קואליציונית, כלל הסקר 16 שאלות. שמונה מהן היו שאלות "סגורות" בעלות שלוש עד חמש תשובות עם אפשרות למענה בודד. בשש שאלות ניתנה האפשרות למענה "אחר" לצד התשובות המוכתבות ושתי שאלות היו "פתוחות" להבעה חופשית של המשיב. השאלות הן: (1) האם בעירייה שבה את/ה מכהן/ת משתפים את התושבים בקבלת החלטות? (2) האם השיתוף לדעתך, הוא שיתוף כנה ואמיתי או מלאכותי? (3) באיזה אופן משתפים את התושבים? (4) האם משתפים אותם מספיק לדעתך? (5) האם את/ה תומך/ת או מתנגד/ת לתהליכים של שיתוף הציבור בקבלת החלטות? (6) מדוע? – אנא הסבר/י את תשובתך הקודמת [שאלה פתוחה] (7) באיזו מידה הליכי שיתוף הציבור הינם הליכים משמעותיים בעיניך? (8) למי חשובים ההליכים הללו? (9) האם השתתפת פעם או יותר במפגש שיתוף של תושבים בעירך? (10) האם שמעת על מקרים בהם התושבים הציעו במפגשי השיתוף הצעות עליהן לא חשבו קודם מקבלי ההחלטות? (11) האם יצא לך ליזום בעירך הליך של שיתוף הציבור בנושא כלשהו? (12) האם התנגדת אי פעם להליך שיתוף הציבור בעירך? (13) לדעתך, אם לקיים הליכי שיתוף – באילו נושאים כדאי לקיימם? (14) לדעתך, האם יש צורך לקיים הליכי שיתוף על ידי העירייה, באופן מערכתי מחייב? (15) אם להטמיע הליכי שיתוף באופן מחייב – איך זה אמור להתבצע? (16) האם יש לך דברים נוספים שרצית להוסיף לגבי שיתוף הציבור בעירך? אם כן, זה המקום להוסיפם [שאלה פתוחה].

**ניתוח הנתונים:** נעשה באמצעות תוכנה סטטיסטית. בוצעו התפלגויות וממוצעים, וכן גם צילוחים (Crosstabs) של תוצאות הסקר ומאפייניהם האישיים של המשיבים אל מול השאלות המרכזיות הנוגעות לשיתוף ציבור (מידת התמיכה האישית בהליכי שיתוף והסיבה לכך, הנושאים בהם ראוי לשתף תושבים, מידת חשיבותם של ההליכים ועבור מי, על חשיבות הטמעת הליכי שיתוף באופן מערכתי מחייב ואם כן, על אופן ביצוע ההטמעה).

יובהר כי לשם ההקלה על הבנת ניתוחי הסקר כמפורטים בהמשך, נקבעו מונחים מקוצרים: חברי מועצת העיר שהעידו על עצמם בתשובותיהם לסקר שגילם עד 50 שנה הוגדרו כ-"צעירים" (71) ואילו אלה שגילם עולה על 50 שנה הוגדרו כ-"מבוגרים" (59); בעלי השכלה עד תיכונית כפי שנרשמה בשאלון הסקר הוגדרו כ-"לא אקדמאים" (17) ואילו בעלי השכלה האקדמית הוגדרו כ-"אקדמאים" (113); המשיבים שענו כי זו הקדנציה הראשונה לכהונתם הוגדרו כ-"חדשים" (70), המכהנים קדנציה שנייה או שלישית הוגדרו כ-"ותיקים" (47) ואילו מי שמכהנים ארבע קדנציות ויותר על פי דבריהם, הוגדרו כ-"ותיקים מאוד" (13). המספרים שבסוגריים מציינים את מספר האנשים בכל קטגוריה, מבין 130 המשיבים לסקר, כאמור.

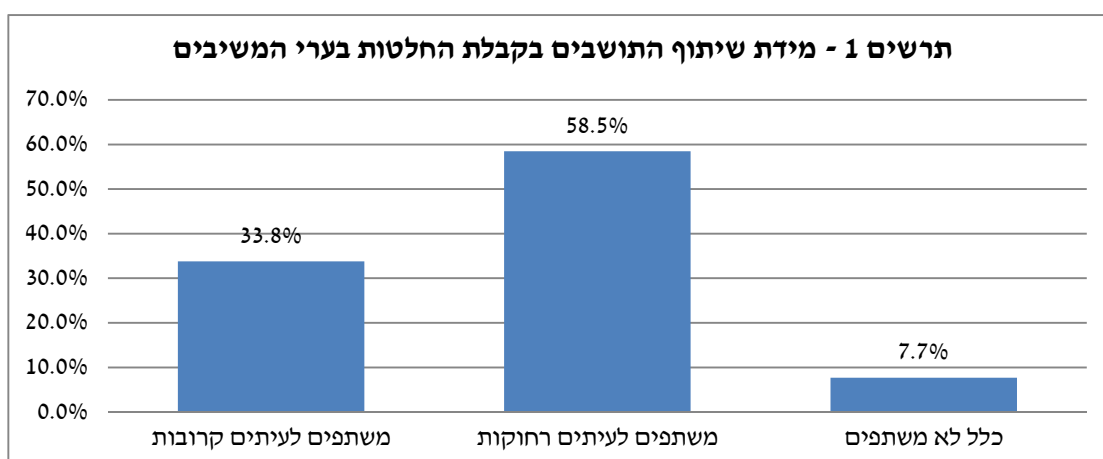
## פירוט הממצאים

הממצאים המרכזיים בסקר עליו ענו 130 משיבים כפי שנאמר הם, כי 81.5% מכלל חברי מועצות הערים החברות ב-"פורום ה-15" מעידים על עצמם כתומכים בקיומם של הליכים לשיתוף הציבור בקבלת החלטות בעירם. וגם, ש-50.8% מן המשיבים תומכים תמיכה וודאית בהטמעת הליכי שיתוף באופן מערכתי מחייב. 36.2% נוספים מתבלטים בנקודה זו אך לא שוללים אותה ולכן אם מצרפים את מחציתם של המתבלטים לתומכים מקבלים ש-68.9% מכלל המשיבים

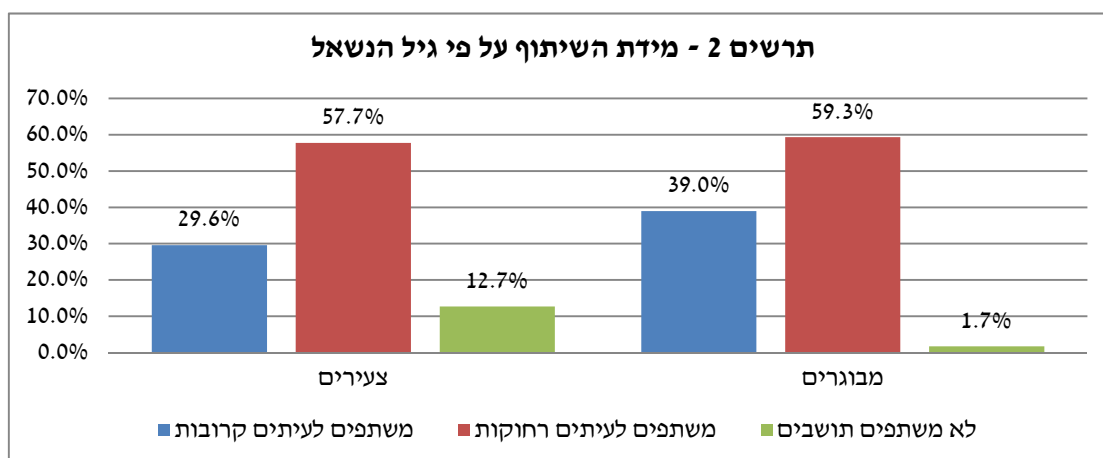
**תומכים ברעיון.** ניתוח התוצאות כמפורט בהמשך פרק זה מדגים בגרפים רלוונטיים ובמלל מנומק את המידע הייחודי שנאסף בכל מקרה ומקרה. למרות האמור יובהר, כי במקרים בהם לא נצפו הבדלים משמעותיים בין קבוצות המשיבים השונות בתשובותיהם - המצדיקים הצגה ויזואלית של הנתונים – לא הוצגו גרפים ותחתם נרשמו הערות טקסטואליות בלבד.

### מידת שיתוף התושבים בערים בהן נערך הסקר

בשאלון שחולק בקרב חברי המועצה מן הערים החברות ב"פורום ה-15", נשאלו שאלות שכוונו לאסוף מידע בתחומים אחדים ליצירת התמונה היכולה להוביל למענים בנושאים שבבסיסו של מחקר זה. הראשונה בהן כוונה להבין את התמונה הכוללת בעירם של המשיבים, על פי תפיסתם, לגבי שיתופם של התושבים בקבלת החלטות שלטוניות, באופן כללי. התשובות מאפשרות להבין גם, אף שבמרומוז, את ההיקפים של הנושא.

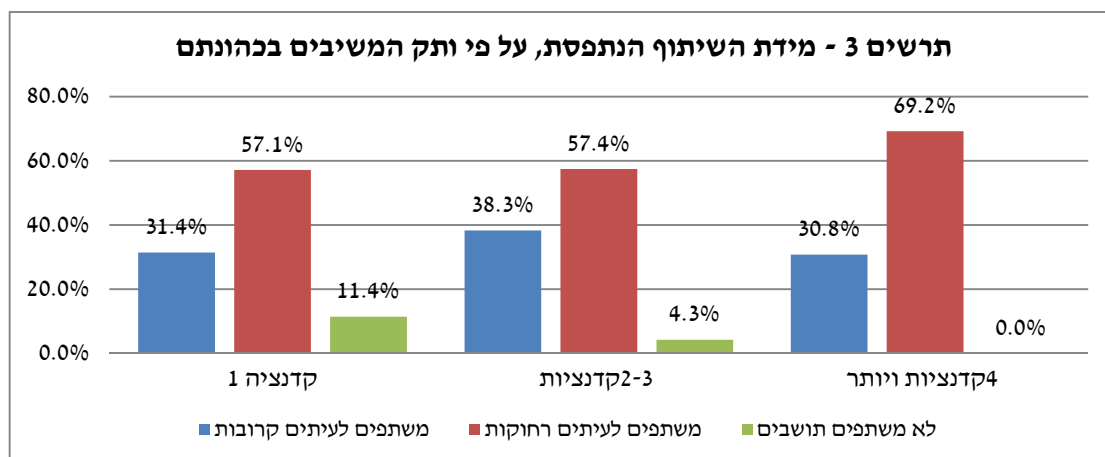


נתוני תרשים 1 מראים כי לדעתם של 92.3% מן הנשאלים, משתפים בעריהם את התושבים בקבלת החלטות, כאשר 58.5% טוענים שהליכי השיתוף מתקיימים אך לעיתים רחוקות בלבד. הנתון לפיו רק 7.7% מן הנשאלים טוענים שבעירם כלל לא משתפים את הציבור בקבלת החלטות מצביע על כך ובבירור כי הנושא אינו זר כלל ועיקר למקבלי החלטות בשלטון המקומי בישראל וגם שהוא מיושם בהיקפים מרשימים, אף כי לא בתדירות המצופה על ידי המשיבים.

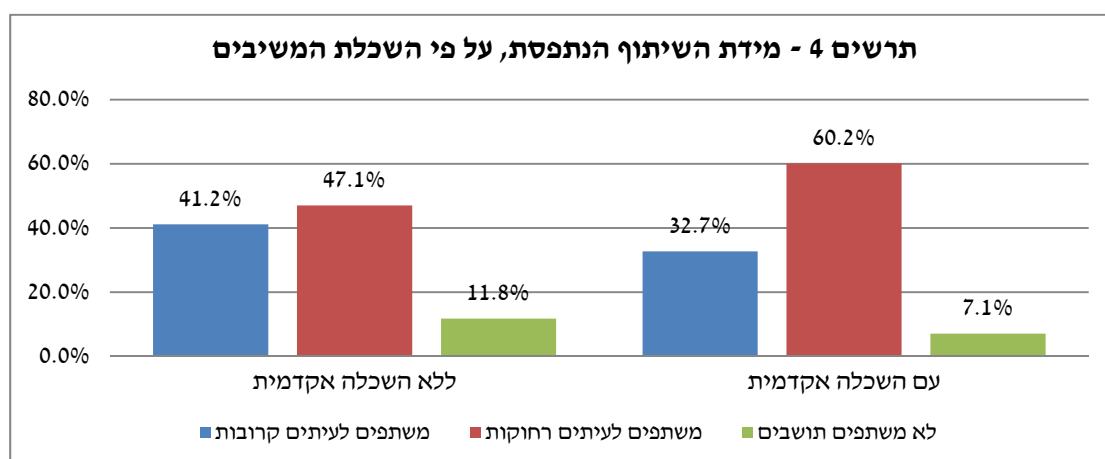


על פי העולה מתרשים 2, התפיסה לפיה השיתוף מתקיים בעירם לעיתים רחוקות, הינה משותפת לכלל הגילאים בקרב המשיבים, במידה די דומה. לעומת זאת, הטענה לפיה כלל לא משתפים את

הציבור עולה בעיקר ובהפרש ניכר, מחברי המועצה הצעירים. הטענה על שיתוף הציבור לעיתים קרובות אגב, עולה יותר מדבריהם של חברי המועצה המבוגרים. מכאן ניתן להסיק, אם כי בזהירות המתבקשת, כי הצעירים מבין חברי המועצה הינם ביקורתיים יותר כלפי הנושא בעודם רואים את שיתופי התושבים לעיתים קרובות במידה פחותה מעמיתיהם המבוגרים ואת העדר הליכי השיתוף בהיקפים גדולים משמעותית מחבריהם. ביקורתיות זו יכולה להצביע על שאיפתם וציפייתם לקיומם של הליכי שיתוף בהיקפים משמעותיים יותר.



כעולה מתרשים 3, גם לוותק בתפקידי הנבחרים יש כנראה השפעה על תפיסתם. מנתוני התרשים נראה כי ביקורתיות דומה לזו של הצעירים מבין חברי המועצה, נצפית גם בקרב החדשים מבין חברי מועצות הערים. עוד עולה מן התרשים שהתפיסה הכללית בטענה כי בעירים לא משתפים כלל את התושבים, הולכת ונמוגה בהדרגה, ככל שהוותק בכהונתם של הנבחרים הולך וגדל. תפיסתם של המשיבים לגבי שיתופם של התושבים לעיתים רחוקות אגב, כמעט ואינה משתנה לאורך כשלוש קדנציות בתפקיד ונוטה לעלות החל מן הקדנציה הרביעית, כלומר רק לאחר כ-15 שנות פעילות ציבורית ויותר.



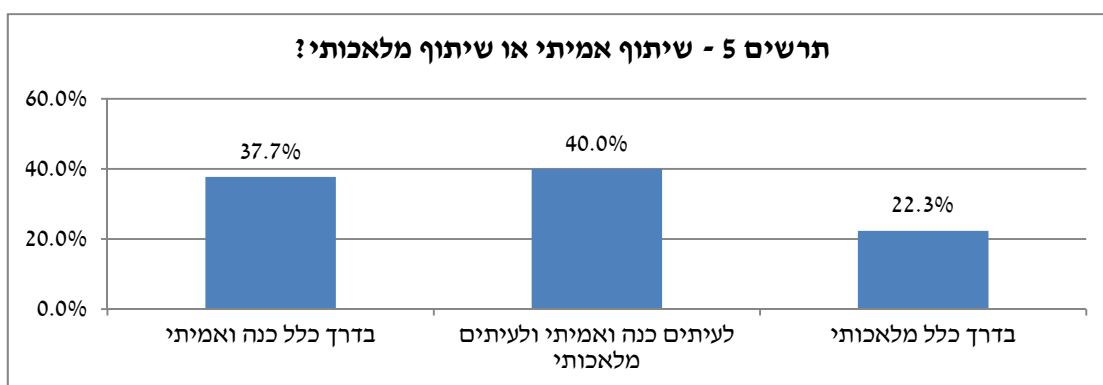
לעניין הקשר בין השכלתם של חברי מועצות הערים לבין תפיסתם את הצורך בקיומם של הליכי שיתוף הציבור נראה, על פי העולה מתרשים 4, כי בעלי ההשכלה האקדמית מבניהם הינם ביקורתיים יותר כלפי הנעשה בעירם. הם טוענים לשיתופי ציבור לעיתים קרובות, פחות מעמיתיהם נטולי ההשכלה האקדמית וגם טוענים לשיתוף הציבור לעיתים רחוקות בלבד באחוז משיבים גבוה משמעותית מעמיתיהם.



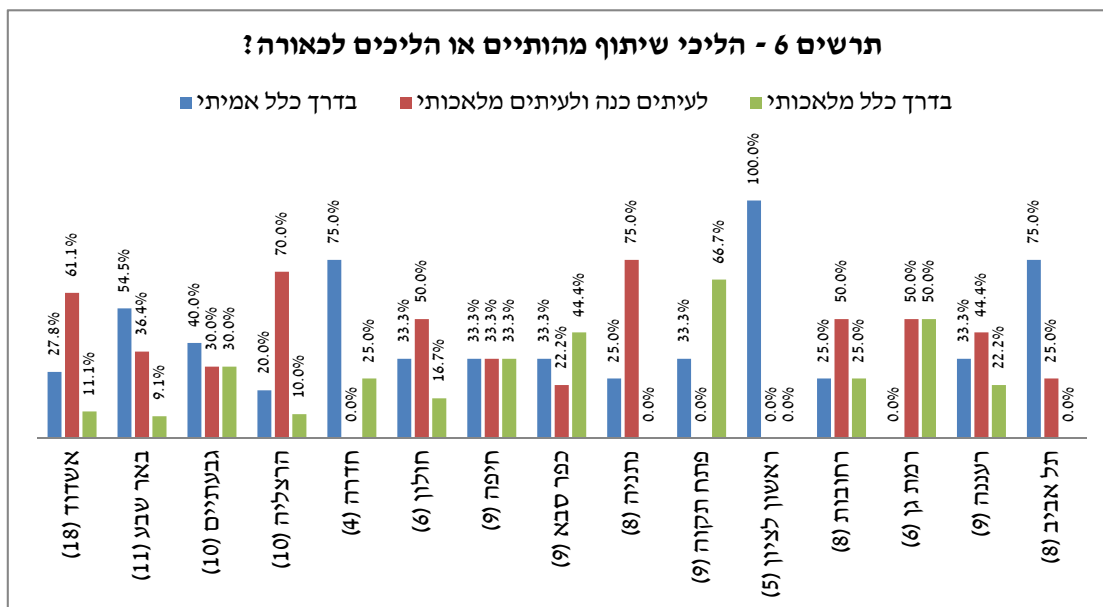
משום האמור נראה שהציפייה להגברת שיתוף הציבור הינה בעלת סיכויים טובים יותר בקרב חברי המועצה הצעירים, החדשים והמשכילים. כך לפחות, על פי הנתונים שהוצגו.

### תפיסת המשיבים את השיתוף בעריהם כשיתוף מהותי או שיתוף לכאורה

השאלה הבאה בסקר נוגעת לתפיסתם של הנשאלים את העומד מאחורי הליכי שיתוף הציבור המתקיימים בעריהם, לפחות על פי נקודת מבטם. משמע – הנשאלים נתבקשו להשיב האם הם רואים בהליכים המתקיימים בעירם הליכים כנים לשמע דבריהם והצעותיהם של התושבים או שהם נועדו להציג את מארגניהם כנאורים וככאלה הפונים להיוועץ עם התושבים כאשר האמת היא שאותם מארגנים הם בעלי דעה מוצקה מראש ובלתי ניתנת לשינוי כלפי הנושא המשותף.

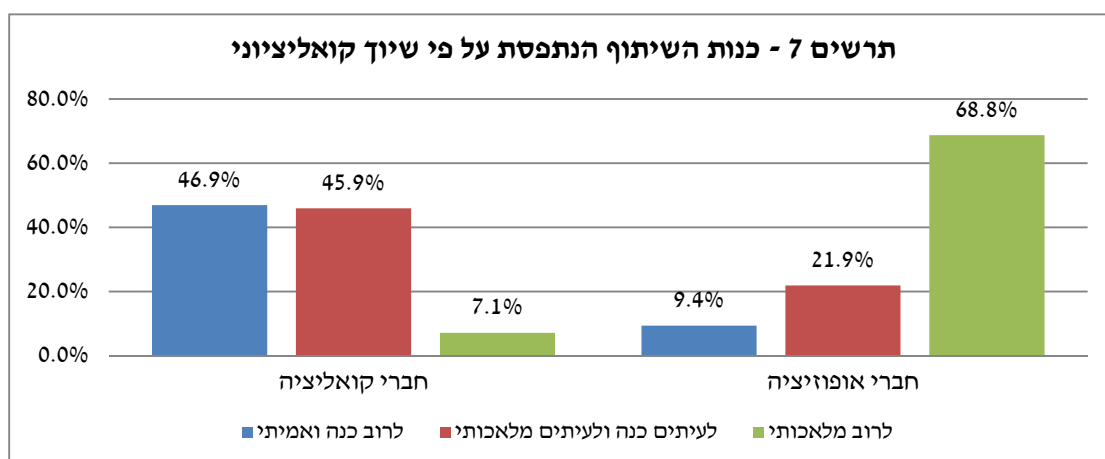


על פי העולה מתרשים 5 נראה, כי רק מעט יותר משליש מן המשיבים (37.7%) סבור שהליכי שיתוף הציבור המתקיימים בעירם נעשים בצורה אמיתית; 40% מהם סבורים שהם בחלקם אמיתיים וחלקם מלאכותיים ו-22.3% מהם חושב שהם מלאכותיים, רוב הזמן. אם חוצים את המענה האמצעי מקבלים: 57.7% הליכים כנים ואמיתיים ו-44.3% של הליכים מלאכותיים לרוב.

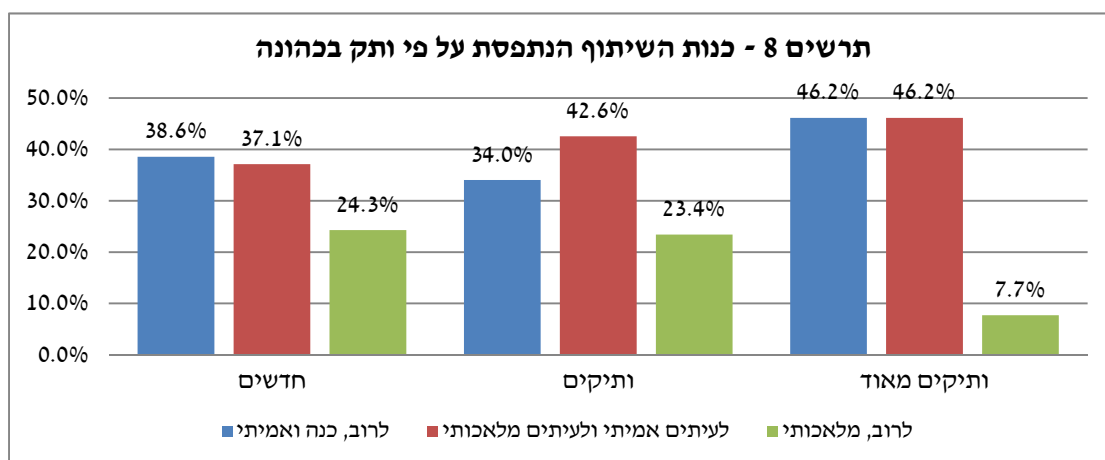


תרשים 6 מתאר את תפיסתם של המשיבים את כוונותיהם של מארגני הליכי שיתוף הציבור בעירם. המספרים שבסוגריים ליד שם העיר מציינים את כמות המשיבים בה. על פי תוצאותיו נראה כי רק חברי מועצת העיר של ראשון לציון סבורים שבעירם משתפים את הציבור באופן

אמיתי המיועד לדלות מידע מן הציבור ללא כוונות נסתרות מראש. בעמדה דומה מחזיקים 75% מחברי המועצות של חדרה ותל אביב. מעבר להם, למעט בבאר שבע (54.5%) ובגבעתיים (40%) בהן מחזיקים באותה העמדה בשיעורים שבסוגריים, בכל יתר הערים סבורים רק כשליש מחברי המועצה או אף פחות מכך, שהליכי השיתוף המתקיימים בעירם הינם הליכים אמיתיים ולא מלאכותיים. באשדוד, הרצליה, חולון, נתניה, רחובות ורעננה סבורים רוב חברי המועצה שלהם ששיתוף התושבים נעשה לעיתים באופן אמיתי ולעיתים באופן מלאכותי. בפתח תקוה רוב ברור (66.7%) של חברי המועצה סבורים כי הליכי השיתוף המתקיימים בעירם הינם מלאכותיים ובעמדה דומה מחזיקים גם חברי המועצה של רמת גן (50%) וכפר סבא (44.4%). ביתר הערים כך סבורים כשליש או פחות מחברי מועצת העיר.



בהתאם לאמור, אך טבעי היה לבדוק אם קיימים הבדלים בתפיסתם של חברי המועצה את נושא הכנות העומדת או לא עומדת מאחורי הליכי שיתוף הציבור, מנקודת המבט של השיוך הקואליציוני של המשיבים. תרשים 7 מצביע על כך ובאופן בולט שהתפיסה לפיה ההליכים נעשים בצורה כנה ואמיתית היא בעיקר של כמחצית מחברי הקואליציה העירונית (46.9%) והתפיסה שההליכים הללו נעשים אך באופן מלאכותי היא נחלתם של רוב מוצק (68.8%) של חברי האופוזיציה מקרב המשיבים.

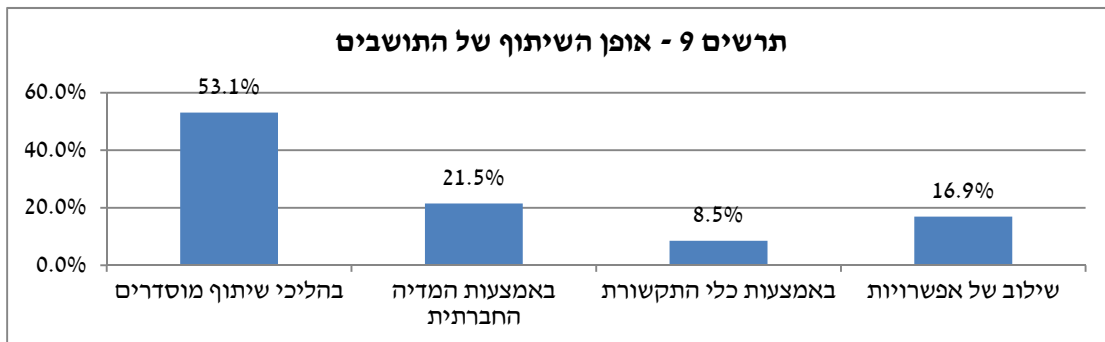


מתרשים 8 למדים שכמו במקרה של מידת השיתוף הנתפסת על ידי חברי המועצה (תרשים 3), גם במקרה זה נראה שככל שחברי המועצה צוברים ותק גדול יותר בכהונתם, כך הם הופכים לפחות ביקורתיים. בעיקר בנוגע לתפיסה שהליכי השיתוף המתקיימים הינם מלאכותיים בלבד. בשאר

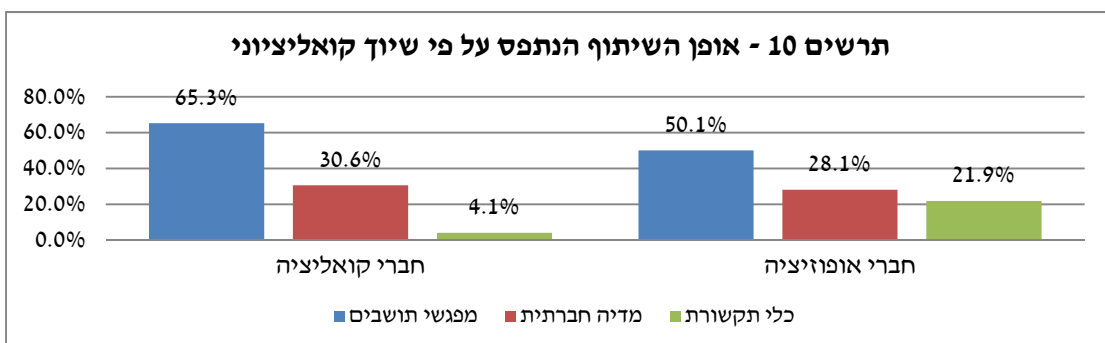
הפרמטרים לא נצפה שינוי משמעותי הכרוך בוותק בכהונתם של חברי המועצה שהשתתפו בסקר. בהצלבות נוספות שנבחנו, בהן גיל, מגדר והשכלה לא נצפו שינויים מהותיים בקרב המשיבים.

### אופן השיתוף של התושבים

השאלה על אופן השיתוף של התושבים נשענת על תשובותיהם של ראשי הערים כמפורטות בפרק הקודם וכן על מסקנות נוספות שעלו בעבודה על מחקר זה, לפיהן חלק ממקבלי ההחלטות לפחות בשלטון המקומי רואה גם בשימוש במדיה החברתית ובאמצעי התקשורת השונים, פעולות אותן הם מגדירים כשיתוף הציבור – אף שאין הדבר כך. משום האמור, הפנה המחקר שאלה ממוקדת לעניין חשוב זה על מנת לנסות ולהבין למה מתכוונים המשיבים כשטוענים לקיומם של הליכי שיתוף בעירם.



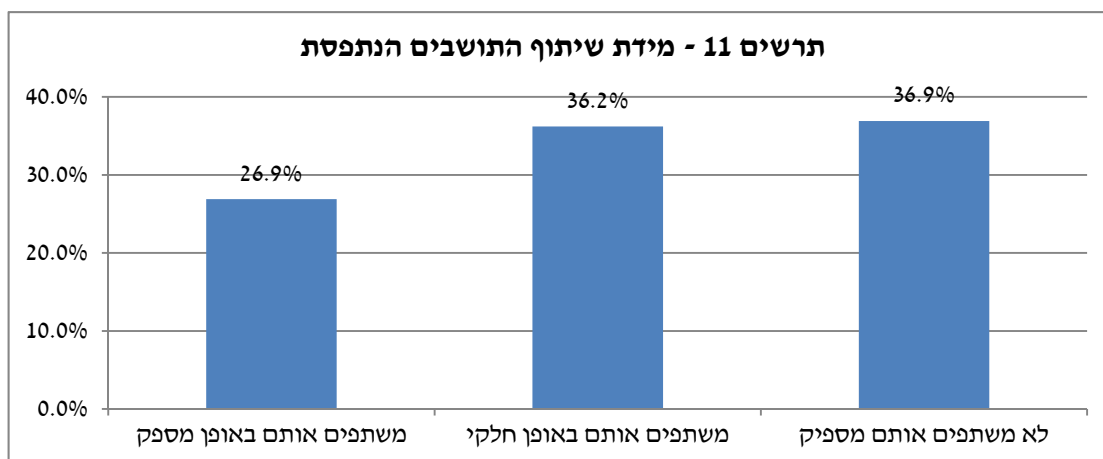
תרשים 9 מבהיר שרוב הליכי השיתוף (53.1%) – כנתפס בעיניהם של חברי המועצה שהשיבו לשאלון הסקר – נעשים בהליכי שיתוף מוסדרים, המסתכמים במפגשים בלתי אמצעיים של מקבלי ההחלטות העירוניים עם תושבי העיר המוזמנים אליהם. 21.5% מן המשיבים סבורים שהשימוש במדיה החברתית מהווה הליכי לשיתוף הציבור משום שבאמצעותה ניתן לקלוט את רחשי הלב של הציבור ואת דרישותיו. כך סבורים גם 8.5% מן המשיבים, בנוגע לאמצעי התקשורת בהם עיתונות, אתרי אינטרנט, רדיו ועוד. אולם למען הסר ספק יובהר כי אלה האחרונים אינם נכללים בהגדרתם של הליכי שיתוף מוסדרים, בעיקר משום העדר דיון ממשי בין הצדדים. נקודה מעניינת היא התשובה "שילוב של אפשרויות", כפי שכך השיבו 16.9% מן הנשאלים. מניתוח התשובות עולה כי רובם ככולם טוענים שבעירם משתפים את הציבור גם במפגשי תושבים וגם באמצעות המדיה החברתית. משום כך, ניתן לחלק את אחוזי המענה הזה לשניים ולהסיק ש-61.5% מכלל המשיבים טוענים שהליכי השיתוף בעירם נעשים כהליכים מוסדרים וכ-30% אחרים טוענים שלהבנתם, עיקר השיתוף נעשה באמצעות המדיה החברתית.



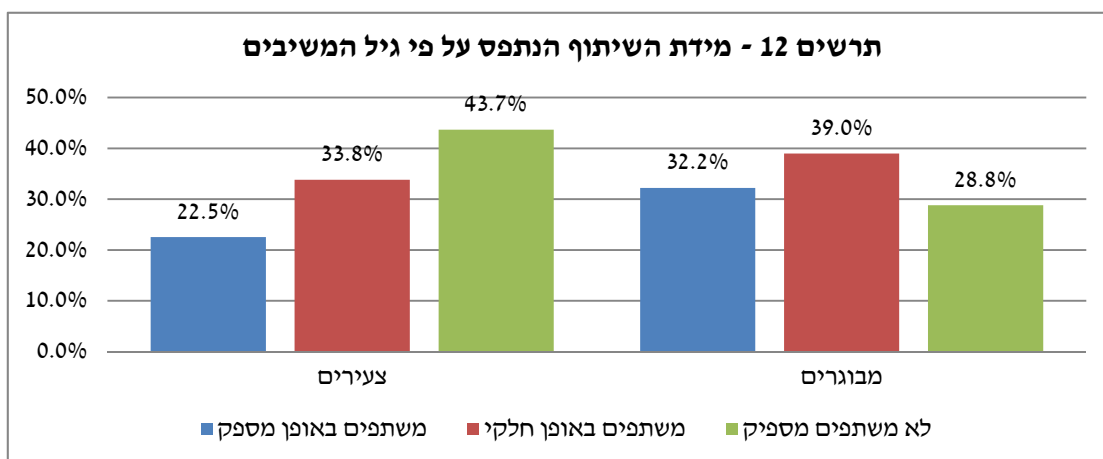
בתרשים 10 מוצגות התוצאות לאחר חלוקת "שילוב האפשרויות" כאמור. הנתונים בו מראים שחברי הקואליציה סבורים, בהפרש די משמעותי מחבריהם באופוזיציה, שרוב הליכי השיתוף בעירם נעשה בצורה של מפגשים עם התושבים. אולי, כי הם שותפים יותר לעשייה העירונית. בהצלבות נוספות שנבחנו, בהן גיל, מגדר והשכלה לא נצפו שינויים מהותיים בקרב המשיבים.

#### מידת שיתוף התושבים בעיני חברי מועצת העיר

השאלה הבאה בסקר פונה גם היא בעיקר להבנת עמדתם של המשיבים בנוגע לשיתופם של התושבים בקבלת החלטות שלטוניות עירוניות. תשובתם של נבחרים הציבור במקרה זה יכולה להצביע, יחד עם תשובות נוספות, על אפשרויות למגמות עתידיות בכל הנוגע להיוועצות עם תושבים לקראת קבלת החלטות שלטוניות.

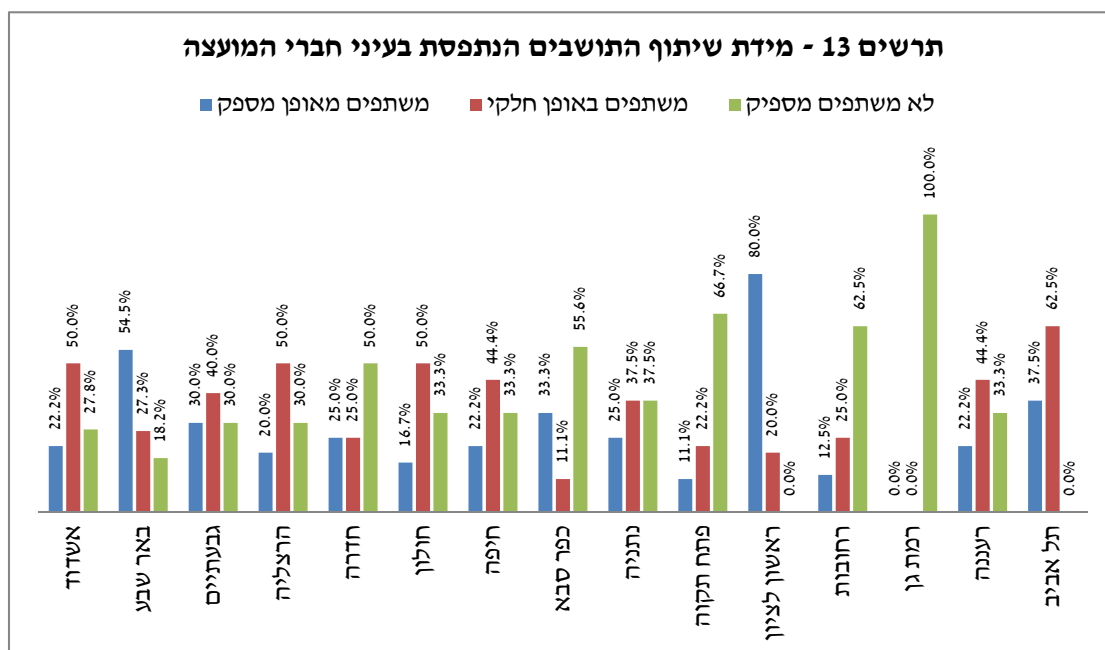


תרשים 11 מצביע על מצב מעניין. מצד אחד, רוב המשיבים סבורים שמשתפים את התושבים באופן מספק או חלקי ומצד שני ניתן גם לומר שמשתפים אותם באופן חלקי או בכלל לא. אלא שגם אם מבקשים לראות כך את התוצאות, הרי שהן מצביעות על כך ש-63.1% מן המשיבים סבורים שהתושבים שותפים להכרעות באופן מלא או חלקי לעומת 73.1% הסבורים שהתושבים שותפים להכרעות באופן חלקי בלבד או לא שותפים להן כלל. פער משוקלל זה יכול להוביל להבנה שקיים רוב בקרב חברי מועצות הערים הסבור שיש מקום להגדלת היקפי השיתופים אך יותר מכל הוא מצביע על כך שעמדתם של המשיבים היא בעד קיומם של הליכי שיתוף, הלכה ולמעשה.

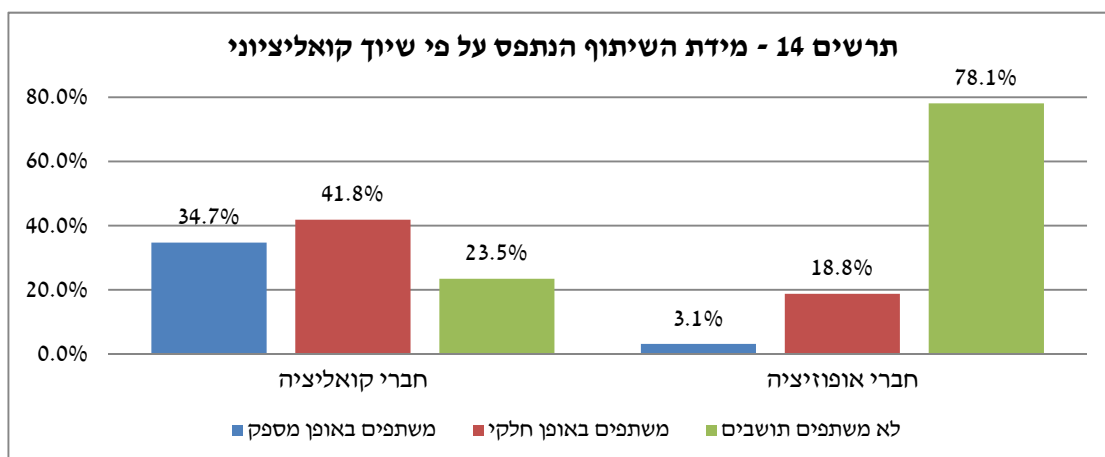


התפלגות גילאי המשיבים כעולה מתרשים 12 מראה שהפער הגדול ביותר בין תפיסותיהם של חברי המועצה הצעירים לבין חבריהם המבוגרים בנוגע למידת השיתוף של התושבים הוא בסבירותם שלא משתפים מספיק את התושבים בתהליכי קבלת ההחלטות העירוניות. פער זה מתבטא בכ-15% והוא מחזק את האבחנה שבתרשים 2, כי חברי המועצה הצעירים הינם ביקורתיים יותר כלפי עניין השיתוף וכנראה שהם מצפים לשיתופי ציבור בממדים גדולים יותר.

ואמנם, מעניינת לא פחות תפיסתם של המשיבים בנוגע להיקפי שיתופי הציבור המתקיימים בעריהם, כעולה מתרשים 13.



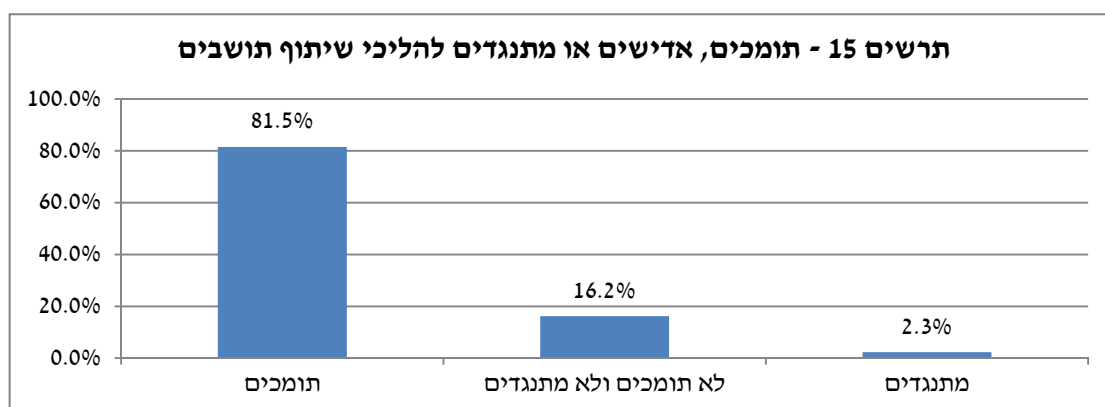
למעשה, כל חברי מועצת העיר רמת גן שהשיבו לשאלון סבורים כי בעירם לא משתפים מספיק את התושבים בקבלת החלטות שלטוניות. כך חושבים גם רוב חברי המועצה בחדרה, בכפר סבא, בפתח תקוה וברחובות. בראשון לציון 80% מן המשיבים סבורים שתושבי העיר שותפים מספיק להחלטות העירוניות וכך גם למעלה ממחצית המשיבים בבאר שבע. לעומתם באשדוד, בגבעתיים, בהרצליה, בחולון, ברעננה ובתל אביב סבורים רוב המשיבים כי בעריהם שותפים תושבי העיר באופן חלקי בלבד בקבלת ההחלטות העירוניות.



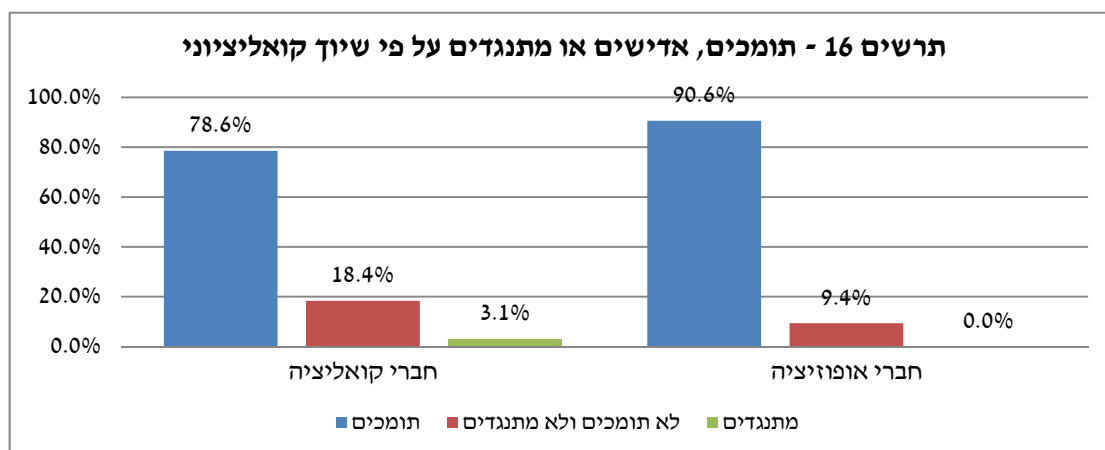
בהמשך לאמור נראה כי תרשים 14 אינו מותיר מקום לפסק. התפיסה לפיה תושבי הערים אינם שותפים מספיק או לא שותפים בכלל בקבלת ההחלטות העירוניות, בולטת יותר בקרב חברי האופוזיציה, באופן מובהק. בהצלבת מידת השיתוף מול השכלת המשיבים נצפה הבדל בתשובה "לא משתפים את התושבים": כך סבורים 29.4% מן הלא אקדמאים אל מול 38.1% מן האקדמאים. בהצלבות נוספות שנבחנו, בהן גיל ומגדר לא נצפו שינויים מהותיים בקרב המשיבים.

### תומכים, אדישים או מתנגדים לקיומם של הליכי שיתוף הציבור

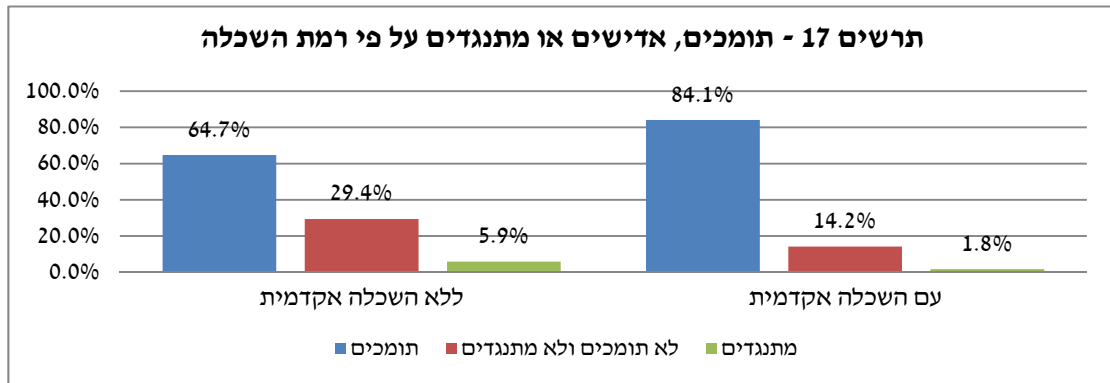
השאלה הבאה בוחנת באופן ישיר את עמדתם של חברי מועצות הערים כלפי הליכי שיתוף הציבור בקבלת החלטות בשלטון המקומי בישראל, כפי שהיא מבוטאת על ידי המשיבים באופן ישיר.



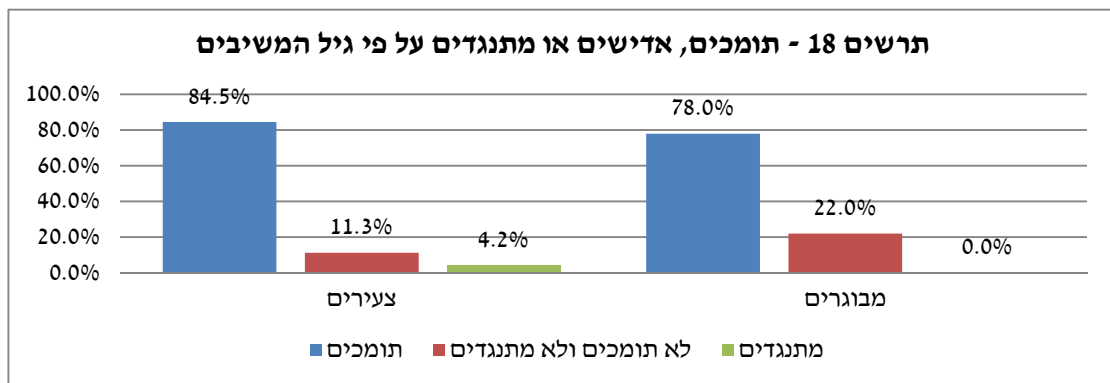
כפי העולה מתרשים 15, 81.5% מכלל המשיבים לסקר מעידים על עצמם כתומכים בקיומם של הליכים לשיתוף בקבלת החלטות. 16.2% אחרים מעידים על עצמם כאדישים לנושא ורק 2.3% מחברי מועצות הערים טענו שהם מתנגדים לעצם הרעיון.



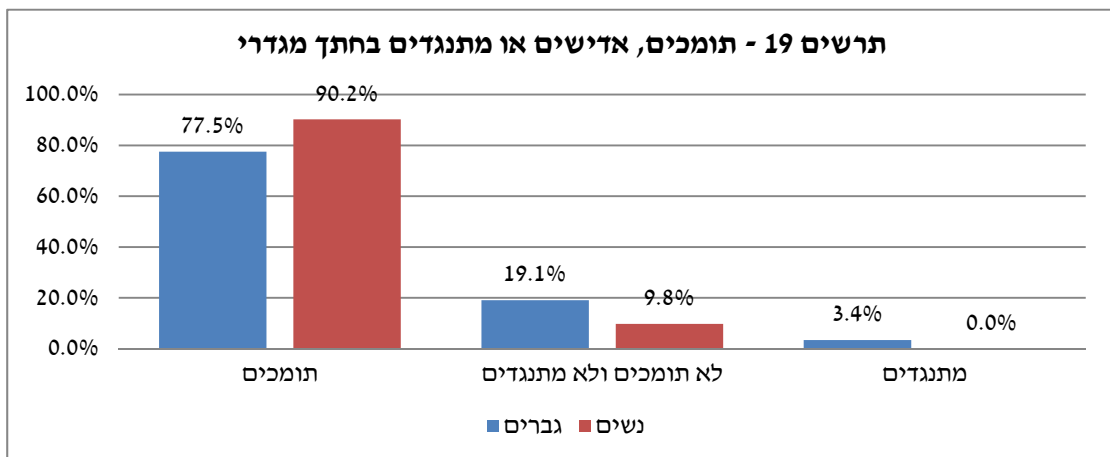
מבין התומכים בקיומם של הליכים לשיתוף הציבור בשלטון המקומי נראה, לפחות על פי נתוני תרשים 16, כי חברי הקואליציה יציבים יותר מחברי הקואליציה בעניין זה, גם אם לא בפערים גדולים מידי. חברי האופוזיציה על פי הנראה, תומכים יותר בשיתוף הציבור, מתלבטים פחות בנוגע לנושא זה ואפילו אחד מהם אינו נמנה על מתנגדיו.



על פי העולה מתרשים 17, אחוז גבוה יותר של משיבים - בעלי ההשכלה האקדמית - תומכים בשיתוף הציבור בקבלת החלטות. הם גם פחות אדישים לנושא מעמיתיהם נטולי ההשכלה הגבוהה ומתנגדים פחות מהם לרעיון, משמעותית.



מצב דומה עולה מניתוח התמיכה, האדישות או ההתנגדות לקיומם של הליכי שיתוף בסינון לפי גיל המשיבים. מתרשים 18 ניתן להבין כי הצעירים מבין חברי מועצות הערים, אף כי מתנגדים (אבל רק ב-4.2%), הם יותר תומכים ברעיון ופחות אדישים אליו.

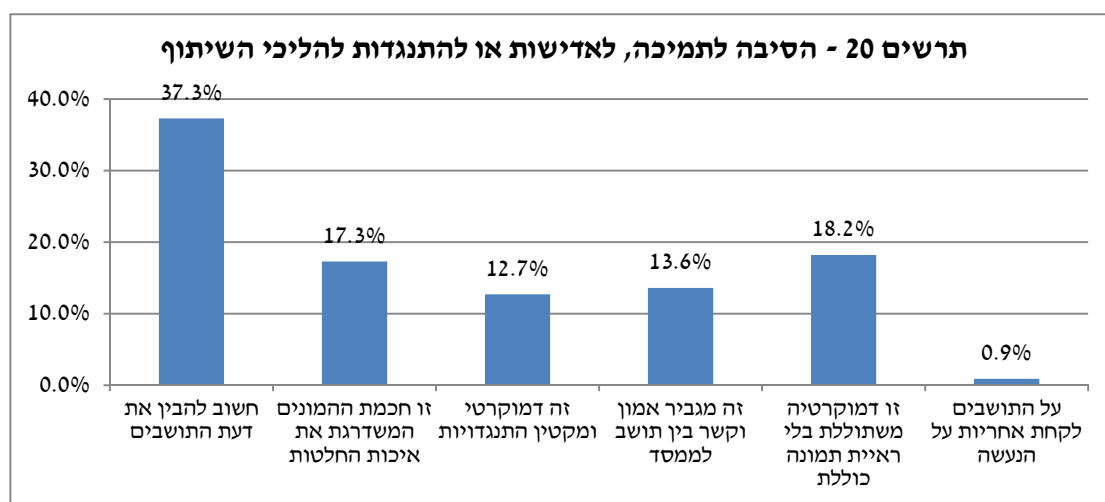


נושא מעניין נוסף בהקשר זה הוא החתך המגדרי. על פי הנתונים העולים מתרשים 19 נראה כי הנשים המכהנות כחברות מועצה בערים המשתתפות בסקר, תומכות יותר מגברים (90.2% לעומת 77.5%), מתלבטות פחות (9.8% לעומת 19.1%) ואין ביניהן מתנגדות בכלל (0%) לנושא שיתוף הציבור בקבלת החלטות בשלטון המקומי בישראל.

## הסיבות לתמיכה או להתנגדות לשיתוף, של המשיבים

השאלה הבאה בשאלון הסקר נוסחה כשאלת המשך לשאלה הקודמת - בנוגע לתמיכה או להתנגדות הנשאלים לשיתוף הציבור - והוצגה כשאלה פתוחה שכוונה להבין את הסיבות לתמיכה או להתנגדות. אף שהשאלה לא סומנה כשאלת חובה, 84.6% מכלל המשיבים טרחו לענות עליה וחלקם הלא מבוטל אף עשו זאת באופן די מפורט. התשובות שנאספו חולקו לשש קטגוריות שנבנו מן התשובות עצמן במטרה להקל על אפיון ולנסות להבין את עיקרן.

שש הקטגוריות שנבנו כתשובות הן: (1) כי חשוב להבין את דעתם של התושבים; (2) כי זו חכמת ההמונים המשדרגת את איכות ההחלטות המתקבלות; (3) כי זה דמוקרטי ומביא להקטנת התנגדויות וליציבות פוליטית; (4) כי זה מגביר את האמון ואת הקשר בין התושב לממסד; (5) כי זו דמוקרטיה משתוללת, התושבים לא רואים את התמונה הכוללת (6) כי על התושבים לקחת אחריות על הנעשה בעיר. כפי שניתן להבין מתוכנה, התשובה החמישית הינה זו של המתנגדים לרעיון שיתוף הציבור. להלן התוצאות כפי שדורגו והמופיעות בתרשים 20:

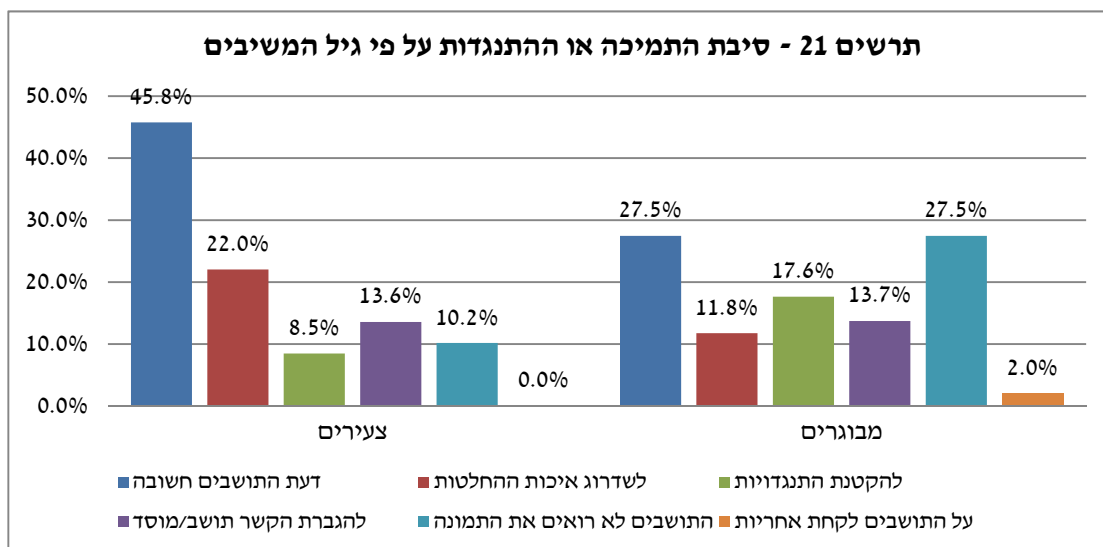


נראה כי הסיבה הרווחת ביותר בקרב המשיבים על תמיכתם בשיתוף הציבור בקבלת החלטות ממסדיות היא זו המבקשת להבין את דעתם של התושבים בנושאים שונים (37.3%). סיבה זו נתמכת גם בראיונות האישיים שקוימו לצורך מחקר זה, במקרים רבים מאוד. סיבה נוספת ומעניינת אף היא סוברת שההתייחסויות של התושבים לנושאים שעל הפרק בונות את "חכמת ההמונים" ולכן גם הן משדרגות את איכות ההחלטות המתקבלות (17.3%). באחוזי מענה די דומים בהיקפם (12.7% ו-13.6%) טענו המשיבים שהיציאה אל הציבור לשמע דברו וצרכיו מקטינה התנגדויות אפשריות להחלטות המתקבלות ומגבירה את הקשר בין התושב לממסד, בהתאמה. התשובות הטוענות שראוי לשתף את הציבור כי עליו גם לקחת אחריות על הנעשה בעיר התקבלו במינון נמוך מאוד יחסית (0.9% מן המשיבים). הקטגוריה המסכמת את הסברה כי שיתוף הציבור הינו דמוקרטיה משתוללת ושהתושבים אינם רואים את התמונה השלמה ולכן אינם יכולים להתערב בהחלטות השלטוניות מקיפה 18.2% מן התשובות והיא מנת חלקם של המתנגדים והאדישים לנושא.

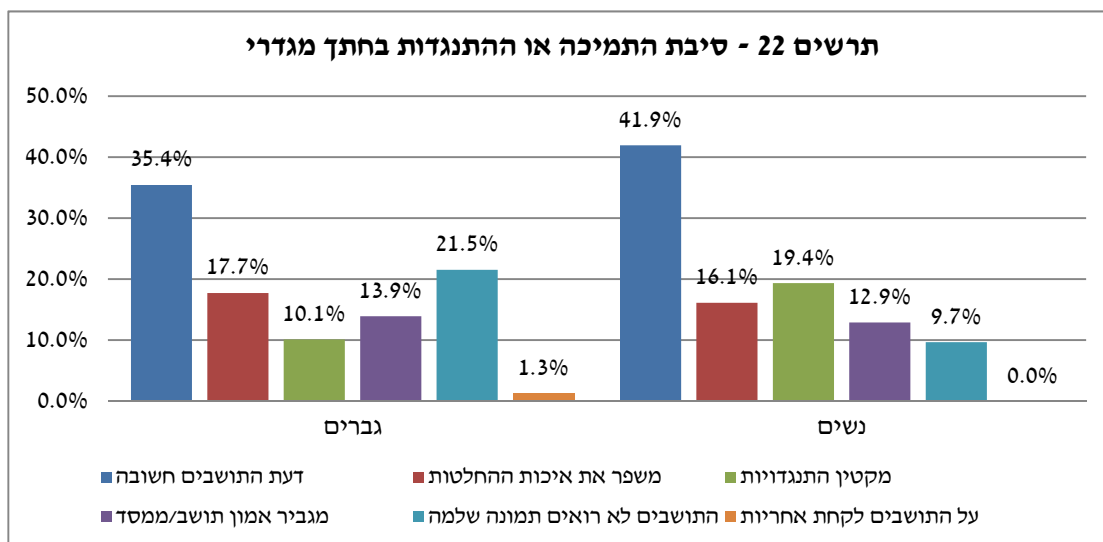
כעת נותר להבין את ההתפלגויות שעלו ממנעד התשובות, בחתכים השונים:



החתך הראשון מתייחס לגילאי המשיבים ומעמיד את הצעירים מבין חברי מועצות הערים בין התומכים הגדולים יותר (45.8%) בתשובה שבקטגוריה הראשונה (חשוב להבין את דעתם של התושבים). מתרשים 21 עולה כי הסברה לפיה התושבים אינם רואים את התמונה הכוללת ולכן אין טעם להתייעץ איתם בנושאים עירוניים, הינה סברה העולה באחוזים גדולים יותר באופן משמעותי בקרב המבוגרים מבין המשיבים (27.5%).

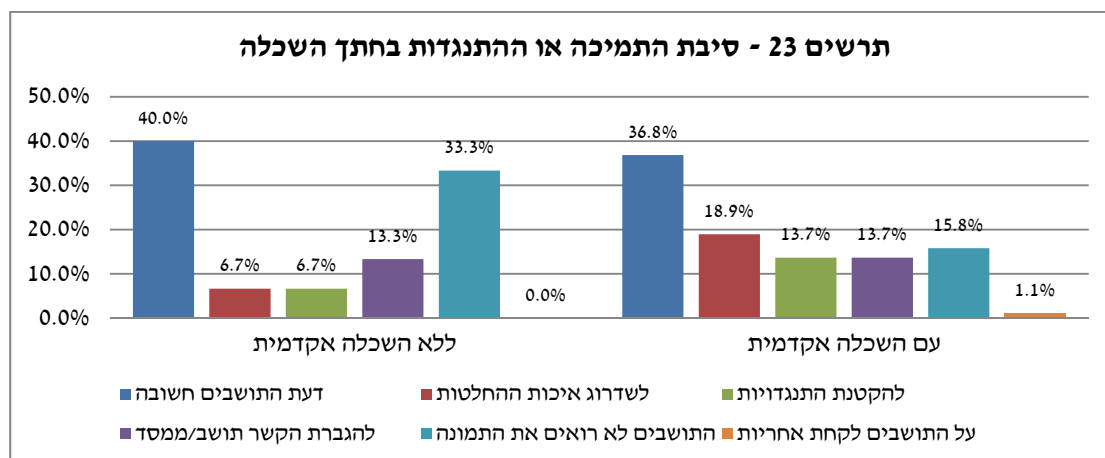


עוד עולה מן הנתונים שבתרשים 21 שהמבוגרים מבין המשיבים סבורים ששיתוף הציבור יעיל להקטנת התנגדויות אפשריות מצד הציבור – במינון כפול מזה של הצעירים וגם שהם מאמינים פחות מאשר הצעירים בכך ששיתוף הציבור יכול להביא לשדרוג איכות ההחלטות המתקבלות.



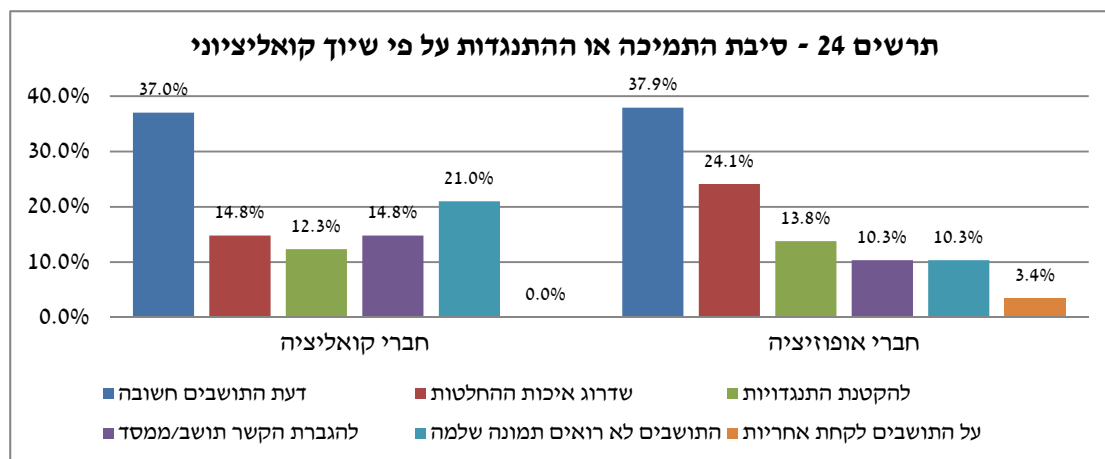
תרשים 22 מספק את התפלגות הסיבות לתמיכה או להתנגדויות, בחתך מגדרי. מעיון בנתונים עולה שדעתם של התושבים חשובה יותר לנשים מאשר לגברים בהקשר של שיתופי הציבור ושהן פחות מחזיקות בדעה שהתושבים אינם רואים את התמונה השלמה של המצב מאשר הגברים. בנוסף, נשים באחוזי הגבוהים כמעט פי שניים משל הגברים מאמינות ששיתוף הציבור יכול להביא להקטנת התנגדויות להחלטות ממסדיות.

חתך נוסף ולא פחות מעניין בהקשר של הסיבות לתמיכה או להתנגדות של חברי מועצת העיר ברעיון שיתוף התושבים בקבלת החלטות עירוניות, הוא זה הקשור להשכלת המשיבים.



כעולה מתרשים 23, הבנת דעתם של התושבים כמעט זהה בין המשיבים בעלי ההשכלה האקדמית לבין נטולי השכלה שכזו. יחד עם זה הטענה כאילו התושבים אינם רואים את התמונה הכוללת של המצב הנדון ולכן אין טעם להיוועץ איתם, בולטת בקרב נטולי ההשכלה האקדמית בשיעור הכפול מזה שאצל האקדמאים.

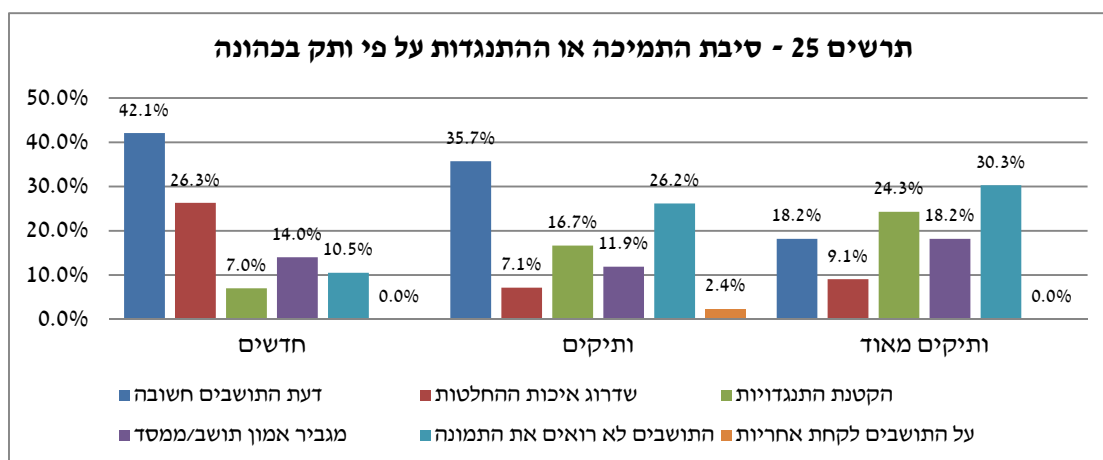
עוד נראה על פי הנתונים כי בעלי ההשכלה האקדמית סבורים ששיתוף הציבור יכול להביא להקטנת התנגדויות להחלטות בשיעור כפול מזה של נטולי ההשכלה האמורה וגם שהם מאמינים בשיעור הגבוה פי שלושה מזה של חבריהם הלא אקדמיים ששיתוף הציבור יוצר את חכמת ההמונים ומשדרג את איכות ההחלטות המתקבלות.



חתך נוסף לשאלה הפתוחה שנשאלה הוא זה הקואליציוני, שמבחין בין חברי האופוזיציה לבין חברי הקואליציה במתן תשובותיהם. תרשים 24 מצביע על כך ששתי הקבוצות רואות בחשיבות הבנת דעתם של התושבים במידה כמעט שווה, אך לא כך בקטגוריות האחרות.

יותר חברי אופוזיציה למשל, סבורים ששיתוף הציבור מביא לשדרוג איכות ההחלטות. לעומת זאת, אחוז גבוה יותר של חברי הקואליציה וכפול מזה של האופוזיציה סבורים שהתושבים לא רואים את התמונה השלמה של הבעיה הנדונה.

החתך האחרון במקבץ זה שייך לניתוח הסיבות לתמיכה או התנגדות לשיתוף הציבור בקבלת החלטות, בהקשר של ותק בכהונתם של חברי המועצה. כפי שעולה מתרשים 25, נראה כי קיים מעין תהליך התפתחותי המתקדם לאורך שנות הוותק הנצברות באופן רציף.

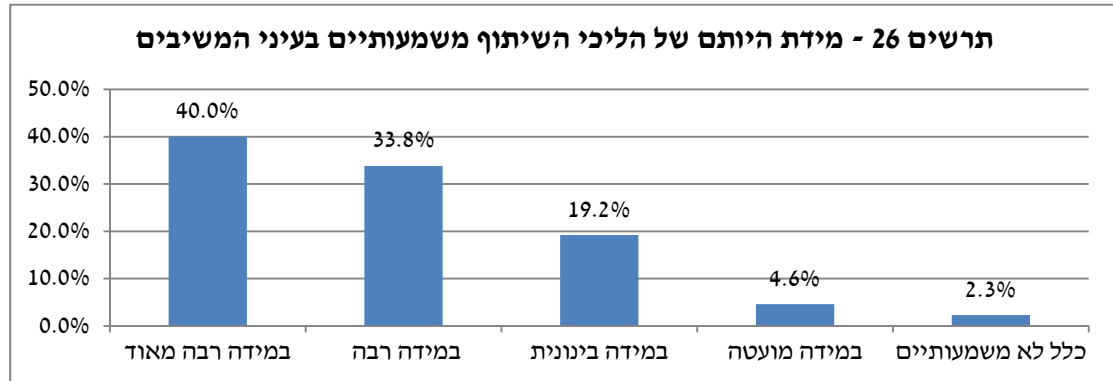


על מנת להמחיש את האמור, ניתן להתמקד בשתי קטגוריות הבולטות במיוחד. הראשונה בהן היא הקטגוריה בה המשיבים סברו ששיתוף הציבור חשוב על מנת לעמוד על דעתם של התושבים. התרשים מראה כי עם חלוף השנים, התומכים בקטגוריה זו הולכים ומתמעטים. כך קורה כאשר בקדנציה הראשונה לכהונתם (החדשים) נצפים 42.1% שתומכים בה, עם המשך לכהונה שנייה ושלישית (הוותיקים), תמיכה זו יורדת ל-35.7% ואילו בהמשך הדרך, בקדנציה הרביעית ויותר (הוותיקים מאוד), התמיכה הזו נחלשת לכדי 18.2% בלבד. כלומר, ניתן לראות לאורך התהליך ירידה ליניארית נסיגתית ברורה. דבר דומה אם כי בכיוון ההפוך קורה בנוגע לקטגוריה הנסמכת על התשובה שהתושבים אינם רואים את התמונה הכוללת ולכן ההיוועצות איתם היא בעייתית. ניתן לראות שהחדשים נסמכים בקטגוריה זו בשיעור של 10.5%, הוותיקים עולים ל-26.2% ואילו הוותיקים מאוד מטפסים לשיעור העולה על 30%. משמע, גם כאן נראה בבירור כיוון עלייה ליניארי ברור. עוד נצפה מן התרשים כי התקדמות דומה לזו קיימת גם בקטגוריה הנשענת על סיבת הקטנת ההתנגדויות הנוצרת משיתוף הציבור בקבלת החלטות. גם בקטגוריה זו רואים עלייה משיעור של 7% בקרב החדשים, דרך 16.7% בקרב הוותיקים ועד ל-24.3% בקרב הוותיקים מאוד.

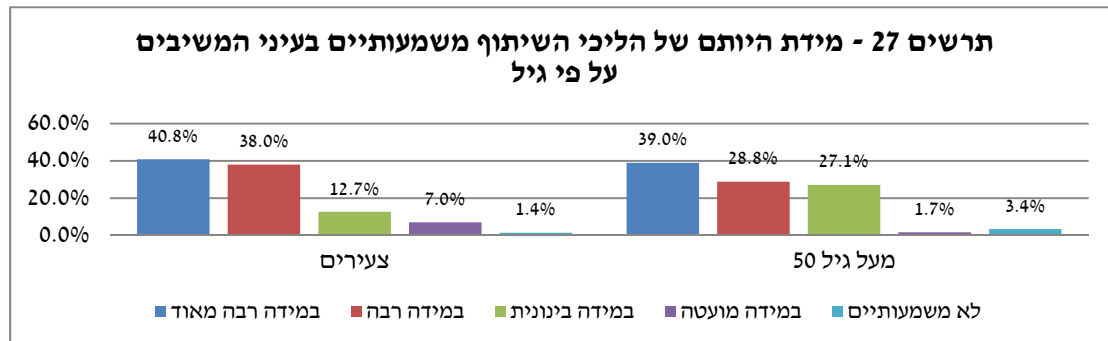
שלושת הדוגמאות יכולות ללמד כי העלייה בוותק של חברי המועצה בכהונתם מביאה לשינויים בתפיסתם את נושא שיתוף הציבור. ככל שהוותק גדל, דעתם של התושבים פחות חשובה להם, לפחות לכאורה והבנתם שהתושבים לא תמיד רואים את התמונה הכוללת של המצב, הולכת ומתחזקת. וגם, עם צבור השנים לכהונתם, מתחזקת בקרב חברי מועצות הערים התפיסה לפיה הליכים לשיתוף הציבור מקטינים התנגדויות להחלטות העירוניות שמתקבלות.

### מידת חשיבותם של הליכי שיתוף הציבור בעיני המשיבים

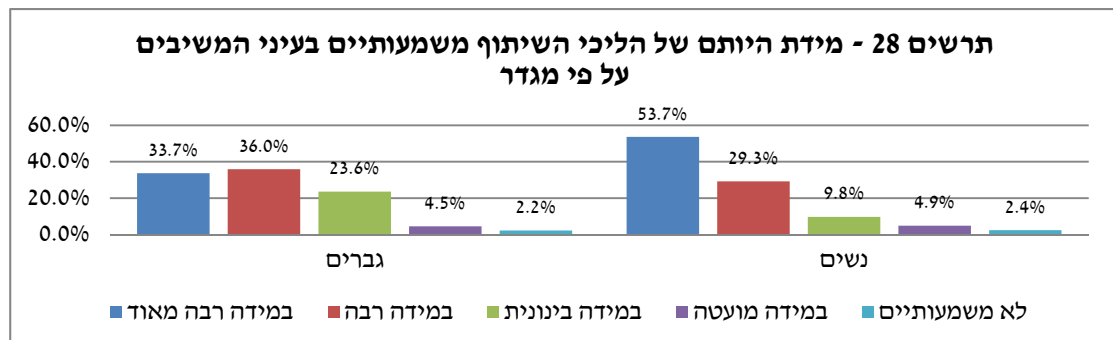
השאלה הבאה בסקר מבקשת לחזק את ההבנה לעמדתם של חברי מועצות הערים את נושא שיתוף התושבים בקבלת החלטות עירוניות. היא בוחנת את מידת חשיבותם של הליכי שיתוף הציבור בעיני המשיבים מתוך ההנחה שככל שרמת החשיבות גבוהה יותר בעיניהם, כך יחסם אל הנושא – חיובי יותר.



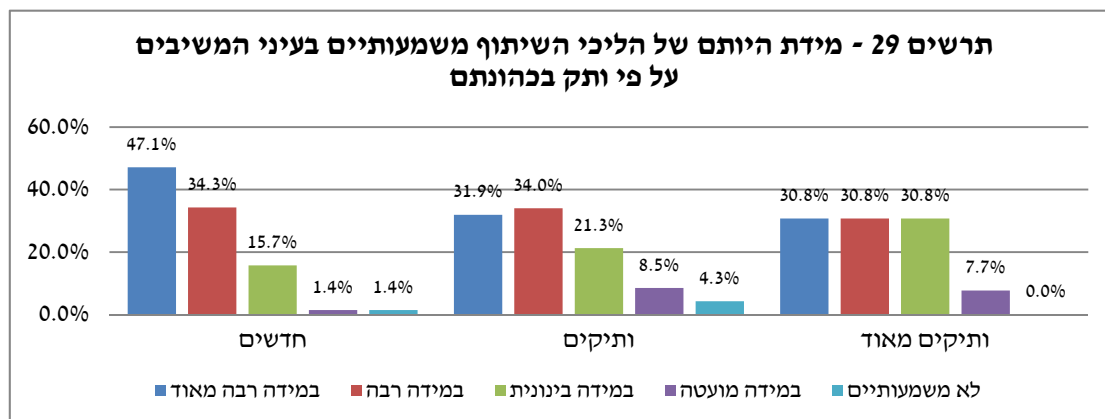
תרשים 26 מצביע על כך ש-73.8% מן המשיבים סבורים שהליכים לשיתוף הציבור בקבלת החלטות עירוניות הינם משמעותיים במידה רבה ורבה מאוד. 23.8% סבורים שהם משמעותיים במידה בינונית ומועטה ורק 2.3% סבורים שהליכים אלה כלל לא משמעותיים. נתון זה מחזק את ההבנה שחברי מועצות הערים רואים בשיתוף הציבור, נושא חשוב. להלן יוצגו ההתייחסויות לנאמר, על פי חתכים שונים.



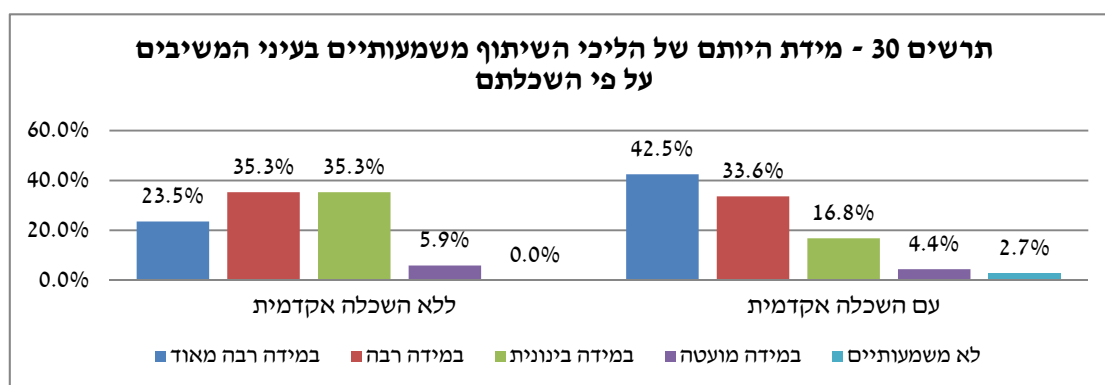
תרשים 27 מצביע על כך שעם עליית גילם של המשיבים, הליכי השיתוף עלולים להיחשב בעיניהם כמשמעותיים - פחות במידה רבה ויותר במידה בינונית.



תרשים 28 מצביע על כך שבעיני הנשים החברות במועצות הערים, היותם של הליכי שיתוף הציבור משמעותיים במידה רבה מאוד ורבה, הינה בשיעור גבוה יותר (83%) מאשר בקרב הגברים. כן בולט מן התרשים שבעיניהן, היותם של הליכי השיתוף במידה בינונית היא פחותה מאשר אצל הגברים, בפער ניכר (9.8% לעומת 23.6%).

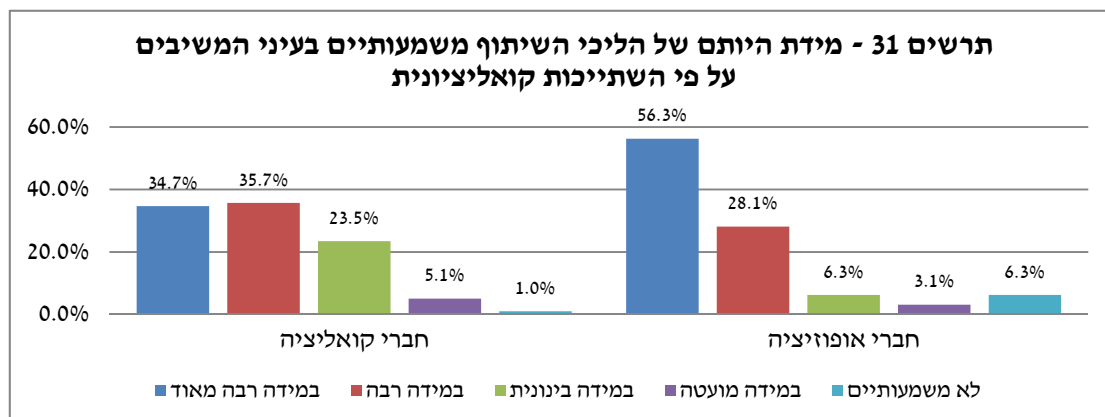


מתרשים 29 עולה שככל שחברי מועצות הערים צוברים ותק בכהונתם וליתר דיוק כאשר הם מכהנים 4 קדנציות ויותר, הופכים הליכי השיתוף למשמעותיים במידה בינונית יותר, על חשבון היותם משמעותיים במידה רבה מאוד ורבה. עניין נוסף היא ההתפתחות הליניארית המסתמנת ככזו שעם חלוף השנים לכהונתם, לפחות על פי העולה מן התרשים, תפיסתם את שיתוף הציבור כהליכים משמעותיים הולכת ונחלשת אף כי היא אינה נעלמת כליל: איש מן הוותיקים מאוד לא טוען שההליכים אינם משמעותיים כלל.

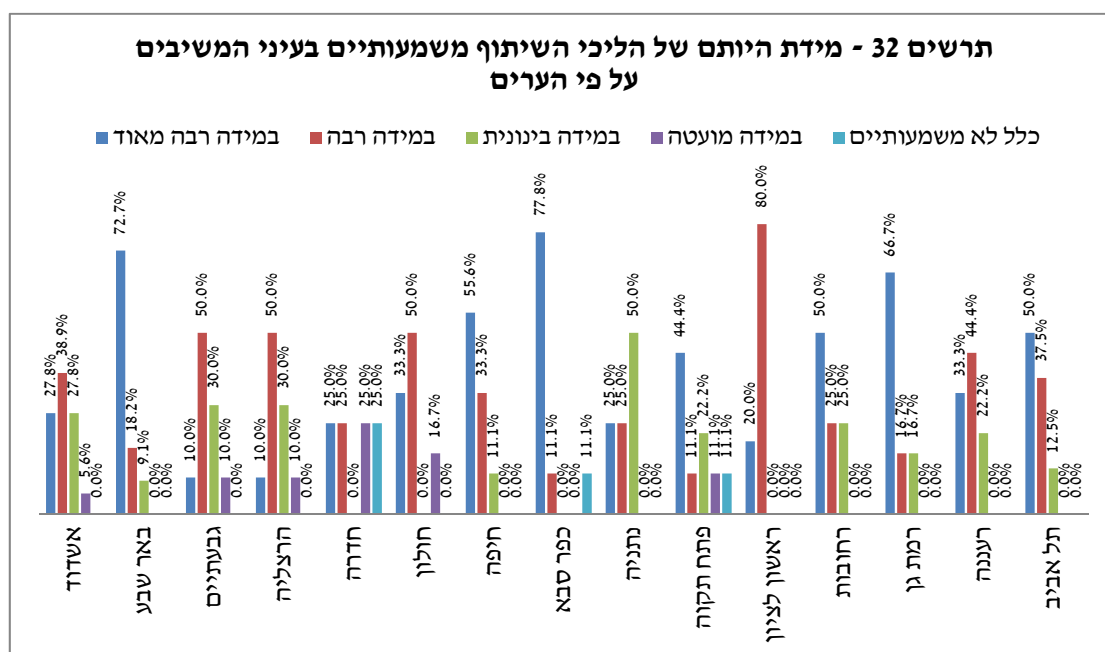


תרשים 30 מאפשר הצצה על תפיסתם של חברי מועצות הערים את היותם של הליכי השיתוף משמעותיים או לא משמעותיים בעיניהם, בהתאם להשכלתם. הנתונים מראים שיותר חברי מועצות הנושאים בתארים אקדמיים רואים בשיתוף הציבור כהליכים משמעותיים במידה רבה מאוד ורבה יותר (76.1%) מאשר חבריהם נטולי ההשכלה האקדמית (58.8%) בהפרש ניכר. עוד עולה מן התרשים שבעיני בעלי ההשכלה האקדמית, ההליכים האמורים הינם משמעותיים במידה בינונית ומועטה בשיעור קטן יותר (21.2%) מאשר חבריהם נטולי ההשכלה האקדמית (41.2%) באופן ברור. על פי האמור נראה, במידה רבה של סבירות, כי בעלי ההשכלה אקדמית מקרב חברי מועצות הערים מעניקים לשיתוף הציבור משמעות חיובית יותר מאשר אלה החסרים אותה.

החתך הבא מאפשר הצצה על תפיסותיהם של המשיבים בנוגע להיותם של שיתופי הציבור משמעותיים או לא משמעותיים, על פי השתייכותם לשורות הקואליציה או האופוזיציה העירונית.



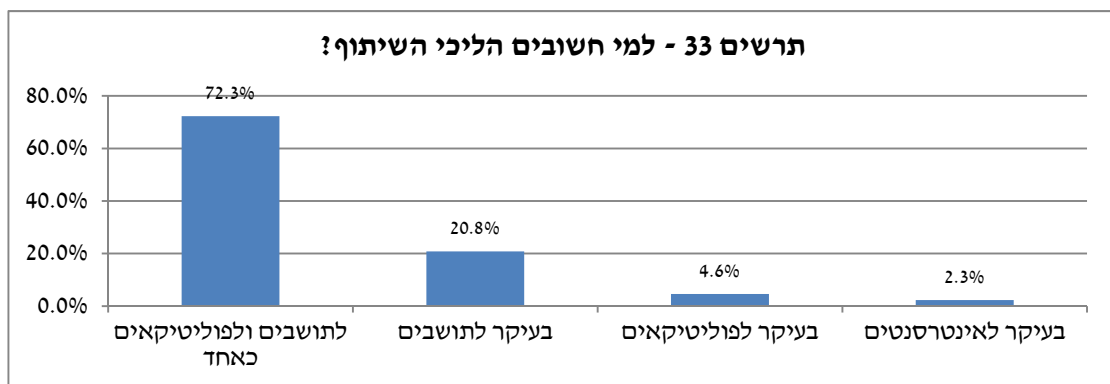
מתרשים 31 עולה שחברי האופוזיציה סבורים יותר שהליכי שיתוף הציבור הינם משמעותיים. 84.4% מהם חושבים כך במידה רבה מאוד ורבה, לעומת 70.4% בלבד מחברי הקואליציה. חברי האופוזיציה סבורים בנוסף שהליכי השיתוף הינם משמעותיים במידה בינונית ומועטה בשיעור של 9.4% בלבד לעומת חבריהם מן הקואליציה הסבורים באותו העניין בשיעור של 28.6%.



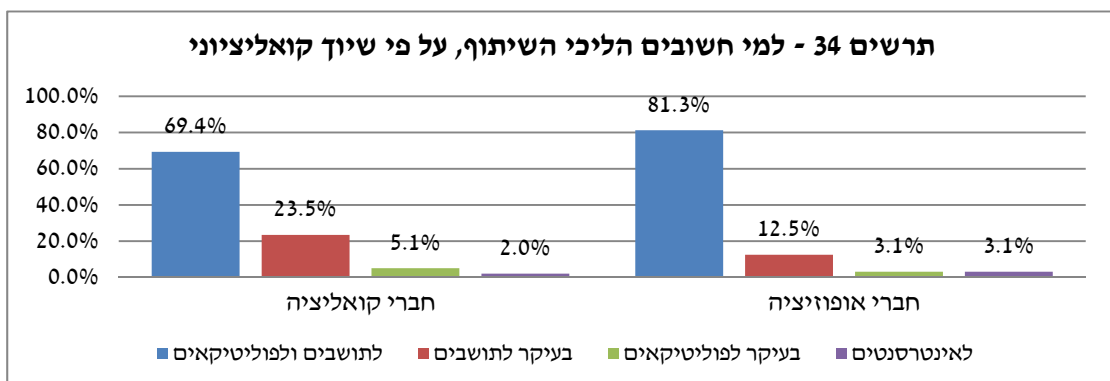
תרשים 32 מציג את תפיסתם של המשיבים את חשיבותם של הליכי שיתוף הציבור בערים בהן הם מכהנים. על פי הנתונים נראה כי הערים בהן רוב חברי המועצה מעידים שבעיניהם הליכי שיתוף הציבור הינם משמעותיים במידה רבה מאוד הן באר שבע, חיפה, כפר סבא ורמת גן. הערים בהן מחצית ויותר מחברי המועצה מעידים שבעיניהם הליכי שיתוף הציבור הינם משמעותיים במידה רבה הן גבעתיים, הרצליה, חולון וראשון לציון. בנתניה מחצית מחברי המועצה מעידים שבעיניהם הליכי שיתוף הציבור הינם משמעותיים במידה בינונית בלבד. בחדרה ההתפלגות בקרב חברי המועצה הינה שווה בין הסבורים שהליכי השיתוף הם עניין משמעותי מאוד ומשמעותי לבין אלה הסבורים שהם משמעותיים במידה מועטה או מבוטלת.

## עבור מי חשובים הליכי השיתוף?

גם השאלה הבאה בסקר, פונה להבנת עמדתם של המשיבים, אך מזווית מעט שונה. לאחר תשובתם על מידת היותם של הליכי שיתוף הציבור משמעותיים בעיניהם, התבקשו הנשאלים להסביר בהמשך, עבור מי הם משמעותיים. מענה זה יכול להבהיר באופן מיוחד יותר את תפיסתם החיובית, האדישה או הלא חיובית כלפי נושא שיתוף התושבים בקבלת החלטות. השאלה נוסחה כשאלה עם שלושה מענים סגורים (חשובים לתושבים ולפוליטיקאים כאחד, חשובים בעיקר לתושבים וחשובים בעיקר לפוליטיקאים) ועם מענה אחד פתוח (אחר). משקלול המענה הפתוח עולה כי רוב רובם של המשיבים שבחרו באופציה זו, טענו שבמפגשים עם התושבים משתתפים גם אנשים בעלי אינטרסים שאינם חופפים את אינטרס הכלל ומהווים אינטרסים שבמקרים רבים הם מנוגדים לו. נוסח התשובות כוון ברוב המקרים למענה השולל יתרונות בשיטה.



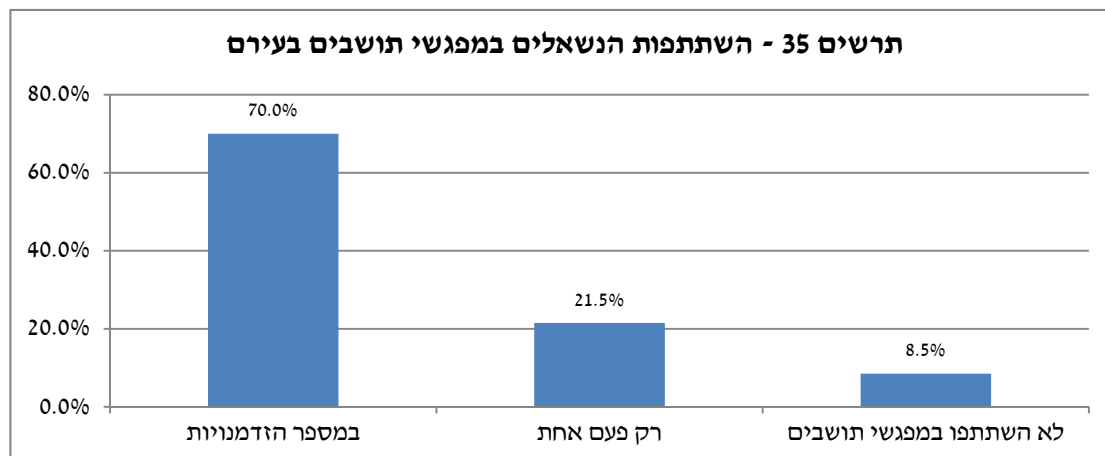
תרשים 33 מראה בבירור שהרוב המוחלט של המשיבים (72.3%) סבור שהליכי שיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטוניות הינם חשובים לתושבי העיר ולנבחרי הציבור כאחד. תשובה זו מחזקת את ההבנה בדבר עמדתם התומכת של המשיבים בהליכי השיתוף, בעודם מצהירים על כך שההליכים האמורים מיטיבים גם עימם באופן אישי.



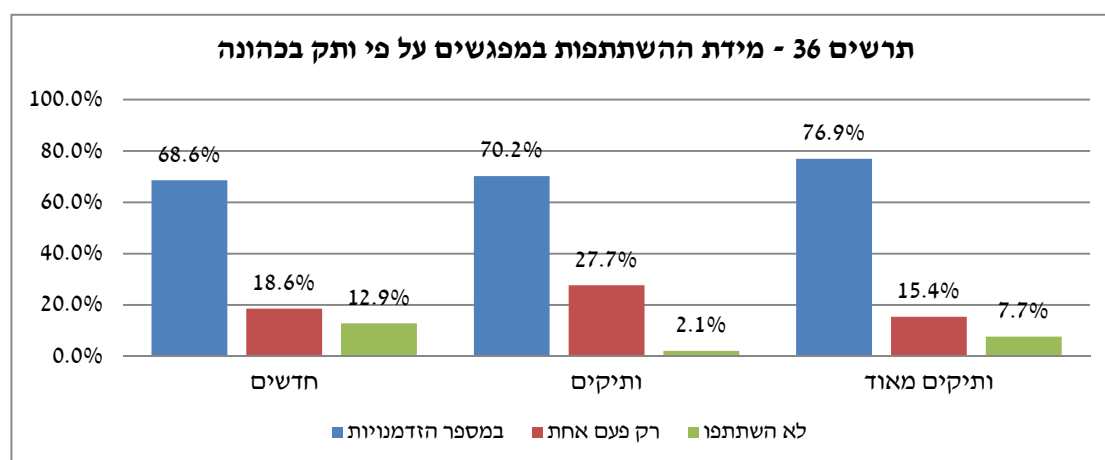
מתרשים 34 ניתן ללמוד שפחות חברי קואליציה רואים בשיטה יתרון לתושבים ולפוליטיקאים כאחד, מאשר חבריהם באופוזיציה וגם שהראשונים סבורים בשיעור גבוה יותר (23.5% לעומת 12.5%) שהליכי השיתוף חשובים בעיקר לתושבים. ביתר החתכים לא אותרו ממצאים המצביעים על שוני מהותי בהעדפות על פי גיל, מגדר, ותק בכחונה או השכלת המשיבים.

### מידת השתתפותם הפעילה של המשיבים במפגשים עם תושבי עירם

השאלה הבאה בסקר בדקה אם המשיבים השתתפו בפועל במפגש תושבים אחד או יותר או לא השתתפו בהם מעולם. התשובות כוונו להבין אם דעותיהם של המשיבים מבוססות גם על ניסיון וידע אישי או שמא הן פי תפיסתם הפחות מבוססת, לפחות לכאורה.

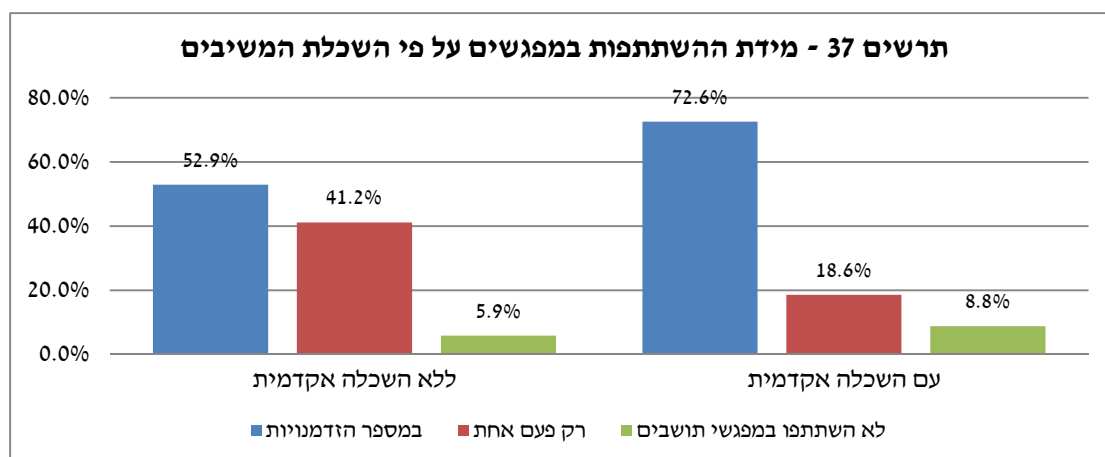


תרשים 35 מפרש בצורה משכנעת שרובם ככולם של הנשאלים השתתפו בפועל במפגשי תושבים בעירם, לפחות פעם אחת (81.5%) וגם, שרובם הגדול (70%) עשו זאת במספר הזדמנויות. נתון זה מצביע על כך שלפחות ברוב המקרים, תשובותיהם של חברי המועצות נשענות על ידע וניסיון אישי מבוסס בהתייחס לנושאים הרלוונטיים (תרשימים 1, 5, 9, 11, 20, 26, 33).

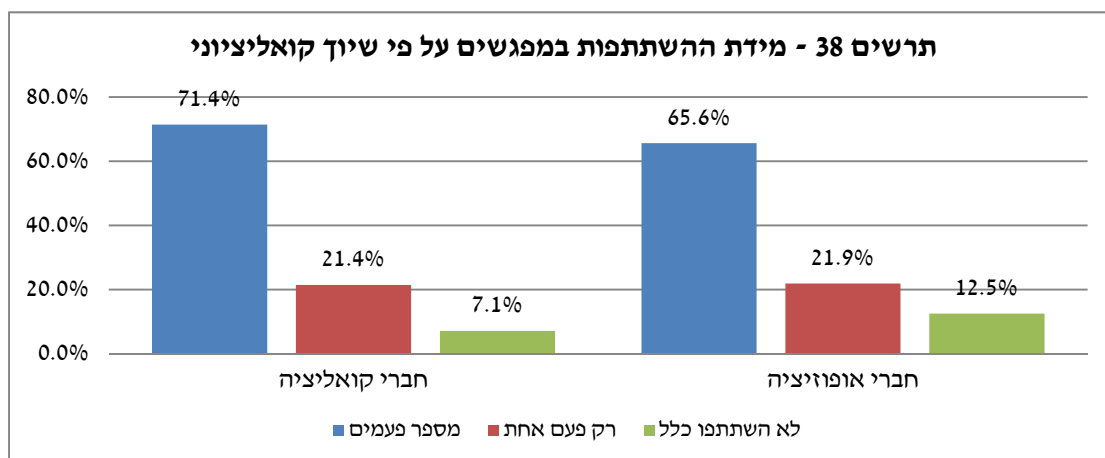


תרשים 36 מבהיר כי ההשתתפות, לפחות פעם אחת, הרבה ביותר של חברי מועצות הערים במפגשים עם הציבור שהתקיימו בעירם נרשמת בקרב הוותיקים - המכהנים קדנציה שנייה או שלישית (97.9%). עוד עולה מהתרשים, שבקדנציה הראשונה לכהונתם השתתפו המשיבים פחות במפגשי התושבים (87.1%). יחד עם זה עולה מן התרשים שחברי המועצה הוותיקים מאוד הם שיאנים בהשתתפות במספר הזדמנויות בעירם (76.9%), לעומת הוותיקים מהם פחות. יצוין כי לכל חבר מועצה הייתה האפשרות להשתתף במפגשי תושבים במספר הזדמנויות בעירם – כולל אלה שזו הקדנציה הראשונה לכהונתם.





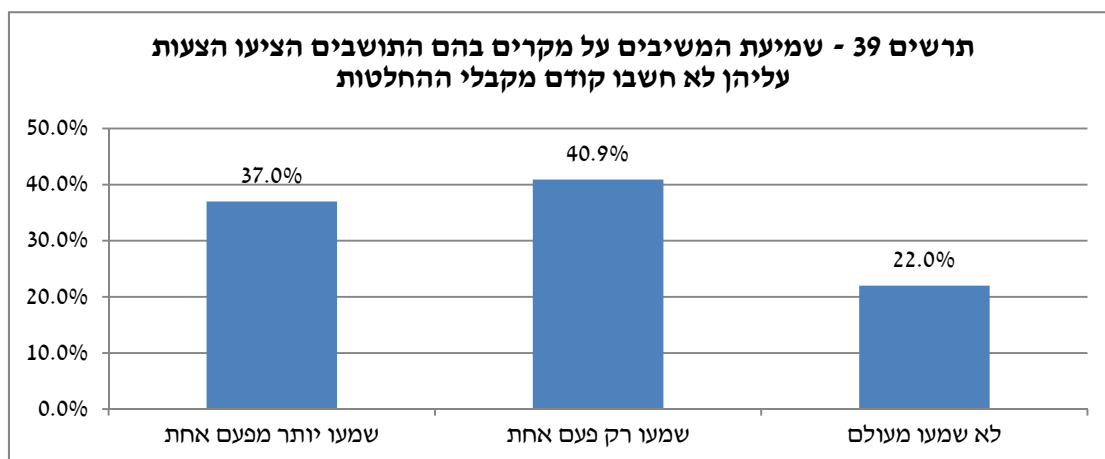
תרשים 37 מצביע על כך שבעלי ההשכלה האקדמית מבין המשיבים לסקר, רשמו השתתפות גדולה יותר ביותר ממפגש אחד עם תושבי עירם במסגרת הליכי שיתוף מוסדרים. יחד עם זה עולה, שבעלי ההשכלה הלא אקדמית מבין חברי מועצות הערים השתתפו יותר במפגשי ציבור (94.1%) מאשר חבריהם האקדמאים (91.2%), אך במעט מאוד. מכאן נראה שרמת השכלת חברי מועצת העיר לא נצפית כברת השפעה על השתתפותם של המשיבים בדיונים המתקיימים עם התושבים בערים השונות.



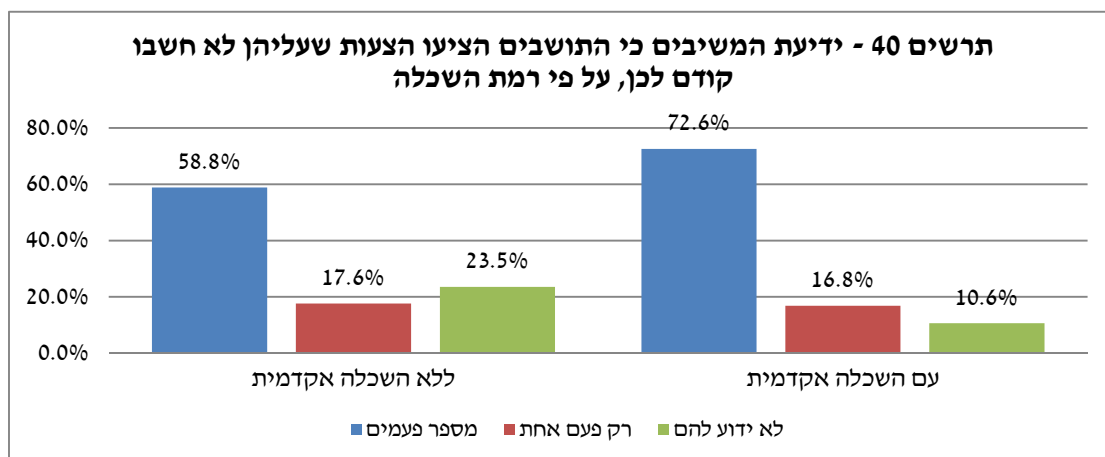
מתרשים 38 למדים שחברי הקואליציה השתתפו יותר במפגשי תושבים (92.8%) מאשר חברי האופוזיציה בערים המשתתפות בסקר (87.5%), אם כי לא באופן ניכר. לכן ניתן להסיק שהשתתפותם של חברי מועצות הערים אינה תלויה בשיוכם הקואליציוני וגם כאמור, שרובם הגדול מכתת רגליו למפגשי הציבור, ככל שהם מתקיימים בעירם. ביתר החתכים לא אותרו ממצאים המצביעים על שוני מהותי בהשתתפותם של המשיבים במפגשי תושבים בעירם על פי גיל, מגדר, או העיר בה הם מכהנים.

### הצעות ייחודיות של התושבים, עליהן לא חשבו מקבלי ההחלטות לדעת המשיבים

השאלה הבאה בסקר חשובה לתוצאותיו, חשיבות מיוחדת. היא מבקשת להבין האם הנשאלים שמעו על מקרים בהם התושבים בעירם הציעו הצעות מעשיות שעליהן לא חשבו קודם מקבלי ההחלטות. השאלה שמה את המשיב במרכזה בעודה מבקשת להבין, גם אם באופן עקיף, האם יכול להיות שתושבים ידעו להציע גם מה שהנשאל עצמו לא ידע. חשיבות נוספת בבסיס השאלה קשורה לכך שמשיבים העונים בחיוב על השאלה, מודים למעשה בעמדתם החיובית כלפי הנושא ולהיפך – מי שטוען שמעולם לא שמע על הצעה ייחודית מצד התושבים סביר להניח שעמדתו כלפי שיתוף הציבור לא תהיה חיובית.



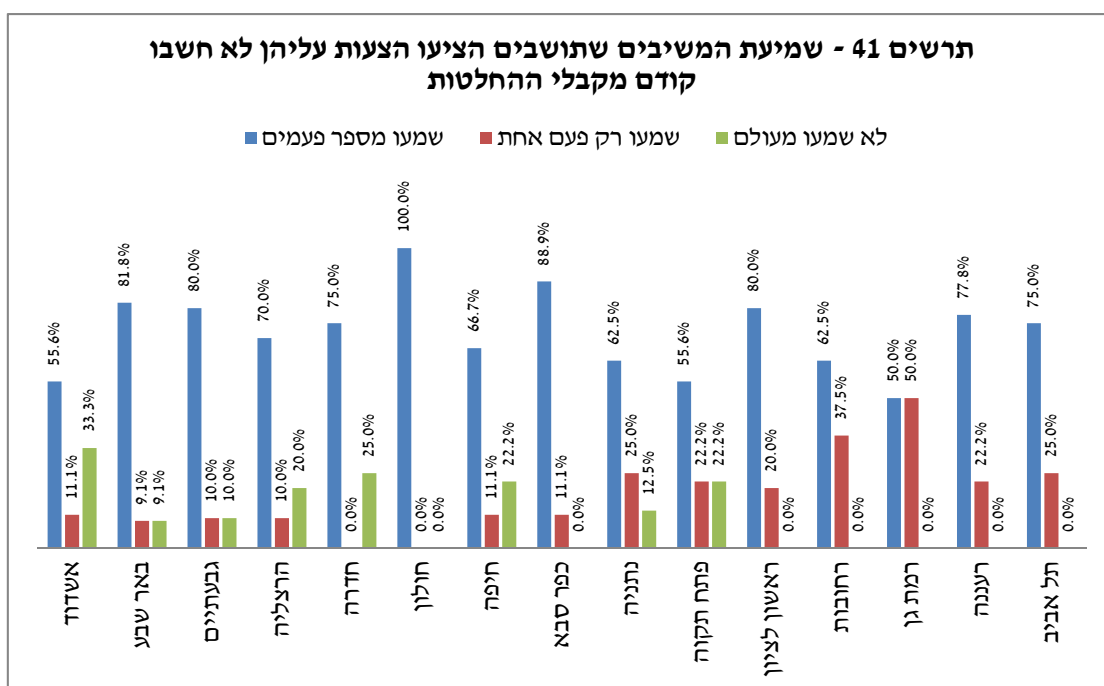
על פי התוצאות המשתקפות מתרשים 39, רוב המשיבים (77.9%) שמעו על מקרים בהם תושבים הציעו במפגשי תושבים הצעות עליהן לא חשבו קודם מקבלי ההחלטות. משמע, הדיונים עם התושבים הניבו תוצאות משמעותיות, ללא קשר עם היותן מעשיות, פחות או יותר. כמעט מחציתם שמעו על כך מספר פעמים ורק 22% מן המשיבים טענו שמעולם לא שמעו על הצעה מצד התושבים, עליה לא חשבו קודם מקבלי ההחלטות בשלטון המקומי בישראל.



תרשים 40 מבהיר כי יותר חברי מועצה בעלי השכלה אקדמית (72.6%) שמעו יותר מפעם אחת שתושבים הציעו הצעות עליהן לא חשבו קודם ברשות המקומית, מאשר עמיתיהם נטולי ההשכלה האקדמית. עוד עולה מן התרשים שבקרב חברי המועצה נטולי ההשכלה האקדמית, יותר משיבים ובשיעור כפול מעמיתיהם האקדמיים (23.5%), לא שמעו מעולם טענה שכזו. ביתר החתכים לא

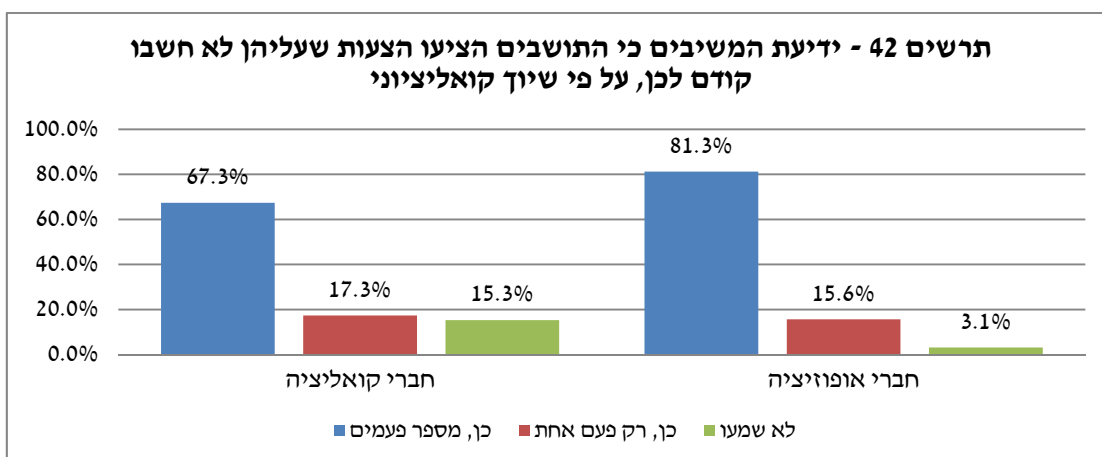
אותרו ממצאים המצביעים על שוני מהותי בשמיעתם של המשיבים על כך שתושבים הציעו הצעות עליהן לא חשבו קודם ברשות המקומית על פי גיל, מגדר, ותק בכהונה או השתייכות קואליציונית.

חתך נוסף שעשוי ללמד על שמיעתם של חברי מועצות הערים המשתתפות בסקר בנוגע לטיב ההצעות המועלות או לא מועלות על ידי תושבים כייחודיות או לפחות ככאלה שעליהן לא חשבו קודם מקבלי ההחלטות, מוצג להלן.



תרשים 41 מצביע על כך שבכל הערים שהשתתפו בסקר, ללא יוצא מן הכלל, שמעו חברי המועצה בהן, אף כי בשיעורים שונים – שתושבי העיר הציעו בשיתופי הציבור הצעות שעליהן לא חשבו קודם מקבלי ההחלטות העירוניים. בחולון כל חברי המועצה כך שמעו ורמת גן היא העיר היחידה שעל פי עדותם של המשיבים, רק מחצית מחברי מועצת העיר שמעו על כך שתושבים יודעים להציע הצעות שעליהן לא חשבו קודם לכן מקבלי ההחלטות.

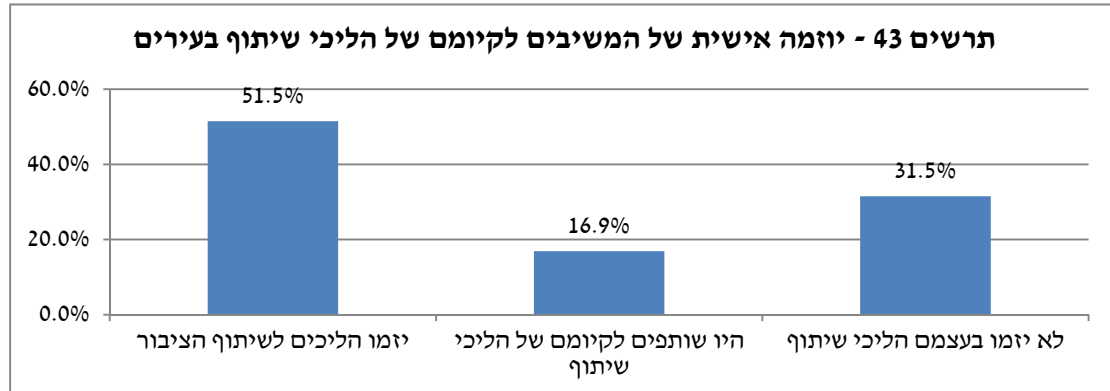
למעט בחולון ובחדרה, בכל יתר הערים שמעו חלק מחברי המועצה פעם אחת בלבד על הצעת תושבים שמקבלי ההחלטות בעירם לא חשבו עליה קודם לכן. באשדוד שליש מן המשיבים מעולם לא שמעו על הצעות ייחודיות של התושבים ובשיעור קטן מזה גם בבאר שבע, בגבעתיים, בהרצליה, בחדרה, בחיפה, בנתניה ובפתח תקוה.



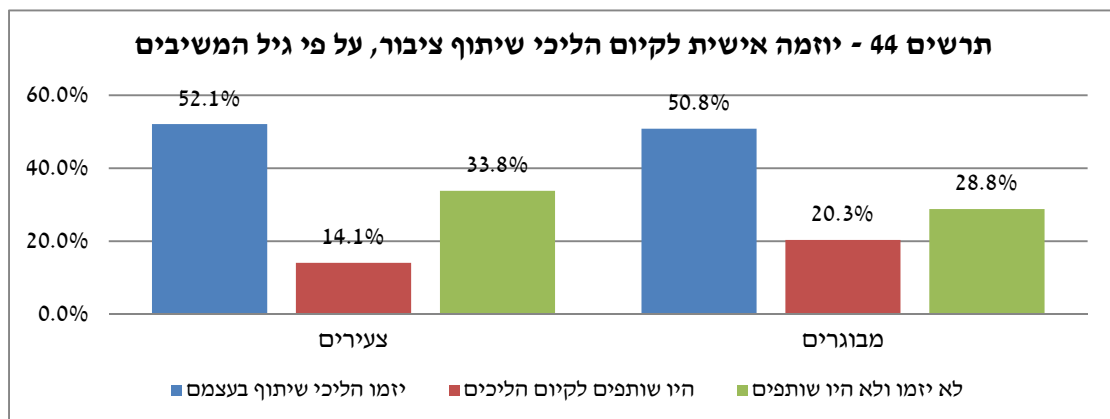
תרשים 42 מצביע על פער בין חברי הקואליציה לבין חברי האופוזיציה בנוגע לנושא. יותר חברי אופוזיציה (81.3%) שמעו יותר מפעם אחת על הצעות ייחודיות מצד התושבים. יותר חברי קואליציה (15.3%) מאשר חבריהם, לא שמעו על הנושא בכלל. בחתכים: גיל, מגדר וותק בכהונה, לא אותרו ממצאים המצביעים על שוני מהותי בין המשיבים לנושא.

### על יוזמתם האישית של חברי המועצה לקיומם של הליכי שיתוף

השאלה הבאה בסקר מנסה לבחון את השתתפותם הפעילה של הנשאלים בכל הנוגע לשיתוף הציבור בקבלת החלטות בשלטון המקומי בישראל. היא שואלת את חברי המועצה האם יצא להם ליזום בעצמם הליכי שיתוף הציבור בנושא כלשהו ומעמידה בפני המשיב שלוש אפשרויות לתשובה: שהוא יזם בעצמו הליך שכזה, שהוא היה שותף לקיומו של הליך כזה או שהוא לא יזם ולא היה שותף בעצמו לקיומו של הליך לשיתוף הציבור. ההנחה היא ששיתופו הפעיל של המשיב – באופן ישיר (יוזמה אישית) או באופן עקיף (שיתוף פעולה עם יוזמה של אחרים) – מצביעה על עמדתו החיובית בנושא וגם על תפיסתו את חשיבותו, כגבוהה.

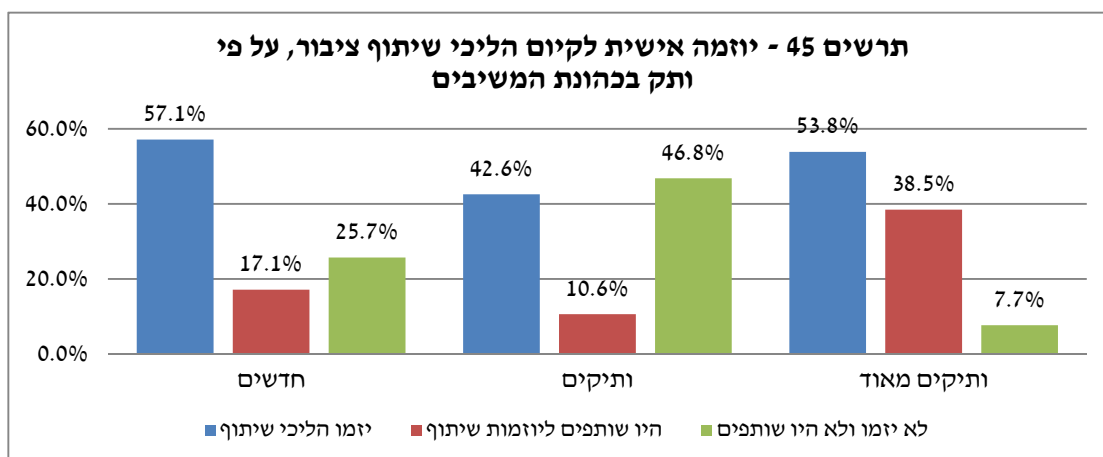


תרשים 43 מצביע על כך ש-68.4% מכלל המשיבים לסקר, העידו על עצמם כמי שיזמו בעצמם או היו שותפים ליוזמת קיומו של הליך לשיתוף הציבור בקבלת החלטות בערים. רובם הגדול (51.5%) יזמו באופן אישי הליך שכזה. ברור לכן כי לפחות במקרים המדוברים, חברי מועצות העיר סבורים שאלה הליכים חשובים ואולי אף נחוצים. אחרת לא היו יוזמים אותם או שותפים להם. לעניין זה יצוין כי בפרסומים הנעשים בנוגע להליכי שיתוף תושבים לא נרשמים היוזמים להם ומשום כך סביר להניח שיוזמות כאלה של חברי מועצה אינן מכוונות בעיקר להיטיב עם הדימוי שלהם. הדבר לא מצביע אגב, על יחסם של מי שלא יזמו או לא היו שותפים לקיומם של הליכי שיתוף (31.5%) ככאלה שאינם רואים בחשיבותם או בנחיצותם של ההליכים, אלא רק ככאלה שטרם יצא להם ליטול בהם חלק תכנוני או ביצועי.

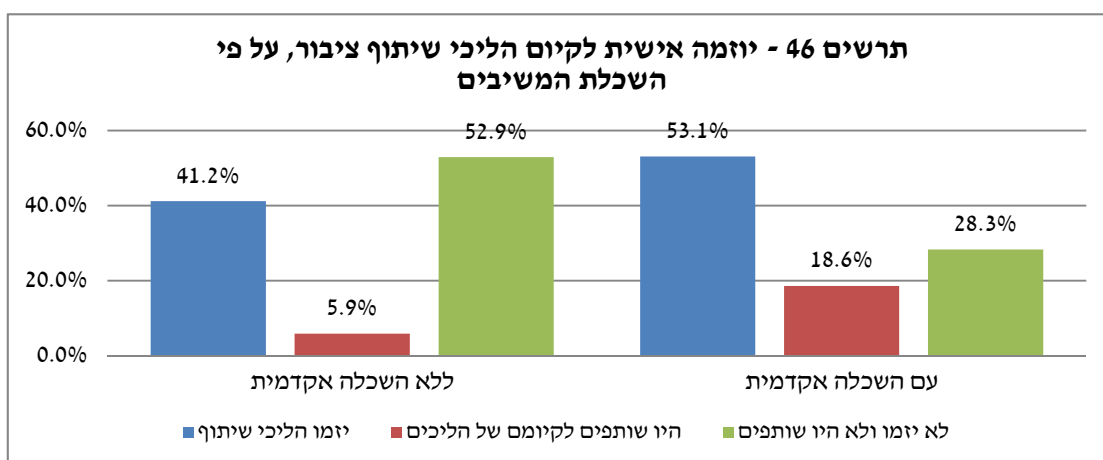


תרשים 44 מצביע על כך שיוזמתם האישית לקיומם של הליכי שיתוף של חברי המועצה הצעירים והמבוגרים, כמעט זהה. המבוגרים מבין חברי המועצה היו מעורבים אישית יותר (20.3%) מאשר

חבריהם הצעירים (14.1%) בשותפויות ליוזמות לשיתופי הציבור אך בשיעור גבוה יותר מהם (28.8%) העידו על עצמם כמי שלא יזמו ולא היו שותפים ליוזמות דומות, מעולם.

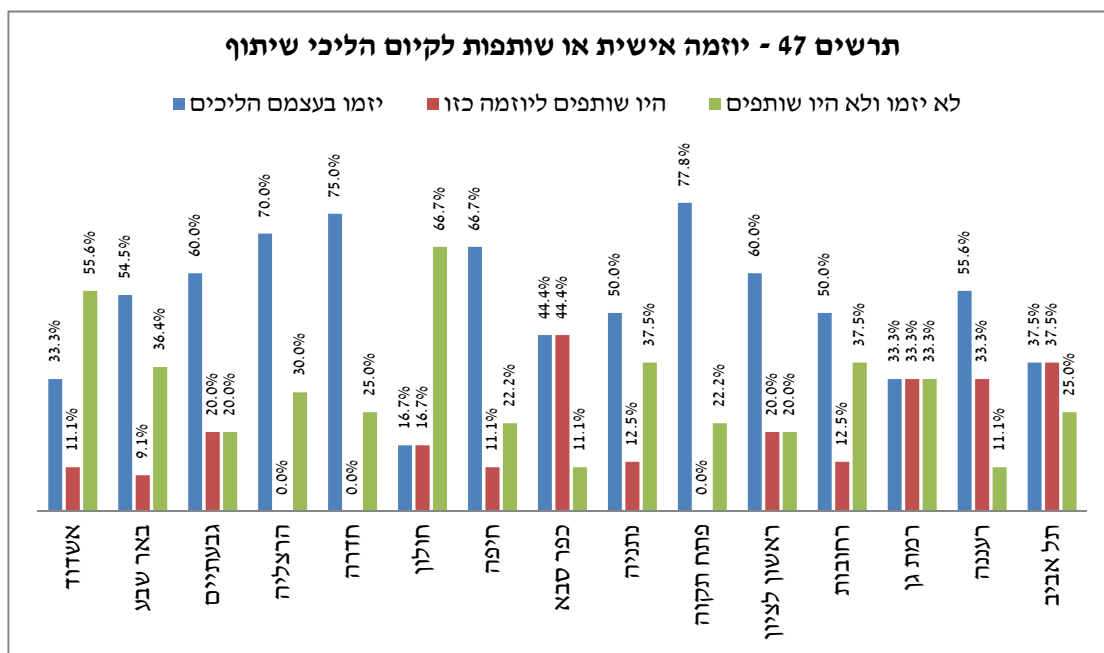


תרשים 45 מלמד על פערים לא מבוטלים בכל הנוגע ליוזמות או שותפויות לקיומם של הליכי שיתוף, על פי הוותק של המשיבים בכהונתם במועצת העיר. הוותיקים מאוד, המכהנים ארבע קדנציות ויותר במועצת העיר, מעידים על עצמם כמובילים ביוזמתם האישית או בהשתתפותם הפעילה לקיומם של הליכים לשיתוף הציבור בעירם (92.3%). לעומתם, החדשים שותפים לאותן היוזמות בשיעור של 74.2% והוותיקים בשיעור של 53.2% בלבד. הוותיקים אגב, הינם בעלי השיעור הגבוה מכולם בהעדר יוזמות ושותפויות (46.8%).



תרשים 46 מצליב יוזמות ושותפויות אל מול השכלת המשיבים. על פי העולה ממנו נראה שחברי מועצות הערים בעלי ההשכלה האקדמית יוזמים ופעילים יותר מחבריהם נטולי ההשכלה האקדמית בשיעורים ניכרים. בעלי ההשכלה האקדמית יוזמים ומשתפים פעולה הרבה יותר מחבריהם נטולי השכלה דומה (47.1% בלבד). חברי המועצה ללא ההשכלה האקדמית מובילים על חבריהם בהעדר יוזמות אישיות או שותפויות לקיומם של הליכי שיתוף (52.9%).

יוזמות אישיות של המשיבים לסקר על פי הערים בהן הם מכהנים :

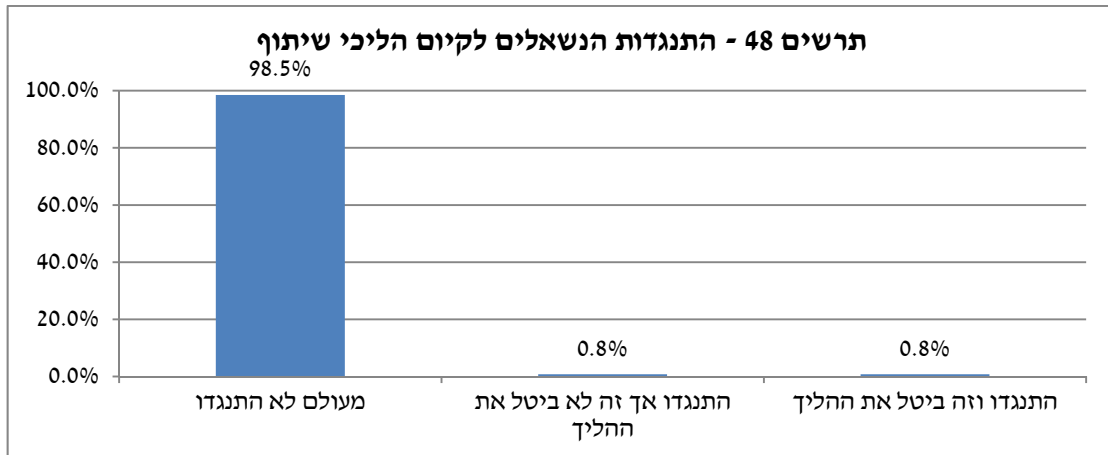


תרשים 47 מציב את היוזמות האישיות ואת השותפויות לקיומם של הליכי שיתוף של חברי המועצה, בכל עיר. ברוב הערים - למעט באשדוד, בחולון, ברמת גן ובתל אביב - רוב חברי המועצה העידו שיזמו בעצמם הליכים לשיתוף הציבור. שותפויות עירוניות לקיומם של הליכים דומים ובשיעורים משמעותיים באותם הערים נרשמו בכפר סבא (44.4%), ברמת גן (33.3%) ובתל אביב (37.5%). העדר מוחלט של יוזמות אישיות או של שותפויות למפגשי תושבים בשיעור עירוני מוביל נרשמו באשדוד (55.6%) ובחולון (66.7%). השיעור הנמוך ביותר של העדר יוזמות ושיתופי פעולה נרשם בעיר רעננה (11.1% בלבד).

בחתכים האחרים, בהם מגדר והשתייכות קואליציונית, לא אותרו ממצאים המצביעים על שוני מהותי בין המשיבים לנושא.

### התנגדות המשיבים אי פעם להליכי שיתוף בעירם

השאלה הבאה בסקר ביקשה להבין האם ניסו או גם הצליחו חברי המועצה הנשאלים, להתנגד להליך שיתוף שתוכנן בעירם בנושא כלשהו. השאלה שנוסחה כשאלה סגורה אפשרה לנשאל לבחור באחת מן האפשרויות: מעולם לא התנגד לקיומו של הליך לשיתוף הציבור בעירו, ניסה להתנגד להליך אך התנגדותו לא הצליחה וההליך התקיים והאפשרות האחרונה - התנגד ובכך עצר את ההליך.



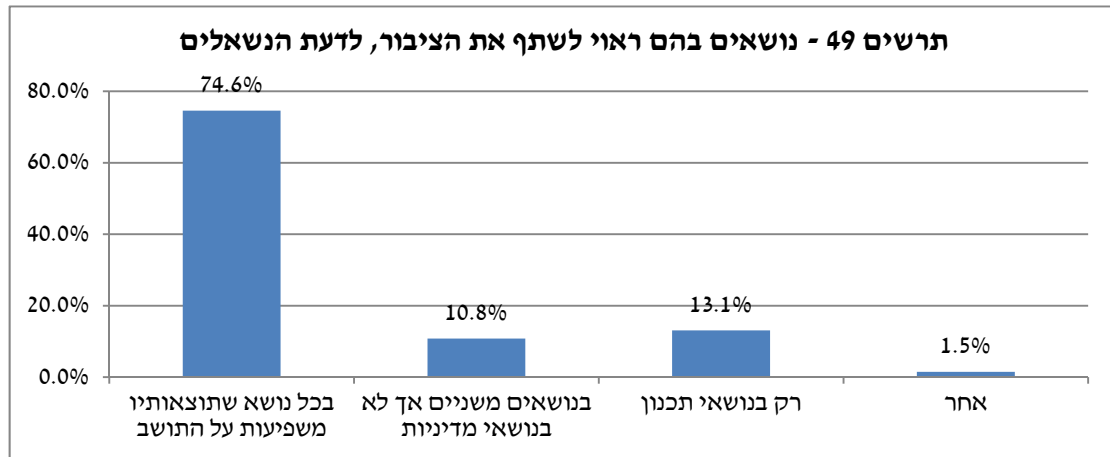
תרשים 48 מבהיר בצורה שאינה משתמעת לשתי פנים שהרוב המוחלט של המשיבים מעידים על עצמם כמי שמעולם לא התנגדו לקיומם של הליכי שיתוף בעירם, למעט בשני מקרים בעלי שיעור מזערי (פחות מאחוז אחד). מקרה אחד בו נטען שההתנגדות לא הצליחה לעצור את ההליך שתוכנן ומקרה אחר בו נטען כי ההתנגדות כן הצליחה למנוע את ההליך. אך כאמור, באחוזים זניחים.

הנתונים שבתרשים מיתרים את הצורך בחתכים נוספים מאחר שאי-ההתנגדות המדווחת של המשיבים הינה טוטאלית וחוצה את כל האפשרויות – גיל, מגדר, ותק במועצה, השכלה ושיוך קואליציוני.

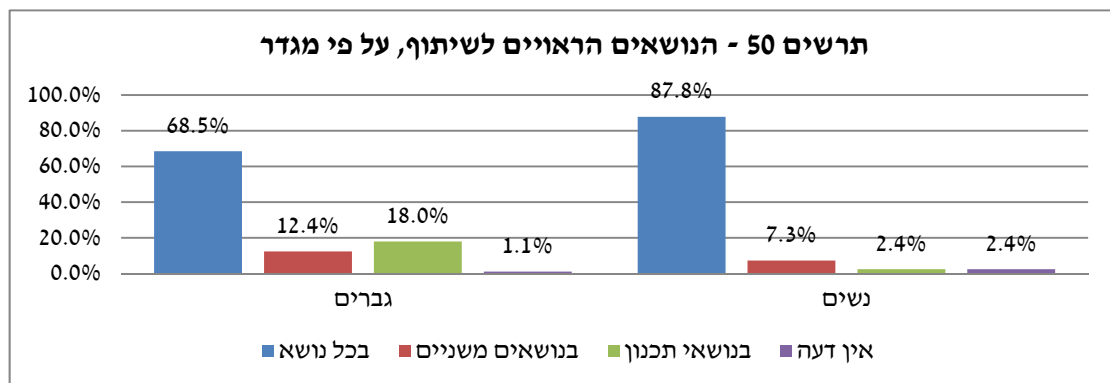


## הנושאים הראויים לשתף בהם את התושבים

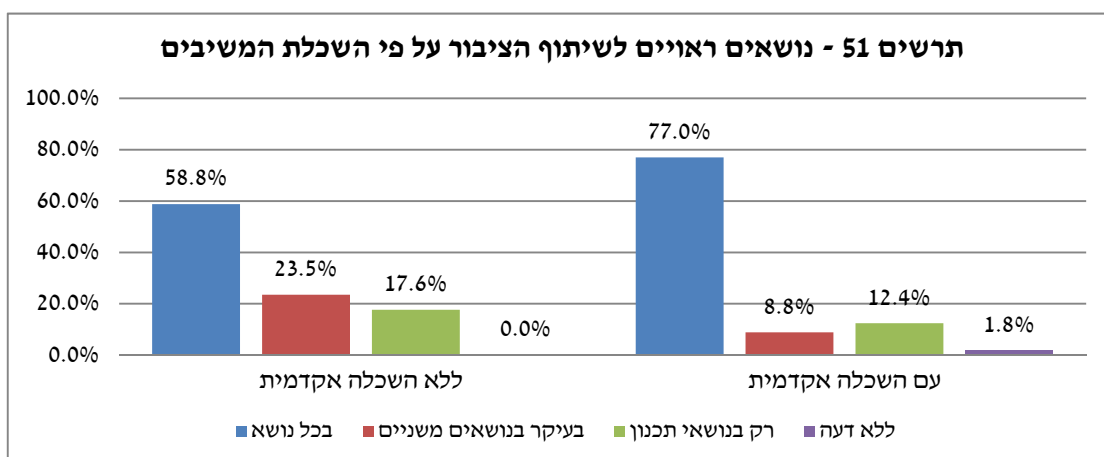
השאלה הבאה בסקר בחנה את עמדתם של חברי מועצות הערים בכל הנוגע לנושאים בהם ראוי לשתף את התושבים. השאלה נשענת על הראיונות שקוימו למחקר זה ואשר מהם עלו דעות שונות בנושא, שניתן להגדירו כחשוב ומרכזי לעניינו של מחקר זה. השאלה נוסחה כשאלה סגורה ופתוחה כאחד. בשלב השאלה הסגורה ניתן היה להשיב לאחת משלוש אפשרויות: ראויים לשתוף כל הנושאים שתוצאותיהם משפיעות על התושב; ראויים לשתוף נושאים משניים אך לא נושאי מדיניות (הצבת משחקים בגינה אך לא בניית הגינה עצמה); ראויים לשתוף נושאים תכנוניים בלבד. בשלב השאלה הפתוחה ניתנה האפשרות לענות ל"אחר" ולבטא אפשרויות נוספות.



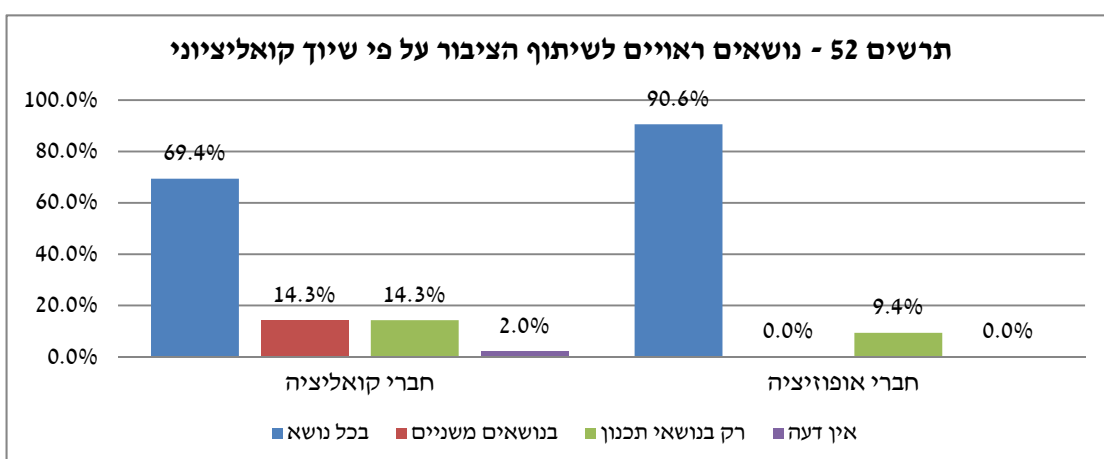
תרשים 49 מציב את התשובות שנתקבלו לכל אחת מאפשרויות המענה. 74.6% מן המשיבים הוכיחו פתיחות מקסימאלית וסברו שראוי לקיים הליכים של שיתוף הציבור ברמה העירונית, בכל נושא שתוצאותיו משפיעות על התושב. תשובה זו מכלילה את רוב רובן של האפשרויות שהרי החלטות ברמה העירונית משפיעות תמיד על התושבים. כך, אם לוקחים בחשבון שגם עלות כספית זניחה או השקעה בזמן בלבד היא על חשבון משלמי המיסים העירוניים, הלא הם התושבים. 10.8% סברו שראוי לשתף את התושבים אבל בנושאים משניים בלבד ולא בנושאי מדיניות לשמה ו-13.1% סברו שראוי לשתף רק בנושאי תכנון – תשובה הפוכה לקודמת שהרי בשלבי התכנון משתקפים עיקרי המדיניות. לגבי ה"אחר" לא נרשמו תשובות מחכימות והן הסתכמו ב"אין דעה" בלבד. למעשה, 98.5% מכלל המשיבים לסקר סברו שראוי לשתף את התושבים בקבלת החלטות ממסדיות – איש איש על פי תפיסתו את הנושאים הראויים - בהתאם לחלוקה המוצגת.



תרשים 50 מציג את ההתפלגות המגדרים בנוגע לנושאים הראויים לשיתוף בעיני המשיבים לסקר. הוא מצביע על פער ברור בין תפיסת הנשים את הנושאים הראויים לשיתוף לבין תפיסת הגברים באותו העניין. הנשים נתפסות בעינין זה כליברליות יותר מן הגברים: הן בעד שיתוף הציבור בכל נושא היכול להשפיע על רמת ואיכות החיים של התושבים בשיעור גבוה באופן בולט מזה של הגברים (87.8% לעומת 68.5%). הן גם מציעות שיתופי ציבור בנושאים משניים בשיעור נמוך יותר מאשר הגברים (7.3% לעומת 12.4%) ופחות באופן משמעותי בנושאי תכנון בלבד (2.4% לעומת 18%) מאשר הגברים.

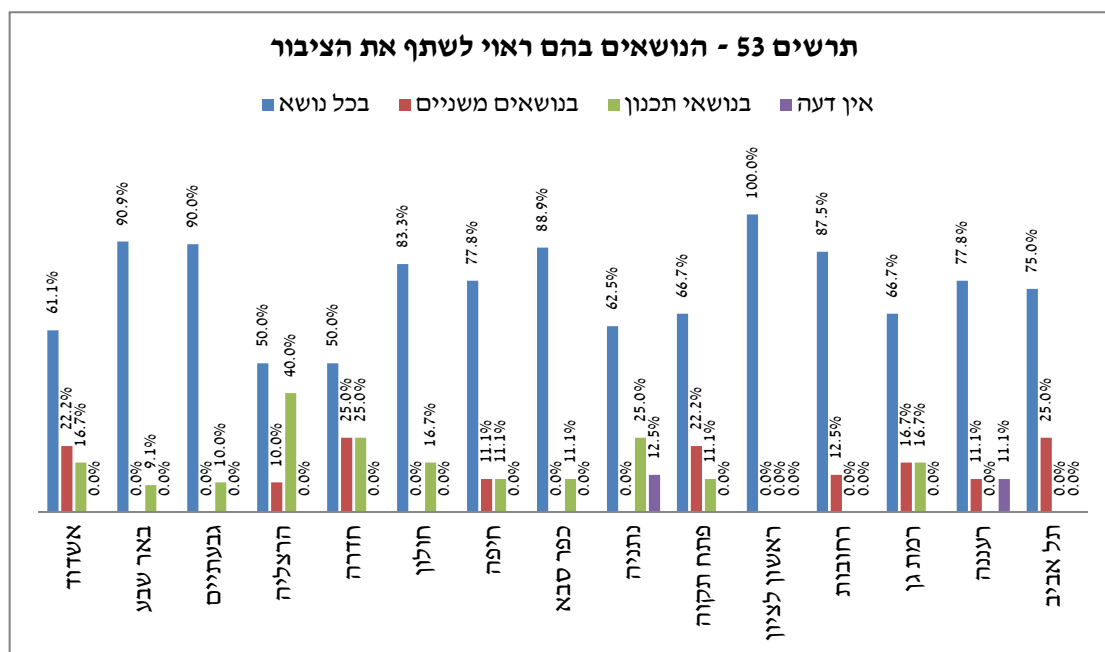


תרשים 51 מציג את הפערים בתפיסות בנוגע לנושאים בהם ראוי לשתף את התושבים, בחתך השכלת המשיבים. כפי שעולה מן הממצאים נראה שבעלי ההשכלה האקדמית הם יותר ליברליים בנוגע לנושאים הראויים לשיתוף: 77% מהם סבורים שיש לקיים הליכי שיתוף בכל נושא המשפיע על התושב לעומת 58.8% מנטולי ההשכלה האקדמית. האחרונים סבורים בשיעור של 23.5% כי ראוי לשתף את הציבור בנושאים משניים בלבד ולא בנושאי מדיניות, לעומת 8.8% מן האקדמאים הסבורים כך. גם בנושאי שיתוף בענייני תכנון בלבד, בעלי התארים האקדמיים אוחזים בדעה זו בשיעור נמוך יותר (כשליש פחות מעמיתיהם נטולי התארים האקדמיים).



תרשים 52 מצביע על הפערים לעניין הנושאים הראויים לשתף בהם את הציבור, בהבחנה בין חברי קואליציה לחברי אופוזיציה. על פי העולה מן התרשים ברורה התמונה לפיה חברי האופוזיציה ליברליים יותר ובאופן בולט מחבריהם בקואליציה העירונית בנוגע לנושא. בשיעור גבוה במיוחד הם סבורים כי ראוי לשתף את התושבים בכל נושא היכול להשפיע על חייהם, לעומת

שיעור 69.4% בלבד בקרב חבריהם מן הקואליציה. איש מהם אינו סבור שיש לשתף תושבים בנושאים משניים בלבד ולא בנושאי מדיניות וגם בנושאי תכנון בלבד הם סבורים שכך נכון לעשות בשיעור נמוך מתבריהם (9.4% לעומת 14.3% בקואליציה). נקודה מעניינת זו צריכה להישקל אל מול העובדה ששני הגושים המדווחים – מן הקואליציה ומן האופוזיציה העירונית, הינם בעלי אינטרסים שונים ומנוגדים פוליטית כפי שיורחב בניתוח שבסוף פרק זה ואף לאחריו.



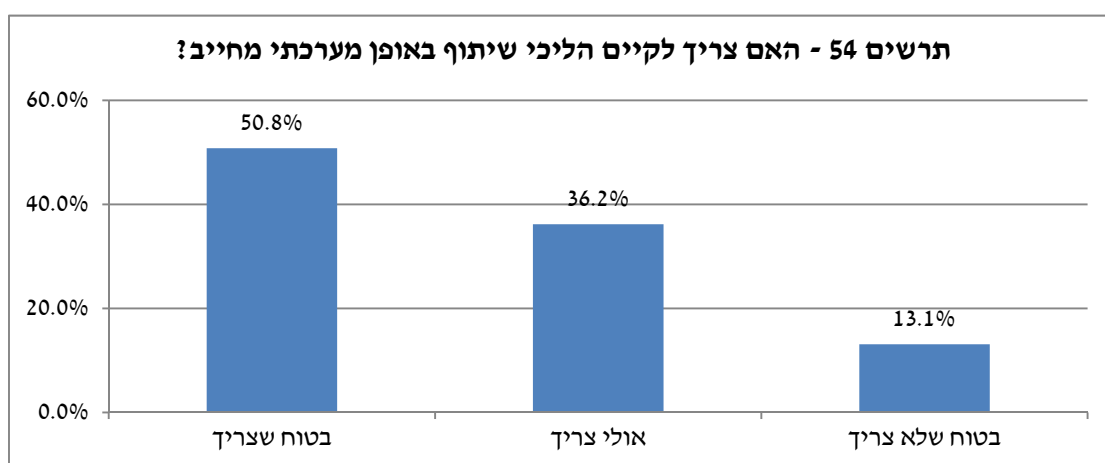
תרשים 53 מציב את העדפות חברי מועצות הערים בנוגע לנושאים הראויים לשתף בהם את הציבור, על פי הערים בהן הם מכהנים. מן הנתונים עולה שבראשון לציון סבורים 100% מן המשיבים כי ראוי לשתף את התושבים בכל נושא היכול להשפיע על חייו, ללא סייגים. בנוסף נראה כי שיעור הסבורים שראוי לשתף את התושבים בנושאים משניים בלבד אינו עולה על 25% בכל המקרים ובטווח שבין 20% לבין ה-25% מצויות הערים: אשדוד, חדרה, פתח תקוה ותל אביב בלבד. ביתר הערים השיעורים נמוכים מאלו או כלל לא מצויים בהן.

עניין מיוחד ניתן לראות בנוגע לסבורים שראוי לשתף את התושבים בנושאי תכנון בלבד: השיעור הגבוה ביותר של הסבורים כך מצוי בהרצליה (40%). אחריה ולפי סדר יורד נמצאות חדרה ונתניה (25%), אשדוד, חולון ורמת גן (16.7%), חיפה, כפר סבא ופתח תקוה (11.1%), גבעתיים (10%) ובאר שבע (9.1%).

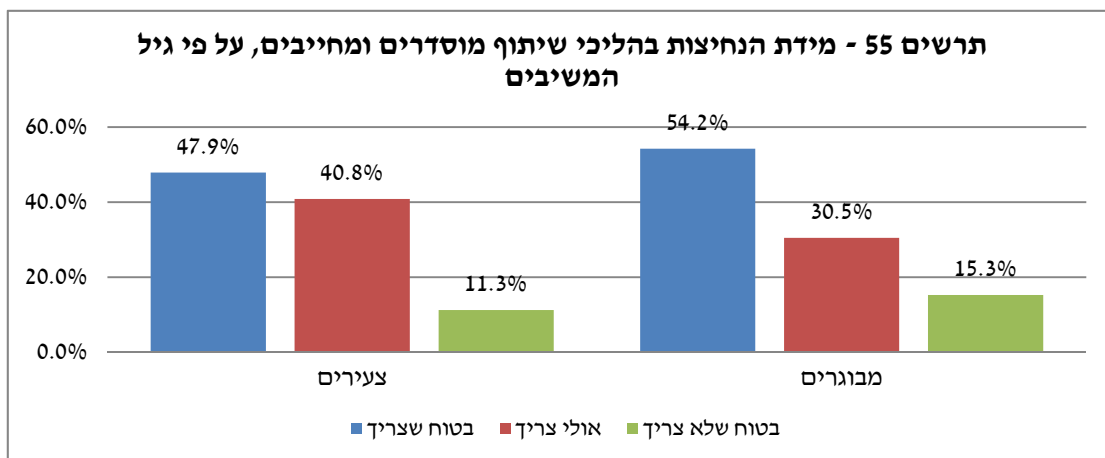
בחתכי המגדר והוותק בכהונת חברי מועצות הערים, לא אותרו ממצאים המצביעים על שוני מהותי בין המשיבים לנושא.

### על הצורך בקיום הליכי שיתוף באופן מערכתי מוסדר ומחייב

השאלה הבאה בסקר פונה לבחון את עמדתם של חברי מועצות הערים לגבי הצורך האפשרי בקיום הליכי שיתוף בעירם של המשיבים - באופן מערכתי ומחייב. לצורך כך נשאלה שאלה סגורה המסגירה את עמדתם של המשיבים לנושא. התשובות שניתן היה לחבור הן: בטוח שצריך; אולי צריך ובטוח שלא צריך. שלושת הפרמטרים הללו מייצגים הסכמה מלאה עם הרעיון, חוסר החלטה והסתתיגות מוחלטת ממנו. התשובות לשאלה זו אמורות לבדוק את יציבות דעתם של המשיבים אל מול השאלה המוקדמת יותר, הנוגעת לעניין הליכי השיתוף האמתיים מול אלו שהוגדרו כהליכים מלאכותיים, או במילים אחרות – הליכים מהותיים מול הליכים לכאורה. ההנחה היא שהטוענים שנעשים לעיתים קרובות או לעיתים רחוקות הליכי שיתוף מלאכותיים או לכאורה, יכולים להבין שהסדרה מחייבת של הליכי השיתוף תוכל לתרום לתיקון המצב, לפחות לכאורה.

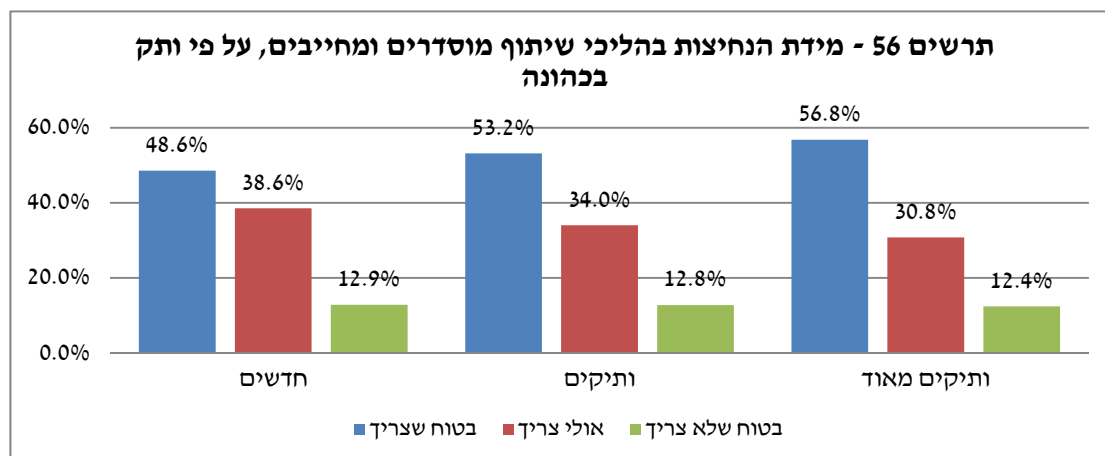


תרשים 54 נותן מענה מאוד ברור לשאלה. יותר ממחצית המשיבים (50.8%) בטוחים שצריך לקיים בעריהם הליכים לשיתוף הציבור באופן מערכתי מוסדר ומחייב. 36.2% משיבים נוספים מתלבטים בנושא זה אך לא מבטלים את האפשרות ורק אחוז קטן מן המשיבים (13.1%) בטוח שהעניין פשוט מיותר.

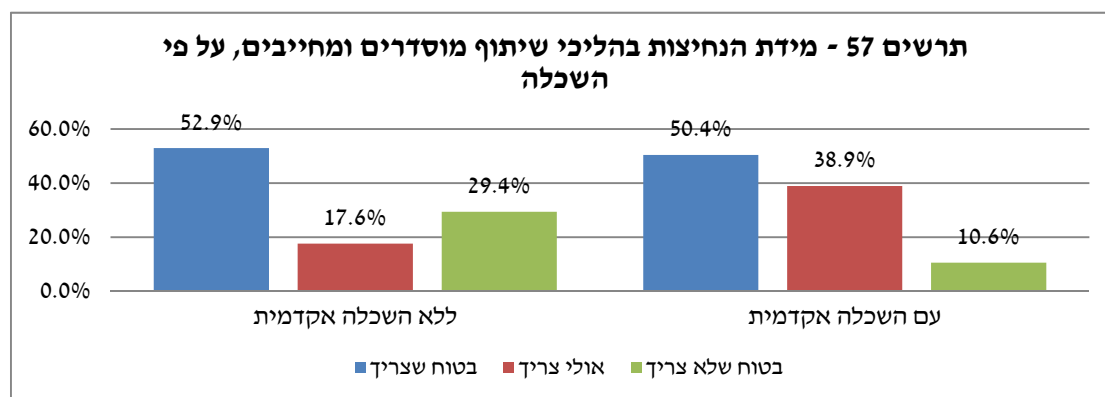


תרשים 55 ממחיש את התפלגות התשובות לפי גילאי המשיבים. על פי העולה מן התרשים, המבוגרים יותר בטוחים שצריך להטמיע הליכי שיתוף באופן מערכתי מחייב בשיעור גבוה יותר

54.2%) מאשר הצעירים יותר (47.9%). הצעירים יותר לעומת זאת, מתלבטים יותר בשאלה זו בשיעור גבוה יותר מזה של המבוגרים מהם (40.8% מול 30.5%) ואילו בקרב מי שבטוחים שהעניין מיותר בכלל, המבוגרים מובילים על הצעירים בפער של 4%. התמונה המתקבלת לכן היא שבזהירות המתבקשת ניתן להסיק שהמבוגרים מבין חברי מועצות הערים, פחות מתלבטים ויותר בטוחים בעמדתם בנוגע לצורך בהטמעת הליכים לשיתוף הציבור באופן מחייב בשלטון המקומי בישראל.

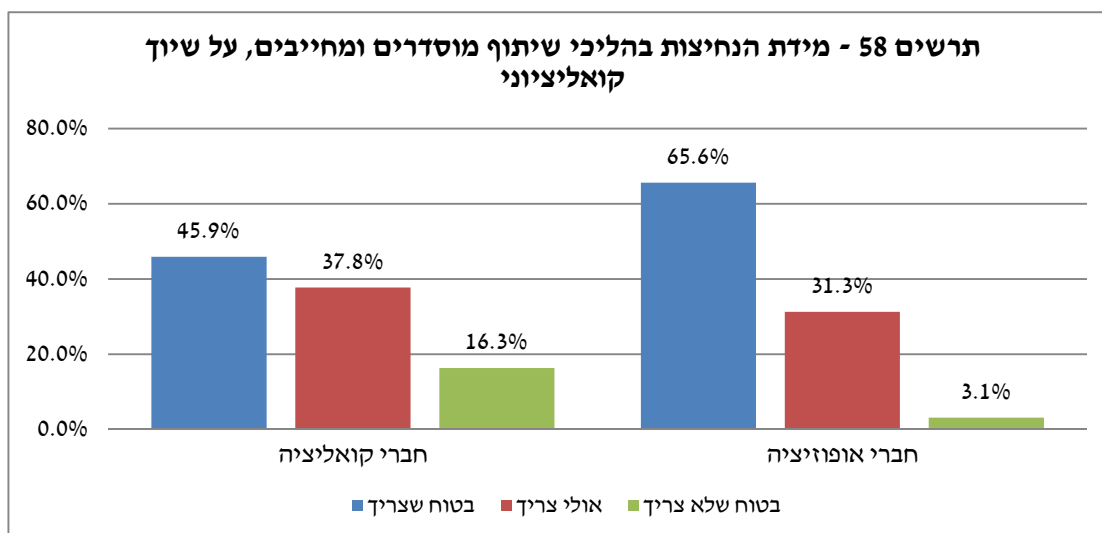


תרשים 56 מציב תמונה ברורה לכך שעם חלוף שנות הכהונה והעמקת הוותק במועצת העיר, הולכת ומתקבעת לה הדעה האישית של חברי המועצה לטובת הנחיצות בהטמעת הליכי שיתוף מוסדרים ומחייבים בעירם. הביטחון בצורך זה גובר בהדרגה (48.6% < 53.2% < 56.8%) ואילו הספקות יורדות במקביל (38.6% > 34.0% > 30.8%). בשיעור הבטוחים שאין כל צורך בהטמעת השיטה אגב, אין כמעט שינוי לאורך התקופה. אף כי בממדים הקודמים שהוצגו עד כה עולה התמונה לפיה הוותיקים היו פחות ליברליים מהצעירים, ייתכן שממצא זה יכול להצביע על הרצון מצדם של הוותיקים לעבודה מסודרת יותר ברמה המערכתית, באופן כללי.

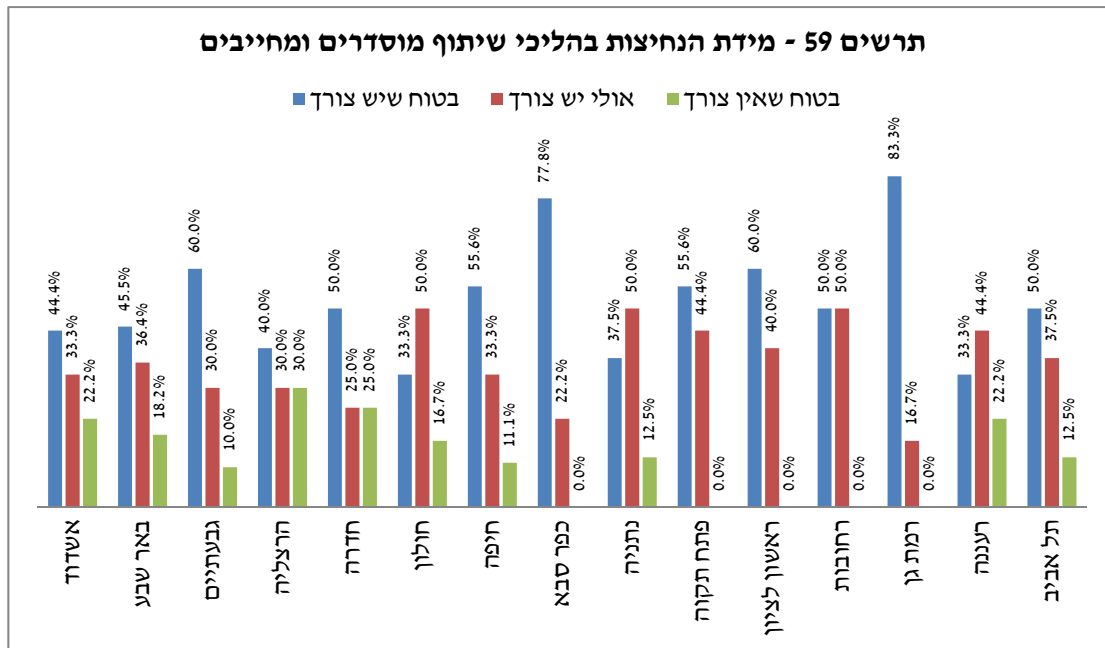


תרשים 57 מבאר כי חברי המועצה בעלי ההשכלה האקדמית סבורים בשיעור גבוה מחבריהם נטולי אותה ההשכלה בנחיצות קיומם של הליכים לשיתוף הציבור באופן מערכתי מוסדר ומחייב. אם מחברים את "בטוח שצריך" ו-"אולי צריך" בשני הגושים, מקבלים תמונה בה נטולי ההשכלה האקדמית מבין חברי מועצות הערים תומכים בצורך בקיום הליכי שיתוף באופן מחייב בעיר, בשיעור של 70.6% בלבד, בעוד חבריהם בעלי ההשכלה האקדמית מעניקים לאפשרות זו 89.4%.

גם אם עורכים חלוקה שווה של שיעורי ההתלבטויות בשני הגושים, לטובת "בטוח שצריך" ו-"בטוח שלא צריך" התמונה המתקבלת היא שנטולי ההשכלה האקדמית מבין חברי מועצות הערים תומכים בצורך בקיום הליכי שיתוף באופן מחייב בעיר, בשיעור של 61.7% בלבד, בעוד חבריהם בעלי ההשכלה האקדמית מעניקים לאפשרות זו 69.9%. על פי האמור, בעלי ההשכלה האקדמית פחות מתלבטים בסוגיה וסבורים שההטמעה מיותרת, בשיעור נמוך באופן משמעותי מחבריהם נטולי ההשכלה האקדמית.



תרשים 58 מצביע על מגמה הדומה לזו של השכלת המשיבים. גם כאן חברי האופוזיציה תומכים בשיעורים גבוהים מאלה של חבריהם בספסלי הקואליציה בכל הנוגע להטמעת הליכים של שיתוף הציבור באופן מערכתי מוסדר ומחייב. חברי האופוזיציה תומכים בשיעור גבוה יותר מעמיתיהם בכך שבטוח צריך להטמיע הליכי שיתוף באופן מחייב (65.6%), מתלבטים פחות מחברי הקואליציה בנחיצות ההטמעה (31.3% מול 37.8% בהתאמה) ושיעור הבטוחים שאין צורך בכך בשורתם, נמוך עד זניח (3.1%). גם במקרה זה ינותחו בהמשך הסיבות האפשריות לעדותם של חברי האופוזיציה בתשובותיהם.

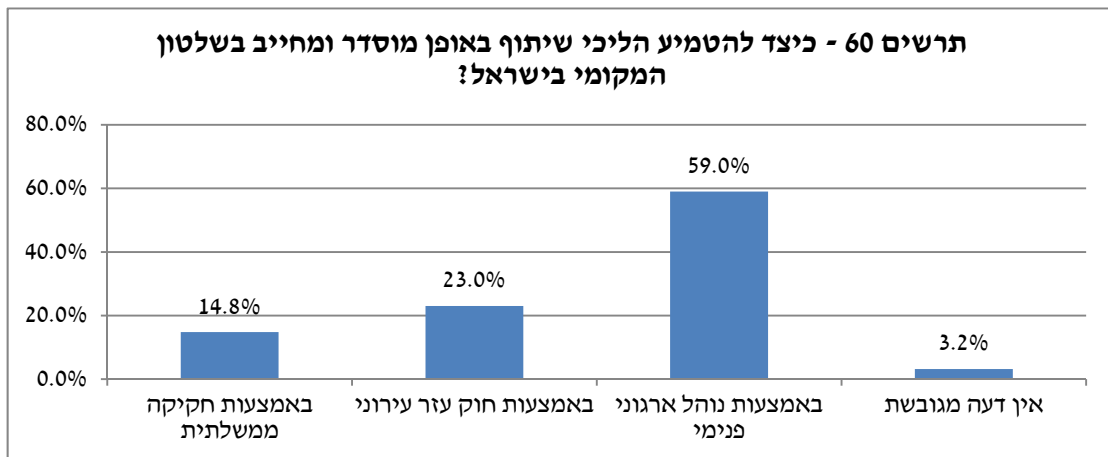


תרשים 59 מציב את התמונה הכוללת בכלל הערים המשתתפות בסקר, עם ההתפלגויות הרלוונטיות למשיבים בכל אחת מהן. הערים בהן המשיבים העידו על עצמם כסבורים שלבטח צריך להטמיע הליכים לשיתוף הציבור באופן מערכתי מחייב, בשיעור של מחצית מחברי מועצת העיר ויותר הן: רמת גן (83.3%), כפר סבא (77.8%), גבעתיים וראשון לציון (60%), חיפה (55.6%), חדרה, רחובות ותל אביב (50%).

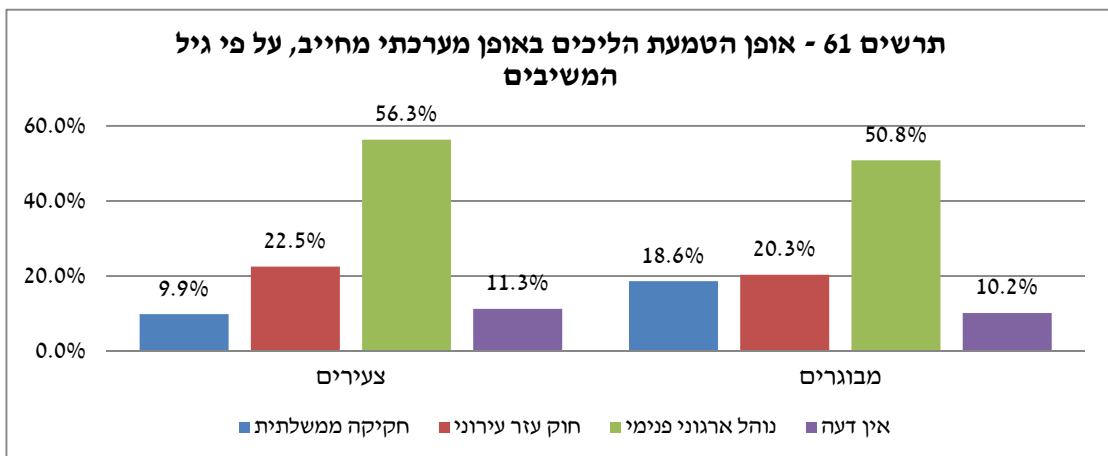
בחתך המגדרי לא אותרו ממצאים המצביעים על שוני מהותי בין המשיבים לנושא.

### על אופן ההטמעה של הליכי השיתוף בשלטון המקומי בישראל

השאלה האחרונה בסקר ביקשה להבין מן המשיבים כיצד הם חושבים שנוכח יהיה להטמיע הליכים לשיתוף הציבור באופן מערכתי מחייב בערים השונות, ככל שהם חושבים שהדבר נחוץ. לשם כך נשאלה שאלה סגורה ופתוחה. בחלק הסגור נתבקשו המשיבים לבחור באחת האופציות שעלו מן הראיונות שבוצעו למחקר זה קודם לכן: באמצעות חקיקה ממשלתית; באמצעות חוק עירוני המאושר על ידי משרד הפנים ומותאם לכל עיר; באמצעות נוהל ארגוני פנימי. החלק הפתוח בשאלה נתן ביטוי ל"אחר" עם מקום לביטוי עצמי חופשי. שאלה זו לא היוותה שאלת חובה על מנת לאפשר למי שאינם סבורים שיש צורך בשינוי המצב הקיים, לענות עליה.



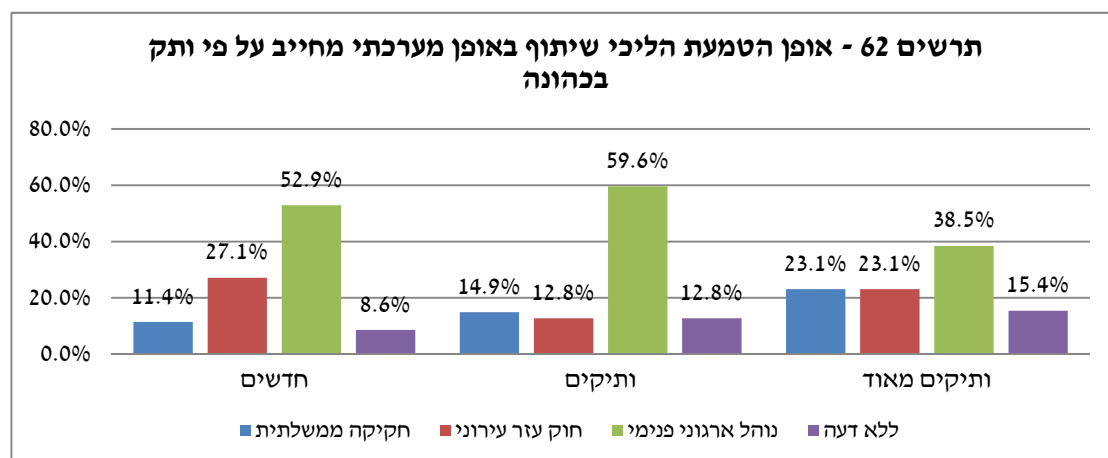
תרשים 60 מציב תמונה ברורה לפיה רוב המשיבים סבורים שהטמעת הליך לשיתוף הציבור באופן מערכתי מחייב בערים, ראוי שייעשה באמצעות נוהל ארגוני פנימי (59.0%). משיבים שסבורים שראוי להטמיע את השיטה באופן מחייב באמצעות חוק עזר עירוני היוו 23.0% מן התשובות ו-14.8% מחברי מועצות הערים סברו שיש לעשות זאת באמצעות חקיקה ממשלתית. 3.2% לא השיבו לשאלה או שתשובתם שוקללה למונח "אין דעה" כי הייתה הכי קרובה לכך.



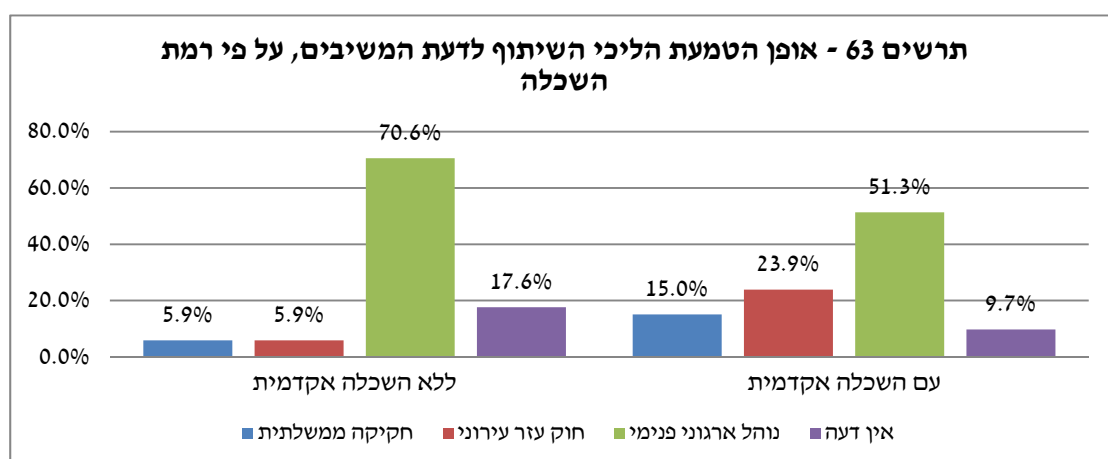
תרשים 61 מציג את התפלגות התשובות לגבי אופן הטמעת הליכי השיתוף באופן מערכתי מחייב, בהבחנה בין הצעירים לבין המבוגרים מבין המשיבים. בשני מתחמי הגילאים, מעל למחצית מן המשיבים סבורים שהדרך הנכונה לביצוע היא באמצעות נוהל ארגוני פנימי. הן הצעירים והן המבוגרים מציעים לעשות זאת באמצעות חוק עזר עירוני במידה כמעט שווה (22.5% ו-20.3%



בהתאמה). לעומת זאת, רק 9.9% מן הצעירים סבורים שהדרך הנכונה היא באמצעות חקיקה ממשלתית לעומת המבוגרים ש-18.6% מהם סבורים כך. בהתאם לאמור, הפער הקיים הבולט ביותר בין הגילאים המשיבים הוא זה המתייחס לחקיקה ממשלתית.

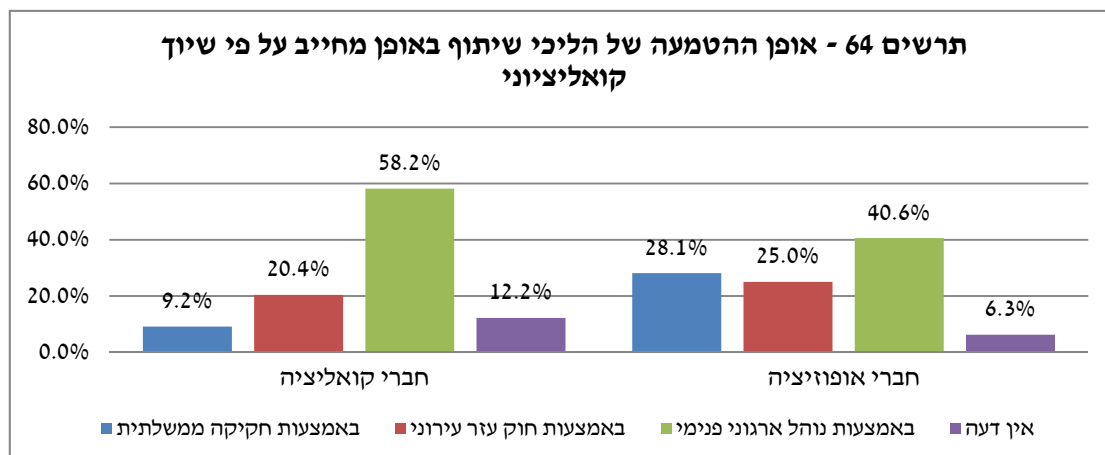


תרשים 62 מציג את התפלגות התשובות לגבי אופן הטמעת הליכי השיתוף באופן מערכתי מחייב, בהבחנה בין הוותק בכהונתם של חברי מועצות הערים, כפי שהשיבו לשאלות עבור הסקר. על פי העולה מן התרשים, הפער בתשובות בין החדשים לוותיקים, כלומר בין אלה שעבורם זו הקדנציה הראשונה לכהונה לבין אלה עבורם זו הקדנציה השנייה או השלישית – הפערים אינם משמעותיים. הם משמעותיים במקרים שלהם הפערים בין סוגי ההצעות (נוהל ארגוני, חוק עזר או חקיקה ממשלתית) אך לא שונים בהרבה מן התוצאה הכללית הממוצעת. לעומתם, בקרב הוותיקים מאוד – הפער בין ההצעות השונות קטן יותר. הדבר עשוי להצביע על כך שממרום ניסיונם הם מעדיפים לסמוך יותר על הטמעה חקיקתית (חוק עזר מבוקר על ידי משרד הפנים, חקיקה ממשלתית מבוקרת על ידי הממשלה) מאשר על ההתנהלות הארגונית המקומית.

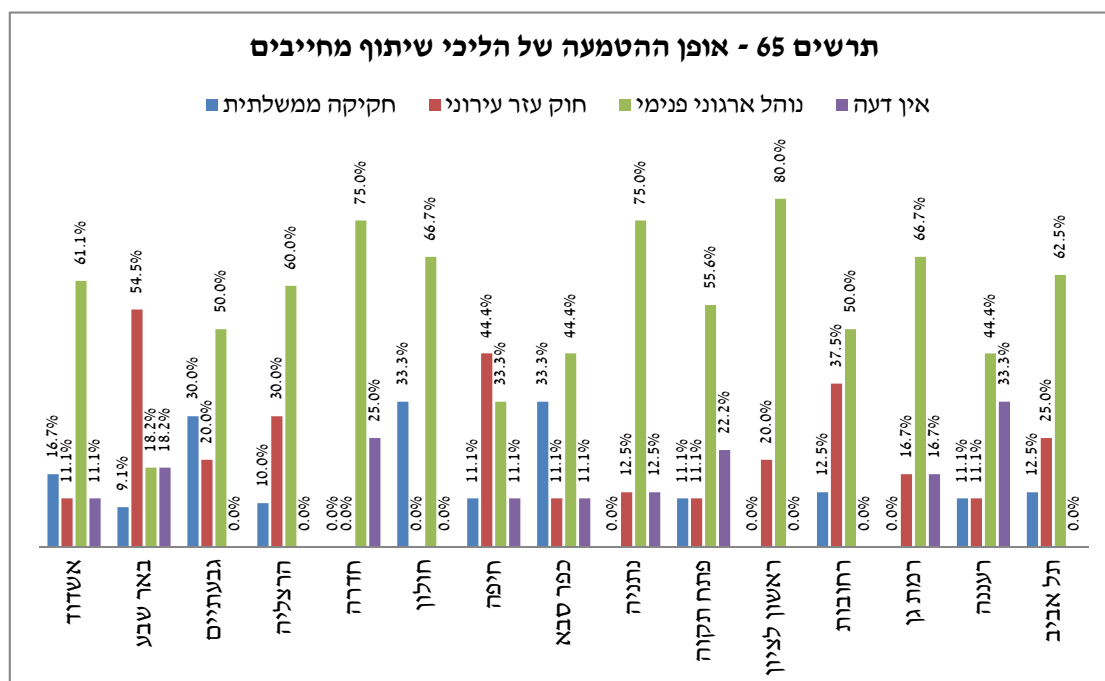


תרשים 63 מציג את התפלגות התשובות לגבי אופן הטמעת הליכי השיתוף באופן מערכתי מחייב, בהבחנה בין בעלי השכלה אקדמית לבין מי שאינם נושאים בה, מבין המשיבים. בשני הגושים למעלה ממחצית חבריהם מעדיפים את הטמעת הליכי השיתוף באופן מערכתי מחייב, באמצעות נוהל ארגוני פנימי. נטולי ההשכלה האקדמית, בשיעור של 70.6% מכלל המשיבים ובעלי התארים האקדמיים בשיעור של 51.3%. הבדל ניכר יותר בין הגושים נרשם בהצעותיהם להטמעת הליכי השיתוף באופן מחייב באמצעות חקיקה ממשלתית ובאמצעות חוק עזר עירוני. ייתכן שגם כאן,

כמו במקרה של חברי המועצה הוותיקים מאוד, מדובר במצב של אופן מוחלש במערכת המקומית, עליה כפי הנראה – סומכים נטולי ההשכלה האקדמית הרבה יותר.



תרשים 64 מציג את התפלגות התשובות לגבי אופן הטמעת הליכי השיתוף באופן מערכתי מחייב, בהבחנה בין חברי האופוזיציה לבין חברי הקואליציה, מבין המשיבים. על פי התפיסה שהסבורים שראוי יותר להיעזר בחוקים המבוקרים על ידי הממשלה עושים זאת מתוך חשדנות כלפי המערכת העירונית הפנימית, נראה כי חברי הקואליציה סומכים יותר מאשר חברי האופוזיציה על מערכת הארגונית המקומית – דבר הנתפס כהגיוני. חברי האופוזיציה כפי שניתן לראות מעדיפים ובאחוזים משמעותיים את הפיקוח החיצוני על פני המקומי לשם הטמעת הליכי שיתוף באופן מחייב.



תרשים 65 מציג את התמונה הכוללת בכלל הערים המשתתפות בסקר, עם ההתפלגויות הרלוונטיות למשיבים בכל אחת מהן. גם כאן נראית בבירור ההעדפה להטמעת הליכי שיתוף

באופן מחייב באמצעות נוהל ארגוני פנימי. ב-11 ערים שיעור המשיבים כי זו הדרך העדיפה להטמעה הינו בשיעור של 50% או יותר. ההמלצות להישען לשם כך בחוק עזר מקומי בולטות במיוחד בבאר שבע (54.5%), בחיפה (44.4%) וברחובות (37.5%). ההמלצות להישען על חקיקה ממשלתית בולטות יותר בחולון ובכפר סבא (33.3%) ובגבעתיים (30%). ביתר הערים, שיעורם נמוך כמו גם שיעורן של ההמלצות לחוק עזר מקומי.

גם במקרה זה בחתך המגדרי לא אותרו ממצאים המצביעים על שוני מהותי בין המשיבים לנושא.

## הערות נוספות מאת המשיבים, בנוגע להליכי שיתוף הציבור

לאחר השאלות הסגורות והסגורות למחצה שכללו גם אפשרות להבעת דעה שונה מן התשובות המוכתבות, ניתנה האפשרות לחברי מועצות הערים להתבטא באופן חופשי וככל שעולה על דעתם בנוגע לנושא הנחקר. לשאלה – האם יש לך דברים נוספים שרצית להוסיף לגבי שיתוף הציבור בעירך? אם כן, זה המקום להוסיף – הגיבו רוב המשיבים לשאלון, אף שזו לא הוגדרה כתשובת חובה.

התשובות שהתקבלו ואשר נכתבו כמלל חופשי, חולקו לצורך הניתוח האיכותני לשתי קבוצות – תשובות התומכות בשיתוף הציבור ותשובות שמהן עולה סיבה או תירוץ להתנגד להם. התשובות בכל קבוצה חולקו לקטגוריות המאגדות דעות דומות באותו הנושא.

מי שבחרו להצביע על הבעייתיות בקיומם של הליכים לשיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטוניות, ריכזו את דבריהם בארבע קטגוריות עיקריות: (1) חלק לא מבוטל מהם הלך על הבעייתיות המתפתחת במפגשי התושבים. לדעתם, מתפתחות בהם מחלוקות בין התושבים, עליהן על העירייה להכריע בשלב כלשהו והעניין מהווה בעיה למקבלי החלטות וגם, שבמפגשים משתתפים בעלי אינטרסים שאינם חופפים לאינטרס הכללי ולעיתים הם ממובילי הדיונים. (2) אחרים ולא רבים העלו טענות הנשענות על הצידוק הדמוקרטי – הם נבחרו על מנת לייצג ולהחליט, בדיוק משום שלתושבים חסרה הראייה הכוללת של המצב ולכן הם אינם יכולים להציע הצעות עירוניות וגם כי ממילא דבריהם של התושבים אינם בגדר המלצה מחייבת, שהרי הם – התושבים – אינם ברי סמכות החלטה. (3) אחדים אך מעטים העלו נימוק הנתפס בעיניהם כרציונלי, לפיו כמות המגיעים למפגשי השיתוף אינה גדולה כי התושבים לא מעוניינים להיות שותפים בהכרעות עירוניות ולכן ההליך למעשה מיותר. (4) קול בודד סבר שהליכים לשיתוף הציבור אינם אלא תרגיל ביחסי ציבור ללא כוונה כנה להיוועץ עם התושבים בנושאים שעל הפרק.

על סקפטיזם זה של חברי מועצות הערים בנוגע להליכי השיתוף לא ניתן לפסוח. חששותיהם אינם קלי משקל. דבריהם אינם נטולי משמעות ואין בהם גוזמה או דמיון פורה. דבריהם וחששותיהם מבוססים על היכרותם את האפשרויות בשטח ונשענים על מציאות של ממש. אז איך דבריהם וספקנותם עומדים מול ההנחות התיאורטיות? כפי שנטען בפרק הרלוונטי הן בהן, גישת המוסדיות ההיסטורית טוענת שהתרחשויות חוץ ארגוניות יכולות להשפיע על התהוותם של שינויים ארגוניים תוספתיים בהישען על ניסיון העבר. כפי ששם הוזכר, העבר במקרה הקשור למחקר זה כולל על ציר זמן אחד את שיתופם של נציגי ציבור בוועדות החלטה בנושאים ממוסדיים לפני שנים אחדות, דרך חקיקה בתחום השקיפות בדמותו של חוק התכנון והבנייה המאפשר לתושבים להתנגד לתכניות בנייה מוצעות ועד לביסוסם של הליכים לשיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטוניות כרצף אחד. אם נשענים על ניסיון העבר, שיתופו של הציבור לא בדיוק גרם לנזקים שלטוניים נראים. אז מדוע לחשוש מתהליכי שיתוף ממוסדים כיום? אלא שלמענה על תהייה זו יש להבין את תפיסתו של מודל שיווי המשקל המעורער כפי שעל כך פורט באותו הפרק. על פי המודל, רוב המערכות החברתיות מתקיימות לאורך תקופות ארוכות של יציבות, אשר נקטעות בתזוזות פתאומיות של שינוי קיצוני. אחד השינויים המועלה על ידי המודל, הוא שינוי בדעת הקהל. ייתכן משום כך ולפחות על פי התפיסה התיאורטית, שבימים בהם לתושבים יש גישה קלה יותר לאמצעי התקשורת הששים לכל מידע היכול לעניין את ההמונים וגם בימים

שלתושבים אפשרות ביטוי קלה ומהירה באמצעות המדיה החברתית – מתקיימים שני תנאים מקבילים: האחד הוא הבלטת השינוי בדעת הקהל היכול לסייע לחתירה לשינויים מבניים מוסדיים אך השני הוא החשש של הנבחרים בדיוק מאותן הסיבות – גישתם הקלה לתקשורת ההמונים והבעת כעסם לידיעת הכלל. זהו הרציונל המסביר האפשרי היכול לעמוד מאחורי ספקנותם של חברי מועצות הערים, יש שיגידו המוצדקת, בנוגע לקיומם של הליכים לשיתוף הציבור באופן מוסדר.

לעומת חברי מועצות הערים הספקניים - המצדדים בקיומם של הליכים לשיתוף הציבור, ריכזו את תשובותיהם בארבע הקטגוריות הבאות: (1) חלק גדול במיוחד מן המשיבים סבר שדעת התושבים חשובה מאוד לנבחרי הציבור. כך, כי זו חכמת ההמונים המזככת את הממוצע החכם של הרצונות והצרכים שלא אמורים להיות מנובאים על ידי מקבלי החלטות העירוניים. במפגשים מתקיים סיעור מוחות המביא לשדרוג איכות ההחלטות המיטיב עם כל הצדדים וגם, שללא קיומם של הליכי השיתוף על הדיונים המתקיימים בהם הנבחרים לא באמת יכולים להבין את הצרכים ואת הרצונות של התושבים בנושאים ממוקדים. (2) חלק אחר מן המשיבים סבר בשיעור משמעותי מן המקרים ששיתוף הציבור מגביר את המעורבות האזרחית של התושבים בכל הנוגע לעירם. בתוך כך הם סברו שקיומם של המפגשים עם התושבים יש בכוחו להגדיל את האמון בינם לבין הנבחרים המקומיים ועל ידי כך גם להקטין התנגדויות אפשריות להחלטות המתקבלות, גם כשאלו אינן תואמות את הצעותיהם האישיות. עניין זה הופך את קיומם של ההליכים לשיתוף הציבור לדעת רבים מן המשיבים, להליכים חשובים במיוחד. (3) חלק קטן יותר של המשיבים נתן הסבר אחר ליתרון שבקיומם של הליכי השיתוף עם התושבים. לדעתם, הציבור אינו מודע מספיק לכוחו הרב ולכוח השפעתו ולכן חשוב לדחוף אותם לצאת מן האדישות, להגיע למפגשי הציבור ולהשפיע באמצעותם על החלטות בנושאים הנדונים והקשורים לאיכות חייהם. (4) אחדים מן המשיבים סברו שאין טעם לפסוח על קיומם של הליכים לשיתוף הציבור משני טעמים מרכזיים: האחד הוא שככל שהם מתקיימים בעיר אחרת וללא כשלים בולטים, גם תושבי עירם ירצו לחוות בעצמם תכופות את סיכויי השפעתם על מקבלי החלטות וליהנות כדבריהם מדמוקרטיה מתקדמת יותר. השני הוא שככל שזה קורה וימשיך לקרות, בעתיד לא יתנהל לדעתם שלטון מקומי דמוקרטי בלי לשתף את הציבור בקבלת החלטות. משום האמור הם סבורים שקיומם של הליכי השיתוף, מוצדק ואף נחוץ הוא.

חשוב להדגיש כי שיעור התומכים והמתנגדים לרעיון שיתוף הציבור על פי התשובות לשאלה פתוחה וכללית זו, דומה לזה של התומכים והמתנגדים כפי שעלו מיתר התשובות לסקר. לכן גם חשובה ההבחנה כי כמות התשובות החופשיות התומכות רבות מאלו המצביעות על חסרונות השיטה, ביחס דומה.

## **סיכום הממצאים**

סקר זה חתר להבין את עמדתם של חברי מועצות הערים החברות ב"פורום ה-15", על מנת לבדוק את הסיכוי להטמיע במסדרונות השלטון המקומי בישראל שיטה מוסדרת ומחייבת לקיומם של הליכי השיתוף. ההנחה המרכזית שבבסיסו של סקר זה היא עמדתם של חברי המועצה בערים

השונות בנוגע לנושא היא חשובה מאוד שהרי הם בעלי החלטות המרכזיים בשלטון המקומי ובעודם אנשים פוליטיים, כוח השפעתם על הנעשה בעירם – גדול. מכאן שאם הם לא יהיו בעד רעיון שיתוף הציבור, ניתן להניח שהליכים שכאלה אולי יתבצעו, אך בהיקפים קטנים יותר. חשוב לזכור את הקביעה בפרק הקודם לפיה ראשי הערים הם הכוח המניע העיקרי – לפחות על פי דבריהם – להרצת הליכים לשיתוף הציבור בערים, אך אם חברי המועצה לא יתמכו בכך, הרי שהניסיון לקיומם של שיתופי ציבור עלול להיקלע לחסמים.

סקר זה בחן באופן כללי שלושה מרכיבים: את תמיכתם של חברי מועצות הערים ברעיון שיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטוניות או התנגדותם הכללית לו; את נכונותם או התנגדותם להטמיע הליכים שכאלה בעירם באופן מערכתי מוסדר ומחייב; את הצעתם לאופן הטמעת ההליכים הללו בשלטון המקומי בישראל. להלן סיכום הדברים כפי שהוצגו במהלך הפרק ועל פי סדר הצגתם. לאחר מכן, סיכום כללי של הנתונים שעלו על פי החתכים שנבחרו: מגדר, גיל, השכלה, שיוך קואליציוני וותק במועצת העיר. יצויין שהאחוז הלא גבוה במיוחד של ההיענות למענה לשאלות הסקר, מגדיל את הסיכוי להטייה ויכול להוות מגבלה למסקנותיו.

**בערים אכן מתקיימים הליכי שיתוף** - מן התשובות בנוגע למידת שיתוף התושבים בערים בהן נערך הסקר עולה כי הרוב המוחלט של המשיבים טען שבעריהם מתקיימים הליכים לשיתוף הציבור בקבלת החלטות. חלקם טען שההליכים מבוצעים לעיתים קרובות וחלקם האחר, הגדול יותר, טען שהם אמנם מתקיימים אך רק לעיתים רחוקות. רק אחוז קטן מן המשיבים סבר שבעירם לא משתפים את התושבים כלל. נתון מעניין זה לפיו בכל הערים שבסקר מקיימים שיתופי ציבור אינו דבר של מה בכך, אף אם זה נעשה בתכיפות שונות כאשר רוב המשיבים חושבים שהתכיפות המתקיימת אינה מספקת. אם כך, עובדה היא שהליכים לשיתוף הציבור אכן נעשים ועובדה נוספת היא שהנושא כבר אינו חדש ושהוא כבר ידוע ומוכר. על פי התשובות שנתקבלו, איש מן המשיבים לא טען או לא רמז שהנושא אינו מוכר לו.

חשוב להבין שהאחוז הגבוה של חברי מועצות הערים שטוען שבעירם משתפים את התושבים רק לעיתים רחוקות, לא יכול שלא להצביע על עמדתם החיובית לנושא של הדוברים, שהרי אם מצפים לשיתופי תכופים יותר, אז בוודאי שהם לא נגד העניין אלא בעדו. עמדתם זו מתחזקת לאורך כל המחקר, בהקשריו השונים.

**השיתוף הוא מלאכותי במקרים לא מעטים** - אלא שלמצער, כמעט מחצית מן המשיבים סבורים שהליכי השיתוף המתקיימים בעירם, נעשים כהליכים מלאכותיים בחלק לא מבוטל מן המקרים. יובהר שהליכים מלאכותיים הינם אלה בהם הממסד יוצא אל הציבור לשמע דעתו לכאורה, כאשר בפועל הממסד נחוש בדעתו ומראש לגבי התוצאה. לכן, למרות שמזמינים את הציבור ומקיימים דיון עם התושבים תחת מעטה של שיתוף ציבור נאור, בפועל אין כאן אלא תרגיל ביחסי ציבור כאשר התוצאה כאמור ידועה מראש למארגנים. נראה כי עצם הטענה שהליכי שיתוף נעשים בחלקם כהליכים לא אמיתיים אלא מלאכותיים, מוליכה לאיתורה של שיטה שבעזרתה אחוז ההליכים המלאכותיים יקטן או אף ייעלם. לתפיסתו של מחקר זה, השיטה לכך טמונה בקיומם של הליכי השיתוף בערים השונות באופן מערכתי מחייב. ומה זה אומר? זה אומר שעובדי הרשות ומנהליה כמו גם נבחרי הציבור יפעלו בהתאם לשיטה מוכתבת המפרטת את השלבים השונים הנדרשים של ההליכים ואת אופן בקרתם, כפי שעל כך יורחב ויפורט בהמשך. הרעיון הוא

שהכתבת הנושאים בהם הרשות תקיים הליכי שיתוף ואת אופן ניהולם וביצועם תבטיח יותר שקיפות, יותר פתיחות ויותר התייחסות לדברי התושבים, ככל שהצעותיהם תהיינה רלוונטיות וברורות ביצוע. נראה לכן ששורש הבעיה טמון לא רק בצורך בקיומם של הליכי שיתוף לעיתים תכופות יותר אלא ובעיקר בצורך להפכם לאמיתיים ולאמינים יותר.

**משתפים את התושבים בעיקר במפגשים דיוניים** - השאלה בסקר בנוגע לאופן שיתוף התושבים בערי במשיבים, נשאלה לא במקרה. מן הראיונות הקודמים שנערכו למחקר זה בקרב ראשי הערים עלתה הסוגיה של אופן השיתוף. חלק מראשי הערים טען שהוא משתף את הציבור גם באמצעות הרשתות החברתיות, באמצעות כלי התקשורת, באמצעות הדואר האלקטרוני וגם, במפגשים שוטפים עם התושבים – באירועים שונים ואפילו ברחוב או במסדרונות העירייה. כמובן שיש בכך בעיה כי כל האמצעים שפורטו אינם הליכי שיתוף ציבור כהגדרתם. הם לבטח מתכוונים לכך שבאופנים אלה הם פועלים לקליטת רחשי הציבור וזה בסדר גמור. אבל שיתוף ציבור, זה לא. כך, כי השיטות המוזכרות נטולות דיון מפרה. על פי שיטתם של מי שטענו כך, ניתן היה לראות גם בשיחות המתקבלות במוקד העירוני כשיח עם התושבים, ולא היא.

משום האמור הופנתה השאלה בסקר להבנת המצב לאשורו בערים השונות, כנתפס בעיניהם של המשיבים. ראוי להבין שחברי מועצות הערים שהשיבו – גם אם באחוזים נמוכים – כי בעירם מתקיימים הליכי שיתוף באמצעות המדיה החברתית או באמצעים אחרים, אינם מבינים שאלה לא הליכי שיתוף של ממש וגם שהסדרת העניין באופן מערכתי תקטין טעות נפוצה זו. לשאלה ענו למעלה ממחצית המשיבים כי בעירם מתקיימים הליכי שיתוף מוסדרים, כלומר באמצעות מפגשי תושבים.

**לא משתפים מספיק את התושבים** – השאלה פנתה לקבל את התייחסות המשיבים לגבי מידת השיתוף של התושבים. לצד התשובות של כחצי מן העונים שבעירם משתפים את התושבים מספיק, יותר ממחצית מן המשיבים טען שאת התושבים בעירם משתפים רק באופן חלקי או לא משתפים בכלל. תשובה זו עומדת בהלימה עם הטענה שהליכי השיתוף המתקיימים בחלק לא מבוטל מן הערים, מתקיימים רק לעיתים רחוקות. גם כאן התשובה מצביעה על עמדתם החיובית של חברי מועצות הערים לנושא שיתוף הציבור בקבלת החלטות, שהרי ציפיתם ליתר הליכי שיתוף יכולה רק להוכיח כי הם בעד הנושא - בעיקר בקרב הצעירים יותר בהם. בנקודה זו ראוי להבהיר כי על פי תוצאות הסקר, האחוז הגבוה כל כך של חברי האופוזיציה הטוענים שבעריהם לא משתפים מספיק את התושבים בקבלת החלטות יכולה לנבוע מתפיסתם האנטי קואליציונית הכוללת. במילים אחרות – מהצהרותיהם התכופות כנגד מעשיהם והתנהלותם של עמיתיהם בקואליציה העירונית.

**חברי המועצה תומכים בהליכי שיתוף** – רובם ככולם ובאחוזים גבוהים במיוחד, ענו הנשאלים כי הם תומכים בקיומם של הליכים לשיתוף התושבים בקבלת החלטות. מעט מן המשיבים טען שהוא אינו תומך ואינו מתנגד לעניין ורק מיעוט מזערי טען שהוא מתנגד לרעיון. בתפיסה זו אוחזים חברי הקואליציה והאופוזיציה ללא הבדל ניכר ביניהם, הצעירים יותר והצעירים פחות בקרב המשיבים, וגם הנשים והגברים. לעומת זאת, ניכר הבדל בחתך ההשכלה של המשיבים – בעלי התארים האקדמיים תומכים יותר בהליכים לשיתוף הציבור, מאשר נעדרי התארים.

**כי חשוב לדעת מה התושבים חושבים** – את הסיבות ניתן לחלק לשניים – הסיבות שנתנו התומכים ברעיון השיתוף והסיבות של המתנגדים לו. התומכים בנושא השיתוף טענו בשיעורים בולטים במיוחד שחשוב מאוד להבין את דעתם של התושבים על מנת לשמש כחברי מועצה טובים ואפקטיביים. אחרים מבין התומכים טענו כי הסיבה לתמיכתם היא שזו חכמת ההמונים אשר תוצאותיה משדרגות את איכות החלטות המתקבלות; שזו הדמוקרטיה במיטבה אשר מביאה להקטנת התנגדויות להחלטות המתקבלות ולכן גם להגברת היציבות הפוליטית; שהליכי השיתוף מגבירים את הקשר ואת האמון בין התושב לממסד וגם, שהם תומכים ברעיון שיתוף הציבור כי על התושבים לקחת אחריות על הנעשה בעיר. המתנגדים לרעיון טענו שזו דמוקרטיה משתוללת, שהתושבים לא רואים את התמונה הכוללת ולכן אין טעם להיוועץ איתם. במקרה אחד נאמר שחברי המועצה נבחרו על מנת להחליט ולא על מנת לשאול מה נכון לעשות.

מן התשובות עולה שהתמיכה הרחבה של חברי מועצות הערים נשענת על רציונל הפועל בשני מישורים – זה שלטובת התושב וזה שלטובת הפוליטיקאי. לטובת התושב נראה כי הבולט ביותר הוא זה המסתכם בהבנתו על מנת לספק לו את צרכיו ואת רצונותיו, אך גם שדרוג איכות ההחלטות, היכול לאפשר לו ליהנות מפעילות אפקטיבית יותר עבורו. עניין זה של שדרוג איכות ההחלטות פועל מן הסתם גם לטובת הפוליטיקאי שאודות להחלטות הטובות יותר עשוי לזכות בהכרה על כך בקלפי. לטובת הפוליטיקאים עומדים גם הקטנת ההתנגדויות להחלטות והיציבות הפוליטית והגברת האמון בין התושב לממסד. הנה כי כן, עתה ברורה יותר תמיכתם של חברי מועצות הערים בהליכי שיתוף הציבור – הם גם אמורים ליהנות מהם ולא במעט, כעולה מן התשובות שנטענו על ידם.

**הליכי השיתוף הם משמעותיים מאוד בעיני המשיבים** – כך עולה מן התשובות לשאלה הרלוונטית. כשלושה רבעים מן המשיבים סבר שהליכי השיתוף הינם משמעותיים במידה רבה ורבה מאוד בעיניהם. השיעור הגבוה של המשיבים כך אינו יכול להטעות – עמדתם החיובית כלפי נושא שיתוף הציבור מתחדדת ומתחזקת גם בשאלה זו. מהצלבת התשובות מול נתונייהם האישיים של המשיבים עולה, כי תפיסה זו ניכרת במידה דומה בקרה הצעירים יותר והצעירים פחות מבין המשיבים, יותר בקרב הנשים מאשר בקרב הגברים, יותר בקרב חברי המועצה שזו להם הקדנציה הראשונה לכהונתם מאשר לוותיקים מהם, יותר בקרב המשיבים בעלי התארים האקדמיים וגם יותר מקרב חברי האופוזיציה מאשר חבריהם בקואליציה, בשיעור משמעותי.

**הליכי השיתוף חשובים לתושבים ולפוליטיקאים כאחד** – התשובה הזו הועלתה על ידי הרוב הגדול של המשיבים והיא מחזקת את הניתוח הקודם בדבר הסיבות לתמיכתם המציפות את טובת התושב ואת טובת הפוליטיקאי. בשאלה על הסיבות לתמיכה בשיתוף הציבור המסקנה עלתה בעקיפין ואילו בשאלה הנוכחית היא נאמרת מפורשות. חשוב להבין שראייתם של חברי מועצות הערים את תרומתם של הליכי שיתוף הציבור הן לתושבים והן לעצמם, אף היא ניתנת לחיבור עם עמדתם החיובית כלפי הנושא, שהרי אותה עמדה חיובית נושאת עמה גם ניצנים של תועלת אישית. בעמדה זו אוחזים חברי האופוזיציה בשיעור גבוה מזה של חברי הקואליציה. לעומתם, חברי הקואליציה מאמינים בשיעור גבוה יותר מאשר חבריהם באופוזיציה שהליכי השיתוף חשובים בעיקר לתושבים.



**המשיבים השתתפו בעצמם במפגשי תושבים** – ובמספר הזדמנויות. כך הצהיר הרוב הגדול של המשיבים. השתתפות פעילה זו הובחנה בשיעורים גבוהים יותר בקרב חברי המועצה הוותיקים מאוד, בקרב בעלי ההשכלה האקדמית ובקרב חברי הקואליציה. השתתפותם העצמית של חברי מועצות הערים, לפחות על פי עדויותיהם, לא יכולה שלא להצביע על התעניינותם והזדהותם עם הנושא, לפחות בכל הנוגע לרצונם להבין את דעת התושבים בנושאים הנדונים.

**התושבים מעלים הצעות עליהן לא חשבו קודם מקבלי החלטות** – כך מעידים המשיבים לסקר, במידה שאינה משתמעת לשתי פנים. הרוב המוחלט של חברי מועצות הערים העידו על עצמם כמי ששמעו פעם אחת או יותר מפעם אחת על רעיונות והצעות שהועלו על ידי התושבים במפגשי הציבור שהתקיימו בעירם, ככאלה שעליהם לא חשבו קודם מקבלי החלטות. משמעות הדבר היא שמקבלי החלטות בשלטון המקומי, על ניסיונם ועל יועציהם לא בהכרח יודעים הכל ושלתושבים יש בהחלט מה לומר בנוגע להחלטות היכולות להשפיע על חייהם. נראה כי עניין זה שולל את התפיסה שהזכרה על ידי חלק מן המשיבים, אם כי במינוחים קטנים, לפיה התושבים אינם רואים את התמונה הכוללת של המצב ולכן אין טעם להיוועץ איתם בנוגע להחלטות עירוניות. ההצלבות שבוצעו לניתוח תוצאות המחקר מעלות כי חברי מועצות הערים בעלי התארים האקדמיים טענו בשיעורים גבוהים יותר מן האחרים כי שמעו על כך שהתושבים העלו הצעות כאמור. נתון אחר מצביע על כך שבקרב חברי האופוזיציה שהשיבו לשאלון, שמעו על כך מספר פעמים ובשיעור גבוה באופן ניכר, מזה של חבריהם בקואליציה. נתון זה עומד בהלימה החופפת את מידת תמיכתם של חברי האופוזיציה בהליכי שיתוף התושבים ביחס לחבריהם מן הקואליציה. עוד עולה מן הניתוח כי למעט ברמת גן, בכל שאר הערים שהשתתפו בסקר, רוב חברי המועצה שלהן שמעו על כך שהתושבים הציעו הצעות עליהן לא חשבו קודם במסדרונות העירייה, מספר פעמים.

**חברי המועצה יוזמים או שותפים ליוזמות להליכי שיתוף** – רוב המשיבים לסקר העידו על עצמם ככאלה שיזמו במקרים שונים ובאופן אישי, הליכים לשיתוף הציבור בקבלת החלטות בעירם. מיעוט טען כי היה שותף עם אחרים לקיומם של הליכים כאלה ורק כשליש מן הנשאלים טען שלא היה שותף מעולם ליוזמה שכזו. נתון זה מצביע על כך שכשני שלישים מחברי מועצות הערים על פי נתוני הסקר, מעידים על עצמם ככאלה שיזמו או היו שותפים לקיומם של הליכים לשיתוף התושבים בעירם. זהו הנתון המוכיח אולי יותר מכל נתון אחר כי חברי מועצות הערים בשלטון המקומי בישראל תומכים ומזדהים עם הרעיון לפיו ראוי לשתף את התושבים בקבלת החלטות במהלך הקדנציה, גם אם הם נבחרו ולמרות שהם נבחרו על ידי תושבי העיר לייצג אותם במהלך כהונתם. מהצלב הנתונים בנוגע ליוזמות המשיבים עולה כי יותר מבוגרים מבין חברי המועצות העידו על עצמם כמי שהיו שותפים עם אחרים ליוזמות שיתוף וכמי שלא היו שותפים כלל ליוזמות שכאלה, בשיעור נמוך מזה של הצעירים מהם. עוד עולה מן הניתוח שחברי המועצה המכהנים מעל לארבע קדנציות, יזמו יותר והשתתפו יותר ביוזמות לשיתוף הציבור מאשר בקרב חבריהם המצויים בקדנציה הראשונה לכהונתם, במידה ניכרת וגם שבעלי ההשכלה האקדמית יזמו והשתתפו יותר בקיומם של הליכי שיתוף מאשר חבריהם נטולי ההשכלה האקדמית, באופן משמעותי.

**חברי המועצה אינם מתנגדים לקיומם של הליכים לשיתוף הציבור** – כך עולה באופן ברור, לפחות על פי עדותם של המשיבים לסקר. נתון זה הינו גורף לכל החיתוכים שנעשו על פי גיל המשיבים, מגדר, ותק בכהונה, השכלה והשתייכות קואליציונית. מעניינת העובדה על פי האמור, שגם חברי האופוזיציה בערים השונות העידו על עצמם כמי שלא התנגדו מעולם לקיומם של הליכי שיתוף הציבור, למרות שלפחות על פי התפיסה הרווחת, הם נוהגים להתנגד לחלק לא קטן מן היוזמות הקואליציוניות. ייתכן שזה נובע מכך שהליכים לשיתוף הציבור בעירם של המשיבים לא מובאים לאישור מוקדם של מועצת העיר ומכאן הקושי להתנגד להם אך ייתכן גם שאותם חברי אופוזיציה מבינים שהתנגדות לשאול לדעת התושבים עלולה לפגוע בסיכוייהם להיבחר בשנית לכהונה ציבורית.

**ראוי לשתף בכל הנושאים המשפיעים על התושבים** – כך עולה מתשובותיהם של הרוב המכריע של חברי מועצות הערים. אחוז קטן מן המשיבים חושב שראוי לשתף תושבים בנושאי תכנון בלבד ואחרים אך גם בשיעור נמוך במיוחד חושב שראוי לשתף את התושבים בנושאים משניים אך לא בנושאי מדיניות. משמע – אילו חוגים להפעיל במתני"ס המקומי, אך לא אם להקים את המתני"ס או לא. ראיתם של חברי מועצות הערים שראוי לשמוע את דעתם של התושבים בכל הנושעים היכולים להשפיע עליהם, מהווה הסכמה לשתפם למעשה בכל נושא. שהרי איזה נושא בקבלת ההחלטות העירוניות אינו יכול להשפיע במידה זו או אחרת על תושב זה או אחר? בהצלבת הנתונים על פי חתכים נראה כי בדעה הכוללת האמורה מחזיקות יותר נשים מגברים, יותר בעלי השכלה אקדמית מאשר נטולי השכלה זו ויותר חברי אופוזיציה עירונית מאשר חבריהם מספסלי הקואליציה.

**בטוחים בצורך לקיים הליכי שיתוף באופן מערכתי מחייב** – כך עולה מתשובותיהם של רוב הנשאלים בסקר. מעט יותר משליש מן המשיבים חושבים שאולי יש מקום לכך ורק מיעוט של ממש רואה את הצורך הזה כמיותר. ראוי לציין שגם המהססים בנוגע לצורך בקיום הליכי שיתוף באופן מערכתי מחייב, אינם מתנגדים לכך. משום האמור ניתן להסיק שהרוב המוחלט של המשיבים תומך ברעיון של מעבר לקיומם של הליכים לשיתוף התושבים באופן מערכתי מוסדר ומחייב בשלטון המקומי בישראל או לפחות אינו מתנגד לכך. מהצלבת הנתונים עולה שהמבוגרים מקרב המשיבים בטוחים יותר ומתלבטים פחות בעניין זה בשיעור גבוה מזה של חבריהם הצעירים מהם. עוד עולה מן ההצלבה שככל שגובר הוותק של חברי המועצה בכהונתם, כך הולך ומתחזקת אצלם הדעה בדבר הנחיצות בהליכי שיתוף באופן מערכתי מחייב. בעלי השכלה האקדמית מקרב המשיבים בטוחים בשיעור גבוה מזה של חבריהם, בנחיצות הליכי השיתוף באופן מוסדר ומחייב וחברי האופוזיציה בטוחים בכך יותר ומתלבטים פחות מחבריהם בקואליציה.

**הטמעת ההליכים באופן מוסדר, באמצעות נוהל ארגוני פנימי** - כך חשבו רוב המשיבים. פחות מרבע מן המשיבים חשב שראוי להטמיע הליכים לשיתוף הציבור באופן מערכתי באמצעות חוק עזר עירוני ומיעוט חשב שהדרך הנכונה לכך היא באמצעות חקיקה ממשלתית. מהצלבת הנתונים עולה כי המשיבים המכהנים בקדנציה השנייה או השלישית סבורים בשיעור גבוה מחבריהם החדשים והוותיקים יותר כי הדרך הנכונה להטמיע הליכים לשיתוף התושבים באופן מערכתי

מחייב היא באמצעות נוהל ארגוני פנימי. כך סבורים גם נטולי ההשכלה האקדמית ביחס לחבריהם האקדמיים וכך גם חברי הקואליציה אל מול חבריהם מספסלי האופוזיציה העירונית.



מן האמור על פי הנתונים שהוצגו עולה התמונה הבאה: בכל הערים החברות ב"פורום ה-15" מקיימים הליכים לשיתוף הציבור בקבלת החלטות במידה זו או אחרת. במקרים לא מעטים נעשים הליכי השיתוף – לדעתם של חברי מועצת העיר - כהליכים מלאכותיים שלא באמת על מנת לקחת בחשבון את דעת תושבים בקבלת ההחלטות בנושאים הנדונים. הליכי השיתוף נעשים בעיקר במפגשים עם התושבים בהם מתקיימים דיונים בנושאים הנדונים. חברי מועצות הערים חושבים שלא משתפים מספיק את התושבים בקבלת החלטות ושיש מקום ליותר ומעידים על עצמם, בכך ובדרכים נוספות, שרובם ככולם תומכים בקיומם של הליכים לשיתוף התושבים. כך לטענתם, כי חשוב להם להבין את עמדות הציבור בנושאים שעל הפרק ותוך קביעתם כי מדובר בעיניהם בהליכים משמעותיים מאוד, החשובים לתושבים ולפוליטיקאים כאחד. רובם הגדול של חברי מועצות הערים השתתפו בעצמם במפגשים עם התושבים ומעידים שהתושבים העלו בהם הצעות ורעיונות שעליהם לא חשבו קודם מקבלי החלטות בעירם. רוב חברי מועצות הערים יזמו באופן אישי הליכים לשיתוף הציבור או היו שותפים ליוזמות שכאלה עם אחרים ועל פי עדותם מעולם לא התנגדו להליכי שיתוף. רובם המכריע של המשיבים מחזיק בדעה שראוי לשתף את התושבים בכל הנושאים העשויים להשפיע על חייהם ולצורך כך הם רואים לנכון לעשות זאת באופן מערכתי מוסדר ומחייב, בעיקר באמצעות נוהל ארגוני פנימי.

מהצלבת התשובות שנתקבלו בסקר אל מול נתוניהם האישיים של המשיבים עולים הנתונים הבולטים הנוספים הבאים:

**(גיל)** – המבוגרים יותר מבין חברי מועצות הערים אוחזים בדעה כי בעריהם משתפים את התושבים לעיתים קרובות ובאופן מספק, בשיעור גבוה מאשר חבריהם הצעירים; הם סבורים בשיעור גבוה מחבריהם הצעירים מהם שהליכים לשיתוף הציבור חשובים להקטנת התנגדויות להחלטותיהם; יותר מהם משתפים פעולה עם אחרים לקיומן של יוזמות שיתוף; הם בטוחים בשיעור גבוה מזה של הצעירים מהם בנחיצותם של הליכים לשיתוף הציבור באופן מערכתי מחייב וחושבים שהדרך הנכונה להטמיע רפורמה כזו היא באמצעות חקיקה ממשלתית. לעומתם, הצעירים יותר מבין חברי מועצות הערים תומכים בשיעור גבוה יותר בקיומם של הליכי שיתוף בעריהם, סבורים כי דעת התושבים חשובה לקבלת החלטותיהם ושהליכי השיתוף תורמים לשדרוג איכות ההחלטות הללו. בנוסף, הם תופסים את הליכי השיתוף כהליכים משמעותיים במידה רבה או רבה מאוד, בשיעור גבוה יותר מזה של חבריהם המבוגרים מהם.

**(מגדר)** – בנושאים אחדים, אותרו הבדלים בתפיסות בהבחנה בין נשים לבין גברים. הנשים, על פי התשובות שנתקבלו בסקר, תומכות בקיומם של הליכי שיתוף בשיעור גבוה מזה של הגברים ומנמקות את תמיכתן בכך שדעת התושבים חשובה מאוד בקבלת ההחלטות העירוניות וגם אוחזות בדעה שהליכי שיתוף מקטינים התנגדויות להחלטות המתקבלות; על פי עדותן, אף לא אחת מהן מתנגדת להליכים לשיתוף הציבור, אותם הן רואות כהליכים משמעותיים במידה רבה

ובמידה רבה מאוד, בשיעור גבוה מזה של הגברים; הנשים מעידות על עצמן ובשיעור גבוה מזה של הגברים כי ראוי לשתף את תושבי העיר בכל הנושאים היכולים להשפיע על חייהם, ללא סייגים. לעומתן, הגברים מחזיקים בשיעור גבוה יותר בעמדה כי התושבים אינם רואים את התמונה השלמה ורואים בכך בעייתיות בנוגע לשיתופם בקבלת החלטות; בנוסף ובשיעור גבוה מזה של הנשים, הם רואים את הליכי השיתוף כהליכים משמעותיים במידה בינונית ובכך שראוי לקיים הליכים לשיתוף התושבים בנושאי תכנון בעיקר.

**(ותק בכהונה)** – כזכור, חולקו המשיבים לשלוש קבוצות מובחנות על פי הוותק שלהם בכהונתם כחברי מועצת העיר. החדשים יותר שזו להם הקדנציה הראשונה לכהונתם בעת המענה לסקר סבורים בשיעור גבוה מן הוותיקים מהם, שבעירם לא משתפים מספיק את התושבים בקבלת החלטות ושדעת התושבים חשובה לקבלתן; עוד הן סבורים בשיעור גבוה מחבריהם הוותיקים יותר שבכוחם של הליכי השיתוף לשדרג את טיב ההחלטות ורואים בשיתוף הציבור הליך משמעותי מאוד; הם פחות השתתפו בעצמם במפגשי תושבים אף כי העידו שיזמו אישית הליכי שיתוף בשיעור גבוה מן האחרים; חברי המועצה שזו הקדנציה הראשונה לכהונתם מתלבטים יותר בדבר נחיצות קיומם של הליכי השיתוף באופן מסודר ומחייב. הוותיקים המכהנים שתיים או שלוש קדנציות מעידים על עצמם בשיעורים גבוהים מן האחרים כמי שהשתתפו במפגשים עם התושבים רק פעם אחת וגם כמי שלא יזמו ולא היו שותפים לקיומם של הליכי שיתוף; בשיעור גבוה מן האחרים הם גם סבורים כי רצוי להטמיע הליכים לשיתוף הציבור באמצעות נוהל ארגוני פנימי בכל רשות. הוותיקים מאוד המכהנים ארבע קדנציות ויותר סבורים בשיעור גבוה מן הוותיקים פחות, כי בעירם משתפים את התושבים אך רק לעיתים רחוקות; הם סבורים בשיעור נמוך מזה של חבריהם שהליכי השיתוף המתקיימים הינם מלאכותיים וטוענים בשיעור גבוה מן האחרים שהתושבים אינם רואים את התמונה המלאה בנושאים הנדונים; למרות זאת הם סבורים בשיעור גבוה מן הוותיקים מהם, ששיתוף התושבים תורם להקטנת התנגדויות להחלטות המתקבלות, שההליכים הם משמעותיים במידה בינונית וגם שהם השתתפו בעצמם במפגשים עם התושבים במספר הזדמנויות ואף היו שותפים ליוזמות לקיומם; בשיעור גבוה מן הפחות וותיקים, הם בטוחים בצורך ברפורמה להפיכת הליכי השיתוף להליכים מוסדרים ומחייבים. מן הניתוח עולה כי ככל שחברי מועצות הערים וותיקים יותר בכהונתם, כך הם פחות ביקורתיים כלפי נושא שיתוף התושבים.

**(השכלה)** – המשיבים לשאלות הסקר חולקו כאמור לכאלה שהם בעלי השכלה אקדמאית ולכאלה שלא. בעלי התארים האקדמיים סבורים בשיעור גבוה מחבריהם נטולי התארים שהליכי השיתוף מתקיימים בעירם, אך לעיתים רחוקות בלבד; הם תומכים בהליכים לשיתוף התושבים בשיעור גבוה מנטולי התארים האקדמיים וטוענים שאלה משדרגים את איכות ההחלטות המתקבלות ומקטינים התנגדויות להן; הם סבורים שהליכי השיתוף הם משמעותיים במידה רבה בשיעור גבוה מזה של נטולי התארים ומעידים על עצמם כמי שהשתתפו במפגשי תושבים במספר הזדמנויות; במידה רבה מחבריהם, חושבים בעלי ההשכלה האקדמית שהתושבים יודעים לעיתים להציע הצעות עליהן לא חשבו קודם מקבלי החלטות ושראוי לשתף אותם בכל הנושאים הנוגעים לאיכות חייהם; בעלי ההשכלה האקדמית מבין חברי מועצות הערים יזמו בעצמם הליכי שיתוף והיו שותפים למיזמים כאלה בשיעור גבוה מחבריהם נטולי התארים; הם בטוחים יותר בנחיצות קיומם של הליכים לשיתוף התושבים באופן מערכתי מחייב מאשר חסרי ההשכלה

האקדמית וסבורים שהדרך הנכונה לכך, הינה באמצעות חוק עזר עירוני רלוונטי. לעומתם, חברי מועצות הערים נטולי התארים האקדמיים, מתנגדים בשיעור גבוה יותר לקיומם של הליכי שיתוף, טוענים שהתושבים לא רואים את התמונה השלמה של המצב הנדון, רואים בהליכים אלה הליכים משמעותיים במידה בינונית בלבד ומעידים על עצמם שהשתתפו במפגשי תושבים רק פעם אחת - בשיעור גבוה מחבריהם נושאי התואר האקדמי. בשיעור גבוה מחבריהם, לא שמעו חברי מועצות הערים מעולם על מקרים בהם התושבים הציעו הצעות שעליהן לא חשבו קודם מקבלי ההחלטות; הם פחות יזמו ופחות שיתפו פעולה לקיומם של הליכי שיתוף מן המשכילים מהם ובשיעור גבוה יותר הם מחזיקים בדעה שהנושאים הראויים לשתף בהם את התושבים הם אלה הנתפסים כמשניים ואשר אינם קשורים למדיניות; בשיעור גבוה מבעלי ההשכלה האקדמית, סבורים חסרי השכלה זו שאין צורך בהפיכתם של הליכים לשיתוף הציבור למחייבים וגם שאם כן להפכם לכאלה, הדרך הנכונה לעשות זאת היא באמצעות נוהל ארגוני פנימי.

**(שייך קואליציוני)** – כעולה מתוצאות הסקר, ניכר הבדל בחלק מתפיסותיהם של חברי מועצות הערים משני צדי המתרס. חברי הקואליציה שענו לסקר סבורים שהליכי השיתוף המתקיימים בעריהם מבוצעים בצורה כנה ואמיתית ושמשתפים את התושבים באופן מספק או חלקי, בשיעור גבוה מחבריהם באופוזיציה; בשיעור גבוה מחבריהם, סבורים חברי הקואליציה גם שהתושבים לא רואים את התמונה השלמה של הנושאים הנדונים וגם שהליכי השיתוף מגבירים לטובה את הקשר בין התושבים לממסד; למרות זאת, הם רואים בשיתוף הציבור הליכים משמעותיים במידה בינונית החשובים בעיקר לתושבים עצמם; בשיעור גבוה מאשר בקרב חברי האופוזיציה, הם לא שמעו על מקרים בהם תושבים הציעו הצעות שלא חשבו עליהן קודם מקבלי ההחלטות וגם בשיעור ניכר יותר מחבריהם באופוזיציה, הם סבורים שראוי לשתף את התושבים בנושאים משניים ולא של נושאי מדיניות; הם מתלבטים בשיעור גבוה מזה של אנשי האופוזיציה בדבר הנחיצות במעבר לקיומם של הליכי שיתוף באופן מערכתי מחייב ותומכים בשיעור גבוה מאלה שבספסלי האופוזיציה בביצוע השיטה באמצעות נוהל ארגוני פנימי. לעומתם, חברי האופוזיציה כפי שעולה מנתוני הסקר, סבורים בשיעור ניכר יותר מאשר חברי הקואליציה העירונית שרוב הליכי השיתוף המתקיימים הינם הליכי שיתוף מלאכותיים בלבד; על פי עדותם ובשיעור גבוה יותר, שיתוף התושבים בעירם נעשה בעיקר באמצעות התקשורת ולא בדרך של מפגשי תושבים; בשיעור ניכר מחבריהם בקואליציה הם תומכים בהליכים לשיתוף הציבור המשדרגים לדבריהם את איכות ההחלטות ורואים בהם הליכים משמעותיים במידה רבה מאוד החשובים לתושבים ולפוליטיקאים כאחד; מידת אי השתתפותם במפגשי תושבים על פי עדותם, גבוהה מזו של חבריהם לספסלי הקואליציה וגם טענתם כי שמעו מספר רב יותר של פעמים על הצעות שהוצעו על ידי התושבים, עליהן לא חשבו קודם מקבלי ההחלטות; חברי האופוזיציה חושבים בשיעור גבוה יותר מזה של חברי הקואליציה שנכון לשתף את תושבי העיר בכל נושא הקשור לאיכות חייהם, הם בטוחים יותר בצורך לקיים הליכי שיתוף באופן מערכתי מחייב ורואים בחקיקה ממשלתית את הדרך הראויה לכך.



**הערים** שחברי המועצה שלהן השתתפו בסקר, נבדלות זו מזו בהתייחסותם של נבחריהן לנושאים השונים שבבסיסו של מחקר זה. הנושאים בהם ההתייחסויות הבולטות יותר, מסוכמים להלן:

**שיתוף אמיתי או שיתוף מלאכותי** – רק בראשון לציון סברו כל המשיבים שבעירם משתפים את התושבים בהליכי שיתוף אמיתיים. בפתח תקוה לעומת זאת, רוב חברי מועצת העיר סבורים שהליכי השיתוף הנעשים שם, הינם ברוב המקרים הליכים מלאכותיים.

**מידת שיתוף התושבים** – ברמת גן כל המשיבים סברו שבעירם לא משתפים מספיק את התושבים. בראשון לציון רוב בולט של משיבים סבור שבעירם משתפים את התושבים באופן מספק.

**מידת היותם של הליכי השיתוף, הליכים משמעותיים** – בנתניה מעריכים מחצית מחברי מועצת העיר שהליכי השיתוף הינם בעלי משמעות רבה או רבה מאוד ואילו מחציתם האחרת מעריכים את משמעותם כבינונית בלבד. בחדרה לעומת זאת, הדעות בנוגע למידת משמעותם של ההליכים לשיתוף התושבים, נחלקות בקרב חברי המועצה במידה שווה בין הרואים בהם משמעות רבה מאוד לבין מי שרואה בהם משמעות זניחה בלבד.

**הצעות מקוריות מצד התושבים** – באשדוד שליש מן המשיבים לא שמע מעולם על כך שהתושבים הציעו הצעות שעליהן לא חשבו קודם מקבלי ההחלטות. בכל יתר הערים שנסקרו למחקר זה, אחוז חברי המועצה שכך השיבו נמוך יותר עד אינו קיים כלל. בחולון כל המשיבים ללא יוצא מן הכלל שמעו מספר פעמים על מקרים בהם התושבים הציעו הצעות מקוריות שעליהן לא חשבו קודם קובעי המדיניות העירונית.

**יזומה אישית או שותפות לקיום הליכי שיתוף** – בכל הערים שהשתתפו בסקר, העידו המשיבים שיזמו בעצמם הליכים לשיתוף הציבור במידה זו או אחרת. ברוב הערים העידו המשיבים שהיו שותפים לקיומם של הליכים כאלו עם אחרים ורק באשדוד ובחולון רוב חברי מועצת העיר העידו כי הם לא יזמו ולא היו שותפים לקיומם של הליכים לשיתוף התושבים.

**הנושאים בהם ראוי לשתף את התושבים** – ב-13 מתוך 15 הערים שנסקרו, חושבים רוב ברור של חברי מועצת העיר שיש לשתף את התושבים בכל נושא היכול להשפיע על איכות חייהם. השתיים האחרות הן הרצליה וחדרה בהן רק מחצית מחברי המועצה סבורים כך. בהרצליה 40% מחברי מועצת העיר סבורים שראוי לשתף את התושבים בנושאי תכנון בלבד.

**מידת הנחיצות בהליכי שיתוף מוסדרים ומחייבים** – ב-9 מתוך 15 הערים שנסקרו למחקר זה, משוכנעים מחצית מחברי מועצת העיר ויותר בנחיצות קיומם של הליכים לשיתוף הציבור בעירם, באופן מערכתי מוסדר ומחייב. בכפר סבא, פתח תקוה, ראשון לציון, רחובות ורמת גן לא נמצא ולו חבר מועצה אחד שסבר שהסדרת הליכי השיתוף באופן מחייב, אינו נחוץ.

**אופן ההטמעה של הרפורמה** – ההעדפה הגורפת בקרב הרוב המוחלט של המשיבים מציבה את הבחירה בהטמעת הליכים לשיתוף הציבור בקבלת החלטות, באמצעות נוהל ארגוני פנימי. כך עולה מן התשובות שנתקבלו ב-13 מתוך 15 ערים. חריגות בכך באר שבע וחיפה שחברי המועצה שלהן מאמינים שהדרך הנכונה להטמעת הליכים באופן מחייב היא באמצעות חוק עזר עירוני.



תוצאות הסקר כפי שפורטו משרטטות את הסיכויים ואת האתגרים הניצבים אל מול מעבר אפשרי להטמעתה של רפורמה בשלטון המקומי בישראל, שבבסיסה הסדרת הליכי שיתוף הציבור שכבר מתקיימים בו, באופן מערכתי מוסדר ומחייב. על כך ובהרחבה, בפרק הבא שידון בשלושת רבדי המחקר, לקראת המענה המנומק לשאלות שבבסיסו.

## פרק 5 – ממצאים עיקריים

מחקר זה ביקש כאמור לבחון את עמדתם של נבחרי הציבור בשלטון המקומי בישראל בנוגע להליכים לשיתוף הציבור, במטרה לעמוד על נכונותם כמקבלי החלטות להפכם להליכים מהותיים, מוסדרים ומחייבים. לשם בדיקת הייתכנות ולאחר הצגת סקירת הספרות בנושאים הרלוונטיים למחקר, חולקה הבדיקה לשלושה נתיבים מרכזיים: נבדקו כמקרי בוחן הליכי שיתוף הציבור שקוימו בישובים רבים ושונים בישראל בדרך לעדכון תכניות המתאר הכוללניות שלהם ואת דרך ביצועם וניהולם; רואינו כל ראשי הערים העצמאיות-כלכלית בארץ ונותחה עמדתם של חברי המועצה של אותן הערים. משכך, ניתן כעת לדון בתובנות שהועלו בנתיבים השונים תוך הצלבנות – ביניהן ואל מול העולה מסקירת הספרות ומן המסגרות התיאורטיות.

פרק זה יחתור לבדיקת הייתכנות האמורה תוך מענה לשלוש שאלות מרכזיות הנראות כנדרשות, לפי הסדר הכרונולוגי המתבקש: (1) למה בכלל לשתף את התושבים בקבלת החלטות? (2) מדוע לקיים הליכים לשיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל באופן מערכתי מחייב? (3) כיצד להטמיע רפורמה מעין זו? התשובה המשולבת לשאלות אלה אמורה להוות בסיס יציב למענה לשאלת המחקר המרכזית ולהשערות המוקדמות כפי שהוצגו בפרק המבוא.

### למה בכלל לשתף את התושבים בקבלת החלטות?

התשובה לשאלה ראשונה וחשובה זו מבקשת להציג את הרציונל שמאחורי מחקר זה. שהרי אם אין צורך או יתרון למאן דהוא בעצם השיתוף, מי בכלל יכול לפלל להטמעתם של הליכי שיתוף כהליכים מחייבים בשלטון המקומי בישראל, ולשם מה?

כמו כמעט בכל עניין, גם לנושא שיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטוניות יש יתרונות אך גם חסרונות. כך עולה משלושת נתיבי המחקר שנסקרו. החסרונות, אף אם אינם רבים באופן כמותי, הם חשובים, בעלי משקל סגולי גבוה ומאתגרים במיוחד. אחד מהם ואולי החשוב מבניהם נוגע לכמות המשתתפים במפגשי התושבים. סוגיה זו עלתה בשלל הראיונות והסקרים שבוצעו במהלך מחקר זה. הטענה המרכזית שהועלתה היא שלמרות המאמצים המושקעים על ידי הרשויות המקיימות הליכים לשיתוף הציבור, התושבים אינם מגיעים אליהם בהמוניהם או לפחות במידה המתבקשת. אף שמידה זו אינה מוגדרת כלל, ברורה ההבנה שגם בנושאים חשובים לחיי הפרט – בעתיד הקרוב או הרחוק – רבים מן התושבים אינם ששים לעיתים קרובות להגיע על מנת לשמוע ולהביע את דעתם בנושאים שעל הפרק. טענה זו מוקדה לעיתים גם במקרים ספציפיים מאוד. כך למשל, אם מקיימים הליך שיתופי לקביעת הפעילות השוטפת במוסד המעניק שירותי פנאי לבעלי מוגבלויות, ניתן לצפות שבעלי נכויות יפקדו את המפגשים, ככל שהוזמנו אליהם, אך לא תמיד הדבר כך. הסיבות להעדר משתתפים בכמויות גדולות במפגשי הציבור יכולות להיות אחדות, וביניהן: חוסר עניין מצד המוזמנים בנושא שעל הפרק, מחשבתם של התושבים שאין בכוחם וביכולתם להשפיע ועד חוסר אמונם במערכת השלטונית.



אם מביאים בחשבון את הנאמר בפרקים השונים של מחקר זה בנוגע לתרומה הדיונית והכמותית לאיכות ההחלטות כפי שעל כך יורחב בהמשך, אזי ברור כי אי השתתפותם של תושבים רבים בהליכי השיתוף, מהווה חיסרון. חיסרון נוסף, לפחות על פי עדויותיהם של מרואיינים שונים למחקר זה, נוגע לעלויות הנלוות הנדרשות. ברוב הישובים כפי שהוברר, הליכי שיתוף הציבור אינם מתקצבים. חשוב להבין שהליכים אלה אינם חפים מעלויות. הם מחייבים פרסומים מאסיביים ליידוע על המפגשים ועל תוצאותיהם; הם מצריכים כח אדם לארגון, לביצוע, לאיסוף נתונים ולמעקב אחר התוצאות; הם מצריכים במקרים רבים שכירת מקומות רלוונטיים למפגשים ועלויות לכיבוד. בישובים הגדולים העלויות הללו נבלעות בעשייה השוטפת אך בישובים הקטנים – לפחות לדבריהם של חלק מן המרואיינים – מדובר בנטל תקציבי משמעותי עבורם. עניין נוסף קשור לזמנים הנדרשים לביצועם של הליכי השיתוף. לאורך תקופת המחקר עלו טענות אחדות כי שיתוף הציבור כרוך גם בגרירת זמנם של פרויקטים. משמע, היציאה אל הציבור לשמע דעתו בנושאים שעל הפרק, מאריכה את זמני ביצועם של פרויקטים ועלולה לסרבנם.

אך נדמה שהמכשלה העיקרית שהועלתה במהלך העבודה על מחקר זה נוגעת לשני עניינים מהותיים, לפחות בעיני אומריהם: העניין האחד קשור לקבוצות אינטרס, בהן גם המפלגות הפעילות בפוליטיקה המקומית, העשויות להתנגד להשתתפות של תושבים. כך, כי הן מהוות כניסה לשחקנים חדשים לתהליך המיקוח הפוליטי העלולה להגביל את עוצמתן, לפתל את מוקדי הייצוג של האינטרסים הציבוריים ולחלק מחדש את משאבי הנגישות והלגיטימציה שמעניק השלטון המקומי. הובאה ההערכה שרמה נמוכה של מעורבות תושבים במערכת מבוזרת עלולה להביא לידי כך שקבוצות אינטרס, אף אם אינן פוליטיות, החולשות על עמדות מפתח ברשות המקומית תשתמשנה בעמדותיהן לקידום ענייניהן ללא בקרה מספקת. העניין השני קשור לתפיסה, בעיקר זו של הפוליטיקאים, שקשה לרצות את כולם. הכוונה היא שבמפגשי התושבים מועלות הצעות רבות בנושאים הנדונים וקשה לאמץ את כולן. הועלתה הסברה שאנשים שהשקיעו מזמנם והגיעו למפגשי השיתוף ייעלבו מכך שהצעותיהם נדחו או לא נתקבלו.

החסרונות ויש מי שיאמר המכשלות שהובאו אינן קלות משקל והן ראויות להתייחסות פרטנית. נכון הוא שרצוי שהגעתם של תושבים למפגשי שיתוף הציבור תהיה מאסיבית יותר. אך לשם כך צריך לפעול בשני נתיבים – הנתבי הראשון והפרקטי הוא זה של פרסום נרחב יותר על עצם קיום המפגשים וחשיפה מוקדמת של רקע רלוונטי לנושא ומטרות, והנתבי השני והמורכב יותר הוא זה של הגברת אמון התושבים ברשות המקומית, לפחות בכל הנוגע לכוונות, לדרכי הפעולה ולמטרות הסופיות של הליכי שיתוף הציבור. אף שהנתבי הראשון כרוך בהוצאות כספיות יודגש כי פרסום מאסיבי יכול להיעשות גם במסגרות של פרסומים עירוניים שוטפים ולא כפרסומים ייחודיים ובכך לחסוך בעלויות; ניתן לעשות שימוש נרחב באתרי אינטרנט וברשתות החברתיות, בעלויות זניחות; ניתן לנצל את השימוש בטלפונים החכמים המצויים בידיהם של תושבים רבים על מנת להעביר באמצעותם מסרים – למשל באמצעות האפליקציות המקומיות ההופכות למקובלות מיום ליום וגם, ניתן להיעזר בעובדי הרשויות המקומיות על שלוחותיהן כסוכני שינוי להזמנת מקורביהם ומכריהם להגיע למפגשים. במילים אחרות ובמיוחד בישובים הקטנים, ניתן להגיע ליידוע התושבים גם ללא השקעה כספית משמעותית ומכבידה. לגבי הנתבי השני, הפתרון – לפחות בנוגע לנושא שיתוף הציבור – כרוך בעיקר בשכנוע בטוהר ההליך. ככל שהנהגת הישוב תעבוד בשקיפות רבה יותר, תנמק את מהלכיה ואת אימוצן או את דחייתן של הצעות התושבים

גם באמצעי התקשורת, כך ילך ויגדל האמון בהליך עצמו כהליך נורמטיבי הבא להיטיב עם ההחלטות המשפיעות על חי התושבים.

הטענה הנוספת בגין הזמן הנדרש ויש אומרים המתבזבז לקיומם של הליכי השיתוף, העלול להאריך את זמני ביצועם של פרויקטים, אינה ניתנת לביטול. יחד עם זה ועם שקלול הכדאיות של הזמן המושקע אל מול היתרונות האפשריים כפי שיפורטו להלן, נראה שההשקעה ראויה וכדאית. בנקודה זו יצוין שעבודות התכנון וההכנה לפרויקטים שונים בשלטון המקומי נעשות במקביל לקיומם של הליכי השיתוף, ברוב המקרים. יוצא מכך לכן שככל שלהליכי השיתוף נדרשת תקופת ביצוע, הרי שאין לזקוף את כולה להארכת מועדי הסיום של הפרויקט הנדון.

בהמשך לנאמר נראה, כי הטענה הנוגעת לאינטרסים השונים במהלך הליכי השיתוף, הינה חשובה במיוחד. כך כי לדברי המחזיקים בטענה זו, יכולים להתקיים במהלך מפגשי הציבור ניסיונות מצד אינטרסנטים שונים להשפיע על הדיונים באופן שאינו משרת את טובת האחרים או את טובת הכלל. מדובר באינטרסים פוליטיים ולא פוליטיים המכוונים לרצות קבוצות כאלה ואחרות לקידום ענייניהן, בלי להתחשב בצרכים של אחרים או בתוצאות עבורם. לעניין זה כדאי לזכור את שהובהר בפרק סקירת הספרות שבתוך הקבוצות המשתתפות בדיונים לא הרוב קובע אלא הדיון של הערכת העמדות המגיע לכדי תוצר מוסכם, עמו יכולים לחיות רוב המשתתפים ושהליכי השיתוף יכולים להביא לקואופטיציה של קבוצות שוליים. בנוסף, יש לזכור כי ההצעות הציבור במפגשי התושבים ובכלל אינן אלא בגדר של המלצות ואינן מחייבות את מקבלי ההחלטות לאמצן, אם הן אינן תרות אחר הפתרונות הרצויים על פי תפיסתם של אלה האחרונים. את דחייתן או אי אימוצן של ההצעות, על מקבלי ההחלטות לנמק ולפרסם ברבים. כך הרווח יהיה כפול – גם יתקיים סינון של ההצעות במטרה לבחור את הטובות והרצויות שבהן בלבד, וגם יבינו התושבים את השיקולים שמאחורי ההחלטות הללו. הדבר נכון גם לגבי הטענה שקשה לרצות את כולם. גם כאן ברור החשש מפני מצב של אכזוב תושבים שהצעתם לא נתקבלה אך גם כאן פרסום השיקולים לבחירה מבין ההצעות שהוצעו יכול לפעול לטובת מקבלי ההחלטות, כאשר התושבים יבינו את הרציונל שמאחורי הדברים. בכלל, חשוב לזכור בהמשך לנאמר שהליכי שיתוף אינם מהווים מטה קסם שיפתור את כל הבעיות החברתיות והכלכליות, וגם שאין בהם כדי למנוע כליל השפעות של בעלי עניין וכוח. אך יתרום הוא בכך שהדברים נחשפים יותר בפני הציבור, הן מבחינת מידע על הנעשה והן מבחינת הידע שנציגי הציבור סופגים במהלך הדיונים.

כמובן שאל מול החסרונות שתוארו, יש בהליכים לשיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטוניות גם יתרונות, והם לא מועטים. בפרק סקירת הספרות הוסבר שהדמוקרטיה, למרות פגמיה, היא הדרך הטובה יותר לשלוט במדינה מכל חלופה לא-דמוקרטית אחרת. בתוך כך, הדמוקרטיה ההשתתפותית כפי שצוין שם, דוגלת בחירות החיובית וחותרת להתערבות ולשינוי שיביאו לחלוקה צודקת ולהקטנת פערים בחברה, מתוך חשש מהעדפתם של אינטרסים של פרטים ושל קבוצות על חשבון האינטרס הכללי. הליכים לשיתוף הציבור בהם עוסק מחקר זה הינם החוליות הבונות את הדמוקרטיה ההשתתפותית ונדמה שהנימוק לטיבה כאמור, יכול להספיק על מנת לשכנע בכדאיות חיזוקה. למרות זאת, אין כוונה להותיר את היתרונות של השיטה ברמה התיאורטית בלבד ולכן יפורטו להלן גם היתרונות הבולטים המעשיים כפי שעלו מפרקי המחקר השונים.

הדמוקרטיה ההשתתפותית כאמור רואה בשיתופם המלא של אזרחים בפוליטיקה ובצמתים של קבלת החלטות, ולא רק במערכות בחירות, מימוש עקרונות מוסריים של צדק, שוויון וחירות הפרט. על פי השיטה ההשתתפותית, הלגיטימיות של הכרעת הרוב מבוססת על תפיסה הסבורה שסיכויי הטעות של הרוב קטנים יותר מסיכויי הטעות של המיעוט ומשום כך, ככל שהרוב גדול יותר, הסבירות היא שהוא מייצג סיכוי גדול יותר של העדר-טעות. הליכים לשיתוף הציבור מגדילים משמעותית את כמות הדעות, המחשבות והרעיונות ועל כן, לפי אותה התפיסה, ההחלטות המתקבלות בהישען על דעות רבות יותר, תהיינה בעלות סיכוי קטן יותר של טעות, משמע – החלטות טובות יותר.

כפי שפורט בפרק סקירת הספרות, הליכים לשיתוף הציבור מגדילים את ההשתתפות הפוליטית המיוחסת לאזרחים מן השורה שאינם נמנים על האליטה הפוליטית והפועלים להבעת עמדה כלפי המערכת הפוליטית, החברתית, התרבותית והכלכלית ומביאים בכך לידי ביטוי אינטרסים אישיים וקהילתיים. במסגרת ההתייחסות לדמוקרטיה העירונית הובהר כי חל שינוי בולט בעשורים האחרונים בישראל בתחום סדרי העדיפויות ורצונם של תושבים להשפיע על איכות חייהם, בעיקר בשכונות מגוריהם, ושהיא צברה תאוצה בהיבט הפוליטי באמצעות רפורמות שבוצעו לאורך כך בשלטון המקומי. הובהר שהתפתחות מערכת היחסים בין התושב לבין השלטון המקומי הביאה להגברת השקיפות הארגונית הממסדית ולהכרה גוברת בזכות הציבור לדעת.

הליכים של שיתוף הציבור תופסים מקום מרכזי בהתפתחותה של הדמוקרטיה ובמנהל המודרני, ומהווים אסטרטגיה המכוונת להגביר את מעורבותם של התושבים בתכנון וביישום תכניות של ארגונים שלטוניים. כפי שהובהר, מבין רבדי השיתוף הארצי והמקומי, נראה כי האחרון מעשי יותר כי נושאים כמו תכנון ותחזוקה לקויים של ביוב ובניינים מעסיקים את המתגוררים סמוך למפגעים, ובעבורם הן שאלות הרבה יותר פרקטיות מאשר אידיאולוגיות. עוד צוין שהליכי שיתוף הם מעשיים יותר במישור המקומי גם בגלל קרבתם הפיזית והגיאוגרפית של התושבים אל מקבלי ההחלטות, וגם מכיוון שמדובר במסגרת מצומצמת של אנשים בעלי מכה משותף שבה אפשר לנהל דיונים פתוחים ויעילים. דיונים מעמיקים בסוגיות שעל הפרק, מביאים להכרה ולהבנת הנושאים על ידי המשתתפים, להבעת עמדות כלפיהם ולבחירה מנומקת בין חלופות מוצעות. שיטה זו מקפלת בתוכה מושג חדש של השתתפות פוליטית, המקדם אפיקים חדשים של מעורבות אזרחית.

במקרי הבוחן שנסקרו בלטה האמירה שהצעות התושבים כפי שעלו מהליכי השיתוף, תרמו לאיכות ההחלטות שנתקבלו; בראיונות עם ראשי הערים בלטה הקביעה לפיה המפגשים עם התושבים הניבו פירות איכותיים של ידע למערכת; מן הסקר לבדיקת עמדתם של חברי מועצות הערים בלטה הקביעה שהתושבים מעלים גם הצעות עליהן לא חשבו קודם לכן מקבלי ההחלטות. כפי הנראה נושא תרומתם של הליכי השיתוף לאיכות ההחלטות השלטוניות כמעט ואינו שנוי במחלוקת. הוא עובר כחוט השני לאורך כל שלבי המחקר עם תובנות זהות הנאמרות על ידי אנשים רבים ושוניים, המעידים על כך מניסיון אישי ותוך הכרת המערכות השלטוניות מקרוב. עניין זה מאשש את הטענה התיאורטית שתוארה, לפיה הגדלה משמעותית של כמות הדעות מולידה החלטות טובות יותר.

עניין נוסף עליו ראוי להצביע כיתרון מקיומם של הליכים לשיתוף הציבור, עולה בדבריהם של ראשי הערים, כמו גם מאלה של חברי מועצות הערים, שטענו שהפנייה אל הציבור לשמע דעתו בנושאים עירוניים מגוונים מחלישה התנגדויות להחלטות שנתקבלו. האמור הוא גם במקרים בהם לא נתקבלה הצעתם של התושבים בנושא זה או אחר. לדבריהם, מעצם העובדה שנתקיים שיח ודיון עם התושבים, ההחלטות המתקבלות מקובלות יותר על התושבים ומביאות למידה פחותה יותר של התנגדויות להן. עניין זה קשור באופן ישיר לנושא הלגיטימציה, עליו יורחב בהמשך.

אולם, בנקודה זו חשוב להעלות עניין מהותי הקשור לנושא. הודגשה רבות בפרק סקירת הספרות החשיבות של ההשתתפות הפוליטית של התושבים, המביאה ליתרונות אשר פורטו שם. הובהר במהלך המחקר ובפרק זה שההשתתפות הפוליטית של אנשים מן השורה צברה תאוצה וגם, שהדרג הפוליטי בשלטון המקומי תומך בקיומם של הליכי שיתוף התושבים – קרי, בהגברת ההשתתפות הפוליטית שלהם. עניין זה, הנתמך בעדויות רבות לאורך המחקר, מעלה שאלה מעניינת ומתבקשת בנוגע להשתתפות זו. שהרי אם ההשתתפות הפוליטית של תושבים תלך ותגבר, מה ימנע מן הפוליטיקאים בעתיד להבין שהמצב השתנה, ואולי לא לטובתם לפחות על פי תפיסתם – ולנסות לפעול כנגד מגמה דמוקרטית זו? האם ייתכן ובשלב כלשהו המעורבות העירונית של התושבים והבנתם שיש לשאול לדעתם בנושאים המשפיעים על חייהם, כפי העולה מן התפיסות התיאורטיות השונות, תהפוך את נכונותם העכשווית של נבחרי הציבור לטובת הליכים של שיתוף הציבור? אפשר לחשוב שבמידה והליכי השיתוף לא ייתפסו כמקדמים את ענייניהם של התושבים, אזי האפשרות לפגיעה בהליכים על ידי הפוליטיקאים לא נראית כסבירה. מנגד, אילו הליכי השיתוף ייתפסו בעיני התושבים כחשובים ויתרגלו לשיטה, קיימת האפשרות שנבחרי הציבור יראו בכך פגיעה כלשהי בעצמאותם ובחופש הפעולה שלהם, וירצו לפעול כנגד ההשתתפות הפוליטית הגואה. גם אם קשה להשתכנע בתרחיש שכזה, קשה לא פחות למחוק אותו מלוח האפשרויות העתידיות.

נושא חשוב אחר עליו נתנו דעתם הן ראשי הערים בראיונותיהם והן חברי מועצות הערים בתשובותיהם לסקר שנערך למחקר זה קובע שהליכי השיתוף חשובים לפוליטיקאים ולתושבים כאחד. החשיבות עבור התושבים נדמה שהיא די ברורה כאשר שואלים לדעתם לשם קבלת החלטות העשויות או עלולות להשפיע על חייהם. לא כך הדבר בנוגע לנבחרים הפוליטיים, שאחת הסברות הייתה החשש מהחלשת כוחם לאור האיום על סמכותם גם משום הסיכוי, אף אם קלוש, מאי יכולתם לקיים את הבטחתם המוקדמת לבוחריהם. המחקר מפרך את הטענה הזו בהתבסס על התשובות החד משמעיות שנתקבלו מראשי הערים ומחברי המועצה. ההיפך הוא הנכון. גם אלה וגם אלה טענו בדבריהם שהליכי שיתוף הציבור אינם מפירים את הבטחתם לבוחר מחד, ושהם תורמים לדרג הפוליטי, גם אם מסיבות שונות, מאידך. עניין זה הינו בעל חשיבות רבה במסגרת דגימת היתרונות שבקיומם של הליכי שיתוף, שהרי אם הדרג הפוליטי לא היה מאמין שהם חשובים עבורו ומשום כך כנראה שהם גם תומכים בו כפי שהוסק במהלך המחקר – כל היתרונות האחרים לא היו יכולים להצדיק את קיומם, הלכה למעשה.

אם משקללים את היתרונות ואת החסרונות של השיטה רואים בצורה די ברורה כי החסרונות (ההשתתפות דלה של תושבים במפגשים; הצורך בתקציבים ובזמן ביצוע; השפעה אפשרית של

קבוצות אינטרס; הקושי לרצות את כולם) הינם ברובם בעייתיים מבחינה מערכתית ורק אחד מהם בעייתי בעיקר עבור הדרג הנבחר – הקושי לרצות את כולם. מנגד, בצד היתרונות של השיטה (חלוקה צודקת יותר של המשאבים והקטנת פערים בחברה; הגברת ההשתתפות הפוליטית; הגברת השקיפות העירונית; החלשת התנגדויות להחלטות שנתקבלו; היותם של ההליכים חשובים גם לפוליטיקאים) רובם ככולם נראים כתורמים לדרג הפוליטי בדרך ישרה או עקיפה, באופן אישי. לכן ועל סמך האמור וגם בהישען על דבריהם של ראשי העיריות בראיונות שקוימו איתם – נכון יהיה לראות תמונה בה היתרונות של השיטה עולים על החסרונות האפשריים בה.

על פי האמור, אפשר היה לסכם כאן את התשובה לשאלה שבראשית חלק זה של הדיון בכך שהיתרונות עולים על החסרונות, אבל שלוש סיבות נוספות יכולות לתת חיזוק למענה: (1) הליכים לשיתוף הציבור כבר הפכו למקובלים בארץ ובעולם; (2) התחזקותה של התקשורת והרשתות החברתיות (3) שינויים בדעת הקהל.

הליכים לשיתוף הציבור כבר הפכו כמעט לנורמה בעולם המערבי בעשור האחרון, כפי שהוסבר בפרק סקירת הספרות. המצב בישראל אף כי הוא רחוק מכך, מציג כתובנות ממחקר זה תמונה די ברורה לפיה השלטון המקומי מקיים הליכי שיתוף בישראל בשנים האחרונות. אף שטיבם של הליכים אלה יידון במסגרת התשובה לשאלה הבאה של פרק זה, המגמה כבר ברורה: הליכים לשיתוף הציבור מתקיימים בקצב הולך וגובר ברוב הישובים בארץ. עובדה זו, אם אינה מסוגלת לענות על השאלה מדוע לשתף את התושבים, יכולה לפחות להשיב לשאלה מדוע לא לשתף אותם. והתשובה תהיה מן הסתם שעל מנת להפסיק הליכים שיצאו לדרך ושסיפקו תוצאות חיוביות לפחות במקרים רבים על פי התובנות של מחקר זה, יש צורך בנימוק משכנע מאוד שספק אם קיים בנמצא.

נושא אחר קשור להתפתחותה והעצמתה של תקשורת ההמונים החוקרת, חושפת ומגיבה על החלטות שלטוניות באופן מאסיבי בשנים האחרונות. האמור תקף גם במישור המקומי בו העיתונות, אתרי אינטרנט חדשותיים ורשתות רדיו מקומיות משפיעים רבות על דעת הקהל. לאלה ניתן להוסיף את הרשתות החברתיות המאפשרות את תגובתם של התושבים במגוון רחב של גילאים להגיב על הנעשה ביישובם. רשתות אלה הביאו להגברת השקיפות השלטונית באין ברירה. הרוב המוחלט של הרשויות המקומיות בישראל מנהלות אתרי אינטרנט עצמאיים וחלקן הגדול מנהלות גם דפים עצמאיים ברשתות חברתיות על מנת לעמוד בקשר עם הציבור ובעיקר על מנת ליידע אותו באשר לפעילויות השוטפות. הנה כי כן, גם הרשתות החברתיות המאפשרות כיום לכל אדם לקבל מסרים ולהגיב עליהם באופן מידי באמצעות הטלפונים החכמים שהפכו לאמצעי תקשורת חופשית לכל דבר ועניין. לכן ובעוד תקשורת ההמונים מקשה יותר על מניפולציות שלטוניות אפשריות והתושבים הופכים למעורבים יותר בנעשה למענם מצד השלטון, שיתוף התושבים בקבלת החלטות עבורם, נראה פשוט כהכרחי. בנקודה זו יובהר שהשימוש ברשתות חברתיות אינו תחליף לקיומם של הליכי שיתוף קונבנציונאליים, גם אם לעיתים יש שחושבים כך. בעיקר משום העובדה שהערות, תגובות והצעות המועלות בהן נעדרות דיון מסודר ומנוהל וגם, כי ברשתות החברתיות נכון לימי עריכת מחקר זה, יכולים גם מתחזים למיניהם – מן היישוב הרלוונטי ומחוצה לו – לנסות ולהשפיע תחת חזות של אדם אחר.

נושא אחרון לשאלה שבראש חלק זה של הדיון קשור לשינויים בדעת הקהל. בפרק סקירת הספרות הוצגו גישות תיאורטיות התומכות בבסיסו של מחקר זה. אחת מהן, המוכרת כמודל שיווי המשקל המעורער ואשר הוצגה על ידי באומגרטר וג'ונס, טוענת כי באופן כללי מדיניות ממסדית יכולה להיקטע ולהשתנות עת יחולו שינויים בדעת קהל. השינויים בדעת הקהל במקרה זה הינם אלה המצפים למעורבות יתר בנעשה עבורם תוך הגברת השקיפות בכל הקשור לעשייה השלטונית. כפי שעלה מן הראיונות השונים שבוצעו למחקר זה, "דרישות מן השטח" מגיעות - בכמויות לא מבוטלות ובתקיפות לא מועטה לעיתים - גם מן הרשתות החברתיות, מפניות תושבים בדרכים שונות וגם מן התקשורת. ראשי ערים למשל, נימקו בראיונותיהם בפרק הרלוונטי של מחקר זה את הירתמותם לקיום הליכים לשיתוף הציבור, כך: "אנו פוגשים חדשות לבקרים תושבים מן העיר ומקשיבים לדבריהם ואנו בקשר רציף עם התושבים באמצעות הרשתות החברתיות". בכך ניתן לראות שהשיתוף מתפתח כמענה שלטוני שנועד להתמודד עם לחצים מצטברים ומערערים מן השטח.

גם גישת המערכות של דייוויד איסטון כפי שפורטה בפרק הראשון, עוסקת בתחום קרוב וניתן לראות גם בה הקשר לדעת הקהל. גישת המערכות רואה את החיים הפוליטיים כמערכת מורכבת של תהליכים באמצעותם נהפכים סוגים מסוימים של תשומות לסוג של תפוקות המהוות מדיניות מוסמכת והחלטות מוסמכות. התשומות הן כתביעות של החברה כלפי המערכת או כתמיכות בה. המערכת מחפשת באופן מתמיד את האיזון - בין התמיכות והתביעות - שיבטיח לה את המשך קיומה ללא הפרעות וללא כשלים. התביעות מהמערכת הפוליטית יכולות להיות לסיוע כספי, לשירותים שונים, לאכיפת עקרונות מוסר מסוימים ואפילו להכרה סמלית. התביעות מניעות את הפוליטיקה, העושה להפיכתן לתשומות מדיניות מוסמכות. על פי הגישה, המערכות שואפות ופועלות לאיזון. יחד עם זה, אם הן אינן מצליחות לאזן את ההפרעות במידה מספקת, הן עלולות להגיע למצב של לחץ ואף לקריסה, בעת שדעת הקהל תהפוך אותן ללא לגיטימיות. על מנת לחמוק מקריסה אפשרית שכזו, על פי התפיסה, אמורים מקבלי החלטות להגיב לתביעות המגיעות מן השטח המתורגמות לחץ. עניין זה מצדיק - לפחות על פי הנחת היסוד שמאחורי מחקר זה - את שיתופם של התושבים בקבלת החלטות היכול למנוע משברים ולחצים כפי שכבר הוסבר.

לאור האמור וכמענה לשאלה הראשונה בדיון זה, נראה כי סביר ואף חשוב לשתף את התושבים בקבלת החלטות שלטוניות. על אף החסרונות האפשריים בקיומם של הליכים לשיתוף התושבים, בהם הקושי בהבאת תושבים רבים למפגשי השיתוף, השקעות משאבים של כסף וזמן, החשש מהשפעות בדיונים של בעלי אינטרסים זרים והקושי לרצות את כלל הדעות - הוצגו היתרונות הרבים של הנושא. אלה כוללים את האפשרויות לחלוקה צודקת יותר ולהקטנת הפערים בחברה, את הגדלת ההשתתפות הפוליטית, את הגברת השקיפות המקומית, את החלשת ההתנגדויות להחלטות המתקבלות ואת חשיבותם של הליכי השיתוף גם לדרג הפוליטי. הוסק מכך שהיתרונות עולים על החסרונות וגם, שגישות ותיאוריות מקובלות במדע המדינה ובמנהל הציבורי תומכות, כל אחת בדרכה היא, בעצם רעיון השיתוף כמהלך היכול להיטיב עם הרשויות המקומיות.

עתה, ומשהובהר היתרון הממשי של קיומם של הליכים לשיתוף הציבור בשלטון המקומי, נותר לעמוד על אופן הקיום של ההליכים האמורים. האם בשיטה הבלתי פורמאלית הנהוגה בימי כתיבת מחקר זה או באופן מוסדר ומחייב. לשם כך מועלית השאלה הבאה.

## מדוע לקיים הליכים לשיתוף הציבור באופן מערכתי מחייב?

התשובה לשאלה שנייה זו מחייבת בחינה מעמיקה ודיון ראוי. אל מול התפיסה הרווחת לפיה "אם הכל עובד כשורה, חבל לשנות", תובהר להלן ההבנה כי למרות העובדה שהליכי שיתוף מתקיימים בישראל בקצב הולך וגובר, עדיין לא הכל בסדר ועדיין יש מה לתקן.

נראה שהנושא הראשון בחשיבותו לשם ניתוח זה נושק לשיתוף המהותי אל מול השיתוף לכאורה, כפי שפורט בפרק סקירת הספרות והוזכר בפרקים נוספים. האזכורים, יודגש, אינם תמיד מעודדים. אחוז בלתי מבוטל של חברי מועצות הערים שענו לסקר העריך שבעירם התקיימו גם הליכי שיתוף "מלאכותיים", שאינם אלא הליכי שיתוף לכאורה; מרואיינים בפרק של מקרי הבוחן העידו אף הם על קיומם של הליכי שיתוף הניתנים להגדרה רק על גבול המהותי בלבד. ראשי הערים שהתראיינו אמנם לא הודו כמובן בקיום הליכי שיתוף לכאורה, אך מדבריהם ניתן היה להבין שבמקרים אחדים הליכי השיתוף שהם ביצעו אינם עונים להגדרה של שיתוף מהותי של ממש. מתוך ההבנה ששיתוף לכאורה הינו הליך שאינו מכוון לשאוב באמת את דעותיהם של התושבים אלא יותר להעמיד פנים בלבד כאילו זו הכוונה – ניתן להסיק שתי תובנות חשובות. תובנה ראשונה מוכיחה שקיומם של הליכי השיתוף, חשוב לדרג הנבחר וגם שהם מבינים שההליכים תורמים להם אישית, בדרך זו או אחרת. שהרי אם לא כך הדבר, מדוע ביקשו לשתף את הציבור ב"כאילו" כפי שכך התבטא אחד מן המרואיינים למחקר זה? תובנה זו היא חשובה כי היא מסבירה את הסיכוי החיובי לקיומם של הליכי השיתוף בשלטון המקומי בישראל, גם כשאלה יתקיימו באופן מערכתי מחייב בנוסף, אך מנגד, התובנה השנייה היא שראוי לאמץ שיטה על מנת לחמוק ככל שרק ניתן מקיומם של הליכים לשיתוף הציבור שאינם מהותיים.

יצוין, כפי שכבר נאמר, שקיומם של הליכי שיתוף באופן מערכתי ומחייב מכוונים להתנהלות קבועה ומוכתבת המקשה יותר על מניפולציות לטובת קיומם של הליכים שקופים יותר ומשום כך להליכים מהותיים יותר או קרובים לכך. לאורך כל שלבי המחקר הוברר כי אף שמתקיימים הליכים לשיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל בהיקפים כאלה ואחרים בשנים האחרונות וברמות שיתוף שונות – הרי שבמקרים רבים לא מתבצעים בהם כל השלבים המתבקשים: בחלקם לא נמסר חומר מקדים למוזמנים על הדיונים אליהם הם מוזמנים או שהחומר הנמסר הינו דל; קל להיווכח שבמקרים לא מועטים, באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות בהן התקיימו מפגשי תושבים, לא מוצגים הפרוטוקולים של הדיונים שנתקיימו ולא מפורסמות הצעות התושבים בנושאים בהם דנו. ברוב המוחלט של המקרים שלא לומר בכלם – לא נמסרו הסיבות לאימוצן או לדחייתן של הצעות התושבים במפגשים האמורים. האמור אינו מבקש להצביע על כל ההליכים שקוימו ככאלה הניתנים להיכלל בקטגוריית הליכי השיתוף לכאורה. אך האמור מבקש להצביע על כך שהליכים מוסדרים ומחייבים עשויים לשפר מצב זה ולהוביל לעבודה מסודרת ונכונה יותר לטובת העניין. קל להבין שהסברה מקדימה של נושאי הדיון, ניהול נכון של הדיונים במהלך המפגשים, פרסום ברבים של הצעות התושבים ונימוק לאחריהם לסיבות האימוץ או הדחייה של הצעות, יכולים לתרום להגברת האמון של התושבים בהליכים עצמם. ככל שהאמון יגבר – גם אם אין מדובר בהליך קצר – ניתן להניח שיגדל הסיכוי להשתתפותם של רבים יותר מן התושבים במפגשים, שהם יאמינו יותר בצדקת קיומם, שיחשדו פחות בנבחרים

שמאחוריהם – לפחות בעניינים אלה ואולי בכך תתעצם יותר ההשתתפות הפוליטית העירונית, כשאיפתה של הדמוקרטיה ההשתתפותית.

לעיל הוזכר כי הליכי השיתוף מחייבים שקיפות יתר מצדם של נבחרי הציבור ונראה שזה הזמן להרחיב על כך ולהבהיר. ההסברה המקדימה לתושבים בנושאים אשר יידונו במפגשים אליהם הם מוזמנים, אמורה לכלול את הנושא לדיון, את הרקע הכללי, את הידוע לרשות בנושא, את האלטרנטיבות האפשריות ככל שידועות כאלה, את התקציב המוקצב, את ההשפעות הידועות או המשוערות שמאחורי האלטרנטיבות וכל פרט אחר שיסייע בידי התושבים להביע את דעתם בנושא. ככל שידועות מגבלות מסוימות, יש להציגן. הסברה מעין זו ככל שהיא מתבצעת, מחייבת שקיפות ומקשה על קיומם של הליכים שתוצאותיהם נקבעו מראש על ידי המארגנים. מאוחר יותר, פרסום ברבים של הפרוטוקולים של הדיונים ובהמשך הצעותיהם הממוקדות של התושבים כפי שעלו במפגשים מציב קושי נוסף בפני ספקולנטים המעוניינים להתהדר ב"נאורות" בדמות שיתוף התושבים כאשר אין כוונתם לכך באמת. ולבסוף, פרסום ברבים של הנימוקים שהביאו לאימוץ או לדחיית ההצעות שהוצעו – אמור להציג בפני הציבור הליך מסודר, מנומק ומקצועי בדרך לקבלת החלטות לטובת ציבור רחב או לטובת הכלל. הדגש הוא על הנימוק, העשוי לשכנע בכוונות השקופות של המחליטים שכפי שכבר הוזכר, עשויות להתקבל בהבנת יתר גם בקרב אלה שהצעותיהם נדחו.

עניין נוסף קשור קשר ישיר לנושא מניעת ההתנגדויות. בנקודה זו יאמר שבתמיכת העדויות שנאספו במחקר זה מדבריהם של המרואיינים השונים ומן המשיבים לשאלות במהלכו, ברורה התובנה כי גם החלטות פחות נוחות עבור התושבים, תתקבלנה ביתר הבנה וסלחנות בעקבות הליכים לשיתוף הציבור, מאשר בלעדיהם.

בהמשך לכך מסיק מחקר זה כי ככל שיתקיימו הליכים לשיתוף התושבים בתכיפות סבירה ובנושאים מגוונים, ההבנה האמורה תהיה נכונה גם להחלטות שלשם קבלתן לא קוימו ההליכים. אם וכפי שכבר הובהר ונותח, קהל רב יותר יגיע למפגשי השיתוף וכתוצאה מכך יגדל מגוון הדעות וההצעות שיביא לכדי החלטות שלטוניות טובות יותר – כולם ייצאו מכך נשכרים. במילים אחרות, ניתן להסיק ברמה גבוהה של סבירות שהטמעת רפורמה המבוססת על הפעלת הליכים לשיתוף הציבור באופן מערכתי מחייב תקטין את ההתנגדויות לרוב ההחלטות המתקבלות, אף כאלה שלא התקבלו במהלך שיתופי ציבור ועל ידי כך תגביר את הלגיטימציה השלטונית, גם בזכות איכותן של החלטות שנתקבלו ובשל אופן קבלתן.

הצדקה נוספת ולא פחות חשובה להטמעתה של רפורמה מבנית בשלטון המקומי בישראל בדמות הסדרתם של הליכים לשיתוף הציבור באופן מערכתי מחייב הינה ההצדקה הבאה: לדעתם של חברי מועצה לא מעטים - כפי שעלתה מתשובותיהם לסקר שפורט בפרק הרלוונטי - בעירם לא משתפים מספיק את התושבים והליכי השיתוף בעירם אינם מתקיימים לעיתים קרובות מספיק, לטעמם. עמדתם זו אגב, אינה חופפת לחלק נכבד מראשי הערים, שטענו בראיונותיהם כי בעירם נעשים הליכי שיתוף במידה מספקת. אך אין בכך כדי להפתיע. סביר להניח שראשי הערים יתקשו להודות מצד אחד שהם תומכים בשיתוף הציבור ומנגד שהם לא משתפים אותו מספיק, למרות שהיו כאלה – אף אם מעטים - שכן הודו בכך. חברי המועצה, יאמר, היו פתוחים יותר בתשובותיהם בעניין זה והתבטאו אחרת: כשלושה רבעים מחברי האופוזיציה העידו על כך



שבעריהם לא משתפים כמעט את התושבים ובקרב חברי הקואליציה עצמה, אלה האמונים על הנושאים המוניציפאליים כנבחרים ממונים על תחומי העשייה השונים - רק כשליש העידו על כך שבעירם משתפים את התושבים במידה מספקת. היתר העידו כי משתפים מעט ומיעוטם העיד כי לא משתפים אותם במידה מספקת. מן האמור עולה כי יש מקום לעוד – גם לדעתם של חברי הקואליציה וגם לדעתם של חברי האופוזיציה בערים השונות.

עניין זה מצדיק התייחסות מחודדת יותר. בפרק סקירת הספרות תוארה ההשתתפות בפוליטיקה העירונית כפעולה התלויה בהתנהגותם של השלטון המקומי, הקבוצות המאורגנות והתושבים הבודדים, שתגובתם לדמוקרטיזציה של הפוליטיקה העירונית קשורה לחלוקה מחדש של העוצמה ביניהם. הודגש שם שתכניות פדרליות לעידוד הדמוקרטיה העירונית בארצות הברית נתקלו בקשיים כי הדרגים הפוליטיים והביורוקרטיים לא שיתפו פעולה מחשש לאיבוד עוצמה וכן שהשלטון מעדיף שיתוף פעולה עם קבוצות אינטרס היכולות להציע תמיכה פוליטית מאורגנת בעת בחירות. בנוסף צוין שקבוצות האינטרס, בהן גם המפלגות הפעילות בפוליטיקה המקומית, עשויות להתנגד להשתתפות של תושבים משום החשש מכניסת שחקנים חדשים לתהליך המיקוח הפוליטי. לעומת האמור ועל פי התובנות של מחקר זה, התמונה נראית אחרת. כך, כי בכל שלבי המחקר הובהר ובאופן נהיר כי נבחרים פוליטיים למיניהם, כמעט באופן גורף, אינם מתנגדים לשתף את התושבים בקבלת החלטות ואף תומכים בעניין זה, לפחות לכאורה. אם כך, אך ברור שראוי לנצל זאת על מנת להסדיר את הנושא מערכתית כדי שגם בעלי המשרה בשלטון המקומי יידעו את השיטה כהלכתה ויחכימו להוציאה אל הפועל בצורה נכונה ואפקטיבית. בנקודה זו יובהר שכפי שעלה מתובנות המחקר, לפחות בנושאים שוטפים ולא עקרוניים מאוד כמו עדכון תכניות מתאר מקומיות, נוהגים ראשי הרשויות לקיים הליכי שיתוף ביישובם שלא באמצעות מיקור חוץ. במילים אחרות, הליכי השיתוף מבוצעים על ידי כוחות מקומיים, בהם הפקידות הבכירה ועובדי הרשות האחרים. בדיוק לעניין זה גם חשובה ההסדרה הארגונית המוצעת.

סביר מאוד להניח שקיומם של הליכי שיתוף באופן מערכתי מחייב, יגביר את כמות ההליכים שייצאו אל הפועל ובכך תגבר יותר השתתפותם של תושבי המקום בהחלטות המתקבלות. וגם, ששיתופו של הציבור בישובים שונים באופן מערכתי מחייב יביא לדמוקרטיזציה שוויונית יותר בקרב תושבי המדינה, בכל הקשור לזכותם להשמעת דעותיהם בנושאים הקשורים לאיכות חייהם, לפחות בשלטון המקומי על רבדיו השונים.

אולם באלה לא מסתיימות הסיבות למענה על השאלה השנייה של פרק זה. עניין נוסף הוא זה שהוזכר בסקר שנעשה בקרב חברי מועצות הערים. שם, במסגרת התשובות החופשיות שניתנו בשאלון החצי מובנה, טענו לא מעטים מן המשיבים שתושבים הנחשפים להליכי שיתוף בעיר אחרת יחשבו שגם להם מגיע להיות שותפים להכרעות עירוניות המשפיעות על חייהם. מכך ניתן לסבור שהנבחרים מבינים שלא ניתן יהיה לחמוק מביצוע הליך שהצליח במקום אחר, גם בעירם. עניין זה משתלב היטב עם הגישה התיאורטית על אימוץ המדיניות של סימונס ואלקינס כפי שתוארה בפרק סקירת הספרות, לפיה נבחרים ומקבלי החלטה שלטוניים ייטו לאמץ פרויקטים שצלחו במקומות אחרים. לעניינינו של מחקר זה, מדובר בכך שסביר להניח שהצלחתם של הליכי שיתוף בישוב א' תגדיל את הסיכוי לאימוצם של הליכים אלה על ידי נבחריו של ישוב ב'.

נדמה אם כן כי ניתן כבר לסכם את התשובה לשאלה השנייה, בשלוש מילים: לתיקון הדרוש תיקון. כך, כי על פי הנאמר, בעזרת הסדרה מחייבת של הליכים לשיתוף הציבור תוגבר השקיפות השלטונית וההליכים שיקוימו יהיו מהותיים יותר; עניין זה יאפשר להגביר את האמון בין התושבים לדרגים השלטוניים; הוצאתם אל הפועל של הליכי שיתוף על פי כללים מוסדרים ומוכתבים מראש תביא להקטנת התנגדויות להחלטות המתקבלות ובעקבות כך, גם להגדלת הלגיטימציה השלטונית; הקפדה על כללי השיתוף על פי ההנחיות תתרום להבנת יתר של התושבים את הנושאים הנדונים ועל ידי כך להגברת ההשתתפות הפוליטית המקומית; הליכי שיתוף באופן מחייב בשלטון המקומי יעניקו לתושבים הזדמנות שווה או קרוב לכך ברוב אזורי הארץ, להביע את דעתם בנושאים מקומיים שונים שיש בהם כדי להשפיע על חייהם וגם, כי ממילא נבחרו הציבור לא ירצו להיוותר מאחור בראותם רשויות אחרות מקיימות הליכים דמוקרטיים השתתפותיים המוצאים על ידן אל הפועל. יודגש כי לאור מסקנותיו של מחקר זה נראה, כי רפורמה מבנית ומחייבת בשלטון המקומי לשיתוף הציבור היא הדרך הנכונה להבטיח תשובה הולמת למידת ההליכים, לרמתם, לנושאים ולאיכותם – כפי שעל כך יפורט במענה לשאלה הבאה.

### **כיצד להטמיע רפורמה מובנית לשיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל?**

ראשית כל ועל מנת לסלול את הדרך למענה לשאלה שלישית זו, מן הראוי לבחון את הסיכוי – לפחות זה התיאורטי – למימוש הרפורמה המוצעת. על פי גישת המוסדיות ההיסטורית, כפי שהוצגה בפרק הרלוונטי, רפורמות שלטוניות אפשריות כל עוד הן מתבססות על שינויים ארגוניים תוספתיים בלבד. כנטען, הן יכולות להתקיים בעיקר בהסתמך על התרחשויות חוץ ארגוניות בעבר תוך ביסוס עקרונותיהן על שינויים ארגוניים תוספתיים. לעניין זה ניתן לראות על ציר הזמן מהלך תוספתי שראשיתו בשיתופם – על פי פקודת העיריות בישראל<sup>11</sup> - של נציגי ציבור בוועדות החלטה בנושאים ממסדיים לפני שנים לא מעטות, דרך חקיקה בתחום השקיפות בדמותו של חוק התכנון והבנייה המאפשר לתושבים להתנגד לתכניות בנייה מוצעות ועד לביסוסם של הליכי שיתוף הציבור לקבלת החלטות שלטוניות, כרצף אחד. ההתרחשות חוץ ארגוניות בעבר היכולה להצביע על אפשרות מעשית של הטמעת רפורמה בשלטון המקומי, נבחנה בנתיב הלחצים שהופעלו על ידי השלטון המרכזי על השלטון המקומי בנוגע לקיומם של הליכי שיתוף הציבור כפי שעל כך הורחב בפרק הדן במקרי הבוחן של מחקר זה. עולה מכך כי לפחות על פי גישת המוסדיות ההיסטורית, מדובר כאן בהליך הדרגתי ותוספתי היכול לנבא תוצאה רצויה אפשרית בהקשר בו דנים.

גישת האליטות שהוזכרה באותו הפרק מכירה אף היא ברפורמות אך טוענת שאלו יכולות להיוולד רק במקרים בהם הן תהיינה תואמות את האינטרסים של החונטה הפוליטית. בעניין זה נדמה כי לאורך מחקר זה נדלו ממצאים לא מעטים התומכים בגישה זו: קיומם של הליכי שיתוף ברבים מהישובים מכלל השלטון המקומי בישראל כפי שנותחו בפרק מקרי הבוחן, ועמדתם החיובית לנושא כפי שתועדה מראשי הערים ומחברי המועצה המלווים הליכי שיתוף הלכה למעשה, מאוששים את טיעוניה של הגישה. כך, כי למרות היותם של חלק מן המשיבים לראיונות ולסקרים פוליטיקאים העשויים לעשות שימוש ברצייה חברתית, ברור מאליו שאילו הליכי השיתוף שהתקיימו ומתקיימים ברחבי הארץ לא היו תואמים את האינטרסים של אותם הפוליטיקאים – הם כלל לא היו מוצאים אל הפועל. מכאן לכן כי הליכים לשיתוף הציבור תואמים את

האינטרסים של הדרג הנבחר ומשום כך גם, נקודה זו יכולה להצטרף לסיכוי החיובי להטמעת הרפורמה המדוברת – לפחות גם על פי תפיסה תיאורטית הזו.

עתה ומשלפחות על פי הגישות התיאורטיות שהוצגו נסללת הדרך למענה המנומק והמחודד יותר, ניתן לגשת ללב ליבה של התשובה המעשית יותר - הנראית כמשלימה את התמונה היכולה לתת מענה לשאלת המחקר המרכזית. לצורך כך חשוב לציין את הנחת היסוד של המחקר, לפיה האפשרות המעשית להטמעת רפורמה מובנית בשלטון המקומי יכולה להתקיים אך ורק אם וכאשר הנבחרים הפוליטיים ירצו בכך. על דרך השלילה ייאמר כי אילו הם לא ירצו בכך, שום רפורמה לא תוכל להיחשב כאפשרית ומעשית. על תפיסה עקרונית זו נשען מחקר זה מראשיתו ולכן כדרך סבירה והגיונית, נעשו פניות ישירות אל נבחרי הציבור הפוליטיים להבנת דעתם בנוגע לאופן הטמעת הליכי השיתוף – כנראית בעיניהם כראויה ומעשית כאחד.

בטרם סקירת התשובות שנתקבלו מן המשיבים יאמר כי האופציות שהועלו כדרך אפשרית להטמעת הליכי השיתוף באופן מחייב נעו על ציר רך בקצהו האחד ועד קשיח בקצהו האחר: משכנוע ראשי הערים בדרך של הכרת הטוב, כלומר שכנועם ביתרונות הרבים של השיטה לארגון, לעיר ולתושביה ולפוליטיקאים בעצמם, דרך הטמעה באמצעות נוהל עבודה ארגוני מחייב, או באמצעות חוק עירוני או באמצעות חקיקה ממשלתית.

עמדתם של ראשי הערים בנוגע להטמעת הליכים לשיתוף הציבור כפי שנבחנה, מצביעה על כך שקיימת בקרבם תמימות דעים ביחס לנחיצות של הנחיה מסדירה היכולה לכוון את העושים במלאכה, כיצד לעשותה נכון. רובם ככולם חושבים שהטמעת נוהל ארגוני פנימי המחייב את הארגון, נראית להם כדרך האפשרית והנכונה לכך, אך סייגו זאת בהתאמות הנחוצות לנוהל הבסיסי שיוכתב על ידי משרד הפנים או מרכז השלטון המקומי, לכל עיר ולכל יישוב. עמדה דומה לזו הציגו רוב חברי מועצות הערים, על פי עדותם.

נקודה מעניינת זו ראויה להתייחסות מפורטת: די ברור שפעולות לשכנוע ראשי יישובים בהכרת הטוב של השיטה על יתרונותיה, אינן מעשיות. שכנוע טוב אם ייעשה, לפחות למי שאינם בטוחים בכך – אך אין בו בלבד כדי להתניע מהלך סוחרף להטמעת רפורמה ארגונית מובנית. מצד שני, הרוב המוחלט של התשובות שנתקבלו לאורכו של המחקר דבקות בעמדה שהטמעה שכזו לא צריכה להיות מוכתבת על ראשי היישובים בארץ באמצעות חקיקה ממשלתית. מי שחשבו שהדרך הנכונה להטמעה כרוכה בחקיקת חוק עזר עירוני, היו מעטים. ייתכן שהסיבה לכך היא הסרבול הכרוך בהעמדה מאושרת על ידי המדינה של חוק עזר עירוני וייתכן שלפחות כשלב ראשון גם אפשרות זו נתפסת בעיניהם של נבחרי הציבור כדרך קשיחה מידי לנושא. לעומת זאת, נכונה לדעתם הכתבת הליכים לשיתוף הציבור באופן מערכתי מוסדר ומחייב באמצעות נוהל ארגוני פנימי על ידי משרד הפנים או על ידי מרכז השלטון המקומי, בו מאוגדות כל העיריות והמועצות המקומיות בישראל, עם עדיפות בולטת למשרד הפנים. לדעת המציעים והמעדיפים שיטה זו, נכון יהיה מצד המשרד להציע להם נוסח אחיד אך גמיש כנוהל עבודה מסודר – אחיד, המכתיב דרכי עבודה מובנים ומוסדרים על כל השלבים הנדרשים וגמיש, המאפשר התאמה לכל יישוב ויישוב על פי תנאיו, אופיו ובעיקר על פי הרכב אוכלוסייתו. לא מן הנמנע הוא כי בראשיהם של המציעים, המשתייכים לדרג הפוליטי, המחשבה או האמונה כי נוהל פנימי הוא פחות קשיח ליישום ואולי גם פחות קל לאכיפה; ייתכן גם שהמינוח "נוהל פנימי" לעומת "חוק עזר עירוני" או "חקיקה

ממשלתית", נשמע לתפיסתם כפחות מאיים. כך או אחרת, אותר בין המרואיינים כמו גם בין המשיבים לשאלות הסקר רוב ברור שלא רק שהוא מוכן לאמץ הטמעת הליכי שיתוף באופן מערכתי מחייב, אלא גם שהוא מעיד על עצמו כמי שרואה באמצעות נוהל פנימי מחייב את השיטה הנכונה לכך, מכל הבחינות.



פרק זה דן בסיבות ההגיוניות לקיומם של הליכים לשיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטוניות, ברציונל העומד מאחורי השאיפה להפכם להליכים מוסדרים ומחייבים בשלטון המקומי בישראל ובדרך הרצויה האפשרית להטמיע רפורמה מובנית מעין זו, על פי תפיסתם והמלצתם של מקבלי החלטות הרלוונטיים. במענה לשלוש שאלות יסוד - למה בכלל לשתף את התושבים בקבלת החלטות, למה לעשות זאת באמצעות הליכים מחייבים בשלטון המקומי וכיצד להטמיע רפורמה כזו הלכה למעשה - הוצגו היתרונות מול החסרונות האפשריים של ההליכים לשיתוף והוסק שהראשונים עולים על האחרונים; בוססה החשיבות שבהפיכת הליכי השיתוף למנגנון מוסדר ומחייב בשורה של טיעונים המפנים לתיקון הדרוש להפיכתם של ההליכים לנכונים ואפקטיביים יותר ולבסוף הוצגה עמדתו והעדפתו של הדרג הפוליטי בשלטון המקומי והוסק, כי הדרך האפשרית והנכונה להטמעת רפורמה כזו היא בדרך הכתבתו על ידי משרד הפנים של נוהל ארגוני פנימי ומחייב המותאם לנתונים ולאפשרויות של כל יישוב ויישוב. פירוט בנוגע לסלילת הדרך לקראת רפורמה מובנית בשלטון המקומי בישראל על ידי משרד הפנים – בפרק 7 להלן, הדן ב"המלצות מדיניות".

## פרק 6 - סיכום

לאורכו של חיבור זה, למן המבוא דרך כל שלבי המחקר ועד לפרק הדיון בו, ריחפה התפיסה המייחלת להנחלתה בישראל של דמוקרטיה השתתפותית כדגם לשדרוג הדמוקרטיה הייצוגית הנהוגה בה ולייצובה, באמצעות הגברת הלגיטימציה השלטונית. הדרך המוצעת לכך בחיבור זה היא על ידי שיתוף הציבור בקבלת החלטות בשלטון המקומי בישראל באמצעות הליכים לשיתוף הכוללים מפגשים דיוניים בנושאים שונים שעל הפרק.

חשוב להבין ששיתוף הציבור אינו מטה קסם היכול לפתור את כל הבעיות הניצבות בפני השלטון המקומי. אך כפי שהובהר, הוא מסוגל לשאוב מן הציבור רעיונות לשדרוג איכות ההחלטות באמצעות חשיבה משותפת, ריבוי דעות ודיונים מעמיקים שעל פי גישת חכמת ההמונים יש בה כדי לשפר ולייעל את ההחלטות המתקבלות. עניין חשוב לא פחות הקשור לטיב ההחלטות המתקבלות הוא זה שבפועל, איש לא יכול להבטיח שההצעות המועלות על ידי התושבים והמאומצות על ידי הנבחרים, תהיינה נכונות עבור התושבים, כל הזמן. באחת הערים למשל, דרשו התושבים להגביר את תדירות קווי האוטובוסים במסלול מסוים על מנת לאפשר להם להגיע ממקום למקום מהר וקל יותר. אלא שבפועל ולאחר אימוץ הרעיון על ידי הרשות המקומית, רבים מתושבי השכונות בהן האוטובוסים הללו עוברים סובלים קשות מיתר רעשים, מעומסי תנועה בקרבת ביתם ואולי גם מאיכות אוויר ירודה יותר. משום האמור ראוי לסייג מעט את היתרון הנצפה מקיום רצונם של התושבים מחד אך גם להבין מאידך שהחלטות הנראות כנכונות בשלב א' ומסתמנות כגרועות בשלב ב' יכולות להתקבל גם על ידי פוליטיקאים. לכן, אם לבחור בין אלה לאלה, ראוי שההחלטה תתקבל על ידי רוב גדול יותר של מציעים מה שיביא – כפי שעל כך פורט בפרק סקירת הספרות באריכות – להגדלת הסיכוי לטעות קטנה יותר בטיב ההחלטה שנתקבלה. משמע, להחלטה טובה יותר. לטענה הצודקת הנוספת שמפגשי הציבור אין בהם כדי לייצג את כלל התושבים על דעותיהם הוצגה התובנה שהם אפקטיביים יותר מאשר אם לא היו מתקיימים כלל.

משום האמור נהיר כי אף שקשה להעלות על הדעת נושאים ממסדיים ללא בעיות אפשריות, נראה די בביורר שמן הניתוח המעמיק של חיבור זה, העושה דרכו בין נפתולי הקשיים הצפויים לבין סיכויי ההצלחה, האחרונים ניצבים כשידם על העליונה. בהתאם להתפתחות המחקר ועל פי תוצאותיו כפי שהועלו בפרק הדיון והמסקנות, נראה כי כבר ניתן לגשת למענה המנומק לשאלות המחקר שהוצגו במבוא: **מהי עמדתם של נבחרים השלטון המקומי בישראל בנוגע לשיתוף הציבור בקבלת החלטות ומיסוד הליכי שיתוף באופן מערכתי מחייב? וגם: אילו גורמים משפיעים על עמדתם של מקבלי החלטות? אילו שיקולים נתפסים בעיניהם כחשובים יותר וכחשובים פחות בנוגע לשיתוף התושבים? מהי הדרך לבסס הליכים לשיתוף הציבור בשלטון במקומי באופן מערכתי מוסדר ומחייב? וכן בהמשך ניתן כבר להתייחס להשערות המוקדמות שהועלו שם ולבחון את אישושן או את הפרכתן.**

עמדתם של נבחרים הציבור - תחילה יובהר כי בעצם השאלה המרכזית הראשונה בנוגע לעמדתם של הנבחרים טמון החשש מול הסיכוי לקיומם של הליכי השיתוף האמורים, משתי סיבות עיקריות. האחת היא החשש מפני הקשיים האפשריים הניצבים עם קיומם של ההליכים, לפחות

בחלק מן המקרים כפי שעל כך פורט בהרחבה, והשנייה היא העובדה שלמרות הוצאתם אל הפועל במינונים שונים, עד תקופת כתיבתו של חיבור זה האפשרות לשיתוף הציבור באמצעות הליכים ארגוניים מחייבים בשלטון המקומי בארץ, כלל לא נראתה באופק. מאחר שנבחר הציבור בכלל וראשי היישובים בפרט הם הקובעים אם לצאת אל הציבור לשמע דעתו בנושאים שעל הפרק או לא - כפי שכך עולה מן התוצאות שנסקרו בהרחבה בפרק השני של מחקר זה – אזי ברור שהטמעת רפורמה מובנית מותנית ברצונם לכך. ברור גם כי בלעדי רצונם והירתמותם המעשית לנושא, הוא לא יכול להיות בעל סיכוי סביר להצליח.

את המענה המזוכך לשאלה מרכזית זו ניתן לדלות מרוב שלבי המחקר: מרבית נבחר הציבור בשלטון המקומי בישראל תומכים בשיתוף הציבור בקבלת החלטות שלטוניות ואף ישמחו להעמיק את הליכי השיתוף ביישוביהם ולהגבירם. כך עולה מפורשות מן הראיונות האישיים שקוימו עם כל ראשי הערים החברות בפורום ה-15 וגם מן הסקר הנרחב שנערך בקרב חברי מועצות הערים שצוינו.

מידת השיתוף הנהוגה - לעניין זה חתר חיבור זה לא רק להבין את מידת שיתוף הציבור המתקיים בישראל נכון לימי כתיבת מחקר זה אלא ובעיקר הוא מבקש להסיק את מידת הסיכוי להמשך המגמה בנושא זה וגם את כיוונה. כפי שתואר בפרק בחינת מקרה הבוחן, הוכח כי הליכים לשיתוף הציבור מתקיימים ביישובים שונים בארץ בכמויות הולכות וגדלות. מקרה הבוחן בחן נושא נקודתי של התייעצות עם התושבים בנוגע לתכניות המתאר הכוללניות ביישובים. זה אומר מצד אחד שיתוף ציבור ברמה גבוהה וראשונית של ייעוץ לשם תכנון הנדסי בעל חשיבות גדולה לעתיד המקום אך מצד שני זה גם אומר היוועצות עם תושבים בנושא שמרביתם אינם בקיאים בו, לפחות על פניו. הממצאים על פי בחינת מקרה הבוחן מעלים שבאחוז גבוה מן המקרים, נתקבלו הצעותיהם של התושבים. לא כל ההצעות כמובן ואולי לא בכל המקרים ללא יוצא מן הכלל, אבל בהתחשב בכך שעדכון תכניות המתאר ביישובים השונים מלווה לרוב ביועצים מומחים, הממצא הזה אינו יכול שלא להפתיע. כך, כי נטען שם בדיוק כפי שנטען בהמשך המחקר מפיהם של ראשי הערים ומחברי המועצה השונים שהתושבים – הלא מקצועיים בהכרח – מציעים גם הצעות שעליהן לא חשבו קודם מקבלי החלטות על יועציהם המקצועיים. ייתכן ותובנה חשובה זו עומדת במרכז ההעדפה שנצפתה מתשובות המשיבים מן הדרג הפוליטי לשאלות המחקר, בעניין קיומם של הליכים לשיתוף הציבור בכלל. כלומר, ייתכן מאוד שבראות מקבלי החלטות שהתפיסה לפיה "התושבים אינם רואים את התמונה הכוללת" אינה מדויקת, לפחות על פי המציאות שהם נתקלים בה, והם משתכנעים בצורך בפתיחות מצדם בנוגע לנדון. לסיכום, כן: ברחבי הארץ מתקיימים הליכים לשיתוף הציבור במידה רבה, ההולכת וגוברת, גם אם באופנים שונים וברמות משתנות. נתון נהיר זה לא יכול שלא להצביע על נקודת פתיחה טובה בניסיון לנבא את עתיד הנושא, לפחות בשלטון המקומי.

גורמים המשפיעים על העמדות – רמת התמיכה בהליכי השיתוף כפי שעולה מן הניתוחים השונים במחקר זה וגם מידת קיומם של הליכים לשיתוף הציבור הלכה למעשה, קשורים למספר גורמים שביניהם: גיל, השכלה אקדמית, ותק בתפקיד ומגדר. ראוי לציין באופן מיוחד שביישובים בעלי אוכלוסייה משכילה יותר, הסבירות לקיומם של הליכי שיתוף, גבוה יותר. כך גם בנוגע לנבחר

הציבור – ככל שאלה הינם בעלי השכלה גבוהה יותר, כך יגדל הסיכוי לתמיכתם בשיתוף הציבור בקבלת החלטותיהם.

שיקולים נתפסים ומידת תשיבותם - נושא זה נבחן לעומק בחלקים נרחבים של מחקר זה על פרקיו השונים. הגורמים העיקריים בצד היתרונות שאותרו כמשפיעים על עמדותיהם של מקבלי ההחלטות בשלטון המקומי בישראל, הינם מגוונים. אולם, חלק לא מבוטל מן הנבחרים חושב שלשיתוף הציבור יש ערך פרקטי: הוא מוביל להחלטות טובות יותר ומשום כך הוא תורם להגברת הלגיטימציה להחלטותיו בפרט ולמדיניותו בכלל. עניין חשוב זה עומד בבסיס עמדתם של הפוליטיקאים ומהווה משענת יציבה להבנת תמיכתם בנושא בכללותו. יחד עם זה ובצד החסרונות הועלו גם נושאים כמו השתלטותם של בעלי עניין על התהליך הדיוני והוזכר גם סרבול וייקור של הליך המדיניות. יחד עם זה מרבית נבחרי הציבור האמינו בסופו של דבר שהיתרונות של התהליך עולים על החסרונות – עניין המסביר את קיומם של הליכי השיתוף המתקיימים בשלטון המקומי.

הדרך לבסס הליכי שיתוף באופן מוסדר – כעולה מניתוחי הפרקים השונים וכמענה לחלקה השני של שאלת המחקר המרכזית, מיסודם של הליכים לשיתוף הציבור נתפס על ידי מקבלי ההחלטות בשלטון המקומי בצורה חיובית. לדעתם, הדרך הראויה להפוך את שיתופי הציבור להליכים ארגוניים מוסדרים ומחייבים הינה באמצעות נהלי עבודה פנימיים שיוכתבו על ידי משרד הפנים ואשר יותאמו לנתונים ולאפשרויות של כל ישוב. זו הדרך שלדעת נבחרי הציבור תאפשר את אותה הרפורמה להנהגת שיתופי ציבור באופן מוסד ומחייב ושעמה הם, ראשי היישובים וחברי מועצות היישובים, יוכלו לחיות. הפיקוח על קיום הרפורמה ביישובים השונים כפי שהוצע, תוכל להתבצע על ידי משרד הפנים, אף כי הועלו סברות נוספות לכך: פיקוח על ידי מרכז השלטון המקומי, פיקוח על ידי תושבי היישובים, פיקוחה של התקשורת ועד דרישתה של האופוזיציה המקומית לקיומם של ההליכים המחייבים.

מאחורי שאלות המחקר עומדות להן ההשערות המוקדמות כפי שפורטו במבוא לחיבור זה. ההשערה הראשונה הייתה שלאור האיום על סמכותם ובהתחשב בכוחן של קבוצות אינטרס, נבחרי ציבור יעדיפו שלא לתמוך בשיתוף ציבור ולכן נמצא מעט הליכים לשיתוף הציבור בישראל וגם מה שיימצא יהיה מלאכותי ולא מהותי. אי לכך נבחרי ציבור ידגישו את הבעייתיות בהליכים האמורים יותר מאשר את יתרונותיהם. השערה זו הופרכה על ידי המחקר. הנושא של איום על סמכותם של נבחרי הציבור נבחן בעיקר אל מול החשש מפני הפרתן האפשרית של ההבטחות של הנבחרים לציבור בוחריהם כתוצאה משיתוף הציבור בקבלת ההחלטות. במילים אחרות: אי קיום הבטחה שתוכננה אל מול המלצות התושבים בדיונים שיתופיים. ככלל ובאופן גורף, איש מן המשיבים לשאלות מחקר זה בהם ראשי הערים עצמם, לא טען שהליכים של שיתוף הציבור יכולים להיחשב ככאלה המפירים את הבטחתם המוקדמת יותר לבוחריהם ולא ראו בעניין זה או בנושאים אחרים איום על סמכותם. עניין קבוצות האינטרס העלולות להשתלט על הדיונים במפגשים עם הציבור, נתפס בעיני הנבחרים כאיום, כמו גם הקושי לרצות את כל הדעות של כלל המציעים מקרב התושבים. אולם בשקלולם את האתגרים אל מול התוצאות, קבעו נבחרי הציבור, כפי העולה בפרקים השונים של מחקר זה כי היתרונות עולים על החסרונות. למרות שעל פי התובנות שעלו מן המחקר נראה כי שיתוף הציבור עשוי גם לשדרג את איכות ההחלטות המתקבלות, נקודת האיזון במשוואה שהוצגה בין היתרון לבין החיסרון פונה להחלטה על סמך

היתרון שבלגיטימציה השלטונית בעיקר, משום ההבנה כי זו העיקרית האמורה לעניין את נבחר הציבור. לא שאיכות ההחלטות אינו עניין חשוב עבורו, אבל החלטות טובות נשקלות על פי תוצאותיהן והן מכוונות לא רק, אך בעיקר לרווחת התושבים. ברור לכן כי הלגיטימציה השלטונית חשובה יותר עבור הפוליטיקאים השואפים לכהונה נוכחית שקטה עד כמה שניתן ולכהונה עתידית נוספת. לכן שיקול זה הינו העיקרי עבורם, המתקבל על הדעת. הנושאים שהועלו מחזקים את תמיכתם הנראית לעין של נבחר הציבור בשיתוף התושבים בקבלת החלטותיהם, הבאה לידי ביטוי גם בקיומם של הליכי שיתוף בקצב הולך וגובר ביישובים השונים בארץ. כפי העולה מן המחקר, אף שלא כל ההליכים המתקיימים בשלטון המקומי יכולים לענות להגדרה של שיתוף מהותי טהור, יצוין כי ההיפך אינו הנכון.

**ההשערה השנייה הייתה שנבחר הציבור יבקשו לבסס הליכים של שיתוף מוגבל שיוסיף להם מידע בקבלת החלטות, יגביר לגיטימציה אבל בסופו של דבר לא יאיים על סמכותם. גישה מוגבלת זו תאופיין בכך שמקבלי החלטות יעדיפו להימנע מתהליך מחייב ויעדיפו שקיפות מוגבלת, כך שלא יאלצו להגן על החלטותיהם, על פני שקיפות מלאה. גם השערה זו הופרכה על ידי המחקר. השקיפות הנדרשת בעת קיומם של הליכי השיתוף והקושי שהם מציבים לביצוע של מניפולציות פוליטיות כאלה ואחרות הובילו לחשש כי בעניין זה טמונה מכשלה ממשית מצדם של הנבחרים היכולה להקשיח עמדות ולהמעט בסיכויי קיומם של הליכים לשיתוף הציבור, התלויים ברצונם הטוב של אותם הנבחרים ליציאתם אל הפועל, אך לא היא. פוליטיקאים מכל קצות הקשת בהם ראשי ערים וחברי מועצה מן הקואליציה ומן האופוזיציה אינם חוששים מקיומם של הליכים לשיתוף הציבור, לפחות על פי הצהרותיהם. הם פתוחים לקיומם של הליכים לשיתוף הציבור ברמות השונות שתוארו במהלך המחקר, כולל גם ברמה הגבוהה יותר, זו העוסקת בתכנון הנדסי מקדים לפרויקטים מקומיים גדולים. הוכחה לכך נצפתה בפרק שדן במקרה הבוחן ממנו עלה כי גם לפני שנים אחדות ועוד לפני שלראשי הרשויות המקומיות הובטחו הטבות מיוחדות לכך, חלק בלתי מבוטל מהם קיים הליכים לשיתוף הציבור ברמה הגבוהה. יותר מכך, נבחר הציבור כעולה ממחקר זה מצדדים כמעט באופן גורף בהפיכתם של ההליכים האמורים להליכים מחייבים, באמצעות נוהל עבודה פנימי שיוכתב על ידי משרד הפנים, כפי שנאמר.**

**ההשערה השלישית הייתה שנבחר הציבור - בעיקר המשכילים והצעירים יותר שביניהם - מפנימים נורמות מנהל חדשות שמדגישות את העצמת הציבור ותומכים באופן עקרוני, מעשי וגדל בקיומם של הליכים לשיתוף בקבלת החלטות. השערה זו אוששה על ידי המחקר. מן העולה מן הפרק הרביעי נראה בבירור שבעלי התארים האקדמיים תומכים בהליכים לשיתוף התושבים בשיעור גבוה מנטולי התארים וטוענים שההליכים הללו משדרגים את איכות ההחלטות המתקבלות ומקטינים התנגדויות להן; הם סבורים שהליכי השיתוף הם משמעותיים במידה רבה בשיעור גבוה מזה של נטולי התארים ומחזיקים יותר בדעה שהתושבים יודעים לעיתים להציע הצעות עליהן לא חשבו קודם מקבלי החלטות ושראו לשתף אותם בכל הנושאים הנוגעים לאיכות חייהם. נבחר הציבור הצעירים יותר מבין חברי מועצות הערים תומכים בשיעור גבוה יותר בקיומם של הליכי שיתוף בעריהם, סבורים כי דעת התושבים חשובה לקבלת החלטותיהם ושהליכי השיתוף תורמים לשדרוג איכות ההחלטות הללו. בנוסף, הם תופסים את הליכי השיתוף כהליכים משמעותיים במידה רבה או רבה מאוד, בשיעור גבוה יותר מזה של חבריהם המבוגרים מהם, לפחות על פי הצהרותיהם.**



כפי העולה מן הדברים, העובדה שרק השערה אחת אוששה לעומת שתי השערות אחרות שהופרכו לא יכולה שלא להצביע על העדר האופטימיות שהקדימה את ביצועו של המחקר, בנוגע לממצאיו. ייתכן שהתפיסה את הפוליטיקאים הרווחת היא זו שהולכה להשערות המוקדמות וייתכן שהן היו תוצר של המצב שהצטייר כקיים, לפחות על פניו, בנוגע לרעיון שבבסיסו של מחקר זה. אולם המסד האמפירי הרחב של המחקר על תוצאותיו המנומקות מציבים תמונה אופטימית יותר, לפיה שדרוגם של הליכים לשיתוף הציבור בשלטון המקומי – כדרך מעבר לכינונה של דמוקרטיה השתתפותית בישראל, אפשרית גם אפשרית.

עניין זה יכול כנראה להכריע בסברה שהועלתה בדברי המבוא לפיה נקודת האיזון בין היתרון לבין החיסרון של השיטה עבור מקבלי החלטות תלויה במשקל הסגולי של שני פרמטרים חשובים: זה שמבחינת השלטים, היתרון הבולט במעבר לדמוקרטיה השתתפותית הוא התרומה ללגיטימציה של שלטונם וזה שהחיסרון האפשרי עבורם הוא החלשתם במידה זו או אחרת, על ידי העברת סמכויות לקבלת החלטות לידי הציבור. על פי האמור ועל פי דבריהם המוצהרים של הנבחרים הפוליטיקאים כפי שעלה במהלך המחקר – היתרון עבורם עולה על החיסרון שספק אם קיים לדבריהם, ולכן על פי אותה הסברה עצמה, ניתן לצפות שהליכים לשיתוף הציבור יבוצעו בשלטון המקומי ברמה גבוהה של סבירות.

לאחר בחינת האפשרויות, העלאת הממצאים, הצגת התוצאות וסקירת התובנות משלושת רבדי המחקר כפי שבוצעו, ניתן וראוי לצפות להתקדמות ממשלתית ליישום המסקנות העולות מחיבור זה. משרד הפנים יכול "להרים את הכפפה" לקידום הרפורמה המוצעת מבלי הצורך בהשקעות ניכרות אך תוך הרצון להביא למהפכה – לא פחות מכך – בתפיסתו של השלטון המקומי בישראל ולא פחות מכך, ביחס המתחשב והאוהד יותר של התושבים כלפי המנגנונים הביורוקרטיים המרכיבים את הממסד המקומי בשל מאמציו לשמוע את דעתם ובכך לשפר את פעילותו הענפה.

היענות מתבקשת מעין זו מצדו של השלטון המרכזי, תזמין מחקר המשך למחקר זה, לבחינת הסיכוי להפעלת הליכים לשיתוף הציבור באופן מחייב, גם ברמה הארצית. כלומר, הטמעתם של הליכים לשיתוף הציבור בקרב משרדי הממשלה השונים בקבלת החלטות המשפיעות על חיי כולנו. אף שעניין זה עלול להיתפס בשלב זה על ציר צפוי שבין בלתי אפשרי לביצוע לבין הזוי בכלל, ראויה התקווה שהטמעת שיתופי ציבור בשלטון המקומי תגביר את הסיכוי לאימוץ ההליכים על ידי השלטון המרכזי בראותו מתקיימים בשלטון המקומי, או לפחות תפחית מן התחושה שהדבר אינו בר ביצוע.



## פרק 7 - המלצות מדיניות

פרק זה נשען על מסקנות המחקר ומציע את הדרך ליישומם של הליכים לשיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל - בהתאם לתוצאותיו – באופן מערכתי מוסדר ומחייב. אז איך השיטה אמורה להתבצע, כנלמד מפרקי המחקר כולם?

משרד הפנים יחבר מסמך-מתווה שיהווה בסיס לקיומם המוסדר והסדיר של הליכים לשיתוף הציבור ברשויות המקומיות. המסמך יגדיר את הנושאים ואת המקרים בהם יקוימו הליכי השיתוף – ברמות ובנושאים שונים, כגון הליכי שיתוף לנושאי תכנון הנדסי ובינוי, הליכי שיתוף לנושאי תרבות, הליכי שיתוף לנושאי תחבורה, הליכי שיתוף לנושאי איכות הסביבה ועוד; הוא יכתוב את דרכי הפעולה – אופן הזמנת התושבים, כולל דרכי הפרסום המוקדם בכל מקרה ומקרה, מיקומי המפגשים ותכיפותם; חומרי הרקע המוקדם שיימסרו למוזמנים על פי הנושאים הנדונים והמועדים לכך, כולל תקציב מתוכנן לנושא הנדון ככל שקיים כזה; אופן ניהול מפגשי התושבים והדיונים בהם; אופן איסוף הצעות התושבים ודרכי פרסומן; דרך הבחירה מבין החלופות שהוצעו על פי קריטריונים רלוונטיים; אופן נימוק האימוץ או הדחייה של ההצעות שהוצעו ודרך פרסומן ברבים, על מועדן.

מחברי המסמך יערכו בדיקה מדגמית להתאמת המסמך בקרב יישובים בעלי נתונים בסיסיים שונים זה מזה. כלומר, המסמך יכתוב תנאים שונים וגמישים שיאפשרו התאמתם של נושאים מגוונים ליישובים השונים. לאחר שלב ההתאמות, יזמין משרד הפנים את הרשויות המקומיות לאמץ את הנוהל הפנימי ולהפעילו בהדרגתיות, על פי הרציונל שיוסבר להלן.

עניין הגמישות שהוזכר, מיועד להתאמת הנוהל המוצע על ידי משרד הפנים לכלל הרשויות כאמור על פי צרכיהן ואפשרויותיהן: מיקומן הגיאוגרפי כמו למשל יישובי ספר; רשויות עם אוכלוסייה בעלת מאפיינים ייחודיים; רשויות מובחנות על פי חוזקן הפיננסי או על פי גודלן, ואפשרויות נוספות. משום האמור, לאחר קבלת הנוהל הבסיסי לידה, תבחן כל רשות מקומית את התאמתו לצרכיה ויתאפשר לה להציע למשרד הפנים את ההתאמות הנראות לה כהכרחיות וראויות עבורה, בתוך זמן מוגדר. משרד הפנים יבחן את ההצעות של הרשויות השונות ואת מידת התאמתן לתנאי הרשות המציעה, תוך הקפדה על כך שאותן הצעות אינן סותרות את הרעיון הכללי של ההליך ושהן מאפשרות להגיע לתוצאות המצופות מהם. לאחר בחינת משרד הפנים את בקשתה של כל רשות ולאחר אישורה, יינתן האות לאותה הרשות המקומית ליציאה לדרך.

בנקודה זו יובהר שהנחיות משרד הפנים אמורות לכלול חיוב להקמתו של אתר אינטרנט לשיתוף הציבור בכל יישוב. אתר זה יוכל להיות חלק מאתר האינטרנט הקיים של הרשות, המוכר מן הסתם לחלק לא מועט מתושבי המקום, או כאתר נפרד וייחודי. לעניין זה מומלץ שמשרד הפנים יציע עץ-מבנה אחיד של אתר על מנת להבטיח את פרסומם הנאות של השלבים השונים של כל הליך והליך, על מהלכם ועל תוצאותיהם. האתר יישא עמודים גם בשפות הרלוונטיות לאוכלוסייה המקומית או לחלקים בולטים ממנה. אפשרות נוספת היא הקמתה של פלטפורמה אינטרנטית מרכזית על ידי משרד הפנים, שבה ירוכזו אתרי האינטרנט של כל היישובים. פלטפורמה זו יכולה

להציע מבנה מסודר של אתר הניתן להקמה על ידי כל רשות מקומית, אליו ניתן להגיע באמצעות קישור מכל אתר רשותי קיים. אופציה זו תקל על בקרת משרד הפנים את קיומם וניהולם של הליכים לשיתוף הציבור בכל הארץ ביתר קלות, כפי שיפורט בהמשך.

יצוין שהסיכוי המעשי הסביר להיענותן של הרשויות המקומיות לדרישת משרד הפנים להטמעת הרפורמה שבבסיסו של מחקר זה טמון באחד משני מסלולים אפשריים: מסלול הענשה על אי ביצוע או מסלול המרצה על פי ביצוע בפועל. במסלול הראשון ההענשה יכולה להיות כהפחתה תקציבית בנושאים שונים ובמסלול השני ההמרצה יכולה להיות בצורה של מתן חופש פעולה בתחומים עירוניים שונים שאינם מותרים כיום (למשל, האפשרות להחלטה עצמית של הרשות להנחות בארנונה במקרים ובגבולות מוגדרים) או במתן מענקים תקציביים ייעודיים וידועים מראש. במילים אחרות, בשיטת המקל והגזר. האמור אגב, מחייב מן הסתם מנגנון אכיפה. לעניין זה יצוין שהאמצעים הטכנולוגיים הקיימים בשוק בעת כתיבתו של המחקר, מאפשרים איסוף מידע קל יחסית, בייחוד במצב בו ההטמעה הנדונה כרוכה בהליכים המחייבים פרסום ברבים בחלקים קבועים של שלביה. משמע, הזרמת "ההוכחות" של כל רשות על קיומם של הליכי השיתוף בה, אינה מלאכה מסורבלת וגם, עיבוד מידע זה על ידי משרד הפנים לצרכי הבקרה אינו נצפה כבעייתי. למעשה, ככל שמשרד הפנים יעמיד פלטפורמה ממוחשבת כפי שהוצע, להקמתם של אתרי אינטרנט ייחודיים להליכי השיתוף ברשויות המקומיות השונות, איסוף המידע הנדרש לבקרה המתבקשת של משרד הפנים יכול להתקבל כמעט אוטומטית. לחילופין, איסוף המידע מאתרי הרשויות גם בהעדר פלטפורמה אחידה של משרד הפנים – קל יחסית בעידן הדיגיטלי המתפתח בצעדי ענק.

לעניין ההדרגתיות שהוזכרה לשם הטמעת התהליך, ראוי שמשרד הפנים יאפשר לרשויות המקומיות פרק זמן של שנתיים, לאחר ההעברה אליהן של מסמך המתווה, לשם יישומו המלא. במהלך השנה הראשונה יפעילו הרשויות את הליכי השיתוף על פי העיקרון שבמסמך תוך בחינת התהליך כולו. כל רשות תוכל לאתר קשיים ככל שיתעוררו כאלה ולהמליץ על שינויים המתבקשים עבורה בהתאם לתנאיה הספציפיים. לאחר השנה הראשונה יבחן משרד הפנים את האפשרות לעדכן את הנוהל שאושר לכל רשות, ככל שזו תגיש בקשה לכך לאור ניסיונה המצטבר באותה השנה ולצד נימוק בצורך בשינויים המתבקשים. אישור העדכון בשנה השנייה יהפוך את הנוהל בכל מקרה לסופי, לפחות עד שיוכח שברשות הרלוונטית חלו שינויים הדורשים עדכון מחודש. המשמעות המעשית על פי האמור היא שתינתן לכל רשות תקופת הרצה בת שנתיים ללימוד העניין ולתרגולו, שלאחריהם יפעלו מסלולי ההמרצה או ההענשה כאמור.

יוזכר, כפי שכבר צוין במהלך פרקי המחקר, כי אין לזלזל בפיקוח האפשרי הנוסף על הטמעת הליכי השיתוף: זה שבידי הציבור. ניתן להניח ברמה גבוהה של סבירות שבעת הטמעתה של הרפורמה האמורה, יעמוד הציבור על זכותו ליהנות ממנה.

נכון לימי כתיבת מחקר זה, תושבי היישובים השונים בארץ אינם יכולים לתבוע את קיומם של הליכי השיתוף, משום שלא קיימת כל חובה לכך. אך ככל שההליכים האמורים יהפכו למוסדרים ולמחייבים ברשויות המקומיות, התושבים יצפו מנבחריהם לנהוג על פי ההנחיות, הפועלות גם לטובתם. לאור שימושם ההולך וגובר של אמצעי המדיה הדיגיטלית ובהם הרשתות החברתיות,

קל להניח שציפייתם של התושבים תועלה לאותן הרשתות ותיצור לחץ על נבחרי הציבור לעמוד במחויבותם ולקיים הליכי שיתוף על פי הנהלים.

ניתן להניח באותו האופן שגם אמצעי התקשורת ידרשו זאת וגם שחברי מועצות היישובים ובהם כמובן חברי האופוזיציה בכל רשות, יתבעו ממועצת הרשות המקומית לקיים את חובתם בעניין זה. בהמשך לנאמר אבחן המחקר כי בקרב נבחרי הציבור קיימת תמימות דעים בנוגע לצורך בקיומם של הליכים לשיתוף באופן מחייב ביישוביהם ושראוי לעשות זאת בדרך של היענות לנוהל ארגוני פנימי המוכתב להם והמבוקר על ידי משרד הפנים, תוך התאמתו לכל מקום ומקום.

לאחר האמור קל להבין וגם סביר להניח שנהלי העבודה המוזכרים, בנוגע להוצאתם אל הפועל של הליכים לשיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל, ידרשו עדכונים ושדרוגים אחת למספר שנים. כך, כי ייתכן ולאור הרצתם על פי הכללים הראשוניים שנקבעו, יעלו צרכים מן השטח שיצדיקו זאת. ייתכן שהנושאים והמקרים שהוכתבו במסמך-המתווה הראשוני יביאו לתובנה בצורך בהרחבת רשימת הנושאים המחויבים; ייתכן גם שהטכנולוגיה הדיגיטלית המתפתחת תעמיד אפשרויות נוספות על הקיימות בעת כתיבתו של מחקר זה, כאלה שיובילו לשינויים, לעדכונים או לשדרוגים מתבקשים. עניין זה בלבד מצדיק ומחזק את הצורך בניהול עליון של הליכי שיתוף הציבור על ידי גוף חיצוני לרשויות המקומיות ובמקרה זה – משרד הפנים. המשרד כגוף עליון לרשויות המקומיות יכול להתערב לצורך שינויים ושדרוגים במסמך המתווה שיהפוך לנוהל פנימי ומחייב ברשויות השונות, ככל שצורך זה יתעורר.



## ביבליוגרפיה

- אבינרי, ש. (1966). *רשות הרבים : שיחות על מחשבה מדינית*. מרחביה : ספרית פועלים.
- איזנשטדט, ש.נ. (2001). יסודות הדמוקרטיה המודרנית ואתגריה. בתוך ברהולץ ע. (עורך) *דרך ארץ, דת ומדינה*. תל אביב : הוצאת משרד החינוך. (109-122).
- איזנשטדט, ש.נ. (2002). בתוך קורדובה י. (עורך) *הדמוקרטיה ונפתוליה : פרדוקסים בדמוקרטיה המודרנית*. תל-אביב : משרד הביטחון - ההוצאה לאור.
- איסטון, ד. (1993). קטגוריות לניתוח מערכות בפוליטיקה בתוך ב. זיסר (עורך) *מדע המדינה לגונוני : אסכולות וגישות בחקר הפוליטיקה*. תל אביב : האוניברסיטה הפתוחה. (233-254).
- אלתוסר, ל. (2008). *על האידיאולוגיה : מנגנוני המדינה האידיאולוגיים*. תרגום מצרפתית : אריאלה אזולאי. תל-אביב : רסלינג.
- אתר האינטרנט של מינהל התכנון – משרד הפנים. נדלה מ : <http://iplan.gov.il/Pages/AboutTheMinistry/About/about.aspx>
- בארי, א. (2009). ביצועי השלטון המקומי בישראל. נדלה מ : [http://poli.haifa.ac.il/~itaibeeri/images/stories/files/naplg\\_final\\_2009.pdf](http://poli.haifa.ac.il/~itaibeeri/images/stories/files/naplg_final_2009.pdf)
- בהם, א. (1997). קהילה - דגמים משתנים. שינוי והעצמה קהילתית. בתוך ה שמיד (עורך) *המינהל הקהילתי : מגמות ותמורות*. (כרך 2). ירושלים : המרכז לחינוך קהילתי ע"ש חיים צפורי.
- בן פורת, א. (2001). אי שוויון חברתי. בתוך א יער ו-ז שביט (עורכים) *מגמות בחברה הישראלית*. תל אביב : האוניברסיטה הפתוחה.
- בן-אליא, נ. (2005). *רשות נתונה : אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש*. ירושלים : מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בנבנישתי, א. ושגיא, ג. (2005). שיתוף הציבור בהליך המינהלי. בתוך י. דותן ו-א. בנדור (עורכים) *ספר יצחק שמיר : על משפט, ממשל וחברה*. (119-160) ירושלים : המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי, האוניברסיטה העברית.
- בריכטה, א. (1998). אל תזילו דמעה : היחלשות המפלגות. בתוך ד. קורן (עורך) *קץ המפלגות*. (32-46) תל אביב : הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- ברק, א. (1994). פרשנות במשפט. *פרשנות חוקתית* (כרך 3).
- גופר, ר. (2003). ועידות האזרחים בישראל. בתוך א. צ'רצ'מן ו-א. סדן (עורכות) *השתתפות : הדרך שלך להשפיע*. (193-213) תל אביב : הקיבוץ המאוחד.
- גלבע, א. (2001). *דמוקרטיה עירונית : השתתפות עירונית בחיפה*. חיבור לקבלת תואר דוקטור לפילוסופיה. חיפה : אוניברסיטת חיפה.
- גיניס, א. ל. (1980). בתוך מאן ל. (עורך) *תהליך קבלת החלטות : ניתוח פסיכולוגי של קונפליקט, בחירה ומחויבות*. תל-אביב : משרד הביטחון - ההוצאה לאור.
- גפן, א. (2011). *השפעת מיסוד הדמוקרטיה ההשתתפותית על רמת שיתוף הציבור על ידי עובדים בארגון הציבורי*. ירושלים : האוניברסיטה העברית. נדלה מ : [http://public-policy.huji.ac.il/upload/Orange%20Serie/Ahron\\_Gefen\\_Orange.pdf](http://public-policy.huji.ac.il/upload/Orange%20Serie/Ahron_Gefen_Orange.pdf)
- דרור, מ. (2011). *דמוקרטיה השתתפותית - כדגם לחיזוק הלגיטימציה השלטונית בישראל*. חיבור לקבלת תואר מסטר. תל אביב : אוניברסיטת תל אביב.

- דרור, מ. (2008). שיתוף הציבור בנושאי תרבות מנקודת הראות של מקבלי ההחלטות. המקרה של אשדוד. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- דרי, ד. (1996). בתוך נאור א, ארליך ח. (עורכים) יסודות המינהל הציבורי. יח' 4-3. תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- הימין, נ. (2008). פוליטיקה מקומית וארצית - המכון הישראלי לדמוקרטיה. פרלמנט 60.
- ובר, מ. (1973). הביורוקרטיה. בתוך מ. ליסק (עורך) סוגיות בסוציולוגיה, מבנה וריבוד חברתי (247-249).
- ועדת הפנים של הכנסת. נדלה מ: <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/pnim/2000-06-28-01.rtf>
- וקסמן, א. ובלאנדר, ד. (2002). דגמים של שיתוף אזרחים. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ורנסקי, א. ושחורי, נ. (1999). מעורבות קהילתית בפיתוח אורבני ובחינוך: סקירת ספרות ודיון. ירושלים: מרכז צפורי, בית הספר ללימודי הקהילה.
- חדשות ynet. 11/2/11. הושלמה מהפכת מצרים - הנשיא מובארק התפטר. גישה - 12/2/2017. <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4027232,00.html>
- חסון, ש. (1996). הסדר העירוני החדש קואליציות ממשל בערי ישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- הלום, ש. וחזן, נ. (2002). "ועידת האזרחים" - הצעה לסדר היום של חברת-הכנסת נעמי חזן. נדלה מ: <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/knesset/2002-10-28.html>
- יגב-קרן, ה. וכץ, ח. (2013). ההשתתפות חברתית של צעירים בישראל 2013. באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון.
- ישי, י. (2005). אזרחות עירונית בישראל: בין שיתוף לשותפות. מדינה וחברה (1). 985-1004
- להבי, מ. (2002). חברה אזרחית, שיתוף והשתתפות הציבור. נדלה מ: <http://meitallehavi.com/wp-content/uploads/2015/05/shitufZiburArticle.pdf>
- לזין, פ. (1999). שיקום השכונות: מדיניות ויישומה. באר-שבע: הוצאת הספרים של אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- מדד הדמוקרטיה הישראלית (2010). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- מדד הדמוקרטיה הישראלית (2014). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- מתווה להכנת תכנית מתאר כוללת. באתר מינהל התכנון. נדלה מ: <http://iplan.gov.il/Pages/Professional%20Tools/InstructionFolder/mitve.aspx>
- נבות, ד. (2008). שחיתות פוליטית. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- נויברגר, ב. (2004). דמוקרטיה ודיקטטורות: רעיונות, הקשרים, משטרים. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- סבידרסקי, ו. (7/6/2010). איילת ניר מאיי.בי.איי: יש יותר יתרונות מאשר חסרונות לקיום תקציב דו שנתי. דה מרקר.
- סדן, א וצ'רצ'מן, א. (2003). השתתפות: הדרך שלך להשפיע. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.

- פורטן, א. ושדות, א. (2008). *הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות*. ירושלים: משרד הפנים.
- פוקו, מ. (2005) *סדר השיח*. תרגם מצרפתית: נעם ברוך. תל אביב: הוצאת בבל.
- פלד, י. ושפיר, ג. (2005). *מיהו ישראלי: הדינמיקה של אזרחות מורכבת*. תל אביב: אוניברסיטת תל אביב.
- פרייזלר, צ. (2011). *דיני עירויות*. ירושלים: הוצאת כתובים.
- צורף, ל. (2015). *המוח המשותף – לשדרג את החיים בעזרת חוכמת ההמונים*. אור יהודה: כנרת, זמורה-ביתן, דביר.
- צ'רצ'מן א. וסילברמן, א. (2010). *שילוב שיקולים חברתיים בתכנון מרחבי - מסמך רקע לקראת רפורמה בתכנון*. חיפה: הטכניון, הפקולטה לארכיטקטורה ובנוי ערים.
- צ'רצ'מן, א. (1988). שיתוף התושבים בפרויקט שיקום השכונות: מטרות והישגים. *מגמות*, ל"א. 342-362, (3).
- קימרלינג, ב. (1995). *בין מדינה לחברה: סוציולוגיה של הפוליטיקה*. כרך א: *התהליך הסוציו-פוליטי, העוצמה ומגבלותיה, תרבות פוליטית ואידאולוגיה*. תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- קפלן, א. (2010). *שחיתות פוליטית בישראל*. תל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- קריילן, ע. וגופר, ר. (2007). *תקציב משתף: מודל לשיתוף תושבים בתהליכי תקצוב עירוניים*. ירושלים: שתיל.
- רובינשטיין, א. (2010). *המקומי והמרכזי. המרחב הציבורי*. 4, 9-44.
- רוזביץ, ש. (1997). *השלטון המקומי בישראל לקראת שנות ה-2000: מתלות לעצמאות שלטונית* וכלכלית. *בטאון רואי החשבון*. 281-288.
- רוזנר, מ. (1985). *תיאוריות של דמוקרטיה השתתפותית והקיבוץ*. תל אביב: ספריית פועלים.
- רזין, ע. (2003). *רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- שדה, ש. ושכטר, א. (31/5/2013). כ-60 ראשי רשויות נמצאים בחקירה על שחיתות - אז למה הם נבחרים שוב? *דה מרקר*. נדלה מ: <http://www.themarker.com/markerweek/1.2034420>
- שטיין, ע. (2003). *השתתפות פוליטית של מהגרים יוצאי חבר העמים בישראל*. חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה". חיפה: אוניברסיטת חיפה.
- שלום, ד. (2011). *קבלת החלטות מקומיות: מאפיינים של תהליכי קבלת החלטות ברשויות מקומיות בישראל*. רמת גן: אוניברסיטת בר אילן.
- שפירא, י. (1984). *עילית ללא מחשכים*. תל אביב: ספריית פועלים.
- שפר, ג. (2006). *על שלושה מקורות למשבר הדמוקרטיה הישראלית*. בתוך *מפנה – במה לענייני חברה*. תל אביב: יד טבנקין.
- שפר, ג. (2007). *אליטיזם ואליטות*. בתוך א-בן-רפאל, י שטרנברג ואחרים (עורכים) *אליטות חדשות בישראל*. (16-24). ירושלים: מוסד ביאליק.
- סקיפות בינלאומית (2014). *דו"ח היושרה הלאומית*. נדלה מ: [http://ti-](http://ti-israel.wixsite.com/transparencyisrael)

שקיפות בינלאומית (2014). *מדד תפישת השחיתות העולמי*. נדלה מ: <http://www.ti-israel.org/?CategoryID=124&ArticleID=2150>

שקיפות בינלאומית (2014). *סקר טוהר המידות בשלטון המקומי*. נדלה מ: <http://www.ti-israel.org/local-municipalities-index>

תותרי-גיוראן, מ. (2008). שיתוף הציבור בחוק התכנון והבנייה: המצוי והרצוי - ואדי נסנאס כמקרה בוחן. *משפט וממשל*, 10, 701-735.

A Handy Guide to The Bagley-Keene Open Meeting. (2004). Retrieved from: [http://ag.ca.gov/publications/bagleykeene2004\\_ada.pdf?](http://ag.ca.gov/publications/bagleykeene2004_ada.pdf?)

Abers, R. (1998). From Clientelism to Cooperation: Local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics and Society*, 26, 511-537.

Almond, G., and S. Verba. (1965). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Boston, Ma.: Little, Brown & Co.

Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 216-224.

Bachrach, Peter, and Morton S. Baratz. (1970). *Power and Poverty*. New York: Oxford University Press.

Barry, Norman P. (1981). *An introduction to Modern Political Theory*. London: Macmillan.

Baumgartner, F., & Bryan D.J. (1993). *Agendas and instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Berry, J. M. (1993). *The rebirth of urban democracy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Boyer, B., Van Slyke, D. & Rogers J. (2016). An Empirical Examination of Public Involvement in Public-Private Partnerships: Qualifying the Benefits of Public Involvement in PPPs. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26 (1): 45-61.

Brady, E. H. (1999). Political participation. In J. P. Robinson, R. P. Staver & L. S. Wrightsman (Eds.), *Measures of political attitudes* (pp. 737-774). Lawrence: University of Kansas.

Cini, L. (2011). *Between participation and deliberation: Toward a new standard for assessing democracy? in 9th pavia graduate conference in political philosophy*. Italy: European University Institute.



- Cohen, M., March, J., & Olsen, J. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative science quarterly*, vol. 17 (pp. 1-25)
- Connor, W. (1978). A Nation is a Nation, is a State, is an Ethnic Group. *Ethnic and Racial Studies*, 1, 377-400.
- Country Data Report for Israel. In the *World Bank Website*. Retrieved from: <http://documents.worldbank.org/curated/en/716331468194963844/Country-data-report-for-Israel-1996-2014>
- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs?* New Haven, CT: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1975). *After the Revolution?: Authority in a good society*. New Haven: Yale University Press.
- Easton, D. (1965). Categories for the systems analysis of Politics. . In E. Cliffts (Ed.), *Varieties of political theory* (pp. 143-154). N.J.: Prentice Hall Inc.
- Easton, D. (1968). The theoretical relevance of political socialization. *Canadian Journal of Political Science*, 1, 125-146.
- EESC opinion. (2010). *The implementation of the Lisbon Treaty: Participatory democracy and the citizens' initiative* (article 11). Retrieved from <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.institutional-reform-resolutions-opinions.25648>
- Elster, J. (1989). *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fischer, F., 1942-. (2003). In ebruary I. (Ed.), *Reframing public policy discursive politics and deliberative practices*. New York: Oxford University Press.
- Flash Eurobarometer 373. (2013). *European's engagement in participatory democracy. TNS political & social at the request of the European commission*. Retrieved from [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_373\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_373_en.pdf)
- Foley, D. (2003). *Unholy Trinity: Labor, Capital, and Land in the New Economy*. London: Routledge.
- Getzel, G. S. (1988). *Violence : Prevention and treatment in groups*. New York: The Haworth Press.
- Goldsmith, M. (1992). Local government. *Urban Studies*, 29, 393-410.
- Hall, P., & Taylor, R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, XLIV (pp. 936-957)
- Hansen, M. J. (1992). *Gaining access - congress and the farm lobby, 1919-1981*. Chicago: University of Chicago.
- Holmwood, J. (2005). Functionalism and its critics. In A. Harrington (Ed.), *Modern social theory: An introduction*. (pp. 87-109). Oxford: Oxford University Press.

- Jeffrey, I. (1987). Beyond the Three Faces of Power: A Realist Critique. In *Polity*, Vol. 20, No. 1 (Autumn, 1987), pp. 4-31
- Kasfir, N. (1979). Explaining ethnic political participation. *World Politics*, 31, 365-388.
- Kendrick, F. J. (1974). *Strategies for political participation* (2nd ed.). Cambridge, Mass.: Winthrop.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: HarperCollins College Publishers.
- Laerhoven, F. (2014). When is participatory local environmental governance likely to emerge? A study of collective action in participatory municipal environmental councils in Brazil. *Environmental Policy and Governance* - 24 (pp. 77-93).
- Lee, J. (2014). Public Meetings for Efficient Administrative Performance in the United States. *Public Performance & Management Review*, 37(3), 388-411.
- Lindblom, C. E. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, vol. 39, no. 6. (pp. 517-526)
- Lindblom, C., & Woodhouse, E. (1993). *The policy-making process* (3rd ed.). Upper Saddle River, N.J.: Prentice-Hall.
- Little, D. (1991). *Varieties of Social Explanation*. Boulder, Colo: Westview Press.
- Lukes, S. (2005). *Power – A Radical View*. Great Britain: Creative Print & Design (Wales), Ebbw Vale
- Manin, B. (1997). *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manin, B. (1987). "On Legitimacy and Political Deliberation". *Political Theory*, vol. 15, n. 3, pp. 338-368.
- Mattson, K., & Button, M. (1999). Deliberative democracy in practice: Challenges and prospects for civic deliberation. *Polity*, 31, 608-636.
- McLlosky, H. (1968). Consensus and ideology in American society. *American Political Science Review*, 58, 361-362.
- Milbrath, L. W. (1977). In Goel M. L. (Ed.), *Political participation : How and why do people get involved in politics?* (2nd ed.). Chicago: R. McNally College Pub. Co.
- Milena, N. & Hai, G. (2012). Public Participation and Organizational Performance: Evidence from State Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 267-288.
- Mills, C. Wright. (1956). *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.

- Mosca, Gaetano. (1939). *The Ruling Class*. New York: McGraw-Hill Book Company, Inc.
- Nagel, J. H. (1987). *Participation*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Open Government Directive. (2009). Retrieved from [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda\\_2010/m10-06.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf)
- Pandeya, G. P., & Shrestha, S. K. (2016). Does citizen participation improve local planning? an empirical analysis of stakeholders' perceptions in Nepal. *Journal of South Asian Development*, 11(3), 276-304.
- Parry, G. (1972). *Participation in politics*. Manchester: University Press.
- Parry, G. & Moyser, G. (1984). Participants and controllers. In Kavanagh, D. & Polle, G. (Ed.), *Comparative Government and Politics* (pp. 169-194). Boulder: Westview Press.
- Peterson, J. (1982). On the educational function of political participation: A comparative analysis of John Stuart Mill's theory and contemporary survey research findings. *Political Studies*, 30, 557-568.
- Putnam, Robert D. (1993). In Nanetti R. Y. (Ed.), *Making democracy work : Civic traditions in modern Italy*. N.J.: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (1995). *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*. *Journal of Democracy* 6 (1): 65-78
- Recall of State Officials. (2012). *National conference of state legislatures*. Retrieved from <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>
- Ryfe, D. M. (2005). Does deliberative democracy work? *Annual Review of Political Science*. 8, 49-71.
- Shain, Y. (1995). In Linz J., Storch d. (Eds.). *Between States : Interim governments and democratic transitions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Simmons, B. A., & Elkins, Z. (2004). The Globalization of Liberalization: Policy diffusion in the international political economy. *American political science review* 98(1) (pp. 171-189)
- Skocpol, T., & Pierson, P. (2002). Historical institutionalism in contemporary political science. In I. Katznelson, & H. V. Milner (Eds.), *Political science: State of the discipline* (pp. 673-721). New York: W.W. Norton.
- The Experience of the Participative Budget in Porto Alegre, Brazil. (1998). In the UNESCO website . Retrieved from <http://www.unesco.org/most/southa13.htm>
- Treaty of Lisbon. (2014). Retrieved from [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm)

- Turner, Bryan S., (2008). Citizenship, reproduction and the state: international marriage and human rights, *Citizenship Studies*, 12 (1) 45–54.
- Verba, S. (1995). *Voice and Equality : Civic voluntarism in American Politics*. In H. E. Brady, K. Lehman & K. Lehman Schlozman (Eds.), (). Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Verba, S. N. & Nie, N. (1972). *Participation in America*. New York: Harper & Row.
- Verba, S., Nie, N., & Kim, J. (Eds.). (1971). *The modes of democratic participation: A cross-national comparison*. California: University Press.
- Weber, M. (1965). In Weber M. (Ed.), *Politics as a vocation*. pp. 77–128. New York: Oxford Univ. Press.
- Wolfsfeld, G. (1985). Political efficacy and political action: A change in focus using data from israel. *Social Science Quarterly*, 66, 617-628.
- Zittel, T. (2008). Participatory engineering: Promises and pitfalls. In B. Kohler-Koch, D. De Bievre & W. Maloney (Eds.), *Opening EU-governance to civil society: Gains and challenges*.
- Zittel, T., & Fuchs, D. (2007). *Participatory democracy and political participation : Can participatory engineering bring citizens back in?*. New York: Routledge.

<sup>1</sup> החלוצים בביטוי התפיסה ההשתתפותית בצורתה הקיצונית היו היעקובינים – "אנשי השמאל" בתקופת המהפכה הצרפתית בהנהגתו של רובספייר, שפיתח תפיסה לפיה מנהיגי הדמוקרטיה ההשתתפותית הם היודעים מה טוב לחברה ומה רצוי לה. על מנת להגשים את הטוב הזה לדעת היעקובינים, בטלים למעשה כללי המשחק הקונסטיטוציוני, בהם הם חושדים ולהם הם לעיתים אף עוינים (אייזנשטדט, "הדמוקרטיה ונפתוליה": 30).

<sup>2</sup> מדובר במדגם מייצג של האוכלוסייה ומטרתו לעמוד על המגמות בחברה בשאלות כבדות משקל על אודות ההגשמה של הערכים והיעדים הדמוקרטיים בישראל. אותן סוגיות נבדקות גם מנקודת מבט השוואתית בין-לאומית - ישראל בהשוואה ל-35 דמוקרטיות מערביות (באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה).

<sup>3</sup> מפכ"ל המשטרה, רב-ניצב דודי כהן, התייחס לפרשת "הולילנד" בטקס ראש השנה הנערך במטה הארצי, באומרו כי הפרשה היא "קו פרשת המים בשחיתות הציבורית" וכי ממאות העדויות עולה תמונה מצערת של שחיתות לאורך שנים. חדשות Ynet, 6/9/2010.

<sup>4</sup> נכון לימי כתיבת מחקר זה (2015) לא חל שינוי בממוצע המוזכר על ידי אמנון רובינשטיין, בעוד בכנסת ה-19 כיהנה ממשלה לתקופה של שנתיים בלבד (18/3/2013 – 17/3/2015).

<sup>5</sup> לעניין זה – בספרה של יעל ישי (1999) "פוליטיקה ישנה לעומת חדשה בבחירות 1996", בתוך אשר אריאן ומיכל שמיר (עורכים), *הבחירות בישראל – 1996*, בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

<sup>6</sup> למלה "דליברציה" אין תרגום ישיר בשפה העברית; משמעותה: דיון מלא שיקול דעת ונימוק, בניגוד למלה discussion אשר מתארת שיחה או דיון רגילים.

<sup>7</sup> **קואופטיציה** היא מינוי של מנהיגים או נציגים המפריעים או עשויים להפריע לארגון - כשהם פועלים מחוצה לו - ועל ידי כך לאפשר להם להשפיע על הארגון מבפנים. הארגון מציע לאדם מבחוץ להצטרף ולקבל תפקיד רשמי בו, על מנת להפכו לאוהד הארגון, כחלק מהמנגנון, ולא יפריע לתפקודו כאשר הוא נמצא מחוצה לו.

<sup>8</sup> **ביהיורליזם** - גישה ששלטה במדע המדינה משנות ה-50 ועד שלהי שנות ה-70 של המאה ה-20 ונתפסה כמהפכנית עקב מספר הבדלים מהותיים בינה לבין גישות קודמות במחקר הפוליטי, שהתמקדו בחקר המוסדות הפורמאליים. הגישה הגדירה את הפוליטיקה כהתנהגות, ולכן גרסה כי המחקר הפוליטי חייב להתמקד בחקר ההתנהגות. דגש זה מוציא ממוקד הניתוח הפוליטי את מושג המדינה, ומסיט את הדגש לחקר תנועות חברתיות, מפלגות וכוחות חברתיים - מערכות חברתיות. המדינה נתפסת על פי גישה זו כזירה ניטראלית בה פועלים הכוחות הפוליטיים.

<sup>9</sup> **לגיטימציה** היא ההכרה של מושא העוצמה בזכותו של נושא העוצמה להפעילה. זו הלכידות הבאה לידי ביטוי בהסכמתו של העם לממשל ולפעולותיו, הנשענת על "קונצנזוס נרחב בנושאים העיקריים" (נויברגר, 1985: 88).

<sup>10</sup> שתי תכונות אלה – **הקצאת ערכים** לחברה ו**שכנוע** חברים לקבל את ההקצאות כמחייבות – מייחדות מערכות פוליטיות ממערכות חברתיות אחרות.

<sup>11</sup> שיתופם של **נציגי ציבור** מוכתבים על פי פקודת העיריות בוועדת איכות הסביבה, בוועדה למאבק בנגע הסמים המסוכנים, בוועדה להנצחת זכרם של נרצחי הטרור, בוועדה לבטיחות בדרכים, בוועדת החינוך ובוועדה לקידום מעמד הילד ועוד.

1. In most of the Israeli authorities there are procedures for public participation, albeit in different ways and at varying levels.
2. Most elected officials support the idea of involving residents in decision-making and will be happy to expand and deepen this cooperation.
3. Some public officials think that cooperation has practical value: it leads to better decisions and to legitimization of the established policy.
4. Disadvantages in the participatory processes - such as the takeover of the procedural process by the parties involved and the cumbersome increase in the policy process - were mentioned, but most of the elected officials ultimately believe that the advantages of the process exceed the disadvantages.
5. The institutionalization of the participatory processes is perceived by elected officials in a positive and prominent manner, with a tendency to prefer institutionalization through internal organizational procedures adapted to each locality.
6. The level of support for cooperation and the degree of cooperation are related to a number of factors: level of education, seniority in the job, gender and age. It should be noted in particular that in localities with a population with higher education, it is more likely that cooperative procedures will be held, and that elected officials with higher education will be more likely to support the participation of residents in their communities.

This study of the research's conclusions is important to both the local government and the central government in Israel. To the local government, because it constitutes the first study of its kind that places not only the existing situation in Israel at the time of writing regarding public participation, but mainly, it also analyzes the position of those who are responsible for the removal or non-implementation of these procedures and their recommendation on how to do it correctly. To the central government, because it is obviously interested in the better functioning of the local government while reducing the potholes and also that the assimilation of local cooperation procedures will pave the way for similar processes on the national level, on the expected benefits as coming from the conclusion of the research.

# The position of elected officials in Israel Local Government regarding Public Participation in decision-making and institutionalizing participatory procedures in a binding systemic manner

## **Abstract**

The main issue of this study is the concept of the transition to Israeli participatory democracy as a model for upgrading and stabilizing representative democracy by increasing government legitimacy. The proposed method of research is the participation of the public in decision-making in local government in Israel through procedures of sharing, which include discussion sessions on various issues on the agenda.

Procedures for public participation have been taking place in Israel, mainly through the local government for several years, at an increasing pace. Along with this, and in the distinction between substantive public participation and alleged cooperation, there are many cases in which the cooperative processes are not carried out properly. Therefore, according to the concept behind the study, it is desirable to implement a structural reform in the local government. It dictates the existence of the cooperative procedures in an orderly fashion.

The existence or non-existence of procedures for the participation of the residents depends on the willingness of the elected officials. This study examines in a focused manner the position of the elected representatives, the level of public participation in Israel, the factors influencing the position of the decision makers, their considerations as more or less important regarding the participation of the residents, and the way to establish these procedures in a systematic and binding manner.

The broad empirical basis of the study includes a broad survey among the heads of local committees, interviews with all the Mayors of the 15th Forum - which brings together the independent cities in Israel - and a survey among the members of the councils of all these cities. The responses given to the surveys and interviews provide an important resource for understanding the positions of the elected officials and senior officials in the local government regarding the public's participation. Moreover, indirectly, a description of what is happening today in Israel regarding the participation of residents in making governmental decisions.

The research leads to a number of key insights:

This work was carried out under the supervision of  
**Prof. Yoav Peled**

Members of the accompanying committee:

**Prof. Eran Razin**

**Dr. Amos Zehavi**





**Tel Aviv University**

The Gershon H. Gordon Faculty of Social Sciences  
Department of Political Science

The position of elected officials in Israel Local Government  
regarding Public Participation in decision-making  
and institutionalizing participatory procedures in a binding  
systemic manner

**Moshe Dror**

Submitted to the Senate of Tel Aviv University as part of the  
requirements for the degree of "Doctor of Philosophy"

Summer 2018